

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

小坂直人

はじめに一寿都町核ゴミ文献調査の意味すること

2020年8月、核ゴミ最終処分場選定に向けた「文献調査」を受け入れる用意があることを片岡寿都町長が表明した。鈴木道知事は、幌延深地層研究実施の際に制定された「核抜き条例」に従い、調査受け入れを思い止まるよう片岡町長の説得にあたったとされるが、政府の政策が優先という片岡町長の判断を覆すことはできなかった。

この処分地選定問題は、われわれの民主主義の程度がどれほどのものが試されている問題でもある。本来、国民的課題であるはずのこの問題が長く放置されてきた経過に鑑み、専門家集団による科学的検討を一層深化させるとともに、幅広く国民に開かれた議論の場を設けるべきだという日本学術会議の提言（2015年4月24日）は、議論を促進する上で大きな役割を果たすことが期待される。町長の発言が、こうした経緯を踏まえ、広範な住民参加議論を巻き起こす意図から生まれたのであれば、「一石を投じる」という発言も理解できる。しかし、応募方針は一部の町幹部・有力者だけで根回しされたものであり、結局、2020年9月7日からの一連の住民説明会では町民の納得を得られなかった。さらに、2018年頃から原子力発電環境整備機構（NUMO）等と綿密な打ち合わせをしていたことが明らかとなつては、町長の「一石論」も信憑性に欠ける。また、神恵内村商工会の応募検討請願書を審議した村議会が、いったんは継続審議を決めたが、2020年10月、最終的に政府の文献調査申し入れに合意した。その限りでは、町長の「一石」は、確かにNUMOの政策路線に周辺町村を巻き込む成果につながったことになる。

既に事態は、強引に「文献調査」へ進み、政府からの交付金（2021年度分）が寿都町、神恵内村に渡り、周辺町村にも一定額が配分されることになっている。岩内町は寿都町からの配分を受けるが、核ゴミの持ち込みに反対する黒松内町、蘭越町、島牧村は辞退した（寿都町9億2,500万円、岩内町7,500万円）。また、北海道は「核抜き条例」との整合性から同じく辞退した。他方、神恵内村からは泊村、共和町、古平町に各7,500万円が配分される予定である（神恵内村7億7,500万円）。このような交付金を餌に政府の核ゴミ政策の具体化を自治体に無理やり飲ませようとする昔ながらのやり方は、心底から住民の理解を得ようとする態度からのものではない。それ故、核ゴミに不信感をもつ住民は一層反対の意を強くし、NUMO等はそれを突破するために、さらに強引な説得を試みようとする。結果は、寿都町

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

の現状が示すように、関係者相互の不信の連鎖である。また、この問題で議論が起きているのがほとんど北海道だけで、全国的には特に目立って取り上げられることもないとしたら、むなしい気持ちになるし、それこそが「核ゴミ処分地選定」過程の本質の問題であろう。なぜなら、この問題は「国民的課題」であって、特定地域だけの課題ではないのだから¹⁾。

われわれが今一つ留意すべきことは、「国民的課題」であるはずの「福島原発事故からの復興」が福島起源の「特殊地域課題」とされ、あろうことか「原発事故」それ自体が処理済みの自動車事故のように現場が片づけられ、元の生活と生業が復活しつつあるかのような言説が意図的に流されていることである。とりわけ、除染が終了しないままの地域に帰還が促される住民の存在を、われわれはどう受け止めたらいのであろうか²⁾。放射能汚染された地域では、元の生活と生業を取り戻すどころか、元の居住地に戻れない福島県民がまだ約3万5千人も残されたまま10年が過ぎようとしているのである³⁾。にもかかわらず、東京五輪開催の思惑とも相まって、原発事故が既に過去のものであり、危険極まりない放射能汚染などなかったことにしようとする言動が繰り返されてきた。だから、開催が決まった段階で、既に「復興五輪」という看板は飾りとなり、放射能被害から立ち直りきれない福島の姿があらわになることは絶対に避ける必要があった。しかし、他方では、東京五輪へ国民的関心を集中させることは、長く行き詰ってきた「最終処分場選定」問題をひそかに進める意図も秘めていた。NUMOはその先兵的役割を果たしているのである。とはいえ、福島原発事故以来の原発と放射能問題に対する国民の不安と恐れはそう容易く消え去るものでもない。原子力の帰趨を決める綱引きは依然として各所で続いており、最終処分場問題は今後、最も長引く可能性の高い難問である。ここに「脱炭素社会」の構築という課題が重なってくることが、問題をさらに複雑にしている⁴⁾。

この過程で提起された「日本学術会議提言」の基本的な方向は筆者も理解できる。しかし、「提言」も十分意識しているように、それは政策決定に至る一過程であって、問題はむしろ、それ以前にあるのではないか。すなわち、地層処分を含め、処分方法の確定と特定地域を処分地に選定するという進め方をそもそも国民的に合意しているかどうかという問題である。この合意がないまま、結論を求めるならば、結論の押し付けになるのは明らかである。本稿は、「核ゴミ処分」など、放射能汚染物質の処理をめぐる議論を整理し、「核ゴミ」問題の本質を探る試みである。

今後、「核ゴミ最終処分」をめぐる議論がどうあれ、寿都町・神恵内村の「文献調査」がすすむことが予想される。法廷等で係争中であっても、建設工事が粛々と行われる「公共事業」と同じようなことが起きないことを期待するのは無理なのであろうか。

1. 高レベル放射性廃棄物の最終処分をめぐる

2000年6月、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」が制定され、また、2000年10月、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針（以下、基本方針と略）」が策定されたのを機に、処分場選定作業が具体的に進められてきた。そして、2000年10月のNUMO設立と並行して、処分場を誘致する地域自治体を募集する作業が開始されたのである。2007年1月25日に、高知県安芸郡東洋町の田嶋裕起町長（当時）が、町民はもとより町議会に諮ることなく独断で募集に応じ、NUMOも文献調査開始の手続きを経済産業省に申請した。しかし、町民の反対が強く、また橋本大二郎高知県知事（当時）や飯泉嘉門徳島県知事らも応募書受理の撤回を求め、両県議会も反対決議を挙げるなど、反対運動が大きく広がった。同年4月22日に行われた東洋町町長選挙では、この文献調査応募問題が最大争点となり、白紙撤回を掲げる澤山安太郎氏が当選し、同氏は、その翌日4月23日には応募取り下げをNUMOと経済産業省に申し入れた。政府が目論む処分場募集活動がその最初の段階で決定的な「挫折」を経験することになったのである⁵⁾。

その後、文献調査への応募自治体が現れないまま、福島原発事故以後の国民の脱原発意識の高まりという新たな事態を受け、政府は選定方針を修正することになる。すなわち、文献調査段階から政府が候補地（科学的有望地）を決め、その後、地域に対して働きかけをするという手順に変更すべく、2015年5月22日に「基本方針」の改定が閣議決定されたのである。

2017年4月、経産省の有識者会議は、それまでの「科学的有望地」という表現を使用せず、「科学的特性マップ」とすること、そして、火山や活断層が近い適性の低い地域を「好ましくない特性があると推定される地域」、これに該当しなければ「好ましい特性が確認できる可能性が相対的に高い地域」とし、中でも海岸から20km圏内を「輸送面でも好ましい地域」などとする考えを示した。日本語表現としても首をかしげたくなるようなこの説明をもって、立地点の住民を含め、国民を納得させるつもりなのである⁶⁾。そして、2017年7月28日、経産省・資源エネルギー庁は、「科学的特性マップ」を提示し、全国各地での説明を大々的に開始するのである。

まず、NUMOは、「地層処分の目標は、長期的に人間が管理し続けることに頼らずに、将来にわたる安全性を確保することである。地下深くに適切に埋設すれば、地上で保管を続けるよりも、安全上のリスクを小さくし、かつ、将来世代の負担を小さくすること」が可能となり、この方法が国際的にも認知されていると述べる。また、放射性廃棄物が、「技術や人材」そして「コスト負担」などの面で将来世代を含め長期的に管理することが不可能な「廃棄物」であることを認め、その管理については、人間が責任を持ってないが故に、「地層」という自然界に「隔離」することによって人間社会と切り離すことが「地層処分」の本質であ

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

ることを、赤裸々に語っているのである⁷⁾。

また、将来世代の選択可能性の問題として、地層処分廃棄物の回収可能性に関する研究開発について触れてはいるが、地層処分以外の技術が代替できる見通しは存在しないと結論している。日本学術会議が提唱している「暫定保管」も、あくまでも保管期間を原則50年(最初の30年で合意形成と候補地選定、その後20年以内を目途に処分場の建設)とした上、地層処分を目指すものであって、「地層処分」という結論に違いがあるわけではない、としている⁸⁾。

したがって、「基本方針」改定の意図は、あくまでも国民に受け入れられやすい表現を工夫するという点にある。「科学的有望地」という表現が当該地域にとって「最終処分場」立地への押し付けになる可能性が高いとみるや、これを「科学的特性マップ」へと方向転換するのも、「地層処分」という政府方針が、如何に「科学的」であるかを示し、そして、国民にとってそれ以外の選択肢がないかのようにみせるためのロジックであり、プロパガンダ表現なのである。しかし、「科学的特性マップ」は学問的な意味の科学的とは程遠い内容である。「好ましくない地域」基準として「火山から半径15 km 以内」「活断層の両側10 km 以内」など列挙されているが、これまでの噴火や地震の記録に照らしても、その範囲外が安全などといえる保障はないであろう。また、核ゴミの輸送上、海岸から20 km 圏が「好ましい地域」とされるなど、全く地質と関係のない要件まで持ち込んでいるのは、マップの求めている基準が「科学性」に眼目があるのではなく、むしろ、事業実施上の「経済性」「現実性」に重きを置いている証左である⁹⁾。

高レベル放射性廃棄物をはじめとする放射性廃棄物に対する対処ならびに処理施設については、その時々において様々な名称が用いられてきた。如何なる呼称を用いるかは単なる好みの問題ではなく、そこには呼称をつける側の意図が必ず反映する。とりわけ、国の政策は、それによって国の意思や指揮方向を国民に示すのであるから、どのような語句・表現をとるかは極めて重要な問題である。そもそも、核ゴミ問題で「活躍」するNUMOは如何なる組織であるのか、寿都町民にも急に目前に現れた得体のしれない機関という印象が強いであろう。原子力発電環境整備機構(NUMO)は、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(2000年6月)に基づき、高レベル放射性廃棄物処分事業の実施主体として設立された組織である。英文名称はNuclear Waste Management Organization of Japan (NUMO)とされているが、英文名称のほうが核廃棄物(Nuclear Waste)を取り扱うことを明示している分、実態を正確に表現していることになる。逆に、日本名称は「核廃棄物」をあえて組織名称に含まない、曖昧な表現を採用したことになる。核ゴミ問題等について国民に理解を求める際の、このような目くらましの姿勢は国の基本方針であるといえ、本稿でもその点を随所で確認することになる。

2. 指定廃棄物のゆくえ

以上のことからうかがえるように、放射性廃棄物への対処あるいは処理を進める上で、国民にとって不明朗な文言が多々用いられることが国民の理解をいっそう難しくさせている。そもそも、指定廃棄物、除染廃棄物、中間貯蔵施設、最終処分施設等々については、定義的説明なしでは対話が成立しないのである。

指定廃棄物とは、福島第一原発事故で飛散した放射性物質が付着し、その濃度が1kg当たり8,000ベクレル(Bq)を超える牧草や稲藁、堆肥、ごみの焼却灰、下水汚泥などを指している。福島県内の10万Bqを超えるものは、中間貯蔵施設に搬入する計画である¹⁰⁾。「放射性物質汚染対処特別措置法」は、指定廃棄物は国が責任を負い、発生した都県内で処分することを定めている。環境省は「国が処理の方法や処分地を決める」(廃棄物・リサイクル対策部)と説明する¹¹⁾。

指定廃棄物の量は、当然、福島県が突出して多い。指定廃棄物の量は、2021年6月30日時点で合計約37万5,820tあり、内訳は、福島県34万8,700t、栃木県1万3,533t、宮城県2,828t、茨城県3,536t、千葉県3,717t、新潟県1,018t、群馬県1,187t、東京都982t、岩手県314tなどとなっている¹²⁾。

このうち、福島県では、富岡町にある民間の管理型最終処分場「フクシマエコテッククリーンセンター」(平成13年に埋め立てを開始した産業廃棄物最終処分場)で処分することになっており、同施設を国有化し、環境省の責任で埋め立て処分することが決定されていた。この決定に沿って、2017年11月17日には、最初の廃棄物が同所に搬入された¹³⁾。

その他の県では、各県一か所とされる処分場の選定をめぐって国と地元、そして地元地域間での軋轢があり、まだ立地点は決まっていない。茨城、群馬両県については選定作業が頓挫した状態である。千葉県では、千葉市内の東京電力火力発電所敷地(臨海部)を処分場とすることを国は決めたが、地元の反発は強い。千葉市として、全県の1%に満たない市内廃棄物量でありながら、柏、松戸、流山3市の廃棄物(全県の約70%)を搬入すること、そして、東電敷地が市街地との距離3キロ足らずの至近であることなどが反発の原因となっている。栃木県では、塩谷町の国有林を処分場とする方針を国が打ち出したが、優良な水資源を町のトレードマークとしていることから、町長を先頭に町を挙げて反対している。宮城県では、加美町、大和町、栗原市が国によって候補地とされたが、いずれも水源地であることから、地元住民の反対が強く、本格的な調査が実施される見込みがたっていない¹⁴⁾。

指定廃棄物をめぐる地域自治体の状況は以上のとおりであるが、見方久塩谷町長は、「福島県以外の指定廃棄物も福島第一原発周辺に集約すべきだ。放射性廃棄物は拡散せずに一か所で処分するのが国際的な方針だ。日本だけが逆行している。事故があつて放射性物質が飛散した都道府県ごとに処分場を造るなら、原発だらけの日本はどこにも人が住めなくな

ってしまう。廃棄物の8割は福島県内にある。残りの2割も原発周辺に一時保管し、最終的に東京電力の敷地内に運ぶのが現実的¹⁵⁾だ、と発言している。また、「指定廃棄物があちこちに散らばらないように管理することが住民のためだ。また、受け入れの環境整備として『最終処分場』の名称を『長期管理施設』に変更、住民感情に配慮した¹⁶⁾と環境省も発言する。もっとも、この発言は、住民感情に配慮するという狙いとは別の意図があった。指定廃棄物の最終処分場を「長期管理施設」と呼んだからといって、その本質が変わるわけではないのは道理である。最終処分場を別の場所に用意しないまま、「長期管理する」というのは「最終処分する」ということと同義である。環境省の意図は、搬入された指定廃棄物の一部（汚染濃度が低下した）を取り出すことにあり、最終処分場を別の地点に求めているものではない。環境省は2016年2月に茨城県に対し、同県から要請のあった指定廃棄物の現地保管（分散保管）の継続を認め、併せて、放射性濃度の自然減衰により基準以下となった指定廃棄物の指定解除の手続き（案）を提示している。この対応も基本的には同じ発想に基づいているといえよう¹⁷⁾。

こうした状況を見ると、指定廃棄物の最終処分は福島県においてのみ作業が進められているかたちであり、発生都県内の一か所で処理するという政府方針は、福島県以外では実質的にストップしているといえる。

3. 除染物質の中間貯蔵施設と最終処分

除染物質とは、福島県内で除染に伴って発生した放射性物質を含む土壌や廃棄物等を指す。現時点では、これらの最終処分の方法を明らかにすることは困難として、国は最終処分までの期間、安全に集中的に管理・保管する施設が必要となる、としている。国は、この施設を「中間貯蔵施設」と呼んでいる。中間貯蔵施設に搬入を予定している対象物は以下のとおりである。

① 仮置き場等に保管されている除染に伴う土壌や廃棄物（落葉-枝等）

※可燃物は、原則として焼却し、焼却灰を貯蔵

② 10万 Bq/kg を超える放射性濃度の焼却灰等

※ 10万 Bq/kg 以下の焼却灰等は、富岡町の「民間管理型処分場」において最終処分する。

国は、この方針に基づいて、2015年2月3日には、「中間貯蔵施設」の建設予定地である双葉、大熊両町で整備工事を始めた。1兆円を超える国費を投じて、両町で1,600 haの敷地に建設し、最大で東京ドーム18杯に相当する2,200万 m³の汚染土を最長で30年保管する¹⁸⁾、とされている。この「中間貯蔵施設」は福島県内の土壌・廃棄物のみを貯蔵対象とし、また、中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了する計画であるが、そ

の県外最終処分地が具体的に決まっているわけではない。それどころか、指定廃棄物等の扱いに手を焼いている他県では指定廃棄物すら「福島県に搬入処分するのが合理的」という意見が強く、福島県に受け入れを迫る状況にあることは、先述の塩谷町長の発言などからうかがい知ることができる。福島県以外の地域自治体がこのような姿勢を示している時に、中間貯蔵が終了した放射性物質を福島県外に搬出し最終処分ができると安易に考えることはできないであろう。

井戸川克隆前双葉町長は、「国はなぜ原発事故の最大の被害者である双葉町に除染廃棄物を押し付けるのか。加害者の東京電力に責任を持って処理させるべきだ。私たちの故郷はごみ捨て場ではない。こんなことを認めていたら、全国の原発で出る廃棄物はみんな福島第一原発周辺に持って行け、という話になりかねない」¹⁹⁾と、述べているし、また、伊沢史朗現双葉町長も、「中間貯蔵施設を受け入れたのは苦渋の判断だ。中間貯蔵施設の適地など、本来はどこにもあり得ない。消去法で、福島第一原発が立地し、帰還困難区域に指定され当面住民が戻れない双葉町と大熊町しかなかった」²⁰⁾と、その胸中を語っているのである。

中間貯蔵施設の設置は、結局、双葉町と大熊町という原発立地自治体に決まった。福島県の指定廃棄物の「最終処分場」は富岡町にある「民間管理型処分場」と決定されたが、中間貯蔵施設も含め、全体として福島第一原発周辺が放射性廃棄物の処分場となった形である。振り返ってみると、中間貯蔵施設の建設が2015年1月までに大熊町、双葉町に決定される経緯も簡単な道のりではなかった。石原伸晃環境相（当時）の「金目の問題」発言で物議をかもしたこともあったが、結局、国が3,010億円の交付金を対象自治体へ拠出することで決着をみたことになる²¹⁾。

しかし、同施設を建設するためには福島第一原発の周辺土地を国有化する必要がある。対象地1,600ha（民有地1,270ha、公有地330ha）の登記記録人数2,360人に対して、契約できているのが1,831人（国、自治体を含む）77.6%となっており、また、契約済み面積も全体面積の約78%である（2021年8月現在²²⁾）。この対象地域は帰還困難区域内に位置しており、地権者にとっては戻る展望を少なくとも数十年単位で持てない土地ではある。国は当初、対象用地の全面国有化を目指していたが、計画実施を促進する目論見から、期間30年の地上権を設定する形での土地提供も認める方針に転換した。つまり、帰還困難区域が将来指定解除され、地権者が戻れるようになった時に土地が返還される道を残しておくことで、地権者の理解を得やすくするということである。

以上のように、指定廃棄物や除染廃棄物を対象とした濃度8,000Bq/kg超の放射性廃棄物の処分方法はとりあえず決まった形である。ただ、処分量に見合う処分場を確実に確保できる展望を持っているわけではない。実際、環境省は、除去土壌の再生利用の目的として、「除去土壌等は、最大約2,200万 m^3 と推計され、必要な規模の最終処分場の確保等の観点から、本来貴重な資源である土壌からなる除去土壌等を、部分的に何らかの形で利用し、最終

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

処分量を低減することが考えられるが、放射性物質を含むことから、そのままでは利用が難しい。このため、減容・再生利用に関する技術開発を推進し、除去土壌等の減容化を最大限図るとともに、安全性の確保・地元の理解を得て、減容処理により得られた放射能濃度の低い浄化物を再生利用する仕組みを構築していくことが必要である」²³⁾と述べ、再生利用それ自体が目的であるというよりは、最終処分量の減量化こそが狙いであることを表明しているのである。

ここで問題となるのは、8,000 Bq/kg 以下となった処理物を土木工事の盛土等に再生利用することが、従来の基準（放射性物質利用に伴い発生する廃棄物の処理等の安全のための最低限の基準＝クリアランスレベル）とされてきた 100 Bq/kg と整合性が取れていない点である。環境省はこれまで放射性廃棄物の再生利用に関して、原子炉等規制法に基づくクリアランス（規制解除）レベルの 100 Bq/kg（セシウム 134, 137 について。以下同様）が「廃棄物を安全に再利用するための基準」であり、「放射性物質汚染対処特措法」に基づく 8,000 Bq/kg が「廃棄物を安全に処理するための基準」と説明してきた。「原子炉等規制法」では、それ以下の濃度なら放射性廃棄物を一般社会で使われる製品（例えば建築資材のコンクリート、ベンチの金属など）に再生利用できるクリアランスレベルを 100 Bq/kg と定めている。しかし、安全性について疑問視されており、限られた場所で、それも試験的に再生利用されているのが現状である。今回、「放射性物質汚染対処特措法」に基づいて、再生利用の基準が 8,000 Bq/kg に設定されれば、用途こそ限られているが、比較的早期に一般社会で使用されることになりかねない。このようなダブルスタンダードの運用では、法規制の整合性すら取れない。また、整合させるためにクリアランスレベルのほうが緩められることが危惧される、と「原子力資料情報室」が疑問を呈している²⁴⁾。

日本弁護士連合会も「放射性物質汚染対処特措法」の改正に関する意見書の中で同様の指摘を既に行っていた。同会は、「廃棄物処理法」において、廃棄物の定義から「放射性物質及びこれによって汚染された物」を除外し、「放射性物質及びこれによって汚染された物」に該当するか否かを定める基準については、たとえばセシウム 134 及びセシウム 137 について、合計 100 Bq/kg 以下とされている。上記のクリアランスレベルに照らして、「放射性物質及びこれによって汚染された物」に該当する物は、廃棄物としては処理できず、低レベル放射性廃棄物処理施設で長期保管しなければならないなど厳格な管理が必要とされている（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 58 条、核燃料物質等の工場又は事業所の外における廃棄に関する規則第 2 条第 1 号）。

ところが、「特措法」第 17 条第 1 項および同施行規則が指定廃棄物の指定基準を 8,000 Bq/kg 超と規定した結果、指定廃棄物に限っては、セシウム 134 およびセシウム 137 二種の合計濃度が 100 Bq/kg 超であっても、8,000 Bq/kg 以下であれば、放射性物質が含まれていない廃棄物同様の焼却や埋め立てができることとなった。

同会は、指定廃棄物の基準を 8,000 Bq/kg とすることは、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る、と批判する。そもそも、100 Bq/kg は廃棄物処理法の対象として処理できるかできないかを決定し、それ以下でないと安全に処理できない基準として設定されたものである。今日もなお、福島第一原発事故によって放出された放射性物質以外によって汚染された物については、100 Bq/kg を基準としたままであり、環境省の説明は誤りである²⁵⁾と断じている。

また、指定廃棄物の基準をめぐっては、2016 年 4 月に特措法施行規則の一部を改正し、基準を下回った指定廃棄物を通常の廃棄物と同様に処分できるよう指定解除の制度を設けたが、各自治体がこの制度に沿って指定解除に直ちに應ずることにはならない。注 17 で触れたように、指定廃棄物の処理・保管にあたって苦慮している自治体の様子がうかがえる²⁶⁾。

以上みてきたように、福島第一原発事故由来の「放射性物質とそれによって汚染された物」に対処するために急遽制定された「特措法」は、明らかな矛盾と問題点を抱えたまま実施に移された可能性が高いのである。

4. 「放射性物質汚染対処特措法」の問題点

既にみたように、福島県内の「指定廃棄物」については、2017 年 11 月 17 日に至り、「最終処分場」への搬入が一部開始されたところである。また、同じく福島県内の「除染廃棄物」についても中間貯蔵施設への搬入が 2017 年 10 月 28 日に開始されたが、肝心の施設用地は予定面積を確保できていない中での作業であり、仮置き場にたまり続けてきた除染土等を放置できなくなったためのやむを得ない事情といえそうである²⁷⁾。

このように、「放射性物質汚染廃棄物」の処理は、最も厳しい環境下にある福島県を中心に徐々に進みつつあるようにみえる。もちろん、住民にとって元通り安心して暮らせる地域を取り戻すという課題の達成からは程遠いのはいうまでもないし、上記の放射性物質処理のための諸施設の一部稼働が、逆に福島の本来的復興の遅れを覆い隠す役割を果たしている面があることも否定できないのである²⁸⁾。その他、事態の解決を難しくさせている要因として、以上の対策を促進する目的で制定されたはずの「放射性物質汚染対処特措法」自体が矛盾に満ちた法律となっていることが大きい。

まず第 1 に、同法が適用される対象が、「東日本大震災を契機とする福島第一原発事故由来の放射性物質によって汚染された廃棄物」という限定が付されていることである。「平成 23 年 3 月 11 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」という同法の正式名称にその点が端的に現れている。同法は、第 1 条で、「この法律は、平成 23 年 3 月 11 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（以下本則において単に「事故」という。）

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

による当該原子力発電所から放出された放射性物質（以下「事故由来放射性物質」という。）による環境の汚染が生じていることに鑑み、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めること等により、事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的とする」と規定している。

したがって、同法は、あくまでも「2011年3月11日の福島第一原発事故」に関わる放射性物質による汚染問題だけを取り扱う意図で制定されたことになる。福島原発事故のような事故は今回限りであり、今後はあり得ないということを暗にほのめかしているようにも思える²⁹⁾。

第2に、環境中に放出された放射性物質とそれによって汚染された放射性汚染物質に対する対処責任はどこにあるのかという問題である。放射性物質を排出した原子力事業者が直接の処理責任を負うのは当然として、管轄官庁・機関はどこなのかという問題である。原子力関連施設から放射性物質が広く外界に漏れだすことは、1999年9月30日のJCO臨界事故によって現実のものとなったことを、われわれは既に経験していた。そして、この事故を契機として「原子力災害対策特別措置法」（1999年12月17日公布）が制定されたのである。同法は、第1条において、「この法律は、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、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。以下「規制法」という。）、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする」と、定めている。そして、第2条の定義において、「1 原子力災害 原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害をいう。2 原子力緊急事態 原子力事業者の原子炉の運転等（原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）第2条第1項に規定する原子炉の運転等をいう。以下同じ）により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の事業所外（原子力事業所の外における放射性物質の運搬（以下「事業所外運搬」という）の場合にあっては、当該運搬に使用する容器外）へ放出された事態をいう。以下略」と定めていた³⁰⁾。同法は、「放射性物質汚染対処特措法」とは異なり、「放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の事業所外へ放出される事態」を想定し、その対策をとることを特に原子力事業者に求めるとともに、国や地方公共団体にも必要な措置をとることを求めている。したがって、特定の事故ではなく、一般的な事故を想定した法律の形式をとっており、当然、「福島原発事故」にも適用ができるものである。実際、事故後の一連の対応は「原子

力災害対策特別措置法」に沿ってなされ、その中心は国の責務を定めた同法第 4 条にいう「原子力災害対策本部」の設置である。そこでは、「国は、この法律の規定に基づき、原子力災害対策本部の設置、地方公共団体への必要な指示その他緊急事態応急対策の実施のために必要な措置並びに原子力災害予防対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法第 3 条第 1 項の責務を遂行しなければならない」と定められているのである。

福島原発事故に対して、直接の当事者たる東京電力はいうまでもなく、国民の生命と安全を守る責務を負った国および地方公共団体等が速やかに適切な対応をなすことを求められていたのは当然であり、「放射性物質汚染対処特措法」の規定がなければ対応ができないということにはならない。まして、「原子力災害対策特措法」が規定され、それを基礎にして政府等が活動することはできるのであり、実際の経過はそれとおりになっていた。すると、「放射性物質汚染対処特措法」が、なぜ敢えて制定されることになったのか、その背景や理由はなんであったのか、という疑問が生まれてくる。この問題について、田中良弘氏が詳細な検討を行っている。

田中氏によると、「福島第一原発事故前において、わが国の法制度上、放射性物質が原子力事業者等の管理を離れて拡散することは想定されて」おらず、環境基本法 13 条は、「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……その他関係法律で定めるところによる」として、放射性物質による汚染防止措置を同法の「汚染防止のための措置」の対象から除外していた。……わが国の従来環境法体系において、放射性物質やそれによって汚染されたものについては、原子力法体系に委ねられていた。……他方、わが国の原子力法体系は、放射性物質の外部への放出という事態は起こさないという前提のもとに制度設計がなされており、……原子炉等規制法には事故により拡散した放射性物質に関する規定がなく、また、原子力災害発生時の放射性物質への対処を定める原子力災害対策特別措置法第 26 条第 1 項 8 号は……原子力災害等の拡大防止を図るために実施すべき応急の対策として定めてはいたものの、その内容・手続きについては明確に定められていないなど、放射性物質の外部への放出という事態に対処するための規定を設けていなかった。……このように、福島第一原発事故直後の法制度においては、原子力発電所の事故により一般環境中に放出された放射性物質による環境汚染への対処を行うための根拠法令がない状態にあった、というのである。

一方で、環境法体系から放射性物質による環境汚染問題を排除しながら、他方で、原子力関連法体系では放射性物質が環境中に放出された場合の対策を具体的に定めておらず、したがって、放射能汚染が現実のものとなった時、いずれの側からも具体的な有効策を提示できない状況にあったことになる。田中氏は、この状態を放射性物質による環境汚染の対処において「根拠法令が存在しない状態」と理解し、最終的には「特措法」ではなく、「一般法」

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

の必要を論じている。そして、「放射性物質汚染対処特措法」が、いわば「法の空白状態」を埋めるべく福島第一原発事故後、急遽議員立法によって制定された経緯を詳細に明らかにしているのである³¹⁾。

第3に、福島第一原発事故由来の放射性物質とそれによる汚染物質を「廃棄物処理法」ならびに「原子炉等規制法」「原子力災害対策特措法」など、従来の法体系に沿って取り扱うことができないとの判断の下、「放射性物質汚染対処特措法」が制定された結果、放射性物質への対処に当たって、ダブルスタンダード（二重基準）状態が生まれてしまったという問題である。日本弁護士連合会の先の意見書では、国がこの状態の解消に向けた指定基準の見直しに手を付けようとしないうことを批判しつつも、「指定廃棄物の指定基準の適用について一定期間の経過措置を講じるなど現場の混乱を防止するための配慮を行うことを前提として、8,000 Bq/kg 超という数値を、クリアランスレベルが100 Bq/kgであることを十分踏まえて、相当程度引き下げるべきである」³²⁾、と述べている。厳格な基準適用ではなく、現状を踏まえた現実的な対応の必要性を指摘していることになる。

いずれにしても、福島第一原発事故由来の放射能汚染物質の処理に当たってダブルスタンダードを生み出した背景には、汚染物質によって本来の復興への道筋をつけることが困難となっている福島の切迫した状況がある。そして、従来、「廃棄物処理法」の対象外としてきた「放射能汚染物質」を「廃棄物処理法」の準対象物に取り込むこと、したがって、環境省の管轄案件へと滑り込ませる手続きが必要とされ、それが8,000 Bq/kgという指定廃棄物の基準であったということになる。逆にいえば、特殊な治外法権的取り扱いを意図してきた「放射能汚染物質」を処理しきれない現実に直面した国が、これを限りなく「産業廃棄物」へと押しやる仕組みが「放射性物質汚染対処特措法」によって作られたことになるのである。

繰り返し指摘したように、同法の致命的弱点は、同法が福島原発事故とその結果生じた放射能汚染に対処するための「対症的」役割を与えられている点にある。そもそも、東日本大震災による激甚災害と原発事故という未曾有の災害からの復興に対処すべく、「東日本大震災復興基本法」（2011年6月24日施行）、「復興庁設置法」（2012年2月10日施行）が制定されたが、この二つも対象を限定した規定となっている。復興庁設置法に至っては、10年間の期間限定さえ付されていた。もちろん、10年で「復興」が達成されるはずもなく、同法は2021年3月、さらに10年間延長されることになった。わが国災害史上、最大ともいえる東日本大震災と福島原発事故に対して、なぜこのような首尾一貫しない法的枠組みしか作れないのか、疑問はつきないが、原子力関連の法律体系を全体として貫いてきた立法思想がその一因であると思われる。すなわち、原子力関連分野をすべての要素において他分野から隔離し、国内法律体系から自立した基準によって運営していくという思想である。これはまた、人類史上最大の環境汚染ともいえる放射能汚染を環境法体系から排除する思想でもあるが、「特措法」の抱える矛盾はこうした原子力の特別扱いがもはや維持可能でないことを

表しているのである。この思想にとって、「原子力は安全である」という前提が必要であるが、福島原発事故によってこの前提が崩れても、なお原子力を支えるこの枠組みに固執するのは、もはや「思想」ではなく、ほとんど「信仰」か「教義」である。

むすびにかえて—日本学術会議提言の意味するもの

放射性廃棄物の処分場問題は、高レベルであれ、低レベルであれ、その処分方法と処分場選定について国民的合意が求められる重要問題であることは明瞭である。しかも、このプロセスは、利害調整が複雑かつ長期にわたるものであり、一筋縄でいくような問題ではない。「基本方針」の改定と「科学的有望地」「科学的特性マップ」へと至る矢継ぎ早の方針提示は、既定の「地層処分」を国民に納得させようとする国の並々ならぬ「努力表現」の結果である。

国が苦慮しているように、最終処分場を引き受ける地域自治体がなかなか出てこないという状況の背後には、結局のところ、最終処分場が、いわゆる「迷惑施設」と認識されている事実があるように見受けられる。しかし、真実は「迷惑施設」にすらなっていないというべきである。なぜなら、放射性廃棄物がこれまで原子力発電所とその周辺施設を動かしてきた結果生み出されてきたという事実が厳然としてあり、これを超長期に安全に管理し続けなければならないという課題について国民が等しく認識しているとはいえないからである。この認識を国民全体が共有して初めて、国民にとっての「迷惑施設」となり得るのである。指定廃棄物や除染廃棄物についても、高レベル放射性廃棄物と同様に、その処分の在り方について社会的合意形成のプロセスを経て進められるべきところである。国自身が問題の困難さをより認識している「高レベル放射性廃棄物」の処分場立地点決定については、これまでの経緯もあり、指定廃棄物等の処分に比べれば、選定までの手続きが多段階に組み込まれているという側面を確かに有している。しかしながら、現在、政府や関係機関等のもので進められている処分場をめぐる議論や全国で進められている住民懇談会等については、公正性を疑われる運営が発覚するなど、率直な意見交換に基づく国民合意に導く役割を果たしているかどうかは疑問である³³⁾。この点は、「文献調査」が始まった寿都町や神恵内村でも同様であり、現状では、NUMOの既定方針の一方向的な説明会になっている側面が濃厚である。

この意味で注目すべきは、既に紹介した日本学術会議による2015年4月24日の「高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策提言—国民合意形成に向けた暫定保管」である。提言は、最終処分場をめぐる国民的合意の難しさを考慮するならば、相当程度の暫定保管が必要であり、その間に最終処分場について合意形成を図るべきであることを訴えたものである。確かに、提言は地層処分による方法自体を否定しているものではないが、現状の政府施策が拙速であるとの判断があり、「最終処分場」をめぐる「国民的合意」を実現するための国民的議論の場の構築という出発点に立ち返る必要をわれわれに示しているといえよう。

[付記] 本稿は、拙稿「放射性廃棄物処分問題はいかに解決すべきか」『同志社商学』第69巻第5号、2018年3月15日を基礎にして、その後の事態の進展等を踏まえ、大幅に加筆補正したものである。

注

- 1) 寿都町・神恵内村の「文献調査」受け入れについては、問題の発覚以来、「北海道新聞」が系統的に連日のように報道している。ここでは、交付金について（「北海道新聞」2021年8月28日）、経過と全体像について・社説（「北海道新聞」2021年9月20日）、町長選について（「北海道新聞」2021年9月21日）を挙げるにとどめたい。なお、この問題を、原子力損害賠償制度を基軸に体系的に追及しているのが本間照光氏である（本間照光「原賠制度からみた核のごみ問題—投げ棄てられるリスクとコスト、責任」『科学』Nov.2020 Vol.90 No.11）。
- 2) 2021年8月31日、政府は福島県内七市町村に残る帰還困難区域について、戻って暮らしたい人の求めに応じ、2029年までに自宅などを除染して部分的に避難指示を解除する方針を決めた。しかし、被災自治体が求める全面解除への道筋は示されなかった。帰りたい人のために自宅だけが除染され、周辺が汚染されたままとするならば、その除染に意味がないのは明らかであり、住民が怒るのは当然である（「東京新聞」2021年9月1日）。
- 3) 復興庁「全国の避難者数」2021年8月31日。この数字は公式発表ではあるが、避難者の実態を十分反映していない。復興庁によると、福島県外へ避難した3,800世帯、全体の3割は所在を確認できていないからである（「東京新聞」2021年9月14日）。
- 4) COP26に向けて、2050年にカーボンニュートラルを達成するという「脱炭素社会」スローガンが大きく掲げられたのが2020年秋であった。そのために、再エネ拡大政策が改めて強化される見込みであるが、同時に、再エネだけでは目標達成が困難であり、やはり原子力が必要だという議論が蒸し返されている。
- 5) 「放射性廃棄物：原子力環境整備機構が東洋町（高知県）文献調査、認可申請の方針を決定」原子力資料情報室、2007年2月28日、東洋町長 澤山安太郎「応募取り下げ理由書」2007年4月23日参照。
- 6) 2017年5月14日の東京での開催を皮切りに、全国9都市でシンポジウムが開催され、札幌では、5月27日開催となった。当日配布された資料は全国シンポジウム説明用資料、資源エネルギー庁・NUMOリーフレット、原子力発電環境機構（NUMO）パンフレット（『知ってほしい今、地層処分』2015年5月）などである。
- 7) 「資源エネルギー庁・原子力発電環境整備機構（NUMO）「いま改めて考えよう地層処分～科学的特性マップの提示に向けて～」全国シンポジウム説明用参考資料 2017年5月・6月」参照。
- 8) 「科学者・専門家による議論」と「国民的議論」の両面から「放射性廃棄物」の処分問題を検討すべきという提言には筆者も賛同するが、それが「地層処分」という結論を導くためのプロセスとして設定されている、という国の指摘が否定できない点で、提言は大きな弱点を抱えているといえる。
- 9) 経済産業省・資源エネルギー庁「科学的特性マップの説明資料」2017年7月28日。
- 10) 「放射性物質汚染対処特別措置法」2011年8月公布。その第17条において、指定廃棄物が定

義されている。

- 11) 「北海道新聞」2017年4月22日。
- 12) 環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト、指定廃棄物について 指定廃棄物の数量 (2021年6月30日現在)」。
- 13) 「北海道新聞」2017年11月18日参照。
- 14) 安部慶三・環境委員会調査室「環境行政及び原子力規制行政等における諸問題」『立法と調査』参議院事務局企画調整室編集・発行, 2017年1月, No. 384, 165-166ページおよび「北海道新聞」2017年4月22日参照。
- 15) 「北海道新聞」2014年12月25日。
- 16) 「毎日新聞」2015年8月10日。
- 17) 安部, 前掲論文, 166ページ参照。
- 18) 「中間貯蔵施設の現状について」環境省環境再生・資源循環局, 2017年10月および「日本経済新聞」(電子版) 2015年2月3日参照。
- 19) 「北海道新聞」2015年3月14日。
- 20) 同上。
- 21) 「北海道新聞」2014年8月9日。
- 22) 環境省「中間貯蔵施設情報サイト, 用地取得の進捗状況」中間貯蔵施設用地の状況について (2021年8月末時点)。「除染・中間貯蔵施設・放射性物質汚染廃棄物処理の現状, 成果及び見通し」環境省, 2017年3月3日参照。
- 23) 「減容処理後の浄化物の安全な再生利用に係る基本的考え方骨子(案)」環境省, 2016年3月30日参照。
- 24) 「原子力資料情報室声明 8,000 Bq/kg以下の汚染土の再生利用の撤回を求める」(2016年4月27日)。
- 25) 日本弁護士連合会「『放射性物質汚染対処特措法』の改正に関する意見書」2015年7月16日, 2~4ページ。
- 26) 「放射性物質汚染対処特措法施行規則」第14条, 2016年4月1日。
- 27) 「北海道新聞」2017年10月29日参照。
- 28) 2015年3月13日に中間貯蔵施設への除染廃棄物の搬出が一部始まっていた。「試験輸送」という位置づけであるが, 東日本大震災発生後の3月11日をめぐりに搬出日を設定することで「復興をアピールしたい」国のセレモニー的扱いに地元は怒りとともに冷めた対応であった(「北海道新聞」2015年3月14日参照)。
- 29) このような同法の性格から, さまざまな矛盾点や問題点が生まれることになるが, そもそも原子力災害の事故責任が一義的には原子力事業者にあるとしながらも, その事故処理と災害復旧に当たって, 国や自治体の責務に言及せざるを得ないという点に矛盾が集約されているといえる。要は, 元々原子力発電所が民間事業者によっては担いきれないにもかかわらず, その建前の構造を維持しながら事故対応する在り方の限界を証明しているのが原発事故ということになる。
- 30) 原子力施設が事故を起こした場合, 非現実的な対応策しか考えていない, そもそも「過酷事故を想定していない」のではないかと思われる規定となっているのは, 原子力損害賠償の分野でも同様である。この点については, 本間照光, 前掲論文が的確な指摘を行っている。

核ゴミ問題と合意形成の在り方について

- 31) 田中良弘「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』第13巻第1号, 2014年3月参照。なお, 田中氏と同様の議論を安部慶三氏が展開している。特に, 放射性物質によって汚染された廃棄物を環境基本法の適用除外としてきた規定見直しの経過に言及していることが注目される(安部慶三・環境委員会調査室「放射性物質による環境汚染防止に関する法制度の現状と課題—放射性物質汚染対処特措法を中心として—」『立法と調査』参議院事務局企画調整室編集・発行, 2015年1月, No. 360)。
- 32) 日本弁護士連合会, 前掲意見書, 6ページ。
- 33) 「科学的特性マップ」の公表後, 経済産業省とNUMOは2017年10月に参加者公募を始め, 都道府県別に意見交換会を開催してきたが, 11月6日の埼玉会場で学生が「参加すると謝金がもらえると聞いた」と発言したことが問題となった。NUMOによると, 広報業務を請け負ったマーケティング企画会社「オーシャナイズ」(東京)は2017年10月以降, 5都府県で開かれた意見交換会で学生に謝礼の支払いを約束した, と認めたとのことである。原子力発電関連でしばしば問題となった説明会等への電力会社社員の動員と同根の問題である(「北海道新聞」2017年11月18日, 「河北新報 Online News」2017年1月24日参照)。また, 本稿では除染廃棄物に関わる「中間貯蔵施設」については言及したが, 使用済み核燃料に関わる「中間貯蔵施設」(青森県むつ市)については触れていない。汚染レベルや種類に関らず, こうした「中間貯蔵」という措置が多用されるのが「核廃棄物」の特徴といえるが, その背景には放射能レベルの低減化と管理に長期間を要するという技術的な問題と「核廃棄物」を最初に引き受ける機関や地域が「最終処分場」とはならないことを名目上保証するための社会対策的な問題という二面性がある。重要な論点ではあるが, 別稿を期したい。