

平成30年(ワ)第1445号, 2537号事件

直送済み

一審原告 原告番号1 外169名

一審被告 国外1名

一審原告準備書面(27)

(健康に対する権利及び社会権規約に基づく権利と判例について)

2021(令和3)年1月7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



(本準備書面の目的)

本準備書面においては、健康に対する権利が国内法上、放射線防護法制によって確立されていること及び健康に対する権利への侵害があることを敷衍して説明し(第1)、本件は、いわゆる社会権規約(以下「A規約」という。)について判示した塩見年金訴訟判決の判例と事案を異にすることから、健康に対する権利への侵害が考慮されるべきであることをあきらかにする(第2)。

(目次)

第1	健康に対する権利が国内法上、確立されていること	4
1	健康に対する権利が国際人権法に基づいていること	4
2	「健康に対する権利」が国内法上、確立されていること	4
3	放射線防護法制について	4
(1)	公衆被ばくの線量限度を基礎づける法律(放射線防護法制)	4
(2)	放射線防護法制が健康に対する権利の基準となること	4
4	健康に対する権利への侵害行為等について	9
(1)	後退的措置の義務違反性	9
(2)	無差別原則に違反すること	10
5	小括	11
第2	A規約にかかる国内判例の分析	11
1	A規約にかかる国内判例について	11
2	塩見訴訟判決について	11
(1)	塩見訴訟判決の判示について	11
(2)	本件と塩見訴訟判決は事案を大きく異にすること	12
(3)	小括	13
3	A規約の規定や内容が法や憲法の解釈に反映されることを認めた裁判例があること	13

(1)	大阪高裁判決の存在	13
(2)	大阪高裁判決の判示内容	14
(3)	小括	16
4	B規約に裁判規範性を認めた裁判例が存在すること	16
(1)	B規約に裁判規範性を認めた裁判例	16
(2)	裁判規範になるか否かは，A規約とB規約の差異の問題ではないこと ...	17
(3)	小括	17
5	結語	17

第1 健康に対する権利が国内法上、確立されていること

1 健康に対する権利が国際人権法に基づいていること

健康に対する権利がA規約12条、子どもの権利条約24条等により、国際人権に基礎を置くものであること並びに締約国の義務として①無差別・平等の取扱いをすべき義務及び②後退的措置をとってはならない義務が一審被告国に課されていることは、一審原告準備書面(17)第2において指摘した通りである。

2 「健康に対する権利」が国内法上、確立されていること

もつとも、一審被告国が前項に指摘した締約国としての義務を負うのは、立法的措置によって国内法的に実現された権利についてである(甲D共265 A規約2条1項)。

この点、一審原告らが主張する「健康に対する権利」は、放射線防護法制によって確立された公衆被ばくの線量限度によって国内法的にも立法化された権利である。以下、詳述する。

3 放射線防護法制について

(1) 公衆被ばくの線量限度を基礎づける法律(放射線防護法制)

国内法である炉規法等に定める公衆被ばくの線量限度が実効線量年間1 mSvであり、そして、この線量限度を超える被ばくから公衆を保護するために刑罰を含む厳格な法規制が講じられている(その詳細については、原審における原告ら準備書面(3)第5章第1ないし第3において主張した)。

要するに公衆被ばくの線量限度は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「炉規法」という。), 「電気事業法」, 「放射性同位元素等の規制に関する法律」(以下「RI法」という。いわゆる放射線障害防止法は令和元年9月1日、RI法に改題された)に基づいて、厳格に担保されている。

(2) 放射線防護法制が健康に対する権利の基準となること

ア 放射線防護法制は国民の生命，健康の保護を目的にしていること

上記の放射線防護法制を形作る各法律の目的に照らすと，公衆被ばくの線量限度は，いずれも国民の健康に対する権利を画するものとして理解されるべきである。

すなわち，炉規法は，原子力基本法の本質にのっとり，炉規法による規制を通じて「国民の生命，健康及び財産の保護，環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする」ものである（同法1条）。

また，R I 法は，原子力基本法の本質にのっとり，R I 法による規制を通じて，放射線同位元素の使用等による「放射線障害を防止し，及び特定放射性同位元素を防護して，公共の安全を確保することを目的とする」ものである（同法1条）。

上記2法は，いずれも原子力基本法の本質にのっとることを明記しているところ，原子力基本法は，原子力利用の安全の確保について，「確立された国際的な基準を踏まえ，国民の生命，健康及び財産の保護，環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として，行うものとする」としている（同法2条2項）。

したがって，上記2法は，国民の健康，生命を保護法益としていることが明らかである。

また，電気事業法は，同法による規制を通じて，「公共の安全を確保し，及び環境の保全を図ることを目的とする」ものである（同法1条）。

電気事業法の法文上，明確には国民の生命，健康に触れられていない。しかし，公共の安全には，1人1人の国民の生命，健康及び財産の保護が含まれると解されること，及び，環境の保全が目的となっているところ，健康に対する権利には環境権が含まれると解されること（後述）に照らせば，やはり，電気事業法も国民の健康，生命を保護法益に含むものと解されるべきである。

したがって、放射線防護法制に関わる各法律は、国民の生命、健康の保護を目的にしているものと解される。

イ 放射線障害防止の技術的基準に関する法律の目的

年間1 mSvという公衆被ばくの線量限度が国内法に取り込まれたのは、ICRPの1990年勧告を放射線審議会が審議した結果である（公衆被ばくの線量限度の制定経過については、原審における原告ら準備書面（3）第5章第4において詳述した）。

放射線審議会の設置根拠法は、放射線障害防止の技術的基準に関する法律である（以下「技術的基準法」という。）。

技術的基準法は、「放射線障害防止の技術的基準の策定上の基本方針を明確にし、かつ、原子力規制委員会に放射線審議会を設置することによって、放射線障害防止の技術的基準の斉一を図ることを目的とする」ものである（同法1条）。

その上で、技術的基準法は、「放射線障害防止の技術的基準を策定するに当たっては、放射線を発生する物を取り扱う従業者及び一般国民の受ける放射線の線量をこれらの者に障害を及ぼすおそれのない線量以下とすることをもち、その基本方針としなければならない。」としている（同法3条）。

すなわち、放射線審議会は、公衆被ばくの線量限度を「一般国民の受ける放射線の線量をこれらの者に障害を及ぼすおそれのない線量」として設定しているのである。

ウ ICRP 1990年勧告との関係

原判決は、放射線審議会による公衆被ばくの線量限度の設定そのものには言及せず、放射線審議会が審議の対象としたICRPの勧告の意義についてのみ判示している（原判決148ページ）。

すなわち、原判決は、ICRPの勧告について、「1 mSv以上を超える被ばくが個人に健康影響を与えるという理由で線量限度を設けているわけではない」と判示した（原判決149ページ）。

しかし、放射線審議会による公衆被ばくの線量限度の設定についての法的意義（前記イ）を勘案すれば、結論は自ずと異なるというべきである。

技術的基準法の基本方針である「障害を及ぼすおそれのない線量」という表現は、換言すれば、公衆被ばくの線量限度を超える被ばくは、「障害を及ぼすおそれのある線量」であることを意味する。そして、放射線防護の法体系は、こうした「障害を及ぼすおそれのある線量」から国民を遠ざけ、もって、国民の生命、健康を守ることが、その目的というべきである。

そして、「1 mSv以上を超える被ばくが個人に健康影響を与える」か否かが問題なのではなく、「障害を及ぼすおそれのある線量」は、国民の健康という観点から法的に許容されない、という法的判断がなされていることが重要なのである（かかる法的判断は、健康に対する権利と表裏一体のものであると考えることができる）。

エ 公衆被ばくの線量限度と健康に対する権利の関係

A規約12条が定める健康に対する権利は、完全な健康を意味せず、「到達可能な最高水準」と定義されている。

これは、健康の保障することの必要性和現実可能性の調和を図ったものと解釈されている（甲D共282 79ページ）。

この「到達可能な最高水準」という定義は、場所・時間によって相対的であるとされるが、反面、その時代・場所においての、資源・技術の許す限りでの最高水準のものが権利であることも明示されている（甲D共282 80ページ）。したがって、今日においては、世界大での資源・技術

の状況を踏まえての最高水準が保障されることになる」と解される（甲D共282 80ページ）。

さらに健康に対する権利は、環境権を含んでおり、「規約は環境福祉を明示的に認知しているわけではないが、健康権が安全かつ健康な環境への権利を含むことは明らかである」と解されている（甲D共282 81ページ）。

上記のように解釈されるA規約に基づく健康の権利と公衆被ばくの線量限度との関係は、次のように理解される。

すなわち、「完全な健康」という観点からは、被ばくはするよりもしない方がよいことは明らかである。

しかし、現代社会において、放射性同位元素の利用、原子力の利用等やそれに伴う被ばくが避けられないのも事実である。

完全な健康を求めるのであれば、被ばくを一切認めないということになるが、それができないからこそ、「到達可能な最高水準の健康」が問題となるのである。

この点、ICRP1990年勧告は、「放射線防護の第一の目的は、放射線被ばくの原因となる有益な行為を不当に制限することなく、人を防護するための適切な標準を与えることである」としている（甲D共52 100項）。

まさにICRP1990年勧告にいうところの公衆被ばくの線量限度（年1mSv）は、到達可能な最高水準の健康についての一つの基準を示したものと理解される。

したがって、公衆被ばくの線量限度を超える被ばくを強いられることは、健康に対する権利に対する侵害行為と評価されるのである。

このような考え方は、世界的に共通している。それ故に国際社会から繰り返し、公衆被ばくの線量限度を超える被ばくを強いられる結果となる日

本政府の施策に対し、批判が寄せられているのである（その詳細については、一審原告ら準備書面（８）第２ないし第４，準備書面（１０）第２において述べたとおりである）。

4 健康に対する権利への侵害行為等について

A規約２条に基づく締約国の義務は、すでに一審原告ら準備書面（１７）第２でも主張したところであるが、確認のために再論する。

(1) 後退的措置の義務違反性

A規約２条１項に基づいて、締約国は漸進的実現の義務を負っている。

すなわち、時間の経過とともに権利状況を継続的に改善することが要求されているのである。

したがって、後退的措置については、「いかなる後退的な措置が意図的にとられた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される」と理解されている（A規約２条１項に関する一般的意見第３〔甲D共267〕パラグラフ9）。

つまり、利用可能な資源を最大限に用いても権利状況の悪化が避けられないような経済危機に直面しているとか、諸権利全体の状況改善を目的とした措置であるといった理由によって、許容される後退的措置もあり得る。しかし、こうした正当化理由を立証できない場合は、当然違反認定が可能とされている（甲D共282 28ページ）。

本件では、福島第一原子力発電所の事故によって影響を受けた地域のうち、避難指示等対象区域外の住民が、その避難による正当な補償を受けられないために、公衆被ばくの線量限度を超える被ばくを強いられる結果となり、健康に対する権利を侵害されている。

日本政府が、このように住民の被ばくを漫然と許容することについて、上記においてA規約の締約国の義務に違反しない正当化理由は、立証されていない。

かかる意味での正当化理由が存しないことは、一審被告国が、低線量被ばくの健康影響が科学的に実証されていないことのみを本訴において主張しているという事実に鑑みても、明白である。

(2) 無差別原則に違反すること

A規約2条2項に基づいて、締約国は無差別にA規約上の権利を保障する義務を負っている。

この義務は、他の実体規定の違反を前提とせず機能するものであり、基本的に即時的実現の義務であると解されている。

また、A規約2条2項には差別事由が列記されているが、それらは例示である。

さらに、「合理的便宜の否定」（たとえば、障害者に対する配慮の行き届いた職場環境や公共交通手段の整備は、障害者の労働の権利にとって不可欠であるが、それが可能であるにもかかわらず適切な施策を意図的に講じないこと）は、差別の一要素と解されており、この考え方は、被災者など社会的に不利な立場の人々にも基本的に妥当すると考えられている（以上について甲D共282 31ページ）。

本件では、たまたま福島第一原子力発電所の事故の影響を受けた地域に居住していたとの事由に基づいて、他の地域の住民には保障されている環境（公衆被ばくの線量限度が守られている環境）が一方的に奪われ、かつ、その権利侵害に対して、実質的な補償を行わないことが問題となっている。

事故直後に東日本の各地で年あたり1 m S vを超えるスポットが散見されたが、直ちに自治体等によって徹底的な除染がなされた。しかし、一審原告らは、こうした措置を受けることがなく、また避難に対する補償もないこと

から、健康に対する権利が差別的に侵害されたものである。これは、避難者という不利な状態におかれた一審原告らに対し、一審被告国が、除染や避難生活への支援という合理的便宜を否定したものと評価することができる。

5 小括

よって、一審原告らには、健康に対する権利が認められるところ、その権利についての侵害があることが明らかである。

第2 A規約にかかる国内判例の分析

1 A規約にかかる国内判例について

第1で述べたとおり、A規約に基づき健康に対する権利が認められるところ、A規約による権利に基づいて主張がなされた各種事案に対して、これまで一審被告国は、最高裁判所第1小法廷平成元年3月2日判決、いわゆる塩見訴訟判決（甲D共283号証。以下「塩見訴訟最高裁判決」という。）を引用した上で、A規約は、その実現について積極的に政策を推進すべき政治的責任を宣明したものであって、個人に対し、即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではないなどという主張を行っている（たとえば、年金減額改定に関する東京地裁平成27年（行ウ）第328号等事件）。

本件においても、一審被告国による同趣旨の反論が想定されることから、本件は、塩見訴訟最高裁判決の射程の範囲外であることを述べた上で、最新の国内裁判例の分析を詳述する。

2 塩見訴訟最高裁判決について

(1) 塩見訴訟最高裁判決の判示について

塩見訴訟上告審において、上告人は、A規約第9条は、「この規約の締結国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と定めており、社会保障が人であることに基づいて保障されるものであること、言い換えれば国籍に関係なく権利として全ての者に保障されるものであることを確認したものである等と主張した。

これに対して、最高裁判所は、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は政策的判断によりこれを決定することができ、障害福祉年金の支給対象者から在留外国人を除外することは立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである旨判示した。

(2) 本件と塩見訴訟判決は事案を大きく異にすること

この点、塩見判決は、本件とは事案を大きく異にするため、本件において塩見訴訟最高裁判決の射程は及ばない。

ア 条約の国内における効力の有無

まず、塩見訴訟最高裁判決は、国民年金裁定却下処分が争われた時点では、A規約が未だ効力を生じていなかった事案である。すなわち、塩見訴訟の事件で取消請求の対象となった国民年金裁定却下処分は、昭和47年8月21日に行われているところ、日本政府がA規約に署名したのは昭和53年5月30日、批准書を国際連合事務総長に寄託したのは昭和54年6月21日、国内において効力を生ずるに至ったのは同年9月21日であった。この点は原審である大阪高裁の判決においても指摘されている（甲D共284号証）。

他方、本件では、健康に対する権利が侵害され、避難を余儀なくされた時点で、一審被告国は、A規約を批准しており、その効力を生じていたものである。

このように、条約が国内法的効力をもつ日本において、当該条約が国内的効力を有しているかどうかは事案を判断するに当たって最も重視されるべき事項であるといえるところ、本件と塩見訴訟最高裁判決においてはその点が大きく異なるといえる。

イ 根拠となる規定の有無の違い

塩見訴訟最高裁判決は、障害福祉年金制度について判断したものであり、財源が限られた中において給付の対象・程度について、国籍条項とい

うそれ自体、合理性が認められた規定の改廃に関する事案であることに基
づいて、立法府の裁量を認めたものといえる。

本件において、公衆被ばくの線量限度については、第1で詳述したとお
り、福島第一原子力発電所の事故が発生した時点において法律として効力
が認められており、何らかの合理的理由により当該規律が改廃されたもの
ではない。放射線防護の法体系を通じて認められる健康に対する権利は、
日本国内で法的に確立しているのであるから、立法裁量の問題となる余地
はない。

ウ 一般的意見の存在

さらに、塩見訴訟判決は、A規約の締約国の義務に関するいわゆる一般
的意見第19（甲D共267）が採択された1990年より前に出された
ものである。当然、一般的意見第19が有する、「規約の締約国は、社会
保障に対する何らの差別もなくあらゆる人の権利を完全に実現するた
めに、最大限利用可能な資源の範囲内で、効果的な措置をとり、かつ、必要
な時には定期的にその措置の修正を行わなければならない」との観点は、
塩見訴訟最高裁判決には採用されていない。もとより、塩見訴訟最高裁判
決は、一般的意見第19において述べられている、いわゆる平等原則違
反、後退的原則違反についての司法判断を否定するものではない。

(3) 小括

以上より、上記いずれの点においても本件と事案を異にするため、塩見訴
訟最高裁判決の射程は本件には及ばない。

3 A規約の規定や内容が法や憲法の解釈に反映されることを認めた裁判例が あること

(1) 大阪高裁判決の存在

生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている控訴人らが、同法の委任
に基づいて厚生労働大臣が定めた「生活保護法による保護の基準」の数次の

改定により、原則として70歳以上の者を対象とする生活扶助の加算（老齢加算）が段階的に減額されて廃止されたことに基づいて所轄の福祉事務所長らからそれぞれ生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定を受けたため、保護基準の上記改定は、憲法25条1項、法1条、3条、5条、8条、9条、56条及び経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に反する違憲、違法なものであると主張して、上記各保護変更決定の取消しを求めた事案において、大阪高裁平成27年12月25日判決（甲D共285号証。以下、「大阪高裁判決」という。）は、以下のとおり、A規約の規定や内容が法や憲法の解釈に反映されることを認めている。

(2) 大阪高裁判決の判示内容

具体的には、大阪高裁判決は、「社会権規約9条は、「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についての全ての者の権利を認める。」と、11条1項は、「この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。」と、2条1項は、「この規約の各締約国は、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、…行動をとることを約束する。」とそれぞれ規定している」こと、及び、「社会権規約委員会の一般的意見第3では、2条1項につき、「いかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも、規約上の権利全体に照らして及び利用可能な最大限の資源の利用という文脈においてそれを十分に正当化することが要求される。」と述べられており、一般的意見第19では、9条につき、締約国の義務として、「社会保障に対する権利に関連してとられた後退的な措置は、規約に基づいて禁じられているとの強い推定が働く、いかなる意図的な後退措置がとられる場合にも、締約国は、それがすべての選択肢を最大限慎重に検討した後に

導入されたものであること、及び締約国の利用可能な最大限の資源の完全な利用に照らして、規約に規定された権利全体との関連によってそれが正当化されることを証明する責任を負う。」と述べられている」ことを確認している。

その上で、大阪高裁判決は、「本件改定は、意図的な後退措置であるにもかかわらず、中間取りまとめただし書の内容を検討せず、激変緩和措置についても十分な検討はされていないから、社会権規約9条及び11条1項の権利の完全な実現を漸進的に実現するための措置を取るという2条1項の義務に反して」いるという控訴人の主張に対して、「社会権規約2条1項の規定の内容からすれば、その趣旨は、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、その実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものと解される」として、「したがって、社会権規約を直接の根拠として本件改定の違法を論ずるのは相当ではない」と結論付けている。

他方、「社会権規約を直接の根拠としない場合でも、その趣旨を十分に取り入れれば、憲法25条1項に違反する」という控訴人の主張に対し、大阪高裁判決は、「憲法98条2項は、締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを定めているから、社会権規約の規定の内容は、法や憲法の解釈に反映されるべきものである」との判断を示している。そして、大阪高裁判決は、A規約が制度後退禁止を規定していることを認定した上で、「制度の後退がいかなる理由によっても許されないものとはされていない」として、問題となった老齢加算廃止処分が、制度後退禁止の例外に該当するかどうかという判断をしている。

すなわち、大阪高裁判決は、A規約が、法や憲法の解釈に反映されること、すなわち、法や憲法の解釈を通じて、老齢加算廃止処分の違憲性、違法

性を判断する際の規範となることを認め、それを前提とした判断を行ったものである。

(3) 小括

以上の大阪高裁判決に示されたように、A規約は、少なくとも法や憲法の解釈を通じて間接的に適用されるものであり、裁判規範性を有するといふべきである。

本件に即していえば、A規約は、健康に対する権利に対する侵害が存在するという事実が、避難の相当性を判断する際に考慮される「社会通念」の内実についての解釈を通じて、間接的に適用されるべきである。

4 B規約に裁判規範性を認めた裁判例が存在すること

(1) B規約に裁判規範性を認めた裁判例

いわゆるB規約に基づき、判断を下した裁判例は多数存在する。たとえば、札幌地裁は、「B規約は、少数民族に属する者に対しその民族固有の文化を享有する権利を保障するとともに締約国に対し、少数民族の文化等に影響を及ぼすおそれのある国の政策の決定及び遂行に当たっては、これに十分な配慮を施す責務を各締約国に課したものと解するのが相当である。そして、アイヌ民族は、文化の独自性を保持した少数民族としてその文化を享有する権利をB規約27条で保障されているのであって、我が国は憲法第98条2項の規定に照らしてこれを誠実に遵守する義務があるといふべきである」と述べて自由権規約第27条を直接適用した（札幌地判平成9年3月27日判決・判時第1598号33頁）。徳島地裁も、「B規約は、自由権的な基本権を内容とし、当該権利が人類社会のすべての構成員によって享受されるべきであるとの考え方に立脚し、個人を主体として当該権利が保障されるという規定形式を採用しているものであり、このような自由権規定としての性格と規定方式からすれば、これが抽象的・一般的な原則にとどまるものとは解されず、したがって、国内法としての直接的効力、しかも法律に優位す

る効力を有する」と判示している（徳島地判平成8年3月15日・判時第1597号115頁）。

- (2) 裁判規範になるか否かは、A規約とB規約の差異の問題ではないこと
条約が国内法的効力をもつ日本では、条約の規定が、ある事案において司法判断を行うに際して、それに直接依拠して認定を行いうる程度に明確で具体的であれば、条約規定を司法判断の直接の根拠とする「直接適用」が可能であるというべきである。

A規約とB規約は、その対象となる権利の性質自体は異なるものの、いずれも国際法上人権について規定しており、ともに日本政府が批准し、国内的な効力を有している、という点では同一であり、B規約が裁判規範となる一方、A規約が裁判規範とならない、との論理的な必然性はない。A規約が裁判規範となることを認めなかった裁判例についても、社会保障政策等財源の制約を伴う政策的判断を要する場面である旨を指摘している。当該制約を伴わない場面において、根拠となる規約がA規約かB規約かによる差異はない、というべきである。

(3) 小括

以上より、B規約において裁判規範性を認める裁判例が多数存在することから、権利の内容が明確で具体的であれば、A規約においても裁判規範性は認められる。

5 結語

以上により、本件は塩見訴訟最高裁判決の射程の範囲外であるといえる。

さらに人権条約には、裁判規範性を認める裁判例が多数存在し、かつ、A規約の規定や内容が法の解釈に反映されることを認めた裁判例があることに照らせば、A規約が裁判規範性を有し、A規約に基づく健康に対する権利への侵害が考慮されるべきであることは明らかである。

以 上