

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	第 211 回国会法律案等 N A V I 「福島復興特措法改正案」
著者 / 所属	斎藤 貢一 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	456 号
刊行日	2023-4-28
頁	60-64
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230428.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

福島復興特措法改正案

令和5年2月7日、「福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律案」（閣法第7号）が内閣から国会に提出された。

本法律案は、福島復興及び再生を一層推進するため、市町村による特定帰還居住区域復興再生計画（後述）の作成及びその内閣総理大臣による認定、当該認定を受けた同計画に基づく国による土地改良事業等の代行及び国の負担による土壌等の除染等の措置等を講じようとするものである。以下、法改正の経緯や本法律案の概要等を紹介する。

1. 法改正の経緯

平成29年の法改正により、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う避難指示区域のうち、放射線量が高く将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域¹において、避難指示を解除し、住民の帰還を目指す特定復興再生拠点区域²（次頁図表1）の制度が創設された。これまでに、拠点の整備計画を立てた6町村のうち、葛尾村、大熊町、双葉町で避難指示が令和4年6月から8月にかけて、また、浪江町、富岡町で令和5年3月から4月にかけて順次解除され、残す飯館村でも、令和5年5月に避難指示が解除されることとなった。

その一方で、帰還困難区域における特定復興再生拠点区域外（以下「拠点区域外」という。）については、放射線量等の課題があり、除染や帰還環境整備などの対象ではなかった。しかし、拠点区域外への帰還・居住に対する地元からの要望や拠点区域外の避難解除に向けた方針の具体化を求める与党（自由民主党・公明党）の提言（第10次）を踏まえ、令和3年8月31日、原子力災害対策本部・復興推進会議は、「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、避難指示解除の取組を進めていく」との方針（「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」）を決定した。

¹ 「帰還困難区域」とは、事故後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である。区域の運用については、①区域境界において、バリケードなど物理的防護措置を実施し、住民に対して避難の徹底を求めること、②可能な限り住民の意向に配慮した形で住民の一時立入りを実施することとする。その際、スクリーニングを確実に実施し個人線量管理や防護装備の着用を徹底することとするものである。

² 「特定復興再生拠点区域」とは、将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、避難指示を解除して居住が可能となった区域である。各市町村が復興及び再生を推進するための計画（「特定復興再生拠点区域復興再生計画」）を作成し、内閣総理大臣の認定を受け、区域内の帰還環境整備に向けた除染・インフラ整備等が集中的に行われる。

図表 1 特定復興再生拠点区域の整備状況（令和5年4月1日時点）

特定復興再生拠点区域における主な事業の進捗状況		
双葉町 2017.9.15認定	避難指示解除	○2022.8.30：解除
	施設整備等	○常磐自動車道常磐双葉インターチェンジ：2020.3.7開通 ○JR常磐線双葉駅：2020.3.14開業 ○双葉駅西側地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設 2018.3.30都市計画決定、2019.10.1着工
大熊町 2017.11.10認定	避難指示解除	○2022.6.30：解除
	施設整備等	○常磐自動車道大熊インターチェンジ：2019.3.31開通 ○JR常磐線大野駅：2020.3.14開業 ○下野上地区一団地の復興再生拠点市街地形成施設 2020.6.1都市計画決定、2022.3.12着工
浪江町 2017.12.22認定	避難指示解除	○2023.3.31：解除
富岡町 2018.3.9認定	避難指示解除	○2023.4.1：解除
	施設整備等	○JR常磐線夜ノ森駅：2020.3.14開業
飯館村 2018.4.20認定	解体・除染	○解体：解体完了、除染：概ね実施済み
	施設整備等	○環境再生事業：除去土壌再生利用技術等実証事業実施中
葛尾村 2018.5.11認定	避難指示解除	○2022.6.12：解除

※除染は2022年1月末時点、解体は2022年10月末時点の実施数量

(出所) 復興庁資料（令和5年4月）

拠点区域外における政府方針については、これまでの除染のように、どの地域に居住しているのかによって初めから除染の対象が決まっているとの指摘や、低線量地域から順番に除染していくなどの進め方とは異なり、「自宅に早く戻りたい」という住民の意向を最優先にし、帰還住民の生活環境の除染に着手することで、避難指示解除の取組を進めるものとなる。

また、政府として、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、この取組を進める中で、残された土地・家屋等の扱いについては、地元自治体と協議を重ねつつ検討を進め、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方針である。

なお、岸田内閣総理大臣は、令和5年1月の施設方針演説で「政権の最重要課題である福島復興も、地元の皆さんと共に、取組を更に前に進めます。昨年、長期にわたり、帰還が困難であるとされた区域で初めて、住民の帰還が実現しました。引き続き、残る復興再生拠点の避難指示解除を目指すとともに、拠点区域外についても、意向のある方が帰還できるよう取組を具体化していきます。」³と法案提出の意向を示した。

2. 本法律案の概要

(1) 特定帰還居住区域の創設等

平成29年の法改正（前述）では、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の復興及び再生を推進するための計画制度が創設された。

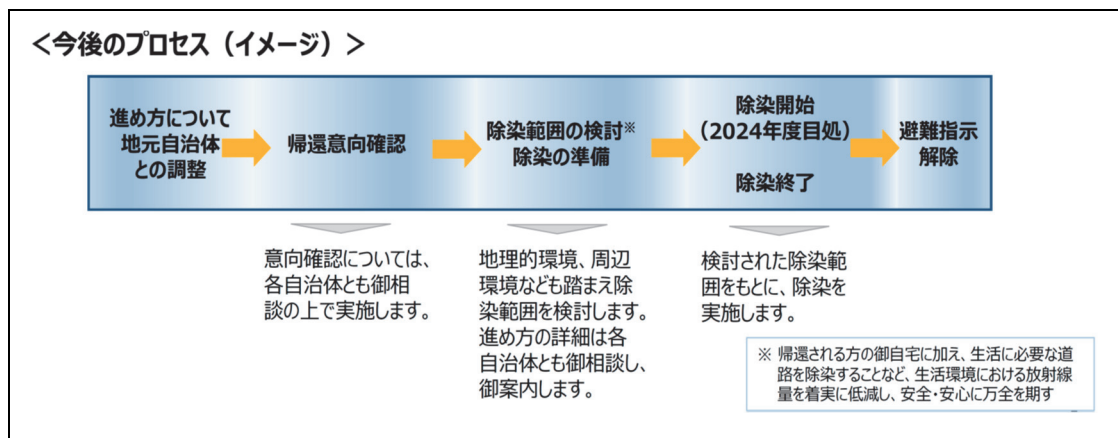
一方、拠点区域外については、「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興

³ 第211回国会参議院本会議録第1号5頁（令5.1.23）

の基本方針」(令和元年12月20日閣議決定)において、「それぞれの地域の実情や、土地利用の意向や動向等の現状分析、地方公共団体の要望等を踏まえ、避難指示の解除に向け、今後の政策の方向性について検討を進める」との方針が示され、政府は、各自治体に課題、要望等を個別に聴取した。また、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、与党から政府に対して、「復興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との観点から、拠点区域外の避難指示解除に向けた方針の具体化に向けた基本的視座が提言された。こうした中で、前述のとおり原子力災害対策本部及び復興推進会議においては、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基本的方針となる「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」を決定した(令和3年8月31日)。

このような方針の下、本法律案において、新たに「特定帰還居住区域」が規定される。同区域は、特定避難指示の解除による住民の帰還及びその住民の帰還後の生活再建を目指す区域を指す。同区域について、本法律案は、特定避難指示区域市町村の長は、福島復興再生基本方針及び認定福島復興再生計画に即して、特定帰還居住区域の復興及び再生を推進するための計画(特定帰還居住区域復興再生計画)を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができることとしている。

図表2 特定帰還居住区域に関する今後のプロセス(イメージ)



(出所) 内閣府原子力被災者生活支援チーム資料(令和5年3月)

区域設定に必要な要件として、放射線量を一定基準以下に低減できることが求められており、具体的な基準については、復興庁令・内閣府令で定めることとなっている。これについては、特定復興再生拠点区域では、特定避難指示解除に支障がない放射線量の基準が、復興庁令・内閣府令により、年間積算線量20ミリシーベルトと定められており、特定帰還居住区域における特定避難指示の解除に支障がない放射線量の基準についても同様の内容が措置される見通しである⁴。また、改正法の趣旨は、あくまでも帰還希望者に向けられた

⁴ 復興庁・内閣府原子力被災者生活支援チーム「復興庁・内閣府関係福島復興再生特別措置法施行規則の一部を改正する命令案」(令5.3.31)。なお、基準達成までの期間について、特定復興再生拠点区域では法律上「おおむね5年以内」とされているが、特定帰還居住区域では法律上明示されていない。

施策であることから、原発事故の発生前の住民の居住状況、交通の利便性等からみて、一体的な日常生活圏を構成していたと認められ、かつ、当該住居において生活の再建を図ることに範囲が限定されることが求められている。さらに、特定帰還居住区域での居住の安定を確保するために必要とされる道路等のインフラを計画的かつ効率的に整備ができること、特定復興再生拠点区域（当該特定避難指示区域市町村の長が特定復興再生拠点区域復興再生計画を作成していない場合にあつては、当該特定避難指示区域市町村内の中心の市街地又は主要な集落の地域）との交通の利便性その他の自然的社会的条件（診療所や商業施設などの利用）からみて、同区域と一体的に復興及び再生を推進することができる場合に限定されることとなる。

なお、各市町村に設定される特定帰還居住区域の数について、法律上の制限はないものの全ての要件に該当する場所はおのずと限られたものとなる見込みである。今後、特定帰還居住区域の個別具体的な位置の選定について、各市町村で慎重な検討が進められる予定である。法改正を前提に、令和5年度から先行的に一部地域で除染が実施される双葉町では、当面は、特定復興再生拠点区域を設定した際に生じていた行政区内の分断解消を第一に、先行事業としての規模感、帰還意向調査の結果等を踏まえ、先行除染の対象区域として検討が進められる見通しである。

（２）国費負担による除染の実施

本法律案により、帰還困難区域内に所在する特定帰還居住区域において、国による土壌等の除染等の措置及び除去土壌の処理並びに廃棄物の処理が可能となる。また、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」第44条では、関係原子力事業者（東京電力）が除染等の費用を負担することとしているが、認定特定帰還居住区域復興再生計画に従って行われる除染等の費用については、特定復興再生拠点区域整備の一環として行われる除染等事業と同様に国が負担することとなる。

令和5年度東日本大震災復興特別会計予算では、拠点区域外への帰還・居住に向けた避難指示解除に向けて、意向確認支援や基礎情報の整備のほか、2024（令和6）年度から始まる拠点区域外の本格除染に向けて、大熊町及び双葉町における一部の地域で先行的に除染に着手するなど必要な支援経費として約60億円が計上されており、除染が進められることとなる。

（３）道路等のインフラ整備の代行

本法律案では、認定特定帰還居住区域についても認定特定復興再生拠点区域と同様の特例が設けられている。同特例は、東日本大震災により地方公共団体の行政機能が低下していたことにかんがみ、国の財政支援だけではなく、国が自ら工事を実施することで、より迅速に地域の基盤整備を進めることを目的として、規定されているものである。

なお、認定特定帰還居住区域復興再生計画についても、認定特定復興再生拠点区域復興再生計画の場合と同様に、国による生活環境整備事業の実施が可能とされている。

生活環境整備事業については、法制定当初から、避難解除等区域復興再生計画（令和2年の法改正により、重点推進計画及び産業復興再生計画とともに、福島復興再生計画へと統合）に基づいて行われる規定が設けられており、避難解除等区域の住民が原子力災害の被災前と同等の生活を営むために必要な環境整備を行うため、市町村等の要請に基づき、長期避難により放置された公共施設の内部清掃や機器の点検、直ちに帰還できない区域の荒廃抑制等の事業が国によって行われているところである。

3. おわりに

本法律案の概要が明らかになる以前から、関係する地方公共団体では、拠点区域外の住民を対象とした説明会を開催している。席上、住民からは、①除染後、結局帰還しなかった場合のペナルティの有無、②帰還意向を示した場合の除染だけでなく家屋の解体を望んだ場合の対応の有無、③帰還意向を示さなかった場合の家屋の解体や土地の扱い、④自分の土地を除染しても、近隣や生活インフラでもある道路等が除染されなければ不安であり、帰還の意向に関係なく除染すべきであること、⑤除染範囲について、意向を示した方に相談するだけでなく、行政区全体で内容を周知させる必要性、⑥田畑などの農地の除染、⑦買い物環境などの整備の必要性等、様々な質問や意見等が示された⁵。これに対し、説明者側は、特に③の家屋の解体や、⑤及び⑥の除染範囲について、引き続き検討課題として、回答を留保している。

特定復興再生拠点区域における帰還や移住等が進められる中、いざ、実際に生活してみると帰還者の少なさや買物の不便さ、郵便等のユニバーサルサービスの制限、鳥獣被害等々震災前の生活に少しでも近い状態での帰還を想像していた住民にはこんなはずでは、という感想などもあると報じられている。今回の法改正で、新たに創設される特定帰還居住区域制度の端緒として想定されている区域は、復興再生拠点区域と行政区を一にする区域であり、特筆した問題点は、浮き彫りにはならないだろう。しかし、その後の区域指定は、先行区域より生活の維持に困難さがもたらされることは、容易に想像がつく。

その際、部分的であれ除染が完了し、生活環境が改善されたのだから、帰還すべきだという論調も現れるのだろうが、あくまでも帰還意向を確認するということを前提として、「意向のある方が帰還できるよう」という、施政方針演説で岸田総理が示した政府の方針が実際の運用に確実に反映されることが望まれる。その際、住民同士又は、地方公共団体と住民との間に不幸なあつれきが生じることは避けなければならない。

政府による、長期的サポートが必要不可欠である。

さいとう こういち
(斎藤 貢一・国土交通委員会調査室)

⁵ 大熊町ホームページ〈<https://www.town.okuma.fukushima.jp/site/fukkou/21950.html>〉(2023.4.4最終アクセス)