

タイトル	原子力エネルギー依存症からの脱却：時代の転換点を見据えて
著者	小坂，直人；KOSAKA, Naoto
引用	季刊北海学園大学経済論集，62(4)：125-136
発行日	2015-03-31

《論説》

原子力エネルギー依存症からの脱却

— 時代の転換点を見据えて —

小 坂 直 人

1. 3.11 とパラダイム転換

2011年3月11日の東日本大震災と福島原発事故以後、社会問題を論ずるにあたって、それがどのような問題であれ、また、どこまで直接に扱うかは別として、福島で起きていることを素通りして議論することができないという意味で、問題群としての「フクシマ」は21世紀に生きるものにとっての人間と社会を問う基本テーマとなっている。地域住民に対する生存配慮を使命とする自治体も、このテーマから自由であるわけではない。

植田和弘氏は近著で次のように述べている（下線は筆者による）。

「東日本大震災と福島原発事故からの衝撃を、われわれはどう受けとめるべきだろうか。震災復興は、防災・減災型の地域社会を創る取り組みでもなければならない。……第二次世界大戦をはさむ戦前と戦後では、憲法の内容も根本的な違いがあった。同様に、3.11の前と後では、われわれのものの考え方や行動様式にも大きな変化が生じた。

パラダイム・シフトやパラダイム転換という用語が、大震災・原発事故を契機として、さまざまな分野において盛んに用いられている。そして、3.11前のパラダイムが最も明確に変わろうとしているのは、原子力・エネルギー問題の分野であろう。

……原発・エネルギー問題は、コミュニティや職場での日常の話題であり、節電・省

エネはもちろんのこと、市民が共同して発電所をつくろうという動きも盛んになっている。……ただ何よりも、今回の事故に直面してわれわれが強く感じたことは、生命・安全・エコロジーの絶対性とでもいうべきものである。原発事故とそれにとまなう放射能汚染によって、膨大な数にのぼる人々が避難せざるをえなくなった。家族がバラバラにさせられ、コミュニティが崩壊した。人体影響に関する深刻な怖れも続いている。生命と安全の確保が何よりも優先するという当たり前の事実を、われわれはあらためて突きつけられたのである。したがって、大震災・原発事故後の地域社会の再生や公共政策が、生命と安全の確保を優先するという原則に基づくことについては、大方の人々が同意することだろう。このことは、原発・エネルギー問題を考えるに際して、いっそう明確にしておかなければならないパラダイムである。」¹⁾

植田氏は福島原発事故前からわが国の環境問題、とりわけ再生可能エネルギーの重要性をうったえ続けてきた研究者であり、福島原発事故以後、その主張を一層鮮明にさせている。また、2012年7月に開始された固定価格買い取り制度の構築にあたって大きな貢献をしてきた一人である。2014年に入り、太陽光発電に偏り過ぎた設備認可や建設によって、固定価格買い取り制度の限界を指摘する論調が目立ち始めてはいるが、わが国の

再生可能エネルギーの普及に一つの方向性と可能性を与えたことは否定されるべきではないであろう。今後、制度の見直しや変更が加えられることがあっても、再生可能エネルギーの開発と普及という大義は変わることはない。問題は、当面のエネルギー需給や経営問題を理由にした再生可能エネルギー開発への抵抗や原子力への回帰行動である。植田氏が指摘する「パラダイム転換」は確かに一朝一夕で起こるものではないが、少なくとも原子力発電が醸し出す誘惑に別れを告げる「決意」を示さないことには、次の一步が始まらないことは、平野啓一郎氏の指摘の通りであろう²⁾。

2. エネルギー基本計画(2014.4)の思惑

原子力への誘惑になかなか勝てないのは、これまで政府と電力会社が一体となって原子力エネルギーの「優秀性」を喧伝し続けてきたことによって国民の大多数もその「優秀性」の「確かさ」を信じ込まされてきたことが大きい。ウラン1グラムが石油ドラム缶10本分である、……………といった説明がこれらに根拠を与えていた。なるほど、ウラン燃料の有するエネルギー密度の高さは石油・石炭などの化石燃料の比ではないし、再生可能エネルギーとは比較すべくもない。

しかしながら、エネルギー密度に象徴されるエネルギーの「優秀性」が自然と人間社会にとっても同様に「優秀」であることを必ずしも意味しているわけではない。社会にとってのエネルギーの意味を考えるためには、自ずと別の尺度が用意されるべきなのである。少なくとも、人間社会と生命の持続可能性が保障されているかどうかという基準を満たしていることが不可欠であり、それなしの「優秀性」は初めから意味がない。国のエネルギー政策もこうした観点を具備すべきである

が、これまでの流れをみる限りあまり期待できそうにない。たとえば、長期的、総合的視野に立ってエネルギー政策を遂行することを目的として、国は「エネルギー基本計画」を策定してきた(2002.6「エネルギー政策基本法」)。2003年10月に第1次「基本計画」、そして2010年6月(第3次)に続いて、2014年4月に第4次「エネルギー基本計画」を策定発表した。第4次「エネルギー基本計画」においては、当然「福島原発事故以後」の対応が基軸として描かれることになる。字面ではなく、3.11以後の「パラダイム転換」が本質的な意味で意図されているのかどうか、その叙述に沿って若干の検討を加えてみよう³⁾(下線とゴシック体は筆者による)。

東京電力福島第1原発事故で被災された方々の心の痛みにしっかりと向き合い、寄り添い、福島の復興・再生を全力で成し遂げる。震災前に描いてきたエネルギー戦略は白紙から見直し、原発依存度を可能な限り低減する。ここが、エネルギー政策を再構築するための出発点であることは言を俟たない。

……発生から約3年が経過する現在も約14万人の人々が困難な避難生活を強いられている。原子力賠償、除染・中間貯蔵施設事業、廃炉・汚染水対策や風評被害対策などへの対応を進めていくことが必要である。また、使用済み燃料問題、最終処分問題など、原子力発電に関わる課題は山積している。……これらの課題を解決していくためには、事業者任せにするのではなく、国が前面に出て果たすべき役割を果たし、国内外の叡智を結集して廃炉・汚染水問題の解決に向けた予防的かつ重層的な取組を実施しなければならない。

各エネルギー源の位置づけ

- ① 地熱・一般水力（流れ込み式）、原子力、石炭

発電（運転）コストが低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源（ベースロード電源）

- ② 天然ガス

コストがベースロード電源の次に安価で、電力需要の動向に応じて、出力を機動的に調整できる電源（ミドル電源）

- ③ 石油、揚水式水力

コストは高いが、電力需要の動向に応じて、出力を機動的に調整できる電源（ピーク電源）

再生可能エネルギーについては、2013 年から 3 年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく。

原子力については、低炭素の純国産エネルギー源として、優れた安定供給性と効率性を有しており、運転コストが低廉で変動も少なく、運転時には温室効果ガスの排出もないことから、安全性の確保を大前提に、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源である。……安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める。

原子力政策の再構築

国民、自治体、国際社会との信頼関係

- (1) ……国民の間に原子力に対する不信・不安が高まっているとともに、エネルギーに関わる行政・事業者に対する信頼が低下している。

……原子力に関する丁寧な広聴・広報を進める

原子力に関する教育

- (2) 立地自治体等との信頼関係の構築
丁寧な対話や情報共有

以上、紹介した「基本計画」から、福島原発事故後の「パラダイム転換」の意識を読み取ることができるだろうか。「東京電力福島第 1 原発事故で被災された方々の心の痛みにしっかりと向き合い、寄り添い、福島の復興・再生を全力で成し遂げる。震災前に描いてきたエネルギー戦略は白紙から見直し、原発依存度を可能な限り低減する。ここが、エネルギー政策を再構築するための出発点であることは言を俟たない」、という発言からは、その方向を確認できるようにも思われる。だが、その後の具体的な提案をみると、この発言が言葉の上でのものでしかないことがすぐ露呈するのである。原子力は「発電（運転）コストが低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源（ベースロード電源）」であるとされると同時に、「再生可能エネルギーについては、2013 年から 3 年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく」とされ、ベースとしてはもちろんのこと、ミドルとしても電源とは位置付けられていないのである。他方、原子力はベースロード電源とされた上で、「安全性については、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める」とされ、再稼働が強く主張されるのである。「基本計画」のこのようなスタンスは、「パラダイム転換」どころか、「パラダイムの踏襲」でしかないことは明らかであろう。

3. 「大飯原発 3, 4 号機運転差し止め訴訟」福井地裁判決 2014 年 5 月 21 日が意味するもの

東日本大震災と福島原発事故から既に 3 年が過ぎた。オリンピック招致に障害となつてはならないとする意図から発せられた「放射能は完全にコントロールされている」という発言とは裏腹に、汚染水処理、除染と除染処理物の中間貯蔵施設等、当面の課題だけでも難航しているのは国民のだれもが知るところである。まして、廃炉或使用済み燃料の最終処理と福島県の根本的復興など、出口の見えない課題が控えていることも明らかである。

そんな矢先、関西電力大飯原発 3, 4 号機運転差し止め訴訟において示された福井地裁判決 (2014.5.21) は、原発の再稼働に躍起となっている「原子カムラ」の住人達にとって、迷惑この上ないものであった。福井地裁の判断の核心は次のとおりである⁴⁾ (下線とゴシック体は筆者による)。

ひとたび深刻な事故が起これば多くの人の生命、身体やその生活基盤に重大な被害を及ぼす事業に関わる組織には、その被害の大きさ、程度に応じた安全性と高度の信頼性が求められて然るべきである。このことは、当然の社会的要請であるとともに、生存を基礎とする人格権が公法、私法を問わず、すべての法分野において、最高の価値を持つとされている以上、本件訴訟においてもよって立つべき解釈上の指針である。

個人の生命、身体、精神及び生活に関する利益は、各人の人格に本質的なものであって、その総体が人格権であるということが出来る。人格権は憲法上の権利であり (13 条, 25 条)、また人の生命を基礎とするものであるがゆえに、我が国の法制下においてはこれを超える価値を他に見出すことはできない。
……

福島原発事故においては、15 万人もの住民が避難生活を余儀なくされ、この避難の過程で少なくとも入院患者等 60 名がその命を失っている。家族の離散という状況や劣悪な避難生活の中でこの人数を遙かに超える人が命を縮めたことは想像に難くない。さらに原子力委員会委員長が福島第 1 原発から 250 km 圏内に居住する住民に避難勧告する可能性を検討したのであって、チェルノブイリ事故の場合の避難区域も同様の規模に及んでいる。

年間何ミリシーベルト以上の放射線がどの程度の健康被害を及ぼすかについては様々な見解があり、どの見解に立つかによってあるべき避難区域の広さも変わってくるようになるが、既に 20 年以上にわたりこの問題に直面し続けてきたウクライナ共和国、ベラルーシ共和国は、今なお広範囲にわたって避難区域を定めている。両共和国の政府とも住民の早期の帰還を図ろうと考え、住民においても帰還の強い願いを持つことにおいて我が国と
なんら変わりはないはずである。それにもか
かわらず、両共和国が上記の対応を取らざるを得ないという事実は、放射性物質のもたらす健康被害について楽観的な見方をしたうえで避難区域は最小限のもので足りるとする見解の正当性に重大な疑問を投げかけるものである。上記 250 キロメートルという数字は緊急時に想定された数字にしか過ぎないが、だからといってこの数字が直ちに過大であると判断することはできないというべきである。

原子力発電所に求められるべき安全性

……原子力発電所に求められるべき安全性、信頼性は極めて高度なものでなければならず、万一の場合にも放射性物質の危険から国民を守るべく万全の措置がとられなければならない。

人格権に基づく差止請求訴訟としては名誉やプライバシーを保持するための出版の差止

請求を挙げることができる。……名誉やプライバシーを保持するという利益も生命と生活が維持されていることが前提となっているから、その意味では生命を守り生活を維持する利益は人格権の中でも根幹部分をなす根源的な権利とすることができる。本件ではこの根源的な権利と原子力発電の運転の利益の調整が問題となっている。原子力発電所は、電気の生産という社会的には重要な機能を営むものではあるが、原子力の利用は平和目的に限られているから、原子力発電所の稼働は法的には電気を生み出すための一手段たる経済活動の自由（憲法 22 条 1 項）に属するものであって、憲法上は人格権の中核部分より劣位におかれるべきものである。しかるところ、大きな自然災害や戦争以外で、この根源的な権利が極めて広汎に奪われるという事態を招く可能性があるのは原子力発電所の事故のほかは想定し難い。かような危険を抽象的にもはらむ経済活動は、その存在自体が憲法上容認できないというのが極論にすぎるとしても、少なくともかような事態を招く可能性が万が一でもあれば、その差止めが認められるのは当然である。このことは、土地所有権に基づく妨害排除請求権や妨害予防請求権においてすら、侵害の事実や侵害の具体的危険性が認められれば、侵害者の過失の有無や請求が認容されることによって受ける侵害者の不利益の大きさという侵害者側の事情を問うことなく請求が認められていることと対比しても明らかである。

新しい技術が潜在的に有する危険性を許さないとすれば社会の発展はなくなるから、新しい技術の有する危険性の性質やもたらす被害の大きさが明確でない場合には、その技術の実施の差止めの可否を裁判所において判断することは困難を極める。しかし、技術の危険性の性質やそのもたらす被害の大きさが判明している場合には、技術の実施に当たっては危険の性質と被害の大きさに応じた安全性

が求められることになるから、この安全性が保持されているかどうかの判断をすればよいだけであり、危険性を一定程度容認しないと社会の発展が妨げられるのではないかといった葛藤が生じることはない。原子力発電技術の危険性の本質及びそのもたらす被害の大きさは、福島原発事故を通じて十分明らかになったといえる。本件訴訟においては、本件原発において、かような事態を招く具体的危険性が万が一でもあるかが判断の対象とされるべきであり、福島原発事故の後において、この判断を避けることは裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに等しいものと考えられる。

原子炉規制法に基づく審査との関係

(1)の理（「原子力発電所に求められるべき安全性」で指摘した内容＝筆者）は、上記のように人格権が我が国の法制における地位や条理等によって導かれるものであって、原子炉規制法をはじめとする行政法規の在り方、内容によって左右されるものではない。

原告らは、「原子炉規制法 24 条の趣旨は放射性物質の危険性にかんがみ、放射性物質による災害が万が一にも起こらないようにするために、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにある」との最高裁判所平成 4 年 10 月 29 日第 1 小法廷判決（民集 46 卷 7 号 1174 頁・伊方最高裁判決）の判示に照らすと、原子炉規制法は放射性物質による災害が万が一にも起こらないようにすることをその立法趣旨としていると主張しているが、仮に、同法の趣旨が原告らの主張のものであったとしても、同法の趣旨とは独立して万一の危険も許さないという(1)の立論は存在する。また、放射性物質の使用施設の安全性に関する判断については高度の専門性

を要することから科学的、専門技術的見地からなされる審査は専門技術的な裁量を伴うものとしてその判断が尊重されるべきことを原子炉規制法が予定しているものであったとしても、この趣旨とは関係なく(1)の観点から司法審査がなされるべきである。したがって、改正原子炉規制法に基づく新規制基準が原子力発電所の安全性に関わる問題のうちいくつかを電力会社の自主的判断に委ねていたとしても、その事項についても裁判所の判断が及ぼされるべきであるし、新規制基準の対象となっている事項に関しても新規制基準への適合性や原子力規制委員会による新規制基準への適合性の審査の適否という観点からではなく、(1)の理に基づく裁判所の判断が及ぼされるべきところとなる。

立証責任

原子力発電所の差止訴訟において、事故等によって原告らが被ばくする又は被ばくを避けるために避難を余儀なくされる具体的危険性があることの立証責任は原告らが負うのであって、この点は人格権に基づく差止訴訟一般と基本的な違いはなく、具体的危険でありさえすれば万が一の危険性の立証で足りるところに通常の差止訴訟との違いがある。……被告に原子力発電所の設備が基準に適合していると判断することに相当性があることの立証をさせこれが成功した後に原告らに具体的危険性の立証責任を負わせるという手法は原子炉の設置許可ないし設置変更許可の取り消訴訟ではない本件訴訟においては迂遠な手法といわざるを得ず、当裁判所ではこれを採用しない。(1)及び(2)に説示したところに照らしても、具体的な危険性の存否を直接審理の対象とするのが相当であり、かつこれをもって足りる。

原子力発電所の特性(略)

冷却機能の維持について

……この地震大国日本において、基準地震動を超える地震が大飯原発に到来しないというの根拠のない楽観的見通しにしか過ぎない上、基準地震動に満たない地震によっても冷却機能喪失による重大な事故が生じ得るというのであれば、そこでの危険は、万が一の危険という領域をはるかに超える現実的で切迫した危険と評価できる。このような施設のあり方は原子力発電所が有する前記の本質的な危険性についてあまりに楽観的といわざるを得ない。

閉じ込めるという構造について(使用済み核燃料の危険性)

……弥縫策にとどまらない根本的施策をとらない限り「福島原発事故を踏まえて」という言葉を安易に用いるべきではない。

本件原発の現在の安全性と差止めの必要性について

……国民の生存を基礎とする人格権を放射性物質の危険から守るという観点からみると、本件原発に係る安全技術及び設備は、万全ではないのではないかという疑いが残るということにとどまらず、むしろ、確たる根拠のない楽観的な見通しのもとに初めて成り立ち得る脆弱なものであると認めざるを得ない。

……

原告らのその余の主張について(略)

被告のその余の主張について

……被告は本件原発の稼働が電力供給の安定性、コストの低減につながると主張するが、当裁判所は、極めて多数の人の生存そのものに関わる権利と電気代の高い低いの問題等を並べて論じるような議論に加わったり、その議論の可否を判断すること自体、法的には許されないことであると考えている。……多額の貿易赤字が出るとしても、これを国富の

流出というべきではなく、豊かな国土とそこに国民が根を下ろして生活していることが国富であり、これを取り戻すことができなくなることが国富の喪失であると当裁判所は考えている。

……原子力発電所でひとたび深刻事故が起こった場合の環境汚染はすさまじいものであって、福島原発事故は我が国始まって以来最大の公害、環境汚染であることに照らすと、環境問題を原子力発電所の運転継続の根拠とすることは甚だしい筋違いである。

結論

……大飯原発から 250 キロメートル圏内に居住する者は、本件原発の運転によって直接その人格権が侵害される具体的な危険があると認められるから、これらの原告らの請求を認容すべきである。

この判決が「脱原発派」に大いに歓迎されたのは当然として、「推進派」の反論が興味深い。この判決が地裁段階のものであり、上級審に行けば逆転できる、と当座は無視・静観するという態度もあるが、一番留意すべきなのは、「専門家的」発言である。「原子力技術に基づく判断を素人の代表である裁判官に委ねてよいか」、「原子力には原子炉規制法が適用され、これに基づいて安全性が担保される」、といった発言である。要は、原子力はその「専門家」の知識と技術を体現した原子炉規制法等に基づいて規制管理されているのであるから、この分野の素人である裁判官はその中身に関わる判断はできない。できるのは、規制法に基づく対応がなされているかどうかという対応手続の瑕疵についてである。福井地裁のようにこれを越えて、人格権から直接原子力の是非を判断するのは「専門家」に対する「越権」行為である、とするのである。

裁判官が原子力の「素人」であるならば、

われわれ一般市民は「ど素人」ということになるが、そのような市民は原子力の是非を論じてはいけない、ということになるのであろうか。上記の反論は「論理的」にはそのような帰結になっている。後にみるように、放射性廃棄物等の処分場については、地元（素人）の意向によるのではなく、政府（専門家）が「責任」をもって「科学的」に選定するという発想も同根であろう。「専門家」同士でなければ通じない対話を何万回重ねても「専門家」以外の人々を説得することはできない。「素人」を含めた「専門家」以外の人々を納得させる対話ができる人を真の専門家と言うべきであろう。

4. NIMBY としての放射性廃棄物処理場問題

福井地裁の判決内容は原子力発電所とその関連施設に対する根底的批判となっており、人格権を否定しない限り判断をくつがえすことは難しいと思われる。しかも、東京電力福島第一原発の事故処理、廃炉処理は放射能汚染水の処理状況に象徴されるように、まったく目途が立っていないのであり、その状況に目をつぶって、事を進めようとする政府と電力業界は無謀というか、暴走というか、冷静さを欠いているとしか思えない。加えて、放射性廃棄物最終処分場の立地問題が小泉元首相らによって提起されることによって、急速に国民的課題に浮上してきている。もちろん、この問題は原発立地の最初から指摘され続けてきたものである。政府、電力業界など原発推進勢力がこれを無視して、つまり、付けを先送りして、前のめりに原発を推進してきただけのことである。現時点では、これも「解決」しなければ先には進めないことが明らかとなり、改めて国民的課題として提起されていることになる。

他方、わが国歴代自民党政府が推進してき

た核燃料サイクル政策の要となる高速増殖炉「もんじゅ」については、ほとんど絶望的な状況に陥っている。1968年の開発開始から30年近くかけて1995年8月ようやく運転開始にこぎつけたが、その矢先の1995年12月のナトリウム漏れ事故によって長期間停止を余儀なくされたままであった。2010年に運転再開をしたものの、今度は炉内に機器を落下させる事故を起こし、再び停止となった。加えて、「もんじゅ」を運営する日本原子力研究開発機構が原発以上に安全管理を徹底しなければならない立場にありながら、1万点を超える機器の点検漏れを指摘され、そもそも「もんじゅ」を推進する基礎ができていたのが疑わしい状況である。福島原発事故後、民主党政権は「もんじゅ」についてその開発を断念する意向を示していたが、2014年2月になって、原発推進を標榜する自民党政権すら「もんじゅ」開発を本来の姿で追求することを断念し、「もんじゅ」を「核ごみ減量施設」に転用する政策に転換することを「エネルギー基本計画」に盛り込む方向で検討する方針を明らかにした⁵⁾。その意味では、核燃料サイクルの最初の出口たる「もんじゅ」が頓挫する見通しが濃厚となってきた。これを少しでも迂回・緩和する狙いで進めようとしてきたプルサーマルについても、原発それ自体が稼働すべきかどうかの議論の対象となっており、プルサーマルを安易に進める状況にはない。さらに言うならば、核燃料サイクルを含めて放射性廃棄物を最終処分する道は世界中どここの国も確立したと言えるところは存在しない。安定した地層を有すると考えられる国においてすらそうなのだから、火山列島の真上に位置するわが国の場合、いわんやおやである。それでも、原子力発電を始めてしまったからには、この核のごみをどこかで処分しなければならないことになる。「わが亡き後に洪水は来たれ」とはよく言ったもので、原発推進は誠に罪深い政策である。

実際、放射性廃棄物の最終処分は「解決不能」と思われるほどの難問である。この難問は、沖縄県の米軍基地問題と並び、これからのわが国の針路を左右する事柄であり、すべての国民がその判断を求められるものである。自分の住む地域と直接関係はないと見て見ぬふりを決め込むことはできない。この種の問題をNIMBY（必要性は認めるが自分の裏庭には置きたくない、というタイプの問題）というが、これまで述べた放射性廃棄物処理場をめぐる問題は、まさに、このNIMBY問題の一つではある。東日本大震災によって生じた大量の災害廃棄物の処理をめぐることは、地震・津波によるがれき・廃棄物の多さゆえに震災地域内のみで処理することが困難となり、結果として他地域での処理を要請することとなるが、その受入れが極めて難しい実態がある。加えて、その廃棄物が放射性廃棄物となってはなおさらである。押谷一氏は、東日本大震災に伴って大量に発生した廃棄物の処理の難しさを「NIMBY症候群」として分析している⁶⁾。ただ、後にみるように、一般に言われているNIMBY問題と米軍基地並びに原発関連施設に関わるNIMBY問題との間には本質的な違いがあることをみておく必要がある。ともあれ、この種のNIMBY問題にどのような「解決」の筋道がつけられるのか？『住民と自治』2013年5月号に掲載された論文で、清水修二氏は「“迷惑”施設の立地論—どうすれば合意形成ができるか—」と題して、この問題について論じている。同誌では、この問題をめぐって一定の論争が起こり、今後、放射性廃棄物処理場についての政策合意を目指すうえで重要な論点が示されているように思われる。主要な論点については、既に別稿で触れたところであるが、最近の動向も踏まえたうえで改めて紹介しておきたい⁷⁾。

清水氏は、「その施設が本当に必要であることについて、住民間でおおかたの合意が形

成できていなければならない」と述べ、原発の場合は「なくてもいいのではないか」との意見が強くなっているが、「放射性廃棄物の処分場であれば、造らなくてもいいと言うひとはまずいないだろう」という認識をもっている。そして、「候補地を選定するところまでは行政の責任である。公共性への合意がある限りにおいて、候補地選定の作業にまで住民が反対するのはおかしい。高レベル放射性廃棄物の処分場の場合も、立地調査に反対する理由はないはずである。隠密にやるから逆に問題になるのであって、大っぴらにやればいいと思う」。……立地決定に住民が参加できる手続きをきちんと整えることが肝要だというわけで、一般論としてはこのことに誰も異存はあるまい。……住民参加は、言うのはたやすいが、行うのは大変むずかしい。熟議民主主義といった言葉もあり、討論によって合意形成を実現する手続き・方法についてはさまざまな提案がある。しかしどんな方法をとるにせよ、「話せばわかる」という思想の欠如している社会では合意形成は至難であり、金で解決するのがいっそ早道という話になりがちだ。日本人が最も苦手とする分野かもしれない、と述べる。

この清水氏の発言に神沼氏が反論する。最初に「候補地を選定するところまでは行政の責任である。公共性への合意がある限りにおいて、候補地選定の作業にまで住民が反対するのはおかしい」という清水氏の発言に疑義があると神沼氏は言う。確かに、「公共性への合意」は一筋縄ではいかない事柄であり、そのプロセス、手続きなど問題だらけなのは神沼氏の指摘の通りであろう。しかし、どんなに問題ある決定であれ、国民が形としては「ゴーサイン」を出したことになったからこそ、原発が建設され、処分場の実験施設も造られてきたという事実、そして、この決定プロセスを元に戻せないという点から出発すべきだというのが清水氏である。したがって、

清水氏も、原発や処分場を容認しているわけではない。要は議論を始める出発点をどこに置くかという点で、両者がかみ合っていないのである。その上でだが、放射性廃棄物問題についての対処について、神沼氏は、次のように述べている。①原発も、それ以上に問題の多い再処理と高速増殖炉も直ちに完全放棄して、これ以上は運転しないことが重要だ。原発と再処理をやめれば、使用済み核燃料とガラス固化体は今ある以上に発生しない。②すでに発生しているガラス固化体……を絶対に地層処分してはならない。……もしも深地層に処分したら、数十万年のうちに放射能が地下水に乗って人間環境に戻ってくる危険性が大きい。……使用済み核燃料もガラス固化体も、地上か半地下に置いて人間が永久に直接、監視、管理する以外にない。③使用済み核燃料もガラス固化体も、基本的にその核燃料が使用された原発サイトで永久に保管する。また、原発を廃炉にすると膨大な量の核廃棄物が発生するが、それも当該サイトで保管する、と。

以上の清水、神沼両氏の一致点と対立点を確認しておこう。

放射性廃棄物を国内で処分することについて両氏ともその必要性を認めている。国が原子力施設の建設地の選定などに当たって十分な情報開示を行わず、もっぱら金の力によってこれらの施設を当該地域に押し付けてきたという経緯を批判しながらも、最終的には「原子力発電は国民の選択である」と考える清水氏と、このプロセス自体の瑕疵を指摘し続けている神沼氏との相違は重要な論点ではあるが、ともかくも放射性廃棄物処分場を国内に造らなければならない、ということから議論を出発させなければならない、とすれば、この相違はおいて問題に対処する必要がある。

細かな論点を除くと、結局のところ次のようになる。

清水氏 処分場の候補地を選定するのは行

政の責任である。議論はそこからである。

高レベル放射性廃棄物を、地上で管理することは不可能である。管理主体が数千年後にまで存続する可能性は絶無といっても言い過ぎではないからである。放射性廃棄物の最終処分は「管理不要な形態」にすることでなければならない。

神沼氏 放射性廃棄物は既存の原発サイトで地上または半地下において人間が半永久的に監視、管理する以外にない。

議論はこれからではあるが、これまでの限られた知見の範囲で知りうる放射性廃棄物の処理実態に即して考えるならば、筆者としては基本的には神沼氏に軍配を上げざるを得ない。なぜなら、これらの放射性廃棄物は人類が存続する間、管理主体が誰であれ、向こう数万年単位で管理し続けなければならないものであるからである。「管理不要の形態」にする、と清水氏が述べていることも、この時間から自由ではないはずであり、むしろ「管理不要」になるということは人間の手を離れることを意味するから、その時点では、そもそも問題が存在しないのである。われわれが問題とすべきなのは、今生きている世代が後世の世代のために今何ができるか、ということであって、将来の科学技術の発展に期待し、その発展のために必要な資金と能力の集中に傾注することは当然としても、現在の技術水準で可能な限り人間と環境に放射能の影響が及ばないようにする「管理」を追求することであろう。

この観点から言えば、安定的な地層の確保が困難なうえ、数万年単位で放射能を封じ込める技術が確立していない現状では、神沼氏が既存の原発サイトで放射性廃棄物を管理す

るシステムを構築すべきと述べているのは筋が通っている。放射性廃棄物を「地層処分」することが正しいのか、それとも地表または浅い地中レベルで処分することが良いのか、直ちに結論が出るものではないかもしれない。しかしながら、上述のように、地層の安定性や管理しなければならない時間から見て、日本ではその適地を探すことが極めて難しいであろうし、加えて日本のどの地域（自治体）がそれを引き受けるという犠牲を買って出ることになるか、選定プロセスがこれまた困難である。原発事故によって放射能で汚染された地域から取り除かれた除染物質の中間貯蔵施設建設をめぐる長い議論が続いてきたが、2015年1月に双葉町が建設を受け入れたことによって一歩前進はした⁸⁾。もっとも、地権者との交渉は紆余曲折が予想されることから、今後一本道で進むことになるかは分からない。2014年8月に施設建設予定地とされる福島県と双葉、大熊両町に対して総額3010億円の交付金を政府が提示したことから話が進んだことに現われているように、迷惑施設たる「中間貯蔵施設」を引き受けてもらう代償として交付金があるという、悪しき方法がここでも踏襲されたことは間違いないであろう⁹⁾。とはいえ、この決定に至るプロセスにおいて、両町が犠牲を買って出なければ政府方針が進むことはあり得なかったのであり、3010億円という金額で建設を飲まざるを得なかった双葉・大熊両町民の苦悩をわれわれがどこまで理解するか、問題は重い。

今後、福島県は東京電力の原発を多数抱えていること、そして3.11の事故によって通常の廃炉過程に倍する困難なプロセスを経なければならないという特別な地位にあることを、社会全体で、どのようにカバーできるか、という問題が存在している。原発立地地域における原発の取り扱い、ひとり原発地域だけの問題ではなく、その他の地域を含む全体の問題として位置づけられる必要があるので

あり、とりわけ、福島はそのモデルケースになるのである。NIMBY 問題の福島モデルの構築が求められていると言えよう。NIMBY 問題の歴史は古い。70 年代以降、わが国ではごみ処分場やごみ焼却施設を巡って自治体同士あるいは自治体内の地域同士が争う例が後を絶たない。多くは、限られた市域内での人口増に伴いその適地が得にくくなって来るという、都市化に伴う現象ではある。したがって、当該自治体内での解決が難しくなるにつれ、近隣自治体同士の広域的解決が図られるなど、解決主体が複数化・広域化する例が増えてくることになる。ごみ処理などについて、当該自治体の処理責任を原則としてきたこれまでのわが国のルールは、ある意味では NIMBY 問題を顕在化させないための仕組みであったと言えるものであるが、都市化の進展によってこの仕組みが機能不全に陥ったことが、こうした「複数化・広域化」処理の背景にあったと言える¹⁰⁾。

ごみ処理などに伴う、こうした「伝統的」な NIMBY 問題の解決手法を放射性廃棄物の処分場に関する NIMBY 問題にも適用が可能であろうか。確かに、両者間には共通な要素がもちろん存在するが、本質的に異なる要素がある。まず第 1 に、放射性廃棄物は当該自治体の住民がもっぱら責任を負うべきものではなく、むしろ、電力会社の活動に伴う「産業廃棄物」として、したがって「汚染者費用負担」の原則で本来対応すべき「廃棄物」であるという点である。福島原発事故による汚染水処理をはじめ、全体としての放射性汚染物質の処理について、一義的には「東京電力」の責任であるとの考え方はここに根拠がある。とはいえ、第 2 に、この電力会社の活動が国の原子力政策を直接具体化した結果であることから、国の事故責任も免れないという点である。放射性廃棄物はその危険性の大きさゆえに、通常の産業廃棄物とは同等に扱えない。したがって、原子力関連施設は

その入口から出口に至る全過程について厳格な管理を求められる施設であり、この面での国の責任は重大である。第 3 に、この国策を背景に電力会社が立地選定した地域自治体は原子力発電所を受け入れたことに対して、どこまで責任を負うべきなのであろうか。「絶対安全」であるとの国の「お墨付き」と助成金や寄付金などの「持参金」に目がくらんだ自治体当事者の責任がゼロとは言えないが、「お墨付き」が空手形であったことが事実となった今、やはり、「だました」側が悪いのであり、その責任は取らなければならない。そうでなければ、公正と正義は守れないであろう。

以上のことを勘案すると、原発関連施設については、伝統的な NIMBY 問題の解決手法をそのまま適用することは難しいと考える。少なくとも、どこかの自治体が受け入れを表明することを期待して、受け入れ自治体を募集するという手法では解決ができない問題である。この解決方法が「有効」なのは、当該施設が「誰にとっても必要と認められるが、身近にあれば迷惑施設となる」タイプについてである。原発施設は、そもそも「誰にとっても必要」という条件が欠けているので、この手法は取れない。実際、わが国では今後新規の原発建設は難しい状況となっている。したがって、現実的に考えるべきことは、既存原発の廃炉と様々な放射性廃棄物の処分(場)をいかにすべきか、国民的議論に付すことである。その際、議論の出発点をこれまでの原発関連施設の現状に置くことであると考える。清水氏が指摘するように、立地に至るまでの手続きや方法に不当性があったとしても、形式的には国民的「合意」を取り付けた結果が当該施設であるからである。したがって、その施設の危険性が明らかになった今、その危険を取り除き、元の安心安全な環境を取り戻すために、最終的に何が必要か国民的叡智の結集が今こそ求められているので

ある。

経済産業省は2015年2月17日、「高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する政府の基本方針」の改定案を有識者作業部会に示し、おおむね了承された。詳細な検討は別の機会に譲るが、NIMBYとの関わりで、「最終処分場の選定に向け、自治体が応募する従来方式から、国が科学的有望地を提示する方式への転換を明記」するという点と、選定地の住民らが参画する「対話の場」を設置し、地域の合意形成を支援するとしている点については指摘しておきたい。すなわち、この基本方針は、当該施設を引き受ける自治体がおいそれとは現れないという現実を前提に、それでも処分地をどこかに設置しなければならないジレンマに直面した政府が、「科学的有望地」という御旗と地元との「対話の場」というオペラートによってことを進めようとする意志表示をしたことになるのである¹¹⁾。

(本稿は、学内学術研究助成・総合研究「再生可能エネルギー開発の諸問題に関する研究——主に北海道における諸問題の解明について——」による研究成果の一部である。)

注

- 1) 植田和弘『緑のエネルギー原論』岩波書店、2013年、vi～viii
- 2) 「毎日新聞」2011年11月12日参照。
- 3) 第4次「エネルギー基本計画」2014年4月。
- 4) 「大飯原発3、4号機運転差し止め訴訟」福井地裁判決2014年5月21日。
- 5) 「日本経済新聞」2014年2月8日、小坂直人『経済学にとって公共性とはなにか——公益事業とインフラの経済学——』日本経済評論社、2013年6月、136～139ページ。
- 6) 押谷一「東日本大震災によって発生した災害廃棄物の処理とNIMBY症候群」『酪農学園大学紀要・人文・社会科学編』第36巻第2号、2012年3月参照。
- 7) 清水修二「“迷惑”施設の立地論——どうすれば合意形成ができるか——」『住民と自治』2013年5月号、小坂直人「電気事業の歴史に見る分散型・系統型システム」北海学園大学『経済論集』第61巻第4号、2014年3月参照。
- 8) 「福島民報」2015年1月14日参照。もう一つの受け入れ自治体たる大熊町は2014年12月に受け入れ表明済み。
- 9) 「北海道新聞」2014年8月8日参照。
- 10) 清水修二「廃棄物処理施設の立地と住民合意形成」『福島大学地域創造』第14巻第1号、2002年9月参照。
- 11) 「北海道新聞」2015年2月18日参照。