

福島復興再生と福島原発事故被害者の援護のための
特別立法制定に関する意見書

2012年（平成24年）2月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

今国会（第180回国会）に政府は「福島復興再生特別措置法案」を提出した。本法案は、福島地域の経済的な復興と再生を主たる目的とし、個人の生活再建のための援護措置は盛り込まれていない。しかしながら、東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島原発事故」という。）が、国の原子力政策の下で発生したことに鑑みると、東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）の損害賠償責任を当然としつつも、避難した者と危険を感じながら福島に残っている者の双方を含む福島原発事故被害者に対する人道的援助の第一次的な責任は国にあることを踏まえ、以下のような包括的な援護立法を制定するべきである。なお、本年2月3日付け朝日新聞報道によると、民主党の原発事故収束対策プロジェクトチームが、福島原発事故による被害者の権利を守るため、「被災者保護法案（仮称）」づくりに乗り出し、今国会中の法案提出を目指すとしている。このような動きも踏まえ、当連合会では下記のとおり提案する。

記

政府は、今国会に提案された「福島復興再生特別措置法案」又は今国会に提出を目指す報道されている「被災者保護法案（仮称）」に下記の施策を盛り込むなど、早急に被害者の生活再建支援、健康確保及び人権擁護のための施策を行うべきである。

- 1 被害者に対する生活給付金又は一時金等の生活再建支援制度を創設すること。
- 2 警戒区域設定された地域に住居を有する被害者に対する損失補償制度を創設すること。
- 3 国による被害者の健康管理調査と無償医療を実施すること。また、これらの施策の目的は「健康上の不安の解消」ではなく、「健康被害の未然防止、早期発見、治療」にあることを明記すること。
- 4 国は、被害者自らがどの程度被ばくしているかを知る権利があることを認め、被害者が希望する場合は、ホールボディカウンター等により内

部被ばくの有無を測定し、そのデータから現在までの被ばく量を推計の上、当該被害者に開示することとし、また、その費用は国が負担すること。

- 5 居住地から避難するか、残留するかなど意思決定に当たっては、被害者に対し、放射性物質による現在の汚染状況と今後の除染計画や風雨などに伴う放射性物質の移動などを予測した上で、中長期的な汚染状況の変化を適切に予測し、その正確な情報の提供をするとともに、被害者の自己決定権を尊重し、どのような決定を下した者に対しても、その状況に応じて十分な支援を行うこと。
- 6 福島県民に対するいわれなき差別を防止するとともに、とりわけ、子ども、妊婦、乳幼児を持つ母親、障がい者及び高齢者等の災害時要援護者に対して特別な保護を与えることを内容とする施策を行うこと。
- 7 警戒区域設定解除に当たっては、公正な判断がなされるよう専門家と市民の代表から構成される第三者機関を設置すること。一方で、警戒区域設定解除を機械的に適用して援助を打ち切るような扱いはしないこと。
- 8 上記の各施策に伴って支出された国費について、国から東京電力に対する求償等の措置を検討すること。
- 9 遠隔地避難者に対する支援に万全を期するため、被災者台帳を全国の自治体で整備し、正確な所在を把握するため積極的に情報共有すること。また、避難場所について公益活動を行う団体に開示すること。
- 10 国は避難によって別々に生活せざるを得ない家族に対し、家庭の維持のための支援を行い、避難者の受入れ自治体は住居の提供や雇用の創出・斡旋に努めること。

第2 意見の理由

1 はじめに

福島原発事故によって、現在、生活が困難な状況に陥っている被害者が極めて多数に及んでいる。避難者は、避難行為はもとより、避難先での住居や家財道具の確保、家族が別々の場所で暮らさざるを得ないことによる移動や通信などのための費用など、肉体的・精神的・経済的な負担を強いられている。福島県にとどまった被害者も、放射能影響の危険を感じる中での生活を強いられ、事業者も顧客や取引先が避難したり、放射線の影響を回避するため取引が抑制されたり、そこで働く労働者の雇用も危機にさらされたり、遠隔地に避難した家族と連絡し会いに行くための負担を強いられたりしていることも少なくない。このような状況の中、十分な賠償が

得られないまま事故から11か月が経過し、福島原発事故の被害者の生活再建は喫緊の課題となっている。

今国会に提出された「福島復興再生特別措置法案」の概要によると、その主たる目的は福島地域の経済的な復興と再生にすぎず、個々の被災者の生活再建のための援護措置は盛り込まれていない一方で、上記のとおり民主党内で「被災者保護法案（仮称）」の今国会への提出を目指す動きがあると報道されている。

福島原発事故被害者の生活再建は、加害企業である東京電力による損害賠償を通じて実現されるべき課題であると考えられてきた。しかし、人為的な災害であったとしても、広範な被害を生じさせている今回の福島原発事故災害について、国がどのような援護に当たるべき責任があるかは重大な検討課題である。

我が国の憲法は、個人の尊厳を基本理念とし、幸福追求権（第13条）や生存権（第25条）、財産権（第29条）を始めとする人権を保障し、国は、これを実現する責務を負っているのであるから、福島原発事故によって著しく人権が損なわれた被害者の尊厳を回復し、その生活再建を図るために、憲法に定めた各人権保障規定の趣旨に則って最大限の努力を尽くさなければならない。

この点について重要な示唆を与えてくれる国際人権原則が「国内強制移動に関する指導原則」（以下「本原則」という。）及び「自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン」（以下「本ガイドライン」という。）である¹。

本原則は、1998年に作成され、国連人権委員会に提出された専門家文書である。条約のような法的拘束力はないが、総会を含む様々な国連機関の信頼を得て、国連総会でも採択された2005年の世界サミットの成果文書において国家元首と政府首脳によって「国内避難民の保護のための重要な国際的枠組み」として認識されている²。本原則は、国内避難民（IDPs；internally displaced persons）に対する国際人権保障規範の基準として加盟国に対して本原則に即した法令や政策を整備するよう促していることもあって、世界中で少なからぬ権威を獲得し、国内の法令や政策

¹ 原文・日本語訳は次の冊子で参照できる。

『国内強制移動に関する指導原則日本語版』（作成・編集・出版 GPID日本語版作成委員会（代表：墓田 桂）、2010年）、『自然災害時における人々の保護に関するIASC活動ガイドライン（日本語版）』（発行元・日本語版著作権：ブルッキングス・LSE国内強制移動プロジェクト、2011年11月）

² 2005 World Summit Outcome,A/RES/60/1,24 October 2005,para. 132.

に反映した国の数は着実に増え続けている³。

また、本ガイドラインは、世界で頻発する地震、津波等の災害後の救援・復旧・復興活動の中における被災者の人間としての尊厳と人権を回復・保障するため、本原則を前提としつつ、より具体的な人権保障施策を具体化するものとして、国連機関を含む機関間常設委員会（IASC）が、2006年に採択したものである。その後も、世界各国の大災害を経て逐次改良されており、各国の政府、国際人権機関、非政府人権団体の具体的な被災者支援に活用されている。

本原則と本ガイドラインは、災害時の被災者・被害者に向けて、我が国の憲法の人権保障規定を具体化する指針であるといつてよい。

本原則序文第1項は、その制定趣旨を「これらの指導原則は、世界各地に存在する国内避難民の具体的な必要に対処するものである。これらの指導原則は、強制移動からの人々の保護に関連する権利および保障ならびに強制移動が継続する間ならびに帰還または再定住および再統合の過程における人々の保護および援助に関連する権利および保障を特定する。」ものであると説明し、序文第2項において国内避難民の定義を、「これらの原則の適用上、国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であつて、国際的に承認された国境を越えていないものをいう。」と定めている。

すなわち、東日本大震災の被災者で避難を余儀なくされている者、とりわけ自然災害と人為災害の複合した原発事故による広範な放射性物質による環境汚染から逃れるために、自らの住居、常居所地から離れることを強いられている福島原発事故の被害者は正に「国内避難民」にほかならない。

そして、本ガイドライン第1部序論第1項では⁴、被災者の人権の保護⁵について、「被災者は自然災害の後に様々な人権問題に直面する可能性が

³ 本原則が他の国際機関や世界各国の国内法に対してどのような影響を及ぼしているかは、ジョージタウン大学が作成した"The Global Database on the Guiding Principles"にまとめられている。例えば、アフリカにおいては、本原則は拘束力のある地域的な文書の中に組み込まれている

(http://www.law.georgetown.edu/idp/english/project_partners.html)。

⁴ なお、本ガイドラインの付属資料1の用語解説では、被災者とは「避難を強いられたか否かを問わず、特定の災害の負の影響を被った人々」とされている。

⁵ 本ガイドラインは、「保護」を「関連する法の文言と精神に従い、個人の権利の完全な

あることが明らかになった。それらの人権問題とは、例えば次のようなものである（以下抄訳）。◇安全と安全確保の欠如，◇支援，基本物資およびサービスの不平等な入手・利用機会（アクセス），支援提供における差別，◇家族の離散（特に，子供，高齢者，障がいのある人々および生活上家族の助けを必要としているその他の人々の家族との離散），◇個人の身元に関する書類の消失・破損，その再発行の問題，◇不十分な法の執行体制，公正かつ効率的な司法制度の利用機会の制限，◇雇用および生計手段の不平等な入手・利用機会，◇強制移住，◇災害によって避難を強いられた人々の危険なまたは非自発的な帰還または再定住，◇財産の不返還および土地への立ち入り不可。

災害の緊急段階の間において差別と人権無視が生じる可能性があるが，災害の影響が長引けば長引くほど，人権侵害の危険性も高まることは過去の事例が示している。また，自然災害時には，以前から存在していた脆弱性と差別が悪化することも過去の事例が示している。（中略）自然災害が発生した後の人権に対する悪影響は，意図的な政策が原因で生じるのではなく，計画策定と災害準備の不備，不適切な災害対応の政策と対策，または単なる怠慢が原因となって起こることが多い。（中略）関連する人権の保障が事前準備，救援，復旧・復興といった災害対応のすべての段階で国内のまたは国際的な組織・関係者によって考慮されれば，このような課題は軽減でき，あるいは完全に避けることができる。」と述べている。

「福島復興再生特別措置法案」又は「被災者保護法案（仮称）」は，こうした示唆を踏まえて，福島原発事故被害者の生活再建を図る包括的な援護法として立案されるべきである。

2 被害者に対する人道的援助の第一次的な責任の所在

本原則 2 5 は「国内避難民に対して人道的援助を与える第一義的な義務および責任は，国家当局に帰属する。」と定めている。また，本ガイドライン第 2 部 II 第 1 項では「国家は，自然災害の被災者に対し，支援および保護を提供する主要な義務および責任を有する。」とも定めている。

これまで，福島原発事故被害者については，その被害を賠償する第一次的責任は加害者である私企業たる東京電力にあるとされ，ともすれば損害賠償問題としてのみ捉えられてきた。しかし，それは国による人道的な援

尊重を確保するためのすべての活動を含む概念」と定義付け，「保護には，人間の尊重を導く環境の創造，具体的な侵害行為の差し迫った影響の防止または軽減，ならびに賠償，弁償および回復を通じた尊厳のある生活状態の復元が含まれる」としている。

助の責務を否定するものではない。むしろ、国際人権原則の下では、国は、東京電力の行う損害賠償の支援という枠を超えて、福島原発事故被害者の生活再建支援の責務を果たす責務があるのである。

よって、政府は、まず、福島原発事故被害者に対する人道的援助の第一次的な責任が国にあることを確認するべきである（なお、このことは、国が原子力発電を推進した責任を否定するものではない。）。

3 福島原発事故被害者の定義について

法制度の提案に当たり、まず検討すべきことは、福島原発事故被害者の定義である。

福島原発事故に国内避難民の定義を当てはめると、「原発事故災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者」を意味することとなろう。

また、今回の事故の結果、一定の被ばくを受け、環境汚染された地域に居住を続けている住民も、原発事故災害によって重大な影響を受けた者であるから⁶、このような者も福島原発事故被害者として等しく支援の対象とするべきである。

対象者の範囲を確定するに当たっては、政府が原子力発電を進めるに当たり、国際放射線防護委員会（ICRP）勧告に従って、一般人の被ばく限度を年間1ミリシーベルトと定めていた事実は、重要な意義を有する。どの程度の被ばくをしたときに健康被害が発生するかという科学的論争には容易に決着が付かないであろう。しかし、行政があらかじめ定めていた基準は、政府の人道的な援助の対象とするかどうかを判定するに当たって、参照するべきである。

4 被害者に対する生活再建支援等の施策の実施

法制度の中心とすべきは福島原発事故被害者に対する具体的な生活再建支援の施策の在り方である。

本原則18は、「1. すべての国内避難民は、適切な生活水準に対する

⁶ 本ガイドラインでは、自然災害の二次的被害を「自然災害の二次的被害には、大雨または地震活動によって引き起こされる土砂崩れ等の自然のまたは物理的な影響が含まれる。これらには、初期災害が産業施設およびインフラストラクチャーにもたらす影響（例えば、水力発電所のダムへの被害、または人間の健康および生命への脅威となる危険物質を漏洩させる可能性のあるパイプラインおよび化学工場への被害）も含まれる。」と定義しており、原子力発電所事故も守備範囲としている。

権利を有する。2. 管轄当局は、状況のいかんを問わず、かつ、差別することなく、少なくとも、国内避難民に対して次のものを与え、かつ、これらを安全に得ることを確保する。(a) 不可欠の食糧および飲料水、(b) 基本的な避難所および住宅、(c) 適切な衣類、(d) 不可欠の医療サービスおよび衛生設備。3. これらの基本的な物資の計画策定および配給への女性の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである。」と定めている。

ここでは、衣食住等の現物による支援について記載されているようにも読むことができるが、現在全国各地に避難している被害者に対して、衣食について、現物で支援を行うのは、現代の我が国の現状からみても現実的ではなく、事故前の平均的な生活を送るために必要な金銭を給付することが妥当である。避難先では、経済が低迷していることに加えて、避難の期間が不明確であることから、就労することができず、また、就労できても短期の極めて不安定な雇用に従事することになり生活費は確保し難い。

したがって、これまでの災害等の際に行われた生活再建支援のための生活給付金又は一時金支給の施策を参考にして、次のような施策を早急に行うべきである。

(1) 生活給付制度の実施

① 雲仙普賢岳噴火による被災者に対する支援事業について

雲仙普賢岳噴火災害の際には、警戒区域の設定により生業が途絶え、仮設住宅等で生活する住民に対して、国土庁（当時）と長崎県は要綱事業である「食事供与事業」を実施し、1人1日1000円（4人家族なら月額12万円）及び世帯当たり生活雑費月額3万円の現金支給を実施しており、同様の施策が考えられる。

② 中国残留孤児に対する支援給付制度について

災害ではないが参考となる制度としては中国残留孤児に対する支援給付制度がある。同制度は、国民年金を受給してもなお老後の生活の安定を図ることができない場合に給付金を支給する制度であり、生活保護制度を準用している。生活保護制度を準用している主な目的は、受給者間の生活水準を平準化することにある。

③ 三宅島噴火災害による被災者に対する支援事業について

三宅島噴火災害に対する支援事業については、東京都が災害保護特別事業を実施した。生活保護は高額な貯金がある場合適用がないが、噴火災害では地元へ復帰後に多額の費用がかかることから、500万円までの貯金を都に預託させることにより要保護状態を擬制

し、現実の収入額と生活保護基準との差額を支給した。

これにならない、就労による現実の収入や、国民年金受給額に上乘せする形での生活保護に準じた生活給付金制度を実施すべきである。その際、一定の自由財産を認めるべきである。そして、噴火災害と同様に地元へ復帰後に多額の費用がかかることから、三宅島での支援策で、500万円の生活再建資金を認めたことを参考とすべきである。

(2) 住居地への一時帰還についての一時金

また、三宅島噴火災害では、帰島に際し、住宅補修等支援のため1世帯150万円を上限とする「被災者帰島生活再建支援金」を支給した。これにならない、一時金を給付すべきである。

5 損失補償制度の創設

本原則29の2は「管轄当局は、帰還しまたは再定住した国内避難民に対してこれらの国内避難民が強制移動の際に残置しまたは奪われた自らの財産および所有物を可能な限り回復することを支援する義務および責任を負う。それらの財産および所有物の回復が不可能な場合には、管轄当局は、これらの国内避難民に対して適切な補償または他の形態の適正な賠償を与え、またはこれらを取得することを支援する。」と定める。また、本ガイドライン第2部グループD第2.5項は、「移動の自由に対する制限のすべての場合において、被災者は、適正な法の手続き（意見を表明する権利、独立した裁判または法廷を利用する権利、および適正な補償を受ける権利を含む）を尊重した効果的な法的救済を与えられるべきである。」と定める。

これらは、被害者が住居などを失った場合や避難を強いられた場合に、損害賠償を求める権利があると同時に、国がこれらの財産を回復し、補償する責務を有していることを明らかにするものである。これは、我が国において、ダム造成等で故郷からの移転を余儀なくされた場合に憲法第29条に基づき損失補償されるのと同様に考えることができる。

したがって、国は、原子力災害対策特別措置法第26条第2項（災害対策基本法第63条第2項準用）により警戒区域設定された地域への立入りを禁止された被害者に対し、土地建物その他の動産類の財産権が制限されたことに対し相当な補償を行うべきである。

この提言は、雲仙普賢岳の噴火災害における警戒区域の設定（災害対策基本法第63条第2項）において、当連合会が1994年（平成6年）2

月に「災害対策基本法等の改正に関する意見書」において既に提言していることであるが、福島原発事故における警戒区域の設定も同様である。

なお、国による補償と東京電力による損害賠償は、二重に取得することはできないとしても、被害者からどちらに請求することも許されるよう制度設計し、先に国が補償を実施したときは、その限度で東京電力に求償することとすべきである。

- 6 国による福島原発事故による被害者の健康管理調査と無償医療の実施と、これらの施策の目的は「健康上の不安の解消」ではなく「健康被害の未然防止，早期発見，治療」にあることを明記すること

原発事故によって被ばくした住民は、健康被害を発症する可能性を否定できない状況にある。このような住民は、健康被害の発生を未然に防止し、被害の早期発見とその治療を原子力開発を推進してきた国に対して求める権利がある。

国の遂行した戦争に起因して原爆被害を受けた被ばく者に対して、国は1994年（平成6年）、「原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律」を制定した。この法律は、従前の原子爆弾被爆者の医療等に関する法律、原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律を統合した法律である。

同法の制定の意義は、前文において「国の責任において、原子爆弾の投下の結果として生じた放射能に起因する健康被害が他の戦争被害とは異なる特殊の被害であることにかんがみ、高齢化の進行している被爆者に対する保健、医療及び福祉にわたる総合的な援護対策を講じ、あわせて、国として原子爆弾による死没者の尊い犠牲を銘記するため」に制定されたとしている。福島原発事故被害者も、国の推し進めた原子力開発の結果として生じた犠牲者であり、このような者の健康被害を未然に防止し、早期発見し、治療することは国の責任である。

また、前記原則19は、「1. 国内避難民で、すべての傷者、病者および障がいのある者は、最大限実行可能な限り、かつ、できる限り速やかに、医療上の理由以外のいかなる理由によっても差別されることなく、自らが必要とする医療上の看護および手当を受ける。国内避難民は、必要な場合には、心理学的および社会的サービスを利用することができる。2. 女性が有する健康上の必要（リプロダクティブ・ヘルス等女性のための保健に関する提供者およびサービスを利用する機会ならびに性的およびその他の虐待の犠牲者のための適切なカウンセリングを受ける機会を含む。）に対して特別の配慮がなされるべきである。3. 国内避難民の間における接

触伝染病および感染症（エイズを含む。）の予防に対しても特別の配慮がなされるべきである。」と定めており、本ガイドライン第2部Bグループ第2.5項では「健康に対する権利は尊重され、保護されるべきである。この権利は、差別されることなく、適時かつ適切で、利用しやすく文化的に受け入れられる、性別にも配慮した保健医療、健康の決定要素（安全で飲用に適した水の利用および適切な衛生環境、安全な食料の適切な供給、栄養および住居の十分な提供等）、健康な居住および環境条件、ならびに健康に関係した教育および情報（性的能力および性と生殖に関する健康等）の入手・利用機会を有する権利として理解されるべきである。保健医療に関する活動は、そのような認識に従って計画されるべきである。」と定めている。

これらの原則も、原発事故被害者とりわけ避難を強いられている者は適切な医療の保障を受ける権利があり、国はこれを保障しなければならないことを示している。

現在、福島県が県民健康管理調査を実施しており、本調査については、当連合会は2011年（平成23年）11月15日付け意見書でその問題点を指摘しているが、健康管理調査については、福島県に委ねるのではなく、政府が責任を持って、福島県民のみならず、一定の放射線量が検出された福島県外の地域の住民及び事故当初その地域に居住し、その後全国各地に避難した住民も対象にして健康診断を実施するとともに、住民がその後も継続して健康診断を無料で受診できる体制を整備すべきである。

また、年間1ミリシーベルト以上の被ばくをし、放射線被ばくに起因すると疑われるがん、甲状腺異常、皮膚炎などの特定疾患に罹患した者は、科学的に厳密な因果関係が証明されなくても、無料で医療が受けられる医療保障制度を整備すべきである。

労災については、1976年（昭和51年）に発出された労働基準局長通達において、放射線被ばく労働者に対する白血病の労災認定基準として、①相当量の被ばく、②被ばく開始後少なくとも一年を超える期間を経ての発病、③骨髄性白血病又はリンパ性白血病であることの三つの要件を定めている。そして、相当量の被ばくについては「5ミリシーベルト×被ばく労働に従事した年数」と解説に明記されている。白血病についてはこのような数値が示されているが、肺がんや皮膚がんなどの放射線に起因する疾病については明確な数値基準が示されていない。

これらの特定疾患について疫学的な因果関係を明確化するには、疾病の種類にもよるが数十年の歳月を要する。それでは被害住民の救済にはつな

がらない。

また、過去の原爆症の経験に照らせば、放射線に被ばくした者は、病気にかかりやすく怪我をしやすいこと、病気や怪我をしたときに治りにくいこと、病気や怪我をしたことによって更に別の病気を誘発しやすいことを踏まえ、また、特定疾患だけでなく、鼻血が出やすい、風邪を引きやすい、体がだるいといった放射線被ばく特有の不定愁訴を含む疾病前駆症状や血液検査でのデータ異常まで細かく考慮に入れて、健康被害の兆候をつかみ、これらの一般疾病に対する手厚い医療を保障することが更に重篤な疾病の発症を減らすことにつながると考えられる。年間1ミリシーベルト以上の被ばくをした者について、原爆被爆者援護法における健康診断、健康管理手当（同法施行規則所定の11疾病は放射線に起因しないことが明らかでない限り支給される）や一般疾病に対する医療給付と同様な制度を設けるべきである。

さらに、政府の法案概要には、「放射線による健康上の不安の解消等安心して暮らすことのできる生活環境の実現のための措置」という項目が挙げられているが、当連合会が繰り返し述べてきているように、低線量被ばくによる健康への影響については、専門家の間でも知見が分かれている。昨年末、政府が発表した避難区域の再編では、空間線量年間20ミリシーベルト未満の地域を「避難指示解除準備区域」とし、本年4月以降段階的に避難指示を解除するとしているが、年間20ミリシーベルト未満であれば安全であるという科学的根拠があるわけではない。そのような放射線量の地域に帰還する住民が健康上の不安を抱くのは当然のことであって、まず政府が全力を挙げて行うべきことは「健康上の不安の解消」ではなく、その不安の原因となっている放射線の影響から住民の健康を守るために被ばくの低減を図り、健康診断を充実して「健康被害の未然防止、早期発見、治療」に努めることである。よって、このような目的を法律に明記するべきである。

7 被害者自らが正確な被ばく線量を知る権利の保障

上記6で触れたとおり、被害者には、健康被害の発生を未然に防止し、被害の早期発見とその治療を、原子力開発を推進してきた国に対して求める権利がある。その前提として、当然に被害者は自らどの程度被ばくしているかを知る権利を有するのであり、国はこれを認めるべきである。

当連合会は、2011年（平成23年）6月3日付け「放射性物質の包括的なモニタリングと福島県民に対する総合的な健康確保と差別防止を

求める意見書」において、「事故直後に福島原発周辺に立ち寄り、原発内での作業に従事していない原発作業員から大量の内部被ばく者が検出されている。この事実は、住民にも同様の内部被ばくが発生している可能性があることを示唆している。よって、政府は地方自治体とも連携し、少なくとも放射性物質が飛散した地域の乳幼児や妊婦、屋外作業の多い住民などについては、その希望により、早急にホールボディーカウンター等による内部被ばくの有無を測定し、そのデータから事故時の被ばく量を推計すること。また、測定結果については、プライバシーの保護に特に配慮すること。」を提言しているが、その後、いまだ国はこのような措置を取っていない。

政府の法案概要では「放射線による健康上の不安の解消等安心して暮らすことのできる生活環境の実現のための措置」を掲げているが、「健康上の不安の解消」ではなく「健康被害の未然防止、早期発見、治療」と明記すべきなのは前項で述べたとおりであって、被害者が自らの被ばく線量を知りたいと希望した場合は、国は、その費用を負担の上、ホールボディーカウンター等により内部被ばくの有無を測定し、そのデータから現在までの被ばく量を推計して、当該被害者に正確な情報を開示すべきであるとともに、その結果、被害者がその地にとどまるか、避難するか、又は避難先から帰還するかについては、次項に述べるとおり被害者の自己決定権に委ねられるべきであり、いずれの判断を下した被害者に対しても十分な支援を行うべきである。

8 汚染状況と今後の除染計画等についての正確な情報の提供と自己決定権の尊重

本原則14は、「すべての国内避難民は、移動の自由および居住選択の自由に対する権利を有する。」とし、さらに原則28は「1. 管轄当局は、国内避難民が自らの意思によって、安全に、かつ、尊厳をもって自らの住居もしくは常居所地に帰還することまたは自らの意思によって国内の他の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、かつ、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、帰還しまたは再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める。2. 自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への国内避難民の完全な参加を確保するため、特別の努力がなされるべきである。」と定めている。

また、本ガイドラインDグループ第2.4項は「被災者の住んでいる地域または帰還を希望する地域が、既存の適応およびその他の保護対策では

軽減することができない生命および安全上の高度で継続的な危険を伴う場合に限り、被災者および被災コミュニティの同意なく帰還を持続的に禁止する対策が検討され、実施されるべきである。禁止対策を実施する場合には、次のすべての条件を尊重しなければならない。(a) 法律で規定されている。(b) 被災者の生命および健康の保護のみを目的とする。(c) 被災者が決定の過程および理由について情報提供を受けている。(d) 場所の選定から住居の建設、サービス、生計手段の機会に至るまでの移住の全段階において、被災者が協議を受け、被災者にそれらの決定および実施に参加する機会が与えられている。(e) 次の条件に従い、被災者に国内の別の場所での定住の機会が与えられている。◇予定移住地が災害の二次的被害に遭う危険がなく、災害の頻発から安全な環境にある。◇予定移住地において、被災者が差別されることなく、安全かつ文化的に適切な住居、水、基本的な保健医療サービス、教育、生計手段、雇用、市場等を入手・利用できる。」と定めており、帰還すべき地に危険がある場合は情報提供や健康保護の措置が受けられるものとしている。

このような原則の定めから導かれることは、今後被害者が自らの住居などに戻るか、別の場所に移転するかは、その被害者自身の意思に委ねられるべきであり、意思決定の過程に参加する権利があること、国はこのような選択を容易にし、再統合のための援助の措置を採ることが義務付けられているということである。

現在、故郷である福島を離れて生活している者には、国及び自治体から自分の旧住居地の放射線物質による汚染状況に関する正確な情報、今後の除染計画とこれによる汚染軽減の可能性等の情報が提供されず、避難者は不安な生活を余儀なくされている。

そこで、国及び自治体の責務として、刻々と変わる汚染状況、今後の除染計画について適切な情報を速やかに提供する責務を定め、これに基づいて被害者が下した帰還するか否かの決定については、その自己決定権を尊重し、いずれの判断を行った者に対しても、その状況に応じて十分な支援を行うこととすべきである。

9 福島県民に対する差別の防止及び災害弱者に対する保護

本原則4は、「1. これらの原則は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教もしくは信念、政治的もしくはその他の意見、国民的、民族的もしくは社会的出身、法的もしくは社会的地位、年齢、障がい、財産、出生等のいかなる種類の差別または他のいかなる類似の基準による差別もすることな

く適用されるものとする。2. 児童（特に保護者のいない未成年者）、妊娠中の母親、幼い児童を持つ母親、女性世帯主、障がいのある者および高齢者等一部の国内避難民は、自らの状態が必要とする保護および援助ならびに自らの特別の必要を考慮した待遇を受ける権利を有する。」と定め、本ガイドラインもこれに沿って全編随所において差別防止の指針を定めている。

また、本原則29の1は「自らの住居もしくは常居所地に帰還しまたは国内の他の場所に再定住した国内避難民は、移動を強いられていた結果として差別されてはならない。これらの国内避難民は、すべての段階における公共の事項に完全かつ平等に参加する権利を有するものとし、また、公共サービスを利用する平等の機会を有する。」と定めている。

これらの点も、重大な原則として法的な権利と国の援護行政の在り方として確認しておくべき事項であると考えられる。よって、福島県民に対するいわれなき差別を防止するとともに、とりわけ、子ども、妊婦、乳幼児を持つ母親、障がい者及び高齢者等の災害弱者に対して特別な保護を与えることを内容とする施策を行うべきである。

10 警戒区域設定解除の判断における住民を含む第三者機関の設置

本ガイドラインAグループ第1.5項は「避難は、自主的であるか強制的であるかを問わず、被災者の生命、尊厳、自由および安全に対する権利を完全に尊重し、何人も差別されない方法で実施されるべきである。被災者は、入手しやすい方法でかつ理解できる言語で、予想される避難の期間、避難のプロセスおよび避難する必要がある理由について可能な限り情報提供を受けるべきである。」と定め、避難方法について自己決定とこれに資するための情報提供を受ける立場にあることを明確にしている。

警戒区域設定解除の判断は、被害者の安全とその後の生活再建に甚大な影響を与える重要な判断である。このような判断が、地域人口を維持したいなどとする行政的判断によって歪められるような事態はあってはならない。

このような重大な判断の正確性を補完するため、原子力事業と利害関係を持たない科学者と地域代表などで構成される第三者機関を設置し、その第三者機関と権限者との関係を法的に明確にすべきである。

かかる提言も前記「災害対策基本法等の改正に関する意見書」において提言しているものである。また、しかし、前記した自己決定権を尊重する趣旨から、被害者の家族構成や考え方によって、警戒区域に戻るかどうか

の判断は分かれることが当然であるから、警戒区域設定解除を機械的に適用して援助を打ち切るような扱いはしないことも確認するべきである。

1.1 東京電力への求償

オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律に定められている規定にならない、国は、被害者への生活給付等の支出について東京電力に求償できることを定めることなどを検討すべきである。この点については、今後の東京電力への損害賠償請求権との調整が必要となってくることも考慮に入れる必要がある。

1.2 広域避難者情報の把握

広域避難者は、従前の災害では、被災自治体からの情報が途切れ、そのサービスが途絶し、コミュニティから隔絶されることとなる。その結果、全国各地に孤独と不安に悩まされ、やがて孤独死という悲惨な転帰をたどる例も懸念される。とりわけ、みなし仮設住宅として活用されている借り上げ民間住宅や行政の把握していない先に避難している人々は、あらゆる支援からも遠ざかり、その存在さえ把握されていないという状況にある。そこで、避難者の居場所を迅速かつ正確に把握するために被災者台帳システムを全国の自治体で早急に整備し、自治体間の情報共有を積極的に進めるべきである。また、支援が円滑に行われるように、二次的避難所など避難者の避難場所の所在について、弁護士会等の公益支援活動を行う団体に開示すべきである。

1.3 広域避難家族への支援

広域避難をしている家族の中には、母子のみが避難するなどして離散している家族も多い。避難先の子どもはいじめを受けたり、情緒不安定から不登校になったりする例もある。夫婦の間が疎遠となって家庭が崩壊することも懸念される。このまま放置すれば、福島原発事故においても多数の家庭が同様の経過をたどることとなろう。

本ガイドラインDグループ第2.3項(c)において、「避難者は、差別なく、水、基本的なサービス、学校、生計手段、雇用、市場等を利用する機会を有し、できる限り通常の生活に戻ることができる。」と定めていること、同第3.1項で「救援活動は、家族の連帯を保護するよう計画されるべきである。家族と共にいることを希望する避難者は、災害対策のすべての段階においてこれを許可され、そのための支援を受けるべきである。」

また、これらの人々の離散は防ぐべきである。」と定めている。

そこで、国は被災地に残された父親に対する避難先の雇用の斡旋や、家族と面会するための遠距離交通費の助成等、家庭の維持のための支援を行うべきである。また、避難者の受入れ自治体は相当期間の住居の提供と、避難者への雇用の創出・斡旋に努めるべきである。

1 4 おわりに

福島復興再生のための立法については、一刻も早く制定されてしかるべきものであるが、この度の政府案には、経済的にも精神的に困窮を極めている県外への避難者も含む被害者の生活再建のための施策がほとんど盛り込まれていない。

当連合会は、これまで福島原発事故による被害者に対して完全な賠償を求め、またこのような賠償を国が支援するべきことを求めてきた。

しかし、福島原発事故による甚大な被害は余りにも広範であり、また被害者の権利侵害が余りにも深刻であるため、当連合会は、これまでの被害者支援の活動を通じて社会的な弱者を含む全ての被害者が賠償請求に立ち上がることは著しく困難であることを痛感してきた。

よって、当連合会は、本原則によって定められているように、国が人道的な支援を第一次的に負っている主体として、福島原発事故被害者の権利を明確にし、これを現実のものとするための具体的な支援策を法律に基づいて定めることを求め、被害者を一人の例外もなく救済することを目的として、本意見書を策定したものである。