

3・11 大震災後の環境行政・政策の課題

～原子力安全規制に係る体制整備と地球温暖化対策の見直し～

環境委員会調査室 あべ けいぞう
安部 慶三

1. はじめに

2011年（平成23年）3月11日に発生した未曾有の大震災、中でも原発事故は、従来の環境行政の枠組みや政策に大きな変更を迫るものとなった。

大震災へのこれまでの主な対応について見ると、まず、膨大な災害廃棄物の処理に関して、環境省が被災市町村に代わって災害廃棄物を処理するための特例を定める「災害廃棄物処理特別措置法」が同年8月に制定され、同月から施行されている。なお、環境省では、同法に基づき代行処理を実施することができるようにするとともに、全国規模での広域処理の推進を図っているが、災害廃棄物の放射性物質による汚染に対する受入側の危惧等を背景に、広域処理の具体化に遅れが生じている。

また、原発事故に伴う放射性物質による環境の汚染について、これに対処するための初めての法律となる「放射性物質汚染対策特別措置法」が同月に制定され、環境省がその中心的役割を担うことになった。同法は2012年1月から施行され、除染が本格化することになるが、除染に伴い発生する土壌や廃棄物の仮置き場や中間貯蔵施設の確保が大きな課題となっている。

原発事故に伴うもう一つの重要課題としては、原子力安全規制に係る組織等の改革があり、これまで原子力行政を直接担ってこなかった環境省に、その外局として「原子力安全庁（仮称）」を設置する準備が進められている。

また、大震災だけに関連するものではないが、原発事故を受けて、国内で「脱原発」の機運が高まる中、これまで原発の推進（新增設）を大きな柱にしてきた地球温暖化対策についても、その見直しが不可避の課題となっている。

本稿では、3・11大震災後の環境行政・政策の課題のうち、今後注目されるものとして、「原子力安全規制に係る体制整備」と「地球温暖化対策の見直し」の二つを取り上げ、その動向について見ていくことにする。

2. 原子力安全規制に係る体制整備

（1）環境省への原子力安全庁の設置

一般の原発事故で原子力安全規制体制の不備が指摘される中、政府は、2011年8月15日、原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」についての閣議決定を行った。また、これに先立ち、8月12日、「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」の関係閣僚了解が取りまとめられた。

閣議決定された基本方針では、①「規制と利用の分離」、②「一元化」、③「危機管理」、④「人材の育成」、⑤「新安全規制」の5つの原則を掲げた上で、『規制と利用の分離』の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、原子力安全庁(仮称)を設置する」こととし、「原子力安全規制に係る関係業務を一元化することで、規制機関として一層の機能向上を図るものとし、このため原子力安全庁(仮称)においては、原子炉及び核燃料物質等の使用に係る安全規制、核セキュリティへの対応、環境モニタリングの司令塔機能（SPEEDIの運用を含む。）を担うものとする」などとした。また、「原子力安全庁(仮称)を設置するため必要な法律案の立案等の準備は、内閣官房において行い、平成24年4月の設置を目指して作業を行うものとする」とした。〔下線部筆者〕

この基本方針を受けて、細野原発事故収束・再発防止担当大臣の下で「原子力事故防止顧問会議」（座長：松浦祥次郎・公益財団法人原子力安全研究協会評議員会長）が10月4日から開催され、原子力安全規制に関する組織の在り方、原子力安全規制強化の在り方等について議論が進められた。12月13日には、計4回にわたる集中的な議論の結果について、「顧問会議提言」として取りまとめられ、同日、細野大臣に提出された。

顧問会議提言では、「2. 原子力安全規制組織等の改革の基本的な方針」において、政府の基本方針における5つの原則に加えて、⑥「透明性」、⑦「国際性」の原則を追求すべきことを提案し、これら7つの原則に基づいて改革を進めていくべきであるとした。

これを受け、「3. 具体的な対応策」では、「今回の組織改革の最大の眼目は、新しい原子力安全規制組織の独立性の確保である」と強調した上で、(1)「規制と利用の分離」による信頼される規制機関の設置、(2)原子力安全規制の「一元化」による機能向上、(3)「危機管理」体制の整備、(4)組織文化の変革と優れた「人材の育成」、(5)実効性のある「新安全規制」の強化、(6)情報の公開と「透明性」の確保、(7)「国際性」のある組織・人材・規制の確立、の7つについて考え方を示した。なお、この中で、原子力安全庁を環境省の下に設置する理由についても考え方の整理を行っており、また、「原子力安全規制組織の名称については、政府方針に示された原子力安全庁(仮称)ではなく、規制というミッションを明確に明示し、原子力安全規制庁とすべきという意見もあった」ことを明記している。

顧問会議提言を受けた細野大臣は、「これは本当に重い提言ですので、できる限り反映して来年の4月には新しい組織を立ち上げたい」と述べており¹、今後示される具体的な制度設計では、いかに原子力安全庁の「独立性の確保」が確保されているか、新組織の名称や設置場所、さらには長官等幹部人事などと併せて、注目される場所である。

（2）環境法令における放射性物質に係る適用除外規定の見直し

環境省への原子力安全庁設置に関連する問題として、今般の原発事故に伴う放射性物質による環境の汚染は、最大かつ最困難の環境問題とされながらも、その対処に環境省が中心的な役割を果たせないうでいた。これは、環境省所管の関連法令のほぼすべてにおいて、

¹ TBSニュース（2011.12.13）

放射性物質対策に係る適用除外規定が置かれていることによる。例えば、環境基本法では、放射性物質による環境の汚染の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによると規定しており〔第 13 条〕、大気汚染防止法〔第 27 条第 1 項〕、水質汚濁防止法〔第 23 条第 1 項〕、土壌汚染対策法〔第 2 条第 1 項〕、廃棄物処理法〔第 2 条第 1 項〕などの個別法でも、放射性物質については適用除外としている。また、環境影響評価法では原子力発電所を対象としているが、放射性物質については適用除外としている〔第 52 条第 1 項〕。唯一の例外と言えるのは、環境省設置法であり、所掌事務の一つとして「放射性物質に係る環境の状況の把握のための監視及び測定」が規定されている〔第 4 条第 22 号チ〕。

一方、環境基本法が放射性物質による汚染への対処を委ねている原子力基本法等関係法律のうち、「原子炉等規制法」について見ると、原発の運転に伴い発生する放射性廃棄物の処理しか想定されていない。このため、議員立法により 2011 年 8 月に放射性物質汚染対策特別措置法が制定されるまでは、原発事故等により一般環境中に放出された放射性物質に汚染された土壌や廃棄物については、正面から対処する法律がない状態であったと言える。

こうしたことから、環境法令における放射性物質に係る適用除外規定については、原発事故発生後の国会審議の中でも数多く取り上げられ、その見直しが求められてきた²。その中では、原子力安全庁の 2012 年 4 月設置の政府方針が決まったことを受け、これに併せて見直し時期を明言するよう求められたのに対し、細野環境大臣は「既に環境法令関係の放射性物質の取り扱いについては、すべての法令において改正の準備を進めるように指示は出している」ことを明らかにした上で、「かなりの数の法律に関わるものであることなどから、時期は確約できないが、できるだけ早く法律として提出をしたい」と述べて理解を求めた。しかし、更に 2012 年 4 月までの法案提出の確約が求められると、細野大臣は「4 月までには提出すべく、改めて指示をしたい」と明言するに至った³。

なお、環境法令における適用除外規定が削除された場合の放射性物質対策について、①大気汚染防止法や水質汚濁防止法に基づくモニタリング（常時監視）の対象となる、②環境基本法に基づき環境大臣が放射性物質に関する環境基準（大気、水、土壌）の設定が可能となる、③大気汚染防止法や水質汚濁防止法に基づき設定する排出基準の対象となる、④土壌汚染対策法、農用地土壌汚染防止法、廃棄物処理法、公害防止事業費事業者負担法等の下での修復・処理の対象となる、ことが想定されている⁴。

² 例えば、第 177 回国会における水質汚濁防止法改正案の審議において、参議院環境委員会が付した附帯決議（平 23.5.26）では、第一項目において「……放射性物質による環境汚染については、環境の保全を図るべき環境省が、国民の負託に応える行政を法に基づき遂行できるよう、現行法第 23 条を含む関連環境法令における放射性物質に係る適用除外規定等の見直しの検討を含め、体制整備を図ること」を政府に求めている。

³ 第 179 回国会衆議院環境委員会議録 2 号 21 頁（平 23.10.25）

⁴ 『環境新聞』（2011.11.2）

3. 地球温暖化対策の見直し

(1) 原発事故と温室効果ガス削減目標達成

現在、我が国の掲げる温室効果ガスの排出削減目標は、2050年までの長期目標を除くと、「2008年～2012年に1990年比6%削減」という短期的な目標と、「2020年までに1990年比25%削減」という中期目標の二つがある。

「6%削減」は気候変動枠組条約の京都議定書に基づく法的拘束力のある目標であるが、「25%削減」は2009年9月に鳩山総理大臣（当時）が国連気候変動サミットで世界に向けて表明したものであり、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築と意欲的な目標の合意」を前提条件としている。我が国の25%削減目標は、2009年12月の気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）で留意された「コペンハーゲン合意」に基づき自主的に通報・登録され、さらに、2010年12月のCOP16の「カンクン合意」では先進国の削減目標として正式に留意されている。また、国内では、政府は2010年10月、25%削減の中期目標を掲げた地球温暖化対策基本法案を国会提出している（継続審議中）。

この二つの削減目標については、3・11大震災後に原発の稼働停止が広がる中、それぞれの達成可能性が改めて注目されている。

この点について、細野環境大臣は、2011年12月7日、COP17において行った演説の中で、6%削減目標に関して、「京都議定書第一約束期間の削減目標の達成は、原発の停止の影響により厳しいものとなったが、これまでの並外れた努力によって不可能ではないと考えている。例えば、今夏には、東日本大震災からの復興の最中であって、昨年比で東京・東北電力管内で15%を超える節電を行った。引き続き最大限取り組んでいく」と述べ、また、「現在、我が国は、原発の安全性向上・依存度低減と同時に、来年7月から実施する再生可能エネルギーの固定価格買取制度などにより、省エネルギー、再生可能エネルギー等を大胆に推進していくという方向性の下、新しいエネルギーベストミックス戦略・計画に向けた検討と、今後の温暖化対策の検討を表裏一体で進めている」とも述べた。

一方、25%削減目標については、2020年までの原発9基の新增設等が前提となっていることから、国会審議の場では、その原発についての前提条件がなくなった中でもなお達成可能な目標と考えているかが質されている。これに対し、細野環境大臣は「様々な要因をしっかりと見極めた上で、このエネルギーと温暖化の問題をしっかりと検討し、国民にも選択肢を示し、来年の夏、その時点でどういう判断をするのかについて改めて示す必要がある」と述べ⁵、25%削減目標の見直しの可能性について示唆した。

(2) COP17の成果をも踏まえた地球温暖化対策の見直し

COP17は、京都議定書第一約束期間終了後の2013年以降の将来枠組みの在り方を最大の焦点にして、2011年11月28日～12月11日、南アフリカのダーバンで開催された。

今回のCOP17では、会期を1日半延長する厳しい交渉の末、将来の枠組みに関して、法的文書を作成するための新しいプロセスである「強化された行動のためのダーバン・プ

⁵ 第179回国会参議院環境委員会会議録2号12頁（平23.10.27）

プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ、可能な限り早く、遅くとも 2015 年中に作業を終えて、議定書、法的文書または法的効力を有する合意成果を 2020 年から発効させ、実施に移すとの道筋に合意した。また、京都議定書については、第二約束期間の設定（5 年間あるいは 8 年間）に向けた合意が採択された。我が国を含むいくつかの国は第二約束期間には参加しないことを明らかにし、そのような立場を反映した成果文書が採択された。このほか、「緑の気候基金」、及びカンクン合意の実施のための一連の決定が採択された。

COP 17 の成果に対する「我が国の評価」⁶によれば、「我が国の目指すすべての主要国が参加する公平かつ実効性のある新たな国際枠組みの構築に向けた前進を得ることができた」とした上で、「特に、将来の枠組みに関し、法的文書を作成するための新しいプロセスである『ダーバン・プラットフォーム特別作業部会』を立ち上げ、可能な限り早く、遅くとも 2015 年中に作業を終えて 2020 年から発効させ、実施に移すとの道筋が合意されたのは重要な成果」とし、また、「京都議定書に関しては、第二約束期間の設定に向けた合意が採択され、第二約束期間には参加しないと我が国の立場も成果文書上に反映された」などとしている。

COP 17 の成果を踏まえ、2013 年以降、我が国は 2020 年に新たな国際枠組みが発効するまで自主的な温室効果ガス削減目標を掲げて温暖化対策に取り組むことになる。国内では原発事故を受けて、エネルギー政策の見直しと表裏一体で温暖化対策の見直しが行われるが、国内対策で手を緩めることなく、高い削減目標の設定や再生可能エネルギーの大幅な拡大などにより、実効性のある新たな国際枠組みの構築に向けた国際的議論をリードしていくことが課題であろう。

⁶ 「気候変動枠組条約第 17 回締約国会議（COP 17）の成果に対する我が国の評価」（平 23.12.12）（外務省ホームページ）