

WWF ジャパン パブリックコメント提出意見
「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」について

(意見提出：2023年1月18日)

【提出意見 1】

◇該当箇所

全体、特に「1. 本指針の位置づけと福島復興に向けた取組」(pp. 1-3)

◇概要

十分な国民的議論なく拙速に決められた「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」を取り下げ、広く国民の間の実質的な熟議を促す検討プロセスをまずは導入するべきである。

◇意見及び理由

今回の「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」(以下、「本行動指針案」)の策定プロセスは、十分な国民的議論を欠いて拙速に進められ、断固容認できない。本行動指針案は取り下げられるべきである。本行動指針案のように原子力の積極活用を目指す場合、広く国民を巻き込んだ熟議が本来必要であり、慎重な意思形成プロセスの構築が先決である。

その第一の理由は、本行動指針案が示す方向性が、従来の政府方針や第6次エネルギー基本計画(以下、「6次エネ基」)から大きく転換しているからだ。2011年の東日本大震災での東京電力福島第一原子力発電所事故以来、政府は原発の新增設や建て替えを想定していないとしてきた。また、6次エネ基でも、2050年カーボンニュートラル実現に向けた課題と対応に関連して、「安全を最優先し、経済的に自立し脱炭素化した再生可能エネルギーの拡大を図る中で、可能な限り原発依存度を低減する」*1としている。なお、当該記載は6次エネ基の下での原発利用の方向性を示すものだが、本行動指針案では、1.で言及されずに他頁の脚注で参照されるに留まる。他方、本行動指針案1.では6次エネ基の別の箇所のみを引用している。6次エネ基の示す方向性を恣意的に選択しているとの疑念が拭えない。

国民の熟議に基づく慎重な意思形成が必要な第二の理由は、原子力災害は万が一発生すると広範囲に甚大な被害をもたらすおそれがあるためである。上述の福島第一原子力発電所の事故では、当該原発が立地する福島県内で1,800平方kmの土地が汚染された*2。また、避難者数は最大約16.5万人に上るとの報道もある*3。加えて、1986年のチェルノブイリ原発事故(事故当時・チェルノブイリ原発)では、IAEAによると約15万平方kmの土地が汚染され、避難者数の総計は約20万人にもなる*4。原子力を今後も活用すると、最悪の場合、これらと同等以上の被害が生じるリスクを常に抱えることになる。そのリスクを許容できるかを判断する際には、上述のような原子力災害の広範さ・深刻さに照らすと、全ての国民がステークホルダーとなる。

第三の理由は、国民が原子力利用の方向性を決めるプロセスへ実質的に関与できるよう

にすることは、憲法上も要請されるからである。最高裁判決は行政手続一般への憲法 31 条の適用を排除せず、原子炉設置許可処分に関する訴訟でも踏襲された。また、原子炉の設置のように周辺住民に深刻な影響が及び得る場合には、憲法 13 条を根拠として適正手続きが確保されるべきとする見解もある*5。これらは個々の原発に関する議論ではある。しかし前述のとおり、リスクが顕在化すると全国民の生命・身体・財産、並びに自然環境に甚大な被害が生じ得る。原発の活用のあり方を検討するプロセスでも、これら憲法の定めが尊重されなければならない。

以上の点から、広く国民の間で実質的に熟議が尽くされるべきである。しかし、本行動指針案の検討プロセスで、まったくそれが確保されないままであった。

第一に、国民的な議論の場が設けられていない。資源エネルギー庁に設置された総合資源エネルギー調査会の原子力小委員会で、本行動指針案は取りまとめられた。その議論はウェブサイトで確認でき、資料・議事録も公開されている。しかし、いずれも行政が負う最低限の責務に過ぎず、国民の間での熟議を積極的に促してきたとは到底評価できない。更に、本行動指針案は、内閣府の原子力委員会が示す「原子力利用に関する基本的考え方」に依拠するべきところ、当該「基本的考え方」も同時にパブリックコメントに付されている。国民的議論・意見形成が順序立てて行われておらず、議論のための場・機会が設けられていないことの証左である。

第二に、上述の原子力小委員会では、本行動指針案を取りまとめる際に 2 人の委員が反対したが、その意見は十分に反映も考慮もされていない。当該小委員会では、原子力関連産業に所縁の深い委員が多く所属し、その声に押される形で本行動指針案が決まった。加えて、本行動指針案の検討は 2022 年 8 月 24 日開催の第 2 回 GX 実行会議における岸田首相の指示に端を発したものである。約 4 か月という、その検討期間の短さも相俟って、国民どころか多様な属性の専門家の間ですら熟議があったとは言えない。

第三に、報道各社の世論調査では依然として少なくない割合の人々が、本行動指針案など原発の新增設・建て替えに反対している。一部の報道機関における調査では反対が過半数を超えているほか、賛成が反対を上回る調査でも反対した人の割合は決して小さくない。少なくとも現状では賛否いずれも国民の間でコンセンサスは得られていない。結論を急ぐのではなく、どのような意見形成プロセスを採るのか、どのような条件を満たせば賛否のコンセンサスがあったと考えるのかといった議論の前提から、まずは丁寧に検討しなければならない。

国民の間での熟議を確保する方策では、例えば原子力利用のあり方を国民が議論する公開の場を、利用側の立場である経済産業省や資源エネルギー庁のみならず、規制・安全側の立場の環境省・原子力規制委員会が対等に関与して設けることが一案である。それは日本各地で、長期スパンで定期的に行われることを要する。また、参加者の無作為抽出や、開催時期・方法を工夫して就労者も参加しやすくするといった多様な属性への配慮、運営者の高い中立性の確保などを考慮する必要がある。加えて、策定プロセスの実施とその条件を、原

子力基本法などの法律で明確に定めることが重要である。

*1 第6次エネルギー基本計画（2021年）, p. 26

*2 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）『調査報告書【本編】』（2012年）, p. 351

*3 福島民報ウェブページ「データで見る 東日本大震災・東電福島第一原発事故」https://www.minpo.jp/pub/sinsai_data（閲覧日 2023年1月10日）

*4 IAEA ウェブページ <https://www.iaea.org/newscenter/focus/chernobyl/faqs>（閲覧日 2023年1月10日）

*5 松本充郎「原発訴訟からみた電源多様化の展望」, 友岡忠仁・武田邦宣編著『エネルギー産業の法・政策・実務』（弘文堂／2019年）, pp. 248-291

【提出意見2】

◇該当箇所

2. (1) 3 「国民各層とのコミュニケーション」 (p. 6)

◇概要

原子力災害の被害は広範かつ甚大である。国民各層とのコミュニケーションは「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」の策定プロセス及び内容全体で最も尊重すべき要素であり、独立の項目とするべきである。

◇意見及び理由

原子力災害は万が一発生すると広範囲に甚大な被害が発生するおそれがある。東京電力福島第一原子力発電所事故は偶然レベル7に留まったが、その後の混乱と今も続く影響を見ても、その被害の大きさは明らかである。そのリスクに照らすと、原子力の利活用について国民全員がステークホルダーとなる。このことは既存原発の再稼働のみならず本行動指針案の内容全体、更にはその策定プロセスにも妥当する。そのため、少なくとも国民各層とコミュニケーションを取ることは、本行動指針案の最も尊重すべき要素に当たる。

現状の本行動指針案は取り下げられるべきであるが、再検討の際には上述の点をまず考慮して、独立した項目として冒頭に記載されるべきである。なお、その際には国際社会に対しても、データを基に責任ある形で説明することを併せて明記するべきである。

【提出意見3】

◇該当箇所

2. (2) 1 「運転期間の取扱いに関する仕組みの整備」 (pp. 7-8)

◇概要

老朽化原発は稼働が不安定であり、安定供給や発電コスト改善を期待できるとは限らない。廃棄物の問題も未解決な原発に運転期間の扱いを変えてまで依存し続けるのではなく、再エネ導入拡大を一層促進すべきである。

◇意見及び理由

本行動指針案では、既設炉活用のため、原発の運転期間の延長時に、法制度変更等による運転停止期間を含めずに年数を数える案が提示されている。しかし、老朽化した原発は安定的に稼働できるとは限らず、電力の安定供給や発電コストの改善に寄与できるか疑問が拭えない。

例えば、イギリスやフランスでは既設炉の活用が志向されているが、両国で老朽化した原発が相次いで停止する事態が生じており、安定的な稼働への疑問が示されている*6。相次ぐ異常気象で、冷却水が取水できず稼働できない事例も各国で散見されている。そのため、稼働率が現状よりも改善することは考えにくい。また、追加的なメンテナンス費用の発生なども加味する必要がある。この場合、発電コストも十分に低くなるかは見通せず、むしろ肥大化するおそれも否定できない。

加えて、既設炉を長く使うならば、放射性廃棄物が発生し続ける。しかし、バックエンドプロセスが抱える諸課題は未だ解決されていない。

最終処分の実施の目途は立っておらず、処分場の選定に向けた文献調査が寿都町と神恵内村の2自治体で行われているに留まる。放射性廃棄物の超長期管理の実施主体・方法、その安全性に対する懸念は払拭されていない。

他方、核燃料サイクルも未実現である。六ヶ所村再処理工場の完成時期はこれまでに26回延長されてきた*7。当該工事の総費用は当初の見積もりから膨張を続けており*8、2021年には再処理に係る費用が14.4兆円と試算されている*9。その実現に固執すると、今後も費用の肥大化は避けられない。

これらに鑑みると、運転期間の算定方法を変更してまで既設炉に依存し続けるのはおよそ合理的な選択と言えない。IPCC第6次評価報告書第3作業部会報告書によると、2030年までに温室効果ガスの排出量を世界全体で半減させる上で、その大半は再エネ・省エネなどの既存技術の活用で達成できる*10。また、国内の調査研究も電源構成を2050年の前に再エネ100%にできることを示す(例えば気候ネットワーク*11、自然エネルギー財団*12、WWF*13)。政府はこうした知見にも目を見開き、真摯に参考にして、持続可能な地球環境実現のため、再エネ普及の方こそ、一層促進すべきである。

*6 自然エネルギー財団『エネルギー安全保障の現実：自然エネルギーが危機を克服する』

(2022年), pp. 20-22

*7 NHK News Web 「六ヶ所村の再処理工場 完成目標時期を 2024 年度上期へ」(2022 年 1 月 21 日付) <https://www3.nhk.or.jp/news/aomori/20221221/6080018311.html> (閲覧日 2023 年 1 月 11 日)

*8 原子力情報資料室ウェブサイト「六ヶ所再処理工場の総費用推移」<https://cnic.jp/rep/?p=1188> (閲覧日 2023 年 1 月 11 日)

*9 使用済燃料再処理機構「再処理等の事業費について」(2021 年) https://www.nuro.or.jp/pdf/20210625_10.pdf (閲覧日 2023 年 1 月 11 日)

*10 IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p. 37

*11 気候ネットワーク『2050 年ネットゼロへの道筋 2030 年・2040 年の削減目標と政策提案』(2021 年), p. 15

*12 自然エネルギー財団『Renewable Pathways : 脱炭素の日本への自然エネルギー100%戦略 [改訂版]』(2021), pp. 6-7

*13 WWF ジャパン『脱炭素社会に向けた 2050 年ゼロシナリオ』(2021), pp. 32-34

【提出意見 4】

◇該当箇所

2. (3) 「新たな安全メカニズムを組み込んだ次世代革新炉の開発・建設」

◇概要

革新炉の開発・建設は、パリ協定下の 2030 年排出量半減のタイムラインに合致しないだけでなく、投資原資を奪いかねず妥当でない。再エネ・省エネ既存技術の最大限活用への投資に集中すべきである。

◇意見及び理由

本行動指針案は、既に廃止決定された炉を次世代型革新炉で建て替える方向性を示す。しかし、次世代革新炉の開発・建設で、パリ協定の掲げる 1.5 度目標を達成することは極めて難しい。

IPCC 報告書は、気温上昇を 1.5 度に抑えるため 2030 年までに世界全体での温室効果ガス排出量を半減させるべきことを示す*14。他方、革新炉の商用運転開始時期は、革新軽水炉で 2030 年代後半が見込まれているのみであり、その他 3 炉型では実証炉がようやく 2030 年代後半から 2040 年代にかけて運転するに留まる*15。このように、大部分が研究開発段階にある革新炉では、上述のパリ協定下の温室効果ガス排出削減のタイムラインに整合しない。

また、2030年排出半減の達成には、再エネ・省エネの既存技術の最大限活用が大いに有効である*16。そのために、これら技術の普及や性能向上が一層促進される必要がある。この投資を政府は支援すべき一方で、日本の財政は厳しい。普通国債残高は2022年度末に1,026兆円となる見込みであり、債務残高GDP比は2021年に256.9%だった*17。限られた原資を2030年目標の達成に向けて再エネ・省エネへ集中投下しなければならず、当該目標達成に貢献しがたい革新炉開発に充てる財政的な余裕はない。

なお、次世代型革新炉でも炉型次第では、放射性廃棄物の処理が必要となる。バックエンドプロセスの問題点は提出意見3を参照されたい。

*14 前掲10, p. 17

*15 第33回 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「参考資料 カーボンニュートラルやエネルギー安全保障の実現に向けた革新炉開発の技術ロードマップ（骨子案）」（2022年11月8日）, pp. 26-31

*16 前掲10、p. 37

*17 財務省ウェブサイト「財政に関する資料」https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a02.htm（閲覧日2023年1月11日）

以上