

特集 福島復興の現状と課題

避難地域の現状と課題への対応

福島県 企画調整部 避難地域復興局 避難地域復興課

1. はじめに

今年で東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という。）から10年が経過した。この間、全国の皆様から温かいご支援をいただき、避難地域¹は一步ずつ復興に向けて前進している。一方、いまだ居住が制限される帰還困難区域が残され、3万5千人を超える方が避難を続けているなど、復興は道半ばとなっている。

本稿では、避難指示区域の変遷や避難地域の現状、居住者数、住民の帰還意向等の避難地域の置かれた状況を説明するとともに、そこから見えてくる避難地域の課題と今後の対応について紹介する。

2. 原発事故により設定された避難指示等区域の変遷

平成23年4月21日及び22日、政府の原子力災害対策本部により、原発事故に関し、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）第20条第3項の規定に基づき、以下の3つの区域が設定された。

①警戒区域

住民が大量の放射線を被ばくするリスクを回避

¹ 原発事故により避難指示等が出された田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村の12市町村をいう。（「12市町村」も同義。）

することを目的とし、区域内への立入りが禁止された地域。（立入制限に違反した場合の罰則規定あり）

（富岡町、大熊町、双葉町のそれぞれ全域、田村市、南相馬市、楡葉町、川内村、浪江町、葛尾村のそれぞれ一部）

②計画的避難区域

東京電力株式会社福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）から半径約20kmのうちの、事故発生から1年の期間内に累積線量が20ミリシーベルト²に達するおそれのある地域。区域内の居住者は原則としておおむね1月程度の間に順次当該区域外へ避難のための立退きを行うこととされた。

（浪江町、葛尾村の警戒区域を除いた区域、飯館村全域、南相馬市の警戒区域を除いた一部、川俣町の一部）

③緊急時避難準備区域

区域内の居住者等に対し、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うこととされた区域。

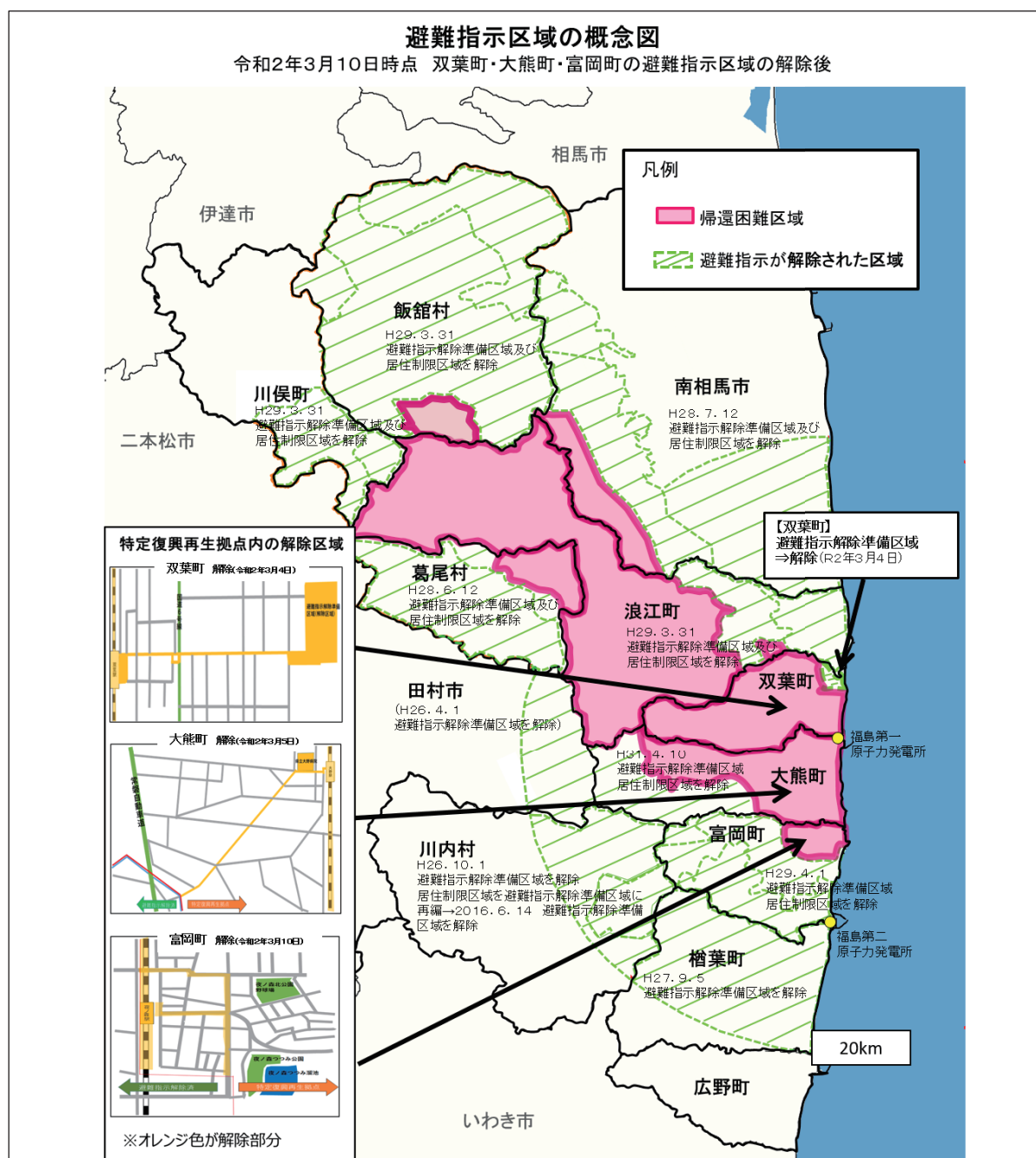
（広野町、楡葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部のうち、福島第一原発から半径20km圏外の地域）

² シーベルト（Sv）：人が受ける被ばく線量の単位

その後、同年12月26日の原子力災害対策本部において、原子炉の「冷温停止状態」の達成、使用済燃料プールのより安定的な冷却の確保、滞留水全体量の減少、放射性物質の飛散抑制などの目標が達成されていることから、発電所全体の安全性が総合的に確保されていると判断し、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられ

ている」というステップ2の目標達成と完了が確認された。

ステップ2の完了により福島第一原発の安全性が確認されたことから、既に設定されている区域が再編され、新たに以下の3つの区域が設定された。



現在の避難指示区域の概念図 出典：ふくしま復興ステーション

(i) 帰還困難区域

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があり、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルトを超え、長期間、帰還が困難であることが予想される区域。

(ii) 居住制限区域

年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から、引き続き避難を継続することを求める区域。

(iii) 避難指示解除準備区域

年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実であり、復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指す区域。

当初設定された避難指示等区域（警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域）の面積は、県全体の約12%だったが、その後、除染や避難指示の解除等が進んだことで、現在の避難指示区域（帰還困難区域のみ）の面積は、県全体の約2.4%に縮小した。

この10年間で避難指示等区域の面積が縮小したことは大きな進展だが、長期間、帰還が困難とされている帰還困難区域が残されており、その区域の復興・再生が今後の大きな課題である。

3. 特定復興再生拠点区域の設定

平成29年5月に福島復興再生特別措置法が改正され、長期間、居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、避難指示を解除し、居住を可能とする「特定復興再生拠点区域」³を定めることが可能となった。市町村長は、特定復興再生拠点区域の設定及び同区域における環境整備（除染やインフラ等の整備）に関する計画を作成、同計画を内閣総理大臣が認定し、復興・再生に向けて計画を

推進している。

特定復興再生拠点区域復興再生計画に認定された区域では、除染等により放射線量の低減が図られ、認定からおおむね5年以内に避難指示を解除することを目標としている。

この特定復興再生拠点区域については、帰還困難区域を抱える7市町村（南相馬市、飯舘村、浪江町、葛尾村、双葉町、大熊町、富岡町）のうち、南相馬市を除く6町村で設定されており、令和4年春頃又は令和5年春頃の避難指示解除に向け、除染やインフラ、生活環境の整備等が進められている。これまで、長期間、居住を制限するとされてきた帰還困難区域の一部において、避難指示が解除され、震災前まで居住していた地域に帰還できることは、地元自治体や住民にとって大きな希望の光であり、帰還困難区域の更なる復興・再生が期待される。

4. 避難地域の現状

(1) 避難者数の推移

原発事故により、県内・県外に避難している方は、平成24年5月には164,865人（県内62,038人、県外102,827人）だったが、その後、県内の除染の進捗や避難指示の解除等により徐々に減少し、現在では令和3年6月時点で35,092人（県内6,940人、県外28,147人、避難先不明5人）⁴に減少している。

(2) インフラ整備や生活環境整備等の取組

① 住環境の整備

震災後、被災した方々のため県内各地に開設された避難所から、緊急的な住宅対策である応急仮設住宅や民間住宅の借り上げ等への移転が進んだ。その後、避難者や被災者の居住の安定を図るための「復興（災害）公営住宅」の整備が進められ、

³ 復興庁HP「特定復興再生拠点区域復興再生計画」
<https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/saiseikyoten/20170913162153.html>

⁴ 平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第1778報）〔令和3年7月5日（月）8時00分現在福島県災害対策本部〕
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/shinsai-higai-jokyo.html>

「地震・津波被災者向け住宅」は全戸（11 市町村に 2,807 戸）が完成したほか、「原発避難者向け住宅」は入居者の募集を保留している住宅（123 戸）を除き完成した。（15 市町村に 4,767 戸）（令和 2 年 6 月末時点）

②除染の実施

県内では、国が除染の計画を策定し除染事業を進める「除染特別地域」と、市町村が除染の計画を策定し除染事業を進める「除染状況重点調査地域」が定められ、除染実施計画に基づく除染作業が行われた結果、帰還困難区域を除き、面的除染は平成 30 年 3 月までに全て完了した。こうした除染や放射性物質の自然減衰などにより、県内の空間線量率は大幅に減少し、現在では世界の主要都市や日本の他地域と同水準になっている。

なお、前述した特定復興再生拠点区域においては、国が直接除染を行っており、各町村の避難指示解除に向け、現在も除染や家屋等の解体が行われている。

③公共インフラの復旧・整備

公共インフラの復旧については、県内の公共土木施設の 99%で復旧工事に着手しており、全体の 98%が完了している。（令和 3 年 5 月末時点）また、道路や鉄道等の交通網の整備も進展しており、福島県沿岸を南北に走る常磐自動車道については、平成 27 年 3 月に全線で開通し、その後も 4 車線化やスマート IC 等の整備が進められている。さらに、県内の JR 常磐線は、震災後、一部区間で運休になったが、令和 2 年 3 月には富岡駅～浪江駅間が再開し、全線で運転を再開した。

④小・中学校の再開、高等学校の開校

避難地域の小・中学校は、避難指示等により避難先での運営再開を余儀なくされたが、現在は多くの市町村が地元での学校再開を果たしている。避難指示の解除が比較的早かった川俣町（山木屋地区）、葛尾村、飯舘村、南相馬市（小高区）、楢葉町、田村市（都路地区）、広野町、川内村の 8

市町村は既に地元で学校を再開している。また、富岡町、浪江町は、町内での居住が可能となったため、地元で学校を再開しているが、町外に避難している住民もいることから、避難先においても学校が運営されている。一方、大熊町、双葉町は、避難先で学校を運営している。

なお、学校数については、震災前に小学校 27 校、中学校 15 校が開校していたが、震災後には、小学校 15 校（うち休校 2 校）、中学校 12 校（うち休校 1 校）、義務教育学校 2 校、県立中学校 1 校に減少している。

高等学校については、南相馬市（小高区）において、小高商業高等学校と小高工業高等学校を統合した県立小高産業技術高等学校が開校するとともに、広野町において、中高一貫校である県立ふたば未来学園中学校・高等学校が開校した。一方、震災前に双葉郡にあった県立高等学校 5 校（双葉高等学校、浪江高等学校、浪江高等学校津島校、富岡高等学校、双葉翔陽高等学校）については、現在においても学校を再開できていない。

⑤医療提供体制の整備

避難地域における医療機関の状況について、震災前稼働していた 131 の医療機関は、震災後に大幅に減少したが、徐々に診療所等の開設や再開が進み、令和 3 年 3 月 31 日時点で 41 まで回復している。平成 30 年 4 月には、富岡町に福島県ふたば医療センター附属病院が開院し、双葉地域唯一の二次救急医療機関として、夜間・休日を含め 24 時間 365 日体制で患者を受け入れるとともに、訪問介護などの在宅支援等、地域に必要な医療の確保に取り組んでいる。また、平成 30 年 10 月には多目的医療用ヘリの運航が開始され、浜通り（県東部の太平洋沿いの地域）の医療機関と高度で専門的な治療が行える医療機関間の患者搬送に利用されている。

⑥公設商業施設等の整備

避難指示等が解除され居住が可能となった地域においては、震災前に営業していた商店の再開や、

市町村が設置し民間に運営を委託する商業施設等の整備が進んでいる。檜葉町のここなら笑店街や、富岡町のさくらモールとみおか、川内村のショッピングセンターY0-TASHIでは、生活に必要な食料品や日用品等が販売されており、帰還した住民等の生活に不可欠な施設となっている。また、令和2年10月には、町全体に避難指示が出ていた双葉町に産業交流センターが開館し、震災後初めて飲食店やコンビニ等の営業が開始された。さらに、令和3年4月には大熊町に商業施設がオープンし、震災前に町内で営業していた飲食店を始め、コンビニや日用雑貨店、美容院などが開業した。

5. 避難地域における居住者数

原発事故により一時避難を強いられた避難地域においては、震災直後に約14万7千人が居住していたが、令和3年6月時点ではその約4割に当たる約6万4千人の居住にとどまっており、震災から10年が経過しても、震災前に居住していた数には戻っていない。また、避難指示が解除された区域等の住民基本台帳人口に対する居住者の割合（以下「居住率」という。）については、解除時期が比較的前だった檜葉町、広野町においては居住率が高く、解除して間もない大熊町、浪江町、富岡町においては居住率が低くなっている。これは、避難指示の解除までに時間がかかったことから、避難先での生活が安定した（親の勤務先や子どもの就学先が避難先であり、そこでの生活が定着した等）り、解除してから経過した時間が短いことが要因と考えられる。なお、解除時期が比較的前だった市町村においても、帰還する住民の数が減少するとともに、新規転入者の数も少ないことから、居住者の数が横ばいになってきている。

6. 住民の帰還意向

復興庁が実施している「原子力被災自治体における住民意向調査」⁵によると、住民の帰還意向に

ついて「戻りたい」が1～2割、「戻らない」が5～6割になっている。一方、帰還するか判断を決めかねているという「まだ判断がつかない」の回答が2～3割となっている。「戻りたい」と考えている方はもちろんのこと、こうした判断を決めかねている方が戻りたいと思えるような環境づくりを行っていくことが極めて重要である。

さらに、「まだ判断がつかない」と回答した方に、帰還を判断するために必要な条件を聞いたところ、「医療・介護等の再開・新設」「商業施設の再開・新設」「住民の帰還状況（どの程度の住民が戻るかの状況）」といった回答が多く挙げられており、帰還の促進には医療・介護や買い物などの生活環境の整備が必要であることが読み取れる。



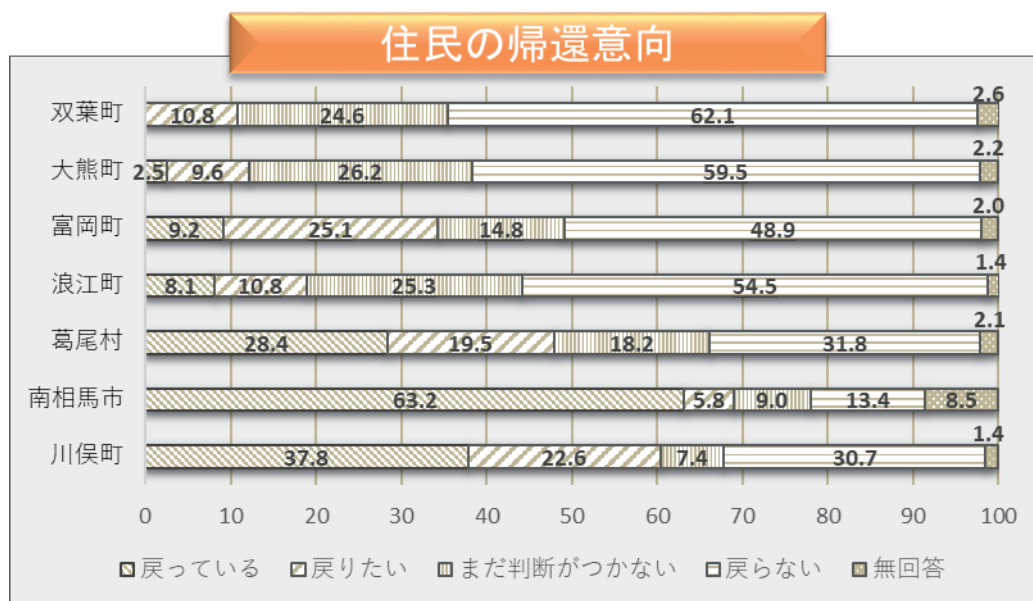
＜主な町の居住者数と居住率＞ (R3. 5月末時点)

	住民基本台帳人口	居住者数	居住率	避難指示解除日
双葉町	5,714人	0人	0%	2020.3.4(一部解除)
大熊町	10,193人	333人	3.3%	2019.4.10(一部解除) 2020.3.5(一部解除)
浪江町	16,470人	1,672人	10.2%	2017.3.31(一部解除)
富岡町	12,183人	1,701人	14.0%	2017.4.1(一部解除) 2020.3.10(一部解除)
檜葉町	6,756人	4,099人	60.7%	2015.9.5
広野町	4,746人	4,280人	90.2%	2012.3.31

※各町村の庁より

※居住者数は、町内に住民基本台帳がある方を基に集計しているため、実際の居住者数はこれよりも多い。

⁵ 復興庁「令和2年度 原子力被災自治体における住民意向調査 調査結果（概要）」https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/210219_iko



※「原子力被災自治体における住民意向調査 調査結果」を基に作成
 (葛尾村、南相馬市は令和元年度、それ以外の自治体は令和2年度調査結果)

＜帰還を判断するために必要な条件＞

	1位	2位	3位	4位	5位
双葉町	医療・介護福祉施設の再開や新設(41.9%)	商業施設の再開や新設(29.3%)	住宅の修繕や建て替え、住宅確保の支援(28.8%)	上下水道等ライフラインの整備状況に関する情報(20.3%)	被ばく線量対策(除染含む)(15.9%)
大熊町	病院、道路、公共交通などの社会基盤(インフラ)の復旧時期の目途(72.9%)	帰還困難区域の避難指示解除となる時期の目安に関する情報(43.1%)	放射線量の低下の目途、除染成果の状況(41.6%)	どの程度住民が戻るかの状況(40.2%)	住宅確保への支援に関する情報(37.8%)
富岡町	医療機関(診療科)の拡充(60.6%)	商業施設の充実(44.9%)	介護・福祉施設の充実(37.7%)	どの程度の住民が戻るかの状況(31.8%)	防犯・防火対策の強化(26.8%)
浪江町	医療・介護の復旧時期の目途(56.8%)	どの程度の住民が戻るかの状況(37.9%)	商業やサービス業などの施設の復旧時期の目途(35.5%)	原子力発電所の安全性に関する情報(事故収束や廃炉の状況)(28.0%)	放射線量の低下の目途、除染成果の状況(26.6%)

※「原子力被災自治体における住民意向調査 令和2年度調査結果」を基に作成

7. 避難地域の課題と今後の対応

避難地域においては、住民の帰還を促進していくため、これまで、インフラの復旧・整備、医療・介護や地域公共交通、買い物環境等の生活環境の整備、被災事業者の事業の再開、農林水産業の再生、ロボットやエネルギー等の新産業の創出など、生活の基盤となる環境の整備を進めてきた。

避難指示が解除された地域においては、住民の帰還が少しずつ進んでいるが、まだまだ道半ばというのが現実である。県としては今後とも、若者を含め、多くの方々に戻りたいと思っていただ

るよう、また、帰還された後も安心して生活できるよう、引き続きインフラや医療・介護、買い物等の生活環境の整備に取り組んでいく。

一方で、居住人口が震災前の約4割であるとともに、住民意向調査によると、帰還を希望している方が1～2割、戻らないと決めている方が半数近くを占めている。そのため、将来にわたって活力ある地域を築いていくためには、これまでの帰還環境の整備はもとより、交流・関係人口の拡大や移住促進等の施策を講じ、地域の外から応援してくださる方や新たな住民など、地域の担い手とな

る新しい活力を呼び込んでいくことも重要である。そこで、県では、広域連携が効果的な事業や 12 市町村による移住施策の支援等を行うための「ふくしま 12 市町村移住支援センター」⁶を設置し、戦略的な情報発信や移住体験の充実、地域の受入体制の強化等に取り組むこととしている。

古里への思いを胸に帰還して頑張っておられる方と、自分自身が復興の担い手として頑張りたいと移住してこられる方などが力を合わせることで、この地域の未来を拓く魅力あるまちづくりにつながられるよう、しっかりと取り組んでいく。

8. おわりに

福島県は、東日本大震災による地震・津波、原発事故による避難指示や風評、さらには令和元年東日本台風や令和 3 年 2 月 13 日の福島県沖地震、そして新型コロナウイルス感染症等により、何重もの課題を抱えながら復興・再生に向けて取り組んでいる。国内外からの温かいご支援や県民の懸命な努力により、この 10 年間で復興・再生が着実に進展しているが、この歩みを止めることなく、今後も力を入れて取り組んでいく必要がある。

さらに、復興・再生に向けた新たな取組として、東日本大震災及び原子力災害により失われた浜通り地域等の産業を回復するため、新たな産業基盤の構築を目指す国家プロジェクトである「福島イノベーション・コースト構想」の取組が進められており、構想の実現を図るため、重点分野に位置付けられる「廃炉」「ロボット・ドローン」「エネルギー・環境・リサイクル」「農林水産業」「医療関連」「航空宇宙」の各分野の具体化を進めている。加えて、福島の創造的復興に不可欠な研究開発及び人材育成の中核となる国際教育研究拠点の整備も予定されている。

除染やインフラ復旧、生活環境等の整備はもちろんのこと、こうした福島イノベーション・コースト構想の実現や移住等の新しい住民を呼び込む施策等を進めていく必要があり、こうした取組に

より、福島県や避難地域が復興を成し遂げていく姿を是非見ていただきたい。

まずは福島を知っていただき、興味を持っていただき、そして来ていただく。本稿を読んで、より多くの方に避難地域の現状や復興している姿を知っていただければ幸いである。

⁶ ふくしま 12 市町村移住支援センター <https://www.fipo.or.jp/ijyu/>