

# 指定廃棄物の最終処分場問題は解決可能か

## —栃木県における一時保管場所のあり方—

中 村 祐 司・倪 永 茂

### I. 解決の糸口すら見えない難問

栃木県における指定廃棄物の最終処分場問題についての検討では、これまで2本の別稿<sup>1</sup>があり、いずれにおいてもその時々々の環境省、栃木県、塩谷町など主要関係者（機関）の主張内容を整理・把握した上で、文理融合研究の視点から解決策に向けたアプローチを行ってきた。

その後も解決の糸口すら見えない状況が続いている。環境省は2015年4月に、名称こそ「最終処分場」から「長期管理施設」へと変更したものの、塩谷町が候補地（寺島入）となった選定の正当性、最終処分場の安全性、一時保管場所の一刻も早い閉鎖、各県での処分原則など従来の主張を維持している。一方で塩谷町も選定過程における不公正、尚仁沢湧水に及ぼす悪影響、町民の強い反対など従来からの主張を続けている。栃木県は調整に動いてはいるものの、打つ手がなかなか見出しにくい状況に置かれている。

本研究は、いわば長期の膠着状態に陥っているこの問題について、文系と理系の研究者が解決に向けたアプローチを行うものである。

まず、15年5月から同年10月までの動きを新聞報道をもとにまとめる。次に活動の現場に参加した上での知見を得ようとする。環境省の主張にせよ塩谷町の主張にせよ、それらをめぐるこれまでのアプローチでは、説明会やシンポジウムへの参加はせずに、いわば距離を置いた形で情報の収集を行ってきた。今回は、環境省主催の説明会、塩谷町現地調査<sup>2</sup>、県弁護士会や日本弁護士連合会主催のシンポジウムに参加し、いわば関係者の活動の現場に接する中から、何らかの知見を引き出そうとした。

現地調査など研究活動の射程を広げ、栃木県や塩谷町などの各行政担当者への聞き取りや住民による反対運動の実際的な把握を通じて、解決提案

モデルを作成すること、そして、政策における栃木県内最大の難問といえる課題の解決に向けた本研究の意義は決して小さくはないと考えられる。

### II. 2015年5月から同年10月までの動き<sup>3</sup>

5月27日に公表された環境省実施の指定廃棄物をめぐる栃木県内全市町の意見を聞いたアンケート結果の中で、処分場詳細調査候補地に選ばれた塩谷町は、東京電力福島第1原発事故で帰還困難区域に指定されたエリアを福島県から切り離し、国の直轄管理地として廃棄物を集約する意見を記した。

町は6月9日に、県内約170カ所の一時保管場所での指定廃棄物の量や濃度分布など最新の調査データ（県内市町ごとの一時保管場所の箇所数や保管場所ごとの廃棄物の量、放射線の濃度など）を公表するよう、環境相あてに行政文書開示請求書を郵送した。また、環境省に対し、同法に基づき本県など5県ごとに処分場を設置することを定めた基本方針について「正しいものであったのか」と再考を求める要望書を送付した。

一方、栃木県知事は6月12日に、国が各県処理の基本方針を変えないことを前提に「県内で集約して処理することが現実的な解決策だ」との考えを改めて示した。

環境省によれば、時間の経過とともに指定廃棄物を一時保管している容器の劣化や腐食の不安があり、豪雨や台風などによる放射性物質の飛散のリスクも高まるという。

6月17日には、塩谷町と宮城県加美町の両町議会が候補地の白紙撤回を求め、特措法や各県処理を定めた政府基本方針の見直しを求めて共同声明を出す方向でまとまった。

環境相は6月26日、指定廃棄物処分場候補地の塩谷町に対し、地元説明会の開催を改めて申し

入れたことを明らかにした。

7月に入ると、第4回県指定廃棄物処分等有識者会議が8日、県公館で開かれ、塩谷町を候補地とした環境省の選定過程を「適切」とする最終報告を取りまとめた。また、環境省は県からの要請に応える形で、県内指定廃棄物の一時保管場所161カ所の放射能濃度や空間線量率を報告した<sup>4</sup>。

この時期、地元メディア（下野新聞）は迷惑施設に適地はないとした上で、「福島県は長年、東電の顧客に原発の電力を供給してきた。悲惨な事故の後、他県のごみを押し付けられるのは、帰還を願う住民だけでなく、すべての福島県民にも酷な話だ。苦渋の選択だが、各県処分は原発の受益者として避けられない責務だろう。塩谷町だけでなく、県民全体の課題として向き合いたい」とした<sup>5</sup>。

環境省は10月14日、塩谷町上寺島の候補地で9月の関東・東北豪雨による影響を調べる現地調査を行った。候補地の一部は、近くを流れる川の水で冠水した可能性があることが分かった。

しかし、環境相は10月16日、候補地が一部冠水したことについて「対策を講じれば被害を防げる可能性がある。不適とは言い切れない」と述べ、現時点で候補地を変更しない考えを示した。町側からは「浸水の危険がある」と候補地からの除外を求める声が上がっていた。一方、栃木県民主党県連代表の民主党議員は「環境省の選定基準で洪水浸水地域は候補地から除外することになっている」と述べた。

10月26日には塩谷町の町長らが環境省を訪問し、環境副大臣に対して、同省が実施した同町内の指定廃棄物処分場候補地の豪雨影響調査について、「処分場が造れるかどうかの調査を受け入れたのではない」と抗議する文書を提出した。「冠水を確認した以上、候補地ではない」と、従来の候補地白紙撤回から選定自体を否定する立場を表明した。その背景には、候補地絞り込み手法で、洪水や浸水の発生する地域の除外を定めていることがある<sup>6</sup>。

### Ⅲ. 環境省の説明会における住民との乖離<sup>7</sup>

6月開催の説明会では、まず環境省が以下の点を指摘した。最終処分場（長期管理施設）の安全

性は確かである。焼却については排ガスバグフィルターを用いる。止水性のある混合土で土壌などを充てんする。コンクリートの耐久性は100年以上ある。

最大級の地震に対しても、倒壊・崩壊しない施設である。敷地外への漏出防止に万全を期す。2012年9月の矢板市における選定の件での反省に立って、科学的・技術的な観点から検討した。県内市町村長と知事の参加で市町村長会議を開催し、栃木県の実情に配慮した。

県内の国有地・県有地をピックアップし、そのうち危険区域を除外した。必要面積を確保できるなだらかな土地を抽出し、必要な面積は2.8haとされた。住居のある集落との距離、取水口との距離、植生自然度、指定廃棄物の保管状況の観点から検討した。今後は安全面や施工可能性をめぐる詳細調査に入りたい。

アンケート対応でも「特定廃棄物の処理は、排出された都道府県内で行う」が支持され、福島県は搬入を拒否している。復興プロセスで負担をこれ以上かけられない。特措法で県内処理を明記している。水源への影響についても配慮している。尚仁沢には直線で4キロメートルのため影響は与えない。植生自然度を1から10で評価し、自然度の低い方に候補地として高い評価を与えた。

一時保管の現状について、県内170カ所に一時保管しており、環境省が定期的にガイドラインにしたがって検査しており、中長期的にみると竜巻や台風で飛散する恐れがある（以上が環境省による説明）。

国の有識者会議の委員からは、以下のように指摘された。廃棄物はそこにあるだけで、災害等で汚染のおそれがある。公衆衛生上、生活上脅威になる。仮置き場から持って行く必要がある。地質、構造など放射性管理の専門家から有識者会議は構成されており、選定の手順を決めた。

放射性セシウムの挙動を4年間で明らかにした。焼却セシウムの3割が残灰になる。冷却すると煤塵になる。それをフィルターで吸い取ると、1<sup>μ</sup>mの100分の1の粒子となる。その結果、99.9%は除去される。ダイオキシンよりも1億分の1、10億分の1で気体になりにくい（以上、有識者による指摘）。

一時保管の現状について環境省関東地方環境事務所は、保管場所はごみ焼却施設、浄水施設、下水処理施設などであり、牧草や稲わらなどについては農家の敷地に保管している。この3月には強風により遮水シートがまくれあがった。14年2月の大雪ではテントの屋根が破損した。保管状態が継続していることで苦慮する声を聞いている、と説明した。

会場における質疑応答のやり取りは以下のようであった（Qが会場からの質問。Aがそれに対する環境省、有識者からの応答）。

Q：福島は何十年も帰れないところになぜ持っていくかないのか。栃木県民は被害者である。福島の人にどけと言っているのでは決してない。政府は信用できず、政府の資料は読みたくもない。

A：帰還困難区域でも帰還希望者はいる。いつかは住むべき土地である。旧警戒区域で大熊、双葉以外はガレキや農業系廃棄物を燃やしている。福島県の中に最終焼却灰がある。

Q：市町村長会議の議事録を読むと強引に話しを進めたと受け取れる。この会議ですべてが決まったとは思えない。県民に説明もないまま、はじめに結論ありきではないか。

Q：福島県は原発を誘致して政府から予算をもらっていた。栃木県は一銭ももらっていない。塩谷町は年々過疎化している。候補地には一年中北から風が吹く。毎日煙を吸って生活するようになる。もう少し下流の方、風下の方にして、予算をもらえれば過疎から脱却したいという気持ちはある。福島県はいくらぐらい地域振興費をもらっているのか。福島県は原発に協力したのでエコひいきされたのではないか。

A：5県50億円を枠として設定しているが、まだ使っていない。

Q：地域振興費の問題ではない。自然は最大の財産である。高原山は環境省認定の活火山の一つで、火山の影響で震動を感じることもある。民意をどう考えるのか。14年の衆院選挙と県議選挙でも反対派が当選した。これこそ民意の反映ではないか。

A：放射能が付いてしまったもの（本体）は地元で出たごみとして扱うべきである。

Q：安全であれば県知事も宇都宮市長も塩谷町で

はなく、八幡山公園の地下に作ったらどうか。使われなくなった焼却場にバグフィルターを付けて作ったらどうか。アクセスの点でも道路を作らなくて済む。管理上も多くの人の目の届くところがいい。

Q：原発は国内に54基もある。火元は福島県にある。5県に最終処分場を作るのは放射線を他にばらまくことになる。本当に安全だと責任を持っていえるのか。地下水も心配である。塩谷町の役場は17万人の署名をしたのに、大臣は冷淡である。安全を考えたなら1カ所で処分した方がいい。

A：絶対安全神話が崩れたのが震災後の認識である。目視点検、モニタリング、マニュアルを作成する。実績として1980年代のダイオキシン問題を克服してきた。地震についても十分な耐震性がある。

A：福島県に一極集中か各県1カ所かは極めて社会的な問題である。

Q：宮城県の場合、観光地（年間の入り込み客数50万人）や住居との距離で点数の重み付けをしたと聞くが。

Q：「福島県内集約処理」ではなく、「福島第一原発内に集約処理」が真意である。基本方針を見直してほしい。

Q：風評被害をどの程度考えているのか。

#### IV. 県弁護士会と環境省との認識の乖離<sup>8</sup>

このシンポジウムでは県弁護士会による調査報告の後、千葉県放射性廃棄物を考える住民連絡会事務局長（以下千葉住民連絡会）、塩谷町長、環境省（関東環境事務所）職員、弁護士がパネラーとして参加した。司会者の発言も含め、その内容を以下のようにまとめた。

指定廃棄物問題については例外的に廃棄物処理法の規程が適用された。この問題では、「国を信用しない義務」が最も大切な義務ではないか（司会者発言）。

塩谷町では畜産用の稲わら・牧草など5カ所の酪農場で保管しているものの、補償は提供されていない。県内の指定廃棄物の7割を那須塩原クリーンセンターで保管している（基調報告）。

8000ベクレルの基準の根拠は安全性をもとに線を引いた。国の原子力安全委員会等での審議を

受けたものである（環境省）。

以前は確か国際的に100ベクレルで、37ベクレルとする国もあった。この根拠は埋め立て、リサイクルができる基準としてである。100を超えればドラム缶に詰める。ところが、震災後の環境省の検討会の中で、年間の被曝線量を念頭において8000ベクレルと決められた（千葉住民連絡会）。日弁連もこれと同じ見解である。

7800ベクレルの廃棄物を保管している。家の周りは1時間当たり0.1マイクロシーベルト。しかし保管場所の回りは1.3マイクロシーベルト。那須環境事務所は「すきこんでください。埋めてください」という回答のみである。8000以下でも当該基礎自治体の最終処分場では受け入れてくれなかった（一時保管者）。

クリーンセンターでは土嚢袋に焼却保管し、牧草・稲わらについては、遮水シート（黒）をかぶせて保管している。環境省が少なくとも年1回点検している。一時保管の土地の所有者への補償については、農業ができない部分については東電が対応しているが、土地の補償については現段階での措置はない（環境省）。

22.8トンの町の指定廃棄物については、震災前に牧草を購入した人がいて、これが指定廃棄物になった。そもそも塩谷町にあったものではない。これは町が一括して処理している。問題の大きさは最終処分場なので、この件については町で問題になっていない（塩谷町長）。

一時保管に対する防御強化の声は地主からは聞かない。早く他のところに持って行ってくれという声が多い。また、8000ベクレル以下になっても管理の必要は残る（環境省）。

選定過程について、矢板のケースは、国有地のみを選定した。自然公園地域や崩壊危険地域を除外した。現地踏査をやって点数付けして矢板市を提示した。地域の声聞いたのかという批判を受け、塩谷町の場合は市町村長会議を開催した（環境省）。

市町村長会議を何のため開いたか私の方が聞きたい。市町村長会議は首長一人のみの声であった。矢板で地元の民意が得られなかったのに、塩谷でも同じことを繰り返した。2013年11月9日の日曜の18時に急に市町村長会議を開き、急に

押しつけられた。力で押さえつけるのは間違っている（塩谷町長）。

保管しているモノの質と量が栃木と茨城とでは違う。牧草と稲わらについては安定性がない。千葉はどうなっているのか。4月24日に発表し、海沿いの千葉火力発電所の一部が候補地になった。千葉県でも市町村長会議を開催した（環境省）。

地盤が軟弱で震災では液状化により損傷した。今でも地面が波打っているのに、また以前から危険な場所といわれていたのに、なぜこの場所になったのかわからない。説明会の仕方自体がおかしい。7月20日の750名ほどの説明では、なぜ東電なのかという意見が相次ぎ、賛成は皆無であった。経過の説明だったのに、この回で了解をいただきたいとのごり押しであった。そもそも環境省の決め方は有識者会議で専門家のお墨付きの会議を前面に出すものであった。一度も足を運んだことがない机上の数字にもとづいて候補地が選定されたプロセスが問題である。環境省の説明では山と海とを使い分けている。津波について高さは3メートルと回答し、盛り土が4メートルだから心配ないと回答する。とにかく説明がいい加減で千葉市民は怒っている。液状化対策を考えない理由は、土工学で対応できるからという信じがたい話である（千葉住民連絡会）。

塩谷町の寺島入について、1795メートルの高原山があり湧水は697メートルにある。高原山に降った雨を溜めて6カ所で湧いている。これまでも開発に対しては、その都度住民が反対してきた。町は山の恵みによって今日を迎えている。50周年の年に指定廃棄物の問題が出てきた。高原山は豊かな恵みを地域に潤してくれる町で、下流域も豊かである。環境省が名水百選に指定している。先日の湧水サミットでも高く評価された（塩谷町長）。

バグフィルターの除去は「神話」のレベルだ。コンクリートで地中に構造物を作るのは、とくに遮断型では、日本に61カ所あるが、このうち1カ所でコンクリートひび割れ、海に紫色の排水が出ている。環境省に実態調査してほしいのに環境省の対応は県に聞いてくれと一点張りである。コンクリート構造物が地中にある例として、大阪湾の事例では、沖積層の下の洪積層は沈まないというのが学説だったが、大阪府港湾部の調査で洪積

層が沈下していることが現象として明らかになった（千葉住民連絡会）。

Q：減容化の前提として焼却が前提なのはなぜか。高温で発酵化する対応もあるはずである。漏れることがあるのでは。

A：環境省はリスクコミュニケーションをいうが、実質そのようなものはない。アメリカでは徹底してネガティブ情報を出して長期間議論している。これができるかどうかが大切である。日本にはこうしたルールがないのが残念である。震災を契機にこれを実現しなければいけない。持続可能性の制度化を図らなければならない。判断材料を国が出せるかどうかにかかっている（千葉住民連絡会）。

## V. 日弁連シンポジウムにおける国への批判<sup>9</sup>

第3部の報告、二つの講演、ビデオメッセージの内容について以下のようにまとめた。

報告においては、本来環境省は規制官庁だが、今回は事業の実施までやるようになった。環境省が事業者になると誰が規制するのが問題となる。日弁連としては8000ベクレルについては相当程度下げるべきという意見である。県は環境省の手先みたいになっていて、本来の県の役割を果たしていない。8000ベクレル以下の廃棄物については国は経費を負担しない。指定廃棄物の全体の8割強が福島にある。果たして市町村会議は民主的なプロセスだったのか。選定手法に合理性があったのか、といったことが指摘された。

講演1では、バグフィルターの評価が急に上がり、本来これをめぐる基本的議論があるはずが、合意なしで結論だけ出されている。フレバッグは破れ、汚染物は水田、水系へ行く。集中管理では事故による再汚染（地下水、地質汚染など）が生じる。国による立地の絞り込みでは、林野行政が貧困の中、地滑り、土石流がおきたところを国は指定した。これでは複合災害になる。国有地に国民の税金をどんどん使っている。もともと国有林には安全でない土地が多い。平均斜度が15度以下でも安全でない。

立地選定では除外要件をなくし、総合評価というマジックを用いた。粉じん対策、燃焼炉の温度継続、ガスの冷却、煤塵の連続測定などが問題で

ある。栃木県の有識者の判断も問題である。塩谷町では沢そのものがストローになってしまう。最終処分場は必ず事故を起こす。厚い粘土質があり、地下水のないところを作るべきである。モニタリングの実行力も問題である。

そもそも小さな自治体へ押しつける国のスタンスが問題である。反対運動をできるだけ小さくするための立地選定になっている。税金に集まってくる企業群がいて税金を食い散らす。

講演2では、9月豪雨の影響で現地には入れないこと、帰還困難地域に中間貯蔵施設を設置し、廃炉後に福島第一原発敷地内に最終処分場を設置すべきではないかということ、そして当面、一時保管場所を補完して国の責任で継続してほしいということが指摘された。

続くビデオメッセージの要旨は以下のようになる。2014年1月2日に加美町が指定された。以降町独自の検証を行ってきたが、ずさんさが明らかになった。焼却炉を伴うが、候補地は標高690mで風も強い町である。風評被害が起きるのは間違いない。セシウムは比較的沸騰点が低く、容易に気化し大気中に拡散する。候補地は平野や田んぼに農業用水を供給している場所である。農産物、食品加工などあらゆる方面に影響する。

汚染排出者（電力会社）が責任を負うべきである。宮城県内の3候補地はいずれも地滑り地域で水源地域である。田代岳は水保全地域であり、ここから農業用水を供給しているし、勾配30度以上の傾斜地である。候補地選定は最初に結果ありきで、理屈は後付けであった。

解決策としては、現在保管している場所を国の責任で保管することである。その際、燃やして減容するのではなく、発酵させて減容すべきである。酵母菌の活用でセシウムを除去し、5年後か10年後かに最終的には福島第一原発に一元管理することが望ましい。ずさんな選定により候補地を押しつけることに反対する、といった発言内容であった。

## VI. 一時保管場所のあり方とは

以上のように環境省と塩谷町との間では妥協・解決に向けた話し合いの土壌すら構築されずにいる。環境省に県が寄り添っているとすれば、福島

集約論や一時保管のあり方など県弁護士会や日弁連の主張と塩谷町のそれとはほぼ合致している。

放射能対応の安全性や危険性をめぐる技術論争が展開されているかといえば、各々の主張をぶつけ合っているというのが実際であろう。今回の検討ではその対象が県弁護士会、日弁連、その他反対活動に比重が寄り、とくに環境省以外の県の見解や有識者の見解を十分把握・提示することができなかつた。したがって、解決策の糸口を提示しようとしても、方向性の提案そのものにバイアスが掛かっているという批判を受けるかもしれない。

そのことを承知しつつも、これまでの検討を通じて、最大の論点として浮かび上がったのが、一時保管場所のあり方をめぐる課題である。

環境省からすれば、本来、指定廃棄物は県内1カ所に集約すべきであり、法制度やそれにもとづく基本方針を守る上でも、一時保管そのものを後押しするような補強や補償を認めることはできない。当然、一時保管場所に指定廃棄物を置く期間の限界とその危険性を強調することになる。

こうした主張内容はある意味で民家が保有する農地などの敷地を提供している一時保管者の考えと軌を一にする。一時保管者にしてみれば、補強することにより、それだけ一つの集約カ所に指定廃棄物が運ばれる時期が遠のくことになる。そのことは受け入れがたい。補償についても同様である。補償を受けるということは、先の読めない保管期間を実質的に承認することになるし、周囲の目も意識せざるを得ず、これも受け入れがたい。

しかし、本来、前者（補強）と後（補償）を相互の均衡関係で捉えるべきではないだろうか。補強を受け入れるがゆえの補償のあり方がそれである。一時保管者がそのことを面と向かって言いにくい膜のような存在がこれまでずっと覆っていたのではないだろうか。現状に打開の余地が全くといっていいほど見られないのであれば、現状を継続するという選択肢が提示されるべきではないだろうか。

そうしたことから、民家の農地など一時保管場所の提供者に対して何らの補償もなされていない状況を変えなければならないという認識に至った。そこで、環境省と塩谷町との間で妥協点を見

出せない状態が続いているという事実認識にもとづき、現状の一時保管場所のあり方に焦点を絞った分析を行う必要がある。

当面の閉鎖が不可能だとすれば、一時保管者に対する補償と一時保管場所の補完・補強を行うことが当面最重要の対応策と捉えるからである。

一時保管場者に対する補償額と補完事業のコストについてどう考えるべきか。ただし、県弁護士会シンポジウムにおける会場からの発言にあったように、8000ベクレルに達しない放射性廃棄物の一時保管者に対する補償をどうするのか、補償とそうでない境目をどこに設定するのかという課題は残る。

## VII. 一時保管場所の提供者に対する補償額と補完事業のコスト

指定廃棄物一時保管場所においては、放射性廃棄物の処理に関する原則と同様、保管している間、放射性廃棄物を封じ込む必要がある。ここではまず、補償額とコスト試算において考慮すべき要素を列挙する。

### ① 保管された指定廃棄物の量

搬入されたときに計測された指定廃棄物の質量であり、現状では概ね把握されている。

### ② 指定廃棄物の占有土地面積

指定廃棄物の放射線濃度が高い場合、周辺の土地までも一部は使えない。どこまでを占有土地面積と認めるか、検討する余地がある。

### ③ 指定廃棄物の放射線濃度

放射線物質の物理的半減期によって、放射線濃度が低下していく。指定廃棄物に含まれる放射線物質が、半減期が何万年以上のものと数年のものとは、保管のしかたが自ずと変わってくる。定期的計測が大切である。補償額を考える際も、一括の補償ではなく、放射線濃度の低下に応じて数年ごとに補償を考えるほうが妥当であろう。

### ④ これまで保管されてきたことに対する補償

東日本大震災から4年半の歳月が経っていても、一時保管場所の提供者が精神的に被害を受け続けている。さらに、一時保管場所として利用してきた建物や施設に対しても補償額を計上すべきであろう。

### ⑤ 周囲の環境に対する放射線影響の重大さ

一時保管場所を囲む周辺環境によって、補完事業のコストが変わっている。また、補完事業の規模によっては、周辺住民や地方自治体からの了承手続きを取り付ける必要がある。その際、周辺住民に対する補償を考えるべきかどうかは、慎重に検討しなければいけない。

#### ⑥ 地盤の安定度や台風や洪水等の自然災害に晒されるリスク等

地震、台風、洪水等の思わぬ自然災害に見舞われる危険性が決して小さくない。鬼怒川の決壊や、関東各地での豪雨被害が記憶に新しい。指定廃棄物を封じ込み、外部に流出しないようにするには、一時保管場所の地盤や自然災害に晒されるリスクを考慮して、補完事業を行うべきである。また、低線量放射線被曝による人体への影響は必ずしも解明されていない。放射線量に比例してがんの発生率が高くなる専門家の見解もあれば、緩やかなカーブを描きながらがんの発生率が増えていくという見解もある。したがって、厚めのコンクリート構造にすれば、自然災害に晒されるリスクを低減するだけでなく、周囲への放射線濃度の低下にもつながる。厚さ 50cm のコンクリートでは放射線量が 1/100、70cm では 1/1000 に低減されるという実験データが得られている<sup>10</sup>。

上記の①～③は指定廃棄物自身に係るものに対して、④～⑥は一時保管場所に関するものである。簡単に決まるものでなければ、補償額やコストを算出する際、等級 1-10 のように、幅を持たせてその値を決めるほうがいいかもしれない。

2015 年 9 月 13 日に那須野ヶ原ハーモニーホールで開催された「第 3 回環境省と考える指定廃棄物の課題解決に向けたフォーラム」において配布された資料「指定廃棄物の一時保管に関するアンケート結果」<sup>11</sup>によると、栃木県で一時保管している指定廃棄物は 87% が農林業系副産物（牧草、稲わら、堆肥、腐葉土）であり、保管場所は 91% が保管者の所有地である。保管状態は野外でシート被覆保管が 87% に達している。既存建屋内や、野外でのコンテナボックス保管はわずか 6% しかない。保管者が日常心配していることの上位 3 位はそれぞれ、「いつまで保管するのか不安」(37%)、「指定廃棄物を置いている土地が使えない」(32%)、「台風が来たり、竜巻注意情報

が出る度に心配」(13%) である。

また、保管の長期化に対して、「保管に係る補償をしてほしい」(30%)、「これまでどおりの維持管理への支援を継続してほしい」(25%)、「早く別の場所に持って行ってほしい」(47%)、「ある程度の期間の保管は仕方ないが、なるべく早く持って行ってほしい」(38%) 等の意見があった。そのなか、「長期の保管は仕方がない」(9%) と、一時保管の長期化に理解を示した保管者が 1 割程度いる。

上記のアンケートの結果からもわかるように、県内での一時保管場所における指定廃棄物の保管状態はよくなく、一日も早く改善すべきである。最終処分場が決まらない間、その調査費の大部分を一時保管場所の整備や保管者への補償に振り向けることがひとつの選択肢だと考える。

<sup>1</sup> 指定廃棄物とは、東京電力福島第 1 原発事故によって飛散した放射性物質に汚染された稲わらやごみ焼却灰、下水汚泥などで、濃度が 1 キロ当たり 8000 バクテリオンを超え、環境省が指定したものと定義される。栃木県における指定廃棄物最終処分場問題を対象とする研究は 2013 年度に開始し、その第一の成果が、中村と倪による共著論文「政策における意思決定過程と文理融合研究」(2014 年 9 月。宇都宮大学国際学部研究論集第 38 号、61-68 頁) である。当論文では、栃木県における最終処分場問題の経緯を把握した上で、単一候補地絞り込み過程での市町関与の必要性の観点から、中村がデータ選定と首長選定を組み合わせた「総合選定意思決定モデル」を提示した。モデルでは縦軸に県内基礎自治体の首長による意思選定である「H (head) 選定」を設定し、横軸に①集落との距離②水源との距離③自然の豊かさ④指定廃棄物の保管量といった、項目毎の評点の合計点を出すところの科学的データ分析選定の点数化である「D (data) 選定」を設定した。そして、倪が意思決定の際に考慮すべきリターン・リスクを分析しつつ、候補地順位を絞っていく手法について考察し、「意思決定のストラテジーモデル」および「候補地のリターン・リスク分析表」を提示した。

第二の研究成果が、中村と倪による共著論文「指定廃棄物の最終処分場問題をめぐる文理融合アプローチ」(2015 年 2 月。宇都宮大学国際学部研究論集第 39 号、83-90 頁) である。当論文ではとくに 2014 年以降半年間の動きに注目し、国（環境省）、広域自治体（栃木県）、基礎自治体（塩谷町）、反対同盟などの関係組織の活動を時系列的に整理・把握し、そのプロセスにおいて見出されるところの事態打開の糸口となり得る三つの事例を挙げた。そして、三事例の有する潜在的可能性にもとづき、地域振興策の大枠についての数値の設定・分析パターンを提示した。

<sup>2</sup> 2015 年 9 月 2 日に中村と倪は、塩谷町職員の家内で現

地調査（東古屋湖、大滝、詳細調査候補地、東荒川ダム、尚仁沢ハートランド、尚仁沢湧水群など）を実施した。

地下水はすべて江戸（東京）に向かっている。水系は那珂川、鬼怒川、そして利根川水系へ向かっている。市町村長会議は「国の自己満足の会議」ではないか。こうした決め方が問題である。去年から町民全員会議を開催している、といった案内職員による指摘があった。

- <sup>3</sup> 2015年5月28日付下野新聞「帰還困難区域を国の直轄地に」、同6月10日付「塩谷町、環境省に抗議文」、同7月9日付「塩谷町選定は『適切』」、同7月31日付「塩谷町 候補地選定から1年」、同「理解得る努力 国は丁寧」、同10月15日付「塩谷の候補地、豪雨時冠水」、同10月17日付「候補地変更を否定」、同6月10日付朝日新聞「量や濃度 開示請求」、6月13日付「県内処理が現実的」、同6月18日付「白紙撤回求め 共同声明へ」、同6月27日付「地元説明会の開催 環境省改めて提案」、同7月9日付「選定過程『適切だった』」、同6月14日付産経新聞「指定廃棄物 進まぬ処分場」、同6月23日付読売新聞「一時保管 住民の紹介」、同7月31日付「尚仁沢湧水 売り上げ減」、同8月1日付「決定『支持』 小山市長のみ」からまとめた（各紙いずれも朝刊）。

なお、これまでの経緯は以下のように整理される。2011年11月：指定廃棄物を保管中の各県内で処理する方針を国が閣議決定。12年9月：矢板市塩田の国有林を環境省が候補地に選定。市は受け入れ拒否。13年2月：環境省が「自治体と意思疎通不足」などを理由に選定のやり直しを発表。13年4月：第4回市町長会議。環境省によると、処分場候補地の選定手法が確定。14年7月：再選定で塩谷町上寺島の国有林が候補地に。町は反発。14年8月：国が候補地を適切に選定したかを検証する県有識者会議の初会合。15年5月：環境省が処分場の必要性を説明するフォーラムを宇都宮市で開く。6月にも同市で開催。15年7月：県有識者会議が「選定は適切に行われた」と最終報告（2015年7月9日付朝日新聞「選定過程『適切だった』」）。

- <sup>4</sup> 環境省が同年7月8日に公表した県内の一時保管場所は161カ所。民間の保育場所数では、那須町の65カ所が最多で、那須塩原市の55カ所、大田原市の8カ所が続いた（同8月1日付読売新聞「決定『支持』 小山市長のみ」）。

内訳を見ると、県内の指定廃棄物保管量は1万3529ト。大半の1万736トは1万～3万ベクレル。10万ベクレル超は那須塩原市や那須町に一時保管されており、最大値は35万ベクレルの稲わらや牧草などの農林業系副産物。2015年3月末現在の保管量（ト）は、那須塩原3921.1、那須3382.3、宇都宮1904.2、鹿沼1562.0、大田原941.7、上三川852.0、日光608.2、矢板265.9、高根沢66.6、塩谷22.8、那珂川2.4。このうち、1畝当たり10万ベクレル超は那須塩原65.9、那須103.8、矢板1.5の計171.2ト。5万～10万ベクレルは那須塩原156.2、那須305.0、宇都宮0.1、大田原9.9、矢板5.2の計476.4ト（2015年7月9日付下野新聞「塩谷町選定は『適切』」）。

- <sup>5</sup> 2015年7月31日付下野新聞「理解得る努力 国は丁寧」。

- <sup>6</sup> 2015年10月27日付下野新聞「塩谷町、環境省に抗議」。

- <sup>7</sup> 2015年6月22日に栃木県総合文化センターにおいて

環境省主催で開催された説明会（「栃木県第2回 環境省と考える 指定廃棄物の課題解決に向けたフォーラム—県内約170カ所の一時保管の解決のために—」）に中村が参加した。受け取った資料は、「環境省資料」「一時保管の現状について」「指定廃棄物の課題解決に向けて」「アンケート調査表」の4点であった。

「環境省資料」には、栃木県の指定廃棄物の保管量（内訳）として、ごみ焼却灰約2500ト、下水汚泥約2200ト、浄水発生土約730ト、農林業系副産物（稲わら、牧草、腐葉土）約8100ト、その他約20ト（6頁）とある。また、詳細調査の内容については、安全面での有無として、①自然災害に対する安全性②地盤の安定性③放射能濃度等が、事業実施の可能性として、①施設の配置②主要施設の構造③施設までの道路の確保④水・電力・通信回線の確保、が記載されている（32頁）。

「一時保管の現状について」には、「保管場所は、ごみ焼却施設や浄水施設、下水処理施設の公的な施設のほか、牧草や稲わらなどについては、農家の方々の敷地内に保管するなど、様々な物・量を、様々な場所に保管。保管場所の確保が難しい場合、建物や道路などに近いところで保管せざるを得ない場合もある。保管が長期化する中で、自然災害（突風や大雪）により、保管箇所が被害を受けるなど、新たな課題が発生」したとある。そして、強風により遮水シートがまくれ上がった様子、大雪によりテントの屋根が破損した様子の写真を掲載している（3-6頁）。

- <sup>8</sup> 2015年9月6日に栃木県弁護士会館で開催された県弁護士会主催の「指定廃棄物最終処分場を考えるシンポジウム」に中村が参加した。

配布資料である栃木県弁護士会作成の「今、塩谷町が求めるもの」には、「標高600mに設置される仮設焼却炉は放射性物資の発射台になる」「最終処分場ができると、本町は存続できなくなってしまう」（2-3頁）とある。そして、指定廃棄物が県内約170カ所に分散保管され、たとえ低線量であっても放射性物質には健康影響のおそれが否定できないことを考えると、「汚染濃度の低い地域に汚染を拡散させるという方法は避けるべき」で、「汚染濃度の高いところに集中管理するのが適正な処理である」（4頁）としている。

県弁護士会は、諸外国の対応にも触れ、「指定廃棄物の基準である8000ベクレル/kg超の廃棄物は、国際的には低レベル放射性廃棄物として厳格に管理され」ていて、「たとえばフランスやドイツでは、低レベル放射性廃棄物処分場は、国内に1カ所だけ」であり、「しかも鉱山の跡地など、放射性セシウム等が水に溶出して外部に出ないように、地下水と接触しないように注意深く保管されて」（同）いるという。「最終処分場については国内1カ所に集約する事が原則」ではあるものの、「政府の考えを変えてもらうまでには長い時間がかかることが予想されるので、「その間の安全を確保するためにも、現在の一時保管場所を強固なものにして安全を確保しなければ」ならないとする。

同時に、「本来、資源（牧草・稲わら・腐葉土）として使用できたものを放射性廃棄物にしてしまった事への責任の所在を明確にし、資源が使用できなくなった事への補償、指定廃棄物を保管している事に対する費用負担（地代・管理費）についても政府に求めているかなければならない」と位置づける。

さらに続けて、政府は指定廃棄物の保管者の負担に



対しての補償や費用負担を何一つしていない点を批判した上で、保管者に対して「政府の責任の元に十分な補償や費用負担をし、その上で一時保管場所を強固なものにすることにより、最終処分場が決定するまで保管してもらうことも考慮する必要がある」としている。

この資料には環境省へのヒアリング結果も掲載している。それによれば環境省は、「8000 ベクレル以下であれば、廃棄物処理法に基づく通常の処理方法でも、周辺住民や作業員の追加の被ばく線量（実効線量年間1ミリシーベルト以下）の安全なレベルは確保され、原子力安全委員会・放射線審議会の審議も経て決定した」と記載されている（33頁）。他県との比較もあり、「栃木県の廃棄物は牧草など腐敗しやすいものが多い上、量が多く（約14000トン）、数多くの場所で分散保管されている。また、廃棄物の放射性濃度が茨城県に比べて高い。一方で、茨城県のは焼却灰などが中心で性状が安定しており、量（約3600トン）や保管場所（15カ所）が少なく、事故後15年程度でほとんどが8000ベクレル以下になるような濃度である」（同）としている。

<sup>9</sup> 2015年10月1日に幕張メッセ国際会議場において日本弁護士連合会が主催した「第58回人権擁護大会シンポジウム第3分科会 放射能とたたかう—健康被害・汚染水・汚染廃棄物—」（第1部 健康管理と医療体制、第2部 汚染水問題、第3部 放射性物質に汚染された廃棄物）に中村が参加した。第3部では、報告「汚染廃棄物をめぐる問題と日弁連の取組み」（日弁連公害対策・環境保全委員）の後、講演1「何が、どう歪んでいるのか 放射能汚染、矛盾だらけの指定廃棄物候補地選び」（廃棄物問題専門家）、講演2「放射性物質を含む指定廃棄物 最終処分場問題と、どう向き合うか?」（塩谷町長）があり、宮城県加美町長のビデオメッセージと続いた。その後、栗原市、千葉市、市原市、富津市、君津市、埴町の住民から報告があった。最後に司会者からの質問に加美町長以外の全員が応答できる形で質疑・応答がなされた。

<sup>10</sup> 野口監修『原発・放射能図解データ』大月書店、2011年8月。

<sup>11</sup> PDFファイルは環境省サイトにもある。  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/tochigi/pdf/forum\\_tochigi\\_150913\\_questionnaire.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/tochigi/pdf/forum_tochigi_150913_questionnaire.pdf)

## 参考文献

- 環境省（2015）『一時保管の現状について』。  
 環境省（2015）『指定廃棄物の課題解決に向けて』。  
 塩谷町（2015）『塩谷町町勢要覧』。  
 栃木県弁護士会（2015）『指定廃棄物最終処分場を  
 考えるシンポジウム 基調報告書』。  
 日本弁護士連合会（2015）『放射能とたたかう—健康被害・汚染水・汚染廃棄物』。

（本研究は「平成27年度宇都宮大学異分野融合研究助成」を得て執筆された。）

# **Is the Problem of the Designated Disposal Site of the Nuclear Waste Resolved?**

## **Management of Many Temporary Disposal Sites in Tochigi Prefecture**

NAKAMURA Yuji and NI Yongmao

### **Abstract**

This paper presents the settlement proposal of the designated disposal site of the nuclear waste in Tochigi prefecture. The Environment Ministry chose the Shioya town as the site proposed for the designated disposal of the nuclear waste. Shioya town including municipal government, municipal assembly and the resident group continue to oppose the proposal.

The opposition movement continues such as signature-collecting campaign, lobbying and appeal activities. Tochigi prefectural government is trying to adjust differences of views between the Environment Ministry and the Shioya town. But things are getting serious because many temporary disposal sites (161 places in Tochigi prefecture) are on the verge of flowing out of pollution. We cannot find a key to the settlement of the dispute but we are under pressure to find a solution to this pending issues.

The Ministry of Environment doesn't make compensation for a loss of temporary keepers at temporary disposal sites. Compensation for physical and mental loss and reinforcement work at all temporary disposal is necessary. This is an urgent issue. Although our proposal cannot resolve the whole problems, this is one of the proposal for resolving difficult problems between central government and local government. This paper is the third result in the research field of integration of the humanities and sciences.

(2015年11月2日受理)