

高原山の自然と水と指定廃棄物最終処分場を考える
塩谷町シンポジウム

福島原発事故後の原子力政策のゆがみ

2015年5月14日

吉岡齊(よしおか・ひとし)

原子力市民委員会(CCNE)座長

九州大学大学院比較社会文化研究院教授

元福島原発事故調査・検証委員会(政府事故調)委員

講演あらすじ

- 1. 原子力市民委員会とは
- 2. 異次元の被害をもたらす原子力事故
- 3. 福島事故後の原発復活政策
- 4. 免責される加害者
- 5. 原発復活政策としての最終処分場計画
- 6. 塩谷町への期待

1. 原子力市民委員会とは

1-1. 原子力市民委員会の概要

- 原子力市民委員会は、原発ゼロ社会の実現を目指す幅広い人々(研究者、実務家等)をメンバーとし、脱原子力のための公共政策について調査・研究・対話を重ね、政策提言を行う「**市民シンクタンク**」(**市民とともに歩む専門家組織**)として、2013年4月に発足。
- 委員12名、部会メンバー24名(重複を除く)、アドバイザー24名、事務局員3名(重複を除く)の、**総勢63名**。(他に協力メンバー多数。)
- 『原発ゼロ社会への道ー市民がつくる脱原子力大綱』(通称:脱原子力政策大綱)を、2014年4月に策定した。その中で「原子力委員会」「原子力規制委員会」「総合資源エネルギー調査会(経済産業省)」「復興庁」などの政府機関による原子力政策に対し、その代替となる体系的な政策を提案。
- 組織運営の役員は、吉岡齊(九州大学)が座長、大島堅一(立命館大学)、島藺進(上智大学)、満田夏花(FoEジャパン)、の3名が座長代理をつとめている。事務局長は細川弘明(京都精華大学)。

1. 原子力市民委員会とは

1-2. 原子力市民委員会の姿勢

- 原発ゼロを目標とする社会活動は、さまざまな形態で行われてきたが、私たちは「市民シンクタンク」として、政策論的アプローチをとる。(メンバーが他の活動に、他のアプローチで関与することは自由)。
- 政策論的アプローチの満たすべき条件として、以下4点は重要。
 - (1) 政府・業界等との対話や協議のテーブルにつく。
 - (2) 政府の政策を批判するだけでなく、必ず代案を示す。
市民に負担を強いる政策(廃棄物処分等)についても代案を示す。
 - (3) 公共利益の観点に立つ。つまり組織メンバーの信条ではなく、社会全体としての利害得失を総合評価して、政策案を示す。
 - (4) 現実的な制約条件も一定程度は考慮した政策案を示す。
- 原発ゼロを目指す組織はもとより、必ずしも目指さない組織(多くの地方自治体など)とも、個々の課題に応じて協力・連携を行う。「セカンド・オピニオン」を求められれば、いつでも喜んで提供する。

1. 原子力市民委員会とは

1-3. 核廃棄物問題と原子力市民委員会

- 原子力発電に関連して生ずるすべての核物質(抽出されたプルトニウムを含めて)は、「核廃棄物」とみなすべきである。
- 核廃棄物(事故炉・事故廃棄物を含む)の処理・処分の、「**技術的三原則**」は、以下の通りである。**(1)環境汚染の最小化(隔離保管が有効)**、**(2)被曝の最小化**、**(3)国民負担の最小化**。
- この3原則に従えば、核廃棄物処理・処分のエンドステート(最終状態)として、解体・撤去に固執すべきでない。厳重な管理体制のもとで時間を稼ぐのが賢明な場合が多い。
- 核廃棄物の処理・処分は、**(1)「汚染者負担」**原則を基本とする。しかし核廃棄物の性質上、汚染者は到底、負担を内部化できない。そこで、**(2)「負担目的共有」**原則を大前提とし、**(3)「負担公平化」**原則を考慮して、**汚染者と負担者との対話**を重ねるべき。**(「社会的三原則」)**
- 対話を進めるには、核廃棄物をこれ以上発生させないことが肝要。(原発推進のための負担に同意できない者が国民の多数者。)

2. 異次元の被害をもたらす原子力事故

2-1. 原子力事故の発生・収束

- 原子力事故の特徴は、(核分裂反応による)強い放射線が発生するだけでなく、大量の放射性物質(放射能)が放出されることである。
- 原子力事故には2つのタイプがある。両者は同時に発生しうる。
- (1)核分裂連鎖反応がコントロールできなくなり、暴走的に出力が増大して施設を破壊する事故。[暴走事故]
- (2)核分裂連鎖反応が停止しても、核分裂生成物など放射性物質の崩壊による発熱を抑えることができなくなる事故。[冷却材喪失事故]
- 核分裂連鎖反応が停止し、しかも原子力施設の継続的な冷却が可能となっても、事故は収束したとは言えない。下記2つの状態が解消されてはじめて、事故収束について語ることができる。
- (3)原子力施設から放射能(汚染水等)の追加放出が続く状態。
- (4)原子力施設外へ放出された放射能が隔離保管できず、放射能が外部へ拡散する状態。(なお隔離保管もいつか必ず破れる。)
- 福島事故では(3)(4)は解消できず、事故は収束していない。

2. 異次元の被害をもたらす原子力事故

2-2. 原子力事故の被害

- 被害は広範囲に及ぶ。放射能は原子力施設から数百キロ以遠にも、大量の放射能が飛来し、人々を脅威にさらすことがある。
- 原子力施設から比較的近い場所(数十キロ以内)は、高濃度に汚染され、長期にわたり人々の居住が不可能となることがある。
- 放射能汚染による居住・生活の禁止・制限は、きわめて長期に及ぶことがある。(代表的な核種であるセシウム137の半減期は30年。100年で10分の1、200年で1000分の1に減衰。)
- 結果として、多数の人々の長期にわたる避難・移住が必要となる。福島県では事故4年後の今も12万人が避難・移住している。
- 放出された放射能を回収することは不可能である。(除染は宅地、道路、農地で少しずつ進められているが、森林は大半が手つかず。)
- 損失を金銭で表示する事はできないが、あえて数字化すると数十兆円以上にのぼる。(除染・中間貯蔵、賠償、汚染水対策・廃炉など。)
- このように**原子力事故の被害は、他の事故とは異次元の被害**である。

3. 福島事故後の原発復活政策

3-1. 原発復活政策とは？

- 「原発復活政策」は、達成可能な範囲で、できるだけ多くの原子力発電所の再稼働を実現し、かつ将来にわたり原子力発電事業を、相当程度の規模で存続させることを目標とする。
- この目標を実現するためには、電力会社(民営)の全面的な**国策協力**が不可欠。それを確保するために、電力会社の抱える原子力発電に関連するコスト・リスクを、できる限り免除又は軽減し、政府が国民の税金で肩代わりする措置が、講じられている。
- 原発復活政策の主要要素は、次の3つ。
 - (1) 原発再稼働の推進(**原子力規制委員会**の所轄)
 - (2) 原子力発電堅持へ向けた国策の再建(**経済産業省**の所轄)
エネルギーミックス、ロードマップの策定。**東京電力**など**電力会社**の国策協力を確保するための保護・支援強化。
 - (3) **福島事故被害「克服」**(東電、経産省、**環境省**の所轄。)

3. 福島事故後の原発復活政策

3-2. 難航する原発復活政策

- 原発復活政策の進捗状況は「難航」の一語に尽きる。
- (1)原子力規制委員会が設置され、新規制基準が施行されてから、2地点4基(川内1・2、高浜3・4)が設置変更許可を受けた。だが工事計画認可、起動前検査、保安規定認可が遅れ、1基たりとも、法的に運転可能でない(バックフィット不適合)。おまけに高浜3・4は、福井地裁決定(2015年4月14日)により、今年中の再稼働は絶望的。
- (2)エネルギーミックス目標は定まっていない。2015年1月、経済産業省の長期エネルギー需給見通し小委員会が設置されたが、4月末に全原発再稼働と、多くの原発の寿命延長(40年→60年)を前提として、架空の数字(2030年の電力比率20~22%)が示されたのみ。同じく経産省の原子力小委員会も、具体的な原子力発電保護・支援政策の強化を示せていない。主要事業のロードマップも描けていない。
- (3)福島原発事故の「克服」もままならない。事故収束の見通しは立たず、線量もなかなか減衰しない。その中で避難指定解除準備区域の指定解除による補償金の打ち切りが進められている。

4. 免責される汚染者

4-1. 環境省の原子力行政への進出

- 福島原発事故前、環境省にとって原子力は所轄外だった。しかし福島原発事故を契機に、事態は一変した。
- 環境省は、**放射性物質汚染対策特別措置法**(2011年8月公布)とその基本方針(閣議決定)を契機に、福島原発事故の後始末(除染、事故廃棄物の処理・処分など)の所轄官庁となった。
- さらに環境省の外局として、原子力規制委員会の事務局となる原子力規制庁が設置された。
- こうして環境省は、原子力行政の重要部分を担うこととなった。
- 環境省にとって、これは縄張り拡大のチャンス。また環境省には公害紛争処理など、この行政分野に関連する一定の蓄積があった。
- 環境省の行政手法は、経済産業省など他府省と特段の違いはなく、トップダウン方式で法令制定・閣議決定に沿って、国民・住民の「理解」を得る手法である。(迷惑料を支払う法令は未整備だが、福島県の間接貯蔵施設などで、札束を政治的に約束する仕組み。)

4. 免責される加害者

4-2. 汚染者不在の協議

- 核廃棄物の処理・処分については、「技術的三原則」および「社会的三原則」(1-3, 5ページ)に則って、汚染者(加害者)と負担者(被害者)の協議によって合意形成すべき。(政府も、裁判における裁判官に相当する中立的な斡旋者として関与すべき。)
- 技術的三原則は、以下の通り。
 - (1) 環境汚染の最小化、(2) 被曝の最小化、(3) 国民負担の最小化。
- 社会的三原則は、以下の通り。
 - (1) 汚染者負担、(2) 負担目的共有、(3) 負担公平化。
- ところが、加害者である東京電力、福島原発事故を防げなかった規制当局(当時は原子力安全・保安院。その後継は原子力規制委員会)、および原子力発電推進政策を進めてきた経済産業省、という加害の主役・脇役の組織からは、誰も出てきていない。
- こうした人々は、原発立地等の際には、しばしば長期間、住民説得工作を粘り強く進めたが、事故廃棄物処分場では姿もみせない。

4. 免責される加害者

4-3. 東京電力免責を前提とした仕組み

- **放射性物質汚染対策特別措置法**は悪法であり、汚染者を免責し、国民・住民のみに負担を押しつけるもの。
- そうした法律の立て付けになったのは、東京電力を破産させないという方針を、政府が事故後ほどなく固めたことにある。
- そのため福島原発事故被害の支払いの大半は、国民の税金でまかなわれることが確実となっている。**原子力損害賠償・廃炉等支援機構**が、費用負担の中核を担う。
- こうして東京電力の「汚染行為」を免責すると同時に、原子力発電を推進してきた**経済産業省・原子力規制委員会**の「汚染行為」への連帯責任をも免責してしまった。
- 当事者ではない**環境省**が主導し、**指定廃棄物処分等有識者会議**で方針をオーソライズし、関係各県に1箇所ずつ最終処分場を設置するよう要請し、それに答えて関係各県が**有識者会議**と**市町村長会議**を招集し、立地場所を決定して環境省に差し出す、という流れ作業。

4. 免責される加害者

4-4. ブルドーザー方式

- これをブルドーザー方式と呼んだのは、佐藤栄佐久元福島県知事。
- 佐藤知事は、2001年5月に県庁に**エネルギー政策検討会**を設置し、政府の原子力政策の諸問題について24回の会議を開いて「中間とりまとめ」を2002年12月に発表した。（『あなたはどのように考えますか？～日本のエネルギー政策 電源立地県 福島からの問いかけ 福島県エネルギー政策検討会「中間とりまとめ」』、福島県企画調整部地域づくり推進室エネルギー政策グループ、2002年12月。）
- その冒頭（はじめに）に、以下の文章がある。
- 「国策として一旦決めた方針は、**国民や立地地域の住民の意向がどうあれ**、国家的な見地から一切変えないとする一方で、自らの都合により、いとも簡単に計画を変更するといった、国や事業者の**ブルドーザーが突進するような進め方**は、本県のような電源立地県にとって、**地域の存在を左右するほどの大きな影響**を与えかねないものです。」

5. 原発復活政策としての最終処分場計画

5-1. 事故廃棄物の早期処理・処分

- 原発再建政策の主要要素は、次の4つ。(項目0を追加。)
 - (0) 東京電力救済
 - (1) 原発再稼働の推進
 - (2) 原子力発電堅持へ向けた国策の再建
 - (3) **福島事故被害「克服」**
- 福島事故被害の「克服」は、原発再建計画の命運を握る。それが進まない限り、「原子力過酷事故は克服できる」という、新たな安全神話は説得力をもたない。
- そのために、事故廃棄物の処理・処分計画を、急速に進めなければならない。(事故由来廃棄物という名称は所有権が曖昧になる。)
- **福島県外に飛び散った事故廃棄物の早期処理・処分は、政府の原発復活政策の重要な要素であり、その処分場受入れは原発復活計画への国策協力に当たる。(福島県の間接貯蔵施設も同じ。)**

5. 原発復活政策としての最終処分場計画

5-2. 早期処理・処分をせき立てる屁理屈

- よく見かける屁理屈として、以下の2種類がある。
- [1]放射性物質の仮置場(栃木県だけで170箇所)のフレコンバックの寿命がきており、このまま放置すれば放射能汚染が広がる。
- [1への回答]そのような泥縄的処理自体が誤っていた。(東京電力がフランジ型タンクに汚染水を貯め続けたのと同じ誤り。)
- [2]「福島県が最も大きな被害を受けており、これ以上、福島県に負担をかけることはできない」
- [2への回答]加害者である東京電力と経済産業省が「汚染者負担」の責任を果すべき。また政府と東京電力は、被害者である福島県民に、必要以上の苦難を与えている。それに福島県当局も協力している。早期帰還政策を抜本的に見直すなど、県民の苦難を最大限に軽減し、「人間の復興」を目指すのが先決。福島事故被害「克服」という、福島県当局の国策協力の見返りに、事故廃棄物の大半の福島県外搬出(外部化)を約束するのは、インサイダー談合そのもの。

6. 塩谷町への期待

6-1. 「塩谷町が求めるもの」を読んで

- 1. 指定廃棄物の最終処分場詳細調査候補地(寺島入)の白紙撤回を求めます。
- [コメント]「水源地は指定廃棄物最終処分場の適地ではありません」「焼却炉は設置すべきではありません」「低線量放射線の健康影響は無視できるものではありません」「最終処分場ができると近い将来県北の市や町は消滅の危機に瀕します」「選択プロセスが適切ではありません」「県内処理に拘泥すべきではありません」の6つの提案理由はいずれも妥当。白紙撤回という結論も妥当。
- 2. 指定廃棄物の最終処分場の立地については、福島を含む6県拡散ではなく、廃棄物処理の原則である集中処理に則り、適地を再選定するように提案します。
- [コメント1]適地再選定という結論は妥当。核廃棄物の処理・処分についての技術的三原則に従えば、「福島第一原発周辺以外に適地はありません」という提案も妥当。

6. 塩谷町への期待

6-2. 国家政策見直しへ

- [コメント2] 他方で、核廃棄物の処理・処分についての社会的三原則に従えば、福島第一原発の周辺地域(帰還困難区域)に集中せよという主張は、いささか性急。立地場所の決定は、第三者を仲介人とする加害者と被害者との協議に委ねられるべき。被害者の意思は尊重されるべき。福島県民は基本的に、東京電力の重大な過失の被害者であり、栃木県民は純粹に被害者である。被害者同士がいがみあってはいけない。
- [コメント3] 日本原燃の六ヶ所低レベル放射性廃棄物埋設センターと比較して、福島県に設置が予定されている中間貯蔵施設は、隔離保管という観点からみて非常に貧弱な施設であり、抜本的な見直しが必要。(30年で搬出を口実に、貧弱な施設をつくることは許されない。)
- [コメント4] 「自区内処理」(県別処理)という基本政策を見直すことは必須である。結局、国家政策を改めなければ、塩谷町が最終処分場建設を免れたとしても、他の場所で同様のことが繰り返される。また逆に塩谷町の抵抗が、国家政策見直しの契機となる。