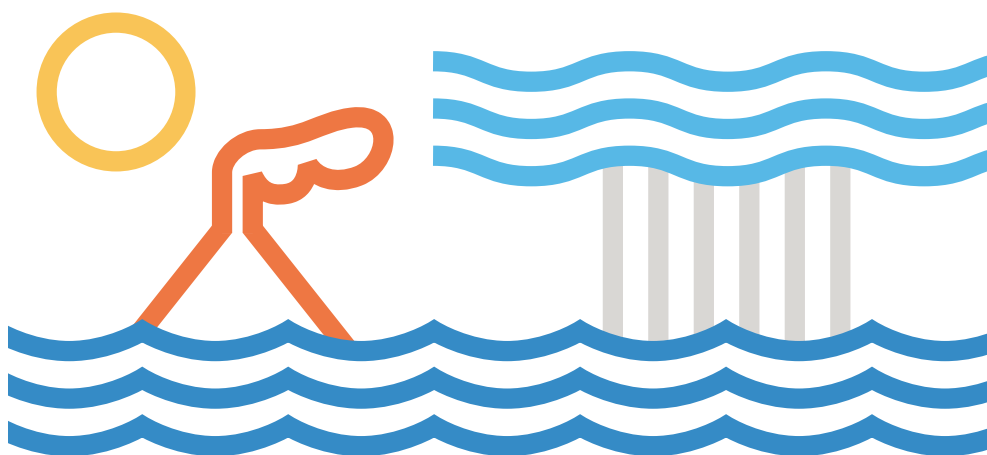


原発ゼロ社会への道

新しい公論形成のための
中間報告



2013年10月

原子力市民委員会

原発ゼロ社会への道

新しい公論形成のための
中間報告

2013年10月

原子力市民委員会

目 次

序 章

はじめに	4
0-1 福島原発事故による被害の深刻さ	5
0-2 原発ゼロ社会を実現すべき理由	10
0-3 脱原発政策実現のための政治的条件	13
0-4 脱原子力政策大綱をどのような方法で作成するか	15

第1章 福島原発事故の被害の全容と「人間の復興」

第1章の構成と概要	19
1-1 福島原発事故の実態と未解明課題	21
1-2 被害の全貌と本質	23
1-3 広域汚染の全容と対応策	29
1-4 健康を守る ——「被ばくを避ける権利」の保障	30
1-5 農業・漁業の再建と食の安全	35
1-6 生活と地域の再建のための支援	39
1-7 損害賠償のあり方	43
1-8 除染と廃棄物政策	46
1-9 作業員の健康管理と被ばくの低減	49

第2章 放射性廃棄物の処理・処分

第2章の構成と概要	52
2-1 議論と合意のための「場」の形成	54
2-2 福島第一原発の事故炉処理、事故廃棄物の処理・処分政策	55
2-3 核燃料再処理政策の転換	57
2-4 使用済み核燃料のリスク低減政策	60
2-5 プルトニウム処理・処分政策（プルサーマル政策を含む）	61
2-6 高レベル放射性廃棄物の最終処分	62
2-7 高速増殖炉政策	※
2-8 低レベル放射性廃棄物の処分政策	※
2-9 核施設の廃止後の処理・処分政策	※
2-10 核セキュリティ政策	※

第3章 原発ゼロ社会を実現する行程

第3章の構成と概要	65
3-1 原発ゼロを実現するための基本的アウトライン	67
3-2 原子力損害賠償制度の見直し	69

3-3 持続可能な社会を実現するエネルギーシステムへの転換	71
3-4 電力需給・経済影響などの緩和措置	73
3-5 廃炉プロセスと電力会社などの経営問題	75
3-6 原発ゼロの国民的合意形成プロセスのあり方	78
3-7 原発輸出と国際的責任	80
3-8 国際条約・国際協定（二国間協定含む）の包括的な見直し	※
3-9 軽水炉以外の原子炉の開発利用の可否（トリウム溶融塩炉、核融合など）	※
3-10 原子力に関する情報公開・広報・教育の問題点と改革指針	※

第4章 原子力規制はどうあるべきか

第4章の構成と概要	83
4-1 安全はいかにして実現可能か ―規制の役割と限界―	85
4-2 新規規制基準の構成上の欠陥	88
4-3 規制基準における耐震性をめぐる問題点	89
4-4 立地評価を適用しないことの重大性	92
4-5 設計基準を見直すべきである	94
4-6 新規規制基準の過酷事故対策では事故の進展を防げない	95
4-7 信頼性に関わる重要な技術課題の欠落	98
4-8 原発立地・再稼働について同意を求めるべき自治体の範囲と防災対策の問題点	99
4-9 老朽化原発の20年延長問題	101
4-10 原子力規制と司法審査	103
4-11 原子力規制組織および審査の実態と改善策	※
4-12 原賠法、過酷事故時の賠償・責任問題	※
4-13 原子力規制の歴史的変遷、世界的動向調査	※

おわりに	106
------	-----

資料

原子力市民委員会 設立趣意書	108
「原子力市民委員会」について	110
原子力市民委員会 メンバー紹介	111
原子力市民委員会 開催記録	113

※印の節は2014年春に作成予定の脱原子力政策大綱に掲載。

序 章

はじめに

この「原発ゼロ社会への道——新しい公論形成のための中間報告」の目的は、2014年3月までに作成する予定の「脱原子力政策大綱」に盛り込まれるべき主要論点について、あらかじめ原子力市民委員会として、現時点での考え方を示し、今後の活動の一里塚とするとともに、広く国内外の各界各層の方々のご意見をいただく「たたき台」を提供することである。

「脱原子力政策大綱」は、原子力政策改革の具体的な方向性について、できる限り包括的な全体像を示す文書とする予定である。それに対し、この中間報告では、「脱原子力政策大綱」の7割程度の主要な論点について現時点での検討結果をまとめたものである。しかしこれを一読すれば、当委員会が目指す方向性について、大筋で理解していただけるものと信ずる。

各章の冒頭には今回の中間報告で取り上げた論点と、最終的に「脱原子力政策大綱」で取り上げる予定の検討途中の論点を明記している。

この中間報告に記載した数々の論点について、皆さまがさまざまな視点からのご意見を寄せてくださることをお願いしたい。また当委員会として中間報告に関して、双方向的な対話の場をできるだけ多く設けるので、ぜひ参加をお願いしたい。それをふまえて「脱原子力政策大綱」の作成作業を進めていきたい。

●序章の構成

- 0-1 福島原発事故による被害の深刻さ
- 0-2 原発ゼロ社会を実現すべき理由
- 0-3 脱原発政策実現のための政治的条件
- 0-4 脱原子力政策大綱をどのような方法で作成するか

0-1 福島原発事故による被害の深刻さ

0-1-0 福島原発事故の10の特徴

2011年3月11日午後2時46分に発生した東日本太平洋沖地震によって、東日本太平洋岸の原子力発電所は軒並み、危機的状況に陥った。その後、福島第一原発の1・2・3号機は、原子炉炉心から放射能を外部へ大量放出した。4号機もまた原子炉建屋が大破した（1-1-1参照）。

この事故は国際原子力事象評価尺度（INES）レベル7のシビア・アクシデント（過酷事故）と評価されている。大量の放射能が福島県のみならず広範囲に放出され、数十万人が高濃度の放射能による被ばくリスクにさらされた。しかも事故発生から2年半を経過した現在もなお、核分裂反応は鎮静化しているとみられるものの、原子炉施設からの放射能の追加放出が続いている。

この事態をあらわす用語として、当中間報告では原則として福島原発事故という言葉を用いるが、必要に応じて、福島第一原発事故¹⁾、福島原発災害²⁾、福島原発震災³⁾という言葉も使う。

この福島原発事故は多くの被害を及ぼした。それは今なお続いているし、長期にわたって続くだろう。被害者の苦痛を思うことなしに、この災害の特徴を考えることはできない。以下、それを10項目にまとめてみる。この10項目には事故被害の特徴だけでなく、未曾有の事故被害をもたらす原因となった事故プロセスそのものの特徴も含めている。

- (1) 複合災害としての原発震災が現実となったこと
- (2) 多数の原子炉が連鎖的に爆発し、広範囲に深刻な放射能汚染をもたらしたこと
- (3) 多数の原発事故関連死者をもたらしたこと
- (4) 多数の人々を放射線被ばくさせ、健康被害のリスクをもたらしていること
- (5) 陸地の放射能汚染が深刻な被害を及ぼしていること
- (6) 海洋の放射能汚染が深刻な被害を及ぼし、汚染の拡大が進んでいること
- (7) 事故収束の目処が立っていないこと
- (8) 事故収束・処理のために莫大な被ばく労働が必要となったこと
- (9) 金銭的側面だけでも数十兆円以上の損失をもたらしていること
- (10) さまざまな社会的な対立・分断を引き起こしていること

0-1-1 複合災害としての原発震災が現実となったこと

第1の特徴は、1986年のチェルノブイリ原発事故にせまる史上最大級の原発事故となっただけではなく、原発震災と呼ぶべき複合災害となったことである。つまり地震動・津波と、原発からの放

1) この中間報告において、「原発事故」とは、一般に原発が機器の不具合や人為的な原因などにより、通常の操業ができなくなった状態を指す。

2) 「原発災害」とは、原発事故の結果、地域社会と人々に莫大な被害を与えたことを強調する場合に使う。

3) 「原発震災」という言葉は、広範囲の被災地域が地震・津波による被害と、地震・津波が誘発した原発事故による被害を同時に被った点、つまり複合災害を被った点を強調する場合に使用する。

射能の双方が、波状的に、福島県を中心とする東日本太平洋岸を襲ったことである。それにより、地震動と津波による災害を生き延びた人々の中にも、引き続き起こった原発事故による放射能により、救援や避難が著しく困難となったために生命を落したり、苦渋を味わったりした被災者が少なくなかったとみられる。たとえば浪江町請戸の浜の津波被災者の救助活動が原発事故により不可能となったために、自力で避難できずに死亡した者がいるとみられている。また反対に、地震・津波による原子炉の設備・機器の損傷や、道路・建物の破損が起こり、それによって原発事故の収束作業に重大な支障を来すこととなった。

日本は世界の1割の地震が集中する地震大国であり、全国どこでもマグニチュード7クラスの地震が起こりうる。また日本の原発は全て海岸部に設置されており、その度合いに地域差があるとはいえ、津波襲来リスクを抱えている。それゆえ全ての原発が原発震災の危険性を抱えている。

0-1-2 多数の原子炉が連鎖的に爆発し、広範囲に深刻な放射能汚染をもたらしたこと

第2の特徴は、多数の原子炉が連鎖的に爆発し、広範囲に深刻な放射能汚染をもたらしたことがある。最悪の場合には本州の東部・北部全体が避難を余儀なくされる可能性があったことが、今や日本に住む者すべての共通認識となっている。

福島原発事故では、多数の原子炉が事故によって同時に破壊された。しかもそれぞれの原子炉の事故は互いに独立ではなく、複雑に絡み合っていた。たとえば2号機では、隣接する原子炉（1号機、3号機）の爆発によって、炉心冷却水の注入や格納容器ベントのためのラインが損傷したため作業開始が遅れ、それが2号機を危機に陥れた。また複数の原子炉で同時に事故が発生したことにより、発電所要員による事故対処活動が1つの原子炉に集中できず、全体として現場での対処能力不足を来した。このように同時多発的原子炉事故への対処の難しさが、福島原発事故により露呈した。

それに加えて福島第一原発と福島第二原発の間の距離がわずか12キロメートルしかなく、事故の発電所間の連鎖反応を起こすリスクが生じた。これにより原発の近接立地のリスクが明らかになった。

さらに福島原発事故によって、使用済み燃料プールの冷却水喪失事故が現実になりうるものとして広く認められ、プールの設置場所を原子炉建屋の上層階とすることの危険性がクローズアップされた。

なお日本は国土が狭く人口が密集しているので、同等の規模の原発事故でも、その被害が他国と比べ、はるかに大きくなる可能性がある。

0-1-3 多数の原発事故関連死者をもたらしたこと

第3の特徴は、多数の犠牲者をもたらしたことである。急性放射線障害で亡くなった者は確認されていないものの、多数の原発事故関連死者をもたらしている。原発事故関連死の多発については、チェルノブイリ事故では必ずしも大きな話題とならなかったが、今後の原発事故防災のなかで最優先課題としなければならない。

最も悲惨なのは、大熊町双葉病院とその関連施設のドーヴィル双葉で、多数の患者・入居者が取り残されて力尽き、また避難の途上で力尽き、合計50名もの患者・入居者が亡くなったケースである。

生業を奪われたり住居を奪われた住民たちの自殺も報道され、裁判となるケースもある。そうした人々も含め避難行動・避難生活の困難による福島県の震災関連死者数（その相当部分が原発事故関連死に該当するとみられる）は1,648名にのぼる（1-2-2の2）を参照）。

原発事故の収束や修復のための作業に従事している作業員が、特殊防護服と全面マスクを装着した長時間労働という厳しい環境下で、熱中症や心不全などで死亡するケースも報告されている。

0-1-4 多数の人々を放射線被ばくさせ、健康被害のリスクをもたらししていること

第4の特徴は、多数の人々を放射線被ばくさせ、健康被害をもたらししていることである。事故にともなって放出された放射能は多数の人々に無用の被ばくを強いた。線量の多寡にかかわらずこれは加害行為であり、被害者の人生設計を狂わせた責任と、被害者が本当に望む形での生活再建のために十分な償いをする責任は加害者にある。

被害者のなかでもとくに周辺住民は、無視できない健康被害をこうむっている。しかしそもそも住民が実際にどれだけ被ばくしたかについて信頼できるデータはない。のちの避難者をも含め最も大量の被ばくが見込まれる事故初期についてのデータはほとんどない。それでも微量放射線による晩発性障害としてがんや白血病などの増加が懸念される。すでに福島県県民健康管理調査で、甲状腺がんが43件報告されている（2013年8月現在）。それらが福島原発事故と無関係であるとは断定できない。他のさまざまな疾病の増加の可能性も否定できない（1-4-2参照）。放射線被ばくが直接的に、心の健康に作用を及ぼすかどうかは不明であるが、間接的な影響は大きいとみられる。とりわけ地震・津波による被害と原発事故の被害が重なり合ったとき、たとえば津波で家族を失い、加えて原発事故で生業と故郷を失ったときの精神的打撃は甚大であろう。

0-1-5 陸地の放射能汚染が深刻な被害を及ぼしていること

第5の特徴は、降り積もった放射能のために、広大な面積が長期にわたり居住に適さない土地となり、自主避難者を含め十数万人にのぼる避難者が、長期にわたる避難生活を送ることを強いられ、又は避難先での生活再建を目指さねばならない状態となっていることである。数多くの人々が、安全に故郷に戻れる日を見通すことのできない状況に陥っている（1-6-2参照）。それにともない多くの家族が離散し、別居生活を余儀なくされている。避難者たちは人生の中で築き上げてきた多くのものを失うとともに、予定していた生活設計が実現できなくなった。福島第一原発付近の町村の中には、役場ごと県内外の適当な場所へ移転せざるを得なくなった町村も少なくない。

被災地に残った人々も、放射能にさらされ続けているだけでなく、生活・仕事・学習などでのさまざまな不自由やハンディキャップを抱えながら生活している。大地・河川・海洋が放射能で汚染されたため農業、林業、畜産業、漁業への打撃も大きい。

被災地域では人だけでなく動物（家畜、ペット、野生生物など）も大きな被害を受けている。非業の死を遂げた動物たちに安息は訪れるのだろうか。農産物・林産物・畜産物などが放射能に汚染されただけでなく、そうした産物を育む農地・森林・牧場そのものが、そっくり失われたのである。かつての農地が原野化しつつあるなど生態系の変化も進んでいる。

0-1-6 海洋の放射能汚染が深刻な被害を及ぼし、汚染の拡大が進んでいること

第6の特徴は、事故による放射能汚染が陸上だけではなく海洋にも及んでいることである。これはチェルノブイリ原発事故にはない特徴である。太平洋マーシャル諸島でアメリカが1950年代から60年代にかけて実施した一連の水爆実験をはじめ、軍事利用がらみの海洋汚染事件は少なくないが、民事利用分野では希有のケースである。季節風の影響で福島原発事故の放射能の大半は太平洋上に運ばれて落下し、海洋汚染をもたらした。またメルトスルーを起こした原子炉の底部から流出した汚染水が、太平洋に流出して海洋汚染をもたらした。その影響は長く続くと思われる。さらに2013年7月、原子炉から地下に漏洩した汚染水が海洋に流出していること、さらに原発敷地内に置かれた汚染水貯蔵タンクが次々と漏洩を起こしていることが明らかとなり、日本と世界の人々に大きな衝撃を与えている。そうした海洋への汚染水流出を封じ込めるための信頼できる方法は今のところない。

0-1-7 事故収束の目処が立っていないこと

第7の特徴は、事故から2年半以上が経過したにもかかわらず、いまだ事故収束に至っておらず、事故収束までになお長期間を要する見込みだということである（2-2参照）。原子力災害の特徴は、大量の放射能が発生し、それが長期間にわたり熱と放射線を放出し続けることである。「核の火」は「消えない火」なのである。そのため事故を起こした原子炉など核施設は、冷却を長い間続けなければ再燃の恐れがある。たとえ原子炉本体からの放射能漏洩が収まっても、原子炉施設から周囲への放射能の追加放出リスクは長期間にわたって残る。このように原子力災害は、他の災害と比べ、際立った異質性をもつ。核反応の再燃リスクが事実上無視できるほど小さくなるだけでなく、原子炉施設に蓄積している放射能の追加放出リスクが十分小さくならない限り、事故が収束したとは言えない。

0-1-8 事故収束・処理のために莫大な被ばく労働が必要となったこと

第8の特徴は、福島原発事故により、多数の原発作業員や防災業務関係者が、かなりの線量の放射線被ばくを余儀なくされ、それが今日まで続いていることである。事故収束・事故処理作業に従事する作業員の防護基準は、特例としてゆるめられている。事故発生直後から被ばく作業に従事してきた者は250ミリシーベルト、11月以降に参加した者も100ミリシーベルトの基準が、緊急作業時の基準として適用されている。しかもそうした甘い線量限度でさえ、現場で厳格に守られていないことを示唆する事件が続発している（1-9参照）。

さらに原発事故収束・処理のための緊急作業時の被ばく労働は、被ばく線量が高いだけでなく、特殊防護服と全面マスクを装着した長時間労働であり、とくに夏期は厳しい暑さも加わる過酷な労働であり、苦役にも等しい。そのことをふまえれば被ばく労働者には、それに従事することの諾否を

自主的に決定する権利と、十分な待遇、そして万全の健康管理が保障されるべきであるが、実際にはそれが保障されていないとみられる。懸念すべきは今後数十年以上にわたり、福島原発事故の収束・処理のために多数の被ばく労働者を確保し続けなければならないことである。

0-1-9 金銭的側面だけでも数十兆円以上の損失をもたらしていること

第9の特徴は、少なくとも数十兆円以上の損害が発生していることである。福島原発事故は、理論的に起こりうる最大規模の原発事故（施設内の核物質の大半が爆発的に放出される）と比べれば、はるかに放射能の放出量が小さく、1986年のチェルノブイリ原発事故と比べても数分の1程度と推定されるが、それでも損失額は天文学的な金額にのぼる。

損失額の主な費目は事故収束・処理コストと損害賠償コストであるが、それを東京電力が支払うことは全く不可能であり、超長期にわたる国民負担は避けられそうもない。その大半を現在の若者、および「まだ生まれていない諸世代」が支払うことになる。

しかし数十兆円を支払ってもなお、被害の修復は一部にとどまる公算が高い。原子炉は解体・撤去されずに、チェルノブイリと同様に、可能な限り密封した上で放置されるおそれが濃厚である（2-2参照）。汚染地域の除染も不十分なままにとどまる可能性が高い。

もちろん金銭では償えない喪失を数え上げれば際限がない。さらにいえば政府の財政危機を背景とした経費削減などにより、事故収束・処理や損害賠償が極めて中途半端な状態のまま打ち切られる可能性もある。被災者支援に対する政府の極めて消極的な姿勢（1-2-1、1-6参照）は、そうした事態の前触れとみることもできる。

0-1-10 さまざまな社会的な対立、分断を引き起こしていること

放射能の汚染に起因して、さまざまな社会的な対立と分断が引き起こされてしまった。被災の初期には、避難するか避難しないか、家族と仕事のどちらを優先するかをめぐって、深刻な対立や内面的葛藤が生じた。家族や近隣の中で、また世代の相違によって意見が分かれたり、人間関係が悪化するという事態も生じた。子どもや母親が避難することにもない、家族の分断・別居が頻繁に起こった。行政組織は災害の中で悪戦苦闘したが、行政に対する住民の不満もさまざまな形で表明されざるを得ず、住民と行政職員の間に溝が生ずるという事態も見られた。他県への避難者が避難先で温かく受容された場合もあったが、避難先で冷遇されたり差別されたりするという事態も続出し、このことは、新たな不安や苦悩を生み出してきた。被災地に住み続けているものの、将来受けるかもしれない差別を怖れている若者もいる。被災直後の混乱期には、福島産の農産物や工業製品の販路が閉ざされたが、2年経過しても、それは完全には回復していない。

政府や自治体は被災地域の住民が、現地にとどまることを奨励している。事故発生当初は高濃度汚染により居住できなかった地域についても、放射線レベルが下がるのを待って住民の帰還を進めることを奨励している（1-6-2参照）。被災地再建のための政策的取り組みが進むにもない、除染の仕方と除染廃棄物の処理をめぐって、あるいは元の地域へ帰還するか帰還しないかをめぐって、

損害賠償の多寡をめぐって、住民の間でも、行政組織と住民の間でも、さまざまな葛藤が生じている。行政単位である市町村だけでなく、地域コミュニティもまた崩壊の危機に瀕している。社会関係を通して被害が派生し増幅するということは、他の公害問題においても繰り返し見られた事態だが、原発災害は人々の間の対立や分断、被災者と被災地域に対する忌避を広範に生みだしてしまった。

以上のように原発震災の被害が広範・多岐にわたることと、被害からの生活再建のために何が必要かという問題については、第1章で扱われる。

0-2 原発ゼロ社会を実現すべき理由

0-2-1 原子力発電の弱点

原子力発電は政府による手厚い保護・支援を前提としてはじめて、電力会社にとって推進することが可能な国策民営事業であった。しかし、それは以下のような経済的・経営的な弱点を抱えていた。

- (1) 過酷事故を起こせば、いかなる電力会社にとっても修復不可能な被害をもたらす（大きな経済力を有する国の政府でさえも被害を修復できない）。
- (2) 核廃棄物の処理・処分が困難である。後始末コスト（核燃料サイクルのバックエンドコストや、核施設の解体・撤去・除染コスト）が不確実であり、当初見積りの大幅超過もありうる。
- (3) 大規模な自然災害やいわゆるテロ攻撃などに対して無力である。
- (4) 平常時における発電コストが、設備投資コストも含めれば、火力発電（石炭火力、ガス火力）などに対して、劣っている（ただし石油火力は21世紀に入ってからの上空の原油高騰により、世界的に衰退している）。また設備投資リスクが高い。
- (5) 政府、地方自治体など、多くの利害関係者の意思を尊重せねばならず、電力会社としての経営上の戦略的意思決定の余地が、厳しく制約される。

原子力発電は草創期の1950年代以来、将来の発展可能性が極めて高く、極めて安価に豊富な電力を供給してくれるに違いないという関係者の期待を集め、電力会社の「先行投資」の対象として拡大してきた。そして、基幹的な発電手段のひとつとしての地位を1980年代までに確立した。それがポスト高度成長期の日本の経済社会の発展に一定の貢献をしたことは否定できない。

日本における原発拡大の背景には、外交面・安全保障面での国威発揚という政治的動機が強く働いていたことは明らかである。原子力技術は世界の先進工業国が保持しなければならないシンボルであった。また日本は核兵器をもたない国としては破格の特権（軍事転用リスクの高いウラン濃縮、再処理、高速増殖炉など機微核技術を開発利用する権利）を、アメリカや国際社会から認められてきた。それを守り育てることへの政治的動機は極めて強いものがあった。

しかし今述べたように、電気事業者にとって原子力発電は従来からハイリスク事業であった。政府にとってもハイリスク事業であることに変わりはない。さらに時間の経過とともに原子力の将来性への期待があまりに過大だったことが明らかとなった。それでも長年の実績によって原子力を

めぐる既得権益集団（原子力ムラ）⁴⁾が構築された以上、その路線を維持する以外の選択肢をとることとは、時間の経過とともにますます困難となってきた。

そうした路線の延長上に発生した福島原発事故は、原発ゼロ社会へ向けての政策上の転換を必至としている。

0-2-2 政策選択肢の比較総合評価に基づく選択

これまでの日本の原子力政策においては、複数の政策選択肢を比較総合して評価するという方法論は、政策決定のためのツールとして採用されて来なかった。この方法論においては、さまざまな評価基準（供給安定性、経済性、安全性、環境保全性など）を立てて、ひとつひとつの政策選択肢を総合評価し、ベストの政策選択肢を選ぶという手法がとられる。

原子力発電に関する大局的な政策選択肢としては、(1) 従来の手厚い保護・支援政策の堅持、(2) 政府の保護・支援政策の撤廃、(3) 法律にもとづく原発廃止、などの政策選択肢が考えられる。

これまでに指摘してきた原子力発電の深刻な欠点（とりわけ上記5点のうち、第1点および第2点）を踏まえれば、また最近まで原子力発電のメリットであるといわれてきた経済性、環境保全性、安定供給性における他の発電手段に対する優位性が、もともと実態に即したのではなく、福島原発事故によって決定的に反証されたことを踏まえれば、これからの日本社会は、「(3) 法律にもとづく原発廃止」の政策を選択するべきと考える。「(2) 政府の保護・支援政策の撤廃」を新自由主義的な方式で断行することも可能であるが、それは国策にすぎなくて今まで原子力利用推進に関与してきた利害関係者の強い抵抗を招くに違いない。それをめぐる混乱と比べれば、秩序ある撤退の方が、社会的な摩擦はるかに少なく済むと考えられる。電力会社にとっても、原発早期廃止にともなうコストさえ軽減してもらえれば、法外にハイリスクな事業から解放されるメリットは絶大であろう。

0-2-3 電力需給逼迫問題の検討の必要

原発廃止の政策選択をするに際して、ひとつには、電力需給が逼迫するというリスクの問題を検討する必要がある。

電力需給逼迫リスクとは、原発停止によって、電力の安定供給が危機に陥るのかどうかという問題である。この問題の検討のためには、電力需要のベースがどのように変化しつつあるのか、消費者（産業や家庭など）による節電がどの程度の効果をあげうるのか、火力発電の焚き増しによりどの程度補完することができるのか、以上のような対処が電力会社や社会に対してどのような影響を与えるのか、といった問題群をデータに即して検証する必要がある。

4) 「原子力ムラ」とは、原子力発電の推進に直接的あるいは間接的に利害関心を有し、相互に連携しながらそれを推進してきた産業界、政界、官界、学界、メディア業界などに属する人々や組織の総称である。「原子力共同体」という言い方も可能である。また、「産軍複合体」との類似を強調すれば「原子力複合体」とも言えるが、文化風土の前近代性を強調すれば「原子力ムラ」と言える。

0-2-4 原発早期廃止にともなうコスト増加の問題

さらに検討が必要なのは、代替手段の採用にともなうコスト増加の問題である。

原子力発電のコスト構造の特徴は、建設費が高く燃料費が安いことである。高い建設費を支払い終わった既設原子炉は、順調に運転される限り、電力会社にとって極めて安価なランニングコスト（燃料費、管理費）で豊富な電力を生産してくれる、収益性の極めて高いドル箱施設である。電力会社にとって既設原子炉は、過酷事故さえ起こさなければ、技術的な寿命が来るまでできるだけ長く稼働させたい施設である。

日本国内のほぼ全ての発電用原子炉が2012年春までに停止したが、それによって生じた不足分に対処するための火力発電の焚き増しによって、どれだけの追加コストが発生したのだろうか。他方、原発停止による核燃料サイクルコストの節約分はどれだけか。さらに、原発の再稼働には、万全の安全対策が前提として必要であるが、その費用負担はどれだけになるか。加えて省エネルギー、再生可能エネルギー、エネルギー消費の自然減などにより、火力発電焚き増しの必要量は、年々どの程度低下していくか。

これらの諸要因を考慮したとき、全体として追加コスト発生はどのくらいになるだろうか。日本の全原発の即時廃止や早期廃止を実現するには、それにともなう国民負担を算定した上で、国民が、それを引き受ける決意を示し、それを尊重した政治的決定がなされる必要がある。

0-2-5 原発ゼロ社会の実現は難しくない

原子力発電が日本の一次エネルギー総供給に占める比率は、2000年代後半において10%程度であり、福島原発事故以後はさらに大幅に下がった。その分の帳尻が合えば脱原発は困難ではない。

今後の日本社会ではエネルギー消費の自然減が進むと思われる。その要因は人口減少、脱工業化によるエネルギー多消費産業など製造業の衰退、化石エネルギー価格高騰による需要家の節約、家計収入（国民所得ではない）低下による消費者の節約などである。十数年以内には、自然減だけで脱原発と帳尻が十分合うと推定できる。1960年代末になって高度経済成長への批判が日本でも台頭し、「くたばれGNP」などの標語が新聞を賑わせた。そうした経済成長至上主義批判はエコロジー運動などに引き継がれる形で今日まで一定の影響力を保持してきた。それは先覚的な流れであったが、最近の日本社会は一昔前のように力まなくともエネルギー消費の自然減の時代に入っており、それが長く続くことが見込まれる。

0-2-6 エネルギー・デモクラシーの時代へ

さらに、省エネルギーの進展（エネルギー転換効率の向上や利用法の最適化などによる）や、再生可能エネルギー拡大の余地が大いにある。そのために日本社会をあげて、最大限の努力をすることは極めて有意義である。それによって原子力発電の廃止を大幅にスピードアップできるだけでなく、化石エネルギー消費も大幅に減らしていくことができるからである。省エネルギー促進と、再生可能

エネルギー拡大のトレンドを市民サイドからみれば、エネルギーの生産と消費をみずからの手でコントロールできるという意識の醸成に役立つ。それは地域のエネルギー政策を変えていく力となるだけでなく、国家のエネルギー政策についても市民の当事者意識を高めることになる。「大規模集中型から小規模分散型へ」という標語は、技術システムの変化以上に、エネルギー転換を担う主権者たる市民の意識改革を表現している。

以上のように、これまでの原子力利用がもたらしてきた帰結、とりわけ第1章で見えるような福島原発震災の深刻な被害を直視するならば、脱原発社会を形成する必要性は明らかである。だが、そのためには、廃炉や放射性廃棄物に関わるさまざまな困難な問題に的確に対処する必要がある。第2章では、それらの問題について、検討し提言する。また、脱原発社会へと転換するためには、代替的エネルギーの確保や、転換にともなう経済面、経営面でのさまざまな課題にどう対処し、どう解決していくかが問われる。第3章では、原発ゼロの社会を実現していく行程と、その過程で登場するさまざまな問題の解決の仕方について検討する。

このような展望に対して、依然として、原発の利用に固執し、その操業の継続を志向している組織や人々がいる。そのような人々は、一定の規制強化策を実施すれば、日本でも原発の安全な操業は可能であると主張する。しかし、そのような利用継続志向に対しては、原理的に安全確保は可能なのか、また、具体的には2013年6月に定められた「新規制基準」は、的確なものなのかを問わなければならない。このような原子力規制に関わる諸問題については第4章で取り上げる。

0-3 脱原発政策実現のための政治的条件

0-3-1 脱原発政策推進の政治的条件

この中間報告は、原子力市民委員会という一つの民間組織がまとめたレポートに過ぎず、このままでは国家政策を変える力をもたない。しかし原発ゼロ社会（全ての原子力発電を廃止するとともに、原子力発電にともなう負の遺産を賢明に管理する社会）の実現を目指す政権が、国民の多数派の支持により誕生すれば、その政権下での脱原発政策推進のための基本文書として、存分に活用してもらうことが期待できる。そうした国家政策への活用が可能なように、日本の人々全体、さらには世界の人々全体にとっての利益（公共利益）に合致するような内容の政策を作り出すよう心がけた。

原発ゼロ社会の実現が、今現在も国民の多数派の意思だということを私たちは信ずるが、国民の大方が進んで同意するような内容の具体的政策については、いまだ開発途上にあると言ってよい。原発ゼロ社会へ向けて日本の一歩先を歩んでいるドイツの経験などに学びつつ、私たちはみずからの手で脱原発政策を構築していかなければならない。

ドイツで最後の原発が稼働したのは1989年のことだ。そして2000年に社会民主党と緑の党の連立政権のもとで、原発の発電電力量の上限を定める法律（原発が順調に運転されれば2020年代前半ま

でに上限に達する)が成立し、再処理も中止となった。メルケル首相は2009年に自由民主党との連立政権が誕生したのを契機に、原発の発電電力量の上限の大幅拡大をはかったが、福島原発事故によりその路線は放棄された。メルケル政権は「安全なエネルギー供給に関する倫理委員会」の答申を踏まえて、2022年までに全原発を廃止する閣議決定を行い、ただちにそれを法制化した。それは脱原発を望む世界の人々に大きな希望を与えた。

日本で脱原発を実現するための最重要の条件は、それを本気で目指す政権が作られ、衆参両院における多数派を形成し、数年以上にわたり政権を維持して、粘り強く基本政策の整備を進めることだ。

民主党連立政権は政権末期になってようやく脱原発の方針を表明したが、それへ向けての具体的な動きがみられないまま自民党に政権の座を明け渡した。そして自民党安倍晋三政権は、民主党時代の「革新的エネルギー・環境戦略」に関する閣議決定について、あたかも存在しなかったように扱い、既設原発の再稼働と原発輸出の促進に極めて積極的な姿勢をみせている。

こうした政治状況の中では、残念ながら、原子力市民委員会の脱原発に直接関係する提言は無視され、政権にとって容認できる政策だけが、つまみ食いの的に採用されるかもしれない。それでも私たちは将来について悲観していない。

0-3-2 3つの主要な政治的障害

脱原発を目指す将来の政権が取り組むべきは、少なくとも以下3つの主要な政治的障害に立ち向かい、それを無力化することである。

第1の障害は、日本国内の政治・行政機構の抵抗である。なかでも原子力共同体を統括する国内行政機構（経済産業省を中核とする）の抵抗は強く、民主党政権時代においても、福島原発事故後の菅直人首相の再稼働への強い抵抗姿勢に一瞬たじろいだものの、何とか首相辞任までしのいだ。そして野田佳彦政権のもとで、既設原発の再稼働と原発輸出の促進を主導してきた。安倍政権はこの流れを加速した。ただし一時的とはいえ、エネルギー・環境会議に基本政策づくりの主導権を奪われたことは痛恨事だったろう。

第2の障害は、「日米同盟」である。アメリカ政府は日本が原子力利用を続けることを、次の2つの理由から望んでいる。第1は、原発ビジネスをアメリカが続けるには日本メーカーの協力が不可欠であり、とりわけ国際展開を行うには、日本政府の協力も不可欠だ。原発は単なる商品ではなく、バーゲニングパワーの源泉でもあるので、国際展開のメリットは大きい。第2は、アジア地域における原子力国際協力において、アメリカが主導権を握り続けるためには、日本というパートナーが必要だということである。他の理由としては、日本が原子力利用を放棄せずに核兵器製造の産業的・技術的ポテンシャルを保持しつづけることが、アメリカの北東アジア地域での安全保障にとって好都合だと、関係者は判断しているかもしれない。

第3の障害は、原発や核燃料サイクル施設などを抱える立地地域の抵抗である。日本では立地自治体を実質的な拒否権を有するために、その同意が得られなければ原子力利用事業を円滑に進めら

れない。そうした拒否権は施設建設や設置変更だけでなく、しばしば施設廃止にも及ぶ。

0-3-3 国際社会の中での日本の役割

これら3つの主要な政治的障害を克服することが、来るべき脱原発政権の取り組むべき課題である。

それは非常に困難な課題である。しかし日本人々は福島原発事故をとおして、原子力過酷事故の深刻さについての生々しい認識を獲得しており、それを背景として再稼働を拒否し続け、日本全国の全ての原発の停止という事態を生み出した（2012年5月6日、そして2013年9月16日）。それは日本人々が世界に向けて誇るべき成果である。福島原発事故を経験してもなお、日本政府と電気事業者は、原子力発電を福島原発事故前の状態へと原状復帰させようとしているが、それを断念させて原発ゼロ社会への確かな道筋を付けることができれば、世界の人々に大きな勇気を与えることができるだろう。

長期的に見れば脱原発は国際社会の選択となることも見込まれる。再生可能エネルギーの開発が進み、原発のデメリットや倫理的な難点が広く国際社会で認識されるようになれば、原発導入を思いとどまる国が増えていくだろう。それはより公正で持続可能な、また核の力に頼るようなことのない人類文明の未来を切り開いていくことに通じる。ヨーロッパのいくつかの国々とともに、日本はその方向性を指し示す可能性をもっている。それは国際社会における日本の政治的役割という点でも大きな力となることだろう。

0-4 脱原子力政策大綱をどのような方法で作成するか

0-4-1 国民の総意の反映と「取り組み態勢」の改革

原子力の利用は社会と国民生活に多大な影響を及ぼすものであるから、その是非は、国民全体の総意と見識を反映した形で判断されるべきである。

ところが、これまでの日本の原子力政策の決定に対しては、原子力利用に直接利害関係を有する人々や組織が、とくに大きな影響力を発揮してきた。すなわち、電力会社と電事連、原子炉や関連機器メーカー、土木・建設会社、それらに支援された政治家、経済産業省、文科省、原子力関連学会などが大きな経済力、政治力、情報操作力を発揮して、原子力利用の法制度を制定し、その運用の主導権を握ってきた。また司法組織も、原発建設の差し止め訴訟を最終的にはすべて棄却しており、原発の推進に支持を与えてきた。しかし、原子力利用に利害関係を有する人々や組織は、その受益（メリット）の面を大きく評価する一方、受苦（危険性）と費用を過小評価するというバイアスを持っている。結果として、事故の危険性や放射線被ばく、環境汚染についての国民の懸念、批判を押し切る形で、原子力発電所の建設と操業が実施されてきた。

福島原発震災は、これまでの原子力政策の意思決定の欠陥を明白に示すものであり、原子力政策に対するこれまでの取り組み態勢のあり方、世論の反映のあり方に根本的な反省を迫るものである。

たとえば、震災後二年半を経過した時点で、被災者の生活再建、被災地域での健康管理、損害賠償のあり方という被害に対処する取り組み態勢は、的確だろうか。福島第一原発の事故の収束、とりわけ汚染水への対処や、廃炉工程の管理についての取り組み態勢をどのように改善すべきか。エネルギー政策の根本的見直しと転換のために、どういう議論の場が必要なのか、原発ゼロを実現していくための態勢や、原子力規制のあり方をどうすればよいのか。

このような問題に即して、国民の総意と見識をより適切に反映し、より効果的な取り組み態勢を構築するための基本は、公共的な問題に関する話し合いの場を豊富化し、公論⁵⁾形成を活発化することである。政府や国会は、公論を尊重し反映した政策を採用・決定するべきである。

脱原子力政策大綱を作成するに際して、原子力市民委員会は、「中間報告」を公表してから、およそ半年をかけて、さまざまな形での意見交換の場を設定し、公論形成を推進し、それを反映する形で脱原子力政策大綱のとりまとめを行っていききたい。

0-4-2 総合性

国民の総意と見識を反映しつつ、脱原子力政策大綱を作成するにあたっては、政策形成のための総合性が必要である。

総合性の実現は、第1に、「取り組み態勢」を改善し、さまざまな立場の人々や組織の視点や考え方を反映することによって可能となる。電力会社や政府行政組織の視点だけではなく、さまざまな立場の住民の視点、自治体の視点、技術者の視点等を組み込めるようにする必要がある。さまざまな立場の住民とは、電力の受益地域だけではなく、原発立地にとまなうさまざまな負担を担ってきた地域、放射性廃棄物を受け入れてきた地域、さらには、原発事故に苦しんでいる地域の住民などだ。

第2に、学問分野の面でも総合性が求められる。理工系だけでなく、人文学、社会科学の諸分野の知識を活用することが必要である。原子力の利用は、社会のあり方や人々の生活に対して、重大で複雑な影響を与える。そうであるなら、多様な分野の学問的知見を生かした総合的検討が求められるのは当然だ。ところが、これまでの日本の原子力政策の検討は、理工系諸分野の専門家の意見が優先されるという偏りがあり、社会の中で原子力技術を適切に取り扱うために考えるべき重要な論点が十分に取り上げられてこなかった。

0-4-3 科学的検討の自律性の確保

的確な「取り組み態勢」を構築するために欠かせない柱は、科学的な知識の適正な取り扱いである。脱原子力政策の形成は、科学的に正確な認識と、説得性のある政策評価基準にもとづく分析によって支えられる必要がある。その際、科学は限られた閉鎖的な専門家たちの専有物になってしまっているのではない。また、専門家の提出する科学的知見の内容やそれを支えるデータや論拠が、特定の利

5) 公論とは、なんらかの社会問題や、公共の利益に関わる問題について、人々が討論過程を通じて内容を改善しつつ、形成した意見である。政府が公論を尊重することは、民主主義の基本である。

害関心に左右されて歪曲されたり操作されたりしてはならない。

科学的知見を適正に政策形成に生かすためには、「科学的検討の場」を広く一般市民に開かれた形で設定すること、「科学的検討の場の自律性」を確保すること、および「科学の限界の自覚」が必要である。しかるに、これまでの日本の原子力政策においては、政治的・経済的な利害関心により「科学の自律性」が犠牲になったり、「科学的知見の限界」を科学者が自覚しないまま、安全性／危険性について、軽率で無責任な判断がしばしばなされてきた。適切な原子力政策を形成するためには、まず、「科学によって回答可能な問題」と「科学だけでは回答できず、公論に委ねられるべき問題」とを区別する必要がある、「科学的検討を行う場」が自律性を保ち、歪められないようにすることが必要である。そのためには、複数の学説を有する研究者が一堂に会する場を設定すること、情報公開を徹底すること、一般市民が科学論争を注視し、一般市民の疑問や批判に科学者が答える姿勢を持つという条件が必要である。

0-4-4 政策判断における倫理的視点の必要性

従来の原子力政策においては、技術的合理性や経済的合理性が、政策論議の主要な判断基準となってきたが、今後なされるべき総合的な脱原子力政策の構築に際しては、以下のような政策評価基準が必要である。

- [1] 安全性：放射能による健康被害、環境汚染を回避することは、原子力政策を評価するときの最優先の基準であるべきである。原発の建設、操業、事故への対処、廃炉、廃棄物の管理というあらゆる局面で、地域の生活者に対しても労働者に対しても、被ばくを回避すること、地域の環境を汚染しないことを優先すべきである。また、放射線の健康影響について原発推進側ではない立場からの研究が保障され、かつ他の分野の有識者や市民による評価と開かれた討議がなされなくてはならない。
- [2] 公平性：倫理的視点から見れば、地域間や世代間においては、負担や受益が公平であることが望ましい。ところが、日本では、原子力発電所や放射性廃棄物関連施設の立地は、原子力利用にともなう環境負荷を受益圏⁶⁾の外部に転嫁することによって、地域間、世代間の不公平な負担構造を前提として推進されてきた。そのことが、「負の帰結」を軽視したまま、原子力利用を推進するという社会的メカニズムを作り出してきた。ある範囲の人びとがとくに大きなリスクを背負わなくてはならないような科学技術の導入・拡充・継続には慎重でなくてはならない。環境負荷についての負担の公平さを具体的に実現するためには、原子力施設の設立・運営当事者や受益者が負担を負うという原則を採用するべきである。
- [3] 公正さ：公正さとは、政策形成と政策決定過程において、あらゆる利害関係者が、適正な発言の機会や決定権を持つことであり、決定に関わる情報が透明に開示されることである。また、安全性を強調する特定な立場による情報管理や一方的な「広報」がなされてはならない。その

6) 受益圏とは、人々がその内部にることによって、なんらかの利益を得ることのできる社会的圏域を指す。例えば、原発の作り出す受益圏には、原発により経済的利益を得たり、発電された電気を消費する人々が含まれる。

ためには、「公論形成」を推進し「国民の声」を政策形成に的確に反映するさまざまな仕組みを形成すべきである。とくに、原子力利用にともなう「負の帰結」をこうむる可能性のある人々、「負の帰結」を被ってしまった人々が、十分な発言権や決定権を持つ必要がある。公正な情報開示・情報共有と意思決定手続きを実現することは、安全性を確保し、受益と費用負担の公平さと、受苦を回避するために不可欠である。

- [4] 持続可能性：有限な地球環境を前提にした生産と消費には、節度が必要であり、将来世代に対して、資源の枯渇と汚染物質の蓄積を転嫁してはならない。原子力のような科学技術を利用し続けると、数十万年とも言われるほどの長期にわたって、人びとの生活や環境に多大なリスクを及ぼし、それを管理する重い負担を課すことになる。将来の世代の人類が生き続けることが困難になるような変化を日本の国土に、また地球にもたらすようなことがあってはならない。汚染、事故の可能性、放射性廃棄物をともなう原子力利用の評価については、この点が考慮されなければならない。

以上の4つの基準はいずれも倫理的に重要なものであり、これらを総称して「社会的道理性」と言うことができる。

社会的道理性の見地から、福島原発震災による被害が極めて深刻であることを見つめなければならない。原子力の過酷事故は、いったん発生すれば、被害の上限を確定できない。たとえば高木仁三郎は『巨大事故の時代』（弘文堂、1989、p.210）でこう述べている。

「その後の生を虚しくするようなトータルな破局を破滅と私は呼ぶが、このような破滅的事故が絶対に許されてはならないと私は思う。確率という概念をあえて用いるならば、破局的な大事故の確率は十分に小さくなくてはならないが、破滅的な事故の確率は絶対的にゼロでなければならない。つまり、どんなにわずかでも破滅の可能性が残るような技術は、究極の『死の文化』であり、そのような技術の選択はすべきでない。」

このような危険性を有する原子力利用に対しては、安全性、持続可能性を実現するための賢明な判断が必要である。福島原発震災は、原子力推進論者の安全確保の努力にもかかわらず、破滅的事故が訪れたことを意味している。原子力技術のはらむ危険性を制御することができなかったという痛切な経験をした日本社会にとって、将来の安全と繁栄を可能にする大前提は、脱原発を選択することである。

第1章 福島原発事故の被害の全容と「人間の復興」

第1章の構成と概要

本章では、東京電力福島第一原発事故がもたらした（そして現在も進行中である）災害・被害の実態をどのように認識し、被害者・被災者救済がどのようにあるべきか、その原則と方向性について述べる。序章で見たように福島原発事故による被害は巨大かつ多面的であり、その全容を捉えるのは容易でない。しかし、原発災害の無残さと取り返しのつかない実態を明らかにすることは、脱原発への道を歩む必然性を明らかにする上で不可欠である。これまで政府・東電、また福島県等の諸機関は、原発災害を過小評価し、被災者支援に対して消極的である。被災者への支援は、巨額の資金を投入して新たな産業を興すというような「物財の復興」をとまなう側面があるとしても、何より被災者一人一人が尊ばれ、良き生活への希望を取り戻し、創り出すことができるような「人間の復興」を基礎とするものでなくてはならない。

●本章の構成

本章第1節（1-1、以下同様）では、福島原発事故の発生と現況について短くまとめる。事故が収束していないこと、今後も事態は進行し、予断をゆるさない状況にあることを、まず確認したい。福島原発事故の原因はいまだ解明されておらず、国内の他の原発を運転再開するに足るだけの安全上の判断材料は得られていないことを指摘する。

1-2では、全容把握が困難で、被害者の分断も進み、さらには、被害が時間とともに拡大していく恐れもあるという原発事故の本質的特徴について論じる。1-3以降の各節で個別に扱う論点と重なるところもあるが、まずは被害の全体性をしっかりと理解したい。

1-3は、広域的な環境汚染の問題（とくに森、川、湖沼、海の状況）を扱うセクションとして設定されているが、中間報告の段階ではまだ部会での本格的な検討に至っておらず、秋以降、3月の大綱策定にむけて情報分析と討議を続けていきたい。また、この分野での「提携研究グループ」（p.106参照）としてご協力いただける調査研究者の方々があれば、ぜひご教示をあおぎたい。

1-4では、放射能汚染という現実において最も懸念される健康影響の問題を論じる。無用な被ばくを避けるのは基本的人権である、との視点に立ち、現状の政策対応の問題点を批判し、いくつかの方向性を提言したい。

1-5では、農林水産業そして食品流通の面で、どのような対応をとるべきかを論じる。被ばく低減という目的においては1-4に連続しているが、一方で、地域の第一次産業をどのように再建していく

かという視点では1-6に連続する。今回は、漁業・林業についてはまだ細かな検討ができていない。1-3と同様、秋以降の宿題である。

1-6では、原発災害の被害者、被災地域をどのように支援していくかという問いを扱う。先般、復興庁が発表した「原発事故子ども・被災者生活支援法」基本方針（案）の問題点についても言及する。また、個人への支援とは別の次元で地域社会の復興を支援する政策も必要であることを指摘する。

1-7では、原発事故の損害賠償についての基本的な論点を提示する。（原子力損害賠償法の見直しについての第3章の議論も参照されたい。）

1-8では、除染のあり方と除染で発生する放射性廃棄物の問題を扱う。このテーマはまだ部会での本格的な討議を経ていないため、いくつかの基礎的な論点を整理するにとどめた。

1-9は、被ばく労働に従事する作業員の問題を扱う。このテーマもまだ部会での討議が熟しておらず、今回の中間報告では、ごく基礎的な論点を示すにとどめる。作業員の被ばく防護と作業環境（安全性・健康・雇用条件）をめぐる問題とともに、今後、かなり長期間にわたって被ばく環境下での労働者を確保していく必要があるというもうひとつの側面にも向き合わざるをえない。

以上の通り、本章での検討テーマは多岐にわたり、部会メンバーの意見が必ずしも一致するに至っていない論点もある。いくつかの重要領域（被ばく労働問題、除染をめぐる諸問題、自然生態系への影響、漁業の問題など）については、まだ十分討議できていない。生活支援（1-6）と賠償（1-7）について、今回はごく限られた基本的論点の提示にとどめているが、当委員会にはこれらの問題に委員会発足以前から継続して取り組んでいるメンバーがあり、その成果を共有し、さらに展開させていく所存である⁷⁾。

本章を通じて、現在とられている行政施策の欠落や問題点、立法対応の遅れなどを様々に指摘していくことになるが、その際、私たちが特に重視するのは、「脱被ばく」の原則、人権の視点、予防原則、被害を過小評価しないこと、当事者と現場の実情把握の徹底、法的根拠の整備、そしてこれらを実現していくための取り組み態勢の抜本的見直し（0-4-1参照）と継続的な改善である。今後、長期間継続していかざるをえない福島原発事故の災害対策・被害者支援・影響緩和対策において、これらを基本とすることで「人間の復興」につなげていきたい。

7) とくに重要な論考として、大島堅一・除本理史 2012『原発事故の被害と補償 — フクシマと「人間の復興」』大月書店、福田健治・河崎健一郎 2013a「「被曝を避ける権利」の確立を — 「原発事故子ども・被災者支援法」の可能性と課題」『世界』1月号、同 2013b「「被曝を避ける権利」はなぜ具体化しないのか」『世界』9月号、などを挙げることができる。1-7に挙げた除本らの著作も参照されたい。

1-1 福島原発事故の実態と未解明課題

[主旨]

福島第一原発事故の原因は、政府および東京電力が巨大地震・津波に対する事前の評価も含め、事故に対する十分な備えを怠ったことである⁸⁾。また、事故発生後も防災態勢がほとんど機能しなかったために、被ばくする住民の数と被ばくの程度をむざむざと増大させてしまった。極めて色濃く人災であると言える。

今回の事故は、原子力設備における重大な事故がひとたび発生すると、人間の技術ではコントロールができなくなることを明らかにした。政府による「収束宣言」(2011年12月12日)は、まったく実態に即していない。事故は現在も続いている。現場の作業員は極めて過酷な環境下での奮闘を強いられている。

高レベルの放射能汚染により、重要設備の現場調査がほとんど不可能なため、損傷状態の把握も事故原因の調査も困難であり、事故の再発を防ぐための情報・知見を得ることができていない。また、地下水の建屋への流入経路、汚染水の流出経路など、対応策を練るうえで必須の基本情報が把握できていない。

[説明]

1-1-1 何が起きたのか？

大地震に襲われた福島第一原発では、1、2、3号機がフル出力で運転中、4号機が原子炉内修理工事中、5号機と6号機は定期検査のため停止中であった。運転中の炉は制御棒が自動挿入され、核反応が緊急停止した。地震発生約50分後⁹⁾、大津波が福島第一原発を襲った。

運転中だった1、2、3号機の核分裂連鎖反応は止まったものの、運転中に蓄積されたウランの核分裂生成物が膨大な崩壊熱を発生し続けた。地震と津波により、通常の外部電源（交流）、非常用ディーゼル電源（交流）、バッテリー（直流電源）までが使用不能となり、非常用炉心冷却系（ECCS）が機能を失い、炉心の燃料棒が過熱し、融け落ちてしまった。1号機については地震によって配管が破断ないし損傷し、冷却水漏洩（LOCA）がおきて炉心溶融が早まった可能性がある。東電は、燃料棒の被覆管やチャンネルボックスに使われているジルコニウム合金と水蒸気の反応により大量の水素ガスが発生し、それが1号機と3号機の原子炉建屋内で爆発し、壁と天井が吹き飛んだとしている。また、4号機の原子炉建屋内でも3号機から配管を経由して回りこんだ水素ガスが爆発した

8) 2006年の耐震設計審査指針の改訂時に、「残余のリスク」（基準地震動を超える地震による炉心損傷の可能性）という概念が導入された。最大の設計用基準地震動や基準津波を決定することは科学的に不可能であるにもかかわらず、基準地震動および基準津波を原発サイトごとに設定しなければ原発は設計できない。そのような矛盾を認識した上で「残余のリスク」を導入したものの、その認識が設計基準に生かされることはなかった。原子力施設の規制基準における「安全思想」と「残余のリスク」の問題については、第4章で検討する（p.92など参照）。

9) 津波到達時刻については、不確定な要素があり、そのことが事故の原因究明において重要な手がかりとなる。（国会事故調報告書2.2.3.4参照）。

としている¹⁰⁾。2号機は原子炉建屋のブローアウトパネルが1号機爆発の衝撃によって事前に外れていたためか、建屋の崩壊にいたる爆発はなかった¹¹⁾。

1-1-2 続いていること

上記一連の事故の過程で、原子炉格納容器が閉じ込め機能を失い、大量の放射性物質が環境に放出された¹²⁾。事故当時と比較すればはるかに少ないとはいえ、現在も大気中への放射能放出は常時続いている（2013年4月末の東電発表では毎時1000万ベクレル；放出には揺れがあり、一時的に多くなる事態もしばしば観測されている）。また後述のように、これをはるかに上回る放射能が海に流出を続けている。

1、2、および3号機では、メルトダウンした核燃料に対して、仮設の循環システムを構成して冷却水を供給している。冷却水としては、原子炉→原子炉格納容器→建屋のルートで溜まった汚染水を汲み上げ、仮設の浄化装置を使ってセシウムなどの放射性物質を除いた後に再び原子炉に供給する。汚染水は原子炉建屋のみならず、経路はまだ不明ながらタービン建屋にも流れ込んでいる。両建屋には、地下部分で鉄筋コンクリートの壁と床が水密構造ではないために地下水が毎日約400トン流入している。これは、汚染水が両建屋の外に漏洩しないように、建屋内の汚染水の水位を外の地下水の水位よりも下になるようにコントロールしているためである。汚染水は両建屋につながるトレンチ内にも溜まっている。汚染水は毎日増加し続けるので、敷地内に仮設のタンクを次々に増設しているが、いずれタンクを増設するスペースが無くなる。上記トレンチも水密構造でなく、また、仮設タンクも応急的にフランジ構造部品をボルト・ナットで締め付けたものが多く、それらからの汚染水の漏洩が頻発して大問題になっている。特にトレンチからは事故発生以来、漏洩がずっと続いていたことが判明し、国際問題にまで発展している。

各号機の使用済み燃料プールも仮設の系統で冷却を続けている。4号機のプールには原子炉内修理工事のために炉心の全燃料を移していたために、1535体（内、新燃料204体）もの燃料集合体が入っている。崩壊しかかった原子炉建屋の最上部の燃料プールが次の地震で破損し、燃料の冷却ができなくなれば、2011年3月をはるかに上回る放射能大量放出につながる恐れがあるため、プールの下部に鋼材による支持構造が追加設置された。それも応急処置であり、現在、敷地内の中間貯蔵設備に燃料集合体を移動させるための準備工事が行われている。1、2、3号機では耐震補強は行われて

10) 3号機原子炉建屋の爆発に関しては、5階の燃料プールに保管されていた使用済み燃料の冷却が止まり、プール水が沸騰しているところに起きた建屋上部での水素爆発が引き金になって核爆発が起きたのではないかという説がある。しかし、燃料プール内の水中写真等、東電による事故情報開示が不十分であるため、その証拠はまだ十分揃っていない。いずれにせよ、水素爆発はあったと考えられる。

11) この4号機の爆発と同時に2号機の圧力抑制室の圧力が急に低下したために、当初、2号機の圧力抑制室近傍で爆発が起きたと言われたが、後に爆発音は4号機のものとして、2号機内での爆発とは確認されていない。しかし2号機からの放射能放出量の割合が大きいことから、格納容器ないし周辺配管が大きく損傷している可能性が高い。

12) 放射性物質が建屋外に漏れ出た経路には、ベント操作によって開かれたベントラインを通じたものと、高温・高圧によって劣化した格納容器のフランジやケーブル貫通部、あるいは、バウンダリ配管の破断やクラックなどの損傷部分からなど、いくつかの可能性がある。特に2号機ではベントに失敗しており、その可能性が大きい。東電は、1号機と3号機ではベントが成功したとしているが、ラインに設けられているラプチャーディスクの分解点検が行われていないため、本当に破裂をしているか不明である。ラプチャーディスクが破裂していなければ、2号機と同様に他の経路で漏れたことになる。

いない。

2011年3月の津波後も、十分な高さの防潮堤は作られていないため、福島第一原発のサイト全体は今でも津波に対して脆弱なままである。強い余震などで津波が再度襲来すれば、仮設の冷却水循環ホースや仮設の汚染水保管タンクなどは容易に流されてしまう恐れがある。

福島原発サイトにおいて今後とるべき対応と手段については、2-2で提言する。また、被ばく作業員の放射線防護と健康管理の問題には、1-4、1-9で触れる。

1-1-3 わかっていないこと

建屋内の詳しい被害状況がほとんどわかっていない。これは、原発内でも特に重要なこと——例えば、核燃料（溶融デブリ）の所在位置と状態、原子炉圧力バウンダリ、原子炉格納容器圧力バウンダリ、ECCS関連の機器・配管類などの損傷状況——が現場の放射線線量率が高すぎて人が近づけず、調査ができないためである。破壊力としては、地震、津波、水素爆発、高温、高圧、スロッシング（液体の激しい揺れ）などがあり、個々の損傷がそのうちのどれによるものかも判明していない。従って、事故進展のプロセス解明の障害にもなっている。1号機の水素爆発については、それが原子炉建屋の5階でおきたのか（東電説明）、それとも4階でおきたのか（国会事故調推定）の判定が、地震による主要配管損傷の有無に関わる極めて重要な情報であるが、立入り可能な場所であるにもかかわらず東電が現場検証を拒み、事実確認ができないままである。

また、切迫した問題となっている汚染水については、原子炉格納容器から原子炉建屋地下への汚染水漏洩経路（つまり格納容器の破損状況）、原子炉建屋への地下水の流入経路（つまり地震による建屋地下壁面・床面等の損壊状況）、原子炉建屋からタービン建屋地下およびトレンチへの漏洩経路および損壊状況など、極めて基本的なことが確認不可能な状態が続いている。

要するに、事故の実態把握、原因究明、再発防止、進行する問題への対応策、事故炉処理計画などに必要な情報が把握できない状態が続いているのである。

1-2 被害の全貌と本質

[主旨]

被害の過小評価が対策の遅れと不徹底を生み、情報の不開示が不安と不信感を増幅させている。また、当事者を排除した一方的な方針決定が対策の有効性を著しく低下させている。

原発事故の被害と影響は著しく多面的であり、その全体像を明確に把握することは、被害者にとっても政府・行政側にとっても難しい。そのことが、被害と影響の不当な過小評価に都合よく利用されてきた。

広域に及ぶ放射能汚染は、生活環境と生活システムのすべての面に困難をもたらし、人々の暮ら

しに物理的・社会的・心理的なダメージをもたらしている。そういった重層的な被害構造の全体をとらえず、極めて部分的な対策や賠償によって「復旧」させようとする政府の対応が、人々と共同体にさらに深いダメージを与えている。

原発サイトそのもので事態が収束せず（汚染水漏れのようにむしろ事態が悪化しつつある面も明らかとなり）、さらに日々、余震の続く状況にあって、不安と不確定要素を合理的に払拭することは困難である。そのこと自体が被害の一部をなし、被害の継続性をもたらしている。

原発の重大事故によって、取り返しのつかない甚大な被害が生じてしまうことを私たちは思い知らされた。その被害は、非常に広範な地域におよび、また時間的にも相当長期におよぶことを覚悟しなければならない。

[説明]

1-2-1 被害の評価と対策のまずさ

福島第一原発事故は、原発が安全であるという従来の評価が信頼に足るものではないことを露わにした。また、原発事故がもたらす被害は巨大であり、その規模がはかり知れないことも次第に明瞭になりつつある。被害の全貌が明らかになるには数十年を要するだろう。だが、事故後2年半の現段階でも、原発事故の被害の広さと深さが尋常なものではないことが幾分かは見えてきている。

ところが、政府、東京電力、福島県、一部のいわゆる専門家たちは、被害をできるだけ小さく見積もり、被害の可能性を示唆するような情報を隠し、必要な対策を打つのを先延ばしにしてきた。しかも、それが被災地域の人びとの不安を和らげるために適切な対応だと正当化している。

しかし、被害を過小評価し、情報を隠匿し、対策を先延ばしすること（不作為をも含む）、すなわち「調べない、知らせない、助けない」という政府の姿勢それ自体が不信感を招き、ストレスと不安を増幅させる結果をもたらし、被災者の苦難を増大させてきた。

政府、東電、福島県、専門家らは被害可能性に予断をもって臨むことなく、当事者からの聴き取りや実地調査に注力し、早期に情報を公開すべきである。事態をどう評価しどのような対策をとるかについては、多様な立場の人々、多様な分野の専門家や技術者による開かれた討議を踏まえ、また当事者の考えや意思をよく受け止めた上で、決定していくべきである。

そのような観点から、被害の実情調査と対策検討のためには、①国会による専門調査委員会の設置と、②基礎自治体（あるいはそれより小さな単位）での住民参加型の調査と対策討議の場、という2つの異なるレベルでの「場」を同時平行的に機能させていくことが必要であろう。

1-2-2 被害の広がり

原発事故の被害の様態は多岐にわたる。

1) 原発サイト及びその周辺で働く人びと（その70%は福島県民との報告もある¹³⁾）の被ばくやス

トレスが懸念される。被ばく量の測定や健康管理・医療保健支援が不足し、それらがもたらす将来への不安も大きい。多重の下請け構造のために、長期にわたって作業員の健康を追跡管理する態勢が欠けている。多量の放射線を浴びる苛酷な作業を続ける要員が将来にわたって確保できるかも危ぶまれる（1-9参照）。

2) 放射線被ばく量が多い被災地域の住民、とくに子どもの健康影響の可能性、また健康影響への懸念・不安、そのことから生じる生活様式の制限がもたらす喪失やストレスがある。すでに運動不足による身体状況の変化も報告されている。また、どう対処するかに対する考え方の違いによる地域、職場、家族等の軋轢が新たな被害を生んでいる。

3) 避難と避難生活による困難。そこには生活環境の急変を強いられたことによる職業生活や生計面、あるいは家族生活や人間関係面での困難、避難の是非をめぐる葛藤や考え方の相違から生じる困難などが含まれる。福島県の「震災関連死」の数は2013年8月末で1539人、申請中の109人を合わせると直接死者数の1599人を超える。なお、8月末までの宮城県と岩手県の「震災関連死」の数はそれぞれ869人、413人である（『毎日新聞』2013年9月8日）。また、福島県の「原発関連死」の数を『東京新聞』は910人と報道している（2013年9月11日）。

4) 政府・福島県は、原発事故発生の際に、それを過小評価し、初動を誤った。原子力災害特別措置法の第15条通報が求めている周辺住民の避難を大幅に遅延させ、建屋の水素爆発後も「ただちに健康に影響を及ぼすものではない」として、多くの住民を被ばくさせ続けた。このように住民の被ばくの回避のために必要な措置を十分にとらない姿勢はその後も続いている。原発事故が未だ収束せず汚染水流出を止めるめども立たない中で、被災地では現在もなお多くの人々が被ばくしながらの生活を余儀なくされている。さらに、年間20ミリシーベルトを基準とした政府による避難指示区域の線引きは、事態をいっそう過小評価する傾向を助長し、放射線の健康影響が確率的影響であることに起因する、各人の多様な判断・評価が現地での軋轢を増している。

5) 農業、畜産業、林業、漁業、また工業、商業、観光産業等が受けた打撃がある。農業・畜産業では生産ができない、生産しても買ったたかれる、生産すべきかどうかの判断の基準が明確にならない、将来の見通しが立たないなどの困難がともなっている。その苦難のために、ある相馬市の酪農家は自死を選ぶに至った（2011年6月）。また、汚染水が大量に海へ漏洩しているために漁業への打撃はますます深刻さを増している。

6) 生活支援の不足や遅れも指摘できる。まず、被災者支援の対策が極めて限定的なものにとどまっていること。線量が高い地域の子どもたちは外で自由に遊べない、食物に気を使わなくてはならない等のさまざまな制約を強いられている。補償が限定的にしかなされていないこと、また将来、適切に被害が評価され、適切な評価に基づく補償がなされるかどうか疑われることによる不安やストレスも大きい。

7) 事故の収束の見通しが立たず、将来の生活再建の見通しを立てることも困難な状況が続いている。

13) 福島原発告訴団（編）2013『それでも罪を問えないのですか！ 福島原発告訴団50人の陳述書』金曜日：p.123.

帰還だけが優先され、それに合わせた措置ばかりが立てられており、避難した人々への生活保障は極めて限定的で、これから避難を希望する人々に対しては道が閉ざされているのが現状である。

これらの被害は甚大であるとともに、置かれた状況によって多様でその全体像をつかみにくい。そのことも被害の過小評価に都合よく利用されてきた。2013年6月19日、自民党の高市早苗政調会長が「原発事故によって死亡者が出ている状況ではない」と発言したのはそのよい例だろう。これらの状況をできるだけ早く改善していくには、「物財の復興」「産業誘致による復興」ではなく「人間の復興」に主眼を置いた対策がとられるべきである。政府は福島県立医大に放射線医学県民健康管理センター（仮称）を設置すると報道されている（『福島民報』2011年9月20日）。分子イメージング設備やPET、高解像度CT、ホールボディカウンターなどの高度診断機器を導入、がん治療薬の開発のための創薬・治験センターを備えた、9階建て300床を超える病床をもつ壮大な施設だという。

その一方で、被災者の健康支援に資するはずの福島県県民健康管理調査は被災者の不信を招き、その不透明な運営方法に市民や県弁護士会から疑問の声があがった。その結果、山下俊一・福島県立医大副学長は検討委員会の座長を退き、調査の目的の書き換えと検討委員会の再編を強いられることになった。甲状腺検査では、被検査者が自分の（親が子どもの）検査結果を知ることが容易でなく、初めから数年間は被害が出ないという予断による調査計画を立てており、がん患者が出ると「スクリーニング効果によるものだ」と新たに説明を変えるなど、被災者の不安をいやが上にも増幅する結果を招いた（1-4-3参照）。

こうした従来の姿勢を改め、被災者の声を聞き、その困難の実情に即してその軽減をもたらすような支援策をとることが「人間の復興」のための基本的な姿勢でなくてはならない。

1-2-3 被害の構造

被害を受けた人びとは地域的にも職業や属性の上でも多様だが、生活環境と生活システムという観点から捉えると、被害がその全ての面に及んでいることが放射能の大量放出をともなった今回の原発事故の最大の特徴であることが分かる。

1) 【自然環境】放射性物質による汚染のため、農林漁業が制約を受けるだけでなく、地域の心地よい生活を物質的にも精神的にも支えていた自然との交流が以前のようにではできなくなった。東北地方は豊かな自然に恵まれ、海の幸、山の幸が豊富だった。自給農作物や加工品、山菜・キノコなどの自然の恵みは、生活にうるおいや豊かさをもたらし、その「分かち合い」が地域社会の社会関係資本、文化資源でもあった。そうした貨幣価値ではとらえられない豊かさを、放射能汚染が破壊してしまった。

2) 【インフラ環境】住めない地域、近づけない区域が広範に生じ、道路・交通機関が使えなくなったり、道路が使えても商品供給が途絶えたり、病院や福祉施設が以前のサービス水準を提供できないなどのように、様々なインフラが壊滅し、大きな制約を受けている。避難しているあいだに住居がネズミだらけになってしまったり、地域によってはイノシシやイノブタが激増してしまったり、居住や仕事を支える基盤が崩れてしまったところもある。

3) 【経済的環境】 農業、畜産業、林業、漁業、また商工業等の生業・生産活動が途絶させられるか、著しく制限されてしまった地域が多数生じた。活動が継続できた地域でも、生産物の価格が下落したり、検査費用が高んだり、顧客・観光客が減少するといった様々な制約に苦しむなど、被害は極めて多岐にわたっている。とくに福島県や茨城県や宮城県で発展していた有機農業の場合、産直・提携方式で生産者と消費者の信頼関係が無形の経営資源として不可欠だった（1-5-4参照）のであるが、食の安全を気にかける買い手であったからこそ、事故後いち早く離れていってしまったというケースも少なくなかった¹⁴⁾。

4) 【社会的環境】 東北の地域社会では隣近所や組などの単位でのつきあいが多く、避難生活によって地域社会との物理的な分断が生じ、避難先での孤立や孤独、新しい環境へのなじめなさからストレスを受け、精神的に追い詰められているケースが多い。避難生活によって、また被害をどう受け止め、どう対応するかのか考え方の違いによって、避難しない場合でも家族や地域の間人間関係がズタズタになったり、きしみあったりすることが生じ、「分断被害」という言葉も生まれた。さきに述べたように、政府の「知らせない、調べない」という態度、賠償打ち切りとセットになった「帰還促進」策の性急な推進（1-6-2参照）によって、家族や共同体の不安と分断は一層深刻なものとなりつつある。

5) 【文化的環境】 避難・移住等により文化資源との接触が困難になった。地域社会のアイデンティティを保つのに大きな役割を果たしてきた、祭りや地域芸能、宗教関連行事などが行えなくなったところも多い。また、学校生活は極めて制限の多いものになったが、学校に限らず文化資源を提供する施設とのつながりが危うくなっている。また、信頼できる情報がどこにあるか分からず、不安や不信に苦しまざるをえなくなった。公園でくつろいだり、運動するのを控えなければならないことも多く、新聞記事を冷静に読むことさえ困難になっているといった歎きも頻繁に聞かれる。

以上、1) から5) に分けて述べてきたように、生活環境の喪失や制限によって生活システムの全体が崩れる場合もあり、そうではなくても大きく揺らいだために困難な生活を強いられるようになった。

単に被害が広範で多様であるというだけにとどまらず、復旧までにかかる時間と費用の見通しが立たないこと、「復旧」のかたちそのものが見えないこと、あるいは納得のいかない条件での「帰還」を促されること、そして、いまだに小さからぬ余震が続き、かつ「最大余震がまだ来ていない」という不安、原発サイトでふたたび非常事態が発生する現実的可能性など、様々な不安・不確定要素が被害の継続性をもたらしているのである。

1-2-4 なぜ福島原発事故を最初の章に置いているか

本来、「脱原発」は破局事故をおこさないための選択であり、「脱原発政策」は事故がおきる前に始動し展開しなければならないものであった。それを「ソフトランディング」と形容するとすれば、ポスト・フクシマにおける脱原発は「ハードランディング」を強いられた状況であると言える。大事故の影響を日々受けながら脱原発への道を構築するという茨の道以外、私たちは残念ながら選択す

14) 大江正章 2012「加害者扱いされる農家—— 作る人と食べる人の不幸な分断」『オルタ』3・4月号: pp.12-15.

ることができない。被ばく労働者数の増大、事故処理にかかる膨大な予算、放射性廃棄物の絶対量と処理難度の増大、地域間・住民間の反目、国際社会からの厳しい批判といった一連の不利な条件が私たちにのしかかってくる。

原発事故によって、ふるさとを、家族を、生計の手段を、穏やかな日常生活を、そして生きがいや仲間を失った多くの人々の苦難は、原発の未来を考える上で極めて重要な経験だ。福島事故の苛烈な被害、時間がたつにつれ更に状況が厳しさを増すという不条理ゆえに、私たちが選べる道は「脱原発」以外にないことを多くの人が確信したことも忘れてはならない。

原子力市民委員会がまず、東京電力福島第一原発事故の被害の全貌について述べ、災害対策と被害者支援の問題を取りあげたのは、日本における「脱原発」を実現するうえで福島原発事故の災厄の重さとそれに正面から向き合うことの困難さそれ自体が、脱原発への道を進まなくてはならないことを裏づけるものだからである。このようなことは二度とあってはならないと大多数の日本人は確信した。

「繰り返してはならない」という痛切な思いは、広島原爆死没者慰霊碑の「安らかに眠って下さい。過ちは繰り返しませんから」という言葉を想起させる。核による被害の恐ろしさをできるだけ小さく評価しようとしたのはアメリカだった。だが、いつしか私たちは、それを記憶の隅に追いやってしまった。福島原発事故後、私たちはそのことをあらためて思い起こそうとしている。

原発事故後の経緯は水俣病事件を想起させるものでもある。何が起きているのか、誰がどう苦しんでいるのかに気づくことが遅れ、あるいは情報を開示しないことで被害が拡大し、現在にいたるまで被害の全貌が必ずしもわかっていない。それが水俣病事件の特質のひとつであり、福島事故で繰り返されようとしている事柄でもある。その被害が明らかになるまでに長い時間を要し、被害としての症状が他の原因によってももたらされる、すなわち原因と結果を結ぶ因果律の糸が複雑にからみあって明確にとらえにくいゆえに、被害者の多くが認定されないままに死を迎えることになる。この不条理は福島県内および県外の高濃度放射能汚染地域の暗い明日を予感させる。救済のためであるはずの「認定」が被害者や地域を分断し、受苦を増幅させたというのが水俣病事件の重要な教訓である。福島原発事故の被害者に向かい合うとき、はたして日本社会は水俣病事件から何かを学んだのか、ということが鋭く問われる。

「人間の復興」のためには、責任の所在を明らかにしなくてはならない。責任の所在が明らかになり、謝罪とともに被災者に対する適切な支援と補償とが行われることが、ともに新たな歩みを始めるための基盤である。「人間の復興」は当事者同士、とりあえずは政府・東電と被災者が人間らしい相互性を回復し、被災の原因と立ち直りの見通しについての理解を分かち合うことによって可能になるだろう。

「福島原発告訴団」の告訴声明は次のように述べている。「この国に生きるひとりひとりが大切にされず、だれかの犠牲を強いる社会を問うこと。事故により分断され、引き裂かれた私たちが再びつながり、そして輪を広げること。傷つき、絶望の中にある被害者が力と尊厳を取り戻すこと。それらが、子どもたち、若い人たちへの責任を果たすことだと思うのです」。

広島・長崎や水俣においてもみられた被害者の分断と疎外、それはすでに福島でも激しく始まってしまっていると言わざるをえない。それを克服し本当の支援に、また脱原発に取り組むための体制・態勢をどう作り上げていくか。これが「人間の復興」のための課題であり、以下に述べていく多種多様な問題群に共通した課題でもある。

1-3 広域汚染の全容と対応策

本節では、広域的な放射能汚染の問題、とりわけ森、川、湖沼、海の状況を扱うが、これまでのところ、未だ部会での本格的な検討に至っておらず、秋以降、3月の大綱策定にむけて調査と討議を続けていくこととする。

大別して、以下の事項について検討し、とるべき政策の要衝を明らかにしていきたい。

- ① 森林の汚染状況と対策
- ② 林業、林産物をめぐる課題と施策
- ③ 野生動植物への影響
- ④ 淡水系の汚染状況
- ⑤ 海の汚染と対策

①は、②と連続するほか、1-8で扱う除染および除染廃棄物の問題とも連続している。

②は1-5であつかう食品の放射能低減、および第一次産業の再建という課題と内容的に連続する。低減対策が可能な施設栽培品（キノコ類など）は、天然採取品とは区別した流通が重要となる。またこの他、牧草地の汚染状況と対策、バイオマスの循環（森林の落ち葉・堆肥・家畜糞尿）における放射能移行の実態把握などにも注意を向ける必要がある¹⁵⁾。④と⑤も、当然ながら1-5と連続している（漁業をめぐる課題1-5-6参照）。

③では、イノシシ、シカ、ツキノワグマ、ニホンザルなどの野生獣の内部被ばく量が相当な水準に達しており、ニホンザルについては、染色体異常や白血球の減少などを確認した報告もなされている¹⁶⁾。イノシシ、シカ、ニホンザルについては、個体数増加と鳥獣害防止を兼ねた狩猟を継続し、モニタリングを進める必要があるとともに、地域の猟友会の善意に依存した野生動物の管理の現状に、しかるべき施策を講ずる必要がある。また、チェルノブイリ事故の汚染地域での知見との比較、とくに放射線の影響を大きく受けたとされる昆虫類や鳥類の状態をしっかりと把握していくことが重要であろう。

15) 福島県は再生エネルギーとしての木質バイオマス（ペレットストーブなど）に力を置こうとしていたが、原発事故によりペレットの素材そのものが放射能に汚染されてしまった。樹皮は汚染度が高く、現在は木材の芯（ホワイトペレット）しか使えない。また廃棄物が多く出ることとなり、焼却灰も不安要素になってしまう。

16) 飯舘村放射能エコロジー研究会 東京シンポジウム（2013年3月30日）での羽山伸一（日本獣医生命科学大学・獣医学部・野生動物学教室）の報告「福島県の野生ニホンザルにおける放射性セシウムの被ばく状況と健康影響」<http://iitate-sora.net/symposium#comment-42>

林野のほか、河川・湖沼および海洋の放射線モニタリングや試料の分析は、複数の省庁がそれぞれ既存の管轄権限と予算枠組みで、それなりに励行しており、各大学や公的研究機関による個別の調査もかなり数が増えつつあるが、それらの情報共有は立ち遅れている。着実に継続的なモニタリングとともに、その結果の共有、そしてオープンな議論を通じて、個々の地域や動植物種への影響を把握するにとどまらず、福島原発事故による広域汚染が生態系全体にとっていかなる影響をおよぼしたのか、それはどのように変動しているのか、という視点での調査が求められる。そのような全般的な理解につなげていくためには、モニタリングの目的と共通データベースの構築と利用などについて明確に位置づけた基本法の制定も必要となるだろう。

1-4 健康を守る —— 「被ばくを避ける権利」の保障

[主旨]

1. 事故原発の現地で働く人びとの被ばくやストレスを減らすための措置をさらに充実すべく責任ある体制をとること。被ばく量の測定や健康管理が正確になされるようにすること。また、作業員の健康管理に関する情報を公開し、透明性を高めること。そして、作業員の雇用が多重の下請けによってなされている事態を改善すること。
2. 現行の避難指示および解除の基準とされている追加被ばく線量年間20ミリシーベルト（mSv）を見直し、より安全性を重視した避難基準を設定し直すこと。当面、追加被ばく線量年間1mSvを下回るまで帰還を強いるべきではなく、賠償と支援を継続すること。基準検討のために国会による専門調査および集中審議を行うこと。
3. 原発事故子ども・被災者生活支援法¹⁷⁾の対象地域については、低線量でも健康被害がありうるという前提に基づく福島原発事故以前の法令や国際規定にのっとり、原発事故以降、少なくとも追加被ばく線量年間1mSv以上となっている地域をすべて含み、初期被ばくの推定や土壤汚染の状況を勘案して指定すること。
4. 上記対象地域への支援施策として、健康手帳の発行を含む長期にわたる健康管理態勢を構築すること。健康被害の未然防止のための医療保健支援、子どもの定期的な保養や移動教室の制度を整備・拡充すること。また、対象地域の住民および自治体からの十分な聴き取りを継続的におこない、各地域の実情に即した支援制度の運用と定期的改善を図ること（支援法でとるべき施策については、1-6でも述べる）。
5. 上記対象地域の被災者に対してきめ細かな医療と健康支援を提供し、かつ、各種検診データ、臨床データ、各種健康調査のデータ等を一元的に管理するために、常設のセンターを国の責任で設置すること。このセンターの運営にあたっては、医療従事者、専門家、学識経験者、および多

17) 「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（平成二十四年六月二十七日法律第四十八号）」。

様な市民（支援対象地域住民を含む）の参画を前提とした第三者委員会を設け、研究計画、データ開示、健康支援のあり方について科学的かつ倫理的な検討のもとに推進するものとする。

6. 帰還しない選択をした人の土地・建物について、被災者の生活再建が可能となるような金額での買取りや換地ができるように法制度を検討すること（1-6、1-7参照）。

[説明]

1-4-1 「被ばくを避ける権利」とその意義

健康被害の発生を未然に防止するために無用な放射線被ばくを避けることは、すべての人々に等しくそなわった権利であり、日本国憲法（前文、13条、25条）および国際人権規約（社会権規約12条1項）でも保障された基本的人権である。全ての人はこの権利を守るための施策を政府に求めることができる。すでに相当量の放射線被ばくを受けた人に対しては、その後の追加被ばくを回避・低減するために、政府は最大限の防護策をとらなければならない。

原発施設で働く作業員には通常の住民とは異なる高い基準までの被ばくが許容されているが、雇用される（対価が支払われる）ことの代償として一定程度の高さまでリスクを受忍することを求めているのであって、もちろん「被ばくを避ける権利」が否定されているわけではない。事前訓練、装備の確保、作業手順の計画と管理、事後の点検など、あらゆる面で可能な限り被ばく量を下げるように最大限の措置がとられるべきである。しかし、それが厳正になされているかといえば、多くの疑いを払拭しえない（1-9参照）。政府・東電は被ばく量の検査や健康管理が厳正になされていることを公衆に示す責任がある。福島第一原発サイトでの事故収束・廃炉作業（2-2参照）は今後長期間にわたって継続することが避けられないため、作業要員を継続的に確保する上でも、厳格な被ばく防護措置を保障することが絶対条件となる。

次に被災地域住民の「被ばくを避ける権利」について具体的に述べる。それは次の3つの権利で構成される。

- ① 避難する権利
- ② 日常生活において被ばくを回避（あるいは被ばく量を低減）する権利
- ③ 定期的な健康診断と適切な医療・助言を受ける権利

原発事故による放射能汚染を受けた地域においてこれらの権利を保障するためには、日常的に受ける恐れのある放射線被ばくの度合いに応じて避難区域を段階的に設定し、ある段階以上では全住民の避難を勧告し、また、それに準ずる段階でも、住民への十分な情報提供にもとづいた自由な選択として「避難する権利」が認められる必要がある¹⁸⁾。避難を強いられた人、自主的に避難することを選んだ人、影響地域に残留することを選んだ人、また帰還しない決意をした人、そのいずれに

18) チェルノブイリ原発事故による汚染地域では、強制避難区域／選択的避難区域（いわゆる「避難の権利」ゾーン）／健康管理区域が法律にもとづき設定されている。日本弁護士連合会では、福島原発事故の被害地域について、避難指示区域（年5mSv以上）と選択的避難区域（年1-5mSv）を設定する勧告を2013年10月4日の広島での人権擁護大会において決議した。

対しても基本的人権を保障することが政府の責務である。

この権利保障を実情にあったかたちで運用するためには、行政が一方的に措置を決めるのではなく、個人レベルと地域レベルの双方において当事者とのきめ細かな話し合いを継続的に持ちつつ施策を進めることが何より重要である。また、どの立場の人にも共通して、健康管理と医療環境を保障しなくてはならない。さらに、上記3つの権利を具体化していくための住民参加型の学習や討議の場が保障されることが重要である。

日常生活における内部被ばくを回避・低減するためには、食品中の放射能検査を流通前に実施するとともに、生産段階からの放射能低減対策を実施することも不可欠である（それについての具体策は1-5で述べる）。子どもの保養については、全国の自治体の既存施設の有効活用によって十分実現可能である¹⁹⁾。避難対策の現状と問題点、生活再建施策の不十分性については1-6、1-7で述べる。生活環境の線量低減（緩和）手段としての除染をめぐる問題については1-8で検討する。これらの問題はいずれも「被ばくを避ける権利」の行使に関わることとして整合性をもって対応しなくてはならない。

1-4-2 低線量被ばくのリスク評価をめぐる問題

日本政府は100 mSv以下の放射線被ばくでは危険性が証明されていないという見解を繰り返し表明してきたが、低線量被ばくによる健康影響を示す疫学調査データは少なからず存在する²⁰⁾。また、チェルノブイリ事故の影響を顕著に受けた地域に暮らす住民の健康状態を継続的に見てきた現地医師・医療関係者の知見を総合すると、がんに限らず多種多様な疾患が全年齢層で増加しており、とりわけ子どもの病が多い。また老化の加速を示す様々な症状、先天性異常の増加、死産率・乳児死亡率の増加、事故時まだ生まれていなかった第2世代・第3世代への影響など、複合的な健康被害が観察されるという報告もある²¹⁾。

低線量被ばくのリスクについて、政府は「危険性が証明されていない」ことをもって「安全である」証左であるかのように説明するが、これは放射線防護の原則を踏み外したものであるとともに、無用の被ばくを避ける基本的人権を侵害するものである。上に挙げたような疫学調査の知見およびチェルノブイリ事故被害地におけるさまざまな科学的データや長期にわたる経験に照らせば、福島原発事故の被害地域においても予防原則に立った対処をとるべきことは明らかである。国際的な標準でもあるLNTモデル²²⁾に基づく考え方を遵守し、また、臨床的な知見が幅広く共有されるように、

19) 具体的な試算例については、原子力市民委員会のウェブサイトで公開する討議資料「「保養」の国庫・自治体援助の可能性」を参照。なお、現在でも国の補助により福島県内での「リフレッシュ予算」が交付されているが、現場の意見に沿って使い勝手を良くすることが求められている。

20) 代表的なものとして、広島・長崎原爆被爆者生涯追跡調査（LSS）第14報（1950-2003年）（Ozasa et al, 2012）、テチャ川流域（マヤーク再処理工場爆発事故の影響地域）住民の疫学調査（Krestinina et al, 2007）、15か国核施設労働者におけるがんリスク（Cardis et al, 2007）、原発周辺で小児白血病が有意な増加がみられるとしたドイツの調査（Kendall et al, 2012）、子どものCTスキャンと白血病・脳腫瘍の発症の相関についての英国の調査（Pearce et al, 2012）、CTスキャンによる医療被ばく（5 mSv前後）で子どものがん増加が確認されたオーストラリアでの大規模疫学調査（Mathews et al, 2013）など。

21) アレクセイ・V・ヤブロコフ他 2013『調査報告 チェルノブイリ被害の全貌』岩波書店

既存の保健医療態勢の整備強化を中心とした施策を組み立てていくことが有効であろう。

低線量被ばく者の健康影響が「確率的」であることをもって「犠牲者は実際には非常に少ない」と考えるのは、当事者の立場を軽視したものである。みずからが新たにリスクをこうむる人の立場に立てば、たとえ将来その人に症状が現出しなかったとしても、新たなリスクそのものが大きな負担となる。長期にわたる健康への配慮や心理的な重荷を負わされるからである。また、発症の確率それ自体が往々にして過小評価されてきたことにも留意しなければならない。年20mSvといった非常時の一時的基準を恒常化させることは、平和な生活を送る権利の著しい侵害である。この事態が克服されない限り、「人間の復興」は進まないだろう。

1-4-3 健康管理制度の現状と問題点

福島県が福島県立医大に委託しておこなってきた県民健康管理調査には次に示すような多くの欠陥がある。すなわち、調査目的が不明確であること、情報開示が不十分で多くの被災者の不信を招いたこと、対象が福島県民に限定されていること（県外に避難した県民への対応も立ち遅れている）、検査項目が不十分であること（たとえば、詳しい血液検査が避難地域の住民に限定されている）、おこなわれている項目についても内容が不十分であること（例えば甲状腺検診ではがん以外の疾患への配慮が不十分）、診査結果について受診者への説明や資料提供が不十分であること、等々である²²⁾。

さまざまな批判を受けて、原発事故後2年を経てようやく調査の「検討委員会」が再編されるなどの対応がとられているが、調査実施が福島県と福島県立医大のみに委ねられたままでは、さきに指摘してきた難点を克服することはできない。また、福島県と福島県立医大に健康管理が委ねられる前の段階で、放射線総合医学研究所（放医研）等による内部被ばく線量の調査が極めて貧弱だった。にもかかわらず、初期被ばく線量の推定についての文書を国内で公表せず、国際機関を通して線量が小さいことを印象づけたこと²⁴⁾なども不信感を増幅した。

放射能汚染を受けた地域（事故直後に放射能雲が通過した地域を含む）の人々、とりわけ子どもの健康を守るために求められる健康管理制度は、被ばくと疾病の因果関係の認否それ自体を目的とするのではなく、あくまで健康を守ること（健康被害の未然防止）を第一の目的としたものでなければならない。そのためには臨床的な早期把握と必要な医療保健支援とが連携する必要がある。一

22) 閾（しきい）値なし直線（Linear non-threshold）モデル。直線的相関（L）が閾値（T）なく続く、すなわち放射線被ばく量が100 mSv以下であっても被ばく量に正比例した「がん死増加リスク」（白血病を含む）があるという科学的予測。20 mSvならば1 mSvの20倍、100 mSvならば100倍のリスクが想定される。

23) 放射線被ばくと健康管理のあり方に関する市民・専門家委員会「福島県県民健康管理調査の問題点および健康管理のあり方に関する緊急提言」2013年2月28日、日本医師会「「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等に関する施策の推進に関する法律」基本方針策定にあたっての提言」2013年5月8日、国連人権理事会第23会期特別報告41号（「健康に対する権利」特別報告者アナンド・グローバーの2012年11月日本訪問調査報告）2013年5月2日、などを参照。

24) 朝日新聞2013年5月27日「チェルノブイリの1/30 福島事故、国民全体の甲状腺被曝量国連委報告案」。この被ばく量推定の主要根拠とされた放射線医学総合研究所の「「事故初期のヨウ素等短半減期による内部被ばく線量評価調査」成果報告書」は2013年2月に政府に提出されていたが、2013年8月20日になって、特定非営利活動法人「情報公開クリアリングハウス」の情報開示請求によって初めて公開されることになった。

方では多様な領域の専門医との連携が不可欠であり、他方では地元医療・保健諸機関や開業医との連携が、ともに重要である。全国の医療関係者による応援態勢も長期的な観点から制度設計する必要があるだろう。また、1-4-1で指摘したような「住民参加型の学習や討議の場」の必要性・重要性をここでも繰り返し強調したい。医療保健システムと地域住民・地域共同体との連携を円滑に機能させるための支援制度を国が責任をもって整備していくべきである。

日本学術会議が提言しているように²⁵⁾、健康手帳あるいは健康管理機能を兼ね備えた被災者手帳を発行することも有用な方策である。医療費減免措置との連動も検討される必要がある。さらには、次世代への影響を含む健康影響を長期的に把握するために、環境省のエコチル調査など既存の調査プロジェクトとの連携も早急に進めていくべきである。健康管理制度の運用と評価、および健康データの一元化と利用については、倫理的な側面を含め、透明性（公開性）、独立性、メンバー構成における公正さを備えた検討委員会による監視と評価が必要である。

付記：1-4-2の脚註に挙げた出典の詳細は以下の通りである。

- Cardis E et al., 2007, The 15-country collaborative study of cancer risk among radiation workers in the nuclear industry: estimates of radiation-related cancer risks. *Rad. Res.* 167:396–416.
- Kendall GM et al., 2012, A record-based case-control study of natural background radiation and the incidence of childhood leukaemia and other cancers in Great Britain during 1980–2006, *Leukemia* 2012:1-7.
- Krestinina LY et al., 2007, Solid cancer incidence and low-dose-rate radiation exposures in the Techa river cohort: 1956-2002. *Internal. J. Epidemiology*, 36:1038–1046.
- Koerblein A, 2012, CANUPIS study strengthens evidence of increased leukemia rates near nuclear power plants. *International Journal of Epidemiology*, Vol. 41 (2012) pp.318–319;
- Mathews JD et al, 2013, Cancer risk in 680000 people exposed to computed tomography scans in childhood or adolescence: data linkage study of 11 million Australians. *BMJ* 346:f2360
- Ozasa K et al, 2012, Studies of the mortality of atomic bomb survivors, Report 14, 1950–2003: an overview of cancer and noncancer diseases. *Radiation Research* 177:229–243.
- Pearce MS et al, 2012, Radiation exposure from CT scans in childhood and subsequent risk of leukemia and brain tumors: a retrospective cohort study. *Lancet* 2012 380:499–505.
- Schmitz-Feuerhake I et al, 1997, “Leukemia in the proximity of a German boiling-water nuclear reactor: evidence of population exposure by chromosome studies and environmental radioactivity” *Environmental Health Perspectives*, Vol.105 Supplement 6:1499–1504.

25) 日本学術会議 社会学委員会 東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会『原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言』2013年6月27日 <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t174-1.pdf>

1-5 農業・漁業の再建と食の安全

[主旨]

原発事故にともなう放射性物質の国土的拡散を受けて、食の安全・安心が揺らぎ、市民の健康と、東日本の農業・漁業生産の持続可能性が脅かされている。

市民の内部被ばくを極力低減するための方策、そしてそれと両立する形での農村・漁村復興と農業漁業従事被災者の「人間の復興」を実現するためには、従事者の放射線被ばくに十分留意し安全を保つことを目指すとともに、「食品中の放射能検査」と「生産段階からの対策」の相乗効果を引き出すような組織的かつ長期的な取り組みを確立する必要がある。

リスクコミュニケーションや情報提供だけで「安心」を求める従来の「風評被害対策」は、仕事の安全、食の安全の保障につながらない。農業・漁業の労働の安全のためには、注意深い被ばく量の管理が必要である。また、食品検査と生産管理のための対策は、福島県内のみならず、岩手・宮城・茨城・栃木・群馬・千葉などでも強化し、基本法の整備や流通実態の調査も含めて、全国的な取り組み態勢を組織していくべきである。

食品の安全という点では、市民による自主的な放射能測定は、技術的な向上とともに、ネットワーク化・データベース化を進めつつある。公的な検査態勢への監視機能を果たすとともに、生産者と消費者が参画して内部被ばく低減のための行政施策を改善し進展させていく態勢へと繋げていく必要がある²⁶⁾。

[説明]

1-5-1 安全を重視した労働

農産物や水産物の安全性確保のための態勢構築については1-5-2以下で詳しく述べる。だが、生産物の安全性とともに、農業・漁業等の労働を通して多量の放射線被ばくをしてしまう可能性に留意し、十分な安全対策を取るべきである。放射性物質が蓄積しやすい環境からの被ばくに注意深くありたい。屋外労働を続けることで、衣服に放射性物質が付着したり、多量の放射性物質を吸引したりすることがありうる。そうした懸念から屋外労働を避けるという選択は、被ばくを避ける権利（1-4）として尊重されなくてはならない。農水産物の安全と労働による被ばくからの安全との双方を踏まえて、仕事を再開できない場合の補償が適正になされなくてはならない（1-5-4、1-7参照）。

1-5-2 〈4段階検査〉の必要性 —— 入口から出口までの相互連動的対策を組織化する

食品からの内部被ばくを低減するには、1)「食品中の放射能検査」により基準値超えの食品を確実に除外すること、2)「生産段階からの対策」により（基準値を下回る食品も含めて）放射性物質

26) 市民による自主測定と公的な測定態勢との連携の可能性については、原子力市民委員会ウェブサイトに掲載する討議資料（大沼淳一「食品などの含有放射能測定体制の抜本的な改革について」）を参照。

の食品への移行を根本から減らすこと、の2つが重要である。両者は“車の両輪”であり、「農業」(果樹・園芸・酪農・畜産)、「漁業」(海洋・内水面漁業)、「狩猟採取」(野生動物、キノコ・山菜など林産物)それぞれの特性を踏まえて、中長期的視野に立った生産・流通・検査態勢を確立させなければならない。

「食品中の放射能検査」は、コメの場合を除き、基本的に“破壊検査”である。流通する食品それ自体の検査はできず、必然的に“サンプル検査”となる。そのため、いかに“検査漏れ”を防止し、“サンプル検査”の精度と確度を担保するかが課題となる²⁷⁾。基準値自体の見直しも検討しなければならない。米麦のように摂取量の多い食品についてはより厳しい基準値が必要であろう。ただし、基準値を厳しくして問題が解決するとは限らない。現状では、一部の果樹類、大豆類、キノコ・山菜類、一部の水産物、野生動物の肉などを除き、定量下限値(10Bq/kg程)前後の汚染濃度の食品が少なくない。仮に100Bq/kgをベラルーシ・ウクライナ並みに30Bq/kgにしたとしても、食品の大多数は検査を通過してしまう。したがって、内部被ばくをさらに低減するためには、あらゆる食品中の放射性物質を少しずつ低減する必要がある、それゆえ「生産段階からの対策」が不可欠となる。具体的には次の4段階での検査を徹底し、それらが互いに連動して効果的に汚染食品を限りなく減らしていく態勢を組織すること(入口対策と出口対策の相互連動)が急務である²⁸⁾。

第1段階：生産環境の放射能計測とそのマップ化、及びそれに基づいたゾーニング

第2段階：移行率のデータベース化、それに基づいた吸収抑制対策

第3段階：自治体・農協のスクリーニング検査と国・県によるモニタリング検査の連携

第4段階：市民による消費地での検査および流通業者・小売店による検査

まず、生産環境の放射能計測とそのマップ化に基づき、移行係数をもとに栽培品目を選定したり(第1段階)、土壌の化学組成や水の制御により、食物への移行を栽培時から低減したりする(第2段階)。実効ある低減策を実現するために、農地の放射能計測とそのマップ化を急ぐべきである。流通する産品に対しては公的なモニタリング(第3段階)を継続し、その情報を完全に公開する一方、市場に流通しない天然採取品や流通経路が複雑な加工品等については、消費者みずからが検査できる機会を提供し、公的なモニタリングを補完する(第4段階)。事故後1年以内に相当数の市民測定所が全国各地で始動したことは、市民の主体的な活動として特筆に値する。これら市民測定所は、相互研修を重ねた、データの相互検証を行う等の努力により、測定精度を向上させつつあり、また公開データベースの構築も進んでいる²⁹⁾。

以上4段階でえられる知見を相互に反映させて手法と態勢の改善を重ねることで、相乗効果を引き出し、全体としての合理化を図ることが可能である。そうした態勢を構築する際には、政府や行政のみで決定するのではなく、低減対策の地域導入、ゾーニング、食品検査について、生産者や消

27) 検査精度が向上すれば内部被ばくは確実に防げるのか、という点をめぐっては、次のような考え方もある。食品の放射能測定が「破壊検査」である以上、検査したものは商品にならない。そこには、「検査の論理」と「商業の論理」の矛盾が存在する。将来的には非破壊検査による全量スクリーニングの技術が穀物以外にも適用される可能性があるとしても、当面は破壊検査ゆえの矛盾を抱えたままであることには留意しておきたい。

28) 小山良太・石井秀樹 2013「すべては実態把握から! —放射性物質の分布マップに基づいた除染・食品検査態勢の構築」日本科学者会議(編)『私たちは原発と共存できない』合同出版、pp.14-20。

29) 市民放射能測定データベース(通称「みんなのデータサイト」) <http://www.minnanods.net>

費者も主体的に参画し、その計画・実施・評価に関わるテーブルを構築することを提案したい。このような態勢の構築は、合意形成に関わる透明性を高めると同時に、地域の実情に即した合理的で実効ある放射線防護対策の組織化に繋がるだろう。

一方的な教化の性格が濃い「リスクコミュニケーション」や広報によって消費者に「安心」を求め、「風評」イメージを払拭することだけを目的とした手法では、風評問題を解決できない。地元生産者が確信をもって生産できる態勢、信頼のできる検査態勢を作り、安全な農産物が供給できる状態を実現することこそが、真の風評対策であり、農業における「人間の復興」の基盤である。

1-5-3 検査態勢の強化

自治体・農協・漁協などによるスクリーニング検査と国・県によるモニタリング検査の連携を強化することはもちろんだが、現実の食品流通では、加工食品の原材料の履歴把握が困難であったり、複雑な流通経路にともなう履歴抹消（ロングリング）、複数産地の米のブレンドなど、憂慮すべき現状がある。この点で市民測定が果たしうるチェック機能は重要であるが、この問題には、消費者・生産者の参画を前提として、対策を協議する公的な場を早急に設定する必要がある。

現状では十分に行われていないストロンチウム90のモニタリングを陸水ともに強化しなければならない。とりわけ、海へ漏れ続けている汚染水のストロンチウム濃度は高く、水産物に関するモニタリングは急務である³⁰⁾。水産物の場合、放射性物質の環境内での移動と蓄積、食物連鎖や回遊といった要因があり、移行予測が難しいが、移行メカニズムの解明、ならびに操業再開の可否を見極めるためにも、国内の研究機関・行政機関が連携した観測を行い、その情報を公開するべきである。現状ではセシウム情報についても魚の検体数が少なすぎるので、早急に取り組みを拡充していく必要がある。

1-5-4 損害の認定——ストックの被害に目を向ける

原子力災害がもたらした損害は、“フロー”の被害（売上げの減少など）のみならず、生産環境・地域社会・信頼関係などの“ストック”にも及んでいる。1) 長年かけて営々と築いてきた生産環境がまるごと放射能に汚染されたこと、2) 農村・漁村ならではのアメニティ（心地よい暮らし）と生業の喪失、3) 地域が育んだブランドや社会関係資本（たとえば有機農業者と消費者との顔の見える関係）の崩壊など、有形・無形の“ストック”に対する損害（1-2-3参照）が深刻である。

現状では、減少した売上げ分の補償しか認められていないが、まずは多岐にわたる損害の全貌を明らかにした上で、賠償や補償の対象を明らかにしてゆく必要がある。そのためにも計測とマップ化が急務であるとともに、農村・漁村の人々の暮らしに根差した総合的な損害調査を強化してゆくことが「人間の復興」の基盤となる（損害賠償については1-7も参照）。

30) 局所排気装置を備えた実験室（高校理科室程度）があればストロンチウムの単離精製は可能であり、低バックグラウンドのガスフローカウンター（1台800万円程度）を数百台規模で大量配備すれば、現状の100倍程度の検査が可能となる。検査要員は地方自治体の緊急雇用枠拡大で対応できる。

1-5-5 法律の制定、研究組織およびモニタリング態勢の再編強化

食品の放射能基準値こそ食品衛生法で定められてはいるが、生産環境の測定、マップ化、出荷制限に関わる裁定とその責任など、重要な措置が法的な裏付けのないまま、ばらばらに進められているのが現状である。また、水質汚濁防止法など現行の環境監視規制では、大量の放射性物質の広域拡散と長期残留という事態に対応しきれていない。検査施設、測定器のフル稼働や増強、検査要員の増強をも可能にする特措法を制定すべきである。

放射能汚染は福島県内にとどまらず、東日本各地に及んでいることに鑑みると、対策を福島県内のみで組織化するのではなく、岩手・宮城・茨城・栃木・群馬・千葉なども対象として、地域の実情にあった取り組み態勢を組織することが不可欠である。

低減対策の基礎研究の推進・集約と、その社会的普及を進める研究・指導拠点について、既往・新設・再編の組織の役割分担と権限付与を行う必要がある。例えば農業（水産）普及指導センターや普及員への放射能対策業務の付加や研修、都道府県農業試験場、水産試験場、農水省農業技術研究所、水産庁水産研究所および大学などとのきめ細かいネットワークが必要である。

1-5-6 漁業、その他の課題

漁業をめぐる状況と対応策、試験操業のあり方もふくめて漁業再建の課題については、理解と分析がまだ不十分であるし、大量の汚染水流出の実態がまだ把握できていない段階なので、この中間報告で詳しく述べることができないが、下記の先行報告を手がかりとして、検討を重ねていきたい。

濱田武士 2013『漁業と震災』みすず書房

濱田武士 2013「原発災害からの漁業復興と食のリスク」『世界』4月号：133-140

乾 政秀 2013「福島原発事故による海洋汚染と漁業被害」『漁業経済研究』57(1)：47-60

乾 政秀 2013「福島県沿岸漁業の復興過程 — 漁業再開の歩みと請土地区の漁業者」『漁業・水産業における東日本大震災被害と復興に関する調査研究 平成24年度事業報告』185-212、東京水産振興会

渡辺博之 2013「原発事故で先が見えない福島の漁業」『環境と公害』42(3)：43-45

操業水域のゾーニングは陸上農地のゾーニングとは全く性格が異なり、また放射能測定のデータにおいても長期傾向と試料による分散の様子が水産物と農産物で異なる傾向を示す点などに十分注意していく必要がある³¹⁾。前述のようにストロンチウム測定態勢の確立という大きな課題もある。淡水生物ではセシウム移行係数が海洋生物に比べてかなり高いため、内水面漁業については別に検討しなければならない。

このほか、次の事項についても今後、検討を進めていく：酪農・畜産、牧草地の扱い、農業生産者の作業環境（外部被ばく、粉塵吸引による内部被ばく）、バイオマスの循環（森林の落ち葉・堆肥・

31) 水産物の放射能測定データの傾向については、ウェブサイトに掲載の討議資料（大沼淳一「食品などの含有放射能測定体制の抜本的な改革について」）の第2節を参照。

家畜糞尿)における放射能移行の実態把握、海洋・河川・湖沼の汚染実態とモニタリング態勢、食品表示にベクレル数を含めることの有効性の検討。

1-6 生活と地域の再建のための支援

[主旨]

1. 避難者の実状に即した生活再建支援を、損害賠償とは区別して実施・拡充すべきである。
2. 避難者の生活再建支援の方向性を「早期帰還」に一元化すべきでない。「避難指示」の解除にあたっては、住民の意見を最大限尊重し、拙速な解除は行うべきではない。
3. 原発事故子ども・被災者生活支援法の理念を十分に活かした施策を展開すべきである。
4. 個人としての生活再建とは別に、地域共同体・自治体の再建のための支援策を構築すべきである。

[説明]

1-6-1 損害賠償と生活再建支援を区別する

被害者の生活再建支援には、本来、金銭賠償とは区別された独自の意味がある。たとえば、失われた所得を賠償されても、元の暮らしに戻れるわけではない。現在進められているように、一定期間の賠償の先払い(「包括請求」)で、生活再建支援に代えられるわけでもない。したがって、避難者の実状に即した生活再建支援を、損害賠償とは明確に区別して実施・拡充すべきである。

賠償と区別された生活再建支援策は極めて弱かったが、下記(1-6-2)のとおり「早期帰還」をターゲットとした支援策は強く推し進められてきている。その実施実態について調査・検討し、それをふまえた提言が必要となる。現行の枠組みでは、「避難指示区域」や「特定避難勧奨地点」が解除されると「一定期間」後、賠償(慰謝料)支払も停止される。しかし、放射線のレベルが十分下がりきらないうちに解除されることが多く、また、帰還しても地域の生活環境、教育環境、経済基盤、社会的インフラ等は大きく損なわれていて、到底、「原状回復」とは言えない。これらの理由により、また1-4で述べたように放射線の影響に対する懸念などから、帰還を見合わせる人も多い。こういった現実をふまえ、個々の避難者の選択を尊重した生活再建支援の制度を整えることが不可欠である。

1-6-2 「早期帰還」を強いる政策を改め、当事者である住民の意思を最大限尊重する

国は「早期帰還・定住プラン」(復興庁福島復興再生総括本部2013年3月)のなかで、「本プランの実施に当たって、国は、避難指示が解除されるまで待つことなく、必要な施策を速やかに実行に移し、さらには、取組の前倒しを行う。これにより、帰還を望む住民の一日も早い帰還を実現する。」と謳っている(下線原文のママ)。これは早期帰還が可能になるとされる区域に対する計画だが、こ

うした区域でも、1-6-1で述べた諸事情から、帰還を望まない避難者もいる。

復興庁などの住民意向調査結果では、戻らない（あるいは戻りたいと思わない）という回答が、最も低い葛尾村でも27.1%、最も高い大熊町では45.6%にのぼっている。戻らないという回答は、6町村のすべてにおいて、現時点で（あるいはすぐに）戻りたいという回答より多い。これは、原住地帰還に困難を感じている住民が相対的に多数を占めることを物語っている³²⁾。避難者の生活再建支援の方向性を「早期帰還」に一元化すべきでない。日本学術会議も、「早期帰還」一元化を批判している（脚註25参照）。多様な住民の意向に応じた支援を行うことが求められる。

2012年4月に区域再編がはじまって以降、とくに汚染の深刻な自治体と国との間で、避難指示解除時期をめぐる攻防があった。その過程では、富岡町長が議会で「国に裏切られた」と述べたと報じられたように、国が自治体の反発を押し切ってきた経緯がある。

汚染状況は一様でないにもかかわらず行政区域単位の指定となったため、個々の住居で見れば、「帰還困難区域」よりも「居住制限区域」の方が線量が高い場合もある。帰還困難区域に住民の9割以上が暮らし、社会・生活インフラも集中していた大熊町では、残りの区域が避難指示を解除されたとしても事実上そこで生活ができない。飯館村では避難指示解除時期を2015年3月からとする計画案（区域再編後の2012年10月に提出）に対し、国が一年前倒しの2014年3月にするよう求めた。ところが除染が遅々として進まなかったことから、2013年9月になって除染完了時期が計画より少なくとも1年以上遅れることが発表され、国がみずから求めた解除時期も先送りされることになった。その結果、住民に大きな不信と混乱を与えた。こうした事態は、国がそれぞれの自治体の状況や住民の意向、除染作業の実態を把握せずに「早期帰還」のみを復興の道として拘泥していることに起因している（1-8-1参照）。

また、政府の施策を受けて自治体が強引な帰還策を実行する例もある。伊達市小国地区では、住民たちが「地域指定」を求めたのにもかかわらず、粗い線量計測に基づき、「特定避難勧奨地点」に指定される世帯が決められた。2011年6月と11月に指定が行われたが、隣の家は指定されたが、自分の家はそうではないというような事態に見舞われることになった。このため、住民の間で不安感や不公平感が生まれ、それまでの人間関係が分断される結果をもたらした。しかも、2012年12月、国は、特定避難勧奨地点を今度は解除すると決定し、その3ヵ月後には賠償も打ち切られた。解除にあたって住民への説明会は実施されなかった³³⁾。

被災者の困難な実態に対する配慮を欠き、被災者の意思を軽視したこうした支援のあり方は、旧

32) 復興庁『平成24年度 原子力被災自治体における住民意向調査結果 報告書』2013年5月。浪江町の住民アンケート調査（2013年1月実施）でも、「帰りたい」22.3%、「帰らないと決めている」27.6%、「まだ判断がつかない」29.4%、「しばらく町外との行き来する」16.9%といった回答分布になっている（『浪江町住民意向調査（復興庁・福島県・浪江町共催）の調査報告書』2013年6月）。ところが、その後、2013年4月から5月にかけて実施された早稲田大学が浪江町と協力して実施した被害実態調査（浪江町の高校生以上の全町民を対象、回答数9,384）では、帰還を断念したり躊躇する傾向がさらに進み、「帰還しない」33.7%、「帰還する」16.5%、「分からない」44.2%という回答分布になっている。

33) 当該地区では空間線量率が $0.5\mu\text{Sv/h}$ を上回る場所も多く、局所的には $10\mu\text{Sv/h}$ を超える地点もある中で、避難した住民たちは帰還を強いられている。国は解除の基準を $3.8\mu\text{Sv/h}$ としているが、避難指定時の基準は $3.0\sim 3.2\mu\text{Sv/h}$ であった。つまり指定時よりも高い基準で解除されているわけであるが、この矛盾については説明されていない。

来の地域社会の体制を守ったり、既存の組織や行政の出費を減らし、産業や経済の回復を目指す姿勢による。人間よりも組織や経済に力点を置いた「組織と経済の復興」というべきものだ。これに対して、被災者の困難を十分に把握し、被災者の意思をくみ上げながら被災者とともにやっていく復興が「人間の復興」である。「特定避難勧奨地点」解除をめぐる小国地区で起きたことは、ややもすると今後の「避難指示解除」をめぐる各地で起こりうる不条理の先行ケースとも言える。確かに災害対策基本法では、避難指示と解除の権限は自治体にあるが、当事者である住民の意見を最大限尊重し、納得の得られる手続きをふむべきである³⁴⁾。なお、自治体や住民の意見を反映するということは、空間線量以外の生活諸条件の回復を、避難指示解除の要件として取り込むことになるだろう。

1-6-3 支援法と「基本方針」案の問題点

生活と地域の再建は経済や産業の復興だけに目を向け、ひたすら住民の帰還を急ぐのではなく、放射線リスクや生活条件についての被災者それぞれの判断を尊重し、「人間の復興」を目指して行うのが望ましい。原発事故子ども・被災者生活支援法（以下、支援法）はそのような主旨で制定されたものだったが、その具体化は行われず、被災者の意思に即した支援は極めて手薄なまま今日に至っている。

支援法は、2012年6月21日、衆参両院の全会一致による議員立法として成立した。「福島」という地域ではなく、「被災者」という個人に着目した理念法として大きな意義がある。一方で、後述（1-6-4）のように、個人を対象としたため、地域や共同体の再建という面で限界があることも事実である。

支援法は、予防原則（第1条）、国の「社会的責任」に基づく生活支援の実施（第3条）、個人の選択の尊重（第8～11条）、住民や避難者の意見反映（第5条、第14条）など、先端的な特色を備えた法律であるが、支援対象地域の設定、その基準、具体的施策内容については「基本方針」で別に定めるとしたことや、主務官庁が指定されていないなどの立法上の瑕疵もあり、制定後1年以上も政府によって“棚晒し”にされることになった。

2013年8月末、ようやく復興庁が支援法に係る「基本方針」（案）を発表したが、その内容は、既存の復興施策の寄せ集めにとどまり³⁵⁾、支援対象地域の指定も限定的で、また、各地でさまざまな境遇におかれている当事者からの意見聴取をほとんどしないままの一方的な策定であり、区域外避難者（いわゆる自主避難者）への対応が無きに等しいなど、深刻な問題を多くはらむものである。この中間報告の作成と時期を同じくして募集されたパブリックコメントには非常に多くの被災者から様々な意見や要望が寄せられたはずである³⁶⁾。パブリックコメントに寄せられた意見を公開し、それらを当事者を交えて十分に討議し、実効性のある支援を実現すべきである。

34) 1-6-2の参考文献：磯野弥生 2013「避難指示の解除をめぐる法的課題 — 福島原発事故をめぐる」『人間と環境』39(1):9-17.

35) 基本方針案で示された全施策120項目のうち、87までが、2013年3月に発表された「原子力災害による被災者支援施策パッケージ」と同一である。

36) 当初、パブリックコメントの期間はわずか2週間であったが、多くの住民団体、自治体、市民組織などからの抗議を受けて、かろうじて10日間延長された。

1) 長期避難・移住を選択する人、2) 住み続けることを選択する人、3) 一時避難したが帰還した人や近い将来の帰還を考えている人、4) 将来的な帰還の可能性を考えている人（1-8-1参照）——これらすべての人々の選択を尊重し、実情を十分に聴き取りつつ、それぞれの必要性に応じた支援を行うのが支援法の理念である³⁷⁾。どの道をたどっている人々も原発災害によって多大な損害をこうむっている。避難・移住による困難は言うまでもない。まったく新たな環境で住居や仕事を得、環境に慣れ、人間関係を広げていくことは多大な労苦を要する。家族が別れ住まなくてはならないケースも多く、遠隔地の間を行き来しなくてはならない。金銭的、身体的、心理的な負担は小さなものではない。他方、残留した人々の困難も容易ならぬものがある。放射能による健康への悪影響を常に意識しながら生活していくことは心身に重い負担を課す。内部被ばくを減らすための食品への配慮を続けなくてはならない（1-5参照）。子どもは外で遊ぶのを控えなくてはならないことも多い。健康のための保養プログラム（1-4参照）に参加することは、またさまざまな負担を加える。このように多種多様な困難が存在するが、基本方針が支援法の理念通りに策定されるならば、多様なニーズにかなりきめ細かく対応が可能なはずである。しかし、復興庁案は、帰還者優先の政策対応に偏りすぎていて、避難継続を希望する人への具体的な支援が欠落している。

支援法では、その地域における「一定以上の放射線量」を基準として支援対象地域を指定するよう定めている（第8条第1項）が、復興庁の基本方針案は、線量基準には具体的に言及せずに、福島県中通り・浜通りの（避難指定区域を除く）33市町村を支援対象地域とした。その理由は「相当な線量」と「自主避難者の多さ」であるという³⁸⁾。これでは、福島県という限定をこえて原発震災の影響を受けた被災者に広く対応することを可能としていた支援法の強みを、わざわざ削いでしまう消極的な方針であると言わざるをえない。行政の不作为が被害を拡大し長期化させたという水俣病事件の教訓（1-2-4参照）を想起しなくてはならない。

たしかに放射線量の測定には各種の誤差がともない、また、事故後年数をへて線量の減少・増大にいたるさまざまなケースがあり、同じ地域内でも線量の分布は複雑に入り組んだ様相を呈している以上、特定の線量率で線引きをすることの弊害はあるだろう。それゆえにこそ、国際的に確立し、日本の諸法令でも基準となっている年間追加被ばく線量1mSvを基本としつつ（1-4-2参照）、地域内で線量率の変動がある場合には、あくまで安全側に立って対処する予防原則を採用し、支援対象地域を指定しなおすべきである³⁹⁾。文科省、環境省、農水省などが公開する諸データで見ると、福島原発震災による放射能汚染の範囲は、今回の案で示された「支援対象地域」よりはるかに広域に及ぶ。とりわけ、岩手県南部、宮城県南部、栃木県北東部、群馬県の北部・西部、新潟県の一部、茨城県各地、千葉県北西部、東京都東部と西部、埼玉県南西部など、放射線量が相当に高いことが確認されているエリアの自治体を支援対象地域から除外すべきではないだろう⁴⁰⁾。一律・一方的に指定するのではなく、地域住民・自治体・避難者の切実な声を十分に汲み上げるための公聴会や相

37) さらに、結婚、妊娠、出産、進学など、今後の生活状況の変化による新規避難の可能性をも排除しないことが求められる。

38) 基本方針案に関する復興庁主催の説明会（2013年9月11日、福島市）。

39) 支援法の条文にかかわらず、基礎自治体単位で指定することそれ自体は、現実的な方針策定として許容されてもよいだろう。

40) 復興庁案にある「準支援対象地域」という設定は、その実効性が明らかでなく、あくまで支援対象地域としての指定を考えるべきである。

談会を精力的に開催し、施策の基礎とすべきである。

一方、すでに基本方針策定が異常に遅れていたという経緯がある以上、上記のような公聴会を重ねると同時併行して、対応が急がれる事項については経過措置として施策をとり始める必要がある。避難者への住宅支援の延長と公営住宅への入居の円滑化（いずれも今回の基本方針案に含まれている）は特に急がれる項目であろう。住宅支援については長期の延長を保障し、また新規受付も再開し、避難者の生活基盤の安定を図るべきである。

1-6-4 地域共同体・自治体の再建

支援法が政府によって放置されてきた理由のひとつとして（正当な理由とは言えないが）、「復興基本法」「福島復興再生特措法」という政府の復興政策の主要ラインから外れた法律である、という点が指摘される。個々人の選択を尊重した支援を提供しようとする支援法と、「福島復興再生」を目的とする特措法とでは、理念的に相容れない部分がある。同時にまた、「除染ありき、帰還ありき」の現行の施策では、かえって住民の選択が分かれ、地域共同体が分断・崩壊するのを助長しかねない（1-8参照）。個人の支援とは別に、コミュニティ支援や自治体組織再建のための政策（制度・立法・予算措置）が必要なことは明らかであるが、それは現行の特措法でも支援法でも対応できないという点に注意すべきである。

支援法は、避難区域内外を問わない被災者支援のための基本法として肉付けしていくべき（そのためには、基本方針案を大きく見直すべき）であるが、そこに地域支援の要素まで盛り込むことの適否は注意深く検討する必要がある。例えば、避難指示の解除基準（現行20mSv）の引き下げも重要な検討課題である（1-4参照）が、その場合、住民個人の選択が大きく変わってくると同時に、現在は避難指示が出ていない地域に及ぼす影響を緩和する措置も必要となる。それは支援法の枠組みでは対応できる性質のものではなく、また現行のままの復興特措法でも対応しきれないだろう。

あるべき避難政策、公営住宅建設、生活拠点形成事業（いわゆる「仮の町」）などの全体的連関を構想した上で、その中で支援法や二重住民票制度⁴¹⁾などの諸プログラムの果たす役割の位置づけを論じていかななくてはならない。

1-7 損害賠償のあり方

[主旨]

1. 原子力損害賠償紛争審査会（以下、紛争審）の指針を、被害実態に合ったものに改めるべきである。東京電力は、紛争審の指針が賠償の最低限の基準であることをふまえ、指針に明記されていないことを理由に、賠償を拒むべきでない。

41) 前掲の日本学術会議 社会学委員会の提言（1-4-3、1-6-2参照）で提起されたもの。

2. 原子力損害賠償紛争解決センター（いわゆる「原発ADR」）に、紛争審からの独立性を付与すべきである。
3. 福島原発事故に関わる損害賠償請求の時効は、撤廃も含めて見直すべきである。

[説明]

1-7-1 紛争審指針の見直し

原子力損害賠償紛争審査会（紛争審）の指針は、東電の賠償すべき範囲に関する「一般的な指針」（原賠法18条）として策定される。これは、賠償の最低限の基準であり、事故被害の外縁を確定したものではない。したがって、東京電力は、指針に明記されていないことを理由に、賠償を拒むべきでない。実態としては、たとえば「避難慰謝料」「入通院慰謝料」以外の精神的損害について、東電の対応は極めて消極的であると指摘されている⁴²⁾。介護、家族別離など、かなり深刻な事情がある場合であっても、慰謝料（月10万）の大幅増額は期待しにくい。また、事業者の損害賠償をどうあつかうか、紛争審の中間指針はあいまいで抽象的（とくに間接被害には極めて限定的）であるため、東電の対応も冷淡なものに終始するようだ。避難者が元の暮らしに基づいて請求したのも「生活必需品でない」などの理由で東電に拒まれる場合も多い。

紛争審の指針自体にも、財物（土地・建物など）の評価査定の基準をはじめとして、不十分な点が指摘されており、被害実態に合ったものに改められるべきである。

1-7-2 原発ADRへの独立性付与

原子力損害賠償紛争解決センター（いわゆる「原発ADR」；以下、センター）は、紛争審の下にある組織であり、和解の仲介にあたっては、民法などの既存法令とともに、紛争審の指針をふまえて、和解仲介業務を行うという制約をもつ。したがって、指針の解釈で対応できる範囲を超えて、賠償を広げるのは容易ではない。たとえば仲介委員となる弁護士の交渉によって「墓参りに行けなかった」「終の棲家が失われた」など、慰謝料がその分加算されるケースはあるが、ADRの個別損害積みあげ方式ではやはり限界がある。これについては、上記のとおり指針を被害実態に合わせて改定するとともに、センターに紛争審からの独立性を付与することが求められる。

福島原発事故の被害者が賠償を請求する手段としては、直接請求、訴訟、センターへの申立ての3通りがある。圧倒的多数は直接請求を選んでいるようだが、非公開の個別交渉であるため、その動向は把握しにくい。提訴の決断は、避難生活や仕事が失われるなど被害が継続するなかで、費用の面でも要する時間の面でも、容易ではない。センターは申立無料であり、訴状を作成する必要もなく基本的には仲介委員による聴き取りが中心なので、利用しやすい。大半のケースは半年以内に和

42) 以下ここで挙げる例は、日本弁護士連合会が2013年6月8日に開催した人権大会プレシンポジウム「福島原発事故被害の補償・救済はこれでよいか」（於：東京霞ヶ関の弁護士会館）での諸発表およびパネルディスカッションにおいて紹介されたもの。

解に至るので、被害者にとってはハードルが低い。訴訟（公開の審理）と違ってプライバシーが保てるという利点もある（しかし、センターでは事例集が公表されるので、動向は把握できる）。損害賠償訴訟にくらべると立証の負担も緩やかに運用されうる⁴³⁾。このような特色があり、被害者にとって利点の多い和解仲介であるだけに、紛争審の指針による制約が大きいことは問題である。原発震災という未曾有の事件に鑑み、独立性をそなえた紛争解決センターの整備が被害者の救済と支援のために重要な役割を果たしうるのであろう。

ただし、ADR（裁判外紛争解決手続き）では、その根拠法上、「損害論」だけが扱われるという点は留意しておく必要がある。「責任論」を明確にするためには、法廷の場が必要となる。

1-7-3 民事賠償の時効問題

民法の規定により、損害賠償請求権は3年で時効となる⁴⁴⁾。原発震災は単純な損害賠償事件とは異なり、被害状態が長期化して、被った被害が時とともに拡大していく側面があり、また、長期避難・家族離散や営業不能・操業不能などにより、当事者に損害賠償を申し立てる手続きをとる時間的・精神的余裕が無かったり、弁護士会や法テラスなどの扶助の機会に恵まれず請求の仕方が分からない人も少なくはないだろう。原発事故そのものが収束せず、先の見通しが立たない中で、請求を迷う人や、時効があることを知らないで請求権を失う人も出てくるだろう。

2013年5月には、この問題についての特例法（原賠ADR時効中断特例法）が成立し、前述の原子力損害賠償紛争解決センター（原発ADR）に申し立てれば時効が中断されることになった。しかし、ADRの仲介が不調で打ち切られた場合は1ヶ月以内に提訴しなければならず、被害者にとって手続きが煩雑で、救済措置としての実効性に欠ける。そもそも、ADRへの申立てを行っている被害者は少なく、ADRへの申立てとその手続き打ち切りを要件とする特例法によって実際に救済される被害者はごく一部に過ぎない。

今回の原発震災での避難指示による避難者約16万人のうち、東電によれば8月末時点で約8,800人が賠償を請求していないため、東電が請求のための書式を送付してから3年たつ来年9月に時効となって請求権を失う恐れがある。また、避難指示区域外からの自主避難者も、当然、損害賠償を訴える権利があるが、東電から書類送付を受けていない人は来年3月に時効となって請求権を失いかねない。実際、避難しなくとも原発震災の影響で諸々の経済的・精神的損害を受けた人（あるいは法人）の数は、避難者数をはるかに上回る（日本弁護士連合会は請求権があるのにしていない人は100万人近くにとぼるとみている）。被害者切り捨てがあってはならない。時効問題の解決には特例法の改正または別途新規立法が必要となるので、国会で審議されなくてはならないが、審議にあたっては、議員が被害当事者の声に直接耳を傾ける最大限の努力をすべきである。

43) 以上も、前掲、日本弁護士連合会のシンポジウム（2013年6月8日）にもとづく。

44) 民法724条「不法行為による損害賠償の請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から三年間行使しないときは、時効によって消滅する。」

1-7-4 その他の問題群

このほか、1-7に関連して第1部会で討議または留意してきた項目として、次のようなものがある。これらについては、さらに調査と分析をおこない、脱原子力政策大綱に反映させていきたい。

- 被害の全貌、何が失われたのか——賠償の対象とされていない様々な被害・損害・受苦、進行する被害、確定しない賠償、「ふるさと喪失」と原状回復をどうとらえるか⁴⁵⁾ (1-2参照)。
- 不動産賠償（評価基準の問題、再取得価格での賠償、国による買い取り制度の可能性、「買い戻し特約」の考え方、など）
- 「責任が問われることなき賠償」という根本問題（現行の賠償枠組みの現状と限界 — 原賠審の基準の問題点、集団申立てを含むADRの進行状況、直接請求、損害賠償集団訴訟などの動向）
- 自治体による賠償請求、企業、協同組合などによる賠償請求の現状分析と評価、関連して会計検査院による東電の賠償金支出の会計検査

[参照資料]

大島堅一・除本理史 2012『原発事故の被害と補償 — フクシマと「人間の復興」』大月書店。

小島延夫 2013「原子力損害賠償紛争解決センターでの実務と被害救済」『環境と公害』43 (2): 17-24.

除本理史 2013a『原発賠償を問う — 曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波ブックレット

除本理史 2013b「「復興の加速化」と原発避難自治体の苦悩 — 避難指示区域の再編と被害補償をめぐる」『世界』7月号:208-216.

1-8 除染と廃棄物政策

このテーマについては、部会での検討が未了のため、ここでは、除染をめぐる現状について、ごく基本的な認識を述べるにとどめる。

[主旨]

1. 除染作業の方式・対象・優先順位を抜本的に見直す必要がある。
2. 除染計画をもって「避難／移住の必要性」「避難／移住の権利」を排除する理由としない。
3. 除染作業従事者の被ばく低減策を徹底し、不当労働行為の監視を強化する必要がある。

45) 2012年12月3日、いわき市などに避難した人たちが提起した「福島原発避難者訴訟」をはじめ、複数の原発避難者の訴訟で「ふるさと喪失」への慰謝料が請求されている。浪江町の原発ADRの集団申立て（2013年9月）でも「地域コミュニティの破壊」に対する賠償が求められている。

4. 除染で発生する放射性廃棄物の管理計画、施設立地については、当該地域との対話と合意によって進めなければならない。また、原発一般の廃棄物の管理計画とあわせて社会的道理性（0-4-4参照）をもって進めなければならない。

[説明]

1-8-1 除染のあり方を抜本的に見直し、移住／長期避難支援との両立をはかる

既存の除染技術（手法および使用薬剤など）は、基本的には放射性管理区域内の局所的汚染を除去する作業（decontamination；いわゆる decon）が基本であり、管理区域外や施設外が広く面的に汚染された状態を想定したものではなかった。今回の事故のように非常に広い範囲が面的に汚染された場合、それを従来の意味で「除染」する（汚染を限りなくゼロに近く除去・回収する）ことは物理的に極めて困難であり、可能なのは場所条件と汚染程度に応じた「線量緩和」（remediation）のみである。たとえば、2011年4月から5月にかけて福島県内各地の学校校庭を削土したのは、典型的な「緩和」措置であり、それを「除染」と称することそれ自体に問題があったとも言える。

面的汚染の度合いがさほど高くない地域（たとえば $0.2\mu\text{Sv/h}$ 以下）においても、地形・排水経路・植生などの条件により放射性物質が濃縮しやすい場所（マイクロ・ホットスポット）が出現し、それに対しては局所的除染作業をほどこす必要がある⁴⁶⁾。逆に、面的汚染の度合いが高い地域では、マイクロ・ホットスポットを除去する作業をしても周辺から飛来する放射線が減らないために線量低減の効果がほとんど得られないことも少なくない。高圧洗浄を不用意に行くと流下先での放射能濃縮が生じることがある（農業用水、下水処理場、河川（特に阿武隈川）など）。使用した水を確実に回収できる装置を使う場合を除き、洗浄方式はとらない原則を立てる必要がある。

除染作業（多くは緩和作業）の現状をみると、作業前の測定が不十分であるため、作業の効果を検証できないケースがしばしば生じている。圃場など適切な試料が得られる場合は、空間線量率（ $\mu\text{Sv/h}$ ）だけで評価せず、放射能濃度（ Bq/kg ）でも評価する必要がある。除染作業後のホットスポット再形成（水の流れにともなう濃縮、周辺林野からの飛来など）に留意し、再除染の必要性を判定するためのチェックリストを作成しておくことも必要だろう。徹底した測定のためには相応の人員・機材が必要であり、その不足を解消するための計画を早急に立てなくてはならない。また、第3者による検証測定など、透明性を高める仕組みを導入すべきである⁴⁷⁾。

除染／緩和の実施にあたっては、作業者の被ばく低減策を徹底し、不当労働行為（賃金・手当の中間搾取など）の監視も強化することが急務である。雇用態勢、事前研修、現場での放射線防護、作業後の健康管理のそれぞれ実態について、早急に第3者評価をおこない、罰則の検討や改善のた

46) 現行の「除染特別地域」外の地域におけるホットスポットの緊急調査をおこない、必要に応じて高い優先度を与えて除染作業をする必要がある。地方自治体に任せず、国の直接関与を考えるべきだろう。また、政府が「汚染状況重点調査地域」に指定していない市町村もふくめ、都市生活圏での汚染と濃縮（とりわけ下水処理場の汚泥と焼却灰、一廃焼却灰の汚染状況と処理の実態）について、緊急に調査をおこない、国レベルの対策をたてる必要がある。

47) 検証以前の事実として、除染ルールの不徹底（住民説明会で提示されたルールや作業マニュアルが無視される）という指摘もあり、線量低減効果と作業者の放射線防護の両面で大きな問題がある。

めの立法措置を含めて検討しなければならない⁴⁸⁾。

除染／緩和が有効なケースとそうでないケースを見極めて、それに応じて現行の除染計画を見直すことが求められる。現状の技術では広い範囲での線量緩和には天文学的な費用がかかることは明らかである。費用をかけなければ緩和効果は限定され、しかし一方、費用をかけて効果を求めると汚染物の発生量も増大するという、板挟みの構造がある⁴⁹⁾。緩和対象の優先度の見直しにより、汚染物発生量（必要となる貯蔵施設容量）を見直すことを検討すべき時期に来ている。

重要なのは、「除染計画」をもって「避難／移住の必要性」「避難／移住の権利」を排除する理由としてはならない、ということである。除染も移住も生活再建に向けた「手段」であって、「目的」ではない。移住が困難だから除染せざるを得ない場合もあれば、除染が困難だから移住せざるを得ない場合もある⁵⁰⁾。一定期間（たとえば10年）自然減衰を待ってから作業した場合の合理性（作業被ばく量、発生汚染物量）を検討することも必要であろう⁵¹⁾。その場合、対象地域の住民は、移住するか、長期避難後に帰還するか、といった選択肢について十分な情報の提供を受けたうえで、いずれの選択をしても支援を受ける権利を有すると考えるべきではないだろうか⁵²⁾。長期避難の場合、除染にさかれる巨額の予算を、むしろ避難コミュニティ建設と生活再建に充てるほうが、結局はコミュニティ・自治体の維持につながるということも考えられる⁵³⁾。現在、政府が進めている「除染ありき、帰還ありき」一辺倒の政策はかえってコミュニティの分断と崩壊を招きかねない（1-6参照）。

1-8-2 除染廃棄物の処理への取り組み態勢

除染作業で発生する放射性廃棄物（土砂、剪定伐採物、汚水、ウエス、建材、諸機材など）について、最終的な処分方法・処分地が不透明であり、それゆえ中間貯蔵場の選定も進まず、仮置き場すら設置が難航し、放射能をおびた廃棄物をしばしば個人宅の敷地内であったり集落内の“仮々置き場”に無防備な状態で暫定保管せざるをえないのが現状であり、それゆえ除染計画が遅れたり、目標線量が達成できなかったりしている。この状況それ自体が、核のごみの処分方法を決めずに始めてし

48) 除染特措法とその基本方針のなかでの位置づけなど、詳細な検討は未了。

49) 関連するが異なる次元の問題として、「除染作業」には公共事業として地元経済を潤す面もあり、「除染ビジネス」と土木建築業のミニバブル状態の意味を冷静に分析する必要もある。地元で一時的雇用をもたらすこと、同時にそれが生活費の拠り所となると若い世帯にとって「避難・移住」の選択肢はますますとりにくくなる面もあること、また、除染作業員として地域外から流入しつつある人口が今後の地域社会にどのような影響を与えるか、など。

50) 小山良太・石井秀樹 2013「すべては実態把握から！—放射性物質の分布マップに基づいた除染・食品検査態勢の構築」日本科学者会議（編）『私たちは原発と共存できない』合同出版、pp.14-20。

51) 環境省（2013年6月7日発表）によると、除染モデル地区でのガンマ線量率低減の実績は2013年3月時点で平均25%とされる。セシウム134の自然減衰分とウェザリング（風雨による流失）を考慮すると、人間の作業による効果はほとんど無かったと見るべきであろう。ウェザリングは放射能を消すのではなく、別の場所に移動しているだけということも忘れてはいけない。ただし、2011年12月までの低減率は60%となっている（モデル地区以外を含む）。すなわち、初期の緊急対応策として実施された校庭削土などにはある程度の線量緩和効果があったが、それ以上の低減は非常に困難だということである。

52) 「被ばくを避ける権利」についての1-4での議論も参照。

53) たとえば、飯舘村放射能エコロジー研究会のメンバーによる提言：小澤祥司「除染と帰還だけが復興か 「移住」のための支援も必要」『東京新聞』2011年11月30日首都圏版 http://www.ecology-archiscape.org/iitate/kouhoushien/2011/20111130/2011_11_30.jpg、糸長浩司「除染厳しい飯舘の森林 分村建設の権利認めて」『東京新聞』2012年1月18日首都圏版 <http://www.ecology-archiscape.org/iitate/kouhoushien/12/20120118a/20120118a.jpg>

まった原子力政策の隘路と重なって見える。

環境省の「除染情報サイト」⁵⁴⁾にあるように、また、中間貯蔵施設安全対策検討会の資料⁵⁵⁾にあるように、政府は除染によって取り除かれた表土や道路側溝の汚泥などは「仮置場」や除染現場で3年ほど保管した後、福島県双葉郡内の3町（双葉町、大熊町、楡葉町）に設置する「中間貯蔵施設」に30年間保管するとしている⁵⁶⁾。中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了する。また、福島県内の土壌・廃棄物のみを貯蔵対象とするとしている。

だが、このような方針は長期的な展望にそったものではない。最終処分の方式はどのようなものなのか、また県外にその用地を確保する見通しがあるのだろうか。中間貯蔵施設を設置する見返りに福島県外での最終処分を約束したもののだが、これは福島県民に配慮したようでありながら、中間貯蔵が予定されている地域の未来を不透明にするという面もある。他方、仮置き場についても懸念は続いている。汚染土壌や廃棄物は3年で確実に撤去されるのだろうか。もっと長く置かれ続けるのではないかと疑う住民もいる。

このような事態を解決していくには、全国における原子力発電所の廃炉と、それによって生じる廃棄物の処分という問題をあわせて考えていく必要がある。現在、原子力発電所が置かれている場所は、近い将来、廃棄物の処分場となるのかどうか。そうでない方途があるのであればそれを示さなくてはならない。こうした長期的な廃棄物問題について国民の了解を得ながら合意形成を進め、それとあわせて福島原発災害による汚染土壌や汚染廃棄物の中間貯蔵施設や仮置き場についても考えていくべきだろう。

脱原発の方向性が決まれば、使用済み核燃料や原発廃棄物や放射性汚染物質の問題に長期的視野のもとに本格的に取り組まざるをえなくなる。福島原発災害による汚染土壌や汚染物質の処分問題は、この長期的課題と切り離せないものとして扱うことによって、国民の自覚的判断のもとで一定の社会的道理性（0-4-4参照）をもって進めることができるだろう。これは第2部会、第3部会の考察課題と関わっているから、今後は第2部会、第3部会との協議も深めながら原子力市民委員会としての提言に向けて討議を進めていく⁵⁷⁾。

1-9 作業員の健康管理と被ばくの低減

この重要なテーマについても、部会での検討が未了である。ここでは、線量管理、健康管理、作業員の長期的な確保について、基本的な問題点を指摘するに留める（1-4-1も参照）。

54) http://josen.env.go.jp/area/processing/storage_procedure.html

55) 第1回（2013年6月25日）http://josen.env.go.jp/area/processing/pdf/safety_measure_01_minutes.pdf

56) 2013年9月の段階で9カ所の「調査候補地」で水源や地質、地下水位、地盤の硬さなどを把握するための調査を行うこととし、2013年5月に大熊町、7月に楡葉町でボーリング調査が開始された。中間貯蔵施設の容量は、約1500万～約2800万m³程度と想定される。すでに指摘したように、この量は除染／緩和作業のあり方によって大きく変動する。

57) 福島原発サイト内の事故廃棄物については2-2で検討されている。

福島第一原発では、毎日平均約3千名の作業員が放射線を浴びながら事故収束作業や廃炉準備作業にあたり、その8割以上は下請け労働者である⁵⁸⁾。東京電力の厚生労働省への報告によると、2011年3月から2013年7月末までの期間、福島第一原発での放射線業務に従事したのは28,970人（社員3,855人、下請25,115人）、その内173名は累積100mSvを超える被ばく（外部被ばくと内部被ばくの合計、実効線量）⁵⁹⁾をしており、さらに内9名は200mSvを超えている。ただし、ここには、初期の緊急作業により大量被ばくしたと考えられる自衛隊員、消防レスキュー隊員、警察官などの被ばく量は含まれていない。東電が厚生労働省に報告している限りでの労働者の集団実効線量（積算線量）は360.4人・Svであり⁶⁰⁾、その74%は下請作業員によるものである。この積算線量は、事故前の日本の全ての原発の作業員の40年間の総積算線量⁶¹⁾の実に1割以上に相当する。

事故直後の緊急時において、放射線管理員⁶²⁾を伴わずに現場作業が行われたり、個人線量計が足りなかったため身につけずに作業した場合が少なからずあったとされており、労働者の被ばく状況の全容は解明されていない。また、線量限度に達して解雇されることを恐れた下請け作業員が、個人線量計に鉛のカバーを細工して線量が低く記録されるように試みていた事件も発覚（2012年7月）するなど、現場作業員の被ばく量の記録については、不透明さがつきまとう。

福島原発サイトで働く人々の被ばく線量や健康管理が適切になされているのかどうか、多くの疑いが投げかけられて来た。一例をあげると、2013年7月19日の朝日新聞は次のように伝えている。「東京電力福島第一原発事故で、がんが増えるとされる100ミリシーベルト以上の甲状腺被曝（ひばく）をした作業員が、推計も含め2千人いたことが分かった。対象を広げ詳しく調べ直したことで、昨年12月の公表人数より10倍以上増えた」⁶³⁾。10倍以上の違いが生じた理由について、記事はさらにこう伝えている。「東電は昨年12月、一部の作業員の甲状腺被曝線量を初めて公表した。世界保健機関（WHO）に報告していた、実測値のある522人のデータで、100ミリシーベルト以上の人は178人、最高は1万1800ミリシーベルトとしていた」。そもそも2012年12月になって初めて、作業員の甲状腺被ばく線量（等価線量）が公表されること自体が問題であるが、これは全身の被ばく量（実効線量）から甲状腺の等価線量を推計したものだという。「東電はこれをきっかけに、対象を広げ、甲状腺の

58) 2013年5月の累計で下請け率（人数比）84%、6月の累計で83%、7月の累計で85%となっている。東京電力（2013年8月30日発表）のデータにもとづき算出。

59) これは後述の甲状腺被ばく量（等価線量）ではなく、全身の被ばく線量当量（実効線量）である。

60) 東京電力（2013年8月30日発表 http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu13_j/images/130830j0201.pdf）のデータにもとづき、平均被ばく量（実効線量当量）と作業員人数を積算。なお、1人あたりの平均被ばく量（全身）は社員で24.36 mSv、下請けで10.61 mSv、全体で12.44 mSvとされ、最大の個人被ばく線量は社員で678.8 mSv、下請で238.42 mSvとされている。これらは主に2011年3月・4月の緊急作業時にともなう高線量被ばくによるところが大きく、最近では平均・最大ともずっと小さい数字となっている（2013年7月の集計をみると、社員で平均0.35 mSv、下請で平均0.81 mSv、個人最大は社員で5.2 mSv、下請で14.68 mSv）。事故直後は東電社員の被ばく量が高かったが、現在は下請作業員のほうが高い被ばくをしていることに注意。

61) 1970年度から2009年度までの発電用原子炉（ふげん・もんじゅを含む）における労働者の累積被ばく線量は、社員179.2人・Sv、下請2984.75人・Sv、合計3163.95人・Svとなっている（経済産業省のデータに基づき原子力資料情報室が算定）。

62) 作業現場に同行して、作業員の被ばく量を計測し、防護を指示する担当者。

63) これは「等価線量」（個別臓器・組織ごとの局所被ばく量の評価）の数字であり、前述の「実効線量」（全身の被ばく線量当量）とは別の評価である。同じ「ミリシーベルト」（mSv）という単位が使われるので混同しやすい。

線量をきちんと実測しなかった作業員についても、推計した」。ところが、この推計値はおかしいと国連科学委員会（UNSCEAR）から疑問を投げかけられたのだという。「さらに今年に入り、東電からデータの提供を受けた国連科学委員会が、作業員の甲状腺被曝線量の信頼性を疑問視していることが判明。厚労省も、東電と関連企業に内部被曝線量の見直しを指示した」とされる。

この記事を見ると、東電による福島原発作業員の内部被ばく量の測定は極めて危ういものであると認識せざるをえない。危うさを裏書きする東電職員自身の証言もある。2012年1月に東電を退社した井戸川隆太氏が8月に語ったものだ。「井戸川さんは内部被ばく量を過少に評価されたと告発する。2011年4月に内部被ばく量を計測したにもかかわらず、個人の公式記録に残すデータは、すでにヨウ素被ばくの影響がなくなっていた7月のものが採用されたという。東京電力が認めた井戸川さんの被ばく線量は85ミリシーベルトだ」⁶⁴⁾。

以上は被ばく量の測定や推計に関することで、健康管理の1つの前提にすぎない。では、作業員への健康管理は適切になされているだろうか。上記の朝日新聞記事はこう続けている。「東電広報部は『甲状腺被曝線量が100ミリを超えていた作業員全員に対し、東電の負担で生涯、年1回の甲状腺の超音波検査を行う。検査対象者にはすでに通知した』としている。検査を受けた作業員の割合は確認中というが、関係者によると、甲状腺検査を受けた作業員は半数程度にとどまっている」。そもそも100mSvを超えた人だけを検査するという対応でよいのだろうか。しかもそれは「半数程度」という（どのような対象者の「半数」であるかも確かではない）。このような状態では作業員の被ばくの低減と健康管理は信頼できるものというにはほど遠い。作業員の雇用、被ばく線量測定、雇用中・雇用後の健康管理のすべてについて体制を改める必要がある。

こうした当面の課題を着実に果たしていくとともに、被ばく労働に対する長期的な態勢を組み立て直さなくてはならない。これは、数十年にも及ぶ将来にわたって、被ばく労働にあたる人材を確保しなくてはならないという課題と重なり合う。まずは長期的な労働力確保の見通しを立て、労働力不足が予想される場合、どのような対策がありうるのかについて十分前もって検討すべきだ。

また、安全と健康管理を着実に進め、かつ長期にわたって人材を確保するには、多重下請けに依存した現在の雇用形態を改める他に方策はない。3次、4次どころかさらに幾重にも及ぶ下請けによる雇用では、作業員の健康保護や安全の確保は保障できない。個々の作業員が雇用の前後にどのような状態にあったかを、またあるかを雇用者が把握できていなくてはならない。

被ばく線量限度に達した作業員を雇い止めにしてその後は放置するという現状は、原発災害からの復興にリスクを負って取り組んでいる人々に対してあまりに冷酷な措置であり、「人間の復興」にはほど遠いものと言わなくてはならない。たとえば、雇用は下請けに委ねるのではなく、東京電力と政府が責任をもって行う、また、被ばく線量限度を超えた作業員に対しては、その後の配置転換や転職のための支援を東電と政府の責任で行うなどの可能性も含めて検討すべきだろう。被ばく労働者の被ばく管理と健康管理、また雇用形態と待遇の改善は「人間の復興」の根幹に関わる重要な課題である。

64) OurPlanet TV、2013年8月12日、<http://www.ourplanet-tv.org/?q=node/1628>

第2章 放射性廃棄物の処理・処分

第2章の構成と概要

本章では、放射性廃棄物全般を取り扱うが、その中にはいわゆる核燃料サイクルバックエンドに位置する核物質も含まれる。核燃料サイクルという用語は、原子力開発の初期に作られた用語で、当初は原発の使用済み核燃料の再処理によるプルトニウムと回収ウランの循環型の再利用を意味していた。しかし、このサイクル政策は実態として実現しなかった。原子力発電をすすめる多くの国が、現在、核燃料サイクル政策を採用せず、使用済み核燃料の直接処分を政策としている。原子力市民委員会は原発からの撤退を政策とする提言を行うが、脱原発政策をとる場合、サイクル政策を継続することの意味はほとんどなくなる。それゆえ、使用済み核燃料および再処理で産出されたプルトニウムと回収ウランは、すべてが放射性廃棄物となる。

あわせて、本章では、これまでの原子力活動によってもたらされた廃棄物に加えて、福島原発事故による事故廃棄物（敷地外に飛散・流出した事故由来廃棄物を含む）に関しても提言する。ただし、福島原発事故による汚染土や瓦礫の処理・処分に関する政策は第1章で扱う。

放射性廃棄物を扱う場合の基本原則を以下のように定める。

- ① 環境汚染の最小化：陸域および海域の放射性物質による環境汚染を最小化する。
- ② 被ばくの最小化：作業員の被ばくの最小化と放射能の環境放出にともなう住民の被ばくの最小化を含む。
- ③ 国民負担の最小化：被ばくの最小化を前提とし、その上で、国民負担の最小化を求める。

以上の原則を踏まえ、本章では以下の諸問題に対する提言を行う。

●本章の構成

2-1 議論と合意のための「場」の形成

さまざまな利害関係者が集まり、それぞれが当事者意識をもって、脱原発を前提として、十分な時間をかけて粘り強く議論を深化させ、方策を決め、かつ合意して行く必要がある。

2-2 福島第一原発の事故炉処理、事故廃棄物の処理・処分政策

当面の最重要問題としての汚染水問題について、廃炉処理会社を設立して、その中核にプロジェクトマネジメント組織を置いて進める。東京電力の「廃炉・廃棄物処分の中長期ロードマップ」は拙速であり、百年の大計の観点に立って処理を考えたい。

2-3 核燃料再処理政策の転換

核燃料再処理を行わず、海外にも委託しないことを即時に決定する。六ヶ所再処理工場にある各種の放射性廃棄物については暫定貯蔵を行い、負担の公平の原則に立って移管先を検討する。

2-4 使用済み核燃料のリスク低減政策

使用済み核燃料は現行のプール貯蔵から乾式貯蔵へと速やかに移行する。核燃料を発電に使用した原発敷地内での乾式貯蔵を基本とする。

2-5 プルトニウム処理・処分政策（プルサーマル政策を含む）

プルトニウムは放射性廃棄物として位置づけ、その処理方法を検討する。英仏への再処理委託によって生じたプルトニウムは、他の放射性廃棄物との交換や、万全のセキュリティ対策を講じた上での返還を検討する。プルサーマルはプルトニウム焼却の方法としての可否を検討する。

2-6 高レベル放射性廃棄物の最終処分

原子力発電環境整備機構（NUMO）を中心として進められてきた現行の仕組みは、抜本的に見直す。当面は所在地で暫定管理し、高レベル廃棄物の発生に関与した者の当事者責任という考え方に立って、最終処分の方策について合意形成をさぐる。

なお、2014年春に作成予定の脱原子力政策大綱では、以下の諸問題も扱う。

2-7 高速増殖炉政策

高速増殖炉の実用化計画をただちに廃止する。原型炉もんじゅについては、高速炉として放射性廃棄物の焼却に用いる計画があるが、実施に値しないので、即時廃止する。実験炉 常陽を用いた基礎研究についても廃止の方向で検討する。

2-8 低レベル放射性廃棄物の処分政策

各種の低レベル放射性廃棄物について、前記3つの原則に立って最適な処理・処分の方策を考える。

2-9 核施設の廃止後の処理・処分政策

原発や核燃料サイクル施設については従来、完全に解体・撤去して更地にするという処理・処分方法が想定されてきたが、拙速に進めれば無理が生ずるので長期間の残置を検討する。

2-10 核セキュリティ政策

ウラン濃縮、再処理、高速増殖炉などを行う核施設や、プルトニウムやMOX燃料のような核物質は、高い軍事転用リスクをとまうため、その万全の防護策を検討する。

2-1 議論と合意のための「場」の形成

[主旨]

放射性廃棄物、とりわけ放射能濃度の高い低レベル廃棄物、超ウラン廃棄物、高レベル廃棄物、さらにプルトニウムならびに回収ウランなどの処理方策、処分技術や処分地などに対して、さまざまなステークホルダーが集まり、それぞれが当事者意識をもって、将来の脱原発を前提として、十分な時間をかけて粘り強く議論を深化させ、方策を決め、かつ合意していく「場」を設置する。

政府（官邸）もしくは原子力委員会が責任をもって議論の「場」の設置をすすめることが本来だが、原子力市民委員会が率先して呼びかける。

[説明]

放射性廃棄物の全体像を定性的に概観すると、ウラン鉱山から始まりウラン濃縮をへて原発の燃料製造までに排出されるウラン廃棄物、原発の稼働中に定期検査や事故で排出される廃棄物、再処理工程で排出される放射性廃棄物並びに核分裂によって生み出される高レベル放射性廃棄物などがある。今までは再処理によって回収されたウランやプルトニウムを再利用する政策が採用されてきたが、これから撤退する以上は、いわゆるガラス固化体形状の高レベル放射性廃棄物のみならず、回収ウラン、プルトニウム、原発の使用済み核燃料もまた放射性廃棄物となる。原子力諸施設の通常運転の過程で出てくる放射性廃棄物、さらに、廃止措置によって排出される放射性廃棄物もある。

なお、原発や再処理施設の日常的な運転によって大気や海洋に放出される放射性物質があるが、本章ではこれを扱わず、その事実の指摘に留めておきたい。

日本が採用している放射性廃棄物の分類は、低レベルと高レベルに大別されるが、低レベルはさらに極低レベル、低レベル、放射能濃度の高い低レベル、放射能濃度の高い超ウラン廃棄物に4区分されている。このうち原発から排出される通常の低レベル放射性廃棄物のみ、青森県六ヶ所村の日本原燃の「埋設センター」に埋められている。他は計画段階である。低レベルのうち放射能濃度が高いものは余裕深度処分（地下50～100メートル）が計画されている。また高レベルおよび超ウラン廃棄物は地層処分が計画されているが、場所は未定の状況が続いている。

核分裂によって作り出される放射性物質は自然界には存在していないもので、種類も多く、放射線量も極めて高い。また、中には寿命の極めて長いものがある。従って、操業中の厳格な管理のみならず、極めて長い期間に渡る管理が求められる。しかし、現代の技術では極めて長い寿命の放射性物質を人間環境から隔離しておくことは不可能である。放射線被ばくに安全上の閾値がないことを考え合わせれば、将来世代に悪影響を与えることは必至である。現行の放射線防護の体系は、メリットとデメリット並びにリスクと回避費用のバランスを建前上の基準として成立しているが、原子力のメリットを何ら受けない将来世代にデメリットだけを押し付けることは倫理的に許されないことである。この許されない行為を私たちの時代は続けてきた。

脱原発政策の決定によって、処理・処分しなければならない放射性廃棄物の種類とその総量が確定する。その上で、生み出してしまったそれぞれの廃棄物の処理・処分に関する対応策を検討していくことが求められる。この場合、すでに抽出されたプルトニウムならびに回収ウランも含まれる。

放射性廃棄物、とりわけ放射能濃度の高い低レベル廃棄物、超ウラン廃棄物、高レベル廃棄物、さらにプルトニウムならびに回収ウランなどの処理方策、処分技術や処分地などに対する社会的な合意は得られていない。これまでの政策決定は、原子力委員会によって行われてきたが、これは原子力発電の推進を前提として、廃棄物処分のひっ迫度に応じて対応策が検討されてきた。それゆえ、政策に対する統合的な国民的合意形成がなかった。

他方、すでに生み出してしまった放射性廃棄物に対しては将来世代への悪影響を最小化する義務がある。

そこで、事故廃棄物を含めてこれらの放射性廃棄物を扱う場合の基本原則を以下のように定める。

- ① 環境汚染の最小化：陸域および海域の放射性物質による環境汚染を最小化する。
- ② 被ばくの最小化：作業員の被ばくの最小化と放射能の環境放出にともなう住民の被ばくの最小化を含む。
- ③ 国民負担の最小化：被ばくの最小化を前提とし、その上で、国民負担の最小化を求める。

2-2 福島第一原発の事故炉処理、事故廃棄物の処理・処分政策

[主旨]

東電を事業会社と廃炉処理会社に分割する。事業会社については破綻処理が当然行われなければならない。その具体的方針を可及的速やかに決定する。廃炉処理会社内にプロジェクト・マネジメント組織（PMO）を新設し、エンジニアリング業界からの人材を活用して、技術上および予算上の権限を一元的に集中して、強力なリーダーのもとでの執行態勢を敷いて事故処理に当たる。同時にコスト合理化のために一般競争入札を実施する。

事故処理方針および費用負担などに関する国民合意は不可欠であることから、諸方策に関する透明性を確保する。費用負担については、事故発生の実責任の大半を東京電力と政府が負っており、この両者が基本的に負担すべきであるが、具体的な負担割合についてはここでは提言しない。

放射能汚染水対策は、最優先ですすめる。海への放出を止めるための遮水壁の設置などの対策を強化すると同時に、漏洩リスクの高い貯蔵タンクから回収した汚染水と、多核種除去装置（ALPS）の導入後も残るトリチウム水の長期貯蔵能力を確保するため、堅固な大容量タンクの設置をすすめる。タンクは岩盤に杭を打って作った地盤に設置すべきである。溶融デブリの空冷が可能となり次第、空冷に移行することで汚染水発生量を低減させる（少なくとも事故後5年程度の冷却が必要とみられる）。

廃炉へ向けた工事は最小限の養生にとどめ、できるだけ放射能の減衰を待つ（少なくとも10年程度）。その間は、1号機～3号機の溶融核燃料デブリの取出しを延期し、1号機と同様の建屋カバーを2、3号機に設置し大気中への放射能放出を削減させる。

「中長期ロードマップ」を見直し、建屋を解体せずに「石棺」化する。建屋解体は少なくとも相当期間（少なくとも50年～100年程度）延期し、経過観察をする。

〔説明〕

東電の事故処理対応は、とりわけ汚染水漏洩にみられるように、後手に回っている。事故処理には数十年以上の時間が必要であることは明らかであり、百年の計にもとづく有効な汚染水漏洩防止策が見つかっていないことは、原発事故の後始末の本質的困難さに加えて、東電のこれまでの対応の甘さを示している。汚染水漏洩に加え、ALPSにみられた溶接ミスから考えると、組織態勢にそのものに根本的な問題があると言わざるを得ない。東電が一義的な責任を負うことは政府の「廃炉対策推進会議」で決定されているとはいえ、そもそも発電事業者であり、プラントに関する専門性に欠ける東電が事故炉の後始末を行うことに無理がある。後始末の組織態勢の根本的な改組が必要だ。そこで、エンジニアリング産業の組織モデルに学び、PMOを新たに設置して強力な推進態勢を構築する。同組織はエンジニアリング業界から経験のある人材の派遣を受けて設立されるべきである。このPMOをスムーズに活動させるために、東電を電力事業会社と原発サイトの廃炉処理会社に分割するべきだ。事業会社については破綻処理の具体的方針を可及的速やかに決定しなければならない。廃炉事業では、国民負担を求めることになる。事業の透明性を確保し、費目ごとの詳細なコストを明らかにし、競争入札などを通して費用負担の最小化を図りつつ、かつ着実な後始末を進める。

海への循環水（汚染水）漏えいと、貯蔵タンクからの汚染水漏えいを止めることは喫緊の課題である。海への放出を止めるための対策では、汲み上げ循環システムが構築されているが、この強化を進める。他方、地下水流入対策として、漁民の理解を得ない限り地下水を海洋放出しないとしているが、今般の汚染水漏えいトラブルから彼らの理解を得ることは極めて困難である。そこで、多核種除去装置の導入後も取り除けないトリチウム水の長期貯蔵能力を確保するため、堅固な大容量タンクの製造・設置を早急にすすめる。これは、およそ350基あるとされるボルト締めタンクを溶接型のものへ入れ替える作業と並行して進めるべきである。そして最終的には大容量タンクへの一元化をはかる。

「廃炉への中長期ロードマップ」は、溶融核燃料デブリの取り出しを第2期の目標に設定し、これを前倒して急ぐとしている。しかし、溶融核燃料デブリの空冷化が可能となれば、汚染水発生量も減少するうえ、高い被ばく線量を強いて溶融核燃料デブリを急いで取り出す必要性はなくなる。従って、4号機プールの使用済み核燃料の取り出し以降は、3号機にも建屋カバーを設置し、放射能の環境への放出を削減しながら、放射能のある程度の減衰（少なくとも10年程度）を待ち、その後使用済み核燃料をプールから取り出す作業に着手する。溶融核燃料デブリに対しては格納容器の健全性評価との関連で取り出し時期を再評価する。

地下水流入を防ぐために凍土方式が採用されて可能性調査を進め、2014年度から実施するとされているが、凍土方式の決定過程や使用期間並びに総費用に関して不明な点が多い。溶融核燃料デブリの空冷が可能となれば、原子炉からの放射能流出を大幅に減らすことができるので、年間数十億円と言われる維持費を投じて凍土を維持する必要性はなくなる。PMOで再検討する。

敷地内のさまざまな後始末対策は、早急な廃止措置（具体策は示されていないが更地までをふくむ）を進めることを目指しているが、「はじめに」で言及した3原則に照らすと、このロードマップには無理があると考え。中長期ロードマップを見直し、建屋を解体せずに「石棺」化する。建屋解体を行うとしても、相当の長期間（少なくとも50年～100年程度）延期し、経過観察を行う必要がある。

2-3 核燃料再処理政策の転換

[主旨]

経済的な合理性、事業の成立可能性、余剰プルトニウムの発生等の問題を根本的に解決することができないため、これまで採用してきた核燃料再処理政策を、即時、転換する。核燃料を再処理してプルトニウムを取り出し、利用することは一切行わない。

各原発サイト内に貯蔵された使用済み核燃料、ならびに再処理を行うことを前提に運び込まれた、青森県六ヶ所村の再処理工場に貯蔵されている使用済み核燃料約3000トンについては、直接処分に向けた具体的検討を開始し、その目途が立つまでは暫定貯蔵を行う。ガラス固化体については最終処分が動き出すまで暫定貯蔵を続ける。

六ヶ所再処理工場（青森県六ヶ所村）、東海再処理施設（茨城県東海村）は廃止措置をとり、現在までに発生した高レベル放射性廃液は固化の上、処分方法が定まるまで貯蔵・管理を行う。解体作業にともなう被ばくを抑えるため、拙速に更地化をめざさない。

日本原燃株式会社は、再処理事業から撤退し、必要な債務処理を実施する。政府は、核燃料再処理政策の転換の姿勢を明確にし、必要な措置を講ずる。

[説明]

(1) 核燃料再処理政策の即時、根本的な転換

核燃料再処理政策を即時、根本的に転換する。理由は以下の3点である。

第1に、原子力発電所（軽水炉）で使用した核燃料を再処理して、ウランとプルトニウムを取り出す現在の方針には、経済的な合理性がない。2011年11月の原子力委員会「原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会」では、六ヶ所村の再処理工場の操業・廃止措置、返還高レベル・高レベル放射性廃棄物の管理、放射性廃棄物処分場への輸送、放射性廃棄物処分費をあわせて、再処理等総事業費（ただし使用済み核燃料3万2000トン分）を12兆2200億円と試算している。これに加え、

同小委員会では、高レベル放射性廃棄物処分（ガラス固化体処理）のコストを2兆7927億円と見積もっている。これらの費用と、使用済み核燃料を直接処分するコストとを比較すると、再処理はおよそ2倍のコストがかかる。この試算を受けて、原子力委員会は、今後、政府が原子力発電比率をゼロとする目標を立てるならば、六ヶ所再処理工場を廃止し、使用済み核燃料は長期貯蔵の上で、直接処分の実施に向けた取り組みを開始すべきとの選択肢を提示しているが、まさにこの選択肢を真剣に考える時である。

第2に、核燃料の再処理を進めるために必要とされる六ヶ所再処理工場は、1993年に着工、当初計画では1997年には竣工の予定であったが、着工から20年が経過した現在、いまだ操業に至っていない。この間、使用済み核燃料貯蔵プールの不良溶接など、建設工事のごく基礎的な水準においてミスが多発し、再処理後の高レベル放射性廃棄物をガラス固化する工程でも深刻な不具合が発生し、度重なる技術的困難に直面してきた。事業者である日本原燃株式会社は、その都度、追加的投資を行い、操業時期を延期してきた。政府・電力会社は近年、ウランの節約や放射性廃棄物の低減につながる等、核燃料再処理の利点を追加的に提示しているが、それらの主張には合理性がない。その事実上の利点は使用済み核燃料やガラス固化体の貯蔵場所を確保することと、プルトニウム利用を前提とする事業（高速増殖炉開発など）に推進理由を提供することの2点のみとなっている。

第3に、再処理によって抽出されたプルトニウムを、プルサーマルによって原子力発電所で消費する計画を立てているが、福島原発事故以前からプルサーマル発電の導入実績は芳しくなく、現状では、計画した16～18基の原子力発電所におけるプルサーマル発電を実現することは不可能となり、大量の余剰プルトニウムを抱え続けることになる。1991年に原子力委員会が決定した「余剰プルトニウムを持たない」とする原則、また2003年に同委員会が決定したプルトニウムの利用目的の明確化の方針に照らして、実現可能な目的を持たないプルトニウムの抽出は認められない。現在、日本は国内外に44.3トンのプルトニウム（金属プルトニウム換算）を保有しているが、核燃料再処理を進めることによって、それに輪をかけて余剰プルトニウムを保有することになり、国際的な説明責任を果たすことができない。

なお上記3つの理由に照らせば、原子力発電を当面残す場合でも、再処理は中止すべきである。原子力発電を当面残す場合でも、その生み出す使用済み核燃料の発生上限をあらかじめ決めることが必要である。

(2) 各原発および六ヶ所再処理工場に貯蔵されている使用済み核燃料の取り扱い

核燃料再処理政策の転換にともなって、各原発サイト内および六ヶ所再処理工場に貯蔵されている使用済み核燃料の取り扱いを検討する必要がある。その際に考慮すべき論点は、以下の2点である。

第1に、使用済み核燃料の取り扱いについては、世界各国で検討が進んでいるが、直接処分の具体的作業にとりかかることすら、各国は無数の困難に直面しており、当面は暫定的な対応をとらざるをえない国がほとんどである。この実態を直視し、拙速に最終処分地を決めるより、当面は暫定保管としたうえで、取り扱いに関する国民的合意を確立することを優先すべきである。

第2に、六ヶ所再処理工場に貯蔵されている使用済み核燃料（約3000トン）については、多量の放射性廃棄物を一極集中させることは倫理的にみて妥当とは言えない。全国の放射性廃棄物を1ヶ所に集中させることは、「受益圏と受苦圏の分離」を拡大させることになる。地理的な受益圏と受苦圏の分離は、人口が少なく電力消費も少ない地域の人々に危険や汚染を負担させる一方で、結果として原子力発電からの電力に大きく依存してきた大都市圏の人々の無関心を引き起こす（日本学術会議、2012年9月、「高レベル放射性廃棄物の処分について」）。しかしながら、使用済み核燃料の危険性および取り扱いの困難さにかんがみると、十数年間にわたって搬入してきた約3000トンの使用済み燃料を、再度、発生源である各原発サイトへ搬出・搬入し貯蔵することによる事故発生リスクや追加的費用も考慮に入れる必要がある。とくに原子炉建屋上層階のプールに戻すのが危険であることは福島第一原発4号機で実証されている。ただし、各原発サイトの原子炉から離れた場所に地上貯蔵プールを設置し、そこに六ヶ所村から移管することも選択肢となる。なお、青森県、六ヶ所村、日本原燃株式会社が1998年に合意した覚書が存在する（青森県知事・六ヶ所村長・日本原燃株式会社代表取締役社長、1998年7月29日、「覚書」）。この覚書に基づけば、核燃料再処理政策を転換することによって、使用済み核燃料は、六ヶ所再処理工場の外への搬出を含め、措置されなければならない。しかし、上に書いたような再搬出・搬入にともなうリスクを有するため、拙速に再搬出・搬入を行うより、当面は暫定保管を行わざるを得ない。このような「ねじれ」を生じさせる使用済み核燃料は、本来、作り出してはならないものであったことを認識しなければならない。

(3) なお、核燃料再処理を中止するのであれば、放射性廃棄物の分離変換技術（一昔前までは群分離消滅処理と呼ばれた）の研究・開発も、それが再処理つまり使用済み・照射済み核燃料の成分ごとの分離を前提とした技術である以上、おのずと中止しなければならない。群分離消滅処理はかつてオメガ計画と呼んで期待されたが、実用化を展望できない実験計画に終わった。

(4) 六ヶ所再処理工場、東海再処理施設の今後の取り扱い

核燃料再処理政策を転換するにあたり、青森県六ヶ所村にある六ヶ所再処理工場（日本原燃株式会社、建設中）と、茨城県東海村にある東海再処理施設（日本原子力研究開発機構、1981年運転開始）は、廃止措置をとる。

その際、六ヶ所再処理工場のアクティブ試験、東海再処理施設の運転にともなって使用済み核燃料から分離された高レベル放射性廃液は、固化のうえ、その処分方法が定まるまで厳重に貯蔵・管理する。

両工場の廃止後の建屋等の解体については、作業にともなう被ばくを抑えることを最優先とし、安全な解体技術の開発を進めるとともに、拙速に更地とすることを進めない。

(5) 各主体がとるべき対応

日本原燃株式会社は、再処理事業から撤退する。事業撤退にともなう損失は、同社と同社の株主が負担する。事業者として、関係機関に説明責任を果たす。

電力事業者と青森県は、政府の立ち会いのもと、使用済み核燃料の当面の貯蔵期間を定める協定

を新たに締結する。青森県は、使用済み核燃料の貯蔵に関する法定外普通税の課税を貯蔵期間にわたって継続することができる。

政府は、核燃料再処理政策の転換の姿勢を明確にするとともに、国策として進めてきた側面があることを踏まえ、事業者と同様に、関係機関に説明責任を果たす。2005年に制定した「原子力発電における使用済み燃料の再処理等のための積立金の積立て及び管理に関する法律」を改正し、積立金の一部を、六ヶ所再処理工場の建設にともなう事業者の長期借入金の返済に充てることができるよう措置する。

2-4 使用済み核燃料のリスク低減政策

[主旨]

すでに生み出された使用済み核燃料（使用済みMOX燃料を含む）は処分されるまでの間、安全に管理されなければならない。現行のプール貯蔵から速やかに乾式貯蔵へ移行する。貯蔵場所、貯蔵期間、貯蔵方式などの項目について、日本における乾式貯蔵の経験の少なさに鑑み、ステークホルダーが参加した場を設置して検討する。数百年にわたる暫定保管を行う場合には、さらに技術的な検討が必要となる。検討の期間中は、原発敷地内での乾式貯蔵を基本とし、地方自治体が課している法定外普通税である核燃料税（使用済み核燃料税を含む）を継続する。

[説明]

およそ2万トンの使用済み核燃料が、各原発サイトおよび六ヶ所再処理工場の使用済み核燃料プールに保管されている（東海原発では一部が乾式貯蔵されている）。また、使用済みMOX燃料が既装荷分から十数トン発生する。プルトニウムの処理・処分政策の検討結果によってはさらに増えることも考えられる。日本では再処理-プルトニウム利用という核燃料サイクル政策をとってきたことから、使用済み核燃料の長期貯蔵を想定してこなかった。しかし、2-2で見たように再処理事業は事実上破綻している。再処理政策を採用していない国では使用済み燃料は放射性廃棄物と位置付けられている。当委員会が提言する脱原発政策でも使用済み燃料は高レベル廃棄物として扱われることになる。2-6で述べるように高レベル放射性廃棄物の処理処分問題が未解決な状態が続くことが想定されることから、使用済み燃料の保管は50年以上の長期に及ぶことになる。このような長期にわたる貯蔵を現行の使用済み燃料プールで続けることは適切でない。そこで、使用済み燃料の乾式貯蔵への移行は不可欠である。

他方、日本学術会議が原子力委員会の諮問に答えた回答（「高レベル放射性廃棄物について」2012年）では、数十年から数百年にわたる暫定保管を提唱しているが、この場合も乾式貯蔵方式による保管となる。しかし数百年にわたる貯蔵となると、最適な乾式貯蔵の保管方式を検討する必要がある。この検討対象には、既に製造された高レベル放射性廃棄物ガラス固化体も含まれる。同固化体は30～50年の貯蔵を想定しているからである。

乾式貯蔵の場所と貯蔵方式（地上か地下か、建屋かコンクリートピットか、など）については、高レベル放射性廃棄物の処理・処分政策（2-6参照）とも関連した議論を進めるべきである。これが決定されるまでの間は、オンサイトでの乾式貯蔵を行うのが適切だと考える。地元自治体との真摯な話し合いは使用済み核燃料の所有者である電力各社が責任を持って進めるべきだが、政府の関与も欠かせない。場所や方式に係らず核使用済み燃料に対しては核物質防護の観点から厳格な管理を行う。

2-5 プルトニウム処理・処分政策（プルサーマル政策を含む）

[主旨]

「2-3 核燃料再処理政策の転換」で見たように新たなプルトニウムの取り出しはしない。すでに抽出したプルトニウムを再利用せず廃棄物と位置付けて処理・処分する。この処理・処分の方策は政府が設置する議論と合意の「場」で検討する。

この検討は、海外に保管されているプルトニウムのうち、英国に貯蔵されている分は放射性廃棄物として英国が引き取る（ただし高レベルガラス固化体との「等価交換」を覚悟する必要がある）可能性があるもので、その方向で交渉する。また、フランスに貯蔵されている分はLow-spec-MOXの形状か、ガラス固化又はセラミックス固化した形状で返還される方向で、さらに、国内抽出プルトニウムは高レベル廃液と混合してガラス固化するか、セラミックス固化する方向で検討する。

[説明]

過去の再処理政策の結果、日本は再処理から抽出された大量のプルトニウムを保有することとなった。その量（金属プルトニウム換算）は2010年末のデータでは国内におよそ9トン、英仏におよそ35トンに達する。初期の計画ではプルトニウムは高速増殖炉に使用される位置づけであったが、この開発が進まない中、軽水炉での消費（プルサーマル）が浮上し、もんじゅ事故（1995年12月）を契機に、プルサーマルが大部分のプルトニウムを消費する政策として定着した。しかし、プルサーマルは固有の危険性と経済性の欠如で反対の声も多く、ほとんど進まなかった。電力各社が1997年に公表した計画では、海外に保有するプルトニウムをMOX燃料集合体にして輸送し、16～18基の原発で、およそ10年かけて消費するという計画だった。

脱原発政策では、抽出プルトニウムも放射性廃棄物として位置づける。同時に、プルトニウムは核兵器への転用可能な核物質であることから、廃棄物としてのプルトニウムの処理・処分は核セキュリティの観点から、万全の転用防止対策を講ずることが不可欠であり、抽出されたプルトニウムを単独で処分することは、非常に特殊な場合（数キロメートル地下まで掘り下げたボーリング孔へのボアホール処分）を除いてあり得ない。しかも、ボアホール処分は研究中的の方策であり、その実現可能性は不確かである。

プルサーマルの使用済みMOX燃料は非常に放射線レベルが高いために核セキュリティの観点からはリスクが低い（ただしプルトニウムが大きく減るわけではない）。しかし、プルトニウムをMOX燃料で消費するためにいくつかの原発の廃止を遅らせるのは、脱原発政策という観点からは望ましい選択肢ではない。とはいえプルトニウムを高レベル廃棄物と合体させて取り出せないようにする方策の確実性は技術的に実証されていないので、プルサーマルによるプルトニウム焼却を、やむを得ぬ場合の選択肢として残しておくべきだという意見もある。

抽出プルトニウムを他の高レベル放射性廃棄物と一緒に処分するための方策は、高レベル放射性廃棄物のガラス固化体の中にプルトニウムをセラミック固化して入れる（can-in-can）方式、ガラス固化せずセラミック固化して入れる方式（実験段階の技術）、あるいは燃料体の形状にする方式（Low-spec-MOXと呼ばれ、他の使用済み燃料と一緒に処分される）などが考えられる。

日本国内、および英仏の国ごとの状況の違いを考慮して最適解を追究する必要がある。すなわち、日本国内には再処理工場内に高レベル放射性廃液があることから、can-in-can方式が有利である。英国に保有するプルトニウムに関しても同様の方式が考えられるが、英国政府がプルトニウムの引き取りを示唆しているので、これも選択肢とする。フランス保有分は、高レベル廃液がすでにガラス固化体となり日本への返還を終えていることから、ガラス固化方式は採用できない。また、フランス保有分は、核燃料とすることを前提としてフランスでの保管が可能となっている。仮に廃棄物と位置付けた場合にはフランスの法律から貯蔵は許されず早期の引取りが求められる。プルトニウム単体での返還は、1993年の返還以降、実施しない旨、日本は国際的に表明していることから、MOX燃料集合体の形状で返還するしか選択肢がないと考えられる。この場合、原子炉での使用を目的としないので、その仕様は核セキュリティ上の要求を満たすことが求められる（Low-Spec-MOXと呼ばれる）。これらの状況や対応策をベースに検討する。

返還後は他の使用済み燃料と一緒に処理・処分する。

2-6 高レベル放射性廃棄物の最終処分

[主旨]

高レベル放射性廃棄物についての福島原発事故以前の政策枠組みは、2000年制定の「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」によって定められていたが、この法制度枠組みを白紙にもどす方向で、脱原発政策の視点から再度、十分な国民的議論のもとに新しい政策枠組みを再構築する。

そのような国民的議論において、日本学術会議が2012年9月の「回答」で提起した、総量管理、暫定保管、多段階の意思決定という考え方を、有力な選択肢として取り上げ、そのさらなる改善と具体化の道を検討する。具体化に際しては、「負担の公平」の見地から、暫定保管施設を、各電力圏内に建設するという考え方を有力な選択肢として検討する。

高レベル放射性廃棄物の最終処分地の立地のための活動（公募、申し入れ、立地のための広報活動）

を無期限停止する。脱原発を実現する決定が下されたのち、高レベル放射性廃棄物について国民的議論を開始し、貯蔵・処理・処分などの新しい方針（制度面、技術面の双方を含む）に対する社会的合意形成を目指す。国民的議論と並行して、制度設計や技術的課題に関する研究を進める。

〔説明〕

「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」に基づき、処分事業の実施主体としてNUMO（原子力発電環境整備機構）が発足し、2002年より全国の市町村を対象に処分候補地の公募を開始した。2007年には公募に加えて国による申し入れの方式が加えられ、交付金も大幅に増額された。にもかかわらず、その後、応募に至る市町村は現れず、全くの膠着状態にある。一方、原子力委員会は、日本学術会議に2010年9月、「高レベル放射性廃棄物の処分に関する取組みについて」の審議を依頼した。日本学術会議は、福島第一原子力発電所事故をも踏まえた検討の末、2012年9月に「回答」を提出した。「回答」では、原子力政策への社会的合意の欠如が根底にあることを指摘し、暫定保管および総量管理、負担の公平性など6つの提言がなされた。また東日本大震災の経験は、日本列島における地震の可能性や地層の安定性について、また放射能汚染のリスクについて、従来よりさらに、慎重で厳密な検討が必要なことを要請している。このような状況の中で、これまでの政策枠組みを白紙にもどす方向で、もう一度、根本から再検討するべきである。

再検討に際しては、日本学術会議の提起した総量管理、暫定保管、多段階の意思決定という考え方は、原子力委員会の政策枠組みの難点を乗り越える新しい発想を示しているので、このような考え方を有力な選択肢として、その具体化の可能性を検討するべきである。

今後、脱原発政策が実現することにより、これ以上の高レベル放射性廃棄物を作りだされる状況が止まるとしても、すでに発生してしまった大量の高レベル廃棄物が消えるわけではなく、適切な処理や処分を必要としている。その方策に関する国民的合意にはなお長い時間がかかることが予想される。

負担の公平性や多段階合意形成といった日本学術会議の「回答」提言を参考にして、国民的議論を進めるべきである。従来方式では市町村が処分場受け入れの基本単位であり、応募した市町村には莫大な補助金が提供された。しかしこの方式は財政的に苦しい地方の市町村に、迷惑施設を札束で押しつけるという本質を有するものであり、倫理的に問題が多い。

国民的議論を深化させるためには、いきなり最終処分場を建設するのではなく、暫定保管施設の建設という選択肢を議論の軸にするべきであり、技術的合理性の側面と社会的道理性の側面の両方の議論を深化させる必要がある。その際、「負担の公平」「関心の喚起」「論議のしやすさ」という理由により、「各電力圏域内」での暫定保管施設の建設という案を検討するべきである。

上記の国民的議論を進めるために、高レベル放射性廃棄物の最終処分地の立地のための活動（公募、申し入れ、立地のための広報活動）を、脱原発を実現する決定が下されるまで停止し、決定ののちに高レベル放射性廃棄物について国民的議論を開始し、貯蔵・処理・処分などの新しい方針（制度面、技術面の双方を含む）に対する社会的合意形成を目指す。国民的議論は、ガラス固化体ならびに使用済み燃料の最終処分までの暫定保管施設を「各電力圏域内」に建設する案を考えるなら、都道府

県レベルで展開することが望ましい。

高レベル放射性廃棄物は超長期にわたる問題なので、社会情勢の変化、技術の発展にともなう変化に対応できるよう政策の可逆性を確保することが重要であるので、国民的議論の中で、可逆性を担保するシステムを検討し、制度を構築する。

国民的議論の期間中、原子力発電環境整備機構（NUMO）は現行案の地層処分に加え、深地下にある処分場からの再取出し可能性の技術的課題、安全性について検討する。また、日本原子力研究開発機構（JAEA）や他の研究機関は、ボアホール（超深孔）処分など他の選択肢について検討を進めるべきである。また同時に、直接処分や長期暫定保管に関しても、技術的検討を進める。それぞれの選択肢の検討の過程および結果、ならびに適切な立地条件について情報を公開し、社会的合意のための国民的議論の素材とするのがよい。ただし、現行の政策的枠組みの見直しの過程で、NUMOやJAEAの解体や再編も起こり得る。その場合は新組織が検討を引き継ぐ。

第3章 原発ゼロ社会を実現する行程

第3章の構成と概要

本章では、第3部会（原発ゼロ行程部会）での検討を基にして、原発ゼロ社会を実現するための行程および方策について提言を行い、その実現に向けた国民的合意形成プロセスのあり方を提示する。まず原発ゼロを実現するための手順の基本的アウトラインを提示した後に、経済や電力需給に対する短期的影響、原子力損害賠償制度、電力会社の経営問題への対処について提言する。さらに、日本や世界を取り巻く原子力そのものの限界や制約条件、持続可能ではない化石燃料や深刻な気候変動の制約などを踏まえて、持続可能な社会の実現のため、省エネルギーや再生可能エネルギーを主軸とするエネルギーシステムへの転換の政策についても提言する。併せて国内における原発ゼロ行程と関連する原発輸出と国際的責任について提言する。

その他の重要なテーマとして「国際条約・国際協定（二国間協定含む）の包括的な見直し」「軽水炉以外の原子炉の開発利用の可否」「情報公開・広報・教育の問題点と改革方針」などについて、今後の脱原子力政策大綱の策定に向けて検討する予定である。

●本章の構成

3-1 原発ゼロを実現するための基本的アウトライン

原発ゼロを実現するための基本的アウトラインについて国民的に合意し、その上で法制度と政治・行財政の仕組みを抜本的に改める。

3-2 原子力損害賠償制度の見直し

既存の原子力損害賠償制度を改め、新しく原発の事故リスクを市場に組み込むための制度を構築する。

3-3 持続可能な社会を実現するエネルギーシステムへの転換

従来のエネルギー政策を根本的に改め、原発ゼロの実現、気候変動の抑制、さらにエネルギー安全保障などを前提とし、持続可能な社会を実現するエネルギーシステムへの転換を実施する。

3-4 電力需給・経済影響などの緩和措置

原発ゼロを実現する場合の経済的な影響（国民、電力会社、立地自治体、産業界など）、短期的な電力需給に関するリスクを緩和する。

3-5 廃炉プロセスと電力会社などの経営問題

原発の廃炉プロセスを実施するにあたって発生する電力会社などの経営問題について評価し、主体毎の責任の明確化や原子力事業者の破綻処理、その後の国の責務を定める。

3-6 原発ゼロの国民的合意形成プロセスのあり方

原発ゼロを実現するための国民的な合意形成プロセスを、幅広い階層が参加可能なものに改める。

3-7 原発輸出と国際的責任

原発輸出を停止すること。それが、日本の国際的責任である。

なお、2014年春に作成予定の脱原子力政策大綱では、以下の諸問題も扱う。

3-8 国際条約・国際協定（二国間協定含む）の包括的な見直し

3-9 軽水炉以外の原子炉の開発利用の可否（トリウム溶融塩炉、核融合など）

3-10 原子力に関する情報公開・広報・教育の問題点と改革指針

3-1 原発ゼロを実現するための基本的アウトライン

[主旨]

福島原発事故とこれまでの原子力政策の問題点をふまえ、国民的合意のもとに原子力の発電への利用を禁止し、原発ゼロ⁶⁵⁾を実現することを国の基本方針とする。持続可能なエネルギーシステムへの転換を実行するために、「エネルギー転換基本法」を策定し、さらにこれまでのエネルギー政策の問題を克服するために、行財政改革を実行する。なお、具体的に原発ゼロを実現する廃炉に向けたプロセスや電力会社の経営問題の解決策については、3-5「廃炉プロセスと電力会社などの経営問題」において提言する。

[説明]

3-1-1 原発ゼロを実現する意義

福島原発事故後、多くの人々が、原発の安全性に疑問をもつようになった。さらに進んで、原子力開発一辺倒の政策やエネルギー政策決定方法にも目が向けられるようになり、閉鎖的な原子力開発路線から脱却し、原発をゼロにすることを何らかの形で望むようになった。このような国民的な願いに依拠し、原発ゼロを実現するためのアウトラインを提示する。

その際、安全性を世界最高水準にまで高めつつ、自然に原発がゼロになっていくというオプションは非現実的であるし、むしろ、戦略的に原発をゼロにする方が賢明であると考ええる。この考え方にたって提言するのが、ここで提言する原発ゼロを実現する戦略である。

国民的合意に依拠した上で、原発利用から脱却し、省エネ・節電を経済・社会に負の影響をもたらさないようにスマートに進め、純国産かつ環境適合的な再生可能エネルギーを大幅に普及することを提言する。これを実現するためには、原子力政策だけにとどまらず、閉鎖的なエネルギー政策決定方法や国の財政のあり方をあらため、よりオープンで民主的な行政の仕組みをつくる必要がある。また、エネルギー・インフラなどハードな面での整備に加え、電力システム改革等のソフト面での対策も進めていかなければならない。

3-1-2 国民的合意のもとに原発ゼロを国の基本方針にする

まずは、オープンで民主的なプロセスにしたがい、原発ゼロを国民的合意とする。その上で、「原発の利用の禁止」を国の基本方針とする。この中には核燃料サイクル政策の禁止が含まれる。また、原発輸出についても、国としてこれを促進することはしない。

全ての原発を廃炉（原発ゼロ）にし、さらに進んで持続可能な社会を実現するためのエネルギーシステムへ転換するために「エネルギー転換基本法」（仮称）を制定する。現行のエネルギー政策基

65) 本章では、原発ゼロを、現存する全ての原発の廃炉が決定され、実際に廃炉プロセスに入った状態と定義する。

本法および原子力基本法は廃止し、その他の関連法規は抜本的に改定する。

このエネルギー転換基本法に基づき、「エネルギー転換基本計画」を策定する。また毎年、この基本計画の進捗状況のレビューを行い、数年おきに基本計画の見直しを公正に行う。見直しにあたっては、パブリックコメント、意見聴取会、討論型世論調査などを実施し、この結果を尊重する。

3-1-3 エネルギー転換のための政治・行財政の仕組み

日本のエネルギー政策は、原子力利用を中心に進められてきた。これは、国家財政に含まれる電力関連予算に占める原子力関係予算の割合をみても明らかである。まずは、このようなエネルギー行財政を根本的に改革する。併せて、エネルギー政策に関する政治プロセスの見直しも行う。

- (1) 省庁横断的な行政機関（ここでは仮にエネルギー転換委員会とする）を内閣府のもとに創設する。委員は、産業界（特に原子力産業、エネルギー産業）との利害関係をもたない、専門的知見を有する者とする。この委員会は、産業界、消費者、労働界などの国民各層の利害調整を行う場とはしない。各界各層の意見は、委員会が行う意見聴取会で聴取する。
- (2) 国会のもとに、エネルギー転換の進捗状況をレビューする独立専門委員会として「国会エネルギー転換検証委員会」を設置する。エネルギー転換検証委員会は、エネルギー転換の進捗状況を国会に報告および勧告を行う。政府は、国会及びエネルギー転換検証委員会の報告・勧告を尊重する。
- (3) 上記の措置にともない、資源エネルギー庁と総合資源エネルギー調査会、原子力委員会を廃止する。各種省庁に分散するエネルギー政策、エネルギー研究開発に関わる権限をエネルギー転換委員会に移す。
- (4) これまでのエネルギー政策は、利害関係者によって立案・策定されてきた。福島原発事故を契機に、原子力委員会、原子力規制委員会双方で、利害関係者が直接関わることに制限が加えられた。また、内部の打ち合わせ会合も記録がとられる等、一定の透明性がもとめられるようになった。このような制限をさらに進め、利害関係者の直接的関与に制限をくわえる。
- (5) 電源開発促進税法と発電用施設周辺地域整備法を廃止する。また、特別会計法における電源立地対策に関連する規定を廃止する。代わって、エネルギー転換税法、エネルギー転換促進法を策定する。エネルギー転換交付金を創設し、特に原発立地地域の自立を支援する。
- (6) 国による原子力発電技術の開発を中止する（医学その他の放射線利用や廃炉、放射性廃棄物処分に関する研究を中止するものではない。基礎研究、安全研究の扱いは別途検討する）。原子力技術に関する様々な関連機関（日本原子力研究開発機構など）においても、高速増殖炉など発電技術に関する研究開発を行わない。
- (7) 電気料金の原価に含まれている廃炉、再処理関連費用のあり方を見直す。特に、事故炉の廃炉費用は、電気料金の原価には含めない。福島第一原発の事故炉の廃炉費用はその廃炉プロセスと

共に3-5の電力会社などの経営問題として今後検討する。

3-2 原子力損害賠償制度の見直し

[主旨]

稼働中だけでなく、廃炉プロセスにおいても原子力関連施設においては深刻な事故が発生しうるし、使用済み核燃料の処分にあって事故が起こる可能性も否定できない。また、東京電力福島第一原発事故の完全収束までには数十年（方法によっては数百年）におよぶ長期の対策が必要である。それゆえ、既存の原子力損害賠償制度を改め、新たな事故と被害者の補償・救済に関する制度を構築する必要がある⁶⁶⁾。

そこで、原子力損害賠償法を改正し、原則として原子力事業者に対して損害賠償の全責任をとらせるものへと変更し、今後の原発の事故リスクを市場に含ませる。ただし、福島第一原発による災害の損害補償については、特別に国が積極的に関与しながら、被害の完全補償を目指すものとする。

[説明]

3-2-1 福島原発事故の被害の完全補償・救済

福島第一原発事故を完全収束させるには数十年（方法によっては数百年）におよぶ長期のオンサイト対策と、被害の完全補償・救済が必要である。現状では福島原発事故の損害賠償は、東京電力を破綻させないことを前提にしてパッチワーク的に行われている。

福島原発事故を引き起こした東電と国、およびその他の電力会社、原子力産業の責任を明確にした上で、東電の存続を前提とせず、国が積極的に関与しながら、被害の完全補償と事故収束を行う（詳細は第1章を参照）。この際、福島原発事故の損害の全貌を明らかにした上で、原子力損害賠償法および原子力損害賠償支援機構法を被害の完全補償を目的に根本的に見直す。

3-2-2 福島第一原発以外の原発が万一事故を起こした場合に対応するための制度を構築する

1) 原子力損害賠償制度の改正

福島第一原発事故により、現行の原子力損害賠償制度が不十分であることが明らかになった。そこで、福島第一原発以外の原子力発電所が万一事故を引き起こした場合に、完全な賠償を実現するための制度を構築する。最低限この制度が構築できない限り原発は稼働できない。

66) 福島原発事故被害者に対する損害賠償制度の見直し、および事故処理責任については、第1章（特に1-6と1-7）を参照されたい。ここではその他の原発、核燃料関連施設において、原子力損害に関する新たな損害賠償制度について検討する。

2) 福島原発以外の原発に関する損害賠償制度の再構築

- ① 原子力損害賠償法第1条のうち、「原子力事業の健全な発達に資すること」を削除し、同法の目的を被害者の救済に限定する。
- ② 原子力損害賠償の原則は以下の通りとする。
 - 無過失責任：事業者の過失の有無にかかわらず、原子力事故による被害は賠償される。
 - 支払い責任の集中：被害者への損害賠償を速やかにすすめるため、損害賠償の支払い責任は、原子力事業者（電力会社）に集中させる。
 - 責任に応じた関係主体の費用負担：現行の原子力損害賠償制度の下では、プラントメーカー、ゼネコン等の関係者の費用負担責任が免除されている。この状況が、原発事業がリスクの高い事業であるにもかかわらず、リスクがない事業として産業に認識されている根本的原因となっている。関連産業は応分のリスクを負う責任がある。そこで、原子力損害賠償法第4条、第5条を削除する。これにより、まずは原子力事業者に損害賠償支払いの責任を負わせるが、原子力事業者の関係主体への求償権を認める。
- ③ 国の関与：原子力損害賠償支払い責任は事業者にあるが、迅速かつ完全な補償を円滑に進める責任は国にある。そのために、国は、一時的に損害賠償費用を立て替えるなど、被害の実態に即したものとなるよう、賠償に積極的に関与する。
- ④ 原子力損害のリスクは、国民ではなく、事業者が負うべきである。原子力事業者は万一事故が起こった場合に完全な損害賠償ができるよう金銭的裏付けをもたなければならない。少なくとも、実際に起きた福島原発事故クラスに対応できるような裏付けをもたなければならない。この裏付けを持たない原発については稼働させず、廃炉とする。
- ⑤ 電力債には、一般の先取特権に次ぐ先取特権が付与されている。このことがかえって東京電力を法的整理できない理由の一つにされている。それが結果的に、株主や貸し手の責任が問われないことにつながった。同時に、これは、事故のリスクが株主や貸し手に認識されないことにつながっている。この弊害を解消するために、電気事業法第37条を削除し、電力債の先取特権を廃止する。この条項は電源開発が国家の最優先課題であった頃のものであり、すでに役割を終えている。

[参考資料]

「原子力損害賠償制度に関するブリーフィングペーパー」2013年3月4日、グリーンピース・ジャパン

3-3 持続可能な社会を実現するエネルギーシステムへの転換

[主旨]

従来のエネルギー政策を根本的に改め、持続可能な社会を実現するため、省エネルギーや再生可能エネルギーを主軸とするエネルギーシステムへの転換（エネルギー転換）を提言する。このエネルギーシステム転換の目的は、次の3つの目的を達成することにある。下記の3つの目的を達成するために、エネルギー需給両面でのエネルギー転換の政策を策定し、強力に推進する。

1. 原発ゼロの実現：速やかに原発ゼロが実現可能な社会を構築する。
2. 気候変動の防止：長期的に、破局的な気候変動を回避する。エネルギー政策を長期的な温暖化対策に整合させる。
3. エネルギーの自立（国家、地域）：エネルギーの国外依存度を引き下げ、エネルギー安全保障を確保する。また、地域分散型エネルギーの利用を促進し、地域のエネルギー自立を目指す。

[説明]

3-3-1 原発ゼロ社会の実現

2013年9月15日以降、日本国内で稼働している原発は一基も存在しなくなった。つまり、「原発ゼロ」が一時的に現実化している。この現実が示すことは、原発ゼロを実現することは、電力需給の点では物理的に可能であるということである（詳細は3-4参照）。

しかしながら、日本の電力システムは、原発を基幹電源として利用することを前提に形成されてきた。原発ゼロ実現のための手順のアウトラインは、3-1で述べた通りであるが、具体的なエネルギー政策は改めてつくる必要がある。

まずは、原発ゼロを前提として安定的かつ一定の経済的合理性を持って電力が供給され、利用されるようにしなければならない。供給面では、原発ゼロを前提に既存の火力発電による安定供給とエネルギー効率化および本格的な再生可能エネルギーの導入を進め、需要面では、エネルギーの効率的利用（省エネルギー）を徹底的に進め、エネルギー需要量そのものを合理的に減少させる。

3-3-2 気候変動政策との整合性

破局的な気候変動問題を回避するには、今世紀末までに2度以内に気温上昇を抑える必要がある。これを実現するには、2050年までに2000年値を基準に50～85%温室効果ガス排出量を削減する必要がある（IPCC 2007, p.20）。これは世界全体での数値であるので、先進国は90%以上削減する必要がある。

これまで、原発稼働にともなう化石燃料の削減により発電にともなう温室効果ガスの削減につながるとされてきたが、実際には原発依存の中で電力供給はリーマンショックなどの一時期を除き1990

年代以降も増え続け、根本的なエネルギー効率化（省エネルギー）や再生可能エネルギーの導入はほとんど進まなかった。3.11の福島第一原発事故により、原発に依存する気候変動政策が如何に脆いかが実証され、原発ではない気候変動政策の重要性が再認識されている。今こそ、エネルギー効率化（省エネルギー）と再生可能エネルギーを主軸とした気候変動政策に転換し、国際的にも意味のある野心的な中長期の気候変動目標を定め、国内での気候変動政策を再構築しなければならない。

3-3-3 エネルギー転換の手段

持続可能なエネルギーシステムへの転換は、供給と需要の両面で行う必要がある。また、これを実現するために、民間主導の仕組みを構築する必要があるが、一方でそのためのインフラを国および自治体が政策的に整備する必要がある。

1) エネルギー効率化（省エネルギー）の推進

エネルギー需要面で、福島原発事故後にすすんだスマート節電や省エネルギー対策をより強化する。次に熱利用や輸送を含むエネルギー全体の効率性を高め、全体のエネルギー消費量を2050年までに現行（2010年）の半分以下にまで減少させることを目標とする。

電力会社は、電力消費のピーク時に燃料費の非常に高い石油火力や天然ガス火力を使用しているが、企業が率先してピーク需要を引き下げれば、これらの高コスト電源の利用は抑制され、電気料金や化石燃料輸入額の抑制にもつながる。その際、電力使用制限令等のハードな節電策ではなく、スマート節電を実施する。具体的には、節電インセンティブの付与、デマンド・レスポンスやネガワット取引の導入、BEMSアグリゲータとの協業、ネガワットプランによるピーク抑制などである（大阪府市エネルギー戦略会議、2013, p.53）。

短期的には特にエネルギー消費が大きく削減余地の大きい大規模な事業所を中心としたエネルギー効率化を進め（省エネルギーの数値目標や温室効果ガスの総量削減目標を定める）、中長期的には、各地域の中小企業においても省エネルギーの数値目標や温室効果ガスの総量削減目標を定める。また家庭にも一層の省エネ努力を求める必要がある。そのために高効率の設備や機器に切り替えることが必要であり、導入インセンティブや補助制度などを電気料金制度や政策として実施すると共に、地域毎に定期的なモニタリングや評価制度を整備する必要がある。

2) 再生可能エネルギーの拡大

エネルギーの供給面では、原子力にかわる電源として再生可能エネルギー（太陽光、風力、中小水力、地熱、バイオマス）の拡大が必要である。先行する欧州にならえば、2010年の発電量の30%相当分を今後20年のうちに供給することを目標にすべきである。そのためには、固定価格買取制度の本格的な運用とともに、野心的な再生可能エネルギーの導入目標を政策的に定め、電力系統への優先接続・優先給電について電力会社が義務を果たせるべく電力システム改革を進め、送電網や電力市場の整備、発送電分離などを断行する必要がある。

さらに熱分野での再生可能エネルギー導入を進め、エネルギー効率化と組み合わせた総合的な都

市計画、建築物基準の策定、交通システムの再構築を進める必要がある。さらに、地域の資源や特性を活かした再生可能エネルギーによる分散型のエネルギーシステムの構築において、大規模集中型のエネルギー供給から、地域が主体となるエネルギー自治への転換が求められる。

3) 化石燃料利用のあり方と気候変動防止

火力発電設備については、特に温室効果ガスの排出量が多い石炭火力の新規建設は禁止し、運転についても排出基準の設定等、よりエネルギー変換効率が高く温室効果ガスの排出量が少ない方式（当面は天然ガス）へシフトするインセンティブを策定する。よりエネルギー効率の高い分散型の熱電併給（コージェネレーション）システムを優遇し、各地域で導入を進める。その際、各地域や企業において温室効果ガスの排出量の総量を規制し、総量削減のための各種制度（報告書制度、キャップ&トレードなど）を策定し、着実に実施する。

4) エネルギー・インフラの再構築

本格的なエネルギー転換には、これまでの大規模集中型エネルギー・インフラを、省エネルギーや再生可能エネルギーを重視した「分散型システム」へボトムアップで再構築させる必要がある。エネルギー需給を各地域や企業が主体的に変革できるように、電力システム改革に基づく発送電分離や電力市場の整備を行う。電力需給インフラとしての送電網や電力市場を一定ルールの下であらゆる主体に公平に利用可能なものとし、物理面・制度面での整備を国・地域レベルそれぞれで進める。国レベルの第一次産業を始めとする産業振興の政策の中でも再生可能エネルギーや省エネルギーを重点的に盛り込み、エネルギーシステムの転換のためのインフラを整備し、様々な主体が公平に活用できるようにする。地域レベルでの都市計画や土地利用の計画においても、省エネルギー（熱需要や輸送燃料も含む）や再生可能エネルギー（熱利用も含む）に重点をおいたインフラや制度の整備を各地域の特性に合わせて行う。

[参考資料]

「大阪府市エネルギー戦略の提言」2013年5月、大阪府市エネルギー戦略会議

<http://www.pref.osaka.jp/kannosomu/enekaigi/>

3-4 電力需給・経済影響などの緩和措置

[主旨]

原発ゼロ行程の過程で、原発ゼロを目指す場合の短期的な電力需給などに関するリスクを緩和する措置を提言する。短期的には、原発ゼロにともない、電力供給は化石燃料による火力発電にシフトしているが、節電の目標を定めた上で、電力料金などにも反映される本格的な電力需要の抑制を目指すべきである。

電力会社は、化石燃料の調達費用の増大と原発の維持費用や安全対策費用によって、経営を圧迫

されていると言われるが、原発ゼロを目指すことにより、電力会社にとっても、原発に要していた維持費用や安全対策費用が削減されるとともに、本格的な省電力や再生可能エネルギーの導入を進めることで、社会全体への経済的な影響を緩和することができるはずである。このような本格的な省電力により、化石燃料の消費量を抑制し、地域分散型の再生可能エネルギー事業を推進することは、地域経済の活性化につながることを期待される。

立地自治体や関連産業への経済影響の緩和については、これまでの原子力政策の経緯をふまえた上で、今後の地域経済・社会のあり方や地域資源を活かした第一次産業（農林水産業）の復興や再生可能エネルギー等への産業転換を視野に入れた地域主導のエネルギー政策への転換とそのための支援策が必要である。

[説明]

3-4-1 短期的な電力需給の緩和措置

福島原発事故以前には、原子力発電が日本国内の全発電量（自家発電含む）に占める割合は25%程度（2010年度）だったが、2011年度には約10%、2012年度には2%以下まで低下した。これにより一時期、夏季の電力ピークの需給が大きな問題となったが、電力需要側の節電への取り組み、休止していた火力発電設備を稼働させて、化石燃料を調達することにより、原発ゼロに近い状態でも電力システムの破綻は生じなかった。2013年夏は、関西電力大飯原発が稼働していたためもあり、需要側では自主的な節電に留まっており、需給両面でピーク対策が不十分であった。今後、原発ゼロを前提として、ピーク電力需給を緩和する柔軟な電気料金制度や、目標をもった節電や省電力を進める必要がある。

3-4-2 経済的影響の緩和措置

一方で、電力会社による化石燃料の調達費用は福島原発事故以前の2010年度には3兆円程度だったが、2012年度には約2倍の6兆円に達し、電力会社の経営への影響が問題となり、電力会社毎に電気料金の値上げが行われている。しかし、化石燃料の調達費用の上昇要因の半分はLNGの調達単価の上昇が大きな原因となっており、原発の停止にともなうものばかりではない^[1]。これらの化石燃料消費量の増加分については、原発ゼロを前提に考えれば、本格的な省電力や再生可能エネルギーの本格導入により緩和すべきものである。

省エネルギー、再生可能エネルギー普及を本格的にエネルギー政策の中心として進めれば、火力発電の発電量の減少で化石燃料費の大幅な削減となり、温暖化対策・エネルギー安全保障と共に、コスト削減を両立させることができる。そもそもいつどれだけ稼働できるかわからない原発により化石燃料費の削減を行うことはあまりにも不確実性が高い。

一方、原発を稼働するには、新規規制基準適合のための追加工事に、1兆円以上の巨額の費用がかかる。さらに、原発を稼働させるということは、福島第一原発の事故対策費用や損害賠償費用（健康被害や除染費用などは含まず、2012年度末までで5兆円規模）で示されているように、数十兆円規模の

巨額の原子力災害リスクが生じることを意味する（現状の損害賠償制度がこのリスクに対して不十分であることは3-2で示した通り）。脱原発をエネルギー政策として決定し、原発の廃炉プロセスを着実に実施することにより、これらの費用や追加コストが不要となるはずである。

3-4-3 立地自治体や関連産業への経済影響

原発ゼロ行程の実施にともない、立地自治体及び周辺自治体や関連産業への経済影響を緩和する措置が必要になる可能性がある。例えば超党派の国会議員52名（2013年10月1日現在）が参加する「原発ゼロの会」が提案している「廃炉周辺地域振興特措法案（廃止対象原子炉周辺地域の振興に関する特別措置法案）」^[2]では、原発の廃炉が周辺地域の経済・産業や自治体財政に大きな影響を与えることを認識したうえで、当該周辺地域の総合的かつ広域的な振興を図るために、国が自治体と十分に協議しつつ交付金や課税特例その他の措置を講じて廃炉の促進を可能にしている。ただし、地方自治体にとって補助金は自立的な発展を阻害する麻薬的側面もあり、あくまで自立的発展を軸に、これを阻害することのない制度でなければならない。

[参考資料]

- [1] ISEP ブリーフィングペーパー「原発ゼロでの電力需給および経済的影響の評価」2013年7月8日 <http://www.isep.or.jp/library/5224>
- [2] 原発ゼロの会「廃炉促進二法案骨子案」2013年5月
<http://genpatsuzero.sblo.jp/article/68621942.html>

3-5 廃炉プロセスと電力会社などの経営問題

[主旨]

東京電力とその他の一般電気事業者（北海道電力、東北電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力）に対して、原発ゼロを実現する「廃炉プロセス」と電力会社の経営問題に関して提言する。一般に、経営責任は、究極的には企業の倒産という形をとる。電気事業は公益事業であるが、日本においては民間企業がその事業を担っている。民間企業である以上、民間企業に求められる責任は免れえない。

まず、福島原発事故を契機に、原子力政策推進にあたっての主体毎の責任を明確にする。その上で、新たな特別措置法を策定する。これに基づき東京電力の破綻処理を行った上で、それでも残る負担と事故収束・廃炉については国が責任をもって行う。

[説明]

3-5-1 電力会社の経営問題とは

福島原発事故を契機に、日本の原子力発電所の安全性が十分には確保されていなかったことが明らかとなった。そのため、電力会社の所有する全ての原発が停止し、新しい規制基準を満たすまで再稼働できないという状況が生み出された。原発による電力供給量を火力で埋め合わせようとするれば、その分追加的な燃料費が必要となる。だが現行の電気料金制度の下では、燃料価格の増加分を電気料金に転嫁できても、燃料の消費量の増加分の費用は、電気料金に転嫁できない。そのため、原発停止によって電力会社の収支が悪化することになった。

電力会社の経営は、原子力発電が計画通り動くことを前提に組み立てられてきた。それゆえ原発を「廃止」とすると、次のような問題が生じる。これら4つの問題は相互に関連はあるものの、それぞれが独自の課題を持っている。中間報告では、①④について提言する。

- ① 福島原発事故を発生させた東京電力の経営問題
- ② 原子力専門の事業者である日本原電の経営問題
- ③ 再処理を担ってきた日本原燃の経営問題
- ④ その他の原子力事業者の経営問題

3-5-2 東京電力

- (1) 東京電力は事故の防止策を怠ったことにより、福島原発事故を発生させた。この責任は重大と言わざるをえない。
- (2) 他方で、国にも、無闇に原子力開発を行い、安全規制を適切に行わず、かつ、事故時に適切な対応をとらずに被害を拡大させたという責任がある。
- (3) よって、東京電力については、再建を目指すことはせず、本件に関する特別措置法を策定し、東京電力の法的整理を行う。その際、発電設備、送電設備を含む全ての資産を売却する。
- (4) 次に、国については、事故発生・拡大の責任に基づき、被害者への損害賠償に関し、東京電力の法的整理後の責任をとる。新しい損害賠償支払いにあたっての費用負担は、関係主体の責任に応じて行う。その際、被害者の救済を最優先とする損害賠償を着実に行う仕組みを構築し、原子力損害賠償制度に関する特別措置や原発賠償仮払い法の活用も検討する。
- (5) 送電系統については、国有化した後に、電力システム改革に基づく発送電分離政策により広域の送電専門事業者が事業を継承する。
- (6) 発電設備（原子力発電を除く）については、他の電力会社（複数）が事業を継承する。また、電力システム改革を実施する。

- (7) 福島原発事故の収束および廃炉処理を担う「廃炉処理会社」(2-2参照)が福島第一原発を継承し、それ以外の原子力発電所についても国が買い取った後に、廃炉専門の事業者継承し廃炉プロセスを進める。

3-5-3 その他の原子力事業者

(1) 現状把握

原子力発電所を廃炉した場合、次のような損失が発生する。

- ① 原子力発電施設、核燃料の除却損
- ② 建設仮勘定
- ③ 廃炉費用積立て不足分の損失

他方で、全国規模での原発廃止と再処理禁止が決定されれば、下記の利益が生じる。

- ④ 使用済燃料再処理等引当金、使用済燃料再処理等準備引当金が不要になるので、その戻し入れ益
- ⑤ 原子力発電償却準備引当金の戻し入れ益

純資産総額 - (① + ② + ③) + (④ + ⑤) がマイナスになれば債務超過になる。原発停止が続いたため純資産総額は小さくなっているから、ほとんど全ての電力会社で債務超過が発生すると考えられる。

この債務超過をどう扱うかであるが、安易に電気料金に算入すべきではない。まずは、原子力開発をめぐる関係主体の責任を明らかにし、それに基づく費用負担が行われなければならない。

(2) 原子力開発をめぐる関係主体の責任

原子力政策は「国策民営」と言われ、国が主導し、民間がそれを実施してきたという歴史がある。したがって原子力開発を無闇に進めてきた国の責任は重大である。

他方で、民間電力会社はただ国に従う存在であったかというところではない。電力会社は、規制当局に積極的に働きかけ、原子力安全規制を緩め、安全対策を怠ってきた。このようなプロセスは、国会事故調の報告書に克明に明らかにされている。

これは、規制の側面だけでなく、原子力開発政策も同様である。経産省との間の癒着関係はもちろん、総合資源エネルギー調査会等の各種の政策決定プロセスにおいて電力会社のプレゼンスは極めて大きかった。電力会社は、こうした場を積極的に利用し、主体的に原子力政策に関与し、原子力推進へと国の政策を動かしてきた。それゆえ、電力会社にも、原子力開発を無闇に進めた責任がある。

(3) 責任に基づく費用負担

原発ゼロに移行する過程で、追加的費用が発生し、電力経営に影響が生じることは避けられない。この移行プロセスの費用は、(2)に述べた関係主体の責任に応じて配分されなければならない。

民間には原子力を積極的に推進し、原子力中心の電力供給構造を作り上げた責任がある。それゆえ、まずは事業者、株主・貸し手責任で経営悪化に対処する。次に、それでもなお債務超過が生じる場合は、国が電力会社に公的資金を注入し、一時的に国有化する。国の財源は、電源開発促進税を廃止すると同時に創設される「エネルギー転換税」によって確保する。

これを契機に、1) これまでの電力会社の経営責任を問い、2) 同時に電気事業改革を推進する（発送電分離、発電・配電・小売り各部門での分社化など）。

3-6 原発ゼロの国民的合意形成プロセスのあり方

[主旨]

原子力・エネルギー政策は、国民生活の根幹に関わる重大なテーマの一つである。政策見直しにあたっては、専門家と共に、様々なステークホルダー（業界団体、消費者団体、地方自治体、市民団体・有識者、原発事故被災当事者、一般市民など）を巻き込む検討が必要である。加えて、(1) 政策の検討・取りまとめ、(2) 情報提供、(3) 「国民的議論」の実施、(4) 「国民的議論」結果の反映のそれぞれについて、市民の声を幅広く吸い上げ、反映するしきみを整えることが必要である。

[説明]

3-6-1 政策の検討・取りまとめについて

- (1) 2012年夏の「国民的議論」の結果を尊重し、議論の前提として位置づける。
- (2) エネルギー政策の見直しは、特定省庁ではなく、省庁横断的な独立の組織で行う。
- (3) 多様なステークホルダーの参加による検討態勢を構築する。「福島原発事故を踏まえた」議論をするために、原発事故被災者をステークホルダーとして位置づける。また諮問機関（審議会）を設置する場合には、ジェンダーバランスや世代バランスにも配慮し、福島の原発事故被災当事者、市民団体代表、若い世代などを含める。少なくとも、ステークホルダーの意見を聴取するための十分なヒアリング機会を設け、意見の共通点や相違点を明確にし、その背景にある事実関係と価値判断を把握する。
- (4) 国会事故調査委員会と同様、国会内にエネルギー政策に関する会議体を設置し、連携した議論を行う。
- (5) 市民により近い位置にある地方自治体との連携を重視する。大規模集中型から地域分散型のエネルギー社会に向けては、エネルギー政策においても、政府と地方自治体との責任分担の見直しが必要である。各自治体や都道府県で作成する地球温暖化政策や産業政策は、国のエネルギー政策にも深く関連する。地域・自治体レベルでも市民参加の機会を確保していく必要がある。また、原子力発電については、従来の立地自治体のみならず、広く周辺の自治体（30km圏、50km圏、

それ以上等)についても、事故時に多大な影響がある自治体として、立地自治体同様に説明・意見聴取等行うこと。

- (6) 公正な意思決定プロセスの設計に努め、その過程を可能な限り早い段階から公開するとともに、決定過程にあっても国民が意見を述べることのできる機会を設ける。さらに、政策の実施・実施評価・見直し各段階において市民が深く関わる機会を設けることが重要である。

3-6-2 情報提供のあり方

- (1) エネルギー政策は国民の利害に関わる課題であるため、どのような使命を持って、何に対して、なぜ、どのように取り組んでいるかを明らかにすること。
- (2) 説明に当たっては、十分かつ正確な情報を市民に提供すること。特に原発事故の影響・被害、リスクについて、議論の前提として位置づけること。国会事故調査委員会報告書、政府事故調査委員会報告書を参照すること。
- (3) 透明性・公正性を確保するために、資料作成段階から意見聴取、そして決定に至るまでの過程について、検証可能となるような仕組みを整えること。
- (4) 市民への説明は、正確であることを前提条件に、明確で平易な表現を用いて行うこと。

3-6-3 「国民的議論」の実施について

- (1) パブリックコメントの実施にあたっては、少なくとも2ヶ月以上の期間をとり、十分な周知広報を行うこと。また集まった意見を公開すること。
- (2) 全国各地での公聴会を開催すること。各都道府県で少なくとも1回、人口の多い都道府県や福島県では複数回の開催が望まれる。参加者の意見をできる限り集約できる方法を検討すること（インターネット等の活用など）。
- (3) 様々な意見聴取手法の検討・実施をすること。討論型世論調査は、公正な情報提供に配慮して実施される場合、市民の意見をできる限り実態に即した形で把握するために、有効な手法の一つである。コンセンサス会議等、国内外で使用されている熟議型民主主義の仕組みについても、実施検討すべき。
- (4) ステークホルダー間の意見の相違が大きい場合など、より直接的に国民の意見を聴取するために、国民投票の実施も検討すべき。

3-6-4 「国民的議論」結果の反映について

- (1) 「国民的議論」の取りまとめ・評価においては、独立した専門家による公開の検討会を設置すること。
- (2) 「国民的議論」結果の取りまとめ・評価過程は、公開で行うこと。

[参考資料]

第20回基本問題委員会 資料7-2「国民的議論」に関するこれまでの委員会のご意見（事務局）

<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/20th/20-7-2.pdf>

第18回基本問題委員会 資料9-2「国民的議論に向けて」（枝廣委員提出資料）

<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/18th/18-9-2.pdf>

原子力委員会「国民の信頼醸造に向けた取り組みについて（見解）」2012年12月25日

http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/kettei/121225_1.pdf

3-7 原発輸出と国際的責任

[主旨]

原発輸出を停止すること。それが、日本の国際的責任である。

日本における原発ゼロ社会に向けた努力は、世界的な脱原発の取り組みとつながっていなければならない。福島原発震災の経験は、世界規模で原子力を見直す契機として生かされなければならない。日本の政府、企業、市民社会はそれを国際的に発信する責任を有している。日本は、原発輸出のすべての計画や交渉を停止すべきである。そして、現存するすべての二国間原子力協定や、安全性基準を抜本的に見直すべきである。

[説明]

3-7-1 日本には世界的な脱原発を導く責任がある

福島の事故を経てなお、日本が原子力を維持し、原発輸出や国際原子力協力を進めるべきであるという議論は少なくない。その論拠にされるものとしては、途上国では経済発展のために原子力ニーズが高まっているという主張（いわゆる「原発ルネッサンス論」）や、原子力の平和利用は核不拡散条約（NPT）の定める各国の「奪いえない権利」であるから途上国の原子力開発を否定できないといった議論などがある。しかし、近年のデータが一貫して示しているのは原子力産業の世界的な斜陽化傾向であり⁶⁷⁾、福島の事故を経てその流れは拍車をかけると考えられる。原発ルネッサンスなるものが進行していることを示す信頼にたる証拠はない。

また、NPT第4条が平和利用を各国の「権利」と定めていることは間違いないが、それは原子力が「全世界的な平和や保健、繁栄」⁶⁸⁾に反する目的に使われてはならないということを前提とするものである。権利には責任がともなう。福島原発震災は、原子力が基本的人権、平和的生存権、人間の安全保障、持続可能な発展といった今日の世界的な価値を根底から脅かしうることを示した。

67) World Nuclear Industry Report など。 <http://www.worldnuclearreport.org/>

68) 国際原子力機関（IAEA）憲章第2条「全世界における平和、保健及び繁栄に対する原子力の貢献を促進し、及び増大するように努力しなければならない」

この脅威について世界に伝え、原子力によらない発展の道筋を世界に示すことが日本の責任である。政府、企業、市民社会には、それぞれの役割がある。福島の状態を経験した日本が、それでも原発を推進したり、他国の原子力開発に加担したりすれば、それは、日本が世界のどこかで起きうる次なる惨事への重大な責任を負うことを意味する。

3-7-2 福島の状態を世界に伝える責任

福島原発震災に関わる情報は、国際社会に対して完全に提供されなければならない。政府には、福島第一原発の状況（施設、放射線、汚染水、労働者、廃炉プロセス）、被災者の状況、周辺の環境、食品・水・農産物等の汚染状況等に関する情報がリアルタイムで完全な英語訳と共に発信されることを保証する責任がある。原発が内在する危険性を世界に発信することは日本政府の責任と位置づけられるべきであり⁶⁹⁾、政府は、関係するあらゆる国際会議において情報発信に努めなければならない。

3-7-3 原発輸出計画と原子力協力交渉の停止

日本はすべての原発輸出の計画、原子力協力の交渉や協議を停止すべきである。現存するすべての二国間原子力協定や、安全性基準を抜本的に見直すべきである。

(1) 福島原発震災はいまだ収束していない。そればかりか、汚染水問題など状況は悪化している。日本における原発規制強化はいまだに途上であり、そもそも日本の原子力政策の将来像も定まっていない。このように、いまだ事故のさなかにあり解決の展望さえない日本が原発を他国に輸出することは、倫理に反する。

(2) 政府がこれまでとってきた前提条件は、原子力の安全性（safety）、保障措置（safeguards）、セキュリティ（security）のいわゆる「3S」であった。しかし福島の状態は、これらの条件、基準のすべてについて抜本的な見直しを要請している。

- 安全性（safety）：日本は福島の事故前から「世界最高水準の安全性」を語ってきたが、その神話は崩れた。輸出の前提となる安全基準を見直さなければならない。潜在的危険性について（事故が起きたらどうなるかについて）輸出先に説明をしているのか。事故が起きたときの避難、減災、対処計画の策定は「安全性」の重要な一部である。日本が輸出しようとしている国々の多くは途上国であり、技術力および民主的統治の両面において、対処能力が疑問である。十分な検証が必要である。事故が発生した場合の損害賠償制度について、輸出国政府・企業の責任、受け入れ国政府・企業の責任（および能力）など、多面的・抜本的な見直しが必要である。
- 保障措置（safeguards）：日本の原発輸出交渉国のうち、インドはNPT非加盟の核保有国であり、核兵器を増産し続けている。IAEAとインドの保障措置は極めて不十分である。イン

69) 政府の隠蔽体質については「2015年3月仙台で国連防災世界会議 原発事故 議題外し狙う？」（2013年7月24日『東京新聞』）など。

ドへの原子力協力は核兵器開発を手助けし、核不拡散体制を直接に脅かす。日本が輸出協議を行っている国の中には、サウジアラビア、エジプト、ブラジルなど、IAEAとの強力な保障措置協定（追加議定書）に賛同していない国も少なからず含まれる。保障措置・不拡散強化と矛盾する。

- セキュリティ（security）：福島の実態は、原発が自然災害に対してのみならず、外部からの攻撃、破壊工作、盗難等に対しても脆弱であることを想起させた。福島を契機に各国で核セキュリティ（「核テロ防止」）強化が叫ばれている。日本においては、原子力規制委員会のもとで核セキュリティ検討会が立ち上がったばかりである。

(3) 原子力の安全性確保は、運用国の責任をこえて、国際社会共通の責任と考えるべきである。福島の事故以来、IAEA等が原子力安全強化のための国際会議を重ねてきたが、安全基準を本質的に強化するものにはなっていない。安全管理は本質的に運用国の責任であるという考え方から脱却できていないからである。安全確保は、原子力を運用する国と供給する国の双方の義務として厳格化することが必要である。これらが担保されない形での原子力活動や輸出入は、国際的な規制・差し止めの対象とすべきである。

第4章 原子力規制はどうあるべきか

第4章の構成と概要

本章では、原子力規制はどうあるべきかについて、考え方を示し提言を行う。まず、安全についての考え方（4-1）を示した後に、2013年6月に策定されたいわゆる「新規制基準」について、その構成上の欠陥を指摘する（4-2）。4-3から4-7までは、その具体的な展開と改革すべき事柄の提示である。4-8は防災に関わる問題点の指摘であり、4-9は古い原発の寿命延長に対する異議である。4-11は司法審査のあり方についての提言である。

原子力規制を担う原子力規制委員会・規制庁の組織および実際の運用についての批判と改善策を示すことが重要であるが、この中間報告には間に合わなかった。事故の賠償・責任問題、原子力規制の歴史的変遷、世界的動向についても、今後、加筆することとしたい。

本章で述べる事柄を総合するならば、現状の不十分な原子力規制のもとでの原発の運転再開は論外であり、かつ、原子力発電という技術の危険性からすれば、一刻も早く原発ゼロを実現することが、私たちの取るべき道であると考ええる。

●本章の構成

4-1 安全はいかにして実現可能か—規制の役割と限界—

4-2 新規制基準の構成上の欠陥

4-3 規制基準における耐震性をめぐる問題点

4-4 立地評価を適用しないことの重大性

4-5 設計基準を見直すべきである

4-6 新規制基準の過酷事故対策では事故の進展を防げない

4-7 信頼性に関わる重要な技術課題の欠落

4-8 原発立地・再稼働について同意を求めるべき自治体の範囲と防災対策の問題点

4-9 老朽化原発の20年延長問題

4-10 原子力規制と司法審査

なお、2014年春に作成予定の脱原子力政策大綱では、以下の諸問題も扱う。

- 4-11 原子力規制組織および審査の実態と改善策
- 4-12 原賠法、過酷事故時の賠償・責任問題
- 4-13 原子力規制の歴史的変遷、世界的動向調査

4-1 安全はいかにして実現可能か ―規制の役割と限界―

[主旨]

1. 原発は、不可避免的に、広範な放射能汚染という大事故（過酷事故）を起こす危険を抱えている。この点において、原発をほかの技術と同じように考えてはならない。
2. 過酷事故の被害は取返しがつかない。確率を使ったリスク評価で原発の安全性（危険性）を論じてはならない。
3. 原発を放棄し、「即時原発ゼロ」を実現するのがもっとも「安全・安心」な選択である。原発の存否は、安全性を最重要視した公正な社会的判断によって決めねばならない。
4. 原発に関する規制基準は、安全性を唯一の判断基準として作成されるべきである。規制は、その時点で技術的に可能なすべての対策を取ることでなければならない。
5. 原発では、想定される事故の規模があまりに甚大であるから、仮に原発を動かすのであれば、極めて厳格な規制基準が不可欠である。
6. 電気事業者や原子力規制当局への信頼がなければ、「安全」も「安心」も実現できない。信用されない電気事業者や原子力規制委員会、原子力規制庁という組織を根本から変えることが必要・不可欠である。

[説明]

1) どのようなプラントや機械でも、対象のすべてを知り尽くして設計・製作し、運転しているわけではない。材料には未解明な性質があるし劣化も起こる。動作特性にも思わぬ不確定さがある。それゆえ、設備や機械は、故障やトラブル、ときには大きな事故を起こしながら、改良を重ねて安全性を高めている。しかし、事故を完全になくすことはできない。異常事態が起こった際、必ず安全側に収束するという保証はない。例えば、新幹線は、幸いにも大事故を起こしていないが、すべての異常事態に対応できるとは言えない。

また、技術は、安全性の観点だけから実現されるものではない。コストパフォーマンス（経済性）、性能の良さ（機能性）、環境適合性の観点をあわせて、設計され、実現される。経済性が優先されて、安全がおろそかにされた例は数限りない。

一般プラントや橋梁・トンネルなどの構築物、航空機・列車・自動車などの乗り物の場合、事故の被害はおおむね上限が予測でき、多くの場合、社会的受容の範囲内に落ち着く。したがって、歴史的に積み重ねられた社会的合意が成立しうる（保険等の代償手段など）。例えば、一般プラントにおいて火災が発生して手がつけられなくなって燃え尽きることはあっても、その損害はおおむね事業者の範囲で収まり、周辺への影響は限定的である。もちろん、一般技術においても、事故対策やその補償、法的制裁が十分だというわけではない。

しかし、原発は、核反応によって生み出された放射性物質（放射能）を大量に溜め込んでいるという点において、特別な技術である（再処理関連施設も同じ）。いったん過酷事故が発生すると、その対処のために人が近づくことも命懸けになるし、放置すれば制御不能に陥って原子炉の爆発や放射能の放出が相次ぐという拡大の一途をたどる。放射能事故による損害規模の上限を定めることができないことは、福島原発事故でも明らかになった。事故直後に近藤駿介原子力委員長が描いた「不測事態シナリオ」によれば、最悪の場合は避難地域が首都圏を含む250km以遠にも達するとしている⁷⁰⁾。その報告を受けた当時の菅直人首相は、首都圏の3千万人を含む5千万人が避難を余儀なくされるという事態に戦慄を覚えたという⁷¹⁾。

2) 原発の安全性（危険性）評価には、次のようなりスク評価がしばしば用いられる。

リスク＝事故の確率×被害の大きさ

という式である。しかし、「事故の確率」は、すでに起こったこと（経験値）からの演繹ならばまだしも、さまざまな仮定のもとに予測された確率は、ほとんど信用できない。

例えば、福島原発事故のような過酷事故が起こる確率は、「100万炉年に一度」などと評価されてきた。世界中でおよそ400基の原発が運転されてきたから、この確率評価によれば、過酷事故は「2,500年に一度」起こるという計算になる（100万÷400=2,500）。ところが実際には、過去50年の歴史の中で、スリーマイル、チェルノブイリ、福島と、3回、5基の原発が過酷事故を起こしている。「10年に一度」ということになる。いかに予断にもとづいた確率評価が当てにならないかを示している。

新規規制基準の考え方のなかに、いまだに、この確率論的評価が顔を出している。過酷事故（重大事故）は、「100万炉年に一度」程度しか起こらない「極まれ」な事象などとして軽視している。だが、予測評価には、主観による偏り（めったに起こらないと考えたいという予断）が入り込まざるを得ない。福島原発を襲った津波についても、そういう願望にもとづく予断から対策を怠ってきたという現実がある。安全性評価に予測確率を含ませることは、信頼性が極めて低い結果しか生まないというのが歴史的教訓である。確率を排除し、起こりうる被害の大きさを安全性評価をすべきである。

また、多様な被害の現実には、「被害の大きさ」を簡単に数値化できるものではないことにも留意する必要がある。今、福島で起こっている被害の諸様相は、一つの指標で表せるものではない。数十兆円以上に達する被害金額は部分的なひとつの指標でしかない。人びとの生活とその基盤である自然環境に与えた打撃は、発生し得る被害の大きさも確定できない甚大なものであった

3) 絶対的な安全が保証されず、事故による被害の大きさも算定できないのであれば、原発が存在する限り、安全と安心は望めない。原発を放棄するのがもっとも「安全・安心」な選択であるが、現実には、過去の不適切な判断の積み重ねの結果であるとは言え、原発が存続してきた。原発の存否は、安全性を最重要視した公正な社会的判断によって決めなければならないことは、3.11を経た今、

70) 近藤駿介『福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描』、2013年3月25日、官邸への報告資料

71) 菅直人『東電福島事故：総理大臣として考えたこと』、幻冬舎新書、2012年刊

人びとが痛切に感じている。どのようにして原発がない社会を実現してゆくのか、その合意プロセスを提案し追求することが、原子力市民委員会の役割のひとつであろう。それについては、序章および第3章を参照いただきたい。

4) 原子力規制委員会に期待される役割は、政治的・経済的判断抜きに、原発の安全性を厳しく審査することである。田中俊一規制委員会委員長は、「政治がどう言おうと、科学的技術的判断をする」と発言したが、規制基準の制定とその適用に当たって、その姿勢が貫かれているとは言い難い。「重大事故」⁷²⁾ 対策の恒設設備に5年間の設置猶予を与えるなど、原発再稼働を急ぐ電気事業者の都合に迎合している。安全性を唯一の基準にするという基本姿勢に立ち返るべきである。

コストがかかるという理由で、安全対策を放棄したり後回しにしたりしてはならない。また、技術の進歩に応じて対策も刷新せねばならない。すなわち、バックフィットを厳密におこない、その対策を満たすことができない原発は、設置許可を取り消すべきである。

5) 一般に、技術に関わる規制基準は、公衆の安全を守るために事故を未然に防ぐように定める。その上で、万一の事故の場合の被害の大きさを予見し、便益とリスクのバランスを考えて、設備・機器の使用が許容される。しかし、原発の場合は、このような考えが成り立たないことを福島原発震災によって人びとは知った。事故の影響があまりに甚大だからである。

規制基準は、その基準を守ってさえいれば安全を保証できるというものではない、ということは、規制委員会の認識でもある。それは、当初、「新安全基準」と呼んでいた基準類を、市民からの指摘を受けて「規制基準」と名称変更した経緯からも見て取れる。規制委員会は、電気事業者に対し、規制基準を満たすだけでなく、その先の安全対策を自主的に行うよう求めているが、電気事業者の関心は、いかに規制基準を値切るかということに向けられているようである。

可能なすべての対策を講じて過酷事故が起こる危険性を極力減らすことが電気事業者および規制委員会の社会的使命である。規制基準を厳格に適用することに加えて、電気事業者は、安全達成目標を明確にし、日常的な安全管理を徹底しなければならない。

6) 規制は、安全対策設備（ハード面）のみならず、安全対策の実施の仕方（ソフト面）をも含

72) 原発の「過酷事故」と「重大事故」について

「過酷事故」は、福島原発事故などのように、炉心溶融や格納容器の破損、あるいは使用済み燃料貯蔵プール内の燃料体損傷が生じ、環境に著しい放射能汚染を引き起こす大事故を指す。「重大事故」は、改正原子炉等規制法で使われている用語で、内容は「過酷事故」と同じである。原子力規制委員会は、2013年2月に示した「新安全基準骨子案」では、過酷事故を意味する「シビアアクシデント」という用語を用いていたが、原子炉等規制法の用語に合わせるべきであるとのパブリックコメントでの指摘などもあり、同年6月に制定された新規制基準では「重大事故」という用語に言い換えられた。この原子力市民委員会中間報告では、規制基準に関わる文脈に限定して「重大事故」という用語を用いた。

なお、従来、安全審査の立地評価で「重大事故」として想定されていたのは、格納容器の機能が保たれ、外部への放射能放出は限定的である場合のみであり、その前提で住民の被ばく線量評価がなされていた。新規制基準では、格納容器が破損して大量の放射性物質が外部に放出される事態を含めて「重大事故」としており、両者の想定内容には大きな違いがあることに注意を要する（本中間報告の4-4「立地評価を適用しないことの重大性」の項を参照）。

むものでなければならない。それなくして「安全」は担保できず、電気事業者や規制当局への信頼がなければ、「安心」は実現できない。

原子力規制委員会が、原子力推進に関わる経済産業省から分離した独立性の高い三条委員会として設置されたことは一定の前進として期待された。しかし、規制委員5人のうち委員長を含む3人が原子力利用推進機関の出身者であり、また、規制委員会の事務局を担う規制庁職員は旧原子力安全・保安院出身者が大多数を占めていること、および、規制基準策定など、その後の実務の進め方は、市民の強い不信を生んでいる。

さらには、有識者の検討チームなどさまざまな委員会メンバーの選定にあたっては、活断層評価チームなどの一部を除いて、過去に許認可審査等に係わってきた原子力分野等の専門家が多数を占めており、極めて偏った構成である。原発に批判的な専門家、他分野の専門家あるいは市民の意見がほとんど反映されない仕組みになっている。このような審議のあり方を根本から変える必要がある。

4-2 新規制基準の構成上の欠陥

[主旨]

新規制基準の構成上の欠陥は次のとおりである。

1. 設計の基礎となる基準地震動の策定方法は見直されず、また、基準地震動を超える地震によって引き起こされる「残余のリスク」については削除され、明示されていない。
2. 公衆の被ばくを防ぐ上で原発立地が適切かどうかを判断する立地指針が排除された。
3. 「ひとつの機器の故障」しか考えない旧来の「設計基準」をそのまま踏襲している。
4. 極めて不十分な過酷事故対策しか定めておらず、人為事象（航空機事故やいわゆるテロ・戦争などにおける破壊行為）への対策としては、ほとんど無力である。しかも、それらの中核を担う「特定安全設備」について5年の猶予を認めた。
5. 機器の信頼性を高めるための「安全機能の重要度分類に関する審査指針」が見直されていない。

[説明]

福島原発震災を受けて、2012年6月に「原子力規制委員会設置法」が制定され、同年9月原子力規制委員会が発足した。同委員会は、2012年6月の「原子炉等規制法」（「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」）の改正に基づき、2013年6月28日、「新規制基準」を策定した（7月8日施行）。規制基準は、原子力規制委員会規則として位置づけられ、従来の原子力安全委員会が内規として定めていた「安全審査指針類」にくらべ、法的な位置づけが強化されている。

新規制基準は、福島原発事故を受けて、想定する事故を、「設計基準事故」と「重大事故」（過酷事故）に大別し、対策を規定している。そして、従来の3層の防護ではなく、4層（過酷事故対策）の防護策を付加した。旧安全指針で電気事業者の自主的取り組みとされていた「過酷事故対策」は、新規制基準では法的に規定されることになり、一步前進した。具体的には、免震重要棟や第二制御室、格納容器ベントの際のフィルターの設置などを義務付け、また、古い原発の救済措置として随所にあった「みなし規程」を廃し、バックフィットをかけることにしたことなど、部分的には改善が図られている（但し、安全確保の第一義的責任は依然として電気事業者にあるとされ、基準を満たしたから安全というわけではない）。

しかし、規制の基本構造が変わったわけではない。旧安全指針にはさまざまな不備があり、そのことは福島原発事故以降に原子力安全委員会も認めざるを得なかった。この旧安全指針の不備を改めることが新規制基準の眼目であったはずである。ところが、新規制基準では、旧来の「設計基準（安全設計審査指針）」を基本的に変えずに踏襲した。すなわち、「設計基準事故」として、「単一の機器の故障」しか想定せず、地震・津波など自然現象によって共通に引き起こされる「複数の機器の同時故障」を対象にしていない。その結果、複数の機器に故障が起こった場合の対策は、すべて「重大事故対策」で対応するとされているが、「重大事故対策」では、機器の高い信頼性が要求されていないので、対策の確実性や信頼性が保証されていない。

新規制基準は、従来の安全指針類をすべてカバーしているわけではない。特に注目すべきは、原発立地の前提であった「原子炉立地審査指針」に対応する規定が制定されていないことである。また、安全上重要な機器のレベルを定めた「安全機能の重要度分類に関する審査指針」にも手を付けていない。福島原発事故においては、外部電源の喪失が事故の引き金を引き、炉心まわりの計測器類の故障が事故進展の把握を困難にしたが、これらの重要度の見直しがされていない。

新規制基準では、航空機の衝突やいわゆるテロ行為への対策として「特定安全施設」の設置を義務付けたが、ほとんど無力ではないかと思われる。欧米では、これらの人為事象に対抗するため、原発サイトに武装警備部隊を配備するなどの対策を取っていて、その実際は秘密のヴェールに覆われている。武力攻撃を受けて過酷事故に陥った場合、電力会社の社員や民間警備員に命を懸けて原発を守らせるような命令は、現行法上は下せないはずである。戦争と同じく、そのような事態を想定せざるを得ない原発は、「死を内包した技術」ということができる。

ここで示した新規制基準の問題点については、以下、4-3から4-7の各節で詳しく述べる。

4-3 規制基準における耐震性をめぐる問題点

[主旨]

1. 新規制基準では、すべての規制の最上位の指針として規定していた原子炉立地審査指針（原則的立地条件の（1））を、明示的には記述せず、削除してしまった。この立地条件こそ、より強化

補充し、規則として規定する必要がある。

2. 設計基準を超える地震動を誘因とする過酷事故の発生を認めた「残余のリスク」に関する記述は消え、「重大事故（過酷事故）対策」へと置き換えてしまった。「起こり得る」から「起こったら対処」へと方針を変えた、住民不在の勝手な改悪は許されない。
3. 新規制基準では、運転しながらではなく、停止中に審査をおこない、かつバックフィットを取り入れるとしている。これを必ず実行すべきである。
4. 原発の運転にあたっては、1基ごとに残余のリスクと立地指針に厳正に照らしたうえで、地元の同意を求めるべきである。地元の同意なしに原発を運転してはならない。

[説明]

4-3-1 耐震規制の変遷

福島原発震災は、東北地方太平洋沖地震がなければ起こらなかった。まちがいなく地震を発端として発生し、過酷事故に至った初のケースである。そればかりではなく、同一サイトの複数基が同時に大規模な自然災害に襲われた結果、複数基の原発が連鎖的に過酷事故を起こすという事態を現実のものとした史上初の原子力災害である。

ところが、新規制基準は過酷事故対策に重点を置いている。耐震面では、若干の活断層評価の見直しと、基準津波の導入を行ったが、対症療法的な津波対策でお茶を濁そうとしている。地震という大規模な自然災害に対して余りにも無策であった従前の姿勢を反省し、その起因事象を掘り下げて、根本的な安全確保をはかるのが、本来あるべき姿勢である。

いかにして福島原発震災は起こったのか、耐震規制の変遷を概観する。そこから見えてくるのは、地震にも盤石と胸を張っていた原発が、現実の地震被害を次々と繰り返してきたこと、そのなかで耐震規制が後追いしてきた事実である。今また新規制基準が同じ過ちを繰り返そうとしている。

1) 設置にあたっての原子炉立地審査指針

原子炉立地審査指針は1964年に定められた。その精神は「万一の事故に備え、公衆の安全を確保するためには、原則的に次のような立地条件が必要」にあり、極めて抽象的な表現だが、原則的立地条件の（1）として、「大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また、災害を拡大するような事象も少ないこと」と定めた。万一の事故の際に公衆の被ばくを少なくするため、各々の原発立地の適否を判断するために設けた条件である。複数基の仮想事故をひき起こした福島第一原発は、そもそもこの原則的立地条件（1）に違反していた。1000年に1度ほどの頻度で、過去に繰り返し巨大地震・巨大津波を繰り返していたことが、判明していたのである。

公衆の被ばくを少なくするという目標を、低人口地帯に設置することで達成しようとしたため、結果的に、地震や津波が頻繁に起こり、かつ脆弱な地盤の土地に建設する、というまちがいを犯して

しまった。すべての原発サイトの立地条件が改めて問われなければならない。

2) 2006年耐震設計審査指針の改訂

原子力施設の耐震安全性の審査は、耐震設計審査指針に基づき行われてきた。だが現実にかかる地震によって、設計時に想定した最大加速度値は続々と乗り越えられてきた。2006年に、同指針は5年の審議を経て改訂された。当時、最新の知見を考慮して、活断層評価や設計用基準地震動の策定を定めたとされる。活断層の認定においては、疑わしきは想定とするという方向へと、ようやく一歩を踏み出した⁷³⁾。基準地震動は、原発の主要な機器の固有振動数領域が最大になるように設定したそれまでの単純な方式から、サイトの地盤や建物・機器の振動特性に応じて周期特性や時刻歴波形を想定して策定する断層モデル方式を加味することとなった⁷⁴⁾。これらの手法の変更により、全国の原発の設計用基準地震動は、最大加速度値だけを見ればそれぞれ大幅にアップしたが、地震波における過小評価は改善されていない。まして旧設計基準当時の技術で製造された実際の設備は、耐震安全性が確認されたとは到底言い難い。

3) 指針改訂にともなう安全性再評価（耐震バックチェック）

原子力規制行政は、2006年の耐震指針改訂と同時に、改訂指針による耐震安全性の再評価（バックチェック）をスタートさせた。その際、原子力安全委員会は各電気事業者に対し、「（新指針は）今後の安全審査等に用いることを第一義的な目的としており、指針類の改訂等がなされたからといって、既設の原子力施設の耐震設計方針に関する安全審査のやり直しを必要とするものでもなければ、個別の原子炉施設の設置許可又は各種の事業許可等を無効とするものでもない。」⁷⁵⁾と断りを入れた。

また、全国50基余の原発のすべてをチェックできるはずもなく、通常の運転を許容しながら、サイトごとに代表プラント1基を選定させ、中間報告として耐震上重要な機器・構造物の解析評価のみでよしとした。それでも福島原発事故の時点で未了のサイトがあった。

津波は地震随伴事象として中間報告から外され、最終報告時でよいとされた。福島第一原発でも例外ではなく、津波のバックチェックは、まだ行われていなかった。それらを含め、今後バックチェックが再開されることはない原子力規制庁は明言している⁷⁶⁾。

73) それまでは、地表に現れた断続的な痕跡や数キロ以上離れた断層を一体とはとらず、またその活動時期も安全側に考慮することはなく、なるべく活断層と認定することを避けてきた。新規制基準では、これら連続性の評価が厳格化された。また、さらに活動時期を条件付きで40万年前までさかのぼるなど修正したものの、規制側の運用次第という危険性をはらんでいる。

74) 地震断層の規模と、それがもたらす地震波の関係には大きなばらつきがある。現在、用いられている断層モデルを用いた手法は、震源域を想定し、応力降下量や地震モーメントなど、様々なパラメータを設定して、地震波を導き出すのであるが、これらのパラメータの設定は、過去の地震による地震動を平均したものが基礎となっている。原発の耐震安全性を検討するにあたっては、少なくとも過去の最大値を基礎とすべきである。

75) 「耐震設計審査指針」の改訂を機に実施を要望する既設の発電用原子炉施設等に関する耐震安全性の確認について（原子力安全委員会2006年9月19日）

76) 規制庁に電話で問い合わせたところによれば、指示を課した原子力安全・保安院が存在しないので、自然消滅とのことである。改めて発電を再開したいプラントは、新規制基準のもと、設置変更許可申請の手続きをとり審査が行われている。市民が長年求めてきた再審査の実施であり歓迎すべき手順であるが、問題はそこの中身である。

4) 残余のリスク——原発震災の危険性を認知

2006年の改訂耐震指針において特記すべきは、自然現象である地震により過酷事故が起こる可能性をはじめて認めたことである。すなわち「残余のリスク」という新しい概念を導入し、「策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすことのリスク」（＝残余のリスク）が存在すること（＝ゼロではないこと）を認めたのである。

ただしそれを具体的に安全規制へ導入することはなかった。「「残余のリスク」の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである」と、電気事業者の努力目標としただけであった。原子力安全・保安院は、バックチェックの指示のなかで、残余のリスクに関する定量的な評価を電気事業者に高々と指示したものの、その後、試算は最終報告後でよいとし、結果も求めていないため、残余のリスクの試算値は、1基も公表されていない。

4-3-2 新規制基準は「残余のリスク」を考慮してつくり直すべきである

残余のリスクを認めた改訂指針のバックチェックの際に、少なくとも福島第一原発の1号機だけでも廃炉にしておけば、福島原発震災は別の展開になっていたであろう（実験炉と呼ぶのがふさわしい初号機たる1号機が、すべての発端であった。住民は、運転開始後20年ころから、事故続きで稼働率の低い1号機について、繰り返し閉鎖を求めていたのである）。

いったん、原則的立地条件（1）により適地であるとされた各地の原発は、地震により過酷事故が起こる可能性は否定されてきた。スリーマイル島原発事故により過酷事故の可能性が認められた後も、阪神・淡路大震災を経験した後も、地震が過酷事故の誘因にはならないことを保証すると電気事業者・規制行政ともに言い続けた。いかに小さい値であろうとも残余のリスクがゼロでないということは、地元にとって立地の再考が必要な事態である。だが耐震設計審査指針改訂後、規制行政が、残余のリスクについて地元住民へ説明することはなかった。立地各自治体もその住民も、原発震災の可能性が認知されたことをほとんど知らされないまま、3.11を迎えた。福島原発震災は、残余のリスクの存在を実証した。

この事実を前に、既設原子炉の運転を検討するならば、地元同意を改めて求めることが欠かせない。再稼働の条件として規制のなかに正式に位置付けるべきである。福島原発震災の要因のひとつは、地震・津波に対する規制の不備である。二度とこのような事態を招くことのないよう、原子炉立地審査指針の精神こそ厳しく受け継ぎ、より効力ある立地の適合評価がなされるよう強化すべきである。

4-4 立地評価を適用しないことの重大性

[主旨]

新規制基準では、原子炉立地審査指針で規定されていた「立地評価」を適用しないことにしている。

これは、「万一の大きな事故が生じた場合に、重大事故に対しては周辺住民に放射線障害を与えないこと。またそれを上回る仮想事故に対しては放射線災害を与えないこと」という従来からの評価をやめるという由々しき改悪である。それに代えるかのように、「重大事故対策の有効性評価」として、「フィルターベントの設置によりセシウム137の放出量が100テラベクレルを下回っていること」を確認する、としているが、これではフィルターベントにともない大気中に放出されるセシウム137以外の放射性核種（希ガス、ヨウ素、その他）による住民被ばくを制限しないことになる。

このような改悪はただちに止めて、従来どおり希ガス、ヨウ素、その他の放出される核種すべてを考慮した立地評価を実施すべきである。

〔説明〕

1) 従来の原子炉立地審査指針に規定されていた立地評価とは、(1) 重大事故（技術的見地からみて、最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる重大な事故）、(2) 仮想事故（重大事故を超えるような、技術的見地からは起こるとは考えられない事故）の2種類の事故を想定し、両事故時の敷地境界での被ばく線量が、定められためやす値を満たしているか否か、さらに仮想事故に対しては集団線量についてめやす値を満たしているか否かを評価して、原子力発電所が住民から適切に離隔されていることを確認するものである。新規制基準のもとで設置許可基準として立地評価を適用しないことは、万一の大きな事故である重大事故、仮想事故に対して周辺住民が受ける放射線被ばくの量的制限をはずすことを意味する。なお、従来の重大事故の想定事象は、安全評価審査指針の中で2種類が定められており、そのうち住民の被ばく上、最も厳しい結果を与えるのは冷却材喪失事故（LOCA）である。その後、福島原発事故の教訓を反映して改定された原子炉等規制法において重大事故は「炉心の著しい損傷その他規則で定める重大な事故」と定められた。これに則り、新規制基準での重大事故は過酷事故を想定することになった。原子炉立地審査指針での上記（1）の重大事故の定義に過酷事故があてはまることは、福島原発事故を踏まえた現在の技術的見地からは明らかであり、従ってバックフィットとして、「過酷事故に対して立地評価」を適用しなければならない。

2) それにもかかわらず、なぜ新規制基準では立地評価を適用しないことにしたのか。田中俊一規制委員長は「福島のような放出の状況を仮定すると立地条件に合わなくなってしまう」と記者会見で述べた（福島原発事故における敷地境界での被ばく積算線量の実測値は、事故後1年間で最大1190mSvに達し、立地評価のめやす250mSvをはるかに上回っている⁷⁷⁾）。この規制委員長発言から、どの原発でも福島原発事故のような過酷事故を想定すると、敷地境界での被ばく線量が立地評価のめやす以下になる見通しがなく、バックフィット審査を経て設置許可を継続するには、立地評価をやめるしかない、と判断したことが明白である。これは、過酷事故に対して住民の健康と安全を守ることよりも、原発の存続の方を優先したものであり、規制委員会の組織理念にある「国民の安全を最優先する」に反する行為であると言わざるをえない。

77) 滝谷紘一「立地評価をしない原子力規制の新基準」『科学』2013年6月号、pp.615-619.

3) また、新規制基準では、重大事故時の格納容器外への放射性物質の放出に関して、今般、追設されるフィルターベントの機能を考慮のもとに「総放出量は環境への影響をできるだけ小さくとどめること」(規則解釈)とし、定量的には「セシウム137の放出量が100テラベクレルを下回ること」を求めている(審査ガイド)。しかし、このセシウム137の量的制限だけでは、周辺住民の放射線被ばく量を安全なレベルに抑えることには決してならない。なぜならば、炉心の著しい損傷が生じた場合、原子炉格納容器内にいち早く放出される放射性物質は、通常運転中にも燃料と被ふく管の間隙部に存在する放射性の希ガスとヨウ素であり、これに続いて燃料溶融が進むにつれ、セシウム及びその他の核種が放出されるからである。物性的に大量の希ガスをフィルターでは除去することはできない。もし希ガスの炉内蓄積量の全量が大気中に放出されると、周辺住民の被ばく線量は立地評価で定められためやす値を大幅に上回る可能性が濃厚である。また、フィルターベントは運転員の操作ミスまたは機械的故障などで所定どおりに働かない事態もありうるので、そのような場合の住民の被ばく線量を評価して住民に伝えておくことも、情報公開として必須のことである。

4) 以上より、過酷事故が発生した場合にも住民の健康と安全を守ることを最優先する上から、従来行われてきた原子炉立地審査指針にもとづく立地評価を行い、住民の放射線被ばく量が放射線障害を与えないめやす値以下になることを確認することを提言する。その際の重大事故の想定は、改正された原子炉等規制法で定められた「重大事故＝炉心の著しい損傷その他の委員会規則で定める重大な事故」としなければならない。

4-5 設計基準を見直すべきである

[主旨]

1. 福島原発事故の事故原因は、十分には判っていない。可能性のある事故シナリオをすべて検討し、事故原因を究明した上で、設計基準を見直すことが必要である。
2. 設計基準では、代表的な設計基準事故として冷却材喪失事故(LOCA)を想定し、いずれか「一つの機器の故障」を考慮した緊急炉心冷却系統(ECCS)設備を要求している。複数機器の故障や人為ミスが重なったときにも対応できるようECCS設備要求を根本から見直すべきである。
3. 原子炉容器および原子炉格納容器設計の抜本的な見直しが必要である。古い原発では、容器の健全性を担保する非破壊検査を実施できないものがある。安全性を確認できない原発は廃炉にすることを求める。

[説明]

1) 福島原発事故において、地震によって生じた安全設備機能喪失の分析が不十分である。国会事故調査報告書およびその後の事故解析⁷⁸⁾は、地震による配管破損が1号機での事故原因であることを強く示唆している。事故を起こした福島第一原発の溶融デブリの位置・形状や機器損傷の状況

など原子炉内の基本情報が欠如しており、原因究明の計画すら明らかでない。なお、事故を起こした福島第一原発は、改めてつくられるべき国会事故調査機関の管理下において調査や作業を進めるべきで、現在のように東京電力が非公開で現場調査・作業をすることは、事故現場の保存、調査データの透明性などの観点からも好ましくない（汚染水処理など一連の廃炉に関わる作業についても東京電力に任せては置けない。2-1参照）。

2) 米国スリーマイル島原発事故は、給水ポンプの故障が生じた後にいくつかの機器の故障、保守工事の際の弁の開け忘れや、制御盤の表示が札に隠れていて見えなかったなどの偶然も重なり、さらに原子炉内の水位をまちがって評価した運転員がECCSを止めてしまい、炉心溶融を起こした。福島原発事故も、起回事象こそ違うが、原子炉内の水位をまちがって評価し、炉心溶融を起こしてしまった。重要なことは、両事故とも原子炉の冷却ができなくなると、その後、極めて短時間でメルトダウンしてしまったことだ。そして、炉心溶融を起こすと、計測器による基本パラメータの把握が困難になり制御ができなくなる。これは、原子炉が持つ膨大な熱エネルギーを制御することが如何に難しいかを示すもので、LOCAを事故の代表とする設計基準の根幹が破綻していることを示唆する。

緊急炉心冷却系統（ECCS）を作動させる上で必要な、サブシステムである非常用電源、冷却水ポンプ、水源タンクなどのいずれかひとつあるいは複数の機能が失うと、冷却ができなくなる。各ECCSに共通の欠陥があれば、複数のECCSが多重故障に至ることが考えられる。複数機器の故障や人為ミスが重なったときにも対応できるようECCS設計要求を根本から見直すべきである。

3) 沸騰水型原子炉の格納容器は、事故時に格納容器内の蒸気を圧力抑制プール内に導くことで、格納容器の圧力上昇を防いでいる。圧力抑制機能が失われれば、早期に格納容器は過圧破損に至る。例えば、地震時にLOCAが起きた時に、圧力抑制プールの水がスロッシングをおこし、ダウンカムという蒸気を出す配管の先端が水面に出てしまうと、格納容器の圧力抑制機能は失われる。格納容器の地震時の荷重とLOCAの重ね合わせは、確率が小さいので無視してよいとされているが、福島原発事故の地震のように非常に長時間地震が継続する場合や長周期動揺の影響も考慮する必要がある。

4-6 新規制基準の過酷事故対策では事故の進展を防げない

[主旨]

1. 過酷事故の発生原因は特定することができない。そればかりか、過酷事故が起きた場合に原子炉がどのような状態になるか、現実的な限界を決めることができない。新規制基準の過酷事故対策では、過酷事故を収束させることができるという保証はない。

78) 田中三彦「福島第一原発1号機原子炉建屋4階の激しい損壊は何を意味するか」『科学』2013年9月号

2. 炉心溶融が過酷事故の代表的な事故シナリオであるが、福島第一原発では、運転中だった1号機から3号機まで、すべて炉心溶融を防げなかった。一旦炉心溶融すると、原子炉や格納容器内の状態の把握が難しく、事故の進展を阻止することは極めて困難である。
3. 設計で考慮する基準地震動・基準津波を超える巨大な地震や津波に対する過酷事故対策の想定条件が明示されていない。巨大な地震や津波に備えて、過酷事故対策を根本から見直す必要がある。
4. 放射性物質の放出抑制を格納容器フィルターベントに頼ることはまちがいである。
5. 航空機落下に代表される複合的事故や破壊工作に対する適切な対策がなされるべきである。
6. 特定安全設備や加圧水型原子炉のフィルターベントなどの設置に最大5年の猶予期間を設けたことは安全確保の原則に反している。安全対策上不可欠な設備として、ただちに設置を求めるべきである。

【説明】

1) 過酷事故に対して、新規制基準では「重大事故対策」が定められた。その「対策」を実行するためには、炉心、原子炉压力容器、格納容器の各部の温度、圧力、水位などを計測装置で測定し、それに応じて最適な対処方法を決めて、各種の制御装置を操作することになる。計測装置、制御装置も、動作保証温度範囲などの使用環境条件がある。しかしながら、過酷事故時の原子炉压力容器まわりおよび格納容器の環境条件がどのようになるかが決められないとすれば、その環境条件に適合する計測装置、制御装置を作ることができない。すなわち、過酷事故によって引き起こされた状態によっては、計測装置、制御装置が動作せず、そのため「過酷事故対策」が実行できない、または所定の成果が遂げられない場合がある。また「過酷事故対策」がどのような場合に無効になるか、無効になる場合の発生プロセスも、発生確率も明らかではない。少なくとも新規制基準に盛り込まれた対策では、過酷事故が起きても、これをいつでも収束させることができるという保証はない。

2) 過酷事故対策は、「設計基準事故」対応設備がすべて破綻した時に、外部から仮設あるいは部分的に恒設の電源や冷却水を供給するもので、基本的には人の手で対処するため、多様な事故シナリオに対する柔軟性はあるが、確実に機能する保証がなく信頼性に乏しい。現実には気象・海象や事故の影響を強く受けるので、猛暑、極寒のなかでの作業が続くこともある。特に、大規模な地震の時には、地割れや余震、交通渋滞が予想され、満足に対応ができるものではない。事故の進展によっては、放射線による被ばくの恐れもでてくる。人間が対応する以上、危険や恐怖と隣り合わせの作業であることを忘れてはならない。現に福島原発事故では、電源確保のためのケーブルの引き回しや接続、消火系配管などの冷却系への接続、格納容器ベント操作など、その大半が適切にできなかった。過酷事故対応は訓練をすれば必ずできるといったものではなく、条件次第で全く機能しないこともある。炉心溶融という心理的プレッシャーと時間に追われる中で、その設備が使えない可能性があることも念頭に対策を講じておく必要がある。“この設備があるから安全”は、まちがいであり、確実にかつ安全側に機能する設備を要求すべきである。

3) 巨大な地震や津波に対して、過酷事故を確実に防ぐ方法はない。例えば、津波対策で高い防潮堤を設けても、想定以上の津波や地震による防潮堤の倒壊の危険性がある。津波対策として建屋の扉を水密化することを義務づけているが、地震が起きて直ぐ来る津波に対しては水密扉を閉める時間もないことが有りうる。確実な安全系設備を多重化、多様化することにより、事故の発生確率は下がるが、確実でない安全系設備を幾ら付け足したところで、安全は確保できない。確実でない可搬式設備で過酷事故に対して柔軟に対処するというのは、厳しい環境条件、機器トラブルや人為ミスの同時発生を軽視した、机上の空論である。このことは、福島原発事故の実態から明らかである。

4) 放射性物質の放出抑制対策を格納容器フィルターベントに頼ることはまちがいである。格納容器は、放射性物質を閉じ込める“受動的安全（Passive Safety）装置”である。事故を検出すると自動的に隔離弁が閉じて放射性物質を閉じ込める機能を備えている。もともとの設計では安全弁もなかった。それを、事故時に格納容器が過圧してしまうと壊れる危険があるとして、格納容器をベント（排気）し、気体や粒子状の放射性物質を排出するというのは、格納容器本来の目的から逸脱している。

燃料の損傷にともない出てくる希ガスはフィルターでは除去できない。また、フィルターの処理容量が不十分であれば、機器が損傷し、放射性物質がそのまま放出されてしまい、フィルター効果を維持できないことになる。加圧水型原子炉の格納容器は沸騰水型原子炉の格納容器より空間容積が大きいとはいえ、事故状態が続けばベントに至るのも時間の問題である。

現状の設計では格納容器ベントする以前に、格納容器貫通部から大量の放射性物質が漏れてしまう危険性もある。特に水素は漏れやすいと、水素爆発対策をきちんとする必要がある。加圧水型原子炉の格納容器は、沸騰水型原子炉の格納容器のように窒素充填されておらず、水素爆発対策の信頼性に問題もある。また、福島原発事故で起きた比較的ゆっくり進展する格納容器の過圧・過温破壊は、格納容器破損モード（壊れ方）のひとつにすぎず、格納容器直接加熱による過温破壊や水素爆発、水蒸気爆発などの瞬時加圧破壊の事故シナリオにおいては、フィルターベントは全く役に立たない。格納容器の機能や大きさ、圧力抑制機能、水素爆発対策など格納容器設計の基本を見直すべき⁷⁹⁾で、小手先の対策である格納容器ベントなどに頼るべきでない。

5) 破壊工作など意図的な外部からの脅威に対して対策が必要である。福島原発事故で明らかになったように、電源の確保や原子炉系の冷却および格納容器からの海水による長期冷却系のいずれかが破壊されると、やがてメルトダウンに至る。原発はそれほど脆弱なシステムである。特に航空機落下は、原発の外部からの脅威として代表的なもので、意図的なものと事故による場合があるが、1985年に起きた日航ジャンボ機墜落事故や破壊工作を考えると、確率で評価することは妥当ではない。具体的な評価と対策が必要である。

79) 後藤政志「新安全基準は原発を「安全」にするかー放置される原子炉格納容器の欠陥」『世界』2013年5月号、pp.222-223.

6) 安全設備を設置する上で、猶予期間を設けるということが許されるのは、万一事故になっても取り返しがつくレベルの被害が甚大でない事故に対していえることである。特定安全設備や加圧水型原子炉のフィルターベントなど、万一事故が起きた時に被害が甚大になることを防ぐ設備に猶予期間を設けることなど有りえない。可搬設備と恒設設備は、相補う特徴をもっており、両者の併設は当然である。猶予を認めることは、科学的・技術的観点のみから判断するという規制委員会の姿勢が疑われ、信頼を失墜させる行為である。

4-7 信頼性に関わる重要な技術課題の欠落

[主旨]

1. 過酷事故の環境条件に耐えうる計測装置の設置を求める。早急に取り組むべき対象として、福島原発事故で機能喪失した原子炉水位計、原子炉压力容器内外の温度計などがある。
2. 交流動力電源系統の信頼性を高めるために、外部電源に最も高い耐震クラスの系統を用意するか、あるいは所内非常用電源に多様性を持たせ、そのうちの1系統は常時運転することを求める。

[説明]

4-7-1 過酷事故の環境条件に耐えうる計測装置の設置について

福島原発事故では計測装置に対して炉心損傷にともなう温度などの環境条件が設計想定を大きく上回ったため、原子炉水位計が機能不全となり、また原子炉压力容器内外の温度計、格納容器圧力抑制室の圧力計、原子炉格納容器雰囲気放射線モニタなどの故障が続出した。このため、炉心の冷却状態の適切な監視ができない状況に陥り、運転員が事故対応措置を行う上で甚だしい困難を招いた。事故時に必要とされる系統及び機器の機能維持は、米国で起きたスリーマイル島事故（1979）の教訓の一つとして、当時の原子力安全委員会が摘出し電気事業者に対して対処を求めたことであるが、福島原発事故でこの教訓がないがしろにされていたことが露呈した。

このような過ちを繰り返さないためには、まず計測器装置の設計用に過酷事故時の環境条件を適確に把握できる評価手法を確立すること、次いでその環境条件下に長期にわたり曝されても機能を維持できる計測装置類を開発し、その信頼性を実証することが必要である。福島原発事故の教訓をふまえると、少なくとも原子炉水位計、原子炉压力容器内外の温度計、及び格納容器圧力抑制室の圧力計は過酷事故対応上必須の計測器であり、これらが設置されないかぎり原子炉運転の再開は認めてはならない。さらに、規制委員会が見直し予定の「安全機能の重要度分類に関する審査指針」においては、過酷事故対応設備とプラント状態監視に必要な計測装置は、異常の影響緩和の機能として最上位のMS-1に規定すべきである。

4-7-2 交流動力電源系統の信頼性の改善について

福島原発事故で炉心溶融を生じた直接的原因は全交流動力電源喪失の発生である。これにより原子炉の自動停止後に作動すべき非常用炉心冷却系統（ECCS）の交流電源に依存する設備機器類はすべて長時間にわたり機能喪失に至った。この教訓を反映すると、過酷事故の発生を防止する上で全交流動力電源喪失を防ぐことは極めて重要であり、外部電源と非常用所内電源設備からなる交流動力電源系統の信頼性の改善が強く求められる。そこで、原子力発電所の周辺の事情も様々であることを勘案して、次の選択肢①、②のうちの少なくとも1つの採用を提言する。

- ① 外部電源の信頼性向上：地震による外部電源喪失の頻度を下げるために、外部電源系統の少なくとも1系統の耐震クラスは、現状のCクラス（一般産業施設と同等）から原子力施設最上位のSクラスに格上げする。

対策例としては、原子力発電所の近隣地域に耐震Sクラスの火力発電所及び送電系統を設置して、そこから外部電源の1回線として受電する。

- ② 所内非常用電源の信頼性向上：外部電源喪失後に作動すべき安全上重要な系統・機器に電力供給する非常用所内交流電源設備の信頼性を改善するために、現行の「多重性または多様性を確保して2系統以上」を「多重性及び多様性を確保して3系統以上」に強める。さらに外部電源喪失後の非常用電源設備すべての自動起動失敗の頻度を下げるために、そのうちの1系統は常時運転する。

対策例としては、従来の非常用ディーゼル発電設備2系統以上に追加して、多様性としての非常用ガスタービン発電設備1系統以上を恒設設備として設置する。常時運転するのは、これらの発電設備のうちのいずれでもよい。

4-8 原発立地・再稼働について同意を求めるべき自治体の範囲と防災対策の問題点

[主旨]

1. 電源立地や原発の運転等について同意を求める自治体には、少なくとも30km圏内のすべての自治体を含むべきである。
2. 原子力災害対策指針は、原発事故時の住民の被ばくを低減させる方向で根本的に見直すべきである。同指針に基づく防災計画は、原発事故想定の不確かさを認識し、かつ、地震、津波などの大規模な自然災害にともなって原発事故が発生することも想定した上で、実現性、有効性を、関係自治体において冷静に再検討するべきである。

〔説明〕

4-8-1 福島原発事故をふまえた地元自治体同意のあり方

2004年9月10日付の閣議了解「電源開発に係る地点の指定について」において、「地点の指定に当たっては、電源開発に係る計画の具体化が確実なこと、地元市町村の首長の同意が得られていること等の要件を設けること」とされている。また、2005年2月18日付 経済産業省告示第31号「重要電源開発地点の指定に関する規程」でも、指定適合の主な要件の1つとして「所在地を管轄する市町村長の同意があること」が挙げられている。この様に、従来、原発立地自体とは、実際に原発が所在している市町村が想定されていた。

「地元」の同意を求めた趣旨は、当該地元に一定の不利益を強いることになるためであった。特に、原発事故が発生した場合に被害が及ぶ可能性がある、ということが最大の不利益であった。具体的には、次のような危険性が想定される。

- ① 市民は、生命・身体に対する重大な被害を及ぼす放射線被ばくを受ける危険にさらされ、市外への避難を余儀なくされ、住居や仕事を失う。
- ② 地方公共団体自体は、市民の文化的な生活と健康と安全を保護するという行政目的の達成のために、市職員らが、市庁舎をはじめとする重要な財産を利用して行うものであるが、原発事故の際には、庁舎やその他重要財産の使用を制限され、市職員ら自身も市外への避難を余儀なくされ、当該地方公共団体は本来の行政目的を達成することができなくなる。
- ③ 上記により、公権力の担い手としての地方公共団体も、一定の地域と住民によって構成される総体としての地方公共団体も、その存在を根底から覆す壊滅的被害を受ける可能性がある。

福島原発事故により、浪江町、南相馬市など立地自治体ではない隣接自治体にも大きな被害が生ずることが明らかになった。原子力規制委員会は、福島原発事故をふまえて、原子力災害対策指針を定め、その中で、「緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）」がおおむね30km圏に拡大され、UPZを含む自治体では、原子力災害に対する地域防災計画を策定することが義務づけられた（しかし、次項に述べるように、原子力災害対策指針そのものにも多くの重要な問題が残されている）。

原発建設による不利益が、直接的な立地自治体にとどまらず、原発事故は、周辺の自治体にも壊滅的な被害を及ぼすことが明らかになったため、UPZが30km圏内と定められた。にもかかわらず、原発建設および運転に関わる同意手続きの対象を立地自治体に限定することは、立地自治体と30km圏内にある周辺自治体とを不公平に取扱うことにもなる。よって、原発の建設および運転に関わる同意手続きの対象としては、少なくとも30km圏内の自治体を含めるべきである。

4-8-2 原子力災害対策指針およびそれにもとづく防災計画の問題性

原子力災害対策指針では、「緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）」をおおむね30km圏とし、住民避難の基準としては、即時退避か屋内退避を指示する「緊急防護措置」の基準（OIL1）を、毎時500 μ Sv、一週間以内に一時移転を指示する「早期防護措置」の基準（OIL2）を毎時20 μ Svとしている。

福島原発事故では、30～45kmも離れた飯舘村が深刻な被害を受け、60km離れた福島市内でも毎時 $20\mu\text{Sv}$ を超える状況になったことを考えると、おおむね30kmとして定められたUPZも、それより外側が安全だというようなものではない。

住民避難の基準であるOIL1、OIL2についても、緊急時の基準とはいえ高すぎる。放射線管理区域の設定値（3月あたり1.3ミリシーベルト）は、毎時0.6マイクロシーベルト相当であり、一般人に対しては職業人以上に被ばく管理値を低くすべきである。このような意見は、原子力災害対策指針に対するパブリックコメントでも指摘されたことだが、原子力規制委員会は、そのような意見をまったく考慮に入れなかった。

そもそも、この防災指針策定の基礎とされている事故時の放射能拡散シミュレーションの扱いに大きな問題がある。原発事故における放射能の拡散は、事故時点の気象条件により大きく変動する。最低限、複数の気象条件による拡散範囲を示し、また、放射能汚染の濃度についても、大幅な増減があり得ることを大前提とすべきだが、自治体側にも、原子力規制委員会に正確なシミュレーションの提示を求める傾向がある。原発事故の想定における不確実性の認識が共有されていないことは現在の防災態勢の致命的な欠陥といえる。

新潟県は、新規制基準に関するパブリックコメントの中で、「国として、福島第一原子力発電所事故について設備面だけでなく、意思決定やマネジメント面も含めた事故調査を行い、その調査結果を踏まえて対策を練らなければ、原子力行政への信頼の回復には繋がらないと考える。」と述べているが、福島原発事故において、東京電力、政府、福島県と関係市町村との情報連絡のあり方を検証することも不可欠である。次の原発事故では、情報連絡がうまくいくという保証も根拠もないのである。

さらに、新規制基準の施行に際しては、立地指針が骨抜きにされ、立地自治体及び住民は、過酷事故時の放射能放出については、セシウム137で100テラベクレルまでが容認され、その他の核種においては、何の規制もされないという状況になった。立地自治体及び住民は、このような条件を強要されたのである。過酷事故を想定した防災計画が現実的に実施できるのか、効果が期待できるものなのか、特に、地震や津波などの自然災害におそわれた中で、原発が過酷事故を起こした場合の防災計画について、それぞれの自治体における冷静な再検証が必要である。防災計画の有効性は、そのことだけで、原発立地あるいは運転の是非に関わる同意判断を左右すべき重大な論点である。

4-9 老朽化原発の20年延長問題

[主旨]

1. 「原子炉等規制法（炉規法）」の改正により、発電用原子炉の運転期間は40年と定められた。しかし、規制委員会の基準に適合すれば、1回に限り20年以内の延長ができるとした⁸⁰⁾。これは、事実上の骨抜きである。例外なく、40年で廃炉にすべきことを提言する。
2. 40年時点で実施するという「特別点検」は、既存の原発において支障が起こらないように配慮

された「ザル」基準である。このような「特別点検」で寿命を延長することは許されない。

3. 老朽化原発の安全評価システムを根本から変える必要がある。

[説明]

1) 現在、運転開始から40年を迎えつつあるのは、1970年代に運転を開始した老朽化原発である。これら原発は、程度の違いはあっても、①压力容器の設計が悪く、検査・点検がしにくい構造である、②压力容器鋼材の製造方法が古く、圧延した板を曲げて作っていたため、鍛造でリングを作る方法に比べ溶接線が多い、③压力容器の材質が悪く、鋼材中に不純物（銅やリンなど）が多いことに加えて、開発初期のため鋼材が不均質である疑いが大きいことから、特に危険な原発群と言わねばならない。

2) 炉規法43条3-31-4、実用炉則113条にもとづく運転期間延長認可申請書において、従来の「高経年化技術評価」に加えて、40年時点において「特別点検」の実施を電気事業者に求めるとして、一覧表が示されている⁸¹⁾。しかし、その表を見ると、BWRの原子炉压力容器の点検について、「母材および溶接部（炉心領域、接近できる全検査可能範囲）」とある。また、格納容器については、PWR、BWRとも「原子炉格納容器鋼板（接近できる全検査可能範囲）」とある。この括弧書きの意味するところは、検査できないところはしなくて良いという抜け穴である。規則を作る段階で初めからこのような抜け道を用意しておくのでは、老朽化した危険性の高い原発に対する特別点検の名に値しない。

3) 従来、運転開始後30年を迎える原発について「高経年化技術評価書」の提出を電気事業者に求め、経済産業省・総合資源エネルギー調査会の「高経年化対策検討委員会」が審議し、10年延長を認めてきた。さらに、40年を超える時点で、同じことを繰り返す仕組みである。現在まで、22基の原発が30年、4基の原発（敦賀1号、美浜1号、福島第一1号、美浜2号）が40年での審査を受けてきたが、延長が認められなかった原発は1基もない。

福島原発事故以降はこの仕組みが改組され、原子力安全・保安院の「高経年化技術評価意見聴取会」

80) 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（改正後）

（運転の期間等）

第四十三条の三の三十一 発電用原子炉設置者がその設置した発電用原子炉を運転することができる期間は、当該発電用原子炉の設置の工事について最初に第四十三条の三の十一第一項の検査に合格した日から起算して四十年とする。

2 前項の期間は、その満了に際し、原子力規制委員会の認可を受けて、一回に限り延長することができる。

3 前項の規定により延長する期間は、二十年を超えない期間であつて政令で定める期間を超えることができない。

4 第二項の認可を受けようとする発電用原子炉設置者は、原子力規制委員会規則で定めるところにより、原子力規制委員会に認可の申請をしなければならない。

5 原子力規制委員会は、前項の認可の申請に係る発電用原子炉が、長期間の運転に伴い生ずる原子炉その他の設備の劣化の状況を踏まえ、その第二項の規定により延長しようとする期間において安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合していると認めるときに限り、同項の認可をすることができる。

81) 「運転期間延長認可制度及び高経年化対策制度に係る政令・規則等の整備について」、原子力規制委員会資料3、原子力規制庁、2013年4月3日

において審議された。しかし、この意見聴取会での審議も、保安院の官僚の主導のもとで、推進派委員が多数を占めるなかでまともな判断がなされなかった⁸²⁾。炉規法改正を受けて、このような仕組みが変わるという保証はまったくない。審査システムが中立・公正なものに変わらなければ、電気事業者が望むすべての原発が、今後60年までの運転を認められることになる可能性が強い。

4-10 原子力規制と司法審査

[主旨]

1. 原子力規制とその司法審査は、福島原発事故のような過酷事故を二度と起こさないため、1万年から10万年に一度とされるような自然現象にも確実に対処できるものとしなければならない。
2. 原子力施設には、内在するリスクと事故による被害が大きく、安全対策における知見は完全ではない、という特徴があるので、その安全審査に当たっては、少数意見にも妥当な考慮を払い、安全性の立証責任を国と電気事業者に課し、危険性が否定できない場合には設置や運転を認めるべきでない。
3. 設計の欠陥を改めることが第一である。過酷事故対策で安全が確保されるものではない。新規制基準は旧指針の問題点を克服できておらず、新規制基準に適合しているとしても、原発の安全性は確保できず、再稼働を認めることはできない。
4. 設計基準事故は、自然現象を原因とする事故も想定し、共通要因故障を仮定して設計を見直すべきである。基準地震動審査ガイドは過小な想定を許した旧指針を変更し、大幅に安全性を高めた具体的審査ガイドにすべきである。外部電源及び計装系は、安全機能の重要度分類に関する審査指針、耐震重要度分類で最高度の安全性を求められるクラスにすべきである。過酷事故に至るおそれがある事故は、自然現象を原因とする事故から考え直すべきである。過酷事故対策設備は、設計基準の自然現象の数倍に耐えるものとしなければならない。全交流電源喪失は少なくとも4日間は想定すべきである。立地指針を明記し、大規模損壊時に要求される離隔要件を満たすようにすべきである。その評価には、人体の放射線被ばく評価を規定して住民の安全を守るべきである。

[説明]

4-10-1 司法も原発事故の共犯者

原発事故を未然に防ぐためには、原子力規制が適切になされることが必要である。1992年の伊方

82) 2011年11月から2012年8月にかけて19回開催された「高経年化技術評価意見聴取会」については、下記の資料をご覧ください。

小岩昌宏「原子炉圧力容器の脆化予測は破綻している—でたらめな予測式をごまかす意見聴取会」『科学』2012年10月号、pp.1150-1160。

井野博満「原発の経年劣化—中性子照射脆化を中心に」『金属』2013年2-4月号、pp.141-148, 251-260, 343-350。

原発訴訟の最高裁判決は、チェルノブイリ原発事故とその後の脱原発運動の盛り上がりを受け、一定の反省に立って、原発の重大事故が取り返しのつかない災害であるという正確な認識を基礎に、万が一にも原発事故を起こしてはならないことを安全規制の目的に位置づけ、現在の科学技術水準に照らして高度の安全性を確保するよう求めた。

伊方原発訴訟の最高裁判決では、原発の安全性が確保されないと、深刻な災害を引き起こすおそれがあり、災害が万が一にも起こらないようにするために安全審査を行う、としている。その後の判決においても、判断基準の合理性が失われていること（2006年の金沢地裁の志賀原発2号機訴訟の原告勝訴判決）や判断過程に看過できない過誤や欠落があることを重く見て原告勝訴の結論を導く判決（2003年の名古屋高裁金沢支部のもんじゅ訴訟控訴審判決）を生み出した。しかし、2005年のもんじゅ訴訟最高裁判決は、高裁判決の専権事項である事実認定さえ書き換え、控訴審の原告勝訴判決を理解困難な論理によって覆した。2009年の柏崎刈羽原発訴訟最高裁判決は安全審査の想定をはるかに超え、明らかな看過しがたい過誤欠落に該当する新潟県中越沖地震（2007年7月）の発生を高裁終了後のことがらだとして、「法律審」としてこれを無視した。その後、2007年10月26日の浜岡原発訴訟静岡地裁判決など論理性を欠く判決が続出した。このような司法の判断放棄が、福島原発事故を招いた一つの要因である。

4-10-2 福島原発事故は原子力規制の敗北である

原子力安全委員長長の班目春樹氏は、国会事故調のヒアリングに対して、「（日本の安全審査指針類は）国際安全基準に全く追いついていない」「なぜか日本では、それ（安全基準を高めること）はしなくてもいいか、という言い訳づくりばかりやって、真面目に対応してこなかった」などと述べ、安全性をチェックする機能を全く果たしてこなかったことを自認している。

国会事故調の報告書では、「規制当局は、事業者への情報の偏在、自身の組織優先の姿勢等から、事業者の主張する「既設炉の稼働の維持」「訴訟対応で求められる無謬性」を後押しすることとなった。このように歴代の規制当局と東電との関係においては、規制する立場とされる立場の「逆転関係」が起き、規制当局は電気事業者の「虜（とりこ）」となっていた」としている（5p）。福島原発事故はまさに原子力安全規制の敗北の結果であった。

4-10-3 原子力規制委員会の独立性の確保とバックフィットの徹底

2012年6月20日、参議院で原子力規制委員会設置法案が可決され成立した。原子力規制委員会は、国家行政組織法第3条に基づいて設置される独立性の高い行政委員会として設置された。しかし、原子力規制庁の職員の多くは、旧原子力安全・保安院から移籍してきたものであり、原子力規制委員会の委員の多くも原子力関係の政府機関出身者によって占められている。本来は、電気事業者・政府・研究者で構成される「原子力ムラ」からどれだけ独立しているかを厳しく注視しなければならない。既設原子炉にも新たな安全審査基準を適用するバックフィット制度を導入し、原子炉の寿命は原則として40年とした。しかし、「重大事故対策設備」の一部については、5年の猶予を認めるなど、バックフィットには大きな抜け穴ができてしまっている。

4-10-4 少数意見への妥当な考慮が必要

原子力規制委員会の判断の過程では、少数意見であっても、より安全性に配慮すべきであるという委員会内外の見解が示された場合、たとえば敷地内の断層が活断層であるかどうかについて、委員や委嘱した専門家の間で意見が分かれたような場合などについて、少数意見であっても、科学的な根拠のある意見に妥当な考慮を払わなければならない。規制委員会は、その判断の根拠となったすべての資料を公開し、安全側に配慮した見解を少数意見として採用しない場合には、合理的な根拠を示して判断の過程を明らかにすべきである。

4-10-5 最終的な安全の立証責任を電気事業者と国に課すべき

絶対安全という神話が崩れたので、相対的安全性でよいのだと居直るのではなく、他に発電の方法があるのであれば、取り返しのつかない災害を引きおこす発電方法を放棄する叡智と決断こそが求められている。もし、規制委員会と司法機関が、相対的安全性が確保されていればよいなどと安易に判断することがあれば、第二、第三の福島原発事故を繰り返すこととなる。

伊方原発訴訟最高裁判決では、行政訴訟における立証責任が事実上被告行政庁に転嫁され、許可判断が不合理なものでないことを相当の根拠・資料に基づいて主張、立証する必要があるものとされた。

原告勝訴判決となった志賀原発2号機訴訟金沢地裁判決は、「原告らにおいて、被告の安全設計や安全管理の方法に不備があり、本件原子炉の運転により原告らが許容限度を超える放射線を被ばくする具体的可能性があることを相当程度立証した場合には、公平の観点から、被告において、原告らが指摘する具体的危険が存在しないことについて、具体的根拠を示し、かつ、必要な資料を提出して反証を尽くすべきであり、これをしない場合には、上記……具体的危険……の存在を推認すべき」と判示した。

証拠が被告側に偏在していることだけでなく、原発事故の潜在的な被害の大きさが大きく、時間的・空間的に不可逆であり、巨大で取り返しがつかないことに鑑みれば、最終的な安全性の立証の負担を被告側に課すこの志賀2号機地裁判決の判断枠組みこそが、行政訴訟と民事訴訟とを統一的に理解することを可能とするもので、正しい判断の枠組みを提供しているものと言える。

■ おわりに ■

原子力市民委員会では、2014年3月までの作成を目指している「脱原子力政策大綱」の準備資料として、この「中間報告」を公表することによって、原子力政策についての議論を活発化し、公論形成の進展に寄与したいと考えている。そのために、さまざまな意見交換を行う場をつくり、社会的な認識の共有を図るとともに、個々のテーマについての議論を深化させていきたい。

第一に、今後、半年ほどをかけて、各地での報告会や討論会を開催する予定である。各地域での、とりわけ原子力施設の立地点での住民の方々との意見交換の機会の設定に意欲を持つ方々と連携していきたい。

第二に、個々のテーマについての論点とデータの蓄積を図って行きたい。そのために、ウェブサイトを利用したデータアーカイブズの充実をめざしていく。原子力市民委員会の「提携研究グループ」として、データ蓄積の充実に協力してくださる方々のネットワークがひろがっていくことを願っている。

第三に、国際的な情報発信と交流に努力したい。福島原発震災の教訓は国際的に共有されるべきであるし、日本の原子力政策の選択は国際的視点で考えなければならない。国際的情報交流の促進に意欲を有する内外の方々との連携を拡充していきたい。

以上のような諸努力を通して、広範な方々との意見交換をふまえて、2014年3月には、「脱原子力政策大綱」を作成し、公表していきたいと考えている。

なお、この「中間報告」は、原子力市民委員会および4つの部会での議論をふまえて、委員11名の総意でまとめたものであるが、盛り込まれた論点は多岐にわたるものであり、すべての論点において、11名の委員の意見が一致しているということではない。原子力市民委員会では、主要な論点については、複数の見解がありうることを想定しており、この「中間報告」についても、これを国民的な議論のたたき台として発表することについて、委員会として合意し、今後、幅広い層の活発な議論を期待しているところである。

「中間報告」を作成するにあたって、各章の草案執筆は主に以下のように分担し、全体で内容・表現を練り上げた。

序 章	吉岡 斉、船橋晴俊、島蘭 進
第1章	1-1 小倉志郎、細川弘明、藤原節男
	1-2 島蘭 進、細川弘明、荒木田岳、武藤類子、小澤祥司
	1-3 細川弘明、石井秀樹、小澤祥司
	1-4 中下裕子、細川弘明、満田夏花、崎山比早子
	1-5 小山良太、石井秀樹、大沼淳一、細川弘明
	1-6 島蘭 進、除本理史、細川弘明、満田夏花、福田健治
	1-7 除本理史、細川弘明、福田健治
	1-8 細川弘明、島蘭 進、吉野裕之、小澤祥司
	1-9 島蘭 進、細川弘明、大沼淳一
第2章	2-1 伴 英幸

- 2-2 筒井哲郎
- 2-3 茅野恒秀
- 2-4 伴 英幸、真下俊樹、田窪雅文
- 2-5 伴 英幸、真下俊樹、川崎 哲
- 2-6 志津里公子

- 第3章 3-1 大島堅一、松原弘直
- 3-2 大島堅一、関根彩子
- 3-3 大島堅一、松原弘直、平田仁子
- 3-4 松原弘直、吉岡 斉
- 3-5 大島堅一、竹村英明、松原弘直
- 3-6 吉田明子
- 3-7 川崎 哲

- 第4章 4-1 井野博満、小倉志郎
- 4-2 井野博満
- 4-3 東井 怜
- 4-4 滝谷紘一
- 4-5 後藤政志
- 4-6 後藤政志
- 4-7 内藤 誠、滝谷紘一
- 4-8 海渡雄一、菅波 完
- 4-9 井野博満
- 4-10 青木秀樹、海渡雄一、井野博満

おわりに 船橋晴俊

また、原子力市民委員会のアドバイザーをはじめ、外部の方からも様々な形で情報提供やアドバイスを頂いた。巻末にあたり、それぞれの方のお名前を記すことで謝意を表したい。なお、「中間報告」の記述内容について、これらの方々が責任を負うものではない。

情報提供やアドバイスを頂いたみなさん（50音順、※印は原子力市民委員会アドバイザー）

アイリーン・美緒子・スミスさん（グリーン・アクション代表）※、鮎川ゆりかさん（千葉商科大学教授）※、市村高志さん（とみおか子ども未来ネットワーク代表）、小澤祥司さん（飯館村放射能エコロジー研究会世話人）※、河口真理子さん（社会的責任投資フォーラム代表理事）※、崎山比早子さん（元放射線医学総合研究所主任研究官、元国会福島原発事故調査委員会委員）※、高木竜輔さん（いわき明星大学）、中山眞理子さん（元水産庁職員）、原口弥生さん（茨城大学）、フィリップ・ワイトさん（アデレード大学）※、山下祐介さん（首都大学東京）、吉野裕之さん（子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク）※、吉原 毅さん（城南信用金庫理事長）※、米本昌平さん（総合研究大学院大学教授）※、渡辺満久さん（東洋大学社会学部教授）※

資 料

2013年4月15日

原子力市民委員会 設立趣意書

福島第一原発事故から二年が経過した。事故炉の安定の確保にはほど遠く、多くの被災者が故郷に戻れぬ一方、生活の再建の見通しも立たないという過酷な状況が続いている。福島原発事故を契機に、日本の原子力発電およびそれに関する国家政策（原子力政策）は漂流状態に陥り、将来への針路を決められずにいる。現在稼働しているのは関西電力大飯3・4号機の2機だけであり、その2機も定期検査のため今夏には停止し、再び日本は原発ゼロ、つまり原発運転モラトリアム状態となる。

原子力政策では、内閣府「原子力委員会」が新大綱策定会議の事前秘密談合事件により機能しなくなり、経済産業省主導で策定されたエネルギー基本計画（2010年）も失効状態となった。それに代わるべきものとしてエネルギー・環境会議が2012年9月に定めた「革新的エネルギー・環境戦略」の発動は、実質的に凍結されたままとなっており、原子力政策もまたモラトリアム状態に置かれている。

2012年12月の政権交代を契機に、政治サイドでは、福島事故以前の状態への原状復帰、つまり大半の原発の再稼働、および建設中・計画中の原発の開発や核燃料サイクル事業の継続、更には海外への原発輸出といった志向が強まり、失効状態にあるエネルギー基本計画を改定し、そこに原状復帰の方針を盛り込もうとする動きが強まっている。

しかしそうした政策上の後戻りを、福島原発事故を受けて、「脱原発社会」を建設したいという願いが多数意見となった世論が簡単に黙認するとは思われず、政策が空回りする可能性は高い（ここで脱原発社会とは、原子力発電を廃止するとともに、原子力発電にとまなう負の遺産を賢明に管理する社会のことを指す）。

福島原発事故によって日本と世界の人々は、チェルノブイリ事故のような過酷事故が、特殊な国の特殊な原子炉に限られたものではないことを学んだ。そして原発の過酷事故のもたらす巨大な損失を修復することは全く不可能であり、しかも過酷事故リスクは無視できないほど高いということを、身をもって学んだ。原子核エネルギーのコントロールの失敗という、決して起こしてはならない事態を発生させたのである。大きな犠牲によって得られた教訓を生かすためには、脱原発社会の建設という、もうひとつの道を歩む以外にない。

ここにおいて重要になってきたのは、脱原発社会建設のための公共政策上の具体的道筋を、倫理的観点を含めながら本気で考えることである。私たちにはその経験が乏しい。それは従来の政治・行政体制のもとで、脱原発が進むことはほとんどあり得ないと多くの人が考えてきたためである。しかし福島原発事故によってその状況は大きく変わった。脱原発が世論の多数意見となった以上、脱原発に至る最善の具体的道筋をつけることが、今や現実的課題となったのである。その具体的道筋の中核部分をなすのはもちろん公共政策である。ここで現実的というのは、新たな公共政策の実施によって生ずるメリットと、その副作用とを吟味し、冷静な評価を行うことである。

以上のような状況をふまえて、このたび、脱原発社会建設のための具体的道筋について、公共政策上の提案を行うための専門的組織として「原子力市民委員会」を設立することとした。1956年に設立された政府の「原子力委員会」をはじめ、原子力政策に関与する政府の諸組織（原子力規制委員会、経済産業省総

合資源エネルギー調査会、復興庁など）に対抗する組織として、脱原発へ向けた原子力政策改革の具体的方針を提案すること、およびそのために必要な調査研究を行い、その成果を公開することが目的である。最低5年以上、できれば10年以上は、この組織を維持したい。

既存の「原子力委員会」は、原子力関係者による、原子力関係者のための組織として、原子力政策の企画・審議・決定を行ってきたものと、私たちは認識している。それに対して「原子力市民委員会」は、市民の公共利益の観点に立って、原子力政策の企画・審議・提言を行う点で、原子力委員会と大きく異なっている。

原子力市民委員会は、脱原発に賛成する人々が幅広く参加し、脱原発へ向けての政策提言に資するための調査研究の成果や進行状況を報告し合い、そこでの意見・情報の交換を行うフォーラムを組織し、それに基づく政策提言をまとめることを目指す。脱原発を積極的に主張することは躊躇するけれども、脱原発の方向性を受け入れる用意のある人々も、ぜひこのフォーラムに参加してほしい。脱原発運動を長年担ってきた人々や、実績のある脱原発論者たちが、この組織の参加者の多くを占めることは、少なくとも初期においては不可避であるが、福島原発事故後、脱原発の考えに共鳴するようになったより広範な人々の参加を広く求めたい。参加に際しては、日本の原子力政策の根本的な見直しに貢献するという姿勢を持つことが必須の条件である（なお参加者は組織ではなく個人の資格で参加するものとする）。

政府の原子力委員会は、最重要の政策文書として「原子力政策大綱」を定め、それ以外にも多くの専門部会等を設置し、問題別の報告書を発表してきた。また随時、委員会としての見解・声明を発表してきた。

原子力市民委員会は、それに対抗した政策提言活動を進めていきたい。その最重要の報告書となるのは「脱原子力政策大綱」である。設立1周年を目処に、第1回の脱原子力政策大綱を公表したい。基本的には毎年、改訂を加えていく予定である。参加者たちの間で意見の一致がみられない論点については、複数案についてそれぞれ長所・短所を明記して、並記する。無理に一本化する必要はない。また、脱原子力政策大綱以外にも、重要度の高いテーマについて各論的な報告書を随時まとめる。急を要する重要問題については適宜、見解・声明を発表する。さらに、公共政策に関わる組織・団体・個人からの要請に応じて、情報や知識を提供する「脱原発政策のための独立民間シンクタンク」としての活動も実施する予定である。

なおこの「脱原子力政策大綱」は、「脱原発基本法」制定ののち、「脱原子力基本計画」として実行されることを想定している。また、言うまでもなく、原子力市民委員会による政策大綱の最大の特徴は、福島原発事故の事故対策および福島原発事故によって影響を受けた全ての被害者・被害地域への支援を含むことである。想定する読者は、政府・国会・政党・自治体などの関係者やマスメディアやジャーナリストおよび原子力問題に関心をもつ一般市民である。とりわけ、次世代を担う若者にも広く読まれるよう、分かりやすい文章作成を心がけたい。この市民委員会は、認定NPO法人高木仁三郎市民科学基金（略称：高木基金）の特別事業として設立され、同基金からの助成を主たる財源として運営される。高木基金がこの事業に取り組む意義と経緯については、別添の文書（原子力市民委員会のウェブサイトに掲載）を参照されたい。

脱原発は一朝一夕には実現できない。ドイツでもシュレーダー政権下で脱原発合意（2000年）ができてから、メルケル政権による脱原発決定（2011年）まで11年の歳月を要した。この間、前進局面もあれば後退局面もあった。日本でも同様の経過は避けられないだろう。また脱原発には一定の痛みが伴う。脱原発が実現してからも長期にわたり、私たちは原子力の負の遺産の返済に追われ続けるだろう。それでも脱原発の道筋をつけることにより、よりよい未来を孫子の代に手渡すことができる。日本の脱原発を願う全ての人々の参加を期待する。

以上

「原子力市民委員会」について

(英語名称：Citizens' Commission on Nuclear Energy (CCNE))

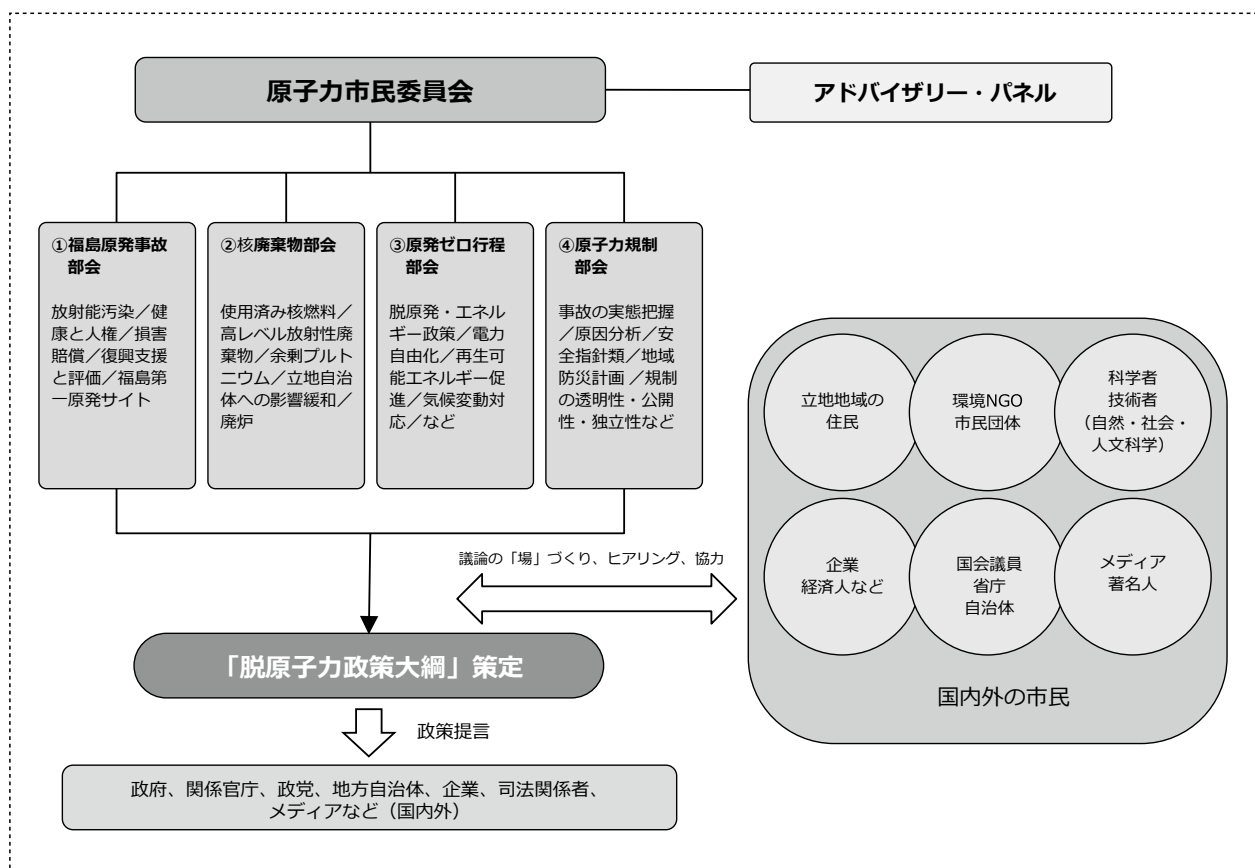
1. 目的

- ・脱原発社会の構築のために必要な情報収集・分析・発信を行うシンクタンクの機能を有し、政策提言を行うプラットフォームを設置する。
- ・脱原発社会の構築について、幅広い意見を持つ人々による議論を可能とする「場」をつくる。

2. 活動内容

- ・脱原発社会構築に向けた広範な議論の「場」の創設
- ・脱原発社会構築に関わる政策提言
- ・「脱原子力政策大綱」の策定

3. 原子力市民委員会の体制



4. 部会の名称〔（ ）は略称〕

- | | |
|--------------------------|------------|
| ①東電福島第一原発事故被災地対策・被災者支援部会 | （福島原発事故部会） |
| ②核廃棄物管理・処分対策部会 | （核廃棄物部会） |
| ③原発ゼロ行程部会 | （原発ゼロ行程部会） |
| ④原子力規制部会 | （原子力規制部会） |

原子力市民委員会 メンバー紹介 (2013年10月7日現在)

【委員】

座長	船橋 晴俊	(法政大学社会学部教授)
座長代理	吉岡 斉	(九州大学副学長、元政府原発事故調査委員会委員)
	荒木田 岳	(福島大学行政政策学類准教授)
	井野 博満	(東京大学名誉教授)
	大島 堅一	(立命館大学国際関係学部教授)
	大沼 淳一	(元愛知県環境調査センター主任研究員)
	海渡 雄一	(弁護士、脱原発弁護士全国連絡会共同代表)
	後藤 政志	(元東芝 原発設計技術者)
	島藺 進	(上智大学神学部教授)
	満田 夏花	(国際環境NGO FoE Japan 理事)
	武藤 類子	(福島原発訴訟団団長)

【アドバイザー】

50 音順	アイリーン・美緒子・スミス	(グリーン・アクション代表)
	鮎川 ゆりか	(千葉商科大学政策情報学部教授)
	飯田 哲也	(環境エネルギー政策研究所所長)
	植田 和弘	(京都大学大学院経済学研究科長・経済学部長)
	上原 公子	(元国立市長、脱原発をめざす首長会議事務局長)
	枝廣 淳子	(幸せ経済社会研究所所長)
	大林 ミカ	(自然エネルギー財団ディレクター)
	小澤 祥司	(飯館村放射能エコロジー研究会世話人)
	金子 勝	(慶應義塾大学経済学部教授)
	河口 真理子	(社会的責任投資フォーラム代表理事)
	崎山 比早子	(元放射線医学総合研究所主任研究官、元国会福島原発事故調査委員会委員)
	立石 雅昭	(新潟大学名誉教授)
	長谷川 公一	(東北大学大学院文学研究科教授)
	フィリップ・ワイト	(アデレード大学)
	吉野 裕之	(子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク)
	吉原 毅	(城南信用金庫理事長)
	米本 昌平	(総合研究大学院大学教授)
	渡辺 満久	(東洋大学社会学部教授)

【部会メンバー】

〈第1部会：東電福島第一原発事故被災地対策・被災者支援部会（福島原発事故部会）〉

部会長	島藺 進	(上智大学神学部教授)
部会コーディネータ	細川 弘明	(京都精華大学人文学部教授)
	荒木田 岳	(福島大学行政政策学類准教授)
	石井 秀樹	(福島大学 うつくしまふくしま未来支援センター特任准教授)
	大沼 淳一	(元愛知県環境調査センター主任研究員)
	小山 良太	(福島大学経済経営学類准教授)
	中下 裕子	(弁護士、ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議事務局長)
	福田 健治	(弁護士)

満田 夏花 (国際環境NGO FoE Japan 理事)
武藤 類子 (福島原発告訴団団長)
除本 理史 (大阪市立大学大学院教授)

〈第2部会：核廃棄物管理・処分部会（核廃棄物部会）〉

部会長 吉岡 斉 (九州大学副学長、元政府原発事故調査委員会委員)
部会コーディネータ 伴 英幸 (原子力資料情報室共同代表)
大島 堅一 (立命館大学国際関係学部教授)
川崎 哲 (ピースボート共同代表)
志津里 公子 (地層処分問題研究グループ事務局長)
茅野 恒秀 (岩手県立大学准教授)
船橋 晴俊 (法政大学社会学部教授)
真下 俊樹 (日本消費者連盟共同代表)

〈第3部会：原発ゼロ行程部会〉

部会長 大島 堅一 (立命館大学国際関係学部教授)
部会コーディネータ 松原 弘直 (環境エネルギー政策研究所主席研究員)
海渡 雄一 (弁護士、脱原発弁護団全国連絡会共同代表)
関根 彩子 (グリーンピース・ジャパン)
高田 久代 (グリーンピース・ジャパン)
竹村 英明 (エナジーグリーン株式会社取締役副社長)
平田 仁子 (気候ネットワーク理事)
吉岡 斉 (九州大学副学長、元政府原発事故調査委員会委員)
吉田 明子 (国際環境NGO FoE Japan)

〈第4部会：原子力規制部会〉

部会長 井野 博満 (東京大学名誉教授)
部会コーディネータ 菅波 完 (柏崎刈羽原発の閉鎖を訴える科学者・技術者の会事務局長、
高木基金事務局)
青木 秀樹 (弁護士)
東井 怜 (東京電力と共に脱原発をめざす会)
小倉 志郎 (元東芝 原発技術者)
海渡 雄一 (弁護士、脱原発弁護団全国連絡会共同代表)
川井 康郎 (プラント技術者の会)
後藤 政志 (元東芝 原発設計技術者)
滝谷 紘一 (元原子力技術者、元原子力安全委員会事務局技術参与)
只野 靖 (弁護士)
筒井 哲郎 (プラント技術者の会)
内藤 誠 (現代技術史研究会)
奈良本 英佑 (法政大学名誉教授)
藤原 節男 (元三菱重工 原発設計技術者、元原子力安全基盤機構検査員)

【事務局】

事務局長 細川 弘明
事務局次長 村上 正子
事務局研究員 春日 匠
事務局スタッフ 水藤 周三
同 廣瀬 勝之

原子力市民委員会 開催記録

2013年

- 4月15日 原子力市民委員会「設立発表記者会見」、原子力市民委員会（第一回）
- 4月19日 第4部会会合（第一回）
- 4月29日 第1部会会合（第一回・前半）
- 4月30日 第1部会会合（第一回・後半）、第2・3部会合同会合（第一回）
- 5月18日 第1部会共催イベント「調査報告 チェルノブイリ被害の全貌」刊行記念
アレクセイ・ヤブロコフ博士講演会
- 5月20日 第2部会公開研究会
「再処理と核不拡散『使用済み燃料乾式中間貯蔵と余剰プルトニウムを考える』」
- 5月23日 原子力市民委員会（第二回）
- 6月 3日 第2・3部会合同会合（第二回）、第1部会会合（第二回）
- 6月 6日 第4部会会合（第二回）
- 6月10日 第1部会会合（第三回）
- 6月17日 原子力市民委員会（第三回）
- 6月19日 緊急提言「原発再稼働を3年間凍結し、原子力災害を二度と起こさない体系的
政策を構築せよ」に関する記者会見
- 6月25日 第2部会会合（第三回）、第3部会会合（第三回）、第4部会会合（第三回）
- 7月 5日 第1部会会合（第四回）
- 7月 8日 第1部会会合（第五回）
- 7月18日 第4部会会合（第四回）
- 7月24日 第2部会会合（第四回）、第3部会会合（第四回）
- 7月25日 原子力市民委員会（第四回）
- 7月26日 第1部会会合（第六回）
- 8月12日 第1部会会合（第七回）、第4部会会合（第五回）
- 8月21日 合宿（～22日）
- 8月28日 「事故収束と汚染水対策の取り組み体制についての緊急提言」に関する記者会見
- 8月29日 第4部会会合（第六回）
- 9月 4日 第2部会会合（第五回）
- 9月 9日 第1部会会合（第八回）
- 9月11日 第3部会会合（第五回）
- 9月12日 原子力市民委員会（第五回）
- 9月23日 原子力市民委員会共催イベント 講演会「福島原発事故の米国への影響」
- 10月 7日 「原発ゼロ社会への道——新しい公論形成のため中間報告」発表記者会見

この中間報告へのご意見（あるいはご批判、ご提案など）を広く募集しております。ご意見は、Eメール：goiken@ccnejapan.com、FAX：03-3358-7064へお送りください。原子力市民委員会のウェブサイト <http://www.ccnejapan.com/> から送信することができます。みなさまからの積極的なご意見をお待ちしております。

原発ゼロ社会への道 新しい公論形成のための中間報告

発行 2013年10月7日

原子力市民委員会

〒160-0004 東京都新宿区四谷1-21 戸田ビル4F
(高木仁三郎市民科学基金内)

TEL/FAX 03-3358-7064

Eメール email@ccnejapan.com

ウェブサイト <http://www.ccnejapan.com/>

原発ゼロ社会への道

新しい公論形成のための
中間報告



原子力市民委員会