ロンドン条約・議定書と福島原発「ALPS処理水」問題

今年実施予定の福島原発事故処理水の海洋放出に、海洋投棄規制のロンドン条約・議定書の締約国会合と遵守グループ会合では、韓国や環境団体から規制を求める強い意見が出て激しい議論となった。海洋放出は規制対象なのか。遵守グループ副議長が論ずる。

法政大学教授
岡松暁子
おかまつ　あきこ　上智大学大学院法学研究科法律学専攻博士後期課程単位取得満期退学。国立環境研究所などを経て、二〇〇六年法政大学人間環境学部准教授、二三年より現職。環境省参与、参議院外交防衛委員会調査室客員調査員、ロンドン議定書遵守グループ委員（二二年から副議長）。著書に『ケースブック国際環境法』など。

二〇二一年四月一三日、政府は、福島第一原発の事故処理や廃炉作業において発生し、敷地内のタンクで保管している多核種除去設備等処理水（ALPS処理水）の処分方法を海洋放出とし、二年後（二三年）を目途に実施する基本方針（廃炉・汚染水・処理水対策関係閣僚等会議「東京電力ホールディングス株式会社福島第一原子力発電所における多核種除去設備等処理水の処分に関する基本方針」）を決定した。これに先立ち、海洋放出が言及されるようになった一九年頃から、ロンドン条約締約国会議遵守グループ会合や締約国会合において、韓国やグリーンピースインターナショナル（GPI）から安全性への懸念が示され、抗議がなされてきた。韓国は国際海洋法裁判所への提訴も視野に入れているとの報道もある。二〇年の会合では、ワーキンググループの設置や事務局による条約文の解釈を要請する動きもあり、これに日本は断固反対したものの、基本方針の決定を受けて議論は激しさを増し、ついには二二年の締約国会合に先立ち、条約事務局が海洋放出のロンドン議定書上の法的位置付けについて「法的助言」（Legal advice on the application of the London Protocol）を出すに至った。

国際法上の見地からすれば、条約ないしそれによって設置された機関は、条約上の権利義務を実現するための手段であって、自ずとその規制および活動領域は特定されている（専門性）。このような「専門性」から逸脱する活動は、「政治的」と見なされるのみならず、条約実施機関の効率的な運営を阻み、締約国に対して責任を果たし得ないものであって、厳に慎まれなければならないはずである。

ロンドン条約と議定書遵守グループの成り立ち

一九七二年一一月、国際海事機関（ＩＭＯ）のロンドン本部において海洋投棄規制条約会議が開催され、「廃棄物その他の物の投棄による海洋汚染の防止に関する条約」（以下、ロンドン条約）が採択された（七五年発効。日本の批准は八〇年）。さらに、条約の規制を強化するべく、九六年一一月に議定書も締結されている（二〇〇六年発効。日本の批准は〇七年）。同条約・議定書締約国によって、締約国会合が毎年開催され、また、議定書一一条に基づいて採択された遵守手続きにかかる作業を行うため、科学的、技術的または法的な専門性に基づいて選任された個人によって構成される遵守グループが設立されている。遵守グループは、締約国会議への勧告を任務として、締約国会議あるいは締約国から諮問された、不遵守の可能性がある個別の状況に関する事項について検討と評価を行うものである。

ＡＬＰＳ処理水の海洋放出決定までの経緯

周知のとおり、二〇一一年三月一一日の東日本大震災により、東京電力福島第一原発一・二・三号機で全電源喪失による炉心溶融（メルトダウン）が発生した。東京電力は、原子炉の温度上昇を抑え、核燃料デブリを冷却するために淡水や海水を投入したが、この冷却水は高レベルの放射性物質に直接触れているために建屋に滞留することとなり、これに加えて建屋内等に溜まる放射性物質に触れた地下水や雨水などの汚染水が今なお継続的に発生している。汚染水は、廃炉作業の一環として、セシウム吸着装置と多核種除去設備（ＡＬＰＳ）によってトリチウム以外の六二種類の放射性物質を法令に定められた基準を満たすレベルにまで浄化処理し、ＡＬＰＳ処理水と呼ばれる状態で敷地内のタンクに貯蔵されている。

しかしながら、汚染水の発生は継続しているため、二三年春頃には計画中のタンクも含め満杯になるといわれている。敷地内のタンクの増加はそれ自体が風評被害を生む原因にもなっており、また、長期保管に伴うタンクの老朽化

や災害による漏洩などのリスクを考慮する必要もあることから、政府は一六年から六年間にわたり検討を重ね、海洋放出することを決定した。

海洋放出は、拡散の状況を予測しやすく、放出設備の取り扱いやモニタリングも比較的容易なことから、技術的に実績があり現実的な方法として選択されたものであり、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）も、この決断については「科学的な分析に基づくものである」と評価している。放出にあたっては、トリチウムを除く核種の告示濃度限度比総和が1未満になるまで二次処理を実施し、その後大量の海水で一〇〇倍以上に希釈してから放出される。なお、トリチウムは自然界にも広く存在する物質であり、飲料水などを通じて人間の体内にも取り込まれるが、排泄され、特定の生物や臓器に濃縮されることはない。日本が海洋放出しようとするＡＬＰＳ処理水は「汚染水」ではなく、放射性物質の量を、基準値を下回る濃度にまで処理したものである。

海洋放出を問題とする「論理」

では、なぜこのＡＬＰＳ処理水の海洋放出がロンドン議定書の会合で問題になるのであろうか。

原発事故の問題がロンドン議定書の会議で言及されることはこれまでにもあったが、海洋汚染への懸念が表明されるにとどまり、二〇一八年までの数年間に関しては特に話題に上ることはなかった。ところが、日本政府が海洋放出の可能性を示唆するやいなや、一九年から、ロンドン議定書会合のみならず、ＩＡＥＡの年次総会でも、「汚染水」の放出についての懸念が示されるようになった。

一九年の締約国会合では、オブザーバーとして参加しているＧＰＩから、「放射性廃棄物の管理に関連する事項」という議題の下で処理水についての質問の文書が提出された。これに端を発し、締約国会合に先立って開催された議定書の遵守グループ会合で、韓国の委員から、ＡＬＰＳ処理水の海洋放出は「締約国は、……汚染のすべての発生源から海洋環境を保護し、及び保全し」と規定されている議定書二条に違反することになり、これは潜在的な遵守の問題となるため、遵守グループにおいて議論するべきである、との問題提起がなされた。続く締約国会議でも同様の主張がなされたが、本件は条約・議定書の対象外の行為である。

そもそも、一九六〇年代から地球規模の環境問題への関心が高まったことを背景として、七二年に国連人間環境会議（ストックホルム会議）が開催された。この会議では、人間環境宣言（ストックホルム宣言）および行動計画が採

択され、同時に海洋投棄規制のための包括的な枠組みを作成し、これを可能な限り早期に発効させる努力が推奨された。これにより、ロンドン条約が採択された。

ロンドン条約は、海洋投棄による海洋汚染を防止することを目的として、内水を除くすべての海域を対象に（三条三項）、附属書に掲げられた廃棄物等の船舶・航空機・人口海洋構造物からの投棄を禁止した。すなわち、附属書に掲げられた廃棄物等に該当しないものは海洋投棄ができる仕組み（ブラック・リスト方式）である。この条約の規制を強化するべく締結された同議定書は、海洋投棄および洋上焼却を原則禁止とし（四条一項、五条）、附属書に掲げられている廃棄物等についてのみ、環境汚染物質の除去及び漁労・航行の重大な障害防止をした上で廃棄を「検討可能」なものとした（リバース・リスト方式）。

なお、高レベルおよび低レベルの放射性廃棄物の投棄は九三年以降禁止されているが、IAEAによって定義され、かつ、締約国によって採択される僅少（de minimis）レベルの濃度の放射性廃棄物投棄については、通常の手順で海洋投入処分が認められている。これについては二五年ごとに再検討がなされることとなっている。近年新たに締約国になる国家は、より厳格な規制が規定されている議定書のみを批准する場合が多く、二〇二二年一月現在、議定書の締約国は五三ヵ国となり、ロンドン条約の締約国と合わせると一〇〇ヵ国となった。

ALPS処理水は議定書の対象外

では、ALPS処理水の海洋放出は、議定書の義務に照らしてどのように位置付けられるのか。

二〇一九年以来、遵守グループ会合において韓国の委員は、議定書の二条が、「締約国は、……汚染のすべての発生源から（傍点筆者・以下同じ）（from all sources of pollution）海洋環境を保護し、及び保全し」と規定しており、ALPS処理水の海洋放出はこれに違反するとして、放射性廃棄物の海洋放出の脅威を遵守に関する新たな問題として認識して取り扱うべきであると主張した。また締約国会議に対して、二条の解釈を検討するよう要請すべきであるとした。

これに対し、日本からの委員であった筆者（遵守グループ委員は政府代表ではないので、日本としての見解ではない）は、本件は遵守グループにおける議論にはふさわしくないことを主張した。第一に、陸域からの排出は議定書の射程外であり、あらゆる汚染源を規制対象に含めるならば、

これは条約の解釈ではなく「改正」の議論となるため、締約国会議において議論すべき問題となる。第二に、遵守グループは、不遵守が疑われる個別の状況について検討と評価を行うことが任務であり、いまだ行われていないことについて、その手続きに不備がないのにもかかわらず潜在的な恐れについて検討することは権限を越える行為となる。したがって、そのために条約の解釈を要請する権限も遵守グループにはないのである。これらの見解は遵守グループにおいてはおおむね同意を得たが、この議論は、毎年、締約国会合で繰り返されるようになった。

より具体的に、議定書上の義務について見てみよう。第一に、議定書は船舶からの投棄を規制する条約であり、陸上からの放出は規制されていない（一条四・二）。陸上からの排出を規制することを意図しているのであれば、それは議定書の解釈の問題ではなく改正が必要になる。第二に、トリチウムを含む液体放射性廃棄物の取り扱いは、日本のみならず原発等を有する国に共通する事項であり、各国の原発事業者は国際放射線防護委員会の基準に基づいて策定された排出基準に従ってトリチウム水を排出している。これらの事例について議定書二条違反は提起されておらず、本件のみについて二条の適合性を問う法的根拠はない。したがって、本件に関連して二条の解釈について議論する必要はない。

しかし、二一年の締約国会議では、COVID-19の影響でオンラインにより開催されたため、議題も議論も縮小されたにもかかわらず、本件に関する議論は延々と続き、議長がしばしば会議を中断して事務局と相談する事態になり、ついには次回の締約国会合までに事務局が「法的助言」を出すことが提案されることとなった。

事務局による「法的助言」の意味

二〇二二年七月二九日に事務局が出した「法的助言」の概要は、以下のとおりである。想定される福島第一原発の処理水の海洋への放出・排出は、陸上施設からのパイプラインを経由するものである。そこで検討すべき点は、以下の二点になる。すなわち、①議定書上の「投棄」の定義にパイプラインを経由した廃棄物の投棄が含まれるか、②この場合、パイプラインは「投棄」の定義における「人工海洋構築物」に該当するか、である。

事務局は、「人工海洋構築物」そのものの定義はないとしつつも、単なる処分の目的以外の目的で配置された物（例えば、ケーブル、パイプライン、海洋調査機器）を海洋に

遺棄することは投棄に含まれないと規定されていることから類推すると、陸上からのパイプラインを通じての投棄は「ダンピング」の定義には該当せず、本条約・議定書の範囲に含まれないとした。そして、当該放出はロンドン条約・議定書で規定される「投棄」とは見なされず、議定書の適用はないとした。事務局が「法的助言」を出すことの是非についての議論はあり得るが、条約の解釈についてみれば、厳格かつ妥当な見解が出されたといえよう。

残された問題と日本の対応

一方で、事務局はこの「法的助言」の最後で、本条約・議定書の締約国会合がこのような問題を議論する場となり得るとする意見に対し、これまでにも、条約に規定されていない問題や起草時に想定していなかった問題について当面の問題を解決するために議論をする機会はあったとし、本件についても、法律の専門家によるアドホック・グループを設立して議論することは可能であると述べた。このことは、本件に関する議論は本来ＩＡＥＡで行うべきであるとする、日本政府をはじめとする諸国家との間に明確な見解の相違を惹起することとなった。

そもそも本条約・議定書は、海洋汚染を防止するために、船舶起因の投棄に限定して規制を行うことを目的として制定された。「汚染のすべての発生源から海洋環境を保護し、及び保全し」と規定する議定書二条は締約国の一般的義務を述べたものであり、その義務を遵守するために三条において本議定書が対象とする「投棄」を限定している点を忘れてはならない。それにもかかわらず、締約国会合でこのような問題を扱い、明確な法的根拠がないままに条約の解釈を変更し対象範囲を拡大することは、法的安定性を欠くことにもなり、看過できない事態である。

条約は、その趣旨・目的に沿って解釈され、遵守されてこそ意味あるものである。もとよりこの「法的助言」自体には法的拘束力はないものの、しかし、このような議論が繰り返され、「専門性」からの逸脱という、法的に見て不当な非難を受けることが黙認されるような事態が横行することは、「法の支配」に対する信頼を弱めることにもなりかねない。また、国際法や国際組織・機関に対しての、日本のみならず国際社会の信頼に悪影響が及ばないともかぎらない。今後とも、遵守グループはもちろんのこと、日本としては、締約国会合において、条約・議定書の誠実な解釈をもって、国際社会における「法の支配」を守るべく、毅然と対応していかなければならないであろう。●