

# 茨城県における指定廃棄物の処理

松 尾 隆 佑

## Disposal of the “Designated Waste” in Ibaraki Prefecture

MATSUO Ryusuke

### 1 はじめに

2011 年 3 月の福島第一原子力発電所事故は、東日本の広域で環境汚染を引き起こした。原発敷地外に飛散した放射性物質への対処は既存の原子力法制と環境法制の隙間に位置していたため（北村 2012；田中 2014）、汚染された震災がれきや下水汚泥などの処理に苦慮する被災自治体に対し、政府はいくつかの「考え方」などを急ぎ示すことで答えてきた。こうした一連の「法的根拠に基づかない事実上の対処」を取り込みつつ（田中 2014：264）、民主党・自由民主党・公明党の与野党協議を経た議員立法によって 2011 年 8 月に成立したが、放射性物質汚染対処特措法である。

除染と汚染廃棄物処理の法的枠組みを定めた同法に基づき、汚染された稲わら、たい肥、焼却灰、浄水発生土、下水汚泥など、汚染廃棄物対策地域（旧警戒区域・計画的避難区域）外で発生した廃棄物のうち、1 キログラム当たりの放射性セシウムの濃度が 8,000 ベクレルを超えると環境大臣の指定を受けたものを、「指定廃棄物」と呼ぶ。その総量は、事故から 8 年が経過した 2019 年 3 月末の時点でも約 22.9 万トンに上り、福島をはじめとする 11 都県で、農地やごみ焼却施設、浄水施設、下水処理施設などで一時的に保管されている。

特措法は 2012 年 1 月から全面施行されるが、これに先立つ 2011 年 11 月に閣議決定された国の「基本方針」は、同法に基づく具体的な対処の原則を定めるなかで、指定廃棄物を発生都道府県内で処理するとしている。環境省はこの方針に従い、福島県では富岡町の民間産業廃棄物処理場を国有化して最終処分場とする計画を進め、福島県、富岡町、搬入路のある楢葉町と安全協定を締結して、2017 年 11 月から廃棄物の搬入を開始している。

ところが福島以外の都県では、国による処理計画は立ち往生するか、変更を余儀なくされるか、そもそも具体化されていない。環境省は、発生量の多い宮城・茨城・栃木・群馬・千葉の 5 県では、各県内に 1 箇所の最終処分場を建設する計画を示した。だが、2012 年に処

分場建設候補地を選定・提示した栃木県と茨城県、2014～2015年に新たな選定手法で候補地を選定・提示した宮城県・栃木県・千葉県のいずれにおいても、地元の激しい反対に見舞われ、現地での調査さえ実施できずにいる。その一方で、2016年には茨城県と群馬県で一時的保管の継続を認め、当初の計画を変更するに至った。

上記5県での指定廃棄物処理をめぐる政策過程は、いずれも国による最終処分計画が長期にわたる停滞や大幅な修正を迫られた点で共通するが、各県が抱える事情の違いゆえに異なる展開を見せている。それらを比較検討し、指定廃棄物の処理が紛糾している共通の要因と、県ごとに異なる決定が為された要因をそれぞれ分析するためには、各県の政策過程を個別に詳しくたどることで、現状に至るまでの経緯を正確に把握する必要がある。そこで本稿では、指定廃棄物の「分散保管」が初めて公式に容認された茨城県を対象に、一連の政策過程を追跡してみたい<sup>1</sup>。

表1 各都県における指定廃棄物の保管状況（2019年3月末時点）<sup>2</sup>

都道府県	主な種類	数量 (t)
岩手県	焼却灰	589.3
宮城県	浄水発生土、農林業系副産物	3,291.1
福島県	焼却灰、浄水発生土、下水汚泥、農林業系副産物	201,171.9
茨城県	焼却灰、下水汚泥	3,535.7
栃木県	焼却灰、浄水発生土、下水汚泥、農林業系副産物	13,533.1
群馬県	浄水発生土、下水汚泥	1,186.7
千葉県	焼却灰、下水汚泥	3,710.9
東京都	焼却灰	981.7
神奈川県	その他	2.9
新潟県	浄水発生土	1,017.9
静岡県	その他	8.6
合 計		229,030.0

（出所）環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」に基づき作成

<sup>1</sup> 本稿の執筆にあたっては、各種報道および政府・自治体の公表資料に依拠した。また、執筆の過程で複数の自治体関係者から聞き取りを行なうことができた。記してご協力に感謝申し上げる。なお、指定廃棄物処理をめぐる政策過程を横断的に分析する試みとして、松尾（2019）を参照。

<sup>2</sup> 山形県では廃プラスチック約0.2トンが指定廃棄物として東根市で保管されていたが、2017年1月に指定が解除され、県内の指定廃棄物はゼロとなった。

## 2 国による処理の枠組み

### 2.1 放射性物質汚染対処特措法

政策過程をたどる前に、放射性物質汚染対処特措法に基づく指定廃棄物の処理枠組みを概観しておこう。同法は、放射性物質の汚染に対処するために必要な措置を講ずることを国に義務付ける一方で、汚染原因者である東京電力には処理費用を負担することで責任を果たすよう求めている。この結果として、汚染廃棄物の処理をめぐる前面に出るのは一貫して国であり、東電が目に見えるかたちで責任主体として現われる場面はほぼ見られない。

対処が求められる汚染廃棄物には、放射性物質の降下により直接汚染された災害廃棄物のほか、一般廃棄物に混入した放射性物質が焼却を経て焼却灰に濃縮されたもの、放射性物質が付着した土壌が下水汚泥や上水汚泥に濃集したものなどがあり、除染の実施に伴い、地表から剥ぎ取った土壌（除去土壌）や、草木・落葉などの廃棄物（除染廃棄物）も生じる。国の処理枠組みでは、可燃物は原則焼却して減容化されることとなっており、発生地域と減容化後の汚染濃度に応じて区分された汚染廃棄物について、それぞれ異なる対処が定められている（北村 2012）。国が処理責任を負う「特定廃棄物」は、「対策地域内廃棄物」と指定廃棄物とに分けられる。このうち対策地域内廃棄物は、環境大臣が指定する汚染廃棄物対策地域（旧警戒区域・計画的避難区域）内で発生したものであり、地理的要件から汚染濃度が高いと一律に把握された廃棄物すべてを含む<sup>3</sup>。指定廃棄物は、対策地域外にある 8,000Bq/kg 超の廃棄物を保管する市町村などが国に申請し、指定を受けることで処理の責任や費用負担が国に移る仕組みになっている。そのため 8,000Bq/kg 超であっても、保管の負担や風評被害を避けたい地元の判断により、指定を受けていない廃棄物も存在する。

これらに対して、対策地域外で汚染濃度が 8,000Bq/kg を下回る廃棄物は、廃棄物処理法に基づき通常の廃棄物と同様に処分してよいとされ、国による処理の対象には含まれない。ただし、そのうち東日本の各都県にある一定の種類の廃棄物については、「特定一般廃棄物」および「特定産業廃棄物」として、特措法に基づく処理基準および処理施設の維持管理基準を上乗せして処理することが求められる（追加費用は国が財政措置を行なう）。

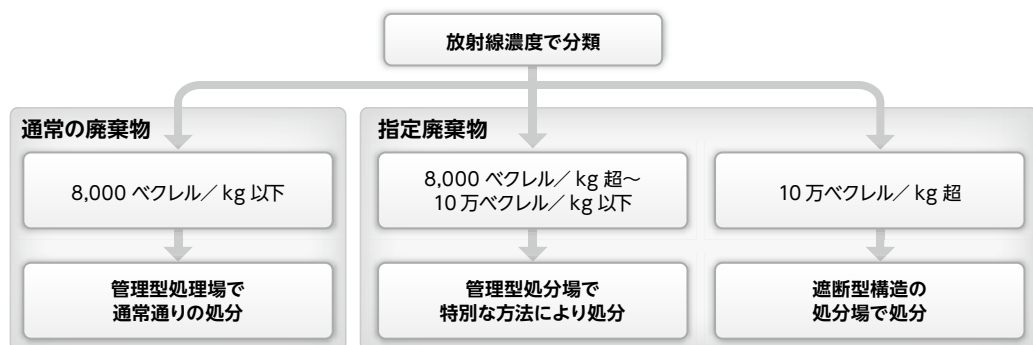
<sup>3</sup> 福島県内の特定廃棄物のうち 10 万 Bq/kg を超えるものや除染廃棄物は、国が大熊町および双葉町で建設・操業する中間貯蔵施設で 30 年間にわたって保管されることが決まっているが、その後の最終処分や再生利用の見通しは不透明である（松尾 2017；まさの 2017；日野 2018）。

国が責任を負う基準となっている 8,000Bq/kg という数値は、2011 年 6 月 3 日に原子力安全委員会が示した「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」と、同月 16 日に原子力災害対策本部が示した「放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の当面の取扱いに関する考え方」に従い、周辺住民や作業員の被ばく線量が年間 1 ミリシーベルトを超えない範囲で廃棄物の埋立処分が可能な線引きとして、特措法に取り込まれたものである（田中 2014：275）。しかし、従来からある原子炉等規制法に基づく放射性廃棄物の再利用基準（クリアランス・レベル）が 100Bq/kg であることから、8,000Bq/kg 以下の廃棄物を一般廃棄物と同様に処分してよいとした特措法の処理枠組みには、強い批判が存在する（熊本 2014；まさの 2017）。

表 2 事故由来汚染廃棄物の分類

区分		対象	処理責任者	適用法令
福島第一原発内起因廃棄物		福島第一原発内の廃棄物	東京電力	原子炉等規制法
特定廃棄物	対策地域内廃棄物	旧警戒区域・計画的避難区域内の廃棄物	国	放射性物質汚染対処特措法
	指定廃棄物	8,000Bq/kg 超の廃棄物を環境大臣が指定	国	放射性物質汚染対処特措法
通常の廃棄物	特定一般廃棄物	8,000Bq/kg 以下の一般廃棄物	市町村	廃棄物処理法
	特定産業廃棄物	8,000Bq/kg 以下の産業廃棄物	排出事業者	廃棄物処理法

（出所）環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」および北村（2012：101）に基づき作成



（出所）環境省「放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト」より作成

図 1 指定廃棄物の処理方法

## 2.2 指定廃棄物の各県処理

2012年1月に特措法が全面施行されると、環境省は「指定廃棄物の処理に向けた基本的な考え方について」を各都道府県に通知し、「基本方針」に従って発生都道府県内で指定廃棄物の処理を進める考え方を伝えた（環境省 2012a）。また3月には「指定廃棄物の今後の処理の方針」を発表し、発生量が多い都道府県では2015年3月末を目途として最終処分場等を確保するとした上で、新たに最終処分場を建設する場合は都道府県内に集約して設置する考えを示す（環境省 2012b）。

環境省は、指定廃棄物が多数の一時保管場所に分散したまま長期間保管されることは安全性に問題があり、稲わらなどは腐敗する恐れもあるとして、各県で最終処分場建設を急ぐ姿勢を見せてきた。最終処分場は、可燃性廃棄物は仮設焼却炉で燃やして容量を削減した上で、焼却灰や不燃性廃棄物を埋め立て、コンクリートで蓋をするというもので、埋め立て後の数十年間は国が施設を管理する。作業員が定期点検して周辺の水や大気の観測を続け、汚染濃度が十分に減衰した段階で作業用空間も埋設する計画である。

「今後の処理の方針」では、最終処分場の設置場所について、「必要な規模、適切な斜度を有する土地の中から、土地利用に関する法令上の制約（自然公園特別地域、地滑り区域など）がなく、最終処分場を建設するための自然的社会的条件が良い土地」を抽出し、「現地調査などにより立地特性を把握した上で、最終的に国が立地場所を決定し、国の責任の下、最終処分場を設置する」と述べている。また、「速やかな立地場所の確保の観点から、まずは国有地の活用を検討するとともに、国有地の活用が困難な場合には、関係する地方公共団体や関係原子力事業者などに必要な要請を行うことも含め、国が最終処分場の候補となる場所を選定する」としている（環境省 2012b）。

## 3 茨城県における政策過程

### 3.1 指定廃棄物の保管状況

茨城県の指定廃棄物は、14市町内のごみ焼却施設や下水処理施設など15箇所ですべて約3,500トンが保管されている（2019年3月末時点）。公共施設にある焼却灰や下水汚泥がほとんどを占め、農林業系副産物（稲わら）はわずかであるため、民間農地で多量の農林業系副産物を保管する宮城県や栃木県とは事情が大きく異なる。指定申請時の汚染濃度は、8,000～10,000Bq/kgのものが458.5トン、10,000～30,000Bq/kgのものが2,565トン、30,000～50,000Bq/kgのものが0.2トンであり、30,000Bq/kg以下の廃棄物が大半である（環境省 2013b）。近隣の栃木県や千葉県は30,000Bq/kg超の廃棄物も多く抱えていることからすれば、比較的低い水準にあると言えるだろう。濃度の自然減衰も進みやすいとされ、発災から15年後には大半が8,000Bq/kg以下になる見通しである。

ただし、当然ながら、これは茨城県が困難な状況になかったことを意味しない。多量の汚

染廃棄物の保管を余儀なくされている状況そのものが、震災・原発事故につづく追加的・累積的な「受苦」であることは明白である。たとえば、茨城県では東日本大震災による死者 24 名、住家全壊 2,134 棟、半壊 14,699 棟、一部損壊 131,932 棟、床上浸水 1,452 棟、床下浸水 669 棟、公共建造物被害 961 棟、その他の非住家被害 7,529 棟の被害が生じており、2011 年 5 月末時点での災害廃棄物は、県内で発生する一般廃棄物のほぼ半年分に相当する約 55 万トンに上った（黒井 2011）。日立市（5 万 3 千トン）や北茨城市（3 万 5 千トン）など、のちに指定廃棄物を抱える自治体も、大量の災害廃棄物に直面していた。また、茨城県内では 20 の市町村（日立市、土浦市、龍ヶ崎市、常総市、常陸太田市、高萩市、北茨城市、取手市、牛久市、つくば市、ひたちなか市、鹿嶋市、守谷市、稲敷市、つくばみらい市、東海村、美浦村、阿見町、利根町、鉾田市）が特措法に基づく汚染状況重点調査地域の指定を受け、除染を実施している。さらに各自治体の農業や観光業は、原発事故に伴う風評被害を少なからず被ってきた。

指定廃棄物を県内で処理するという国の方針は、こうした特段の「受益」が伴わない累積的受苦を被っている地域間で、さらなる不利益の分配を迫るものであり、自らも被災者・被害者であるとの意識を持つ人びとのあいだでの合意形成が困難を極めることは、予め想像できたはずである。

表 3 茨城県における 8,000Bq/kg 超の廃棄物の保管状況（未指定の廃棄物を含む）

保管場所（市町名）	種類	保管量（t）	放射能濃度（Bq/kg）	
			指定申請時等	再測定値
日立市旧清掃センター （日立市）	飛灰	1,260.2	8,010 ～ 17,300	2,400 ～ 9,300
茨城県霞ヶ浦浄化センター （土浦市）	下水汚泥 （焼却灰）	97.0	17,000	3,900
龍ヶ崎地方塵芥処理組合 くりーんプラザ・龍（龍ヶ崎市）	飛灰	181.5	15,000	4,700 ～ 8,100
民間施設（高萩市）	稲わら	0.4	64,000	27,000
北茨城市清掃センター （北茨城市）	飛灰	45.0	10,400	2,000 ～ 4,300
取手市役所（取手市）	その他 （汚泥）	2.5	14,805	11,000
民間施設（牛久市）	その他 （汚泥）	0.2	32,500	9,800
ひたちなか市旧那珂湊清掃センター （ひたちなか市）	飛灰	152.0	13,800 ～ 16,200	5,400 ～ 8,200
茨城県那珂久慈浄化センター （ひたちなか市）	下水汚泥 （焼却灰）	828.8	8,800 ～ 17,000	4,600 ～ 6,900
民間施設（鹿嶋市）	飛灰	0.3	8,900	3,600
常総地方広域市町村圏事務組合 （守谷市）	飛灰	611.0	9,910 ～ 18,950	5,800 ～ 11,000

新治地方広域事務組合環境クリーンセンター（かすみがうら市）	飛灰	62.0	10,000	4,600 ～ 5,300
茨城美野里環境組合クリーンセンター（小美玉市）	飛灰	16.0	8,300 ～ 12,000	6,000 ～ 10,000
民間施設（茨城町）	その他（汚泥）	226.7	11,800	5,100 ～ 9,200
阿見町霞クリーンセンター（阿見町）	飛灰	159.4	12,000	5,300 ～ 5,900

（出所）環境省（2016b）および環境省（2017）に基づき作成

### 3.2 最終処分場候補地の選定と撤回

2012年9月27日、県北の高萩市を訪れた横光克彦環境副大臣は、草間吉夫市長と面会し、同市の上君田にある国有地を最終処分場建設の候補地に選定したと伝達する。前述の選定手順に基づき、県の協力を得て北茨城市など複数の候補地を現地調査した結果とされるが、前日に環境省の廃棄物・リサイクル対策部長が市役所を訪れて設定した突然の会談であり、寝耳に水の候補地提示に地元の反発は大きかった（杉本 2013）。

草間市長は国による一方的な選定だとして即座に反対の姿勢を示し、同じく市内の国有地を最終処分場建設の候補地に選定された栃木県矢板市と連携して対応することを決める。また、早くも10月3日には、市議会が候補地の白紙撤回を求める意見書を全会一致で可決している。市長が先頭に立って各種団体に協力を求めると、市内の団体および個人が「指定廃棄物最終処分場候補地の白紙撤回を求める高萩市民同盟」を設立し、11月27日までに約6万3,000人分の反対署名を集めて、環境省に提出した（服部 2013；2015）。

高萩市は反対の理由として、候補地が水源に近いことを挙げた。加えて、前述したような累積の受苦と被災者意識も、強固な反対姿勢を支えていただろう（服部 2013；杉本 2013）。高萩市は庁舎が被災して倒壊の恐れがあったために、候補地を提示された当時は仮庁舎で業務を行っていた。また、市内全域が汚染状況重点調査地域に指定され、学校や公共施設の除染を実施した自治体でもある。さらに、それまでも市内の農家は風評被害による打撃を被ってきたことから、候補地選定が報道されるだけでも風評被害の恐れがあると市長は主張した。

反対運動が続くなかで、環境省は計画を前進させられないままとなった。やがて自民党が政権に復帰すると、同省は2013年2月25日に「指定廃棄物の最終処分場候補地の選定に係る経緯の検証及び今後の方針」を示し、栃木県および茨城県の候補地を撤回するとともに、これまでの選定過程を見直すと表明する（環境省 2013a）。すなわち、従来の選定プロセスを検証した結果として、選定にあたって市町村との意思疎通が不足していたこと、候補地の提示にあたっての詳細な調査や専門的な評価が不足していたこと、各県の状況を踏まえた対応が不十分であったことなどを挙げ、今後の方針として、次の3点を打ち出したのである。第一に、各県で市町村長会議を開催して共通理解を醸成するとともに、地域の実情に応じて

考慮すべき具体的な事項を配慮した選定ができるようにする。第二に、施設の安全性確保や候補地の選定方法などを議論してもらう有識者会議を設け、専門家による評価を実施する。第三に、施設立地にあたって候補地の安全性に関する詳細調査を実施する。

環境省は、2月28日に候補地の撤回と新方針を茨城県の橋本昌知事と高萩市の草間市長に報告するとともに、橋本知事には市町村長会議の開催について協力を要請した。高萩市の候補地選定が白紙に戻されたことで、県内全域を視野に入れた選定プロセスが改めて開始されることになったのである。

### 3.3 市町村長会議での議論

#### (1) 福島集約を求める声

茨城県内における第1回の「指定廃棄物処理促進市町村長会議」は、2013年4月12日に県庁で開催され、県内の44市町村長が参加した<sup>4</sup>。この日の会議で環境省が各首長に諮ったのは、3月16日に開かれた「指定廃棄物処分等有識者会議」の第1回会合で了承された<sup>5</sup>、最終処分場の構造および維持管理に関する安全性確保の手法についてである。

環境省が茨城県内に整備したいとする最終処分場は、可燃性廃棄物を減容化する小型の仮設焼却炉と8,500立方メートル容量の埋立地(6,300平方メートル)を設置する計画で、管理施設や搬入道路・構内道路、防災調整池等を含む施設全体の建設に要する面積として計14,000平方メートル、覆土の仮置き場等をあわせた用地面積として約20,000平方メートルを見込む(環境省2013c)。有識者会議の議論を踏まえ、施設は災害リスク等の少ない場所、生活エリアへの影響等を考慮して設置し、雨水や地下水を入り込ませないための遮断と放射線を外に出さないための遮蔽を行い、土壌とコンクリートによる覆いをした上で、長期間にわたるモニタリングを実施するとされた(環境省2013d)。

こうした環境省の説明に対し、各首長から相次いで呈されたのは、施設の安全性以前に、指定廃棄物の各県処理を進めようとする国の姿勢への疑問であった。たとえば「基本方針」が排出都道府県内での処理を定めていることに対して、福島第一原発事故由来の廃棄物は福島で排出されたものではないかとの発言が見られる(那珂市)。高萩市の草間市長は、「基本

<sup>4</sup> 以下で扱う市町村長会議および一時保管市町会議の配布資料と議事録は、環境省の放射性物質汚染廃棄物処理情報サイト([http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/))から閲覧できる。

<sup>5</sup> 環境省が新たに設けた指定廃棄物処分等有識者会議の検討項目としたのは、①最終処分場等の安全性の確保に関する考え方、②最終処分場等の候補地の選定手順、評価項目・評価基準、③候補地の詳細調査の方法、④候補地の選定に係る調査等の結果に関する評価、⑤その他、放射性物質に汚染された廃棄物の処理に関する事項である。同会議の委員は、井口哲夫(名古屋大学大学院工学研究科教授)、大迫政浩(独立行政法人国立環境研究所資源循環・廃棄物研究センター長)、木村英雄(独立行政法人日本原子力研究開発機構安全研究センター廃棄物安全研究グループ研究主幹)、田中勝(鳥取環境大学サステイナビリティ研究所所長)、谷和夫(独立行政法人防災科学技術研究所減災実験研究領域兵庫耐震工学研究センター研究員)、西垣誠(岡山大学大学院環境生命科学研究科教授)、丸山久一(長岡技術科学大学工学部環境・建設系教授)、米田稔(京都大学大学院工学研究科教授)の8名であり、座長を田中が務めた。



方針」を見直して全国1箇所に指定廃棄物を集約する可能性はないかと質している。福島第一原発の周辺など、福島への集約を検討すべきとの考えは複数の首長から示されており（坂東市、北茨城市、守谷市）、福島第二原発の敷地を使用してはどうかとの提案もある（東海村）。これらの意見に対し、井上信治副大臣ら環境省側は、県外の廃棄物を持ち込むことには福島県が反対の意向を示しており、理解が得られないとして、早期の処理には各県ごとで進めることが必要と答えている。

これ以外には、風評被害を訴える意見が出されたほか、指定廃棄物の汚染濃度が低下した場合の対処についても質問がなされたが、環境省側は今後の整理事項とするにとどめた。

## (2) 県内処理方針の確認

他県の市町村長会議でも福島集約を求める首長の声にさらされた環境省は、2013年6月17日付で「指定廃棄物の県内処理について」と題する文書を福島県に送付し、特措法および基本方針に基づく各県処理を求める福島県の意向を再確認している<sup>6</sup>。同省はこれを踏まえ、2013年6月27日に水戸プラザホテルへと会場を移して開催された第2回の市町村長会議では、これ以上の負担を福島に強いることは到底理解が得られないと改めて主張した。

環境省が主張するところでは、福島県では中間貯蔵施設等にかかわる地元との協議が緒についたばかりであり、福島県内の汚染廃棄物処理体制が確立されていない段階で福島集約を求めていくことは、福島県および地元市町村との信頼関係を損ね、福島県内の廃棄物処理や除染の推進、復興に重大な影響を与える。それゆえ、各県の指定廃棄物を速やかに処分するには県ごとに処分を進めることが現実的だとして、基本方針を堅持して県内処理を進めるとの考えが再度強調された（環境省 2013e）。

その一方で、8,000Bq/kg以下となった廃棄物の指定解除により処理が円滑に進むのであれば公益性が高いと考えられることや、指定解除の要請があることを踏まえ、解除後の処理が見通せるものについては、指定解除プロセスを検討していく考えも示された。

さらに、第4回の指定廃棄物処分等有識者会議（5月21日）で了承された候補地の選定手順や、評価項目・評価基準の案についての説明が為され、首長の意見が求められた。新しい選定手順の基本的考え方として示されたのは、以下の通りである（環境省 2013f）。第一に、安全等が確保できる地域を抽出するため、地形・地盤に起因する自然災害（地すべり、斜面崩壊、土石流、洪水、雪崩、地震、津波、火山噴火、陥没など）のおそれがある地域と、施設の存在そのものが、特に貴重な自然環境（自然公園特別地域、自然環境保全地域特別保護地区、鳥獣保護区特別保護地区など）の保全や、史跡・名勝・天然記念物の保護に影響を及ぼすおそれがある地域については、最終処分場の候補地とする地域から除外する。第二に、

<sup>6</sup> 環境省「指定廃棄物の県内処理について」

([http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_02\\_01.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_02_01.pdf))。

同月19日に福島集約への否定的回答を得た環境省は、翌20日にその旨を関係5県に通知している。

地域特性に配慮すべき事項を尊重した地域を抽出するため、地域特有の自然災害の存在や貴重な自然環境等の存在、地元住民の安心に特に配慮すべき地域特有の要件が市町村長会議で合意された場合、これらの地域特性を最大限尊重する。第三に、必要面積を確保した土地の抽出には利用可能な国有地を基本とするが、市町村長会議で公有地や民有地が提案された場合には、候補地の対象に含める。第四に、地域住民の安心の観点から理解が得られやすい土地を選定するため、自然度、生活空間との近接状況、水源との近接状況、指定廃棄物の保管状況を評価項目として、より望ましい土地を評価する（具体的な評価基準は、市町村長会議の議論を踏まえて検討する）。第五に、最終的な候補地の提示に先立ち、ボーリング等による地盤、地質、地下水等の詳細調査を実施し、有識者会議で安全性について評価する。第六に、詳細調査の評価結果を踏まえたうえで、市町村長会議において環境省が最終的な候補地を提示する。最後に、地域の状況を踏まえた風評被害対策と地域振興策を検討する。

環境省が福島県の意向に基づき改めて県内処理の方針を示したことから、なお福島集約を唱える声も皆無ではなかったものの（坂東市）、議論の焦点は県内1箇所の最終処分場建設を認めるか否かに移っていく。高萩市の前例に明かなように県内1箇所の集約が難しいのに対して、現状の分散保管では大きな騒ぎが生じていないことから、最終処分場をつくることなく分散保管を継続できないのか、との意見である（笠間市）。これに対し環境省側は、できるだけ早期に1箇所へと集約して処分するのが安全だとしつつも、市町村長会議で合意が得られた場合に分散保管を継続する可能性を否定しなかった。安全性を強化した上で保管を継続することはありうるとし、首長に諮りたいとしたのである。

この段階では、首長の立場は割れている。一時保管ということで地域住民の了承を得ている以上は最終処分場を早急に建設して欲しい（つくばみらい市）、仮置き場が最終処分場になってしまう（龍ヶ崎市）といった声がある一方で、必ずしも1箇所にこだわらなくてよい（高萩市）、短期間で決められないなら保管場の安全を強化すべきである（かすみがうら市）などの意見も出されている。また橋本知事は、保管量が少量の県では環境省も最終処分場をつくる考えは示していないとし、県内の指定廃棄物が10年後には10分の1まで減少すると強調している。ただし、除染土を自治体内で移動することも難しい実情から、指定廃棄物が8,000Bq/kg以下になっても処分はできないとの指摘も見られる（美浦村）。環境省側も、8,000Bq/kgを下回った廃棄物も処理する必要がある以上、最終処分場を建設することで安全に処理した方が望ましいとの立場を崩していない。

しかし、県内1箇所集約を掲げながらも分散保管の継続を正面から否定しない環境省のスタンスは曖昧さを含むものであり、1箇所に集約するのか否かを明確にすべきであるとの批判も向けられている（北茨城市）。これに対し同省は、次回の市町村長会議で集約処分か分散保管かを改めて諮りたいとした。

### (3) 集約処分か分散保管か

環境省は半年後の2013年12月25日に開かれた第3回の市町村長会議で、県内1箇所を集約する案と分散保管を継続する案を比較して、改めて首長らに意見を求めた。環境省の立場は前回同様で、県内1箇所に集約して最終処分場を設置することが安全な管理の実施や用地確保の観点から適切であるとしながらも、さまざまな意見に耳を傾けたいと述べて分散保管の可能性を強くは否定しない。

分散保管案では、県内の各地で分散して保管されている指定廃棄物の安全性確保を（必要な経費は国が負担した上で）徹底し、現状の保管を長期間継続するなかで濃度が8,000Bq/kg以下まで減衰したあとに指定を解除して、既存の管理型処分場で処分することになる。県内の8,000Bq/kg超の保管量は、事故発生時点から8年後には約10分の1となり、15年後には0.6トンまで減少するとされる。ただし、分散保管を続ける場合には、一時保管場所を有する市町村および保管者に対し、8,000Bq/kgを下回るまでの期間の維持管理を負担させることになる。また、指定解除された廃棄物は通常の廃棄物と同様の処分が可能となり、処分先の確保も含めて処理責任が保管者へと移ることになる（環境省2013g）。

この時点でも、両案に対する首長らの立場は、なお様ではない。高萩市が白紙に戻された段階で県内1箇所集約は破綻しており分散保管が妥当とする意見（日立市）や、候補地が選定されると反対運動が起きて合意形成が難しいため保管を継続すべきとの意見（高萩市）、現状の保管継続がベターであるとの意見（笠間市）が見られる一方で、国の方針通りに進めるべきで分散保管には反対であるとの意見（つくばみらい市）や、一時保管している地域は清掃工場などを引き受けていても放射性物質まで預かる約束はしていないといった意見（龍ヶ崎市）、1箇所の方がよいとする意見（那珂市）が出された。さらに、8,000Bq/kg以下の廃棄物でも処分の見通しは立たないといった指摘（美浦村）や、指定解除された廃棄物の処理も国が責任を負うべきとの要望（守谷市）が示された。

保管自治体で話し合うべきとの提案（北茨城市）も行われたが、環境省は各自治体の意向を尋ねるアンケートを実施する考えを明らかにした。

### (4) 保管自治体による議論へ

第4回の市町村長会議は、前回から1年以上が経った2015年1月28日に開催された。この間の2014年1月に宮城県、7月には栃木県で、国は新たな選定手順に基づき最終処分場の建設候補地を選定・提示したが、いずれも候補地の自治体・住民から強硬な反対を受け、詳細調査を実施できずにいた。2015年3月末までに最終処分場を整備するとした当初の国の計画は、既に実現が望めないものとなっていたのである。

環境省は市町村長会議の場で、2014年9月に県内44市町村を対象に実施したアンケート結果を公表した（環境省2015）。それによれば、22自治体は分散保管の継続を支持し、国の計画通り県内1箇所の処分場建設が望ましいとしたのは12自治体にとどまった。また、指定廃棄物を

保管する14市町では、7自治体が分散保管の継続を支持し、6自治体が県内1箇所の処分場建設を希望した。残りの1自治体は「その他」を選び、どの処理方法に決定しても国が最後まで責任を持って処理し、早期に対応することを求めている。他方、保管のない30市町村のあいだでは、15自治体が分散保管の継続、6自治体が県内1箇所を選び、9自治体が「その他」を選んだ。

アンケート結果を受けた首長らの意見は、分散保管の継続へと傾いていく。適正な安全強化と減衰後の処分費用を国が負担するとの前提で、分散保管を継続すべきとの主張が強くなるのである（高萩市、日立市、阿見町）。県内1箇所集約を求めてきたつくばみらい市長も、時間が経ちすぎたと難しさを口にしている。

また、保管自治体の考えを尊重すべきであるとの意見が多く出され（笠間市、北茨城市、守谷市、橋本知事）、保管自治体の首長が集まって会議を持つことが決められた。

### 3.4 一時保管市町長会議での議論

#### (1) 決断を迫られる環境省

環境省は2015年4月6日、保管自治体の14市町長が参加する「指定廃棄物一時保管市町長会議」を開催し、県内1箇所集約と分散保管のどちらを選ぶのか再び首長らの意向を確認しようとした。しかし、もはや首長らのあいだでは分散保管の継続を求める意見が大勢を占めるようになっており、これを正式に認めるのか態度を明確にしない環境省への苛立ちが高まっていく。すなわち、既に意見は出揃い、分散保管の継続を前提に安全対策と住民への説明を実施していくという方向性は定まっているが、国が決断をしなければ話が前に進まない。煮え切らない環境省に対して、いつまでも議論をして時間ばかりかけるのではなく、早く決めるべきだとの批判が向けられたのである。

環境省は茨城県での一時保管市町長会議が開かれたあとの4月24日に、千葉県での最終処分場建設候補地を千葉市で提示したが、やはり地元の猛反対を引き起こしてしまう。千葉市は茨城県で分散保管の継続案が議論されていることも挙げ、県内1箇所集約に反対していくことになる。また、宮城県と栃木県においても分散保管の継続案は提起されてきたが、環境省はこれら3県の一時保管場所で分散保管を継続する可能性を繰り返し否定してきた。その一方で茨城県での分散保管の継続を明確に否定しない対応の違いは、各県で批判を招いてきたのであるが、それゆえに茨城県の分散保管を正式に認める決断に踏み切りにくかったとも推測可能である。

さて、2015年9月に関東・東北豪雨の発生による被害が生じたことを受け、橋本知事は12月24日、一時保管施設の安全確保等について早急に対応するよう各市町からの強い要請があるとして、早期に一時保管市町村長会議を開催して処理方針を決定するよう環境省への要請を行った<sup>7</sup>。知事が同省の判断を求めたのは、以下の事項である。第一に、分散保管を

<sup>7</sup> 「一時保管市町長会議の開催に係る要請」

([http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_interim\\_storage\\_ibaraki\\_02\\_03.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_interim_storage_ibaraki_02_03.pdf))。

求める意見を踏まえ、異常な災害にも耐えられる一時保管施設の更なる安全確保を、維持管理費用も含め、すべて国の負担で実施すること。第二に、8,000Bq/kg 以下に減衰した後の指定解除のあり方やその後の処分方法について、国が有識者に意見を求めるなどして、その安全性について地域住民の理解を得られる制度とするとともに、解除後の処理についても国の負担で実施すること。第三に、一時保管施設の安全性等について、地域住民の理解が得られるよう、国が十分説明すること。第四に、地元市町村等の要望を反映した地域振興策を着実に実施するとともに、風評被害の未然防止に万全を尽くし、万一風評被害が生じた場合は国が責任を持って対応すること。これらは、既に分散保管の継続を前提とした上で、国の決断を強く求める内容を意味していた。

## (2) 分散保管の継続を決定

橋本知事による要請後、第2回の一時保管市町長会議が開かれたのは、2016年2月4日である。この時期までには、既に宮城県および栃木県で最終処分場建設候補地の返上が宣言され、千葉県を含めた国の最終処分計画が立ち往生していることは誰の目にも明らかになっていた。このようななか一時保管市町長会議に臨んだ環境省は、災害等に備えた長期にわたる安全管理を確実にするため県内1箇所への集約が望ましいという考え方をなお示しながらも、地域によって事情が異なることから地元の意向を最大限受け入れて進めていくこと、茨城県では分散保管の継続を求める意見が多いことなどを踏まえ、今回の会議で結論を出す姿勢を見せた。

すなわち環境省は、分散保管を継続する場合の方策として、8,000Bq/kg 以下に自然減衰して既存の処分場で処分するまでの期間は、必要に応じて災害対応や住民の更なる安心を目的とした一時保管場所の保管強化や遮蔽の徹底を行い、その費用は国が負担するとした（環境省 2016a）。また、指定廃棄物が8,000Bq/kg 以下となったときには、国と一時保管者や解除後の処理責任者のあいだで協議が整うことを前提に、指定を解除できる仕組みを設ける考えも示した。ただし、保管自治体のうち高萩市と牛久市では、少量ではあるものの30年後も8,000Bq/kg 超の廃棄物が残ると見込まれている。このように8,000Bq/kg 以下となるのに長期間を要する比較的濃度の高いものについては1箇所集約が望ましく、引き続き協力を依頼するとした（環境省 2016c）。

各市町長は分散保管の継続を求めることでほぼ一致し、環境省もこれを受けて正式に分散保管の継続を認めることを決めた。ここにおいて茨城県内の指定廃棄物処理をめぐる政策過程は、一応の落ち着きを見せることになる。

## 3.5 今後の見通し

国は2016年4月28日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。だが、2018年3月までに指定解除されたのは、千葉、山形、宮城3県の64トンにとどまる。環境省が2016年3月から

2017年3月に茨城県内の指定廃棄物等3,643トンを対象に実施した再測定結果によれば、8,000Bq/kgを超える濃度の廃棄物は612.3トンであり、83.2%にあたる3,030.7トンは既に8,000Bq/kgを下回っている（環境省 2017）。保管する廃棄物の全量が基準値以下となっている施設も少なくないが、指定解除を申請する動きは見られない。

その背景には、国の基準を下回って指定が解除された廃棄物であっても、住民の理解を得ることや、受け入れてくれる処分場を確保することが容易でないという事情がある。環境省による2016年度の調査によれば、東日本10都県にある廃棄物の最終処分場128箇所のうち26箇所では、国の基準とは別に独自基準を設けて受け入れを制限している（日野 2018：232-233）。市町村長会議において指摘があったように、通常の廃棄物として処分できる見通しが得られない限り、多くの自治体では指定解除申請に踏み切ることが困難なのである。したがって、分散保管の継続と汚染濃度の減衰が直ちに解決をもたらすわけではないし、今後の見通しは今なお不透明なままである。

表4 茨城県における指定廃棄物の処理に関する経緯

2012年1月1日	放射性物質汚染対処特措法が全面施行
2012年1月20日	環境省が「指定廃棄物の処理に向けた基本的な考え方について」を公表
2012年3月30日	環境省が「指定廃棄物の今後の処理の方針」を公表
2012年9月27日	環境省が茨城県内の最終処分場建設候補地に高萩市の国有林を選定
2012年11月27日	高萩市民同盟が最終処分場建設に反対する署名を環境省に提出
2013年2月25日	環境省が「指定廃棄物の最終処分場候補地の選定に係る経緯の検証及び今後の方針」を公表。市町村長会議の開催や有識者会議の設置を表明
2013年2月28日	環境省が知事と高萩市長に候補地撤回と新方針を報告
2013年3月16日	第1回 有識者会議。最終処分場の安全性について了承
2013年4月12日	第1回 市町村長会議。最終処分場の安全性等について説明
2013年4月22日	第2回 有識者会議
2013年5月10日	第3回 有識者会議
2013年5月21日	第4回 有識者会議。候補地の選定手順案について了承
2013年6月27日	第2回 市町村長会議。県内処理の方針や候補地の選定手順案等を説明
2013年7月16日	第5回 有識者会議
2013年10月4日	第6回 有識者会議。評価項目・評価基準等の基本的な案について了承
2013年12月25日	第3回 市町村長会議。候補地の選定手法等を説明
2015年1月28日	第4回 市町村長会議。各自治体へのアンケート結果を公表
2015年4月6日	第1回 一時保管市町長会議。市町長らが分散保管を求める
2016年12月24日	橋本知事が一時保管市町長会議の開催を環境省に要請
2016年2月4日	第2回 一時保管市町長会議。分散保管の継続が決定
2016年4月28日	8,000Ba/kgを下回った指定廃棄物の指定解除を可能にする省令を施行
2017年3月31日	県内にある8,000Bq/kg超廃棄物の濃度を再測定した結果を公表

## 4 おわりに

茨城県での指定廃棄物処理が最も特徴的であるのは、宮城県・栃木県・千葉県では国が拒んでいる分散保管の継続が正式に認められた点にほかならない。2016年12月には群馬県でも分散保管を継続すると決まったが、これは茨城県での決定を相当程度踏まえたものである。茨城県で分散保管の継続が認められた要因はどこにあったのだろうか。一連の過程追跡から読み取れる点を、さしあたり4つほど指摘しておきたい。

第一に、指定廃棄物の保管状況に見られる特徴である。汚染濃度が比較的低く減衰しやすいこと、腐敗しやすい稲わらなどがほとんどないこと、公共施設で管理されているものが多いこと、保管が逼迫している自治体が少ないことなどは、分散保管の容認を導いた大きな条件である。

第二に、高萩市が候補地に選定されて以降の経緯ゆえに、改めて県内1箇所での集約処分を図ることに理解が得られにくかった点である。どこかで候補地が選定されれば地元の猛反対が生じることを目の当たりにしたあとでは、分散保管の継続を現実的な選択肢と感じやすかっただろう。

第三に、環境省の姿勢である。上に挙げたような茨城県独自の事情もあり、環境省は早くも第2回市町村長会議の時点で、分散保管の継続を必ずしも排除しない姿勢を示していた。宮城県・栃木県・千葉県では候補地選定後に反対が続くなかでも最終処分場1箇所建設を撤回しなかったのに対して、茨城県では、判断までに時間をかけたとは言うものの、早い段階から分散保管の可能性を否定していなかった。これは、新しい選定手順において地元の意向をより尊重するとしていたことの帰結でもあっただろう。

第四に、県が果たした役割である。市町村長会議における橋本知事は、汚染濃度の自然減衰による基準超廃棄物の減少を数度にわたって強調しており、その発言を通じて間接的に分散保管案を後押ししていたと言える。また、分散保管案を認めるか煮え切らない環境省に対し、一時保管市町会議を早期に開催して処理方針を定めるよう求めたのも橋本知事であった。

以上の整理は、他県での指定廃棄物処理をめぐる政策過程との詳しい比較を通じて、はじめて分析の材料となりうる。本稿と並行すべき宮城・栃木・千葉各県における政策過程の追跡は、それぞれ別稿で取り組むことにしたい。

## 文献一覧

環境省 [2012a] 「指定廃棄物の処理に向けた基本的な考え方について」 2012年1月20日、

<<https://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/no120120002.pdf>>.

環境省 [2012b] 「指定廃棄物の今後の処理の方針」 2012年3月30日、

<[http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/memo20120330\\_waste-shori.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/memo20120330_waste-shori.pdf)>.

環境省 [2013a] 「指定廃棄物の最終処分場候補地の選定に係る経緯の検証及び今後の方針」 2013年2月25日、

<[http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/waste\\_fds-candidate\\_20130225-2.pdf](http://www.env.go.jp/jishin/rmp/attach/waste_fds-candidate_20130225-2.pdf)>.

- 環境省 [2013b]「茨城県における指定廃棄物の排出状況等について」2013年4月12日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_01\\_02.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_01_02.pdf).
- 環境省 [2013c]「指定廃棄物 茨城県における最終処分場の整備について」2013年4月12日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_01\\_03.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_01_03.pdf).
- 環境省 [2013d]「指定廃棄物 最終処分場等の構造・維持管理による安全性の確保について」2013年4月12日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_01\\_04\\_01.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_01_04_01.pdf).
- 環境省 [2013e]「各市町村長からのご意見等に対する回答について」2013年6月27日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_02\\_02.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_02_02.pdf).
- 環境省 [2013f]「指定廃棄物の最終処分場候補地の選定手順等について」2013年6月27日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_02\\_03\\_01.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_02_03_01.pdf).
- 環境省 [2013g]「茨城県における指定廃棄物の長期保管に関するご意見について」2013年12月25日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_03\\_05.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_03_05.pdf).
- 環境省 [2015]「アンケートの集計結果について」2015年1月28日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_ibaraki\\_04\\_02.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_ibaraki_04_02.pdf).
- 環境省 [2016a]「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」2016年2月4日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_interim\\_storage\\_ibaraki\\_02\\_02.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_interim_storage_ibaraki_02_02.pdf).
- 環境省 [2016b]「茨城県における8,000Bq/kg 超の廃棄物保管量の変化の推計」2016年2月4日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_interim\\_storage\\_ibaraki\\_02\\_05.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_interim_storage_ibaraki_02_05.pdf).
- 環境省 [2016c]「茨城県における現地保管継続・段階的処理の考え方」2016年2月4日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/conference\\_interim\\_storage\\_ibaraki\\_02\\_07.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/conference_interim_storage_ibaraki_02_07.pdf).
- 環境省 [2017]「茨城県の指定廃棄物等の放射能濃度の再測定結果について」2017年3月31日,  
[http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives\\_other/ibaraki\\_gunma/pdf/remasurement\\_result\\_ibaraki\\_170331.pdf](http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/ibaraki_gunma/pdf/remasurement_result_ibaraki_170331.pdf).
- 北村喜宣 [2012]「廃棄物処理法制 (3)」『法学教室』382: 94-103.
- 熊本一規 [2014]『電力改革と脱原発』緑風出版.
- 黒井尚志 [2011]「茨城県における災害廃棄物処理政策」『いんだすと』26 (7): 24-29.
- 杉本裕明 [2013]「迷走する環境省 (上) —汚染廃棄物の処理はこれでいいのか」『世界』839: 98-106.
- 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 (1): 263-298.
- 服部美佐子 [2013]「指定廃棄物最終処分問題—茨城県の着地点は、処分場設置か、現状保管か」『Indust』28 (12): 58-63.
- 服部美佐子 [2015]「処分場設置か、現状保管か、揺れる茨城県」『環境技術会誌』158: 75-77.
- 日野行介 [2018]『除染と国家—21世紀最悪の公共事業』集英社.
- まさのあつこ [2017]『あなたの隣の放射能汚染ゴミ』集英社.
- 松尾隆佑 [2017]「原発事故被災地の再生と中間貯蔵施設—民主的合意の形成へ向けて」『サステイナビリティ研究』7: 23-43.
- 松尾隆佑 [2019]「なぜ指定廃棄物処理は「失敗」したか—国および5県における政策過程の分析」日本公共政策学会2019年度研究大会, 2019年6月9日, 追手門学院大学,  
[https://researchmap.jp/?action=cv\\_download\\_main&upload\\_id=260829](https://researchmap.jp/?action=cv_download_main&upload_id=260829).

\* 本稿は、公益財団法人日本生命財団環境問題研究助成（若手研究・奨励研究助成）に基づく研究成果の一部である。

（まつお りゅうすけ 教育推進機構 非常勤講師）