

平成26年(行ウ)第8号 安全な場所で教育を受ける権利の確認請求事件(以下「甲事件」という。)

平成27年(行ウ)第1号 安全な場所で教育を受ける権利の確認請求事件(以下「乙事件」という。)

平成28年(行ウ)第2号 安全な場所で教育を受ける権利の確認請求事件(以下「丙事件」という。)

原告 原告1-1ほか

被告 国ほか

準備書面(32)

【被告基礎自治体の義務について】

平成29年5月12日

福島地方裁判所民事部御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 井戸謙一

ほか18名

【目次】

第1	環境基本法の改正の意味するもの	- 2 -
1	環境基本法及び個別法令	- 2 -
2	環境基本法及び個別法令の改正	- 3 -
3	被告国のサボタージュ	- 4 -
第2	環境基本法と学校環境衛生基準との関係について	- 5 -
1	学校環境衛生基準と環境基準の関係	- 5 -
2	個別物質における学校環境衛生基準と環境基準の関係	- 5 -
第3	学校環境衛生基準に放射性物質についての基準がないことについて	- 6 -
1	学校保健安全法の趣旨	- 6 -
2	学校環境衛生基準に放射性物質についての基準が存在しないこと	- 6 -
3	学校環境衛生基準に放射性物質についての基準を設けるべきこと	- 7 -
第3	被告基礎自治体の義務について	- 7 -
1	環境基本法上の義務	- 7 -
2	学校保健安全法上の義務	- 8 -

3	いかなる数値を放射性物質にかかる環境基準、学校環境衛生基準とするべきか	- 8 -
4	小括	- 12 -

【本文】

本準備書面においては、被告基礎自治体が県内子ども原告らに対して安全な環境で教育を実施する法的義務があることについて述べる。

第1 環境基本法の改正の意味するもの

1 環境基本法及び個別法令

- (1) 環境基本法は、都市・生活公害や身近な自然の減少、更には地球環境問題の進行に対応するため、「公害対策基本法」（1967年制定）を発展的に継承し、環境に関する分野についての国の政策の基本的な方向を示す法律として1993年11月に公布・施行された。その目的は、「環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに、人類の福祉に貢献すること」とされている（同法第1条）。ここでは、「現在の国民の健康な生活の確保」が目的の一つとされていることに留意されたい。
- (2) 環境基本法は、国に対しては、「基本理念に持っとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務」を課しており（第6条）、地方公共団体に対しては、「基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策その他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務」を課している（第7条）。
- (3) 環境基本法により、国は、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染等にかかる環境上の条件について、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」（第16条第1項、以下「環境基準」という。）を定めることが義務付けられており、それとともに、「大気の汚

染、水質の汚濁、土壌の汚染・・・行為に関し、事業者等の遵守すべき基準を定めること等により行う公害を防止するために必要な規制の措置」を講じることが義務付けられている（第21条第1項第1号、なお、上記「事業者の遵守すべき基準」を、以下「規制基準」という。個別法令では「排出基準」という概念が使われている場合もある。）。環境基準については、事業者に対する法的拘束力はないものの、政府は、公害の防止に関する施策を有効適切に講ずることにより、環境基準が確保されるように努める義務を負う（第16条第4項）。規制基準は、法的拘束力があり、これの違反に対しては、個別法で行政処分や罰則が規定されている¹。

- (4) この点を主だった個別法令ごとにみると、大気汚染については、環境基準は、昭和48年5月8日（環境庁告示25号）「大気の汚染に係る環境基準について」において、規制基準は、大気汚染防止法第3条第1項、同法施行規則第3条～第5条において、水質汚濁については、環境基準は、昭和46年12月28日環境庁告示第59号「水質汚濁に係る環境基準」及び平成9年3月13日環境庁告示第10号「地下水の水質汚濁に係る環境基準について」において、規制基準は、水質汚濁防止法第3条第1項、排水基準を定める省令（昭和46年6月21日総理府令第35号）において、土壌汚染については、環境基準が、土壌汚染対策法第6条第1項第2号、同法施行規則第31条において、それぞれ定められている。

2 環境基本法及び個別法令の改正

- (1) 福島原発事故前、放射性物質は、「大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染の原因となる物質」（環境基本法第21条第1項第1号、以下「公害原因物質」という。）でありながら、環境基本法の規制対象ではなかった。

¹ 例えば、大気汚染防止法は、第13条第1項において、ばい煙排出者に対し、排出基準に適合しないばい煙の排出を禁止し、第33条の2において、これに違反した者に対し、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する旨を定めており、水質汚濁防止法は、第12条1項において、排出者に対し、排水基準に適合しない排出水の排出を禁止し、同法第313条1項において、これに違反した者に対し、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する旨を定めている。

同法第13条に「放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止のための措置については、原子力基本法(昭和30年法律第186号)その他の関係法律で定めるところによる。」という条文があり、環境基本法の適用が排除されていたのである。そして、個別法令においても、同様の排除規定が設けられていた(大気汚染防止法第27条、水質汚濁防止法第23条等)。他方、原子力基本法その他の関係法律における、「その防止のための措置」は極めて不十分なものであった。原子炉等規制法や放射線障害防止法により「放射線管理区域」や「周辺監視区域」が定められ、周辺監視区域外の線量限度や、使用施設の境界における線量限度が定められ、廃棄施設においては、排気・排出設備の技術基準が設けられ、これらの技術基準に適合しない場合は施設の設置が不許可となり、技術基準への適合命令に対する違反には罰則も定められていたが、環境基準も排出基準も明確には定められず、排出基準に違反した場合の罰則も定められていなかった。(詳細は、原告ら準備書面(3))

(2) 2012年6月20日、環境基本法の改正法案が成立し、同月27日に公布された。改正の内容は、上記13条を削除するというもので、これによって、放射性物質も環境基本法の規制に取り込まれることになった。そして、「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」(平成25年法律第60号)の成立によって、個別法令において設けられていた放射性物質の除外規定も削除されたのである。

3 被告国のサボタージュ

放射性物質が環境基本法の規制の対象になったのであるから、国は、環境基本法にしたがい、放射性物質についても「環境基準」と「規制基準」を定めなければならない。また、規制基準を超えて放射性物質を排出した事業者に対する罰則を規定する等、「公害を防止するために必要な規制の措置」(環境基本法第21条第1項第1号)を講じなければならない。しかし、本日現在、これらを定める法律は制定されていない。これは、被告国のサボタージュであり、現在、放射性物質の「環境基準」「規制基準」等については、法律の欠缺状態にあるということできる。

第2 環境基本法と学校環境衛生基準との関係について

1 学校環境衛生基準と環境基準の関係

学校環境衛生基準（甲A第55号証）には、「換気及び保温等」「採光及び照明」「騒音」「飲料水の水質」「学校の清潔等」「水泳プール」等に関して様々な基準が設けられているが、このうち、環境基本法の規制対象と重なるものについては、国は、上記のとおり、「環境基準が確保されるように努める義務を負う（環境基本法第16条第4項）」のであるから、原則として環境基準に則るべきことになる。

2 個別項目における学校環境衛生基準と環境基準の関係

そして、次のとおり、学校環境衛生基準が環境基準に準じて、あるいは同様の考え方で制定されたことが明らかである。

(1) 一酸化炭素

換気のうち、「一酸化炭素」に関する学校環境衛生基準は、「10ppm以下であること。」である（甲A第55号証）が、これは、環境省が定めた大気汚染に係る環境基準（甲A第58号証）の「1時間値の1日平均値が10ppm以下であり、かつ、1時間値の8時間平均値が20ppm以下であること」とほぼ同内容である。

(2) 二酸化窒素

換気のうち、「二酸化窒素」に関する学校環境衛生基準は、「0.06ppm以下であることが望ましい。」である（甲A第55号証）が、これは、上記環境基準の「1時間値の1日平均値が0.04ppmから0.06ppmまでのゾーン内又はそれ以下であること」（甲A第58号証）とほぼ同内容である。学校環境衛生管理マニュアル（甲A第60号証）には、「二酸化窒素」についての学校環境衛生基準は、環境基準に準じて制定されたことが明記されている（17頁）。

(3) 騒音

「騒音」に関する学校環境衛生基準は、「窓を閉じている時は50デシベル以下、窓を開けている時は55デシベル以下」である（甲A第55号証）が、環境省が定めた騒音に係る環境基準（甲A第59号証）では、「昼間において、特に静謐を要する地域では50デシベル以下、専ら住

居の用に供される地域及び主として住居に供される地域は55デシベル以下」とされていることと符合している。上記管理マニュアルでも、参考として「騒音に係る環境基準」が引用されており（甲A第60号証52頁）、これに準じて制定されたことが窺える。

第3 学校環境衛生基準に放射性物質についての基準がないことについて

1 学校保健安全法の趣旨

学校保健安全法は、「学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るため、学校における保健管理に関し必要な事項を定めるとともに、学校における教育活動が安全な環境において実施され、児童生徒等の安全の確保が図られるよう、学校における安全管理に関し必要な事項を定め、もつて学校教育の円滑な実施とその成果の確保に資することを目的とする」法律であり、国に対しては、「各学校における安全に係る取組を総合的かつ効果的に推進するため、学校安全の推進に関する計画の策定その他所要の措置を講ずる」責務を（同法第3条第2項）、地方公共団体に対しては、「国が講ずる前項の措置に準じた措置を講ずるように努め」る責務を（同法第3条第3項）、学校設置者に対しては、「その設置する学校の児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努める」責務を（同法第4条）それぞれ課した上で、文科大臣に対し、「学校における換気、採光、照明、保温、清潔保持その他環境衛生に係る事項について、児童生徒等及び職員の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準を定める」ことを義務付けている。

2 学校環境衛生基準に放射性物質についての基準が存在しないこと

学校衛生環境基準は、「児童生徒等及び職員の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準」を定めているのであるから、児童生徒等及び職員の健康を脅かす原因については網羅的に基準を定めるのが法律の趣旨であるし、現に、その内容は、多岐にわたっている（甲A第55号証）。しかるに、学校環境衛生基準に放射性物質についての基準が存在しないのはどうしてだろうか。これは、福島原発事故前、そもそも日本では、原発が過

酷事故を起こすということが想定されておらず、放射性物質が児童生徒等及び職員の健康を脅かす原因になるとは考えられていなかったこと、放射性物質が公害原因物質であることは認められていたものの、環境基本法下の規制から外され、環境基準も定められていなかったことが原因であると考えられる。

3 学校環境衛生基準に放射性物質についての基準を設けるべきこと

そうすると、福島原発事故の発生によって、放射性物質が児童生徒等及び職員の健康を脅かす原因となり得ることは一般的な認識になった上、福島県あるいはその周辺地域の学校では、現に、児童生徒等及び職員の健康が放射性物質によって脅かされているし、放射性物質も環境基本法下で規制されることになったのであるから、文科大臣は、放射性物質についての学校環境衛生基準を策定すべき法律上の義務があるというべきである。しかるに、文科大臣は、その義務の履行をサボタージュしている。

第3 被告基礎自治体の義務について

1 環境基本法上の義務

- (1) 上記のとおり、国には、環境基本法上、「基本理念に持っとり、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務」（第6条）があるところ、国が講ずるべき環境の保全のための施策は、同法第5節（第19条～第31条）に記載されている。そのうち、第31条第2項は、「国は、公害に係る被害の救済のための措置の円滑な実施を図るため、必要な措置を講じなければならない。」と定めている。
- (2) 上記のとおり、地方公共団体には、環境基本法上、「基本理念にのっとり、環境の保全に関し、国の施策に準じた施策その他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務」が課されているところ、同法第36条は、更に具体的に、「地方公共団体は、第5節に定める国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策を、これらの総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施するものとする。」と定めている。地方公共団体は、「公害の被害の救済のための措置」

を含め、国の施策とは別に、その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策を策定しなければならないのである。被告基礎自治体らの区域は、福島第一原子力発電所から排出された大量の放射性物質がばらまかれ、これが土壌に蓄積したという日本において前例のない「自然的社会的条件」を抱えているのだから、それに応じた被害者救済のための措置を策定するのは、被告基礎自治体の環境基本法上の義務である。

2 学校保健安全法上の義務

学校保健安全法上、地方公共団体は、学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るため、国とは独自に、「国が講ずる措置に準じた措置を講ずるように努め」る責務を有している。また、被告基礎自治体らは、市立及び町立の小中学校について、学校設置者として、「その設置する学校の児童生徒等及び職員の心身の健康の保持増進を図るため、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努める」責務を有している。したがって、国が放射性物質について学校環境衛生基準を策定していないからといって、地方公共団体が、児童生徒及び職員が被ばくしているのを手を拱いてみていることが許されるものではない。自ら、放射性物質について、学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進を図るために適切な基準を設ける等、児童生徒等及び職員の健康を被ばくから守るために必要な措置を講じるのは、被告基礎自治体らの法律上の義務というべきである。

3 いかなる数値を放射性物質にかかる環境基準、学校環境衛生基準とするべきか

- (1) 国には、放射性物質に係る環境基準、学校環境衛生基準を定める義務があるのに、サボタージュによってこれが定められていない。いわば法令の欠缺状態にある。被告基礎自治体らは、これが定められていない以上、環境基本法や学校保健安全法の法意や条理にしたがって、自ら基準を定め、学校における児童生徒等及び職員の健康を守らなければならない。
- (2) 放射性物質に係る環境基準、学校環境衛生基準としてふさわしい数値

を検討するにあたっては、次の各事実を踏まえる必要がある。

ア 原子力委員会が定めた線量目標値

原子力委員会は、昭和50年5月13日、「発電用原子炉周辺の線量目標値に関する指針」を取りまとめた（甲A第61号証）。これは、今後における原子力発電の規模の増大等による環境への放射性物質の放出量の増大が予想されるところであり、これに対処して周辺公衆の被曝線量を低く保つための努力が払われることが必要とされる状況下において、周辺公衆の被曝線量を低く保つことについての努力の目標値を明らかにすることが必要であるとの観点から定められたものである。これによれば、「発電用軽水炉施設の通常運転時における環境への放射性物質の放出に伴う周辺公衆の受ける線量当量を低く保つための努力目標として、施設周辺の公衆の受ける線量当量についての目標値（線量目標値）を実効線量当量で年間50マイクロシーベルトとする」旨が明記されている。「線量目標値」とは、規制値とは異なり、定量的な目標値である（甲A第62号証）。

イ 環境基本法の法意（この項は、甲A第63号証による。）

(7) 環境基本法の前身である公害対策基本法（昭和42年8月3日法律第132号）は、日本の4大公害病（水俣病、新潟水俣病、イタイタイ病、四日市ぜんそく）の発生を受け、制定された日本の公害対策の基本法であり、「事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的」として制定された（同法第1条第1項）。

(4) 公害対策基本法案の検討時、公害対策の原則として「経済の健全な発展との調和」に配慮することを目的に規定すべきという主張と、健康の保護に関しては経済との調和は不適切との主張とが激しく闘われたが、成立した公害対策基本法には、第1条2項に「前項に規定する生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする。」との条項（以下「経済調和条項」という。）が設けられた。

(ウ) これは、立法の目的である「国民の健康の保護」と「生活環境の保全」のうち、前者の「国民の健康の保護」は、何ものにも替えがたい絶対的要請として保護するとともに、後者の「生活環境」については、経済の健全な発展との調和に配慮しながら保全していくという考え方に立つものである。(甲A第63号証581頁～584頁)

(エ) ところが、1970年のいわゆる「公害国会」において、公害対策基本法が改正され、第1条第2項の経済調和条項が削除され、同条第1項の目的規定に「国民の健康で文化定な生活を確保する上において公害の防止がきわめて重要であることに鑑み」という文言が付加された。これと同時に、大気汚染防止法と騒音規制法が改正され、これらの法律に設けられていた経済調和条項が削除された。また、経済調和条項が入っていた水質二法（水質保全法、工場排水規制法）が廃止され、新たに産業調和条項のない水質汚濁防止法が成立した。国は、1972年には、大気汚染防止法と水質汚濁防止法について、無過失責任をもうける改正をし、1974年には大気汚染防止法について、1978年には水質汚濁防止法について総量規制を採用するための改正をした。1971年から1973年にかけて四大公害裁判は、すべて住民側が勝訴した。

経済調和条項の削除は、生活環境の保全は、企業の活動に優先するという法律上の価値判断を示すことにより、立法、行政、司法及び国民の考え方に対し、一定の影響を与えたのである。(甲A第63号証587頁～591頁)

(オ) 公害対策基本法の考え方は、そのまま環境基本法に引き継がれた。なお「環境基本法」には、その第4条に「環境の保全は・・・環境への負荷の少ない健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし」との一節があるが、これは、かつての「経済調和条項」とは考え方を異にする。「経済調和条項」が「環境か、経済か」という二者択一の議論の中で、環境保全を経済発展の枠内で行うという考え方を示したものであるのに対し、環境基本法は、経済を環境に適合させる形で両者を統合する

ことが考えられているのである。(甲A第63号証600～602頁)

- (カ) ICRPの基本的考え方については、原告ら準備書面(14)21頁～26頁で述べた。要点を繰り返せば、ICRP勧告の主な目的は、「被爆に関連する可能性のある人の望ましい活動」、すなわち原子力発電という経済活動を過度に制限しないという制約の下で放射線防護に関する意見を述べることであり、その原則の一つである「正当化の原則」は、「放射線被ばくの状況を変化させるいかなる決定も害より便益を大きくすべきこと」であり、言い換えれば、「便益」が大きければ「害」を与えることが許容されるという考え方である。この「便益」に「経済的便益」は排除されていない。ICRPの考え方は、「経済調和条項」と同種である。

上記のように、公害対策基本法から環境基本法に続く日本の公害規制は、「生活環境の保全」については、当初こそ「経済の健全な発展」の枠内で行うという制約がもうけられながら、これが克服され、「国民の健康の保護」については、絶対的な価値として保護する考え方が一貫してとられてきた。これが環境基本法の法意であり、この点において、ICRPの考え方とは決定的に異なるのである。

- (3) 上記各事実によれば、放射性物質にかかる環境基準値【人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準(環境基本法第16条第1項)】及び学校環境衛生基準としては、「年50マイクロシーベルト」がふさわしいというべきである。

なお、年1ミリシーベルト基準は、原子炉等規制法、放射線障害防止法等で定められた措置命令、運転停止命令、是正命令、これらに違反したときの設置許可の取消し、使用許可の取消し、これに違反したときの罰則等によって、事業者をしてこれを遵守させようとしてきたものであるから、これは、環境基本法下において、規制基準とするべきものである。年1ミリシーベルト基準が、土壌汚染の環境基準と比較して、いかにリスクが高いかは、準備書面(26)で詳述した。土壌汚染の環境基準よりも350倍もリスクの高い値を放射性物質の環境基準とするわけに

はいかない。

4 小括

以上によれば、被告基礎自治体は、環境基本法上の義務として、福島原発事故によって環境中に大量に放出された放射性物質から住民の健康を確保するため、少なくとも「年50マイクロシーベルト」以上の被ばくをさせない施策を実施する義務があり、学校保健安全法上の義務として、放射性物質による健康被害から児童生徒の健康を守るため、少なくとも、「年50マイクロシーベルト」以上の被ばくをさせない施策を実施する義務があるというべきである。

そうすると、被告基礎自治体らが、児童生徒が、年1ミリシーベルト以上の被ばくを余儀なくされる環境、土壌1平方メートルあたり4万ベクレル以上のセシウム137が検出される環境、生活環境に放射性同位元素（1キログラム当たり1万ベクレルを超える物質）が存在する環境で児童生徒を教育することは許されず、被告基礎自治体らは、これを避けるための措置をとらなければならないというべきである。

以上