

# 除去土壌中間貯蔵施設の 将来計画のあり方

黒川哲志

早稲田大学ふくしま浜通り未来創造リサーチセンター  
第15回創造的復興研究会

2024年12月6日

# 自己紹介

- 黒川哲志
- 早稲田大学社会科学総合学術院教授 / 博士(法学)
- 行政法研究者
  - 環境規制を対象として研究を始めるうちに、環境法研究者にもなる。
  - 気候変動問題の通じてエネルギー法にも関心を持つ。
  - 最近の論文
    - 「法律による行政の原理」から見た行政過程でのAI活用(日本法学88号、2023)
    - SDGs, エネルギー正義、そして再生可能エネルギーの拡大(環境法研究47号、2022)
    - Energy Law in the low-carbon transition in Japan: The Tough Road to low-carbon society after the Fukushima nuclear clash (in Handbook of Energy Law in the Low-Carbon Transition(2023))
    - デビュー論文「規則制定の遅延とデッドライン」(1992)で得られた知見に基づいて、30年以内の中間貯蔵施設の県外最終処分完了の法的意味を分析するのが本日の報告である。

# 概要

- JESCO 法 3 条 2 項は、大熊町・双葉町の中間貯蔵施設で処理および中間貯蔵されている除染で生じた除去土壌について、2045 年までに福島県外で最終処分する旨規定する。しかし、除去土壌の最終処分地の確保は容易でない。法は不能を強くないという法格言に基づいて JESCO1 法 3 条 2 項を訓示規定と解釈したり、国会による法律改正によって現実的な対応がなされたりする可能性がある。すると、この中間貯蔵施設をそのまま最終処分施設とすることも選択肢とされるかもしれない。これを踏まえた将来計画の策定が必要である。
- //////////////////////////////////////
- JESCO 中間貯蔵・環境安全事業株式会社 (Japan Environmental Storages & Safety Corporation)
- JESCO1 法 3 条 2 項 「国は、.....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ために必要な措置を講ずるものとする。」

# 福島第一原子力発電所事故の影響

- 汚染された土地の除染作業による除去土壌の発生
  - 汚染された土壌、草木、落葉・落枝の除去
  - 水路等に堆積した汚泥の除去
- 中間貯蔵施設
  - 大熊町と双葉町に建設された中間貯蔵施設に搬入
  - JESCOによる実施

# 中間貯蔵施設の現状

- 除去土壌の累積搬入量
  - 2024年4月末時点で1379万 $\text{m}^3$  (東京ドーム約11杯分に相当)
- JESCO法の規定
  - 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義務
  - 2045年までに県外搬出と最終処分の完了が求められる
- 課題と懸念
  - 放射性物質の再移動と拡散のリスク
  - 福島県外の最終処分地選定の困難さ
  - 2045年までの完了が不可能な場合、この遅延の違法性

# JESCO 法 3 条 2 項の法的論点1

- 30年以内県外処分完了規定の法的効力
  - JESCO法3条2項は、30年以内に福島県外で最終処分を完了する**期限**を設定
  - 2045年の期限徒過後、裁判所は、遅延違法宣言、あるいは義務履行命令をする可能性あり。
    - しかし、判決を受けたからと言って、除去土壌の受入れ地域が県外に見つからない状況が改善するかは疑問。ただし、受け入れ地域に破格の補償金を提供することを正当化する根拠に可能性あり。
      - **Deadline**の緩和効にも同様の正当化機能がありそう。

# JESCO 法 3 条 2 項の法的論点2

- 「法は不可能を強制しない」という法格言
  - 社会的に不可能な場合も、国は法的義務を課せられないと解釈する。
    - 放射能に対する強力なNIMBYの存在により受入れ地の確保は極めて困難
  - 最大限の努力をした場合、義務は果たされたと評価される。
    - 「法は不可能を強制しない」について、「法は不可能なことを強制すべきでないという原則」であるが、「ただこれは立法又は解釈の指針であって、絶対的な原則ではない」(『新法律学事典(第三版)』(有斐閣、1989年))。
- 期限を訓示規定として解釈
  - 「必要な措置を講ずるものとする」という弱い規定の仕方
  - 必要な措置を講じさえすれば国の義務は果たされるとする解釈
    - 国及びJESCOは除去土壌の減容や再利用により、県外での最終処分に向けて誠実な努力をしている。減容、再利用の努力をしている。

# 参考: deadlineに関する行政法学の研究

- アメリカの1980年代の環境法及び労働安全衛生に関する法律に、規則制定に期限 (deadline)をつけることが頻繁になされた。
  - 行政リソースの配分は行政の裁量に属するが、法律上のdeadlineは当該施策現に高い優先順位をつけて優先して実行することを要求する。
    - 行政の遅延については、「裁判所は、不可能を強いることを要求する命令に従うべき当事者の義務を強制しない」とされているとし、行政が誠実(good faith)に職務を遂行していたので義務の即時の履行を強制しなかった(NRDC v Train, D.C.Cir. 1975)。
  - 科学的なデータが不足しているために、EPAやOSHAが法定の期限を徒過しても規則制定ができない不作為が多発した。
    - 幾つかの判決は、deadlineを訓示規定と解釈し、行政機関が誠実に規則制定に取り組んでいるときには遅延は違法とならないとしたが、少なくない判決は、現状の知見でとりあえず暫定的に規則制定をするべきであるとして、遅延を違法とした。(いわゆるdeadlineの緩和効)
    - 県外最終処分30年の期限も、誠実に努力されていたら遅延していても違法性が阻却されると解釈するか、強引な手法を用いてでもとりあえず遵守すべきと考えるかが、評価の分かれ道。
- 参考文献: 清水晶紀『環境リスクと行政の不作為』(2024)77頁、黒川哲志『環境規制の法理と手法』(2005)37頁以降。



# 付帯決議の影響

- JESCO法の改正
  - 2014年に旧法からJESCO法へ改正
- 付帯決議(衆議院と参議院の環境委員会)あり
  - 「30年以内に福島県外での最終処分完了を確実に実行することが政府に課せられた法的責務であることを十分に踏まえつつ、環境省を中心に政府は最終処分地の選定を検討し、……」
    - 義務ではなく責務となっている。
  - 「万が一、取組に遅れが生じるおそれがある場合においては、その原因を徹底的に究明するとともに対応策を講じ、本委員会において法定期間内での最終処分完了に国が責任を持つことを改めて明言すること」
- 付帯決議の歯切れの悪さは、JESCO法3条2項「必要な措置を講ずるものとする」に沿うもの

# 法改正の可能性

- 法律改正の可能性
  - 国会は、**2045年**までに福島県外での最終処分が非現実的な場合、**JESCO法**の改正が可能
- 法律と現実の齟齬
  - 「法律の内容を現実に合わせて見直すことが好ましい」というのが一般論
  - **30年**の期限は地元自治体・住民との約束を踏まえて法律化したものだから改正は認められないという論理は法律学的にはない。
    - ほとんどの法律は多く利益主体の利害調整に基づいて制定されるが、時代の変化によって改正されるのが通例。
  - **JESCO**および環境省は現行法に従い**30年以内**の県外最終処分に向けて作業する法的義務を負っているが、国会が新しい法律を制定して期限の延長や中間貯蔵施設の恒久施設化を規定することは、法律学的になんら妨げられない。

# 中間貯蔵施設をめぐる利害関係 地権者との関係

- 地上権設定者が土地の約2割を所有
  - 民法265条「地上権者は、他人の土地において工作物又は竹木を所有するため、その土地を使用する権利を有する。」
- 2045年3月に地上権が消滅→土地所有権を回復→除去土壤の撤去請求(所有権に基づく法外排除請求)が可能
  - 人形峠ウラン残土訴訟(鳥取地判平16年9月7日)
- 搬出先が決まっていないのなら、地上権再設定契約が常識的対応。
  - 撤去を要求するのは権利の濫用として認められないかの異性。
- 政策変更で土地収用も選択肢となる。
  - 所有者の気持ちを顧みない強権的なものと社会的な批判を招く

# 地元自治体・住民との関係

- 地元自治体・住民との関係
  - 福島県・大熊町・双葉町と環境省が「中間貯蔵施設の周辺地域の安全確保等に関する協定」を結んでいる。
    - 14条「丙(環境省)は、<JESCO法>3条2項の規定に基づき、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ために必要な措置を講ずるものとする」とし、「丙は、第1項の措置の具体的内容及び開始時期を明記した工程表を作成し、その取組の進捗状況について毎年、甲及び乙に報告するものとし、甲(福島県)及び乙(大熊町及び双葉町)は、必要に応じて丙に取組を促すことができるものとする」
- 訴訟の可能性
  - 国の取り組みが不十分な場合、債務不履行として自治体が国を被告として訴訟を提起する可能性
  - 国が誠実に努力していた場合、権利濫用と判断されたり訴えの利益が否定される可能性もある。
- 地域住民との関係
  - 2045年までに県外での最終処分が完了しなくても、健康被害がなければ法的関係は生じない。

# 最終処分受け入れ地域との関係

- 潜在的受け入れ地域の住民の抵抗
  - 福島県内の飯館村長泥地区では、除去土壌再生品が農地嵩上げ材として利用された。
  - 県外では抵抗が強い。
- 新宿御苑、所沢市、筑波市で再利用実証実験がNIMBYのためにできなかった。
  - 健康被害がない形での利用でも反対
  - かつて北九州市での災害廃棄物焼却に対する訴訟(放射能測定体制が整備されていたのに)もあった。
- 人形峠ウラン残土問題(1988～2011)
  - 人形峠環境技術センターのある岡山県が、鳥取県側の残土について、センターへの持ち込みを拒否したことが問題をこじらせた。
  - 人形峠ウラン残土は3000 m<sup>3</sup>ほどしかなく、中間貯蔵施設に搬入された1400万m<sup>3</sup>近くある除去土壌とは比較にならないほど少量であったにもかかわらず、容易に搬出先が見つからなかった。

# 県外最終処分の困難性

- 2045年の県外最終処分の実施可能性
  - 除去土壌の県外最終処分が実施できない可能性がある
- 国の権力的手法の可能性
  - **JESCO法3条2項**を絶対視し、県外で最終処分を実現すべきか。
    - 予定地を権力的な土地収用で取得
    - 特別に手厚い金額で任意買収して取得
- 地権者や周辺住民の反応
  - 中間貯蔵施設の地権者や周辺住民が**JESCO法3条2項**の遵守を強硬に要求した場合、強制的に除去土壌を受け入れさせられる地域・住民との関係で、地権者や周辺住民に正義はあるのか。
  - 人形峠ウラン残土は**3000m<sup>3</sup>**であったのに大変であった。

- 現状維持的な中間貯蔵の継続
  - 県外最終処分ができない場合
- 解決の先延ばしが問題を悪化させない特殊事情
  - セシウム137の半減期が30年
  - 100年で10分の1に減少
- 福島第一原発の廃炉作業
  - 完了しなければ中間貯蔵施設の跡地再利用が難しい
  - バッファゾーンとしての役割
- 柔軟な検討の継続が合理的
  - 将来についての柔軟な検討

# 現状維持の合理性

- 県外最終処分ができない場合、現状維持的な中間貯蔵の継続になりがち
- 解決の先延ばしが問題を悪化させない特殊事情
  - セシウム137の半減期が30年 100年で10分の1に減少
  - 福島第一原発の廃炉作業の遅延
    - 完了しなければ中間貯蔵施設の跡地再利用が難しい
    - バッファゾーンとしての役割