

平成30年（ネ）第1445号，2537号損害賠償請求控訴事件

一審原告 萩原 ゆきみ 外169名

一審被告 国 外1名

## 一審原告準備書面（17）

2020（令和2）年2月19日

大阪高等裁判所 第12民事部 口係 御中

一審原告ら訴訟代理人 弁護士 川 中

宏



同 弁護士 田 辺 保

雄



### 内容

第1	はじめに .....	3
1	国際人権についてのこれまでの主張 .....	3
2	国際人権を本件において論じる意義 .....	3
(1)	原審判決が「健康影響」の有無を相当因果関係の基準として重視していること .....	3
(2)	相当因果関係を認める社会通念の枠組みが狭すぎること .....	4
(3)	公衆被ばくの線量限度と健康に対する権利 .....	5

第2	健康に対する権利 .....	7
1	健康に対する権利の根拠 .....	7
2	経済的, 社会的および文化的権利に関する国際規約 .....	8
(1)	A規約に基づく健康に対する権利.....	8
(2)	子どもの権利条約 .....	13
(3)	一般的意見の意義 .....	14

## 第1 はじめに

### 1 国際人権についてのこれまでの主張

これまで一審原告ら準備書面（8）において、国連人権理事会における国際人権法を実現するための仕組みとしての普遍的定期的レビュー（UPR）及び特別手続を説明し、そのいずれにおいても、日本政府が年間20mSv未満となる地域への住民の帰還を促す政策（以下「帰還政策」という。）が健康に対する権利との関係で危惧感が示されていることを指摘した。

また、一審原告ら準備書面（10）では、人権条約機関において、締約国の政府報告審査がなされること及びその報告に対して各国からの勧告を含む総括所見が提出されるどころ、繰り返し、帰還政策について健康に対する権利にそぐわないものであると指摘されていることも主張した。

以上によって、帰還政策が、健康に対する権利を侵害するものであることを明らかにした。

その上で、日本において条約は国内法としての効力を持つこと及び国内裁判における条約適用のあり方については、一審原告ら準備書面（11）において指摘した。

### 2 国際人権を本件において論じる意義

(1) 原審判決が「健康影響」の有無を相当因果関係の基準として重視していること

原審判決は、「原告らの主張する損害が、本件事故と相当因果関係があるとするためには、まず、原告らの避難が本件事故と相当因果関係があることが必要となる。これが避難の相当性の問題である。」として、避難の相当性が認められる場合は、原子力損害であると指摘した（原審判決145ページ）。

その上で、原審判決は、「年間1 mSvという基準だけをもって、避難の相当性を判断することは相当ではない」と判示した。

その理由として、原審判決は、1 mSvの被ばくによる健康影響は明らかでないこと、年1 mSvを公衆被ばくの線量限度とするICRP勧告が累積100 mSv以下の被ばくによる健康影響があることを前提にしていないうこと等を指摘する。

これは、すなわち原審判決が原則として「健康影響」の有無を相当因果関係の基準として重視していることを意味する。

これでは、生命身体に対する具体的な危険がなければ、避難の相当性を基本的に認めないという考え方に帰着する。

## (2) 相当因果関係を認める社会通念の枠組みが狭すぎること

原審判決は、「社会通念に従って、低線量被ばくの場合であっても、避難者が放射線に対する恐怖や不安を抱き、放射線の影響を避けるために避難し、その避難が当事者のみならず、一般人からみてもやむを得ないものであって社会通念上相当といえる場合は、本件事故と当該避難との間には、相当因果関係が認められると解される。」と判示している（原審判決153頁）。

つまり、原審判決は、健康影響が明らかでない場合であっても、「社会通念上」避難が相当と言えるかという枠組みで相当因果関係の存否に関する判断を行っている。

健康影響が明らかでない場合においても、「社会通念」という概念を媒介に法的に適切な相当因果関係の範囲を判断すること自体が誤りというわけではない。

問題は、原審判決が認めた「社会通念」の枠組みが狭すぎることにある。

原審判決は、この「社会通念」の内実として、空間線量のみで避難者が避難したのでないことを指摘し、「政府の避難指示等により、避難を余儀なく

されたことの有無のほか、福島第一原発との距離、周囲の住民の避難状況、避難者個人が放射線の影響を懸念しなければならない特別の事情等」を総合勘案したのである。

しかし、この原審判決の考え方からは、ICRPが公衆被ばくの線量限度を年間1 mSvとしたこと、それを日本が放射線審議会における審議を経て国内法に取り入れたことの意味合いが全く欠落してしまっている。

### (3) 公衆被ばくの線量限度と健康に対する権利

#### ア 国内法における公衆被ばくの線量限度の位置付け

公衆被ばくの線量限度は、放射線防護という観点から定められたものであるから、その線量限度を超えることが直接的に健康そのものに影響を与えることとはならないとされている。しかし、仮に放射線防護という概念を健康影響そのものと結びつけない見解に立ったとしても、国民の権利に全く関わりのないこととはならない（もっとも、近時の疫学論文によれば、低線量被ばくの健康影響が明らかである。この点、原審判決は、疫学論文に対しては「異論」があるとして、健康影響の存在を認めなかったが、「異論」の内容そのものの精査を怠っており、当該認定は誤りである。この点は追って主張する。）。

そもそも、公衆被ばくの線量限度は、法令により場合によっては刑罰の制裁をもって、社会において確保されるべき環境である。

避難行為の相当性判断において、本件事故発生当時における公衆被ばく線量限度に関する社会的合意ないし社会規範として国内法がどのように線量限度を定めていたかは、相当性判断の中核的要素をなす。そして、実効線量年間1 mSvを超える被ばくを許さないというのが国内法の立場であり、公衆被ばく線量限度についての社会的合意ないし社会規範である。

実効線量 1 m S v を超える地域から避難することは、許可制や刑罰、居住禁止・立入制限措置などの厳格な法的担保を講じて線量限度を超える被ばくから公衆を徹底的に保護している国内法規制にも適合する行為である。したがって、少なくとも、生活圏内に実効線量年間 1 m S v を超える地点を含む地域から避難によって生じる損害を被告らが負担すべきことは当然である（以上について原審における原告準備書面(3)）。

避難の相当性を認めるということは、避難によって侵害を免れようとした利益を法的権利として認めることの裏返しである。

#### イ 権利という観点からみた相当因果関係

国内法と避難の相当性に一審原告らの主張を原審判決が取り入れなかった理由は明確には示されていないが、その文脈からは、原審判決が、健康被害の有無という点に目を奪われ、国民が有する権利、すなわち法的に尊重されるべき利益は何かという観点を持たなかったことに起因する。

このように健康被害の有無のみを強調して、因果関係の範囲を画するような考え方は、一審被告らに顕著な姿勢であり、原審判決は、それらの主張によって結果的に誤った判断をしたものである。

たとえば、一審被告東電は、避難の相当性について、「相当因果関係に関する判断は本件事故によって通常生ずべき損害といえるか否かの問題であり、放射線被ばくによって原告らに対し現に何らかの健康被害を与えているか、そうでないとしても、生活環境の顕著な悪化をもたらしているため原告らにおいて健康被害を受ける危険が現に差し迫っている状態にある場合に相当因果関係が認められる」と主張していた（原審判決別冊当事者の主張 118 頁）。

しかしながら、このような考え方は、国内法が市民に無用な被ばくをさせないよう厳重に守っているはずの法秩序を等閑視し、健康被害が具体的

にならない限り、本来、許容されないはずの線量の被ばくを市民が強要される結果を招来する。果たして、このような事態が国民の権利を侵害していないと言えるであろうか。

#### ウ 国際人権法に基づく「健康に対する権利」を論じる意義

国際人権法では、生命に対する権利や、健康である権利とは別個に「すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利」（「健康に対する権利」という。）が認められている。

許容されない線量の被ばくをしない利益は、現在の国内法において厳重に守られているのであり、改めて人権条約を持ち出すまでもなく、法的に尊重されるべきという意味で権利である。

しかし、人権条約においては、より明確かつ直接的に健康に対する権利の内実が規定されており、かつ、締約国である政府による権利実現の方法も規定されている。

したがって、国際人権法における健康に対する権利を論じることは、その権利がどのような意味を持ち、どのように尊重されるべきかを明らかにするという意義があると言わなければならない。

この健康に対する権利を尊重し、保護し、充足することは、健康に対する権利の根拠となる各人権規約等を批准した我が国の責務であり、司法上もその実現を行うべきことが求められている。

以下、①健康に対する権利が人権規約等に基づいて認められていること、②司法上その実現に資するように法解釈をすることが必要であること、③1 m S v を超える環境からの避難を認めることが健康に対する権利を尊重する観点から求められていることをそれぞれ詳述する。

## 第2 健康に対する権利

### 1 健康に対する権利の根拠

国際人権法上、健康に対する権利は単一の人権規約ではなく、複数の人権規約等において認められている。

その中でも解釈上、「経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約」（甲D共265。以下「A規約」という。）がもっとも包括的に健康に対する権利の具体的な内容を明らかにしていると考えられることから、まず、A規約における健康に対する権利の権利内容を指摘した後、子どもの権利条約にも触れ、最後にこうした条約の解釈において一般的意見を採用することの重要性を指摘する。

## 2 経済的、社会的および文化的権利に関する国際規約

### (1) A規約に基づく健康に対する権利

#### ア 到達可能な最高水準の健康に対する権利（12条）

A規約12条1項は、「この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める」とし、同条2項では、「この規約の締約国が1の権利の完全な実現を達成するためにとる措置には、次のことに必要な措置を含む。」として、「b. 環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善」をあげている。

#### イ 締約国の義務（2条）

A規約2条は、締約国の義務について定めている。

2条1項は、「締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」と定めている。

また、同条2項は、「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若し



くは社会的出身，財産，出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する」と規定する。

締約国が以上のような義務を履行することを通じて，A規約に基づく人権（健康に対する権利）が実現されるのである。

#### ウ A規約第12条の規範内容

A規約6条については，経済的，社会的及び文化的権利委員会（以下「社会権規約委員会」という。）が公表している一般的意見第14（甲D共266）が，その規範内容を明らかにしている（一般的意見の意義等については後記(3)参照）。

まず，A規約12条1項は，健康に対する権利を定義し，第12条2項は，締約国の義務を例示的に，網羅的でないかたちで挙げている（甲D共266 パラグラフ7）。

健康に対する権利は，健康である権利と理解されるべきではなく，自由と権利のセットとして理解されている（甲D共266 パラグラフ8）。

本件では，健康に対する権利の「権利」としての側面が問題となる。

到達可能な最高水準の健康の実現のためには，実現に必要なさまざまな条件とその条件の享受が認められなければならない（甲D共266 パラグラフ9）。

加えて，一般的意見第14は，健康に対する権利について，医療，飲み水，衛生，食糧，栄養及び住居の十分な供給だけでなく，健康的な環境条件へのアクセスのような，健康の基盤となる決定要素に対しても及ぶ包括的な権利として解釈するとしている（甲D共266 パラグラフ11）。

このように一般的意見第14が「条件の享受に対する権利」及び「健康的な環境条件へのアクセス」を健康に対する権利の重要な要素としているところ，本件に即して言えば，健康に対する権利には，公衆被ばく線量限

度以下の環境において生活できることの保障が含まれることを意味すると解すべきである。

A規約12条2項には、健康に対する権利について例示がなされているが、前記の通り、同項(b)は、健康的な自然及び職場環境に対する権利を例示している。

この点、一般的意見第14は、「『環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善』(12条2項(b))は、とりわけ、(中略)人々が放射能及び有害化学物質のような有害物質、又はその他人間の健康に直接もしくは間接的に影響を与える有害な環境条件にさらされることの防止及び削減からなる」と指摘している(甲D共266パラグラフ15)。

放射線防護の法体系は、まさに「人々が放射能及び有害化学物質のような有害物質、又はその他人間の健康に直接もしくは間接的に影響を与える有害な環境条件にさらされることの防止」に向けられたものである。

したがって、放射線防護基準によって公衆が守られる基準、すなわち公衆被ばく線量限度に対する市民の権利を守ることは、健康に対する権利の保障という観点からは必要不可欠である。

また、一般的意見第14は、「健康に対する権利の侵害の被害者となつたいかなる人又は集団も、国内及び国際的レベルの双方で、効果的な司法的その他の適切な救済に対するアクセスを有すべきである」と指摘し、その侵害行為については、国内の司法手続によって解決されること、換言すれば、司法審査がなされるべきことを明らかにしている(甲D共266パラグラフ59)。

#### エ 無差別及び平等の取り扱いが必要なこと

一般にA規約に基づく権利については、締約国政府は権利の完全な実現を漸進的に達成する義務を負うに過ぎないから、締約国の国民は、即時に

具体的権利が付与されるものではないと言われる（このような理解に立つものとして最高裁平成元年3月2日判決・最高裁判所裁判集民事156号271頁。このような見解が現在となつては維持し得ないことについては追つて主張する。）。

しかし、A規約2条2項は、前記の通り、差別のない権利享受を定めており、締約国は、これを保障ないし確保することが義務づけられている。

したがって、この点について締約国政府に違反行為があれば、司法的に是正することが国際人権法上、求められているのである。

本件では、福島第一原子力発電所の事故によって公衆被ばく線量限度を超えることとなつた地域からの避難者が、事故の影響が及ばなかつた地域の住民に比べて差別的な状況に置かれていることが問題となる。

一審被告国は、年20mSvを基準として、これを超える場合は避難指示を出し、下回る場合は避難指示を出さず、あるいは一旦出した避難指示を解除している。

この指示自体は、公衆被ばく線量限度を左右するものではないが、結果的に避難指示が出されない地域の住民は、賠償も十分に受けられず、公衆被ばく線量限度を超える地域への滞在、帰還を強いられることとなる。

避難指示自体は中立的に見えるが、A規約に基づいて認められる健康に対する権利を行使する上では、偏つた影響を及ぼすこととなる。

A規約2条2項についての経済社会委員会が解釈を示した一般的意見第20は、このような「間接差別」は、A規約2条2項に基づく差別となり得ると指摘している（甲D共268 パラグラフ10（b））。

現在の一審被告国の帰還政策は、福島第一原子力発電所によって汚染されながら、まだ公衆被ばく線量限度が守られない地域に居住する市民に対し、そのような居住地にいることを条件として、健康に対する権利の行使

を妨げるものであるというべきである。これは、居住地による差別であり、一般的意見20は、「規約上の権利の行使は、人の現在のもしくは以前の居住地を条件にしたり、それにより決定されたりすべきでない。」と明確に禁止している（甲D共268 パラグラフ34）。

無差別の取り扱い、前記ウ記載のとおり、司法によって解決される場合がある。

また、一般的意見20は、そのことを念頭に締約国において、規約上の権利の無差別的な保障をするため、裁判官及び司法上の役職への候補者についても、人権教育及び訓練プログラムを利用可能にすることを求めている（甲D共268 パラグラフ38）。

#### オ 後退的措置の禁止に触れること

A規約の締約国が負うべき義務は、2条に記載があり、前記の通り、同条1項は、締約国の漸進的達成義務を定めたものと理解されている。

しかし、その場合であっても、締約国は規約の目標（権利の実現）に向けて何らかの措置を講じている場合、既存の措置を後退させる措置を講じることが、2条1項に基づいて禁止されている。

このことはA規約2条1項についての一般的意見第3が明らかにしており（甲D共267 パラグラフ9）、また、前記一般的意見第14においても繰り返し確認されている（甲D共266 パラグラフ34）。

前記エにおいても指摘した通り、一審被告国の20 m S v 基準による帰還政策は、市民が保障されてきた公衆被ばく線量限度である年1 m S v 未満の被ばくについて限度を引き上げたものである。

これは、明らかに後退的措置の禁止に触れるものである。

このような場合、締約国は、A規約2条1項に基づき、権利の実現のために、「立法措置その他のすべての適当な方法」を講じる義務を負っている。

ここで、「立法」に加えて規定されている「適当な方法」の内容には、司法的救済が含まれていることに留意しなければならない。このような解釈は、一般的意見第3において明確に示されている（甲D共267 パラグラフ5）。

政府による後退的措置の禁止に反する政府の行為を裁判所が司法手続を通じて是正すべきことは、A規約の内容となっているのである。

## (2) 子どもの権利条約

子どもの権利条約は、第24条1項において「到達可能な最高水準の健康を享受すること」等について規定し、同条約においても、健康に対する権利が守られるべきことを明らかにする。また、第4条は、締約国の義務として、A規約と同様の規定を置いている（甲D共269）。

子どもの権利条約第24条に関する一般的意見第15は、「国は、地域的な環境汚染があらゆる場面で子どもの健康に対してつきつける危険性およびリスクに対処するための措置をとるべきである」と端的に述べている（甲D共270 パラグラフ49）。

本件のように公衆被ばく線量限度を超える被ばくをさせられることは、この意味で、子どもの権利条約に定める健康を侵害しているというべきである。

また、子どもの権利条約第4条等に関する一般的意見第5は、「V. 権利の裁判適用可能性」という章において、裁判手続へのアクセスについて規定し、さらに「経済的・社会的・文化的権利も裁判適用可能と見なされなければならない」として、司法的救済が子どもの健康に対する権利にも及ぶことを明らかにしている（甲D共271 パラグラフ24, 25）。

(3) 一般的意見の意義

経済的、社会的及び文化的権利委員会（以下「社会権規約委員会」という。）は、締約国から提出される政府報告の審査を行っている。各国の報告審査後、当該締約国に対する個別の所見として委員会が提示するのが総括所見である（一審原告準備書面(10)において指摘した）。

それと同時にA規約について、その規範や内容を明確化するための一般的意見を公表している。「一般的意見」は、他の人権条約機関たる委員会においても報告審査制度の一環として公表されている。

一般的意見において、社会権規約委員会は、多数の締約国の報告書を審査した経験を踏まえて、条約の実施をめぐって締約国の注意を喚起すべき事項や、条約の各条項についての委員会としての解釈を提示している、

社会権規約委員会には、A規約の解釈権限があるわけではないが、だからといって各締約国が、一般的意見を無視して良いわけではない。

人権条約では、それぞれの人権条約の下で条約機関が設置され、報告制度等の条約が定めた制度を運用することを通じて、締約国による条約の国内実施の状況を国際的に監視する任務を与えられている。

そして、条約機関が、その任務の権限を行使して、一般的意見を採択する過程においては、必然的に条約機関による条約解釈の要素が伴う。

したがって、一般的意見等において示される条約解釈は、条約の国際的実施の運用を委ねられた条約機関がその任務の遂行に伴って示した法解釈として、相応の権威をもつとみるべきである（申 惠丰「国際人権法（第2版）567頁）。

以上