

放射性物質汚染対処特措法に基づく基本方針骨子案についての意見書

2011年（平成23年）10月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 除染は放射性物質の量を減らすものではなく、これを場所的移動させるに過ぎず、除染による環境浄化には本質的な限界があることを確認し、かつ、除染によって更なる環境汚染が起きないように適切な環境防止措置と作業員の被ばく対策をした上で、除染が実施されるべきである。
- 2 除染特別地域（警戒区域及び計画的避難区域）においても、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処（以下「環境汚染への対処」という。）の長期的な目標としては、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となることを目指すべきである。
- 3 除染実施計画を定める区域（追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域）のうち、子どもの生活圏においては、第1に、2012年（平成24年）8月末までに、子どもの推定年間追加被ばく線量を年間3ミリシーベルト以下で、かつ、子どもの推定年間被ばく線量を2011年（平成23年）8月末と比べて約60%減少した状態を実現することを目指すとするべきである。第2に、その上で、除染実施計画を定める区域（追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域）については、2014年（平成26年）3月末までには、子どもの推定年間追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト未満とすることを目指すべきである。

また、子どもの推定年間追加被ばく線量及び推定年間被ばく線量を測定する際には、地表面から10cmの空間線量を基本とすべきである。

さらに、一度除染をした場所についても、周辺からの放射性物質による汚染が再度起きる可能性があるため、継続的にモニタリングを実施し、必要に応じて除染を行うべきである。

4 除染特別地域（警戒区域及び計画的避難区域）の除染について

- (1) 除染特別地域（警戒区域及び計画的避難区域）については、山地の森林部の除染、大量の廃棄物の処理保管、作業者の安全確保など困難な課題があることから、2014年（平成26年）3月末までの一応の除染という目標の実現は困難である。まして、本来、長期的目標とすべき、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となるのには、相当な長期間を要することを確認

すべきである。

- (2) 警戒区域及び計画的避難区域においては、本来目標とされるべき、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となるまでに相当な長期間を要するのであるから、地域指定の解除には極めて慎重であるべきであり、少なくとも、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となることが明らかとなるまでは、地域指定を解除すべきではない。
- (3) 警戒区域及び計画的避難区域からの避難は長期間に及ぶ可能性が高いことを踏まえると、別の場所にコミュニティを含む生活の場を再建することや事業所を再建するなどの方法による被害回復又はコミュニティ・農地漁場・事業所の喪失そのものを賠償する等、コミュニティの維持を含む生活全般の再建、農林水産業・事業活動そのものの再建が早急に可能となる損害賠償の在り方も考えられるべきである。

具体的には、第1に、避難費用・精神的損害・休業損害などの終期は長期の被害を前提とし、終期はそれを前提とする長期間経過後とすべきで、数年以内に終期が定められるべきではない。第2に、突然の移転による生活費の増加についても損害として精神的損害とは別に賠償されるべきである。第3に、場所移転をする事業者・農漁業者が現実に他の場所で営業可能となるように、財物価値の喪失損害あるいは移転費用が定められるべきである。第4に、短期間に戻れない以上、警戒区域及び計画的避難区域の財物については全損として考えるべきである。第5に、間接被害の判断も柔軟に考えるべきであり、代替性などを厳密に考えるべきではない。第6に、地方自治体の損害も広く認めるべきである。

- 5 除染実施計画の策定に当たっては、地域住民の参加の下に行われるべきであり、また、関連情報は速やかに公開されるべきである。
- 6 放射性廃棄物の減量化のための焼却に当たっては、焼却施設の能力・性能について、適切な試験・検証をし、公開と参加の原則に則って、住民の関与の下に具体的な焼却の方針を定めるべきである。
- 7 除染を実施する事業者の基準を定め、適切な研修や許認可等を受けた事業者のみが除染を実施できるとするべきであり、その基準は、環境汚染防止や作業者の労働安全衛生管理、除染の効果、費用、事業者の技術的経済的能力等の項目について、定めるべきである。
- 8 除染実施に必要な費用は、本来は東京電力株式会社が負担すべきであるが、実際には国が責任を持って費用を確保し、また、除染方法についての調査研究も国が責任を持って実施すべきである。

第2 意見の理由

- 1 「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」（平成23年8月30日法律第110号）（以下「特措法」という。）に基づく基本方針の案（以下「基本方針案」という。）が2011年（平成23年）10月10日に公表された。

当連合会は、本年7月29日、「放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策についての意見書」において、放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策について総合的な立法をするよう提言し、また、9月20日、「放射性物質汚染対処特措法施行に当たっての会長声明」において、特措法に基づいて放射性廃棄物を処理するに当たり、予防原則に則って、徹底した安全対策を採るよう求めた。

今般、策定された基本方針案は、冒頭「事故由来放射性物質による環境の汚染への対処（以下「環境汚染への対処」という。）は、事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるために行うものである」と、環境汚染への対処の目的を明示し、かつ、そのための責任が原子力事業者及び国にあることを明示している点で評価できるものであるが、その具体的内容において、以下に述べるような問題点が存在するので、基本方針は、これらの点を改めたものとされたい。

2 除染の限界と除染による問題の防止

除染は放射性物質の量を減らすものではなく、その場所を移動させるだけであるから、そのやり方によっては放射性物質をかえって拡散しかねない危険を有している。現に、洗浄による家屋などの除染が進められているが、そのことによって、汚染が拡散し、水系の下流域における汚染が危惧されている。

除染は放射性物質の量を減らすものではない以上、除染による環境浄化には本質的な限界があることを確認すべきである。

また、除染によって更なる環境汚染が起きないように、除染実施に当たっては、適切な環境防止措置と作業員の被ばく対策がなされることが必要不可欠である。

3 目標の設定について

基本方針案は、「追加被ばく線量が年間20ミリシーベルト未満である地域については、長期的な目標として追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以下となることを目指す」とするものの、追加被ばく線量が年間20ミリシーベルト以上である地域については、具体的な目標を設定していない。

しかし、一般公衆について、既に日本の関係法規上被ばく線量限度として年間1ミリシーベルトが確立していることを踏まえるならば、いずれの地域においても、長期的な目標としては、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となることを目指すべきである。

4 除染実施計画を定める区域（追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域）のうち、子どもの生活圏については、早急に対策を講ずべきこと

人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減させるという環境汚染への対処の目的を踏まえると、基本方針案もいうとおり「子どもが安心して生活できる環境を取り戻すことが重要であり、学校、公園など子どもの生活環境を優先的に除染する」ことが必要である。

また、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域が、福島県のみならず、宮城県、茨城県、栃木県、群馬県まで広がっていることを考えると、健康への影響が大きいと考えられるところから、優先的に除染するとされることは評価できる点である。

しかし、基本方針案の具体的目標設定である「平成25年8月末までに、子どもの推定年間被ばく線量が平成23年8月末と比べて約60%減少した状態を実現することを目指す」との点は、現に、推定年間被ばく線量が5ミリシーベルトを超える、高い放射線量が計測されるところが存在し、そこに子どもが生活していること、早急に子どもへの悪影響を除去すべきことを考えると、不十分であり、また、期間的にも長すぎる。

除染実施計画を定める区域（追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域）のうち、子どもの生活圏においては、第1に、2012年（平成24年）8月末までに、子どもの推定年間追加被ばく線量を年間3ミリシーベルト以下で、かつ、子どもの推定年間被ばく線量を2011年（平成23年）8月末と比べて約60%減少した状態を実現することを目指すとするべきである。

第2に、その上で、除染実施計画を定める区域（追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト以上のうち、除染特別地域以外の区域）については、2014年（平成26年）3月末までには、子どもの推定年間追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト未満とすることを目指すとするべきである。

また、子どもの推定年間追加被ばく線量及び推定年間被ばく線量を測定する際には、特に影響を受けやすい低年齢の子どもの身長及び行動様式から考えられる被ばく線量を考慮すると、地表面から1mの空間線量をもって考えること

は不十分であり、地表面から10cmの空間線量をもって、推定に当たるべきである。

さらに、一度除染をした場所についても、周辺からの放射性物質による汚染が再度起きる可能性がある。例えば、福島市渡利地区などのように、山地に接しているようなところでは、後述するように、山地部分の除染が困難である以上、山地に残る放射性物質によって、再度汚染される可能性が高い。したがって、継続的にモニタリングを実施する必要がある、そのモニタリング結果に応じて、必要な除染を行うべきである。

5 除染特別地域について

(1) 除染特別地域（警戒区域及び計画的避難区域）は、基本方針案も指摘するとおり、「空間線量が高く土壌等の除染等の措置の実施に当たって高いレベルの技術及び作業員の安全の確保への十分な配慮が必要である」地域である。

そもそも、山地の森林部分が多く技術的に除染が容易ではない地域が多く、他方、平野部も山地に隣接するところが多いことから山地の除染が不十分なままでは除染の効果が上がらないことが推測され、そもそも除染が容易ではない。その上、高濃度の汚染がされているため、除染の際に発生する汚染土壌その他の放射性物質を含む廃棄物も大量となり、その保管場所の確保という点からも難題となる（仮に除染特別地域全てについて、表土を10cm除去した場合、8000万 m^3 という莫大な放射性廃棄物が排出される。これは、1mの高さに積み上げた場合、8000万 $\text{m}^3=80$ 万 km^3 という広さが必要なもので、東京の山手線の内側全て又は福島県双葉郡大熊町の全ての広さに相当するものとなる。）。また、基本方針案も指摘するとおり、作業員の安全の確保も極めて高度の管理が必要となる。

そのため、除染特別地域の除染については、基本方針案も認めるとおり、「地域ごとの実情を踏まえ、優先順位や実現可能性を踏まえた計画とし」また、「除去土壌等の量に見合った仮置場の確保を前提としたものとする」ものでなければならず、短期間に容易に実行し得るものではない。

その点、基本方針案は、「除染特別地域のうち、追加被ばく線量が特に高い地域以外の地域については、平成26年3月末までに、除染等の措置を行」うとしているが、この現実性には多大な疑問がある。まして、本来、長期的目標とすべき、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となるのには、相当な長期間を要することを認めるべきである。

(2) 地域指定解除についての慎重な対応を

以上のとおり、除染特別地域＝警戒区域及び計画的避難区域においては、

本来目標とされるべき、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となるまでに相当な長期間を要するのであるから、地域指定の解除には極めて慎重であるべきであり、少なくとも、追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト未満となることが明らかとなるまでは、地域指定を解除すべきではない。

(3) 避難者に対する十分な対応措置・損害賠償を

以上の結果、誠に残念ながら、警戒区域及び計画的避難区域からの避難は長期間に及ぶ可能性が高い。その点を踏まえると、当連合会が、2011年（平成23年）6月23日の「東京電力福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針に向けての意見書」において述べたように、別の場所にコミュニティを含む生活の場を再建することや事業所を再建するなどの方法による被害回復又はコミュニティ・農地漁場・事業所の喪失そのものを賠償する等、コミュニティの維持を含む生活全般の再建、農林水産業・事業活動そのものの再建が早急に可能となる損害賠償の在り方も考えられるべきである。

具体的には、第1に、避難費用・精神的損害・休業損害などの終期は長期の被害を前提とし、終期はそれを前提とする長期間経過後とすべきで、数年以内に終期が定められるべきではない。第2に、突然の移転による生活費の増加についても損害として精神的損害とは別に賠償されるべきである。第3に、場所移転をする事業者・農漁業者が現実に他の場所で営業可能となるように、財物価値の喪失損害あるいは移転費用が定められるべきである。第4に、短期間に戻れない以上、警戒区域及び計画的避難区域の財物については全損として考えるべきである。第5に、間接被害の判断も柔軟に考えるべきであり、代替性などを厳密に考えるべきではない。第6に、地方自治体の損害も広く認めるべきである。

6 除染実施計画の策定と参加、関連情報の公開

除染が地域住民の健康に深く関わることを考えると、除染実施計画の策定に当たっては、地域住民の参加の下に行われるべきである、

また、環境中の放射線量・放射性物質の蓄積量などの汚染情報はもちろん、除染の方法過程についての情報、除染後の環境情報など、関連情報は速やかに公開されるべきである。

7 放射性廃棄物の取扱いについて

除染に伴い発生する汚染水や放射性廃棄物については、基本方針案は安全性の確保、周辺住民の健康及び周辺の環境保全に十分配慮すべきことを明示し、さらに、中間貯蔵施設及び処分場の確保に当たっては、環境影響評価の実施を

すべきとしている点などは高く評価できる。

その一方で、基本方針案は「除去土壌については、減容化技術の進展を踏まえつつ、保管や処分の際に可能な限り減容化を図る」としており、焼却を考えているが、現存する焼却施設は、放射性廃棄物を焼却した場合に、完全に放射性物質がフィルター等によって捕捉されるかどうか事前に十分に検討も調査もなされていないのであって、それを転用あるいは新規に設ける以上、焼却施設的能力・性能について、適切な試験・検証をし、公開と参加の原則に則って、住民の関与の下に具体的な焼却の方針を定めるべきである。

たとえ、今回の事故によって放出された放射性物質に汚染され、あるいは汚染された恐れのある廃棄物が大量に存在し、緊急に処理することが求められているとしても、拙速な処理によって放射能による環境汚染を再拡散させることは是非とも回避しなければならない。

政府は、予防原則に則って、上記方針を直ちに改め、焼却施設的能力・性能について適切な試験・検証を至急実施するべきである。

8 除染実施の事業者について

除染を実施するとして民間業者の宣伝がされ、高い費用を請求された、あるいは、高圧水洗浄で環境保全対策が不十分などといった例が報道されており、除染を実施する事業者について、早急に規制することが、住民の健康を保全し生活環境を守るために不可欠である。

そのために、除染を実施できる事業者の基準を定め、適切な研修や許認可を受けた事業者のみが除染を実施できるとするべきである。その基準は、環境汚染防止や作業者の労働安全衛生管理、除染の効果、費用、事業者の技術的経済的能力などの項目について、定めるべきである。

9 除染実施のための財政的手当

除染は、特に子どもの生活圏については、緊急な課題であるが、地方自治体の財政は、今回の事故によって枯渇しており、財政的理由から除染実施が進まない恐れがある。除染実施に必要な費用は、本来は東京電力株式会社が負担すべきであるが、実際には国が責任を持って費用を確保すべきである。

また、除染方法については、まだまだ未解明な部分が多く、除染の調査研究も国が責任を持って実施すべきである。

以上