

【論文】高レベル放射性廃棄物問題をめぐる社会的合意形成 —ステークホルダーとの「対話の場」における Nudge (ナッジ) 理論の活用についての考察—

出雲 晃

日本大学大学院総合社会情報研究科

Building Societal Consensus on High-level Radioactive Waste Issues —A Study on Utilizing “Nudge Theory” in the “Place for Dialogue” with Stakeholders—

IZUMO Akira

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

In Japan, it has long been a significant challenge to find a suitable site for the safe and reliable disposal of high-level radioactive waste (HLW) generated through the use of nuclear power. Even if people understand the necessity of a disposal facility for HLW, they tend to disagree to constructing the facility in their community. Such an antagonistic attitude from the general public is often referred to as the “Not In My BackYard” or NIMBY syndrome. To address NIMBY, good mechanisms of stakeholder involvement in the HLW issues need to be established, which provide avenues for enabling substantive two-way interactions between national and local stakeholders and those responsible for decision-making. In November 2020, literature surveys, which comprise the first stage of the siting process for a final disposal site for HLW, were initiated in Suttso Town and Kamoenai Village, both in Hokkaido Prefecture. A series of meetings of the so-called “Place for Dialogue” with stakeholders have been organized in the respective municipalities. To encourage the public to engage in constructive discussion and elaboration at the “Place for Dialogue”, with the aim of building societal consensus about HLW issues, this paper discusses potential approaches to utilizing “Nudge Theory”, which was named and described in ‘*Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*’, by R. H. Thaler and C. R. Sunstein in 2008.

1.はじめに

我が国は、原子力発電を半世紀以上にわたり基幹電源の一つとして位置付けてきた。原子力発電からは放射性廃棄物が発生する。とりわけ、原子力発電所の原子炉から出てくる使用済燃料や使用済燃料を再処理した後に出てくるガラス固化体は高レベル放射性廃棄物 (High-level radioactive waste、以下、HLW) であり、万一、事故等が発生した場合、人体や環境に多大な悪影響を及ぼすおそれがある。したがって、HLW を安全に、かつ長期間にわたって確実に処分するため、国内において HLW 処分施設の立地選定プロセスを早急に進めることが必要である。しかし、HLW 問題に関する国民の理解は得られておらず、

HLW 処分施設の立地選定プロセスも滞っている。

これまで HLW 処分施設の立地選定プロセスが進まなかった理由の一つは、HLW 処分施設がいわゆる「迷惑施設」であり、その立地が「NIMBY (Not In My BackYard)」(以下、NIMBY) 問題を内包するためである。人びとは、HLW 処分施設の必要性について理解したとしても、自分の家の近所や居住する地域に立地することには反対する。これを NIMBY と呼ぶ。HLW のリスクを踏まえれば、HLW 処分施設の立地選定プロセスを進め、必要な施設を早期に建設しなければならぬが、人びとが持つ NIMBY の意識や態度によって、立地選定プロセスが容易に進められない状況に陥っている。

HLW 処分施設の立地において NIMBY 問題が発生するのは、HLW 問題について人びとが十分に理解していないということだけが要因ではない。むしろ、HLW 問題に対する解決策である HLW の処分方法について人びとが合意していないということが大きな要因である。HLW 問題を解決するためには、多様な価値観や利害を有する様々な利害関係者（以下、ステークホルダー）を集めて、社会的合意形成を進めることが求められる。社会的合意形成とは、HLW 問題のような社会的課題に対し、ステークホルダーが集まり、納得のいく経過を踏んで熟議し、共通の認識と理解を得て、社会にとって最適な解決策を見出すことである。また、社会的合意形成プロセスとは、社会的課題を認識し、社会にとっての最適な解決策を見出すまでの過程である。社会的合意形成の観点からは、先に HLW の処分方法を決めたとて人びとの理解を得るという手法は正しくないといえる。

そもそも多くの人びとにとって HLW 問題は「他人事」である。社会的合意形成プロセスでの議論の前に、HLW 問題に対する人びとの関心を引き出すことが必要である。社会的合意形成プロセスの枠組みを整備しても、HLW 問題を「他人事」と捉える人びとが自らの時間や労力を割いて率先して参加するようにはならない。社会的合意形成プロセスの枠組みを設け、人びとに対して参加を強いるのではなく、人びとが HLW 問題に関心を持ち、主体的に議論に参加するよう促す工夫が求められる。HLW 問題のように社会として解決しなければならない課題を前にして、一人ひとりの個人が「他人事」と考えることによって、結果として解決策を見出すに至らない状況は社会的ジレンマに陥った状況である。HLW 問題を解決するためには社会的合意形成を進める必要があるが、その前に障害となる社会的ジレンマを克服する必要があり、そのためには人びとの意識変容と行動変容を促すことが求められる。

出雲（2021）は、Nudge（ナッジ）理論を含む行動経済学の理論を用いたアプローチとその他の関連するアプローチを活用して人びとの意識変容と行動変容を促す手法を考察するとともに、Prochaska, DiClemente, & Norcross（1992）の行動変容ステージモデルを応用し、HLW 問題における行動変容ステー

ジモデルを提示した。出雲（2021）が示した Nudge（ナッジ）理論や行動変容ステージモデルを我が国の HLW 問題をめぐる現実の取組に当てはめて分析することは意義がある。そこで本稿は、北海道寿都町と北海道神恵内村で実施されている「対話の場」¹を具体的な事例として取り上げ、「対話の場」が抱える課題を整理したうえで、Nudge（ナッジ）理論を活用して人びとの意識変容と行動変容を促し、「対話の場」における人びとの主体的参加と熟議を実現するアプローチを考察する。

2.HLW 問題における Nudge（ナッジ）理論の活用と行動変容の可能性

本章では、出雲（2021）を踏まえ、HLW 問題において Nudge（ナッジ）理論を活用する手法と HLW 問題における行動変容ステージモデルについて、基本的な考え方を概説する。

2.1 HLW 問題への Nudge（ナッジ）理論の適用

近年、行動経済学の知見を踏まえ、これを公共政策における制度設計に役立てようという動きが欧米諸国を中心に活発化している。とりわけ、リチャード・セイラー（Richard H. Thaler）とキャス・サンステイン（Cass R. Sunstein）が、2008 年に出版した著書『実践行動経済学』（原題は、“Nudge”）で提唱した「Nudge（ナッジ）」（本稿では、「Nudge（ナッジ）理論」と呼ぶ）は、インセンティブや罰則を与える手法を代替するもの、あるいは補完するものとして各国の公共政策に取り入れられている。Thaler & Sunstein（2008）は、Nudge（ナッジ）を、「選択を禁じることも、経済的なインセンティブを大きく変えることもなく、人びとの行動を予測可能な形で変える選択アーキテクチャーのあらゆる要素」（Thaler & Sunstein, 2008, 邦訳, p.17）と定義した。Nudge（ナッジ）理論を活用したアプローチとは、人びとに対し、自ら判断し、選択する自由を残しつつ、人びとの行動を特定の方向に導く手法である。

¹ 「対話の場」とは、「多様な関係住民が参画し、最終処分事業について、情報を継続的に共有し、対話を行う場」（閣議決定, 2015, p.4）である。

Thaler & Sunstein (2008) は、Nudge (ナッジ) 理論を用いた選択アーキテクチャーの基本的なコンセプト (以下、NUDGES 原則) を Nudge (ナッジ) のスペルを用いる形で表現している (表 1)。

表 1 NUDGES 原則

iNsentive	■インセンティブ
Understand mappings	■マッピング (=選択と幸福度の対応関係) を理解する
Default	■デフォルト (=初期設定)
Give feedback	■フィードバックを与える
Expect error	■エラーを予測する
Structure complex choices	■複雑な選択を体系化する

出所: Thaler & Sunstein (2008) をもとに作成

一つ目の「インセンティブ」は、金銭的、あるいは経済的な便益を与えて、人びとの判断や行動を導く手法である。二つ目の「マッピングを理解する」とは、選択肢と選択の結果 (効用) の対応関係を正確に、かつ効果的に理解させて、人びとの判断や行動を導く手法である。三つ目の「デフォルト」とは、「最も労力を要しない選択肢や最も抵抗の少ない経路」(Thaler & Sunstein, 2008, 邦訳, p.141) を初期設定として示し、人びとの選択を導く手法である。四つ目の「フィードバックを与える」とは、現状に関する正確な情報や評価を伝えて、人びとの判断や行動を導く手法である。五つ目の「エラーを予測する」とは、人びとが犯し得るミスやエラーを予測し、これに対応する措置を予め取っておく手法である。最後の「複雑な選択を体系化する」とは、選択肢が多過ぎたり、複雑過ぎたりすると、人びとは直感に頼って判断してしまうことから、適切な選択アーキテクチャーを作り選択肢を体系化して示すことで、人びとの判断や選択に影響を及ぼす手法である。

出雲 (2020) は、公共政策をめぐる Nudge (ナッジ) 理論を用いたアプローチに着目し、NUDGES 原則を HLW 問題に適用する可能性を考察した。これを踏まえ、出雲 (2021) は、表 2 のように整理した。

表 2 NUDGES 原則の HLW 問題への適用

iNsentive	■直接的、かつ経済的なインセンティブを付与する ■人びとの負担感を軽減する ■公益と私的利益の差を示す
Understand mappings	■プロセスへの参加から得られる満足感 (有能感、連帯感、有効感) を高める
Default	■プロセスに参加することをデフォルトとする
Give feedback	■プロセスへの参加による達成感や満足感を共有する ■同調性や社会規範への順応性を高める情報を提供する
Expect error	■正しくない価値判断や意思決定に繋がる誤った情報やデマを見つけ、これに対処する
Structure complex choices	■適切な価値判断や意思決定を可能とするよう情報を体系化する

出所: 出雲 (2021)

HLW 問題をめぐる社会的合意形成プロセスへの人びとの参加を促すためには、「インセンティブ」を効果的に与えることが有益である。たとえば、謝金等の経済的なインセンティブを与えることや、参加に求められる時間や期間を短縮し負担感を軽減すること等によって、人びとの参加を促すことが考えられる。また、社会的合意形成を通じて実現する公益を具体的に説明し、公益と私的利益の差を認識させ、人びとの参加を促すことも考えられる。次に、「マッピングを理解する」という観点から、社会的合意形成プロセスへの参加による幸福度 (=満足感) を高めることで、人びとの参加を促すことが期待される。

また、社会的合意形成プロセスへの参加が「デフォルト」となるよう制度設計を工夫することも重要である。参加、不参加を自由に選択できるようにしつつ、人びとが参加することを「当たり前のこと」、あるいは「正しいこと」と認識すれば、参加するようになることが期待される。また、プロセスに参加する

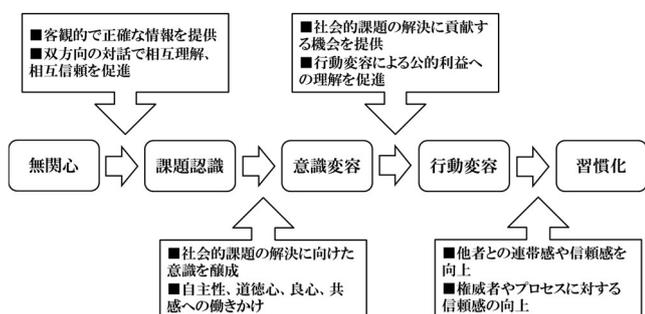
ことで得られる達成感や満足感を「フィードバック」として共有したり、人びとの持つ同調性や社会規範への順応性を高めるようなメッセージを与えたりすることも、人びとの参加を促す有益な手法である。

さらに、不正確な情報に影響され判断を誤ると、人びとはその後の判断を躊躇してしまうおそれがある。したがって、「エラーを予期する」観点から、不正確な情報やデマを見つけたら、客観的で正確な情報を速やかに提供することが求められる。さらに、「複雑な選択を体系化する」観点からは、客観的で正確な情報を提供するだけでなく、選択肢と選択の効果を分かりやすい形で伝え、適切な価値判断と意思決定に導くことも重要である。

2.2 HLW 問題における行動変容ステージモデル

出雲 (2021) は、Prochaska, DiClemente, & Norcross (1992) が提唱した行動変容ステージモデルを応用し、HLW 問題における行動変容ステージモデルを提示した (図 1)。モデルでは、人びとの意識変容と行動変容に関する過程を、①HLW 問題に対し無関心であるステージ、②HLW 問題を社会的課題として認識するステージ、③意識を変容させるステージ、④実際に行動変容を取るステージ、⑤行動変容を習慣化するステージに分け、どのようなアプローチが人びとの意識変容と行動変容を促すかを示した。

図 1 HLW 問題における行動変容ステージモデル



出所： 出雲 (2021) をもとに修正し作成

一般の人びとは、HLW 問題に対して無関心であるか、あるいは「他人事」と考えている。HLW 問題に関して無関心な人びとに対しては、客観的で正確な情報を提供し、HLW 問題について正しく理解しても

らい、解決しなければならない社会的課題として認識してもらうことが重要である。ただし、一方的に説明するのではなく、双方向の対話を通じて、人びとの関心や興味を把握し、これに沿った形で情報を提供するとともに、人びとの疑問や質問に対して丁寧に回答し、誠意を持って対応することで相互理解と相互信頼を醸成することが求められる。こうしたアプローチを通じて、人びとの意識を無関心の状態から課題認識の状態へと変容させるのである。

一般的に社会的課題は一人で解決することは困難であることから、他の人びとと問題意識や知識や情報を共有し、一緒になって社会にとって最適な解決策を見出すことが求められる。人びとに対し、HLW 問題を社会的課題として認識させた後には、次に、これを解決しなければならないものとして意識させることが必要である。そのためには、社会的合意形成プロセスを通じて人びとの間で HLW 問題についての議論が行われ、こうした議論を通じて HLW 問題を知り、その解決の必要性について「自分の問題」として考えるようになることが求められる。ただし、人びとに対し、HLW 問題を考えるよう強制的に仕向けたり、あるいは議論するよう命じたりするのではなく、人びとの自主性、道徳心、あるいは良心を尊重する形で、情報共有を行ったり、対話をしたりしながら意識変容を促すことが重要である。

HLW 問題をめぐる社会的合意形成プロセスを進めるに当たっては、社会的合意形成プロセスの枠組みを整備して人びとに参加を強制するのではなく、人びとが「参加してみよう、議論してみよう」という気持ちを起こすような仕組みを用意することが重要である。そのためには、人びとの意見や要求を政策や意思決定に反映する手続きを整え、社会的課題の解決に貢献する機会を確保することが求められる。また、人びとが社会的合意形成プロセスへの参加によって誰にとっても望ましい結果が得られることを認知することが必要であり、こうした認知に繋がるような情報提供の仕掛けを考えることが重要である。「誰にとっても望ましい結果」とは、HLW 問題の解決によってもたらされる公的な利益である。公的利益の理解を促進することによって、HLW 問題の解決に向けた意識変容を行動変容に繋げるのである。

人びとが HLW 問題をめぐる社会的合意形成プロセスに参加し、問題意識を共有する人びとと一緒に議論し、社会的課題に対する解決策を導き出すことに貢献できるという有効感、自らの知識や経験を高められるという有能感、問題意識を共有する人びととのネットワークを構築できるという連帯感、さらには、意思決定者や社会的合意形成プロセスそのものに対する信頼感等が得られれば、社会的合意形成プロセスへの参加に対する肯定的な認知が強化され、実現した意識変容と行動変容が習慣化されるようになると考えられる。

3. 「対話の場」の現状と課題への対処

我が国は、1960年代に原子力発電の導入を決めた当時から、HLW 問題に関する政策の方向性や技術的な方針を議論してきた。その結果、HLW を地下 300メートルより深い地層中に処分する方法（以下、地層処分）を技術的に実現可能な処分方法として採用し、研究開発や制度整備を進めてきた。制度面では、HLW の最終処分²を計画的に、かつ確実に進めるため、2000年（平成12年）6月に『特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（平成12年法律第117号）』（以下、最終処分法）を制定し、また、同年10月に『特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針』（以下、基本方針）を定めた³。最終処分法では、HLW 処分施設の立地選定に向け、文献その他の資料等による調査（以下、文献調査）、ボーリング調査と物理探査等による概要調査、地表からの調査と地下施設（坑道）における調査等による精密調査の三段階の調査を実施することとされている。

文献調査の開始に当たっては、HLW 処分の事業主体である原子力発電環境整備機構（Nuclear Waste Management Organization of Japan、以下、NUMO）⁴が

² 「最終処分」とは、放射性廃棄物の安全性およびセキュリティを確保するために、社会による継続的な監視、制度的な担保や保障、資金的あるいは人的な資源の投入を伴う能動的な管理に頼る必要がない状態に処分することである（放射性廃棄物 WG, 2014, p.7）。

³ 最終処分法と基本方針は、その後の技術の進歩や事情の変化に合わせて改正、あるいは改定されている。

⁴ NUMO は、2000年（平成12年）10月に最終処分法に基づき設立された経済産業大臣の認可法人。

調査受入れ自治体の公募を行い、自治体からの応募を受け付けたうえで行うこととされている。また、NUMO による公募に加え、国から自治体への申し入れによって文献調査に着手する仕組みも導入されている。2002年（平成14年）12月、NUMO は、HLW 処分施設の立地選定プロセスを進めるため、全国の自治体を対象に文献調査の公募を開始した。2007年（平成19年）1月には、高知県東洋町が文献調査への応募をいったん行ったものの、町を二分する論争に発展し、同年4月の町長選挙を経て応募を取り下げた。その後、文献調査に応募する自治体は現れず、HLW 処分施設の立地選定プロセスが滞っていた。

2020年（令和2年）10月9日、北海道寿都町が文献調査への応募を行い（NUMO, 2020a, p.1）、また、10月15日、北海道神恵内村が文献調査の実施についての国からの申し入れを受諾する文書を提出した（NUMO, 2020b, p.1）。11月17日からこれらの自治体で文献調査が開始された。2021年（令和3年）に入り、これらの自治体で地域住民を集めた「対話の場」が開催されている。「対話の場」では、国やNUMO等の専門家から地域住民に対し、HLW 処分事業に関する内容、安全確保に関する考え方、文献調査の進捗状況等の情報や、HLW 処分事業による経済社会的なプラスの影響やマイナスの影響を含む地域の経済発展ビジョン等を議論するうえで必要な情報が提供され、対話が行われる⁵。また、「対話の場」では、「第三者のファシリテーターを配置し、賛否に偏らない議論を行う」「立場を超えた自由な議論と透明性の確保を両立する」「委員以外の一般住民が様々な形で参加できる機会を積極的に設ける」⁶といったことが期待されている。しかし、現実には期待どおりに進んでおらず、様々な課題が明らかになりつつある。

本章は、寿都町と神恵内村で進められている「対話の場」についての取組を取り上げ、課題を整理したうえで、「対話の場」における人びとの主体的参加と熟議を実現するために Nudge（ナッジ）理論を活用するアプローチを考察する。

⁵ 資源エネルギー庁、「対話活動について」。

⁶ 同上。

3.1 北海道寿都町における「対話の場」

2020年（令和2年）10月9日、寿都町が文献調査への応募を行い、11月17日から文献調査が開始された。2021年（令和3年）3月26日には、地域住民に対してHLW処分事業に関する情報提供等を行う「NUMO 寿都交流センター」が開設された。2021年（令和3年）4月14日、寿都町において、「地層処分事業（仕組みや安全確保の考え方、文献調査の進捗状況等）及び地域の将来ビジョン等に関する意見交換を通じて、広く寿都町の皆さまに地層処分事業等の理解を深めていただくこと」⁷を目的として、第1回「対話の場」が開催された。「対話の場」においては、「第三者のファシリテーターを配置し賛否に偏らない議論となるように徹底しながら、透明性を確保するとともに、立場を超えた自由闊達な議論が行われること」⁸が期待されていた。

第1回「対話の場」は、ファシリテーターの紹介や対話の方法等についての説明を行った後、少人数に分かれて、「地層処分について思うこと」をテーマに対話や意見交換を行う予定であった⁹。寿都町の「対話の場」の参加者については、当初、片岡春雄町長が公募する意向を示していたが、結局、公募は行われず、「町議会議員、寿都町漁業協同組合、寿都水産加工業協同組合、寿都商工会、寿都建設協会、寿都観光物産協会、社会福祉法人（2団体）、町内会、まちづくり団体等」¹⁰から「町の指名により選定」¹¹された20名で構成された。このうち町議会議員は9名で、文献調査に反対の立場の議員も含まれていた。第1回会合は、町内会連合会の代表2名が欠席し、最終的に18名が出席した。また、北海道大学大学院工学研究院の竹田宜人学術研究員がファシリテーターを務め、片岡町長、経済産業省資源エネルギー庁の職員及びNUMOの職員が同席した。

⁷ NUMO、プレスリリース「北海道寿都町における対話の場（第1回）の開催について」、2021年（令和3年）4月7日。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ NUMO、町のみなさまに対話の場（第1回）の開催結果についてお知らせ、2021年（令和3年）5月6日。

¹¹ NUMO、北海道寿都町における対話の場 開催報告（第1回）配布資料、2021年（令和3年）4月14日。

第1回会合は、冒頭、マスコミ等に対し公開する形で始め、その後、参加者が特定されないように撮影し、かつ音声を消して、「映像のみの公開」¹²の形で対話や意見交換を行ったうえで、「対話の場」の運営に関する「寿都町対話の場会則（案）」（以下、寿都町会則案）について承認を得ることとなっていた。しかし、マスコミ等に公開されている会の冒頭から反対派の参加者が寿都町会則案の議論を先にするよう主張し、「公開の場で会則や対話の形式といった入り口論に終始」¹³する状況になり、また、公開の場では反対派以外の参加者が発言に躊躇したため、発言も反対派の参加者に偏ることになった。結局、非公開の形での自由闊達な対話や意見交換は実現せず、寿都町会則案も承認されないままで終了した¹⁴。

第1回「対話の場」では、参加者から、「会の主催者が曖昧、会の目的が処分場誘致ありきのようで不適切、議論を公開すべき、この場では意見が言いづらい」¹⁵といった意見が出された。寿都町会則案では、NUMOは「運営を行う事務局」とされていたが、片岡町長は、「対話の場」の主催者について、「初回は町、2回目以降はNUMOが主催」¹⁶との見解を示した。これを受け、反対派の参加者は、「2回目以降はNUMOが主催なので欠席する」¹⁷と発言した。その後、NUMOは、「対話の場」の主催者について、「（対話の場は）町が設置し、NUMOと共同で運営する」という形に寿都町会則案を修正する案を提示した¹⁸。また、参加者への謝礼金や開催経費をNUMOが負担する点を問題視する声もあった¹⁹。

¹² NUMO、北海道寿都町における対話の場 開催報告（第1回）配布資料、前掲。

¹³ 日本経済新聞、「核ごみ」議論にも入れず、寿都町の前途多難、2021年（令和3年）4月15日。

¹⁴ 日本経済新聞、核ごみ「対話の場」初回から紛糾、北海道寿都町で開催、2021年（令和3年）4月15日。

¹⁵ NUMO、町のみなさまに対話の場（第1回）の開催結果についてお知らせ、前掲。

¹⁶ 朝日新聞、「核のごみ」寿都町の住民対話が紛糾、2021年（令和3年）4月15日。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 北海道新聞、寿都「対話の場」会則案修正 NUMO、記述に異論受け、2021年（令和3年）5月27日。

¹⁹ 日本経済新聞、「核ごみ」議論にも入れず、寿都町の前途多難、前掲。

寿都町会則案では、会の目的について、「(HLW 処分事業について) その仕組みや安全確保の考え方、文献調査の進捗状況等の情報をもとに意見交換を行うこと、及び地域の将来ビジョンに資する取り組みについて意見交換を行うこと、を通じ広く寿都町民に地層処分事業等の理解を深めていただくことを目的とする」²⁰と書かれていた。これに対し、反対派は、「地層処分を進めることが前提となっている」²¹と反発した。NUMO は、会の目的についても寿都町会則案の修正を検討し、「地層処分事業などの理解を深めていただくこと」という部分について、「地層処分事業への賛否に関わらず、自由で率直な議論を深めていただくこと」に修正する案を提示した²²。

6月25日、第2回「対話の場」が開催された。反対派の町議2名と住民団体と産業団体の代表4名が欠席し、福祉団体の代表1名が都合により欠席したため、13名の委員が参加した。町議2名を含む反対派委員6名は、次回以降も参加しない意向を表明した²³。第2回「対話の場」は、冒頭、公開の場で寿都町会則案の議論が行われた²⁴。その後、参加者による「ワークショップ」が行われたが、「会員それぞれが立場を超えて自由闊達に対話・意見交換を行うため」²⁵という理由で非公開とされた。寿都町会則案には、「対話の場」の議事で合意が難しい場合「多数決」を採用するという規定が設けられた²⁶。反対派から「(会則は) 必要ない」²⁷との意見も出されたが、寿都町会則案は賛成多数で了承された。

²⁰ NUMO, 北海道寿都町における対話の場 開催報告 (第1回) 配布資料, 前掲。

²¹ 朝日新聞, 「核のごみ」寿都町の住民対話が紛糾, 前掲。

²² 北海道新聞, 寿都「対話の場」会則案修正 NUMO、記述に異論受け, 前掲。

²³ 北海道新聞, 「対話の場」会則案了承 寿都で2回目会合 委員7人が欠席, 2021年(令和3年)6月26日。

²⁴ NUMO, 北海道寿都町における対話の場の開催について, 2021年(令和3年)6月21日。

²⁵ 同上。

²⁶ NUMO, 北海道寿都町における対話の場 開催報告 (第2回) 配布資料, 2021年(令和3年)6月25日。

²⁷ NUMO, 北海道寿都町における対話の場 開催報告 (第2回) 会議録, 2021年(令和3年)6月25日。

7月27日、第3回「対話の場」が開催されたが、参加した委員はさらに減って11名であった²⁸。当初20名の委員が選定されたが、第3回「対話の場」では、2名が委員を辞退することを申し入れ、反対派の委員6名を含む7名が欠席したためである。もともと、「対話の場」での意見交換は非公開とされており、また、関連報道が少なくなりつつありことから、「対話の場」でどのような意見交換が行われているか不明であるが、公開されている議事録では、ほとんどファシリテーターと NUMO が発言している形になっており、「対話の場」の形骸化が危惧される。

3.2 北海道神恵内村における「対話の場」

2020年(令和2年)10月15日、神恵内村は、文献調査の実施についての国からの申し入れを受諾する文書を提出した。神恵内村では、寿都町と同様に、同年11月17日から文献調査が開始されている。2021年(令和3年)3月26日には、神恵内村役場の近傍に、「NUMO 神恵内交流センター」が開設された。2021年(令和3年)4月15日、神恵内村で第1回「対話の場」が開催された。神恵内村の「対話の場」は、「地層処分事業(仕組みや安全確保の考え方、文献調査の進捗状況等)及び地域の将来ビジョン等に関する意見交換を通じて、広く神恵内村の皆さまに地層処分事業等の理解を深めていただくこと」²⁹を目的としている。また、「対話の場」では、「第三者のファシリテーターを配置し賛否に偏らない議論となるように徹底しながら、透明性を確保するとともに、立場を超えた自由闊達な議論が行われること」³⁰を目指すとされている。これらの目的等の記述は寿都町における「対話の場」と同一である。第1回「対話の場」は、「地層処分について思うこと」をテーマに、「ワークショップ」形式で、ファシリテーターによる車座での対話や意見交換を行う予定であった³¹。

²⁸ 北海道新聞, 核ごみ文献調査進捗を初報告 NUMO 寿都対話の場3回目, 2021年(令和3年)7月28日。

²⁹ NUMO, プレスリリース「北海道神恵内村における対話の場(第1回)の開催について」, 2021年(令和3年)4月7日。

³⁰ 同上。

³¹ 同上。

神恵内村の「対話の場」の委員は、村の各種団体及び地区の代表者である漁業協同組合と商工会から各3名、観光協会や社会福祉協議会等から各1名の計14名を村とNUMOが選定した。加えて、神恵内村は「対話の場」の委員の一部を公募で決める³²こととし、村民からの応募を踏まえ4名を選定し、「対話の場」の委員は計18名となった。また、ファシリテーターには、NPO法人「市民と科学技術の仲介者たち」の代表理事である大浦宏照氏と Presence Bloom 代表の佐野浩子氏が就いた³³。神恵内村の第1回「対話の場」には、18名の委員全員が参加した。神恵内村の高橋昌幸村長、経済産業省資源エネルギー庁の職員及びNUMOの職員も同席した。

神恵内村の第1回「対話の場」では、まず、「神恵内村対話の場会則（案）」（以下、神恵内村会則案）について参加者間で合意し、その後、非公開の意見交換が行われた³⁴。神恵内村会則案に関する議論では、会合での議論をどのような形で外部に公開するのかという点について討論が行われた。参加者からは、「対話の場」の透明性をどのように確保するかという観点と、自由闊達な意見交換の場をどのように保証するのかという観点の両方に配慮することが求められた。議論を受けて、神恵内村会則案には、「対話の場の運営にあたっては、場の透明性を確保するとともに、委員がそれぞれの立場を超えて相互に忌憚なく自由闊達な意見交換が行われることに十分配慮する。」³⁵と明記された。また、会合は、「マスコミ公開は冒頭のみで、意見交換の部分は非公開（映像のみ）、傍聴なし」³⁶という形で開催されることとなった。なお、公表を了解した委員のみ、開催結果とともに「氏名・所属組織名」が公表された³⁷。

神恵内村での第1回「対話の場」は、寿都町での第1回「対話の場」と比べて、それほど紛糾することなく予定どおりに終了した。非公開での意見交換の時間も確保されたことから、委員も比較的自由に意見を出すことができた。高橋村長は『村の将来を考えて話し合おう』との意見が出た。心を寄せ合って議論してもらえる³⁸とし、今後の「対話の場」での議論の進展に期待を示している。また、参加者も、「時間がなかったが、いろんな意見が出て有意義だった」³⁹といった前向きなコメントを残している。

6月30日には、第2回「対話の場」が開催された。第2回会合には、18名の委員のうち、4名が仕事の都合等により欠席したため、14名が出席した。第2回会合では、第1回会合において承認されたとされる神恵内村会則案について、再度確認が行われた⁴⁰。また、処分事業への疑問や不安等についても意見が交わされた。公表されている「お知らせ」⁴¹を見ると、活発な対話が行われている様子が見える。また、8月5日には第3回「対話の場」が開催された。2名が欠席し、16名の委員が出席した。第3回会合では、NUMOから文献調査の進捗状況について説明があった。神恵内村の「対話の場」では、会合で行われている議論を「対話の場」の外の村民にどのように伝えるかが課題となっていたため、第3回会合では、高校生以上の10名程度の村民が今後の「対話の場」を傍聴することを決定した⁴²。第3回「対話の場」での意見交換について、公表されている「お知らせ」⁴³を見ると、委員から様々な意見が出されていることが分かり、引き続き活発な対話が行われていると推察される。

³² NUMO, 北海道神恵内村「対話の場」委員の募集について, 2021年(令和3年)1月27日。

³³ NUMO, 「村のみなさまに対話の場(第1回)の開催結果についてお知らせ」, 2021年(令和3年)5月6日。

³⁴ NUMO, 北海道神恵内村における対話の場 開催報告(第1回)配布資料, 2021年(令和3年)4月15日。

³⁵ NUMO, 村のみなさまに対話の場(第1回)の開催結果についてお知らせ, 前掲。

³⁶ 同上。

³⁷ 同上。

³⁸ 日本経済新聞, 神恵内村でも核ごみ「対話の場」、原則非公開を確認, 2021年(令和3年)4月16日。

³⁹ 朝日新聞, 「核のごみ」対話の場、初回終わる 対照的な2町村, 2021年(令和3年)4月16日。

⁴⁰ NUMO, 北海道神恵内村における対話の場 開催報告(第2回)会議録, 2021年(令和3年)6月30日。

⁴¹ NUMO, 村のみなさまに対話の場(第2回)の開催結果についてお知らせ, 2021年(令和3年)7月8日。

⁴² NUMO, 村のみなさまに対話の場(第3回)の開催結果についてお知らせ, 2021年(令和3年)8月23日。

⁴³ 同上。

3.3 「対話の場」における課題と Nudge (ナッジ) 理論を適用するアプローチ

2020年(令和2年)11月17日から、北海道寿都町と北海道神恵内村において、HLW 処分施設の立地選定に関する文献調査が同時に開始された。これらの自治体においては、2021年(令和3年)4月に「対話の場」が開催され、これまでのところ、それぞれの自治体で3回ずつ会合が開催されている。「対話の場」では、HLW 処分事業に関する問題や地域発展のビジョン等について、文字どおり「対話」が行われることが期待されているが、現実には、地域住民による「対話の場」への主体的参加や熟議が実現しているとは言い難い状況に陥っている。

まず、地域住民が「対話の場」に主体的に参加し、積極的に議論に貢献したいと考えても、最初から「対話の場」への参加の機会が閉ざされている。寿都町では20名の委員全員を町が選定している。神恵内村は、18名の委員のうち14名を村が選定し、4名のみを公募で決めている。「対話の場」ですべての意思決定を行うわけではないが、「対話の場」に参加する地域住民の数や構成や立場のバランスにより配慮しなければ、文献調査を終える頃に、地域住民がその先の調査に進むかどうかの意思決定を適切に行うことはできない。また、「対話の場」の参加者の数を増やすだけでなく、参加者以外の地域住民が様々な形で議論できる機会を、「対話の場」という公式な場以外にも積極的に設けることが求められる。

次に、「対話の場」の本来の機能である「対話」が適切に行われず、今後、「対話の場」が形骸化していくおそれがある。とりわけ、寿都町における「対話の場」がこうした課題を抱えている。寿都町の第1回「対話の場」では、マスコミ等に公開されている冒頭から反対派の参加者が発言し、公開の状態を維持したまま議論が紛糾した。反対派以外の参加者は、公開の場での発言を躊躇する形になり、「対話の場」での発言は一部の参加者のみに偏ってしまい、「対話」と呼ぶには程遠い結果となった。多くの参加者に対し、議論に参加し、討議する機会を与えなければ、参加者は不満を持つことになる。また、2回目以降、反対派の委員が参加しないことから、今後、参加している委員も同調して参加しなくなる可能性がある。

さらに、「対話の場」での議論や意見交換の内容に関する情報が、「対話の場」に参加しない地域住民には適切に与えられていない。そのため、「対話の場」が対話や意見交換を行う場として果たして有効かどうか判断できない状況になっている。寿都町では、「対話の場」の参加者が発言しやすいようにとの配慮に基づき、参加者に対し、「対話の場」における発言者に関する情報や発言内容について外部に出さないよう要求している。「対話の場」の議論の様子はユーチューブで配信するものの、討議中は発言者が分からないように撮影し、音声も消している。神恵内村も、「対話の場」について、マスコミ等への公開は冒頭のみとし、意見交換の部分は非公開(映像のみ)としている。寿都町も神恵内村も「対話の場」での議論について、公開されている部分は簡単な会議録を作成して公表するが、非公開とされている意見交換については記録を作成せず、参加者の発言をポストイットに書いて貼り付けた「模造紙」を「対話の記録」として公開するとともに、会議の概要を開催結果の「お知らせ」として公表するだけである。

加えて、「対話の場」に参加する委員への配慮が不足しているという問題もある。たとえば、寿都町も神恵内村も「対話の場」は毎回18時30分から20時30分まで開催されているが、委員全員が参加したのは神恵内村の第1回会合だけであり、それ以外は何らかの事情により一部の委員が欠席している。今後、「対話の場」を継続していく中で、参加者の負担を極力減らすよう回数や時間設定についても再検討する必要がある。また、「対話の場」への参加の負担感を減らすためには、参加する委員に対して、謝金を支払うことも重要である。寿都町会則案も神恵内村会則案にも、委員に謝金を支払うことができるとされていることから、これに従って謝金を支払うことは問題ないと考えられる。また、意見交換については非公開とされているものの、「対話の場」での発言者に関する情報や発言内容が外部に伝えられ、発言者が特定されてしまうという心配が残り、発言を躊躇してしまう委員がいる。こうした不安を払しょくすることは容易ではないが、「対話の場」を継続し、委員間で信頼関係が構築されれば、より安心して発言することができるようになると考えられる。

表3は、これまで述べた「対話の場」が抱える課題を踏まえ、「対話の場」における人びとの主体的参加と熟議を実現するために Nudge (ナッジ) 理論を活用するアプローチを示したものである。

表3 「対話の場」の課題と Nudge (ナッジ) 理論

課題	Nudge (ナッジ) 理論の活用
「対話の場」への参加の機会が不足している ＝主体的参加を阻害するおそれ	<u>Default</u> ■「対話の場」への参加の機会を増やす ■「対話の場」以外の対話の機会を与える
「対話の場」が適切に機能しない ＝委員の間で不満が増大するおそれ	<u>Understand mappings</u> ■より多くの知りたい情報が得られるようにする ■より自由に発言・討議できるようにする
「対話の場」での情報が外部に提供されない ＝将来の意思決定が適切に行われないおそれ	<u>Give feedback</u> ■「対話の場」での議論の内容について会議録を作成し、公表する <u>Expect error</u> ■多くの地域住民が対話に参加できるようにする
「対話の場」の委員への配慮が不足している	<u>iN</u> sentive ■謝金を支払う ■参加に伴う負担を軽減する

出所： 筆者作成

「対話の場」における人びとの主体的参加と熟議を実現するためには、まず、参加の機会、あるいは対話や熟議の機会を確保することが不可欠である。そのうえで、人びとが「対話の場」を通じて、情報を入手し、自由に発言、討議しながら、議論に貢献する機会を得ることが重要である。それにより、「対話の場」が適切に機能するようになると同時に、参加者の満足感が高まり、より主体的に参加するようになると考えられる。また、「対話の場」への参加者を増やすためには、参加していない人びとへの情報提供を適切に行い、人びとの関心を引き出すとともに、

参加の機会をさらに増やすことが求められる。加えて、「対話の場」への参加者が継続して主体的に参加するよう、謝金を支払ったり、負担を軽減したりすることも重要である。

4.おわりに

HLW 問題のような社会的課題に対する社会としての最適な解決策を見出すためには、人びとの主体的参加と熟議による社会的合意形成プロセスを進める必要がある。しかし、多くの場合、社会的ジレンマが障害となって、社会的合意形成プロセスを円滑に進めることは容易ではない。社会的ジレンマを克服するためには、人びとの意識変容と行動変容を促す必要がある。本稿は、HLW 処分施設の立地選定に関する文献調査が進められている北海道寿都町と北海道神恵内村での「対話の場」を具体的な事例として取り上げ、Nudge (ナッジ) 理論を活用して、人びとの意識変容と行動変容を促し、「対話の場」における人びとの主体的参加と熟議を実現するアプローチを考察した。現時点では、政府において、HLW 問題をめぐる社会的合意形成に関する取組に Nudge (ナッジ) 理論を適用する手法は検討されていないが、本稿は一定の示唆を与えるものとする。

他方、これらの自治体での「対話の場」が抱える問題点は、「対話の場」の委員の多くを自治体が選定しているため、人びとの主体的参加が妨げられていることであり、また、「対話の場」とされているものの、実際には自由闊達な対話や意見交換が行われていないことである。こうした状況では、本稿で述べたような Nudge (ナッジ) 理論を活用したアプローチを「対話の場」の現場に適用したとしても、人びとの意識変容と行動変容を促すことは困難である。報道等によれば、「対話の場」に参加する人びとは、自分が求める情報が得られない、一部の参加者のみが発言し、自由闊達な意見交換ができない、自分の意見が自治体や NUMO に聞き入れられないと感じているようである。こうした状況が続けば、人びとは「参加しても時間の無駄」と思うようになるであろう。このままの状態を「対話の場」を継続し、何らかの意思決定をすとしても、人びとは押し付けられた意思決定に反対、あるいは反発するであろう。

結果として、HLW 処分施設の立地選定プロセスは再び停滞することになる。本稿で述べた「対話の場」に関する課題が少しでも解消され、地域住民による冷静な議論が行われることを期待したい。

参考文献

Prochaska J.O., DiClemente C.C., and Norcross J.C., 1992, “In search of how people change: Applications to addictive behaviors”, *American Psychologist*, 47(9), pp.1102-1114.

Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein, 2008, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, London: Yale University Press. [リチャード・セイラー+キャス・サンステーン著, 遠藤真美訳, 『実践行動経済学—健康、富、幸福への聡明な選択』, 日経 BP, 2009.]

出雲晃, 2020, 「高レベル放射性廃棄物処分プロセスにおける社会的合意形成—社会的ジレンマを克服するための Nudge (ナッジ) 理論を用いたアプローチ」, 『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』, 第 21 号, pp.201-212.

出雲晃, 2021, 「高レベル放射性廃棄物問題をめぐる社会的合意形成—社会的合意形成プロセスにおける行動変容についての考察—」, 『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』, 第 22 号, pp.13-24.

その他の関係資料

朝日新聞, 「核のごみ」寿都町の住民対話が紛糾, 2021 年 (令和 3 年) 4 月 15 日.

<https://digital.asahi.com/articles/ASP4H62LDP4HIIPE002.html?_requesturl=articles%2FASP4H62LDP4HIIPE002.html&pn=8>, accessed on 1 September 2021.

朝日新聞, 「核のごみ」対話の場、初回終わる 対照的な 2 町村, 2021 年 (令和 3 年) 4 月 16 日.

<<https://digital.asahi.com/articles/ASP4J6TSQP4JIIPE00L.html>>, accessed on 1 September 2021.

閣議決定, 2015, 『特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針』, 2015 年 (平成 27 年) 5 月 22 日閣議決定.

<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11241027/www.meti.go.jp/press/2015/05/20150522003/20150522003-1.pdf>>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), 2020a, 『北海道寿都郡寿都町文献調査計画書』, 2020 年 (令和 2 年) 11 月 17 日.

<https://www.numo.or.jp/press/bunken_keikakusho_suttu.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), 2020b, 『北海道古宇郡神恵内村文献調査計画書』, 2020 年 (令和 2 年) 11 月 17 日.

<https://www.numo.or.jp/press/bunken_keikakusho_kamoenai.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), プレスリリース「北海道神恵内村における対話の場 (第 1 回) の開催について」, 2021 年 (令和 3 年) 4 月 7 日.

<<https://www.numo.or.jp/press/202121040715.html>>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), プレスリリース「北海道寿都町における対話の場 (第 1 回) の開催について」, 2021 年 (令和 3 年) 4 月 7 日.

<<https://www.numo.or.jp/press/202121040714.html>>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), プレスリリース「北海道寿都町における対話の場の開催について」, 2021 年 (令和 3 年) 6 月 21 日.

<<https://www.numo.or.jp/press/202121062115.html>>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), 北海道神恵内村「対話の場」委員の募集について, 2021 年 (令和 3 年) 1 月 27 日.

<<https://www.numo.or.jp/topics/202021012710.html>>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構 (NUMO), 北海道神恵内村における対話の場 開催報告 (第 1 回) 配布資料, 2021 年 (令和 3 年) 4 月 15 日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/kamoenai_0415_haihusiryoku.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），北海道神恵内村における対話の場 開催報告（第2回）会議録, 2021年（令和3年）6月30日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/kaigiroku_0630_kamoenai.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），北海道寿都町における対話の場 開催報告（第1回）配布資料, 2021年（令和3年）4月14日.

<https://www.numo.or.jp/topics/suttu_0414_haihusiryoyou.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），北海道寿都町における対話の場 開催報告（第2回）配布資料, 2021年（令和3年）6月25日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/suttu_0625_haihusiryoyou.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），北海道寿都町における対話の場 開催報告（第2回）会議録, 2021年（令和3年）6月25日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/kaigiroku_0625_suttu.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），町のみなさまに於ける対話の場（第1回）の開催結果についてお知らせ, 2021年（令和3年）5月6日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/210506_suttu.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），村のみなさまに於ける対話の場（第1回）の開催結果についてお知らせ, 2021年（令和3年）5月6日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/210506_kamoenai.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），村のみなさまに於ける対話の場（第2回）の開催結果についてお知らせ, 2021年（令和3年）7月8日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/210708_kamoenai.pdf>, accessed on 1 September 2021.

原子力発電環境整備機構（NUMO），村のみなさまに於ける対話の場（第3回）の開催結果についてお知らせ, 2021年（令和3年）8月23日.

<https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/20210823_kamoenai.pdf>, accessed on 1 September 2021.

資源エネルギー庁，「対話活動について」.

<https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/rw/202104.html>, accessed on 1 September 2021.

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放射性廃棄物ワーキンググループ（放射性廃棄物WG）（2014）『放射性廃棄物WG 中間とりまとめ』, 2014年（平成26年）5月.

<https://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/denryoku_gas/genshiryoku/houshasei_haikibutsu_wg/report_001.pdf>, accessed on 1 September 2021.

日本経済新聞，核ごみ「対話の場」初回から紛糾、北海道寿都町で開催, 2021年（令和3年）4月15日.

<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC14CYS0U1A410C2000000/>>, accessed on 1 September 2021.

日本経済新聞，「核ごみ」議論にも入れず、寿都町の前途多難, 2021年（令和3年）4月15日.

<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC150AL0V10C21A4000000/>>, accessed on 1 September 2021.

日本経済新聞，神恵内村でも核ごみ「対話の場」、原則非公開を確認, 2021年（令和3年）4月16日.

<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC15CA00V10C21A4000000/>>, accessed on 1 September 2021.

北海道新聞，寿都「対話の場」会則案修正 NUMO、記述に異論受け, 2021年（令和3年）5月27日.

<<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/548398>>, accessed on 1 September 2021.

(Received: October 19, 2021)

(Issued in internet Edition: November 1, 2021)