

# 除染土の公共事業利用は 放射能拡散・東電免責に つながる



明治学院大学 教授  
熊本一規

環境省が福島原発事故後の除染に伴う「8000ベクレル/kg以下の除染土」を全国の公共事業に利用しようとしている。福島原発事故前は、原発の運転に伴う放射性廃棄物は、100ベクレル/kg超を基準として（実際には基準以下のものまで）青森県にある六ヶ所低レベル放射性廃棄物埋設センターに運搬され、埋設されてきた。

ところが、福島原発事故に伴い、放射性物質で汚染されたがれきなどが大量に生じると、環境省は、基準を8000ベクレル/kgに緩め、基準以下のものは通常の廃棄物として扱うようにした。100ベクレル/kgとの間の矛盾を突かれると、「100ベクレル/kgは再利用の基準、8000ベクレル/kgは処理の基準」と説明してきた。

にもかかわらず、今度は、除染土の再利用に8000ベクレル/kgを適用しようとしているのだから、従来の説明と矛盾することは明らかである。この矛盾は、多くの人から指摘されている。

しかし、問題は2つの基準の間の矛盾にとどまらず、もっと根深いように思われる。放射性物質で汚染されている土が有償で引き取ってもらえるはずはない。逆に、渡す側がお金を払って逆有償で引き渡すしかない。廃棄物ならば、除染土は、そもそも廃棄物ではないのだろうか。廃棄物ならば、環境汚染をもたらさないように処理をすることが何よりもまず優先されるのではないだろうか。この疑問に基づいて、以下、除染土の再利用問題を検討していこう。

## 逆有償の汚染土壌は廃棄物

「廃棄物」とは何か。廃棄物行政を所管している環境省の「廃棄物処理法の解説」では「廃棄物とは、占有者が自ら利用し、又は他人に有償で売却することができないために不要になったものをいい、これらに該当するか否かは占有者の意思、その性状等を総合的に勘案して定めるべき」と定義されている。この定義のうち、もっとも重要なポイントが「他人に有償で売却することができない」という点である。したがって、逆有償のものは原則として「廃棄物」にあたる。

土壌は、有価物として取り引きされるから「廃棄物」でなく「資源」である。他方、汚染土壌は、通常、逆有償で取り引きされるから、「資源」

でなく「廃棄物」である。より厳密に言えば、汚染土壌に含まれる汚染物質がきわめて微量ならば、有償で取り引きされることもある。その場合には汚染土壌ではあっても「資源」である。そして、含まれる汚染物質の量が増えるにつれ、次第に有償から逆有償になっていき、「資源」から「廃棄物」に転化していく。要するに、汚染土壌は、有償で取り引きされるか否かによって「資源」か「廃棄物」かが分かれることになる。

廃棄物である汚染土壌の処理責任は、汚染物質の排出者にある。なぜなら、汚染土壌が逆有償になる原因は汚染物質にあるからである。それは、水銀を含む汚水の処理責任が水銀の排出者にあるのと同じことである。土壌や水の排出者が処理責任を負うことはない。

## 除去土壌は 東電の排出した廃棄物

福島原発事故後、2011年8月に制定された放射性物質汚染対処特措法（以下、「特措法」）では、除染に伴って生じた土壌のことを「除去土壌」と呼んでいる。除去土壌は、フレキシブルコンテナ（略称「フレ

kgとの間の矛盾を突かれると「1000ベクレル/kgは再利用の基準、8000ベクレル/kgは処理の基準」と説明してきた。

コン」あるいは「フレコンバッグ」や土のうなどに詰めて、仮置場や除染現場で3年程度保管したのち、双葉町・大熊町に建設予定の中間貯蔵施設に運び込む計画になっている。

ところが、地権者の反対が強く、中間貯蔵施設の建設が進まないため、仮置場や除染現場に保管されている状態が続いている。フレコンの耐用年数は3～5年であり、除去土壌や草木が剥き出しになっているフレコンも少なくない。そのため、環境省は、除去土壌の公共事業利用を進めようとしているのである。

環境省は、「土壌は、本来貴重な資源であるが、除去土壌等はそのままでは再生利用が難しい」ため「再生利用先の創出のためにインセンティブが不可欠」としている（中間貯蔵除去土壌等の減容・再生利用技術開発戦略）。

インセンティブが金銭になるか制度になるかは未定というものの、制度の創設・維持にも費用がかかるから、いずれにしろ逆有償にするのと同じであり、したがって除去土壌は廃棄物である。

除去土壌を逆有償とせざるを得ないのは、それが放射性物質を含むからであり、したがって、除去土壌と

いように処理をすることが何よりもまず優先されるのではないだろうか。この疑問に基づいて、以下、除染土の再利用問題を検討していこう。

放射性物質の排出者が東電であるから、除染事業の費用も、除去土壌の処理費も東電が負担すべきである。実際、特措法の第9条にも「除染等の措置及びこれに伴い生じた土壌の処理は東電が行なう」旨規定されている（ただし、東電は、環境省から請求されているにもかかわらず、2013年末以降の除染費の支払いを拒んでいる）。処理が必要なのは廃棄物であるから、特措法も除去土壌を「資源」でなく「廃棄物」として制度をつくっていることになる。

ところが、特措法は、第2条で「この法律において『廃棄物』とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、…その他の汚物又は不要物であつて、固形状又は液状のもの（土壌を除く。）をいふ」と定義して、土壌を「廃棄物」から除いている。そのため、除去土壌もまた「廃棄物」でないことになる。これは、除去土壌を再利用することを特措法制定当時から想定していたためであろう。

「廃棄物」でなければ「資源」であるから、特措法は、除去土壌を制度上は「廃棄物」として扱っているの

「廃棄物」にあたる。

土壌は、有価物として取り引きされるから「廃棄物」でなく「資源」である。他方、汚染土壌は、通常、逆有償で取り引きされるから、「資源」

に、定義上は「資源」としていることになる。制度と定義が矛盾していることは明らかである。

### 除去土壌の処分基準は未制定

特措法第41条は、除去土壌の処理（収集、運搬、保管、処分）について環境省令（特措法施行規則）で基準を定めるとしており、処理基準のうち収集・運搬基準は施行規則第57条で、保管基準は施行規則第58条でそれぞれ定められた。だが、処分基準は未だに定められていない。なぜ処分基準だけが未制定なのだろうか。

「廃棄物」と「資源」とが矛盾するのと同様、「廃棄物の処分」と「資源の再利用」とは根本的に矛盾する。「廃棄物の処分」とは、汚染物質が環境汚染をもたらさないよう環境から隔離することを目的として廃棄物を特定の処分場に封じ込めることをいう。その目的のため、処分場には構造基準と維持管理基準が定められている。

他方、「資源の再利用」は、資源の持つ経済価値を活かす行為であり、環境汚染の防止が重視されることはない。資源中に含まれる汚染物質の大半は再生製品をつうじて環境中に

に制定された放射性物質汚染対処特措法（以下、「特措法」）では、除染に伴って生じた土壌のことを「除去土壌」と呼んでいる。除去土壌は、フレキシブルコンテナ（略称「フレ

拡散する。再利用先がどこになるかわからず、再利用先に関する構造基準も維持管理基準も存在しない。除去土壌の処分基準が未だに定められないのは、「処分」と「再利用」が矛盾するにもかかわらず、公共事業での再利用が処分の手法となり得るような処分基準、わかりやすく言えば「道路を処分場に仕得るような処分基準」を定めようと苦心しているからであろう。

除去土壌は「廃棄物」であるのに無理やり「資源」に分類しているために、「廃棄物の処分」を「資源の再利用」として行わざるを得ないのである。端的に言えば、そもそも「資源」について「処分基準」を定めること自体が矛盾しているのである。処分基準について審議している

「放射線影響に関する安全性評価ワーキンググループ」が非公開とされているために詳細はわからないが、除去土壌を道路表面から30cm以下に下層路盤材として埋め込み、その上に覆土すれば被曝を抑えられるとの方針に基づいて処分基準を定めようとしているようである。

しかし、問題は、地上の人間の被曝量だけではない。処分場は、特に地下水汚染対策が重要である。廃棄

物処分場の構造基準では、水質汚染の恐れのある廃棄物は、管理型処分場又は遮断型処分場に処分され、管理型では、遮水シートで汚水漏れを防ぐとともに、集水管で汚水を集めて汚水処理施設に運び、処理をすることで、遮断型では、屋根を設けて雨水の流入を防ぐとともに、コンクリートの箱にコンクリート固型化された廃棄物を入れることで、それぞれ地下水汚染を防ぐことが義務付けられている。

道路を処分場にしながら、管理型処分場あるいは遮断型処分場と同等の地下水汚染防止機能を持つような処分基準をつくるのが可能か、甚だ疑問である。

仮にそのような処分基準を定めることができたとしても、それが実効性を持つ保証はない。保管基準が定められたにもかかわらず実際には破損したフレコンが野積みになつていたりするような違法保管がまかりとおつていのように、法律と実態が乖離し、処分基準を満たさず環境汚染を防がない違法再利用が横行するであろうことは想像に難くない。

そもそも逆有償の物は不法投棄につながる可能性が高い。有償の物は、わざわざお金を払って購入した引き

取り者が不法投棄することは起こり難いのに対し、逆有償の物は、引き取り者がお金をもらつておいて不法投棄すればもうかることになるため、不法投棄につながりやすいのである。何十年の間、数々の規制や防止策が設けられてきたにもかかわらず、産業廃棄物の不法投棄が後を絶たない根本原因もこの点にある。

環境省は、除去土壌を「適切な管理の下で再利用する」と強調しているが、不法投棄を防ぐための規制や防止策が設けられ、「適切な管理の下で」行われているはずの「処分」においても不法投棄を防げないのに、「再利用」において不法投棄を防げないはずはない。

### 土壌中の再利用は 不法投棄と同じ

一口に再利用といっても、大きく分けて「回収型」と「拡散型」がある。回収型再利用とは、廃棄された製品から特定の物質を取り出し、再び原料として使用するような再利用であり、汚染をもたらす恐れは少ない。他方、拡散型再利用とは、一定期間使用した後は廃棄物として処分しなければならぬような再利用であ

る。くず鉄を丸棒にしたり、ガラス屑や焼却灰を路盤材にしたりする再利用がこれにあたる。

汚染や廃棄物減量の点から見ると、回収型再利用と拡散型再利用とは全く異なる。回収型再利用では、環境汚染をもたらす恐れが少ないうえ、廃棄物の減量につながる。他方、拡散型再利用では、土壌や地下水などを汚染する恐れがあるうえ、長期的に見れば、廃棄物を増量させていることになる。

拡散型再利用の中でも最も劣るのは、再生製品を「土壌中で利用する」ような再利用である。再生製品を土壌改良剤、土壌補強材、路盤材などとして使用する再利用がこれにあたる。

「土壌中での再利用」は、往々にして、偽装リサイクルにつながる。石原産業が重金属や放射性物質を含む産業廃棄物を「土壌埋戻材」として売り出したフェロシルト事件が代表例であるが、フライアッシュセメントや溶融スラグを路盤材に使う再利用も、違法ではないものの、実質的には偽装リサイクルと同じである。

使用後は、土壌中に埋めたままか、又は処分場に運ぶしかない「土壌中の再利用」に「サイクル」と

いう「循環」を意味する名を付けること自体が誤りである。「土壌中の再利用」では、汚染防止も地下水チェックもなされないから、汚染の面からは、不法投棄と何ら変わらないのである。

### 放射性物質による 土壌汚染の基準・規制も未制定

道路を処分場にするような再利用は、土壌汚染の基準や規制があれば、それに基づいてチェックがかかるはずである。しかし、放射性物質による土壌汚染に関しては、基準や規制が未だに定められていない。

従来、環境基本法では「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の関係法律で定めるところによる」(第13条)とされており、これに基づき個別の環境法においても「放射性物質の適用除外規定」が設けられていた。放射能汚染は環境法体系の外に置かれ、原子力関連法で規制するとされていたのである(それどころか、原子力関連法でも環境汚染の防止のための規制措置は全くなされてこなかったのが実態である)。

ない道法再利用法が横行するであろうことは想像に難くない。

そもそも逆有償の物は不法投棄につながる可能性が高い。有償の物は、わざわざお金を払って購入した引き

ところが、福島原発事故により放射性物質が広範囲に大気・水質・土壌などを汚染したため、放射能汚染を環境法で扱わざるを得なくなり、その第一歩として、2012年6月、原子力規制委員会設置法の附則により環境基本法第13条が削除された。

これに伴い、個別環境法も改正しなければならなかったため、2013年6月、「放射性物質による環境の汚染のための関係法律の整備に関する法律」(以下「整備法」)が制定され、同法により、大気汚染防止法・水質汚濁防止法等の一部改正が行なわれた。しかし、整備法は、廃棄物や土壌汚染に関しては何も定めていない。

除染土の公共事業での再利用という環境省の計画が浮上したいま振り返ると、廃棄物や土壌汚染に関する個別法の改正を先送りしてきた理由は、除去土壌を公共事業に再利用したいとの環境省の狙いがあったからと判断せざるを得ない。

土壌汚染物質は、いつまでも土壌にとどまるとは限らない。いずれ、土壌と水質、大気の間を自由に行き来することになる。早急に制定することが義務付けられている「土壌汚染の基準・規制」をつくらないまま、

料として使用するような再利用であり、汚染をもたらす恐れは少ない。他方、拡散型再利用とは、一定期間使用した後は廃棄物として処分しなければならぬような再利用である。

それと相容れ難い「除染土の公共事業利用」を進めることは、放射能汚染を全国拡散させる新たな問題を引き起こすばかりでなく、違法行為にも等しい行為である。

### インセンティブ付けは 東京電力免責につながる恐れ

廃棄物を再利用することは、廃棄物に関する環境汚染防止のための規制を外すことを意味する。そのうえ、土壌が汚染される場所が特定の場所に限定されず、かつ、汚染防止のための規制も未制定である。このような制度の下で除去土壌を再利用に回せば、放射能汚染の全国拡散につながることは必至である。

廃棄物として処分すべき除去土壌を再利用に回すことは、環境汚染の点から好ましくないだけではない。除去土壌が公共事業に再利用されれば、除去土壌の処理責任を負っている東電を免責することにもつながる恐れがある。

東京電力に処理責任がある廃棄物をインセンティブを付けて再利用に回すのであるから、インセンティブの費用は東電が負担すべきであるが、従来の国の姿勢から判断すると、東

利用も、違法ではないものの、実質的には偽装リサイクルと同じである。使用後は、土壌中に埋めたままか、又は処分場に運ぶしかない「土壌中の再利用」に「サイクル」と

電に負担させる可能性は低いからである。インセンティブの費用に税金が注がれば、負担を東電から国民に転嫁することになる。

放射能拡散といえば、「がれきの広域処理」が想起される。しかし、「がれきの広域処理」は、あくまで「処理」の枠内での放射能拡散であった。除染土の再利用は、「処理」ではなく「再利用」をつうじての拡散をもたらすから、放射能拡散も環境汚染も「がれきの広域処理」よりもはるかに大きくなる。

### 被災者救済最優先の 政策への転換を

家庭ごみを市町村が収集し、焼却等の処理をした後に処分場に埋め立てるという一連の流れからもわかるように、「処理の原則」は「拡散」ではなく「集中」である。「処理の原則」に基づけば、汚染物質は低濃度のほうから高濃度のほうに集中させて隔離することを基本方針にすべきだから、「除染土の公共事業利用」のよ

うな拡散策でなく、除染土を福島第一原発周辺に集中させて隔離すべきこととなる。したがって、中間貯蔵施設の建設という方針自体は間違い

置かれ、原子力関連法で規制するとされていたのである(それどころか、原子力関連法でも環境汚染の防止のための規制措置は全くなされてこなかったのが実態である)。

中間貯蔵施設の必要性自体は、双葉町・大熊町の多くの地権者の方々にも認められている。にもかかわらず交渉が進まない理由は、国が「貯蔵開始後30年以内で他県に最終処分場を確保する」などという実現不能な空手形を出して住民同意を求めようとしていること、及び、土地価格を取引事例の50%、地上権価格を土地価格の70%と、ともに地権者が受け入れがたい補償価格としていることに示されるように、住民の生活再建のめどが立たない政策を押し付けていることにある。一言でいえば、

原発事故の加害者である国が被害者である住民に犠牲を押し付け、棄民化しようとしているからである。国は、中間貯蔵施設の建設が進まないために「除染土の公共事業利用」を打ち出してきた。ということからは、「除染土の公共事業利用」が順調に進めば、それだけ中間貯蔵施設の必要性が小さくなり、棄民化政策が進むことになる。放射能汚染の全国拡散を防ぐためにも、棄民化政策から被災者救済を最優先した政策に改めさせるためにも、除染土の公共事業利用の再検討を要求していく必要がある。W