

高レベル放射性廃棄物処分に関する意見 - 日本学術会議答申に対する所感・意見等
2012年10月24日 一橋大学・高橋 滋

I 考察の前提 - 日本学術会議答申の3つの指摘について

① 合意形成の手続きに関する問題点

- ・答申には、「原子力発電をめぐる大局局的取扱いについての広範な社会的合意を作り上げることに十分取り組まないまま、・・・最終処分地の選定という個別的な争点についての合意形成を求めるといふ、手続き的に逆転した形」であった、との指摘がある。
- ・「福島第一原子力発電所事故以前」に関してこの指摘が妥当しているかは別として、今日的に、高レベル放射性廃棄物処分問題の考える上では、この指摘につき争う余地はない。
- ・施設が受け入れるべき廃棄物の量・処分の形態について、明確な方針が示されない限り、立地は進展しないことは、銘記すべきである。

② 受益に伴う対処困難な受苦の存在

- ・高レベル放射性廃棄物処分のリスクに係る不確実性の大きさに対する指摘である。ただし、これまでの政策においても、リスクに係る不確実性の大きさを踏まえて、「可逆性」と「回収可能性」とを踏まえた制度設計が重視されてきた(参照、平成23年1月12日原子力安全委員会特定放射性廃棄物処分安全調査会「地層処分に関する安全コミュニケーションの考え方について」6頁以下)。

③ 受益圏と受苦圏の分離

- ・原子力施設の立地問題について、長い間、メリットの享受主体と不利益の帰属主体との分離の問題があることは、以前より指摘されてきた。ただし、リスク論の見地からは、このこと自体に問題がある訳ではない。
- ・問題は、このような構造が不可避であることを前提として、これを克服する社会制度をどのようにして設計するかである。
- ・報告書は、これまでの電源3法における運用の問題点を踏まえて、「経済的メリットの増加を立地の誘因とする」政策であると評価している。しかし、施設建設を中心とするこれまでの立地振興策に大きな問題があったことは認めるとしても、報告書9頁も認めるように、立地点振興策をとること自体は否定されるべきものではない。

II 答申の具体的指摘について

① 「暫定保管」＝モラトリアム期間の設定

- ・これまでの「可逆性」「回収可能性」を踏まえた制度の運用との比較
 - a. 高レベル放射性廃棄物処分のリスクに係る不確実性の大きさについての差異(ただし、筆者の専門外である)
 - b. ただし、「暫定」の意味が必ずしも明確ではない。取り出し可能性を確保した地層処分から地上での保管まで想定されているようである(17頁)が、後者は保管リスクが大きい。前者については、「可逆性」「回収可能性」を前提とした現行の制度運用とかなり性格が近似する。前者の場合についても、代替施設は後者のようなものとなら

- ざるを得ない。「地元にとって不都合な事態が生じた時には、搬出を要求できる」との要件は「保管の安全性につき重大な疑義が生じたとき」と読み替えるべきであろう。
- c. 特に前者の場合に、保管終了後における引き続きの廃棄物存置の選択肢も排除されていないように読める。引き続きの存置の際の決定の手続は、重いものとならざるを得ない。
- ・提案を採用する場合には、「暫定性」（他地点での新規立地が原則）を明確にした地層保管とせざるを得ないであろう。
- ② 「総量管理」の考え方
- ・立地点選定の前提として、処分される廃棄物の総量、形状が明確にされていることは重要である。
 - ・また、全ての廃棄物処分に共通する「総量の縮減」の考え方を採用することは興味深いものの、通常の廃棄物処理とは異なり、結局は、原子力発電の量と核燃料サイクル政策のあり方に規定される。
 - ・よって、この考え方が、「エネルギー浪費社会の転換のための施策実施」、「原子力発電の可及的縮減」、「直接処分方式の採用」のいずれ（あるいはその複数）を意味するのかを明確にする必要がある。
- ③ 「NUMO」の位置づけの変更
- ・「NUMO」の位置づけの変更についての記載について、積極的な理由づけが欠けている。おそらくは、認可法人形態ではなく、より国・公共団体に組織形態に近い特殊法人、独立行政法人への変更、ないしは、国が立地によりより強い関与をする制度に変更することが意図されているものと思われるが、そのような変更については説得的な理由づけが必要であろう。
- ④ 住民投票手続
- ・暫定保管を前提とする施設立地の場合、市町村合併等の際にされる場合と異なり、制度設計は困難なものとなる。この場合に、住民投票による施設受入れの意思表示は変更できることが前提となるが、これを前提として、再投票を許さない期間、再投票の要件を、適切に設計することはかなり困難であろう。
 - ・代替施設への廃棄物移転を求める住民投票であれば、制度設計は可能であると考える。

Ⅲ 答申を踏まえた私見

- ① 政策枠組みの表明としての法制度設計＝法改正の必要性
- ・これまでの法制度、特に廃棄物処分に係る法制度において、制度の骨格のみを規律し、その後は、政省令以下のレベルにおける運用により、政策の変化に対応する仕組みを採用してきた。制度に柔軟性を与えるものであるが、政策の安定性、合理性、透明性に対する国民の信頼を得る上では、問題点を含むものであった(例 - 原子炉等規制法の改正前は、知見の変化への対応策を、セーフティ・ケースの作成と保安規程への適合を求める形で担保しようとしてきた)。
 - ・高レベル処分法は、例外的に、手続の透明性、合意の重視、多段階からなる立地点選定手続という政策目標を具体化したものであるが、政策の転換が必要であるならば、それ

を適切に表現する法改正をすべきである。

② 「可逆性」と「回収可能性」を織り込んだ制度の明確化

- ・今日、処分済廃棄物処分についての可逆性、回収可能性を前提とした政策を進めるべきであることに異論はないと思われる。
- ・これを前提として、廃棄物の回収、代替施設の確保、施設の埋戻し等について、法制度に明確に規律すべきである。
- ・「暫定保管」を採用するか否かについては、放射性廃棄物処分のリスクに係る不確実性に対する自然科学的評価に規定される。ただし、暫定保管の制度が採用されるにしても、長期間にわたる地上保管は現実的ではないし、地層内の保管については、「暫定性」を前提とするならば、他地点における立地を原則とし、当該立地で最終処分をする場合に、住民投票結果に基づく立地の地元申入れから手続が開始される仕組みとすべきである。

③ 施設の処分量・形状を明確にした処分計画の策定 - 複数立地を前提として

- ・廃棄物処分の場合、施設の埋設処分量、形状等が明確にされなければ立地は進まない。
- ・したがって、原子力発電所からの即時撤退の選択肢をとらない限り、電源構成における原子力に位置づけには、将来における政策的な変更の余地が生ずる。よって、埋設処分量、形状を確定させる必要を優先するならば、複数立地は避けられない。第一処分場の埋設容量、廃棄物の形状については、早期に確定する必要がある。

④ 国の責任をより前面に立てた立地選定手続、国有地への処分の原則の明確化

- ・その前提として、答申が推奨するように、今後の施設立地策は、持続性のない施設建設補助によるのではなく、工学系研究施設の立地、処分技術関連の企業立地への補助、等、持続可能性を有するものである必要がある。
- ・放射性廃棄物処分の問題は、過去の原子力政策、原子力発電の所産であり、特殊な処分方法を必要している。日本国の主権の範囲外での処分、海洋投棄処分があり得ない以上、(原則的には)国内に複数の立地点を確保するしかなく、それは、国際社会に対する日本国の責任である。国の責任(制度設計責任を含む)はより明確に位置づけられるべきである。
- ・リスク縮減の見地、社会的条件からの処分適地の絞り込みが行われることについて、国は保障責任を果たすべきである(国が直接絞り込みを行うべきことを意味していない)。
- ・さらに、人為的シナリオ等を排除し、リスクを低減し、社会的合意を得るためには、広い面積をもった国有地への処分の原則を明示すべきである。ただし、土地収用等の強行による紛争の発生を回避するためには、埋設地区の地上付近地に一定割合以下の私有地があることは排除されない。(10パーセント程度は許容すべきか。ただし、当該私有地は行為規制を受ける)

以上