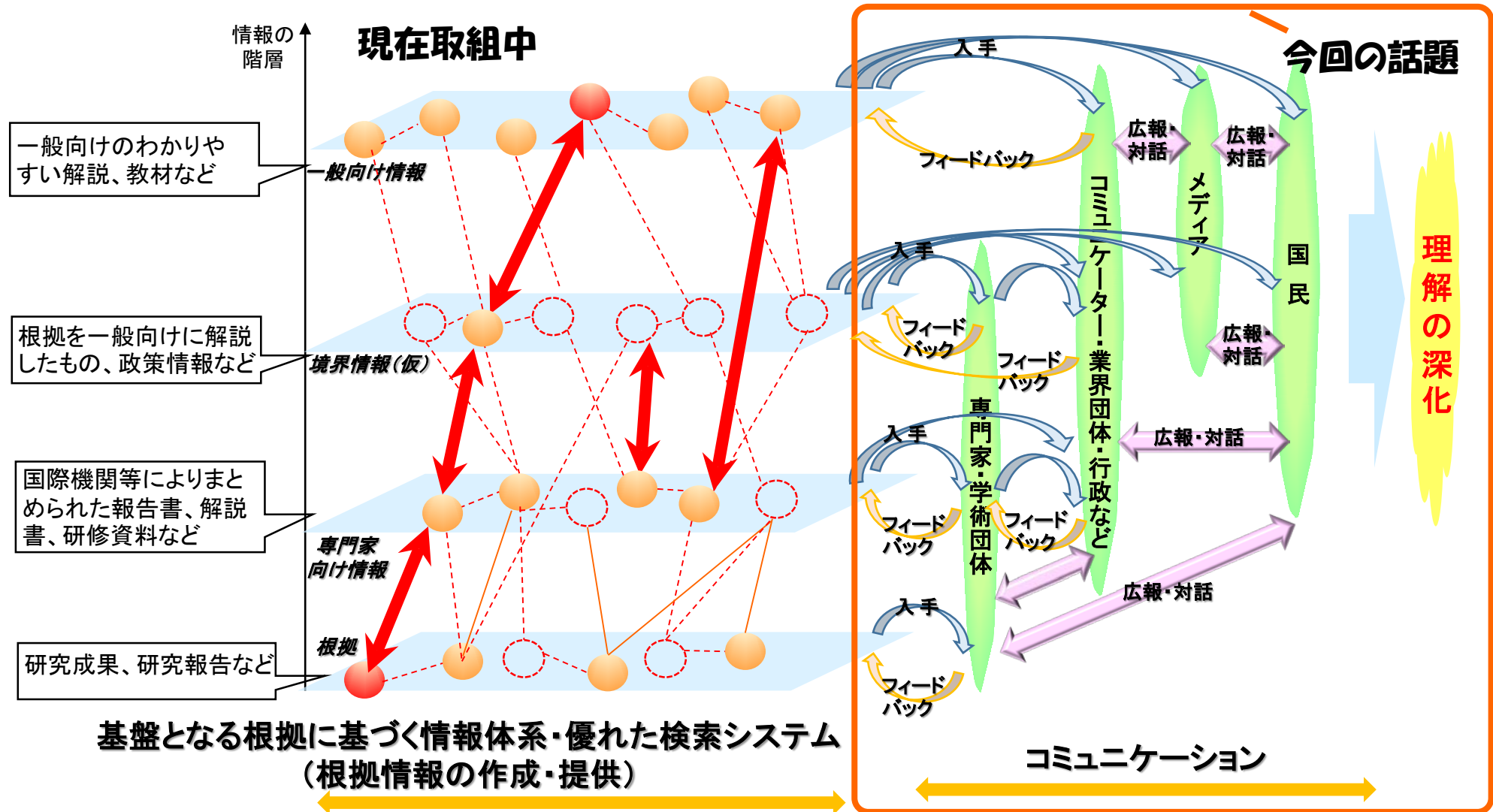


ステークホルダー・インボルブメント に関する取組について

平成30年3月6日
原子力政策担当室

原子力関連の理解の深化の取組



我が国の原子力分野におけるコミュニケーション活動の現状と問題点

<現状認識・問題点>

- 東電福島第一原発事故により、原子力利用、政府を含めた原子力関連機関に対する国民の信頼が損なわれた。また、事故を契機に、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。
- 我が国の原子力分野におけるコミュニケーション活動では、決定事項を伝えて分かってもらうことが主眼とされてきた。

<分析>

- 原子力に関わる政策や事業の運営におけるコミュニケーションを考える上では、以下の視点が必要であるが、我が国では見落としがちではないか。
 - ・ どのような目的でコミュニケーションを行うのかを明確にする
 - ・ どのような者が政策や事業の影響を受けるかを把握する
(ステークホルダー、フォーカスグループの特定)
 - ・ ステークホルダーが何を知りたいかを把握する
 - ・ 関心やニーズを踏まえたコミュニケーション活動を行う
- 諸外国では、ステークホルダーとの双方向のコミュニケーションに積極的に取り組んでおり、我が国の参考となる。

英国における多様なステークホルダーとのコミュニケーション活動の事例

- BSE問題の影響等で、科学や技術に関する政策決定を行う政府に対する不信が高まったことを契機に、ステークホルダーやパブリックとの関わり方が見直され、双方向的な「対話」や意思決定プロセスへの参画といった取組が強化されてきた。
- 原子力分野では、原子力関連機関がパブリックやステークホルダーとのコミュニケーションの多様な取組が行われるとともに、科学コミュニケーションでも原子力が扱われ、裾野の広い活動が取り組まれている（表1）。

表 1）英国で実施されているパブリックやステークホルダーとのコミュニケーションの取組事例

主体	内容
政府	・ コンサルテーションを実施（パブリックに影響する大規模なプロジェクトや施策、法案等について、広く意見を求めるプロセス） ・ 科学技術に関わるポリシー・メイキングにおける国の公衆対話センターである「Sciencewise」プログラムを実施。高レベル放射性廃棄物の地層処分場の問題、新型炉の設計評価の問題について、パブリックやステークホルダーとの対話等が実施された。 ・ 首相や大臣に助言を行う政府首席科学顧問は、政府とは独立してメディアやパブリックと関与（東電福島第一原発事故の際に、緊急時科学助言グループを招集し、政府や一般の人々に向けて科学的根拠に基づいた適切な助言を与える活動に取り組んだ。）
事業者等	・ 原子力業界と政府の協議体である原子力産業協議会（NIC）が、原子力に対する信頼を維持することを念頭に、パブリックとのコミュニケーションの在り方や方策を取りまとめ（In the Public Eye）。4つのベストプラクティス原理（明瞭さ、尊敬・開示性・透明性に基づく信頼、対話、相談・対話の促進）を採用。この戦略に基づき、NICに参加する原子力企業は、2015年にパブリック・エンゲージメントに関する協約に署名。 ・ 各事業者においても独自の取組を実施。 ・ 地域社会と原子力関係者間の橋渡しを行う目的で、地域連絡委員会（LLC）、サイトステークホルダーグループ（SSG）、地域社会連絡委員会（LCLC）と呼ばれるステークホルダーの会が設置、原子力施設の許認可を有する事業者により運営。地域の行政機関や労働組合、立地地域住民等が参加。
民間学協会アカデミア等	・ サイエンスメディアセンター（SMS）が、科学技術分野のニュースに関して、専門家とメディアをつなぐ等の取組を実施。 ・ 英国学術協会（BSA）が開催する非専門家向けの科学技術紹介イベントであるサイエンス・フェスティバルで、原子力分野の博士課程の学生が展示を企画・実施。 ・ 科学技術に対する誤解を解くことを目的に設置されたSense about Scienceが、大学の研究者の協力を得て、気候変動対策を行ううえで有効な選択肢の1つである原子力について客観的な最新の情報を提供し、誤解を解くことを目的としてMaking Sense of Nuclear と題したガイドを取りまとめ。 ・ 英国には大学教員や科学者が科学技術的なテーマに応じてボランタリーにつながったネットワークがあり、福島での活動も実施。

英国の高レベル放射性廃棄物の地層処分場の選定に関する取組

- 2008年から進められていた地層処分場のサイト選定プロセスが2013年に頓挫し、政府はステークホルダーの意見を政策に反映するためのコンサルテーションを実施
- コンサルテーションへのパブリックやステークホルダーの参加を促進する目的で、Sciencewiseの枠組みを実施して、情報提供や議論を行うワークショップを複数回実施

2006年	政府が高レベル放射性廃棄物等の地層処分実施を含む管理方針を決定	
2008年	政府が白書「地層処分の実施枠組み」を公表。政府主導のサイト選定プロセスを開始	
2008～2009年	カンブリア州及び同州のコーブランド市とアラデル市の3自治体が、地層処分場選定プロセスに参加	
2013年1月	3自治体が地層処分場選定プロセスから撤退	2008年白書に基づく選定プロセス頓挫
2013年9～12月	選定プロセスの見直しに関するパブリック・コンサルテーション実施	選定プロセス見直しに向けたパブリックの参画
2013年11～12月	Sciencewise主導によるパブリックコンサルテーションをサポートするパブリックとの対話	
2014年	政府がコンサルテーション結果をふまえた白書「地層処分の実施-高レベル放射性廃棄物等の長期管理に向けた枠組み」を公表	
2015年9～12月	実施主体RWM社が地質学的スクリーニングのガイダンス案に関するパブリックコンサルテーション実施 ※パブリック向けワークショップも実施	新たな選定プロセスでの地質学的スクリーニングに関するパブリックの参画
2015年12月～2016年3月	Sciencewise主導による地域との協働プロセスの策定に向けたパブリックとの対話	
2016年4月	RWM社が地質学的スクリーニングのガイダンスを公表、スクリーニング開始	
2018年1～4月	パブリックとの対話結果を踏まえた地域との協働プロセス案に関するパブリック・コンサルテーションを実施	地域との協働プロセス策定に向けたパブリックの参画
今後	スクリーニング結果の公表と地域との協働	

米国におけるステークホルダーとのコミュニケーション活動の事例

米国原子力規制委員会（NRC）

- 安全規制に関する説明責任を有する。そのビジョンと価値観において、パブリックやステークホルダーの信頼を醸成しながら規制活動を実施しなければならないという基本姿勢を表明し、これをNRCウェブサイト上でしっかりと公開
- NRCは、その一例であるパブリック・ミーティングにおいて、規制活動に関心を持っているパブリックやステークホルダーに対し、対象(カテゴリー)に応じて関与の方法を選択し、規制活動に対する関心や意見を聞き、対話を行っている
- NRCは、これらの活動、さらにNRCのミッション達成の基盤として、行政情報の透明性(説明文書の作成・開示)を徹底

表2) NRCが実施しているパブリックミーティングのカテゴリー別の目的とステークホルダーの関与

カテゴリー	目的	パブリックやステークホルダーの関与
カテゴリー1	単一の事業者、特定の施設を対象とした特定の規制について、当該事業者、ベンダー等と議論すること	パブリックがオブザーバーとして参加するが、質疑等を通じたNRC職員との対話機会はある。NRCは、パブリックが、規制上の論点やNRCの規制行為について理解する助けとなる事実情報を入手できることを期待
カテゴリー2	複数の事業者に影響を及ぼしうる論点について、当該規制の対象となる産業界（発電事業者や原子炉メーカー等）の代表、非政府組織等のグループからのフィードバックを得ること	パブリックは、NRCが特定したタイミングで議論に参加できる。カテゴリー1のミーティングよりもパブリックが意見を表明する機会は多くなる。
カテゴリー3	カテゴリー2の参加対象に限定されない非政府組織、産業界等のステークホルダーとの最大限の議論を通じて、ステークホルダーが考える規制上の論点や懸念をNRCが理解し、考慮することをステークホルダーに対して保証すること	許認可に関わる問題、あるいは一般的な規制上の論点について、幅広い情報、意見、見解、懸念等の交換を行うこと。幅広いステークホルダーはミーティング中、いつでも意見を表明できる。

出典：NRC、Enhancing Public Participation in NRC Meetings; Policy Statement（2002年）

米国原子力エネルギー協会（NEI）

- 産業界のコミュニケーションの要として、原子力利用による裨益する点や原子力産業に関する情報について、協会会員や政策立案者、メディア及びパブリックに対し、ウェブ等を活用しつつ正確かつタイムリーに発信
- 対地元住民の取組は発電事業者が行う

諸外国におけるステークホルダーとのコミュニケーション活動の事例 (OECD/NEAワークショップで紹介された取組)

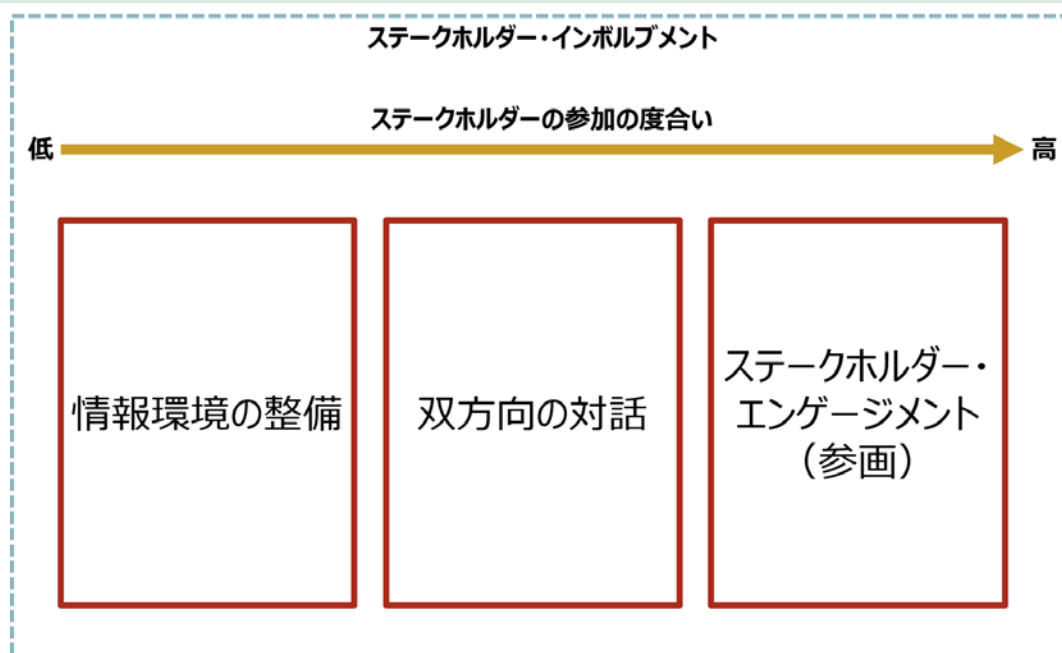
- 米エネルギー省（DOE）：SNSを使って情報発信を行い、また原子力に関してユーザーが発しているメッセージを把握する。SNSは地元コミュニティとの関係構築のためにも利用
- フランス電力（EDF）：原子力事業を行ううえで、ステークホルダーからの信頼を得るために、情報の透明性確保が必須と考え、地域住民や環境保護団体に対して情報提供や疑問や意見に対して回答する
- カナダ放射性廃棄物管理機関（NWMO）：地層処分場のサイト選定プロジェクトを適切な方向に、着実に進めるために、ステークホルダーの期待を聴取し、理解する。多様な視点を得られるよう議論ではなく、対話を実施する。特にプロジェクトにより影響を受ける可能性があるコミュニティを巻き込む
- スイス連邦エネルギー庁（SFOE）、放射性廃棄物管理共同組合（NAGRA）：高レベル放射性廃棄物の地層処分場を受け入れてもらうため、情報の透明性と公正性を確保し、立地候補となっている6地域に設置された地域会議において、処分場を立地した場合の地域の発展プロジェクト等について協議。地質調査実施のためのボーリング実施に際しては、調査内容と目的について調査対象となる地元自治体やコミュニティ、土地の所有者に対して緊密なコミュニケーションを実施し、調査への支持を得ている
- フィンランドのフェノヴォイマ社は、新規原子力発電所の立地を受容してもらうには、地元コミュニティの支援が基礎となるとの考えに立ち、関心を持った人が新設プロジェクトに関する情報を得られるような環境を整備
- ノルウェー環境放射線センター（CERAD）：チェルノブイリ原発事故後の畜産物のモニタリングに、農家やトナカイの所有者組合が参加。畜産物の摂取制限の基準値の厳格化等の措置を決定する前に、ステークホルダーを巻き込むことの重要性、ステークホルダーの中にも異なる見解を持ったグループがあることから、複数のオプションを提示する必要性を指摘

原子力分野におけるステークホルダー・インボルブメントの考え方について

- 原子力分野におけるステークホルダーと関わる取組全体を「**ステークホルダー・インボルブメント**」と定義
- ステークホルダー・インボルブメントには、「**情報環境の整備**」、「**双方向の対話**」、そして、意思決定プロセスにステークホルダーが参画する「**ステークホルダー・エンゲージメント**」が包含される
- 情報環境の整備⇒双方向の対話⇒ステークホルダー・エンゲージメントの順に、ステークホルダーの意思決定プロセスへの参加の度合いが高まる

ステークホルダーについて

- **ステークホルダー**とは「**一定の状況において関心または利害関係のある当事者**」のこと
- ステークホルダー・インボルブメントでは、その活動・状況に応じて、ステークホルダーは変わるとともに（場合によっては国民全体もステークホルダーとなり得る）、一様ではなく、地域に根ざしたコミュニティ等の**階層に分かれる場合**もある
- このため、**アプローチすべきフォーカスグループを特定する必要がある**



※原子力以外の分野においては、ステークホルダーの参加度合いの高低に応じた言葉の使い方が、この定義と異なる場合があります。あらゆる分野に共通する言葉の定義はなく、本資料における定義は、原子力分野におけるステークホルダーの意思決定プロセスへの関わり方に関する諸外国の事例を調査した結果、原子力委員会として整理したものです。

ステークホルダー・インボルブメントの目的について

- 諸外国の取組等を踏まえると、ステークホルダー・インボルブメントは、以下のような目的に基づき、**状況やテーマに応じて、最適な方法を選択・組み合わせる**ことが必要

＜ステークホルダー・インボルブメントの目的＞

- ステークホルダーの関心を踏まえて、原子力発電、放射性廃棄物管理等の原子力利用やそれに対する安全規制について、**科学的に正確な情報や客観的な事実(根拠)に基づく情報(政策情報を含む)をステークホルダー自らが入手できる環境を構築**
⇒A：情報環境の整備
- ステークホルダーとの双方向なやり取りを通じ**相互理解を実現**
⇒B：双方向の対話
- ステークホルダーが、**社会やステークホルダーに影響を及ぼす政策や事業に係るプロセスに参画**
⇒C：ステークホルダー・エンゲージメント(参画)

- このような取組を通じて、ステークホルダーとの間に信頼関係が構築されていく

ステークホルダー・インボルブメントの方法について

3つの目的の実現のために必要な共通事項

- 扱うテーマや状況に応じて、どのような目的で行うかを明確に設定すること
- 目的やテーマに応じて、アプローチする者を特定すること
(ステークホルダー、フォーカスグループを特定)
- ステークホルダーの関心や懸念を把握すること
- ステークホルダーと協働すること
- プロセスにおける透明性、公開性、相手に対する尊敬を担保すること
- 役割分担があること
- 時間をかけること
- 人的・財的リソースを十分に投じること

ステークホルダー・インボルブメントの目的・方法について

- 科学的に正確な情報や客観的な事実(根拠)に基づく情報(政策情報を含む)をステークホルダー自らが入手できる環境を構築するために (A: 情報環境の整備)
 - 「Push型」から「Pull型」へ
 - 調査やSNSの定点観測等を通じて、ステークホルダーの関心や期待を把握し、それに応える対応を行うこと
 - シンプルで明確な言葉を使うこと
 - 言葉の定義を明確にすること。例) ステークホルダーとは、ステークホルダーへの影響/ステークホルダーの関心、信頼
 - 安全性を強調するとかえって不安になる人間心理に配慮すること
- ステークホルダーとの双方向なやり取りを通じ相互理解を実現するために (B: 双方向の対話)
 - 対面 (Face to Face) の対話、個人の参画、地域の巻き込み
 - 「聞くこと」「対話」
 - 扱う問題や課題に関わるあらゆるステークホルダーを考慮すること
- ステークホルダーが、社会やステークホルダーに影響を及ぼす政策や事業に係るプロセスに参画してもらうために (C: ステークホルダー・エンゲージメント(参画))
 - 意思決定・規制のプロセスの早い段階でステークホルダーが参画
 - 画一的なアプローチは存在しない。個別の課題ごとにふさわしいステークホルダー・エンゲージメントの在り方を検討すること (何をどのように対話をするかを考える)
 - 息の長い事業であり、若い世代の巻き込みが重要であること
 - 科学、技術、エンジニアリング等の分野への関心を高めるため、女性を巻き込むこと
 - プロジェクトに対する反論や反発、ステークホルダー・エンゲージメントを目指す過程におけるプロジェクトの後戻りを許容し、失敗しても、そこから得た教訓を次の取組に活かすこと
 - 社会は絶えず移り変わるので、ステークホルダー・エンゲージメントの方法も常に変化・改善すること

ステークホルダー・インボルブメントの要点について

共通事項

- 扱うテーマや状況に応じて、どのような目的で行うかを明確に設定すること
- 目的やテーマに応じて、アプローチする者を特定すること（ステークホルダー、フォーカスグループを特定）
- ステークホルダーの関心や懸念を把握すること
- ステークホルダーと協働すること
- プロセスにおける透明性、公開性、相手に対する尊敬を担保すること
- 役割分担があること
- 時間をかけること
- 人的・財的リソースを十分に投じること

ステークホルダー・インボルブメント

低 → ステークホルダーの参加の度合い → 高

A:情報環境の整備

目的：根拠に基づく情報を自ら入手できる環境の構築

- 調査やSNSの定点観測を通じたステークホルダー等の関心や期待の把握
- 「Push型」から「Pull型」へ
- シンプルな言葉の使用と定義の明確化
- 安全性を強調するとかえって不安になる人間心理への配慮

B:双方向の対話

目的：相互理解

- 対面（Face to Face）の対話、個人の参画、地域の巻き込み
- 「聞くこと」「対話」
- 扱う問題や課題に関わるあらゆるステークホルダーの考慮

C:ステークホルダー・エンゲージメント（参画）

目的：社会やステークホルダーに影響を及ぼす政策や事業に係るプロセスに参画

- 早い段階でのステークホルダーの参画
- 課題ごとに相応しい方法の採用
- 若い世代や女性の巻き込み
- 反論・反発による後戻りの許容と失敗から得た教訓の活用
- 時代の変化への適応

信頼構築