原子力の国民・社会との共生(論点の整理)

平成17年6月7日
原子力委員会新計画策定会議

1. はじめに

国や原子力事業者等の原子力関係機関は、安全を確保しつつ、原子力の研究、開発及び利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類の福祉と国民生活の水準向上とに寄与するという原子力基本法の目的を達成することに向けての貢献に努めている。

しかしながら、この数年のうちに発生した東京電力(株)の不正検査・点検問題、六ヶ所再処理工場のプール水漏れ問題、関西電力(株)美浜発電所3号機2次系配管破損事故、医療現場における放射線の誤照射などは、原子力利用活動が安全に実施されることに対する国民、特にそうした施設の立地している地域の人々の信頼を大きく損ねるものであった。策定会議は、このことを重く受け止めて、関係者に対して、これに至った原因についての猛省を踏まえて安全確保活動のあり方を見直し、企業風土や意識改革を含めた改善努力を求め、国においても安全の確保のあり方について反省し、改善を図ることを求めることが適切と判断して、安全の確保のあり方についての論点の整理にこれらの認識を示した。

社会において原子力活動を円滑に推進していくためには、この努力がこの論点整理に示されたところに従って不断の取組として行われ、その内容についての説明を含むリスクコミュニケーションが適切に実施されることに加えて、原子力研究開発利用活動のもたらしめている利益やリスク、原子力政策の立案、決定過程、そして原子力関係機関の諸活動について、国民、地域社会が理解していることが必要である。このため、政策決定者を含む原子力関係者は、その活動の透明性を確保するとともに、国民、地域社会が知りたいことは何か、原子力についてどう考えているのか、それはなぜなのか、を知る『広聴活動』を積極的に実施し、これを通じて得られた国民、地域社会の意見を踏まえて、自らの活動の方針に反映し、あるいは、その活動の説明のための広報や対話の活動を工夫してきている。原子力施設が立地している地方自治体においては、住民の希望を踏まえて、積極的にこうした取組を行ってきている。

また、地球環境問題が日常生活の話題になり、地球温暖化対策のあり方やその対策の一つとして原子力発電の重要性が唱えられる一方、放射線診断・治療が身近なものになって久しい今日にあっては、原子力を含むエネルギーと環境、放射線についての教育が学校教育に組み込まれ、また、生涯学習の仕組みの一部として、原子力に関して学習し、これに関する理解力(リテラシー)を体得したいと考える国民にその機会が提供されていることが重要であるが、今日、関係者の努力により、こうした取組は充実の方向にある。

さらに、国は、我が国社会にとって電力の安定的な供給を確保することが重要であることから、電源三法(電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法)を定め、この観点から有用な発電施設を立地する地方自治体に対する交付金等により、施設周辺地域における公共用施設の整備や産業の振興に寄与する事業を支援して

きている。しかしながら、立地から時間が経った地域においては、立地地域の新たな自立的発展を追求する段階に至っており、そういう地域では、その計画の立案、推進に、原子力活動を行っている原子力事業者、大学を含む研究開発機関もパートナーとして参加して、地域社会の一員として地域と共存共栄していくという「共生」を目指す取組も始められている。

そこで、ここでは、我が国社会において原子力研究開発利用活動（以下では、原子力活動という。）が今後とも継続的に推進されるために必要なこれらの取組、即ち、広聴広報に関する取組、原子力に関する学習機会の整備・充実に関する取組、及び原子力施設と立地地域の共生に係る取組に関する現状と課題を分析して、今後の取組のあり方についてとりまとめる。

2. 現状と課題

(1) 広聴広報活動

) 透明性の確保

原子力に関する施策を決定・実施する各行政機関は、その施策のあり方について検討を行う審議会等の審議を公開してその決定過程の透明性を確保している。これは原子力委員会においても、原子力委員会の会議をはじめとして、原子力政策に関わる様々な部会等の審議を率先して公開し、配布資料、議事録をホームページに掲載してきている。また、原子力研究開発機関は、原子力基本法の定めるところにしたがって、その研究開発活動の成果を成果報告書等により公開してきている。

原子力事業者及び研究開発機関は、その安全確保活動の透明性を確保することの重要性に鑑み、安全管理に対する取組を自治体等の求めに応じて公開するのみならず、周辺環境の放射線監視を行い、リアルタイムで公開するなどの取組を行っている。また、不具合が発生した場合においてはその情報を、異常事象に関してそれが原子炉や放射性物質・放射線によるリスクに関係する度合いをレベルで示す国際評価尺度（INES）のレベルを付して、適時に公開してきている。また、この尺度でレベル2以上と評価された異常事象については国際社会にも速やかに通報してきている。

なお、この尺度が対象としていない軽微な事象や通常産業施設の区分に属する施設の異常事象及び労働災害事故の情報も公開されてきているが、近年に至り、原子力事業者や研究開発機関によっては、この種の異常事象を中心に情報公開の範囲を一層拡大してきている。このことは、透明性の確保の観点から評価されるべきことであるが、これにより事象の深刻さを相対化して判断するために必要な情報を付すことなく大量の情報が公開されることについては、原子力施設の安全管理の水準に対する誤解を生じる恐れなしとしないことから、工夫が必要である。

一方、事業者、研究開発機関は、求めに応じて地方自治体との間で安全協定を締結し、安全確保活動に係る情報の報告を提出し、適宜に説明を行うなどしている。このことも事業活動の社会に対する透明性の確保の観点から重要である。

) 相互理解

広聴・広報活動が目指すのは双方向性のあるコミュニケーションを通じた相互理解である。そこで、原子力関係機関は、エネルギーとしての原子力利用や放射線利用の果た

らす利益やリスク、事業の必要性や安全確保への取組などについて十分な説明を行うために、立地地域の地域社会との対話の場を設置したり、その任を担う人員を地域に配置したり、ホームページを開設してメールにより意見を受け付けるなど双方向性に配慮した取組を行ってきている。これに対して、こうした活動はさらに充実されるべきであるとして、各原子力施設立地地域から国に対して広報専任の担当者を配置してほしいという要望もある。

安全に関する相互理解に重要なのがリスクコミュニケーションである。これは、リスクを伴う活動に関係する人々とそのリスクを受け取る人々が、事故防止対策や事故影響の緩和対策、そして防災対策に至るリスク管理のあり方について情報や意見を交換するなどして一緒に考える活動である。原子力安全委員会は「原子力安全シンポジウム」、原子力安全・保安院は「対話の集い」を開催し、民間事業者においては、例えば日本原燃株が「ウラン試験に関するリスクコミュニケーション活動」を実施するなど、国、原子力事業者はこのための活動に取り組んでいる。また、防災演習はこの観点からも有意義であるとされている。

この相互理解は、政策決定過程や事業活動の透明性を確保し、地域社会や国民が原子力に関する学習機会を活用することと深く関係しているから、その方法や進め方について絶えず改善しながら、体系的かつ継続的に取り組むべきである。

また、電力の供給地と消費地の人々との間でそれぞれが有する原子力発電に係る諸問題についての認識を相互に理解し合うことも重要であることから、国、原子力事業者、さらには非営利組織（NPO）である市民団体等により、電力の供給地と消費地の人々や関係自治体の相互交流の機会を設けるなどの活動が行われている。

(2) 学習機会の整備

国はこれまで、原子力を含めたエネルギー問題や放射線利用についての指導の充実を図るべく、学習指導要領の改訂を行ってきた。その結果、小・中・高等学校を通じ、児童生徒の発達段階に応じた指導の充実が図られてきている。また、国は、国民一人一人がエネルギーや原子力について理解を深め、自ら考え、判断する力を身につけるための環境整備を図る観点から、都道府県が学習指導要領の趣旨に沿って主体的に実施するエネルギーや原子力に関する教育に係る取組を支援する目的で、「原子力・エネルギーに関する教育支援事業交付金制度」を整備している。また、地方自治体においても、原子力に関する副読本の作成や教育委員会による原子力教育推進研究委員会の設置といった地域の実状に即したきめ細かな原子力教育推進活動を行っているところもある。こうした動きに呼応して、関係学会等で、教師のための教材を作成する活動も行われているほか、大学等が地域社会への貢献という観点から原子力発電や放射線利用に関する学習機会を小中高生に提供している例もある。しかしながら、これらの活動に関しては、宇宙その他の分野の取組も参考に、なお一層の工夫がなされるべきとの指摘もある。

一方、原子力とエネルギーに関する生涯学習の機会を整備する観点から、非営利組織を含む民間諸団体は、社会人等を対象に、常設展示、展示会、セミナー、見学会、講演会等を開催してきている。特に、百聞は一見に如かずといわれるように、学習においては原子力発電所等や放射線発生装置を設置した放射線利用の現場を実際に見てもらうことが重要である。近年、核物質防護対策の強化により施設への立入りが制限される度合いが強まっ

た結果、とりあえず、展示館などをこの目的に利用するように内容の変更が行われているところが多いが、これが代替案として妥当かどうかは検討が必要である。

こうした取組が効果的であるためには、国民が、原子力と社会との関わりについて関心を持ち、こうした取組を通じて理解力を高めていくことを希望することが前提であるから、国等はこうした制度や取組の存在を広報することが重要である。また、こうした学習の機会の提供にあたっては、国民の目線にたち、専門家と国民の架け橋となるコミュニケーション能力を有した人材が求められている。放射性廃棄物処分のように今後長期にわたる取組が必要な事業については、特にそうした人材の育成に向けての継続的な取組の重要性が指摘されている。

(3) 国民参加

国は、公聴会をはじめ、フォーラムやシンポジウムを開催したり、パブリックコメント、メールによりご質問ご意見を募集したりするなど、政策の決定過程において国民参加を求める活動に取り組んできている。また、地方自治体にあっても、地域社会に影響を与える判断を行う際には、地域住民の意見を聴くための説明会や住民から選ばれた委員を含む検討会などを開催してきている。

原子力委員会は、「長計についてご意見を聴く会」、「核燃料サイクルのあり方を考える検討会」や非営利組織（NPO）との共催による意見交換会を開催する一方、原子力政策円卓会議に続く新たな意見集約の場として、平成13年7月に「市民参加懇談会」を設置し、コアメンバー会議による企画・検討を踏まえて「市民参加懇談会」を開催して、自らの原子力政策の立案と運営のあり方に対する判断の過程に国民の意見を反映するとともに、関係行政機関に対して行政運営等に国民の意見を反映させるよう促してきている。

しかしながら、こうした活動は、国民にとって効果感があるものにすることが重要であることから、国内外の活動事例も参考にしながら、この観点から自らの活動を評価し、今後とも改善していくべきである。

(4) 立地地域との共生

我が国においては、近年、地域開発において、国からの財政支援に期待することから脱却し、自助と自立を基本方針にそれぞれの地域特性や住民ニーズを踏まえて地域が自ら知恵と工夫を駆使して他の地域と競争して活性化を図っていく取組が重要とされ、地域の特性を生かした取組の提案に対しては、国が構造改革特区、地域再生計画などにより支援する仕組みが用意されてきている。従来より、国は「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」に基づく支援や、新たに地域活性化事業が交付対象事業に追加された電源三法交付金による支援など地域の活性化に向けた環境整備を進めてきており、既にこれらの制度を活用して地域の自主的な振興の取組に挑戦している例も生まれてきている。

原子力事業が地域と共存共栄して「共生」していくためには、事業者は、原子力施設の安全の確保とその努力が地域社会で信頼されていることを前提として、地域社会の一員としてこうした立地地域の産業振興や人材育成の取組に参加していくことが重要である。既に、原子力事業者、研究開発機関がその資源やノウハウを活用し、こうした構想の検討や計画の策定段階からパートナーとして参画している例も見られるが、国も含めて、関係者がこうした取組に対する創意工夫を一層強化していくことが重要である。

(5) マスメディア

国民、地域社会が原子力について得る情報はマスメディアを通じたものが多く、情報の受け手としての国民はマスメディアの提供する情報を信頼している。このため、マスメディアには、事実を正確に報道し、その上でその事実に関して様々な見解があることも伝えることが期待される。原子力関係機関はその活動内容を適宜に報道機関に公開するとともに、異常事象や成果については記者発表、記者会見などを通じて、その評価を含めて速やかにかつ誠実に伝えることが重要である。

3. 今後の取組の基本的考え方

(1) 広聴広報活動

) 透明性の確保

国、原子力事業者及び研究開発機関は、安全確保に係る取組が公開されていることの重要性を十分に認識し、引き続き、安全に関わる取組や発生した異常事象を公開する。異常事象については、その従業員や公衆の健康リスクに対する寄与の大きさなどリスク管理の観点からの重要度に関する情報も付して、正確かつタイムリーに提供していくとともに、関心を有する人が関係文書を閲覧できるようにホームページ等を充実していく。

国は、今後も引き続き、政策決定過程における審議・検討の場を公開し、その透明性を確保していく。

なお、核物質防護に関連する情報に秘密を設定することについては、国民にいたずらに不安を抱かせることのないよう、その趣旨の周知徹底に努めるとともに、国は、学識経験者等の第三者に対して秘密の範囲に関する国の確認状況等を説明し、情報公開の精神等に照らして評価を得るなど、厳格かつ適正な運用に努める。

) 相互理解

原子力関係機関は、国民や地域社会が知りたい情報は何か、「原子力をどう考えているのか、それはなぜなのか」を知るための広聴活動を国民、地域社会との相互理解を図る活動の出発点に位置づけ、欧米や日本の他の分野で行われている手法も参考に効果的な方法を開発して実施するとともに、参加者の意見、感想等を得て、その方法・内容の改善に努めていく。

広聴を踏まえた情報提供については、受け手に分かりやすい効果的な方法で実施し、実施後はその効果を把握して、内容の更なる改善を図っていく。

国、原子力事業者は、引き続き、原子力発電に係る諸問題に対する国民の認識を深めるために、電力の供給地と消費地の人々の相互交流活動を含む、様々な理解促進活動を行っていく。

防災を含む安全確保活動に関するリスクコミュニケーションを充実する。この活動で国民、特に、地域社会の人々に国の規制活動について十分に説明し、所在の原子力関係機関の担当者が日頃行っている安全管理活動について作業員をも対象に十分に説明することは、信頼できる誠実な安全管理活動が行われていることの相互理解のために重要であり、また、事業者が、日頃行っている安全管理活動に関して自己点検を行う観点からも重要である。国や原子力事業者等の原子力関係機関は、欧米の取組や日本における食品、化学工業などの分野での取組を参考にしながら、この活動に対する真

摯な取組を継続的に実施していく。

(2) 学習機会の整備・充実

今後とも、国は小・中・高等学校を通じ、児童生徒の発達段階に応じて、原子力や放射線を含めたエネルギー問題に関する指導の充実に取り組む。

国は「原子力・エネルギーに関する教育支援事業交付金制度」の効果的運用に引続き取り組むとともに、都道府県が当交付金制度をその趣旨を踏まえ、積極的に活用することを期待する。この際、学習者が原子力を含むエネルギーを取り巻く諸情勢に関する正確な知識と科学的知見を深めるべく、見解が分かれている事項についても、様々な視点から幅広く情報を提供することに十分留意することが肝要である。

非営利組織（NPO）がエネルギーや原子力に関する学習機会の提供に向けて自律的な活動を活発に行うことの重要性を認識し、国はその環境の整備を行う。

核物質防護対策の強化により発電所などへの立入りが制限されていることから、原子力研究施設や科学博物館などがこれに代替して実体験を通じた知識の普及の場となるように整備されることを期待する。また、セキュリティの確保と見学の可能性の確保という二つの要請を両立させることのできるプラントの設計研究を進め、実用的な設計が得られた場合にはこれを実施していくことが期待される。

国、原子力事業者及び研究開発機関は、互いに連携を図りつつ、国民の原子力とエネルギーに関する生涯学習の機会を一層充実することに取り組む。例えば、一定の期間に集中してそれぞれが学習機会を設け、あるいは宇宙など他の分野の取組も参考にする。また、専門家と国民、とりわけ立地地域の住民との間の相互理解活動の担い手として、原子力知識やリスクのコミュニケーション能力を有する人材を計画的に育成する。

国民一人一人が原子力と社会との関わりについて関心を持ち、常日頃から自ら学習努力を行うことを期待し、国、原子力事業者及び研究開発機関は、こうした学習機会の存在を国民に広く知らせることが重要である。

(3) 国民参加

国は、最近の国内外の動向を踏まえて、一層効果的な方法を模索しつつ、政策決定過程に国民の意見を反映させることに誠実に取り組んでいく。

国、原子力事業者や研究開発機関は、地方自治体が住民参加の観点から行う様々な活動に誠実に協力していく。

(4) 立地地域との共生

原子力活動は関係施設が立地できてはじめて可能になり、その安定的な活動により期待される国民社会に対する貢献も可能になることから、原子力関係機関は、原子力施設の安全確保を大前提に、電力の消費者である国民の理解を求めつつ、立地地域の住民の理解と協力を得ていく方策を工夫していくことが重要である。

各地域においては、原子力施設が所在することを長期的、広域的、総合的な地域振興に生かして、地域の持続的発展を目指すためのビジョンを自ら主体的に構築し、実現を図る取組が行われているが、これに対して、所在の原子力事業者、若しくは広域的には関係する大学を含む研究開発機関等は、地域の一員であるという自覚のもとにパートナー

として、その有する資源やノウハウを広く活用してその企画段階から積極的に参加していくことを期待する。その際、立地している研究開発施設等を国際協力の拠点に活かして、地域の科学技術インフラに国際色を与えたり、当該研究開発施設等から得られる知的財産等の立地地域における産業等への活用を図ったりすることなど、創意工夫のある協力・連携を期待する。

国は、原子力開発利用が国民生活に対して有する重要性を踏まえて、電源三法交付金制度についても、地域の実情に応じて描かれる多様な地域活性化策に対して使用が可能となるよう、常に見直していくとともに、原子力立地地域における地域特性を踏まえた自助努力に対して、そのための環境を整備することも含めて支援していく。