

立地地域におけるステークホルダー参加 —海外事例を中心に—

一般財団法人 電力中央研究所 社会経済研究所
主任研究員
菅原 慎悦

原子力委員会

2014.09.02

はじめに

◆ 会議体設置に対する期待感

- 『地域における合意形成』の必要性
- 『情報共有』や『コミュニケーション』の強化
 - エネルギー基本計画、原子力委員会決定、国会事故調、...
- 特に**フランス地域情報委員会(CLI)**型への期待
 - Cf. 菅原・城山(2010)*: 関係者へのヒアリング調査に基づくCLIの役割分析
- HLW処分の立地選定においても、同種の会議体への期待感
 - CLIS(仏: 地域情報フォローアップ委員会)、CSP(英: 地域立地パートナーシップ)等

◆ 我が国の現状を踏まえ、より有意義な議論に繋げることが肝要

- **「コミュニケーション」「合意形成」の意味するところは？**
 - 対等な立場で意見交換? 「正しい」情報を住民に適切に伝達?
 - 「思っていたものと違う!」→相互信頼関係構築につながらない
 - 市民参加論の既存研究
- 海外事例は、「地域における合意形成」を目指しているのだろうか?

目 次

- ◆ フランス地域情報委員会 (CLI) の事例
- ◆ 英国サイト・ステークホルダー・グループ (SSG) の事例
- ◆ 我が国原子力事業への示唆
— HLW処分事業への示唆を含めて —

フランスの原子力立地地域における ステークホルダー・ミーティング事例 —地域情報委員会(CLI)

地域情報委員会(CLI)の制度概要

◆ CLIの制度的基盤

- 1981年 Mauroy通達
 - CLIの設置を推奨、ただし法的根拠なし
- 2006年 原子力安全及び透明性に関する法律(透明化法)
 - 原子力事業の透明性確保に向けた制度改革(ASNの独立性向上など)
 - 原子力施設周辺におけるCLI設置の義務化
 - 2008年5月の政令(Décret)により、メンバーの比率等の具体的な規定。
 - 財源は、ASNが50%、関係自治体が50%。事業者の出資は原則禁止。

◆ 透明化法の規定

- CLIの設置目的
 - 「施設の安全と放射線防護に関する追跡調査、情報提供及び協議、ならびに当該原子力活動が人間や環境に及ぼす影響の評価」*
- 事業者やASNからの情報提供を義務化
 - 事業者、ASN及び関係省庁はCLIに必要な情報をすべて伝える
 - CLIはASNや関係省庁に対し安全に関するあらゆる質問を行える
 - 事業者はCLIからの質問に受領後8日以内に回答
 - トラブル発生時、事業者はASN・県地方長官・CLIに対し、速やかに連絡

誰が参加しているのか？

◆ ステークホルダーの範囲

➤ PPI(特別介入計画)の対象範囲

- 軽水炉の場合、10km圏内

◆ メンバー構成:政令により詳細に規定

➤ 責任者

- 民生用(CLI)は**県議会議長**(民選)、軍事用(CI)は県地方長官(官選)

➤ 地方議員:50%以上

➤ 環境保護団体:10%以上

- 「**意見の違う人たちを同じテーブルに集めるのがCLIの場**」だが、建設的な議論を行いうるかどうかは「**個人の資質次第**」。

➤ 労働組合:10%以上

- 雇用や経済問題に関心

➤ 有識者:10%以上

- 地方議員等が個人の人脈で探し、CLI総会で決定

CLIの活動

◆ CLIの活動

➤ 定例会合、年次総会の開催

- 年6回程度実施。事業者やASNからの報告、質疑、メンバー間での議論等
- 議事録は発言者も含めて原則公開

➤ 住民との意見交換会の開催

➤ 広報誌やインターネットによる住民への情報発信

➤ 専門機関等への委託・協働による環境モニタリングの実施

- 「何を確認すべきか」という点と、「どの専門家に協力を依頼するか」という点を、CLI自らが意思決定し、調査等を行っている

➤ 原子力防災訓練への参加 etc.

◆ トラブル時の対応

➤ CLIは**即時的に対応策を決定する権限や機能は持たない**

- 事後的に、臨時会合の開催、環境調査等を実施する場合も

➤ 緊急防護措置等の責任者は県地方長官

CLIと意思決定

◆ 原子力施設の立地・増設・変更時

- CLIは同意権限を持っていない(ただし諮問は行われる)
- 一定規模以上の施設立地や変更時には、**公開事前調査** (enquête publique) や **公開討論** (Débat public) という市民参加制度が適用
 - MELOX社MOX燃料加工工場の年間製造能力増強
 - EDFのFlamanville3号機(フランス初のEPR)建設

◆ トラブル後の運転再開時

- 運転再開にあたり、ASNはCLIから意見聴取し、質問があれば回答。
- 運転再開の最終決定権限はあくまでもASN
 - ASNの決定が下されれば、「CLIに反対者はいるかもしれないが、その決定事項は遂行される」。

→CLIは情報共有と議論の間ではあるが、原子力施設の建設や運転に関する意思決定を行う場ではない

CLI・透明化法の特徴

- 自治体の位置づけの明確化
 - 自治体が原子力規制システムのなかに公式的地位を得たといえる
 - 議論の場と意思決定の場面とを峻別し、前者のみをCLIの役割として制度化
- 規制目的としての「透明性確保」の明示化
 - CLIの設置、ASNの独立性向上、情報提供の役割の明確化など、「透明化」を法目的に明示し、規制システム全体の透明性を向上させている
- 事業者・規制機関と自治体との双方向コミュニケーション回路の確保
 - CLIへの情報提供を義務化、CLIからの質問提出を法律で認めている
 - 事業者や規制側は立地地域における公的な情報収集の場として活用
- 立地地域における多様な関係者を集める
 - 原子力利用に批判的な人も含め、多様な関係者を一同に集める
- 「共同事実確認」(JFF: Joint Fact-Finding) 的手法の活用
 - ステークホルダーの利害対立に加え、科学的事実や専門的知見に関する認識の対立という二重の対立が問題となる場合、後者についての認識を統一した上で、利害調整・合意形成を行っていく手法（松浦正浩(2010)『実践!交渉学 いかに合意形成を図るか』ちくま新書）
 - 厳密にはJFFではないが、トラブル発生後の環境調査等では類似のプロセス

CLIが機能する社会的条件とは？*

	フランス	日本
地方自治制度	<ul style="list-style-type: none"> 自治体首長は間接選挙 国の出先機関が併置 	<ul style="list-style-type: none"> 自治体首長は直接選挙 国の出先機関は自治体とは別置
議会－住民関係	<ul style="list-style-type: none"> 議員は住民の代弁者であるとの明確な負託関係が存在 社会資本整備事業の計画決定では議会に大きな役割(「公益宣言」など) 	<ul style="list-style-type: none"> 負託関係は必ずしも明確でない 原子力関連の案件では直接民主制への希求も見られる
市民参加制度の普及程度	<ul style="list-style-type: none"> 一般の社会資本整備においてひろく普及(公開討論制度等) 	<ul style="list-style-type: none"> 環境アセスメント制度等での整備が進んでいるが、フランスほど広く根付いていない
文化的背景	<ul style="list-style-type: none"> 個人主義(?) 	<ul style="list-style-type: none"> 和の尊重(?)
市民参加の目的と方向性	<ul style="list-style-type: none"> 事業に関する情報を市民へ周知し、市民はそれに対する意見を出し合う 合意形成をそれほど意識せず、権限者の意思決定とは分離 	<ul style="list-style-type: none"> 関係者が意見交換を通じ、決定手続きや計画の共通認識を形成 市民は意見の反映度合いを重視、参加プロセスで合意形成が目指され、意思決定とほぼ一体化

英国の原子力立地地域における ステークホルダー・ミーティング事例 —SSGとLCLC

立地地域にある会議体

◆ 会議体の種別

- **LCLC** (Local Community Liaison Council) / **LLC** (Local Liaison Committee)
 - EDF Energyの**原子力発電所**
- **SSG** (Site Stakeholder Group)
 - **NDA(原子力廃止措置機関)** 所有の施設
 - 運転中の発電所と廃止措置中の施設が併存する場合、NDA側のSSGが主導

◆ 概要

- 会議体設置の法的義務はなく、**Voluntary**なもの
 - NDAの**SSGガイドライン** (「NDAのサポートを受ける上で、全SSGが最低限守るべき」)
 - 各SSGは、設置目的や運営上のルールを「内規」(ToR)として明文化
- SSG/LCLCの基本的役割
 - 施設の安全・環境面に対する**地域住民の監視** (Oversight)
 - 施設の運転状況等についての**情報提供**および**コミュニケーション**
 - 重要案件についての立地地域との**協議** (Consultation)
 - 立地地域の**社会的・経済的論点**

SSG/LCLCのメンバーシップ

◆ NDAガイドラインの規定 (SSG)

➤ メンバー

- 地元の様々なレベルで選ばれた代表者や政治家
- 環境保護団体など、サイトに関心を持つ地元グループ
- ビジネスや第三セクターなど、地元における他の利害関係者

➤ アドバイザー

- 関係機関の代表者(規制機関、組合、自治体行政、CNC、防災・医療関係機関等)
- NDAや事業者(SLC)の代表者 etc.

➤ 一般住民やプレスの参加も推奨

◆ 実際のSSG/LCLCの例

➤ 各サイトの立地環境等に応じた選定

- 慎重派団体、教会、商工会議所、漁業者、港湾・空港施設関係者、...
- アイルランドやノルウェーの漁業者・環境団体からの傍聴者も

➤ 下部委員会等では論点に応じて参加メンバーを柔軟に選定

- 防災: 計画範囲(ガス炉で1-3km程度)、地域経済: 通勤圏(Travel-To-Work Area)

SSG/LCLCの概要比較

	SSG	LCLC
指針	NDAのガイドライン(法的義務ではない)	特になし
議長	<ul style="list-style-type: none"> ・NDA・SLC(事業者)の雇用者以外 ・利益相反情報の開示 etc. ・自治体関係者(首長経験者等)が多い 	<ul style="list-style-type: none"> ・EDF Energyが務める ・発電所のManagerクラスが多い
事務局	<ul style="list-style-type: none"> ・SLCが担当者を用意 ・会合日程調整、議事録ドラフト作成、予算管理、出張管理、WEB管理等 	EDF Energyが担当者を用意
メンバー	地元政治家、環境団体、自治体行政、商工会、観光業、農漁業、教会、防災機関、医療・福祉施設関係者など	
予算	NDAが負担(DSGの場合 30,000/y, うち議長 5,000/y, 副議長 1,500/y)	EDF Energyが負担
会合	年4回～＋下部委員会	年2回～＋下部委員会
主要な関心事	<ul style="list-style-type: none"> ・廃止措置中のサイトの環境修復 ・廃止措置中／後の地域の将来像 	運転中の発電所の安全問題

SSG/LCLCの活動

◆ 定期会合

- 事業者・規制機関からの報告
 - 施設の運転状況、トラブル情報等の提供、規制機関の四半期報告書 etc.
- 地元関係者との質疑
- 会合の活発さには、サイトごとにバラつきも

◆ 下部委員会

- 関心の高い案件について、より集中的に議論
 - WCSSG: 社会経済、廃止措置、商業、環境・健康、緊急時計画、LLRW
 - DSG: ビジネス、サイト環境修復、社会経済
- 施設受入に伴うBenefit Packageの議論も(部分的に)公開で実施
 - Cf. Dounreayの低レベル放射性廃棄物処分場の例

◆ PBO(親会社)入札時の候補事業者へのヒアリング(SSG)

◆ National Stakeholder Group会合への参加(SSG) etc.

NDA等の「協議」(Consultation)とSSG

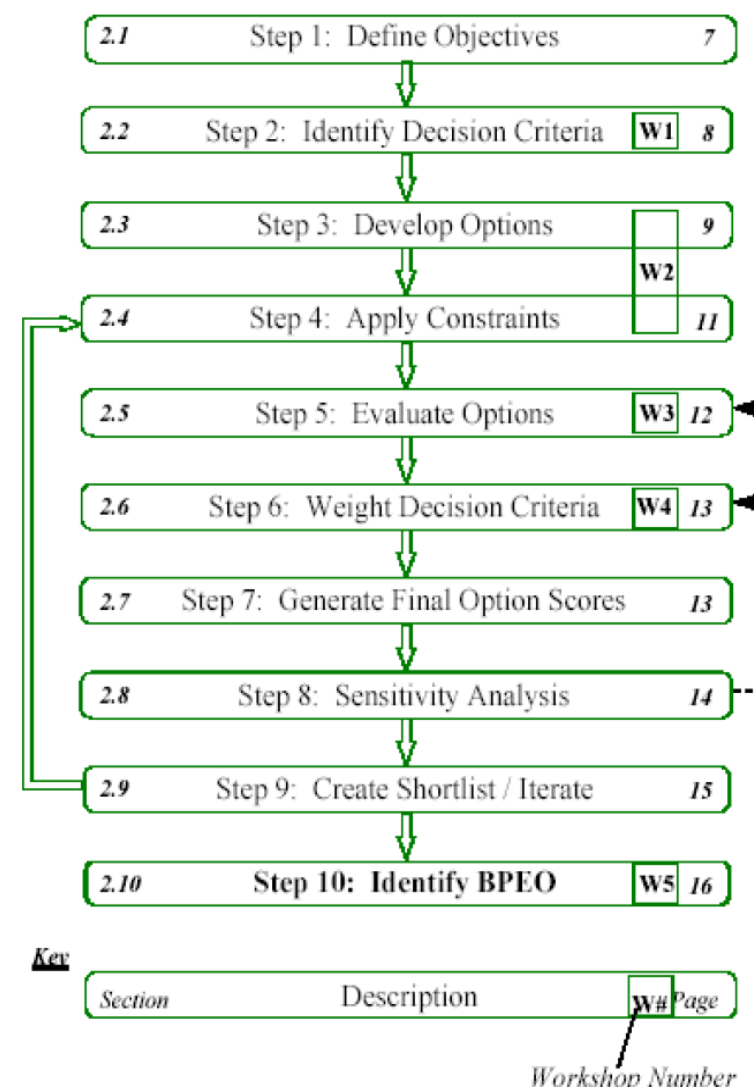
◆ 計画策定時の「協議」プロセス

- **決定前の段階でステークホルダーの意見を求め、計画内容に反映**
 - DECC(エネルギー気候変動省)の政策策定、NDAの戦略策定時などに、立地地域を含む様々なステークホルダーに対して、計画案に対する意見を求める
 - 「協議」を求められたSSGは、定期会合や下部委員会等で地元の意見を集め、それらを集約してNDA等に提示
- **最初から単一案を決め打ちで示すのではなく、複数の選択肢を提示し、ステークホルダーの評価を仰ぐ**
 - 2008夏 Pu戦略ドラフト公表、「協議」プロセス開始
 - 2009.1 寄せられた意見をもとに「信頼できる選択肢」(Credible options)を策定
 - 2009-2010 追加の「協議」、ワークショップ開催等
 - 2010.12 追加の意見を考慮して選択肢案をアップデート
 - 2011.2 Pu戦略の決定
- **すべての意見は反映されないが、出された意見に対しては丁寧に回答**
 - “Post Consultation Response”

BPEO(実行可能な最善の環境上の選択)とSSG

◆ BPEO: 計画案に対する事前評価

- 当該事業による環境影響を可能な限り低減する上で、**技術的な観点に加え、社会的・経済的観点も考慮**
- 評価基準設定や選択肢の立案・評価等で、**広範なステークホルダー参加を要求**
 - コンサルやNPOにWS等の開催を委託
- 原子力施設の場合、当該サイトの**SSGがBPEOで中核的な役割を果たす**
 - BPEOプロセス全体の監督
 - SSGメンバーがWSのファシリテーター 等
 - 例: Site End State BPEO(DSG)
- BPEO実施後の最終決定は事業者
 - 現実には、**BPEOで地元から支持された選択肢が採用されるケースが多い**



SSGと「参加」の意味

◆ SSGと地域のステークホルダーの「参加」

➤ 意思決定プロセスで参照する情報の量や多様性を拡大

- 「決定後」の説明よりも、「**決定前**」に様々な意見を求める
- 単一案の説明ではなく、**複数案の比較・評価**を、多様な関与者とともに実施
- 純粹技術的観点に加えて、**経済的・社会的検討**も含める
- **地域社会とともに「より良い」ソリューションを求めるプロセス**
- Cf. “Call for Evidence”

➤ 地域社会における「**正統性**」*をより堅固なものに

- 「SSGはサイトに関する意思決定主体ではない」
- 実質的には、**SSGは施設の運転に「口を出している」状況**

➤ インプットを求める姿勢

- “SSG「が」、NDA・事業者・規制者「に」、アドバイスをする”（NDAガイドライン）
- “我々（DECC）が見過ごしている、あるいは過小／過大評価している重要な要素はあるか？”（DECCの協議文書）

* ここでは、「ある公共的な意思決定を導出する手続が、当該決定の影響を受ける人や組織等から納得できるものと見なされること」という意味

我が国原子力事業への示唆

—HLW処分事業への示唆を含めて—

英SSGと仏CLIの概要比較

	SSG	CLI
主な役割	ステークホルダー参加を通じた「 <u>インプット</u> 」重視と意思決定の質向上	事業者・規制機関・立地地域間の <u>情報共有とコミュニケーション</u> を通じた透明性確保
主な特色	<ul style="list-style-type: none"> ・計画策定時の「協議」でステークホルダー参加の場を提供 ・地域の経済・雇用に係る論点も議論の対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者や規制機関から立地地域への情報提供を義務化 ・立地地域から事業者等への質問権を明記 ・自治体が規制体系のなかに位置づけられたと解釈可能
意思決定への影響	立地地域からの意見が、NDAや事業者との意思決定に <u>実質的に強い影響力</u> を持つ	<u>議論の場であるCLIと事業者等の意思決定とを明確に分離</u>
制度基盤	NDAのガイドライン＋各SSGの内規	原子力透明化法＋政令
議長	地元の首長経験者等（NDA・事業者との利益相反を排除）	立地県の県議会議長
事務局	事業者（SLC）	県議会議長官房
費用	NDAが負担	規制機関及び立地県が分担
メンバー選定方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイドラインで緩やかに規定 ・論点に応じて柔軟に選定 	<ul style="list-style-type: none"> ・政令で具体的に規定 ・緊急時計画範囲で「線引き」

いま何が批判されているのか？

◆ 従来は、**DADモデル** (Decide/Announce/Defend)を広範に採用

- 原子力安全協定に基づく首長の「**事前了解**」は象徴例
 - 限られた専門家・組織による意思決定⇒関係者へのご説明⇒受容 or 拒否
- 専門家・組織への信頼が維持されている間は有効に機能
 - トラブルや不祥事等の後には、了解プロセスが長期化・政治問題化

◆ 従来型意思決定構造への批判

- **特定の専門家・組織への委託に対する懸念** (原子力に限らず)
 - 国の規制とは別に、県独自の「技術委員会」での検討など (新潟、福井、...)
- 各種事故調査報告書等の指摘
 - 実体としての不十分な津波対策や、関係者の甘いリスク認識への批判にとどまらず、その**背景にある意思決定の構造自体が問い直されている**
- 最近の新潟県知事発言
 - フィルターベント問題「事前に県の了解を得てから設計図をつくるべき」

⇒ 従来型モデルを前提とした「コミュニケーション」強化策に対する、問題提起と捉えることもできる

我が国における「参加」

◆ 「事前了解」の役割と課題

➤ 実質的な「**社会的意思決定**」の役割を担ってきた

- 地元説明会、県議会の全員協議会、知事の懇談会、住民投票、...
- 法制度の枠外ではあるが、実質的には高度な「参加」プロセスが展開

➤ 「**決定後に立地地域の理解を得て実施する**」という構造が固定化

- 計画に問題がないよう事業者は周到に準備しようとするが、そのことが却って、**事業者案にステークホルダーからの意見を反映する余地を少なくし**、結果的に「了解か否か」という議論のスタイルを呼ぶこととなった可能性
- 複数案の比較・評価も、現実的には難しかった

◆ 英国事例からの示唆

➤ 意思決定プロセスにおけるインプットの確保を重視

- 「決定後」より「**決定前**」、単一案より**複数案**、技術面に限らず**社会的観点**、...
- 立地地域を含む多様な関与者からのインプットを求め、意思決定の質を高める努力

➤ Linearなプロセスとしない

- 初めから単一案のみを重視→関係者への説明のみでは、決定の質を向上させにくい
- HLW処分問題への含意としても有効(Cf. 米国HLWの“Rethinking”レポート)

リスク管理と「参加」

◆ 自主的なリスク管理と「参加」の上手な組み合わせを

➤ 外部ステークホルダーの意見を適切に取り入れたリスク管理体制

- 事業者の視点からは見過ごされていた／過小評価していたリスクにも注意を向け、「より良い」リスク管理につなげること >>> **1F事故の教訓**
- 「**原子力業界**」以外からの**インプット**を、意識的に増やすよう努める

➤ 関与者の多様性を増やし、技術的妥当性と「正統性」の両立を！

- 立地地域の会議体を、そのために活用するのも一案
- HLW処分：**100年にわたる「社会的事業」**の「専門知」を、多様な「知のプール」から得ることも必要

◆ 地域社会にとって「気になる」論点が重要

➤ 科学的なリスク評価を始める前の段階で、「何を問題にするべきか」を社会的（・経済的・倫理的...）観点を踏まえて決めることが重要

- 「Social Framing」(Millstone et al)／「Scoping」(NRC)／「Pre Assessment」(IRGC)...

➤ リスク管理者による**フレーミングの固定化を是正**する契機に

- 必ずしも「参加＝善」ではないし、「不正確」な意見に専門家として反論することも重要
- ただし、一見「非合理的」な意見でも、新しい洞察を与えてくれるかもしれない

「地域における合意形成」を目指す前に

◆ フランス事例からの示唆

- CLIは、**必ずしも「地域における合意形成」を目指していない**
 - もちろん、原子力に関わる活動全体の「透明性」を高めることは重要で、そのことは長期的に、原子力事業やHLW処分の進捗につながりうる
- CLIのような立地地域の枠組みで、「そもそも論」の議論は難しい

◆ 我が国のHLW処分をめぐる動向を見て

- 経産省のWGでは、社会学や科学技術社会論等の分野から委員を招聘するなど、従来よりも関与者の幅を拡大
- 政策レベルでの合意形成と、ローカルな立地選定の両立は可能か？
 - 政策レベルでの合意形成が不十分なまま、立地選定という「地域における合意形成」を目指すことは、不可能ではないかもしれないが、結局は遠回りになる可能性も
 - Cf. 菅原・寿楽(2010)*: HLW処分場の立地選定プロセスの制度設計に対する科学技術社会学的考察と、現在進行形の社会的課題に対して科学技術社会学等の学問分野がどのような貢献を為し得るかの考察

Thank you for your attention.

◆関連報告書

「原子力事業と立地地域との関係再構築に向けた提案－英国事例からの示唆－」Y13025

<http://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/detail/Y13025.html>