

環境行政及び原子力規制行政等における諸課題

環境委員会調査室 安部 慶三

1. はじめに

現在、環境行政の柱として、東日本大震災からの復興・創生と、循環共生型社会の構築の二つを基軸に進められている。

また、東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓を踏まえて再構築された原子力規制及び原子力防災行政については引き続き充実強化が求められている。

本稿では、これらの行政分野における諸課題について、平成 29 年常会への提出が検討されている法律案にも触れつつ、概観することとしたい。

2. 東日本大震災からの復興・創生

東日本大震災復興基本法¹に基づき、平成 28 年 3 月に閣議決定された「復興・創生期間²」における東日本大震災からの復興の基本方針³では、放射性物質の除去等について以下のとおり取り組むとしている。

- ・ 国直轄・市町村除染の実施対象である全ての地域で平成 29 年 3 月までに除染実施計画に基づく面的除染を完了させるべく、自治体とも連携して全力で取り組むとともにフォローアップ除染を行うなど、必要な措置を確実に実施する。また、福島県内の除去土壌等を安全かつ集中的に管理・保管する中間貯蔵施設の整備と施設への継続的な搬入を進めるため、政府一体となって取組を進める。あわせて、中間貯蔵開始後 30 年以内の福島県外での最終処分に向けた減容・再生利用等に関する技術開発等を推進する。
- ・ 福島県内の指定廃棄物や対策地域内廃棄物の処理については、安全・安心の確保に万全を期して、仮設焼却施設による減容化事業や既存管理型処分場を活用した埋立処分事業等を進める。また、福島県外の指定廃棄物の処理についても、地元の理解が得られるよう丁寧な説明に努めながら、災害等に備えた長期にわたる管理を確実なものとするための対応を進める。

(除染及び中間貯蔵施設の整備)

除染については、放射性物質汚染対処特措法³に基づき、福島第一原発事故に係る避難指示区域（福島県内 11 市町村）については国直轄で行われている。環境省では、放射線量の高い帰還困難区域を除き、面的除染については除染実施計画どおり平成 28 年度末に完了すべく取り組んでいる。また、市町村除染についても、同時期を目標とした完了に向け必要な支援を行っている。さらに、除染が終了した地域においても、必要に応じたフォ

¹ 平成 23 年法律第 76 号

² 政府は、復興期間の後期 5 か年である平成 28 年度～ 32 年度を「復興・創生期間」と位置付けている。

³ 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（平成 23 年法律第 110 号）

ローアップ除染等を行っていくこととしている。

これら放射性物質汚染対処特措法の枠組みの中で実施される除染に関する経費については、環境省等において予算措置され、除染実施後に東京電力に求償することになっている。この東電の負担金の総額は、平成 25 年末の環境省の試算では約 2.5 兆円であったが、平成 28 年 12 月に経済産業省の「東京電力改革・1F⁴問題委員会」で明らかにされた新たな試算では約 4 兆円に増加している⁵。東電の負担金については、国が実質的に保有する東電株の将来の売却益で回収することとしているが、試算額が 1.5 兆円増加したことに対しては、東電改革による東電株の売却益拡大で対応することとしている。ただし、不足が生じた場合には、改めて負担金の返済の在り方について検討する必要がある。

中間貯蔵施設について、環境省は平成 28 年 11 月に受入れ・分別施設や土壌貯蔵施設などの本格的な施設の整備に着手し、用地取得が済んだ福島県双葉町と大熊町の二つの工区で作業が進められている。早ければ平成 29 年 1 月に受入れ・分別施設の試運転を始め、除去土壌等の保管は同年秋頃に始める見込みとなっている。これは、用地取得に手間取っていることもあり、当初の計画より 2 年以上の遅れとなっている。用地の取得状況について見ると、平成 28 年 11 月末までに、全地権者 2,360 人のうち契約に至ったのは 517 人、確保できた用地は全体 1,600 h a の約 12.8% に当たる約 204 h a にとどまっている⁶。用地の取得が進展しない背景には、中間貯蔵施設が事実上の最終処分場にされてしまうのではないかとの周辺地域の住民の懸念があることから、中間貯蔵開始後 30 年以内に福島県外での最終処分⁷に向けた万全な措置を講じていくことが重要であろう。

（帰還困難区域の除染）

放射線量の高い帰還困難区域については、平成 28 年 8 月に原子力災害対策本部及び復興推進会議で決定された「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」において、5 年を目途に居住を可能とすることを目指す復興拠点を整備することとし、除染とインフラ整備を一体的かつ効率的に行うこととされた。これを受けて、政府は平成 28 年 12 月に「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」を閣議決定し、その中で、帰還困難区域の特定復興拠点の整備は、「東京電力に求償せずに国の負担において行う」と明記した。除染も復興拠点の整備に含まれるということで、他の区域と異なり除染費用を東電に求償しないことについては、国民の理解を求める必要がある。

（福島県外の指定廃棄物の処理）

福島県及び 11 都県に膨大な量がある指定廃棄物⁸については、放射性物質汚染対処特措法に基づき、国が処理を実施することとされている。そのうち指定廃棄物が多量に発生

⁴ 1F（いちエフ）は、東京電力福島第一原子力発電所の略称。

⁵ 経済産業省「第 6 回東京電力改革・1F 問題委員会」（東電委員会）配付資料（平成 28.12.9）

⁶ 環境省「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略検討会（第 5 回）」配付資料（平成 28.12.12）

⁷ 平成 26 年秋の第 187 回国会（臨時会）で改正された中間貯蔵・環境安全事業株式会社法（平成 15 年法律第 44 号）第 3 条において、国の責務として「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ものとする」ことが明記された。

⁸ 福島第一原発事故で放出された放射性物質を含むごみの焼却灰、下水汚泥、稲わらなどで、放射性セシウムの濃度が 8,000 ベクレル（Bq）/kg を超える廃棄物。

し、保管がひっ迫している5県（宮城県・茨城県・栃木県・群馬県・千葉県）においては、国が当該県内に必要な長期管理施設（各1か所）を確保することとしている。しかし、国による長期管理施設の候補地選定が難航し処理のめどが立っていない。例えば、宮城県では平成26年1月に詳細調査候補地3か所の選定まで進んだが、地元自治体や住民が強く反対し、環境省による現地調査入りができない状況が続いている。

こうした状況を踏まえ、環境省は平成28年2月に茨城県に対し、同県から要請のあった指定廃棄物の現地保管（分散保管）の継続を認め、あわせて、放射能濃度の自然減衰により基準以下となった指定廃棄物の指定解除の手続（案）を提示した。

環境省は指定廃棄物を各県1か所に集約して管理する方針は変更していないが、指定廃棄物の保管状況や放射能濃度の自然減衰の見込みなど各県それぞれの事情に応じた柔軟な対応をしていくことが望まれよう。

3. 循環共生型社会の構築

（1）地球温暖化対策

2015年（平成27年）12月にCOP21（気候変動に関する国際連合枠組条約第21回締約国会議）で採択されたパリ協定が2016年11月4日に発効した。我が国は、発効には間に合わなかったが、同月8日にパリ協定を締結した。パリ協定は、歴史上初めて温室効果ガスの排出削減の取組に全ての国が参加する公平かつ実効的な枠組みであり、長期目標として気温上昇を2℃より十分低く保つこと及び1.5℃以下に抑えるよう努力することへの言及があり、全ての国が削減目標を5年ごとに提出・更新し、実施状況の報告・点検を受けること、5年ごとに世界全体の状況を確認すること、適応の長期目標を設定し、各国が適応計画立案過程及び行動の実施に取り組むこと、先進国が引き続き資金を提供するとともに途上国も自主的に資金を提供すること等の内容が定められている。

COP21でのパリ協定の採択を受け、我が国では、平成27年7月に国連に提出した「日本の約束草案」（2030年度の削減目標）を踏まえ、地球温暖化対策推進法（温対法）⁹に基づく「地球温暖化対策計画」が平成28年5月に閣議決定された。同計画では、2030年度に2013年度比で26%削減するとの中期目標について、各主体が取り組むべき対策や国の施策を明らかにし、削減目標達成への道筋を付けるとともに、長期的目標として2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すことを位置付けている。

環境省では、パリ協定の発効を受け、2030年度26%削減目標の着実な達成に向けた施策（家庭・オフィス部門の対策、「賢い選択（COOL CHOICE）」）の推進、中長期的な施策（技術・社会構造のイノベーションの促進）、2050年80%削減目標に向けた長期的な低炭素社会のビジョン策定、「気候変動の影響への適応計画」（平成27年11月閣議決定）を踏まえた取組等に重点的に取り組んでいくこととしている。

さらに、2016年11月のCOP22では、パリ協定の実施ルールを2018年までに策定することが合意されるなど進展を見せたところであるが、同月末に環境省は「COP22を

⁹ 地球温暖化対策の推進に関する法律（平成10年法律第117号）

踏まえた国内対策の強化について」を公表し、①脱炭素技術がけん引する経済活性化、②上流から下流までのフロン対策の強化、③本格的カーボンプライシングの検討、④幅広いステークホルダーとの連携強化による国民運動の展開の四つの取組を強化していくとした。特に、③のカーボンプライシング（炭素への価格付け）¹⁰ について、その導入は世界の潮流とさえ言われるが、我が国では経済界を中心に、経済活動に負の影響を与えるなどとして反対の声も強く、本格的な導入の実現には難航が予想される。

（２）自然の保全・活用といきものとの共生

（優れた自然の保全・活用等）

現在、年間約 430 万人の訪日外国人が国立公園を訪れ、日本の自然に親しんでいる。環境省では、2020 年の東京オリンピック・パラリンピックも見据え、平成 28 年 3 月に明日の日本を支える観光ビジョン構想会議（議長：安倍内閣総理大臣）で策定された「明日の日本を支える観光ビジョン」に基づき、国立公園を世界水準の「ナショナルパーク」として自然体験・活用型の空間とする「国立公園満喫プロジェクト」等を実施することで、自然資産の保全・価値の向上と訪日外国人の国立公園利用者数の倍増以上（1,000 万人）を目指すこととしている。平成 28 年 7 月、環境省は先行的・集中的に取り組む 8 つの国立公園を指定したが、目標が実現できるか注目される。

（生物多様性の確保等）

生物種の減少・絶滅の急激な進行など生物多様性は全世界で危機的な状況にあり、地球温暖化と並ぶ深刻な地球環境問題となっている。このため、2010 年 10 月に我が国（愛知県名古屋市）で開催された生物の多様性に関する条約第 10 回締約国会議（CBD-COP 10）において生物多様性の損失を止めるための愛知目標¹¹ が合意された。環境省では、この愛知目標の達成に向け、生物多様性を確保するための取組を進めることとし、具体的には、希少ないきものの保全や遺伝子組換え生物の使用等の規制に関する施策の拡充の検討、農林水産省との連携による鳥獣管理の推進や外来種の防除、動物の適正飼養の推進（人とペットとの共生）、自然資源の手入れを通じて地域の活性化を図る森里川海プロジェクトや自然再生の取組を展開することとしている。

平成 29 年常会への提出が検討されている法律案としては、種の保存法¹² の改正案や、CBD-COP 10 で採択された生物多様性条約カルタヘナ議定書名古屋・クアラルンプール補足議定書¹³ の締結に必要な国内措置を講ずるためのカルタヘナ法¹⁴ の改正案がある。

¹⁰ 代表的なものとしては、炭素税（気候変動税）や排出量取引制度等がある。

¹¹ CBD-COP 10 で採択された「戦略計画 2011-2020」において、2050 年までに「自然と共生する世界」を実現することを目指し、2020 年までに生物多様性の損失を止めるための効果的かつ緊急の行動を実施するという 20 の個別目標として掲げられている。

¹² 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成 4 年法律第 75 号）

¹³ バイオセーフティに関するカルタヘナ議定書の責任及び救済に関する名古屋・クアラルンプール補足議定書

¹⁴ 遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（平成 15 年法律第 97 号）。カルタヘナ議定書の国内実施法。

一方、同じく CBD-COP 10 で採択された生物多様性条約名古屋議定書¹⁵については、我が国が未締結のまま 2014 年 10 月に発効している。我が国は同議定書を取りまとめた議長国として、一日も早く締結することが求められよう。

(3) 資源循環の実現と安心・安全の確保

(資源循環の実現関係)

環境省では、当面する課題として、更新時期を迎えつつある全国の一般廃棄物処理施設の整備について、地域の需要に的確に応えられるよう、広域化・集約化を図りつつ、早急かつ適切に支援を進めていくこととしている。

また、熊本地震等近年の災害の経験を踏まえ、災害が起こってから行動を起こすのではなく、今後想定され得る大規模災害もあらかじめ念頭に置いて、災害廃棄物の円滑な処理体制の確保及び処理施設の防災拠点化等の強靱化対策を進めていくとしている。

さらに、平成 28 年 5 月に富山県で開催された G 7 環境大臣会合で合意された「富山物質循環フレームワーク」¹⁶ を踏まえ、食品ロス・食品廃棄物対策を始め国内外の適正な資源循環を推進していくこととしている。

また、平成 29 年常会には廃棄物処理法（廃掃法）¹⁷ の改正案及びバーゼル法¹⁸ の改正案の提出が検討されている。

(安心・安全の確保関係)

安心・安全の基盤を確保するための取組は、環境省の原点とされるが課題は多い。

公害の原点といわれる水俣病問題については、平成 28 年 5 月に公式確認 60 年を迎えたが、公健法¹⁹ に基づく患者認定申請が多数なされ、国や原因企業チッソを相手取った集団訴訟が提起されるなど今なお未解決である。このように水俣病問題が長きにわたって解決しない根本的な原因は、被害の全容が明らかになっていないことにあるとの見方がある。熊本県の水俣病患者団体等は、被害の全容解明のため不知火海沿岸を中心とする地域全住民の健康調査を国に求め続けているが、国（環境省）は応じる姿勢を見せていない。

石綿（アスベスト）健康被害の救済をめぐることは、石綿健康被害救済法²⁰ に基づく救済制度の充実強化を求める声も強いが、同法の見直しについて検討を行った中央環境審議会の石綿健康被害救済小委員は、平成 28 年 9 月に取りまとめた報告書で救済制度の見直しは必要ないと結論付けている。

化学物質のリスク管理強化や土壌汚染の管理適正化などの施策の充実に向けた検討を進

¹⁵ 生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書

¹⁶ G 7 として、資源効率性向上・3R 推進（リデュース・リユース・リサイクル）に関する「共通のビジョン」を掲げ、協力して具体的な「野心的な行動」に取り組むための枠組み。

¹⁷ 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号）

¹⁸ 特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律（平成 4 年法律第 108 号）。有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約の国内実施法。

¹⁹ 公害健康被害の補償等に関する法律（昭和 48 年法律第 111 号）

²⁰ 石綿による健康被害の救済に関する法律（平成 18 年法律第 4 号）

めており、平成 29 年常会には化学物質審査規制法（化審法）²¹ の改正案や土壌汚染対策法（土対法）²² の改正案の提出が検討されている。

依然として環境基準達成率の低い微小粒子状物質（PM 2.5）については、国民に対する確かな情報提供に努めるとともに、科学的知見の充実を図りつつ、排出抑制対策を推進することとし、あわせて、中国を始めとするアジア各国と大気汚染対策に関する協力を推進することとしている。

近年、世界的な課題となっているマイクロプラスチックによる海洋汚染の問題については、規制する動きが国際的に広がっているが、我が国では、実態把握調査が急務という段階である。

4. 原子力規制及び原子力防災の充実強化

（1）原子力規制関係

（I R R S 報告書への対応）

平成 24 年 9 月に発足した原子力規制委員会は、平成 28 年 1 月に国際原子力機関（IAEA）による総合規制評価サービス（I R R S）²³ を受け、同年 4 月に報告書の提出を受けた。I R R S 報告書では原子力規制委員会を設置し、福島第一原発事故の教訓を規制に反映させたことを評価する一方、事業者による安全確保の取組をより強化するための監視・検査制度の整備、放射線源規制の再構築などに取り組むこと等 13 の勧告・提言がなされた。

これを受けて、平成 29 年常会には、検査制度の見直しを図るための原子炉等規制法（炉規法）²⁴ の改正案や、放射線源規制の再構築を図るための放射線障害防止法（R I 法）²⁵ の改正案、あわせて、放射線審議会の機能強化を図るための放射線障害防止技術的基準法²⁶ の改正案の提出が検討されている。

（新規規制基準の適合性審査）

福島第一原発事故の教訓を踏まえ改正された炉規法に基づき制定され、平成 25 年 7 月に施行された発電用原子炉に係る新しい規制基準への適合性審査については、平成 28 年 12 月現在、11 の事業者から 26 基の原子炉に係る申請がなされている。審査では、申請の早かった PWR（加圧水型原子炉）が BWR（沸騰水型原子炉）に先行しており、中でも九州電力川内 1・2 号機は、平成 26 年 9 月 10 日の原子力規制委員会で設置変更許可がなされた。その後、工事計画及び保安規定の認可を経て、1 号機は平成 27 年 8 月 11 日、2 号機は同年 10 月 15 日にそれぞれ再稼働した。平成 27 年 2 月 12 日に関西電力高浜 3・4

²¹ 化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（昭和 48 年法律第 117 号）

²² 平成 14 年法律第 53 号

²³ 各国の原子力規制機関等の専門家によって構成されるミッションが、IAEA 加盟国の原子力安全や放射線防護に関する各種の規制や取組について IAEA 安全基準との整合性をレビューするもの。

²⁴ 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号）

²⁵ 放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律（昭和 32 年法律第 167 号）。なお、R I は放射性同位元素（ラジオアイソトープ）の略称。

²⁶ 放射線障害防止の技術的基準に関する法律（昭和 33 年法律第 162 号）

号機の設置変更許可がなされ、同年7月15日には四国電力伊方3号機の設置変更許可がなされ、平成28年8月12日に再稼働した。

新規制基準適合性審査を経て再稼働した原発のうち、関西電力高浜3・4号機については、平成28年3月、大津地方裁判所から関西電力の説明が不十分であること等を理由として、運転差し止めの仮処分が出され、その後、審理の場は大阪高等裁判所に移っているが、平成28年12月現在も停止が続いている。

また、九州電力川内1・2号機については、平成28年4月14日以降に相次いで発生した熊本地震を受けて、運転停止を求める声が上がったが、同年4月18日に開催された原子力規制委員会では、現状において川内原発を停止する必要がないとの見解を示している。

(原発40年運転期間制限)

改正炉規法では、発電用原子炉を運転できる期間を、運転開始から原則40年とし、その満了までに認可を受けた場合には、1回に限り20年を上限として延長を認めている。国内で最も古い7基の原子炉（関西電力美浜1・2号機、関西電力高浜1・2号機、九州電力玄海1号機、中国電力島根1号機、日本原電敦賀1号機）については、平成28年7月まで3年の猶予期間が置かれ、平成27年4月～7月が延長に係る申請期間とされていたところ、関西電力高浜1・2号機以外の5つの原発については延長申請を行わないとされ、廃止措置計画認可申請書が提出された。

平成28年6月20日、運転期間40年を超えた原発としては初めて、関西電力高浜1・2号機について運転期間延長の認可がなされた。また、同年11月16日には、同月末に運転期間40年を迎える関西電力美浜3号機についても運転期間延長の認可がなされた。

このように、「例外」とされる40年を超える原発の運転が認められることが今後も続けば、いわゆる40年ルールが形骸化してしまうとの懸念も出されている。

(原子力規制人材の確保・育成の強化)

前述のIRRS報告書において、人材の確保・育成に関して、原子力規制委員会が規制責任を果たすため、研修の充実や新規職員獲得につながる魅力の向上等により、能力と経験を有する職員を確保することを提言している。高度な専門性を有する人材を確保するとともに、その専門性の更なる向上のため継続的な取組が求められる。

原子力規制委員会においても、新たな規制制度を的確に遂行することができるよう、規制責任を果たす能力と経験のある職員に育成するための研修の充実化を図ることとしている。

(2) 原子力防災関係

福島第一原発事故の教訓を踏まえ、原子力規制委員会の設置に合わせて、原子力防災体制も大幅な見直しが行われた。具体的には、災害全般を対象とした防災の一般法である災害対策基本法（災対法）²⁷に基づく「地域防災計画」の見直しや、災対法の特別法である原

²⁷ 昭和36年法律第223号

原子力災害対策特別措置法（原災法）²⁸の見直し、そして、原災法に基づく原子力災害対策指針の制定である。

原災法の改正により、緊急時に備えて平時から政府全体で原子力防災を推進するための機関として内閣府に「原子力防災会議」（議長：内閣総理大臣。緊急時は「原子力災害対策本部」となる。）が設置された。

また、平成 24 年 10 月、原災法に基づき、原子力規制委員会は、「原子力災害対策指針」を策定した。同指針では、原子力災害対策を重点的に実施する区域として、P A Z（予防的防護措置を準備する区域：施設から概ね半径 5 km 圏内）と U P Z（緊急時防護措置を準備する区域：P A Z の外側の概ね半径 30km 圏内）の二つの区域を設定した。これにより、原子力災害対策重点区域は、従来の原発周辺半径 8 ～ 10km 圏から半径 30km 圏へと拡大し、21 道府県 135 市町村が、地域防災計画の中で原子力災害対策編を策定し、実施する義務を負うこととなった。また、中央防災会議の定めた「防災基本計画」に基づき、P A Z 内の自治体は「避難計画」を、U P Z 内の自治体は「広域避難計画」を策定することが求められている。

（避難計画等の策定支援の充実及び実効性の確保）

平成 28 年 9 月末現在で、対象となる 21 道府県 135 市町村のうち、地域防災計画を策定しているのは 131 市町村、避難計画を策定しているのは 101 市町村となっている。平成 28 年 12 月までに、原子力防災会議では、川内地域（鹿児島県薩摩川内市等 9 市町）、伊方地域（愛媛県伊方町等 2 県 8 市町）、高浜地域（福井県高浜町等 3 府県 12 市町）、泊地域（北海道泊村等 13 町村）及び玄海地域（佐賀県玄海町等 3 県 8 市町）について、避難計画を含めた緊急時対応が「具体的かつ合理的である」としていずれも了承しているが、避難計画等については、国による策定支援の充実とともに、継続的な検証など計画の実効性を確保するための取組が求められよう。

（あべ けいぞう）

²⁸ 平成 11 年法律第 156 号