

〔投稿論文〕

原子力災害後の初期対応・除染に関して 福島近隣県が抱える課題 — 茨城・栃木・宮城の自治体アンケート調査分析から —

鳴原 敦子
清水 奈名子
原口 弥生
蓮井 誠一郎

はじめに

東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、「原発事故」という）により拡散された放射性物質は県境を越え、広域に及ぶ汚染被害を生み出した。その後の対応過程における問題群は、「復興」施策の問題や避難を余儀なくされた人々の権利保障と生活再建に関わる問題、事故後の地域再生をめぐる問題など多岐にわたる。なかでも事故対応を迫られた福島県内の被災自治体については、避難指示下の自治体職員が直面した過酷な状況に関する記録や調査（今井・自治総研、2021）をはじめ、原発事故後の復旧・復興業務に従事する自治体職員の生活環境等の実態調査（高木、2018）などが蓄積されてきた。しかし長期的対応を要する原子力災害下におかれた地域の課題は、事故から12年を経た今なお検証の途上にある。

他方で、これら原発事故後の対応過程に関する調査・検証作業の多くが福島県を中心に実施されるなか、放射性物質の広域拡散という原子力災害の影響下におかれた福島県以外の地域の被害実態と対応過程については、十分に検証されてきていない。

そこで筆者らは2019年から2021年にかけて、福島県を挟んで隣接する茨城、栃木、宮城3県の市町村自治体（以下、「自治体」という）を対象に、アンケート調査を実施した。調査各県ごとの集計内容の分析については、別稿の鳴原（2020）、原口・蓮井（2022）、

清水（2023）にて行ったが、本稿ではそれらを統合して集計を行い、原発事故が福島近隣県にもたらした被害状況と対応の全体像を地域横断的に明らかにする⁽¹⁾。これを通して、実態把握面において後景化されてきた原発立地周辺県での被害の特徴と現状の課題について、検証と考察を試みるのが本稿の目的となる。県境を越えた被害を可視化しその課題を析出することは、被害の総体を捉えるうえで必要不可欠であると同時に、原子力災害の広域性という特性を、今後の政策課題をめぐる議論の前提に据えるためにも極めて重要である。

1. 福島近隣県の汚染実態と調査概要

(1) 原子力災害の広域性と問題の所在

原発事故による放射性物質の拡散が、福島県境を越えて広域に及んだことは、文部科学省が実施した航空機モニタリングによる空間放射線量率（図1）と放射性セシウムの土壌沈着状況の調査結果や、原子力規制委員会が公表する「環境放射能水準調査結果（月間降下物）」⁽²⁾によって周知のとおりである。しかし航空機モニタリングによる測定範囲は、事故当初より原発から80km圏内に留まっており、福島県以外の地域の汚染状況が明らかになったのは、事故から4カ月以上が経過した2011年7月以降となった⁽³⁾。

拡散した放射性物質は、爆発時の気象条件とその後の風向きや降雨、周辺の地形にも影響を受けながら環境中に沈着し、同心円状の影響予測とは異なる複雑な汚染被害を広域にもたらした。厚生労働省が食品中の放射性物質に関する暫定規制値を500ベクレル/kgに設定した後、食品検査結果からは、福島県以外の県で産出された葉物野

-
- (1) 本稿は、調査対象とした3県の集計結果を用いて分析と考察を行うものであるが、すでに各県の調査結果について別稿で行った考察と部分的に重なる内容も含まれることをあらかじめお断りしておきたい。
- (2) 文科省が各都道府県等からの報告に基づき作成したもの。2011年3月分は2011年7月29日公表。（https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/3000/2411/24/1060_03_gekkan_2.pdf）（2023年2月10日最終閲覧）
- (3) 最初に宮城県の結果が「文部科学省及び宮城県による航空機モニタリングの測定結果について」（2011年7月20日）（https://radioactivity.nra.go.jp/ja/contents/5000/4892/24/1305819_0720.pdf）（2023年2月10日最終閲覧）で報道発表され、その後栃木県が7月27日、茨城県が8月30日に発表された。

その範囲は福島県のみならず、岩手、宮城、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉の計8県、104市町村自治体に及んだ。ここで空間放射線量率に寄与している放射性セシウム（Cs134とCs137）の沈着量を見ると、茨城県と宮城県は県北と県南地域、栃木県では北西地域に偏在し、いずれの県でも県庁所在地では汚染が比較的少ないなど、福島近隣県内でもその汚染分布は一様ではない。

他方、東日本大震災全体を視野に入れば、宮城県と茨城県は沿岸地域が甚大な津波被害を受け「激甚被災地」に指定されたが、死者・行方不明者数の多さから「被災三県」と呼ばれる宮城県に比べ、茨城県や栃木県はそもそも被災地として認知されていないという問題も指摘されてきた⁽⁶⁾。しかしながら原発事故後の対応過程をめぐる多くの議論が「福島の問題」へと焦点化されるなか、汚染度合いの違いこそあれ同様に影響下におかれた福島近隣3県は、原子力災害被災地として認知されにくいという共通した状況も生じている。

その背景には、事故後の対応をめぐる国が発出した通知等の多くが福島県内の被害を想定したものだったことがある。例えば教育機関における国の測定方針が最初に示された、文科省と厚労省による「福島県内の学校等の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について」（2011年4月19日）や、下水汚泥や焼却灰・飛灰等の扱いに関して環境省が示した「福島県内の災害廃棄物の当面の取り扱い」（2011年5月2日）、その後の除染等の方針について原子力災害対策本部が示した「福島県内（警戒区域及び計画的避難区域を除く）における生活圏の清掃活動（除染）に関する基本的な考え方」（2011年7月15日）など、あくまでも「福島県内の」対応が示されたものだった。その後2011年8月の特措法公布を経て初めて示された「当面の福島県以外の地域における周辺より放射線量の高い箇所への対応方針」（内閣府、文科省、環境省）（2011年10月21日）以降も、汚染状況重点調査地域指定自治体が未定のため、福島県外地域にとって対応がとりにくい状況は続いた。やがて実施された福島県外での統一的な除染事業は、福島県内よりも約半年以上遅れ2012年春以降に開始されている。

さらにこの背後には、原発事故発生時、一般環境中に放出された放射性物質に対処するための根拠法令がない状態にあったという問題もある（田中、2014）。戦後の環境法体系においては、放射性物質を「適用除外」とする規定が踏襲され、一方その扱

(6) 原口（2018）は、「社会的認知度が低く、また制度的にも被災地として十分に取扱われていない地域」を「低認知被災地」と呼び、主に北関東地域などで問題構築が困難な状況を捉える視点を提示している。

いを定めた原子力法体系では、放射性物質が原子炉建屋の外部に放出される事態は想定されてこなかった。

このように放射性物質の扱いに関する法的根拠が不明な中で発生した原子力災害下で、福島県外地域は、施策面での遅れに伴い、事故後の対応方針が定まらない状況下におかれていた。こうしたことから筆者らは、茨城県、栃木県、宮城県という福島近隣県において、現場が直面した具体的課題と原発事故被害実態を捉えることを目的に、共同でアンケート調査を実施するに至った。

(2) 福島近隣県自治体アンケート調査の概要

本アンケート調査は、同一のアンケート調査票を福島近隣3県すべての市町村自治体担当者あてに2019年8月より配布を開始し実施したものである。特に現場レベルで事故対応にあたり、地域住民の声に触れる機会が多かったと考えられる担当者に回答を依頼することで、より実態に即した事故後の状況を捉えることを試みた。調査概要は表1に示すとおり、3県の市町村自治体（計104）のうち回収先数は79自治体（回収率76%）であった。

また設問内容は、設問Ⅰ「原発事故後の対応について」で、主に測定や除染といった具体的対応と現状の課題等について、設問Ⅱ「原発事故に伴う健康影響と今後の対応について」では、健康影響に関する検査等の有無や今後の見通しをたずねた。本稿ではそのうち設問Ⅰの集計結果を用いて、初期対応や除染をめぐる具体的対応状況を明らかにするとともに自治体現場が抱える課題についての考察を行う。

表1 アンケート調査概要

	茨城県	栃木県	宮城県	3県合計
県内全自治体数	44	25	35	104
依頼先数	44	25	35	104
回収先数	34	20	25	79
実施時期	2019.8～2021.4	2019.8～2021.2	2019.8～2019.9	2019.8～2021.4
回収率	77.3%	80%	71.4%	76%

調査目的：福島近隣県の自治体が実施した原発事故対応とその課題を明らかにする。

調査対象者：茨城県、栃木県、宮城県の市町村自治体の原発事故対応担当者。

調査方法：各県調査メンバーから調査票を配布、郵送やメールで回収⁽⁷⁾。調査票は記名式。

2. 福島近隣県自治体アンケート調査結果の分析

(1) 初期対応状況

アンケートの冒頭では、福島近隣県自治体担当者の原発事故影響に関する認識を確認するため、「原発事故によって影響を受けたと思われる項目について、影響の度合いとしてあてはまるもの」をたずねた。まず「放射能による影響」（図3）の選択項目として、「大気・土壌などへの影響」「農林水産物への影響」「住民生活への影響」「教育機関における影響」「観光業などの地域産業・経済への影響」の5つの項目をあげたところ、そのうち「大いに影響があった」と「ある程度影響があった」と答えた自治体が最も多かったのが「農林水産物への影響」であった。その内訳は、「大いに影響があった」（茨城13/栃木8/宮城9/計30）、「ある程度影響があった」（茨城11/栃木7/宮城6/計24）であり、3県とも同様の傾向となった。

また「行政面における影響」（図4）については、その選択項目として「平常時にはない県や国とのやりとり等」「総合計画やまちづくり基本方針等の見直し」「住民不安や要望への対応」「転入者の増減」「転出者の増減」の5項目のうち、「平常時にはない県や国とのやりとり等」において「大いに影響があった」（茨城16/栃木8/宮城13/計37）、「ある程度影響があった」（茨城9/栃木6/宮城5/計20）と答えた自治体が最も多い結果となった。ほぼ同程度で次に多かったのが「住民不安や要望へ

(7) 調査開始後2019年10月の台風19号により調査対象地域は広範囲に被害を受けたため配布を一時的に停止、その後新型コロナの影響もあり回収は各県の状況に応じて行ったため実施時期に開きが生じた。

図3 事故の影響に関する認識 — 放射能による影響（3県合計）

(N=79)

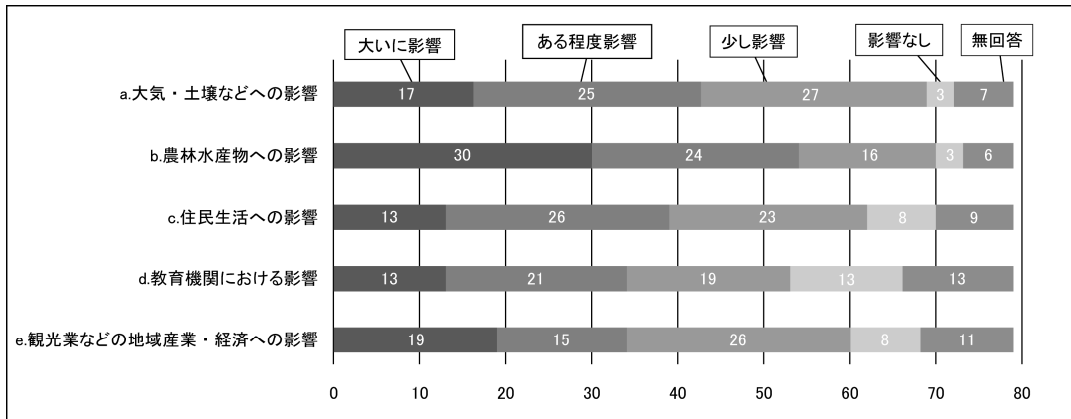
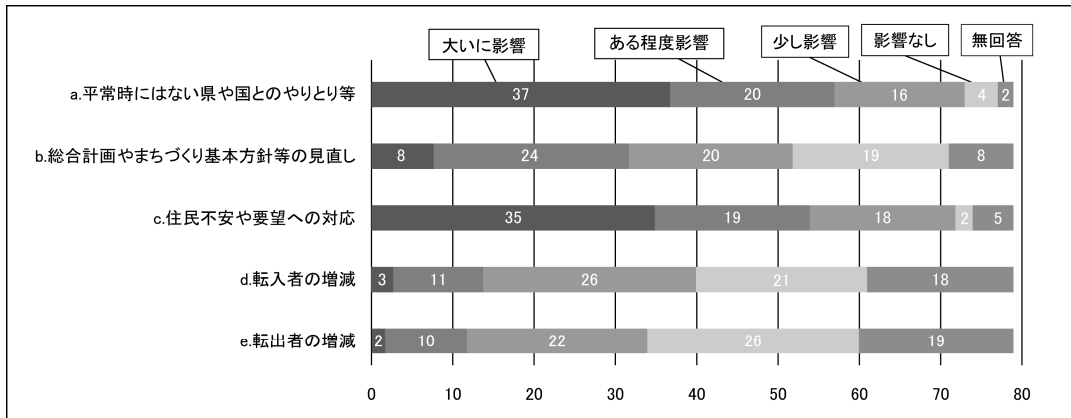


図4 事故の影響に関する認識 — 行政面における影響（3県合計）

(N=79)



の対応」であり、こちらも「大いに影響があった」（茨城13/栃木11/宮城11/計35）、「ある程度影響があった」（茨城11/栃木3/宮城5/計19）となった。福島近隣県における原発事故影響について、農林水産物への影響や、平常時にはない県や国とのやりとり、そして住民不安への対応といった業務面において特に影響が生じていたと自治体担当者が認識していることが明らかになった。

次に、原発事故対応にあたり専門部署を設けるなどの組織変更を行ったかをたずねた。茨城県と栃木県では「新しい部署を設置した」と答えた自治体と「既存の部署で対応した」と答えた自治体がほぼ同程度だったのに対し、宮城県は「既存の部署で対応した」と答えた自治体が多かった（図5）。新しい部署を設置した自治体では、放

放射線対策室や原発事故対策室、危機管理室、また汚染廃棄物処理等を行う部署が設置されていた。一方、既存の部署で対応した自治体の回答には、主に生活環境課などを中心に、保健福祉課、農林水産課、総務課など、原発事故に係る業務内容に応じた部署が相互に連携して対応にあたっていたことが記述されていた。これら何らかの組織体制の編成が必要となる自治体が比較的多かったことから、原発事故の影響が行政対応面で継続的かつ多方面に及んでいたことが推察される。

各自治体が具体的に実施した対応をたずねた質問への回答は、表2に示す結果となった。「放射線量の測定」は全ての回答自治体で実施、そのほとんどで測定結果が公開されていた。また市民への測定器貸出を行ったのは3県計55自治体で全回答自治体の70%、放射能対策経費の損害賠償請求についても3県計60自治体で76%の自治体

図5 事故対応にあたる専門部署の設置状況

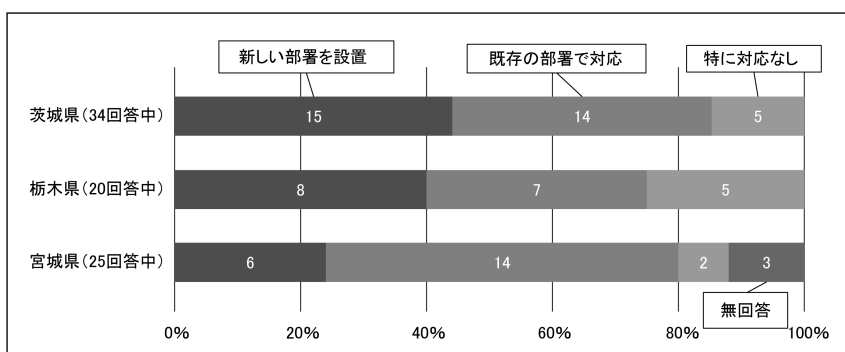


表2 事故後に実施した対応（複数回答可）

	ア. 放射線量の測定	イ. 測定器の貸出	ウ. 測定結果の公開	エ. 除染	オ. 住民対応	カ. 放射能対策経費の損害賠償請求	全回答自治体数
茨城県	34 (100%)	27 (79%)	33 (97%)	23 (68%)	27 (79%)	28 (82%)	34
栃木県	20 (100%)	17 (85%)	19 (95%)	7 (35%)	15 (75%)	13 (65%)	20
宮城県	25 (100%)	11 (44%)	25 (100%)	12 (48%)	16 (64%)	19 (76%)	25
3県計	79 (100%)	55 (70%)	77 (97%)	42 (53%)	58 (73%)	60 (76%)	79

注) 表中のカッコ内の数値は、各県回答自治体に占める実施自治体の割合

が行っていた。

続けて空間放射線量の測定をどのような場所で行ったかをたずねた（図6）。役場前などの「県からの指定箇所」以外に、教育施設や公共施設、公園、運動場など「自治体内で選定された場所」の測定を多くの自治体で実施していたが、その他「必要に応じて」測定を実施した自治体も、全回答自治体79のうち26自治体と約3割あった。この「必要に応じて実施」した測定のうち、市民から要望のあった場所（住宅敷地、庭、畑、山林、ホットスポットが疑われる場所等）の測定を行ったのは3県で10自治体となり、その他にも公共の場所（浄水場、河川敷や水路、飲料井戸周辺、登山道など）、焼却施設周辺や牧草保管場所、保管土壌の移設場所など原発事故対応によって発生した施設周辺の測定等も行われていた。

こうした原発事故後に生じた多くの業務の中で、「対応に際してわからなかったこと、苦慮したこと」についてたずねたところ（自由記述）、表3のような回答が寄せられた。

回答では、事故後の対応方針が不明な中、担当者自身も放射能に関する専門的知識がなくマニュアル等もない中で、線量測定や住民説明に苦慮したことが3県ともみあげられていた。また除染ガイドラインが2011年8月に示されたものの、高濃度の汚染物質があっても処分先が不明であり、汚染状況重点調査地域の対象地域が定まるまでは対応がとりにくいなど、困難な状況下におかれたことがうかがえる。その他、計画停電や避難者への対応等、自県の汚染以外の面で苦慮した対応への指摘もあがった。

図6 測定を実施した場所

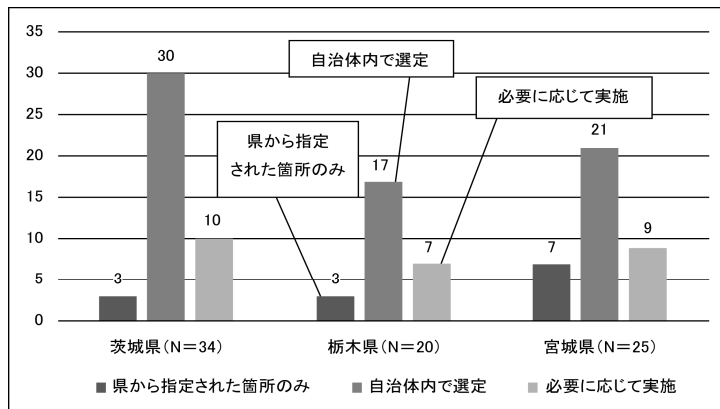


表3 原発事故後の対応に際してわからなかったこと、苦慮したこと

茨城県	<ul style="list-style-type: none"> 過去の経験等がないためすべてが手探り状態で時間と手間がかかった。 除染関係ガイドラインが示されたのが3.11から約9か月後となる12月であったため、その9か月間における現地での対応に苦慮した。 学校、保育園、幼稚園の除染は平成23年8月に行ったが当時、まだ国の方針などもはっきりしておらず手探り状態での作業となった。 放射線量等に関する単位（シーベルト、グレイ、ベクレル）の使い分けや数値に関すること
栃木県	<ul style="list-style-type: none"> 計画停電に伴う対応（水道事業における自家発電用燃料の確保、配水調整、問い合わせ対応など） 平常時にはなかった放射線量の測定に係る事務が発生し、運用に当たっては膨大な業務量により大変苦慮した。 放射能に関する知識の不足及び除染マニュアルが策定されない中での手探りでの除染等の対応 放射能対策・除染実施に関する住民からの悲痛な問合せ対応 避難者への対応（証明書交付、予防接種など各種住民サービスを受ける際の確認に時間を要した） 通常業務を行いながら災害対策もしなければならず職員の負担が大きかった。
宮城県	<ul style="list-style-type: none"> 住民に対して、情報提供や指導を行う立場である職員が、放射性物質の知識がほぼない状況であった。 放射能関係の対策について知識がない中、住民対応や計画の作成などに取り組みなければならなかった。 農作物や牧草が放射能汚染された際、どのような対応をしてくれるのかといったお叱りの声を何度も受けた。農家の方も東京電力の責任であるということは理解していたが対応に苦慮した。住民の方から東電を呼べと言われても、対応しようがなかった。 通常の業務と、事故対応業務を並行させるのは多大な労力が必要であり大変であった。 下水汚泥焼却灰の放射性物質濃度が高く（指定廃棄物の基準未滿）、処分先が見つからない事態に陥った。 東京電力に対する事故対策に要した費用の損害賠償請求は過去に例がなく、和解に至るまでに相当の労力を要した。

注) 一部、誤字の修正、脱字の補足を筆者が行った（以下表も同様）。

(2) 特措法下での除染の実施状況

では、多くの自治体が苦慮したことのひとつにあげている除染が、どのように実施されたのかを見ていきたい。先に述べたように、特措法をもとに、「追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上となる地域」（1時間あたり0.23マイクロシーベルト以上の地域）を含む自治体の申請によって2011年12月、汚染状況重点調査地域が指定されている。この特措法は2011年8月26日に可決・成立し、11月11日に基本方針が閣議決定されたが、施行が2012年1月となるため、原子力災害対策本部は2011年8月26日

に「除染に関する緊急実施基本方針」を示している。そこでは年間20ミリシーベルト以上の避難指示区域と、年間1～20ミリシーベルトの地域、年間1ミリシーベルト以下の地域という空間線量に応じた除染実施方針が記されている。この分類に従えば、福島近隣県の汚染状況重点調査地域は、年間1～20ミリシーベルトにあたる。これらの自治体では詳細調査をもとに各市町村長が除染計画を提出、環境省の承認と予算措置に基づいて2012年以降除染を進めることになった。

一方こうした公的除染ではなく、汚染状況重点調査地域に指定されていない自治体でも除染が実施されている。特措法成立と除染地域確定までに時間を要したことや、汚染状況重点調査地域の指定が自治体による手上げ方式だったことから、指定による「風評被害」への懸念から手をあげることを躊躇した自治体もあった。自治体内の一部地域の汚染や、局所的に高線量を示す場所（いわゆるホットスポット）があっても、地域指定を受けずに独自に除染を実施した地域も少なくなかったのである。その他、指定自治体内でも、特措法成立前に実施された除染や、汚染物質の移動等に伴い当初の除染計画にはなかった場所の除染なども実施されている。本アンケート調査からは、特措法に基づく公的除染以外の、こうした独自除染を行った自治体が多数あったことを裏付ける結果が得られた。

表4に示したように、除染を実施した自治体は3県で回答のあった79自治体のうち42自治体（茨城23/栃木7/宮城12）と半数以上あったが、この中には汚染状況重点調査地域の指定を受けていない自治体で独自除染を実施した12自治体（茨城5/栃木1/宮城6）が含まれている。また汚染状況重点調査地域の中にも、除染計画に含まれない除染、あるいは特措法施行前に実施した除染があることも明らかになった。

除染を実施した場所は、地域指定の有無にかかわらず3県ともに教育施設が最も多く、公園やスポーツ施設などが次に続いており、除染方法は、教育施設やグラウンド、ホットスポットなどでは、覆土除染や表土除去と洗浄等、また農地や牧草地においては天地返し等が施されていた。さらに除染によって除去された土壌や廃棄物等は、その多くが除染を実施した敷地内や自治体内の別の場所（仮置き場）で保管されていることも明らかになった（表5）。

ところで環境省は、「事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理」と「事故由来放射性物質により汚染された土壌等（草木、工作物を含む）の除染等の措置」を分類したうえで、後者により発生した除去土壌の保管量を公表している。表6はその中から当該3県分を抜粋して作成したものである。これによれば、最も保管量の多

表4 自治体による除染の実施状況

	茨城県 (回答34自治体)		栃木県 (回答20自治体)		宮城県 (回答25自治体)		3県合計
	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	汚染状況 重点調査地域	地域指定外	
回答自治体内訳	18	16	6	14	6	19	79
除染実施	23		7		12		42
公的除染	18	—	6	—	6	—	30
独自除染	13	5	4	1	3	6	32(うち地域 指定外12)

表5 除去土壌および廃棄物の保管場所（複数回答可）

	除去土壌保管場所			廃棄物保管場所		
	現場保管 (敷地内)	仮置き場 (自治体内の 別の場所)	その他	現場保管 (敷地内)	仮置き場 (自治体内の 別の場所)	その他
茨城県	20	3	11	4	1	3
栃木県	6	0	1	4	1	1
宮城県	7	3	0	4	3	2

表6 福島近隣県における除去土壌の現場保管量（2022年3月末現在）

	現場保管		仮置き場		県別合計	
	保管量 (m ³)	箇所数	保管量 (m ³)	箇所数	保管量 (m ³)	箇所数
宮城県	14,750	133	13,638	28	28,388	161
茨城県	51,127	1,033	1,835	2	52,964	1,035
栃木県	110,708	24,745	354	2	111,063	24,747

出所) 環境省除染情報サイト「汚染状況重点調査地域（福島県外）における保管場所の箇所数及び除去土壌等の保管量」（http://josen.env.go.jp/zone/pdf/removing_soil_storage_amount_r04_03.pdf）（2022年3月末現在）（2023年2月10日最終閲覧）より3県各県分を抜粋して筆者作成。

い栃木県を筆頭に、福島近隣県において現在も除去土壌が除去現場や仮置き場等で保管されていることがわかる。ただしこれら環境省公表の数値は、あくまでも汚染状況重点調査地域指定自治体における保管量である。したがってこれらの数値には反映されていない、汚染状況重点調査地域以外の自治体に保管されている除去土壌もあり、それらの処理方法も未だ示されていないという問題があることが、本アンケートによって明らかになった。

汚染状況重点調査地域での公的な除染事業には「放射線量低減対策特別緊急事業費補助金」が用いられたが、指定されていない自治体での独自除染費用に対し環境省は

「法律に基づく財政措置の対象にならない」⁽⁸⁾として支援などを行っていない。また現場保管が長期化している除去土壌についても、国の積極的関与を求める福島県外自治体の意見に対し、環境省は「特措法に基づき、除染実施者である市町村等が行った除染による発生物であるため」、あくまでも各市町村等における対応を求め、独自除染による発生物の処理に関する財政措置には応じない見解を示している⁽⁹⁾。したがって自治体が独自に行った除染については、教育費や下水道関係の維持管理費など用途に応じた自治体内の予算が用いられ、後から対策費用に関する東京電力への損害賠償請求がなされている。こうした自治体による損害賠償請求交渉は、直接請求によって不払いとされた分のADR申し立ても含め、現在も継続中の自治体もあり、今後の動向について注視していく必要がある⁽¹⁰⁾。

(3) 福島近隣県自治体が抱える課題

こうした経緯を踏まえ、「国の政策に自治体の意見や要望が反映されていると思うか」という質問を行った。その結果、**図7**に示すように「どちらともいえない」が最も多く、「思わない」が全体の2割、「思う」と答えた自治体は各県で1自治体に留まる結果になった。理由として、「思う」と答えた自治体が「補助金による対応」を評価する一方で、「思わない」「どちらともいえない」と答えた自治体からは、除去土壌や汚染廃棄物処理に関する意見、国や東電の積極的関与を求める声があがった(**表7**)。その他、損害賠償請求に関するもの、福島県との対応格差、そして県内における差を指摘する声もみられた。

アンケートの最後に、自治体が抱える現状と課題について質問したところ、**表8**に示すように多くの切実な意見が寄せられた。対応が長期化している廃棄物処理や除去土壌保管に係る問題をはじめ、今なお多くの課題が山積していることが浮かび上がる結果となった。また政策決定過程における手続き面で「意見聴取がない」「情報が

(8) 環境省/環境再生プラザ/環境再生・放射線Q&A「除染費用にともなう補助金・予算などについてよくあるご質問」(http://josen.env.go.jp/plaza/decontamination/qa_04.html) (2023年2月10日最終閲覧)

(9) 放射性物質汚染対処特措法施行状況検討会第9回会議資料「関係自治体への意見照会の結果について」(2018年3月28日) (<https://www.env.go.jp/content/900484600.pdf>) (2023年2月10日最終閲覧)

(10) 各県の損害賠償請求状況については、茨城県については原口・蓮井(2022)、栃木県は清水(2023)、宮城県は鳴原(2022)を参照。

図7 国の政策に自治体の意見や要望が反映されているか（3県合計）

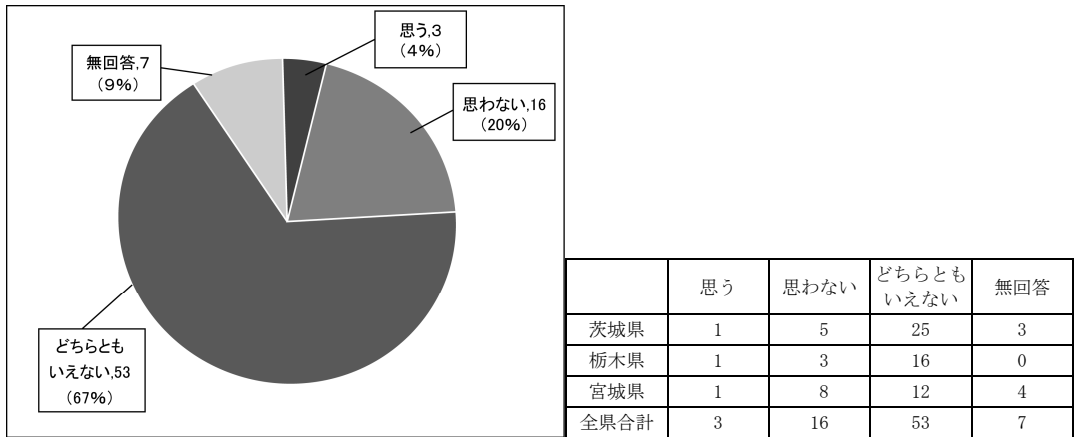


表7 その理由

<p>【思わない】</p> <p>除去土壌の最終処分情報等（茨城）</p> <p>子どもの生活環境について意見の相違があったため（茨城）</p> <p>安定ヨウ素剤の事前配布対象に係る要望が反映されていない（茨城）</p> <p>線量の高い場所は全て国で対応してほしかった（栃木）</p> <p>政策決定をする中で、対象地域の意見聴取がない（栃木）</p> <p>様々な要望を出しているが、未だに具体的な内容が示されていないため（宮城）</p> <p>国は特定一般廃棄物の処理等に関し、市町村の事業を査定するかのような対応が多い。現場の実情を考慮すべきであり、本来、対住民への説明責任は国が負うべきものとする（宮城）</p> <p>国が関与して汚染廃棄物の処理を先導してほしい（宮城）</p> <p>除染方法や町民への賠償が福島県と異なっている（宮城）</p>
<p>【どちらともいえない】</p> <p>東電への損害賠償請求において、人件費等一部未払いの問題があり、それに対し国の方針が示されていないため（茨城）</p> <p>栃木県は、福島県と隣接地にもかかわらず、比較的線量の低い地域とされ、除染についても住宅地の表土除去等は認められず18歳以下の子ども又は妊婦がいる家庭について市の単独事業により実施せざるを得なかった。ただし、要望等により震災復興特別交付税交付金が該当となった経緯もある（栃木）</p> <p>震災と原発事故といった不測の事態が重なった想定外な状況だったため（栃木）</p> <p>原発事故の対応に関する財源の継続について（宮城）</p> <p>国は早かったが県が遅かった（宮城）</p> <p>国だけではなく、東電も積極的に対応策を示すべきだと思うから（宮城）</p> <p>技術面や財政面での支援策を講じていただいているが、処理施設などを保有していない小規模自治体にとって、復興業務の人的不足などから大変厳しい状況であり、もっと国の積極的な関与が望ましい（宮城）</p> <p>反映された政策、反映されていない政策、反映するべき政策等があると思われる（宮城）</p>

入ってこない」、東電含め「積極的関与が少ない」といった批判的意見が多数あがった点も特筆すべきであろう。

なお本調査を通して得られた、今後の検証作業に係る課題についても付記しておく。本アンケート中で「原発事故への自治体の対応について、報告書や記録集を作成したか」との質問に対する、茨城県（作成した9/しない24/無回答1）、栃木県（作成した9/しない11）、宮城県（作成した4/しない18/無回答3）との回答が示すように、多くの自治体において原発事故対応の記録が残されていないことも明らかになった。原発事故から10年を前に実施した調査であったが、自治体においては当時の状況を知る担当者の異動など、現場での経験が引き継がれていない様子が垣間見えた。記録が整理されておらず当時の状況を確認することが困難との声も聞かれ、調査結果の一部については、追加調査の必要性が残るものもあった。原発事故後の政策対応や事実関係について、福島県以外の地域においても継続的検証を可能にするため、現場対応の記録とその継承は重要な課題である。

表8 福島近隣県自治体が抱える現状の課題

<p>【除去土壌と廃棄物処理】</p> <p>除染作業により発生した草木類の処分について、特措法や廃棄物処理法に基づく一般廃棄物としての焼却処理が原則となるが、フレコンに収容して保管している草木類の現状は腐植・減容が著しく、土壌化し焼却が難しい状態となっている（茨城）</p> <p>国による指定廃棄物や除去土壌の最終処分方法の決定が長期化している。東京電力による賠償が十分に行われていない（茨城）</p> <p>除去した土壌等の廃棄物の最終処分をどのようにするか（茨城）</p> <p>住宅に現地保管している除染土壌の処分について見通しが立っていない。国で早く方針を出してほしい（栃木）</p> <p>指定廃棄物の現場保管の長期化及び最終処分（栃木）</p> <p>除染による除去土壌等については処分方法が定まらず現場保管となっており、対応が必要（宮城）</p> <p>8,000Bq以下の農林業系放射性廃棄物の処理についても、住民にすれば8,000Bq以上と同じ放射性廃棄物である。農林業系の処理に向け話し合いを行っているが、理解いただくのが難しい状況である。出てくる言葉とすれば東電へ持っていけである（宮城）</p> <p>農林業系汚染廃棄物の処理が未だに実施できない。住民団体等からは、根強い反対がある。指定廃棄物の処理方法や時期について、市町村には情報が入ってこない（宮城）</p> <p>汚染除去土壌を学校敷地内や公園敷地内に一時保管してあり、多くの子どもたちが利用している。長期保管には適さないので早く処分先を決めてもらいたい。また近隣市町の農林業系廃棄物の処分が隣市の焼却施設で混焼により進められているが、現在も住民の反対等の意見があるため町内での処分は困難である（宮城）</p>

除染土壌や汚染された牧草、焼却灰など、まだまだたくさん解決しなければならないことがあり、少しでも早くこれらが解消されるよう国はもっと力を注いでほしい（宮城）

【対応の長期化】

今後汚染状況重点調査地域の指定解除に向けた動きが出てくると思うが、どのタイミングで行うことが適切なのか判断しがたいため、対応に苦慮している（茨城）

自治体が自主的に行う食品中の放射性物質の検査の実施期間が見通しづらいこと（茨城）

食品の出荷制限が行われている品目が今もあり、自家製野菜等の出荷に際して、検査を求めるケースが認められること（茨城）

給食で提供する野菜等や市内汚染土埋設箇所の放射能測定は依然続けており、測定継続の必要性を問う声もあるが、終了させるに足る根拠がないので測定終了の目途が立たない（茨城）

各自治体の放射線被害への対応は、農林水産物から基準値以上の数値が「ある」、「ない」などの被害状況により温度差がある。また業務のノウハウが標準化されているものでもなく先がわからない。原子力の推進は国策で行ってきているので、国、原子力事業者が利益はとるが、被害対応は地方自治体ということのないように、対応していただきたい（宮城）

【東京電力への損害賠償請求】

事実上原発事故の影響は殆ど残っていないが、東電への損害賠償請求問題などは解決に遠い状態である（茨城）

損害賠償請求について、協議が停滞しているものもあるので紛争解決制度等を用いた和解協議を検討している（栃木）

賠償請求に応じられている自治体とそうでない自治体がある（宮城）

【避難者対応】

住民票が元の市町村にある避難者への対応（マイナンバーに関することなど）（栃木）

避難者を市民として受け入れることは必要であると思うが、事前に県を通じて個人情報等を市町へ通知していただきたい（栃木）

原発避難者に対する要介護認定申請に関して、原発避難者特例法に基づき避難先である市町村で受付し、認定審査会の実施（または認定処分）まで行っているが、避難者は本市に住民票がないため、システム処理に手間がかかっている（宮城）

【地域の産業と生業】

捕獲したイノシシの放射性物質の濃度が基準値を超えているとして、未だ出荷制限の対象となっている。ジビエとしての活用ができず、捕獲個体は埋没処理を行うか、解体してからの焼却処理をしなければならない。埋没処理や捕獲現場で解体作業に従事する地元猟友会の負担が大きくなっている（宮城）

出荷制限解除後の栽培管理に手間がかかり、露地栽培がやりにくい状態が続いている。市場関係が事故前にまだ戻っていない。生産者が減少し、地域での活動も衰退している（宮城）

【その他】 東海第二原発に係る広域避難計画の実効性の向上（茨城）

3. 原子力災害がもたらす被害の広域性と長期的課題

ここまでの調査結果から明らかになったこととして、以下の三点を指摘できる。

まず第一に、福島県境を隔てて対応の遅れと支援格差が生じたことに伴い、自治体現場が様々な困難に直面した点である。原発事故後、福島近隣県の自治体では担当者自身も放射性物質に関する専門知識が十分ではない中で、放射線測定や除染、住民対応、除去土壌の保管や汚染廃棄物処理など多岐にわたる対応を余儀なくされた。事故当初の線量測定や除染に関する国の指示があくまでも福島県内を念頭に出される一方で、近隣県での対応は、リスク判断が困難な状況に置かれたまま現場に委ねられた。後に特措法によって福島県以外の地域も含めた除染方針が示されたが、汚染状況重点調査地域の対象となる地域が未定のまま住民説明と対応を迫られた自治体にとって、困難な状況は続いた。こうした問題は当該3県いずれの県でも同様に生じており、福島近隣県における被災状況の特徴である。

第二に、原発事故に伴い発生した廃棄物や除去土壌の処理推進を定めた特措法が、今なお自治体に困難な対応を強いている問題である。先述したように、汚染状況重点調査地域指定を待たずに除染を実施した自治体は広範囲に及んでいた。しかしその地域指定は、自治体による申請に基づく方法がとられた結果、汚染箇所が一部に留まる自治体や、指定を受けることによる地域経済への影響等を懸念する自治体が申請をためらうなど、必ずしも汚染実態に即した地域指定とはならなかった。アンケートへの「線量の高い場所は全て国で対応してほしい」との記述には、申請をめぐって自治体が抱えたジレンマが現れている。しかし特措法下での除染への財政支援は指定自治体のみと限定的で、独自除染への支援はなく、それらは東電への損害賠償請求に委ねられている。さらに特措法の基本方針では「指定廃棄物の処理は、当該指定廃棄物が排出された都道府県内において行うものとする」という「発生県での処理」が原則とされたが、その処理方法をめぐっては住民からの反対意見も多く処理が難航している自治体もある。特措法には除去土壌の最終的な処分方法が具体的に明記されていない問題もあり、地域指定の有無にかかわらず、保管の長期化に加えて処理方針の見通しが立たないことも極めて深刻な問題となっている。

そして第三に、多くの自治体が、国・東電の積極的関与を求めている点である。本アンケート結果では、事故後対応に関する住民への説明や除去土壌、廃棄物の処分に関する処理施設の整備、人材確保等、行政資源が限られた市町村自治体における対応の困難さから、それらへの国の支援を求める声が数多く聞かれた。また福島県と近隣県の間では、除染方法をはじめ東電からの損害賠償でも格差が生じており、近隣県自治体への未払いも発生していることから、そうした賠償指針の是正に対する国の積極的関与を求める指摘もあった。その他、福島県外地域でも除染を実施していない森林などは今なお放射能汚染の影響下にあり、野生鳥獣や林産物の出荷規制など生業の再生が困難な状況が続いている。廃棄物や

除去土壌保管の継続もさることながら、こうした状況への対策に伴う東電への損害賠償請求交渉も長期化することが予想される。さらにこれらの課題が継続する自治体と、比較的影響が少なかった自治体との処理負担の差も顕著になりつつあり、実態に即した長期的支援が必要とされていることも示唆される結果となった。

最後に、アンケート調査結果を踏まえ、地方自治との関連における今後の検討課題を記しておきたい。

冒頭で確認したように、そもそも福島近隣県の自治体が、身動きのとりにくい状況に置かれたのは、実態把握や防護措置の面において、事故当初から国の指針が「福島県内の」対応に留まっていたことや、環境中に放出された放射性物質への対処法が存在しなかったことに起因する。そうした状況に対応するために施行された特措法は、国の責務を「原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任に鑑み、必要な措置を実施」するものとし、地方公共団体は「国の施策への協力を通じて、適切な役割を果たす」ものと定めた。また費用負担については、国が「必要な費用についての財政上の措置等を実施」し、それを「原子力損害賠償法による損害に係るもの」として東京電力に求償することとなった。

しかし本調査結果から明らかになったように、特措法は、原子力災害が生み出した廃棄物や除去土壌を「国の責任」で処理すると謳いながら、実質的に対応を担う市町村自治体に、その処理負担や説明責任を転嫁するものとして機能している。

だが言うまでもなく汚染廃棄物や除去土壌は、原発事故による放射性物質の拡散により発生したもので、第一義的責任は原因企業である東電にあり、国策として原子力政策を推進してきた国にもその責任の一端がある。鄭（2019：79）は、一般廃棄物をめぐる「自区内処理の原則」を、原子力災害後の廃棄物処理対応にあてはめて運用しようとする国の姿勢が、住民自治の現場に「未知への対応」を強いていると述べる。アンケート回答の「国は特定一般廃棄物の処理等に関し、市町村の事業を査定するかのような対応が多い」「原子力の推進は国策で行ってきているので、国、原子力事業者が利益はとるが、被害対応は地方自治体ということのないように、対応していただきたい」といった意見には、本来国と東電が負うべき事故後の処理負担を、特措法のもとで自治体が肩代わりしている状況への苦慮が吐露されている。

この根底には今井・自治総研（2021：265）が指摘するように、「国、都道府県、市町村という統治機構のあり方」の問題があると考えられる。国策として原発推進を謳ってきた国は、事故後の対応において、財源供与の条件となる汚染状況重点調査地域指定を自治体による手上げ方式で行った。その申請をめぐって自治体は苦渋の選択を迫られたうえ、

その帰結として生じた処理・保管の負担や住民への説明責任、また申請しない場合はその結果生じた費用負担を引き受けざるをえず、いずれにせよ自治体の負担増と困難な状況が生じている。一方ここでの県の役割は必ずしも明確ではなく、自治体の困難な状況や住民の声を国に届けるといよりは、国の意向に沿う姿勢を示すに留まっている。本調査は、国策の下で生じた原発事故の後始末が個別自治体の問題へと落とし込まれている状況を、地域全体の問題として捉えようとしたものである。原発立地の有無など個別の県が抱える事情がそこにどう関わっているかについては、今後の検討課題としてさらに考察を深めていく必要がある。

おわりに

原発事故被害は、福島県境を越え、さらに汚染状況重点調査地域に留まることなく広域に及んだ。しかし事故後の対応に係る国の施策において、福島近隣県が抱える問題状況への公的支援は極めて手薄で、その被害実態と現場の課題は、原発事故対応の全体像の中で後景化されてきた。福島近隣県では今なお多くの放射能汚染廃棄物処理や除去土壌の保管等困難な課題が山積しているが、特措法を根拠に国の支援は限定的で、それを補うはずの東電との損害賠償請求交渉も、決して順調に進んでいるとは言い難い状況にある。実態把握と除染の遅れは、健康影響への住民不安とも深く結びついているが、廃棄物と除去土壌の処理責任は県境を隔てて転嫁されている一方で、福島近隣県での公的な健康調査は実施されていない。

本アンケート結果からは、こうした状況下におかれた自治体担当者の苦慮や特措法の制度設計そのものの問題が招いている現場の困難な状況が浮かび上がった。原発事故が、原発立地周辺県自治体の対応と住民のリスク負担に依存せねば担いきれない事後処理を生むなら、事故後の原子力政策には、汚染物の処理過程までを念頭に入れた社会的合意形成のプロセスが必要となるはずである。しかし現行の原子力政策は、広域に及んだ原発事故被害の実態を矮小化する中で進められている。かつてない広域過酷災害の教訓を析出し、事故後の政策に反映させるとともに、原子力災害の広域性、長期性を踏まえた継続的検証と支援体制の構築が必要である。

(しぎはら あつこ 東北大学大学院農学研究科学術研究員)

(しみず ななこ 宇都宮大学国際学部教授)

(はらぐち やよい 茨城大学人文社会科学部教授)

(はすい せいいちろう 茨城大学人文社会科学部教授)

【謝辞】

本調査に際し、茨城県・栃木県・宮城県の各自治体担当者からは多大な協力をいただきました。また本稿について、査読者からは大変丁寧で貴重なアドバイスをいただきました。ここに記して謝意を表します。なお本調査研究は、J S P S 科研費17K12632 (2017-2021年度) 「福島近隣地域における地域再生と市民活動 — 宮城・茨城・栃木の相互比較研究 —」 (研究代表: 鳴原敦子) 並びに J S P S 科研費20K02130 (2020-2023年度) 「北関東における原発事故被害の不可視化に抗う住民活動 — 権利回復をめぐる課題」 (研究代表: 清水奈名子) による研究成果の一部です。

キーワード: 福島近隣県/自治体アンケート/原発事故/
放射性物質汚染対処特措法/廃棄物・除去土壌

【参考文献】

- 今井照・自治総研編著 (2021) 『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房。
- 鳴原敦子 (2020) 「宮城県における農林業系放射性廃棄物処理の現状と課題 — 自治体アンケート調査を通して —」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第51号、2020年2月、pp. 59-74。
- 鳴原敦子 (2021) 「宮城県における食品放射能汚染への対応と測定結果の推移」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第52号、2021年2月、pp. 1-16。
- 鳴原敦子 (2022) 「宮城県における東電福島原発事故に係る原子力損害賠償請求の現状と制度的課題」東北大学大学院農学研究科資源環境経済学講座『農業経済研究報告』第53号、2022年2月、pp. 109-128。
- 清水奈名子 (2017) 「被災地住民と避難者が抱える健康不安」公益財団法人日本学術協力財団『学術の動向』第22巻4号、通巻第253号、pp. 44-49。
- 清水奈名子 (2023) 「東京電力福島第一原発事故後の対応に関する福島近隣県自治体アンケート — 栃木県の基礎自治体による回答の分析 —」『宇都宮大学国際学部研究論集』第55号、pp. 15-28。
- 鄭智允 (2019) 「指定廃棄物処理における自治のテリトリー」公益財団法人地方自治総合研究所『自治総研』2019年7月号、通巻第489号、pp. 45-82。
- 高木竜輔 (2018) 「原発被災自治体職員の実態調査 (2次)」公益財団法人地方自治総合研究所『自治総研』2018年5月号、通巻第475号、pp. 48-91。

- 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」一橋大学大学院法学研究科『一橋法学』第13巻第1号、2014年、pp. 263-298。
- 原口弥生（2018）「『低認知被災地』における問題構築の困難——茨城県を事例に——」藤川賢・除本理史編著『放射能汚染はなぜくりかえされるのか——地域の経験をつなぐ——』東信堂。
- 原口弥生・蓮井誠一郎（2022）「3.11後の広域放射能汚染に関する茨城県内自治体の対応——市町村アンケート調査結果より——」茨城大学人文社会科学部『人文社会科学論集』第1号、pp. 157-172。