

原子力の国民・社会との共生(論点の整理)(案)

平成17年5月24日

原子力委員会新計画策定会議

1.はじめに

原子力の研究開発利用活動が原子力基本法に期待されている役割を果たすことができるためには、原子力施設の安全が確保されることは当然として、原子力事業者をはじめとする原子力関係機関の安全確保活動などの諸活動が、相互理解活動を通じて国民、地域社会から信頼され、受け入れられていくことが必要である。

ところが、我が国の原子力利用の現場においては、この数年、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えい問題、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、原子力利用活動に対する信頼を損なわしめる事故、事件が起きている。したがって、原子力関係機関及び関係者には、これに至った原因についての猛省を踏まえて、安全規制のあり方を含む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が求められており、策定会議は、この認識に立って、安全確保のあり方についての論点の整理を行ったところである。

そこで、ここでは、この論点整理に示されたところに従って、この努力が不断の取組として行われることを前提として、原子力研究開発利用活動が社会において信頼されていくために必要と考えられるその他の活動として、広聴広報に対する取組、原子力の学習機会の整備に対する取組、及び原子力施設と立地地域の共生に係る取組のあり方について論点を整理することとする。

原子力活動が社会における活動として推進できるためには、原子力政策の立案、決定過程はもとより、安全確保活動をはじめとする原子力関係機関の諸活動に係る情報が公開され、かつ原子力関係者がそれらについての社会に対する説明責任を果たしていくことが重要である。この場合、関係者が一方的に説明するだけでは説明責任を果たしたことになる。事業の推進に必要な信頼を確保するには相互理解が必要であり、そのためには、原子力関係者が、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』が必須であり、こうして得られた国民、地域社会の意見を踏まえて説明のための広報や対話の活動を工夫し、あるいは原子力関係機関の諸活動を変えていく必要がある。

また、地球環境問題が日常生活の話題になり、リスクコミュニケーションの重要性が謳われ、「文化としての技術」という表現が違和感のない時代にあるから、学校教育において原子力を含むエネルギーと環境、放射線についての教育の推進を図ることや、原子力に関して学習し、これに関する理解力(リテラシー)を涵養したいと考える国民に対して、その機会を提供していくことも重要である。こうした学習機会は、マスメディアによる情報提供、非営利組織や原子力関係者による様々な学習資料や施設見学、勉強会などの機会の提供を通じて整備されて来ているが、アンケート調査によれば、十分とは言えない状況にあり、こうした取組のあり方について、今後どのように進めるべきかも含めて、見直していくことが重要である。

さらに、近年、地域開発のあり方については、地域の人々、行政、当該地域で事業を営む者などがそれぞれに知恵や資源を出し合い、地域の自立的発展に向けて他の地域と競争しつつ、創意工夫していくことが重要であると認識されるようになってきている。そこで、原子力施設の立地地域においても、従来は、立地に際しての立地交付金等によって社会基盤の整備が図られてきたが、立地から時間が経った現在においては、その地域において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、立地地域の自立的発展の計画の立案、推進に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」を目指すことが望ましい。

以下では、この広聴広報活動、学習機会の整備、立地地域との共生に係る取組の現状と課題、今後の取組の基本的な考え方について整理する。

2. 現状と課題

(1) 広聴広報活動

1 - 1) 情報公開

原子力事業者及び研究開発機関が安全管理に対する取組や、ときどきに発生・発見される不具合情報を公開することは、安全確保活動の透明性を確保するために重要であり、原子炉や放射性物質・放射線によるリスクに関係する異常事象は、その深刻さをレベルで示す国際評価尺度（INES）のレベルを付して公開されてきている、また、レベル2以上の異常事象は国際社会にも速やかに通報することが、我が国を含めて世界各国で行われている。

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従来より公開されているが、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。しかし、これらについてはその深刻さの水準を示す評価尺度が整備されていないことから、そうした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公開されるために、原子力施設の安全管理の水準に対する誤解や施設あたりの情報公開数の多少が施設の安全管理水準を表すとの誤解が生じるなどの課題が生じている。

また、国際的なテロ脅威の高まり等を踏まえた核物質防護対策の強化のために、核物質防護に関連する情報についての守秘義務が課され、違反者に対して罰則が適用されるよう、国会で法律改正が決まった。これに対しては、透明性の確保や情報公開の原則と相反するとの指摘もある。

政策決定プロセスに関しては、行政手続法においてその透明性の確保が要請されており、各行政機関は政策決定過程を公開するなど、この要請を満たすべく努めている。原子力委員会においても、原子力長期計画の策定会議、それに伴う各分科会の審議、その他原子力政策に関わる様々な部会及び懇談会等における審議・検討は公開のもとに実施し、資料、議事録もホームページに掲載してきている。

1 - 2) 相互理解

広聴広報活動においては対話が重要である。そこで、原子力関係機関は地域社会との対話の場を設置して、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はじめており、地域社会

との双方向コミュニケーションを図る取組を進めてきている。また、情報提供は、広く様々な政策決定過程に国民の参加を求め、また、地域社会や国民に原子力に関する学習機会を提供する観点から、体系的かつ継続的に取組むべきものである。この場合、学習者の意見を聴き、内容方法を絶えず改善していく必要がある。

原子力委員会は、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・検討を行い、市民参加懇談会を開催してきた。また、市民参加懇談会で伺ったご意見を原子力委員会定例会議、新計画策定会議に報告してきている。その他、「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」や非営利組織との共催による意見交換会の開催、パブリックコメント、メールによるご質問ご意見の募集など、広く国民参加を促す活動に取り組んでいる。

また、電力の供給地と消費地の人々との間で原子力発電に係る諸問題に対する相互理解を深めることが重要との認識から、国、原子力事業者、さらには非営利組織などの市民団体により、電力の供給地と消費地の人々、自治体関係者の相互交流の機会を設けるなどの活動が行われている。

1-3) リスクコミュニケーション

リスクコミュニケーションとは、「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とその活動に伴う利益やリスク管理のあり方など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。リスク管理に対する信頼感やその活動に関する了解はこの活動によって醸成されていくと期待されている。」と定義することができる。原子力安全委員会の「原子力安全シンポジウム」、原子力安全・保安院の「対話の集い」、日本原燃(株)の「ウラン試験に関するリスクコミュニケーション活動」などの対話の場を持つ取組など、国、原子力事業者は安全確保活動に関する相互理解を増進する観点から、リスクコミュニケーションに取り組んでいる。また、研究開発機関や地方自治体によっては、IT技術を活用するなどのリスクコミュニケーションの社会実験も試みられている。

1-4) マスメディア

広聴広報活動において、マスメディアは国民との媒体となる大きな役割を担っており、原子力関係機関は、情報公開、記者発表、記者会見などを通じて、マスメディアが考え、判断するのに必要な素材、要素を的確に提供するように取り組んでいる。

一方、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を通じての情報を信頼している。このため、マスメディアは、第一義的には当該情報を正確に国民に報道し、その上で様々な見解があることがわかるように伝え、さらに意見分布も含めて正確に国民に伝える責任がある。

(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」を運用している。また、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。

地方自治体においては、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型の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。

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。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提供している大学等もある。また、宇宙など他の分野の取組も参考に工夫するべきではないかとの指摘もある。

なお、学習においては、百聞は一見に如かずといわれるように、発電所などの現場を実際に見てもらうことが重要であり、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ている中で、展示館を利用するなどの取組が行われている。

さらに、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ことができ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長期にわたる運営が必要な事業については、特にその重要性が指摘されている。

(3) 立地地域との共生

近年、地域開発の進め方として、国からの財政支援に期待する方式から脱却し、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ことが重要とされる。そのため、地域の特性を生かした取組の提案に対して、国は構造改革特区、地域再生計画などの支援する仕組みを用意してきている。原子力立地地域においても、こうした制度を活用した取組に挑戦している例が生まれてきている。こうした立地地域の産業振興や人材育成の取組に対しては、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、パートナーとして参画している例も見られる。

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」に基づいて、立地道府県が作成した「立地地域振興計画」を決定し、これに基づく事業に対する支援のほか、新たに地域活性化事業を電源三法交付金の交付対象事業に追加し、地域の新たな発展の方向に対して使用できるよう環境整備を進めてきており、地域の自主的な振興に活用されている。

3. 今後の取組の基本的考え方

(1) 広聴広報活動

1 - 1) 情報公開

国、原子力事業者及び研究開発機関は、情報公開の重要性を十分に認識し、引き続き、安全に関わる情報を公開する。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。

核物質防護に関連する情報を非公開とすることについては、これを非公開にすること

がセキュリティ上有益であることを国民に十分説明することが望ましいが、手続き上それが不可能である場合には、国は、学識経験者等の第三者に対してこの判断を説明して評価をえるなど、恣意性の排除に努める。

国は、今後も引き続き、政策決定過程における審議・検討の場を公開していくとともに、最近の国内外の動向を踏まえて、政策決定過程において広く国民参加を促す活動に取り組んでいく。

1 - 2) 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、適時かどうか、受け手に分かりやすいかどうかを検討した上で、効果的な方法で実施し、実施後はその効果を評価して、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。

1 - 3) リスクコミュニケーション

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とは、国民、特に、地域社会の人々に国の規制活動が妥当であることや所在の原子力関係機関が安心できる誠実な安全管理者であることに関する相互理解活動のためのみならず、事業者が、労働安全に係るリスク管理のあり方に関して作業者と対話することも含めて、日頃行っている安全管理活動の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。

1 - 4) マスメディア

マスメディアが国民との媒体となる大きな役割を担っているとの認識に立ち、引き続き、原子力関係機関はマスメディアに対して説明責任を果たす。

原子力関係機関はマスメディアに対して、正確で十分な情報提供に努めることは言うまでもないが、マスメディアにより不正確な情報が発信された場合はそれを質することが重要であり、そのためには、あらためて、正確で十分な情報を再度発信するのみならず、なぜ不正確な情報が発信されたかを分析し、再発防止策を講じていくことが重要である。こうした取組により国民のメディアリテラシーが高まることも期待される。

(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は新しい要請であり、立ち入りを可能にする要件を踏まえたモデル設計などを通じてこの可能性を追求することを期待する。

国、原子力事業者及び研究開発機関は、宇宙など他の分野の取組も参考にし、原子力とエネルギーに関する生涯学習の機会の整備に取り組む。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。

(3) 立地地域との共生

原子力施設の立地は、国全体のエネルギー政策と密接に関わっており、決定されるエネルギー政策については、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ことが重要である。

各地域においては、既に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、自ら主体的に構築することを期待する。これに対して、原子力事業者、大学を含む研究開発機関は、地域の一員であるという自覚のもとに、その有する資源やノウハウを広く活用してこれにパートナーとして積極的に企画段階から参加していくことを期待する。

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、原子力立地地域における地域特性を踏まえた自助努力を支援していくものとし、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。