

下
PNC 1410 96-036

本資料は 1996年 7 月 25 日付で
登録区分変更する。 [技術展開部技術協力課]

社内資料

本資料は 1993年 10 月 4 日付で登録区分
変更する。

[技術情報グループ]

カナダAECLの
パブリック・コンサルテーション・
プログラム(PCP)

技 術 資 料		
開示区分	レポ ー ト No.	受 領 日
非公開	N1410 96-036	1996.7.25
この資料は技術管理室保存資料です 閲覧には技術資料閲覧票が必要です 動力炉・核燃料開発事業団 技術協力部技術管理室		

1996年7月

環境技術開発推進本部
社会環境研究グループ

この資料は、動燃事業団社内における検討を目的とする社内資料です。ついては、複製、転載、引用等を行わないよう、また第三者への開示又は内容漏洩がないよう管理して下さい。また今回の開示目的以外のことには使用しないよう注意して下さい。

本資料についての問い合わせは下記に願います。

〒107 東京都港区赤坂 1 - 9 - 13

動力炉・核燃料開発事業団

技術協力部 技術管理室



社内資料

PNC-~~PN~~1410 96- 036

1996年7月

カナダAECLのパブリック・コンサルテーション・プログラム (PCP)

環境技術開発推進本部

社会環境研究グループ

河 本 治 巳

要旨

カナダにおける使用済み核燃料廃棄物の処分計画で、処分概念の研究開発を担当しているカナダ原子力公社 (AECL) は、開発した暁に想定されていた処分概念に関する「環境評価レビュー・プロセス」(カナダ独特の、環境面・社会経済面の影響評価プロセス) を控えて、処分技術に対する公衆の受容を得るためには、同問題を技術的問題としてではなく社会的問題として検討する重要性を認識した。AECLは社会学者らの協力のもとに、処分概念に対する一般公衆の理解を少しでも深め、正式なレビュープロセスで技術的、社会的側面からのコンセンサスを得る機会を高めるためにパブリック・コンサルテーション・プログラム (PCP) を策定し、1984年から1989年まで実施した。本報告はAECLが実施したPCPの目的、仕組みや結果等をまとめ、今後のPA活動の検討に資するものである。

目次	頁
要 約	―― i
1. 0 序	―― 1
1. 1 調査の範囲	―― 3
1. 2 調査の方法	―― 4
2. 0 パブリック・コンサルテーション・プログラムの目的・体制・内容	―― 5
2. 1 PCPの目的	―― 6
2. 2 PCPを策定するに至った社会的状況	―― 1 5
2. 3 PCPの概要	―― 1 8
2. 3. 1 PCPの参加者	―― 1 9
2. 3. 2 参加グループ選定のためのアプローチ	―― 1 9
2. 3. 2. 1 コミュニティー・グループ	―― 2 1
2. 3. 2. 2 組織的グループ	―― 2 1
2. 3. 2. 3 専門的グループ	―― 2 2
2. 3. 3 グループの参加状況	―― 2 2
2. 3. 4 PCPの形式	―― 2 4
2. 3. 4. 1 コンサルテーション・ミーティング	―― 2 5
2. 3. 4. 2 ワークショップ	―― 2 7
2. 4 社会学的研究	―― 3 2
2. 5 PCPの管理体制	―― 3 5
2. 6 コンサルテーション・ミーティングの結果	―― 3 7
2. 6. 1 公衆の健康や安全性	―― 3 8
2. 6. 2 リスク・パーセプションとリスク・アセスメント	―― 3 9
2. 6. 3 処分システムの安全性に関する信頼性	―― 4 0
2. 6. 4 モニタリングと回収可能性	―― 4 1
2. 6. 5 環境評価レビューにおける問題の特定化のための ミーティングで明らかにされた問題点	―― 4 5
2. 6. 6 情報の必要性	―― 4 6
2. 7 PCPで生じた問題と取られた対策	―― 4 8
2. 8 PCPに関する文書	―― 5 1
3. 0 PCPプログラムの結果	―― 6 4
3. 1 プログラム参加者の意見	―― 6 5
3. 2 PCP結果のフィードバック	―― 7 1
参考文献	―― 7 4

要 約

カナダAECCLによる処分コンセプト提示とPA活動	
P C P の 目 的	「パブリック・コンサルテーション・プログラム（PCP）」（1984年～1989年） <目 標> ① AECCL（カナダ原子力会社）が現在、開発評価している処分コンセプトに対し、一般の公衆の理解を少しでも深める。 ② 公衆がどういう懸念を持ち、それらに対し、どのように対処していくべきかという問題点を明確にする。 <位置づけ> ① この処分コンセプトは、すでにAECCLによって1981年および1986年に中間評価結果が公表されており、現在、「環境評価レビュー・プロセス」というカナダに独特の環境面、社会経済面の影響評価プロセスの中で、処分コンセプトのコンセンサスづくりが行われている。 ② 従って、このPCPの位置づけとしては、処分コンセプトに対する正式な環境評価レビューの前に公衆のコンサルテーションを得ることによって、正式のレビュー・プロセスで、処分コンセプトの技術的、社会的両面からのコンセンサスを得る機会を高めよう、ということにある。
	<参加グループ> ① コミュニティ・グループ（20グループ） このグループの主たる懸念は、社会経済的影響や健康上の影響であり、NIMBY現象の源泉となっている。 ② 組織的グループ（28グループ） 環境保護団体や反原子力グループも含まれており、特定の地域色を排除して広い範囲で公衆の懸念や問題点を代弁できるようにした。 ③ 専門的グループ（16グループ） 産業界の組織、科学者のグループ、報道グループ、さらに関係官庁を含む。 <公衆へのコンサルテーションの方法> 第1段階：64の参加グループと個別にAECCL側が対話するためのミーティング 〔内 容〕・技術的な処分コンセプトの説明 ・住民側が抱く懸念、問題点の摘出（約1100個） ・住民自身による問題点の優先順位づけ 第2段階：参加グループ間のコミュニケーションのためのワークショップ 〔内 容〕・処分コンセプトを住民側が受け入れていく上で、取り組みが必要な重要問題点の絞り込み。 ・重要な問題点に対する住民グループ間のコンセンサスづくり。 （処分コンセプトそのもののコンセンサスではない。）
	<明確にされた公衆の懸念> ① AECCLという組織に対する信頼性の維持 ・処分コンセプトに関する技術情報の常時提供、継続 ・プログラムへの何らかの形で住民参加、関与 ② 処分場の閉鎖後のリスクの徹底的な排除 ・閉鎖後のモニタリングの（第三者機関による）実施 ・閉鎖後の廃棄物パッケージの回収可能性の保持 ③ 最新の技術を取り入れられるようにプログラムを柔軟化

カナダAEC Lによる処分コンセプト提示とPA活動	
P C P の 結 果	<今後取り組むべき問題点> ① 放射線の人体へのリスクや健康影響 処分場の長期にわたる安全性維持の不確実さと、これによる周辺地域の人々への健康上のリスク、特に食物連鎖や水への放射能の影響と低線量被曝の発ガン影響 ② 科学者と一般の公衆との間のリスク・パーセプションの、あまりにも大きな差異 特に地層処分される高レベル廃棄物の量と、その有害性 ③ 処分システムの安全性に対する公衆の信頼度の低さ 提案されている処分技術に対し、公衆の信頼度を向上させるには、処分システムの安全性を証明する実証施設が必要 ④ 処分場閉鎖後のモニタリングや廃棄物パッケージの回収可能性 公衆は、廃棄物パッケージの回収が可能なモニタリング期間を、より長くする方が、より安心感をもつ。また、何か起こった場合に廃棄物を回収できるようにしておくというだけでなく、より良い処分方法が見つかった場合に、その技術を用いることができるようにしておくという意味で、公衆は回収可能性を閉鎖後も残しておくことを求めている。
	<目標の達成状況> ① カナダ社会の全階層を代表するような横断的な形での住民グループの参加は得られなかったが、カナダの一般公衆が抱いている（あるいは、抱くであろう）懸念なり、問題点は、ほぼ把握し得た。 ② 非対決型の形で議論が行える双方向のコミュニケーションを構成するという目標は達成され得たといえるが、それはあくまでもAEC Lと個々の住民グループの間におけるものであって、住民グループ間の交流の機会が不十分であったため、その点で、多くの参加者に不満が残された。 ③ PCPの過程で明確にされた多くの問題点を注意深く把握し、整理すると同時に、これらの問題点をAEC Lの技術担当マネージャーに理解させ、納得させることにも多くの努力を払った結果、PCPに対する技術担当マネージャーの抵抗を引っ込めさせることができただけでなく、AEC L内部のコンセンサスづくりを成し遂げることができた。

1.0 序

カナダ原子力会社（AEC L）は、カナダ国内で発生した高レベル放射性廃棄物（HLW）（そのほとんどが使用済燃料）の地層処分に關し、技術的コンセプトを開発するという責任を負っている。この種の責任を担う他の多くの組織と同様に、AEC Lも深刻なパブリック・アクセプタンス（PA）問題に直面している。このため、AEC Lは処分場施設に關する公衆の懸念が、どのようなものであり、これに對し、いかに對処していくかということを明らかにできるように、新しい効果的なPA対策プログラムを策定する必要があった。

かくして、AEC Lは1984年11月、パブリック・コンサルテーション・プログラム（PCP）という新しいPA対策プログラムを発表したのであるが、このPCPという新しいプログラムに到達するまでには、AEC Lは深刻なPA問題を何とか解決しようとして、さまざまな教育・広報プログラムを試みてきている。そして、これら伝統的なプログラムは、ことごとく失敗に歸したという苦い体験を有しており、このような体験と教訓から、AEC Lは、公聴会のような対立・対決型ではない形で廃棄物処分に對する公衆の懸念を把握し、對処していけるように、PCPプログラムを構成している。

また、このPCPは、技術的コンセプトに對する正式の環境評価レビュー（連邦環境省の管轄の下、レビュー・パネルが主導する環境面、社会経済面の影響評価プロセスで、公聴会がこのプロセスの主要な位置を占める）の前に、これに先立って実施されるものとして位置づけられる。正式の環境評価レビューに先立って公衆のコンサルテーションを得ようとするのは、レビュー開始の前に、公衆がどういう懸念を持ち、それらに對して、どのように對処していくかという問題点、論点を明確にするためである。そうすることによって、レビューの終結に當って、処分コンセプトの技術的、社会的両面から、コンセンサス（合意）を得る機会が高まるものと考えられる。なお、ここで注意しておく必要があるのは、PCPそのものは、このコンセンサスを達成することを狙ったものではない、という点である。

PCPは、比較的狭い範囲でしか目的を達成できなかったのであるが、むしろPA問題の全体的な把握が行われた点が高く評価されるべきである。すなわち、PCPのプログラム実施の過程を通じて、公衆の懸念というものは、ある意味でピラミッド構造を有していることが分ったし、また、例えば、閉鎖後も効果的にモニタリングを維持することとか、あるいは、廃棄物パッケージの再取出し・回収を可能にすることなど、AEC L自身も納得のいくような公衆の懸念というものも、はっきりさせることができたのである。そして、PCPを通して明らかにされたこれら閉鎖後のモニタリングや回収可能性といった論点、問題点は、技術的コンセプトに対するPAのみならず、将来のサイト特定化に対するPAを得るためにも、重要な影響を与える要因として認識されるに至っている。

現在、既に始まっている環境評価レビューの終結は、1995年までかかるであろうし、処分予定地の探求は、このレビューによって技術的コンセプトに確信が得られるまでは開始されないであろう。従って、PCPのプロセスで見い出された問題点、論点で、それらがモニタリングや回収可能性など、コンセンサス形成に重要なものであっても、実際に用いられ役立つようになるまでには、まだまだ時間がかかることになるだろう。

PCPプログラムは、1984年の終りから1989年の初めにかけて実施されており、実際には、その活動は1986年～1988年がピークとなっている。そして現在はほとんど活動がなされていないが、それは、PCPというのは環境評価レビューの前段階のコンサルテーションであり、現在はこのレビューが始まっているからである。換言すれば、PCPの活動は、環境評価レビュー・プロセスにおける公衆意見の最初のインプットと見ることができる。

なお最近、AEC Lは、オンタリオ州北部である種の教育プログラムを展開し始めているが、このプログラムは、パブリック・コンサルテーション活動としての役割は全く有していない。

1.1 調査の範囲

本調査は、カナダAEC LのPCPプログラムを対象にしたケース・スタディであり、1) PCPプログラムがどのように設計・企画され、実施されたか、2) PCPプログラムの結果はどうなったか、という2点に焦点を絞って調査および分析を行っている。それぞれの詳しい内容は、以下の通りである。

(1) プログラムの設計・企画および実施

- ① プログラムの目的
- ② プログラムを考案し、実行した理由
- ③ プログラムへの参加者の選定方法
- ④ ミーティングの持ち方およびミーティングでの議論の把握・分析方法
- ⑤ ミーティングの成果とその利用
- ⑥ 実施の上で生じた問題点とその対策

(2) プログラムの実施結果

- ① プログラムの参加者の意見
- ② 「使用済燃料管理プログラム(NFWMP)」(カナダの高レベル廃棄物地層処分の研究開発計画)への反映

本調査では、地層処分に関するAEC Lの技術的コンセプトについては、あまり詳しく言及していない。また、AEC Lがこれまでに実施し、また現在も実施中の使用済燃料の核燃料廃棄物としての管理に関する広報・教育活動についても、PCPプログラムとの関係の中で、これらの広報・教育素材が用いられている場合を除いて、論述することを避けた。それは、PCPプログラムは、広報・教育プログラムとは別個のもの、異なったものであり、目的も違っているからである。

1.2 調査の方法

本調査においては、2つの方法が取られている。その1つは、AEC Lが出している技術レポート、AEC Lが外部の会議で出した資料、その他AEC LのコントラクターやPCPプログラムの関係者が作成した資料等を検討することによって、プログラムの理解を深め、その設計・企画・実施および結果について調査するという方法である。これらの資料は、AEC Lの地層処分プロジェクトの歴史的展開や、PCPプログラムの地層処分プロジェクト全体の中での位置づけ等についての情報も与えてくれた。

また、関係法規類や行政規制上の資料も検討したが、これは、PCPプログラムの結果がNFWMPへどのように反映されるのか、といった主として規制上の問題を理解する上で、大いに役に立った。

もう1つの方法は、インタビュー調査であり、プロジェクトの主任調査官や、PCPプログラムのマネージャー（現職だけでなく、前任者も）、あるいはAEC Lのコントラクター等との直接の面談によるインタビューは、本調査の成否を決めた最も重要な方法であった。これらのインタビューは、PCPの管理運営を行っているホワイトシェルの原子力研究センターおよびトロントの本社で行った。さらに補足的に、オタワの連邦エネルギー・鉱山資源省、原子力管理委員会（AECB）および連邦環境評価レビュー局（環境省）に対してもインタビュー調査を行った。

しかしながら、プログラムに参加したグループの代表に対する直接のインタビュー調査は行わなかった。その代わり、これらの参加グループの意見をまとめ、分析評価を行ったAEC Lの非公開のレポートを借りることができ、これによって、PCPに対する参加グループの意向や態度に関する詳細情報を入手することができている。

2.0 パブリック・コンサルテーション・プログラムの目的・体制・内容

AEC Lのパブリック・コンサルテーション・プログラム（PCP）そのものや、このPCPと処分場の開発やサイト選定との関連を理解するには、PCPが開始された時の状況や、同プログラムを含む処分場の開発・規制の枠組みを検討する必要がある。

処分場の開発や調査を行っている他国と同様、カナダの放射性廃棄物処分プログラムも多くのパブリック・アクセプタンス上の問題に直面している。

放射性廃棄物処分場に限らず、一般公衆が危険、あるいは破壊的であると認識しているその他の施設の立地に関しても、パブリック・アクセプタンスの問題には、技術的な問題と同様、あるいはそれ以上に価値観や公平性の問題が深く関わっているということは、多くの社会学の著書の指摘するところである。これらの著書が指摘している重要な知見の1つは、このような施設のアクセプタンスを得るためのプロセスというのは、単に公衆に、関連する技術について教えるとか、あるいは、その地域への社会的、経済的影響を相殺するために補償を行うというようなことよりも遙かに複雑なものであるということである。

以下に述べるよう、PCPはこのような伝統的なアプローチとは全く異なったものであったが、その一方で、PCPから得られた経験は、多くの著書で指摘されたような基本的な知見を裏付けることにもなった。

2.1 PCPの目的

AEC Lのパブリック・アフェアーズ担当スタッフは、使用済燃料管理プログラム（NFWMP）で検討中の処分コンセプトを受容するかどうかの判断に大きな影響を与えるパブリック・アクセプタンス（PA）の問題に取り組んでいたが、彼らは、この分野における伝統的な情報プログラムに限界を感じ始めていた。PCPは、スタッフのこのような懸念に端を発している。

このような懸念が生じた結果、技術的な処分コンセプトが正式なレビューに提出される前に、放射性廃棄物管理に関する社会的な問題や懸念を摘出し分析するものとしてPCPが策定された。一般公衆とより直接的な対話を行うことによって、社会が放射性廃棄物の処分に関して必要であると考えていることは何であるかを把握し、AEC Lが早期にそれらの問題に取り組むことができるようにすることが意図されたわけである。

ここでまず、NFWMPへの公衆の参加が初期の頃にどのようなものであったかについて触れておく。初期の頃の公衆の参加は主に情報プログラムに限られていたが、この情報プログラムは以下のような目的を持つものであった。

- ① 研究プログラムについて公衆に情報を伝達する。
- ② 主に世論調査等によって公衆からのフィードバックを得る。
- ③ フィールドリサーチ・プログラムについてパブリック・アクセプタンスを獲得する。

このうち特に③については、試錐孔の掘削に対するコミュニティの反対が強まるにつれて困難になってきた。付近のコミュニティは、この掘削が行われているサイトが処分場となるのではないかということを懸念したわけである（実際には、この掘削は、オンタリオ州北部およびマニトバ州にかけて広がっているカナダ楯状地の火成岩の一般的な適性に関する地質学的データを取得するためのものであったにもかかわらずである）。

このような懸念に対してとられた対策の第一の目標は、研究活動が行われるコミュニティを対象として、研究の目的に関する誤解を修正することであった。このような対策の一貫として、連邦政府とオンタリオ州政府は共同で1978年に、この掘削は処分場立地の前提とはならないということを示し、1981年には正式に研究開発段階とサイティングの段階を分離することを言明した。

AEC Lはまた、一般公衆にAEC Lの放射性廃棄物研究プログラムについて知らせるための、より一般的な情報キャンペーンも行った。この一般的な情報プログラムで用いられた手法は、それまでにもよく使われてきたものであった。すなわち、印刷物や視聴覚素材、スピーカー・プログラム、地方自治体の職員に対するブリーフィング、学校訪問等である。AEC Lはカナダ楕状地のうちオンタリオ州にあたる部分を13の地区に分け、各々の地区で一般公衆を対象とした情報プログラムを開始した。

そして、それらが一通り終了し、かつ、研究プログラムの対象となる岩層を含む地区が特定されてくるに伴って、試錐孔の掘削活動が行われる地域のコミュニティに向けたより詳細な情報プログラムが開始された。この情報プログラムの当初の目的は以下の3つであった。

- ① 直接影響のある地域、および公衆全体に対して、廃棄物管理プログラムに関する情報を提供する。
- ② コミュニティー・レベルで公衆との対話を図り、相互信頼の環境を作る。
- ③ 各レベルの政府職員に情報を提供し、研究開発プログラムに対する継続的な支持を得る。

処分コンセプトの実証段階で公衆からのフィードバックを得る方法としては、世論調査を行って、AEC Lのパブリック・アフェアーズ担当者がAEC Lの技術担当者に公衆の見方を伝えるという方法がとられた。サイト選定の段階になれば、より構造的なアプローチ、すなわち、各々の関係するコミュニティ毎に公式な委員会を組織し、処分場実証施設を受け入れるかどうかに関するコミュニティの決定に公衆が参加するという方法が想

定されていた。

ここで特筆すべきことは、当初は世論調査や公衆の見方に関するその時々報告ということに重点が置かれていたということであるが、後に明らかにするように、PCPはこのようなアプローチを超えるものであった。

PCPは、伝統的な情報プログラムや世論調査というアプローチに限界が強く感じられ始めたことがきっかけとなっており、原子力分野以外のやはり議論の多いプロジェクトについて行われていたコンサルテーションにヒントを得たものと言える。

PCPについては、はっきりとしたモデルがあるとは言えないが、参考となったであろう例には以下のようなものがある。1970年代中頃から終わりにかけて、北極からの石油のマッケンジー川石油パイプラインに関して、バーガー委員会が広範なコンサルテーションを行った。バーガー氏は、予定されているパイプラインのルートに沿った、影響を受ける可能性のあるコミュニティに出向き、一般公衆から情報を集めた。また、マニトバ州では、有害廃棄物の処分場立地に関して、一般公衆の大規模な大会が開催された。AECCLが調査したところによると、このように主要な団体が参加して公式に開催された大会では、処分場立地に対する強行な反対派は大会の進行を支配することができず、信用を失わないように建設的な行動を行わなければならなかったのである。

AECCLの中にも、適正な状況の下では、反原子力派は結果的に中立化することになると考える者もいた。そして、重要なことは、いわゆるサイレント・マジョリティ（AECCLはサイレント・マジョリティは穏健な見解を持っていると仮定していた）をパブリック・プロセスに参加させることであると考えられた。

AECCLのパブリック・アフェアーズ担当スタッフにとっても、伝統的なアプローチの限界は明らかであった。中でも、情報を受け取る公衆が、サイトを押しつけられている、あるいは少なくとも何らかの判断を押しつけられていると感じた場合には、情報キャンペーンが逆効果になり得ることも、AECCLは既に経験していた。

すなわち、試錐孔の掘削の際に、コミュニティとの間で得られた経験によって、A E C L のパブリック・アフェアーズのスタッフは、情報キャンペーンの影響は、それが開始される際の政治的な状況によって左右されるということを認識していたのである。実際のところ、この経験はA E C Lにとって苦いものであり、コミュニティの世論は悪化していった。（実際に、A E C L のパブリック・アフェアーズのスタッフは、情報キャンペーンについて、意思決定プロセスに有意義な公衆の参加がない場合には、その価値は限られたものになると考えている。端的に言えば、公衆がプロセスに満足していない場合には、伝統的なアプローチはさしてよい影響を与えないということである）。

また、世論調査についても、公衆の懸念を詳細に明らかにしたり、公衆の懸念の構造を的確に判断したりする上では十分なものとなり得ないということも明らかになってきた。さらに、このような伝統的なアプローチは、A E C L と公衆の間の双方向コミュニケーションを行うにも不十分なものであった。

A E C L がこのような「問題」をどのように捉えたかということは、P C P の目的を理解する上でも助けとなる。すなわちA E C L は、このような問題を以下のように捉えている。

「社会的な問題は複雑ではあるが、基本的にはある1つの問題をめぐるものである。

それは、使用済燃料処分技術の利用について、公衆はどのような社会的基準と技術的基準の組み合わせを求めているのか？」

そして、A E C L は、この中心的な問題に取り組むには、対話を通して公衆に直接的に関わりを求めなければならないという結論に至った。

この他にもう1つ、A E C L がP C P というアプローチをとることになった重要な要因がある。それは、リスクを伴う活動が行われるそのプロセスに影響を及ぼすことができるという感覚を公衆が持つ度合いが高いほど、パブリック・アクセプタンスが得られる可能性が高くなるという認識である。

もちろん、放射性廃棄物の管理や処分は高度に技術的な問題であるため、そのような問題に公衆が直接に係わったり、あるいはコントロールするということが可能であるとは AEC にも考えなかった。しかしながら、そのような活動を行う上での決定に公衆が参加し、影響を及ぼすことによって、パブリック・アクセプタンスを高め得ると考えたわけである。

PCP は、技術的な処分コンセプトがレビューに提出される以前のコンサルテーションに公衆が直接的に関与することによって、そのような効果を狙ったものである。従って、PCP とは単に情報プログラムあるいは教育プログラムではないということに留意する必要がある。公衆の知識を高めることも重要ではあるが、現実的には、ほとんどの人々がそのような知識は持ち得るわけではない。そのようなことから、情報プログラムが提供し得ないような、関与という感覚を公衆に与える別のプロセスの必要性が出てくるのである。

PCP に対しては広範な支持が得られたが、また一方で、上述のこととは違った意味での必要性もあった。カナダの連邦政府指針では、連邦予算を使って行うプロジェクトについては、そのプロジェクトに関する公衆の懸念を摘出し、対策をとることが義務付けられている。

また、オンタリオ州環境省の環境評価に関する「提出前コンサルテーション (Pre-Submission)」ガイドラインでは、オンタリオ州環境評価法 (Ontario Environmental Assessment Act) に基づく環境評価の正式なレビューや、意思決定プロセスが行われる前に、プロジェクトの推進者が公衆や政府当局、関連団体と協議を行えば、正式なプロセスを進める上でも利益になる、とされている。さらに、このオンタリオ州のガイドラインでは、提案されているプロジェクトが直接的にオンタリオ州環境評価法に該当しないものであっても、事前の協議を行うことを促している。(ただし、これには法的な強制力はない。)

また、1981 年の連邦政府とオンタリオ州政府の共同声明に基づいて、処分コンセプト評価レビューが行われるとともに、共同声明には具体的には明記されていないものの、

ある種の公聴会が開かれることもAEC Lは認識していた。そして、この公聴会に穏健なグループが参加しなかった場合には、反対派が大挙して公聴会を支配してしまうであろうことは予想がついた。公聴会を悲惨なものにしないためには、少なくとも、穏健なグループにAEC Lの処分コンセプトに関する情報を伝達し、願わくば、これらのグループが処分コンセプトの支持に回る必要があるということが認識された。

なお、AEC Lの技術担当上層部は、PCPを開始するべきだというパブリック・アフェアーズ・スタッフの勧告には非常に懐疑的であった。すなわち、処分技術は理解できるものではなく、それについて有意義な提案をすることはできないという公衆の認識にPCPが拍車をかける可能性があるため、AEC Lがこれまで開発してきたものはよいものであるということを公衆に納得させるような伝統的なアプローチの方が好ましいという見方である。

結局、パブリック・アフェアーズ・スタッフは次の2点を挙げて、技術担当上層部を納得させた。

- ① 公聴会の参加者によって提起される懸念について前もって何も知らずに、即座に対応できないような状態で公聴会に臨むことになるのであれば、それはAEC Lにとって大きなリスクとなる。
- ② 原子力以外の分野の例では、前もって一般公衆と協議することをせず、プロセスを進め得なくなるような問題がどのように提起されるかを知らなかったために、振り出しに戻ることを余儀なくされることもあった。

さて、PCPの目標とそれに至るまでのアプローチであるが、これは2回変更された。これら3つのバージョンで共通していることは以下の3点である。

- ① 公衆の懸念について摘出し、よりよく理解する必要があること。
- ② 摘出された懸念にAEC Lが既に対処することができ、また、対処できるということが示せるかどうか、あるいはできないとすれば、今後の研究開発を通じてその懸念

に対応することができるかどうかを確認する必要があること。

- ③ 個々の問題を解決に導き、願わくば、処分コンセプト全体に対する公衆の支持を取り付ける必要があること。

また、PCPで議論の対象となった範囲は狭かったということをここで述べておく。これは、PCPの設計や実施について基本的に重要なことで、AEC Lが現在進行中の環境レビューで直面している問題でもある。AEC Lは、原子力政策に関する議論は対象外であるとした。政策の問題は政府の管轄であり、AEC Lは政府ではないというのがその理由である。

また、AEC Lが研究開発を行っている処分コンセプト以外のコンセプトに関する議論も対象外とされた。これは、1978年の連邦政府とオンタリオ州の協定では、火成岩への深地層処分の実証を命じており、AEC Lの資源をこの1つのコンセプトに注ぎ込むよう命じているわけであるから、このコンセプト以外のものをAEC Lは議論することはできないからであるとされた。後で触れるように、このような対象範囲の狭さは、PCPに参加を渋ったグループばかりか、PCPに参加したグループのほとんどから非難された。

バージョン1

前述のPCPの3つのバージョンのうちの最初のものには、大規模な一般公衆の大会の開催が含まれていた。この大会には、公衆の懸念を代表する種々のグループに対して参加が促される。そして、PCPの目標は、処分コンセプト評価レビュー・プロセスが始まる前に、このコンセプトについて問題を提起し、それを解決に導くこと、そしてできれば、公衆の間にコンセンサスを作ることであった。

このアプローチは、数の上で勝る反原子力グループに責任を持って行動させるという前提の上に成り立っていた。しかしながら、いざAEC Lが様々なグループと接触を始めてみると、このような大会の開催では、AEC Lの目標を達成できないばかりか、その失敗が非常に目立った形となるため、状況を悪化させることにもなりかねないということが明らかとなってきた。

バージョン2

2つ目のバージョンは、PCPを2つのフェーズに分けるというものであった。最初のフェーズでは、AECCLが各グループと個別にコンサルテーションを行い、懸念を摘出し、それらの懸念のうちできるだけ多くのものについて、AECCLの処分コンセプトがどのように対処できるかを証明することとされた。そして、第2フェーズは、処分コンセプトに関するコンセンサスに至るために、一般公衆の大会が開催されるというものである。

要するに、個別のコンサルテーションは、大会においてAECCLが成功を納める確率を高めるための地ならしというわけである。このバージョンでも、大会に比重が置かれており、主要な目的は処分コンセプトに関する公衆のコンセンサスを得ることであった。しかしながら、この大会については、AECCLの上層部が非常に神経質になった。また、AECCL側ばかりでなく、オンタリオ州政府の方も、この時期（1983～84年）は、ダーリントン原子力発電所の完成をめぐる議論の対応を迫られていた時であり、同発電所の問題を複雑にしかねない放射性廃棄物処分の問題について議論がまきおこることを懸念していた。

バージョン3

最終的なバージョンでは、各グループとの個別のコンサルテーションはそのまま残ったが、大会の開催は参加グループ間のワークショップという形に後退した。すなわち、個々のグループとのコンサルテーションに重きが置かれたわけである。公衆の懸念を摘出し、処分コンセプト評価レビューに入る前に、その懸念に対処する時間を持つという目標は、野心味に欠けるものの現実的な目標設定である。ここでは、処分コンセプトに関してコンセンサスを得ることや、個々の問題について解決を図るという目標は削除された。

最終的に、AECCLは1984年11月にPCPの開始を発表した。前述のように、目標やアプローチは、当初AECCLのパブリック・アフェアーズ・スタッフが提案したものよりもトーンダウンした。AECCLは報告書の中で、PCPの目標について以下のように

述べている。

- ① 放射性廃棄物の処分に関する社会的問題を公衆が摘出、評価することを支援し、AEC Lの処分コンセプト評価が正式なレビューに出される前に、それらの社会的問題が処分コンセプト評価に適切に取り入れられるようにすること。
- ② 処分技術の利用が社会に受け入れられるものとなる上で必要な、技術的基準と社会的状況の組み合わせを作り上げるプロセスに資すること。
- ③ 放射性廃棄物管理プログラムに関する情報を提供し、また、それに関するフィードバックを得るために、種々の一般公衆のグループとのコミュニケーション・ネットワークを作ること。
- ④ 使用済燃料管理問題について、社会に受け入れられる方向性を探るための、敵対的ではない有意義な議論を行うための場を提供すること。

2.2 PCPを策定するに至った社会的状況

使用済燃料管理プログラムは、既に言及したように、処分コンセプトの技術的な開発およびその受容の段階と、それに続く特定の処分サイトの検討および開発の段階に分けられている。このことは、カナダの状況を理解する上で基本的なことであり、例えば米国のHLWプログラムとは決定的に異なっている。米国では、サイトの選定と処分技術の開発、およびパブリック・アクセプタンスを得るための活動は並行して進められている。カナダでは、サイトのスクリーニングおよび選定は、処分コンセプトが技術的、政治的に受容された後に初めて開始される。そして、この処分コンセプトは特定のサイトの特徴に合わせて適切に変更されて初めて、実際に用いることが可能となる。

このように2つのステップが区別されたのは、一般公衆のNIMBY (not in my backyard) 現象によって、安全な処分は実際に可能なのだという結論に至る道が阻害されないようにするためである。

カナダの使用済燃料管理研究プログラムは広い意味では、1950年代に遡ることができる。すなわち、1950年代から、AECの研究炉から出る使用済燃料はサイトにあたる使用済燃料貯蔵プールに貯蔵されていたし、再処理の実験から生じた廃棄物は固化されて、放射性核種の侵出や移動を調査するために土中に埋められた。1970年代半ばには、コンクリート容器を用いた乾式貯蔵の実証が行われ、乾式貯蔵と湿式貯蔵の両方が貯蔵オプションとして受容できるものであると考えられた。

高レベル放射性廃棄物 (HLW) の処分場の開発という意味で原点となったのは、連邦エネルギー・鉱山資源省に委託されてヘアー教授が著した1977年の報告書である。この報告書では、様々な処分オプションを検討した結果、カナダ楕状地の安定した花崗岩中に深地層処分するオプションを調査することが勧告された。この報告書ではまた、2番目のオプションとして岩塩中への地層処分が挙げられたが、岩塩層は多くの原子力発電所のある州外にあり、また、他の鉱石の発掘が行われているところでもあったため、研究プログラムは焦点は専らカナダ楕状地の花崗岩層に向けられている。

カナダには、放射性廃棄物管理を特に定めた法律というものはない。原子力発電所のほとんどがオンタリオ州に立地しているということから、連邦レベルでの法制化が必要であるという認識は表面化していない。前述のように、放射性廃棄物管理プログラムに関する責任の分担が連邦とオンタリオ州の両政府間で1970年代後半に行われた。

処分コンセプトの開発とサイト選定を切り離した背景には、1977年から1978年にかけての状況がある。すなわち、処分場のサイティング（立地）に関する公衆の懸念が高まったことによって、研究開発、特に試錐孔の掘削が妨げられたのである。処分コンセプトの開発とサイト選定を切り離すことによって、試錐孔の掘削等の研究活動がサイト選定とは無関係であるということが理解され、フィールドでの作業の進行が容易になった。

1970年代後半にも、AECCLは情報プログラムを行っていたが、処分技術の受容に影響を与えるようになってきた感のある社会的な問題の重要性が次第に認識されるようになってきた。1980年に出された2つの報告書は、単に公衆に情報を提供するということを超えたパブリック・コンサルテーションの必要性に目を向けさせるものであった。

まず、オンタリオ州の電力計画に関する委員会が1980年に出した報告書では、放射性廃棄物管理に関する社会的問題について以下のような懸念が示された。（なお、同委員会は、オンタリオ・ハイドロ（OH）社の野心的な原子力発電計画に関する公衆の懸念が高まってきたために、電力計画オプションを調査するために数年前に創設されたものである。）

「HLWの管理および処分に関する科学技術の進展に比して、この問題の社会的政治的側面はこれまでなおざりにされてきている。そして実際、このような社会的政治的問題は科学技術上の問題以上に難しいものとなっており、今後議論は益々政治的倫理的側面に重点が置かれるようになると考える。

原子力発電の推進者と反対者の間で有意義の対話を行うための適切なメカニズムを作ることが重要である。」

そして、同委員会の委員長であるポーター氏は、「もし、HLW処分研究開発が、技術的な意味でも、また、社会的な意味でも、1990年までに満足に進展しない場合には、

原子力発電所の新設についてモラトリアムを宣言すべきである」と勧告した。

この報告書が出された同じ年の6月に、オンタリオ州議会のOH社問題特別委員会は、HLW最終処分に関する公衆の懸念の影響に関して、以下のような内容を含んだ報告書を州議会に提出した。

「現在行われている技術プログラムに対する公衆の不信によって、同プログラムの進展が阻害され遅延することを同委員会では懸念している。さらに言えば、どのような技術的な解決策が得られようとも、それを公衆が受容する可能性はほとんどない。」

そして、同委員会は、1)研究段階から処分場の運転段階に至るまでの使用済燃料管理プログラム全体を扱う新しい機関を創設することと、2)連邦とオンタリオ州の両政府が同プログラムの全ての段階について、その手続き、根拠、承認の権限、公衆の安全確保、等について確認すること、を勧告した。

連邦とオンタリオ州の両政府は、1)の勧告についてはこれを拒んだが、処分コンセプトの承認に至るまでのプロセスを確立することには同意した。これがすなわち、1981年8月4日に発表された共同声明である。この声明では、処分コンセプトが評価および公聴会というプロセスにかけられることが明らかにされ、また、処分コンセプトの開発とサイト選定を分離することが正式にされた。

2.3 PCPの概要

PCPの主要な目的は、処分コンセプトの環境レビューが行われる前に公衆が抱えている問題や懸念を摘出し、AEC Lが作成することになる環境影響ステートメント（E I S）に反映させることである。換言すれば、PCPによって公衆から情報を得ておくことによって、見過ごしていたような問題が環境レビューの最中に提出されて驚くようなことがないようにするということである。

環境レビュー・パネルは独自に、問題の範囲を設定するための予備的な公聴会を開催することになるので、パネルはパネルで公衆の懸念が何であるかを判断する独自の手段を持つことになる。この時に、AEC Lが可能な限り公衆の懸念の性質やその形態について多くの情報を得た上で環境レビュー・プロセスに入っていくことができ、かつそのような問題に既に取り組んでいるということを示すことができれば、AEC Lにとって明らかにメリットとなる。

これによって、AEC Lの作成するE I Sが問題に十分に取り組んでいないという指摘をパネルから受けたり、あるいは問題に対応するためにE I Sの提出が遅れるというようになりリスクを低減することができる。

PCPは以下のような2段階から成っている。

- ① 各グループと個別にコンサルテーションを行う。
- ② 参加グループの代表が集まって、各々が指摘した問題について議論を行うためのワークショップを開催する。

また、このPCPと並行して以下の2つの社会学的研究が行われた。

- ① 世論調査のサーベイ
- ② グループ分析

この社会学的研究の目的は、PCPで摘出された問題が社会全体にとって重要な問題を反映しているかどうかを確認することであった。社会学的研究は、PCPに参加しているグループのメンバー以外の人々について知ろうとするものであり、これらを並行して行う

ことによって、社会全体にとって重要な問題をAEC Lが摘出できたという確証を得ることができる。換言すれば、少数派の見方を社会全体の問題と解釈しないようにするためのチェック・アンド・バランス的な働きをすることが意図されたのである。

社会学的研究はこのような役割を果たすものであるが、同時にAEC Lは、PCPと社会学的研究とは別個のものとして分けて考えていた。

2.3.1 PCPの参加者

PCPの特徴の1つは、それが組織化されたグループを対象としたことである。組織化されたグループの代表やメンバーでない個人はPCPには参加できなかった。

このように、組織化されたグループを対象とした理由は以下ようになる。すなわち、カナダでは、処分コンセプトの開発とサイト選定は切り離されているため、処分コンセプトの開発および評価段階においては、誰もが利害関係者であると言える。しかしながら、社会全体の人々とコンサルテーションを行うことは不可能といえるからである。

このためAEC Lは、社会の様々な側面を代表するグループとコンサルテーションを行うことは、社会全体とコンサルテーションを行うことと実質的に同じであると仮定することとした。伝統的には、世論を代表するサンプルを取り出すためには、世論調査が行われてきた。しかし、このような伝統的な方法は、真に問題を見い出すには不十分であり、処分コンセプト開発プロセスに何らかの形で参加しているという感覚を公衆に与えることはもちろんできないという結論に至っていたことは前述の通りである。

2.3.2 参加グループの選定のためのアプローチ

AEC Lは、参加グループを特定するアプローチを開発するために、過去にパブリック・コンサルテーションを構築した経験を持つパブリック・アフェアーズのコンサルティング会社を雇った。

グループを選定するための最初のステップは、様々なグループがどのような特定の関心を代弁しているかを確認することであった。その結果、コンサルタントは、PCPにおいては、以下のような3つのセクターに分類されるグループで特定の関心を代表することができるとした。

- ① コミュニティー・グループ
- ② 組織的グループ
- ③ 専門的グループ

そして、これら3つのセクターは〔第1図〕のように、さらに細かくセグメントされた。

ここで特記すべきは、これらの特定の関心を持つグループがある一部の視点を持っているにすぎないということが認識されていたということである。あるグループが意見を提示する際に、自分達が公衆の代弁者であるとする傾向があることはよく知られていることであるが、AECCLはPCPを構築する際に、このようなグループが全体ではなく特定の見方を代表するものであるということ前提としていた。そして、あらゆる角度からの見方を抽出するために重要なことは、様々なグループの参加を促すことであり、各々のグループの見方を全体的にみることによって、処分プログラムで直面する可能性のある問題の範囲を見極めることができると考えていた。

また、支持者の数の多さではなく、ある特定の問題に関してどれだけ知見を有しているかによって、参加するグループを選定したということも重要である。このこともまた、PCPの目的が世論調査と同様の結果を引き出すことではなく、問題の抽出およびそのランク付けに置かれていたことを反映している。

このセグメントに続いて、コンサルタントは具体的に参加するグループを抽出した。現在、研究開発が進められている処分コンセプトは、カナダ楕状地のオンタリオ州の部分への地層処分を含むものとなるため、特にオンタリオ州北部の利益を代表するグループがいくつか選定された（ただし、処分場が立地される場所については未だ明言されていない）。また、全カナダ規模のグループであっても、ある場合にはオンタリオ州支部が参加すべきグループとして選定された。その他には自明のことであるが、エネルギーあるいは環境に

関連する専門家のグループ、産業界グループ、有名な環境保護グループ、および反原子力グループが選定された。

2.3.2.1 コミュニティー・グループ

コミュニティーに基づいたグループの懸念の主なものは、社会／経済的影響、あるいは健康上の影響であり、しばしばNIMBY現象の源泉となる。コンサルタントは、PCPに参加を要請されたコミュニティー・グループの近くが処分場サイトとなることが既に決まっているとか、あるいはPCPは彼らを取り込むプロセスであり、そのことが今後の決定に影響を持つというような懸念が、このようなコミュニティー・グループの参加を妨げることになると考え、地理的に特定の範囲を代表するグループではなく、むしろオンタリオ州を広く代表するグループを選定した。

この結果として、コミュニティー・グループといっても、オンタリオ州規模あるいはカナダ規模のグループという色彩を帯びることになった。また、自治体グループやオンタリオ州の省庁も選定された。選定されたコミュニティー・グループのリストを〔第2図〕に示した。

2.3.2.2 組織的グループ

〔第3図〕で示したようなグループが組織的グループとして選定されたが、このグループに関してもコンサルタントは、オンタリオ州内の特定の地域色を排除して、広い範囲で公衆の懸念を代表するグループを選定した。

「社会的責任と医師の会」「エネルギー調査会」「地球の友」「カナダ原子力責任同盟」「原子力知識のトータル・オネスト」等のグループは、処分プログラムに大々的に反対する傾向にあるが、これらのグループが含まれていたことは特筆に値する。これらのグループを選定したのは、公衆の懸念の範囲をカバーするためであるが、また、後でこれらのグ

グループに対しても機会は開かれていたということを言えるようにするためでもあった。

2.3.2.3 専門的グループ

このセクターには、カナダ原子力協会やオンタリオ大口電力需要家協会等の産業界の組織や、科学者のグループ（これにはカナダ科学者会議が含まれているが、このグループは連邦政府に科学分野の助言を行う連邦政府機関である）、報道グループ、および環境と保健を担当する2つの連邦政府省庁が含まれた（〔第4図〕参照）。また、このセクターに産業界のグループが含まれたのは、組織的グループに含まれた環境保護団体とバランスをとるためでもある。

2.3.3 グループの参加状態

グループの選定に続く次のステップは、それらのグループに参加を要請することであった。1984年11月にAEC Lは、コンサルタントが選定した52のグループに招待状を送った（この52という数は〔第2図〕から〔第4図〕で示されたグループから連邦政府の2省庁を除いたもの。連邦政府の省庁には直接伝えられた）。

この正式な招待に加えて、PCPの開始を発表するニュース・リリース約1万部が個人やグループに送付された。そして、コンサルタントが選択したグループ以外のグループでもPCPへの参加を要請することができた。このことは、コンサルタントの選定結果をチェックする役割を果たすとともに、PCPが開かれたものであるというイメージを伝達することでもあった。

グループ間のネットワーク等を通じて、AEC Lが最終的に参加を要請したグループの数は当初の52から64に増えた。この最終的に招待状を受け取ったグループは〔第5図〕に示した通りである。

実際にPCPに参加したグループの数は、参加を要請されたグループの数をかなり下回った。招待された64のグループのうち、17のグループは、AEC L以外の組織にPCPの問い合わせをしたが、それ以上のコンタクトをとらなかったり、利害の対立があったり、既にグループ自体がなくなってしまっていたりしたものである。また、その他の9つのグループについては、関心がないか、あるいは時間がなかったり等でPCPに参加する意志が全くなく、何の情報も得られなかった。

そして、さらに27のグループからは、何らかの情報は得られたものの、正式な参加は拒否された。この27のグループのうちの約半数は、少なくとも1回はAEC Lとコンサルテーションを行った。これらの27のグループがPCPへの正式な参加を拒否した理由は様々であるが、その中には、このようなコンサルテーションは、正式な環境レビュー・プロセスや公聴会を先取りするものであるという考え方や、環境レビュー・プロセスそのものの曖昧さに関する指摘、処分コンセプトや原子力発電を支持しているかのようにみえることは一切やらないという立場、あるいはPCPへの参加以上に優先すべきことがあるというようなことがあった。

従って、残念なことに、一連のコンサルテーション・ミーティング、問題のランク付け、およびワークショップの全プロセスに参加したのは、64のうち11のグループのみとなった。しかし、これらの11グループの多くは、よく組織化された主要な利害関係グループ（労組や医者グループ等）であった。それらのグループは「草の根」の組織ではなく、また、そのメンバーが反原子力であるからといってコンサルテーション・プロセスを拒否するようなグループでもなかった。

このように、参加したグループの数は限られたものとなったが、これらのグループが提起する問題や懸念にグループによって際立った差異がなかったこと、また、参加したグループと参加しなかったグループ（参加しなかったグループの中でも、AEC Lに意見を表明したものに限られるが）の間でも同様であったことにAEC Lは強い印象を持った。このような結果は驚きであったが、同時に、いかに強くそのような問題が横たわっているかを示すことにもなった。

ここで、いくつかの環境保護グループが、A E C LのP C Pへの参加要請を拒否する働きかけを他のグループに行ったことについて触れておく。17の環境保護グループおよび反原子力グループが1986年4月に、連邦エネルギー・鉱山資源大臣に宛てた書簡で、1981年の連邦政府とオンタリオ州政府間の共同声明で示されたレビュー・プロセスの範囲は非常に狭いものであるとして非難した。彼らは、P C Pについては、彼らが必要であるとするパブリック・コンサルテーションとはかけ離れていると述べた他は、直接的には非難しなかった。しかしながら、これらのグループは他のグループの正式な支持を得るには至らなかった。

このように参加状態が芳しくなかったことにA E C Lは懸念を抱いたため、個別に行われたコンサルテーションの終了後、そこで摘出された問題で全ての問題がカバーされたかどうかを確認するために、さらに2回の地域的なワークショップを行った。そして、このワークショップによって、コンサルテーションで摘出された問題で全てが出揃っていることが確認された（このワークショップについては未だに報告書が出されていない）。A E C Lは現在、アボリジニのグループとのワークショップを行うことを計画しており、これはP C Pが継続して行われることを示している。

また、参加状態が芳しくなかったことによって、処分コンセプトに関する長きにわたるコンサルテーション・プロセスへの参加を促すことは非常に難しいということが明らかになった。この経験に基づいてA E C Lは、サイト選定が実際に行われる段階になるまで、このようなプロセスへの公衆の関心は高まらないであろうと考えている。

2.3.4 P C Pの形式

前述のように、P C Pは2つの段階から成っている。まず初めに、個々のグループとのコンサルテーションが行われ、それに続いて、参加グループの代表が参加して摘出された問題について議論するワークショップが行われる。様々な参加グループの必要や要望に適應できるように、P C Pの形式には可能な限り柔軟性が持たせられた。

2.3.4.1 コンサルテーション・ミーティング

A E C Lは、個々のグループとのコンサルテーション・ミーティングに至るまでに多段階にわたるアプローチをとった。

まず最初の段階として、電話で各グループとコンタクトし、そのグループの誰に招待状を送ればよいのかを確認した上で招待状を送付した。

次に、一般的な手順に従って、使用済燃料管理プログラムおよびP C Pに関するA E C Lのブリーフィングが行われた。このようなブリーフィングは、様々な場、すなわち、A E C Lの年次大会やグループ代表者委員会やその他のグループ委員会（例えば環境問題委員会）、あるいはP C Pへの参加を検討するために設けられた特別委員会等の場で行われた。各グループは、誰にブリーフィングを聞かせるかを各々判断した。A E C Lはこのブリーフィングの際に、あらかじめ用意しておいた資料のパッケージを配布した。これらの資料は、放射性廃棄物やA E C Lの処分コンセプトに関する基本的な情報を提供することに加えて、1) 処分に関して現在解決策を有している国はないこと、2) 処分方法として地層処分は好ましいアプローチであるという国際的なコンセンサスがあることを示している。通常の場合、このブリーフィングを受けて、各グループはP C Pに参加するかどうかを決定した。

その次の段階は、各グループとのミーティングを行うことであった。このミーティングは、通常は複数のグループが集まる委員会の形で行われた。その形式は、委員会が自由に問題を提出できるように非常に融通性のある形で行われた。そして、A E C Lではなくその委員会がミーティングの議事進行を設定した。委員会に参加したメンバーは、そのグループの他のメンバーと協議するように促された。平均して、各グループにつき3回のコンサルテーション・ミーティングで十分であったが、さらに、十分に議論を尽くし、グループの満足を得るためには、A E C Lは何度でもコンサルテーションを行った。そして、コンサルテーションが行われている間中、A E C Lは要請に応じて、グループによって提起された懸念に応えるための情報の提供を行った。また、要請に応じて、スピーカーやビデオの提供も行った。

委員会で行われた最後のコンサルテーション・ミーティングは特に重要なものとなった。そこでは、提起された問題に優先順位をつけることが行われた。このランキングは、その後に行われたワークショップにとって重要な情報となるものであった。

個々のグループとのコンサルテーションによって多くの問題が提起され、最終的には約1100の問題がA E C Lによってリスト化された。

コンサルテーション・ミーティングが行われた際に重要であった点は、グループを代表する委員会がその運営を担当したことである。委員会は、問題点の摘出、情報提供の要請、および議事進行の設定を行った。ミーティングの記録は、委員会の承認を得るためにこの委員会に回覧された。これは、A E C Lがグループの懸念を正確に把握し、解釈しているかどうかということや、その問題に関する対応が行われているかどうかを確認するためであった。

もう1つの重要な点は、ミーティングの開催の日時や場所が委員会側の都合で調整されたということである。また、参加者が要する資金は、A E C Lによって適切に提供された。参加グループの代表はまた、A E C Lの招待で、マニトバ州のホワイトシェル原子力研究所や地下研究施設（U R L）等の放射性廃棄物管理研究施設の見学を行った。

また、ミーティングを行う上では、以下のような取り決めが合意されていた。

- ① A E C Lは、処分コンセプトに関するレビューの段階において、グループがP C Pで表明した見解にそのグループを拘束するようなことはしない。従って、各グループは処分コンセプトのレビューの際に、処分コンセプトに自由に反対することができる。このような取り決めは、P C Pが後に行われるレビュー段階で各グループを取り込むための手段となるのではないかという懸念に応えるためのものであった。
- ② A E C Lは、個々のグループがどのような問題や懸念を表明したかを公式に発表するようなことはしない。A E C Lの内部記録には、誰が何を言ったかということは記されるが、P C Pに関する公式の記録ではそのようなことは明らかにしない。実際に、

どのグループが何を言ったかということは、A E C L の技術分野の上層部にも明らかにされなかった。

- ③ A E C L は、あるグループが参加していることについて、そのグループの承認なくしては、他の参加グループやその他の外部のグループに伝えるようなことはしない。前掲の〔第5図〕はA E C L の公式な報告書に掲載されていたものであるが、これを報告書に含めるためには、全てのグループの承認を得なければならなかった。

- ④ A E C L はミーティングの記録を他の参加グループに回覧しない。

このような取り決めがなされた背景には以下のようなことがある。すなわち、他のグループからP C P に参加しているとみなされることや、A E C L が何らかの形で彼らが参加していることを自らの利益とすること、あるいはP C P への参加がA E C L の処分コンセプトを支持している証拠であるとの誤った見方をされること、等に対して、いくつかのグループが敏感に反応したためである。

2.3.4.2 ワークショップ

ワークショップの目的は、処分コンセプトがパブリック・アクセプタンスを得るために取り組まなければならない問題のランク付けについて、グループ間でコンセンサスを得ることであった。処分コンセプト自体のコンセンサスを得るとしていた当初の目的よりもかなりトーンダウンしたものとなっていることは前述の通りである。

1988年3月に開催されたワークショップには10のグループから18人が参加した。ワークショップが行われる前に、A E C L はグループによって提起された問題を以下の4つのカテゴリーに分類した。

- ① プロセスやその対象範囲に関する問題
- ② 処分場の閉鎖前に関する問題
- ③ 処分場の閉鎖後に関する問題
- ④ サイトティングに関する問題

そして、この4つのカテゴリーに沿ってワークショップにおける議論が進められた。ワークショップの運営は、1984年にPCPに参加するグループを選定する手法を開発したのと同じコンサルタントが行った。参加グループは3つに分けられ、各々が上記の各カテゴリーの問題について議論を行った。上記の各々のカテゴリー1つについて、1回のセッションが行われたが、各々のセッションの前に、AEC Lの代表者がそのカテゴリー中に含まれる問題の概要を説明した。そして、その説明の後で参加グループは各々3つに分かれ、それらの問題を議論した。時間的な制約があるため、それら3つのグループ群は、そのカテゴリー中に含まれる問題のうち、各々違った問題から議論を始めた。議論されていない問題が残されるのを避けるためである。そして、各セッションが終了する毎に、それら3つのグループ群が集まって、各グループ群のスークスマンがセッションで議論されたことの概要について報告した。AEC Lの代表は、この全体会議の時だけ質問を発することができた。AEC L側は、各セッションには臨席しなかったが、情報を提供するために常時アクセス可能な状態にあった。

4つのセッションが終了して最後の全体会議の時に、参加者は、ワークショップを踏まえて、AEC Lに強調したい問題あるいは懸念は何かということを述べるように要請された。ここで挙げられた点は以下の通りである。

① 信頼性

— AEC Lは放射性廃棄物の処分については利害関係を持っている。処分に関する問題やそのオプションについて独立した評価を行う必要がある。

② 他の処分コンセプト

— 他の処分コンセプトに関する研究を継続する必要がある。

③ 処分コンセプトの信頼性

－処分コンセプトの信頼性を保証する必要がある。長期にわたる予測モデルの精度については疑問がある。

④ 安全性と公衆の健康問題

－これは最も重要なものである。これについてもコンピューターモデルの信頼性が懸念される。

⑤ 廃棄物管理

－廃棄物の管理とともに廃棄物の低減が必要である。

⑥ 回収可能性

－一時的な貯蔵の可能性には疑問がある。処分場の早期の閉鎖とある期間を経た後の閉鎖、および回収のオプションを残しておくことに関するより多くの情報が欲しい。

⑦ 緊急時計画

－長期にわたって維持されるような緊急時計画システムの必要がある。

⑧ 用 語

－公衆に説明する際にはわかり易い言葉を用いる必要がある。

⑨ サイト選定

－サイティングや処分方法に関する最終的な決定を誰がするのかということが心配される。この問題はA E C Lが検討すべき重要な問題である。

⑩ 公衆の参加

－公衆の参加は不可欠であるが、費用や時間という面でどこまで関与すべきかについて疑問がある。

⑪ 廃棄物の受け入れ

－他国や他州からの廃棄物も受け入れることができるような大規模な施設については懸念がある。また、そのような施設が放射性廃棄物以外の廃棄物の処分場ともなるのではないかとすることも心配される。

A E C Lのコンサルタントは、ワークショップの結果を分析して、4つのカテゴリー全

てに共通する懸念として以下の点を挙げた。

① 信頼性

－A E C Lは原子炉開発プログラムを推進する役割も担っているため、処分コンセプトを実行するためのA E C Lのアプローチにはバイヤスがかかるかもしれないという懸念がある。

② 公衆への教育や情報

－一般的な情報のみならず、より技術的な情報に対する要望や、他のエネルギーおよび他の処分コンセプトに関する研究についての情報に対する要望がある。

③ 公衆の関与

－プログラムについて継続的にアクセスできることが強調された。また、現在既にあるA E C Lの技術諮問委員会（T A C）とともに、公衆諮問委員会を設立することや、介入者への資金供与が提案された。

④ リスク

－処分場の密閉後のリスクのレベルについてはかなりの不安が表明された。密閉後の段階においても可能な限り全てのオプションが確保されるべきであるとされた。

⑤ 原子炉と廃棄物の引き取りをセットにして販売すること

－カナダが原子炉やウランを海外に販売し続けることや、原子炉やウランの販売と放射性廃棄物のカナダへの返還をセットにすべきかどうかを検討することについては懸念がみられた。カナダが安全的な処分方法確立できるまで、原子炉と廃棄物の引き取りをセットにすべきではないということについてはコンセンサスが得られた。

⑥ モニタリング

－長期にわたって処分場の閉鎖後のモニタリングを継続的に行うことは不可欠なことであり、独立した第三者機関が政府の上層部と公衆の参加を得て、このモニタリングに責任を持つべきであるとされた。

⑦ 回収可能性

—モニタリングによって不安定性や漏洩が検知された場合のためのみならず、将来的に利用可能になるかもしれないよりよい処分技術を利用する余地を残すために、回収の可能性は保持されるべきであるという見方が強くあった。また一方で、閉鎖後の回収可能性については批判もみられた。

⑧ 予測可能性と柔軟性

—放射性廃棄物管理計画は、新たな情報や公衆の反応、および技術革新を取り入れることができるように柔軟なものでなければならないという見方や、分析やモデルも最悪のケース・シナリオを考慮できるよう柔軟性を持たなければならないという見方が強くあった。

上記のように共通した問題があるのであるが、広範に言われたことは、情報の利用の可能性ということである。この問題は例えば、わかりやすい言葉での情報の伝達や、処分場の状態や性能について継続的な情報の流れが確保されるということ等、広範囲にわたっている。

これと密接に関連している問題は、公衆の関与という問題である。そして、公衆が処分場の閉鎖後も継続して関与できるかどうかということについては懸念がみられた。（上記の項目の中で、閉鎖後のモニタリングにも公衆が関与すべきであるということが指摘されていたことを参照のこと。）

3番目の問題は、処分コンセプトの開発や実施のプロセスの透明性に関するものである。特にこの問題は、前述のように、AEC Lにバイヤスがかかっている可能性があるという認識があるという中でみられなければならない。また、ワークショップでは、個々のグループとのコンサルテーションや社会学的研究で指摘されたことでもある、閉鎖後のモニタリングと回収可能性が公衆の主な懸念の1つであるということを一層浮かび上がらせることとなった。さらには、他の処分コンセプトの重視や、新たな技術の採用のために廃棄物管理計画に柔軟性を持たせることが繰り返し強調された。そして、これらの問題は、環境レビュー・パネルによって行われた問題の範囲設定のためのミーティングでも再び議論されることになったのである。

2.4 社会学的研究

A E C LがP C Pと並行して行った社会学的研究によって、また、別のチャンネルで公衆の懸念に関する情報を得ることができた。A E C Lは、世論調査や、公衆の情報に対する要望の分析、およびその時々起こってくる問題を分析することによって、長年にわたり世論の追跡を行ってきた。

世論調査は、全般的な公衆の見方を確認するための伝統的な手段である。通常、廃棄物プログラムに関する世論調査は、ギャラップ社等の世論調査専門機関によって行われ、他の無関係な問題に関する調査も含めた形で行われた。このような世論調査は1978年6月以来、年に2回の割合で行われてきた。P C Pが開始された同じ年の1984年6月にオンタリオ州で行われた調査では、処分コンセプトやサイティングに関して公衆が抱いている問題を摘出し、パブリック・アクセプタンスの状況を調査するために、廃棄物プログラムに関する態度や知識レベルを評価する多くの質問が設定された。また、P C Pのコンサルテーションでの知見が、世論調査で使われる質問をさらに精密にするために用いられた。

また、社会学的研究で行われたグループ分析の目的は、P C Pに参加したグループに関係のない人々の見方を確認するとともに、P C Pの参加グループとのコンサルテーション・ミーティングを模擬することであった。P C Pのコンサルテーション・ミーティングと世論調査、およびグループ分析の結果を全体的に検討することによって、公衆の見方の全体を網羅したという確証を得ることができると考えられたわけである。

トロントから2つ、サンダーベイから2つ（ともにオンタリオ州）のグループが抽出され、1986年に6週間をかけて3回のミーティングが行われた。最初のミーティングでは、参加者から自由に問題が提起された。その後2回目のミーティングが行われる前には、読むべき資料が配布された。2回目のミーティングでは、前回提起された問題や与えられた情報に焦点を当てた議論が行われ、さらに、解決策について議論が行われた。3回目のミーティングも2回目のものと同様、解決策や、さらに研究を行うべき分野に関する提案

についてコンセンサスを得ることに重点が置かれた。A E C Lの代表は全てのミーティクに出席し、質問に答えた。司会は、この手法に経験のあるフリーランスのコンサルタントが行った。

このミーティングの目的の1つは、前述のように、特定のグループに関係のない一般公衆の見方について知ることであった。従って、参加者は、環境保護グループや反原子力グループ、あるいはP C Pに参加しているグループ、電力会社や原子力関連グループ等にながりのない人に限られた。参加者の選定は紹介によるものであったので、ランダムなものではなかった。従って、ミーティングの結果が、ミーティングが開催されたコミュニティの見方を代表しているものとして解釈することはできなかった。このミーティングの結果は、世論調査の質問の設定や、P C Pにおける問題の摘出等に用いられるのと同時に、それ単独で用いられた。

このグループ分析の結果は、その当時の世論調査の結果や、P C Pの結果と大差ないものになった。モニタリングや回収可能性に関する懸念や、安全性の保証の必要性、あるいはその保証を得ることができる可能性が低いことに対する懸念等が同様に摘出された。ただし、グループ分析の結果では、廃棄物管理プログラムに関しては否定的な情報が多いとして、より肯定的な情報に対する要望がみられた。

グループ分析とP C Pの結果で異なったのは以下のような点である。

- ① 特定の関心を持っているグループのメンバーは、そのグループにとって中心的な問題については基本的に同じ態度をとる傾向にあり、放射性廃棄物に関してもそのような傾向がみられる。一方、グループ分析の参加者の態度には明確な傾向がみられないため、解決策に関する合意を得るのは、特定の関心を持つグループよりも一層困難なようである。
- ② グループ分析の参加者にとっては、ある問題について議論を行い、メンバー間のコ

ンセンスを得るというようなプロセスに経験がないようであった。これらの参加者は、自らの立場を主張するという自覚に乏しく、コミュニティーや投票によって選ばれた代表者に従う傾向が強いようであった。

このようなことは、グループ分析の参加者とPCPの参加者では、その動機付けや情報両、使命感等に差があることに関係している。グループ分析への参加者の選定をする際に、このような特性のない人々に焦点を当てたのであるから当然である。

2.5 PCPの管理体制

PCPはAEC Lの管轄下で行われており、AEC Lの中でも一般公衆・政府問題担当室がPCPの設計および運営を行った。1987年のPCPのピーク時には、同室には6人の専門職員がいた。

また、処分コンセプトの研究開発プログラムの運営管理を監督する役割を持っている技術調整委員会(TCC)は、PCPの運営管理についても監督を行っている。TCCは、1978年の連邦政府とオンタリオ州政府間の協定に基づいて設立されたもので、AEC Lを長として、連邦エネルギー・鉱山資源省、オンタリオ州エネルギー省、オンタリオ・ハイドロ(OH)社の4者の代表者各1名から構成されている。オンタリオ州はAEC Lの廃棄物研究プログラムの50%を拠出しているため、AEC Lのプログラムの一環であるPCPについてもその協力が必要とされた。OH社はPCPの設計を承認し、いくつかの提言を行ったが、大きな役割は果たさなかった。OH社は、1981年の連邦政府とオンタリオ州政府間の共同声明でOH社の役割とされた貯蔵と輸送に関する研究開発については、要請があれば、専門家を派遣して説明を行ったが、全般的にPCPの遂行はAEC Lが行った。

PCPの必要性やその設計／アプローチについてTCCを説得することは、AEC Lのパブリック・アフェアーズ担当スタッフにとっては重要な任務であった。OH社はPCPに好意的であったが、オンタリオ州エネルギー省は、伝えられるところによると、PCPの有効性については懐疑的で、コンサルテーションは手に終えないものとなり、オンタリオ州の原子力発電プログラムに悪影響を及ぼすのではないかとということが懸念された。このようなオンタリオ州エネルギー省の懸念によって、当初のAEC Lのパブリック・アフェアーズ・スタッフの提案が後退することにもなった。特に、大規模な一般公衆の大会を開催するというアイディアは、オンタリオ州政府のPCPに対する支持を得るために削除されることになった。

PCPの期間中、AEC Lのパブリック・アフェアーズ・スタッフは、環境審査局長に報告し、環境審査局長は、環境科学・廃棄物管理本部長に報告義務を負った（〔第6図〕

参照)。

なお、処分コンセプトの研究開発プログラムの技術的なレビューを行う技術諮問委員会(TAC)はPCPには関与していない。

2.6 コンサルテーション・ミーティングの結果

前述のように、PCPや、PCPを補完する役割を果たす社会学的研究の目的は、公衆が抱えている問題を摘出し、最終的にはその問題間の優先順位についてどのように考えられているかを判断することであった。従って、PCPの結果は、まず摘出された問題のリストという形になり、その後ミーティング報告書としてまとめられ、最終的には分析報告書となった。

参加グループがコンサルテーションで摘出した問題を分類して、各々の問題の定義について示したものを〔図3-7〕に、各々の問題についてさらに細かく述べたものを〔図3-8〕にまとめた。ただしこれは、コンサルテーション後ワークショップ前の段階で摘出された問題である。

PCPや社会学的研究プログラムの結果に基づいて、AEC Lは何が公衆にとって重要な問題であるのかを分析した。驚くには値しないが、AEC Lの分析では、一般公衆は、放射性廃棄物の何たるかに関してほとんど理解していないことが指摘された。

すなわち、放射性廃棄物は液体状のものであるとか、あるいは目には見えないが、致死的なものであるという認識が広くある。また、一般公衆は、放射性廃棄物の量や有害性について過大視する傾向がある一方で、放射性廃棄物は他の有害物質よりも安全に管理されていると考えているようである。放射性廃棄物について有害性が強く量も多いという認識は、最も緊急に処分する必要がある廃棄物の類であるという考えにつながっている。

最近の世論調査では、約90%が放射性廃棄物の恒久的な処分は緊急の問題であるということに同意している（しかしながら、世論調査では、様々な種類の廃棄物が具体的に挙げられておらず、回答者が自由に答える形式の場合には、放射性廃棄物は上位に入っておらず、廃棄物の種類が具体的に選択肢として挙げられている場合には上位にランクされることが示されている）。

放射性廃棄物の問題に関して緊急に解決策を立てる必要があるという公衆の認識を前提にして、PCPや社会学的な研究の結果に基づいて、AEC Lは処分プログラムが公衆に受容されるものとなるために取り組まなければならない問題を摘出した。それらは以下の

ようなものである。

- ① 公衆の健康や安全性
- ② リスク・パーセプションやリスク・アセスメント
- ③ 処分システムの安全性に関する信頼性
- ④ モニタリングや回収可能性

以下に、AEC Lが重要な問題と認識している上記の項目について述べることにするが、例えば、地層処分以外の処分コンセプトに関する議論等のように、AEC Lが指摘した以外にも重要な問題がある。従って、AEC LがPCPの範囲外であると考えたような問題についても、ここで取り上げることにする（実際に、このような問題が環境レビュー・パネルの問題の範囲設定のためのミーティングで再び議論となったのである）。

2.6.1 公衆の健康や安全性

最も広くいきわたっている懸念は、放射線の人体へのリスクや安全性に関するものである。このような懸念はPCPのコンサルテーション・ミーティングでも、1)ある地方の人々への健康上のリスク、2)従業員の健康上のリスク、3)食物連鎖や水への放射能の影響、4)処分場の長期にわたる安全性や性能の不確実性等の形でしばしば提起された。

一般公衆は放射性とガンを結びつけて考える傾向があり、コンサルテーション・ミーティングでも、被曝レベルに安全なレベルというものはなく、低レベル放射線への被曝による害が増えつつあるという考え方が広くみられた。放射線が個人に与える影響や処分場に対するこのような懸念の一方で、安全に放射性廃棄物を管理することについて科学者や技術に対する信頼も示された。

このような矛盾した態度について少し説明を加えると以下のようなになる。AEC Lは最近の世論調査の中で、「カナダは放射性廃棄物の処分方法を開発する技術的能力を有して

いると考えるか」という質問をした。このような質問に対してはここ近年、肯定的な答が増える傾向にある。その一方で、一般公衆は依然として健康やリスクに関する懸念を有しており、貯蔵という方法に対する支持が増える傾向にもある。この「カナダは放射性廃棄物の処分方法を…」という質問では、カナダという国としてこのような技術を開発することができるかという、言わば技術面でのナショナリズムを引き出すような質問になった可能性がある。（実際に、1970年代初期から半ばにかけて、カナダでCANDU炉技術をめぐって議論が行われた時も、技術的なナショナリズムやプライドが、この技術に対する批判をうまく相殺することになった。）主たるグループとのPCPのコンサルテーション・ミーティングでも、このような傾向はみられた。

2.6.2 リスク・パーセプションとリスク・アセスメント

健康上の害に関する懸念と密接に関連することであるが、AEC Lがとっているリスク・アセスメントのアプローチについても、PCPコンサルテーションで懸念が広く示された。また、科学者と一般公衆の間でリスク・パーセプションにかなりの差がみられた。

一般公衆は、リスク・アセスメントに確率的な予測手法を用いることや、コンピューター・モデルに依存することについては懐疑的になる傾向にある。予測の対象となる期間が非常に長いことが、このような予測に対する信頼性や正確さに対する懐疑につながっている。最近の世論調査でも、予測のためにコンピューター・モデルを用いることにかなりの信頼性を持っているとしたのは回答者の半分以下であり、これはPCPコンサルテーションで示された懸念と一致している。

処分場に関する公衆のリスク・パーセプションは、1) 廃棄物の性質や量、有害性に関する誤解や、2) 処分の安全性に関する絶対的な保証の欠如、3) 輸送のリスクに関する懸念、および4) 処分は未知のものを扱うことになるという考え方、等によって影響を受けているようである。また、コンサルテーション・ミーティング中に出されたコメントでは、その

ような絶対的な保証というのは不可能であるということを認識していることが示されている。従って、一般公衆は非現実的にそのような保証を求めているのではなく、そのような保証が得られないという事実を懸念しているのであり、それがリスク・パーセプションに影響を与えている。

10年以上にわたって、社会学的研究プログラムを担当しているM・グレバー氏は、最近以下のように述べている。

「放射性廃棄物処分に関するリスクは特別なものであり、そのリスクを他のよく知られたリスクと比較することは不適切であるという認識を多くのカナダ人が持っている。また、我々の研究では、一般公衆は彼ら自身がコントロールできず、その影響がわからず、また、防止のために何をすべきかがわからないようなリスクについては、なかなか受容しないということが指摘されている。」

2.6.3 処分システムの安全性に関する信頼性

PCPに携わったAEC Lのスタッフは最近、廃棄物管理に対する公衆の信頼性や受容を獲得する上で直面している最も大きな問題の1つは、技術の安全性を物理的に証明することができないことであると述べている。

提案されている技術に対する公衆の信頼性を得るためには、実証施設が必要であることが、PCPコンサルテーションの結果明らかになったが、このことはまた、最近の世論調査でも裏付けられている。この世論調査では、多くの人々が、処分の安全性を証明するためには、科学的な分析だけでは不十分であると考えていることが示されている。具体的には、処分の安全性を証明する実証施設をまず望む人が65%と、実際の処分施設を密閉前にモニタリングすることを臨む人(30%)を上回っている。ここでも、絶対的な安全の保証に対する要求が、そのような保証は不可能であるという認識とともに明確に存在していることが示されている。グループ分析では、このような実証プログラムを行うことによって、公衆の信頼を獲得できるかもしれないということが指摘されている。

A E C Lは、処分が安全に行われるかどうかを公衆が確認できていないという事実が、安全性の絶対的な保証に対する要望と相まって、必然的に、処分の有効性に関する懸念に結びついていると考えている。また、P C Pコンサルテーションでは、処分場の安定性や人間の侵入の可能性、容器の信頼性や耐久性、工学的バリアの有効性、また、そのようなバリアへの依存度等に関する懸念が出された。

2.6.4 モニタリングと回収可能性

P C Pおよび社会学的研究によって明らかとなった最も明確な点の1つは、特に処分場の密閉後の段階におけるモニタリングや、回収可能性という問題が重要視されているということである。一般公衆は誤った懸念を抱いているがために、廃棄物パッケージの回収が可能なモニタリング期間を延長することを求めているようである。

一般公衆に受容可能なモニタリング期間はどれくらいであるかは明確ではないが、最近の世論調査では、モニタリング期間は40年で十分であるとする人は40%で、52%がそれ以上の期間が必要であると考えている。また、この52%のうちの75%は、閉鎖後も周辺環境のモニタリングが継続されるのであれば、閉鎖をより早く受け止められるとした。

P C Pコンサルテーションでは、処分場のボルトを直接モニタリングするか、あるいは、周辺環境のモニタリングで十分であるかという点について意見の食い違いが見られた。しかし、地表面でのモニタリングについては、P C Pでも、グループ分析でも、あるいは世論調査においても、ほとんど支持はみられなかった。

回収可能性という問題は、モニタリングに密接に関連する問題である。この問題は単に、ボルトで何か起こった際に廃棄物を回収できるようにしておくということのみならず、よりよい処分方法を提供し得る新たな技術を将来採用できる可能性を残しておくことに対する要望でもある。廃棄物を消滅させる技術等がここでいう新たな技術として念頭に置かれているかもしれない。

ここで問題となるのは、将来の世代がよりよい技術を開発するかもしれないという考え

方が、数年前大半の支持を得ていたことを覆すことになるのかどうかということである。すなわち、そのような技術が開発、実証されるのを待って、地層処分を遅らせるようなことはしないということに対する支持である。

このように、処分技術や処分コンセプトが実際に安全であるという公衆の信頼を得るために、ある期間中処分場は閉鎖しないままにしておくべきであるという見方が公衆の間に強く存在している。閉鎖を遅らせることは、処分プログラムに対する信頼性を高める可能性があるかもしれない。このことは、いつ処分場を密閉するかに関する判断を将来の世代に委ねることになるが、前述のように、将来の世代が新たな技術を開発するかもしれないという考え方があるのである。皮肉なことに、専門家の間では、世代間の公平性に関する懸念、すなわち、現在の世代が廃棄物の処分方法を開発すべきであるという考え方がある一方で、処分の実施に関する判断を将来の世代に委ねることが好ましいという考え方が同時に存在しているのである。

摘出された懸念について以上4つの分類で述べてきたが、この4つのどれにも完全に当てはまるわけではないが、パブリック・パーセプションに影響与える問題が他にもある。

その1つは、輸送に関する問題である。公衆の間には、人々に最も影響の少ない輸送ルートを第1に検討すべきであり、リスクは輸送される距離が長くなるほど増加するという認識がある。このことは、なるべく遠くに処分場を立地することと、輸送ルートを最短にするということの間に何らかの折り合いをつけなければならないか、さもなくば、原子力発電所の近くに処分場を立地することを意味する。世論調査の結果では、遠くに処分場を立地することに対する公衆の要望は、輸送問題を挙げられた場合には大きく減退することが示されている。それでも、1989年の調査では、50%が廃棄物の管理の方が輸送よりも心配であると答えている。AEC Lでは、廃棄物容器に関する実際の破壊テストの結果を公衆に提示したり、他国では既に日常的に廃棄物が輸送されていることを指摘したりすることによって、輸送に関する懸念を減らすことができると考えている。

結論として、輸送に関する問題は、廃棄物管理に関する公衆の全般的な態度に影響を与えるという点では、処分場の安全性や性能に関する問題ほど目立ったものではないようで

あるとすることができる。

また、研究プログラムによって技術的な処分コンセプトの安全性が確認された後にサイティングが行われるとしても、処分施設が自分のコミュニティの近くに作られるということに対するパブリック・アクセプタンスは依然として低い。

世論調査の結果では、処分場を受け入れるコミュニティに対して補償を与えるということについては68%が合意した一方で、サイティングに関する拒否権をコミュニティに与えるということについては87%が、また、サイト選定について地域的な公平性を保つべきであるということについては85%が賛成と答えた。（この地域的な公平性という問題は、廃棄物発生者に近いところに処分場を作るべきだということばかりでなく、オンタリオ州の処分場にケベック州やニューブランズウィック州の廃棄物を受容するかどうかという問題にも関係している。）

サイティングに関するパブリック・アクセプタンス上最も重要な問題は、施設に関する独立したモニタリングや、サイティングの決定へのコミュニティの関与であり、雇用や経済的な開発というのは二の次となっている。

さらに、処分コンセプトに関する環境レビューで対象となる問題の範囲や、PCPが環境レビューにおける公衆の参加の機会とどのように関連するのか等についても懸念が表明された。

PCPに参加することを拒否した多くのグループは、参加を拒否する理由の1つとして、PCPと環境レビューの関係に混乱が生ずるということを挙げた。参加した多くのグループも同様の懸念を指摘した。AEC Lはこのような懸念に対応するために、PCPで表明された見解に彼らを拘束するようなことはせず、環境レビューでは自由に見解を述べることをできることを確約しなければならなかった。PCPは、環境レビュー・パネルが設立され、レビューのカイドラインが発表される前に開始されたのであるから、このような問題が生じても不思議ではない。

既に述べたように、PCPの特徴は、正式なレビューが行われる前にコンサルテーションを行うことであり、必然的に、環境レビュー・パネルが創設される数年前に行われるこ

とが必要であった。PCPが環境レビューにおける参加とどのように関係するのかという問題は、1989年に環境レビュー・パネルのメンバーが指名されたことによって解決されるはずであった。1989年の世論調査では、72%が、環境レビューで処分コンセプトの安全性が適切に評価されることを信じているとした。環境レビューに対する懐疑は、パネルにはバイアスがかかっているとか、政治的な影響を受けるというような懸念や、レビューによって解決を見出すことはできないというような悲観からきていた。

しかし、PCPコンサルテーションでは、環境レビュー・パネルが設立されてもなお、公衆の懸念は残ることが指摘された。このような懸念は全般的なもので、意思決定プロセスに対する信頼性に関係している。政府が公衆の関心に沿って行動すると信じていることができるかどうか、政治的および経済的な関心が社会的な関心よりも重視されるのではないかという懸念があったのである。PCPの参加者からは、独立した専門家グループが処分コンセプトのレビューを行い、その受容性や実施について決定を行う責任を持つべきであるということが提案された。(C-13法案は、より独立したレビュー・パネルの設立を目指す一方で、最終的な決定権限を政府に与えている。)

さらに、処分コンセプトの開発およびレビューとサイティングの段階を分けることによる影響についても以下のような懸念が出された。すなわち、最終的にサイティングの段階で影響を受ける市民が、処分コンセプトの開発およびレビューの段階で適切な参加を得ることができないという懸念である。もう1つは、このように2段階に分けたことによって、後に特定のサイトに合わせて変更されることになる処分コンセプトの評価を行ったことになるのかどうかということである。(特定のサイトに合わせて変更された処分コンセプトに関して別個の環境レビューを行うことも可能である。)

最後に、介入者やその他の特定の関心を持ったグループに対して資金提供をする 것에 関して強い主張がみられた。AEC Lは技術的および財政的資源の面において公衆よりも優位性を保っているのだから、公衆が自分で技術的な専門家を雇う等、レビュー・プロセスにおける公平性を確保し、十分な公衆の参加を可能にするために、このような資金提供が必要であると考えられた。

2.6.5 環境評価レビューにおける問題の特定化のためのミーティングで明らかにされた 問題点

環境レビュー・パネルによって1990年に開催された問題の特定化のためのミーティングでは、いくつかの問題が公衆にとって重要な問題として上がってきていることが指摘された。

1つには、長期の貯蔵か恒久的な処分に関する議論が高まってきているということである。このミーティングでは、地上で長期貯蔵することを希望する声が、主に「将来再処理や消滅技術が可能となった場合に備えて」という理由で高かった。（しかしながら、ここで注意しておかなければならない点は、公衆は、リサイクリング — この場合は再処理を意味することになるが — を、廃棄物の低減や、害のない物質に転換することと結びつけて考えているのであり、リサイクリング／再処理ということが出てきたからと言って、再処理に対する公衆の支持が高まっていると解釈すべきではないという点である。）

そこでAECは、どの程度長期的な貯蔵に対する支持があるのかを判断するための調査を行った。PCPでは、恒久的な処分が確立されるべきであるという一般的な理解があったからである。

この調査の結果、恒久的な処分への賛成を増やす要因は、長期にわたってそれに厳しい規制要件が課せられているということであり、逆にサイトから廃棄物を輸送する必要があることや、廃棄物を回収する場合に要する費用という点は賛成を減らす方に働く。一方、廃棄物の回収が容易であるという点は、長期的な貯蔵への支持を増やし、貯蔵容器を交換する必要性があることや、継続的にモニタリングや保守を行う必要があるということはその支持を減らす方向に働くということがわかった。また、長期的な貯蔵と恒久的な処分についてどちらが好ましいかという質問に対しては、54%が恒久的な処分を、39%が長期的な貯蔵を支持した。それでも、この問題については、環境レビュー・パネルも看過できないと考えており、政治的に取り扱いの非常に困難な問題に発展する可能性があるとしている。

もう1つは、廃棄物管理の倫理的な側面、および処分コンセプトがカナダの原住民に与える影響に関する問題である。後の問題は、カナダに固有の問題なので、あまり詳しく言及する必要はないと思われる。前の問題は、AECCLが1991年3月に行った特別ワークショップの焦点であった。このワークショップの目的は、世代間の公平性等の倫理的問題を明らかにし、このような問題が処分コンセプトに与える影響を摘出することであった。ここでは、参加者（主に学者）間でコンセンサスを得ることは意図されていなかった。AECBのガイドラインや、処分コンセプトの技術的な側面、倫理的な側面の具体化、等の様々なことが議論された。また、AECCLは、処分コンセプトを、廃棄物処分の最良の「解決策」としてではなく、「検討に値するよい提案」として出すべきであるというようなことも議論された。

2.6.6 情報の必要性

AECCLは、他の西側諸国の放射性廃棄物担当当局と同様、放射性廃棄物やその処分に関する公衆の無理解や誤解によって生じる様々な問題を経験してきている。AECCLがその経験から、情報に関する問題点や、その問題をどのように扱うべきかについて得た結論として、以下の通り、情報の提供だけで達成できることには限りがあるということを提言している。

「ある事実や、あるいはある地方のことについて事実に基づいた情報を提供することは、廃棄物管理プログラムのある面に関する懸念を明らかに低減する。情報を提供することによって、必ずしもプログラムのあらゆる側面についてアクセプタンスが高められるわけではないが、未知のもの、馴染みのないものに関する不安を低減することにはかなり役立つ。

実際、PCPの参加者も、情報へのアクセスが自由であることや、プログラムに関与できるということは、AECCLの信頼性の向上につながると述べている。しかしながら、プログラム中の非常に議論があるような面の場合、例えばサイティングに関する議論のような場合には、情報の提供はパブリック・アクセプタンスを高めることには

ならなかったという点に留意すべきである。」

2.7 PCPで生じた問題と取られた対策

PCPのプロセスでは多くの問題が生じた。その中には、例えば参加状態が芳しくなかったこと等のように、グループの側に関心や時間がなかったことや、あるいは、PCPで対象とされる範囲があまりにも狭いこと等のために、グループが参加を拒否したという問題もあった。概して言えば、問題は、PCPのコンセプト／アプローチか、あるいはその進行上の問題に関連していた。

PCPの基本的なコンセプトに関して提起された問題に対しては、その対処は非常に困難であった。前述の環境グループが連邦エネルギー・鉱山資源省に宛てた書簡で示されたように、彼らは技術的な処分コンセプトに関する議論という枠組みを超えて、さらに広い問題について議論することを望んだ。

片や、AECCLの目的は、技術的な処分コンセプトに直接関係のある問題を摘出することであり、1978年の連邦政府とオンタリオ州政府間の協定で定められた範囲を超える問題については議論を行う意図はなかったので、それらの環境グループとの間で妥協の余地はなかった。

この時に環境保護グループが指摘した問題は、現在廃棄物管理プログラムに対するパブリック・アクセプタンスにとって重要な問題となっているようであるが、依然としてAECCLはその議論すべき範囲を狭く解釈している。この問題に対してAECCLがとった対応は、これらのグループが参加に関する意志を万一変えることがあった場合に備えて、参加の機会を閉ざさないということとともに、明らかに拒絶されるまで彼らとの接触を維持することであったが、PCPの対象範囲自体を変えることはしなかった。

また、いくつかのグループが、PCPとレビュー／意思決定プロセスとの関わりについて懸念を示したことは既に言及したが、あるパブリック・コンサルテーションの専門家（AECCLのスタッフではない）は、意思決定に関わる原則が定められなかったことはPCPの弱点であると述べた。確かに、1981年の連邦政府とオンタリオ州政府の共同声明は非常に漠然としていて、PCPの最中にいつ何時レビュー・プロセスに大きな変更が

あるかわからないような状況ではあった。しかし、PCPの目的やその対象範囲とともに、意思決定プロセスとの関わりについての原則的なものが前もって理解されているということとは有効であったかもしれない。

さらに、PCPに参加したグループがある問題に敏感に反応したということについても既に言及したが、これについては、例えば、どのグループがどのような問題を提起したかについては公にしない等の取り決めの下でPCPを進めることによって対応した。

また別の問題は、各グループと1対1で個別にコンサルテーションを行うというアプローチに関連するものである。AEC L外にはこのアプローチを非難する者もいるが、それは以下のような理由による。1対1でコンサルテーションでは、ある問題についてトレード・オフを行わせて、解決をつけさせるという真の意味でのコンサルテーションになっていないということである。彼らの見方によると、もし何らかのコンセンサスを得ようとするならば、複数のグループを集めてトレード・オフを行わせるようにしなければならない。

進行上にも問題があった。例えば、グループ側のコンタクト先が度々変わったり、また、グループのリーダー層に交代があったりして、その度にPCPの説明からプロセスをやり直さなければならなかったというような問題である。また、あるグループは、豪華なホテルでAEC Lが出した夕食をとりながらミーティングを行うということについて反発を示した。AEC Lが彼らに資金を浪費していると受け取られたためである。実際に、ある消費者グループは食事をすることを拒否した。このようなことも含めて、AEC Lは各々のグループの「文化」に合わせたミーティングの形を柔軟にとらなければならなかった。このようなこともあって、AEC Lはミーティングについて固定的な手順を作らなかったのである。その他にも、ミーティングのスケジューリングや、スケジュール上どのグループ、あるいは問題を優先させるかということに関する難しさもあった。

また、伝えられるところによると、AEC Lの上層部は、モニタリングや回収可能性に関する問題を聞きたがらなかったのもので、グループの代表者がホワイトシェル研究所を訪問

した際に、これらグループの代表と A E C L の上層部との間でこの問題に関するミーティングが設定された。

2.8 PCPに関する文書

情報提供のための文書として、特にPCP用に作成された資料はない。前述のように、PCPの最初のブリーフィングの段階で配布されたパッケージは、既にあった資料の中から適当なものを選んだもので、AEC Lが製作したものもあれば、原子力機関（NEA）あるいはウラン協会が作ったものもある。

その他、PCPに関する一般的な文書として、多くの報告書や各種の年次大会向け論文を出されている。

なお、各々のグループとのミーティングの詳細な記録が、ホワイトシェル研究所に保管されている。AEC Lはこれらの書類を開示制限書類として扱っており、関係グループの了解なしには内容が公開されることはない。重要な点は、全てのミーティングや議論が文書化されているという点である。また、PCPで摘出された問題を保持するためにデータベースも作られている。

[第1図]

PCPへの参加が期待される利害関係グループのタイプ

組織的グループ

消費者
環 境
健 康
労 組
社会正義・扶助
エネルギー
原子力

コミュニティー・グループ

自治体
教 会
地元企業
教 育
農 業
居住者組織
社会サービス・災害援助

専門的グループ

連邦政府
健 康
科学者団体・学界
産業界

[第2図]

選定されたコミュニティー・グループ

居住者組織

- ・居住者の会オンタリオ連盟
- ・環境の傘グループ

教会

- ・カナダ教会協議会
- ・カナダ教会連合
- ・カソリック司祭カナダ会議

社会サービス・災害救助

- ・法務官事務所（緊急時計画調停官）

地元企業

- ・商工会議所
- ・ロータリー・クラブ

農業

- ・オンタリオ農業連盟
- ・オンタリオ農村部自治体連合
- ・オンタリオ農村婦人連盟
- ・農業構造改善と婦人の会
- ・オンタリオ・キリスト者農民会

教育

- ・オンタリオ環境科学教師会
- ・ノーザン・オンタリオ小中学校育英会

自治体

- ・オンタリオ自治体連合
- ・ノーザン・オンタリオ未組織コミュニティ

オンタリオ州政府

- ・環境省
- ・観光省

[第3図]

選定された組織的グループ

労 組

- ・鉄鋼労働者組合
- ・オンタリオ労働者連盟
- ・CUPE (AEC L従業員組織)

消費者

- ・カナダ消費者連盟
- ・婦人の地位向上・国民行動委員会
- ・オンタリオ・インディアン連合

健 康

- ・オンタリオ健康同盟
- ・社会的責任と医師の会
- ・カナダ健康連盟

社会正義・扶助

- ・社会正義と市民の会
- ・社会的信用と正義のためのイエズス会センター
- ・教会と扶助に関するタスク・フォース

環 境

- ・汚染プロープ
- ・カナダ環境法教会
- ・カナダ自然保護連盟
- ・つり師と猟師のオンタリオ連盟
- ・オンタリオ公益研究グループ
- ・グリーンピース

エネルギー

- ・エネルギー調査会
- ・地球の友

原子力

- ・カナダ原子力責任同盟
- ・原子力知識のトータル・オネスト

[第4図]

選定された専門的グループ

連邦政府

- ・ 連邦環境省
- ・ 連邦健康福祉省（放射線防護局）

科学者団体・学界

- ・ トロント大学
- ・ カナダ科学者会議
- ・ カナダ環境生物学会

健康

- ・ カナダ医療連盟
- ・ オンタリオ看護婦連合会

産業界

- ・ オンタリオ大口電力需要家協会
- ・ カナダ原子力協会
- ・ オンタリオ公営電気事業者連合会
- ・ オンタリオ森林協会
- ・ 水力発電事業者連合会
- ・ オンタリオ都市計画者協会

[第5図]

最終的に参加を要請されたグループ

コミュニティー・グループ

- ・ オンタリオ自治体連合
- ・ カソリック司祭カナダ会議
- ・ カナダ教会協議会
- ・ オンタリオ・キリスト者農民会
- ・ 廃棄物管理のための市民ネットワーク（元環境の傘グループ）
- ・ 緊急時計画カナダ
- ・ オンタリオ環境科学教師会（※）
- ・ カナダ農村婦人連盟
- ・ オンタリオ農村婦人連盟（※）
- ・ 居住者の会オンタリオ連盟
- ・ 法務官事務所（緊急時計画調停官）
- ・ ノーザン・オンタリオ小中学校育英会
- ・ オンタリオ商工会議所
- ・ オンタリオ農業連盟（※）
- ・ オンタリオ州観光省
- ・ オンタリオ州ロータリークラブ
- ・ オンタリオ農村部自治体連合
- ・ カナダ教会連合
- ・ ノーザン・オンタリオ未組織コミュニティー
- ・ 農業構造改善と婦人の会（※）

（注）※印は、PCPの全過程に参加したグループ（以下のページも同様）

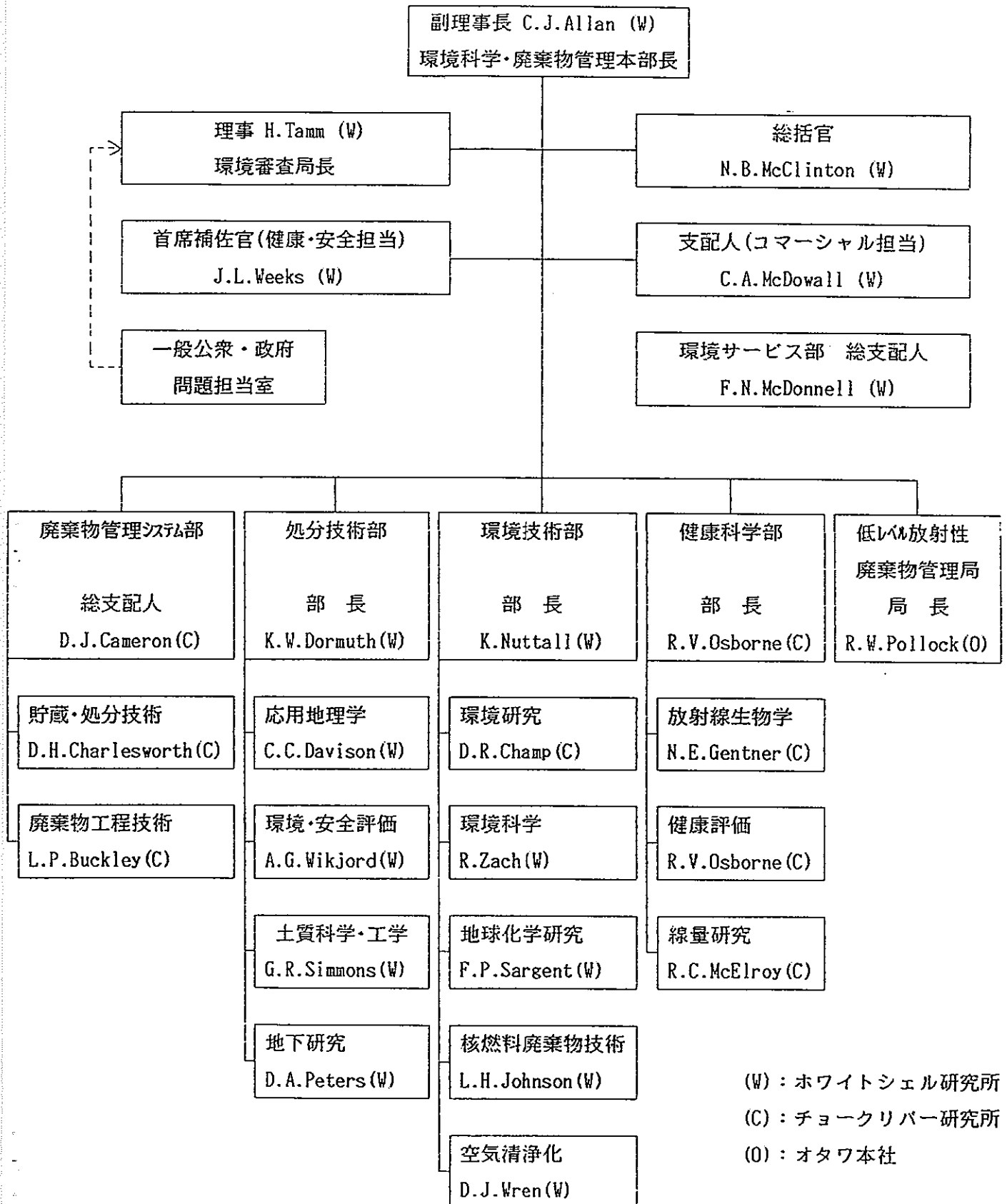
組織的グループ

- ・ Algoma-Manitoulin 原子力アウェアネス
- ・ 原住民と連帯するカナダ連合
- ・ カナダ原子力責任同盟
- ・ カナダ環境法協会
- ・ カナダ自然保護連盟
- ・ CUPE (AEC L 従業員組織)
- ・ 社会正義と市民の会
- ・ マニトバ憂慮する市民委員会
- ・ カナダ消費者連盟
- ・ カナダ消費者連盟 (オンタリオ支部) (*)
- ・ エネルギー調査会
- ・ 地球の友
- ・ グリーンピース
- ・ 我々の楯状地の監視者
- ・ カナダ健康連盟
- ・ 社会的信用と正義のためのイエズス会センター
- ・ 婦人の地位向上・国民行動委員会
- ・ つり師と漁師のオンタリオ連盟
- ・ オンタリオ労働者連盟 (*)
- ・ オンタリオ健康同盟
- ・ オンタリオ公益研究グループ
- ・ 社会的責任と医師の会
- ・ 汚染プロープ
- ・ 教会と扶助に関するタスク・フォース
- ・ Timiskaming 環境行動委員会
- ・ 原子力知識のトータル・オネスト
- ・ オンタリオ・インディアン連合
- ・ 鉄鋼労働者連合 (*)

専門的グループ

- ・ オンタリオ大口電力需用家協会
- ・ オンタリオ公営電気事業者連合会
- ・ プリティッシュ・コロンビア医療連盟
- ・ カナダ医療連盟（※）
- ・ カナダ原子力協会
- ・ カナダ看護婦連盟（※）
- ・ カナダ環境生物学会（※）
- ・ 連邦健康福祉省（放射線防護局）
- ・ オンタリオ都市計画者協会
- ・ オンタリオ・コミュニティー新聞協会
- ・ オンタリオ森林協会
- ・ オンタリオ医療協会
- ・ オンタリオ環境管理のための会
- ・ オンタリオ看護婦連合会
- ・ カナダ科学者会議
- ・ オンタリオ・ハイドロ社専門職・管理職の会（※）

[第6図]



[第7図]

PCPコンサルテーションで抽出された論点の定義

(1) プロセスに関連した論点

＜論 点＞	＜定 義＞
・関与・参画（コミットメント）	－ある特定の行動への支援義務を示したもの
・公衆への情報提供・アクセスの公正さ	－公衆への情報提供および公衆の情報へのアクセスを通して、また、協議の過程もしくは手続を通して、NFWMPを評価する上での公正さの問題
・規制およびレビューの過程の公正さ	－NFWMPの開発と評価に関連した公聴会の公正さの問題
・信用と信頼	－提唱者、規制機関、公的な意思決定者の声明や公約、および彼らの公衆に対する責務の信用性と信頼度
・制度、組織、機構	－核燃料廃棄物の管理に整合性、安定性、統一性をもたせ得るような制度、組織、機構となっているかどうかの問題

(2) コンセプトの評価に関連した論点

＜論 点＞	＜定 義＞
・処分方法の健全性・効率性	－処分方法に対するニーズ、および選択された方法が望ましい効果をもたらすかどうかに関するもの
・コスト	－NFWMPの実施に要する直接的および間接的なコスト
・セキュリティとコントロール	－現時点および将来数100年にわたって、処分施設のセキュリティ（テロ、サボタージュ、犯罪、攻撃、ヒューマンエラーに対する防護）およびコントロール（運転の手順と保守および規制対策）に関するもの
・公衆の健康および安全	－核燃料廃棄物の処分実施によって生じる公衆の安全問題と健康障害、および許容基準をどのように評価するかの問題

- | | |
|------------------|--|
| ・環境の悪化 | ー廃棄物処分に関連していると思われる環境
影響および影響の許容レベル |
| ・輸 送 | ー核燃料廃棄物の処分場サイトの移動に關
するもの |
| ・公平性（現世代と将来世代の間） | ーNFWMPに関連したリスク、コスト、便
益の、現世代および将来世代による負担、
配分 |
| ・公平性（従業員と一般公衆の間） | ーNFWMPに関連したリスク、コスト、便
益の、直接の従業員および一般公衆による
負担、配分 |

(3) サイト選定に関連した論点

- | ＜論 点＞ | ＜定 義＞ |
|----------------|---|
| ・公平性（地域間） | ーNFWMPに関連したリスク、コスト、便
益の、北部と南部、都市部と農村部など、
地域間の負担、配分 |
| ・コミュニティへのインパクト | ーコミュニティおよび住民に影響を及ぼす
と考えられる経済的、文化的、心理的イン
パクト、および、これらのインパクトはど
のように評価され、軽減されるか、また、
残存インパクトが許容範囲かどうかの問題 |
| ・サイト選定過程の公正さ | ー処分場施設の立地および住民や利害関係者
との協議、交渉を通して、処分概念の開発、
評価が公正に行われているかどうかの問題 |

[第8図]

PCPコンサルテーションで提起された論点

(1) プロセスに関連した論点

- | | |
|--------------------|---|
| ・関与、参画（コミットメント） | －処分の代替案の検討
－代替的な処分オプションの検討
－代替的なエネルギー形態の検討
－他州の廃棄物や外国の廃棄物まで受入れ、
処分するのか？
－AEC Lと会合すること自体が、原子力発
電に肩入れすることになるという指摘 |
| ・公衆への情報提供・アクセスの公正さ | －情報へのアクセスの可能性および情報の偏
りの程度
－公聴会の異議申立人への資金援助
－PCPの目的の明確化
－社会経済的評価の不十分さ
－コミュニティもしくは自治体の取り込み
方 |
| ・規制およびレビューの過程の公正さ | －社会経済的ガイドラインの欠如
－公聴会プロセスの不明確さ
－公聴会パネル（議長団）の公正と任務
－規制当局の役割と活動内容 |
| ・信用と信頼 | －PCPの結果の利用
－AECBとAEC Lとの間の利害対立
－AEC Lの偏見
－NFWMPの実施責任者に対する信頼の欠
如 |
| ・制度、組織、機構 | －長期の政治的安定性 |

(2) コンセプトの評価に関連した論点

- | | |
|---------------|-----------------------------|
| ・処分方法の健全性・効率性 | －閉鎖後のモニタリング
－廃棄物の再取出し可能性 |
|---------------|-----------------------------|

- ー安全の程度
 - ー浸出
 - ー地層の安定性
- ・コスト
 - ー施設のトータル・コスト
 - ー誰が支払うのか？
- ・セキュリティとコントロール
 - ーサイトの規模と何ヶ所か？
 - ー緊急時のための要員の訓練
 - ーサボタージュ
- ・公衆の健康および安全
 - ーリスク評価手法
 - ー放射線影響
- ・環境の悪化
 - ー水系へのインパクト
 - ー食物連鎖への影響
- ・輸 送
 - ー廃棄物の密封性
 - ー輸送の方法
 - ー輸送ルート
 - ー輸送頻度
- ・公平性（現世代／将来世代）
 - ー将来世代に対する責任
- ・公平性（従業員／一般公衆）
 - ー職業人の健康と安全

(3) サイト選定に関連した論点

- ・公平性（地域間）
 - ーリスクと便益の配分
- ・コミュニティへのインパクト
 - ー社会的および経済的影響
 - ー補償金
 - ー個人およびコミュニティへのストレス
 - ー雇用効果
- ・サイト選定過程の公正さ
 - ーサイト選定における自治体の役割

3.0 PCPプログラムの結果

本章においては、PCPの成果について考察する。すなわち、第1に、プログラムに関し参加者がどういう見解を持っているかを考察し、続いて第2に、PCPの成果がAEC Lのコンセプトにどのように反映され、影響を及ぼしているかについて考察する。

3.1 プログラムの参加者の意見

ここで参加者の意見といっても、PCPには非常に多くの人々が参加しており、これらの参加者1人々々に面接して、PCPについて議論することは不可能に近い。そこで、AEC Lと相談してみたところ、結局、AEC Lがコントラクターを使って作成したPCPプログラムの評価レポート（非公開の内部資料）にアクセスすることにした。というのは、この評価レポートでは、プログラム参加者の意見が整理され、まとめられていたからである。以下に、この評価レポートを情報源にして、PCP参加者の意見について紹介する。

PCPへの参加について、直ちに言えることは、その参加率が比較的低かったという点である。参加ということをプログラム全体を通しての正式参加とするのであれば、参加を依頼した54グループのうち、全面参加者はわずか11グループであり、その意味では、参加率は非常に低いと言わざるを得ない。

しかしながら、いかに短期であっても、（例えば、批判的なグループのように、招待を断わるために1回だけ出席した場合であっても、）これを参加と言ってよいのであれば、参加率は相当に高いレベルに上昇する。AEC Lの担当者は、このようなパッシブな（受身的な）参加については過小評価できなかったと強調するが、一方において、招待グループのうちの20%が実際に正式参加をしたという事実は驚くべきことである。

ここで重要な点は、参加率が低かったとAEC Lの担当者が何故に嘆くに至っているかである。参加を断ったグループは、実に多くの断わり理由を述べている。例えば、それらは以下のようなものである。

- ① AEC LはPCPを実施するには適切な組織ではない。
- ② PCPは、AEC Lのコンセプトに代わる代替案について検討しない。
- ③ AEC Lは、PCPを企画するに当たって、プログラムの背後にある種の“売込み”を隠している。
- ④ AEC Lは、グループを招くのであれば、グループ自身が外部のコンサルタントを

雇えるように資金援助をすべきである。

- ⑤ NFWMPそのものに対する政府の審査、許認可の過程（環境評価レビュー・プロセスのこと）で、まだ何も言う機会が与えられていないのに、PCPで何を言えばいいのか分らない。
- ⑥ PCPでは、グループ間の接触が禁じられている。

一方、PCPに参加した11グループの代表は、何故に彼らが参加したのかの理由を次のように述べている。（これらの理由は取り上げられた頻度の大きい順に並べてある。）

- ① AECLによってアプローチされたことに対し積極的に対応すべきであると考えたから。
- ② 廃棄物管理プログラムについて、もっと学びたかったから。
- ③ 専門的に関心があったから。
- ④ 環境について関心もしくは懸念があったから。
- ⑤ 廃棄物管理について関心もしくは懸念があったから。
- ⑥ 自分の持っているものを反映でき、また貢献できる機会があったから。
- ⑦ その他（理由を特定せず）

以上の参加理由で特に注目できるのは、AECLの方は、グループに発言、主張してもらう手段としてPCPを見ているのに対し、参加グループの方は、何故に彼らが参加したかにつき、全く別の理由をあげている、という点である。

また参加者のほとんどは、1)彼らの懸念はすべて取り上げられ、しかも、2)NFWMPに係わる大きな問題点はすべてPCPの中で摘出し得た、と強く確信していることを述べている。

しかしながら、接触を行ったグループのうち、かなりの数のグループは、参加したグループ、団体はカナダ社会の全体を代表してはおらず、特に環境保護派や企業、あるいは教会

グループの不参加について批判していた。

また、PCPの目的が適切であったかどうかについても、参加グループの代表は、概ね適切であったと答えている。そこで再び、頻度順に、公衆グループの考えるPCPの目的を以下に列挙する。

- ① 公衆を巻き込み、公衆にインプットさせること。
- ② 公衆の理解を深めること。
- ③ 公衆の懸念している点を明確にすること。
- ④ コンセプトの望ましき、好ましきについて公衆に納得させること。

さらに「コンセプトに対し社会的合意を得る」という目的は、ほとんど公衆グループの支持は得られなかった。同様に、「AECCLの抱える問題に対する解答を引き出すためPCPを用いる」とか、「AECCLへの批判に対し反論するためのネタをPCPによって集める」、あるいは「AECCLの計画の健全さについて、公衆の納得を得るためにPCPを活用する」といった目的も、公衆グループの支援は得られなかった。

要するに、コンセプトを公衆に“売り込む”ためのPR手法としてPCPタイプのプログラムを利用するというのは、公衆の支持は得られない、ということである。

また多くのグループが心配していたのは、彼らがPCPの中で明らかにした賛成派的な態度表明をずっと保持するように、後になってAECCLが求めてくるのではないか、ということであった。しかし、これは、PCPの本旨からは外れているといえる。前述のように、コンセンサスを得るプロセスは環境評価レビューであって、PCPは、その前段階にあって、公衆がどういう懸念を持ち、それに対して、どのように対処していくかということとを明らかにするためのプロセスである。

また仮に、参加者が彼らの懸念はすべてPCPの中に反映させることができたと考えた

としても、地層処分の技術的コンセプトに対する懸念まで拭い去ることができたどうかは、これまた全く別次元の問題である。また参加者の多くは、PCPがNFWMPの理解に十分役立ったと考えている。

またPCPプログラムの実施についてであるが、参加グループとの接触の仕方、接触の頻度、各グループによるコンサルテーションの長さ等は、いずれも十分なものであったと、参加者の多くは見ている。さらに、個々のセッションの様式も満足すべきものと見られているが、グループ間の意見交換を行うワークショップについては、不十分と見なされている。低調な出席状況と時間的制約が、ワークショップをダメにした原因と彼らは考えている。

参加者は、また、PCPの改善の仕方について多くの示唆を与えている。例えば、次のようなものである。

- ① もっと多くの人々を巻き込むべきである。
- ② もっと教育的側面が強調されるべきであり、その意味で、参加者にもっと教育面の情報を提供するようにすること。
- ③ もっと候補サイトについての情報を提供するようにすること。
- ④ もっと他の参加者と接触する機会が与えられるべきであり、他のグループが持っている懸念や問題意識を知らせるようにすること。

他のグループとの接触の機会が仕組みの上で持てないような形になっている点に大きな不満がある一方、自分たちの参加があまり広く知れわたることを嫌うグループも少なからず、存在することも事実である。

また、AEC Lは、グループ間のワークショップ開催の段階に至るまでは、グループ間の接触をできるだけ差し控えていたということも、事実して存在する。結果として、各グループはそれぞれの独自のルートで誰が参加しているのかを見つけ出し、それぞれ勝手に

接触を行うようになってしまった。

結局のところ、A E C LはP C Pの目標を最終的には達成し得たのかどうかについて結論的にまとめると、以下のようになる。

- ① カナダ社会を代表するような横断的な形でのグループ参加は得られなかった。非常に多くの問題点なり論点なりが摘出されたが、A E C Lが、それらを全部取り込み得たかどうかは、はなはだ疑問である。それにもかかわらず、A E C Lの担当者は、参加した者がインプットしたものはもちろんのこと、参加しなかった者が単に指摘しただけのものも含めて、主な問題点、論点はすべてテーブルの上に並べることができたと確信している。

グループ間ワークショップに続いて、A E C Lは、追加的に地域ワークショップを何回か開催したが、結果はほとんどが、A E C Lが以前に学んで知っていたことの再確認であった、ということである。

- ② 公衆が技術的コンセプトを受け入れるための社会的および技術的な基準を確立するという目標については、これを達成し得たかどうかは、環境評価レビューが行われ、その結論が出され、そして連邦、州両政府の受容か否かの決定が下されるまでは判断しようがない。

- ③ A E C Lは、グループ間ワークショップの段階になるまでは、いっさいのコミュニケーション・ネットワークも構築しようとしなかった。多くの参加者が参加グループ相互間の交流の機会がなかったことに不満を持っているため、P C Pはグループ間のコミュニケーションという目標をあまり達成できなかったように思えるかもしれないが、A E C L自身は、いくつかのグループと建設的な関係を確立し得たと確信している。

- ④ 非対決型の形で議論が行えるフォーラムを構成するという目標は達成されたといえ

よう。しかしながら、複数グループ間のミーティングは、わずか1回だけであったので、より大規模で、より高度なグループ間ミーティングを等しく非対決型で開催し得るかどうかは、簡単に結論は出し得ない。

3.2 PCPの結果のフィードバック

A E C Lは、PCPセッションにおいて明らかにされた多くの問題点（公衆の懸念というもの）を注意深く把握し、整理すると同時に、これらの問題点をA E C Lの技術担当マネージャーに理解させ、納得させることにも多大の努力を行っている。具体的には、以下のようなステップから成っている。

- ① 招待グループとのコミュニケーションをすべて文書化する。
- ② 各グループとのコンサルテーションの全セッション、全ワークショップの議事録を作成する。
- ③ 全ての問題点を網羅すると共に、それら問題点にどのように対処したかを示した「問題点管理データベース」を開発する。
- ④ 技術プログラムのマネージャーに、彼らの責任領域にある問題点を最新版で提供する。
- ⑤ 技術担当マネージャーにこれらの問題点を十分に理解し、納得してもらうため、個別に彼らと共同作業する。
- ⑥ 特に重要な問題点については、特別の担当マネージャー会議を開いて、彼らの理解、納得を徹底する。
- ⑦ PCPに関する正式の報告書および資料類を作成し、回覧する。
- ⑧ 参加グループの代表と技術担当マネージャーとのミーティングを企画、実施する。
- ⑨ 必要に応じて、技術担当の上級マネージャーで、キーパーソンとなっている人物をワークショップに招待する。

このフィードバックがどのように活用されたかが、もう1つの問題である。抽出された問題点のいくつかは、コンセプトによって説明でき、また、これが実際のケースであるという事実は、PCPに対する技術担当マネージャーたちの抵抗を引っ込めるさせる効果を持っている。

またコンセプトに関係しない問題点については、A E C Lは、この種の問題点に対処する立場にはなく、従って、そのような問題点はP C Pの“範囲外”にあると言わざるを得ない。なお、A E C Lが扱うべき“範囲内”にある問題点とは、直接にコンセプトそのものに関係したもの、ということができる。

さらにA E C LがP C Pを展開するにつれて、コンセプトとの間に食い違いが生じるという問題がある。この典型例が、閉鎖後のモニタリングや廃棄物パッケージ回収可能性といった問題点であるが、このような場合にはA E C Lがこれらに対処するのは極めて難しいといえる。このような問題点は、A E C Lが環境影響評価報告書（E I S）を環境評価レビューの責任機関であるレビュー・パネルに提示する際に何らかの形で反映されることになるが、コンセプトの要素技術の一部として、これらの問題点を反映させてコンセプトそのものを修正することまではできないであろう。

また、コンセプトの代替案という問題点も、非常にやっかいである。A E C Lにとって、代替案の問題は、既に数年間にわたって議論してきた経緯がある。しかし、それは、地層処分場のコンセプトというフレームワークの中で、同一の最終目標を達成するには、どの技術オプションが最も有効であるかという議論であった。

一方、レビュー・パネルや公衆のグループが代替案と言っているのは、ずっと広範囲の意味で使っている。現在、A E C Lは、この広い意味にはおける代替案について情報を集めているが、時間もあまりなく、しかもコンセプトそのものの詰めを急ぐ必要のあることから、あまり深くは代替案についての検討はできないであろう。

最後に、A E C Lは現在、E I Sを作成中であるが、このE I SでもP C Pによって提起された問題点を取り上げ、検討評価することになろう。従って、このこと自体は、1つの変更である。なぜならば、これまでの技術担当マネージャーであれば、高度に技術的報告書が、そのような問題点、論点を取り上げるようなことは全く考えられなかったからである。いずれにしても、A E C LがP C Pの中で摘出された問題点をどのように扱うかは、

A E C LによってE I Sが提出されるまで、明確にはわからないのである。

参考文献

FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE, "The Federal Environmental Assessment and Review Process," 1987.

BOULTON, J. and FRECH, E.R., "Nuclear Fuel Waste Management Program: An Approach to Community Relations," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, March, 1979, TR-30.

PIERONI, RITA M., "Focus Group Discussion with Residents of Toronto and Thunder Bay Regarding Issues In, and Solutions To, the Nuclear Fuel Waste Management Program," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, July, 1987, TR-398.

GREBER, M.A. and ANDERSON, R.B., "Public Consultation Program of Nuclear Fuel Waste Management: Identification of Issues," Concept Review Office, Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, July, 1989, TR-471.

FOSTER, DAVID, "Nuclear Fuel Waste Management: A Preliminary Evaluation of the Social Issues," Atomic Energy of Canada Limited, November, 1985, TR-332.

PAT DELBRIDGE ASSOCIATES INC., "Selection of Groups to Participate in the Canadian Nuclear Fuel Waste Management Public Consultation Program," Atomic Energy of Canada Limited, June, 1985, TR-333.

PAT DELBRIDGE ASSOCIATES INC., "The AECL Consultation Program Workshop on the Canadian Nuclear Fuel Waste Management Program, 1988 March 25-27," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, January, 1989, TR-472.

GREBER, M.A., "Public Opinion on Nuclear Fuel Waste Management in Canada," Atomic Energy of Canada Limited, Whiteshell Nuclear Research Establishment, in Proceedings of the 10th Annual Conference of the Canadian Nuclear Society, Ottawa, June, 1989.

GREBER, M.A., "Public Perception of Nuclear Waste Management in Canada," Atomic Energy of Canada Limited, Whiteshell Nuclear Research Establishment, Presented at the EPRI Radioactive Waste Seminar, Boulder, Colorado, August, 1990.

FRECH, E.R., "Social and Political Aspects of Nuclear Fuel Waste Management," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited.

FRECH, E.R. and GREBER, M.A., "The Public Consultation Program on Nuclear Fuel Waste Management in Canada," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, Paper presented at the International High-Level Radioactive Waste Management Conference, Las Vegas, April, 1990.

GREBER, M.A., "Sociological Research for the Canadian Nuclear Fuel Waste Management Program," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, Paper presented at the Waste Management '90 Conference, Tucson, Arizona, February 25 - March 1, 1990.

GREBER, M.A., "Sociological Research in Support of the Canadian Nuclear Fuel Waste Management Program," AECL Research, Whiteshell Laboratories, Presented at Waste Forum '91, Tokyo, Japan, February 13-14, 1991.

GOVERNMENT ORGANIZATION ACT, 1979, "Environmental Assessment and Review Process Guidelines Order," 21 June, 1984, Canada Gazette, Part II, Vol. 118, No. 14.

BARRADOS, M. "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of 1978 June Gallup Poll," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, Head Office, April, 1979, TR-19-1.

BARRADOS, M., MCDOWELL, R. and DOUGLIN, J.J., "Nuclear Waste Management Program: Results of 1979 November Gallup Poll," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, April, 1980, TR-19-4.

BARRADOS, M., DOUGLIN, J.J. and PHILIPPSON, B., "Nuclear Waste Management Program: Results of 1979 June Gallup Poll," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, April, 1980, TR-19-3.

GREBER, M.A., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of the 1984 June Social Issues Survey," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, May, 1986, TR-19-12

GREBER, M.A., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of 1983 October Gallup Survey," Public Affairs and Information Services, Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, January, 1985, TR-19-11.

GREBER, M.A., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of the 1983 February Gallup Survey," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, December, 1983, TR-19-10.

VOLLEBERGH, M. and MCDOWELL, R., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of 1980 September and October Gallup Surveys," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, July, 1981, TR-19-6.

BARRADOS, M., MCDOWELL, R. and GRAFSTEIN, D., "Nuclear Waste Management Program: Results of 1980 March Gallup Surveys," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, March, 1981, TR-19-5.

GREBER, MARY A., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of the 1981 July Gallup Survey," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, February, 1983, TR-19-7.

GREBER, M.A., "Nuclear Fuel Waste Management Program: Results of the 1982 February Gallup Survey," Whiteshell Nuclear Research Establishment, Atomic Energy of Canada Limited, October, 1982, TR-19-8.

Canada-Ontario Joint Statement on the Nuclear Fuel Waste Management Program, August 4, 1981.

Ontario Hydro, Corporate Relations Branch, Federal Environmental Assessment Review of Nuclear Fuel Waste Management and Disposal: Summary of Issues Identified at Scoping Meeting, April, 1991.

Letter to Energy Minister Pat Carney, from 17 Environmental Groups, re. Public Consultation Process on Long-Term Disposal of High-Level Nuclear Waste, April 10, 1986.

Hardy Stevenson and Assoc., Moral and Ethical Issues Related to the Nuclear Fuel Waste Disposal Concept, report on AECL's Consultation Workshop, Toronto, Ontario, March 7-8, 1991.