

放射性物質汚染対処特措法の立法経緯と 環境法上の問題点

田 中 良 弘*

- I はじめに
 - II 立法経緯
 - 1 立法に至る経緯
 - 2 制定前の状況（放射性物質汚染廃棄物関係）
 - 3 制定前の状況（除染関係）
 - III 放射性物質汚染対処特措法制定後の経緯
 - 1 放射性物質汚染対処特措法の概要
 - 2 全面施行に至るまでの経緯の概要
 - IV 若干の検討
 - 1 一般法制定の必要性
 - 2 残された課題
- 別添 時系列表

I はじめに

「平成 23 年 3 月 11 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」（略称「放射性物質汚染対処特措法」。以下、「本法」という）は、平成 23 年 8 月に成立・公布され、平成 24 年 1 月 1 日に全面施行された法律である。

本法は、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）の事故により放出された放射性物質による環境汚染により、人体や環境に及ぼす影響を速やかに低減するため、国や地方公共団体、関係原子力事業者（東京電力）及びその他の事業者（廃棄物処理施設設置者を含む）の責務等を定めたものであ

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 13 巻第 1 号 2014 年 3 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科特任講師

る。

本法は、福島第一原発事故により、福島県を中心に大量の放射性物質が飛散し、人体や環境への悪影響が懸念されたことから、放射性物質による環境汚染に対処することがわが国にとって喫緊の課題となったため、議員立法により制定された。本法成立以前は、わが国において、原子力発電所の事故により一般環境中に放出された放射性物質による環境汚染への対処を行うための根拠法令が存在しなかった。そのため、本法の成立及びその後の全面施行までの間、原子力災害対策本部や環境省が中心となって、「考え方」や「方針」等を示すことで放射性物質による環境汚染に対処し、その内容が、本法成立後、本法に基づく仕組みに順次移行していった¹⁾という経緯を経ており、法的根拠に基づかない事実上の対処が先行し、それが立法に取り込まれていった点に特徴がある。

本稿は、本法の立法経緯における放射性物質による環境汚染に対処に関する動きについて紹介するとともに若干の検討を行い、今後の政策提言に向けた問題提起を行うことを目的とするものである。

II 立法経緯²⁾

1 立法に至る経緯

(1) 従前の法制度

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴い発生した福島第一原発事故により、大量の放射性物質が大気中に放出され³⁾、福島県を中心に広範囲にわたって飛散した。放射性物質から出される放射線は生体に重大な障害を生じさせるため、放射性物質による環境汚染を除去・防止し、人体や環境への影響を低減させることは、わが国にとって喫緊の課題となった。

しかしながら、福島第一原発事故前において、わが国の法制度上、放射性物質が原子力事業者等の管理を離れて拡散することは想定されていなかった⁴⁾。すな

1) 大塚直「放射性物質による汚染と回復」環境法政策学会誌16号『原発事故の環境法への影響』（商事法務、2013）18頁参照。

2) 平成23年3月11日から本法の全面施行に至るまでの時系列表を本稿末尾に掲載した。

わち、環境基本法13条(当時⁵⁾)は、「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染の防止のための措置については、原子力基本法……その他関係法律で定めるところによる」として、放射性物質による汚染防止措置を同法の「汚染の防止のための措置」の対象から除外していた。また、廃棄物処理法及び同法の定義規定を準用する循環型社会形成推進基本法(当時⁶⁾)も、「放射性物質及びこれによって汚染された物」をこれらの法の対象となる「廃棄物」から除外し⁷⁾、さらに、当時⁸⁾の大気汚染防止法、水質汚濁防止法及び土壌汚染対策法も、それらの対象から放射性物質等を除外するなど、わが国の従来環境法体系において、放射性物質やそれによって汚染された物については、原子力法体系に委ねられていた⁹⁾。従来環境法体系は、原子力関係の諸法令によって、原子力

-
- 3) 福島原発第一事故によって大気中に放出された放射性物質の総量については各種の推計値が出されている。主要なものとして、ヨウ素131とセシウム137の総量推計値(ヨウ素換算)につき、77万TBq(テラベクレル、1TBq=10¹²Bq)とするもの(原子力安全・保安院平成23年6月6日公表。第178回国会参議院東日本大震災復興特別委員会(平成23年10月6日)細野豪志環境大臣発言参照)、57万TBqとするもの(原子力安全委員会平成23年8月24日公表)、48万TBqとするもの(原子力安全・保安院平成24年2月1日公表)等(以上につき、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「最終報告」平成24年7月23日(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/SaishyuHon04%280820%29.pdf>)参照)。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『震災・原発事故と環境法』(商事法務、2013)112頁は、大気中に放出されたセシウム134とセシウム137をそれぞれ0.38kg、47kgとした上で、わが国の陸地に沈着したものは全体の2割程度と推定されるとする。
 - 4) 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)における海江田万里経済産業大臣発言「敷地外の放射性物質を浴びた瓦れきにつきましては、今、法の空白の地帯でございます」参照。
 - 5) 平成24年6月27日に公布された原子力規制委員会設置法附則51条により、環境基本法旧13条は削除された。
 - 6) 原子力規制委員会設置法附則59条により、循環型社会形成推進基本法旧2条は改正され、廃棄物処理法の定義規定の準用部分及び放射性廃棄物の除外部分は削除された。
 - 7) そのため、放射性物質により汚染された廃棄物を不法投棄しても、廃棄物処理法の適用はなかったことになる(前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」113頁)。なお、廃棄物処理法については、本法22条により「当分の間」事故由来放射性物質についても適用されることとなった。
 - 8) 平成25年6月21日に公布された「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」により、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の除外規定は削除されることとなった。
 - 9) 高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」前掲『震災・原発事故と環境法』7頁以下参照。

施設からの意図されざる放射性物質の放出・拡散が嚴重に抑制される仕組みが確保されていることを前提に、放射性物質等について規制対象から除外していたのである¹⁰⁾。

他方、わが国の原子力法体系は、放射性物質の外部への放出という事態を起さないという前提の下に制度設計がなされており、原子炉等規制法には事故により拡散した放射性物質に関する規定がなく、また、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 26 条 1 項 7 号は、「……放射性物質による汚染の除去……の実施に関する事項」、同項 8 号は「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」を原子力災害等の拡大防止を図るため実施すべき応急の対策として定めていたものの、その内容・手続については明確に定められていないなど、放射性物質の外部への放出という事態に対処するための規定を設けていなかった。したがって、福島第一原発事故により大量の放射性物質が原子力事業者のコントロールを離れて一般環境中に飛散したことは、従来の「廃棄物の処分、汚染の除去における原子力法体系の前提を覆す」¹¹⁾ 事態であったといえよう。このように、福島第一原発事故直後の法制度においては、原子力発電所の事故により一般環境中に放出された放射性物質による環境汚染への対処を行うための根拠法令がない状態にあった¹²⁾。

(2) 放射性物質汚染対処特措法の制定

そのような状況の下、平成 23 年 5 月 2 日、環境省により「福島県内の災害廃棄物の当面の取扱い」¹³⁾が取りまとめられたのを皮切りに、放射性物質汚染廃棄

10) 高橋滋「原子力に関する機構改革と環境法の役割」環境法政策学会誌 16 号『原発事故の環境法への影響』（商事法務、2013）9 頁参照。

11) 前掲高橋「原子力規制法制の現状と課題」12 頁。

12) 以上につき、前注で掲げたもののほか、前掲大塚「放射性物質による汚染と回復」15 頁以下、北村喜宣「東日本大震災と廃棄物対策」前掲『原発事故の環境法への影響』127 頁以下、前田圭介「放射性物質汚染対処特別措置法の解説」法律のひろば 65 巻 4 号（2012）40 頁以下等参照。なお、従来の環境法体系から放射性物質等が対象除外とされた歴史的経緯につき、高橋滋「原子力利用と環境リスク」新見育文＝松村弓彦＝大塚直『環境法大系』（商事法務、2012）643 頁以下参照。

13) <http://www.env.go.jp/jishin/saigaihaikibutsu.pdf>

物の処理や除染に関する「考え方」や「方針」等が次々と示され、放射性物質による環境汚染について一応の対処が行われた。しかし、これらの対処については上記のとおり法的根拠が存在せず、規範としての拘束力が認められないもの¹⁴⁾であった上、放射性物質で汚染された廃棄物や除染活動により生じた除去土壌の処分方法が決まっておらず、廃棄物処理施設や除染現場で仮置きされるなど¹⁵⁾、立法による早急な対策が必要とされた。そのため、与野党議員によって協議が進められ、平成23年通常国会会期末の3日前である同年8月23日に衆議院環境委員長提出に係る議員立法として本法案が衆議院に提出され、同月26日に成立し、同月30日に公布された¹⁶⁾。そして、本法の施行に伴い、それまでの「考え方」や「方針」による対処の仕組みが、基本方針や政省令に取り込まれ、本法に基づく仕組みに順次移行していったのである。

本法が議員立法とされたのは、環境基本法をはじめとする関係法律を改正、整備するのに多くの時間を要するが、緊急の対応はしなければならないため、放射性物質汚染廃棄物の処理や除染についての緊急措置を可能とする特別措置法を議員立法するに至ったためとされる¹⁷⁾。上記のように、立法による早急な対策が必要とされていた状況において、議員立法により迅速に本法が成立したことは一定の評価がなされるべきであろう。他方で、環境基本法をはじめとする関係法律の整備を含め十分な議論がなされないまま特別措置法という形で立法がなされたことについては問題も残っており¹⁸⁾、そのことが本法に基づく処理が必ずしも

14) 規範の法源性が承認されるには、その規範に上位規範が存在し、かつ、それに適合していることが必要とされる（高橋滋「行政上の規範——安全基準を中心とした一考察——」磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ——行政法の基礎理論』（有斐閣、2011）251頁参照）。

15) 金子和裕＝天池恭子「福島原発事故の放射性物質による環境汚染への対処～放射性物質汚染対処特措法案の成立と国会審議」立法と調査322号（2011）49頁参照。

16) 狭義の立法過程につき、前掲金子＝天池48頁以下、前掲前田40頁以下等参照。

17) 前掲金子＝天池51頁。なお、第177回国会参議院環境委員会（平成23年8月25日）における江田五月環境大臣発言参照。

18) 前掲北村134頁以下は、環境基本法をはじめとする関係法律の整備が行われぬまま本法が成立したことにつき、「環境法体系の観点からは、明らかにフライングである」として、すでに改正された環境基本法等以外の個別環境法についても整備がなされるべきであるとする。

順調でない¹⁹⁾ことの一因となっていることは否定できないものと思われる。

2 制定前の状況（放射性物質汚染廃棄物関係）

(1) 処理方針・処理基準等の設定²⁰⁾

(a) クリアランスレベルの不適用

上記のとおり、福島第一原発事故によって飛散した放射性物質によって汚染された廃棄物については、廃棄物処理法等の対象外となっており、また、処分基準や処理方法も確立していない状況であった。そのため、処分基準や処理方法が確立されるまでの間、放射性物質に汚染された廃棄物が拡散することのないよう、適正に管理する必要があることから、環境省は、平成23年5月2日、上記「福島県内の災害廃棄物の当面の取扱い」を取りまとめ、①避難区域及び計画的避難区域については、当面、災害廃棄物²¹⁾の移動及び処分を行わない、②避難区域及び計画的避難区域以外の地域のうち、浜通り及び中通り地方にある災害廃棄物については、当面の間、仮置き場に集積しておき、処分は行わない、③その他の地域にある災害廃棄物については、従前どおり計画的に処分を行うという方針を示した。また、上記「取扱い」においては、原子炉等規制法に基づくクリアランスレベル²²⁾は、今回の災害廃棄物に当てはめることは適当ではないという考え方も示された。

わが国におけるクリアランスレベルは、ICRP（国際放射線防護委員会）やIAEA（国際原子力機関）等の考え方を取り入れ、10 μ Sv/年を個人線量の目安として設定されてきた²³⁾。すなわち、ICRPにより昭和60年に放射性固体廃棄

19) 現時点において特定廃棄物の最終処分の目処が立っていないこと、除染計画の見直しがなされていること、本法に基づく求償につき東京電力が支払を拒んだことなどが問題となっている（本稿IV-2参照）。

20) 環境省による一連の対応がなされた経緯の概略につき、大迫政浩「放射性物質汚染廃棄物への国等の対応～これまでの経緯と放射性物質汚染対処特別措置法～」都市清掃 65巻 305号（2012）4-5頁参照。

21) 災害廃棄物とは、東北地方太平洋沖地震及び福島第一原発事故による災害により生じた廃棄物をいう（災害廃棄物処理特別措置法2条参照）。

22) 放射性セシウムについて100 Bq/kg以下（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第61条の2第4項に規定する製錬事業者等における工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度についての確認等に関する規則2条）。

物の規制免除基準として $10 \mu\text{Sv}/\text{年}$ という数値が用られた後、この数値は、わが国においても、昭和 62 年に放射線審議会により、昭和 63 年に原子力安全委員会により、それぞれ目安値として用いられ²⁴⁾、さらに、昭和 63 年には IAEA により規制免除レベルの基準として示され、わが国においても、平成 4 年に原子力安全委員会により「処分場を管理することを必要としない線量当量」として示された²⁵⁾。そしてその後、 $10 \mu\text{Sv}/\text{年}$ は IAEA によりクリアランスレベルの目安値（個人線量）として示され²⁶⁾、わが国にクリアランス制度が導入された際にも、目安値とされたものである²⁷⁾。

$10 \mu\text{Sv}/\text{年}$ という目安値は、複数の線源からの重複を考慮し、個人が行動を決定する際に考慮に入れないリスクレベルである $100 \mu\text{Sv}/\text{年}$ の 10 分の 1 に設定されたものであり、それを超過したからといって直ちに人体に影響が及ぶものとは考えられていない。現に、わが国においても、軽水型原子炉施設周辺の公衆の被ばく線量の目安値は $50 \mu\text{Sv}/\text{年}$ とされる²⁸⁾ など、これを超える数値も用いられてきた。大量の災害廃棄物を処理する必要がある今回のような状況において、 $10 \mu\text{Sv}/\text{年}$ という数値を用いる合理性は必ずしも存在しない上、これを基準とすると、およそ災害廃棄物の処理ができないことにもなりかねない。環境省は、既存の数値が一人歩きしないよう、あえて具体的基準を定めるに先立ち、今回の災

23) 原子力安全委員会「主な原子炉施設におけるクリアランスレベルの計算方法」平成 11 年 3 月 17 日 (<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/haiki/page5/990317.pdf>) 参照。

24) 放射線審議会「放射性固体廃棄物の浅地中処分における規制除外線量について」昭和 62 年 12 月 (<http://www.rwmc.or.jp/law/d2/no4.html> 参照)、原子力安全委員会「放射性廃棄物埋設施設の安全審査の基本的考え方」昭和 63 年 3 月 17 日 (http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19880317001/t19880317001.html 参照)。

25) 原子力安全委員会「低レベル放射性固体廃棄物の陸地処分の安全規制に関する基準値について(第 2 次中間報告)」平成 4 年 6 月 18 日 (<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/anzen/shidai/genan1992/genan032/siry02.htm>)。

26) IAEA,TECDOC-855, "Clearance levels for radionuclides in solid materials", 1996 (http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/te_855_web.pdf)

27) 以上につき、総合資源エネルギー調査会「原子力施設におけるクリアランス制度の整備について」平成 16 年 9 月 14 日・同年 12 月 13 日改訂 (<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g41213a01j.pdf>) 参照。

28) 原子力安全委員会「発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に関する指針」昭和 50 年 5 月 13 日原子力委員会・平成元年 3 月 27 日及び平成 13 年 3 月 29 日原子力安全委員会改訂 (<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/shinsashishin/pdf/1/si015.pdf>) 参照。

害廃棄物つき原子炉等規制法に基づくクリアランスレベルを適用しないとの考えを明らかにしたものと思われる。大量の災害廃棄物を処理する必要が現に生じていたこと、原子炉等規制法に基づくクリアランスレベルが通常生活において受ける自然放射線量よりも低いレベルで設定されている²⁹⁾ことなどからすれば、この対応は合理性を欠くものとはいえないと思われる。

(b) 一般処理の目安値 (1 mSv/年) の設定

原子力災害対策本部は、福島県内の下水処理場の脱水汚泥等から放射性物質が検出されたことを受け、平成23年5月12日、「福島県内の下水処理副次産物の当面の取扱いに関する考え方」³⁰⁾を取りまとめ、①放射能濃度が10万Bq/kgを超えるようなものについては、可能な限り焼却溶融の上、県内で適切に保管し、②放射能濃度が高くないものについては、県内で仮置きする、③脱水汚泥等を再利用して生産するセメントは、放射能濃度がクリアランスレベル以下であれば利用して差し支えない、④下水汚泥のコンポスト(肥料)としての利用については当面自粛するとの考え方を示した。ここでは、「放射能濃度が高くないもの」の具体的基準は示されなかったが、同年6月3日、原子力安全委員会は、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について」³¹⁾を取りまとめ、①リサイクル製品については、市場に流通する前にクリアランスレベル以下になるよう適切に管理し、②最終処分施設の管理期間終了後、周辺住民の受ける線量は、基本シナリオの評価の結果10 μ Sv/年以下、変動シナリオの評価の結果300 μ Sv/年以下であることが求められ³²⁾、③廃棄物の処理・輸送・保管に伴い周辺住民が受ける線量が1mSv/年を超えないようにし、作業者が受ける線量も可能な限り1mSv/年を超えないことが望ましいという考え方を示した³³⁾。

上記①につき、リサイクル製品の性質上、どのように処分あるいは再利用され

29) 前掲「福島県内の災害廃棄物の当面の取扱い」は、クリアランスレベルが10 μ Sv/年 \times 0.001 μ Sv/時であるのに対し、東京の環境放射能水準(平成23年4月29日)は0.07 μ Sv/時であるとする。

30) <http://www.mlit.go.jp/common/000144244.pdf> 参照。

31) http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/info/20110603_2.pdf

ようとも、人の健康への影響を無視することができるレベルであるクリアランスレベルを要求したものであり、基本的には妥当な考え方であると思われる。ただし、リサイクル製品の中には、一般環境中では用いられず、人体等に影響を及ぼさないものもありうるところ、あらゆるリサイクル製品につき一律にクリアランスレベルを要求することについては、再検討されてもよい³⁴⁾。また、上記②は、後述のとおり、変動シナリオに基づく目安値であり、ICRPの勧告³⁵⁾においても幅のない数値として示されているものであって、これを用いたことは合理的といえよう。ただし、これらのシナリオは、最終処分施設が私有地に設けられ、管理期間終了後は一切管理されなくなることを前提とした数値である。永続的な管理が行われることを前提とした処理であれば、ここまで厳格な数値は求められないため、国有地において永続的な管理を行うことも検討されてよいのではないと思われる。

上記③では、今回の事故に関連し、1 mSv/年という目安値が示されたことが注目される³⁶⁾。この目安値は、その後、災害廃棄物の一般処理基準の算定や除染目標の設定の際にも用いられたが、1 mSv/年以下でなければ安全でないかのような誤解に基づく住民の不安を生じさせることとなり、原子力規制委員会が1 mSv/年は放射線による被ばくにおける安全と危険の境界を表したものでな

32) 基本シナリオとは「発生の可能性が高く、通常考えられるシナリオ」、変動シナリオとは「発生の可能性は低いが、安全評価上重要な変動要因を考慮したシナリオ」であるとされる（原子力安全委員会「低レベル放射性廃棄物埋設に関する安全規制の基本的考え方（中間報告）」平成19年7月12日（<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/anzen/sonota/houkoku/houkoku20070712.pdf>）6頁以下）。

33) この各線量に相当する災害廃棄物または中間処理において発生する焼却灰や溶融固化物に含まれる放射性セシウム濃度につき、日本原子力研究開発機構「災害廃棄物等の処理・処分のシナリオに対する線量評価結果の整理」平成23年11月15日（http://kouikishori.env.go.jp/faq/senryou_gaiyou.pdf）参照。

34) 上記「考え方」の策定にあたって行われた原子力安全委員会の会議においては、クリアランスレベルと同じ数値を使うことについて疑問も呈されたが、食物への移行等も含めて考える必要があるとして結論に至ったようである（原子力安全委員会『『東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について』の策定経緯について』平成23年8月19日（http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/info/20110603_a_dis.pdf）参照）。

35) ICRP, Radiation protection recommendations as applied to the disposal of long-lived solid radioactive waste, ICRP Publication 81, Annals of the ICRP, 28 (4), 1998.

いとすの見解を示すことを検討するなど、数値が一人歩きしていることが問題となっている³⁷⁾。

従前、わが国においては、放射性廃棄物の処理基準につき、原子力事業者の管理下で生じた放射性廃棄物に限定して検討がなされてきた。平成19年、原子力安全委員会は、リスク論的考え方に基づき、安全評価の際のシナリオ設定を基本シナリオ、変動シナリオ、人為・稀頻度事象シナリオに区分し、各シナリオごとの目安値をそれぞれ10 μ Sv/年、300 μ Sv/年、10~100 mSv/年と設定することが適当であるとした³⁸⁾。その後、ICRPが人為事象における周辺住民の被ばくシナリオに対する参考レベルを1~20 mSv/年とする2007年勧告を示した³⁹⁾ことを受け、原子力安全委員会は、平成22年に、不確かさを考慮した人為事象シナリオの目安値を10 mSv/年以下とし、「できるだけ確からしい想定」に基づく周辺住民への影響については1 mSv/年以下とする見解を示した⁴⁰⁾。そして、上記「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について」の策定にあたっては、原子力安全委員会の会議において、1 mSv/年では厳しいのではないかという意見が出され

36) これに先立つ平成23年5月27日、文部科学省は、「今年度、学校において児童生徒等が受ける線量について、当面、年間1ミリシーベルト以下を目指す」との考え方を示している（文部科学省「福島県内における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」平成23年5月27日・http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1306590.htm 参照）。

37) 原子力規制委員会平成25年11月20日議事録（<http://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/20131120-kisei.pdf>）及び資料（http://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/0032_01_1.pdf）参照。なお、原子力規制委員会により、個人の受ける線量につき、空間線量率から算定するやり方を改め、個人線量計で把握する方法へ転換する方針が示されている（読売新聞平成25年11月8日朝刊等）。

38) 原子力安全委員会「低レベル放射性廃棄物埋設に関する安全規制の基本的考え方（中間報告）」平成19年7月12日（<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/anzen/sonota/houkoku/houkoku20070712.pdf>）。

39) ICRP, Application of the Commission's Recommendations for the Protection of People in Emergency Exposure Situations. ICRP Publication 109, Annals of the ICRP, 39 (1), 2009.

40) 原子力安全委員会「余裕深度処分の管理期間終了以降における安全評価に関する考え方」平成22年4月1日（<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/shinsashishin/pdf/3/ho100401.pdf>）、同「余裕深度処分の管理期間終了以後における安全評価に関する技術資料」同年8月5日（<http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/shinsashishin/pdf/3/ho100805.pdf>）。

たものの、「放射性廃棄物に関する従来の安全確保の考え方を崩すべきではない。いままでの考え方との一貫性を保つべき」であるとして、上記③の内容で取りまとめられた⁴¹⁾。

原子力安全委員会が災害廃棄物の処理基準として1 mSv/年以下という目安値を用いたことについては、原子力安全委員会内においても厳しいとする見解があったように、異論もあり得るところである。従来の考え方においては、1 mSv/年以下という目安値が示されていたものの、上記のとおり、人為シナリオ中「できるだけ確からしい想定」に基づく周辺住民への影響について1 mSv/年以下としたのみで、不確かさを考慮した人為事象シナリオの目安値は10 mSv/年以下とされており、5 mSv/年以下という目安値も示されていた⁴²⁾。原子力安全委員会が、ICRPの示した参考レベルの下限を下回る基準を示したことについては、できる限り低い線量を目指すという点では評価できても、基準の設定にあたり、上記のような住民の不安を招くおそれや、ALARAの原則⁴³⁾を考慮しても果たして合理的達成可能性があるといえるのかといった点について十分に検討されなかったことは問題であったと思われる。

(c) 一般処理基準 (8,000Bq/kg) の設定

平成23年6月16日、原子力災害対策本部は、福島県以外でも東日本を中心に下水汚泥等から放射性物質が検出されたことから、「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」⁴⁴⁾を取りまとめ、福島県外

41) 前掲『『東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について』の策定経緯について』参照。

42) 実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則の規定に基づく線量限度等を定める告示3条は、周辺監視区域において平常時に住民が受ける実行線量を1 mSv/年としつつ(1項1号)、経済産業大臣は実効線量について5 mSv/年とすることができるとする。また、作業員につき同告示2条1項1号、電離放射線障害防止規則3条1項1号等参照。なお、上記原子力安全委員会の会議においても、作業員について5 mSv/年を許容してよいかとの発言がなされている。

43) 「放射線によるリスクを合理的に可能な限り (as low as reasonably achievable) 縮減することが必要である」とする原則。高橋滋「環境リスクへの法的対応」大塚直 = 北村喜宣『環境法学の挑戦』(日本評論社、2002) 280頁参照。

44) <http://www.meti.go.jp/press/2011/06/20110616006/20110616006-2.pdf> 参照。

における下水汚泥等についても、上記「福島県内の下水処理副次産物の当面の取扱いに関する考え方」と同様の考え方を示した上で、RIクリアランス報告書⁴⁵⁾を基に評価した結果、放射性セシウム濃度が8,000 Bq/kg以下のものについては、埋立作業者が受ける線量が1 mSv/年を超えないとの試算が得られたとして、土壌層の設置、防水対策等の適切な対策を講じた埋立処分が可能であるとした。

同月19日には、災害廃棄物安全評価検討会において、「放射性物質により汚染されたおそれのある災害廃棄物の処理の方針」が了承され⁴⁶⁾、それを受け、環境省は、同月23日、「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」⁴⁷⁾を取りまとめ、災害廃棄物の処理についても、上下水処理等副次産物の取扱いと同様、放射性セシウム濃度が8,000 Bq/kg以下の廃棄物については一般廃棄物最終処理場（管理型最終処分場）で埋立処理し、8,000 Bq/kgを超えるものについては一時保管するという方針を示した⁴⁸⁾。また、一時保管につき、放射線を遮へいできる場所におけるドラム缶等での保管または一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）での保管（ただし、埋立場所を他の廃棄物と分け埋立場所を記録すること、土壌（ベントナイト等）で30 cm程度の隔離層を設けたうえで耐水性材料で梱包等した主灰を置くこと、雨水浸入防止のための遮水シート等で覆うあるいはテントや屋根等で被覆すること、即日覆土を行うこと）とすることなど⁴⁹⁾が示された。

同月28日、環境省は、東京都の一般廃棄物焼却施設の飛灰から8,000 Bq/kgを超える放射性セシウムが検出されたことから、「一般廃棄物焼却施設における焼却灰の測定及び当面の取扱いについて」⁵⁰⁾を取りまとめ、福島県外における焼却灰についても、当面の間、福島県内の災害廃棄物と同様に扱うこととした。

45) 文部科学省「放射線障害防止法に規定するクリアランスレベルについて」平成22年11月1日 (http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2012/03/27/1301631_1.pdf 参照)。

46) 災害廃棄物安全評価検討会（第3回）議事要旨 (http://www.env.go.jp/jishin/attach/haikihyouka_kentakai/03-yoshi.pdf) 及び同資料「放射性物質により汚染されたおそれのある災害廃棄物の処理の方針（案）」(http://www.env.go.jp/jishin/attach/haikihyouka_kentakai/03-mat_4.pdf) 等参照。

47) http://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima_hoshin110623.pdf

48) 農林水産省「暫定許容値を上回る放射性セシウムを含む稲わらの管理について」平成23年8月19日 (http://www.maff.go.jp/j/press/seisan/c_sinko/pdf/110819_1-01.pdf) は、稲わらの管理につき同様の方針を示した。

なお、本法公布後の同年8月31日、環境省は、「8,000 Bq/kg を超え 100,000 Bq/kg 以下の焼却灰等の処分方法に関する方針について」⁵¹⁾を通知し、放射性セシウム濃度が 8,000 Bq/kg を超え 100,000 Bq/kg 以下の焼却灰の処分方法について、一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）において、①隔離層の設置による埋立て、②長期間の耐久性のある容器等による埋立て、③屋根付き処分場での埋立てのいずれかの方法により処分するか、または遮断型最終処分場での埋立ての方法により処分するという考え方が示された。

上記のとおり、既に原子力安全委員会において、一般処理の目安値（1 mSv/年）が設定されていたが、その具体的な処理基準である 8,000 Bq/kg 以下という数値は、上記「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」において初めて示されたものと思われる。この数値は、1 mSv/年以下という線量目標を実現するため、災害廃棄物の処理についての各シナリオに基づき線量評価を行った結果、最も高い線量を示した埋立処分シナリオにおける作業員の被ばく線量が 1 mSv/年以下となるように算定されたものである⁵²⁾。なお、日本原子力研究開発機構「災害廃棄物等の処理・処分に伴う線量評価について（試算）」⁵³⁾には、放射能濃度 6 Bq/g に対する年間被ばく線量が記載されており、当初 6,000 Bq/Kg という処理基準も検討されていたことがうかがわれるが、

49) 放射性物質による作業員への影響を抑制するため、より頻繁な覆土を行うことが望ましいこと、それぞれの作業員の主灰を扱う作業時間を制限することが必要となる場合もあること、一時保管の場所は、周辺の居住地域から適切な距離をとることなどの留意事項も示された。また、環境省は、平成 23 年 7 月 28 日、「福島県内の災害廃棄物の処理における一時保管」(http://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima_hokan110728.pdf)を取りまとめ、前掲「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」において示された一時保管方法についてより詳細な説明を加えた。なお、稲わらの管理につき同様の方針を示すものとして、農林水産省「高濃度の放射性セシウムを含む稲わら等の隔離一時保管について」平成 23 年 8 月 25 日 (http://www.maff.go.jp/j/press/seisan/c_sinko/pdf/110825-01.pdf)。

50) <http://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20110628.pdf>

51) <http://www.env.go.jp/jishin/attach/no110831001.pdf>

52) 前掲「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」に、「8,000 Bq/kg (8 Bq/g) の廃棄物をそのまま埋立処分する場合の作業員の被ばく線量は 0.78 mSv/y と計算され、原子力安全委員会による作業員の目安である 1 mSv/y を下回っている」との記載がある。

53) 第 2 回災害廃棄物安全評価検討会（平成 23 年 6 月 5 日）委員限り資料 2 (http://www.env.go.jp/jishin/attach/haikihyouka_kentokai/02-ext_1.pdf) 参照。

最大値が0.65 mSv/年と原子力安全委員会が示した一般処理の目安値である1 mSv/年まで余裕があったことから、検討の結果、1 mSv/年以下の目安値を実現するための処理基準として、8,000 Bq/Kg（最大値0.78 mSv/年）が採用されたものと思われる⁵⁴⁾。

(2) 処理推進に向けた取組み

上記のように、放射性物質で汚染された廃棄物については、放射性セシウム濃度によって、一般廃棄物処理施設で処理すべきものとそうでないものに区別し、後者については当面の間仮置きするという方針が示されたが、処理施設によっては、放射性物質による汚染のおそれのある廃棄物の受入れ自体を中止したり、8,000 Bq/kg以下の焼却灰等であっても仮置きをしたりするなどの対応がとられ、処理が滞る状況が生じた。

また、津波によってがれき等が大量に発生し、岩手県・宮城県では処理能力の限界を大きく超える量の災害廃棄物を処理する必要が生じたため⁵⁵⁾、宮城・福島両県で発生した災害廃棄物につき、全国の廃棄物処理施設で処理する「広域処理」が必須とされた⁵⁶⁾。そのため、環境省は、全国の自治体に対し災害廃棄物の受入協力要請を行い、平成23年5月16日には「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）」⁵⁷⁾を策定したが、災害廃棄物の放射性物質による汚染を懸念する声もあり⁵⁸⁾、広域処理の具体化は進んでいなかった⁵⁹⁾。

広域処理を推進させるため、環境省は、同年8月11日、「災害廃棄物の広域処

54) 原子力安全委員会及び放射線審議会の諮問・答申を経ていることにつき、前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」122頁。

55) 発生したがれきの量は、平成24年5月21日時点で、岩手県525万トン、宮城県で1,154万トンとされ、1年で排出される量のそれぞれ約12年分、約14年分であったとされる（安部慶三「東日本大震災における環境問題への対応——災害廃棄物処理及び放射性汚染物質対処への取組——」立法と調査329号（2012）174頁）。岩手県で通常の約8年分、宮城県で通常の約13年分とするものもある（環境省広域処理サイト <http://kouikisho ri.env.go.jp/> 参照）。

56) 福島県内で発生した災害廃棄物については、前掲「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」において、当面の間、福島県内で処理を行うこととされた。

57) http://www.env.go.jp/jishin/attach/haiki_masterplan.pdf

58) 前掲安部177頁参照。

理の推進について（東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン）」⁶⁰⁾を取りまとめ、放射性セシウム濃度が8,000 Bq/kgの災害廃棄物については、一般廃棄物処理施設で処理すべきという従来の考え方を確認するとともに、同年7月に岩手県内で行われた災害廃棄物の放射性物質測定の結果、放射性セシウム濃度が8,000 Bq/kgを大きく下回っており、受入側に対して焼却灰の一時保管といった負担をかけることなく、広域処理ができるとの評価を示した。また、受入側の理解を得るため、搬出側で災害廃棄物の放射能濃度の確認を行うことを基本とし、当面の間は、災害廃棄物の焼却により発生する焼却灰の放射性セシウム濃度について8,000 Bq/kg以下であることが一つの目安となるとの考え方が示された。

同年8月12日には、「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」⁶¹⁾が成立し、同月18日に公布された。また、同年8月29日、環境省は、8,000 Bq/kgの災害廃棄物の一般廃棄物処理施設における処理を促すため、「一般廃棄物処理施設における放射性物質に汚染されたおそれのある廃棄物の処理について」⁶²⁾を取りまとめ、①廃棄物の焼却施設は、過去のダイオキシン問題等を経て安全性が確保され、また、焼却後の焼却灰についても、管理型の埋立処分場にて、生活環境上支障のない形で安全に最終処分できるシステムが確立されており、②放射性物質による人の健康へのリスクを軽減するには、身近な生活環境中にある放射性物質を速やかにできる限り除去することが必要であるところ、既存の廃棄物処理システムを積極的に活用することが、放射性物質による人の健康へのリスクを軽減する上で有効といえるとの考え方を示した。

59) 平成23年8月2日時点で災害廃棄物の仮置き場への搬入は45%であった（第177回衆議院東日本大震災復興特別委員会第18号（平成23年8月2日）江田五月環境大臣発言参照）。

60) http://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20120111_shori.pdf 参照。

61) 同法の問題点や広域処理の現状につき、前掲大塚「放射性物質による汚染と回復」28頁以下等参照。

62) <http://www.env.go.jp/jishin/attach/osenhaiki-shori20110829.pdf>

3 制定前の状況（除染関係）

(1) 除染の必要性

福島第一原発事故により放出された大量の放射性物質が飛散したことにより、原発から離れた地域においても、広範囲にわたって、生活圏の土壌等が放射性物質によって汚染された。福島県による放射線モニタリングの結果等により汚染の事実が明らかになったことから、避難対象地域以外においても、放射線による人体等への影響が懸念されることとなった。

そのような状況の中、平成23年3月30日には、福島県教育委員会から原子力災害対策本部に対し、福島第一原発から20 km から30 km 圏内の学校再開にあたり再開の日安となる放射線の基準を早期に提示することが要請されるなど、学校再開にあたっての基準設定の必要性が指摘された⁶³⁾。福島県は、同年4月8日、同月5日から7日にかけて実施した県内の小学校等の環境放射線モニタリング結果を公表し⁶⁴⁾、同月14日には文部科学省によって再検査が実施された⁶⁵⁾。それらの結果や原子力安全委員会の助言、原子力災害対策本部の見解等を踏まえ、文部科学省は、同月19日、「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について」を發出し⁶⁶⁾、①ICRPの声明（平成23年3月21日）等⁶⁷⁾に基づき、1~20 mSv/年を学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的目安とし、②今後できる限り、生徒児童等の受ける線量を減らしていくことが適切であるとの考え方を示した。なお、空間線量率が3.8 μ Sv/時⁶⁸⁾を下回る場合には、校舎・校庭等を平常どおり使用して差し支えないとの基準も示された。

63) 文部科学省「文部科学省の対応等の経過について（学校の校舎・校庭等の利用に係る取組）」(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afiefieldfile/2012/07/26/1323887_10.pdf) 参照。

64) 福島県「福島県環境放射線モニタリング小・中学校等実施結果（全調査まとめ）について」(<http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/schoolmonitamatomome.pdf>) 参照。

65) 文部科学省「福島県学校等空間線量率及び土壌モニタリング実施結果（平成23年4月14日実施分）」(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afiefieldfile/2013/03/01/1331420_001.pdf) 参照。

66) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1305173.htm 参照。

67) ICRP, Fukushima Nuclear Power Plant Accident, March 21, 2011 (<http://www.icrp.org/docs/Fukushima%20Nuclear%20Power%20Plant%20Accidetrn.pdf>). 前掲ICRP Publication 109 参照。

このように、人体が受ける線量を低下させるため、放射性物質に汚染された建物や土壌等の除去の必要性が示されたが、わが国においては、一般環境中に放射性物質が放出されることが法体系上想定されておらず、除染の方法についても確立されていなかったことから、技術や効果について調査を行う必要が生じることとなった。

(2) 除染方法の調査等

平成23年5月8日、日本原子力研究開発機構は、福島大学附属中学校・幼稚園において、「学校等の校庭・園庭における空間線量低減策の検証に向けた実地調査」を行い、同月11日、その結果を文部科学省に報告した⁶⁹⁾。これを受け、同日、文部科学省は、「実地調査を踏まえた学校等の校庭・園庭における空間線量低減策について」を发出し⁷⁰⁾、学校敷地外へ土壌を持ち出さずに敷地内の空間線量率を低減させる方法として、表層土を剥離し、まとめて地下に集中的に置く、または下層土と入れ替えるといった方法を示した。翌12日には、厚生労働省により、同内容の「実地調査等を踏まえた児童福祉施設等の園舎・園庭等における空間線量低減策について」⁷¹⁾が发出された。

同月17日、原子力災害対策本部は、「原子力被災者への対応に関する当面の取組方針」を取りまとめ⁷²⁾、その中で、「福島県内の教育施設における土壌等の取扱いについて……早急に対応していく」こと及び「住民の生活や農業・産業活動の基盤となる①土壌等のモニタリング・スクリーニングを行うとともに、必要に

68) 16時間の屋内(木造)、8時間の屋外活動の生活パターンを想定すると、20mSv/年に到達する空間線量率は、屋内(木造)1.52 μ Sv/時、屋外3.8 μ Sv/時であるとの計算による(前掲「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について」)。

69) 日本原子力研究開発機構「学校等の校庭・園庭の空間線量低減のための当面の対策に関する検討について」平成23年5月11日(http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/_icsFiles/afieldfile/2011/05/11/1305946_1.pdf参照)。

70) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1305946.htm参照。

71) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001bybc-att/2r9852000001c1we.pdf>参照。

72) 第15回原子力災害対策本部会議(平成23年5月17日)議事概要(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/pdf/gensai_gaiyo_15.pdf)及び同資料「原子力被災者への対応に関する当面の取組方針(案)」(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai15/15_05_gensai.pdf)等参照。

応じて②土壌の除染・改良について、効果的かつ効率的に行えるよう、関係機関が連携して確実に取り組んでいく」旨が明記された。これを踏まえ、同月27日、文部科学省は、「福島県内における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」を取りまとめ⁷³⁾、①平成23年度に学校において児童生徒等が受ける線量について、当面、年間1 mSv以下を目指すこととし、また、②校庭・園庭の空間線量率が1 μ Sv/時以上の学校を対象に⁷⁴⁾、線量の低減策につき学校施設の災害復旧事業の枠組みで財政的支援を行うこととした。

その後、福島県内において、同年6月26日から同年7月2日にかけて、福島県災害対策本部による「学校及び通学路における放射線低減化対策モデル事業」が、同年6月30日及び同年7月1日にかけて、原子力災害対策本部による福島県内数箇所における除染に関する実証実験が相次いで行われ、同月15日、それぞれ、福島県災害対策本部原子力班「学校及び通学路における放射線低減化対策モデル事業の結果（概要）」⁷⁵⁾、原子力災害対策本部「生活圏に存在する特定線源の清掃活動（除染）に関する実証実験の概要」⁷⁶⁾として公表された。また、原子力災害対策本部は、同日、「生活圏の清掃に関する被ばく評価について」⁷⁷⁾を公表し、上記実証実験の結果を基に、清掃作業者が受ける放射線源からの外部被ばく線量につき、①雨樋の清掃、②雑草の除去、③側溝の清掃、④軒下の土の除去をそれぞれ1時間ずつ計4時間の作業して毎月1回1年間続けたとしても、追加的な被ばく線量は約49 μ Sv/年であるとの評価を示した。なお、同年8月25日から同月26日にかけて、福島県災害対策本部による「一般住宅における放射線低減化対策モデル事業」が行われ、同年9月12日に「一般住宅における放射線低減化対策モデル事業の結果（概要）」⁷⁸⁾が公表された。

73) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1306590.htm 参照。

74) 1 μ Sv/時以上を基準とした理由は、「低減策が有効であるというラインが毎時1マイクロシーベルト程度であるということ」と説明された（平成23年5月27日高木義明文部科学大臣会見における鈴木寛副大臣発言参照・http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1306598.htm）。

75) <http://www.pref.fukushima.jp/j/modelkekka.pdf>

76) <http://www.meti.go.jp/press/2011/07/20110715009/20110715009-4.pdf>

77) <http://www.meti.go.jp/press/2011/07/20110715009/20110715009-5.pdf>

78) <http://www.pref.fukushima.jp/j/modelkekkajuutaku.pdf>

(3) 除染方法の公表と自治体等による先行実施

(a) 除染方法の公表

平成 23 年 7 月 15 日、原子力災害対策本部は、「福島県内（警戒区域及び計画的避難区域を除く）における生活圏の清掃活動（除染）に関する基本的な考え方」⁷⁹⁾を取りまとめ、住民自身が生活環境の除染を行う際の留意事項⁸⁰⁾を示すとともに、それに伴って発生する廃棄物の取扱いについては、①自治体においてあらかじめ一時保管場所を確保することが望ましく、それができない場合は除染を行う者において一時保管場所を確保することが望ましいこと、②市町村等により廃棄物等の一時保管を行う場合は、上記「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」と同様の取扱いとし、除染を行った者により一時保管を行う場合は、必要に応じて周辺環境への影響を十分に低減するための措置を講じること、③定期的に線量率のモニタリングを行うことが望ましいことなどの考えを示した。

また、同日、福島県災害対策本部は、「生活空間における放射線量低減化対策に係る手引き」⁸¹⁾を公表し、具体的に、除染の方法や除染廃棄物の処理、除染の際の留意事項等について示した。これは、一刻も早く放射線量を低減させるため、地域住民が自ら除染を行えるような具体的な手引きを示すという考え方に基づいて策定されたものである。

さらに、同月 19 日、原子力安全委員会は、「今後の避難解除、復興に向けた放射線防護に関する基本的な考え方について」⁸²⁾を取りまとめ、長期的には 1 mSv/年を目標とするという考えを示した。一方、除染技術の選択にあたっては、「費用や社会的要因を考慮するとともに、IAEA の安全基準文書……等を参照して綿密な計画を立てること」が必要であり、「適用した場合に回避される線量を評価するだけでなく、費用や除染作業者の累積被ばく線量、除染による廃棄

79) <http://www.meti.go.jp/press/2011/07/20110715009/20110715009-2.pdf> 参照。

80) なるべく作業を効率化し、長時間の作業にならないように努めること、マスク、ゴム手袋、ゴム長靴、長袖等を着用すること、作業後に手足、顔等の露出部分をよく洗い、うがいをする、作業の後、屋内に入る際には、靴の泥をなるべく落とすとともに、服を着替えるなど、泥、ちり、ほこり等を持ち込まないようにすることが留意事項とされた。

81) <http://www.pref.fukushima.jp/j/tebiki0715.pdf>

82) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai18/18_11_gensai.pdf 参照。

物の発生に伴う影響等を含め、個々の技術毎に総合的な評価を行うこと」が必要であるとした。

(b) 自治体等による先行実施

平成23年7月25日、平成23年度第2次補正予算が成立し、特別緊急除染事業費約180億円が計上され、これを基に⁸³⁾、福島県は、地域住民団体等に対して補助金を支給することなどを内容とする「線量低減化活動支援事業」を開始した⁸⁴⁾。このような県の動きを踏まえ、福島県内の市町村においても、南相馬市が平成23年7月に策定した「南相馬市放射性物質除染方針」⁸⁵⁾をはじめとして、多くの市町村において除染方針等が作成されたほか⁸⁶⁾、実際に除染が実施されるなど⁸⁷⁾、本法成立に先行して除染に関する取組みが行われた。

なお、除染関係予算として、上記第2次補正予算のほか、同年9月9日の閣議決定により復旧・復興予備費から生活圏の除染や除染モデル事業に2179億円が追加計上され、同年11月21日には、平成23年度第3次補正予算が成立し、汚染廃棄物処理事業に451億円、除染に1997億円が計上された⁸⁸⁾。

(4) 「基本的考え方」の策定等

原子力災害対策本部は、平成23年8月9日に取りまとめた「避難区域等の見

83) 第180回国会答弁書第162号(内閣参質180第162号)参照。

84) 福島県「線量低減化活動支援事業実施要領」平成23年8月2日(http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/josen_teigenkayouryou250401.pdf)、同「線量低減化活動支援事業講習会資料」(www.pref.fukushima.jp/j/kousyuukaishiryu0823.ppt)参照。

85) <http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,1699,c.html/1699/josen-hoshin.pdf>

86) 小寺正一「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理の課題——福島第一原発事故とその影響・対策——」調査と情報743号(2012)13頁参照。

87) 一例として、南相馬市は、平成23年8月及び9月を「除染強化月間」とし、同年7月30日にキックオフ事業として市職員等による市内の幼稚園の除染を行い、その後も、学校等の公共施設の除染を行った(「広報みなみそうま」平成23年7月30日(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/20,2394,87,228.html>))、南相馬市「石神第二幼稚園園舎除染実証実験結果」(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,1743,60.html>)、「広報みなみそうま」平成23年8月(<http://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/20,87,229.html>)等参照。

88) 前掲小寺13頁参照。

直しに関する考え方⁸⁹⁾において、放射線被害に対し抜本的な対応を行うため、「徹底かつ継続的な除染を実施」することを明言し、同月26日、「除染推進に向けた基本的考え方」を取りまとめた⁹⁰⁾。これにより、①推定年間被ばく線量が20 mSvを超えている地域は国が直接除染を推進し、推定年間被ばく線量が20 mSvを下回ることを目指す、②推定年間被ばく線量が20 mSvを下回っている地域は、市町村、住民の協力を得て除染を実施し、推定年間被ばく線量が1 mSvに近づくことを目指す、③子どもの生活圏（学校、公園等）の除染を優先するという方針が示された。また、当時、国会で本法案が審議中であったものの、本法施行にあたっては区域の設定や技術基準の策定などを慎重に行う必要があり、本法に基づく除染措置の実施は一定期間経過後になると考えられたことから、同日、同本部は、「除染に関する緊急実施基本方針」、「除染実施に向けた基本的考え方」及び「市町村による除染実施ガイドライン」を取りまとめ⁹¹⁾、本法に基づく除染の枠組みが動き出すまでの間、自治体や地域住民と連携して除染を緊急実施する方針を示した。これを受け、文部科学省及び厚生労働省は、同日、それぞれ「福島県内の学校の校舎・校庭等の線量低減について」⁹²⁾、「福島県内の保育所等の園舎・園庭等の線量低減について」⁹³⁾を通知し、学校や保育所等において子供が受ける線量を原則年間1 mSvとし、そのために、学校等における空間線量率を1 μ Sv/時にすることを目安に除染等の対策を取ることが望ましいという考え方を示した。

89) http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/___icsFiles/afieldfile/2012/03/12/20110809_siryoku01.pdf 参照。

90) 第19回原子力災害対策本部会議（平成23年8月26日）議事概要（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/pdf/gensai_gaiyo_19.pdf）、同資料「除染推進に向けた基本的考え方（案）」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai19/19_02_gensai.pdf）等参照。

91) 前掲第19回原子力災害対策本部会議議事概要、同資料「除染に関する緊急実施基本方針（案）」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai19/19_03_gensai.pdf）、同資料「除染実施に関する基本的考え方（案）」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai19/19_04_gensai.pdf）、同資料「市町村による除染実施ガイドライン（案）」（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/dai19/19_06_gensai.pdf）等参照。

92) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1310973.htm 参照。

93) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001nlva-att/2r9852000001nlwy.pdf>

上記「除染に関する緊急実施基本方針」及び上記「除染実施に向けた基本的考え方」においては、上記①ないし③に加え、④除染実施の具体的な目標として、2年後までに、一般公衆の推定年間被ばく線量を約50%減少した状態（子どもについては約60%減少した状態）を実現することを目指し、自然要因による減衰（ウェザリング効果）によって減少する約40%を考慮して、除染によって少なくとも約10%（子どもに関しては約20%）を削減することで、上記目標の実現及び更なる削減の促進を目指すこととされた。そして、⑤国が責任をもって除染を推進すること、具体的には、国が、(ア)財政措置や専門家派遣等の支援を行うこと、(イ)各地域でのモデル事業を通じて、効果的な除染方法、費用、考慮事項など除染に必要な技術情報（「除染技術カタログ」）などを継続的に提供すること、(ウ)除染に伴って生じる放射性物質に汚染された土壤等の処理について責任を持って対応することが明記された。なお、(ウ)に関し、迅速な除染実施のため、処分場の建設等の抜本的な対応を待つことなく除染を実施できるよう、当面の間、市町村等において仮置場を設置して対応することが現実的であるという考え方も示された。

また、推定年間被ばく線量が20 mSvを下回っている地域の除染については、市町村が除染計画を作成し実施することとされた。これを受け、上記「市町村による除染実施ガイドライン」においては、市町村は、除染計画の策定にあたり、目標の設定、区域及び対象毎の優先順位付けと全体のスケジュール調整、モニタリングによる汚染状況の詳細な確認⁹⁴⁾、除染対象毎の方針及び方法の決定、実施主体の検討、仮置場の設置方針等を定めることとされた。また、除染方法や除染の際の留意点、除染に伴い生じた土壤等の管理等については、それまでに公表された「考え方」や「方針」を踏襲した⁹⁵⁾。

上記「除染推進に向けた基本的考え方」は、除染について、1 mSv/年を目指すという基準を設定した⁹⁶⁾。同年6月3日に原子力安全委員会によって示された災害廃棄物の一般処理基準をそのまま引き継いだものと思われる⁹⁷⁾。ここに

94) 上記ガイドライン別添「除染作業にあたってのモニタリングマニュアル」により、除染対象地区の複数のポイントにおいて、地表から1 cmの表面線量率、50 cm及び100 cmの高さでの空間線量率を測定することなどが示された。

においても、災害廃棄物の一般処理基準におけると同様の問題を指摘できよう。実際、本法制定後、本法7条に基づく基本方針の策定の際の環境回復検討会においては、労働安全衛生法に基づく放射線管理区域の設定基準⁹⁸⁾等を参考にして長期的な目標を5 mSv/年とすることも検討されたが⁹⁹⁾、上記「除染に関する緊急実施方針」において長期的な目標を1 mSv/年以下としていたことなどから、結局、上記基本方針においても、長期的な目標として、追加被ばく線量が年間1 mSv 以下とすることが掲げられた¹⁰⁰⁾。

(5) 費用負担に関する議論

除染については、上記のとおり、本法制定前において既に自治体や地域住民に

95) 「今後の避難解除、復興に向けた放射線防護に関する基本的な考え方について」、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について」、「福島県内（警戒区域及び計画的避難区域を除く）における生活圏の清掃活動（除染）に関する基本的な考え方」、「福島県内の学校の校舎・校庭等の線量低減について」、「福島県内の保育所等の園舎・園庭等の線量低減について」、「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」、「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」、「一般廃棄物焼却施設における焼却灰の測定及び当面の取扱いについて」、「暫定許容値を上回る放射性セシウムを含む稲わらの管理について」、「高濃度の放射性セシウムを含む稲わら等の隔離一時保管について」等が引用されている。

96) これに先立つ平成23年5月27日、文部科学省は、平成23年度に学校において児童生徒等が受ける線量について、当面、1 mSv/年以下を目指すという考えを示しているが、（前掲「福島県内における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」）、これは、特に優先して対処されるべき子どもを対象としていること、「平成23年度に」「学校において」という限定が付されていることから、一般基準とは性質を異にすると考えるべきであろう。

97) 「除染推進に向けた基本的考え方」につき原子力災害対策本部において1 mSv/年以下という目標値について十分な議論がなされた形跡はない（原子力災害対策本部会議事録（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/>）参照）。

98) 電離放射線障害防止規則3条1項1号参照。

99) 第2回環境回復検討会（平成23年9月27日）議事録（<http://www.env.go.jp/jishin/rmp/conf/02-gijiroku.pdf>）参照。なお、清水晶紀「原発事故と国の除染義務」環境と公害41巻4号（2012）49頁及び51頁は、環境省は当初5 mSv/年以上の線量を計測する地域を除染範囲とする案を提示していたが、自治体や住民の反発を受けて除染範囲の設定基準を1 mSv/年に引き下げたとする見解を示している。

100) 後掲「平成23年3月11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に基づく基本方針」、前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」124頁以下等参照。

よって行われていた。平成23年7月29日の原子力損害賠償紛争審査会においては、国や自治体が支払った除染費用につき東京電力に対する賠償の対象にするかについても検討がなされたが¹⁰¹⁾、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」(同年8月5日)¹⁰²⁾には土地や建物の除染費用についての指針は示されなかった¹⁰³⁾。

本法44条1項は、本法に基づいて行われた措置につき、「関係原子力事業者の負担の下に実施される」として、この問題を立法的に解決した¹⁰⁴⁾。なお、本法案審議の際、除染を含む放射性物質による環境汚染の除去に係る責任の所在については、①一義的には汚染原因者である東京電力の責任であること、②原子力政策を推進してきた国にも社会的責任があること、③自治体には社会的責任はないことという考え方が示されている¹⁰⁵⁾。この考え方にに基づき、本法は、国に社会的な責任があるとした上で(3条)、本法に基づいて行われる措置の費用につき、国が財政上の措置等を講じ(43条)、東京電力に求償する(44条)という枠組みをとった。

この点につき、私見によれば、土地等の汚染除去費用については、原則として原因者負担であることに学説上争いがないものの、事例により、所有者負担や行政負担といった考え方も成り立ちうる¹⁰⁶⁾ところ、本件においては、東京電力に第一義的な責任があることは当然であり、所有者責任が問題となる事案でないことは間違いないと思われるが、放射性物質による汚染が極めて広範囲にわたって

101) 第12回原子力損害賠償紛争審査会議事録 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/gijiroku/1311764.htm) 参照。なお、前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」127頁は、上記中間指針に除染費用が含まれなかった点につき、「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」とする。

102) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afielddfile/2011/08/17/1309452_1_2.pdf

103) 人や物の除染費用については一歩指針が示された。なお、中間指針第二次追補参照。

104) 前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」127頁参照。

105) 第177回国会衆議院環境委員会(平成23年8月23日)江田五月環境大臣発言、第177回国会参議院環境委員会(平成23年8月25日)江田五月環境大臣、櫻井充財務副大臣、江田康幸環境委員長代理、田島一成環境委員長代理各発言。

106) 大塚直「環境法における費用負担」前掲『環境法大系』207頁以下、前掲高橋「環境リスクへの法的対応」285頁以下参照。

いること、緊急に環境汚染対策が必要であること、東京電力の負担能力に限界があることなどからすれば、除染については国の公共事業として行い、負担能力の範囲内でその一部を東京電力に負担させるという考え方も成り立ちうるケースであると思われる¹⁰⁷⁾。その場合の国家が費用を負担する根拠については、国民の生命・身体を保護するという国家の義務に求められよう¹⁰⁸⁾。

Ⅲ 放射性物質汚染対処特措法制定後の経緯

1 放射性物質汚染対処特措法の概要¹⁰⁹⁾

本法は、平成 23 年 8 月 26 日に成立し、同月 30 日に公布された。本法の目的は、福島第一原発事故に由来する放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、国や地方公共団体、関係原子力事業者（東京電力）等の構すべき措置について定め、事故由来放射性物質による環境汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することとされ（1 条）、国は、「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み」、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、必要な措置を講ずる責務があるとされた（3 条）。

本法は、①目的規定や責務規定等（1 条～10 条）のほか、②事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理（11 条～24 条）、③除染等の措置等（25 条～42 条）、④費用（43 条～45 条）並びに⑤雑則及び罰則（46 条～63 条）で構成され、中心となる②③及び⑤の大部分は平成 24 年 1 月 1 日から、その他は公布の日から施行されることとされた（附則 1 条）。上記②により、環境大臣が指定する地域内の廃棄物（対策地域内廃棄物）及び環境大臣が特別な管理が程度に事故由来放射性物質により汚染されたと指定した廃棄物（指定廃棄物）については、

107) 前掲大塚「環境法における費用負担」222-223 頁参照。

108) 基本権保護義務に基づく国の除染義務を認める見解として、前掲清水 48 頁。なお、前掲大塚「放射性物質による汚染と回復」18 頁は、規制権限不行使に基づく国家賠償責任が認められる可能性を指摘する。

109) 本法の内容につき、前掲大塚「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」115 頁以下、前掲前田 41 頁以下、前掲北村 134 頁以下等参照。

国が処分することとされ(15条、19条)、汚染レベルの低い廃棄物(特定一般廃棄物及び特定産業廃棄物)については、処理基準等を上乘せした上で、廃棄物処理法上の廃棄物として処理することとされた(22条~24条)。また、上記③により、環境大臣が国が除染等を実施する必要があると指定した地域(除染特別地域)については国が(30条)、環境大臣が汚染状態が一定基準以上であると指定し、調査の結果、環境省令で定める要件に適合しないとして都道府県知事等が除染実施計画を定めた区域(除染実施区域)については、当該除染実施計画に定められた実施主体が(38条)それぞれ除染等の措置を実施することとされた。これらに要する費用は、国が財政上の措置等を講じ(43条)、最終的には、原子力損害賠償法の規定により東京電力が負担するものとされた(44条)。特定廃棄物(対策地域内廃棄物及び指定廃棄物)や除去土壌については、国が汚染廃棄物等の処理施設の整備等の必要な措置を講ずるとされた(53条)。

2 全面施行に至るまでの経緯の概要

上記のとおり、本法は、平成23年8月30日に公布されたが、本法の施行は、一部を除き平成24年1月1日とされ、それまでの間、除染に関する実証実験や結果の取りまとめ、本法施行に必要な政省令等の整備が進められることとなった。他方、全面施行までの間も、放射性物質による汚染に対処する必要があったことから、引き続き、関係省庁や福島県等により通知・事務連絡等が発出された¹¹⁰⁾。同年11月15日には、IAEAにより「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」¹¹¹⁾が公表された。同月22日、内閣府は、上記「除染に関する緊急実施基本方針」により継続的に提供することとされていた除染に必要な技術情報として、除染を行う際に必要となる有効な技術を整理した「除染技術カタログ」¹¹²⁾を取りまとめた。同年12月28日、福島県は、「福島県復興計画(第1次)」¹¹³⁾を策定した。また、除染の試

110) 別添時系列表参照。

111) IAEA, "Final Report of International Mission on Remediation of Lathe Fukushima Dai-ichi NPP", 15 October 2011 (http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/final_report151111.pdf)

112) <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/20111122nisa.pdf>

験実施として、日本原子力研究開発機構による除染モデル事業や除染技術実証試験事業が公募され、同年11月から開始された¹¹⁴⁾。同年12月には、自衛隊による福島県内町村役場の除染活動も行われた¹¹⁵⁾。

本法施行に向けた動きとしては、同年10月29日、環境省により、「東京電力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」¹¹⁶⁾が取りまとめられ、福島県内における中間貯蔵施設の設置スケジュールや、福島県外においては指定廃棄物を既存の管理型処分場で処理するという方針が示された。同年11月11日には、本法7条に定められた基本方針として、「平成23年3月11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に基づく基本方針」¹¹⁷⁾が公表された。同月中旬から同年12月にかけて、上記「除染技術カタログ」や環境省令で示された各種の技術水準に則って適正な処理を行うための各種ガイドライン¹¹⁸⁾が公表され、本法の運用に必要な政省令も公布された¹¹⁹⁾。同月28日、環境大臣は、本法に定め

113) <http://wwwcms.pref.fukushima.jp/download/1/fukkoukeikaku01.pdf>

114) http://fukushima.jaea.go.jp/initiatives/cat01/pdf/report_3.pdf、<http://fukushima.jaea.go.jp/initiatives/cat01/pdf/summary.pdf> 等参照。

115) <http://www.mod.go.jp/gsd/f/naehq/naehq/saigai/decontamination.html> 参照。

116) http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/roadmap111029_a-0.pdf

117) http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/law_h23-110_basicpolicy.pdf

118) 環境省「除染関係ガイドライン：汚染状況重点調査地域内における環境の汚染状況の調査測定方法に係るガイドライン、除染等の措置に係るガイドライン、除去土壌の収集・運搬に係るガイドライン、除去土壌の保管に係るガイドライン」、同「廃棄物関係ガイドライン：汚染状況調査方法ガイドライン、特定一般廃棄物・特定産業廃棄物関係ガイドライン、指定廃棄物関係ガイドライン、除染廃棄物関係ガイドライン、放射能濃度等測定方法ガイドライン、特定廃棄物ガイドライン」、厚生労働省「除染等業務に従事する労働者の放射線障害防止のためのガイドライン」、同「事故由来廃棄物等処分業務に従事する労働者の放射線障害防止のためのガイドライン」。

119) 政令「平成23年3月11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施行令」、環境省令「平成23年3月11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施行規則」、同「汚染廃棄物対策地域の指定の要件等を定める省令」、同「除染実施区域に係る除染等の措置等を実施する者を定める省令」、厚生労働省令「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壌等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則」。

る汚染廃棄物対策地域、除染特別地域及び汚染状況重点調査地域を指定した旨告示した¹²⁰⁾。なお、同月24日には、平成24年度予算案が閣議決定され、除染及び汚染廃棄物処理等の費用として計4513億円が計上された¹²¹⁾。

そして、平成24年1月1日、本法が全面施行されたのである。

IV 若干の検討

1 一般法制定の必要性

(a) 福島第一原発事故前の立法不備について

本法は、原子力発電所の事故により放出された放射性物質が生活圏を含む広い範囲の一般環境中に拡散するという、福島第一原発事故以前は、わが国の法体系上、まったく想定されていなかった事態に対処するために立法されたものである。

放射性物質は、その放出する放射線により、体内に入らずとも重大な障害を生じさせるため、汚染対策としては、既に存在する放射性物質を取り除き、かつ人体に影響を及ぼさないよう管理する必要がある、人体への摂取を防止することで一定の対処が可能な他の物質による環境汚染とは大きく性質が異なる。そのため、放射性物質による環境汚染に対処するには、できる限り速やかに生活環境から放射性物質を除去し、人体に影響を及ぼさないような状態で管理することが必要である。しかしながら、本法成立以前は、放射性物質汚染廃棄物の処理や除染について根拠法令や処理基準が存在せず、処理方法についても手探りの状態であったため、原子力災害対策本部や環境省、福島県等は、次々と「考え方」や「方針」等を打ち出すことで対処せざるを得なかった。このことは本法成立後も同様であり、平成24年1月1日に本法が全面施行されるまで、十分な対策を講じることはできなかったのである。

そもそも、従前から、わが国においても、①環境法においては、潜在的なものも含め広く危険因子＝リスクを取り込むことが求められること¹²²⁾、②原子力の

120) http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/an23_106.pdf, http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/an23_108.pdf

121) 前掲小寺13頁参照。

安全性は事故リスクの問題を含むこと¹²³⁾、③原子力発電は、事故による多量の放射性物質が放出される危険を有し、その影響は広範囲に及ぶとともに、世代を超えて長期間残存すること¹²⁴⁾、④原子力災害の損害・影響の重大性に鑑みると原子力法上の安全施策においては警察法上の安全規制より積極的にリスクを縮減する措置を講ずることが法的に求められること¹²⁵⁾などが指摘されていたことからすれば、原子力発電所事故により放射性物質が一般環境下に放出された場合に対処するための法的枠組みの必要性は、福島第一原発事故前においても認識されていたと考えられるところ、かかる法的枠組みが設けられていなかったことは、法整備を怠っていたと評価される¹²⁶⁾のもやむをえないものと思われる。

(b) 現在の状況について

本法は、その名のとおり、福島第一原発事故により放出された放射性物質による環境汚染への対処に関して定めたものである。福島第一原発事故前における立法の懈怠については上記のとおりであるが、現在においても、原子炉格納容器の破損による放射性物質の放出という事態が現実に関り得ることとして認識され、再稼動に関連してシビアアクシデント対策についての議論もなされているなど¹²⁷⁾、原子力発電所からの放射性物質の放出による環境汚染に対処するための法整備の必要性は、福島第一原発事故前と比べ変わっていないものと思われる。しかしながら、依然として「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震

122) 前掲高橋「環境リスクへの法的対応」272 頁。

123) 大塚直「予防原則の法的課題——予防幻想の構内適用に関する論点と課題」植田和弘 = 大塚直監修・損害保険ジャパン = 損保ジャパン環境財団編『環境リスクと予防原則』（有斐閣、2010）305 頁。

124) 卯辰昇「原子力技術に対する予防原則の適用」前掲『環境リスクと予防原則』55-56 頁。

125) 前掲高橋「環境リスクへの法的対応」280 頁。

126) 前掲高橋「原子力規制法制の現状と課題」15 頁。

127) 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規規制基準について—概要—」平成 25 年 7 月 3 日 (https://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/0013_08.pdf)、原子力安全・保安院（当時）「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策規制の基本的考え方について（現時点での検討状況）」平成 24 年 8 月 27 日 (<http://www.meti.go.jp/press/2012/08/20120827001/20120827001-2.pdf>) 等参照。

に伴う原子力発電所の事故」以外の原子力発電所事故については立法による対策がなされておらず、このままの状態ですべて放射性物質の放出を伴う事故が発生した場合、またしても根拠法令がない事態に陥ることが予想される。本法のように特定の事故による環境汚染に対処するだけでなく、原子力発電所の事故によって放出された放射性物質による環境汚染一般に対処することが可能となる一般法の制定が求められよう¹²⁸⁾。汚染廃棄物の処理や除染については、放射性物質による汚染に限らず、化学物質など、他の汚染物質についても同様のことが起こる可能性も考えられるところ、放射性物質による環境汚染に限定しない一般法の制定も検討されてよいと思われる¹²⁹⁾。

2 残された課題

本法成立により、福島第一原発事故によって放出された放射性物質による環境汚染に関し、法的処理が可能となったことは評価できるものの、現在においても未だ最終処分場はおろか中間処理施設すら建設されないなど、特定廃棄物の処理については目処がたっておらず、また、除染特別地域11市町村中7市町村で除染計画が見直されることが発表されるなど¹³⁰⁾、除染についても速やかな対処は実現できていない。本法に基づき行われた除染費用の求償につき東京電力が支払を拒んだことが報じられるなど¹³¹⁾、本法に基づく費用負担の枠組みについても問題点が指摘されている。

128) 内容については別途検討が必要であるが、少なくとも、汚染廃棄物の処理や除染といった緊急対策について法的枠組みを設けることが求められよう。他方、事故の程度や関係当事者の責任については事例ごとに異なるため、特に責任分担につき、本法の枠組みを一般化することは妥当とはいえない（前掲高橋「原子力規制法制の現状と課題」16頁は、福島第一原発事故を先例とできないケースも想定に入れた制度設計が必要であるとする）。

129) 前掲高橋「原子力規制法制の現状と課題」17頁参照。

130) 環境省報道発表資料「除染の進捗状況の総点検について（お知らせ）」平成25年9月10日（<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=17120>）及び添付資料（http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=23009&hou_id=17120、http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=23008&hou_id=17120）参照。除去土壌の仮置き場の確保や住民からの除染作業の同意取得に時間がかかったこと、中間貯蔵施設設置の道筋が立っていないことにより、除去土壌等の行き先が不透明との懸念が存在することなどが指摘されている。

131) 朝日新聞平成25年10月27日朝刊参照。

(a) 処理基準・除染基準について

特定廃棄物処理や除染が滞っていることは、処理基準・除染基準を1 mSv/年に設定したと無関係ではないと思われる。環境基準の設定については、まず平常時と事故時とを区別すべきであり、事故時の基準については、事故シナリオの多様性に照らし¹³²⁾、合理的に可能な限度で低く設定すべきである（ALARAの原則）。既に述べたように、一連の基準設定にあたり、原子力安全委員会が安易にICRPの2007年勧告にある参考レベル（1～20 mSv/年）の下限を災害廃棄物の一般処理基準に設定し、原子力災害対策本部が十分に議論を尽くさないうままそれを除染基準にも用いたこと、本法の全面施行にあたり、環境省においてそれらの基準について議論がなされたものの、結果として、原子力安全委員会及び原子力災害対策本部の取りまとめた基準をそのまま採用し、本法の枠組みにあてはめたことにより、合理的達成可能性の観点からして疑問の余地が残る基準が設定されたといえよう。現に処理が滞っていることが、それを裏付けている。現在、原子力規制委員会により上記基準の見直しが進められているが¹³³⁾、その際には、目標達成の可能性について十分な検討が必要とされよう。また、一般法制定にあたっては、原子力事故の特性、特に事故シナリオの多様性に十分留意した立法が必要となると思われる¹³⁴⁾。

(b) 費用負担について

本法制定により、放射性物質による環境汚染の除去に要する費用については、最終的には原子力損害賠償法の規定により東京電力が負担するものとされた（44条）。しかし、原子力損害賠償法は無過失・無限責任を定めているものの、相当因果関係を不要とまではしておらず、無過失責任であることを除き、あくまで従来の損害賠償理論の枠内で賠償を認めているにすぎない。他方、本法44条が、本法に基づき講ぜられる措置につき、「関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるもの

132) 前掲高橋「原子力に関する機構改革と環境法の役割」10頁参照。

133) 読売新聞平成25年11月8日朝刊等参照。

134) 同旨、前掲高橋「原子力に関する機構改革と環境法の役割」11頁。

とする」としていることから、同条の意義について問題となる。本条44条を、関係原子力事業者の負担の範囲を一般的な原子力損害賠償法の枠組み、すなわち相当因果関係が存する範囲に限定されることを確認したものと読むこともできるし、文言上は、本法44条を、公法的に創設された費用負担についての規定にとらえ、本法に基づいて行われた措置に関する費用は、すべて同条により相当因果関係が認められ、原子力損害賠償法の枠組みで関係原子力事業者に求償が可能であるという考え方も成り立ちうると思われる。

この点につき、国会審議においては、国や自治体が行う除染費用については全て東京電力に求償すべきだとの意見に対し、江田五月環境大臣が「求償がどうやったらできるか、どこまでできるか、これはこれからの課題ですが、事業者がこの最終的な責任があるということは、これは確かなことだと思っております」¹³⁵⁾と述べるにとどまっており、立法者の意思は必ずしも明らかではない。私見によれば、慎重な検討が必要であるものの、国が明らかに過剰な対策を取った場合にまで、常に関係原子力事業者に費用負担義務が生じるとするのは妥当とはいえないため、前者の見解を採ることとしたい。被災地の復興や帰還の実現、地域住民の不安の解消という観点から踏み込んだ対策をとることが必要な場合については、国民の生命・身体を保護するという国家の義務に基づき、国の費用負担によって行われるべきものと思われる¹³⁶⁾。

以上

【付記】

本研究は、公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金寄附講座「震災・原発事故からの復興に向けた環境法政策講座」の研究活動の一環として行ったものである。

135) 第177回国会参議院環境委員会(平成23年8月25日)市田忠義議員に対する江田五月環境大臣発言。

136) 現在、政府が除染費用を国が負担する方向で調整中であるとの報道がなされている(朝日新聞平成23年11月12日朝刊等)。

(別添)

時系列表

【平成 23 年】

- 3月11日 東北地方太平洋沖地震
- 4月8日 福島県「福島県環境放射線モニタリング小・中学校等実施結果」
- 5月2日 環境省「福島県内の災害廃棄物の当面の取扱い」
8日 日本原子力研究開発機構「学校等の校庭・園庭における空間線量低減策の検証に向けた実地調査」
11日 原子力研究開発機構「学校等の校庭・園庭の空間線量低減のための当面の対策に関する検討について」
文部科学省「実地調査を踏まえた学校等の校庭・園庭における空間線量低減策について」
12日 原子力災害対策本部「福島県内の下水処理副次産物の当面の取扱いに関する考え方」
厚生労働省「実地調査等を踏まえた児童福祉施設等の園舎・園庭等における空間線量低減策について」
16日 環境省「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）」
17日 原子力災害対策本部「原子力被災者への対応に関する当面の取組方針」
27日 文部科学省「福島県内における児童生徒等が学校等において受ける線量低減に向けた当面の対応について」
- 6月3日 原子力安全委員会「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の影響を受けた廃棄物の処理処分等に関する安全確保の当面の考え方について」
16日 原子力災害対策本部「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」
23日 環境省「福島県内の災害廃棄物の処理の方針」
26日 福島県災害対策本部「学校及び通学路における放射線低減化対策モデル事業」（～7月2日）
28日 環境省「一般廃棄物焼却施設における焼却灰の測定及び当面の取扱いに

ついて」

- 30日 原子力災害対策本部「生活圏に存在する特定線源の清掃活動（除染）に関する実証実験」（～7月1日）
- 7月15日 原子力災害対策本部「福島県内（警戒区域及び計画的避難区域を除く）における生活圏の清掃活動（除染）に関する基本的な考え方」、同「生活圏に存在する特定線源の清掃活動（除染）に関する実証実験の概要」、同「生活圏の清掃に関する被ばく評価について」
福島県災害対策本部「生活空間における放射線量低減化対策に係る手引き」、同「学校及び通学路における放射線低減化対策モデル事業の結果（概要）」
- 19日 原子力安全委員会「今後の避難解除、復興に向けた放射線防護に関する基本的な考え方について」
- 25日 平成23年度第2次補正予算成立（特別緊急除染事業費約180億円）
- 28日 環境省「福島県内の災害廃棄物の処理における一時保管」
- 8月2日 福島県「線量低減化活動支援事業実施要領」
- 9日 原子力災害対策本部「避難区域等の見直しに関する考え方」
- 11日 環境省「災害廃棄物の広域処理の推進について（東日本大震災により生じた災害廃棄物の広域処理の推進に係るガイドライン）」
福島県「除染作業にかかる講習会資料」
- 19日 農林水産省「暫定許容値を上回る放射性セシウムを含む稲わらの管理について」
- 23日 放射性物質汚染対処特措法案が衆議院に提出、同日採決
- 25日 農林水産省「高濃度の放射性セシウムを含む稲わら等の隔離一時保管について」
福島県災害対策本部「一般住宅における放射線低減化対策モデル事業」（～26日）
- 26日 放射性物質汚染対処特措法案が参議院で採決、成立
原子力災害対策本部「除染推進に向けた基本的考え方」、同「除染実施に関する基本的考え方」、同「除染に関する緊急実施基本方針」、同「市町村による除染実施ガイドライン」
文部科学省「福島県内の学校の校舎・校庭等の線量低減について」

- 厚生労働省「福島県内の保育所等の園舎・園庭等の線量低減について」
- 29日 環境省「一般廃棄物処理施設における放射性物質に汚染されたおそれのある廃棄物の処理について」
- 30日 放射性物質汚染対処特措法公布、一部施行
- 31日 環境省「8,000 Bq/kg を超え 100,000 Bq/kg 以下の焼却灰等の処分方法に関する方針について」
- 9月 9日 閣議決定により復旧・復興予備費から除染関連費用 2179 億円が追加計上
- 12日 福島県災害対策本部「一般住宅における放射線低減化対策モデル事業の結果（概要）」
- 14日 農林水産省「農地土壌の放射性物質除去技術（除染技術）について」
- 30日 原子力災害対策本部「農地の除染の適切な方法等の公表について」、「森林の除染の適切な方法等の公表について」
- 10月 3日 日本原子力研究開発機構「平成 23 年度除染技術実証試験事業」公募（～24 日）
- 7日 日本原子力研究開発機構「警戒区域、計画的避難区域等における除染モデル実証事業」公募（～21 日）
- 17日 環境省「放射性物質汚染対処特措法に基づく基本方針【骨子案】」公表、パブリックコメント（～26 日）
- 21日 内閣府・文部科学省・環境省「当面の福島県以外の地域における周辺より放射線量の高い箇所への対応方針」
- 29日 環境省「東京電力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」
- 11月 7日 日本原子力研究開発機構「警戒区域、計画的避難区域等における除染モデル実証事業」公募結果発表・事業開始（～平成 24 年 3 月）
- 8日 環境省「放射性物質汚染対処特措法関係政省令案」公表、パブリックコメント（～17 日）
- 9日 日本原子力研究開発機構「2011 年度除染技術実証試験事業」公募結果発表・事業開始（～平成 24 年 2 月）
- 11日 環境省 放射性物質汚染対処特措法「基本方針」

- 15日 IAEA（国際原子力機関）「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」
日本原子力研究開発機構「災害廃棄物等の処理・処分のシナリオに対する線量評価決定の整理」
- 21日 平成23年度第3次補正予算成立（汚染廃棄物処理事業費451億円、除染費1997億円）
- 22日 内閣府「除染技術カタログ」
- 28日 厚生労働省「除染作業等に従事する労働者の放射線障害防止に関する専門家検討会報告書」
- 12月 5日 福島県「福島県農林地等除染基本方針（農用地編）」、同「福島県農林地等除染基本方針（森林編）」
- 7日 自衛隊による福島県内町村役場の除染活動（～19日）
- 14日 放射性物質汚染対処特措法関係政省令公布
環境省「除染関係ガイドライン」
- 22日 厚生労働省「東日本大震災により生じた放射性物質により汚染された土壌等を除染するための業務等に係る電離放射線障害防止規則」（厚生労働省令）公布、「除染等業務に従事する労働者の放射線障害防止のためのガイドライン」、「事故由来廃棄物等処分業務に従事する労働者の放射線障害防止のためのガイドライン」
環境省「放射線量低減対策特別緊急事業費補助金交付要綱」
- 24日 平成24年度予算政府案閣議決定（汚染廃棄物処理事業費772億円、除染費3721億円、中間貯蔵施設検討・整備費20億円）
- 27日 環境省「廃棄物関係ガイドライン」
- 28日 汚染廃棄物対策地域、除染特別地域及び汚染状況重点調査地域の指定
「除染実施区域に係る除染等の措置等を実施する者を定める省令」公布
福島県「福島県復興計画（第1次）」

【平成24年】

- 1月 1日 放射性物質汚染対処特措法全面施行