

地域防災計画（原子力災害対策編）策定に向けたガイドライン（案）

平成 24 年 1 月 23 日
内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室
原子力安全・保安院原子力防災課

趣旨

東京電力福島原子力発電所における原子力事故への対応を踏まえ、原子力防災に関する抜本的な見直しが行われているところであり、地域防災計画（原子力災害対策編）についても検討を行うことが必要となっている。

これに当たり、原子力災害対策特別措置法、防災基本計画（原子力災害対策編）、防災指針（原子力安全委員会「原子力施設等の防災対策について」）の改定等を踏まえた内容とすることが本来必要であるが、これらについても、IAEA閣僚会議に対する日本国政府報告書（平成23年6月7日）、原子力安全委員会原子力施設等防災専門部会防災指針検討ワーキンググループ「原子力発電所に係る防災対策を重点的に充実すべき地域に関する考え方」（平成23年11月1日）、原子力事故再発防止顧問会議の提言（平成23年12月13日）、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会の中間報告（平成23年12月26日）等を踏まえ、現在並行的に見直し作業が行われているところである。

原子力防災については、危機管理上の観点から早期の体制整備が求められるものであり、地方公共団体における検討や事前準備に資する観点から、上記の提言等を踏まえ、地域防災計画（原子力災害対策編）策定に向けたガイドラインを下記のとおり取りまとめた。関係地方公共団体におかれては、地域防災計画の見直しの準備を進められるようお願いする。

なお、本ガイドラインは、現時点における見通しに基づき整理したものであり、関係法令や防災基本計画の改定等の進捗、事情の変更等があれば、追補、修正等していく予定である。また、関係法令等の改定等がなされた段階で、本ガイドラインとは別に、地域防災計画（原子力災害対策編）の作成に関するマニュアル等を改めて示す予定である。

1. 基本的な考え方

- ① 福島原子力発電所における原子力事故への対応を踏まえ、以下の事項をポイントとして地域防災計画の見直しを行うことが必要である。
 - 過酷事故、地震や津波等との複合災害への対応
 - 原子力事故の初期段階における即応体制の確保
 - 周辺地域における原子力災害の影響が広域に及んだ場合の対応
 - 被災者の生活支援、除染、放射性廃棄物の処理等への対応
 - 災害時要援護者への十分な配慮 等

- ② 地域防災計画と関連する事項として、全体の防災体制や災害対応の流れ等について以下の方向で見直しが行われているところであり、同計画の見直しもこれと整合した内容で行うことが必要である。
 - 原子力安全庁（仮称。以下同じ。）を設置し、原子力安全規制に関する業務を一元化。原子力事故の発生時においても、同庁にて原子力災害対策本部事務局を担うなど主体的に対応。
 - 原子力災害に関する対応の大枠については、原子力災害対策本部において一義的に判断。特に初動においては、官邸に主な事務局機能を集約する等して、関係省庁の間で緊密に連携しながら即応体制を確保。
 - 現地における実質的な災害対応を担う原子力災害対策本部の組織として、緊急事態応急対策拠点施設（OFC）に現地対策本部を設置するとともに、電力本店等に原子力施設事態即応センターを設置。原子力事故の応急措置に関するオンサイト対応については原子力施設事態即応センター（cf. 政府・東京電力統合対策室に相当）、周辺地域の住民防護等に関するオフサイト対応については現地対策本部（原子力災害合同対策協議会にて関係地方公共団体と連携）を中心に対応。
 - 原子力被災者の生活支援を担う原子力災害対策本部の組織として、原子力災害被災者生活支援チームを設置。同チームの立上げは本部設置時から速やかに行い、緊急的な住民避難等が完了した後の段階における生活支援等の主力を担う。
 - 原子力緊急事態解除宣言後においても、原子力災害事後対策に係る総合調整等を担うため、原子力災害対策本部・現地対策本部を存置し、原子力災害対策本部長たる内閣総理大臣が関係機関に対し必要な指示を実施。また、事後対策における市町村長の避難指示・警戒区域設定権についても存置。

- ③ なお、上記に当たっては、地域防災計画の規定上は現状において対応が図られている事項についても、その細目を定める規程類や運用体制等を含め、実効的なものとなるよう留意することが必要である。

2. 地域防災計画において見直し等を要する主な事項等（想定）

上記1を踏まえ、地域防災計画（原子力災害対策編）の一般的な構成例*を参考に、見直しや追加等の検討を要すると想定される主な事項、留意点、参考情報等を整理した。

*「地域防災計画(原子力災害対策編)作成マニュアル」(科学技術庁・消防庁・資源エネルギー庁。平成12年)

(1) 総則に関する事項

- ① 計画の作成又は修正に際し尊重すべき指針
 - 原子力安全委員会の定める防災指針について、原子力安全庁の設置等に伴い、原子力災害対策指針として法定化を検討しているところであり、地域防災計画における名称、位置づけ等についても見直しが必要となる見込み。
 - なお、原子力災害対策指針に定めるところにより地域防災計画を策定するための経過期間として、改正法公布の日から半年程度を想定しているところであるが、当該指針においては原子力安全委員会における見直し（例えば下記②等）等も反映していく予定であることから、地域防災計画の改定作業に当たり留意されたい。
- ② 防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲
 - 原子力安全委員会原子力施設等防災専門部会防災指針検討ワーキンググループ「原子力発電所に係る防災対策を重点的に充実すべき地域に関する考え方」（平成23年11月1日）を踏まえ、原子力発電所については、従来の緊急時計画区域（EPZ：Emergency Planning Zone）に代えて、予防的防護措置を準備する区域（PAZ：Precautionary Action Zone）及び緊急時防護措置を準備する区域（UPZ：Urgent Protective action Planning Zone）を設けることが必要。
 - これに伴い、従来EPZ（原子力発電所から概ね8～10kmの範囲を目安）を重点としていた計画の内容について、UPZ（原子力発電所から概ね30kmの範囲を目安）に合わせた全体的な見直しが必要。また、従来EPZの範囲外であったが、新たにUPZの範囲内に含まれることとなる地方公共団体においては、地域防災計画（原子力災害対策編）を定めることが必要。
 - なお、関係地方公共団体において避難計画の見直しを行うに当たっては、従来よりも広い区域を対象として、地域特性を勘案した具体的な避難の方法を検討しておく必要があり、原子力安全・保安院（組織再編後は原子力安全庁）及び原子力安全基盤機構において、広域的な避難に関するシミュレーション等の技術的支援を行う予定。
 - また、原子力発電所以外の原子力施設の取扱いについては、おって対応を示す予定。
- ③ 計画の基礎とするべき原子力災害の想定
 - 従来、防災指針等を参考として、計画の基礎とするべき原子力災害の想定が行われてきたところであるが、福島原子力発電所における事故の態様等を踏まえ、

過酷事故を想定した内容に見直しが必要。

- なお、関係地方公共団体において災害想定の見直しを行うに当たっては、原子力安全・保安院（組織再編後は原子力安全庁）及び原子力安全基盤機構において、放射性物質の拡散等に関するシミュレーション等の技術的支援を行う予定。

④ 緊急事態区分と防護措置の判断基準に基づく意思決定手順

- 防護措置の実施に当たっては、これまでは予測的な手法に基づく意思決定を行うこととしてきたが、今後は、事故の不確実性や急速に進展する事故の可能性、国際基準等を踏まえ、主として緊急事態の区分と区分決定のための施設における判断基準（緊急時活動レベル（EAL：Emergency Action Level）及び環境における計測可能な判断基準（運用上の介入レベル（OIL：Operational Intervention Level））に基づき迅速な判断ができるような意思決定手順を構築する予定であり、地域防災計画上も導入していくことが必要。
- 上記の EAL 及び OIL に基づく枠組みについて、現在行われている原子力安全委員会における検討等を踏まえ、原子力災害対策指針に定める予定であるが、おって具体的な内容、時期等について示す予定。

(2) 個別の対策に関する事項（主な検討項目）

① 災害予防対策に関する事項

a. 情報の収集・連絡体制等の整備

- ・ 国、他の地方公共団体、原子力事業者等との確実な連絡体制の確保。また、これらの防災拠点間における情報通信のためのネットワークの強化
- ・ 地震や津波等との複合災害においても確実に機能する通信手段の確保

b. 災害応急体制の整備

- ・ 広域的な応援協力体制の拡充・強化
- ・ 過酷事故においても、OFCにて継続的に現地対策本部としての活動を継続することのできる施設、資機材、体制等の整備。また、代替OFCにおける活動環境の確保、OFCからの移転・立上げ体制の確保
→ 原子力安全委員会での議論も踏まえ、OFCの機能や位置等のあり方について検討中。必要に応じ、施設要件等について見直しを予定。
- ・ モニタリングについて、原子力安全庁を司令塔とする指定行政機関、指定公共機関、原子力事業者等との連携体制を確立し、広域に渡るモニタリングを機動的に展開することのできる計画の策定、体制の確保
- ・ 地震や津波等との複合災害に備えた体制の整備（職員の緊急連絡・参集、現地対策本部・合同対策協議会への派遣（派遣できない場合のTV会議等による代替）、モニタリング手段の確保・充実、地方公共団体が災害対応力を失った場合の国等からの受援（移転先の確保、連絡調整）等）

c. 避難収容活動体制の整備

- ・ 原子力緊急事態発生時のPAZ内における予防的防護措置（初動の緊急避難）

に関する計画の策定、即応体制の整備

- ・ モニタリング結果や分析データを踏まえ、緊急時活動レベル（EAL）と防護措置の判断基準（OIL）に応じ、UPZ における避難等の応急対策を迅速に決定・実施するための計画の策定、体制の確保
- 上記(1)④参照
- ・ 広域避難に対応した計画の策定、避難所や避難誘導・移送に必要な資機材・車両等の確保
- ・ 災害時要援護者の円滑で実効的な避難誘導・移送体制等の確保
- ・ 警戒区域を設定する場合の計画の策定、資機材や人員等の確保
- ・ 避難所、避難方法（自家用車の利用、緊急避難に伴う交通規制等を含む。）、屋内退避の方法等に関する日頃からの住民への周知
- d. 飲料水、飲食物の摂取制限等
 - ・ 飲料水、飲食物の摂取制限に関する体制整備
 - ・ 農林水産物の採取及び出荷制限に関する体制整備
 - ・ 飲料水、飲食物の摂取制限等を行った場合の住民への供給体制の確保
- e. 緊急輸送活動体制の整備
 - ・ 避難指示の対象区域等における輸送手段の確保
 - ・ PAZ など緊急性の高い区域から迅速・円滑に輸送を行っていくための広域的な交通管理体制の確保
- f. 救助・救急、医療、消火及び防護資機材等の整備
 - ・ 災害対応のフェーズや対象区域等に応じたスクリーニング計画の策定、資機材や人員の確保
 - ・ 安定ヨウ素剤の適時・適切な配布・服用を行うための平常時の配備、緊急時の手順や体制の整備
 - 原子力安全委員会での議論も踏まえ、上記のあり方について検討中
 - ・ 初期及び二次被ばく医療機関における広域的な被ばく医療体制の構築
- g. 住民等への的確な情報伝達体制の整備
 - ・ 住民等に提供すべき情報について、災害対応のフェーズや場所等に応じた具体的な内容を整理
 - ・ 地震や津波等との複合災害における情報伝達体制の確保
- h. 防災訓練等の実施
 - ・ 過酷事故や複合災害を想定した訓練の実施

② 災害応急対策に関する事項

- a. 情報の収集・連絡、緊急連絡体制及び通信の確保
 - ・ 原災法第10条に基づく通報事象には至っていないが、その可能性がある事故・故障又はこれに準ずる事故・故障に関し、警戒事象（中レベル事象）として連絡体制を確立
 - ・ モニタリングについて、原子力安全庁を司令塔とする指定行政機関、指定公共機関、原子力事業者等との連携体制により、緊急時モニタリングを実施。

- ・ 地震や津波等の影響に伴い一般回線が使用できない場合の具体的な対処
- b. 活動体制の確立
 - ・ 初動の緊急避難におけるOFCを中心とした周辺地域での活動体制の確立
 - ・ 緊急避難完了後の段階における原子力災害被災者生活支援チームと連携したオフサイト対応の実施
- c. 屋内退避、避難収容等の防護活動
 - ・ 警戒事象（中レベル事象）発生時の災害時要援護者の早期避難準備
 - ・ 特定事象（10条事象）発生時のPAZ発動準備、必要に応じ災害時要援護者の早期避難開始
 - ・ 原子力緊急事態宣言（15条事象）後のPAZ内の予防的防護措置（避難）
周辺地域への放射性物質の拡散状況等を踏まえたUPZ内の緊急時防護措置（避難、屋内退避等）
 - ・ 広域におけるモニタリング結果、放射性物質拡散シミュレーション等のデータに基づく追加的な防護措置（計画的避難等）
 - ・ 災害時要援護者に対する移動中及び避難所におけるケアの配慮
 - ・ 警戒区域の設定、現地対策本部と連携した運用体制の確立
- d. 緊急輸送活動
 - ・ PAZなど緊急性の高い区域から迅速・円滑に避難を行っていくための交通規制等の措置
- e. 救助・救急、消火及び医療活動
 - ・ 国、指定公共機関、原子力事業者等と連携し、災害対応のフェーズや対象区域等に応じたスクリーニングの実施
 - ・ 安定ヨウ素剤の服用指示が出された場合の速やかな配布・服用の実施、アレルギー等への対処態勢の確保
- f. 住民等への的確な情報伝達活動
 - ・ 災害対応のフェーズや場所等に応じた情報提供の実施
 - ・ 心のケア（メンタルヘルス）についての配慮

③ 災害復旧対策に関する事項

- a. 現地対策本部と連携した原子力災害事後対策の実施
- b. 原子力災害事後対策実施区域における避難区域等の設定
- c. 被災者の生活支援、除染、放射性廃棄物の処理等への対処