

平成 25 年度環境省及び原子力規制関係予算の概要

— 大震災復興、低炭素社会の実現、原子力規制の再構築 —

環境委員会調査室 やまぎし 山岸 ちほ 千穂

はじめに

環境省の平成 25 年度予算は 9,736 億円、平成 24 年度補正予算 804 億円を合わせたいわゆる「15 ヶ月予算」としては 1 兆 540 億円となった。また、原子力規制・防災対策に係る平成 25 年度予算は 711 億円、平成 24 年度補正予算は 130 億円となっている。

平成 25 年度の環境行政における最大の課題は、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理及び放射性物質による環境汚染への対応である。加えて、従来から環境行政の抱える地球温暖化対策や生物多様性保全などがいずれも喫緊の課題となっている。

また、平成 24 年 9 月に発足した原子力規制委員会は新たな基準・指針等の策定が大詰めを迎えており、平成 25 年度は今後の原子力規制の在り方を方向付ける試金石となる。

本稿においては、東日本大震災からの復旧・復興、低炭素社会の実現及び原子力規制の再構築について、政策の動向を踏まえつつ、環境省及び原子力規制に関する平成 25 年度予算及び平成 24 年度補正予算を概観することとしたい。

1. 環境省予算の概要

平成 25 年 1 月 29 日に閣議決定された環境省の平成 25 年度予算の総額は 9,736 億円であり、内訳は、一般会計 2,066 億円、エネルギー特別会計（以下「エネルギー特会」という。）784 億円（剰余金の 105 億円を含む）、東日本大震災復興特別会計（以下「復興特会」という。）7,551 億円となっている。また、平成 24 年度補正予算の総額は 804 億円であり、その内訳は、一般会計 596 億円、復興特会 209 億円となっている。

平成 24 年度当初予算では 1 兆円を超えた環境省予算であるが、予算の大半を占める復興特会が対前年度比 91%と減少したことに伴い、平成 25 年度予算全体で対前年度比 95%と若干減少した。この要因は、復興特会に計上されている災害廃棄物処理関係経費が昨年度までにおおむね措置された結果、今年度分が減少したことなどである。一方、エネルギー特会は、地球温暖化対策税の税収の増加等により対前年度比 153%の増額¹、一般会計についてもエネルギー特会の繰入金増加等により対前年度比 108%と増加した。

環境省予算は、①「除染、震災がれきの処理、三陸復興国立公園の創設などによる東日本大震災からの復旧・復興対策」、②「省エネルギー、再生エネルギーと温室効果ガス削減をはじめとした環境負荷低減と経済成長の同時実現」、③「安全な生活環境の確保や、地域

¹ 地球温暖化対策税は、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税の徴税スキームを活用し、石油石炭税に上記の税率を上乗せする形で課税される。平成 24 年 10 月から開始され、平成 26 年 4 月、平成 28 年 4 月に段階的に課税額が引き上げられ、最終的に CO₂ 排出量 1 トン当たり 289 円が課税される。

活性化につながる循環型社会・自然共生社会の実現」という3本の柱から成る。予算の内容自体は衆議院総選挙前の平成24年9月に概算要求されたものと大きな変更はなく、一部事業を平成24年度補正予算に前倒しする格好となった。

表1 平成25年度環境省予算(案)の概要

【一般会計】

	平成24年度 当初予算額	平成24年度 第1号補正a	平成25年度			
			予算(案)b	対前年比	15ヶ月予算c (a+b)	対前年比
(非公共)						
一般政策経費	909	287	881	97%	1,168	128%
※1 エネルギー特会繰入	455	0	665	146%	665	146%
計	1,364	287	1,546	113%	1,833	134%
(公共)	545	308	520	95%	828	152%
合計	1,910	596	2,066	108%	2,661	139%

【エネルギー対策特別会計】

	平成24年度 当初予算額	平成24年度 第1号補正a	平成25年度			
			予算(案)b	対前年比	15ヶ月予算c (a+b)	対前年比
エネルギー対策特別会計	513	0	784	153%	784	153%
※2 うち、エネルギー需給勘定	(39)	0	(105)		(105)	
電源開発促進勘定	494	0	770	156%	770	156%
	19	0	14	75%	14	75%
合計	513	0	784	153%	784	153%

小計

	平成24年度 当初予算額	平成24年度 第1号補正a	平成25年度			
			予算(案)b	対前年比	15ヶ月予算c (a+b)	対前年比
一般会計+エネ特会計 (除:エネルギー特会繰入)	1,968	596	2,185	111%	2,780	141%

【東日本大震災復興特別会計】

	平成24年度 当初予算額	平成24年度 第1号補正a	平成25年度			
			予算(案)b	対前年比	15ヶ月予算c (a+b)	対前年比
東日本大震災復興特別会計	8,259	209	7,551	91%	7,760	94%

合計

	平成24年度 当初予算額	平成24年度 第1号補正a	平成25年度			
			予算(案)b	対前年比	15ヶ月予算c (a+b)	対前年比
合計	10,227	804	9,736	95%	10,540	103%

※1 エネルギー特会:エネルギー対策特別会計である。
 ※2 上段()は、「剰余金」であり、内数である。
 (注)四捨五入等の理由により、係数が合致しない場合がある。

(出所) 環境省資料

2. 東日本大震災からの復旧・復興

(1) 除染及び中間貯蔵施設

福島第一原発事故に伴う放射性物質による環境汚染への対処（除染・汚染廃棄物の処理等）は、平成 23 年 8 月制定の「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）に基づいて実施される。

除染については、追加被ばく線量の高い地域を「除染特別地域」に指定するとともに国の責任に基づいて除染等の措置を実施する。その他の地域については、放射線量が 1 時間当たり 0.23 マイクロシーベルト以上の地域を含む地域を「汚染状況重点調査地域」に指定するとともに市町村が中心となって措置を実施することとされている。

ア 除染特別地域

平成 23 年 12 月 28 日、警戒区域又は計画的避難区域に相当する福島県 11 市町村が除染特別地域に指定された。平成 24 年 1 月、環境省が公表した「除染特別地域における除染の方針について（除染ロードマップ）」においては、住民の一日も早い帰還を目指すため、避難指示解除準備区域（年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下となることが確認された地域）となる地域及び居住制限区域（年間積算線量が 20～50 ミリシーベルトの地域）となる地域について優先的に除染を実施し、平成 26 年 3 月末までを目途に除染事業を終え、発生した除去土壌等を仮置場に搬入することを目指すとしている。また、帰還困難区域（年間積算線量が 50 ミリシーベルト超の地域）となる地域については、高線量の地域で除染モデル実証事業を実施し、その結果等を踏まえて対応の方向性を検討する。これを受けて、平成 24 年 12 月 28 日までに、田村市、楡葉町、川内村、南相馬市、飯舘村、川俣町、葛尾村、浪江町及び大熊町の 9 市町村で「特別地域内除染実施計画」が策定済みであり、うち田村市など 6 市町村で本格除染が開始されている²。

除染特別地域のうち本格除染を開始した地域においては、業者によるいわゆる「手抜き除染」を指摘する声上がり、環境省では、平成 25 年 1 月 7 日、「除染適正化本部」を設置し、実態調査を行うとともに、5 件の不適切な事案について業者へ文書による改善指導を行った。同月 18 日には、「除染適正化プログラム」を発表し、元請け事業者に加えて下請け事業者についても入札参加資格を求めることとし、指名停止処分に相当する不適正な行為を行った場合には、環境省のみならず政府全体での対応を可能とするなどの措置を実施することとした。加えて、地元住民に対する除染事業の公表、第三者による事後モニタリングの実施など幅広い管理の仕組みの構築等を行うこととしている。

イ 除染実施区域

「汚染状況重点調査地域」に指定された市町村等は、同地域内で放射線量が 1 時間当たり 0.23 マイクロシーベルト以上の地域となる「除染実施区域」について「除染実施計画」を定め、これに基づいて除染等の措置を行う。また、除染等を実施する際には、

² 特別地域内における除染の進捗状況については、環境省ホームページ内「除染特別地域における進捗状況」<http://josen.env.go.jp/area/index.html>において随時更新されている。

環境省の策定した「除染ガイドライン（平成 23 年 12 月発表）」に掲載された除染方法から適切なものを選択し、その費用は国が補助するものとされている。

汚染状況重点調査地域については、平成 24 年 2 月 28 日までに 8 県 104 市町村が指定されていたが、同年 12 月 27 日には、福島県昭和村、群馬県片品村及びみなかみ町において、空間線量率が減少したことなどにより地域指定が解除されている。これにより、汚染状況重点調査地域は 8 県 101 市町村となり、平成 25 年 1 月 29 日現在、93 市町村において除染実施計画が策定済みである³。

なお、除染や汚染廃棄物処理の推進等のための拠点としては、平成 24 年 1 月に「福島環境再生事務所」が開設され、4 月 1 日からは同事務所に 5 つの支所が設置されている。上記のような市町村等が行う除染事業については、ガイドラインに掲載のない方法を用いる場合、環境省の出先機関である福島環境再生事務所が協議を受け、本省と連携して対応することとされていたが、この対応に時間がかかり迅速な除染の実施を妨げているとする等の指摘があった。これを踏まえ、平成 24 年 10 月、環境省は除染の加速化や不安解消を目的として「除染推進パッケージ」を公表し、除染の方法が適切かどうかの判断基準の明確化を一層進めるとともに、福島環境再生事務所において現地の実情に応じた判断を迅速に行えるよう、権限を委譲することなどの対策を行うとした。平成 25 年 2 月 1 日には、復興事業を一元化するため、復興庁に福島復興再生総局を設置するとともに、その下に、福島復興局、福島環境再生事務所、原子力災害現地対策本部を置くこととした。これにより、被災地の現場において施策を迅速に判断することとしている⁴。

ウ 中間貯蔵施設の確保

福島県内において実施される除染等に伴って発生する除去土壌及び汚染廃棄物等については、その量が膨大になることが予想されているものの、最終処分の方法は明らかになっていない。そのため、これらの除去土壌等を最終処分するまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するため、中間貯蔵施設を福島県内に設置することとしている。

環境省は平成 23 年 10 月に中間貯蔵施設等に関する基本的考え方（ロードマップ）を公表している。このロードマップでは、①平成 24 年度内に設置場所を決定すること、②仮置き場への搬入の本格開始から 3 年程度（平成 27 年 1 月）を目処として供用を開始するよう政府として最大限の努力を行うこと、③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などが明記された。これに基づき、環境省は、平成 24 年 8 月に福島県双葉郡の双葉町、大熊町、楡葉町の 3 町を候補地とする案を提示し、施設の建設に向けた現地調査の受入れを要請した。これに対し、同年 11 月、福島県及び双葉郡町村長の協議の場において、福島県知事から施設の設置それ自体を受け入れたわけではないことなど 3 条件を提示した上で、調査の受入れが表明されている。

³ 汚染状況重点調査地域内の除染実施区域の進捗状況は、<<http://josen.env.go.jp/zone/index.html>>において随時更新されている。

⁴ これと同時に、復興相を長とする「福島復興再生総括本部」を東京に置き、福島に設置した「福島復興再生総局」とともに、「2 本体制」として、復興・復旧対策の迅速化をすることとしている。

上記のロードマップによれば、平成 25 年度から中間貯蔵施設の建設が具体化することになるが、これを速やかに進めていくためには、当該施設が実質的な最終処分場になるのではないかと地元住民の懸念を払拭する必要がある。福島復興再生特別措置法の基本方針（平成 24 年 7 月閣議決定）においては、「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ために必要な措置を講ずる」とされており、環境省では、放射性物質汚染対処特措法の中でこれを具体化するための検討が進められている。

エ 除染及び中間貯蔵施設設置に関する予算

平成 25 年度予算においては、国及び市町村等が実施する除染事業に係る予算として、4,978 億円を計上している。内訳は、除染特別地域における除染に 2,115 億円、除去土壌の減容化について 150 億円、除去土壌等の仮置きについて 602 億円などのほか、除染実施区域における地方公共団体による除染等の措置について 2,029 億円が計上されている。さらに、正確かつわかりやすい情報発信を行うため、12 億円を計上している。このほか、線量が高い地域における除染実証事業として 68 億円が計上されている。除染に関する予算は、これまで平成 23 年度予備費で 2,179 億円、同年度第 3 次補正予算で 1,997 億円、平成 24 年度当初予算で 3,721 億円が計上されており、平成 25 年度当初予算までの総計で、1 兆 2,875 億円となる⁵。

また、中間貯蔵施設の検討・整備には 146 億円が計上されており、具体的には、建設の前段階における調査、詳細設計のための費用となっている。

(2) 放射性物質により汚染された廃棄物の処理

放射性物質汚染対処特措法においては、放射性物質により高濃度に汚染されているおそれのある廃棄物がある地域を「汚染廃棄物対策地域」として指定し、同地域内にある廃棄物（「対策地域内廃棄物」）は、国の責任に基づいて処理される。また、福島第一原発事故後、東日本各地の自治体で放射能濃度の高い下水汚泥や焼却灰等の廃棄物の発生が問題となっていたことから、汚染廃棄物対策地域外で発生した放射能濃度が 8,000 ベクレル/kg を超えるものについては、同法に基づき「指定廃棄物」として指定され、発生した都道府県内で国が処理を行うこととなっている。放射性物質濃度が 8,000 ベクレル/kg 以下の廃棄物は、市町村又は排出事業者が、いわゆる廃棄物処理法に基づく処理基準に加え、放射性物質汚染対処特措法の特別処理基準にしたがって処理を実施する。

ア 対策地域内廃棄物及び指定廃棄物の現状

対策地域内廃棄物については、国が処理計画を策定し、これに基づいて処理を実施する。平成 23 年 12 月 28 日、福島県の警戒区域及び計画的避難区域に相当する地域である 11 市町村が「除染特別地域」と同時に「汚染廃棄物対策地域」に指定され、平成 24 年 6 月、環境省は、双葉町以外の 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。現在、同計画に基づいて、緊急性の高い損壊家屋等解体及び仮置場整備等を実施するとともに、平成 25 年 2 月から仮置場への災害廃棄物等の搬入を開始している。

⁵ 除染費用については、放射性物質汚染対処特措法第 44 条及び原子力損害賠償法第 3 条第 1 項に基づき東京電力に求償する予定である（一部求償済み）。

指定廃棄物は、平成 24 年 11 月 2 日現在、11 都県において 328 件、8 万 7,884 トン（うち、福島県では 228 件、6 万 9,883 トン）が指定されている⁶。これらは、既存の施設において処分されず、様々な場所に分散して保管されているが、保管場所が逼迫している箇所もあり、市民生活への影響が懸念されていた。

環境省は、平成 24 年 3 月、「指定廃棄物の今後の処理の方針」を公表し、排出された都道府県内で処理することを前提として、最終処分場を新たに建設する場合には、現地調査などにより立地特性を把握した上で、国が立地場所を決定するとした。同方針に基づき、同年 9 月、栃木県矢板市及び茨城県高萩市の国有林野の 2 カ所が提示されたが、両市はこの選定を一方的なものとして受け入れ反対を強く表明していた。平成 25 年 2 月 25 日、環境省は、これまでの選定プロセスを見直すとともに、栃木・茨城両県の候補地について、全市町村を対象にゼロから選定し直す方針を発表した。今後の選定に当たっては、各県ごとに県知事と市町村長が参加する会議を開催し、意見交換を行うとともに共通理解を醸成することとした。また、有識者で構成される検討会を 3 月中に設置し、選定結果の評価も含めた一連の作業についての評価を行うこととしている。

イ 汚染廃棄物等に関する予算

平成 25 年度予算では、「放射性物質汚染廃棄物処理事業」として、971 億円が計上されている。この事業は、上記の対策地域内廃棄物処理及び指定廃棄物処理（最終処分場の確保を含む）等を実施するためのものである。

また、放射性物質の濃度が 8,000 ベクレル/kg 以下であるものの、一定程度放射性物質により汚染されているため、本来の循環的な利用が難しい稲わらや堆肥、牧草やきのこの原木などが廃棄物となり大量に蓄積しており、市町村による処理が遅れている。このような現状を踏まえ、平成 24 年度補正予算においては、市町村等に対し上記のような廃棄物の処理に要する費用の総額の 1/2 を補助する事業として 104 億円が計上されている（「新たに発生した汚染廃棄物の処理加速化事業」）。

（3）災害廃棄物の処理

ア 災害廃棄物処理の概要

東日本大震災に伴う災害廃棄物への対応は、平成 23 年 5 月に策定された「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理指針（マスタープラン）」を基本として実施され、平成 25 年度末までに処理を終えることを目標とした。また、特に膨大な量の災害廃棄物が発生していることから、被災地以外の施設を活用する広域処理を推進することとされた。

平成 23 年 8 月には、災害廃棄物の国による代行処理、被災市町村負担費用の軽減を内容とする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（以下「災害廃棄物処理特措法」という。）が制定された。同法等により、災害廃棄物処理の費用については、災害廃棄物処理事業に係る国庫補助率のかさ上げと併せ、グリーンニューディール基金を通じて国の実質負担額を平均 95%とするとともに、残る部分につ

⁶ 指定廃棄物の指定状況については、環境省ホームページ内<<http://shiteihaiki.env.go.jp/q1.html>>において随時更新されている。

いても震災復興特別交付税により措置することで、実質的に災害廃棄物に係る費用は金額国の負担とすることとなった。

イ 災害廃棄物等の処理状況

特に甚大な被害を受けた3県（岩手県、宮城県、福島県）の沿岸37市町村において処理を要する災害廃棄物等は合計約2,667万トン、このうち災害廃棄物は約1,628万トン、津波堆積物は約1,039万トンである（平成24年12月末現在）。

環境省は、平成24年8月、災害廃棄物処理特措法に基づく目標達成計画として、「東日本大震災に係る災害廃棄物の処理工程表」を公表した。本工程表では、処理体制の整備が十分進捗していない福島県を除く岩手県及び宮城県の沿岸部について、平成24年度末までの中間目標として、災害廃棄物については約59%、津波堆積物については約42%、合計約53%の進捗を目指すこととした。

平成25年1月25日、環境省が公表した「東日本大震災に係る災害廃棄物処理進捗状況・加速化の取組」によれば、災害廃棄物については、全体の約44%に当たる約715万トンの処理が完了し、津波堆積物については、全体の約16%に当たる約163万トンの処理が完了している⁷。また、広域処理による処理済み量は約21トンであり、今後の必要量は、処理対象量の精査などにより約69万トン（約67万トン減少）、このうち受入見込み量は約59万トン、今後調整が必要な量は約10万トンとされた（以上、平成24年12月末現在）。さらに、今後の災害廃棄物の処理については、これまでの目標と併せ、広域処理を含めた処理先の調整を年度内に完了し、全ての処理先を確保することとしている。また、処理が遅れている津波堆積物については、再生資材などとして今後のインフラ整備などにおいて積極的に再生利用を進めていくこととしている。

ウ 災害廃棄物処理に関する予算

平成25年度環境省予算では、前年度に引き続き、被災市町村の災害廃棄物処理にかかる費用を国の負担とするための措置として、「災害廃棄物処理事業費補助金」として1,186億円を計上した⁸。災害廃棄物処理に関するこれまでの予算は、平成23年度第1次補正予算3,519億円、同年度第3次補正予算3,857億円、平成24年度当初予算3,440億円となっており、平成25年度当初予算までの合計で1兆2,063億円となっている。

広域処理については、受入れを予定する地域の地元住民等の間で、放射性物質による健康被害への懸念が払拭されていないことなどを踏まえ、関係自治体に対する支援や広報等を行うものとして、「災害廃棄物広域処理等支援事業」に19億円を計上している。

このほか、災害廃棄物処理特措法に基づいて、市町村の事業を国が代行して行うための予算として63億円が計上されている⁹。この事業については、現在、沿岸部の新土町、相馬市及び広野町が既に要請済みであり、南相馬市も今後要請する予定である。平成

⁷ 福島県の汚染対策地域内廃棄物約47万トンは、災害廃棄物の総量に含めない。

⁸ グリーンニューディール基金を通じた災害廃棄物の処理費用の補助は、平成24年度当初予算において321億円が措置されている。

⁹ 災害廃棄物処理特措法第4条に基づき、環境大臣は、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項に規定する特定被災地方公共団体である市町村の長から要請があり、かつ必要があると認められる場合には、当該市町村に代わって、自ら災害廃棄物の収集、運搬及び処分を行う。

24年3月に要請を行った新土町及び相馬市については、可燃物の焼却処理・最終処分
の代行が要請されており、仮設焼却炉3基を設置し、平成25年2月から本格稼働予定
である。広野町については、平成25年1月に代行要請がなされたところであり、町が
仮置場に搬入した災害廃棄物等について、仮設減容化施設の設置を進める予定である。

(4) 三陸復興国立公園の創設

東日本大震災では、東北地方太平洋岸に位置する陸中海岸国立公園等の自然公園の利
用施設や国指定鳥獣保護区の保全事業施設の多くが甚大な被害を受けた。

これらの復旧・整備に当たって、平成24年3月に中央環境審議会自然環境部会が取り
まとめた「三陸地域の自然公園等を活用した復興の考え方(答申)」において、東北地方
太平洋沿岸地域の東日本大震災からの復興に向けた「国立公園の創設を核としたグリー
ン復興－森・里・川・海が育む自然とともに歩む復興－」という基本理念が示された。

同年5月には、環境省が、「三陸復興国立公園の創設を核としたグリーン復興のビジョン」
を策定した。このビジョンでは、「グリーン復興プロジェクト」として、既存の陸中海岸国
立公園を中核として青森県八戸市の蕪島(かぶしま)から宮城県石巻市及び女川町の牡鹿
半島までの地域とその周辺の自然公園を対象に、自然景観や利用状況の調査をした上で再
編成を行うとともに、三陸復興国立公園を創設することとした。

これらを踏まえ、平成25年5月には、青森県の種差(たねさし)海岸階上岳(はしかみ
だけ)自然公園を陸中海岸国立公園に編入し、三陸復興国立公園として指定する。さらに、
同年秋以降には宮城県の南三陸金華山国定公園を三陸復興国立公園へ編入する予定である。

平成25年度予算においては、三陸復興国立公園創設のために必要な集団施設地区及び
歩道等の整備、東北海岸トレイルの利用拠点施設及び全線統一的な標識の整備、並びに国
指定鳥獣保護区における保全事業を実施する「三陸復興国立公園等復興事業」として21
億円を計上している。また、自然環境変化状況の把握のための基礎調査、再編成のための
公園計画の策定、長距離自然歩道の路線計画、エコツアー等の公園利用プログラムの作成
などを行うための「三陸復興国立公園再編成等推進事業費」として5億円を計上している。

3. 低炭素社会の実現

(1) 地球温暖化対策の現状

地球温暖化対策の国際的な枠組みである気候変動枠組条約に基づく京都議定書の第1
約束期間(2008～2012年)が終期を迎え、第2約束期間を設定する議定書改正案が平成24
年12月のCOP18(気候変動枠組条約第18回締約国会議、以下同様)で採択された。日本
は、COP3の議長国として京都議定書の採択に中心的な役割を果たし、第1約束期間に
おいて1990年の温室効果ガス排出量を基準として6%削減するという目標の下、温暖化対
策を実施してきた。しかしながら、第2約束期間については、主要国を含む包括的な枠組
みが構築されていないことなどを理由に、参加しない旨を明らかにしている。

第1約束期間後の我が国の地球温暖化対策については、平成21年9月に鳩山首相(当
時)が国連気候変動サミットにおいて「温室効果ガス排出量を2020年までに1990年比で

25%削減する」と表明し、これを国際公約としてきた。しかし、福島第一原発事故を受け、原発の新增設を前提としたエネルギー政策は方向転換を余儀なくされ、平成24年9月には、政府のエネルギー・環境会議が「革新的エネルギー・環境戦略」を策定し、「2030年時点の温室効果ガス排出量をおおむね2割削減（1990年比）することを目指す」とした上で、「2020年時点の温室効果ガス排出量は、5～9%削減（1990年比）」との試算を示した。この削減値は、海外からの排出枠購入や森林吸収源分などは含まれていないものの、現行の25%削減目標との差は大きく、目標それ自体の見直しが必要との指摘がされていた。

政権交代後の平成25年1月25日、第3回日本経済再生本部の会合において、安倍首相は、「COP19（平成25年11月）までに25%削減目標をゼロベースで見直す」ことを、石原環境相ら関係閣僚に指示した。今後、地球温暖化対策推進本部の下で検討が進められることとなるが¹⁰、環境相は、「原子力規制委員会は今年7月までに新たな安全基準を作ることにしており、新たな温暖化対策目標の決定はそれ以降となる」としている¹¹。

地球温暖化対策に関する国内法のうち、平成22年10月、第176回国会に提出された政府の地球温暖化対策基本法案については、第181回国会の衆議院解散により審査未了、廃案となっている¹²。さらに、これまで我が国の温暖化対策の法的な根拠となってきた、いわゆる地球温暖化対策推進法に基づく「京都議定書目標達成計画」は2012年度末で終了するため、2013年以降の法的な根拠を失うこととなる。我が国は京都議定書の第2約束期間には参加しないものの、引き続き独自の削減努力を続けることとしており、環境省では地球温暖化対策推進法の改正案を今国会に提出する予定である。

（2）地球温暖化対策に関する予算

環境省においては、環境負荷の低減及び経済成長による富の創出の同時実現を図ることとしており、ア「低炭素社会創出ファイナンス・イニシアティブ」及びイ「再生可能エネルギー導入加速化プログラム」にしたがって、具体的な取組を推進することとしている。アは、国の資金支援により、金融メカニズムを活用するとともに投資を促進し、市場を創出しようとするものであり、「建築物の低炭素リニューアル」、「低炭素まちづくり」、「二国間オフセット・クレジット制度」、「低炭素技術の対策強化・市場化・研究開発」の4分野に対し、資金支援を行う。イは、再生可能エネルギーの加速的導入により「自立・分散型エネルギーシステム」を構築し、温暖化対策を進めるとともに高い防災性・地域活力の創生を実現しようとするものである。

ア 低炭素社会創出ファイナンス・イニシアティブ

¹⁰ 石原大臣記者会見録（平成25年1月25日（金））<<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h25/0125.html>>

¹¹ 「石原伸晃環境相兼原子力防災担当相に聞く」『日中環境産業』（Vol.49 No.2）13頁

¹² 平成22年の第174回国会において基本法制定の動きが始まり、政府から「地球温暖化対策基本法案」が提出されたほか、自民党から「低炭素社会づくり推進基本法案（野田毅君外4名提出、衆法第7号）」、公明党から「気候変動対策推進基本法案（江田康幸君提出、衆法第15号）」が対案として提出され、衆議院環境委員会においてこれら3案が一括して審査された。地球温暖化対策基本法案は、衆議院を通過した後、参議院において審査未了（廃案）となったが、第176回国会において同内容の政府案が衆議院に再提出された。その後、上記の2本の衆法とともに衆議院において継続審査となっていたが、第181回国会の衆議院解散により審査未了（廃案）となっている。

低炭素社会創出ファイナンス・イニシアティブが支援する「建築物の低炭素リニューアル」に関連する予算として、平成 24 年度補正予算においては、国土交通省との連携事業である「耐震・環境性能を有する良質な不動産の形成のための官民ファンドの創設」として 50 億円が計上されている（国土交通省分 300 億円計上）。同事業は、低炭素化が進まない老朽不動産等について、国が官民ファンドを通じて改修・建て替え・開発事業を推進するとともに、既存ストックの低炭素化を促進しようとするものである。

同様に、「低炭素まちづくり」に関連するものとして、「地域低炭素投資促進ファンド創設事業」に 21 億円を計上している。この背景として、地域における風力発電や小水力発電などを利用した「低炭素プロジェクト」は、一定の採算性・収益性が見込まれるものであっても、リードタイムや投資回収期間が長期に及ぶものが多いこと等に起因するリスクが高いため、民間資金が十分に供給されていない状況にある。同事業では、これらを踏まえ、ファンド（基金）を設置するとともに金融機関を通じて上記のような低炭素プロジェクトについて利子補給を行うほか、ファンドから地域ファンド又は市民ファンドに対して直接出資することにより、民間の投資を促進しようとするものである。

また、「二国間オフセット・クレジット制度¹³」に関連する「アジアの低炭素社会実現のための JCM 大規模形成支援事業」に 11 億円計上している。これは、我が国が海外における温室効果ガス排出削減への貢献を適切に評価する新たなメカニズム、JCM の構築を模索していることを踏まえ、アジア諸国における大規模な削減の実現可能性を検証するとともに実証事業を実施し、我が国環境技術の海外展開を支援するものである。

そのほか、新規事業として、「グリーンビルディング普及促進に向けた CO₂削減評価基盤整備事業」（9 億円）、「小規模地方公共団体における LED 街路灯等導入促進事業」（平成 24 年度補正、12 億円）、従来からの事業として「二国間オフセット・クレジット制度の構築等事業」（35 億円）、「地球温暖化対策技術開発・実証研究事業」（74 億円）が計上されている。

イ 再生可能エネルギー導入加速化プログラム

再生可能エネルギー導入加速化プログラムに関連する予算としては、「低炭素価値向上に向けた社会システム構築支援基金」に 76 億円が計上されている。社会的なインフラの整備は、公共性が高く投資回収の考え方になじまない一方、長期的な視点からは CO₂削減の仕組みをできるだけ早い時点から組み込むことが必要である。そのため、同事業では基金を設置するとともに、交通体系・災害対応型施設・次世代社会インフラの整備に当たって低炭素価値が向上する事業に対し、補助金を通じて支援する。

また、再生可能エネルギーの導入拡大を図るために重要な役割を果たす蓄電池に関し、「再生可能エネルギー導入のための蓄電池制御等実証モデル事業」として、平成 24 年度補正予算において 90 億円が計上されている。

¹³ 二国間オフセット・クレジット制度とは、途上国への温室効果ガス削減技術・製品・システム・サービス・インフラ等の普及や対策を通じ、実現した温室効果ガス排出削減・吸収への先進国の貢献を定量的に評価し、先進国の削減目標の達成に活用するもの。

このほか、再生可能エネルギー全般に係る新規事業としては、「エネルギー起源CO₂排出削減技術評価・検証事業費」(26億円)、「再生可能エネルギー導入拡大に向けた系統整備等調査事業」(3億円)となっている。従来からの事業は、「再生可能エネルギー等導入推進基金事業(グリーンニューディール基金)」(245億円)、「地域特性を考慮した再生可能エネルギー事業形成推進モデル事業」(6億円)、「小規模地方公共団体対策技術率先導入補助事業」(3億円)等となっている。

また、風力、地熱、バイオマスなど再生可能エネルギー源ごとの施策のうち、新規事業は、「地熱開発加速化支援・基盤整備事業」(3億円)、「木質バイオマスエネルギーを活用したモデル地域づくり推進事業」(農林水産省連携、12億円)、「地域循環型バイオガスシステム構築モデル事業」(農林水産省連携、5億円)、「廃棄物発電の高度化支援事業」(0.9億円)等である。従来からの事業は、「風力発電等に係る環境アセスメント基礎情報整備モデル事業」(10億円)、「洋上風力発電実証事業」(16億円)、「温泉エネルギー活用加速化事業」(4億円)、「バイオ燃料導入加速化事業」(15億円)、「廃棄物エネルギー導入・低炭素化促進事業」(8億円)となっている。

4. 原子力規制の再構築

(1) 原子力規制委員会の動向

福島第一原発事故を受けた原子力規制組織の見直しが進められ、平成24年6月「原子力規制委員会設置法」が成立した。同法には、原子力規制機関の見直しだけでなく、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「原子炉等規制法」という。)や原子力災害対策特別措置法等の原子力規制に関連する法律の大幅な改正も盛り込まれた。主な内容は、①原子力規制行政を一元化し、環境省の外局として独立行政委員会(国家行政組織法に基づくいわゆる「3条委員会」)である原子力規制委員会を設置、防災指針を法定化(同年9月施行済み)、②地域防災計画に新指針の反映を義務付け(平成25年3月18日までに施行)、③重大事故(いわゆる「シビアアクシデント」)対策の強化、バックフィット制度の導入、40年運転制限の導入(同年7月18日までに施行)等である。

以下、主要な課題の動向について紹介する。

ア 活断層に対する対応

原子力規制委員会では、旧原子力安全・保安院が耐震バックチェックを実施する中で進めていた原発周辺の活断層に関する調査を引き継ぎ、現地調査及び評価を進めるとともに、原子力規制委員会が判断を行うこととしている。

対象となっているのは、事業者が敷地内破砕帯に関する調査を実施中の6発電所(関西電力・大飯、東北電力・東通、北陸電力・志賀、関西電力・美浜、日本原子力発電・敦賀、日本原子力研究開発機構・もんじゅ)であり、このうち、関西電力・大飯、日本原子力発電・敦賀、東北電力・東通について、有識者会合を設置するとともに、現地調査及び評価会合が実施されている。

大飯については、現地調査、評価会合が重ねられたが、平成25年1月16日の評価会合までに結論は得られず、調査が継続されている。敦賀については、2号機直下を通る

破砕帯が活断層である可能性が高いとの見解でおおむね一致し、同年1月28日の評価会合において、評価書案について大筋了承を得た。東通についても、敷地内の破砕帯が活断層である可能性が高いとの見解でおおむね一致し、同年2月18日の評価会合において、評価書案について大筋了承を得た。敦賀及び東通については、今後、事業者や他の有識者から意見聴取を行った上で、評価書を取りまとめられる予定である。

イ 原子力災害対策指針の策定

これまで地方公共団体が地域防災計画を作成するための指針となっていた「防災指針」は、シビアアクシデントの発生を想定せず、「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」(EPZ)の目安が半径8~10kmとされていた。しかし、今回の東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故における実際の避難等の範囲は最大で30kmに及んだ。原子力規制委員会では、発足後直ちに新たな指針の検討を開始し、平成24年10月31日に「原子力災害対策指針」を決定した¹⁴。新指針では、原子力災害対策重点区域の範囲が拡大され、「予防的防護措置を準備する区域」(PAZ)が5km、「緊急時防護措置を準備する区域」(UPZ)が30kmとされた。平成25年1月30日には、引き続き検討が進められていた課題について改定案が示され、原発から半径5km圏内の家庭にヨウ素剤を事前配布すること、5~30km圏については、毎時500マイクロシーベルト以上となった地域の住民は直ちに避難すること等を追加した。本改定案は、パブリックコメントに付された後、2月27日に改定される予定である。

ウ 新たな規制の導入

発電用軽水型原子炉施設に係る安全基準については、改正原子炉等規制法に基づき、同事故の教訓や最新の技術的知見、IAEA(国際原子力機関)等の国際機関の定める安全基準を含む海外の規制動向等を踏まえた新たな規制が導入されることとなっている。この規制の実施に当たっては、①「地震及び津波に関わる設計基準の強化」、②「シビアアクシデントへの対策」を含め、③「従来の設計基準の見直し」と合わせて、原子力規制委員会が定める基準(原子力規制委員会規則)として定める必要がある。原子力規制委員会においては、「設計基準及びシビアアクシデント対策」、「地震及び津波に対する設計基準」に関して、それぞれ検討チーム¹⁵を設置するとともに検討が進められた。平成25年2月6日までは、設計基準、シビアアクシデント対策、地震・津波に関する新安全基準の骨子案がそれぞれ取りまとめられており、パブリックコメントに付された後、これらを踏まえた規則条文案が作成されることとなる。さらに、本案についてパブリックコメントを行い、同年7月18日までに施行される予定である。

(2) 原子力規制委員会の予算の概要

平成24年度補正予算は、原子力規制委員会計上分1億円、内閣府計上分129億円、総額130億円である。平成25年度の原子力規制・防災対策予算は711億円であり、このうち、

¹⁴ 同指針は、地域防災計画の検討作業に最低限必要な事項を取りまとめたもので、随時改定の方針が示された。

¹⁵ 「発電用軽水型原子炉の新安全基準に関する検討チーム」及び「発電用軽水型原子炉施設の地震・津波に関わる新安全設計基準に関する検討チーム」。

内閣府計上分の原子力防災に関する予算は138億円である。また、平成25年4月に文部科学省より移管されるモニタリングの実施、放射性同位元素等の使用等の規制及び国際約束に基づく保障措置の実施に係る業務に必要な予算として、163億円が計上されている。具体的には、監視情報課及び放射線対策・保障措置課などの機構が文科省より振替られるほか、その実施体制として58名が移管される。

平成25年度予算は、①福島県を中心とした環境放射線モニタリングの充実・強化、②事故の教訓や国際基準を踏まえた原子力規制の実現、③原子力防災対策の充実・強化等を柱とし、原子力規制及び防災対策を推進していくこととされている。

表2 平成25年度原子力規制・防災対策予算(案)の概要

【一般会計】		(金額：億円)		
組 織	平成24年度 当初予算額	平成25年度 予算(案)額	対前年度比 増減額	
原子力規制委員会 ^{※1}	27	79	51	
合 計	27	79	51	

【エネルギー対策特別会計】		(金額：億円)		
組 織	平成24年度 当初予算額	平成25年度 予算(案)額	対前年度比 増減額	
原子力規制委員会 ^{※1}	333	429	96	
内閣府	62	111	48	
合 計	395	539	144	

【東日本大震災復興特別会計 ^{※2} 】		(金額：億円)		
組 織	平成24年度 当初予算額	平成25年度 予算(案)額	対前年度比 増減額	
原子力規制委員会 ^{※1}	35	66	31	
内閣府	27	27	0	
合 計	62	93	31	

【合計】		(金額：億円)		
	平成24年度 当初予算額	平成25年度 予算(案)額	対前年度比 増減額	
原子力規制委員会 ^{※1}	395	573	178	
内閣府	90	138	48	
合 計	485	711	226	

※1 平成25年度予算(案)額には、平成25年4月1日に文部科学省から移管される業務(国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制、放射線による障害の防止、放射能水準の把握のための監視及び測定)に必要な予算163億円(24年度：162億円)も含む。

※2 平成25年度予算(案)は、全て復興庁一括計上予算として東日本大震災復興特別会計に計上されている。

(注) 四捨五入等の理由により、係数が合致しない場合がある。

(出所) 原子力規制委員会資料

ア 福島県を中心とした環境放射線モニタリングの充実・強化

現在、福島第一原発の周辺地域の復旧・復興に向けた活動を具体化すべく、原子力災害対策本部では、警戒区域及び計画的避難区域について避難指示区域等の見直しを進めており、新たな避難指示区域(帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域)に再編することとしている。

平成 25 年度においては、上記に関連し、避難指示区域等における環境放射線モニタリングに関する新規事業が実施される。例えば、「原子力被災者環境放射線モニタリング対策関連交付金」は、避難指示が解除された地域及び解除が見込まれる地域において、市町村が住民のニーズに応え自主的にモニタリングを実施するもので、13 億円を計上している。同事業では、国からの交付金を用いて福島県が基金を創設し、これを財源として、県及び市町村が飲料等に資する井戸水、沢水の定期的なモニタリング、住空間周辺の環境モニタリング等を実施する。また、「避難指示区域等における環境放射線モニタリング推進事業」として、①避難指示区域等の見直しに必要な追加的モニタリング実施に 2 億円、②避難指示区域等において空間線量率をリアルタイムで測定するシステム及び可搬型モニタリングポストの主要施設への設置に 10 億円を計上している。

また、平成 24 年度に引き続き、原発事故の影響について、環境中の人工放射能の環境放射能レベルの測定・情報提供を行う「原子力施設事故影響調査」について 32 億円が計上されている。同事業は、放射性物質分布マップなど原子力規制委員会の所管とする業務に加え、農林水産省の農地土壌等の放射性物質の分布状況等の推移、水産庁の食物連鎖を介した放射性物質の動態把握についても、一括計上されている。

イ 事故の教訓や国際基準を踏まえた原子力規制の実現

原子力発電所等の耐震安全性に係る安全審査においては、事業者が行った現地調査や解析結果等を元に審査を行っているところであるが、この調査・評価の妥当性を確認するためには、国自らが安全審査に必要な指標を持つ必要がある。これを踏まえ、「耐震安全の規制高度化研究事業」について 23 億円を計上し、原子力発電所の耐震安全審査の高度化及び耐震関連基準類の整備に資するため、外的事象（地震・地震動・津波）に関する評価とその影響を受ける建屋及び機器等の応答及び耐力評価に関する手法及びデータ等を総合的に整備・高度化することとしている。同様に、「原子力施設における断層等の活動性判定に係る調査・研究」に 5 億円を計上し、地層の年代が特定できないことにより、断層の活動時期の特定が困難な場合に用いる活動性の判定手法について、調査・研究を行い、知見を蓄積することとしている。

また、福島第一原発事故を踏まえた安全対策として、「原子炉システム安全の規制高度化研究事業」として 12 億円が計上されている。同事業は、原子炉施設等で多重故障を含む事故・トラブルが発生した場合の対応及び原子炉利用に係る安全規制を的確に執行するため、最新の知見を反映した安全評価手法を整備することなどを行うものである。同様の対策として、「シビアアクシデント等の規制高度化研究事業」は、10 億円を計上し、シビアアクシデント対策及びアクシデントマネジメント対策に対する安全審査に必要な技術的判断根拠等を整備するための試験・研究等を実施することとしている。

ウ 原子力防災対策の充実・強化

原子力防災対策に関し、平成 24 年度補正予算では「原子力発電施設周辺地域における防災対策の充実・強化」として 129 億円が計上されている。同事業は、緊急時に即時避難が困難な要援護者や住民等を安全に避難させるため、要援護者施設及び公共施設（公民館、病院等）について、機密性及び内部の圧力を高める、換気口にフィルターを設置

するなどの放射線防護機能を付加することにより、一時的な屋内退避施設を確保する。さらに、同事業では、原発事故時に代替オフサイトセンターが高線量化に置かれることを想定し、放射線防護対策を実施することなどが予定されている。

また、平成 25 年度予算では、「原子力施設等防災対策等交付金」として 27 億円が計上されており、東日本大震災の津波により壊滅的な被害を受けた宮城県・女川町のオフサイトセンター及び福島第一原発事故により現在も高線量下に置かれている福島県・大熊町のオフサイトセンターの建て替えに要する費用を支援する。

上記以外のオフサイトセンターについても、原子力災害対策特措法の省令改正を踏まえ、原発から 5km 圏内のオフサイトセンター（北海道・泊、静岡県・浜岡、愛媛県・伊方、石川県・志賀）については移転することとされている。この移転等を含む予算として、「原子力発電施設等緊急時安全対策交付金」について 111 億円が計上されている。この事業には、移転の必要がなく継続使用するオフサイトセンターにおける放射線防護対策のほか、立地道府県等と所在市町村等を結ぶ緊急時連絡網の維持・管理、放射線測定器等の防災資機材、被ばく医療設備の整備が含まれ、これらに要した費用について立地道府県等に対し定額を補助するものである。

おわりに

東日本大震災から 2 年が経とうとする中、放射性物質の除染について投じた経費は既に 1 兆円を突破した。事業は本格的に開始されつつあるが、不適正な事案等が発覚し、事業実施の在り方が問題となるなど、その進捗は芳しいものとは言えない。しかしながら、被災地、特に福島の復旧・復興にとって、除染は必要不可欠なものであり、事業の適正かつ着実な実施とともに、取組のさらなる加速化が必要である。

地球温暖化対策については、安倍首相が「攻めの温暖化外交戦略を組み立てる」ことを指示しており、我が国の環境技術を通じた新たな削減メカニズムの構築の具体化等を通じて、次期枠組み交渉における存在感を高めていくことが期待される。他方、今後決定されるエネルギー政策の方向性によっては、我が国の地球温暖化対策の中期目標が引き下げられることも考えられ、いかに自国の野心的な削減目標を掲げつつ、新たなスキームの構築に加わっていくのが注目される。

原子力規制委員会については、今夏いよいよ新安全基準が策定され、この基準に基づく原子力発電所の安全審査が本格化してくる。これらは、原発再稼働の行方も含め、上記のエネルギー政策に基づく地球温暖化対策に大きく影響を与えることとなる一方、原子力規制行政に対する国民の信頼性を取り戻すためには、客観的・科学的な見地に基づく安全規制の実現を図ることが強く求められており、その動向については今後も注視していく必要がある。