

第一分科会報告書の概要「国民・社会と原子力」

I. 文明と原子力

<議論の視点>

人類文明を展望し、原子力の中でどのような役割を果たし、可能性を持っているのか、特に、我が国の原子力研究開発利用の意義・役割について検討を行った。

1. 文明の発展

科学技術と人類文明

科学技術の進歩は、今日の豊かな生活と繁栄をもたらしたが、このような文明の発展はエネルギーによって支えられてきた。

科学技術は、人類の更なる発展の基盤となることが期待される。一方、科学技術と人間・社会との関係や、社会の要請に応える科学技術がいかにあるべきかという視点が必要である。

地球環境との調和

大量消費、大量廃棄の社会から、地球環境との調和を目指し、循環型社会への転換に努める必要がある。

全人类的取組の必要性

人類の活動は、地域間、国際間において相互に依存し、全人类的視野に立った取組により対処しなければならない。

人の「豊かさ」の視点

先進諸国においては、物質的な面では一定の充足感が得られ、一人一人が精神面を含めた「豊かさ」を実感できるような発展の方向性が期待されている。

○人類の持続的発展のためには、これらの潮流を踏まえた人類の努力が必要である。

2. 人類と原子力

原子力の可能性

原子力エネルギーは、少量の燃料から莫大なエネルギーを取り出せるという特徴から、他のエネルギー源に比べ廃棄物の発生量が少ない。

リサイクルすることにより、実質的な資源的制約からの解放、環境負荷低減等の可能性を有している。

種々の放射線は、先端研究開発に不可欠な手段を提供し、医療、農業、工業等の分野で新たな展開の可能性を有している。

原子力は、21世紀以降の文明の持続的発展を担うものの一つとして、大きな可能性を

有しているといえる。

人類は原子力の危険性を管理できるか

原子力は、放出されるエネルギーが膨大であり、かつ放射線の発生をともないことに起因する施設の安全確保、事故や放射性廃棄物の影響、さらには核拡散への懸念といった問題が存在する。

これらのいわゆる原子力の影の部分については、人類の更なる英知をもって取り組むことにより、社会が受容できるレベルに管理することが可能になると考えられる。その上で、原子力の光の部分としての多様な可能性を最大限引き出す努力をすることは、限られた資源である化石燃料の恩恵を享受している我々の世代の子孫に対する責務である。

3. 我が国にとっての原子力の意義・役割

今後とも我が国が、活力ある経済活動を維持し、豊かで安心できる国民生活を維持するためには、その基盤であるエネルギーの安定供給と科学技術力の保持が重要である。

エネルギーの安定供給と原子力

我が国は、エネルギーの8割を海外に依存するなど、供給構造は極めて脆弱である。一方、世界の化石資源は有限であり、更には、アジアを中心とする発展途上国の経済発展等に伴うエネルギー需要の増大が見込まれている。

21世紀を展望すれば、エネルギーに関してみれば、まず消費者一人一人が省エネルギーの重要性を認識し、徹底したエネルギー消費の削減を図るとともに、太陽、風力など再生可能エネルギーの導入に一層努めることが必要であるが、これらは、直ちに既存のエネルギー供給力を大幅に置き換えることは期待できない。

原子力は、既に我が国の総発電電力量の約3分の1を供給しているが、燃料供給及び価格の安定、二酸化炭素による環境負荷が少ないことなど、我が国のエネルギーセキュリティの確保や地球環境保全等の面で既に大きな役割を果たしている。また、国内における核燃料サイクルの確立を図ることにより、一層の効果が期待できる。

我が国が、自立的、持続的なエネルギー源を原子力の平和利用という形で人類のために確保することは、エネルギー多消費国としての責務である。

科学技術発展への貢献の可能性

原子力に関する科学技術は、核融合を始めとする新たなエネルギー技術発展の基盤となるとともに、物質・エネルギーといった世界を構成する要素についての新たな知見を今後とも我々にもたらすことが期待される。

レーザー光や加速器・研究炉からの様々な放射線を用いることにより、ミクロの世界を極めて精度よく観察したり、新たな機能を物質に付与することが可能となる。

多様な放射線利用

放射線利用は身近な国民生活や産業活動に広く定着しており、国民生活の質の向上、環

境と調和する循環型社会の実現等、社会的要請に積極的に貢献する可能性を有している。

国際社会の中での日本

今後、アジアに必要なエネルギーと技術の基盤の整備に我が国が寄与することはアジアの一員としての我が国の責務であり、また、我が国の総合的な安全保障の確保にもつながるものと考えられる。

以上のような原子力の持つ意義・役割を踏まえると、我が国にとって、原子力は、安全確保、平和利用の堅持、国民や立地地域との調和を前提として、着実にその研究、開発、利用を進めて行くべきものと考えられる。

II. 国民・社会と原子力の調和

1. 国民・社会と原子力

<議論の視点>

原子力を推進するに当たって、安全確保と国民の信頼感、安心感の確保を行うことは大前提であり、原子力に対する国民の不安や不信の原因分析と取り組むべき課題について検討を行った。

2. 安全確保の在り方

安全確保の基本的考え方

現代社会において、「安全」は最も重要度の高い価値として位置付けられるべきであり、原子力に携わる全ての組織と人々は、安全を最優先させるという強い認識を持つことが不可欠である。

この大前提に立った上で、

- ①事業者は自らが管理する施設の安全確保に最終責任を有することを踏まえ、あらゆる状況に備えて適切な安全確保の取組を実施すること、
- ②事業者による安全確保活動が的確になされることを国民に保証するため、国は適切な規制を行うこと、
- ③いかなる安全確保のための取組がなされたとしても、事故発生の可能性を完全に排除することはできず、万一、事故が発生した場合に備え、被害を最小に抑えるための危機管理体制を整備すること、

が基本であり、以上に加え、これらが国民にとって十分安心、信頼できるものになるよう努めていかなければならない。

安全確保への具体的取組

(安全文化の醸成)

全ての原子力関係者は、原子力が果たす社会への貢献、内包する危険性、それらに起因する社会の関心等を十分自覚し、原子力の安全確保についての国民の期待に応えるとの認識を持たなければならない。

ニュークリアセーフティーネットワークによる原子力産業界全体の安全意識の高揚、モラルの向上及び原子力の安全文化の共有化や、「安全性」を軽視した「経済性」は存在しえず、「安全性」と「経済性」の同時追求が事業者のあるべき姿であり、また、それは努力により可能であるとの認識を共有していくことが必要である。

技術的な面では、故障、トラブルから得られた教訓や内外の最新の知見を適時適切に反映させるとともに、国は、安全研究に関する体制整備や研究を着実に推進すべきである。

(安全規制)

JCO事故を踏まえ、原子炉等規制法の改正、原子力安全委員会の事務局機能の強化等を行うなどの取組がなされているが、今後これらの取組と、安全確保に最終責任を有する事業者自らが行う自主保安活動とが相まって、その実効性を上げるべきである。

(原子力防災への取組)

原子力防災は、危機管理の視点に立ち、事故が発生した場合に備え被害を最小に抑えるためのものであり、今後、国、地方自治体、事業者、住民等が連携協力してその実効性を確実なものにしていくべきである。

3. 国民の信頼感、安心感の確保に向けて

不信感の要因

原子力関係の人、組織に対する不信感に対して、以下の要因が指摘されている。

一連の不祥事における事実の隠蔽や歪曲、虚偽報告等

原子力に関する情報の難解さ、決定された政策等に沿った情報のみの発信による密索性、閉鎖性の印象

国民・社会とのコミュニケーションの不足による国民との距離の拡大

政策の整合性やプロジェクトの遅延

国や事業者にとって不都合な情報を十分公開していないとの疑念

特に事故時の、マスメディアその他への情報提供の稚拙さ

信頼感の確保に向けて

不信感の要因を踏まえ、以下の方策を講じ国民の信頼回復に努めるべき。

原子力関係者が、原子力という潜在的に危険なものを扱っていることの責任感を自覚するとともに、常に国民・社会とのかかわりを念頭に行動すること。

明確な情報公開基準に基づき、適時、的確かつ信頼性の高い情報公開を実施し、組織と

しての透明性を高めること。

一般国民とのコミュニケーション能力を有する専門家の養成・訓練や外部との仲介役を果たす部局の明確な位置付けること。

施設の安全性や原子力開発利用の意義や進め方等について、国を始めとする関係者の情報公開への努力と説明会、シンポジウム等の機会を通じた国民各層との対話の推進や、放射性廃棄物の処分問題における国、事業者の着実な対策を推進すること。

不安感の要因

原子力の安全に対する不安感に対しては、以下の要因が指摘されている。

原子力施設の事故等による安全性に対する不安感の醸成に加え、JCO事故により不安が現実のものとして国民に示された。

放射線に対する漠然とした恐ろしさが形成されていることや、原子力施設の事故報道等に接しても、自ら客観的にその規模や危険性を認識できる指標がない。

マスメディアによる報道が、一般的に事故・トラブルなどの情報に注目が偏りがちで、センセーショナルに取り上げられる傾向にある。

安心感の確保に向けて

不安感の要因を踏まえ、安心感を確保するためには、安全実績の積み重ねに加えて、国、事業者等は以下のような措置を講ずるべき。

社会から求められる安全のレベルについて示していく努力などを行うとともに、国、地方自治体、事業者の安全確保に関する活動に対して、安心と信頼を実感できるよう、信頼に足る規制のための組織や法制度の存在、危機管理が十分になされていること、さらにはリスクの程度や災害時の対応について、国民に十分周知すべき。

身の回りのリスクとの比較も含めた原子力施設のリスク、放射線の人体に対する影響や、国内外の事故も含めた原子力に関する正確な情報をわかりやすく伝えること。

リスクについて関係者が相互に情報や意見を交換、評価しあい、その過程の中で、関係者間の理解レベルの向上が図られるようなコミュニケーション（リスクコミュニケーション）が重要であり、このような考え方にに基づきコミュニケーションを図ることが必要。

マスメディアは、国民が判断するに足る情報をわかりやすく、正確に報道することや、国民が何を不安に思い、何を求めているかについて提起していくことが求められている。

4. 国民の信頼感と安心感の確保のための具体的取組

情報公開・情報提供の在り方

情報公開に当たっては、組織として、情報の所在や責任の明確化等を行うとともに、明確な情報開示の基準を設定し、適時、的確かつ信頼性の高い情報開示を実施すること。

国民の原子力に対する理解促進を目指す情報提供にあたっては、①タイムリーであり、②専門家でなくとも分かりやすく、③情報の受け手側の多様なニーズを踏まえること。情報提供の手法としては、草の根的な情報提供、双方向のコミュニケーション、インターネット等の新たな媒体を用いた情報提供等を体系的に実施すべき。

事故時においては、以上のような観点にも増して、情報提供の迅速さが求められる。

原子力に関する教育の在り方

原子力やエネルギー問題は、一教科・科目の内容に止まらない多面的な要素をも含んでいることから、新しい学習指導要領において新設された「総合的な学習の時間」の活用も有効。

教科書発行者に対する正確な資料や情報の提供や、教員を対象とした研修等の支援、保護者への情報提供、教員、科学館、博物館、原子力関係事業者、学会等をつなぐネットワークの整備に努める。

原子力やエネルギーに関して、青少年が自らの体験を通じておもしろさを感じることができるよう、実験・観察・施設の見学等、体験的な学習を充実させる。

5. 政策決定の在り方

<議論の視点>

原子力政策のみならず、政策に対する透明性の確保や国民参加の在り方が問われている中、今後の原子力政策を決定するに当たって、国及び国民の行うべき ことについて検討を行った。

政策決定の在り方

政策決定に関与する国会や行政庁等（以下「政策責任者」と言う。）は、世代を越えた長期的な観点から、国民総体の利益が何かを探索、確認し、国民に示す責任を有している。政策の決定に当たっては、合意が形成されるための適切なプロセスがどの様になされたかということが重要である。原子力については様々な議論が存在することから、政策責任者は合意形成のための努力を惜しむべきではない。

政策責任者は、的確な決断の実施とともに、政策決定過程及び政策決定後において、政策の目的やその達成手段等についての説明責任を果たす必要がある。

また、いかなる立場であれ、政策決定に参加するものは、自らの役割、責任を自覚しその責務を果たさなくてはならないことを認識すべきである。

原子力政策決定に関する現状と今後の課題

政策決定過程において、透明性を確保し、国民の参加を求めることにより、原子力政策に対する国民のより広範な合意を得ていく取組を一層充実させることが必要である。

(透明性の確保)

パブリック・コメント等の国民参加の手順など政策決定プロセスを国民に示すとともに、

そのプロセスは社会情勢の変化に応じて柔軟に見直すべき。

政策責任者は、政策決定過程及び政策決定後において、国民に対して説明責任を果たすべき。

情報公開については、国民にとって使いやすい運用に努めるべき。

(政策決定過程への国民参加)

原子力委員会専門部会の報告書案等に対して行われるパブリック・コメントは、今後とも継続するとともに、より広く国民にパブリック・コメントについて周知する努力を行うべき。

政策に関する提言が様々な立場から出されることは、政策決定において幅広い考え方を取り入れていく上で重要であり、市民団体、産業界、学会等の果たす役割は重要。

原子力政策円卓会議は、広く国民の声を汲み上げるという観点から、新たな在り方を検討していくべき。

6. 国、地方自治体、事業者等の関係の在り方

<議論の視点>

原子力研究開発利用を推進するに当たっては、電力の消費者である国民の理解に加え、立地地域との共生が不可欠であり、そのための国、地方自治体、事業者等の関係の在り方や立地地域の主体的な発展に向けての検討を行った。

原子力施設の立地手続と地方自治

原子力施設の立地問題は、一地域、一事業者の問題にとどまらず、国全体のエネルギー政策と密接に関わっており、国レベルで決定されるエネルギー政策上の要請と、自治体及び地域住民の意見をいかに両立させ、調和を図っていくかは、今後の重要な検討課題。原子力発電所等の立地に当たっては、これまでも様々な形で立地地域の住民の声を反映させる手続きがとられている。

原子力施設の立地に関連し、条例に基づき行われる住民投票については、地域住民の意見を直接政策等に反映することができるとの評価がある一方で、間接民主主義を前提とする地方自治との整合性、国の役割とされる事項（例えばエネルギー政策）を対象とすることの合理性等を巡り様々な意見があり、現状では、原子力施設の立地に関連する住民投票については検討されるべき様々な課題を有している。

消費者としての国民の理解の上に立った立地

原子力発電によって電力供給を受けている電力消費地の住民と立地地域の住民との間での意見交換、人的・物的交流、双方向コミュニケーション活動を更に充実させるべきである。

電力の消費者である国民が、我が国のエネルギー問題の現状についての理解に立ち、電源の立地に対して理解を深めることが重要であり、国は、様々な機会を通じ、エネルギ

ーセキュリティなど原子力の必要性について消費者としての国民の理解を求めるべき。

地域住民の不安や不信への対応

立地地域住民にとって最も大事なことは、まず原子力施設の安全が確保されていることであり、またそれが、安全な運転実績となって地域住民に実感されることが重要である。このためには、施設の安全運転に第一義的責任を有する事業者、規制権限を通じて事業者の安全確保努力を厳格に監視する国、さらに地域住民の安全、健康及び福祉の保持を任務とし、住民を代表して住民の安全を守る役割を有する地方自治体の三者が、各々の責任を適切に果たすことにより、原子力施設の安全性に対する住民の信頼を築き、安心して生活できるようにすることが重要である。

原子力災害対策特別措置法において、国、自治体、事業者の責任が明確にされたところであり、今後は、その実効性を高めるための防災訓練を含め、立地地域における関係者の一体的な取組が重要となる。

事業者は、常日頃から、地域住民との日常的なコミュニケーション、積極的な情報の公開・提供にも努め、地域住民の信頼を得ることが重要である。

国、事業者は、厳密な安全規制による安全確保と防災への取組がなされていること、原子力損害賠償制度が整備されていることなどを住民にわかりやすく説明するべき。

高レベル放射性廃棄物の処分や、使用済燃料の貯蔵問題は、立地地域住民の重大関心事であり、着実に対策を進めるとともに関連する情報の公開、提供を進める。

7. 立地地域の主体的な発展に向けて

立地地域の現状

エネルギーの安定供給の確保という国の政策の重要性を認識して、原子力施設を受け入れている地方自治体にとって、安全の確保と並び、立地により地域振興と住民福祉の向上が図られることは極めて重要である。

原子力施設の立地は、自治体の財政、地域の雇用等にプラスの影響を与えているが、一方で、より長期的な地域振興対策を求める声や、より広域的、総合的な国の振興策を求める声もある。また、立地の前後では地域社会のニーズが変化しており、公共施設の整備等社会資本の充実から、若年層の定着や高齢者対応などへと質的な変化が見られる。

主体的な発展に向けて

このような状況を踏まえ、立地地域の主体的な発展を維持するには、

立地地域が主体となり自らの発展のためのビジョンを構築すること

過去の産業構造にとらわれず、例えば情報産業の導入など、より新しい視点から地域の産業構造や振興策を検討すること

立地を起爆剤として次の発展を目指すという視点をもつこと

が重要となってきている。その実現のためには、地方自治体の主体性を優先しつつも、国、地方自治体、事業者の三者が適切な役割分担を図りつつ、相互に連携、協力して取り組むことが重要である。

具体的には、まず、地方自治体においては、公共施設等のハード面の整備のみならず、体制の整備や人材育成等のよりソフト面にも軸足を置き、長期的、総合的な振興策を検討していくことが求められている。

地域に密着して事業を営む原子力事業者においては、これら地域の主体的発展への取組に対して、民間企業の立場から、その資源、ノウハウを活用し、新しい企業の創生や、地域の将来像を描くなどの試みに積極的に参画していくことが期待される。

また、国においては、このような地域の新たな発展の方向性も踏まえ、これをできるだけ有効に支援するような振興策を検討することが重要である。また、電源三法交付金等、国の電源立地促進策についても、このような観点も踏まえ、より地域の発展に役立つように、常に見直すよう努めるべきである。