

## 仮置場等の設置に係る住民合意形成について

### 1. 背景・目的

福島県内では、除染により生じた放射性物質を含む土壌・草木類を中間貯蔵施設に搬出するまでの間、仮置場や現場保管（以下「仮置場等」という。）において安全に保管することとなっている。これら仮置場等の設置に係る知見、とりわけ住民合意形成に関する知見は、単に原発事故に伴う対応の範囲にとどまらず、例えば廃棄物処理施設の立地選定といった、様々な施設の立地に係る住民合意形成において参考になるものと考えられる。

そこで、福島県環境創造センターでは、除染実施計画を作成した自治体等を対象としたヒアリング調査、及び一般住民を対象としたアンケート調査を行い、仮置場等の設置に係る住民合意形成に関する知見をとりまとめた。

### 2. 実施内容

#### 2. 1. ヒアリング調査

除染により生じた土壌や草木等を保管するための仮置場等の設置方針や具体的な立地選定過程における住民参加の方策等に係る情報を収集するため、仮置場の設置に携わった自治体等担当者を対象としたヒアリングを行った（以下「行政ヒアリング」という。）。また、仮置場設置に際しての立地地域住民の意見を把握するため、立地地域住民代表を対象としたヒアリングを行った（以下「住民ヒアリング」という。）。

#### 2. 1. 1 行政ヒアリング

##### 2. 1. 1. 1 ヒアリング対象

福島県、宮城県及び栃木県において、以下の考え方で選定した 38 自治体を対象とした。

- ・平成 30 年 4 月時点で放射性物質汚染対処特措法（平成 23 年法律第 110 号）に基づく汚染状況重点調査地域に指定され、除染実施計画を策定している自治体（福島県内 34 自治体、宮城県、栃木県内各 1 自治体）
- ・同法に基づく除染特別地域に指定されている自治体（福島県内 2 自治体）

##### 2. 1. 1. 2 ヒアリング項目（主なもの）

###### ①自治体の状況

除染実施計画策定の状況、除染実施計画策定前の除染対策 等

###### ②仮置場設置方針

- ・仮置場立地選定にあたっての主体、住民関与、会議体の設置方針 等
- ・仮置場設置単位（大規模集約型、中規模集約型又は分散型）、形式、収容物、候補地

選定方法 等

**【仮置場設置単位】**

○大規模集約型

自治体全体の仮置場設置、又は自治体内広域の範囲で複数設置

○中規模集約型

自治体内の支所・方部・旧市町村単位で設置、又は複数行政区単位で設置

○分散型

自治体内の行政区、大字単位で設置又は町内会・地区・組単位で設置

③仮置場候補地選定

実際の仮置場立地選定に係る関係者の関与、手法、課題 等

④仮置場の合意形成過程事例

自治体の代表的（又は特徴的）な仮置場の大きさ、立地選定過程 等

**2. 1. 1. 3 その他**

ヒアリング実施にあたっては、仮置場等の立地選定に携わった担当者に協力をいただいた。なお、当時の担当者が他部署等に移っている場合には、現担当者に協力をいただいた。

**2. 1. 2 住民ヒアリング**

仮置場の立地選定に係る住民間の協議方法について調査を行うため、「ア 行政ヒアリング」での結果において、特に仮置場の立地選定過程において住民が関わっていた自治体を抽出し、仮置場の立地選定に関与した地域の組織・団体の代表者を対象としたヒアリングを行った（以下「住民ヒアリング」という。）。

**2. 1. 2. 1 ヒアリング対象**

表1に示す。

表1 住民ヒアリングの対象

No	自治体区分	相手方
1	県北ブロック	元行政区長
2	県北ブロック	元行政区長
3	県北ブロック	元行政区長
4	県中ブロック	元行政区長
5	県南ブロック	元行政区長
6	県南ブロック	元行政区長
7	県南ブロック	元行政区長
8	相双ブロック	住民団体代表
9	県外ブロック	元行政区長

## 2. 1. 2. 2 ヒアリング項目（主なもの）

- ①仮置場の立地選定について
  - 候補地選定方法
  - 立地選定過程
  - 立地選定に対する住民感情の変化 等
- ②設置した仮置場との関わりについて
  - 監視体制 等

## 2. 2 住民アンケート調査

「2. 1 ヒアリング調査」の結果から、仮置場の設置方針や立地選定における住民合意形成過程は自治体によって異なっており、さらに自治体内でも地域によって異なることも明らかとなった。

そこで、地域毎の特性を検討するため、同一自治体から異なる2地域を対象として、仮置場設置に関する住民アンケート調査を行った。なお、対象とする地域は、仮置場の設置単位が住民の仮置場に対する印象に与える影響を明らかにする観点から、仮置場の設置単位が異なる2地域から選定することとした。

### 2. 2. 1 調査対象

福島県内でこれまでに市町村合併が行われた自治体において、地域性が異なり、かつ仮置場の設置単位が異なる2地域（地域A（集約型）及び地域B（分散型））で、全体で3,000世帯とし、地域毎に1,500世帯を対象とした。結果、地域Aで296世帯（回答率19.7%）、地域Bで282世帯（回答率18.8%）からの回答を得た。

## 2. 2. 2 調査方法

- ・地域指定郵便で調査票を送付し、返信は郵便で受け付けた。
- ・調査票の配布先は、仮置場設置地区からの距離を基準として、距離が近い地区から順に優先的に選択し、対象世帯数を満たす範囲とした。

## 2. 2. 3 主な調査項目

### 2. 2. 3. 1 対象者全員

- ・原発事故後の放射能問題に対する当時の気持ち
- ・仮置場に対する当初の印象
- ・仮置場を設置することへの印象とその理由
- ・仮置場を設置する際に適切と思う規模感
- ・仮置場の受入可否を判断する際に必要な要件
- ・仮置場の認知

### 2. 2. 3. 2 仮置場が地区内である場合

- ・仮置場の設置に係る情報を認知したきっかけ
- ・住民説明会への参加の有無
- ・仮置場が設置されることが決定した際の印象とその理由
- ・説明会の進め方についての考え
- ・現在の仮置場のイメージ

## 3. 結果

### 3. 1 ヒアリング調査

#### 3. 1. 1 行政ヒアリング

##### 3. 1. 1. 1 ヒアリング項目別回答の整理

###### ①自治体の状況

- ・7割以上の自治体において、除染実施計画の策定前に学校の除染や通学路の除染など放射線に対する感受性の高い子供の被ばく線量を低減するための対策を実施していた。
- ・福島県内の自治体では、線量低減化活動支援事業を活用し、自治会や町内会といった単位での除染対策も実施していた。
- ・5割以上の自治体において、除染実施計画の策定に際し、除染の作業方法及び除去土壌等の発生量を把握するためのモデル除染を実施していた。

###### ②仮置場設置方針

- ・8割以上の自治体において、行政が主体となって方針を策定していた。
- ・一方で、方針策定にあたっては、除染や仮置場を含めた原発事故関係の様々な政策

決定時における合意形成を円滑に進めるための住民代表を含む新たな会議体を構築した場合もみられた。

- ・ 6割以上の自治体において、方針策定の初期段階では、除去土壌等の管理や輸送などの効率性を考慮し、仮置場設置単位を自治体で1箇所といった大規模集約型にすることとしていた。
- ・ 一方で、実際に仮置場設置方針の策定や立地選定の段階において、住民等との意見交換の結果を踏まえて、仮置場設置単位を行政区や自治会単位とする等、集約であっても結びつきの強いコミュニティ単位での設置を目指す等、方針を転換しているケースが見られた。

### ③仮置場候補地選定

- ・ 仮置場候補地の選定では、住民主導で進めた自治体の割合が5割以上で最も多く、次に行政主導で進めた自治体が3割以上を占めた。また、ケースに応じて住民と行政双方が主導で進めた自治体も一定の割合で確認できた。
- ・ 行政主導で進めた自治体において、行政が候補地を選定し、地権者の合意を得たのち、候補地周辺住民への説明会を通じて、正式に場所を決定する過程で進めていた。
- ・ この場合、必ずしも住民に決定権（拒否権）があるわけではないものの、住民の意見は考慮され、単に候補地の変更だけでなく、住民の不安を軽減するための対応を実施したり、情報を丁寧に説明していたりしていた。
- ・ 住民主導で進めた自治体において、住民自治組織やその連合体などの住民組織が行政の要請を受けて地域内の調整を行っていた。
- ・ この場合、住民組織の役割は候補地の提案や地権者の合意取得までとし、必ずしも地域全体の住民合意形成までを担うわけではなかった。
- ・ 候補地の選定は、行政と住民間で進めるだけでなく、住民同士の話合いで進めるケースが見られた。住民同士の話合いは地域コミュニティの範囲となるため、結果として、住民主導で進めた自治体の仮置場は、行政区単位といった分散型が多かった。
- ・ そのための前提として、仮置場を設置することの有用性やその必要性に関する共通理解が必要であり、初期段階における共通理解の形成が行政の役割であった。

### ④仮置場の合意形成過程事例

- ・ 総論的に候補地の地権者から合意を得ることよりも、周辺住民から合意を得ることの方が困難であった。候補地の地権者からは合意を得たものの、候補地周辺住民からの反対意見が多いため、当該候補地への立地を断念したケースが見られた。
- ・ 行政と候補地周辺住民との交渉では、予め個別に住民を訪問するなどして、賛同を一定程度得てから説明会に臨んだものの、少数であっても一部の住民の反対意見に同調する形で反対に回るケースもあった。
- ・ これは、当初賛同していた住民のほとんどは消極的な理由（苦渋の決断という言葉

がよく聞かれた)であったため、積極的な反対意見に影響されたものと考えられた。このようなケースでは、行政ではなく、地域住民の信頼を得た住民代表者などが、合意形成に関与することが有効であると考えられた。

- ・仮置場の設置において住民から挙げられた不安を分類すると、「放射線量の上昇」、「周辺の環境変化（水質等）」及び「仮置場の管理」に大別された。
- ・「放射線量の上昇」への不安に対しては、「放射線量の揭示」、「HP での情報発信」、「地域の人に線量測定を委託」などが不安軽減対策として取られていた。
- ・「周辺の環境変化（水質等）」への不安に対しては、「仮置場付近の地下水や利用井戸水のモニタリング」、「仮置場からの排水の管理」といった、住民目線に立った不安軽減対策が取られていた。
- ・「仮置場の管理」への不安に対しては、「仮囲いフェンスの適切な利用」、「住民による監視体制の実施」などが不安軽減対策として取られていた。

### 3. 1. 1. 2 仮置場設置単位毎の整理

自治体ヒアリング調査の結果から、自治体の仮置場設置方針について、仮置場設置単位毎に「①候補地の提案」、「②地権者や周辺住民への説明」、「③仮置場設置の意思決定」の項目に分け、その役割を担った主体別に整理を行った。同様に、「④設置方針の転換」についても仮置場設置単位毎に整理した。また、各自治体における仮置場設置単位は主なものを選定している。

まず、仮置場設置単位毎に①～③を整理した結果を表2～表4に示す。

全体的な傾向として、大規模集約型は、①～③の全ての段階で行政がその役割を主体的に担う割合が高いことが確認された。その一方、分散型では、①～③の全ての段階で住民がその役割を主体的に担う割合が高いことが確認された。また、仮置場候補地の選定や意思決定について、住民代表を含む住民組織が行い、これに基づき周辺住民へ説明する役割を行政が主体的に担うといったケースも比較的多く見られた。また、項目別の傾向は次のとおりとなった。

#### ①候補地の提案

候補地の提案について、大規模集約型は、中規模集約型及び分散型と比較して、行政が主体となる割合が高い結果であった。また、住民が主体となる場合、大規模集約型では個人であるケースが多い一方で、中規模集約型及び分散型では、何らかの住民組織であるケースが多かった。

#### ②地権者や周辺住民との交渉

地権者や周辺住民との交渉について、大規模集約型では行政が主体となる割合が高く、分散型では住民の割合が高い結果であった。

#### ③仮置場等設置の意思決定

仮置場等設置の意思決定について、大規模集約型と比較して、中規模集約型及び分

散型の方が、住民組織による意思決定がなされた割合が高い結果となった。

なお、仮置場の決定した組織とは、仮置場の決定に関する意思決定を実質的に行っていた組織を指し、決して法的な権限のありかを指すものではない。

次に、仮置場設置単位毎に④を整理した結果を表5に示す。当初の方針を大規模集約型として策定した自治体のうち4割以上が、小規模な単位で仮置場を設置する方針に転換したことが確認された。その一方、当初の方針において中規模集約型及び分散型の方針を策定した自治体は、ほとんど方針の変更がないことが確認された。

表2 自治体における仮置場設置単位（大規模集約型）

対象自治体	設置単位	①候補地の提案	②地権者や周辺住民との交渉		③仮置場設置の意思決定	
			地権者との交渉	周辺住民との交渉	決定に関わった組織	具体的な組織
自治体1	市町村内一箇所	行政	無し	行政	行政	
自治体2	市町村内一箇所	住民	行政	無し	行政	住民説明会
自治体3	市町村内一箇所	行政	無し	行政	行政及び住民	住民説明会
自治体4	市町村内一箇所	行政	行政	無し	行政	住民説明会
自治体5	市町村内一箇所	住民	行政	行政	住民	協議会
自治体6	市町村内一箇所	行政	行政	住民	住民	行政区・町内会
自治体7	市町村内一箇所	行政	無し	無し	行政	
自治体8	市町村内一箇所	住民	行政	無し	行政	住民説明会
自治体9	市町村内一箇所	行政	行政	行政	行政	住民説明会
自治体10	市町村内一箇所	行政	行政	行政	行政	住民説明会
自治体11	市町村内一箇所	行政	無し	無し	行政	
自治体12	市町村内広域の範囲で複数箇所	行政	行政	行政	行政	住民説明会
自治体13	市町村内広域の範囲で複数箇所	行政	無し	無し	行政	
自治体14	市町村全体の一箇所及び行政区	行政及び住民	行政	行政	行政及び住民	住民説明会

表3 自治体における仮置場設置単位（中規模集約型）

対象自治体	設置単位	①候補地の提案	②地権者や周辺住民との交渉		③仮置場設置の意思決定	
			地権者との交渉	周辺住民との交渉	決定に関わった組織	具体的な組織
自治体15	支所、方部、旧町村等	行政	行政	行政	行政	住民説明会
自治体16	支所、方部、旧町村	住民	住民	行政	住民	協議会
自治体17	支所、方部、旧町村	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会
自治体18	支所、方部、旧町村	行政及び住民	行政	行政	住民	行政区・町内会
自治体19	支所、方部、旧町村	住民	行政	行政	行政	
自治体20	複数行政区	行政及び住民	行政	行政	行政	住民説明会
自治体21	複数行政区	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会

表4 自治体における仮置場設置単位（分散型）

対象自治体	設置単位	①候補地の提案	②地権者や周辺住民との交渉		③仮置場設置の意思決定	
			地権者との交渉	周辺住民との交渉	決定に関わった組織	具体的な組織
自治体22	行政区等	住民	住民	行政	行政	住民説明会
自治体23	行政区	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会
自治体24	行政区	行政及び住民	行政	行政	行政及び住民	住民説明会
自治体25	行政区	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会
自治体26	行政区	住民	行政	行政	行政	住民説明会
自治体27	行政区	住民	住民	住民	行政	
自治体28	行政区	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会
自治体29	行政区	住民	住民	住民	住民	行政区・町内会
自治体30	行政区	住民	行政及び住民	行政	住民	行政区・町内会
自治体31	行政区	住民	行政	行政	行政	
自治体32	行政区	行政	行政	行政	行政	住民説明会
自治体33	行政区	住民	行政	行政	住民	行政区・町内会
自治体34	大字等	住民	行政及び住民	行政	住民	行政区・町内会
自治体35	大字	住民	行政	行政	行政	
自治体36	大字	行政及び住民	行政及び住民	行政及び住民	行政及び住民	住民説明会

表5 自治体の仮置場等設置方針の当初の方針と実際の方針

当初想定 の設置単位	実際の 設置単位	自治体 数	県北	県中	県南	相双 いわき	会津	県外
大規模集約型	大規模集約型	13*	0	4	2	4*	3	0
	中規模集約型	1	0	0	0	0	0	1
	分散型	10	3	3	1	3	0	0
	設置せず	2	0	1	0	0	0	1
	計	26*	3	8	3	7*	3	2
中規模集約型	大規模集約型	0	0	0	0	0	0	0
	中規模集約型	6	1	3	2	0	0	0
	分散型	2	2	0	0	0	0	0
	設置せず	0	0	0	0	0	0	0
	計	8	3	3	2	0	0	0
分散型	大規模集約型	1	0	0	1	0	0	0
	中規模集約型	0	0	0	0	0	0	0
	分散型	4*	1	0	1	2*	0	0
	設置せず	0	0	0	0	0	0	0
	計	5*	1	0	2	2*	0	0
総計		39*	7	11	7	9*	3	2

\*: 1市町村において、「大規模集約型」と「分散」とどちらにも回答があったため、重複して集計を行っている。

### 3. 1. 2 住民ヒアリング

住民ヒアリングの結果について、項目別に整理した結果を示す。

#### 3. 1. 2. 1 仮置場の立地選定について

- ・仮置場の規模の大小にかかわらず、例えば、行政区組織の役員といった住民代表者を中心に候補地選定がなされているケースがあった。
- ・仮置場の立地選定にあたっては、行政区組織の会議において採決をとったケースと、あえてとらずに行政区組織の役員のみで決定したケースがあった。
- ・採決をとらなかったケースの理由として、賛成者のほとんどが消極的賛成であり、

採決を取った場合、意見が容易に変わる可能性が示唆されたためであった。

- ・住民間での話し合いの場を設け、時間をかけたことによって、徐々に冷静な議論が可能となった。
- ・議論に必要な情報について行政への提供依頼を行うなどしつつ、議論を積み重ねることで、住民理解が少しずつ深まり、具体的な条件へと議論が進んでいるケースがあった。
- ・住民代表者の信頼感が住民理解醸成の要因になっているとの意見があった。

### 3. 1. 2. 2 設置した仮置場との関わりについて

- ・住民又は行政から住民による仮置場の監視を行う旨の提案があった。

## 3. 2 住民アンケート調査

アンケート調査の回答について整理した結果、次のとおりとなった。

- ・仮置場の設置における意思決定構造に影響を及ぼす質問において、地域 A (集約型) と地域 B (分散型) での回答に大きな違いは確認できなかった。
- ・仮置場の設置方針に関連する質問において、一部の質問で地域 A と地域 B の地域間で違う傾向が確認された。
- ・地域 A と地域 B の回答割合で違う傾向が見られたものの一例としては、仮置場の設置に肯定的な態度を示した理由があげられた。具体的には、仮置場の設置が決定した際、「やむを得ない」、又は「必要だ」と肯定的な態度を示した住民について、その理由を尋ねたところ、「地域外の除染物は受入しない方針であったから」との回答をした人の割合が、地域 A に比べ、地域 B の地域の方で高い結果が見られた。

## 4. まとめ

### 4. 1 ヒアリング調査

#### 4. 1. 1 行政ヒアリング

- ・仮置場設置方針について、8割以上の自治体において行政が主体となって方針策定が行われていたが、一部の自治体では、合意形成を円滑に進めるための住民代表を含む新たな会議体を構築している場合もあった。また、6割以上の自治体では、方針策定の段階において、自治体で1箇所といった大規模集約型の仮置場を設置することとしていた。なお、実際の仮置場設置方針の策定や立地選定の段階では、住民等との意見交換の結果を踏まえて、集約であっても行政区や自治会単位等の結びつきの強いコミュニティ単位での設置を目指す等、方針を転換しているケースが見られた。
- ・仮置場候補地の選定について、住民主導で進めた自治体の割合が5割以上で最も多く、次に行政主導で進めた自治体が3割以上を占めた。また、住民と行政双方が主

導で進めた自治体も一定の割合で確認できた。行政主導で進めた自治体では、行政が候補地を選定し、地権者の合意を得たのち、周辺住民へ説明会を通じて正式に場所を決定する過程をとっていた。住民主導で進めた自治体では、住民自治組織やその連合体などの住民組織が行政の要請を受けて地域内の調整を行っていた。

- ・仮置場の合意形成過程事例について、総論的に候補地の地権者から合意を得ることよりも、周辺住民から合意を得ることの方が困難であった。
- ・上記について、仮置場設置単位毎に「①候補地の提案」、「②地権者や周辺住民への説明」、「③仮置場等設置の意思決定」及び「④設置方針の転換」の項目を整理したところ、全体的な傾向として、大規模集約型では①～③の全ての段階で行政がその役割の主体を担う割合が高いのに対して、分散型では①～③の全ての段階で住民がその役割の主体を担う割合が高いことが明らかとなった。また、大規模集約型の仮置場設置を当初の方針としていた自治体の4割以上において、立地選定を進める過程で中規模集約型や分散型に方針転換していた。

#### 4. 1. 2 住民ヒアリング

- ・仮置場選定方法として、行政区組織の役員といった住民の代表者を中心に候補地選定がなされているケースが見られた。
- ・立地選定過程として、行政区組織の会議において採決をとったケースと、あえてとらずに行政区組織の役員のみで決定したケースが見られた。
- ・仮置場の立地選定における住民感情の変化として、住民間での話合いの場を設け、時間をかけることにより徐々に冷静な議論が可能となった、行政による必要な情報の提供により住民理解が醸成された等のケースが見られた。

#### 4. 2 住民アンケート調査

- ・仮置場の設置方針に関連する質問において、一部の質問で集約型と分散型の地域間で違う傾向が確認され、違いが確認された質問の一例は、地域外の除去土壌等の受入可否等、仮置場の設置に肯定的な態度を示した理由であった。

#### 謝辞

末筆ながら、お忙しい中調査にご協力いただいた行政担当者の方々に御礼申し上げます。