

**「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について(意見具申)」を踏まえた
その後の対応状況等について**

平成27年2月

中央環境審議会「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について(意見具申)」(平成 24 年 11 月 30 日)を踏まえたその後の対応状況等について

平成 27 年 2 月 13 日
環 境 省

1. 背 景

平成 24 年 6 月に制定された原子力規制委員会設置法(平成 24 年法律第 47 号)附則によって環境基本法(平成 5 年法律第 91 号)が改正され、「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の関係法律で定めるところによる」旨規定していた同法第 13 条が削除された。これを受け、同年 11 月 30 日には、中央環境審議会より、「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について(意見具申)」(以下単に「意見具申」という。)が示され、その中で、「個別環境法における整理の方向性」が示されるとともに、「今後の検討課題等」についての整理がなされたところである。

2. 個別環境法の手当て

(1) 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制定

意見具申で示された「個別環境法における整理の方向性」においては、「改正環境基本法で削除された適用除外規定を現在も有する個別環境法について、原則、当該適用除外規定の削除を行うことを基本」としつつ、「個別環境法ごとに法の施行状況、それぞれに係る現行(注:意見具申がなされた平成 24 年 11 月時点)の法律との整合性等を十分に検討しその必要性や改正の時期について整理する必要がある」との基本的な考え方が提示された。また、その下で、大気汚染防止法(昭和 43 年法律第 97 号)、水質汚濁防止法(昭和 45 年法律第 138 号)、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(昭和 45 年法律第 136 号。以下「海洋汚染等防止法」という。)及び環境影響評価法(平成 9 年法律第 81 号)については、「適用除外規定の削除を検討することが必要である」との方針が示されたところである。

この方針を踏まえ、平成 25 年 6 月には、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(平成 25 年法律第 60 号。以下「整備法」という。)が制定され、意見具申において「適用除外規定の削除を検討することが必要」とされた 4 つの法律のうち、海洋汚染等防止法を除く 3 つの法律について、適用除外規定を削除する等の改正が行われた。

海洋汚染等防止法については、整備法案の検討過程において、海域での放射性廃棄物の規制の在り方に関し、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。以下「廃棄物処理法」という。)との一体的な検討が必要との判断がなされたため、整備法での改正は見送られた。一方で、南極地域の環境の保護に関する法律(平成 9 年法律第 61 号。以下「南極環境保護法」という。)については、放射性物質による環境影響の取扱いに関し

て、環境影響評価法と同様の特性を有していることから、整備法案検討過程において、環境影響評価法と同様の早期の手当てが可能と判断され、整備法において、適用除外規定を削除する改正が行われた。

整備法による改正により、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法については、放射性物質による大気汚染及び水質汚濁の状況に係る常時監視の規定が新たに設けられることとなり、環境影響評価法及び南極環境保護法については、環境影響評価手続き及び南極地域活動計画の確認等の措置の対象に、放射性物質による環境への影響が含まれることとなった。

(2) 整備法による改正規定の施行

整備法によって改正された法律のうち、大気汚染防止法及び水質汚濁防止法については、必要な政省令改正を行った上で平成 25 年 12 月 20 日から、南極環境保護法については、同じく必要な政令改正を行った上で平成 26 年 6 月 1 日から、それぞれ、施行されている。

また、環境影響評価法については、本年 6 月 1 日に施行予定となっており、それに向け、平成 26 年 6 月には環境影響評価法に基づく基本的事項（平成 9 年環境庁告示第 87 号）を改正する告示を行い、現在、廃棄物の最終処分場事業に係る主務省令の改正及び調査等の参考手法等を取りまとめた技術ガイドの作成に向け、パブリックコメント手続きを実施するなどの施行準備を進めている。

(3) その他の個別環境法に係る検討

意見具申において、「現時点（注：意見具申がなされた平成 24 年 11 月時点）で適用除外規定の削除の適否を判断することは適当ではな」とされた廃棄物処理法、土壌汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）等の法律については、「特措法（注：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。以下「特措法」という。）」の附則において、施行後 3 年後の施行状況についての検討及び関係法律の見直しを含めた検討を規定していることも踏まえ、特措法施行状況についての検討時に併せて検討していくことが必要」との方針が示された。

本年 1 月には、特措法の施行から 3 年が経過したことを受け、環境省では、特措法の施行状況についての検討を開始したところである。廃棄物処理法、土壌汚染対策法その他の法律における放射性物質に係る適用除外規定の取扱いについては、意見具申で示された上記の方針に基づき、特措法の施行状況検討の結果を踏まえて検討を行っていくこととする。

3. 放射性物質に係る一般環境中の基準等について

(1) 経緯

前述のとおり、平成 24 年 6 月に環境基本法から放射性物質に係る適用除外規定が削除されたことを受け、放射性物質についての環境基準を大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染に関して定めることができることとなった。このため、意見具申においても、「今後の検討課題等」として、「特措法の施行によって得られた知見等も踏まえつつ、一般環境中の放射性物質の基準又は目安などの設定の考え方などについても、個別の検討を進めるべき」

との課題が示されたところである。これを踏まえ、環境省では、平成 24 年度以降、放射性物質に係る基準等について必要な知見を収集するため、国際的な動向の調査等を行ってきた。

(2) 考え方

国際的な動向の調査としては、放射性物質管理に係る枠組み等を取り扱う国際組織や諸外国における放射性物質に係る基準・制度等についての調査を行ってきた。

国際原子力機関（IAEA）や各国に向け、専門的見地から放射線防護に関する勧告等を行っている国際学術組織である国際放射線防護委員会（ICRP: International Commission on Radiological Protection）が発出した勧告によると、人の放射線防護は、「環境基準」を用いたアプローチ（一般環境の状態についての基準を設定した上で、それを維持、達成するための対策を実施する手法）によってではなく、平常時においては、放射線防護に関する基本原則^{*}に則り、施設周辺の住民の中で最も高い線量を受けると想定される者であっても被ばく線量が線量限度を超えないことを確保した上で、合理的に達成できる限り被ばく線量が低くなるよう各線源を管理することにより行われるべきことが、また、事故等による汚染が環境中に既に存在している状況においては、一定の範囲の中からそのときの状況に応じた適切な水準で「参考レベル」を設定し、個人の追加被ばく線量が「参考レベル」以下となるよう行われるべきことが、それぞれ、示されている。

調査の対象とした主な原子力発電施設保有国（具体的には、米国、英国、フランス及びドイツの 4 カ国）については、そのいずれにおいても、放射性物質に関して、我が国の「環境基準」に当たる基準は設けられておらず、上記 ICRP 勧告の考え方に則って発生源施設を管理する手法による放射線防護が行われていること等が、調査結果から明らかとなっている。

また、我が国の環境基準は、環境基本法において「環境上の条件について（中略）人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」と定義されている（同法第 16 条第 1 項）。これは、環境基準とは、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁、土壌汚染等による人の健康又は生活環境に係る被害への対策の実施に当たり、終局的に、大気、水、土壌等の質をどの程度に保つことを目標に施策を実施していくのかという目標を定めたものとの趣旨と解される。このような性質を有する環境基準は、突発事故ではない通常の実業活動その他の人の活動からも、一般環境の状態に具体的な影響を及ぼすおそれのある程度で排出されうる物質等に係る汚染の防止に用いられてきた。

放射性物質については、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）、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）等の規制法令により、施設周辺の住民の中で最も高い線量を受けると想定される者であっても被ばく線量が線量限度を超えないことを確保するとする上述の ICRP 勧告の考え方に則った、平常時の発生源管理が行われている。このため、通常の実業活動等に起因する環境汚染の防止の観点からは、一般環境の状態に関する基準を改めて設定す

る必要性はないものと考えられる。

他方、事故その他の通常ではない事態により放射性物質が環境中に放出され、環境の汚染が存在している状況からの復旧に当たっては、何らかの目標が必要となる場合がある。しかし、その際の目標は、既に汚染が環境中に存在している状況からの復旧を図るためのものであるため、通常の事業活動等に起因する環境汚染の防止を念頭に定められてきた基準である環境基準とは、性格が異なる。

このような場合においては、上述のとおり、「参考レベル」を用いて防護の最適化を図るべきことが、ICRP から勧告されており、福島第一原子力発電所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当たっても、同勧告等を踏まえて、避難指示の基準や放射線防護に係る長期的な目標が設定されている。政府としては、モニタリング、食品の安全管理、健康診断などによる放射線リスクの適切な管理や生活圏を中心とした除染などの総合的な対策を行い、長期間の着実かつ継続的な放射線防護によって段階的に被ばく線量を低減させることにより、長期的な目標として追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以下となることを目指しているところであり、今後も引き続き、それらの対策を推進していく。

なお、放射性物質の防護を巡る国際動向等については、引き続き、知見の収集に努めていくこととし、その上で、必要な場合には、適切な検討を行っていくこととする。

※ 放射線防護に関する基本原則

- ① 正当化 (justification) の原則：放射線被ばくの状況を変化させるいかなる決定も、害より便益を大きくすべきである。
- ② 防護の最適化 (optimisation) の原則：被ばくする可能性、被ばくする人の数、及びその人たちの個人線量の大きさは、すべて、経済的及び社会的な要因を考慮して、合理的に達成できる限り低く保たれるべきである。
- ③ 線量限度の適用 (the application of dose limits) の原則：患者の医療被ばくを除く計画被ばく状況においては、規制された線源からのいかなる個人への総線量も、ICRP が勧告する適切な限度を超えるべきでない。

(出典：(社)日本アイソトープ協会訳「ICRP 2007年勧告 (Pub1.103)」)



中環審第687号
平成24年11月30日

環境大臣
長浜 博行 殿

中央環境審議会
会長 鈴木 基之



環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定
に係る環境法令の整備について（意見具申）

標記について当審議会は、環境基本法第41条第2項3の規定に基づき、別添のとおり「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について」について意見具申する。

環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る
環境法令の整備について
(意見具申)

1. 環境基本法の改正について

従来、放射性物質による環境の汚染の防止のための措置については、「環境基本法」第13条において、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによるとされてきた。

しかし、昨年、東京電力福島第一原子力発電所事故により当該原子力発電所から放出された放射性物質による環境汚染に対処するため、「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「特措法」という。)が制定された。こうした状況を踏まえ、今後、類似の問題に対応することを念頭におき、環境法体系の下で放射性物質による環境の汚染の防止のための措置を行うことができることを明確に位置づけるため、第180回国会において成立した「原子力規制委員会設置法」の附則により、環境基本法第13条の規定が削除された。

これにより、原子力規制委員会設置法による改正後の「環境基本法」(以下「改正環境基本法」という。)の下で個別環境法においても放射性物質による環境の汚染の対処に係る措置を講ずることができることが明確となったが、他方、一部の個別環境法においては、依然として放射性物質による環境の汚染の防止に係る措置を適用除外とする旨の規定(以下「適用除外規定」という。)が置かれていることから、今後、改正環境基本法とこれら個別環境法の整合性を図る観点から、個別環境法について、以下のように整理することが適当であると考えられる。

2. 個別環境法における整理の方向性

個別環境法の整理は、改正環境基本法の趣旨を、個別環境法に可能な限り反映し、放射性物質による環境汚染にどのように対処していくかという観点から、改正環境基本法で削除された適用除外規定を現在も有する個別環境法(別紙参照)について、原則、当該適用除外規定の削除を行うことを基本に、個別環境法ごとに法の施行状況、それぞれに係る現行の法律との整合性等を十分に検討しその必要性や改正の時期について整理する必要があると考えられる。

(1) 適用除外規定の削除を検討することとするもの

適用除外規定を有する個別環境法のうち、例えば、以下に掲げる法律は改正環境基本法の趣旨等を踏まえて適用除外規定の削除を検討することが必要であると考えられる。

① 大気汚染防止法及び水質汚濁防止法

改正環境基本法の趣旨を踏まえ、適用除外規定の削除を検討する。なお、放射性物質が環境に放出される事態に備え、関係法令との関係を整理しつつ、モニタリングの在り方を検討していくことが必要であると考えられる。

② 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律

改正環境基本法の趣旨を踏まえ、1972年の廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約（以下「ロンドン条約」という。）の国内担保措置の観点から踏まえつつ、環境保全に係る適用除外規定の削除を検討するとともに、「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。）及び「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。）との関係を整理しつつ、所要の規定整備を検討する。

③ 環境影響評価法

改正環境基本法の趣旨を踏まえ、昨年の東京電力福島第一原子力発電所事故によって放出された放射性物質によって汚染されたおそれのある地域における対象事業の実施が想定されることから、適用除外規定の削除を検討する。

(2) 現時点で適用除外規定の削除の適否を判断することは適当ではなく、他法令との関係など現行法の施行状況を見ながら別途検討するもの

特措法が昨年度から施行されたことにより、昨年の東京電力福島第一原子力発電所事故起因の汚染廃棄物の処理、除染等の措置が国や自治体等により行われているところ、例えば、以下に掲げる法律は、当該汚染廃棄物等の処理責任の整合性や他法令との関係等の観点から精査し、検討することが必要であると考えられる。

① 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）及び廃棄物関連諸法（資源の有効な利用の促進に関する法律、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律等）

② 土壌汚染対策法

上記環境個別法については、特措法の附則において、施行後3年後の施行状況についての検討及び関係法律の見直しを含めた検討を規定していることも踏まえ、特措法施行状況についての検討時に併せて検討していくことが必要であると考えられる。

また、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」及び「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」については、人の健康を損なうおそれなどのある化学物質の環境中への排出を、その製造等の過程において未然に防止する措置に係るものであるが、両法に基づく措置の趣旨や、すでに原子炉等規制法等において放射性物質に係る取扱い基準や設備基準等に

よる規制がなされていることを踏まえ、今般の見直しにおいて適用除外規定を削除することはせず、他の法律との関係の整理等を踏まえ、判断を行うことが適当であると考えられる。

上記の整理の方向性及び改正環境基本法と個別環境法において整合性を図ることの重要性を踏まえれば、(1)については可能な限り早期に法的手当てがなされることが望ましい。

3. 今後の検討課題等

- これら上記の見直しを進めるに当たっては、放射性物質への対処については、現在、国を中心に特措法に基づいて東京電力福島第一原発事故起因の汚染廃棄物の処理、除染等の措置を実施しているところであり、放射性物質の排出者責任や一般環境中に放出された放射性物質により汚染された廃棄物等の処理責任の在り方などを踏まえて進めることが必要であると考えられる。
- 特措法の施行によって得られた知見等も踏まえつつ、一般環境中の放射性物質の基準又は目安などの設定の考え方などについても、個別の検討を進めるべきであると考えられる。

(別紙) 放射性物質による環境の汚染の防止に係る措置を適用除外とする旨の規定を有している個別環境法

- ・ 大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）
- ・ 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（昭和 45 年法律第 136 号）
- ・ 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）
- ・ 水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）
- ・ 農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（昭和 45 年法律第 139 号）
- ・ 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）
- ・ 資源の有効な利用の促進に関する法律（平成 3 年法律第 48 号）
- ・ 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）
- ・ 南極地域の環境の保護に関する法律（平成 9 年法律第 61 号）
- ・ 環境影響評価法（平成 9 年法律第 81 号）
- ・ 特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律（平成 11 年法律第 86 号）
- ・ 土壌汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）

※ そのほか、廃棄物処理法に規定する廃棄物の定義を用いる法律として、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成 7 年法律第 112 号）、特定家庭用機器再商品化法（平成 10 年法律第 97 号）、建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律（平成 12 年法律第 104 号）がある。