

「原子力利用に関する基本的な考え方」について（意見）

2022年4月19日

東京電機大学教授 寿楽 浩太

利益相反に係る情報開示

- 意見陳述者は本件に関して開示すべき特段の利益相反関係を有しませんが、原子力分野におけるその重要性や社会的関心にも鑑み、経歴・役職等の一部を開示します
- 2008.4～2012.3 東京大学大学院 工学系研究科 原子力国際専攻 特任助教
 - この間、米カリフォルニア大学バークレー校原子力工学科客員研究員 (2010.5～2011.8)
- 日本原子力学会 会員 (企画委員会委員、社会環境部会運営委員)
- 2013.5～ 経済産業省 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会 放射性廃棄物ワーキンググループ 委員
- 本日の意見は上記を含む過去に所属した、あるいは現在所属しているいずれの組織も代表するものではなく、研究者として個人の見解を述べるものです

「原子力利用に関する基本的な考え方」の改定と 原子力委員会に期待される役割についての意見

1. 民主的な統制の要としての地位（「シビリアン・コントロール」）
原子力委員会はもはや原子力利用の推進機関ではなく、それに係る行政の民主的な運営を目的とするとの、委員会のあり方見直し時の議論、あるいは設置法の本質に改めて立ち返り、社会・国民の負託を得て原子力行政を統制する立場をより明確にするべきである
2. 評価機関としての役割の明確化
原子力委員会は前回の基本的な考え方で示した事項を観点・基準として、関係機関のこれまでの取り組みを独立の立場から虚心坦懐に忌憚なく評価し、その結果を社会・国民に示すとともに、関係機関に助言を与えるべきである

「原子力利用に関する基本的な考え方」の改定と 原子力委員会に期待される役割についての意見

3. 説明責任と根拠ある判断

その上で、原子力委員会は自らの手による独立の評価結果を踏まえて、次の5年間に関係機関の取り組みにおいて尊重すべき方向性、留意すべき事項を示し、明確な根拠のある「基本的な考え方」の改定を行うべきである

4. 社会・国民に対する専門的助言

原子力委員会は原子力政策・行政において自らが最善と信じる政策的な方向性を示すよりも、本来は存在する様々な選択肢を、それらの利害得失に関する情報とともに広く社会・国民に対しても示し、その議論と決定に資する姿勢を明確にするべきであり、「基本的な考え方」もそうした観点を踏まえて取りまとめられるべきである

「原子力利用に関する基本的な考え方」の改定と 原子力委員会に期待される役割についての意見

5. チェック・アンド・バランスの強化を通じた信頼回復

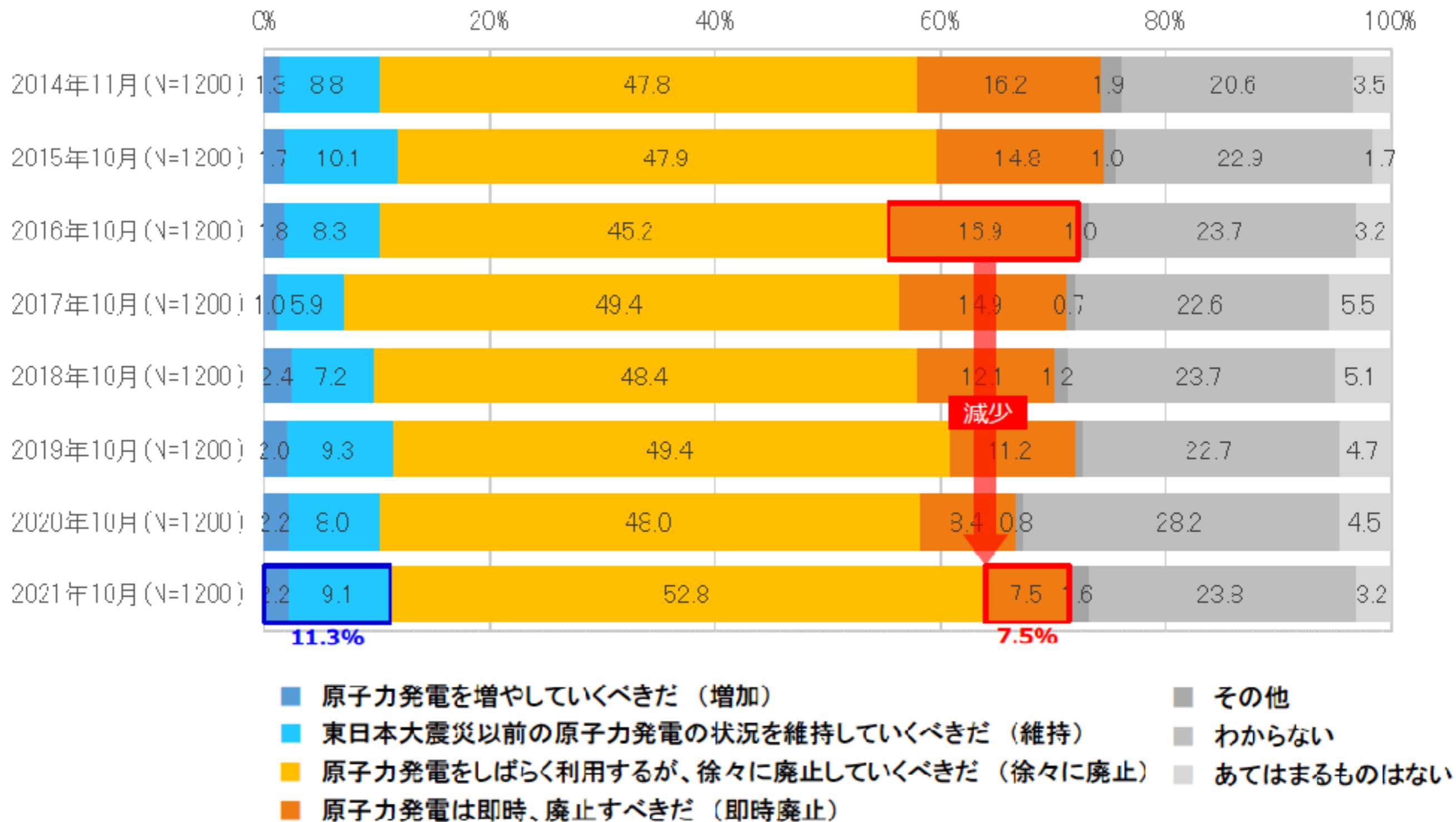
原子力委員会は恒常的に関係機関の活動を独立の立場からチェックし、広く立場や分野を異にする有識者や社会の様々なステークホルダーの協力も得て、是々非々で実効的な評価・助言を続けることで、より第三者性を高めてチェック・アンド・バランスの強化に貢献し、社会・国民からの原子力行政に対する信頼獲得に資するべきである

6. 主体的な取り組みのさらなる強化

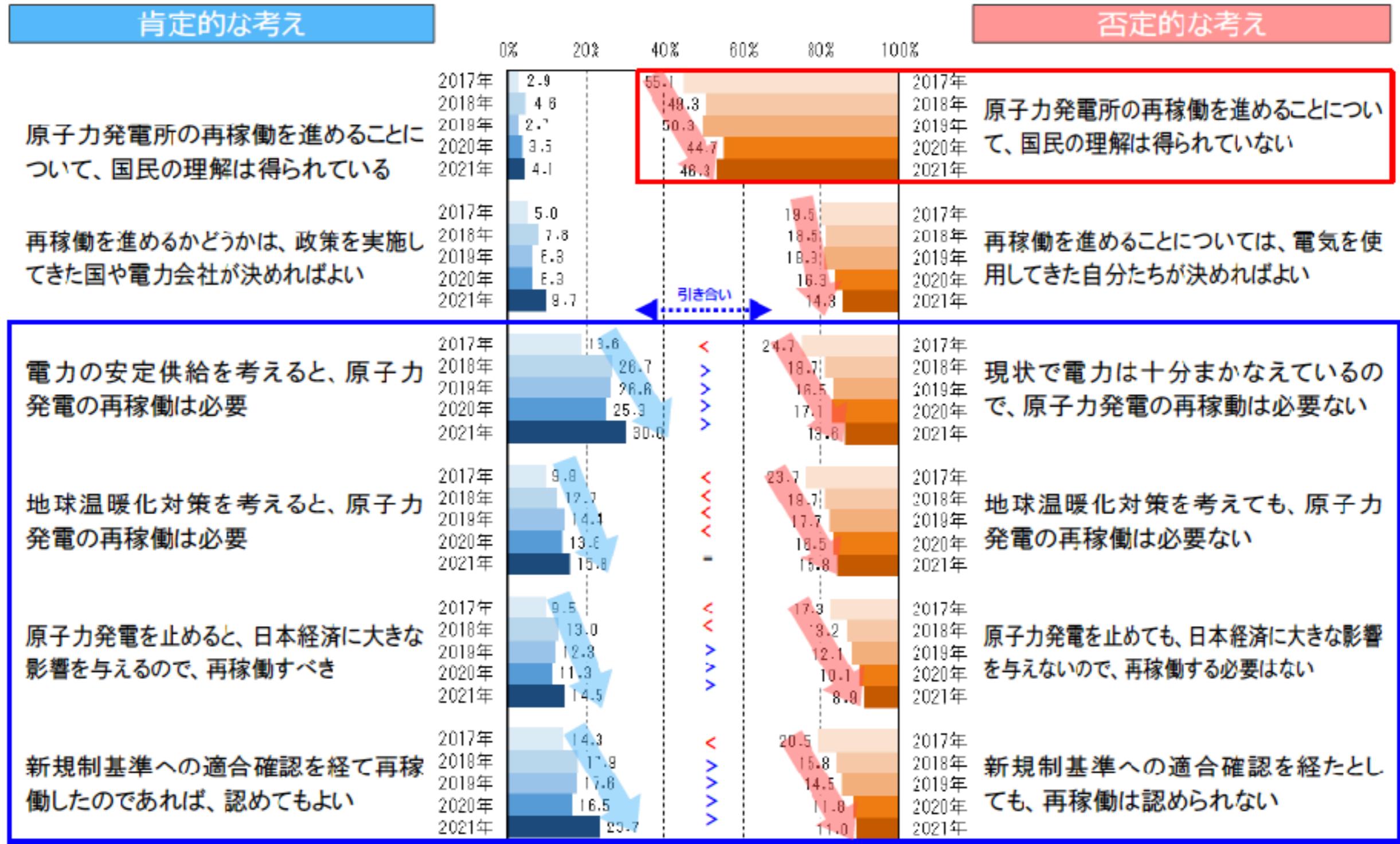
原子力委員会は原子力利用の方向性にかかわらず公益に鑑みて特に重要、あるいは社会・国民の関心が高いと思われ、委員会見直し時にも強調された、平和利用の担保、放射性廃棄物の管理・処分、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉等については、ここに列挙した姿勢・立場を特に明確にし、関係機関からの要請等がなくとも、自ら率先して取り組みを進めるべきである

前提（1）：原子力利用に対する社会の態度と信頼

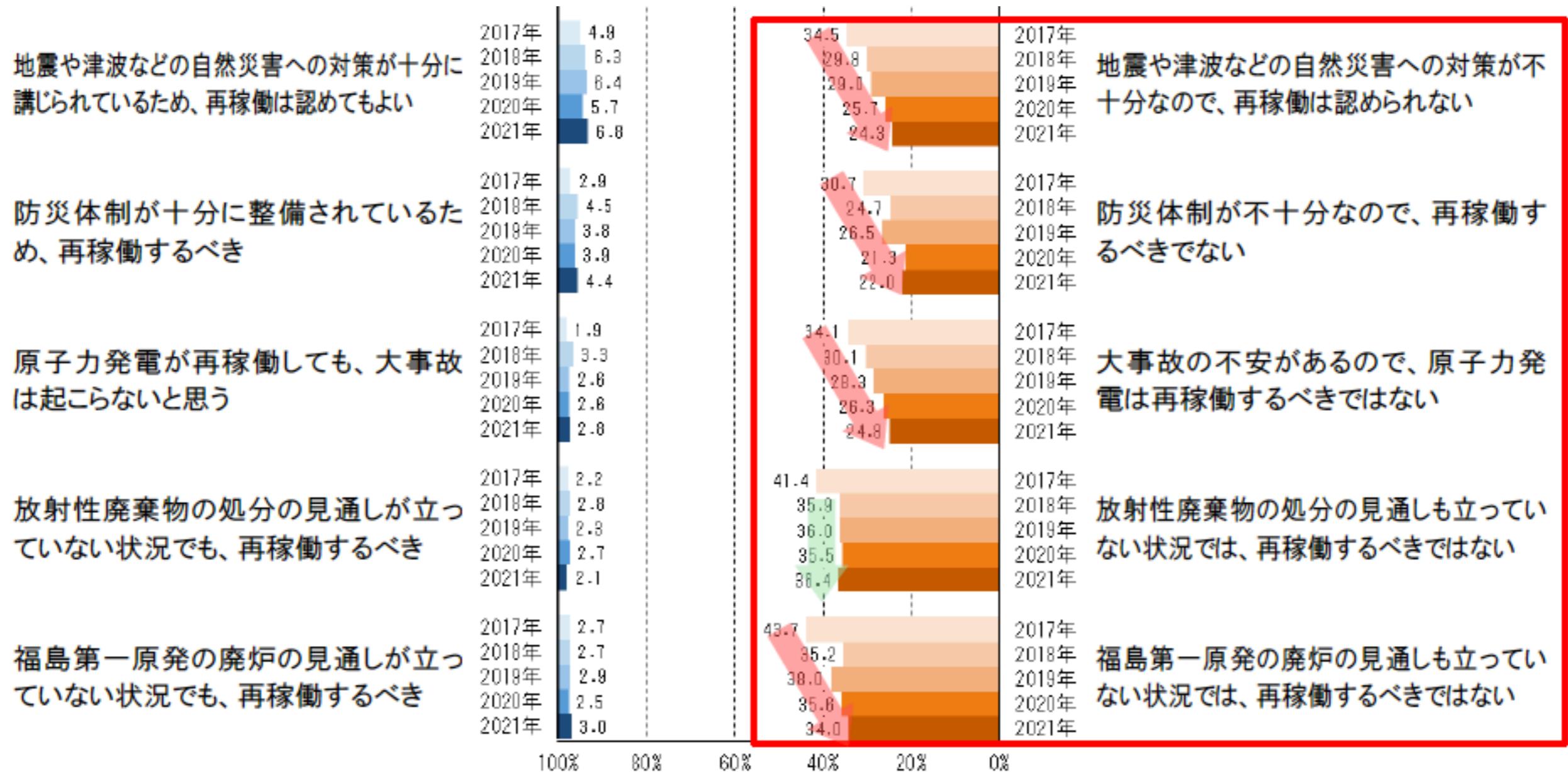
今後の原子力発電利用に対する日本社会の態度 (日本原子力文化財団の世論調査結果)



原子力発電所の再稼働に対する日本社会の態度 (日本原子力文化財団の世論調査結果)



原子力発電所の再稼働に対する日本社会の態度 (日本原子力文化財団の世論調査結果)



現行「基本的考え方」における重点目標

- (1) 東電福島原発事故の反省と教訓を真摯に学ぶ
- (2) 地球温暖化問題や国民生活・経済への影響を踏まえた原子力エネルギー利用を目指す
- (3) 国際潮流を踏まえた国内外での取組を進める
- (4) 原子力の平和利用の確保と国際協力を進める
- (5) 原子力利用の大前提となる国民からの信頼回復を目指す**
- (6) 廃止措置及び放射性廃棄物の対応を着実に進める
- (7) 放射線・放射性同位元素の利用により生活の質を一層向上する
- (8) 原子力利用のための基盤強化を進める

【現行「基本的考え方」の記述】

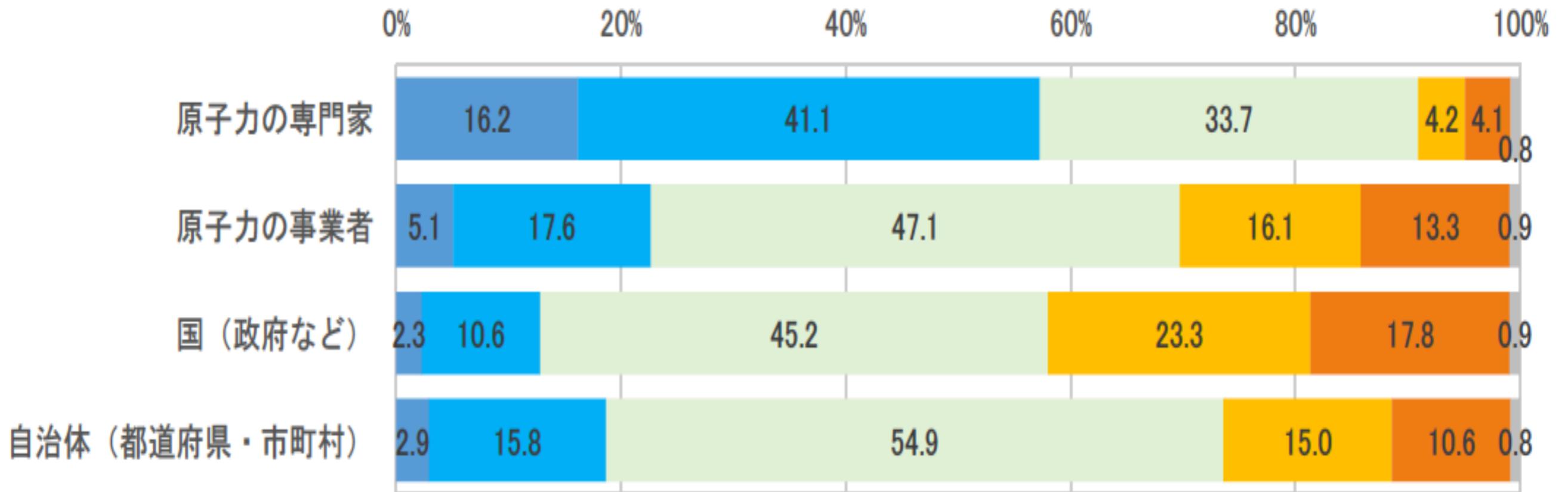
4. 原子力利用の基本的目標について

5) 原子力利用の大前提となる国民からの信頼回復を目指す

東電福島原発事故を契機に、我が国における原子力利用は、原発立地地域に限らず、電力供給の恩恵を受けてきた消費地を含めた国民全体の問題として捉えられるようになった。原子力利用を考えるに当たっては、国民の方々の声に謙虚に耳を傾けるとともに、原子力利用に関する透明性を確保し、国民一人一人ができる限り理解を深め、それぞれの意見を形成していくことのできる環境を整えていくことが必要である。そのため、原子力関連機関は、科学の不確実性やリスクにも十分留意しながら、双方向の対話等をより一層進めるとともに、科学的に正確な情報や客観的な事実（根拠）に基づく情報を提供する取組を推進する。

原子力に関わる主体への信頼

(日本原子力文化財団の世論調査結果)

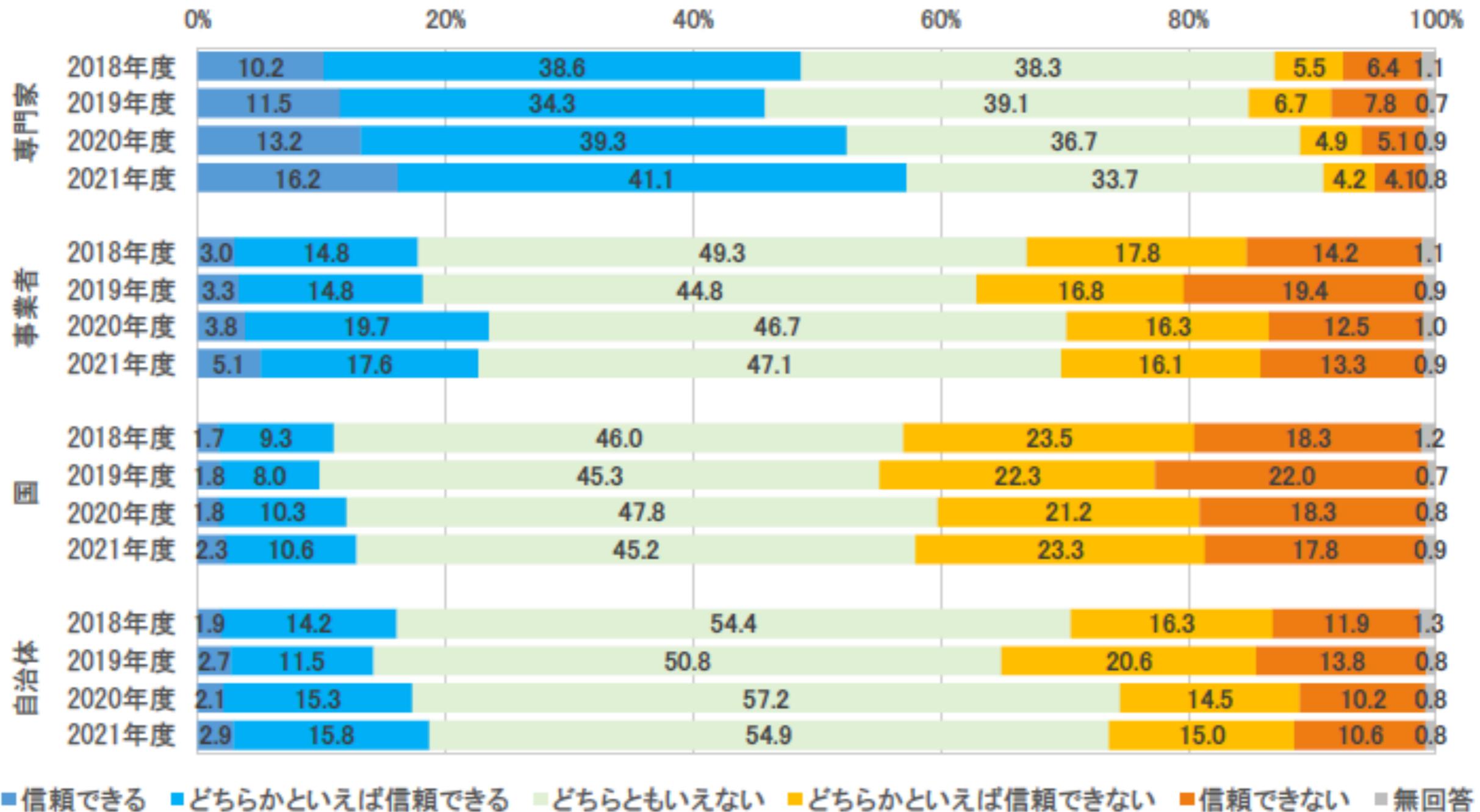


■信頼できる ■どちらかといえば信頼できる ■どちらともいえない ■どちらかといえば信頼できない ■信頼できない ■無回答

出典：日本原子力文化財団「原子力に関する世論調査（2021年度）」

原子力に関わる主体への信頼

(日本原子力文化財団の世論調査結果)



前提 (2) : 現行「基本的な考え方」の認識

【現行「基本的考え方」の記述】

3. 原子力関連機関に継続して内在している本質的な課題

我が国の原子力利用では、1990年代以降、様々なトラブルに伴う長期間の運転停止や計画の遅延等が生じ、国民の不信・不安を招くとともに、2011年3月に東電福島原発事故が発生し、国民生活に深刻な影響を及ぼした。東電福島原発事故の反省のみならず、我が国における原子力利用の閉塞を以前からもたらした、原子力関連機関に内在する本質的な課題を解決することが不可欠である。

(中略)

我が国では、特有のマインドセットやグループシンク（集団思考や集団浅慮）、多数意見に合わせるよう暗黙のうちに強制される同調圧力、現状維持志向が強いことが課題の一つとして考えられる。また、我が国では、組織内で部分最適に陥り、情報共有の内容や範囲について全体での最適化が図られない結果として必要な情報が適切に共有されない状況も生じており、組織内外を問わず、根拠に基づいて様々な意見を言い合える文化を創り出す必要もある。

(強調は発表者が追加)

【現行「基本的考え方」の記述】

3. 原子力関連機関に継続して内在している本質的な課題

このような従来の日本的組織や国民性の特徴が原子力の安全確保のみならず原子力利用全体にも影響を及ぼしたとの認識の下に、それぞれの原子力関連機関が抜本的な改善策を検討することが必要である。あわせて、原子力利用に求められる高い透明性や説明責任について、真摯に対応することが必須である。（強調は発表者が追加）

【現行「基本的考え方」の記述】

5. 重点的取組とその方向性

5.1 共通の留意事項

原子力関連機関及び関係者は、社会からの信頼回復を図ることを大前提に、原子力利用を改善していく必要がある。 そのためには、「3. 原子力関連機関に継続して内在している本質的な課題」で述べた課題について、現場の実態も的確に把握し、国際的な知見や経験を利用して解決を図り、我が国としての安全文化を高水準に築き上げるとともに、国民への説明責任を果たしつつ成果を国民に還元するという視点で環境変化に適応することが重要である。その際、実現可能性（feasibility）の検証・確認を的確に行い、限られた資源の中で、効果的かつ効率的な原子力利用を進めていくべきである。

加えて、原子力政策は、広範な視点から策定・実行されるべきであり、歴史の検証に耐え得るようなものでなければならない。

（強調は発表者が追加）

前提 (3) : 原子力委員会あり方見直しの議論

【「原子力委員会の在り方見直しについて」 (H25.12.10) の記述】

3. 原子力委員会の今後の方向性について

① 原子力開発利用長期計画、原子力政策大綱等の基本政策について

エネルギーに関する原子力利用についてはエネルギー基本計画が定められていることや、主に科学技術に関わる原子力研究開発は科学技術基本計画が定められていることを考慮して、これまでのような原子力政策全体を見通した網羅的な「原子力政策大綱」は作成しないこととする。

② 放射性廃棄物の処理処分を中心とした核燃料サイクル政策について

省庁横断的な課題や長期的な取組となる放射性廃棄物の処理処分を中心とした核燃料サイクル政策については、関係省庁との役割分担の下で、実施に責任を持つ省庁とは異なる立場で技術オプションの評価等を行う意義はある。

また、放射性廃棄物は、発生者責任の原則のもと、合理的かつ安全に処理・処分を行うことが重要であり、新委員会が省庁横断的に検討を行う役割を担う意義はある。(強調は発表者が追加)

【「原子力委員会の在り方見直しについて」 (H25.12.10) の記述】

3. 原子力委員会の今後の方向性について

③ 平和利用に関する政策について

我が国が原子力利用を平和目的に限って行うに当たり、**プルトニウム利用・管理の透明性の向上のための取組は今後とも重要な事務**の一つであり、これを実施する意義がある。平和利用、核不拡散等に係る政策の観点から、**ウラン濃縮を含む核燃料サイクル政策等についても独自の立場から意見**を言うことが考えられる。(強調は発表者が追加)

⑥ 東京電力福島第一原子力発電所事故に関連した政策

東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえ、原子力利用に関する重要事項として取り組む課題が増してくることも考えられることから、原子力利用の政策に関する事務(設置法第2条第1号)と合わせて、原子力利用に関する重要事項に関する事務(設置法第2条第8号)としても検討すべきである。

【「原子力委員会の在り方見直しについて」 (H25.12.10) の記述】

4. 原子力委員会の組織に関する論点

(1)原子力委員会の今後の在り方

原子力委員会の業務について抜本的な見直しを行った結果、原子力政策大綱の作成をしないなど機能を縮小し、平和利用と核不拡散、放射性廃棄物の処理・処分、原子力利用に関する重要事項に関する機能に重点化した上で、原子力委員会を存続させることが適当である。(中略)

新委員会は、原子力利用の推進ではなく、原子力に関する諸課題の管理、運営の視点から活動することとなるため、エネルギーに関する原子力利用を担う経済産業省や原子力の研究開発を担う文部科学省ではなく、原子力の研究、開発及び利用に関する関係行政機関の事務の調整を所掌とする内閣府に設置することが適当である。

(強調は発表者が追加)

考察：「チェック・アンド・バランス」の不足

何が「信頼」のために求められるのか

- 原子力分野における不信の底流には、「チェック・アンド・バランス」の機能不全、あるいは不在という認識が存在するのではないか
- 典型的には「原子カムラ」論
関係諸主体が利害を共有し、それが社会・国民との間で深刻な利益相反を生じている
- この場合、関係機関の振る舞いや発信内容が協調的すぎることがむしろ問題となる

何が「信頼」のために求められるのか

- 関係主体間においても、利害を異にする主体が相互にけん制し合うことが公益を擁護し、高める方向に働くよう、原子力利用に係るガバナンスのしくみを適切に設計、運用することが必要
- そのしくみの実績こそが社会の信認につながる良好実績となり、信頼によるシステムの機能回復が図られる
(cf. 2022.1.11 近藤駿介氏意見で触れられた 「社会的ライセンス」(SLO)論)
- 原子力委員会はその大きな一角を担うべきであり、それは同時に、前半で紹介した文書類にも共通する認識ではないか

具体例：高レベル放射性廃棄物処分政策の場合

- 2016.9.30 原子力委員会 第5回放射性廃棄物専門部会開催
- 2019.11.29 総合資源エネルギー調査会 第35回放射性廃棄物WG開催
- 2020.8.13 北海道寿都町でのNUMOの公募プロセスへの応募の動きが表面化
- 2020.9.11 同神恵内村でも応募の動きが表面化
- 2020.9.25 国とNUMOによる神恵内村での説明会
- 2020.9.29 国とNUMOによる寿都町での説明会
- 2020.10.2 神恵内村議会で応募検討を求める請願が採択
- 2020.10.9 寿都町長がNUMOの文献調査公募プロセスに正式に応募
経産省が神恵内村に文献調査の実施を申し入れ、神恵内村長が受諾を表明
- 2020.11.2 NUMOが経産大臣に事業計画の変更認可を申請（文献調査実施の申請に相当）
- 2020.11.17 経産大臣が事業計画の変更を認可（文献調査の開始が決定）
- 2021.3.8 寿都町で住民投票条例の改正が可決・成立
- 2021.3.26 NUMOが「寿都交流センター」「神恵内交流センター」を開設
- 2021.4.14 NUMOが寿都町で第1回「対話の場」を開催
- 2021.4.15 NUMOが神恵内村で第1回「対話の場」を開催
- 2021.10.21 寿都町長選挙で文献調査への応募を行った町長が再選
- 2022.2.27 神恵内村長選挙で文献調査への応募を行った村長が再選
- 2022.4.7 総合資源エネルギー調査会 第36回放射性廃棄物WG開催

約2年半ぶり

約5年半 未開催

【「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」 (H27.5.22閣議決定) の記述】

- 原子力委員会は、最終処分計画の改定に際しては、その時点までの技術開発の状況や概要調査地区等の選定の状況を踏まえ、意見の多様性及び専門性を確保しつつ審議を行い、その妥当性について評価を行った上で、法の規定に基づき経済産業大臣に意見を述べるものとする。また、評価の継続性を確保するため、関係行政機関、機構及び関係研究機関は、それぞれが実施する技術開発や概要調査地区等の選定に向けた調査の実施その他の活動の状況を定期的に原子力委員会に報告し、評価を受け、その信頼性を高めることが重要である。(強調は発表者が追加)

【総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会
原子力小委員会 放射性廃棄物WG 「中間とりまとめ」 (H26.5) の記述】

- なお、昨年、内閣官房において原子力委員会の在り方見直しのための有識者会議が開催されている。同会議報告書（平成25年12月10日）では、原子力委員会のあり方について、「原子力利用の推進を担うのではなく、原子力に関する諸課題の管理、運営の視点から活動することとし」、放射性廃棄物の処理・処分を「今後重要性が高まる事務」と捉え、そして「関係省庁との役割分担の下で、実施に責任を持つ省庁とは異なる立場で技術オプションの評価等を行う意義はある」、また、「新委員会が省庁横断的に検討を行う役割を担う意義はある」との方向性が示されている。**今後、このような形で社会的信頼を得られる新しい組織が設立されるのであれば、そうした組織に第三者評価の役割を担ってもらうことも1つの選択肢**であると考える。

（強調は発表者が追加）

まとめ：社会の負託に応える「行司役」に

「原子力利用に関する基本的な考え方」の改定と原子力委員会に期待される役割についての意見（概略）

1. 原子力委員会は原子力利用の推進機関ではなく、関係機関と一線を画し、社会・国民の負託に応じて独立に原子力行政を統制
2. 最善と信じる政策的な方向性を示すよりも、様々な選択肢と利害得失を社会・国民に対して提示
3. 関係機関のこれまでの取り組みを独立の立場から虚心坦懐に忌憚なく評価・助言、社会・国民に公表
4. 評価に基づいた、根拠のある「基本的な考え方」の改定
5. 第三者性を高めて「チェック・アンド・バランス」を担うことによる信頼回復・醸成への貢献
6. 平和利用の担保、放射性廃棄物の管理・処分、東京電力福島第一原子力発電所の廃炉には特に注力