

放射性廃棄物処分問題はいかに解決すべきか

小 坂 直 人

はじめに

- I 指定廃棄物の最終処分
- II 除染物質の中間貯蔵施設と最終処分
- III 「放射性物質汚染対処特別措置法」の問題点
- IV 高レベル放射性廃棄物の最終処分をめぐる
むすびにかえて－放射性廃棄物処分場は NIMBY か？

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災と福島第一原発事故は、従来の日本社会と経済の在り方、そして、われわれ国民がそれまで「当然のこと」として受け入れてきた考え方の根本的転換を求める契機となった。パネルタッチやスイッチ一つで操作可能な快適で便利な都市生活を支えている電気の多くが、都会から遠く離れた原子力発電所から送電されていること、そして、その原子力発電所立地地域がひとたび深刻な事故に見舞われることになれば、その周囲数十キロ圏が放射能汚染によって、向こう数十年以上にわたって普通の生活が困難な地域と化し、結局は地域社会が崩壊の危機に瀕することを、われわれは福島第一原発事故から痛切に学んだ。われわれの生きる現代社会、とりわけ都市社会は、このようリスクを非都市社会に転嫁することで初めて成り立っているような片務型社会であるのかもしれない。その意味では、東日本大震災と福島第一原発事故からの復興は単なる震災復興ではなく、福島を含めた日本の社会経済の片務的構造を双務的構造へと作り変えることでなければならない。このような社会経済の在り方の時代画期的な転換が求められているとするならば、われわれは、確かに「パラダイム転換」に直面していると言えるであろう。このパラダイム転換の意味について、植田和弘氏は次のように述べている。

「東日本大震災と福島原発事故からの衝撃を、われわれはどう受けとめるべきだろうか。震災復興は、防災・減災型の地域社会を創る取り組みでもなければならない。……第二次大戦をはさむ戦前と戦後では、憲法の内容も根本的な違いがあった。同様に、3.11の前と後では、われわれのものの考え方や行動様式にも大きな変化が生じた。

……3.11前のパラダイムが最も明確に変わろうとしているのは、原子力・エネルギー問題の分野であろう。

……原発・エネルギー問題は、コミュニティや職場での日常の話題であり、節電・省エネはもちろんのこと、市民が共同して発電所をつくろうという動きも盛んになっている。……ただ何よりも、今回の事故に直面してわれわれが強く感じたことは、生命・安全・エコロジーの絶対性とでもいうべきものである。原発事故とそれともなう放射能汚染によって、膨大な数にのぼる人々が避難せざるをえなくなった。家族がバラバラにさせられ、コミュニティが崩壊した。人体影響に関する深刻な怖れも続いている。生命と安全の確保が何よりも優先するという当たり前の事実を、われわれはあらためて突きつけられたのである。したがって、大震災・原発事故後の地域社会の再生や公共政策が、生命と安全の確保を優先するという原則に基づくことについては、大方の人々が同意することだろう。このことは、原発・エネルギー問題を考えるに際して、いっそう明確にしておかなければならないパラダイムである。¹」

したがって、このパラダイム転換をめぐる課題は広くかつ根本的である。本稿は、この課題に全面的に取り組むことを意図しているわけではないし、また、それは筆者の手に余る課題である。本稿では、これら諸課題の中から、原発事故に伴って環境中に放出された放射性物質とそれによる汚染物質の処理問題と原発運転の結果生み出される使用済み済み核燃料の最終処分問題を取り上げ、現時点でわれわれが放射性廃棄物の処分問題において考慮すべき政策的視点を明らかにすることを課題とする。

たとえば、東日本大震災によって生み出された大量の震災がれきの広域処理をめぐって、上田文雄札幌市長（当時）は、

「低レベルであっても放射性物質は拡散させるべきではない」
「放射能汚染がなければ震災がれきを受け入れる用意はある」²

と、発言している。この発言に対して、直ちに次のような意見が寄せられることになる。「震災によって、がれきの処理に困っている被災地域とその住民に対して、冷たい対応ではないか」と。日本のどこかで深刻な自然災害等が発生したならば、公的であれ私的であれ、必ず多くの国民から物心両面にわたる支援が被災地に届けられるのが常である。昨今では、現地に老若男女のボランティアが駆けつけることが普通のことにもなっている。場合によっては、それが海外の災害においてすら支援が届けられるのである。そこに現れている、日本国民の良き信条に照らすと、上田市長（当時）の対応がいかに冷たく映るのは当然かもしれない。けれども、上田市長（当時）の発言は、「震災がれき一般」ではなく、「放射能汚染があるがれき」についてのものである。したが

1 植田和弘『緑のエネルギー原論』岩波書店、2013年、vi-viii頁。

2 「北海道新聞」2012年4月7日。

って、汚染レベルがどうあれ、「震災がれき」は市民にとっての「健康と安全」が保証されない限り札幌市に持ち込むことは避けるべきだという、自治体の最高責任者として市民利益を守る立場からの主張という側面が前面に出ていると言えよう。しかし、他面では、「低レベルであっても放射性物質は拡散させるべきではない」という主張が、この市民利益発言を超えて、既に、被災地域の放射能汚染物質をどうするかという他地域あるいは全国的な放射能汚染物質処理方針に踏み込んだ主張になっていることに留意が必要である。発言主旨は、あくまでも札幌市に放射能汚染物質が持ち込まれることへの反対理由を述べているに過ぎないとも言えるが、その含意は単純ではない。

どんなゴミであれ、よその地域で発生したものを自分の居住地域内で処分することに抵抗があるのは住民の一般的な感情であり、このゴミが、自治体の境界をまたいで運び込まれるとなると、それこそ「ゴミ戦争」状態となることは必至である。まして、ゴミが放射性廃棄物であれば、この抵抗は一層大きなものになる。上記のような、放射能汚染の可能性がある震災がれきをめぐって引き起こされている意見対立状況も、その限りでは NIMBY の延長で考えることは可能である。ただし、NIMBY は、自治体内あるいは自治体間で考えるいずれの場合であっても、ゴミ等の処分それ自体の必要性を各地域自治体と住民が共通認識として持っていることが前提である。したがって、処分場を造るという結論自体に異論があるわけではなく、あくまでも、処分場が自分の生活圏に近いかどうかをめぐって議論になっているのである。原発や放射性廃棄物の処分場についても、この共通認識があることを前提として問題解決の道を探ることが可能なのだろうか。本稿は、この前提についての疑問を出発点としている。筆者の主要な関心はもともと「高レベル放射性廃棄物」の処分場にあったが、現状では「高レベル放射性廃棄物」の処分場については、その処分方法、処分場所等、未確定部分が多く、まだ議論の余地が残されているように思われる。後にみるように、国としては、「科学的特性マップ」を提示することによって、地層処分「適地」を選定するという既定の路線をゴリ押しで進めそうな気配ではあるが、対象ゴミとしての「高レベル放射性廃棄物」を具体的に移動させる段階にはまだ至っていない。それに対して、指定廃棄物や除染廃棄物等の移動・処分は、国の思惑通りではないにせよ、福島県を先頭に既に始まっており、「核ゴミ戦争」の前哨戦とも言える様相を呈しているのである。「高レベル放射性廃棄物」処分問題における NIMBY 的要素を考える上で、この前哨戦は重要な教訓を示すことになる、と筆者は予測するものである。もちろん、この前哨戦自体が孕んでいる問題の特質も明らかにする必要があるのであり、本稿はその糸口を見出す作業の一つという意味もある³。

3 原子力発電所をはじめとする原子力関連施設が、いわゆる「迷惑施設」であり、NIMBY 対象施設であることは、電源三法などの原発立地促進政策体系を見る限り疑問の余地がないようにも思われる。シ

I 指定廃棄物の最終処分

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1 kg 当たり 8,000 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。なお、この中間貯蔵施設については、II において詳述する⁴。

「放射性物質汚染対処特別措置法」(2011年8月公布、以下「放射性物質汚染対処特措法」と略記)において、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⁵。

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、2017年9月30日時点で合計約 20 万 t あり、福島県 172,376 t、栃木県 13,533 t、宮城県 3,357 t、茨城県 2,535 t、千葉県 3,710 t、新潟県 1,017 t、群馬県 1,186 t、東京都 981 t、岩手県 475 t などとなっている⁶。

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)で処分することが決まっており、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。今後、6年かけて運び込む計画となっている⁷。

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る国と地元、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

4、しかし、その施設の必要性を国民の総意として認知した上で建設に至ったのかどうかという問題を突き詰めていくと、一般ごみ処理施設等の場合とは明らかに事情が異なっていることに気づく。「迷惑施設」における原発関連施設の特殊な位置については、次の論稿を参照されたい。

押谷一「東日本大震災によって発生した災害廃棄物の処理と NIMBY 症候群」『酪農学園大学紀要・人文社会科学編』第 36 巻第 2 号、2012 年 3 月。

清水修二「“迷惑”施設の立地論—どうすれば合意形成ができるか—」『住民と自治』2013 年 5 月号。

神沼公三郎「傘木、清水両論文を批判する」『住民と自治』2013 年 7 月号。

拙稿「放射性廃棄物最終処分場の決定過程における諸問題について」『北海学園大学経済論集』第 64 巻第 4 号、2017 年 3 月。

4 2011 年 8 月公布の「放射性物質汚染対処特別措置法」第 17 条において、「指定廃棄物」が規定されている。そこでは、「事故由来放射性物質による汚染状態が、環境省令で定める基準に適合しないと認めるときは、当該廃棄物を特別な管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染された廃棄物として指定するものとする」とされている。その基準が、「セシウム 134 及びセシウム 137 の放射能濃度の合計値が 1 kg 当たり 8,000 Bq を超える廃棄物」である。

なお、この基準設定の問題点については II 及び III で今一度議論することとしたい。

5 「北海道新聞」2017 年 4 月 22 日。

6 「北海道新聞」2017 年 11 月 18 日参照。

7 同上。

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⁸。

指定廃棄物をめぐる地域自治体の状況は以上の通りであるが、当該自治体の首長等は次のように発言している。

見方と久塩谷町長

「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1ヵ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。事故があっ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だ」⁹

環境省

「（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」¹⁰

環境省廃棄物・リサイクル対策部・工藤喜史課長補佐

「県内のあちこちに置かれている指定廃棄物を一ヵ所に集約して環境を改善したい。地元には不安や心配があるのは事実だろうが、処分場を造っても科学的には安全だと考えている」¹¹

上記にもあるように、国は、既に2015年4月には、「最終処分場」という名称を「長期管理施設」に変更するなど、立地地域の住民の反発を警戒しながらも、最終処分場の建設へと進む姿勢を露にしている。しかしながら、指定廃棄物の最終処分場を「長期管理施設」と呼んだからと言って、その本質が変わるわけではないのは道理である。これ

8 「北海道新聞」2017年4月22日参照。

9 「北海道新聞」2014年12月25日。

10 「毎日新聞」2015年8月10日。

11 「北海道新聞」2017年4月22日。

を「中間貯蔵施設」として、一定期間が経過した後に別の処分場に当該ゴミを移動させる計画があるのならばともかく、その当てがないまま「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¹²。確かに、「中間貯蔵施設」であると決めた場合は、当該地域が期間限定処分地として受け入れる可能性はそれなりに高くなるが、次の段階で、結局はまた、「最終処分場」はどこに造るのかという問題に直面することになるし、「最終処分場」立地が具体的に決まらない限りは「中間貯蔵施設」が「最終処分場」となる可能性を否定しきれなくなるであろう。われわれは、除染廃棄物の「中間貯蔵施設」問題で早速この問題とぶつかっているのを確認することになるのである。「いやなこと」は短期間で終了することを印象づけながら、とりあえず引き受けさせる形であることを進めようとする意図が透けて見えるような方針提起なのである。

II 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通りである。

- 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

12 「北海道新聞」2015年5月1日。

本稿では直接の検討対象から除いているが、青森県六ヶ所村における使用済み核燃料再処理工場と高レベル放射性廃棄物の搬出問題についても類似の問題がある。この点については、長谷川公一氏によって次のように指摘されている。「1995年4月、海外から返還される高レベル放射性廃棄物を受け入れるにあたって、当時の木村守男県知事の求めに応じて「青森県を最終処分地としない」と田中真紀子科学技術庁長官は文書で確約した。それにもかかわらず、冷却のために30～50年間「一時貯蔵」される青森県六ヶ所村に、事実上居座り続けるのではないかと懸念されてきた」（長谷川公一『脱原子力社会へ』岩波新書、2011年、64頁）。

また、「再処理工場の本格的稼働開始時期が遅れているために、余剰プルトニウム問題が表面化しないですんでいるという皮肉な事態が続いている」（長谷川、同上書、67頁）。氏は、政府が陥っているこのジレンマ状況からの脱却のため、「原子炉等規制法を1999年6月に改正し、発電所以外の場所に中間貯蔵施設をつくり、使用済み燃料の「中間貯蔵」という名目のもとに、全量処理の原則をなし崩し的に緩和し始めた」（同上）と指摘している。

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¹³、とされているが、今後、予定通りに進むかどうかは定かではない。現状は未解決の問題をかかえたまま、進行しているのが実態である。たとえば、「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、という計画であるが、中間貯蔵した廃棄物を県外で最終処分することについて、立地点など具体的な進展があるわけではない。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」であるとの意見が強く、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のである。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。

除染廃棄物の中間貯蔵施設について双葉町前町長と現町長が次のように発言しているのである。

井戸川克隆前双葉町長

「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¹⁴。」

伊沢史朗双葉町長

「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¹⁵。」

「中間貯蔵施設」の設置は、結局のところ、双葉町と大熊町という原発立地自治体に決まった。指定廃棄物の「長期管理施設」が富岡町にある「民間管理型処分場」となったことは既にみた通りである。全体としてみると、福島第一原発立地地域周辺が廃棄物等の処理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、最終的には国

13 「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、平成 29 年 10 月および「日本経済新聞」（電子版）2015 年 2 月 3 日参照。

14 「北海道新聞」2015 年 3 月 14 日。

15 同上。

が3,010億円の対象自治体への交付金を拠出することで決着をみたこととなる。¹⁶

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が、2017年1月31日現在で、買収予定地全体面積約1,600ha・登記記録人数2,360人(民有地は1,270ha・約1,720人)のうち、契約済みは、約287ha(約17.9%)、633人(約26.8%)となっており、地権者の連絡先を把握しなければならない部分もなお残されている。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もあって、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。¹⁷以上、みてきたように、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。除去土壌を減容処理し、8,000Bq/kg以下になったものを道路・鉄道の盛土等に再生利用する案を打ち出しているのは、その現れである。処分場に持ち込まれる放射性廃棄物をできるだけ減らすことよって、処分場不足を避けたいという願望がよく表れている、と言えよう。

実際、環境省はこの骨子(案)で、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」と記している¹⁸のである。

ここで問題となるのは、8,000Bq/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、これまでの基準(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100Bq/kgと整合性が取れているのかどうかという点である。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100Bq/kg(セシウム

16 「北海道新聞」2014年8月9日。

17 「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、平成29年3月3日参照。

18 「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、平成28年3月30日、参照。

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¹⁹。

「原子力資料情報室」の声明が指摘している点は至極もつともであるとは言いようがない。8,000 Bq/kg と 100 Bq/kg の整合性問題については、既に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詳細な指摘を行っていた。同会は、意見理由の中で、「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（この基準は、放射性物質利用に伴い発生する廃棄物等の処理等の安全性のための最低限の基準であり、クリアランスレベルと呼ばれる。）については、例えばセシウム 134 及びセシウム 137 については、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 項が「環境大臣は、前条第 1 項の規定による調査の結果、同項各号に定める廃棄物の事故由来物質による汚染状態が環境省令で定める基準に適合しないと認めるときは、当該物質を特別に管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染された廃棄物として指定するものとする。」と、「指定廃棄物」を規定し、また、特措法施行規則第 14 条は、「環境省令で定める基準」として「セシウム 134 及びセシウム 137 についての放射能濃度の合計が 8,000 Bq/kg 以下であること」、と規定している。そして、特措法第 22 条によって、8,000 Bq/kg 未満の廃棄物については、「放射性物質及びこれによって汚染された物」に該当しないものとされ、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。

19 「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）。

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。先述したように、環境省は、これに対し、100 Bq/kg は「廃棄物を安全に再利用できる基準」であり、8,000 Bq/kg は「廃棄物を安全に処理するための基準」であると説明しているが、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、と断じている。

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、様々な問題点を抱えたまま実施に移された可能性が高い。

Ⅲ 「放射性物質汚染対処特別措置法」の問題点

東京電力福島第一原発の事故によって、東北地方から関東地方にかけて広範囲にわたって放射性物質が拡散する結果となり、大量の放射性物質が生み出されてしまった。Ⅰ、Ⅱにおいて、「指定廃棄物」および「除染廃棄物」の処理・処分場をめぐる基本的な経過と状況を確認してきたように、「指定廃棄物」や「除染廃棄物」の本格的な処理は、まだ緒に就いたばかりというのが実情であり、福島県内の「指定廃棄物」について、2017年11月17日に至り、ようやく「最終処分場」（「長期管理施設」と名称変更になったのは既に指摘した通りである）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の半分も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言えそうである。

以上のように、「放射性物質」による汚染対策は、最も厳しい環境下にある福島県を中心に遅々としてではあるが、進みつつあるようにみえなくはない。もちろん、被災地域の復興、何よりも住民にとっての将来不安を解消するという政策課題の達成からは程遠い状況であることは言うまでもないし、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。

20 日本弁護士連合会『「放射性物質汚染対処法」の改正に関する意見書」（2015年7月16日）、2～4頁）。

21 「北海道新聞」2017年11月18日。

22 「北海道新聞」2017年10月29日参照。

23 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

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意図で制定された「放射性物質汚染対処特措法」をめぐる問題がある。既に、指定廃棄物や除染廃棄物の取り扱いを議論する際に問題の一端は指摘済みではあるが、それらを含め、今後の進展を見極める上で留意すべきと考えられる諸点について若干の指摘を行っておきたい。

まず第1に指摘すべきことは、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。）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。また、第2条では、「この法律において「原子力事業者」とは、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）第2条第3号に規定する原子力事業者をいい、「関係原子力事業者」とは、事故由来放射性物質を放出した原子力事業者をいう。2 この法律において「廃棄物」とは、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って、固形状又は液状のもの（土壌を除く。）をいう。3 この法律において「土壌等の除染等の措置」とは、事故由来放射性物質により汚染された土壌、草木、工作物等について講ずる当該汚染に係る土壌、落葉及び落枝、水路等に堆積した汚泥等の除去、当該汚染の拡散の防止その他の措置をいう。4 この法律において「除染土壌」とは、第25条第1項に規定する除染特別地域又は第35条第1項に規定する除染実施区域に係る土壌等の除去等の措置に伴い生じた土壌をいう。以下略」と、同法に係る事項の定義を明らかにしている。²⁴

以上の規定から、同法が、あくまでも「2011年3月11日の福島第一原発事故」に関

-
- ㄨ 置づけであるが、東日本大震災発生の3月11日をめど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）。
- 24 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。この点について、井原總氏が的確な指摘と批判を展開している（井原總「なぜ最終処分場建設なのか－超低レベル放射能汚染物質と一般廃棄物－」『放射能を含む指定廃棄物最終処分場を考えるシンポジウム』（於：仙台弁護士会館、2015年1月25日））。

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が確認できるのである。したがって、他の原発等で同様の事故が起き、放射性物質の拡散等の事態が発生した場合、また別の法律を制定することになるのか、という素朴な疑問が生まれることになる。それとも、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なのだろうか。そうだとすると、また「原子力安全神話」の迷路にはまり込むことになるのではないかと。多重防護対策によって日本の原発は安全であり、事故は起きないか、起きても放射能汚染物質が外部環境に漏れ出す危険は限りなくゼロに近い、と電力会社と政府が言い続けてきたことが「偽り」であったことが事実によって証明されたのが福島原発事故の経験であった。にもかかわらず、この対応である。「原子力安全神話」の根深さを改めて知らされた思いである。

第2に、この1の指摘とも関わっているが、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。考えてみると、原子力関連施設から放射性物質が漏れだす可能性については、1999年9月30日のJCO臨界事故によって既に可能性が現実のものとなったことを、われわれは経験していたはずである。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、その目的を第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。²⁵

25 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、あるいは、そもそも「過酷事故を想定していない」のではないかと、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、拙著『経済学にとって公共性とはなにかー公益事業とインフラの経済学ー』日本経済評論社、2015年、第4章において「原子力損害賠償法」との関連で論じている。

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、特定の事故を想定しているのではなく、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」に沿ってなされたと言えるが、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言うまでもなく、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、不十分とはいえ、「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、実際の経過はその通りになっていた。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（当時）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、と言うのである。

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いないということ、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」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²⁶のである。

第3に、1, 2の指摘からも明らかのように、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、「100 Bq/kg を超えている物が大量かつ広範に存在しているなど、汚染廃棄物の処理が切迫した状況にあり、また、直ちに指定廃棄物の基準の数値を100 Bq/kg まで引き下げた場合には、100 Bq/kg を超えている草刈り後の草や葉すら、廃棄物処理法に基づく処理ができなくなってしまい、特別の措置が必要となるなど、混乱が生じる恐れがある。そこで、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²⁷」、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が必要となった背景には、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」等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、その基準が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。しかし、この指定廃

26 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。

27 「日本弁護士連合会意見書」、6ページ。

棄物の基準を定めた結果、8,000 Bq/kg を超える指定廃棄物も含めて、環境省が管轄する対象物となったことになる。逆に言えば、本来的には原子力行政が責任を持つべき「放射能汚染物質」を、限りなく「一般廃棄物」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かもしれない。

IV 高レベル放射性廃棄物の最終処分をめぐる

高レベル放射性廃棄物最終処分場については、2000年5月に「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、その実施に向けた「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）」（2000年10月）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るところとなった。そして、2000年10月の原子力発電環境整備機構（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（2002年募集開始）。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、原子力発電環境整備機構（NUMO）も文献調査開始の手続きを経済産業省に申請した。しかしながら、町民の反対が大きく、また橋本大二郎高知県知事（当時）や飯泉嘉門徳島県知事か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、反対運動が大きな広がりを見せる結果となった。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のである。最終処分場の誘致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。²⁸

それ以後は、この第一段階である文献調査段階をクリアできない状態が続いてきた。こうした事態の打開策が全くみつからないまま推移してきたところに、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、処分場立地点の選定方針を政府は大きく転換することになる。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、「基本方針」を改定することを決めたのである。²⁹ これを受けて、2015年5月22日に

28 「放射性廃棄物：原環機構が東洋町（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。

原子力発電環境整備機構（NUMO）は、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、日本名称より英文名称のほうが「核廃棄物」を取り扱うことを明示している分、実態を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。核廃棄物問題について国民に理解を求める際のこのような国の姿勢は、NUMO 設立以来一貫していることを後に確認することになる。

29 「北海道新聞」2015年2月18日。

「基本方針」の改定が閣議決定されたのである。この改定は、2007年以來完全にストップしていた、地層処分のための適地選定活動が再開されることを意味する。それも、「科学的有望地」の名のもとに、上から押し付けることをあからさまに意図した形においてである。もちろん、立地自治体地域の理解を得ながら進めるという枕詞はついてはいるが、それは、今までもつかないことはなかったのであり、問題は実際にどう進められるか、ということである。

その後、2017年4月には、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、中でも海岸から近い地域、具体的には20 km 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すぐに理解することが難しそ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。³⁰

そして、2017年7月28日、経産省・資源エネルギー庁は、以上の方針に基づいて、「科学的特性マップ」を提示するに至るのである。「科学的特性マップ」の提示に至るまで、国が全国で展開したシンポジウムの説明資料が、当時の国の考え方をよく示している。以下、重要と考えられる記述をいくつか紹介しておきたい。³¹

まず、地層処分の基本的考え方として、「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す。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ことをアピールしている。筆者が注目するのは、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」であることを認めている点である。したがって、原子力発電は、人間が管理できない廃棄物を生み出していることが「率直」に語られるとともに、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」の本質であることが、赤裸々に語られていると言えよう。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（処分場の閉鎖までの間、安全な管理が可能な範囲で、一度施設に運込んだ廃棄物についても取

30 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）。

31 以下、「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」の記述に沿って国の考え方を紹介し、筆者のコメントを加えている。

り出せるようにすること）に関する研究開発についても言及はしているが、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して、地層処分ありきの結論を導いているのである。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、³²としている。

次に、「科学的特性マップ」の提示に至るまでの経緯について説明している部分が注

32 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。これは、同会議の2012年9月「回答」をより具体化したもので、以下の12の提言から成る。

提言1 暫定保管の方法については、ガラス固化体の場合も使用済燃料の場合も、安全性・経済性の両面から考えて乾式（空冷）で、密封・遮蔽機能を持つキャスク（容器）あるいはボルト（ピット）貯蔵技術による地上保管が望ましい。

提言2 暫定保管の期間は原則50年とし、最初の30年までを目途に最終処分のための合意形成と適地選定、さらに立地候補選定を行い、その後20年以内を目途に処分場の建設を行う。……

提言3 高レベル放射性廃棄物の保管と処分については、発電に伴いそれを発生させた事業者の発生責任が問われるべきである。また、国民は、本意か不本意にかかわらず原子力発電の受益者となっていたことを自覚し、……選定と建設に関する公論形成への積極的な参加が求められる。

提言4 暫定保管施設は原子力発電所を保有する電力会社の配電圏域内の少なくとも1か所に、電力会社の自己責任において立地選定を行うことが望ましい。また、負担の公平性の観点から、この施設は原子力発電所立地点以外での建設が望ましい。

提言5 ……立地候補地の選定及び施設の建設と管理に当たっては、立地候補地域及びそれが含まれる圏域（集落、市町村や都道府県など多様な近隣自治体）の意向を十分に反映すべきである。

提言6 原子力発電による高レベル放射性廃棄物の産出という不可逆的な行為を選択した現代の将来世代に対する世代責任を真摯に反省し、暫定保管についての安全性の確保は言うまでもなく、その期間について不必要に引き延ばすことは避けるべきである。

提言7 ……再稼働問題に対する判断は、安全性の確保と地元の了解だけでなく、新たに発生する高レベル放射性廃棄物の保管容量の確保及び暫定保管に関する計画の作成を条件とすべきである。暫定保管に関する計画をあいまいにしたままの再稼働は、将来世代に対する無責任を意味する。

提言8 最終処分のための適地について、現状の地質学的知見を詳細に吟味して全国くまなくリスト化すべきである。……国からの申し入れを前提とした方法だけではなく、該当する地域が位置している自治体の自発的な受入れを尊重すべきである。この適地のリスト化は、「科学技術的問題検討専門調査委員会（仮称）」が担う。

提言9 暫定保管期間中になすべき重要課題は、地層処分のリスク評価とリスク低減策を検討することである。……

提言10 高レベル放射性廃棄物問題を社会的合意の下に解決するために、国民の意見を反映した政策形成を担う「高レベル放射性廃棄物問題総合政策委員会（仮称）」を設置すべきである。……本委員会は様々な立場の利害関係者に開かれた形で委員を選出する必要があるが、その中核メンバーは原子力事業の推進に利害関係を持たない者とする。

提言11 ……国民は科学者集団、電力会社及び政府に対する不信感を募らせ、原子力発電関係者に対する国民の信頼は大きく損なわれた。高レベル放射性廃棄物処分問題ではこの信頼の回復が特に重要である。……

提言12 ……委員会（科学技術的問題検討専門調査委員会）の設置に当たっては、自律性・第三者性・公正中立性を確保し社会的信頼を得られるよう、専門家の利害関係状況の確認、公募推薦制、公的支援の原則を採用する。

学術会議の提言は、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指摘しているものである。したがって、政府主導で処分場適地を選定することには否定的であっても、処分場選定、それも地層処分による方法を否定しているものではない、と理解できる。

目される。既にみたように、

2000年：「最終処分法」制定（下線は、資料による。以下同じ）

→NUMOとして、処分地選定調査を受け入れて頂ける自治体の公募を開始（2002年～）

2007年：高知県東洋町（応募→取り下げ）

→その後、受け入れ自治体現れず

という経過を経て、2015年5月22日に「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」改定が閣議決定されたのであるが、この「基本方針」のポイントとして、

- ・現世代の責任として、地層処分に向けた取組みを推進する。
- ・可逆性・回収可能性により将来世代の選択を可能にする。
- ・科学的により適性が高いと考えられる地域（科学的有望地）を提示するなど、国が前面に立って取り組む。
- ・原子力委員会による評価を実施する。等

の諸点が挙げられている。そして、同方針は「科学的有望地」を提示する形で、国が前面に立って処分地選定作業を進めるという宣言と受け止められたのである。「基本方針」の位置づけとして国の主導性が高められたことは、もちろん重要であるが、「国民合意」に向けた国の姿勢・考え方がそこに現れている点も見逃せない。

2015年5月に新たな「基本方針」が閣議決定され、科学的有望地の要件・基準に関する検討（総合資源エネルギー調査会）がなされた。そして、2015年12月の「最終処分関係閣僚会議」において、「これまでの取組について原子力委員会で評価を実施し、国民や地域に冷静に受け止められる環境を整えた上で、2016年中の科学的有望地の提示を目指す」とされたのである。この方針に沿って、2016年10月の「原子力委員会による評価報告書」や審議委員等からの意見について検討を加えている。その結果、

- ・科学的有望地の提示が国民にどのように受け止められるのかという視点は極めて重要。要件・基準について国民の意見等を踏まえて注意深く設定するとともに、説明や表現等について慎重な検討が必要。
- ・「科学的有望地」という表現は、処分地を国が一方的に選び押し付けるのではないかという誤解を招きやすい。
- ・最終処分地としての適性を保証するものでないにもかかわらず「適性が高い」「適性がある」と表現すべきではない。
- ・様々な特性の違い等について丁寧に説明すべき。

といった諸点について留意した上で、方針提示を行うよう確認されているのである。そして、2017年4月14日には、「総合資源エネルギー調査会（放射性廃棄物WG）」が、マップの呼称を「科学的特性マップ」とする（科学的有望地という言葉は用いない）こ

とを提案し、その意義として、

「地層処分を実現していくためには、地層処分の仕組みや、日本の地質環境等について、一人でも多くの方に関心を持っていただき、理解を深めていただくことが必要です。」

「科学的特性マップ」によって、地層処分を行う場所を選ぶ際にどのような科学的特性を考慮する必要があるのか、それらは日本全国にどのように分布しているか、といったことが俯瞰できるようになります。結果として、「火山国・地震国の日本では地層処分はできないのではないか」といった一般の方々の不安の解消に役立つことが期待されます。

ある場所が地層処分に相応しいかどうかを見極めるには、火山活動や断層活動といった自然現象の影響や、地下深部の地盤の強度や地温の状況など、様々な科学的特性を総合的に検討する必要があります。そうした科学的特性については、詳しくは現地調査を行って把握する必要がありますが、既存の全国データからも多くのことが分かります。「科学的特性マップ」は、地層処分に関する科学的特性を、既存の全国データに基づき一定の要件・基準に従って客観的に整理し、全国地図の形で示すものであって、「科学的特性マップの提示は、処分の実現に至る長い道のりの最初の一步です。提示をきっかけに、全国各地できめ細かな対話活動を丁寧に進めて」いくための素材である。したがって、「科学的特性マップは、科学的な情報を客観的に提供するものであって、いずれの自治体にも何らかの判断を求めるものではありません」と、自治体や当該地域住民に「処分場押し付け」と受け取られかねない事態を想定し、予防線をはっているのである。

最後に、科学的特性マップの要件・基準については、地球科学的・技術的観点のみに基づくこととし、地下確保の容易性などの社会科学的観点をどう扱うべきかについては、マップの提示後に議論を深めることとしました。廃棄物問題の解決という社会の共通利益を国全体としてどのように分かち合うかという観点から、国土利用の在り方や地域間の公平性のあり方などを総合的に捉えて、解決に向けた共通理解を得ていくべき。

科学的特性マップの提示後は、地球科学的・技術的側面だけでなく、地層処分を事業としてとらえ、社会としてどのように実現していくかについて議論や検討を深めていくことが重要である、³³と結んでいるのである。

こうした経緯を考えると、「基本方針」改定の意図は、従来の国の方針を大きく変え

33 2017年7月28日に「科学的特性マップ」が提示されたのは既にみた通りであるが、資源エネルギー庁やNUMOが主催する全国シンポジウムの名称は「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－」であった。この「いま改めて考えよう地層処分」というテーマは、2015年5月の「基本方針」改定以降、一貫したテーマであり、そこでは、「地層処分」へのゆるぎない確信と決意が繰り返し語られているのである。

ることにあるのではなく、あくまでも国民に受け入れられやすい表現をその場しのぎ的に工夫するという点にある。したがって、その本質的意図は、高レベル放射性廃棄物を地層処分へと導くための準備にある。「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と受け取られる可能性が高いとみれば、その表現を採用せずに、これを「科学的特性マップ」の提示へと方向転換していくことになるのも、決して本質的な方針転換を行ったのではなく、あくまでも、「地層処分」という政府方針が、如何に「客観的」「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表現であり、プロパガンダ表現なのである。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。ある事物や事象について、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ものである。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、どのような語句を用いるか、またいかなる表現方法をとるかは極めて重要な問題である。したがって、文章表現として綿密に練り上げられたものでなければならないのは、国の立場からは当然のことであろう。

むすびにかえて－放射性廃棄物処分場は NIMBY か？

以上のように、放射性廃棄物の処分場問題は、高レベル放射性廃棄物はもちろんのこと、低レベル放射性廃棄物であっても、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のも明らかである。福島第一原発事故を契機に完全に行き詰っている原子力政策であるが、本体の原発再稼働のためにも放射性廃棄物の処分問題を早急に「解決」したいと国と原子力関連事業者が考えている。その中で、ネックとなってきた高レベル放射性廃棄物の最終処分について、国は最終処分場の適地を自ら選定し、然る後に当該地域自治体との交渉に進むこととし、地域自治体の意思とは関わりなく、国の意思を前面に立てた方針へと転換したのである。しかしながら、この転換は、今いま急に行われたように見受けられるが、実際は、東洋町の応募撤回によって生まれた処分地選定作業の空白期間において、用意周到な準備と方向付けがなされていたとみるのが正しいようである。「基本方針」の改定とそれ以後の「科学的有望地」「科学的特性マップ」へと至る国民への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、最終処分場を、いわゆる「迷惑施設」であると認識している事実が明らかに存在している。しかし、一般廃棄物の処分場と同様に、仮に、最終処分場を日本のどこかに建設しなければならないという国民的合意が形成され、そして、どこかの自治体が「勇気をもって」引き受けるということになった場合、結果は不公平ではあるが、そこに至る手続きが正当に踏まれているということが認められれば、そういう判断も、あるいはあるのかもしれない。もちろん、現政府が想定している地層処分という形では最終処分場を造らないという選択肢もあり得るから、上記の立論は、地層処分を前提とした最終処分場を日本のどこかに造らなければならないという結論・仮説に基づいたものである。最終処分場も、政府が言う「深地層処分」が唯一の選択肢であるわけではない。筆者が強調したいのは、どのような方法を選択するにしても、使用済核燃料を中心とした放射性廃棄物が、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が突きつけられているという認識を国民が等しく共有する必要があることである。この認識を国民全体が共有して初めて、課題解決に向けた一歩が踏み出せるのではないかと考えるものである。ⅠからⅢまで述べてきた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が、実態はその逆に、「国が責任を持つ」という建前を前面に打ち出し、利益誘導型の旧来手法が国によって強引に進められようとしているのである。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、立地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と言える。しかしながら、現在、政府や関係機関等のもと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「合意形成のため」と称するシンポジウム等が、率直な意見の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。現状では、「地層処分」ありきの、既定方針の説明会³⁴になっている側面が濃厚である。³⁵

34 2015年度公益事業学会全国大会（第65回：於兵庫県立大学）の統一論題「公益事業における効率性と公共性」シンポジウムにおいて、筆者は「不公平」な結果を伴う国民的な意思決定の在り方の問題として、この点を論じた（『公益事業研究』第66巻第2・3号、2016年3月参照）。

35 「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）は今年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。世耕経産相も事態を重く見、再調査を指示するに至った。詳細は今後の調査の進展を見なければならないが、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現象が現れたと見るのは筆者だけではないであろう（『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）。

既に紹介した国民合意を目指すとする「日本学術会議の提言」(2015年4月24日)の核心は最終処分場の選定前に50年間の暫定保管(地上)を行うこと、そして、処分場の選定に向けて、「科学技術的調査専門委員会」での検討と国民的議論を行うことを提起している点であろう。学術会議の提言は、学者研究者の立場から最終処分場問題をどう議論すべきか、その考え方を述べたものである。筆者としても、最終処分場を拙速に決めるのではなく、まずは50年間の暫定保管をし、その間に国民的議論尽くすという基本的な方向は理解できるし、議論することは大いに賛成である。ただ、それは政策決定に至る前提条件であって、問題はむしろ、国内の然るべき場所に最終処分場を造ることそれ自体について合意が得られるかどうかにある、と考えるものである³⁶。すなわち、地層処分となるかどうかという処分方法の確定と特定地域を処分地に選定するという処分の在り方を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、つまり、自分のところには処分場は立地させないと考えている地域自治体が多く、あえて処分場を誘致する地域自治体が皆無であるという状況のまま、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。国民的議論の結果(多数決を経るにしても)としても、誘致を拒否する地域自治体に結果を強制できるのかが問われることになる。筆者が、「公明正大・公平」性の意味で、公共性の問題を考えることの必要性を強調した含意もここにあるのであり、放射性廃棄物の処分地決定問題は、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あろう。「パンドラの箱」を空け、原子力と放射能に手を染めてしまった先人の罪を今更問うことにもならないが、この罪を犯す行為を止められなかった非力を悔やみつつも、罪をこれ以上重ねないための努力は続けなければならない。それが後に続く世代に対する責任と言うべきであろう³⁷。

36 日本学術会議の提言は、「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であるという限りでは、筆者も賛同するところであるが、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、大きな弱点を抱えていると言うべきであろう。

37 拙稿「原子力エネルギー依存症からの脱却-時代の転換点を見据えて-」『北海学園大学経済論集』第62巻第4号、2015年3月、「放射性廃棄物最終処分場の決定過程における諸問題について」『北海学園大学経済論集』第64巻第4号、2017年3月参照。