

# 指定廃棄物処理における自治のテリトリー

鄭 智 允

## 1. 予防の原則への跳躍

### (1) 研究の対象

2011年3月11日14時46分、日本周辺における観測史上最大の地震、東北地方太平洋沖地震（以下、東日本大震災）が発生した。この地震により、岩手県・宮城県・福島県の東北3県を中心とする沿岸市町村では、約2,272万t（岩手県475万t、宮城県1,569万t、福島県228万t）の災害廃棄物が発生した<sup>(1)</sup>。この廃棄物量は、阪神・淡路大震災の1.6倍、全国の年間一般廃棄物総量の2分の1に相当する。

東日本大震災の災害廃棄物は、その莫大な量もさることながら、その性状についても市町村にとっては悩みの種になった。災害廃棄物には、市町村が普段取り扱っている一般廃棄物の他に産業廃棄物が含まれており、さらには、建築物解体等に伴うアスベストの飛散、被災した工場等からの有害物の漏出、電柱上の古い変圧器に含まれるPCB、感染性廃棄物などの危険廃棄物も混入している。そのうえ東日本大震災による災害廃棄物の処理を難しくしてしまったのは「福島第一原子力発電所事故」（以下、福島第一原発事故）による放射性物質が飛散したことであった。その結果、福島県を中心に東北から関東に及ぶ広い範囲で、放射性物質に汚染された廃棄物が発生するという未曾有の環境汚染が生じている。

本稿では、従来の廃棄物処理体制における自治の原理の観点から、福島第一原発事故によって放射性物質に汚染された廃棄物（特に、指定廃棄物）の対処をめぐる一連の動向について考察する。

---

(1) 環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」（2011年10月18日現在）による。

## (2) 問題の所在

本稿での考察にみるように、自治体の廃棄物処理体制からみた場合の指定廃棄物をめぐる責任・処理のスキームの特徴は、次の二点に要約できる。第一に、指定廃棄物をめぐって、自治体は原子力政策に関与せざるを得ない。福島第一原発事故後に制定された「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原発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、放射性物質汚染対処特措法）が、放射性物質に汚染された廃棄物（特定廃棄物）の処理を国の責任と位置づけたとしても、地域住民の生命・身体や暮らしの安全を身近に守るのは市町村であり、一般廃棄物処理関連施設と同様、指定廃棄物の最終処分場もまた地域社会の課題となるからである。すなわち、区域の観点から、国の直轄地がない国土においては、指定廃棄物の処理関連施設はいずれかの市町村に設置されるので、処理にあたっては国の責任だけでは済まされず、市町村にも責任が発生することになる。

第二に、市町村には必ず住民が存在するので、当該住民が合意形成の主体となることである。特にこれまでの廃棄物行政は住民との合意形成の場であり、自治の現場でもあった。説明責任を果たさない限り、住民の納得による合意形成は困難である。放射性廃棄物関連施設に関する合意形成については、2006年から2007年にかけての高知県東洋町における最終処分場候補地選定をめぐる地域社会での紛争状況が重要な経験であった。だが指定廃棄物の処理をめぐる国の政策過程のプロセスには、この歴史的な教訓が生かされておらず、「国の責任」という無責任な規定で地域社会に混乱と亀裂を招いている。

つまり、「国」は自治体と住民抜きに「責任」を果たしえる存在ではないいま、指定廃棄物が多く発生している5つの県（宮城県、栃木県、茨城県、群馬県、千葉県）に各々最終処分場を建設するという方針は、国単独の責任で片付くわけもなく、候補地になる市町村や県の役割までを含む政府間関係の在り方も問うことになっている。福島第一原発事故由来の放射性廃棄物の現状をみる限り、現在までのところ国は自ら全能を喧伝する一方で現実として無能であり続け、自治体の廃棄物行政に責任転嫁を試みたあげく住民自治の前に立ちすくんでいる。

上の二点を踏まえると、地方自治は、原子力政策失敗の結果としての今回の事故の

火の粉を避けるだけでなく、さらに一步進んで「予防の原則」<sup>(2)</sup>にも取り組む必要がある。これまでの指定廃棄物の最終処分場をめぐるプロセスから、予防の原則実現に向けたヒントを汲み取ることが本稿の課題である。そこで、指定廃棄物の処理という課題について、主に千葉県の事例に、これまで構築されてきた自治体の廃棄物処理体制と指定廃棄物の処理体制との適合と逸脱について考察する。

その際、これまで住民が日常生活の中で排出するごみを処理すればこと足りた市町村の廃棄物行政に、新たに放射性物質に汚染された廃棄物の処理という難題が組み込まれようとしていることに注意する必要がある。本稿を通じて、国策として進められている放射性物質に汚染された廃棄物の処理問題が「自区内処理の原則」に基づく既存の廃棄物処理体制に何をもたらしたのか、住民の生活と環境保全、地域の持続可能性をはかる自治体に何をもたらしたのかを論じてみたい。

## 2. 福島第一原発事故から見る環境行政体制と放射性物質

日本において、原子力法制は、環境法制とは異なる法体系として独自の展開を遂げてきたとされる。放射性物質については環境法制ではなく原子力関連法によって規制されるため、それらによる環境汚染に対処する法体制も整備されていなかった。環境法制においては、放射性物質の適用除外規定が広く定められていた（北村2013：134－135、高橋2013：7－12、大塚2013：112－115）。

しかし、福島第一原発事故の発生以降、既存の法体系は抜本的な変革を迫られることになっている。

### (1) 放射性物質と環境法制

日本における環境汚染対策についての基本的な枠組みを定めた法律は「公害対策基本法」（昭和42年法律第132号）である。当時の公害問題は、企業による産業公害の問題が中心で、同法においてもこれらの問題に対処する観点から典型7公害（大気、水、地盤沈下、土壤汚染、騒音、振動、悪臭）について公害の対象範囲や、公害発生

---

(2) 予防の原則についての定義は様々であるが、科学的に確実でないとっても、環境保全上重大な事態が発生することを予防する立場で対策を実施することを妨げてはいけないという点には概ね共通している。

源者（主に、企業）、国、自治体の責任を各々規定している。

一方で、同法は、放射性物質について、「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30年法律第186号）その他の関連法律で定めるところによる」（8条）と規定し、公害対策における放射性物質を適用除外としている。その理由については、「すでに原子力基本法をはじめとする諸法令が整備されており、人畜や環境に障害が生じないように厳重な規制が行われているので、これらの防止措置については、すでに整備されているそれらの関係法律によることを規定したものである」とされる（岩田1971：161）。

同法に続いて制定された大気汚染防止法（27条1項）、水質汚濁防止法（23条1項）、廃棄物処理法（2条）などにおいても、放射性物質による汚染は適用除外と規定された。このような原子力法制と環境法制における放射性物質をめぐる規定の棲み分けは、環境基本法（13条）、環境影響評価法（52条）、土壌汚染対策法（2条）、循環型社会形成促進基本法（2条2項2号）、資源の有効な利用の促進に関する法律（2条1項）などでも当てはまり、適用除外の規定は踏襲されている。

これらの法律の中で、1993年に制定された環境基本法は、環境への負担が少ない「持続可能な発展」の考え方を取り入れたとされたものである。この環境基本法の制定過程においては、当時の社会党から提出された環境基本法案には、原子力発電施設に起因する環境の汚染を防止するため、原子力発電施設を段階的に廃止すべきであるという提案が含まれていたことが注目される。しかし、法案をめぐる国会の審議過程において、原子力発電施設の段階的な廃止を提案した社会党案はほとんど審議されなかったとされ<sup>(3)</sup>、持続可能な発展にとってリスクとなる放射性物質による環境の汚染等の防止については、環境基本法でも公害対策基本法における放射性物質をめぐる適用除外規定はそのまま引き継がれている。

原子力災害をめぐるのは、1999年、茨城県東海村にあるJCOウラン燃料加工工場の臨界事故が起きたために、原子力政策の無謬性は国内においても否定されることとなり、ようやく「原子力災害対策特別措置法」が成立することとなった。しかしこの法は、原子力災害に際しては原子力事業者や国や自治体が直ちに対策を取ることを定めた法律に過ぎず、自然災害への対応を定めた「災害対策基本法」とは一般法と特別

---

(3) 環境基本法の制定過程における原子力発電をめぐるより詳しい内容については、宮本2014：637-660を参照されたい。

法の関係に位置づけられていた。この法では、原子力災害は、たとえ発生したとしても短期に速やかに収束することが前提となっており、原発事故で、環境中に放射性物質が広範囲かつ大量に飛び出し、長期にわたって存在する状態から人々を守る法律は依然として存在していなかった。

しかし、東日本大震災による福島第一原発事故で大量の放射性物質が環境中に飛散したため、国は、放射性物質に汚染された廃棄物の処理をめぐる法的対応に迫られる。そして、議員立法により放射性物質汚染対処特措法が制定された。こうした状況を踏まえ、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、環境基本法における放射性物質の適用除外規定が削除された。ついに、環境法制において、放射性物質による環境の汚染の防止に係る措置を講ずることができるようになったのである<sup>(4)</sup>。

## (2) 原子力安全と環境行政

環境法が対象としてこなかった原子力安全規制は、行政機関においても環境行政の対象外とされてきたものが、事故後、ようやく転換された。

1967年の公害対策基本法の施行に続き、1970年には内閣に公害対策本部が設置され、同年の第64回国会においては公害対策関連14法が成立した。さらに、当時各省庁に分散していた公害行政を一本化し、公害対策を計画的に実施するため1971年に環境庁が発足された。しかし、先に見た通り公害対策基本法が放射性物質を適用除外と規定していることから、放射性物質はその所管事務に含まれなかった。

その後、中央省庁の再編のあり方を審議した行政改革会議のなかで、原子力や放射能の安全性をチェックする機能をどの省庁が担当するかについて議論された。この経緯については行政改革会議の省庁再編問題の主査である藤田宙靖氏から出された「省庁再編案（座長試案……叩き台）」（1997年8月18日）が重要である。特に、藤田案の

---

(4) 環境基本法の改正を受け、中央環境審議会は環境省に対し「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かかわる環境法令の整備について（意見具申）」（平成24年11月30日）を出した。だが、いまだ放射性物質による環境汚染を防ぐ環境基準、規制基準などは未整備のままであり、放射性物質適用除外規定が残されている個別環境法もある。

中で、環境庁に代わる「環境安全省」の創設が提案されていることは注目に値する<sup>(5)</sup>。

しかし、原子力の開発・利用において、その安全確保に力点を置きながら一括して司る省庁を設置しようとした藤田氏の「環境安全省」構想は実現されなかった。最終的に、省庁の名称も、環境安全省から「安全」を削除した「環境省」に決まり、座長試案に比べると、その担当事務は大幅に減らされたものとなった（杉本2012：23-28）。

福島第一原発事故を見るまで、環境法とあわせ行政機関においても環境行政が原子力安全を司ることはなかった。これが、福島第一原発事故をきっかけに、環境省が放射性物質に汚染された廃棄物の処理に係ることになる。福島第一原発事故後、原子力発電を推進する資源エネルギー庁と規制する原子力安全・保安院が同じ経済産業省の中にあることが、事故の原因の一つと指摘されるようになったのである。そして、原子力利用における推進と規制を分離し、規制事務の一元化を図るとともに、専門的な知見に基づき中立公平な立場から、独立して原子力安全規制に関する行政を担う行政機関として、環境省の外局として原子力規制委員会が発足した<sup>(6)</sup>。

### 3. 放射性物質に汚染された廃棄物

福島第一原発事故前の放射性廃棄物は主に原子力関連施設内で発生するものと観念されてきたが、事故によって国が想定していた原子力関係の安全神話は崩れ去った。大量に発生した放射性物質に汚染された廃棄物に対処するため、放射性物質汚染対処特措法が制定

- 
- (5) 座長試案の省庁再編案における環境安全省の機能としては、「環境政策、地球環境問題政策、環境安全対策、環境影響評価、大気汚染防止、排出ガス規制、水質・土壌汚染の防止、産業公害の防止、リサイクル、廃棄物処理対策、原子力安全、自然保護、森林保護、自然公園、公衆・食品衛生、水道、医薬品安全」が挙げられている。また原子力安全を環境安全省が担当する理由について、「エネルギー行政の中でも、原子力の開発・利用と原子力の安全確保とは、一面相反するところがあり、しかも、安全確保の見地からのチェックの必要性が極めて大きいことから、後者については環境安全省の任務とすることとした」と説明している（下線は引用者）。また、原子力の開発・利用については、食糧・エネルギー省の所管事務としていた。（藤田1999：277）
- (6) 原子力規制委員会は、4名の委員から構成され、その事務局機能は原子力規制庁が担うこととなった。独立性と中立性が期待される原子力規制委員会であるが、当委員会は事故後止まっていた原子力発電所の再稼働を次々と許可していることなどから、原子力規制委員会の設置趣旨への疑問の声が出ている。

されたのは上にみた通りである。同法における放射性物質に汚染された廃棄物についての規定を自治体の関わり方から考察してみよう。

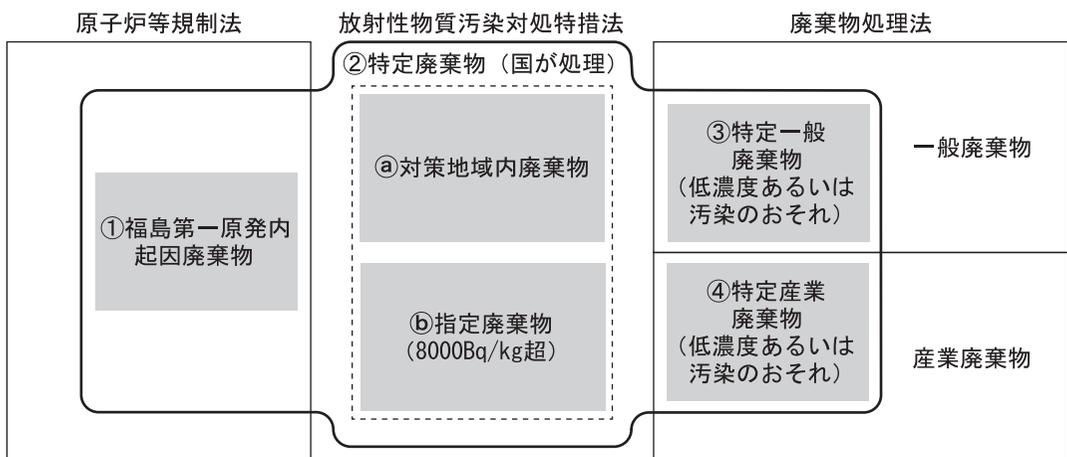
(1) 福島第一原発事故に起因する放射性廃棄物をめぐる新たな法的枠組み

環境省は、福島第一原発事故に起因する放射性物質に汚染された廃棄物を、原子炉等規制法、放射性物質汚染対処特措法、そして廃棄物処理法の3つの法律を組み合わせ、その「発生場所」と「放射能濃度」によって区別し、各々適用する法律によって処理責任(者)と処理方法を定めている(図1)。

まず、原子力事業所内及びその周辺に飛散した福島第一原発内起因廃棄物①の処理については、関係原子力事業者が、原子炉等規制法に基づいて処理を行うことが規定されている。すなわち、東京電力の敷地内(福島第一原発)とその近隣地域における福島第一原発事故によって発生した放射性廃棄物は、東日本大震災前と同じく放射性セシウム100Bq/kg以上のものを放射性廃棄物として管理する原子炉等規制法によって処理される。

次に、原発事故由来放射性物質の飛散により汚染された廃棄物の中でも、国が処理責任を負う特定廃棄物②は放射能濃度が8,000Bq/kgを超えるもので、福島第一原発周辺の対策地域内廃棄物③と、それ以外の特定の地域のそれぞれについて指定される施設(水道施設や下水道脱水汚泥排出施設など)から排出される指定廃棄物④とに分け

図1 放射性物質汚染対処特措法のもとでの廃棄物カテゴリー



出典 北村 (2017 : 516) より

られる。これらの廃棄物は、東日本大震災後に制定された放射性物質汚染対処特措法に基づいて処理が行われる。

最後に、放射能濃度8,000Bq/kg以下の廃棄物については、特定一般廃棄物③と特定産業廃棄物④とに分けられる。これらの処理は、廃棄物処理法に基づき、前者については一般廃棄物の処理責任を負っている市町村が、後者については産業廃棄物の処理責任を負っている事業者が、各々その処理責任を負うことになっている。

以上の整理に見た通り、福島第一原発事故による放射性物質に汚染された廃棄物の処理をめぐる新たな枠組みは、自治体の廃棄物体制から見ると、原子力事業所内及びその周辺に飛散した放射性廃棄物以外の放射性物質に汚染された廃棄物については、何らかの形で自治体にその対処または処理の責任を負わせている。とりわけ指定廃棄物⑤と特定一般廃棄物③は国の責任を述べてはいるものの、ほとんど自治体に処理を丸投げされた状態である。特定一般廃棄物についてはその量の把握すらできないままで、すでに一般廃棄物として市町村によって処理されている。中間処理は焼却や溶融による圧縮過程であるので、それによって放射能濃度が8,000Bq/kgを超えることもあり得る。逆に、8,000Bq/kgを超えた廃棄物であっても時間の経過により濃度が減少して指定を外れることもある。また、後に述べるように8,000Bq/kgを超えたとしても指定を受けない場合もある。③と⑤とは便宜上分けられた8,000Bq/kgという線をまたいで行き来する関係にある。この二つが本稿の中心的な検討対象となる。

## (2) 放射性物質に汚染された廃棄物の基準：8,000Bq/kgとは何か

ところで、福島第一原発事故による放射性廃棄物をめぐっては、指定廃棄物の基準として「8,000Bq/kg」が様々な場面で登場している。一方で原子炉等規制法では100Bq/kgという放射能濃度の規制基準が設けられている。この二つの基準は、どのように作られたのか。

環境省は、放射性物質に汚染された廃棄物の収集・運搬から最終処分までの全過程を想定して被ばく評価をし、8,000Bq/kg以下であれば、一般公衆・作業員の被ばくが1mSv/年を上回らないレベルだと説明している。1mSv/年という基準は、かつての原子力安全委員会が「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（平成23年6月3日）」で示したものである。

しかし、原子炉等規制法における放射性セシウムのクリアランスレベル<sup>(7)</sup>は100Bq/kgであることから考えると、放射能濃度をめぐる廃棄物の処理基準が二つ存在することとなり、8,000Bq/kgという基準は大幅に緩和されたものであると言わざるをえない。この基準緩和について、環境省は、「特別措置法の8,000Bq/kgは廃棄物処理を前提としていることに対し、クリアランスレベル(100Bq/kg)は、一般の生活環境での再生利用までを含むあらゆるシナリオを想定し、被ばく線量の許容濃度を0.01mSv/年とした基準であるため両者には差異がある」とする<sup>(8)</sup>(傍点、引用者)。環境省の説明は、廃棄物の処理と再生利用は目的が異なるのだから、放射能濃度を100Bq/kgから8,000Bq/kgまで基準緩和したというものである。

ところが、環境省は福島原発事後の除染で発生した汚染土について再利用によって最終処分量を減らす方針を打ち出しており<sup>(9)</sup>、既に常磐自動車道で四車線化工事の盛り土に再生利用する計画等を進めている<sup>(10)</sup>。これでは福島県における除染土の中間貯蔵施設設置の際の約束にも反している。さらには最終処分場の建設受け入れ先選定に窮したからとはいえ、この計画は環境省が自ら基準緩和の理屈として作り出した、放射性物質に汚染された廃棄物を「処分」と「生活環境での再利用」とに目的でもって峻別することとした自らの説明とも矛盾している。国によって進められている「除去土壌再生利用事業」は、再生利用の基準を100Bq/kgではなく、8,000Bq/kg以下としているが、放射性物質汚染対処特措法における国の責任には本質的な疑義が生じているといえる<sup>(11)</sup>。

(7) クリアランスレベルとは、放射性物質として扱う必要がないものとして、放射線防護の規制の枠組みから外す際に適用されるものであるとされる。

経済産業省「原子力発電所外に適用されている放射能に関する主な指標例」

([http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11241027/www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/120427\\_01a.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11241027/www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/120427_01a.pdf))

(2019年6月1日閲覧)

(8) 環境省「100Bq/kgと8,000Bq/kgの二つの基準の違いについて」

([https://www.env.go.jp/jishin/attach/waste\\_100-8000.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/attach/waste_100-8000.pdf)) (2019年6月1日閲覧)

(9) 朝日新聞「福島汚染土、県内で再利用計画 『99%可能』国が試算」(2019年2月26日)

(10) 東京新聞「汚染土で盛り土計画」(2019年2月2日)

(11) 日本弁護士連合会は、放射性物質汚染対処特措法附則第5条の見直しの年にあたる2015年7月16日に、「放射性物質汚染対処特措法改正に関する意見書」を公表し、指定廃棄物の指定基準を批判している。しかし、同法の見直し検討のため設置された放射性物質汚染対処特措法施行状況検討会は、「現行の除染実施計画が終了する時期(平成28年度末)を目途に、現行の施策に一定の進捗があることを前提として、改めて特措法に基づく一連の措置の円滑な完了に向け必要な制度的手当等を行うべきである」(「放射性物質汚染対処特措法の施行状況に関する取りまとめ」2015年9月)とし、制度の見直しを先送りした。

(3) 指定廃棄物の現況から見る問題点 — 自治体と数量推計

表1から分かるように、指定廃棄物は、福島第一原発が立地する福島県をはじめ、指定廃棄物の最終処分場を建設する予定となっている宮城・茨城・栃木・群馬・千葉の5つの県に大量に発生している。そのほかに、6つの都県（岩手・山形・東京・神奈川・新潟・静岡）でも発生している。

一方で、別の環境省の資料<sup>(12)</sup>からは、上記の11の都県以外にも、埼玉県、秋田県、北海道に放射性濃度8,000Bq/kgを超える廃棄物が保管されていることが分かる。この資料によると、埼玉県には放射性濃度が高い下水汚泥の焼却灰が約560 t 保管されていて、北海道と秋田県には8,000Bq/kg超えの稲わらなどの農林業系副産物が保管されている。しかし、これらの県における放射性濃度が高い廃棄物は、「指定廃棄物」と

表1 指定廃棄物の数量（平成31年3月31日時点）

都道府県	指 定 灰				浄水発生土 (上水)		浄水発生土 (工水)		下水汚泥 ※焼却灰含む		農林業系副産物 (稲わらなど)		その他		合 計	
	焼却灰 (一般)		焼却灰 (産廃)		件	数量 (t)	件	数量 (t)	件	数量 (t)	件	数量 (t)	件	数量 (t)	件	数量 (t)
	件	数量 (t)	件	数量 (t)												
岩手県	9	312.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	277.1	12	589.2
宮城県	0	0	0	0	9	1,014.20	0	0	0	0	4	2,274.4	8	2.5	21	3,291.1
福島県	586	155,168.20	220	4095.0	36	2,445.20	8	435.1	120	10,849.2	71	5,492.5	270	22,686.9	1,311	201,172.1
茨城県	20	2,380.10	0	0	0	0	0	0	2	925.8	1	0.4	3	229.4	26	3,535.7
栃木県	24	2,447.40	0	0	14	727.5	0※ (1)	0(66.6)	8	2,200.0	27	8,137.0	6	21.3	79	13,533.2
群馬県	0	0.00	0	0	6	545.8	1	127	5	513.9	0	0	0	0	12	1,186.7
千葉県	46	2,719.40	2	0.6	0	0	0	0	1	542.0	0	0	15	449.0	64	3,711.0
東京都	1	980.70	1	1.0	0	0	0	0	0	0.0	0	0	0	0	2	981.7
神奈川県	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0	0	0	3	2.9	2.9
新潟県	0	0.00	0	0	4	1,017.90	0	0	0	0.0	0	0	0	0	4	1,017.9
静岡県	0	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0	0	1	8.6	1	8.6
合 計	686	164,008	223	4,097	69	5,751	9	562	136	15,031	103	15,904	309	23,678	1,535	229,030

出典 環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」

([http://shiteihaiki.env.go.jp/radiological\\_contaminated\\_waste/designated\\_waste/](http://shiteihaiki.env.go.jp/radiological_contaminated_waste/designated_waste/))

(2019年6月1日閲覧)

(12) 環境省「指定廃棄物の今後の処理の方針」

([http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/memo20120330\\_waste-shori.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/memo20120330_waste-shori.pdf)) (2019年6月1日閲覧)

して指定されることなく、福島原発事故後から現在に至るまで環境省が発表してきた指定廃棄物の数量に含まれることもなかった。

なぜ、放射性濃度の高い廃棄物であるにもかかわらず、指定廃棄物と指定されない事態が発生しているのか。指定廃棄物は、放射性物質汚染対処特措法に従って、焼却施設や上下水施設等の管理者または設置者（自治体や産業廃棄物処理業者等）からの調査・申請に基づいて調査を行い最終的に環境大臣によって指定される（17条と18条）。そのため、管理者または設置者からの環境省への申請がない場合、「指定廃棄物」として指定されることはない。制度上、自治体は申請を行わないことで、地域内に指定廃棄物が発生していても、環境省の指定廃棄物の推計に含まれず、その実態が表面に現れないようにできる仕組みになっている。自治体側としては、指定を受けることで風評被害や保管の負担を背負うことになるため、「申請を行わない」という隠された選択肢を選択しているのである。要するに、放射性物質汚染対処特措法における上記の条文規定は、指定廃棄物の量を測る義務が国にも自治体にも明確に課せられておらず、指定廃棄物の測量のための器は底が抜けた状況が続いている。

その上、放射性物質に汚染された廃棄物に対処するため制定された法律における8,000Bq/kgの境界線は便宜のためのものであって、焼却等の中間処理の過程で8,000Bq/kgを上回ることがあれば、他の一般廃棄物を、放射性物質に汚染された廃棄物に混ぜて希釈して処理することで、指定廃棄物も一般廃棄物として処理可能になる場合もある<sup>(13)</sup>。東日本大震災による福島第一原発事故は、放射性物質に汚染された廃棄物とそうでない廃棄物との境目をなくしてしまった。

#### （４） 地域住民の日常生活の場に迫る放射性廃棄物：特定一般廃棄物・特定産業廃棄物

放射性物質汚染対処特措法は、指定廃棄物より比較的放射能濃度の低いとされる8,000Bq/kg以下の特定一般廃棄物と特定産業廃棄物の処理について、環境省令で定める基準に従って処理することと定めている。その処理主体としては明確に自治体等に処理責任を負わせている。同法は、福島第一原発事故という非常時に発生した放射性物質に汚染された廃棄物に対処するために制定されたとされているが、その処理は結局、平時の自治体による処理システムに丸ごと投げこまれるのである（表2）。

---

(13) 毎日新聞「見て見ぬふりの放射能汚染、12都県の放射性廃棄物、処理されず放置」（2014年11月23日）

表2 廃棄物の定義

法 律	廃 棄 物 の 定 義
廃 棄 物 処 理 法	ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（ <u>放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。</u> ）をいう。（2条1項）
放射性物質汚染対処特措法	ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（ <u>土壌を除く。</u> ）をいう。（2条2項）

放射性物質汚染対処特措法（22条～24条）と施行規則（28条、30条）によると、放射能濃度が8,000Bq/kg以下の特定一般廃棄物は市町村、特定産業廃棄物は事業者が、廃棄物処理法の下で各々処理責任を負う。これらの廃棄物の処理の際には、廃棄物処理法に基づく通常の処理基準と維持管理基準に加え、特別措置法の施行規則で定める上乗せ基準（特別処理基準と特別維持管理基準、29条～35条）に従わなければならないとされる。

しかし、特定一般廃棄物・特定産業廃棄物の放射性濃度の基準である「8,000Bq/kg以下」はその範囲が広い。指定廃棄物の最終処分場の基準の場合、生活環境保全の観点とともに一般公衆の放射線被ばく管理の観点から、廃棄物処理法と比較して厳格な基準が定められたが、上記の特定一般廃棄物・特定産業廃棄物については、積替保管施設の掲示、焼却、最終処分について通常の廃棄物の処理基準が厳格化されているにとどまっている（大塚2013：122－123）。

この指摘に対し、環境省は、廃棄物処理施設における焼却処理について高性能のバグフィルターが完備されていること、放射性物質に汚染されている廃棄物と汚染されていない廃棄物とを混ぜて焼却することで放射性濃度を調整できるので、安全上の問題は生じないとしている<sup>(14)</sup>。しかし、現在の市区町村の廃棄物焼却施設はもっぱら一般廃棄物を焼却するためのものである。その上、東日本大震災前に建てられた市区町村の廃棄物焼却施設のバグフィルターは、ダイオキシン対策のためのものであり、そもそも廃棄物処理法で適用除外としていた放射性物質の対策のためつけられたものではない（熊本・辻2012：41－43）。

(14) 環境省 放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト  
 ([http://shiteihaiki.env.go.jp/radiological\\_contaminated\\_waste/designated\\_waste/step\\_disposal/flow\\_of\\_incineration\\_process.html](http://shiteihaiki.env.go.jp/radiological_contaminated_waste/designated_waste/step_disposal/flow_of_incineration_process.html)) (2019年3月6日閲覧)

このような施設で放射性物質に汚染された廃棄物を焼却することは、高いリスクがある試みと言わざるを得ない。また、バグフィルターを取り換え作業に係る市区町村の現場対応についても、現場の職員の健康被害に注意する必要がある（津川2015：77）。廃棄物焼却施設の放射性濃度については、地域住民が安全に暮らせる環境保存のためにも一般公衆の放射線被ばく管理の観点からも監視が必要である。

加えて、放射性物質汚染対処特措法は、廃棄物焼却施設から発生する焼却灰について、管理型処分場で埋立・管理すると規定されている。しかし、8,000Bq/kg程度のもの場合、東日本大震災以前の埋立処理基準である100Bq/kgまで濃度が低減するためには約200年を要するともいわれる<sup>(15)</sup>。管理型処分場で敷かれるビニールシートの耐用年数も限られているなか、いつまで「安全」に管理できるのか、という管理技術や体制面での問題も残る。管理型処分場近隣の住民や自治体は放射性物質による環境汚染というリスクに直面することとなる。このことは、住民との信頼の上に立ち、安心して安全な処理をモットーとしてきた自治体の清掃行政に「未知への対応」<sup>(16)</sup>が強いられているのを意味する。

## (5) 小括：指定廃棄物の処理スキームの限界性

上述の通り、放射性物質汚染対処特措法における特定一般廃棄物・特定産業廃棄物についての規定は、放射性物質で汚染された廃棄物の処理をめぐる廃棄物処理法の適用を認める趣旨であり、放射性物質を適用除外としていた廃棄物処理法における廃棄物概念を広げ、実質的には廃棄物処理法を改正している（大塚2013：122）。なぜ国の指定廃棄物の処理スキームが機能しないのか。以下では排出者責任と処理責任、そして処理能力から考察する。

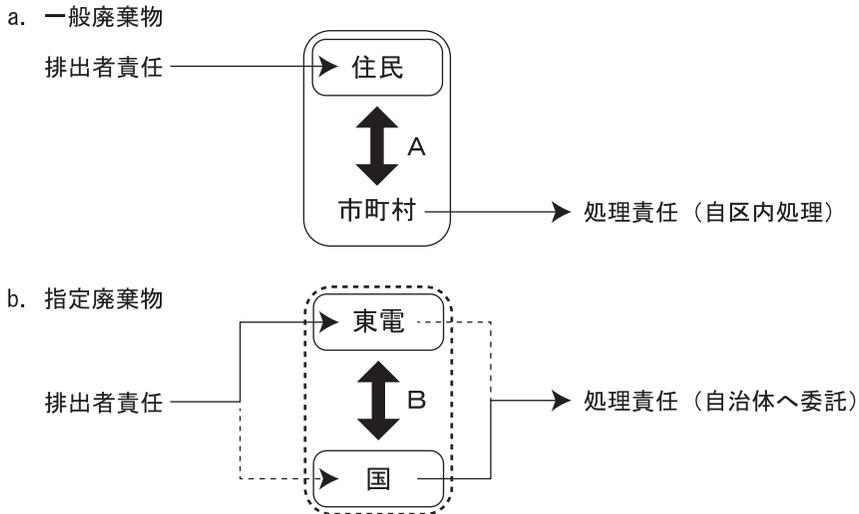
### i) 排出者責任の所在

図2は、一般廃棄物と指定廃棄物の排出者責任とその処理責任のスキームを表している。平時における廃棄物の処理は、廃棄物処理法に基づき行われ、一般廃棄物

(15) 日本弁護士連合会「放射性汚染物質対処特措法施行に当たっての会長声明」（2011年9月20日）

(16) これまでの環境省はそれなりに制御可能な現状に対応すべく、様々な基本的考え方に基づいて仕組みを構築してきたが、東日本大震災は環境法にとっても未知の領域で、廃棄物分野における2つの特措法は環境法学上にも課題を残した「未知への対応」に負われることになった（北村2012：56-57）。この環境法に基づいて実際廃棄物処理を行っている自治体もまた現場における「未知への対応」を負わされているのである。

図2 廃棄物の排出と処理の責任スキーム



については市町村、産業廃棄物については事業者、各々処理責任があるとされる。市町村に処理責任があるとされる一般廃棄物については、当該市町村の行政区域を範囲とする「自区内処理の原則」が根付いている。自治体において廃棄物は、地域住民の廃棄物発生者としての原責任と当該自治体の処理責任という住民自治のルールによって処理されているのである。これを可能としているのは、排出者住民と処理者自治体の間における信託関係（A）があるからである。自治体は住民と信託を通じて当然に一体であり、だからこそ当該自治体の一般廃棄物を他の自治体に対して一方的に処理負担を押しつけることなく、自己完結的に処理すべきであり、またそうしなければならないという仕組みが構築されている（拙稿2014 a b c）。

この仕組みの中で、自区内処理の原則を中心とした従来の市町村の廃棄物行政は、ごみの分別、収集・運搬、処理の全過程において、住民との協働によって行われてきた。地域住民は、対立と合意の試行錯誤を経験しながら、ごみ問題を自らの地域の課題として、地域における自治のプロセスを構築してきたのである。このような市町村の廃棄物処理体制からすると、後述するように指定廃棄物の処理を国の責任で行うと宣言されても、8,000Bq/kgを超える指定廃棄物の最終処分地の建設問題を抱えることになる市町村にとってみれば、地域住民との合意形成が不可欠となる。地域住民の健康と生活環境を守るのが自治体の存在理由でもある。廃棄物行政は住

民自治のテリトリーである。

ところで、放射性物質汚染対処特措法は、指定廃棄物の処理を国の責務と定めている。国は、指定廃棄物が大量に発生している5つの県内に各々の最終処分場の設置を目指すこととした。この方針は責務のとらえ方として、上述の一般廃棄物をめぐる市町村の「自区内処理の原則」を、都道府県レベルに拡大する形でいわゆる「自県内処理の原則」として適用しているものといえるだろう。だが、指定廃棄物は住民に排出者責任はない。指定廃棄物は福島第一原発事故による飛散が原因であり、排出者責任は、本来原発事故に備える対策を取るべき原因企業である東京電力に帰する<sup>(17)</sup>。

ここで原責任を住民に置く一般廃棄物の処理原則に、原発事故由来の指定廃棄物の処理を当てはめようとする歪みが生じているのである。この構図の上で原責任者の東京電力と処理を実際に担う市町村との間に信託や紐帯は存在しない。もちろん、現在指定廃棄物が発生している地域の住民に処理責任を問うこともできず、したがって指定廃棄物が発生している当該自治体にもその処理責任を負わせることもできない。自治のテリトリーから見た場合、その紐帯（B）の先は、結果的に原因企業である東電とともに原子力政策を推進し、「専管事項」としてきた国に向く。処理責任を負うことになるのは国だということになる。だが処理責任はなぜか国から自治体へ向けて下ろされている。最終処分場のない日本の原子力政策はトイレのないマンションに例えられることがあるが、国は自治体というトイレを見つけたつもりである。ここまでの関係は図2に見いだすことができる。

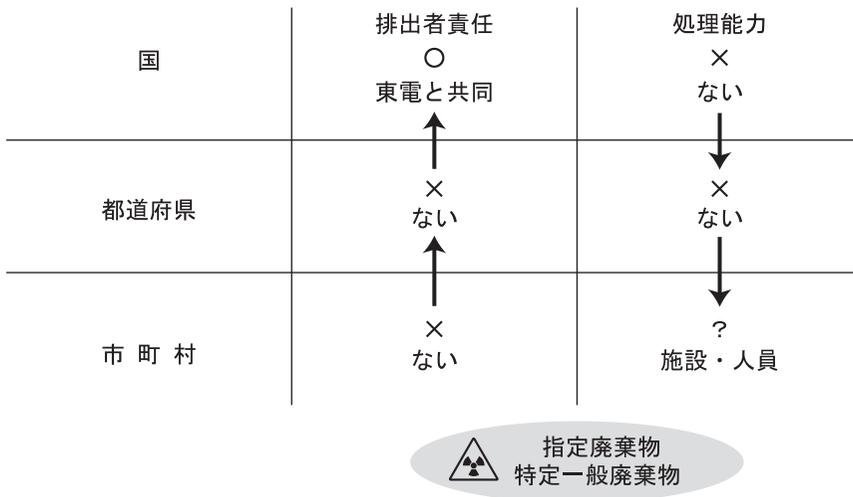
## ii) 処理能力の所在

指定廃棄物の処理能力に関しては主従のベクトルが逆転する。

国は、全面的に責任を負うとしているが、具体的な処理能力を持たないので、指定廃棄物の処理をめぐっては政策立案の主体または費用負担の主体にしかなりえないのである。例えば、東日本大震災を受け、国は環境省の出先機関である東北地方

(17) 放射性物質に汚染された廃棄物が産業廃棄物かどうかについては、新潟県東京電力とのやり取りから読み取ることができる。例えば、新潟県は、福島第一原発事故による放射性セシウム含有の汚泥（6万t）について、東京電力に引き取りを求めてきた。しかし、東京電力は産業廃棄物を処理する許可がないなどの理由で引き取りに応じなかった。この一連の動きから、東京電力側は、原発事故による廃棄物を産業廃棄物として認識、排出者責任があることを認めながら、許可がないことを理由に引き取り（処理）を拒否していることが読み取れる。共同通信社「東電、放射性汚泥の引き取り困難 保管の新潟県に回答」（2018年12月27日）

図3 排出者責任の所在と処理の逆補完



環境事務所にその役割を期待したが、災害廃棄物の処理をめぐる行政リソースの提供の限界が明らかで、廃棄物処理の現場を持たない国の出先機関は直接的な実働部隊としては実力に乏しいものと指摘されている（北村2013：130）。

結局、国は県を通じ市町村に頼り指定廃棄物を受け入れてもらい、これを処理するスキームを採用せざるをえないため、排出者との紐帯（B）のない市町村が自らの行政リソースを提供する処理主体となる。道理にかなわなくとも、処理をめぐる負担は市町村に転嫁せざるを得ない。廃棄物処理においては、現場を持たない国の政策は市町村によって逆補完（金井2012：10-12）されているのである。だが自治の道理なきスキームを機能させるのは、信頼と合意の構築物である廃棄物行政にとって容易ではない。排出者と処理の主体が断絶しているため、震災から8年が経過しても、指定廃棄物の最終処分場の候補地選定過程における合意形成が難航する構造に陥っている。

従来の自治体の廃棄物処理体制から考えると、放射能物質に汚染された廃棄物について住民に十分に説明し、合意を形成するのに、どのような手立てがあるだろうか。環境省は審議会などの専門的知見を借りて科学的に問題ないとするが、自治体の廃棄物処理体制は科学的安全性ももちろんだが、何よりも住民の納得による合意を重視してきた。これまで、廃棄物の処理をめぐり多くの自治体は長年の間その合意形成にこそ時間をかけてきたのである。国ははたしてこの民主主義のためのコス

ト負担と責任を果たしているだろうか。さらには市町村と同じく自治体である都道府県の役割はどのように定めるべきか。放射性廃棄物については、その定義、処理方法、政府間における処理責任等々、議論すべき課題が山積したままである。

ここから先は、指定廃棄物の最終処分場建設をめぐる生じた具体的な事例に即して、自治のテリトリーにおける顛末を詳細に見ながら、自治体はこの課題についてどう対処すべきか考えていきたい。

#### 4. 廃棄物処理体制から見る指定廃棄物の最終処分場建設をめぐる課題

本稿執筆時点で、福島原発事故で発生した指定廃棄物の最終処分場<sup>(18)</sup>の建設候補地は5つの県すべてにおいて、未定のみである（2019年6月現在）。各県内の指定廃棄物は、原発事故から8年以上にわたって仮置き場で保管されている。なぜ指定廃棄物は処理が進まないのか、自治体の廃棄物処理体制から考察してみよう。

##### (1) 指定廃棄物の最終処分場候補地の選定をめぐる初期対応

まず、国が指定廃棄物の最終処分場候補地の選定をどのように進めてきたのかを見てみる必要がある（以下、表3参照）。

指定廃棄物の県内処理方針が定められたのは民主党政権時である。2012年3月30日、環境省は「指定廃棄物の今後の処理の方針」を公表し、指定廃棄物の発生量が多く保管場所がひっ迫している都道府県に対して、2015年度末を目途に当該都道府県内に最終処分場を確保することとした。この方針に基づき、新たに最終処分場を建設する必要がある場合は、国が候補地を抽出・決定するとしている。また、同省は、8,000Bq/kgを超える廃棄物の発生量が多く、また保管場所が逼迫している宮城県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県に対して、候補地選定への協力を要請した。その後、関係市町村担当課長会議を開催し、選定手順、評価基準、提示方法について説明を

---

(18) 環境省は2015年4月13日に開催された指定廃棄物処分等有識者会議で、「最終処分場」から「長期管理施設」に名称変更している。本稿では、「最終処分場」「長期管理施設」いずれにしても、国の方針内容に変更はなく、地域に与える影響に変わりはないため、最終処分場をそのまま用いている。

行った<sup>(19)</sup>。

環境省は、2012年8月20日、災害廃棄物安全評価検討会において、指定廃棄物の最終処分場の構造・候補地の選定手順等を説明した。その後、指定廃棄物最終処分場候補地として、栃木県に対して矢板市の「塩田大石久保の国有林野」（9月3日）を、茨城県に対して高萩市「上君田堅石地内の国有林野」（9月27日）を、それぞれの県内における指定廃棄物の最終処分場の候補地として提示した。この選定について、矢板市と高萩市の市長は、自治体の意思を無視した国の一方的なやり方であり到底受け入れられないと直ちに反対の姿勢を見せた。また、市民レベルにおいても、指定廃棄物最終処分場候補地の白紙撤回を求める矢板市民同盟と高萩市民同盟が中心となり、住民運動を展開した。

そんな中、2012年12月には民主党から自民党への政権交代があり、自民党は前政権での取組を検証する姿勢を示した。2013年2月25日に、環境省は矢板市と高萩市の候補地選定を一旦取り下げ、これまでの選定プロセスを見直すこととした。指定廃棄物の最終処分場建設が進まない理由は前政権の進め方に問題があったとして、「国の一方的なやり方」という批判を払拭するための新しい選定プロセスが導入された。すなわち、最終処分場の安全性や選定手法等に関する有識者会議を開催するとともに、5つの県において各々知事と市町村長との会議を開催することとしたのである。前者には、環境省の政策にいわばお墨付きをもらう意味があり、後者を用いることには、市町村の意見を収斂して、指定廃棄物の最終処分場の立地選定作業に着手することで、地域の批判・反発を抑える狙いがあったであろう。

そして、2013年3月28日開かれた宮城県の第2回市町村長会議<sup>(20)</sup>を皮切りに、栃木県、千葉県、茨城県、群馬県まで次々と市町村会議が開かれている。2013年12月24日に開かれた「第4回栃木県指定廃棄物処理促進市町村長会議」<sup>(21)</sup>で新たに塩谷町（上寺島の寺島入国有林の一部）が栃木県指定廃棄物最終処分場の候補地として示された。また、宮城県については、2014年1月20日に開催された「第5回宮城県指定廃

---

(19) 環境省は、この過程における市町村からの特段の意見はなかったと述べ、候補地の選定過程に問題はなかったと説明している。指定廃棄物有識者会議第1回資料3（2013年3月16日）

(20) 表3における2012年10月25日の第1回市町村長会議は、国ではなく民主党政権当時の県主催の会議であった。

(21) 環境省の検討と併行して、栃木県も2013年4月から12月まで計4回の市町村長会議を開き選定作業を行っている。環境省「栃木県における指定廃棄物の処分場候補地の選定手法・提示方法等について」（2013年12月24日）

棄物処理促進市町村長会議<sup>(22)</sup>において、加美町（箕ノ輪山の田代岳国有地）、栗原市（深山嶽国有地）、そして大和町（下原国有地）の3カ所が宮城県における指定廃棄物の候補地として選定された。続いて、千葉県の指定廃棄物の最終処分場をめぐることは、2015年4月24日に、環境副大臣が千葉市長に対して市内の東京電力千葉火力発電所用地の一部を候補地にしたと報告している。一方で、群馬県と茨城県については候補地すら決められなかった。

だが、候補地を挙げられた上記の3つの県においても、国と候補地として提示された市町村との間で対立があり、膠着状況に陥った。特に、栃木県の場合、塩谷町の住民等は「塩谷町指定廃棄物最終処分場反対同盟会」（以下、反対同盟会）を2014年8月に設立するなど、候補地選定結果に強く反発した<sup>(23)</sup>。この反対同盟会には町内の全54行政区長を中心に商工会や農協、医師会など約40団体、町民等約200人が参加している。また、署名活動を行い、町内人口約1万2千人を遥かに超える17万以上の署名を町内外から集め、環境省に提出している。さらに、塩谷町と加美町は、最終処分場の建設を避けるため、それぞれ条例を制定している。塩谷町の議会では2014年9月19日に、「町高原山・尚仁沢湧水保全条例」が全会一致で可決し、条例は即日施行されている。加美町でも「加美町自然環境を放射能による汚染等から守る条例」が9月25日から施行された。

## （2） 指定廃棄物最終処分場立地選定プロセスにおける5つの県の動き

指定廃棄物の処理をめぐることは、5つの県それぞれに最終処分場を建設することになっているが、計画上、責任は国にあると位置づけられている。この指定廃棄物の最終処分場をめぐる候補地選定過程で浮き彫りになった課題の一つは、広域自治体である5つの県の役割である。候補地を定めることは難しく、県は市町村と国との間に板

(22) 宮城県市町村長会議は2013年10月から翌年1月まで計5回の会議を開いている。環境省「宮城県における指定廃棄物の処分場の候補地選定手法に基づく詳細調査候補地の設定結果について」（2014年1月20日）

(23) 2014年3月31日現在、栃木県内には1000 t以上の指定廃棄物を保管している自治体が4つあり、塩谷町は22.8 tの指定廃棄物を保管している。塩谷町のこれまでの詳細な動きについては、塩谷町ホームページ「指定廃棄物最終処分場候補地選定までの経緯と現状」を参照。

([https://www.town.shioya.tochigi.jp/forms/info/info.aspx?info\\_id=34321](https://www.town.shioya.tochigi.jp/forms/info/info.aspx?info_id=34321))（2019年6月1日閲覧）

狭み状況になっている<sup>(24)</sup>。

指定廃棄物の最終処分場建設候補地の選定過程においては、5つの県の中でも、宮城県が数回にわたって国とは別に県内の自治体との会合を開いている。また栃木県は、独自に候補地選定過程を検証する指定廃棄物処分等有識者会議を設置した。この有識者会議は4回の会合の上、指定廃棄物の最終処分場候補地を塩谷町とする選定結果を適切であると取りまとめている。しかし、環境省と栃木県が主張していた有識者によ

表3 指定廃棄物最終処分場建設候補地をめぐる関係5つの県の検討プロセス

県	会議などの開催状況（指定廃棄物最終処分場建設候補地の検討プロセス）
宮城県	① 市町村長会議 （総14回開催：2012年10月25日第1回～2017年7月15日第14回、県主催7回と環境省主催7回） ② 国・宮城県・3市町の会談 （総4回開催：2014年5月26日第1回～2014年6月30日第4回、第5回市町村長会議の詳細調査候補地として提示された3カ所栗原市、大和町、加美町の3市町と国、宮城県との会談）
栃木県	① 市町村長会議 （総8回開催：2013年4月5日第1回～2016年10月17日第8回） ② 栃木県指定廃棄物処分等有識者会議 （総4回開催：2014年8月20日第1回～2015年7月8日第4回） ③ 栃木県における指定廃棄物の保存農家の負担軽減策に関する市町村長会議 （2017年7月10日）
千葉県	① 市町村長会議 （総4回開催：2013年4月10日第1回～2014年4月17日第4回） ② 部課長説明会 （総2回開催：2013年4月24日第1回、2013年11月20日第2回）
茨城県	① 市町村長会議 （総4回開催：2013年4月12日第1回～2015年1月28日第4回） ② 指定廃棄物一時保管市町村長会議 （総2回開催：2015年4月6日第1回、2016年2月4日）
群馬県	① 市町村長会議 （総3回開催：2013年4月19日第1回～2016年12月26日第3回） ② 市町村担当課長会議 （第1回開催のみ、2013年4月9日）

出典 環境省 放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト（<http://shiteihaiki.env.go.jp/>）と5つの県のHPを参照し、引用者作成

(24) 栃木県の担当職員へのヒアリング調査（2018年7月9日）からは、国が責任を負うことになっているため、県が市町村の調整を行う役割を果たすことはできず、国に積極的な説明責任を果たすように促すことしかできないと、苦悩する様子がうかがえた。

る専門的知見に基づいて選定したという候補地が、2015年9月の豪雨で冠水したことから、同省への塩谷町の不信を深めることにつながり、候補地受け入れ拒否の姿勢を強めることになった。

そして、2017年7月10日に開かれた「栃木県における指定廃棄物の保存農家の負担軽減策に関する市町村長会議」（日光市、大田原市、矢板市、那須塩原市、那須町、那珂川町の6市町参加）で、環境省は一時保管が長期化する農家の負担を軽減するため市町単位で廃棄物を集約する中間集約案を示した。翌年11月に6市町は環境省の提案に合意し、自区内の指定廃棄物を各市町につき1カ所または複数カ所に集約して保管することになった<sup>(25)</sup>。

一方、宮城県の場合、環境省が指定廃棄物の最終処分場候補地を1カ所に絞るため、地質や地盤などの現地調査を3市町（加美町・栗原市・大和町）に求めたが、加美町は詳細調査の受入に強固に反対する姿勢で、栗原市と大和町は「3市町そろって」という条件付きで受入する意向を示した。2014年10月8日、環境省は3市町の候補地に現地調査を行っているが、条件付きで受入を表明していた栗原市と大和町に調査実施の連絡をしたものの、強く反発していた加美町に対しては連絡しなかったことが明らかになった。

最終候補地選定作業と調査作業をめぐる環境省の動きは、地元の理解を得ながら調査するとしていた自民党政権の当初の方針と大きく異なる。地域住民の強い反発に直面し続けた環境大臣は、2014年11月18日、積雪の影響を理由に、宮城県における年内の調査を断念すると発表した。この結果、栗原市と大和町も態度を硬化させ、2015年12月に開かれた第8回市町村長会議で、候補地3市町がそろって候補地の返上を求めることになった。

以上のように、国が指定廃棄物最終処分場の候補地として取り上げた塩谷町（栃木県）、加美町・栗原市・大和町（宮城県）、そして後述する千葉市（千葉県）のすべての自治体は、指定廃棄物の最終処分場候補地選定結果に反対の姿勢を示している。一方で、放射性物質汚染対処特措法附則第5条は法の施行3年後に法律の施行の状況について検討をするように規定されている。そこで同附則に基づく施行状況を検討することを目的に、環境省は2015年と2018年の2度にわたって「放射性物質汚染対処特措法施行状況検討会」を設置しているが、結論は現行の処理枠組みが妥当であるとい

---

(25) 環境省は、栃木県内の市町単位で中間集約している指定廃棄物について、塩谷町で最終処分する方針を撤回していない。

うことであった。

いま震災後8年が過ぎても、指定廃棄物は各地で仮保管中の状況が続いている。そして責任を負うべき国ではなく、指定廃棄物を保管している自治体と地域住民に、この処理枠組みのしわ寄せがきている。

## 5. 千葉県における指定廃棄物の最終処分場候補地の選定過程

5つの県の中でも、指定廃棄物の最終処分場候補地の選定をめぐって国と市町村だけではなく県が問題解決をめぐって動いた事例もあり、千葉県もその事例の一つである。千葉県における指定廃棄物をめぐる議論<sup>(26)</sup>は、手賀沼流域下水道終末処理場をめぐる議論と東京電力千葉火力発電敷地をめぐる議論、の大きく二つに分けられる。

以下、千葉県を事例に、なぜ指定廃棄物の最終処分場選定が膠着状況に陥っているのか、その原因を千葉県における指定廃棄物をめぐる主要アクターの動きを中心に時系列で整理しながら、一般廃棄物に準じた場合の指定廃棄物処理スキームが「自区内処理の原則」に基づく住民自治のプロセスの前でいかに無力であるのかの検証を行ってみたい。

### (1) 千葉県内における指定廃棄物の状況

環境省は千葉県の指定廃棄物の状況について、安全に管理できるように指定廃棄物の最終処分場候補地を県内に1カ所設置する、そこに他県からの指定廃棄物を持ち込むことはないの方針を示した。福島県、栃木県に次ぐ3番目に多くの量を保管(表1参照)していて、しかも一時保管場所がひっ迫していることがその理由である。また、国による処理体制が整うまでの間は、ごみ焼却施設や浄水施設、下水処理施設、農林業施設の施設管理者などに一時的な保管をお願いせざるを得ない状況であると説明を加えた。

では千葉県における指定廃棄物の市町村別の保管状況を見てみよう。表4から分かるように、千葉県の54の市町村(37市16町1村)のうち、10の市に指定廃棄物が保管

---

(26) 手賀沼流域下水道終末処理場における指定廃棄物の一時保管をめぐるとの動向は、千葉日報2011年8月～2018年8月記事、津川敬の一連のレポート(津川2014-2015、津川2015、津川2016)、そして千葉県と我孫子市のホームページなどを用いて過程追跡した。

表4 千葉県における指定廃棄物の市町村別の保管量と濃度分布（2015年3月31日時点）

市町村	指定廃棄物の 保管量（t）	濃 度（Bq/kg）				
		8,000 ～ 10,000	10,000 ～ 30,000	30,000 ～ 50,000	50,000 ～ 100,000	100,000 ～
千葉市	7.7	7.7				
市川市	145.6		145.6			
松戸市	944.9	58.6	886.3			
野田市	38.5	38.5				
東金市	162.0	12.0	20.0	130.0		
柏市	1,063.9	249.2	332.0	194.7	288.0	
流山市	581.9	177.9	404.0			
八千代市	70.5	26.1	44.4			
我孫子市	542.0		542.0			
印西市	130.0		130.0			

出典 環境省「千葉県における指定廃棄物の市町村別の保管量と濃度分布」より引用者作成  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/chiba/pdf/forum\\_chiba\\_150720\\_bunpu.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/forum_chiba_150720_bunpu.pdf)  
 (2019年3月6日閲覧)

され、柏市（1,063.9 t）、松戸市（944.9 t）、流山市（581.9 t）などの人口が多く都市化された地域に集中している。この3市の合計保管量は、県内全体数量の約8割に当たる。特に、柏市はその保管量が県内で一番多い上さらに、放射性濃度が高い（50,000Bq/kg超）指定廃棄物が保管されている。

## （2）手賀沼流域下水道終末処理場における一時保管をめぐる動向：千葉県と印西市・我孫子市のやり取りから

千葉県における指定廃棄物の問題への対応の嚆矢となったのは、福島第一原発事故から3か月後に行われた東京都の一般廃棄物処理施設における焼却灰等の放射性濃度測定で、高濃度の放射能が検出された<sup>(27)</sup>ことにあつた。千葉県の東葛各市でも汚染状況を把握するため、ごみ焼却灰中の放射性セシウムを測定した結果、放射能濃度70,000Bq/kgを超えるものが検出された柏市をはじめ、松戸市、我孫子市、流山市な

(27) 東京二十三区清掃一部事務組合「放射能測定結果及び焼却飛灰の一時保管について」  
<http://www.union.tokyo23-seisou.lg.jp/gijutsu/kankyo/kumiai/oshirase/hoshano/documents/oshirase230627.pdf> (2019年6月1日閲覧)

どでも高濃度の指定廃棄物が検出された。

#### い) 一時保管場所の選定過程をめぐる攻防

この結果を受けた松戸市、柏市、流山市、我孫子市及び印西地区環境整備事業組合（印西市、白井市、栄町で構成）は、2011年8月31日に、千葉県知事に放射性物質に汚染された焼却灰の一時保管場所の確保を要望した。

その2か月後、千葉県は、手賀沼流域下水道手賀沼終末処理場を放射性物質に汚染された焼却灰等の一時保管場所として提示した。県は、緊急要望を出した自治体の全体人口は約136万人で、これらの自治体が保管している放射性物質が検出された焼却灰は約5,112 t（その内8,000Bq/kg以下約1,541 t）、その他に剪定枝の保管量も約9,992 tに達している状況を重く受け止め、県有地の「手賀沼流域下水道手賀沼終末処理場」の敷地内（約2万㎡）に仮設倉庫を15棟設置して約2,500 tの指定廃棄物を3年間保管する計画を立てた。千葉県知事は、国の処理体制が整うまでは、各市町村における施設管理者が一時保管すべきであるが、人口密度が高い都市部地域に指定廃棄物が集中している現状を踏まえ、県がこれらの市の肩代わりをするためこの計画を策定したと経緯を説明した<sup>(28)</sup>。

県の計画に対し、一時保管場所の所在地でもある印西市と我孫子市は、林野庁から示された国有林を無償貸与するとの方針を踏まえ、焼却灰等の一時保管場所として県下の国有林の活用について検討することを千葉県に要望した。一方で、千葉県側は、県内の国有林は南房総地区のみであり、我孫子市、印西市には国有林はないこと等から国有林の活用は困難であると答えた。県の回答を受けた印西市と我孫子市は、県が主体となり国有林を所在する自治体と事前協議することを要望し、手賀沼流域下水道終末処理場の選定理由及び経過についての説明を再び求めた。

千葉県は、県内における国有林の活用について、事前協議に加え、造成工事が必要となり、焼却灰等を搬出する自治体と国有林が所在する自治体同士における協議が原則であり、約2万㎡以上の敷地面積を有する県有地には学校施設があることや土地区画整理事業地区内であることから困難であると述べる。また、選定理由及び

---

(28) 千葉県は、「8000～10万ベクレルの放射性物質に汚染された焼却灰等について、国が提示した処分方法に従い処分する前での間、各自治体の区域内に一時保管することを原則としつつ、それが困難な場合は、緊急的に手賀沼終末処理場を一時保管場所として利用する」と基本的な考え方を示した（土地の利用期間は平成26年度末まで、使用料は無料）。千葉県知事記者会見（2012年6月18日）

経緯については、4市1組合からの要望を受け、県としても緊急的な対応を図る必要があると判断した。そして、「市内横断的に検討を進めてきた結果、自区域内での保管が原則であることから、それが困難な場合であっても、①運搬距離、利用団体職員による管理・監督のしやすさ等の観点から、焼却灰が発生する市町村等の近隣の地域内の場所であることを最優先とし、②現在も高濃度の放射性物質が検出されている団体の焼却灰の発生量を勘案し、一定面積を確保できること、③県が総括的な管理責任を果たすことができる場所であることを重視し、候補地として決定した」と答えている（傍点は筆者）。

## ii) 自区域内での保管をめぐる関係自治体首長らの議論

上記の千葉県が説明の際に用いた「自区域内での保管」の原則をめぐるのは、県と印西市・我孫子市との間で認識ずれが生じた。

千葉県は、「自区域」を緊急要望してきた4市1組合の領域として捉えている。一方で、印西と我孫子の市長らは、高濃度の放射性物質が検出されている焼却灰等は各々の自治体の自区内での保管が原則であることから、手賀沼流域下水道終末処理場を、4市1組合のすべての焼却灰等を受け入れることは市民感情から考えて受け入れ難く、印西市と我孫子市のみ焼却灰等の一時保管場所とし、他の3市の一時保管場所は他候補地（旧松戸矢切高等学校用地）を選定してほしいと再び県に要望をしている。

この要望について、県側は、4市1組合の要望を受け、広域の見地から県として保管場所を検討・提示したものであり、4市1組合で改めて県の提案について話し合うことを両市の市長に提案している。

我孫子市は、2012年1月5日に開かれた副市長会議で、松戸市、柏市、流山市に国有地・私有地等を含め一時保管場所候補地の選定を要請した。だが、松戸・柏・流山の3市は、各市内には候補地がないと回答している。2月に開かれた市長会議では、千葉県は地元及び市議会への説明会を提案し、4月に印西市議会議員に対して説明会を、6月に一時保管計画地域近隣住民を対象に住民説明会を開催した。そして、6月19日に、千葉県知事は臨時会見を開き、放射能の問題は国が責任を持って対応すべきことだが、今は緊急時であることから、広域的自治体である県として手賀沼流域下水道終末処理場に放射性物質を含むごみ焼却灰に係る一次保管場所を設置することを決めていると経緯を説明し、我孫子市と印西市の理解を求めている。

この会見を受けた我孫子市は、県に対し、これまで自区内処理の原則を踏まえ、

複数の保管場所の確保を強く要求すると同時に、地区を限定した一部の自治会の住民に対する説明会を1回開催しただけで建設の決定を宣言した県知事に対して抗議文を送っている。

また、我孫子市長は、一時保管施設建設のための都市計画法上の許可権は、印西市長にあることから、8月7日に、新たに当選した印西市長との会談を申し入れた。両市長の会談で、印西市長からは「県による一時保管施設の設置に向けた準備工事の入札が間近で、状況が切迫しているので、市民の安全を優先に考え、地元の要望を県に伝えることも含めて県と協議し、その後判断したい」との意向が示された。また千葉県に対しては、県の工事発注は強行実施であるとして県に対する遺憾表明を行うとともに、一時保管場所を恒久的な保管場所としないことの確約を県に要請することにした。千葉県は印西市の要請を受け、9月18日に2回目の住民説明会を開き、前回の2自治会から6自治会と対象範囲を拡大し、約140人の住民が参加している。

この住民説明会から3か月後である12月20日に、千葉県は「松戸市、柏市、流山市の焼却灰の一時保管施設への搬入を開始する」と報道発表した。その翌日、手賀沼流域下水道終末処理場近隣地域の住民の搬入反対の声が飛び交う中、柏市と松戸市の焼却灰の一部が施設に搬入された。

### iii) 市議会と地元住民の反発：「広域近隣住民連合会」の活動を中心に

手賀沼流域下水道終末処理場における指定廃棄物の一時保管をめぐる攻防戦は、我孫子市議会と地域住民も加わってきた。

我孫子市議会が、同施設をめぐる一連の県の動きに関する行政側の説明を受けたのは4市1組合が県に要望してから4か月後である2011年12月のことであった。説明を受けた我孫子市議会は、2011年12月22日に、「県提案の候補地を焼却灰一時保管場所とすることについて、受け入れ拒否を表明する決議」を全会一致で可決。また、その3か月後には、「県提案の焼却灰の一時保管場所について、白紙撤回を求める決議」を全会一致で可決し、市民からの陳情も全会一致で採択し、県の計画に対する反対の姿勢を明らかにした。

我孫子市の行政側と議会の反対意思の表明にもかかわらず、先述した通り、千葉県は2012年9月21日に、放射性物質を含む焼却灰の一時保管施設（手賀沼流域下水道終末処理場）に係る工事に着手することを報道発表し、翌日には搬入が始まった。地元住民への十分な説明もなく、一方的な決定を下した千葉県に対し、手賀沼流域

下水道終末処理場周辺の我孫子市・柏市・印西市の住民は2012年9月25日に「広域近隣住民連合会」を結成して対抗する姿勢を見せた。また、同年12月13日に、我孫子市・柏市・印西市在住の住民ら46人が申請人になって、国の公害等調整委員会（総務省）に対し、同施設の安全性が確保されるまでの搬入停止を求める「調停」を申請した。

2012年の12月申請から1年にわたる5回の調停過程において、広域近隣住民連合会側が「施設は簡易なテント構造で、強風で破れれば廃棄物が拡散する」などと危機管理の見直し対策を求めたのに対し、県側は「安全性は担保されている」と主張し続けた。その結果、2013年12月19日に、公害等調整委員会は調停成立の見込みがないとして、調整不成立の決定を下した<sup>(29)</sup>。

しかし、広域近隣住民連合会はこの決定に屈することなく、2014年1月7日、千葉地方裁判所松戸支部に千葉県を提訴した。国は2015年3月まで千葉県を含む5つの県に指定廃棄物の最終処分場を建設する方針を示したが、千葉県においては候補地すら選定されない中、地域住民は一時保管といえども、一度これを受け入れると一時保管場所から最終処分場になってしまうという不安があった。また、そこに千葉県側の十分な地元住民説明もなしに、工事に着手した経緯も民事訴訟提起の原因の一つであろう。

結局、千葉県が当初予定していた指定廃棄物の保管量2,500 tの計画は、広域近隣住民連合会の実力による搬入阻止と監視活動によって、計画の2割程度に当たる526 tを手賀沼流域下水道終末処理場に保管するにとどまった。そして、公害等調整委員会と民事訴訟という強い住民運動の波に直面し続けた千葉県は、2014年8月に松戸・柏・流山3市に対し、協定通り焼却灰の持ち帰りを要望し、その2か月後には要望を指示に変えた。

2011年8月からはじまった手賀沼流域下水道終末処理場の指定廃棄物の一時保管をめぐる攻防戦は、2015年3月24日に柏市が自市の指定廃棄物を持ち帰ったことを最後に決着している。この問題に立ち向かっていた広域近隣住民連合会は、他市から搬入された指定廃棄物及び保管施設の撤去が実現されたことをもって、千葉県を相手として起こした訴訟を取り下げ、同年6月24日に解散している。

---

(29) 東京新聞「放射性廃棄灰保管施設 調停打ち切り」（2013年12月20日）、朝日新聞「汚染灰撤去求める調停不調」（2013年12月20日）、読売新聞「焼却灰保管で調停不成立」（2013年12月20日）

### (3) 東京電力千葉火力発電敷地をめぐる「自区内処理の原則」の攻防

松戸市・流山市・柏市の3市ともに指定廃棄物を自らの行政区域に持ち帰ることにはなつたものの、指定廃棄物の最終処分場の候補地の問題は依然千葉県全体の課題であることに変わりはない。そこで、その後の千葉県内における指定廃棄物の最終処分場建設の候補地をめぐる動きに焦点を当ててみたい。そこには、当該自治体の地元住民、地域住民団体、行政、議会に加え、環境省、千葉県、そして近隣の自治体もが、政策形成過程におけるアクターとして動いた。

以下、千葉市における指定廃棄物最終処分場の候補地選定をめぐるアクターの動きに焦点を当て、考察することにする。

#### i) 環境省、千葉県、千葉市、そして千葉市議会

手賀沼流域下水道終末処理場の一時保管問題が収まった1か月後の2015年4月24日、環境省は、千葉県内の指定廃棄物の最終処分場建設の候補地として、千葉市中央区蘇我の東京電力千葉火力発電敷地内を選定した。しかし、この選定は、環境省が千葉市に伝達する前に、マスコミ報道に流れ、地域住民の環境省への不信感をあおる結果となった。

環境省の決定に対し、千葉市長は「現時点で判断できる状況ではない」と判断保留の姿勢を見せた。記者会見においては、「最終処分場を県内1カ所とする市町村長会議の合意があり、十分な検証をせず、自分のところ（市）だけは嫌だとはいえない」と見解を述べた。また、千葉県知事は、「今回の決定は国の綿密な選定作業の結果であり、重く受け止めている」と述べ国の決定に従う姿勢を見せた。千葉市長に対しても「苦しい立場だろうがそのような判断をしなければいけない時もある」と述べている<sup>(30)</sup>。

環境省の決定について、反対の姿勢を明らかにしたのは、千葉市議会であった。千葉市議会の定数は50で、自民党(17)、未来民主ちば(12)、公明党(8)、共産党(7)、そして無党派議員でつくる未来創造ちば(6)となっている(括弧内は各党の議席数)。

環境省の最終処分場候補地選定は、統一地方選の市議選から1週間も経っていない時期の出来事だった。市議会は、2回にわたって環境省側の説明を受けた。5月

---

(30) 千葉日報「国、詳細調査の意向 環境副大臣『東電火力』伝達 千葉市長は判断保留」(2015年4月25日)

8日に開かれた1回目の市議会全員協議会では、選定過程に関する情報開示の要求、全国の指定廃棄物を福島県（東電原発敷地）に集約することを提案する声が出るなど、環境省の決定に対する反対の声が強かった。2回目の説明会では、環境省は千葉県内の候補地選定について、①生活空間からの距離、②水源からの距離、③自然の豊かさ、④指定廃棄物の保管量の4項目についてそれぞれ5点満点で点数付けし、その結果683カ所から16点で最高点になった東電火力発電所の敷地が候補地となったと評価結果を説明した。

説明会に出席した市議からはこの総合評価に対する不備を指摘する声が相次いだ。

例えば、市町村長会議そのものが環境省・千葉県のシナリオ通り会議が進められ、シナリオに異を唱える市町村長の意見は採用されなかった、県側の提案で廃棄物処理施設の設置基準を準用することになったが、県の廃棄物関連基準は放射性物質を含む指定廃棄物のためのものではない、そして環境省の情報公開や有識者会議の指標にも不備がある、などの厳しい指摘が出された。また、採点においても、千葉市の2カ所が16点となっているが、柏市の23カ所が15点、松戸市などの22カ所が14点で、これらの点数が僅差であることが明らかになった。環境省から提示された資料は市町村名のみ記載され正確な所在地が確定できない、など選定過程の曖昧さに疑問の声も出た（あみなか2016：22-28）。

そして、千葉市議会は、6月8日に自民党、公明党、未来民主ちば共同で、「千葉市内での指定廃棄物処分場・建設候補地・選定について再協議を求める決議」を採択した。その内容は、今後約30年以内に震度6弱以上の地震が高い確率で起こる、発生時には液状化現状や津波による被害が発生する恐れがある、住宅地に近接している、風評被害の恐れがある、候補地選定過程が不透明で正確な情報公開がない、というものであった。その上、千葉県内各市で保管している指定廃棄物は「それぞれの排出自治体内での保管を行うための再協議を強く求める」と加えている（傍点は引用者）。

決議の内容からして、再協議を求めると述べられてはいるが、それは国の候補地選定結果に明確な反対の意思を表すものであった。反対の意見を明らかにした市議会の動きを受けて、それまで立場保留の姿勢を見せていた千葉市長も、環境省に再協議を求める申し入れを行った。市長の態度変化について、市長自身は「議会は二元代表制の一翼で、直近（2015統一地方選）の民意の代表者だ。議会の意見表明が

あればそれを尊重する」と語っている<sup>(31)</sup>。

しかし本来、合議制をとっている議会より、首長は自らの姿勢を表明しやすい。議会同様、市長自身も住民によって選ばれた代表であり、議会のように自らの意見を明確に示す必要があるのではないか。市長は環境省や千葉県、他の市町村長の意見を尊重する、今度は市議会の意見を尊重すると語るが、それ以前の問題として、地域住民の健康と暮らしの安全を守る市長自らの意見が明らかではないため、けん制と均衡で成り立つ二元代表制の一翼の役割に疑問が残る結果となった。

## ii) 地域住民や地域住民団体の動き

千葉市町内自治会連絡協議会をはじめ様々な地域住民団体も、候補地選定を白紙に戻し、再協議を行うべきであると声を高めた。千葉県内で活動している地域団体が集まって結成した「千葉県放射性廃棄物を考える住民連絡会」はいち早く千葉市長と千葉県知事及び環境省担当部局あてに申入書を提出している。また、漁業関係者、J A千葉中央会などの反対の声に加え、最終処分場建設反対を掲げる地域住民や地域住民団体による集会が開かれた。千葉市当局側は、環境省の候補地選定結果に対する地域住民または地域住民団体からの問い合わせに追われた<sup>(32)</sup>。さらに、市議会においても、地域住民からの陳情・請願4件のうち再協議を求める陳情2件が採択されている。

この事態を受け、千葉市と市議会は環境省に対し住民説明会を開くことを要求した。環境省は、6月29日に市内自治会、7月7日に地元蘇我地区自治会、7月13日にJ R内房線沿線の自治会、そして7月20日に千葉市民対象の全体説明会、総4回の住民説明会を開いた。

ここで環境省は、東京電力千葉火力発電敷地内が候補地になった経緯について、大きく3点に分けて説明している。1点目に、指定廃棄物処分等有識者会議を設置し、指定廃棄物最終処分場建設をめぐる評価基準などを8回にわたって議論してきた。2点目に、2014年4月に開かれた第4回市町村長会議で県内の指定廃棄物を1カ所に集約保管する、民有地も候補の対象とする、千葉県の廃棄物処理施設の立地等に関する基準を準用することなどの千葉県独自の方針が定まっていた。3点目に、

---

(31) 千葉市議会、第2回定例議会での市長発言（2015年6月16日）

(32) 環境省の発表から、千葉市への問合せ件数は約1年間で300件（電話による問い合わせ164件、市長への手紙116件、申入書・要望書25件、合計305件）を超え、団体・政党等からの申入書・要望書が25件であったという。千葉市環境局資源循環部廃棄物対策課担当者ヒアリング（2018年7月25日）

千葉県内で指定廃棄物を保管している県内多くの自治体が千葉市での集中保管を求めている — という説明であった<sup>(33)</sup>。

しかし、環境省が選定理由として挙げていた第4回市町村長会議の議事録によると、環境省が提案した県内1カ所での処理については、出席した首長らから異論が出ていた。また、千葉市の参加者も、液状化などの危険性がある場所は、あらかじめ候補地から外すべきであると提案したという<sup>(34)</sup>。これらの意見が候補地選定結果にどのように影響したのか、環境省の説明はないままである。さらに住民説明会も非公開で開こうとする環境省への地域住民の批判が高まったため、公開することに転換したり、説明内容に対しても東電千葉火力発電敷地内の選定過程を説明するものではなく、選定に対する住民の同意を求める内容になっていたため、住民説明会開催後に環境省への批判の声がさらに高まる逆効果をもたらした。

#### (4) 非常時の平時化のプロセス～仮置き維持と指定廃棄物の解除プロセス～

指定廃棄物の最終処分場候補地の選定が難航する中、2016年2月4日に茨城県では、環境省、茨城県、そして指定廃棄物を保管している14市町が「指定廃棄物一時保管市町村長会議」を開いた。この会議の中で、環境省と茨城県内の自治体は、県内における指定廃棄物等の放射性濃度が低下（表5）していて、茨城県内関連自治体の半数がこれまで通り分散保管継続・指定解除を望んだということで、1カ所集約を事実上放棄し、県内における分散保管を維持することに合意している<sup>(35)</sup>。群馬県においても、2016年12月26日に開かれた第3回市町村長会議で、現状のまま分散保管をしつつ長期的には1カ所へ集約する案が環境省から提案され、関係自治体が了承した。

環境省は、指定廃棄物の解除のため、省令の改正<sup>(36)</sup>も行った。改正の趣旨につい

(33) 千葉市「指定廃棄物長期管理施設の詳細調査候補地選定にかかる再協議結果（2015年12月14日）」別表1意見聴取結果（環境省資料）

([https://www.city.chiba.jp/kankyo/junkan/haikibutsu/siteihaikibutu\\_saikyoubi\\_kaitou.html](https://www.city.chiba.jp/kankyo/junkan/haikibutsu/siteihaikibutu_saikyoubi_kaitou.html))（2019年6月1日閲覧）

(34) 千葉市担当者ヒアリングによる（2018年7月25日）

(35) 環境省「茨城県における指定廃棄物の安全・安心な処理方法について」

([http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/conference/pdf/conference\\_09\\_06.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/conference/pdf/conference_09_06.pdf))（2019年3月31日閲覧）

(36) 「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原発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法則の一部を改正する省令」（平成28年環境省令第9号、2016年4月28日公布及び施行）

て、放射性物質汚染対処特措法では、これまで指定廃棄物の指定解除（指定廃棄物の指定を取り消すことをいう）の要件や手続きが規定されていなかったことから、同法58条（施行に関し必要な事項の環境省令への委任）の規定に基づき一部改正を行うと説明している<sup>(37)</sup>。

主な改定内容は、放射能の減衰により8,000Bq/kg以下となった廃棄物は、通常の処理方法でも技術的に安全に処理することが可能であると規定している。また、その根拠として、「指定廃棄物の指定基準（8,000Bq/kg）を定める際に、環境省の災害廃棄物安全評価検討会で議論を行ったほか、環境大臣から放射線審議会にも諮問を行い、妥当である旨の答申を得ている。さらに、指定廃棄物処分等有識者会議（第9回）においても、改めて妥当とされた」ことを挙げている。

指定廃棄物の指定解除手続きは、指定廃棄物が8,000Bq/kg以下となった場合、環境大臣が一時保管者や解除後の処理責任者と協議した上で、指定を解除することができるようになる。指定解除後は、廃棄物処理法の処理基準等に基づき、一般廃棄物は市町村、産業廃棄物は排出事業者の処理責任の下に必要な保管・処分を行う。国は、指定解除後の廃棄物の処理が円滑に進むよう、処理業者、周辺住民等の関係者に対する処理の安全性の説明等の技術的支援と財政的支援を行うとつけ加えている<sup>(38)</sup>。

表5は、指定廃棄物の指定解除を説明する資料として使われたものである。この表から分かるように、5県における指定廃棄物の放射性濃度は今後も時間の経過とともに低下するであろう。しかし、国は、茨城県の事例のように分散保管継続を容認し、指定解除の手続きを設け、放射性物質に汚染された廃棄物の焼却や再生利用まで計画・実行することで、結果的に、福島第一原発事故後8年間にわたって仮保管している市町村に国の負うべき責任を転嫁する道筋を作ってきたとも言えよう。

---

(37) 環境省「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原発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の一部を改正する省令の施行について（通知）」（環境対発第1604281号、環廃産発第1604281号、平成28年4月28日）

(38) 関連する燃焼実験として、宮城県の仙南地域広域行政事務組合は、2018年3月20日に、原発事故による放射性物質を含む国の基準値（8,000Bq/kg）以下の汚染廃棄物の試験焼却を、同県角田市の「仙南クリーンセンター」で開始し、一般廃棄物と放射性汚染廃棄物を混ぜて焼却を行った。指定廃棄物の指定解除と焼却実験に加え、環境省は、放射性物質で汚染された土壌の再利用まで議論を進める。環境省の「中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略検討会」（第3回会合、2016年3月30日）においては、8,000Bq/kg以下の除染土を公共事業での再利用可能という方針を出し、用途として道路・鉄道盛り土、防潮堤などが想定されている。

表5 5県の指定廃棄物等の放射能濃度に関する将来推計

指定廃棄物の数量 (t)		指定廃棄物のうち、8,000Bq/kgを超えるもの		
		現在 (2016. 1. 1)	5年後 (2021. 1. 1)	10年後 (2026. 1. 1)
宮城県	3,404.1	1,090 (32)	238 (7)	194 (6)
茨城県	3,643	1,030 (28)	78 (2)	0.6 (0.02)
栃木県	13,533.1	9,680 (72)	6,750 (50)	4,250 (31)
群馬県	1,186.7	538 (45)	323 (27)	269 (23)
千葉県	3,690.2	2,500 (68)	1,760 (48)	1,510 (41)
合計	25,457.1	14,838 (58)	9,149 (36)	6,223.6 (24)

※ ( ) の値は、指定廃棄物の数量を100とした場合の値

出典 環境省の「5県の指定廃棄物等の放射能濃度に関する将来推計」 ([http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/miyagi/pdf/conference\\_miyagi\\_09\\_04.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/miyagi/pdf/conference_miyagi_09_04.pdf)) を参考に筆者作成

環境省によって用意された指定廃棄物の指定解除の手続きに真っ先に反応し、動き出したのは千葉市だった。同市は6月28日、市内に保管する指定廃棄物の指定解除を環境省に申請した。市が保管している指定廃棄物の放射能濃度を再測定した結果、指定基準より下がっていたためであるという。千葉県内には、10市に約3,700 tの指定廃棄物があり、そのうち千葉市は全体の0.2% (7.7 t) を保管していた (表4)。千葉市から指定廃棄物の解除申請を受けた環境省は、7月22日に千葉市が保管している指定廃棄物の全量について、23日付で指定解除すると市に通知した。

これで、千葉市内の指定廃棄物はゼロになり、環境省が千葉県内の候補地選定の基準としていた項目の一つである「指定廃棄物の保管量」も0点となった。とりわけ「自区内処理の原則」という観点からすると、指定廃棄物を自区内に保管していない千葉市内に他の自治体の指定廃棄物を持ち込むことはできないという千葉市の防衛ロジックが出来上がり、指定廃棄物最終処分場候補地の返上への道を固めたといえよう。

#### (5) 小括：国と自治体の認識の隔たり — 自区内処理の原則

ここまで千葉県を中心とした最終処分場立地プロセスの破綻について詳細に見てきた。この内容から得られる知見をまとめてみよう。

国は、有識者会議の権威を利用して指定廃棄物最終処分場の安全性に関する科学的・専門的知見を盾に指定廃棄物の処理をめぐる政策を進めようとした。しかし、有識者会議の議論に基づく環境省資料の誤りが市町村長会議や千葉市議会での説明の場

で指摘されることもあった<sup>(39)</sup>。また、当初環境省は、有識者会議を非公開としたり、住民説明会に様々な制限をかけたり、千葉県の指定廃棄物最終処分場の候補地をめぐる総合評価結果の情報公開を拒むなど、不透明な政策プロセスをたどろうとした。千葉市・市議会・地域住民団体などの批判を受け、環境省は、住民説明会の公開やその回数の増加、総合評価結果一覧表を公開したものの、合意形成のため必要とされる透明性の確保と信頼の回復にはつながらなかった。

千葉県における議論内容や動向を踏まえると、指定廃棄物の処理をめぐる国と自治体の合意形成の進め方には根本的な隔りがある。国は自治体における廃棄物関連政策をめぐる「自区内処理の原則」がどのように働いてきたのか、その自治の重みを理解してないことが致命的である。自区内処理の原則は、本稿が重ねて述べているように、一般廃棄物を排出する地域住民自らの責任意識に基づき、時には自らの地区に本音では反対でありながら、廃棄物処理関連施設を受け入れてきた歴史がある。そこには対立と合意をめぐる地域住民と行政・議会との駆け引きが行われてきた。廃棄物の処理について国は住民と信頼関係を築かねばならない。たとえ国会議員が納得しても、大臣が承認しても、そこで生活する住民の合意がなければ前進などしない<sup>(40)</sup>。

廃棄物処理関連施設の合意形成過程において、自区内処理の原則の役割は、二つの役割——第一は地域住民の説得資料としての役割、第二は地域間外交のルール（他の自治体のごみを持ち込ませない）としての役割——を果たしてきた<sup>(41)</sup>。さらに今回の指定廃棄物の処理をめぐる議論から分かるように、自区内処理の原則は、自治の領域内における国の身勝手な押しつけを押しとどめる道理としての機能も果たしていることに注目すべきである。

---

(39) 例えば、栃木県の候補地選定に環境省が使用した国立公園等のデータに欠落等があり、千葉県の候補地選定においても千葉市議会に提出した資料にも誤りがあった。

(40) 超党派の議連「原発ゼロの会」が企画した除染土再利用の実証事業に関する意見聴取会で、出席した田中俊一・初代原子力規制委員会委員長は「国会議員が（再利用の推進に）責任を持つ必要がある。市民に意見を聞くということではなくて」と述べ、聴取会の最後に再度「皆さん、放射能は特別のリスクがあるみたいに言うが、リスクがゼロのものは科学技術にはない。もっと正しく勉強していただかないと。」等と発言し、被災地の議員に反発される場面があったという（東京新聞2019年5月20日）。報道が事実ならば、田中氏には廃棄物と住民自治の関係をもっと正しく勉強していただかないといけない。

(41) 拙稿2014 a b c 参照

## 6. 結論 — 予防の原則から住民自治を貫く

廃棄物処理法において市町村は、平時における一般廃棄物の処理に関する責任を負っている。しかし、福島第一原発事故によって制定された放射性物質汚染対処特措法とそれに基づく政府の方針は、これらの非常時のルールを市町村の廃棄物行政に投げ入れ、放射性物質に汚染された廃棄物の処理を負わせている。しかも原発事故後8年経つ中で、非常時に限るべき対処の基準を緩和することで、これらの廃棄物処理を平時の廃棄物処理体制に組み込み、新たな廃棄物処理体制としようとしている。そこに住民の生活や安全を置き去りにし、放射性廃棄物の処理を含める原子力政策のあり方をめぐる社会的合意形成を後回しにする国の姿勢が映し出されている。

福島第一原発事故は「史上最大最悪のストック公害」をもたらしている（宮本2014：716）。一方で、福島第一原発事故による放射性物質で汚染された廃棄物を処理する事務を主管することになった環境省にとっても放射性物質は未知の領域で、本稿で取り上げている指定廃棄物の最終処分場建設の事例からも分かるように多くの課題が山積している。また、廃棄物処理法に基づいて一般廃棄物の処理を中心に行っている自治体においても、指定廃棄物の保管と放射性物質に汚染された廃棄物の焼却という「未知への対応」が強いられている。

本稿では、東日本大震災がもたらした被害のなかでも、指定廃棄物の処理問題が、従来の自治体における廃棄物行政とそれを支えてきた地方自治（とりわけ、住民自治）にどのような影響を与えたのかに焦点を当て、その合意形成プロセスを詳述するなかでその課題について考察してきた。自治に基づく一般廃棄物の処理と福島第一原発事故による放射性物質に汚染された廃棄物の対処をめぐり、非常時に形成された政策がいかにか不適合なものであるかという点は明らかである。

本文で述べている通り、非常時向けの枠組みが、従来の廃棄物体制を浸蝕し、平時における政策へと転化されようとしている。指定廃棄物の最終処分場の候補地が難航する中、茨城県の事例から見られる指定廃棄物の仮置き場における保管の継続、指定廃棄物の指定解除手続き、宮城県における放射性物質に汚染された廃棄物の焼却、福島県における放射性物質に汚染された土壌の再生利用をめぐり議論などのようなプロセスの転換は、いままで培ってきた汚染を防ぐための環境政策が積み上げた諸価値・諸原則のうち、特に、予防の原則を蔑ろにし、自治体が地域住民の健康と安全な暮らしを守ってきた自治の歴史を脅

かすものである。

では、放射性物質による環境汚染を未然に防ぐためにはどのような政策が必要であるか。最も重要なポイントは、社会システムにおいて、廃棄物行政は単に下流に置かれるべきものではないということである。原子力関連施設から出る放射性廃棄物の処理を考えると、生産から廃棄までという上下流の全行程を想定して、それらの過程に直接的・間接的にかかわることになるすべての市町村を政策形成の主体として受け入れなくてはならない。これまで原子力政策は国の専権事項とされてきたが、放射性廃棄物の処理を考えれば、これを自明視することはもはや許されない。市町村は地域住民の合意に基づき議論に参加すべきことは言うまでもない。そうして地域が予防の原則を手にしてはじめて自治体と住民に対して国は処理責任を負わせることが可能となるのである。だが国は、有識者会議（審議会）の科学的な知見・専門性だけを強調し、自治体・地域住民を説得しようとした。指定廃棄物の最終処分場の候補地選定過程から分かるようにすべて失敗に終わっている。このことは国が、地方の政治、自治体の廃棄物行政の歴史と実態を理解していない証であり、国が地方自治の現場に土足で踏み入った結果でもある。

このような結果を踏まえると、より上流に遡り、原子力の生産から放射性廃棄物の処理をめぐる原子力発電の全工程を考慮に入れて、社会的な合意形成が先に行われなければ、原子力政策を推進することはできないのである。この過程に、放射性廃棄物の処理まで含む発電コストの議論は欠かせない。東京電力の責任の問われ方をはじめ、国と東京電力の関係を明確にしておくべきであろう。

事故が起きた後、国策に対する厳しい批判を取り繕うため、国は原発事故由来の指定廃棄物の処理を「国の責任で」「スピード感をもって」「加速化」する等と自らの全能を喧伝してきた。また、国は、従来の自治体の廃棄物処理に定着されてきた「自区内処理の原則」を「自県内処理の原則」に拡大して、指定廃棄物の処理に転用しようとした。

しかし、原因企業たる東京電力は国有化されていないため、住民と自治体のような一体性は、東電と国との間には認められない。第一義的責任は当然東電にあるものの、国には原子力政策を推進してきた社会的責任があるので、共に責任を負う、という関係に過ぎない。このことが両者における責任の主体性を欠けるものになっている。原発事故の後処理において国は温情や慈悲にすぎない自治体に対する恩寵を与える存在ではない。放射性物質の性質上、領土・領域を持たない主体に放射性廃棄物を処理させることはできない。

こうした関係は、前掲図2のように整理できる。廃棄物体制の枠組みに照らした場合、国が主体的な指定廃棄物及び原発政策・原発災害に取り組むためには、東電と国の間の関

係（図2のB）を問い直す必要がある。原子力政策の議論の再構築が必要とされる所以でもある。

指定廃棄物に関する処理スキームは、国の責任が強調され、自治体は後回しにされている。すでに述べた通り自治体に責任が及ぶことは必定であるのだから、このスキームに自治体を登場させる必要がある。すなわち、原子力政策の「上流部」への自治体の参画と、処理まで含めた各主体の責任の明確化である。ただしその場合、自治体と一体としての住民が当然に位置づけられることになる。

最後にもう一度強調しておく。原子力政策においては、上下流一体で管理する観点から、住民自治が介在することへの転換が求められる。現況のような、放射性物質に汚染された廃棄物の長年にわたる仮置き場での保管、候補地選定過程の頓挫による焼却と再利用という住民の健康と暮らしの安全を道連れにした未知の領域への突入を防ぐためにも、地方自治・住民自治を基にする社会的合意形成は喫緊の課題である。原子力政策の自治体問題としての側面に焦点を当てていく研究は今後も継続させる必要がある。放射性廃棄物の処理まで考えると、原子力政策は国の専権事項などではありえない。

※ 本稿は、「日本生命財団平成29年度若手研究・奨励研究助成」を受けて実施した調査・研究に基づいて執筆された。

（ジョン ジュン 愛知大学地域政策学部教授）

キーワード：福島第一原発／指定廃棄物／放射性物質汚染対処特措法／  
地方自治／廃棄物行政

#### 【引用文献】

- あみなか肇（2016）「県議会報告 指定廃棄物の最終処分場をめぐる動向について」『自治研ちば』6月号
- 岩田幸基編（1971）『公害対策基本法の解説』新日本法規
- 大島賢一（2011）『原発のコスト——エネルギー転換への視点』岩波新書
- 大塚直（2013）「放射性物質を含んだ廃棄物・土壌問題」『震災・原発事故と環境法』民事法研究会
- 金井利之（2012）『原発と自治体——「核害」とどう向き合うか』岩波書店
- 北村喜宣（2012）「災害廃棄物処理法制の課題」『都市問題』5月号
- 北村喜宣（2013）「東日本大震災と廃棄物対策」『原発事故の環境法への影響』商事法務

- 北村喜宣 (2017) 『環境法』 (第4版) 弘文堂
- 熊本一規・辻芳徳編 (2012) 『ガレキ処理・除染はこれでよいか』 緑風出版
- 新藤宗幸 (2017) 『原子力規制委員会 — 独立・中立という幻想』 岩波新書
- 鄭智允 (2014 a) 「『自区内処理の原則』と広域処理 (上)」自治総研427巻
- 鄭智允 (2014 b) 「『自区内処理の原則』と広域処理 (中)」自治総研428巻
- 鄭智允 (2014 c) 「『自区内処理の原則』と広域処理 (下)」自治総研429巻
- 杉本弘明 (2012) 『環境省の大罪』 P H P 研究所
- 高橋滋 (2013) 「原子力規制法制の現状と課題」『震災・原発事故と環境法』 民事法研究会
- 田中良弘 (2014) 「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」『一橋法学』 13号  
1号
- 津川敬 (2014-2015) 「我孫子の放射性廃棄物汚染焼却灰問題 (1~7)」『Indust』 29巻5~7号、29巻12号~30巻2号、4号、6号
- 津川敬 (2015) 「最終処分場の候補地はどこに: 千葉 (上・中・下)」『Indust』 30巻7~9号
- 津川敬 (2016) 「指定廃棄物: 行き場はどこ (1~5)」『Indust』 31巻3~7号
- 藤田宙靖 (1999) 「省庁再編と国家機能論 — 行政改革会議の立場」『北大法学論集』 50(4)
- 松下圭一 (1996) 『日本の自治・分権』 岩波新書
- 宮本憲一 (2014) 『戦後日本公害史論』 岩波書店
- 寄本勝美 (1974) 『ゴミ戦争』 日経新書
- 寄本勝美 (1989) 『自治の現場と参加』 学陽書房
- 環境省 放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト (<http://shiteihaiki.env.go.jp/>)
- 千葉県 福島第一原子力発電所事故関係 (<http://www.pref.chiba.lg.jp/cate/baa/housha/fl/index.html>)
- 我孫子市 ごみ焼却灰一時保管施設問題  
([https://www.city.abiko.chiba.jp/anshin/houshasenkanren/kuni\\_ken\\_toden/gomishokyaku/index.html](https://www.city.abiko.chiba.jp/anshin/houshasenkanren/kuni_ken_toden/gomishokyaku/index.html))
- 広域近隣住民連合会 手賀沼流域下水道終末処理場指定廃棄物一時保管問題の是正に向けて  
(<https://hokan-zesei.jimdo.com/>)