

〈研究ノート〉

# 原子力災害と日本国憲法

清水 修 二

## The Disaster of Fukushima Nuclear Power Plant and the Constitution

Shimizu Shuji

### はじめに

地震と津波によって引き起こされた東京電力福島第一原子力発電所（以下、単に福島原発と言う）の事故は、日本史上空前の放射能災害をもたらした。その被害の規模はきわめて広範囲にわたり、しかも非常に長期にわたることが確実である。それだけではない。放射能災害は計り知れない「心理的ストレス」を人々に及ぼし、社会の至る所に亀裂と分断を持ち込むという点で、特異な特徴を有する。このことは実際に被災地に身を置いていないと実感できない面があろう。私は福島市に居住しており、3月11日以来原発災害の推移を目の当たりにしてきたが、低線量の放射能汚染の広がりが地域や住民に及ぼす作用について、その実情がなかなか外部の人々に理解されないもどかしさを感じている。ここでは日本国憲法に定められたもろもろの「人権」の観点から、福島原発災害、あるいは原子力災害一般がもつ反人権的・非人間的な性格を描き出してみようと思う。

### 1. 平和的生存権

日本国憲法前文には「…われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」とある。ここで謳われている権利は「平和的生存権」と呼ばれる。福島原発災害は、戦争と同じではもちろんないが、それに比肩するほどの大きな被害をもたらしたと言ってもいいだろう。原爆においては熱線、爆風そして放射能（放射性物質のことを本稿では放射能と呼ぶ）が同時に襲いかかる。一方、原発事故ではもっぱら放射能の環境放出が脅威である。原爆における一挙的な放射能の放出と比べると、原発の場合は運転とともに大量の放射能が原子炉内に蓄積するので、それが部分的にでも外部に放出されれば甚大かつ長期にわたる被害が及ぶ。その点では、原爆以上のものがある。

福島原発の事故で原子炉から出た放射能の量は、炉内にあった蓄積量の2～3パーセントといわれており、その意味では小規模な放出しかなかった。しかしそれだけでも相当な「破壊力」がある。9月18日に菅直人前首相がインタビューに答えて、「かなり早い段階から最悪のシミュレーションをしていた。200キロ圏の避難が必要とのシミュレーションもあった。200キロといたらもう東京圏が入る。250キロといえばほとんど首都圏全部だ。3千万人だ。避難というレベルを超えている。大混乱だ。日本が社会的に機能しない状況に陥る。国が国として成り立つのかという瀬戸際だった」と述懐している（「福島民友」2011.9.19）。原子力事故の評価は、現にどれだけの放射能が環境に放出されたかといった結果論だけでなされてはならない。今度の福島原発事故は「国がつぶれる」最悪の事態には至ってないが、そのような「最悪の事態」が可能性として起こり得たと認識しないと、この事故の正当な評価はできない。大規模な戦争に匹敵する被害をかるうじて免れたものと見るべきである。

ところで放射能汚染は非常に特異なストレスを社会に与える。放射能は見えず音もせず、臭いもなく、熱くも冷たくもない。五感に感じられないことが人々を耐えがたい不安な心理に追いやる。また「分からない」ことが、さらにストレスになる。低レベルの放射線がどんな健康被害を及ぼすかについては定まった知見がない。年間100ミリシーベルトに及べば約0.5%程度ガンの発生がふえることは確認されているが、それ以下の場合、他のさまざまなガン誘発要因と区別がつかない。そこで意見の対立が生じる。被害予測が不確実である場合、危険サイドの情報に依拠して予防的な対応をするのが一般的には賢明である。しかし放射能汚染においては膨大な数の人々の長期にわたる避難・移住という事態が招来され、その被害と犠牲は尋常でないので、緊急時にあっては平常時とは異なる被曝許容量（暫定規制値）を適用せざるを得ないとの判断がそこから出てくる。「放射能と折り合う」ことを強制されるわけである。

情報環境の悪さがまた悲劇を増幅している。政府の公的情報の信頼性が地に墜ちているので、人々は疑心暗鬼の心理になっている。こうした社会心理状態の下では、安全サイドの情報は信用されず危険サイドの情報ばかりが影響力を持つという、マイナス指向の情報環境に人々は陥ってしまう。

さらに、放射能災害では被害の大きさが最終的に確認できない点、戦争以上に厄介な性質を持っている。低レベル放射線の被曝で将来ガンになる住民が相当数あるとしても、国民の約半数がガンで死ぬ状況の中で被曝による死亡を確認することは不可能である。被害者であっても被害者と認定されない理不尽さがそこにはある。

放射能汚染のもたらすこうした諸現象を私は「放射性ストレス社会症候群」と呼びたい。

## 2. 幸福追求権

憲法第13条には「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」

と書いてある。「幸福追求権」の内容に立ち入る余裕はないが、「個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体をいう（人格的利益説）」とされている（芦部喜信『憲法』第三版、岩波書店、p.115）。人の幸福の内容はもちろんさまざまだが、「家族とともに暮らすこと」「希望を持って生きること」「差別されずに生きること」がそこに含まれることに多く異論はあるまい。これらのいずれをも奪ってしまうのが放射能災害である。

いま福島原発事故の被災地の自治体（市町村）がどうなっているか。双葉町・大熊町・富岡町の全域、および楢葉町・川内村・田村市・葛尾村・浪江町・南相馬市の一部が「警戒区域」になっていて立入禁止の措置がとられている。また飯館村の全域と葛尾村・浪江町・川俣町・南相馬市の一部が「計画的避難区域」で域内全住民が避難している。他に9月30日に指定解除になった30キロ圏内の「緊急時避難準備区域」は、居住することはできるものの、多くの住民が自主避難した状態のままである。自治体ごとの差はあるが、県内外に住民が離散している。

双葉町の場合、8月末現在で住民の56.35%が県外に避難している。役場自体が埼玉県に居を移しているの、相当数の住民がその近辺に移動したのである。それに対し飯館村は90.8%が県内にとどまっている。飯館村は「計画的」避難を行ったので、着の身着のままの避難を強いられた町村とはかなり状況が異なる。町村ごとに避難先の県内・県外割合に差があり、自治体としての求心力の差もそこには反映しているかもしれない。

9月9日の新聞が児童生徒の避難状況を報道している。夏休みを経て、県内外に15,946人の幼稚園・小中学校生徒が転園・転校している。県外まで出た児童生徒数は1万人を超えた。もちろん子どもは単独で県外に転出しはしない。多くの場合、子どもと母親が一緒に避難し、父親と高齢者は地元ないし県内に残る。こうして数多くの家族が引き裂かれ、「家族とともに暮らすこと」ができない状態になっている。

放射能災害は、多くの地域や住民から「希望を持って生きる」権利をも奪ってしまう。福島市の人口は30万人弱にまでなっていたが、29万人を割ってしまった。福島県の人口も短期間で202万人台から198万人台にまで減少した。これらの減少分は住民票を移して転出した者の数字であり、住民票を残したままの避難者は含まれていない。そして問題は、これらの人々が故郷に戻って来るのかどうかである。福島大学災害復興研究所が実施した双葉8町村の住民を対象としたアンケート調査の結果によれば、若い世代の間ではすでに帰還の意思が大幅に失われている（図参照）。つまり「戻れる」となったとしても、戻るのは比較的高齢の世代に限られ、平坦部も含めて「限界集落」の多い地域になってしまう可能性が高い。これで地域の未来は開けるだろうか。

福島原発は、廃炉まで少なくとも30年かかると見られている。政府は現在の警戒区域を「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」に再編成する方針であり、当分の間居住できない地域が生まれるのは避けられない状況である。避難を強いられている住民は元の土地に戻ることを願いつつ待機しているが、その希望は次第に奪われつつある。

ガソリンスタンドで給油を拒否されたとか旅館で宿泊を断られたとか、福島県民に対する社会的

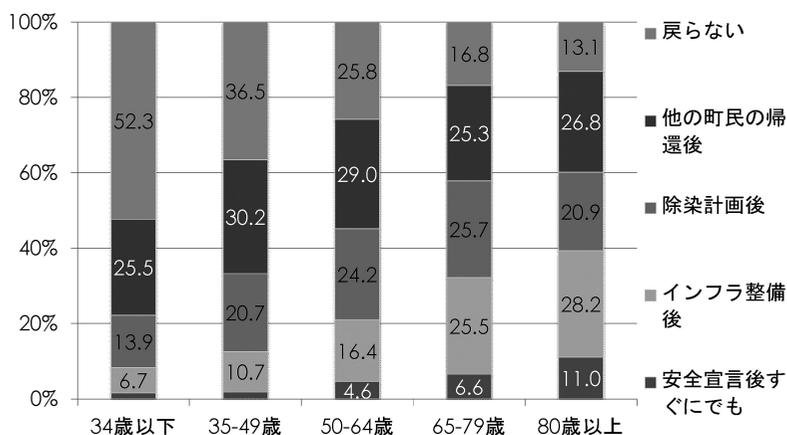


図 「帰還の意思」年代別のアンケート調査結果

出所：福島大学災害復興研究所「双葉8町村住民実態調査結果報告（速報値）」2011.11.7

差別の事例が時折マスコミで報じられる。放射能や放射線に対する無知に由来するものがほとんどである。被災者に対するこうした反人権的差別が、被災者の将来にわたる健康管理を妨げる恐れが懸念される。福島県は子どもの甲状腺検査を10月9日からスタートした。事故時に18歳以下だった約36万人を対象にして、まず先行調査を浪江、飯館、川俣町山木屋の4,908人に実施し、11月下旬から全県に広げた。2014年からは生涯にわたる本格調査（20歳まで2年ごと、それ以降は5年ごと）に移行する。生涯にわたる健康管理を行うことは、被曝による影響の有無にかかわらず被災者の健康維持に貢献するものである半面、そうした検査の対象となっていること自体が社会的差別の要因になる可能性がある。そのような理由から、検査の対象となることを忌避する傾向が表れるかもしれないのである。

### 3. 賠償責任

憲法第17条は「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる」としている。国家公務員の不法行為により損害を受けた場合、国家賠償を請求することができるわけである。民法第709条を見ると、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」とある。すなわち一般的な民法の定めでは「故意または過失によって」生じた損害に限って賠償を請求ことができ、原告が被告の故意・過失を立証しなければならない「過失責任主義」をとっている。しかしながら原子力損害賠償法は、事業者に原則「無過失責任」を求める内容になっている。もっとも憲法では「公務員の不法行為により」となっているので、政府の責任がどれくらいあるのかという問題になってくる。

福島原発事故に関しては、東京電力がその第一義的な責任を負うべきであることは言うまでもないが、原子炉の設置にあたって安全審査をしたのは国であるから、当然国に大きな責任がある。また原発推進は国の政策であり、時には電力会社の意に反してまで高コストの核燃料サイクル政策を推進してきたのも国であるので、そうした意味でも重い責任のあることは明白である。

さらにいえば地元地方自治体の責任も無視できない。福島原発は地元（県・町）が誘致した経緯があり、首都圏が押し付けたわけではない。安全性に不安のある原発を誘致したことを一種の過失とみなすなら、「過失相殺」という考え方によって、地元自治体の首長や議員といった特別職公務員も賠償責任の一端を担わねばならないことになる。

東京電力の損害賠償総額がどれほどになるかはまだ分からない。第三者機関として設けられた「経営・財務調査委員会」の評価では、2012年度までで推計4兆数千億円という数字が出ている。その程度で済むとは思えないが、いずれにしても東京電力の負担能力を超える被害の賠償については国がその責に任ずるしかない。国には安全確保を十分に行わなかった不法行為の責任がある。ただし「国の責任」は、とどのつまりは「納税者の負担」に帰着するほかない。政府による賠償責任の遂行が「加害者救済」になってしまうことに対しては当然に批判が免れない。電力会社の賠償も、現行の電気料金決定システムの下では料金の形で電力使用者に転嫁される可能性が高い。

傍論になるが、ここで原子力損害賠償の法理について少し触れておきたい。現行の原子力損害賠償の制度は「差額賠償」の考え方に基づいて組み立てられている。通常これだけあるべき収入がこれだけ減ったのだから、それだけ被害があった、だから賠償せよという論理の立て方である。そしてその被害が原発事故のせいであったことを立証する責任は請求者側にあるのが原則である。ところが零細な事業者や高齢者にとっては、必要な書類を整え請求の手続きをすることが容易でない現実があり、泣き寝入りの多発する可能性が否定できない。そこで「差額賠償」の考え方とは異なる法理論を組立てることが求められ、その答えの一つが「規範的賠償論」である。これは「元の生活を取り戻すこと」を賠償請求の根拠とする、という考え方である。

宇沢弘文氏の『自動車の社会的費用』（岩波新書、1976年）が参考になる。自動車がどれくらいの損害を社会に与えているかを計算する際、たとえば交通事故の死亡者について通常の生命保険金の支払額を計算する方法で被害額を積み上げるといった方法をとることもできるが、著者は別のもう一つの方法、すなわち「被害が発生しないようにするためにどれだけの費用がかかるか」を計算する方法をとるべきだと主張する。人身事故が起こらないよう歩車道を完全に分離したり、排気ガスの被害を防ぐためにグリーンベルトを設置したりする、その費用を積み上げるのである。

原子力災害についても「災害がなかった元の状態に戻すためにどれだけの費用を要するか」を賠償請求額の計算の根拠にする、それが「規範的賠償」の考え方である。（福島大学東日本大震災総合支援プロジェクト：緊急の調査研究課題「震災および原発事故に係る被害補償と生活再建に関する法的・経済的研究（中間報告）」2011.8参照。）

#### 4. 居住・移転・職業選択の自由

第22条は「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」と定めている。現在、福島原発から半径20キロは「警戒区域」になっているが、この区域のかつての人口が78,000人である。飯舘村など「計画的避難区域」が約1万人。20キロ圏と30キロ圏の間で計画的避難区域になっていない区域は「緊急時避難準備区域」で58,000人だが、これは9月30日に解除になった。しかし解除になったからといって住民がすぐ戻るわけではない。

避難規制が行われている間は、避難は「余儀なくされた避難」の扱いで損害賠償の対象になるが、避難規制が解除になれば、その日から「自主避難」の扱いになる可能性がある。東京電力や国にしてみれば規制の解除を早くするほど賠償や補償を節約できることになる。いずれにせよ、こうした地域に住んでいた人、あるいは現に住んでいる人を合わせると約15万人にのぼる。そして11月16日現在で県外に移住ないし避難している住民の数は60,251人、移住・避難先は北海道から沖縄まで、全国46都道府県に及んでいる。前述のように、避難によって家族が分解してしまう例も少なくない。

避難が長期化すれば避難先で就業する人も当然ふえ、元の地域に戻れる条件が次第に失われていく。共同通信社が大熊町の避難住民に行った調査では、「戻れる状況になるまで何年待てるか」の問に対し「1年から2年」の回答が41.7%で最も多かった。また今後の職業や事業について「避難の期間が分からないので何をするか決められない」の回答が36.7%あった(7.21各紙)。居住についても就業についても、先の見通しが立たない宙吊り状態に置かれている住民が多い。

#### 5. 生存権

憲法第25条は、周知の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」である。

仮設住宅に住む人たちの現状がどうなっているか。福島市の松川工業団地にある飯舘村の仮設住宅は四畳半2間である。元農家が多く、主として高齢者である。広い造りの庭付きの住宅に住み慣れた農家の人に四畳半二間で1年、2年暮らせというのは相当無理な注文である。また、土とともに暮らしてきた人にとって仮設住宅で無為に時間を消費する暮らしを続けるのは耐え難い苦痛だろう。賠償金で生活できるならいいのではないかと考えるのは、全くの間違いである。

福島の農産物は作っても汚染されている可能性がある。だから「福島県の農家は農業をやるな。その損害は全部東電に負担させればいい」といった主張がある。「賠償金で生活しろ」と言うのである。賠償がまともに行われるかどうかも前述の通り大変疑問だが、「文化的な生活」とは何かを考える上で、賠償金で生活することの惨めさということも理解しなければならない。被災住民のほうも「賠償金依存症」にかかってしまうことを警戒するべきだろう。

## 6. 教育を受ける権利

第26条は「すべて国民は、法律の定めるところによりその能力に応じて等しく教育を受ける権利を有する」と記している。

福島県内外に転校・転園した小中学生・幼稚園児は9月現在で17,651人、うち7割は放射線を理由にしている。これは県内の小中学生・園児約21万人の8%に当たる。転校・転園先は判明している分では県外へ8,104人、県内に5,217人。転校生のうち、小中学生は計7,845人が県外であり、6割近くにのぼる。区域外就学を申請した小中学生は判明分だけで5,006人ある。（「福島民友」2011.9.9）

子どもの転出・転校をめぐっては家族内・家族間に重苦しいストレスがのしかかっている。同級生が一人二人といなくなっていくのを目の当たりにする子どもの不安に、保護者や教員はどう対処すればいいのか。転校する子どもにとってもつらい事態である。夏休みを機に県外に転出した児童生徒は郡山市だけで1千人を超えたが、長期休暇中であれば泣き別れの悲哀を味あわずに済むという判断だろう。こうした児童・生徒の県外転出の結果、福島県の義務制学校の教員は過員になり、今年度の教員採用はゼロになった。

原発災害が原因で親が失業してしまい、子どもが高校進学や大学進学を諦めるケースが現におきている。来年度の入学志願者がどうなるのか、県内の高等教育機関は一様に懸念を深めている。県外の受験者が大幅に減ることが予想され、しかもそれが単年度で終わる保証もない。留学生の確保はほとんど絶望的と言うべきかもしれない。

高等教育を含め、福島県の学校教育は今後長期にわたり地盤沈下の悲哀を嘗めることになる恐れがある。災害からの復興にはその担い手＝人材が不可欠だが、原子力被災地である福島は、他の被災地に比し特別なハンディキャップを負うことになるだろう。

## 7. 勤労の権利

第27条は、「すべて国民は勤労の権利を有し、義務を負う」と定めている。原発災害によって勤労の権利を奪われている人が非常に多くいる。とくに農家である。当面そうなっているだけではなく、将来にわたって農業ができないかもしれない。農業の喜びは、丹精して生産した作物がよい値段で買ってもらえたときに味わえるものだという。いま福島県の多くの農産物は風評被害で作っても売れなかったり、あるいは値崩れをきたしたりしている。福島市の今年の桃の売値は半分以下になった。風評被害についても東京電力に賠償を請求できるが、金がもらえるからいいという問題ではない。売れるかどうか分からない作物を作る、作らなければ賠償が請求できない、ここにはおよそ「働く喜び」を味わう余地はない。ただでさえ担い手の高齢化が進んでいる阿武隈山地では、今年度の被災を機に農業をやめてしまう農家が相当数にのぼると予想される。

農家以外の事業所の経営者も従業員も苦しい立場に置かれる。事故に遭遇して誰もが避難する・しないの選択を迫られた。経営者が逃げれば従業員は路頭に迷う、従業員が逃げれば職場を放棄したと言われる。自分だけの判断で避難すれば、帰ってくるときに気まずい思いをする。また、避難が解除になって企業が再開できるようになったが、従業員の若い女性が放射能を理由に帰れないと言い、解雇されたケースもある。

## 8. 財産権

憲法第29条は、「財産権はこれを侵してはならない」としている。原発災害の後、福島県内の地価が大幅に下落した。双葉郡8町村と飯館村をそもそも基準値設定の対象外とした上で、「それらを除いても対前年比の平均変動率はマイナス6.0%、下落幅が前年から2.5%拡大している。19年連続の下落のうえに、放射線量が比較的高い福島市と郡山市の中心部での下落が特徴的だ。福島市の商業地は平均変動率マイナス8.4%。会津若松市は風評被害で観光地の地価の下落幅が拡大している」と報じられている（「福島民友」2011.9.20）。

地価の下落まで考慮にいれると、今回の放射能災害がどのくらいの損害を生んだか計り知れない。これが賠償の対象になるのか、という問題も出てくる。その土地を売却しないと損害額が確認できないとなれば、事実上ほとんど賠償はなされないことになるだろう。時価評価における下落分を賠償するとしても、どの時点の評価額を基に計算するか、また下落幅のうちどれだけを原発に起因する被害と認定するか、技術的な困難が少なくない。

飯館村は長年かけて「飯館牛」ブランドを作り上げてきたが、飯館村は汚染されたという事実がすっかり全国に知れ渡ってしまい、そのうえ牛肉については各地で餌が原因でセシウムに汚染されたとの報道が大々的になされたため、飯館牛のブランド価値は一瞬にして失われてしまった。これを回復するにはきわめて大きな困難が伴うだろう。

## 9. 地方自治

第92条には「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と書いてある。「地方自治の本旨」とは、団体自治と住民自治の両方を包括する概念であるとするのが定説である。原子力行政における地方自治体の権限については従来からいろいろ問題視されてきた。今回の事故に際しても、緊急時情報が地元自治体に全然入ってこなかったといった問題が指摘されている。原子力行政に団体自治はあるのかという観点からも、事態を検証する必要があるだろう。

福島原発の事故のあと、原発の立地や再稼働に関する地方自治体の権限のあり方に重要な変化が起こっている。ひとたび原子力災害が発生すればその被害がいかに広範囲に及ぶかが明らかになっ

たので、原子力発電のステークホルダー＝利害関係自治体の範囲が格段に広がる結果をもたらした。原子力安全委員会は、これまで半径8～10キロメートルとしていた防災対策重点地域（EPZ）を30キロ圏まで拡大する案を提示している。30キロまで圏域を拡大すれば、対象市町村の数は44から135へと約3倍になる。従来は、立地自治体の誘致表明と知事の了解があれば、原発の建設や再稼働は事実上容認されたものとして扱われてきたが、今後はそのハードルはかなり高くなるだろう。

住民自治の観点から問題なのは、電源三法に代表される利益誘導システムである。今度の大災害を経験してもなお、各地の原発立地地域で「脱原発」の声は必ずしも高く上がってはいない。それどころか定期点検を終えた原発の再稼働がストップしていることで電源三法交付金や核燃料税の収入が中断することへの懸念の声のほうが上がっている。しかしながら福島原発の事故は、日本的な利益誘導システムの有効性を将来的には大幅に減退させる効果をもつだろう。原子力立地に伴うもろもろの金銭的利益が何を意味しているかは、もはや誰の目にも明らかだからである。

以上、憲法の視点から原発災害を見るという趣旨で憲法の条文を改めて読み直してみた。たしかに放射能ではまだ誰も死んでいないが、いろいろな意味で、憲法が保障しているはずの人々の権利、人らしく生きる権利が奪われているとの感を深くする。原子力災害の特殊な性格が浮き彫りになっていると言えるだろう。

（しみず しゅうじ・福島大学理事・副学長）