

オーストラリア学会 2021 年度全国研究大会
シンポジウム 1 「フクシマの教訓」
フクシマ後の日本の核政策
川崎哲*

はじめに

2011 年 3 月 11 日に起きた福島原発事故は、日本の核政策にどのような影響を与えたか。ここでは、この問題意識の下に、過去 10 年間の日本の原子力および核不拡散・軍縮政策の展開について報告する。市民社会の役割や、オーストラリアとの関係にも注目しながら、主要な動きを概観していく。

日本の核の基本政策

日本は 1955 年に原子力基本法を制定し、原子力は平和的目的に限り、安全の確保を大前提として「公開・自主・民主」の原則の下これを推進するものと定めた。一方 1967 年には核兵器を「持たず、作らず、持ち込ませず」とする非核三原則が発表され、その後これは衆議院で決議されて、以来日本の「国是」とされた。1968 年、当時の佐藤首相は、この非核三原則を第一の柱として、それに核軍縮への努力、米国の核抑止力への依存、そして原子力の平和利用の 3 本を加えた計 4 本の柱を日本の核政策の基本パッケージとすることを発表した。1976 年には核不拡散条約（NPT）を批准している。

以来この基本的な政策枠組みは、今日まで変わらず維持されている。唯一そこに変化が生まれたのが、2011 年の福島での原発事故を機に日本が一時脱原発への政策転換を行いかけたことである。事故を受けて国内で反原発、脱原発の機運が高まり、首相官邸前で最大時 20 万人を動員するほどのデモが行われたり、「脱原発世界会議」¹が開催されるなどした。そうしたなか当時の民主党政権は、今後のエネルギーの選択肢に関する「国民的討議」を実施した。それを踏まえ、2012 年 9 月に「2030 年代に原発稼働ゼロ」をめざすとするエネルギー戦略が閣議決定されたのである。原子力の推進が大きく転換されうる瞬間であった。

しかし同年 12 月の総選挙で民主党は敗れ、自民党が政権に復帰した。その下で、2014 年 4 月、原発を「重要なベースロード電源」と位置づけるエネルギー基本計画が策定された。こうして日本の原発ゼロという政策目標は短期間で葬り去られてしまった。しかし、当時の総選挙で原発政策が中心的な争点となったわけではなく、日本の民意が脱原発から原発推進に回帰したということではない。実際、今年 3 月の世論調査では、約 7 割かそれ以上の人々が将来的なあるいは即時の「原発ゼロ」を支持している²。

核兵器の不拡散については、日本は国際原子力機関（IAEA）の保障措置を 1977 年の協定ならびに 1999 年の追加議定書に基づき、積極的に受け入れている。また外務省の天野之弥氏が 2009 年から 2019 年に IAEA 事務局長をつとめるなど、総じて核不拡散には熱心に取り組んでいる。核軍縮については、1994 年から国連総会で核兵器廃絶決議案を毎年提出するなど積極姿勢をアピールしている。しかし、そもそも自らの安全保障を米国の核

* かわさき・あきら。ピースボート共同代表。核兵器廃絶国際キャンペーン（ICAN）国際運営委員。

1 脱原発世界会議 <http://npfree.jp/>

2 日本世論調査会が 2021 年 3 月に実施した全国郵送調査で、原発を「将来的にゼロにすべき」が 68%、「今すぐゼロ」が 8%と答えた。NHK が同時期に発表した世論調査結果では、原発を「減らすべきだ」が 50%、「すべて廃止すべき」が 17%。

抑止力に依存するという基本政策をとっているため、米国をはじめとする核保有国への軍縮要求は限定的なものに留まっている。日本政府は、核兵器の全面的な禁止や廃絶よりも、たとえば包括的核実験禁止条約（CTBT）の促進など、核不拡散上の価値の高い政策に力を入れてきた。

こうした分野で日本とオーストラリアの両政府は長年協力している。たとえばCTBTフレンズ会合の実施（2002年～）や、軍縮・不拡散イニシアティブ（NPDI）の取り組み（2010年～）などにおいてである。なお原子力の分野では、日本はオーストラリアからウランを輸入することを目的として1972年に日豪原子力協定を結び、その後1982年には核不拡散措置を強化した新協定へと更新している。

すすむエネルギーシフト

福島原発事故から10年の間に、日本は実態として、大幅な脱原発とエネルギーシフトを進めてきた。

国会事故調が「人災」だったと断じたように³、福島の事故は、原発産業、官僚、学者が一体となった「原子カムラ」の癒着構造を浮き彫りにした。これに対する批判の中で、2012年、原子力規制委員会が経済産業省から独立した組織として発足し「世界最高水準の安全」をめざすとうたった。これまでより厳しい規制基準が設けられるなか、日本に事故発生当時あった54基の原発のうち、今日までに21基の廃炉が決定し（福島県内の10基を含む）、再稼働した原発は33基中9基である。（うち定期点検中のものを除き6月9日現在で実際に運転をしているのは7基である。）⁴

福島の事故前に原発は日本の電力の約30%を賄っていた。しかし事故後、日本の原発稼働は2013～2014年にかけてゼロになり、その後再稼働に伴い増えているとはいえ、2020年には総発電量の4.3%に留まっている。

一方で、再生可能エネルギーの拡大はめざましいものがあり、大規模水力を含む発電量の比率は、2011年の10.5%から2020年には20.8%へと倍増している。とりわけ太陽光の拡大は顕著であり、2020年に総発電量の8.5%を占めている。2011年以降、今日まで毎年、日本における太陽光の発電量は原子力を超えている⁵。

九州電力では、2018年10月以降、太陽光の発電量が大きすぎてその出力抑制をしなければいけない事態が起きている⁶。四国電力においても今年、太陽光の発電量が需要を超える状況が生まれている⁷。これらは、計画と運用をうまく行えば、太陽光を最大限に生かして石炭火力や原子力を停止させることが可能であることを示している。

気候変動対策と原発

それでも政府は、原発回帰の旗を降ろしていない。2030年時点の望ましい電源構成比率として「原発20～22%」を掲げている。これを達成するには、原発を（現在9基のところ）30基近く再稼働しなければならない。さらに日本は、ようやく、気候危機対策に重い腰を上げ始めたところであるが、そのことが原発回帰への圧力を強める可能性がある。

3 国会事故調（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会）報告書、2012年7月

4 一般社団法人原子力安全推進協会の「施設情報」より。<http://www.genanshin.jp/facility/>

5 認定NPO法人環境エネルギー政策研究所。<https://www.isep.or.jp/archives/info/13218> および『自然エネルギー白書2018/2019』

6 高橋慶浩「九州で原発4基分がムダに なぜ再エネ電力は捨てられるのか?」『毎日新聞』2021年5月27日

7 「四国電管内の太陽光発電量 初の需要超え 出力制御は回避」『毎日新聞』2021年5月3日

2020年9月に発足した菅政権は「2050年までにカーボンニュートラル社会を実現する」との公約を発表し、今年4月、温室効果ガスの2030年度の排出量を2013年度比で46%削減するとの目標を定めた。福島原発事故後、日本では、化石燃料による火力発電が総発電の約8割を占めている。この大幅な削減を視野に、現在、エネルギー基本計画の改定に向けた議論がすすんでいる。

この中で与党・自民党からは、原発の建て替え（リプレイス）や新增設を求める声が高まっている。政府はこれらについては今のところ慎重な姿勢だが、現在ある原発の再稼働への圧力は強めている。国の強い意向を受ける形で今年4月、福井県知事が、運転開始から40年を超える県内3基の再稼働に同意すると発表した⁸。福島の事故後に作られた運転期間の上限を40年とするルールが、なし崩しにされようとしている。

しかしそのような原発回帰は、そう簡単には進まないだろう。脱原発を求める世論が強いことはすでに述べたとおりであるし、福島の事故後、原発が事実上なくても日本の社会と経済が機能してきたという事実が人々に「脱原発」への一定の安心感を与えている。だが一方で、近年の異常気象に伴う夏の猛暑や冬の極寒さらに自然災害の頻発が、電力供給に対する不安材料と受け止められていることも否定できない。

原発周辺の住民は、再稼働した原発に対して多くの訴訟を起こしている。2020年12月には福井県で稼働中の大飯原発2基について、大阪地裁が、国の規制委員会が与えた設置許可に「看過しがたい過誤、欠落がある」とし、許可取り消しの判決を下した。現在こうした原発の運転の差し止めを求める訴訟が全国で約30件係争中である。

こうした中で原発を稼働させていくためには、電気事業者は強化された規制基準をクリアし、自治体は事故の際の避難計画を作らなければならない。原発の技術的、経済的、政治的コストは極めて高い状態が続いているといえる。

そして脱原発を求める声は、社会の各層に幅広く広がっている。2012年に発足した「脱原発首長会議」には、103名の現職または元職の首長が参加している。また、城南信用金庫の吉原毅相談役が会長をつとめる「原発ゼロ・自然エネルギー推進連盟」が今年3月11日に開催した集会では、細川護熙、村山富市、小泉純一郎、鳩山由紀夫、菅直人の5人の元首相——自民党および非自民党からの——が脱原発宣言を発表し、小泉氏は「原発ゼロでも脱炭素は可能」と強調した⁹。

オーストラリアは日本の石炭輸入の3分の2を供給しており、日本はオーストラリアにとって最大の石炭輸出国である。日本の原発のウラン燃料も多くはオーストラリア産のウランに頼っている。そのため、日本におけるエネルギーシフトは、オーストラリアのこれらの資源産業に影響を与えるだろう。この関連で、今年1月、現地先住民族が反対運動を続けてきた北部準州のレンジャー・ウラン鉱山の採掘が終了したことは留意すべきである¹⁰。

原発輸出

福島の事故後、国内での原発の新增設が見込めなくなった原発メーカーは、原発輸出に活路を見いだそうとした。しかし、ベトナム、リトアニア、トルコ、イギリスのいずれの

8 「「40年ルール」なし崩し 再稼働へ突き進む関西電力の老朽原発 福井県知事が同意へ」『東京新聞』2021年4月26日。なおこのうち高浜原発1・2号機については、テロ対策施設の完成が間に合わず、再稼働の時期は見通せない。NHK、2021年6月8日。

9 元首相5人が脱原発宣言 小泉純一郎氏「ゼロでも脱炭素は可能」『毎日新聞』2021年3月11日

10 Dave Sweeney, “We must learn the lessons of Fukushima,” Australian Conservation Foundation, March 11, 2021. https://www.acf.org.au/we_must_learn_the_lessons_of_fukushima

ケースでも計画が中止となったり、撤退を余儀なくされたりして、日本の三大メーカーである三菱、東芝、日立による計画はすべて頓挫した。東芝は、2006年に買収した原発大手の米ウェスチングハウスが2017年3月に破綻したことによって、深刻な債務超過と経営危機に陥った。

こうした原発産業の苦境を跳ね返さんとばかり、経済界は現在、気候変動対策との関係で原発の建て替えや新增設を積極的に提言している¹¹。しかし、すでに見たとおり、その実現可能性には疑問が残る。

核燃料サイクル

日本の原子力の将来を占うもう一つの重要な要素は、使用済み燃料の取り扱いである。日本は、使用済み燃料を全量再処理してプルトニウムを取り出すという核燃料サイクル政策を一貫してとっており、この方針は2012年に民主党政権が脱原発の政策を打ち出した際にも維持されていた。核燃料サイクル政策の中核的な要素であった高速増殖炉もんじゅの計画が、長年にわたって頓挫し2016年末について廃炉が決定されたあとも、この政策自体は継続されたのである。

青森県六ヶ所村で進められている使用済み燃料の再処理事業は、度重なる計画の延期で本格稼働に至っておらず、再処理事業のコスト高も明らかになっている。それでも政府は2016年に「使用済み燃料再処理機構」¹²を設立し、事実上再処理事業を国営化した。

日本は長く、使用する見通しの立たないプルトニウムを大量に保有する状態が続き、核兵器不拡散の観点から国際的な懸念を持たれる事態となってきた。2018年7月に政府は、当時の河野太郎外相の下で、その時点での保有量であるプルトニウム47トン（海外に36トン、国内に11トン）を上限としそれ以上増やさないと決定した。その後国内のMOX燃料の使用により若干減って、現在45トン（海外に36トン、国内に9トン）となっている。

原発稼働の大幅な回復が見込めない以上、これは日本にとって大きな負債である。脱原発や核兵器廃絶に取り組むNGOは共同で、これ以上プルトニウムを増やさないと、そのために六ヶ所村の再処理工場を稼働させないことをくり返し要求している¹³。

日本が、大量のプルトニウムを保持したまま再処理する「権利」を有した状態が続くと、他の国も同様の権利を主張することを止められない。実際に韓国は、再処理の一形態であるパイロプロセッシングを進めることを強く主張しており¹⁴、これが進むと、南北コリアがともに「濃縮も再処理もしない」と定めた1992年の非核化共同宣言が北からのみならず南からも浸食されることになり、朝鮮半島の完全な非核化の妨げとなる。

最終処分場問題

使用済み燃料の再処理をめぐる日本の迷走は、原発のゴミを最終的にどうするのかという問題が定まっていないことと深く関係している。原発立地自治体の多くは使用済み燃料は再処理施設に搬出できるという前提で原発を受け入れているし、使用済み燃料を受け入れる側の青森県は、再処理が止まって事実上最終処分を押しつけられてしまう形になることを恐れている。使用済み燃料を原発施設内で乾式キャスクにより貯蔵すれば一定期間時

11 経団連は2021年3月の「Society 5.0 with Carbon Neutral 実現に向けた電力政策」で、原発の60年超運転や建て替え・新增設を提言している。

12 <http://www.nuro.or.jp/>

13 <https://peaceboat.org/33821.html>

14 「韓国、核技術はかなり蓄積、規約がなければ兵器製造も可能」『東亜日報』2013年2月14日

間を稼ぐことができるが、そのような政策転換に向けた議論は未だ低調である。

2020年には、北海道の神恵内村と寿都町の2町村が最終処分場の調査に応じるとして手を上げた。政府からの交付金を期待しての動きであるが、反対の声も強く、今後紆余曲折が予想される¹⁵。

この問題に関連して、オーストラリアで2015年に設置された南オーストラリア州政府の委員会が、外国の使用済み燃料を受け入れる地層処分場の可能性を検討することを勧告したことに留意しておきたい。事故後の福島も視察した後での委員会勧告であった。この提案に対しては2016年に市民陪審が圧倒的多数で否決している¹⁶。

甘い核テロ対策

福島の事故が浮き彫りにしたもう1つの脅威は、核テロの可能性である。冷却装置が効かなくなれば、原発から大量の放射性物質がまき散らされ国家の基盤を揺るがす事態になることが明らかになったからである。原発が攻撃されたり、核施設から核物質が盗まれたりする可能性も含め、核テロ防止すなわち「核セキュリティ」への関心が世界的に高まった。

日本の原子力規制委員会は、核セキュリティに関する検討会を設けたり（2014年）、核セキュリティ文化に関する行動指針を定める（2015年）など取り組んだが、それは事業者の意識を大きく変えることにはつながらなかった。今年3月、原子力規制委員会は、東京電力が再稼働を目指してきた柏崎刈羽原発（新潟県）について、テロ対策用の侵入検知装置の故障が多数あり「最も深刻なレベル」であると発表した。更田豊志委員長は「知識がないのか、なめているのか」と東電を厳しく批判した¹⁷。追加検査には1年以上を要する見通しで、同原発の早期再稼働は不可能となった。

これら一連の動きをみると、日本はかねてよりIAEAと協力し核不拡散の「優等生」として振る舞い、また、福島の事故後は「世界最高水準の安全」を声高に叫んできているものの、実態においては、安全性、不拡散、核セキュリティのいずれの側面においても、大きな課題——ときに自己矛盾——を抱えていると言わざるを得ない。

核軍縮政策

核軍縮についてこの10年間でもっとも特筆すべきことは、核兵器の非人道性に関する国際的関心が高まり、オーストラリアなどの有志諸国や赤十字国際委員会また核兵器廃絶国際キャンペーン（ICAN）に代表されるNGOの連携によって、2017年7月7日に核兵器禁止条約が採択されたことである。同条約は今年1月22日に、50を超える国々の批准とともに発効した。来年1月に第1回締約国会議が予定されている。

核兵器禁止条約は、1996年に国際司法裁判所（ICJ）が核兵器の使用・威嚇を一般的に国際法違反とする勧告的意見を出して以来、NGO主導で発展してきた構想である。2008～2010年にオーストラリアと日本の両政府が「核不拡散・核軍縮に関する国際委員会（ICNND）」を発足させたときには、両国のNGOからの提言を踏まえ、核兵器禁止条約に向けた準備作業をすることが勧告されていた。それから10年を経て、条約は現実と

15 伊沢健司、佐久間泰雄「寿都町に「核抜き条例」包囲網 核ごみ処分場応募に反発」『朝日新聞』2020年12月16日

16 原子力資料情報室「南オーストラリア州「市民陪審」、国際核廃棄物処分場を圧倒的多数で否決」2016年11月9日 <https://cnic.jp/7257>

17 小野沢健太、福岡範行「「知識がないのか、なめているのか」と規制委員長 東電柏崎刈羽原発でずさんテロ対策次々と発覚 早期再稼働は不可能に」『東京新聞』2021年3月16日

なった。

しかし日本とオーストラリアの両政府は、米国の核抑止力に依存する安全保障政策を変えようとはしておらず、同条約の署名・批准を拒んでいる。日本はこれまで、核兵器廃絶を求めるといふ建前のスローガンを叫びつつ、実態としては米国の核兵器に依存するという二重基準を、いわば隠れるようにして進めてきた。しかしこの条約の成立によって、そのような日本の自己矛盾は、いわば公然化した。世論調査では日本が核兵器禁止条約に加わることを7割以上が求めているが、その立場をとる国会議員は3割に満たない¹⁸。

日本もオーストラリアも、NPT上は「非核兵器国」に分類されるが、核兵器禁止条約との関係では、核武装国による核兵器の使用や保有を「援助・奨励」¹⁹する「核兵器依存国」であることが浮き彫りになったのである。

おわりに

この10年は、日豪間で核問題に関する市民レベルでの協力が強化された10年でもあった。2007年にメルボルンで誕生したICANの運動には、日本の多くのNGOや被爆者団体が合流し、日本で長い歴史を持つ原水爆禁止運動とICANの国際的アドボカシーが連携して、歴史的な成果を生んだ。現在、両国の政府や国会議員への働きかけにおいても、協力関係が強化されている²⁰。

オーストラリアは東日本大震災の被災者への支援を真っ先に表明した国の一つであるが、とりわけ、原発事故で被災した子どもたちのための保養や交流のプロジェクトを多くのオーストラリアの市民団体が進んで実施してきたことは特筆すべきである²¹。

日本の今後のエネルギーシフトとオーストラリアは深い関係を持つ。両国の市民社会にとっては、再生可能エネルギー促進のための協力も大きな課題となるだろう。また、核兵器禁止条約の第1回締約国会議では、核兵器の使用・実験の被害者の援助や、それらに関係する活動によって汚染された環境の回復が議題となる。福島における被害と除染の経験や、オーストラリアにおけるウラン採掘や核実験による被害と経験から、共通の教訓を引き出す取り組みが必要になるだろう。

18 議員ウォッチ <https://giinwatch.jp>

19 核兵器禁止条約第1条 e, f 項

20 たとえば、ICAN Australia とピースボートによる Making Wave プロジェクト。 <https://icanw.org.au/allaboard/>

21 たとえば、Smile with Kids (ケアンズ、 <https://www.smilewithkids.com.au/about>) や JCS Rainbow Project (シドニー、 <https://jcsrainbow.com/our-activities/>)