

# 放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策についての意見書

2011年（平成23年）7月29日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

- 1 放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策についての権限と責務を明確化するために、環境基本法第13条を削除し、かつ、環境省の権限と責務であることを法律において明記すべきである。
- 2 放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策について、以下の内容を含む総合的な立法をし、放射能による環境汚染に対する網羅的かつ緻密な調査・監視、除染方法の確立、放射性廃棄物の処分方法の確立をすべきである。
  - (1) 基準の設定 放射性廃棄物の定義・放射能濃度による区別
  - (2) 焼却処理のための設備の基準、保管・埋立て等の処理施設の基準、労働者の放射線被ばく防止のための基準・作業手順についての定め、事前の環境影響調査・事後のモニタリング・周辺住民等への情報公開など、処理施設・処理方法についての定め
  - (3) 適切な調査対象地域の設定を含む、網羅的かつ緻密な環境調査と常時監視の実施
  - (4) 除染の手順・汚染水の処理や環境復元などの汚染対策
  - (5) 汚染対策のための費用請求（国の費用による環境浄化事業と原因者への求償）
  - (6) 放射性廃棄物の不法投棄・不適正処理などについての罰則
- 3 放射性廃棄物かどうかを区別する基準については、現行のクリアランスレベルである $10\ \mu\text{Sv}/\text{年}$ を基本として定める値（セシウム137については、 $100\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ ）によるべきであり、したがって、 $100\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ 以上のものについては、放射性廃棄物として厳重な取扱いが必要であるものとするべきである。さらに、 $8000\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ を超えるものについては、その移動・保管の際に、一般公衆の被ばく線量限度である $1\ \text{mSv}/\text{年}$ を超えるおそれがあるので、特に厳重な取扱いが必要である。
- 4 放射性廃棄物の焼却をする前に、焼却処分施設的能力・性能について、適切な試験・検証をし、公開と参加の下で放射性廃棄物の焼却についての方針を決定した上で、なされるべきである。
- 5 放射性廃棄物の保管、埋立て処分については、環境影響評価手続の実施はも

もちろん、他の廃棄物と区別しての管理・特別な保管管理方式・継続的な監視管理体制の確立など、その特質と放射能濃度に応じた特別な保管、埋立て処分をすべきである。具体的な措置としては、国がある程度の広さの土地を買い上げ、そこに、指定放射性廃棄物の処理施設を作るべきである。

- 6 暫定的措置として放射性廃棄物を管理型処分場に保管する場合は、他と区別して容易に判別可能な形で、流出や飛散の防止をし、警告表示の上で行うべきである。また、放射性廃棄物の移動・保管のための労務作業については厳重な放射線量の管理がなされるべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 深刻な放射能汚染と切迫している放射性廃棄物問題

既に、警戒区域と計画的避難区域の大部分の地域及びその周辺地域の一部（2011年6月16日に原子力安全・保安院が発表した特定避難勧奨地点<sup>1</sup>に該当する伊達市の一部がその例だが、それ以外にも広がっている。おおよそ800km<sup>2</sup>（東京23区と八王子市を合わせた広さ。）は、地表面において、半減期30年のセシウムが60万ベクレル/m<sup>2</sup>以上蓄積するという高濃度の放射能汚染が起きており<sup>2</sup>、チェルノブイリの強制移住ゾーンとほぼ同一の汚染状況となっている。

その外側においても、福島市や郡山市などの学校の校庭や公園などで年間200mSvとなるほどの高い放射線量が検出されている。そして、また、福島県内<sup>3</sup>はもちろん、関東各地で、屋根・雨樋、植物のある場所（樹木、雑草、わらの堆積場、落ち葉の吹き溜まりなど）、プール、側溝、公園のベンチ、ゴミ捨て場など放射性物質に汚染された物が集積される危険のある場所においては、年間200mSvから10mSvという高い放射線量が検出されている<sup>4</sup>。また、福島県内各地の飼料用のわらから、3万ベクレル/kgから50万ベクレル/kg以上という非常に高い放射性セシウムが検出され<sup>5</sup>、さらに、宮城県北部の市の

<sup>1</sup> 特定避難勧奨地点については <http://www.meti.go.jp/press/2011/06/20110616007/20110616007.html> 参照

<sup>2</sup> 文部科学省及び米国エネルギー省航空機による航空機モニタリングの測定結果について（平成23年4月5日実施・同年5月6日発表）の別紙2より

<sup>3</sup> 福島県内では年間換算で、200mSvから50mSvという高い値が出ている。日本弁護士連合会 2011年5月13日「福島第一原子力発電所から排出された放射性物質による汚染物の処理についての緊急対策を求める会長声明」

<sup>4</sup> 東京都東部の特別区（葛飾区、江戸川区、足立区）において、最近なされた調査でも、砂場、側溝などから、年間換算で、最大15mSv前後の値が検出されている（日本共産党 東京都議団の2011年7月4日から16日の調査結果 <http://www.jcptogidan.gr.jp/html/menu5/2011/20110725184255.html> 参照）

<sup>5</sup> 東京新聞記事 2011年7月17日「新たに84頭出荷判明」飼料用の稲わらから、福島県郡山市では50万ベクレル/kg、相馬市では12万3000ベクレル/kg、喜多方市では3万9000ベクレル/kgの放射性セシウムが検出された。

飼料用のわらからも，3000ベクレル/kg 超という高い放射性セシウムが検出された<sup>6</sup>。

さらに，各地で下水道汚泥及び一般廃棄物の焼却灰中の放射能の存在が問題となっている。福島県内では，1万ベクレル/kg を超える高い放射性物質が下水道汚泥から検出され<sup>7</sup>，関東一円でも，下水道汚泥の焼却灰から1万ベクレル/kg を超える高い放射性物質が検出されている<sup>8</sup>。さらに，東京では，2011年6月27日，江戸川清掃工場の焼却灰のうち飛灰（一般廃棄物の焼却灰のうち集塵機から排出されるもの）から，9740ベクレル/kg<sup>9</sup>という，高い放射性物質が検出された。

## 2 放射性廃棄物についての現行規定～欠落している日本の法制度

現在の法制度をみると，環境基本法は，第13条で「放射性物質による大気汚染，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。」と定め，放射能汚染の問題については，大気汚染防止法・水質汚濁防止法・土壌汚染関係立法などの環境関係立法の枠外としている。また，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。）においても，第2条第1項において，廃棄物から「放射性物質及びこれによつて汚染された物を除く。」としており，廃棄物処理行政の外に放射性廃棄物を置くこととしている。

歴史的経過としては，公害対策基本法が1967年に制定されたときから，議論があつたにもかかわらず，放射能汚染の問題の除外規定が設けられ，その後の環境基本法制定時（1993年），省庁改革で環境省ができたとき（2000年）のいずれにおいても，放射能汚染の問題は，環境行政から除外されてきた。

ところが，一方，原子力基本法その他の関係法律には具体的な定めは存在しない。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。）の第64条に関連規定があるが，これは福島第一原発事故のような大規模かつ広範な放射能汚染を想定しているものとは思われない。わ

<sup>6</sup> 東京新聞記事 2011年7月16日「宮城のわらセシウム検出」飼料用のわらから，宮城県北部の栗原市・登米市で，最大3647ベクレル/kgの放射性セシウムが検出された。

<sup>7</sup> 産経新聞記事 2011年5月8日「下水道汚泥から放射性セシウム4.4万ベクレル」堀河町終末処理場（福島市）で汚泥1キロあたりの放射性セシウムが4.4万6000ベクレル，横塚処理場（郡山市）で1万6100ベクレル，会津若松市浄化工場では1万7700ベクレル。

<sup>8</sup> 朝日新聞記事 2011年6月6日「放射能下水汚泥，行き場なし 業者引き取らず，保管限界」川崎市の下水焼却灰から1万3200ベクレル/kg，東京都江東区の下水焼却灰から3月下旬に17万ベクレル/kg

<sup>9</sup> 産経新聞記事 2011年6月27日「都内の家庭ゴミ焼却灰から放射性物質 8000ベクレル超，一時保管へ」

ずかに、原子力災害特別措置法第26条第2項がそうした事態を想定したものであるが、その規定も極めて抽象的であり、具体的な措置は何ら定められていない。

放射性廃棄物かどうかの規定は、原子炉等規制法第61条の2に基づいて定められた「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六十一条の二第四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（平成十七年十一月二十二日経済産業省令第百十二号）」の別表に定められた基準（クリアランスレベル）が唯一のものである。もっとも、前述のように、環境が広範に放射能によって汚染された場合の具体的な規定が存在しないので、現在のみままでは、汚染された物は、放射性廃棄物に該当し、廃棄物処理法、土壤汚染対策法その他の現行環境法規の適用がなく、原子力災害特別措置法第26条第2項に基づく措置を政府が定めるだけの状況になり、現在起きている極めて深刻な放射能汚染問題に対する具体的法的処理ができない。

したがって、第1に、放射能汚染対策についての権限と責任を持った省庁を明確にするため、環境基本法第13条を削除するとともに、環境省が権限を有し、責務を負うことを法律において明記すべきである。

第2に、放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策について、放射能による環境汚染に対する網羅的かつ緻密な調査・監視、除染方法の確立、放射性廃棄物の処分方法の確立等を含む、総合的かつ具体的な立法をすべきである。

### 3 網羅的かつ緻密な調査・監視と除染方法の確立を早急にすべきである

前述のように、放射能による汚染は、警戒区域と計画的避難区域の大部分の地域及びその周辺地域の一部約800km<sup>2</sup>では、極めて高濃度に汚染され、他方、関東一円から、宮城県・岩手県まで広範な地域にわたる、放射能汚染が生じている。

また、各地域においても、場所によっては、放射能が高濃度に集積し、著しい汚染となっている地点などがみられる。

そうした状況を考えると、適切な調査対象地域の設定を含む、網羅的かつ緻密な環境調査が必要であり、また、継続的な常時監視をすることが必要である。これらの情報については、直ちに公開され、参加と公開の原則の下で、放射能汚染の状況が正確に把握されるべきである。

さらに、各地の住民、特に妊婦や子どもの健康上の危険を考えると、屋根・雨樋、植物のある場所（樹木、雑草、わらの堆積場、落ち葉の吹き溜まりなど）、プール、側溝、公園のベンチ、ゴミ捨て場など放射性物質に汚染された物が集

積される危険のある場所については、緊急な除染が必要であるが、現在のところ、除染の手順も汚染水などの処理についても何の定めもない状況である。校庭などについて一部で除染が開始されているが、除染の費用や環境復元の費用についても、地方公共団体が負担しているままとされており、汚染原因者は未だに負担していない。

農地や山林については、土壌の入替えを含む大規模な環境復元事業が必要であるが、前述のようにその広さは800km<sup>2</sup>と著しいものであり、除去された汚染土壌(放射性廃棄物となる)の量も約1億m<sup>3</sup>という莫大なものとなり、保管・埋立て場所の確保を含め、対策は極めて困難であり、また、費用をどのように捻出するかも重大な問題である。

そこで、早急に、除染の手順・汚染水の処理や環境復元などの汚染対策を定めるとともに、次にみるとおり、中長期的な放射性廃棄物の保管・埋立てなどの処分についても定め、かつ、除染や環境復元の費用については、汚染原因者が負担することを定める<sup>10</sup>べきである。

- 4 基準は従来のクリアランスレベルを基本に、一般公衆の被ばく線量限度を考慮して厳格にすべきであり、放射性廃棄物の焼却や埋立ての危険性を認識し万全の対策をとる必要があり、対策は情報公開と参加の原則、予防原則を踏まえて実施されなければならない。

3でみたように、汚染された各地の除染やその際に発生する放射性廃棄物・汚染水の処理、汚染土壌の処理をどのようにするかは極めて緊急の課題である。

また、放射能汚染された、下水道汚泥及び一般廃棄物の焼却灰の処理が行き詰まっており、福島県はもちろん、栃木県、茨城県、東京都、神奈川県などでも、汚泥や焼却灰の一時保管場所が満杯となり、処理に困っている。

また、下水汚泥や焼却灰は日常的に相当量発生することから、8000ベクレルを超えたものを保管する場合、相当量が集積される可能性があり、そこからの放射線による2次被害の発生も生じる恐れがある。現に、東京都の江東区スラッジプラントの周囲では空間放射線量が周囲より高いという計測結果の報告もなされている。

こうした中で、国土交通省は2011年6月16日に下水汚泥の処理方針<sup>11</sup>を、環境省は6月23日に福島県内の災害廃棄物の処理方針<sup>12</sup>を、6月28日

<sup>10</sup>公害防止事業費事業者負担法参照

<sup>11</sup> [http://www.mlit.go.jp/report/press/city13\\_hh\\_000131.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/city13_hh_000131.html)

<sup>12</sup> [http://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima\\_hoshin110623.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/attach/fukushima_hoshin110623.pdf)

放射能に汚染された一般廃棄物の処理方針<sup>13</sup>を暫定的に定めた。これらの方針では放射性廃棄物については、焼却が可能なものは焼却し減量した上で、汚泥や焼却灰等に含まれる放射性セシウムが8000ベクレル/kgを超えた場合は、一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）で一時保管、10万ベクレル/kgを超えた場合には遮蔽施設での厳重な保管を求めるとするとともに、8000ベクレル/kg以下は一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）における埋立て処理（最終処分）を許容している。

さらに、直近の報道によれば、8000ベクレル/kgを超えるものについても、管理型の最終処分場で埋立てという形での最終処理を認めるとしている<sup>14</sup>。

その上、直近の報道によれば、福島県の災害廃棄物について、環境省は、2011年7月22日に行った、事前調査の結果、福島第一原発から約7キロ北の福島県浪江町請戸と、第二原発から約8キロ南の楢葉町山田浜に残るがれきや木くずなどの放射線量を測定したところ、最高でも毎時0.79μSv/時（年間換算で約6mSv）で、南川事務次官は「作業環境に十分留意すれば、警戒区域外の廃棄物と同様の処理が可能ではないか」と述べたとされている<sup>15</sup>。ちなみに、年間換算で約6mSvという値は、優に一般公衆の被ばく線量限度を超える値である。

しかし、第1に、福島原発の事故前には原子力事業者が廃棄物を処分する場合、セシウム137が100ベクレル/kg以上（前出の原子炉等規制法第61条の2に基づいて定められた規則（平成十七年十一月二十二日経済産業省令第百十二号）の別表に定められた基準（クリアランスレベル））であれば放射性廃棄物として、低レベル放射性廃棄物処理施設で長期保管することとされていたこと、原子力事業者以外が放射性廃棄物を排出することは想定すらされていなかったことを考えると、緊急事態であることを考慮しても、8000ベクレル/kgまで一般廃棄物最終処分場（管理型最終処分場）における埋立て処理（最終処分）を認める政府の暫定方針は、放射性廃棄物としてのクリアランスレベルを80倍に緩和するものであり、問題である。8000ベクレル/kgを超えるものについては、その移動・保管の際に、一般公衆の被ばく線量限度である1mSv/年を超えるおそれがある。また、労災の認定基準は、年間5mSvの

<sup>13</sup> <http://www.env.go.jp/jishin/attach/memo20110628.pdf>

<sup>14</sup> 2011年7月14日時事通信報道 <http://www.asahi.com/politics/jiji/JJT201107140118.html>

<sup>15</sup> 2011年7月23日朝日新聞記事 原発周辺のがれき「比較的低線量」環境省の事前調査  
<http://www.asahi.com/national/update/0722/TKY201107220587.html>

被ばく線量<sup>16</sup>であることを考えると、放射性廃棄物にあたるかどうかの基準については、従来のクリアランスレベルを基本にしながら、一般公衆の被ばく線量限度を考慮して取り扱うことが、従来の放射性物質に汚染された物についての行政との整合性がある方法であり、また、一般公衆の被ばくを防ぐための必要かつ相当な措置である。

したがって、放射性廃棄物かどうかを区別する基準については、現行のクリアランスレベルである $10\ \mu\text{Sv}/\text{年}$ を基本として定める値（セシウム $137$ については、 $100\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ ）によるべきであり、これに従い、 $100\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ 以上のものについては、放射性廃棄物として厳重な取扱いが必要であるものとすべきである。さらに、 $8000\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ を超えるものについては、その移動・保管の際に、一般公衆の被ばく線量限度である $1\ \text{mSv}/\text{年}$ を超えるおそれがあるので、特に厳重な取扱いが必要である。

また、第2に、減量するために焼却するとしても、現存する焼却施設は、放射性廃棄物を焼却した場合に、完全に放射性物質がフィルター等によって補足されるかどうか事前に検討も調査もされていないのであって、それを転用あるいは新規に設ける以上、放射性廃棄物の焼却をする前に、焼却処分施設の能力・性能について、適切な試験・検証をし、公開と参加の下で放射性廃棄物の焼却についての方針を決定した上でなされるべきである。

第3に、放射性廃棄物を保管・管理あるいは埋立てするとしても、放射性セシウムは、半減期30年、放射性ストロンチウムは、半減期28年であり、例えば、 $8000\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ の放射性セシウムを含む廃棄物が $100\ \text{ベクレル}/\text{kg}$ 未満となり、通常の廃棄物となるまでに、約200年を要するのであって（ $10\ \text{万ベクレル}/\text{kg}$ だと300年）、その長期の間、放射性廃棄物については、他の廃棄物と区別しての管理、流出や飛散の防止その他の特別な管理、継続的な監視管理体制が必要となる。

第4に、放射性廃棄物を保管・埋立てする場所（処理施設）については、放射性廃棄物の保管・埋立てという観点からの環境調査も影響評価も何もされていないのであって、それを転用あるいは新規に設ける以上、放射性廃棄物の処理施設については、そうした処理をする前に、参加と公開の下で、環境影響評価を行い、かつ、具体的な対策を公開し、広く意見聴取し、安全性・環境への影響を十分考慮した上で、責任ある判断がなされるべきであり、また、事後のモニタリング・周辺住民等への情報公開が適切に実施されるべきである。

<sup>16</sup> 【基発第810号 昭和51年11月8日】電離放射線に係る疾病の業務上外の認定基準について  
<http://joshrc.org/kijun/std02-5-810.htm>

なお、この点、2001年9月24日の日本政府に対する国連社会権規約委員会の最終見解において、以下のように述べられている。「49. 委員会は、原子力施設の安全性に関連する問題に関し、周辺住民に対して、全ての必要な情報の透明性及び公開性を促進することを勧告する。さらに、締約国に対し、原子力事故の予防及び事故が起きた際の迅速な対応のための準備計画を策定することを要求する。（経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会の最終見解2001年9月24日）」<sup>17</sup>。

第5に、放射性廃棄物のうち、8000ベクレル/kgを超えたものについては、その運搬・保管等の作業に関与する労働者に対し、一般公衆の被ばく限度量である、1mSv/年を超える放射線量の被ばくを及ぼす可能性があるため、放射性廃棄物の取扱いに関与する労働者について、放射線被ばく防止のための基準・作業手順があらかじめ定められるべきであり、少なくとも、労働安全衛生法22条の下での電離放射線障害防止規則（電離則）が拡張適用されるべきである。

第6に、放射性廃棄物の撤去・環境浄化のための事業は、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（昭和四十五年十二月二十五日法律第百三十九号）等を参照しつつ、国の費用負担で実施し、その費用負担については、公害防止事業費事業者負担法（昭和四十五年十二月二十五日法律第百三十三号）によって、原因者に求償するべきである。

第7に、莫大な、放射性廃棄物の量を考えると、具体的な措置としては、国がある程度の広さの土地を買い上げ、そこに、放射性廃棄物の処理施設を作るべきである。

## 5 暫定的措置について

以上のように、放射能汚染は広範かつ深刻であり、既に発生している下水道汚泥、焼却灰等の放射性廃棄物も膨大で、今後除染が進むに従い、更に大量の放射性廃棄物が発生するので、それに対する対策も緊急であるが、他方、今まで、こうした事態を想定した法制度も施設も全く存在しない以上、放射能汚染と放射性廃棄物に対応する法制度と施設が整備されるまでに、ある程度の期間を要する。

その間対応をしないわけにはいかないので、この間は、幾つかの遮断型処分場と一般廃棄物処分場（管理型処分場）を特定し、その処分場に、暫定的措置

---

<sup>17</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/kenkai.html>



として放射性廃棄物を一時保管するほかない。一時保管は、他と区別して容易に判別可能な形で、流出や飛散の防止をし、警告表示の上で行うべきである。また、放射性廃棄物の移動・保管のための労務作業については嚴重な放射線量の管理がなされるべきであり、少なくとも、労働安全衛生法 22 条の下での電離放射線障害防止規則（電離則）が拡張適用されるべきである。

以 上