

国民の信頼醸成に向けた取組について（見解案）

平成24年 月 日
原子力委員会

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波により東京電力（株）福島第一原子力発電所は全電源喪失状態に陥り、これに対する備えが十分でなかったために、炉心溶融と水素爆発が発生して大量の放射性物質を環境に放出することになった。原子力関係者は、これまで原子力発電所は十分な耐震性を有するとともに、多重防護に基づく安全確保の取組を行ってきたことから、地震等で事故が起きて大量の放射性物質を環境中に放出する可能性は極めて低いと説明してきたが、今般の事故により、安全に関するこうした説明はもはや信用できないとして、原子力関係者に対する国民の不信が高まった。

原子力委員会は、避難されている方々に少しでも早く帰還していただけるよう、地域社会の要請、要望に沿って、放出された放射性物質により汚染された環境の除染活動を進めていくことが当面の最大の課題と認識し、事故後直ちに、政府、研究開発機関、大学、事業者等が、それぞれの特性と責任を踏まえてこれに取り組み、貢献することを要請した。あわせて、この事故で大きな被害が発生した原因は、世界最高水準の安全確保の取組が実施されていなかったことによると理解し、これまで関係者に対して安全確保の重要性を指摘しつつも、世界最高水準の安全確保の取組の実施を促すしつこさを欠いていたことを深く反省した。

平成24年9月14日に政府のエネルギー・環境会議は、国民的議論を通じて国民の多くが脱原子力発電依存を望んでいると判断し、これを踏まえて、原子力発電に依存しない社会をできるだけ早期に実現するために「グリーンエネルギー革命の実現」を目指すことを柱とした「革新的エネルギー・環境戦略」を策定した。同戦略は、同時に、その過程において安全性が確認された原子力発電所は今後とも重要電源として活用するとした。

この戦略に基づく取組を推進するためには、原子力委員会は、まず、国や事業者は、原子力事故の被災者に対してどのように向き合っているのか、原子力発電所の安全性は確保できるのか、原子力発電所を稼働させることにはどのような利益とリスクがあるのか、使用済燃料の管理や最終処分をどのようにするのかといったこと

に対して、国民が不信や不安、懸念を持っていることを真摯に受け止めることが必要であると考えらる。

その上で、国や事業者は、故郷を離れざるを得なくなっている人々のために、どのような取組を行っているのか、東京電力（株）福島第一原子力発電所事故に関する各種の事故調査委員会の提言も踏まえて、今後の安全確保の取組をどのような考え方に基づいてどのように改良・改善したのか、さらには今後どのようにして世界最高水準の安全性を実現していくのかを丁寧に説明するとともに、使用済燃料の取扱いについても、改めてどのような考え方でこれに取り組もうとしているかを示し、協力を求めていくべきである。

行政機関がこのような取組を行うに当たって心がけるべき基本的要件は、説明責任を果たすこと、正確な情報を開示すること、取組・決定等の透明性・公正性を確保し、この決定過程への国民の参加を保障すること、わかりやすい説明を行うことである。

（説明責任）

第一に、国民の利害に関わる課題に取り組んでいる人・組織は、どのような使命を持って、何に対して、なぜ、どのように取り組んでいるかを明らかにすることが大切である。すなわち、そうした人・組織は、国民のための取組を行っていることを自覚して、その自覚に基づいて諸行動を企画・推進し、課題解決に取り組んでいて、その結果がどのようなになっているか、リスクマネジメントの取組をどのようにするのか、そして、それらを踏まえて、その取組が国民のための取組として妥当なのかを絶えず国民に説明しなければならない。

（正確な情報の開示）

第二に、こうした説明に当たっては、十分かつ正確な情報をタイムリーに国民に提供することを心がけることが大切である。例えば、ある施設の安全確保の取組については、その施設にはどのような脅威があり、これらに対して何を目標にどのように対応しているのかを丁寧に説明すべきである。その際に、他の施設と比較して説明することもあるが、その場合には、本来、コスト、環境影響、安定性等を総合して評価されるべきであるから、一つの側面のみで比較することは、それ自体は正確な比較であっても、適切とは言えないことがあることに注意する必要がある。

ただし、正確さよりもスピードを重視すべき場合もあることに留意すべきであ

る。その場合には、何が、なぜ発生し、今後どのようになると予想されるのかについて、不確かさがあることを明示した上で、迅速に伝えなければならない。

(透明性・公正性と決定過程への国民の参加)

第三に、各種の行政決定に至る公正な意思決定プロセスの設計に努め、その過程を公開するとともに、決定過程への国民参加の機会を提供していくことが重要である。この場合、関係者は、透明性が確保されているとは、国民の側から自らの利害に関わりのある意思決定過程が見えて、自らの利害に関わりのある情報にアクセスでき、発言できることであることを深く認識すべきである。その上で、国民の関心の高い課題に関する決定であればあるほど、決定する前の可能な限り早い段階から国民が知ることができるように配慮し、国民が意見を述べる機会を設けることに努めるべきである。

原子力委員会は、設置した原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会の資料準備過程において、この点で配慮に欠ける点があったことを反省し、検証結果を踏まえて運営改革を進めてきた。

なお、行政機関は、決定過程、すなわち行政資料を作成することから始まり、専門家、利害関係者及び国民からの意見聴取、そして決定に至るまでの過程について、検証可能となるような仕組みを整えるべきである。

(わかりやすい説明)

第四に、国民への説明は、正確であることを前提条件に、明確で平易な表現を用いてなされるべきである。情報を公開し、透明性があると思っても、それが理解できないものであっては透明とはいえないと、パブリックコメントでもしばしばご指摘を頂く。正確さと平易さの要求を同時に満足するのは容易ではないが、既に、裁判所の判決文が普通の日本語を用いて書かれるようになって久しい。行政機関は、絶えずこのことについての啓発活動や研修を行うとともに、資料の作成や説明の準備過程において、この観点からのチェックを怠ってはならない。

国は、今後のエネルギー政策や原子力政策に関する行政決定に際しては、この四つの基本的要件を満たす国民のための取組を行うべきであり、その一環として、決定過程への国民参加の機会をこれまで以上に整備すべきである。そうして国民との対話の機会を積極的に設けることで、国民の意見や疑問に対して真摯に耳を傾け、コミュニケーションを通じてお互いにわかり合う努力を払うことが重要である。すなわち、国や事業者が自らの取組について国民に説明する際には、一方的に説明す

るのではなく、対話を通じて相互理解を深め、お互いの信頼関係を醸成する双方向コミュニケーションを行うべきである。

こうした取組においては、中立・公正な立場からこうしたコミュニケーションの促進を支援する能力を有する専門家を活用することが有効と考えられる。また、議論の対象となっている課題に係る専門家の意見を求めることも重要である。この場合、専門家の意見には偏りがある可能性に留意して、多様な専門家の意見を求めることが適切である。これには、工学分野のみではなく、人文社会科学分野の専門家の意見を求める工夫もなされるべきである。

なお、専門家の中には、その情報を参考になされる決定に利害関係を有する者がいることもある。したがって、意見を求める専門家の選択に当たっては、その可能性に配慮した工夫を行うことを忘れてはならない。このことは、決定案を作成するために審議会等を活用する場合にも当てはまる。すなわち、その審議会の委員の選定に当たっては、人の意見には偏りがあること、決定によって利益を得る可能性がある人、あるいはそういう組織に関係がある人（利益相反に当たる人）がいることに十分考慮すべきである。

一方、事業者は、これまでの取組、特に、シビアアクシデント対策や防災対策に関する取組の説明から、最近行われた「2030年に向けたエネルギー選択」に関する国民的議論の時期における今後の原子力発電に対する取組の考え方や、原子力発電所の安全性向上対策等に関する取組の説明に至るまでの取組について、上述の四つの基本的要件の視点から、その妥当性を検証し、その結果を踏まえて今後の取組の在り方について検討を深め、より良い取組を行っていくことを心がけるべきである。

また、原子力関連施設などの個別の施設に関しては、当該施設に近い人ほど関心が高いと考えられるので、そのことを踏まえた取組が必要になる。このことに関連しては、原子力規制委員会設置法の附則第六条第八項に、「政府は、東日本大震災における原子力発電所の事故を踏まえ、地方公共団体に対する原子力事業所及び原子力事故に伴う災害等に関する情報の開示の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるとともに、関係者間のより緊密な連携協力体制を整備することの重要性に鑑み、国、地方公共団体、住民、原子力事業者等の間及び関係行政機関間の情報の共有のための措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」と定められていることも踏まえて、国の関係行政機関は、地方公共団体等と協議することにより、具体的な措置を講ずるべきである。

さらに、参議院環境委員会の原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議は、「従

来からの地方公共団体と事業者との間の原子力安全協定を踏まえ、また、原子力の安全規制及び災害対策における地方公共団体の役割の重要性に鑑み、本法施行後一年以内に地方公共団体と国、事業者との緊密な連携協力体制を整備するとともに、本法施行後三年以内に諸外国の例を参考に望ましい法体系の在り方を含め検討し、必要な措置を講ずること。」としている。

国、事業者、地方公共団体は、この附則や附帯決議の趣旨を踏まえ、今後具体的な措置を法律等により整備していくための検討が終了するまでの間においても、協力して住民との情報共有の在り方について協議し、適切な取組を速やかに行っていくべきである。

例えば、原子力発電所の場合、原子力規制委員会における検討を踏まえると、当該発電所の原子力災害対策に係る計画を策定する際に「緊急時防護措置を準備する区域」（概ね 30km 圏内）とされている地方公共団体及びその住民を対象として、その原子力発電所における安全確保や事業計画に係る取組について定期的に情報が提供され、国及び事業者と地方公共団体及びその住民の双方向コミュニケーションの場が整備されるべきである。具体的には、国が原子力政策に基づいた原子力発電所の利用や事業者の安全確保の取組に関する審査結果等について、事業者が原子力発電所の具体的な利用や安全確保の取組等について情報提供を行い、地方公共団体や地域住民との間で質疑応答を行う場、その一例は新潟県で実施されている「柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会」に求めることができるが、そのような場が整備されるべきである。なお、その場で提供された情報や質疑応答の内容は、参加できなかった住民に対しても周知できるように、情報伝達の在り方についても検討すべきである。

一方、これらの取組を法制度化するに当たっては、フランスの「地域情報委員会（C L I）」を規定した「原子力安全及び透明性に関する法律（透明化法）」の例が参考になるが、検討が必要な点もある。例えば、C L I は地域議会の代表や専門家、有識者等から構成されているが、これはフランスの地方統治の仕組みに根拠を有するものであるから、我が国の地方自治の在り方を踏まえた検討が必要になる。また、C L I が事業者に課している責務は、我が国では地方公共団体と事業者との間で締結されている安全協定において事業者に要求しているものと重なる点があるので、これらの整備と安全協定との関係について整理が必要になる。このことを念頭に、当面実施する上述の取組の経験も踏まえて、本格的な制度整備に向けて速やかに着手すべきである。

本見解は、今後、国や事業者が原子力に関する取組を進めるに当たって、これら

の基本的要件の重要性に深く思いを致して取り組むべきであることを、原子力委員会が自戒の意味も込めて改めて確認するべく、草案を作成・公表し、パブリックコメントを踏まえて取りまとめたものである。

以上