

子ども・被災者支援法の現状 －「避難する権利」と基本方針の課題－

福田健太郎

目次

- I はじめに
- II 避難者支援の現状
- III 避難する権利と子ども・被災者支援法
- IV 基本方針の課題
- V おわりに

I はじめに

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震に伴う福島第一原子力発電所の事故により大量の放射性物質が大気中に放出された⁽¹⁾。日本の陸地に沈着した分は全放出量の一部にとどまっているが⁽²⁾、それでも福島県をはじめとする東日本の広い範囲が一定程度以上汚染され⁽³⁾、汚染の激しい地域からは多くの住民が避難を余儀なくされた。2014年2月13日現在、全国の避難者等の数は約26万7000人で、全国47都道府県の約1200の市町村に滞在している⁽⁴⁾。福島県に限定すると、避難者数は全体で約14万2000人である⁽⁵⁾。

ところで、避難者の中には避難を指示された区域以外の区域から避難している者（自主避難者とか区域外避難者と呼ばれるが、本稿では引用の場合を除き原則として「区域外避難者」で統一する）も存在する。たとえば、福島県でみると、全体の避難者数が約14万2000人であるのに対して、避難指示区域等⁽⁶⁾からの避難者数は約10万2000人⁽⁷⁾であるから、約4万人が避難指示区域外からの避難者ということになる⁽⁸⁾。避難指示が出されていないにもかかわらず避難するのは、被曝による健康被害を懸念するからに他ならない⁽⁹⁾。低線量被曝の人体への影響については解明さ

れていない部分が多く、専門家の間でも見解の一致を見ていない⁽¹⁰⁾ことに鑑みると、より汚染が軽微な地域へ避難するという判断には十分な合理性があるといえることができる。

もっとも、避難するということは家や仕事、従前の居住地での人間関係をすべて捨て去ることを意味しており、決して容易ではない。しかも、避難指示区域外の住民に対する支援は同区域内の住民に比べて薄いため、経済的な理由等から避難したくてもできないというケースがどうしても生じる⁽¹¹⁾。避難するという判断に十分な合理性がある以上、国策として推進した原発の事故により居住地が汚染され、そこから避難したいと考える住民が存在する場合に、国家がどのようなタイミングでどのような保護を与えるべきなのかということは検討し続けなければならない問題といえる。

この点に関連して、実務家の一部から「避難する権利」というものが提唱されている。ここで提唱されている「避難する権利」とは、個人が被曝に対してどのような対応をするか決定するにあたって必要な情報を受ける権利、避難を選択した場合に必要な支援を受ける権利等から構成される複合的な権利のことであるが⁽¹²⁾、避難する権利の実質は国家に対する請求権であるため⁽¹³⁾、権利があるとき

れたところで何かが劇的に変化するものではない。むしろ、この議論の当初の狙い（のひとつ）は、避難するに際して必要な支援を受けることが憲法や国際条約によって根拠づけられる権利であると構成することで被災者支援立法の制定を促すことにあったといえる。そうすると、避難する権利に実定法上の根拠を与えたとも読める「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（平成24年6月27日法律48号。以下「子ども・被災者支援法」という。）の成立によって、所期の目的がある程度達成されたかのように思えた。ところが、後述のように、同法5条1項に基づいて2013年10月11日に閣議決定された「被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針」（以下「基本方針」という。）は避難する権利という観点からは不十分なものであったため、法律は存在するものの避難する権利が実質的に確保されないという、問題の解決にとってより困難な状況に直面することとなった。

本稿では、かかる現状認識を基に、恒久的被災者支援立法の中核と位置付けることのできる（はずであった）子ども・被災者支援法の現状について確認した上で、既存の法体系及び避難する権利という観点からみた場合に基本方針にはどのような問題があるのか、そして、とりわけ避難という点に着目した場合に、どのような修正が法的に求められているのかということについて検討することにする。

II 避難者支援の現状

1. 避難の現状

ここでは、前提として、避難指示について確認しておくことにする。2011年3月11日21時23分に、原子力災害対策特別措置法（原災

法）15条3項に基づき、福島第一原子力発電所で発生した事故に関し、内閣総理大臣より関係地方公共団体に対して、①福島第一原子力発電所から半径3km圏内の住民に対する避難指示と②半径10km圏内の住民に対する屋内待避指示についての指示が出されて以降⁽¹⁴⁾、避難指示の範囲は半径10km（12日5時44分）、半径20km（同18時25分）と拡大されていった⁽¹⁵⁾。

4月22日0時から、原災法20条3項（当時）に基づき、半径20km圏内が（原災法28条2項において読み替えて適用される）災害対策基本法63条1項の規定に基づく警戒区域に設定され⁽¹⁶⁾、緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して、市町村長が一時的な立入りを認める場合を除き、当該区域への立入りを禁止され、又は当該区域からの退去を命ぜられることとなった。また、半径20kmから30kmに出されていた屋内退避の指示が解除され、計画的避難区域と緊急時避難準備区域が設定された⁽¹⁷⁾。計画的避難区域とは、事故発生から1年の期間内に積算線量が20mSvに達するおそれのあるため、居住者等に概ね1ヶ月を目途に当該区域外に計画的に避難することを求める区域のことであり⁽¹⁸⁾、緊急時避難準備区域とは、居住者に対し、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うことを求める区域のことであり⁽¹⁹⁾。

6月16日には、特定避難勧奨地点が設定されることとなった。これは、計画的避難区域及び警戒区域の外において、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で事故発生後1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される空間線量率が継続している地点が複数存在しているところ、政府として一律に避難を指示したり、産業活動を規制したりする状況にはないが、こうした状況に不安を感じる住民がいることは当然であり、また、生活形態によっては、年間

20mSv を超える可能性も否定できないことから、設けられたものである⁽²⁰⁾。

このような中、8月9日に原子力災害対策本部において、「避難区域等の見直しに関する考え方」が決定され、各市町村により復旧計画について慎重な検討が行われた後、最終的に計画の策定が完了した段階で、政府として緊急時避難準備区域を一括して解除する考えが示されるとともに、ステップ2⁽²¹⁾が完了し、原子炉の冷温停止状態の確保などにより、放射性物質の放出が一層厳格に管理された時点で、警戒区域の縮小の可否及び計画的避難区域の見直しについて検討を行う方針が示された⁽²²⁾。これを受けて、9月30日には緊急時避難準備区域が解除され⁽²³⁾、12月26日には警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的な考え方が示された⁽²⁴⁾。具体的には、警戒区域については、基本的には解除の手続きに入ることが妥当であり、解除は早ければ2012年4月を目指し、大きく遅れない一定期間後に実施する方向で関係者と協議を行う方針が示された。また、避難指示区域（発電所半径20kmの区域及び半径20km以遠の計画的避難区域）については一体として見直し、2012年3月末をひとつの目途に新たな避難指示区域を設定することを目指す方針が示された⁽²⁵⁾。

新たな避難指示区域は、①避難指示解除準備区域、②居住制限区域、③帰還困難区域の3区域から構成される。①避難指示解除準備区域とは、年間積算線量20mSv以下となることが確実に確認された地域のことであり、当面の間は引き続き避難指示が継続されることとなるが、除染、インフラ復旧、雇用対策など復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還が目指されることとなった⁽²⁶⁾。②居住制限区域とは、現在（2011年12月）の避難指示区域のうち、当該時点からの年間積算線量が20mSvを超えるおそれがあり、住民の被曝

線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域のことであり、将来的に住民が帰還し、コミュニティを再建することを目指し、除染やインフラ復旧などが計画的に実施されることとなった⁽²⁷⁾。③帰還困難区域とは、長期間、具体的には5年間を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある、現時点（2011年12月）で年間積算線量が50mSv超の地域のことであり、この区域においては、将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定されることとなった。

警戒区域の解除については、福島県双葉町の全域に設定されていたものが2013年5月28日に解除されたことにより完了し⁽²⁸⁾、避難指示区域の再編も、当初の予定からは遅れたものの、2013年8月8日に川俣町の避難指示区域の見直しが施行されたことにより完了した⁽²⁹⁾。2014年4月現在、避難指示が出されている区域は福島第一原発周辺の10市町村（部分的に避難指示区域になっているところも含む）である。冒頭で述べた通り、2013年9月現在における避難指示区域からの避難者は（旧緊急時避難準備区域を含めて）約10万2000人であり、逆に言えば、これら以外の避難者は区域外避難者ということになる。

2. 法的な支援

では、避難者に対してはどのような支援がなされているのか。高速道路の無料措置についてはよく知られているが⁽³⁰⁾、避難という観点から重要なのは生活のための費用である。とりわけ母子避難の場合などは家賃が二重に必要になるなどして家計が圧迫される。このような観点からみた場合に一定の役割を果たしていると考えられるのが、災害救助法による救助である⁽³¹⁾。

東日本大震災では、福島県、宮城県、岩手県全域をはじめ、青森県、茨城県、栃木県その他の複数の地域に災害救助法が適用される

こととなった⁽³²⁾。災害救助法が適用されると、避難所及び応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給といった救助を受けることができる（同法4条1項）。この点に関し、①応急仮設住宅の供与については民間賃貸住宅、空き家の借り上げにより行うことも差し支えない、②災害救助法が適用された都道府県からの県域を越えた避難についても災害救助費負担金の国庫負担の対象になり、被災した都道府県から要請を受け、災害救助法が適用された市町村からの避難者を受け入れて行われた救助については、受け入れた都道府県から災害救助法の適用を行った都道府県に対して法律上求償することができる（ことを確認する）旨の通知が3月19日に出され⁽³³⁾、4月30日には、岩手県、宮城県、福島県の各知事宛に、①県が民間住宅を借り入れて提供した場合は災害救助法の適用となって同法の国庫負担が行われる、②県の委任を受けた市町村が借り上げて提供した場合も、県借り上げの場合と同様とする、③これらの取り扱いは県外への避難者についても同様とする旨の通知が出された⁽³⁴⁾。

これらの通知を受けて、各都道府県においては、民間賃貸住宅を借り上げることによる避難者支援がなされることとなった。もっとも、対象者は自治体により異なり、たとえば、新潟県は①避難前に福島県に居住していた世帯と②避難前に宮城県又は岩手県に居住していた世帯で、住宅が全壊、大規模半壊又は流失等で居住できないことが「り災証明書」で確認できる世帯を対象者とし⁽³⁵⁾、青森県は①震災により住宅が全壊、全焼若しくは流失するなどし、居住する住宅がない者、又は福島県の原子力発電所事故に伴い避難指示を受けた区域等から避難してきた者、②自らの資力をもってしては住宅を確保することができない者、③民間賃貸住宅でなければならぬ特別な事情があると認められる者の全てを満たす者を対象者としている⁽³⁶⁾。

このように、災害救助法の枠組みを用いた避難者の受け入れは一定程度なされているが、借上げ住宅に住み続けることはできないし、災害救助法自体が「応急的に、必要な救助を行」う（1条）ためのものであるため災害救助法による長期の支援は困難といわざるを得ない。何よりも、災害救助法による被災者の受け入れは地方自治体の裁量に大きく委ねられている⁽³⁷⁾ので権利と呼べるものではない⁽³⁸⁾。

避難者が被った損害は最終的には損害賠償という形で東京電力と国（場合によっては地方公共団体）が填補することになるが⁽³⁹⁾、賠償義務の迅速な履行に向けた環境を整えることも支援のひとつとなる。この観点から重要となるのが原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）の存在である。原賠審は、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定に係る事務を行わせるため、原賠法18条に基づいて文部科学省に設置される機関であり、①原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと（同条2項1号）、②原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること（同条項2号）などを役割とする。原賠審は、原賠法18条2項2号の規定に従い、2011年8月5日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」を公表し、その後、2014年4月までに、4つの中間指針の追補を公表している⁽⁴⁰⁾。中間指針や追補はあくまでも指針であり、法的な拘束力をもつものではないが、原子力損害賠償紛争解決センター（原紛センター）においては、これらの指針を適用して紛争の解決を図っているため、原賠審の指針は事実上重要な意味を持つことになる。中間指針等におけ

る避難者に対する賠償の指針は次のとおりとなっている。

まず、政府による避難等の指示等に係る損害についてである（中間指針第3）。対象区域は、①避難区域（政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して避難を指示した区域）、②屋内退避区域（政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して住民の屋内退避を指示した区域）、③計画的避難区域（政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して計画的な避難を指示した区域）、④緊急時避難準備区域（政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して緊急時の避難又は屋内退避が可能な準備を指示した区域）、⑤特定避難勧奨地点（政府が、住居単位で設定し、その住民に対して注意喚起、自主避難の支援・促進を行う地点）、⑥地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域（南相馬市が、独自の判断に基づき、住民に対して一時避難を要請した区域であって、上記①～④の区域を除いた区域）であり、避難等対象者は、①事故が発生した後に対象区域内から同区域外への避難のための立退き（避難）及びこれに引き続き同区域外滞在（対象区域外滞在）を余儀なくされた者、②事故発生時に対象区域内に居り、同区域内に生活の本拠としての住居があるものの引き続き対象区域外滞在を余儀なくされた者、③屋内退避区域内で屋内への退避を余儀なくされた者となっている。

損害項目として挙げられているのは、①検査費用、②避難費用（避難のための交通費、家財道具の移動費、宿泊費、生活費の増加費用）⁽⁴¹⁾、③一時立入費用、④帰宅費用、⑤生命・身体的損害、⑥精神的損害、⑦営業損害、⑧就労不能等に伴う損害、⑨検査費用（物）⁽⁴²⁾、⑩財物価値の喪失又は減少等であるが、精神的損害についてはその額が具体的に示されている⁽⁴³⁾。賠償の対象となる精神的苦痛は、「対象区域から実際に避難した上

引き続き同区域外滞を長時間余儀なくされた者（又は余儀なくされている者）及び本件事故発生時には対象区域外に居り、同区域内に住居があるものの引き続き対象区域外滞を長期間余儀なくされた者（又は余儀なくされている者）が、自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」と「屋内退避区域の指摘が解除されるまでの間、同区域における屋内退避を長期間余儀なくされた者が、行動の自由の制限等を余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」の2種類に分類されているが⁽⁴⁴⁾、中心となるのは前者である。前者の具体的な損害額の算定については、算定期間を第1期（事故発生から6ヶ月間）、第2期（第1期終了から6ヶ月間）、第3期（第2期終了から終期までの期間）の3段階に分け、第1期については1人月額10万円、第2期については1人月額5万円を目安とすることになっている⁽⁴⁵⁾。第3期については、事故の収束状況等諸般の事情を踏まえて改めて算定方法が検討されることになっている⁽⁴⁶⁾。

確認しておくべきは、中間指針の段階では、区域外避難者の損害に対する言及がなかったということである。区域外避難者への言及は中間指針第一次追補⁽⁴⁷⁾（2011年12月6日）において登場することになる。第一次追補では、中間指針第3の避難指示等の対象区域の周辺地域において自主的避難をした者が相当数存在している状況を踏まえて、区域外避難者が賠償を受けることのできる損害について指針を示すこととなった。対象区域は、福島市や郡山市を始めとする福島県内の23の市町村のうち避難指示等対象区域を除く区域（「自主的避難等対象区域」）⁽⁴⁸⁾であり、対象者は、事故発生時に自主的避難等対象区域内に生活の本拠としての住居があった者である。損害項目としては、①自主的避難によっ

て生じた生活費の増加費用、②自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、③避難及び帰宅に要した移動費用等⁽⁴⁹⁾が挙げられている。具体的な金額については、①自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、事故発生から2011年12月末までの損害として1人40万円を目安とし、②その他の自主避難等対象者については、事故発生当初の時期の損害として1人8万円を目安とするとされた。これは、区域外避難が、避難指示等により余儀なくされた避難とは異なることから、これに係る損害について避難指示等の場合と同じ扱いとすることは、必ずしも公平かつ合理的ではないという考慮がはたらいたためである⁽⁵⁰⁾。

避難区域等の見直し等に伴い公表された第二次追補⁽⁵¹⁾(2012年3月16日)においては、次の項目が追加された。まず、政府による避難指示等に係る損害であるが、避難指示区域が避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域に再編されることに伴い、中間指針の損害項目における避難費用と精神的損害が次のとおりとされた。第1に、中間指針における精神的損害の算定期間である第2期を避難指示区域見直しの時点まで延長し、当該時点から終期までの期間を第3期とされた。第2に、第3期における精神的損害の具体的な損害額(避難費用のうち通常範囲の生活費の増加費用を含む)は、避難指示解除準備区域に設定された地域については1人月額10万円を目安とし、居住制限区域に設定された地域については1人月額10万円を目安としつつ、概ね2年分としてまとめて1人240万円の請求をすることができるものとし、帰還困難区域に設定された地域については1人600万円を目安とすることとされた⁽⁵²⁾。

「自主的避難等に係る損害」(2012年1月以降)については、「少なくとも子供及び妊婦については、個別の事例又は類型毎に、放射

線量に関する客観的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象となる」とされた。

さらに、子ども・被災者支援法の施行後ではあるが、第四次追補⁽⁵³⁾が2013年12月26日に公表され、①帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、第二次追補で示された1人600万円に1人1000万円を加算し当該600万円を月額に換算した場合の将来分(2014年3月以降)の合計額を控除した金額、②それ以外の地域については引き続き1人月額10万円が精神的損害として認められることとなった。住宅の確保についても、一例を挙げると、上記①の賠償の対象者が住宅取得のために実際に発生した費用と事故時に所有し居住していた住宅の事故前価値との差額であって、事故前価値と当該住宅の新築時点相当の価値との差額の75%を超えない額が賠償されるべき損害として認められることとなった。この結果、原賠審事務局の試算によると、帰還困難区域に居住していた4人世帯に対しては1億675万円が支払われることになった⁽⁵⁴⁾。同様に、居住制限区域に居住していた同条件の世帯には7197万円、避難指示解除準備区域に居住していた同条件の世帯には5681万円が支払われることになった。

中間指針等に対しては種々の批判が存在する。避難指示が出されているという点では同じであるはずの帰還困難区域と居住制限区域とで慰謝料の額が異なるというのはその最たるものである⁽⁵⁵⁾。実際、慰謝料額として提示されている額が被害の実態に照らして少ないという指摘⁽⁵⁶⁾はそのとおりであるし、中間指針等において評価しつくされていない損害項目もある⁽⁵⁷⁾。しかしそれでも、少なく

とも避難指示区域内の住民に対してはある程度の法的な支援がなされているとよい。これに対して、区域外の住民については、前述の「自主的避難等対象区域」に居住していた者のみ法的支援の対象となり、それ以外の区域外避難者は中間指針やその追補の対象からは完全に外れている。賠償範囲についての判断は最終的には裁判所によってなされるとはいえ、裁判に係る費用や時間を考えると中間指針に記載があることだけでも避難者にとっては法的な支援となる。その観点からは、同じ避難者でも避難指示を受けて避難している住民とそうでない住民との間には、法的な支援に大きな差があるということになる。「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」（平成23年8月30日法律第110号。「放射性物質汚染対処特措法」）上の汚染状況重点調査地域⁽⁵⁸⁾には2014年5月時点で岩手県から群馬県・千葉県までの100の市町村が指定されており、元の居住地に住み続けることに対する支援はなされているといえるが、避難を選択する住民に対する支援は現段階ではあまりにも不十分であると言わざるを得ない。

Ⅲ 避難する権利と子ども・被災者支援法

1. 避難する権利

このような状況の中で提唱されているのが冒頭に述べた避難する権利である。事故後3年を経過して、その内容にも変化がみられるが、ここではその概要を見ておくことにする。

論者によると、避難する権利は次の2つの権利から構成される⁽⁵⁹⁾。第1は、「放射能への対策を個人が決定するにあたって必要な情報を受ける権利」であり、具体的には、被曝の影響に関する適切な情報を受けることと、各自が被曝量を把握することである。これは

論者が避難する権利を自己決定権として把握していることと関連する。避難するかどうかを各世帯で選択するとしても、必要な情報が提供されなければどのような対策を採るべきかを考えることができなくなる。強制避難を求めない以上、各自が対策を決定するための情報を提供することは自己決定をするうえでの大前提となるのである。

第2は、避難を選択した場合に必要な支援を受ける権利である⁽⁶⁰⁾。前述のとおり、経済的な問題等から誰もが避難を選択できるわけではないため、避難を選択した者に適切な支援が提供されることが、避難の選択を権利として保障するうえで必要となる⁽⁶¹⁾。背景には、低線量被曝の健康に対する影響について単一の正解を出せないという状況がある。避難するかしないかという問題を探り上げても、避難に伴うリスクの方が放射線被曝のリスクより高いという考えもあり、考慮すべき要素は、各人の年齢、性別、家族構成、社会関係、健康リスクに対する考え方などによって異なる。誰にも通用する正解を容易に措定できない状況にあることこそが問題の本質なのであり、そうであれば、それぞれの自己決定・自己選択を尊重していくしかないということになるわけである⁽⁶²⁾。

避難する権利を「権利」として把握する意義は、国家やコミュニティによる介入を防止することができるという点にある⁽⁶³⁾。区域外避難者は出身地域のコミュニティの側からいわれない非難・批判にさらされているが⁽⁶⁴⁾、論者は、被曝を回避し健康を確保するための個人の選択が憲法に根拠をもつ人権であることを強調することで、外部からの過度な干渉を排除することが可能になる旨を述べる⁽⁶⁵⁾。

このような避難する権利は、憲法や国際人権条約によって根拠付けられる⁽⁶⁶⁾。具体的には、憲法13条、25条、社会権規約12条1項、子どもの権利条約等である。しかし、逆に言えば、避難する権利は（提唱された当時は）

それらによって根拠付けるしかなかったということでもあり、実際、日本の法令中に具体的な根拠を見出すことはできなかった。避難する権利の本質が国家に対する請求権である⁽⁶⁷⁾ということをも考慮すれば、法律上の根拠がどうしても必要になるが、その観点から注目されたのが子ども・被災者支援法であった。以下では、子ども・被災者支援法について概観することにする。

2. 子ども・被災者支援法

2011年6月頃から、区域外避難者の支援に関わる者や団体の中で、同時多発的に「避難の権利・避難権」といったコンセプトが語られ始めた。そして、これに呼応する形で、被災者支援団体が精力的にロビイング活動に取り組み、自治体レベルでも、議会において恒久対策立法を求める決議が採択されるなど、特別立法制定への声が高まっていった⁽⁶⁸⁾。

このような中、まず、2012年3月14日、自民党、たちあがれ日本・無所属の会、公明党、みんなの党等野党6会派合同で、「平成23年東京電力原子力事故による被害からの子どもの保護の推進に関する法律案」(野党案)が参議院に提出された⁽⁶⁹⁾。続いて、2012年3月28日、民主党・新緑風会から「東京電力原子力事故の被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律案」(与党案)が参議院に提出された⁽⁷⁰⁾。2012年3月29日の参議院東日本大震災復興特別委員会において両法案の趣旨説明が聴取される一方、両法案の趣旨を取り込んだ形で新たな法案を作成するための協議の場が設けられ、数度にわたる協議を経て成案が得られることとなった⁽⁷¹⁾。2012年6月14日、参議院東日本大震災復興特別委員会において草案について質疑が行われ、同草案を法案として同特別委員会から提出することが決定された。法案は、6月15日に参議院本会議において可決、同19日に衆議院東日本大震災復興特別委員会において可

決、同21日に衆議院本会議において可決・成立し、同月27日に公布された⁽⁷²⁾。概要は次のとおりである⁽⁷³⁾。

子ども・被災者支援法は全19条からなり、東京電力原子力事故により放出された放射性物質が広く拡散していること、当該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こと等のため、一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難に係る指示により避難を余儀なくされている者並びにこれらの者に準ずる者(被災者)が、健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられており、その支援の必要性が生じていること及び当該支援に関し特に子どもへの配慮が求められていることに鑑み、子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等に関する施策(被災者生活支援等施策)の基本となる事項を定めることにより、被災者の生活を守り支えるための被災者生活支援等施策を推進し、もって被災者の不安の解消及び安定した生活の実現に寄与することが目的となっている(1条)。

2条では基本理念が謳われている⁽⁷⁴⁾。被災者の主体的な生活再建を実現していくためには、被災者一人一人が、支援対象地域で引き続き生活するか、移動して支援対象地域以外の地域で生活するか、又は支援対象地域から移動した者が当該移動前の地域に再び居住するかの選択を自らの意思で行うことができるようにすることが重要であるとの認識の下、1項では、そのような選択を的確に行うための前提として、東京電力原子力事故による災害の状況、当該災害からの復興等に関する正確な情報の提供が図られるべき旨が、2項では、被災者が上記選択肢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旨が規定されている。また、5項では、子ども(胎児を含む)が放射線による健康への影響を受けやすいことを踏ま

え、その健康被害を未然に防止する観点から放射線量の低減及び健康管理に万全を期することを含め、子ども及び妊婦に対して特別の配慮がなされなければならない旨が規定されている。

これらの基本理念を受けて、8条以下で被災者生活支援等施策の概要が示されている。8条は支援対象地域（その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域）で生活する被災者への支援に関して規定する。①医療の確保に関する施策、②子どもの就学等の援助に関する施策、③家庭、学校等における食の安全及び安心の確保に関する施策、④放射線量の低減及び生活上の負担の軽減のための地域における取組の支援に関する施策、⑤自然体験活動等を通じた心身の健康の保持に関する施策、⑥家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策その他の必要な施策が講じられることになっている。

9条は支援対象地域以外の地域で生活する被災者への支援について規定する。①支援対象地域からの移動の支援に関する施策、②移動先における住宅の確保に関する施策、③子どもの移動先における学習等の支援に関する施策、④移動先における就業の支援に関する施策、⑤移動先の地方公共団体による役務の提供を円滑に受け取ることができるようにするための施策、⑥支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策、⑦家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策その他の必要な施策が講じられることになっている。

10条は支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援について規定する。①帰還地域への移動の支援に関する施策、②帰還地域における住宅の確保に関する施策、③帰還地域における就業の支援に関する施策、④帰還地域の地方公共団体による役務の提供を円

滑に受け取ることができるようにするための施策、⑤家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策その他の必要な施策が講じられることになっている。

11条は避難指示区域から避難している被災者への支援について規定する。①東京電力による損害賠償の支払の促進等資金の確保に関する施策、②家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策その他の必要な施策が講じられることになっている。

このように、子ども・被災者支援法は、被災者が支援対象地域から避難するという選択を行った場合でも適切に支援することを規定したため、避難する権利というものが法律上の根拠を獲得したかのようにも思えた。ところが、支援対象地域がどの地域を指すのかといったことは法律には全く書かれておらず、また、上記の規定は被災者生活支援等施策の基本となる事項を規定するものにすぎなかったため、子ども・被災者支援法は、それだけで避難する権利を実質的に保障するものとはならなかった⁽⁷⁵⁾。5条1項は、「政府は、第2条の基本理念にのっとり、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」と規定するが、避難する権利が実効あるものとなるかどうかは基本方針の内容次第ということになった。

3. 基本方針の策定

子ども・被災者支援法が成立したのは2012年6月21日であるが、その後1年以上、基本方針が策定されないという状態が続いた。支援対象地域の指定が困難であることが理由のひとつであった⁽⁷⁶⁾。基本方針の策定作業が進まない中、基本方針の策定に先立って、子ども・被災者支援法の趣旨を踏まえた被災者支援施策を講じることが被災者の不安の解消や安定した生活の実現のためには必要との指摘がなされ、2013年3月15日、復興庁や内閣府

など11の省庁は連名で「原子力災害による被災者支援施策パッケージ～子どもをはじめとする自主避難者等の支援の拡充に向けて～」（被災者支援施策パッケージ）を公表した。被災者支援施策パッケージは、福島県等において避難せずに生活を続ける者への支援をはじめ、区域外避難をした者への支援、避難先から帰還する者への支援等、原発事故の被災者に対する施策をとりまとめたものである⁽⁷⁷⁾。

被災者支援施策パッケージは大きく4つの項目からなる。第1は子どもの元気復活であり、子ども元気復活交付金や国立青少年教育施設を活用した「リフレッシュ・キャンプ」など5つの施策が用意されている。第2は子どもの健康・心のケアである。これはさらに健康管理・健康不安対策、食の安全安心、心のケアの3つに細分されるが、県民健康管理調査や学校給食の安全・安心の確保等30の施策が用意されている。第3は子育て・生活環境の改善である。これは家族の絆維持、住宅、教育、就労、医療体制整備等の4つに細分されるが、原発事故による自主避難者に対する高速道路の無料措置、災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与、コミュニティ復活交付金等38の施策が用意されている。第4はその他である。民間団体の力を活用した支援とその他に細分されており、放射線モニタリングや東京電力福島第一原子力発電所の事故により放出された放射性物質の除染等20の施策が用意されている。

被災者支援施策パッケージについては、基本方針の趣旨を前倒して実施するものとして評価する意見が示される一方、区域外避難者向けの施策は福島への帰還・定住促進策に比べると限定的であり、避難者、被災地域にとどまる者、帰還者のいずれの意思も尊重し支援を行うとした子ども・被災者支援法の理念の実現としては必ずしも十分ではないとの意見も示されていた⁽⁷⁸⁾。

そのような中、2013年8月30日、復興庁か

ら基本方針（案）が公表され、9月13日までパブリックコメントが実施されることとなった⁽⁷⁹⁾。基本方針では、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的方向、8条1項の支援対象地域に関する事項、被災者生活支援等施策に関する基本的な事項、その他被災者生活支援等施策の推進に関する重要事項が定められることになっているが（子ども・被災者支援法5条2項）、基本方針の内容に「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」ものとされていたため（同5条3項）、パブリックコメントが実施されたわけである。パブリックコメントには4963件の意見が寄せられ⁽⁸⁰⁾、国民の関心の高さを示す結果となった。最も多くの意見が寄せられたのは「支援対象地域に関する事項」に対してであり（2707件）、支援対象地域は追加放射線量年間1mSv以上の地域にするなど広く設定すべきというのが主な意見であった⁽⁸¹⁾。

4. 基本方針

このような手続きを経て、2013年10月11日、基本方針が閣議決定された。基本方針は大きく4つの項目からなる。子ども・被災者支援法5条2項が規定する4項目である。以下では、支援対象地域に関する事項を中心に、被災者生活支援等施策に関する基本的な事項の一部について見ていくことにする。

まず、支援対象地域に関する事項であるが、子ども・被災者支援法は、「一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難に係る指示により避難を余儀なくされている者並びにこれらの者に準ずる者」を被災者と定義し（1条）、「被災者生活支援等施策は、被災者一人一人が第8条第1項の支援対象地域における居住、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、被災者が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」（2条2項）ということを理念のひとつに掲げたうえで、8条において支援対象地域で生活する被災者への支援を、9条において支援対象地域以外の地域で生活する被災者への支援を、10条で支援対象地域以外の地域から帰還する被災者への支援を規定する。したがって、支援対象地域が何かということは重要な意味を有することになる。もっとも、子ども・被災者支援法においては、支援対象地域について「その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域をいう」としか規定されていないため、基本方針で具体的な地域を指定することが必要になるのである。

この点について、基本方針は、「被災者の置かれた状況は多様であり、必要な支援内容を一律に定めることは容易でないが、原発事故発生後、年間積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある地域と連続しながら、20ミリシーベルトを下回るが相当な線量が広がっていた地域においては、居住者等に特に強い健康不安が生じたと言え、地域の社会的・経済的一体性等も踏まえ、当該地域では、支援施策を網羅的に行うべきものと考えられる」とし、8条に規定する支援対象地域を「福島県中通り及び浜通りの市町村（避難指示区域等を除く。）」とした。さらに、子ども・被災者支援法は「一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者」等に「準ずる者」も被災者と定義し（1条）、被災者生活支援等施策を推進することを求めており、施策の趣旨目的等に応じて、施策ごとに支援すべき地域及び対象者を定めつつ、適切に施策を実施することが重要であるから、支援対象地域に加え、基本方針に記載する施策ごとに、支援対象地域より広範囲な地域を支援対象地域に準じる地域

（準支援対象地域）として定めることとした⁽⁸²⁾。

次に、被災者生活支援等施策に関する基本的な事項についてであるが⁽⁸³⁾、避難者の支援という観点から、移動の支援、住宅の確保、就業の支援の3項目について見ておくことにする。移動の支援については、原発事故発生時に福島県中通り・浜通り（警戒区域等を除く。）又は宮城県丸森町に居住していた避難者のうち、原発事故により避難して二重生活を強いられている母子避難者等に対し、高速道路の無料措置を実施するとしている。住宅の確保については、全国において、民間賃貸住宅等を活用した応急仮設住宅の供与期間を2015年3月末まで延長し、同年4月以降については、代替的な住宅の確保等の状況を踏まえて適切に対応する等としている。就業の支援については、「震災等緊急雇用対応事業」、「事業復興型雇用創出事業」、「被災者雇用開発助成金」により、災害救助法適用地域（福島、岩手、宮城の各県の全域、青森、茨城、長野、新潟、栃木、千葉の各県の一部地域）における事業主等及び被災求職者を支援することとしている。

5. 基本方針に対する評価

以上のように、基本方針は子ども・被災者支援法の成立から1年以上を経過してようやく閣議決定されたわけであるが、策定された基本方針は、従来から実施されている支援策を確認的に並べたものにすぎず、避難者のニーズにこたえる新たな支援策はほとんど打ち出されなかった。支援対象地域についても、福島県内の浜通り・中通りの市町村に限定され、福島県外の被害地域は指定から外れたが、このような結果に多くの被害住民・避難者が失望することとなった⁽⁸⁴⁾。

もっとも、この結果はある意味では予想されたことであつた。子ども・被災者支援法の支援に関する条文は、すべて「必要な施策を講ずるものとする」という文言で締めくく

れており（8条1項、9条等）、施策の実施は政府の幅広い裁量に委ねられた。これだけ裁量の幅が広いと、政府に「やる気」がある場合は格別、そうでない場合には充実した施策の実施は期待しがたい⁽⁸⁵⁾。事実、被災者支援施策パッケージの公表の日に、復興大臣によって、「支援法の目的・趣旨をしっかりと読み込んで、それに対して具体的な施策を総合的に取りまとめたものが今回の政策パッケージであって、子ども被災者支援法による必要な施策についてはこの対策で盛り込んだと考えている」旨の発言がなされていた⁽⁸⁶⁾。前述の福島復興再生特別措置法⁽⁸⁷⁾や放射性物質汚染対処特措法といった既存の法律も、避難というよりはむしろ元の居住地での居住やそこへの帰還を重視したものとなっており、子ども・被災者支援法によって避難する権利を根拠付け、避難者および避難希望者への支援を実効的なものに行うとする試みは奏功しなかったと（現時点では）評価せざるを得ない。

とはいえ、子ども・被災者支援法には基本方針の変更・見直しについての規定もあり（5条5項、附則2条）、今後の見直しに備え、現時点における基本方針の課題を確認しておくことも必要な作業といえる。次章では、子ども・被災者支援法に上記のような構造的な問題があることを前提にしつつ、同法その他既存の法体系との関係でみたときに基本方針にはどのような問題があるのか、そして避難する権利との関係でみたときに基本方針にはどのような問題があるのかということについて、あくまでも法的な観点から、検討することにする。

IV 基本方針の課題

1. 子ども・被災者支援法その他既存の法体系との関係でみたときの基本方針の問題点

(1) 子ども・被災者支援法との関係

子ども・被災者支援法は、「政府は、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ものとする」（5条3項）としているが、パブリックコメントに寄せられた意見は結果としてほとんど反映されなかった。たとえば、もっとも寄せられた意見の数が多かった支援対象地域の指定に関しても、「原発事故前の安全基準は年間1mSv だったのが事故後は20mSv まで引き上げられているのはおかしいので、事故前の安全基準の1mSv と設定すべき」といった意見があったが、支援対象地域に指定されたのは福島県中通り及び浜通りの避難指示区域等を除く市町村であった。子ども・被災者支援法の規定上、主たる支援の対象となるのは、支援対象地域における居住、支援対象地域から同地域外への移動、支援対象地域への帰還であるため、支援対象地域外の住民は、法文上は移動に対する支援の対象外ということになる。住宅の確保についても、パブリックコメントに寄せられた意見の中に、「住宅費用を補助」してほしいというものや「住宅を借りる際、移住先の県や市町村又は国に保証人の依頼ができる」ようにしてほしいというものがあったが、①「子ども元気復活交付金」により、原発事故の影響により人口が流出し、地域の復興に支障が生じていると認められる地域（福島県中通り等）において、公的な賃貸住宅（子育て定住支援賃貸住宅）の整備を支援する、②全国において、民間賃貸住宅等を活用した応急仮設住宅の供与期間を2015年3月末まで延長する（同年4月以降については、代替的な住宅の確保等の状況を踏まえて適切に対応）、③支援対象地域に居住していた避難者について、新規の避難者を含め、公営住宅への入居の円滑化を支援するという3項目しか基本方針には盛り込まれなかった。

基本方針の策定は政府に委ねられているものであり、また、パブリックコメントに寄せられた意見の全てを反映させる必要がないのは確かであるが、それでも、多くの意見が反映されないまま閣議決定された基本方針が適法性を維持できるのか大いに疑問である。多くの意見が反映されることなく基本方針が策定されたという事実は、基本方針の見直しを求めるひとつの根拠となろう⁽⁸⁸⁾。

(2) 現行の他法令との関係

この問題は除染との関係で特に問題となる⁽⁸⁹⁾。放射性物質汚染対処特措法7条1項に基づいて「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基本方針」が策定され、2011年11月11日に閣議決定された。同基本方針の「土壌等の除染等の措置に関する基本的事項」の項目において、追加被曝線量（自然被曝線量及び医療被曝線量を除いた被曝線量）が年間20mSv以上である地域については、当該地域を段階的かつ迅速に縮小することを目指すものとされ、追加被曝線量が年間20mSv未満である地域については、除染の長期的な目標として追加被曝線量が年間1mSv以下となることを目指すものとされた⁽⁹⁰⁾。これを受けて、放射性物質汚染対策特措法が規定する除染特別地域（25条1項）⁽⁹¹⁾と汚染状況重点調査地域（32条1項）の指定の要件が省令で定められた。「汚染廃棄物対策地域の指定の要件等を定める省令」（平成23年12月14日環境省令34号）によると、除染特別地域の要件は、「警戒区域設定指示…若しくは計画的避難指示…の対象区域であること、又はこれらの対象区域であったこと」、「その区域の大部分が警戒区域設定指示若しくは計画的避難指示の対象区域である市町村又はこれらの対象区域であった市町村の区域であること」という要件のいずれかに該当し、かつ、「その区域に係る除染等の措置

等が相当程度実施されていることその他の事情から国が除染等の措置等を実施する必要があると認められない区域であること」という要件に該当しないこと（省令3条、2条）である。汚染状況重点調査地域の線量要件は1時間当たり0.23 μ Sv以上である（省令4条）。1時間当たり0.23 μ Svというのは、環境省によると⁽⁹²⁾、追加被曝線量が年間1mSvであることを意味するので、放射性物質汚染対策特措法上は追加被曝線量年間1mSvがひとつの基準になっているといえることができる。そして、指定された地域は2014年5月現在で、岩手県（3市町）、宮城県（8市町）、福島県（40市町村）、茨城県（20市町村）、栃木県（8市町）、群馬県（10市町村）、埼玉県（2市）、千葉県（9市）の100市町村である⁽⁹³⁾。

ところが、前述のように基本方針では、支援対象地域は福島県中通り及び浜通りの（避難指示区域等を除く）市町村に限定された。確かに、基本方針は「準支援対象地域」という概念を創設し、施策の趣旨目的等に応じて施策ごとに支援すべき地域及び対象者を定め、施策を実施することにしており、支援対象地域の範囲が汚染状況重点調査地域のそれに比べて狭いことも理解できないわけではないが、一方は岩手県から関東地方までの8県が対象になっているのに対し、他方は福島県内の一部の地域しか対象になっていないのであるから、やはりバランスを失していると言わざるを得ない。除染が居住・帰還を希望する者にとって重要であることは論を俟たないが⁽⁹⁴⁾、子ども・被災者支援法はそれと同様の支援を移住者あるいは移住希望者にも行おうとしているのであるから、除染のみを重視する姿勢は少なくとも子ども・被災者支援法の基本理念にそぐわない。子ども・被災者支援法上の支援対象地域は汚染状況重点調査地域と一致させるべきである⁽⁹⁵⁾。

2. 避難する権利との関係でみたときの基本方針の問題点

避難する権利との関係では基本方針にはどのような問題点があるのか。前述のように、避難する権利とは、①被曝の影響に関する情報の提供を受ける権利と②避難を選択した際に必要な支援を受ける権利の2つから構成される権利であり、憲法や人権条約等によって根拠付けられる、国家に対する請求権である。そして、①や②の権利はいずれも自己決定権を実質化するためのものであり、避難する権利の本質は自己決定権の尊重にあるといえることができる。

論者が述べるように、単一の正答を求めえないことに問題の本質があるのであるから、避難する権利を自己決定権の問題として把握することは適切である。もっとも、避難する権利を自己決定の問題とするのであれば、自己決定できない者の利益をどのように保護するのかということが必然的に問題となる。典型例が乳幼児であるが、成年被後見人を始め判断能力が低下している者も同様である。これらの者については、親権者等の保護者の決定に全てを委ねることになってしまうが、保護者が被曝の問題にどこまで関心をもっているかという偶然の事情によって本人保護のあり方が左右されてよいのかということは考えておかなければならない問題といえる。また、ある程度の自己決定をすることのできる年齢ではあるが経済的・生活能力的に親権者に依存している未成年者等、自己決定を実質的には期待できない者の利益保護についても同様に考える必要が出てくる。

単一の正答がない状態でどのような支援を行うべきかという問題に答えを出すことは困難であるが、子ども・被災者支援法は「子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等に関する施策（被災者生活支援等施策）の基本となる事項を定めることにより…被災者の不

安の解消及び安定した生活の実現に寄与すること」を目的としているのであるから（1条）、少なくとも「子ども」に関しては、支援対象地域からの避難を原則とするといったある程度のパターンリスティックな対応が基本方針に盛り込まれるべきであったと言えよう⁽⁹⁶⁾。

V おわりに

子ども・被災者支援法自体は、避難という選択をした者に居住や帰還という選択をした者と同等の支援を行おうとするものであり、避難する権利というものに理解を示したという点で評価されるべきものではある。もっとも、基本方針が不十分なものであるため、現実には何の権利も保障されていないとの評価がなされているのが現状である⁽⁹⁷⁾。

法律が抽象的にであれ権利を認めているのであれば、それを具体化しない基本方針は法律に違反しているとの評価を与えることも不可能ではない。たとえば、子ども・被災者支援法と基本方針の関係を憲法と（社会権を実現する）法律の関係に見立てるなどして、最低限備えなければならない内容を下回る基本方針の違法性を問うことも考えられる。しかしながら、生存権をめぐる判例法理⁽⁹⁸⁾を前提とする限り、基本方針の違法性が認められる可能性はまずない。避難する権利を直接の根拠として何らかの請求を行おうにも、権利内容が抽象的であることから、請求が認容される可能性はやはり低い。

結局、避難する権利を実質化するためには基本方針を修正するしかない。政治的には厳しいものがあるが、声を上げ続けるしかあるまい。

注

- (1) 東京電力「福島第一原子力発電所の事故に伴う大気への放出量推定について（平成24年5月現在における評価）」（2012年5月24日）によると、放出量は、放射量をヨウ素換算した値であるINES評価（国際原子力指標尺度）で約900PBq（ペタベクレル。1PBq = 1000兆 Bq = 10^{15} Bq。ここではI-131とCs-137のみが対象となっている）と推定されている（東京電力HP。http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu12_j/images/120524j0101.pdf〔2014年5月19日最終アクセス〕）。現在でも放出は続いており、東京電力によると、1～3号機原子炉建屋からの、2014年4月24日公表時点での放出量の最大値は1時間当たり約0.1億Bqと推定されている（東京電力HP。http://www.tepco.co.jp/life/custom/faq/faq_02-j.html〔2014年5月19日最終アクセス〕）。
- (2) 国立環境研究所の研究グループが2011年の段階で実施したシミュレーションにおいては、福島第一原発から放出されたヨウ素131の13%、セシウム137の22%が日本の陸地に沈着して、残りは海洋に沈着するか、モデル計算領域外に輸送されると推計された。沈着には乾性沈着と湿性沈着の2種類があり、前者は、大気中のガスや粒子が、拡散や重力、化学的な力などによって地面や海面に降下すること、後者は、ガスや粒子が雨や雪に取りこまれて地面や海面に降下することを意味する。「東京電力福島第一原子力発電所から放出された放射性物質の大気中での挙動に関するシミュレーションの結果について（お知らせ）」（2011年8月25日記者発表）（国立環境研究所HP。http://www.nies.go.jp/whatsnew/2011/20110825/20110825.html〔最終アクセス2014年5月19日〕）。なお、海洋汚染という観点からは汚染水の問題（下記の基本方針によると、毎日、大量の地下水が原子炉建屋内に流入し、この大量の地下水が汚染水となって、原子炉建屋の地下や、その建屋地下とつながっている建屋海側のトレンチに溜まり続けることが根本原因とされる）も深刻であり、2013年9月3日には原子力災害対策本部が「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」を策定している（http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/fieldfile/2013/09/06/20130903-01.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。
- (3) 「①第6次航空機モニタリングの測定結果、及び②福島第一原子力発電所から80km圏外の航空機モニタリングの測定結果について」（2013年3月1日報道発表）（原子力規制委員会HP。http://radioactivity.nsr.go.jp/ja/contents/7000/6749/24/191_258_0301_18.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。
- (4) 復興庁「全国の避難者等の数」（2014年2月26日）（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20140226_hinansha.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）
- (5) 復興庁「復興の現状」（2014年1月17日）（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20140117_genjo.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。ただし、2013年11月19日時点のデータである。
- (6) 避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域、旧緊急時避難準備区域の4区域。
- (7) 前掲注(5)「復興の現状」。2013年9月17日時点のデータである。
- (8) もっとも、避難元は福島県に限定されないため、全国の区域外避難者の数を正確に把握することは不可能である。
- (9) 泉水健宏「福島の被災者・避難者に対する支援策の現状と課題—子ども・被災者支援法及び被災者支援施策パッケージを中心とした状況—」立法と調査341号63頁参照（2013年）。福島市が2012年5月に実施した「放射能に関する市民意識調査」によると、福島市外に避難している者の46%が福島市に「戻りたくない」あるいは「できれば戻りたくない」と回答しているが、被曝に対する不安をその理由として挙げている。たとえば、「放射線量が高いから」、「汚染された土地だから」、「元の放射線量になるまで長い時間が必要だから」、「除染の効果が不明だから」といった理由である。福島市『放射能に関する市民意識調査報告書』114頁（2012年）。東京災害支援ネット（とすねっと）が2012年8月に実施したアンケート調査においても、「避難元へ帰る事を考えていますか？」という質問に対し、55%が考えていないと回答したが、被曝に対する不安を理由として挙げるものが多くみられた。東京災害支援ネット（とすねっと）「避難生活の実態に関するアンケート調査結果報告」賃金と社会保障1571号44頁（2012年）。
- (10) 今中哲二『低線量放射線被曝—チェルノブイリから福島へ』23頁（岩波書店・2012年）。

- (11) 上記の福島市の調査では、回答者の3分の1が「できれば避難したい」と回答している(72頁以下)。妊婦、乳幼児、小学生のいる世帯では半数以上が「できれば避難したい」と回答している。ただし、いずれも理由は明らかでない。
- (12) 河崎健一郎ほか『避難する権利、それぞれの選択』57頁〔福田健治〕(岩波書店・2012年)。
- (13) 河崎ほか・前掲注(2)59頁〔福田〕。
- (14) 原子力安全・保安院「地震発生からの時系列について(暫定)」(2011年6月30日時点)(原子力規制委員会HP。<http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/disclosure/kaijiseikyu/files/11-1.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)および原子力規制委員会HPにおいて「原子力災害対策特別措置法に基づく指示・公示(避難、屋内待避関連)」(<http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/disclosure/kaijiseikyu/files/3-1.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)として掲載されている各文書を参照。
- (15) 同様に、屋内待避指示の範囲も15日の11時には半径20～30kmに拡大されている。なお、12日の7時45分には福島第二原子力発電所についても原子力緊急事態宣言が発令され、内閣総理大臣より、避難指示、屋内待避指示が出された。
- (16) 2011年4月21日11時に出された内閣総理大臣による指示(首相官邸HP。<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/20110421110001shiji.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)。災害対策基本法63条1項による警戒区域の設定は市町村長の権限であるが、原災法20条3項の規定に基づき、原子力災害対策本部長が関係地方公共団体の長に対して指示を行い、これに基づいて当該関係地方公共団体の長が警戒区域を設定することとされた。
- (17) 2011年4月22日9時44分に出された内閣総理大臣による指示(首相官邸HP。<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201104220944siji.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)および原子力被災者生活支援チーム「『計画的避難区域』及び『緊急時避難準備区域』の設定について」(2011年4月22日)(経済産業省HP。<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110422004/20110422004-2.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)。
- (18) 葛尾村、浪江町、飯館村、川俣町の一部及び南相馬市の一部であって、3月12日付で避難のための立退きを指示した区域(福島第一原子力発電所から半径20km圏内の区域)を除く区域。
- (19) 広野町、楡葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部であって、3月12日付で避難のための立退きを指示した区域(福島第一原子力発電所から半径20km圏内の区域)を除く区域。この区域においては、引き続き自主的避難をし、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は、当該区域内に入らないようにすること等の指示がなされた。「引き続き」という文言が用いられているのは、2011年3月25日の官房長官記者会見において、屋内待避指示の対象となっている市町村に対して自主避難の促進を要請した旨が発表されていたからである(首相官邸HP。http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201103/25_a.html〔最終アクセス2014年5月19日〕)。
- (20) 原子力災害対策本部「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」(2011年6月16日)(経済産業省HP。<http://www.meti.go.jp/press/2011/06/20110616007/20110616007-2.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕)。特定避難勧奨地点は住居単位で特定され、避難した世帯には市町村が被災証明を発行することになった。
- (21) 2011年4月17日に東京電力によって「放射線量が着実に減少傾向となっている」ことを「ステップ1」、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている」ことを「ステップ2」とする2つの目標が設定された。東京電力株式会社「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋」(東京電力HP。<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041702-j.html>〔最終アクセス2014年5月19日〕)。なお、目標達成時期について、「ステップ1」は3ヶ月程度、「ステップ2」はステップ1終了後の3～6ヶ月程度を目安とするものとされた。
- (22) 原子力災害対策本部「避難区域等の見直しに関する考え方」(2011年8月9日)(首相官邸HP。http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/_icsFiles/fieldfile/2012/03/12/20110809_siryu01.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕)。
- (23) 原子力災害対策本部「緊急時避難準備区域の解除について」(2011年9月30日)(首相官邸HP。http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2011/_icsFiles/fieldfile/2012/03/12/0930kaijo.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕)。
- (24) 12月16日に原子力災害対策本部において発電所

- の事故そのものは収束に至ったことが確認された（つまりステップ2の目標達成と完了が確認された〔いわゆる「収束宣言」〕ことに伴う措置である。もっとも、本収束宣言は実態とかけ離れたものであったため、第二次安倍政権において「収束宣言」は事実上撤回された（2013年3月14日産経新聞）。
- (25) 以上につき、原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（2011年12月26日）（経済産業省HP。http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226_01a.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。
- (26) 避難指示区域外において設定されている特定避難勧奨地点についても、その解除に向けた検討が開始されることとなった。
- (27) 同区域は、除染や放射性物質の自然減衰などによって、住民が受ける年間積算線量が20mSv以下であることが確実であることが確認された場合には、「避難指示解除準備区域」に移行することとなる。
- (28) 2013年5月28日読売新聞朝刊。
- (29) 2013年8月8日日本経済新聞朝刊。
- (30) 内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要（東日本大震災編）」36-37頁（2013年）（内閣府HP。<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/kakuyuseido.pdf>〔最終アクセス2014年5月19日〕）。「原発事故による警戒区域等からの避難者に対する高速道路の無料措置」と「原発事故による母子避難者等に対する高速道路の無料措置」とがあるが、前者については、被災時に警戒区域等（制度開始当初、警戒区域、計画的避難区域、帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域に指定されていた地域並びに緊急時避難準備区域に指定されていた地域）を生活の本拠としていた者、及び居住地が特定避難勧奨地点の設定を受けた者のみが利用でき、後者については、福島県浜通り及び中通り並びに宮城県丸森町（警戒区域等を除く）に元の居住地があり、当該地域の外に避難して二重生活を強いられている母子避難者等及び対象地域内に残る父親等のみが利用できる。
- (31) 被災者生活再建支援法による被災者生活再建支援金の支給も考えられるが、同法は自然災害によって被害を受けた世帯（同法2条参照）を対象とするもので、原発事故による避難者は対象となっていない。
- (32) 厚生労働省HP 東日本大震災関連情報「災害救助について」（http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/saigaikyuujo.html〔最終アクセス2014年5月19日〕）。
- (33) 平成23年3月19日社援総発0319第1号厚生労働省社会・援護局総務課長通知。
- (34) 平成23年4月30日社援発0430第1号厚生労働省社会・援護局長通知。
- (35) 新潟県HP（<http://www.pref.niigata.lg.jp/bosai/kariagejyutaku.html>〔最終アクセス2014年5月19日〕）「民間賃貸住宅借上げによる応急仮設住宅の提供について」。「新潟県借上げ住宅実施要綱」3条1項。
- (36) 青森県HP「県外避難者向け借上げ住宅制度について」（http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/seikatsusaiken/kariagejuutaku_01.html〔最終アクセス2014年5月19日〕）。したがって、福島県からの区域外避難者は新潟県においては借上げ住宅の支援を受けることができるが、青森県においては支援を受けることができないということになる。
- (37) 河崎ほか・前掲注①244頁以下〔河崎〕。
- (38) 災害救助法による救助は、被災した都道府県の要請を受けて実施される（津久井進ほか『災害救助法』徹底活用』32-33頁〔山崎栄一〕〔クリエイツかもがわ・2012年〕）が、借上げ住宅に関しては、被災県からの受付終了要請がなされたことに伴い、宮城県からの避難者については2011年12月28日をもって、岩手県からの避難者については2012年2月29日をもって、福島県からの避難者については2012年12月28日をもって、新規の受付が終了している（山形県HP「山形県避難者向け借上げ住宅制度について」<http://www.pref.yamagata.jp/ou/kankyoenergy/020072/fukkou/kariage-jyutaku.html>〔最終アクセス2014年5月19日〕）。新潟県や秋田県なども同様）。
- (39) 東京電力が賠償責任を負う根拠は原賠法3条1項、国や地方公共団体が責任を負う根拠は国賠法1条1項である。国・地方公共団体の賠償義務と原賠法4条1項が定める責任集中原則との関係については議論がないわけではないが、現時点では国（及び地方公共団体）が国賠法1条1項に基づいて原子力事業者と連帯して責任を負うというこ

- とで学説上はほぼ決着がついている。詳細は拙稿「原賠法における責任集中原則の射程」青森法政論叢14号1頁以下（2013年）を参照。
- (40) 中間指針公表以前にも、第一次指針（2011年4月28日）、第二次指針（同5月31日）、第二次指針追補（同6月20日）が公表されていた。
- (41) ただし、避難指示等の解除等（帰宅許容の見解が表明された場合等も含まれる）から相当期間経過後に生じた避難費用は、特段の事情がある場合を除き、賠償の対象とはならない（中間指針12頁）。
- (42) 財物の価値・価格は当該財物の取引等を行う人の印象・意識等の心理的・主観的な要素によって大きな影響を受けるため、取引の相手方による取引拒絶等を未然に防止し営業損害の拡大を最小限に止めるためにも検査が必要になる（中間指針28-29頁）。
- (43) 中間指針は、このように、状況的証拠から集合的な事実認定と定型的な賠償算定が可能となる精神的損害の賠償を先行させている点にひとつの特徴がある。中島肇『原発賠償 中間指針の考え方』4頁以下（商事法務・2013年）。
- (44) 「少なくとも」これらの精神的苦痛が賠償すべき損害となるだけであって、これら以外の精神的苦痛を賠償の対象から外す趣旨ではない。
- (45) ここでの損害額については、避難費用のうちの生活費の増加費用と合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的な算定方法とされる（中間指針18頁）。
- (46) 事故発生時に避難指示等対象区域内に居住があった者の損害で中間指針では賠償の対象とされなかったものについても、第一次追補で賠償の対象とされているものがあるため、注意が必要である。
- (47) 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」
- (48) この区域においては、「住民が放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があり、また、その危険を回避するために自主的避難を行ったことについてもやむを得ない面がある」という。
- (49) 自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合（自主的避難等の「等」がこれに該当する）については、①放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、②放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があればその増加費用が損害項目として挙げられている。
- (50) 「第一次追補」7頁。
- (51) 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」
- (52) 旧緊急時避難準備区域、特定避難勧奨地点に居住があった者の損害についても言及がなされている。
- (53) 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」
- (54) 元の住宅は築36年、移住先は福島県内の都市部といった設定をした上での試算である（別の設定をすれば賠償額も異なってくる）。賠償額は精神的損害、新居購入のための住宅確保損害などの賠償額の合計である。2013年12月27日朝日新聞朝刊。
- (55) いわゆる賠償格差の問題であるが、住民の意識にひずみを生じさせる原因ともなっている。2014年2月12日産経新聞。「財物価値の喪失又は減少等」の損害項目について、中間指針、第二次追補及びそれを受けた東電の賠償方針を同様の観点から（も）批判するものとして、神戸秀彦「原発被害と損害賠償―『避難指示損害』の賠償との関連で―」清水誠先生追悼論集『日本社会と市民法学』182頁以下（日本評論社・2013年）。
- (56) 吉村良一「総論―福島第一原発事故被害賠償をめぐる法的課題」法時86巻2号59頁（2014年）。
- (57) 潮見佳男は「原発事故の特殊性が個別損害項目の中で十分に汲みつくされているかどうか、自動車事故の場合には表れない特殊の損害項目がないかどうかの検証は、今後も不断に行っていく必要がある」と述べたうえで、原子力損害で問題となる被害者の権利を、その所有する個々の物や人身に対する個別的な評価を集積しただけのものに尽きない「その地域で平穏に生活する権利」と捉えることの重要性を説く。潮見「中島肇著『原発賠償 中間指針の考え方』を読んで」NBL1009号41、

- 47頁 (2013年)。和田仁孝「被災者の苦痛と『被害』の実態—早稲田大学法務研究科浪江町支援プロジェクトの調査から」法と民主主義486号14頁 (2014年) も、原発事故によって惹起された被害に、「個別の被害項目の積み上げによっては、把握されない構造的な関係が見られる」ことを指摘する。「ふるさとの喪失」という概念が登場するのも従来の損害論では説明しきれない被害があるからに他ならない。除本理史「原発事故被害の回復と賠償・補償はどうあるべきか—『ふるさとの喪失』を中心に—」環境と公害43巻2号42頁 (2013年) は、このような理解を基礎に、居住用不動産であっても、代替性が乏しい場合には客観的価値を超える賠償が認められて然るべきである旨を述べる。
- 58) 汚染状況重点調査地域とは、「その地域及びその周辺の地域において検出された放射線量等からみて、その地域内の事故由来放射性物質による環境の汚染状態が環境省令で定める要件に適合しないと認められ、又はそのおそれが著しいと認められる場合」に、環境大臣によって指定される「事故由来放射性物質による環境の汚染の状況について重点的に調査測定をすることが必要な地域」(除染特別地域を除く) のことである (32条1項)。汚染状況重点調査地域に指定されると、都道府県知事等は汚染状況重点調査地域内の事故由来放射性物質による環境の汚染の状況について調査測定をすることができ (34条1項)、測定等の結果により事故由来放射性物質による環境の汚染状態が環境省令で定める要件に適合しないと認めるものについて、除染等の措置等を総合的かつ計画的に講ずるため、除染実施計画を定め (36条1項)、それに従って除染等の措置等を実施することになる (38条1項)。
- 59) 河崎ほか・前掲注(1257頁 [福田])。
- 60) 実際、避難する権利を求めて、訴訟が提起されている。形式的には国や東電に対する損害賠償請求訴訟であるが、原告(郡山市からの区域外避難者)自身が「一番訴えたいことは、『避難する権利(…)]を認めてもらいたいという一点に尽き」と述べている。森松明希子『母子避難、心の軌跡』104頁(かがわ出版・2013年)。
- 61) 避難する権利を選択の問題として捉えるのであれば、「放射性物質による汚染下での居住を選択」した場合にも相応の支援がなされる必要がある。

- そのようなこともあって、その後の論稿においては、「日常生活において可能な限り被曝を避けて生活をする権利」という内容をも盛り込んだ、「被曝を避ける権利」というものが提唱されるに至っている。福田健治=河崎健一郎「『被曝を避ける権利』の確立を—『原発事故子ども・被災者支援法』の可能性と課題」世界838号236頁 (2013年)。
- 62) 中手聖一=河崎健一郎「日本版チェルノブイリ法の可能性と『避難する権利』」現代思想40巻9号155頁以下 (2012年)
- 63) 福田=河崎・前掲注(61)236頁。
- 64) 「自主避難」をさせまいとする周囲からの強力な同調圧力が存在することは、論者自身が指摘している。避難をしたいというと、「過剰反応」であるとか「気にしすぎ」と揶揄され、「周囲を見捨てて逃げる」、「裏切り者」とまで言われてしまう状況があったと述べる。河崎健一郎「原発事故に伴う自主避難と『避難する権利』」秋山靖浩ほか編『3・11大震災 暮らしの再生と法律家の仕事』145頁(日本評論社・2012年)。
- 65) その限りで、避難する権利は自由権としての側面も有するものと評価することができる。
- 66) 河崎ほか・前掲注(1260頁 [福田])、福田=河崎・前掲注(61)236頁。
- 67) 河崎ほか・前掲注(1258頁以下 [福田])。
- 68) 中手=河崎・前掲注(62)158頁。
- 69) 信谷彰「原発事故子ども・被災者支援法の制定」時の法令1917号24頁 (2012年)。中心となったのは、川田龍平(みんなの党参議院議員東京選挙区選出 [当時])、阿部知子(社民党衆議院議員比例南関東ブロック選出 [当時])、森まさこ(自民党参議院議員福島県選挙区選出)である [中手=河崎・前掲注(62)158頁]。野党案は、子どもの生涯にわたる定期的な健康診断(9条)や医療費に係る負担の減免(10条)について規定していたが、避難支援という点においては不十分なものであった。
- 70) 中心となったのは谷岡郁子(民主党参議院議員愛知県選挙区選出 [当時])である [中手=河崎・前掲注(62)158頁]。
- 71) 信谷・前掲注(69)25頁。成案は、放射線による影響を受けやすく、心身の成長の過程にあり次代の社会を担う存在である子どもを保護するための施策を講ずべきであるという野党案の理念を重視しつつ、被災者の主体的な生活再建を実現するため

- には居住・移転・帰還について自らの意思で選択することを支援する施策を講ずべきであるという与党案の考え方を基に、国が必要な施策を講ずることを内容とするものとなった。
- (72) 信谷・前掲注69/25頁。公布の日から施行されている。
- (73) 福島復興再生特別措置法（平成24年3月31日法律25号。福島特措法）との関係については次のように考えられている。福島特措法は福島という地域の復興・再生に重点を置いたものとなっているのに対し、子ども・被災者支援法は東京電力原子力事故による健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられている被災者の生活を守り支える必要があるとの考え方に立脚し、被災者の生活支援等に関する施策の基本となる事項を定めたものであり、両者は観点を異にする。福島の住民については、福島特措法と子ども・被災者支援法の両者が相俟って適切な施策が講じられることになる。第180回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録8号3頁（2012年6月14日、増子輝彦発言）。
- (74) 以下の記述は、信谷・前掲注69/26頁以下による。
- (75) 森川清「広域避難における支援の課題」賃金と社会保障1571号18頁（2012年）は、子ども・被災者支援法には、「具体的に義務付けられた施策の規定がないだけでなく、抽象的な『権利』規定すらなく具体的な要求をしていくための道具性が弱い」ことを指摘する。中川素充「原発事故子ども・被災者支援法—概要と問題点について」賃金と社会保障1571号26頁（2012年）も、原発事故被害者の権利性が明記されていないことを問題点として指摘する。
- (76) 泉水・前掲注9/64頁。支援対象地域を広く設定すれば被災者は保護されることになるが政府の支出は増大することになる。狭く設定すれば政府の支出は抑制されることになるが、被災者の保護が全うできなくなる。子ども・被災者支援法の理念に忠実であろうとするなら前者の方向で検討すべきことになるが、後述のように、結果的にはそうならなかった。毎日新聞によると、内閣府は、既に2012年3月の段階で、ロシアなどへ職員を派遣し、旧ソ連チェルノブイリ原発事故の被災者支援を定めた「チェルノブイリ法」の意義を否定する報告書をまとめていた（2013年12月1日毎日新聞朝刊）。報告書は、チェルノブイリ法が年間被曝線量1mSvと5mSvを基準に移住の権利や義務を定めたことについて「（区域設定が）過度に厳しい」として「補償や支援策が既得権になり、自治体や住民の反対のため区域の解除や見直しができない」、「膨大なコストに対し、見合う効果はない」、「日本で採用するのは不相当」などの証言を並べ、同法の意義を否定しているということであるが、政府内部では後者の方向で検討がなされていたということになる。
- (77) 復興庁ほか「原子力災害による被災者支援施策パッケージ～子どもをはじめとする自主避難者等の支援の拡充に向けて～」1-2頁（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130315_honbun.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。「原子力災害による被災者支援施策パッケージ関連施策一覧」（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130315_ichiran.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）も参照。
- (78) 泉水・前掲注9/69頁。
- (79) 期間が短いという意見が多く寄せられたため、期間は9月23日まで延長された。
- (80) 復興庁「『被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針』（案）に対するパブリックコメント結果の公表について」（2013年10月11日）（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-1/20131011_press_pabukomekekka.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）
- (81) 「『被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（案）』に対する意見募集で寄せられた主な意見に対する政府の見解」（2013年10月11日）（復興庁HP。http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-1/20131011_hessi_pabuko mekaitou.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）。他にも数多くの意見が寄せられたが、500件以上の項目に限定すると、①「移動の支援」に525件（母子避難者に対する高速道路の無料措置に関する意見等）、②「住宅の確保」に765件（応急仮設住宅について、新規受け付け再開や柔軟化、期限の延長をすべきであるといった意見）、③「放射線による健康への影響調査・医療の提供」に1481件（線量把握を実施すべき、福島県外でも健康調査を実施すべき、あらゆる疾患を考慮した健康診断をすべきといった意見）、④「その他の施策」に924件（避難した人たちや新たに避難する人たちへの支援が含まれていないなど、施策が不十分であるといった意見）、⑤「手続」そのものに

- 2063件（基本方針策定等における被災者等の意見反映が十分でないといった意見）の意見が寄せられた。パブリックコメント等を踏まえて、基本方針（案）の公表から閣議決定までの間に施策内容の明確化が図られた主なものとしては、①2015年4月以降の民間賃貸住宅等を活用した応急仮設住宅の供与について、代替的な住宅の確保等の状況を踏まえて適切に対応すること、②支援対象地域に居住していた避難者について、新規の避難者を含め、公営住宅への入居の円滑化を支援すること、③福島県内および福島近隣県に避難して就職を希望する者への合同面談会等を実施すること等が挙げられる。泉水健宏「東京電力原子力事故に係る被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針の策定と今後の課題」立法と調査348号135頁（2014年）。もっとも、本質的な部分について、パブリックコメントに寄せられた意見が反映されることはなかった。
- 82) したがって、例えば除染については、汚染状況重点調査地域（前述）において除染実施計画に基づき実施されることになる。
- 83) 詳細は、同日に公表された「『被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針』に関する施策とりまとめ」（復興庁 HP. http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-1/20131011_betten3_matome.pdf [最終アクセス2014年5月19日]) に掲載されている。100を超える施策が列挙されている。
- 84) 山川幸生「原発事故被害者救済策の問題点 子ども・被災者支援法をめぐる」地方自治職員研修656号18-19頁（2013年）、福田健治＝河崎健一郎「踏みこまれる『被曝を避ける権利』」世界852号臨時増刊130頁（2014年）。
- 85) 山川・前掲注84)19頁。
- 86) 「根本復興大臣記者会見録」（2013年3月15日）2頁（復興庁 HP. http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130315_kaikenroku.pdf [最終アクセス2014年5月19日])。
- 87) 2013年の改正では、生活拠点形成交付金の制度が創設されたり、避難解除区域における税制優遇対象措置の対象区域が拡大されたりした。西尾友宏「福島の復興及び再生を一層加速するための制度拡充」時の法令1940号52頁以下（2013年）。
- 88) 泉水・前掲注81)141頁も基本方針について、不断の見直しをしていくことの重要性を指摘する。政策論的には、政策決定への当事者参加が不可欠ということになる。福田＝河崎・前掲注84)131頁。
- 89) 泉水・前掲注81)137-138頁。なお、事故後の種々の基準が事故前の基準と整合的でないことは多方面で指摘されている。たとえば、年間積算線量20mSv以下となることが確実であることが確認された地域は避難指示解除準備区域となり住民の帰還が目指されることになるが、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（昭和53年12月28日通商産業省令第77号）78条3号によって、人の居住を禁止したり、業務上立ち入る者以外の者の立ち入りを制限したりする措置が講じられる「周辺監視区域」（同規則2条2項6号によって「管理区域の周辺の区域であって、当該区域の外側のいかなる場所においてもその場所における線量が原子力規制委員会の定める線量限度を超えるおそれのないもの」と規定される）の線量限度は、「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号によると、「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。以下同じ。）につき1ミリシーベルト」となっている。
- 90) 「究極目標として1mSv/yを掲げることは予防原則の観点から適当であり、比例原則にも反しない」と一応いえるであろう」と評価するものとして、大塚直「放射性物質による汚染と回復」環境法政策学会編『原発事故の環境法への影響』31頁（商事法務・2013年）。
- 91) 同条によると、除染特別地域とは、「その地域及びその周辺の地域において検出された放射線量等からみてその地域内の事故由来放射性物質による環境の汚染が著しいと認められることその他の事情から国が土壌等の除染等の措置並びに除去土壌の収集、運搬、保管及び処分…を実施する必要がある地域として環境省令で定める要件に該当する地域」であって環境大臣が指定する地域のことである。
- 92) 環境省報道発表資料「放射性物質汚染対処特措法に基づく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の指定について（お知らせ）」（2011年12月19日）（環境省 HP. <http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=14598> [最終アクセス2014年5月19日])。
- 93) 環境省 HP「除染情報サイト」<http://josen.env>

go.jp/zone/index.html〔最終アクセス2014年5月19日〕。

- 94 除染に関しては、物権的請求権のひとつである妨害排除請求権の一場面とみることも可能であるが、裁判例の動向を見る限り、認容までの道のりは長いと言わざるを得ない。東京地判平成24年1月16日判タ1392号78頁、堀田親臣「土壌汚染に関する近時の民事裁判例の動向」鳥谷部茂ほか編『現代民事法改革の動向Ⅳ』39頁（成文堂・2013年）参照。
- 95 「『被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針（案）』に対する我孫子市長の意見全文」（我孫子市 HP: http://www.city.abiko.chiba.jp/index.cfm/24,122621,c,html/122621/abiko_publiccomment_shienho.pdf〔最終アクセス2014年5月19日〕）参照。なお、放射性物質汚染対策特措法の（とりわけ廃棄物処理に関する）内容が適切なのかという問題は別途検討する必要がある。
- 96 自己決定の尊重は家族の保護と緊張関係に立つ。夫婦の一方（たとえば妻）が被曝による健康被害を懸念してより汚染の軽微な地域に避難することを希望したが、夫婦の間で意見が一致せず（他方の理解が得られず）、母子避難という形で、やむを得ず母親と子どもだけが避難したというケースを考えてみるとよくわかる。このような場合に、自己決定を強調しすぎると、家族の分断を固定化するだけの結果となる。しかし、自己決定の結果、離婚等で家族が分断してしまうことは常にあり得ることであるし、何よりも居住・移住はいずれも尊重されるべき自己決定であるから、分断の固定化を避けるという方向ではなく、仮に離婚ということになった場合でも、財産分与や親権の決定に際して一方が極端に不利にならないような運用を行うことが求められていると言える。
- 97 山川・前掲注8419頁。
- 98 最大判昭和57年7月7日民集36巻7号1235頁など。