

- 最終処分法に基づく基本方針の改定案
について

平成27年2月
資源エネルギー庁

今回の改定のポイント

- 昨年4月のエネルギー基本計画、これまでの最終処分関係閣僚会議での決定、本WGによる昨年5月の中間とりまとめ及びこれまでの議論を踏まえ、政府方針の明確化の観点から、最終処分法上の基本方針を改定することとしたい。
- 高レベル放射性廃棄物対策は、まずは課題の存在自体から、広く国民に認識してもらう必要がある。今般の改定により政府方針を明確化し、広く全国の国民や自治体等に発信することにより、課題認識の契機とした上で、国民的な議論を喚起し、合意形成に向けた対話を重ねていくこととしたい。具体的には、来年度、基本方針の改定を踏まえた全国各地での情報共有と対話の活動を、NUMOや事業者等と連携し、広く展開していく予定。
- これまでの議論等を踏まえた主たる新規追加事項案は以下のとおり。
 - ・現世代での解決
 - ・全国大の理解醸成
 - ・科学的有望地の提示、国による申入れ
 - ・地域合意形成支援(「対話の場」など)
 - ・NUMOの改善・強化、事業者の責任
 - ・可逆性・回収可能性、選択肢の確保
 - ・評価の仕組み

※これらの新規事項の追加を踏まえ、全体の簡素化の観点から、取組の例示等は基本的に簡素化する。

現世代での解決

＜新規追加事項(案)＞

特定放射性廃棄物は、多量の放射性物質を含み、その放射能が高い、又はその放射能の減衰に長期間を要するものであり、それを発生させた現世代の責任として将来世代に負担を先送りしないよう、その対策を確実に進めることが不可欠である。(新旧P1)

こうした特定放射性廃棄物の対策として、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)に依らない最終的な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、各国において地層処分に向けた取組が進められている。我が国としても、科学的知見の蓄積を踏まえた継続的な検討を経て、地層処分することとしている。(新旧P1)

関連する委員意見:

○地層処分がこれまでの長年の検討を経て選択されてきたという経緯を明らかにすることが適當。(崎田委員)

全国大の理解醸成

<新規追加事項(案)>

概要調査地区等の選定や最終処分の実施を円滑に実現していくためには、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。(新IBP1)

最終処分に関する国民との相互理解を深め、最終処分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。(新IBP6)

国、機構、発電用原子炉設置者等及び関係研究機関は、最終処分に関する知識を普及し、国民の関心を深めるため、積極的な情報公開に努め、相互に連携しつつ、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。…(略)…その際、国民の意見を広く受け止め、その後の活動にいかすこと等を通じ、国民の信頼を得られるよう努めるものとする。(新IBP7)

関連する委員意見:

- 関係住民の理解の前提として、国民理解が重要であるということを明記することが適当。(徳永委員)
- 敬意や感謝、利益の還元については、押し付けではない形で、国民として共有することが重要。(寿楽委員、徳永委員)
- 社会的側面に関する調査研究が不足。どのように支援することが適当か、今後具体的な検討が必要。(寿楽委員)
- 広報のみならず広聴が重要。意見を広く受け止めその後にかすという姿勢、方針が重要。(新野委員、崎田委員)

科学的有望地の提示、国による申入れ

＜新規追加事項(案)＞

概要調査地区等の選定主体は機構であるが、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地区等の選定の円滑な実現に向け、前面に立って取り組むことが必要である。このため、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ものとする。また、概要調査地区等の選定の円滑な実現に向けた機構による調査の実施その他の活動に対する理解と協力について、その活動の状況を踏まえ、関係地方公共団体に申し入れるものとする。(新IDP3)

着実に最終処分事業を進めていくためには、国民により身近な行政主体である地方公共団体の理解と協力を得ていくことが不可欠である。このため、国は、地方公共団体に対し、最終処分に関する政策等に関する情報提供を緊密に行うとともに、積極的に意見を聴き、丁寧な対話を重ねていくものとする。(新IDP7)

関連する委員意見:

- 科学的有望地の提示は、安全性を確保した処分地選定ということが主目的であることを示すべき。(寿楽委員)
- 地域の住民にとって地方自治体は極めて重要。住民と自治体が同じ認識を持てるようになることが重要。(新野委員)

地域合意形成支援(「対話の場」など)

＜新規追加事項(案)＞

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、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。このため、機構及び国は、関係住民及び関係地方公共団体に対し、その有用性や活動内容の可能性を具体的に示す等により、対話の場が円滑に設置されるよう努めるものとする。また、機構及び国は、専門家等からの多様な意見や情報の提供の確保を含め、その活動を継続的かつ適切に支援するものとする。(新IDP5)

最終処分事業に関心を有する地域及びその関連する地域においては、国、機構及び発電用原子炉設置者等が、相互に連携しつつ、それらの地域の関係住民に対して、最終処分の安全性、概要調査地区等の選定に係る手続きや最終処分事業と地域との共生等について、きめ細かな相互理解促進活動を行うことが重要である。その際、関係住民が最終処分事業について学習する機会が継続的に提供されることが重要であり、機構及び国は、専門家等からの多様な意見や情報の提供の確保を含め、こうした学習の機会の提供を継続的かつ適切に支援するものとする。(新IDP7)

関連する委員意見:

- NUMOや国からの情報提供のみならず、住民の意見が聞き届けられ、事業に反映されることが重要。(寿楽委員)
- 対話の場は、その支援の資金がどこからどのように提供されるのか、今後具体的な検討が必要。(崎田委員、寿楽委員)
- 多様な専門家等からの意見・情報が確保されることが重要。(複数の委員から)

NUMOの改善・強化、事業者の責任

<新規追加事項(案)>

概要調査地区等の選定を円滑に実現していくため、機構は、地質に関する調査を行うことに加え、最終処分事業が地域の経済社会に及ぼす影響について、関係住民の関心を踏まえつつ、調査を行うものとする。(新IDP3)

機構は、概要調査地区等の選定の円滑な実現に向け、関係住民の信頼を得ることが不可欠であるという認識に基づき、関係住民の関心に十分に配慮し、調査の内容や進捗について定期的に報告を行う等、相互理解促進活動を継続的に行うものとする。(新IDP4)

機構は、最終処分事業の実施に当たっては、機構と関係住民との様々な交流を積極的に図り、地域の信頼を得られるよう努めることが重要である。こうした信頼を得るためにも、機構は、組織としての目標等を明確にし、機構の評議員会や国からの定期的な評価を受けつつ、その実現に向けて着実に取り組む必要がある。そのため、相互理解促進活動を行う上で必要な人材の確保及び育成をはじめ、体制の強化を図る必要がある。(新IDP8)

発電用原子炉設置者等は、事業活動に伴って生じた特定放射性廃棄物が、最終処分施設の立地及び建設、操業等を通じて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機構の活動に積極的に協力することが必要である。(新IDP3)

関連する委員意見:

○NUMOの調査内容は、地域に報告され、地域の主体的な検討の一助とされることが重要。(寿楽委員)

○NUMOと地域の一体感を深めるのではなく、適切な距離感・信頼感を持った関係とするべき。(寿楽委員)

○NUMOが今後地域の理解醸成に一層重要な役割を果たす上では、その担い手の人材育成が重要。(吉田委員)

○電気事業者はNUMOに任せるという発想を捨て、事業者自身が責任を持って努力する必要がある。(辰巳委員)

可逆性・回収可能性、選択肢の確保

＜新規追加事項(案)＞

最終処分事業は極めて長期にわたる事業であることを踏まえ、今後の技術その他の変化の可能性に柔軟かつ適切に対応する観点から、基本的に最終処分に関する政策や最終処分事業の可逆性を担保することとし、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。(新IBP9)

国及び関係研究機関は、幅広い選択肢を確保する観点から、使用済燃料の直接処分その他の処分方法に関する調査研究を推進するものとする。合わせて、最終処分施設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、最終処分施設の閉鎖までの間の特定放射性廃棄物の管理の在り方を具体化する。また、最終処分の負担軽減等を図るため、長寿命核種の分離変換技術の研究開発について着実に推進する。(新IBP9)

関連する委員意見:

- 可逆性はプロセスに対する概念であることを明確にするとともに、回収可能性との関係を明確にすべき。(寿楽委員)
- 可逆性については、ホールドポイントの設定や政策の安定性への影響など、今後更に具体的な検討が必要。(寿楽委員)
- 可逆性・回収可能性は、まず基本的な考え方として基本方針に位置付け、今後必要な詳細検討を行うべき。(崎田委員)
- 回収可能性について具体的な制度的な対応を求めるのは閉鎖までとすべき。閉鎖後の話は議論を明確に分けるべき。(徳永委員・朽山委員)
- 可逆性・回収可能性を担保する期間について、今考えるならば、処分場の閉鎖までとすることは妥当。(伴委員)
- 地層処分の概念と廃棄体の回収という概念は相反あり。今後具体的な研究が必要。(吉田委員)
- 直接処分は核燃料サイクルの代替オプションであり、地層処分の代替オプションではない。(朽山委員)

評価の仕組み

＜新規追加事項(案)＞

最終処分に対する信頼性を確保する観点から、処分技術に関する評価とともに、概要調査地区等の選定における手続きの遵守や適切な情報提供の確保等に関する評価が継続的に実施され、その情報が国民及び関係住民に対して適切に開示されることが重要である。この観点から、原子力委員会は、最終処分計画の改定に際しては、その時点までの技術開発の状況や概要調査地区等の選定の状況を踏まえ、意見の多様性及び専門性を確保しつつ審議を行い、その妥当性について評価を行った上で、法の規定に基づき経済産業大臣に意見を述べるものとする。また、評価の継続性を確保するため、関係行政機関、機構及び関係研究機関は、それぞれが実施する技術開発や概要調査地区等の選定に向けた調査の実施その他の活動の状況を定期的に原子力委員会に報告し、評価を受け、その信頼性を高めることが重要である。(新IDP9)

関連する委員意見:

- 経産省や総合エネ調による評価が基本。そのバイアスの外部チェックを原子力委員会が行うことは適切。(朽山委員)
- 評価組織は、長期にわたり安定的であり一定の独立性もある必要があるが、原子力委員会以外に該当する組織はない。(伊藤委員)
- 専門性が重要であり、原子力委員会の下に専門家を入れた会議体を設置するなどの対応が適切。(伊藤委員、辰巳委員、吉田委員)
- 選定プロセスの妥当性評価については、原子力委員会の下に独立組織を設けるなどの設計を検討すべき。(高橋委員)
- 原子力委員会は、原子力推進の立場と見られる面があり、信頼を得られるかどうか。(寿楽委員、伴委員)
- 安全面について、原子力規制委員会の役割が明確に見えてくることが重要。(寿楽委員、高橋委員)

＜新規追加事項(案)＞

機構が行う最終処分事業は、極めて長期にわたる事業であることから、安定的かつ着実に進めていくためには、概要調査地区等に係る関係住民との共生関係を築き、あわせて、地域の自立的な発展、関係住民の生活水準の向上や地域の活性化につながるものであることが極めて重要である。このためにも、こうした地域に、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(電源開発促進税法、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公共団体と協力して検討し講じていくことが重要である。(新IDP8)

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。このような観点も踏まえ、使用済燃料の貯蔵能力の拡大を進める。具体的には、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。(新IDP9)

委員意見:

- 可逆性の担保には使用済燃料が安全に保管されることが前提。貯蔵能力への言及は重要。(寿楽委員)
- 使用済燃料の貯蔵能力の「拡大」は、今後も廃棄物が増大すると読めるので、他の用語を検討すべきではないか。(辰巳委員)
- 使用済燃料の貯蔵は、本来国民的課題。立地自治体の住民は更に関心も高い。慎重な検討と十分な議論が必要。(新野委員)

今後のWGの進め方(案)

- 次回以降、以下の論点について議論していくこととしたい。
 - ～基本方針の改定を踏まえた全国的な情報共有及び対話活動(公聴広報活動)のあり方
 - ～科学的有望地の要件・基準
(地層処分技術WGの検討を踏まえた検討)
 - ～地域の持続的発展に資する支援策のあり方
 - ～その他基本方針の改定を踏まえた今後の課題
(今後の調査研究が必要な事項等)

(参考)基本方針の根拠条文(最終処分法)

- 第三条 経済産業大臣は、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、特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針(以下「基本方針」という。)を定め、これを公表しなければならない。
- 2 基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。
 - 一 特定放射性廃棄物の最終処分の基本的方向
 - 二 概要調査地区、精密調査地区及び最終処分施設建設地(以下「概要調査地区等」という。)の選定に関する事項
 - 三 前号の選定に係る関係住民の理解の増進のための施策に関する事項
 - 四 特定放射性廃棄物の最終処分の実施に関する事項
 - 五 特定放射性廃棄物の最終処分に係る技術の開発に関する事項
 - 六 特定放射性廃棄物の最終処分に関する国民の理解の増進のための施策に関する事項
 - 七 その他特定放射性廃棄物の最終処分に関する重要事項
 - 3 経済産業大臣は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、原子力委員会(前項第四号及び第五号に掲げる事項で安全の確保のための規制に関するものにあつては、原子力規制委員会)の意見を聴かなければならない。
 - 4 経済産業大臣が基本方針を定めるには、閣議の決定を経なければならない。
 - 5 経済産業大臣は、第二項に掲げる事項を変更する必要があるときは、基本方針を改定するものとする。
 - 6 第一項から第四項までの規定は、前項の規定による基本方針の改定について準用する。

(参考)基本方針で使用されている用語の定義等

■特定放射性廃棄物:

第1種特定放射性廃棄物(いわゆるガラス固化体、高レベル放射性廃棄物)と第2種特定放射性廃棄物(いわゆるTRU廃棄物、使用済燃料を再処理等する過程で生じ、半減期が長いことから地層処分が求められる低レベル放射性廃棄物)がある。いずれも原子力発電環境整備機構(NUMO)が最終処分を行うことになっている。

■最終処分:

特定放射性廃棄物を地下300m以深の地層に必要な措置を講じて埋設し、最終的に処分すること。

■最終処分施設:

特定放射性廃棄物の最終処分を行うために設置される搬送用設備、坑道等の一群の施設。

■機構:

原子力発電環境整備機構(NUMO)

■発電用原子炉設置者等:

発電用原子炉の設置者(いわゆる電気事業者)と再処理施設等の設置者

■関係研究機関:

日本原子力研究開発機構(JAEA)等

■最終処分計画:

最終処分法に基づく基本方針に即した10年計画。最終処分する廃棄物の量、最終処分のスケジュール、選定された概要調査地区等の場所などを規定することとなっている。

■評議員会:

機構の運営に関する重要事項を審議する機関として、機構内に置かれた機関。