

# 訴 状

平成27年4月17日

東京地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 河 崎 健一郎

ほか6名

原告 別紙原告目録1 および別紙原告目録2 記載のとおり

原告ら訴訟代理人 別紙原告ら訴訟代理人目録記載のとおり

〒100-8977 東京都千代田区霞が関 1-1-1

被告	国
同代表者法務大臣	上 川 陽 子
処分行政庁	原子力災害現地対策本部

南相馬避難解除取消等請求事件

訴訟物の価額 4億8690万0000円

## 請求の趣旨

1

(主位的請求)

(1) 原子力災害現地対策本部が、原告目録1記載の原告らに対して、平成26年1月24日、南相馬市を通じてした、特定避難勧奨地点を同月28日に解除する処分を取り消す。

(予備的請求)

(2) 原告目録1記載の原告らが、特定避難勧奨地点に指定されている地位にあることを確認する。

2 被告は、原告らに対し、それぞれ10万円およびこれに対する平成26年1月24日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

3 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決および第2項について仮執行宣言を求める。

## 請求の原因

第1	本件の概要.....	5
第2	本件地域における東京電力福島第一原発事故被害の概要.....	8
1	本件事故の発生及び政府による避難・退避指示.....	8
2	南相馬市における避難の状況.....	10
3	その後の避難区域の設定・再編.....	12
4	南相馬市における被害の状況.....	14
第3	本件地域における特定避難勧奨地点の指定と解除の経緯.....	18
1	特定避難勧奨地点とは.....	18
2	南相馬市における特定避難勧奨地点の設定.....	19
3	特定避難勧奨地点の解除.....	22
第4	本件解除の違法性.....	28
1	被告は原告らの追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務を負っていること.....	28
2	本件解除は追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務に反するものであること.....	31
3	本件解除はICRP勧告の放射線防護の原則に反し原災法に違反するものであること.....	32
4	本件解除は手続上の要件を満たしていないこと.....	36
第5	本件解除は処分性を有することないし原告らは予備的請求につき確認の利益を有すること.....	41
1	特定避難勧奨地点指定及び解除の法律上の位置づけ.....	41
2	本件解除が処分性を有すること.....	47
3	原告らが予備的請求について確認の利益を有すること.....	48
第6	慰謝料請求.....	49

## 第1 本件の概要

本訴訟は、東日本大震災にともなう東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）によって生じた放射能汚染について、被告（原子力災害対策現地本部）が、福島県南相馬市原町区・鹿島区の比較的放射線量が高い地点について、避難を支援・促進する特定避難勧奨地点に指定したところ、いまだに放射線量が高いにもかかわらず、平成26年12月28日付で同地点の指定を解除したこと（以下「本件解除」という。）は違法であるとして、本件解除の取消しなく同地点に指定されている地位にあることの確認、および同地点の違法な解除によって生じた精神的損害に対する賠償を求める訴訟である。

本訴訟の原告らは2つのグループからなる。原告目録1記載の原告らは、本件事故時の住所地が特定避難勧奨地点に指定された者であり（以下「指定原告ら」という。）、違法な本件解除の取消しなく同地点に指定されている地位にあることの確認および精神的損害への賠償を求めている。

原告目録2記載の原告らは、本件事故時に特定避難勧奨地点の近傍に住所を有していたものの同地点に指定されなかった者であり（以下「非指定原告ら」という。）、同地点の違法な解除によって生じた精神的損害への賠償を求めている。非指定原告らは、いずれも、本件事故時において、特定避難勧奨地点の指定を受けた地点が存在する行政区である南相馬市の原町区片倉、馬場、押釜、高倉（たかのくら）、大谷（おおがい）、大原および櫛原（じさばら）各行政区ならびにこれら地域に隣接し同様に放射線量が高い上柘窪（かみとちくぼ）行政区に住所を有していた。

本件解除は、以下の点で違法である（下記第4）。

第一に、憲法および社会権規約上、被告は人々の健康に対する権利を確保すべき法的義務を負っているところ、放射線被ばくによる健康影響に関する基準としては、本件事故以前から、国際基準上も国内法令上も、公衆の被ばく限度が年間1ミリシーベルトとされており、本件事故後もこの基準に変更はない。ところが、原告らが

本件事故時に住所を有していた地域（以下「本件地域」という。）は、いまだに放射線量が高く、原告らは、本件解除により本件事故時の住所地への帰還を余儀なくされ、年間1ミリシーベルトを超える被ばくを甘受せざるをえなくなる。かかる本件解除は、公衆の被ばく限度を年間1ミリシーベルトを越えないことを確保すべき被告の義務に反するものであり、違法である。

第二に、本件解除の根拠法である原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）は、国民の生命・身体の保護を目的としており（1条）、原発事故により「国民の生命、身体」に生じる被害たる原子力災害（2条1号）（これが発生する蓋然性を含む。）の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策である緊急事態応急対策を実施する権限を原子力災害対策本部長に付与している（20条2号）。本件事故に起因する放射線による健康影響を回避するための防護措置の実施に関する基準として被告が採用している国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告は、緊急事態後の長期被ばく状況である現存被ばく状況下における放射線防護における原則として、①正当化の原則（放射線被ばくの状況を変化させるいかなる決定も、害より便益を大きくすべきである）、②最適化の原則（被ばくは合理的に達成できる限り低く保たれるべきである）、③参考レベル（これを上回る被ばくの発生を許す計画の策定は不適切であると判断される線量）は1ミリシーベルトから20ミリシーベルトの下方部分から選択すべきであり、過去の代表的な値は1ミリシーベルトであったとしている。

ところが、本件解除は、①害こそあれ便益は何ら存在せず、②原告らの被ばくを達成できる限り低く保つものでもなく、③20ミリシーベルトという最も高い参考レベルを採用しているのであって、上記のいずれの原則にも反するものであり、違法である。

第三に、原子力安全委員会による原災法（平成二四年六月二七日法律第四一号による改正前のもの。以下「改正前原災法」という。）20条6項に基づく技術的助言や同法20条5項の原子力災害対策本部長に対する意見は、①放射線防護措置を

解除するにあたっては、解除後の新たな防護措置の実施時期、方法、内容等を定め、必要な準備を行った上で、適切に解除すること、および②解除の意思決定および解除後の新たな防護措置の計画の立案にあたって、関連する地元の自治体・住民等が関与できる枠組みを構築し、適切に運用されることを求めている。ところが、本件解除は、これらに反し、新たな防護措置が計画されることもなく、また地元自治体や住民が関与できる枠組みが構築されることもないままに強行されたのであり、本件解除は手続的要件を満たさず違法である。

## 第2 本件地域における東京電力福島第一原発事故被害の概要

### 1 本件事故の発生及び政府による避難・退避指示

東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）の事故に伴う政府の避難及び退避指示は、以下のとおり、震災発生当日である平成23年3月11日は、福島第一原発から半径3キロメートル以内と限定的であったが、福島第一原発の事故状況が急速に悪化するに伴い、翌12日には避難指示は福島第一原発から半径10キロメートル、同日中にさらに半径20キロメートルまで拡大し、15日には半径20キロメートル以上30キロメートル以内の住民に対する屋内退避を指示するまでに至った（甲1・避難指示等の経緯（福島県ホームページ））。

#### (1) 平成23年3月11日の避難指示

平成23年3月11日に発生した三陸沖を震源とするマグニチュード9クラスの地震は、福島第一原発周辺では震度6の揺れをもたらし、福島第一原発で運転中の全ての原子炉は緊急停止した。しかし、地震またはその後に襲った大津波の影響により、1号から4号炉は全交流電源を喪失し、非常用炉心冷却装置が注水不能になり、原子炉を冷やせなくなった。原子炉が停止して核燃料の臨界反応が止まっても、冷却できない核燃料の温度は数千度まで上昇し、炉心溶融（メルトダウン）の危険が迫った。

この事態を受け、日本政府は、3月11日19時3分に原災法15条に基づく原子力緊急事態宣言を発し、原子力災害対策本部（以下「原災本部」という。）を官邸に設置した。そして、まず、原災本部は、同日21時23分に、福島第一原発から半径3キロメートル圏内の居住者等に対して避難のための立ち退きを行うことおよび福島第一原発から半径10キロメートル圏内の居住者等に対して屋内退避することを指示した。

#### (2) 平成23年3月12日の避難指示



その後、福島第一原発の1号機原子炉における原子炉格納容器圧力が異常上昇し、また、原子炉の1号機及び2号機におけるベント（圧力を逃すこと）が実施できていないことが判明したため、避難範囲に関する再検討が行われ、避難範囲を半径10キロメートルに拡大することが決められ、原災本部は、3月12日5時44分、福島県知事および関係自治体に対し、福島第一原発から半径10キロメートル圏内の居住者等に対して避難を指示した。この段階では、南相馬市のほとんどは避難区域に含まれていなかった。

同日12日は、引き続き1号機原子炉のベントが試みられていたところ、同日15時36分、1号機原子炉の原子炉建屋で爆発が発生した。原災本部は、この爆発がいかなる爆発であったのかが不明であったことから、避難指示の範囲を半径20キロメートルに拡大することを決め、同日18時25分、福島県知事および関係自治体に対し、福島第一原発から半径20キロメートル圏内の居住者等に対して避難を指示した。これにより、南相馬市の小高区および原町区の一部が避難指示区域に含まれることになった。

### (3) 平成23年3月15日の避難・退避指示

その後も、3月14日11時1分の3号機原子炉建屋の爆発、翌15日6時頃の4号機方向からの衝撃音の発生、同日8時11分頃における4号機原子炉建屋5階屋根付近の損傷確認、同日9時38分の同原子炉建屋3階北西付近での火災発生といった事態が連続的に発生したため、原災本部は、再度、避難範囲の拡大について検討した。この中で、避難指示の範囲を福島第一原発から半径30キロメートルに拡大することも議論されたが、半径30キロメートルに拡大すると、新たに約15万人が避難対象者となり、避難に数日を要すること、避難中に大量の放射性物質の放出が起こった場合、避難中の者が被ばくのリスクを負うことなどが考慮され、いつ放射性物質の大量放出という事態が発生するか分からない緊迫した状況下では、屋内退避の方が有効であるとの結論に達し、原災本部は、同日11時、福島県知事及び関係自治体に対し、福島第一原

発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内の居住者等に対して屋内への退避を指示した。これにより、南相馬市の原町区のほぼ全域および鹿島区の一部が屋内退避区域となった（以上、甲2・東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会最終報告書（抄本））。

## 2 南相馬市における避難の状況

上記1のとおり、原災本部による福島第一原発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内に対する平成23年3月15日の指示は屋内退避であったが、原発事故の影響により、福島第一原発から30キロメートル圏内に物流業者が入らなくなり、南相馬市内においてガソリンや生活必需品などの物資が十分に供給されない状況となり、また、同市内において多くの小売店も避難により閉店状態となるなど、同市内では日常生活を営むことが困難な状況に陥った。

このような状況であったことから、南相馬市は、独自に緊急避難計画を作成し、自主避難できない市民について、市外への集団避難を誘導した。集団避難は3月15日から3月25日まで行われ、最終的には2867人の市民が避難した。この他に自主避難者もいたことから、3月25日までの集団避難又は自主的避難により、南相馬市の人口は震災前7万人程度であったものが、一時1万人程度まで減少した（甲3・南相馬市災害記録、甲4・東日本大震災による南相馬市の被害）。

本訴訟の原告らが居住していた本件地域でも、原告らを含む住民の多くが一時避難または自主避難していた。

なお、南相馬市から市外に避難するには、大きく分けて、いわき方面に出るルート、仙台方面に出るルート及び飯舘・川俣方面に出るルートの三つがあるが、いわき方面に出るには福島第一原発直近を通らねばならず、仙台方面は地震・津波による被害が大きいと考えられたことから、南相馬市の調整により、多くの住民は飯舘・川俣方面に避難した。この避難経路は、結果的には、放射性物質が飛散した方向と重なることとなったが、多くの南相馬市民はそれを知らないまま避

難した（甲5・政府事故調中間報告）。

現在の南相馬市における避難状況及び震災前と震災後の人口の比較は以下のとおりである（南相馬市のホームページより）<sup>1</sup>。

【避難状況】

市内居住者	自宅居住	34,977 人
	市内の知人宅や借上げ住宅等	3,731 人
	市内の仮設住宅	4,764 人
	市内転居	3,751 人
	計	47,223 人
市外避難者	市外の知人宅や借上げ住宅等	12,133 人
	(うち福島県外)	(7,203 人)
	計	12,133 人
その他	死亡(震災以外の死亡含む)	3,811 人
	転出	8,367 人
	所在不明	27 人
	計	12,205 人

<sup>1</sup> 南相馬市ホームページ：  
<https://www.city.minamisoma.lg.jp/index.cfm/10,853,58.html>

【震災前と震災後の人口】

	平成 23 年 3 月 11 日 現在の人口	平成 27 年 3 月 19 日 現在の居住者数	備考
小高区	12,842 人	-	一部帰還困難区域 一部居住制限区域 一部避難指示解除準備区域
鹿島区	11,603 人	13,712 人	
原町区	47,116 人	39,998 人	一部居住制限区域 一部避難指示解除準備区域
計	71,561 人	53,710 人	

### 3 その後の避難区域の設定・再編

#### (1) 計画的避難区域・緊急時避難準備区域及び警戒区域の設定

炉心溶融事故により、福島第一原発からは大量の放射性物質が大気中に放出され、福島第一原発周辺のみならず、半径 20 キロメートルを超えた地域でも、高濃度に放射性物質により汚染され、放射線量が高くなっていることが判明した（飯館村や南相馬市の西部等）。

このように放射線量が高い地域があることは事故発生後の早い段階で判明していたが（甲 6・米国エネルギー省による 2011 年 3 月 22 日付け報告）、政府がようやく新たな避難指示を発令したのは平成 23 年 4 月 22 日であった。原災本部は、原災法第 20 条第 3 項に基づき、事故発生から 1 年の間に累積線量が 20 ミリシーベルトに達するおそれがあるとして、福島県の飯館村、南相馬市西部、葛尾村の一部、川俣村の一部を「計画的避難区域」に指定し、原則としておおむね 1 か月間程度の間順次当該区域外への避難のための立ち退きを行うことを指示した。また、原災本部は、福島第一原発の事故が収束

したわけではなく、引き続き警戒を要することから、同じく原災法第20条第3項に基づき、福島第一原発から半径20キロメートルから30キロメートルの圏内を「緊急時避難準備区域」に指定し、常に緊急時に避難のための立ち退き又は屋内への退避が可能な準備を行うことなどを指示した。また、あわせて、同圏内に指示していた屋内退避の指示を解除した。

なお、福島第一原発から半径20キロメートル圏内は、避難指示が出されており、放射線量が極めて高い状態であったが、圏内に残留したり、立ち入ったりする居住者等が確認され、これらの者の安全を確保することが困難であるほか、同区域外への影響も懸念されることから、原災本部は新たに半径20キロメートル圏内を「警戒区域」とし、緊急事態応急対策に従事する者以外の者の立入りを制限することとした（指示は平成23年4月11日、発効は同12日）（甲5・政府事故調・中間報告）。

## （2）緊急時避難準備区域の解除等

平成23年9月30日、原災本部は、①原子炉施設の安全性確保、②空間線量率の低下、③公的サービス・インフラ等の復旧が整うことの3点が満たされたとして、緊急時避難準備区域の解除の指示及び公示を行った（甲5・政府事故調・中間報告）。一方で、原災本部は、年間20ミリシーベルトを超えると判断した地点等につき、特定避難勧奨地点を設定した（南相馬市における設定については、第3の1、2を参照）（甲1・避難指示等の経緯）。

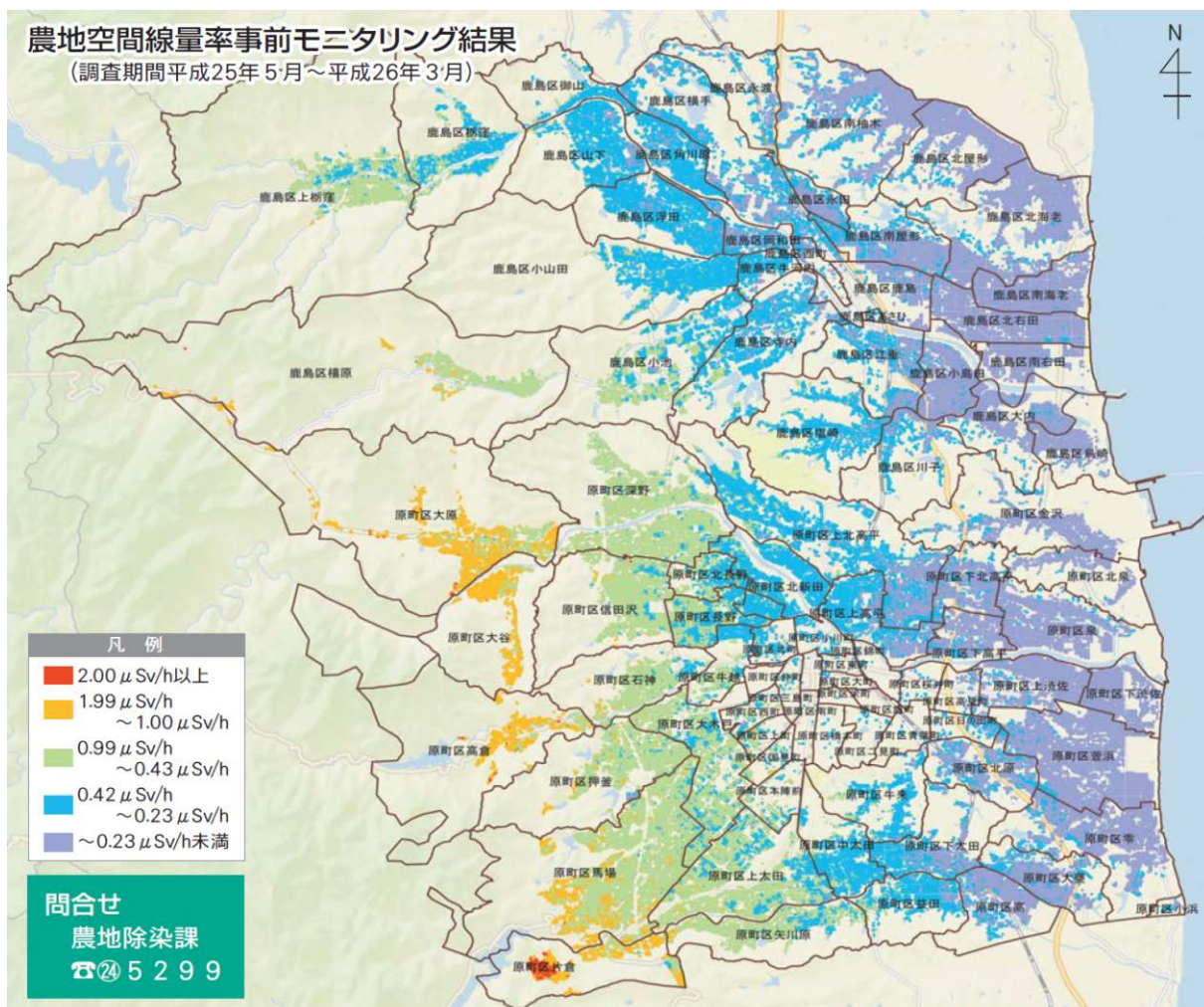
平成24年3月30日には、警戒区域及び計画的避難区域の見直しを行うことが決定され、同年4月16日、南相馬市にあった両区域は、以下のとおり再編されることになり、現在に至る（甲7・新たな避難指示区域設定後の区域運用の整理、8・警戒区域・避難指示区域の概念図）。

再編後の区域	区域の基本的考え方
避難指示解除準備区域	年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域
居住制限区域	年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域
帰還困難区域	5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域

#### 4 南相馬市における被害の状況

##### (1) 放射性物質による広範囲の汚染

福島第一原発からはヨウ素131、セシウム134及びセシウム137をはじめとする放射性物質が大量に大気中に放出され、3月15日前後の降雨・降雪等と重なったことから、南相馬市内の土壌や建物等に沈着し、同市内の大部分が放射性物質に汚染されることになった。下記の図は、平成25年5月から平成26年3月にかけて行われた農地空間線量率モニタリング結果である（甲9・広報みなみそうま2014年7月1日号〔第98号〕）。



図を見たら明らかなように、南相馬市においては、山間部の放射線量が高く、海沿いは低いという傾向にある。

政府の用いる計算方式（屋外滞在を一日8時間、屋内滞在を一日16時間とし、屋内の放射線量は屋外の0.4倍とする）によれば、3.8マイクロシーベルト毎時で年間20ミリシーベルトの放射線量になる（1ミリシーベルト＝1000マイクロシーベルト）が、これは事故前の自然放射線量（概ね0.03～0.04マイクロシーベルト毎時）の約100倍にもなる。ちなみに従来（福島第一原発事故前）の一般公衆による被ばく限度は年間1ミリシーベルトとされていたが、これは政府の計算式を用いると、空間線量毎時0.23マイクロシーベルトである（甲10・追加被ばく線量年間1ミリシーベルトの考え方）。

また、いわゆる放射線管理区域は3か月で空間線量が1.3ミリシーベルトであるが（放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律施行規則1条1号、平成12年科学技術庁告示第5号4条1号）、これはおおむね毎時0.6マイクロシーベルトとなる。

なお、ヨウ素131は半減期が8日と短いため、初期の段階で崩壊し、現在、南相馬市において放射線を放出している主な放射性物質はセシウム134とセシウム137である。セシウム134とセシウム137はほぼ同じ量が放出されたとされるが、セシウム134の半減期は2年である一方で、セシウム137の半減期は30年であることから、放出されてから最初の3年間で放射線量はほぼ半分に自然に下がり、10年後はほぼ25%に下がるが、以後の下がりからは非常に緩やかになり、20年経過しても当初の17%、30年経過時は当初の14%という計算になる（甲11）。

そうすると、原発事故後3年後で空間線量が年間20ミリシーベルトの地域の場合、原発事故後10年後でも年間10ミリシーベルトにしか下がらず、相当高いままである。また、放射性物質は山林に特に多く、絶えず平地の方に流れ落ちてくる状況にあるから、除染しても再び放射線量が上がることも多く、思うような効果が得られていない状況にある。そもそも、セシウムは化学的に土壌等に吸着しているとみられることから、水等で洗浄しても落ちるものではなく、土壌の場合は入れ替え、屋根等の場合は屋根の吹き替え、道路の場合はアスファルトの履き替え等を実施しないと、放射性物質は除去できず、放射線量は下がらない。これは多くの除染廃棄物を出すことを意味し、その置き場の確保が難航している状況にあつて、除染は思うようには進んでいない。ましてや、山林の除染は事実上不可能であり、除染の効果は極めて限定的である。

## （2）健康不安

前述のように、本件地域における福島第一原発から放出された放射性物質による汚染は、住民の健康への不安を招いている。後述するとおり、放射線の人



体に対する影響は無害とは言いがたいため、住民の不安は当然であり、「風評」「知識不足」で済まされる程度のものではない。

また、航空機モニタリングでは現れない局所的な汚染が市内に数多く点在しており（例えば自宅の側溝や排水溝の出口附近、里山の山林等）、通常の生活でそのような地点も通過又は利用することから、住民の不安はなおさら強い。

### （3）農業被害等

福島第一原発から放出された放射性物質による広範囲な土壌汚染により、農作物や畜産物が汚染され、出荷できなくなるばかりか、摂取制限もかけられるなどして、農業への被害は甚大である。また、本件地域は豊かな山野に囲まれた里山であり、住民は山菜や野生のキノコ等を採って食料としていたほか、貴重な現金収入にもなっていたが、これらも本件事故後は放射性物質に汚染され、従来のように山の恵みを得られなくなってしまった。

現在でも、特定避難勧奨地点の主な設定場所である原町区においては、農作物のカブ、エゴマ、ウメ、ビワ、ユズ、ギンナン、クリ、原木しいたけ、クルミ、コメ（一部の地域）、山菜のタケノコ、ゼンマイ、タラの芽、ワラビ、コシアブラ、野生鳥獣であるイノシシ、ヤマドリ、カルガモ、キジ、ノウサギが出荷制限の対象となっている。なお、これら品目の一部については、国の摂取禁止の指示もあるが、そうではなくても、検査の結果、食品衛生上の基準値を超える放射性物質が検出されている故に出荷制限がかけられているため、南相馬市では摂取を控えるように勧奨しており、摂取に適した状態とは言えない。さらに、牛も、南相馬全域において、原則として、県外へ移動させたり、と畜場へ出荷させたりすることはできない状態にある（甲12・出荷制限表）。

農地除染は進行中ではあるが、上記のように一部出荷制限が続いている状況であり、放射性物質に対する消費者の不安もあり、農業被害は継続中である。

### 第3 本件地域における特定避難勧奨地点の指定と解除の経緯

#### 1 特定避難勧奨地点とは

##### (1) 特定避難勧奨地点の設定

特定避難勧奨地点とは、「計画的避難区域」及び「警戒区域」の外であって、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりが見られない一部の地域における地点において、政府が、住民の安全・安心の見地から、当該地点に居住する住民に対して、注意を喚起し、避難を支援、促進する対策を講じるために、原災本部が設定する制度である。被告は、本件事故後1年間の積算線量が年間20ミリシーベルトを越えると推定される地点を、特定避難勧奨地点に設定した。

被告の説明によれば、当該地点に居住しても仕事や用事などで家を離れる時間がある通常の生活形態であれば年間20ミリシーベルトを超える懸念は少なく、一律に避難させる必要はないが、地点近辺の住民の安全・安心の確保に万全を期す観点から、政府として対応を行う地点を特定し、この地点に対してしっかりと対策を講じていくことを対外的にも明確にしていくために設定するものであった（甲13・原災本部平成23年6月16日「事故発生後1年間の積算線量が20mSvを越えると推定される特定の地点への対応について」、甲14・官房長官レク議事メモ・説明資料（原災本部支援チーム）、甲15・総理説明資料）。

制度の設計にあつては、避難するか、避難しないかの判断を住民の意思に任せ、いずれの選択にしても政府や自治体として最大限に支援していくという「選択的避難」という発想が根底にあつた（甲16：特定避難勧奨地点に関わる内閣府原子力被災者生活支援チーム幹部会議事概要・資料）。

そして、特定避難勧奨地点は、平成23年6月10日の時点では、以下の仕組みで設定されることとされた。

① 文部科学省が詳細な放射線量のモニタリングを行い、その結果、年間20

ミリシーベルトを超えると推定される空間線量率が測定されれば、現地対策本部を通じ、速やかに福島県知事及び関係市町村長に連絡する。

- ② 現地対策本部、福島県、関係市町村で協議し、除染が容易でない年間20ミリシーベルトを超える地点を「特定避難勧奨地点」として住居単位で特定し、現地対策本部長が、当該市町村に、文書で通知する。
- ③ 市町村は、「特定避難勧奨地点」に該当する住居に対して、例えば、モニタリングの結果、放射線の影響、活用できる支援措置、説明会の日程等についての説明資料を添付して、個別に通知する。また、市町村は、避難した世帯に被災証明を発行。特に、妊婦や子供のいる家庭等の避難を促すよう、自治体と相談していく。

## (2) 特定避難勧奨地点の効果

特定避難勧奨地点に設定された世帯の住民は、以下のような支援を受けることができる。

- ① 医療保険の窓口負担分の一部免除、医療保険の保険料の減額・免除
- ② 国民年金保険料の申請免除
- ③ 介護保険の被保険者に対する利用料免除
- ④ 障がい福祉サービスの利用者負担の徴収の猶予
- ⑤ 日本放送協会の放送受信料の免除
- ⑥ 固定資産税の減免
- ⑦ 高速道路利用料金の免除
- ⑧ 避難期間中の電気料金の免除や電気料金の支払期限の延長

## 2 南相馬市における特定避難勧奨地点の設定

南相馬市における特定避難勧奨地点の設定は以下のとおり3回にわたって行われた。

### (1) 第1回目の設定

平成23年7月21日、原子力災害現地対策本部は、同6月27日に南相馬市内の7地区、111世帯を対象に実施した放射線量モニタリング結果を踏まえ、南相馬市の鹿島区及び同原町区に57地点（59世帯）を指定した。指定された世帯数の内訳は鹿島区榑原（1）、原町区大谷（14）、同大原（21）、同高倉（23）（括弧内は世帯数）である（甲17・南相馬市における特定避難勧奨地点の設定について）。設定の対象となったのは6月27日の放射線量モニタリングの結果、住民の被曝線量が積算年間20ミリシーベルトを超えるものと推定された21世帯と、その周辺の子どもや妊婦がいる世帯等の34世帯である。住民説明会は同7月22日に開催され、住民から測定方法のずさんさ等の指摘があった（甲18：南相馬意における特定避難勧奨地点に関する住民説明会）。

## （2）第2回目の設定

さらに、原子力災害現地対策本部は、平成23年7月13日、18日及び21日に南相馬市内の792世帯を対象に実施した放射線量モニタリング結果を踏まえ、同8月3日に南相馬市の鹿島区及び原町区に追加で65地点（72世帯）を指定した。このとき追加で指定された世帯数の内訳は、鹿島区榑原（2）、原町区大谷（3）、同大原（21）、同高倉（11）、同押釜（3）、同片倉（2）、同馬場（32）（括弧内は世帯数）である（甲19・南相馬市における特定避難勧奨地点の設定について）。

なお、特定避難勧奨地点の設定の基準となる空間線量であるが、南相馬市の要望を受け、第二回目の設定からは、子どもと妊婦がいる世帯では50センチメートルの高さで毎時2.0マイクロシーベルト以上の基準を使うことになった（甲20・平成23年7月30日現地対策本部「南相馬市の特定避難勧奨地点の設定の考え方」）。毎時2.0マイクロシーベルトは、年換算すると約10.5ミリシーベルトである。

## （3）第3回目の設定

国はさらに平成23年9月に南相馬市内の817世帯を対象に実施した放射線量モニタリング結果（甲21）を踏まえ、平成23年11月25日に南相馬市の鹿島区及び原町区に追加で20地点（22世帯）を設定した（甲22の1・南相馬市における特定避難勧奨地点の設定について、22の2・避難区域概念図）。追加で指定された世帯数の内訳は、鹿島区榎原（2）、原町区大原（11）、同高倉（2）、同馬場（7）（括弧内は世帯数である）。設定された場所は、放射線量モニタリングの結果、住民の被曝線量が年間20ミリシーベルトを超えると推定される世帯（閾値として3.0マイクロシーベルト毎時を使用）が新たに見つかったこと（つまり放射線量が増加した住居があった）及びその周辺の子どもや妊婦に配慮した結果である（甲22の3・今回の対象地点の特徴）。

以上の3回の設定により、南相馬市の鹿島区及び原町区で合計142地点、152世帯が特定避難勧奨地点に設定された。設定地点は、おおむね南相馬市西部（山間部）の、避難指示区域に隣接した、比較的放射線量の高い住居である。そして、そのうち120世帯は、前記の毎時2.0マイクロシーベルトの子ども・妊婦用の基準で設定された。特定避難勧奨地点からの避難は選択的であるが、平成26年6月時点でも、放射線による不安から8割に達する世帯が避難を継続しており（甲23・特定避難勧奨地点に関する要求書）、いまだに多くの世帯は避難したままである。また、避難しなかった場合であっても、放射性物質による汚染により生活の重要な糧であった家庭菜園や山菜取りができない状態等が続いているとともに、多くの家族が離散により別居生活を強いられている状況にあり、住民は震災前の日常生活に比べ著しい制約・制限を受けている。

さらに、特定避難勧奨地点はその名のとおり「面」ではなく「点」で行われ、特定避難勧奨地点に設定された世帯とされなかった世帯との間に東京電力による賠償格差等が生じたことから、隣近所でありながら、住民間に軋轢が生じ、

長年築き上げてきた地域のコミュニティが崩壊し、地域の連帯感や人と人とのつながりが消滅し、地域活動もままならない状況に陥った（甲 2 3・特定避難勧奨地点に関する要求書）。

放射線量の測定場所についても、住宅の庭先と玄関を計測するのみの限定的な方法であり、住民の生活の実態を反映したものとは到底言えるものではなかった。また、測定方法も、①政府のガイドラインに従って、測定器が安定するまで30秒は待って測定を開始し、その後10秒置きに4回測定して5回の測定結果を平均すべきところ（甲 2 4・放射線測定に関するガイドライン）、15秒ほどで5回の測定を行う、②測定器には指向性があるのを知ってか放射線量が低い方向に向けて計測する、③住宅に犬がいるときは測定しない、④同姓の世帯の住居の測定結果を間違えて報告する等のずさんな方法で行われた。

さらに、住居によっては、小さな子どもがいるため、自主的に庭の除染をしているところもあり、そういった住居では、国による測定では放射線量が低く出てしまい、本来は放射線量が高く特定避難勧奨地点にすべきであったのに、されなかったという世帯もあり、特定避難勧奨地点設定の制度趣旨から外れてしまう結果を招いている。

### 3 特定避難勧奨地点の解除

#### (1) 解除の経緯

##### ア 平成24年

原災本部はその後、南相馬市の特定避難勧奨地点とその周辺の住宅において平成24年の1月及び2月に放射線量モニタリングを行ったが、積算放射線量年間20ミリシーベルトを新たに超える地点がなかったとして、今後は追加指定を行わない考えを平成24年11月20日の福島市における記者会見において示した。また、全体的に放射線量が低減傾向にあるとして、解除を含めた、特定避難勧奨地点の見直しを検討する方針を示した（甲 2 5・

福島民友「政府の『特定避難勧奨地点』指定状況」。

つまり、国は、平成23年11月の第三回目の特定避難勧奨地点の設定から1年しか経過していない時点で、解除を検討していたことになり、拙速な対応である。ちなみに同じく特定避難勧奨地点が設定された伊達市（117地点128世帯）及び川内村（1点1世帯）において国は早くも平成24年4月1日には設定解除に向けた協議をしており、同12月14日に積算放射線量年間20ミリシーベルトを下回ることが確実にあったとして、川内村と伊達市の特定避難勧奨地点を全て解除しており、なるべく早く特定避難勧奨地点を解除したいという強い意思がうかがえる（甲25：同記事）。年間20ミリシーベルトを超えていないといっても、特定避難勧奨地点における最大の年間積算放射線量は伊達市で12.8ミリシーベルト、川内村で7.8ミリシーベルトであり、公衆の被ばく限度である年間1ミリシーベルトを優に超えていた。

なお、南相馬市については、この段階では、除染の状況に応じて、国と南相馬市が協議して解除時期を決めることとされた（甲25：同記事）。

#### イ 平成25年

平成25年中は南相馬市の特定避難勧奨地点解除の動きは表立ってなかった。南相馬市は除染作業を進めていったが、放射線量は思うようには下がらなかった。

#### ウ 平成26年10月まで

平成26年5月16日、被告は南相馬市に対して、平成26年7月にも特定避難勧奨地点を解除する方針を伝えた。被告は5月中にも特定避難勧奨地点の住民に対して説明会を開催する意向であったが、放射線量の高いところがあることや、山林の除染が必要等として、住民の反対意見が多く、調整が難航した（甲26・朝日新聞5月16日付記事）。

同年6月23日には、国が特定避難勧奨地点の解除に向けて動き出してい

ることを受け、南相馬市長及び南相馬市議会議長が原子力災害現地対策本部長宛てに、特定避難勧奨地点の設定解除の時期については、積算放射線量が年間20ミリシーベルトを下回った場合に即時に解除するのではなく、3年にも及ぶ避難生活を強いられ、設定世帯の生活設計に重大な悪影響を及ぼしていることに鑑み、進学・就職等の生活の節目を考慮して判断すべきことや、特定避難勧奨地点の設定解除後も特定避難勧奨地点に設定されていた世帯の住民の精神損害に係る損賠賠償、復興公営住宅・災害公営住宅等への入居、財物賠償についての配慮等を行うこと、生活圏の再除染や山林除染の実施等を要望した（甲23・特定避難勧奨地点に関する要求書）。

平成26年7月7日に、被告は特定避難勧奨地点の解除の判断のため、地点設定された世帯の庭先及び玄関先の線量調査に着手した。これに対し、地元行政区長らは住民の意向を受け、解除に反対の意思表示をした（甲27・河北新報7月8日付記事）。

平成26年8月8日、原子力災害現地対策本部の後藤収審議官らは南相馬市議会全員協議会に出席し、南相馬の特定避難勧奨地点を10月中にも解除する政府方針を示した。これに対して、南相馬市議会等は平成26年中の解除を避けるよう求めた（甲28・河北新報9月27日付記事）。

しかし、被告の方針は変わらず、平成26年10月1日、高木陽介経済産業副大臣が南相馬市長、同市議会議長と会い、特定避難勧奨地点を10月中にも解除する意向を伝えた（甲29・公明新聞10月4日付記事）。また、同10月7日に原子力災害現地対策本部が行政区長説明会を開催した際にも、出席したすべての区長が反対したにもかかわらず、同じ意向を示した（甲30・時事通信10月7日付記事）。

#### エ 平成26年10月の住民説明会

平成26年10月8日に、特定避難勧奨地点の住民を対象として被告による第一回の説明会が開催された。同説明会には住民約50人が出席したが、



「除染しても市内の避難区域より線量が高い」「再除染してから解除すべきだ」「年間1ミリシーベルト（毎時0.23マイクロシーベルト）以下でない」と不安だ」などの反対意見が続出した。住民説明会はこの後、同月10日と11日の2回開催されたが、いずれも住民の反対意見が強く、紛糾した（甲31・河北新報10月9日付け記事）。被告が示した計測結果は年間20ミリシーベルトを下回る放射線量であったが、家の敷地内の一部にしか過ぎない。原告らが測定したところ、実際には、これを上回る地点が多数あり、とても安心して帰還できるような状況ではなかった（甲31の1、2・小澤氏資料1、2）

同月10日には住民の一部が上京して記者会見を開催し（甲32・記者会見資料）、議員会館前で抗議行動を行い、政府に対して要請文を提出した（甲33・10月10日付け要請文）。

それにもかかわらず、政府は解除方針を変えず、10月下旬にも解除の最終決定をするとの報道がなされた（甲34・朝日新聞10月11日付け記事）。

#### オ 設定解除の延期

しかし、依然として住民の反発は強く、同月17日には原災本部や環境省の市町村除染の担当者らが特定避難勧奨地点の住宅9軒を視察し、空間線量を測定した。この際、基準の計測地の玄関や庭先は低かったものの、住宅の敷地境界の側溝などが高い傾向にあり、実際の測定では、住宅敷地内で最高毎時2.97マイクロシーベルト、敷地に近い林で毎時3.8マイクロシーベルトを示す場所があり、立ち会った住民は「市内の避難区域より線量が高いので解除しないで欲しい」等と訴え（甲35・河北新報10月18日付け記事）、住民は被告に避難勧奨地点の解除に反対する要請文も提出した（甲36・朝日新聞10月18日付け記事、甲37・10月17日付け要請文）。しかし、被告の担当者は生活圏では放射線量は低い等として、引き続き10月中の解除の考えを示すのみであった（甲35・河北新報10月18日付け記事）。

その後、経産省や内閣府の担当者は同月20日から22日にかけて現地を視察し、原子力災害現地対策本部長である高木陽介経済産業副大臣が南相馬市の特定避難勧奨地点の解除見送りを同月24日に示すに至った（甲38・福島民報10月25日付記事）。このときも住民は特定避難勧奨地点の解除を見送る要請文を提出している（甲39・10月24日付要請文）。

#### カ 反対署名の提出、設定解除

同年11月4日、住民らは、原災本部に対し、要請文と、特定避難勧奨地点の解除に反対する住民1210人分の署名を提出した（甲40・テレビ朝日11月4日付記事、甲41・Our Planet-TV 11月5日付記事、甲42・声明文、甲43の1、2・要請文①・②、甲44：提出署名）。

しかし、住民の意思表示も空しく、被告は南相馬市で特定避難勧奨地点に設定された住民に対して再度説明会を開き、設定を解除することを通知することを決めた（甲45・河北新報12月13日付け記事）。

そして、被告は同年12月21日に、住民説明会を開き、南相馬市の特定避難勧奨地点を全て解除することを示した。住民側は農地除染が終わっていないことや、依然として放射線量が高いことを訴える等、反対の声が高く、南相馬市長もせめて年度末までの解除延期を求めたが、高木陽介経済産業副大臣は「(指定を解除することで)線量が下がっている事実を全国に伝えることが、風評被害からの脱却、復興本格化のために重要」と述べ、住民の反対には耳を傾けなかった（甲46・NHKの12月21日付記事、甲47・河北新報12月22日付記事、甲48・朝日新聞同日付記事、甲49・福島民報同日付記事）。これに対して、住民の一部は、同月26日付けで特定避難勧奨の解除の撤回を求める要請文を提出したが（甲50・要請文）、結局、被告は住民の意向を無視し、同月28日午前0時に南相馬市の特定避難勧奨地点（142地点、152世帯）を全て解除した。

## (2) 解除の問題点

解除はもっぱら放射線量が年間20ミリシーベルトを下回ったか否かという観点で決められ、しかもその測定方法は、特定避難勧奨地点に設定されていた住居の庭先及び玄関の1メートル高の放射線量を計測するのみであり、住民の生活実態を無視するものであった。なお、庭先及び玄関については、除染が行われた住居が多いため、空間線量は低くなる傾向にあった。しかし、住居中の除染されていない場所（家の裏、林等）は依然として放射線量が高く、庭先と玄関だけを測定するだけでは住民の安全・安心を確保できるとは言い難い。

政府が解除を急いだ理由は、「風評被害からの脱却」や「復興本格化」にあるとの説明であったが、住民の多くは解除に反対しており、住民意思を無視した「風評被害の脱却」や「復興」は理解に苦しむ。そもそも、「風評」なるものも、土地や家屋が実際に放射性物質に高度に汚染されているからこそ起きる合理的な不安が原因なのであって、依然として空間線量が高い地域に住民を帰還させることによって解消されるものではない。

さらには、第4で述べるが、年間20ミリシーベルトという解除基準自体、極めて不合理であり、違法である。

## 第4 本件解除の違法性

### 1 被告は原告らの追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務を負っていること

#### (1) 前提とされるべき放射線の健康影響に関する科学的知見

放射線の健康影響については、高線量被ばく後の細胞死・細胞の機能不全による確定的影響と、体細胞・生殖細胞の突然変異によるがんの発生・子孫における遺伝性の疾患の発生という確率的影響とに分類される（甲51・ICRP 2007年勧告・15頁）。

確率的影響については、約100ミリシーベルトを下回る低線量域では、「ある一定の線量の増加はそれに正比例して放射線起因の発がん又は遺伝性影響の確率の増加を生じる」とする直線閾値なし（LNT）モデルが科学的にもっともらしいとされている（甲51・16－17頁）。ICRPの勧告によれば、がん死亡に関する確率的影響に関する名目リスク係数は、1シーベルトあたり0.055とされており、がんの致死リスクは1シーベルトあたり約5%とされている。

このように、現在の放射線の健康影響に関する科学的知見に基づけば、放射線の健康影響については「この値を下回れば影響はない」という閾値は存在しないとされているのであり、本件事故による放射性物質の放出により被ばくを強いられた原告らが、がんの致死リスクの上昇を含む放射線による健康影響への懸念・不安を有することについては、相応の合理的な根拠が存在する。

#### (2) 被告が追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務を負っていること

##### ア 原告らが被曝を避け健康な生活を営む権利を有していること

憲法25条は、「健康で」文化的な最低限度の生活を営む権利を国民に保障している。また、日本も締約国である経済的、社会的及び文化的権利に関

する国際規約（以下「社会権規約」という。）は、「すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認め」（12条1項）、この権利を達成するために利用可能な手段を最大限用いるよう締約国に求めている（2条1項）。

これらの規定は、本件事故後の放射能汚染の状況下において、人々に、被ばくを避け健康な生活を営む権利を保障するものであり、被告は、かかる権利を実現する義務を負っている。

なお、平成24年11月、国連人権理事会の「すべての者の到達可能な最高水準の身体及び精神の健康の享受の権利（健康の権利）」特別報告者であるアナンド・グローバー氏が来日し、関係省庁、自治体その他関係機関と意見交換を行うとともに、市民社会との対話を実施し、平成25年5月、人権理事会に報告書を提出した（甲52・グローバー報告）。この中でグローバーは、低線量放射線の健康影響の可能性に鑑み、放射線量ができるだけ低下し、年間1ミリシーベルトを下回った場合にのみ避難者に帰還が推奨されるべきであると述べるとともに（甲52・49段落）、年間1ミリシーベルトを越える被ばくをしたすべての影響地域において健康管理調査を行うこと（甲52・77段落（b））、放射線被ばくに関する政策について、現在の科学的知見に基づきリスク・便益分析ではなく人権の観点から避難区域および被ばく限度に関する国家計画を立案し、被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下に減じること（甲52・78段落（a））を勧告した。

#### イ 公衆の被ばく限度に関する国際基準・国内法令

本件事故以前から、一般人の放射線被ばくについては、国際的にも、国内法令上も、一定の定めが置かれており、一般人が一定以上の被ばくを強いられないことが制度的に担保されていた。本件事故により放射性物質が拡散したとしても、本件事故の被害者が、事故前より多くの線量の被ばくを甘受すべき合理的理由は存在しない。したがって、本件事故以前から定められてい

る放射線防護に関する国際的基準や国内法令上の基準は、本件事故の被害者が有する被ばくを避ける権利の最低限を画する線量基準としての意味を有する。

この観点から、本件事故以前における放射線の防護に関する基準を見ると、まず政府が参照する I C R P の勧告は、公衆の被ばく限度を年間 1 ミリシーベルトと定めている（甲 5 1）。

そして、これを受けた日本の国内法令も、公衆の被ばく限度を 1 ミリシーベルト未満とすることを目的とする一連の規制を行っている。例えば、原子力施設による公衆への被ばく線量を管理するために原子力施設の周辺に設けられている周辺監視区域（実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則 2 条 2 項 6 号）については、その外側にいる人が受ける放射線量が年間 1 ミリシーベルトを越えないよう管理するものとし（同号、原子炉等規制法及び実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則に基づく線量限度等を定める告示（平成 1 3 年 3 月 2 1 日経済産業省告示第 1 8 7 号） 3 条 1 項 1 号）、また同区域での居住は禁止され、柵等による立ち入り制限の措置が執られている（同規則 7 8 条 3 号）。また放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律および同施行規則に基づく「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」（平成 1 7 年 7 月 4 日文部科学省告示第 9 4 号）は、放射線同位元素を装備している機器について、外部被曝線量の限度を年間 1 ミリシーベルトと定めている。

このように、本件事故以前から、一般人の放射線被ばくは年間 1 ミリシーベルトを限度とすることが国際基準とされており、これに基づき、国内法令においても、一般人の被ばくを年間 1 ミリシーベルト未満とすることを目的とする一連の規制がなされてきた。したがって、人々は、年間 1 ミリシーベルトを超える被ばくを避ける権利を有していたのであり、本件事故後もこれら国際基準にも国内法令に変更はないのであるから、原告らは、本件事故後

においても、かかる権利を有している。

#### ウ まとめ

①憲法および国際人権法は、被ばくを避け健康な生活を営む権利を保障しており、被告はこれを確保する法的義務を負っていること、②国連・健康の権利特別報告者は、年間1ミリシーベルトを下回った場合にのみ避難者に帰還が推奨されるべきであると述べていること、③本件事故以前から、国際基準や日本の国内法令は、公衆の被ばく限度を年間1ミリシーベルトと定めており、被告は年間1ミリシーベルトを越える被ばくをしないよう確保する義務を負っていることから、被告は、追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務を負っており、本件事故後の現在も、かかる被告の義務には何ら変更は生じていない。

## 2 本件解除は追加被ばく線量を年間1ミリシーベルト以下とする法的義務に反するものであること

### (1) 放射線量の状況

本件解除の日である平成26年12月の直近の平成26年9月から11月にかけて行われた放射線量の航空機モニタリングの結果によれば、本件地域の同年11月17日時点での放射線量率は、1時間あたり0.2～1マイクロシーベルトである（甲53・放射線量等分布マップ）。現在被告が採用している換算式によれば、年間1ミリシーベルト以上の追加被ばくは、1時間あたり0.23マイクロシーベルトに相当するところ（甲10・追加被ばく線量年間1ミリシーベルトの考え方）、本件地域はこれを優に超える放射線量を記録している。

なお、原告らの自宅周辺の放射線量については、今後主張・立証を追加する予定である。

(2) 本件解除は原告らに年間1ミリシーベルトを越える被ばくを強いるものであること

被告は、原告らの本件事故時の居住地においては、年間1ミリシーベルト以上の追加被ばくを受ける蓋然性が高いにもかかわらず、年間20ミリシーベルトを下回ることが確実であることを理由に、本件解除を強行した。

本件解除により、指定原告らが受けていた医療費の免除、各種税金の減免などの措置は終了し、指定原告らに対する避難の支援は打ち切られることになる。また、非指定原告らを含む原告らに対する東京電力による賠償金の支払いも、原子力損害賠償紛争審査会が定めた「原子力損害の範囲等の判定に関する中間指針第二次追補」に基づけば、解除後3か月で打ち切られることになる。

被告による避難勧奨の終了と、上記の支援の打ち切りにより、原告らのうち現在避難をしている者は、今後経済的・精神的に帰還を余儀なくされ、現在でも本件事故前と比較して放射線量が高い本件地域において、放射線による健康影響を受けながらの生活を強いられることになる。

このように、本件解除は、原告らに、年間1ミリシーベルトを越える被ばくを強いるものであり、人々の追加被ばく量を年間1ミリシーベルト以下とすることを確保すべき被告の義務に反するものであって、違法である。

### 3 本件解除はICRP勧告の放射線防護の原則に反し原災法に違反するものであること

(1) ICRP勧告が本件解除の違法性の判断基準であること

原災法は、国民の生命・身体の保護を目的としており（1条）、原発事故により国民の生命、身体に生じる被害たる原子力災害（2条1号）（これが発生する蓋然性を含む。）の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策である緊急事態応急対策を実施する権限を原子力災害対策本部長に付与している（20条2号）。本件解除は、かかる原子力災害対策本部長（およびその権限を委任



された現地対策本部長)の指示権限に基づき行われたものである。したがって、本件解除は、本件事故による国民の生命、身体に生じる蓋然性を有する被害について、その拡大の防止を図るために必要なものでなければならない。

本件事故後、被告は、ICRPの勧告を基準として、原災法に基づく緊急事態応急対策を実施してきた。たとえば、平成23年7月19日、原子力安全委員会は、第54回臨時会議において、改正前原災法20条6項に基づく技術的助言として、「今後の避難解除、復興に向けた放射線防護に関する基本的な考え方」を示した(甲54)。この中で原子力安全委員会は、ICRP勧告の被ばく状況に応じた放射線防護措置を紹介した上で、本件事故における対応についての基本的な考え方を述べている。したがって、ICRP勧告は、緊急事態応急対策の実施にあたっての原子力災害対策本部長の裁量基準を構成しているものといえ、本件解除も、ICRP勧告の放射線防護の原則に照らして、その違法性が判断されなければならない。

## (2) 現存被ばく状況下における放射線防護に関するICRP勧告の概要

ICRPの放射線防護体系は、緊急時被ばく状況、現存被ばく状況、計画的被ばく状況の3つの被ばく状況を想定し、それぞれの状況に応じた放射線防護のあり方を勧告している(甲51・44-45頁)。現在の本件地域の状況は、「緊急事態後の長期被ばく状況」である現存被ばく状況に該当するものと考えられるところ、現存被ばく状況において、ICRPは、以下の勧告を行っている。

ア 直線閾値なし(LNT)モデルを基礎とし、約100ミリシーベルトを下回る低線量域でも、線量の増加に正比例してリスクも増加するとの前提で放射線防護を考える(甲51・21頁)。

イ LNTモデルを基礎に、放射線防護について次の原則を適用する。

正当化の原則：放射線被ばくの状況を変化させるようなあらゆる決定は、害よりも便益が大となるべきである。

最適化の原則：被ばくの生じる可能性、被ばくする人の数及び彼らの個人線量の大きさは、すべての経済的及び社会的要員を考慮に入れながら、合理的に達成できる限り低く保つべきである（甲51・50頁）。

ウ 現存被ばく状況においては、参考レベルを定める。参考レベルとは、これを上回る被ばくの発生を許す計画の策定は不適切であると判断される線量のレベルである。

ICRPの「原子力事故または放射線緊急事態後の長期汚染地域に居住する人々の防護に対する委員会勧告の適用」は、現存被ばく状況における長期目標は「被ばくを通常と考えられるレベルに近いかあるいは同等のレベルまで引き下げること」であり（甲51・72頁）、汚染地域内に居住する人々の防護の最適化のための参考レベルは、1～20ミリシーベルトのバンドの下方部分から選択するべきであり、過去に用いられた代表的な値は年間1ミリシーベルトであると勧告している（甲55・17頁）。

(3) 本件解除は放射線の健康影響に関するICRPの見解に反すること

ア 我が国における放射線防護に関する技術的基準は、ICRPの勧告を基礎としており、本件事故後の放射線防護に関する施策も、ICRPの勧告を基礎としている。

ICRP2007年勧告は、直線閾値なし（LNT）モデルを以下のように位置づける。

「放射線防護の目的には、基礎的な細胞過程に関する証拠の重みは、線量反応データと合わせて、約100ミリシーベルトを下回る低線量域では、がん又は遺伝性影響の発生率が関係する臓器及び組織の等価線量の増加に正比例して増加するであろうと仮定するのが科学的にもっともらしい、という見解を支持すると委員会は判断している。」（甲51・17頁）。

これに対し、被告は、直線閾値なし（LNT）モデルを採用しつつ、以下のように位置づけている。

「これは、科学的に証明された真実として受け入れられているのではなく、科学的な不確かさを補う観点から、公衆衛生上の安全サイドに立った判断として採用されている。

線量に対して直線的にリスクが増えるとする考えは、あくまで被ばくを低減するためのいわば手段として用いられる。すなわち、予測された被ばくによるリスクと放射線防護措置等による他の健康リスク等、リスク同士を比較する際に意味がある。」（甲56・低線量被ばくのリスク管理に関するワーキンググループ報告書）

このようにICRPの勧告は、直線閾値なし（LNT）モデルを科学的に最ももっともらしいモデルとして捉えているのに対し、被告は、同モデルを政策上の一指針に過ぎないと考えている。このような被告の見解は、低線量被ばくのリスクを過小に評価するものであり、放射線の健康影響に関するICRPの見解に反するものである。

#### （4）正当化の原則に反すること

正当化の原則とは、放射線被ばくの状況を変更させるいかなる決定も、害より便益を大きくすべきであるとの原則である。

本件解除は、解除による支援策の打ち切りによって、原告らに帰還とこれにともなう被ばくを強いるという点において、重大な害をもたらすものである。一方、本件解除による便益はまったく存在しない。特定避難勧奨地点は、避難を勧奨し支援するのみにとどまる仕組みであり、居住が禁止される避難指示とは異なる。したがって、本件解除によらずとも、特定避難勧奨地点に指定された世帯が元の住所地で居住することは可能であった。この点において、本件解除は、居住禁止が解除されるという他の避難指示区域における避難解除とはその効果を異にしており、特段の便益を住民にもたらすものではない。

したがって、本件解除は、原告らに重大な害をもたらす一方、まったく便益をもたらすことがないものであり、正当化の原則に反するものであって、IC

R P 勧告に反し原災法に反するものであって違法である。

(5) 最適化の原則および参考レベルに関する勧告に反すること

最適化の原則とは、被ばくの生じる可能性、被ばくする人の数及び彼らの個人線量の大きさは、すべての経済的及び社会的要因を考慮に入れながら、合理的に達成できる限り低く保つべきである、という原則である。

また、I C R P の勧告は、現存被ばく状況における参考レベル（これを上回る被ばくの発生を許す計画の策定は不適切であると判断される線量のレベル）について、汚染地域内に居住する人々の防護の最適化のための参考レベルは、1～20ミリシーベルトのバンドの下方部分から選択するべきであり、過去に用いられた代表的な値は年間1ミリシーベルトであると勧告している。

ところが、本件解除は年間20ミリシーベルトを下回ることが確実であることを理由としてなされており、参考レベルとして1～20ミリシーベルトの最も高い値を採用するものであって、最適化の原則および参考レベルに関するI C R P 勧告に反し、原災法に反する違法なものである。

(6) 小括

以上のとおり、本件解除は、被ばく線量が年間20ミリシーベルトを下回ることを理由として行われたものであるところ、原災法の規定と被告が本件事故後の放射線防護の基準として採用するI C R P の勧告に反するものであり、違法である。

#### 4 本件解除は手続上の要件を満たしていないこと

(1) 解除にあたって満たされるべき手続上の要件

ア 平成23年7月19日、原子力安全委員会は、第54回臨時会議において、周辺住民等の放射線防護に関する技術的助言として、「今後の避難解除、復興に向けた放射線防護に関する基本的な考え方」を示した（甲54）。同「基本的な考え方」は、現存被ばく状況における放射線防護措置について、「放

放射線防護に関わりをもつ行政判断において、関係省庁や地方自治体等は、必要に応じ、健康、環境、社会、経済、倫理、心理、政治等の側面から検討を加えるとともに、検討プロセスの透明性を確保しつつ、関係者と十分な協議を行うことによって、放射線防護が適切かつ合理的に行われることを確実にすべきである。」と定めている。

イ 平成23年8月4日、原子力安全委員会は、改正前原災法20条5項に基づき、原子力災害対策本部長に対し、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故における緊急防護措置の解除に関する考え方について」と題する意見を述べた（甲57）。同「考え方について」は、本件事故において実施されている放射線防護のための措置を解除するにあたっては、新たな防護措置の実施が必要になる場合が多いため、「緊急防護措置の解除に当たって行うべき新たな防護措置の実施時期、方法、内容等を定め、必要な準備を行った上で、適切に解除すること」と定めている。また、緊急防護措置の解除と新たな防護措置を効率的、効果的に実施するためには関連する地元の自治体・住民等を決定プロセスに参加させることが重要であるとして、「緊急防護措置を解除し、適切な管理や除染・改善措置等の新たな防護措置の計画を立案する際には、関連する地元の自治体・住民等が関与できる枠組みを構築し、適切に運用すること」と定めている。

なお、同「考え方について」は、その基礎となった国際基準として、以下のICRPの勧告を引用している。

「(ICRP Pub.109)

・(103) 利害関係者の積極的な参加によって、通常、適切な現場の知識、経験、価値観が意思決定プロセスに反映されることになるため、結果として策定される詳細な防護策は、的が絞られ、よく理解され、指示される可能性が高い。

・(106) 可能ならば、防護措置の終了に関する話し合いに、関連する利害関

係者を参加させることは重要である。自宅で避難している住民と決定について話し合うことは、不可能ではないにしても、困難であろうが、避難した地域に戻る決定及び後段で実施された防護措置の終了について避難している人々と話し合うことは極めて重要だろう。

・(108) 関連する利害関係者が関与することが不可欠であり、こうした関与を効率的に行うための過程及び手順を確立すべきである。

・(115) 緊急時被ばく状況から現存被ばく状況への変更は、総合的な対応に責任がある当局の責任に基づくことになる。(中略) 緊急時被ばく状況から現存被ばく状況への移行の計画立案は、総合的な緊急時への備えの一環として行われるべきであり、関連するすべての利害関係者が関与すべきであると委員会は勧告する。」

ウ これらの原子力安全委員会の意見は、「緊急事態応急対策の実施に関する技術的事項について必要な助言」としてなされたものであり(改正前原災法20条6項)、緊急事態応急対策の実施にあたっての原子力災害対策本部長の裁量に関する裁量基準であると解される。

したがって、原子力災害対策本部長が、原災法に基づく緊急事態応急対策の一環である特定避難勧奨地点の指定を解除するにあたっては、上記各原子力安全委員会の考え方にに基づき、以下の手続的要件が満たされる必要がある。

①解除後に新たな防護措置の実施時期、方法、内容等を定め、必要な準備を行った上で、適切に解除すること

②解除の意思決定および解除後の新たな防護措置の計画を立案にあたって、関連する地元の自治体・住民等が関与できる枠組みを構築し、適切に運用されること

(2) 本件解除が手続的要件を満たしていないこと

ア 新たな防護措置が定められていないこと

本件解除は、避難の勧奨を中止し、これによって指定世帯の避難への各種

支援を打ち切るものである。したがって、本来であれば、解除後に取りられるべき新たな防護措置について、実施時期、方法、内容等が定められ、必要な準備が行われた上で解除されるべきであった。

ところが、実際には、特定避難勧奨地点の指定とこれにともなう各種支援措置に代わる放射線防護措置は何ら準備されていない。本件解除に至る説明会においては、上記第3・3（1）記載のとおり、何度にもわたって、除染を再度実施するよう住民から求められていたが、これすら実現することはなかった。

このように、本件解除は、解除後の新たな防護措置を何ら定めることなく行われたものであり、上記原子力安全委員会の意見に基づく手続的要件に反してなされた違法なものである。

イ 本件解除の意思決定にあたって地元自治体・住民の関与が確保されていないこと

本件解除にあたっては、解除および新たな防護措置の立案にあたって、関連する地元の自治体・住民等が関与できる枠組みを構築し適切に運用する必要があった。

本件解除に至る過程においては、上記第3・3（1）記載のとおり、地元の行政区長・住民らが一貫して反対を表明してきており、また地元自治体である南相馬市の市長や市議会議員も、進学・就職等の生活の節目を考慮して判断すべきことや賠償について配慮し生活圏の除染の再実施等を要望していた。ところが、被告は、南相馬市市議会の全員協議会において一方的に特定避難勧奨地点を解除する旨の政府方針を示し、平成26年中の解除を避けるよう求める市議会の意向も無視し、本件解除に踏み切った。また、同年10月に行われた住民に対する説明会においても、一方的な「説明」が行われたのみであり、住民からの反対意見が強かったにもかかわらず、こうした住民の見解は何ら考慮されることなく、本件解除が強行された。

このように、本件解除の意思決定において、地元自治体や住民が関与することができる枠組みは何ら存在せず、政府が決定した方針を一方的に伝達するとの非民主的な方法で本件解除が強行されたものであり、また住民の意見にもかかわらず新たな防護措置は何ら計画されていないのであって、本件解除は上記原子力安全委員会の意見に基づく手続的要件に反してなされた違法なものである。



## 第5 本件解除は処分性を有することないし原告らは予備的請求につき確認の利益を有すること

### 1 特定避難勧奨地点指定及び解除の法律上の位置づけ

#### (1) 特定避難勧奨地点の指定及び解除の根拠法令

原災法16条1項は、原子力緊急事態宣言をした場合、内閣総理大臣は、緊急事態応急対策を推進する主体として、原災本部を設置する旨定める。「緊急事態応急対策」とは、原子力緊急事態宣言があった時から原子力緊急事態解除宣言があるまでの間において、原子力災害の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策をいう（同法2条5号）。

同法18条は、原災本部が行う事務として、「緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施するための方針の作成に関すること」（同条1号）、「緊急事態応急対策実施区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関及び原子力事業者の原子力防災組織が防災計画、原子力災害対策指針又は原子力事業者防災業務計画に基づいて実施する緊急事態応急対策の総合調整に関すること」（同条2号）、「この法律の規定により原子力災害対策本部長の権限に属する事務」（同条4号）を挙げる。同条4号に規定する原子力災害対策本部長の権限に属する事務につき、同法20条2項は、原災本部の緊急事態応急対策実施区域における緊急事態応急対策を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認める場合、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長等に対し、必要な指示をすることができる旨規定する。なお、同法17条9号前段は、原子力災害現地対策本部が原子力災害対策本部の事務の一部を行う旨定める。

本件では、平成23年3月11日になされた原子力緊急事態宣言に基づいて、原災本部が発足した。そして、原災本部がその事務の一環として、平成23年

6月16日付通知「事故発生後1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定される特定の地点への対応について」において、特定避難勧奨地点の設定を行う旨を明らかにし、平成23年7月21日、8月3日及び11月25日に南相馬市に位置する複数の地点が「特定避難勧奨地点」に設定された。その後、原災本部は、平成24年3月30日付「警戒区域、避難指示区域等の見直しについて」において、「事故発生後1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定されるとして設定された特定避難勧奨地点については、解除後1年間の積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された場合には、解除することとする」旨を決定した。そして、原災本部は、平成27年12月24日、「南相馬市における特定避難勧奨地点解除について」において同決定に基づき、南相馬市に設定された特定避難勧奨地点を同年12月28日をもって解除することを福島県および南相馬市に通知したことを明らかにした。以上の経緯で行われた本件特定避難勧奨地点指定が、上記の法律により原子力災害対策本部に与えられた権限の一部として行われたことは明らかである。

同法1条が、同法の目的が、「原子力災害の特殊性にかんがみ…原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護すること」にあると規定していることからすれば、法は、国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として、国の行政機関の一つである原子力災害対策本部に、原子力緊急事態宣言下における広範な権限を付与したものと考えるべきである。そして、特定避難勧奨地点の指定は、上記の原子力対策本部の広範な権限の一環としての性質を持つものとみるべきである。同地点指定の解除も、同様の性質を持つものであるといえる。

## (2) 特定避難勧奨地点の指定の効果

### ア 国民健康保険一部負担金の免除

国民健康保険法 3 条 1 項は、市町村が国民健康保険の保険者であると定める。そして、同法 4 4 条 1 項柱書及び同項 2 号は、国民健康保険の保険者は特別の理由がある被保険者で、国民健康保険一部負担金を支払うことが困難であると認められるものの一部負担金の支払を免除することができる規定する。

上記の規定に基づき定められた南相馬市の「東日本大震災に係る南相馬市国民健康保険一部負担金等の免除要綱」2 条 7 号は、特定避難勧奨地点に居住しているため、避難を行っている者について一部負担金を免除する旨を定めている。

上記の法律上の仕組みによれば、特定避難勧奨地点指定は、対象となった国民に対して、国民健康保険の一部負担金を免除する法的効果を有する。

#### イ 国民年金保険料の申請免除

国民年金法（平成 2 3 年 6 月 1 日現在）9 0 条 1 項柱書及び同項 5 号は、厚生労働大臣は、保険料を納付することが著しく困難である場合として天災その他の厚生労働省令で定める事由がある場合には、被保険者等から申請により、その指定する期間に係る保険料につき、既に納付されたものを除き、免除することができる規定している。

そして、国民年金法施行規則（平成 2 3 年 6 月 1 日現在）7 7 条の 7 第 3 号は、震災等の災害により住宅・家財等の財産にその価格のおおむね二分の一以上の損害を受けた場合や、失業により保険料を納付することが困難と認められる場合に準ずる事由により保険料を納付することが困難と認められる場合を、厚生労働省令で定める事由として定める。

さらに、上記規則 7 7 条の 7 第 3 号の解釈につき、「東日本大震災に伴い発生した東京電力福島第一原子力発電所の事故に係る国民年金保険料の申請免除等の取扱いの変更について」（平成 2 3 年 6 月 2 4 日付年管管発 0 6 2 4 第 6 号厚生労働省年金局事業管理課長通知）は、特定避難勧奨地点に居

住する住民であって、避難を行った国民年金第1号被保険者からの免除等の申請については、特定避難勧奨地点として特定した旨の通知がされた日の属する月の前月分から、同号に該当するものとして取り扱うこととしている。

以上の法律、規則及び通達により、特定避難勧奨地点に居住する住民であって、避難を行った国民年金第1号被保険者である国民は、特定避難勧奨地点として特定した旨の通知がされた日の属する月の前月分から、保険料を納付することが著しく困難である場合として天災その他の厚生労働省令で定める事由があったこととされ、申請によって保険料の全額免除を受けることのできる法的地位を得る。

#### ウ 介護保険の被保険者に対する利用料免除

介護保険法50条は、居宅介護サービス費等の利用料につき災害その他の厚生労働省令で定める特別の事情がある場合には、市町村の判断での介護給付の額を増加することによって、被保険者の利用料を減免することができる旨規定する。また、同法60条は、介護予防サービス費等につき、同法第50条と同じく減免措置を採ることができる旨を規定する。

そして、「東日本大震災により被災した介護保険の被保険者に対する利用料の免除等の運用について」（平成23年5月16日付け老介発0516第1号厚生労働省老健局介護保険計画課長通知）は、原災法15条3項の規定による、避難のための立退き又は屋内への退避に係る内閣総理大臣の指示の対象地域であるため避難又は退避を行っている被保険者等を介護保険法50条又は第60条の規定による利用料免除の対象者としている。さらに、これに引き続き出された通知である『東日本大震災により被災した介護保険の被保険者に対する利用料の免除等の運用について』の一部改正について」（平成23年6月27日付け老介発0627第1号厚生労働省老健局介護保険計画課長通知）では、平成23年6月16日の特定避難勧奨地点設定を踏まえて、特定避難勧奨地点に居住しているため、避難を行っている被保険

者についても利用料減免の対象者とした。

上記の規定を受けて、南相馬市の「東日本大震災で被災した介護保険の被保険者に対する介護サービス等利用者負担額の免除等に関する要綱」（平成23年6月17日告示第59号）は、第3条第1項柱書及び同項第8号は、市長は特定避難勧奨地点に居住しているため避難を行っている者からの申請により同人の介護給付等及び特定介護サービス等に係る利用者負担額の支払の免除等を行うことができるとした。

上記の法律上の仕組みによれば、特定避難勧奨地点に指定されれば、上記のような免除措置が採られることが予定されているといえ、地点指定は指定の対象となった国民に対する介護保険の被保険者に対する利用料の免除の法的効果を有する。

#### エ 障害福祉サービスの利用者負担の徴収の猶予

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第31条は、支給決定障害者等が受ける介護給付費又は訓練等給付費の支給につき、災害その他の厚生労働省令で定める特別の事情があり障害福祉サービスに要する費用を負担することが困難であると認められた場合、市町村はその減免を行うことができる旨定める。

これを受けて、「東北地方太平洋沖地震及び長野県北部の地震により被災した障害者等に対する支給決定等について」（平成23年3月24日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室ほか事務連絡）は、「3.利用者負担の徴収猶予について」において、「被災障害者等からの申請を待つことなく市町村又は都道府県の判断により、当該被災障害者等の利用者負担の免除を行うことについて、特段の配慮をお願いする。」として、東日本大震災における被災障害者等の障害福祉サービスにかかる利用者負担の免除について言及する。さらに、上記事務連絡に続いてなされた「特定避難勧奨地点の設定に伴う利用者負担の取扱い等について」（同年7月1日

付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課自立支援振興室ほか事務連絡)では、特定避難勧奨地点に居住しているため、避難を行っている旨の申し立てを行った場合でも、徴収を猶予することができるものとするとしている。

これらの規定を受けて、南相馬市の「東日本大震災の被災者に対する指定障害者支援施設等における食費及び居住費の助成に関する要綱」は、市長が、申請により東日本大震災に被災したことにより法第31条の規定による介護給付費等の額の特例を受けた者のうち、特定入所サービス(法第34条第1項参照。)を受けた者は、食費及び居住費の助成をすることができるものとしている。

よって、特定避難勧奨地点の指定は、対象となった国民に、障害福祉サービスの利用者負担の徴収を猶予する法的効果をもたらす。

#### オ NHKの放送受信料の免除

放送法64条第2項は、NHKはあらかじめ総務大臣の認可を受けた基準によらなければ受信料を免除できない旨定める。

この規定を受けて、総務大臣の認可を受けた日本放送協会放送受信料免除基準1(7)は、非常災害があった場合において、免除すべき放送受信契約の範囲および免除の期間につき、あらかじめ総務大臣の承認を受けたものについては、放送受信料の全額免除を認めるものとしている。

上記の免除基準を受けて、総務省は、平成23年6月24日付報道資料「『東日本大震災』に伴う放送受信料の免除の承認」において、居住している地域が特定避難勧奨地点の設定を受け、その設定が1か月以上継続している者の放送受信料を、地点設定の解除の日の属する月の翌月まで免除する旨の承認をした。

上記の法律及び日本放送協会放送受信料免除基準等によれば、特定避難勧奨地点指定は、対象となった国民に対して、指定解除の日の属する月の翌月

までの日本放送協会放送受信料の免除の法的効力を有する。

#### カ 固定資産税の免除

地方税法 367 条は、市町村長は、当該市町村の条例の定めるところにより、天災その他特別の事情がある場合において固定資産税の減免を必要とすると認める者の固定資産税を減免することができる旨定める。

これを受けて、「南相馬市原子力災害による被災者に対する市税の減免に関する条例」3 条柱書及び同条 2 号は、市長が、固定資産税の賦課期日において指定されている特定避難勧奨地点の居住の用に供する家屋及びその敷地に係る平成 24 年度から平成 26 年度までの各年度の固定資産税について、当該世帯の全員が避難した場合、申請によりその全額を免除することができる旨定める。

仮に特定避難勧奨地点指定が継続していた場合には、上記の条例に従い固定資産税の免除措置を受けていた国民には、同様の条例の制定により固定資産税免除措置が継続されることが予想される。そのため、地点指定は、対象となった国民に対して、当該国民の固定資産税免除措置の継続を受けうる地位を与える法的効果を有する。

#### キ 小括

以上のとおり、特定避難勧奨地点指定は、指定の対象となった国民に対して、アないしカのとおり種々の負担の免除をもたらす法的効果を有する。

## 2 本件解除が処分性を有すること

前述の根拠法令及び法的効果より、特定避難勧奨地点の設定は、原災法に基づき、原子力災害現地対策本部が行った、指定対象となる世帯の法的地位に変動をもたらす行為であるといえる。よって、特定避難勧奨地点の設定には、処分性が認められる。

また、特定避難勧奨地点が解除されることにより、上記の各種法的効果は消滅

するのであるから、特定避難勧奨地点を解除する行為についても処分性が認められる。

### 3 原告らが予備的請求について確認の利益を有すること

仮に本件解除に処分性が認められなかった場合であっても、原告らが、特定避難勧奨地点に指定されている地位にあることが確認されれば、1、(2)記載のとおり、種々の負担の免除を受けうる地位にあることとなるから、指定原告らは上記の地位にあることにつき確認の利益を有する。



## 第6 慰謝料請求

原子力災害現地対策本部が平成26年12月24日に行った、南相馬市を通じてした特定避難勧奨地点を同月28日に解除した行為は、公務員の職務として行われた公権力の行使であるところ、上記第4で記載したとおり違法であって、また、被告は、その違法性を認識しながら故意に上記の行為を行っている。

本件解除の結果、原告らは、避難に関する支援が打ち切られ、帰還を余儀なくされることなどにより多大な精神的苦痛を被っている。このような精神的苦痛を損害額として換算するならば、原告らそれぞれにつき10万円を下るものではない。

よって、原告らは、被告に対して、国家賠償法1条1項に基づき、少なくともそれぞれ10万円の損害賠償請求権を有する。

## 付 属 書 類

訴訟委任状

133通