

日本のエネルギー政策は変わったか

—— 福島原発事故を踏まえて ——

植田 和 弘

1. はじめに
2. エネルギー政策の見直しと決め方
 - 2.1 エネルギー政策の決め方を変える
 - 2.2 選択肢案の提示
 - 2.3 公正な審議の条件
3. 原子力発電の評価と原子力規制委員会
 - 3.1 原発の安全性と新規制基準
 - 3.2 規制基準の再構築
 - 3.3 新規制基準の問題点
4. 新エネルギー基本計画の策定に向けて
5. おわりに

1. はじめに

東京電力福島第一原子力発電所で起こった過酷事故（以下、福島原発事故）の原因は、事故調査委員会の報告書は出されたものの、まだ明確になったとは言えない¹⁾。しかし、事故の原因や事故に伴う被害の大きさを検討する際に、エネルギー政策を外して考えることはできない。過酷事故を起こし被害を大きくしてしまう要因や土壌がエネルギー政策を通じて形成されてきたからである。福島原発事故を受けて、日本のエネルギー政策は根本的な見直しを迫られた。

菅直人首相（福島原発事故当時）は、2010年版エネルギー基本計画を白紙から見直すと宣言し、脱原子力依存という基本方針が閣議決定された。2010年版エネルギー基本計画は、地球温暖化防止が念頭におかれ、2030年に向けて原子力発電所を増設する計画であったが、福島原発事故があり、リアリティがまったくなくなった。エネルギー基本計画の白紙からの見直しは、当然の判断であると思われた。

この見直し方針の具体化は、「エネルギー・環境会議」に付託された。エネルギー・環境会議とは、「エネルギーシステムの歪み・脆弱性を是正し、安全・安定供給・効率・環境の要請

に應える短期・中期・長期からなる革新的エネルギー・環境戦略及び2013年以降の地球温暖化対策の国内対策を政府一丸となって策定する」目的で設置された関係閣僚会議である。議長は国家戦略担当大臣、副議長は経済産業大臣と環境大臣が務めるもので、菅首相の発案で2011年6月に政府の国家戦略室に設けられた。この会議を設置したこと自体に、エネルギー政策の大幅な見直しが企図されていた。

以下では、菅首相が提起して以降議論され、さまざまに試みられたエネルギー政策の見直しを跡付ける。そして本稿では、福島原発事故後、日本のエネルギー政策は変わったのか、変わらなかったのか、変わったとしてどこまで変わったのか、もし変わらなかったのならなぜ変わらなかったのか、こうした問いに可能な限り応えていきたい。ただ、エネルギー政策に関する論点は、安全性や経済性から国際関係まで多岐にわたり、とても小論で論じ尽くせるものではない。小論の対象が主として筆者自身が議論に参加したきわめて限られた領域に限定されることをあらかじめお断りしておきたい。

2. エネルギー政策の見直しと決め方

エネルギー・環境会議においては、以下に述べるような一連の取組みが行われた。

まず2011年10月3日には、エネルギー・環境会議に「コスト等検証委員会」（委員長は国家戦略担当副大臣、委員は有識者10名）が設置された。福島原発事故前には原発が推奨され2010年版エネルギー基本計画で原発の増設が謳われたが、その論拠としては、原発がゼロ・エミッション電源²⁾であること、そしていわゆる安全神話があった。それに加えて、原発の発電コストが他の電源よりも安価だという認識も重要な論拠になっていた。エネルギー政策の決め方と関連して、特に留意しなければならないことは、原発の発電コストが安価であると、エネルギー白書などで政府が権威づけしたことである³⁾。

しかし、福島原発事故が発生し、それまで公表されていた原発の発電コスト推計が再検討された。結果としての数値だけでなく、推計の方法と公表の仕方についても問題点が指摘された。政府の白書などで公表された数値は社会的に大きな影響を与えるものであるため、数値の信頼性を担保する必要がある、算出過程が再現できることは最低限の前提条件であるが、それが満たされていなかった。

原発の社会的費用が含まれていなかったことは、原発の発電コストを過小に評価した基本的な原因であった（大島、2011）。そこで、あらためて発電コスト推計の標準的な方法を確立し、各電源の発電コストについて、客観的なデータを提供する必要が出てきた。そのために設けられたのが、コスト等検証委員会である。

2012年3月には「電力需給等検証委員会」が設置された。そこでは、逼迫が予想された2012年夏の電力需給の状況が精査され、各電力会社管内での節電目標の設定など必要な対応策が検討された。

さらに、エネルギー・環境戦略に関して、選択肢を国民に示すとともに、その選択肢に関す

る国民的議論を組織し、その結果を踏まえて「革新的エネルギー・環境戦略」を決定することとされた。この革新的エネルギー・環境戦略とそれが決まる過程に関して、以下で検討を加えることにする。

2.1 エネルギー政策の決め方を変える

エネルギー・環境会議の設置とそこでの一連の取り組みが、エネルギー政策の内容だけでなく、エネルギー政策の決め方を変える試みだった点を、まず指摘しておきたい。

エネルギー政策の決め方をエネルギー政策の内容とはあえて区別して取り上げるのは、それが二重の意味でエネルギー政策の転換に欠かせない重要な要素であると考えからである。すなわち、そこでは、エネルギー政策の決め方自身がどれだけ民主的な決定過程になっているかが問われるとともに、エネルギー政策の決め方を変えることがエネルギー政策の内容に大きな影響を及ぼすと見られるからである。

エネルギー・環境会議の取り組みは、エネルギー政策の決め方を変える試みとして、次の3つの点で注目に値するものであった。

1つめは、エネルギー基本計画、原子力政策大綱、地球温暖化対策を統合し、統一的な戦略としてまとめられたことである。従来、この3つは、それぞれ別の法的枠組みの下で策定され、所管する行政組織も異なるので、それぞれ別々に執行されていた。それに対して、エネルギー・環境会議では、これら3つが法的枠組み上は別々であることに変わりはないが、革新的エネルギー・環境戦略という統一的な戦略として整理・体系化されることになった。戦略としての統一性が求められるため、エネルギー基本計画、原子力政策大綱、地球温暖化対策の3者間の整合性がより厳密に問われることになった。

2つめは、エネルギー・環境会議が設置されたこと自身の意義である。政治主導で統一的な戦略をつくるためであるが、所管別に行われていた政策形成が国家戦略室に一元化されたことが重要である。政策形成のガバナンスを変えることによって、3つの政策領域を統合したまさに戦略を提示することが、行政組織的には可能になったのである。

3つめは、おそらく、日本の公共政策形成史において初めての試みであったと思われるが、公共政策の決定過程に国民的討議が組み入れられたことである。現実に行われた討論型世論調査や公開ヒアリングなどは、未熟な点がみられたけれども、そこでの議論が政策決定に反映される可能性を実際に示した点で、政策形成におけるプロセスや手続きの独自の役割や重要性を示唆するものとなった。

このいずれの点も、2012年末の総選挙とその後の政権交代を経て、現政権においては十分に総括されることなく解消されつつある。しかし、エネルギー・環境会議が取り組んだ一連の過程は、エネルギー政策の決め方が持つ意義と可能性を示した点で貴重である。公共政策の形成過程と決め方に関する社会的実験として国民の記憶にも残るものであり、政策論としても事後評価がなされるべきであるし、学術的にも検証されるべきであろう。

2.2 選択肢案の提示

エネルギー・環境会議は革新的エネルギー・環境戦略の策定に向けて、国民に選択肢を示すこととし、エネルギー基本計画、原子力政策大綱、地球温暖化対策という3つの領域に分けて、以下に示すように各領域について課題を提示し、選択肢原案を作成するよう求めた。

1つめは、エネルギー基本計画の見直しである。これについては、エネルギー政策基本法に基づいて総合資源エネルギー調査会基本問題委員会（以下「基本問題委員会」、2012年末の政権交代後、基本政策分科会に改組され、引き継がれた）が設置され、検討が進められた。基本問題委員会のミッションはエネルギー基本計画の方向性を提示することだが、エネルギー・環境会議からまず求められたのは、その一部、2030年におけるエネルギーミックスに関する選択肢原案を提示することであった。

2つめは、原子力政策の見直しについてである。原子力政策大綱の見直しを進める原子力委員会は、エネルギー・環境会議から核燃料サイクル見直しの選択肢原案を提示するよう求められた。その議論は原子力委員会の技術小委員会（以下、技術小委員会）で行われた。

3つめは、エネルギー政策そのものではないが、エネルギー政策と不可分の関係にある気候変動政策の見直しである。エネルギー・環境会議は、中央環境審議会地球環境部会（以下、地球環境部会）に対して、気候変動政策の見直しに関する選択肢原案の提示を求めた。

2.3 公正な審議の条件

しかし、選択肢原案を作成する各委員会の審議過程については、委員会委員の構成や委員会事務局のあり方に始まり、委員会のすすめ方など公正な審議の前提条件が満たされていないという指摘がなされた。

基本問題委員会の初回にある委員が、「基本問題委員会の事務局が資源エネルギー庁であることは問題である。資源エネルギー庁は福島原発事故を起こした原因である原発推進体制の中核であり、福島原発事故の責任も明確にされない中で、エネルギー基本計画見直しに関する議論をこの事務局体制で行うことには正統性がない」と厳しく問うた。政府によるエネルギー政策の見直しは、福島原発事故をきっかけとして行われていることは確かなのだけれども、福島原発事故の原因解明も十分には行われず、原発事故の責任を誰一人とっていない中で議論が進められていたことに注意する必要がある。原子力委員会、原子力安全委員会、資源エネルギー庁のいずれの組織においても誰も責任を明確にしない中で、政策の見直しが進められていたのである。

福島原発事故を受けたエネルギー政策の見直しは、当然福島原発事故原因や責任を明確にしてすすめられるべきであるが、仮に事故の原因者がこれまでの政策の見直しを中心的に担うことになれば、どうしても過去の自らが責任を負うべき政策を擁護する方向での見直しにならざるを得ないのではないか。この点で、今回のエネルギー政策の見直しは、その出发点から失敗が運命づけられていたということもできる⁴⁾。

原子力政策に関しては、これまでも原子力委員会が所掌してきた関係から、大きな見直しが

迫られている核燃料サイクル政策に関する選択肢原案は技術小委員会に託されることになった。この技術小委員会のメンバー構成については、原子力を推進してきた関係者が多数入り、また事務局自体が電力会社などからの出向者で占められ、公正な審議の前提条件が満たされていないという指摘がなされてきた。また、本来の委員会の前に一部の関係者による「秘密会議」が開催され、委員会の結論をあらかじめ示し合わせていた疑いが持たれた。

福島原発事故を受けて政策を見直す必要が出てきたことを踏まえるならば、公正な審議を保證する前提条件の第1は、福島原発事故の原因の解明と責任の所在を明確にしておくことである。福島原発事故への反省と教訓を踏まえることなくしてエネルギー政策見直しの方向性は定まらないからである。しかし、選択肢原案を作成する各委員会が開始された時点では、まだ国会事故調査委員会や政府事故調査委員会の報告書は公表されていなかった。また、国会や政府の報告者が公表された後も、現在に至るまで、それをもとに国会や政府がそれをエネルギー政策の見直しにどう活かすかについて明確な合意はない。

公正な審議を保證する前提条件の第2は、エネルギー政策の見直しはエネルギー政策の決め方の見直しを伴うものでなければ成功しないということである。この点では、すでに述べたように、エネルギー・環境会議の取組みにはエネルギー政策の決め方を見直す方向性が含まれていたが、危惧がないわけではなかった。

というのも、エネルギー政策の見直しは、まずエネルギー政策の個別領域－エネルギーミックス、核燃料サイクル政策、地球温暖化対策－に分割して、その個別領域ごとで選択肢を作成するという形ですすめられた。個別領域ごとでそれぞれの論点があり専門的検討が必要であることから、専門的な委員会で個別に審議されることにはそれなりの理由がある。

しかしそうした方式の危惧される場所は、委員会委員の構成や審議のすすめ方によっては、委員会での議論が特定の権益を擁護する方向にバイアスがかかる可能性があるということである。これは委員会方式が持つ限界とも言えるかもしれない。また、1つの委員会が特定の利益を擁護するような結論を出すと、それが選択肢原案を総合する全体の議論に影響を及ぼすという構造になっている。

さらに重要なことは、エネルギー政策、原子力政策、気候変動政策というそれぞれにおいて専門的知見が重要であるだけでなく、政策相互の関連づけや整理、統合化についても専門的検討が必要であると思われるが、そうした検討の場はなく、エネルギー政策の選択肢の全体的な取りまとめはすべてエネルギー・環境会議に委ねられたことである。エネルギー・環境会議は政治判断を行う主体であって、そのための判断材料は、国民の意見を反映して適切に提示されなければならなかったが、その判断材料の作成過程は、国民にとっては透明性が高いものとは言えなかった。

3. 原子力発電の評価と原子力規制委員会

エネルギー政策を見直す場合の出発点として避けて通れないのは、原子力発電に対する評価

であった。2012年夏に、政府のエネルギー・環境会議からエネルギー政策の方向性が国民的討議に付された。そこで提示された選択肢は、しばしば、0%、15%、20~25%と電源のミックス正確には2030年における電源構成一に占める原発の比率に要約して議論された⁵⁾。

エネルギー政策の方向性に関する議論の焦点は、原発をどうするのかという点にあてられたのである。国民の原発に対する関心がそれほど高かったということかもしれない。2012年末の総選挙においても、脱原発、卒原発、原発ゼロ、脱原子力依存など、表現の仕方はいろいろだったものの、エネルギー政策をめぐる選択肢は、原発に対する態度を基準に形成されていた。

そして原発に対する態度が最も鋭く問われたのが、原発再稼働に対する態度である。原発再稼働が最初に問題になったのは、2012年夏、大飯原発についてであった。そして現在、原子力規制委員会の新規制基準の下で、あらためて再稼働が問題になっている。

現政権は、「安全が確認された原発は再稼働する」と明言し、原発の再稼働を成長戦略に位置付けている。しかし、果たして原発再稼働に正当性はあるのだろうか。

3.1 原発の安全性と新規制基準

原発再稼働に対する態度の決定を考えるにあたって、まず問われるのは、原子力発電の安全性の評価である。先ほど述べたように、政府も「安全が確認できた原発は再稼働する」と言っているわけで、安全性が確認できない原発を動かすことはない。要するに、安全性の確認は決定的に重要である。

原発の安全性とは何か。ここでいう原発の安全性とは、原発がまったく事故をまったく起こさないという意味での絶対安全な原発ということではない。そもそも、絶対安全な技術などない。原発は危険なものだけれども、規制や技術的対策を施すことによって、社会が許容できるレベルにまで、危険を小さくすることができるかという問題である。

原発の安全性とは、まずは原発の技術的な安全性のことであり、その安全を確保する体制の問題である。後述するように、原子力規制委員会による規制基準や、そもそも規制委員会自体がその基準を事業者に守らせる十分な体制を持つような委員会なのかが問われよう。

原発の安全性は、誰が責任をもって確保すべきなのか。また、原発の安全性評価は、誰がどのように行うべきなのだろうか。

電力会社などの発電事業者が、発電事業の安全確保に責任を持たなければならないことは言うまでもない。しかし、福島原発事故が起こったように、またその後の福島第一原発の汚染水管理のずさんさから見ても、電力会社に任せておくわけにはいかない。

福島原発事故を受けて、原発の安全審査体制がまず問題にされた。事故前は、原子力安全・保安院が安全審査を行っていたが、それは原発を推進していた経済産業省の内部にある一組織であった。原発の安全審査組織が原発を推進する行政組織の枠内にあることは、原発推進のために安全審査が歪められる危険性を大きくする。事実、原子力安全・保安院の安全審査は形骸化しており、原発の安全神話づくりに一役買っていたのである。

日本の原発は13か月稼働すると定期点検をしなければならないが、福島原発事故をうけて、定期点検後に原発を再稼働させることが難しくなったため、日本全国の原発は次々に停止していった。安全審査や規制の体制をつくり直さなければ、原発は再稼働できなくなったのである。

そこで政府は、世界最高水準の安全規制体制を構築すると宣言し、2012年6月20日には原子力規制委員会設置法が成立した。それに基づいて原子力規制委員会という新たな規制組織がつくられた。原子力規制委員会は、新しい規制基準を2013年6月19日に公表し、これは同年7月8日から施行されている。

新しい規制基準の内容をめぐるのは、さまざまな反応が出されている。一方では、原発再稼働をすすめるようとしている電力会社から、規制基準は不必要に厳しすぎると、規制の科学的根拠をめぐる批判が出されている。しかし他方では、世界最高の規制水準とはとても言えず、原発再稼働の免罪符になりかねないとの批判もなされている。

新規制基準が適用されることで、原発再稼働にいったいどのような影響があるのだろうか。新たに設置された原子力規制委員会と新しい規制基準によって、過酷事故を二度と起こさないような安全規制体制を構築することはできるのだろうか。

3.2 規制基準の再構築

福島原発事故を受けて、規制基準の考え方は大きく転換した。規制基準は、いわゆる安全神話に基づく「過酷事故は起こらない」という想定ではなく、「過酷事故は起こり得る」という想定の下で、再構築されることになった。過酷事故を防止するための基準が強化されるとともに、過酷事故やテロが発生した場合に対処するための基準が新設された。

具体的には、意図的な航空機衝突への対応、放射性物質の拡散抑制対策、格納容器の破損防止対策などに関する規制基準が新設された。そして、福島第一原発と同じ沸騰水型炉は、フィルター付きのベント設備を設置しないと再稼働を認めないとした。また、原子炉一基につき複数の電源の確保や、遠隔操作で原子炉を冷却できる緊急時制御室の設置も義務づけた。ただし、これは設置に時間がかかるとして5年間の猶予を認めている。

地震や津波への対策強化も図られた。各原発で起こり得る最大級の津波を見積もって基準津波とし、それに対応する防潮堤の設置も再稼働の条件とした。活断層の真上に原子炉建屋などを設置することは禁止すると明記されたので、活断層の上にある原発は稼働が認められないこととなった。さらに、活断層の有無について、従来は12～13万年前までの範囲で評価していたのに対して、今回の新基準では、必要な場合は40万年前までさかのぼって評価することになった。

以上から、新しい規制基準は、従来の規制基準に比べて厳しくなったといえることができる。さらにこの新基準は、バックフィットということで、既存の原発に対しても適用されることになっている。したがって、原発を再稼働するには、新しい規制基準を満たすための対策を講じる必要がある。その対策の程度は個々の原発ごとに異なるが、対策を講じるか否かの決定は電

力会社の判断による。

電力会社は、原発の再稼働に関して、何を基準に、どういう判断をするだろうか。

もし、電力会社が経済的合理性を基準に判断するとすれば、対策に要する費用と、対策をした結果、再稼働できることで得られる利益を比較するであろう。例えば、対策に要する費用が膨大で、しかも当該原発がすでに老朽化しており、操業期間内に対策費用を回収することが見込まれないとすれば、合理的な電力会社なら、対策を行って再稼働申請するよりも廃炉を選択するであろう。

個々の原発によって必要な対策の内容も異なるため、それに応じて対策費の額も原発ごとで異なることになる。新規制基準に適合するための費用が、既存原発の危険度とまったく一致するわけではないけれども、ある程度の相関性は持つと考えられる。つまり、新規制基準は、原発の安全性を担保するために策定された基準ではあるけれども、その適用を通じて、危険な原発を経済性の面から選別・ふるい分けをさせる作用を持つと言える。

3.3 新規制基準の問題点

しかし、この新しい規制基準を、過酷事故を起こさない安全規制という点から見ると、無視することができない問題点が指摘されている⁶⁾。

1つめは、規制基準に適合するまでの猶予期間が設けられていることである。対策を講じる電力会社にとっては猶予期間があることはありがたいことであろうが、猶予されている期間における安全の確保はどのように担保されるのだろうか。

2つめは、原発の運転期間を運転開始から40年に制限しているが、特別点検で老朽化を詳細に把握させ、新基準に適合すれば、例外的に一回に限り最大20年の延長を認める制度になっていることである。何故こうした例外規定を設けるのか、安全確保の観点からは理解しにくい。

3つめは、従来の規制基準にはあった原発の立地審査指針が、新規制基準では採用されていないことである。立地審査指針は、万一の事故に対して、その立地条件の適合性を判断するものだ。つまり、万一の事故が起こった場合でも住民の被爆影響がないように、住宅などが原子炉から十分に離れていることを要請するものである。新規制基準では立地審査指針はなくなり、その代わりに（と思われる）原子炉側の排出規制が強化されている。しかし、福島事故を想定して立地評価を既存の原発に適用すると、立地が認められない原発が続出するとの指摘もある（滝谷、2012）。原発事故に伴う汚染による被害を防止するには、技術的コントロールだけでなく、立地を含む空間的コントロールが不可欠だ。

4つめは、原発で働くことに伴う被曝労働の問題である。福島原発事故においては、収束作業での大量被曝と被曝線量管理が問題になった。原発による放射能汚染は事故時だけではなく、日常的な操業が引き起こす原発労働者の放射線被曝も一定線量以下に抑制できなければならない。こうした被曝線量管理が、新規制基準ではあいまいにされている。しかも識者の指摘によれば、被曝総量管理は日常的な原発労働現場においても難しいと考えられている（日本弁

護士連合会編、2012)。このことは、原発労働が何重にもわたる下請け構造で行われていることとも関連しており、原発労働（現場）の倫理性が問われている。

もう1つ忘れてはならないのは、新しい規制基準を満たしているか否かを審査する体制の問題である。原子力規制庁の審査体制は、独立規制機関である米国原子力規制委員会と比較すると、量と質の両面において脆弱と言わざるを得ない。加えて気にかかることは、審査体制が十分でないにもかかわらず、審査を急がせる圧力がかかっているように見えることである。

以上は規制基準の内容の問題だが、こうした規制基準を満たせば安全だと判断するという安全評価の方式自体に大きな欠陥があると言わなければならない。社会が許容する安全レベルを確保するという観点からは、規制が技術的にみて安全確保に足るというだけでは不十分である。何をもちどの程度の安全がどのような方法によって実現されるのか、その策定過程に地域社会が参加し、了解する社会的合意形成過程が不可欠である。安全配慮を行う主体は事業者であるが、その取組みを推進するための情報公開や住民参加に基づくコミュニケーション過程が不可欠であり、そのためにはいわゆる戦略的環境アセスメントが制度化されなければならない。原発も他の発電所と同様に環境アセスメントの対象になっており、温排水の環境影響評価は行われるが、発電所の安全性審査は環境アセスメントの対象になっていない⁷⁾。

究極的には、原子力の安全規制が原発立地地域の住民や自治体などから信頼されるかという問題がある。原発事故への対応や住民等の避難対応について、立地県の悩みは深く、避難の判断のあり方や避難計画の策定など多くの課題は積み残されている（泉田裕彦、2013）。

4. 新エネルギー基本計画の策定に向けて

総合資源エネルギー調査会基本政策分科会から「エネルギー基本計画に対する意見（案）」（以下、意見案）が出された。新聞報道によれば、その後政権与党などからも異論が出されており、閣議決定が先送りされた（2014年1月時点）。したがって、意見案どおりに閣議決定がなされるとは限らないが、ここでは意見案について感想的なコメントを述べておきたい。

2010年版エネルギー基本計画が原発の増設を謳い、それに対して、2012年9月に政府から出された革新的エネルギー・環境戦略は、2030年代末までに原発稼働ゼロを実現すると提言した。福島原発事故を受けての大きな変化であった。その後、政権交代があり、原発の位置づけや今後の方向性が注目された。意見案は、現政権と同じく、安全性が確認された原発は稼働させる、という立場で、「安全性の確保を大前提に、…基盤となる重要なベース電源として引き続き活用していく」と原発を位置づけた。

原発稼働の前提については、もっと議論を深めるべきであった。というのは、意見案における原発の位置づけは国民世論と大きな乖離があると言わざるを得ないからである。

言うまでもなく、福島原発事故は、国民の原発に対する信頼を根底から揺るがし、原発に対する国民の意識や態度は大きく変化した。たとえば、2009年に発表された内閣府の原子力発電に対する国民の意識調査では、増やすが59.6%、現状維持が18.8%、減らす16.2%であっ

た。しかし東日本震災後行った読売新聞の世論調査では、増やすが10%、現状維持が46%、減らす41%と、原発に対する国民の認識に大きな変化がみられた。

しかも注目すべきは、福島原発事故後から現在までの国民意識の変化である。「日本の原子力発電はどうあるべきか」という世論調査では、福島原発事故直後の2011年6月では、「原子力発電は直ちにやめるべき」が13.3%で、「段階的に縮小すべき」が66.4%であったのに対して、2013年8月では、「原子力発電は直ちにやめるべき」が31.4%で、「段階的に縮小すべき」が51.9%になっている（広瀬、2013）。つまり、福島原発事故後の議論や経験を経るなかで、原発に対する国民の意識はより厳しいものになっているのである。

最終回の分科会で私も発言したが、安全性の確保に加えて、放射性廃棄物の安全な最終処分の確立と被曝労働問題の解決もあわせて大前提にすべきと考える。このことに特に反論が出されたわけではないが、意見案には盛り込まれなかった。

また、原発稼働の前提をより厳密にすると、原発の運転コストにおける安全対策費、廃棄物対策費、被曝労働対策費が増加するので、「運転コストが低廉」とは言えなくなると思われた。これについては「コスト等検証委員会の報告書（以下、報告書）を参照せよ」との反論があった。報告書では、原発の発電コストは下限値が8.9円/kWhで他の電源と比べて高くはないが、上限値は定められないとしている。事故リスク対応費用が確定できないからである。報告書は2011年12月に公表されてから2年が経過しており、本当はあらためて電源別発電コストの検証を行うべきであった（現に分科会でもそうした意見が委員から出された）。

既存の原発は、それぞれ炉の型や立地場所が違い、安全対策費と操業可能年数などが異なるので、仮に動かす場合でも運転コストに相当な開きがあると思われる。つまり、原発一般ではなく個々の原発ごとのリスク（危険度）とコストを明確にすることで、初めて原発稼働の具体的な判断ができるということである。そうした議論は十分なされなかったが、その原因の一端は、エネルギー基本計画策定のための情動的基盤が脆弱だったということである。委員が共通に持つべき情報の量と質を強化することは、分科会での議論を単なる水掛け論に終わらせないために不可欠な作業だったのではないか。

意見案の内容の整合性も気になった。原発について基盤となるベース電源と位置づけながら、他方で、「原発依存度については…可能な限り低減させる」し、「必要な規模」を維持するともされている。この3つの表現の関係が一読してわかる人はいないだろう。さらに、電力システム改革と原発の維持は両立しにくいと思われるが、両方が記述されているため、将来のエネルギー社会がイメージしにくいものになっている。意見案全体のメッセージを読み取りにくいものになっている。

もう一つ意見案全体を通して気になったのは、ガバナンスの問題である。「高レベル放射性廃棄物については、国が前面に立って最終処分に向けた取組を進める」とあり、いたるところで国の関与と役割の重要性が述べられている。福島原発の汚染水対策を見ていると、東電に当事者能力がないと言わざるを得ず、国の関与を求めたくなるし、責任を問いたくなる。だが、国の責任とはむやみに国費を投入することではないはずだ。汚染水対策、廃炉、使用済み核燃

料、放射性廃棄物対策等のガバナンス、政府と電力会社の役割分担、特に責任と費用負担について明確にしておく必要があるのではないか。

再生可能エネルギーについては国産の有望な資源なので、3年間とは言わず、腰を据えて長期の見通しを持って、かつ急いで開発すべきと考える。

今後委ねられることが多く残った意見案であり、これから具体化される政策に注目したい。

5. おわりに

福島原発事故を受けて、日本のエネルギー政策は変わらなければならないし、変わろうとしている。しかし、その足取りは確固としたものとはいえない。本文では、エネルギー政策の決め方、及び原子力安全規制を中心に議論した。エネルギー政策を変える試みが行われ、一定の変化を生み出したけれども、多くの課題も生じている。

また、福島原発事故後に生じた大きなエネルギー政策の変化の1つは、2012年7月に再生可能エネルギー発電の固定価格買取制度が導入されたことである。急速な大きな成果をあげつつあるが、システムの強化問題や規制改革など課題も生じている。この点に関しては、別稿を期したい。

付記

本文の一部は、拙著『緑のエネルギー原論』岩波書店、の関連部分を加筆・補正したものである。あわせてお読みいただければ幸いである。

注

- 1) 福島原発事故に関して4つの調査報告書が公表されている。国会、政府、民間、東電の4つである。各報告書が指摘した事故の原因は同じではない。4つの事故調査報告書を比較分析したものに、塩谷(2013)がある。
- 2) ゼロエミッション電源とは、電気を生産する過程で温室効果ガスを排出しない電源という意味で用いられた。廃棄物を何も排出しないということではない。原発は使用済み核燃料や放射性廃棄物というやっかいなものが排出されるし(植田・李, 2014)、電気を生産するライフサイクル全体でみれば、温室効果ガスも排出している。
- 3) 『エネルギー白書2010年版』では、電源別発電原価を比較した図が掲載され、原子力発電はkwh当たり5円台で発電でき、他の電源と比較して最も安価な電源であることが示唆されていた。『白書』に掲載された数字は、政府の委員会に電気事業連合会が提出した資料がもとになっていた。総合資源エネルギー調査会電気事業分科会コスト等検討委員会「バックエンド全般にわたるコスト構造、原子力発電全体の収益性等の分析・評価」2004年1月23日、参照。
- 4) 吉岡斉(2012)によれば、原子力国家としての日本は、「核の六面体構造」と呼ぶことができる構造

- を持っている。それは主として、経済産業省、電力業界、地方自治体関係者、原子力産業（メーカー）、政治家集団、アメリカ政府関係者という「6つの勢力が、原子力開発利用の主要アクターとなっており、そうしたアクターによる利益共同体が築かれていることを指す。政府審議会はその方針を確認するセレモニーの場であり、そこでは「エネルギー一家の家族会議」のような様式で審議が進められる。」あわせて、エネルギー行政については田中信一郎（2011）、エネルギー政策形成過程への市民参加については坪郷実（2013）、参照。
- 5) こうした選択肢の提示には、原発への態度を問うという意味合いが込められているが、選択肢とされるべきは、電力市場の自由化など電力・エネルギーシステムのあり方ではないか。もし消費者やユーザーが電源を選択できるようになったとしたら、いわゆる電源のミックスは、需要家の選択の結果であって、あらかじめ「計画」できるものではなくなるからである。
- 6) そもそも原子力の安全に必要な要件からすると、新しい規制基準は、とても「世界最高の安全基準」といえるものではないだけでなく、現に欧米各国でとられている標準的な安全対策に並ぶ上でも多くの課題があるとされている。佐藤暁（2013）参照。
- 7) 日本ではながらく、環境アセスメントは公害事前予測調査のように考えられ、規制基準を満たせばその事業にゴーサインが出るものとされてきた。しかし、事業段階の環境アセスメントでは、環境影響の緩和措置をとれる範囲も狭すぎるし、事業の中止はきわめて困難である。そうした認識が広がり、日本でも戦略的環境アセスメントへの切り替えが図られつつあり、2007年4月には国の共通ガイドラインが定められた。ところが、環境影響評価法対象の13事業のうち、発電所だけがガイドラインの適用対象からはずされた。環境アセスメントのあり方については、原科幸彦（2011）参照。

参考文献

- 伊東光晴（2013）『原子力発電の政治経済学』岩波書店。
- 泉田裕彦（2013）「『インタビュー』原子力規制の“信頼”を立地県から問う—泉田新潟県知事に聞く—」『科学』第83巻第6号、624-633ページ。
- 植田和弘（2012）「日本のエネルギー政策はいかにあるべきか—福島原発事故を踏まえて—」『環境と公害』第42巻第1号、15-20ページ。
- 植田和弘（2012）「選択されるべきエネルギー政策とは何か」『世界』9月号、37-46ページ。
- 植田和弘（2012）「電力需給検証に関する覚書」『学会会報』896号、46-53ページ。
- 植田和弘（2013）「再生可能エネルギーの多面的意義—固定価格買取制度の成果と課題」『科学』第83巻第9号、974-978ページ。
- 植田和弘（2013）『緑のエネルギー原論』岩波書店。
- 植田和弘・梶山恵司編（2011）『国民のためのエネルギー原論』日本経済新聞出版社。
- 植田和弘・李秀澈（2014）「責任と費用負担から見た日本の放射性廃棄物管理」『経済学研究』第63巻第2号、1-11ページ。
- 大島堅一（2011）『原発のコスト』岩波新書
- 原発ゼロの会編（2012）『日本全国原発危険度ランキング』合同出版。
- 佐藤暁（2013）「原子力の安全規制のあり方と日本の新安全基準」『環境と公害』第43巻第1号、7-13ページ。
- 塩谷喜雄（2013）『原発事故報告書の真実とウソ』文春新書
- 滝谷紘一（2013）「被ばくから守らない新規制 立地適合性外す」『エコノミスト』7月2日号、92-94ページ。

日本のエネルギー政策は変わったか（植田）

- 田坂広志（2012）『官邸から見た原発事故の真実 これから始まる真の危機』光文社新書。
- 田中信一郎（2011）「エネルギー行政をいかに改革するか」植田和弘・梶山恵司編、前掲書、273-302 ページ。
- 坪郷実（2013）『脱原発とエネルギー政策の転換 ドイツの事例から』明石書店。
- 日本弁護士連合会編（2012）『検証原発労働』岩波ブックレット。
- 原科幸彦（2011）『環境アセスメント』岩波書店。
- 広瀬弘忠（2013）「福島第一原発災害を視る世論」『科学』第 83 巻第 12 号、1346-1353 ページ。
- 吉岡斉（2012）『脱原子力国家への道』岩波書店。

