

平成30年（ネ）第1445号，第2537号 損害賠償請求控訴事件

第1審原告 第1審原告番号1外170名

第1審被告国 外1名

第1審原告準備書面（8）

（国連における日本政府の帰還政策への懸念）

2019（令和元）年6月11日

大阪高等裁判所第12民事部口係 御中

第1審原告ら訴訟代理人

弁護士 川 中 宏



弁護士 田 辺 保 雄



本準備書面では，日本政府の避難者に対する施策が，条約等によって認められる住民の健康に対する権利を侵害し，国内避難民の指導原則に反していると繰り返し国際社会から懸念を表明されていることを指摘する。

健康を求める権利に照らして年間1mSvを超える場所からの避難が認められるべきことは，国際社会において，当然の前提とされている。

したがって，年間1mSvを超える場所からの避難によって生じる損害は，すべからず事故と相当因果関係のあるものとして認められるべきである。

以下，詳述する。

第1	国連人権理事会の枠組み	5
1	沿革	5
2	主な任務	5
3	構成	5
4	人権理事会会合	5
5	制度構築に関する決定	6
	(1) 普遍的定期的レビュー (UPR: Universal Periodic Review)	6
	(2) 特別手続き (Special Procedures)	6
6	被告国の取組	7
第2	UPR (甲D共244号証)	7
1	UPR審査の仕組み	7
2	日本に対する第2回審査 (2012年)	7
	(1) 日本の報告	7
	(2) 審査・勧告	8
	(3) 採択	8
3	日本に対する第3回審査 (2017年)	8
	(1) 日本の報告	9
	(2) 審査	9
	ア オーストリアによる勧告	9
	イ ポルトガルによる勧告	9
	ウ ドイツによる勧告	9
	エ メキシコによる勧告	10
	(3) 採択	10
4	小括	11
第3	特別手続き～グローバー報告～	11

1	グローバー報告について	11
2	1 m S v を基準とした自己決定の支援	12
3	1 m S v を基準とした種々の勧告	13
4	小括	14
第4	特別手続き～トゥンジャク報告～	14
1	トゥンジャク報告について	14
(1)	国連総会における報告	14
(2)	報道発表	15
2	トゥンジャク報告が提出された経緯	16
(1)	2017年3月指令	16
ア	情報提供の指令	16
イ	2017年3月指令の内容－避難者の権利	16
(ア)	健康に対する権利	17
(イ)	国内避難民の指導原則	17
ウ	2017年3月指令の示した懸念1－人権委員会による勧告の指摘	18
エ	2017年3月指令の示した懸念2－グローバー報告	18
オ	2017年3月指令が提供を求めた情報	19
カ	2017年3月指令の意図	20
キ	2017年3月指令に対する日本政府の姿勢	20
(2)	2018年6月指令	21
ア	情報提供の指令	21
イ	2018年6月指令の内容－除染作業員の権利	21
(3)	2018年9月指令	21
ア	情報提供の指令	21
イ	2018年9月指令の内容－避難者の健康に対する権利，国内避難民	22
ウ	2018年9月指令が指摘した問題点	22

エ	2018年9月指令が表明した懸念	24
オ	2018年9月指令が提供を求めた情報	25
カ	2018年9月指令の意図	27
キ	2018年9月指令に対する日本政府の姿勢	28
第5	結論	28

第1 国連人権理事会の枠組み

1 沿革

国連人権理事会（以下「人権理事会」という。）は、2005年9月の国連首脳会合において設立が基本合意され、2006年3月15日に国連総会で採択された「人権理事会」決議により、国連総会の下部機関としてジュネーブに設置された。

国連における人権の主流化の流れの中で、国連として人権問題への対処能力強化のため、従来の人権委員会に替えて新たに設置されたものである。

2 主な任務

人権理事会の主な任務は下記の通りである。

- ① 人権と基本的自由の保護・促進及びそのための加盟国への勧告
- ② 大規模かつ組織的な侵害を含む人権侵害状況への対処及び勧告
- ③ 人権分野の協議・技術協力・人権教育等
- ④ 人権分野の国際法の発展のための勧告
- ⑤ 各国の人権状況の普遍的・定期的なレビュー（理事国は任期中にこれを受ける）
- ⑥ 総会への年次報告書の提出

3 構成

人権理事会は47ヶ国で構成され、その地域的配分は、アジア13、アフリカ13、ラテンアメリカ8、東欧6、西欧7である。総会で全加盟国の絶対過半数で直接かつ個別に選出され、任期は3年、連続二期を務めた直後の再選は不可となっている。また、総会の3分の2の多数により、重大な人権侵害を行った国の理事国資格を停止することができる。

4 人権理事会会合

人権理事会は、2006年6月の第1回会合以来、1年の間に合計9回にのぼる理事会会合（5回の通常会合と4回の特別会合）や各種ワーキング・グル

ープ会合等を開催し、テーマ別及び国別の人権状況にかかる報告や審議等のほか、特に、人権委員会から引き継いだ活動や組織の見直しを行っている。

5 制度構築に関する決定

先進国と途上国との間での粘り強い協議の結果、2007年6月には、作業方法や組織等の制度構築にかかる包括的な合意がなされた。

第5回人権理事会（2007年6月11日～18日ジュネーブにて開催）においては、人権理事会の制度構築について先進国と途上国との間で厳しい協議が行われたが、最終日である18日、作業方法や組織等を包括的に取り纏めた制度構築に関する議長テキストが纏まり、同理事会で採択された。また、第62回国連総会においても、人権理事会の制度構築に関する決定が確認された。その内容は、以下のとおりである。

(1) 普遍的定期的レビュー (UPR: Universal Periodic Review)

「協力」を基本理念とし、全ての国の人権状況を審査する枠組みであるUPRが新設された。国連加盟国各国は4年に1度審査され、理事国は任期中に優先的に審査される。最終的結論は理事会本会議で採択される。結論は、人権状況の評価や被審査国の同意を得た技術協力を含む人権促進のための協力等を内容とする。また、UPRの結果を検討する際には、理事会は、フォローアップが必要か否かを決定するとし、UPR制度への継続的な非協力については、当該国に協力へのあらゆる奨励を尽くした後に、理事会が対処する旨が定められるなど、一定のフォローアップ制度が整えられた。

(2) 特別手続き (Special Procedures)

全てのテーマ別特別報告者及び以下の国別報告者のマンデート（委任）が延長され、今後の人権理事会において各特別報告者のマンデートを順次見直していくこととされた。また、特別報告者の議長による選出、理事会による確認手続きにつき定められた。

6 被告国の取組

被告国は、世界の人権問題に対して、国連がより効果的に対処する能力を強化するとの観点から、人権理事会を巡る協議に積極的に参加した。また、1982年以来一貫して人権委員会のメンバー国を務めているという経験を活かし、人権理事会においても、人権分野における国際貢献をより一層強化していく考えであることを国際社会に表明している。

第2 UPR（甲D共244号証）

1 UPR審査の仕組み

国連加盟国各国は4年半で全ての国が審査される。

審査基準は、国連憲章、世界人権宣言、当該国が締結している人権条約、自発的誓約、適用されうる人権法である。

審査は、1年間に3回、人権理事会の定期会合以外に開催される作業部会の形で行われる。作業部会における審査においては国連加盟国全てが議論に参加し、人権理事会理事国3か国が1チームとして被審査国の報告者国となる。NGOも作業部会を傍聴することが可能である。

各国の審査に要する作業時間は、作業部会における審査に3時間半、作業部会における報告の採択に30分、人権理事会本会合における審査結果の検討に1時間が当てられる。

審査結果としての結果文書は人権理事会本会合で採択される。結果文書は、勧告及び（または）結論と被審査国の自発的誓約から構成される。被審査国及び人権理事会メンバー国、及びオブザーバー国（その他の国連加盟国）は、人権理事会本会議が結果文書を採択する前に右文書についての見解を表明する機会が与えられる。その他NGO等関連のある関係者も、同様の機会に一般コメントを述べる機会が与えられる。

2 日本に対する第2回審査（2012年）

(1) 日本の報告

日本政府は、第2回審査に先立って、2012年7月に報告書を提出したが、東日本大震災については、「国際社会への貢献」という項目において「我が国は2011年3月の未曾有の震災を経験し厳しい財政状況下にあるが、積極的な国際貢献を行っていく姿勢は変わっていない。」と触れるのみで、原発事故により避難せざるを得なかった人々の人権状況に関する報告は一切なかった（甲D共245号証18頁）。

(2) 審査・勧告

上記日本の報告を受け、同年10月31日に審査が実施された。日本政府は、審査にあたり、「東日本大震災から19か月が経過した。・・・日本として、困難を強いられている人々の状況を改善するとともに、復興事業を実施していく所存である」と説明した（甲D共第246号証2頁第21項）。

これに対し、オーストリアからは、「福島地域に住む住民の健康と生活の権利を、放射線危険要因から保護するための全ての必要な措置を講じ、健康に対する権利に関する特別報告者が被災者、避難者及び市民社会グループと会うことができるように確保すること。」との勧告がなされた（甲D共第246号証16頁147項の157）。

なお、ここで言及されている「健康に対する権利に関する特別報告者」とは、アナンド・グローバー氏のことであり、その報告については後述する。

(3) 採択

上記審査に関する結果文書は、同年11月2日に作業部会で採択され、2013年3月、第22回人権理事会本会合で正式に採択された。

日本政府は、採択に際し、各国から出された勧告への対応を文書で国連に提出するとともに、2017年1月にも審査のフォローアップを自発的に行ったとしているが、上記オーストリアからの勧告に対しては何ら記述がなかった（甲D共第247号証）。

3 日本に対する第3回審査（2017年）

(1) 日本の報告

日本は、第3回審査に先立って、2017年8月に人権状況に関する報告書を提出し、「特別手続」の項で、健康の権利特別報告者（アナンド・グローバー氏）の訪日を受け入れており、福島県民の中長期的な健康管理を可能とするため、福島県民健康管理基金に782億円の交付金を拠出すること等の報告をおこなった（甲D共第248号証16頁第93項）。

なお、特別報告者アナンド・グローバー氏からは、後述するとおり、年間1 mSvが放射線の許容限度であって、被災地の状況を改善するとともに、避難者への支援を継続すべき旨の報告がなされているが、日本政府は年間20 mSvを基準に次々と避難指示等を解除し、許容限度を超える線量の地域への帰還を推し進めるといふ、いわば逆方向の政策を実施していることを付言する。

(2) 審査

上記報告を受け、審査は同年11月14日に実施された。そこでは、福島の事故に関連し、次のような勧告がなされた（甲D共第249号証22頁161項の214ないし217）。

ア オーストリアによる勧告

「福島の高放射線地域からの自主避難者に対して、住宅、金銭その他の生活援助や被災者、特に事故当時子供だった人への定期的な健康モニタリングなどの支援提供を継続すること。」

イ ポルトガルによる勧告

「男性及び女性の両方に対して再定住に関する意思決定プロセスへの完全かつ平等な参加を確保するために、福島第一原発事故の全ての被災者に国内避難民に関する指導原則を適用すること。」

ウ ドイツによる勧告

「特に許容放射線量を年間1ミリシーベルト以下に戻し、避難者及び

住民への支援を継続することによって、福島地域に住んでいる人々、特に妊婦及び児童の最高水準の心身の健康に対する権利を尊重すること。」

エ メキシコによる勧告

「福島原発事故の被災者及び何世代もの核兵器被害者に対して、医療サービスへのアクセスを保証すること。」

(3) 採択

上記審査の結果文書は、同年11月16日に作業部会で採択され、2018年3月、第37回人権理事会本会合で同結果文書は正式に採択された。

日本政府は、採択に際し、各国から出された勧告への対応を文書で国連に提出し、上記いずれに勧告に対しても、フォローアップすることに同意した（甲D共第250号証11頁ないし12頁）。

なお、ポルトガルの勧告において言及されている「国内避難民に関する原則」とは、1998年に作成されて以来、「国内避難民保護のための重要な国際的枠組み」として国連機関からも好意的に受け入れられ、国家当局が国内強制移動を未然に防ぐ責任、移動を強いられた人々を保護する責任を果たす際の指針を示し、国内避難民が市民あるいは居住者として享受する権利を実現するため、自ら援用することが可能な貴重な手段である（国内避難民の人権に関する国連事務総長代表による序言より）。被告国自身が、フォローアップにおいて、同指導原則の趣旨を尊重している旨述べていることは重要であり、この点に関しては、別途準備書面にて詳述する。

また、ドイツの勧告が指摘する「最高水準の心身の健康に対する権利」とは、社会権規約12条に基づき保障されている権利であり、ドイツの勧告は、「放射線の許容限度」である1mSvを超える放射線被ばくを受ける状況が右権利を侵害しているという趣旨を含むものである。社会権規約に基づく権利の侵害が、日本国内においていかなる意味を持つのかということにつ

いても、別途準備書面にて詳述する。

4 小括

以上のとおり、日本は、第2回審査が行われた2012年10月の段階でも、福島地域に住む住民の健康と生活の権利を、放射線危険要因から保護するための全ての必要な措置を講じるべきと指摘されている。

更には、本件事故から6年が経過した2017年の第3回審査においても、複数の国から、放射性物質に晒されていることに対する健康管理・医療的措置の必要性が指摘され、放射線量を年間1mSvに回復させるべきことや、避難者への支援を継続的に行うべきことが勧告されている。

つまり、国際的に見れば、2012年10月の段階はもちろん、2017年の段階においても、被災地の住民らの健康に対する権利の侵害は継続していたということであり、そのような被災地からの避難者の避難の相当性が否定され、賠償を含めた支援が打ち切られるような状況ではなかったということである。

第3 特別手続き～グローバー報告～

1 グローバー報告について

上記第1の5(2)で述べたとおり、国連人権理事会には「特別手続(Special procedures)」の制度がある。特別手続は、国連人権メカニズムで中心的役割を果たしており、国際社会に対して特定の人権問題について警告を発する重要な制度である。

特別手続のために任命される独立した専門家である国連人権理事会特別報告者アナンド・グローバー氏は、2013(平成25)年5月2日、「到達可能な最高水準の心身の健康を享受する権利に関する国連人権理事会特別報告者報告Anand Groverの報告」(以下、「グローバー報告」という)を公表した(甲D共第121号証・グローバー報告)。

原審における原告準備書面（28）第2で述べたとおり、グローバー報告の要点は1 m S vを極めて重視した点にあるといえる。以下詳述する。

2 1 m S vを基準とした自己決定の支援

グローバー報告は、次のとおり、国内法の公衆被ばく線量限度を挙げ、国内法の公衆被ばく線量限度を基準とした帰還の推奨を勧告している。

「電離放射線障害防止規則」（第3条）は、3ヶ月間の被ばく線量が1.3 m S vを超える地域を管理区域とするよう義務付けている。一般の人々に推奨されている放射線被ばく限度は年間1 m S vである。」

さらに、グローバー報告は、低線量被ばくの影響についてLNTモデルに立っている。

「4.8 政府は特別報告者に、年間被ばく線量が100 m S v未満では癌の過度のリスクはないため、20 m S v／年までの地域に住むのは安全であると保証した。しかし、ICRPでさえ、癌や遺伝性疾患の発生が約100 m S v未満の被ばく線量の増加に正比例して増加するとの科学的可能性を認めている。さらに、低線量の電離放射線への長期的な被ばくによる健康への影響をモニタリングした疫学研究では、白血病などの非固形癌に対する放射線による過度のリスクについての閾値はないと結論付けている。固形癌に対する放射線の付加リスクは、直線的な線量反応関係で一生にわたって増え続ける。」

そのうえで、

「4.9 低線量の放射線でも健康に悪影響を与える可能性があるため、被ばく線量が可能な限りに低減されて年間1 m S v未満になった場合にのみ、避難者は帰還を推奨されるべきである。政府は一方で、避難者全員に経済的支援と補助金を提供し続け、避難者が自宅に戻

るか避難を続けるかを自発的に決定できるようにすべきである」

と、1 m S vを基準に、帰還と避難を自由に意思決定できるよう政府が経済的支援を続けるべきことを勧告している。

3 1 m S vを基準とした種々の勧告

グローバー報告は、上記の他にも、年間放射線量1 m S vを超えるすべての地域において、避難者が、避難、居住、帰還のいずれを選択した場合であっても、被災者が必要とする財政支援を提供するよう強く要請している。

「68 特別報告者は、2012年6月に同法¹が採択されたにもかかわらず、履行措置がまだ採択されていないことを懸念している。同法を履行するには、第8条の「支援対象地域」に関する明確化が必要である。特別報告者は、「支援対象地域」には、年間の放射能レベルが1 m S vを超える地域が含まれるべきと確信している。また、低線量の電離放射線の長期的な被ばくによる健康への実際の影響は正確には予測できないため、履行措置では、被災者全員に放射線被ばくに関連する検査と治療を無料で一生涯提供することも、明示的に規定すべきである。民法で規定されている20年間という制限は、原発事故に関する治療に対する経済的援助には適用すべきでない。」

「69 健康に対する権利を守る義務により、国は、とりわけ、健康に対する権利の享受を促す積極的な措置を実施することで、健康の根本的な決定要因を確実に提供する必要がある。特別報告者は政府に、被災者支援法の履行措置を採択し、年間線量が1 m S vを超える地域からの避難、またはそうした地域での滞在や帰還を選択した

¹ 「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」（子ども被災者支援法）を指す。

人々が必要とする移住、住居、雇用、教育などの不可欠な支援に対する資金を提供するよう求める。これらの措置には、生活を再建する費用を反映した救済策が含まれるべきである。」

4 小括

以上のとおり、特別報告者の地位や、国連人権理事会における特別手続の重要性から、グローバル報告が公表されたことは事故発生後の事情の中でも重要な事実であり、同報告書が国内法における公衆被ばく線量限度1 mSvを基準に帰還推奨をすべき等と勧告したことは、年間1 mSvを超える場所から避難することは国際的に見れば健康に対する権利の内容として保障されているということであり、公衆被ばく線量限度を超える地点を含む地域からの避難によって生じた損害と本件事故との間に相当因果関係があることを一層明白とするものである。

第4 特別手続き～トゥンジャク報告～

1 トゥンジャク報告について

(1) 国連総会における報告

2018年10月、有害物質及び廃棄物の環境面での適切な管理及び廃棄の人権への影響に関する特別報告者であるトゥンジャク氏が国連総会に提出した年次報告書（A/73/567（15 November 2018）, 54項－55項。甲D共第251号証）で、福島第一原発事故の被災者の人権状況に懸念が示されている（以下「トゥンジャク報告」という。）。

すなわち、当該報告書には、次のとおりに記載されている。

「54項 日本の福島での原発事故の7年後、福島復興と活性化のための行動は完全に実施されており、避難命令はほとんどの地域で解除されている。2017年3月には、政府指定の避難区域以外から

避難してきた自主避難者への住宅補助金の支給が停止されたと伝えられている。」

「55項 原発事故の後、日本は福島居住者の許容放射線量を1ミリシーベルト／年から20ミリシーベルト／年に引き上げた。国連人権理事会の定期的普遍的審査の機構は、日本政府に対し、曝露許容水準を福島原発事故より以前の地点における水準に戻すよう勧告していた。特別報告者は、1 m S v／年を超える放射線レベルの地域に戻る可能性がある子供および生殖可能年齢の女性を含む居住者が直面する状況、および当該県の除染に従事する労働者の被ばくに関する懸念の両方について政府に懸念を表明した。最近、肺がんによる除染労働者の死亡が放射線被曝によるものと認定された。」

なお、トゥンジャク報告は、2018年10月の国連総会においてなされたものであるが、報告書自体は、総会後の生じた事情を反映するために同年11月付で公表されている。

(2) 報道発表

国連総会でのトゥンジャク氏の冒頭挨拶において、同氏は、注目すべき事例の一つとして、「日本政府が原発事故前には安全とは考えていなかった地域への帰還を余儀なくされている福島からの避難者の事例」を取り上げ、その挨拶の概要は、国連ホームページの報道発表欄にも掲載された。

すなわち、トゥンジャク氏は、福島事故後、「許容される放射線被ばくのレベルは、年間1 m S vから20 m S vへ引き上げられましたが、汚染された地域へ帰還する幼い子どもや、そこで生まれる子どもの権利に潜在的に深刻な影響がある」と指摘した（下線部は第1審原告代理人。甲D共第252号証）。

ここでトゥンジャク氏が、子どもの「健康」そのものではなく、子どもの「権利」に深刻な影響があると指摘している点が本件事故における被害の特

質を端的に表している。

すなわち、健康被害の具体的危険性があるか否かにかかわらず、国際社会においては、年間1 mS vを超える地域への帰還を余儀なくする政策は、「健康に対する権利」を侵害する行為として非難されることが明らかにされているのである。

2 トウンジャク報告が提出された経緯

トウンジャク報告は、唐突に提出されたものではなく、日本政府に度重なる情報提供を求める指令を発出し、それに対する日本政府の回答を踏まえて作成されたものである。

(1) 2017年3月指令

ア 情報提供の指令

有害廃棄物特別報告者、健康の権利特別報告者、国内避難民特別報告者の3名は、2017年3月28日、日本政府に対し、情報提供を求める指令を発した（以下「2017年3月指令」という。甲D共第253号証）。

2017年3月指令は、3名の特別報告者の連名で発出されたものであり、そのうちの1名は、後に国連総会にも報告書を提出し、日本政府の福島での帰還政策に懸念を表明したトウンジャク氏（有害廃棄物特別報告者）である。

なお、特別報告者から各国政府に対して情報提供を求める指令について、日本の外務省は、「情報提供要請」と呼称している。しかし、特別報告者の文書の表題には、「M a n d a e t s」と明記されており、正確には特別報告者による「指令」である。

イ 2017年3月指令の内容－避難者の権利

2017年3月指令は、日本政府が2017年3月までに避難指示を解除するとの日本政府決定について、日本政府に対し注意喚起をした。

その上で、2017年3月指令は、避難者に国際条約等によって認められるべき人権について指摘をしている。

(ア) 健康に対する権利

2017年3月指令は、日本政府も当事国である国際文書によって、生命と健康に対する権利が認められていることを指摘している。そして、2017年3月指令は、健康に対する権利が、国家に対し、脆弱な立場にある人々の要請に対して特別な配慮を払うことを求めていることを強調した。

ここで指摘されている健康に対する権利は、適時かつ適切な保護に限らず、とりわけ住居を含む健康的な環境状態及び健康に関連する教育や情報へのアクセスといった、根源的な健康の決定要素にまで拡張される包括的な権利であると解釈されている。

また、健康に対する権利の重要な側面は、地域社会のレベルにおけるすべての健康関連の施策決定において住民の参加があることとも、2017年3月指令は指摘している。

その際、これらの特別報告者らは、健康に対する権利が自由権規約、社会権規約等に基礎を置いていることを指摘した上で、健康に対する権利は、政府が脆弱な集団の要求に対して特別な配慮を行うことを要求していると強調した。

(イ) 国内避難民の指導原則

2017年3月指令は、福島原発事故で避難した避難者が国内避難民にあたることを指摘した。

そして国内避難民の指導原則に基づき、国内避難民に対して政府が負うべき責務を指摘した。

すなわち、国内避難民たる避難者については、元の地域に戻る事が安全でないとみなされる場所にあつては、被害にあつた地域社会との話

し合いにおいて、安全で尊厳ある帰還が可能となるような時まで、他の代替可能な解決方法が示されるべきであるとされている。この責務を負うのは、日本政府である。

また、政府には、国内避難民に対し、避難者が避難により失った財産、所有物について回復することを支援する義務があるとされている。本件においては、避難者らが国内避難民となった直接の原因について法的責任があるから、こうした補償の義務は、単なる指導原則によるまでもなく、被告国にある。

ウ 2017年3月指令の示した懸念1－人権委員会による勧告の指摘

2017年3月指令は、国連人権委員会が第6回の2014年定期報告において、日本が福島において設定している高い被ばく水準といくつかの避難地域の解除が、人々に高汚染地域への帰還を余儀なくさせるとの懸念を表明したことを指摘した。

その上で、2017年3月指令は、人権委員会の日本政府に対する勧告について言及した。

すなわち、人権委員会は、福島の原子力災害によって影響を受ける人々の生命を守るすべての必要な手段を講じること、及び住民を危険にさらさないであろう放射線レベルの場所についてのみ、避難地域としての汚染地域の指定を解除することを勧告したことを指摘した。

また、人権委員会は、日本政府に対し、放射線のレベルを監視し、適時な方法で影響を受ける人々に対し情報開示することも勧告した。

これは、換言すれば、いまだに日本政府によって人権委員会の勧告が適切に守られていないことに対し、2017年3月指令が、間接的に懸念を示したものと評価される。

エ 2017年3月指令の示した懸念2－グローバー報告

2017年3月指令は、トゥンジャク氏の前任者であるグローバー氏が

作成した報告についても指摘をした。

すなわち、2017年3月指令は、グローバー報告が行った勧告の内容として、「基本的かつ詳細な健康管理調査の領域と拡張、放射線の線量限界、放射線とその健康に対する影響についての正確な情報へのアクセス、原子力業界と規制機関の透明性と説明責任、政策決定過程における影響を受ける共同体の参加」が含まれていることを指摘した。

これは、換言すれば、いまだに日本政府によってグローバー報告の勧告が適切に守られていないことに対し、2017年3月指令が、間接的に懸念を示したものと評価される。

オ 2017年3月指令が提供を求めた情報

2017年3月指令は、日本政府に対し、10項目にわたって情報提供を求めたが、その概要は下記のとおりである。

- ① 申立に関する追加の情報またはコメント。
- ② グローバー報告における勧告の履行状況のうち、特に影響を受けた人々の健康モニタリング、放射線線量の政策と情報、及び影響を受けた人々への補償と救済に関連する部分。
- ③ 国連人権委員会の第6回定期報告における勧告のうち、特に福島原子力災害に関連するものの履行について講じられた措置。
- ④ 避難指示が解除されようとしている地域における放射線レベル。
- ⑤ 子どもを含め、福島県に戻る人々の一生涯の放射線被ばく量。
- ⑥ 避難支援の終了による影響を緩和する措置。
- ⑦ 女性、子ども等を含む人々を守るための措置。
- ⑧ 国内避難民である避難者の防護と人権を保障するための措置。
- ⑨ 国内避難民である避難者との協議の有無及び政策決定過程において避難者の意味のある参加を確保するための措置。
- ⑩ 事故を起こした原子炉内での増大する放射線レベルに取り組むため

の措置。

カ 2017年3月指令の意図

2017年3月指令は、体裁の上では、上記10項目について情報提供を求めるものである。しかし、同指令を発出した3名の特別報告者らが、ただ情報提供を要請したと単純に受け止めることはできない。

むしろ、2017年3月指令は、3名の特別報告者が、日本政府に対して懸念を表明したものと捉えるべきである。

そのことは、情報提供の要請に続けて、記載されている以下の文章からも窺われる。

「私達は、近く公式に懸念を表明するつもりである。その報道発表が依拠する情報が、緊急に注目すべき重要な問題であると示すに十分な信頼性を有しているからである。私達は、また、上記の主張が潜在的に意味するところについてより多くの公衆が警告されるべきであると信じる。」

さらに2017年3月指令の最後は、「閣下におかれては、私達の最高度の懸念を信じて頂きたい。」という一文により締めくくられている。

まさに2017年3月指令は、日本政府に対する特別報告者らによる実質的な警告である。

キ 2017年3月指令に対する日本政府の姿勢

2017年3月指令の後に発出された2つの指令及びそれに対する日本政府の回答は外務省ホームページに掲載し、それぞれ仮訳も公表している。

ところが、日本政府は、2017年3月指令については、その存在すら外務省ホームページに掲載していない。

2017年3月指令は、現在の日本政府の避難者に対する施策が、人権条約等によって保障されるべき「安全に対する権利」や指導原則に基づい

て守られるべき国内避難民の地位が不当に扱われていることを端的に指摘するものである。

日本政府の上記取扱いは、2017年3月指令の存在を国民の目から覆い隠し、不当に軽視するものである。

(2) 2018年6月指令

ア 情報提供の指令

有害廃棄物特別報告者、健康の権利特別報告者、現代的奴隷特別報告者の3名は、2018年6月28日、日本政府に対し、情報提供を求める指令を発した（以下「2018年6月指令」という。甲D共第254号証）。

2018年6月指令は、3名の特別報告者の連名で発出されたものであり、そのうちの1名は、後に国連総会にも報告書を提出し、日本政府の福島での帰還政策に懸念を表明したトゥンジャク氏（有害廃棄物特別報告者）である。

イ 2018年6月指令の内容－除染作業員の権利

2018年6月指令は、日本政府に対し、除染労働者の権利並びに身体的及び精神的健康の権利の恒常的な侵害について注意喚起をした上で、除染作業員の権利保護の措置のために、国際法文書に沿って、日本政府が行った措置に関する質問を行った。

(3) 2018年9月指令

ア 情報提供の指令

有害廃棄物特別報告者、国内避難民特別報告者の2名は、2018年9月5日、日本政府に対し、情報提供を求める指令を発した（以下「2018年9月指令」という。甲D共第255号証）。

2018年9月指令は、2名の特別報告者の連名で発出されたものであり、そのうちの1名は、後に国連総会にも報告書を提出し、日本政府の福

島での帰還政策に懸念を表明したトゥンジャク氏（有害廃棄物特別報告者）である。

イ 2018年9月指令の内容－避難者の健康に対する権利，国内避難民

2018年6月指令は，日本政府に対し，国内避難民である避難者が直面している問題，及び避難指示解除の結果として，避難者がさらされるリスクについて注意喚起をした上で，除染作業員の権利保護の措置のために，国際法文書に沿って，日本政府が行った措置に関する質問を行った。

また，上記2名の特別報告者は，2018年6月指令に対する日本政府の回答によっても，特別報告者が表明した懸念が続いていると言明している。

ウ 2018年9月指令が指摘した問題点

2018年9月指令において，特別報告者らは，受領した多岐に亘る情報を指摘している。

- ① 除染計画は，避難者の安全な帰還のために受入れ可能なレベルまで，放射線を減少させることに失敗しているとされている
- ② 福島第一原発の北西方向半径25－30kmにある住居の周りの線量平均は，1時間あたり1.3－3.4 μ Svの範囲であり，近隣の森林や農地では，それよりも高いレベルが報告されている
- ③ 科学的な証拠は，年間1－5 mSvの範囲を含む，低線量の放射線を浴びた人にも，癌の発生を含む深刻な健康リスクがあることを示している
- ④ 除染により生じた放射性廃棄物は福島県内の一時保管所（TSS）または，住宅地を含むとされている他の場所に保管されている。2017年6月時点で，福島県の汚染状況重点調査地域内に862のTSSが，2017年10月時点で除染特別地域内に255のTSSが存在した

- ⑤ 2017年3月、政府の指定した避難地域の外から避難した自主避難者に対する住宅支援の供給が停止されたと報告されている
- ⑥ ADR委員会は、福島生存者、特に、自主避難者に対する必要な支援を十分に提供していないとの申立てがある
- ⑦ 2017年10月10日、福島地方裁判所は、自主避難者も、平等に、福島第一原発事故の被害者であると認定し、その賠償を受ける権利を認めた。さらに、2018年2月7日には、東京地方裁判所は、東京電力に対し、330万円の損害賠償を2011年の原発事故後に福島県の故郷からの避難を強いられた原告それぞれに対し支払うことを命じた
- ⑧ 政府の避難指示解除及び住宅支援の提供を終了する自治体当局の決定の組み合わせにより、大多数の自主避難者が、計り知れない圧力の下に置かれている。自主避難者の多くは、引き続き退去の脅威の下に生活しなければならず、複数の家族が、自身に対する司法訴訟を提起されている。被災者及びその家族は、意思決定のプロセスに参加できない又は意見を聞かれないような状況に置かれており、そのことが、生活、精神的及び肉体的な健康状態、将来に深刻な影響を及ぼしている
- ⑨ 住宅支援の終了は、その多くが被災地を離れた母親及び子どもと被災地域において生活し働き続ける父親又は夫から構成される被災者世帯に、重い財政的な負担を課している。これらの家庭は、仮に帰還を強制される場合の放射能被ばくや、潜伏期間後に現れうる過去の被ばくの影響を恐れている。これらの懸念は、仮設住宅における現在の貧乏な生活状況や、自宅の喪失による悲しみ、将来に対する不安により、更に膨らんでいる
- ⑩ 福島県により集められたデータは細分化されていないため、避難

者のうち特に脆弱な人々のニーズに対応することは困難となっている。数値や位置特定に関する統計がないことにより、どれほどの子ども、女性、障害者及び高齢者が原発事故及びその結果の再定住計画により影響を受けたかについての分析が不可能となっている。このため、心理的・社会的支援やカウンセリングを含む、的を絞った治療や医療サービスを提供することにより、これらの特定のニーズに対応することは大きな課題となっている

- ⑩ 障害者は、文脈的な脆弱性により、原発事故と直面するに当たって増大したリスクにさらされている。いまだに、原発事故のために設計された避難計画は、完全には障害者のニーズに対応していないようである。現在の国の緊急事態ガイドラインは、健常者に対して2つの避難ルートを提供しているのに対し、障害者については、避難ルート選択肢を1つしか提供していない。さらに、子どもと妊婦の放射線被ばくの可能性は、両者が特に電離放射線の影響に特に脆弱であることから、最大の懸念事項であり続けている

エ 2018年9月指令が表明した懸念

2018年9月指令において、特別報告者らは、下記の懸念や期待を表明している。

- ① 福島県における除染作業の文脈において放射線被ばくによる継続的な健康及び安全リスクに関して懸念が示されている。除染プログラムの影響は、脆弱なグループに属する人々を含めた多くの人々を、重大な制約の下に置き、これらの人々の基本的な人権の侵害をもたらし得る
- ② 避難または自主避難した人々は国内避難民に該当し、日本政府には国内避難民に関する指導原則を含む国内避難民の人権に対する

義務がある。避難者の状況に、国内避難民に関する指導原則が適用されることを期待する。

- ③ 人権、特に生命、健康、物理的な一体性、住居及び食糧に対する権利の享受に対する、現行の再定住プログラムの条件やモダリティによる影響に関して、特に懸念が表明されている。県庁の公式な記録において実際の避難者数を反映させない、又はこうした人々を国内避難民と認めないという決定は、地方当局が、多くの自主避難者に不可欠なサービスや財政支援を行う能力を損なうものである
- ④ 放射線レベルが高いままの地域の避難指示を解除する決定や、以前は多くの世帯に提供されていた住宅支援を撤回することは、国内避難民の生命、安全又は健康にとって有害なレベルの放射線被ばくのリスクに置かれるような彼らの以前の住宅に、戻るようにとの重大な圧力を生む
- ⑤ 帰還した避難者、及び既に福島各市町村に居住している者は、大量の放射性廃棄物の重量物運搬及び保管、並びに、廃棄物処理施設により放たれ得る放射線により引き起こされる追加的な健康リスクに直面している。我々は、工業地域の放射性廃棄物の中で生活することに伴う長期的な心理的影響とともに、この実行が、今後何年か、増加し続けることが予期されている事実について懸念をもち続けている

オ 2018年9月指令が提供を求めた情報

2018年9月指令は、日本政府に対し、8項目にわたって情報提供を求めたが、その概要は下記のとおりである。

- ① 申立に関する追加の情報またはコメント。
- ② 福島第一原発外の放射線を最小化するために取られた措置、改訂され

た長期的な除染の放射線目標レベル，及び除染の履行の期待される
タイムテーブルに関する更なる情報

- ③ 女性，子ども，高齢者及び障害者を含む，原発事故及び現行の再定住プログラムの結果に対して特に脆弱なグループの人々のリスクを最小化し，これらの人々の権利を保護することを目的とした措置に関する情報及び被災したグループとその位置に関する統計が分かる情報
- ④ 特に許容放射線量を年間1 mSv以下に戻し，避難者及び住民への支援を継続することによって，福島地域に住んでいる人々，特に妊婦及び児童の最高水準の心身の健康に対する権利を尊重すること，及び，福島の高放射線地域からの自主避難者に対して，住宅，金銭その他の生活援助や被災者，特に事故当時子供だった人への定期的な健康モニタリングなどの支援提供を継続することを提案した，2017年11月の第3回UPR審査における勧告の履行状況
- ⑤ 子ども国内避難民に相当する，自主避難者の支援のために行っている措置，特に，国際基準に従った恒久的な解決をこれらの国内避難民に対して達成することを確保する措置（恒久的な解決とは，避難に関連する特別な支援及び保護のニーズをもはや必要とせず，避難したことにより生じる差別なく人権を享受することができることを意味する）
- ⑥ 日本政府が，2012年の子ども被災者支援法及び国連の国内避難民に関する指導原則に沿って，2019年3月の避難者に対する住居支援の終了後に引き受けることを計画している支援措置又は不可欠なサービスに関する詳細
- ⑦ 自主避難者との間で協議がなされたか否か，また，意思決定における自主避難者の意味のある参加を確保するためにどのような取組が

なされているか

- ⑧ 政府が、コミュニティーの参加を経て、放射性デブリの安全且つ適切な暫定的及び最終的な保管施設を提供するために取った措置についての情報

カ 2018年9月指令の意図

2018年9月指令は、体裁の上では、上記8項目について情報提供を求めるものである。しかし、同指令を発出した2名の特別報告者らが、ただ情報提供を要請したと単純に受け止めることはできない。

むしろ、2018年9月指令は、2名の特別報告者が、日本政府に対して懸念を表明したものと捉えるべきである。

そのことは、情報提供の要請に続けて、記載されている以下の文章からも窺われる。

「私達は、近く公式に懸念を表明するつもりである。その報道発表が依拠する情報が、緊急に注目すべき重要な問題であると示すに十分な信頼性を有しているからである。私達は、また、上記の主張が潜在的に意味するところについてより多くの公衆が警告されるべきであると信じる。」

さらに2018年9月指令の最後は、「閣下におかれては、私達の最高度の懸念を信じて頂きたい。」という一文により締めくくられている（但し、日本政府の仮訳からは、どういうわけかこの一文が省かれている）。

まさに2018年9月指令は、日本政府に対する特別報告者らによる実質的な警告である。

しかも、かかる警告は、初めてのものではなく、繰り返されていることが重大な意味がある。

トゥンジャク報告が、国連総会において日本政府の避難者に対する対応を強く非難したのは、繰り返される国際社会からの懸念表明に日本政府が

極めて不誠実な対応をとってきたことの現れである。

キ 2018年9月指令に対する日本政府の姿勢

2018年9月指令に対する日本政府の対応は、以前の指令に対するものよりも時期が遅れた。

また、2018年9月指令は、「上記の申立ての事実及び懸念に関し、これらの申立てに関係する国際人権法文書及び基準を引用した国際人権法への参照に関する別添を参照頂きたい。」として、国際人権法に関する詳細な添付文書を伴っている。しかし、日本政府は、仮訳からこの重要な添付文書を省いたままである。

第5 結論

原判決は、2011年12月の収束宣言を1つの基準として、2012年4月までの避難でなければ相当性がないと判断し、更に避難から2年間で賠償範囲を画する。

しかし、日本はUPRにおいて、2012年の時点はもちろん、2017年の時点においても、放射性物質に晒されていることに対する健康管理・医療的措置の必要性が指摘され、放射線量を年間1mSvに回復させるべきことや、避難者への支援を継続的に行うべきことが勧告されている。

そして、その間、国連人権理事会の決議に基づいて特別手続きが実施され、特別報告者が日本を訪問し、あるいは情報提供の指令が複数回なされたうえ、年間1mSvを超える放射線レベルの地域に戻る可能性がある居住者が直面する状況等について、日本に懸念を表明している。

以上より、国際的に見れば、公衆被ばく線量限度年間1mSvは、まさに「放射線の許容限度」であり、2012年10月の段階はもちろん、2017年の段階においても、被災地の住民らの健康に対する権利の侵害は継続していたということであり、そのような被災地からの避難者の避難の相当性が否定され、賠償を含めた支援が打ち切られるような状況ではなかったということであ

ったということである。

以上