

千葉県における指定廃棄物の処理

松尾隆佑

Disposal of the “Designated Waste” in Chiba Prefecture

MATSUO Ryusuke

1 はじめに

本稿の目的は、2011年3月の福島第一原子力発電所事故後に発生した「指定廃棄物」（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して環境大臣の指定を受けたもの）の処理に関して、前号で扱った茨城県における政策過程（松尾 2019b）に引き続き、千葉県の政策過程を追跡することにある。紙幅の制約ゆえ、放射性物質汚染対処特措法と「基本方針」による国の処理枠組みについては別稿に譲り、以下では過程追跡に専心したい¹。

2 千葉県における政策過程

2.1 指定廃棄物の保管状況

千葉県では、福島県・栃木県に続いて多い約3,700トンの指定廃棄物が9市の公共施設に保管されている²。全体の7割ほどが焼却灰であり、残りを下水汚泥、道路清掃汚泥等が占める。腐敗のおそれがある農林業系副産物は存在せず、宮城県や栃木県で多数見られる民有地での保管もない。ただし、汚染濃度は栃木県と並んで高い水準にある。指定申請時の数値

¹ 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ます。本稿は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（松尾 2019a）の一環であり、他県での過程追跡に取り組んだ別稿（松尾 2019b；2020）とあわせて参照されたい。

² 千葉県における高濃度の汚染廃棄物めぐっては、ジャーナリストによる詳細なルポルタージュが積み重ねられてきた一方で（服部 2011；2014；津川 2012a；2012b；2012c；2013a；2013b；2013c；2013d；2013e；2013f；2014a；2014b；2014c；2014d；2014e；2015a；2015b；2015c；2015d；2015e；2015f；杉本 2015a；2015b）、学術的な分析は未だ限られている（鄭 2019）。

で 30,000Bq/kg 以下の廃棄物が多くを占めるものの、30,000 ~ 50,000Bq/kg のものが 147 トン、50,000 ~ 100,000Bq/kg のものが 288 トンある（環境省 2013b）。また、濃度減衰は 5 県で最も緩やかであり、高濃度の廃棄物が長期間残りつづけるとされる。2016 年時点の推計では、千葉県内の指定廃棄物は原発事故から 15 年後にあたる 2026 年になっても約 4 割の 1,510 トンが 8,000Bq/kg 超のままであると見込まれており、宮城県の 194 トン、茨城県の 0.6 トン、群馬県の 269 トンなどと差が大きい（栃木県は 4,250 トン）³。

指定廃棄物の処理をめぐる紛争を見るにあたっては、こうした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・原発事故に続く追加的・累積的な「受苦」であることに注意を払う必要がある。当然ながら、東日本大震災は千葉県内でも甚大な被害をもたらした。主なところでは、死者 22 名、行方不明者 2 名、負傷者 261 名（うち重傷 30 名）、建物火災 15 件、建物全壊 801 棟、半壊 10,154 棟、一部破損 55,068 棟、床上浸水 157 棟、床下浸水 731 棟を数える⁴。巨大津波に加え、北部の広範な地域で生じた液状化現象は従来の想定を超える規模であったと言われる（黒井 2011）。また原発事故により、とりわけ西北部の東葛地域に大量の放射性物質が降り注いだ。県内では 9 市（松戸市、野田市、佐倉市、柏市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市、印西市、白井市）が特措法に基づく汚染状況重点調査地域の指定を受け、国の費用負担のもとで自治体による除染を実施している。さらに各地の農業・漁業・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、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、予め想像が容易だったはずである。

表 1 千葉県における指定廃棄物の保管状況⁵

| 保管市 | 種類 | 保管量 (t) (2015年3月末時点) | 放射能濃度 (Bq/kg) (指定申請時) |
|-----|---------|-------------------------|--------------------------|
| 千葉市 | 焼却灰 | 7.7 | 8,000 ~ 10,000 |
| 市川市 | その他 | 145.6 | 10,000 ~ 30,000 |
| 松戸市 | 焼却灰、その他 | 944.9 | 8,000 ~ 30,000 |
| 野田市 | その他 | 38.5 | 8,000 ~ 10,000 |
| 東金市 | その他 | 162.0 | 8,000 ~ 50,000 |
| 柏市 | 焼却灰 | 1,063.9 | 8,000 ~ 100,000 |
| 流山市 | 焼却灰 | 581.9 | 8,000 ~ 30,000 |

³ 環境省「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/others_materials/pdf/others_materials_info_1602.pdf)。

⁴ 千葉県「東日本大震災について（第258報）」(2018年7月1日、<https://www.pref.chiba.lg.jp/bousai/h23touhoku/20180701.html>)。

⁵ 後述するように、2016年7月の指定解除により千葉市の保管量はゼロになった。

| 保管市 | 種類 | 保管量 (t) (2015年3月末時点) | 放射能濃度 (Bq/kg) (指定申請時) |
|------|------------|-------------------------|--------------------------|
| 八千代市 | 焼却灰、その他 | 70.5 | 8,000 ~ 30,000 |
| 我孫子市 | 下水汚泥 (焼却灰) | 542.0 | 10,000 ~ 30,000 |
| 印西市 | 焼却灰 | 130.0 | 10,000 ~ 30,000 |

(出所) 環境省 (2014a) および環境省 (2015c) に基づき作成

2. 2 汚染廃棄物の発生と一時保管

原発事故後の2011年5月、東京都江戸川区を皮切りに、東日本各地の下水処理場では相次いで高濃度の放射性物質が検出されていく。千葉県内では、我孫子市と印西市にまたがる手賀沼流域下水道手賀沼終末処理場で、5月20日に下水汚泥の焼却灰から20,500Bq/kgが検出された。また、東京都江戸川清掃工場の飛灰から9,740Bq/kgの放射性セシウムが検出されたとの結果が6月27日に公表されると、環境省は翌28日、一般廃棄物由来の焼却灰の測定を東北・関東地方の15都県に要請した。柏市が29日に焼却灰を測定したところ、北部クリーンセンターの飛灰固形物から7,240～9,780Bq/kg、南部クリーンセンターの溶融飛灰固形物から70,800Bq/kg、最終処分場の飛灰などから28,500～48,900Bq/kgの放射性セシウムが検出された。この結果を受けた柏市は、すべての灰の搬出を停止して保管を開始する。7月には、松戸市クリーンセンターの焼却灰から47,400Bq/kg、流山市クリーンセンターの溶融飛灰から28,000Bq/kgが検出されるなど、次々と高濃度の汚染焼却灰が把握された。

当初は可燃ごみを焼却すればするほど汚染焼却灰が発生する事態に陥ったため、増えつづける汚染焼却灰の保管に難渋した柏市、松戸市、流山市、我孫子市、印西地区環境整備事業組合（印西市・白井市・栄町）の4市1組合は、8月31日に汚染焼却灰を搬出して集約する一時保管場所の確保を県に要望した。これを受けた県は、10月31日、県が保有する手賀沼終末処理場の敷地に仮設倉庫をつくり、各市から約2,500トンの汚染焼却灰を搬入して3年間保管する案を提示する。

しかし、手賀沼終末処理場が立地する我孫子・印西の両市は他市の汚染焼却灰が持ち込まれることに反対し、県と長期にわたって対立していく（鄭 2019）。我孫子・印西両市は国有林の活用を提案したものの、県内の国有林が南房総地域に限られることなどを理由に、県はこれを退けた。2012年3月16日に一時保管場所の設置促進を決議した千葉県議会に対し、我孫子市議会は2011年12月22日に一時保管の受け入れ拒否を表明する決議、2012年3月23日に一時保管の白紙撤回を求める決議を、いずれも全会一致で可決している。県は焼却灰と焼却を止めている枝葉等の保管が逼迫しているとして6月に一時保管計画を正式決定し、同月と9月に地元住民に対する説明会を開催したものの、住民の反対姿勢は既に明確であった。処理場周辺の住民が結成した「広域近隣住民連合会」は、指定廃棄物は排出自治体

で管理すべきこと、仮設倉庫の安全性が確保されないこと、一時保管が恒久化するおそれがあることなどを訴え、11月16日に1万6,320筆の反対署名を県に提出し、12月13日には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総務省の公害等調整委員会に申し立てるなど、活発に反対運動を展開した。それでも県は計画を変えず、国が最終処分場設置のめどとした2015年3月末を期限に定める協定書を柏・松戸・流山の3市と交わした上で、手賀沼下水処理場での一時保管を認めたため、2012年12月21日には、住民連合会による阻止行動のなか、手賀沼終末処理場への搬入が開始された。

2. 3 市町村長会議での議論

(1) 広域処理か県内処理か

手賀沼終末処理場への指定廃棄物搬入が争われている最中の2012年9月、環境省は栃木県で矢板市、茨城県で高萩市の国有林を、それぞれ県内で保管する指定廃棄物の最終処分場建設候補地に選定する。しかし、両市では直ちに地域を挙げての激しい反対運動が拡大し、環境省は計画を前進させられないままとなった(松尾 2019b; 2020)。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。千葉県についても、2月27日に井上信治環境副大臣らが森田健作知事を訪問し、「検証及び今後の方針」を説明した上で、市町村長会議の実施への協力を要請している。

千葉県における第1回の「指定廃棄物処理促進市町村長会議」は、副大臣・政務官以下の環境省側に加え、県の知事・副知事・環境生活部長と、県内54市町村長(またはその代理)の参加を得て、2013年4月10日に開催された⁶。会議冒頭で森田知事は、一時保管を実施することで安定的なごみ処理が継続可能になっていると述べつつ、最終処分場の早期確保は不可欠であるとし、2014年度末までに施設を設置するよう国に求めている。環境省からは、「検証及び今後の方針」や「指定廃棄物処分等有識者会議」について説明が為されるととも

⁶ 以下で扱う市町村長会議等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/chiba/)から閲覧できる。

に、第1回の有識者会議（3月16日）で了承された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が示された。

環境省が千葉県内に整備したいとする最終処分場は、不燃性の指定廃棄物を処分する埋立地（9,500立方メートル容量）を設置する計画で、管理施設や搬入道路・構内道路、防災調整池などを含む施設全体の建設に要する面積として計15,000平方メートルが見込まれている（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ない、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。

各首長からは、施設の安全性に関する質問や、選定・立地のスケジュールに関する質問が行われた。加えて、県内処理への疑問も呈されている（香取市、東金市、南房総市、大多喜町、印西市）。すなわち、県内には国有林・県有林が少ないこと、人口密度も考慮すべきこと、発生元がどこなのかを考慮すべきこと、福島第一原発周辺は何十年も人が入れないと思われること、いかに安全性を示しても住民の理解は得がたいと思われることなどが指摘され、住民に理解されなかった場合に国はどうするのかを問う意見も見られた。環境省は、県外に持ち出すのは困難であり、各県1箇所ですべて集中的に処理したいと答えている。副知事からは、最終処分場建設候補地の選定にあたって配慮すべき県内の地理的・地形的な特性について県の考え方とすり合わせを行なうこと、各市町村の担当部課長への説明会を実施して理解を深めることが環境省に要望された。

そのほか、民間の処理業者が自主的に受け入れ基準を定めていることに触れ、8,000Bq/kg以下の汚染廃棄物も処分が進んでいないため国が設置する最終処分場に入れられないかとの要望も出された（松戸市）。これに対して環境省は、基準以下の廃棄物も入れる場合は量が多くなり立地が難しいと応じている。

(2) 集約処理か分散処理か

県の要望を受けた環境省は、4月24日に担当部長会議で各市町村からの質問に回答した上で、6月3日に開いた第2回の市町村長会議で改めて疑問に答えている。同日の市町村長会議に先立っては、井上環境副大臣が副知事の案内で手賀沼終末処理場の一時保管場所を視察し、住民連合会の事務局長との面談も行なった。会議冒頭では森田知事が、最終処分場の早期確保は不可欠であり、2014年度末までに国が施設を設置して欲しいと繰り返している。環境省からは各市町村から寄せられた質問への回答のほか、第4回の有識者会議（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。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、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、指定廃棄物の発生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。

首長からは、県ごとに人口密度が大きく違うなかで県内処理に合理性・妥当性があるのか（流山市）、指定廃棄物の発生原因は福島第一原発であって県内処理には合意できないし、県内1つの市町村で候補地を提示することは市町村長の政治生命にかかわる（浦安市）など、前回同様に県内処理への異論が表明されている。また、評価項目の1つを指定廃棄物の発生状況としている点について、指定廃棄物は県内で「発生」したわけではなく、発生源は福島第一原発であること、放射性物質が移動して降り注ぎ汚染されたものが集まっている地域は被害者であることが指摘され、不満が示された（東金市、八千代市、東庄町）。環境省は以後、指定廃棄物の「保管」状況と用語を改めている。

県内で処理する場合、1箇所への集約を追求すべきではないとの意見も見られる。指定廃棄物の汚染濃度が減衰していくならば1箇所に集める必要はないのではないか、1箇所に絞ると大騒動になるため2箇所や3箇所に分散させた方がよい、といった発言である（酒々井町、君津市）。環境省は1箇所に集約して管理することでリスクを小さくできると答えており、候補地を1箇所に絞り込んで提示したいとしているが、この時点では複数箇所で分散して処理する可能性を明確には否定していない。

(3) 県内1箇所の集約処理へ

第2回の担当部長会議（11月20日）を経て2014年1月9日に開かれた第3回の市町村長会議では、これまで寄せられた意見への回答と、第6回の有識者会議（2013年10月4日）で取りまとめられた候補地選定手法案の説明が行なわれ、地域特性として考慮すべき事項が諮られた。これまで同様に、冒頭では森田知事が最終処分場の必要性和2014年度末までの設置の重要性を強調している。

前回提案された複数箇所の最終処分場を建設する可能性は、この場で明確に否定された。環境省は、安全な管理や用地確保を容易にする観点から県内1箇所に集約して最終処分場を整備することが適切であるとし、森田知事もこれに同調している。他方、県内1箇所に決めていくことは反対である（香取市、浦安市）、まだ全ての市町村は納得できてない（習志野市）など、市町村長からは反発の声が多数あがった。風評被害を払拭することはできない（南房総市）、8,000Bq/kg以下の廃棄物を処理するにも四苦八苦している状況である（富津市）、副大臣や政務官の地元でも住民を説得できないのではないかと（浦安市）、住民のほとんどが反対したとしても進めていくのか（大多喜町）、といった発言もある。これらに対して環境省は、複数の箇所で理解を得るのはより難しい、必要な施設であるので丁寧な説明をして理解を得たい、全員の了解を得ることは難しいけれども国の責任で判断して進めるなどと答えるにとどまっている。人が住めない土地を国が買い取って処分場にするべき（東庄町）といった、県外搬出を求める意見もなお存在するが、環境省は福島県の理解が得られないとして、各県処理は見直さない姿勢を強調した。どこかの自治体で処理しなければならないとすれば、現在保管されている都道府県内での処理が現実的だとするのである。

環境省の方針と各市町村の考えに隔たりがあることから、市町村長会議の性格についても疑問が呈された。すなわち、理解が得られなくても最終的には54市町村のどこか1箇所に集約するのであれば、議論のプロセスはアリバイづくりでしかない（浦安市）。イエスともノーとも言えないので、この会議に諮ったからこういう場所に決まりましたとするのは間違いである（富里市）。各市町村が県内1箇所でよいとは思っていないまま進めて候補地を選定しても、やはり反対運動が起きて10年も20年もあつという間に過ぎてしまうだろうし、首長が了承しても住民が反対すれば絶対できないので行き詰まる（東金市）。

不満を噴出させた市町村長とは対照的に、知事・副知事は、国有地に限らず県内全域から最適地を選定すること、廃棄物処理施設の立地環境等を定める県の基準に配慮することを提案し、あくまで国に協力的な姿勢を貫いた。環境省はこれらの考えを容れて千葉県における候補地選定手法を確定していくことになる。また環境省は、選定に用いる評価項目のうち指定廃棄物の保管状況について、自治体によって高い重みづけをするべきという意見と評価項目にすべきでないという意見が割れているとして、特段の重みづけを行わずに自然度、生活空間との近接状況、水源との近接状況などと均等に評価する考えを示した。

(4) 議論なき前進

2014年4月17日に開催された第4回の市町村長会議では、県の提案を踏まえて環境省がまとめた選定手法・提示方法に関する最終的な案が示された。すなわち、候補地選定にあたっては県内全域の利用可能な土地を対象としつつ、国有地・県有地以外の土地については、最終処分場の立地環境等を定める「千葉県廃棄物処理施設の設置及び維持管理に関する指導要綱」に基づく「廃棄物処理施設の立地等に関する基準（千葉県）」を最大限尊重する

とした(環境省 2014b)。これにより、住宅地や商業地など利用可能でないと判断されるエリアのほか、都市緑地法に基づく緑地保全区域、首都圏近郊緑地保全法に基づく首都圏近郊緑地保全区域、首都圏近郊緑地保全区域特別保全地区、都市計画法に基づく風致地区、海岸法に基づく海岸保全区域、千葉県自然環境保全条例に基づく郷土環境保全地域、緑地環境保全地域、自然環境保全地域普通地域、自然公園法及び千葉県立自然公園条例に基づく自然公園普通地域、鳥獣保護法に基づく鳥獣保護区、特定植物群落、さらには一般廃棄物及び産業廃棄物の最終処分場から1キロメートル以内の地域が、選定過程で予め除外されることになった。選定は、残りの地域から必要面積の約1.5ヘクタールを確保できるなだらかな地形の土地を抽出し、4つの評価項目から適地を絞り込んでいく手順で行なわれる。

意見を求めた環境省に対し、市町村長からはほとんど発言が為されなかった。県は当然ながら賛意を示して選定を進めるよう求め、環境省も選定手法・提示方法を確定するとして会議は終了したが、議論は明らかに低調であった。市町村長からは県内1箇所での集約処理を後押しするような意見もなく、依然として異論と不満を含んだままの沈黙であったことがうかがわれる。「検証及び今後の方針」は市町村長会議の場で共通理解を醸成するとしていたが、国は結局、十分な理解を得られないまま候補地選定へと踏み出したのである。

2. 4 一時保管の終了と再保管

市町村長会議の議論が開始されて以降も、手賀沼終末処理場における一時保管をめぐる県と地元住民の対立は続いていた。2013年12月19日に公害等調整委員会が意見の隔たりを理由に調停を打ち切ると、住民連合会は早くも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、手賀沼終末処理場から指定廃棄物を撤去するように求めている。

住民連合会による阻止行動の影響もあり、一時保管場所への搬入量は当初の予定を大幅に下回った。2012年末に開始された柏・松戸・流山3市からの搬入は2013年6月まで行なわれていたが、同年8月1日に松戸市からの搬入が反対住民によって阻まれたことを契機にストップする。県は合計2,500トンの一時保管を計画していたが、実際の保管量はその2割程度に当たる526トン(柏市296トン、松戸市52トン、流山市178トン)にとどまった。さらに、公害等調整委員会や民事訴訟を活用した反対運動に直面しつづけた県は、保管期限の延長も認めなかった。2014年8月4日、県は協定通り2015年3月末までに指定廃棄物を持ち帰るよう3市に要望し、10月14日には重ねて指定廃棄物の引き取りを指示している。

このため3市は、環境省による候補地選定が長期化して最終処分場建設の見通しが立たないなか、汚染焼却灰を持ち帰って保管し直すことを余儀なくされた。松戸市は12月10日、流山市は12月25日、柏市は2015年1月26日に持ち帰り作業を開始し、それぞれ1月14日、2月27日、3月24日に搬出を完了した。3市の持ち帰りが完了したことを見届けた住民連合会は、4月24日の第7回口頭弁論で訴訟の取り下げを表明し、5月8日に千葉県がこれに同意したことで、訴訟は終結する。他方、持ち帰り分を再保管することになった柏市で

は、保管の長期化を懸念した市民が保管期間の明示を求めて交渉が難航し、3年後の2018年2月までに最終処分場確保のめどが立たない場合は対策を協議するとして、ようやく了承を取り付けることができた。

2. 5 候補地の選定と反対運動

(1) 候補地提示と紛糾

第4回の市町村長会議から1年が過ぎた2015年4月、環境省は千葉県における最終処分場建設に向けた詳細調査の候補地として⁷、千葉市中央区蘇我の東京電力千葉火力発電所敷地を選定した(環境省 2015a)。同省が候補地選定を千葉市に伝達したのは、我孫子市・印西市の住民連合会が千葉県を相手取った訴訟を取り下げた4月24日であったが、選定結果は4月17日の時点で一斉に報道されていた。このため千葉市議会は4月20日に幹事会を開き、早急に説明を受けるよう市に求めることで同意し、議長が熊谷俊人市長に申し入れを行なっている。24日に小里泰弘環境副大臣から説明を受けた熊谷市長は、地元の意向に基づかずに調査や建設を進めないように要請し、選定の経緯や理由の説明を求めていくとしつつも、現時点では詳細調査について判断できる状況ではないと述べ、明確な拒絶の姿勢を見せなかった⁸。

早い段階で反対の姿勢を明確にしたのは市議会である。報道が先行したこと、候補地提示が統一地方選の直後であったことは、国への不信感を強める材料となった。市議会は5月20日に小里環境副大臣らを市議会全員協議会に招き、選定結果の説明を受けている。市議会側からは、選定過程の情報開示や住民に対する説明会の開催などが要請された。6月2日には全員協議会で環境省による2回目の説明が行なわれ、総合評価結果の一覧が開示された(環境省 2015b)。同省は、必要面積を確保できるとして抽出された683箇所の土地を対象に、生活空間との近接状況、水源との近接状況、自然度、指定廃棄物の保管状況という4つの評価項目を各5点満点で総合評価した結果、16点で最高点になった2箇所のうち東電火力発電所敷地内の残土置き場を選んだとする⁹。だが、候補地が東京湾岸の埋め立て地であること、民有地も対象にした結果として東電の敷地が選ばれたこと、県内の保管自治体でも保管量が少ない千葉市が選ばれたこと、僅差の15点である土地が東葛地域などに23箇所

⁷ 環境省は、宮城県や栃木県での詳細調査候補地における反対運動の展開と第8回の有識者会議(2015年4月13日)における議論を踏まえ、集約と長期保管を経て汚染濃度が低下した指定廃棄物は再利用や搬出もありうるとして、4月14日から各県に建設を目指す施設を「長期管理施設」に改称している。ただし、本稿では「最終処分場」に呼称を統一する。

⁸ 千葉市「市長メッセージ(指定廃棄物に係る環境副大臣との面談について)」(2015年4月24日最終更新、<http://www.city.chiba.jp/somu/shichokoshitsu/hisho/message72.html>)。以降の指定廃棄物にかかわる千葉市の動きは、千葉市「指定廃棄物関連情報」(2018年4月18日最終更新、<http://www.city.chiba.jp/kankyo/junkan/haikibutsu/siteihaikibutu.html>)にまとめられている。

⁹ 環境省が2015年4月9日に各土地の所有者に文書で土地利用状況と将来利用計画を照会したところ、21日に東電から、残土置き場として使っており利用計画はないとの回答を得た。もう1社は現在利用しており、利用計画もあると回答したとされる(杉本 2015b: 28)。

あったこと、市町村名より詳しい土地の情報は公表されなかったことなどから、その後も疑念と反対は収まらずに拡大していく（あみなか 2016）。

千葉市議会は、6月8日に「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」を可決する。市では約30年以内に震度6弱以上の地震が起こる確率が高く、その際は津波や液状化現象で処分場が破損するおそれがあること、候補地が住宅地に近接していること、風評被害が懸念されること、選定の過程が不透明であることなどを挙げ、指定廃棄物を引き続き各市で保管するよう求める内容であった。翌9日には議長が環境省を訪れ、直接申し入れを行なっている。それまで判断を保留していた熊谷市長も、10日には市議会の後を追うように環境省を訪れ、選定理由の説明が不十分であるとして、分散保管の継続を前提とする再協議を申し入れた¹⁰。また、8月27日には「放射性廃棄物最終処分場に反対するちば市民の会」が、最終処分場の受け入れ拒否を求める1万4,614人分の署名を熊谷市長に提出している。

(2) 膠着と指定解除

千葉市における反対運動の拡大により、環境省は宮城県と栃木県に続き、千葉県でも候補地の詳細調査さえ開始できない状況に陥った。同省は疑問と懸念を解消すべく、6月末から8月初めにかけて、千葉市内の住民向けの説明会を各所で開催し、選定経緯や施設の安全性などについての説明を行なった。また、12月14日には井上環境副大臣が千葉市を訪問し、再協議の申し入れに対する回答を示した（環境省 2015d）。回答は、同省が県を通じて千葉市を除く県内9つの保管自治体に意向を尋ねたところ、大半の自治体は最終処分場の整備による集約処理を求めていたとした上で、地震や津波、液状化などの危険が回避可能であること、海や人口密集地からは十分な距離があることなどを説き、詳細調査の実施に改めて協力を依頼するものであった。

県内1箇所を集約する方針を堅持して詳細調査の受け入れを求める環境省に対し、千葉市は拒否の姿勢を貫く¹¹。熊谷市長は、市内で保管する指定廃棄物の汚染濃度が既に8,000Bq/kgを下回っていると推定される点を挙げ、そうした状況で県内の指定廃棄物を受け入れることは到底市民の理解を得られないと主張しつつ、指定解除手続きを創設するよう国に要望した。また、茨城県内で指定廃棄物の分散保管が容認される方向にあったことを念頭に、千葉県内でも分散保管の継続を認めるよう求めている。膠着状態が続くなか、2016

¹⁰ 千葉市「市長メッセージ（指定廃棄物長期管理施設の詳細調査候補地について）」（2015年8月1日最終更新、<http://www.city.chiba.jp/somu/shichokoshitsu/hisho/message76.html>）。候補地と隣接する市原市で6月7日に投開票された市長選において、最終処分場建設への反対を訴えた候補が勝利した事実は、熊谷市長の態度変容を促した一因であったかもしれない。

¹¹ 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〔環境省からの回答及びこれに対する市長の回答〕」（2019年3月25日最終更新、http://www.city.chiba.jp/kankyo/junkan/haikibutsu/sitehaikibutu_saikyougi_kaitou.html）。

年2月には茨城県で分散保管の継続が正式に決まったため（松尾 2019b）、千葉市はこれを歓迎したが、環境省が千葉県における集約方針を崩すことはなかった。

その後、千葉市からの要望を受けた環境省は、第9回の有識者会議（3月16日）における議論を踏まえ、4月28日に省令を改正して指定解除の手続きを整備する。これにより、指定廃棄物の汚染濃度が8,000Bq/kgを下回った場合には、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、指定を解除できるようになった。すると、千葉市はいち早く汚染濃度の再測定を実施し、美浜区の新港清掃工場内で保管する指定廃棄物（ばいじん、ゼオライト）7.7トンの全量が基準以下となっていることを確認した上で、6月28日に指定解除を申請した。これを受け、環境省は7月23日付で千葉市が保管する指定廃棄物の指定を解除する。こうして全国初となる指定解除が認められた千葉市は、もはや保管自治体ではなくなった。

2. 6 今後の見通し

環境省は千葉県のみならず宮城県や栃木県でも激しい反対運動に直面したが、各県処理の方針を堅持しており、最終処分場建設に向けた詳細調査の実施を候補地に求めていく姿勢を基本的に変えていない。千葉県の指定廃棄物については、汚染濃度の自然減衰が緩やかであり、高濃度のものが長期間にわたって残ることなどを理由に、分散保管の継続可能性を否定した上で千葉市への説得を続けている。しかし、指定解除により保管量がゼロになったことで、千葉市が詳細調査を受け入れる可能性は一層乏しくなった。

膠着状態が長期化するなかで、2018年1月12日には柏・松戸・流山・我孫子・印西の5市長らが環境省を訪れ、最終処分場の早期確保や国による市民への説明などを要望した。県内最多の指定廃棄物を保管する柏市では、手賀沼終末処理場から汚染焼却灰を持ち帰った際に周辺住民と確認した再協議の期限である3年が迫っていた。環境省は要望に応えるかたちで3月に柏市の計7町会の住民を対象とする説明会を開き、詳細調査が進んでいない状況などを説明した。だが、その後も事態が打開される兆しは見えず、同年12月20日には5市長らが通算8回目となる環境省への要望を行ない、国の具体的な行動やスケジュール提示を求めている。

千葉県では指定廃棄物が公共施設で保管されており、民間農地での保管が多い栃木県のような中間集約が議論される状況にはない。しかしながら、各市は国が整備する最終処分場へと搬出されるまでの仮保管であるとの前提で保管場所の周辺住民から了承を得てきたのであり、分散保管がなし崩しに恒久化されることは容認できないと考えている。また、分散保管の継続が解決を導くわけでもない。県内の指定廃棄物が8,000Bq/kg以下まで減衰するには長い時間を要するし、8,000Bq/kgを下回っても指定解除後の処分が見込めない限り解除に踏み出しがたい点は、他県と同様である。現在のところ、解決の道筋は全く見えていないと言うほかない。

表2 千葉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12月21日 | 手賀沼終末処理場への汚染焼却灰の搬入を開始 |
| 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27日 | 井上環境副大臣が森田知事を訪問して新方針を報告し、協力依頼 |
| 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10日 | 第1回 市町村長会議。施設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4月24日 | 環境省が県内自治体の担当部課長を対象に説明会（第1回）を実施 |
| 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3日 | 第2回 市町村長会議。候補地の選定手順等について説明 |
| 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11月20日 | 環境省が県内自治体の担当部課長を対象に説明会（第2回）を実施 |
| 2014年1月9日 | 第3回 市町村長会議。候補地の選定手法等について説明 |
| 2014年4月17日 | 第4回 市町村長会議。候補地の選定手法を確定 |
| 2014年12月22日 | 第7回 有識者会議 |
| 2015年3月24日 | 手賀沼終末処理場における汚染焼却灰の一時保管が終了 |
| 2015年4月13日 | 第8回 有識者会議 |
| 2015年4月24日 | 詳細調査候補地1箇所（千葉市中央区）を提示。小里環境副大臣が森田知事および熊谷千葉市長と面会し、選定結果を報告 |
| 2015年6月8日 | 千葉市議会が候補地選定の再検討を環境省に求める決議を可決 |
| 2015年6月10日 | 熊谷千葉市長が候補地選定の再検討を環境省に求める |
| 2015年8月27日 | 「放射性廃棄物最終処分場に反対するちば市民の会」が、処分場建設の受け入れ拒否を求める1万4,614人分の署名を熊谷千葉市長に提出 |
| 2015年12月14日 | 井上環境副大臣が千葉市を訪問し、詳細調査候補地選定に係る再協議の申し入れに対して熊谷千葉市長に回答 |
| 2016年2月4日 | 茨城県内の指定廃棄物について分散保管の継続が決定 |
| 2016年3月16日 | 第9回 有識者会議 |
| 2016年3月17日 | 保管10市と県の部課長級担当職員を集めた会議 |
| 2016年4月28日 | 8,000Bq/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 |
| 2016年7月23日 | 千葉市が保管する指定廃棄物が指定解除され、保管量がゼロとなる |
| 2018年1月12日 | 5市長らが環境省に処分場の早期確保などを求める7回目の要望 |
| 2018年12月20日 | 5市長らが環境省に処分場の早期確保などを求める8回目の要望 |

3 おわりに

指定廃棄物の処理という課題に直面した都県のうち千葉県に特徴的であるのは、自治体間で保管物の移転・再移転が実施されたこと、最終処分場建設の候補地選定にあたって民有地も対象とされたこと、候補地が都市部で選定されたこと、候補地を抱える千葉市が指定解除を申請して非保管自治体になったことなどである。ここでは他県（松尾 2019b；2020）との比較を意識しつつ、一連の過程追跡から読み取れる重要な点を、4つほど簡単に指摘しておきたい。

第一に、指定廃棄物の保管状況に見られる特質である。農林業系副産物がないこと、公共施設で管理されている焼却灰や下水汚泥が主であることなどは茨城県と共通するが、汚染濃度が比較的高く減衰しにくいことは栃木県と共通する点であり、保管自治体の多くが最終処分場への搬出を強く要請したこととあわせて、千葉県で分散保管が容認されない条件になってきたと言える。

第二に、手賀沼終末処理場での一時保管をめぐる紛糾が先行して生じた経緯から、県内1箇所での集約処理に住民の理解を得ることは困難との認識が早くに共有されていた点である。どこかに指定廃棄物を集約しようとすれば地元の猛反対が巻き起こ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。この点は、栃木県や茨城県における政策過程と共通する。

第三に、環境省の姿勢が柔軟性を欠いたことである。上に挙げたような保管状況ゆえに、環境省は現在に至るまで県内1箇所の最終処分場を建設する計画を放棄しておらず、そのことが千葉市との対立を生み出してきた。そもそも市町村長会議での議論から明らかなように、県内1箇所で集約処理するという国の方針は、自治体の合意を得られていたわけではない。むしろ市町村長のあいだでは、指定廃棄物の保管がない自治体を中心に、県内での集約処理に消極的な考えが目立った。それでも環境省が集約処理にこだわったことは、茨城県とは違って保管自治体が搬出を強く要望したという事情があるにせよ、事態の混迷を深めたと言わざるをえない。

第四に、市町村の思惑が異なる条件下で、県が解決を導く役割を果たせなかった点である。茨城県では市町村の意向を踏まえた知事が国に分散保管継続を認めさせるにあたって一定の役割を果たしたが、栃木県では国の計画を後押しする方向で知事が積極的に動いたにもかかわらず、思うような成果は現われなかった。千葉県は国に同調してきた点では栃木県に近いものの、森田知事はそれほど積極的な働きかけや独自の取り組みを試みたとは言えず、市町村長会議での目立った発言もない。もっとも、県が消極的存在に徹して何らの影響も及ぼさなかったというわけではない。手賀沼終末処理場での一時保管を実現したのは県であり、民有地を候補地選定の対象に含めるといった他県で例のない選定手法を主導したのも県であった。千葉市の東電発電所敷地が選定されたのは民有地も対象に含めた結果であり、そ

の後の紛糾は、県の動きによってもたらされた部分が少なくない。

以上は、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による分析に向けた整理にとどまる。各県の政策過程を比較分析する作業は、別稿で取り組みたい。

文献一覧

- 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—千葉県が受け入れ拒否 環境省 市の再協議要請に応じず 今後の展開を注視」『自治研ちば』20: 22-28.
- 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>.
- 環境省 [2013b] 「千葉県における指定廃棄物の排出状況等について」2013年4月10日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/conference_chiba_01_02.pdf>.
- 環境省 [2013c] 「千葉県における最終処分場の整備について」2013年4月10日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/conference_chiba_01_03.pdf>.
- 環境省 [2014a] 「千葉県における指定廃棄物 配分後保管量市町別一覧」2014年1月9日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/conference_chiba_03_06.pdf>.
- 環境省 [2014b] 「指定廃棄物の最終処分場等の候補地選定の手順」2014年4月17日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/conference_chiba_04_04_01.pdf>.
- 環境省 [2015a] 「千葉県における指定廃棄物の長期管理施設の候補地選定手法に基づく詳細調査候補地の選定結果について」2015年4月24日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/pdf/visit_chiba_01_02.pdf>.
- 環境省 [2015b] 「千葉県詳細調査候補地の総合評価結果」2015年6月2日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/visit/pdf/visit_chiba_03_01.pdf?var2>.
- 環境省 [2015c] 「千葉県における指定廃棄物の市町村別濃度分布」2015年6月2日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/visit/pdf/visit_chiba_03_02.pdf>.
- 環境省 [2015d] 「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について（回答）」2015年12月14日, <http://shiteihaiki.env.go.jp/initiatives_other/chiba/visit/pdf/visit_chiba_info_151214.pdf>.
- 黒井尚志 [2011] 「千葉県における災害廃棄物処理政策」『いんだすと』26(7): 30-36.
- 鄭智允 [2019] 「指定廃棄物処理における自治のテリトリー」『自治総研』45(7): 45-82.
- 杉本裕明 [2015a] 「行き詰まった汚染廃棄物の処分—最終処分場より、暫定保管を」『世界』871: 242-252.
- 杉本裕明 [2015b] 「「東電ありき」で進む放射性廃棄物 処分場選定に地元住民は猛反発」『金曜日』23(38): 28-29.
- 津川敬 [2012a] 「柏市に何が起きたのか」『Indust』27(2): 52-57.
- 津川敬 [2012b] 「セシウムが居座る清掃現場（上）」『月刊廃棄物』38(3): 20-23.
- 津川敬 [2012c] 「フレコンバッグに埋もれる—千葉県流山市の苦闘」『Indust』27(4): 32-36.
- 津川敬 [2013a] 「放射能物質による汚染焼却灰（上）—運び込む側と受け入れる側の論理」『Indust』28(5): 56-60.
- 津川敬 [2013b] 「放射能物質による汚染焼却灰（中）—運び込む側と受け入れる側の論理」『Indust』28(6): 39-43.
- 津川敬 [2013c] 「放射能物質による汚染焼却灰（下）—運び込む側と受け入れる側の論理」『Indust』28(7): 42-48.
- 津川敬 [2013d] 「汚染焼却灰を巡る紛争の現場—8月1日の我孫子」『Indust』28(9): 38-41.
- 津川敬 [2013e] 「放射能を包み込んだフレコンの山—松戸市が置かれた苦しい事情」『Indust』28(10): 26-31.
- 津川敬 [2013f] 「流山市が選択した放射能対策」『Indust』28(11): 38-43.
- 津川敬 [2014a] 「もうひとつの焼却灰問題—手賀沼流域下水道終末処理場」『Indust』29(2): 55-59.
- 津川敬 [2014b] 「住民が民事で県を訴える—我孫子の放射性物質汚染焼却灰問題（1）」『Indust』29(5): 64-67.

- 津川敬 [2014c]「住民が民事で県を訴える—我孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (2)」『Indust』29 (6) : 50-55.
- 津川敬 [2014d]「住民が民事で県を訴える—我孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (3)」『Indust』29 (7) : 68-73.
- 津川敬 [2014e]「焼却灰持ち帰り—安孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (4)」『Indust』29 (12) : 75-78.
- 津川敬 [2015a]「フレコンはどこまでもつか? —安孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (5)」『Indust』30 (2) : 48-52.
- 津川敬 [2015b]「指定廃棄物持ち帰り現場の実態—我孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (6)」『Indust』30 (4) : 73-77.
- 津川敬 [2015c]「住民訴訟取り下げ—我孫子の放射性物質汚染焼却灰問題 (7)」『Indust』30 (6) : 42-46.
- 津川敬 [2015d]「最終処分場の候補地はどこに—千葉 (上)」『Indust』30 (7) : 58-62.
- 津川敬 [2015e]「最終処分場の候補地はどこに—千葉 (中)」『Indust』30 (8) : 50-53.
- 津川敬 [2015f]「最終処分場の候補地はどこに—千葉 (下)」『Indust』30 (9) : 63-67.
- 服部美佐子 [2011]「放射性セシウムが検出された焼却灰の処理に困惑する市町村」『いんだすと』26 (9) : 28-33.
- 服部美佐子 [2014]「放射性物質を含んだ廃棄物をどうするか (1) —焼却灰の「一時保管」を余儀なくされた千葉県柏市」『環境技術会誌』155 : 266-268.
- 半澤勝男 [2016]「福島原発事故「指定廃棄物」処分場 東電千葉火力発電所敷地への建設反対の闘い」『科学的社会主義』215 : 36-42.
- 松尾隆佑 [2019a]「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>.
- 松尾隆佑 [2019b]「茨城県における指定廃棄物の処理」『工学院大学研究論叢』57 (1) : 21-36.
- 松尾隆佑 [2020]「栃木県における指定廃棄物の処理」『法学志林』117 (1).

* 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）

