

原発事故後の憲法違反・法律違反の施策を見直し、国民の信頼を回復しよう

“安保法案は憲法違反だ”と喧伝されたが、福島原発事故後は憲法違反や法律違反の施策がまかり通っている。弁護士もマスコミもこのことをほとんど発言しない。安保法案が国際的に重要であるのと同様、原発問題は将来のエネルギー確保を左右する国内で最重要課題だ。このまま放っておくと原発に対する国民の信頼が失墜し、社会に対するその寄与が正当に理解されず、国の将来が危ういので意見を述べたい。

国の憲法は広く知られているとおり、その第3章に国民の権利と義務を定めており、11条に基本的人権、22条に居住や職業選択の自由、29条に財産権をそれぞれ定めている。また、原発に対しては原子炉等規制法を定めており、これに従って原子炉を設計・運転し、万一の事故の場合には原子力損害賠償法（原賠法）に従うことと定めている。

未経験の原発事故が発生して、国民の大勢は反原発感情に流れている。しかし、事故後4年半経って影響が深刻化している今、当時の政府の施策を法律に照らして見直し、電力会社は正論を発言して国民の信頼を回復してほしい。無言のままでは事態をさらに悪化させる。なお、筆者は法律の専門家ではないので、以下の意見について諸賢の批判を仰ぎたい。

1. 事故を起こしていない原発を停止させた政策は憲法違反ではないか？

2011年5月6日菅首相は中部電力浜岡原発の停止を要請し、電力会社側はこれを実質的な「命令」と受け止めて原子炉を停止させた。この件への批判は既に行われているが⁽¹⁾、今後も影響する大きな問題であるので、再度採りあげたい。政府の要請の背景には、東海大地震発生への危惧とともに、原発事故後の反原発の世論が反映されているように見える。しかし、この政府の権限は当時既に定められていた国の法律に基づくものではない。政権の恣意で事故を起こしていない原子炉を停止させ、多額の損失を電力会社に課していることは、憲法に定める財産権の侵害ではないか⁽²⁾。原発の操業停止が事業者の意思や電力の需給見通し、コストの問題を検討せず、政策判断で行われた以上、それらにかかる損害は政府が負担すべきではないか。

また同様の例が他にもある。九州電力川内発電所が定期検査のために運転停止したのは2011年5月であった。通常なら2012年中に定期検査を終了し、書類審査と使用前検査を経て再稼働できるはずであったが、結果的には4年以上も止まったままだった。その直接の原因は、原子力規制委員会が「新しい安全審査が終わるまで動かさない」と決め、新安全基準による審査が終了するまで合格証を出さなかったためであるが、その法的根拠は存在しない⁽³⁾⁽⁴⁾。この規制委員会の方針は全国の原発を止める根拠になってしまったと言える。

これらの施策をこのままにしておけば、日本は法治国家ではなくなってしまう。不思議なことに、安保法案の国会審議中には多くの憲法学者や弁護士が“憲法違反だ”と発言しているにも拘わらず、こと原子力問題になると口を閉ざしている。問題の論理性より世論におもねっているように見える。原発が長期にわたって停止しても老朽火力発電所等の稼働によって停電がなかったのが、国民の多くは原発がなくてもやっていけると楽観しているようだ。しかし、火力用燃料を買うのに年約4兆円を海外に支払い、電気代は上がり、産業界は疲弊し、地球温暖化を加速する二酸化炭素の排出量が増える等、そのマイナス効果は甚大になっている。国民はこの実態を理解すべきである。また、電力会社が自社防衛のそしりを恐れて正論を主張しなければ、影響はさらに深刻化する。

2. 福島原発事故に対する原賠法の適用は正当に行われているか⁽⁵⁾

当時の政府は事故責任をなんとなく全て東電に負わせるような施策を採り、マスコミや世論もそんなものかと納得しているように見える。しかし、過度に保守的な安全規制のために事故の影響を拡大させ、深刻化させている。また、原発事故の機会を捉えて、政府は緊急を要する損害賠償問題を超えて電気事業システムの見直しまで

行おうとしている。このままでは事故の影響をますます拡大・複雑化させ、安価な電力の安定供給責任を全うできるかどうかの大問題にまで発展しかねない。そこで、原賠法に関する問題点を2点挙げたい。

(1) “異常に巨大な天災地変”なら、東電の責任は免責されるのではないか？

原発事故の損害は、避難生活、健康被害、職業喪失、不動産価格の下落、農水産物が売れない、精神的苦痛、風評被害まで無数にあり、予想される補償額は兆円の規模をはるかに超えると予想される。また、損害が何時まで続くのかも分からない。これらに対する巨額な賠償を法的根拠があいまいなままにして良いはずはない。

原賠法第3条は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない」と定めている。これを福島原発事故に適用すると、条文の前半では原子力損害を与えた東電は故意か過失かなど問題にせず損害賠償しなければならない“無過失責任”となるが、一方ただし書きが適用されるとその賠償責任が免除されることになる。

原発事故の直前に発生した巨大地震（マグニチュード9.0）と津波は、このただし書きにある“異常に巨大な天災地変”に相当するのではないだろうか。事故直後に当時の政府内でもこのただし書きの適用をめぐる激しい議論があったようだが、ことが重大なだけに法的にどうなのか精査することが必要ではないか。原賠法は被害者救済だけでなく、原子力事業の健全な発達も配慮して作られていることを考慮しなければならない。

(2) 東電の国有化や電力システム改革は原賠法の目的“原子力事業の健全な発達”に合っているのか？

原賠法の目的は、その第1条に「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が発生した場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする」と定めている。

当時の政府の施策は、電気の安定供給の維持を視野に入れて原子力損害賠償支援機構を作り、国が損害に対して仮払いできるように原子力事故被害緊急措置法を2011年8月に成立させた。また、同年11月には緊急特別事業計画を認定し、翌年5月の総合特別事業計画を通して東電を事実上国有化するとともに、事故を起こした原子炉の廃炉措置を決めている。しかし、原賠法は民間事業者の独立を前提とした支援を想定していたはずであり、国有化という異常な方法は、想定された支援方法の逸脱ではないか⁽²⁾。政府はさらに損害補償の問題と同時に、発送電分離を含めた電力自由化等電力システム全体の変更に係る課題も俎上に挙げている。緊急性を要する損害賠償の問題と電気事業のあり方に関する問題とを関連させて論じるのは論理的におかしいし、異常ではないか。特に後者については既に広く議論されているので⁽⁷⁾⁽⁸⁾ 詳細は避けるが、東電を含めた電力会社は政府施策に対して積極的に発言し、安価な電力の安定供給上の問題を未然に防止してほしい。

3. 必要以上に厳しい安全規制のために発生した損害も東電が負担すべきなのか？

事故直後、当時の政府は住民の強制避難を指示し、食品安全基準や除染目標を定めた。これらは既に批判を受けているとおり、必要以上に厳しい。事故によって放出された放射能によって誰も犠牲になっていないし、健康障害も報告されていない。福島県民の被ばく調査では、被調査住民の95%が2mSv以下、最高が25mSvであったと報告されている。にも拘わらず長期避難のために福島県だけでも1,800人を超える震災関連死が発生した。また、欧米の安全基準より1/10~1/100も厳しい食品安全基準のために、東北の農水産物の不買運動や風評被害がいまだに国内外にまで及んでいる。さらに、自然放射線レベルに等しい1mSv/年のような低い除染目標を定めたために、広い地域で膨大なコストをかけて除染作業が行われている⁽⁶⁾。

放射線被ばくの人体への影響については、過去の実績や研究結果から“100mSv以下なら被ばく以外の日常生活の諸々のリスクと比較して見分けが付かなくなるほど小さい”ことがICRP等により国際的に認められている。住民の被ばく量はかなり早い時期から低いと分かっていたし、汚染した地域の放射線量は事故後時間の経過とともに減衰する。もし政府がもっと早い時期に安全宣言の下に住民避難を解除すれば、犠牲者数を少なくすること

ができたはずである。さらに、長期にわたる強制避難は憲法第22条に定められた居住・移転の自由や第29条の財産権の保護に違反するのではないか。法律学者によれば憲法上の権利も「緊急事態」「非常事態」の下では後退を余儀なくされる⁽²⁾らしいが、事故が発生して数年を経過しているのに“緊急”ではないであろう。

早く避難解除すれば助かったであろう生命に対する補償、国際的に桁違いに厳しい食品安全基準が今も改善されていないために国内外に広がっている買い控えや風評被害に対する補償、自然レベルの低い目標達成のために困難さが続いている除染コストに対する補償等々、その額は巨大になる。この補償費用を東電だけに負担させるのは論理的におかしい。過去の科学的知識や現場からのフィードバックを基にして、政府は安全規制の見直しを行うべきであったのに、災害の拡大とコストの増加に歯止めをかけてこなかった。東電はこれらの事実を根拠に正論を主張すべきである。

4. 結言

福島原発事故後に採られた政府の施策について批判的な意見を述べたが、目的は災害からの早期復興であり、原発に対する国民の信頼回復であり、それが安価な電力の安定供給による明るい未来へ繋がると信じるからである。“放射能は怖い”感覚が強い世論になっているため、正当な意見や批判が拒否され、今の繁栄の礎となった電力会社への感謝の念は忘却され、非難のみが飛び交っている。この異常な流れが不合理な政策を可能にし、避けることのできた被害を拡大している。70年前の太平洋戦争の際、新聞やラジオが戦意を煽り、当時の世論が同調し、結果が見えていた戦争を遂行して大災害となった。過ちは繰り返してはならない。

参考文献：

- (1) 森本紀行「福島原子力事故の責任－法律の正義と社会的公正」、日本電気協会新聞部、2012年9月3日
- (2) 斎藤浩（編）「原発の安全と行政・司法・学界の責任」、(株)法律文化社、2013年7月15日、
- (3) 安念潤司「原子力規制委員会と法治主義」Global Energy Policy Research、2015年9月7日
- (4) 池田信夫「安倍政権を揺るがす“日本のダブルスタンダード”－“法的安定性”のない政治が原発や安保を混乱させる－」Japan Business Press、2015年8月13日、また同著「原発“危険神話”の崩壊」PHP新書、2012年2月29日
- (5) 井上薫「原発賠償の行方」、新潮新書、2011年11月20日
- (6) 若杉和彦「私の意見－安全規制が原発事故を長期化させていないか？復興加速のため避難・食品安全・除染目標の見直しを求める」日本原子力学会誌、2015年7月
- (7) 山本隆三「電力自由化と原子力発電所建設の影響－欧米に学ぶ自由化の教訓－」日本原子力学会誌、2014年12月
- (8) 井上雅晴「電力改革論と真の国益」エネルギーフォーラム新書、2014年7月2日

以上