平成２５年（ワ）第３８号等　「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原　告　　中島　孝　　外

被　告　　国　　外１名

# 準備書面（被害総論１９）

## 年間２０ミリシーベルト以下の放射線被ばくの権利侵害性について

２０１７（平成２９）年１月２０日

福島地方裁判所　第１民事部　御中

原告ら訴訟代理人

弁護士　　安　田　純　治　外

### 第１　はじめに

本書面は、第１に、「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」（いわゆる放射性物質汚染対処特措法。以下、「本法」という。）４４条が、除染対象地域における除染に要する費用について、原子力損害の賠償に関する法律（以下、原賠法という。）３条１項に基づく原子力損害にあたるとして、事業者（被告東京電力）に対する求償を定めており、現に本法に基づき、年間１ミリシーベルト以上の地域が汚染状況重点調査地域に指定され、当該地方自治体は除染実施計画を策定し、除染を実施しているところ、その費用は被告国が負担したうえで、被告東京電力に求償しているのであるから、被告東京電力の「年間２０ミリシーベルトを大きく下回る放射線を受けたとしても、違

法に法的権利が侵害されたと評価することは困難というべきである」（被告東京電力の準備書面（４）３７～３８頁）との主張は、本法に反するものであり、本法をふまえれば、年間２０ミリシーベルト以下の放射線被ばくは違法な権利侵害と評価しうることを明らかにする。

第２に、本法に基づいて、少なくとも年間１ミリシーベルト以上の放射性物質による汚染は違法な権利侵害によって原子力損害をもたらすものであることから、その除去を請求しうるとともに、その汚染が認められる範囲及び期間においては、その汚染に基づく精神的苦痛に対する賠償が認められるべきであることを主張するものである。

本書面は、原告準備書面（被害総論１８）及び同（被害総論２０）と相まって全体として、年間２０ミリシーベルト以下の放射線被ばくが原告らの人格権を侵害するものであることを主張するものであるが、とくに本書面においては、放射性物質汚染対処特措法が年間１ミリシーベルト以上の放射性物質の汚染による損害を原賠法上の原子力損害と評価し、ばく露回避としての除染を実施するとしていることを手がかりに、年間２０ミリシーベルトを下回る地域についても、その地域に滞在し続けて放射線被ばくを受けることは受忍限度に留まるものとはいえず、放射線被ばくを回避するための各種のばく露回避措置を講じることは合理的な行動といえるのであり、そうしたばく露回避措置に伴う損害は、不法行為に基づく相当因果関係の範囲にある損害といえることを明らかにするものである。

## 第２　ばく露回避措置としての除染

本件原発事故に伴う放射性物質の飛散を受けて、広範な地域において、住民自ら、あるいは行政等が主体となって、多様なばく露回避措置が取られ、いまも取られ続けている。

そうしたばく露回避措置のなかでも、汚染物質そのものを住民から隔離させる

除染と、住民自らが汚染物質から距離をとる避難は、主要かつ中核的な措置ということができる。その他のばく露回避措置としては、住民自らが実施しているものとして、マスクの着用、飲料水の購入、外遊びの制限、一時保養などがあり、行政等が主体となっているものとしては、野菜等の出荷制限などがある。

本法に基づく除染は、原状回復措置の一つとして、「国政上の最重要課題の一つ」（甲Ｃ１２２、４～５頁）として位置づけられ、政府は、２０１１（平成２３）年１１月１１日の閣議決定（「平成２３年３月１１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に基づく基本方針について」）において、長期的な目標として年間１ミリシーベルト以下とすることを方針として決定している。

かかる方針は、年間１ミリシーベルト以上の追加被ばくにつき、受忍限度内ではなく放置しえないとの判断を示したものであり、少なくともこれ以上の地域におけるばく露回避措置としての除染について、合理的で相当なものとの評価を与えたものである。

そこで、以下では、かかる方針の根拠となっている本法について、まずはその概要を確認することとする。

## 第３　放射性物質汚染対処特措法の概要

１　本法は、本件事故から５か月後の２０１１（平成２３）年８月２６日に成立し、同月３０日に公布された。本法の目的は、本件原発事故に由来する放射性物質による環境の汚染への対処に関し、被告国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、被告国や地方公共団体、関係原子力事業者（東京電力）等の講ずべき措置について定め、事故由来放射性物質による環境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することとされ（１条）、被告国は、「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み」、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、必要

な措置を講ずる責務があるとされた（３条)。

本法は、①目的規定や責務規定等（１条～１０条）のほか、②事故由来放射性物質により汚染された廃棄物の処理（１１条～２４条)、③除染等の措置等（２５条～４２条)、④費用（４３条～４５条）並びに⑤雑則及び罰則（４６条～６３条）で構成され、中心となる②③及び⑤の大部分は２０１２（平成２４）年１月１日から、その他は公布の日から施行されることとされた（附則１条)。上記②により、環境大臣が指定する地域内の廃棄物（対策地域内廃棄物）及び環境大臣が特別な管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染されたと指定した廃棄物（指定廃棄物）については、被告国が処分することとされ（１５条、１９条)、汚染レベルの低い廃棄物（特定一般廃棄物及び特定産業廃棄物）については、処理基準等を上乗せしたうえで、廃棄物処理法上の廃棄物として処理することとされた（２２条～２４条)。また、③により、環境大臣が被告国が除染等を実施する必要があると指定した地域（除染特別地域）については被告国が（３０条)、環境大臣が汚染状態が一定基準以上であると指定し、調査の結果、環境省令で定める要件に適合しないとして都道府県知事等が除染実施計画を定めた区域（除染実施区域）については、当該除染実施計画に定められた実施主体が（３８条)、それぞれ除染等の措置を実施することとされた。これらに要する費用は、被告国が財政上の措置等を講じ（４３条)、最終的には、原子力損害賠償法３条１項の規定により東京電力が負担するものとされた（４４条)。特定廃棄物（対策地域内廃棄物及び指定廃棄物）や除去土壌については、被告が汚染廃棄物等の処理施設の整備等の必要な措置を講ずるとされた（５３条)。

２　上記のとおり、本法は、２０１１（平成２３）年８月３０日に公布されたが、本法の施行は、一部を除き２０１２（平成２４）年１月１日とされ、それまでの間、除染に関する実証実験や結果の取りまとめ、本法施行に必要な政省令等の整備が進められることとなった。他方、全面施行までの間も、放射性物質による汚染に対処する必要があったことから、引き続き、関係省庁や福島県等により通

知・事務連絡等が発出された。２０１１（平成２３）年１１月１５日には、ＩＡＥＡ により「福島第一原子力発電所外の広範囲に汚染された地域の除染に関する国際ミッションの最終報告書」が公表された。同月２２日、内閣府は、「除染に関する緊急実施基本方針」により継続的に提供することとされていた除染に必要となる技術情報として、除染を行う際に必要となる技術を整理した「除染技術カタログ」を取りまとめた。同年１２月２８日、福島県は、「福島県復興計画（第１次)」を策定した。また、除染の試験実施として、日本原子力研究開発機構による除染モデル事業や除染技術実証試験事業が公募され、同年１１月から開始された。同年１２月には、自衛隊による福島県内町村役場の除染活動も行われた。

本法施行に向けた動きとしては、同年１０月２９日、環境省により、「東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射性物質による環境汚染の対処において必要な中間貯蔵施設等の基本的考え方について」が取りまとめられ、福島県内における中間貯蔵施設の設置スケジュールや、福島県外においては指定廃棄物を既存の管理型処分場で処理するという方針が示された。同年１１月１１日には、本法７条に定められた基本方針として、「平成２３年３月１１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に基づく基本方針」が公表された。

同「基本方針」においては、「土壌等の除染等の措置に係る目標値については、国際放射線防護委員会（ＩＣＲＰ）の２００７年基本勧告、原子力安全委員会の『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』（平成２３年７月１９日原子力安全委員会）等をふまえて設定するものとする」とされている（「基本方針」４～５頁)。

ここで引用されているＩＣＲＰの見解については、ＩＣＲＰが２００７年勧告に基づいて本件事故への対処について勧告した書簡（２０１１〔平成２３〕年３月２１日）において、「緊急時に公衆の防護のために，委員会は，国の機関が，最も高い計画的な被ばく線量として２０～１００ミリシーベルト（mSv）の範囲

で参考レベルを設定すること（ＩＣＲＰ２００７年勧告、表８）をそのまま変更することなしに用いることを勧告します。放射線源が制御されても汚染地域は残ることになります。国の機関は，人々がその地域を見捨てずに住み続けるように，必要な防護措置をとるはずです。この場合に，委員会は，長期間の後には放射線レベルを１mSv/年へ低減するとしてこれまでの勧告から変更することなしに現時点での参考レベル１mSv/年～２０mSv/年の範囲で設定すること（ＩＣＲＰ２００９Ｂ、４８～５０節）を用いることを勧告します」とされている。

同様に「基本方針」で線量目標に関して引用されている「原子力安全委員会の見解」においても、「現存被ばく状況への移行に当たっては、あるいは緊急時被ばく状況を経ることなく現存被ばく状況に至ったと考えられる地域においては、新たな防護措置（その一環としての除染・改善措置を含む。）をとる必要のある範囲を選定し、適切な防護措置を適時に実施しなければならない。防護措置の最適化のための参考レベルは、ＩＣＲＰの勧告に従えば、現存被ばく状況に適用されるバンドの、１～２０mSv/年の下方の線量を選定することとなる。その際、状況を漸進的に改善するために中間的な参考レベルを設定することもできるが、長期的には年間１mSv を目標とする」とされている。

同年１１月中旬から同年１２月にかけて、上記「除染技術カタログ」や環境省令で示された各種の技術水準に則って適正な処理を行うための各種ガイドラインが公表され，本法の運用に必要な政省令も公布された。同月２８日、環境大臣は、本法に定める汚染廃棄物対策地域、除染特別地域及び汚染状況重点調査地域を指定した旨告示した。なお、同月２４日には、平成２４年度予算案が閣議決定され、除染及び汚染廃棄物処理等の費用として計４５１３億円が計上された。そして、２０１２（平成２４）年１月１日、本法は全面施行された。

## 第４　被告東京電力が除染費用を負担していること

１　本法などに基づく除染費用については、除染特別地域など国の直轄除染関連予

算支出額は、平成２３年度で約１３億４６００万円、平成２４年度で約７５０億７０００万円、平成２５年度で約１７９７億６８００万円、平成２６年度で約２４３９億１９００万円、平成２７年度で約２８４９億９２００万円、平成２８年度（平成２９年1月１２日現在）で約３４７１億７４００万円となっている（甲Ｃ１２３の１）。

また、福島県内の市町村等別除染事業費として、平成２３年度で約６６億７０００万円、平成２４年度で約９７８億５０００万円、平成２５年度で約２２４９億３９００億円、平成２６年度で約３０８７億７２００億円、平成２７年度で３２３８億３３００万円、平成２８年度（平成２９年1月１３日現在）で４４０８億１１００億円を支出している（甲Ｃ１２３の２）。

さらに、福島県以外の栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都の各市町村に対しても、除染補助金として、平成２３年度で約１９億５７００万円、平成２４年度で約１１３億１４００万円、平成２５年度で約１０３億３１００万円、平成２６年度で約１１９億２８００万円、平成２７年度で約４１億２３００万円、平成２８年度で約１７億６２００万円（交付決定額）を支出している（甲Ｃ１２３の３）。

このように除染にかかる費用は、とくに福島県内においては、年度ごとに支出額が増加する傾向にあり、今後も相当程度の期間にわたって除染事業を継続する必要があることから、支出についても同様に相当期間にわたって継続されることが見込まれる。

そうした状況にあって、被告東京電力は、除染特別地域における除染費用について、平成２３年度～平成２６年度における国（環境省）からの２９５０億２８００万円の請求に対して、２６８８億６５００万円を支払っている。また、同様に汚染状況重点調査地域の除染費用について、平成２３年度～平成２６年度における国（環境省）からの８６０億４２００万円の請求に対して、８１６億３３００万円を支払っている（甲Ｃ１２４、１６５頁）。

除染特別地域、汚染状況重点地域のいずれについても、支払率は９０％を超えており、被告東京電力が国からの求償に応じていることがわかる。

２　被告東京電力は､除染特別地域及び除染状況重点調査地域の除染費用について、被告国からの求償に対して賠償を支払っているのみならず、自主的避難等対象区域内外における住民のいわゆる自主除染に対しても、費用負担を行っている。

原子力損害賠償紛争解決センターが定期的に発表している和解事例によれば、たとえば、郡山市の住民を申立人とする事案について、２０１１（平成２３）年３月１１日から２０１２（平成２４）年４月３０日までの間の除染費用として、６１万２２００円とする和解事案（和解事例１１５、甲Ｃ１２５）があるほか、郡山市の住民が申立人となった事案で、２０１１（平成２３）年３月１１日から２０１２（平成２４）年１２月１５日までの間の除染費用として、２３万０５８０円とする和解事案（和解事例１６６、甲Ｃ１２６）、白河市の住民が申立人となった事案で、２０１１（平成２３）年３月１１日から２０１２（平成２４）年６月３０日までの間の除染費用として、１２１万４０４７円とする和解事案（和解事例５１０、甲Ｃ１２７）、白河市の住民が申立人となった事案で、２０１２（平成２４）年７月１日から同年７月３１日までの間の除染費用として、１１万５５００円とする和解事案（和解事例７０８、甲Ｃ１２８）などがあり、福島県外についても、茨城県牛久市の住民が申立人となった事案で、２０１１（平成２３）年３月１１日から２０１２（平成２４）年３月３１日までの間の除染費用として、８万５２０５円とする和解事案（和解事例１７５、甲Ｃ１２９）などがある。

かかる和解事例は、原賠法に基づく申立人の請求に対して、被告東京電力が除染費用を本件事故と相当因果関係が認められる原子力損害と評価したことを示している。

３　上記１及び２でみてきたように、本法は、年間２０ミリシーベルト以下の地域における除染費用について、これを原賠法上の原子力損害とする内容になってお

り、また被告東京電力は、年間２０ミリシーベルト以下の地域における除染にかかる費用について、その賠償請求に対する支払いを行っていることから、同様にこれが原賠法上の原子力損害であることを認めている。

## 第５　年間２０ミリシーベルト以下の放射性物質による被ばくは違法な権利侵害となること

被告国が、本法に基づき、除染実施計画が策定された各地方自治体における除染の費用について、被告東京電力に対して求償を行い、被告東京電力がこれに応じて賠償を支払っていることは、被告国及び被告東京電力のいずれにおいても、年間２０ミリシーベルト以下の放射性物質による汚染が、単なる政策目標として除染されるべきものではなく、違法な権利侵害であるところの原子力損害にあたると認め、その前提のうえに原状回復措置の一つとして除染を行い、その費用を賠償していることを意味している。

ところで、中間指針第一次追補等における精神的損害の内容は、日常生活阻害慰謝料として評価されるものであるところ、かかる日常生活を阻害する原因が放射性物質による汚染であることは、改めて言うまでもない。

そうすると、年間２０ミリシーベルトを下回る区域についても、その地域に滞在し続けて放射線被ばくを受けることは受忍限度に留まるものとはいえず、放射線被ばくを回避するための各種のばく露回避措置を講じることは原賠法の適用上においても合理的な行動といえるのであり、そうしたばく露回避措置により日常生活を阻害されることによる精神的損害は、不法行為に基づく相当因果関係の範囲にある損害といえるものである（そして、この相当因果関係を基礎づける判断は、原告準備書面（被害総論２０）における社会的事実によってより強固に基礎づけられるといえる）。

すでにみたように、被告東京電力は、準備書面４の３７～３８頁において、「年間２０ミリシーベルトを大きく下回る放射線を受けたとしても、違法に法的権利

が侵害されたと評価することは困難というべきである」としていたが、この主張は、本法と自らの行動により否定されたというべきである。

## 第６　損害が認められるべき範囲と期間について

ここでは、上述したように、汚染による日常生活の阻害が、原告準備書面（被害総論２０）における社会的事実もふまえて、相当因果関係が認められる損害だと評価される場合に、その損害が認められるべき範囲と期間について述べる。

除染実施計画に基づき除染がなされる地域は、別紙１のとおり、中間指針等によって精神的損害が認められた地域よりも広範であり、福島県の隣接県を越えて、岩手県や群馬県、千葉県にまで及んでいる。

### １　除染実施計画が策定された市町村について計画完了までの期間における損害

除染実施計画が策定された地域は、本法に基づくものであり、その費用が原子力損害として求償されるものであることからしても、少なくともかかる地域の住民は、日常生活阻害による精神的苦痛を被っているといえる。

そして、除染実施計画は、地方自治体単位で策定され、対象も住宅、公共施設、道路、農地（水田、畑地、樹園地）、その他（牧草地、森林）と区分され、当該地方自治体の住民の生活圏としても当該地方自治体全般と考えるのが一般的だと解されることからすれば、少なくとも除染実施計画が策定された各地方自治体に居住する原告らとの関係では、除染実施計画が完了するまでの間は、日常生活の阻害が継続していると評価され、精神的損害が存していることとなる。

### ２　本件事故当初の除染の必要性の判断が困難であった時期における損害

１の地域及び時期に加えて、除染実施計画を策定した地方自治体が北は岩手県から南は千葉県に及ぶ広範な地域にまたがっていること、除染実施計画の根拠となる本法の全面施行が平成２４年１月１日であることからすれば、最終的に除染実施計画が策定されていない地方自治体であっても、本件事故当初の時期におい

ては、空間線量の測定も困難であり、除染が必要となるか否かの判断も困難であったことからすれば、その間は、除染実施計画が策定された地方自治体の住民と同様の状況に置かれていたというべきである。よって、除染実施計画が策定された岩手県における本件事故地から最遠となる奥州市と千葉県における本件事故地から最遠となる佐倉市に挟まれる地域、すなわち福島県、宮城県、栃木県、茨城県の各地方自治体においても、少なくとも本件事故当初の時期においては、日常生活の阻害があり、精神的損害が存したと評価されなければならない。

以　上