

特定帰還居住区域の避難指示解除と帰還・居住に向けて（案）

令和5年8月15日
原子力災害対策本部

1. はじめに

福島原子力災害からの復興・再生は政府の最重要課題であり、これに向けた重要な一歩として、令和2年3月までの間に、全ての避難指示解除準備区域、居住制限区域において、避難指示の解除を行ってきた。

また、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（平成23年12月26日原子力災害対策本部）（以下「『ステップ2の完了を受けた基本的考え方』」という。）において、「将来にわたって居住を制限することを原則」とした区域とし、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、立入りを厳しく制限してきた帰還困難区域についても、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成28年8月31日原子力災害対策本部・復興推進会議）において、「たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意」を示した上で、取組を進めてきた。令和5年5月1日までに、葛尾村、大熊町、双葉町、浪江町、富岡町、飯館村の特定復興再生拠点区域において避難指示の解除を行うとともに、飯館村においては、自治体の強い意向を受け、「特定復興再生拠点区域外の土地活用に向けた避難指示解除について」（令和2年12月25日原子力災害対策本部）で提示した特定復興再生拠点区域外（以下「拠点区域外」という。）の土地活用に向けた避難指示解除に関する仕組みに基づき、避難指示の解除を行ってきた。

加えて、拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除については、地元からの要望や、与党の提言を踏まえ、「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」（令和3年8月31日原子力災害対策本部・復興推進会議）（以下「『拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の考え方』」という。）において、2020年代をかけて拠点区域外に帰還意向のある住民が帰還できるよう、帰還意向を個別・丁寧に把握し、帰還に必要な箇所の除染を進めるという基本的方針を決定した。この方針を実現するために、「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律」（令和5年6月9日公布・施行）において、「特定帰還居住区域」が制度として創

設された。今後、地元自治体が帰還意向確認の結果を踏まえて、特定帰還居住区域を含む「特定帰還居住区域復興再生計画」（以下「計画」という。）を作成し、国が認定するという手続きが進められることとなる。

こうした避難指示解除に向けた動きの進展や地元からの要望を踏まえ、これまで避難指示を解除してきた区域と同様に、特定帰還居住区域の避難指示解除と帰還・居住に向けた取組を提示する。

2. 特定帰還居住区域の避難指示解除と帰還・居住に向けた取組

『拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の考え方』において、「拠点区域外の自宅に帰りたい」という住民が帰還し、生活できるようにするための基本的方針を示した。国は、この方針に基づき、特定帰還居住区域の整備を行い、避難指示の解除、住民の帰還・居住を実現していく必要がある。

このため、これまで避難指示を解除してきた区域と同様に、故郷への帰還を現実のものとするための取組をまとめた「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（平成 25 年 12 月 20 日原子力災害対策本部）を踏まえ、特定帰還居住区域の除染やインフラ整備等を進めるとともに、特定帰還居住区域への住民の帰還に向けた安全・安心対策を講じた上で、必要に応じ、帰還準備のための宿泊を実施し、地元と協議の上で、避難指示を解除する。

（1）特定帰還居住区域の整備

地元自治体が作成し内閣総理大臣が認定する計画に基づき、各事業主体が連携して、公共施設の整備、生活環境の整備、土壌等の除染等の措置、除去土壌の処理並びに廃棄物の処理を、それぞれの自治体において地域の実情に応じて優先順位を設定しながら、一体的かつ効率的に行い、集中的に整備に取り組むことによって、円滑かつ確実な帰還環境整備を実現する。

（2）特定帰還居住区域への帰還に向けた安全・安心対策

避難指示区域への住民の帰還に当たっては、住民の被ばく線量を低減し、放射線の健康影響等に関する不安に可能な限り応える対策を示すことが必要である。内閣府・復興庁・環境省・原子力規制庁は、「特定帰還居住区域における放射線防護対策について」（令和 5 年 8 月 2 日。別添参照。以下『特定帰還居住区域における防護対策』という。）を策定し、原子力規制委員会より「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方」（平成 25 年 11

月 20 日原子力規制委員会) に沿ったものとして認められた。このことを受け、特定帰還居住区域においては『特定帰還居住区域における防護対策』に基づき対策を具体化していく。また、帰還困難区域は、『ステップ 2 の完了を受けた基本的考え方』に基づき、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、住民の立入りを制限してきたが、帰還困難区域の空間線量率が減少傾向にあるだけでなく、地域の実情に応じた放射線防護対策の取組が講じられているほか、住民から帰還困難区域への自由な立入りを求める声があり、『拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の考え方』においても「拠点区域外への立入制限の緩和等について、十分に地元自治体と協議しながら、必要な対応を行う」ものとしている。これらのことを受け、空間線量率の状況や地元自治体の意向も踏まえ、帰還困難区域において、バリケードなど物理的な防護措置を実施しないことを可能とする。

(3) 避難指示解除の具体的な手順の提示

(1)、(2) に掲げる取組を行い、特定帰還居住区域において住民の帰還・居住が可能となる環境を整備する。併せて『ステップ 2 の完了を受けた基本的考え方』で定めた住民の帰還を目指す避難指示解除の要件¹がおおむね充足された地域において、『特定帰還居住区域における防護対策』を踏まえた対策を具体化しつつ、必要に応じ、帰還準備のための宿泊を実施する。その上で、地元との協議の上で、避難指示を解除する。その際、避難指示解除の時期等について、帰還される住民が安全な生活を送ることのできる環境は大前提としつつ、帰還の早期実現を求める声や環境整備作業の進捗など、各自治体の実情を踏まえて検討する。

3. おわりに

特定帰還居住区域については、以上の取組を通じ、帰還意向のある住民が帰還できるよう、2020 年代をかけて全域の避難指示を解除し、住民の居住を目指す。

また、残る帰還困難区域については、たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意の下、残された土地・家屋等の扱いについては、特定帰

¹ 避難指示解除の要件（『ステップ 2 の完了を受けた基本的考え方』より）

①空間線量率で推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下になることが確実であること

②電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの生活関連サービスがおおむね復旧すること、子ども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、住民との十分な協議

還居住区域の設定状況等も踏まえ、地元自治体と協議を重ねつつ検討を進め、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組んでいく。

特定帰還居住区域における放射線防護対策について

令和 5 年 8 月 2 日
 内閣府原子力被災者生活支援チーム
 復興 興 庁
 環境 境 省
 原子力 力 規制 庁

1. 検討の背景

政府は、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（平成23年12月26日原子力災害対策本部）（以下「ステップ2の完了を受けた基本的考え方」という。）において、5年間を経過してもなお年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある地域を帰還困難区域とし、「将来にわたって居住を制限する」区域としていた。

この帰還困難区域について、地元からの要望や与党の提言を受けて、「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」（平成28年8月31日原子力災害対策本部・復興推進会議）において、同区域の中に、線量の低下状況も踏まえて5年を目途に避難指示を解除し、居住を可能とすることを目指す特定復興再生拠点区域（以下「拠点区域」という。）を整備するという基本方針を示し、拠点区域外の帰還困難区域（以下「拠点区域外」という。）についても、「たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意」を示した。

拠点区域については、令和4年から令和5年までにかけて、葛尾村、大熊町、双葉町、浪江町、富岡町及び飯舘村の避難指示が解除された。

拠点区域外については、拠点区域外の土地活用に向けた避難指示解除に関する仕組みを取りまとめ、飯舘村において公園用地として令和5年に避難指示が解除された。

この際、避難指示が解除された地域に帰還・居住する住民の日常生活における被ばく線量の低減や放射線の健康不安等に可能な限り応えることを目的として策定された、「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方」（平成25年11月20日原子力規制委員会）（以下「基本的考え方」という。）に基づき、拠点区域における放射線防護対策として「特定復興再生拠点区域における放射線防護対策について」（平成30年12月12日内閣府原子力被災者生活支援

チーム・復興庁・環境省・原子力規制庁) (以下「拠点区域における放射線防護対策」という。)、及び拠点区域外の土地活用における放射線防護対策として「特定復興再生拠点区域外における土地活用に向けた住民の放射線防護対策について」(令和2年8月26日内閣府原子力被災者生活支援チーム・復興庁・環境省・原子力規制庁) がそれぞれ策定され、取組を講じてきた。

他方、拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の方針を早急に示してほしいとの地元の要望を踏まえ、「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」(令和3年8月31日原子力災害対策本部) (以下「拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の考え方」という。) において、「2020年代をかけて、帰還意向のある住民が帰還できるよう、避難指示解除の取組を進めていく」との方針を示した。

この考え方を具体化した制度措置が盛り込まれた「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律」(令和5年6月9日公布・施行) において、「特定帰還居住区域」が制度として創設された。この制度に基づき、各自治体が「特定帰還居住区域復興再生計画」を策定し、内閣総理大臣の認定を受け、除染やインフラ整備等の避難指示解除に向けた取組が進められることとなる。

こうした取組を踏まえ、特定帰還居住区域における放射線防護対策について検討した。

2. 特定帰還居住区域における放射線防護対策の考え方

今般策定する放射線防護対策は、避難指示解除後に住民が日常的な生活を営むことを念頭に置きながら、「基本的考え方」に従い、住民の個人の被ばく線量(以下「個人線量」という。)に着目することを基本とする。その際、「拠点区域における放射線防護対策」の策定以降の状況として、

- ・帰還困難区域の空間線量率が、自然減衰等や拠点区域における除染によって減少していること
- ・拠点区域の避難指示解除に際しては、各自治体において科学的に検証を行う仕組みが確立し、地域の実情に応じた放射線防護対策の取組が講じられていること

を踏まえたものとする。

さらに、「基本的考え方」に従い、住民が帰還し生活する中で個人が受ける追加被ばく線量を長期目標として年間1ミリシーベルト以下になることを目指していく。

また、帰還困難区域は、「ステップ2の完了を受けた基本的考え方」に基づき、バリケードなど物理的な防護措置を実施し、住民の立入りを制限してきた。

一方で、住民から帰還困難区域への自由な立入りを求める声があり、「拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除の考え方」においても「拠点区域外への立入制限の緩和等について、十分に地元自治体と協議しながら、必要な対応を行う」ものとしている。これらの点を踏まえた放射線防護対策を講じていくこととする。

3. 特定帰還居住区域における放射線防護対策の取組

特定帰還居住区域への住民の帰還に向けては、「2. 特定帰還居住区域における放射線防護対策の考え方」のとおり、「基本的考え方」に基づき住民の個人線量に着目することとして、下記や「住民の帰還の選択を支援する個々の対策とその実施の際に考慮すべき課題」（「基本的考え方」の別紙）に例示するような、住民の日常生活における被ばく線量の低減や放射線の健康不安等に可能な限り応えるための対策を引き続き講じていく。その際、空間線量率の変化や各自治体における取組の実績を踏まえ、各自治体の実情に応じた放射線防護対策の取組を柔軟に講じることとし、必ずしも記載の取組全ての実施を求めることや、記載のない取組の実施を妨げることはしない。

(1) 住民の個人線量の把握・管理

(例) 個人線量計等を用いた個々人の被ばく線量の測定 等

(2) 住民の被ばく線量の低減に資する対策

(例) 線量マップの作成、個人線量データ等を用いた生活パターンごとの被ばく線量の推計及び内部被ばく対策としてのダストモニタリングの実施による情報提供の促進 等

(3) 住民にとって分かりやすく正確なリスクコミュニケーション・健康不安対策

(例) 被ばく線量結果等に対する相談体制の整備、
個人線量測定結果や蓄積されたデータ等を用いた生活パターンごとの被ばく線量の推計の放射線不安対策の検討への活用、
自治体、相談員等に対する放射線リスクコミュニケーション相談員支援センター及び専門家による科学的・技術的側面からの支援、
相談状況を把握するための自治体間の実務者会合の開催 等

また、空間線量率の状況や自治体の意向も踏まえ、帰還困難区域において、バリケードなど物理的な防護措置を実施しないことを可能とする。

「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方」
(平成 25 年 11 月 20 日 原子力規制委員会) 別紙

住民の帰還の選択を支援する個々の対策と
その実施の際に考慮すべき課題

(1) 住民の個人線量の把握・管理

① 関係省庁における対策

- ・個人線量計等を用いた個々人の被ばく線量の測定、被ばく線量結果等に対する相談体制の整備
- ・県民健康管理基金を活用した個人線量の測定結果、及び健康診査等を統一的に管理するデータシステムの構築

② 実施の際に考慮すべき課題

- ・個人線量の測定の趣旨、個人線量計の使い方、測定結果等について丁寧に説明する仕組みを設けること
- ・個人線量計の測定結果と環境モニタリングや種々の被ばく低減措置とを関連付けること
- ・個人情報取り扱いに配慮した上で、個人線量計の測定結果等と健康診査のデータ等を比較できるようにすること
- ・個人線量の測定結果を基に、放射線による健康影響について適切なコミュニケーションを図ること
- ・個人線量の測定結果を基に追加被ばく線量を評価するにあたっては、地方自治体も含め、共通的な測定・評価手法を示すこと
- ・個人線量計の付帯を望まない住民への対応として、例えば、地域における個人線量の水準を示すなどの対応も別途検討すること

(2) 住民の被ばく線量の低減に資する対策

① 関係省庁における対策

- ・住民の要望に応じた、生活圏の空間線量率の測定、井戸水、土壌等のきめ細かなモニタリング、避難指示区域におけるモニタリングポストの増設
- ・無人ヘリコプター等による航空機モニタリングや走行サーベイ等の地上モニタリングによる生活圏の精密な線量マップの作成
- ・個々の市町村の状況に応じた、復興の動きと連携した除染

②実施の際に考慮すべき課題

- ・住民の行動パターンに応じた環境モニタリングを実施すること（特に、通学路や児童関係施設周辺のモニタリングを配慮）
- ・住民に環境モニタリング結果を示す場合には、様々な機関等で測定・記録されている種々のモニタリングデータを統合した上で、汚染源の場所等をわかりやすく示すこと（例えば、地図上や現場に高線量の箇所等を示すなど工夫を示すこと）
- ・除染の実施にあたっては、合理的に行うこと
- ・個人線量の測定結果及び個人の行動パターンの記録を通じて、生活空間の汚染状況を把握し、効果的な局地的汚染の除去・清掃等を行うこと。汚染の除去・清掃等が困難な場合は、遮蔽・改修等を行うこと（汚染の除去・清掃等にあたっては、住民の意向を反映した上で行うこと）

なお、個人の内部被ばくの低減対策として、出荷されている食品の放射能濃度の継続的な測定に加え、自家消費・自家栽培作物等の放射能濃度測定を簡易に行うことが可能な仕組みも必要である。

（3）放射線に対する健康不安等に向き合った対策

①関係省庁における対策

- ・放射線に対する健康不安に向き合うため、住民の健康不安に適切に対応可能な保健師の活動
- ・県民健康管理調査（事故後4ヶ月間の外部被ばく線量の推定、甲状腺調査健康診査、健康診査、こころの健康度、生活習慣に関する調査、妊産婦に関する調査）の継続的な実施

②実施の際に考慮すべき課題

- ・関係省庁が連携して、各市町村あるいは地域に根を張った保健医療福祉関係者の活動を充実させること
- ・避難生活が長引いたことによる、日常生活の変化による心理ストレスやこれに起因した健康問題の対策など、総合的な健康管理のための対策を講じること
- ・帰還後の住民が健康診断を受けやすい環境の整備等を支援すること

なお、放射線に対する健康不安等に向き合うため、健康管理の結果の確認のみならず、低線量被ばくによる健康影響に係る調査研究を進め、科学的知見を集積していくことも必要である。

(4) 放射線に対する健康不安等に向き合っ
てわかりやすく応えるリスクコミュニケーション対策

①関係省庁における対策

- ・放射線による健康影響への不安に向かいあ
ったリスクコミュニケーションの推進
- ・放射線による健康影響に関する科学的な情
報を伝達する人材の育成（研修の実施）、健康不安に向き合うための住民参加型プログラム、講師派遣による講演会、健康相談等

②実施の際に考慮すべき課題

- ・地域に密着した保健医療福祉関係者の活
動の充実、支援。また、保健医療福祉関係者等のリスクコミュニケーション人材の育成を図ること
- ・放射線に対する健康不安に向き合うため、
科学的事実をただ伝達するのではなく、最先端の知見等を踏まえ、個々人に即して丁寧に説明すること