寄　稿

帰還困難区域の避難指示解除に向けて

師田　晃彦（もろた　あきひこ）

内閣府 原子力災害現地対策本部 副本部長

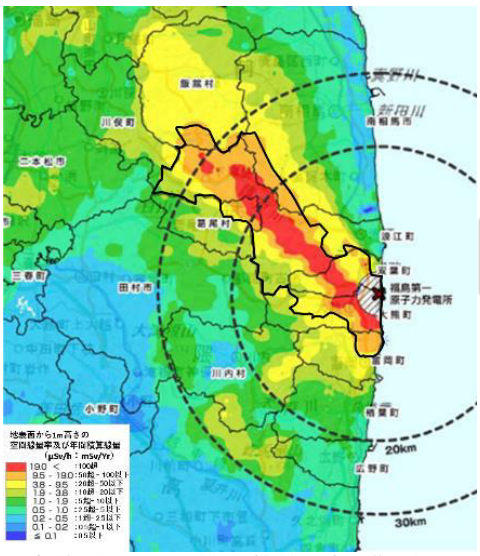
はじめに

東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所の事故から、まもなく12年を迎えようとしている。震災直後に出された避難指示が現在も継続し、未だに避難生活が続いている方々もいらっしゃるところ、御迷惑をおかけしていることについて改めてお詫びを申し上げたい。本稿では、震災以降のこれまでの避難指示解除に向けた政府の取り組みや、今後の動きについて解説させていただきたい。

なお、原子力発電所の事故から約12年の経過に伴って、放射線の空間線量率は大きく減少しており（図１）、福島県内の主な都市（福島、郡山、

〔 2011年11月時点の線量分布 〕

※黒枠囲いのエリアは帰還困難区域

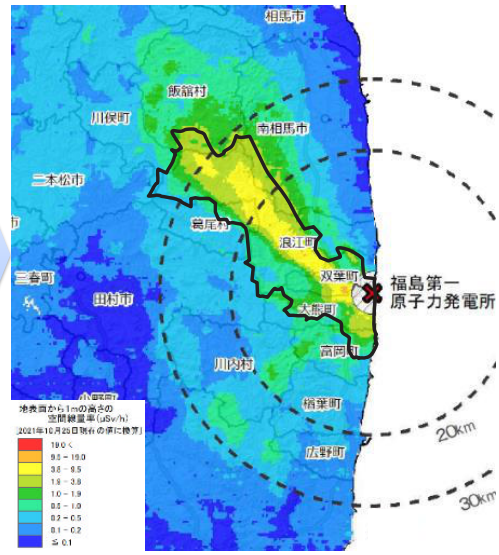


（出典）平成23年12月16日文部科学省「文部科学省による第4次航空機モニタリングの測定結果について」に基づき支援T作成

10年後

〔 2021年10月時点の線量分布 〕

※黒枠囲いのエリアは帰還困難区域



（出典）令和4年3月4日原子力規制委員会福島県及びその近隣県における航空機モニタリングの結果について」に基づき支援T作成

図１　放射線量の推移

会津若松、白河、南相馬、いわき等）の空間線量率は、国内や諸外国の主要都市と比較しても変わらない水準になっている。（図２）

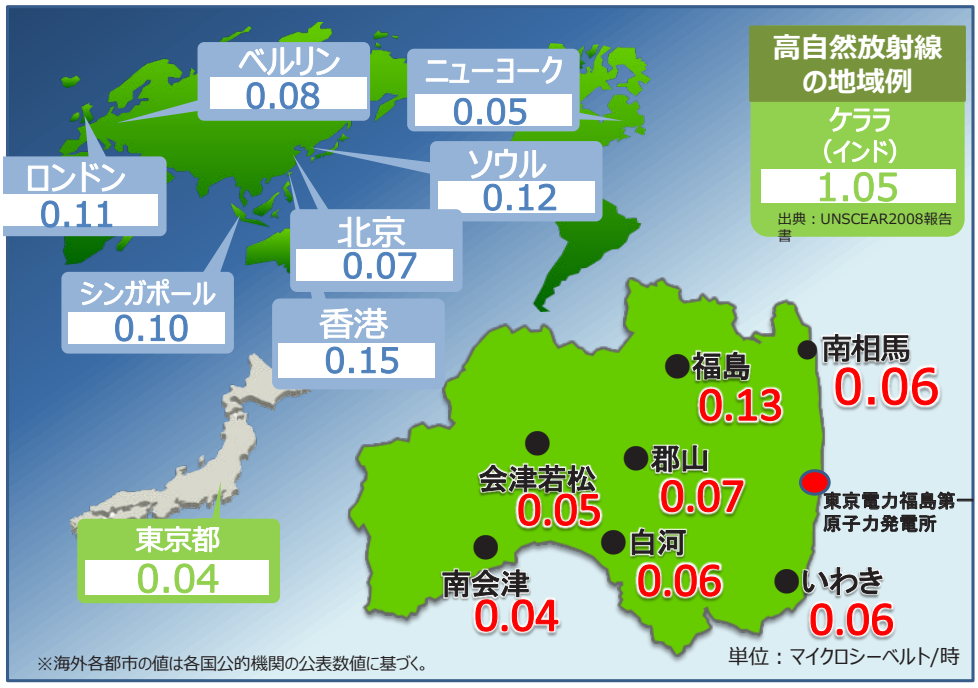
避難指示のこれまでの経緯

2011年の地震による原発事故の直後から避難指示が発出され、福島第一原発から半径20㎞圏内は「警戒区域」（原則立入禁止、宿泊禁止）に、半径20㎞圏外で放射線量が年間20mSv を超える区域については「計画的避難区域」（立入可、宿泊原則禁止）に、それ以外の半径30㎞圏内は「緊急時避難準備区域」（避難の準備、立入可、宿泊可）に設定された。その後、2011年12月に福島第一原発が冷温停止（原子炉内の温度が100℃以下になり、環境への放射性物質の放出を大幅に抑制できる状態）となったことから、避難指示区域の見直しが進められた。2013年８月には、当時の放射線量が年間50mSv を超えると見込まれる「帰還困難区域」（原則立入禁止、宿泊禁止）、年間20－50mSv と見込まれる「居住制限区域」（立入可、一部事業活動可、宿泊原則禁止）、年間20mSv 以下と見込まれる「避難指示解除準備区域」（立入可、事業活動可、宿泊原則禁止）の３つの区域への見直しが完了した。（図３）

2014年からは、「居住制限区域」と「避難指示解除準備区域」の避難指示解除が順次進められてきた。田村市、楢葉町、葛尾村、川内村、南相馬市、飯舘村、川俣町、浪江町、富岡町、大熊町の一部区域の避難指示解除が順次行われ、2020年３月の双葉町の「避難指示解除準備区域」の避難指示解除をもって、「帰還困難区域」以外の全ての区域の避難指示が解除された。

特定復興再生拠点区域復興再生計画

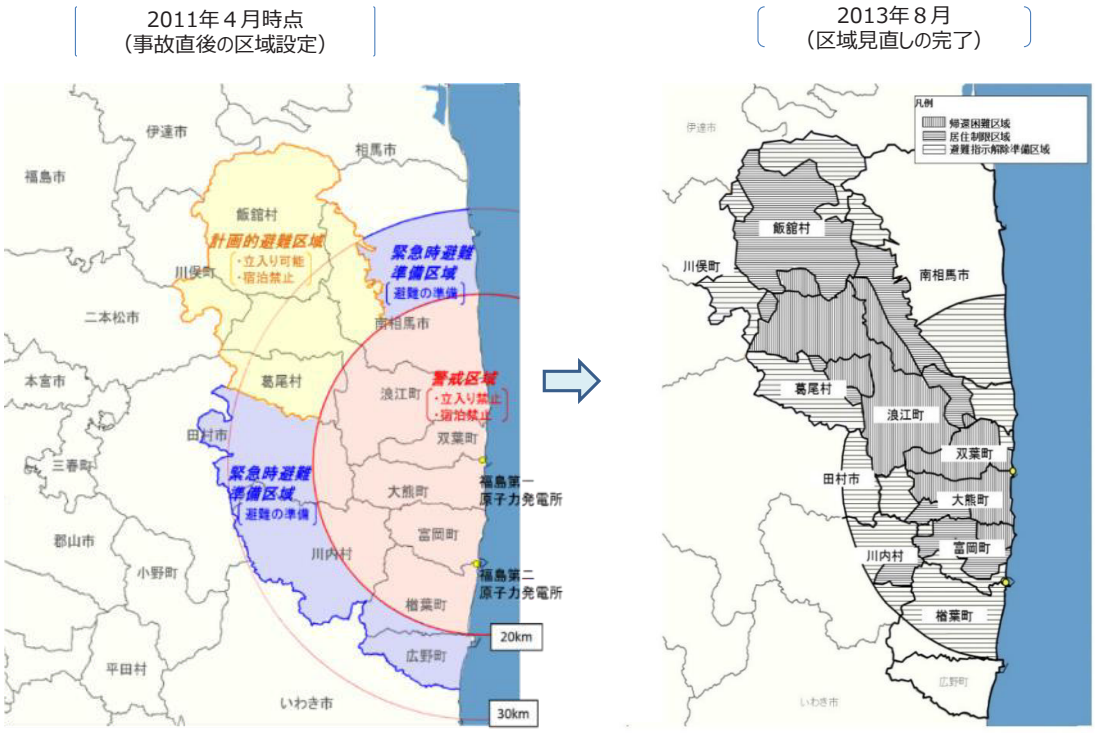
帰還困難区域は、当初は放射線量が高く帰還が見込まれない区域として設定されたが、2017年の



※福島県内は2020年3月11日。東京都は2020年3月、ロンドンは2018年1月、ニューヨークは2019年1月、ベルリン、シンガポール、香港、北京及びソウルは2019年9月時点の数値。

出典：「福島県風評・風化対策強化戦略（第4版）」を基に復興庁作成
復興庁ホームページより。

図２　福島県内の空間線量率の比較



出典：経済産業省ホームページより。

図３　避難指示区域の設定と見直し

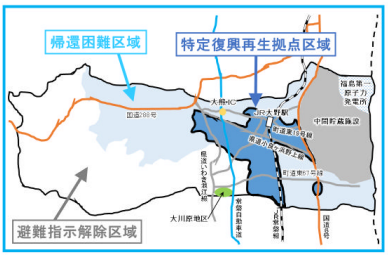
福島復興再生特別措置法の改正により、市町村が帰還困難区域の中に、住民・移住者の生活および地域経済再建の拠点となる区域の設定を含む「特定復興再生拠点区域復興再生計画」を策定し、内閣総理大臣の認定を受けた場合に、当該区域の除染やインフラ整備を行って避難指示解除を目指すことができる新たな制度が設けられた。これに基づいて、双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村、葛尾村の６町村の特定復興再生拠点計画が2017年から2018年にかけて内閣総理大臣の認定を受け、避難指示解除に向けた取り組みが進められてきた。2020年３月には帰還困難区域の初の避難指示解除として、JR 常磐線及び双葉駅、大野駅、夜ノ森駅周辺の避難指示が解除され、同2020年３月には JR 常磐線の全線運転再開が実現した。その後2022年６月には葛尾村、大熊町、2022年８月には双葉町の特定復興再生拠点区域の避難指示が解除され、住民の帰還・居住が開始された。これによって、これら３つの町村はいわば新しく復興のスタート地点に立ったと考えられる。残る浪江町、富岡町、飯舘村の特定復興再生拠点区域は、2023年春頃の避難指示解除を目指して、除染やインフラ整備等が進められている。また、これに先立って2022年１月には富岡町、2022年９月には浪江町の拠点区域の立入規制が緩和されてバリケードが撤去されたり、これら区域での準備宿泊（ふるさとでの生活を円滑に再開するための準備作業を行うため、希望する住民に特例的に自宅等での宿泊を可能とするもの）が開始されるなど、避難指示解除に向けて着実な取組が進められているところである。（図４）

避難指示の解除には、内閣総理大臣を本部長とする政府の原子力災害対策本部が決定した３つの要件を満たすことが求められており、その要件とは、①空間線量率で推定された年間積算線量が20mSv 以下になることが確実であること、②日

双葉町（２０１７年９月１５日認定）

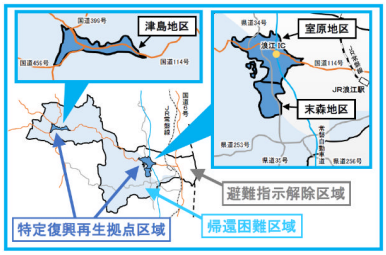
・区域面積：約555ha　・居住人口目標：約2,000人
・避難指示解除の目標
　2022年春頃まで：特定復興再生拠点区域全域
（ 2022年8月30日、特定復興再生拠点区域の避難指示を解除）

大熊町（２０１７年１１月１０日認定）



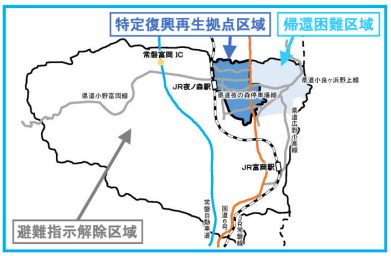
・区域面積：約860ha　・居住人口目標：約2,600人
・避難指示解除の目標
　2022年春頃まで：特定復興再生拠点区域全域
（2022年6月30日、特定復興再生拠点区域の避難指示を解除）

浪江町（２０１７年１２月２２日認定）



・区域面積：約661ha　・居住人口目標：約1,500人
・避難指示解除の目標：2023年３月
（ただし、早期に整備が完了した区域から先行する。）

富岡町（２０１８年３月９日認定）



・区域面積：約390ha　・居住人口目標：約1,600人
・避難指示解除の目標：
　2023年春頃まで：特定復興再生拠点区域全域
（2020年3月、ＪＲ常磐線夜ノ森駅周辺の一部区域を解除）

飯舘村（２０１８年４月２０日認定）

・区域面積：約186ha　・居住人口目標：約180人
・避難指示解除の目標：2023年春
（ただし、早期に整備が完了した区域から先行する。）

葛尾村（２０１８年５月１１日認定）

・区域面積：約95ha　・居住人口目標：約80人
・避難指示解除の目標：2022年春
（2022年6月12日、特定復興再生拠点区域の避難指示を解除）

出典：復興庁ホームページより。

図４　特定復興再生拠点区域復興再生計画の概要

常生活に必須なインフラ（電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など）や生活関連サービス（医療、介護、郵便など）がおおむね復旧し、子供の生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること、③県、市町村、住民との協議、と定められている。

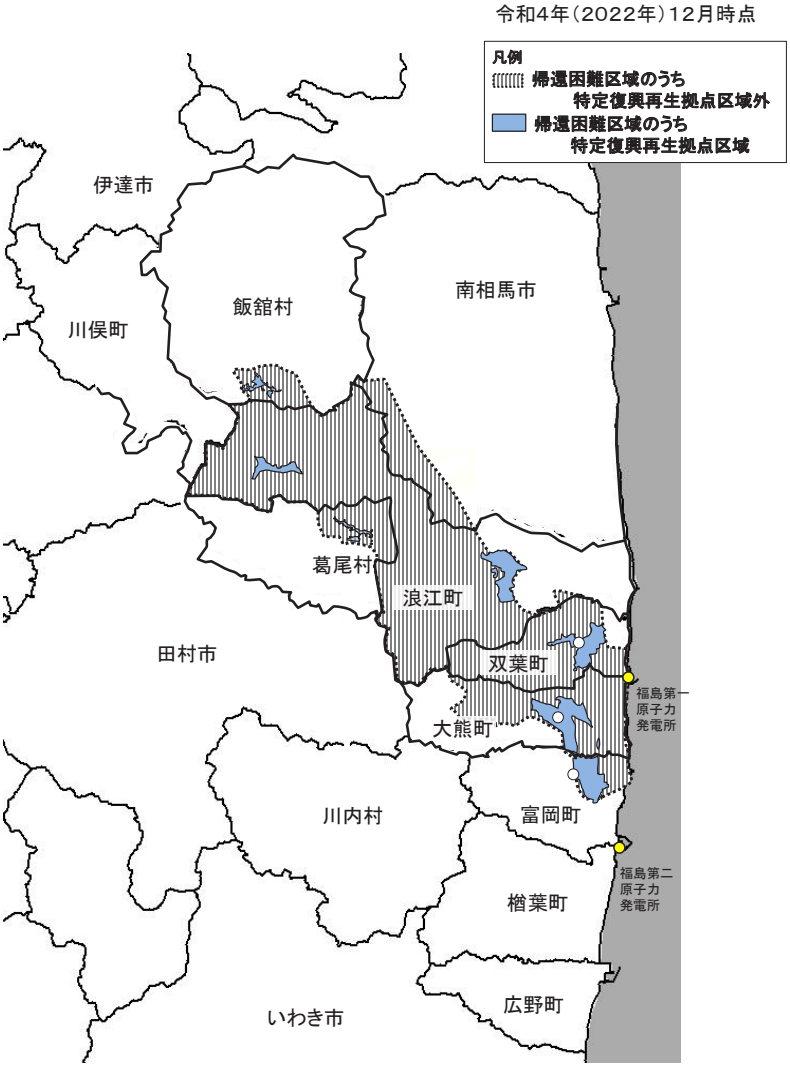
拠点区域外の避難指示解除に向けて

特定復興再生拠点区域の避難指示解除に向けた取組が進展する一方で、帰還困難区域の中で特定復興再生拠点区域の占める面積は約８％にしか過ぎないことから（人口は約70％をカバー）、帰還困難区域を抱える自治体からは、拠点区域外の避難指示解除に向けた方針を早期に提示すべきと

の強い要望を政府に対し繰り返しいただいてきた。（図５）

これらを踏まえ、2021年８月に新しく「特定復興再生拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除に関する考え方」が政府の原子力災害対策本部で決定され、国は2020年代をかけて帰還意向のある住民が帰還できるよう、住民の帰還に関する意向を個別に丁寧に把握し、帰還に必要な箇所を除染して避難指示解除を目指すことが定められた。その際、帰還意向確認については、すぐに帰還について判断できない住民にも配慮して複数回実施することや、除染開始の時期については現在計画されている特定復興再生拠点区域の避難指示解除後、帰還意向確認等の状況を踏まえて遅滞なく開始すること、除染範囲は帰還する住民の生活環境の放射線量を着実に低減させ、住民の安全・安心に万全を期すため、国は除染の手法・範囲について十分に地元自治体と協議しながら検討すること、除染解体は国が負担すること、等が新しい政府方針として定められた。

新型コロナウィルスもあって説明会の開催が見送られる等の影響もあったものの、これらの方針



※特定復興再生拠点区域のうち葛尾村、大熊町、双葉町については避難指示解除済み

図５　帰還困難区域及び特定復興再生拠点区域

は帰還困難区域を抱える市町村の住民等に対して丁寧に説明がなされてきた。さらに2022年に特定復興再生拠点区域の避難指示解除が完了した大熊町、双葉町については、同年夏に当該政府方針に基づく帰還意向確認の調査が実施された。

今後の見通し

2022年夏の与党加速化本部の提言の中で、これら拠点外の帰還・居住の促進のために政府は法制度を含む制度及び予算を措置すべきとの提言がなされたこと等を受け、政府は福島復興再生特別措置法を改正し、新たに市町村が拠点区域外において避難指示解除による住民の帰還及び当該住民の帰還後の生活の再建を目指す「特定帰還居住区域」（仮称）を設定できる制度を創設することとした。法案の策定作業は鋭意進められ、本年２月に同法案の閣議決定がなされ、国会に提出された。同法案では、市町村が、特定帰還居住区域の設定範囲や公共施設の整備等の事項を含む「特定帰還居住区域復興再生計画」（仮称）を作成し、内閣総理大臣の認定を受けると、認定を受けた計画に基づいて、国が除染等を行って避難指示解除を目指すことが定められている。「特定帰還居住区域」は、帰還意向のある住民の日常生活に必要な宅地、道路、集会所、墓地等を含む範囲で設定されることが想定されており、帰還する住民の生活環境の放射線量を着実に低減させ、住民の安全・安心に万全を期すことにつながると考えられている。法案については今後の国会審議を待つことになるが、法案が成立すれば、拠点外の帰還意向スキームが動き出すことになり、2020年代をかけて拠点区域外に帰還意向のある住民の帰還・居住を進めるという政府方針の実現に向けて、取り組みが進められることになる。

なお当然のことであるが、避難指示の解除は復興のゴールではなく、あくまでも復興のスタート地点に立ったということに過ぎない。避難指示解除以降も、福島再生加速化交付金をはじめとする様々な支援措置・支援制度等を通じて、また福島イノベーションコースト構想の実現等を目指し、政府一丸となって福島の復興に取り組んでいく所存である。

残された課題

今回の拠点外の帰還・居住に向けた新しい方針は、一刻も早く自宅に戻りたいという方の思いに答えるためのものであり、帰還意向のある住民の土地、家屋についての避難指示解除に向けた動きが進み出す一方で、拠点外にある帰還意向のない住民の土地、家屋等の扱いについては、今回の方針ではお示しできていない。震災から12年近くが経過し、避難した方々も避難先での生活が長くなってきており、様々な事情から帰還したくても帰還できない方もいらっしゃる中で、政府として帰還困難区域の全体の将来の道筋をお示しできていないことについては大変心苦しいところであり、改めてお詫びしたい。これらは残された課題として、引き続き地元自治体と協議を重ねつつ検討を進めることになっている。

政府としては、将来的には帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任をもって取り組んでいくこととしており、「福島の復興なくして東北の復興なし、東北の復興なくして日本の再生なし」、この考え方は現在でも引き続き政府の方針として掲げられている。我々原子力災害現地対策本部としても、帰還困難区域全域の避難指示解除が行われるまで、一歩でも二歩でも着実に復興に向けた取り組みを前進させていきたいと考えている。しっかり取り組んでいくので、これからも福島の皆様の御理解と御協力をいただけると大変ありがたいと考えている。