

重点課題 - リスクの最適マネジメントの確立

原子力事業の制度環境分析

背景・目的

福島第一原子力発電所事故の反省と教訓を踏まえ、原子力利用の推進と規制の分離や、安全規制の拡充、さらには地方自治体との関係の再構築等、原子力事業を取り巻く制度環境は大きく変化した。原子力事業の担い手である電力各社は、これら制度環境の変化に着実に対応していくことが求められており、そのためには、制度分析はもとより、それら変化の原

動力の一つとなっている社会意識を的確に捉えることが必要となる。

本課題では、制度環境の変化をもたらす社会意識をも含めて分析し、今後の制度改革の方向性を探索するとともに、海外事例や他産業等における制度環境変化への対応事例等を分析し、我が国原子力事業への示唆を得る。

主な成果

1 東日本大震災後の環境・エネルギー問題に関する国民意識の現状と変化

全国11箇所の成人男女3600名を対象とした世論調査(直接訪問し、アンケート用紙を後日回収する方法)により、東日本大震災後のエネルギー問題に対する人々の関心の程度や考え(図1)、エネルギーに関わる組織や機関に対する信頼度・認知度を把握するとともに(図2)、原子力発電技術について評価する際に最も重視する点が、前回調査と比較してどのように変化したかを明らかにした(図3) [Y14004]。また、意識調査の分析から、電気事業が今後地域住民や一般市民に対して情報提

供や対話を行う際には、①電気事業の活動に理解を求める前提として、資源の安定確保などエネルギー問題全般への関心を喚起すること、②情報提供の対象者を属性で区切るのではなく、関心や知識、行動パターンなどでセグメント化し、提供する情報内容をセグメント毎にカスタマイズすること、③信頼回復を目指すには、エネルギー問題や原子力発電についての人々の懸念や重要視している問題について、電気事業者がそれを理解することが重要であることを示した。

2 原子力立地地域における会議体の海外事例分析

英仏等の原子力立地地域では、地域の主なステークホルダーを集めた会議体が存在している。英国ではSSG(サイト・ステークホルダー・グループ)が、「参加」を通じた意思決定の質向上を主な役割としており、フランスではCLI(地域情報委員会)が、事業者・規制機関・立地地域間の情報共有とコミュニケーションを通じた透明性確保にあたっている(表1)。た

だし、いずれも原子力施設の運転等に対する同意権限は持っておらず、議論が鋭く対立し得るような問題についての「合意形成」を行う機能は担っていない。これら会議体の自治体の制度上における位置づけの明確化や住民意見の反映方法等の点は、我が国にとっても示唆的であることを明らかにした。

3 原子力分野以外におけるステークホルダー会議体の傾向分析

原子力以外の分野でもステークホルダーを集めた会議体を設置している例があり、それらの比較分析から二つの傾向を明らかにした(表2)。①提言型の委員会は、河川の流域計画策定やごみ処理場・斎場等の立地選定に際し、具体的な方向性や立地候補地の評価を示すものであり、最終的な意思決定に委員会の意見が強く影響する。「合意形成」を直接・間接に企図した委員会もあるが、それは複数選択肢ないしゼロベースからステークホルダーが

議論しつつ着地点を探索するものである。②監視・対話型会議体は、短期的・直接的な合意形成よりも、委員会による監視・対話を通じた中長期的な信頼関係構築に重点がおかれ、各地のPCB処理監視委員会や化学産業等にその事例が多く見られる。我が国の原子力分野への示唆として、参加型での監視・対話を重ねて中長期的な信頼関係構築を目指す方が適切と考えられる。

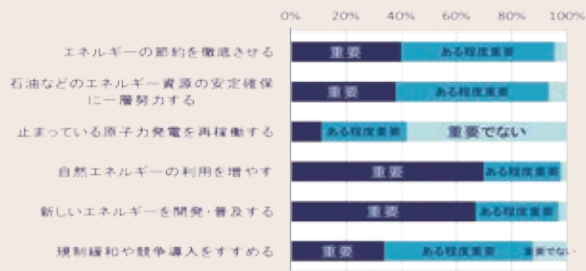


図1 今後の日本のエネルギー政策において何を重要と考えるか

自然エネルギー・新エネルギーの利用への期待が高い一方、原子力発電の再稼働を重要だと考えている回答者は少ない。

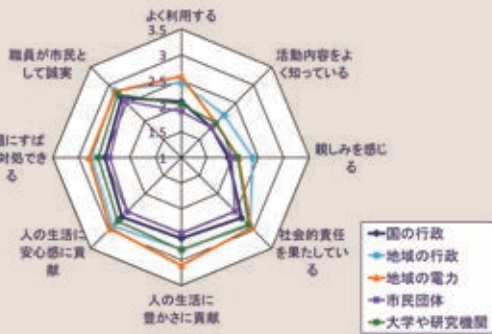


図2 エネルギーに関わる組織や機関に対する信頼度・認知度

電力会社に対する信頼は相対的に低く、人々の生活の安心感や豊かさに貢献していると評価される一方、活動内容は知られていない。

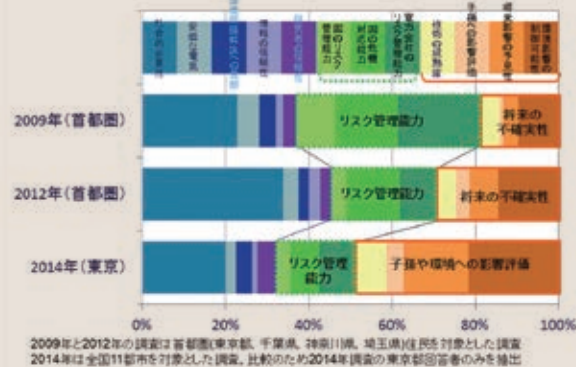


図3 原子力発電技術を評価する際に最も重視する点
震災前は「リスク管理能力」の有無を起点に原子力を考える人が多かったが、現在は将来や環境に対する影響を重視している人が多い。

表1 英仏原子力立地地域におけるステークホルダーを集めた会議体の概要

	SSG(サイトステークホルダーグループ)	CLI(地域情報委員会)
主な役割	参加を通じた「 インプット重視 と意思決定の質向上	関係者間の 情報共有 と コミュニケーション を通じた 透明性確保
主な特色	・計画策定時の「協議」で参加の場を提供 ・地域の経済・雇用に係る論点も議論の対象	・CUへの情報提供義務とCUからの質問権を明記 ・自治体が規制体系のなかに位置づけられたと解釈可能
意思決定への影響	地域の意見がNDA・事業者の意思決定に 実質的に強く影響	議論の場であるCUと事業者等の 意思決定と明確に分離
制度基盤	NDAのガイドライン	原子力透明化法+政令
議長	地元の首長経験者等(NDA・事業者との利益相反を排除)	立地県の県議会議員
費用	NDAが負担	規制機関及び立地県が分担
地元範囲	・論点に応じて柔軟に選定	・緊急時計画範囲で「線引き」

フランスCLIは合意形成を目的としないが、透明性確保のために法令に基づいて設置されるフォーマルな会議体である。一方、英国SSGは、事業者の意思決定の過程においてステークホルダーからの情報インプットを重視する、ガイドラインベースで柔軟に設置される会議体である。いずれの会議体も、原子力施設の運転等に関する「同意」権限を持たないが、自治体の制度上での位置づけの明確化や、住民意思の反映方法等の点において、我が国にとって示唆的な側面を有している。

表2 原子力分野以外におけるステークホルダー会議体の傾向分析

	提言型	監視・対話型
主な特徴	・事業計画等の策定時に 具体的な方向性を示す ・ごみ処理場立地等について具体的な 選定方針や候補地とその評価を示す	・事業者や行政からの説明や情報提供と質疑が中心 ・短期的・直接的な合意形成よりも 中長期的な信頼関係構築 に重点
意思決定への影響	行政等の最終的な意思決定に、委員会の意見が 実質的に強く影響	議論のなかで良い意見が出れば事業者や行政が 適宜反映 する
主な課題	・行政等が考えていた内容と 違う方向性が示された場合の対応 ・行政等の組織内での委員会に対する認識の乖離	・出された 意見が反映されない (ように見える)と会議体の意義が疑問視される ・双方向を標榜しつつも実態は 説明偏重 になることも
主な事例	・各地の流域委員会・流域協議会(特に淀川第1期) ・各地のごみ処理場や畜場のあり方検討委員会	・各地のPCB処理監視委員会 ・化学産業の「レスポンスフル・ケア」事例 ・本土の米軍基地の協議会

原子力以外の分野におけるステークホルダー会議体の事例として、各地の流域委員会・流域協議会、ごみ処理場や畜場のあり方検討委員会、PCB処理監視委員会、本土の米軍基地協議会等を調査・分析した。その結果、各種会議体には、大きく分けて、①計画策定や立地選定に際して具体的な方向性や立地候補地の評価を行い、会議体の意思決定がそれらに大きな影響を及ぼす「**提言型会議体**」と、②事業者や行政からの説明提供と質疑応答が中心であり、短期的・直接的な合意形成よりも、ステークホルダー間の中長期的な信頼関係構築に重点を置く「**監視・対話型会議**」の二つの傾向があることが示された。