

SAFETY & DIALOG

原子力安全委員会だより

CONTENTS

[特集] 市民参加とは

2002

8

vol.2

- [安全を探る]！不安全を探る 2
- 市民参加、いまだ手探り 4
- 誰と語るか、何を語るか — 参加型コミュニケーションのあり方 9
- 安全委は国民との対話を果たしてきたか 14
- 市民に開かれた原子力行政を 16
- News「リスクと、どうつきあうか」— 安全目標専門部会がパネル討論会 19
- 不確実性をはらむ環境問題の対応における公衆との対話の必要性 20
- Voice 22





安全を探る ① 不安全を探る

原子力安全委員会委員長 松浦祥次郎

SAFETY&DIALOG ESSAY

自然環境の中で生活する生き物を克明に映像化したテレビ番組に、くぎ付けになることがよくあります。中でも、NHKの「地球・ふしぎ大自然」や「生き物地球紀行」は特に好んで見る番組です。内容は、環境の中でそれぞれの生き物がどのように食を得、繁殖し、子を育て、そして種を保って行くかを伝えているのがほとんどです。多くの生き物にとって、自然はいのちの糧の宝庫であると同時に、危険が一杯の場でもあることを知らされます。とても生き延びる

機会があるとは思えないような極寒の地や極暑の沙漠でも見事な適応能力によって危険を避け、克服し生き続ける様子にはいつも感動します。生き物が生き続けようとする場には「安全な所」というものは無いかもしれません。それぞれの生き物が危険を察知し、危険と危険の隙間を縫いながら永年の進化を遂げて来た成果が私達の目の前に展開している多様な生き物の世界なのでしょう。

私達はよく「安全」という言

葉を使います。ところで、「安全」という言葉から具体的にどんな状況・情景が心に思い浮かぶでしょうか。意外にも、「いわゆる安全な状態」というのはイメージの描きにくいものです。そのくせ「安全な状態」は、おそらく誰にとってもこの上なく望ましいものなのです。このことは「安全」という字の原義（もともとの意味）にも端的に示されています。安は「宀（ウカンムリ）」或いは「ベン」の下に「女」が入っています。白川静先生の『字統』に依りますと、これは「新しくお嫁入りして来た女性を、その家族の祖廟に招き入れ、祖靈に幸せと安らかさを祈る儀式」を意味するものとあります。また、全は玉（完全なもの象徴）を腰帯に飾ることを示し、「すべて、欠けることがない」との意味だそうです。「安全」は、まさに古代以来の「欠けることの無い安らかさ」を願う人々の祈りを表す言葉なのです。

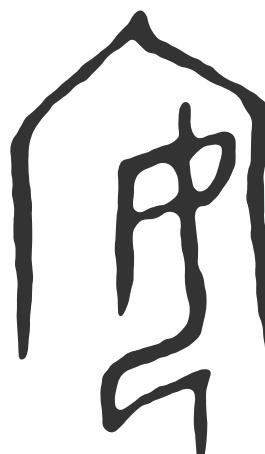
ところが先日、甲子園大学学長で社会心理学者の木下富雄先生とお話をしている時に、先生から「安全というのは定義ができないのですよ。健康というのがどういう状態かを正確に定義するのがほとんど不可能なのとよく似ています」と教えられました。確かに、あらためて考えてみるとそのとおりです。手元にある辞書を念のため引いてみると、「さしさわりなく、危険のないこと」との説明になっており、引用されている例も全て危険や障害の側から説明がされています。この文章の表題は「安全を探る」としておりますが、安全の種や芽を探そうとしても、そんなものは世の中に無いので

すからとても無理なわけです。むしろ、「不安全を探る」とするべきかもしれません。その方が問題の中心を捕らえやすいように思います。

「安全」は、不安全・危険を取り除いた「状況」というか「場」というか、そういう空間の



「安」の文字原型。
上は金文、下は甲骨文。



白川静『字統』(平凡社)による

ようなものですから、それは「かけら」でさえ捉えることは出来ません。しかし、不安全や危険の種や芽を取り除くことは出来ます。不安全や危険は、具体的に物やシステムを指し示しますと、それについての不安全さや危険性を考えることが出来ます。実際にしなくてはならない

大切な仕事は、「不安全を探す」ことと、「不安全の種や芽が大きくなる前に取り除く」ことなのです。また、同時に大切なことは「不安全を育む土壌」や「不安全が増殖する仕組み」を確認して、仮に不安全の種が蒔かれてても、芽が出ず、育たないようにして置くことです。しかし、これが大変に難しいことなのは十分に想像できます。

ある装置や施設を思い浮かべて見ますと、そのハードウェアの材料にも、設計・製作にも、使用環境にも故障やそれに伴う不安全の種が潜んでいるかもしれませんし、それを運転管理する組織のありかたや運転員の能力・習性といったソフトウェアに問題があることもあるでしょう。実際の施設については、事業者も規制行政機関も、このようなことを十分に考えに入れて、何重にも対処する工夫を積み重ねてきています。

しかし、いろいろな事情により環境も施設も組織も変化します。それに伴い「不安全の種」にも以前とは異なったものが出来ている可能性もあります。時の経過も考えに入れ、「不安全」に対する総合的な感知能力の強化と、「不安全の構造」に対する多角的な究明に、絶える事の無い努力を注ぎ続けなくてはならないと思います。不安全の構造に対する理解と感知能力によって、不安全からどれくらい距離をとることが出来るか、またとっているか、即ち「安全の度合い」を知ることが出来るのです。それが、「安全確保」の基盤であると思います。



市民参加とは

住民投票、パブリック・コメント、コンセンサス会議。市民参加をめぐる言葉を、最近よく耳にします。

政策決定過程に、市民の意見を反映する。そのこと自体に異論を唱える人は、あまりいません。

問題はそれを、どうやって実現するかということ。さらに、そこで言う市民とは、いったい誰なのかということです。

それについて今は、明確な答えがあるわけではありません。あるいはひとつしたら、答えそのものが、ないのかもしれません。

とはいえ、さまざまな政策決定の場面においては、それぞれにふさわしい＜市民参加＞のあり方が、ありうるはずです。

だとすれば、これからはどのような市民参加が望ましいのか。

原子力安全委員会では今それを、模索しています。

今回の特集ではまず、原子力行政をめぐる市民参加と、原子力安全委員会が模索してきた取り組みを、紹介します。

次の記事では、さまざまな局面における参加型コミュニケーションのあり方を、解説します。

さらに今回は、安全委員会の取り組みを外部視点からとらえた石川氏の意見と、原子力発電に批判的な立場をとる大林氏からの「市民参加」に関する意見を紹介します。

原子力安全、あるいは原子力全般における市民参加への取り組みは、始まったばかりです。長い歴史をもっているわけではありません。

とりわけ原子力分野では、＜市民＞や＜参加＞という定義そのものが、それを考える人々でまちまちです。定義がまだ、共有されていません。それがしばしば、市民参加をめぐる論点のもつれをもたらしています。

私たちはこうした課題を、ひとつずつときほぐしていくことが大切だと考えています。そして、その過程の中で、望ましい市民参加とは何かということが浮かび上がってくることを、期待しています。

市民参加、いまだ手探り

「何を決めるかではない。 どうやって決めるかだ」

「私たちは原子力を進めるこ^トに反対です。けれども、それ以前に、原子力政策が中央によ^つて決められていくプロセスそのものに、問題があると思^ういます。あなたは、今のようなやり方でいいと思^うてるんですか」

テーブルをはさんで向こうに座る女性から、まくしたてられる。今から7年前の4月、青森県六ヶ所村でのできごとだ。

高レベル放射性廃棄物を積んだ船が、はるばるフランスから青森県にやってくる前日。私は六ヶ所村にある民宿に泊まっていた。その同じ宿に、二人の若い女性が泊まっていた。原子力に批判的な運動を国際的に展開しているグループのメンバーだった。

あくる日に入港する船の資料を見ていたら、彼女らから話しかけられた。当然、原子力の話になる。お互い、熱くなつた。議論はほとんど、かみあわない。

そんな中で、一人の彼女は、「市民参加」という言葉を使った。冒頭の文句が、それに続いた。

その翌年の3月。原子力委員会は原子力政策円卓会議を開いた。これまで、中央の行政と専門家とで決めることが多かった原子力政策が、開かれた場で議論されはじめた。原子力に反対する立場の人たちも、会議に呼ばれた。

そこでは、国民の意見が原子力政策に十分反映されるようになつたとは、言わない。けれども、新しいことを予感させる取り組みが始まつたことは、誰の目にも明らかだつた。

海外の国際機関からもどつたばかりの、当時の科学技術庁スタッフが、円卓会議を見てこうつぶやいた。

「原子力行政でこんなことやるなんて、昔ならまるで考えられないことだな」

原子力行政で、「市民参加」が意識されるようになつた。

市民参加か、衆愚政治か

同じ年の8月。新潟県巻町は、原発立地をめぐって国内初の住民投票を実施した。投票結果の大勢が判明した夜。開票所となった体育館では、女性のテレビキャスターがかん高い声で、「反対票が過半を占めた」と、伝え続ける。その隣の建物で、笹口孝明町長の記者会見が静かに始まつた。

「住民投票での高い投票率は、この町の将来は自分たちで決めたいという町民たちの意思のあらわれだ」「地域に関わる問題であれば、その地域である程度の合意形成がなされたうえで、国策として積み上がっていくといふプロセスをふむ必要がある」

ふき出す汗をぬぐいながら、町長はこう説明した。国策として進められる原発立地。町長の

発言には中央に対する不信と、地元の声の反映を求める想いとがにじみでていた。

原発立地などの単一問題の是非を、住民投票で決めていいのか。悪いのか。

「住民投票」に賛成する意見のあらましは、こうだ。例えば最近の国政選挙の低い投票率でも明らかのように、一般の人々は今の間接民主制のしくみに対してある種の不信感や無力感をもつている。一方で住民投票の投票率は、おしなべて高い。つまり住民投票こそが、国民主権本来の民主政治をとりもどすのではないか。少なくとも、補完的な役割を果たすのではないか。

一方、「住民投票」懐疑派は、日本の政治システムが間接民主制を採用しており、直接民主制の拡大は個別政策の不整合や非効率、長期的視点の欠如をうむことを懸念する。とりわけ今の「義務は最小限に、権利は最大限に」という風潮からすれば、直接民主制の拡大は衆愚政治をもたらしかねないとみる。

この背景には、原発のような問題の場合は専門家に任せた方がうまくいくとするパトナリスティック（父権主義的＝温情的な保護をともなう支配・被支配の関係）な考え方と、市民の

市民参加、いまだ手探り



1996年8月、新潟県巻町で行われた住民投票のようす

成熟の度合に応じて彼らにそうした決定に参加させた方がよりよい結果が得られるとする、いわば 素人 の台頭を認める考え方との対立がある。

大衆社会に対して貴族主義的な立場から批判的な前者は、エリートや専門家と、大衆との間にある能力や知識の差を大きくみる。その結果として、間接民主主義の議会こそが政策決定の正当性をもつとみる。

原発を進める側に立つ人には、こちら側の視点が優勢だ。彼らはエネルギー問題の専門家エリートからなる原発推進派こそが、エネルギー政策のかじ取りをうまくやれるとの認識が強い。さらには高度な専門的知識と判断力をもった専門家こそに、原子力政策の決定に関わる権限が国民から委ねられていると認識する傾向がある。

だから彼らが行う原子力 P A

は、専門家が決めた方針を国民に理解してもらうという、一方通行的な形をとりがちだ。

とはいっても政治過程に一般の人々を参加させ、さらに決定までを委ねると、知識や判断力不足のため、ベストではない決定をする可能性がある。一方で民主主義は、決定単位の分散を旨とする。だから民主主義の強い貫徹は、一般の人々がそうした可能性を含めた＜愚行の権利＞を行使することを認めることになる。

その結果、専門家からみて一般の人々が愚かな選択をしたとしても、それはやむをえないこととなる。

市民参加は、彼ら自身が自ら選んだ結果としてマイナスを被る可能性を常に含む。しかしこの意味での市民参加は、そのリスクを背負うことで初めて、彼らがこの問題の本当の意味を理

解し、解決への自覚と責任とが生まれることを目標の一部としているからだ。

ただしこうした話は、いつも成り立つわけではない。医療行為などのように選択の結果が個人で完結する場合、あるいは町づくりのように、選択の結果の受益と被害とがわりと一致する場合、これは成り立ちやすい。

けれども国家のエネルギー戦略、そしてその中の原子力をどうするかとなると、話はもちろん、一筋縄ではいかなくなる。

原子力安全委員会、市民団体と壇上で舌戦

原子力安全委員会で初めて「市民参加」が本格的に話題になったのは、一昨年末のことだ。

安全委員会では東京以外の地域で年に数回、公開シンポジウムを開いている。かつて地方原子力安全委員会と呼んでいたそれは、第1回を一昨年8月に東海村で開催。第2回目では原子力に批判的な市民団体と原子力安全委員会が同じ壇上に並んで、パネル討論を行うという企画が進んでいた。

JCO臨界事故についての最終報告がまとまっておよそ1年。原水爆禁止日本国民会議と原子力資料情報室が、原子力安全委員会と同等の立場で、その報告に対する評価を行おうというのがその趣旨だった。

事前交渉は、難航した。開催の形式や日時、場所。壇上にのぼるパネリストの数と人選、司会者の選び方。それぞれの説明

時間と質疑の時間のやりとり。事前質問の扱いやプレスへの公開時期まで含めて、お互いの想いが、食い違った。それぞれの担当者は何度も、交渉を重ねた。

開催場所は横浜。地方委員会という枠組みの中での開催だったため、横浜という場所は東京以外の、それでいて東京近郊でという、苦肉の選択だった。

そして昨年2月の開催当日。会場は、座席数を超えた参加者であふれかえっていた。壇上には原子力安全委員5人と、市民団体の代表5人が並んだ。

議論ははじめから、白熱した。市民グループが「沈殿槽に投入されたウランの量は16.6kgではなく、14.5-15.1kgの間の量ではなかったのか」と質問。これに対し安全委員は「それが報告書の結論にどう影響を与えるのか」と回答した。「それが決定的な問題であるかどうかではなく、姿勢として努力が足りなかつたのではないかということだ」「もしそれが報告書の結論に決定的な影響を及ぼすならば、これは必死になって議論したと思うが、そういう性格のものではないという判断をした。」

「事故調査委員会委員の中に、核燃料サイクル開発機構の人があった。事故の準当事者ともいるべき人を委員にするのは妥当だったのか」「当時の人選は、専門性や能力を考えて、中立的なメンバーから選ばれたものだったと思う。ただ、今の指摘は重要であり、今後は考慮したい。」

「そもそも（JCOが）あの場所

での作業をすること自体が、問われている。基本設計として、（原子力安全委員会が）それを許していたことはどうだったのか」「申請者が安全審査を請求した場合、原子力安全委員会は審査された内容を審査するため、許可することはある。とはいえた後は、申請者が規則やルールを逸脱して作業をすることも考えいかなければならないということは、重要な問題を含んでいる」「規制当局は、自分が何をなすべきかということについて、想像力がないのではないか。」

応酬が続く。大声のヤジも飛び。

松浦委員長が総括発言で、こうしめくくった。

「原子力や原子力の安全について、いろいろなご意見があることはわかった。しかし、ここにいる人たちに一致していることは、JCOのような事故は二度と

起こしてはならないということだ。この点について安全委員会は、最善の努力を続けていく。」

会議終了後、参加者からアンケートが集められた。

「JCO事故調査報告への不信がいっそう高まった」「原子力からの撤退を進める安全委員会であれ」「半日という日程の議事としては、十分な内容だった」「答弁を聞いて、原子力の安全性の確保に不安を感じた」「『反対派の意見も聞きました』というガス抜き、アリバイ作りでしかない」「実質的には反対派の批判を聞く場でしかない。一般傍聴者が議事に、入り込めない」「専門的な議論が多く、わかりにくかった」「細かい質疑が



昨年2月、安全委は横浜で、原子力に批判的な市民団体とパネル討論を行った。

多く、本質的な議論がなかった。辛らつな感想が、並んでいた。

討論会後の反省会で、原子力安全委員会事務局の担当者がメモを配った。

「反省点はたくさんあったが、原子力に対する評価が異なる人たちとの討論は、意味があった」
「安全委員会の安全目標部会が進行中だ。そこでの議論がある程度まとまった段階で、それを紹介し、パブリック・コメントを求めてはどうか。」

安全目標を、広く議論できないか

それから1年半後の、今年7月。安全委員会の安全目標部会は都内で、パネル討論を開いた。

部会でこれまで議論してきた内容を紹介し、広く意見を求めるのが、その趣旨。役所でよくある、できあがった最終報告書案に対して、パブリック・コメントを求めるのではない。報告書が固まるはるか前に意見を求め、それをもとに報告書自体の、今後の方針を決めようというねらいだった。

会合のテーマは「リスクと、どうつきあうか」。副題は「原子力安全委員会は語りあいたい」。

原発立地の是非を論議するのと違って、安全目標をめぐる議論だ。安全目標をつくることがけしからんという人はあまりいない。だから公開での議論はわりとかみあうのではないか。担当者はそう思った。

会合 자체はヤジもなく、また自らの思想や経験を長時間述べ

る人もいなかった。担当者の予想通り、会場につめかけた参加者とのやりとりは、わりと双方的に進んだ。

会合後に集められたアンケート結果では、「全体として満足できた」という回答が84%。「不満だった」が2%。結果をみて、担当者は胸をなでおろした。

けれども、自由回答欄の感想は、手厳しかった。とくに市民との対話をめぐる点に、批判が集中した。

「本日のパネル討論は、市民の参加というよりは、専門家のワークショップのような感じではなかったか」「参加者のほとんどが原子力関係者である。原子力安全委員会は語りあいたいをテーマにしているが、関係者と語りたかったのか？本来は国民・市民が対象ではないか？」

「出席者に原子力関係者が多く、パブリック・インボルブメントといいながら、内輪の会議」「本当の意味で市民が参加できるイベントにしてほしい。集まるのはカジュアルスタイルを装う（原子力）関係者のみ。この状況を打破してほしい」

会合ではもちろん、一般の市民を排除したわけではない。できる限り広く、参加を呼びかけたつもりだ。

けれども会合のテーマは「リスクと、どうつきあうか」。中味は、安全委員会の安全目標専門部会がこれまで審議したきた内容を紹介し、それへの理解と意見を求めるものだ。

だからそこに参加する人は、

おのずとこうした議論に一定以上の関心をもつ人が中心になる。それはやむを得ないことだと、担当者は思っていた。

けれどもやってきた参加者は、そうは思わなかった。

この会合では、議論がわりとかみあつた。それは参加者たちが、「関心をもつ層」であることによるものが大きかった。

とはいえる「関心ある層」だけで、ものごとを決めていいわけではない。言うまでもなくその周縁には、広大な「無関心層」が存在している。

彼らをどのようにして、巻きこんでいったらいいのか。そしてどうしたら彼らと、よりよい形で議論できるのだろうか。

安全委員会では10月に福井市内で、「もんじゅ」の運転再開の安全性をめぐる原子力安全シンポジウムを開く。議題といい時期といい、この会合は世間から強い注目を集めそうだ。ありていに言えば、議事は荒れそうだ。また11月には、泊原子力発電所3号機の第2次公開ヒアリングも開く。

どのような「市民参加」が今、求められているのか。

市民参加への手探りが、続く。

（総務課 佐田 務）

誰と語るか、何を語るか

~参加型コミュニケーションのあり方~

はじめに～ 参加型政策検討の流れ

現在、行政における政策の企画立案・検討策定・実施という一連のプロセスの中で、市民参加、あるいは参加型意思決定の必要性に対する認識が高まっている。市民参加は、その目的や求められる到達点によって、様々なあり方が模索され試行されているが、行政が果たすべき説明責任（アカウンタビリティ）を担保するためには、欠くことのできないプロセスであると考えられている。

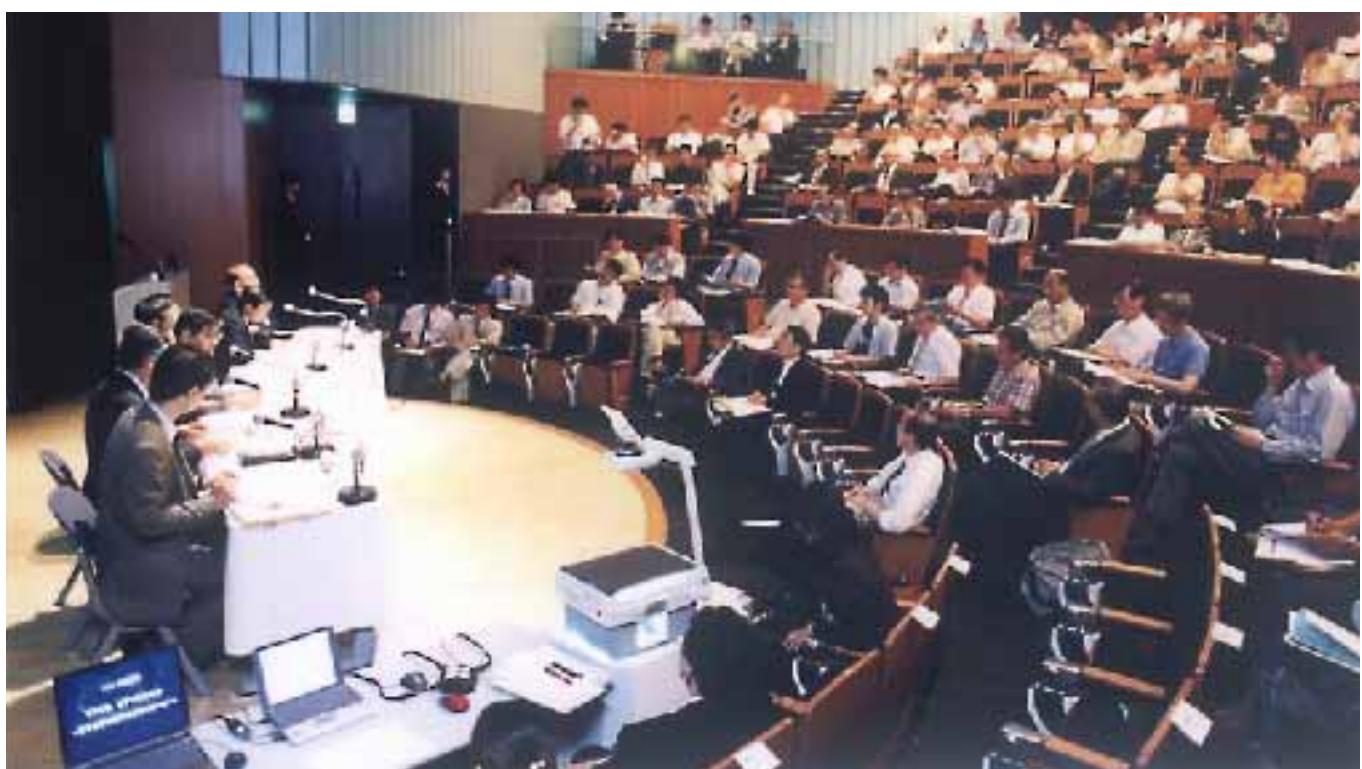
アカウンタビリティとは、行政

が展開する政策に関して、その必要性や期待される効果、展開に際しての課題などを、責任をもって市民側に説明することである。アカウンタビリティは、行政から市民へという一方の動きではあり得ない。市民の側にも、政策のあり方を見守るという責任感と、さらに政策に積極的に関与するという意識が必要となる。

参加型コミュニケーションは、欧米で様々な手法が開発され、実際の政策現場に導入されてきた。その流れは日本の行政にも

少なからぬ影響を与えており、現在では、政策に関する情報を行政が市民に開示し、さらに積極的な関与を受けるという参加型の関係、コミュニケーションを模索することが、省庁や自治体の中でひとつつの潮流となりつつある。具体的には「パブリック・インボルブメント（政策への市民巻き込み）」や「パブリック・アンダスタンディング（政策の市民理解）」などの施策が展開されはじめている。

一方では、エネルギー政策のように、一国の将来を左右し得



行政側には、政策に関する説明責任がある。 市民側には政策を見守り、政策に関する意識が必要になる。

る大きなレベルの案件については、政策の素人や一般市民を意思決定の場に巻き込むべきではない、とする伝統的な考え方も根強く残っている。市民、あるいは非専門家は、政策に係る意思決定に必要な知識を欠いており、また情緒的でメディアなどの報道を鵜呑みにしがちであるから、というのが主な理由である。

結論から言えば、市民参加推進派 - 市民参加懐疑派のどちらかが一方的に誤っているということはありえない。実際問題として、市民参加に親和性の高い案件がある一方で、市民参加による審議検討が困難である案件もある。他方、市民参加に親和性の低いと思われる案件についても、市民参加のあり方（そのタイミングや規模、手法などを十分に設計することで、政策検討プロセスへの導入に成功した事例もある。

重要なことは、市民参加推進派 - 市民参加懐疑派の両方ともに、「この案件について対話すべき相手は誰か」、「対話すべき相手との信頼関係はどのようなものか」という問い合わせ自らに問いかけ、さらにそうした人々と場を共有し対話をを行い、その結果として焦点となる政策や案件に関する「参加」のあり方を判断することである。

参加型 コミュニケーションの 5W1H

ここで、政策への市民参加とは、具体的にどのようなもので、どのような特徴があり、またどのような課題を含んでいるのかを概観してみよう。

政策展開のサイクルは「企画立案」 - 「決定」 - 「施行」 - 「評価」というプロセスを経る。パブリック・アクセプタンスは、このプロセスのうち政策が「決定」された段階で、市民あるいは地元住民に情報を開示し、「施行」に関わる理解を求める（説得する）というものであった。

これに対して参加型コミュニケーションでは、行政が政策の「決定」以前の段階、すなわち「立案」段階あるいはその検討段階において情報を開示するとともに、市民（住民）の意見や代替案等を求め、これを政策決定に反映させる。

参加型コミュニケーションによる政策検討を実践するに際しては、「どのような政策について（What）」、「どのようなステークホルダが（Who）」、「どのようなタイミングで（When）」、「どのような場において（Where）」

「どのようななかたちで（How）」参加をするのか、そして「なぜその政策を参加型で検討するのか（Why）」これらの事柄を、参加型コミュニケーションを主催運営する側（多くの場合行政側）であらかじめ考慮しておく必要がある。

「どのような政策（What）」への参加なのかについては、政策の特徴を考慮しなければならない。マスター・プランやグランド・デザイン策定のような、抽象的な案件を検討する場合と、より具体的なアクション・プラン（駅前整備を行う、高層マンションを建設する、など）を検討する場合とでは、政策検討にかけることのできる時間が大きく異なる。

「どのようなステークホルダ（Who）」の参加を想定するかを考慮する場合、案件が抽象度の高いものであれば、これに関連して生じる利害関係は小さいために、ステークホルダの想定は「広く市民を / 県民を対象とする」という大きなくくりでよい。逆に案件が具体的であればあるほど、関連する利害関係は大きく深くなる。従って、「地元住民」、「事業者」という区分や、場合によっては「地権者」「借地者」「商工業者」「通勤者」「来訪者」「当該事業主体」「自治体」という細かな区分が必要になる。

「どのようなタイミング（When）」での参加であるかを想

信頼関係がなければ、参加型コミュニケーションそのものが、成立しない。

定する際には、当該案件が行政の発案によるものか、あるいは事業者や住民の要請によるものであるか、が関わってくる。行政の発案であれば、案件のWhatとWhoに基づき、企画立案段階でのステークホルダの参加を想定するか、素案がある程度固まった検討段階での参加を想定するか、あるいは旧来のような決定後の参加を想定するかという選択肢がある。事業者あるいは住民の要請による案件は、必然的に立案段階からの参加が必要となるが、ステークホルダが代替案を作成する場合には、決定段階で行政の素案とのすりあわせが必要となる。

「どのような場において(Where)」、「どのようなかたち(How)」での参加を想定するかについては、What - Who -

Whenに基づいて、現在用いられている様々な手法の中から最適と思われるものを選択するか、あるいは新しい手法を開発し、実際の参加型政策検討の実践に移行する。

「なぜその政策を参加型で検討するのか(Why)」については、参加型コミュニケーションによる検討で、何を最終の目的とするか、何を到達点とするかを問うことで自ずと回答が得られる。例えば、市民と対話をすること自体が重要な場合、市民側の代替案が出されることが重要な場合、などを想定することができる。

最後に、参加型コミュニケーションの5W1Hに通底する要件として、行政と市民(参加するステークホルダ)との信頼関係を挙げなければならない。行

政と市民との間に信頼関係がなければ、そもそも対話が成り立たない。したがって参加型コミュニケーションもあり得ない。このような場合は、市民の信頼を喪失せしめた要因が何であるかを把握するという、対話の第一歩から始めなくてはならない。他方、ある程度の信頼関係が成立している場合には、参加型コミュニケーションの展開によって、行政と市民との相互理解が進み、一層信頼関係が強まることが指摘されている。参加型コミュニケーションの研究者の中には、相互理解に基づく信頼の形成こそが参加型コミュニケーションの必要十分条件であり、かつ目的であって、政策が上手く決定されるか否かは副次的な問題に過ぎない、と指摘する声も少なくない。

【市民参加のスペクトル】

パブリック・インパクトのレベル

情報提供 Inform	意見聴取 Consult	参画 Involve	協働 Collaborate	権限委譲 Empower
目的:市民に、問題や代替案あるいは解決策の理解を手助けするためパラランスのとれた、客観的な情報を提供すること。	目的:分析や代替案や決定事項に関する市民のフィードバックを得ること。	目的:公共的課題と関心事が一貫して理解され考慮されるよう、終始決定過程で市民と直接的にワークすること。	目的:代替案の開発や好まれる解決策の同定を含む決定の各側面で市民と組むこと。	目的:市民の手に最終的な意志決定を委ねること。
市民への約束:我々は市民に情報を提供し続ける。	市民への約束:我々は市民に情報を提供し続け、関心事項を聞き認知する。そして市民からのインプットがどのように決定に影響を及ぼすかについてフィードバックする。	市民への約束:我々は市民の関心事や課題が開発された代替案に直接的に反映されるよう市民とともにワークする。そして市民からのインプットがどのように決定に影響を及ぼすかについてフィードバックする。	市民への約束:我々は市民に対して解決策の処方ににおいて直接的な助言や革新を期待する。そしてその助言や勧告を決定に最大限組み入れる。	市民への約束:我々は市民が決定することを実施する。
方法例: ファクト・シート ウェブ・サイト オープンハウス	方法例: パブリック・コメント フォーカス・グループ調査 公聴会 シンポジウム	方法例: ワークショップ 審議投票	方法例: 市民諮詢委員会 コンセンサス会議	方法例: 市民陪審 直接投票

(International Association for Public Participation 2000 HP図に加筆修正)

参加型 コミュニケーションの 手法とその課題

参加型コミュニケーションの5W1Hが決まると、これに基づいてどのようなコミュニケーションの手法を用いるかを選択する。上記5W1Hを参加手法の選択基準として再整理すると、

参加の目的:何を最終的目的として参加手法を導入するか、情報公開が目的か、アカウンタビリティの実践か、政策代替案の提案を期待するか。この目的によりるべき手段をあ

単なる情報提供から、直接投票のような権限委譲まで、参加にはさまざまなレベルがある。

る程度絞り込める。

参加者の代表性：参加手法によって参加できる市民の数や特徴が異なる。市民としてどのような層の参加を想定するか、換言すればステークホルダをどう設定するかによって、どの程度の代表性担保が必要となるかが決まってくる。

参加の段階：行政の政策検討に対する市民の参加を、その参加の度合いに応じて「情報提供(Inform)段階」、「意見聴取(Consult)段階」、「参画(Involve)段階」、「協働(Collaborate)段階」、「権限委譲(Empower)段階」の5段階とする（前ページの図を参照）と、当該案件についてどのような参加を想定するかによって取るべき手法が絞られてくる。

次に、代表的な参加型コミュニケーション手法を概観する。

参加手法にはそれぞれに特徴と限界がある。まず、公聴会形式による情報提供はオーソドックスな手法であり、開催には特別な習熟や技術を要しないので、これまで用いられる機会が多くた。他方で、公聴会は行政側の一方的な説明や、行政側と市民側との対決の構造に陥る可能性があり、双方向のコミュニケーション実践の面で難点がある。

次に、ワークショップ形式に

よる参加は、実際には様々なバリエーションを含んでおり、手法としての柔軟性が高い。その基本形は、行政側が用意する政策資料や課題に関して、グループ（ステークホルダ別などの分け方）に分かれての討議と、これをまとめる全体討議を実施、代替案の作成提案をすることである。丁寧に作り込まれたワークショップであればあるほど参加者の満足度も高くなるが、開催できる回数が制限されるために、参加者の代表性が弱くなる。開催情報は行政の広報やメディアを介して発信される。

コンセンサス会議は、単なる参加手法に留まらず、参加者による検討結果を行政への提言としてまとめ、あるいは公にすることを目的として開催される。手法としてのコンセンサス会議はテクノロジー・アセスメントの手法として欧米で開発され、デンマークで参加型コミュニケーション手法として洗練された。日本では大学の研究者、省庁、NPOが会議の導入および推進の母体となり、遺伝子操作食品、ヒトゲノム研究開発などを対象として開催されている。

具体的には、科学技術に関する特定のテーマについて、そのテーマに関して専門家でない一般の人々から公募された市民パネラーが、公開の場で、さまざ

まな専門家による説明を聞き質疑応答を経て、市民パネラー同士で議論を行い、その科学技術の導入、あるいは規制などに関する市民パネラーの合意（コンセンサス）をとりまとめ、広く公表する、あるいは行政へ提言するという一連のプロセスを経る。

コンセンサス会議で誤解されでならないのは、会議における合意事項は参加した市民の検討と合意の結果であり、何らかの代表性を担保するものではなく、また行政と市民とのコンセンサスを意味するものでもない、という点である。従って、参加の度合いは非常に深い一方で、参加する市民パネラーの数は限定される。また、市民パネラーや専門家説明者を選定する事務局、会議全体を運営するファシリテータともに経験と知識が必要であり、実際には一部の研究者とNPOが日本のコンセンサス会議を全面的に担っている。

また、「コンセンサス」には、知識も経験も異なる専門家と市民パネルの双方が、専門家説明と質疑とを繰り返すことによって、お互いの立場を理解しあうに至る、というもうひとつの意味が含まれている。

日本の科学技術政策への市民参加は、現在様々な試みが開始されている段階であり、これから多くの課題についての試行錯誤を経るなかで、参加の5W1Hと目的／到達点とのベストミックスを模索していくことになる。



対話型コミュニケーションとしてのパネル討論会評価

去る7月13日に安全委員会が開催したパネル討論会（＝写真、2枚とも）は、参加型コミュニケーションとして、またステークホルダ対話として、従来の枠を踏み越えることが期待された。その結果はどうであったか。

本パネル討論会は、安全目標専門部会が主催する形で開催された。扱うテーマが「リスクとどうつきあうか」というものであり、タイトルの平易さにくらべ内容はやや専門性が高いものであることから、聴衆として想定される対象は、いわゆる「市井の人々」「非専門家」よりも「専門家」や「批判集団」にウェイトが置かれた。「リスクの考え方」というテーマについて対話す

べき相手は誰か」「その相手との信頼関係はどのようなものか」というという問い合わせに自ら出した答えである。

実際に参加した205名の聴衆も、大半が原子力関連の人間であり、残りは人文社会科学系の研究者や大学院生などであった。パネル討論の結果を受けて寄せられたアンケートの意見の中には、「安全委員会が語り合いたい本当の相手（＝市民、非専門家、反対派など）が来ていないのではないか」との指摘が見られた。

こうした指摘はあるものの、今回のパネル討論会は参加型コミュニケーションの新たな一歩として、「関心層Concerned People」を対話の相手に選んだ取り組みであり、この点において対話は概ね成功したと評価す

ことができる。

市民との対話は一朝一夕に進むものではない。市民対話が重要であるといつても、扱おうとするテーマにそもそも関心を持たない層（サイレント・マジョリティ）に対しては、直接に情報を投げかけても得るところは少ない。そのような場合、市民としては専門家に近い層、それ故関心の高い層との対話をを行うことから始めることが、一見回り道に見えても結局は効果を上げる事が多い。関心層との対話の結果、関心層自身が参加型コミュニケーションの中で得た情報や知識を、周囲の無関心層にまで拡大していくという波及Out Reach効果を期待することができるからである。

もちろん、無関心層に対しては、科学技術教育や情報提供のあり方、科学技術の市民理解促進などの方策を中長期的な視点から進めることによって、徐々に働きかけていく必要がある。

リスクの考え方、捉え方の難しさは原子力分野だけの問題ではない。リスクとのつき合い方、飼い慣らし方は、広く科学技術分野全体で取り組むべき大きな課題である。今回のパネル討論会は、こうした課題への取り組みとしても、先鞭を付けたものと考えることができるだろう。

（総務課 上野彰）

コンセンサス会議は市民との深い議論ができる。しかし代表性はなく、行政と市民とのコンセンサスを意味するものではない。

安全委は国民との対話を果たしてきたか



(財)原子力発電技術機構
技術顧問 石川 迪夫

なぜ、いまさら 「市民参加」なのか

今回の特集「市民参加」に私が依頼されたテーマが、「望ましい政策決定の姿」だ。筆を取った所で、ハタと困った。いずれも安全委員会にそぐわないからだ。だが引き受けた以上、今はそれを書くしかない。

我々は民主主義政治の許で暮らしている。僕のように重苦しい軍国主義の中で育った者にとっては、今の社会は天国だ。主権在民。言いたい事が言える。気に染まぬことはままあるが、国家権力による強制は減った。世の中は全体として国民の望む方向に動いている。ルネッサンス時代ではあるまいに、いまさら市民参加など矮小な概念を持ち出す企画に、危うさを感じるのだ。

辞書を引くと良い。市民とは、市の住民又はブルジョアを指す。市民参加とは特権意識が漂う驕慢な語だ。ことさら一般国民と区別する所が、専門家の思い上りと相通じる。

プラトンはアテネ民会に失望し、衆愚政治と吐き捨て、故郷をも捨てた。デマを信じた民会がソクラテスの死刑を決めたからだ。孔子は「無為にして治まる者は、其れ舜か」と、帝王舜の時代を民政の理想としている。良い政治は百家争鳴にあるのではなく、良いリーダーの許にあることを教えているのだ。民主主義が効果を發揮するのも、国民が論点を正しく認識しリーダーを選ぶ所にある。この前提が忘れられている。

国民を愚者視するものではないが、原子力についての理解レベルは低い。マスコミの記事に不安を感じ、専門家の説明に「良くは分らぬが、まあ」と言うのが大方だ。これは、日本だけの事情ではない。あの環境保護運動の激しいカリフォルニアでも、一昨年末の電力不足が、原子力発電に対する州民の見方を変えた。反対が6割もあった世論が逆転し、今は賛成6割という。

切尔ノブイリ事故直後に原発の廃止を決定したスウェーデンの世論も、今は8割の人が廃止反対だ。政府は国民投票の結果を実行できていない。庶民はまだ原子力について判断する知識を与えられないのだ。

新しい文物に興味を抱くのが人の性なら、警戒するのも人の性だ。社会はその相克で進歩する。原子力は新しい文化だ。賛否両論が起きるのは当然だ。かつて仏教の伝来においても、西洋文明の導入でも、両者は激しく相争った。戦争までして争った。だが、いずれも百年程の歳月が同化解決してくれた。仏教でも西洋文明も、庶民が

慣れ親しんだ帰着だ。原子力も同じだろう。

明治に始まった義務教育では、西洋の文化を多く採り入れて教えた。これが極東の端に位置する我が国を、いち早く近代国家に育て上げた。となれば、正しい原子力知識の普及がなによりの大変だ。これは難解でも難事でもない。核分裂反応についての基本知識、国民が不安を感じる放射線の常識、生きるために人が必要とするエネルギーの教育を、義務教育から始めればよいだけだ。だがおかしな事に、これまで原子力知識の普及に反対してきたのは、日教組に指導された学校の先生達であり、それを支援した市民運動であった。市民参加を考える前に、この現実の打破に努めるべきであろう。

安全委は国民と 率直な対話を

では今の過度期をどうすればよいのか。答えは簡単。そのために安全委員会が存在しているのではないか。今日仏教安全委員会や西洋文化規制課が政府がないのがその証だ。安全委員会は原子力の安全について、必要かつ十分な安全を事業者や施設に求めるだけでなく、その現状や努力の様子を直接国民に伝え、理解協力を求めるのが役目だ。率直に言ってこれまで、国民に訴え話しかける安全委員会の姿を見た事はない。役目を果たしていないのだ。

率直な国民との対話、これこそが信頼を得る唯一の道だとは、国際原子力機関IAEAの安全シリーズ「規制の独立」(現在、最終ドラフト)の中の一節だ。それは地

方での一日安全委員会などで済まるものではない。委員は五人もいる。スタッフも増員された。その各々がもっと国民の中に入っていくことだ。

地方自治体の担当者、商工会の人達、地元住民、原子力現場で働く人々、もちろん反対派もいるだろう。この人達の声に先ず耳を傾け、ついで己の持つ知識を活用して誠心誠意、自分の言葉で原子力安全の実状を人々に伝えることだ。これを不斷に繰り返すことが、(見える)安全委員会の姿であり、信頼に繋がるのだ。

今一つは、国民の関心の集まる事故報道時に、その事象が原子力の安全にとってどれ程憂慮すべきかを、付与された権威に基づいて、遅滞なく明確に説明することだ。これこそ国民が安全委員会に期待している仕事だ。

浜岡一号の事故時のように、現場を視察して驚いたり、公開の席上で原因推定の論議に花を咲かせるのは、率直ではあっても職掌上軽々しい。自らの技術経験の未熟さで局面の混乱に拍車をかけ、国民の不信を助成している。

産業界や市民運動と一線を画すべし

話が横道にそれた。先程紹介した「規制の独立」は、独立と呼ぶに相応しい規制組織の規範を述べている。それは政府における原子力推進部門並びに産業界からの分離独立のみならず、原子力に関与するすべての活動組織 - 賛成も反対も含めてだ - からの独立を求めている。

ともすれば日本では原子力反対

を標榜する活動を、マスコミなどが市民運動と持ち上げているが、安全委員会は産業界に対するのと同様、この種の活動団体と明確に一線を画さなければならない。この点手抜かりはなかったか。今回の企画に危うさを感じたのは、こんな諸点だ。

危うさの今一つは、与えられた命題「望ましい政策」だ。原子力基本法に「安全確保を旨として行う」と定められている以上、安全委員会に望ましい政策など存在するのであろうか。これが経済政策ならば、景気の高揚策にいくつかの方式や選択肢が政治的にあるだろう。だが、安全は一つ道だ。末梢な技術論は別として、安全委員会の関与する事項に選択肢はない。ただひたすらに安全に向けて努力を重ねるだけだ。「望ましい政策」など不明にして、僕には理解できないのだ。

依頼事項に苦情ばかり述べたが、今回の企画が何となく今日的風潮に流され、確とした目線の上にない点が気掛かりなのだ。委員会の鼎の軽重を問われぬよう、今後は企画にあたり想を十分練ることだ。

国民のための規制に徹する姿勢

安全に政策はないが、望ましい姿勢はある。それは国民のための規制に徹する姿勢だ。大昔の規制は、産業界のための規制だった。今はもうこの心配は無用だろう。代って世界の話題は、規制の自由化だ。原子力も例外でない。規制のための規制、平たく言えば役人の責任逃れのための無用の規制、

この抑止廃絶にある。

今米国の原子力界には活気が戻り、安全実績も極端に向上している。この原因がリスク規制に基づいた事業者の意欲高揚にあるのは衆知の事柄だ。リスク規制は、災害に連なる安全にのみ規制が関与するという大胆な方式だ。過去二十年、米国原子力規制委員会NRCは余りにも規制の完全性を追い求め過ぎて、原子力界を窒息状態に陥れていた。角を矯めて牛を殺す愚を犯していた訳だ。今はその反省期にある。

国民のための規制とは、安全は担保するが無用の負担を課さない、ここが眼目だ。バランスの難しい問題だが、今、世界中で色々と試行錯誤が行われている所だ。日本の規制も世界の潮流に亘り脱皮せねばなるまい。

となれば、これまでの規制慣行の中で改められべき事柄は多い。例えばダブル・チェック審査のあり方だ。幾度となく審査を済ませた軽水炉に対し、同ルールでの審査をいまだに二度も行っている。判断に差が出る訳はない。それに要する費用と期間は莫大だ。そのツケは国民に回っている。無駄は改善すべきであろう。

二年経っても結論の見えぬ耐震設計指針の見直し、悠長この上ない。迷惑を蒙っているのは結局国民なのだ。まだ指摘したい事柄はたくさんあるが余白が尽きた。せっかくJCO事故で出直した安全委員会、昔と変わらないと陰口を叩かれぬよう、勇気を持って改革に努めて欲しい。

ここでは、原子力発電に対して批判的な立場にあるNPOの方からの、「市民参加」に関する意見を紹介します。



特定非営利活動法人
環境エネルギー政策研究所
「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク

大林ミカ

地域の反乱

1950年代半ばから「ブルドーザーのように」進められてきた国の原子力政策に対して、ここ数年、地域から、大きな否が発せられている。2000年2月の三重県北川知事による芦浜原発計画白紙撤回要請、翌年2月の福島県佐藤知事によるブルサーマル実施に対する凍結要請などである。特に、佐藤知事は「国の原子力政策は地方の意見を聞かずに決まっている。95年の『もんじゅ』事故の後、福井、新潟県知事とともに3県知事提案を出した96年の頃から、少しも変わっていない」と、強い不満を表明している。知事らは一時の経済効果や政治的保身ではなく、原子力エネルギーという一つの政策的選択が、地域のあり方や将来に与える長期にわたる影響を考えて、自身の目で判断する政策を選択したのである。

日本全体の「生活者=市民」の、原子力政策に対する不安は大きい。2001年2月に出された日本世論調査会の調査結果を見ると、「原子力開発に全く不安を感じない」と答

市民に開かれた原子力行政を

「中央」に対する、市民と地域からの否を受け止めよ

えているのは、全体のわずか1.4%にすぎない。「あまり不安を感じない」と答えた13.2%と合わせて、これ以外の全体の8割以上の人々が、国の原子力開発に不安を感じている。また、原発の増設に関しては、「現状維持」45.1%、「減らしていくべき」34.9%、「直ちに廃止」4.6%と、ここでも8割以上の人々がこれ以上原発を増やしていくことに懸念を表明している。

このような人々の思いは、一度でも国の政策に反映されたことはない。こうした思いに対し、国は、巨費を投じたより一層強力な広報を行い、審議会で自らの計画にお墨付きを与え、地域への圧力という実力行使で、封じ込めをはかつてきただ。

「直接民主制」を望む声

政府と市民の考え方の違いが、もっとも鮮明に現れるのが、人々が「直接民主制」に関わった時である。今まで、日本では、3回の原子力に関する住民投票が行われている。1996年8月：新潟県巻町の原発設置に関する賛否を問うもの、2001年4月：新潟県刈羽村のブルサーマル実施に関する賛否を問うもの、2001年11月：三重県海山町の原発誘致に関する賛否を問うもの、の三つである。いずれの結果も、国の原子力政策に対して、否を突きつけるものだった。そしてどれもが、有権者の9割近くという非常に高い投票率で、人々が

いかに自分の意志でこの政策に関わりたいかを現している。

しかし、このような真摯な結果を受けても、為政者の意見は変わらない。有効投票数の61.2%、全有権者の53.7%が反対を表明した巻町の住民投票直後、あるシンポジウムで一緒にになった通産官僚の言葉に絶句した。「それでも約4割の人が原発に賛成したのはすごい。この原子力への支持を活かさなければ」

住民投票を実現しようとした市民たちは「外人部隊」はいりません。わたしたちの未来は私たちが決めたい」と言い、まさに草の根の運動を展開した。しかし、一方の側は、そうではなかった。住民投票では、公職選挙法に抵触することなく、さまざまな「活動」を行うことができる。投票に行かないよう呼びかける動きや、どこから資金が出ているのかわからない飲み食い・接待。官民一体となって、政治家や著名人を招聘しての講演会、講習会。多大な人員を投入して行われる戸別訪問。しかし、どんなに、わたしたちの電気代や税金を巨額投入しても、原発のない町を選択した人々が6割以上いたのである。為政者は、むしろ、その人々の思いを受け止めるべきであろう。

巻町の前町長は「わたしは世界一の原子力発電所を造る責任がある」と公言していた。彼の顔はどこに向いていたのか。計画凍結の

公約を平気で撤回し、住民の方を向いていなかったことは確かである。結果として、有権者の半数近くが署名するリコール請求を出されて辞職、現町長の笹口氏が町長選で当選、公約に掲げた住民投票を行い、原発建設反対の結果が出たのである。今現在（2002年8月初旬）も、昨年プルサーマル実施に関して反対が賛成を上回った刈羽村で、住民投票の結果を反故（ほご）にする動きが、現首長から行われていると聞く。刈羽村長も、村政の方向は国の計画ではなく村民のためにあることを、認識すべきであろう。

危うい「専門性」と「民主主義」の落とし穴

市民の住民投票などの手段に対し、「科学的知識がない」「専門家が決めることだろう」という批判が後を絶たない。シロウトには、このようなことは理解できないのだという思い上がりが伺える批判であるが、そうならば、例えば国會議員は、あらゆる分野の専門家だろうか。議員を選ぶ側はどうだろう。住民投票を計画・実施する地域の住民は、「高レベル廃棄物」や「核燃料サイクル」、「プルトニウム」、「プルサーマル」という言葉やその背景も理解している。日常会話で原子力が話題に上ることもたびたびであり、自ら知識を収集し、判断を行ったのである。

科学技術が専門化すればするほど、科学者自身が専門性の枠内にのみ評価基準を求めてしまうという欠陥がある。実際にも、科学技術の絶対性のみを信じる妄信が、さまざまな事故を生み、事故隠しへとつながり、さらに入々の信頼

を失墜させてきたのではないかと思う。

また、住民投票の結果を、「ただのNIMBYである」という批判や、住民投票そのものを「民主主義の否定」と呼ぶ、理解できないロジックもある。

広辞苑によれば、民主主義の語源は「ギリシア語のdemokratiaで、demos（人民）とkratia（権力）とを結合したもの。すなわち人民が権力を所有し、権力を自ら行使する立場をいう」とある。原子力のように、地域社会の形成に大きな影響を与える問題に関して、地域が選択権を持つことこそが「民主主義」であろう。また、すべての人が、「NINBY-Not In My Back Yard」というのであれば、施策そのものの進め方の見直しを行うことも選択肢の一つとなるべきだろう。

市民の意見、地域の意見を全く反映せずに行われてきた国の政策の現実が、住民投票の民主性を否定する言葉に表れている。

地域が元気になる政策を

2000年10月に行われた国勢調査の結果では、新潟県の柏崎市は、県内で最大の人口減だった。現地からの声は言う。「3000億円以上だった工業出荷額も次第に減少、昨年（1999年）には2600億円まで減少し、先代の商工会議所会頭を務めた老舗商店などの倒産、大手企業の撤退が続いている。市の借金（市債）もここ数年来ワースト1～2を争っている。こんなご時世だから仕方のない面があるにしろ、世界一の規模の原発を誘致した柏崎は他と比べ元気があってもよさそうなものなのに、結果として他より元気がないとは困ったものとしか言いようがない。」

また、つい先頃、8月5日に、原発が立地する全国の市町村の首長や商工団体関係者らが集まって、初の懇談会が開催された。経済産業省や電力会社の幹部が出席し、地域振興策や経済活性化について話し合いが持たれた。

共同通信が伝えるところによる



と「席上、全国原子力立地市町村商工団体協議会が原発立地約30市町村の商工団体を対象に昨年12月から今年3月に実施した地域産業活性化についての調査結果が報告された。調査では、立地に伴い直接的な利益を受けているのは土木建設や警備、清掃、観光関連などで、他は国の交付金による間接的な利益にとどまることが判明」したという。

世界の原子力産業全体が縮小の方向にあり、日本でも新しい原発の発注が滞っている。既存の原発すら、電力自由化の流れのなかで、不良債権化しかねない。原発で地域振興はできないことがはっきりした今、地域に大きな転換を生み出す「産業」ではなく、地域が自立・自律する「政策」、地域が元気になる「生業」が求められている。エネルギー源としての原発の是非については、ここではページ数の関係上論じない。しかし、各原発サイトごとに設けられているPRセンターや多大な新聞・TVコマーシャルを見るたび、エネルギー消費の削減が国全体の課題となっているこの時代に、エネルギーを多消費しながら宣伝し続けなくてはならないエネルギー源はどこかおかしいと感じる。

地域からの声を国政に反映させよ

では、どのような政策のあり方が望ましいのか。一部繰り返しになるが考えてみたい。

わたしたちが進めてきた「自然エネルギー促進法」は、国政レベルでの成立はならなかったが、その運動の過程のなかで、地域から成立を望む声が圧倒的に多く上が

った。都道府県と政令指定都市の7割が、地域の自然エネルギーを促進するこの法案の成立を望み（「法案成立期待7割、原発推進の中央と差」毎日新聞、2000年12月9日）、わたしたちの呼びかけに応じて、決議をあげたり賛同を寄せた自治体は502にのぼった（2001年10月11日付）。今年の7月には、国政レベルでまとまらなかったことに業を煮やし、原発立地県の宮城県議会で、自民党県連主導の「自然エネルギー等・省エネルギー促進条例」が成立している。

このような地域の声を国の政策に反映させるために、今までの国から地域への政策の押しつけをいったん見直すことが必要である。国は地域によって成り立っており、地域は市民に支えられている。地域や人々の暮らしに大きな影響を与えるエネルギー政策は、地域の視点から考えて発していくことが重要である。

そのためには、例えば原子力委員会が提案しているような「原子力委員会がいろいろな意見を聞く仕組み」（森薦委員、2002年8月5日、福島県知事との意見交換会で）では、全く不十分であることは、今までの経緯からも明らかである。原子力委員会や原子力安全委員会そのものが原子力の推進を前提とした既存の政府機関である。そのような組織が上から設置する国民の意見を聞き置く仕組みでヒアリング活動をいくら続けても、今までの“（原子力の推進を前提に）国民の理解を求める”状態と何ら変わりはない。

そうではなくて、今必要とされているのは、現在、福島県が取り組んでいるような、50年後100年

後の地域の未来を見据えたエネルギー政策のあり方を考える政策検討会のような作業ではないか。また、最近、新エネルギー・ビジョンなどの策定をする過程で各地方自治体が取り入れ始めている、“住民策定委員会”のような草の根の取り組みも、市民参加型自治体エネルギー政策として、参考になろう。

このような取り組みは、長い時間がかかるし、政府主導型組織のように機能的ではないかもしれない。また、意見の一致に至らない可能性もある。しかし、このような取り組みによって、もたらされる運営の透明性は、市民参加のための必要絶対条件である。多様な意見をくみ上げていく過程そのものが、今までブルドーザーのように進められてきた国のエネルギー政策に一番必要とされている。

それぞれの住民投票の結果をみても、宮城県、福島県、三重県などの自治体の取り組みや、市民が資金を出し合って風力発電を共同で建設する実践をみても、国の施策の見直しを求める地域と市民は、すでに自ら行動を始めている。為政者は、これらの声に真摯に耳を傾け、自らの施策の根本的転換を図るべきである。市民の関心も行動力も“専門性”も、機は充分に熟している。



 **「リスクと、どうつきあうか」**
—安全目標専門部会がパネル討論会を開催

原子力施設の安全目標を検討している原子力安全委員会の安全目標専門部会（部会長・近藤駿介東京大学大学院教授）は7月13日、都内で、「リスクと、どうつきあうか—原子力安全委員会は語りあいたい」をテーマにしたパネル討論会を開催した。

同部会では今年3月に、これまでの審議状況を中間的にまとめて公表。今回は、利害関係者を含む幅広い層からの意見を得ながら今後の審議を進めため、一般参加者をまじえてパネル討論会を行った。参加者は205人。

会合では、まず近藤部会長が安全目標専門部会設立の経緯、今回のパネル討論会に至るまでの背景を説明した。

続いて講演した甲子園大学の木下富雄氏は、リスクをまず、確率的に定義される「客観的なリスク」と、そのリスクをどのように認知するかという「主観的なリスク」に分類。そのリスクから自分の意志で逃げられないものや、めったに起こらないが起きた時の被害が大きいものは、主観的リスクが客観的リスクを大きく上回ると指摘した。また合意形成のためには、国民が正しい知識を身につけること。そのため企業や行政は、フェアで十分な情報提供をすること。リスク・コミュニケーションは合意形成

のための有力な手段であり、そこでキーワードは信頼性であると述べた。

後半のパネル討論のテーマは、「原子力は、どのくらい安全なら十分なのか」。コーディネーターの小林傳司氏は、価値が多様化した社会では対話が必要になることをまず強調。そのうえで対話を効果的にするにはプロセスの公正さと、参加者の適切さが要求されると説明した。

また会場からのマスメディアによるセンセーショナルな報道についての意見に対し、パネリストの一人は、メディアと敵対したり抱きこもうとしたりするのではなく、メディアと共同で作業する対話が必要だと答えた。

さらに信頼性の向上策については「原発では事故がないことが、一番。信頼性は日掛け貯金のようなもので、日々の積み重ねで増えていく。けれども崩す時は、一気になくなる」と答えた。

なお安全目標専門部会では、10月に京都市内で公開のパネル討論会を開催する。パネル討論会の詳細な結果報告は、ホームページ(<http://nsc.jst.go.jp>)で公開している。

(総務課 真木啓介)



不確実性をはらむ環境問題の対応における 公衆との対話の必要性

ポスト・ノーマルサイエンスの動向



松原純子
原子力安全委員会委員長代理

将来の健康リスクを減少させ人類の生存を確保するには、私たちは視点を地球環境とエネルギーと社会経済の問題に広げて議論するべきである。物質やエネルギーの生産は人間の生存に不可欠であるが、地球の有限性の中で対応しなければならない。地球温暖化による気候変化、オゾン層の破壊と人への紫外線の影響、森林の減少や砂漠化、生物多様性の減少などに眼を向けると、それら全地球的環境問題の原因は人口増大と産業開発による環境生態系への負荷の増大であり、将来の人類の生存にかかわるリスク要因は、結局人間の活動そのものに由来している部分が大きいことがわかる。

持続可能な開発をめざすこれから時代の科学者の役割として吉川弘之氏は、人間的好奇心を契機とした真理探求や欲望充足型の従来の研究よりも、危機の回避を意図し、シナリオを見据えた俯瞰型研究を推進することを提唱されている。ここに政策決定に関与すべき科学者としての役割が洞察される。

原子力問題で、原子力施設周辺の住民と、都市部で電力の恩恵にあずかる住民との間のリスク負担の不公平さが言及されるが、その場合はリスク負担者の地域的不公平さが問題である。一方、将来のエネルギー問題や地球環境への負荷、資源の枯渇等と考えれば、私たちはリスク負担の時代的不公平も大きく勘案すべきで、現在の人類が将

来の人類に対して過度の環境負荷を残すべきではない。

複雑な環境リスクに対処するには、国（規制者）産業体（事業者）専門家、公衆、それぞれの果たす役割が重要であるにもかかわらず、それらが明確でないこのような時代こそ、人々は異なるセクターとの対話を進め自身の役割を明確にし、実効性のある対策を検討すべきだと思う。

地球環境問題など複雑で不確定性の大きい問題の拡大に伴い、これまでの分化した応用科学や専門性にこだわった技術論では科学的判定が困難なので、むしろ関係者との対話の中で、全体的文脈に応じた現実的問題解決を志向しつつ、全体的かつ流動的なリスク管理を進めようとする、ポスト・ノーマル・サイエンス（PNS:post-normal science）という考え方が 1990年代初期に Funtowicz and Ravetz (1994など) によって提唱された。すなわち、T. Kuhn (1962,1970) によって定義された通常の科学（normal science）は 現行の科学的枠組み（パラダイム）に従った没価値的手法であり、緊急性があり費用対効果などの価値判断をともなう利害関係者間の意思決定や、複雑で不確実性をともなう問題の解決には適当でないことが分かってきた。また、既成の科学者（または専門家）集団は問題解決にそれ以外の関係者を取り込もうとしないので、それが専門家と公

国や企業や専門家が、それぞれの役割を果たすだけでは、もはや十分とはいえない。異なるセクターと、対話すること。シナリオを見据えた俯瞰型のアプローチをすること。今の時代では、全体的な文脈に応じたそんなリスク管理が求められる。

衆との間のコミュニケーション・ギャップや不信を生み、効果的問題解決を阻害している現実が指摘されている。

PNSではこれらの欠陥を補うかたちで、より多様な観点を許し、拡大監視集団 (extended peer community) としてのさまざまな利害関係者と対話 (stakeholder dialogue) し、より感覚的、経験談なども交え、現実的な話し合いをする。かつて米国で開発された「コンセンサス会議」の手法を応用して専門家と市民が互いに対話し、討論を行うなかで住民のコンセンサスを得る試みがデンマークで始まり、昨年日本でも「遺伝子組み替え農作物を考えるコンセンサス会議」が開かれた。こうした動向もまた、PNSが生じてきた背景と軌を一にしている。

Ravetz (2001) によれば、電子や遺伝子等の情報操作を中心とする先端的情報産業は知識経済化し、物質エネルギーはもはや補助的でさえある。先導的産業では常に開発と安全性のジレンマと格闘しつつあり、西欧の狂牛病 (BSE) 問題などからもわかるように、政府や専門家集団と公衆の間の信頼関係はいよいよ危機に瀕しており、政府がいくら情報を公開し、透明性を主張しても問題は解決しない。

この背景には科学技術のもたらすリスクや近代化に対する公衆の不安がある。彼は、科学技術が自己増殖する過程で安全のための技術自体が安全の値

打ちを下げる原因となっているというパラドックスを指摘している。核阻止競争自体がパラドックスの例で、既成の政治体制と破壊的技術というシニカルな組み合わせで逆説的状況を維持しつつ、人々はこれまでそれを意識しないようにしてきた。

西欧社会ではこれまで普遍性をめざした一元的思考方法が主流であったが、それとは対照的に、パラドックス（逆説）を常態として受け入れなければならない時代になった。人々は技術の進歩や豊かさと不確定なリスクの増大という物事の二面性を持った現実を認めなければならない。リスク対策を選択するに際しても人々の意志決定においては、リスクの推定（アセスメント）は科学的であっても、リスクへの対策（マネジメント）は政治的なものにならざるをえない現実がある。

今や人々はこうした逆説的状況を直視し、いくつかの並立する複数の思考方法から謙虚に学び、常に思考の再構成への努力を継続すべきである。まず、科学技術自体の持つパラドックスと自身の無知を謙虚に認めるところから対話を発させたいと彼は主張するが、PNSは科学の役割や人類の将来をともに考えるための示唆を与えている。

多様な観点を許し、さまざま利害関係者と対話する。一元的思考から、パラドックスを常態として受け入れる並立で複数の思考へ。科学技術がもつ矛盾と、自らの無知を謙虚に認めるポスト・ノーマル・サイエンスは、複雑で不確実性をともなう問題解決に取り組まざるをえない私たちに、ひとつの示唆を与えてくれる。

言わせてもらおっと・・・

焦

部屋のかぎ本番20分前に到着!

「竹田さん、第1、2会議室の鍵を返して下さい」…すべては、この言葉から始まりました。

私たち審査指針課が担当する、ある分科会が開かれる前日。その日の午前中に分室がある三井ビルの第1、2会議室を使用した私に、この質問が繰り返し浴びせられました。しかし、その日は鍵を管理する総務課にそれがなく、会議室の隣にある原子力公開資料センターの合鍵を借りていたために鍵は持っていない、戸惑うばかり。夕方になって、鍵は行方不明になっていることが判明しました。

翌日、13時30分からその分科会が第1、2会議室で行われることになっていましたが、鍵は行方不明のまま。けれど、今日もセンターの合鍵を借りればいいと楽観視して（でも、少し早めに）会議準備者は部屋を出ていきました。この先、何が起きるかも知らずに…。

一人遅れて部屋を出ていこうとしていた私に、突然「至急この鍵を三井ビルに届けて！」と叫ぶ声。なんと、センターにあるはずの合鍵が総務課にあつたのです。あわてて三井ビルへ走る私。着いたときのみんなの安堵した顔。とある方から「幸運の女神だねえ」とほめられたのもつかの間、「開かないよ！」と悲痛な叫び声…。なんと、その鍵は会議室ではなくセンターの執務室の鍵だったのです！

急いで審査指針課に電話をかけるも、すでに時刻は13時を回っている！みんなの焦りはつのるばかり。担当者は「壁をよじ登ってでも入ろうか…」とまで、追いつめられた様子。

一刻千秋の思いで待つこと10分。開始20分前になって会議室の鍵が到着！間に合った、と喜び勇んだ

のもつかの間。今度は、パーティションで部屋が区切られていることが判明！第1、2会議室をつなげなければいけないのに、誰もパーティションのしまい方がわからない。

そんな状態でも、委員や一般傍聴者は次々と入ってくる。踏んだり蹴ったりとはまさにこのこと！？という状態の中、どたばたと駆けめぐり回ること20分。奇跡的に定時に会議が始められ、安堵に胸をなで下ろしました。ただ、パーティションを片づける際にぶつけて外れた非常口の標識が、みなさんの心の中を表しているようでした。

これ以降の会議でも、定時になっても定足数が揃わなくてあたふたしたりと、会議に関してはトラブル続きの審査指針課。これから先も心配です。

後日談：鍵は、会議開催の数日前に異動された方が、大切に抱えて出向元の東海まで持って帰られていたことが判明しました。とんだ置き土産でしたね。

（審査指針課 竹田順子）



名

「まだ肩書きで呼んでます？」

原子力安全委員会では、上司や部下あるいは同僚を、どのように呼んでいるのだろうか。

役所では肩書きをつけて呼ぶのが普通のようだが、

記者である私は、“仕事”ではできるだけ『〇〇さん』と言うことにしてる。世間では、肩書きで呼ばれることが好まれる方もいるようだが、権威主義への

“ささやかな抵抗”だと思っている。

若い時は、相手を『さん』づけで呼ぶのは生意気な感じがして、なかなか勇気がいった。けれども今では、皮肉を言う時や名前を忘れてしまった時には逆に、肩書で呼ぶことがある。人によっては、役職で仕事することがあるかもしれない。けれども仕事は、肩書きでするものではない。

相手を『さん』づけで呼ぶのは、自分より若い人が偉くなった時の呼び方で悩まないための“危機管理”だったかと思うことがある。しかし私自身は役職がついても、肩書で呼ばれず、肩書に頼らない自分であり続けたいと考えている。

(化学工業日報 伊地知英明)

英

青信号、信じて渡ると事故にあうかも

私は、和食と畳と温泉饅頭をこよなく愛するニッポンチャチャチャ人間であるが、さまざまな事情から文部科学省の在外研修生として1年間、原子力安全文化を英国で学ぶことになった。この地で暮らしてみると、文化の違いをささいなことでも面白く感じているところである。

まず、下戸の私としては声を大にして言いたいが、この地で酔っ払いに遭遇したことがない。金曜の夜にネクタイを頭に巻いてナンパしたり、けんかを始めたりする迷惑オヤジはいないし、酔っ払いの落し物に注意しながら夜道を歩く心配は無用である。自分を厳しく戒めているのだろうか、日本の大酒飲みにはぜひ、見習ってほしいと思う。

しかし、足元を気にせずに歩けても、もっと下になるとそれはいかない。英国は地下鉄を世界で初めて生み出した偉大な国であるが、今や見事に先人の誇りを踏みつぶしている。100年前の設備をそのまま利用しているため、故障、表示の間違いや行き先変更などは当たり前。日常茶飯事のトラブルで今さら文句を言う者はいないので、駅員さんは日本よりストレスが少ないよう見える。日常点検や整備を怠らず、故障や混乱が少ない日本の鉄道は夢のようだ。

一方、矛盾しているが結果的に良い方向へ向かった文化もある。英国では事故にさえあわなければ、歩行者は信号を無視しても良いことになっている。もちろん信号無視はマナー違反であり、私も先に犠牲になってくれそうな者が出ない限りは、最初に足を踏み出さないまじめで良心的な公務員である。しかしながら、我が地では不思議なことに交通事故による死亡率は日本よりもずっと少ないという興味深

い題材を入手したので、在外研修員として調査を行った。その結果、全くの私見であるが、この地の住民は信号無視が身に染み付いている。だから赤の時はもちろん青でも「左右を見て、車が来ないことをきちんと確認してから横断する」という、我々が小学1年生の時に地元のお巡りさんがせっかく話してくれたのに全く聴いていなかった注意事項を、彼らは反射的に実行していることがわかった。

ほとんど無条件の行動であろうが、信号という安全のための設備に頼ることなく自分の身を自分で守る姿勢は、見習うべきことである。安全を守る主体は自分であることを認識する心がまえ、とでも言えようか。原子力安全に従事する公務員には印象に残る風景であった。しかし、いまだに赤信号では一番に足を踏み出さないことにしている。

(英国王立国際問題研究所 白井暁子)





SAFETY & DIALOG

原子力安全委員会だより 2002年8月(隔月刊)

—ご意見などは下記までお寄せ下さい。——

TEL 03-3581-9919 FAX 03-3581-9835
ホームページ <http://nsc.jst.go.jp>

原子力安全委員会

〒100-8970 東京都千代田区霞が関3-1-1中央合同庁舎4号館

次回予告(2002.10 12合併号)――

人材問題と原子力安全

「もんじゅ」で原子力安全シンポジウム

（内容は変更になる場合があります）