

環境・原子力規制行政の主要課題

— 原子力災害関連の課題を中心として —

環境委員会調査室 安部 慶三

1. はじめに

東日本大震災から3年近くが経過するが、特に原子力災害からの復旧・復興の遅れが問題となっている。本稿では、環境行政及び原子力規制行政の主要課題について、原子力災害関連の課題を中心に取り上げる。

2. 原子力災害からの復旧・復興

(1) 除染の加速化・中間貯蔵施設の整備

ア 除染の加速化

東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）の事故により環境中に放出された放射性物質を取り除くための除染は、震災復興の前提であり、特に原発事故避難住民の帰還に不可欠なものである。

現在除染は、平成23年8月制定の「放射性物質汚染対処特措法」に基づき、「除染特別地域」と「汚染状況重点調査地域」において実施されている。除染特別地域は、原発事故に伴う警戒区域又は計画的避難区域の指定を受けたことがある地域が指定されており（福島県内11市町村の全域又は一部）、同地域では、国が除染実施計画を策定し、除染事業を進めることとしている。具体的には、平成24年1月に環境省が策定した「除染ロードマップ」により、放射線量に応じて、①早期帰還を目指す「避難指示解除準備区域」（年間積算線量20mSv（ミリシーベルト）以下）、②数年間は帰還できない「居住制限区域」（同20～50mSv）、③当面帰還が難しいとされる「帰還困難区域」（同50mSv超）の区域区分ごとに除染が実施される。また、追加被ばく線量が年間20mSv以下の地域については、長期的な目標として同1mSv以下となることを目指すこととしている。

一方、汚染状況重点調査地域は、年間の追加被ばく線量が1mSv以上の地域を含む市町村が指定されている（福島県内40市町村と岩手・宮城・茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉の7県内60市町村の合計100市町村）。指定された市町村では、年間の追加被ばく線量が1mSv以上となる区域について除染実施計画を定め、除染を実施する区域を決定することとしている。

除染の進捗状況を見ると、除染特別地域（11市町村）については、平成25年11月末現在で、除染実施計画は10市町村で策定済みであるが、双葉町で未策定である。また、計画策定済み10市町村のうち、除染を終了したのは田村市だけで、9市町村は除染を実施中であり、その半数が25年度からの開始となっている。なお、平成25年6月に除染が終了した田村市においても、同年10月14日公表の宅地の事後モニタリング測

定値によると、空間線量率の平均は、除染前の毎時 0.63 μ Sv (マイクロシーベルト) から同 0.34 μ Sv に下がっているが、年間追加被ばく線量 1 mSv に相当する毎時 0.23 μ Sv までには下がっていない。

一方、汚染状況重点調査地域 (100 市町村) については、福島県外 (60 市町村) においては平成 25 年 8 月末現在で、学校・保育園等はほぼ終了、公園・スポーツ施設は約 9 割、住宅は約 4 割、その他の施設は約 8 割、道路は約 8 割、農地・牧草地は約 6 割、森林 (生活圏) は一部の進捗状況となっている。また、福島県内 (40 市町村) においては平成 25 年 10 月末現在で、公共施設等は約 7 割、住宅は約 3 割、道路は約 3 割、農地・牧草地は約 8 割、森林 (生活圏) は約 1 割の進捗状況となっている。

特に除染特別地域での計画の遅れが目立つが、これに対し、環境省は平成 25 年 9 月 10 日に公表した「除染の進捗状況の総点検」において、帰還困難区域を除き、一律に 2 年間 (平成 26 年 3 月) で除染を終了するとしていた目標を改め、今後、個々の市町村の状況に応じ、復興の動きと連携した除染を推進することとした。なお、除染の終了時期は、市町村によっては最大で 3 年間延長される見込みである。

それまでも、民主党政権下の平成 24 年 10 月 26 日に、環境省は福島の復興・再生の基盤となる除染について、更なるスピードアップと不安解消を図るため、除染の加速化及び不安解消に向けた対策を「除染推進パッケージ」として取りまとめている。また、政権交代後の平成 25 年 1 月 8 日に、安倍総理大臣は、除染を加速化するため、福島県出身の根本復興大臣が除染の司令塔となるよう指示し、さらに同月 11 日には、復興庁と環境省を中心として、「除染・復興加速のためのタスクフォース」が設置され、除染とインフラ復旧や農業再生の複合的な実施などについて検討が行われている。

他方で、除染の遅れに関し、「年間追加被ばく線量が 1 mSv 以下」という長期目標の在り方について、実現可能性や政策効果などの観点から、疑問視する声も上がってきている。平成 25 年 11 月 8 日に与党の自由民主党及び公明党は「原子力事故災害からの復興加速化に向けて」と題する提言を取りまとめた。この与党復興加速提言では、除染の加速に関し、同年 10 月に訪日した国際原子力機関 (IAEA) 除染ミッションによる提言を引用し、「除染を実施している状況では、1 ~ 20mSv/年という範囲のいかなるレベルの個人被ばく線量も許容し得るもので、国際基準や勧告等に整合している」、「政府は、人々に、1 mSv/年の追加個人線量が長期の目標であり、例えば除染活動のみによって短期間に達成し得るものではないことを説明する更なる努力を行うべきである」、「長期的な目標の達成には段階的なアプローチを講ずるべきである。それによって生活環境の向上のために不可欠なインフラ復旧に資源を再配分できる」と明記した。その上で、除染加速のための計画見直しについて、「当面、帰還可能な区域を優先して、除染に投入する資源を集中すること」、「除染とインフラ整備を一体的・整合的に実施し、より効率的・円滑な除染を実現すること」、「現在計画されている除染を実施した後の更なる取組については、国は、復興のインフラ整備・生活環境整備という公共事業的観点から、帰還者・移住者の定住環境の整備等、地域再生に向けた取組として検討するこ

と」などを求めている。

なお、与党提言全体については、同年11月12日の閣僚懇談会において、安倍総理から「政府としては与党提言をしっかりと受け止め、着実に対策を進めたい」旨の発言があり、今後の政府の取組が注目される。

イ 中間貯蔵施設の整備

福島県では、除染で除去した土壌や放射性物質に汚染された廃棄物（以下「除去土壌等」という。）の量が膨大となるため、現時点で最終処分する方法を明らかにすることは困難であることから、除去土壌等を最終処分するまでの間、安全に集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設を福島県内に設置することとしている。平成23年10月に環境省が策定した「中間貯蔵施設等の基本的考え方」によれば、施設の確保及び維持管理は国が行うとした上で、除去土壌等の仮置場への本格搬入開始から3年程度（平成27年1月）を目途として施設の供用を開始するよう政府として最大限の努力を行い、中間貯蔵開始後30年以内に福島県外で最終処分を完了するとしている。

また、平成24年度内に施設の立地場所を選定するとされているところ、環境省は平成24年2月に福島県双葉郡の双葉町、大熊町、楡葉町の3町を中間貯蔵施設の設置の候補地とする方針を明らかにした。次いで、同年8月にはそれぞれの町内における具体の候補地の場所を提示するとともに、最終的な選定のための現地調査（現地踏査・ボーリング調査等）の実施について3町に要請した。提示された候補地は双葉町が2か所、大熊町が6か所（当初は9か所だったが、見直しにより3か所減となった）、楡葉町が1か所である。

現地調査の受入れについて、3町は基本的には難色を示した。そのため膠着状態が続いたが、平成24年11月に佐藤福島県知事が双葉郡の首長らとの協議の結果を踏まえ、①設置の受入れではない、②地元への丁寧な説明、③調査状況の適時報告の3点を条件とし、現地調査を受け入れることを表明した。

その後、環境省は地元住民説明会を経て、平成25年4月から大熊町と楡葉町で現地調査を開始した。また、町長の辞任等、町政に混乱があった双葉町とも、同年6月から現地調査の受入協議を再開し、10月から現地調査を開始した。

これらの現地調査の結果については、環境省の中間貯蔵施設に関する有識者検討会で検討され、12月7日の双葉町を最後に3町全ての候補地で中間貯蔵施設の設置は可能と評価された。これを受けて、12月14日に石原環境大臣と根本復興大臣が福島県を訪れ、佐藤知事と双葉町、大熊町、楡葉町の3町長らに対し、3町の福島第一原発周辺などの土地計19km²を国が買い上げて中間貯蔵施設を整備する案を提示して、施設の受入れを正式に要請した。また、中間貯蔵開始後30年以内に福島県外で最終処分を完了することについて、地元が施設を受け入れる状況になれば、新たに法制化を図る方針も明らかにした。

これまで中間貯蔵施設の設置をめぐる協議が難航してきた最大の要因は、中間貯蔵施設がそのまま最終処分場化することへの地元の強い懸念があることである。政府は、「30年以内の県外での最終処分」の法制化を約束することで、この懸念を払拭したい

考えのようであるが、たとえ法制化できたとしても、福島県外で最終処分場の受入先を見つけることは極めて困難であろう。また、中間貯蔵施設の用地について借地ではなく国有化としたことは、国が前面に出る姿勢を明確にするものであるが、地権者との買収交渉には難航も予想される。

今般の国による中間貯蔵施設設置の受入れ要請に対し、佐藤知事らも一定の評価を示し、受入れを検討することを表明しており、今後協議の進展は期待できる。政府は、平成 27 年 1 月からの除去土壌等の搬入開始に向けて、平成 26 年の年明け以降、地元住民説明会を開くなどしてできるだけ早く地元の同意を取り付けたいとしている。一方、福島県は政府が示した中間貯蔵施設の整備案の妥当性を検証し、その上で 3 町などの考えをまとめ、国に受け入れるかどうかを伝えると見られるが、見通しは不透明である。

(2) 汚染廃棄物の処理の加速化

ア 福島県の汚染廃棄物の処理の加速化

福島県では、放射性物質汚染対処特措法に基づき、「汚染廃棄物対策地域」として除染特別地域と同じ 11 市町村（全域又は一部）が指定されている。同地域では、放射性物質により汚染された災害廃棄物等について、国が対策地域内廃棄物処理計画を定め、処理を実施していくこととしている。

環境省では平成 24 年 6 月に、双葉町を除く 10 市町村について対策地域内廃棄物処理計画を策定した。同計画では、災害廃棄物等の処理目標として、津波被害を受けた沿岸部の自治体については、空間線量率が特に高い地域（年間 50mSv 以上）を除き、それぞれの市町の区域内での仮置場の確保を前提として、平成 24 年度内を目途に災害廃棄物を仮置場へ搬入し、内陸部の自治体については、要解体建物等の状況を把握した上で、当該自治体と調整しつつ処理を行うこととし、平成 26 年 3 月末までに処理を終了することとしている。

しかしながら、環境省が平成 25 年 9 月 10 日に公表した「福島県の災害廃棄物等の処理進捗状況の総点検」によれば、汚染廃棄物対策地域 11 市町村のうち、処理を実施しているのは田村市だけで、6 町村では仮置場の確保すらできていない。このため、環境省では、平成 26 年 3 月末までの処理を目指すとした目標を改め、今後は、個々の市町村の状況に応じ、除染や復興の動きと連携した災害廃棄物等の処理を推進することとし、災害廃棄物等の処理の加速化・円滑化を図り、処理事業を迅速化・効率化することとしている。

イ 指定廃棄物の最終処分場候補地の選定問題

福島第一原発事故由来の放射性物質は福島県境を越えて広範囲に飛散し、東日本を中心に各地のごみの焼却灰、下水汚泥、浄水発生土、稲わらやたい肥などに付着、濃縮された。これらのうち、汚染廃棄物対策地域外にあって、一定濃度（8,000Bq（ベクレル）/kg）を超えるものについては、放射性物質汚染対処特措法に基づき「指定廃棄物」の指定を受け、国が処理を実施することとされている。また、国が指定廃棄物の処

理を実施するまでは、廃棄物処理施設や下水処理施設等の管理者又は設置者は、指定廃棄物を基準に従って保管しなければならないとされている。

平成 25 年 8 月 31 日現在、指定廃棄物の指定状況は、福島県とその近隣 10 都県の合計で約 13 万 t に上っている。そのうち、廃棄物処理施設等での保管がひっ迫している宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県については、国が新たに最終処分場を設置することとしており、平成 24 年 9 月に環境省は、栃木県は矢板市を、茨城県は高萩市を最終処分場の候補地として提示した。しかし、両市とも候補地の選定プロセスが不透明などとして反発し、住民の反対運動にもつながった。

そのため、環境省では選定プロセスを大幅に見直すこととし、平成 25 年 2 月 25 日に「指定廃棄物の最終処分場候補地の選定に係る経緯の検証及び今後の方針」を策定し、それに伴い矢板市と高萩市を最終処分場の候補地とすることを撤回した。

その後は、この今後の方針に基づき、環境省は最終処分場を設置することとしている 5 県の知事・市町村長との会議を開催するとともに、最終処分場の安全性や選定基準等に関する有識者会議を開催しているが、選定のめどは立っていない。指定廃棄物の保管がひっ迫している状況を解消できなければ、通常の廃棄物の処理に支障を来すことも想定されるため、早期に候補地を選定することが課題となっている。

(3) 原子力被災者の健康管理・健康不安対策

ア 健康管理対策

政府は福島第一原発の事故直後に避難住民に対してスクリーニングを実施し、また、放射線に対する感受性の高い小児への健康影響を把握するため、SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）による試算において甲状腺被ばく線量が比較的高いとされたいわき市、川俣町、飯舘村の小児約 1,000 人に対して、甲状腺被ばく調査を実施した。

これらの調査等の結果、健康に影響が確定的に及ぶとされているレベルまで被ばくした事例は確認されなかった。しかし、低線量の被ばくであっても健康への影響の有無が明らかになっているわけではなく、継続した被災者の健康管理が必要であったため、平成 23 年 5 月 17 日に原子力災害対策本部が策定した「原子力被災者への対応に関する当面の取組のロードマップ」の中では、被災者の長期的な健康管理の実施が位置づけられた。

一方で福島県は、有識者から構成される「福島県「県民健康管理調査」検討委員会」（政府もオブザーバーとして出席）を立ち上げ、平成 23 年 5 月 27 日の第 1 回会議において、国との連携の上で全福島県民を対象とした県民健康管理調査を、長期継続的に実施していくことを決定した。その後、国は、平成 23 年 7 月に成立した平成 23 年度第二次補正予算において、この調査を実施するための財源となる交付金 782 億円を措置し、福島県は「福島県民健康管理基金」を造成した。また、平成 24 年 3 月に制定された「福島復興再生特別措置法」においては、福島県が健康管理調査を実施できること、実施に当たっては国が必要な措置を講ずることが規定されている。

県民健康管理調査は、被ばく線量を把握する「基本調査」と、健康状態を把握する「詳細調査」の2段階に分けて実施することとされた。基本調査は、全福島県民を対象とした問診票の送付・回収による調査、詳細調査は、18歳以下の全県民に対する甲状腺検査や避難区域の住民等を対象とした血液検査のほか、質問紙等による心の健康調査や妊産婦への調査を行うこととされた。

県民健康管理調査は、先行調査を経て平成23年8月から実施されているが、平成25年1月31日までの基本調査の結果によると、問診票の回答があった県民（放射線業務従事者を除く）の99.8%について、原発事故後4か月間の積算実効線量推計値が5mSv以下となっている。この結果は、健康への確定的な影響があるとされる100mSvに及ばないことから、放射線による健康影響があるとは考えにくいと評価されている。

一方、詳細調査のうち子どもの甲状腺検査については、平成23年度の実施分について、結節や嚢胞が認められ二次検査を要すると判断された人の割合が0.5%、結節や嚢胞が認められるが経過観察とすると判断された人の割合が35.3%という結果となった。

この結果について、良性の小さな嚢胞やしこりはよくあることとの説明が福島県からなされたが、これまで大規模な甲状腺検査は世界的に行われたことがないことから、結果の比較対象が存在せず、県民の間には不安が広がることとなった。

そこで、政府は結果を比較できるデータを提示し県民の不安を払拭するため、福島県外で同様の甲状腺検査を実施することを決定した。この調査は、平成24年11月から平成25年3月まで、青森県（弘前市）、山梨県（甲府市）及び長崎県（長崎市）の3県で実施された。この調査結果については、福島県の県民健康調査とほぼ同様の結果とされる。

県民健康管理調査のうち基本調査は、放射線被ばくによる健康への影響を判断し、健康管理を行う上での基礎となる重要な調査であるが、平成25年3月31日現在の問診票の回収率は23.4%にとどまっている。また、甲状腺調査の二次検査の結果、甲状腺がんと診断された人も複数人出ていることから、不安の払拭のために県民への丁寧な説明が必要とされている。

福島県では、これらの課題について対策の検討と実施に取り組んでいるが、県民健康管理調査は調査対象者の数が膨大であるというだけでなく、被災後に県外へ避難した県民も多数おり、調査範囲が広範にわたっている。長期的に調査を実施していく必要があることから、国は責任をもって継続的・精力的に支援を行っていくことが重要である。

また、環境省では、国が支援する健康管理調査が実施されていない福島近隣県において、低線量被ばくによる健康への不安が広がっていることなどを踏まえ、福島近隣県を含め、線量把握・評価、健康管理、医療に関する施策のあり方等を専門的な観点から検討するため、福島第一原発事故に伴う「住民の健康管理のあり方に関する専門家会議」を平成25年11月に発足させ、検討を進めている。

イ 健康不安対策

前述の甲状腺検査の結果の事例など、放射線による健康影響への不安が国民の心理面に与えている影響は大きく、住民説明会等で多くの不安の声が寄せられていた。そこで、

政府は関係省庁の取組の調整等を行う原子力被災者等の健康不安対策調整会議を立ち上げ、平成 24 年 5 月 31 日に「原子力被災者等の健康不安対策に関するアクションプラン」を策定した。

このアクションプランでは、発信する情報の不足や住民とのコミュニケーションの方法に問題があったことに鑑み、①関係者の連携、共通理解の醸成、②放射線影響等に係る人材育成、国民とのコミュニケーション等、③放射線影響等に係る拠点の整備、連携強化、④国際的な連携強化、を重点施策として、政府一丸となって健康不安対策に取り組むことを決定した。

また、避難指示区域において避難指示解除後に住民が安全・安心に暮らしていくためには、放射線量基準に対する考え方について客観的な根拠に基づく国民の理解が必要という観点から、根本復興大臣は、平成 25 年 3 月 7 日の「復興推進会議及び原子力災害対策本部」において、線量水準に応じて講じるきめ細かな防護措置の具体化について、原子力災害対策本部で議論を行い、同年内に一定の見解を示すことについて言及している。その際、原子力規制委員会に対し、科学的・技術的な見地からの役割を果たすよう要請しており、これを受け、平成 25 年 9 月に「帰還に向けた安全・安心対策に関する検討チーム」が原子力規制委員会内に立ち上げられた。

同検討チームは、平成 25 年 11 月 11 日に「帰還に向けた安全・安心に関する基本的考え方（案）」を取りまとめ、11 月 20 日の原子力規制委員会において了承された。この基本的考え方においては、線量水準に関連して、「長期目標として、個人が受ける追加被ばく線量が年 1 mSv 以下になるよう目指すこと」とした上で、「避難指示の解除後、住民の方々の被ばく線量を低減しつつ、住民の方々の健康を確保し、放射線に対する不安に可能な限り応える対策をきめ細かに示すこと」とするとともに、「住民の帰還にあたって、被ばく線量については、「空間線量率から推定される被ばく線量」ではなく、個人線量計等を用いて直接実測された個々人の被ばく線量（以下「個人線量」という。）により評価することを基本とすべきである」と提言した。

3. 原子力規制・防災対策

(1) 新規制基準制定と適合性の審査

ア 発電用原子炉の新規制基準

福島第一原発の重大事故の教訓を踏まえ、平成 24 年 6 月に原子力規制委員会設置法が制定され、原子力利用の「推進」と「規制」を分離し、規制事務の一元化を図るとともに、専門的な知見に基づき中立公平な立場から、独立して原子力安全規制に関する業務を担う行政機関として、同年 9 月 19 日、環境省の外局として原子力規制委員会が発足した。

原子力規制委員会では発足後間もなく、原子力規制委員会設置法により改正された原子炉等規制法に基づく発電用原子炉（原発）の新しい規制基準の検討を進め、平成 25 年 7 月 8 日、新規制基準が施行された。新基準は、従来の基準と比較すると、重大事故

等を防止するための基準（設計基準）を強化するとともに、重大事故等が発生した場合に対処するための基準を新設している。

新規制基準の施行直後、当時運転中の関西電力大飯原発3・4号機を含む12基の原子炉（大飯原発のほかに、北海道電力泊原発1～3号機、関西電力高浜原発3・4号機、四国電力伊方原発3号機、九州電力川内原発1・2号機、同玄海原発1・2号機）について、新規制基準への適合性確認の申請が行われた。また、9月27日には、東京電力柏崎刈羽原発6・7号機について申請が行われた。原子力規制委員会による審査は、「原子力発電所の新規制基準適合性に係る審査会合」の下、原子力規制庁の3チームにより並行して審査が進められている。その後、12月25日に中国電力島根原発2号機について申請が行われた。

これら新規制基準の適合性審査には6か月程度かかるとされるが、審査の過程において原子力規制委員会は、事業者に対して指摘を行うだけでなく、安全上の課題や、原子力事業者が取り組むべき点について、国民に対し何が議論の焦点となっているのか分かりやすく説明することも求められる。また、平成25年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」では、安全性の確認された原発の活用が盛り込まれたが、原子力規制委員会により安全が確認された原発の再稼働の判断を国としてどのような手続で進めていくのかが注目される。

一方、原発の立地自治体からは、原子力規制委員会に対し、新規制基準について十分な説明を求める意見がある。原子力規制委員会が再稼働の必要性を説得する必要がないのは当然としても、自ら定めた基準について、幅広い意見を求め、批判を取り入れていくことは必要ではないか。また、原子力事業者からは、原子力規制委員会に設置される有識者会議の人選が特定の分野に偏っている等の批判が見られる。原子力規制委員会として、提示された批判や疑問に対し真摯に受け止めて自らの見解を誠実に説明していくべきであろう。

イ 核燃料施設等の新規制基準

平成25年12月18日には核燃料施設等の新規制基準が施行された。新基準は、施設の種類に応じて、使用済燃料再処理施設や核燃料加工施設などには、原発の基準と同様に重大事故への対策を義務づけている。

この新基準の施行を受け、日本原燃は青森県六ヶ所村に建設中の「再処理工場」について、地元の了解が得られ次第、適合性確認の申請を行うこととしているが、同施設をめぐる活断層の存在についての指摘などがあり、その安全性が注目されている。

（2）敷地内破砕帯の調査

上記（1）の適合性審査においては、活断層が設備に与える影響についての審査も行われるが、原発周辺の活断層による原発への影響については、経済産業省の（旧）原子力安全・保安院により、原子力規制委員会発足以前から検討されてきた。この検討の結果、平成24年9月、敷地内破砕帯の活動性について、①調査が必要（日本原子力発電敦賀原発、東北電力東通原発、北陸電力志賀原発、関西電力美浜原発、日本原子力研究開発機構高速

増殖炉もんじゅ)、②念のため調査が必要(関西電力大飯原発)、③データ拡充に努める(東京電力柏崎刈羽原発、中部電力浜岡原発、日本原燃六ヶ所再処理施設、関西電力高浜原発)、④その他(北海道電力泊原発、東北電力女川原発、東京電力福島第一原発、同福島第二原発、九州電力川内原発、同玄海原発、四国電力伊方原発、中国電力島根原発、日本原子力発電東海第二原発)の4つの区分に整理された。

同月に発足した原子力規制委員会では、この整理をそのまま引き継ぎ、上記①②の6つの原子力施設について、順次有識者会合を設置して検討を進めることとした。この調査により敷地内破砕帯が耐震設計上考慮すべき活断層であるとされれば、廃炉に追い込まれる可能性も出てくる。

原子力規制委員会は、平成25年5月、敦賀原発内の敷地内破砕帯について、有識者会合が「耐震設計上考慮する活断層」であると結論付けた評価書を追認した。また、東北東通原発については、有識者会合が同様な判断をしているが、原子力規制委員会としての結論はまだ出されていない。一方、大飯原発については、同年9月2日の有識者会合において、議論の対象となった破砕帯が活断層ではないとする方向性で一致した。もんじゅ及び美浜原発については、現在有識者会合において検討が進められており、志賀原発については有識者会合がまだ設置されていない。

なお、敦賀原発について、原子力規制委員会は平成25年12月18日に、日本原電が同年7月に提出した調査報告書を踏まえ、有識者会合による再検討を行うことを決めている。

(3) 原子力防災

我が国における原子力防災に関する法律としては、原子力災害対策特別措置法(以下「原災法」という。)などがあるが、原子力規制委員会設置法により、①原子力防災会議の設置、②原子力災害対策指針(以下、単に「指針」という。)の法定化、③原子力災害対策本部の強化等を内容とする関連法の改正が行われた。

原災法は、災害一般への対策を規定した災害対策基本法の特別法として位置づけられている。また、指針は、災害対策基本法により策定される「防災基本計画」の「原子力災害対策編」において、専門的・技術的事項について十分尊重されるものとされており、地方公共団体や事業者は、同指針に基づいて原子力防災に係る計画を策定することとなる。

原子力規制委員会では、法定化された指針の検討を行い、平成24年10月31日に決定した。ただし、この指針は、地方公共団体における地域防災計画の策定作業に最低限必要となる事項を取りまとめたものとされ、継続的に議論を行い、随時指針を改定することとされた。その後、平成25年2月27日、6月5日及び9月5日の3回改定され、引き続きの検討事項を残すものの、現指針のポイントは次のとおりである。

- ①原子力災害対策重点区域の設定(PAZ(予防的防護措置を準備する区域:施設から概ね半径5km)、UPZ(緊急防護措置を準備する区域:施設から概ね半径30km))
- ②EAL(緊急事態の判断基準)・OIL(防護措置実施の判断基準)に基づく防護措置の導入
- ③新たな緊急時モニタリング実施体制の導入

④安定ヨウ素剤の事前配布・服用の明確化

当初、原子力規制委員会が指針の策定を急いだのは、新原災法により、地域防災計画等に指針の反映が義務付けられる規定の施行日が、平成 25 年 3 月 18 日であったためであるが、この時点での対象自治体における地域防災計画の策定状況は、道府県では 21 団体のうち 13 団体、市町村では 136 団体のうち 57 団体で策定済みであった。その後、策定が進み、同年 12 月 2 日現在では、道府県は 21 団体全て、市町村では 135 団体のうち 122 団体で策定が終了している。一方、市町村ごとに作成する住民の避難計画については、135 団体のうち 53 団体の策定にとどまっている。

なお、平成 25 年 9 月に改定された指針については、当面の改定作業は終了とされているものの、今後の検討課題とされているものの例を挙げると次のとおりである。

- ・ 実用発電用原子炉以外の緊急事態区分及びEALの在り方
- ・ 中期モニタリング及び復旧期モニタリングの在り方
- ・ 緊急時被ばく状況、現存被ばく状況、計画的被ばく状況への移行に関する考え方
- ・ 住民の理解や信頼を醸成するための情報を定期的に共有する場の設定

地域防災計画の策定は、原発再稼働の前提となる。中でも、対策重点区域の拡大を受けて、広域的な避難計画の策定が各自治体において進められているが進捗が遅れている自治体もある。指針でも県をまたがる計画の作成には国の支援が明記されており、効果的な支援が求められている。なお、原子力規制委員会原子力規制庁では、平成 24 年 10 月、地域防災計画策定に資するためとして放射性物質の拡散シミュレーション結果を発表したが、方角データの入力ミス等による間違いが度重なり、不信を招いた。このようなミスの再発防止も求められよう。

原子力災害時の放射線障害予防薬である安定ヨウ素剤の服用をめぐることは、これまで 40 歳以上については効果がないとされてきたが、指針では、副作用などを考慮した上で服用することに変更された。一方、乳幼児向けのもので、現在、国内では市販されていないという課題もある。また、安定ヨウ素剤を服用した場合の副作用の補償については、既存の副作用救済の制度や原子力賠償制度などが受皿になり得るということで、今後検討していくこととされている。

(4) 福島第一原発事故への対応

ア 事故収束に向けた政府及び事業者の取組

平成 23 年 4 月、東京電力は、「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋」(工程表)を発表し、①ステップ 1 として、放射線量が着実に減少傾向となっていること(3 か月程度)、②ステップ 2 として、放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられていること(ステップ 1 終了後 3～6 か月程度)を目標とした。同年 7 月、ステップ 1 について、その目標が概ね予定どおりに達成されたことが確認された。また、同年 12 月、野田総理(当時)は、原子炉が冷温停止状態に達し、事故そのものは収束に至った旨の発言を行った。これに伴い、事故直後に設置された「政府・東京電力統合対策室」を廃止し、「政府・東京電力中長期対策会議」を設置することとされ、同会議

において、「東京電力(株)福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」が決定された。

福島第一原発の廃炉に向けた体制は、平成25年2月、「政府・東京電力中長期対策会議」から「東京電力福島第一原子力発電所廃炉対策推進会議」に改組された。4月に実施されたIAEAによるレビューを経て、同会議において、6月27日、中長期ロードマップが再改定され、号機ごとの状況を踏まえたスケジュールが検討された。

イ 原子力規制委員会による事故施設の安全確保

改正原子炉等規制法では、災害が発生した原子力施設について、応急措置を講じた後、更なる災害の防止等の観点から施設の管理を行うことが特に必要であるときは、当該施設を「特定原子力施設」に指定し、「実施計画」の作成及び当該計画に沿った措置を講ずることを事業者には義務付けている。原子力規制委員会は、この規定に基づき、平成24年11月、福島第一原発を特定原子力施設に指定した。これに対し、翌月、東京電力から「実施計画」が提出された。原子力規制委員会は、実施計画の安全面からの審査に当たり、外部有識者を構成員に含む「特定原子力施設監視・評価検討会」を設置して検討を行い、平成25年8月14日に実施計画が認可された。原子力規制委員会では、実施計画に即した適切な対応が行われているかを監視し、安全を確保していくこととしている。

ウ 原子力規制委員会による事故原因等の検証

原子力規制委員会設置法には、その所掌事務として、原発事故の原因等を調査することが掲げられており、関係者からの報告聴取や立入検査等を行うことができると規定されている。福島第一原発の事故原因については、政府事故調、国会事故調等により調査が実施されてきたが、炉心の直接的な調査を行える状態にないこと等の制約から解明できなかった点も多く、今後の継続的検証が必要となっている。

こうした中、平成25年2月7日の朝日新聞の報道、及び同日付けの国会事故調の元委員田中三彦氏による衆参両院議長宛の申入れにより、東京電力が国会事故調に対し現地調査を回避するための虚偽の説明を行ったのではないかとの疑いが生じた。これに対し、東京電力は、2月18日、社内に「国会事故調への東京電力株式会社の対応に関する第三者検証委員会」を設置した。同委員会は、3月13日、間違った説明は担当者の勘違いによるものなどとする報告書を発表した。

一方、原子力規制委員会では、福島第一原発事故の調査について、高線量のため中心部に近づけないとして、直ちに体制を整える考えがない旨を表明してきた。しかし、上記の問題が生じたことを受けて、3月27日の原子力規制委員会において、「東京電力福島第一原子力発電所における事故の分析に係る検討会」を設置した。検討会では、個別論点単位で整理して順次公表することとされている。

エ 汚染水問題への対応

事故以前は、福島第一原発1～4号機建屋周りに流入する地下水をくみ上げて水位を維持していた。しかし、事故後は、くみ上げの設備が損傷したことにより、建屋周りに流入する約800m³の地下水のうち約400m³が建屋に流入する事態となっており、残り

の 400 m³が海に流出しているものと考えられている。東京電力では、事故直後のものを除き、汚染された水の海洋流出を否定してきたが、平成 25 年 5 月以降、次々と海岸近くの観測孔で高濃度の汚染が検出された。その後、東京電力は、計測データを分析した結果から、汚染水が海洋に流出していることを認めた。一方、増え続ける汚染水は敷地内に保管されているが、平成 25 年 4 月、地下貯水槽の 1 つで、汚染水が漏れ出していることが明らかとなった。そこで、全ての地下貯水槽の汚染水を順次貯蔵タンクへ移送することとし、6 月に移送が完了したと発表した。しかし、今度は、8 月に貯蔵タンクでの汚染水漏れが判明した。政府は、このような状況を受けて、9 月 3 日の原子力災害本部において「汚染水問題に関する基本方針」を定め、汚染水対策について、東京電力任せにすることなく、「国が前面に出る」として、陸側遮水壁の建設に国費を投入することなど、関与を強める方針を決めた。なお、規制機関である原子力規制委員会においては、汚染水対策への技術的支援を行うほか、環境モニタリングで中心的役割を果たしていくこととしている。

4. おわりに

平成 25 年 12 月 21 日、原子力災害対策本部において「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」が決定された。これは、11 月 8 日の与党復興加速提言などを踏まえたもので、基本的な方向性として、①早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える、②福島第一原発の事故収束に向けた取組を強化する、③国が前面に立って原子力災害からの福島の再生を加速する（国と東京電力の役割分担の明確化）、の 3 つを打ち出している。

このうち、国と東京電力の役割分担を明確化するための、除染・中間貯蔵施設費用に関する具体的な対応について見ると、まず、基本的枠組みとして、実施済み又は現在計画されている除染・中間貯蔵施設の費用については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、事業実施後に東京電力に求償し、必要となる資金繰りは、原子力損害賠償支援機構法に基づき、支援することとする。そして、国と東京電力の新たな費用負担の在り方として、現在計画されている除染事業の費用相当分（約 2.5 兆円程度）については、東京電力への求償とした上で、同機構保有の東京電力株式の売却益により回収を図り、また、中間貯蔵施設費用相当分（約 1.1 兆円程度）については、東京電力への求償とした上で、エネルギー特会から同機構に交付する資金により回収することとし、復興財源や一般会計の財政収支には影響を与えないとしている。

こうした措置に対しては、国費投入による東京電力救済策ではないかとの批判もある。政府は、その必要性について、国民に対して十分に説明するとともに、確実に除染・中間貯蔵施設事業の加速につなげていかなければならない。

(あべ けいぞう)