

# 内側から見た 原子力政策審議会の問題点

－ 審議会への脱原発団体による共同対応と戦略作りのために －

2022.9.26.

高野聡（原子力資料情報室）

# 発表順序

1. 放射性廃棄物ワーキンググループの概要
2. 現時点で感じた日本の審議会の問題点
3. 改善すべき脱原発団体の対応
4. 韓国の社会運動の審議会対応実践例
5. より効果的な審議会対応のための今後の課題

# 1. 放射性廃棄物ワーキンググループの概要

# 放射性廃棄物ワーキンググループ（WG）の概要

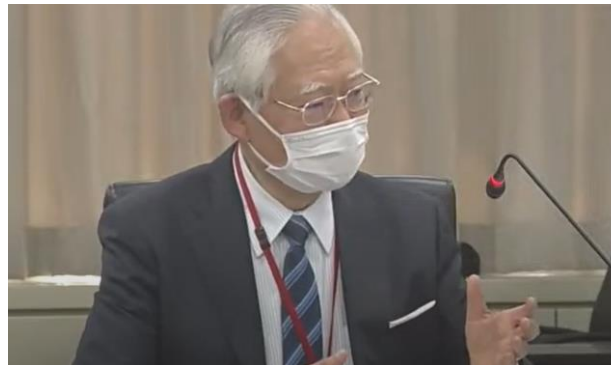
- 経産省・総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会にある高レベル核廃棄物政策を審議する諮問機関
- 現在は北海道・寿都町と神恵内村で進行する文献調査を中心に審議
- 社会科学・自然科学の各専門家10名が委員
- 発表者は2022年4月7日第36回から委員に就任。9月6日第37回で2回目の参加。

## 放射性廃棄物 WG 委員名簿

※五十音順、敬称略

委員長	高橋 滋	法政大学法学部教授
委員	伊藤 正次	東京都立大学大学院法学政治学研究科・法学部教授
	鬼沢 良子	NPO 法人持続可能な社会をつくる元気ネット理事長
	寿楽 浩太	東京電機大学工学部人間科学系列教授
	高野 聡	NPO 法人原子力資料情報室
	徳永 朋祥	東京大学大学院新領域創成科学研究科教授
長谷部 徳子	金沢大学環日本海域環境研究センター教授	
三井田 達毅	柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会副会長	
村上 千里	(公社)日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会理事・環境委員長 ／ (一社) 環境政策対話研究所 理事	
吉田 英一	名古屋大学博物館教授 館長	

(計 10名)



# 放射性廃棄物WGでの議題

## ○第36回

### － 1. 文献調査の評価について

現在NUMOで実施している文献調査のとりまとめに当たっては、その内容について、丁寧に評価することが重要。文献調査の評価をどのように進めていくべきか。

### － 2. 北海道2町村の「対話の場」について

「対話の場」は、当該自治体における最終処分事業や文献調査に関する議論を深めるため、NUMOによる説明やメンバーによる意見交換等を実施している。今後、どのように進めていくべきか。

### － 3. 文献調査の実施地域の拡大に向けた取組について

最終処分の実現に向けては、全国のできるだけ多くの地域において文献調査を受け入れていただくことが重要。このための全国での対話活動や広報活動の更なる展開をどのように進めていくべきか。最終処分事業に関する理解を広げていくため、どのような取組が効果的か。

### － 4. 技術的信頼性の更なる向上、諸外国との知見・ノウハウの共有などについて

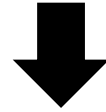
幌延国際共同研究や包括的技術報告書の国際レビューなど、国内外関係機関との連携強化に対して、技術的信頼性の更なる向上の観点から、どのような連携があるべきか。

# 放射性廃棄物WGでの議題

## ○第37回

- 今後の文献調査の進め方について、まずはNUMOが文献調査段階の評価の考え方を整理した上で、これについて技術的/専門的な観点から、審議会で議論・評価する。その審議会として、「科学的特性マップ」の策定時にその具体的要件・基準等について審議した「地層処分技術WG」はどうか。

(経産省資料一部抜粋)

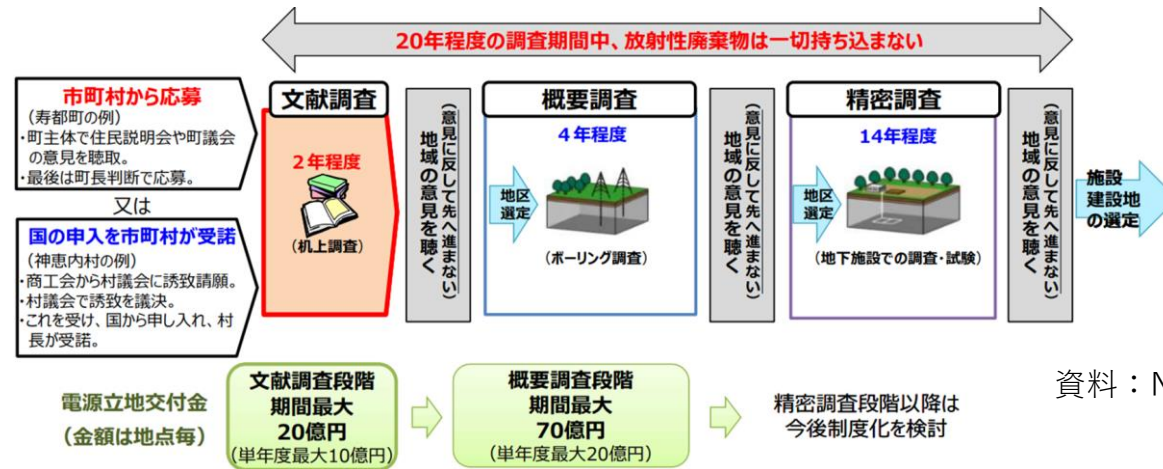


WG委員の大半の合意をとれたとして、地層処分技術WG再開決定。  
委員を再構成したのち、11月ごろ発足

# 文献調査と対話の場

## ○特定放射性廃棄物の最終処分法（2000年制定）

- 処分の実施主体としてNUMO設立。特別法人。電力会社出向社員中心。
- 文献調査・概要調査・精密調査の3段階の処分地選定プロセス
  - ・ 文献調査：過去の地震等の履歴、活断層・火山の位置などの文献を調査。2年程度。



## ○対話の場

- 目的：適切な情報提供の下、住民間に継続的な対話を行い、**地層処分や町の将来について議論**を深める
- 運営：**NUMOと自治体**
- 構成員：**寿都町では町役場が指名**。神恵内村では公募も。



# 対話の場の理念

## 寿都町・神恵内村における「対話の場」の設置

- NUMOは、2020年11月から寿都町および神恵内村において文献調査を進めている。
- 文献調査をしっかりと進めるとともに、住民の方の疑問や不安に寄り添いながら対話活動に取り組んでいる。
- 2021年4月14日に寿都町、同月15日に神恵内村において「対話の場」が設置された。
- 「対話の場」については、以下の点に留意し、設置を進めた。

- 参加者の意向を尊重 …… 参加者が主体であり、その意思を尊重。NUMOは運営のための事務局。
- 合意形成の場ではない …… まちづくりの観点も踏まえ、住民一人ひとりの地層処分事業に対する考え方や向き合い方の検討に資する情報提供を行い議論いただく場。
- 公平性、中立性の担保 …… 事業の賛否に片寄らない中庸な議論ができる環境づくり。
- 透明性、公開性の確保 …… 透明性・公開性の確保と参加者が自由闊達に議論できる環境の両立。
- 議論の内容の共有 …… 説明や議論の内容については、広く住民の皆さまにお知らせし共有。



## 2. 現時点で感じた日本の審議会の問題点

# 日本の審議会の問題点

- 審議会運営の内部規定がない。委員の権限があいまい
- 官僚提案の形式的確認。実質的議論なし。反対派の意見を聞いたという口実づくり。

# 審議会運営の内部規定なし

## ○審議会開催の時期及び方法

- 開催権限は事務局の行政官僚。委員は要求のみ。「委員の〇〇%以上で開催可能」の規定必要。
  - 2019年11月に第35回WG開催。その後、2020年8月に寿都町で応募の動き～文献調査開始～対話の場という重要な行政手続きがあったにもかかわらず、2022年4月第36回まで開催せず。
  - 第36回WGで「対話の場」の検証のため、早期の次期開催要求も無視

## ○議題設定

- 事務局のみ議題提示。委員同士の議題合意がないまま進行。委員の提案に対する他委員との議論なし。「委員の〇〇%以上の合意で次回の議題として採用」の規定必要。
  - 第36回議題：文献調査の実施拡大自体をすべきか、諸外国との知見・ノウハウの共有の前に国際共同プロジェクトにNUMOが参画する是非は論じず
  - 第37回議題：対話の場を検証すべきと2人の委員提案も委員同士で議論せず

## ○議決方式

- 事務局の提案や委員が出した提案の採用／非採用プロセスが不明確。多数決など明確な基準必要。
  - 第36回：対話の場検証のための次期開催提案は無視
  - 第37回：「多くの委員からは基本的な方向についてご賛同頂いた」ので地層処分技術WG再開



開催時期、議題設定、議決方法をめぐる権限は重大な「権力」  
権力の構造的な不均衡内包。意思決定プロセスの正当性にかかわる重大な問題

# 官僚提案の形式的確認プロセス

## ○事務局

- 官僚による事務局運営。第三者的機関や規制機関による運営なし。
  - 原発推進の経産省がWG事務局。対話の場も応募自治体とNUMOが運営。
  - 原子力委員会「担当大臣は…国や当事者に適宜に適切な助言を行う独立の第三者組織を、きちんと機能させる強い決意を持って自ら整備すべきである」（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,2012）

## ○委員構成

- 官僚の意見に親和的な委員で多数を構成。お飾りの的に少数派構成。
  - 挙手マシン？：官僚の意見に同調や賛同的提案
  - 発表者を含め反対意見や批判的意見を言う委員は2~3人

## ○委員選定方法

- 官僚による委嘱、多様な政治領域からの推薦なし、利益相反チェックなし
  - 科学的特性マップへの批判を踏まえず、委員は再構成するが地層処分技術WGを再開
  - 日本学術会議「委員会の設置に当たっては、自律性・第三者性・公正中立性を確保し、社会的信頼を得られるよう、専門家の利害関係状況の確認、公募推薦制…を採用」（高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言,2015）
  - 第37回WG：地層処分技術WG再開への反対表明、公募推薦制を提案するも採用されず



形式的プロセスに参加することで政策プロセスへ正当性を付与することに警戒する必要

### 3. 改善すべき脱原発団体の対応

# 審議会に対する脱原発団体の対応の問題点

## ○市民社会の代表性獲得の意識不足

- 市民団体からの参加 ≠ 市民社会代表。運動団体内部での意見集約や議論の必要性。総意を作る努力。
  - 全国の脱原発団体が核ごみ反対ネットワークの形成。運動現場への連帯を通じ、現場の怒りや不満の声を理解。市民団体出身委員がネットワーク組織と相互連携。
  - 正論を言って、議事録に残ればよいというレベルでは市民団体出身者の個人プレー

## ○共同戦略の欠如

- 市民団体出身委員の発言効果を最大化させるための共同対応。
  - 審議会に対する脱原発団体全体での監視・モニタリング
  - 審議会において役人・NUMOがどんな発言をしたか、どこを批判できるかチェック・協議。共同での抗議声明。メディアとの協力。
  - 市民団体出身委員の一意見 ⇒ ある程度代表性を持った市民社会からの意見 ⇒ 対抗的言説に形成

# 第36回WG発言例

- ・ NUMOは自ら掲げた対話の場設置の理念を放棄
- ・ 対話の場が失敗だったと認めよ



~~○合意形成の場ではない~~

地層処分に否定的な考えを持つ専門家の意見が聞ける機会が十分でない。地層処分を推進するNUMOによる一方的な事業説明の場。

~~○公平性、中立性の担保~~

地層処分を推進することが使命のNUMOが対話の場の運営事務局であることが問題。第三者機関設置せよ。

~~○透明性、公開性の確保~~

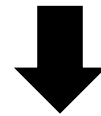
ファシリテーターを介した対話が非公開。公正なファシリテーションだったかチェック不可能。

# 第36回WG発言例



自治体のイニシアチブで運営されている  
自治体のおっしゃることは何でもするというサーバント  
美しい話として民主的プロセスというのはいりうるが  
現実の社会はそうでもない

- 自治体が非民主的に運営すれば、それに歯止めをかける術なし
- 行政責任の放棄、構造的無責任
- そもそも「対話」「公論」の哲学皆無



寿都や北海道を中心に脱原発団体は  
この発言はもっと問題視をしてもよいのでは？



# 第37回WG発言例

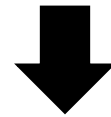


- 対話の場の徹底検証必要。その検証チームを放射性廃棄物WGの中に発足すべき
- 公論形成などの専門家であるこのWG委員に熟議民主主義理論などの専門家を新たに加える
- 検証の場に寿都や神恵内の文献調査反対派住民を招待し、自由な発言機会提供すべき
- それはNUMOの経営理念にある「私たちは、地域との共生を大切にします」に合致

# 第37回WG発言例



- 日々改善しているところ。いずれ評価のタイミングは来る
- 必要性というのには十分に認識。中期的な課題。



喫緊の課題だという外部からの抗議がたくさんあれば  
私一個人の意見が代表性を持った公論へ

## 4. 韓国社会運動の審議会対応実践例

# 使用済み核燃料再検討委員会

## ○核ごみ問題に対応するネットワーク組織と共同戦略

- 高レベル核廃棄物全国会議発足：文在寅政権の公論化に備え、2018年5月発足
- 高レベル放射性廃棄物管理政策再検討準備団：2018年5月～2018年11月。公論化のための議題や委員構成などを原発推進／反対、立地地域住民が協議。全国会議から2名を委員に推薦。
- 使用済み核燃料再検討委員会：2019年5月～2021年3月。法で規定された政府の公論化委員会。事前協議に反した内容があったため、全国会議はボイコット戦略。



# 使用済み核燃料再検討委員会

## ○ボイコット戦略と街頭抗議、民間住民投票

- 委員会の監視と抗議声明（全国会議、ウルサン、プサン中心）
- 問題喚起のためのフラッシュモブ
- 委員会による説明会の物理的阻止
- 社会運動団体主導の民間住民投票による対抗的公論化：ネットワーク化と共同の戦略により可能
- 再検討委員会委員長辞任：会見で市民団体寄りの政策提言



# 炭素中立委員会

## ○市民団体の多様な戦略

- 炭素中立委員会：2020年12月発足の政府委員会。韓国の2050年カーボンニュートラルシナリオ作成。
- 気候危機非常行動：2019年8月発足の全国ネットワーク。構成団体の中から委員就任。委員会監視。
- 炭素中立委員会解体共同対策委：委員会解体を求めるラディカルグループ。非正規、農民、貧民など気候危機の最前線にいる人々の代表性獲得努力。
- 委員内外からの多様な戦略・戦術
  - ・最後まで委員として活動：気候危機非常行動所属の穏健派専門家。大学生グループ。内部で意見反映を最優先。
  - ・委員就任も中途辞退：宗教者、若者グループなど穏健～ラディカル活動家。青少年グループ。内部で意見反映努力も、無理だと判断したら辞退し、問題提起。
  - ・委員会解体要求：共対委。ラディカル活動家。街頭で委員会解体要求。市民団体出身委員には「誰の代表か」問う
- 委員内部から「お飾りとして利用」告発→シナリオ策定時には「委員会解体」要求増大



# ラディカル運動の側面効果

## ○Radical flank effect

- 社会運動理論の一つ。
- 定義：ラディカルな活動家が、同じ活動領域の穏健な活動家に与える正または負の影響（Haines,2013）

## ○韓国

- ネットワーク化された、有機的な生態系（エコロジー）を持った社会運動界と共同戦略
- ラディカルな要求は実現されずとも、影響力行使
  - 審議会への対応も多種多様。審議会でも正論を言うよりも政府に政策プロセスの正当性を与えることをより警戒。ラディカルな意見があることで、穏健的意見が通りやすくなる。

## ○日本

- ネットワーク化不足。団体個別の対応。審議会への対応も個人プレー。外部の市民団体との連携不足。
- ラディカルな要求が「過激」として運動内部でも浮きやすい。
  - 審議会に入ることが前提。内部で正論を言うことが最優先。政府に政策プロセスの正当性を与えることに鈍感。
  - NUMO理事長を名指しで批判することは控えるべき？

## 5. より効果的な審議会対応のための今後の課題



# 今後の課題

## ○共通の問題意識とネットワーク化

- － 審議会への関心低、対応が個別化していることへの問題意識の共有。共同対応のためのネットワーク化
- 核ごみ問題に中・長期的に対応するメンバーの確認。定期的な会合。ネットワーク組織形成。
- 何を「代表」しているのか集合的な意識化

## ○共同戦略作りの努力

- － ネットワーク組織内部で核ごみ問題への共同戦略策定。WGへの共同対応と共通の獲得目標。
- WG開催前の意見の確認。共同抗議声明。WG外での効果的な抗議活動。メディア対応。
- 審議会内部での意見陳述や対案提示の機会尊重か政策プロセスの正当性付与への警戒か、委員辞退を含めた共通意識

## ○多様な戦略・戦術の許容と正のラディカル運動の側面効果発揮

- － 共同戦略策定が無理なら多様な戦略・戦術を尊重。どの団体の戦略が有効か競うよりも、社会運動が全体として有効な生態系として機能しているかが重要。
- 審議会内外の多様な戦略・戦術を通じて、正のラディカル運動の側面効果が発揮されているか。

ご清聴ありがとうございました！