

原賠制度からみた核のごみ問題

——投げ棄てられるリスクとコスト、責任

本間照光

ほんま てるみつ
青山学院大学名誉教授

I 原賠制度からみた核のごみ処理

この2020年の夏、高レベル放射性廃棄物(核のごみ)処理問題がにわかに浮上した。最終処分地選定へ向けた国の調査に応ずる動きが出ているのは、北海道の西岸、寿都町^{すつ}と神恵内村^{かもえない}で、その中間に北海道電力泊電発が位置する泊村がある。2007年に高知県東洋町が全国ではじめて調査に応募したが、独断で進めようとした町長が選挙に敗れ、応募は撤回された。それ以来、正式に応募した自治体はなかった。

原子力発電は、今だけ、わずか数十年の電力を取り出すために、手に負えない事故と核のごみをもたらす。そのリスクとコストを業界の外に押し出すとともに、問題を先送りさせてきた。それを映し出しているのが原子力損害賠償制度(原賠制度)だ。公衆に被害をもたらす事故は起こらないし、仮に起こったとしても原賠制度があり、迅速かつ確実な支払いのために「賠償措置額」が設定されていて、それを超えることはないとされてきた。

ところが、原賠制度ができた1961年の前年、制度をつくるにあたって事故被害を試算したところ、3兆7000億円に上った。これは、当時の国家予算の2倍以上である。それにもかかわらず、これを隠して原賠制度がつくれ、賠償措置額を50億円(現在1200億円)とした。740分の1の小ささである(本間「原賠制度という虚構——保険が機能しないリスクとコストの現実」『科学』2017年4月号。同「原発“経済神話”の崩壊——保険に映った虚像と手に負えない現実」『科

学』2018年8月号)。

そして、虚構は、福島原発事故の現実にあって崩壊した。原賠制度は、原発と核燃料サイクルなるものの現実を映し出す歪んだ鏡である。歪みの中に、現実が映し出される。

核のごみ処理問題の実像もまた、原賠制度に映し出されている。トイレなきマンションといわれるが、実態は、人間の生活用語で表現できるような生易しいものではない。そのことがまた、原賠制度の現実からみえてくる。原賠制度は核のごみ処理を想定していない。核のごみ処理に対応する原賠制度はないし、つくりようがない。核のごみ処理による事故も被害も起こらないとする虚構のもとでしか、ごみ処理は進められないのである。虚構の帰結は、究極の投げ棄てとなる。天災その他によって最終処分業務ができなくなった場合には事業主体そのものの消滅が予定されているのだ。

II 人間の手に負えないリスクとコスト

1. 10万年の管理——対応できない

高レベル放射性廃棄物の放射線がウラン原石なみに減衰するまでに、約10万年を要する。然るに日本^{やまと}の歴史は、神話の時代を入れても2000年ほどにすぎない。

埋設処分施設についてさえ、調査20年、建設10年、搬入・閉鎖70年と、100年を要する。これについて、次のように説明する。「300年ないし400年程度の間において事業者が存続することを想定することは、実質的に可能と考えてい

る」(青木一哉原子力規制庁安全規制管理官、廃棄物・貯蔵・輸送担当、当時)。「事業者が規制の対象から外れた後、安全の担保は制度的管理に委ねるのが基本的な考え方。その制度的管理をどういう形で今後構築するかはこれからの議論」(田中俊一原子力規制委員会委員長、当時)(東京新聞、2016年9月7日)。

管理する事業者が300年ないし400年程度継続し、その後は事業者の手を離れて「制度的管理」なるものに移行するが、それをどういう形で構築するかはこれからの議論だという。日本政府という政体はたして存在するかわからない、時空のはてにである。

そして、核のごみはガラス固化体で地層処分するというのが、それ自体の劣化の問題がある。ガラス固化体はオーバーパック(金属、設計寿命1000年)でおおい、その外はベントナイト(粘土)でおおっている。1000年の減衰を待つのは設計想定であって現実には不確実性があるし、10万年までの時間ははるかに遠い。虚構のもとで処分される。途中までしか管理しないつもりだ。

さらに、予定されている地層処分はフィンランドのオンカラヤスウェーデンでも検討されているが、未知数のことがらが多い。ましてや日本列島は活発な変動帯にあり、地震、火山、活断層、地下水が、地層処分地を破壊する可能性がきわめて高い。地下300mより深い地層に埋設するというが、福島第一原発事故炉へ流入する地下水は地下数十mであるが、それにすらも対応できていない。凍土壁など、ことごとく失敗し、今、汚染水の海洋放出が強行されようとしている。

然るに、2017年に経済産業省資源エネルギー庁が公表した「科学的特性マップ」では、埋設に「好ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い地域」は国土の65%、海岸線のほとんどが好ましいとされている。しかも、浸食などを含めて想定される相対的隆起が10万年に300mより小さければ好ましいとする、非科学的マップである。

2. 原賠制度——核のごみ処理に対応していないし、できない

1961年につくられた「原子力損害の賠償に関する法律」(原賠法)は、原子力事業者(電力会社などの「無過失責任主義」「賠償責任の集中」「無限責任」「損害賠償措置の設定」などを定めている。損害賠償については賠償措置額までは、事故原因によって、電力会社と保険会社間の責任保険か、電力会社と政府間の補償契約で支払われることになる。

ところが、実際には、原賠制度は業界の手に負えないリスクとコストを業界の外に回して、手に負えるかのように装う虚構の上に成り立っている。原子力事業者への賠償責任の集中の名のもとに、原発メーカーなどの原子力関連事業者には賠償責任はないとされている。そして、事故は起こらない、仮に起きても賠償措置額を超えることにはならないとして原発を建設し、稼働させてきた。

地震・噴火・津波については賠償は民間の損害保険から除外され、政府の補償契約にまわされている。日本の原発においてこれらのリスクは極めて高いので、保険の引き受け手がなく、国際的な再保険網に乗らないからだ。しかも、無限責任といいながら、賠償措置額は1200億円にすぎず、福島事故後も額が据え置かれたままである。保険業界は賠償措置額引き上げに反対し、電力業界は掛け金引き上げに反対したからだ。どちらの側も、自分たちの手に負えないと判断している。

事故原因が、戦争、社会的動乱、異常に巨大な天災地変である場合は、電力会社の賠償責任そのものが免除される。その際は被災者に対する「国の措置」によるとしているが、今なお一般国民への戦争被害が放置されていることに照らして、国の措置とは「無措置」にほかならない。

そして、賠償措置額を超える部分は、原子力事業者に対する「国の援助」ということになっているが、いかなる援助なのかは不明である。福島原発事故では、支援機構(当初は原子力損害賠償支援機構、現在は原子力損害賠償・廃炉等支援機構)というトンネル機構がつくれ、そこから巨額の税金投入と電気料金への上乗せをしている。被害者への賠償を抑

えに抑えながら、賠償だけでもすでに9兆円を超えている。

3. 核のごみ問題で解体する原賠制度

このように、原賠制度は形ばかりのものであり、これは日本に限らない。各国の原賠制度は、原子炉の設置・運転すなわち発電に偏重した法制となっている。これは廃棄物対策をはじめ核燃料サイクルなるものの未完成のもとで、今だけを考えて原発を稼働させてきた当然の帰結である。こうした原賠制度さえも、核のごみ投棄によって解体され、投げ棄てに向かわざるをえない。

(1)無過失責任主義の解体 原賠制度は、事業者の故意・過失の有無にかかわらず、被害が発生したことをもって賠償責任を負うとする。ところが、これまで原発での労働災害や福島原発事故においては、事故と被害との因果関係の証明が加害者にではなく被害者に求められているのである。過失責任主義への先祖返りだ。

そして、1999年6月、原子炉等規制法が改定され、原子力発電所外の使用済み燃料の貯蔵(中間貯蔵)が可能になった。青森県六ヶ所村における中間貯蔵は30~50年とされている。このばあい、電力会社が責任を負うのは、「悪い廃棄物」を渡したときののだという。また、廃棄事業者の責任が問われるのは、海洋や土中投棄の「処分」における「投棄の瑕疵」が認められたときに限られるとされる。つまり、両者の「処理」と「処分」とも、一定の要件を満たしている限り、事故責任と原賠責任を負わなくてもよいことになる。これは、過失責任主義である。

中間貯蔵についてもみられるとおりであり、いわんや核のごみ最終処分において、地層処分と被害との因果関係の証明は事実上不可能である。原賠制度は機能しない。

(2)賠償責任の集中の解体 ①原発など原子力事業者のサイト内における使用済み核燃料の管理責任および所有権(所有者責任)は原子力事業者にあり、②中間貯蔵においては、管理責任は貯蔵事業者に移転するが、所有者責任は原子力事業者にと

どまるとされていた。ところが、最終処分では、いずれの責任も最終処分事業者である認可法人「原子力発電環境整備機構」(NUMO)に移転するとされる。「管理責任及び所有権は機構に移行する」というように理解しております。(河野博文政府参考人、第147回国会衆議院商工委員会、2000年5月9日)。

電力会社は機構への拠出金を出すことで、一切の責任から解放されることになる。ところが、機構は「民間を主体とした事業」(茂木敏充政務次官、同、2000年5月12日)であり、最終処分法の国会審議において、政府はそのことをくり返し説明している。機構の実体は業界団体であり、「機構」というトンネルをくぐることで電力業界など業界の責任が消し去られるのである。しかも、後にみるとおり、機構には責任主体となる実体がない。

(3)損害賠償措置の解体 1200億円にとどまる賠償措置額で、核のごみによる賠償に対応することは不可能だ。しかも、1200億円となるのは、最大の原発施設や再処理工場における「運搬、貯蔵又は廃棄」であり、規模がそれにとどかないばあいには240億円ないし40億円にとどまる(原賠法施行令第2条)。

賠償措置額は、原発の運転およびその一環としての廃棄物などの原発のサイト内保管を前提としており、運搬・貯蔵・廃棄については、サイト内とせいぜいサイト間に限って想定されているに過ぎない。まして、核のごみ処理に原賠制度は対応していない。

(4)安全基準なき処分地選定、リスクとコスト計算の解体 「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(最終処分法)第20条は、「安全の確保の規制」となっている。ところが、これは未定であり今後の課題である。「最終処分業務」の中身とそれに対する「安全の確保の規制」が不明のままに、最終処分地の選定に向けて、概要調査(その一部であり入り口の文献調査)、精密調査、処分地選定、処分場建設へと踏み出すのである。

「機構がこの法律の規定に基づき第一種最終処分業務及び第二種最終処分業務(以下「最終処分業務」という。)並びに第56条第2項第1号に掲

げる業務(概要調査地区等の選定)を行なう場合についての安全の確保のための規制については、別に法律で定めるところによる。」(最終処分法、20条)。

つまり、まず選定調査着手があり、事後に安全基準がつけられる。安全基準なき選定であり、調査地に合わせた無理筋の選定基準がつけられるのは必至だ。試験結果に合わせた合格基準作成にほかならない。

コスト計算についても、解体へと向かわざるをえない。

最終処分法では、最終処分の実施とともに、それに要する費用の拠出金について規定している(第4章最終処分の実施等第1節拠出金、11条)。「発電用原子炉設置者」「再処理施設等設置者」は、「機構に対し、拠出金を納付しなければならない」とされている。しかしこれについては、国民や消費者にとっての負担は大きいとはいえ、ガラス固化体(第1種特定放射性廃棄物)分3兆円、TUC廃棄物(第2種特定放射性廃棄物)分9000億円、あわせて3兆9000億円ほどにすぎない。人智が及ぶはずの福島原発事故でも、技術的賠償的に対応できていない。それでいて、賠償に限っても9兆円を超えている。ましてや、核のごみ処理は少なくとも100年におよぶ事業である。責任あるコスト計算をしたうえで廃棄事業が提示されているとは、とうてい言いがたい。

そして、ごみ処理の費用は総括原価方式によって電力利用者に負担させられ、しかも新規利用ばかりか、問題を先送りしてきた「過去分」も徴収される。

福島原発事故にともなって、政府は「過去分」という珍妙な理くつで、「過去の消費者も負担すべきだ」とし、新電力の利用者などにも負担を転嫁した。「過去分」なるものは実は、福島原発事故前からすでに核のごみ処理で進められている。「年々のいわば徴収、拠出負担額というものは450億、過去分について300億円」(細田博之政務次官、前出商工委員会、2000年5月9日)。「処分費用につきましては……処分単価の見直しが行われることですからそれが[電気料金への]上乘せという形になって

くるかと思います。』(茂木敏充政務次官、同)。

こうして、従来、原発のサイト内貯蔵・廃棄ということで電力会社が安全管理責任とともに、限定的であるとはいえ、原賠法上の責任も負ってきた。ところが、廃棄への拠出金とひきかえに廃棄物という欠陥商品がサイト外に持ち出されることによって、安全確保の責任とコストは賠償責任とコストとともに、投げ棄てられることになる。

(5)最終処分による最終解体 核のごみの最終処分によって、電力会社など原子力事業者は管理責任からも所有者責任からも、一切の責任から解放されることになる。最終処分法は、核のごみの発生者責任をすべて消し去る法律でもある。責任は業界を主体とした機構(NUMO)に移り、国はそれを監督し安全規制をするとされている。ところが、いよいよその機構の実体と責任が問われるときには、機構はその姿を消す。

最終処分法74条「業務困難の場合の措置」は次のとおりだ。

「機構が経済事情の著しい変動、天災その他の事由により最終処分業務の全部又はその大部分を行なうことができなくなった場合における当該最終処分業務の全部又は一部の引継ぎ、当該機構の権利及び義務の取扱いその他の必要な措置については、別に法律で定める。2 前項の場合において、同項の法律に基づく必要な措置がとられるまでの間は、経済産業大臣が、政令で定めるところにより、当該最終処分業務の全部又は一部を行うものとする」。

機構が、経済事情の著しい変動、天災などによって最終処分業務を行うことができなくなるばあいの最たるものは、ほかならぬ核のごみによる被害が現実化したときである。いよいよのときに、核とともに去りぬ、夢まぼろしと姿を消す。

III

途中で手を下ろせない

処分地選定に応募しようとする自治体の長には、「次世代に問題を先送りすることは無責任だし、どこかが引き受けなければならない、途中で手を

下ろすこともできる」との発言がある。しかし、選定に手を上げることは未来永劫の世代への手に負えない問題の押し付けであり、途中で手を下ろすこともできない。

「反対の場合は進へ進まない」というが、それは手を上げさせるための方便にすぎない。そして、「文献調査」として独立した段階が設定されているわけではない。「文献調査」は「概要調査」の一部であり、「精密調査」への入り口である。さらに、埋設予定自治体や都道府県には決定権がない。国が「意見を聴き」「十分に尊重」「協力を得るよう努め」るだけだ(最終処分法)。

1. 「文献調査」という段階はない

原子力発電環境整備機構(NUMO)の「地層処分に関する文献調査について」(2020年1月)はいう。「『高レベル放射性廃棄物』などは、将来世代に負担を先送りしないよう、現世代の責任で地下深くの安定した岩盤に埋設する(地層処分する)必要があります」。そして、文献調査(机上調査)、概要調査(ボーリング調査)、精密調査(地下施設での調査・試験)の3段階を示し、施設建設地の選定をすすめている。各段階から次の段階へ進むばあいには、いずれにも「地域の意見を聴く(反対の場合は先へ進まない)」と付記している。しかし、これは、手を上げる自治体がないなかで、まずは手を上げさせるためである。

また、「自治体からの応募もしくは国からの申し入れを自治体を受諾」したばあいに、文献調査に入るともしている。ところが、最終処分法では概要調査の一部として文献調査が位置付けられていて、文献調査として独立しているわけではない。「この法律において『概要調査地区』とは、精密調査地区を選定するため、文献その他の資料により将来にわたって……地層内の地下水の状況その他の事項を調査する地区をいう。」(2条10項、傍点筆者)。「この法律において『精密調査地区』とは、最終処分施設建設地を選定するため、前項に規定する調査(以下「概要調査」という。)により最終処分を行おうとする地層……調査する地区をい

う。」(2条11項)。このように、文献調査は概要調査に組み込まれた一部であり、両者に区切りはなく精密調査につながっている。

2. 「文献調査」は机上調査にとどまらない

しかも、先の「地層処分に関する文献調査について」では、次のとおりだ。「文献調査の次の段階である概要調査地区の候補」「文献調査では……概要調査地区の候補を検討します。適切かどうか明確な判断が困難な場合には、概要調査段階以降の現地調査により判断します」とされている。つまり、適切かどうか判断できないばあいでも現地調査をすることになっている。このばあいの現地調査が、文献調査なのか概要調査なのか、事実上、境界はない。これは、文献調査に手を上げた時点ですでに、「文献・データをもとに机上で実施する『文献調査』」にとどまらない道に踏み込んでいることを意味する。

さらに、次のように説明している。「Q. 過去の文献で10万年もさかのぼって情報を集められますか?」「A. ……年代推定に用いる岩石や火山灰といったサンプルは、ボーリング調査や地表調査等により採取されます。」(NUMOホームページ、「文献調査のご案内」)。

3. 自治体に決定権はない、意見を聞かれるだけ

そして、調査自治体や都道府県には「反対の場合は先へ進まない」ための決定権がない。「経済産業大臣は、……〔あらかじめ、〕当該概要調査地区等の所在地を管轄する都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、これを十分に尊重してしなければならない。〔聴かなければならない。〕」(4条「最終処分計画」5項)。「経済産業大臣は、前項の保護区域の指定をしようとするときは……知事及び市町村長の意見を聴かなければならない。」(21条「最終処分施設の保護」2項)。「機構(NUMO)は……概要調査地区等及び最終処分施設の周辺の地域の住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない。」(60条「業務の運営」)。

みられるように、「意見を聴き」「十分に尊重」「協力を得よう努め」るにすぎない。そして、4条5項は当初案では、〔 〕となっていた。国会審議の結果、「十分に尊重」との文言が入ったが、逆に「あらかじめ」が削除され事後でもよいとされた。これが、2000年の最終処分法案で国会審議の結果変更された唯一の箇所である。

さらに、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」(3条「基本方針」、4条「最終処分計画」)を定めるには、閣議の決定で足りるとされ、国会の議決すらも不要としている。「経済産業大臣が基本方針を定めるには、閣議の決定を経なければならない。」(3条4項)。「経済産業大臣が最終処分計画を定めるには、閣議の決定を経なければならない。」(4条4項)。

なお、最終処分法施行規則では、「説明会を開催しなければならない」としているが、これについても、「開催することを要しない」と合わせ規定されている。「機構は……説明会を開催しなければならない。……説明会を開催することができない場合には、当該説明会を開催することを要しない。……一天災、交通の途絶その他の不測の事態により説明会の開催が不可能であること。二機構以外の者により説明会の開催が故意に阻害されることによって説明会を円滑に開催できないことが明らかであること。」(9条)。

そして、意見には、「配意」するだけでよいとされている。「機構は、第10条第1項の意見〔文献調査の結果報告書への意見〕が述べられたときはこれに配意して、概要調査地区の選定をしなければならない。」(12条)。

4. 後もどりしない規定と一体

みてきたように、核のごみ処分地調査に手を上げた側には、途中で降りることができないように構成されている。同時に、処分地を推進する側には、後もどりしないための法的な歯止めが順次準備されている。「選定しなければならない」のである。

「機構は、……文献調査の対象となった地区

……の中から概要調査地区を選定しなければならない。」(6条2項)。「機構は、……概要調査を行ったときは、その結果に基づき……精密調査地区を選定しなければならない。」(7条2項)。「機構は、……精密調査を行ったときは、その結果に基づき……最終処分施設建設地を選定しなければならない。」(8条2項)。

IV

原賠制度が教える

——手を引くほかはない

最終処分地選定に手を上げる動きがある自治体では、交付金や地域経済の活性化への期待がある。しかし、一部の業界と関係者をうるおすことはあっても、地域経済全体に寄与することも、人口減対策にもならない。それは、原発立地自治体の先例に明らかだ。逆に、原発マネーは、地域に依存症状をもたらす(新潟日報社原発問題特別取材班「崩れた原発「経済神話」——柏崎刈羽原発から再稼働を問う」2017年、明石書店)。そして、地域を汚染することになる。その一端は、関西電力の事例で明るみに出た。

業界と利権集団、それとつながる政権は、今だけ自分たちだけを考へて原発を稼働させてきた。そのために、形ばかりの原賠制度をつくった。業界の手に負えないリスクとコストを外に出すことで、あたかも原発と核燃料サイクルなるものが成り立っているかに見せてきた。その虚像が、原賠制度と原子力保険に映し出されている。保険は、いのちとくらし、社会を映す鏡だ。歪んだ鏡ではあるが、その歪みの中から現実がみえてくる。業界はリスクとコストの責任を負わないし、責任を負わないために原賠制度という虚構がつくられたのである。

1982年以来、私はくり返しこのことを述べてきた。原発訴訟など、個別具体的な課題に向き合うためにも、原賠制度という大もとを合わせ問うことが求められている(本間「原子力保険のパラドックス——核時代と原子力損害賠償制度」『技術と人間』1982年3月号。本間『保険の社会学——医療・くらし・原発・戦争』1992年、勁草書房、所収)。

そして、気がつかなかったが、核燃料に依存した日常は、それまでの日常とは異質のものになっていた。それが、福島原発事故で表面化した。福島では、地震・津波という自然災害が原発爆発へと続いた。人類史上かつてなかったことだ。業界の手に負えないとみえたことは、人間の手に負えないことだったのである。

こうして、業界と利権集団、政権は、今だけ、自分たちの利権だけを考えてきた。そのはてに、核のごみ投棄がある。電力会社など原子力事業者は、機構(NUMO)に核のごみを移管したとたんは一切の責任を投げ棄てる。業界は、自らがつくった業界団体にほかならない「機構」と自称するトンネルをくぐることで責任を消し去る。最終処分法は、最終の責任消去法なのだ。さらに、機構自体が、いよいよのときに姿を消す。

その機構はいう。「将来世代に負担を先送りしないよう、現世代の責任で地下深くの安定した岩盤に埋設する(地層処分する)必要があります。」(「地層処分に関する文献調査について」)。

しかし、核のごみ投棄こそが、自らの責任を投げ棄て、未来永劫の「将来世代に負担を先送り」することにほかならない。これもまた、原賠制度という鏡に映し出されている。自らの手に負えないことを将来に投げ棄てることは許されないし、人間の手に負えないことから、手を引くほかはない。(以下を参照した。兼松秀代「高レベル処分法は強権」, 2006年11月2日(市民運動家によるレジュメである。早くに、問題の核心がとらえられている)。青木美希『地図から消される街』2018年、講談社現代新書。関口裕士「核のごみ 考えるヒント」1～5『北海道新聞』2020年8月18日～22日。)

(作成 2020年10月14日)