福島在市町村は除染についてどう考えているのか？

福島大学 川崎 興太

本稿は、除染に関する現状や課題などを把握することを目的として、平成24年から平成26年までの3年間にわたって実施した福島県内の市町村を対象とするアンケート調査の結果の一部を報告するものである。結論として、福島原発事故が発生してから4年以上が経過した現在、「除染なくして復興なし」というドグマのもとに構造化されている福島復興政策は、既にその合理性や妥当性を失っており、その延長線上に、福島の復興の姿を描くことはできない状況に至っていることを指摘している。

KEYWORDS : *Radioactivity, Decontamination, Revitalization, Municipality, Fukushima*

I. はじめに

福島復興政策は、除染を福島復興の起点であり基盤として位置づけた上で、避難指示区域内にあっては「帰還」、避難指示区域外にあっては「居住」を前提として、「住民の復興＝生活の再建」と「ふるさとの復興＝場所の再生」を同時に実現することを目指して構造化されている。除染の根拠法は、平成24年1月に全面的に施行された放射性物質汚染対処特別措置法(以下「特措法」)である。平成27年4月末現在、この特措法に基づき、福島県では、全59市町村のうち、国が除染を行う除染特別地域が11市町村に、主として市町村が除染を行う汚染状況重点調査地域が39市町村に指定されておりⁱ、それぞれの地域で除染が進められている。

しかし、既に福島原発事故が発生してから4年以上、特措法が全面的に施行されてから約3年半が経過しており、放射能汚染の状況も、除染の意義や役割も大きく変化している。同時に、除染に関する科学的・経験的な知見も蓄積されてきており、いわば「除染なくして復興なし」とのドグマに基づいて進められている福島復興政策の合理性や妥当性を冷静に評価することが可能かつ必要になりつつある。

こうした状況認識のもとに、筆者は、別稿において、福島復興政策の再構築に向けた検討課題として、①福島復興の起点かつ基盤とされている除染の政策的な位置づけを見直すこと、②多様な住民が多様な生活設計をなすように「避難」や「移住」にかかわる支援策を創設・充実すること、③現在の避難者に対する生活支援策を創設・充実することを提起した^{1, 2)}。

また、その続稿において、除染・復興政策の問題点と

課題として、汚染状況重点調査地域については、①緊急的な放射線防護のための除染の自己目的化、②放射能汚染環境の回復に向けた解決策の不在を指摘し、除染特別地域については、①除染を前提としない復興政策の確立、②広域単位での除染・復興政策・体制の確立を指摘した³⁾。

筆者は、今なお、こうした考えに基本的に変更はないが、その一方で、復興の主体とされている市町村は、除染についてどう考えているのであろうか？この点に関して、筆者は、除染に関する現状や課題などを把握するため、平成24年から平成26年までの3年間にわたり、福島県内の市町村を対象としてアンケート調査を実施しているので(第1表)、本稿ではその結果の一部を報告する。なお、平成24年と平成25年の調査の結果については、既に、行政区域の全域が除染特別地域に指定されている7市町村を除く52市町村^{4, 5)}、除染特別地域に指定されている11市町村に分けて公表しているが⁶⁾、本稿では、平成26年の調査の結果を含めて報告する。

II. 汚染状況重点調査地域等の市町村の除染に関する認識

特措法では、汚染状況重点調査地域における除染の主体は、基本的に市町村とされている。しかし、汚染状況重点調査地域に指定されていない市町村であっても、特措法に基づかない除染が行われている場合がある。

このため、筆者は、行政区域の全域が除染特別地域に

Municipalities' recognition concerning decontamination : Kota Kawasaki.

(2015年5月28日 受理)

ⁱ 厳密に言えば、除染特別地域は7市町村の行政区域の全域と4市町村の行政区域の一部の区域に、汚染状況重点調査地域は35市町村の行政区域の全域と4市町村の行政区域の一部の区域に指定されている。なお、汚染状況重点調査地域は、平成23年12月に40市町村、平成24年2月に1市町村に指定されたが、平成24年12月と平成26年11月にそれぞれ1市町村で解除されたため、39市町村になっている。

第1表 アンケート調査の概要

調査対象	調査期間	配布数	回収数	回収率	調査項目
行政区域の全域が除染特別地域に指定されている7市町村を除く福島県内の52市町村	平成24年7月初旬～10月末	52	51	98%	●地域指定の状況、除染実施計画の策定状況、除染の進捗状況 ●除染を進める上での課題 ●国と福島県の除染に対する取り組みに関する評価 ●除染の終了の目安と安全・安心性の回復の目安 ●除染の効果に関する認識 など
	平成25年7月初旬～9月末	52	49	94%	
	平成26年7月末～9月末	52	52	100%	
除染特別地域に指定されている福島県内の11市町村	平成25年7月初旬～9月末	11	9	82%	●国と福島県の除染に対する取り組みに関する評価 ●除染の終了の目安と安全・安心性の回復の目安 ●除染による住民の帰還や安全・安心性の回復の可能性 ●除染を進める上での特に重要な課題 ●中間貯蔵施設の設置の必要性や可能性 など
	平成26年7月末～9月末	11	11	100%	

指定されている7市町村を除く52市町村を対象としてアンケート調査を実施している。以下では、その52市町村のうち、特措法の全面施行後に市町村主体の除染の実績も予定もない12市町村を除く40市町村の回答の結果の一部を紹介するⁱⁱ。

1. 除染を進める上での課題

第1図は、40市町村の除染を進める上での課題に関する認識を示すものである。平成26年の調査では、「中間貯蔵施設の早期決定」が37市町村(93%)で最も多く、次いで、「仮置き場の確保」が24市町村(60%)、「森林の除染」が22市町村(55%)、「再除染」が19市町村(48%)、「住民の合意形成」が18市町村(45%)となっており、基本的な傾向は平成24年や平成25年の調査の結果と変わらないことが確認できる。

特に「中間貯蔵施設の早期決定」が多いが、これは「仮置き場の確保」や「住民の合意形成」と密接に関連している。すなわち、除染を円滑に進めるためには仮置き場が必要であるところ、平成27年1月の供用開始が予定されていた中間貯蔵施設の設置時期と設置場所が確定していないためⁱⁱⁱ、住民は仮置き場がそのまま最終処分場になってしまうのではないかと不安感と不信感を払拭することができず、これが原因となって仮置き場を確保することが難しいというのが多くの市町村の認識である。

2. 除染の終了の目安と安全・安心な生活環境の回復効果

空間線量率がどの程度になるまで除染を続けるべきか？ この設問は平成25年の調査から設けたものであ

第1図 除染を進める上での課題

るが（以下、本章では同様）、平成26年の調査では、「0.23μSv/h」が25市町村(63%)^{iv}、「その他」が9市町村

ⁱⁱ 脚注iで述べた通り、平成24年の調査から平成26年の調査の間に、汚染状況重点調査地域に指定されている市町村の数は変化しているが、特措法の全面施行後に市町村主体の除染の実績も予定もない市町村は40市町村で変わらない。

ⁱⁱⁱ 当初、国は、平成27年1月から、除染に伴って発生した除去土壌等を中間貯蔵施設へと搬入を開始することを予定していた。平成27年3月になって、一部供用開始されることになったが、今なお、中間貯蔵施設の建設をめぐる権利者交渉や賠償の問題、仮置き場などからの輸送の問題など、多くの問題が残されている。

^{iv} 平成23年11月に閣議決定された特措法に基づく基本方針では、土壌等の除染等の措置に係る目標として、追加被ばく線量が20mSv/y未満である地域については、長期的には追加被ばく線量が1mSv/y以下となることが掲げられている。そして、追加被ばく線量1mSv/yは、一時間当たりの空間線量率に換算すると0.23μSv/hとされ、この0.23μSv/hが汚染状況重点調査地域の指定基準と同時に、除染の実施基準（交付金の交付基準）とされている。しかし、目標はあくまでも追加被ばく線量1mSv/yであって、空間線量率0.23μSv/hではないとされている。

(23%),「原発事故前と同程度」が3市町村(8%)[▼]、無回答が3市町村(8%)となっており、基本的には平成25年の調査の結果と変わらない(第2図)。

他方、空間線量率がどの程度になれば、住民は安全に安心して生活することができるようになるか? 平成26年の調査では、「原発事故前と同程度」が15市町村(38%),「0.23 μ Sv/h」が14市町村(35%),「その他」が6市町村(15%),無回答が5市町村(13%)である(第3図)。平成25年の調査の結果と比べると、「0.23 μ Sv/h」の割合が高まっているが、除染などによって空間線量率が0.23 μ Sv/h未満になったとしても、原発事故前と同程度にならなければ、住民は安全に安心して生活することができるようにはならないと認識している市町村が少なくないということは変わらない。

3. 除染の安全・安心性の回復効果と回復可能性

安全・安心な生活環境を回復させる上で、除染は効果があると思うか? 平成26年の調査では、「思う」と回答しているのは39市町村(98%),「思わない」と回答しているのは0市町村(0%),無回答は1市町村(3%)であり、平成24年や平成25年の調査の結果と比べると、「思う」の割合が高まっている(第4図)。「思う」理由については、除染によって一定の線量低減効果が確認されていて、線量の低減によって住民は安全感・安心感が得られ

第2図 除染の終了の目安

第3図 安全・安心性の回復の目安

第4図 除染の安全・安心な生活環境の回復効果

[▼] 原発事故前の福島県における空間線量率は、0.04 μ Sv/h前後であった。

るからという回答が多く、基本的には平成24年や平成25年の調査の結果と同様である。

また、除染実施計画などに基づいて除染を実施すれば、住民は安全に安心して生活することができるようになると思うか? 平成26年の調査では、「思う」と回答しているのは25市町村(63%),「思わない」と回答しているのは12市町村(30%),無回答は3市町村(8%)であり、平成24年や平成25年の調査の結果と比べると、基本的な傾向は変わらない(第5図)。「思う」理由としては、上記の安全・安心性の回復効果に関する回答と同じものが多く、これも基本的には平成24年や平成25年の調査の結果と同様である。「思わない」理由についても、基本的には平成24年や平成25年の調査の結果と同様であり、原発事故前と同程度の線量まで下らない限り安全に安心して生活できるとは考えられないからという回答が多いが、平成26年の調査では、除染の対象が生活圏に限られており、生活圏以外の広大な空間が放置されているからという回答も多くなっている⁷⁾。

III. 除染特別地域の市町村の除染に関する認識

以下では、除染特別地域に指定されている11市町村の除染に関する認識を示す。汚染状況重点調査地域における除染の主体は、基本的に市町村であるのに対して、除染特別地域における除染の主体は国であるので、11市町村の除染に関する認識は、制度的には除染の「受け手」の認識を示すものである。

1. 除染を進める上での特に重要な課題

第2表は、11市町村の除染を進める上での特に重要な課題に関する認識を示すものである。平成26年の調査では、「仮置き場の確保」が5市町村(45%)で最も多く、次いで、「除染対象外の森林やため池などの除染」が4市町村(36%),「住民の同意取得」と「家屋の取り壊しを望む町民の増加への対応」がそれぞれ2市町村(18%)となっている。

平成25年の調査と平成26年の調査の結果を比較すると、仮置き場の確保や森林の除染などが多いという共通点は見られるものの、むしろ、除染の進展などに伴って、同じ市町村でも異なる課題が挙げられるようになっていくことや、課題が多様化していることがわかる。

第5図 除染による安全・安心な住民生活の回復可能性

第2表 除染を進める上での特に重要な課題

平成25年アンケート調査			
川俣町	●森林全体の除染	●営農再開・事業所再開	●長期的な放射線の管理
田村市	無回答		
南相馬市	無回答		
楢葉町	●仮置き場の確保	●屋外の汚染廃棄物の処理	●作業班等の能力による除染結果の違いへの対応
富岡町	●現行の除染技術・方法による線量低減効果の限界への対応	●森林全体の除染	●家庭の取り壊しを望む町民の増加への対応
川内村	●仮置き場の確保	●除染廃棄物の減容化(焼却炉の設置等)	●丁寧な除染
大熊町	●仮置き場の確保	●現行の除染技術・方法による線量低減効果の限界への対応	●住民の同意取得
双葉町	●現行の除染技術・方法による線量低減効果の限界とその結果に対する住民の不信感への対応	●森林全体の除染	●除染が困難と想定される市街地での対応
浪江町	無回答		
葛尾村	●仮置き場の確保	●住民の要望に見合った除染の実施	—
飯館村	●住民の要望に見合った除染の実施	—	—
平成26年アンケート調査			
川俣町	●除染対象外の森林や溜池などの除染	●仮置き場の設置・管理と中間貯蔵施設の早期設置	●ホットスポット対策の長期継続
田村市	無回答		
南相馬市	●現行の除染技術・方法による線量低減効果の限界への対応	●除染同意書の取得率の向上	—
楢葉町	●仮置き場の確保	●屋外の汚染廃棄物の処理	●作業班等の能力による除染結果の違いへの対応
富岡町	●除染対象外の森林や溜池などの除染	●帰還困難区域での除染の実施	●家庭の取り壊しを望む町民への対応
川内村	●効率的な除染方法の確立	●再汚染への対応	—
大熊町	●地権者の同意取得	●仮置き場の確保	●除染対象外の森林や溜池などの除染
双葉町	●営農再開の可能性を考慮した方法での農地除染の実施	●再除染の工法の確立	●現場に見合った除染方法の選択
浪江町	●住民の要望に見合った除染の実施	●仮置き場の確保	●家庭の取り壊しを望む町民への対応
葛尾村	●空間線量率0.23μSv/h以下にすること	●森林の除染方法の確立	●除染後の農地等での土壌改良
飯館村	●除染による目標線量率の確立	●除染対象外の森林や溜池などの除染	●仮置き場の確保

注:この表は、除染特別地域に指定されている11市町村が除染を進める上での特に重要な課題について、3つ以内で記述した結果を整理したものである。

2. 除染の終了の目安と安全・安心な生活環境の回復効果

空間線量率がどの程度になるまで除染を続けるべきか？ 平成26年の調査では、「0.23μSv/h」が6市町村(55%)、「その他」が3市町村(27%)、「原発事故前と同程度」が1市町村(9%)、無回答が1市町村(9%)となっており、基本的には平成25年の調査の結果と変わらない(第6図)。

他方、空間線量率がどの程度になれば、住民は帰還して安全に安心して生活することができるようになるか？ 平成26年の調査では、「原発事故前と同程度」と「0.23μSv/h」がそれぞれ4市町村(36%)、「その他」が1市町村(9%)、無回答が2市町村(18%)である(第7図)。平成25年の調査の結果と比べると、「0.23μSv/h」の割合が高まっているが、汚染状況重点調査地域等の市町村と同様に、除染などによって空間線量率が0.23μSv/h未満

第6図 除染の終了の目安

第7図 安全・安心性の回復の目安

になったとしても、原発事故前と同程度にならなければ、住民は安全に安心して生活することができるようにはならないと認識している市町村が少なくないということは変わらない。

3. 除染による住民の帰還や安全・安心性の回復の可能性

特別地域内除染実施計画に基づいて除染を実施すれば、住民は帰還して安全に安心して生活することができるようになるか？ 平成26年の調査では、避難指示解除準備区域については、「可能」と回答しているのは2市町村(20%)、「不可能」と回答しているのは4市町村(40%)、「分からない」と回答しているのは3市町村(30%)、無回答は1市町村(10%)である(第8図)^{vi}。居住制限区域については、それぞれ1市町村(13%)、2市町村(25%)、4市町村(50%)、1市町村(13%)である(第9図)。帰還困難区域については、それぞれ1市町村(14%)、3市町村(43%)、1市町村(14%)、2市町村(29%)である(第10図)^{vii}。

平成25年の調査の結果と比べると、それぞれの区域に関して若干の変化は見られるものの、平成25年の調査でも平成26年の調査でも、多くの市町村は、避難指示

第8図 避難指示解除準備区域における除染による住民の帰還や安全・安心性の回復の可能性

^{vi} 避難指示解除準備区域については、平成26年4月1日に田村市で解除されたため、当該区域が指定されている市町村数は11市町村から10市町村に減少している。

^{vii} 平成26年4月に避難指示解除準備区域が解除された田村市に対しては、平成26年の調査において、住民は帰還して安全に安心して生活することができるようになってきているかどうかを聞いたが、回答を得ることはできなかった。

第9図 居住制限区域における除染による住民の帰還や安全・安心性の回復の可能性

第10図 帰還困難区域における除染による住民の帰還や安全・安心性の回復の可能性

区域の種類にかかわらず、除染を実施しても住民が帰還して安全に安心して生活することは不可能と認識している、または、分からないという状況にあることがわかる。不可能である理由としては、平成25年の調査でも平成26年の調査でも、除染の実施後にも線量が高いこと、安全・安心に関する判断基準はそれぞれの住民で異なること、住民は原発事故前の水準に戻るまで安心できないと考えていることなどが挙げられている。

IV. 結びにかえて

復興庁は、平成27年5月に「集中復興期間の総括及び平成28年度以降の復旧・復興事業のあり方」を発表し、平成23～27年度の「集中復興期間」で一連の取り組みによって、被災地の復興は新たなステージへと移りつつあるとの認識のもとに、平成28～32年度を「復興・創生期間」と位置づけ、一部の事業については自治体負担を導入するとの考え方を示した。ただし、原子力災害被災地域については、復旧から本格復興・再生の段階に向けて、引き続き自治体負担ゼロで、国が責任を持って取り組むものとし、除染を事業の筆頭に掲げた。

しかし、福島原発事故が発生してから4年以上が経過

して、空間線量率は除染なしでも半分以下になっており、これに伴って除染の意義や役割も大きく変化している。同時に、浜通りや中通りに位置する多くの地域では、現行の除染技術・方法によっては、即座に「原発事故前と同程度」には回復できないことも明らかになっている。ふるさと帰還に向けて、除染に期待を寄せざるを得ない除染特別地域の市町村自身でさえ、避難指示区域の種類にかかわらず、除染を実施しても、住民は帰還して安全に安心して生活することができるようにはならないと考えているように、“除染なくして復興なし”というドグマのもとに構造化されている福島復興政策は、既にその合理性や妥当性を失っており、その延長線上に、福島の復興の姿を描くことはできない状況に至っている。

本稿の冒頭に掲げた筆者の3つの論文の結論は、およそこうした考えを念頭においてのことである。

－ 参考文献 －

- 1) 川崎興太(2014a)「福島の除染と復興－福島復興政策の再構築に向けた検討課題－」『都市問題』第105巻、第3号、91-108頁。
- 2) 川崎興太(2015a)「除染と復興」東日本大震災合同調査報告書編集委員会『東日本大震災合同調査報告 都市計画編』日本計画学会、29-30頁(DVD版:336-350頁)。
- 3) 川崎興太(2014b)「除染・復興政策の問題点と課題－福島原発事故から3年半が経った今－」『都市計画』第311号、48-51頁。
- 4) 川崎興太(2013)「福島県における市町村主体の除染計画・活動の実態と課題－福島第一原子力発電所事故後の最初期の記録－」『日本都市計画学会都市計画論文集』第48巻、第2号、135-146頁。
- 5) 川崎興太(2014c)「福島県における市町村主体の除染の実態と課題－福島第一原子力発電所事故から2年半後の記録－」『日本都市計画学会都市計画論文集』第49巻、第2号、186-197頁。
- 6) 川崎興太(2015b)「除染特別地域における除染の実態と市町村の評価と見解－福島第一原子力発電所事故から2年半後の記録－」『日本都市計画学会都市計画論文集』第50巻、第1号、8-19頁。
- 7) 川崎興太(2014d)「生活者の心と除染と復興」『日本放射線安全管理学会 第13回学術大会 講演予稿集』29-41頁。

著者紹介

川崎興太 (かわさき・こうた)
福島大学 共生システム理工学類
(専門分野/関心分野)都市計画・まちづくり