

原子力発電と核燃料サイクルからの撤退を求める意見書

2011年（平成23年）7月15日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

当連合会は、国及び原子力発電所等原子力関連施設を有する電力会社等に対し、以下のとおり提言する。

- 1 我が国の原子力政策を抜本的に見直し、原子力発電と核燃料サイクル政策から撤退すること。その具体的な廃止にむけての道筋は以下のとおりである。
 - (1) 原子力発電所の新增設（計画中・建設中のものを全て含む。）を止め、再処理工場、高速増殖炉などの核燃料サイクル施設は直ちに廃止する。
 - (2) 既設の原子力発電所のうち、福島第一及び第二原子力発電所、敷地付近で大地震が発生することが予見されるもの、運転開始後30年を経過したものは、直ちに廃止する。
 - (3) 上記以外の原子力発電所は、10年以内のできるだけ早い時期に全て廃止する。廃止するまでの間は、安全基準について国民的議論を尽くし、その安全基準に適合しない限り運転（停止中の原子力発電所の再起動を含む。）は認められない。
- 2 今後のエネルギー政策は、再生可能エネルギーの推進、省エネルギー及びエネルギー利用の効率化を政策の中核とすること。

意見の理由

第1 原子力発電所（以下「原発」という。）震災による被害は極めて重大な人権侵害であり、絶対に許容できない

原発は、人の生命・身体に対して有害な核燃料物質を大量に利用する本質的に危険な発電システムであり、一旦事故が起きれば時間的・空間的に人知を越える甚大な被害を与える可能性を内包している。その危険性は、チェルノブイリ原発の事故によって既に明らかになっていたが、2011年3月11日に発生した福島第一原子力発電所の事故（以下「福島原発事故」という。）は、原子炉3機のメルトダウン¹（炉心溶融）と大量の放射性物質の放出という、前例のない未曾有の大事故となった。

事故の結果、約7万8000人ももの住民が居住地域の立入りを禁止されて避難生活を強いられており、さらに計画的避難区域の人々、自主的に避難している人々を含めれば、その総数は相当増加する。

広範囲の地域の人々の被曝と今後の健康被害を長期にわたり観察する必要があり、また、福島第一原発で収束作業にあたっている現地作業員等の被曝も極めて深刻である。

¹ 本意見書では、燃料の大部分が溶融し、圧力容器底部に落下することを「メルトダウン」という。また、メルトダウンの状況が進行し、圧力容器を貫通することを「メルトスルー」という。

また、高いレベルで放射能に汚染され回復困難と思われる土地や、回復できるとしても数年から数十年にわたる除染が必要な土地もあり、さらに、その周辺地域においても、農産物・畜産物・水産物における被害が巨額に上ることはもちろん、一次産業だけではなく、あらゆる産業にその被害が及んでいる。現時点では、その被害総額は不明であるが、少なくとも数兆円から数十兆円に及ぶと言われている。

今回の福島原発事故は、原発事故による被害の広範さ、深刻さを、これ以上ないほど明確に示した。

当連合会は、このような原発事故が起こった場合の被害の重大性・特殊性に鑑み、従前から原子力政策からの脱却を求めてきた。しかし、残念ながら、それが実現する前に重大な原発事故が発生する事態となった。今回の福島原発事故の原因は未だ明確ではないが、津波対策の不備による電源喪失のみを原因とするものとして、津波対策を十分に行えばよい等と問題を矮小化させ、原発全体への問題の波及を防ごうとする動きもある。

しかし、福島原発事故は、原発というシステム全体の安全思想が誤っていたことを示している。原発の絶対的安全性は神話であり、国内にある全ての原発の危険性と、その結果である事故による被害の甚大性を明らかにしたのである。その危険性は、原発のみならず、核燃料サイクル施設なども同様である。

このような原発事故は、最大級の人権侵害であり、絶対に容認できない。

原発等の原子力関連施設の絶対的な安全性が確保できない以上、二度とこのような原発事故を起こさないための方法は一つしかない。それは、全ての原発を廃止し、原子力・核燃料サイクル政策から撤退することである。

国及び電力会社は、原子力発電と核燃料サイクル政策から撤退し、原発をはじめ、原子力関連施設について、できるだけ速やかに廃止に向けて政策転換を行うべきである。

当連合会は、2000年10月6日の第43回人権大会において、「エネルギー政策の転換を求める決議 - 原子力偏重から脱原発へ - 」を決議した。また、この度の東日本大震災及び福島原発事故を受け、2011年5月6日付け「エネルギー政策の根本的な転換に向けた意見書」を公表し、同月27日付け第62回定期総会の総会決議においても、改めて、原子力発電所の新增設の停止と、既存の原子力発電所の段階的な廃止などを求め、「東日本大震災及びこれに伴う原子力発電所事故による被災者の救済と被災地の復旧・復興支援に関する宣言」を採択した。

2011年7月13日、菅内閣総理大臣は、記者会見で「これからの日本の原子力政策として、原発に依存しない社会を目指すべき」と発言した。これは当連合会が提言し続けてきた原子力政策に近づこうとするもので、前向きに評価できる。しかしながら、政府内には、未だに原子力の推進する動きもある。

本意見書は、上記総会決議を更に敷衍して、福島原発事故の詳細(理由の第2)、その原因(同第3)、福島以外でも事故の可能性があること(同第4)、原子力政策が推進されてきた背景(同第5)、今後のエネルギー問題(同第6)につい

ての詳細を述べるとともに、段階的な廃止の具体的な内容を提言するものである。

なお、福島原発事故は、現在も収束しておらず、放射性物質も漏洩し続けており、また、原子炉の廃炉を含めた膨大な放射性廃棄物の処理方法や、原発の安全規制の在り方にも重要な課題が残されている。これらの点についても、今後、速やかに検討されなければならない。

第2 福島原発事故 危険性と重大性

1 事故の概要 - 炉心溶融「冷やす・閉じこめる」の失敗 -

- (1) 2011年3月11日午後2時46分、三陸沖(牡鹿半島の東南東、約130km付近)深さ約24kmを震源とするマグニチュード(以下「M」と記載する。)9の地震が発生し、当時運転中だった福島第一原発1号機から3号機までの原子炉は自動停止した。

この地震により原発への送電鉄塔が倒壊し、送電線の断線・受電遮断器の損傷等により外部電源が喪失した。このため非常用ディーゼル発電機が起動したが、その後時間をあけて3波の津波が到来し、想定(5.7m)を超えた高さの津波も到来し、1号機は午後3時37分頃に、2号機は午後3時41分頃に、3号機は午後3時42分頃に非常用発電機が使用不能となり、全交流電源喪失の事態となった。ただし、非常用発電機のオイルタンクが津波で流出したのは午後3時45分とされており、非常用発電機が使用不能となった以降である。

- (2) この全交流電源喪失によって1号機から4号機までで「冷やす」「閉じこめる」機能が崩壊した。現在までに判明している各号機の状況は、以下のとおりである。

1号機

3月11日の地震発生・津波到達後から圧力容器内の水位が急激に下がり、午後5時頃に原子炉水位の低下により燃料が露出し、午後6時頃には炉心溶融が始まり、その後燃料の大部分が溶融して圧力容器底部に落下し(メルトダウン)、午後8時頃までには圧力容器底部に複数の穴が開き格納容器内へ燃料が漏出した(メルトスルー)と推定されている。

午後9時51分には高い放射線量のため原子炉建屋は入域禁止となった。

また、3月11日午後8時15分頃には圧力容器内の圧力は約6.9気圧あったが、3月12日午前2時45分には約8気圧に急減し、他方で3月12日午前2時30分格納容器内の圧力は約8.4気圧となり設計圧力(4.2気圧)の約2倍となった。

そこで、午前9時15分からベントが何度か試みられたものの、午後3時36分頃に原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉建屋が破壊され放射性物質が放出された。

現在も原子炉への注水がされているが、圧力容器・格納容器ともに損傷しており、大量の放射能汚染水が貯留している状況である。

2号機

2号機でも格納容器内の圧力が上昇したため3月13日午前8時10分にベントを開始したが、3月14日午後6時頃に原子炉水位の低下により燃料が露出し、午後8時頃には炉心溶融が始まり、3月15日午前0時2分にもベントを実施したが、午前6時頃に圧力抑制室付近で爆発し、放射性物質が放出された。午後8時頃には、燃料の大部分が溶融して圧力容器底部に落下（メルトダウン）し、さらにその後圧力容器底部が損傷し、燃料の一部が格納容器底部に落下したと推定される。

原子炉への注水がされているが、圧力容器・格納容器ともに損傷しており、大量の放射能汚染水が貯留している状況である。

3号機

3号機でも3月13日午前8時頃に原子炉水位の低下により燃料が露出し、午前11時頃から燃料溶融が始まり、午後1時17分には原子炉建屋内300 mSv/hの高レベルの放射線が測定されていた。3月13日・14日にベントを複数回実施したが、3月14日午前3時頃には大部分の燃料が圧力容器底部に落下（メルトダウン）し、午前11時1分に原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉建屋が損壊され放射性物質が放出された。午後10時頃には、圧力容器底部が損傷し、さらに燃料の一部が格納容器底部に落下したと推定されている。

原子炉への注水がされているが、圧力容器・格納容器ともに損傷しており、大量の放射能汚染水が貯留している状況である。

4号機

4号機では使用済燃料プール水温が上昇し、3月15日午前6時頃に原子炉建屋で水素爆発し、原子炉建屋が損壊した。この水素爆発については、未だに原因は確定されていない。

2 膨大な放射能汚染

(1) 日本国内の汚染

福島原発事故によって甚大な放射能汚染被害が出ており、現在も拡大し続けている。原子力安全・保安院は、4月12日時点において本件事故により広い範囲で人の健康や環境に影響を及ぼす大量の放射性物質が放出されているとして、事故の重大さを0から7の8段階にレベル分けした「国際原子力事象評価尺度（INES）」に基づき、最悪の「レベル7（深刻な事故）」に評価を引き上げた。この時点で既に1979年のスリーマイル島原発の「レベル5」を超え、1986年の旧ソ連のチェルノブイリ原発の「レベル7」と肩を並べるに至った。

この4月12日の原子力安全・保安院の発表では、大気中に放出された放射性物質の総量は「37万テラベクレル」（チェルノブイリ原発事故の放出量の約1割にあたる。）と推計された。なお、同保安院は6月6日に放出された放射性物質の総量を77万テラベクレルに補正した。ただし、この放出量試算は本件事故による海洋汚染を含まない大気中の汚染のみの値であるに

もかわらず、既に「レベル7」の判断基準である「数万テラベクレル」を越える甚大な外部への影響が生じたことが明らかとなっている。

(2) 政府による避難の指示

この結果、すでに7万8000人もの住民が、政府による避難指示等に従って、自宅からの避難を余儀なくされており、計画的避難区域の設定により、この数は更に増加することが予測される。

また、政府による避難指示等がなされていない場所でも、放射線からの被曝を避けるために、自主的に避難している住民が多数ある。

住み慣れた故郷を離れて避難を強いられ、また、いつ戻れるかも全く分からない現状で、住民の労苦は筆舌に尽くしがたい。

(3) 土壌・大気・海洋汚染、農畜産水産物及びその他の産業への被害の甚大性

福島原発事故では、事故直後からの大気中汚染、海洋汚染が進み、拡散と降下により、農産物、水産物、畜産物への出荷制限・作付制限や、水道水の飲用制限を引き起こした。これらの直接的制限や、その周囲のいわゆる風評被害の損害も膨大である。

損害額がどれだけになるのかはまだ分からないが、少なくとも数兆円レベルに上ることは確実である。ただし、この想定は、事故処理が順調に進んだ場合のものであり、原子炉の冷却や、汚染水の処理に関して、不透明な部分が極めて大きい現状からすれば、さらに損害が拡大する可能性も否定できない。

さらに、大気、海洋の汚染は薄まりながらも地球規模で拡散し、将来的にどのような循環・蓄積被害をもたらすかは不明である。同じ「レベル7」評価のチェルノブイリ原発事故では、事故4年後には汚染地域の牛乳を摂取していた子どもの甲状腺がんが急増したとの報告もあり、森林地帯での動植物間の放射性物質の循環による影響も報告され、湖など流出のない場所では半減期の長い放射性物質が蓄積している。このように汚染は各所において長期的に循環・蓄積され、特に若年層に対する被害は甚大である。

3 被曝労働（作業）の実態

福島原発事故の対応においては、被曝労働（作業）実態の杜撰さも明らかになっている。

2011年3月27日時点の報告によると、作業員の放射性物質被曝については、病院搬送不要程度の顔面被曝が東京電力社員9人と東電協力会社8人の報告、他にベント（排気）作業時の大量被曝（106.30 mSv）1人、さらには東京電力社員2人、警察官2人、消防官が被曝搬送されている。また、3月11日の1号機白煙発生時の負傷者4人、3月14日の3号機爆発時の負傷者が東電社員4人、東電協力会社等3人、自衛官4人のうち、自衛官は軽傷、自衛官以外の7人中6人が軽度の被曝と報告されている。

作業員中には東京電力「関係者」との名目による何層もの下請け作業員が投入されている実態があり、3月24日の汚染水溜まりへの接触による3人の被曝報告では、下請けの現場と作業員への防護指導・防護管理の杜撰さが明らか

になっている。現場では被害把握不能で各測定機器が作動しない闇雲な状況下での過酷な作業が要求される。交替体制で被曝量の調整がなされているとの報告もあるが、高濃度被曝事故発生後に労働局の指示を受けて放射線管理徹底の対策報告をするなど、そもそもの危機意識が低すぎることは明らかである。

その後、免震棟で働いていた女性東京電力社員について、17.55 mSv、他の1人が7.49 mSvの被曝をしており、法令に定める女性に対する線量限度（5 mSv / 3か月）を超えていることが確認された。

さらに、6月21日現在で、東京電力社員2名が大部分が内部被曝で最大で678.08 mSvと643.07 mSvを被曝し、3月に限定してもその他に7名が250 mSvを越え、200～250 mSvが8名、100～200 mSvが107名の被曝状況とされている。作業員等の恒常的被曝の更なる実態解明が必要である。

第3 福島原発事故の原因 地震・津波の想定と耐震設計等について

1 はじめに

福島原発事故の原因の一つは、想定を超える津波によって、電源を喪失したこととされている。しかし、それだけでは説明のつかない点があり、津波以前に地震によって機器・配管が破壊されていたとの指摘もある。津波対策さえすれば安全性が確保されるという考えは、問題を矮小化するものである。

詳細は、今後の事故解析を待つほかないが、事故の記録自体十分ではなく、さらに原子炉内部の調査には今後数年から数十年を要する可能性があるが、それでも、原因を最終的に確定させることができないおそれもある。

ただし、福島原発事故の原因を考える上で重要なのは、まず、津波・地震に関して安全確保に必要な想定ができなかったことである。次に、原発において、地震・津波による共通原因故障及び全電源喪失事故が起きる可能性は以前から指摘されてきたが、政府・電力会社はその指摘を考慮せず、安全指針類には盛り込むことはしなかった。しかし、今回の事故で、現実には、共通原因故障及び全電源喪失事故が発生したことである。

2 津波・地震の想定を過小であった

(1) 想定した津波以上の津波の発生が指摘されていた

2006年9月に改定された耐震設計審査指針では「地震随件事象に対する考慮」の項で「極めてまれであるが発生する可能性がある」「津波によっても施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」が要求されており、大きな津波も考慮すべきこととされていた。

2009年6月、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会合同WGで原発の耐震指針の改訂を受け、東電が実施した耐震性再評価の中間報告書案を検討された。ここで岡村行信委員（産業技術総合研究所活断層・地震研究センター長）が869年に宮城県沖で発生したM8以上とみられる「貞観（じょうがん）地震」を指摘して、当初の東電の報告書案ではこの地震に触れていなかったことを問題とした。

東電は「被害はそれほど見当たらない」と答えたが、岡村委員は、宮城県から福島県の広い範囲で浸水したという最新の研究（同原発の約7キロ北の福島県浪江町で現在の海岸線から約1.5キロの浸水の痕跡）から「納得できない」と追及した。

その後の7月の審議会に提出された東電の報告書案では「（貞観地震と同規模の揺れは）想定内」とし、現在の耐震構造で問題ないとの見方を示された。この審議会でも岡村委員は、2004年のスマトラ沖大地震のように、幅広い震源域がほぼ同時に破壊する「連動型地震」を想定した津波に対する対応を求めたが、審議会の事務局は「最終報告書で検討する」とし、その検討は最終的にはなされなかった。

他方、独立行政法人「原子力安全基盤機構」は、津波に係る確率論的安全評価として、2007年度の報告書で非常用ディーゼル発電機や冷却用の海水ポンプが津波で損傷した場合、「電源喪失から炉心損傷に至る可能性がある」と指摘していたが、この解析の精度をさらに高め、2010年12月に2009年度の報告書を公表した。

ここでは津波の来襲によって、海水ポンプが損傷し、非常用ディーゼル発電機が機能を喪失、原子炉建屋内の機器の損傷や、全電源喪失などを仮定すれば、防波堤がある場合でも15メートル以上の津波が来た場合、炉心損傷まで至ると解析していた。

以上の経過からすれば、東電は今回のように大きな津波を想定できず、想定して対策を取らなくてはならなかった。

(2) 想定した地震が過小であり、耐震設計の解析も不備である可能性

東京電力が新耐震設計審査指針で想定したプレート間地震は、仮想塩屋崎沖の地震で、M7.9に過ぎなかった。

ところが、今回の地震により福島第一原発では、原子炉建屋最地下階における観測点の東西方向で以下のとおり新耐震設計指針による想定を15%から20%をも超える地震動を測定した。結果は、2号機は438ガルの想定に対し550ガル、3号機は441ガルの想定に対し507ガル、5号機は452ガルの想定に対し548ガルあり、いずれも想定した地震動が過小であった。

さらに、想定内の振動により、原子炉の機器・配管が致命的損傷をした可能性もある。

1号機では想定した地震動内の揺れが観測された。しかし、公開されたデータによると地震の直後に1号機の圧力容器の水位が急激に下がり、その後、圧力容器の圧力が急降下し、格納容器の圧力が一気に上がり設計圧力の2倍になっている。このデータは、原発で最も恐れられる事故の一つである「冷却材喪失事故」が起こったことを示唆している。1号機では想定内の地震動しかなかったにもかかわらず、機器・配管が破損したとすれば、そもそも耐震設計そのものが誤りであったことになる。

3 地震・津波による共通原因故障が考えられていなかった

福島原発事故は、津波に先立って、地震により原発への送電鉄塔が倒壊し、送電線の断線・受電遮断器の損傷等により外部電源が喪失し、そのバックアップとして非常用ディーゼル発電機が起動したが、それが津波により使用不能となったために、全電源喪失の事態となったのであり、津波だけに起因しているわけではない。また、1号機における地震直後の圧力容器の圧力の急降下、水位の低下、格納容器圧力の異常上昇は、地震の震動による配管の損傷の可能性を推測させる。さらに、中越沖地震により柏崎刈羽原発で数1000ヶ所の損傷が生じたのと同じように、福島第一原発でも多数の損傷が生じた可能性が高く、それらが全電源喪失事故、冷却材喪失事故の原因となっていることも否定できない。

以上のように、本件事故は、地震動と津波が総合的に作用して生じたものであり、地震及び津波より多数の損傷が同時に発生し、全電源喪失事故、冷却材喪失事故に至り、甚大な被害が発生継続することが明らかにされた。地震・津波により共通原因故障が起こり、重大な事故につながることは以前から指摘されていたことであるが、考慮されていなかった。それは、福島第一原発に限った話ではなく、全原発に共通する問題であり、いずれの原発でも起こり得る事態である。

4 全電源喪失やシビアアクシデントの発生の可能性はあえて無視されてきた (1) 全電源喪失について

原子力安全委員会が1990年に定めた「発電用軽水型原子炉に関する安全設計審査指針」では27番目「電源喪失に対する設計上の考慮」の項で、全交流電源が短時間喪失した場合に、原子炉を安全に停止し、その後の冷却を確保できる設計であることを要求しているが、その解説では長期間の電源喪失は「送電線の復旧又は非常用交流電源設備の復旧が期待できるので考慮する必要はない」としていた。このため、東京電力は8時間の電源喪失を限度とし、その後は電源が回復するとしていた。今回のように外部電源復旧が3月22日から24日までかかることは想定されていなかった。このように、そもそも上記指針に不備があった。

(2) シビアアクシデントについて

想定している設計基準事象を大幅に超える事象であって、炉心が重大な損傷を受けるような事象を、一般に、シビアアクシデント(過酷事故)と呼んでいるが、今回の事故は炉心のメルトダウンに至った点で、このシビアアクシデントに該当する。

ところで、原子力安全委員会決定(1992年5月28日)は以下のとおりとしていた。「我が国の原子炉施設の安全性は、現行の安全規制の下に、いわゆる多重防護の思想に基づき厳格な安全確保対策を行うことによって十分確保されている。これらの諸対策によってシビアアクシデントは工学的には現実に起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さいものとなっており、原子炉施設のリスクは十分低くなっていると判断される。」

このため、国会においても、原子力安全委員長や原子力安全・保安院は、「多

重防護の考えでやっている」「設計，運転管理，点検等充実を計って安全確保に努めている」「メルトダウンというようなことを起こさせない仕組みをつくっている」とシビアアクシデントの可能性を否定していた。

(3) 小括

(1)，(2)のとおり，長時間の全電源喪失は考えないでよい，シビアアクシデントは考えなくてよいという安全思想に基づき，福島原発は運転が許可され，今回の事故で，その安全思想が間違いであることが明らかになった。

第4 福島第一原発以外の原子力施設でも，同様の事故が起きる可能性がある

今回の福島原発事故は，他の原子力施設における脆弱性も明らかにした。すなわち，原発の基本的な構造は全て同じであり，また，核燃料サイクル施設においても大量の使用済燃料を常に冷却し続けなければならないことからすれば，今回と同様の過酷事故が起こる可能性は否定できない。また，全ての原発に適用されている安全指針類では安全性が確保されないことが明らかにされたのであるから，他の原発でも同様の事故が起きる可能性がある。

1 東日本大震災やその余震等による他の原発の状況

(1) 東北電力・女川原発（沸騰水型1号機52.4万kw，2号機82.5万kw，3号機82.5万kw）

3月11日

3月11日の震災の際，震度計は震度6弱を観測した。同原発の主要施設の標高は，14.8メートルあり，直接の津波到達はなかったが，2号機の原子炉建屋地下3階が浸水した。外部電源の2系統の送電幹線のうち，一方は，地震の影響で停止した。もう一方は，送電したものの，1号機は変圧器の故障で使えず，復旧までの間，非常用ディーゼル発電機で11時間冷却を行った。1号機では，ボイラー用の重油タンクが倒壊し，原子炉建屋などで20箇所が水漏れした。1号機タービン建屋地下1階では，火災が発生している（同日午後10時55分鎮火）。1号機から3号機までは，自動停止はしたものの，綱渡り状態であった。

4月7日

さらに，4月7日の震度6強の余震でも，5系統ある外部電源のうち，3系統が使用不能となり，1系統は点検中であったため，残り1系統で冷却を継続した。1号機の非常用ディーゼル発電機2台のうち，1台はそれ以前に故障して使用できない状態にあった。

(2) 東北電力東通原発

東北電力の東通原発（青森県東通村・沸騰水型110万kw）は，3月11日の本震時の停電により，むつ幹線と東北白糠幹線が停止したため外部電源が喪失し，3台ある非常用ディーゼル発電機が自動起動したが，その後外部電源が復旧した。

4月7日に余震が発生し，外部電源が喪失した。この時3台ある発電機のうち2台は定期点検中のため起動できない状態にあり，1台だけが起動した。

翌8日、外部電源の一部が復旧したが、その後起動中の発電機の故障を発見したため午後2時6分に手動で停止した。その約50分後に外部電源が復旧した。発電機の修理が完了したのは9日午前7時であった。

要するに、非常用ディーゼル発電機は、約17時間にわたり、全機起動できない状態が続き、もし、外部電源の復旧が遅れたり、次の地震が起きて外部電源が喪失したりすれば、福島原発事故同様の全交流電源喪失という事態に至っていた危険性が極めて高かった。

(3) 日本原電・東海第二原発

日本原電の東海第二原発（茨城県東海村・沸騰水型110万kw）は、3月11日の本震により自動停止したが、同日午後6時30分の時点において、外部電源を喪失し、非常用ディーゼル発電機が起動して炉心が冷却されていた。この状態は、3月13日夜に外部電源が復旧するまで続いた。

(4) 日本原燃・六ヶ所再処理工場

3月11日の本震発生と同時に外部電源が喪失し、再処理施設本体用非常用ディーゼル発電機2系列、運転予備用非常用ディーゼル発電機及び使用済燃料プール用非常用ディーゼル発電機2系列の各発電機が自動起動し、プール水約600リットルがフロッシングで漏洩した。3月14日には、2台あるプール冷却循環ポンプのうち1台が停止した。翌3月15日には外部電源の一部が復旧したが、4月7日の余震で再度外部電源を喪失し、非常用ディーゼル発電機2機が起動した。しかし、翌4月8日、外部電源が復旧したため大事に至らなかった。

六ヶ所再処理工場には、貯蔵能力3000トンの使用済燃料プールと高レベル廃液の貯蔵設備があり、常に冷却を必要とする。M9クラスの地震に襲われた場合、工場で全電源喪失、冷却機能喪失の事態が絶対に起こらない保証はどこにもない。

(5) 小括

以上のとおり、福島第一原発以外の原子力施設でも、電源・冷却機能喪失などの安全対策上の基本的な構造は全く同一であり、福島第一原発と同様の事故が発生する可能性は十分にあった。そして、余震のやまない現在、今後同様の事態に発展する可能性は否定できない。

2 地震に関する原発の安全性の判断は極めて不十分である

(1) 鉄塔の倒壊による外部電源の喪失、非常用ディーゼル発電機能の喪失、オイルタンクの喪失、冷却機能喪失、機器・配管の損傷、メルトダウン、水素爆発、これらが東日本大震災及び津波によって発生したと推定される。

これらは地震により同時発生したものであり、まさに地震が共通原因故障を引き起こし、大事故になったのである。

(2) 原発の安全性を確保するための指針として、発電用軽水型原子炉施設の安全設計に関する審査指針（以下「安全設計指針」という。）、発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針（以下「安全評価指針」という。）及び、発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（以下「耐震設計指針」

という。)がある。

福島第一原発は、これらの指針に従って設計された原発であるから、今回の事故は本来起きないはずであった。にもかかわらず事故が発生したのは、指針や具体的審査に不備があったからである。すなわち、これらの指針では安全性は確保されなかったのである。

- (3) 安全設計指針は、安全審査に当たって確認すべき安全設計の基本方針を定めている。安全設計指針において、地震に対しては「耐震設計指針で設計用地震力に十分に耐えられることを審査」し、津波については「津波によっても原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること」と定めているだけで、地震・津波による共通原因故障を考慮した設計を求めている。

そして、電源喪失に対しては「短時間の全交流動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること」を求めているだけで、今回のような長時間の全交流電源喪失を考慮する必要はなく、まして、全電源喪失の考慮は求めている。

すなわち、地震・津波によって複数の設備・機器が同時に故障すること、全電源喪失になることなど全く想定していないのである。

- (4) そして、安全審査において、安全評価指針に適合していることが認められれば、原子炉施設の安全設計の基本方針に関する評価及び原子炉立地条件として周辺公衆との隔離に関する評価は妥当と判断することにしている。

安全評価指針において、電源喪失にかかる事項は、過渡変化における外部電源喪失の想定、原子炉冷却材喪失事故における外部電源喪失の想定程度で、外部電源と非常用ディーゼル発電を同時に喪失する事態は想定していない。このような安全評価指針に適合するとして福島第一原発は安全審査をクリアし、今回の事故を招来したのである。

そして、全ての原発は、福島第一原発と同様に、このような内容の安全設計指針、耐震設計指針、安全評価指針のもとに安全審査がなされているのであるから、安全性が確保されていないことは明らかである。

- (5) 現在の原子力安全委員会委員長班目春樹氏が、2007年2月、浜岡原発訴訟が審理されていた静岡地裁において、中部電力側の証人として、原発内の非常用電源がすべてダウンすることを想定しないのかと問われ、「割り切りだ」「非常用ディーゼル2個の破断も考えましょう、こう考えましょうと言っていると、設計出来なくなっちゃうんですよ」と証言した。しかし、本件事故後の本年3月22日に参議院の予算委員会において、社会民主党の福島瑞穂参議院議員からこの裁判の証言について問われた際、班目氏は「割り切りは正しくなかった」と答弁した。これは、原子力安全委員会委員長が、現行の安全評価指針が誤っていることを国会で認めたとと言える。

さらに、2011年5月19日、同班目氏は、安全設計審査指針において全電源を長期間失うことを想定していなかったことを「明らかに間違っていた。」と述べ、改定する方針を明らかにしている。

- (6) 以上のとおり、原子力安全委員会や原子力安全・保安院の規制が不十分で

あったことは、今回の事故で明らかになった。その前提となる地震の規模・強さとして想定された範囲は極めて不十分であったし、また、原発システムが複雑に相互に絡みあっていることを軽視して、複合的な原因による事故を想定しなかったことが今回の事故を引き起こしたのである。その問題性は、全国の原発に共通するものである。

- (7) 中部電力の浜岡原発の敷地直下では、中央防災会議によってM8クラスの想定東海地震の発生が予測されており、東海・東南海・南海地震が連動して発生すればさらに規模の大きな超巨大地震となる可能性も指摘されている。想定東海地震が発生すれば、強烈な地震動と津波が浜岡原発を襲い、今回のような過酷事故に至る可能性は極めて高い。

浜岡原発については、2011年5月6日、政府は、今後30年間でM8級の地震の発生確率が87%であることから危険性が高いなどの理由で全原子炉の稼働停止の要請をし、中部電力は、同月9日、全原子炉の稼働停止の決定をした。このように、浜岡原発は津波対策を講じるまでの間停止されたが、津波だけの問題でないことはすでに述べたとおりである。

浜岡原発以外でも、近傍で大きな地震が発生する可能性が指摘されている原発がある。例えば、四国電力の伊方原発の近傍では、東海、東南海、南海の3地震が連動して発生することも予測されているが、3連動地震の一つとされている1707年10月28日に発生した宝永地震は甚大な被害をもたらした地震であり、2003年、中央防災会議は、同規模の地震が発生した場合には、関東から九州にかけて、津波や家屋倒壊で死者2万5000人の被害が出ると試算している。高知大学の岡村眞教授は、宝永地震時の津波堆積物約15から20cmを超える、約2000年前の約50cmの津波堆積物を発見しており、宝永地震を超える大地震の発生を警告している。また、伊方原発の約8km沖合には、全長約600kmに及び世界最大級の中央構造線活断層が走っている。岡村教授は、中央構造線は約2000年周期で活動しており、九州と四国東部で約400年前に動いたのは确实だが、伊方原発の立地する佐田岬沖は空白地帯となっていると分析している。

しかし、前述のとおり、安全設計審査指針等には不備があり、原発の安全性は確保されているとは言えない現状である。日本にある全ての原発について、大地震の発生の可能性を謙虚に再検討しなければならない。今後は、決して「想定外」という言葉で逃げることは許されない。

3 地震による原発災害を防ぐことはできない

国及び電力会社は、原発の安全性は、制御棒を挿入して核分裂反応を「止める」、冷却材を循環して原子炉を「冷やす」、放射性物質を格納容器等に「閉じ込める」ことにより保たれる、あるいは、「深層防護」の考え方を採り入れ、異常の発生を防止、何らかの原因によって異常が発生した場合でも、それが拡大することを防止、異常が拡大してもなお放射性物質の環境への多量の放出という事態を確実に防止する、と説明していたが、今回の事故で、この説明が虚偽であり、国及び電力会社のいう安全性は、安全であるように想定した

範囲内の安全性に過ぎないことが明らかになった。

地震・津波による原発の損傷・不具合は同時に色々な箇所に発生する。将来発生する地震・津波の規模の想定を完全に行う事はできないし、地震・津波により発生する損傷、不具合を完全に想定することもできない。発生する事態を完全に想定できなければ、万全の対策を講じることはできない。

そこで、原発の設計を不能にするような事態は、たとえ過酷事故につながるようなものでも考えないことにして原発は設計されてきた。福島原発事故で発生した外部電源喪失及び非常用発電機能の喪失が長時間続く事態は、考えないでよいとされてきた。全国の原発はいずれも同じ考えに基づいている。

まさに、安全であるように想定した範囲内で耐震設計、安全設計がなされている。

原発事故が発生した場合の被害の深刻さを考えると、原発事故が万が一にも起こらないように審査がなされなければならない。地震・津波の規模、原発への影響、共通原因故障を完全に想定できない以上、原発の安全性は確保できないのであるから、原発の廃止は必然的である。

4 核燃料サイクル政策からも撤退するべきである

核燃料サイクルとはウラン採掘、ウラン燃料の製造加工、原子力発電、使用済燃料の再処理、高速増殖炉による発電、これらのサイクルから発生する低・高レベルの放射性廃棄物の処理処分の連鎖を指す。原発の稼働に伴い排出される使用済燃料を再処理し、抽出したプルトニウムを新たな発電の燃料とすることを中核とする。

再処理については技術が未確立であり、その安全性に問題があること、高速増殖炉計画が挫折状態にあり、プルトニウムの使い道がないこと、余剰プルトニウムを保有することに対する国際的批判が強いこと、再処理後の高レベル放射性廃棄物の最終処分方策が確立していないこと、バックエンドコスト約18兆円が「再処理積立金」の名目で電気料金に上乗せ徴収されることによって国民の経済的負担が増すこと等の理由から、そもそも再処理政策は破綻している。当連合会も、1998年5月24日第49回定期総会において、「日本のプルトニウム政策及びエネルギー政策に関する決議」を採択し、再処理政策からの撤退を決議している。

再処理の真の目的は、主として原発サイトからの使用済燃料搬出と、放射性廃棄物の体積減らしにあると言っても過言ではない。今回の福島原発事故により、原発そのものを廃止する脱原発の方向が定着すれば、使用済燃料の再処理の必要はなくなる。既存の使用済燃料の処分は直接処分の方法によって対応すべきである。原発の廃止により使用済燃料がこれ以上増えなければ、再処理事業は商業的に成立せず、原発の廃止は核燃料サイクル政策の撤退を招く要因となりうる。

なお、六ヶ所再処理工場は試運転中であり、しかも電力の需給問題に影響を与えるものではない。

第5 原子力政策が推進されてきた背景と出口のない核廃棄物などの構造的課題
なぜ今まで、このように危険な原発を推進するという原子力政策がとられてきたのか。本項では、その構造的な問題点を指摘する。

1 原子力発電推進の理由とリスク

1966年に東海第一原発が稼働開始して以来、原子力発電は、少資源国には欠かせないエネルギー源であること、電力の安定供給に資すること、最近では地球温暖化対策に寄与することを謳い文句に、国の主導の下「国策」として推進されてきた。国の庇護により原子力産業は肥大化し、電力供給の約30%を占めるに至った。原発の建設は一基数千億円の巨費を要する大規模プロジェクトであり、原発が生み出す利潤は莫大である。

現民主党政権は、新成長戦略の柱の一つとして国内の原発の新・増設と原発輸出を掲げ、「原子力カルネッサンス」の風潮に乗り、原子力政策を積極的に押し進めてきた。

他方、原子力施設には、必然的に事故発生の危険性、放射能による被曝と環境汚染の危険性、放射性廃棄物処理・処分問題などのリスクがつきまとう。

これまで、国と電力会社は、原発の炉心溶融事故の確率論的リスクは 10^{-7} （1/1000万）であり、今回のような大津波は1000年に1度しか起こらないと喧伝してきたが、事故と津波は現実のものとなった。

なぜ、このような事態が引き起こされてしまったのであろうか。その背景には、以下に述べるような施策の誤りと危険な意図を指摘することができる。全原発の廃炉までの間に、この政策を根本的に見直すことなしに、悲惨な福島原発事故の再発を防止することはできない。

2 不公正な優遇策

原発を主軸とする原子力政策を維持、推進する手段として、以下のような優遇策がとられている。「国策民営」と呼ばれるゆえんである。

原子力予算は、昨年度、本年度とも約4300億円で全エネルギー予算の90数%を占め、突出した扱いを受けている。いわゆる電源三法交付金制度は、過疎と財政難に苦しむ自治体と住民に対し、札束の力で原子力施設の立地を誘導する合理性に欠けた地域振興策であり、電力会社も核燃料税を納付したり、巨額の寄付をしたり、固定資産税を納付したりして地域に利便を図り、行政と住民の原子力マネーの依存性を煽っている。

電力会社には、発送電設備の独占と、発電・送電などにかかる費用をコストに反映させ、その上に報酬率を上乗せして電気料金を徴収できる総括原価方式（電気事業法）が認められるなど多くの優遇策が取られている。福島原発事故の賠償金を、電源開発促進税法に基づく電気料金の値上げで埋めあわせようとする方法が取り沙汰されているが、事故当事者としての責任回避も甚だしい。

3 事業者寄りの安全審査

適正かつ公正な安全審査が行われるための不可欠な要件は、審査機関の独立性、公正性が確立されること及び審査基準が適正に策定されることである。

(1) 我が国の安全審査は、現在経済産業省の原子力安全・保安院（以下「保安

院」という。)と原子力安全委員会(以下「委員会」という。)のいわゆるダブルチェック方式で実施されているが、以下の点で安全性の規制機能は不十分と言わざるをえない。

第一に、委員会委員は両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するが、人選の基準はなく公正性に疑問があり、また保安院は経済産業省の外局である資源エネルギー庁の特別の機関であり、予算も内閣府、経済産業省が握っており、いずれも組織的独立性が弱い。とりわけ、保安院は、資源エネルギー庁という原子力推進官庁の一部門と位置づけられ、省庁内での職員の人事異動も行われており、本件事故を契機に遅まきながら「推進と規制の分離」が具体的な政策の俎上にあげられるようになった。

第二に、審査にあたるメンバーの適格性、公正性に問題がある。行政庁審査は技術顧問会と原子力安全基盤機構の意見と協力のもとに実施されているし、委員会審査は各専門審査会と各専門部会の委員が実質的な審査をして答申する。これらの構成メンバーは、原子力事業を推進する立場の専門家、学識経験者、原子力産業関係者などいわゆる「原子力村」の面々で占められ、原子力政策に批判的な立場の者は徹底的に排除されている。

また、委員会は、行政庁審査が適正になされているかを事後的に再チェックする追認機関化していること、行政庁と委員会との間で職員の人事交流が行われていることなどから、ダブルチェックの実効性は乏しい。

第三は、規制側と被規制側(電力事業者)の癒着である。委員会メンバーや行政庁職員と被規制者(電気事業者)との交際・接触は、制度上制限されていないし、馴れ合い防止の規制もない。また、高級官僚の被規制者へのいわゆる天下りや献金が公然とまかり通り、規制意欲を削ぐ。利権をめぐる政官産学四者の癒着が規制機関の公正性を蝕んでいる。

第四に、規制機関には独自の安全審査能力が備わっていない。委員会の審査委員の人数は約410名、保安院の職員は約300名であり、米国NRC(約3800名)に比べ貧弱な体制と言わざるをえない。また、委員会は、安全審査終了後は、施設の安全性の管理・監督、事故原因の調査、究明を行う権限を与えられていない。この無責任体制が安全審査の不備の原因となっている。

このような厳格性と公正さを欠いた事業者寄りの審査結果が、これまでの原子力政策の推進を助長する役割を果たし、事故・トラブルの要因となってきた事実を忘れてはならない。

- (2) 審査基準となる指針類の策定は、原子力安全基準・指針専門部会が担当し、委員会に答申するが、前述のように、この部会メンバー選任の適格性に問題がある。また、指針内容には不備が多く、本件事故で明らかになったように、地震や津波に対する甘い安全評価、全電源喪失、冷却機能喪失といった規制側にとっての「想定外」の事態が現出し、重大事態を招来した。新しい耐震設計指針に基づくバックチェック結果の了承が得られた直後に、指針が想定する基準地震動を超える地震が原発を襲ったことは、安全指針の致命的欠陥を

如実に物語るものである。

4 規制と制裁の怠慢

我が国の原子力施設は、これまで数々の事故を起してきた。福島第一原発2・3号機再循環ポンプ事故（1989年）、美浜2号機の蒸気発生器破断事故（1991年）、もんじゅのナトリウム火災事故（1995年）、東海再処理工場の火災爆発事故（1997年）、ジェー・シー・オー再転換工場の臨界事故（1999年）、柏崎刈羽原発の震災事故（2007年）と枚挙にいとまがない。

そればかりか、東京電力を含む電力会社は、これまで、重大な事故隠し、不正報告を繰返し、国民の非難をあびてきた。それにもかかわらず、政府は原子力事業者に対する厳しい責任追求と処分を講じることなく旧態依然とした経営を容認し、再発防止対策を怠ってきた。このようないわば過保護と怠慢が、今回の大事故をもたらす要因となったと言っても過言ではない。

そして、安全審査の「過誤と欠落」を看過し、国策を追認し続け、原子力施設の危険性に対する司法的チェックを怠ってきた裁判所の責務も重大である。

5 偽りの安全宣伝

電気事業者は、これまで、巨大資本と絶大な社会的影響力を背景に、マスコミなどのメディア媒体を利用して、原発や核燃料サイクル施設の安全性を宣伝し、広範なPA（社会的受容）活動を繰り返し行ってきた。国（資源エネルギー庁）や立地自治体もこの動きをフォローする独自の広報活動を展開してきた。その結果、国民や地域住民の中に誤った“原発安全神話”が浸透し、54基もの原発、六ヶ所核燃料サイクル施設その他の原子力施設が狭い国土にひしめき合う状況が生まれるに至った。

6 構造的な問題

(1) 解決の高レベル放射性廃棄物等の処分問題

原発が、いわゆる「トイレなきマンション」と当初から指摘されてきたように、運転によって生み出される膨大な放射性廃棄物の処分方法を棚上げしたまま、原子力政策は推進されてきた。世界中で高レベル廃棄物の処分場はまだ稼働していないし、地震国である日本においては、危険性の減衰までに数万年を要する高レベル放射性廃棄物の処分場を見つけることなど極めて困難であるにもかかわらず、その指摘を無視して強引に原子力政策が推進されてきた。

(2) 地域独占と発送電独占

日本を、沖縄を除く9つの地域に分割し、9電力会社が各地域を独占した上、発電から、送電、配電（小売り）までも独占している。このような独占が許されてきたが故に、危険かつ不経済な原子力政策が推進され、他の先進国に比較して高い電力料金が罷り通ってきた。世界では、欧米を中心に電力の自由化が進み、新規参入者も送電網を自由に使えることになったことから、風力発電や太陽光発電などの再生可能エネルギーの利用が促進されている。福島原発事故を受けて、枝野幸男官房長官も、東京電力の発電事業と送電事

業とを分離することは「選択肢としては十分ありうる」と述べるに至っている。

(3) 危険を過疎地と将来世代に押しつける不条理

原子力発電は、都市部の電力を得る為に過疎地に危険を押しつけている。また、現在の世代が電力の恩恵に浴する為に、物言えぬ将来の世代に膨大な放射性廃棄物を押しつけるものである。このように、過疎地と将来世代に一方的に危険を押しつける不条理こそが、原子力政策を推進する背景をなしている。

(4) 環境問題から切り離されてきた原子力

原子力は、エネルギー政策推進のもとに進められ、放射性物質による大気・水・土壌等の汚染の防止という最も重要な点については、環境基本法をはじめとする環境行政からは切り離されてきた。このことも、我が国における原子力政策に、安全面・環境面での歯止めがかからなかったことの大きな要因の一つであり、環境基本法13条などについて削除するなど、根本的に改められるべきである。

第6 原子力依存から再生可能エネルギーへ

1 原子力に依存したエネルギー政策

(1) 我が国は、これまで、原子力を基幹電源と位置づけ、再処理・核燃料サイクル、原発におけるプルトニウム利用を国の基本的な政策として推進してきた。

2005年10月に閣議決定された「原子力政策大綱」においては、2030年以後も総発電電力量の30%から40%かそれ以上の供給割合を原子力発電で担うとされ（福島原発事故前、原子力政策大綱の見直し中であったが、事故以降、策定会議は中断したままである）、2010年6月に閣議決定された「エネルギー基本計画」においても、「2020年までに、9基の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約85%を目指す。さらに2030年までに、さらに14機以上の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約98%を目指していく。」とされてきた。

報道（2011年6月5日）によれば、政府の国家戦略室が、福島原発事故を受けてまとめた「革新的エネルギー・環境戦略」の素案が明らかになった。同案は、未だに原発推進路線を堅持しており、この路線にそって、国家戦略室が新たな「原子力政策大綱」及び「エネルギー基本計画」の原案を作成することである。

(2) 福島原発事故により、原発の安全神話が崩壊し、国内外において、日本の原子力利用に対する「理解と信頼」は失われた。

原子力に依存したエネルギー政策は、ひとたび原発が深刻な事故を起こせば、電力供給の大規模な不安定、放射性物質による生命・身体・環境・財産への甚大な被害、莫大な経済的損失等をもたらす、極めて危険かつ脆弱なものであることが明らかになった。

原子力災害による悲劇は、二度と繰り返されてはならない。

福島原発事故を経た今もなお、原子力に依存したエネルギー政策を推進することは、人々の生命や環境を脅かす暴挙である。

- (3) 我が国とは対照的に、2011年6月6日、ドイツは、2022年までに、全ての原発を廃炉にするという脱原発政策を公表した。
- (4) 全ての人々の安全と環境の保全のためには、今こそ、原子力に依存するエネルギー政策から、再生可能エネルギーとエネルギー効率化・エネルギー消費削減を中核とするエネルギー政策への転換を図るべきである。

2 全原発の停止と電力供給能力

- (1) 特定非営利活動法人環境エネルギー政策研究所によれば、全原発を停止しても、電力不足は生じないと予測されている（2011年4月4日及び同年5月9日公表資料）。

同研究所によれば、電力各社の原子力発電を除く電力供給力と最大需要電力は、以下の表のとおりである。なお、表中の供給力に関する数値には、企業等による自家発電量は含まれていない。

北海道、東京、中部、北陸、中国、四国、九州、沖縄の8社は、供給力は最大需要を上回っている。

東北電力と関西電力においても、その差はわずかであり、上記の需要管理や、電力融通、自家発電からの電力買上げ等を行えば、最大電力需要を十分にカバーできるとしている。

一般電気事業者	供給力(原発を除く)	供給力(原発,揚水を除く)	最大需要電力	備考
北海道電力	624 万 kW	584 万 kW	547 万 kW	最大需要は冬期
東北電力	1,321 万 kW	1,275 万 kW	1,380 万 kW	全原発停止中
東京電力	5,608 万 kW	4,574 万 kW	5,500 万 kW	※【参考資料】
中部電力	3,059 万 kW	2,724 万 kW	2,637 万 kW	上記参照
北陸電力	622 万 kW	622 万 kW	526 万 kW	
関西電力	2,912 万 kW	2424 万 W	2,956 万 kW	
中国電力	1,425 万 kW	1,212 万 kW	1,135 万 kW	
四国電力	596 万 kW	528 万 kW	550 万 kW	
九州電力	1,777 万 kW	1,607 万 kW	1,669 万 kW	
沖縄電力	224 万 kW	224 万 kW	144 万 kW	

2

- (2) このように、全原発を停止しても、上記及び後述のような様々な対策を戦略的に行えば、既存の供給力によって、短期的に対応可能であると予測されており、電力供給能力の不足は、原発を推進する根拠とはならない。

今夏の電力需要ピーク時の電力供給につき、東京電力は、最大需要電力5500万kWに対し、供給力5520万kW～5620万kWの見通しを示し（5月13日プレスリリース）、中部電力（5月23日プレスリリース）、関西電力（6月29日記者会見）、四国電力（6月29日記者会見）、九州電力（6月9日プレスリリース）、北陸電力（6月15日プレスリリース）

²特定非営利活動法人 環境エネルギー政策研究所（ISEP）2011年5月9日付プレスリリース「菅首相の『浜岡原発の停止要請』を高く評価する～原発を全停止しても電力は不足せず、安全性で正しい政治判断をすべき～」

も電力不足にならない見通しを発表している。

なお、電力需給については、電力会社だけでなく企業の自家発電能力等すべての電源データをもとにして対応を考えるべきである。現在すべての電源構成が明確にされていないのであるから、国及び電力会社はそれらのデータを明らかにすべきである。また、当該データが明らかになれば、より早い時期に原発を廃止することが可能になるはずである。

3 エネルギー需要抑制のための実効的施策を

(1) これまでのエネルギー政策は、右肩上がりまたは既存のエネルギー消費を前提に、その需要をどう満たすかに主眼が置かれてきた。

しかしながら、東北地方太平洋沖地震による福島原発事故や女川原発等その他の原発の停止による電力の不足は、ピーク時における電力需要の抑制の必要性を明らかにした。

今後のエネルギー政策においては、エネルギー消費の総量を抑制するとともに、需給調整契約を弾力的に運用するなど消費量を供給量に応じた的確にコントロールし、需要側における実効的施策を導入することが、持続可能な社会の実現のために必要である。

(2) そのためには、まずもって、中長期的なエネルギーの削減目標を定めるべきである。

(3) そして、需要側対策としては、次のような実効的な制度を導入すべきである。

建築分野における、エネルギー消費量表示制度の建築物等への適用、建築物の断熱規制の導入など

産業・民生双方の分野におけるコージェネレーションの普及、産業部門における廃熱利用の促進などエネルギー利用の効率化

貴重な電気を熱利用しないために、低温熱利用分野における電気利用の削減を図ること - 非効率的なヒーター式電気暖房・電気温水器等の禁止

、を含めた全体としての熱政策の定立

高効率機器、高効率家電の導入へのインセンティブ

消費削減のための適切な需要側管理(デマンドサイド・マネジメント)

省エネシステム導入者向けの割引料金制度、時間帯別料金制度など消費削減を誘導する経済的施策

交通体系におけるエネルギー効率の向上

4 再生可能エネルギーへ直ちにシフトすべき

(1) 再生可能エネルギーの有用性

これまで、「地球温暖化対策・化石燃料の削減」の名の下に、「運転時には、二酸化炭素を出さない」として、原子力発電が推進されてきた。

しかしながら、原子力発電のライフサイクル全体(ウランの採掘から、原子炉建設及び廃炉、高レベル放射性廃棄物の処分に至る全過程)で見れば、決して、二酸化炭素の排出削減には貢献しているとは言えず、かえって、環境負荷は多大なものがある。何よりも、福島原発事故により、事故時の環境

への放射能汚染の深刻さが再認識された。原子力に依存する温暖化対策は容認できない。

太陽光，太陽熱，風力，水力，地熱，バイオマスなどの再生可能エネルギーは，重要なエネルギー供給源であり，これを持続可能な低炭素社会の実現の柱とすべきである。また，世界のエネルギー供給の安全保障や新たな雇用創出等においても，重要な役割を果たしている。

再生可能エネルギーが普及するまでの間については，石炭火力には立ち戻らず，より環境負荷の少ない天然ガスなどや，エネルギー利用の効率化，省エネルギーによるべきである。

(2) 世界における再生可能エネルギー導入動向と日本の立ち遅れ

世界的に再生可能エネルギーの導入が進む一方，日本では，導入が立ち遅れている。

2011年4月にアメリカのワールドウォッチ研究所が公表した「世界原子力産業白書 2010 - 2011」によれば，2010年末には，世界の自然エネルギーの累積導入量は，既に原子力の設備容量を追い抜いている。

特に，欧州諸国においては，再生可能エネルギーの導入が進展しており，2009年に導入された新設電源の60%が再生可能エネルギーである。ドイツでは，2010年の電力消費に占める再生可能エネルギーの割合は16.8%であり，デンマークでは，2007年の国内の電力供給のうち29.3%が再生可能エネルギーによるものであった。

風力発電は，米国，ドイツ，スペイン，中国において，2000年以降の導入の伸びが著しく，特に，中国では累積導入量が4200万kWに達している。太陽光発電も，ドイツにおける2010年までの累積導入量は，1700万kWに達している。また，熱利用分野における再生可能エネルギーの導入も進んでおり，太陽熱温水器の普及，スウェーデン，オーストリアにおけるバイオマスの利用の進展などがみられる。

これに対し，我が国の再生可能エネルギー政策は立ち遅れており，一次エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合は，2005年度で約5%に留まっている。また，再生可能エネルギーによる発電量は，現在，発電総量の約10%を占めているが，その大部分は大規模水力発電によるものであり，太陽光，風力，バイオマスなど純粋な意味での再生可能エネルギーによる発電量は，発電総量の約1%に留まっている。

(3) 再生可能エネルギー促進に向けられた各国の施策

各国は，さらに，再生可能エネルギーを促進する目標を掲げている。

EUでは，「2008年自然エネルギー指令」（2008年1月23日）において，EU27ヶ国全体で，再生可能エネルギーの総エネルギー消費に占める割合を2020年までに20%まで拡大する拘束目標を設定し，加盟各国に導入の割り当てを義務化した。

EUの指令を受けて，ドイツは，2008年6月の国会において，2020年までに電力分野で少なくとも30%，熱利用分野で14%，燃料分野で

7.6%の割合を再生可能エネルギーで賄うことを決議した。この電力分野における導入目標は、再生可能エネルギー法の中でも規定された。2010年にはドイツ環境局が2050年までに電力の100%を自然エネルギーで賄うシナリオを発表した。さらに、ドイツの連邦政府は、福島原発事故を受けて、2011年6月6日、国内の原発(17基)のうち8基を即時廃止、残りの9基を2015年から2022年までに段階的に廃止することを決定し、そのための原子力法の改正案を閣議決定した。同時に、再生可能エネルギーによる発電割合を少なくとも2020年までに35%、2050年までに80%に引き上げることなどを定めるための再生可能エネルギー法の改正案など、エネルギー転換を実現することを目的とした一連の法律案を閣議決定した。

アメリカでは、オバマ大統領が公表したグリーンニューディール政策において、再生可能エネルギーによる電力の割合を2012年までに10%、2025年までに25%を目標としている。

中国は、2007年の「再生可能エネルギー中長期発展計画」で、一次エネルギーにおける導入目標を2020年までに15%とすることを決定した。

一方、我が国における導入目標は極めて低く設定されている。2009年の経済産業省「長期エネルギー需給見通し(再計算)」では、最大導入ケースでも、水力、地熱、新エネルギー等は一次エネルギー供給の9.0%に留まり、2010年6月に策定された「エネルギー基本計画」においても、2020年までに一次エネルギー供給に占める再生可能エネルギーの割合について10%を目標としているにすぎない。

(4) 電力分野における再生可能エネルギーへのシフト - 高い導入目標の設定

今求められるのは、導入効果の高いとされる電力分野において、再生可能エネルギーの積極的導入を図ることであり、そのためには、ドイツにならない、法的拘束力をもった高い導入目標を掲げることであり、その目標に向けた実効的制度を導入することである。

(5) 電力分野における再生可能エネルギーの導入ポテンシャル

電力分野における再生可能エネルギーの導入可能性の高さについては、次のような研究成果がある。

欧州再生可能エネルギー協議会は、2050年までに欧州全体の全エネルギー需要を自然エネルギーで100%賄うシナリオを示し、風力31%、太陽光27%、地熱12%、バイオマス10%、水力9%、海洋3%の導入可能性を示している。

2011年には国際環境団体WWFも、2050年までに世界のエネルギー需要を全て自然エネルギーで供給することは、経済的にも技術的にも可能であるという研究成果を発表した。

前記のとおり、ドイツでは、2022年までに全原発を廃止し、2020年までに、再生可能エネルギーによる発電の割合を35%まで拡大する

ことを決定した。

我が国においても、環境省の委託に基づき、2011年4月に「平成22年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査報告書」が発表された。これによれば、非住宅計太陽光発電の導入ポテンシャルは、1.5億kW、風力発電は、19億kW、中小水力発電は1400万kW、地熱発電は1400万kWと推計された。

上記報告書には含まれていないが、我が国におけるバイオマス特に林地残材はほとんど未利用である。

また、2008年6月、業界団体や民間の研究団体の集まりである自然エネルギー政策プラットフォームは、「2050年自然エネルギービジョン」を公表し、2050年までに最大限導入しうる可能性を評価し、発電分野における国内需要の100%を自然エネルギーで自給することが可能であるとの試算を示した。

千葉大学の倉阪秀史教授は、2011年5月、2040年までに54基の原子力発電を全廃したと仮定した場合、水力22%、地熱10%、風力32%、太陽光31%、バイオマス2%の導入により、原発54基分と同量を発電でき、かつ、化石燃料の電力供給量を58%削減できるとの試算を発表した。

このように、我が国における再生可能エネルギーの導入可能性は高い。高い導入目標を設定し、その目標に向けた実効性ある具体的施策を確立すべきである。

(6) 再生可能エネルギーとコスト問題

再生可能エネルギーについては、設備一基当たりの投資額が高く、かつ設備利用率が低いことなどから、他のエネルギーと比較して、発電コストが高いとの問題点が指摘されている。

例えば、資源エネルギー庁は、キロワット時当たりの発電コストについて、原子力発電5.9円/kWh、火力発電7.3円/kWh、住宅用太陽光発電46～66円/kWh、風力発電10～14円/kWhとの試算を示し、これが原子力発電推進の根拠にも用いられてきた(資源エネルギー庁パンフレット「日本のエネルギー2006」、同庁総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会「参考資料(平成13年6月)」、同調査会電気事業分科会コスト等検討小委員会配布資料「電気事業連合会・モデル試算による各電源の発電コスト比較(平成16年1月16日)」)。

しかしながら、上記の試算は、1999年度に導入された事業における設備費の平均値を用いた試算であるところ、今後再生可能エネルギーの導入が推進されれば、普及の効果あるいは普及策そのものによる設備の規格化や見込み生産の進展により、設備一基当たりの投資額を低下させることが可能である。

また、風力、太陽光、小水力、地熱、バイオマスなどの各再生可能エネルギーごとに固有の適地を丹念に調査したうえで、確実に適地に設置すること

で、設備利用率を向上させることが可能である。例えば、風況調査の丹念な実施と風況マップの作成（風力）、適切な期間をかけた流量調査（小水力）などである。

加えて、再生可能エネルギーは、燃料費がかからないかもしくは低額であることが、他のエネルギーと比較して、圧倒的な経済的強みである。

一方、原子力発電の上記コスト試算については、その試算根拠が明らかにされないこと、国による交付金等の支援を全く含めていないこと、廃棄物処分などのバックエンド費用を余りにも過小評価していることや、今回の福島第一原発事故で明らかになったとおり事故処理や賠償にかかる費用を全く含めていないなど、その信憑性に多くの疑問が投げかけられている。

(7) 再生可能エネルギー促進するための具体的施策

実効性ある固定価格買取制度の確立

再生可能エネルギー普及策として、2003年4月から、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」（RPS法）が施行され、電気事業者に一定の基準以上の新エネルギー（再生可能エネルギー）の利用を義務付けている。

しかしながら、RPS法は、導入基準値が低く設定されていることや、電気事業者が電力価格を決定しうる制度になっていることなど、現実には再生可能エネルギーの普及を阻害する役割を果たしていると批判されている。

2009年から太陽光発電に対する初期投資補助金が復活され、同年11月からは、「エネルギー供給構造高度化法」が制定され、家庭用太陽光発電に限定した固定価格買取制度（Feed-in Tariff）が導入されるに至ったが、他の再生可能エネルギーについては、導入されなかった。

2011年4月、政府は、RPS法に変わる制度として、太陽光、風力、水力、地熱、バイオマスを用いて発電された電気についての固定価格での買い取りを電気事業者に義務付ける「電気事業者による再生可能エネルギーの電気調達に関する特別措置法案」（FIT法）を国会に提出した。

この法案に対しては、買取価格や買取期間に関する定めを省令に委任しており、発電コストに見合った買取価格を保証していない点、他の発電電力に優先する買取請求権を明確に保証していないなどの問題点が指摘されており、これらの点に関する修正が必要である。

発送配電の分離と送電網の公的管理

これまで、電力供給にかかる発送配電の全てを電力会社が地域ごとに独占してきたことが、発電コストの隠蔽や再生可能エネルギーなどの新規発電事業の市場算入を阻み、原子力発電の推進を可能にしてきた。

原子力偏重の政策を改めるためには、発送配電を分離し、再生可能エネルギーに対する固定価格買取制度などのインセンティブは確保しつつ、発電部門を自由化し、送電部門は公的な管理を行い、再生可能エネルギーの送配電網への優先的接続を保障するべきである。

また、再生可能エネルギーは、地域ごとに利用可能なエネルギーの種類やその利用方法が異なっており、このような小規模分散型を特徴とする再生可能エネルギーの接続が可能となるよう送電網を整備すべきである。

様々な非経済的障壁の除去

再生可能エネルギーの導入を阻害する非経済的障壁の除去も必要となる。例えば、電力分野における系統連携問題、バードストライクや景観など自然保護にかかる他の問題との調整、慣習的権利との調整などである。

(8) 再生可能エネルギー政策を地域と市民の手に

再生可能エネルギーは、小規模かつ分散型の特徴を持つため、その担い手は、自治体や地域の団体・企業など地域に密着しており、地域の経済や活性化や雇用の創出にも繋がる。

既に東京都が、2006年4月に「東京都再生可能エネルギー戦略」を策定し、省エネルギー等によるエネルギー消費の削減を行いつつ、「2020年までに東京のエネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を20%程度に高めることをめざす。」とするなど、再生可能エネルギーの利用について取り組む自治体も出ている。

「原子力政策大綱」と「エネルギー基本計画」の原案を国家戦略室が策定し、トップダウンの方式でエネルギー政策を進めていくという方針は、エネルギー政策の民主的決定のあり方に逆行している。

地域が再生可能エネルギー利用の担い手となり、市民が民主的なプロセスで地域のエネルギー政策を決定していくことが望まれる。

第7 結論

1 原子力政策の抜本的見直し

原発の事故は、放射性物質の漏出を伴うため、他の事故の災害と本質的に異なる極めて過酷な事故である。

2011年3月11日に発生した福島原発事故において、現場では極めて高い放射能により、人が近づいて作業することができず、原子炉の中の水位、温度、圧力、水素がどれくらい発生しているかなど、当初、全く分からない状態の中、手探りで事故の対応をしている状況であった。現在でも、原子炉内部の状況などは完全に把握できておらず、十分な対策ができない状態であることに変わりはない。原発で過酷事故が起これば、人が制御できる状況ではなくなるのである。

さらに、原発からの放射性物質の漏出による汚染・被曝は、半径数十キロ以上にも及び、人の居住を不可能にするだけでなく、もっと広範囲に農作物、水産物等を汚染し、さらに、大気や海洋に放出された放射性物質は地球規模で拡がっている。漏出した放射性物質の危険性は、将来にわたって残存し、生命身体に対する危険を与え続けることになる。

福島原発事故は、残念ながら、このことを実証してしまった。

今まで原子力エネルギーは、国策として進められてきた。しかし、今回の地

震で原発の極めて大きな危険性が現実化し、原発の絶対的な安全性を確保することはできないことが分かった。原発の事故による甚大な被害は、最大級の人権侵害であることを考えれば、原発の過酷事故のリスクが微塵でもある限り、国策として原発及び核燃料サイクルを推進・保護すべきではない。

よって、我が国の原子力政策を抜本的に見直し、原子力発電と核燃料サイクル政策から撤退すべきである。

そして、当連合会は、原子力発電と核燃料サイクル政策から撤退する具体的な方策として、以下を提言する。

2 原発の新增設及び核燃料サイクル施設の廃止

現在、上関原発などの計画中の原発や、大間原発などの新設中、島根原発3号機などの増設中の原発などがあるが、原子力発電から撤退をするのであれば、これらの計画を、建設中を含めて、原発の新增設をする必要はなく、直ちに計画を撤回・廃止し、建設中の原発も、稼働して放射能で汚染される前に、直ちに建設を中止し、廃止すべきである。

また、使用済み核燃料の再処理工場や高速増殖炉（もんじゅ）などの核燃料サイクル施設も、もはやその必要がなく、直ちに廃止すべきである。

3 福島第一及び第二原発並びに大地震が発生することが予見されている原発と運転開始後30年を経過した原発の廃止

(1) 東北地方太平洋沖地震で損傷し、甚大な放射能被害を発生、継続させている福島第一原発はもとよりのこと、福島第二原発は、3月12日に1号機、2号機及び4号機で圧力抑制機能喪失し（原子力災害対策特別措置法第15条の事象）、半径10kmの住民に避難指示が出され、安全性が損なわれたと思われるので、再起動を許すべきではない。

(2) 現在、我が国には54基の原子炉（軽水炉）がある。このうち、2011年5月15日現在、東日本大震災の影響で停止しているものや定期点検中などで停止しているものが37基もあり、実際に稼働している原子炉は17基に過ぎない。運転開始後、30年を経過している原発は、54基中19基もある。

(3) 我が国は、4枚のプレートがぶつかり沈み込む地域であり、世界でも地震の多い地域である。将来、M8からM9クラスのプレート間地震やM7クラス以上の内陸直下型地震などが、再び他の原子力施設を襲うことは、当然に想定しなければならない。しかし、既存の原発等の施設は、福島原発事故で明らかになったとおり耐震安全性が確保されているとは到底言えない。このような危険な状態で、現在も原発が稼働しているのである。このまま原発を稼働し続ければ、再び福島第一原発の悲劇が繰り返されるおそれは否定できない。

従って、原発の敷地付近で大地震（M7以上）の発生が予見されるものは、直ちに廃止すべきである。

(4) 中部電力の浜岡原発については、政府の要請で全原子炉が稼働停止の状態となった。当然の措置とはいえ、評価できるものである。ただし、それは津

波対策を講じるまでとされており、その後の再開を前提とされている点は不十分であり、このような巨大地震の発生が確実視されている原発は、即時廃止すべきである。

(5) また、54基の原発の中に30年以上経過してまだ使用されている原子炉が19基もある。原発の耐用年数は30年とされており、それを越えて使用すれば、当然、当初の設計強度や安全性は保たれず、比較的小さな地震等のトラブルでも過酷な事故になる可能性が大きい。今回メルトダウンした福島第一原発1号機から3号機までは、いずれも、運転開始30年を経過していた。

(6) よって、既設の原発については、敷地付近で大地震が発生することが予見されているもの、運転開始後30年を経過したもの、については、直ちに廃止すべきである。

4 その他の原発についても10年以内のできるだけ早い時期に全面的に廃止すべきである

前述のとおり、我が国は地震国であり、日本国内では、地震に関して安全な場所はない。従前、耐震設計審査指針によって各地の原発の耐震安全性が審査された際、活断層の有無、活断層の大きさ（長さ）、想定する地震の規模、原発を襲う地震動（加速度等）の大きさ、津波の想定などにつき、不十分であるとの批判がなされてきた。今回の「想定外」の地震と津波を考えると、到底、従来の審査が適切であり、原発の安全性が確保されているとは言えない。

また、地震などの自然災害は、人知を越える規模となる可能性は否定できず、地震・津波等の完全な想定など、不可能である。

原発事故のリスクを考えると、そのリスクを受け入れてまで、地震国である我が国で原発を続けるメリットは考えられず、原発は直ちに廃止することが最も望ましいことは言うまでもない。現在、定期点検中で停止している原発に対して、安全性が確認されるまで再稼働は認めないと表明している立地自治体が多数あるが、そのような意見は当然である。

この点につき、去る6月8日、海江田経済産業大臣は「原子力発電所の再起動について」と題する声明を公表し、電力供給の必要性を理由に各地の停止中の原子力発電所の一部について再起動を求めた。しかし、上記のとおり今回の福島第一原子力発電所の事故原因についてはまだ十分解明がなされておらず、安全審査基準となる指針類の不備も明らかになっている。事故原因が解明され、安全審査基準が改定されるまで、停止中の原子力発電所の再起動は認めるべきではない（本年6月23日「経済産業大臣による『原子力発電所の再起動について』と題する声明に対する会長声明」参照）。

しかし、もし、電力需要等の現実的問題で、直ちに全原発を廃止できず、原発のリスクを受け入れざるを得ないと国民が判断するとしても、稼働する間の事故のリスクを少しでも減少させるためには、相対的に危険性の低い原発を最小限度の稼働に留め、できるだけ早い時期に原発を廃止する道筋を作らなくてはならない。そのためには、全ての原発を廃止するまでの期間（稼働期間）を

10年以内の一定限度の期間と定め、その間に、省エネルギーを推進し、エネルギー利用効率を高め、再生可能エネルギーを大幅に普及させるなど、原発廃止後のエネルギー政策を作り直すべきである。

よって、前項の即時廃止対象以外の原発についても、10年以内のできるだけ早い時期に、全面的に廃止すべきである。廃止までの間については、安全基準について国民的議論を尽くし、その安全基準に適合しない限り運転は認められない。

なお、この判断は、米国の原子力規制委員会にならって独立行政委員会に一元化する等、原子力政策推進官庁からの独立が確保された組織を新たに設けようとするべきである。

5 エネルギー政策の転換（意見の趣旨第2項）

原子力発電と核燃料サイクルから撤退した後のエネルギー政策として、持続可能な社会を築いていくためには、まず、省エネルギーやエネルギー利用の効率化を進めるなど、今までのエネルギーの使い方を改めなくてはならない。今以上の省エネルギーを進めるための有効な施策（ピークシフト、スマートグリッドなど）をとるべきである。

その上で、化石燃料（石油、石炭、天然ガス）は、地球温暖化の危険性を増大させることから、過渡的エネルギーと位置づけ、再生可能エネルギーを大幅に導入する政策をとるべきである。

今まで再生可能エネルギーの導入が進まなかった要因の一つとして、電力の独占等の問題がある。そこで、電力自由化を進めて発電と送電を分離し、再生可能エネルギー事業者の参入を促進することも必要である。

それに加えて、東日本と西日本では、電力の周波数が50Hzと60Hzと異なっており、電力の融通がほとんど不可能な状態である。従って、将来的には、日本全国で電力の周波数を統一し、日本国中で大きな電力系統を構築し、再生可能エネルギーの導入や電力需要に応えるべき態勢を整備すべきである。

このように、原子力から撤退した後のエネルギー政策については、再生可能エネルギーの推進、省エネルギー、エネルギー利用の効率化を政策の中核とすべきである。