

地層処分が社会の信頼を得るにはどうすべきか？： 現行政策・制度が持つ「逆機能」に着目して

寿楽浩太*1

国内の高レベル放射性廃棄物（HLW）処分政策は、2020年代に入り複数の文献調査受け入れ地域の出現という新たな局面を迎えた。しかしながら、調査受け入れ地域となった自治体ではいずれも、かねて原子力分野で問題となってきた鋭い対立構造が生じ、調査受け入れ地域のさらなる拡大も、政策・事業推進側やすでに受け入れた地域が期待するほどには進まない状況だ。本稿は現行政策・制度の課題について、特に社会的合意のもとで生じている「逆機能」を批判的に検証し、その改善への示唆を得るべく、国内のHLW処分政策のこれまで、とりわけ、2011年の東京電力福島第一原子力発電所事故後の政策見直しでの論点を改めて確認し、それらに対する対処が不十分なままであることが政策の失敗軌道その転換から妨げていることを指摘する。具体的には、現行の調査受け入れ地域公募制度における「なぜここか」の疑問と「科学的有望地」の問題、交付金制度の課題、文献調査と並行する「対話の場」の不備、第三者評価の不活用を特に改善が求められる点として挙げる。

Keywords: 高レベル放射性廃棄物処分政策、文献調査、科学的有望地、交付金制度、「対話の場」、第三者評価

1 はじめに

国内の高レベル放射性廃棄物（HLW）処分政策は、2020年の北海道寿都町・神恵内村での文献調査開始により新たな局面を迎えた。加えて、2024年には、初めて原子力発電所立地自治体である佐賀県玄海町でも文献調査が開始されている。

他方、2023年には長崎県対馬市において文献調査への応募の動きが生じるも、市長の判断により応募は見送りとなった。

これらの自治体ではいずれも、その程度の差はあるものの、調査受け入れの賛否をめぐって地域での論争が生じ、中にはその態様がかねて原子力分野で問題となってきた鋭い対立構造、時には「分断」と評される状況となっているとの指摘がある。論点としては地層処分の成立性や超長期の安全性、地域固有の地質環境がそれらに与える影響といった技術的な懸念も見られるし、国内の他の自治体のほとんどは調査対象とならない中で自地域のみが調査対象となることや調査やそれに随伴する理解活動の進め方等、手続きの公正に係る問題、さらには、これらについての政府やNUMO（原子力発電環境整備機構）といった推進側主体に対する信頼への疑問等も議論的となってきた。

また、調査を受け入れた地域は一樣に、自らの調査受け入れにより日本社会全体でHLW処分場候補地選定について関心を喚起し、他地域も含めた選定プロセスの進展を期待する旨を表明している一方で、あくまでも「調査の」受け入れが現時点での判断であり、処分場そのものの受け入れには慎重な姿勢が見られる。

2015年の政府の「基本方針」（法に基づいて閣議決定された「特定放射性廃棄物の処分に関する基本方針」）は元来、これらの多くの論点について、特に2011年の東日本大震

災、東京電力福島第一原子力発電所事故（福島原発事故）を受けて生じた社会の各層からの批判や疑問に応じて改定されたものであったはずである。さらに言えば、同方針は2006年から2007年にかけて高知県東洋町で生じた、文献調査への応募に係る地域での社会的紛争状況に端を発する一連の政策見直しの集大成でもあったはずだ。

北海道の2町村では文献調査結果を踏まえ、次の概要調査へと進むかどうか、両町村長ならびに道知事の判断がなされる段階に入りつつある。本稿ではこのタイミングを捉え、現行政策・制度の課題について、特にその「逆機能」（本来期待される結果とは逆の効果を発揮すること。端的には期待される利得に反してそれを阻害するはたらきを示すこと）を批判的に検証し、その改善への示唆を得ることとする。

2 前提：日本のHLW処分における社会的合意の不足

2.1 放射性廃棄物処分と原子力世論

2022年2月に発生したロシアによるウクライナ侵攻、また同年3月の東京電力管内における電力需給逼迫警報の発令以降、原子力利用に対する日本国内の世論は明確な変化を示している。

各報道機関、また日本原子力財団による定期的な世論調査の結果はいずれも、この時期以降、国内世論が原子力利用、とりわけ既存の原子力発電能力の活用に対して肯定的な方向に変化したことを示唆している。

他方、同財団の世論調査結果は、既設原子力発電所の再稼働に関する考えを聞いたところ、「地震や津波などの自然災害への対策が不十分」「防災体制が不十分」「大事故の不安がある」「福島第一原発の廃炉の廃炉の完了していない状況」と並んで、「放射性廃棄物の処分の見通しも立っていない状況」を多くの回答者が（その割合は経時的に低下しているものの）否定的な材料として挙げていることを示している[1]。なお、この調査では上記の各回答の中で「放射性廃棄物の…」という回答がもっとも多くの回答割合を得ており、安全性や防災の問題以上に懸念されていることにも留意すべきであろう。

もちろん、ここで各回答者が念頭に置いているのがHLW

How to Gain Public Trust to Geological Disposal: Dysfunctions of the Japanese High-level Radioactive Waste Policy by Kohta, JURAKU (juraku@mail.dendai.ac.jp),

*1 東京電機大学工学部人間科学系

Department of Humanities, Social and Health Sciences, School of Engineering, Tokyo Denki University
〒120-8551 東京都足立区千住旭町5

本稿は、日本原子力学会バックエンド部会第40回バックエンド夏期セミナーにおける講演内容に加筆したものである。

なのか、低レベル放射性廃棄物なのか、あるいは福島第一原発事故後の除染活動により生じた廃棄物を指すのか、さらにはそれらについて十分な認識上の区別がないままの回答なのかは判然としない。

しかし、前述の「基本方針」が「国民の理解と協力を得ることが極めて重要」「最終処分法の技術的信頼性に関する専門的な評価が国民に十分には共有されていない状況を解消していくことが重要」と述べていることからもうかがえるように、HLW 処分はすでに 2000 年のいわゆる最終処分法（特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律）において法制化されているにもかかわらず、実態としては社会的合意が不十分であるとの認識が継続的に示されてきた。

2.2 最終処分法の立法過程と処分政策の「ステルス」性

最終処分法の成立過程を振り返ると、「法案の提出から成立までほぼ 2 ヶ月半というきわめて短い期間であった。実質的な審議は、本会議では両院ともに質疑はわずか 1 日で、委員会審議でも議論が行われた日程は両院あわせて 9 日間にすぎず」、「衆参両院とも圧倒的な賛成多数で」可決・成立していることが指摘されている[2]。

また、当時はジャーナリズムにおいても HLW 処分問題は他の社会的・政策的な争点と比べても焦点化せず、当時の新聞紙面やテレビ報道でも大きく取り上げられなかった。例えば前年 9 月に JCO 臨界事故や、それに先立つ 1995 年 12 月の高速増殖炉「もんじゅ」ナトリウム漏洩事故、あるいは 2002 年に明らかとなった東京電力の原子力発電所におけるいわゆる「トラブル隠し」問題の際の報道ぶりからすると、原子力に関する話題が一般に社会的な関心と呼ばないものであったとは言えず、異例の低調ぶりだったとさえいえよう。

これ以降、政府、あるいは最終処分法に基づいて実施主体として設立された原子力発電環境整備機構 (NUMO) は、HLW 処分政策・事業に係るいわゆる「理解活動」にまい進してきたが、法案の審議・成立の際に社会的関心を喚起しなかったものを、後になってまず HLW 処分問題の存在を認知してもらうところから取り組む結果となったことは、いささか皮肉と言える。

こうした「ステルス」性が上述した世論調査結果に見られる人びとの否定的な考えの背景となっていると見るべきであろう。

2.3 社会的合意の不足という現実

最終処分法が 2000 年時点ですでに成立している以上、地層処分による最終処分を現世代で行うとの国としての意思は確かに明確だ。その過程に法的な意味での瑕疵があったわけでもない。

しかしながら、本稿の冒頭で挙げた、文献調査の受け入れの是非の表明がなされた自治体ではすべからず「地層処分の成立性」「超長期の安全性」「処分地選定プロセスの進め方」など、本来は個別の地点での議論に入る前に社会全

体としての共通認識、すなわち社会的合意形成が先行しているべき事項が議論の焦点となってきた。

「社会的合意形成」とは、何も投票や議決などの手続きの結果のみに関わるものではない。あるいは逆に、ある国の全ての国民が個別に同意する旨を明確にしている状態、反対者が不存在となる状態といった非現実的、仮想的状況を指すわけでもない。そうではなく、ある事項に関する議論の経緯や決定の結果、現状、課題などについて、社会的に通念が形成され、一定以上の支持が得られている状況を指す。

したがって関連政策の「ステルス」性の結果として、そもそも多くの人びとが問題の存在を認知していないとか、「地層処分を現世代で行う（ことへの個別各人の賛否はさておくとしても、いったんそのように決した）」といった基本的な事項についての了解も共有されていない、いざ調査受け入れがなされてから各地域でそれらが問い直される、という状況では、やはり HLW 処分に関する国内の社会的合意形成は不十分であるといわざるを得ない。

2.4 候補地選定に限られた民主化がもたらす課題

こうした指摘に対して、とはいえ、現在進められている処分地選定プロセスはかつての原子力施設立地と異なり公明正大な公募、地域の同意を前提とした段階的な調査の実施など、透明性や公正さに配慮した民主的なものである、その中でそうした原則論も含めて改めて合意形成をはかれば差し支えないとの反論もよく聞かれる。

しかしながら、それはあくまでも処分地選定という各論における市民参加／ステークホルダー参加の拡大、民主化の推進にすぎない。前節で指摘したように、総論の水準での社会的合意の不足は直接には補われがたい。なぜならば、仮に調査受け入れ地域での議論や対話からそうした総論についての問題提起、代案の提示等がなされても、法律の改廃が視野に入らない限り、政策軌道が大きく変化する余地がほぼ見込まれないからである。

とりわけ、最終処分法は、その第一条において HLW の最終処分を原子力発電利用の環境整備として位置づけている。このため、原子力利用そのもの、あるいは HLW 処分以外の関連政策について異論を持つ人びとにとっては、HLW 処分に関する議論への参加を拒む動機づけが大なり小なり働きやすい。

特に福島原発事故後に推進側主体が用いるようになった、「原子力発電への賛否はいったん脇に置いて、すでに存在する HLW への対処においては将来世代に対する責任という観点からも協力しよう」といった呼びかけの便法は、最終処分法の定めとの関連で見ると他国で同様のロジックを用いる以上に欺瞞と受け取られ、敵対的な関係性を強めるきっかけとなる傾きを持つ。

結局、現行制度における参加の拡大はあくまでも最終処分法の枠を超えられず、それはかねて原子力分野が抱え込んできた、二項対立の構造や関係機関への信頼の不足とい

1) 「この法律は、発電に関する原子力の適正な利用に資するため、発電用原子炉の運転に伴って生じた使用済燃料の再処理等を行った後に生ずる特定放射性廃棄物の最終処分を計画的かつ確実に実施させるために必要な措置等を講ずることにより、発電に関する原子力に係る環境の整備を図り、もって国民経済の健全な発展と国民生活の安定に寄与することを目的とする。」

った諸課題をそのまま HLW 処分問題に持ち込むことにならざるを得ないという限界をもたらしている。

3 政策の失敗軌道転換の動きと限界

3.1 東洋町事例から日本学術会議「回答」へ

もちろん、2000年の最終処分法成立以来、今日まで政策の失敗軌道を修正する努力がなされなかったわけではない。

2006年から2007年にかけての、高知県東洋町での文献調査への応募をめぐる社会的紛争状況の発生、町長の辞職、出直し選挙、そして新町長による応募の取り下げといった一連の流れは、公明正大さを長所とする公募方式の大きな課題を関係各方面に認識させた。

この結果、2008年に出された原子力委員会の政策評価報告書は「今後2~3年の間、関係行政機関等が最大限の努力を重ねてもなお期待される成果が上がる見通しが得られないような場合には、高レベル放射性廃棄物処分懇談会報告書に立ち返って、再検討することの是非を審議すべき」と踏み込み[3]、2010年、同委員会は日本学術会議にHLW処分の「取組における国民に対する説明や情報提供のあり方についての提言のとりまとめを依頼」した[4]。

日本学術会議は2010年9月から依頼への回答を審議する委員会での審議を開始したが、それから半年を経ない2011年3月、東日本大震災と福島原発事故が発生した。

同会議はこれを受けて審議の範囲を大幅に見直し、自らの判断で「国民に対する説明や情報提供のあり方」にとどまらない、HLW処分政策全体に対する見直しの提言を取りまとめた。2012年9月に公表された同会議の「回答」が示した主な提言内容は以下の6点からなる[5]。

- ① 高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策の抜本的見直し
- ② 科学・技術的能力の限界の認識と科学的自律性の確保
- ③ 暫定保管および総量管理を柱とした政策枠組みの再構築
- ④ 負担の公平性に対する説得力ある政策決定手続きの必要性
- ⑤ 討論の場の設置による多段階合意形成の手続きの必要性
- ⑥ 問題解決には長期的な粘り強い取組が必要であることへの認識

また、日本学術会議の「回答」は、本稿が第2節で述べた社会的合意形成の不足について、「エネルギー政策・原子力政策における社会的合意の欠如のまま、高レベル放射性廃棄物の最終処分地選定への合意形成を求めるという転倒した手続き」がなされていると、より鋭く批判した。

これに対して原子力委員会は、社会的合意形成の手続きの転倒との見方には同意しないが、経緯の共有という意味であれば理解でき、その取組みの不足は認識していること、技術的手段に対する選択に係る国民の権利、政策側と専門家・学会そして国民とのコミュニケーションが不足し

ていることも認識していることを述べ、関係地域への情報提供、知事会等広域自治体方面への協力要請、地域での検討における第三者の活用、等において国やNUMOの取り組みに不足があることも指摘した[6]。すなわち、HLW処分政策の「抜本的見直し」は拒否するものの、当初自らが諮問した通り、「国民に対する説明や情報提供のあり方」については同会議の指摘や提言の内容を参考にすることを表明したのである。

3.2 経済産業省でのHLW処分政策の見直し

最終処分法に基づくHLW処分政策を所管する経済産業省は、2013年5月、同大臣の諮問機関である総合資源エネルギー調査会のもとに設けられている放射性廃棄物小委員会の審議を約3年半ぶりに再開し、政策の見直しを開始した²⁾。同委員会は直後に「放射性廃棄物ワーキンググループ」(放射性廃棄物WG)へと改組されたが、審議はそのまま継続され、2014年5月に「中間とりまとめ」として政策見直しの具体的方向性が提言された[7]。

同取りまとめには、可逆性・回収可能性を確保した地層処分、地層処分の技術的信頼性に関する知見の継続的な評価・反映、地層処分以外の代替選択肢の研究開発の推進、使用済み核燃料の中間貯蔵や処分場閉鎖までの間のHLW管理の在り方の具体化など、従来の政策には明示的に位置づけられていなかった内容が取り入れられた。

他方でこれらの取り組みはあくまでも「処分地選定と並行し」て進めるとされ、「最終処分に関する社会的合意形成を段階的に進めていくことが不可欠」というものの、それもその枠内のものと位置づけられた。合意形成の困難さや第三者評価の重要性を認めるなどの譲歩も見られるものの、原子力委員会同様、日本学術会議が求めた「抜本的見直し」は行わない姿勢は明らかだったと言える。

その上で、処分地選定については、従来の政策では調査受け入れを発意した、あるいは発意しようとする地域において、「なぜここか」の説明が困難であることを認め、それどころか、規模の大きな交付金の存在が唯一最大の理由となってしまうことにも言及して、科学的により適性が高いと考えられる地域の国からの提示、多様な立場の住民が参画する地域の合意形成のしくみの整備、調査あるいは処分場を受け入れる地域の持続的発展に資する支援策の用意を提言した。

3.3 最終処分関係閣僚会議の出現と「基本方針」の改定

「中間とりまとめ」を受け、放射性廃棄物WGがその内容の具体化の審議に着手していた2013年12月、政府は突如、「最終処分関係閣僚会議」を設置し、その初回会合で「国が、科学的根拠に基づき、より適性が高いと考えられる地域(科学的有望地)を提示する。その上で、国が前面に立って重点的な理解活動を行った上で、複数地域に対し申入れを実施する」ことが決定された[8]。

「科学的有望地」については、確かに放射性廃棄物WGの「中間とりまとめ」にも言及があったものの、その提示

2) 筆者は非常勤の学術調査員として当該審議に関与した。

3) 筆者はこの審議会において2013年5月から委員を務めている。

方法や提示後の対応についてはこれから審議が深まる状況にあった。何より、「関係閣僚会議」を設けること自体、何ら事前の説明はなされていなかった。

しかしながら、官房長官が主宰者となる高いレベルの会議体が設けられ、その決定内容である以上、「科学的有望地」の提示とその上での調査受け入れの申し入れ実施は既定路線となった。

2015年5月、政府は最終処分法の定めによる「基本方針」を閣議決定により改定し、内容面では「中間とりまとめ」や関係閣僚会議の各決定が概ね反映された。「中間とりまとめ」が示した「地域の合意形成のしくみ」を「対話の場」とすること、同じく提案された第三者評価は改組された原子力委員会が行うことがそれぞれ具体化された一方、関係閣僚会議決定が示した「複数地域に対する申し入れ」は基本方針の本文には書き込まれなかった[9]。

3.4 「理解活動」の展開と「科学的特性マップ」の提示

政府と NUMO はこの新たな基本方針を受け、いわゆる「理解活動」の強化に努め、シンポジウム、説明会、自治体訪問、教育現場への支援、SNS（ソーシャルネットワークサービス）の活用などを広範に展開した。

一方、2015年9月から2017年4月にかけて、放射性廃棄物WGとは別途に地球科学・地層処分技術の専門家により構成される「地層処分技術ワーキンググループ」（地層処分技術WG）が設置され、「科学的有望地」の提示に係る検討が進められた。審議検討の結果、ピンポイントで「科学的有望地」を示すのではなく、地層処分における長期の安全性の観点からの基本的な適性について、その適否の見通しを大まかに示す「科学的特性マップ」が作成され、2017年7月、経済産業省により公開された[10]。

なお、「科学的有望地」ではなく「科学的特性マップ」が提示されたことについて、技術論の見地からみると、地層処分の実現の上で必要とされる空間的スケールや考慮事項を踏まえ、全国大で見ると十分なデータが存在しない状況に鑑みると、妥当性があることは認めざるを得ない。「科学的有望地」としてピンポイントで提示できるだけのデータが一様に存在するのであれば、そもそも、三段階の候補地選定プロセスが迂遠に過ぎただけということにもなりかねないが、そうではないからこそ地域毎に調査を受け入れてもらった上でデータを収集し、技術的検討を行うこととなっているからだ。

他方で、「科学的有望地」の提示が政策に盛り込まれた理由は、まさに「なぜここか」の説明性を高め、地域に過度の負担を強いることなく調査の受け入れを促し、候補地選定を前進させることにあったはずである。この観点では、「科学的特性マップ」が最低限、全国大に示せる基本的な条件を用いて面的に広く適性を示したにとどまったことには議論の余地が大きい。結局、その後現れた文献調査受け入れ地域では、案の定「なぜここか」が厳しく問われることとなり、その際に「科学的特性マップ」は議論の收拾に役立つどころか、時に争点ともなっている。

この点は6.1節で改めて議論する。

3.5 原子力委員会での「第三者評価」の実施と中断

「基本方針」の定めを受け、2016年2月、原子力委員会は「放射性廃棄物専門部会」を設置し、「第三者評価」の実施に着手した。これに先立つ2015年12月に原子力委員会は福島原発事故の教訓を受けて改組され、その権限と体制が縮小されていたが、そのことが逆に同委員会の位置づけや役割をより「中立的」なものとしたというのが、政府の説明であった。「基本方針」はこの改組を見込んで原子力委員会に「第三者評価」を担わせることを盛り込んでいたのである。

「放射性廃棄物専門部会」は2016年9月に「評価報告書」を公表し、全体としては国やNUMOの取り組みを追認しつつも、社会の疑念や不信に対する慎重さを関係機関に求め、関係機関間の連携強化を提言した[11]。

しかしながら、同報告書自体にも定期的な評価の継続が謳われ、「基本方針」における「第三者評価」に係る記述もその後の改定でも変化していないにも関わらず、本稿執筆時点の2024年11月まで同部会は再開されず、評価も実施されていない。この点は行政の著しい不作為と指摘せざるを得ない問題である。

4 文献調査受け入れ地域の出現と政策プロセスの変化

4.1 文献調査受け入れ地域の出現

2020年8月、北海道寿都町で文献調査受け入れの動きがあることが報道等により明らかとなった。同9月には同神恵内村でも同様の動きが表面化した。同月下旬には両町村で経済産業省とNUMOによる説明会が開催され、翌10月、寿都町がNUMOの文献調査公募に応募、同日に同省が神恵内村に文献調査受け入れの申し入れを行い、同村長は即日、これを受諾することを表明した。

2020年11月にはNUMOの事業計画変更申請が経済産業大臣により認可され、2002年のNUMOによる公募開始以来、初めての文献調査が両町村で開始された。

その後、文献調査受け入れをめぐる他地域でも動きがあった。2023年3月以降、長崎県対馬市で文献調査受け入れをめぐる検討の動きが報じられ、市議会への調査受け入れ・反対双方の請願の提出、審議も経て、同年9月、対馬市長は文献調査の受け入れは行わないことを表明した。

2024年4月には佐賀県玄海町で調査受け入れを求める請願が町議会で採択、翌5月には経済産業省からの申し入れがあり、町長がこれを受け入れた。玄海町の事例は初めて、すでに原子力施設（玄海町の場合は九州電力玄海原子力発電所）が立地している自治体での文献調査の受け入れとなった。

4.2 政府のエネルギー政策の変化とHLW政策の「加速」

地域でのこうした動きと並行して、特に2022年3月のロシアによるウクライナ侵攻以降、原子力利用をめぐる世論が変化を見せていることをとらえ、政府は福島原発事故以来、「原子力発電への依存度を低減」するとしてきたエネルギー政策に変更を加え始めている。

2022年7月、政府はGX（グリーン・トランスフォーメ

ーション) 実行会議を設置し、同 8 月には原発の再稼働推進、既存原発の運転期間の延長、次世代革新炉の開発・建設、そして「再処理・廃炉・最終処分のプロセス加速化」が決定された[12].

同年 12 月の GX 実行会議では、岸田文雄首相(当時)自ら、「高レベル放射性廃棄物の最終処分につながるよう、文献調査の実施地域の拡大を目指し、「最終処分関係閣僚会議」を拡充するなど、政府を挙げて、バックエンドの問題に取り組んでい」くことを表明した[13].

これらを受けて、翌 2023 年 2 月には最終処分関係閣僚会議に「基本方針」の改定案が諮られ、関係府省庁連携の体制構築、有望地点の拡大に向けた国・NUMO 電力の合同チームの新設と全国行脚、国から主張への直接的な働きかけの強化、国と関係自治体との協議の場の新設、地自治体の負担軽減・判断促進のための関心地域への国からの段階的な申し入れ、域の将来の持続的発展に向けた政策強化のための関係府省庁連携による取り組みの強化などが謳われた[14, 15]. 同 4 月、閣議決定によりこの原案の内容を含む「基本方針」の改定がなされた[16].

4.3 政策プロセスの変化と審議会の役割

2020 年代の HLW 政策には従来とは異なる特徴がある。それは、政策形成・決定のプロセスの変化である。

従来、原子力分野の政策は高度な専門性が求められ、かつ中長期を見据えた公共の利益にも深く関わり、加えて安全性の問題も重く受け止められてきたことから、現在の経済産業省総合資源エネルギー調査会に代表される審議会を活用し、有識者の知見と助言を反映することにより政策の正当性・正統性を高めることがなされてきた。

こうした技術官僚主義的な政策プロセスにはかねて批判も寄せられてきたところではあるが[17], それでも、特に 1990 年代後半(具体的には 1995 年 12 月の高速増殖炉「もんじゅ」事故)以降は批判的な専門家も交えた議論とチェックの場として、一定の肯定的機能を果たしてきた面がある。

このため、重要な政策見直しの際には関連する審議会が頻回に開催され、具体的な政策形成が進められた。例えば、高知県東洋町事例後の「基本方針改定」において、文献調査受け入れのきっかけとして「国からの申し入れ」を追加した際には、当時の総合資源エネルギー調査会において、放射性廃棄物小委員会が計 6 回の審議を行った。

あるいは、3.2 節で述べた、2013 年以降の政策見直しの際には、同小委、次いでその役割を引き継いだ放射性廃棄物 WG が「中間とりまとめ」を挟んで都合 21 回もの審議を重ね、2015 年の「基本方針」につながった。

これに対して、前節で述べた直近 2023 年の「基本方針」改定の際には、「関係閣僚会議」が 2 回開かれたものの、放射性廃棄物 WG は 1 回しか開かれず、しかもその開催は「関係閣僚会議」が改定原案を審議了承した後に、その報告というかたちでなされた。

2023 年 7 月、経済産業省は放射性廃棄物 WG の総合資源エネルギー調査会における位置づけを一段階「格上げ」し、電力・ガス事業分科会のもとに原子力小委員会と並ぶ「特

定放射性廃棄物小委員会」へと改組したものの、今後、HLW 政策の形成・決定において審議会の役割は縮小されたままとなる可能性もある。

5 2020 年代からの省察：「中間とりまとめ」を読み直す

5.1 「中間とりまとめ」が掲げた課題と解決策のその後

3.2 節で触れた、放射性廃棄物 WG の「中間とりまとめ」は、福島原発事故の衝撃が冷めやらない時点で、日本学術会議からの提言(もっと言えば批判)も相応の深刻さを以て受け止めた議論を経て作成された。そして何より、これは経済産業省の審議会が取りまとめた文書であり、つまりは総合資源エネルギー調査会という大臣の諮問機関に対する会議体からの回答である。

10 年余を経た 2024 年時点の今日、確かに文献調査受け入れ地域が複数、現れ、北海道 2 町村については文献調査報告書も正式に公表された(2024 年 11 月)。2025 年には概要調査へと歩を進めるかどうか地域の判断がなされることも想定されるが、このタイミングで当時「中間とりまとめ」が示した課題はその後、同じく同「とりまとめ」が示した解決策により実際に解決、あるいはせめて軽減もしくは緩和されたのか、振り返ることで今後への示唆としたい。

5.2 「なぜここか」をめぐる

第 3 節でも論じたように、2002 年以降の公募による候補地選定プロセスの最大の欠点は、文献調査受け入れの名乗りを挙げようとする地域はすべからず、「なぜここか」という問いに直面するという点である。

「中間とりまとめ」は以下のように述べる[7].

「他方、公募制の下、地域発意で広く検討してほしいとの理念を強調するあまり、科学的基準が最低限となり、どこでもよいと受け取られている面がある。文献調査を開始しないと地域の地質環境の適性がわからないため、地域が自発的に処分問題を検討・判断し、これについて地域での理解を得ることは非常に困難な状況となっている。」

「また、政治的に場所が決まれば、相対的に適性が劣る地域が処分地として選定されてしまうとの懸念もある。」

「現在の処分地選定の進め方は、応募/申し入れいずれの場合でも、調査受け入れの科学的妥当性(「なぜここか」)の説明が困難であり、住民の理解が得られないとともに、交付金目当てとの批判を受ける等、受け入れを表明する自治体の説明責任・負担が重くなっている状況である。」

この認識に基づいて示されたのが、「科学的有望地」につながる、政策・事業推進側による「適地」の提示という考え方である。曰く[7],

「スウェーデン処分実施主体関係者によれば、地域の地質環境特性を科学的見地から明らかにしたことは

地域の方々とのコミュニケーションを図る上で適切な材料・糸口となったとのことであった。また、公募方式には限界があり、ある程度地域を特定した上で、そこに対して積極的に呼びかけていく方針に変更したとのことであった。」

しかしながら、本稿ですで見たとおり、「科学的有望地」の提示はそうしたかたちでは結局、なされず、「科学的特性マップ」の提示にとどまった。

5.3 地域社会に対する推進側主体の関与のあり方

また、文献調査受け入れに先行して、そのこと自体についての合意形成をはかるための対話や学習の機会を、十分な公正さを保ちつつ推進側主体である国や NUMO が提供することの重要性も、「中間とりまとめ」は訴えている[7]。

「長期にわたる処分事業に対し地域住民の信頼を得る上では、各段階の調査終了後に住民から意見を聞くだけでなく、文献調査受け入れを決定する前段階から、継続的に、地域住民に適切に情報提供がなされ、地域住民の意見が処分事業に反映される仕組みを整備していくことが必要である。すなわち、長期にわたる処分事業を進めていく上では、実施主体と地元が適切な距離感・信頼感を持ったパートナーとして社会的共生関係を築くことが重要」

「そのためには、処分推進主体である国や NUMO からの情報だけでなくより客観的な情報が提供される仕組みや地域での検討をサポートする仕組みを整備していくことが重要」

「諸外国の例を参考に、処分事業への参画を検討する各自治体において、処分事業の受け入れの是非やその進め方等について、文献調査の受け入れを決定する前段階から、住民参画の下、検討する場を設置できるよう、国及び実施主体は必要なサポートを行っていくことが適切」

しかしながら、実際には北海道 2 町村においても、文献調査受け入れ後に「対話の場」が設けられるかたちとなり、かつ、それらは両町村と NUMO が共同で設置する場となった[18, 19]。また、神恵内村の「対話の場」においては地層処分の成立性や安全確保の考え方、国や NUMO の政策・事業推進のあり方に批判的な専門家も招いた機会が設けられたが、寿都町の「対話の場」においてはそうした場面は明確には設けられず、また、「対話の場」自体も批判的な地元住民が参加を拒んだままに進められた。「対話の場」が上記の「適切な距離感」や「国や NUMO からの情報だけでなくより客観的な情報が提供される仕組みや地域での検討をサポートする仕組み」として機能したのか（これらに関しては「基本方針」にも「中間とりまとめ」の論旨を踏まえた記載がある）は深く省みられねばならない。

2024 年 8 月の特定放射性廃棄物小委員会では、NUMO が「地域対話の基本的な検討に向けた留意事項集 一寿都町、神恵内村における「対話の場」の実践から」と題した報

告書を提出しており、教訓を整理し今後に活かす旨を約束している[20]。しかしながら、10 年以上前の「中間とりまとめ」の注意喚起を適切に踏まえていれば、当初から当該報告書が示す要件を具備したかたちでより適切に地域での議論を支援でき、「とりまとめ」が懸念した通りの批判や疑問を招来することも避けられたはずであり、大変遺憾である。

5.4 第三者評価の活用のあり方

「中間とりまとめ」は第三者機関による評価の重要性も強調している[7]。

「一般的な事業活動と異なりマーケットによる評価機能が働かない処分事業に対し、社会的公正性をいかに担保するかが重要である。すなわち、「国・NUMO は都合のいい情報だけを提供しているのではないか」との不信感がある中で、情報公開の徹底と情報の客観性を確保するために、処分推進体制とは異なる中立的な立場の機関が間に立って、処分地選定の過程や立地の適正について“行司役”として監視していくと同時に、国民・地域に対して中立的な説明を行っていくことが必要」

「国は、このような“行司役”的視点に立った第三者評価を実施する仕組みを整備すべきである。具体的には、①処分オプションの妥当性評価等の技術的視点に立った評価や、②国や NUMO による合意形成活動の適切性評価等の社会的視点に立った評価を継続的に実施していくことが不可欠」

「今後、国が処分事業に対しより主体的な役割を果たしていくこととなる中、その実施官庁である資源エネルギー庁の審議会での第三者評価だけでは社会的信頼を得ることが困難となってくる可能性がある。諸外国においては、スウェーデンの KASAM（原子力廃棄物評議会）やフランスの CNE（放射性廃棄物等管理計画法に基づく国家評価委員会）等、実施官庁や規制機関とは独立した立場から評価・助言を行う組織が設置されており、国は、このような組織の設置について検討すべき」

3.3 節で述べた通り、第三者評価の実施は 2015 年改定以降の「基本方針」に明記されたものの、実際には、3.5 節にあるように原子力委員会による評価が一度しか行われないうまま今日に至っており、文献調査を受け入れた北海道 2 町村での経験、あるいは受け入れなかった長崎県対馬市での経験についても「国や NUMO による合意形成活動の適切性評価等の社会的視点に立った評価」はなされないままとなっている。

それどころか、4.3 節で既述の通り、経産省内部での第三者評価とも言える特定放射性廃棄物小委員会での評価でさえも、審議会の開催頻度が低調となり、重要な政策上の決定の前に関与できなくなっていることから、第三者評価の定着・活用に関しては「中間とりまとめ」当時以上の後退だとさえも言えよう。

6 文献調査入りは「成功」だったのか：より複雑困難となる社会の「信頼」の獲得

6.1 「なぜここか」をめぐるさらなる混迷

以上述べてきたように、3つの町村での文献調査受け入れという、表面的には「前進」と見える状況とは裏腹に、2020年代の国内のHLW処分政策・事業の行方について、筆者は深い憂慮を持つものである。まず、「なぜここか」をめぐって、事態はさらなる混迷を見せている。

NUMOが公表した北海道2町村での文献調査報告書は、「科学的特性マップ」において両町村には「好ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い地域」の特性区分があることを以て「調査の実施見込みがある」として両町村の全域を調査対象とした旨を記している[21, 22]。

ところが、3つ目の文献調査受け入れ地域となった佐賀県玄海町の場合、町の全域が同マップにおいて「好ましくない特性があると推定される地域（将来の掘削可能性の観点）」に分類されているにも関わらず、経済産業省は調査受け入れを申し入れた。

もちろん、「その全域で均一に鉱物資源の存在が確認されているわけではない」ことは技術論としてはその通りであり、これはすでに「地層処分技術WG」において「科学的特性マップ」に関する審議が行われていた当時から認識されていたことではある。

しかしながら、本稿で詳述したように、「科学的特性マップ」はそもそも、「なぜここか」の難問に答えるべく、広く社会のステークホルダーに対して「科学的・客観的な要件・基準」をわかりやすく示すために用意され、「基本方針」に則って経済産業省が国民に示したものであったはずだ。その中で仮にも全域が「好ましくない特性があると推定される地域」とされた自治体に対して、国側が敢えて申し入れを行って文献調査の受け入れを求めることは、説明責任や公正性の観点から大いに疑問である。

「科学的特性マップ」を公開しているWebサイトでは、経済産業省自身が敢えて「好ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い」地域は、将来的に処分地選定調査の対象になる可能性がある」と整理されています。」との説明まで加えている[10]。であれば、多くのステークホルダーが「好ましくない特性があると推定される地域」は将来的な「処分地選定調査の対象」になる「可能性」は低い、あるいはないと理解しても不思議ではない。

経済産業省にはこの疑問に対して明快な論理で説明を行い、速やかに社会の各層に対して疑問を解消することが求められる。

6.2 交付金制度の社会的逆機能の問題

また、文献調査受け入れ時点から、当該自治体に対して相当額の交付金が支給される現行制度の問題点も持ち越されたままだ。5.2節での引用が示すように、「中間とりまとめ」は交付金制度の存在が社会全体からの批判につながり、文献調査受け入れ地域にかえて重荷となる可能性を明確に述べている[7]。すなわち、交付金制度が本来期待される機能（この場合は文献調査受け入れの促進や、文献調査受

け入れ後の概要調査受け入れ意向の促進）とは裏腹に、それを損なったり妨げたりする機能（この場合は文献調査受け入れへの躊躇、あるいは概要調査以降の調査受け入れ意向の減退）を発揮している可能性がある（社会的逆機能の発生）。

現行制度では当該自治体に加えて周辺市町村にも交付金が配分できるしくみとなっているが、その分配の調整が文献調査受け入れ自治体に委ねられていることもまた、近隣との軋轢や摩擦の一因ともなり得て、社会的逆機能を生じる同様の構図が見られる。

加えて、現行制度が用意する交付金の金額は、小規模自治体にはインパクトのある規模であるものの、人口が数万人以上の中規模・大規模自治体には些少に過ぎ、そもそも文献調査受け入れを促進しえない可能性がある。実際、文献調査受け入れを見合わせた長崎県対馬市長はこの点を指摘し、文献調査受け入れ時点でも直ちにいわゆる「風評被害」が発生する恐れがあるところ、用意された交付金の金額は市内の経済規模に鑑みて少なすぎ、市の財政や地域経済、住民の福祉にプラスのインパクトを持ち得ない旨の疑問を記者会見で提起した[23]。

さらに、現行制度においては、「次の調査に進まなかった場合でも意義はあり、（筆者注：交付金の）返還を求めないこと」とされ、経済産業省はこの点に関する情報発信も今後、強化するとしている[24]。これは昭和・平成期の交付金制度批判（例：「札束で頬を叩くな」、「国側が地域に返還を強いるそぶりを見せて施設の立地や稼働等の受け入れを強要する」、等）に鑑みれば妥当なルールであるが、2020年代の社会情勢の中では、調査受け入れ自治体が次の調査に進まず、最終処分場となる可能性がなくなる場合には全額あるいは一部の返還を求めるべきであるとの意見も散見される。

すなわち、交付金制度の逆機能の問題は、解消に向かうどころか、文献調査受け入れの動きが具体化したことや社会通念の変化等により、解消に向かうどころか悪化の契機を見せており、慎重かつ速やかにどのようなあり方が適切か、再検討を加えることが求められよう。

6.3 地域社会の「距離感」と「対話の場」に関する問題

5.3節で述べたように、「中間とりまとめ」が説いた「適切な距離感」の機微とは裏腹に、北海道2町村ではNUMOが町村とともに「対話の場」に設置主体として関与するかたちで地域での検討を促すこととなった。

確かに、「対話の場」における実質的な話し合いの交通整理を行う、いわゆるファシリテーターはNUMOの外部から選任され、一定の自律性を保って場の進行をリードしたことは事実だ。

しかしながら、現行制度が基礎自治体の首長による応募、あるいは国側の申し入れの受諾を契機として文献調査を開始するしくみとなっている以上、首長に率いられる町村役場は文献調査の受け入れに対して「中立」たり得ない。また、多くの場合は当然ながら概要調査以降についても一定の肯定的期待を有していることが想定されることから一層、その立場の「中立」性には疑問が生じる。

ここで、町村と NUMO が共同で「対話の場」を設置してしまえば、それもまた調査受け入れに係る賛否に対して「中立」ではあり得ない。

経済産業省や NUMO は、「中間とりまとめ」やそれを受けた「基本方針」が「対話の場」に係る国や NUMO の役割を情報提供等の「支援」とし、設置主体等としての直接的な関与には言及していないことの意味合いを重く受け止めるべきである。

そもそも、2015 年改定以降、「基本方針」は「対話の場」は地域に「設けられ」るものと一貫して位置づけている。国や NUMO はそれが「円滑に設置されるよう努める」こととする既述も変更されておらず、場の設置主体は国や NUMO 以外である可能性も常に念頭に置かれてきたと理解するべきだ[9, 15]。

まして、本稿で指摘したように、「第三者評価」が国自らが定めた「基本方針」に反して長期間、なされないままとなっている現状では、国や NUMO が自らの立場性に無自覚となっているとの誹りはいよいよ、強まりかねない。

6.4 先の見通しを示さなくてよいのか

最後に指摘しておきたいのが、現行の処分地選定プロセスの設計そのものが複数の調査受け入れ地域の出現という現実と齟齬を来し、新たな逆機能を生じつつあるという問題だ。

現行のプロセスは文献調査受け入れ地域の追加に関して時期や箇所数などについて一切、条件や目安を設けていない。このため、これまでがそうであったように、地域での議論の深まり等により漸次、文献調査受け入れ地域が増加するかたちとなっている。また、調査の進展はその受け入れの時間的なズレに従って五月雨式になされている。

この状況では、他の調査地域出現の有無やタイミング、それらと次地域の相対的な優劣（いわゆる科学的・技術的な諸条件はもちろん、社会・経済的な諸条件も含めたあらゆる部面での比較優位性）も全く不明である。

五月雨式の進行の中では、概要調査以降の調査対象地域の絞り込みを考えると、長期の「待機」が生じる可能性もあるし、その挙げ句に、諸条件において明らかに有意に適性が高い地域が他に出現すれば、結局、その次の段階以降に想定される種々のメリット（例：交付金、調査の実施や最終的な処分場立地に伴う雇用・経済効果、等）を当該地域は享受できない結末となる可能性もある。

こうした不確実性の存在は調査受け入れの発意に伴って地域社会が負う社会的・経済的・政治的負担に見合わず、調査受け入れ地域にとって不本意な事態を生じるとともに、処分地選定プロセス全体が不公正なものとして社会全体の信頼を失うことにもつながりかねない。

2.4 節でも述べたように、公募方式は元来、過去の原子力施設立地において公正さ、透明性の観点で現代の水準からすると不十分な点があったことを反省して設けられたはずであり、再び不公正な選定プロセスだとの烙印を押されることは何としても避けるべきであろう。

以上のように、日本の HLW 処分政策・制度は多くの逆機能を生じている、あるいは生じつつあり、早急に慎重か

つ大胆に手直しを進めるべき事柄を複数、抱え込んでいる。

文献調査受け入れ地域の増加を「進展」と楽観的に見るのは早計であり、社会の信頼を失わず、むしろさらなる信頼を得た上で長期の取り組みに道筋を与えるためにどうするべきか、関係者各位にも重い問いが突きつけられていると真剣に受け止めていただくことを期待したい。

謝辞

本講演の機会を設けてくださった、バックエンド部会長の小峯秀雄先生をはじめとする部会運営小委員会の各位、さらには当該セミナーにご参加の各位にこの場を借りて深く感謝申し上げます。また、本稿の準備に当たっては出版担当運営委員の高橋友恵氏に大変なご尽力をいただいた。特に記して心より感謝申し上げます。

参考文献

- [1] 日本原子力文化財団: 2023 年度 原子力に関する世論調査 調査報告書. 日本原子力文化財団 (2024).
- [2] 菅原慎悦, 寿楽浩太: 高レベル放射性廃棄物最終処分場の立地プロセスをめぐる科学技術社会学的考察—原発立地問題からの「教訓」と制度設計の「失敗」. 年報 科学・技術・社会 **19**, pp.25-51 (2010).
- [3] 原子力委員会政策評価部会: 原子力政策大綱に示している放射性廃棄物の処理・処分に関する取組の基本的考え方に関する評価について. 原子力委員会 (2008).
https://www.aec.go.jp/kettei/kettei/20080902_1.pdf (accessed 2024-12-02)
- [4] 原子力委員会: 高レベル放射性廃棄物の処分に関する取組について. 原子力委員会 (2010).
<https://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/kettei/seimei/100907.pdf> (accessed 2024-12-02)
- [5] 日本学術会議: 回答 放射性廃棄物の処分について. 日本学術会議 (1992).
- [6] 原子力委員会: 今後の高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る取組について（見解）. 原子力委員会 (2012).
- [7] 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会 放射性廃棄物ワーキンググループ: 放射性廃棄物 WG 中間とりまとめ. 経済産業省 (2014).
https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/genshiryoku/hoshasei_haikibutsu/pdf/report_001.pdf (accessed 2024-12-02)
- [8] 経済産業省: 第 1 回最終処分関係関係会議, 資料 1, 高レベル放射性廃棄物の最終処分に向けた新たなプロセス. 平成 25 年 12 月 17 日 (2013).
- [9] 経済産業省: 特定放射性廃棄物の処分に関する基本方針. 経済産業省 (2015).
https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/genshiryoku/hoshasei_haikibutsu/pdf/report_001.pdf

- (accessed 2024-12-02)
- [10] 資源エネルギー庁: 科学的特性マップ公表用サイト. 資源エネルギー庁 (2017).
https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/rw/kagakutekitokuseimap/ (accessed 2024-12-02)
- [11] 原子力委員会放射性廃棄物専門部会: 最終処分関係行政機関等の活動状況に関する評価報告書. 原子力委員会 (2016).
- [12] GX 実行推進担当大臣: GX 実行会議 (第 2 回), 資料 1, 日本のエネルギーの安定供給の再構築. 令和 4 年 8 月 24 日 (2022).
https://www.cas.go.jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/dai2/siryou1.pdf (accessed 2024-12-02).
- [13] GX 実行会議: GX 実行会議 (第 5 回), 議事録・議事要旨. 令和 4 年 12 月 22 日 (2022).
https://www.cas.go.jp/seisaku/gx_jikkou_kaigi/dai5/gjiyousi.pdf (accessed 2024-12-02)
- [14] 経済産業省: 最終処分関係閣僚会議 (第 8 回), 資料 1, 高レベル放射性廃棄物の最終処分の実現に向けた政府を挙げた取組の強化について. 令和 5 年 2 月 10 日 (2023).
- [15] 経済産業省: 最終処分関係閣僚会議 (第 8 回), 資料 2, 特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針 (案). 令和 5 年 2 月 10 日 (2023).
- [16] 経済産業省: 特定放射性廃棄物の処分に関する基本方針. 経済産業省 (2023).
<https://www.meti.go.jp/press/2023/04/20230428007/20230428007-2.pdf> (accessed 2024-12-02)
- [17] 吉岡 斉: 新版 原子力の社会史—その日本的展開. 朝日新聞出版 (2011).
- [18] 原子力発電環境整備機構: 寿都町 対話の場 (第 2 回), 資料, 寿都町対話の場会則. 2021 年 6 月 25 日 (2021).
https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/suttu_0625_haihusiryoku.pdf (accessed 2024-12-02)
- [19] 原子力発電環境整備機構: 神恵内村 対話の場 (第 2 回), 資料, 神恵内村対話の場会則. 2021 年 6 月 30 日 (2021).
https://www.numo.or.jp/chisoushobun/ichikarashiritai/pdf/kamoenai_0630_haihusiryoku.pdf (accessed 2024-12-02)
- [20] 原子力発電環境整備機構: 経済産業省 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 第 5 回特定放射性廃棄物小委員会, 資料 9, 地域対話の基本的な検討に向けた留意事項集— 寿都町, 神恵内村における「対話の場」の実践から—. 令和 6 年 8 月 1 日 (2024).
https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/radioactive_waste/pdf/005_01_00.pdf (accessed 2024-12-02)
- [21] 原子力発電環境整備機構: 北海道寿都郡寿都町文献調査報告書, 原子力発電環境整備機構 (2024).
https://www.numo.or.jp/chisoushobun/survey_status/suttu/pdf/01_suttu_honbun.pdf (accessed 2024-12-02)
- [22] 原子力発電環境整備機構: 北海道古宇郡神恵内村文献調査報告書, 原子力発電環境整備機構 (2024).
https://www.numo.or.jp/chisoushobun/survey_status/kamoenai/pdf/01_kamoenai_honbun.pdf (accessed 2024-12-02)
- [23] 上月英興: 「交付金では代えられぬ」 核ごみ調査を拒否, 対馬市長が語った理由, 朝日新聞デジタル 2023 年 9 月 28 日 (2023).
<https://www.asahi.com/articles/ASR9W758WR9WTIPE00M.html> (accessed 2024-12-02)
- [24] 資源エネルギー庁電力・ガス事業部放射性廃棄物対策課: 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 第 2 回放射性廃棄物小委員会, 資料 4, 最終処分施策の更なる検討. 令和 5 年 12 月 11 日 (2023).