

平成27年(行ウ)第238号, 第381号 南相馬避難解除取消等請求事件

原告 佐藤信一ほか807名

被告 国

答 弁 書

平成27年9月28日

東京地方裁判所民事第38部A1係 御中

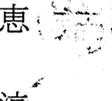
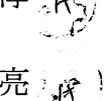
被告指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号 九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部 (送達場所) 山神宛て

(電話 03-5213-1397)

(FAX 03-3515-7307)

部	付	宇	波	なほ美	
部	付	安	岡	美香子	
部	付	田	野	真也	
部	付	山	田	一哉	
訟務	官	東	海	林岳史	
訟務	官	山	神	暁恵	
訟務	官	酒	葉	淳	
訟務	官	白	石	雄亮	

〒107-0052 東京都港区赤坂一丁目9番13号三会堂ビル5階

内閣府原子力災害対策本部原子力被災者生活支援チーム

参事官（内閣府政策統括官（原子力防災担当）付）

内閣府事務官 新 居 泰 人 (代)

内閣府政策統括官（原子力防災担当）付

内閣府事務官 松 井 拓 郎 (代)

内閣府事務官 阿 部 康 幸 (代)

内閣府技官 掛 川 昌 子 (代)

内閣府事務官 清 水 英 路 (代)

内閣府事務官 阪 本 裕 子 (代)

内閣府技官 大 串 尚 平 (代)

内閣府事務官 北 見 浩 二 (代)

目 次

第1	請求の趣旨に対する答弁	4
第2	請求の趣旨1項に係る本案前の答弁の理由	4
1	はじめに	4
2	特定避難勧奨地点の解除は行政処分に当たらないこと	5
(1)	行政処分の意義	5
(2)	行政処分性の要件	6
(3)	特定避難勧奨地点の設定・解除は、作用法上の根拠に基づかず、法的効果を持たない行為であること	7
(4)	特定避難勧奨地点の設定・解除は、行為の公権力性がないこと	9
(5)	特定避難勧奨地点の設定・解除は、国民の権利義務ないし法律上の地位に直接具体的な影響を及ぼすものではないこと	10
(6)	特定避難勧奨地点の設定・解除に行政処分性を認めなくとも、前記(5)イ①ないし⑥の各措置等について、それぞれ争えば足りること	24
(7)	小括	24
3	原告らに確認の利益がないこと	25
4	小括	25
第3	請求の原因に対する認否	26
第4	被告の主張	53

原告らの、東京地方裁判所平成27年(行ウ)第238号事件に係る平成27年4月17日付け訴状(以下「先行訴状」という。)及び同庁同年(行ウ)第381号事件に係る同年6月22日付け訴状(以下「後行訴状」という。)は、各原告目録1及び2記載の原告らが異なることを除き、同一の内容であるため、以下、本答弁書においてまとめて請求の趣旨に対する答弁を行い(後記第1)、本案前の答弁の理由を述べるとともに(後記第2)、認否を行う(後記第3)。

なお、上記のとおり、先行訴状及び後行訴状はほぼ同一の内容であるため、原告らの主張を引用する際は、専ら先行訴状の該当部分を指摘することとする。

第1 請求の趣旨に対する答弁

1 本案前の答弁

(1) 原告らの請求の趣旨1項の請求に係る訴えをいずれも却下する

(2) 訴訟費用は原告らの負担とする

との判決を求める。

2 本案の答弁

(1) 原告らの請求の趣旨2項の請求をいずれも棄却する

(2) 訴訟費用は原告らの負担とする

(3) 仮執行の宣言は相当でないが、仮に仮執行宣言を付する場合は、

ア 担保を条件とする仮執行免脱宣言

イ その執行開始時期を判決が被告に送達された後14日経過した時とする

こと

との判決を求める。

第2 請求の趣旨1項に係る本案前の答弁の理由

1 はじめに

原告らは、請求の趣旨1項において、(1)主位的請求として、内閣府原子力

災害現地対策本部長が、原告らについて、平成26年12月24日、福島県南相馬市長に対して通知した、同月28日付け特定避難勧奨地点の解除の取消しを求め、(2)予備的請求として、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の確認を求めているところ、(1)については、行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)3条2項所定の「処分の取消しの訴え」に係る請求であり、(2)については、行訴法4条後段所定の「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に係る請求と解される。

しかしながら、(1)の請求において取消しの対象とする特定避難勧奨地点の解除は、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たらず、また、原告らには(2)の請求に係る確認の利益がないから、請求の趣旨1項の訴えはいずれも不適法であり、却下されるべきである。

以下、詳述する。

2 特定避難勧奨地点の解除は行政処分に当たらないこと

(1) 行政処分の意義

処分の取消しの訴え(行訴法3条2項)を含む抗告訴訟とは、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟をいい(同条1項)、その対象となるのは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」である(同条2項。以下「行政処分」という。)。それゆえ、取消しを求める行政庁の当該行為が「行政処分」に該当しない場合は、同条2項の取消しの訴えは訴訟要件を欠き、不適法となる。

ここで、抗告訴訟の対象たる公権力の行使とは、「法が認めた優越的な地位に基づき、行政庁が法の執行としてする権力的な意思活動」をいう(杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』・9ページ)。また、「行政処分」の意義については、公権力の主体たる国又は公共団体が法令の規定に基づき行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものであるとするのが、確立した判例であ

る(最高裁昭和30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217ページ, 最高裁昭和34年1月29日第一小法廷判決・民集13巻1号32ページ, 最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809ページ等参照)。

(2) 行政処分性の要件

これらの最高裁判決からすると, 判例は, 行政処分性の有無の判断については, ①行政庁の行為であるかどうか, ②行政庁が, 法律の授權に基づき, 優越的な意思の主体として相手方の意思の如何にかかわらず, 一方的に意思決定をし, その結果につき相手方の受忍を強制し得るという効果を持つか否か(行為の公権力性の有無), ③その行為が国民の権利義務ないし法律上の地位に直接具体的な影響を及ぼすものといえるか(法律上の地位に対する影響)といった観点からの検討を加え, これらの点がいずれも満足されて初めて当該行為が抗告訴訟の対象としての行政処分性を帯びるものとしていると理解することができる(司法研修所編『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』16ページ参照)。

そして, 法律による行政の原理に沿っていえば, 行政処分の趣旨, 目的, 要件, 効果等の処分の性質に関わる事情は, 当該処分の根拠となった実定行政法規によって定められているのであるから, 上記①ないし③の事情の有無の検討は, その行為の根拠となっている実定行政法規の解釈にほかならず, ある行政行為について処分性の有無を判断することは, 当該行為の根拠となる実定行政法規が, 当該行為について処分性を肯定し, 公定力を付与するとその立法政策を採用しているか否かについての解釈問題と理解するのが相当である(前掲『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』13ページ以下, 越山安久「抗告訴訟の対象」新実務民事訴訟講座第9巻30ページ以下参照)。

したがって, ある行政行為につき公権力性や法律上の地位に対する影響が

付与されているように見える行為であっても、それが、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすことのない場合はもとより、要綱や通達等の法的拘束力のないもののみを根拠とする場合にも行政処分性は否定され、取消訴訟の対象にはならないと解すべきである（最高裁昭和38年6月4日第三小法廷判決・民集17巻5号670ページ〔以下「最高裁昭和38年判決」という。〕参照）。

(3) 特定避難勧奨地点の設定・解除は、作用法上の根拠に基づかず、法的効果を持たない行為であること

ア 特定避難勧奨地点の設定・解除は、直接の作用法上の根拠を持たない事務であること

特定避難勧奨地点の設定・解除は、原子力災害対策特別措置法(平成11年法律第156号。以下「原災法」という。)17条9項(平成24年法律第41号〔同年6月27日施行〕による改正前においては同条8項)に規定する原子力災害現地対策本部(以下「現地対策本部」という。)が、原災法18条所定の原子力災害対策本部の所掌事務の一環として現地対策本部が実施する事務であり、それ自体、いわゆる作用法上の根拠を直接は持たない事務である。

具体的には、「事故発生後1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される特定の地点への対応について」(平成23年6月16日原子力災害対策本部。甲第13号証。以下「本件対応方針」という。)において、特定の地点に居住する住民に対して、注意喚起及び避難支援、促進の観点から、現地対策本部は、①文部科学省によるモニタリング結果を速やかに福島県知事・関係市町村長に連絡するとともに、②生活形態によっては積算線量が年間20ミリシーベルトを超えると推定される地点であって、除染が容易でない地点であることを基準として、福島県・関係市町村と協議の上で地点を特定し、当該地点が属する市町村の長に通知し、③通知を受

けた市町村は、「特定避難勧奨地点」に該当する住居に対して、個別に通知等を行う、という手続を執るものとされているところ、現地対策本部の行う上記②の事務が、「特定避難勧奨地点の設定」に相当するものである。なお、特定避難勧奨地点の設定については、作用法上の根拠規定がないため、特定避難勧奨地点の「特定」、「指定」又は「設定」と、用語に揺れが見られるが、このことは、「指定」、「設定」といった文言をもって、特定避難勧奨地点の設定の処分性を基礎付ける事情とはならないことを意味するものであり、被告は、以後、特に関係書類上の表現を引用等する場合を除き、「設定」の文言を使用することとする。

また、現地対策本部は、放射線モニタリングを定期的を実施し、その結果に基づき、福島県・関係市町村と協議の上、特定避難勧奨地点設定の解除を柔軟に行うこととしており、現地対策本部は、特定避難勧奨地点設定を解除する際は、解除する旨を特定避難勧奨地点の属する市町村の長に対して通知することとしている。

イ 特定避難勧奨地点の設定は、事実の通知又は情報提供という事実上の行為であり、また、避難勧奨等の行政指導的色彩を帯びる行為ではあるが、何ら法的効果を持たないものであること

特定避難勧奨地点を設定する趣旨は、本件対応方針に規定されており、そこに居住する住民に対して注意を喚起し、避難を支援、促進することを表明することにある(甲第13号証・1ページ)。

すなわち、特定避難勧奨地点の設定とは、設定された地点に居住する住民に注意喚起するために、同地点は、年間積算放射線量が20mSvを超えると推定され、除染が容易でない地点である等の事実を通知し又は情報を提供する行為の一環であり(前記アで述べたとおり、住民に対する実際の事実の通知等は、市町村が特定避難勧奨地点として設定された旨の通知を行うことによってなされる。)、また、これにより避難を勧奨し、促進

するという行政指導的色彩も帯びているものである。

他方、特定避難勧奨地点に設定された地点に居住する住民は、同設定がなされても、避難する義務が生じるものではなく、同設定は強制力を全く伴わないものである。同設定につき、作用法上の根拠が存在しないのは、同設定が何ら特定避難勧奨地点に居住する住民の法的地位に影響を与えるものではなく、侵害留保の原則からして、作用法上の根拠を必要としないからである。

これに対し、例えば、市町村長が原災法28条1項により読替え適用される災害対策基本法(昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。)63条1項の警戒区域の設定については、原災法28条1項により読み替え適用される災対法116条2号所定の刑事罰の担保があるなど、明文をもって法的効果が付与されており、特定避難勧奨地点の設定とは明らかに異なる仕組みとなっている。

ウ 特定避難勧奨地点設定の解除も、何らの法的効果を持たない行為であること

前記イのとおり、特定避難勧奨地点設定が事実上の行為にすぎず、何らの法的効果を持たないものである以上、それを解除する行為も、何らの法的効果を持たないものである。

そうすると、同解除は、対象地点が、特定避難勧奨地点として設定すべき実体を有しなくなったとの事実の通知又は情報の提供に相当する事実上の行為といえる。

(4) 特定避難勧奨地点の設定・解除は、行為の公権力性がないこと(前記(2)②について)

前記(3)で述べたとおり、特定避難勧奨地点の設定・解除は、直接の作用法上の根拠を持たず、それ自体法的拘束力のない本件対応方針に基づいて実施されている事務である。

そして、前記(2)で述べたとおり、要綱や通達等の法的拘束力のないもののみを根拠とする行為については、行政庁の法令に基づく公権力的行為ではないとして、行政処分性は否定されるのであるから、特定避難勧奨地点の設定・解除についても、同様に行政処分に当たらないものと解されるものである。

(5) 特定避難勧奨地点の設定・解除は、国民の権利義務ないし法律上の地位に直接具体的な影響を及ぼすものではないこと

ア ある行政庁の行為が、公権力の行為とされるためには、それが個人の権利ないし法律上の利益に直接の影響を及ぼす法的効果を有するものでなければならず、単なる事実上・反射上の利益では足りないところ、特定避難勧奨地点の設定・解除は、前記(3)のとおり、強制力を全く伴わないもので、事実上の行為に過ぎず、当該行為により直接法律上の地位を変更させるものではない。

イ この点、原告らは、特定避難勧奨地点の設定に伴い得られる法律上の効果として、①国民健康保険の一部負担金の免除、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障害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(NHK)の放送受信料の免除、⑥固定資産税の免除、を挙げている(先行訴状第5の1(2)・42ないし47ページ)。

しかしながら、「行政処分といい得るためには、当該処分がそれ自体において直接の法的効果を生ずるものでなければならない」(最高裁昭和38年判決)ところ、原告らの挙げる上記事情は、特定避難勧奨地点に設定された地点に居住する者が避難したことに伴って執られる経済的な支援措置であるが、同設定により直ちにその利益が生ずるよう原災法等において法定されているわけではなく、甲第14号証9ページに原告らが挙げる上記事情が記載されていないように、同設定と同時に支援措置が採られたも

のではなく、同設定の後になって、事後的に、各関係者の裁量判断を経て実施されたものであって、いずれも特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないから、同設定の行政処分性を肯定する事情とはなり得ない。

以下詳述する。

ウ 前記イ①についてみると、次のとおりである。

(7) 国民健康保険法44条1項2号は、保険者は、特別の理由がある被保険者で、保険医療機関等に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に対し、その支払を免除する措置を採ることができる旨定めている。

(i) 厚生労働省保険局長は、平成23年5月2日、都道府県知事に対し、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律(平成23年法律第40号。以下「震災特別法」という。)2条3項に規定する特定被災区域に住所を有していた者であって、大震災による被害を受けたことにより、住家の全半壊、全半焼又はこれに準ずる被災をしたもの等について、一部負担金を免除して差し支えない旨の通知をした(平成23年5月2日保発0502第3号。乙第1号証の1)また、同局国民健康課長は、同日付で、上記局長通知における一部負担金の免除措置に対し、財政支援措置を講ずることを各都道府県の国民健康保険主幹課(部)長に対し、通知している(乙第1号証の2)。

これを受けて、例えば、南相馬市においては、「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取扱要綱」(平成23年6月17日告示第58号。乙第2号証)を制定し、上記局長通知が一部負担金を免除して差し支えないとした者について、一部負担金等の免除の対象者とする旨の基準を定めた。

(ii) 同局長は、平成23年6月21日、都道府県知事に対し、原子力災害

対策本部が、同月16日に、特定避難勧奨地点を定め、居住者に対する注意喚起等を行う方針を示したことを踏まえ、特定避難勧奨地点に居住しているため、避難を行っているものについても、国民健康保険法44条1項2号の規定により一部負担金の免除の対象者として差し支えない旨通知し(平成23年6月21日保発0621第5号。乙第3号証)、これを受けて、例えば、南相馬市においては、平成23年8月10日、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も、一部負担金等の免除の対象者とする旨、前記(イ)の要綱を改正した(乙第4号証)。

(イ) 以上に述べたとおり、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、国民健康保険の一部負担金を免除する旨原災法に規定があるわけではなく、飽くまでも、国民健康保険法上の免除の要件に該当すると扱って免除する措置を採っているにすぎない。

しかも、同法上の免除の要件に該当するとの取扱いは、前記(イ)及び(ウ)の局長通知を受けて、保険者である各市町村(国民健康保険法3条1項)が、要綱等を定めて実施するものであるところ、同局長通知が「扱って差し支えない」との表現を用いていることから明らかであるとおおり、同局長通知は技術的助言である。したがって、そもそも、同局長において、そのような技術的助言を行うかについて裁量の余地がある上、各市町村において技術的助言を踏まえてどのように扱うかについても裁量の余地があるものである。

(ウ) したがって、国民健康保険の一部負担金の免除措置は、特定避難勧奨地点の設定により直ちにその効果が発生するものではなく、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、国民健康保険法上の免除の要件に該当すると扱って差し支えない旨の同局長の通知、これを受けた各市町村の要綱等の取扱基準の制定といった裁量判断を介在し

て、特定避難勧奨地点の設定後に実施されているものにすぎない。

例えば、同局長や、各市町村において、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについて、前記技術的助言を行わなかったり、技術的助言を考慮してなお実際に同措置を採らなかったりした可能性も存在するところであり、特定避難勧奨地点の設定と、一部負担金の免除措置は、必然的に結び付いているものではない。

そうすると、当該一部負担金の免除措置が、特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

- (カ) 実際、厚生労働省保健局国民健康保険課長は、平成27年1月14日、各都道府県の国民健康保険主管課（部）長に対し、平成27年度政府予算案に関する事務連絡を発出し、その中で、避難指示区域等における特別な財政支援措置については、旧緊急時避難準備区域及び旧避難指示解除準備区域等の一部上位所得者を除き、引き続き1年間延長する予定である旨を記載している（乙第5号証）。その後、平成27年2月23日には事務連絡を発出し、平成26年度までに指定が解除された特定避難勧奨地点の上位所得層を除く被保険者等の一部負担金は平成28年2月29日までの間、平成26年度に指定が解除された特定避難勧奨地点の上位所得者については平成27年9月30日までの間、一部負担金の免除措置に対する財政支援を行う予定である旨を伝達した（乙第6号証）。また、保険者である南相馬市は、自身の判断で、平成27年2月13日、上記「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取扱要綱」を改正し、特定避難勧奨地点設定解除後も特定避難勧奨地点であった地点の居住者で避難を行っているものについては、一部負担金の免除措置を継続しており（乙第2号証2条(7)ないし(9)及び3条1項(3)ないし(5)）、また、国の特別な財政支援措置も継続されているのであるから（乙第6号証）、特定避難勧奨地点の設定との結び付きが必然的

でないことを裏付けているものである。

エ 前記イ②についてみると、次のとおりである。

(ア) 国民年金法90条1項5号は、保険料を納付することが著しく困難であるとして天災その他の厚生労働省令で定める事由があるときは、被保険者等からの申請により、厚生労働大臣は、一定期間の保険料につき、納付することを要しないものとする旨を定める旨定め、これを受けて、国民年金法施行規則77条の7第3号(平成24年厚生労働省令第101号による改正前のもの。以下同じ。)は、「その他前2号に掲げる事由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とき」を、同法90条1項5号の事由として規定している(現行施行規則においては、同条4号において、「その他前3号に掲げる事由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とき」と規定している。)

(イ) 厚生労働省年金局事業管理課長は、平成23年4月20日、原災法15条3項の規定により、東日本大震災発生日以降、内閣総理大臣により住民の避難のための立退き又は屋内への退避の指示を受けた区域を管内に有する市町村に、同日時点で住所を有していた国民年金第1号被保険者からの免除等の申請については、国民年金法施行規則77条の7第3号に規定された事由に該当するものとして取り扱うことを通知し(平成23年4月20日年管管発0420第2号。乙第7号証)、これにより、例えば、東日本大震災発生日時点で南相馬市に住所を有していた者は、申請により国民年金保険料の免除措置を受けることとなった。

なお、同課長は、平成23年6月24日、日本年金機構事業管理部門担当理事に対し、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も同様に取り扱うことを通知したが(平成23年6月24日年管管発0624第6号。

乙第8号証), これは, 上記平成23年4月20日年管管発0420第2号では免除の対象とされた市町村以外の地域に住所を有していた者のうち, 特定避難勧奨地点に設定され, 避難した者を対象とするものであり, 南相馬市に住所を有する者については, 上記0420第2号による取扱いの結果, 免除措置を受けることができるのであるから, 直接関係する通知ではない。

(ウ) 以上に述べたとおり, 特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては, 国民年金保険料を免除する旨原災法に規定があるわけではなく, 飽くまでも, 厚生労働省年金局の判断において, 国民年金法上の申請免除の要件に該当すると扱う措置を採っているにすぎず, 国民年金保険料の申請免除措置は, 特定避難勧奨地点の設定によりその効果が発生するものではない。

そうすると, 当該国民年金保険料の申請免除措置が, 特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

(イ) 実際, 特定避難勧奨地点の設定と国民年金保険料の申請免除措置は関連がないため, 南相馬市の特定避難勧奨地点の設定が解除された後も, 同市に住所を有していた国民年金第1号被保険者は国民年金法施行規則77条の7第3号に規定する事由に該当するものとして保険料免除の申請を行うことができる措置が継続されており(平成25年5月29日年管管発0529第2号(乙第9号証の1), 平成26年3月18日年管管発0318第3号(乙第9号証の2)及び平成27年3月23日年管管発0323第2号(乙第9号証の3), 特定避難勧奨地点の設定との結び付きが必然的でないことを裏付けているものである。

オ 前記イ③についてみると, 次のとおりである。

(7) 介護保険法50条は, 市町村が, 災害その他の厚生労働省令で定める

特別の事情があることにより、居宅サービス、地域密着型サービス若しくは施設サービス又は住宅改修に必要な費用を負担することが困難であると認められた要介護被保険者が受ける、同条各号所定の介護給付については、一定の範囲内において市町村が定めた割合について、サービス利用料を免除できる旨定め、同法60条は、介護予防サービス、地域密着型介護予防サービス又は住宅改修に必要な費用を負担することが困難であると認められた居宅要支援被保険者が受ける同条各号所定の予防給付について、同様の定めをしている。

- (イ) 厚生労働省老健局介護保険計画課長は、平成23年5月16日、各都道府県介護保険主管部(局)長に対し、震災特別法2条3項に規定する特定被災区域に住所を有していた者であって、東日本大震災による被害を受けたことにより、当該者若しくはその属する世帯の生計を主として維持する者が住宅、家財若しくはその他の財産について著しい損害を受けた者等につき、介護保険法50条又は60条の規定による利用料免除の対象者として差し支えない旨、また、同免除措置に対し、財政支援措置を講ずる旨を通知した(平成23年5月16日老介発0516第1号。乙第10号証)。

これを受けて、例えば、南相馬市においては、「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。乙第11号証)を制定し、上記課長通知が利用料免除の対象者として差し支えないとした者について、利用者負担額の支払の免除等を行うことができる旨の基準を定めた。

- (ウ) 同課長は、平成23年6月27日、各都道府県介護保険主管部(局)長に対し、原子力災害対策本部が、同月16日に、特定避難勧奨地点を定め、居住者に対する注意喚起等を行う方針を示したことを踏まえ、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も、介護保険法50条又は60条の規定により利用料免除の対象者として差し支えない旨通知し(平成23年6月27日老介発0627第1号。乙第12号証)、これを受けて、例えば、南相馬市においては、平成23年8月10日、特定避難勧奨地点に居住しているため、避難を行っているものについても、利用者負担額の支払の免除等を行うことができる旨、前記(イ)の要綱を改正した(乙第13号証)。

(イ) 以上に述べたとおり、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、介護保険法上の介護サービス等の利用料を免除する旨原災法に規定があるわけではなく、飽くまでも、介護保険法上の免除の要件に該当すると扱って免除する措置を採っているにすぎない。

しかも、同法上の免除の要件に該当するとの取扱いについては、前記(イ)及び(ウ)の課長通知を受けて、各市町村が、要綱等を定めて実施するものであるところ、同課長通知が「差し支えない」との表現を用いていることから明らかであるとおおり、同課長通知は技術的助言である。したがって、そもそも、同課において、そのような技術的助言を行うかについて裁量の余地がある上、各市町村において技術的助言を踏まえてどのように扱うかにつき裁量の余地があるものである。

なお、南相馬市においては、同利用料の免除について、「免除することができる」旨前記(ウ)の要綱上定めており、要綱上の免除の基準に該当したとしても、なお裁量により免除しない余地を残しているものである。

(ウ) したがって、介護保険法上の利用料の免除措置は、特定避難勧奨地点の設定により直ちにその効果が発生するものではなく、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、介護保険法上の免除の要件に該当すると扱って差し支えない旨の同課長の通知、これを受けた

各市町村の要綱等の取扱基準の制定又は実際の免除措置の実施の可否といった、複数の者の裁量判断を介在して、特定避難勧奨地点の設定後に、実施されているものにすぎない。

例えば、同課や、各市町村において、特定避難勧奨地点居住者で避難を行っているものについて、前記技術的助言を行わなかったり、技術的助言を考慮してなお実際に同措置が採られなかったりした可能性も存在したところであり、特定避難勧奨地点の設定と、利用料の免除措置は、必然的に結び付いているものではない。

そうすると、当該利用料の免除措置が、特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

(カ) なお、上記平成23年5月16日老介発0516第1号（乙第10号証）及び平成23年6月27日老介発0627第1号（乙第12号証）の後、厚生労働省老健局介護保険計画課は、平成24年2月9日、各都道府県介護保険主幹部（局）に対し、「東日本大震災により被災した被保険者の利用者負担等の減免措置に対する財政支援の延長等について」と題する事務連絡（乙第14号証）を発出し、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への利用者負担免除措置への財政支援を平成25年2月28日まで延長することを通知した。これを受け、南相馬市は、平成24年5月28日、「南相馬市原子力災害による被災者に対する介護サービス利用者負担額軽減支援事業実施要綱」（乙第15号証）を制定し、毎年改正して、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への利用者負担免除措置の延長を定めてきた。実際、保険者である南相馬市の判断で、平成27年3月27日、同要綱を改正し、特定避難勧奨地点設定解除後も特定避難勧奨地点であった地点の居住者で避難を行っているものについては、利用料の免除措置を継続しており（乙第15号証第3条(4)、(6)、4条1項、3項）、ま

た、利用料免除に関する国の特別な財政支援措置も継続されているのであるから(乙第16号証)、特定避難勧奨地点の設定との結び付きが必然的でないことを裏付けているものである。

カ 前記イ④についてみると、次のとおりである。

- (7) 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(平成17年法律第123号。以下「総合支援法」という。)31条は、市町村が、災害その他の厚生労働省令で定める特別の事情があることにより、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いては、一定の範囲内において市町村が定めた額について、利用者負担を免除等できる旨定め、これを受けて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施行規則(以下「総合支援法施行規則」という。)32条1号は、支給決定障害者等又はその属する世帯の生計を主として維持する者が、震災、風水害、火災その他これらに類する災害により、住宅、家財又はその財産について著しい損害を受けたことを、総合支援法31条所定の特別の事情として規定している。
- (i) 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、障害福祉課及び精神・障害保健課は、平成23年3月24日、各都道府県、指定都市及び中核市の障害保健福祉主幹部(局)に対し、サービス事業者等において、東日本大震災発生時において、南相馬市に居住地を有していた被災障害者等について、利用者負担の徴収を猶予することができるものとし、市町村等の判断により、利用者負担の免除を行うことに特段の配慮をお願いする等の事務連絡を行った(「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」乙第17号証)。また、厚生労働省社会・援護局障害保険福祉部長は、平成23年5月2日付けで、上記通知における免除措置に対し、

財政支援措置を講ずることを各都道府県、指定都市及び中核市に対し通知（平成23年5月2日障発0502第1号。乙第18号証）している。その後、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、障害福祉課及び精神・障害保健課は、平成23年7月1日、各都道府県、指定都市及び中核市の障害保健福祉主管部（局）に対し、総合支援法の障害福祉サービス等の利用者が、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立てを行った場合でも、市町村又は都道府県の判断により、利用者負担を免除することができるものとする等の事務連絡を行った（同日付け「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」。乙第19号証）。

これを受けて、例えば、南相馬市においては、平成23年12月28日、「東日本大震災の被災者に対する介護給付費等の額の特例に関する要綱」（平成23年12月28日告示第108号。乙第20号証）を制定し、特定避難勧奨地点に住所を有していた者等については、利用者負担を免除する旨の基準を定めた（乙第20号証2条、3条1項(4)）。

(ウ) 以上に述べたとおり、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、総合支援法の利用者負担を免除等する旨原災法に規定があるわけではなく、飽くまでも、総合支援法上の免除の要件に該当すると扱って免除する措置を採っているにすぎない。

しかも、同法上の利用者負担免除の要件に該当するとの取扱いについては、各市町村が、都道府県又は市町村の判断により、利用者負担を免除することができるものとする旨の前記(イ)の事務連絡を受けて、要綱等を定めて実施するものであるところ、同事務連絡が「徴収を猶予することができる」、「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」との表現を用いていることから明らかであるとおおり、同事務連絡は技術的助言である。したがって、そもそも、同事務連絡を発

出した厚生労働省社会・援護局障害保険福祉部企画課自立支援振興室、障害福祉課及び精神・障害保険課において、そのような技術的助言を行うかについて裁量の余地がある上、各都道府県又は市町村において技術的助言を踏まえてどのように扱うかにつき裁量の余地があるものである。

(イ) したがって、総合支援法上の利用者負担を免除する措置は、特定避難勧奨地点の設定により直ちにその効果が発生するものではなく、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについては、総合支援法上の利用者負担を免除することができるとの、都道府県又は市町村の裁量判断を介在して、特定避難勧奨地点の設定後に、実施されているものにすぎない。

例えば、都道府県又は市町村において、特定避難勧奨地点の居住者で避難を行っているものについて、利用者負担の免除措置が採られなかった可能性も存在したところであり、特定避難勧奨地点の設定と、利用者負担の免除措置は、必然的に結び付いているものではない。

そうすると、当該利用者負担の免除措置が、特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

(ロ) 実際、厚生労働事務次官は平成27年4月9日、各都道府県知事、指定都市市長、中核市市長に対し、平成26年度中に解除された特定避難勧奨地点の住民のうち、児童福祉法施行令24条2号、3号のロ及び27条の2第2号、又は障害者総合支援法施行令17条2号及び3号に掲げる者（概ね所得が600万円を超える者）については平成27年9月30日までのサービス提供分について、そうでない者については平成28年2月29日までのサービス提供分について、利用者負担の免除措置を延長する旨通知（乙第21号証）している。例えば、南相馬市においては、平成27年3月、個別の障害福祉サービス利用者に対し、同市の

判断で、特定避難勧奨地点の設定解除後も、特定避難勧奨地点であった地点の居住者で避難を行っている者については、上位所得層を除き、利用者負担の免除を継続する旨通知されており（乙第22号証及び乙第23号証）、特定避難勧奨地点の設定との結び付きが必然的でないことを裏付けているものである。

キ 前記イ⑤についてみると、次のとおりである。

(7) 放送法64条2項は、「協会は、あらかじめ、総務大臣の認可を受けた基準によるのでなければ、前項本文の規定により契約を締結した者から徴収する受信料を免除してはならない。」旨規定しており、同規定を受けて、日本放送協会は、総務大臣の認可を受けて、「日本放送協会放送受信料免除基準」（乙第24号証）を定めている。

「日本放送協会放送受信料免除基準」においては、災害に伴う放送受信料の免除について、「1 全額免除」として、「(6) 災害救助法(昭和22年法律第118号)による救助が行われた区域内において、当該救助に係る災害により半壊、半焼又は床上浸水以上の程度の被害を受けた建物に受信機を設置して締結されている放送受信契約。この場合において、免除の期間は、当該救助の期間の初日の属する月およびその翌月の2か月間とする。」及び「(7) (6)によるもののほか、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」と定めているところ、日本放送協会会長は、特定避難勧奨地点の設定を受けた地域に居住している者については、日本放送協会が、実態としてテレビの視聴ができないこと、半壊等に準じた被害を受けているとみなせるとして、特定避難勧奨地点の設定を受けた世帯について放送受信料を免除するべきと判断し、総務大臣宛に申請を行い、総務大臣の承認を得たものである(乙第25号証)。

(イ) したがって、特定避難勧奨地点の設定により直ちに日本放送協会の放

送受信料の免除を受けられるわけではなく、日本放送協会や総務大臣の裁量判断が介在しており、日本放送協会の放送受信料の免除が、特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

ク 前記イ⑥についてみると、次のとおりである。

(ア) 地方税法367条は、「市町村長は、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(中略)に限り、当該市町村の条例の定めるところにより、固定資産税を減免することができる。」と規定しており、これを受けて、例えば、南相馬市は、平成24年3月28日、「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」(平成24年条例第5号。乙第26号証)3条(2)において、特定避難勧奨地点において居住の用に供する家屋及びその敷地に係る平成24年度の固定資産税については、当該世帯の全員が避難した場合、申請により全額を免除する旨、独自に定めている。

(イ) したがって、前記(ア)の固定資産税の免除は、特定避難勧奨地点の設定により直ちにその効果が発生するものではなく、市町村の条例制定という裁量判断を介在して、特定避難勧奨地点の設定後に、実施されているものにすぎない。

この点、市町村において、条例を改廃して、固定資産税の免除措置が採られなくなる可能性も存在するところであり、特定避難勧奨地点の設定と、固定資産税の免除措置は、必然的に結び付いているものではない。

そうすると、当該固定資産税の免除措置が、特定避難勧奨地点の設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかである。

(ウ) 実際、南相馬市は、平成27年3月27日、平成26年12月28日に指定が解除された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27年度の固定資産税については、当該世帯の全員が避

難した場合、申請により全額を免除することと改正し(平成27年条例第8号による改正後の「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(4)〔乙第27号証〕)、固定資産税の免除措置を継続しており、特定避難勧奨地点の設定との結び付きが必然的でないことを裏付けているものである。

ケ 以上を踏まえれば、原告らが特定避難勧奨地点の設定の法的効果として主張するものは、いずれも同設定自体において生じる直接の法的効果ではないことは明らかであり、同設定は、国民の権利義務ないし法律上の地位に直接具体的な影響を及ぼすものではないから、行政処分性を有しないものである。

(6) 特定避難勧奨地点の設定・解除に行政処分性を認めなくとも、前記(5)イ①ないし⑥の各措置等について、それぞれ争えば足りること

前記(5)で述べたとおり、前記(5)イ①ないし⑥の各措置は、特定避難勧奨地点の設定自体から生じる直接の法的効果ではなく、必然的に結び付いたものではないのであるから、例えば、市町村等の判断によって、特定避難勧奨地点設定の解除後であっても、各措置が継続される可能性もあるし、他方、特定避難勧奨地点の設定が継続していても、各措置が終了する可能性もあるものである。

したがって、特定避難勧奨地点設定の解除を争ったとしても、上記各措置の継続が保障されるものではないのであるから、原告らにおいて、上記各措置の継続を望むのであれば、上記各措置の継続について直接争うことが最も適切であり、かつ、それで足りるものである。

この点からしても、特定避難勧奨地点の設定・解除に、行政処分性を肯定する必要はないものである。

(7) 小括

以上に述べたとおり、特定避難勧奨地点の設定は、法令に基づく行為では

なく、それ自体、直接の法的効果を持たないものである上、原告らが継続を望む各種利益的措置については、当該各措置の継続を個別に争うことが最も適切であり、かつ、それで足りるものであることからすると、特定避難勧奨地点の設定につき、行政処分性は認められない。

そして、特定避難勧奨地点の設定につき、行政処分性が認められない以上、その解除にも行政処分性が認められないことは明らかである。

したがって、原告らの請求の趣旨1項の主位的請求に係る訴えは、訴訟要件を欠き不適法である。

3 原告らに確認の利益がないこと

請求の趣旨1項の予備的請求は、行訴法4条後段所定の「公法上の法律関係に関する確認の訴え」に係る請求と解されるところ、同確認の訴えは、原則として、自己の、現在の、公法上の法律関係の存否に係る積極的確認を求めるものでなければ、確認の利益(確認対象選択の適否)を欠き、不適法なものとなる。

しかしながら、前記2(3)イで述べたとおり、特定避難勧奨地点の設定は、事実の通知又は情報の提供の一環であり、行政指導的色彩を帯びるものにすぎないから、特定避難勧奨地点に設定されている地位にあることの確認なるものは、結局のところ、事実関係の確認にすぎないものである。

事実の確認の訴えは、証書真否確認の訴え(民事訴訟法134条)のように、明文の規定がない限りは、確認対象選択の適否を欠き、不適法なものであるから、原告らの請求の趣旨1項の予備的請求に係る訴えも、確認の利益を欠き不適法なものである。

4 小括

よって、特定避難勧奨地点の設定・解除は行政処分性を欠くものであり、また、原告らの請求の趣旨1項の予備的請求に係る訴えには確認の利益は認められないから、請求の趣旨1項の主位的請求及び予備的請求はいずれも不適法であり、却下されるべきである。

第3 請求の原因に対する認否

1 「第1 本件の概要」(先行訴状5ないし7ページ)について

(1) 第1段落について

「いまだに放射線量が高いにもかかわらず,」について, 否認する。その余は認否の限りでない。

放射線量を高いとするか否かは比較対象によるが, 平成26年7月及び同年8月に測定した環境放射線モニタリング詳細調査結果によれば, 平成23年の特定避難勧奨地点設定時と比較して, 大幅に低減している。

(2) 第2段落について

ア 第1文について

不知。

イ 第2文について

「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」とあるが, 先行訴状及び後行訴状の各原告目録1に記載されている原告らのうち, 原告番号A1ないしA27, A30ないしA92, A94ないしA98, A102ないしA106, A109ないしA113, A116ないしA122, A125ないしA154, A164ないしA223, A227ないしA289, A301ないしA313, A318ないしA356, A361ないしA406, A413ないしA415については, 本件事故時住所が特定避難勧奨地点に設定された住所と一致していることは認め, その他の原告らは本件事故時住所が特定避難勧奨地点に設定された住所と一致しないため不知。「違法な本件解除」については, 争う。その余は認否の限りでない。

(3) 第3段落について

ア 第1文について

先行訴状及び後行訴状の各原告目録2に記載されている原告らが、かかる特定避難勧奨地点に設定された地点の世帯に属していないことは認める。その余は認否の限りでない。

イ 第2文について

先行訴状及び後行訴状の各原告目録2に記載されている原告らが、本段落に記載のある地区を住所地としていたかどうか、住民票等の書証が確認できないため不知。

(4) 第4段落について

争う。

(5) 第5段落について

争う。

なお、第1文にある「国際基準上」という文言について、「国際基準」が何を意味するものか不明である。

(6) 第6段落について

ア 第1文について

「原災法20条2号」が「原災法20条3項」の誤記であると解した上で「原子力災害特別措置法(中略)は、国民の生命・身体の保護を目的としており(第1条)」については認め、その余は争う。

イ 第2文について

「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)」については、国際放射線防護委員会(以下「ICRP」という。)の2007年勧告(The 2007 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection)において記載があることは認める。「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)」については、同勧告において、「防護の最適化の原則：被ばくする可能性、被ばくする人の数、及びその人たちの

個人線量の大きさは、すべて、経済的及び社会的な要因を考慮して、合理的に達成できる限り低く保たれるべきである。」との記述があることは認め、その余は争う。

(7) 第7段落について

争う。

(8) 第8段落について

全体として争う。

2 「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」(先行訴状8ないし17ページ)について

(1) 「1 本件事故の発生及び政府による避難・退避指示」について

ア 柱書き(先行訴状8ページ)について。

甲第2号証(229ないし232ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、避難指示範囲の変遷については、平成23年3月11日当初は福島第一原発から半径2キロメートルをその範囲とし、その後、同日中に3キロメートルへ拡大したところである。

イ 「(1)平成23年3月11日の避難指示」(先行訴状8ページ)について

(7) 第1段落について

甲第2号証(229ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、福島第一原発周辺での震度は震度6強である。

(i) 第2段落について

a 第1文について

甲第2号証(229ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、原子力災害対策本部設置に係る規定は原災法15条ではなく、原災法16条である。

b 第2文について

甲第2号証(230ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、原子力災害対策本部は居住者等に直接指示をしたものではなく、福島県知事及び関係自治体に対し、居住者等に指示するよう指示したものである。

ウ 「(2)平成23年3月12日の避難指示」(先行訴状8及び9ページ)について

(ア) 第1段落について

a 第1文について

甲第2号証(230ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「避難を指示した」とあるが、正確には「避難のための立ち退きを行うことを指示した」である。

b 第2文について

認める。

(イ) 第2段落について

a 第1文について

甲第2号証にその趣旨の記載があることは認める。

b 第2文について

甲第2号証(231ページ)にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「避難を指示した」とあるが、正確には「避難のための立ち退きを行うことを指示した」である。

c 第3文について

認める。

エ 「(3)平成23年3月15日の避難・退避指示」(先行訴状9及び10ページ)について

(ア) 第1文について

甲第2号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、甲第2号証(231ページ)には、避難範囲の拡大について検討を行ったのは「原災本部」ではなく、「枝野官房長官ら関係閣僚」と記載されている。

(イ) 第2文について

甲第2号証にその趣旨の記載があることは認める。

(ロ) 第3文について

甲第2号証にその趣旨の記載があることは認める。

(2) 「2 南相馬市における避難の状況」(先行訴状10ないし12ページ)について

ア 第1段落について

甲第3号証にその趣旨の記載があることは認める。

イ 第2段落について

(ア) 第1文及び第2文について

甲第3号証及び第4号証にその趣旨の記載があることは認める。

(イ) 第3文について

甲第4号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「一時1万人程度まで減少した」とあるのは、「3月26日ごろの人口を1万人程度と見込んでいました。しかし(中略)正確な数は把握できていません」(甲第4号証)が正しい。

ウ 第3段落について

不知。

エ 第4段落について

(ア) 第1文について

不知。

(イ) 第2文について

「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」については、甲第5号証にその趣旨の記載があることは認め、その余は不知。

オ 第5段落(11ページ)について

不知。

(3) 「3 その後の避難区域の設定・再編」(先行訴状12ないし14ページ)について

ア 「(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」(12及び13ページ)について

(ア) 第1段落について

南相馬市のウェブページにその旨の記載があることは認める。

(イ) 第2段落について

a 第1文について

甲第5号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「事故発生後の早い段階で」、「政府がようやく新たな避難指示を出したのは」とあるのはいずれも原告らの評価であり、認否の限りでない。

b 第2文について

甲第5号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、原告らが証拠資料としている甲第5号証の引用について、「累積線量」とあるのは、正しくは「積算線量」(甲第5号証・272ページ)である。また、同じ時点で浪江町の一部も計画的避難区域に指定されている。

c 第3文及び第4文について

甲第5号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「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、」との記載はない。

また、「30キロメートルの圏内を『緊急時避難準備区域』に指定し」とあるのは、正しくは「半径20km～30kmの屋内退避区域で計画的避難区域に該当しない区域を緊急時避難準備区域として」が正しい(甲第5号証・272及び273ページ)。

(ウ) 第3段落について

甲第5号証にその趣旨の記載があることは認める。

ただし、「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、」との記載はなく、また、半径20キロメートル圏内の警戒区域設定の指示を出したのは平成23年4月21日であり、設定は同月22日零時とされたものである(甲第5号証・276ページ)。

イ 「(2) 緊急時避難準備区域の解除等」(13及び14ページ)について

(ア) 第1段落について

a 第1文について

甲第5号証にその趣旨の記載があることは認める。

b 第2文について

否認する。

特定避難勧奨地点の設定は、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ず、生活形態によっては年間20ミリシーベルトを超えると推定され、除染が容易でない地点を基準として、原子力災害現地対策本部、福島県、関係市町村で協議の上、住居単位で設定するものである。

(イ) 第2段落について

認める。

(4) 「4 南相馬市における被害の状況」(先行訴状14ないし17ページ)について

ア 「(1) 放射性物質による広範囲の汚染」(先行訴状14ないし16ページ)

について

(7) 第1段落について

不知。

ただし、「農地空間線量率モニタリング」とあるのは、正しくは「農地空間線量率事前モニタリング」である。

(イ) 第2段落について

厳密な放射線量の傾向については不知。ただし、図からは原告らの主張するような傾向がうかがわれることまでは争わない。

(ウ) 第3段落について

a 第1文について

「事故前の自然放射線量(概ね毎時0.03~0.04マイクロシーベルト)の約100倍にもなる。」については、原告らの主張の根拠が明らかでないため認否の限りでない。

b 第2文及び第3文について

否認ないし争う。

(エ) 第4段落について

不知。

(オ) 第5段落について

全体として否認ないし争う。

イ 「(2)健康不安」(先行訴状16及び17ページ)について

(7) 第1段落について

不知。

(イ) 第2段落について

不知。

ウ 「(3)農業被害等」(先行訴状17ページ)について

(7) 第1段落について

a 第1文について

農産物及び畜産物について、原子力災害対策本部長による出荷制限または摂取制限の指示が行われ、平成27年8月1日現在において出荷制限・摂取制限が指示されている地域・品目が存在することは認め、その余については不知。

ただし、現在、南相馬市における特定避難勧奨地点のある7行政区において、農産物や畜産物への摂取制限は指示されていない。

b 第2文について

平成27年8月1日現在において、一部の山菜、野生のきのこが出荷制限、摂取制限の対象になっていることは認め、その余については不知。

(イ) 第2段落について

a 第1文について

平成27年8月19日現在において、南相馬市原町区（避難指示区域を除く。）において産出されたユズ、クリ、原木しいたけ（露地において栽培されたものに限る。）、タケノコ、ゼンマイ、タラの芽（野生のものに限る。）、ワラビ及びコシアブラ並びに南相馬市原町区において捕獲されたイノシシの肉、ヤマドリの肉、カルガモの肉、キジの肉及びノウサギの肉について、原子力災害対策本部長による出荷制限の指示の対象となっているのは認め、南相馬市原町区（避難指示区域を除く。）において産出されたカブ、ウメ、27年産のコメ、エゴマ、ビワ、ギンナン及びクルミが原子力災害対策本部長による出荷制限の指示の対象となっていることは否認する。

b 第2文について

平成27年8月19日現在、イノシシの肉について、原子力災害対策本部長による摂取制限の指示が行われていることは認め、出荷制限

については第1文のとおり一部を否認する。その余については不知。

c 第3文について

争う。

(ウ) 第3段落について

一部出荷制限が続いていることは認め、その余は否認ないし争う。

3 「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」(先行訴状18ないし27ページ)について

(1) 「1 特定避難勧奨地点とは」(先行訴状18及び19ページ)について

ア 「(1) 特定避難勧奨地点の設定」について

(ア) 第1段落について

a 第1文について

全体として否認する。

特定避難勧奨地点は、「計画的避難区域」や「警戒区域」の外で、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、生活形態によっては、本件事故発生後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、除染が容易でない地点であることを基準として、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、促進するため、原子力災害現地対策本部、福島県及び関係市町村で協議し、住居単位で特定し、原子力災害現地対策本部長が、当該市町村に文書で通知する制度である。

b 第2文について

全体として否認する。

特定避難勧奨地点については、「計画的避難区域」や「警戒区域」の外で、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、生活形態によっては、本件事故発生後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、除染が容易でない地点であることを

基準として、原子力災害現地対策本部、福島県及び関係市町村で協議の上、住居単位で特定したものである。

(イ) 第2段落について

認める。

(ウ) 第3段落について

全体として否認ないし争う。

制度設計当時に、活動範囲がきわめて狭い乳幼児や、自宅と仕事場が同じでほとんど一日中当該地点で暮らす方など、生活形態によっては、年間20ミリシーベルトを超える懸念がある場合もあること、妊婦や子供など、より被ばくを避けるべき者もいる可能性があることから、生活形態や家族形態に合わせ、選択的避難を支援するという考え方があったことは事実だが、その後、年間20ミリシーベルトを超えると推定される、除染が容易でない地点であることを基準に特定避難勧奨地点を特定し、そこに居住する住民に対して、注意を喚起し、避難を支援、促進する制度として平成23年6月16日に原子力災害対策本部において決定されている。

(エ) 第4段落について

認める。

ただし、特定避難勧奨地点の設定の仕組みについては、本件対応方針として、平成23年6月16日に原子力災害対策本部において決定されているものである。そこには①ないし③だけではなく、「④モニタリングを定期的に実施し、その結果に基づき、現地対策本部、福島県、関係市町村で協議し、解除は柔軟に行うこととする。(注)今回は、例えば、対象地点に、50世帯あり、このうち20世帯が生活形態や家族形態を考え、避難を希望するという事態に対応。残る30世帯は、避難を求められるものではない。」とも規定されている。

イ 「(2) 特定避難勧奨地点の効果」について

争う。

(2) 「2 南相馬市における特定避難勧奨地点の設定」について(先行訴状19
ないし22ページ)

ア 柱書きについて

認める。

イ 「(1)第1回目の設定」について

a 第1文及び第2文について

認める。

b 第3文について

認める。

ただし、平成23年7月21日の特定避難勧奨地点の設定の対象とな
ったのは、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
世帯が25世帯と、その近傍の子どもや妊婦がいる世帯等の34世帯が
正しい。

c 第4文について

平成23年7月22日に南相馬市における特定避難勧奨地点に関する
住民説明会を開催したこと、その際、参加した住民から質問や意見が寄
せられたことは認める。

ウ 「(2)第2回目の設定」について

(ア) 第1段落について

a 第1文について

認める。

ただし、「南相馬市の792世帯を対象に実施した」とあるのは「南
相馬市内の681世帯及び平成23年6月27日にモニタリング実施
の111世帯を対象に実施した。」が正しい。

b 第2文について

認める。

ただし、原町区大原は19世帯が正しい。

(4) 第2段落について

a 第1文について

否認する。

平成23年7月の南相馬市との協議を受けて、妊婦や子どもがいる地点には、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という判断基準を用いているが、この基準の前提として、新たに年間積算線量20ミリシーベルトを超える空間線量率が測定された地点が近傍に存在することが必要であり、原告らの主張は一部の要件しか挙げておらず、事実と反する。

b 第2文について

屋外に8時間、木造家屋内に16時間として年間積算線量に換算する前提であれば認める。

エ 「(3) 第3回目の設定」について

(7) 第1段落について

認める。

(4) 第2段落について

a 第1文及び第2文について

認める。

b 第3文について

否認する。

新たに年間積算線量20ミリシーベルトを超える空間線量率が測定された地点の近傍で、子ども・妊婦がいて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世帯として、121世帯が設定されたものである。

c 第4文について

平成26年6月23日に提出のあった「特定避難勧奨地点に関する要求書」において、「放射線による不安から8割にも及ぶ世帯が避難しています」との記載があることは認め、その余は不知。

d 第5文について

否認ないし争う。

南相馬市における特定避難勧奨地点のある8行政区において、家庭菜園や山菜採りそのものは規制していないものの、一部の農産物や山菜に出荷制限の指示が続いていることは認めるが、事故後の日常生活について、事故前と同様、少なくとも電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信、医療施設、介護施設、郵便ほか商店や学校等のインフラや生活関連サービスは整っており、宿泊や立入りの制限、事業活動の制限等も行われていなかった。

(ウ) 第3段落について

全体として不知。

(イ) 第4段落について

否認ないし争う。

(I) 第5段落について

全体として否認ないし争う。

(3) 「3 特定避難勧奨地点の解除」(先行訴状22ないし27ページ)について

ア 「(1) 解除の経緯」について

(7) 「ア 平成24年」について

a 第1段落について

(a) 第1文について

全体として否認ないし争う。

平成24年1月27日から同年2月3日に放射線モニタリングを実施した結果から、特定避難勧奨地点の設定要件を新たに満たす地点は確認されなかったため、新たな特定避難勧奨地点の設定は行われなかったのであり、今後も追加指定しないことを決定したわけではない。

(b) 第2文について

認める。

b 第2段落について

(a) 第1文及び第2文について

否認ないし争う。

(b) 第3文について

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(1日に屋内8時間、木造家屋内16時間と仮定して換算した場合)で12.6ミリシーベルト、川内村で7.8ミリシーベルトであることは認め、その余は否認する。

c 第3段落について

認める。

(i) 「イ 平成25年」について

a 第1文について

原告ら主張の趣旨が不明であり、認否の限りではない。

b 第2文について

否認ないし争う。

(ii) 「ウ 平成26年10月まで」について

a 第1段落について

否認する。

b 第2段落及び第3段落について

認める。

c 第4段落について

(a) 第1文について

否認する。

平成26年8月8日ではなく、同年9月26日、後藤収原子力災害現地対策副本部長らが南相馬市議会全員協議会に出席し、同年6月23日に提出された要望書に対して回答を行い、近く行政区長、市民説明会を行い、特定避難勧奨地点の設定を解除する旨説明した。

(b) 第2文について

認める。

d 第5段落について

(a) 第1文について

全体として否認する。

正確には、平成26年10月3日、高木陽介経済産業副大臣が南相馬市長、同市議会議長・副議長と会い、行政区長・住民説明会を開催して丁寧に説明し、意見等を踏まえた上で、早ければ10月中にも解除する意向を伝えたものである。

(b) 第2文について

「出席したすべての区長が反対した」とあるのは否認する。

上柘窪行政区長は、当該行政区内に特定避難勧奨地点の指定世帯はないので意見は控えると発言され、出席した全ての区長が反対を表明したわけではない。

(I) 「エ 平成26年10月の住民説明会」について

a 第1段落について

(a) 第1文ないし第3文について

認める。

(b) 第4文及び第5文について

否認ないし争う。

b 第2段落について

認める。

c 第3段落について

否認する。

解除については、早ければ平成26年10月中としつつも、行政区長・住民説明会等の意見を踏まえて判断することとしていた。

(イ) 「オ 設定解除の延期」について

a 第1段落について

(a) 第1文及び第2文について

認める。ただし、「特定避難勧奨地点の住宅9軒」とあるのは「特定避難勧奨地点及びその近隣の地点の住宅9軒」が正しい。

(b) 第3文について

全体として否認する。

b 第2段落について

認める。

(ロ) 「カ 反対署名の提出，設定解除」について

a 第1段落について

認める。

ただし、住民1210人の署名とされるものは、8行政区の住民の氏名・住所が署名されているとのことであるが、世帯中の構成員の筆跡が同一と見受けられることから、実際に各構成員の意思を確認した上で署名されているものなのか明らかでない。

b 第2段落について

認める。ただし、「住民の意思表示もむなしく」というのは認否の

限りではない。

c 第3段落について

(a) 第1文について

認める。

(b) 第2文について

否認する。

(c) 第3文について

住民の一部から平成26年12月26日付けで特定避難勧奨地点の解除の撤回を求める要請文が提出されたこと及び同月28日に同地点を解除したことについては認め、その余は否認ないし争う。

イ 「(2)解除の問題点」について

争う。

4 「第4 本件解除の違法性」(先行訴状28ないし40ページ)について

(1) 「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」(先行訴状28ないし31ページ)について

ア 「(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」について

(ア) 第1段落について

社団法人日本アイソトープ協会が翻訳した「国際放射線防護委員会の2007年勧告」(15ページ)に同趣旨の記載があることは認める。

(イ) 第2段落及び第3段落について

否認ないし争う。

イ 「(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」について

(ア) 「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」について

a 第1段落について

認める。

b 第2段落について

争う。

c 第3段落について

認める。

ただし、かかる報告書に含まれる勧告は、法的拘束力を有するものではない。

(イ) 「イ 公衆の被ばく限度に関する国際基準・国内法令」について

a 第1段落について

第1文は、「一定の定め」、「一定以上の被ばく」、「制度的に担保」が明らかでないため認否できない。第2文及び第3文は、争う。

b 第2段落について

否認する。

c 第3段落について

第1文は否認する。

第2文については、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号の周辺監視区域における線量について、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則の規定に基づく線量限度等を定める告示」(平成13年3月21日経済産業省告示第187号)3条1項1号において、実効線量については、1年間(4月1日を始期とする1年間をいう。)につき1ミリシーベルトと定めていること、同規則78条3号イにおいて、発電用原子炉設置者は、同周辺監視区域については、人の居住を禁止することの措置を講ずることとされていること、同号ロにおいて、発電用原子炉設置者は、同周辺監視区域については、「境界に柵又は標識を設ける等の方法によって周辺監視区域に

業務上立ち入る者以外の者の立ち入りを制限すること。ただし、当該区域に人が立ち入るおそれのないことが明らかな場合はこの限りでない。」とされていることは認める。

第3文は認める。

d 第4段落について

否認する。

(ウ) 「ウ まとめ」について

全体として否認ないし争う。

(2) 「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」(先行訴状31及び32ページ)について

ア 「(1)放射線量の状況」について

(ア) 第1段落について

第1文は、「本件地域」が明らかでないため認否できない。

第2文は、平成23年10月10日災害廃棄物安全評価検討会・環境回復検討会 第1回合同検討会において、「追加被ばく線量年間1ミリシーベルトは、一時間当たりの空間線量率(括弧内省略)に換算すると、毎時0.23マイクロシーベルトにあたる。」とされたことは認め、その余は「本件地域」が明らかでないため認否できない。

(イ) 第2段落について

認否の限りでない。

イ 「(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ものであること」について

(ア) 第1段落について

原子力災害現地対策本部長が、平成26年12月24日、福島県知事及び南相馬市長に対し、同月28日付けで南相馬市に設定された特定避難勧奨地点の解除(本件解除)をする旨通知したことは認め、その余は否

認ないし争う。

(イ) 第2段落について

否認する。

(ウ) 第3段落について

不知。

(I) 第4段落について

争う。

(3) 「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」(先行訴状32ないし36ページ)について

ア 「(1) ICRP 勧告が本件解除の違法性の判断基準であること」について

(ア) 第1段落について

「原災法20条2項」が「原災法20条3項」の誤記であると解した上で、第1文は、否認する。

第2文及び第3文は、否認する。

本件解除は、原子力災害現地対策本部が原災法18条の所掌事務として行ったものである。

(イ) 第2段落について

第1文は、否認する。

第2文は、平成23年7月19日の原子力安全委員会臨時会議において、「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について」(甲第54号証)を決定したことは認める。

第3文は、「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について」において、緊急時被ばく状況や現存被ばく状況の定義等についてICRPの2007年勧告を参照していること、今後の避難解除や復興に向けた段階における放射線防護に関する基本的な考え

方を示していることは認める。

第4文は争う。

イ 「(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」
について

(ア) 第1段落について

a 柱書きについて

認める。

b 「ア」について

否認する。

c 「イ」について

否認する。

d 「ウ」について

第1文及び第2文は、認める。

第3文は、否認する。

ただし、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」において、「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、このカテゴリーの被ばく状況の管理のためにPublication103(ICRP, 2007)で勧告された1～20mSvのバンドの下方部分から選択すべきであることを、委員会は勧告する。過去の経験は、長期の事故後の状況におけるプロセスを拘束するために用いられている代表的な値が1mSv/年であることを示している(括弧内省略)。」(甲第55号証・17ページ)との記述があることは争わない。

ウ 「(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」について

(ア) 第1段落について

否認する。ただし、ICRPの勧告を参考としていることまで争うものではない。

(イ) 第2段落及び第3段落について

ICRP 2007年勧告において、かかる記述(甲第51号証・17ページ)があることは認める。

(ロ) 第4段落ないし第6段落について

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の平成23年12月22日報告書において、かかる記述(甲第56号証・8ページ)があることは認める。

(イ) 第7段落について

否認ないし争う。

エ 「(4) 正当化の原則に反すること」について

(ア) 第1段落について

ICRP 2007年勧告において、かかる趣旨の記述(甲第51号証・50ページ)があることは認める。

(イ) 第2段落について

第1文及び第2文は争う。

第3文及び第4文は認める。

第5文は、「この点において、」から「異にしており」までは認め、その余は争う。

(ロ) 第3段落について

争う。

オ 「(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」について

(ア) 第1段落について

ICRPの2007年勧告において、「防護の最適化の原則」として、

かかる趣旨の記述(甲第51号証・50ページ)があることは認める。

(イ) 第2段落について

否認する。

(ウ) 第3段落について

「本件解除」から「理由としてなされており、」までは認め、その余は争う。

特定避難勧奨地点の指定の解除については、正確には、本件「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年間の積算線量が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」とされている。

カ 「(6)小括」について

争う。

(4) 「4 本件解除は手続上の要件を満たしていないこと」(先行訴状36ないし40ページ)について

ア 「(1) 解除にあたって満たされるべき手続上の要件」について

(7) 「ア」について

第1文は、平成23年7月19日の原子力安全委員会臨時会議において、「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について」(甲第54号証)を決定したことは認める。

第2文は認める。

(イ) 「イ」について

a 第1段落について

認める。

b 第2段落について

原子力安全委員会の平成23年8月4日付け「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」(甲第57号証)において、「国際基準等における解除に関する考え方」が参考として記載されていることは認める。

(ウ) 「ウ」について

否認ないし争う。

前記「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」(甲第57号証)は、原子力安全委員会が、改正前原災法20条5項に基づき、原子力災害対策本部長から意見を求められたことに対し、意見を述べたものである。

イ 「(2) 本件解除が手続的要件を満たしていないこと」について

(ア) 「ア 新たな防護措置が定められていないこと」について

a 第1段落について

争う。

b 第2段落について

第1文は否認する。

第2文は、一律に面的な再除染を実施していないという趣旨であれば認める。

c 第3段落について

争う。

(イ) 「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」について

a 第1段落について

争う。

b 第2段落について

第1文は認める。

第2文は、平成26年12月28日、本件解除をしたことは認める。

第3文は、原子力災害現地対策本部が、同年10月8日、同月10日及び同月11日、住民説明会を実施したこと、同年12月28日、本件解除をしたことは認める。

c 第3段落について

否認ないし争う。

5 「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」(先行訴状41ないし48ページ)について

(1) 「1 特定避難勧奨地点指定及び解除の法律上の位置づけ(先行訴状41ないし47ページ)について

ア 「(1) 特定避難勧奨地点の指定及び解除の根拠法令」について

(ア) 第1段落について

認める。

(イ) 第2段落について

認める。

(ウ) 第3段落について

a 第1文について

否認する。

原災法16条1項は、内閣総理大臣は、緊急事態宣言をしたときは原子力災害対策本部を設置するものとするとして規定されているのであって、緊急事態宣言に基づいて原子力災害対策本部を設置するのではない。

b 第2文及び第3文について

認める。

c 第4文について

訴状に「平成27年12月24日」とあるのは、「平成26年12月24日」の誤記であると解した上で認める。

d 第5文について

「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」とあるのが、「原災法により現地対策本部に分掌された事務の一貫として行われた」という趣旨であれば認める。

(I) 第4段落について

原災法1条の規定内容は認め、その余は争う。

イ 「(2) 特定避難勧奨地点の指定の効果」(先行訴状42ないし47ページ)について

(7) 「ア 国民健康保険一部負担金の免除」について

a 第1段落及び第2段落について

認める。

b 第3段落について

争う。

(I) 「イ 国民年金保険料の申請免除」について

a 第1段落ないし第4段落について

認める。

b 第5段落について

争う。

(II) 「ウ 介護保険の被保険者に対する利用料免除」について

a 第1段落ないし第3段落について

認める。

b 第4段落について

争う。

(I) 「エ 障害福祉サービスの利用者負担の徴収の猶予」について

a 第1段落ないし第3段落について

認める。ただし、第3段落は障害福祉サービスの利用者負担の徴収

の猶予ではなく、食費及び居住費の助成に関する記載である。

b 第4段落について

争う。

(d) 「オ NHKの放送受信料の免除」について

a 第1段落ないし第3段落について

認める。

b 第4段落について

争う。

(e) 「カ 固定資産税の免除」について

a 第1段落及び第2段落について

認める。

b 第3段落について

第1文は不知。

第2文は争う。

(f) 「キ 小括」

争う。

(2) 「2 本件解除が処分性を有すること」(先行訴状47及び48ページ)について

争う。

(3) 「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」(先行訴状48ページ)について

争う。

6 「第6 慰謝料請求」(先行訴状49ページ)について

否認ないし争う。

第4 被告の主張

追って準備書面により明らかにする。

以 上