

原子力政策ヒアリング説明資料

2022年11月15日

朝日新聞社論説委員 五郎丸健一

【はじめに】

- 新聞社の本分は、記事の発信による言論報道活動にあり、弊社の記者が政府の審議会に参加することについては、不偏不党の立場を貫く観点から、社内でガイドラインを設け、慎重かつ抑制的に取り扱うこととしています。今回は、審議会外部からのヒアリングという趣旨に鑑み、意見を述べさせていただく次第です。
- 本日も話しすることは、弊社の論説委員室内で議論されてきたことを踏まえたものですが、個人の考えが多分に含まれます。論説委員室としての意見は、日々発信している社説をご参照ください（資料の末尾に、最近の原子力関連の主な社説のリストを記載します）。

【本日お話しすること】

- ①原子力政策を考えるうえで必要な視点
- ②各論でのさまざまな疑問点
- ③政策論議のあり方

【①原子力政策を考えるうえで必要な視点】

○原子力に対する基本認識

- 原子力発電は、安定的に稼働すれば電力供給上の利点がある半面、安全性の確保や放射性廃棄物の扱いなど、数々の難題を抱え、半世紀以上がたつ今も解決の道筋が見えないものも多い。
- ひとたび過酷事故が起きれば、回復不能な被害をもたらすことを、日本は福島第一原発の事故で経験。この先も原発に頼り続けるのか、どれほど活用するかは、とりわけ重大な政策テーマ。
- この問題は、エネルギー利用でどんな価値を優先するか、社会がコストやリスクをどれほど引き受けるか、という論点に関連。政策を持続可能な形で進めていくには、社会的な合意や国民の幅広い理解が不可欠。

○足元の動きに対する認識

- 岸田首相が今夏に打ち出した方針は、「3. 1 1」の教訓を踏まえ、抑制的に対応してきた近年の原子力政策を積極方向に大きく転換するもの。きわめて重大な意味を持つ動きであり、決定にかかわる関係者は、将来に対し重い責任を負う。
- 運転期間制限の緩和や新型炉の建設推進は、この先数十年にわたって一定程度の原発依存を固定化することに。エネルギー基本計画が掲げる「可能な限り依存度低減」という方針との整合性がいっそう問われる。「つまみ食い」的に方針を転換するのではなく、基本計画の見直しもあわせて議論するのが筋ではないか。

○足元の動きに対する認識（続き）

- 基本政策を変えようとするのであれば、従来のやり方にどんな問題があったのかを総括し、変更する理由を説得力のある形で説明する必要。新たな対応を考える際には、利点や効果はもちろん、社会的コストやリスク、付随する課題を解決する手立て、他の選択肢より優位性があるかなどについて、科学的な根拠に基づき多角的に検討を尽くすことが必須に。
- 原発を積極活用しようとするのなら、長年指摘されてきた数々の課題や疑問にも正面から向き合い、解決の道筋を示す責務がある。これを欠けば、無責任な問題先送りを続けることになり、政策も不安定さを抱えたままに。

【②各論でのさまざまな疑問点】

○最近の「原発積極活用論」の前提に対する疑問

- 原発を積極的に活用する理由として、脱炭素化に加え、安定供給の確保が重視されているが、この前提には十分な根拠があるのか、検証を経ているのか、疑問。
- 再稼働推進というが、現実に必要な手順があり、この冬などでは、もともと織り込み済みのもの以上の上積みは期待できず。「いつごろ何基を動かす」という政権のアピールは、この実情を正確に説明しておらず、社会に誤解を広げるものではないか。
- 中長期的に見て、再稼働が増えれば全体の供給力が向上すると言えるのか。「ベースロード電源である原発の稼働が増えると、需要に応じた出力調整を担う火力の稼働率が下がり、さらに休廃止が加速する可能性も考えられる」という専門家の指摘もある。

○最近の「原発積極活用論」の前提に対する疑問（続き）

- 脱炭素化や供給不安への対応は、電力市場制度の改革や再エネ拡大、脱炭素関連技術の開発・普及など、さまざまな方策を組み合わせて進めるべきもの。最近浮上した「原発積極活用論」は、社会に漠然と広がる不安心理に乗じて、原発と関連産業の復権をはかろうとする動きに見える。
- 現実の課題と議論されている対策が、効果が表れる時間軸も含め、かみあっておらず。「原発を動かせば供給が安定する」という直感・イメージに基づき、科学的な根拠が薄い議論になってはいないか。
- 大規模集中立地型の電源は、ひとたび止まると供給力が落ち込むリスクも。過去にも東京電力や北海道電力管内で発生。

○最近の「原発積極活用論」の前提に対する疑問（続き）

- 化石燃料の価格高騰への対応として、原子力活用を唱える主張がある。足元の価格水準を前提とすれば、既存原発の稼働がコスト面で有利なのは事実。しかし、現行制度のもとですぐ動かせるものは限られ、メリットはその範囲にとどまる。一方、中長期的な価格水準を正確に予測するのは難しく、原発のコスト優位性が長く保たれるかは不透明。

○長年指摘されてきた課題に関連する数々の疑問

原発を推進するのなら、以下のような、数々の課題についても、通り一遍ではなく、具体的で実効性のある手立てを真剣に考えないと、説得力と責任を欠く。

◇安全性の確保

運転期間制限の緩和は、利用促進の観点で議論されているが、「安全最優先」が実際に貫かれるのか、懸念がある。古い設備を長く使えば、安全面で不確実性やリスクが高まる。本来、新たな判断基準や運用方法の案を示し、それでリスクを十分なレベルに抑えられるのかについて技術的な検討を尽くしたうえで、総合的に制限緩和の是非を考えるべきではないか。

「原則40年ルール」は事故の教訓を踏まえ、与野党で合意した重い政治的決定。「40年」に科学的根拠がまったくないかのような言説には違和感。当時の議論を丁寧にひもとく必要。

日本は地震・津波・火山噴火など自然災害のリスクが高い。原発活用に動く諸外国と同列に論じられない特殊性がある。

○長年指摘されてきた課題に関連する数々の疑問（続き）

◇放射性廃棄物の最終処分や使用済み燃料の保管

超長期の封じ込めが必要な「核のごみ」の最終処分の道筋をいまだ具体的に示せていないことは、原発推進が抱える最大の問題。行き場のない使用済み燃料の保管も難題。

◇核燃料サイクルの行き詰まり

再処理や高速炉開発、プルサーマルなどで、頓挫や目詰まりが散見。全量再処理・サイクル路線は全体として行き詰まっているのは明白なのに、関係省庁や業界・研究者は現実に向き合わず、修正や改善も進まず。「いったん始めると止まらない」「失敗しても責任をとらない」という悪弊の典型。原子力への不信の大きな要因に。

○長年指摘されてきた課題に関連する数々の疑問（続き）

◇中長期の経済性

古い原発を長く使い続けることや、新型炉の開発・建設を進めることに、十分な経済性はあるか。新型炉は海外で工期・費用が大きく膨らんだケースが散見。

個々の事業者から見た経済性だけでなく、社会的コストが便益に見合うかも重要な論点。「事業環境整備」として公的支援策が検討されているが、コストは国民負担に。導入するなら、正当性を具体的に説明する責任がある。

「革新炉」の工程表に実現性はあるか。体制は過去の失敗を十分踏まえたものか。

◇再稼働手続きの不十分さ

地元同意の範囲や避難計画・体制の実効性で不十分な部分があり、関係者の責任もあいまい。「国が前面に立つ」とは、従来と何が違うのか。問題点を改善しないまま、政府が地元側に同意を迫るようなことは許されず。地域課題の解決をはかり、合意形成の環境を整えることが国の役割であるはず。

○長年指摘されてきた課題に関連する数々の疑問（続き）

◇責任のあいまいさ

「国策民営」方式には、責任の所在があいまいな面がある。政府、自治体、関係機関、各事業者の役割分担や責任の果たし方は今のやり方でよいのか。原発活用を続けるなら、より規律が働きやすく、効率的な形に変えていくべきでは。政策立案段階はもちろん、実行段階でも、説明責任や結果責任を当事者が果たし続けることが大切。

◇過酷事故時の対応の不備

極限状態の収束作業で、だれが最終責任を負うかがあいまい。被害回復・損害賠償の仕組みも不十分。

◇軍事攻撃の標的となるリスクも無視できず

◇国民の信頼

「3. 11」で失墜した信頼は十分回復しているか。幅広い民意の支えがなければ、政策は不安定に。

【③政策論議のあり方】

○議論を進める際に重視すべきこと

◇合理性・科学的な方法論、内容の幅の広さ

- 先入観、希望的観測を排し、できるだけ科学的根拠、実証的なデータやファクトに基づいた議論を。「結論ありき」なら論外。
- 「最新の情報や知見を国内外から幅広く収集」→「状況を多角的に分析」→「さまざまな解決の選択肢を検討」→「その中から科学的根拠に基づき全体最適に近い方策を選択」→「実行してみて必要なら修正」という手順を、エネルギー政策に組み込むことが大切。これを繰り返すことが、政策を鍛え上げることに。
- 上記の点を担保するには、議論の場の人選や議題設定で、十分な多様性と専門性が確保されていることが必須。推進官庁が主導する審議会方式だけでは、限界がある。

○議論を進める際に重視すべきこと（続き）

◇十分な検討の時間

検討作業を適切な形で進めるには、相当の時間が必要。「スケジュールありき」なら生煮えに。

◇透明性

議論や意思決定の過程を外部から検証できることが大切。総合資源エネルギー調査会はネット中継され、議事録も後で公表されることは評価できるが、プロセス全体の一部にすぎず。それ以外の意思決定部分はどうか。

◇社会的な信頼感

政策を進める側に対する信頼の土台は、異論や批判にも正面から丁寧に向き合う姿勢。既定方針に基づく「説得」や押しつけ的な「理解活動」ととどまらず、社会各層との「対話」を重ねることが、政策の質や信頼の向上につながる。

○今の政策論議の問題点と改善の方向性

- 総合資源エネルギー調査会のこれまでの議論は、原発の積極活用を前提にした議論が大半。事務局が委員の人選と議題設定を主導している結果、幅の広さ、掘り下げの深さの点で議論が不十分と思える。推進に好都合な話ばかりが強調され、検討を要する根本的な論点、避けて通れない数々の難題をどう解決するのかという肝心の点が、おざなりにされていないか。このままでは、政権が進めたい政策に、ただお墨付きを与える役回りにならないか、との懸念がある。
- テーマが重大で複雑なだけに、実質3カ月間ほどの議論でこなせるとは思えず。「年末に結論を得る」というスケジュールは、政権内の都合にすぎず。議論が生煮えのまま、新方針を強引に決めることにならないか、との懸念がある。

○今の政策論議の問題点と改善の方向性（続き）

- これまでの議論では、一部委員から、事務局資料に恣意的な記述があり、議論を一方向に誘導しようとしている、という趣旨の指摘があった。「政策転換に際しては、国民各層とのコミュニケーション、結論ありきではないオープンな議論が必要」「世論を代弁できる専門家にも入ってほしい」「拙速な進め方は原子力行政への信頼を損なう」との慎重論も出たが、黙殺されているように見える。政府として、こうした声に真摯に向き合い、推進官庁のお手盛りと言われぬようなプロセスを考え、実践すべき。
- 今回のヒアリングのような場だけをもって、幅広い意見を聞いたことにするのではなく、慎重な立場の専門家をもっと多く実質的な議論に参加させるべき。
- 政府レベルの議論の場である「GX実行会議」も、短時間かつ形式的な意見交換にとどまる。

○今の政策論議の問題点と改善の方向性（続き）

- 審議会では「報告・提言→パブリックコメント」という手順が一般的だが、テーマの大きさや複雑さによっては、それだけで十分と言えない場合も多い。多様な意見、幅広い民意をすくいとりやり方としては、各地で開く公聴会のような場が考えられるが、政府が結論を出してから開くのでは、ただの「ガス抜き」に。幅広い意見を吸い上げながら、適切な政策を練るという手順が必要。
- 政策立案と合意形成を並行して進める効果的な手法を編み出すのは容易ではないが、たとえ不完全な試行錯誤でも、社会の信頼向上につながる意義がある。専門家の知見を得て、具体化を進めてはどうか（2012年に、原発をめぐる二項対立を乗り越えるための「国民的議論」の一環として、政府が実験的な「討論型世論調査」を行った例も）。
- 原子力は基本政策。国会での各党の真剣な議論もきわめて重要。

【まとめ】

- 原子力政策は国論を二分してきた重要テーマ。安直な「結論ありき」、拙速な「スケジュールありき」を排し、熟議・熟考を尽くすことが肝要。それを欠けば、「なし崩し」とのそしりは免れず。
- 積極推進に舵を切るのなら、あわせて諸課題を解決する具体的な道筋を示す責務がある。
- 政策立案や決定にかかわるすべての関係者が、役割と社会的責任を真摯に果たすことが望まれる。

【ご参考】

○朝日新聞社説の最近の基本的なスタンス

- 脱炭素化とエネルギー安全保障の両立を中長期的にはかるうえで、最優先なのは再生可能エネルギー。これを政策の主軸に据え、課題解決と徹底的な拡大を急ぐべき。
- 再エネ中心の体制を実現するには一定の時間とコストがかかる。拡大の進み具合に応じて、CO₂を多く排出する火力や、多くの難題を抱える原子力は、古い設備から廃止し、段階的かつ着実に依存度を減らしていくべきもの。原発は最終的にはゼロをめざす。
- エネルギー供給の危機が訪れた時、既存の火力や原子力に頼る局面が続くこともありうる。その場合も限定的な「つなぎ」と位置づけ、本来の道筋に早く戻れるようにする。

○最近の原子力・エネルギー政策の主な社説

※朝日新聞デジタル (<https://www.asahi.com>) でも読むことができます

- 1 1月5日 原発運転延長 規制委は独立性を保て
- 1 0月19日 原発政策転換 議論の幅が狭すぎる
- 1 0月7日 原発運転延長 安全の骨抜き許されぬ
- 8月26日 原発政策の転換 依存の長期化は許されない
- 8月22日 電力システムの改革 課題見渡し、着実に前進を
- 7月6日 参院選・エネルギー政策 脱炭素・脱原発の道を着実に