

戦略策定に向けて ～国民的議論が指し示すもの～¹

2012年9月4日
国家戦略担当大臣

1. 各調査の特徴

政府は、革新的エネルギー環境戦略の策定に向けて、昨年秋以降、関係審議会等で議論を積み重ねた上で、6月末にエネルギー・環境に関する選択肢（平成 24 年 6 月 27 日エネルギー・環境会議決定）を示し、国民的議論の最終ステージを開始した。意見聴取会には約 1,300 人が参加し、136 人から意見表明があった。パブリックコメントには約 89,000 件の参加を得た。討論型世論調査では約 6,800 人が調査に協力、286 名が 2 日間にわたる討論に参加した。58 の団体説明会に説明員を派遣し、さらに、各マスメディアの世論調査やネット調査などの結果も把握してきた。

それぞれの調査について、国民の意見の縮図といえるのかどうか（統計的代表性）、情報が十分に提供された上での意見なのか、数字だけではなく理由やロジックも把握できるものかどうかといった評価軸を見た場合、全ての要素を満たす調査はない。また今回の国民的議論について、十分な時間がなかった、調査の趣旨や調査結果の使われ方について事前に認知されていなかったなど、改善の余地はある。

このような限界はあるものの、各調査は、以下のような特徴を有しており、それを踏まえて解釈を行い、大きな方向性については支持率の数字で把握した上で、国民的議論で得られた意見の理由や考え方を見極めて、戦略の具体化を図る。すなわち、どれか特定の数字を過度に重視あるいは無視して政策を決定するというよりも、以下のような幅広い含意を戦略決定に生かすこととする。

○意見聴取会

一般的に、意見聴取会は、意見の理由が示されるため、ロジックを把握することが可能である。他方、時間があり関心が高い方が参加するので、国民

¹ 「エネルギー・環境に関する選択肢」を巡る国民的議論の結果を踏まえた検証を公平・中立に行うため、エネルギー・環境会議のもと、世論調査、パブリックコメント等の専門家（別紙 1 参照）の意見を聴く、「国民的議論に関する検証会合」を 8 月 22、27、28 日に開催した。

の意見の縮図とは異なる。

今回の意見聴取会では、政府側からの選択肢の説明を通じて情報の提供がなされた上で、意見表明者間でのやりとりの時間を設け、異なる意見に対するお互いの理解を深めることを目指した。

○パブリックコメント

一般的に、パブリックコメントは、行政が気付かないような様々な意見や情報を広く収集できるほか、国民参加が保障されやすい。他方、強い意見を持った人ほどコメントを出すモチベーションを持っており、意見の分布がある一方に偏る可能性が高い。

○討論型世論調査

一般的に、討論型世論調査は、最初の世論調査段階で全国の縮図に近い母集団の意見の収集を行うことに加え、その中から討論フォーラムに参加した者の討論の過程での意見の推移やロジックが明らかにされる点が他の調査にはない特徴であり、代表性と熟議の双方を兼ね備えようとする手法である。他方、最初の世論調査の母集団から討論への参加者を募る段階で、時間を費やしてでも討論に参加しようとする者が参加することから日本全国の縮図とはならない可能性がある。また、討議の過程で、意見の強い人に議論が引きずられたり、社会的に望ましいと回答者が思う意見が出やすいという懸念も指摘されたが、これらの懸念については、今後の詳細な分析によって明らかにされることが期待される。

なお、今回の討論型世論調査では、固定電話でアプローチをするいわゆる RDD 方式を採用したため若年層の参加比率が低く、討論フォーラムの開催が夏休み期間中となったために小さな子供のいる主婦層の参加が少ない結果となっておりこの点には一定の留意がいる。

○マスメディアの世論調査（以下「各種世論調査」という）²

一般的に、マスメディアの世論調査は、全国の縮図であり国民全体の方向性を推し量る上では有力な手法である。他方、質問文や選択肢の微妙な差で結果が異なったり、たまたま直前に回答者が接したニュース等に影響されて答えやすいので、同一主体が同じ質問を時期を変えて繰り返すことによりト

² NHK（7月6～8日、8月10～12日）、朝日新聞（7月7～8日、8月4～5日、7～8月）、読売新聞（7月13～15日、8月11～12日）、日本テレビ（7月20～22日、8月17～19日）、共同通信（8月11～12日）、毎日新聞（8月11～12日）、日経新聞（8月24～26日）。朝日新聞の7～8月の郵送調査を除き、RDD方式。

レンドを見る意義が高い。また、なぜこの選択肢を選んだのかという理由などはわからない。

2. 支持率集計から得られること

【分析】

○ゼロシナリオ

ゼロシナリオの支持は、討論型世論調査では討論を経た後に支持が高まり、5割と最も支持を集めた。各種世論調査では、調査にもよるが3～5割を占めており、ゼロシナリオが最も支持を集めるケースと、15シナリオに次いで支持を集めるケースに分かれている。

2030年までに原発ゼロを支持する国民は、直ちにゼロといった意見、2030年までは原発をある程度利用し続けるという意見も含めて、調査にもよるが現時点では少なくとも半数近くいると言える。

また、パブリックコメントや意見聴取会における意見表明希望者で見れば、ゼロシナリオの支持者は7～9割に上る。特に、福島県民の意見を聴く会では、ほぼ全ての意見表明者が即ゼロを支持した。パブリックコメントでは7.7万件ものゼロシナリオ支持の意見が出され、毎週のようにデモが行われるなど行動で自分の意見を示す国民が増えている。

NGOや消費者団体の意見はゼロシナリオ支持となっている。

○15シナリオ

15シナリオについては、討論型世論調査では討論前後で2割弱と安定した結果になった。各種世論調査ではゼロシナリオの支持と同様3～5割を占めており、最も支持を集めるケースと、ゼロに次いで支持を集めるケースに分かれている。

15シナリオを支持する者の中には、2030年以降の将来的に原発ゼロを目指す意見、2030年以降も原発をある程度利用し続けるという意見、2030年以降の原発依存度はその時々状況を見極めて決めるべきという意見のいずれも含まれている。

この点に関して、討論型世論調査では、15シナリオ支持のうち、原発を利用すべきではないという意見が約半分、利用し続けるべきだという意見%とどちらでもないという意見が4分の1ずつとなっている。原発ゼロへの途中段階として15シナリオを支持する者と原発を活用する、あるいはどちらでもないといった者がそれぞれいる結果となっている。

○20-25 シナリオ

20-25 シナリオへの支持は、討論型世論調査、各種世論調査とも 1~2 割程度ある。

経済団体の意見はこのシナリオが多い。原発立地地方自治体の提言でも、このシナリオを支持する意見がある。

○その他やわからないとする意見等

その他やわからないとする意見は、討論型世論調査の討論後の調査、各種世論調査とも 1 割程度ある。この比率は、世論調査としては高い数字であり、2030 年における 3 つの選択肢という提示が比較的選びにくいということを示唆している。わからないと答えている国民は、熟慮の結果、あえて選択したという可能性もある。

原子力関連施設の立地地方公共団体は、原子力の位置づけや核燃料サイクル政策に対する国の姿勢を明確にすることを求めている。

○性別、年齢別の傾向

性別、年齢別の傾向がある。女性の場合はゼロシナリオ支持が多く、原発の将来世代に与える影響を懸念している。現在、20 代、30 代の若年層は、討論型世論調査では 15 シナリオの支持が平均よりも高く 25% を占めている。インターネットで行われた 127 万人調査³のように、10-20 代では原発維持という意見が 3 割強から 4 割弱との結果もある。一方で、意見聴取会や討論型世論調査における討論参加者は男性で高齢層が多く、今回行った調査結果には一定の留意が必要である。

【含意 1】 原発への依存度に関する大きな方向性について

- ・ゼロシナリオと 15 シナリオの支持を合計すると、討論型世論調査では 7 割、各種世論調査でも 7~8 割となった。
- ・15 シナリオの中には、2030 年以降原発維持あるいは見極めたいという意見が含まれていることから、この 7~8 割の全てではないが、今回の国民的議

³ ニコニコ動画のユーザーを対象にしたアンケート。8 月 5~8 日の 100 万人アンケート、7 月 20 日~8 月 5 日の Web アンケート、7 月 23 日のニコ割アンケートの総計。組織票を防ぐため回答は 1 ユーザーアカウントにつき 1 回のみ集計。調査開始時より後に取得されたアカウントからの回答は集計対象外。回答者を年代別・男女別に区分し、分けられた各区分の比率を、現状の日本全体の比率に合わせるように各区分の回答に重みを付けて集計。

論によれば、少なくとも過半の国民は、年齢や性別での違いはあるにせよ、原発に依存しない社会にしたいという方向性を共有している。

【含意 2】 原発に依存しない社会を実現するスピード感や実現可能性について

- ・ゼロシナリオ以外の支持率というくくり方でみると、討論型世論調査では 5 割を占め、各種世論調査では 5~7 割を占めている。2030 年までにゼロという点に関しては、調査にもよるが半数程度の国民が何らかの懸念を有している。
- ・討論型世論調査では、最初の電話調査の段階では半分近くの人がいずれかのシナリオに絞り切れておらず、討論後でも 4 分の 1 の人は絞り切れていない。また、個人毎の各段階でのシナリオの支持の変遷をみると、半分程度の人が、各段階で支持するシナリオを変更している。
- ・団体からの意見表明を見ても、経済団体は経済への影響を懸念し、20-25 シナリオを支持しているのに対し、NGO や消費者団体は、原子力の安全への不安などからゼロシナリオを支持する傾向にあり、意見が分かれている。
- ・以上のことから、含意 1 で整理したように、少なくとも過半の国民は、原発に依存しない社会にしたいという方向性を共有していると言えるとしても、今回の国民的議論によれば、いつまでにゼロにするかどうかといったスピード感、あるいはその実現可能性に関しては、意見が分かれている、あるいはまだ定まっていないといえる。

【含意 3】 パブコメなど多くの国民が直接行動を起こしている背景について

- ・パブリックコメント、意見聴取会における意見表明希望者の分布をみると、ゼロの支持率が 7~9 割と、討論型世論調査の 5 割、各種世論調査の 3~5 割よりも相当高い。また、パブリックコメントでは再稼働反対、即時ゼロとの意見が 8 割を占めている。
- ・民意を把握するために、代表性の確保、すなわち日本全国の縮図となるように調査対象を選ぶことは重要な要素である。この点に関して、無作為で調査対象を選ぶ世論調査、討論に参加する者を選ぶ前に無作為で対象者を募る討論型世論調査に比べて、パブリックコメントや意見聴取会については参加する意思とコストが嵩む結果、代表性という意味では一定の限界がある。このため、パブリックコメントや意見聴取会における支持率の数字に関してはこうした限界があることを認識しなければならない。
- ・一方で、原発をゼロにすべきとのコメントが 7.7 万通も寄せられたという背

景、毎週再稼働反対のデモが行われている背景には、政府に対する不信と原発への不安が大きいということがあり、こうした不信や不安を解消することが最優先といえる。

3. 論点集計から得られること

【分析】

- 以上が支持率集計の含意である。パブリックコメント、意見聴取会、討論型世論調査については、支持率集計以上に論点集計が行える利点がある。
- 約 9 万件のパブリックコメント、約 1,300 通のアンケート、団体などからの意見を全て精査した結果、11 の主要論点 (別紙 2 参照) が浮き彫りとなった。ゼロシナリオ支持者が最重視する点は、原子力の安全に関する不安・不信、核燃料の廃棄物に対する懸念、グリーンの開発への期待である一方、15 シナリオ支持者の場合には原子力安全対策の強化、グリーン開発、安定供給、コストといった幅広い視点を重視する傾向にある。20-25 シナリオ支持者は、より安定供給やコスト高による影響を懸念する結果となっている。
- これを大胆に要約すれば、「原発ゼロ+グリーン推進+ライフスタイル転換+コスト高容認」という意見と、「原発ゼロ以外+原子力人材・技術の確保+安定供給重視+コスト重視」という意見の対立がみえる。
- また、討論型世論調査によれば、前者の意見を支持する国民は、政府や専門家の情報を信頼せず、後者の意見を支持する国民は、専門家の意見を信頼しようとするという差も見られる。全体として、政府の情報に対する信頼性は低い。
- 意見の違いの背景には、第一に原子力の安全や核燃料廃棄物についての不安の大きさ、第二が原子力に代わる代替エネルギーである再エネ、省エネの経済性や可能性、コスト負担の許容度の違いがある。
- すなわち、意見聴取会のアンケート、パブリックコメントでは、20-25 シナリオ支持以外では、原子力の安全に関する不安・不信、核燃料の廃棄物に対する懸念が多く示されている。討論型世論調査でも、4 つの視点のうち、安全の確保が圧倒的に重視されている。

- また、意見聴取会のアンケート、パブリックコメントでは、支持するシナリオに関わらず、再生可能エネルギー、省エネの拡大については急ぐという点は指摘されている一方で、パブリックコメントでは、20-25 シナリオ支持を中心に、コスト上昇、経済影響、雇用不安の懸念などが指摘されており、経済団体の提言でも強い懸念が表明されている。
- もう一点、2030 年という 20 年後の将来見通しに関する問いかけであり、政府が示した 3 つのシナリオが国民にとって選びにくい、議論しにくいという側面も明らかになった。討論型世論調査、各種世論調査、パブリックコメント、意見聴取会アンケートでも、1 割を超える「わからない、その他」を選択する者がいることが、この問題の難しさを表している。また、川崎市民を対象として行われた討論型世論調査の手法を応用した民間独自調査では、エネルギー・環境に関してさらに国民全体で重視して議論していくべきこととして、「どんな国や社会にしていきたいか（社会像やビジョン）」を選ぶ意見が 4 割弱にのぼっている。

【含意 4】意見が異なっている状況を解消するための取り組みについて

- ・ 原発に依存しない社会にしたいという方向性は共有されている中、そのスピード感や実現可能性において意見が異なっている状況を解消していくためには、以下の 3 点を実施することが、戦略を進める上で必要である。
 - ① 原発の安全性は確保できるのか、使用済核燃料の問題は解決できるのかといった原子力に対する不安、懸念に対して、どう克服するかを示すこと、
 - ② 多くの国民が支持している再生可能エネルギーや省エネの拡大にあたって、その実現可能性に関するデータを示し、国民のエネルギー選択を促すことで着実にコストの壁を克服する手立てを示していくこと、
 - ③ 今回のエネルギー選択によりどういう社会を目指していくのかを明らかにすること
- ・ また、完璧なエネルギーが存在しない現実の中、どのシナリオを選択しても反対意見は出る。だからこそ、パブリックコメントや意見聴取会、討論型世論調査で明らかになった 11 の論点群に対して、戦略決定を通じて回答を行い、また、これらの論点群とその回答を巡り、国民参加で検証を行い、国民的議論を継続していくことが求められている。

4. 戦略策定に向けて

～国民的議論が指し示すもの

- 大きな方向性として、少なくとも過半の国民は原発に依存しない社会の実現を望んでいる。
- 一方で、その実現に向けたスピード感に関しては意見が分かれている。
- パブリックコメントなど原発ゼロの意思を行動で示す国民の数が多いという背景には、原子力に関する政策決定のあり方に関する不信、そして原発への不安が極めて大きいという現実がある。
- 今回の国民的議論によって、国民は、2030 年のエネルギーミックスの数字よりも、大きな方向性の中で、どういう経済社会を築いていくかに関心が高く、また、どの戦略を選択すれば、いかなる懸念が顕在化するかが明らかになった。政府は、そうした懸念に対して、真摯に向き合い現実的な解を提示していくことが必要である。
- 政府は、大きな方向性に関する方針を明示する一方、反対する意見、論点に対する回答を用意しながら戦略を提案しなければならない。
- 提案した戦略についても、情報を開示しながら国民的な対話を進め、論点ごとに丁寧に検証を行い、戦略そのものを国民とともに進め、改良していくことが不可欠である。

(別紙 1)

国民的議論に関する検証会合で意見を伺った専門家

稲井田 茂 一般社団法人共同通信社 編集局総合選挙センター次長

宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

小幡 純子 上智大学法科大学院教授

小林 傳司 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授

佐藤 卓己 京都大学大学院教育学研究科准教授

曾根 泰教 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授
(慶應義塾大学 DP(討論型世論調査)研究センター長)

田中 愛治 早稲田大学理事・政治経済学術院教授
Global-COE「制度構築の政治経済学」拠点リーダー

松本 正生 埼玉大学経済学部教授
(埼玉大学社会調査研究センター長)

あいうえお順

(別紙 2)

パブリックコメント、意見聴取会会場アンケート等から浮き彫りとなった
11 の論点

1. 安全対策の強化で原発事故の再発を防げるのか。
2. 健康被害や除染などのコストを考えると、原子力はもっと割高になるのではないか。
3. 使用済核燃料をどうするのか。現実的に取り得る手段は何か。国の果たすべき責任は何か。
4. 一方、処理の目途が立っていない中で、これを増加させてはいけないのではないか。
5. 原発依存度低減の中で、廃炉事業などを含め、安全を担う技術と人材をどう確保するのか。
6. 再生可能エネルギーや省エネの急速な開発はどうすれば可能となるのか。一方で、それが停滞した場合に、どう安定供給を確保するのか。
7. 再エネ、省エネは化石燃料や原発よりも安くなるのか。その実現はいつ頃か。
8. コストが上がり、電力が不安定となることで、産業の空洞化が進み、雇用が失われるのではないか。
9. 再生可能エネルギーや新エネの開発を新産業や雇用創出の好機とすべきではないか。
10. 2030 年以降はどうするのか。
11. どのような国民参加の場を設け、政府と公的部門に対する国民の信頼回復を図るのか。