

放射性物質に対する法規制の現状と汚染土壌再利用政策

弁護士 山本行雄

はじめに

今日は放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会にお招きいただきありがとうございます。演題では「放射性物質に対する法規制の現状と汚染土壌再利用政策」とさせて頂きましたが、北海道発の運動としてわたしも関わっている「放射能汚染防止法」制定運動の学習会でまとめたものをお話することになります。現在の法律で、人と環境は放射能汚染からどのように守られているのか。わたしたちに何ができるのか。自治体の役割・権限なども含めて話をさせて頂きたいと思います。

なお、汚染土壌の再利用に関しては「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、「汚染対処特措法」とする。）」に基づき実施されておりますので、後半で法律の内容を説明したのち、条例制定権の「法律の理屈と現実」などについてお話をさせていただきます。

1 原子力産業の歴史と課題

わが国の原子力産業は、原子力利用による産業振興を目的とする「原子力基本法」が、一九五五年一二月に制定され、国策として進められ、現在に至りました。そして、二〇一一年三月一日に発生した福島第一原子力発電所事故（以下、「福島第一原発事故」とする。）に重なるように、今廃炉の時代を迎えています。原発産業は我々に何を与え、何をもたらしたのか、否応なしに問われる時代がやってきました。

原発から得たものは、約四〇年間の電力消費と年間三〇％の発電電力量です。これと引き換えに、膨大な量の放射性物質が負の遺産として残されました。これに福島第一原発事故による大汚染という問題が重なっています。対策に要する期間でも、溶融燃料を取り出して安定した管理下に置くのにもどれだけの期間が必要なのか見当もつかない状況です。低レベル放射性廃棄物でも一〇〇年単位、高レベル放射性廃棄物や、かつて宗谷管内

幌延町に持ち込みが計画されていた再処理などで発生する超ウラン廃棄物（TRU廃棄物）では万年単位となります。

現実に、膨大な量の低レベル放射性廃棄物を保管しているドラム缶の腐食が危惧されている状況です。もんじゅや軽水炉の廃炉に伴う汚染廃棄物の問題、福島第一原発事故での溶融燃料回収後の処分などを考えると、直ちに脱原発が実現しても想像を絶する負の遺産が長期にわたって存在することになります。

したがって、放射能汚染からいかに人と環境を守っていくのか。必要な法整備は整っているのか。これまで先送りされ、無いかのように扱われてきた課題に向き合わざるを得ない状況なのです。特に今、この課題は全国の住民・自治体の前に具体的な形で大きく浮上してきました。国が、汚染土壌などを全国の道路を始めとする公共工事に再利用するという政策を着々と進めているからです。このような現状を踏まえ、汚染から人と環境を守る法律はどうなっているのか。現在の法制度で未来の人々を守ることができるのか。国民は自分

が置かれている現状を認識しているのかなども含め、話をしていきたいと思えます。

2 放射性物質に対する法規制

原子力が持つ負の側面は、様々な法律分野にわたりますが、重要なのは①安全対策、②防災対策、③公害対策の三分野です。それぞれ法制度の目的と性格が異なりますから、区別して理解することが大切です。

① 安全対策については、原子力基本法を筆頭に、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」とする。）などがあり、原子力規制委員会により安全審査などが行われています。

② 防災対策については、災害対策基本法のもとに原子力災害対策特別措置法があり、泊原原子力発電所で実施されている防災訓練は同法に基づき実施されています。福島第一原発事故からの復興・再生については、福島復興再生特別措置法によつて政策が進められています。

③ 公害対策については事情が大きく異なります。環境基本法の前身である公害対策基本法以来「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のための措置については、原子力基本法とその他の関係法律の定めるところによる。」（旧公害対策基本法八条、環境基本法一三条）と規定し、放射性物質を適用除外にしました。これを受けて、大

気汚染防止法、水質汚濁防止法、土壌汚染対策法など、環境公害関係の法律は明文で放射性物質を適用除外にしてみました。

先に結論めいたことを申し上げると、もともと原子力基本法以下の法律は、公害規制の法律ではありませんし、公害規制もなされていません。その結果、③の放射性物質に対する公害対策、すなわち放射能汚染という課題は法律の世界から消え、空白状態になってきたということになります。

こうして、原子力の法律分野は、安全対策と防災対策にほぼ限定され、放射能汚染は法的課題から外されてきました。かつては「原子力公害」という言葉がありました。これも死語になり、一般の人も原発の安全性、防災という枠組みで捉えるようになり、わたし自身も習慣づけられました。

3 法の空白、その現実とは

以上のような法の空白は、単なる理屈の問題ではありません。具体的な場面でどう表れているかを見ていくことにしましょう。①泊原発の防災訓練、②再稼働、③被災者への国の対応、④「子ども被災者支援法」の扱い、という四つの例で説明したいと思います。

第一に防災訓練で見ましましょう。泊原発では原子力災害対策特別措置法に基づき防災訓練が実施されています。訓練は内閣総理大臣が緊急事態宣言をし、屋内退避、住民避難、緊急輸送、一時移転など一連の活動を行います。訓練が終わると、参加して

いた住民は自宅に帰り、畑に出る、漁場に船を出す、出勤・通学の日常生活に戻ることになります。

ところが、実際に原発事故が起こった場合、どうなるのでしょうか。逃げれば済むという問題ではありません。福島第一原発事故の現実を見ればわかるように、「汚染」という現実が出現するのです。そもそも、道庁には危機対策課があります。事故後の汚染被害に関わる担当者はゼロです。結局、客観的には課題があるのに、放射性物質に対する公害関係法の適用除外によつて、課題が背後に隠され見えない構造となつていっているのです。私たちは、法整備運動の一環として「見える化」する運動をしています。

第二に原発再稼働問題で見えていきます。現在は防災訓練が実施され、安全審査が終了すると知事の同意を得て再稼働するという流れです。この流れのなかで、汚染被害はないもの扱いとなつていきます。一方、原子力公害の視点で再稼働を考えると、安全審査、防災訓練ののち、事故の規模に応じた被害はどれくらいになるのかという被害想定や被害救済、加害責任の検討、住民からの意見聴取なども行う必要があります。にもかかわらず、そうした視点がすつぽりと抜け落ちたまま、原発再稼働が進められています。

わたしたちは、こうした着眼点から、耕作不能となる農地はどれくらいなのか。操業禁止になる漁場はどの程度なのかなど、汚染被害を可視化する活動をしています。こうした活動の結果、運動は少しずつ全国に広がり、二府五県の知事に質問

書が提出されるまでになりました。

第三に被災者対策で見えていきます。原子力災害と自然災害の違いです。自然災害の場合、今年九月六日に発生した北海道胆振東部地震でもそうであったように、仮設住宅に入居後、避難が解除されると帰宅することが可能となり、通常生活に戻ります。

ところが、原子力災害の場合、避難解除となっても帰宅先は汚染されています。まさに原子力公害でありながら、避難解除をした以上、自然災害と同じように扱うのが現在の法制度なのです。また、原子力公害の被害者は、原子力災害対策特別措置法の枠内で扱われることになっていますが、この防災関係の法律は「やってやる」「やってもらう」という特徴を有しています。現在、実施されている住宅支援などの被災者支援策も同法で実施されていますが、実際は「避難指示を解除したのだから、あとは勝手しろ」という政策です。今、国が恐れているのは、被災者が我々は単なる自然災害の被災者ではない、公害被害者としての権利がある、という声が上がることなのです。

第四は「子ども被災者支援法」の扱いです。福島第一原発事故後、超党派で「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支える被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（略称「子ども被災者支援法」）が制定されましたが、具体的政策実施段階では、中身の無い蜃気楼のような扱いになっています。行政は徹底して権利性を排除し、「恩恵」として扱う態度を崩していません。したがって、

住宅支援は防災上の「現物支給」という位置づけとなり、これで同法に基づく支援を行ったことになるとというのが行政の説明です。この法律は、環境基本法の放射性物質適用除外条項（一三条）が削除されるに前に制定されたものです。同法が改正され、放射能汚染が公害と位置付けられた今、公害法による被害救済の法律として再構成する必要があり。そのため改正や政策実施を求め運動が必要です。

4 公害法適用除外の下での原子力関係法の実際

次に公害対策基本法や環境基本法の適用除外下で、原子力基本法以下の法律は、人と環境をどう扱い、わたしたちはどのような法律のもとで暮らしてきたのかを振り返ってみたいと思います。前項で原子力に関する法律分野には安全対策と防災対策があり、公害対策は空白だと述べましたが、そもそも原子力基本法以下の法律はどのような法律で、どのように人と環境を放射能汚染から守っているのかを説明したいと思います。

原子力施設には原子力発電所はもちろん、再処理施設などが存在しますが、放射性物質という有害物質の性質上「排出」と「被曝」という二段階で考察する必要があります。 「排出」については、どれだけの量を排出したかをベクレル単位で表し、「被曝」については、結果として浴びた放射線ですべてだけ身体に影響するかをシーベルト単位で表します。

原子力関係の法律は、規則、指針、告示などが絡み合い複雑怪奇なのですが、絞って整理すると極めて簡単です。「排出」段階は濃度假制、「被曝」段階は線量規制です。「排出」の濃度假制は極めて捨てればよく、総量の規制がありません。例えども濃度假制違反には罰則がありません。例えば、泊原発でセシウム濃度が規制を超えていたとしても処罰されません。また、線量規制にも罰則がありません。原発内で運転技術者などが事故を起こし、それが原因で放射能を放出させ、住民に被害が出たとしても刑法の過失傷害にすぎません。

では、公害規制との根本的違いは何なのでしょう。公害規制の法制度は、公害から人と環境を守るために、排出に基準を定め、罰則をもつて強制するという極めてシンプルかつ単純なことが基本構造となっています。要するに「汚染するな」「すれば罰する」ということです。そこでは排出する「量」の規制が重視され、汚染が深刻な地域ほど厳しい規制をし、総量規制が行われています。

ところが、原子炉等規制法では公害規制とは逆で、量の規制はありません。つまり、極めて捨てればよいという制度です。また、汚染度の圧倒的に高い再処理では逆に規制を緩めており、濃度假制さえもなく、汚染被害に罰則もありません。原子炉等規制法には「廃棄の事業」という事業種目があります。原発の煙突や排水管からの放出はこれに当たります。そこでは総量の規制がないまま、多量の空気や水で希釈して廃棄するように推奨されています。このように大気、河川海洋に広く分

散させれば人に害を及ぼさないという「希釈・拡散」が政策として採用されているのです。公害規制でも「希釈・拡散」という政策手段は存在しますが、原則化しているものではありません。原子力規制と公害規制では原則と例外が真逆となっていることを覚えて頂ければと思います。

次に、福島第一原発事故でも問題となった被曝ですが、公衆は被曝からどのように守られているのか、よく知られている「二ミリシーベルト」はどのように決められているのでしょうか。原発の公衆線量規制の例で説明します。泊原発では、原子炉の設置許可を原子力規制委員会から受け、次いで運転開始前に電力会社自らが保安規定を作成し、原子力規制委員会の認可を受ける必要があります。保安規定のなかに周辺監視区域として外側が一ミリシーベルトを超えない区域を定めています。泊原発の写真や映像を見れば分かるように、塀で囲われている部分が周辺監視区域です。原発の公衆線量規制は、このような仕組みになっています。

しかし、周辺監視区域外に放射能拡散させ、住民などを被曝させたからといって、処罰されるような構造ではありません。そもそも、電力会社は保安規定にしたがって操業している以上、公衆は結果として一ミリシーベルト以上被曝しないことになっており、この基準を超えて被曝させることはあり得ないという前提になっているからです。

つまり、原子力の法律では「責任なき濃度規制と線量規制」しかなく、拡散させても公衆を被曝させても、そのことに責任を負わない法制度に

なっているということなのです。

5 福島第一原発事故後の立法対応

以上のような法制度の中で、福島第一原発事故が発生しました。立法機関である国会は法制度の不備についてどのように対応したのでしょうか。事故が発生した二〇一一年三月一日は第一七七国会の開会中で、水質汚濁防止法の改正案を審議中でした。同年六月一日、国会は同法の改正にあたり、衆議院及び参議院は「環境省が、国民の負託に応える行政を法に基づき遂行できるよう、放射性物質に係る適用除外規定等の見直しを含め、体制整備を図る」と付帯決議をしました。さらに、同年八月三〇日には、第一二項で話をする汚染対処特措法の成立に際し、「法制度のあり方について抜本的見直し」をすると規定しました。「行政を法に基づき遂行できるよう」にしなければならぬという決議は、日本国憲法史上例を見ない決議です。わたしは過去にこんな決議を見たことがありません。

そもそも、法による行政や法による司法の原則は小学校で習う憲法の原理であり、基本中の基本です。それが行われていなかった、法の空白になっていたということなのです。このような重大な決議にも関わらず、憲法学者からは何の反応もありませんでした。しかし、わたしも協力している市民ネットワーク北海道などは「衆参両院に謝罪決議を要求する活動」として、「私たちは国権の最高機関が、永年にわたって法の空白を放置してきたこと、福島第一原発事故

後も、まともな法律を作ることができない機能不全に陥っていることを強く非難するものです。衆参両院はこれまでの怠慢を国民に謝罪し、緊張感を回復して立法作業に取り組まなければなりません」との要求書を衆参両院議長に提出しています。

こうした国会の動きから二〇一二年六月、環境基本法第一三条の規定が削除されました。ここに放射性物質は法律上、公害物質に位置づけられ、国は、環境基本法に則って法整備に取り組みむことになりました。

また、環境基本法は、自治体の役割を織り込んだ法律ですから、自治体にも影響を与えることとなります。自治体の反応をみると、福島県では放射性物質が公害の原因物質に位置づけられたことを受けて福島県環境基本条例を改正しましたが、改正箇所をみると「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ものとする」としか規定されていません。福島第一原発事故によりあれだけの被害を受け、約三〇万の県民が難民状態となったのですから、自治体としては国の政策とは関係なく強い規制をもって自治体の力を示すべきだったとわたしは思っています。

現在までの法改正状況を整理すると、放射性物質適用除外規定を削除した法律は、①環境基本法、②循環型社会形成基本法、③大気汚染防止法、④水質汚濁防止法、⑤環境影響評価法などがあります。この中で③大気汚染防止法及び④水質汚濁防止法は、常時監視と公表条項を付加しましたが、基準を定めて罰則を与える項目の追加は頓挫して

います。したがって、基準違反ということがありませんから罰則もありません。このように基本法は適用、実施法は未整備となっており、法整備はこれからということになります。

6 原子力公害の法整備に際し、法体系を理解する

理想論を脇において、現在の法律構造に沿って考えてみます。

第一に、先ほども話をした①安全対策、②防災対策、③公害対策という三つの法律分野の区別が大切です。目的も性格も異なるからです。特に、公害関係の法整備は原子力基本法などの法律の手直しとは別であることを理解しておく必要があります。行政は、原子力産業に公害規制が及ばないよう、あいまいに扱おうとする傾向がありますので注意が必要です。

冒頭でも話をしましたが、原子力基本法は一九五五年に原子力利用によって産業振興を図る目的で制定された法律です。(原子力基本法一条。現在、同法に基づき設置されている原子力規制委員会によって安全規制がなされていますが、「世界で最も厳しい基準」などと喧伝されていますが、公害規制が必要ないということにはなりません。安全審査は、あくまで原発利用を前提とした審査制度です。一方、環境基本法は、産業がもたらす公害から人と環境を守るために産業を規制する法律です。公害国会で産業活動との「調和条項」が全面削除になった

ことよって、産業振興政策との決別がよりはつきりしたことを再確認しておくべきです。

第二に、公害規制の関係法は、国民が生み出した歴史を念頭に置くことが必要です。産業がもたらす公害に正面から立ち向かい、住民・自治体・国とボトムアップする過程を経て形成された総合的な法体系はほかにありません。活字の概念操作的理解では不十分です。

では、公害法が生まれた公害国会とはどのような時代であったのか。インターネットの検索サイトにある「画像」の項目を選び、検索バーに「公害」と入力し検索すると、おびただしい被害記録情報の画像が現れます。皆さんのレジュメには暗い中マスクを付けて登校している四日市ぜんそくの写真と、胎児性水保病で脳性麻痺となったお子さんを母親が入浴させている写真を掲載しました。当時「聖母子像を連想させる」など、国民に大変な影響を与えた情報です。偏見や差別の中で被写体となった人々の苦しみや勇気が原動力となり、法律を生み出しました。法律家や小説家が書いたものは残っていますが、この写真のような本当の原動力となったものが忘れ去られていくことは非常に残念なことです。

こうした国民的な運動が自治体を動かし、国会には産業公害対策特別委員会が設置されました。これが公害国会の五年前、一九六五年のことです。委員会名には「産業」の文言が含まれていますが、公害は産業がもたらすものであり、今でもそのように解釈しなければなりません。この委員会の設

置を契機に、公害問題は国政の中心課題となり、「公害一色」と言われた一九七〇年の公害国会開会につながっていきます。

第三に、環境基本法は「単なる基本法」ではないということです。公害法体系の基本構造は環境基本法に明文化されています。そもそも環境基本法はかつての公害対策基本法を丸ごと承継している法律であり、国に対して、①生存権の確保に基礎を置いて施策を実施する責任(第一条)、②環境基準を定めること(第一六条)、③規制基準等による公害規制措置を講ずること(第二一条)、④被害者救済措置責任(第三一条二項)、⑤原因者負担原則(第八条、第三七条)などを命じている法律です。ところが近年、条例の表題から「公害」の文言が消えつつあることをご存知でしょうか。

国に先立ち制定された「東京都公害防止条例」は二〇〇一年一月に「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」に名称変更されています。北海道の「北海道公害防止条例」は名称がそのまま残っていますが、札幌市公害防止条例は「札幌市生活環境の確保に関する条例」に名称変更されています。「公害」の歴史の意味を軽視しているといわなければなりません。

7 公害法を立憲主義的に理解する

今日は、自治体関係者が集まる研究会ですから、立憲主義の成果を示す重要な公的資料を三つ指摘しておきたいと思えます。一つめは環境省の出版

物『環境基本法の解説』です。この本は、地道に

地域に根差した市民運動に取り組み、成果を上げて
いる人たちの間ではよく活用されている文献で
す。公害対策基本法を環境基本法がどのように承
継しているかを逐一解説しています。書店では品
切れですが、公的図書館、大学図書館にはそろっ
ています。

二つめは、環境白書です。一九七二年版や一九
七五年版をみると、反公害運動の団体が作成した
のでは、と思ってしまうような内容が掲載されて
います。これは住民、自治体が国を動かした結果
とも言えます。行政がこうした内容を記載するに
至ったことは大きな成果ではないでしょうか。

三つめは公害国会前後の議院議事録です。国会
といえば、三権分立ですから、最高裁判所の長官
が国会に出席して説明するような場面は想像でき
ないかもしれませんが、当時の議事録を見ってみ
ると、最高裁判所の長官代理が衆議院法務委員会で
当時制定された「人の健康に係る公害犯罪の処罰
に関する法律」の準備状況の報告をしています。
過去にこうした実績があることは、立憲主義の実
践だとわたしは考えています。

政治学者丸山眞男さんは「日本ではその場その
場の状況に対応するばかりで、立憲主義が定着し
ていない」と述べていました。昨今、条例から「公
害」の文言が消えているところを考えれば、その
指摘は正しかったのかもしれない。そうであれ
ばこそ、公害法体系の形成を、国民の内発的な運
動による立憲主義の歴史的経験として再評価し、

発展させていくべきです。

8 公害規制法のしくみ

では、こうして公害国会で体系を整えた我が国
の公害規制法はどのようなしくみになっているの
でしょうか。ここでも基本が大事です。思い出され
るのは、一九七〇年代、八〇年代によく出版され
た子ども向けの本です。そこでは動植物が「空気」
「水」「土壌」という自然のなかでどのように生きて
いるのか。人間がそれを汚染したこと、人間が法律
を作って環境を守っていくことの大切さを説明する
ものでした。今、これに立ち戻る必要があるとわ
たしは思っています。わが国の公害規制法は①大気を
汚染するな、②水質を汚濁するのな、③土壌を汚染
するな、という三つの「するな」が基本となり、成
り立っています。この三つの「するな」から放射性
物質を適用除外にできたのが旧公害対策基本法第
八条であり、環境基本法第一三条です。

公害物質の振る舞いは、空気と水を汚染し、そ
れを媒介に土壌を汚染するというのが通常のパター
ンです。そこでまず大気と水質の汚染を規制する。
排出に基準を設けて強制する。出口で量を規制す
る。そして土壌汚染を規制する。汚染した土壌を
除染させる。このようなしくみになります。

以上に関連して、もう一点重要な区別に触れて
おきます。廃棄物処理法と公害規制法との違いで
す。廃棄物処理法も公害防止には役立ちますが、
有害物質に基準を設けて規制する公害規制法とは

性質を異にします。公害物質に大気、水質、土壌
の汚染規制がないままに廃棄物処理法を適用する
とどうなるかを考えるとわかりやすいと思います。
規制基準も環境基準もない、公害規制なきごみ扱
いになり、汚染を容認することになってしまいま
す。例えば、ダイオキシンは廃棄物処理法の対象
である焼却施設から発生しますが、それを取り締
まるために「公害規制法としての」ダイオキシン
類対策特別措置法を廃棄物処理法とは別に制定し
ているわけです。

つまり、公害規制の法制度の基本構造は、「汚
染するな、すれば罰する」という罰則などで強制
する「規制基準」と、強制力はないが、行政の達
成目標を高いところに置く「環境基準」の二段階
構造となっています。この二段階の基本構造に常
時監視をすることで対策を立てやすくし、罰則を
適用しやすくする。そして汚染した土壌の除染を
する。これがわが国の公害法体系です。

例えば、水質汚濁防止法の環境基準・規制基準を
紹介すると、カドミウムの環境基準はリットル当
り〇・〇〇〇三mg以下、規制基準は〇・〇三mg以下、
PCBの環境基準は検出されないこと、規制基準は
リットル当たり〇・〇〇〇三mg以下、アルキル水銀
の環境基準は検出されないこと、規制基準も検出さ
れないことと定めています。規制基準には罰則が規
定されていますので、検出されると罰則が課せられ
るということになります。また「検出されない」と表
示される規制基準は食品安全などでもおなじみです。

後ほど具体的に述べますが、福島第一原発事故

による汚染対処特措法は、まさに「廃棄物処理法」に分類される法律です。公害規制法ではありません。そのため規制基準も環境基準もありません。例えば、指定廃棄物のずさんな管理による地下水や土壌の汚染を規制するためには、別途、公害規制の法整備が必要なのです。

9 条例制定権「法律の理屈と現実」

自治体の話に移ります。放射性物質に環境基本法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法などが適用されますと、自治体に重大な影響をもたらします。そこには、自治体の条例制定権への窓が開かれているからです。国の定めた基準より厳しい基準を定める上乗せ条例、国が定めていない公害物質を独自に規制する横出し条例があります。大気汚染防止法と水質汚濁防止法では上乗せ・横出しを条文で認めています。

これは、原子力政策に地方自治体が、汚染防止の条例制定を含め、大きく関与する途が開かれたことを意味します。国の原子力政策に決定的な影響を与えます。しかし、これほどの重要な法改正なのに国民共通の認識になっていません。特に残念なのは、学術の世界の沈黙です。学術の世界の真価が問われる場面ではないでしょうか。しかし「原発問題は万事国任せ」という不文律でもあるかのように、環境基本法改正に伴う放射能汚染に対する公害法の整備と自治体の役割には触れようともしません。出来上がった法律や出された判例

を後追的に批評して済ませるような悪習ともいえる「慣習法」からは早く脱却してほしいものです。学術の立ち遅れとは逆に、行政は、環境基本法適用に伴う影響を阻止しようと敏感に反応しています。事故直後八〇〇〇ベクレル以下の汚染廃棄物の処分を自治体に行わせようとしたが、その際、自治体独自の受け入れ基準を設定するな、という文書を都道府県と政令指定都市に送り付けています。これは法的強制力のない地方自治法二四五条の四第一項の「技術的助言」とされていますが、内容は強い「命令調」のものでした。また、環境基本法改正後は、第一四項で述べるように、公害関係法律の具体的な適用を押しとどめるために「国際的動向調査」と称して、ドイツなどでも日本の環境基準のような制度は無い、という内容の報告書を作成するなどしています。規制基準、環境基準の法整備によって一挙に自治体への権限に拡大するのを恐れ、何としても阻止したいという意思の表れです。

ここでも、公害法生成の歴史を振り返る必要があります。公害法の体系は、住民・自治体・国というボトムアップで形成されてきましたが、それは三者間の軋轢、対立関係の中で形成されてきたということです。自治体の立法権拡大の経過を振り返ってみると、被害住民による反公害運動が自治体に向けられ、国会を動かしたという流れです。最初に国より厳しい条例を制定したのが東京都の公害防止条例でした。これに対し、国は法律より厳しい条例は違法である、と指摘し、起債

を認めないという方針で圧力をかけました。これに対し世論は、それなら法律で認めさせればよいのではないかと、という声を上げた結果、上乗せ・横出し条例が明文で認められるようになりました。このような軋轢、対立の構造は今も続いています。自治体の条例制定権を国はなるべく狭く解釈しようとし、実施面でも自治体の権限を抑制しようとする傾向があります。

以上のような実情から、「法律の理屈と現実」には、あまりにも大きな隔たりがあるといわざるを得ません。非常に残念なことです。が現実が現実です。

実践的にどうしたらよいかは、このような現実を踏まえたくて考えざるを得ません。すでに始まっている再利用実証事業の「受け入れ拒否」などを契機に、多くの人々に、環境基本法が改正されたこと、放射能汚染に対する条例制定権があること、汚染土壌の利用のように全国の地域の問題であること、自治体はこれに否応なしに直面すること、このような理解を広げながら、自覚的な市民層を形成していかなければならないと思います。条例に関しては、「拒否条例」から、独自の「規制条例」まで幅広い可能性があることを念頭に、地域事情と時宜に適した目標を設定して、全国各地で草の根的な運動を進めることが現実的でしょう。公害問題における中央と地方の対立の構図は、地下水脈のように継続し、具体的問題が現実化するたびに表面に現れてくるように思っています。放射性物質の公共事業利用は、この対立構造を浮上させています。二本松市における環境省と民間事業

者の実証試験契約が住民・自治体の反対によって契約破棄に至った例がまさにそれです。公害法形成の歴史における中央と地方の対立という構図は、放射性物質の場合、国策による負の遺産であることから、国の政治的・財政的圧力が想定され、特に鋭い形で対立が拡大していく可能性があります。

このように考えると、住民も自治体も問題の大きさ・深刻さを認識しないまま、国の政策に流される傾向にあるようで非常に心配です。先ほども触れましたが、その大きな要因は学術の沈黙です。環境基本法が改正され、放射性物質が公害物質と位置づけられたのですから、学術の世界は放射能汚染から人と環境を如何に守っていくかという学術的課題を与えられたのです。正面から取り組んだ一本の論文さえないのは病理的というほかりません。

10 公害規制法の放射性物質適用を考える

次に、公害規制関係法の放射性物質への具体的な適用を考えてみます。ダイオキシン類対策特別措置法のように単独立法で規制する場合も公害法に則して制定するため、考え方は同じです。

第四項でも説明したとおり、放射性物質の規制は排出Ⅱベクレル単位と被爆Ⅱシーベルト単位という二段階で、それぞれに規制基準と環境基準が必要になってきます。放射性物質の基準設定は、技術的には比較的容易だと考えています。なぜなら、我が国では、ベクレル単位で排出総量や単位

当たり土壤汚染度を表すことは広く行われてきましたし、チェルノブイリ原発事故では土壤汚染をベクレル単位で定めることを行っていますから、「技術的に難しい」などの言い訳は通りません。

あるべき放射性物質の規制基準・環境基準としては、①大気汚染防止法・水質汚濁防止法では基本として出口における総排出量規制が必要です。例えば、一番問題となるセシウムは環境基準・規制基準ともに「検出されない」とすべきだ、とわたしは考えています。福島第一原発事故後、稼働中の原発からセシウムが検出されたのですが、電力会社の説明によれば、すべて福島第一原発事故によるもので、当発電所からでたものではないとしていました。それであれば、検査基準値は「検出されない」と明記すべきです。

②適用施設は、原発に限らず、再処理施設、廃棄物施設などすべてが対象になるのは当然です。また、土壌汚染については、適用除外規定の削除と規制基準、環境基準、除染義務などを整備する必要があります。

③被曝段階の規制基準・環境基準ですが、原子炉等規制法の数値を応用するならば、規制基準については年一ミリシーベルトとし、これについて罰則を定めるべきです。環境基準については、原子力委員会が環境基準に相当するものとして早い段階から「線量目標値」として行政の指針で定めたものがあり、五〇マイクロシーベルト（一ミリシーベルトの二〇分の一）です。福島第一原発事故後、一ミリシーベルトという数値は低い値であるように

見られています。が、歯科医師などが実際に被曝している量を調査した資料を見ると、一ミリシーベルトの何一〇〇分の一かゼロとなっており、一ミリシーベルトは決して低い値ではありません。

これまでの数値を応用するとしても、すべて公害法として定めることが必要です。それは、公害被害者として扱われるかどうかによって対応が大きく異なることにもつながるからです。

11 福島第一原発事故後の汚染廃棄物問題―二つの政策路線

ようやく本日の具体的課題にたどり着きました。ここでは汚染土壌などの再利用問題について考えてみますが、事前に、福島第一原発事故の汚染について、二つの政策路線が考えられることを意識しておくと思えます。

一つめは、汚染地帯からの「住民避難」を基本とし、除染を補助的に使う避難優先政策です。このような政策はチェルノブイリ原発事故で行われています。二つめは、汚染地域の復興を基本とし、住民の「早期帰還」を目指す政策で、復興優先政策です。これは福島第一原発事故で実施されている政策で、以下「避難優先政策」「復興優先政策」と呼ぶことにします。

避難優先政策を選択すると、避難地域が広く、長期に及びます。しかし、住民を避難させるということは除染をしなくても済むことにもなりますので、除染によるごみ問題は大きな問題とはなり

ません。また、住民を汚染地域から遠ざけますから、被ばく保護に手厚い政策が採りやすくなります。チェルノブイリでは、一〇五ミリシーベルトについて避難が居住かの選択権を認めています。

一方、復興優先政策を選択すると、住民の早期帰還・復興促進となりますので、除染に伴う膨大な除染ごみが発生します。その汚染ごみを一ミリシーベルトまで除染するのは事実上困難ですから、処理基準を緩やかにしなければなりません。クリアランスレベルの八〇倍の八〇〇〇ベクレルまでを「ゴミ扱い」する政策は国の復興優先政策の結果です。また、住民を早期に帰還させるために安全だということにして、被ばく保護を緩める政策に結びつきます。この結果が一ミリシーベルトという公衆被曝基準を無視した、二〇ミリシーベルトを基準とする帰還政策ということになります。

いずれの政策を採るとしても、公害規制の観点からは、希釈・拡散から集約封じ込めが基本となります。有害な物質が野放しのもとでは、産業社会は「燃やす」「埋める」「薄めて捨てる」という希釈・拡散を行うのが常態です。国策として原産産業を保護育成してきた国は、法の空白のもと、公害企業と同じ立場で「燃やす」「埋める」「薄めて捨てる」、さらには「薄めて利用する」政策を推進しています。汚染ごみの対策事業の大部分は国の直轄事業で行われています。つまり、国が処分業者の立場ということになり、国会がよほどしつかりしなければ国民を守りません。放射能汚染から人と環境を守るには、このような希釈・拡

散政策を集約封じ込め政策に転換させることが本中の基本という確認をしなければならぬということです。

なお、福島県に対する復興政策と汚染ゴミについては、まさのあつこさんが書かれた『あなたの隣の放射能汚染ゴミ』がわかりやすくまとめられておりますので、参照していただければと思います。

12 福島第一原発事故と汚染対処特措法

福島第一原発事故にて大量の放射能汚染物質が発生し、国は当初、行政指針で対応していましたが、二〇一一年八月汚染対処特措法を制定しました。この法律は、福島第一原発事故で汚染した「事故由来放射性廃棄物」のみを対象とする「特別な廃棄物処理法」です。したがって、放射能汚染について規制基準を定めて取り締まるという公害規制法とは性格が異なります。この区別は重要です。わたしのところに何人かの方から、放射性物質に公害関係の法律を適用するという意味は、要するに廃棄物処理法を適用することではないのか、という問い合わせがありました。弁護士から教えられたとのことですが、根本的な誤りです。学者は当然分かっているはずですが、書かれたもの多くがこの区別を避けたり、あいまいにしたりしています。誤導されないよう注意してください。

公害規制の法律は、大気、水質、土壌の汚染を規制し、処罰するのが基本で、廃棄物処理法などの法律を公害規制がないまま適用すれば希釈・拡

散政策になってしまおうと前述しましたが、汚染対処特措法は廃棄物処理に属する特別法であり、加えて従来の廃棄物処理法も一部適用していませんので、「汚染を取り締まる」公害規制法ではないのです。公害規制なき希釈・拡散政策の構造ということになります。

次に自治体との関係です。汚染対処特措法は、国と自治体が分担して処理することになっています。札幌市などが抵抗したことを覚えている方もおられるのではないのでしょうか。また、立地規制もないので、岩手県などでは保育所の近くにある処分場で放射能汚染ごみの焼却が行われている状況です。

国は汚染対処特措法に基づき、省令で八〇〇〇ベクレル/kgまでのごみ扱いできることにしましたが、従来ゴミ扱いできるクリアランスレベルは一〇〇ベクレルでした。これは原子炉等規制法で規定されています。この基準にさえ強い反対があったのですが、福島第一原発事故による事故由来廃棄物については八〇〇〇ベクレルという基準を設定したのです。こうして二つの基準が発生してしまいました。これは「ダブルスタンダード問題」として第一四項で述べることにします。

13 再利用政策と国と自治体の利害対立構造

前述の「復興優先政策」により除染に伴う膨大な汚染土壌等が出ます。福島県内の発生分だけでも二〇〇万立法メートルと見込まれています。国は、

これを公共土木事業などで再利用して量を減らす政策を進めています。しかも、これは「国の直轄事業」です。東京電力の事業ではありません。要するに国が汚染ゴミの「廃棄事業者」として、道路などの公共土木工事現場に埋め込んで捨てる、という政策です。自治体の前に姿を現している廃棄事業者は「東京電力」という民間業者ではなく国「環境省」です。自治体は国に直接文句を言わざるを得ない非常に重要な立場に置かれているということです。地方自治の実力、「根性」が試されることとなります。

そもそも、なぜ無理やりに再利用政策をしなければならぬのか。前述した復興優先政策を実行するには放射能の自然減衰を待つていられないからです。政策実行のために大掛かりな除染を行い汚染ごみが発生します。汚染ごみをその場に放置するわけにはいきませんから、国は中間貯蔵施設を福島県内に建設することにしました。福島県民は当然抵抗します。建設しなければ復興は遅れるという脅しと、三〇年後には県外に持ち出して最終処分するというアメとムチを使い分けて説得を進めました。

福島県民の視点からみると、県外で受け入れるところなどあるはずがないと思つて当然でしょう。環境省はそうした点も考慮して、中間貯蔵したものには全国に持ち出して再利用するので、汚染ごみの総量は三割程度に削減されると説明し、八〇〇〇ベクレルを超える汚染ごみについても、一〇万ベクレルまでは旧来からある管理型処分場で処分してもよい、とする結論を出しています。そ

うなると、福島県外に処分場を建設する必要がなくなりす。三〇年後「県外で最終処分」という約束も実現したことになってしまっています。

また、一〇万ベクレルを超える汚染ごみについては、事故後の早い段階でアスファルト処理し、一〇万ベクレル以下になった時に管理型処分場で処分可能であるという通知を、地方自治法の技術的助言という方法で都道府県及び政令指定都市に通知しました。つまり、公共土木事業による全国拡散と通常のごみ処分という「希釈・拡散」政策によって福島県外に実際の処分場を建設する必要自体をなくした、ということとす。ワル知恵が働くということはまだこれに指しているのではないのでしょうか。

14 「ゴミ扱い」のダブルスタンダード問題

このような無理な政策が引き起こしている論争が、事故由来廃棄物の八〇〇〇ベクレルと従来のクリアランスレベル一〇〇ベクレルとのダブルスタンダード問題です。そもそも、従来の放射性物質による汚染ごみは汚染の高低レベルに関係なく、原子力施設において厳重管理されてきました。汚染ごみが増え続け対処に困った国は「放射性物質として扱う必要のないもの」の基準として二〇〇五年五月原子炉等規制法を改正し、クリアランスレベル一〇〇ベクレルを導入しました。

ところが、今回は何度も述べたとおり、八〇〇ベクレルまでを通常のゴミ扱いをすることにし

ました。ゴミ扱いの基準が二つあるという矛盾が生じました。このことに対して環境省は、一〇〇ベクレルは建築資材などに再利用するリサイクルの基準であり、八〇〇〇ベクレルは廃棄物等を安全に処分するための基準で別だ、などと説明しています。国の弁解には無理があります。どう見てもダブルスタンダードです。このような矛盾に陥っている原因は、無理な「復興優先政策」にあることはいうまでもありません。

改めて現実を直視するとき、未来永劫の汚染地帯とはならないことも理解する必要があります。日常感覚を超えた汚染が長期にわたり続くだけで、何千年も汚染が続くわけではありません。ちなみにセシウムの半減期は、四分の一となるのに三〇年、一〇〇〇分の一となるのに二七〇年と言われています。この事実を考えると、たとえ復興を目指すにしても、避難や健康保護を優先し、自然の減衰を基礎に据えながら、二〇年とか三〇年という長期の区切りで除染を補助手段に使いながら汚染度の低い地域を拡大していく方が実際的なはずです。全国に汚染ゴミを拡散するような無理な除染をしなくても現実的な帰還・復興プランは可能だつたと思います。現在の帰還政策で戻る人は高齢者が多いといわれています。これでは復興の将来展望は描けませんので、政策の失敗です。避難者が帰還して子供を安心して遊ばせることができ、若い部外者が転入してくるような無理のない政策に方向転換すべきです。

そして、除染をしなければ、汚染ごみは生まれま

せんから、ばらまぐこともなく、済むはずでしょうし、十分な補償もできたはずで。さらに現在の復興政策を進めると、六兆円ともいわれる巨額な費用も発生します。余談ですが、福島第一原発事故後まもなくしてゼネコンと学術研究者が集まり「除染学会」を立ち上げました。おそらく、巨額な費用の享受などを念頭に入れたものなのでしょう。無理な政策がもたらした病理現象ではないでしょうか。

15 自治体はどう対応すべきかー様々な態様の条例を考える

汚染土壌などの再利用は、全国の道路工事などで実施するという政策です。したがって全国各自治体は「自分のところは関係ない」とはいつていられないのです。

では、各自治体はどうすればよいのか。考えられる対応としては、単なる意見表明から、ゆるやかな条例、国がなにもしないことを理由とする厳しい独自の規制条例（横出し）まで幅広く考えられます。

まず、最もきびしい条例、例えば、クリアランスレベルを一〇〇ベクレル/kgを超える放射能で汚染された物の廃棄を条例で禁止できるのかを考察してみます。公害規制法の「横出し条例」に関する従来の法理によれば、当然認められるはずで。それは廃棄物処理が国営であろうと民営であろうと関係ないからです。

しかし、予想される論争は考えておく必要があります。国側の理屈としては、汚染対処特措法は

国が一元的に処理方針・方法を定める「趣旨」だから条例制定権は制限されると指摘してくるでしょう。これに対し、汚染対処特措法は公害規制を行っていない、と再反論が可能です。横出し条例に関しては、学者もこそつて法理論上当然に制定できるといつているものです。現に、国が規制基準も環境基準も定めていないのだから、条例制定権限の根拠にならないと述べることができます。

こうした自治体の権限問題や公害規制の法整備に対し、自治体の権限が拡大しないように先回りしながら対応しているのは、残念ながら環境省なのです。福島第一原発事故の翌年二〇一二年一月二〇日付で、都道府県と政令指定都市あてに「事故由来放射性物質に汚染された廃棄物の処理に係る留意事項について」で自治体独自の受け入れ基準を設けているところがあるが、そのようなことはするな、という通知をしています。この通知は法的拘束力のない地方自治法上の技術的助言とされていますが、内容を読むと国からの指示・命令に近い強い調子のものです。

更に、二〇一五年二月二三日には、環境省が、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関して国際的動向調査を行ったとして、報告書を公表しています。そこでは、米、英、仏、独では、我が国の環境基準に当る基準は設けていないから、環境基準はいらないといっています。海外の事例がどうであれ、国の法律を守らなければならぬは当然です。問題は、このような国会決議や環境基本法に反する行政の独善がさした

る抵抗もなく行われていることです。こうして、放射性物質について公害法未整備のまま二〇ミリシーベルト、八〇〇ベクレルの路線が八年間も実績として積み重なってきってしまったのです。

自治体でも、福島県二本松市のように国と民間事業者が契約した再利用実証試験に対し、市民運動がおこり、撤回した事例もあります。他方で、国民感情として汚染対処特措法に協力する流れになつている側面があるのも事実です。

ここで触れざるを得ないのは、学術の世界の沈黙ない様子見です。特に日本学術会議は原発開発当初から大きく関わってきた経緯があり対応を注目しているのですが、いろいろ反省はしているものの、多くの国民の心に響くような動きにはなつていないのが現実です。また、実務を含む法律の世界の停滞は病理的と言わざるを得ません。わたしは、実務家として法律の世界に身を置いています。環境基本法改正の意味どころか、改正の事実さえ知らない者が多いように思います。

以上のような客観的状况から、現実問題として、厳しい規制を課す横出し条例が制定できるのかという悩ましい状況に立たされています。しかし、あきらめるわけにはいきません。六〇%の人が原発に拒否反応を示していることを念頭に、国に放射能汚染を規制する公害法整備を要求しつつ、多数の人々に支持されやすく、直接規制でなくても国の妨害をくぐりぬけて将来を展望できる汚染阻止条例の工夫はないのでしょうか。これからの話はわたしの思いつきです。自治体を熟知している

皆さんも一緒に考えて頂ければと思います。

まず、二本松市の実証試験拒否の事例に着目すべきです。過去の反公害運動の歴史を見れば、住民が目前に現れた「事業」に直面し、それに反対するところから、自治体レベル、国レベルで行政を動かし、法を生成してきたという歴史があります。安易な妥協からはまともな法は生まれませんというのが歴史の教訓だからです。

では、条例について検討してみます。まず現行法で自治体が当然できることを確認すべきです。現行法上、自治体が放射能汚染を監視、観測、公表することは無条件で可能です。また、環境省は、大気汚染防止法、水質汚濁防止法改正後、市民団体に、自治体独自の常時監視、公表について何ら制限はないと回答しています。このような自治体の権限を、国の管理下にある放射性物質にも広げていくと、国の事業にも手を伸ばせるかもしれません。道立衛生研究所では長期間にわたり監視・観測体制をしており、実績もあります。これを利用することも考えられます。

また、自治体が放射能汚染から住民を守るために、国の法制や政策を独自に調査、検討、公表し、改善要求をすることに制限はありません。地方分権の流れの中で推奨されているといってもよいでしょう。先ほど述べたように、放射性物質については国が処分業者の立場であり、住民を守るために、自治体が国の汚染ゴミの扱いを独自に調査、検討し、国に改善要求をするような条例に何ら制限はないでしょう。これらは、まさに地方分権で

議論されて来たことそのものです。こうした点からも考える必要があるのではないのでしょうか。

次に、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づき、国と地方の協議の場があります。札幌市が放射性物質に関する環境法整備に関する意見案を全国市長会に提出した例があります。この制度を活用した条例も考えられます。例えば、条例でこの制度に住民意見を反映させる意見公募や自治体首長の提案義務などを条項化することです。

さらに、端的な拒否条例が考えられます。高レベル廃棄物では、全国の多数の自治体が「持込み拒否条例」を制定していますが、参考になると思います。今後、二本松市の実証試験拒否のような問題が起きた場合、同時に拒否条例の制定にまで歩を進める自治体が表れてくる可能性は大きいのではないのでしょうか。

おわりにー本問題での自治体職員と自治体職員労組への期待

最後に自治体職員と労働組合への期待を話しておわりとしたいと思います。わたしが放射能汚染防止法制定の活動をしていくなかで、自然と出会う人の多くは自治体職員のOB・OGたちです。

OB・OGたちは直接住民に接する経験があり、自治体や国の行政情報にも通じています。また地道な運動に取り組んで信頼を得ています。六〇%の人が原発に拒絶反応を示しながら、政治に反映されていないというギャップがあります。

OB・OGたちは実情を的確に把握して、その人たちと課題を共有することが出来る階層にあたると思います。六〇%の考えを自治体や政治に反映していく市民層の中心的な役割に期待しています。

六〇%の人々の不安の根源は汚染の被害です。わたしも脱原発といって活動してきましたが、二〇一二年の衆議院選挙で、脱原発をかがげて出馬した人は軒並み落選しています。しかし、脱原発のスローガンに見向きしない人も汚染から守る必要がある、といえは相当の人に関心をもってもらえます。こうした点に自治体職員の持つている能力と情報を活かしていただければと思います。

自治体労組にも期待しています。法制度や政策を検証して住民にとつての課題を見える化する。六〇%の人々の共感を得られる多様な取り組み方を住民とともにアイデアを出して取り組む。放射能汚染から人（住民）と環境（農林漁業他）を守る法整備運動は、自治体労働組合の得意分野として期待できるのではないのでしょうか。自治体職員は相当な情報を有し、わが国の安定勢力だとも感じておりますので、北海道発の運動に期待しています。本日はありがとうございました。

へやまもと ゆきお

本稿は二〇一八年一〇月一六日に開催した「第一回放射能汚染土壌利活用防止条例制定研究会」の講演をまとめたものです。

文責・編集部