

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
暫定保管移管と社会的合意形成に関する分科会（第6回）
議事要旨

日 時： 平成26年5月29日（木）12：40～14：30
会 場： 日本学術会議 6-A（1）会議室
出席者： 船橋委員長、柴田副委員長、小澤幹事、今田委員、金井委員、長谷川委員、山地委員（以上、社会分科会）
河田委員、三枝委員（以上、技術分科会からのオブザーバー参加）
事務局： 盛田参事官、寿楽学術調査員、佐藤審議専門職
資 料： 資料1 第5回分科会議事要旨案
資料2 「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」（報告素案）
資料2-2 「高レベル放射性廃棄物問題への社会的対処の前進のために」（報告素案
一金井委員修正案）

1 議事要旨案の確認

○時間となったので始めたい。資料1は前回の議事要旨である。各委員には事前にお送りしているので、お気づきの点があればご指摘頂きたい。資料2が本日の議題となる報告素案である。これまで出た論点を私の方でまとめて、原稿として書き下ろした。これも事前にお送りしたところ、金井委員からコメントを頂いたので、コメント付きのものを資料2-2として加えている。以上が本日の資料である。議事要旨について修正の必要があれば、後からでも受け付けるが、いかがか。それでは、本日の時点では了承されたものとする。

2 報告素案の審議

(1) 報告素案の説明

○報告素案の審議に移りたい。私の方から趣旨を説明した後で、意見交換を行う。資料2では、名簿や参考資料などの形式的な部分は省いて、本文を中心に記述している。1が「はじめに」、2が「前期の日本学術会議の「回答」の意義と社会的反響」になっている。3の「対話と合意形成を促進する条件は何か」は、特に小野委員から提起された点で、今の日本では合意形成の場を設定すること自体が困難であり、その前の段階を考える必要がある

との意見を反映した部分である。4の「議論を前進させるために、必要な新しい論点」は、前回の私からのレポートを中心に、各委員からの議論を踏まえて構成した部分である。5の「取り組み体制と取り組み手順」は、多段階の意思決定のためのイメージを出したものである。6は「結び（または、提言）」である。

順を追って説明する。1の「はじめに」では、これまでの経緯を振り返り、本分科会の課題を整理している。そこにあるように、「暫定保管を実施するためには、その具体的実現に際して、社会的に重視すべき規範的な基準と政策判断基準、社会的に妥当な施設の数や配置の仕方、社会的な議論の進め方と合意形成手続き、取り組み態勢と担当組織のあり方等について審議し、学術的に合意できる暫定保管のありようを提示する必要がある」との設置趣旨に則って、報告をするということである。

2の「前期の日本学術会議の「回答」の意義と社会的反響」では、まず[1]で、「回答」の鍵になる考え方を確認している。

「回答」に対するさまざまな方面からの反響として、[2]では原子力推進諸主体の反応と評価を扱っている。原子力委員会は2012年11月に「今後の高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る取組について」と題する見解を公表しており、これは前期学術会議の「回答」に対する反応としての性格が強いものである。私の見るところでは、これは全体として「回答」を受容するわけでもなく、それに正面から反論しているわけでもない。暫定保管や総量管理について、良いとも悪いとも言わない。曖昧な評価をしている。その後、経済産業省資源エネルギー庁の総合資源エネルギー調査会に設置された、高レベル放射性廃棄物問題についてのワーキンググループで議論が行われており、そこでは暫定保管政策は採用せずに、従来の最終処分方式に多少の手直しをする方向で議論が進められている。

これに対して、[3]にある原発批判の市民団体側の評価を見ると、全体的に高い評価をしている。代表的には原子力資料情報室や原子力市民委員会の見解から、あるいは、これまで高レベル放射性廃棄物問題に取り組んできた岐阜県や北海道の市民運動団体からの参考人聴取によっても、そうした評価が受け取れる。市民団体側からの批判は、総量管理の考え方に「増分の抑制」が含まれている点に限られている。注目されるのは、こうした市民団体側の高い評価を、資源エネルギー庁側があまり分析・把握していない点である。したがって、合意に基づく対処に背を向けているのは、原子力推進の諸組織の側ではないかと思われる。

3の「対話と合意形成を促進する条件は何か」では、なぜ対話と合意形成が困難なのかを考える必要があるとして、その前提条件について、小野委員からの意見をもとに、改めて論点を整理している。まず[1]では、議論の場の設定の仕方に関する諸問題として、合意形成への歩みが始まるような条件に5点を挙げている。

①政策議題設定、課題意識の共有が必要である。

②参加者の包括性、すなわち議論の場に、多様な立場のステークホルダーの代弁者が、包括的に入っていることが重要である。何らかの重要な利害当事者集団の代弁者が政策形

成の場に入っていないと、狭い範囲のステークホルダーによる合意が形成されたとしても、そこから議論の場を移したときに、より広い範囲での社会的合意形成には発展しがたい。概して行政職員は、やかましい意見を言う人を政策形成の場に入れることを嫌がる。しかし、そこで排除してしまうと、より広い合意形成は難しくなる。政策案をつくる場合には、重要な利害当事者の代弁者に、包括的なかたちで極力入ってもらおうことが、そこでの合意を社会的合意形成につながりやすくするだろう。

③議論の前提枠組みを考えるべきである。社会的合意形成が可能になるためには、政策案の選択の幅についての合意が存在することが望ましい。すなわち、政策案を提案する際に、何を「変えられないもの」と考え、何を「変えてもよいもの」と考えるべきかについて、政策討論の場の参加者に判断が共有される必要がある。つまり、選択肢の限定のされ方の共有が必要であり、選択肢の幅が狭すぎる場合は、合意形成の妨げになる。この点で、これまでの原子力委員会や NUMO の取り組みの仕方は、マクロなエネルギー政策をどうするかということの見直しを、選択肢に含めてこなかったという欠陥がある。

④事実認識の共有が求められる。政策案の形成作業には、事実認識と価値判断の両方の要素が混在する。その際、事実認識の共有が存在することは、政策案の形成についても、合意形成の可能性を高めるように作用する。

⑤規範的原則の共有。価値判断問題や利害調整問題についての合意を形成するためには、その前提としての規範的原則や価値理念の共有が必要である。まず、抽象的で一般性の高いレベルで、それらについての共有を実現し、その上で、より具体的レベルでの規範的原則や価値判断についての共有・合意を段階的に探っていくべきである。この点で、これまでの高レベル放射性廃棄物問題への政策的取り組みにおいては、規範的原則の明確化と共有の努力が不足していたと言わざるを得ない。

以上 5 点は、話し合いの場をどう構成するかについての前提条件の整理である。このような前提条件の共有が欠如していると、合意形成を促進するような議論と決定の場を構成すること自体が困難になる。これまで合意形成が進まなかったのは、こうした前提条件の共有の欠如によるものではないか。

他に 3 つほど重要な論点を挙げた。[2]開かれた対話の場、すなわち包括性のある参加に基づいた政策案形成の場の設定が必要ではないか。合意形成を促進するような議論と決定の場の設定のためには、批判者を排除しないことが必要である。仮に、特定の立場の批判者を排除したような閉鎖的な政策案形成の場で、限られたステークホルダーの間で「最適」と思われる方針を出し、それについての合意が形成されたとしても、実行の段階では、より広い社会的場面での合意と決定に結び付くわけではない。なぜなら、閉鎖的な政策案形成の場から排除されていたステークホルダーも、社会的な議論と決定においては発言し、異論を提出しうるからである。

これまであまり行われていなかったこととして、[3]説得性のある規範的原則の探究が挙げられる。説得性のある規範的原則は、個々の実定法に従属するもの、あるいは、個々の

実定法に対して劣位に立つものではない。むしろ、個別の実定法そのものを基礎づけるような普遍性のある原理原則の発見と採用につとめるべきである。既存の個別の実定法を自明視して、それに依拠して、その都度の政策を推進するという地平では、この問題の解決は壁にぶつかるであろう。この点は、前回の小澤幹事からのご発言を、私なりに表現した部分である。

【4】事実認識および規範的原則について、共有すべき確認事項の候補を考えるべきである。いっぺんに最終的合意ができなくても、その前の段階で、準備的・前提的諸問題についての事実認識や規範的原則に関して、合意あるいは共有された確認が存在することは、好ましい前提条件である。確認と共有が可能であり、もし確認と共有がなされれば、最終的な合意形成に向けての前進が得られると考えられるのは、以下のような事項である。

まず、①高レベル放射性廃棄物に直接関連する事項である。国内のどこかで施設の建設が必要なこと。現在の世代が対処すべきであること、すなわち問題の解決は社会の共同利益にかなうとともに、現在の世代の共同責任であること。安全性という基準を最優先すべきこと。施設建設には当該地域住民や自治体の同意が必要であること。これらの原則的考え方について幅広い合意形成ができれば、議論は一步前進するのではないか。

次に、②高レベル放射性廃棄物問題に関係する周辺の事項である。エネルギーの効率的利用が必要なこと。エネルギー政策の長期的方向性。原子力政策と高レベル放射性廃棄物問題の関係の認識。これらは直接に高レベル放射性廃棄物に関係する事項ではないが、これらについての認識と意見の一致の存在は、高レベル放射性廃棄物問題の解決のために必要な認識と意見の一致を促進すると考えられる。

以上の①②に挙げた諸点について、共有された事実認識と、共有された規範的原則が豊富になればなるほど、高レベル放射性廃棄物についての問題解決への前進がなされるであろう。したがって、共有されている確認事項を段階的に増やしていくことが大切である。こういうアプローチがこれまで欠けていたのではないか。

4の「議論を前進させるために、必要な新しい論点」は、政策内在的な部分である。これまで述べたような考察を踏まえたうえで、総量管理、暫定保管、多段階の意思決定という大枠的な方向付けのもとに、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を検討することになる。暫定保管に関する技術的検討分科会の議論のなかでは、暫定保管施設の具体化について、①箇所数、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、といった論点が発見されている。これらの論点に関連付けて、社会的合意形成の視点から、重要と思われる4つの論点について整理を行う。

【1】施設の数と負担の公平の関係。合意形成の可能性というかたちで、暫定保管施設の箇所数の問題は非常に大切である。箇所数は施設建設に伴う負担の分配と密接にかかわり、それゆえ「公平／不公平」問題と深くかかわるからである。しかし、このことの重要性を、原子力の推進を担ってきた諸主体は、明確に自覚しているようには見えない。これまでの

最終処分施設建設の方針においては、1箇所の建設がほとんど自明の前提になっている。しかし、暫定保管施設の適切な箇所数については、独自の検討が必要である。かつての「東京ごみ戦争」は深刻な地域紛争だったが、そこで最終的な和解を成立させる鍵になったのは、「自区内処理原則」という規範的原則の共有であった。この考え方は説得力のあるものであり、これに正面から反対するステークホルダーはいなかった。以上のような視点を踏まえて、次のような選択肢の優劣を検討するべきである。

選択肢1として、全国に1箇所の暫定保管施設をつくる。選択肢2として、各電力会社圏域内に暫定保管施設をつくる。そのうち2-1として、既存の原発敷地内に暫定保管施設をつくる。2-2として、原発敷地に限定せず、各電力圏域内に適地を探ることが考えられる。2-2の根拠は、既存の原発が臨海部に立地しており、津波の危険性にさらされている場合があることへの考慮である。コストの増加や安全な管理の困難化などの理由で、箇所数を増やすことに対する疑問や否定的意見は当然ありうる。しかし、フィンランド（約550万人）やスウェーデン（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、日本の各電力会社圏域はそれに匹敵する以上の人口を抱えているのであるから、過剰に細分化された施設設置とは言えないのではないか。

[2]暫定保管の期間の問題。「回答」では「数十年から数百年の間」という非常に幅広いかたちで言及したが、議論を前進させるためには、この点をより掘り下げる必要がある。技術的観点からは、たとえば、地層の安定性や容器の耐久性という点での検討が必要である。これに対して、社会的合意形成という視点からは、適切な暫定保管期間について、次のような論点を考慮しなければならない。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、次の段階の方策を立案し、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、これらの課題についての進展ができない。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が曖昧になる恐れがある。そして、関心の低下、暫定保管を開始した当初の原則の忘却や変質が生じる恐れがある。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、特に、立地点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、どの程度なのかを考える必要がある。ここで具体的な時間の長さを記載するべきか、記載しない方がよいかという問題がある。①の視点からは少なくとも50年は必要と思われるが、②③の視点からは100年を超えない方がよいのではないかとと思われる。社会的視点から、数値を挙げた具体的期間への言及の仕方について、ぜひ議論を頂きたい。

[3]安全性の吟味・確認に関する専門委員会の構成の仕方。様々な技術的選択肢については、容器の耐久性、地層の安定性、地震の可能性、地下水の挙動などの点で、安全性の吟味・確認に関する科学的知見が大切な役割を果たす。しかるに、福島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」に対する社会的信頼は、大幅に低下した。そのような状況のなかで、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、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、という2つの問題を考える必要がある。この2つの問題を解決するために、①「科学的問題を検討する専門調査委員会」の自律性の確保、②当該委員会の構成に際しての「公募推薦制」の導入、という2つの原則を採用することを提案する。まず、①「科学的問題を検討する専門調査委員会」を、政策案形成の場、政策判断の場とは、切り離して設置する。すなわち、「原理的に科学によって回答可能な問題」については、個別的利害関心の混入が、科学的議論の自律性を失わせることが無いように、利害調整が課題となる政策案形成の場や、政策判断の場とは、切り離すようにする。そして、②それぞれのステークホルダーが推薦する専門家が、当該委員会に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、当該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「科学的問題についての知見」に関する社会的合意につながりやすいであろう。今までは、この点で工夫が足りなかったのではないか。

[4]今後の高レベル放射性廃棄物の発生に対する責任ある対処。高レベル放射性廃棄物問題への対処に際しては、既に存在している高レベル放射性廃棄物をどう扱うべきかという問題と、今後の発生可能性がある高レベル放射性廃棄物をどう扱うべきかという問題とがある。後者について責任ある対処をするためには、追加的に発生する可能性のある高レベル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、今後の原発操業の条件にするべきである。現時点で可能なのは最終処分場の建設ではなく、暫定保管施設の建設であるという本委員会の認識に基づけば、使用済核燃料をどこの暫定保管施設で保管するのかの方針を明確にすることを、原発操業の前提条件とするべきである。再稼働問題は総合的判断が必要な課題である。直接的安全性、原子力防災計画の適切さと並んで、稼働に伴う高レベル放射性廃棄物の増加への対処も、考慮要因に入れるべきである。

5の「取り組み体制と取り組み手順」は、前期の「回答」において言及していた多段階の意思決定について、より具体化すべく検討するものである。

[1]政策案形成の場と合意形成を主導する主体（委員会）の設置について。これまでは総合資源エネルギー調査会や、資源エネルギー庁の放射性廃棄物等対策室など、行政組織がイニシアチブをとってきた。今後、高レベル放射性廃棄物問題への取り組みに際して、多段階の政策案形成・政策決定を進める場合は、その各段階に応じて、合意形成を行う場（アリーナ）と、それを主導する主体を変化させていく可能性を視野に入れるべきである。その際、どのような段階では、政府の行政組織や原子力推進の諸組織から、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。

2つの段階がありうる。まず①社会的・国民的な総意を反映しつつ、高レベル放射性廃棄物問題についての政策の大枠的方向を確立するためには、原子力推進主体から、高レベル放射性廃棄物にかかわる政策案形成の場を独立させるべきである。両者が融合している限

り、原子力の推進・維持が固定された枠組みとなり、その結果、高レベル放射性廃棄物問題についての政策選択肢が狭く限定され、真に社会全体の共同利益を反映した政策形成が妨げられる恐れがある。それゆえ、政策の大局的枠組みの形成のために、独立性のある仮称「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」を設置することが望ましい。

②暫定保管施設を建設し運用するという事業実施段階においては、事業実施主体が、原子力技術の継承と行使の能力を有する必要があるから、事業実施主体と既存の原子力発電推進主体との協力が不可欠である。原子力発電を推進してきた事業者は高レベル放射性廃棄物の対処に、費用負担の面でも、専門的知識の提供の点でも、責任を負うべきである。この点では原子力推進主体の深い関与が必要になるが、そのことと、政策案をどうつくるかということとは、切り離して考えるべきであろうという趣旨である。

[2]取り組み手順の問題について。現時点で、最後まで見通すような政策案形成と政策決定手続きを決めるのは、非常に困難である。その理由は、「どういう政策方針が内容的に合意されているのか」ということと、「次のステップに進むためにどういう取り組み体制をつくるべきか」ということが、相関するから。現在はスタート地点から歩み寄れなくなってしまっている。学術会議としては総量管理・暫定保管という方針に立脚して考えるが、現時点では、この方針に対して社会的・政治的な合意が得られているわけではない。そのため、まず検討すべきは、総量管理・暫定保管という方針についての広範な社会的合意、政策的合意、政治的合意を形成するための手順と、仮に合意が形成された場合に、それをもう一步具体化するための手順である。それ以上を考えることは、やや空想的になってしまうであろう。

そこで①第一段階の課題として、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があるがまだ確立されていない。これがなければ第二段階以降は絵に描いた餅となろう。法律制定のためには、国会の承認が必要である。その前の段階では、独立性のある「総合政策委員会」が国民的討論の過程の進行役となり、公論を形成し、国民の総意を反映した大局的方針として、総量管理・暫定保管を政府および国会に提言するという方式が考えられる。かつて、学術会議会長の経験がある近藤次郎先生が座長を務められた、「処分懇（高レベル放射性廃棄物処分懇談会）」というものがあつた。それをある面では継承する組織になろうかと思うが、独立性のある委員会として設置をする。もし、こうしたプロセスで枠組みについての合意が形成されるのであれば、次の段階に進める。

②第二段階の課題としては、暫定保管施設の具体的建設方式をめぐる政策選択の準備がある。適切な科学的検討の場を設置することによって、「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必要がある。「公募推薦制」によって様々な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、「総合政策委員会」の補助組織として設置し、暫定保管施設の建設にとって必要な科学的知見を整理し、専門家の合意の範囲を明確にする。

③第三段階の課題は、暫定保管施設の箇所数と、空間配置の大枠的な方針の決定である。社会的観点からは負担の公平性が重要になってくるため、各電力会社圏域内に暫定保管施設を建設するという案を軸にして、自治体代表としての知事会を入れた合意形成を図ることが必要である。

この合意が得られた場合、④第四段階は、各電力会社圏域内に暫定保管施設を設置するための準備段階となる。具体的な場所の選定に入る前に、各圏域内の知事全員と、専門家、市民団体代表とのあいだで、暫定保管施設の建設・運営に際して尊重すべき原則や方針を明確化することが必要である。その際に合意されることが望ましい点として、以下が挙げられる。箇所数。暫定保管の期間。期間が過ぎた場合の継続か移動かの再検討手続き。施設が備えるべき安全確保の条件。選定に際して立地点の地域の意向を反映する手続きの原則（住民投票など）の確認。建設と運営に際して、立地点の地域の意向を反映する仕組み（住民参加による建設協議会、住民参加による運営協議会、情報公開原則など）の確認。立地点地域の地域振興を図るための政策的措置。万一の不具合や事故が生じたときの対処責任の明確化と対処措置。建設後、紛争が生じた場合の処理の手続き。

このような一般原則についてステークホルダー内部での合意があつてこそ、⑤第五段階の課題となる、具体的な立地点選定作業への取り組みが可能になる。ここではロールズ的な正義論の考え方を取り入れている。特定の地域の想定から中立的に、いわば「無知のヴェール」の下に、まず一般原則を合意することが必要である。この点についての合意がないまま、いきなり立地点選定問題に入っても、同じ紛争の繰り返しになる。そうした反省、問題意識が、エネ庁には欠如しているのではないか。

[3]暫定保管施設の事業実施主体の性格について。政策形成過程の手続きおよびそれを主導する主体と、事業を具体的に実施する主体とを分ける必要がある。政策形成と政策決定手続きの段階で、十分に政策案が成熟し、社会的合意の程度が高まっているのでなければ、事業実施の段階で、政策の妥当性に関する紛争、論争が起こらざるを得ない。その場合、政策案を組み替える能力も権限も持たない事業実施主体が、あたかも政策の妥当性についての責任主体であるかのような取り扱われ方が生じるであろうし、事業実施主体に対して解決することが困難なかたちで、事業推進という課題が押し付けられることになるであろう。現在のNUMOは、この点で非常に難しい役割を押し付けられているかたちになっている。権限のない主体に対し、社会的要請として政策の見直しが求められる状況にある。これまでの反省を生かすべきである。

6では、以上をまとめた「結び（または、提言）」として、以下の論点が重要であることを指摘したい。

[1]総量管理、暫定保管という大局的方向の下に、高レベル放射性廃棄物に対処するべきである。

[2]総量管理の内実は、エネルギー政策において、原子力利用の将来像をどうするのか、原子力依存度の低減をどのようなテンポで今後進めるのかということと、切り離せない。

このことについての、国民的合意を形成する必要がある。

【3】暫定保管施設の建設をめぐる社会的合意を左右する大きな要因は、負担の公平性である。負担の公平性を実現し、社会的合意を形成するためには、各電力会社圏域内での暫定保管施設の建設を大枠的原則として採用することが望ましい。

【4】科学的事実認識や技術的問題についての社会的合意形成は、政策決定をめぐる合意形成の不可欠の基盤である。科学的事実認識や技術的問題についての専門家間の合意形成が、それらの問題についての社会的合意形成につながることを保証するために、専門家委員会形成に際しての「公募推薦制」を採用する。

【5】原発再稼働の問題に対する総合的判断を行う際には、これから追加的に発生する高レベル放射性廃棄物についてどのように対処するのか、当面はどこで暫定保管をするのか、明確にしたうえで判断するべきである。

【6】政策選択肢を広げ、社会的合意形成を促進するために、政策案形成を担う進行役として、原子力推進主体とは独立したかたちで、「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」を設置する。その設置に際しては、特定のタイプのステークホルダーを排除することなく、あらゆるタイプのステークホルダーの参加を得るべきである。

【7】多段階の意思決定を通しての社会的合意形成のためには、政策内容についても、政策決定手続きについても、各段階においてその都度、規範的原則の共有を先行させ、それを枠組みとして、より具体的なレベルの問題に取り組むという手順を採用するべきである。

以上の素案について、ご議論頂けるようお願いする。

(2) 討議

○既に金井委員から詳細なコメントを頂いているので、ご異論なければ、まずは資料 2-2 に沿って、金井委員からご発言をお願いしたい。

○船橋委員長のご提案を読みながら、思いついたことをメモ的にコメントした。ひとつは、前回も申し上げたように、総量管理にあたって、既存発生量と新規発生量の区分が非常に重要であるということ。今まで一番いけなかったのは、処理を考えないで始めてしまったことである。この点を真摯に反省するために、やってしまったことはしょうがないとしても、今後は同じことを同じように続けるべきではない。既存発生分に遡及はしないが、今後の新規増分については、他の事業者による産業廃棄物についてと同様、発生者責任で処理する。既存総量の管理については、国が責任を持つ。管理責任を明確化する。このことが第一点。

次に、高レベル放射性廃棄物問題を「解決が極めて困難な問題」と捉えることについて。個人的には、それほど「解決」は難しくないと考えている。むしろ容易に「解決」してしまうことが問題である。つまり、みんながいいかげんに引き受け、いいかげんに管理して

しまうことの危険性の方が大きいのではないか。これは個人的な心配としてのコメント。

第三に、最終処分問題についての合意形成を阻んでいるものとして、立地候補地にならない地域の住民は気楽にしているという、国民的無関心を生む構造がある。処分先を見つけなければならない人たちと、候補地になった地域の人たちだけが考え、言葉は悪いがババを引いていない人は無関心でいられる。このように自己の負担を回避しているという問題を、正面から考える必要があるのではないか。委員長がおっしゃられた「無知のヴェール」と一緒。最終処分地となり得る技術的可能性はともかくとして、社会的には、全ての地域が候補地になり得るという覚悟が全員にない限り、無責任な議論になる。あなたが引き受けるとしたら一体どういう条件になるか、ということで全員が覚悟して議論しない限り、合意形成はおかしなことになる。結局、候補地に挙がったところだけが紛糾して、大多数の他のところは、弾に当たらなかったということで、気楽にしてしまう。これが今までの不公平な意思決定を生んできた。処分先を見つけなければならない人たちと、立地候補地に上がったところとの対立になっているが、本当の対立は、候補地に挙がっているところと、挙がっていないところのあいだにある。真の対立が出てきていないのではないか。

第四に、3-[4]の共有すべき事実認識・規範的原則について。環境アセスメントにおける常識だが、何もやらなかった場合（ゼロ・オルタナティブ）にはどうなるのか、ということとの比較衡量も必要であろう。

第五に、それから世代間公平について。もはや、世代間公平がありえないような選択をすでにしてしまったようにも思うが、そうは言っても何らかの規範的立場を示すべきではないか。次世代への「懺悔」をしなければ、公平性のある選択をしたという主張は、おこがましくて、できない。

第六に、立地点の同意については、前回申し上げた通り、どのレベルにも中心 - 周辺の押し付け構造があるので、合意の範囲を多層的に設定する必要がある。地域間公平は、マルチレベルで設定しないと、真の公平性は保てない。

第七に、経済的補償禁止の原則が必要である。合意形成の場で経済的補償の可能性があるとして、どうしてもお金をばらまくということになって、いつまでたっても公平な意思決定ができないので、この可能性を排除することが筋なのではないか。地域振興を言うことが、これまで合意形成を歪めてきた。お金に頼らないで合意をつくるという規範的原則が必要になるのではないか。

第八に、4-[1]の施設の数と負担の公平性について。この点は本質的ではないが、東京ごみ戦争では、最終埋め立て処分場は 1 箇所に押し付けているので、自区内処理原則の例としては微妙かと思う。また、施設建設の選択肢としては、2-3「各電力圏域内の原発敷地外」が本来あるべき公平性ではないか。原発敷地内に置くのは、すでに原発を引き受けたうえに最終処分まで上乘せするのは、引き受けた人にとっては不可逆的に不公平である。[2]について、保管期間を立地自治体との法的「契約」にするのは非常に難しいと思われる。

第九に、[4]の新規増分への責任ある対処については、どこの暫定保管施設で保管するか

の「方針」の明確化だけでは不十分であり、事前に施設を確保・建設することを求めるべきである。そうでなければ、口約束または先送りになる。

第十に、5の取り組み体制・取り組み手順について。合意形成の場に存在する多様な主体のなかでも、この問題を解決しなければいけない主体は事業者である、という発生者責任原則を明確にするべきではないか。そのための合意形成に向けたフォーラムをつくるのが中立的な機関であるという位置付けになる。専門家による合意形成については、専門家が信頼されていないことが問題であるので、何とかアドボカシー能力のある専門家を育てる必要がある。知事会との合意については、電力圏域での意思決定のために道州制的な単位が必要であるかどうか、立場を示すべきであろう。私は、地域的公平を保つためには単位は、多層的であって、大きい方から小さい方も同時に含むのがいいと思うが、この点をどう考えるかは重要な問題となる。また圏域内で行う場合、保管量の配分をどうするかが問題となる。それから、候補地が具体化してはじめて、その地域での住民団体が形成されると思われるので、取り組み手順の⑤からは、常に②③④に戻ることができるようになっていなければならない。

最後に第十一に、6-[2]について、人口減少社会であるのでエネルギー必要量は逡減するというのを、もう少し考慮した方がいいのではないか。

思いついたままのコメントであるが、とりあえずは以上である。

○個々の論点を追う時間がないので、他の委員からもご質問・ご意見をうかがいたい。

○金井委員のコメントとも対応するが、6-[3]で、負担の公平性が重要なポイントであるということと、各電力会社圏域内での暫定保管施設の建設が大枠になるということとのあいだに、ロジックの飛躍があるのではないか。論理的には、なぜ各県単位ではないのか、道州制のテリトリーと電力会社のテリトリーがずれている、東京電力の圏域内には原発は1基もない、などといった疑問がありうる。負担の公平性の観点から各電力会社圏域内での建設が導かれるかどうかについて、論理を詰めていく必要があるように思う。

○電力会社圏域内での建設は、最低限のスタートラインである。県別でやる選択肢も開かれてはいるが、いきなりそこまで行くのは難しい。また、圏域内でやる場合には、自分たちによる使用と無縁なゴミは、どこの地域にも来ない。仮に今、北海道に施設をつくる場合、九州電力や四国電力から来た、自分たちと全然関係ない放射性廃棄物を引き受けるのか、ということになる。圏域内であれば、ほんの少しの使用量であっても、その何%かでも原発からの電力であるということで、百歩譲って、自分たちにフィードバックする構造のなかですべてが収まる。そこが圏域内を言うことの必然性である。こうしておく、発生したところに還ってくるという基本の構造が保たれる。

○今、電力改革をして発電電分離となれば、電力会社圏域というものはなくなっていく。そういうタイミングで、こういう話をするには違和感がある。また、北海道の人は九州の電力を全く使っていないのかと言えば、現実にはそうではない。選択肢 2 のように色んなところに分散してつくるのはありうると思うが、電力会社圏域内とすることには引っかかる。選択肢 1 の場合も、全国に 1 箇所ではなく、2 箇所にすることはありうる。運搬が大変であることを考えれば、2 箇所ぐらいはあった方がいいだろう。

細かい部分になるが、暫定保管の期間についてのところで、最初に地層の安定性の問題が出てくることには、非常に違和感がある。ここで問題になっているのは、数十年か数百年かという期間。地層の安定性を問題にする場合のスパンはもっと長い。50 年か 200 年かで変わるという問題ではない。このスパンで問題になるのは、容器や施設の耐久性、更新の必要性などである。

それから、合意形成への取り組みを論じるときに、今回は暫定保管施設の場合の合意形成であるが、地層処分のときの合意形成と、ストラクチャーはほとんど同じに思える。違いは何であるかという点にフォーカスした方がよい。前の「回答」で聞かされたことと同じことを、また聞かされているという印象がある。

より細かい点になるが、「公募推薦制」を導入するときに誰でも推薦できるようにしている部分は、本当にこれでいいか。このままの表現であると、専門家としてのスクリーニングがないことになる。それで本当の専門家が出てくるのか。市民団体には色々あるが、そこをおしなべて平等に見るのか。リアリスティックに考えた方がよい。

「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会」について、前の処分懇のようなものの設置するということだが、これは地層処分の処分場立地の場合の基本的な考え方であった。それを、暫定保管施設の建設という個別的問題について、またつくるのか。原子力施設立地の場合には全部これをやるのか。名称から言って暫定保管施設以外も管轄することになるのであろうと思うが、そのときの第三者性はどうなるのか。この点は既に議論されているところであって、原子力委員会の設置法が改正されると、原子力の平和利用と放射性廃棄物処理問題について、新たに中立的立場で担当することが期待されている。処分懇も原子力委員会のなかにできたわけだが、「総合政策委員会」もそうなる可能性がある。今そういう動きがあるなかで、これに全く言及しないのは実現可能性がない。現実の動きに対応した方がよい。

意図が分からなかったのは、2 の最後で「合意に基づく対処」を括弧に入れていること。明瞭に書くべきであろう。

○全体としての構成にかかわる点を述べたい。2 の社会的反響のところで、「このような意味づけは、これまで原子力発電を推進してきた多くの主体の反応を代弁していると考えられる」とか、「むしろ、「合意に基づく対処」に背を向けているのは、原子力推進の諸組織ではないのか」という疑問を持たざるを得ない、などの記述がある。最初にこの部分を読む

と、そういう論調で提言をするのかという先入観を与えかねない。今回の提言は、対話がうまくできていないことを指摘し、対話と合意形成を促進するための条件を定式化することが一番のトーンであるから、このセクションはない方がいい。色んな反響があったが、両者が相互不信の状態になっており、対話をする条件が整っていないということが問題であると指摘して、そこから対話づくりの話に行く方がわかりやすいであろう。

それから山地委員もおっしゃったが、まだ全体的に抽象度が高く、わかりにくい。「説得性のある規範的原則の探究」と言われても、どういうことなのか、ずっと理解できない感じがある。施設の適切な箇所数については、論理を詰めて決めた方がいい。それは親委員会でやった方がいいかもしれないが、提案として。期間については、そんなに長いモラトリアムは待てないということで、何年がいいか決断してもらわなければ困る、という意見が出る可能性がある。取り組み手順の第一段階のところで「法律制定が必要」との記述があるが、何の法律を指すのか、一読した限りではわからない。

○規範的原則の問題は、前回私が提起した点を取り入れてもらったところであるが、私自身がまだ具体的に詰められていない。金井委員が出された世代間公平の問題が、規範的原則に関わってくると思う。前の世代が決して不当なやり方では処理しておらず、手続き的にも内容的にも、しっかりとしたものが引き継がれてきているということが、ある種の公平感を生み出す基盤になるのではないか。経済的観点から世代間公平を担保しようとする、既存の世代が一生懸命ファンドして次の世代に引き継ぐという生々しい話になってきて、なかなか賛成するのは難しい。そういうことをやったとしても、どの程度お金を積み上げれば満足するのかということになる。経済的な公平をどうすれば実現できるのかは、1つの論点としてある。しかし世代間公平はそれだけではない。前の世代がやってきた原則を、われわれも次の世代に引き継いでいくということも、一種の世代間公平である。これは法の世界におけるフィクション、擬制である。とはいえ擬制の効用に期待をかけないことには、人類が生きているかわからない数万年先までの安心感というものは生まれない。そうである限りは、不公平なことがずっと行われ、代々引き継がれているという感覚だけが残ってしまう。

事柄の性質として、数万年先まで安全に管理しなければならないが、今の時点では数万年先までの見通しは立てられない。見通しを立てられない問題について、それでも自分たちの世代の責任をこういうかたちで果たしたと言えるためには、内容面での原則と手続き面での原則が必要になる。それは内容面では負担の公平性であり、手続き面ではステークホルダーの参加であって、これらを柱とする規範的原則を世代から世代に引き継いでいく。この問題は特に、そうした点を大原則に、まさにマグナカルタのようなものにしなければいけない問題なのだということを、どこかに書き込む必要がある。より具体的に書いた方がよいのは確かだが、抽象的にはそういうことが言えるのではないか。

○各ステークホルダーの参加という点はその通りと思うが、どうすれば、みんなが満足するステークホルダーの代表を取り入れたことになるのか。われも、われも、とって手を挙げた人すべてを取り入れても、うまくいかないだろう。具体化しようとする、ひどく難しいことになるのではない。納得感があるような組織の作り方が思い浮かばないのだが、その点についてのアイデアがあればいい。

○処分する側としても世代間公平の問題は考慮してきた。処分の安全性について、全く見通しが立たないということではない。そこで一番の根本になっているのは、工学的な対処によって守るということ以上に、自然の物理法則の積み重ねのなかに、安全性をゆだねるという考え方である。そういうアプローチをとることによって、リスクの程度を、現在の世代が許容できるレベル以下に抑えられるという見通しが立つのであれば、それは最低限許されるであろうという考え方。本来であればリスクが生じる場合には直接の同意が必要だが、現在の世代が受け入れられるリスクよりも小さい程度であれば、仮想的に、将来の世代に対しても許されると考えてもよいのではないかとというのが、これまでの世代間倫理の捉え方であった。

○世代間正義については様々な議論が行われているが、この問題は、そういった議論をほとんど適用できないくらい難しい。われわれの報告書に唯一入れたのは、回収可能性。何かあった場合に、将来の世代が安全に回収できることをどう担保するか。そしてその回収費用を、われわれが電気代で支払う。それがひとつの責任の取り方である。原子力委員会は、現在世代が責任を取るべきだから、できるだけ早く地層処分をしてしまうべきという考えだった。ここが根本的に違っている。どちらがより責任を取っていると言えるかについて、平行線になってしまった。特に日本は火山国であるので、回収ができないように埋め込んでしまったところに、下からマグマが出てきたらどうなるかという問題もある。原子力委員会が出してきている可逆性というのは、途中までやっていたものを全部やめるという案である。なぜやめるのかと言えば、それは何か起きて、やめる理由が生じた場合であろう。山地委員が可逆性は回収可能性を含むとおっしゃったが、原子力委員会では、ほとんど可逆性に重きは置いていない。一言、「可逆性を持った地層処分」と述べているだけで、その意義は述べていない。われわれはこういう理由で暫定保管が重要であると強調しているので、その点は違う。世代間公平について、他にどういう具体的案があるのか、今のところアイデアがない。

○時間の制約もあるので、論点を絞ってバージョンアップを図っていきたい。ひとつ大きな問題としては、公平性と箇所数について、ロジックのつながりの不十分さの指摘があったので、それをどうするか。「回答」を具体化するには、必ず箇所数の問題が出てくる。山地委員は2箇所かどうかということであったが、どう考えるか。

○電力会社圏域内というのは、地域の負担の公平性という規範のひとつの表現である。確かに発電分離ということになると、この表現が10年、20年生きていくのかは問題になる。ただ現時点では国民にとってイメージしやすいので、それはそれで意味がある。あるいは、日本全国で地域的な公平性を担保したかたちでの施設立地といった、揚げ足を取られない表現の仕方でもよいかもわからない。

○電力会社圏域内になっているのは、地域間公平とは別に、発生者負担のロジックがあわせて入っていることが大きいのではないかと。事業者からみて発電配電したところの責任として空間的に配置すれば、配電管内ということになると。電力を融通しようとしまいと、それは行ったり来たりなので、ここでは問題にならない。これに対して受益の観点からすれば、消費地に依拠して、ミクロ的には個人が消費量に応じて負担する、ということがありうる。それを積み上げていったときに、1箇所になるのか2箇所になるのか9箇所になるのか47箇所になるのか、論理的にはオープンである。論理的な問題は、発生者責任なら事業者単位になり、消費者責任であれば消費地に依拠して、たとえば東京はこれだけの電力量を消費しているのでそれを按分して負担する、というかたちになる。現実的に可能かどうかは別の問題。いずれにせよトップダウンにアプローチするのは論理的でないので、ボトムアップにどこまで積み上げられるかという問題ではないか。事業者責任か消費者責任かの論点は、別途解決しなければならない。この問題では事業者責任があつという間にすつとばされてしまって、環境法の一般原則がないがしろにされていると感じる。

○私の最初の発想は、候補地となったときに、その地域の視点から納得できるかについての最低限の条件が、他の電力圏域内から持ち込んでいないかにあるというもの。確かに発生者責任ということであれば、発生させたところに戻すというロジックは、もちろん出てくる。

2について今田委員がおっしゃったことはもっともと思うので、その部分はより淡々とした表現に書き直したい。

前期の「回答」には入っていないが、議論の前進のために考える必要があるということでは、保管施設の箇所数や保管期間の問題、専門委員会の構成の仕方など、この文書の4のところが実質的な目玉となってくる。したがって、この部分で各委員の納得するロジックや表現ができればよいと思う。箇所数についての議論があつたので、今度は期間について、具体的な数字を挙げながら、この範囲なら合理的であるとか、無理がないといった議論をどこまでできるか、もう少しご意見をうかがいたい。

○前回の「回答」では、保管期間はモラトリアム期間とイコールになっている。これらは、それぞれ別のものでいいのではないかと。モラトリアム期間は、この方向で進んでよいかど

うか立ち止まる。そこで歩みを止めた世代が出す結論は、最終回答になるわけではない。合意形成は少しずつ前進するものであり、その 1 ステップを示せばいい。現世代が歩みを止めて一定期間熟考して、今のままでいいのかどうかを問う。そこで決めきれなかったら、歩み方について一旦結論を出して、そこからまた考えてもらうことになる。モラトリアム期間というのはその世代のなかで責任を取る期間であり、暫定保管の期間とは切り離せるということを念頭に置いて議論を進めることが重要ではないか。

○世代間責任の問題は、高レベル放射性廃棄物に固有の論点であるが、前回の「回答」ではあまり詰められなかった。金井委員のコメントにもあったように、この問題は、世代間責任を原理的に取れない問題。50 年先、100 年先、300 年先に取り出し可能にして渡したからといって、将来世代にとっては、そこから何の利得も受けないことである。負担だけを一方的に送る関係にある。高レベル放射性廃棄物に固有の問題があるということを書き込まないと、世代間責任ということを書き加えていると思われかねない。

これも金井委員が言われたように、電力圏内でやるという話は、負担の公平性というよりも、むしろ発生者責任の観点から公平を考えていくと、電力管内で見つけれという話になるということ。その場合には、日本原電や東京電力をどう考えるのかという問題が出てくる。それから、ゴミ問題の自区内処理については、領域が狭いので、「われわれの領域」というアイデンティティを持ちやすい。日本全国で 1 つの場合には、九州電力のものだろうが四国電力のものだろうが、同じ国民だから引き受けると感じられるのかどうか。県という単位であれば感じられなくなるのか。われわれの範囲内で責任を取らなければならないときに、「われわれ」とは何かという問題が突き付けられてくる構造にある。素案では、電力会社圏域内であれば引き受けられるのではないかとされているわけだが、この点についての論理的な詰めはもう少し必要になる。

○世代間の問題で端的に言えるのは、現在の法律でも最終処分地の開発行為は禁止される。諸々の土地利用が制限されるという負担がある。電源三法のようなやり方は問題であるとしても、その部分は、やはり経済的にケアしてあげなければならないのではないかと。経済的措置について金井委員から厳しい意見があったが、前の委員会では、何らかの経済的措置は否定できないという書き方になっている。今回どのレベルまで書き込むか。

現在のシステムの問題点として、処分地域に意思決定をゆだねるという問題と、地層処分ということを法律で決めてあって、それを前提に研究と啓発を NUMO に押し付けているという問題がある。現行法では、特定の地域と NUMO に一番しわ寄せがいつている。この問題をどこまでクリアに示せるか。「回答」を原子力委員会に受け止めてもらえなかったことの問題点として私が感じているのは、前の法律は手続きを踏んでつくったということで、さらりと受け流されてしまっている点。今日の文書では前半部分で地域にしわ寄せがいつているという問題があり、後半部分で NUMO にしわ寄せがいつているという問題があつて、

分かれて記述されているので、この点を浮かび上がらせるような記述の仕方ができないだろうか。

○いくつかレスポンスをする。場所については、長谷川委員や金井委員がおっしゃるようなロジックを洗練させたい。山地委員がおっしゃる 2 箇所というのは技術的合理性から言われているので、必ずしも社会的公平性の文脈ではないと思う。電力会社圏域内以外の言い方として何があるかと言えば、かなりぼかした言い方しかできない。この部分は公論形成の枠組みになるのではないかというのが私の判断であるが、無理押しはしない。委員会として合意ができなければ、いくつかの選択肢を示すことになる。

期間の問題については、河田委員のご発言が非常にサジェスティブであった。モラトリアムの期間として、どうすべきかを考えることについては、たとえば 1 つの世代を 30 年と考えたときに、今の世代で方向性を出すべきである。一旦方向性を出した後で、暫定保管の期間がある程度の長さでないと、技術的に次のステップに踏み出せないというときに、暫定保管の期間はそれとして考えるということはある。

もう少しご意見をうかがいたかったのは、誰が合意形成を妨げているかについての分析が、これでいいのかどうかという点。それから、具体的な施設をつくるときに一般原則を先行させなければ難しいという発想、問題提起について。この点は今までの日本の政策形成において弱いところではないかと思うので、学術会議として出さう論点ではないか。

いずれにせよ、色々と問題を出して頂いたので、各委員の意見が収斂するような表現となるよう工夫したい。

3 今後の進め方について

○次回は、6 月 11 日の、最も出席可能者が多い時間帯に開催したい。事務方で把握しているか。

○前回欠席委員の都合を考慮すると、10 時～12 時ないし 13 時～15 時が比較的多くの出席者が見込まれる。

○それでは特段の希望がないようなので、13 時～15 時に開催したい。それまでに、副委員長、幹事の先生と相談して、報告案のバージョンアップを図ることとする。

以上

(会議終了後、委員からの日程追加連絡を勘案して次回開催日時を 6 月 11 日 16 時～18 時

に変更)