

タイトル	放射性廃棄物最終処分場の決定過程における諸問題について
著者	小坂，直人；KOSAKA, Naoto
引用	季刊北海学園大学経済論集，64(4)：61-82
発行日	2017-03-31

《論説》

放射性廃棄物最終処分場の決定過程における 諸問題について

小 坂 直 人

はじめに

2015 年度公益事業学会全国大会（第 65 回）に際して、主催者が選んだ統一テーマは「公益事業における公正性と効率性」であった。同学会はこれまでも、これと類似のテーマを統一テーマに掲げることがあった。たとえば、「競争と規制」「公益事業の規制政策と透明性」「公益事業におけるユニバーサル・サービス」「公益事業とガバナンス」などである。そもそも、公益事業とはいかなる産業群を指すのか、という点がまずは確認されるべきではあるが、ここでは、ひとまず学会の定義に従い、「われわれの生活に日常不可欠の用役を提供する一連の事業のことであって、それには電気、ガス、水道、軌道、自動車道、バス、定期航空、郵便、電信電話、放送等の諸事業」を公益事業と理解し、議論を進めることにする。

公益事業において求められる「公正性」は、他の一般事業では求められないのか、あるいは、求められても、そのレベルが公益事業とは異なるのだろうか？ 先の統一テーマ趣旨説明文書は、「ネットワークによる供給は、範囲の画定が可能であり、消費者を特定し、料金を確実に徴収することができる。公益事業者には消費者への対応が差別的でないことが要請され、その業務には、料金の課金などについて適正さが求められる。公益事業に公正性が求められるゆえである。」このような公益事業における特性から、ネットワーク多重化による多重投資や利用者争奪戦による収益悪化は避けられるべきとの考え方が生まれ、参入規制が実施され、特定企業に地域独占が認められてきた。しかし、参入規制や地域独占の必然性そのものが減退し、技術革新や需要側のニーズの変化などから構造改革も進んだ。その結果、公益事業者は、その業種・業態によっては厳しい競争にさらされ、経営効率化を求める圧力を受けるようになった（下線は筆者による）、とテーマ設定に至る公益事業をめぐる環境変化について言及している¹⁾。したがって、一方では、従来求められてきた公益事業における「公正性」が、技術革新や需要側のニーズの変化によって今までと同様な形で維持することが難しくなっているという事情に注目していることになるが、他方では、公益事業において求められる「公正性」が一般事業のそれとは最初から違うことは依然として前提となっており、問われているのは、「公正性」のレベル低下がどこまで許容できるかという問題であるように思われる。仮に、公益事業者が一般企業と同等の競争環境に置かれるものとするならば、「公正性」問題はそもそも提起されようがないからである。

本稿は、上述の公益事業における「公正性」問題を念頭に置きながら、原子力発電所から生み出される使用済核燃料とこれを再処理する結果生み出される高レベル放射性廃棄物の最終処分場、あるいは福島原発事故による放射能汚染対策として実施されている除染によって生み出された除

染廃棄物の中間貯蔵施設建設問題など、放射性廃棄物の処理施設等を特定の地域・自治体に引き受けさせるという政策決定をする際の「問題解決」のあり方について考察することを課題とするものである。電気事業が公益事業の典型的業種であるとするならば、その主要電源と位置づけられている原子力発電所が稼働することによって生み出される放射性廃棄物の処理・処分問題もまた、公益事業会社にとって不可欠の構成部分であり、公益的課題であることは言うまでもないであろう。

1 公益事業における公正性と効率性

先述したように、これまで公益事業分野において、効率性と公正性について議論されたことが何度かあったが、ここでは、なぜそのような問題提起がなされるのか、という問題の原点に立ち返って考察しておきたい。まず、「そもそも効率性と公正性は、対立的な、並べて議論するような事柄なのか」という根本的な疑問がある。というのは、効率性は公益事業に限らず、いかなる経済活動をする事業体であっても当然問われる事柄であって、公益事業だけに特に問題があるわけではない。物的資源であれ、人的資源であれ、限られた条件の中で社会経済活動を展開しなければならないとすれば、それらの資源をできるだけ有効に組み合わせながら、所定の目的を達成しようとするのは至極当然のことだからである。確かに、こうした社会経済活動において、特定の資源があたかも無尽蔵に、また、ただ同然に供給されるがごとく誤認される結果、濫費されることはあり得るであろう。そして、濫費の結果生じる廃棄物を適正に処理すること等、環境に負荷をかけないための手立てを講じないという費用削減行為が環境汚染をもたらし、自然と社会の持続可能性すら危うくすることは、「公害」によってわれわれは十分思い知らされてきたと言える²⁾。

それ故、社会経済的な活動において効率的であるという意味は、上述のように、人間社会と自然の持続可能性を保証した上での効率でなければならないはずである。しかしながら、残念ではあるが、統一テーマで説明されている「効率性」は筆者の言う効率性とは異なり、個別企業における経営効率性あるいは生産効率性の意味であることは明らかである。もっとも、効率性を問題にする議論のほとんどがこの「経営効率性」「生産効率性」を対象としていることは間違いなく、効率＝生産効率とすること自体は一般論としては受け入れざるを得ないし、統一テーマの趣旨がこの範囲にとどまっているのは致し方ないところではある。

したがって、公益事業において「効率性」と公正性が問題になるというのも、当然、この経営効率を追求することによって公正性が何らかの形で削がれる、低下するというような場合が想定されていることになる。この場合の「公正性」というのは、比較される対象者間での平等とか公平という意味で使われているものであり、典型的には料金体系の均一性に表現されるものである。この意味での「公正性」が「効率性」を追及することによって阻害される事態が生じれば、対象者間の「不平等」「不公正」という認識が生ずることになる。地域独占が認められてきた電気事業においては、当該事業者の供給区域内では、需要家の居住地域如何に関わりなく電気サービスを供給する義務が事業者課せられていた。いわゆる「ユニバーサル・サービス」的責務、「供給義務」という考え方に基づいた措置であり、供給区域内における需要家の「公正性」「公平性」を担保するための制度であった。電力自由化は、従来の電気事業者をこの責務から基本的には「解放」する措置を合法化するものである。そして、市場競争の名のもとに、「効率性」を重視す

る経営を当然視する道を開くのである。問題は、その際、「公正性」という公益事業者に課せられてきた責務を放棄することが許されるのかどうか、ということである。

この意味での「公正性」の重要性は依然として残っていると筆者は考えるものであるが、電力自由化の進行状況は、送配電部門を除き、「公正性」問題は解決済みであるかのようである。2016年4月からは、家庭用需要家を含め、全需要家が自由化対象になった。その結果、消費者は小売事業者を自由に「選択」できるのであるから、そこに「差別」「不公正」が入り込む余地はさしあたり無いようにみえる。しかし、自由化の現実の進行はさまざまな問題含みであることに留意が必要である。たとえば、消費者の選択は、小売事業者が複数存在することを前提とするが、小売事業者のほうは、すべての需要家や地域を供給対象としているわけではない。完全自由化によって、全国で300社以上の新電力が誕生し、今後も増大する見込みである。だが、これら新電力の主たる活動地域は、東京、名古屋、大阪等、いわゆる三大都市圏であって、その他地域で同様の活動が展開されているわけではない。道内でも、北ガスなど新規の電力供給サービス会社が一定の需要家を獲得しつつある。「電力広域的運営推進機関」によると、4月以降、既存の電力会社から契約を切り替えた需要家は(2016年12月31日現在)約257万件とされるが、自由化対象需要家総数(6260万件)に対する比率は4.1%ほどである。東京電力管内における契約変更件数約144.4万件と同じく関西電力管内の件数約51.8万件、中部電力管内の件数約20.3万件を合わせると全体の約84%を占めており、東京圏、関西圏、中部圏で需要家の争奪戦が起こるとの当初見込み通りの展開となっている。とりわけ、東京電力管内だけで、144.4万件と全体の56%を占めており、圧倒的な状況である。北電管内では東北電力より多い12.9万件の変更需要家があり、需要家総数規模からみて、北電の変更件数の多さが目立つ。北電の高料金が大きく影響しているとみられる³⁾。

しかしながら、鳴り物入りで始まった全面自由化ではあるが、開始後2か月目で、すでにややトーンダウンした感があったのも否定できない。手続きの煩雑さや料金プランのわかりにくさ、調べる手間などが大きな障害になっている模様である。2月に新電力大手の日本ロジテック協同組合が電気事業から撤退するという報道があり、また「電力広域的運営推進機関」のシステムトラブルが続くなど、需要家の信頼を損ねる事態が続いていることも影響していると思われるが、消費者をだます悪質な業者が出てくることを事前に予想し、その対応窓口をあらかじめ用意する政府の「周到」さが、逆に消費者の選択行動を保守的にしている面もある。いずれにしても、電力自由化に対しても消費者が賢い行動を示すのは望ましいことであり、性急なシステム変更が社会インフラたる電力システムに取り返しのつかないダメージを与えないことを期待する。

完全自由化となってから、まだ1年を経過していない時点であるから、全面的な評価をするのは性急であろうが、現在進んでいる状態から推し量れる問題についてのみ、若干のコメントはしておきたい。これまで、述べたように、完全自由化によって大都市圏の需要家は「選択」の自由を大に行使できることになるが、その他地域の需要家はこの「恩恵」を受けにくい、という点は明らかである。この状態を「差別」「不公平」とするとするのは言い過ぎであろうか。東京など、大都市圏に居住していないことが、結果的に自由化によるサービス拡充の「恩恵」を受けられなくしているとすれば、少なくとも、国民的な意味での「公平」な状況にはないというべきであろう。もっとも、10電力会社による「地域独占体制」のもとでも、当該供給地域における均一的なユニバーサル・サービスは維持されてきたものの、料金等における電力会社相互の格差状況はもともと存在していたのだから、上述の「不公平」についても、ことさら問題視する必要は

ない、との理解が可能ではあろう⁴⁾。

電力自由化の今後の展開として、既存の電力会社は、いわゆる総括原価主義に基づく地域独占体制と一貫供給独占体制から、発電と送配電と小売という3部門に分離・解体されることになっている。その中で、送配電部門には設備における自然独占が残るということから、この部門は規制部門とされる予定となっている。この結果、競争部門とされるそれ以外の部門における供給義務は基本的には免除されることになり、これまで全ての消費者に対して保障されてきた様々なサービスについて、場合によっては受けられない、あるいはサービス水準が低下するということが起きるおそれが出てくることになった。こうした事態を避けるために、「最終供給保障サービス」という形で送配電部門に供給義務が残る制度が構築されることになっている。このように、現在進行中の電力システム改革は、発電部門と小売部門、その中間の送配電部門を明らかに分離した形で進められており、競争で効率を追求すべきところと、競争を排除するところを切り分ける方式を採用していることになる⁵⁾。その結果、自由化による競争導入という分かりやすい目標のもと、多数の新規事業者が見込まれる発電、小売りサービス部門はともかくとしても、中間の送配電部門の対応が非常に難しい課題を背負っていくことになる。もちろん、発電や小売サービスを担当する会社も、それぞれ競争によって従来とは異なる対応が求められる事態を想定する必要があるが、今までの電力会社、10大電力の地域独占体制の変革と継続性ということからみると、送配電部門の帰趨が最も重要なカギを握っていると考えられる。自由化問題は発電と小売部門を中心に引き上げられることが多いが、送配電部門こそが電力システム改革の本丸であり、しかも、そこでは「自由化」ではなく、「公共規制」がむしろテーマであり、場合によっては「国有・国営」という「自由化」と正反対のテーマが待っていることに、われわれは早く気付くべきであろう⁶⁾。国民に小売り事業者の「選択の自由」を拡大保障するという措置それ自体としても国民相互の「公正性」を担保するものではないことは既にみたとおりであり、また、「最終供給保障」のように、この「選択の自由」をそもそも行使しない(できない)「自由」をも組み込んだ制度となると、「公正性」は「不公正性」と隣り合わせであることも認識する必要があるのである。

2 政策決定における「公明正大」性

しかし、ここでもう一つ強調しなければならない点がある。すなわち、「公正性」を「公明正大」の意味で考える必要性である。もちろん、「公明正大」は「公正性」という意味にも使われるので、両者は同義という理解もあり得るが、筆者は、「公明正大」を、やや手続き的な観点から捉える必要があるのではないかと考えている。つまり、「公明正大」というのは、ある構成メンバーの間で何らかの事柄を決する時に、なぜそのような結論になるのかという、その論議プロセスに全ての参加者が基本的には参加して事柄を決定するという手続き、そして、そのプロセスがオープンであるかどうかということに関わる概念である、と考えている⁷⁾。この点が「公明正大」にとっては極めて重要だと思われるが、この場合、この手続きが正当に踏まれても、結論が何らかの形で構成メンバーの間で「公平性」を欠くことがある。つまり、ある人には余計な負担をかけ、ある人には余計大きな成果が得られるような、そういう決定も場合によってはあるのではないかと。しかし、そういうことがあったとしても、先述したように、手続き上の「公明正大」性が保たれていれば、不公平な結果、それ故「公平性」を欠くような事態が生じて、それ

を受け入れる用意が構成メンバーにはあると考えるべきなのではないか。これが、ここで強調したい「公明正大」の意味である。ただし、この決定にあたっては、結論が「公平性」を欠く可能性のあることを構成メンバー全体が認識していることが必要である。この認識なしに、「公明正大」性を追及することは、結論が出たとき新たな対立を生み出す危険性がある。問題解決の困難は、「公明正大」を保証するプロセスにもあるが、むしろ、不公平な結果があることをメンバー間の共通認識とすることが出来るかどうか、という点にある。

たとえば、公益事業は、一般の消費者と企業家・事業家という異なるタイプの需要家を供給対象としているが、それらに対して料金等の負担と提供されるサービスが見合っているかどうか、あるいは、一般の消費者であっても、当該需要家がコストに見合った料金負担をしているのかどうかという問題をもともと抱えてきた事業である。先述したように、ユニバーサル・サービスは、一方で、同一供給地域の需要家に対する均一料金を維持するという「公平性」を実現することを主要な目的としているものである。しかしながら、この目的を達成するために、他方では、内部補助という形で費用移転を行う仕組みを必要とするものであり、その限りでは、負担の「公平性」を「犠牲」にすることを求めているものである。それでも、こうした制度が長く維持されてきたのは、この「犠牲」が「犠牲」と認識されないか、逆に、積極的にユニバーサル・サービスを維持しようとする合意が形成されてきたことによる。ユニバーサル・サービスのような公益事業としての目的、使命（ミッション）を達成しようとする場合、内部補助等を実施することが必要となるし、内部補助を実施するということは、当然、効率性を問うことになるざるを得ないし、また公平ということも犠牲にすることになる。なぜなら、コストが余計にかかっても、それが必需的サービスであれば、サービスを提供することになるので、どこか（誰か）がその費用を負担しなければならないからである。そういう意味では、公平が損なわれることになるので、公平性、効率性のバランス取っていくということの難しさがユニバーサル・サービス維持システムの背後に伏在していることは明瞭である。ここに、結果における「公平」を達成するために、プロセスにおける「不平等」を内包したシステム構築がなされてきた事情がみて取れるのである。

筆者が強調する「公明正大」の意味は、このような「不平等」あるいは「不公正」が内包することをあらかじめ認識したうえでの「合意形成」のあり方に関わっている。われわれが直面しているエネルギー問題、とりわけ原子力発電所の再稼働問題、使用済核燃料の処理及び処分問題は、この「公明正大」の意味における「公平性」議論を尽くさない限り、「解決」の筋道を見出すことは難しいと考えるものである。ところが、周知のように、電力システム改革の中では、この原子力エネルギーについては、もちろん触れられていないということではないが、しかし、正面切った議論を提起しているとは言えないのが実情である。電力システム改革を進めていた最初からその傾向があったとは言えるが、原子力エネルギーについて国民に対して積極的に問題提起するという姿勢に欠けていたのが、政府および電力会社の姿勢であったのではないだろうか。原子力の「良いところ」は喧伝してきたが、「悪いところ」は伏せるか、小さく見せる態度であったと言えよう。

特に、放射性廃棄物最終処分問題は「公明正大」の観点から国民的な議論をする必要があると思われる。最終処分場については、2000年の原子力発電環境整備機構設立以来、処分場を誘致する地域自治体を募集する形（2002年募集開始）をとってきたが、高知県安芸郡東洋町における応募白紙撤回以後（2007年1月）、文献調査段階すらクリアできない状態が続いてきた。こうした事態の打開策が全くみつからないまま推移してきたところに、福島原発事故以後の国民の

脱原発意識の高まりという新たな事態を受け、処分場立地点の選定方針を政府は大きく転回することになる。すなわち、文献調査段階から政府が候補地（科学的有望地）を決め、その後、地域に対して働きかけをするという手順に変更することを発表したのである⁸⁾。

最終処分場地点の選定問題については、次の章において、具体的に検討することにするが、この問題の背後に「公明正大」の観点からの「公平性」問題が伏在していることは、あらかじめ指摘しておきたい。すなわち、最終処分場を日本のどこかに建設する場合、引き受ける地域自治体だが、結局は「貧乏くじ」を引くことになるのかどうか、という問題である。公平という観点から言うと、最終処分場を引き受ける地域自治体がなかなか出てこないという状況の背後には、最終処分場を、いわゆる「迷惑施設」であると認識している事実が存在している。しかし、仮に、最終処分場を日本のどこかに建設しなければならないという国民的合意が形成されて、そして、どこかの自治体が「勇気をもって」引き受けるということになった場合、結果は不公平ではあるが、そこに至る手続きが正当に踏まれているということが認められれば、そういう判断も、あるいはあるのかもしれない。このような国民的意思決定のあり方も「公明正大・公平」の問題だと言える。もちろん、現政府が想定している地層処分という形では最終処分場を造らないという選択肢もあり得るから、上記の立論は、地層処分を前提とした最終処分場を日本のどこかに造らなければならないという結論・仮説に基づいたものである。後にみるように、最終処分場も、政府が言う「深地層処分」が唯一の選択肢であるわけでもない。筆者が強調したいのは、どのような方法を選択するにしても、使用済核燃料を中心とした放射性廃棄物が、これまで原子力発電所とその周辺施設を動かしてきた結果生み出されたという事実が厳然としてあり、これを超長期に安全に管理し続けなければならないという課題が突きつけられているという認識を国民が等しく共有する必要があることである。この認識を国民全体が共有して初めて、課題解決に向けた一歩が踏み出せるのではないかと考えるものである。

以上、筆者が述べてきたのは、放射性廃棄物の処分場立地点決定に当たって、われわれがよって立つべきスタンスの問題であるが、現在、政府や関係機関等のもとで進められている処分場をめぐる議論は、このスタンスについて十分に煮詰められないまま進行しているように思われる。したがって、わが国における放射性廃棄物の最終処分場立地点決定問題が現時点でいかなる局面にあるのか、正確に見極めることが重要である。この課題を達成するため、まず、わが国において、最終処分場問題が政府等によってどのように扱われてきたのか、その経緯について概略みておこう。

3 最終処分場立地点選定への歩み

まず、以下に幌延町を中心とした「地層処分問題」に関わる案件を時系列的に整理した略年表を掲げる⁹⁾。

1967年	動力炉・核燃料開発事業団設立
1976年	地層処分研究開始 原子力委員会「放射性廃棄物対策について一当面地層処分に重点一」
1981年	幌延町 過疎化脱却・地域振興を目的に原発及び関連施設誘致を打ち出す。

1984 年	幌延町、動燃の高レベル及び TRU、低レベル核廃棄物を持ち込む貯蔵工学センター計画を誘致。
1990 年	道議会で立地反対決議
1991 年	科技厅が貯蔵工学センター計画を取りやめ、深地層研究計画を道に申し入れ。
1998 年	核燃料サイクル開発機構設立
2000 年 5 月	「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」および基本方針
2000 年 5 月	幌延町の深地層の研究の推進に関する条例（2000 年 5 月 11 日）
2000 年 10 月	北海道における特定放射性廃棄物に関する条例（2000 年 10 月 24 日）
2000 年 10 月	地層処分推進を目的とする原子力発電環境整備機構 NUMO 設立。
2000 年 11 月	北海道・幌延町・核燃料サイクル開発機構「幌延町における深地層の研究に関する協定書」
2000 年 12 月	同「幌延町における深地層の研究に関する協定書に係る確認書」
2002 年 7 月	NUMO 文献調査地区の募集開始
2005 年 10 月	日本原子力研究開発機構設置
2007 年 1 月	高知県安芸郡東洋町（長）が応募→白紙に
2014 年 4 月 11 日	閣議決定「第 4 次エネルギー基本計画」
2014 年 5 月 21 日	「大飯原発 3, 4 号機運転差し止め訴訟」福井地裁判決 ¹⁰⁾
2015 年 4 月 24 日	日本学術会議における検討と提言 「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言―国民的合意形成に向けた暫定保管」
2015 年 5 月 22 日	閣議決定「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」改定
2015 年 6 月	政府と NUMO（原子力発電環境整備機構）による選定説明会
2015 年 4 月 22 日	川内原発再稼働と鹿児島地裁判決
2016 年 3 月	高浜原発運転停止仮処分大津地裁判決

この年表から、いくつかの点が確認できる。①核燃料サイクルに中心的に関わる動燃（動力炉・核燃料開発事業団）の設立が既に 1960 年代になされていたこと。したがって、今日問題となっている原発のバックエンド問題の認識そのものは原発建設の初期から存在したということ。②この動燃のもとで、放射性廃棄物の「地層処分」の研究が 1970 年代には始まっていたこと。③ 1984 年に、動燃が構想する実際に核廃棄物を持ち込む形での「貯蔵工学センター」を幌延町が誘致したこと。④その後、1990 年に道議会で立地反対決議がなされ、貯蔵工学センター計画が中止となり、その代案としての「深地層研究計画」が提案されたこと。⑤ 2000 年に「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」が策定され、深地層研究センター事業について、道ならびに幌延町との間で「核廃棄物」を持ち込んでの研究はしない等の協定が結ばれたこと。⑥他方、2000 年に地層処分推進を目的とする原子力環境整備機構 NUMO が設立され、2002 年には、文献調査地区の募集を開始したこと。⑦これに応募した高知県安芸郡東洋町（長）が 2007 年に応募を白紙撤回したこと。以上である。

2015 年の「基本方針」改定は、2007 年以来完全にストップしていた、地層処分のための適地選定を再開することを意味する。改定に至る経過は次のとおりである。

経済産業省は2015年2月17日、「高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する政府の基本方針」(以下、「最終処分に関する基本方針」と略記)の改定案を有識者作業部会に示し、おおむね了承された。その後、同年5月22日には閣議決定された。この改定の中身では、「最終処分場の選定に向け、自治体が応募する従来方式から、国が科学的有望地を提示する方式への転換を明記」という点と、選定地の住民らが参画する「対話の場」を設置し、地域の合意形成を支援するとしている点が注目される。すなわち、この基本方針は、当該施設を引き受ける自治体がおいそれとは現れないという現実を前提に、それでも処分地をどこかに設置しなければならないジレンマに直面した政府が、「科学的有望地」と「対話の場」といううたい文句によってことを進めようとする意志表示をしたものと言える。

「最終処分に関する基本方針」について、以下、やや詳しく検討しておこう。

まず、特定放射性廃棄物の対策にあたっては、①将来世代の負担を最大限軽減するため、長期にわたる制度的管理(人的管理)に依らない最終処分を可能な限り目指す、②その方法としては、地下深部に設けられた最終処分施設に適切に埋設することにより、人間の生活環境から隔離して安全に最終的に処分する、いわゆる地層処分が現時点において最も有望である、という国際認識の下……科学的知見の蓄積を踏まえた継続的な検討を経て、地層処分する、としている。「国際認識」を借りて、地層処分することを結論にしたいうえで議論を始めるという意味で、「結論ありき」ということが問題であるし、地層年代や地層構造が全く異なる諸外国との条件を無視して、「国際認識」がそのままわが国にも当てはまるとする手法も大きな疑問である。

処分地の選定については、概要調査地区、精密調査地区、最終処分施設建設地という三段階にわたって進めるために、概要調査地区等の選定に係る関係住民の理解と協力を得ること、及びその前提として国民の理解と協力を得ることが極めて重要であり、事業の各段階における相互理解を深めるための活動や情報公開の徹底等を図る必要がある。特に事業の実現が社会全体の利益であるとの認識に基づき、その実現に貢献する地域に対し、敬意や感謝の念を持つとともに、社会として適切に利益を還元していく必要があるとの認識が、広く国民に共有されることが重要である、としている。

処分施設建設地はもちろんのこと、選定に至る調査地区についても協力する地域は、国の政策実現のため、社会全体の利益に貢献するのであるから、国民はその地域に対して敬意を払うべきであり、しかるべき利益(交付金等)が配分されることも当然であることを理解すべきである、ということであろう。

こうした選定作業の担い手は、直接には「原子力発電環境整備機構」であるが、国は特定放射性廃棄物の最終処分に関する政策を含む原子力政策を担当する立場から、機構が行う概要調査等の選定に向け、前面に立って取り組むことが必要である。具体的には、国は、安全性の確保を重視した選定が重要であるという認識に基づき、科学的により適性が高いと考えられる地域(科学的有望地)を示すこと等を通じ、国民及び関係住民の理解と協力を得ることに努める、としている。他方、電力会社を中心とした「発電用原子炉設置者等」は、事業活動によって生じた特定放射性廃棄物が安全に処分されるまで、発生者としての基本的な責任を有する。この立場から、機構に対する人的及び技術的支援等を継続的かつ十分に行い、機構が行う概要調査地区等の選定に向けた活動に積極的に協力することが必要である。

概要調査地区等の選定が円滑に行われるためには、関係住民に継続的かつ適切に情報提供が行われ、関係住民の意見が最終処分事業に反映されることを通じ、地域の主体的な合意形成が図ら

れることが重要である。この観点から、概要調査地区等の選定に向けた調査の段階から、多様な関係住民が参画し、最終処分事業について、情報を継続的に共有し、対話を行う場（以下「対話の場」という。）が設けられ、積極的な活動が行われることが望ましい、とする。

最終処分にあたっては、機構は、実施主体として安全性の確保を最優先し、確実な実施を図るものとする。また機構の最終処分事業に充てられる拠出金は、電力消費者が電力料金の原価への算入を通じて負担し、発電用原子炉設置者等が納付する、公共性の高い資金であることから、機構は、安全性の確保を前提の下、経済性及び効率性にも留意して事業を行う必要がある。

最終処分事業は長期にわたる事業であることを踏まえ、最終処分を計画的かつ確実に実施させるとの目的の下で、今後より良い処分方法が実用化された場合等に将来世代が最良の処分方法を選択できるようにする。このため、機構は、特定放射性廃棄物が最終処分施設に搬入された後においても、安全な管理が合理的に継続される範囲内で、最終処分施設の閉鎖までの間の廃棄物の搬出の可能性（回収可能性）を確保するものとする。

この点は、地層処分が万年単位の最終処分方法であるとされるにもかかわらず、掘り返すことが可能となるような措置を講じるとしている点が注目される。もちろん、「最終処分施設の閉鎖」までの期間内という限定つきではある。

最終処分に係る技術の開発に加えて、最終処分に関する国民との相互理解を深め、事業を円滑に推進するための社会的側面に関する調査研究も進めていくことが重要であり、国及び機構は、そうした調査研究が継続的に行われるよう、適切に支援していくものとする。

最終処分事業は、概要調査地区等に係る関係住民のみならず、原子力発電の便益を受ける国民の理解と協力を得ながら進めていくことが重要である。このため、エネルギー、原子力、放射性廃棄物に関する広聴や広報、教育、学習の機会を増やすものとする。具体的には、シンポジウムや説明会の開催、広報素材による情報提供、……

概要調査地区等に、国民共通の課題解決という社会全体の利益を持続的に還元していくことが重要である。そのため、国は、文献調査段階から、電源三法（電源開発促進税、特別会計に関する法律、発電用施設周辺地域整備法）に基づく交付金を交付するほか、地域の関心や意向を踏まえた上で、処分地選定調査の進展に応じ、当該地域の持続的発展に資する総合的な支援措置を関係地方自治体と協力して検討し講じていくことが重要である。

国は、最終処分事業に必要な費用の算定について機構を監督し、その見直しを柔軟に行うこととする。機構及び国は、拠出金の算定根拠を明らかにし、最終処分事業に必要な費用として拠出金を徴収することについて国民の理解を得られるように努めるものとする。また、国は、最終処分積立金が安全かつ確実に運用され、かつ、確実に最終処分事業に充てられるよう、指定法人を指導、監督するものとする。

最終処分に向けた取組を進める間も、原子力発電に伴って発生する使用済燃料を安全に管理する必要がある。このような観点を踏まえ、発電所の敷地内外を問わず、新たな地点の可能性を幅広く検討しながら、国も積極的に関与して中間貯蔵施設や乾式貯蔵施設等の建設・活用を促進することとし、そのための国の取組を強化する¹¹⁾。

以上、改定された「最終処分に関する基本方針」の概要を紹介したのであるが、この内容は、前年の2014年に決定された「第4次エネルギー基本計画」において既に方向付けられていたことが分かる。

「エネルギー基本計画」の第3章第4節 原子力政策の再構築において、次のように提起されている。

1. 原子力政策の出発点—東京電力福島第一原子力発電所事故の真摯な反省
2. 福島の再生・復興に向けた取組
3. 原子力利用における不断の安全性向上と安定的な事業環境の確立
4. 対策を将来へ先送りせず、着実に進める取組

(1) 使用済核燃料問題の解決に向けた取組の抜本強化と総合的な推進

①高レベル放射性廃棄物の最終処分に向けた取組の抜本強化

わが国においては、現在、約17,000トンの使用済燃料を保管中である。これは、既に再処理された分も合わせるとガラス固化体で約25,000本相当の高レベル放射性廃棄物となる。しかしながら、放射性廃棄物の最終処分制度を創設して以降、10年以上を経た現在も処分地選定調査に着手できていない。

廃棄物を発生させた現代の責任として将来世代に負担を先送りしないよう、高レベル放射性廃棄物の問題の解決に向け、国が前面に立って取り組む必要がある。

高レベル放射性廃棄物については、i) 将来世代の負担を最大限軽減するため、長期にわたる制度的管理（人的管理）に依らない最終処分を可能な限り目指す、ii) その方法としては現時点では地層処分が最も有望である、との国際認識の下、各国において地層処分に向けた取組が進められている。我が国においても、現時点で科学的知見が蓄積されている処分方法は地層処分である。他方、その安全性に対し十分な信頼が得られていないのも事実である。したがって、地層処分を前提に取組を進めつつ、可逆性・回収可能性を担保し、今後より良い処分方法が実用化された場合に将来世代が最良の処分方法を選択できるようにする。

このような考え方の下、地層処分の技術的信頼性について最新の科学的知見を定期的かつ継続的に評価・反映するとともに、幅広い選択肢を確保する観点から、直接処分など代替処分オプションに関する調査・研究を推進する。併せて、処分場を閉鎖せずに回収可能性を維持した場合の影響等について調査・研究を進め、処分場閉鎖までの間の高レベル放射性廃棄物の管理の在り方を具体化する。

その上で、最終処分場の立地選定にあたっては、処分の安全性が十分に確保できる地点を選定する必要があることから、国は、科学的により適性が高いと考えられる地域（科学的有望地）を示す等を通じ、地域の地質環境特性を科学的見地から説明し、立地への理解を求める。また、立地地点は地域による主体的な検討と判断の上で選定されることが重要であり、多様な立場の住民が参加する地域の合意形成の仕組みを構築する。さらに、国民共通の課題解決という社会全体の利益を地域に還元するための方策として、施設受け入れ地域の持続的発展に資する支援策を国が自治体と協力して検討、実施する。

このような取組について、総合エネルギー調査会の審議を踏まえ、「最終処分関係閣僚会議」において具体化を図り、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針（2008年3月閣議決定）」の改定を早急に行う。

また、廃棄物の発生者としての基本的な責任を有する事業者は、こうした国の取組を踏まえつつ、立地への理解活動を主体的に行うとともに、最終処分場の必要性について、広く国民に対し説明していくことが求められる。

②使用済燃料の貯蔵能力の拡大

③放射性廃棄物の減容化・有害度低減のための技術開発

(2) 核燃料サイクル政策の推進

5. 国民、自治体、国際社会との信頼関係

- (1) ……国民の間に原子力に対する不信・不安が高まっているとともに、エネルギーに関わる行政・事業者に対する信頼が低下している。

……原子力に関する丁寧な広聴・広報を進める

原子力に関する教育

- (2) 立地自治体等との信頼関係の構築

丁寧な対話や情報共有¹²⁾

以上の経過から、使用済み核燃料の再処理や核廃棄物の最終処分など原子力発電事業と不可分な問題でありながら、その実現条件を確保しないまま進んできたわが国の原子力事業が、福島原発事故という大惨事を経験し、国民的監視が厳しくなってきたという今、ようやく、政府と電力会社をして本格的な対応を余儀なくさせるに至ったことが確認される。国民との信頼関係の構築、丁寧な対話や情報共有など当然必要なことばかりであるが、遅ればせながらにしろ、実行されるならば、喜ばしいことである。

一方、この国民的議論に科学者、研究者集団が積極的に参加してくる形がつけられつつあることも重要である。たとえば、2015年4月の学術会議による「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言」である。これは、当該課題について、原子力委員会より、学術会議に諮問されたことに対する「回答」2012年9月をより具体化したもので、12の提言から成る。

提言1 暫定保管の方法については、ガラス固化体の場合も使用済燃料の場合も、安全性・経済性の両面から考えて乾式（空冷）で、密封・遮蔽機能を持つキャスク（容器）あるいはボルト（ピット）貯蔵技術による地上保管が望ましい。

提言2 暫定保管の期間は原則50年とし、最初の30年までを目途に最終処分のための合意形成と適地選定、さらに立地候補選定を行い、その後20年以内を目途に処分場の建設を行う。…

提言3 高レベル放射性廃棄物の保管と処分については、発電に伴いそれを発生させた事業者の発生責任が問われるべきである。また、国民は、本意か不本意にかかわらず原子力発電の受益者となっていたことを自覚し、……選定と建設に関する公論形成への積極的な参加が求められる。

提言4 暫定保管施設は原子力発電所を保有する電力会社の配電圏域内の少なくとも1か所に、電力会社の自己責任において立地選定を行うことが望ましい。また、負担の公平性の観点から、この施設は原子力発電所立地点以外での建設が望ましい。

提言5 ……立地候補地の選定及び施設の建設と管理に当たっては、立地候補地域及びそれが含まれる圏域（集落、市町村や都道府県など多様な近隣自治体）の意向を十分に反映すべきである。

提言6 原子力発電による高レベル放射性廃棄物の産出という不可逆的な行為を選択した現世代の将来世代に対する世代責任を真摯に反省し、暫定保管についての安全性の確保は言うまでもなく、その期間について不必要に引き延ばすことは避けるべきである。

- 提言7 ……再稼働問題に対する判断は、安全性の確保と地元の了解だけでなく、新たに発生する高レベル放射性廃棄物の保管容量の確保及び暫定保管に関する計画の作成を条件とすべきである。暫定保管に関する計画をあいまいにしたままの再稼働は、将来世代に対する無責任を意味する。
- 提言8 最終処分のための適地について、現状の地質学的知見を詳細に吟味して全国くまなくリスト化すべきである。…国からの申し入れを前提とした方法だけではなく、該当する地域が位置している自治体の自発的な受入れを尊重すべきである。この適地のリスト化は、「科学技術的問題検討専門調査委員会（仮称）」が担う。
- 提言9 暫定保管期間中になすべき重要課題は、地層処分のリスク評価とリスク低減策を検討することである。……
- 提言10 高レベル放射性廃棄物問題を社会的合意の下に解決するために、国民の意見を反映した政策形成を担う「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会（仮称）」を設置すべきである。……本委員会は様々な立場の利害関係者に開かれた形で委員を選出する必要があるが、その中核メンバーは原子力事業の推進に利害関係を持たない者とする。
- 提言11 ……国民は科学者集団、電力会社及び政府に対する不信任を募らせ、原子力発電関係者に対する国民の信頼は大きく損なわれた。高レベル放射性廃棄物処分問題ではこの信頼の回復が特に重要である。…
- 提言12 ……委員会（科学技術的問題検討専門調査委員会）の設置に当たっては、自律性・第三者性・公正中立性を確保し社会的信頼を得られるよう、専門家の利害関係状況の確認、公募推薦制、公的支援の原則を採用する¹³⁾。

学術会議の提言の核心は最終処分場の選定前に50年間の暫定保管（地上）を行うこと、そして、処分場の選定に向けて、「科学技術的調査専門委員会」での検討と国民的議論を行うことを提起している点であろう。学術会議の提言は、学者研究者の立場から最終処分場をどうすべきか、その考え方を述べたものである。その核心は、上述の通りであり、筆者としても、最終処分場を拙速に決めるのではなく、まずは50年間の暫定保管をし、その間に国民的議論尽くすという基本的な方向は理解できるが、それは政策決定に至る前提条件であって、問題はむしろ。その先にある、と考えるものである。すなわち、地層処分となるかどうかという処分方法の確定と特定地域を処分地に選定するという処分のあり方を国民的に合意しているかどうかという問題である。この合意がないまま、つまり、自分のところには処分場は立地させないと考えている地域自治体が多く、あえて処分場を誘致する地域自治体が皆無であるという状況のまま、結論を求めるならば、結論の押し付けになるのは明らかである。国民的議論の結果（多数決を経るにしても）としても、誘致を拒否する地域自治体に結果を強制できるのかが問われることになる。筆者が、「公明正大・公平」性の意味で、公平性の問題を考えることの必要性を強調した含意もここにあるのであり、放射性廃棄物の処分地決定問題は、われわれの民主主義の程度がどれほどのものかが試されている問題であろう。原子力と放射能という「パンドラの箱」を空けてしまった先人の罪を今更問うことにもならないが、この罪を犯す行為を止められなかった非力を悔やみつつも、罪をこれ以上重ねないための努力は続けなければならない。それが後に続く世代に対する責任というべきであろう。

むすびにかえて

わが国における放射性廃棄物最終処分場をどうするか、その帰趨はまだどうなるかは分からないが、現政府としては、地層処分を基本的前提として「科学的有望地」の選定作業を強引に推し進めていることは、これまでの経過が示している通りである。学会会議は、50年間の暫定保管期間を置き、その間に処分場の適地を科学的かつ民主的に決定することを提言しているが、原子力発電と核燃料サイクルを不動のエネルギー基盤と考えている現政府と電力業界は、既存原発の再稼働と稼働期間の延長およびプルサーマルによって当座をしのぎたいとの意向のようである。この考えのもと、西日本地区の加圧水型原発を中心に再稼働原発を増やすとともに、「もんじゅ」の廃炉によって、ほとんど頓挫したと思われた核燃料サイクルについては、フランス等における研究進展に期待しつつ、わが国でも「もんじゅ」代替炉の建設を目論んでいる。

このような、原子力における従来路線の延長的取組が急ピッチに進められているのに比べ、高レベル放射性廃棄物の最終処分場問題については、具体的な前進がみられない。確かに、2015年5月に、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」が改定（2015年5月22日閣議決定）されてからは、同方針に基づいて、自治体等に対する説明会などが開催されるに至っているが、それは、いわば「最初のステップ」であって、「問題解決」に向けたスタートが切られたに過ぎない。むしろ、処分場問題の議論にようやく手が付けられようとしている時に、放射性廃棄物の積み増しを意味する再稼働が既に始まっているのである。したがって、「トイレなきマンション」と揶揄される原発の基本構造は依然として変わらないということになる。しかし、再稼働している原発がまだ少数にとどまっている現時点でこそ、放射性廃棄物の最終処分のあり方を国民的な議論の場に載せることが必要であると考ええる。その限りでは、学会会議の提言は傾聴に値するが、同提案は最終処分場の適地が選定されるまでの間、放射性廃棄物を暫定保管するという点がカギとなっている。また、提案9から明らかなように、最終処分の方法としては、地層処分が前提されているのである。筆者は、地層処分をするかどうかを含めて処分地を選定すべきであると考ええるものであるが、ここでは、処分方法についてこれ以上言及はしない¹⁴⁾。

政府が念頭に置いている「科学的有望地」については、まだ公表されていないが、候補となり得る地域は政府方針からある程度推定が可能である。確認済みの火山や断層そして海岸など、明らかに不適である地域を除くというように、「消去法」で地域の絞り込みを行うとされているので、適地とされる範囲はそれだけ広がり得る。もっとも、調査が文献調査、概要調査、精密調査という段階を経て行われ、最後の精密調査地区の中から、最終的に「処分施設建設地」を選定するという手順が想定されているから、最初の文献調査の対象となったからと言って、処分地と決まったわけではない。しかし、福島原発事故以後の原子力をめぐるわが国の状況からして、「科学的有望地」として名前が挙がるのが即、全国の地域自治体のなかで多数の希望が出てくることになるとは考えにくい。むしろ、限りなくゼロに近いことが想定される¹⁵⁾。

筆者が、本稿で提起しているのは、どの地域自治体も引き受けたくないと考えている高レベル放射性廃棄物のような処分施設を国内に建設しなければならないという国民的合意を獲得できるかどうか、という問題である。そして、その場合、合意に至る議論が公開され、合意内容に「不公平」が伴うことを議論参加者全体が承知の上で結論を得ようとするかどうかが最大の問題であることを、公益事業における「公平性」の問題から導いてきたのである。「基本方針」の改定を受けた議論はまだ始まったばかりであり、今後の推移に注目したい。その際、高レベルを含む

放射性廃棄物処分場の建設問題を、いわゆる「NIMBY」問題との関わりで議論する必要を筆者としては痛感しているが、この問題を正面切って扱っている文献は必ずしも多くはない¹⁶⁾。NIMBY 自体は、本来「社会的には誰か（どこか）が引き受けなければならない施設であると認識はされているが、自分の近くには設置してほしくはない迷惑施設である」という問題、したがって、「社会的利益」と「私的利益（地域エゴ）」の対立問題と理解されているものである。既に建設され、稼働もしてきた原子力発電所も一種の NIMBY と認識されているからこそ、電源三法等による立地自治体等への交付金（迷惑料）支払いが合理化されてきたと言える。放射性廃棄物の処分場は、原発のように電力（社会的有用物）を生み出す施設ではない分、より NIMBY 的要素をはらんでいるとは言える。しかしながら、実のところ、原発にしろ、処分場にしろ、これらの施設が「社会的有用物」、つまり「社会的利益」を生み出す施設として合意・認知されているかという点が本質的問題であることが理解されていない。処分場が真に NIMBY であるならば、議論を尽くし、合意を得ることが可能であろう。しかし、そもそも「社会的利益」があると国民の多くが認めていない施設であるとするならば、当該施設は作るべきではない施設であり、引き受け手のない究極的な迷惑施設ということになる。それは、NIMBY 問題を越えた次元の話である。放射性廃棄物処分場の選定問題とはこの点の確認から出発する必要があるだろう。

こうした、背景からみて、われわれは幌延問題についていかに考えるべきであろうか。幌延町の放射性廃棄物地層処分研究機関の誘致に当たって、道および幌延町は以下のような条例を制定するとともに、核燃料サイクル機構との間で協定を締結している。

北海道における特定放射性廃棄物に関する条例（2000年10月24日）

北海道は、豊かで優れた自然環境に恵まれた地域であり、この自然の恵みの下に、北国らしい生活を営み、個性ある文化を育んできた。

一方、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後に生じる特定放射性廃棄物は、長期間にわたり人間環境から隔離する必要がある。現時点では、その処分方法の信頼性向上に積極的に取り組んでいるが、処分方法が十分確立されておらず、その試験研究の一層の推進が求められており、その処分方法の試験研究を進める必要がある。

私たちは、健康で文化的な生活を営むため、現在と将来の世代が共有する限りある環境を、将来に引き継ぐ責務を有しており、こうした状況の下では、特定放射性廃棄物の持ち込みは慎重に対処すべきであり、受け入れ難いことを宣言する。

幌延町の深地層の研究の推進に関する条例（2000年5月11日）

第1条 この条例は、わが国のエネルギー政策の推進に協力するために、深地層の研究に対する本町の基本方針を定め、地域の振興を図ることを目的とする。

第2条 幌延町は、核燃料サイクル開発機構（以下「サイクル機構」という。）立地の申し入れを受けた深地層の研究施設について、原子力政策の推進と地域の振興に資することから、これを受け入れるものとする。

2 幌延町は、深地層の研究を円滑に推進するために、研究の期間中及び終了後において、町内に放射性廃棄物の持ち込みは認めないものとする。

北海道・幌延町・核燃料サイクル開発機構「幌延町における深地層の研究に関する協定書」
(2000年11月16日)

幌延町における深地層の研究に関する協定書に係る確認書(2000年12月8日)

- ・核廃棄物の持ち込み・使用しない。
- ・研究所を処分実施主体に譲渡・貸与しない。
- ・研究所及び当該研究実施区域は処分場にしない。幌延に中間貯蔵しない。
- ・研究終了後、地上施設は閉鎖、地下施設は埋め戻す。
- ・積極的な情報公開、十分な説明後に公開。

北海道・幌延町・核燃料サイクル機構三者の協定の要点は以上のとおりであるが、その核心は、当該施設が文字通り「研究施設」であって、将来的に「処分場」とすることは予定されていないということが第1点。そして、研究を進める段階で、実際に放射性廃棄物を持ち込んでの研究はしないということが第2点である(参考のため、3者協定とその確認書を資料として後に掲げてある)。

このように、幌延町の「深地層研究センター」については、幌延町と北海道の条例が定められ、核燃料サイクル機構を含めた三者間で協定書も存在するのだから、同センターがそのまま最終処分施設になることはないと考えるのが自然である。ただ、協定第5条「丙(核燃料サイクル機構)は、当該研究実施区域を将来とも放射性廃棄物の最終処分場とせず、幌延町に放射性廃棄物の中間貯蔵施設を将来とも設置しない」は、現状で研究実施区域となっているところは最終処分場にしない、と明記しているのであり、幌延町のそれ以外の地域は除外していること、また幌延町に設置しないのは中間貯蔵施設であるとしていることに留意が必要であろう。いずれにしても、地層処分のための研究施設としては、岐阜県瑞浪市と北海道幌延町の2ヶ所であり、現在のところ研究が継続される見込みがあるのは幌延町ということになっている。したがって、地層処分の実施ということになれば、幌延町深地層研究センターにおける研究動向がそのカギを握ることになるざるを得ない。

放射性廃棄物の最終処分問題を国民的に議論するためにも、幌延で繰り返し広げられてきた放射性廃棄物の処分問題を科学的かつ歴史的・社会的に検証する必要があるのである。

注

1) 『公益事業研究』第66巻第2・3号、2016年3月。

2) 戦後の企業犯罪あるいは「公害」として真っ先に挙げられるのが水俣病であり、その原因企業がチッソ(株)である。同社の起源は硫酸肥料生産を目的とした日本窒素肥料(株)水俣工場(1918年)である。肥料のほか塩化ビニルの生産も行った(1941年・日本最初)。

1956年(昭和31年)5月1日、水俣市で原因不明の病気発生が保健所に報告されたことで水俣病が公式に確認された。今年(2016年)はこの日から60年目にあたる。確認された後も、原因究明に時間を要し、八代海沿岸地域では発生拡大が続く。この間、水俣病が有機水銀化合物による中毒性中枢神経系疾患であることが次第に明らかになっていくが、チッソ水俣工場の工場廃液が原因であるとの結論が国から出されたのは、ようやく1968年(昭和43年)9月26日になってからである。確認されてから既に12年が経過していた。他方、1965年(昭和40年)5月31日には新潟水俣病の発生が公式確認されている。

これまで、「公害健康被害補償法(1974年)」に基づいて、熊本、鹿児島両県で2280人が患者認定され、

チツッが慰謝料や医療費を払ってきた。しかし、認定基準が厳しいため、補償を受けられない患者が現在なお残っている(熊本県・1264人、鹿児島県・853人が認定待ち)。

3) 「スイッチング支援システムの利用状況について」(2016年12月31日時点)「電力広域的運営推進機関」HP、参照。

4) 地域独占状態であった、かつての一般電気事業者は沖縄電力を含み、全国に10社存在した。それぞれの会社は、置かれた地域条件、歴史的背景などが異なるし、何よりも人口と産業経済という社会的環境の違いが大きく、結果としてその経営環境は同等ではない。このことがそれぞれの経営パフォーマンスに反映することは避けられず、いわゆる「経営努力」だけでは如何ともしがたいところがある。各社の提供する電気サービスが家庭であれ企業であれ、必需サービスである以上、提供に当たってはできるだけ安価であり、地域格差も少ない(できれば無い)に越したことはないの言うまでもないが、現状では格差が存在することは明らかである。しかし、電気と同じく、公益事業に属するとされる都市ガスや水道に比べると、この格差が思いのほか小さいということも知っておく必要がある。

5) 現在進行中の「電力システム改革」、とりわけ「発送電分離」については、経済産業省のもとに置かれた「電力システム改革専門委員会」あるいは、それ以前の「電力システム改革タスクフォース」などを通じて議論されてきた。そこで披瀝されている基本的構想は以下のようである。

これまで、一般電気事業者や特定電気事業者には家庭等の規制需要(参入規制や料金規制が課されている小口部門の需要)に対する供給独占を認めてきたが、独占という経済的特性や経済社会において不可欠な財であるという電気の特性にかんがみ、これらの事業者にはいわゆる供給義務を課するとともに、総括原価方式による投資回収を保証することで、規制需要を十分にまかなうことができる電源の確保を図ってきた。今回の改革で一般電気事業者等の供給独占が撤廃されることに伴い、必然的に、現在一般電気事業者等に課されているいわゆる供給義務は撤廃する。他方、経済社会において不可欠な財であるという電気の特性を踏まえると、供給義務の撤廃後においても電気の供給途絶を生じさせることがあってはならない。そのため、安定供給を確実に担保する枠組みとして、後述のとおり、①送配電事業者に対する最終保障サービスの提供義務付け、②小売事業者に対する供給力確保の義務付け、③系統運用者に対する周波数維持の義務付け(需給バランスの維持義務)、④長期的に供給力不足が見込まれる場合に広域系統運用機関(仮称)が電源確保に万全を期す制度や容量市場を新たに構築することとする。

ユニバーサルサービスの担い手については、最終保障サービスと同様に、自由競争分野において対等な競争条件を確保し、小売事業者間の競争を促進するという観点を重視し、エリアの送配電事業者を担い手とする(より効率的に供給することができる小売事業者がいる場合には、これを排除するものではない)。(小坂直人『経済学にとって公共性とはなにか』日本経済評論社第5章、参照)

6) 2014年1月、先の電気事業法改正を受けて、全国的な電力運営を行うことを予定されている「広域的運営推進機関」を設立すべく、その「準備組合」が発足すると発表があった。この準備組合発足の前に「広域的運営推進機関の発足に向けた検討会」が立ち上がり、メンバーとして関西、中部、東北の三電力会社、電源開発㈱、住友共同電力㈱、㈱エネットなど特定規模電気事業者数社、発電設備設置者七社、その他日本風力発電協会、太陽光発電協会、電気事業連合会、電力系統利用協議会などが入った。この流れは、直ちに送電線の増設ということになるわけではなく、当面は運用の問題であり、既存の広域連系を前提としてそれを拡充することを意味するが、結果として送電線の増設強化を求めることになるのは自然の流れである。北海道の宗谷地域の送電線建設会社が政府補助を受けながら民間主導でなされようとしているのもこの一環である(「北海道新聞」2013年10月19日参照)

2014年8月には、経済産業大臣がこの運営推進機関の設立を認可し、2015年4月1日から正式に発足した。運営推進機関は100人規模の体制で発足し、そのスタッフとしては一般電気事業者、小売電気事業者、発電事業者からの出向者が予定されている。特に、重要な運用部(需給に関する計画のとりまとめ、需給実績、需給ひっ迫時対応、地域間連携線の管理(運用容量・利用計画・混雑処理等)、作業停止計画調整、広域周波数調整、広域機関システムの開発・運用・保守、通信回線の運用・保守)については8割が一般電気事業者からの

出向者が占めている。したがって、この機関が一般電気事業者を中心とした利害調整組織になることはほとんど予定された道であり、先の「電力系統利用協議会」の延長に位置づけられるものである。

2016年4月には小売り自由化の範囲が家庭用需要家まで拡大され、小売全面自由化が実施された。また、2015年6月17日に「発送電分離」に関わる改正電気事業法が参院で可決成立したことから、これも2020年4月からの実施見込みである。このように、「電力システム改革」は手続き的には待ったなしの状況である。

「自由で競争的な市場」を構築するために、「送電線開放」が必要であるという発想が、既に市場主義的といえるが、必要なのは、むしろ、送電線の市民的、公共的管理であり、送電線を消費者の手に取り戻すことである、と筆者は考えている。飯田哲也氏が、送電線を「公共財」として位置付けるといっているのは、この意味では正しい。問題は、送電線を実質的に「公共財」とするためには、その所有権と管理権を国民のものにしなければならないという点にあり、究極的には、発電、送電、配電を含む電気事業の公共管理あるいは公共規制の確立に帰着するという点にある。そして、送電を管理するというのは、すなわち発電と配電、あるいは供給と需要を調整管理することであるという点の理解が肝要である(小坂、同上書、参照)。

- 7) 『公益事業研究』第66巻第2、3号、2016年3月参照。
- 8) 「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」2015年5月22日閣議決定
- 9) 幌延問題については、その問題の発端から、町民や研究者が発言を続けている。地元住民でいうと久世氏がその代表であろう(久世薫嗣「核のゴミと幌延研究所の現状」2016年度第2回北海道自治体学土曜講座)。また、神沼公三郎氏は幌延深地層研究センターからほど遠くない北海道大学農学部天塩演習林に勤務していた研究者という立場で地層処分の危険性を指摘し続けている。ここに掲げた年表は、神沼氏作成のものに筆者が新しい時期を付加したものである(神沼公三郎「核廃棄物地層処分をどう考えるか」2015年度第3回北海道自治体学土曜講座配布資料参照)。
- 10) 関西電力大飯原発3、4号機運転差し止め訴訟において示された福井地裁判決(2014.5.21)は、原発再稼働を推進する立場にとって、迷惑の上ないものであった。同判決は、もちろん直接的には原子力発電所の再稼働に対する判断であるが、ことの本质上、原子力エネルギー全般に対する司法的判断を内包していると言える。したがって、国民が原子力エネルギーに対していかに振る舞うべきかについての憲法上の一つの判断を示したものである。そこには、放射性廃棄物の処分に当たって、われわれがいかに対処するかという問題に対しても、重要な示唆があると考えられるものである。詳しくは、拙稿「原子力エネルギー依存症からの脱却—時代の転換点を見据えて—」北海学園大学『経済論集』第62巻第4号、2015年3月参照。
- 11) 「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」平成27年5月22日閣議決定。
- 12) 「第4次エネルギー基本計画」は、もちろん、今後のわが国のエネルギー全般についての指針となるものである。しかも、2011年3月の福島原発事故を受けて、原子力エネルギーの見直しを含めた抜本的な計画になることを期待されたものであった。したがって、放射性廃棄物の処分についても従来とは異なるレベルの対策が期待される場所であるが、実際はほとんど変わるところがない。「原子力の見直し」という言葉とは裏腹に「原子力の推進」が本音であることを決して隠してはいない。その核心的部分は以下のようである。

東京電力福島第1原発事故で被災された方々の心の痛みにしっかりと向き合い、寄り添い、福島の復興・再生を全力で成し遂げる。震災前に描いてきたエネルギー戦略は白紙から見直し、原発依存度を可能な限り低減する。ここが、エネルギー政策を再構築するための出発点であることは言を俟たない。

……発生から約3年が経過する現在も約14万人の人々が困難な避難生活を強いられている。原子力賠償、除染・中間貯蔵施設事業、廃炉・汚染水対策や風評被害対策などへの対応を進めていくことが必要である。また、使用済み燃料問題、最終処分問題など、原子力発電に関わる課題は山積している。…これらの課題を解決していくためには、事業者任せにするのではなく、国が前面に出て果たすべき役割を果たし、国内外の叡智を結集して廃炉・汚染水問題の解決に向けた予防的かつ重層的な取組を実施しなければならない。

第1章第2節 各エネルギー源の位置づけと政策の時間軸

①地熱・一般水力(流れ込み式)、原子力、石炭

発電(運転)コストが低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源(ベースロード電源)

②天然ガス

コストがベースロード電源の次に安価で、電力需要の動向に応じて、出力を機動的に調整できる電源(ミドル電源)

③石油、揚水式水力

コストは高いが、電力需要の動向に応じて、出力を機動的に調整できる電源(ピーク電源)

再生可能エネルギーについては、2013年から3年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく。

原子力については、低炭素の純国産エネルギー源として、優れた安定供給性と効率性を有しており、運転コストが低廉で変動も少なく、運転時には温室効果ガスの排出もないことから、安全性の確保を大前提に、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源である。……安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める。

13) 「提言・高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言—国民的合意形成に向けた暫定保管」日本学術会議・高レベル放射性廃棄物の処分に関するフォローアップ検討委員会、平成27年(2015年)4月24日。

14) 日本学術会議による上述の提言が行なわれる前、2010年9月に原子力委員会委員長より日本学術会議に対して「高レベル放射性廃棄物の処分に関する取組みについて」の審議依頼があり、その回答として2012年9月に「高レベル放射性廃棄物の処分について」という文書がまとめられた。

この文書は、2015年の暫定保管提言を準備する内容となっているが、処分方法の細部にわたる議論をしているものではない。

15) 経済産業省は「科学的有望地」という表現によって処分地選定作業が進むと考えていたのかもしれない。しかし、2016年中に提示する予定であった「科学的有望地マップ」は、それによって処分地が確定するのではないか、という地域自治体の疑念をむしろ生み出す結果となり、提示作業は中断された形である。2017年2月28日に開かれた「高レベル放射性廃棄物(核のゴミ)に関する専門家会合」において、処分地としての適性が高い「科学的有望地」という表現を今後使わないと決めたのは、国民の批判の目を恐れてのことであろう。会合では、「適性が高い」という表現を「好ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い」という表現にする案が浮上したとされている。「放射性廃棄物」の処分という本質を隠そうとすればするほど、分かりにくい、あいまいな表現を使わざるを得ない結果となるのは必至である(「北海道新聞」2017年3月1日参照)。

16) 押谷一「東日本大震災によって発生した災害廃棄物の処理とNIMBY症候群」『酪農学園大学紀要・人文・社会科学編』第36巻第2号、2012年3月参照。

清水修二「“迷惑”施設の立地論—どうすれば合意形成ができるか—」『住民と自治』2013年5月号。神沼公三郎「傘木、清水両論文を批判する」『住民と自治』2013年7月号参照。

資料①

幌延町における深地層の研究に関する協定書

北海道（以下「甲」という。）、幌延町（以下「乙」という。）及び核燃料サイクル開発機構（以下「丙」という。）は、丙による幌延町における深地層の研究を計画に沿って推進するために、次のとおり協定を締結する。

- 第 1 条 甲、乙及び丙は、この協定を誠実に履行しなければならない。
- 第 2 条 丙は、研究実施区域に、研究期間中はもとより研究終了後においても、放射性廃棄物を持ち込むことや使用することはしない。
- 第 3 条 丙は、深地層の研究所を放射性廃棄物の最終処分を行う実施主体へ譲渡し、又は貸与しない。
- 第 4 条 丙は、深地層の研究終了後は、地上の研究施設を閉鎖し、地下施設を埋め戻すものとする。
- 第 5 条 丙は、当該研究実施区域を将来とも放射性廃棄物の最終処分場とせず、幌延町に放射性廃棄物の中間貯蔵施設を将来とも設置しない。
- 第 6 条 丙は、積極的に情報公開に努めるものとする。
- 第 7 条 丙は、計画の内容を変更する場合には、事前に甲及び乙と協議するものとする。
- 第 8 条 丙は、毎年度、当該年度の研究内容、前年度の研究成果及び各試験研究段階ごとの具体的な事業内容等を甲及び乙に十分説明するものとする。
- 第 9 条 甲及び乙は、この協定に規定する事項を確認するために、必要に応じ立ち入り調査を行うことができるものとする。
また、甲及び乙は第 14 条に規定するこの協定の履行状況を確認するための機関に当該立入調査を行わせることができるものとする。
- 第 10 条 丙は、深地層の研究の進展に当たっては、雇用その他を地元優先で行うなど地域振興に積極的に協力するものとする。
- 第 11 条 丙は、深地層の研究所を国内外に開かれたものとするために、道内外の大学をはじめとする研究機関等の参加を求めるとともに、地層研究その他の学術的な研究の場として広く提供するものとする。
- 第 12 条 甲、乙及び丙は、風評被害の未然防止の措置について協議するものとする。
- 第 13 条 甲、乙及び丙は、環境保全のための措置について協議するものとする。
- 第 14 条 甲及び乙は、この協定の履行状況を確認するための機関を設置することができるものとする。
- 第 15 条 甲及び乙は、丙がこの協定に定める事項に違反したと認めるときは、協議の上、甲は丙に対し違反の程度に応じて深地層の研究停止などの必要な措置をとることができるものとし、丙はこれに従うものとする。
また、甲又は乙は、必要があると認めるときは、協議の上、丙が違反した事項を公表できるものとする。
- 第 16 条 この協定に定めのない事項については、甲、乙及び丙が協議して定めるものとする。

この協定の成立を証するため、本書4通を作成し、甲乙丙及び立会人記名押印のうえ、各自その1通を保有するものとする。

平成12年11月16日

甲 北海道
北海道知事 堀 達也

乙 幌延町
幌延町長 上山 利勝

茨城県那珂郡東海村松4番地49

丙 核燃料サイクル開発機構
理事長 都甲 泰正

東京都千代田区霞ヶ関2丁目2番1号

立会人 科学技術庁原子力局長 中澤 佐市

資料②

幌延町における深地層の研究に関する協定書に係る確認書

北海道、幌延町及び核燃料サイクル開発機構（以下『サイクル機構』という。）は、平成 12 年 11 月 16 日付けをもって締結した「幌延町における深地層の研究に関する協定」（以下「協定」という。）について、次のとおり確認する。

- 1 協定前文の「深地層の研究」とは、平成 10 年 12 月、サイクル機構より北海道及び幌延町へ示された「深地層研究所（仮称）計画（平成 10 年 10 月）」に基づき実施されることとなる研究を指す。また、「計画」とは、「深地層研究所（仮称）計画」を指す。
- 2 第 2 条の「研究実施区域」とは、第 3 条に規定する深地層の研究所およびその周辺の調査研究区域（塩淡協会の研究や断層、地震の研究のためのボーリング地点、観測及び調査機器設置地点、トレンチ地点を含む。）を指す。なお、研究実施区域は、最初の段階で行う地表からの調査研究により得られたデータにより具体化していくものとする。
(2) 放射性廃棄物を持ち込まない、使用しないということは、放射性廃棄物の最終処分場や中間貯蔵施設にしないということ、研究のために使用することもないということである。
(3) 密封された放射性核種を利用する計測機器の使用を禁止しているものではない。
- 3 第 3 条の「深地層の研究所」とは、地上施設と地下施設の両方を指し、施設と一体化した設備を含むものとする。
- 4 第 4 条について、深地層の研究終了後、地上の研究施設を閉鎖し、地下施設を埋め戻すのは、最終処分場、中間貯蔵施設へ転用しないことを明確にするためのものである。
- 5 第 5 条について、サイクル機構は深地層の研究を行う機関であり最終処分の実施主体でないことは明らかであるが、サイクル機構として最終処分場にする意思がないことを表したものである。中間貯蔵施設については、サイクル機構として協定当事者として当然守らなければならないものである。
- 6 第 6 条の「情報公開」とは、地域をはじめとする道民の理解と信頼を得ることを目的とし、計画及び研究成果に関する情報並びに深地層の研究自体の公開も意味する。なお、情報公開にあたっては、サイクル機構の情報公開指針に則り、積極的に行うものとする。
- 7 第 7 条について、事前協議は 1 カ月前とする。なお、本協議は深地層の研究所が最終処分場又は中間貯蔵施設に転用されないことを確認するたに行うものであり、サイクル機構は、協議が整うまでの間、計画の変更を行わないものとする。
(2) サイクル機構は、計画の変更内容について協議が整った場合には、速やかに公表するものとする。
- 8 第 8 条について、サイクル機構は当該年度の研究内容、前年度の研究成果及び各試験研究段階ごとの具体的な事業内容等を北海道及び幌延町に説明を行った場合には速やかに公表するものとする。
(2) サイクル機構は、年度途中で当該年度の研究内容を変更する場合には、事前に北海道及び幌延町に説明し、速やかに公表するものとする。
- 9 第 10 条の地域振興に関する協力方法等については、個別にサイクル機構と幌延町が協議を行うものとし、北海道はこれに協力するものとする。

- 10 第11条について、深地層の研究所の供用は、サイクル機構の規定に沿って行うものとする。
- 11 第12条について、深地層の研究所は放射性廃棄物を持ち込まない施設であり、風評被害の発生は考えられないが、広報等に努めるものとする。
- 12 第13条の「環境保全のための措置」については、深地層の研究の推進に伴って、地下水などの環境に著しい影響を生じないような必要な措置を講じることとする。
- 13 第14条の「協定の履行状況を確認するための機関」については、構成員、事務局の所在等を速やかに協議するものとする。
- 14 第15条について、北海道は、サイクル機構が、第2条、第3条又は第5条に違反した時は、深地層の研究の停止、第4条及び第6条から第13条に違反した時は、注意又は改善勧告等の措置をとることができるものとする。違反の確認及び公表については、北海道及び幌延町の判断によるものとする。なお、北海道及び幌延町は違反の確認の際には、サイクル機構に対し十分な説明の機会を与えるものとする。

平成12年12月8日

北海道経済部

資源エネルギー課参事 溝井 繁則

幌延町助役 寺田 保徳

核燃料サイクル開発機構

総務・立地部長 圓山 全勝