

2025 年 5 月 15 日

衆議院原子力問題調査特別委員会
「原子力のいわゆるバックエンドに係る諸課題」に関する意見

アドバイザリーボード会員
龍谷大学政策学部教授
大島堅一

1. 「バックエンドに関わる諸課題」に関する概況と提言

(1) 「再処理路線」の現状

原子力発電は、「発電」までのプロセス（＝「フロントエンド」）に焦点が置かれ、「発電後」のプロセスに関しては政策や法制度の見直しが十分に行われてこなかったといえる。とりわけ、使用済核燃料のとり扱いについては、1960 年代以来、使用済核燃料を全量再処理してプルトニウムを利用するという「再処理路線」が前提となってきた。

ところが、「再処理路線」は、次の 4 つの点で不確実性が極めて高い。

- ① 六カ所再処理工場が現実竣工するかどうか、また竣工するにしても竣工時期が極めて不確実である。
- ② 再処理を含む核燃料サイクルに要する費用が、将来どれほどまで増大するかが不確実である。

※ 現状の核燃料サイクルの総費用の計算は、何事もなくスムーズに事業が進むことを前提としている。なんらかのトラブルがあればその費用はさらに増大する（「不測費用」の存在）。

- ③ 原子力発電の将来が不確実である。

※ 原子力発電の将来に関する不確実性は、行政サイドで利用推進をいかに担保したとしても取り除くことができない。なぜなら、原子力の経済性や事故リスクの残存は、原子力技術そのものに起因するからである。

- ④ 原子力発電の将来が不確実であるため、使用済核燃料の将来の発生量もまた不確実である。そもそもプルトニウム燃料として必要かどうか不確実である。

原子力利用や再処理路線については様々な見解がある。にもかかわらず、最終処分法は、「再処理路線」を前提とした内容になっている。そしてそのことが、多くの問題の原因となっている。まずは、最終処分法を、原子力利用の是非、再処理の是非とは切り離す必要がある。

(2) 最終処分法の対象となる廃棄物に関する問題

最終処分法では、最終処分する対象が第一種特定放射性廃棄物（ガラス固化体）と、第二種特定放射性廃棄物（再処理で発生する TRU 廃棄物）に限定されている。再処理路線が不確実である以上、使用済核燃料の直接処分も認めるものに法改正するべきである。

加えて、東京電力福島第一原子力発電所事故で発生した溶融デブリは様々な物質が混ざり合っていると考えられており、少なくとも六ヶ所再処理工場で再処理できないし、それ自体が無意味である。

燃料デブリの最終処分という観点からも、最終処分法は日本がかかえる「高レベル廃棄物をめぐる現状」にそぐわないものになっている。溶融デブリの処分も含めて処分できるよう、最終処分法を法改正するべきである。

(3) 高レベル廃棄物処分のスケジュールに関する問題

青森県六ヶ所村に保管されている海外返還高レベル放射性廃棄物の県外搬出期限は、30～50 年である。1995 年の受け入れ開始から今年で 30 年が経過したことになる。一方、政府資料では最終処分地選定プロセスに 20 年を要するとされている。とはいえ、最終処分地選定は非常に困難である。処分地選定の困難さや、後述する規制と事業の未分離問題等を踏まえると、20 年間で処分地が選定可能と考えるのは楽観的すぎる。

仮に、処分地選定プロセスが想定通りに進んだとしても、選定後に処分場建設がされ、これにも長い時間を要する。したがって、政治的に定められた 2045 年という県外搬出期限が守られないことはほぼ確実である。

高レベル廃棄物処分は、長期の安全性が確保されなければならない。政治的に定めた「県外搬出期限」のスケジュールとは独立して高レベル廃棄物処分を行う必要がある。

(4) 実効的な国民参加/市民参加のための法制度の必要性

高レベル廃棄物は、人類が生み出した究極の廃棄物である。高レベル廃棄物処分は、日本の法体系においては環境法体系に組み込まれてはいないものの、原理的には環境政策の諸原則に則るべきである。

1992 年に採択されたリオ宣言（10 原則）では、「環境問題は、関心のある全ての市民が参加することによって最も適切に扱われる」とある。それゆえオーストリア条約では、情報アクセス権、参画権（意思決定への参画）、司法アクセス権が保障されているところであり、2030 アジェンダ SDGs 目標 16 でも「国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、全ての人々に司法への平等なアクセスを提供する」（16.3）、「あらゆるレベルにおいて、有効で説明責任のある透明性の高い公共機関を発展させる」（16.7）、「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する」、「国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する」などとされている。

ドイツでは、高レベル放射性廃棄物処分政策の行き詰まりを踏まえて処分地選定法が 2017 年に定められた。同法第 5 条では「市民参加の原則」が明文化され、さらに同法 8 条

に基づき国民監視機関が設置された。この機関は、市民参加と透明性の確保に関して重要な役割を担っている。フィンランド等の高レベル廃棄物処分が進められている国においても、実効的な国民参加/市民参加が行われている。

しかるに日本では、最終処分法において国民の参加が一切定められていない。これは、最終処分法の決定的欠点の一つである。現行法では、せいぜい事業者である NUMO や事業実施の監督者である経産省が国民の理解醸成（参加にあらず）活動をしているにすぎない。そのような制度的不備があるため、2020 年から始まった「文献調査」プロセスにおいては意思決定への参加が制度的に保障されておらず、そのため、国民参加が低調なままである。

国民参加が進まないのは国民性にあるのではない。多くの国で常識的に整備されている実効的な国民参加/市民参加を保障する法制度、政策が不備であることに起因する。その結果、例えば北海道寿都町では住民の間で深刻な分断がみられ、非常に大きな問題を引き起こしている。

国民参加の仕組みが未成熟であることは、長期の時間を要する高レベル廃棄物処分にとって特に大きな障害となる。参加原則に関するオーフス条約(1988 年) では、①情報アクセス権、②決定への参加権、③司法アクセス権の手続き的環境権（3 つのアクセス権）が定められている。そのため、NPO/NGO を含め、全ての市民にこれらの手続的環境権が保障されている。ここで「市民」とは、「一人若しくは複数の自然人又は法人、及び各国の立法若しくは慣行に基づく団体、組織又はグループ」とされている。また、NGO は、広く市民の意見を反映する特別の地位が与えられ、NGO への支援も求められている。

国民参加のルールとしては次のような制度が必要である。

① 参加の合理的な時間枠を設定

市民への情報提供、市民が情報を咀嚼・検討する時間の確保、追加情報を求める時間の確保を行うこと、公聴会等の準備時間を含み、十分な時間を確保することが必要である。欧州では、このような時間は最低 6 ヶ月ある。

② 早期からの実効的な国民/市民参加

ゼロオプションを含めてあらゆる選択肢があるなかで、早期の段階からの実効的な国民/市民参加が必要である。当然ながら、早期の段階でゼロオプションを含めた選択肢を提示し、各決定段階で市民参加が必要である。

③ 意見の適切な配慮と結果の公表

決定の理由、考慮状況の公表は不可欠である。また、提出された意見をトレースできる形で評価する必要がある。

④ 決定の公表

市民が速やかに決定及びその理由にアクセスできるようにする必要がある。

⑤ 政策参加に特化したルールの策定

ステークホルダーの特定とコンサルテーション（政府/事業者側からの資料提供と協議の場の設定）を実施する必要がある。例えば、専門家には個別のコンサルテーションが行われ

る必要がある。また、関連分野の NGO との間で個別に協議する必要がある。また、アジェンダ（議題）設定の段階から参加が必要である。産業界（利害団体）と NGO は同じ議席数をもつ必要がある。審議会等の NGO 枠における人選は、NGO 自身が行う等の措置も必要不可欠である。

高レベル廃棄物処分プロセスにおいては、国民参加が決定的に重要となる。できるだけ早期に、実効的な国民参加を可能とする法制度/政策を構築する必要がある。そのためには、専門的知見をもった社会学者の知見が不可欠である。

2. 高レベル放射性廃棄物処分プロセスにおける「規制と事業」の未分離問題と提言

高レベル放射性廃棄物処分プロセスにおいては、規制と事業が未分離であり、できるだけ早期に法改正が必要である。この点について述べる。

（1）高レベル放射性廃棄物処分プロセスにおける前提

高レベル廃棄物処分に関する「規制」の枠組を考えるための前提として、基本となる法制度を示す。

① 原子力基本法 2 条 3 項は、「国及び原子力事業者が安全神話に陥り、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故を防止することができなかつたことを真摯に反省した上で、原子力事故……の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識」にたつことを国に求めている。

また、原子力基本法 2 条の 3 第 1 項は、同項 5 号で最終処分について言及しつつ「原子力施設の安全性を確保することを前提」として施策を講ずるものと確認している。そうすると、福島原発事故後の原子力法制の改革の一つの柱とされていた原子力利用に関する「規制と事業（・推進）の分離」という法制度設計における基本コンセプトが最終処分場の立地選定においても妥当すると考えられる。

② 最終処分法 9 条で、NUMO は、経産大臣が承認し、NUMO によって「選定された最終処分施設建設地において、最終処分施設を設置するものとする」と規定されている。この選定は、原子炉等規制法 51 条の 3 第 2 号にいう、「位置」すなわち、立地が「災害の防止上支障がない」かどうかの審査と密接に関係する。

※ つまり、現在実施中の処分地選定プロセス（文献調査、概要調査、精密調査と進む「位置」を選定するプロセス）もまた原子炉等規制法で定める基準に適合する必要がある。また、実際には「位置」だけではなく、「構造及び設備」もあわせて、原子力規制委員会により総合的に審査されることになると考えられる。

原子炉等規制法 51 条の 3 第 2 号

廃棄物埋施設又は廃棄物管理施設の位置、構造及び設備が核燃料物質又は核燃料物質によつて汚染された物による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること。

③ 原子力規制委員会は、設置法 1 条で、「原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定し、又は実施する事務（原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含む。）を一元的につかさどるとともに、その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する」とされている。

(2) 原子力規制委員会設置と最終処分法の一部改正の問題

2012 年の原子力規制委員会設置に伴う法改正で、最終処分法も一部改正された。ところが法改正は以下のようなものであった。

- (a) 「原子力安全委員会」を「原子力規制委員会」に入れ替えた。
- (b) 原子炉等規制法等の表現や条文番号が変わったため、それに合わせて言葉を変更した。

つまり、最終処分法は、規制に関しては、経済産業大臣が権限を持っていた当時の仕組みのままである。一方、原子力規制委員会の位置づけは、独立した許認可権限を持っていない原子力安全委員会の位置づけと法律上同等になっている。

このようなこともあって、高レベル廃棄物処分に関連しては、「規制と事業」が未分離なまになっている。「規制と事業」の分離は、安全確保の大前提であり、早急に法改正が必要である。

(3) 「規制と事業」の未分離の現状 ～ 法制度の不備

高レベル放射性廃棄物処分プロセスにおいて、「規制と事業」が未分離の状態になっている。この点についていかに詳述する。

- (a) 現状、資源エネルギー庁は推進機関として活動し、原子力規制委員会が規制機関として活動しているものと解釈できる。つまり、形式上、事業と規制が分離されている。

(b)しかし、現実には異なる。文献調査の概要調査地区の選定要件（立地に関する安全審査が含まれている）を定める最終処分法6条2項の判定基準（「文献調査段階の評価の考え方」）の起案を、規制を受ける側（＝事業者）のNUMO自身が行った。さらに、それ以降のプロセスにおいても推進機関である資源エネルギー庁が、実質的に安全審査を行った。NUMO及び資源エネルギー庁の行為と、規制機関である原子力規制委員会の安全審査との区別、違いが、現実には極めて不明瞭である。

(c) 現行の制度上、【2-(1)-②】の最終処分法の「選定」と原子炉等規制法の「許可」との関係が、【2-(1)-①】の推進と規制の分離の趣旨に合っていない。また、【2-(1)-③】の「廃棄の事業」を含む原子力規制を一元的に扱う原子力規制委員会の設置の趣旨にそぐわない。

(4) 最終処分法/原子炉等規制法の改正の必要性

福島原発事故の反省の上にたてば、現行の高レベル放射性廃棄物処分プロセスは、適切な安全規制が実施しえない状況（＝「規制と事業」の未分離状態）にある。また、これに派生する形で多くの問題が生じている（文献調査対象地域となった北海道寿都町・神恵内村での文献調査段階での諸問題を指す）。

原子力規制委員会が独立して客観的に安全審査を行えるように、安全規制に関わる部分は原子力規制委員会に一元化すべきである。また、そういった趣旨の最終処分法または／および原子炉等規制法の改正が必要である。