

甲A第2/3号証

1

大塚 直 責任編集

環境法研究

2014・4

Edited by T. Otsuka

K *ankyoho*
-kenkyu

- ◎特集◎ 福島第1原発事故と環境法
交告尚史 ◎1 原子力安全を巡る専門知と法思考
首藤重幸 ◎2 原子力規制の特殊性と問題
下山憲治 ◎3 原子力利用リスクの順応的管理と法的制御
下村英嗣 ◎4 高レベル放射性廃棄物処分場に関する規制
大塚 直 ◎5 福島第1原発事故が環境法に与えた影響

◇ 判例研究 ◇

第1号
環境法の未来を拓く

待望の創刊

理論・実践両面からの
環境法学の再構築

6661 信 山 社

5

福島第1原発事故が環境法に与えた影響

大塚 直

はじめに

- I 原発安全規制等に関する法の不備とそれに対する
対処—原子力法の改正
 - II 原発事故によって発生した環境問題への対処
—環境法の制定, 改正
 - III 原子力法の環境法体系への編入
- おわりに

はじめに

2011年3月11日の東日本大震災及びそれを契機として発生した福島第1原発事故はわが国の環境法にも大きな影響を及ぼした。

それは2つに大別されよう。1つは、原子力規制及び放射性物質規制という原発に直結する問題に関連する影響である。もう1つは、間接的にエネルギー政策を通じて地球温暖化対策に対して与えた影響である。本稿では、直接的な影響である前者の点について扱うことにしたい。

具体的には、まず、前提として、原発安全規制等に関する法の不備に対して原子力法がどのような対処をしたかについて触れ(Ⅰ)、次に、原発事故によって発生した環境問題に対して環境法がどのような対処をしたかについて扱った(Ⅱ)後、原子力法の環境法体系への編入という事象について取り上げたい(Ⅲ)。

Ⅰ 原発安全規制等に関する法の不備とそれに対する対処

—原子力法の改正

1 法の不備とそれに対する対処

まず、福島第1原発事故前の原子力安全規制等に関する法の状況の問題と、その後、主に2012年6月20日に制定(同年9月14日公布)された原子力規制委員会設置法(以下、「委員会設置法」という)に基づく「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、「炉規制法」という)の改正により、どのような対応がなされたかを、6点に分けて記すことにしたい。

(1) 原子力安全規制の組織

第1に、事故前は、原子力発電の推進と規制の一体化⁽¹⁾、規制側の独立性の欠如のため、独立した規制の判断と決定が確保されず、安全規制がゆがめられる事態が生じていた⁽²⁾。

改正により、推進と規制は分離され、独立した原子力規制委員会(国家行政組織法の3条委員会。国家行政組織法3条)が環境省の外局として設置された(委員会設置法2条)。そして、同委員会の事務局として原子力規制庁が設置された。

(1) 経済省の資源エネルギー庁の一部として原子力安全保安院があった。

同委員会の独立性として、職権の行使(同5条)、人事、予算の独立性⁽³⁾があげられる。人事については、原子力規制委員会委員長と委員は、国会の同意を得て、内閣総理大臣が任命する(委員会設置法7条1項)。総理大臣は国会の同意なしに委員長及び委員を罷免することはできない。また、原子力安全規制に対する国民の不信を払拭することや、計画的に高度の専門的人材を独自に育成することを目的として、原子力規制庁の職員についてノーリターンルールが定められた(委員会設置法附則6条2項)。さらに、委員会には、その所掌事務について規則制定権が与えられた(委員会設置法26条)。

第2に、従来は、多元的体制の下で各行政庁の責任の所在が不明確であった。

これについては、改正により、縦割り行政を廃し、一元的な安全規制行政が目指された。すなわち、原子力安全委員会は廃止され、原子炉設置許可処分について、主務大臣ではなく、原子力規制委員会が行政庁となった(炉規制法23条1項)。そして、発電用原子炉の許可の基準については、従来のように「災害の防止上支障がないこと」ではなく、「災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること」(炉規制法43条の3の6第1項4号)とされた。これは電気事業者が多重防護を理由として1箇所基準違反があっても、全体としては「災害の防止上支障がない」と主張することを許さない趣旨であり、大きな変更である。また、独立した機関が策定する規則に直接的な裁判規範性が与えられた点にも意義がある。

第3に、従来は規制行政庁が電気事業者にキャプチャーされていたとか⁽⁴⁾、規制側に知見が乏しかったことなどが問題とされた。

これについては、改正により、原子力規制委員会の中立性・公正性が確保されるようになった。この点は、原子力規制委員会委員長等の欠格要件(委員会

(2) 金子和裕「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築—原子力規制委員会設置法案の成立と国会論議」立法と調査332号(2012年)40頁。従来の制度改正について、高橋滋「原子力利用と環境リスク」新美育文=松村弓彦=大塚直『環境法大系』森島昭夫先生喜寿記念(商事法務、2012年)637頁以下。原子力施設で事故が起きるたびに組織の変更がなされたが、行政手続の適正化の問題意識が欠けていたことについて、首藤重幸「福島原発事故と原子力行政の課題」行財政研究80号(2011年)7頁。

(3) 予算についても独立していることが望ましい(下山憲治「原子力法制をめぐる新たな動向」L&T61号[2013年]47頁)。

(4) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」(徳間書店、2012年)464頁以下。

設置法7条7項)やガイドライン⁽⁵⁾に表れており、経歴制限や利益相反の排除が行われている。一方、規制側の知見のなさについては知見の充実が必要であるが、その対応の1つとして、独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律(2014年3月1日施行)により、原子力安全基盤機構(JNES)を廃止し、原子力規制庁に統合することとされた⁽⁶⁾。知見の充実は必ずしも制度だけで対応できる問題ではなく、不断の努力の積み重ねが必要となろう。

また、同委員会の透明性を図るため、同委員会について、情報公開の徹底、運営の透明性確保が義務付けられた(委員会設置法25条)。会議録等を明らかにし、委員会の公正性・中立性を確保するため、記録の作成・保管及び公開が必要である⁽⁷⁾。

さらに、同委員会の委員長や委員の職務の中立・公正性に関して国民の不信を招かないため、原子力事業者からの委員長・委員に対する寄付の禁止とこれらに関する情報公開も行われる。

(2) 炉規制法の目的、原子力安全規制法令の一本化

原子力発電の推進と規制の一体化は炉規制法の目的にも表れていた。

改正により、炉規制法の目的、原子炉施設の許可等の要件から、「原子力の開発及び利用の計画的な遂行」の表現が削られ、安全確保の見地から規制をすることが明らかにされた(1条、24条1項、43条の3の6第1項)。また、同法の目的において、シビアアクシデント(重大事故)の場合に「放射性物質が異常な水準で」「原子炉施設を設置する工場又は事業場の外へ放出されること」を防止することが明確にされた。

さらに、原子力安全規制は、従来は、電気事業法の原発に対する安全規制(工事計画認可・各種検査)と炉規制法の安全規制に分かれており(改正前の炉規制法73条参照)、非常に分かりにくい構造になっていたが、炉規制法の規制に一本化された(同規定の削除。改正後の電気事業法112条の3)。また、炉規制法の目的、許可等の基準から原子力の利用等の計画的な遂行に関するものが削除さ

(5) 外部の有識者から意見をきく場合についても委員会決定で要件等が定められている(原子力規制委員会決定「原子力規制委員会が、電気事業者等に対する原子力安全規制等に関する決定を行うに当たり、参考として、外部有識者から意見を聴くにあつての透明性・中立性を確保するための要件等について」(2012年10月))。

(6) これにより、規制庁の構成員は500名から1000名に増大した。

(7) 下山・前掲注(3)48頁。

れ、安全の観点からの規制であることが明確にされた(通常の許可への変更)。

(3) 事故時における原発の安全規制が不十分であったこと

従来は、事故時における原発の安全規制が十分でなく、特に放射性物質の外部への放出に対処する法的枠組みは存在しなかった。シビアアクシデント対策については十分な検討を経ないまま、事業者の自主性に任されてきた。

改正により、原子炉等規制法の目的として安全確保の見地からの規制が行われることが明確にされるとともに、シビアアクシデント対策が発電用原子炉施設の許可の際に判断すべき事項として位置付けられた(炉規制法43条の3の6第1項3号など)。

これらに基づく新規制基準は2013年7月に施行された⁽⁸⁾。「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」、「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」、「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」である。さらに、地質・地質構造調査や基準地震動・耐震設計方針⁽⁹⁾と基準津波・耐津波設計方針等の審査ガイドなども策定された。

その下で、原子力規制委員会で、規制が実現しようとする目標(安全目標)が定められた。安全目標については諸外国には存在しているものの、わが国には従来なかったが、2013年4月3日に同委員会(平成25年度原子力規制委員会第1回会議)で合意された。すなわち、「万一の事故の場合でも環境⁽¹⁰⁾への影響をできるだけ小さくとどめる必要から」「事故時のセシウム137の放出量が100TBq(福島原発事故の放出量の1/100程度。殆どの場所では0.2 μ Sv/h以下となる一筆者注)を超えるような事故の発生頻度は、100万炉年に1回程度を超え

(8) 「深層防護」の発想の下、共通要因による安全機能の一斉喪失を防止する観点から、自然現象の想定と対策が大幅に引き上げられた。また、自然現象以外でも、共通要因による安全機能の一斉喪失を惹き起こす可能性のある事象(火災など)について対策が強化された。「深層防護」の下、多数の対策を準備し、それぞれの対策を考えるときに他の対策の効果は期待しないこととされている。また、施設の要求ではなく、必要な「性能」を要求することとし、具体策は事業者が施設の特성에応じて選択することとされた。規制基準では、耐震指針は法律上の義務とされ、地震による揺れに加え地盤のずれや変形に対する基準、活断層の認定基準が明示された。

(9) 津波対策としては、既往最大のレベルを上回るレベルの津波を「基準津波」とし、「基準津波」への対応として防潮堤等の津波防護施設等の設置を要求している。津波防護施設等は、耐震設計上最も高いSクラスとする。

(10) ここにいう「環境」は、生態系の意味ではない。外部に放出するという意味である。

ないように抑制されるべきである(テロ等によるものを除く)。(管理放出機能喪失頻度)とされた。性能目標については、地震国であることが勘案され、従来通り、炉心損傷頻度は 10^{-4} /年程度、格納容器機能喪失頻度は 10^{-5} /年程度とすることが維持された。安全目標に関する議論は、今後とも引き続き検討される。

シビアアクシデント対策については、設計・設備により炉心損傷を発生させないための規制を基本としつつ、「深層防護」の発想の下、万一シビアアクシデントが発生した場合に備え、その進展を食い止める対策を要求している。従来の設備中心の決定論的安全評価手法にくわえ、確率論的安全評価手法を用いてプラント全般にわたる相対的な脆弱性を見出す総合的評価を行うことが検討されている。

「災害の防止」という観点からはシビアアクシデント対策と防災対策は相互に関連し、一体的に把握される必要がある。

さらに、事業者による原子力施設の安全性向上を図るために総合的な安全評価を定期的実施し、その結果等を環境大臣に届出、公表することが義務づけられた(炉規制法43条の3の29)。これは確率安全評価と関連している。もっとも、これは、事業者自身が危険性を認識し、安全性向上を図る制度であり、一種の自主的取組である。

(4) 設備、機器、保安教育が最新の科学的知見、技術に適合したものになっていなかったこと

従来、炉規制法は、最新の知見を既存施設にも適用し、施設等を改善することを法的に確保するバックフィット制度を有していなかった。

改正により、バックフィット制度(57条の9、43条の3の14)⁽¹¹⁾⁽¹²⁾が導入され、

(11) 許可の取消し、使用の停止命令により担保される(炉規制法43条の3の20第2項、43条の3の23)。バックフィット制度は、加工の事業、試験研究用等原子炉の設置・運転、使用済燃料貯蔵施設、再処理の事業、廃棄の事業にも導入される。

(12) ドイツ原子力法17条1項の規定と類似している。なお、ドイツでは原子力法第12次改正(2010年改正)で7d条が導入され、「事業者が発展した科学及び技術の水準に応じた配慮をしなければならない」とされたが、この規定の立法趣旨は第三者保護規範性を認めないとされている(2010年以前のドイツ原子力法については、川合敏樹「ドイツ原子力法における既存の原子力発電所に対するバックフィットの在り方について」立教法学80号〔2010年〕280頁参照)。わが国で原発の再稼働をする際には、殆どの場合、原発の施設を改造するので変更許可が取消訴訟の対象となりうる。

最新の知見を踏まえ、設備・機器の設置、保安教育の充実について事業者が責任をもつことが明確化された。

バックフィットの規定は、最新の科学技術水準に基づき行政庁による許可の撤回を認めるものであり、法的安定性を損なう面もあるが、原発の場合、事故による被害が極めて甚大なものとなりうるため、このような仕組みを導入することには重要な意義があるといえよう。伊方原発訴訟最高裁判決(最判平成4・10・29民集46巻7号1174頁)は、原子炉設置許可処分の取消訴訟において、裁判所が「現在の科学技術水準に照らし」て行政庁の裁量審査をすることを示したが、その後も、「現在の科学技術水準」の意味を「判決時」と見るかについては学説上は争いがあった⁽¹³⁾。今回の改正によって、「判決時」を基本とすることが法律上明らかにされたといえよう。

(5) 福島第1原発1号炉は高経年化炉であったこと

事故を惹起した福島第1原発1号炉が早い段階で水素爆発等を起こし、高経年炉の安全性が問題とされたため、改正により、発電用原子炉を運転しうる期間を、原則運転開始から40年とし、その満了までに認可を受けた場合には、1回に限り延長を認めることとした(延長期間の上限は20年とし、具体的な延長期間は審査において個別に判断する)「運転期間延長認可制度」が法定された(炉規制法43条の3の32)。

(6) 原子力災害対策の不備

原子力災害に対する対策については、従来、わが国では「深層防護」によって危険性が否定されてきたが、わが国の「深層防護」の考え方においては、シビアアクシデント対策、防災対策が明確にされておらず、これについては法的規制も十分でなかった⁽¹⁴⁾。1999年のJCO臨界事故を機縁として原子力災害対策特別措置法(原災法)が制定されたが、今般の事故により、オフサイトセンターの機能不全、情報伝達の不備など、平時からの対策に不備があったことが判明した。

2012年6月、委員会設置法制定に基づく原子力基本法の改正により、原子力

(13) 判決時説を採用するものとして首藤重幸・法学教室271号49頁。疑問を呈するものとして、山田洋・平成4年度重要判例解説(1993年)47頁、高木光・環境法判例百選[第2版](2011年)205頁。

(14) 下山・前掲注(3)49頁。

防災会議が内閣に設置され(3条の3)、平時において、関係行政機関との調整等、必ずしも専門的技術的知見に基づかない原子力防災対策について、同会議に担わせることとされた。また、委員会設置法制定に基づく原災法改正により、原子力緊急事態が発生した場合における原子力災害対策本部が強化され(16条)、緊急事態対策における技術的・専門的判断については、原子力規制委員会が一義的に担うこととされた(20条2項)⁽¹⁵⁾。

2 残された課題

今般の改正は、原子力法を国民の安全を確保するための法とする点で有効なものであったと考えられるが、なお問題点も残されている。いくつかの点が指摘されているが、ここでは5点あげておきたい⁽¹⁶⁾。

第1に、バックフィット及びその前提となる許可要件について基準がなお十分とは言えないことである。炉規制法では「災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則が定める基準に適合するものであること」と定められているにすぎない。「最新の科学水準に照らし、重大な原子力施設の事故の発生を防止する措置がとられること」を明文で規定すべきであるとの指摘がなされている⁽¹⁷⁾。また、国及び原子力規制委員会に、原子力事業者と同様の情報再確認義務と事後改善義務が課されることを明文で定めるべきであるとの指摘もなされている⁽¹⁸⁾。

第2に、原子力規制委員会について、国民から乖離した存在にならないための配慮が必要であることである。具体的には、委員に社会学・政治学・法学等

の専門家を加えるべきであるとの指摘がなされている⁽¹⁹⁾。

第3に、同委員会について独立性を確保することは重要であったが、同委員会が政策的判断をすることができるか、内閣と同委員会の関係はどうか、という問題が残されている。これは民主党が提出した原子力規制委員会設置法案では重視されていたが、修正された点である。同委員会の独立性をより重視した結果であり、現行法を批判するだけでは一面的であるが、問題点としては残されているといえよう⁽²⁰⁾。

第4に、原発の設置・施設の立地や重大な変更の際の環境影響評価手続が十分でないことである(この点については後述する)。関連して、立地・周辺自治体とのリスクコミュニケーション、関係住民の意見聴取については、法律上の要請はなく、制度上十分なものとは言えない⁽²¹⁾。この点については法律上の要請は行われていない。これについては、規制委員会において、特に関心の高い立地自治体及び周辺自治体では、それらからの要請に基づき「公聴会」(仮称)を実施することが提案されている⁽²²⁾。委員会設置法の附則で検討課題とされた点であり、十分な対応が必要であろう。

第5に、地震対策、津波対策などは一定程度改善された。他方で、シビアアクシデント対策を重視し、万一の場合にフィルター付きベント措置を実施して一定範囲の被害発生を受忍させることに対する批判も行われている⁽²³⁾。ただ、この点は、万一の場合には避難勧告の後に放射性物質が漏洩する可能性を否定しないことが、より大きな破局的事故を抑止するために必要であることが今回の事故で示されたのではないかと(安全神話からの脱却の必要)。確かに、原発の稼働を維持すること自体に問題がありうるが、—この点はおくとして—仮に維持する場合には、比較衡量の結果このような措置が避けられないことは、今回の事故の教訓とされるべきであろう。

(15) 下山・前掲注(3)49頁は、国が主体となった制度に懐疑的であり、現場で住民避難や保護のための応急対応にあたるのは地方自治体の基本的役割であるとする。

(16) なお、同委員会が独立した行政委員会として行政庁になったことから、司法による裁量審査は、規制行政庁自体が専門性を有しているため、自己抑制的になる可能性が高いことが指摘されている(巨理格「原子炉安全審査の裁量統制論—福島第一原発事故から顧みて」論究ジュリスト3号〔2012年〕35頁)。これに対しては、独立性が確保されているからと言って、直ちに現実の原子力規制委員会を信頼してよいことにはならないのであり、裁判所は審査の密度の向上を検討すべきであるといえよう(深澤龍一郎「行政裁量論からみた福島事故の前と後」斎藤浩編『原発の安全と行政・司法・学界の責任』〔法律文化社、2013年〕171頁参照)。

(17) 高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制定の課題」高木光ほか編『行政法学の未来に向けて』阿部泰隆先生古稀記念(有斐閣、2012年)410頁以下、419頁。

(18) 下山・前掲注(3)50頁。

(19) 高橋滋「原子力規制法制定の現状と課題」高橋滋・大塚直『震災・原発事故と環境法』(民事法研究会、2013年)24頁。

(20) なお、原子力規制庁の中立性を守るためのノーリターンルールについて、配置転換禁止対象とならない省庁を経由して経済省に戻ることは可能であるため、尻抜けになるのではないかと指摘もなされている(下山・前掲注(3)47頁)。

(21) 下山・前掲注(3)54頁。

(22) 原子力規制庁「原子力発電所の新規制基準適合性審査の今後の進め方について」(平成26年2月19日)。

(23) 下山・前掲注(3)54頁。

II 原発事故によって発生した環境問題への対処

—環境法の制定, 改正

I 放射性物質による汚染と環境法

(1) 従来の法律の状況と「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)の制定

放射性物質に対する環境の汚染への対処についての従来の法律の状況は次のような状況にあった。

まず、環境基本法体系の法律は、放射性物質による水質汚濁、土壌汚染、大気汚染等の防止や、廃棄された放射性物質及びこれによって汚染された物については、適用が除外されてきた(環境基本法13条、大気汚染防止法27条1項、水質汚濁防止法23条1項、土壌汚染対策法2条、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律2条3項、環境影響評価法52条、循環型社会形成推進基本法2条2項2号、廃棄物の処理及び清掃に関する法律〔以下廃掃法という〕2条⁽²⁴⁾、資源の有効な利用の促進に関する法律2条1項、2項等)。

そして、放射性物質による「大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止」については、炉規制法が最も重要であったが、同法は原子力発電所の事故により施設外に広範囲に放射性物質が拡散するという事態は想定していなかった⁽²⁵⁾。また、「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」(以下、「放射線障害防止法」という)は、核燃料物質を対象から除いており(2条2項、同法施行令1条1号)、原子力発電所で扱われる放射性物質については規制対象外としていた。

一方、放射性物質による汚染の「除去」については、原子力災害発生時の放射性物質への対処について定める原子力災害特別措置法は、放射性物質による汚染の除去(26条1項7号)、原子力災害の拡大の防止を図るための措置に関す

る事項(26条1項8号)について定めを置いていたが、詳細な手続等については、明確にされていなかった。また、上述したように、既存の環境法令のうち、土壌汚染対策法では、放射性物質は適用対象とならず、また、廃掃法では、廃棄された放射性物質及びこれによって汚染された物については、適用を除外してきた。

このように、既存の法体系においては、原子力発電所の施設外に放射性物質が広範囲に拡散する事態への対処については、法令が整備されていなかったのである⁽²⁶⁾。

こうした中、福島原発事故が発生し、2011年8月、議員立法により、放射性物質汚染対処特措法が制定された(2011年8月30日一部施行、2012年1月1日完全施行)(後述2参照)。

(2) 放射性物質による汚染の防止等についての適用除外規定の削除

(i) 環境基本法13条の削除

さらに、環境基本法13条は、2012年6月20日制定の原子力規制委員会設置法によって削られるにいたった(同法では、同時に循環型社会形成推進基本法2条2項2号の適用除外規定も削られた)。

環境基本法13条は放射性物質による「大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止」について適用除外としていたが、第1に、同じ環境媒体についての汚染を防止する点で、放射性物質とそれ以外を分ける必要がないこと、第2に、2011年に制定された放射性物質汚染対処特措法を環境基本法体系下にある環境法令として位置付ける必要があったことを理由とする。

なお、環境基本法13条にいう「大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止」は単なる防止だけを意味するのか、汚染の除去等も含むのかについては必ずしも明らかではなかった。前者の見解もありうるが、ここでは後者の見解を採用しておきたい。その理由としては、上記のように水質、大気、土壌に関する個別法では放射性物質による汚染の除去等も適用除外として扱っており(たとえば、水質汚濁防止法14条の3の「地下水の浄化のための措置」は、同法23条1項の適用除外を受ける)、これらが環境基本法13条と一体として理解されてきた⁽²⁷⁾、そのように解するのが自然であったことがあげられよう⁽²⁸⁾。

(24) このため、従来は、放射性物質を含んだ廃棄物を不法投棄しても、廃掃法の適用はないことになってしまっていた。

(25) 第177回国会衆議院経済産業委員会内閣委員会連合審査会(平成23年4月27日)における佐藤議員に対する海江田経済産業大臣の答弁参照。

(26) 第177回国会衆議院環境委員会(平成23年8月23日)における太田議員に対する江田環境大臣の答弁。

(ii) 大気汚染防止法ほか4法の適用除外規定の削除

上記の環境基本法の改正を踏まえ、2013年6月、「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」(同月公布)により、大気汚染防止法(27条1項)、水質汚濁防止法(23条1項)、環境影響評価法(52条1項)、南極地域の環境の保護に関する法律(24条1項)における放射性物質についての適用除外規定が削除された(前2法の改正については、同年12月施行、環境影響評価法改正については2015年6月施行予定、南極地域環境保護法改正については2014年6月施行予定)。

これらの4法は、放射性物質自体を適用除外していたのではなく、放射性物質による「汚染」及びその防止を適用除外していたものとして整理される。ここにいう放射性物質による「汚染」とは、放射性物質の放射線作用のことであった⁽²⁷⁾。例えば、福島の警戒区域等における放射性物質によって汚染された家屋の解体に伴って生じる石綿のように、石綿に放射性物質が付着している場合、この石綿は大気汚染防止法に基づく規制の対象となっていたと解される。すなわち、発せられる放射線による環境の汚染ではなく、放射性物質の物としての性状(放射性物質自体)に着目した大気及び水質の汚染防止のための措置は講じることができたと解される。

今般の適用除外規定の削除により、大気汚染及び水質汚濁については、それぞれを防止するために、放射性物質を規制対象物質に指定し、当該物質を排出する基準を定め、規制対象施設を指定することも可能になったが、既に炉規制法、放射線障害防止法に基づく施設規制、保安規制、核物質防護規制等の措置がとられているため、新たな規制をすることは現段階では想定されていない

(27) 環境庁水質保全局監修・水質法令研究会編『逐条解説 水質汚濁防止法』(中央法規出版、1996年)380頁など。

(28) 他方、公害紛争処理法については、原子炉の事故等による発生源からの直接的な放射線被曝による被害は対象とならないが、直接被曝という形態をとらない被害、すなわち、放射性物質に汚染された塵や水の拡散による周辺地域の放射線被曝、水又は土壌の汚染がもたらす健康や生活環境に対する被害は、対象となると解されている(公害等調整委員会事務局編著『解説 公害紛争処理法』[ぎょうせい、2002年]21頁)。この点については、第68回国会衆議院公害対策及び環境保全特別委員会(昭和47年4月18日)における島本委員に対する山中国務大臣及び小澤(文)政府委員の答弁参照。

(29) 水質汚濁防止法の前身である公共用水域の水質の保全に関する法律3条は、この点を明確に、「放射線を発生する物質による汚染」を適用除外していた。

(もつとも、汚染水問題に対して、現在の原子力法では十分な対応ができておらず、この問題はもはや事故というよりも継続的な汚染という点で、公害と類似してしまっており、水質汚濁防止法で何をすべきかを検討することは極めて重要であると考えられる)。

さらに、大気及び水質については、放射性物質による汚染状況の常時監視を環境大臣が行う旨が定められ(大気汚染防止法22条3項、24条2項、水質汚濁防止法15条3項、17条2項)、一般環境中の大気汚染、並びに公共用水域及び地下水の水質汚濁の状況が常時監視の対象となった。既に、炉規制法や放射線障害防止法の規制対象となっている施設については、原子力規制委員会、地方自治体その他関係行政機関及び事業者において放射性物質のモニタリング体制が構築されていることから、一般環境中の放射性物質の存在状況を把握し、その存在状況が過去の存在状況の範囲内であることを確認し、必要に応じて詳細分析がなされる。把握方法としては、大気については、大気浮遊じん、降下物及び空間放射線線量率、公共用水域については、水質汚濁防止法に基づく水質状況の監視と合わせて底質が監視される。測定地点は日本全国をバランスよく監視できる測定地点が選定される⁽³⁰⁾。

環境影響評価については、事業の実施により放射性物質の影響がありうるかを事業特性、地域特性によって判断し、影響の必要があると判断されれば調査項目に含めて調査し、予測・評価し、環境保全措置の必要性についても検討することになる。残土の処理等は環境保全措置の一例である。

南極地域の環境の保護に関する法律については、南極地域活動計画の確認をはじめとする措置の対象に、放射性物質による環境への影響が含まれることになった。

他方、適用除外規定が残されている、廃掃法、土壌汚染対策法、化審法、海洋汚染防止法は、別途検討されることとなった。その理由は、①放射性物質汚染対処特措法との関係や施行状況などを踏まえた検討が必要であること、②上記4法とは異なり、放射性物質を物としてそれ自体を適用除外する規定を置いているため、そもそも放射性物質とは何かについて厳密な定義が必要となるこ

(30) 以上について、「放射性物質の常時監視に関する検討会報告書」(平成25年12月)、奥主喜美「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律の概要」L&T62号(2013年)50頁。

と⁽³¹⁾などにある。廃掃法と土壤汚染対策法の適用除外規定の扱いについては、放射性物質汚染対処特措法の見直しの際に検討される可能性がある(同法附則5条, 6条)。

2 放射性物質によって汚染された廃棄物・土壌の処理・除染

(1) 放射性物質汚染対処特措法及び基本方針の特色

放射性物質汚染対処特措法の詳細についてはすでに記したことがあり⁽³²⁾, ここでは省略するが, その要点としては, 次の5点があげられる。①汚染廃棄物の処理と, 除染及びそれに伴う除染土壌の処理の二本柱としたこと, ②国の責務の下, あらゆる必要な措置が国主導で講じられること, ③特措法に基づいて講じられる措置は東京電力の負担の下に実施されるか東京電力に求償できること(東京電力には努力義務が課される), ④汚染の程度が高い地域や廃棄物は国の責任で処理され, 低い場合は自治体を実施すること, ⑤④の汚染の程度が低い場合の廃棄物には, 特別の処理基準, 維持管理基準が適用されることである。

また, 基本方針のポイントとしては, 汚染廃棄物の処理について5点があげられる。①住民の生活の妨げとなる廃棄物の処理を優先, ②現行の廃掃法に基づく廃棄物の処理体制, 施設等を積極的に活用, ③安全性を確保しつつ, 可能な限りにおいて減容化, ④指定廃棄物の処理はそれが排出された都道府県内で行うこと(ただし, 福島県内では中間貯蔵施設を確保し, 10万 Bq/kg を超える焼却灰等はその後県外で最終処分される), ⑤中間貯蔵施設及び最終処分場の確保や

(31) この点について2点指摘しておく。第1に, 放射性物質について, 放射線を発散させて人の生命等に危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律(平成19年法律38号)2条3項は定義を置いており, そこでは, 「核燃料物質その他放射線を放出する同位元素及びその化合物並びにこれらの含有物」(1号)と「前号に掲げるものによって汚染された物」(2号)の双方を含めている。しかし, 廃掃法等は「放射性物質及びこれによって汚染された物」について適用除外規定を置いており, 放射線を発散させて人の生命等に危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律2条3項2号に当たるのが当然に「放射性物質」に含まれるわけではない。第2に, 炉規制法, 放射線障害防止法は, 閾値を設けることにより, 低濃度の放射性物質は対象としておらず, これにより, 自然由来放射線・放射性物質は対象としてないが, 環境法令が放射性物質の概念からこれを除外すべきかは明らかでなく, 検討の必要がある。

(32) 大塚直「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」高橋滋=大塚直編『震災・原発事故と環境法』(民事法研究会, 2013年)115頁以下。

その安全性の確保については, 国が責任をもって行い, 当該施設については環境影響評価等を行うことである⁽³³⁾。

基本方針の汚染土壌等の除染等の措置等に関するポイントは, ①人の健康の保護の観点から必要な地域について優先的に計画を策定し, 特に子供の生活環境を優先すること, ②追加被曝線量が年間20mSv以上である地域については, 当該地域を段階的かつ迅速に縮小することを目指すこと, ③追加被曝線量が年間20mSv未満である地域については, 長期的な目標として, 追加被曝線量が年間1mSv以下となることを目指すこと, ④2013年8月までに2011年8月末と比べて一般公衆の年間追加被曝線量を半減することを目指すこと, ⑤同じく, 子どもの年間追加被曝線量を6割削減することを目指すことであった。

この基本方針をもとに, 環境省は, 2012年1月, 除染特別地域の工程表を公表し, そこでは, 50mSv/yを超える地域(帰還困難区域)や多くの森林地域を除き, 2013年度末までに除染を目指すこととされた。また, 2011年10月29日に, 環境省から, 福島県及び県外について中間貯蔵施設の設置等の工程表が出された⁽³⁴⁾。そこでは, 福島県内外の特定廃棄物及び除染に伴う廃棄物等の処理フローが示され, 中間貯蔵施設については, 仮置場への本格搬入から3年以内に供用を開始し, 県外の最終処分は, 中間貯蔵開始後30年以内に完了するとのスケジュールが示された。もともと, これらの除染及び工程表は, その後, 達成が延期され, 中間貯蔵施設については, 2013年末現在, 2015年1月の供用開始が目指されている⁽³⁵⁾。

(2) 除染及び中間貯蔵施設設置についての若干の指摘

本法の下で具体的に問題となって主要な点は, 除染の在り方と, 中間貯蔵施設及び指定廃棄物最終処分場の設置であった。以下, この点について若干の指摘をしておきたい(放射性物質に汚染された廃棄物の処理についてはすでに記したことがあり⁽³⁶⁾, 省略する)。

(33) 大迫政浩「放射性物質汚染廃棄物の適正処理に向けた課題」いんだすと27巻2号(2012年)4頁以下。

(34) 「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」(2011年10月)。

(35) 中間貯蔵施設等福島現地推進本部「除染土壌等の中間貯蔵施設の案について」(平成25年12月)。

(36) 大塚・前掲注(32)121頁以下。

(i) 除染等の措置

放射性物質に汚染された土壤等の除染等の措置等に関して、6点指摘しておきたい。

第1に、土壤汚染対策法と異なり、土地所有者等に汚染の除去等を命ずる考え方は採用されていない。土地所有者等は、放射性物質によって土地を汚染された被害者であり、そのような者に除染等の措置を実施させることはできないという考え方が打ち出されている。至極もつともであり、同様の考え方は、土壤汚染対策法においてもいわゆるもらい汚染について参照されるべきであろう⁽³⁷⁾。なお、原因者に対する費用回収については放射性物質汚染対処特措法44条に規定されている。

また、除染等の措置の実施にあたっての土地所有者等の同意を必要とする点は、土壤汚染対策法と類似しているが、除染特別地域等における放射線線量の高さから、健康被害のおそれが著しいときは同意を必要としない考え方が示されている点は、同法と異なる点である。調査は、除染特別地域では国、汚染状況重点調査地域では都道府県知事等が実施する。この点においても土地所有者等の調査は想定されていない。

除染等の措置としては、施行規則により、土壤等については、表土を削り取ること、土壤により覆うこと等が定められている。

第2に、除染等の措置等については、汚染濃度の特に高い地域は国が実施し、濃度がやや低い地域については、自治体を中心となって実施するという整理がなされた。これらは、国及び自治体の義務であると考えられている。もつとも、自治体の除染については、合理的な除染である限り、実際には、全額国から補助がなされる。

第3に、基本方針において除染の目標は人の健康保護であるとされ、究極目標として、1 mSv/y が掲げられた。この目標については、環境省の下に設置

された環境回復検討会⁽³⁸⁾では、労働安全衛生法に基づく放射線管理区域の設定基準（電離放射線障害防止規則3条1項1号。3カ月で1.3mSv 超えるおそれのある区域とする）等を参考にしつつ5 mSv/y とすることも検討されていたが、最終的には、このような形にまとめられた。もつとも、基本方針においては、追加被曝線量が比較的高い地域について除染等を行うことを特に取り上げており、この点に5 mSv/y の考え方が残されているとみることもできる⁽³⁹⁾。他方、同方針では、20mSv/y 以上の地域において、線量が特に高い地域については、長期的な取組みが必要となることが示されている。徹底的に除染を行うことについては、効果が上がらない場合があることやリバウンドする場合があることなどの問題があり、費用効果性の観点から批判もあるが⁽⁴⁰⁾、基本方針は、基本的には除染を重視する方向性を打ち出したものといえる。3年間で（中間貯蔵施設に関連する予算を除いて）1兆円以上の予算が用いられることが予定された（2012年1月までに措置された予算額は、予備費を含めて1.1兆円に上った）。もつとも、除染の順序等について、それなりに合理的な対応は考慮すべきであり、上記の線量が特に高い地域に対する対応や子どもの生活環境の重視、山林に対する除染のあり方等について、このような考慮が必要となろう⁽⁴¹⁾。

第4に、現場の作業者による除染土壤の投棄などの不適正な扱い（いわゆる手抜き除染）が2013年1月に新聞報道された。場合によっては特措法46条の不法投棄として60条の罰則の適用が検討されるべきであると考えられる。

第5に、福島県内で出される、除染土壤及び10万 Bq/kg を超える指定廃棄物（対策地域内廃棄物で同等の物も含まれるであろう）が入れられることとされている中間貯蔵施設の設置場所については、2013年末に環境省から3箇所の候補

(38) 第2回環境回復検討会（平成23年9月27日）における牧谷土壤環境課長発言とその後の審議。

(39) 平等原則の観点から、5.2mSv 以上の線量の地域を優先的に除染することが憲法25、13条の具体化として国に義務付けられているとする見解も示されている（清水晶紀「原発事故と国の除染義務」環境と公害41巻〔2012年〕4号50頁）。

(40) IAEA「福島第一原子力発電所外の広範囲に汚染された地域の除染に関する国際ミッションの最終報告書」（2011年10月）助言ポイント1。

(41) 基本方針を受け、国が直接除染を行う除染特別地域では、平成24、25年度では、住居、農用地、道路等の居住空間に隣接する森林（林縁から約20m）について除染を行うこととされた。これ以外にも、特に利用者や作業者が日常的に立ち入る森林については、除染を検討する必要がある（環境回復検討会「今後の森林除染の在り方に関する当面の整理について」（2012年9月））。

(37) 大塚直「原因者主義か所有者主義か」法学教室257号（2002年）94頁、96頁。また、土地所有者責任の再構成の議論として、土壤汚染対策法に関して、ドイツ法の学説の詳細な検討の結果、従来の状態責任の考え方はもはや維持されていないとし、「土地の所有者等」を「何らかの帰責事由がある場合の所有者等」に限定することが提案されている（桑原勇進「状態責任の根拠と限界（四・完）」自治研究87巻〔2011年〕3号106頁）。立法時からあったアメリカの善意の購入者の抗弁の議論にも通じる議論である。

補が示されたが、2014年3月、福島県知事の要請に基づき2箇所に変更された。中間貯蔵施設が設置されないと、除染された土壌の仮置き場の確保も進まない状態にある((ii)で触れる)。

第6に、効率的な除染技術の開発、高線量地域での除染方法の確立、生物・生態系への影響の調査と対策、特に湖沼のような閉鎖性水域での底質汚染の調査と対策など、検討されるべき問題はなお山積している。現在のところ、水質汚濁防止法及び湖沼水質保全特別措置法に底質についての規定はないが、底質汚染の対策を両法が放射性物質汚染対処特措法で行う必要がある。上述した、水質汚濁防止法の放射性物質についての適用除外規定の削除は、このような試みの前提を築いたことになろう。

(ii) 中間貯蔵施設や指定廃棄物最終処分場に関わる問題

放射性物質汚染対処特措法の基本方針により、中間貯蔵施設の確保については、国が責任を負っており、仮置場に大量におかれている土壌や廃棄物を解消し、除染を推進するため、同施設の設置が不可欠である。環境省は2013年9月に大熊町、楡葉町、同年12月に双葉町に設置する考え方を示した(その後、2箇所に変更されたことは、前述のとおりである)。3箇所に中間貯蔵施設を設置する案については、安全性評価と環境影響評価が二本立てで審議が行われた⁽⁴²⁾。

除染計画に基づく福島県内の除染土壌等の推計発生量は最大で2200万 m^3 であり、追加的除染等を考慮し2800万 m^3 を前提として施設が検討された。3箇所共に堅固な地層が分布すると評価されている。廃棄物貯蔵施設(10万Bq/kg超の廃棄物を貯蔵するため遮蔽効果を有する建屋)、土壌貯蔵施設I型、同II型(8000Bq/kg超の土壌を貯蔵するため遮水対策等を施した施設)、受入れ・分別施設、減容化施設に分かれる。安全性に関しては、調査区域で想定される最大規模の地震動・津波に対しても、適切な構造設計や、地形・地質等を踏まえた配置等により、放射性部室に関する安全性を確保できるとされている。そして、平常時の最大被曝線量の基準値(1mSv/y)と事故時のそれ(5mSv/event)を満たすと評価された。中間貯蔵施設への除染土壌等の運搬の基本方針、環境保全対策の基本方針も定められた。

(42) 中間貯蔵施設安全対策検討会と中間貯蔵施設環境保全対策検討会という2つの検討会の検討結果を合体したものが、中間貯蔵施設等福島現地推進本部・前掲注(35)である。

環境影響評価については、同施設の設置は、環境影響評価法の適用対象ではないし、放射性物質汚染対処特措法自体にも同施設の環境影響評価の規定はないが(同法については53条、15条、19条が関連する。保管施設という位置付けである)、同法の基本方針に根拠がある。国自らが関与することと、既に発生してしまった甚大な汚染に対する緊急対処が問題となっていることが、法律上の根拠が定められなかった理由と考えられる。

環境影響評価手続においては、福島県民に対するアカウンタビリティを確保する必要があるが、この点は運用上行われる予定である。また、この種の施設の環境影響評価については、代替案や環境保全措置の検討において、事故時を含めた考え方を導入すべきものと考えられるが、従来、環境影響評価法の環境影響評価手続では、事故時を含めた考え方は採用されておらず、上記の審議会においても安全性評価の審議会でのみこの点が扱われた。

ちなみに、帰還困難区域における土地の財物価値については、原子力損害賠償紛争審査会中間指針第2次追補では、東電が全額賠償することとされたが、賠償後も東電は同土地の所有権を取得する意思はないことを表明した。特にこのような全額の財物賠償を得た者について(さらに、一部の財物賠償を得た者を含めた避難指示区域の土地所有者全体について)、中間貯蔵施設設置に関する公共事業に係る損失補償をどうするかという問題が発生したが、財物賠償とは関係なく、損失補償は支払うこととされた。

なお、福島県以外でも、国は、2014年度末を目途として、8000Bq/kgを超過する廃棄物が多量に発生し、保管が逼迫している都道府県においては、必要な最終処分場(指定廃棄物最終処分場。福島県内の中間貯蔵施設に対応する)を、一既存処分場とは別に一確保することを目指していたが(「指定廃棄物の今後の処理の方針」(2012年3月30日公表)。5県が想定されている)、これも環境影響評価について中間貯蔵施設と同様の問題を生ずる。指定廃棄物の最終処分場候補地選定フローが定められ、各県、市町村担当者向けの説明会も開催されている。

(3) 放射性物質により汚染された土壌等の除染等、廃棄物の処理に関する費用負担

(i) 放射性物質汚染対処特措法44条及び原子力損害賠償紛争審査会中間指針第2次追補

放射性物質により汚染された土壌等の除染等に関する費用負担については、

まず原子力損害賠償紛争審査会（以下、「紛争審査会」という）で議論され、河川等の浚渫費用、校庭や国有林の除染費用等を国、自治体が支払った場合には、合理的範囲で東電に対する賠償の対象に含まれるとの主張がなされたが⁽⁴³⁾、支持が得られず、中間指針には含まれなかった。その後、放射性物質に汚染された廃棄物の処理及び土壌等の除染等の措置を国、自治体等が行った場合の求償の規定（但し、努力義務）が放射性物質汚染対処特措法に定められた（44条）ため、この点は一廃棄物の処理と土壌の除染等に限定されるが一立法的に解決された。

この種の賠償が紛争審査会の中間指針に含められなかった理由は、除染等が本来国や自治体の事務として行われるべきことに含まれるのではないかという考え方が示されたからであるが、除染等は国や自治体の通常の事務ではなく、まさに原子力損害が発生したために余儀なくされた事務であることに注目されるべきであろう。そのためには、原因者負担の考え方⁽⁴⁴⁾が貫徹される必要がある。この種の費用は、（わが国は加盟していないが）ウィーン条約1997年改正議定書に含まれる（1条1項（k））一種の環境損害である⁽⁴⁵⁾。これを賠償の対象としておかないと国や自治体が浚渫等を十分に行わない結果となるという懸念も存在する。その意味で本条導入は有意義であったと思われる⁽⁴⁶⁾。

放射性物質汚染対処特措法44条に基づく求償について制限はないか。この点、同条は何も定めていないが、不合理な対応の費用まで求償を認めるわけにはいかず、必要かつ合理的な範囲に限られるべきであろう。とはいえ、人々の健康被害のおそれを迅速に低減させる必要があることに鑑みると、「合理性」についてはある程度緩やかに解すべきものと思われる。

その後、2012年の3月に出された、紛争審査会中間指針第2次追補は、「本件事故に由来する放射性物質に関し、必要かつ合理的な範囲の除染等（汚染の

(43) 第12回原子力損害賠償紛争審査会（平成23年7月29日）における筆者の発言。

(44) 大塚直「環境法における費用負担—原因者負担原則を中心に」新美育文＝松村司彦＝大塚直『環境法大系』森島昭夫先生喜寿記念（商事法務、2012年）207頁以下。環境基本法37条の考え方は類似している。

(45) わが国の文献として、広部和也「原子力損害についての民事責任に関するウィーン条約の改正」成蹊法学47号（1998年）111頁参照。

(46) ただし、国に国家賠償が認められる事態になれば、国も原因者として東電と不真正連帯債務を負うこととなり、東電との関係では、負担部分の割合が問題となるであろう。

拡散の防止等の措置、除去土壌の収集、運搬、補完及び処分並びに汚染された廃棄物の処理を含む）を行うことに伴って必然的に生じた追加的費用、減収分及び財物価値の喪失・減少分は、賠償すべき損害と認められる」とした。放射性物質環境汚染対処特措法に基づく除染等の措置に伴って財物損壊や営業損害等が発生する可能性があるが、これらが同法44条1項の対象となるかは必ずしも明らかでない。同指針は、同措置に直接要する経費のみならず、当該措置に伴う財物損壊や営業損害等を含め、一同法44条1項の対象となるか否かにかかわらず—上記の損害に該当するものは原子力損害として賠償の対象となることとしたのである。

(ii) 放射性物質汚染対処特措法44条に関連する動き

その後、政府は2013年12月20日に「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」という閣議決定をし、その中で、「実施済み又は現在計画されている除染・中間貯蔵施設事業の費用は、放射性物質汚染対処特措法に基づき、復興予算として計上した上で、事業実施後に、環境省等から東京電力に求償する」とし、これらや賠償を踏まえ、2016年度予算において、原子力損害賠償支援機構に交付する交付国債の発行限度額を5兆円から9兆円に引き上げることとした⁽⁴⁷⁾。

除染・中間貯蔵施設事業などは、十分な資金的手当てなしには進まないことから、「国が前面に出る」趣旨であり、事後的に東京電力から回収することも示されており、積極的に評価できる決定であると思われる。早急な対策のために国が前面に出ることも極めて重要であるとともに、原因者負担原則からは、東京電力に求償することも極めて重要である⁽⁴⁸⁾。同法44条を除染費用等について国が負担することができるよう改正する動きがあったが⁽⁴⁹⁾、本閣議決定の考え方を採用するのであれば、改正の必要はないと考えられる⁽⁵⁰⁾。

なお、汚染廃棄物や汚染土壌の処理のみでなく、さらに湖沼・河川等の底質の浚渫などについても必要に応じて国が前面に出て対処すべきであるし、東京

(47) 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（平成25年12月20日）12頁。

(48) 大塚・前掲注(44)229頁参照。

(49) 朝日新聞2013年10月29日夕刊。

(50) ちなみに、本閣議決定では、「廃炉・汚染水対策」については、国が（も）対処することとされているが、その後、東京電力に求償することは書かれていない。これも原因者負担原則の点からは問題の余地はあるが、国も今般の事故について一定の責任を負っているとの認識であろうか。

電力に対する求償を行うことを立法で明確にすべきである⁽⁵¹⁾。

Ⅲ 原子力法の環境法体系への編入

1 原子力法の環境法大系への編入

福島第1原発事故が環境法に与えた最大の影響は、原子力法の環境法体系への編入であろう⁽⁵²⁾。原子力法の体系は、原子力基本法を頂点とし、炉規制法、放射線障害防止法、原子力災害対策特別措置法、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律等があり、上述したように、環境基本法を頂点とする環境法体系からは独立していた⁽⁵³⁾。しかし、今般の事故を契機として、環境法の中に編入されたと考えられるのである。

(1) 原子力規制委員会設置法が導入した4つの点

2012年に制定された原子力規制委員会設置法は——一部上述したが——、この点に関し、次の4点を導入した。

(51) なお、災害廃棄物については、2011年8月、「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」(災害廃棄物処理特措法)が制定され、一定の場合に環境大臣が市町村の処理を代行すること(4条)、災害廃棄物の処理に要する費用を国が負担すること(5条1項)が定められた。国には、災害廃棄物の処理について市町村、都道府県に対して必要な支援を行うとともに、必要な措置を「計画的かつ広域的に」講ずる責務があるとされ(3条)、国は災害廃棄物の広域処理を全国の市町村等に求めた。災害廃棄物の広域処理の安全性は、通常の廃棄物処理における技術面から確保されることが想定されており、廃掃法の適用があるのみであるが、安全・安心に関する理解を得るため、従来の広域処理ガイドラインの考え方をもとに、2012年4月、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理に関する基準等」が告示として定められた(平成24年環境省告示76号)。これについては、放射性物質を含む廃棄物は他の場所に移転すべきでないとする批判もあり、特に広域処理を受け入れた市町村での瓦礫の焼却処理を懸念する声も一部市民からは強く主張された。ただ、福島県における災害廃棄物は対象から除外されており、放射性物質が不検出又は濃度が低い廃棄物であるため、東北地方における早期の復興を重視すれば、広域処理の必要性があったことは一応認められよう。宮城、岩手県については2013年度末までに処理が終了した。

(52) 高橋・前掲注(19)7頁以下。

(53) 阿部泰隆=淡路剛久編『環境法 [第3版]』(有斐閣, 2004年)232頁では、原子力法についても記述されていたなど、これを環境法に含める議論はなされていたが、環境基本法体系には含まれていなかった。

第1は、原子炉等規制法の目的規定(1条)に、環境保全、放射性物質外部放出防止を含めたことである。さらに、原子力基本法2条2項(基本方針)に「環境の保全」が入れられた。

第2は、原子炉等規制法の下、原子炉施設の許可要件に、安全確保の見地からの規制が行われる趣旨が導入され、開発利用の遂行の規定が削られたことである(旧24条1項2号, 旧43条の5第1項2号, 旧51条の3第1項2号など)。

第3は、原子力安全規制組織を変更し、独立の原子力規制委員会を設置するとともに、その事務局である原子力規制庁を環境省の外局としたこと(委員会設置法2条)、さらに、放射性物質による汚染のみでなく、原子力関連の問題の殆どの部分(放射線障害防止, 放射線モニタリングを含む)を原子力規制委員会が扱うこととしたこと(同法4条1項)である。

第4は、放射性物質による汚染の防止等についての適用除外としてきた環境基本法, 循環基本法の規定の削除したことである。これによって、環境基本法体系に放射性物質汚染が取り込まれたことになる。

第4点については、上述したように、さらに、2013年、大気汚染防止法, 水質汚濁防止法, 環境影響評価法, 南極地域の環境の保護に関する法律の適用除外規定が削られた。

これらの4点は、原子力法が環境法に編入されたと解するための重要な要素であるといえよう。

(2) アメリカ、ドイツとの比較

この点に関して、諸外国ではどうなっているだろうか。アメリカとドイツの状況について簡単に触れておきたい⁽⁵⁴⁾。

アメリカでは、放射性物質についても、各環境媒体の法律の中で扱う考え方が基本である。その意味では、原子力法は環境法の中に一応含まれているとみることができよう。

原子力法においては、放射線防護基準⁽⁵⁵⁾等が連邦の規則で定められている

(54) 大塚直=高木悠太郎=原田一葉「アメリカ合衆国における放射性物質による環境汚染規制(大気汚染, 水質汚濁, 環境影響評価)」『平成24年度諸外国における放射性物質による環境の汚染への対処法制についての調査義務報告書』(商事法務研究会, 2012年)1頁。

(55) 商業用原子炉については10CFRPart20に規定がある。放射線防護計画にはALARA原則が用いられている(SubpartB)。

が、これとは別に、放射性物質の大気への排出に係る防護基準については、ラドン等の放射性核種がHAPsの189種に含まれているため(大気浄化法112条)、連邦環境保護庁(EPA)は放射性核種を含めて排出基準を策定しなければならず(放射性核種に関する基準をRad NESHAPsという)、これが大気浄化法の下連邦規則として定められている⁽⁵⁶⁾。しかし、大気について環境基準にあたるものは、放射性物質については定められていない。

また、ラジウム等、TENORM(人為的に濃度が増大した自然由来の放射性物質)を含む水の排出については、EPA(環境保護庁)がそれから権限を委譲された州の許可に服し(水質浄化法1342条)、また、飲用水中の放射性物質については最大汚染許容量(安全飲料水法300g-1条(b)(3)(c)(i),(4)(A)。わが国の水道水質基準にあたる)が定められている。

他方、ドイツでは、大気、水、土壌における放射性物質については、原子力法や放射線防護令の規制対象とされ、各環境媒体の法律の対象とはされていない。ドイツでは、原子力法は環境法の一分野とは考えられているが、その他の環境法とは明確に区別されている点に特色がある。

廃棄される放射性物質(核燃料物質及びその他の放射性物質)も原子力法の対象であり、循環経済法の対象ではない。放射性物質の基準を満たさない物(例えば、放射性物質による汚染浄化措置後の残余物)のみが循環経済法の対象とする学説が多数である。

わが国においては、従来、ドイツ以上に原子力法は環境法から乖離した扱いがなされていたといえよう。

2 原子力法の環境法への編入をどう見るか

従来、わが国で原子力法が独立していた理由としては、①専門性、高度な科学技術に関わること、②国が原子力利用について開発志向を強く持っていたこと、③そもそも放射性物質を外部に排出することが想定されていない点で、通常の環境法とは異なるものと考えられていたことの3点をあげることができる。

しかし、理論的にはこのうち最も重要な理由であったとみられる③について、今般の原発事故により汚染の排出が起きてしまい、現在も汚染水などの排出が継続している状況にあり、もはや原子力法を環境法から全く乖離させておくこ

とは困難になったとみることができよう。

そして、放射性物質も「汚染」の一種であり、公害やそのリスクと類似する側面があること⁽⁵⁷⁾、公害紛争処理法では従来から放射性物質による汚染も対象としてきた経緯があること⁽⁵⁸⁾、アメリカでは放射性物質による汚染は環境個別法の中でも扱われていることなどからすると、原子力法を環境法に編入することには相当の合理性があると思われる。特に、炉規制法における原発の安全規制の強化、炉規制法等における環境保全の目的の明確化は、原子力法が開発法から環境法に転換したことによって可能になったとみることができる。シビアアクシデント対策の法的義務導入、バックフィット制度導入もこの点と関連しているのである。

もっとも、—このように原子力法が環境法に編入されたことは適切であると考えられるが—、原子力法にはなお他の環境法とは異なる要素が残されている。それは何と言っても原子力法では、通常運転においては放射性物質を排出しないことが基本であり、事故対策に重点がおかれることである。さらに、原子力法はエネルギー法の一部であるという特質を有していることも他の環境法とは異なっているが、通常の環境法でも温暖化対策関連法については類似した問題があるといえよう。

環境法は、このような特色を有する原子力法を取り込んだのである。

3 原子力法の環境法への編入により、今後検討されるべきこと

原子力法の環境法への編入により、今後検討すべきこととしては何があるか。これは、III 1 (1)の第4点で触れた点を今後どうすべきかという問題でもある。

(1) 平時及び異常時(事故時)の環境基準の設定

すべての環境媒体に関わりうる問題として、放射性物質ないし放射線について環境基準を定めるべきか、定めるとしたらどのような値とすべきか⁽⁵⁹⁾という問題がある。

この点については、環境基準を定めるとすれば、平常時と異常時(事故時)

(57) 高橋・前掲注(19)34頁。

(58) 前掲注(28)参照。

(59) 放射線は、環境媒体に残留しない、遮蔽できるという点で騒音に類似する面がある。他方、放射性物質は、封じ込めが可能であり、土壌汚染の特定有害物質と類似する面があると指摘されている。

(56) 40CFR Part61(地下ウラン鉱山、DOE施設などに分かれる)。

を分ける必要があるが、事故時の環境基準とは、(強制的な又は勧告的な)避難基準や除染基準であり、環境基準とは性質を異にするのではなからうか。他方、平常時の環境基準を設けるとすれば、自然放射線量が参考にならう(地域により自然放射線量は2 mSv/yを超えるところもある)。ちなみに、アメリカでは、環境基準ではないが、公衆暴露限界値(EPAの連邦ガイダンスレポートによる)を1 mSv/yとしている。

平常時における放射線量のモニタリングは重要であるが、上記のように、原子力施設の周辺の放射線量は原子力法で扱われるため、大気汚染防止法等でのその測定が実際に意味をもつのは事故時であるといえよう。

(2) 大気汚染、水質汚濁

大気汚染、水質汚濁との関係では3点指摘しておきたい。

第1は、上述したように、湖沼・河川等の底質の汚染については、放射性物質汚染対処特措法でも対処しておらず、同法や湖沼水質保全特別措置法、水質汚濁防止法によって対処する必要があると考えられることである。

第2は、ラドン、ラジウム等の放射性核種については、上述したように、アメリカでは大気及び公共用水域への排出が規制されており、わが国でもその必要があるかを検討すべきことである。

第3に、大気汚染防止法、水質汚濁防止法で放射性物質に関する事故対策の仕組みを導入するかが問題となるが、現行の両法では事故時の届出、応急措置実施、事故により周辺の区域における人の健康が損なわれるおそれがある場合の都道府県知事による施設設置者に対する措置命令(17条3項。この違反には罰則がある。33条の2第1項2号)があるのみであり、原子力災害対策特別措置法に委ねることが適当であろう。化学物質を製造・加工・貯蔵する施設の災害時・事故時のリスクに対応するために、あらかじめリスク評価を行い、緊急対応計画を策定しておくことは、環境法上も重要な課題であり⁽⁶⁰⁾、原子力法と—事故の規模の相違はあるが—共通の問題であるというべきであろう。

(3) 土壌汚染、廃棄物

これについても3点指摘しておきたい。

第1に、放射性物質汚染対処特措法を、放射性物質によって汚染された廃棄物、土壌に関する恒久法とすることの是非及び仕方である。同法附則6条は、この点に関する抜本的見直しを含めた検討を要請している。事故の場合の機動性という点からは恒久法化しておくことが必要であるが、他方で、事故の規模

5 福島第1原発事故が環境法に与えた影響〔大塚 直〕

によって規定すべき内容がかなり変わってくるという問題もある。恒久法化するときはかなり概括的な規定となるであろう。また、恒久法化するときは、現在、放射性物質汚染対処特措法と、土壌汚染対策法、廃掃法で異なっている対策の処理の責任主体や負担の在り方についてのルールを明確化する必要が生じる。使用済み核燃料物質や一定レベル以上の汚染土壌の扱いなどを考えてみると、廃掃法や土壌汚染対策法の中に完全に取り込むことは難しいであろう。

第2に、土壌汚染の特定有害物質に放射性物質を取り込むことが考えられる。アメリカでも、土壌汚染の対象として放射性核種を含めている。特に小規模の研究施設・医療施設等で放射性物質を投棄する可能性があり、そのようなケースで意義があらう。

第3に、廃棄物についても、研究施設・医療施設におけるRI等廃棄物の管理処分が問題となるが、これについて廃掃法を適用することで足りるかが検討されるべきである。

(4) 環境影響評価

環境影響評価については、アメリカ法の状況と比較しておきたい。

アメリカでは、新規原子力施設の許可にあたっては、NRC(原子力規制委員会)が、NRCの規則に基づく安全審査と、国家環境政策法(NEPA)に基づく環境影響評価を実施し、安全性評価報告書(公聴会等がなされる)と、環境影響評価報告書(EIS)を作成する。

環境影響評価報告書の中で、通常運転時だけでなく、シビアアクシデントを含む想定事故時の放射性物質を含む環境影響についての評価が記載される。すなわち、①設計基準事故の周辺公衆への放射線被ばく評価、②シビアアクシデントの際の放射能の大気放出、表層水への降下、地下水への流入の評価、経済

(60) アメリカでは、事故時の緊急対処計画について、CERCLA(包括的環境対処補償責任法)第3編EPCRA(緊急対処計画及び地域住民の知る権利法)(CERCA301条以下)の中で、州、地方自治体に化学物質(特定危険物質)の放出に対する緊急対処計画を策定させることとともに、製造・使用・貯蔵施設には特定危険物質の緊急放出届出義務が課され、その違反の場合には1件25,000ドルを上限とする民事罰、違反が継続している場合には日々25,000ドルを上限とする行政罰等が課される。また、事故防止のための大気リスク管理計画について、大気浄化法の中で、化学物質を製造・加工・貯蔵する固定発生源の所有者・管理者は、事故による化学物質の放出を防止するためのリスク管理計画を策定し、EPAに登録しなければならないことが定められている。

影響の評価、③通常運転の際の影響の評価の3つについて、環境影響報告書に記載するのである⁽⁶¹⁾。

このような評価の内容は安全評価報告書と重複しているが、安全性評価報告書とは評価の観点異なるものと考えられている。また、環境影響評価では、放射性物質による人及び人以外の生物相への影響についても評価される。

これに対し、従来、わが国では、放射線の環境影響評価は、通常運転時について線量評価指針に従って行われるにとどまり、想定事故時については立地指針及び安全評価指針に従い、人への放射線影響が評価されてきた^{(62) (63)}。

このように、新規原発の設置における環境影響評価に関する日米の相違点は、①事故時リスクを含めた評価をするか、②生物相への影響を含めた評価をするかの2点にある。②については、環境影響評価報告書と安全評価報告書で視点を変えて重複した記載をするアメリカの方法をどうみるか、換言すれば、環境影響評価では放射線影響評価を含まず、放射線影響は安全評価でのみ検討するわが国の方法をどう見るかという問題がある。

この点について、今般の中間貯蔵施設に関する環境影響評価では、運用上、①、②の双方に対処したともいえるが、①についての人へのリスクは安全性評価のみで対処されている。環境影響評価法は事故時を考慮できないと解されてきたため、仮にわが国で原発の事故時の評価についても同法の環境影響評価手続に組み込むとすれば、法律で明らかにすることが必要となろう^{(64) (65)}。

なお、この点に関連して、原子炉施設設置における住民参加手続については、従来は—安全規制の問題として—第2次公開ヒアリングで行われていたが(原子力安全委員会決定に根拠があった)、改正後の炉規制法には住民参加手続規

(61) 環境影響評価報告書については、大気浄化法309条により、EPAが、新規原子力施設の同報告書に関する審査ガイダンスに基づいて審査をする。このガイダンスには法的拘束力はない。

(62) このような指針のマニュアルについては電気事業者が防災関係の法律の下、自主的に対応してきた。今回の事故では、マニュアルがどこにあるか分からないという事態が発生した。

(63) 放射線の影響評価以外の環境影響評価の評価項目については、日米で大部分異なる。もっとも、アメリカでは、電力需要や代替エネルギーに関わる調査・評価が含まれているが、わが国の環境影響評価には含まれていない点がある。

(64) 原発について考えるなら、とりあえず、電気事業法(46条の2以下)の手続についてのみ、事故時をアセスの対象とする規定を入れることも考えられる。

定がないことをどう考えるか⁽⁶⁶⁾という問題も存在する。ちなみに、これについては、前述したように、原子力規制委員会では立地自治体からの要請に基づく「公聴会」が検討されているところである。

おわりに

以上、福島第1原発事故がわが国の環境法に直接与えた影響に絞って検討した。

最後に、結びに代えて3点指摘しておきたい。

第1に、原子力法が環境法に編入されたことによる影響として、原子力法に環境法の基本原則・理念が適用されることが重要である。この点についてはすでに触れたことがある⁽⁶⁷⁾ので繰り返さないが、特に予防原則⁽⁶⁸⁾及び原因者負担原則が適用されることが肝要である。

第2に、環境法の分野では、水俣病、石綿健康被害等の負の遺産があり、今般の福島第1原発事故はそれに続く大きな負の遺産となってしまった。今般の事故に、水俣病の教訓をどう生かすかが重要な課題といえよう。ここでは、悉皆調査の実施の必要性を強調しておきたい。

第3に、本稿では原子力法の環境法への編入に焦点を当てて論じてきたが、今般の事故後に改正された原子力法が環境法に影響を与える可能性についても検討する必要あろう。

(65) 従来の行政法の考え方によると、異常事態が起きることは当初の事業認可、許可の際には考慮されていない。しかし、事故(漏出事故を含む)のような蓋然性がある事態について考慮しないではいかという問題はあろう。少なくとも原発に関してはこのような従来の考え方に問題があり、人や環境へのリスクについての考慮が不足していたことが明らかになったというべきである。比例原則からも事故時についての考慮が必要といえるのではないか。とはいえ、事故時の評価を環境影響評価手続に組み込むためには、ガイドラインをつくるなど、地道な作業が必要となろう。

(66) 高橋・前掲注(19)34頁は、第2次公開ヒアリングの「法定化」を課題として挙げる。

(67) 大塚・前掲注(32)131頁以下。

(68) 予防原則の適用は、確率論的リスク評価の導入、低線量被曝に対する対処、いわゆる予防的科学訴訟における立証の緩和(大塚直「予防的科学訴訟と要件事実」伊藤滋夫編『環境法の要件事実』[日本評論社、2009年]139頁)に関連するほか、予防的避難とそれに対する賠償の承認と関連する(卯辰昇「原子力技術に対する予防原則の適用」植田和弘=大塚直監修『環境リスク管理と予防原則』[有斐閣、2010年]64頁)。

[環境法研究 創刊第1号 (2014.4)]

具体的には、①バックフィット対策は通常環境法でも用いることができるが、その適用範囲をどう考えるかが問題となること、②緊急対応計画は、従来の通常環境法についてもわが国ではきわめて不十分であり、原子力法の環境法への編入を契機として、通常環境法についても検討すべき課題であること、③いわゆる利益相反の問題は、環境法でも検討すべき問題であり、例えば2013年に改正された、解体建築物に含有される石綿についての大気汚染防止法(18条の7)の規制についても、この点が重要な課題となること⁽⁶⁹⁾などである。

第1点と関連するが、原発をはじめとする大規模施設・事業においては、worst caseをも想定すべきである。ゼロリスクを求めることはできないし、worst caseに対応する費用はできれば少ない方がよいため、どのような対応が適切かの判断は各事案ごとの検討が必要となるが、原発についていえば非常用電源の在り方から、立地の問題に至るまでworst caseが検討される必要がある。震災の多いわが国でこの点の配慮を怠ったことが福島原発事故の惨事をもたらした。今後の原子力問題・環境問題への対応として肝に銘ずべきであろう。

判例研究

6

水俣病認定訴訟最高裁判決の検討

島山 武道

- I はじめに
- II 公健法の仕組み
- III 本稿が取り上げる水俣病訴訟
- IV 「水俣病」の意義および症状
- V 損害賠償訴訟における因果関係の立証
- VI 52年判断条件に関する評価
- VII 損害賠償額の算定
- VIII 公健法と水俣病
- IX その後の措置による「水俣病」の変化
- X 最高裁判決の検討

(69) 中央環境審議会大気環境部会石綿飛散防止専門委員会「石綿の飛散防止対策の更なる強化について〈中間報告〉」(平成25年)7頁。なお、同時に利益相反状態から脱した者に対する対応についても検討する必要がある。

〈編者〉

大塚 直 (おおつか・ただし)
早稲田大学大学院法務研究科教授



環境法研究 創刊第1号

2014(平成26)年4月25日 第1版第1刷発行 6661-01011

責任編集 大塚 直

発行者 今井 貴 稲葉文子

発行所 株式会社 信山社

〒113-0033 東京都文京区本郷6-2-9-102

Tel 03-3818-1019 Fax 03-3818-0344

info@shinzansha.co.jp

出版契約 No.2014-6661-0-01011 Printed in Japan

©編者, 2014年 印刷・製本/亜細亜印刷・渋谷文泉閣

ISBN978-4-7972-6661-0 : 012-020-005-N30 C3332

P176. 分類323.916.a001 環境法

JCOPY (社)出版者著作権管理機構 委託出版物

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。複写される場合は、そのつと事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話 03-3513-6969, FAX03-3513-6979, e-mailinfo@copycorp) の許諾を得てください。