

帰還困難区域について

平成25年10月1日
内閣府原子力被災者生活支援チーム

1. 避難指示区域の概要

○現在の避難指示区域は、放射線量(空間線量に基づく年間積算線量)の水準に応じて、以下の3つの類型に区別されている。

(1) 帰還困難区域

➢ 年間積算線量・・・50mSv超(事故後6年を経過してもなお、年間20mSvを下回らないおそれのある区域)

(2) 居住制限区域

➢ 年間積算線量・・・20mSv～50mSvの区域

(3) 避難指示解除準備区域

➢ 年間積算線量・・・20mSv以下の区域

○避難指示区域の見直しに当たっては、各市町村で、地区ごとに、住民説明会を実施(計約200回)。

(参考) 避難指示区域の設定・見直しの経緯

平成23年3月 : 事故 → 避難指示区域等の設定

・ 避難指示区域(3/12)(福島第一から半径20km圏内)

平成23年4月 : 警戒区域等の設定

・ 警戒区域(4/21)(福島第一から半径20km圏内)【原則立入禁止、宿泊禁止】
 ・ 計画的避難区域(4/22)(放射線量が20mSv/yを超える区域)【立入可、宿泊原則禁止】

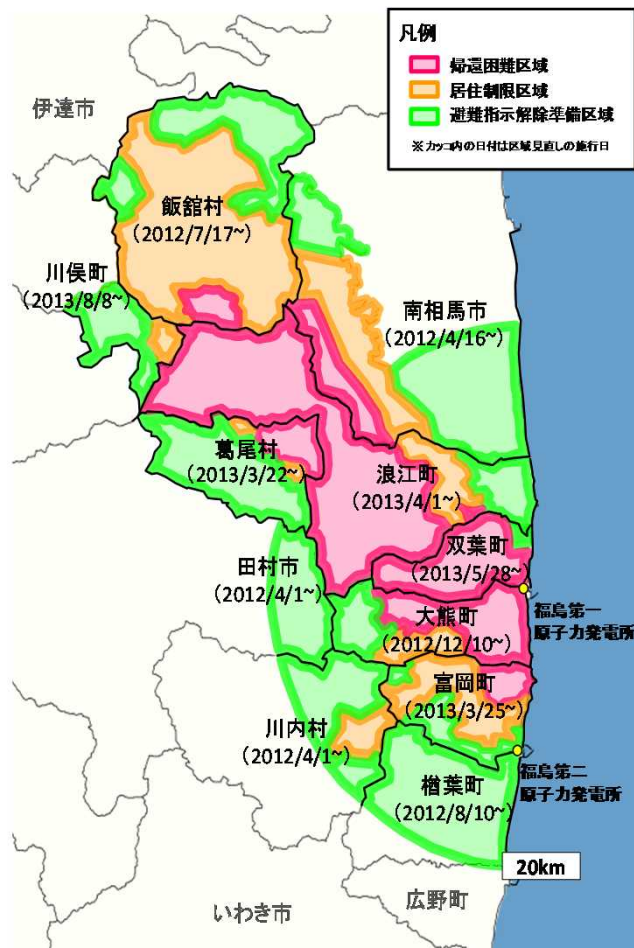
平成23年12月 : 原子力災害対策本部決定(平成23年12月26日)

・ 福島第一原子力発電所の冷温停止 ⇒ 福島第一原子力発電所の安全性確認
 ・ 避難指示区域の見直しの開始

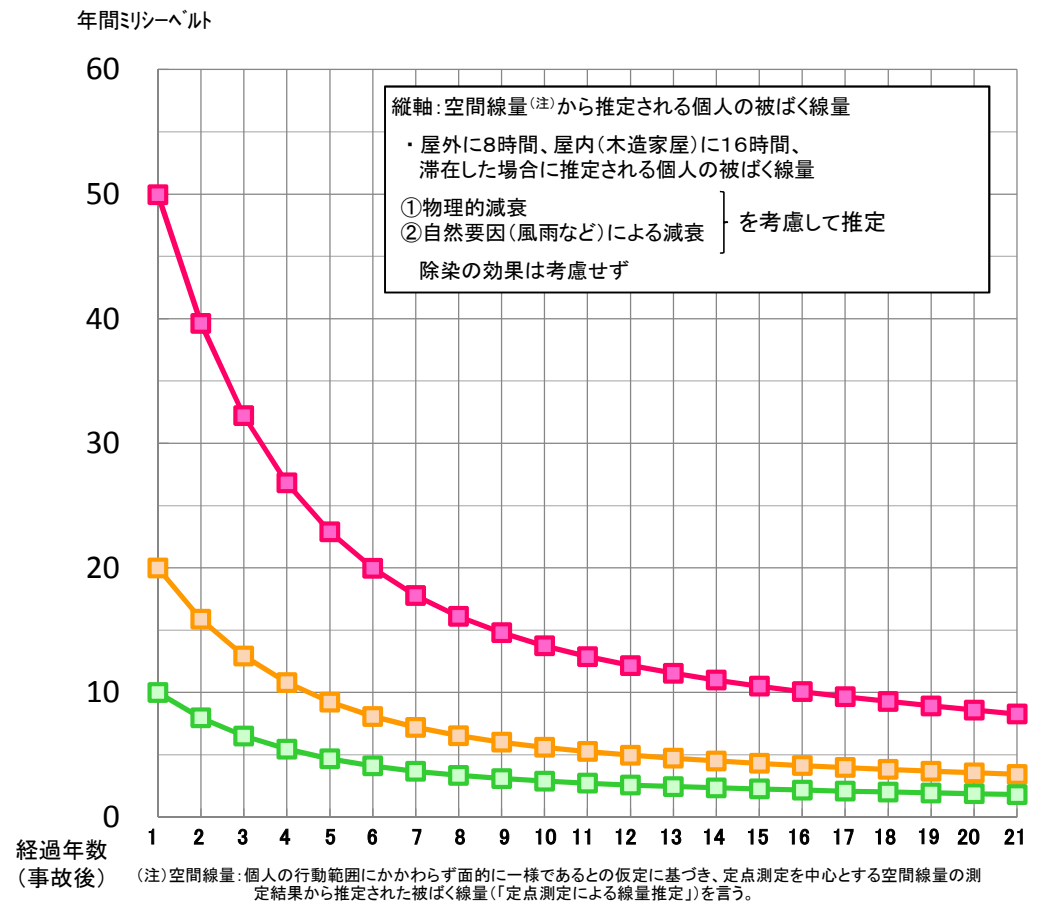
平成24年3月 : 最初の避難指示区域の見直しを決定(川内村、田村市、南相馬市)

平成25年8月 : 川俣町の区域見直しをもって、被災11市町村全てでの見直しが完了

○ 避難指示区域の概念図



○ 空間線量(注)に基づく年間積算線量の予測



2. 帰還困難区域に関する基本的な考え方

- 帰還困難区域は、「長期間、帰還が困難であることが予想される区域」であり、「将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定することとされている。
- 帰還困難区域においては、他の地域に比して、住民の方々の区域への立入りや各種活動が制約されている。

○ 帰還困難区域の基本的考え方等

(平成23年12月26日 原子力災害対策本部決定 抜粋)

3. 警戒区域及び避難指示区域の見直し

区域の見直しに関する基本的な考え方は次のとおりであるが、実際の線引きや見直しに当たって発生しうる諸課題への対応、新しい区域の運用などについては、県、市町村、住民など関係者との協議を踏まえ検討・実施していくこととする。(中略)

③ 帰還困難区域

(基本的考え方)

(i) 居住制限区域の一部の地域においては、放射性物質による汚染レベルが極めて高く、避難指示の解除までに要する期間が長期にならざるを得ない地域が存在する。

こうした地域では除染の効果が限定的であり、また周辺線量の高さから作業員の被ばく防護の必要性が高く、インフラ復旧についても広範かつ大規模な作業が困難である可能性が高い。

さらに、立ち入った際の被ばく管理及び放射性物質の汚染拡散防止の観点から、その境界において一定の物理的防護措置を講じざるを得ず、住民の立入りを厳しく制約せざるを得ない可能性が高い。

(ii) このため、長期間、帰還が困難であることが予想される区域を「帰還困難区域」として特定し、関連する市町村や住民と緊密な意見交換を行いながら、長期化する避難生活や生活再建のあり方、自治体機能の維持などについて、国として責任を持って対応していくこととする。

(区域の定義及び性格)

(i) 長期間、具体的には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、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域を「帰還困難区域」に設定する。

(ii) 同区域においては、将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定することとする。

ただし、その場合であっても、将来時点における放射性物質による汚染レベルの状況、関連する市町村の復興再生のためのプランの内容やその実施状況などによっては、その取扱いについて見直しを行うことを検討する。

○ 帰還困難区域とそれ以外の区域における運用の相違点

		帰還困難区域	居住制限区域	避難指示解除準備区域
区域の運用	区域への立入り (注1)	×	○	○
	自宅等での宿泊	×	×	×
	特例宿泊 (注2)	×	○	○
	「ふるさとへの帰還に向けた準備のための宿泊」	×	△ (注3)	○
	新たな企業・事業活動の開始 (企業誘致等)	×	△ (注4)	○ (注5)
	既存企業・事業者の再開	×	△ (注4)	○ (注5)
	営農・営林	×	×	○ (注6)

(注1) 市町村が認める範囲において一時立入りが可能。大熊町、富岡町、浪江町及び双葉町では、通年オープン制(住民が希望する日に毎月(1月及び4月を除く)1回の一時立入り)が実施されている。

(注2) 市町村の申請に基づき、原子力災害現地対策本部の確認を経て実施することができる。年末年始、GW及びお盆で、合計1,870名の宿泊者の実績(実施市町村:川内村、田村市、南相馬市、飯館村、葛尾村及び川俣町)。

(注3) 原則として避難指示解除準備区域が対象。居住制限区域においても、要件を満たす場合は、市町村長と原子力災害現地対策本部長との協議の上、実施可能。

(注4) 例外的に認められる復旧・復興に不可欠な事業及び居住者を対象としない事業(金融機関、廃棄物処理、ガソリンスタンド、製造業等)については、所定の手続きを経た上で事業活動が可能。平成25年9月時点で、約30事業所が事業再開または新規開始。

(注5) 原則として居住者を対象とする事業は不可だが、病院、福祉・介護施設、飲食業、小売業、サービス業等については、施設の新築や補修、資機材の搬入、在庫管理等、事業の実施に向けた準備作業は可能。平成25年9月時点で、約140事業所が事業再開または新規開始。

(注6) 居住制限区域においては、農地の保管理の外、地域の営農再開に向けた、市町村等の公的機関の関与の下で行う作付け実証等は可能。稲の作付け制限及び除染の状況を踏まえて対応。田村市では、生産出荷管理の下、平成25年度稲の作付けを実施(平成25年5月)。

3. 帰還困難区域における除染及びインフラ復旧

○「高線量地域である帰還困難区域の除染やインフラ復旧については、モデル事業などの結果などを踏まえ、県、市町村や住民など関係者と協議の上、対応の方向性を検討する」こととされている。

(参考) 避難指示解除準備区域:「除染及びインフラ復旧の迅速な実施」、居住制限区域:「除染及びインフラ復旧の計画的実施」

(カッコ内は、平成23年12月26日 原子力災害対策本部決定からの抜粋)

<除染>

○「除染の進捗状況についての総点検(平成25年9月)」抜粋

- ・ 帰還困難区域におけるモデル事業を双葉町と浪江町で事業発注、年内に結果を公表予定。
- ・ モデル事業の結果等を踏まえて、復興計画の絵姿及び線量の程度を踏まえた除染を行うことを検討。

○ 内閣府除染モデル実証事業(平成24年6月)

「警戒区域、計画的避難区域等における除染モデル実証事業 報告の概要(最終修正版)」(平成24年6月 環境省 水・大気環境局 除染チーム)より、「帰還困難区域」「土地利用区分:宅地周辺」のデータを抜粋

除染対象地区	除染前平均値 (μ Sv/h)	除染後平均値 (μ Sv/h)	平均空間線量率低減率(参考値)
富岡町夜ノ森公園周辺	7.9	4.2	47%
浪江町津島地区	10.0	5.7	43%
大熊町役場周辺	11.5	3.9	66%
大熊町夫沢地区	55.3	14.5	74%

<インフラ復旧>

○ 帰還困難区域におけるインフラ復旧の方針

新たな避難指示区域における復旧等に向けた取組について(復興庁及び内閣府原子力被災者生活支援チームから関係省庁への要請) 抜粋

4. 特に、①避難指示解除準備区域に設定されることが想定される地域は、災害復旧事業に必要な被災状況の把握や災害復旧事業を迅速に進めるとともに、②居住制限区域に設定されることが想定される地域においても、必要に応じて被災状況の把握に加え、広域の地域経済社会の復興のために地元自治体等から早期復旧を強く要望されている施設の復旧について鋭意取り組まれない。
5. 帰還困難区域については、当該区域は放射性物質による汚染レベルが極めて高いことから、基本的には作業は困難であるが、原子力災害対策本部決定において避難指示解除の要件として挙げられている措置を避難指示解除準備区域で進める上で不可欠な広域的に利用されている施設の復旧等、避難指示が解除された区域又は避難指示解除準備区域の復興のために、必要不可欠となる事業に取り組まれない。

○ インフラ復旧工程表(県管理の道路 浪江町エリア)

※ 大熊町及び双葉町はインフラ復旧工程表未作成(平成25年9月時点)

県管理道路 浪江町エリア				調査	地元調整・詳細設計	国協議・用地買収・工事															
県管理道路 (津波被災地区) 長塚請戸浪江線 他1 路線	県(土木部)	路面陥没、路面亀裂、路面流失	災害査定のための概要計画策定、調査・設計	災害査定の実施 災害復旧工事着手に向けた調整 災害復旧工事	調査 → 地元調整・詳細設計・国協議・用地買収・工事																平成25年度早期の災害査定に向けて準備を進め、今後策定される復興計画との整合を図りながら、平成29年度の完了を目指す。
県管理道路 (避難指示解除準備区域) 国道114号 他6路線	県(土木部)	路面陥没、路面亀裂	災害査定のための概要計画策定、調査・設計	災害査定の実施 災害復旧工事着手に向けた調整 災害復旧工事	調査 → 地元調整・詳細設計・工事																平成25年度早期の災害査定に向けて準備を進め、地震災は平成27年度の完了を目指す。
県管理道路 (居住制限区域) 未調査	県(土木部)	路面陥没、路面亀裂	道路状況撮影車両による被災状況調査	周辺区域の減衰状況見ながら調査を実施する。	災害査定に向けた準備 → 調査・設計・査定・工事																被災箇所の調査が未了であり、除染を含めた線量の減衰を見極めながら、可能な区域より調査および工事を進める。本復旧工事の完了については、査定後に概ね3年での完了を目指す。
県管理道路 (帰還困難区域) 未調査	県(土木部)	路面陥没、路面亀裂	道路状況撮影車両による被災状況調査	-																	放射線量の減衰状況を見極めながら復旧に着手する。

4. 帰還困難区域の人口・面積

○帰還困難区域は、大熊町、双葉町、浪江町、富岡町、飯舘村、葛尾村及び南相馬市において設定されている。

○帰還困難区域の人口・面積は約2.5万人・約337km²。これは、避難指示区域全体の人口・面積の約3割に相当。

・人口については、大熊町・双葉町では町全体の人口の96%が帰還困難区域に居住(帰還困難区域全体の人口の約7割(約1.7万人)が大熊町・双葉町の住民)

・面積については、双葉町の96%、浪江町の80%、大熊町の62%にそれぞれ帰還困難区域が設定(帰還困難区域全体の面積の8割以上が3町に設定)

○ 帰還困難区域の人口

人口	避難指示区域	帰還困難区域		居住制限区域		避難指示解除準備区域		区域対象外		全体
		人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	
大熊町	10,956人	10,571人	96%	362人	3%	23人	0%		0%	10,956人
双葉町	6,492人	6,237人	96%		0%	255人	4%		0%	6,492人
富岡町	14,413人	4,273人	30%	8,821人	61%	1,319人	9%		0%	14,413人
浪江町	19,505人	3,343人	17%	8,260人	42%	7,902人	41%		0%	19,505人
葛尾村	1,511人	118人	8%	64人	4%	1,329人	88%		0%	1,511人
飯舘村	6,250人	274人	4%	5,192人	83%	784人	13%		0%	6,250人
南相馬市	12,750人	2人	0%	510人	1%	12,238人	19%	52,425人	80%	65,175人
川内村	334人		0%	58人	2%	276人	10%	2,475人	88%	2,809人
田村市	351人		0%		0%	351人	1%	39,645人	99%	39,996人
楡葉町	7,525人		0%		0%	7,525人	99%	50人	1%	7,575人
川俣町	1,204人		0%	127人	1%	1,077人	7%	13,882人	92%	15,086人
合計	81,291人	24,818人	13%	23,394人	12%	33,079人	17%	108,477人	57%	189,768人

○ 帰還困難区域の面積

面積	避難指示区域	帰還困難区域		居住制限区域		避難指示解除準備区域		区域対象外		全体
		面積	割合	面積	割合	面積	割合	面積	割合	
双葉町	約51km ²	約49km ²	96%		0%	約2km ²	4%		0%	約51km ²
浪江町	約224km ²	約180km ²	80%	約23km ²	10%	約21km ²	9%		0%	約224km ²
大熊町	約79km ²	約49km ²	62%	約12km ²	15%	約18km ²	23%		0%	約79km ²
葛尾村	約84km ²	約16km ²	19%	約5km ²	6%	約64km ²	76%		0%	約84km ²
富岡町	約69km ²	約8km ²	12%	約35km ²	51%	約25km ²	36%		0%	約69km ²
南相馬市	約171km ²	約24km ²	6%	約56km ²	14%	約91km ²	23%	約228km ²	57%	約399km ²
飯舘村	約230km ²	約11km ²	5%	約157km ²	68%	約62km ²	27%		0%	約230km ²
川内村	約81km ²		0%	約12km ²	6%	約69km ²	35%	約116km ²	59%	約197km ²
田村市	約42km ²		0%		0%	約42km ²	9%	約416km ²	91%	約458km ²
楡葉町	約86km ²		0%		0%	約86km ²	83%	約17km ²	17%	約103km ²
川俣町	約33km ²		0%	約3km ²	2%	約29km ²	23%	約95km ²	74%	約128km ²
合計	約1,150km ²	約337km ²	17%	約304km ²	15%	約509km ²	25%	約871km ²	43%	約2,021km ²

5. 帰還困難区域における住民の意向

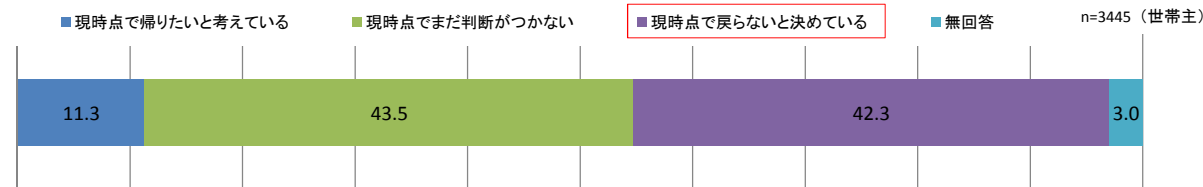
○大熊町・双葉町(帰還困難区域の住民が町全体の人口の95%以上)の住民の意向と、田村市・楢葉町(市の避難指示区域の全域が避難指示解除準備区域)とを比較すると、帰還しないことを決めている住民の割合については、大熊町・双葉町の方が、田村市・楢葉町よりも、相対的に大きい。

○いずれの市町においても、帰りたいと考えている人やまだ判断がつかない人なども一定の割合を占めている。

○大熊町及び双葉町(人口の95%以上が帰還困難区域)の住民の帰還意向

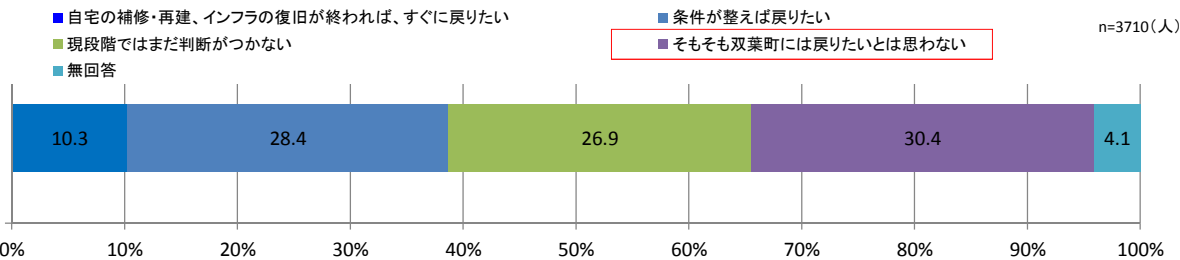
・大熊町住民意向調査(平成25年1月)

問21. 将来、大熊町の避難指示が解除された後の大熊町への帰還について、現時点でどのようにお考えですか。



・双葉町住民意向調査(平成24年12月)

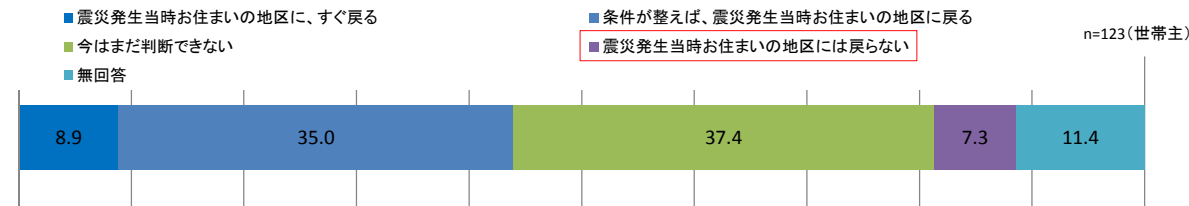
問21. あなたはどのような条件が整ったら双葉町へ戻りたいと考えますか。
(帰還条件を列挙し、いずれかに回答がある回答者を「条件が整えば戻りたい」に整理)



○田村市都路8・9行政区及び楢葉町(避難指示解除準備区域)の住民の帰還意向

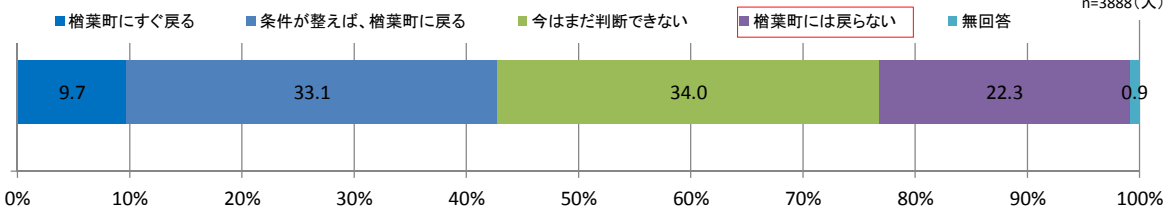
・田村市住民意向調査(平成24年11月)

問22. 除染が完了した後に、あなたは震災発生当時お住まいの地区に戻りますか。



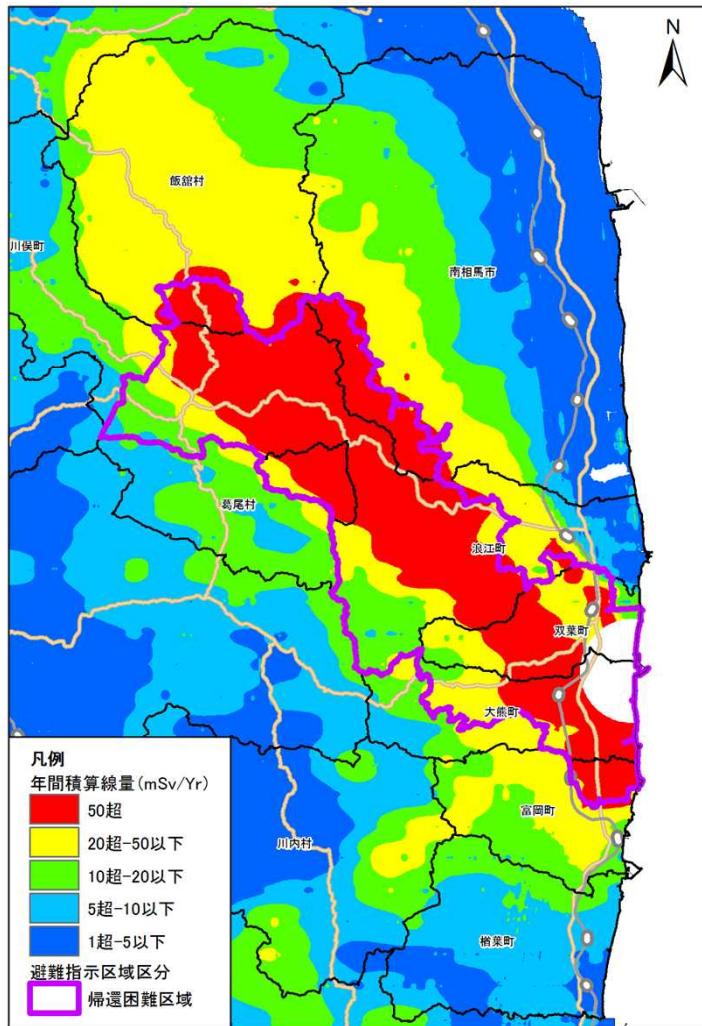
・楢葉町住民意向調査(平成24年11月)

問18. 将来、楢葉町の避難指示が解除され、戻ることが出来るようになった場合、あなたは楢葉町に戻りますか。



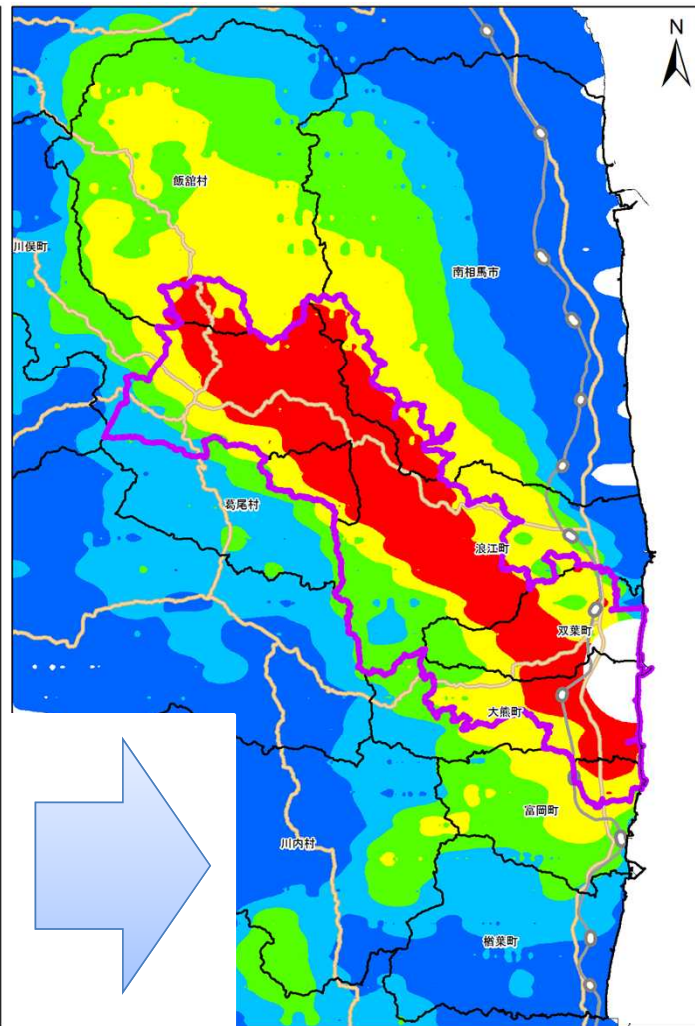
6. 帰還困難区域の放射線量の推移

第4次航空機モニタリング
平成23年11月5日時点の線量分布



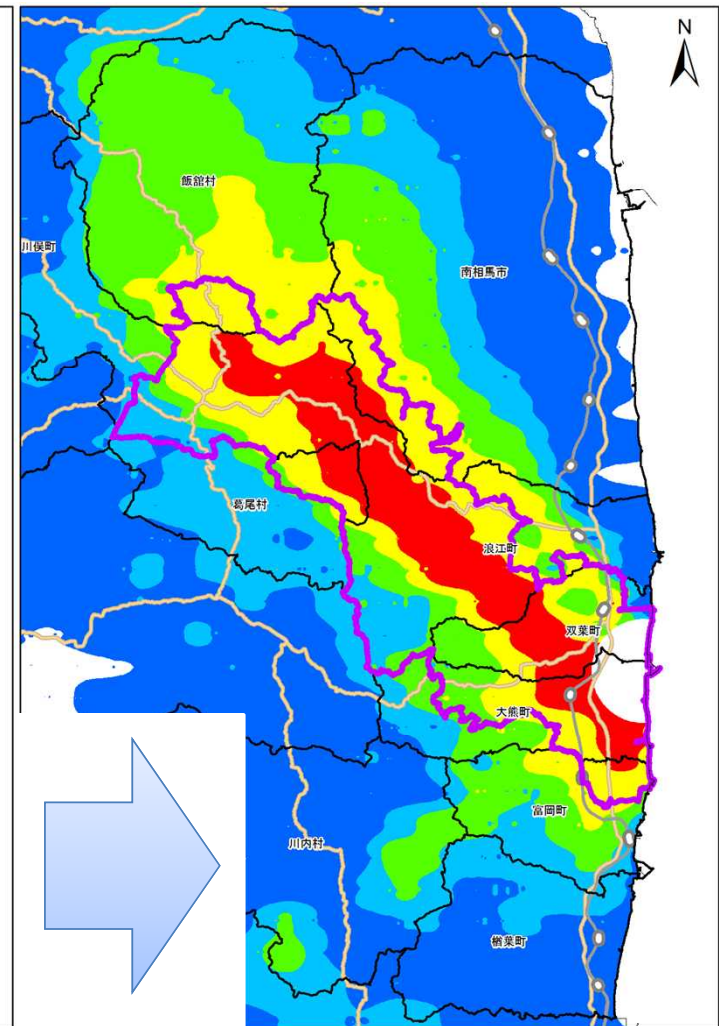
2013年8月7日時点の避難指示区域 及び
2011年11月5日時点の線量分布 (第4次航空機モニタリング)

第5次航空機モニタリング
平成24年6月28日時点の線量分布



2013年8月7日時点の避難指示区域 及び
2012年6月28日時点の線量分布 (第5次航空機モニタリング)

第6次航空機モニタリング
平成24年11月16日時点の線量分布



2013年8月7日時点の避難指示区域 及び
2012年11月16日時点の線量分布 (第6次航空機モニタリング)

7. 避難指示解除要件と避難指示解除見込み時期

- 避難指示解除見込み時期は、必要に応じ除染の進捗やインフラ等の復旧の見通しを踏まえ、市町村と協議の上、設定。
- 大熊町や双葉町においては、帰還困難区域以外の区域も含め、避難指示解除見込み時期が全町一律「事故後6年」に設定された。

○避難指示の解除の3要件(平成23年12月23日 原子力災害対策本部決定)

- ①年間積算線量20mSv以下
→ 「避難指示解除準備区域」に設定
- ②避難指示解除の考え方
 - 日常生活に必須なインフラが概ね復旧
(電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など)
 - 生活関連サービスが概ね復旧
(医療、介護、郵便など)
 - 子どもの生活環境を中心とする除染作業の十分な進捗
- ③県、市町村、住民との協議

(参考)平成23年12月26日原子力災害対策本部決定 抜粋

- (i) 現在の避難指示区域のうち、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域を「避難指示解除準備区域」に設定する。(中略)
- (ii) 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し、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗した段階で、県、市町村、住民との十分な協議を踏まえ、避難指示を解除する。
解除に当たっては、地域の実情を十分に考慮する必要があることから、一律の取扱いとはせず、関係するそれぞれの市町村が最も適当と考える時期に、また、同一市町村であっても段階的に解除することも可能とする。

○ 避難指示区域の解除見込み時期の設定と標準期間

避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方について(別紙)(平成24年7月20日 経済産業省) 抜粋

- (1)不動産(住宅・宅地)に対する賠償
【基本的な考え方】
 - ① 帰還困難区域においては、事故発生前の価値の全額を賠償し、居住制限区域・避難指示解除準備区域は、事故時点から6年で全損として、避難指示の解除までの期間に応じた割合分を賠償する。
(中略)
 - ② 解除の見込み時期までの期間分を当初に一括払いをすることとし、実際の解除時期が見込み時期を超えた場合は、超過分について追加的に賠償を行うこととする。
- ※ 解除の見込み時期は、市町村の決定があればそれを踏まえて決定することとしているが、事前に特別な決定がない場合は、居住制限区域であれば事故時点から3年、避難指示解除準備区域であれば事故時点から2年を標準とする。

○ 避難指示区域の解除見込み時期概念図(平成25年8月7日時点)

