

# 「原子力政策大綱(H17.10)の見直しの必要性」 に関する提言書

2010(平成22)年9月

原子力政策円卓会議 2 0 1 0

(世話人) 飯田哲也(環境エネルギー政策研究所)

澤田哲生(東京工業大学)

長崎晋也(東京大学)

吉岡 斉(九州大学)

## （目次）

### はじめに

#### 第1節 原子力政策円卓会議2010について

#### 第2節 なぜ原子力政策大綱の見直しが必要か

#### 第3節 見直しの基本的方向性

#### 第4節 見直しを加えるべき政策領域

- （1）政治主導のガバナンス確立と行政組織の抜本的見直し
- （2）地域主権時代の政府と自治体との関係
- （3）熟議民主主義の時代に沿った意思決定プロセスの見直し
- （4）政策論議の実質化
- （5）柔軟かつオープンな事業・政策評価への見直し
- （6）実質的に機能し信頼される安全規制への見直し
- （7）創造的な人材養成の必要性
- （8）国際関係の視点からの原子力政策の再検証
- （9）原子力政策とメディアとの関係性の再考

#### 第5節 策定会議の組織の仕方、審議の進め方

はじめに

この提言書は、「原子力政策円卓会議 2010」が、現在の原子力政策のなかで見直すべき点について、見解をまとめたものである。

提言の相手として私たちが想定しているのは、内閣府原子力委員会、原子力問題のステークホルダー（第4節の定義参照）、ならびに原子力問題に関心をもつ国内外の全ての人々である。ここで見直しとは、再検討のための討議を行うことを意味する。つまり討議の結果として、今の政策を転換する必要はないとの結論に至る場合もありうる。そうした場合でも討議を行うことは政策の信頼性を高める上で有意義と考える。

原子力研究開発利用に対する大枠的な立場の差異をこえて、多様な人々が政策転換という選択肢も含めて、自由な政策討議を行うことのできる状態を実現すべきである。これが硬直化した今までの原子力政策を、社会状況の変化に見合うものへと変えていく上で、必要不可欠の条件であるというのが、私たちの考えである。

## 第1節 原子力政策円卓会議について

### 1-1. 理念と目的

1-1-1. 原子力政策大綱策定から5年が経過した。その間に原子力コミュニティにおける研究開発利用状況は好調とは言い難い。他方でそれを取り巻く社会の諸事情にも大きな変化が見られている。原子力コミュニティはその本質から見て社会のサブシステムである。よって過去5年間に起った社会変化を顧みれば、そのようなサブシステムを根底から見直すための討議を、新しい討議の枠組みの中で行う必要性は否定できない。そうした討議の中で、既存の原子力政策大綱に記載されていることを必ずしも与件とはせずに、社会の状況変化ならびに原子力研究開発利用状況を踏まえて根本的な議論を喚起し、時代に即応した原子力政策を再構築することが必要である。また、グローバル化が進んだ現在においては、一国の原子力事業が平和利用と軍事利用の垣根を越えて他国に移転する潜在的な可能性を持っている。冷戦終結後の世界においては、そのような可能性も今一度根底的な討議を喚起し分析した上で、原子力政策に反映されるべきであろう。そうした討議を先導する場として、私たちは「原子力政策円卓会議2010」というフォーラムを組織した。この会議は、少なくとも原子力政策大綱改定作業が終わるまで、活動を継続する予定である。

さらに言えば、5年間の状況変化を踏まえるだけでは決定的に不十分である。日本における今日に至るまでの原子力に関する議論においては、根底的なレベルに議論が及ばないまま、ありとあらゆる種類の原子力事業が政府主導で進められてきた。少しでも事業推進の手綱をゆるめることはタブーであった。日本の原子力事業、とりわけ機微核技術に関わる原子力事業の推進が、どのような国家安全保障上、さらには国際安全保障上の意味をもつのかについて、議論することはタブーであった。そのため冷戦終結という世界史的な転換を、いかに原子力政策の見直しにつなげるかの議論もほとんどなされなかった。そうしたタブーと建前論に満ちた状況を今こそ打開し、タブーのない討議を進める必要がある。

1-1-2. このフォーラムでは、多様なステークホルダーが個人として集まり、立場を超えた議論を進める。ここでいう立場とは、原子力研究開発利用の維持・拡大路線に対して大枠的に賛成、反対、そしてどちらとも決めかねる保留の立場をさす。もちろん個人の立場は、その所属している組織の立場と同じであるとは限らない。また大枠的な賛否と、個々の事業に対する賛否とは異なることも多いだろう。フォーラム設立の背景には、グローバルには冷戦構造が終焉し、国内的には政治が構造的に変化したなかで、昔のような2つの陣営に分かれた二項対立的な議論は不毛となったという共通認識の広まりがある。また日本の原子力研究開発利用が行き詰まっている中で、もしその打開策があるとしてもそれは二項対立的な論争からは決して発見できないという共通認識の広まりがある。

1-1-3. 原子力発電には、地球温暖化を促進する温室効果ガス排出抑制の観点から1990年代以降、政府が大きな期待を寄せている。それにもかかわらず原子力発電はその期待に応えていない。新增設が進んでいないばかりか、耐震安全性を理由にした廃炉も行われている（浜岡1・2号機）。また自然災害を含むいくつかの事態（シュラウド損傷問題、反応度事故隠蔽問題、中越沖地震など）の発生などにより設備利用率は低迷している。その一方で石炭火力発電施設の新増設が進んでおり、電力業界の二酸化炭素排出原単位はむしろ悪化している。核燃料サイクル事業でも「煉獄」のような状況が続いている。日本原燃六ヶ所再処理工場では、2006年4月に始まったアクティブ試験が、高レベルガラス

固化設備のガラス溶融炉のトラブルなどにより難航を重ねている。操業開始は2012年10月以降にずれ込む見込みである。また高レベル放射性廃棄物処分については、原子力発電環境整備機構NUMOが設立されてから10年たつが、候補地さえ決まっていない状態である。原子力事業が厳しい試練の時代を脱していないことは否定できない。

1-1-4. また政府は、核軍縮・核兵器廃絶と原子力平和利用の推進の両立を目指してきたことは周知の事実である。そこでは、核不拡散のより一層の強化が重要な要目であるにもかかわらず、それに逆行する流れが強まっている。2006年10月9日に朝鮮民主主義人民共和国は初の核実験を強行し、2009年5月25日にも2回目を実施した。イランではウラン濃縮工場が稼働し、核開発の疑いは払拭されない。他方で今まで核不拡散条約に加入せず国際社会の批判を無視して核武装・核軍拡を進めてきたインドとの原子力貿易解禁の動きが世界的に進んでいる。また21世紀に入って多くの開発途上国が原子力発電所の建設構想を打ち出しており、それは原子力メーカーのビジネスチャンスである一方、核拡散や核セキュリティ上の懸念材料ともなっている。

1-1-5. 世界全体としてみると核拡散の脅威は以前よりも増大している。一方で、2009年4月5日、米国のオバマ大統領がブラハで行なった演説をひとつの大きな契機として、核兵器廃絶への動きもまた力を増しているが、当の米国で核兵器予算が拡大するなど、前途多難な状況が続いている。そうした世界の動きの中で日本政府がどう行動すべきかが、厳しく問われている。

1-1-6. 原子力基本法が平和利用への邁進を謳っているからといって、日本人が世界の原子力軍事利用の実態と、それへの日本の関与の実態に目を覆ってよいわけではない。日本もまた日米同盟をとおして、またミサイル防衛(MD)の配備・改良など安全保障政策をとおして、さらに平和利用を標榜する国際協力をとおして、世界の原子力軍事利用に対して大きな影響を与えてきたし、今後もそうあり続けるだろう。その実態を踏まえた議論を進める必要がある。さもなくば、日本が過去半世紀以上邁進して来た原子力平和利用の礎に、ひびが入ることにもなりかねない。

1-1-7. 日本では、2009年9月には政権交代が起り、民主党を中心に社会民主党と国民新党を加えた三党が連立政権を担った(のちに社会民主党が離脱)。過去およそ半世紀の間に日本が実施して来た原子力政策は、いわゆる55年体制と一体化していた。1990年代に55年体制は崩壊したが、自由民主党主導政権が君臨する時代は1993年から94年にかけての短期間を除いて続いてきた。しかし今次の政権交代によって、原子力政策にも政治主導の波が押し寄せている。それは自由民主党主導政権の長期にわたる君臨のもとで保障されてきた原子力政策の長期安定状態を損なう可能性がある。これからの「政権変動時代」は、原子力政策における「政策変動時代」の幕開けを意味する可能性がある。そうした時代にふさわしい原子力政策決定の仕組みを構築する必要がある。その上で、試練の時代の只中にある原子力事業について、いかなる政策的方向づけを行うのか根本的に考え直す必要がある。

## 1-2. 参加者の構成

1-2-1. 円卓会議の企画・運営に責任をもつのは次の4名の世話人である。飯田哲也(環境エネルギー政策研究所)、澤田哲生(東京工業大学)、長崎晋也(東京大学)、吉岡斉(九州大学)。この4名がそれぞれ円卓会議メンバー候補者を推薦し、他の世話人の承認を得て会議に招待することとした。

1 - 2 - 2 . メンバーについては、原則として、今後少なくとも 10 年程度にわたって、原子力政策に責任をもって関与しうる当事者が、個人の立場で参加するものとした。また可能な限り多様なステークホルダーが参加できることを目指した。参加者の構成においては、原子力事業拡大に対する大枠的な賛成、反対、保留のいずれの立場の者もが突出しないようにバランスをとるよう心がけた。

1 - 2 - 3 . そして参加者は、事実と論理にもとづいた合理的議論に徹するとともに、お互いの立場を尊重した姿勢での議論に努めるものとした。そのような今までみられないメンバー構成と姿勢をもって意見交換をすることにより、新たな発見の機会が設けられることを期待した。

1 - 2 - 4 . 実際の参加メンバーは、政治家、中央政府官僚、研究者（大学、研究機関）、NPO（環境系、脱原子力系）メンバー、弁護士、会社経営者、地方政治家、地方行政官、シンクタンク研究員、作家、アーティスト、ジャーナリストなど約 30 名である。年齢層は 30 代から 60 代まで、男女比はほぼ 8 対 2 となっている。女性参加者が少ないことは今後解決すべき課題である。また現時点では以下のような仕事に従事する方々の参加を、まだ得られていない。ファイナンス専門家、投資家、電気事業者の社員、プラントメーカーの社員、原子力推進寄りの民間シンクタンクの研究員、外務省系の官僚などである。さらにメンバーの充実をはかり、その多様性を高めていく必要がある。

### 1 - 3 . 会議の進め方

1 - 3 - 1 . 円卓会議の最初の活動目標は、原子力政策大綱改定作業の開始に当たって、現在の原子力政策のなかで見直すべき主要論点について、提言書を作成することである。ただし見直しの具体的内容について、メンバー間で合意を得ることは目的としない。

円卓会議における討議が自由闊達になされることを保障するために、会議は非公開としメンバーの氏名は 4 名の世話人をのぞき非公開とした。ただし本人がとくに希望する場合はその限りではない。またメンバーの誰が何を言ったかについて第三者が推定できるような形で、議論の内容を口外・引用しないという、いわゆる「チャタムハウス・ルール」を適用した。また、本人が希望すれば非公開の参加者リストからも氏名を外した。国政における原子力政策の直接的な当事者（大臣、原子力委員会委員等）は、原則として、内容に干渉しない「オブザーバー」の立場での参加を認めた。

1 - 3 - 2 . 会議の成果は、参加者のレビューを得つつ世話人の責任で取りまとめた提言書や、世話人が中心となっていく公開シンポジウムなどの場で、公開することとした。円卓会議では、毎回主要なテーマを決めて、それに対する基調報告、意見交換、それらを踏まえた上での自由討論を行なった。その上で、KJ 法などを活用して論点整理をおこなった。さらに整理後の論点について、再三にわたり参加者の間で議論を重ねた。

### 1 - 4 . これまでの活動実績と今後の活動予定

1 - 4 - 1 . 今まで 5 回の会議を、5 月から 8 月にかけて開いた。その概要は以下の通りである。

第 1 回：温暖化政策と原子力、核燃料再処理、高レベル廃棄物処分、原子力政策プロセスの 4 つのテーマについて議論し、質疑応答・総合討論を行った。

第 2 回：第 1 回会議で提出された 4 つのテーマに関する主要論点について整理し、それぞれの論点につ

いてさらに議論を深めた。また原子力安全規制というテーマについて議論し質疑応答・総合討論を行った。

第3回：提言書の構成と、それに含めるべき主要論点について議論し、決定した。それにもとづいて提言書のたたき台の執筆分担について決定した。

第4回：提言書たたき台を持ち寄り、さらに議論を深めた。ただしこの日に間に合わなかったセクションもあった。

第5回：提言書たたき台のうち、前回議論できなかったセクションに重点を置いて、全体についてさらに議論を深めた。その上で、提言書のとりまとめ、記者会見、原子力委員会のご意見を聴く会でのプレゼンテーション、提言書英語版の作成、などについて方針を決めた。

1 - 4 - 2 . その後、世話人の責任のもとで9月13日に提言書案として完成させた。この提言書は、必ずしも参加メンバー全員のレビューを受けたものではないが、円卓会議における過去4ヶ月間に亘る助走的期間における議論の集約であり、終着点ではなく中間点である。原子力政策大綱改定作業が始まってから、円卓会議はそこでの議論と並走しながら活動を続け、意見表明を行っていく予定である。

## 第2節 なぜ原子力政策大綱の修正が必要か

### 2-1 定期的なチェック・アンド・レビューの必要性

2-1-1 現在の原子力政策大綱は、2005年10月に策定されたものである。原子力政策大綱は、日本政府の原子力政策に関する基本方針を定めるものである。それは総理府原子力委員会の原子力長期計画（略称：長計）を継承するものである。原子力長期計画は1956年に最初のものが策定されて以来、計9回にわたり策定されてきた。最後の改定は2000年11月に行われた。その5年後に、現行の原子力政策大綱が作られた。

2-1-2 私たち原子力政策円卓会議2010のメンバーは、その多くの主要論点について「見直し」を行うことが必要であると主張する。ここで「見直し」とは再検討のための討議を行うことを意味する。「修正」を行う必要性やその内容について、メンバー間での合意があるわけではない。

見直すべき具体的な主要論点については第3～4節で述べることとする。この第2節では、見直しが必要であることの理由について、総括的に述べる。

2-1-3 原子力委員会は2010年7月20日「原子力政策大綱の見直しの必要性に関する検討について」決定した。原子力委員会のいう「見直しの必要性の有無」という言葉の意味は、理解しがたい。

どのような見直しが必要であるかについては、政策大綱改定のための審議会がゼロベースで詳しい検討を行って初めて明らかになる。結果として主要論点に関して見直す必要がないという結論が出る可能性はあるが、それは事後的に決まることである。審議会を開きもせずに原子力委員会が判断すべきことではない。

2-1-4 自動車検査登録制度（車検）や原子炉定期検査などは、特段の問題がなくても安全確保のために必ず行わねばならない。原子力政策大綱の定期的見直しは、近年の一連の基本計画とは異なり、法的義務として明文化されていない。しかし長期計画の時代から半世紀にわたり、原子力委員会の草創期より慣習として定着しており、定期的なチェック・アンド・レビューの機能をそれなりに果たしてきた。したがって、それを改めるには特別の理由が必要である。また見直しの必要性に関して原子力委員会が開いている「ご意見を聴く会」は、原子炉定期検査に例えれば、一部の機器のサンプル調査に相当するものであり、そこに重大な異常が認められなかったからといって、定期検査自体を実施しないのは危険な考え方である。

### 2-2 原子力政策大綱の見直しが必要な8つの理由

政策大綱改定のための審議会において、原子力政策大綱を見直すことが必要な主な理由として、以下の8点をあげる。

（1）商業原子力発電政策について、原子力発電の段階的縮小を含む複数の政策選択肢を対象とした政策総合評価にもとづいて、最善の選択を提言すべきである。

（2）核燃料サイクル政策について、同様の方法にもとづいて、最善の選択を提言すべきである。前回の策定会議の作業については不十分な点が多い。

（3）原子力政策大綱の策定後、原子力委員会の頭越しに、原子力政策に関する重要な決定が行われている。それらについて検証し、是非の判断を下すことが必要である。

（4）現行の原子力政策大綱の策定後、原子力事業の状況は、全体として停滞状態が続いている。それ



らを踏まえた政策の見直しが必要である。

( 5 ) 現行の原子力政策大綱の策定後、原子力をめぐる国際的状況が大きく変化している。それらについての分析と、政策的対処が必要である。

( 6 ) 原子力委員会の政策評価部会は、政策大綱が正しいことを大前提として審議しており、政策大綱見直しにつながる検討を行っていない。

( 7 ) 日本では2009年9月に政権交代が起こり、民主党主導の連立政権が誕生した。政治主導の行政をよしとする観点からは、政策大綱を見直すことが不可欠である。

( 8 ) 多くの政策および事業について、誰が責任をもつのか、不明瞭な記述が多い。その明確化を図るべきである。

以下、( 1 ) ~ ( 8 ) について追加説明を行う。

#### 2 - 2 - 1 . 商業原子力発電政策に関する政策総合評価 ( 第 1 点 )

前回の新計画策定会議では、原子力研究開発利用の推進を前提として作業が進められたがそれは適切ではなかった。原子力基本法第1条は、原子力研究開発利用の推進を目的に掲げているが、それはあらゆる原子力事業の推進を意味するものではないからである。個々の事業については是々非々の判断を下すことが、策定会議の責務である。とくに商業原子力発電に対する政策については、原子力発電の段階的縮小を含む幾つかの政策選択肢を設定し、政策総合評価を行うべきである。

#### 2 - 2 - 2 . 核燃料サイクル政策評価の見直し ( 第 2 点 )

前回の策定会議において最も高く評価すべき点は、核燃料サイクルバックエンドについて、再処理路線と直接処分路線の総合評価を行ったことである。しかしその方法論は政策選択肢に対する総合評価ではなかった。それは事業が理想的に進められるという大前提に立って設定された机上の仮想シナリオの比較を基本とし、それに「政策転換コスト」という形で現実シナリオをドッキングさせたものであり、非合理的なものであった。個々の評価基準にてらした判断も、その多くが不適切だったと考える専門家が少なくない。たとえば世話人の2人( 吉岡、飯田 ) が中核となってまとめた核燃料サイクル国際評価パネル報告書( 2005年9月 ) を参照されたい。今回の改定に際して、改めて合理的な核燃料サイクル政策評価を行うべきである。

#### 2 - 2 - 3 . 原子力政策大綱策定後の基本政策の上書きに関する検証 ( 第 3 点 )

政策大綱策定後に経済産業省総合資源エネルギー調査会が策定した原子力立国計画には政策大綱の記述を踏み越えている重要な点が3つあった。

ア . 高速増殖炉実証炉建設を2025年頃までに実現する。

イ . 日本型次世代軽水炉によって既設炉をリプレースする。

ウ . 民間第2再処理工場を建設し、使用済核燃料の全量再処理を進める。

それらはみな基本政策に属する。政策大綱はそれらを明文で否定していないが、書いていない基本政策をあとから付け加えることは原子力政策大綱からの逸脱を意味する。書いていないことは実施しないというのが、基本政策の基本政策たるゆえんである。

原子力委員会が原子力行政の最上位の組織である以上、それらの検証と、是非に関する判断を行うことが必要である。

とくに高速増殖炉実証炉と第2再処理工場については、政府主導の計画となると想定されるので、そ

の建設の妥当性について総合的レビューを行う必要がある。また日本型次世代軽水炉については、原子炉メーカーの国際的再編成が進んでいる現在、それとの整合性が問われる。

#### 2 - 2 - 4 . 事業停滞を踏まえた政策の見直し (第4点)

政策大綱策定後の日本の原子力研究開発利用活動は、停滞状態に陥っている。商業原子力発電については、東通1号機、志賀2号機、泊3号機が運転を開始したが、浜岡1・2号機が廃止され、純増は1基のみとなった。また原子力発電の設備利用率は、2003年度に東京電力等検査・点検偽装事件の影響で59.7%に落ち込んだあと70%前後にまで持ち直したが、2007年の新潟県中越沖地震による東京電力柏崎刈羽原子力発電所の地震災害により再び極端な不振に陥り、2007年度と08年度は約60%にとどまった。核燃料サイクル事業については、日本原燃六ヶ所再処理工場は、2006年4月に始まったアクティブ試験が、高レベルガラス固化設備のガラス溶融炉のトラブルなどにより難航を重ねており、操業開始は2012年10月以降となる見込みである。また高レベル放射性廃棄物処分についても、原子力発電環境整備機構(NUMO)が設立されてから10年たつが、候補地さえ決まっていない状態である。それは基本政策の見直しを必要とする事態かも知れない。その可能性を視野に入れつつ徹底的な点検を行い、抜本的な合理化の方向性を示すことが必要である。

#### 2 - 2 - 5 . 国際的状況変化を踏まえた政策見直し (第5点)

政策大綱策定後、事業停滞の一方で、大きな国際的状況の変化が生じている。それについて原子力委員会は詳細な分析を実施し、それをふまえて政策的対処を行うことが必要である。具体的にはとくに以下のような事態への分析・対処が必要である。

(1) いわゆる原子力カルネッサンス論についての実態の検証。とりわけリーマン・ショック以後の事態の推移についての検証。

(2) インド・パキスタン・朝鮮民主主義人民共和国など新興核兵器国への政策的対処方策の検討。

(3) 多くの新興国・開発途上国の原子力発電導入計画についての背景分析。およびそれへの政策的対処方策の検討。

(4) 新興国・開発途上国に対する、政府主導の原子力協力に含まれる各種リスク(とくに財務リスクおよび安全・保安リスク)の分析、およびそれへの政策的対処方策の検討。

(5) 原子力メーカーの国際的再編成を踏まえた、オールジャパン方式からの脱却についての検討。

#### 2 - 2 - 6 . 原子力委員会の政策評価部会の限界 (第6点)

原子力委員会の政策評価部会は、政策大綱が正しいことを大前提として審議しており、政策大綱見直しにつながる検討を行っていない。それは独立行政法人や国立大学法人の法人評価が、中期目標・中期計画の達成状況という観点から行われ、中期目標・中期計画それ自体の妥当性を疑わない形で行われるのと同様の欠陥を有する。政策評価部会の精力的な活動は評価に値する。しかしその限界についても認識すべきである。

#### 2 - 2 - 7 . 政権交代を踏まえた政策の見直し (第7点)

日本では2009年9月に政権交代が起こり、民主党主導の連立政権が誕生した。新政権は多くの基本政策の見直しを公約に掲げており、原子力政策やそれに関連する諸政策も見直しの対象に含まれている。したがって政治主導の行政をよしとする観点からは、自由民主党主導政権時代につくられた現在の

政策大綱は、国会のイニシアチブにより見直すことが不可欠である。そうしたイニシアチブがまだ行使されていない現時点においては、原子力委員会が政策大綱を見直し、それについて国会の同意を得ることが重要である。

#### 2 - 2 - 8 . 行政組織の責任分担の明確化と、国策民営体制の見直し（第8点）

原子力政策大綱では、責任主体について不明瞭な記述が多い。そのひとつは「国」という表現の曖昧さである。例えば「国は・・・一連の規制活動を行うことを国民から負託されている」という文章が大綱に記載されている。「国民の負託」を受けているのは、国会であり、国会議員を中心に組織される内閣である。一方、行政機関は法に基づく行政を執行する機関である。国会や内閣と行政機関を「国」という言葉によりひと括りにすることにより、「法に基づく行政」という基本的な視点が曖昧となっている。「国」ではなく、具体的な組織名を表記しなければ権限・責任を明確に示すことはできない。とくに重要なのは原子力委員会と経済産業省（一部は文部科学省）の権限・責任の関係を明確にすることである。また推進機関と規制機関の書き分けも重要である。もうひとつ重要なのは、政府と民間との関係である。1994年長計までは、民間事業についても政府が実施主体や実施時期も含めた具体的方針が示されていたが、2000年長計では、民間の事業計画を紹介した上でその円滑な推進を期待するという基本様式が採用された。しかし2005年政策大綱ではこの点に関して先祖返り現象が随所にみられる。そうした「国策民営」的世界について抜本的な見直しが急務である。全体として最終的にリスクを引き受ける責任主体の顔がはっきり見えるシステム作りが必要である。

### 第3節 見直しの基本的方向性

この第3節では、以下の9つの領域に分けて、政策見直しの討議に付すべき主要論点をリストアップする。より詳細な説明については第4節を参照して頂きたい。

- (1) 政治主導のガバナンス確立と行政組織の抜本的見直し
- (2) 地域主権時代の政府と自治体との関係
- (3) 熟議民主主義の時代に沿った意思決定プロセスの見直し
- (4) 政策論議の実質化
- (5) 柔軟かつオープンな事業・政策評価への見直し
- (6) 実質的に機能し信頼される安全規制への見直し
- (7) 創造的な人材養成の必要性
- (8) 国際関係の視点からの原子力政策の再検証
- (9) 原子力政策とメディアとの関係性の再考

この第3節は、後に続く第4節の要約版である。まず第3節で全体の見通しを与えてから、第4節でより詳細な説明を行うというのが、構成上の狙いである。

上記9つの領域は、大まかに3つのグループに分けられる。まず(1)～(3)においては、日本の原子力政策の制度的な枠組やその運用における歪み、さらには改善すべき点をリストアップした。次に(4)～(6)においては、日本の原子力行政の多くの重要部分が、建前論や形式論によって支配されており、実質的な機能が衰弱しているという状況認識にもとづいて、とくに重要と思われる3領域、つまり政策論議、事業・計画アセスメント、安全規制の3領域について、具体的な改善策を示唆した。空洞部分に中身を入れて実質化しようというのが、全体としての趣旨である。最後に(7)～(9)においては人材養成、国際関係、およびメディアという原子力研究開発利用を支える3つの重要領域について、現状の問題点と改善策を提示した。

#### 3-1. 政治主導のガバナンス確立と行政組織の抜本的見直し(第1点)

以下の8つの観点から分析・提言を行った。とくに重要なのは、原子力をめぐる錯綜した行政組織の抜本的見直しである。

- (1) 政治主導体制の確立。
- (2) 原子力安全に関わる行政組織の抜本的改組。
- (3) エネルギー政策についての一元的行政組織の確立。
- (4) 原子力委員会と経済産業省との二元体制の見直し。
- (5) 原子力委員会、および原子力安全委員会の独立性の強化。
- (6) 行政組織における政策専門家の育成。
- (7) 政府系研究開発機関の活性化。
- (8) 特別会計、交付金の見直しと、事業仕分けの活用。

#### 3-2. 地域主権時代の政府と自治体との関係(第2点)

まずステークホルダーという概念について定義した上で、特に重要と考える「政府と地方自治体との関係」について見直すべき点を整理した。また、地域の活性化の観点から、電源三法交付金等の制度改

善や増設・リブレースに関わる支援制度のあり方を見直すよう提言してきている。

### 3 - 3 . 熟議民主主義の時代に沿った意思決定プロセスの見直し (第3点)

日本の意思決定プロセスは形骸化しているという認識に立って、以下の9つの観点から分析・提言を行った。

- (1) 今日的な意思決定プロセス見直しの必要性
- (2) 意思決定プロセスにおける政治と国会の役割強化
- (3) 政府における意思決定プロセスの一元化
- (4) 政府と地方自治体との意思決定プロセスの役割分担
- (5) 審議会の役割と人選
- (6) 国民参加とリテラシー向上
- (7) 情報公開のあり方
- (8) 原子力政策大綱の意思決定プロセスのあり方
- (9) 原子力政策大綱の政策レビューのあり方

### 3 - 4 . 政策論議の実質化 (第4点)

戦後日本では公共政策をめぐる論議が欠如していた。しかし冷戦終結により状況は一変し、官僚主導の政策決定システムは時代後れとなった。そうした認識に立って、情報公開、国民参加、大学・研究機関等の活性化、議会の活性化を進めることの必要性和、その方向性について、基本的見地から議論している。

### 3 - 5 . 柔軟かつオープンな事業・政策評価への見直し (第5点)

日本でも1990年代以降、あらゆる場面で事業評価・政策評価が行われるようになったが、その大半は形骸化しており、事業・政策が粛々と進められていることを追認するものとなっている。しかし実際には、原子力研究開発利用の中でも、核燃料サイクル関連事業は軒並み不振が続けている。それにより原子力関係組織はますます外部に対して自己防衛指向を強め、また内部での自由闊達な議論がやりにくくなっている。そうした状況を如何に打開するかについて、分析と提言を行っている。

### 3 - 6 . 実質的に機能し信頼される安全規制への見直し (第6点)

日本の原子力安全規制は、官僚的な形式主義に支配されており、安全性を実質的に確保し向上させることよりも、規制ルールを守ることそのものが目的となっている。そのため現場の技術者は疲弊し、安全文化をそだてる意欲が低下している。ここでは、そうした状況から脱却するための具体的な指針を示した。

### 3 - 7 . 創造的な人材養成の必要性 (第7点)

原子力人材は質量ともに不足を来しているという認識に立って、人材養成の課題を国内的視点、国際的視点、地域共生の視点などから多面的に提示している。とくに国際的な発言力をもつ日本人研究者がきわめて少ないことを指摘し、その養成の必要性を力説している。

### 3 - 8 . 国際関係の視点からの原子力政策の再検証 (第 8 点)

原子力発電に参入しようとする開発途上国が多数出現し、それが先進諸国の原子力産業にとってビジネスチャンスとなると同時に、国際的な核不拡散・核セキュリティ上の大きな脅威となっている。そうした状況下において留意すべき点について、以下の 3 つの観点から分析・提言を行っている。

- ( 1 ) 原子力の国際展開
- ( 2 ) 核不拡散体制の堅持
- ( 3 ) 核軍縮・核兵器廃絶の促進のための原子力平和利用の活用

### 3 - 9 . 原子力政策とメディアとの関係性の再考 (第 9 点)

原子力に関する政府と国民とのコミュニケーションを深めることが、ますます必要な時代となってきたにもかかわらず、政府は自分の都合からメディアを批判し、メディアは社会的インフラとしての機能を果たしているとはいえない。そうした状況とその要因について分析するとともに、メディアは、記者クラブ的「昭和のメディア」から脱皮し、インターネットによるコミュニケーションも活用して、たとえば、多様なアクターが議論に参加できる社会的プラットフォームを構築する必要があると指摘している。

#### 第4節 見直しを行うべき政策領域

この第4節では、見直しを加えるべき領域について、9つの領域を設定し、それぞれについてどのような点を見直すべきかについて述べる。

- (1) 政治主導のガバナンス確立と行政組織の抜本的見直し
- (2) 地域主権時代の政府と自治体との関係
- (3) 熟議民主主義の時代に沿った意思決定プロセスの見直し
- (4) 政策論議の実質化
- (5) 柔軟かつオープンな事業・政策評価への見直し
- (6) 実質的に機能し信頼される安全規制への見直し
- (7) 創造的な人材養成の必要性
- (8) 国際関係の視点からの原子力政策の再検証
- (9) 原子力政策とメディアとの関係性の再考

##### 4 - 1 . 政治主導のガバナンス確立と行政組織の抜本的見直し

まず行政組織の見直しについては、以下の8つの点を中心に進めるべきである。

- (1) 政治主導體制の確立
- (2) 原子力安全に関わる行政組織の抜本的改組
- (3) エネルギー政策についての一元的行政組織の確立
- (4) 原子力委員会と経済産業省との二元体制の見直し
- (5) 原子力委員会、および原子力安全委員会の独立性の強化
- (6) 行政組織における政策専門家の育成
- (7) 政府系研究開発機関の活性化
- (8) 特別会計、交付金の見直しと、事業仕分けの活用

##### 4 - 1 - 1 . 政治主導體制の確立 (第1点)

行政を官僚主導から政治主導へ転換するというのは、議会制民主主義の観点からは当然の原則である。たとえば大綱的方针を国会が定め、具体的方针を行政が定めるという役割分担方式が考えられる。また行政活動のレビューを国会で行う方式も考えられる。しかし政治主導のシステムについて、具体的にどのような制度設計とするかについて、日本国内での議論はまだ成熟していない。また原子力円卓会議メンバーの間で、現時点での合意は存在しない。それについての徹底的な討議が必要である。それは他分野にも応用できるかも知れない。

##### 4 - 1 - 2 . 原子力安全に関わる行政組織の抜本的改組 (第2点)

民主党が2009年8月の衆議院議員総選挙で掲げたマニフェストには、国家行政組織法第3条による独立性の高い原子力規制委員会を創設する、との公約が含まれている。そこには経済産業省原子力安全・保安院を、新しい原子力規制委員会に吸収合併するという方針が含まれているとみてよい。

この方針は、原子力事業の推進と規制の分離を進め、規制行政の独立性を大幅に高め、規制行政の一元化を図るべきだと主張している点で、真摯な検討に値する。それゆえ独立の原子力規制庁（もしくは原子力規制委員会）についての具体的な制度設計について検討すべきである。国会のイニシアチブでそれを進めるのが本筋であるが、原子力委員会がその口火を切ることはできる。

なお、原子力規制庁（もしくは原子力規制委員会）の独立性の基本は他省庁からの出向職員により運営されないことであり、内閣府外の機関とする場合には国家行政組織法第3条に基づく機関、内閣府内に設置する場合には内閣府設置法第64条に基づく機関とすることが必須となる。

#### 4 - 1 - 3 . エネルギー政策についての一元的行政組織の確立（第3点）

総合エネルギー政策という考え方は1960年代に定着したものである。歴史的にはそれが定着する前に、原子力委員会がつくられた。しかし今日的視点からは、原子力政策だけを特別扱いするのは不自然である。それゆえ総合エネルギー政策の一環として、原子力政策を策定する仕組みの構築について検討すべきである。たとえば内閣府に第3条委員会（正確には内閣府設置法第64条に基づく委員会）として総合エネルギー会議を設置し、原子力委員会をそのひとつのセクションとすることなどが考えられる。

なお放射線規制行政についても、総合エネルギー政策についての行政組織に業務を統合することを検討すべきである。

#### 4 - 1 - 4 . 原子力委員会と経済産業省との二元体制の見直し（第4点）

原子力政策に限ってみても、原子力委員会と経済産業省との二元体制が観察される。原子力委員会は行政上の最高決定機関である。しかし経済産業省が原子力委員会の頭越しに基本政策を決定するケースが少なくない。歴史的には両者の関係は錯綜している。そうした行政レベルでの二重権力体制を見直す必要がある。

#### 4 - 1 - 5 . 原子力委員会、および原子力安全委員会の機能と独立性の強化（第5点）

原子力委員会、および原子力安全委員会は、行政的権限の弱い8条委員会であり、事務局も弱体である。またその職員の大部分を他省庁および民間からの出向者に依存している。機能強化のために3条委員会とすることについて検討を行う必要がある。また職員の多くを出向者に頼るという事態は、その独立性を脅かすものである。とくに民間からの出向については、原子力事業の利害関係者が直接、公共政策決定に大きな影響力を及ぼすことを可能とするものである。そうした仕組みを抜本的に見直す必要がある。そのために不可欠なのは、原子力委員会、および原子力安全委員会が、職員採用権を獲得し独自の立場で判断できる専門家を育成することである。そのためには3条委員会への改組、もしくは、内閣府設置法第64条委員会への改組と内閣府設置法37条の改正が必要となる。

#### 4 - 1 - 6 . 行政組織における公共政策専門家の育成（第6点）

日本の行政組織を支える人材のなかに、政策専門家はきわめて少ない。意思決定に実権をもつエリート官僚の大多数は事務官によって占められている。しかしエリート官僚の多くは、学士課程までのゼネラリスト教育しか受けておらず、しかも短期間で職場を転々とするジョブローテーション制度により、専門知識を身につける時間が得られない。このため、原子力・エネルギーに関する専門知識は乏しい。この点は欧米の原子力機関の管理職と比較すると一層明瞭である。他方、技官・ノンキャリアの中には専門知識を有する者が少なくないが、狭い業務についてのスペシャリストとなりがちで、大所高所から政策を論ずることが必ずしも得意ではない。そうした人材育成上の問題点を明らかにし政策専門家を主力とする行政組織を構築するために、改善策を検討することが必要である



#### 4 - 1 - 7 . 政府系研究開発機関の見直し (第7点)

政府系研究開発機関は過去半世紀あまりにわたり、原子力研究開発を進めてきたが、実用化につながる成果が乏しい。実用化への貢献を軽視する風潮すらあるという指摘もある。またその成果について、実用段階の民間事業への技術移転がうまくいかないケースが少なくない。そうした政府系研究開発機関の不振の原因を究明し、その在り方を見直す必要がある。ひとつの問題点として、幹部の多くが天下りであり、実働部隊の多くが出向者で占められる結果、組織としての一体性が乏しい点あげられる。また官民共同のプロジェクトにおいて、政府系研究開発機関の技術的な指導力が不足していることも、問題点として指摘されている。さらに、原子力以外のエネルギーの研究開発との競争がないことが、活動の停滞を招いているとの指摘もある。それに関しては原子力だけを担当する研究開発機関を廃止し、総合的なエネルギー研究開発機関に改組することも、検討されてよい。

#### 4 - 1 - 9 . 特別会計、交付金の見直しと事業仕分けの活用 (第8点)

エネルギー対策特別会計については、その廃止も含めて、抜本的な見直しが必要である。見直しの目的は、国家予算の無駄を徹底的に省き、また国家予算配分の最適化を実現するためである。電源三法交付金については、電力自由化が進展した中で、その正当性について疑問も提出されているので、見直しが必要である。事業仕分けについては、政策・事業アセスメントの手法として有効なので、原子力委員会として明確に協力の姿勢を打ち出すことが必要である。

#### 4 - 2 . 地域主権時代の政府と自治体との関係

「地域主権時代の政府と自治体との関係」の見直しについては、以下の4つの点を中心に進めるべきである。

- (1) ステークホルダー (利害関係者) の定義
- (2) 政府と地方自治体との関係
- (3) 地域の活性化
- (4) 増設・リプレイスに関する政策

##### 4 - 2 - 1 . ステークホルダー (利害関係者) の定義

原子力の研究開発とその利用の推進・規制においては、常にその社会的責任が問われる。したがって、研究開発および利用の推進・規制の主体と、他の利害関係者の相互関係を明確に規定し、責任の所在を明らかにするために、社会的責任 (Social Responsibility: SR) の考え方に沿ってステークホルダーを定義したうえで、原子力政策を論じるべきである。とくに研究開発および利用施設周辺の地方自治体とその公衆を重要なステークホルダーとして位置づけ、周辺公衆の参画の在り方を検討することが、原子力の研究開発とその利用の着実な推進を大きく左右すると考える。

##### 4 - 2 - 2 . 政府と地方自治体との関係

政府の定める原子力政策は国策である。しかしその実施において、地方自治体の役割が無視し得なくなっているのが実状である。特に、安全協定の意義と役割の再定義、地方情報委員会の設置などについて検討すべきである。それについては、政府としての一貫した考え方のもとに、安全規制の組織論等と関連して検討すべきである。

#### 4 - 2 - 3 . 地域の活性化

原子力立地地域は電源三法交付金等の恩恵もあり、財政的な豊かさはある程度維持されている。しかしながら、そのことが必ずしも地域の活性化には結びついていない側面がある。とりわけ、電源立地地域対策交付金制度が、地域活性化事業に充当できるようになったが、実際に原子力施設を受け入れている自治体（市町村）に、制度の実在感がないとの意見がある。その実態分析に基づき制度運用の改善策を、政府は模索すべきである。リスクコミュニケーションなどの原子力の理解活動も重要である。しかしそれに加えて、それだけでなく、地域が活性化しているという現実を示すこと、あるいは活性化の気運を創出することが重要である。

#### 4 - 2 - 4 . 増設・リプレースに関する政策

日本のエネルギー安全保障や環境問題への対応を考えれば、原子力発電所の増設が望ましいと政府は考えている。しかしながら新たな立地は進んでいない。既存のサイトにおける増設、そして近い将来に見込まれるリプレースへの対応が必要である。地域振興の観点からみれば、仮に古い原子炉施設がリプレースされず廃炉になれば、立地自治体は財政破綻に陥る可能性がある。人口が減少に直面している日本の地方自治体の現実をふまえ、政府は事業者のリプレースを支援する施策について検討すべきである。

#### 4 - 3 熟議民主主義の時代に沿った意思決定プロセスの見直し

この項では、意思決定プロセスに関して、見直しを加えるべき以下の9つの事項について、それぞれ見直すべき点を述べる。

- ( 1 ) 今日的な意思決定プロセス見直しの必要性
- ( 2 ) 意思決定プロセスにおける政治と国会の役割強化
- ( 3 ) 政府における意思決定プロセスの一元化
- ( 4 ) 政府と地方自治体との意思決定プロセスの役割分担
- ( 5 ) 審議会の役割と人選
- ( 6 ) 国民参加とリテラシー向上
- ( 7 ) 情報公開のあり方
- ( 8 ) 複数のオプションの比較総合評価の重要性
- ( 9 ) 原子力政策大綱の政策レビューのあり方

##### 4 - 3 - 1 . 今日的な意思決定プロセス見直しの必要性

21世紀に入り、グローバル化、情報化、価値観の変容などで、世界も日本も社会変化の速度を早めている。いわゆる後期近代社会と呼ばれる時代となった。そこでは大きな政治課題だけでなく「サブ政治」の領域でも、熟議や参加、透明性と説明責任が求められる時代となっている。

ところが日本政府の原子力政策は、推進的立場を取る少数の関係者により、極めて閉鎖的なプロセスのもとで行われてきており、今日的な社会的要請から乖離している。

原子力発電に対しては、国際的にも歴史的にも多様な意見や価値観がある。最も代表的なのは大枠的推進と大枠的反対の対立軸である。しかし近年はそうした二項対立的な状況が緩和されつつある。原子力事業の推進に一律に賛成したり、一律に反対したりするのは時代おくれとなっている。原子力政策は

最も基本的な公共政策の1つである。その決定に当たっては少なくとも、「社会には多様な意見があること」、原子力政策も「多様な選択肢を取りうること」、そして「それぞれの意見・選択肢に一定の合理性があること」を大前提として共有する必要がある。そして熟議を尽くした民主的なプロセスによって、原子力政策を策定すべきではないか。

#### 4 - 3 - 2 . 意思決定プロセスにおける政治と国会の役割強化

2009年9月の政権交代後も、自民党主導政権時代と同様に、「政治的な決定」は、熟議を尽くした民主的なプロセスからはほど遠いことが観察される。実質的な意思決定プロセスが、裏舞台での官僚主導プロセスが支配的で、表舞台での「政治的な決定」が偽装されてきたのではないか。「官僚主導政治からの脱却」を掲げる民主党主導政権のもとで、本来あるべき政治主導・国会主導を取り戻すべきである(4 - 1 - 1 参照)。

#### 4 - 3 - 3 . 政府における意思決定プロセスの一元化

原子力政策だけを見ても、原子力委員会と経済産業省(一部は文科省)の二元体制である。さらに経済産業省が所掌するエネルギー政策と、環境省が所掌する環境政策(特に温暖化政策)の中でも原子力が位置づけられている。そのすべてにおいて経済産業省が実質的な優位性を保持している。原子力政策はエネルギー政策のもとに一元化し、これを所掌する政治主導のプロセスを確立すべきである。原子力委員会はその政治主導プロセスのもとに位置づけられるべきである(4 - 1 - 3、4 - 1 - 4 参照)。

#### 4 - 3 - 4 . 政府と地方自治体との意思決定プロセスの役割分担

政府と地方自治体の関係においては、一方で電源立地交付金による植民地的行政が見られる一方で、近年の福島県や新潟県のケースのように、政府への不信感に根ざした行動も見られる。地方自治体への政府の裁量行政をシステムの的に排除するとともに、政府と地方自治体が相互信頼を確立し、参加型の意思決定プロセスをそれぞれで築くべきである。

#### 4 - 3 - 5 . 審議会の役割と人選

今後の原子力政策決定システムが官僚主導であるか政治主導となるかを問わず、専門的な知見を反映させる審議会の役割は、今後も重要になる。ところが従来の審議会の運営は民主的なプロセスからほど遠い。まず委員構成において、直接の受益者である電気事業者を含め、推進的立場の専門家が大半を占める。しかも、事務局が実質的に全体のアジェンダや進行、最終答申までの運営全般を緻密にコントロールしており、あらかじめ定められた「想定内の落としどころ」からの逸脱は許されない。むしろ、「落としどころ」が決まってから「表」の審議会が行われる進行となっており、実質的な政策決定プロセスが「裏」に隠れている。

実質的なプロセスは、外部からはほとんど見えない閉鎖的な官僚システムの中で進められており、直接的な当事者(電力会社などのインサイダー)を除いては、関与も検証もできない。とりわけその中心には経済産業省があり、原子力委員会を軽視した運営すら散見される(エネルギー基本計画の先行決定、インドとの原子力二国間協力など)。こうした状況の改善が必要である。

#### 4 - 3 - 6 . 国民参加とリテラシー向上

パブリックコメントは形式化してはいないか。パブリックコメントがどのように反映されたのかが分

かりにくい。真摯な意見が真っ当に取り込めないと形骸化の非難から逃れられない。「市民参加」も形式的に見受けられ、事業者による動員なども行われるという批判もある。政府が国民に提供する情報は、一面的な価値観を押しつけていると取られかねない側面がある。例えば、政府が制作・配布している原子力副読本にそのような傾向が伺える。国民が教育課程において身につけるべき原子力リテラシーは本来多様であり地域性がある。押しつけではなくニーズにあったものの提供を心がけるべきである。

実質的な国民参加をはかるにはまず、公正に設定した複数の政策オプションを提示し、それについてインターネットも活用して、時間をかけたパブリックコンサルテーションを行い、国民の熟議を促すことが望ましい。その上で、各方面からの意見に対する真摯な応答が不可欠である。コンセンサス会議の活用も検討に値する。原子力政策全体についてそれを行った場合は焦点が拡散してしまう。しかしたとえば高レベル廃棄物処分などの特定テーマに絞って実施してみてもどうか。

原子力立地地域には、特別の考慮が必要である。たとえば各原子力立地地域の首長（知事等）に、政府の原子力政策大綱の議論と並行して、地域での熟議を促す支援（資金、人材等）をしつつ、随時、それら立地地域での議論と原子力委員会での議論の噛み合わせを試みてはどうか。

#### 4 - 3 - 7 . 情報公開のあり方

原子力政策大綱を筆頭に、政府の原子力政策文書は、実質的に典型的な「DAD」(Decide, Announce, Defend)となっている。それらは、政府方針は正しいものであるから、国民はそれに従うべきだ、という論理で組み立てられている。とくに政策の妥当性を裏付ける合理的根拠がほとんど開陳されていない。

議論を進める上で、議論を裏付ける客観的データを詳細かつ多面的に提示し、それらを検証しながら進める必要がある。これを補佐するため、独立の地位を保障された専門調査員を原子力委員会に置いてはどうか。インターネット等を活用して、公開審議の映像と音声は、原則として、すべてオンライン公開され、アーカイブで保存し、事後公開されるものとする。

#### 4 - 3 - 8 . 複数のオプションの比較総合評価の重要性

複数のオプションの比較総合評価を、政策判断の基本とすべきであるが、今までそれが行われたケースはほとんどない。たとえば原子力発電は、エネルギー・オプション（電力オプション）の1つである。そうだとすれば、他のエネルギー（とくに再生可能エネルギー、分散型電源、省エネルギーなど）との比較考量がもっとも重要になるが、それが行われた形跡はない。

前回の策定会議では、使用済核燃料について再処理路線と直接処分路線の比較が行われた。比較分析を行ったこと自体は評価に値するが、2つの路線の優劣に関する判断と、それを裏付けるデータは、多くの問題点を含むものであった。

#### 4 - 3 - 9 . 原子力政策大綱の政策レビューのあり方

原子力委員会では、原子力政策大綱のPDCAのために政策評価部会を設け、これを実施してきた点は評価できる。しかしながら、次のような問題があるため、原子力委員会から独立した、バランスの取れたメンバー構成の第3者評価委員会を設ける必要である。

（ア）評価者（原子力委員会）が、原子力政策大綱の決定者（原子力委員会）と同じであるため、そもそも客観的な評価ができない。

（イ）各担当省庁からの自己申告をそのまま評価に反映している。各省の原子力施策に対する原子力委員会独自の評価・検証がない。

(ウ) 原子力政策大綱そのものを検証する視点が欠けている。

(エ) 具体的な事実やイベント(耐震偽造問題、中越沖地震など)の政策的意味に関する評価・検証がない。

#### 4 - 4 政策論議の実質化

いわゆる「冷戦期」の日本においては、政策の詳細に関する本質的な議論がオープン・エンドで行われることまれであった。これは、原子力分野に限らない。

戦後日本においては、官界、学界、産業界、そしてメディアが、互いの棲み分けを保ったまま、「経済成長」「平等」「安全」といった共通した社会的価値に沿って、単調な拡大路線で進んできた。このシステムがあまりにも最適化されていたため、政策論議の欠如そのものが、長いこと知覚されてこなかったと考えられる。自民党の長期単独政権は、その構造の象徴といえるだろう。

だが平成に入って以降、我が国をとりまく条件は大きく変わっていった。最も大きなトリガーとなったのは、米ソ冷戦の終結の結果出現した徹底したグローバル化である。この外部環境の変化が、過度に最適化された日本の社会システム全体を不安定にさせた最大の要因である。そしてもう一つは、人口の減少と高齢化であろう。従来想定されてきたいわゆる「右肩上がり」の社会経済モデルが、あらゆるシーンで通用しなくなっていく。

こうして、従来さほど知的資源を投入する必要がなかった「政策決定」の領域において本質的、かつ抜本的な議論が必要な時代に我々は入ったのである。それでは原子力分野において、具体的にどのような点に注目することで、政策論議を実質化することが可能になるだろうか。これを考えるには、冷戦期に過度に最適化された各分野の構造にメスを入れる必要がある。以下、順に挙げる。

(1) 情報公開と参加

(2) 大学・研究機関等の役割と責任

(3) 議会の活性化

##### 4 - 4 - 1 . 情報公開と参加

まず、中央官庁の官僚が事実上、独占してきたとされる「情報」については、すでに多くの行政分野で公開が求められており、またWEB の普及などもあいまって、従来に比べると飛躍的に行政の透明化が進んだ(もちろん、問題が無いわけではない)。むしろ今重要なのは、公開された情報をもとに、客観的に検討する政府外部のアクターが少ない、という点である。

実際、後期近代社会に入った先進諸国では、個別の政策、とりわけ先端医療や環境、エネルギーなど、科学技術と社会の境界における問題を含む分野については、その専門性と公共性故に、社会の様々なアクターが参加して政策を構築することがすでに常識となっている。このモードを、我が国のエネルギー政策立案の現場にも、積極的に取り入れていく必要があるだろう。

但しこれは、ある種の「文化」の定着を前提とするため、単なる制度の変更だけでは不足であろう。従来、霞ヶ関は、その外部に政策提言を行うアクターが存在することを嫌ってきた。しかし、社会が成熟し、政治主導が深まっていく社会においては、行政外部の知的資源が増大していくため、これらを利用しないことは社会的に大きな不効率を生む。すでにその限界が近づいていることを、我々は直視しなければならない。この点でも、原子力委員会が主導的役割を果たすことは、期待されてしかるべきであろう。

具体的には、原子力研究開発利用に対する推進・反対といった立場の区別を超えて、質の高いシンクタンク・NPO等の政策的な知のリソースを活用することについて、制度的なバックアップが求められる。

また、メディアについても、記者クラブ的「昭和のメディア」から脱皮し、たとえば、多様なアクターが議論に参加できる社会的プラットフォームを構築する、といった活動を本格的に目指していくことが望まれるだろう。

#### 4 - 4 - 2 . 大学・研究機関等の役割と責任

また、重要な知的リソースであるはずの、大学や研究機関における研究者が、行政主導の審議会に囲い込まれることにより、十分な力を発揮できていないという問題がある。これは、単に行政側だけの問題ではない。先進諸国における大学の機能は、従来の教育研究拠点という機能を超えて、社会全体の知のノード（結節点）としての役割を期待されている。たとえば、欧州諸国では、リスク・アセスメント、サイエンス・ショップ、テクノロジー・アセスメントといった活動が盛んであるが、その背景に、「大学がそのような公共的使命を果たす中核であるべきだ」という市民社会的合意があることは無視できない。

大学や研究機関等の知的資源を、適切に政策論議に活用していく上で重要なのは、公平性と透明性である。我が国では、利害関係者を当該の審議に加えないという形で、公平性を確保しようという傾向がある。だがこの方法は、ただでさえ足りない知的リソースの一層の不足を招きやすい。欧米では逆に、「ノミネーション・パッケージ」として研究者の情報を公開することにより、疑念があればいつでも遡及できるようにすることこそが、正義であると考えられている。公開されるデータはその地位に付随する社会的影響の大きさに応じて異なるものの、研究上の能力に加えて、研究費を誰からどのくらいの期間、どのくらい貰っているか、またなんらかの法人への所属や、所有（株主）の履歴はあるか、といったことについて、過去に遡って示される。これは、本人はもちろんのこと、家族についての情報が公開されることも、まれではない。

#### 4 - 4 - 3 . 議会の活性化

本節の最後に、原子力政策大綱の見直しという論点とは若干ずれるが、行政に代わって議会が政策論議の中心となることの重要性を、指摘しておきたい。

本来、議会制民主主義においては、言うまでもなく議会こそが立法を担うのであって、政策論議の中心でなければならない。ところが、上記の通り、政策論議の大枠を語ることが事実上不要であった戦後の歴史的枠組み、またその結果として政権交代が長らく不在であった事などの結果、日本の議会はその機能を十分に果たしてこなかったといえる。しかし、本来、原子力政策大綱のような高いレベルの行政文書は、議会においても、それを読み解く十分なリテラシーとリソースをもったカウンター・パートが存在することによってはじめて緊張感のある「生きた」文書となりうる。

欧州諸国では、議会におけるテクノロジー・アセスメント機関(parliamentary Technology Assessment :pTA)が広く設置され、政策論議に対して重要なFACTを提供すると同時に議員が行政の活動を監視するうえでの不可欠なリソースとなっている。日本において、同様の組織が設置されるべきかどうかは、まさに議会で検討されるべき事項である。しかし本来は議会自身が、公共政策について系統立った、突っ込んだ議論を行う当事者であるべきである。この原子力政策大綱についても、議会がその本来の役割を果たすことが望まれる。

#### 4 - 5 . 柔軟かつ機能する事業・政策評価への見直し

この項では、柔軟かつオープンな事業・政策評価に向けて、以下の5つの事項について、それぞれ見直すべき点を述べる。

- ( 1 ) ガバナンス改革
- ( 2 ) 使用済核燃料の取扱い
- ( 3 ) 高速増殖炉開発
- ( 4 ) 高レベル廃棄物最終処分
- ( 5 ) 失敗のマネジメント

##### 4 - 5 - 1 . ガバナンス改革

再開したもんじゅは、再開する必然性や今後目指すべき研究成果などについて、必ずしも説得力のある説明はなされていない。六ヶ所再処理工場の事業についても、今後の改善の見通しや使用済み燃料管理に及ぼす影響とその代替策なども説明はない。こうした原子力政策の根幹に関わる研究開発や事業については、公共政策として政府のガバナンスのあり方について論じるべきである。多様な価値観や意見を表現しかつ受け入れる柔軟性と寛容性が広く共有されるべきである。公正かつ公平な批判的精神が醸成されやすい研究開発環境を整える必要がある。

##### 4 - 5 - 2 . 使用済核燃料の取扱い

使用済燃料のサイト貯蔵や中間貯蔵について、事業者の柔軟な対応を可能にするような政策的措置について検討すべきである。第二再処理施設については、その事業開始時期や多国間管理も含めた管理のあり方について、柔軟な姿勢で論じるべきである。

##### 4 - 5 - 3 . 高速増殖炉開発

もんじゅの位置づけと再活用については、他国における高速増殖炉開発の状況も踏まえて、時代に即応した見直しをするべきである。また、実証炉以降の研究開発体制や導入時期についても、柔軟な姿勢で論じるべきである。

##### 4 - 5 - 4 . 高レベル廃棄物最終処分

高レベル廃棄物の採取処分に関しては、候補地も決定できていない状況である。専任組織としてNUMOがありつつもこのような牛歩状態にある点については、その原因を分析し、今後の施策のあり方を論じるべきである。

##### 4 - 5 - 5 . 失敗のマネジメント

研究開発においては、故障、異常や事故が発生しうることを前提としたマネジメント体制の整備とメディア対応能力の向上が望まれる。そのための方法論の研究開発が重要になる。

#### 4 - 6 . 実質的に機能し信頼される安全規制への見直し

過去5年間で安全性に係る原子力政策大綱に掲げられた目標とその捕らえ方は普遍的なものであり、その改定は不要かもしれない。しかし政策大綱の目標達成は不十分であり、これは目標の達成手段もし

くは方策が抽象的もしくは一般的であり具体性が不十分であることに起因している。目標達成のための手段や方策に関する具体的かつ真摯な論議が必要と考える。以下、重要な見直し事項について述べる。

- ( 1 ) 設備利用率の向上のための再起動承認基準の明確化
- ( 2 ) 保安規定と品質保証計画の分離
- ( 3 ) リスク情報に基づく規制の推進
- ( 4 ) 「根本原因分析」という用語の見直し

#### 4 - 6 - 1 . 設備利用率の向上のための再起動承認基準の明確化

政策大綱の3-1-2 でも認めているように、日本の原子力発電所の設備利用率は諸外国の後塵を拝している。しかも過去5 年間その状況は改善されていない。その改善方策として計画外停止後の再起動基準制定への地元自治体の参画と、再起動基準の明確化について検討する必要がある。

設備利用率低迷の原因の一つに、計画外停止後の再起動の承認再立ち上げにおける、地元自治体と事業者間の安全協定に基づく安全確認活動が挙げられる。各自治体が再起動に関する意思決定プロセスと判断基準を予め定めておくことは、地元住民の安心感を確保しつつ着実な再起動を実現する上で重要である。この意思決定プロセスは政府の原子力規制機関の意思決定プロセスとも密接な関連性を有するものである。それゆえ前記4-1-2での規制行政の一元化の論議と共に、地元自治体の意思決定プロセスの策定への原子力規制機関の関与についても論議検討することが望まれる。

#### 4 - 6 - 2 . 保安規定と品質保証計画の分離

保安規定は原子力発電所の安全運転を担保する上で非常に重要な位置を占めるものであり、保安規定違反が見つければ原子炉運転の停止が命令される可能性がある（原子炉等規制法 3 3 条 2 項四）。このような保安規定に品質保証計画が含まれているが、品質保証活動は事業者の自主性に依拠する面が非常に強く、かつ基本的には原子炉の安全性への影響は間接的である。にもかかわらず保安規定に品質保証計画が含まれていることにより、品質保証活動の硬直化、更には安全文化の低下が懸念される。欧米諸国の例に倣い、品質保証計画を保安規定から分離することの検討が必要である。なお、これは原子力政策大綱の 2 -1-1「安全対策」の（ 2 ）「安全文化の確立・定着と運転管理の継続的改善」で求められている “ 現場の創造的取組が排除されることのないようにすべきである “ との考え方とも通じるものである。

#### 4 - 6 - 3 . リスク情報を活用した合理的・実効的な規制の検討

原子力大綱では、リスク情報を活用することにより、必要十分な安全余裕の下に、適切に現実的な安全確保のための取組を行うことも可能となってきたとの認識を示している。しかし地震リスクの分野以外ではその取り組みは遅遅としたものである。核燃料サイクル事業なども含めてリスク情報を活用した合理的かつ実効的な規制を実施するためには、リスクに関する規制上の容認基準を定め、リスクの低減を重視した安全規制を遂行することが大切と考える。例えば、現在電力会社の自主的活動とされている原子力発電所の確率論的安全評価（PSA）と炉心溶融事故に対する事故マネジメントを規制上の要求とするとともに、炉心溶融事故に直接関係しない低リスク事象に対する安全確認活動については事業者の自主的活動に基本的に委ねることによる、合理的かつ実効的な規制の在り方についての論議が必要と考える。

なお、リスク概念は相対的・文脈依存的な概念であるため、その確率論的な数字が一人歩きしたりす



ることの無いよう、『ここで言うリスクとは、誰にとってのいかなるリスクなのか』という点について、常に注意することも重要であり、この点を留意した論議が望まれる。

#### 4 - 6 - 4 . 「根本原因分析」という用語の見直し

原子力政策大綱 2 - 1 - 1 . 安全対策の ( 1 ) 国・事業者等の責任 のなかで「近年発生した異常事象や事故にはこの取組の品質保証システムが十分に機能していないことに起因したものが少なくない。そこで、事業者等は、その根本原因分析に基づき、再発防止対策を確立するとともに・・・」と記述されている。しかし、異常事象の中には根本原因分析を実施しなくても再発防止対策がたてられるものが多い。無暗に「根本原因分析」を要求することは、安全対策に対するメリハリを無くし、軽微な事象に対する無用な作業を課すことになり、安全文化の低下をもたらす要因となる。このことから、「根本原因分析」という用語を「原因分析」に改定することの検討が必要と考える。

#### 4 - 7 . 創造的な人材養成の必要性

この項では、「人材養成の必要性」に関して、以下の 9 つの事項について、それぞれ見直すべき点を述べる。

- ( 1 ) 原子力教育の実質化
- ( 2 ) 大学などでの人材育成の空洞化への対処 ( 国内的視点から )
- ( 3 ) 人材育成の課題 ( 国際的視点から )
- ( 4 ) 人材育成の課題 ( 地域共生の視点から )

##### 4 - 7 - 1 . 原子力教育の実質化

原子力および放射線の研究開発および事業を担う人材の育成は、国内の活動を担う人材と、国際的な活動を担う人材とを問わず、質量共に不足しており、危機的状況を脱してはいない。表層的には、いくつかの大学や大学院で原子力学科や専攻が復活ないしは新規に設置されているが、その実質化について更なる努力と創意が必要である。

##### 4 - 7 - 2 . 大学などでの人材育成の空洞化への対処 ( 国内的視点から )

以下のような状況は健全な人材育成の観点から改善されるべきである。

( ア ) 近年は実験の軽視、シミュレーション研究への傾倒が顕著である。しかし原子力や放射線の研究はあくまでも、ものづくりや実験を基盤とした探求が肝要である。

( イ ) 競争的資金の拡大によって、組織間の競争は増した。それによって総体的に研究力が底上げされるだろうと政府は期待した。しかしながら、実際には研究者は短期間の成果の追求に走り、腰を据えた人材育成には繋がっていない。何よりも主要な研究リーダーは大型研究費の申請書類の作成に追われ、自らの研究機会を放棄したかのごとき状況に埋没している。これはすでにモラルハザードの様相を呈している。

( ウ ) 旧国立大学等では運営交付金が絞られる一方で、競争的資金の獲得がない研究者は冷遇されがちである。また、競争的資金の多寡が価値規準になるという極めて寒々とした状況がある。

##### 4 - 7 - 3 . 人材育成の課題 ( 国際的視点から )

原子力の研究開発自体がグローバルな側面を持っており、外交交渉のみならずプラント輸出などにおいても、国際的な活動を担える人材は重要である。

国際機関へのインターンの派遣は、ここ数年かなり積極的に行なわれている。しかし、国際機関で実質的に貢献できるような人材の派遣と、現地における育成はあまり進んでいない。この点においては、産官学の連携による組織的取り組みの強化が必要である。また国際的な活動を担える人材活用の場の拡大、とりわけ帰国した後のキャリアパスの確立が急務である。

また、国際機関における日本人の存在感を高め、それによって日本の原子力政策の円滑な実施に資するために、戦略的な観点から国際的人材を育成することが、今後ますます重要となって行くだらう。

国際的な機関や研究現場は、多様な価値観、文化的／宗教的背景をもった人々が集う場である。そのような場で、自らの主張を表明し、意見を交換し、共有するべきものを自己発見的に明らかにし、相互の信頼関係を築いて行く能力が求められる。

そのために大学教育の果たすべき役割は大きい。グローバルなコミュニティにおいて、この人物はいつも傾聴すべき意見を言ってくれと認められるような人物になるには、よりよい世界を築いていこうとする熱意をもつとともに、特殊な狭い社会（専門分野や、官僚機構など）だけでしか通用しない知識やノウハウではなく、さまざまな種類の知的コミュニティで通用するような普遍性のある知識やノウハウを身につける必要がある。それに加えて高い語学力とコミュニケーション能力も重要である。現在の日本の大学は、いわゆる一流大学を含めて、その機能を十分に果たしているとはいえない。

さらに日本は、原子力及び放射線利用の分野に関して、外国人留学生等を積極的に受け入れ大学や研究機関で教育するとともに、そのような人材のキャリアパスを国内で拓くことにも積極的に働きかけて行かなければならない。この論点は、これまでの政策論議で欠けていたと思われる。

もう１点付け加えるならば、日本の原子力政策のステークホルダーとは独立の立場から、国際社会の場で日本の政策に対して是々非々の発言をしてくれる外国人の知的エリートを、育てていくためのサポートが、日本国全体にとって必要である。

#### 4 - 7 - 4 . 人材育成の課題（地域共生の視点から）

原子力施設と立地地域との共生、つまり地域共生が久しく謳われているが、教育・研究現場での地域共生はほとんど手つかずのままである。人材という面からみれば、地域で働きたいと希望する若者の多くが、地域を代表するような研究機関で働き、地域の発展に貢献できるようになるのが望ましい。現状ではそのような地域活性化のパスは名目的にはあるように見えるが、立地地域の住人からは見えにくいもの、ないしは無きに等しいものである。このような状況を改善するための施策について検討すべきである。

#### 4 - 8 . 国際関係の視点からの原子力政策の再検証

この項では、「国際関係」に関して、以下の３つの事項について、それぞれ見直すべき点を述べる。

- ( １ ) 原子力の国際展開
- ( ２ ) 核不拡散体制の堅持
- ( ３ ) 核軍縮・核兵器廃絶の促進のための原子力平和利用の活用

##### 4 - 8 - 1 . 原子力の国際展開

原子力プラントの海外輸出については、民主党主導政権が発足して以降、それ以前に比べて積極的な展開を見せている。特に政治主導の名の下に、閣僚級の政治家がプラント輸出の前線に立っている。また、国際原子力開発株式会社（仮称）というオールジャパン体制の組織も発足することが決まっている。このような動きについて、政策的な評価・検証を行い、今後の展開への政府としての取り組みについて検討することが必要である。

なお放射性廃棄物処理処分については、原子力発電所をすでに保有している国において難航しているが、今後新たに原子力発電所を導入する国が続出すれば、困難さは一層増大する。さらに現在、軍事目的の原子力事業によって発生した放射性廃棄物問題や放射能汚染問題も深刻である。そうした問題について日本が国際協力のイニシアチブをとって、解決の方向性を見いだすことが重要である。

#### 4 - 8 - 2 . 核不拡散体制の堅持

近年になって、多くの開発途上諸国が、原子力発電所導入構想を発表しており、将来的には原子力発電を実施する国が激増する可能性がある。しかしインド、ベトナムをはじめとする発展途上国諸国へのプラント輸出は、核拡散の可能性に十二分に配慮し、そのような事態に繋がらないように万全を期する必要がある。原子力供給グループ(NSG)の動きを見据えた上で、核拡散に繋がらないための方策について、政府として常に議論し、施策に結びつけて行かねばならない。

#### 4 - 8 - 3 . 核軍縮・核兵器廃絶の促進のための原子力平和利用の活用

原子力平和利用の推進と核軍縮・核兵器廃絶の前進を、ともに促進することのできる施策の可能性について検討する必要がある。従来両者の同時促進の道筋は積極的には議論されて来なかった。両者は基本的に矛盾するという通念がその障害となってきた。しかし原子力平和利用に関する国際的な取り組みを手段として活用し、核軍縮・核兵器廃絶の前進を図る方途について、ここで体系的に整理した上で、その活用戦略について検討する意味はある。

#### 4 - 9 . 原子力政策とメディアとの関係性の再考

この項では、「メディアとの関係」に関して、以下の5つの事項について、それぞれ見直すべき点を述べる。

- (1) 政府と国民とのコミュニケーション・ルート
- (2) 社会的インフラとしてのメディア
- (3) 従来型メディアの衰退と機能障害
- (4) インターネットを活用した社会的プラットフォームの構築

##### 4 - 9 - 1 . 政府と国民とのコミュニケーション・ルート

原子力の未来は、原子力についての国民の関心と理解に左右されるところ大である。そして、国民の関心と理解は、国民と政府との双方向のコミュニケーションがあってはじめて期待できることだ。

政府が公共政策を実行するに当たり、国民の理解を得る方策は大きく2つに分類できる。第1は、メディアを通じての意思疎通（メディア・リレーションズ）である。第2は、国民や関連する組織、団体などとの直接的なコミュニケーションである。しかしメディア崩壊が進んだ近年では、第1のルートが急激に衰退し、第2のコミュニケーションが主流になっている。

#### 4 - 9 - 2 . 社会的インフラとしてのメディア

「原子力大綱」には、メディアの報道を批判するくだりが散見されるが、民主主義国において政府がメディアを批判する権利も資格もない。メディアは政府から独立した存在であり、政治のチェック＆バランスを果たす役割を持っている。その役割を保障してこそ、「ガバナンスを保った国、日本」と胸を張れるのである。

メディアは国民に情報を伝える社会的インフラといってよい。日本の内外で起きた事柄政府が行おうとする政策について広範囲に伝播させる能力は、かつてはメディアであったメディアとは、全国紙、地方紙、テレビ、ラジオ、インターネットである。NHKを除いて完璧な民間産業である。しかしながらメディアには国民に対して、政府と国民が双方で共有することが望ましい事項を知らせる社会的責務がある。そこが、現実と期待値の違いを生んできた。

#### 4 - 9 - 3 . 従来型メディアの衰退と機能障害

しかし、従来型メディアは急速に衰退してきている。それには理由がある。メディアが政府から独立した「メディア」産業としてとして成立するためには、次の5要素が満たされる必要がある。

- 1 . 広告主がいること。
- 2 . 民間の事業主がいること。
- 3 . 言論の自由があること。
- 4 . 物流網（印字メディアの場合）と電波網（映像メディアの場合）があること。
- 5 . 識字率があること。

しかし世界中での普及したインターネットにおいて1・2・4は不要である。そうしたインターネット普及による従来型メディアへの侵食は著しい。

従来型メディアが、公共的なコミュニケーション媒体としての社会的責務を果たすことを困難になってきた要因は他にもある。とくに広告主の影響力の大きさがメディアの独立性を侵している。

原子力発電所がある地方では、主要な広告主はまず、電力会社である。地方の放送局や新聞社は、電力会社なしでは存続ができないほど、依存しているため、電力会社に異論を挑む論説は出てこない。メディアが自由な独立精神を維持することは、現実には不可能といっている。

また、開かれた世になりつつあるというのに、メディア自身がその社会的使命を自覚していないことが多く、自ら率先して商業主義に流れる傾向がある。

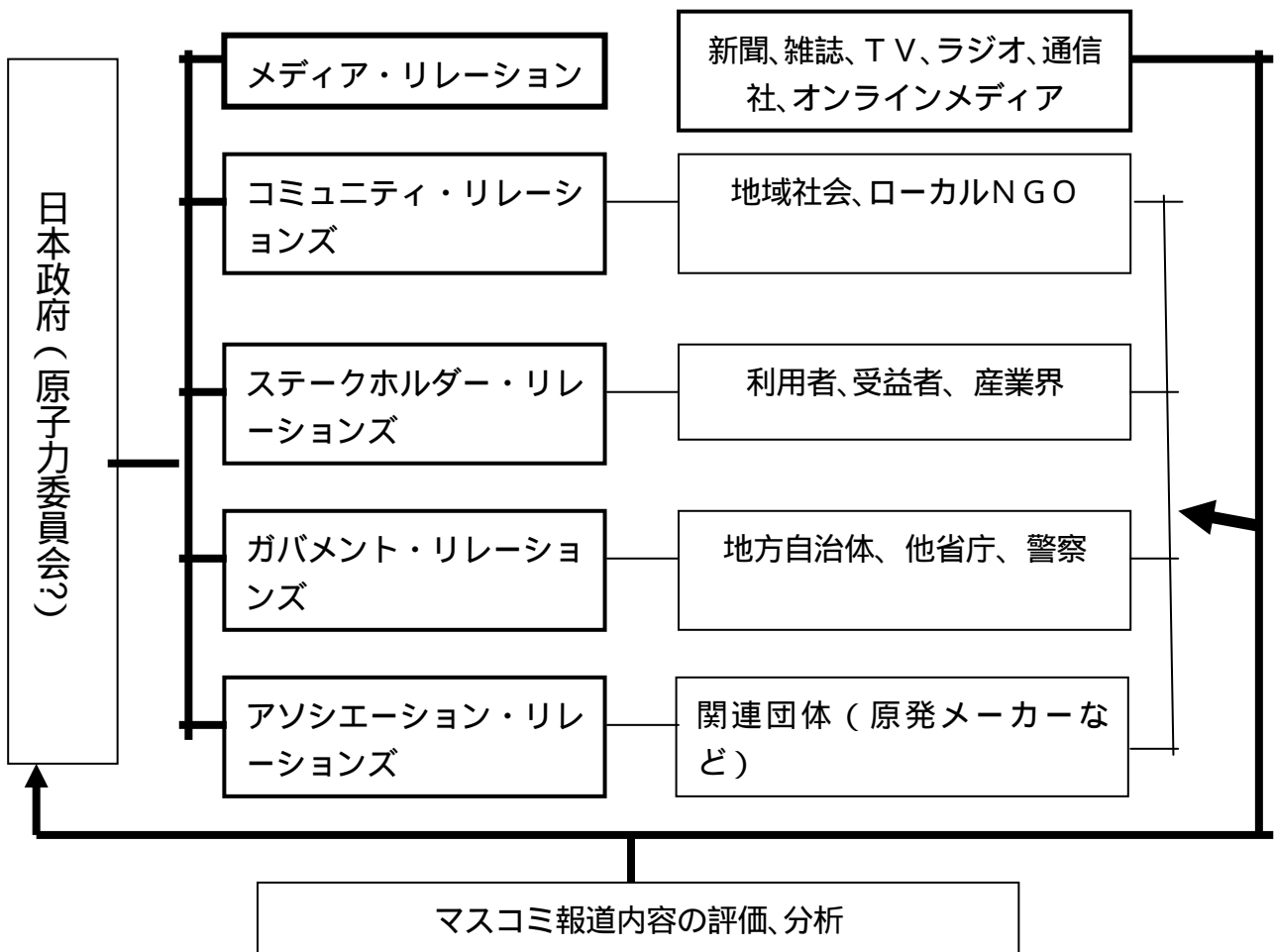
#### 4 - 9 - 4 . インターネットを活用した社会的プラットフォームの構築

上記のことから、メディア以外のノン・ステート・アクターに、国民の関心と理解を得る役割を担ってほしいところである。

民間の心ある個人や、組織を超えて活動する個人プレーヤーが、それぞれの知見をインターネットで発信して、国民の関心と理解を得られるようになった。原子力についての解説、批判を自由に行うことができ、手に入れることもできる。インターネットは、まさに無料、かつ、民間ベースで、国民の関心と理解を維持できるメカニズムだ。国民の原子力への関心を誘発するような活動に期待したい。

メディアについても、記者クラブ的「昭和のメディア」から脱皮し、たとえば、多様なアクターが議論に参加できる社会的プラットフォームを構築する、といった活動を本格的に目指していくことが望まれる。

図1 政府と国民とのコミュニケーション・ルート



## 第5節 策定会議の組織の仕方、審議の進め方

今まで述べてきたように、原子力政策大綱の全面的な見直しは必須であるとする。そのための具体的な手続きについて、とくに重要な5点を提言したい。

- (1) 公正な委員・事務局構成
- (2) アジェンダセッティング会議の必要性
- (3) 合理的・建設的な討議の場の創出
- (4) 開かれた国民参加と議論の方法
- (5) 政策評価レビュー(PDCA)

### 5-1. 公正な委員構成

委員構成については、バランスに十分配慮する必要がある。たとえば原子力に対する立場に関しては、「同調」から「慎重」まで広がりを持たせる必要がある。受益事業者を委員に含めてもよいが、原子力に職業的利害関係をもたない独立のNGOメンバーなども、幅広く起用すべきである。「専門家」については過去の研究や実務の実績をふまえて一定程度のスクリーニングをすべきである。また、海外の専門家を含めることも検討すべきである。

### 5-2. アジェンダセッティング会議の必要性

事務局があらかじめアジェンダを設定するのではなく、前回の政策大綱のレビュー結果とその後の情勢変化を踏まえ、原子力委員と策定会議委員が集まって、自由にアジェンダを議論する場が最初に必要である。とくに「今、ここにある危機」を洗い出し、その問題の構造を描くことは重要である。

### 5-3. 合理的・建設的な討議の場の創出

進行では、多数決などの強引な結審を避ける一方で、原子力に批判的な立場の人も、反対のための反対はしないよう心がけるべきである。そして立場を異にする人々が、事実と論理にもとづく合理的・建設的な討議を行えるような場を創出する必要がある。

どの個別的問題についても原則として、複数の政策選択肢を設定し、それぞれの優劣について合理的な根拠にもとづいて総合評価した上で、政策的判断を下す必要がある。この作業を補佐するため、専門調査員をおくことも検討すべきである。

事務局主導の会議運営は避ける。事務局は審議を補佐する役割に徹するものとする。事務局が会議資料や草案をすべて用意するのではなく、委員グループが自ら指示し手を動かすワーキンググループ形式で会議資料や草案を作成するなど、運営方法の工夫を検討すべきである。

策定会議メンバーの間で、合意できる点と合意できない点を明確にする。合意できない点については、報告書に両論を併記する。そしてどちらを採るかの最終結論は政治に委ねるべきである。

### 5-4. 開かれた国民参加型討議の場の創出

インターネット等を活用して、公開審議の映像と音声は、原則として、すべてオンライン公開され、アーカイブで保存・事後公開されるものとする。ここで「原則」とは、国家安全保障・外交・企業秘密などの観点から必要な場合、もしくは自由な討議野厚言のために必要な場合に限って、非公開の可能性を残すという意味である。

国民参加のプロセスは、「熟慮的な市民参画のための効果的な9原則」(National Consumer Council, 2008)などを参考にして慎重に準備する。

- (ア)「違い」を生み出す保証。
- (イ)透明で誠実であること。
- (ウ)状況に応じて柔軟に設定。
- (エ)適切な人数と構成。
- (オ)参加者を尊重する。
- (カ)参加者の議論を優先する。
- (キ)次の改善のためのレビューと評価。
- (ク)参加者には絶えず知らされる。

またインターネット等を活用して、たえず国民意見を公募してはどうか。とくに、「熟議かけあいサイト」などを活用した国民的論議を、策定会議における審議と並行して進めることは、原子力政策への関心を高め、国民リテラシーを高める上でも有効と考える。

地域地域でのタウンミーティングを併用することも有効である。このとき提示する資料や議論するアジェンダは、一方的な価値観によるものではなく、多様な視点を織り込んだものであるべきである。

原子力立地地域には、特別の考慮や検討が必要である。たとえば各原子力立地地域の首長（知事等）に、国の原子力政策大綱の議論と並行して、地域での熟議を促す支援（資金人材等）をしつつ、随時、それら立地地域での議論と、策定会議での議論の噛み合わせを試みてはどうか。

コンセンサス会議の活用も検討に値する。原子力政策全体をテーマとしたのでは焦点が拡散してしまうが、たとえば高レベル廃棄物処分などの特定テーマに絞って実施してみてもどうか。

## 5 - 5 . 政策評価レビュー（PDCA）

政策評価のためには、原子力委員会と策定会議委員から独立した、第3者委員会を設ける必要である。ここでも、委員会の構成は、さまざまな視点から、バランスを取る必要があることはいうまでもない。

政策評価レビューでは、原子力所管省庁の自己申告だけに寄りかかるのではなく、客観的・実証的に評価し、分析することが求められる。原子力委員会と原子力所管各省庁は、政策評価委員会に対して、実証データの提示を含む説明責任を負う。

政策評価は、新原子力政策大綱の字面に沿ってチェックするのではなく、新原子力政策大綱そのものの有効性も評価し、また、各省庁の原子力政策との整合性を評価する。

以上