

佐賀県への核燃料サイクル国際評価パネル(ICRC)の提言 説明資料

1. はじめに

核燃料サイクル国際評価パネル(ICRC、座長：吉岡齊九州大学教授)は、日本の核燃料サイクルバックエンド政策に批判的検討を加え、政策見直しの必要性を政府に対して提言してきた。その立場から今回、核燃料サイクルバックエンド事業の中核をなす再処理工場を有する青森県、そして再処理を前提とする事業としてプルサーマル事業(軽水炉におけるMOX燃料利用)計画が発表されているか、または近い将来それが見込まれている商業用原子炉施設を有する各県に対し、バックエンド政策転換のイニシアチブを取るよう強く期待して、提言を行うものである。その趣旨について以下、説明したい。

2. 核燃料サイクル国際評価パネル(ICRC)について

核燃料サイクル国際評価パネル(ICRC)は、2005年3月に国内外の有志を募って組織した国際的な調査研究グループであり、高木仁三郎市民科学基金の委託を受けて調査研究を進めてきた。その主な任務は、内閣府原子力委員会新計画策定会議が原子力政策大綱案の策定作業の途上においてまとめ、従来政策を是とする結論を下した「核燃料サイクル政策についての中間取りまとめ」(2004年11月)に対して、再処理に批判的な専門家の立場から批評(レビュー)を実施し、それにもとづく勧告を行うことであった。それは「核燃料サイクル国際評価パネル報告書」という表題で2005年9月に完成し、新計画策定会議の場で各委員に配付された。

その内容骨子は、以下の通りである。「中間取りまとめ」は、使用済核燃料の処理方法として再処理が直接処分に対して全般的に優れていることの論証に失敗している。冷静に評価するならば、再処理方式は経済性、核不拡散性、安全・環境上の特性の三者において直接処分方式と比べて劣っており、資源上の特性も優れているとは言えない。また「中間取りまとめ」は、現在の政策オプションとして六ヶ所再処理工場の着実な建設・運転の推進を是とすることの妥当性の論証にも失敗している。とくに40トンを超えるプルトニウム在庫の消費のめどが立っていないのに、さらにプルトニウムを抽出するのは道理に合わない。それゆえ、原子力委員会はこの「中間取りまとめ」を棄却し、六ヶ所再処理工場の試験の無期凍結を電気事業者に要請したうえで、改めて最善の政策オプションの検討を行うべきである。

しかし策定会議はこれに関する審議を行わず、「中間取りまとめ」にそった内容の原子力政策大綱(案)を承認し(9月29日)、原子力委員会もこれを追認した(10月11日)。さらに内閣もそれを追認した(10月14日閣議決定)。ちなみに原子力政策大綱には、使用済核燃料の取り扱いについて、再処理したうえで回収されたプルトニウムとウランを有効利用することを政府の基本的方針とし、電気事業者がそれをふまえて六

ヶ所再処理工場の建設・運転や、軽水炉によるMOX利用(プルサーマル)を着実に進めることを期待する、という趣旨のことが書かれている。これは従来政策を丸ごと追認する内容である。(なお地方自治体については期待の記述がない)。

原子力政策大綱が決定されたことにより、核燃料サイクル国際評価パネル(ICRC)は、その主な任務を終えたが、再処理無期凍結を是とする立場から引き続き、日本の核燃料サイクルバックエンド政策、とりわけ再処理・プルサーマル関連政策に対する提言を行うために、日本側委員からなる国内委員会(座長:吉岡齊九州大学教授)を残すこととした。この「佐賀県への提言」は、国内委員会の責任においてまとめたものである。以下の記述では ICRC 国内委員会を単に ICRC と表記する。

3. 原子力発電および核燃料サイクルに関する ICRC の基本的見解

まず原子力発電および核燃料サイクルに関する ICRC の基本的見解を、整理しておきたい。ICRC は日本が軽水炉利用における再処理路線を放棄すべきであるという考えを、メンバー全員の共通認識としている。商業用原子炉施設から取り出される使用済核燃料の処理に関する路線として、再処理路線は直接処分路線と比べて総合的に劣っているからである。六ヶ所再処理工場をアクティブ試験(使用済核燃料を使ってプルトニウムを抽出する試験)前に廃止することも当然の措置である。また使用済核燃料は原則として発生源の商業用原子炉施設において乾式貯蔵し、その後最終処分場に移すべきであると考えている。(原子炉施設外の間接貯蔵施設については、それを禁止するに足るほどの強い理由はないが、ある地域で生じた有害物質の他地域への野放図な移動は、一般的に好ましくない)。だがたとえ再処理を放棄しても、既に抽出されたプルトニウムは残る。その処理方法については結論を急がず、プルサーマルと「不動化」(イモビライゼーション)の2つの選択肢について比較検討を進めるべきだと考えている。

そして国民の大方が同意すると見られる現実的な政策オプションとして、六ヶ所再処理工場の試験を無期凍結した上で、政府が従来政策の妥当性の再検討を進めることを提案している。その再検討の場において、ICRC は上記の基本的見解にもとづく政策の実現を目指していきたい。

ただし原子力発電をドイツのように期限を区切って廃止すべきだとする考え方(いわゆる脱原発論)は、メンバー全員の共通認識ではない。それは有力な選択肢ではあるが、そこまで政府が介入するのではなく、技術的・経済的・社会的な状況変化を踏まえて電力会社が自己決定を行う余地を残しておくという選択肢もある。また ICRC は既設の商業用原子炉施設の早期廃止を唱えてはいない。既設の原子炉といえども将来のバックエンド問題を深刻化させるものであるが、早期廃止という強い措置をとるべきだという共通認識は ICRC メンバーの間にはない。なお ICRC メンバーは、再処理技術の維持が高速炉開発による将来のエネルギー資源の飛躍的増大をもたらすという主張は現実的ではないと考えている。

4. 核燃料サイクルバックエンド政策転換の必要性

ICRC は、六ヶ所再処理工場の建設・運転を着実に推進することは、公共利益の観点からきわめて好ましくないと考える。また政府（エネルギー・原子力行政組織も含む）、電気事業者、地方自治体の三者のいずれにとっても、長期的観点からは不利益をもたらすと考える。

このうち「公共利益」（国民及び国際社会の利益）の観点からの分析・評価は、2005年9月に発表した報告書に詳しく書いた（ただしICRCが最も重要だと考える事業破綻リスクについては簡単に言及するにとどめた）ので、ここでは繰り返さない。三者にとっての利害得失についてのみ簡単に述べる。

政府が公共利益実現のための組織だとすれば、政府にとっての不利益は、公共利益の観点からの不利益と同一であり、議論の余地はない。しかし政府の中のエネルギー・原子力行政組織（原子力委員会、資源エネルギー庁等）にとっては、異なる価値判断が働く。エネルギー・原子力行政組織の立場からは、六ヶ所再処理工場を無期凍結し政策転換の検討を進めることは、短期・中期的には核燃料サイクル政策の大きな後退を意味しており、原子力関係の組織・定員・予算のリストラを招くおそれが濃厚である。だが長期的には、より厳しいリストラを回避できる。再処理事業の破綻リスクはきわめて高いと思われるが、もしそれが現実化すれば、大きな社会的混乱と国民負担が発生し、それを引き起こした政策の失敗の責任が問われ、場合によっては組織の解体がもたらされるからである。（2000年の科学技術庁のように）。

電気事業者にとっては、再処理事業の続行は長期的には、原子力発電に関わる経営リスクを大幅に高める。それは電力会社の経営の重荷となり、もし事業破綻が起これば重大な経営危機をもたらすであろう。またその一環として原子力発電事業全般への大きな打撃がもたらされるだろう。一方で再処理事業を凍結又は中止した場合には、短期的・中期的には、事業方針転換にともなう利害関係者（関係行政組織、地方自治体等）との間の合意の再調整に相当の時間と労力を要し、それによる損失の発生も見込まれるが、長期的なリスクに比べれば、深刻さの度合いは異なる。

「原子力自治体」のうち、再処理工場を立地する地方自治体にとっては、それは本質的に迷惑施設である。またその事業破綻が地域社会におよぼす悪影響も大きい。たしかに再処理工場を立地する自治体には、短期的には協力金・交付金、固定資産税の多額の収入が見込める。中・長期的にも、地域の雇用等における一定のメリットがあるが、それは上記のデメリットを打ち消すほどのものではなく、また再処理事業の凍結又は中止に伴う短期的メリットの喪失については、今までの再処理事業が下記のように政府計画（国策）に実質的に縛られる形で電気事業者が実施してきたという認識に立つならば、政府により必要十分な補償が行われるべきものである。他方、原子力発電施設を有する地方自治体（以下、原発立地自治体と略記）にとっても、再処理工場のもたらす経営危機や経営破綻は他人事ではない。再処理工場を立地する自治体ほどではないにせよ、地域経済に大きな負の影響を及ぼす。それは電力会社への打撃と、原子力発電への

打撃の2つの側面からなる。

このように長期的には、政府、電気事業者、地方自治体の三者のいずれにとっても、再処理路線の推進は不利益をもたらす。それゆえ路線転換は、三者すべてに利益をもたらす。にもかかわらず路線転換が実現しないのは、目先の利益の方が未来の不利益よりも重視される傾向(面倒なことは先送りする傾向)のためと、そうした傾向を背景として三者が現状維持を実現すべく相互に牽制し合うためである。三者それぞれが、他者の一方的な決定を抑止するための「人質」を抱えている。これが「関係者のもたれあいと相互牽制による現状維持」の仕組みである。

5. 政府の役割と責任

この「関係者のもたれあいと相互牽制による現状維持」の仕組みを仕切ってきたのが、政府である。原子力発電関連事業(核燃料サイクル事業を含む)は、研究開発段階のものを除き民間事業であるにもかかわらず、政府がさまざまな手段で電気事業者を拘束してきた。政府計画(国策)による拘束、法令の整備・運用をとおしての拘束、行政指導による拘束などである。地方自治体も、政府計画(国策)に服従する義務がないことを知りつつ以下に例示するようなさまざまな理由により、ほとんどの場合において政府に協力してきた。地域社会発展へのプラス効果(迷惑料収入も含む)の期待、政府とのギブアンドテイクによる利益獲得の期待、それと裏腹の関係にある関係悪化によるデメリットの恐怖、政府に協力することにより国民に貢献することの自負、などがその理由である。

このように政府の政策が、三者協調関係の要となり「関係者の相互牽制による現状維持」のメカニズムを駆動してきた。そうした古いシステムを改革し、新たなシステムを構築することが、ICRCの狙いである。新たなシステムの特徴は、電気事業者および地方自治体がそれぞれ政府に対する自律性を高め、自己決定・自己責任の原則にのっとり、核燃料サイクル事業に対する対処の仕方を決めることである。そこでの政府の役割は、バックエンド事業に関するルール(安全・保安上の規制ルールを含む)作りと、それにもとづく監督に限られる。

ただし政府は今まで実質的に、核燃料サイクルバックエンド事業の司令塔の役割を果たしてきたのであるから、いきなりその役割を放り出し、あとは電気事業者と地方自治体が自己決定・自己責任の原則で決めてくださいなどと、無責任な姿勢をとることは許されない。今までの核燃料サイクルバックエンド政策が不適切だったことを認めて謝罪し、その政策の見直しにともなって発生する電気事業者や地方自治体の損害について保証したうえで、新たなシステムへ移行することが肝要である。これがICRCの基本的な考え方である。

6. 地方自治体に期待される役割

今必要なのは、政府が再処理政策を転換することである。それによって電気事業者も気兼ねなく再処理事業を見直すことができるであろう。そして政策転換を実現するには、主たる利害関係者である三者のいずれかがイニシアチブを発揮する必要がある。

その役割を担うのに最も相応しいのは地方自治体である。なぜなら政府は方針転換を行うことを最も苦手とする組織であり、方針転換のために外部からの強い圧力を必要とするからである。また電気事業者は原子力分野では、政府の強い束縛のもとに置かれており、政府の意に反する行動はとりづらい立場にあるからである。それに比べて地方自治体は行動の自由度が相対的に大きい。

地方自治体は、地方分権改革により、法律に規定された事柄を除き、政府と対等の関係に立つこととなった。たとえ「国策」であろうとも、それは政府を拘束するに過ぎないものであり、法律の縛りがない限り、地方自治体がそれに協力する必要がないことが明確となった。これは自由度の一層の拡大を意味する。地方自治体の自律性の強化は時代の流れである。また核燃料サイクル政策に関しては、原子力政策大綱のなかで地方自治体への期待を述べた箇所はなく、一般論として密接な連携や相互理解を期待するとの記述があるのみである。（電気事業者も法的には、再処理路線の推進を義務づけられてはいない。政策大綱には政府の期待を述べた箇所が散見される。それに背くことは合法的とはいえず、政府の期待に背くことにはなる。）

国民をはじめとする全ての者の長期的な利益実現のために、地方自治体が不適切な「国策」を改めさせる行動のイニシアチブを発揮することは、きわめて意義深いことである。ある地方自治体が先鞭をつければ、その流れに他の地方自治体も次々と合流し、それを踏まえて電気事業者も姿勢を徐々に変えていく可能性がある。地方自治体のうち重要な役割を果たすのはもちろん、核燃料サイクルバックエンド事業の中核をなす再処理工場を有する青森県、そして再処理を前提とする事業としてプルサーマル事業（軽水炉におけるMOX燃料利用）計画が発表されているか、または近い将来それが見込まれている商業用原子炉施設を有する都道府県である。ICRC はこれらの都道府県に対し、バックエンド政策転換のイニシアチブを取るよう強く期待するものである。

とくに佐賀県は、東京電力、関西電力、中部電力といった電力業界大手各社が、事故・トラブル、住民の反対などによりプルサーマル実施へ向けての手続きが停滞している中で、図らずも九州電力が、四国電力とならんでプルサーマル事業のフロントランナーを務めることとなった。そしてその原子力発電所立地県であるがゆえに、愛媛県とならんで、プルサーマル受け入れに関する地方自治体としての早急な判断を迫られる県となっている。このため ICRC として、このたび下記の提言をさせて頂くこととした。