

2.6 社会受容・合意形成

WG では委員らより以下大きく 2 つの論点が示された。

2.6.1. 安全目標に関する社会との約束・合意について

2.6.2 社会受容・合意形成のためのコミュニケーション

次に、各論点に関して、WG における調査等を通じて得られた情報、WG における議論の結果として提示された見解・今後の課題を整理する。

2.6.1. 安全目標に関する社会との約束・合意について

(1) 国内のこれまでの検討における見解

旧原子力安全委員会安全目標専門部会、継続的な安全性向上に関する検討チーム、並びに弥生研究会論文における安全目標と社会との関係性等に関する見解を以下に示す。

旧原子力安全委員会安全目標専門部会¹

安全目標に関して、「社会における様々な事業活動のなかには、非常に有益な成果をもたらすが、他方で周囲の人々の健康や社会・環境に影響を及ぼす潜在的危険性（リスク）を伴うものがある。このような事業を行う者を含む関係者には、事業のリスクに関する知見に基づき、効果的にリスクを抑制することが求められる。」としたうえで、安全目標を「一層効果的な安全確保活動を可能とすることを目的に、国の安全規制活動が事業者に対してどの程度発生確率の低いリスクまで管理を求めるのかという、原子力利用活動に対して求めるリスクの抑制の程度を定量的に明らかにするもの」と位置付けている。

以上の検討背景に基づき、社会との約束・合意の観点について、「安全目標は、社会のリスク水準に関係して定められるべきものであるから、一度策定した後も、原子力利用活動の規模や社会の安全水準の動向を踏まえて適宜、見直しを行っていくべきである。」と示されている。

継続的な安全性向上に関する検討チーム²

安全目標を定める活動は「安全目標は、定性的安全目標と性能目標のいずれについても、それを定めることは、ある種の Tolerability（受忍限度又は容認限度）を定めようとする営みといえることができる。」としたうえで、社会の受容可能なリスクについての議論として、以下に示すように安全神話・ゼロリスクに言及している。

✓ 世の中にゼロリスクは存在せず、規制機関が基準適合性を認定してもリスクは残る。また、規

¹ 原子力安全委員会安全目標専門部会，安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ(平成 15 年 12 月)，<https://www.da.nra.go.jp/view/NRA001000691?contents=NRA001000691-002-012#pdf=NRA001000691-002-012>

² 原子力規制委員会，継続的な安全性向上に関する検討チーム 議論の振り返り（令和 3 年 7 月 30 日），<https://www.nra.go.jp/data/000361353.pdf>

制機関の知見にも欠けはあり、判断に誤りは生じ得る。規制機関が100%の安全を保証するかのような無謬性神話は否定すべきである。しかし、無謬性神話の否定が、新たな神話を生みかねないことにも留意すべきである。

- ✓ 社会的に又は個人として、受容可能なリスクとはどのようなものか。神話の世界で眠るのをやめた人々は、新たな神話にとらわれることなく、リスクについて、覚めた議論を始める必要がある。
- ✓ 安全目標は、どの程度の危険性であれば原子力施設の設置を許容するかという、いわゆる原子力利用の正当化と関連する問題でもあることから、国民や事業者における自由な議論を促す観点で規制機関が継続的に議論していくことに意義があるものと考えられる。

弥生研究会論文³

安全目標と社会の関係に関して「安全目標とは原子力のリスク管理に係る「社会との約束事」とも言いうるものであり、その設定・活用においては社会との相互作用が必然的に要請される。」としている。さらに、「科学的・技術的な知見に立脚しつつも、「我々が求める『原子力安全』とはどのような姿なのか」を自ら定義づける作業であり、それは社会との相互作用なしには為し得ない。「科学」と「価値」とを橋渡しする困難な作業に正面から取り組んではじめて、公衆は、リスク管理者が自分たちの意見をまじめに取り合ってくれようとすると感じる。」としている。

(2) WG としての見解・今後の課題

弥生研究会論文に示される通り、「安全目標を定めることは、科学的・技術的な知見に立脚しつつも、「我々が求める『原子力安全』とはどのような姿なのか」を自ら定義づける作業であり、それは社会との相互作用なしには為し得ない。」および「科学」と「価値」とを橋渡しする困難な作業に正面から取り組んではじめて、公衆は、リスク管理者が自分たちの意見をまじめに取り合ってくれようとすると感じる」との認識の下、安全目標とは原子力のリスク管理に係る「社会との約束事」とも言いうるものであり、どのような状況であれば、社会と約束できたことになるのか。また、社会における許容可能なリスク水準はどの程度かを検討していく必要がある。

2.6.2. 社会受容・合意形成のためのコミュニケーション

(1) 国内のこれまでの検討における見解

旧原子力安全委員会安全目標専門部会、原子炉安全専門審査会・核燃料安全専門審査会、並びに継続的な安全性向上に関する検討チームにおける安全目標と社会との対話やコミュニケーションについての見解を以下に示す。

旧原子力安全委員会安全目標専門部会

³ 弥生研究会 安全目標に関する研究会,「安全目標」再考-なぜ安全目標を必要とするのか?-,
<https://risk-div-aesj.sakura.ne.jp/documents/seminar/20180826-Ronbun.pdf>

安全目標について、「議論し幅広く展開し、深めていくために国民との対話を行い、原子力利用活動に伴う公衆の健康リスクを合理的に実行可能な限り低くする努力の重要性を国民に説明する必要がある。」としたうえで、「リスク評価の根拠や考え方をわかりやすくまとめた資料を用意するなど十分に国民に説明し、理解を得ていく努力が必要。」「安全目標案の提示、実際の適用に先立っての試行を経て、安全目標の策定及び適用に至る各段階で、安全目標の目的や内容、適用法等について、広く社会と対話を続けていくこと。」としている。

原子炉安全専門審査会・核燃料安全専門審査会⁴

安全目標の社会への説明に関して、「原子力規制委員会が示す安全の目標は、安全性に満足するための目安ではなく、福島第一原子力発電所事故のような重大な事故を再び起こさないとの信念の下、安全神話に陥ることなく不断に安全性向上を図るとの姿勢に基づくものであり、国民を守ることにつながるものとの説明が必要である。」、また、「安全の目標について、公開の場で議論することが透明性を高め、また、国民への説明性向上につながる。」と示されている。

また、情報発信や説明方法に関して次のような議論も展開された。

- ✓ 規制基準は、個別の対策について、1(適合)か 0(不適合)かで判断するものである。一方で、そのような対策が行われた施設にも必ずリスクが残る。残ったリスクはどの程度なのか、どの程度低減できたのか(言い換えると、施設全体としてどの程度信頼度が向上したのか)を陽に示すために、確率論的リスク評価に基づく確率的な指標を活用することができる。そうすることで、安全神話に陥ることなく、更なる安全性向上のための議論を継続できる。
- ✓ 規制基準の積み上げのみでプラントの安全を説明することは難しい。規制基準に基づく個別の対策の積み上げに加え、リスクが隠されたままに出来ないようにするための審査、検査の仕組みや 100TBq を越える事故への対処についても、規制プロセスの透明性を確保しつつ説明がなされることが重要である。また、残されたリスクが小さいと評価される場合でも、深層防護の考え方にに基づき、防災対策を講じていることも説明が必要である。

継続的な安全性向上に関する検討チーム

安全目標は、どの程度の危険性であれば原子力施設の設置を許容するかという、いわゆる原子力利用の正当化と関連する問題でもあることから、国民や事業者における自由な議論を促す観点で規制機関が継続的に議論していくことに意義があるものと考えられる。

弥生研究会論文

⁴ 原子炉安全専門審査会・核燃料安全専門審査会、第8回原子力規制委員会 臨時会議 資料1_原子力規制委員会が目指す安全の目標と、新規制基準への適合によって達成される安全の水準との比較評価（国民に対するわかりやすい説明方法等）について（平成29年2月1日付の指示に対する回答）、<https://www.da.nsr.go.jp/view/NRA001001381?contents=NRA001001381-002-002#pdf=NRA001001381-002-002>

安全目標に関する社会とのコミュニケーションに関して「原子力に携わる全ての人に浸透させること、そして広く情報を発信し、安全目標を定めるべく実施する活動が社会から尊重されること、それがリスク・コミュニケーションの第一歩である。」としている。

(2) WG としての見解・今後の課題

弥生研究会論文に記載の「原子力に携わる全ての人に浸透させること、そして広く情報を発信し、安全目標を定めるべく実施する活動が社会から尊重されること、それがリスク・コミュニケーションの第一歩である。」との認識の下、旧原子力安全委員会安全目標専門部会の見解にも記載されている通り、安全目標について議論し幅広く展開し、深めていくために国民との対話を行い、原子力利用活動に伴う公衆の健康リスクを合理的に実行可能な限り低くする努力の重要性を国民に説明する必要がある。なお、原安委報告書だけでなくほかの文献なども含めて国民が認識し理解する必要があるとともに、原子炉安全専門審査会・核燃料安全専門審査会における議論に基づき、説明だけでなく公開の場で議論するコミュニケーションも必要である。