

環境法制に組み込まれた原発規制 ——改めて原子力基本法2012年改正の意義を考える——

磯野 弥生

ここでの話の進め方

- 基本法とは
- 2012年の原子力基本法の改正は何を目的として、どのような改正がなされたのか
- 2012年改正がもたらしたこと 足りなかったこと
- 今回2023年改正で考えるべきこと
- まとめ

原子力発電をめぐる3つの基本法

- ・ 原子力基本法：原子力の研究・開発・利用のあり方、組織等
- ・ 環境基本法：環境保全の基本的理念・施策、組織
- ・ エネルギー政策基本法：エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項

- ・ これらは相互に矛盾しないようにする
- ・ 原子力基本法の位置付け

基本法とは

- ・ 理念と政策枠組み、それを実施するための組織等を定める
- ・ 基本法相互の関係
- ・ 環境基本法：環境の保全
- ・ エネルギー政策基本法：エネルギー需給のあり方
- ・ 原子力基本法：原子力研究・開発・利用の目的、理念、枠組み

そもそも

原子力基本法と環境基本法の関係は？

原子力基本法は、1955年に制定

環境基本法は、1993年に制定

前身の公害対策基本法は、1967年に制定

公害対策基本法段階では、条文上規定ない。

環境基本法制定時に、
すでに原子力法制として
整備されていた。

両基本法の関係は、並列。

環境基本法で、環境中の放射性物質の規制・EIAについて
除外規定を設けていた(環境基本法13条)

とは言っても、環境保全に関して、環境基本法は尊重する必要。

原子力基本法の改正

安全との関係での改正

- ・ 1978年改正 原発の故障、原子力船「むつ」の放射能漏れを契機として安全への疑問が噴出

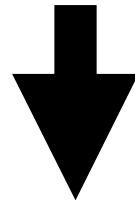
(基本方針)

第二条 原子力利用は、平和の目的に限り、**安全の確保を旨として**、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。

ここで初めて、原子力利用の基本方針として、安全の確保が明文化された。

- ・ 原子力安全委員会が独立。ただし、8条委員会

福島第1原発事故 発災



大規模環境汚染
発生

原子力基本法 2012年改正

第1条は？

- 第1条 この法律は、原子力の研究、開発及び利用(以下「原子力利用」という。)を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。

改正なし 少なくとも、当面は原発を存続させることが前定

環境基本法の目的はどうなっているだろうか

- 第1条 この法律は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もつて現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的とする。

原子力基本法 2012年改正:その2

- ・ 第2条 原子力利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。 **改正なし**
- ・ 第2項 前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、**国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全**並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。



ここに環境基本法との調整の表れ

環境基本法

現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない(3条)

2012年改正と環境基本法改正

環境基本法13条の削除

- ・ 改正前13条 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(昭和三十年法律第百八十六号)その他の関係法律で定めるところによる。
- ・ 原子力基本法改正は、規制委員会が環境省の外局として設置されたことにも連動。
- ・ 環境基本法改正に伴い、大気汚染防止法等が改正される。
ただし、廃棄物処理関係法等、土壌汚染対策法、化審法の除外措置
- ・ 規制基準等 規制の考え方、基準の考え方

原子力基本法 2012年改正

原子力規制行政を環境行政に取り込む

- ・ 第3条の2 原子力利用における安全の確保を図るため、別に法律で定めるところにより、環境省の外局として、原子力規制委員会を置く。

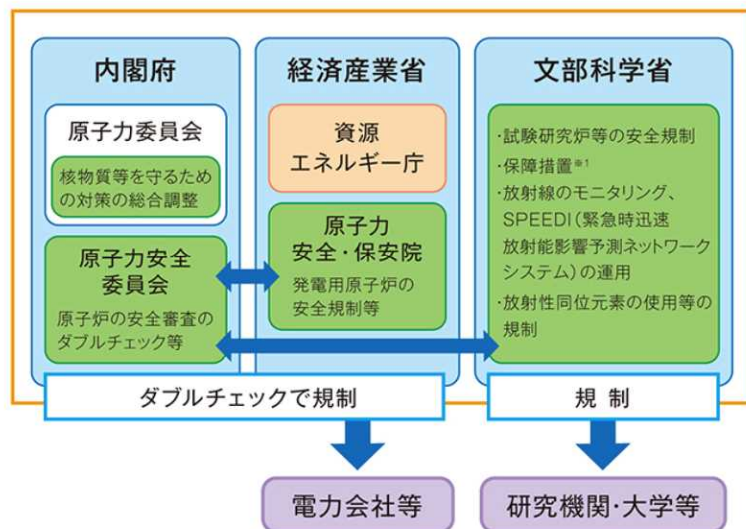
推進と規制の組織的分離

委員会設置の根拠法はあくまで原子力基本法:その他委員会設置法
規制は環境法制に繰り込まれることになった

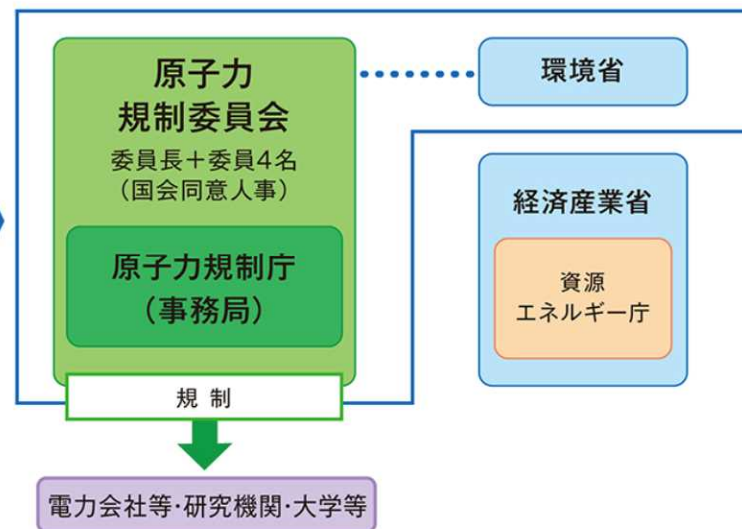
2023年改正では、規制の範囲を狭めて解釈

- ・ なお、第3条の3 内閣に、原子力防災会議(以下「会議」という。)を置く。

【これまでの規制体制】



【新しい規制体制】



そこで、規制委員会は自らのHPで

組織理念

原子力規制委員会は、2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、二度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置された。

原子力にかかわる者はすべからく高い倫理観を持ち、常に世界最高水準の安全を目指さなければならない。

我々は、これを自覚し、たゆまず努力することを誓う。

使命

原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ることが原子力規制委員会の使命である。

活動原則

- ・ (1) 独立した意思決定 3条機関
- ・ (2) 実効ある行動
- ・ (3) 透明で開かれた組織
- ・ (4) 向上心と責任感
- ・ (5) 緊急時即応

<https://www.nra.go.jp/aboutNRA/aboutnra.html>

改めて、環境基本法

- ・ 1 目的:①現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する
②人類の福祉に貢献すること
- ・ 2 理念 第3条(現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持される)
第4条(環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築等)
第5条(国際的協調による地球環境保全)

環境基本法から考えれば

- ・ 環境を健全で恵み豊かなものとして維持することが人間の健康で文化的な生活に欠くことのできないものであること
- ・ 及び生態系が微妙な均衡を保つことによって成り立っており
- ・ 人類の存続の基盤である限りある環境
- ・ この環境が人間の活動による環境への負荷によって損なわれるおそれが生じてきている
(第3条)
という認識を共有することが前提でなければならない。
- ・ ということを前提として、
- ・ 第3条では、環境の保全是、「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに人類の存続の基盤である環境が将来にわたって維持されるように適切に行われなければならない」と結んでいる。

参考：生物多様性基本法

(国の責務)

第四条 国は、前条に定める生物の多様性の保全及び持続可能な利用についての基本原則(以下「基本原則」という。)にのっとり、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。

(事業者の責務)

第六条 事業者は、基本原則にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、事業活動が生物の多様性に及ぼす影響を把握するとともに、他の事業者その他の関係者と連携を図りつつ生物の多様性に配慮した事業活動を行うこと等により、生物の多様性に及ぼす影響の低減及び持続可能な利用に努めるものとする。

生物多様性基本法は、環境基本法のもとにある基本法である

原子力の特性：事故が生じれば重大な被害

- ・ 原子力基本法 安全性の確保を改正に入れたことは、
2012年改正の趣旨：福島原発事故の教訓（原子力規制委員会設置法立法趣旨説明）
一旦事故が起きると、その人の健康、生活環境、生態系への被害が深刻である。
従って、推進政策とは切り離し、「高度の安全性」の確保が求められる。
- ・ 環境基準 健康被害について閾値がない
- ・ 公害及び自然環境の保全上の支障が共に生ずるか又は生ずるおそれがある場合にこれらを共に防止するために必要な規制の措置を求めている（環境基本法21条5号）

原子力基本法のあり方は

- さらに、環境基本法では、規制の対象である「公害」については、「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、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。)に係る被害が生ずること」(環境基本法第2条3項)
- 原子力基本法では、「安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うもの」(第2条2項)
- 第2条を改めて読むと、「公害規制」とともに、環境の保全(環境基本法3条、4条、5条)を目的としなければならない。

原子力基本法と安全性の確保

原子力基本法改正の趣旨：細野豪志

再発を防止し、損なわれた信頼を回復するため、原子力の安全に関する行政の体系の再構築は喫緊の課題であります。昨年六月に国際原子力機関に提出した日本政府報告書においても、今回の事故から得られる教訓を踏まえ、原子力安全対策を根本的に見直すことが不可避であるとしているところであります。

第二に、原子力基本法の改正についてであります。

原子力利用における安全の確保は、国際的な動向を踏まえつつ、放射線による有害な影響から人の健康及び環境を保護することを目的として行うことを原子力利用の基本方針とすることとしております。

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118020120529022.htm

原子力基本法改正(2023)

- 第1条 この法律は、原子力の研究、開発及び利用(以下「原子力利用」という。)を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興及び地球温暖化の防止を図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。

改正

原子力発電は温暖化防止に役立つ？

- 環境基本法でも
地球温暖化の防止は、環境保全のための重要な柱ではあるが・・・
- 基本法レベルで原子力発電と温暖化防止効果の関係が問われる最初のケースが、原子力基本法。 → 立法時に、温暖化防止との関係が議論されるべきだった。
- 温暖化防止効果があるとしても、環境影響や人々の健康を勘案した「人類社会の福祉」への貢献が、負の要因になる場合にまで強行できるとはいえない。
- プラスの面を考えるならば、**核や戦争に関連する安全保障については除外**されている。

原子力基本法改正(2023)

- ・ 2条3項 エネルギーとしての原子力の利用は、「真摯に反省をした上で」、「原子力事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという**認識に立って**、これを行うものとする。」
- ・ 「福島原発事故の反省した上で」、あるいは「認識に立って」という言い方での逃げ。
- ・ 認識は、客観的な認識で、主観的な認識ではない。1項、2項と併せると、福島原発事故の反省に立てば、福島原発事故の場合の地震の想定等については、最善かつ最大の努力とはいえない、という理解を徹底させる必要。

原子力基本法改正(2023):国の責務1

- ・ 今回の重要な改正の一つが国の責務(新設)
- ・ 二条の二 国は、エネルギーとしての原子力利用に当たっては、原子力発電を電源の選択肢の一つとして活用することによる、電気の安定供給の確保、我が国における脱炭素社会の実現に向けた発電事業における非化石エネルギー源の利用の促進及びエネルギーの供給に係る自律性の向上に資することができるよう、必要な措置を講ずる責務を有する。

エネルギー政策基本法:原子力発電については明記せず
「太陽光、風力等の化石燃料以外のエネルギーの利用への転換」

環境基本法：国の責務

国の責務条文は簡明 環境の保全についての責務

- 第六条 国は、前三条に定める環境の保全についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有する。
- 原子力行政についても、「環境の保全」については、環境基本法の基本理念にのっとり行うことが求められる。

原子力基本法改正(2023): 国の責務2

- ・ 第2条の2
- ・ 2 国はエネルギーとしての利用にあたっては、原子力施設の安全性の向上に不断に取り組むこと等により、その安全性を確保することを前提として、原子力事故による災害の防止に関し万全の措置を講じつつ、**原子力施設の立地する地域の住民をはじめとする国民の原子力発電に対する信頼を確保し、その理解を得るために必要な取組及び必要な地域振興その他の原子力施設が立地する地域の課題の解決に向けた取り組みを推進する責務を有する。**

2012年改正の趣旨: 信頼の確保とは
「安全性の確保」

- ・ 従来の電源3法等積極的財政発動を含めた策？
- ・ 信頼の確保と理解の中身: 不安に応える「対話」となっていない。これまでの対応を考えると
- ・ 1条、2条の趣旨からすると、

一にも二にも安全性の確保と情報の共有さらに対話

原子力基本法改正(2023): 国の責務3

- ・ 第2条の3 国は原子力発電を適切に活用することができるよう、原子力施設の安全性を確保することを前提としつつ、次に掲げる施策 とその他の必要な施策を講ずるものとする。
 - ・ 1号、2号、3号で、人材の育成、産業基盤の維持と強化
 - 事業者、国の機構、国際的な連携
 - 安定的に事業を行えるような事業整備
 - ・ ここにも、原発に財政投入等の措置を積極的に行うことを明言: 原子力基本法独自の対応であり、原子力利用積極策を詳細に明示
- ・ 4項、5項で、再処理、廃炉、最終処分・自治体との調整
- ・ 万が一事故が発生した時の対処についての国の責務について書かれていない。

原子力基本法改正(2023):事業者の責務

- ・ 第2条の4 事業者の責務

- 1項:原子力事故に対処するための防災体制強化の責務(自治体等との協力)

- 2項:理解を得るために必要な措置、及び地域の課題解決への協力の責務

- ・ 原子力損害賠償法があるのだから、賠償責任について入れるべき。

- ・ 原状回復責任については? 最低限、国の責務

環境基本法：事業者の責任

原子力事業者にも適用される

第八条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、これに伴って生ずるばい煙、汚水、廃棄物等の処理その他の公害を防止し、又は自然環境を適正に保全するために必要な措置を講ずる責務を有する。

2 事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が廃棄物となった場合にその適正な処理が図られることとなるように必要な措置を講ずる責務を有する。

3 前二項に定めるもののほか、事業者は、基本理念にのっとり、環境の保全上の支障を防止するため、物の製造、加工又は販売その他の事業活動を行うに当たって、その事業活動に係る製品その他の物が使用され又は廃棄されることによる環境への負荷の低減に資するように努めるとともに、その事業活動において、再生資源その他の環境への負荷の低減に資する原材料、役務等を利用するように努めなければならない。

4 略

原子力基本法改正(2023):規制委員会

- ・ 16条の2 原子力発電の用に供する原子炉を運転する者は、別の法律で定めるところにより政府の行う運転期間に係る規制に従わなければならない。
- ・ 2 前項の運転期間にかかる規制は、我が国において、脱炭素社会の実現に向けた発電事業における非化石エネルギー源の利用の促進を図りつつ、電気の安定供給を確保するため、エネルギーとして原子力の安定的な利用を図る観点から措置するものとする。
- ・ 規制委員会の所掌分野からはずす意図
- ・ とはいえ、規制の考え方は、常に福島原発事故の反省(安全神話の排除)、と最善・最大限の努力が課されている。

原子力規制委員会設置法

何のための原子力規制委員会：環境省に設置したことの意義

・ 原子力規制委員会設置法

- 第三条 原子力規制委員会は、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ること（原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含む。）を任務とする。
- 第四条 原子力規制委員会は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

ここでわかるように、原子力基本法の理念に基づき、安全性の確保について、人の健康のみならず、環境の保全についても定めている。

まとめ

- ・ 原子力基本法と環境基本法を、横に並べてみることで、さまざまなことが見えてくる。
- ・ 国の責務、事業者の責務に、安全性確保のための具体的責務がなぜ入らないのか。
民主、自主、公開の具体的責務がなぜ入らないのか。
- ・ 民主、公開の原則があるならば、最低限、手続的権利を具体化すべき。環境基本法にはない原則。
- ・ 原子力基本法改正(2023)によって、原子力基本法の本来の方向性から大きく変更されようとしている。
- ・ 原子力規制委員会の人と環境を守ることという使命は、改正時に果たされたか。そして、運転期間に関して決定する政府機関と原子力規制委員会との関係を考える必要はないか。