

# 被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針の改定（案）に対する意見書

2015年（平成27年）8月7日  
日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

- 1 「支援対象地域」は、「追加被ばく線量が年間1ミリシーベルトを超える地域」とすべきである。（対象部分 改定案の3ページ下から6行目から4ページ4行目まで）
- 2 避難指示解除について（対象部分 改定案の3ページ下から6行目から4ページ4行目まで）
  - (1) 避難指示解除は、実情に応じて慎重に判断すべきである。
  - (2) 避難指示解除と避難を継続する者への支援を連動させず、区域外避難者に対する住宅支援を継続すべきである。
- 3 支援について（対象部分 改定案の5ページ21行目から24行目まで）  
福島県外でも健康診断や医療費の減免を行うとともに、甲状腺がん以外のがん、がん以外の疾患についても幅広く検査すべきである。
- 4 政府は、強制避難と区域外避難の当事者の意見を全国各地の避難先において、丁寧に聞くべきである。（対象部分 改定案の6ページ6行目から7行目まで）

## 第2 意見の理由

- 1 基本方針の改定案の内容

2015年7月10日、復興庁は、「原発事故子ども・被災者支援法」（以下「支援法」という。）に基づく「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針の改定（案）」（以下「本改定案」という。）を発表し、同年8月8日まで意見を募集している。

本改定案は、「定住支援に重点を置くこととする」との基本的方向の下に、「現在の支援対象地域内の空間放射線量は・・大幅に低減しており、生活圏として既に年間1～20ミリシーベルトの線量域の下方部分」で、「支援対象地域は縮小又は撤廃することが適当」などとし、支援対象地域は「当面縮小しない」とはしているものの、「避難指示区域以外から避難する状況にはない」としており、将来的には縮小・撤廃を前提とした方針であるといわざるを得ない。

## 2 避難と帰還をめぐる線量の目安についての当連合会の見解

当連合会は、2013年10月4日、第56回人権擁護大会で採択された「福島第一原子力発電所事故被害の完全救済及び脱原発を求める決議」において、国に対し、「子ども・被災者支援法の趣旨に則って、放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていないことを全ての前提とし、かつ、2011年3月11日以降の1年間の追加被ばく線量が国際放射線防護委員会（ICRP）勧告の一般公衆の被ばく限度量である年間1ミリシーベルトを超えることが推定される全地域及び福島県の全域を『支援対象地域』として、同様に年間5ミリシーベルトを超えることが推定される全地域を『特別支援対象地域』とすること。『支援対象地域』の住民には、避難の権利を実質的に保障するため必要な支援を行い、『特別支援対象地域』の住民には、正当な補償及び避難先における生活全般の保障を十分に行うことを前提に、避難指示を出し、それでもなお居住を続けることを強く希望する住民については、その意思を尊重し、安心して生活できるような環境の整備等を行うことを検討するなど、被災者救済のための具体的な支援策を早急に実施していくこと。」を求めた。

また、「いわゆるチェルノブイリ法においては、年間1～5ミリシーベルトの被ばくを余儀なくされる地域では、被害者は他地域への移住を選択することができ、年間5ミリシーベルトを超える地域では、避難を強制される。それでも、子どもたちが現に健康を害していると報告されている。我が国の労災認定基準や放射線管理区域も、年間5ミリシーベルトが基準とされてきたものであり、予防原則を貫徹し、住民の健康を守るために、避難指示解除は、年間1ミリシーベルト以下であることが確認された地域から行うべきである。1年間の追加被ばく線量が1ミリシーベルトを超えることが推定される全地域については、支援法第8条における『支援対象地域』とし、避難の権利を認め、避難（転地による保養などを含む。）を希望する住民に対し、必要な支援をなすべきこと、また、健康被害がもたらす影響が重大であり、かつ長期に及ぶことに鑑みれば、同様に追加被ばく線量が5ミリシーベルトを超えることが推定される全地域については、『特別支援対象地域』と指定して、なお居住を続けることを強く希望する住民にも、その意思を尊重し、安心して生活できるような環境の整備等を行ふことを求めた。

ICRPの主委員会で2008年10月に承認された「長期汚染地域住民の防護に関する委員会勧告」（パブリケーション111）<sup>1</sup>は、1～20ミリシーベルトを年間の被ばく限度量として位置づけており、この範囲を超える場合は、避難を強制する旨が記載されています。

<sup>1</sup> 勧告では、「3. 3 個人被ばくを制限するための参考レベル／（50）汚染地域内に居住する人々の防護

ベルトの範囲の低い部分を参考レベルに定めるべきであり、防護措置の策定と実施に住民が関わるべきであるとする。5ミリシーベルトは、1～20の範囲の低い部分であり、避難指示などの基準を定める参考値となり得る。そして、1ミリシーベルトを超える場合に、避難という自主的な選択を認めることも、このICRPの考え方と適合するものといえる。

### 3 1ミリシーベルトを超える被ばくを避けたいと願う市民の意思は法的に正当なものとして尊重されるべきである

上記当連合会決議の内容は、科学的にも、人権の観点からも、的確なものであり、事故から4年余を経過した今日においても、これを修正すべき理由は見当たらない。

支援法も、「(原子力発電所の事故により放出された)放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていない」(第1条)ことを明確に認め、支援策について、被災者一人ひとりが「居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができる」ように、「そのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」(第2条)としている。

しかしながら、本改定案では、「現在の支援対象地域内の空間放射線量は、原子力規制庁が実施している航空モニタリング結果に基づき推計した外部被ばく線量によると、原発事故発生時と比べ、大幅に低減しており、生活圏として既に年間1～20ミリシーベルトの線量域の下方部分にあり・・」とし、「空間放射線量等からは、避難指示区域以外の地域から避難する状況にはなく、支援対象地域は縮小又は撤廃することが適当であると考えられる。」としている。すなわち、避難指示区域を除き、避難を要しなくなっているとするものである。

チェルノブイリ事故以来、世界に類を見ない深刻な影響を引き起こしている福島第一原発事故においては、溶融燃料の取り出しなど抜本的な対策はいまだとることができず、汚染水は日々発生し、環境中に漏れ出ている。除染は居住地域についてのみであり、除染を終えた場所もしばらくすると線量が再上昇し

---

の最適化のための参考レベルは、この被ばく状況区分に対処するためパブリケーション103（ICRP, 2007）で勧告された1～20ミリシーベルトの範囲の下方部分から選定すべきであることを勧告する。過去の経験により、長期の事故後状況における最適化プロセスを制約するために用いられる代表的な値は1ミリシーベルト／年であることが示されている。」とし、「4. 2. 影響を受けた人々が実施する防護措置／(64)影響を受けた人々が当局の定める措置の策定及び実施に関与することが、措置の有効性を發揮する上で非常に重要になる。ただし、その上で、被ばくを抑制するための多くの措置は、個人の行動によって進められることになる。また、これらの措置を有効かつ持続可能にするために、当局からの支援の枠組みが必要になる。」とされている。

たり、モニタリングポストを少し離れると線量が上昇している例や、茂み、側溝や軒下などにホットスポットが残っている例なども観測されている。また、線量が「低減」しているとしても、事故前の環境放射線量と比べて、その何倍にも増加している地域から避難し、今後も避難を継続したいと願う市民の選択は、支援法の前記の考え方からすれば、十分に根拠があり、とりわけ小さな子どもたちを抱えている親たちにとっては切実な願いとして十分尊重されるべきである。

しかも、避難指示区域以外の地域でも、モニタリングポストの数値は下がっていても、その近傍に一般人の被ばく限度である年間1ミリシーベルト以上の線量を観測する地域も少なくない。

そもそも、1ミリシーベルトは原子力発電を推進するに際して、政府が市民に対して約束した「一般公衆の年間被ばく線量限度」であり、これを超える被ばくを避けたいと願うことは、市民の正当な要求であり、法的に正当なものとして尊重されるべきである。

#### 4 避難指示解除について

##### (1) 避難指示解除は、実情に応じて慎重に判断すべきである

政府は、2015年6月12日、福島復興加速化指針を改訂し、福島県の居住制限区域と避難指示解除準備区域について、避難指示を遅くとも2017年3月までに解除するとの目標を定めた。また、上記時期までに両区域の避難指示を解除することを前提に、避難指示区域からの避難者に東京電力が支払っている慰謝料について、解除の時期にかかわらず2018年3月分まで支払うよう東京電力を指導することを決めた。両区域の原発事故前の人団は約54,800人であり、避難指示区域全体の7割を占める。

本改定案は、こうした避難指示区域の解除による避難者に対する住宅支援の打切りなど、帰還促進政策と一連・一体のものと考えられる。

当連合会は、こうした国の対応に対し、2015年7月3日付け「避難指示の解除、慰謝料支払の打切りに反対する会長声明」等において求めたとおり、避難指示解除については、各市町村の実情に応じて判断していくべき事柄であり、年間の追加被ばく線量が1ミリシーベルト以下であることが確認された地域から慎重に行うべきで、各地域の実情を十分踏まえ、地元や対象住民との協議も十分行った上で、個別に慎重に判断すべきであると考える。

##### (2) 避難指示解除と避難を継続する者への支援を連動させず、区域外避難者に

に対する住宅支援を継続すべきである

本改定案は、福島県が、2015年6月15日、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う避難者が入居する応急仮設住宅と民間借り上げ住宅の無償提供を、避難指示区域以外からの避難者（区域外避難者）については、2017年3月末で終了すると発表したことについて、「空間放射線量が大幅に低減していること等とも整合的」としている。なお、福島県は、避難指示区域からの避難者についても、避難指示の解除の見通しや復興公営住宅の整備状況等を見据えながら、今後判断するとしている。

終了の対象となる避難者の正確な数は明らかでないが、避難指示区域以外からの避難者は3万人を超えると報道されている。仮に2017年3月末で一律に終了した場合、政府が2015年6月12日に公表した福島復興加速化指針の中で帰還政策を打ち出したこととあいまって、区域外避難者に与える影響は計り知れない。

当連合会が重ねて提言してきたように、「自ら居を定め、安心して自立した生活ができる」ためには、原発事故による避難者に対する住宅提供の期間を、1年ごとに延長する現在の災害救助法に基づく支援自体を改めて、これを相当長期化させ、避難者の意向や生活実態に応じて更新が必要である。

被災地の復旧・復興をいかに促進するか、避難指示区域以外の地域から避難した者とそこにとどまっている者との関係をどう考えるか等々の困難な問題があるとしても、本来、帰還するか否かは、避難先での生活の実情、子どもの学校生活、家族の就労状況、被災地の現状を踏まえて、避難者が自由に選択すべき事柄である。放射線量の実情については先に述べたところであり、避難指示の解除に伴い、一方的に住宅供与を終了することは、避難者に帰還か移住かの選択を迫るものであって、被災者一人ひとりが自らの意思で選択できるとした支援法の趣旨に反し、区域外避難者の幸福追求権（憲法第13条）及び生存権（憲法第25条）との関係でも極めて問題があるといわざるを得ない。とりわけ、避難の継続を求める者への住宅支援が必要である。

## 5 支援について

福島県外でも健康診断や医療費の減免を行うとともに、甲状腺がん以外のがん、がん以外の疾患についても幅広く検査するべきである。

本改定案では、福島県及び福島近隣県における疾病罹患動向の把握、福島県

の県民健康調査「甲状腺検査」の充実などに取り組むとされているが、その具体的な内容は示されていない。

支援法第13条第2項では、一定の被ばく線量以上の地域の原発事故被害者に対する生涯にわたっての健康診断の保障が、第3項では健康被害についての医療費の減免が規定されているが、これらの措置は今日に至るまで、具体化されていない。

現在、体系だった健康診断は福島県内でしか行われておらず、福島県外でも、健康診断や医療費の減免が行われるべきである。

また、福島県内においても、甲状腺がん、心の健康、生活習慣病に狭く絞った健康診断が行われているに過ぎず、詳細な健康診断は、避難区域からの避難者にしか実施されていない。これでは甲状腺がん以外のがんや、がん以外の多様な疾病の全体像を把握していくことはできない。

今後、福島県外に居住する者を含め、より注意深く、十分な調査が継続的に実施され、調査の結果判明した疾病に対しては、原発事故との因果関係の有無にかかわらず、医療費の減免を含む十分な医療措置が保障されるべきである。

## 6 避難者の避難先で意見を聞くべきである

支援法は、政府に対して「基本方針を策定しようとするときは、あらかじめ、その内容に東京電力原子力事故の影響を受けた地域の住民、当該地域から避難している者等の意見を反映させるために必要な措置を講ずることを義務付けていた（第5条第3項）。それにもかかわらず、基本方針策定（2013年）の際も、意見を聞くだけにとどまり、意見反映のための具体的な措置がとられなかつた。復興庁は、本改定案について、パブリックコメントに付すとともに、東京と福島で「説明会」を開催したのみで、他の地域では開催していないが、避難者の意見聴取と政策への反映を目的とした「公聴会」を、多くの避難者が生活している、全国各地の避難先で実施することを求める。

## 7 結論

以上のとおり、当連合会は、避難区域の解除や住宅支援の打切りについても見直しを求めてきたところであり、本改定案及びこれと一連をなすものと考えられる帰還促進のための政策に対して、意見の趣旨記載のとおり、意見を述べるものである。