

高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会
暫定保管と社会的合意形成に関する分科会（第5回）
議事要旨（案）

日 時：平成26年5月19日（月）13:00～16:00

会 場：日本学術会議 6-C（1）会議室

出席委員：船橋委員長、柴田副委員長、小澤幹事、寺西幹事、今田委員、小野委員、金井委員、長谷川委員

事務局：盛田参事官、熊谷審議専門職付

資 料：資料1 第3回分科会議事要旨案

資料2 第4回分科会議事要旨案

資料3 日本学術会議の「回答」を前提にして、高レベル放射性廃棄物問題への対処のために、さらに考えるべき論点（船橋委員長レポート）

資料4 「指定廃棄物」処分場選定問題をどう考えるか（長谷川委員レポート）

資料5 処分施設の安全性～指定廃棄物のいまとこれから～（環境省パンフレット）

資料6 暫定保管と社会的合意形成に関する分科会における論点整理（柴田副委員長レポート）

資料7 高レベル放射性廃棄物の処分問題への政治学からのメタ理論的視角（小野委員レポート）

1 議事要旨案の確認

○本日は各委員からのレポートが議題の中心となる。これまでの参考人からの聴取を踏まえて、第二次提言を出していくための準備ということ。子委員会である本分科会と技術的検討分科会から親委員会に報告を出し、2つの報告を踏まえて親委員会が社会への発信を行うための提言をまとめるという流れになる。

まず、前回までの議事要旨の確認を行いたい。資料1が3月20日、資料2が4月24日の議事要旨となる。いずれも事前に目を通していただいているが、多少時間を取るので確認されたい。よろしいか。（各委員、了承。）

2 各委員からのレポートに基づく討議

○それでは、各委員からのレポートに基づくディスカッションに移る。資料3が私のレポートである。資料4は長谷川委員のレポートで、資料5はその付属文書。資料6が柴田委

員、資料 7 が小野委員のもの。番号付けは到着順であり、論理的配列はない。番号順の報告と討議が一巡したのち、全体討論としたい。

(1) 船橋委員長からのレポート（資料 3）に基づく討議

○私のレポートから説明させていただく。日本学術会議の「回答」を前提にして、高レベル放射性廃棄物問題への対処のために、さらに考えるべき論点。前期学術会議の「回答」に示された考え方を大枠として、その方向づけのものに、高レベル放射性廃棄物問題への取り組みを一步前進させるためには、何を考えるべきか、ということが課題となる。これに今の時点で完璧なソリューションを提示するのは難しいが、議論や社会的取り組みを一步前進させることはできるのではないか。そのためにいくつか考えるべきことがあるかと思う。

まず、(1) 前期学術会議の提言の意義と社会的反響。「回答」の[1]鍵になる考え方としては、総量管理、暫定保管、多段階の意思決定、社会的な合意形成に基づく意思決定などが提起され、これを支えるキーワードとして、認識共同体、科学の限界の自覚などがあつた。これに対して、[2]原子力推進諸主体の反応と評価はどうだったか。「回答」の個々の文言に対しては、たとえば原子力委員会などから、一定の肯定的評価をいただいている。しかし全体としては、私の理解では、明確な受容も正面からの反論もなかった。その後、行政側の審議の場は、資源エネルギー庁の総合資源エネルギー調査会のなかにつくられた、放射性廃棄物問題のワーキンググループに移っている。そこから先般、伊藤さんにも来ていただいた。そこでは「回答」の本旨を取り入れずに、「回収可能性を有する最終処分」という方式のみ取り入れて推進する姿勢である。エネ庁側から言わせれば、学術会議の問題提起を受け止めつつ、新たな考え方を出したという態度になっている。それから従来からの公募方式に加えて、政府からの候補地選定方式を付け加える方向で施策を進めようとしている。先般の意見聴取でわかったこととして、原発批判側の市民団体が学術会議の「回答」をどう評価しているかを分析・把握していないということが、エネ庁側の視野が狭い判断の根拠にあるように思われる。

これに対して原発批判の市民団体側の評価はどうだったか。私の理解では、総じて高い評価をしている。たとえば原子力資料情報室、北海道幌延問題に取り組むグループ、岐阜の市民団体、原子力市民委員会などは、一様に高い評価を与えている。唯一不満を示しているのは、「総量管理」の含意が「上限の確定」だけではなく、「増分の抑制」をも含意している点。厳しい意味での「上限の確定」というところまで絞っていけば、より評価が高まるというニュアンスの反応がある。そうした反応を見ると、この枠組みであれば市民団体側は議論に乗ってきってくれる感触がある。むしろ「合意に基づく解決」に背を向けているのは、原子力推進諸主体の側ではないか。正面から学術会議の「回答」に応えようとせず、デフォルメした形で利用しようとしている。現在の合意形成の障壁になっているのは、

そちらではないか。

次に、(2) 議論を前進させるために、追加すべき新しい論点の候補をいくつか考えた。「総量管理」「暫定保管」「多段階の意思決定」という大枠で、「暫定保管施設」の建設に向けて、議論を前進させるためには、どういう論点が大切なのか。技術的検討分科会の議論のなかでは、暫定保管施設的具体化について、①箇所数、②位置（地上か、地下か）、③期間（何年間の暫定保管か）、④乾式貯蔵か、湿式貯蔵か、⑤再処理から出てくるガラス固化体のみか、再処理以前の使用済み核燃料も含めるのか、といった論点が検討されている。こういった諸論点は、技術的観点のみならず社会的観点からも検討しなければならない。そこにリンクさせながら、相対的に重要だと思われるものから、以下8つほど論点を出したい。

[1]負担の公平の観点。社会的合意の形成に際して、非常に大きな影響を与えるのは、「負担の公平」という要因である。かつて、家庭系廃棄物処分をめぐる「東京ゴミ戦争」は非常に紛糾したが、最終的に合意形成による円満解決を見た。その鍵となったのは「区内処理原則」で、東京23区どの区も清掃工場を建てて、各区のゴミは自分たちで処理しようという規範の原則。これはゴミ問題一般を考えると、普遍化できる教訓ではないか。合意形成の可能性を考えるうえで、暫定保管施設の箇所数の問題をどうするかは、非常に大切である。だがこのことを、原子力複合体の諸主体（経産省、原子力委員会、NUMOなど）は明確に自覚しているように見えない。最終処分施設については「1箇所の建設」が自明の前提になっているようである。しかし、暫定保管施設の「適切な箇所数」については、独自の検討が必要と思われる。

以下の選択肢の優劣を検討すべきである。選択肢1は全国に1箇所つくるということで、従来の発想の延長にある。選択肢2は各電力圏域内に暫定保管施設をつくるということ。2-1として、原発敷地内に暫定保管施設をつくる。2-2として、原発敷地内に限定せず、各電力圏域内に適地を探す。その理由は、既存の原発は臨海部に立地しており、津波の危険性にさらされている点を考慮すべきであるということにある。選択肢2では箇所数が増大することになるので、それに対して、コストや管理の安全性などの観点からの否定的意見がありうる。しかし、フィンランド（人口約550万人）やスウェーデン（人口約950万人）が1箇所の処分場を建設しようとしていることを基準にとれば、日本の各電力圏域がそれに匹敵する以上の人口を抱えていることは考慮されるべきであろう。

[2]暫定保管の期間の問題。これについて地層の安定性、容器の耐久性など、技術的観点からは当然さまざな論点が出てくる。他方、社会的見地でも考慮すべき論点がある。①暫定保管の期間を利用して、科学的知見や技術的開発を進めることや、次の段階の方策を提案し、社会的合意と決定を生み出すためには、一定の適切な長さの時間が必要である。あまりにも短いと、これらの課題への進展が望めない、ある程度の長さが必要ではないか。逆に、②期間があまりにも長いことは、対処すべき高レベル放射性廃棄物を生み出した世代の関与や責任問題をあいまいにしかねない。関心の低下や当初の原則の忘却・変質が生じるかもしれない。あまりにも長い保管期間の社会的難点もあるのではないか。

もう一つは、③暫定保管政策は、法制度に則って運用されるべきであるので、立地自治体との契約の問題が出てくる。法的に有効で、実効性のある契約期間はどこまでなのか。

[3]安全性の吟味・確認に関する専門委員会の構成の仕方。技術的観点から、保管施設の②位置（地上か地下か）、③期間、④乾式貯蔵か湿式貯蔵か、⑤ガラス固化体のみか使用済み核燃料も含めるのか、といった論点に即して選択肢を考える際には、科学的知見が大切な役割を果たす。そこに、どれだけ信頼を獲得できるか。「容器の耐久性」、「地層の安定性」、「地震の可能性」、「地下水の挙動」等について科学的知見が重要な意義を有することになるが、原発震災をきっかけにして、「専門家の提示する科学的知見」と称するものに対する社会的信頼は、大幅に低下したと言わざるをえない。そこで問うべき問題は、A、「科学的知見」についての、専門家の間の社会的合意をいかにしてつくり出すか。それから B、「専門家の合意」に対する社会的信頼をどのようにして獲得するか。これらにある。

前回か前々回に小野委員から、南アフリカ共和国における白人・黒人間の和解に向けての取り組みの事例紹介があった。深刻にポジションの違う複数の集団があっても、それぞれが信頼する代表者がいて、代表者同士の合意があれば、支持母体も受け入れてくれるという教訓的な話で、大変示唆深い事例である。それをヒントにして、A、Bへの回答を示したい。①「科学的問題を検討する専門調査委員会」を設置する必要があるが、それを政策案形成の場、政策判断の場とは切り離して設置すべきである。②「専門調査委員会」の構成に当たっては、「公募推薦制」を導入し、それぞれのステークホルダーが推薦する専門家が参加できるようにする。推薦は、誰でもできるようにする。たとえば、行政組織が推薦する専門家だけではなく、市民団体が推薦する専門家も入るようにする。このようにすれば、この「専門調査委員会」で科学的問題についての「専門家の見解の一致」があれば、それは「科学的知見」についての「社会的合意」につながるであろう。たとえば、「この容器の耐久性は 100 年はある」という科学的判断について、さまざまなステークホルダーから支持された専門家がみんなそれを支持しているということになれば、その点については、社会的な合意ができる可能性はかなり高まるのではないか。

[4]合意形成に資するような多段階の意思決定とは何か。最終的には暫定保管施設の「具体的建設地点選定問題」に入らなければならないが、それに入る前に、「問題対処原則についての合意形成」と、「意思決定手続きについての合意形成」が必要ではないか。たとえば、各電力会社圏域内の暫定保管施設の建設という原則についての社会的合意形成の後に、各地域内の具体的建設地点選定問題に取り組むべきであろう。そのような枠組みがないままに、いきなり具体的建設地点選定問題に取り組んでも、難航は必至と思われる。今までの日本のやり方はそういうものだった。一定の前提条件があれば話が前に進むものを、前提条件がないまま具体的建設地点選定問題に突っ込もうとするので、そこでいつも反発をくらって、閉塞状況になっている。そういう印象を持っている。

[5]合意形成を主導する主体の設定。合意形成を進めていくためには、社会的な意見交換と決定を推進するイニシアチブを取る主体（進行役）が必要であろう。これまでの政策形

成過程では、それは実質的に経産省が主導していた。学術会議の「回答」の後、経産省の諮問機関である総合資源エネルギー調査会に放射性廃棄物ワーキンググループが設置されたが、その運営の実態は行政組織主導型になっている。つまり経産省主導型になっている。果たしてこれから合意形成を前に進めていくにあたって、どういう進行役を設計するべきか。多段階の政策形成・政策決定の各段位に応じて、「合意形成を行う場（アリーナ）」と、それを主導する主体は変化するはず。その際、どの段階では政府の行政組織から独立性、自律性を有する「政策形成過程の管理をする委員会」が存在することが必要なのか、どの段階では政府の行政組織とリンクした組織が必要なのかを、考える必要がある。ここには無数の発想があって、一貫して行政から独立した方がいいという考え方も、一貫して行政とリンクしてやった方がいいという考え方もありえるが、一つのモデルを示す。

①第1段階の課題は、総量管理・暫定保管を社会的合意形成に支えられた政府の政策として確立する過程。少なくとも現在ではそうっていない。学術会議からアイデアは出されているが、政府はこれを受け入れているわけではない。大きな枠組みになるためには、政府がこれを採用し、最終的には国会の承認を得る必要がある。今までの廃棄物処分の政策の枠組みを組み替えるため、新しい法律の制定が必要になる。ここがクリアできないと、先には進めない。行き詰ってしまう。そこで新しい法律案をつくるイニシアチブを取る、提案主体として「独立性のある委員会」が必要かもしれない。仮称「高レベル放射性廃棄物問題検討委員会」をつくって、それに高度の権限を付与する。その発想を国会や政府に承認してもらおう。経産省の枠内でやっている限り、これまでの論議の地平を超えられない。経産省よりも一段上に立った大局的な政策形成をする場をつくって、政府や国会に対して提案をするという第一段階の課題がある。仮に、総量管理・暫定保管という学術会議の提言を政府・国会が認めるとなれば、第二段階の課題に取り組むことができる。つまり、②暫定保管施設の「箇所数」と「位置」と「時間」とを選択するための科学的知見をとりまとめること。この段階で、先ほど言った「公募推薦制」でステークホルダーに信頼されている各専門家を集めた「専門調査委員会」を、「検討委員会」の補助組織として設置する。ここで技術的問題についての科学的知見をとりまとめてもらう。箇所数をどう決めるかは、利害調整であるので、第三段階に及ぶ課題。③各電力圏域内に暫定保管施設を設置することの決定をするために、「検討委員会」と都道府県知事会がこの方針で一致する必要がある。各電力圏域内で保管施設をつくることについて、公平の見地から受け入れなければならないと、知事会としても合意をつくってもらえるかどうか。知事会が認めなければ話は前に進まないだろう。知事会も含めて合意ができれば、第四段階として、具体的に④各電力圏域内に暫定保管施設を設置する段階となる。その場合には各圏域内の知事全員と、専門家、市民団体代表が集まって、暫定保管施設を建設する場所の選定を行う作業に初めて入れる。最終的選定には、立地候補自治体における住民投票が必要であろう。他にもよりよいモデルはありうると思うが、多段階の意思決定を考える一つの手がかりとして出させていただいた。

[6]暫定保管施設の事業実施主体。政策形成過程を主導する主体と事業実施主体を分ける必要。NUMOは事業実施主体なので、政策の転換はできない。

[7]原発の継続と再稼働については、暫定保管施設の建設の場所についての方針を明確にするべき。これから原発を継続ないし再稼働する場合は、それに伴う放射性廃棄物をどこに暫定保管施設に保管するのかを明記するべき。追加的な放射性廃棄物の管理をどのように行うのかについて、明確な方針を持つことを今後の原発の操業の条件にするべきである。今までそれがなかったということが、問題を紛糾させてきた。今後は、使用済み燃料を個々の暫定保管施設で保管するかの方針なしの再稼働は無責任であって、認めるべきでない。

[8]原子力政策と高レベル放射性廃棄物の関係。何らかのテンポでの原子力発電の中止は、総量管理問題について「上限の確定」という点で一つの回答を与えることになるので、社会的合意形成をしやすくする基盤的条件となる。そこにどう言及するか。

長くなったが、さしあたり、このレポートについてご質問・ご意見を願います。

○「回答」についての評価を確認したい。不満を示しているのは推進派団体ということではないのか。

○市民運動側は全体として高い評価をしている。不満があるとすれば、「増分の抑制」という緩い意味での総量管理が入ってくる点。他方、資源エネルギー庁なり原子力委員会は、より全面的に受容していない。正面から反論もしていない。これまでこの種の問題について、合意形成ができないのは、市民運動側が強固な反対をしているために話が前に進まないからだというイメージが強かった。しかし学術会議の「回答」を枠組みにするならば、そこに乗ってこないのはむしろ資源エネルギー庁側。推進側が乗ってこない。そういうことを推進側に理解してもらいたい。参考人聴取の質疑応答に現れたように、伊藤さんたちは、市民団体側が学術会議の「回答」をかなり高く評価しているということを分析・把握しておらず、そこが問題である。自分たちが躓きになってしまっていることを自覚していない。

○推進主体側は回収可能性という一点で、われわれの「回答」に応答したように振る舞っている。それは元々われわれが提起した、可逆性の発想に限りなく近い。そうした反応については、市民運動側はどのように考えているのか。

○私の知っている限りでは、エネ庁側がどう反応したかを分析した文書は見えない。

○そういう意味では、両方ともまだ音信不通になっている。そこを何らかのかたちでブレイクスルーするような、対話が始まるきっかけ、しかけを考えられないか。

○その点について、具体的な提案もあるので発言したい。ご報告は包括的で大変勉強になり、今回の報告書の骨格になりうるという印象を持った。今田先生のお話を受けて、私の率直な印象を述べると、推進側も反対側も今回の「回答」に対して立ちすくんでいる。どういうふうに対応していいかわからないでいる。とりわけ推進側が困惑しているのは、一旦法律ができて最終処分の方針が決まっているのに、それをご破算にするような方向が「回答」から出されてきたことに対して、直ちにイエスと言えない。それは理解できる。状況認識としては、一石は投じたけれども、具体的な会話はまだ始まっていないというところ。そこをどう前進させていくかがわれわれの課題であり、道筋をつければよいと思っている。

ご報告 2 ページ目の、自区内処理原則を適用した各電力圏域内での保管についての問題提起は興味深い。3 ページ目では専門家の間の合意をいかにつくり出すかということが問うべき問題として提起されており、「専門調査委員会」の設置というのは面白いアイデア。しかし私は、現時点では社会的合意をいかにつくり出すかという段階に達していないのではないかと思う。まず社会的討論をいかに引き起こすかということが課題であり、議論する委員を限定するのはもう少し先の段階になるのではないか。その意味では、[5]合意形成を主導する主体というのは、社会的討論を巻き起こすために、学術会議がやったらいいのではないかと思っている。具体的には、この問題に対するオープンな討論の場を学術会議が設定する。『学術の動向』に毎号、フォーラム欄をつくって「回答」に対する意見を述べてもらう。投稿形式により、字数制限をしたうえで、相手方に対する一方的な誹謗中傷などはさせない。レフリーを用意してバランスを取りながら公表していくかたちで、お互いの意見を出し合ってもらおう。そのなかで、ある程度こうするしかないのではないかという方向が見えたところで、最終的に様々な立場の人たちの意見を闘わせる委員会を設置する。そこでも学術会議がレフリーをやるのかどうかはわからないし、投稿が膨大な数になった場合の対処は問題になりうるが、一つのアイデアとして面白いのではないか。

委員長報告の一番の問題は、4 ページ目のようなロードマップにおいて、“第ゼロ”段階が欠けているということ。今の時点では、どういう合意をつくるかという討論に入ることができる状況にはない。推進側と反対側は相互不信になっており、推進側もこれまで通りではいけないと思っているが、過去のいきさつがあるから方針を放棄できない。もちろん法律をつくることを否定するわけではが、とりあえずそうしたことをカッコに入れて、もう一度、学術会議の「回答」の立場で、議論をし直したらいかかかということを提案するのがよい。そのなかで討論を活性化させていき、ある程度の方向性が見えたら、ロードマップのようなかたちで政治的決定に落とし込んでいく。したがって、国会承認などはだいぶ先の話になると思う。そのように第ゼロ段階から第一段階、第二段階へと進むための、大まかな時間的見通しを示すべきではないか。第ゼロ段階で、今まで言えなかった人にも意見を言ってもらえるようにするためには、公開討論の時間をかなり長く持たないといけない。そうしなければ、認識共同体はできない。自分としては間違っているとは思いますが、相手方も全く無根拠なわけではないと、お互いに信頼を置いたうえで合意がどのあたりで

可能かを探り合う、カウンターパートとして認識してもらうための手続きが必要なのではないか。

○目次になるような包括的なお話だったと思う。重要なポイントは、総量管理という概念を深めていくことにある。4 ページ目の[7]にあるように、総量管理を曖昧に定義した。資源エネルギー庁の方でも、原発を進めるか否かに関わらずというかたちで、曖昧にしている。放射性廃棄物には二種類あり、既発のものの総量と、今後発生するものの総量とでは、質が異なる。分けることが必要であって、それをここで言われていると思う。総量管理の概念を詰めて、今後発生するものについては、PPP ということで発生者に責任を持たせるのがよい。それは規範的に意味があるだけではなく、実証的にも意味がある。発生させたい人が探すということにインセンティブを与える。現在は事業者インセンティブを与えていない。およそ政治力学的に言って、インセンティブのないものをいくら規範的に主張しても駄目なのであって、やりたいという人にやらせるメカニズムがないといけない。

今まで最終処分場が見つからなかったのはなぜかと言うと、第一に誰もやりたくないから。インセンティブが埋め込まれていなかったから。それから第二に、NUMO や国など、およそ能力のない主体にやらせるから駄目。事業者にやらせた方がインセンティブは作用する。どう考えても、電力会社に探させるのと国に探させるのとでは、明らかに前者の方が優秀に決まっている。これはやりたいという信念が違うからで、国の役人はやってもやらなくても困らない。規範的な意味も合せて、インセンティブ構造を考えていくべきである。

廃棄物も一般廃棄物と産業廃棄物に分けるのはそういうこと。事業者が出すというものに対して、事業者責任を負わせている。科学的にゴミに何の違いがあるのかと言われるが、政治経済学的には力学が違う。過去のものとは将来のものを分けることは、制度をつくる時に非常に重要。過去にやったものはともかく、今後やるものに関してはということ。総量の意味を分けて管理することは十分できるのではないか。今後、再稼働したい人が一生懸命探してくれれば、結果的に、そのノウハウは今まで出してしまったものに対しても使えるので、一種のスピルオーバーも期待できる。つくりたい人に探させるというのが一番シンプルな発想であって、それを切り離すのが資源エネルギー庁。誰もインセンティブがないので、誰も一生懸命やらない。だから見つからない。

○大変重要な論点だが、書き方が難しい。実効的なインセンティブを与える仕組みをつくるということであろう。

○インセンティブを与えるとしまえば簡単だが、それを今までは全部お金でやってきた。それ以外で何かお考えがあるか。

○事業者にやらせるということと、そこで事業者がどうやってやるかということと、二つの段階がある。出したい人に探させるという意味で、事業者にインセンティブを与えて解決の責任を負わせるというところは経済的なものだが、その先の、出したい人が受け入れる側にどういうインセンティブを与えるかという段階とは区別する必要がある。事業者がやる場合にも、フォーラムのような場がなければ駄目だという立場はありうる。

○今のお話に関連して考えたのは、事業者か国かに関わらず、将来にわたって責任を持たせて管理させるということ、社会的合意をつくるなかで、どうやって確保していけるかということ。小野先生からあった、ゼロ段階ということともつながる話だと思う。「最終処分」という言葉と「管理」という言葉は、どういう関係にあるのか。この問題については、人間社会としての管理ということが、最終処分よりも上位に座る概念なのではないか。資源エネルギー庁の方が来られたときに、人の手を離して処分するというのを、ちらりと言われた。しかし、最終処分をしても人間社会が管理している、という状態をつくるのが重要なのではないか。万年先までの安全を確保することが管理なのであって、地層処分はそのための手段である。物理的には人の手を日常的に離れていても、観念的には人間社会が管理している。こういうことだと思う。

そして実は、物理的な管理と観念的な管理は切り離せないもので、地層処分している土地の上は現に人間が管理している。下にあるものが上がってきてしまい、人間社会の生活に有害な結果をもたらすということになれば、これは処分の破綻であり管理の破綻である。そういう問題意識で、最終処分法の条文を読んだところ、56条にはNUMOの業務として、「最終処分を終了した後の当該最終処分施設の閉鎖及び閉鎖後の当該最終処分施設が所在した区域の管理を行うこと」ということが書いてある。したがって、この法律の理屈から言えば、NUMOは万年先までずっと存続するという考え方になっている。仮に日本という国や日本国憲法が存続しなくなったとしても、NUMOは残っているという想定を持たなければ、管理はできないということがこの法律には書かれている。これは法の世界では普通のこと。法律は時限立法でない限り、永久に存続することを擬制としている。NUMOについても、そういう想定でつくられている。その想定に見合った仕組みをどうつくれるか、法が何をできるのか。万年先まで安全を確保しないと法の目的は達せられないわけであるから、その目的から手段や理念が導かれてくることになる。

前回、参考人の浅石さんが弁護士の方であったこともあり、イギリスのマグナカルタの話をした。来年が800年目となるが、800年の間、マグナカルタは法の理念を定めたものとして、人類社会のなかで共有されている。それはイギリスのものであっても、租税同意権は大切な法の原理であるというかたちで、日本のわれわれにも引き継がれている。マグナカルタをつくった王様や貴族は800年先まで受け継がれるとは思っていなかったでしょうが、人類社会はそういうことをやることができる。語り継ぎをすれば。そうだとすると、事業者に勝手なことをさせず、公の組織に責任を持って対応させられるように、手続き面

ではステークホルダーの参加を確保することが、内容面では負担の公平ということが、この問題の基本原則として語り継いでいくべき理念ということになるのかもしれない。発生者責任はマグナカルタになるかということについて、浅石先生は自信なさげであったが、あとから考えてみるとそうなったということになるかもしれない、そういう問題として受け止めたらどうかと、国民に提示するのがよいのではないか。

○長期にわたる規範的約束を、実定法を超えた次元でどう確保していくかというお話だと思う。それでは、他にもレポートをご用意いただいているので、次は長谷川先生からお願いしたい。

(2) 長谷川委員からのレポート（資料 4、5）に基づく討議

○ちょうど、船橋先生のレポートに対するコメントになりうるように思う。私は宮城県に住んでいるが、現在、宮城など 5 県は、福島原発事故に伴う「指定廃棄物」の処分地選定問題に直面している。放射性セシウムの濃度が 1 キログラム当たり 8000 ベクレルを超えるような汚泥、汚染稲わら、浄水発生土、焼却灰などが、指定廃棄物と呼ばれている。現時点で問題になっているのは除染で出たものではなくて、2011 年 3 月頃に発生したもので、主に汚染稲わら、浄水場の汚泥など。処分場の選定問題は非常に難航している。それがどうして難航しているのかということは、高レベル放射性廃棄物処分場の選定問題を考えるうえで、非常によい練習問題になるのではないか。

船橋先生から、前回の「回答」をさらに一歩前進させるにあたって、保管施設は日本全国で 1 箇所ではなくて、自区内処理の原則によって、たとえば九電力会社が各 1 箇所ずつ選ぶ、それからステークホルダーとして知事会を機能させるということが、論点として出された。宮城県の事例は、自区内処理に相当する県内処理という原則、それから県知事会議に相当する市町村長会議、そういったパラレルな原則を持ち込んでも、なお社会的合意は困難であるという例になっており、この問題の原理的な難しさを提起している。

指定廃棄物は、福島県を除く 1 都 11 県に合計 14 万トン以上ある。相対的に量の多い宮城・茨城・栃木・群馬・千葉の 5 県については、2011 年 11 月に閣議決定された「放射性物質汚染対処特措法」の基本方針に基づき、県内処理のための最終処分場を建設することになっている。残りの 7 都県については処分方針が決まっていない。宮城県では稲わらが多く、現在は全体の 3 分の 2 が登米市に置かれている。ほとんどは、牛の飼料にする稲わらが、雨や雪によってホットスポット的に汚染されたもの。ビニールハウスに遮光性のカーテンをして、個人の農地を借りて 2 年間の約束で保管している。保管期限は今年の 3 月で切れたが、最終処分場が決まらないので、貸した側は何とかしてくれと怒っている状況。県南の白石市にある浄水場では、550 トンの汚泥が保管されている。3. 11 のときの汚泥は、横浜市でも潜在的には問題になっている。処分施設についてのイメージは、資料 5 として

付けた環境省のパフレットにあるように、コンクリートで固めて蓋をするというもの。

宮城県としては、環境省が出している県内処理の原則に基づき、他県に出さない、他県からも受け入れないという方針で、県内の 35 市町村長と合意した。2013 年から、環境省と県、市町村長が顔を合わせる「市町村長会議」を 5 回開催し、処分場を県内に 1 箇所つくるということと、候補地の選定手法については合意がなされている。今年の 1 月 20 日に行われた 5 回目の市町村長会議で、3 つの国有林が候補地になった。候補地の 3 首長および住民は反対を表明しており、各地で集会などが開かれている。候補地の詳細調査や、候補地自治体と環境省との話し合いなどもできていない。環境省の方針としては、来年 3 月いっぱいまでには決定し、搬入もしたい。そのためには 9 月までに合意形成が必要だが、難航中。

先ほどの金井先生のインセンティブだが、環境省としてはお金しかないということで、1 県当たり 10 億円、5 県に合計で 50 億円の補助金を出す。奥羽山脈のふもとで過疎的などころが候補地になっているので、道路整備や集会場の建設などにお金を使うと言っている。選定手順としては 3 つの条件が示されており、これはそれなりにリーズナブルではないかと思う。①自然災害を避ける、自然環境を保全すべき地域を避ける、史跡・名勝・天然記念物等の保護地域を避ける。②年間 50 万人以上の来訪客数がある観光地が立地する自治体は避ける。これら 2 つの条件とあわせて、処分場の立地のために 2.5 ヘクタール必要だということで、17 の候補地が見つかった。そこから③生活空間との近接状況、水源からの距離、自然度、つまりどのくらい自然があるかどうかという観点から適正評価を行って、候補地を絞り込んだ。その結果、最も適性が高いとして、栗原市の深山嶽、加美町の田代岳、大和町の下原の 3 つが選ばれた。

候補地からは反論が出ている。栗原市では、2008 年の岩手・宮城内陸地震の際、周囲で崩落が起きた。栗駒山という火山の近くでもある。また鬼首、鳴子温泉などが近いところでもあるので、不適だと主張している。加美町には、やくらいというリゾート施設があるため、不適であると主張している。それから、ここは米どころだが、原発事故以来、非常に風評被害を被っている。大和町は自衛隊の王城寺原演習場や産廃最終処分場など、これまで様々な迷惑施設を引き受けてきたと主張している。また、演習場があることから誤射の危険性もあるということで、反対している。

市町村長会議や反対住民には、発生者責任・原因者負担という考え方であれば、これは福島第一原発に由来しているのだから、福島県に持って行くべきだという議論がある。村井知事としては、震災がれきは広域処理で他県にお世話になったので、指定廃棄物は自県内で処理すべきだという立場。震災がれきの処理は今年の 3 月末に予定通り完了しており、広域処理ということで色々と反発もあったが、震災復興が遅れていると言われているなかでは、比較的うまくいっているという事情がある。他方、福島県知事は福島県内への搬入は認められないということで、県内にまとめて搬入することについて強く反発している。双葉町などで中間貯蔵施設の問題があり、そうしたことをきっかけとして「最終処分場」

になることへの懸念が持たれている。そもそも 2012 年の秋に、茨城県の場合には最も福島県に近い県北の高萩市の国有地に、栃木県でも福島県に近い矢板市につくるということで、国が候補地を一方的に決定して、地元の市長・住民らの反対にあって撤回を余儀なくされている。その後、宮城県のような市町村長会議方式による合意形成に方針を転換したが、茨城・群馬・千葉県では、選定方法も決まっていない。栃木県は市町村長会議で 3 つの基準による選定に合意したうえで、国が候補地を 1 箇所絞り込むという形式でやっている。

以上が、ファクトについての簡略な説明である。これをもとに考察してみると、典型的な NIMBY 的状况になっている。必ずしも県内に 1 箇所である必要はなく、複数であってもよいが、どこかが引き受けてくれれば問題は解決する。どこも引き受け手がないために、いつまでも問題状況が続いている。震災がれきは目の前にあったので、処理の必要性・緊急性が可視的だった。福島県に行くと、黒いビニール袋に入ったものが並んでいるので指定廃棄物も可視的だが、宮城県内ではそうでない。一般県民は当事者意識を持っていない。市町村も一般の県民も、おそらく茨城県・栃木県・群馬県・千葉県もそうだと思うが、自分たちは福島原発事故の被害地域であるという意識がある。直接的に、ホットスポットとなって汚染度が高くなったところもあるし、風評被害のようなことも含めて、そうである。栗原市は、2011 年 12 月 19 日に発表された除染対象地域。高萩市、矢板市などもそう。そうなってくると、自県内であるので受益圏と受苦圏の分離度は相対的に低いが、それでも合意は困難。自県内で発生したものであるが、なぜそれをわが町に搬入するのかを、説得することは難しい。

国への強い不信もある。一旦引き受けると、その周辺に色んなものが次々と誘致されるのではないかという危惧がある。また 12 都県で発生しているので、5 県を先行させると、7 都県で難航した場合に、それが搬入されて来るのではないかという潜在的危惧もあるのではないか。それから、放射性廃棄物の安全な管理ができるのかということへの不安。さらに、産廃処分場問題などでかなりの市町村が苦勞しているのも、そういう問題への不信感が一種の履歴効果を持っている面もある。

福島県内への搬入が倫理的・道義的に許されるかべきかについて、個人的には許されないと思っている。他方、宮城県では、福島原発事故で迷惑を被ったという被害者意識がある。福島ではなくて東京電力が悪いわけだが、住民感情としてある。合意形成の場としては現在、市町村長会議しかない。舩橋先生の問題提起は興味深いけど、県内処理と市町村長会議ということで県内に 1 箇所を選ぶということでも、合意形成の見通しはついていないというのが現状である。

○大変興味深い。こういう 5 県の状況を見据えたうえで、長谷川先生としては、どういう方向性がありうるということについて、テナティブで結構なので、アイデアがあればお話しいただきたい。市町村長会議の議決方式は、知事会同様、全会一致なのではないか。そうすると、どうしても当事者の自治体が反対することにより、議決ができず、デッドロ

ックに陥るといふ危険性がある。したがって、市町村長会議で議論を尽くすが、最終的な決断は政治的なところ、国政でやらざるをえないのではないか。この点については、金井先生からご批判を受けるかもしれない。私自身としては、様々なかたちで熟議的なものを進めるのは重要だと思っている。ただ、どうしても反対する人がいる場合に、そこに賛成を強いるようなかたちで議論を進めていくことは、異論に対して抑圧的になってしまう。そこで最終的には、少数者ないし引き受ける自治体が反対意見を留保しつつ、しかし全国民の利害や政治的な決定から、自分たちは反対したのだけれども仕方なく引き受けるとした方が、当事者にとっても納得がしやすいのではないか。前回の報告書をつくる際には熟議民主主義や NIMBY 問題について船橋先生と議論になったが、私は合意形成を進めるなかでも政治的決断というものが最終的には重要だと思っている。実効力ある決定をどう作成するかについて、船橋先生からもお聞かせいただきたい。

○大変難しい問題である。ただ各候補地の首長は、詳細調査に入ることまでは否定していない。したがって私の個人的意見としては、詳細調査をして、比較的条件がベターで、そこにつくるのが相対的に合理的だということにご理解いただく。その際、県内処分に限るのであって、県外からは搬入しないということで、理解をしていただくしかないのだと思う。緊急性・必要性については、みんなが納得している。福島に持って行くのは倫理的に許されないという立場をとると、県内のどこかにつくるしかない。そうすると、3つの条件から総合的に考えて、比較的ましなところにつくるしかないのではないか。

○完全な回答はないが、私からもコメントしたい。まず環境省のやり方として、3つの条件の選定基準が示されているが、これを選定する人や場はどうなっているのか。住民参加、地域参加はあるのか。そこが疑問である。環境省がイニシアチブを取ってやったということだが、国が出てやったことが本当によかったのか。技術的にはオーバースペックではないかという評価も出てくるであろう。オーバースペック的なものをいくらやっても納得できない。最後の選定手続きが賢いやり方だったのか、かなり疑問に思っている。それが一つ。

もう一つ、やや違った視点から言うと、私は最後の手続きでは住民投票による諾否を取るべきという立場。それがなくては駄目であろうと考える。過半数の住民の賛成があれば、合意形成の手順としては説得性があるのではないか。ただ、いきなりそこに行くのではなくて、この問題を考えるにあたっては、単一主体性の成立が重要になる。ある事柄の受益面と受苦面を引き受けるのが一つの主体であること。卑近な例で言えば、個人の住宅を建てる時に、客間もあればトイレもある。個人が空間の使い方を合理的に決めていくなかでは、受益なり責任を単一主体がすべて引き受けている。おそらく社会的にもそれとパラレルなことがある。まだ非常に荒っぽい言い方ではあるが、ある町のなかに処分場をつくるというときに、その町全体で単一主体性が成立しているかどうか。誰にとっても必要で

あり、メリットがあるという受け止め方が可能になっているかどうか。空間全体に単一主体が管理しているという意識があれば、受け入れの可能性はある。こういう論点を展開して掘り下げてみたい。受益圏と受苦圏が離れていれば離れているほど、単一主体性は成立しにくくなる。重なってくると、成立に接近してくる。相対的なものである。推進側は国民全体の問題として考えて欲しいという言い方をする。それはある種の単一主体性の地ならし的な説得論だと思う。単一主体性を成立させるためにどういう条件が必要であるかは、もう少し考えなければならないが、受益圏と受苦圏の近接は重要な条件である。

○そういう意味では、宮城県知事にとっては、県は一体なのであって県内の最適な地域につくれるはずだと考えている。県知事は単一主体論をとっている。それはしかし、各市町村長にとってはリアリティがない。自分の市町村は単一主体だが、240万の宮城県民全体のことを考えて、どうしてうちの町がそれを提供しなくてはならないのかということを説得できないので、今の単一主体論は実質的には機能しないと思う。

○実質的に機能しないかどうか、もう少し慎重に考えたい。現状はおっしゃる通りだが、理論的切り口として、そのコンセプトを導入することによって、もう少し微妙なところの解明が可能になるのではないか。

○決断しなければならないという政治の話があった。そもそもこれは環境省がやるもので、宮城県知事でさえ単一の主体でないと行ってしまえた。にもかかわらずこれを馬鹿正直にやったら、うまくいかなかったと。単一の主体がない。宮城県がそうかと思ったら、実はそうではないと。自区内処理の話と絡むが、どんな線を引きても単一主体ではないし、あるいは単一主体でありうるということで、何とでも線は引ける。この問題は市町村レベルが単一主体で、市町村長がOKを言えば解決するが、通常はそれさえももめる。市町村長が結託して僻地に押し付けて、そこの住民が暴れる。もっと言えば、そこの住民の自治会長あたりを籠絡して、金をばらまいて納得させても、一部の人はいもめる。どんどんミクロのところまで行く。単一主体の成立要件はおっしゃる通りだが、単一主体は不成立である。すべてのレベルで合意しないと前進しないために、お金をばらまくことになる。今田先生が提示されたように、インセンティブは結局お金の問題なのだろうと、色々なレベルにばらまいていくことになると、オーバースペックになるし無駄にもなる。

熟議を成り立たせるための条件、プロパティがないと、熟議は建前になってしまう。個人レベルまで含めて、単一主体というのは色々ありえて、そこを全部論破していくしかないということだとすると、非常にハードルは高い。高コストになる。そうすると、やる側はそこまで苦労なくともいいと放置して、先送りになる。しかし、この案件は先送りすると何の問題があるのかということでは、最初に個人の農地でババを引いてしまった正直者をどういうふうに救済するのか、ということ考えた方がよっぽどいいのではないか。

このやり方で行けばどうせお金をばらまくことになるので、この農家の人にばらまいた方が論理的にはよっぽどいいはず。持って行く場が決まらないときに、じゃあ決断してしまえという話になるか、そうではなく、みんなにお金をばらまいていくしかないという話になるのであれば、この農地や白石市の浄水場にお金を払った方がよい。なぜそうならないのか。これは不思議な話。もっとも処分問題はババ抜きと同じで、引いたのは馬鹿だという議論と、引いたのは立派な人だという議論が交錯しており、そのところをどう考えるのか。反対運動のロジックは、一旦引き受けたら、中間だろうと短期だろうと暫定だろうと絶対居座るのだという経験的法則。経験的法則を知らない人は、騙されて引き受けてしまう。騙された人を馬鹿だと言うのか立派だと言うのかで考えは非常に変わってくるので、これは倫理的に難しい問題。ただ、自区内処理と言っても恣意的な線引きでしかないので、どんな線引きに対しても対応せざるをえない。ここの地区だと言われたら、市町村長がOKだとしても、何も保証されない。住民投票で多数を取っても一緒。浪江・小高に押し付けるということを浪江地区が賛成したからと言って、小高地区も賛成したことにはならない。市町村レベルでやっても駄目なので、高コストになるのは不可避。それは当然であり、引き受けなければならない。

○放射性廃棄物であれば、高レベルであろうと低レベルであろうと、住民の反対はお決まりになっている印象を受けた。指定廃棄物は何年で自然の状態に戻るのか。

○1 キログラム当たり 8000 ベクレル以下の濃度に戻れば、普通のゴミに混ぜて処理できる。現時点の濃度によっても違う。たとえば埼玉県は、指定廃棄物を全然指定していない。いずれ濃度が下がって行けば処理できるようになるので、今は下手に騒がないで、浄水場で汚泥を保管しておいて、誰にも何も言わないようにしておく。濃度が下がったら一般廃棄物と混ぜて処理するという作戦をとっている。

○放射性セシウムの濃度はバラバラなのか。一定の濃度のものは同じところにまとめるといふことにはなっていないのか。

○なっていない。稲わらなのか浄水場の汚泥なのか、起源によってベクレルが違う。

○そこまでは住民に説明していないということか。高レベルでないとしても、どのぐらいの濃度であるのかわからない状態であれば、誰も引き受けない。最低限のこと。知事と市町村長の話し合いにおいて、県内にある廃棄物だから処理しなければならない、というはじめの一步が間違っただのではないか。どういう方針で住民に理解を求めるかということが第一のはずであるのに、どこなら安全なのかということから考え始めてしまった。

○私自身が放射性廃棄物問題を考える出発点になっているのは、アメリカの環境資源経済学者のアレン・クネーゼが、1974年に発表した「ファウスト的取引」という論文。原発利用に手を染めることは、それによる事故が完全にゼロだとしても、将来出てくる放射性廃棄物の処理の技術がないまま見切り発車することであり、将来世代への物凄く大きなリスクを覚悟のうえでやらなければならない決断なのだとの指摘を、頭に置いてきた。それがチェルノブイリや福島のことであって、いよいよ日本でも、放射性廃棄物をどこにどうするのだということについて、決断しなければ先に進めないところまで追いつめられている。

船橋先生のレポートの2ページ目では、負担の公平性の観点についてのご指摘、それから暫定保管の期間について、長すぎても無責任になるという指摘があった。また小澤先生からは、最終処分だと言っても広い意味で管理せざるをえないという話があった。十万年とか気の遠くなる期間で、国家や社会が続いているかわからない状態を射程においた選択・決定に、意味を持たせなければならない。小野先生がお話しされた、合意形成の前に社会的討論の積み上げが必要であり、そこで非常に重要な大原則についての合意がなければ次の段階に行けないという指摘にも賛成である。そのときに外せないのは、世代間の公平の観点ではないか。受益圏と受苦圏の難しい問題にはまり込んでしまっているわれわれが、その将来世代に対しては共通に、推進してきた側も、容認してきた側も、反対してきたが止められなかった側も、この問題を生み出した世代の責任において、合意をつくらざるをえないということについての、原則的な合意をつくらなければならない。したがって議論の柱建てのところに、世代間公平の観点を、より大きく入れるべきではないか。

○私が宮城県で見ていて面白いと思うのは、震災がれき処理の場合も、放射性物質のほかにも重金属が含まれている可能性、フロン、アスベストなど色々なことが危惧されていた。県内で5箇所ぐらい処理施設をつくり、それは民間の人が農地を貸した場合もあったが、今年の3月末までに全部更地にして戻された。リスクが非常に懸念されていたにもかかわらず、それが目の前にあったために「何とかしないと」ということで、緊急性と必要性が誰の目にもビジブルだった。それが決定的であった。指定廃棄物と違うところは、2年間なら2年間で砂状にしてしまって、防波堤や宅地化する際の土に混ぜるなどできた。その意味では、放射性廃棄物であることの厄介さが、処分地選定問題において非常にシャープに働いていることは確か。

○論点が豊富化してきているが、まだお二人のレポートが残っている。後半に移る前に、ここで5分間の休憩とする。

(3) 柴田副委員長からのレポート（資料6）に基づく討議

○それでは再開したい。柴田副委員長から願います。

○私からは論点整理として、これで十分かはわからないが、いくつか挙げた。考え方としては、小野先生からもあったが、I. 合意形成作業に移る前の作業が要るのではないかと。その条件が整わないと何をやってもダメではないか。これまでヒアリングをした結果、幌延、瑞浪で行われてきたことについて、住民は騙されたと言っている。騙すつもりで騙したのか、騙すつもりがなく騙したのかわからないが、そこを解消しなければ進まない。1. 少なくとも住民が騙されたと感じる方法は用いないことを、国が事業主体が明言することが必要。また、今となっては両地区を最終処分場としないことも明言する。

次に、2. 原子力の将来を明確にする。再生可能エネルギーがわが国の経済を支えるに十分な規模になれば、原子力エネルギーをやりたいという人はいなくなる。しかし、これがいつぐらいになるかということは、今の段階ではわからない。千年になるのか数百年になるのか五十年ぐらいになるのかわからないが、依存する期間を明らかにすることは、国が責任を持ってやるべきである。化石燃料をやっていると温暖化のことが避けられない。炭酸ガスの固定化をやれば、シェールガスや日本の近海にあるメタンハイドレードなどを燃やすという手もあるので、もしかしたら化石燃料を使ってもいいかもしれないが、そうでないとすれば、再生可能エネルギーへの切り替えがどの段階で可能になるかをビジョンとして示すことが、国の責任ではないか。そうすれば総量の確定はできる。

それから、3. 暫定保管に関する技術的検討結果を明らかにする。技術的検討分科会でやっていることだが、期間によって安全性が異なり、地上でやるのか地下でやるのかによっても時間や、技術的安全性の確度が変わってくるかもしれない。暫定保管の期間中は管理を続けるということになるので、問題点としてはっきりしない部分があれば、暫定保管期間中に不安を解消するような研究を進めるなり、中身を抜けるようにしておいて、実際に測定をして状態を見て検証をする。そういうことをして、人工バリアについての安全性を確認して、国民の理解を得る。

プライオリティは低いかもしれないが、4. 低レベル放射性廃棄物の処分の考え方も検討の必要がある。今まで青森県でやってきたということで、将来的に必要な処分場の規模を想定して、青森で続けるのか、他所で新たにつくるのかを検討しておくべきだろう。

5. 高レベル放射性廃棄物の処分地は安全性の科学的見地から決定することを明言する。今までは科学的見地であるよりも、手を挙げる方式。瑞浪などの話を聞くと、地元の政治家を取り込んで、住民の意向と無関係にやろうとしてきた。そうしたやり方はとらないということを、きちんと言う。

6. 暫定保管中に行うべき施策を示す。1) 地層の安定性に関する研究開発、2) 人工バリアの健全性の確認と維持方法の研究、3) 天然バリアの健全性の確認法の研究、4) 回収可能性に関する研究、5) 最終処分場における地域振興のあり方に関する研究、6) 長寿命核種の短寿命化の研究、7) 合意形成のための試行的議論と本格的議論を行うこと、など。これらを行うことによって、将来的見通しができてくるということを示す。国、動燃、NUMO

などがやってきたことにより損なわれてきた信頼感を回復させる。そのうえで合意形成に入っていく。

II. 合意形成の進め方については、色々な段階で色々な議論をしていかなければならない。それぞれのところで、反対側・推進側でない第三者が入って、議論をリードする必要がある。したがって、1. 各段階において必要な議論の場を検討する。2. 合意形成を議論する場の条件を確定する。どういうステークホルダーが入ってくればよいか、第三者が議論を管理するためのコーディネーターの条件などをはっきりさせる。そういう条件が整った段階で、3. あるテーマに限って合意形成の議論を進める。そこで問題があれば、また改良していくということで、試行的にだんだんと進めていく。そういう方法しかないのではないか。合意形成に移る前の段階で、何が合意形成に進むための条件なのかを明らかにすることが大事。

○全く賛成。うまくいかないのは、合意形成に行く前の状況がゆがんでしまっているから。信頼性の問題が一番ポイントになる。この場で2度、幌延と瑞浪の参考人から聴取をしたが、最初から当局に不信感があって、何を聞いても、国は駄目だと。この状態では合意形成は難しい。信頼感を持てるためのアクションは何か。これは大変で、聞いても向こうもわからないだろう。わかったらすでにやられているだろうから。難しいが考えたい。

○賛成できるが、I-2の原子力エネルギーの将来を明確にするという点について、私は悲観的。できるのであればやっている。再生可能エネルギーを十分な規模にするために何をやるのか、いつになったら見通しがつくのか、現時点で予測するのは誰にもできない。原子力への依存をなくすための条件、時間、予算を明らかにすることができればよいが、この場では、それができないことを前提にしたうえで、議論を前進させるために何ができるかを話し合わなければならないのではないか。

このために重要なのが総量管理の問題。金井先生の発言を聞いて考えるところがあったが、総量管理という考え方自体、前委員会での妥協の産物である。前委員会では、20年なり30年なり、原子力発電をいつの時点でやめるということをはっきりさせるべきだ、という意見もあったと記憶している。私は、それを条件とすることには反対をした。そういう条件を付けると、おそらく推進側はそれを受け入れない。一方の側が受け入れない条件を付けることは、方針の実現可能性を大きく損なうものになってしまうので、すべきでない。相乗りできるところで、もう増やさないということではなく、増分のコントロールという言い方になった。そこから、柴田先生が言われるように原発の将来が明らかになってきたら、総量については増分の抑制というだけではないところに移行できるだろう。ただ、後段で言われたように、様々なレベルでの合意は暫定的な合意であり、世論の状況を見ながら試行的に議論をしていく、ステップでもって進んでいかざるをえない。そういう発想については賛成。

I-1についても付言しておく、騙されたと感じることについては、事実としてあったと思う。ただし、幌延で反対されていた方も、最終処分場にしないということをお墨付きにして、うちは絶対引き受けないので他のところでやればいい、ということは要求しないと仰っていた。お墨付きを与えることは、全体として適地を探すときに、特権的な地位を与えることになってしまう。先ほども述べた通り、最終処分の仕方も法律で決まっているという状況がほぼご破算になりつつある今の時点から、最善の方向に踏み出すべき。長期的なお墨付きを与えることは、かえって手を縛ることになるのではないかと危惧を覚える。

○おっしゃる通りと思うが、風力発電については、それを北海道でやろうとしても、送電線がないから運べない。今のところは、運ぼうと思ったら事業者がやれということになっている。だから伸びっこない。これまでは、たとえば原子力発電所から東京まで1本で運べばよいので、東京電力がやってきた。これは安い。しかし再生可能エネルギーのようなものをやろうと思ったら、広い範囲で現場からの送電線を集める必要があり、そのところを事業者負担にしているのは絶対に進まない。それをやったから一挙に広がっていくのかはわからないが、少なくともそういうところを解決しないと再生可能エネルギーは広がっていかない。それを進めたうえで、やはり原子力や化石燃料が必要だということになるならよいが、今は国がやらずに事業者任せで、そこまでも行っていない。

それから幌延・瑞浪については、動燃も騙すつもりではなく、トイレなきマンションと言われているなかで、何とかトイレをつくらうとしてがんばったということだと思う。だが、あとから調べてみると最初の工程通りに進んでいて、その工程は出さずに、最初は研究施設からつくるといようなことになっていた。今後はそうしたやり方はしないということと言わないと、話し合いにはならないのではないかと。ただ、そのやり方は他でもありうるかもしれないので、固執するつもりはない。

○関連する情報の提供をいくつかしたい。瑞浪のことについては、兼松さんに来ていただいて議論をした。その場とは別に、昨年9月の下旬に名古屋の講演会で私が講師の一人を務めた際に、会場の兼松さんから、そこまで考えてくれているのかと思うような発言があった。総量管理・暫定保管という方針があるなら、各電力圏域内で暫定保管施設をつくることには賛成だと、彼女は明言した。市民団体の良識を過小評価しない方がいい。

もう一つ、われわれの分科会と同時並行的に、大西会長を委員長とする原子力の将来像を考える委員会が行われている。つい一週間ほど前に、東大の瀬川さんと名古屋大学の丸山先生が来て、再生可能エネルギーの将来の可能性についての詳細なレポートをしてくれた。瀬川さんのレポートによると、原子力の短期の代替電源は火力で足りている。事実、原発の稼働がゼロでも、どこにも停電は起こっていない。次に出てくるのは温暖化問題に対する責任や、経済性の問題。温暖化に伴うリスクについては、原発をやり続けることのリスクとの相互評価の問題になってくる。また、火力発電による緊急代替を再生可能エネ

ルギーがさらに代替していく能力についても、いろんなシミュレーションがある。もし必要であれば、そのレポートをこちらの参考資料としてもよい。当分科会の直接のテーマではないが、間接的に重要な事実認識として。

それから I-1 の論点について、柴田さんのおっしゃる意味はわかるものの、この分科会でそこまで踏み込むべきかについて、私は慎重である。その意味では、小野委員の意見は一理あると思う。

それでは、続けて小野委員からのレポートをお願いする。

(4) 小野委員からのレポート（資料 7）に基づく討議

○私の主要な提起は、舩橋先生のところでは述べたように、立ちすくんでいて実質的な議論が始まらない状況をどう理解するか、どう脱却するかということについて、私なりの仮説と処方箋を示すもの。議論の当事者間での相互不信、信頼感の欠如があって、議論が行き詰っている。原発批判派の議論の構図は利害対立であって、ゼロ・サム的になっている。それに対して推進派はみんなが利益を得られるとして、利害の差異は経済的に補完できると言っている。あとは「安全」言説で調整できると考えている。率直に言って、議論がかみ合っていない。この背景として、国民内の意見分布についての認識にかなり大きなずれがあるのではないかと思う。この間の参考人からのヒアリングでイメージが得られたところであるが、原発批判派は、世論は批判の方に傾いているのであり、しかもさらに原発即時廃止の方へ動かせると思っている。賛成派は少数であり、科学的認識において誤っていると思っている。逆に推進派は、世論の全体としては賛成が多いと考えていて、さらに原発輸出など推進の方向へ動かせると思っている。反対派は少数であり、科学的認識において誤っていると思っている。互いに間違った認識を持っていると思っている相手に対しては、正しい知識を与えるか、切り捨てるかということになる。廃棄物の処分方針についても、一方では原発廃止を決めてから議論したいという発言があり、他方で方針が法律で決まっているのだから議論は必要ないという考えがある。問題認識の前提として、世論の配置状況についてのイメージが食い違っている。

私自身は、世論の動向はだいたい正規分布になっていると思う。反対派も賛成派もそれなりの根拠と信念を持っていると感じる。しかしお互いが両極であって、国民世論のなかで多数を占めているとは思えない。状況を解きほぐしていくためには、両極であると自覚してもらったうえで、合意できる方針を見つけてもらうことが必要。それが何かは決まっていないが、学会会議としては、総量規制と暫定保管という方針のうえで社会的合意形成へ向かうということになる。自分自身が誤っているとか自己批判していただく必要はない。今のところ多数派でないという認識をしてもらう。国民の多数派に対応しながら、自分たちの意見も取り入れつつ、相手側の意見も取り入れつつ、妥協可能な対策をつくり上げるべく努力していただく。そういう討論を推進するべく、学会会議としてプッシュしたい。

前回、名古屋大学法学部生の意識調査を紹介した。これについては、原発から遠いところだからこういう意見なのではないかということを言われた。それはごもっともと思うが、原発に遠いところに大都市部はある。全国的な意識調査をやったらこういう結果になるということについて危機感が少ない。原発をもう少し続けてもいいのではないかという意見になっていることは間違いない。背景としての認識が違っているわけなので、双方が納得できる世論調査を大規模に実施しながら、現時点での意見分布を明らかにする努力が必要。どちらかの立場の人がやれば、それはバイアスがかかっているのではないかと必ず言われる。

それを前提とした協議において、双方の当事者能力を形成する。これは舩橋先生が言われた単一主体性ということにつながるかもしれない。ここで当事者能力と言うのは、自分の立場を主張しつつ、それだけでは国民の全体的合意を勝ち取れないということを実感し、相手方と共有可能な対策を模索する能力である。そのために、共同利益を明確化する。処分の必要性や緊急性。そして、そこに向けたプロセスの自覚的構築。この自覚的構築に行くためには、ゼロ段階のところでも相当時間をかける必要がある。これまでの参考人のヒアリングでも、エネ庁の方は総量規制ということが議題には上がったけれども合意には至らなかったと言われていて、市民団体側では、ボタンの掛け違いではないかという指摘に対して、相手方が全然意見を聞いてくれなかったということと言われていて、相互不信がある。こういう状況を解きほぐして、相手側にも一定の合理性があるということを実感してもらい、合意・妥協できる方針のための議論をプッシュしていく。私の専門ではないが、民事訴訟では、当事者間の合意が難しいときに、中立の第三者が調停人ないしファシリテーターとして登場する必要がある。それは、どちらかのポジションに加担した人では難しい。中立的な調停人としては学会会議の委員会など、政治的な色のついていない主体が議論の場を組織して、互いの不信を解消して歩み寄れるための議論を進めていくことが重要。

○世論調査でどういうデータが出ているかという事実認識について、情報提供をしたい。先般、私が入っている原子力市民委員会が報告書をまとめており、その終章ではNHKと朝日新聞の世論調査について、2011年から4年間に公表されている代表的なものを引用している。そのデータによれば、直近の朝日の3月の世論調査では、原発の継続は14%、即時でなくても止めていこうというのが77%だった。これは4年間で最も高い比率。2011年のNHKの調査ではもっと低く、70%。これは客観的データなのでご検討されたい。ただ、この手の世論調査は、質問項目の変更によって印象のかなり違う結果が出てしまうのは確か。それでも世論の大勢は原発を止めようという立場にあるというのが、私の認識。

○政治学の決定メカニズム論で、A、B、Cの選好が循環したときはどうすればよいか。選好が3分の1ずつであるときに、決定を逐次的に、時系列に並べてAかノンAかでやると、Aが落ちる。そこでBかCかをやる。BかノンBかで言うとBが先に落ちる。まさに質問

の立て方によって変わる。原発推進賛成か、そうではなく最終的に廃止することに賛成かと聞いたときに、継続の方が少数派になるのは、そこを争点にしているから。逆に即時廃止にするかそうでないかとすると、これもおそらく少数派になる。どのくらいのタイムテーブルまで許容しているかは、かなり意見分布があるという印象。

○NHKのデータ4回分は私も本で引用した。普通は1年目に原発をやめた方がいいとガクッと変わり、3年ぐらいで元に戻るが、NHKのものはほとんど安定して変わらない。6割ぐらいの水準を保っている。4回しかやっていないので、もう1、2回やってくれば、定常状態になっているかどうかわかる。朝日はRDD方式の電話調査であり、自宅にいる人にしかかからないので、お年寄りが多くなって相対的に高くなっていると思う。今回の福島原発事故で、原発安全神話はほぼ崩れた。あってもいいという人が6割を占める元の状態には戻らないという仮説を持っている。その後、世論調査のデータはあまりない。

○小野先生は、世論調査なるものは、両派がそれぞれ都合よく動員しているデータであるという政治学的な立場。それに対して両先生は、単一の世論調査がありうるという一種の科学的立場。私自身は政治学的立場であるという意味で小野先生に近いが、その点の議論は深めていく必要がある。

小野先生のモデルで一番うかがいたいのは、紛争当事者を確定して三者構成で合意形成を図っていくというのは、法的な紛争処理でも労使関係でも使われる基本的やり方だと思うが、問題は原発の推進派と批判派がそれぞれ二大陣営として成立しているかどうか。確かにドイツではそうだったかもしれないが、日本では推進派という全国一律の軍団に対して、批判派は各地でゲリラ戦があるだけで、二大陣営化していない。一強多弱状態ではないのか。二大陣営という社会的現実があるのか。あえて言えば、批判派は陣営に育て上げていかなければ当事者能力がない。うちのところに来なければいいやと思っただけは陣営にならないので難しいと思うが、その点の認識はいかがか。ドイツは、みんなテーブルに集まってやるという非常にコーポラティブな意思決定。日本では幌延や瑞浪など各地にあって、ネットワークで意見交換はしているけれども、全体として中央レベルで議論をして対抗していくというかたちにはなっていない。小野先生は批判派なら批判派陣営というかたちで、中央レベルでフォーラム的なものをつくることまで含んでいると思うが、それは大変ではないか。私はどちらかというと、ゲリラ戦を一つ一つクリアしていくしか合意形成はないのではないかという立場。グラムシ的と言われるかもしれない。そのあたりの感触をうかがいたい。

○私自身、かつては現代ドイツ政治を専門にしている、そのなかでも緑の党に関心を持っていた。したがって、緑の党のように反対派が一つに結集してくれれば、政治的な構図としてわかりやすいという思いはある。反対派も単なる情報交換のネットワークだけでなく、

集団的な主体形成をしようという動きはこの間も報道されているので、可能性はある。ただ私の議論では、明確に批判側の統一団体ができなくても、募集をすれば色んな立場から意見は出てくる。反対派の内部にも濃淡はあると思うが、外側から見て懐疑派・批判派が一定程度存在していることは確か。分散的な議論の状況を可視化するようなメカニズムをつくることを通じて、議論のやり方を整理する方法を考えたいというのが私の立場。

○その場合、高レベル放射性廃棄物というトピックに即した議論なのか、原子力政策なりエネルギー政策全体についての議論になるのか。

○それは選択の問題だが、委員会としては放射性廃棄物の問題に絞らなければならない。ただし、こちらの側で絞ったとしても、それは結局原発をどうするかの問題と密接に関わってくるという批判は必ず出てくるだろうから、入り口を絞っても、最終的には原発のあり方そのものをめぐる議論になっていかざるをえない。

○柴田先生の問題提起と小野先生の問題提起は、非常に似たところがある。合意可能な部分とは何なのかということをはっきりと明らかにして、それをなるべく拡大する方向にやっていくべきということ。それは理論的にはおっしゃる通りだが、具体的に政治過程のレベルで考えるとどうか。高レベル放射性廃棄物に絞ると、その問題を先送りにすべきでないということと、海外で処理するとか、海にとか、宇宙にとか、ということは否定すべきであって、暫定保管であれ最終処分であれ、国内のどこかで処理すべきであるという、この2点については相当範囲の人が合意できている。その意味では、スタート地点はこの2つ。では、そこから、あとどのぐらい合意ができるか。原子力発電をどう位置付けるかについては色々な意見があるとしても、やたらとは増やせないのが、エネルギーの効率的利用が重要になるということ、ここまでも合意できる。それから、仮に原子力発電所を少しずつ増やせるとしても、向こう10年ぐらいは火力発電所に頼るしかないということも合意できる。そうすると、この4つ以外に合意できることが果たしてどのぐらいあるのか。これ以上は一種の神々の闘争、信仰告白にならないか。そうならない合意が、あとどれぐらい可能なのか、政治学者である小野先生にうかがいたい。私が今日示した宮城県の指定廃棄物の事例は、県内ですら、しかもその必要性が認識されていても、難しいということだった。

○私自身は前委員会で、言ってみれば信条告白した。放射性廃棄物については高レベルも低レベルも含めて、なるべく早期に最終処分方針についての国民的合意を獲得して、われわれの世代のうちに道筋をつけたい。それが今の時点ではできていない。私は、議論の土俵をつくってディスカッションを続けていって、最終的に政治的決断をしてもらえば、方針の確定と実行は30年ぐらいのスパンで可能と考える。議論を進めることで合意の領域が拡大できることについては確信を持っているし、やらなければならない。

ただし最終的に決定を担保するためには、政治的決断に行かざるをえない。紛争処理メカニズムで言えば、政治的意思決定と司法的紛争処理は同型的。私が決断を強調することに対して、金井先生は疑問を持っているのであろうと受け止めている。しかし裁判も決断ということでは同じ。当事者同士は自分の主張ししない。最終的に裁判官が決断をする。上告があるとしても、最終的な判断は履行される。将来変更されるにしても、とりあえずそれは受け入れられる。全員一致を勝ち取ることはおそらくできないので、できる限り議論を煮詰めたうえで、その状況を反映しながら、最終的に政治に決断してもらう。その前提条件として、どうかたちで議論を進めるかは選択の問題。放射性廃棄物の処理方針はできる限り今の時点で決める、国外には持ち出さないなど、いくつかの前提条件で枠をはめたうえで、それを踏まえた議論であれば受け付けるということによって、合意を見出すことは可能だと政治学者として思っているし、それを進めるために最大限貢献したい。

○それぞれの当事者に自分たちが多数ではなく、両極にいるとの認識を持ってもらったうえで合意可能な方針を模索するというイメージは、前委員会で小野先生からお示しいただいた認識共同体のイメージ、ある種の認識を共有しないものは排除するという問題点を、今回は別のかたちで示していただいたものと感じている。私は憲法、公法の専門家なので民事調停の具体的なプロセスについてはイメージできない。仮に、裁判の場でやり合ってきたのだけれども、最後の最後のところでお互いに和解や調停で折り合うしかないという場合を念頭に置くとすれば、イメージできるのは戦後補償の事例。秋田の花岡鉦山でかつて中国人がひどい目にあった。これについては鹿島と中国人の被害者の間で裁判が続いてきたが、最後に和解した。これを念頭に置いて、かたや責任がある、かたや責任がないという、最初はかなり隔たっていた主張を、裁判の議論を通じてかなりのところまで接近させて、最後は和解に持ち込むというイメージで捉えれば、なんとなく理解できる。

ただそのときには、かなり厳しい対立とその法的表現をつぶしていく過程が必要になる。たとえば長谷川先生からあったように、原因者負担を持ち出して福島に持って行けというような我田引水・牽強付会の主張はつぶしていったうえで、法的な原則については共有してくというプロセスが必要なのではないか。これを政治的なプロセスであると同時に、何か法的なプロセスとしても表現できないか。先ほど、語り継ぐべき法原理として何か立てられないかという話を私が出したのは、同じようなことを法の世界から示させてもらったように感じている。ただし、その際に重要なのは、共有できる原理にしようとして抽象化するほど、我田引水による悪用が可能になるという弊害がある。どうやったらその点を防ぎながら共有できる法原理を獲得していけるのかという点は、悩ましいが追求しなければならない。

○おっしゃる通りで、私がそういう調停のプロセスで想定しているのは、たとえばカンボジアにおけるポル・ポト派に対する国際法廷。すでに人が殺されてしまって、被害者がい

る。だからと言って加担した人を全部殺せということでは、またルサンチマンが出てくる。したがって、自らの意見や物語を語ることによるカタルシスを体験させながら、お互いの厳しい意見を出しつつ、議論するなかで相互理解や寛容の精神を形成し、最終的には赦しを得る。責任者は処罰するが、チリのピノチェト派による人民弾圧など、そういう経験は国際的にいくつかある。和解、調停、合意のプロセスのモデルはいろいろありうる。必ずしも裁判所での調停だけをイメージしなくてもよいのではないか。

○和解に持ち込む場合、両当事者の合意に基づく。判決というのは白黒つけるもの。この問題はそういうプロセスではないということかと思う。

○論点の幅が広がってきた。今日の議論を踏まえて、今後の進め方について協議したい。つまり当初のミッションとして予定されていた親委員会への報告以上に、もう一步踏み込んで、社会的な討論の場をどう設定するかということについて、学術会議が何か一役買うことを真剣に考えたらどうかという議論にまでなっている。この点をどういう扱いにするか。おそらく通常の分科会活動の地平を超えることになってくる。そういう提言はありうるが、それを学術会議がやるのか、何らかのかたちでしかるべき場を設定しなければならないという提言になるのか。

個人としてのコメントをすると、長谷川さんから、合意できるぎりぎりのところではないかという 4 点について提示があった。たとえばカナダにおいては、この問題において優先すべき価値判断基準が何かというときに、安全性が最優先であるということについて合意形成ができた。手続き的なところでも、利害当事者の発言権の原則について合意形成ができた。長谷川さんが示した 4 点は合意形成の柱であるが、手続き的な規範原則や評価基準については、カナダの場合、かなり合意ができた。日本ではそれが詰められていない。議論する場がない。合意形成の幅はもっとあるのではないか。

それから、議論の場を設計するとき、当事者の代表能力を持つ人が参加しているかという問題がある。原子力推進の意見を持つ人と反対の意見を持つ人に出てきて議論してもらって、合意はできるかもしれないが、それが陣営の代表者に見合っているのかどうか。代表性・責任性があるかどうか、非常に重要。学術的シンポジウムとして議論する場合は代表性・責任性がなくてもいいが、社会的合意形成の場とするなら、出てくる代表者が後ろに陣営を背負っていて、その人の判断が陣営の判断にほとんど等置できるという前提がなくては、合意にならない。狭い場での合意はできても、社会的な合意にはならない。非常に複雑な問題である。

3 今後の進め方について

○運営の相談をしたい。5月29日の10時半から12時半に、技術的検討分科会が開催され

る。かなりメンバーシップも重なっているので、29日の12時半から14時半に次回の分科会を設定させてもらいたい。本日の議論の続きをする。今回は一個人として意見を出したが、次の段階では、当分科会として親委員会に提出する素案を座長の責任で用意する。それを改善するための議論をお願いしたい。手順、日程について、それでよろしいか。

○最終的に6月の幹事会に間に合うようにやるか。

○6月の幹事会は何日か。

○6月27日となる。報告であれば査読が入るので、5週間は見てもらう。6月は難しいかと思う。

○幹事会と親委員会との関係を確認したい。分科会としての報告は親委員会への提出ではなく、ダイレクトに幹事会に行くのか。

○親委員会の了解があれば、分科会から幹事会に直接も提出できる。

○技術的検討分科会の方も報告ができるので、2つ同時に出して審査してもらうのがよいのではないか。

○では、素案をなるべく早く作成し、委員には事前に送るようにして、出席・欠席に関わらずフィードバックをしてもらうようにする。29日には、それを踏まえた事実上のバージョン2を出すのがベターかと思う。複雑な問題であり、まとめるのには時間がかかる。今日の段階では全体のプログラムのものは示していないので、日程としては厳しい。

○スピーディーに行って7月の幹事会になる。素案ができれば、それを材料にして親委員会を開ける。ただ今期中に提言するのは難しいか。

○量があるご提言をされるようであれば難しいであろう。

○ここまでならギリギリできるという線で考えたい。29日は、報告の素案についての議論をできるだけ前に進める努力をする。その際の議論の熟し方にもよるが、報告の最終版を取りまとめるのに、もう一回は必要になるかもしれない。その回をできれば6月の前半に開いて、そこで最終的な報告を作成することを作業目標としたい。そういう方針でご協力をお願いしたい。

日程の調整をしたい。出席委員の都合によると、6月11日が最も参加可能者が多いよう

である。何時がよいか、本日の欠席委員にも確認のうえ、決定できるよう、事務局に手続きをお願いしたい。

以上