

政府の避難勧告

2014年7月14日 瀧川ゼミ

担当：亀井、阿部、東房

2011年4月20日 朝日新聞デジタル

原発20キロ以内を「警戒区域」へ 法的に立ち入り制限

福島第一原発から半径20キロの避難指示圏について、菅政権が、関係する福島県内の自治体に対し、法的に立ち入りを制限できる「警戒区域」に近く切り替えるとの連絡を始めた。避難している住民から防犯上の不安が多く寄せられていることを踏まえ、出入りできなくしたうえで、政府の管理下で「一時帰宅」も認める方向だ。

政府は原発事故の直後から第一原発の半径20キロ圏内と第二原発の半径10キロ圏内を避難指示圏に設定。これを受け、圏内にかかる10市町村の住民7万～8万人は、ほとんどが福島県内外に避難した。

しかし、避難指示に拘束力はなく、津波で行方不明になった家族を捜す人や家畜の世話をする農家の人たちがたびたび帰宅。無人になった民家が空き巣などの被害に遭うケースも続いたため、福島県は先月末、強制力がある警戒区域にするよう政府に求めていた。警戒区域になれば、20キロ圏内につながる道路を封鎖するなどして住民の立ち入りを制限し、立ち退きに応じない住民を強制的に退去させられるようになる。

一方で、東京電力は17日に第一原発の事故収束までには6～9カ月がかかるとの見通しを表明。長期にわたって入れなくなる恐れがあることから、政府は警戒区域としたうえで、住民の安全を確保しながら一時帰宅の機会を設ける。

県警によると、避難指示圏内には200世帯以上が避難せずにとどまっている。各自治体職員が自衛隊員とともに見回り、避難するよう説得を続けている。

I、避難勧告とは

○避難

災害や戦禍などの危険を避けるために、滞在している場所から離れて別の安全な場所へ立ち退くこと。(Wikipedia より)

○避難勧告・避難指示

目的：人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため

主体：市町村長（原子力災害では内閣総理大臣）が

対象：地域に居住している人に対し

行為：避難のための立ち退きを**勧告**、又は**指示**する

根拠：災害対策基本法 60 条、原子力災害対策特別措置法 28 条（原子力災害）

罰則：無し（事実上の任意）

○警戒区域

目的：人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは

主体：市町村長（原子力災害では内閣総理大臣）が

対象：地域に対し

行為：警戒区域を設定し、警戒区域への立入りを**制限、禁止又は退去を命ずる**

根拠：災害対策基本法 63 条・116 条、原子力災害対策特別措置法 28 条（原子力災害）

罰則：有り（事実上の強制）

※非常時に出される警報の種類

高「**警戒区域**の設定」…**事実上の避難命令**、強制退去や違反罰則あり。

↓「避難指示」…災害発生が目前、またはすでに発生中の状態。

↓「避難勧告」…災害発生の可能性が明らかに高まっている状態。

低「避難準備情報」…災害発生の危険性が高まっている状態。

※目的

避難勧告、避難指示、警戒区域の目的は根拠法にもある通り、災害から国民の生命、身体及び財産を保護すること。今回の東日本大震災においては、国・地方公共団体が、地域の住民が一度に大量の放射線を被ばくするリスクを回避することが目的である。

Ⅱ、原子力災害対策特別措置法

① 東海村 JCO 臨界事故

1999年9月30日、JCOの核燃料加工施設内で核燃料を加工中に、ウラン溶液が臨界状態に達し核分裂連鎖反応が発生、この状態が約20時間持続した。これにより、至近距離で中性子線を浴びた作業員3名中、2名が死亡、1名が重症となった他、667名の被曝者を出した。

②概要

1999年9月30日に茨城県東海村で発生した株式会社ジェー・シー・オー（JCO）の臨界事故を契機に、(1) 迅速な初期動作の確保、(2) 国と地方公共団体の有機的な連携の確保、(3) 国の緊急時対応体制の強化、(4) 原子力事業者の責務の明確化を図るなど、事故の教訓を踏まえ、災害対策基本法及び原子炉等規正法の特別法として、原子力災害対策特別措置法（原災法）が1999年12月17日に制定され、2000年6月16日から施行された。

(1) 一定の事象が生じた場合の通報を原子力事業者の原子力防災管理者に義務付けるとともに、罰則によりその履行を担保する。通報や原子力緊急事態宣言の発出に係る基準をあらかじめ明確にするとともに、当該宣言が発出された場合には、災害対策基本法と異なり、政府の対策本部及び現地対策本部を必ず設置することにより、緊急時における初期動作に係る判断要素を極力少なくすることとし、国として迅速な対応が図れるよう期した。

(2) 国の原子力専門官の駐在、有事の際の専門家の派遣や緊急事態応急対策拠点施設をあらかじめ指定することにより、国と地方公共団体の円滑な協力体制を構築する。また、地方公共団体にも原子力事業者に対する調査権限を付与している。

(3) 緊急時に国が実効的に対応するため、政府の原子力災害対策本部長に対して、関係行政機関、地方公共団体、原子力事業者等に対して必要な指示を行う強力な権限を付与することによって、国としての対応体制の強化を図る。

(4) 原災法の目的を達成するため、原子力事業者に対し、原子力災害の発生や拡大の防止等に必要な業務が的確に行われるよう原子力事業者防災業務計画の作成や原子力防災組織の設置などを義務付ける。

Ⅲ、東日本大震災における避難勧告の経緯

○2011年

3月11日 20時50分

福島県知事は、大熊町及び双葉町に対し、福島第一原子力発電所から半径2km圏内の居住者等の避難を指示。原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）は、関係地方自治体の長に対し、同発電所から半径3km圏内の居住者等は避難のための立ち退き、半径10km圏内の居住者等は屋内への退避を行うことを指示。

⇒1号機の原子炉が冷却できない状況であり、その状態が続いた場合に備えて念のために行われた。

3月12日 5時22分

福島第二原子力発電所において、複数号機の圧力制御機能が喪失される原子力緊急事態が発生。原子力災害対策本部長より、同発電所から半径10km圏内の、従来屋内への退避を指示されていた居住者等に避難のための立ち退きを指示。

⇒原子炉格納容器内の圧力が上昇しているおそれがあることから行われたもの

18時25分 福島第一原子力発電所1号機において爆発が発生、これに対する応急措置等に鑑み、原子力災害対策本部長より関係地方自治体の長に対して、福島第一原子力発電所から半径20km圏内の居住者等の避難のための立ち退きを指示。

⇒1号機以外の原子炉を含め複数号機において同時に災害が発生しうるリスクに備えて行われたもの。

3月15日 11時00分

原子力災害対策本部長は、関係地方自治体の長に対して、福島第一原子力発電所から半径20km以上30km圏内の居住者等の屋内への退避を指示。

⇒12日以降、1号機及び3号機における水素が原因とみられる爆発（それぞれ12日及び14日）や、2号機で生じた爆発的事象や煙、4号機における爆発や火災（それぞれ15日）等、複数号機において様々な事態が発生したため

4月22日

従来までの避難指示区域等が見直され、原子力災害対策本部長によって、①警戒区域、②計画的避難区域、③緊急時避難区域が設定が指示された。

①警戒区域

従来避難区域とされていた福島第一原子力発電所から半径20km圏内を警戒区域として設定するよう指示。これを受け関係市町村長は警戒区域を設定。

⇒避難のための立退きを指示された区域内の現状として、同区域内に残留したり、立ち入ったりする居住者等が確認されていた。これらの者の安全を確保することが困難であるほか、同区域外への影響も懸念されることから、新たに同区域を警戒区域として設定し、居住者等の生命又は身体に対する危険を防止するために設定された。

②計画的避難区域

約1か月の間に避難のため立ち退くことを求めた区域。警戒区域の外側になるが、年間の放射線量の積算が20ミリシーベルトに達するおそれがあるため設けられた。

⇒この20ミリシーベルトは、国際放射線防護委員会（ICRP）と国際原子力機関（IAEA）の緊急時被ばく状況における放射線防護の基準値（年間20～100ミリシーベルト）を基準にしている。

③緊急時避難準備区域

原発から半径20～30キロ圏の住民に対し、状況に応じていつでも屋内退避や避難が行えるよう準備を求めた区域。空間放射線量に問題がないことを確認したことから、2011年9月30日にこの地域の緊急時避難準備区域指定を解除した。

※特定避難勧奨地点

警戒区域や計画的避難区域外でも、事故後1年間の積算線量が20ミリシーベルト以上になると予想される地域に設定された。

※警戒区域設定以外の場合従わなくても特に罰則はないが、放射線量が高く、危険なことに変わりはない。

○2014年

5月28日 0時00分

第1原発から20キロ圏の9市町村に同心円状に敷かれた警戒区域が解消

(2年1か月ぶり) 資料 参照

・**帰宅困難区域**

特別な許可がなければ、立ち入りできない地域

現在の放射線の年間積算線量が50ミリシーベルトを超えており、

5年後も20ミリシーベルトを下回らない可能性のある地域が対象

・**居住制限区域**

宿泊は出来ないが、立ち入りは出来る地域

放射線の年間積算線量が20～50ミリシーベルトの地域が対象

数年で帰還を目指している

・**避難指示解除準備区域**

宿泊は出来ないが、立ち入りは出来る地域(活動可能内容が居住制限区域より多い)

放射線の年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実であると確認された

地域が対象早期の帰還を目指している

IV、国家の強制力

①警戒区域の設定等の国の指示に対する様々な声

※避難のプロセス

人間が危険を知って避難を行うか決定するに至るまでのプロセスは、一例を示せば以下のようになる。

避難のプロセス

- 1、危険の察知：災害の脅威の発生、接近、又は災害の危険性があることを知る段階
- 2、危険性の評価：自分が今いる場所の危険性がどの程度高いのかを判断する段階
- 3、避難の有効性の評価：避難することの有効性や損得を評価する段階
- 4、避難の実行可能性の評価：避難中の安全性や避難の実現性を評価する段階
- 5、避難の選択：避難する、又はしないことを選択する段階

○避難する選択

警戒区域の設定＝避難を国が強制的に選択させることになる

居住移転の自由（憲法 21 条）や財産権（憲法 29 条）に対する制約ともいえる

○国家としての責任

・健康安全上の問題

予防原則から予測不能な放射能リスクの回避を目的とした警戒区域の設定は合理的である

**予防原則…環境に重大かつ不可逆的な影響を及ぼす仮説上の恐れがある場合、科学的に因果関係が十分証明されない状況でも、規制措置を可能にする制度や考え方のこと*

・生活及び治安の問題

③チェルノブイリ原発事故との比較

○チェルノブイリ原発事故

1986年4月26日1時23分（モスクワ時間）に、

ソビエト連邦（現：ウクライナ）のチェルノブイリ原子力発電所4号炉で起きた原子力事故

国際原子力事象評価尺度（INES）において最悪のレベル7に分類

(福島第一原発もレベル7)

資料 参照

○避難基準

原発から 30km 圏内に住む約 12 万人の避難は事故後 10 日以内に行われた

資料⑥参照

避難義務や避難権利の法的枠組みは 1991 年（事故から 5 年後）に施行

福島第一原発事故との比較

資料 参照

○サマシヨール

ウクライナ語: Самосели,ベラルーシ語: Самасёлы,

ロシア語: Самосёлы

立ち入り禁止区域とされた土地に、自らの意志で暮らしている人々

資料 参照

○政府の対応

チェルノブイリ事故に関する基本法（チェルノブイリ法） 1991 年 7 月 1 日 施行

政府は立ち入り禁止区域の強制的排除は行わず

立入禁止区域内での居住を支援する仕組みも設ける

④国内における他事故との比較

- ・雲仙普賢岳噴火災害
- ・桜島噴火災害
- ・浅間山噴火災害
- ・調布市不発弾処理

V、論点

～論点～

被ばくによるリスクについては科学者の間でも見解が大きく分かれ、意見の一致を見ていないのが現状である。しかし警戒区域を設け強制的に退去させることは、そこに住みたい人の自由・権利を制限することにもなる。一方で国家が被ばくのリスクから住民を回避させる必要性もあると言える。では国家（内閣総理大臣又は各自治体）は原発事故が起きた地域の住民に対し、どのような扱いをするべきだったか。

- A、警戒区域を定める（強制力を行使する）
- B、避難勧告・指示にとどめる（危険地域での居住・立地入りは個人の判断に委ねる）
- C、その他

～参考文献～

・河崎健一郎（2012）『避難する権利、それぞれの選択』岩波ブックレット

・朝日新聞デジタル 2011年4月20日

<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104190620.html>

・避難のプロセス

http://dil.bosai.go.jp/workshop/04kouza_taiou/s08hinan/evacuation.htm

・原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書

－東京電力福島原子力発電所の事故について－平成23年6月 原子力災害対策本部原子力災害への対応

<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/05-kinkyu.pdf>

・経済産業省 HP 原子力被災者支援 避難指示等について

<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu.html>

・経済産業省 HP 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

http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226_01a.pdf#search='%E8%AD%A6%E6%88%92%E5%8C%BA%E5%9F%9F+%E7%9B%AE%E7%9A%84'

・首相官邸 HP 警戒区域設定に関する指示書

<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/20110421110001shiji.pdf>

・よくわかる原子力

<http://www.nuketext.org/jco.html>