

# 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—

### Coping with Radioactive Contaminations due to 3.11 Disaster: Results of Survey on Local Governments in Ibaraki Prefecture

原口 弥生/蓮井 誠一郎

#### 1. 本研究の背景と趣旨

日本の原子力行政において、原子力を推進する国と地方公共自治体の関係は、電源三法などの補助金行政を軸に、依存型経済を強めるとして分析されてきた（船橋・長谷川・飯島, 2012）。その帰結として発生した、東京電力福島第一原子力発電所事故による放射能汚染の影響は、広範囲かつ長期に及んでいるが、この福島第一原発事故は、いわゆる原子力行政における事故後の放射能汚染というbadsを誰がどのような責任を持ち、「負担」するのかという事態に直面し、従来の放射性廃棄物処理とは異なる「負担」の在り方を問題提起している（湯浅, 2005）。

現在進行形のトリチウム汚染水（処理水）の問題などは、国際的な注目を集める一方、震災から続く福島県の近隣の低認知被災地の問題に焦点が当てられることは、非常に限定的である。福島第一原発事故において、誰が被災者で、どの地域が被災地であるのかという議論は、被害の総体を把握する上でも重要である（藤川・渡辺・堀畑, 2017; 除本, 2016; 関, 2018）。

本稿では、激甚被災地である福島県ではなく、その隣接県を福島第一原発事故の「低認知被災」地域として位置づけ、分析対象とする。「低認知被災」とは、社会的認知度が低く、

また制度的にもその被災状況が十分にとり扱われていない地域や被害状況を指し、このような被害の実態や背景、その被害の克服過程等について分析を試みるものである<sup>1</sup>。「低認知被災」という言葉には、ある被災状況が、見方によっては社会からより高い関心を受けるのが妥当と思われる状況にありながら、その被災状況が十分に社会的認知・承認を受けていない状況を示唆する。「低認知被災」に着目する意義は、激甚災害の周辺に位置し、埋もれがちな被害について丁寧に拾い上げることにあり、これは被害の総体を明らかにするうえでは重要な視点である（原口, 2013）。

「低認知被災」地域において、その地域住民や行政がこの放射能汚染にどう向き合い、対応していたのか、は重要な観点である。世界的にみても深刻な被害をもたらした福島第一原発事故の被害は、決して福島県内に限定されるものではないにも関わらず、福島県外の汚染をめぐる問題が学術的な研究対象とされたことは限定である。低認知被災地における市民運動の展開についての分析や（原口, 2013）、福島県外の自治体に焦点を当てた宮城県自治体アンケート（嶋原, 2020, 2021）を例外として数少ない。低認知被災地における問題構築の分析をめぐっては、市民運動に加えてそれに対応した自治体分析により、全体状況の包括的分析が可能となる。

1 原口（2013）では、低認知被災地という地域に着目した議論を展開したが、本研究では注目されていない被災・被害状況についても扱うため「低認知被災」とした。

本研究では低認知被災地の市町村は放射能汚染をどのように受け止め、対応してきたのかをアンケート結果から分析を行う。以下、研究枠組みとアンケート結果と考察である。

## 2. アンケート調査の目的と概要

本アンケート調査は、東日本大震災とそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所事故から10年が過ぎようとしている中で、宮城県、茨城県、栃木県における各自治体の対応に関する比較研究を行うために行われた調査の一部（茨城県）である。原発事故が福島県内の問題に限定されがちな中で、周辺の「低認知被災地」であるこれら三県の自治体<sup>2</sup>が、汚染と市民に向き合う現場において、これまでに実施した様々な対策やそれに関する認識について記録を残すとともに、各自治体による対策を比較し、今後政府等による支援が必要となる対策について明らかにすることを目的とした。本稿は、その中から主に茨城県内の自治体を対象にした調査結果を中心に報告するものである。

調査は茨城県内の44市町村すべてを対象にした書面によるアンケート調査である。調査票は電話で担当部署と担当者を確認後にメールで送付し、メール添付での回答を依頼した。調査期間は2019年8月～2021年4月で

ある<sup>3</sup>。回答が得られたのは34自治体で、回収率は77.3%である。回答記入者や部署は自治体によって様々で、発災当時担当した部署が複数だったり、調査までに複数の担当部署に再編されていたりしていた。また、10年近くの歳月を経ており、担当者の異動等によって、当時の担当者が記入した自治体もあれば、現在の担当者または部署が記入した自治体もあった。とくに当時と現在の担当者間に複数の担当者が存在していた場合には、引き継ぎが重ねられる中で、施策の目的や情報や意欲が薄まっていった例もあると考えられる。設問についても、いくつかの自治体は無回答の設問があった。その理由は未確認であるが、中にはこのような行政の人事上の限界が影響した場合もあったのではないかと推測できる。

2021年4月までに回答を得られなかった自治体の中には、放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染状況重点調査地域も2市町村含まれた。なお、銚田市は2016年3月14日付けで指定を解除されている。銚田市の場合には、他の自治体と異なり、除染実施計画は策定されなかった<sup>4</sup>。茨城県内で2021年9月までに指定解除を受けたのは銚田市のみである。またこれまでに全ての汚染状況重点調査地域においては除染実施計画に定めた除染等の措置が終了している<sup>5</sup>。

調査は2部構成となっており、第I部では

- 
- 2 「低認知被災地」としては、他にも汚染状況重点調査地域がある岩手県、群馬県、埼玉県、千葉県が含まれるだろうが、今回の調査には含めることができなかった。今後の課題である。
  - 3 調査期間が長期に及んだのは、調査開始直後の2019年10月に台風19号が来襲し、茨城県の広範囲が被害を受け、各自治体担当者が台風被害への対応に迫られ、一旦、電話での依頼を休止したためである。さらに2020年初旬からの新型コロナ・ウィルスの影響もあり、多少落ち着いた秋ごろから再度、依頼を再開した。
  - 4 環境省ウェブサイト「放射性物質汚染対処特措法に基づく汚染状況重点調査地域の指定の解除について（お知らせ）」（URL <https://www.env.go.jp/press/102187-print.html>）（2021/09/22取得）なお汚染状況重点調査地域とは、空間線量率が毎時0.23マイクロシーベルト（ $\mu\text{Sv/h}$ ）以上の地域を含む市町村（平成23年8月を基準）のうち、放射性物質汚染対処特別措置法に基づき、除染事業を進める地域として指定されている地域である。
  - 5 環境省ウェブサイト「茨城県・栃木県・群馬県の除染措置完了市町村について」（URL <http://josen.env.go.jp/zone/completion/others.html>）（2021/09/26取得）

原発事故後の対応について、どんな分野に影響があったと認識したか、それらにどのような対応を行ったかを中心に質問した。同時に、対応について分からなかったところ、苦慮したところ、現在の課題なども自由記述で聞き取った。また、国との関係で意見が反映されていると思うか、報告書など記録を残しているかを尋ねた。第Ⅱ部では健康影響と今後の対応について質問した。健康へのリスク認識やエコー検査など健康調査の有無、住民からの要望などを問いつつ、方針の変更があるとすればどうする場合かも問いかけた。

以下、それぞれの調査結果とそれに関する考察を述べる。

### 3. アンケート調査第Ⅰ部：原発事故後の対応について

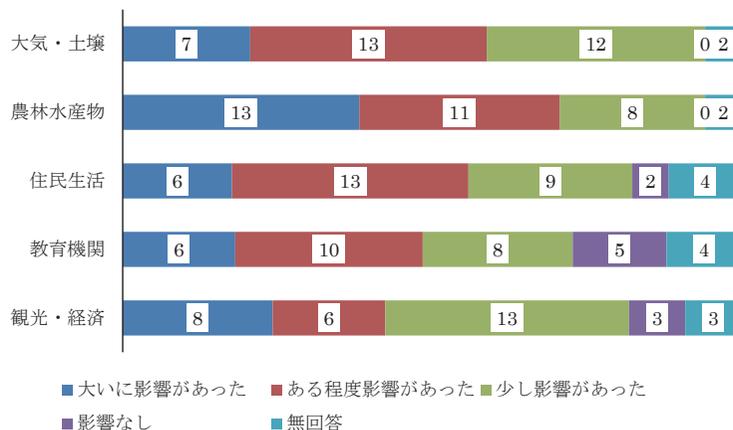
#### 3.1. 原発事故によって、どのような部分に影響を受けたという認識があるか

この項目では、原発事故により影響を受けたと自治体が認識している項目を「放射能汚染による影響」と「行政面における影響」に分けて問うた。図表3-1-1にあるように、放射能汚染については、農業県である茨城らし

く、「大気・土壌」と「農林水産物」とにおいて、32の市町村が影響を認めた。「影響なし」は0で、無回答が2ずつであった。とくに農林水産物はいわゆる風評被害のためか、「大いに影響があった」とした自治体が13と突出しており、その多くが県南地域と福島県境の県北地域による回答であった。これらの意見分布と、文科省の航空機モニタリングによる茨城県の土壌へのセシウム蓄積量の高い地域（ホットスポット）はほぼ重なる（図表3-1-2）。他方で、汚染状況重点調査地域との関係では、19市町村（後に解除になった鉦田市を含む）の中で「大いに影響があった」は「大気・土壌」7、「農林水産物」13であり、うち6市町村で「大気・土壌」「農林水産物」の両方に「大いに影響があった」と回答があった。

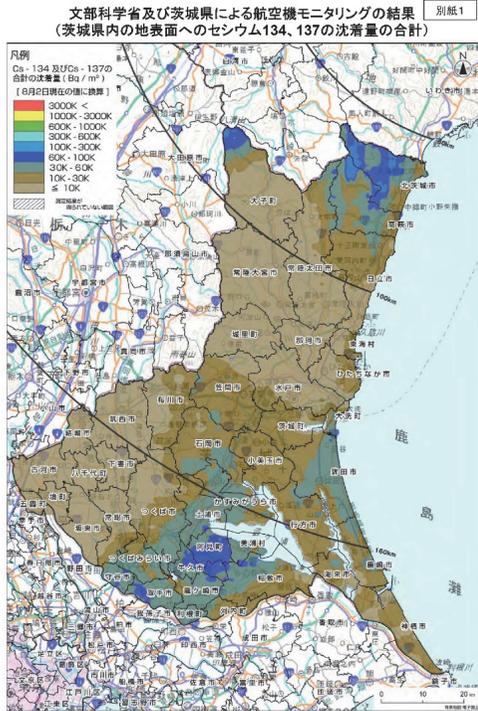
行政面における影響については、図表3-1-3に示したように、県や国とのやりとりと、住民不安や要望への対応には影響を認める自治体がほとんどであった。原発事故が、自治体の内と外とのコミュニケーションに大きな影響もたらしたことが分かる。

他方で、総合計画やまちづくり基本方針等の見直しについては、一定の影響を認めつつも、転入・転出者の増減については、無回答



図表3-1-1 放射能汚染による影響  
(N=34)

が7市町村ずつあるものの、それほど大きな影響を認めていない。原発事故による社会的な人口移動は大きくはなかったという認識傾向が読み取れる。



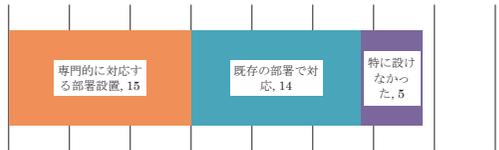
図表3-1-2 文科省の航空機モニタリングによる茨城県内の汚染状況 (2011/08/31時点)  
(出典：文部科学省, 2011, p.2)

### 3.2. 事故への対応と専門部署の設置

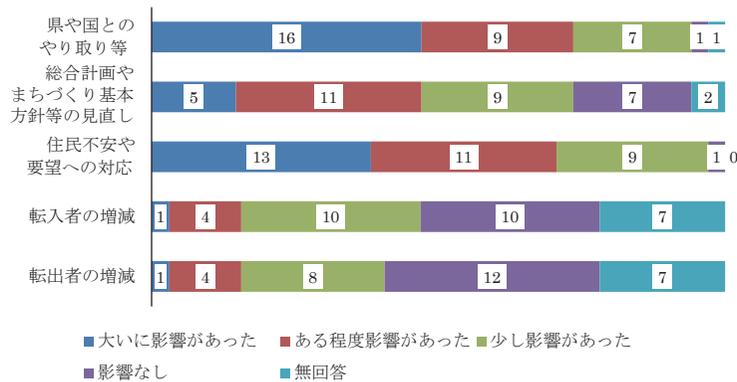
行政上の負担をはかる上では、ある出来事に対応したか否かという点だけではなく、組織改編を行って、中長期的で組織的な対応が必要だったかどうかという点も重要となる。そこで調査では、対応の有無と組織改編を行ったか否か、という点を問うた。

結果として、29市町村では何かしらの対応を行ったと回答があった。図表3-2-1は対応をしなかった2市町村を含む全体の対応状況である。専門的に対応する部署を設置した自治体と既存の部署で対応した自治体は同数で分かれている。部署を新設した15市町村については、環境課や環境対策課や生活環境課などに放射線対策室等を設けた。

既存の部署で対応した14市町村の特徴は、組織的には対応が継続しているものの、対応に当たる部署は複数に分かれており、関係す



図表3-2-1 原発事故を受けた組織的な対応  
※「専門部署」「既存部署」を重複して回答1件、無回答1件。(N=34)



図表3-1-3 行政面における影響 (N=34)

多くの部署で個別に対応していった傾向がみられる。対応した部署数も多いところでは7部署以上の下妻市や「全庁的対応」を挙げた水戸市のような自治体もあった。

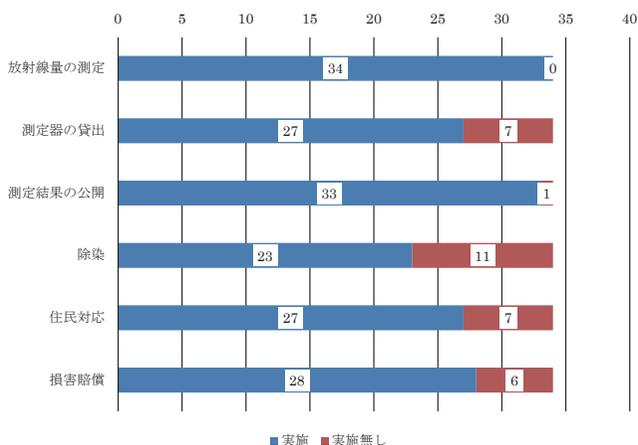
### 3.3. 事故を受けた対応内容

原発事故を受けて対応した茨城県内の自治体は、どのような対応をしたのか。放射線量の測定、測定器の貸し出し、測定結果の公開、除染、住民対応、放射能対策経費の損害賠償請求に分けて尋ねた。図表3-3-1はその結果である。全ての自治体で放射線量の測定を行っており、そのほぼ全てで測定結果の公開を行っている<sup>6</sup>。茨城県内の自治体では、ここに挙げた対策の多くが広く実施されたといえる。他方で除染については23市町村で、対策の中では最も実施が少ない。しかし除染そのものの実施率は回答自治体の67.6%になっている。国の除染基準（ $0.23\mu\text{Sv/h}$ ）が設定され、これに基づき汚染状況重点調査地域の設定が自治体の手挙げ方式で行われ、茨城県内では当初20市町村が設定されたこと

で除染は進んだ。他方で、汚染状況重点調査地域の指定は受けないまでも、独自に除染を行った自治体（茨城町、八千代町、潮来市、石岡市、笠間市、常陸大宮市、筑西市、城里町、神栖市、那珂市（順不同））もある。回答したすべての自治体が放射能対策経費の損害賠償請求を行っており、多くが除染の財源として用いられたとみられる。

放射線量の測定を行った自治体がどのように測定場所を選定したのかについては、図表3-3-2のように「自治体内で選定」が多数だが、回答からは、これには「県から指定された箇所」が含まれていることが分かっている。むしろ「必要に応じて」とあわせて考えると、多数の自治体が、県や市民の要望に沿った形であったとしても（即ち純粋に自発的ではなかったとしても）、かなり自主的に測定を行ったといえる。実際、自治体独自の除染の実施については、17市町村（50.0%）が実施したと回答した。

除染場所は図表3-3-3にあるように、教育施設が最多で、公園・スポーツ施設が続くこ



図表3-3-1 原発事故を受けた対応内容の比較  
(N=34)

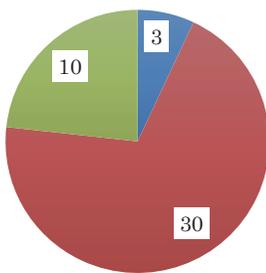
6 全てではないのは放射性物質汚染対処特措法で公表が義務づけられた国と異なり、自治体については、同法第8条2項で公表が努力義務になっているためでもあると考えられる。

とから、「子どもの防護」が重点のようにもみえるが、同時に市町村が管理する公共施設の多くがこれらに当てはまるから、という面もあると考えられる。当時の自治体の意図が子どもの防護にあったのか否か、という点については今回の調査では十分に確認できていない。だが環境省の「除染関係ガイドライン」においては、線量測定を通常は高さ1mで行うところ、学校など子どもが長時間滞在する施設では50cmで測定して判断するとしており、子どもも重視ととれる記載もある。

除染活動に必要な予算については、放射性物質汚染対処特措法などに基づく政府の予算、自治体独自の予算、その他に分けて質問

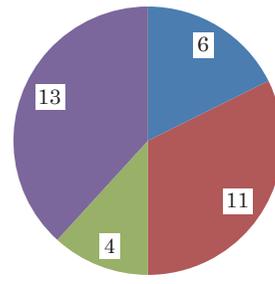
した。図表3-3-4にあるように、無回答が最も多く、情報の引き継ぎや記録がうまくいっていない可能性もある。あるいは、時期によって複数の予算が組み合わされており、政府だけでなく東電の賠償などもあるため、回答に窮したかもしれない。しかしそれでも茨城県では回答があった21市町村のうち11が自治体独自の予算を使用しており、多くの自治体財政にも影響を与えた様子がうかがえる。

茨城県での放射能汚染事故の経験は1999年の東海村での臨界事故以来ではあるが、これだけ広域にわたる汚染への対応は、東日本大震災による原発事故が日本の行政全体に



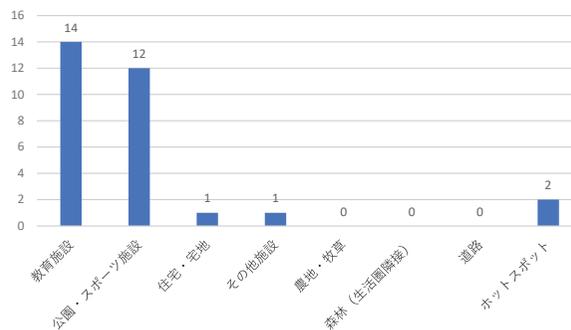
■ 県から指定された箇所のみ  
■ 自治体内で選定  
■ 必要に応じて

図表3-3-2 自治体はどのように測定場所を選定したか (N=34)



■ 政府からの予算  
■ 自治体独自の予算  
■ その他  
■ 無回答

図表3-3-4 除染に用いた予算 (N=34)



図表3-3-3 自治体独自の除染を行った場所 (N=16)

図表3-3-5 原発事故に際して分からなかったこと、苦慮したこと（自由記述より）

業務の負担 と混乱	・原発事故に関するすべての業務が大きな負担です。
	・初めてのことなので対応方針等がなく苦労した。
	・いつまで放射能測定等の対応をすればよいのか終わりが見えない。
	・何もかもが初めてで、すべての対応が大変であった。
	・過去の経験等がないためすべてが手探り状態のため時間と手間がかかった。
	・当時の担当者ではないため、具体的なことは分かりませんが、全て未経験の事態であったため、混乱を極めていたことは確かだと思われます。
専門知識	・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。
除染	・放射線や放射能に対する市民の不安が強い中、その不安を払拭するために、市民に対する丁寧な説明に苦慮しました。また、除染においては、除染関係ガイドラインとして示されたのが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ました。
	・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。
	・除染を行うにあたり、空間線量の測定の実施、除染エリアの設定にマンパワーが必要だった。市の除染計画を策定するための情報が少なく、専門的な知識もない状況だった。仮置き場の位置について、国との調整、地域住民への説明を行った。
長期的対応・ 賠償	・福島第一原子力発電所事故の放射性物質のフォールアウトにより環境への影響が生じたことや東日本大震災により生じた被害の影響により、限られた人材・予算の中で、長期的な対応が求められている。
	・なお、福島第一原子力発電所事故への対応に係る費用については、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」の見直しが進められていると聞くものの、東京電力への賠償請求に対する本村への支払いの一部に留まっている。

とって初めての経験だった。当時の自治体の担当者が苦慮したことは多いと推測できるが、調査ではその一部を図表3-3-5のように回収できた。

原発事故に直面した自治体では、放射線や放射能に関する単位等、基礎知識を職員が理解する必要があり、その中で、市民の不安が強い中、除染などの対応に迫られた。上記のとおり、国の除染関係ガイドラインは2011年12月に策定・公表されるが、その前にいくつかの市町村では独自に学校、保育園、幼稚園など子どもが長時間滞在する施設を中心に除染が行われた地域もあった。また、除染後の仮置き場についても、多くの調整が必要であったことがうかがわれる。

また、「原発事故に際して分からなかった

こと、苦慮したこと」については、10の市町村が具体的な課題を挙げ、「全て未経験の事態であったため、混乱を極めていた」や、「原発事故に関するすべての業務が大きな負担です」「何もかもが初めてで、すべての対応が大変であった」など、隣県で発生した原発事故でありながら、茨城県内市町村の職員も大きな負担を強いられたことが自由回答から読み取れる。また、除染を進めていく際の仮置き場の設置など、地域住民への説明や国との調整などを挙げる自治体もあった。

### 3.4. 国の施策への自治体の意見や要望の反映状況

調査では、これらの自治体の対応に関連して、国の施策へ自治体の意見がどれくらい届

図表3-4-1 国の施策へ自治体の意見や要望は反映されていると思うか

		回答理由
思う	1	特措法を制定し、補助金を出している。
思わない	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもの生活環境について意見の相違があったため。</li> <li>・除去土壌の最終処分情報等。</li> <li>・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。</li> </ul>
どちらとも いえない	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京電力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。</li> <li>・自治体からの意見や要望がどのくらいあって、どれが反映されたかが分からないため</li> <li>・反映されているものとそうでないものがある。</li> </ul>
無回答	3	
合計	34	

いたか、そしてそれらが反映されたか、という点も回答を求めた。

図表3-4-1のとおり「原発事故の対応に関わる国の政策について、自治体の意見や要望が反映されていると思いますか」という問いに対しては、「どちらともいえない」が25市町村で最も多く、「思わない」が5、「思う」が1であり、どちらとも言えないの回答理由を見ても、一部に不満の意見が含まれており、国の政策に十分、自治体の意見や要望が反映されているとは言えないと推察できる。とくに、理由として、「東京電力への損害賠償請求において、人件費等一部未払い問題について、国の方針が示されていない」「安定ヨウ素剤の事前配布対象に関わる要望」など、自治体にとっては切実な問題に対して、また自治体が積極的に対応しようとする中、国が理解を示さないという不満の意見も含まれている。

他方で、「自治体からの意見や要望がどのくらいあって、どれが反映されたかが分からないため」という、自治体内部での情報統合と引き継ぎがうまく機能していないことも想像される回答もあった。

### 3.5. 低認知被災地での除染と仮置き場問題

#### 3.5.1. 汚染状況重点調査地域の指定と解除

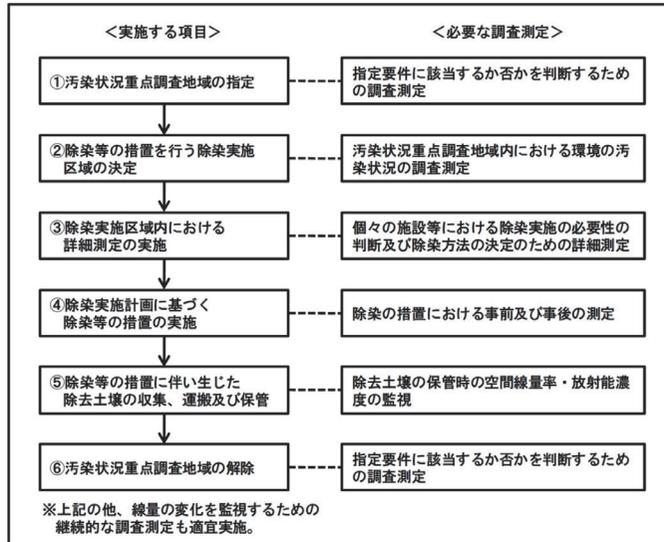
除染活動は、環境省による「除染関係ガイドライン」（以下ガイドラインと表記）に沿って行われ、汚染状況重点調査地域のみならず他の地域でもガイドラインが参考に用いられた。ガイドラインは2011年12月に策定されたが、2013年5月に第2版が出され、2018年3月に追補されている<sup>7</sup>。

ガイドラインには、図表3-5-1-1のような手順で、汚染状況重点調査地域の指定から除染、指定解除までの手順が記されている。

このガイドラインとその手順については、いくつかの問題を指摘できる。まずガイドラインの発表が発災から9ヶ月を過ぎており、それまでの現地での対応に苦慮したという指摘がある。また対応方針等がなく苦労したという指摘もあり、初めての経験で前例もなかった自治体の当初の負担は相当であったと推測できる。①の汚染状況重点調査地域の指定にかかる調査測定は国ではなく自治体自身が行い、自ら申し出て指定を受けることとなる。これはいわゆる風評被害などに悩む自治体においては容易なことではない。

また⑥の指定解除については、そもそもガ

7 環境省ウェブサイト「報道発表資料」（URL <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16614>）（2021/09/21 取得）



図表3-5-1-1 ガイドラインに記された汚染状況重点調査地域の指定から除染、解除まで  
(出典：環境省, 2018, 1-3)

イドラインには記述がない。放射性物質汚染対処特措法の第33条では「環境大臣は、汚染状況重点調査地域の指定の要件となった事実の変更により必要が生じたときは、当該汚染状況重点調査地域の区域を変更し、又はその指定を解除することができる。」とあり、その際には自治体の長の意見を聴くこととされている（同条2項）。だが、2015年に環境省により行われた自治体アンケートでは手続きや要件がわかりにくい、知りたいなどという意見も茨城では龍ヶ崎市、高萩市であった<sup>8</sup>。

ガイドラインには解説のためQ&Aが付属しており、平成25年10月18日版ではQ3-84で除染後の継続モニタリングを解除モニタリングとも位置づけて、年1～2回程度を基本として財政措置を講じるとし、必要かつ合理的な範囲で年に数回程度まで財政措置の対象となっていた（環境省, 2013, p.45）。これが平成26年10月20日版になると解除要件を環境省に問い合わせるよう示す（環境省,

2014, p.55）一方で解除モニタリングは継続モニタリングから独立して、「指定解除の要件を満たす見込みがある場合に限り実施可能とし、原則1回」（環境省, 2014, p.55）と定められた。また指定解除後は汚染状況の監視を目的としたモニタリング費用は補助対象にならないが、住民とのリスクコミュニケーションのための専門家派遣事業は引き続き補助対象になると厳格化した（環境省, 2014, p.59）。平成29年度以降版では、このQ&Aの内容はそのままに最初部分に移動し（Q1-2-6）、位置づけを目立たせている。

これらの措置は、効果の薄い除染や測定の繰り返しを防ぐという行政効率化の一方で、汚染状況重点調査地域の指定を受けた自治体にとって、解除手続きへ踏み出すのをためらわせることになっていると考えられる。除染後の継続モニタリングを続ける中で、十分に放射線量が下がれば、解除モニタリングによって指定解除を受けることができる。他方

8 環境省ウェブサイト「放射性物質汚染対処特措法施行状況に関する自治体アンケート調査」の調査表より。(URL <https://www.env.go.jp/jishin/rmp/conf/enquete150407.html>) (2021/09/21取得)

で、放射線量の低下によって、地域住民の抱える放射線問題への対応の難しさが解消されていけば良いが、それには長い時間がかかるだろう。つまり、放射線量をモニタリングし結果を公表していくというニーズはなかなか消えない。そんな中で、指定解除後にはモニタリング費用に財政措置がないとなると、自治体は解除手続きにはためらいを感じるのは自然である。結果、発災から10年を過ぎ、全ての自治体で計画された除染作業が完了した現在に至るも、多くの地域が指定解除に至っていない。

また政府側も、解除後はリスクコミュニケーションのための補助は行うことから、問題を地域住民の心情の問題に矮小化して認識している可能性がある<sup>10</sup>。科学のアンチノミーとしての論争が解消（それはとてつもなく困難である）されない限り、リスクコミュニケーションだけで解決できる問題ではないと考えられる。

### 3.5.2. 除染と仮置場問題

除染に関連する問題で最も深刻なのが、⑤の除染土壌の収集、運搬及び保管である。除染土壌等は沈着した放射性セシウム等が集められることで高い放射線量となったり、落ち葉などは腐敗によりガスが発生し火災のおそ

れもあつたりするため保管には注意を要する。ガイドラインでは保管の形態として「現場保管」「仮置場」「中間貯蔵施設」を示すが、中間貯蔵施設は福島県内のみであり、茨城では使えない。そこで安全対策の基本イメージを示しつつ（ガイドライン：4-8）、セシウムの平均放射能濃度（Cs: Bq/kg）に応じた遮へいなどの対策を示している。しかし、安全で大規模な保管ができるのは整備され管理された仮置場であるにもかかわらず、汚染土壌や廃棄物の運搬が困難なことや仮置場の整備や管理コストなどから現場保管が主流になっている。図表3-5-2-1に示すように、茨城県では1000箇所以上の現場保管がなされている。これらは2020年3月末の同じ調査のデータと比べるとほとんど変化がなく、茨城では取手市で除去土壌の現場保管が1箇所減、ひたちなか市で廃棄物の現場保管が1箇所減、仮置場は阿見町が1箇所増である。

この現場保管の多さは以前から問題となっており、その管理の難しさからも自治体を悩ませている。環境省は2015年4月7～28日に「放射性物質汚染対処特措法施行状況に関する自治体アンケート調査<sup>11</sup>」を実施し、自由記述方式で除染特別地域、汚染状況重点調査地域、中間貯蔵についての意見聴取を行った。除染関係は8県111市町村に配布し、8

図表3-5-2-1 茨城県での現場保管と仮置場

現場保管				仮置場			
除去土壌		廃棄物		除去土壌		廃棄物	
保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数	保管量 (m <sup>3</sup> )	箇所数
51,128	1,034	2,708	12	1,835	2	822	1

(出典：環境省、2021より筆者作成)

9 一ノ瀬（2012）はこれを道徳のディレンマと科学のアンチノミーのスパイラル問題としてとらえた。

10 このような問題を別の角度から扱った成果として黒川祥子（2017）『「心の除染」という虚構—除染先進都市はなぜ除染をやめたのか』（集英社インターナショナル）がある。

11 環境省ウェブサイト「放射性物質汚染対処特措法施行状況に関する自治体アンケート調査」（URL <https://www.env.go.jp/jishin/rmp/conf/enquete150407.html>）（2021/09/21取得）

県99市町村から回答（茨城は県と19市町村）を得た。「除染に関する意見」で除去土壌等の仮置場や処理基準に触れたもの茨城で20回答中14件と圧倒的多数であった。他県も同様の傾向がある。

自治体を悩ませているこの問題を解決するには仮置場の増設とそこへの現場からの土壌等の運搬が必要だが、産業廃棄物処分場などの問題と同様に、周辺住民の感情やいわゆる風評被害等に鑑みれば容易ではない。そこで環境省では実証事業として東海村と那須町において、仮置場の実証事業を行い、適切に設

計、施工、管理すれば安全に管理できることが記載されている<sup>12</sup>。しかしながら、現状の保管量や保管場所の数からみて短時間での問題解決（管理された仮置場の多数または大規模な増設）は困難であり、当分はこの問題は継続すると考えられる。

### 3.6. 原発事故後の福島県近隣自治体が抱える現状や課題

原発事故から8年から10年が経過する中で、福島県外の自治体でもいまだ対応すべき課題を抱えたままである。自由回答から、今も茨

図表3-6-1 福島第一原発事故後の茨城県内自治体が抱える現状や課題

県北	<ul style="list-style-type: none"> <li>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こと。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ul>
	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こと。東京電力による賠償が十分に行われていないこと。
	東海第二原発に係る広域避難計画の実効性の向上。
県南	大震災直後は、筑波山の落石事故により登山客が死亡するなど、観光客への入山規制など、観光業への大きな打撃となり、観光客の入込客数も大きく減少した。また、原発事故の風評被害により、筑波山駐車場利用者、観光入込客数も平成27年まで影響が続いた。
	放射能に関して「安全」という観点においては数値で具体的に示すことができるが、「安心」という観点でどう市民の方々の理解を得ていくかが今後の課題と考える。事実、平成30年度においても一般家庭からの食品測定依頼の件数は減少傾向にあるとはいえ未だ多く、空間線量においても自宅の線量を気にしている方もいる。対策事業を続けるにあたって「いつまで」という問題は周辺市町村との連絡もと一つ慎重に考えていきたい。
	ここ数年は放射線量が低い値で推移していることもあり、放射線に関して、住民の関心が薄れている状況ではある。今後は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。
	給食で提供する野菜等や市内汚染土埋設箇所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的が立たない。
	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。
	本村においては、住民感情も含めて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。
本事故について、福島県ほどの被害はない。しかし、業務は継続している。	

12 環境省ウェブサイト「除去土壌の処分について>茨城県東海村での実証事業」(URL [http://josen.env.go.jp/soil/demonstration\\_project\\_ibaraki\\_tokai.html](http://josen.env.go.jp/soil/demonstration_project_ibaraki_tokai.html)) (2021/09/23取得)。「除去土壌の処分について>栃木県那須町での実証事業」(URL [http://josen.env.go.jp/soil/demonstration\\_project\\_tochigi\\_nasu.html](http://josen.env.go.jp/soil/demonstration_project_tochigi_nasu.html)) (2021/09/23取得)

図表3-6-2 茨城県内自治体の東京電力への損害賠償請求（一部）

2011年11月	高萩市、放射線量測定など984万円賠償請求。
2011年12月	牛久市、4037万円賠償請求。
2012年2月	稲敷市、放射線対策費1197万円を賠償請求。
2012年4月	大子町 放射線対策費や観光地の利益減少分 3580万円賠償請求。
2012年6月	県南6自治体 人件費・放射線物質検査経費、国の補助から外れた除染費用など1億8521万円
2012年11月	常総、守谷、取手、つくばみらい、常総組合、人件費、給食食材検査経費8000万円請求。
2014年7月	稲敷地区6市町村放射能対策協議会、2013年分の放射線対策費9585万円。今回を含む請求額は約5億2000万円、うち4億2500万円は未払い。
2015年2月	坂東市、未払い分2366万円を賠償請求。
2016年1月	守谷市、取手市、常総市、つくばみらい市、常総組合、合計3億7700万円の賠償請求。
2017年3月	茨城県、原発ADRを申立て。
2019年6月	茨城県は東電と1億700万円で和解成立。 県は約10億円7800万円を請求し、和解を含め支払われたのは10億2200万円。
2020年6月	県南4市町村（牛久市、阿見町、稲敷市、美浦村）は、約2億2459万円を原発ADR申立ての方針。
2020年8月	龍ヶ崎市が9771万円、利根町が1373万円の原発ADRの申立て。
2021年9月	美浦村村議会は、ADRで示された和解案11万円を受け入れる方針で議決。美浦村は、ADRに対して人件費等2635万円の賠償金請求。

（出典：茨城新聞、朝日新聞 記事検索データベースより筆者作成）

城県内の市町村では、食品を含む放射能検査や除染廃棄物の処理への対応が求められていることが分かる。とくに、出荷制限が行われている食品が一部にあり、今もなお検査の必要性があることは言うまでもないが、給食を含めて、自治体が行っている検査をいつまで実施するのか、という点での苦慮は3つの市町村で指摘があった。また除去土壌や指定廃棄物の処分については、各市町村での仮置き状態が続いており、最終処分方法についての議論が進んでないことを挙げる自治体もあった。

他には、自治体が担った多様な業務について多くの自治体が損害賠償請求を東京電力に行っているが、県南の自治体は「解決に遠い状態」との表現で、東京電力が十分に損害賠償請求に応じていないことを指摘する。

自治体による東京電力への損害賠償請求は、2011年から現在に至るまで継続している。図表3-6-2は、茨城県内の自治体による

東京電力への損害賠償請求に関して報道された新聞記事をもとに作成した一覧である（一部抜粋）。各市町村は2011年から損害賠償請求を開始し、10年経過した2021年度においても一部自治体はその解決を見ていない。原発事故賠償請求の時効が10年で切れる可能性もあり、茨城県や県南の自治体は国の原子力損害賠償紛争解決センター（ADRセンター）への和解仲介の申立てを行った。その結果、美浦村は原発事故直後の人件費を含めた2635万円を申請していたが、ADRセンターから示された和解案は11万円のみであった。時間外の超勤分の人件費のみが対象となり、勤務時間内の人件費については認められなかったためである（茨城新聞2021年9月16日）。損害賠償請求の手続きが長期化するとともに、市町村が要求する損害賠償金についての判断は自治体にとっては厳しい結果となっている。

#### 4. アンケート調査第II部：原発事故に伴う健康影響と今後の対応について

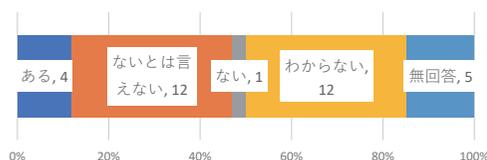
本アンケート調査では、第II部において「健康影響と今後の対応について」各自治体の動向や意見について伺った。回答は以下の通りである。

##### 4.1. 原発事故後の健康影響リスクへの対応

原発事故後、住民への健康影響リスク評価や対応方針について、役所内の学習会や情報交換、話し合いについて聞いたところ、「実施した」が12、「実施していない」が17、無回答が5市町村であった。学習会について、県南の自治体では、2011年11月までに中学校区や全市を対象に14回の説明会を開催し、延べ2600人の市民の参加が記録されている。子どもへの放射線の影響を心配する保護者に向けて県内各地で、自治体主催の説明会等が開催された。講師は大学教員や、公益社団法人茨城原子力協議会から派遣された専門家が務めた。

##### 4.2. 原発事故に伴う健康影響のリスク

原発事故に伴う健康影響のリスクについては、「ある」と回答した市町村4、「ないとは言えない」が最も多い12市町村、「ない」と回答したのが1市町村、「わからない」が12市町村であった。もっとも懸念されるのが、子どもの甲状腺ガンなどであるが、その影響について半数以上の市町村が「ある」あるいは



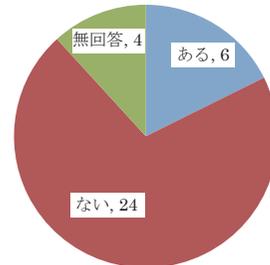
図表4-2-1 健康影響のリスクについて (N=34)

は「ないとは言えない」と回答し、明確に「ない」と回答したのが1市町村であったことは、示唆的である。

##### 4.3. 甲状腺エコー検査などの健康調査の実地

下記の通り、図表4-3-1では、各市町村の甲状腺エコー検査の実施状況について確認した。

甲状腺エコー検査などを実施したことが「ある」自治体は6市町村のみで、24市町村が実施したことは「ない」という回答だった。実施する必要が「ない」と回答した理由については、以下の通りである。



図表4-3-1 各市町村の甲状腺エコー検査の実施状況 (N=34)

図表4-3-2 甲状腺エコー検査を実施予定がないと答えた理由

現時点での必要性を感じないため。
現在市民からの実施に対する要望がないこと、またこれから甲状腺検査を開始することで市民に不安を与えることが懸念される。
近隣市町村でも実施していないため。
検査を行う必要がないと判断したから。
事故後市内において国の基準を超える空間放射線量率は認められなかったため。
市内の放射線量が低いから。
検査費用の助成事業を実施しているため。
国や県で実施すべきと考えます。
福島県の健康調査の結果や国や県の動向を踏まえ、市の対応を判断したい。
特に市民からの要望もないため。
健康被害が想定される放射線量ではない。

理由として挙げられている「必要がないから」には、県内の空間線量率が国の基準値よりも低かったことが挙げられる。また、他には、周辺自治体を実施していないから、という横並び意識と、実施主体としてエコー検査などは、各市町村が実施するのではなく、国や県が行うべきという回答もあった。

#### 4.4. 健康調査に関わる助成事業

自治体独自で健康調査を行わない場合でも、一部の自治体は住民が自主的に健康診断を受けることに対して助成を行った。多いのは、甲状腺エコー検査への費用助成である（城里町、牛久市、つくば市）。特徴的なのは東海村では、上記の村実施の甲状腺エコー検査で経過観察が必要となった村民に対し、検診費用の助成を行った点である。甲状腺エコー検査を行うだけではなく、経過観察となった住民に対して丁寧にフォローしている自治体は福島県外では例外的と言っていよう。また北茨城市は、筑波大学との連携事業により、被災者の心身の健康診断や身体機能向上の取り組みを行っている。主に子どもを対象にした甲状腺エコー検査だけではなく、被災を契機にふさぎ込んだり心身に不調をきたしたりする年配の住民や被災者を対象とした事業を実施している。

#### 4.5. 署名や要望、請願

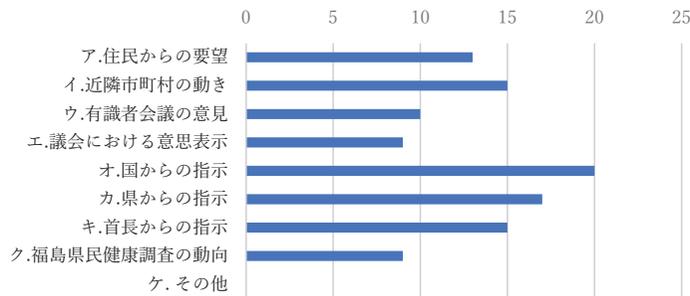
上記の自治体の取り組みの多くは、住民や市民グループからの署名や要望、議会への請願提出などが契機になった例が多い。何らかの動きがあった（「はい」と回答した市町村は9、要望などが出されていない市町村は20で、無回答が5であった。しかし、実際には2011年から2013年にかけて、茨城県内では少なくとも25市町村で要望書や請願が提出されていることを確認している。記録の継承がされていないか、あるいは当該担当部局への照会がなかったのものと思われる。

#### 4.6. 健康調査の実施方針変更の契機

現在、福島県内のみを対象として健康調査が実施されているが、実施方針の見直しなど新たな展開が見られるとすれば、どのような場合があるかについて聞いた（複数回答）。最も多いのが「国からの指示」で20市町村、「県からの指示」が17、「近隣市町村の動き」が15と、比較的、国や県、近隣自治体と周りの動向が契機になりうるという回答が上位を占めた。逆に、自治体内の動きが契機となる「首長からの指示」が15市町村、「住民からの要望」が13、「議会における意思表示」が9であった。検査結果が注視される「福島県民健康調査の動向」は9市町村と、それほ

図表4-4-1 健康調査にかんする助成事業

北茨城市	筑波大学と市の共同事業「北茨城元気プロジェクト」において、東日本大震災の被災者（市民）に対し、心と身体の健康診断を無料で実施。検診費用は、筑波大学の研究費用（国の補助）から支出。
東海村	「甲状腺経過観察者医療機関検診費用助成事業」 上記①②で実施した検診受診者のうち、経過観察が必要となった村民に対し、甲状腺専門医療機関での検診費用の1/2（上限5千円）を助成城里甲状腺超音波検査費用（全額精密検査の自己負担分の検査料金の支給）
城里	甲状腺超音波検査費用（全額精密検査の自己負担分の検査料金の支給）
牛久	平成23年3月11日震災発生時点で18歳以下だった市民（胎児含む）を対象とした甲状腺超音波検査に対する一部助成
つくば	東日本大震災当日18歳以下の者で、検査受診日につくば市に住民登録のある甲状腺エコー及びホールボディーカウンター検査受診者からの申請に対し、各検査上限3,000円で検査費用の助成



図表4-6-1 健康調査の実施方針の見直しの契機  
(N=28)

ど多くない結果となった。

## 5. 最後に

環境行政上、汚染された地域環境への対応は、地方自治体はその責任主体となるのは当然であるが、市町村職員は、福島原発事故後に各地域の放射能汚染に関するデータや情報が不足するなか、また放射能汚染に関する十分な知識や備えがないなかで、不安が高まる住民への対応が迫られたことが記載されている。また現在も業務は継続しており、指定廃棄物や除染廃棄物の最終処分など未解決問題も残っている。自治体業務の対策費用や人件費においても、東京電力への損害賠償請求が順調に進んでいるとは言い難く、その費用は県内の自治体が負担する結果となっている。

茨城県内の市町村の自由記述をみると、「事故後のすべてが大きな負担」等、福島県外であっても市町村/自治体職員の長期的な負担が示唆された。本アンケート調査から、福島近隣県の市町村も本来であれば東京電力が加害者であるにも関わらず、汚染の責任・管理主体として住民からの役割期待を負い、緊急事態において十分な知識や備えもない職員が多いなか、各市町村では対応に迫られた様子がうかがえる。

福島県外の地域住民からすると東京電力は

遠い存在であり、福島県内であれば身近な存在である東京電力に不満の矛先が向かうところ、放射能汚染や影響への不安や怒りは市町村へ向かうこととなった。福島県内の自治体職員については今井らの研究があるが（今井照・自治総研, 2021）、見えづらい県外自治体の負担についても丁寧に分析を重ねていく必要がある。今回の茨城県内市町村アンケートから、茨城など福島近隣県の市町村は福島第一原発事故による放射能汚染の被災地であり、市町村・自治体も「隠れた」被害の当事者という側面が指摘できよう。

今回の研究においては、原発事故発生から8年から10年が経過した時点での調査実施となり、「今だから言える」という側面もあるが、当時の状況や記憶が曖昧で、調査結果データの信頼性については一部問題が残る結果となった。今後は、宮城県と栃木県のアンケート調査結果との比較を行い、各県ごとの対応の相違点と隣接県の共通点とその背景や要因についての分析が求められる。

本論文は、JSPS科学研究補助金「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—」（17K12632）（代表：嶋原敦子（東北大学））の助成を受けたものである。

## 参考文献

- 藤川 賢・渡辺伸一・堀畑まなみ (2017) 『公害・環境問題の放置構造と解決過程』東信堂.
- 原口弥生 (2013) 「低認知被災地における市民活動の現在と課題——茨城県の放射能汚染をめぐる問題構築」日本平和学会『平和研究』第40号, 9-30.
- 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・除本編『放射能汚染はなぜくりかえされるのか』東信堂, 139-153.
- 本堂 毅・平田光司・尾内隆之・中島貴子編 (2017) 『科学の不定性と社会—現代の科学のリテラシー』信山社.
- 一ノ瀬正樹 (2012) 「日本における低線量被曝論争の構図」東京大学大学院人文社会系研究科グローバルCOEプログラム「死生学の展開と組織化」38-58.(Doi: <http://hdl.handle.net/2261/51574>.)
- 今井 照・自治総研 (2021) 『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房.
- 環境省 (2013) 「除染関係Q&A(平成25年10月18日版)」(URL [http://josen.env.go.jp/material/pdf/decontamination\\_qa\\_131018.pdf](http://josen.env.go.jp/material/pdf/decontamination_qa_131018.pdf)) (2021/09/23取得)
- 環境省 (2014) 「除染関係Q&A(平成26年10月20日版)」(URL [http://josen.env.go.jp/plaza/materials\\_links/pdf/decontamination\\_qa\\_141020.pdf](http://josen.env.go.jp/plaza/materials_links/pdf/decontamination_qa_141020.pdf)) (2021/09/23取得)
- 環境省 (2017) 「除染関係Q&A(平成29年5月31日改訂)」(URL [https://www.env.go.jp/jishin/rmp/fiscal/subsidy01/04\\_qa02.pdf](https://www.env.go.jp/jishin/rmp/fiscal/subsidy01/04_qa02.pdf)) (2021/09/23取得)
- 環境省 (2018) 「除染関係ガイドライン—平成25年5月 第2版(平成30年3月追補)」(URL <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=16614>) (2021/09/21取得)
- 環境省 (2021) 「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 [R3.3末現在]」(URL <http://josen.env.go.jp/zone/>) (2021/09/20取得)
- 黒川祥子 (2017) 『『心の除染』という虚構—除染先進都市はなぜ除染をやめたのか』集英社インターナショナル.
- 文部科学省 (2011) 「文部科学省及び茨城県による航空機モニタリングの測定結果の修正について」(URL [https://radioactivity.nsr.go.jp/ja/contents/5000/4933/24/1940\\_0831.pdf](https://radioactivity.nsr.go.jp/ja/contents/5000/4933/24/1940_0831.pdf)) (2021/09/19取得)
- 中川恵一 (2012) 『放射線のものさし—続 放射線のひみつ』朝日出版社.
- 関 礼子 (2018) 『被災と避難の社会学』東信堂.
- 島藺 進 (2012) 「科学者はどのようにして市民の信頼を失うのか?—放射線の健康への影響をめぐる科学・情報・倫理」一ノ瀬ほか共編著『低線量被曝のモラル』河出書房新社, 109-135.
- 嶋原敦子 (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—」『農業経済研究報告』51, 59-74.
- 嶋原敦子 (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」『農業経済研究報告』52, 1-16.
- 清水奈名子 (2018) 「被災者の健康不安と必要な対策」吉村良一・下山憲治・大坂恵理・除本理史『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社, 254-263.
- 除本理史 (2016) 『公害から福島を考える—地域の再生をめざして』岩波書店.
- 湯浅陽一 (2005) 『政策公共圏と負担の社会学』新評社.

(はらぐち・やよい 本学部教授)

(はすい・せいいちろう 本学部教授)