

内閣総理大臣 野田 佳彦殿  
経済産業大臣 枝野 幸男殿  
原子力賠償紛争審査会 御中

## いわゆる「自主避難」に関する賠償に関する要請

特定非営利活動法人ヒューマンライツ・ナウ

2011年10月1日

### 要請の趣旨

- 1 原子力損害賠償紛争審査会は、自然放射線を除く放射線量が1mSv/年を越える地域、または185kBq/m<sup>2</sup>を超えるセシウム137汚染が確認されている地域の住民が自主的に避難した場合は、時期を問わず、賠償の対象とし、避難・移転にかかる費用の賠償と生活支援に必要な賠償を行う指針を出すこと
- 2 政府は、原子力賠償紛争審査会の結論を待つことなく、早急に、自然放射線を除く放射線量が1mSv/年を越える地域住民、または185kBq/m<sup>2</sup>を超えるセシウム137汚染が確認されている地域の住民に対し、避難の権利を認め、避難・移転にかかる費用の賠償と生活支援に必要な賠償を行うこと
- 3 特に、妊婦、15歳未満の子どもがいる世帯では特に、一刻も早く上記政策に転換すること、「管理区域」に該当する実効放射線量が3ヶ月で1.3mSv（毎時0.6マイクロシーベルト）を超える地域の人々、および、妊娠中の線量が2mSvを超える地域に住む妊産婦に対しては、国内法に違反することから、一刻も早く避難の権利を認めてこれを告知し、生活再建のための補償を行うこと。

### 要 請 の 理 由

#### 1 背景

原子力賠償損害紛争審査会では、現在いわゆる「自主避難」に関する賠償の枠組みが議論されており、避難の時期によっては補償をしないとの議論もある。

一方、政府では、枝野幸男経済産業大臣が、「自主避難された方々の個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害であれば、当然賠償の対象となります」と答弁している(2011年9月29日参議院予算委員会)。

しかし、現実には、政府の避難指示のない地域に住む住民はたとえ避難したくても公的な支援はないに等しく、経済的事情が許さなければいかなる健康

被害にさらされても、汚染された土地にとどまるしかない。政府答弁の「相当因果関係」も、事後的に判断をされるものであり、解釈指針が示されない限り、ひとりひとりの住民にとっては自分が避難できるか否かわからず、結局避難せずに、取り返しのつかない健康被害が発生してしまう可能性がある。まして、時期を区切って、将来的に避難したいと考える人々への補償の芽を摘む議論をすれば、今後区域外から避難をしたいと考える人々に対する影響は甚大である。

原発事故から半年以上が経過し、「暫定基準」などではなく恒久対策が求められている今、国際基準から著しくかい離した緩和された基準に基づき、住民の健康を危険にさらすことはこれ以上許されない状況であるといえる。

今後の除染によっても、年間放射線量が 1mSv/年の水準に戻るのに数年間が予想される中、<sup>1</sup>区域外で避難したい人が何の財政的支援も受けられず、年間放射線量が 20mSv/年以下の高濃度に汚染された地域に長期間居住し続けなければならないという結論は到底容認できない。日本国憲法は、25 条で健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障しており、周辺住民、特に子どもや未来の世代を守るための政策が一日も早く実施されなければならない。

## 2 国際基準・世界の経験、国内法に基づく汚染地域の特定と住民の保護

### (1) 国際基準-ICRP

国際放射線防護委員会 (ICRP) は、公衆被ばくの実効線量限度を 1mSv/年<sup>2</sup>としている (最近では 2007 年勧告 (Pub.103) )。

この基準の根拠は、1mSv/年の線量限度では各年齢の死亡リスクの 1%程度であること、疾病によるリスクの 1000 分の 1 であること、生涯リスクの 1000 分の 1 であること、被ばくによるリスクの増加率が最も大きい年齢層においても、1mSv/年ではすべてのリスクにおいて有意に増加していない、等があるとされる。

<sup>3</sup> この基準自体に過小評価であるとの批判があるものの、1mSv/年を上回る線量限度に有意なリスクがあることは明白である。

ICRP は、3 月 21 日付福島第一原発事故に関する勧告において、<sup>4</sup>ICRP 2009b に基づき、「1-20mSv/年の範囲の目標値を選択し、長期目標として目標値を 1mSv/年とすることを引き続き勧告する」とする。しかし、それは「人々がその地域を放棄することなく住みつづけることができるよう、当局があらゆる放射線防

---

<sup>1</sup> 例えば、福島市が 9 月 27 日に出した除染計画は今後 2 年間で市内全域を 1uSv/時以下にすることを目標としているが、その達成目標は年間約 8.7 ミリシーベルト以下とすることを意味する。

<sup>2</sup>[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/housha/sonota/\\_icsFiles/afieldfile/2010/02/16/1290219\\_001.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/housha/sonota/_icsFiles/afieldfile/2010/02/16/1290219_001.pdf) p29

<sup>3</sup> 草間、篠崎、吉澤「放射線リスクのアクセプタンスに関する考察」保険物理,22,15-20(1987)等

<sup>4</sup> <http://www.icrp.org/docs/Fukushima%20Nuclear%20Power%20Plant%20Accident.pdf>

和訳 <http://www.u-tokyo-rad.jp/data/fukujap.pdf>

護策を講じる」ことを前提とするものであり、1mSv/年から20mSv/年の範囲内であれば政府が人々の健康保護のための措置や補償を行わなくてよいと勧告しているものではない。

緊急時であったとしても、例えば被ばくによるリスクに有意差が生じるレベルが1mSv/年より上昇するわけではなく、死亡リスクの1%を貢献するレベルが1mSv/年より上昇するわけではないのであり、1mSv/年を超える地域における人々の健康を守るべき国の責任が免除されるべきではない。

さらに、ICRPの勧告はあくまで緊急時における緩和に過ぎず、事故から半年以上経過した今日、ICRPの通常の基準に従った再検討を行うことは不可欠な国際的要請のはずである。

前述のとおり、今後の除染によっても、年間放射線量が1mSv/年の水準に戻るのに数年間が予想されており、そうした環境のもとに長期間人々の放置することはICRPの緊急時の勧告に明らかに違反する。

## (2) チェルノブイリ事故の経験

### 1) 旧ソ連の対応

チェルノブイリ原発事故後、旧ソ連の対応は十分なものとは到底言えず、旧ソ連政府のリーダー達は、1986年の5月中旬まで事故の收拾に関する情報公開をメディアや保健省に禁止させたほか、1989年まで放射能による汚染地域の地図や汚染レベルのデータを極秘扱いにするなど、チェルノブイリ事故の影響に関する情報隠蔽を行い、住民に多大な被害とストレスを与えた。<sup>5</sup>

1991年、旧ソ連政府は方針を転換し、チェルノブイリ事故による被害を最大限に軽減するための対策についての原則と基準（「チェルノブイリ・コンセプト」と呼ばれる）を採択した。この新しい指針に基づき、1mSv/年以上の汚染地域に対する住民の保護等の方針が確立し、実施されるようになった。<sup>6</sup>

旧ソ連はセシウム137（半減期30年）の土壤汚染が555キロボクレル/平方メートル（555kBq/m<sup>2</sup>）以上の地域を日本の強制避難区域に相当する強制（義務的）移住区域に指定した。また、セシウム137の土壤汚染度で言えば370キロボクレル/平方メートル（37kBq/m<sup>2</sup>）以上の地域を暫定的最低汚染レベルと指定した。

---

<sup>5</sup> ウクライナ政府の報告書(2006年) National Report of Ukraine "20 years after Chernobyl Catastrophe FUTURE OUTLOOK" [http://www.mns.gov.ua/chornobyl/20\\_year/03/n\\_report\\_ENG.pdf](http://www.mns.gov.ua/chornobyl/20_year/03/n_report_ENG.pdf)  
事故から20年後の報告書は、このような情報操作が住民の政府に対する信頼感を損なわせ、住民に社会的・精神的ストレスを生じさせる原因になったとし、事故直後の隠蔽作業は明らかに誤った方針であったと認めている（8p）

<sup>6</sup> 今中哲二助教（京都大学原子炉実験所）らによる「ロシアにおける法的取り組みと影響研究の概要」  
<http://www.rri.kyoto-u.ac.jp/NSRG/Chernobyl/saigai/Ryb95-J.html>

チェルノブイリ原発事故から約 20 年後、IAEA、WHO、OCHA、UNDP、UNEP などの国連 8 機関とベラルーシ、ロシア、ウクライナの政府から構成されたチェルノブイリ・フォーラムが発表した報告書、“Chernobyl’s Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts”<sup>7</sup>によると、同事故後、約 40 万人が 555kBq/m<sup>2</sup>以上の高濃度のセシウム 137 で汚染された地域に住んでおり、旧ソ連政府はそのうち 33.6 万人を汚染地域から汚染していない地域へ強制移住したとされる。<sup>8</sup>

同報告書は、セシウム 137 の汚染度について 37kBq/m<sup>2</sup>を暫定的最低汚染レベルと指定した理由は、(a)このレベルは事故後のヨーロッパのセシウム 137 の汚染度の 10 倍に当たる数値であること、(b)このレベルでは、原発事故から最初の 1 年間の人の被ばく量が約 1mSv/年であり、1mSv/年が放射線学の上では重大な数値であるからだとしている。<sup>9</sup>

1991 年に確立された新しい方針は、最大 1mSv/年を超える汚染が見られる地域について、政府に放射線防護措置を取る義務があることを明記し、当該地域の住民は、住みつづけるか他の土地に移り住むかについて、放射線汚染の状況、経済社会的その他の状況に与える要因等について正確な情報提供を受け、自己の判断に基づき選択する権利があるとした。<sup>10</sup> このような汚染地域の認定をもとに、旧ソ連では「高濃度の汚染地域に住み続けた住民は補償され、毎年定期健診を受けた。低レベルの汚染地域に住む住民は医療モニタリングを提供された。補償は年間の被ばく量が 1mSv を超える住民に与えられた」とされる<sup>11</sup>。

## 2) ロシア、ウクライナ等の対応

ソ連の崩壊後、市民の保護は後継各国に引き継がれた。放射能で最も汚染されたロシア、ウクライナ、ベラルーシの三国の法律では、セシウム 137 の汚染度が 1 平方メートルあたり 370 キロベクレル(1Ci/km<sup>2</sup>(37kBq/m<sup>2</sup>))以上とされた地域は、汚染地域と指定され、その地域と住民に対する政府の措置が講じられている。<sup>12</sup> チェルノブ

<sup>7</sup> <http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Chernobyl/chernobyl.pdf>

<sup>8</sup> チェルノブイリ原発事故後 20 年目の 2006 年に IAEA が発表した報告書：Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation: Twenty Years of Experience は、チェルノブイリ事故後の放射能による土壌汚染を計測するにあたってセシウム 137 の濃度を選んだ理由として、計測しやすく、放射線学の上で重要であったためだと説明する。また、同報告書は、事故から最初の 1-2 年はセシウム 134 も重要であると説明している。

[http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239\\_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239_web.pdf)

<sup>9</sup> 同 p23

<sup>10</sup> "EVOLUTION OF REGULATION RELATED TO THE CHERNOBYL ACCIDENT" p.544  
url: [http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/\\_Public/29/013/29013454.pdf](http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/29/013/29013454.pdf)

<sup>11</sup> Chernobyl: Assessment of Radiological and Health Impacts (2002), (2002 Update of Chernobyl: Ten Years On, OECD 1996) (<http://www.oecd-nea.org/rp/reports/2003/nea3508-chernobyl.pdf>), p54

<sup>12</sup> Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation: Twenty Years of Experience, [http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239\\_web.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239_web.pdf), p24

イリ事故に関してロシア共和国が作成した報告書によれば、ロシア共和国は旧ソ連の方針を引き継ぎ、同事故の汚染地域を以下のように分類し、対応を取ったとされる。<sup>13</sup>

a) 30 キロ圏内: Exclusion zone(法 8 条)	セシウム 137 の汚染度が 555kBq/m <sup>2</sup> を超えたところ	避難または移住が実施された
b) 移住ゾーン (Evacuation Zone) (法 9 条)	30キロ圏外でセシウム 137 の汚染度が 555kBq/m <sup>2</sup> を超えるところ(これによる放射線量が 5mSv/年以上の地域)	住民は避難・移住・補償を受ける
c) 避難の権利が認められた居住区域: (法 10 条)	30キロ圏外でセシウム 137 の汚染度が 185～555kBq/m <sup>2</sup> (これによる放射線量が 1mSv 以上の地域)	住民は自発的に移住できる権利が認められた
d) 社会経済的特権のある居住区域:(法 11 条)	セシウム 137 の汚染度が 37～185kBq/m <sup>2</sup> (これによる放射線量が 1mSv 以下の地域)	住民は平均以上の生活が送れるような措置を受ける

ロシアの「チェルノブイリ事故被害住民の社会的保護に関する法律」は、第 7 条以下に上記に相応する措置について規定する。<sup>14</sup> すなわち、  
 第 8 条: 30 キロ圏内において住民の定住が認められないこと  
 第 9 条: 汚染物質(セシウム 137)の蓄積による年間被ばく量が 5mSv を超える汚染が確認される地域を避難地域とし、避難した住民は補償を受けること  
 第 10 条: 汚染物質(セシウム 137)の蓄積による年間被ばく量が 1mSv 以上の地域は避難の権利が認められる地域と指定され、住民が公正な情報を得たう

<sup>13</sup> [http://chernobyl.undp.org/english/docs/rus\\_natrep\\_1996\\_eng.pdf](http://chernobyl.undp.org/english/docs/rus_natrep_1996_eng.pdf): Table 2

“CHERNOBYL ACCIDENT: TEN YEARS ON” Russian National Report,1996.

<sup>14</sup> THE RUSSIAN FEDERATION LAW ON THE SOCIAL PROTECTION OF CITIZENS, WHO WERE SUBJECTED TO THE ACTION OF RADIATION AS A RESULT OF THE CATASTROPHE ON CHERNOBYL' AES (in ed. of law RF from 18.06.1992 N 3061-1, Federal laws from 24.11.1995 N of 179-[FZ], from 11.12.1996 N of 149-[FZ], from 16.11.1997 N of 144-[FZ], from 17.04.1999 N of 79-[FZ], from 05.07.1999 N of 127-[FZ], from 07.08.2000 N of 122-[FZ] (ed. 29.12.2001), from 12.02.2001 N of 5-[FZ], from 06.08.2001 N of 110-[FZ], from 25.07.2002 N of 116-[FZ], from 11.12.2002 N of 168-[FZ], from 23.10.2003 N of 132-[FZ], from 26.04.2004 N of 31-[FZ], from 22.08.2004 N of 122-[FZ] (ed. 29.12.2004), from 02.02.2006 N of 20-[FZ], from 18.07.2006 N of 112-[FZ], from 05.12.2006 N of 207-[FZ], from 08.11.2007 N of 258-[FZ], from 01.03.2008 N of 18-[FZ], from 14.07.2008 N of 110-[FZ], from 23.07.2008 N of 160-[FZ], from 22.12.2008 N of 269-[FZ], from 25.12.2008 N of 281-[FZ], from 28.04.2009 N of 72-[FZ], from 24.07.2009 N of 213-[FZ], from 04.06.2011 N of 130-[FZ], from 11.07.2011 N of 206-[FZ], with chg, introduced federal laws from 26.11.1998 N of 175-[FZ], from 27.12.2000 N of 150-[FZ], from 30.12.2001 N of 194-[FZ], by the decision of the Constitutional Court of RF from 19.06.2002 N 11- P, By federal laws from 24.12.2002 N of 176-[FZ], from 23.12.2003 N of 186-[FZ], By decision of the Constitutional Court of RF from 10.11.2009 N 17- P)

えで自主的に移住する権利が認められ、他の地域に移住することを決めた者は、被った損害の補償や社会的援助を受ける権利が認められること

第 11 条: 汚染物質(セシウム 137)の蓄積による年間被ばく量が 1mSv を下回る地域においても、人々は経済社会的な配慮措置を受けること

第 18 条: 汚染物質(セシウム 137)の蓄積による年間被ばく量が 1mSv 以上の地域に住む者にも補償措置が認められ、除染、国際基準に基づく汚染されていない食品の供与など、被ばくを減少させ、健康を保護するための措置や社会的特典が認められること

が明記されている。

また、ウクライナ、ベラルーシにおいても、同様に、5mSv/年以上の地域は優先的な移住対象地域となり、1mSv/年を超える地域は、国の補償と援助を受ける自主的な避難の権利が認められている<sup>15</sup>。ウクライナでは、1mSv/年を超える地域住民に対し、最低賃金の 4 割に相当する補償が早くから実施されるなど、1mSv/年を超える地域住民への補償がなされている。<sup>16</sup>ベラルーシでは、自然放射線以外の内部被ばく・外部被ばく両方を含む平均年間被ばく量は 1mSv を超えてはならず、もし人口の平均被ばく量が 1mSv/年を超えるのであれば、住民を保護する措置を行わなければならないとされている。<sup>17</sup>

### (3) 国内法

日本政府は福島第一原発事故後、従来からの告示・指定である「実効線量は一年間につき 1mSv」の基準<sup>18</sup>を大幅に緩和した。しかし、現在の日本政府による住民の保護は、日本が自ら定めた国内法の水準をも下回る。

1) 労働安全衛生法及び労働安全衛生法施行令の規定に基づき定められた「電離放射線障害防止規則」<sup>19</sup>は、外部放射線による実効線量と空気中の放射性物質に

---

<sup>15</sup> [http://chernobyl.undp.org/english/docs/strategy\\_for\\_recovery.pdf](http://chernobyl.undp.org/english/docs/strategy_for_recovery.pdf) の p43 および p36, Table 3.1 参照。

<sup>16</sup> Article 37, The Law on the Status and Social Protection of the Population Who Suffered from the Chernobyl Catastrophe (1991 年 2 月 28 日)  
[http://www.crdp.org.ua/data/upload/publication/main/ua/453/report\\_prof\\_jerzy\\_osiatynski\\_eng.pdf](http://www.crdp.org.ua/data/upload/publication/main/ua/453/report_prof_jerzy_osiatynski_eng.pdf), pp9

<sup>17</sup> ベラルーシ「チェルノブイリ原発事故によって被災した市民の社会的保護」に関する法律(2001 年改訂)。ICRP, Publication 111, p54.

<http://www.icrp.org/docs/P111%28Special%20Free%20Release%29.pdf>

<sup>18</sup> そもそも年間実効線量 1mSv/年は国内基準である。「核原料物質、核燃料物質および原子炉の規制に関する法律」および同法施行令中の規程に基づく「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」の第 1 条 2 項 6 は、「周辺監視区域」を経済産業大臣の定める線量限度を超える恐れのないもの、と定めている。同規則規定の基づく告示は、「実効線量については、1 年間につき 1 ミリシーベルト」としていた。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施行規則の 19 条 1 項ハは文部科学大臣の定める線量限度でしか排気設備における廃棄ができないとされ、その線量限度は 1 年間につき 1 ミリシーベルトと定められた。

<sup>19</sup> 昭和四十七年九月三十日労働省令第四十一号  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S47/S47F04101000041.html>

よる実効線量との合計が3ヶ月で1.3mSv（もしくは毎時0.6マイクロシーベルト）<sup>20</sup> を超えるおそれのある地域を放射線「管理区域」に指定し、放射線業務従事者以外の者の立ち入りを制限したり（同規則第3条の4）、管理区域内での飲食などの活動内容を禁止（同規則41条の2）している。この法律を適用すると、「管理区域」と指定されるだけの強力な放射線源が存在する場所で子どもや妊産婦などの一般市民の立ち入りは制限され、「管理区域」での飲食を含む生活は日本の法律の上では認められない。

また、同規則第6条の1と2によると、妊娠と診断された女性の放射線業務従事者の受ける線量が、妊娠と診断されたときから出産までの間、内部被ばくによる実効線量については1mSv、腹部表面に受ける等価線量については、2mSvを超えないようにしなければならないとされ、今まで何十年も遵守されてきた。

ところが、文部省は「『管理区域』は、平時の場合において、強力な放射線源が存在する場所を厳格に管理する」ために設定されたものであるから、妊産婦や子どもにはあてはまらないとする。また、同省は、厚生労働省における放射線被ばくの労災認定要件は労災認定の観点から労働者への補償に欠けることのないように定められたものであるとし、今回の事態にはあてはまらないとする。<sup>21</sup> しかし、子どもや妊産婦、労働者が、成人の放射線業務従事者や労働者よりも低い保護のレベルでよいという論理は全く成り立たない。

一般市民、特に放射線に対し感受性が高く、被ばくの影響が深刻であると懸念される子どもたちや妊産婦の健康こそが放射線被害から守られなければならない。

現状は、子どもや妊産婦など一般市民が、本来立ち入るべきでない管理区域にいるのと同様の事態である。そして、管理区域で作業に従事する妊産婦について、妊娠期間にわたって腹部2mSvという規制があるのに対し、福島県の汚染地域ではそうした規制すらない状況に置かれている。

### 3 結論

以上の国際的な基準および先例、そして国内法に照らしても、避難指示をした地域の住民以外の周辺住民に避難の権利、補償を認めないことは、重大な問題である。

8月30日に公開されたセシウム汚染土壌マップをみれば、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域をはるかに超えた広範囲な地域で、555kBq/m<sup>2</sup>を超えるセシウム137汚染が確認されており、チェルノブイリにおける移住ゾーンに該当する土壌汚染に晒されている。そして、さらに広範な地域が、チェ

<sup>20</sup> [http://peacephilosophy.blogspot.com/p/blog-page\\_05.html](http://peacephilosophy.blogspot.com/p/blog-page_05.html)

<sup>21</sup> [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/saigaijohou/syousai/1307458.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1307458.htm)

ルノブイリにおいて住民に「避難の権利」が認められた地域に該当する、  
185kBq/m<sup>2</sup>を超えるセシウム 137 汚染が確認されている。

チェルノブイリ事故から 20 年が経過し、事故後の健康被害が顕在化している状況で、しかも健康に対する社会意識が向上しているなか、日本政府がチェルノブイリ事故並みの住民の保護を行わないことは、人権を尊重する国のあり方として到底看過することはできない。

政府、そして原子力損害賠償紛争審査会には、国際基準、チェルノブイリの先例、そして国内法に照らし、周辺住民の健康を守る責務を深く考慮し、将来にわたる避難の権利に道を開くよう、表記のとおり、要請する。