

東京電力福島第一、第二原子力発電所事故における避難区域外の
避難者及び居住者に対する損害賠償に関する指針についての意見
書

2011年（平成23年）11月24日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 政府指示区域以外からの避難についても、合理性がある場合には救済対象とすることを指針に明記すべきである。その避難には、十分な情報がない中で東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原子力発電所」という。）からの大量の放射性物質の放出による被ばく等の危険を回避するためのもの（第一類型）と低線量の被ばくの危険を回避するためのもの（第二類型）があるとしても、両者は時期的に重なりある部分もあることを認めるべきであり、一期、二期という表現ではなく、類型という表現が適切である。
- 2 第一類型については、東京電力福島第一、第二原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）後、大量の放射性物質放出の危険があったこと、情報が混乱していたこと、アメリカ合衆国政府が2011年（平成23年）3月17日に福島第一原子力発電所から80km圏内について避難勧告をしたこと（この避難勧告は同年10月6日まで継続された。）などを考えると、最低でも、福島第一原子力発電所から80km圏内となる部分がある市町村については、全ての者について、対象とすべきである。
- 3 第一類型における避難開始の終期としては、政府の認定でも、安定冷却・水素爆発の危険性が消失したとされるステップ1の達成後である、2011年（平成23年）7月末以降とすべきである。
- 4 第二類型については、低線量の被ばくの危険を回避するためのものである以上、対象地域を指定する際に考慮する要素として、放射線量を挙げるべきであり、第1に、少なくとも3月当たり 1.3 mSv （年間 5.2 mSv 、毎時約 $0.6 \mu\text{Sv}$ ）を超える放射線が検出された地域については、全ての者について対象とすべきであり、第2に、追加線量が年間 1 mSv を超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきである。
- 5 いずれの類型においても、対象地域の指定に当たっては、コミュニティの分断や混乱を避けるために、原則として市町村単位とすべきであり、市町村の中に一部でも上記要素に該当する部分が存在する場合には対象とすべきである。
- 6 対象とされた市町村以外であっても、福島第一原子力発電所からの距離、放射線

量、避難者の属性等から、個別に、避難に合理性が認められる場合には賠償されることを指針に明記すべきである。

7 損害賠償が認められるべき項目としては、避難者に対しては、生活費の増加分を含む、避難費用と精神的損害について認められるべきである。避難者の生活費の増加分については、全てが精神的損害と一括されるのではなく、避難に伴い、家族や地域社会が分断させられたために、一人当たり月1万円以上増加した携帯電話代や交通費等については、「高額の生活費の増加」として、精神的損害とは別に賠償されるべきである。

8 上記の第一類型及び第二類型の対象地域に居住する者についても、生活費の増加分及び精神的損害について賠償がされるべきである。

9 早急な除染実施の必要性は高いが、他方、除染によって、全ての問題が解決するわけではなく、相当長期にわたり、避難の必要が生じ、また、対象地域居住者の精神的・経済的負担が続くことを確認すべきである。

第2 意見の理由

1 放射線の人体や環境に対する影響は科学的に十分解明されているわけではなく、しかも、低い放射線量でがんなどが起きる可能性があり¹、成人よりも子どもの方が放射線の影響を受けやすいとの報告がなされていることや放射線の長期的（確率的）影響をより大きく受けるのが子どもであることに鑑みると、感受性が高く、年齢が若い、胎児・幼児・子どもとその親や妊婦は、政府の避難指示の基準とされる年間20mSv未満であってもリスクが高く、その不安には相当の理由がある。

また、本件事故発生から間もない時点では、爆発等による大量の放射性物質放出の危険があり、また、情報も混乱していた。さらに、いわき市や南相馬市では20km圏外でも避難が呼び掛けられ、多くの人が避難する状況があり、アメリカ合衆国政府が2011年（平成23年）3月17日に福島第一原子力発電所から80km圏内について避難勧告をしている（この避難勧告は同年10月6日まで継続された。）。

さらに、問題は、人の生命・健康にかかることであり、予防原則が広く適用されるべきである。

したがって、福島第一原子力発電所からの距離、放射線量、避難者の属性等から、

¹ 文部科学省の委託で財団法人放射線影響協会が行っている「原子力発電施設など放射線業務従事者などに係る疫学的調査」では、被ばく線量の把握が容易な原発労働者などの追跡健康調査をしており、平成22年3月に発表された報告では、白血病を除くガンの死亡率について、10mSv以上の累積線量で有意の増加傾向を認めている。また、労災では、年間5mSvの累積線量で白血病との因果関係を認め、実際認定された例もある（労働省労働基準局長 基発第810号昭和51年11月8日「電離放射線に係る疾病の業務上外の認定基準について」）。

避難に合理性が認められる場合があることは明らかであり、その場合には、政府指示対象区域からの避難であるかどうかにかかわらず、広く損害賠償を認めるべきであり、その点を指針においても明記すべきである。

- 2 政府指示区域以外からの避難については、十分な情報がない中で大量の放射性物質の放出による被ばく等の危険を回避するためのもの（第一類型）と低線量の被ばくの危険を回避するためのもの（第二類型）があるとしても、両者は時期的に重なりあう部分がある。したがって、一期、二期という表現ではなく、類型という表現が適切であり、また、両者が重なりあう時期があることを認めるべきである。
- 3 第一類型においては、上記1記載の事故直後の状況を考えると、最低でも、福島第一原子力発電所から80km圏内となる部分がある市町村については、全ての者について、対象とすべきである。

また、第一類型は、十分な情報がない中で大量の放射性物質の放出による被ばく等の危険を回避するためのものであるから、本来、完全には水素爆発の危険性がなくなつておらず、大量の放射性物質の放出の危険性が去っていない現時点でも終期といえるか疑問があるが、少なくとも、政府の認定でも、安定冷却・水素爆発の危険性が消失したとされるステップ1の達成後である、2011年（平成23年）7月末以降とすべきである。

- 4 第二類型については、低線量の被ばくの危険を回避するためのものである以上、対象地域を指定する際に考慮する要素として、放射線量を挙げるべきである。

そもそも、日本の法規制上も、3月当たり1.3mSv（年間5.2mSv、毎時約0.6μSv）を超える放射線が検出される場所は、電離放射線障害防止規則により管理区域とされ、同区域には、必要のある者以外は立ち入ってはならず（同規則第3条第1項第1号、第4項）、原則として放射線測定器の装着が義務付けられ、外部被ばく及び内部被ばくの線量を定期的に測定して管理する仕組みになっており（同規則第8条）、18歳未満の者は、同区域で労働してはならない（年少者労働基準規則）など、同区域における活動は厳格に制限されている。

また、ICRP勧告の一般公衆の被ばく限度量である追加線量が年間1mSvを超えないということを前提に、一般公衆に対する被ばく防止のための法規制がされている。その例としては、放射性同位元素等による放射性障害の防止に関する法律第12条の2、同規則第14条の3、設計認証等に関する技術上の基準に係る細目を定める告示（文部科学省告示第94号 平成17年7月4日）や核原料物質・核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、同施行令を踏まえて実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則において周辺監視区域外の線量限度を決めるものとし、同規則の規定に基づく線量限度等を定める告示等が存在する。

以上を考えると、第1に、少なくとも3月当たり1.3mSv（年間5.2mSv、毎時約0.6 μ Sv）を超える放射線が検出された地域については、全ての者について対象とすべきである。

第2に、追加線量が年間1mSvを超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきである。

5 特定避難勧奨地点を住居単位で指定したことによって混乱やコミュニティの分断が生れていることを考えると、いずれの類型においても、対象地域の指定に当たっては、原則として市町村単位とすべきであり、市町村の中に、一部でも上記要素に該当する部分が存在する場合には対象とすべきである。

また、対象とされた市町村以外であっても、福島第一原子力発電所からの距離、放射線量、避難者の属性等から、個別に、避難に合理性が認められる場合には賠償されることを指針に明記すべきである。

6 損害賠償が認められるべき項目としては、避難者に対しては、生活費の増加分を含む、避難費用と精神的損害について認められるべきである。

避難費用については、要した費用全額の賠償が認められるべきである。とりわけ、避難者の生活費の増加分については、全てが精神的損害と一括されるのではなく、避難に伴い、家族や地域社会が分断させられたために、一人当たり月1万円以上増加した携帯電話代や交通費等については、「高額の生活費の増加」として、精神的損害とは別に賠償されるべきである。

上記の第一類型及び第二類型の対象地域に居住する者についても、生活費の増加分及び精神的損害について賠償がされるべきである。居住者については、窓を開けて夏の暑さをしのぐことが難しいことから、空気清浄機やエアコンを購入したり、家庭菜園や近所のお裾分けで安く済ませていた野菜が食べられなくなったり、食材や水の入手に特別の配慮をした結果食費がはね上がったりするなど様々な形で生活費が増加していることは事実であり、その点が十分に考慮されるべきである。

7 また、以上の点を考慮するに当たり、除染には限界があることが認識されるべきである。

現に多くの人が居住している地域が、法令の基準である、追加線量が年間1mSvを超えていることを考えると、その地域においては、早急に除染が実施されるべきである。

しかし、今回のように広範に、かつ、大量の放射性物質によって環境が汚染された場合には、①線量の高いところでは、容易に線量が下がらない、②除染によって大量の汚染土壤や汚染水などが発生する、③山地部における除染は本質的に困難であり、山が近いところでは除染をしても再度放射性物質による汚染がされ、除染を

繰り返し実施する必要がある、④作業者の安全確保・被ばく防止措置の困難性等があることから、除染の効果には限界がある。

除染によって、全ての問題が解決するわけではなく、相当長期にわたり、避難の必要が生じ、また、対象地域居住者の精神的経済的負担が続くことを確認すべきである。

以 上