第２回 憲法シンポジウム「憲法に環境（持続性）原則の導入を!!」

事務局

9月26日（13：30 － 16：00）、衆議院第一議員会館にて、第2回憲法シンポジウムを開催した。冒頭に加藤三郎顧問より、憲法部会の活動の経緯及び改正提案の内容について説明、次いで主に持続可能な農業という視点で環境問題に取り組んでこられた篠原孝衆議院議員にご挨拶をいただいた。その後、原発や再生可能エネルギーの観点から憲法に環境・持続性原則を導入することの意義について、2名の方に話題提供いただいた。

１．話題提供

１）「原子力発電と憲法」

伴 英幸氏（原子力資料情報室　共同代表）

現在、再稼働許可が出ている原発9基が再稼働に入っているが、重大事故対処施設の建設の遅れにより2020年には稼働中の全機が停止するであろう。その他、許可は出たが追加的安全対策工事の遅延などで未稼働のもの6基、審査中12基、再稼働未申請9基。すでに廃炉が決定しているものは24基あるが、今後、廃炉による廃棄物の処分や再利用などにより様々な問題が発生するであろう。事故後に規制が厳しくなったが、原子炉等規制法は原子力基本法に基づいているので、原子力を進めることで「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与する」という基本法の精神に則っている。

基本法と憲法との関連は、裁判を通じて、主に人格権と環境権を争点として議論されてきている。福島事故後に行われた大飯原発3号、4号機の運転差し止め訴訟では、2014年の福井地裁（一審）の判決と名古屋高裁（二審）の判決が逆転したので、これを比較することにより主張を整理してみた。

人格権は憲法13条の幸福追求権から導かれる基本的人権の一つとされているが、地裁では人格権を財産権より上位に位置付け、「人格権侵害による被害の危険が切迫し、その侵害により回復し難い重大な損害が生じることが明らか」であるとした。一方、高裁では、人格権と財産権を比較衡量する立場から、国の規制基準に合格していれば事故のリスクは極めて低いので、被害の危険は社会通念上無視できる程度だとした。

環境権については、地裁では判断を避けており、高裁でも「裁判規範として機能しない」として、やはり判断をしていない。環境権が憲法上明確になっていれば、この大飯原発の裁判においても原告が求めるものが明確になり、争点にすることができたのではないかと考える。環境アセスメント法では原発建設工事が直接に周辺生物に及ぼす影響のみ対象となり、原発運転によって発生する事象については電気事業法に基づいて判断されるため、経済産業大臣の権限が大きくなり、環境保全の観点が弱まっている。

これまで原発に関しては、発電所の中は事業者の責任、発電所から発生したものが外部に与えた影響については地域防災計画で扱う、としていたが、今回のような重大事故を想定していなかった。現在の原子力規制法でも事故防止の姿勢は示されているが、未だ環境がしっかり位置づけられているとは言い難い。憲法に環境が追加されれば、原子力規制法体系にも環境が位置付けられる可能性はあるだろう。

２）「再生可能エネルギーと憲法」
松原 弘直氏（環境エネルギー政策研究所 理事・主席研究員）

エネルギー問題と気候変動問題は複雑に絡み合っており、これら２つの課題に対応し持続可能な社会を構築するには、エネルギー消費量を減らすことに加え、再生可能エネルギーに転換していく必要がある。エネルギーのインフラは一旦建設してしまうと簡単にやり直しができないものが多いので、持続可能なエネルギー政策の立案のためには、目の前の課題解決に向けてエネルギー効率化や省エネを着実に進めつつ、化石燃料や原子力など持続不可能なエネルギー源を廃し、持続可能な再生可能エネルギーを普及させる、また電力だけでなく熱利用分野や交通分野も視野にいれ、再生可能エネルギー 100％を目指したエネルギー転換のための長期的政策が求められる。

パリ協定により、世界各国の地域や企業のレベルで再生可能エネルギー 100% の実現を目指した「世界 100％自然エネルギープラットフォーム」などの取組が始まっている。また電力については、世界の 190 社以上（日本でも 20 社）が、再生可能エネルギー 100％を目指す「RE100 宣言」を行っている。既に世界では、発電量・設備投資共に、再生可能エネルギーが原子力発電を上回っている（石油、ガス開発への投資を除く）。国際的には発電コストも下がってきており、日本も数年後には追い付くだろう。

世界の再生可能エネルギーへの転換は、電力分野では 26% とかなり進んでいるが、熱利用分野では 9.8％、交通分野では 3.3% とまだ低く、今後注目すべきである。日本は 1990 年頃までは再生可能エネルギーの比率が高い方だったが、高い目標を掲げて着実に比率を上げているヨーロッパ各国に追い抜かれ、未だ 2050 年の再生可能エネルギー比率の目標値が定まっていない。日本は 2002 年のエネルギー政策基本法に基づきエネルギー基本計画が 3 年ごとに決定される。2011 年以降、日本のエネルギー政策は大きく変わり、2012 年に FIT を開始したことで太陽光を中心とした再エネは増えつつあるが、2030 年の目標では原発の比率が高すぎる、再エネ比率が低すぎる、石炭の比率が高すぎる、などの問題がある。原発は一旦ゼロになったが、再稼働が進み 6% まで増え、当面、太陽光と原発の比率がせめぎあって出力抑制が必要になるといった事態が懸念される。エネルギー自給率が低い日本は、原発に依存することなく、再生可能エネルギーにもっと力を入れなければならないはずである。

ヨーロッパでは経済成長しても CO_2 は減らせるというデカップリングが当たり前になっているが、日本でも 2014 年くらいから始まりつつあるのではないか。

２．意見交換

藤村：エネルギー問題は私達の生命・財産の根幹に関わることであり、憲法と関わりが深いと思うが、なぜエネルギーの分野でこれまで議論されてこなかったのか？

伴：理由は二つある。一つは現在の原子力関係の法体系と憲法の繋がりが明確でないため。もう一つは、今の憲法改正（改悪）に乗ってしまうことへの抵抗感。特に 3.11 の直後に国民投票で原発の是非を問おうという動きがあって署名も始まっていたが、再稼働の国民投票を行うことで、今後、憲法改正の国民投票の先例になってしまうのではないかという議論があった。憲法議論への抵抗なり恐怖

感がある。

藤村：再エネに関しても長期的に見た場合、根幹に関わる憲法に環境原則を入るべきではないか。

松原：日本の再生エネ導入目標が低い理由は、根幹的な原則ができていないからではないかと思う。温暖化問題の対策法等はあるが、それを見ても長期的な目標は立てられていない。法律を作る際に原則がないと、例えば経済界等に配慮して目標が甘くなりがち。その点ＥＵでは原則的なものがあり、法律を作る際に、難しいかもしれないが原則に沿ってやっていこうとしている。ドイツの法律には原則があり、2000 年にできた法律にも 2030 年、2050 年の再エネの導入目標が書いてある。その点日本は原則がないので目標を書かず、方向性だけ示しているため、問題が起きた時の方向修正がその場しのぎ。それは大元の原則がないことが原因だと思う。ただし、それは憲法なのか、別にあるべきかは議論が必要だと思う。憲法には持続可能性など大枠を書いて、明確な原則を基本法の中に書くのがよいのではないか。現在も「エネルギー政策基本法」があるが、そこには殆ど何も書いておらず、基本計画で決めることになっているので、基本法の中に明確な原則を書くのがよいのではないか。私の周りでは、「法律を」という話にはなるが、憲法に、という話にはならない。

藤村：なぜ環境原則を憲法に書かないといけないのか？

加藤：現在、“2030 年までに 26% 削減 ” という目標があるが、この目標がどう作られたかというと、まずエネルギーの基本構成のベストミックスを作り、そこから計算すると CO_2 がどのくらいになるかを算出した。つまり、エネルギー政策がまずあって、そこから CO_2 削減目標を作った。環境には環境基本法、エネルギーにはエネルギー基本法があるが、同じ基本法同士で対立した場合、永田町で力のあるエネルギーが優先されている。しかし、もし憲法に環境原則に関する条文が入れば環境が軽視されなくなる。

藤村：市民の参画や予防原則が憲法に入ってきた場合、各分野のどのような課題が解決されるだろうか。

松原：市民参画という意味では、欧州には強い NGO があって、市民社会の様々な意見を集約し政策に反映させるプロセスができている。また、国際会議などの場でも NGO が強い発言力と影響力がある。日本には、市民の意見を反映させるにはパブコメ位しかなく、業界団体のロビー活動の影響方が強い。特にエネルギー政策は経済活動なので産業界の影響力が強い。最近やっと国内で再エネが動き出したのは、再エネ自体が産業になったから。固定価格買取制度により何十万もの事業者が生まれ、経産省も無視はできなくなった。その状況もあって、再エネも主力電源化されつつある。しかしそれは、産業活動寄りの話であり、環境原則に沿ってというわけではない。原則という意味で言うと、エネルギー政策の中で一番よく言われるのは、S（安全）＋ 3E（環境、経済性、安定供給）だが、環境原則的な視点でみれば、もっといいものにできるのではないか。

藤村：大飯原発訴訟の判決などをみても時代遅れだと感じる。予防原則があれば裁判でも違う結果がでるのでは、と思うが。

伴：今の原子力規制法体系は事故による人間への被害を防ぐことを目標としたもの。それを環境というキーワードで引き直してどういう違いが出てくるかは見えない。原告サイドは主張しやすくなり、裁判所側も判断根拠として考慮しなければならなくなるという気がする。原子力分野でみていると国民の参画は

非常に形式的である。今の制度では、法律があり細部は省令で決めることになっている。省令は基本的には国会は関係なく、経産省が決め、パブリックコメントでと、形式的に流れている。憲法に、国民の参画を保障、と書いても、現在も形式的には保障されているわけでそれだけでは変わらない。

3．その他、質問、意見

・環境を憲法に、というのは非常に難しいと感じた。登壇者は原発＝悪、再エネ＝良という前提だが、真逆の考え方もある。環境を最優先とすれば経済はどうなってもよいのか？など逆の議論はたくさんある。
・千葉は今回台風で多大な被害を受けたが、仮に憲法に環境が入っていたら、裁判を起こして国に保障を求められるのではないか。
・現在の憲法改正の悪しき動きに利用されるのでは、と思っていたが、憲法改正はどこかの時点で大きく動き出さないといけないと思う。その時に向けて、動くべき。「建前」と「本音」と良く言うが、「建前」はとても大事だと思う。
・東電等の訴訟問題について、公害問題の教訓を生かしていないのではないかと思う。1970年代の熊本水俣病の地裁判決では、「化学工場のような工場では、最高の科学技術を用いて高度の注意をすべき」と言っている。それを化学工場よりはるかに影響度の大きい原子力発電所について、今回の判決で「社会通念上無視しうる程度」というのは許しがたい。

・環境原則を入れるべき。日本国憲法は素晴らしい理念で作られていると思うが、戦後はまさか地球がこのようになるとは考えていなかったと思う。
・今、安倍政権がやろうとしている「改憲」は、今あるものに条文をくっつけるというもの。環文の提案はそれより大きいのでなかなか難しい。
・海外では何度も憲法を変えている。憲法は時代とともに見直していくべき。
・沖縄の県民投票等で、民意が活かされていないと若者は感じていると思う。若者は憲法などのアプローチではなく、今を変えてほしいと思っている。日本は市民参画のプロセスが形骸化している。

加藤：環境を最優先とすることで経済がさらに悪化するので難しい、等の意見もあると思う。しかし、今、地球で起きている環境変化はただ事ではないと思う。我々はこれまで経済を豊かにするのは良いこと、利便性、快適性を確保するのは良いこと、ということでやってきたが、その結果、環境を破壊してきた。私たち大人が寄ってたかって地球を破壊してきた。しかし、そう思っている人はあまりおらず、このような提案をしても誰も聞いてくれない。しかし、環境の専門家として、この状況に対して何も言わない、何もしないわけにはいかない。これまで「憲法に環境原則を」との活動は環境文明21だけでやってきたが、そろそろ他の環境NPOや経済界の人にも考えてもらいたい。