

訴 状

2013（平成25）年3月11日

千葉地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福 武 公 子

弁護士 中 丸 素 明

弁護士 秋 元 理 匡

弁護士 滝 沢 信
外

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

福島第一原発事故損害賠償請求事件

訴訟物の価額 1, 0 2 9, 2 9 1, 3 2 4 円

訴訟救助申立てのため、印紙を貼付しない。

請 求 の 趣 旨

1 被告らは、連帯して、各原告に対して、別紙損害目録「損害金額（円）」欄記載の各金員及びこれに対する2011（平成23）年3月11日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

2 訴訟費用は被告らの負担とする。

との判決並びに仮執行宣言を求める。

請 求 の 原 因

(目 次)

序章 はじめに～本件訴訟の目的	9
第1章 福島第一原発事故にいたるまで	13
第1 日本原子力に関する政策	13
1 原子力開発のはじまり	13
2 原子力発電所の立地	17
3 核燃料サイクルと廃棄物の処理	18
第2 日本原子力に関する法体系	19
1 東北地方太平洋沖地震発生前に成立した法律	19
2 東北地方太平洋沖地震発生後に成立した法律	21
3 現行法体系の特徴	23
第3 福島第一原子力発電所の立地する地域	24
1 「相双地域」の状況	24
2 被告東電による原発建設	26
第4 原子力事故の多発	27
1 世界における事故	28
2 日本における事故	28
3 新潟県中越沖地震に伴う東京電力柏崎刈羽原子力発電所での一連の事故	30
4 安全規制の見直しが限定的であったこと	30

第2章 福島第一原発事故の概要32

第1 原子力発電所の構造32

1 原子力発電の基本的な仕組み32

2 原子力発電所の構造と設備33

3 異常時対応設備38

第2 福島第一原発の概要40

第3 事故の概要42

1 地震・津波42

2 事故の経過42

第3章 被害の実相50

第1 事故による被害の実相50

1 避難の実相をとらえることの重要性50

2 放射能汚染50

3 避難者の苦難54

4 産業への影響61

5 コミュニティの崩壊62

6 本件被害の特質64

第2 被侵害利益66

1 本件における被侵害利益66

2 人格発達権67

3 平穏生活権69

第3 被告東電と被告国の対応70

1 避難指示70

2 出荷規制等71

3	情報隠し	72
4	原子力損害賠償紛争審査会指針	74
5	加害者・被告東電による損害賠償請求枠組み	75
6	原子力損害賠償円滑化会議	77
7	警戒区域の再編と被告東電による「手切れ金」	78
第4章 津波及び過酷事故についての知見の進展		83
第1	津波に関する知見	83
第2	過酷事故（シビアアクシデント）に関する知見	87
第3	知見の進展についてのまとめ	90
第5章 東京電力の責任		91
第1	事故原因	91
1	津波対策の懈怠	91
2	シビアアクシデント（SA）対策の欠如	91
3	アクシデント・マジメント（AM）も欠如	92
第2	原子力損害賠償法による責任	93
1	原賠法について	93
2	福島第一原発事故発生当時の状況と原賠法の適用	94
第3	民法上の責任	95
1	被告東電の土地工作物責任（民法 717 条）	95
2	一般不法行為責任（民法 709 条）	97
第4	まとめ	102
第6章 国の責任		103

第1 国の責任の枠組み	103
第2 原発推進政策	103
1 国策民営	103
2 国の推進政策	103
3 危険性の認識	108
4 設置許可処分	108
5 設置許可自体の違法性	109
6 小括	111
第3 作為起因性の不作為	111
1 設置許可自体の違法性	111
2 自庁取消の必要性	111
第4 規制権限不行使	112
1 規制権限不行使による被告国の責任の概要	112
2 福島第一原発事故の原因と必要な防護措置	113
3 原子力発電事業に関する規制の概要	113
4 主務大臣の規制権限不行使が国家賠償法1条1項の「違法」であること	116
5 結論	124
第5 国の責任主体性	125
第6 国の責任のまとめ	126
第7章 共同不法行為	127
第8章 損害	129
第1 被侵害利益	129
第2 損害把握の方法（不法行為法の目的に関連して）	129
1 公平理念による差額説的解釈の限界	129

2	原状回復理念による合目的的, 規範的考慮の必要性	130
第3	避難生活に伴う損害	131
1	避難に伴い生じた客観的損害	131
2	休業損害及び逸失利益	134
3	避難生活に伴う慰謝料	134
4	財物—生活の基盤—を喪失したことの損害	138
第4	コミュニティを喪失したことの損害	141
1	コミュニティ喪失に基づく損害の意味	141
2	帰還が困難になったこと	145
3	コミュニティ喪失の慰謝料	145
第5	原告らの損害	147
第9章	結び	148

以下，本文中では，次の用語を略記する。

被告東京電力株式会社	被告東電
福島第一原発	東京電力株式会社福島第一原子力発電所
福島第一原発事故	2011（平成 23）年 3 月 11 日以降，福島第一原発で発生している放射性物質漏出等の事故
福島第二原発	東京電力福島第二原子力発電所
INES	国際原子力事象評価尺度
炉規法	核原料物質，核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律
国会事故調	東京電力福島原子力発電所事故調査委員会

序章 はじめに～本件訴訟の目的

序章 はじめに～本件訴訟の目的

- 1 本件訴訟は、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した被告東京電力株式会社（以下「被告東電」という）の福島第一原子力発電所において発生した国際原子力事象評価尺度（INES）¹で「レベル 7」という極めて深刻な原子力発電所事故による損害の賠償を求めるものである。

福島第一原発事故は、福島県のみならず東北・関東地方を中心とした非常に広範な地域を放射能によって汚染し、これらの広範な地域の住民の生命と健康に深刻な被害を生じさせるとともに、事故から 2 年を経過するも、未だ回復困難かつ終点の見えない甚大な被害をもたらし続けている。

原告らは、福島第一原発事故により、福島第一原発の周辺地域から千葉県内に避難を余儀なくされるなどして、長期間に亘り筆舌に尽くせない生活を強いられている被害者である。

このような結果は、被告国によって推し進められてきた国策としての不完全かつ杜撰な原子力発電推進政策による歪んだ「安全神話」の下で、被告東電をして利潤追求優先の営業をさせた結果もたらされたものである。このように、大資本の利潤追求行為の過程において環境汚染が引き起こされ、広範な地域において長期的に深刻な被害をもたらし、被害者と加害者が非互換的な立場にある事象を、私たちは「公害」と呼んできた。

この被害と加害の関係性は、足尾銅山事件、水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく、京葉コンビナートの大気汚染などと共通する。そして、公害事件においては、加害者は、常に、責任の所在を曖昧にし、加害者が損害賠償のあり方を決め、幕引きを図ってきた。その幕引きを許さない戦いの嚆矢が戦後の四大公害

¹ 第 1 章第 4 参照。

訴訟であった。

原子炉等の運転によって生じた原子力損害の賠償については、原賠法があり、同法は、賠償責任の確実な履行を期して、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入措置を義務付けているが、この損害賠償額の上限は、一事業所につき 1200 億円とされていて、福島第一原発事故の甚大性に比べてその規模はほんの一部の小さいものに過ぎない。さらに、原賠法上は、これを超える損害が発生した場合には国が「必要な援助」を行うとされているが、これはあくまで責任主体が事業者であることを前提とするもので、その援助の規模もその時々の方策によって左右されることを可能とする不安定な制度で、福島第一原発事故のような極めて広範かつ甚大な原子力被害の賠償には不十分なものでしかない。このような援助の一環として行われている「原子力損害賠償紛争審査会」による「原子力損害賠償紛争解決センター」による和解の仲介作業も福島第一原発事故の広範な損害の填補実現には程遠い状況であることはこれまでの報道等により周知の事実となっている。

本件訴訟の目的は、被告東電の責任を問うとともに、福島第一原発事故についての被告国の法的責任主体性を確認し、その国家賠償責任の履行を求め、その被告両者による共同不法行為責任を問い、もって、原告らすべての被害者らが失った生活を取り戻し、人間の尊厳を回復することを可能とする完全な損害賠償を実現することにある。被告国の法的責任を明確にするものでなければ、救済策は「社会的責任」ないし恩恵的なものとどまり、原告らを含む福島第一原発事故被害者の真の救済も不可能だからである。

このことに関し、国会事故調は、原子力規制を担うべき規制当局としての被告国が、被告東電等原子力事業者となれあい関係に陥って取り込まれ、いわゆる「規制の虜」となって、本来在るべき監視・監督機能が崩壊していたとして、これが福島第一原発事故の「根源的原因」と断定している。

本件訴訟においては、世界有数の地震大国という公知の事実を無視して推進さ

れて来た被告国による原発推進政策を根本から見直し、再びこのような原発事故の惨禍を繰り返すことがないように求めることを世界に向けて発信しようとするものである。

- 2 国会事故調は、上記「規制の虜」を指摘するとともに、福島第一原発事故を「人災」すなわち人為的な原因によってもたらされたものと断定し（国会事故調報告書 12 頁等）、以下のような表現で被告東電の責任に言及しているところ、この論理は、そのまま、当該人為的原因の根源となった被告国の歪んだ原発推進政策とこの間の杜撰な規制権限の不行使にもそのまま当てはまるものである。

「東電は、エネルギー政策や原子力規制に強い影響力を行使しながらも、自らは矢面に立たず、役所に責任を転嫁する黒幕のような経営を続けてきた。そのため、東電のガバナンスは、自律性と責任感が希薄で、官僚的であったが、その一方で、原子力技術に関する情報の格差を武器に、電事連（電気事業連合）等を介して規制を骨抜きにする試みを続けてきた。その背景には、東電のリスクマネジメントのゆがみを指摘することができる。

東電のリスクマネジメントは、原子力に関するリスクを検討する会議体はあるが、それを、自然災害と併せて社会信頼の失墜や稼働率の低下に至るリスクとして扱っており、シビアアクシデント（SA、過酷事故）に対するリスクとして扱うことはなかった。その理由としては、原子力の安全は、原子力・立地本部ラインの中で担保するもので、経営として管理すべきリスクとしては扱われていないが、そのことが、東電のリスクマネジメントのゆがみを招いた。学会等で津波に関する新しい知見が出された場合、本来ならば、リスクの発生可能性が高まったものと理解されるはずであるが、東電の場合は、リスクの発生可能性ではなく、リスクの経営に対する影響度が大きくなったものと理解されてきた。このことは、シビアアクシデントによって周辺住民の健康等に影響を与えること自体をリスクとして捉えるのではなく、対策を講じたり、既設炉を停止したり、訴訟上不利になったりすることをリスクとして捉えていたことを意味する。」（国会事故調報

告書 42 頁)

- 3 原告らは、今、福島第一原発事故から 2 年を経過するも未だに失ったふるさとも帰ることが出来ない状況であり、その避難の終点もようとして見えていない。にもかかわらず、後述の通り、被告らにはこれまで誠意ある対応が見られず、原告らのあるべき損害の賠償が実現する状況も見通しもない。

このような不正義を正し、原告らに人間としての尊厳と真の損害の回復を実現すべく、司法による救済を求めて本件訴訟に及ぶ次第である。

第 1 章 福島第一原発事故にいたるまで

第 1 日本原子力に関する政策

1 原子力開発のはじまり

(1) 政官財主導で原子力事業を創設したこと

ア アメリカの原爆開発から原発開発まで

1939（昭和 14）年に核分裂が発見され、1942（昭和 17）年 12 月 2 日、シカゴ大学でエンリコ・フェルミの指揮により人類最初の原子炉が築造された。この臨界²実験の際には、後のデュポン化学会社の社長となるグリーンウォルトも立ち会ったが、このころ、原爆製造計画であるマンハッタン計画の指揮者グローヴス将軍は、デュポンに対しプルトニウムの生産計画への参加を求めていた。後に、デュポンはプルトニウム生産に協力した。

1946（昭和 21）年、アメリカは原子力委員会を発足させ、その巨大な権限のもとで原爆開発を推進した。リリエンソール初代原子力委員長は、プルトニウム生産設備を備えたハンフォード研究所をデュポンからゼネラル・エレクトリック社（以下「GE」という。）に移管した。

こうして、アメリカでは核兵器開発のために挙国一致体勢がとられた。

その後、1953（昭和 28）年にイギリスがコールダーホール型原発の建設計画を発表し、1954（昭和 29）年にソビエト連邦がオブニンスク原発を成功させると、アメリカは核エネルギーの平和利用を進めるようになった。

こうして、ウェスチング・ハウス社が原子力軍艦用に開発した加圧水型軽水炉から SHIPPING BOARD 原発を建設し、1957（昭和 32）年に臨界に達した。また、GE は、沸騰水型原子炉の開発を進め、1959（昭和 34）年、ドレスデン原発 1 号機を稼働させた。

² 核分裂に用いられる中性子数が増加も減少もしない状態。

イ 日本の原発開発前史

こうして、世界的に様々な研究が発表されるなか、我が国は、原子力に関する先進的な研究はなされなかった。

戦前、日本の電力生産は、全国一元の発送電網をもつ日本発送電株式会社（以下「日発」という。）によって受け持たれており、第二次世界大戦の敗戦後、連合国占領期間中は、原子力の実験的研究が禁止されていた^{*3}。

しかし、1951（昭和 26）年、アメリカ占領軍は日発体制を解体させ、現在の 9 つの電力会社に地域分割した。

このような地域分割により、被告東電や関西電力など、人口密集地に工業地帯のある電力会社は、水力資源の豊富な中部地域から撤退し、大量消費地の隣接地で火力発電所を建設する方向に転換した。

そして、日本側がアメリカ側から石油の輸入やタービン発電機等の技術協力を得る過程において、「GE－日立・東芝」「ウェスチング・ハウス－三菱」という系列関係が生じた。

他方、日本の原子力研究は、1949（昭和 24）年 1 月に設立された日本学術会議において、1950（昭和 25）年 4 月に「戦争を目的とする科学の研究には絶対従わない決意の表明」を採択したり、1952（昭和 27）年 10 月には「原子力委員会を政府に設置する」との提案に対し、原子力の研究は「ひとたび間違ふと残虐なものに行く。発電と云いますが、相当発電する と一夜にしてそれが原爆に化する」との反対意見で、この提案が撤回されたりした。福島第一原発事故によって、この反対意見の懸念が現実のものとなったといえる。

その後、1952（昭和 27）年 4 月に発効したサンフランシスコ講和条約で

^{*3} 連合国軍最高司令官総司令部指令第三号（SCAPIN3 号、1945（昭和 20）年 9 月 22 日付け）の第 8 項及び 1947（昭和 22）年 1 月 30 日極東委員会の決定

は、日本の原子力研究を将来にわたり禁止する条項が含まれていなかった。そのため、我が国における原子力研究は、全面的に解禁となった。

国会でも、1954（昭和 29）年 3 月 2 日、1954（昭和 29）年度の予算案の修正として、3 億円が科学技術振興費にあてられ、そこに原子力平和利用研究補助金（2 億 3500 万円）、ウラニウム資源調査費（1500 万円）、原子力関係資料購入費（1000 万円）の総額 2 億 6000 万円の原子力予算が盛り込まれた。

その後、政府は、1954（昭和 29）年 5 月 11 日、原子力利用準備調査会を設置した。これは、内閣に設置され、副総理が会長、経済企画庁長官が副会長をつとめるハイレベルの意思決定機関であり、日米原子力研究協定の締結や同協定の締結に伴いアメリカからの濃縮ウラン受入れの方針が決定された。

そして、1955（昭和 30）年 11 月 14 日には、日米原子力研究協定を締結し、同協定に基づく濃縮ウランの受入機関として同月 30 日、財団法人日本原子力研究所（原研）が設置された^{*4}。並行して、通商産業省においては、1954（昭和 29）年 6 月 19 日、原子力予算打合会が設置された。ここでは、日本初の海外原子力調査団派遣（1954〔昭和 29〕年 3 月から 1955〔昭和 30〕年 3 月）の実施と、調査団報告書をふまえた、1955（昭和 30）年 7 月の研究炉建設の「中期計画」（複数の年度にまたがる計画）を立案した。

その後、同年末に総理府に設置された原子力局が科学技術庁に移管し、同庁が日本の原子力行政の中枢を担うこととなった。日本原子力研究所（原研）と原子燃料公社（原燃公社）が、科学技術庁傘下の特殊法人として設置され、前者は原子力研究全般と原子炉の設計・建設・運転、後者は核燃料事業全般を担った。

^{*4} 原研は、1956（昭和 31）年 6 月科学技術庁傘下の特殊法人となった。

他方、産業界も、1953（昭和 28）年、電力中央研究所傘下の電力経済研究所が新エネルギー委員会^{*5}を設置した。そして、1956（昭和 31）年 3 月には、日本原子力産業会議（原産）が創立された。また、原子力産業グループの形成もみられた。

このように、我が国の原子力事業は、連合国軍の占領下で研究等が禁止され、何もない状況から、政官財主導でスタートしたのである。

（2）国策民営による原発事業

1956（昭和 31）年 1 月 5 日、初代原子力委員会委員長の正力松太郎が「5 年以内に採算のとれる原子力発電所を建設したい」との談話を発表した。そこでは、「動力炉の施設、技術等一切を導入するために動力協定を締結する必要がある」とあり、海外からの原子炉購入という構想が示されていた。

そして、正力が 1956（昭和 31）年 5 月に招聘した英国原子力公社理事のクリストファー・ヒントンの講演会・座談会を受けて、原子力委員会は、同年 10 月に訪英調査団を派遣した。そして、同調査団は、1957（昭和 32）年 1 月 17 日に報告書⁶を原子力委員会に提出した。これを受けて、原子力委員会は、同年 3 月 7 日、発電炉早期導入方針を決定し、英国炉導入を前提とした技術的検討をすることになった。

この英国炉の受入れ主体については、全額政府出資の通産省傘下の国策会社である電源開発株式会社（電発）と電気事業者および関連業界を出資者とする民間会社が最後まで争い、政・官・財界の中枢を巻き込んだ論争となったが、1957（昭和 32）年 9 月 3 日の「実用発電炉の受入れ主体について」という閣議了解により、官民合同の「原子力発電株式会社」を設立し、政府（電発）20%、民間 80%（電力 9 社 40%、公募 40%）の出資比率とすることになった。そして、日本原子力発電株式会社（原電）が、同年 11 月 1 日に設立された。

^{*5} 1955（昭和 30）年 6 月に原子力平和利用調査会に改組

⁶ 科学技術庁原子力局『原子力委員会月報第2巻第2号』所収。

また、各電力会社もメーカーとの密接な関係のもとに、原子力に関する調査研究を進めて行くこととなった。例えば、被告東電は、1955（昭和 30）年 11 月、社長室に原子力発電課を新設し、1956（昭和 31）年 6 月に東芝・日立の両グループと協力して東電原子力発電協同研究会（TAP）を組織した。関西電力は、同年 4 月、原子力発電研究委員会（APT）を組織し、概念設計演習を開始し、1957（昭和 32）年 9 月、本店機構として原子力部（二課制）を設置した。

こうして我が国の原子力事業は、電力業界が商業用原子力発電事業の確立へ向けて乗り出したことで、国策民営の路線をたどることとなった。

2 原子力発電所の立地

電源である原子力発電所の立地については、信頼性や経済性の観点からできるだけ需要地の近くに設置することが望ましいが、1965（昭和 40）年以降、東京湾岸への発電所の建設は、立地、環境などの制約から非常に困難となり、遠隔地に立地せざるを得なくなった。被告東電も、供給区域をはじめ隣接地域を含めて、広範な立地調査を実施したものの、東京湾岸・神奈川県・房総地区で広大な用地を入手することは、人口密度、立ち退き家屋数、設計震度などの諸点から困難であった。そこで、被告東電は、需要地に比較的近接した候補地点として、茨城県・福島県の沿岸部に着目し、東海村や大熊町など数地点を調査し、比較検討を加えた。人口密度が小さい過疎地であることが原子力発電所立地の 1 つの条件であった。

政府は、電源立地が全国的に難航するなかで、発電所の立地促進方策として、1974（昭和 49）年 6 月には、「発電用施設周辺地域整備法」、「電源開発促進税法」、「電源開発促進対策特別会計法」のいわゆる電源三法を制定した。

これは、電源開発による利益を立地地域に還元することにより、地域の公共用施設の整備を図り、福祉の向上と電源立地の円滑化を図るもので、電力会社からの販売電力量に応じて税金を徴収し、これを歳入とする特別会計を設け、ここか

ら、発電所などが設置される地点とその周辺地域の公共用施設を整備する費用などに充てるため、交付金を地方公共団体に交付することになっている。電源三法はその後数回にわたって改正され、拡充が進められたほか、電力業界と通産省は広報宣伝活動に多大な資金と人材を注ぎ込んできた。しかし、原子力発電所の新規サイトの獲得は困難を極め、その結果として電力会社は、既存サイトにおける増設という形で、原子力発電の設備容量の増加を実現していくこととなった。(第6章第2の2(2)参照)

3 核燃料サイクルと廃棄物の処理

ウランも石油も海外からの輸入に頼っている我が国は、限られたウラン資源を最後まで使おうとする原子力政策を立案した。原子炉でウランを燃やした時にできる使用済み核燃料を再処理すると、プルトニウムを取り出すことができる。それを高速増殖炉という特別な原子炉で燃やすと、理論的には発電しながらプルトニウムを増やしていくことができる。これが我が国の「核燃料サイクル」と呼ばれる原子力政策である。

1967(昭和42)年に原子力委員会は「高速増殖炉をわが国において自主的に開発する」という基本方針を打ち出した。そして、オイルショックで石油の価格が暴騰すると、1978(昭和53)年の原子力長期計画では「原子力研究開発利用は、国のエネルギー政策の要請のもとに、着実に推進されるべきものとなった」と原子力の重要性が強調された。

しかし、当初は合理的な政策だと思われていた「核燃料サイクル」もその後の環境変化によって、合理性のない政策となってしまった。

初めは1980(昭和55)年後半に実現するといわれたプルトニウムを燃やすための高速増殖炉はいまだ実現の目途すらたっていない。高速増殖炉の原型炉である「もんじゅ」は、実に40年以上の歳月と1兆円以上の費用をつぎ込んで、今も運転すらできない状態にある。

日本の原子力発電所は、それぞれの発電所の中にプールを作り、ウランを燃や

した時に出る使用済み核燃料を貯蔵している。しかし、いくつかの原子力発電所では、このプールの容量が一杯になりつつある。

使用済み核燃料を再処理するはずの六ヶ所村の再処理工場は、トラブルが続き、依然として稼働していない。

さらに、原子力発電の最大の問題は、核のゴミ（放射性廃棄物）をどう処分するかということである。わが国では、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律で、再処理後の高レベル放射性廃棄物を地層処分という方法で最終処分することが定められている。しかしながら、1978（昭和 53）年の原子力長期計画の中で初めて具体的な地層処分の時期について、昭和 60 年代から実証試験を行うと言及されて以来、最終処分開始の目標はどんどんずれ込んでおり、今後も大幅に遅れることが予想される。

第2 日本の原子力に関する法体系

1 東北地方太平洋沖地震発生前に成立した法律

（1）原子力基本法

1955（昭和 30）年 12 月 19 日、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図ることを目的」（1 条）とする原子力基本法が公布された。

同法において、原子力利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的に行い、その成果を公開することが規定された（「民主・自主・公開」の原子力三原則、2 条）。

そのうえで、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置き、前者は原子力の言及、開発、利用に関する事項を、後者は安全の確保に関する事項について、それぞれ企画、審議し、決定するものとされている。

（2）原子炉等規制法（炉規法）

その後、1957（昭和 32）年 6 月 10 日、原子力基本法 14 条に基づくものと

して、「原子力基本法（括弧内省略）の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行うことを目的」（1 条）とする核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（炉規法）が公布された。

同法には、原子炉を設置し使用する際の規制について詳細に規定されており、同法によって、加工、貯蔵、再処理、廃棄等の事業は、行政機関の許可や指定を受けなければ行うことができないものとされた。（第 6 章第 2 の 5 参照）

（3）電気事業法

また、1964（昭和 39）年 7 月 11 日には、「電気事業の運営を適正かつ合理的にならしめることによつて、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによつて、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ることを目的」する電気事業法が公布された。

これにより、原子力発電所についての電気工作物の変更許可、工事計画の認可、使用前検査、定期検査などは、同法に基づいて行われることとなった。（第 6 章第 4 の 3 参照）

（4）原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）

さらに、1961（昭和 36）年 6 月 17 日、「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的」として、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）が公布された。

同法においては、原子力事業者が無過失責任を負い（3 条）、原子力事業者

以外の者は責任を負わないこと（4条，責任集中）が規定されるとともに，賠償責任を迅速かつ確実に果たすようにするため，原子力事業者が原子力損害賠償責任保険への加入等の損害賠償措置を講じることが義務づけられた（賠償責任の強制）。また，7条第1項に定める賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合，被告国が原子力事業者に必要な援助を行うことも明記された（16条）。

（5）原子力災害対策特別措置法

1999（平成11）年，茨城県那珂郡東海村でJCO臨界事故が発生した後，「原子力災害の特殊性にかんがみ，原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等，原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより，核原料物質，核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律，災害対策基本法その他原子力災害の防止に関する法律と相まって，原子力災害に対する対策の強化を図り，もって原子力災害から国民の生命，身体及び財産を保護することを目的」（1条）とした原子力災害対策特別措置法が公布された。これにより，ようやく，実際に事故が起きた場合の原子力事業者及び被告国等の責務や対応等が定められた。

2 東北地方太平洋沖地震発生後に成立した法律

（1）原子力損害賠償支援機構法

そして，福島第一原発事故により，原賠法7条1項に定める賠償措置額を超える原子力損害が発生する事態が生じたため，2011（平成23）年8月10日，原子力損害賠償支援機構法が公布された。

同法は，「原子力損害賠償支援機構は，原子力損害の賠償に関する法律第3条の規定により原子力事業者が賠償の責めに任ずべき額が賠償法第7条第1項に規定する賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合において，当該原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことに

より、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資することを目的」とし（1 条）、被告国が、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任に鑑み、損害賠償に関する支援を行うための万全の措置を講ずる旨明記された（2 条）。

（2）放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法

また、同月 30 日、「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により当該原子力発電所から放出された放射性物質による環境の汚染が生じていることに鑑み、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めること等により、事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的」として（1 条）、放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法が公布された。

同法は、被告国が、福島第一原発事故に伴う放射性物質の拡散による環境の汚染への対処に関し、必要な措置を講ずることを規定するとともに（3 条）、原子力事業者も、誠意をもって必要な措置を講じ、国又は地方公共団体が実施する施策に協力しなければならない旨規定している（5 条 1 項）。

（3）福島復興再生特別措置法

その後、2012（平成 24）年 3 月 31 日、「原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島の復興及び再生が、その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的な責任を踏まえて行われるべきものであることに鑑み、原子力災害からの福島の復興及び再生の基本となる福島復興再生基本方針の策定、避難解除等区域の復興及び再生のための特別の措置、原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置等について定めることにより、原子力災害からの福島の復興及び再生の推進を図り、もって

東日本大震災復興基本法 2 条の基本理念に則した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生に資することを目的」として(1 条), 福島復興再生特別措置法が公布された。

同法においては、基本理念として、「原子力災害からの福島の復興及び再生は、住民一人一人が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として、行われなければならない」こと(2 条 2 項)や「原子力災害からの福島の復興及び再生に関する施策は、福島の地域のコミュニティの維持に配慮して講ぜられなければならない」こと(2 条 4 項)などが規定された。

(4) 原発事故子ども被災者支援法

さらに、2012(平成 24) 年 6 月 27 日、福島第一原発事故により「放出された放射性物質が広く拡散していること、当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていないこと等のため、一定の基準以上の放射線量が計測される地域に居住し、又は居住していた者及び政府による避難に係る指示により避難を余儀なくされている者並びにこれらの者に準ずる者が、健康上の不安を抱え、生活上の負担を強いられており、その支援の必要性が生じていること及び当該支援に関し特に子どもへの配慮が求められていることに鑑み、子どもに特に配慮して行う被災者の生活支援等に関する施策の基本となる事項を定めることにより、被災者の生活を守り支えるための被災者生活支援等施策を推進し、もって被災者の不安の解消及び安定した生活の実現に寄与することを目的」として(1 条)、「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」(原発事故子ども被災者支援法)が公布された。

同法においては、「当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていない」ことが明記されている(1 条)。

3 現行法体系の特徴

以上述べた現行法体系は、いずれも、原子力事業と人類との共存を前提に構成されている。そして、事故後の対応について、被告国の責任は「社会的責任」にとどまっている。

しかし、被告らがそのような姿勢をとることで、被告東電の責任は原子力事業者の発展と調和する限度にとどめられ、被告国の責任は曖昧なものになっている。

これらの点を明確にするため、本件訴訟が必要となるのである。

第3 福島第一原子力発電所の立地する地域



1 「相双地域」の状況

(1) 「相双地域」

福島第一原発の1号機から4号機は双葉郡大熊町に、5号機と6号機は双葉

郡双葉町に設置されており、福島第二原発は双葉郡富岡町と双葉郡檜葉町にまたがって設置されている。双葉郡は、上記4町に、広野町、浪江町、川内村、葛尾村を加えた6町2村で構成されており、相馬市及び南相馬市と併せて、「相双地域」と総称される。福島第一原発の立地過程を論ずる前提として、同地域の状況を以下に論ずる。

（２）位置、面積、人口

「相双地域」は、東北の最南部である福島県の東部に位置する浜通り地方に属し、西は阿武隈高地、東は太平洋に面する細長い平野が南北に続く沿岸地方である。その合計面積は865.12km²である。

県勢要覧によれば、2010（平成22）年度の統計では、相双地域の人口は計7万2822人である。

（３）原発建設前の状況

原子力発電所建設前までは、主に農業に従事している者の割合が高かった。米や果樹、葉タバコ、酪農、野菜の生産も行われていた。商工業も、個人事業が主であった。（例えば、商業について、双葉、大熊町を併せた販売額は1億8000万円程度（1972〔昭和42〕年）であった）

人々は、海と山に囲まれた相双地域において、農地や海、山、川などから自然の恵みを受けながら、自然との調和のもとに生活を営み続けた。この相双地域に、自己実現の場を求め、文化を継承し創造していく場を求めてきたのである。平将門の伝承に由来し1000年以上続く神事である相馬野馬追など豊かな文化が育まれた。

原子力産業会議による立地調査報告である『原子力と地域社会―立地問題懇談会地域調査専門委員会報告書』（1960〔昭和45〕年6月）によれば、この地域の概況は、以下のように指摘されていた。

「福島県の場合、相双地域（相馬郡、双葉郡）の人口は、富岡町、原ノ町市が横ばい状況であるほかは、どの市町村も県平均よりかなり高い割合で減少し

てきている。

大熊・双葉の両町は、東は太平洋に面しているが、台地が海岸にせまってほとんど絶壁をなし、両町は周辺 7 ヶ町村とともに低開発地域工業開発地区に指定されている。地域の社会構造は、本家、分家の系譜的關係が存続しているが、その規模は小さなものであり、部落組織も機能が分化して規制力が弱くなっている。工業・商業的にはほとんどみるべきものがない。」

2 被告東電による原発建設

被告東電は、水力発電所、火力発電所の他に、現時点では、福島第一原発（6 基）、福島第二原発（4 基）及び柏崎刈羽原子力発電所（7 基）の計 17 基の原子炉を保有している。

1955（昭和 30）年 11 月、被告東電は、社長室に「原子力発電課」を設け、1950 年代後半（昭和 30 年代前半）には、原子力発電所を設置する候補地点の選定を始め、1960（昭和 35）年 8 月に福島県において原発建設地を確保する方針を決め、相双地域に白羽の矢を立てた。

相双地域の沿岸部であれば、豊富な淡水源があり、かつ復水器冷却用水（海水）が得られることもひとつの要素であった。

しかし、大きな要因は、相双地域が決して裕福でない農村地域であったことにある。財政力のない町にとって、原発立地による関連税収及び電源三法交付金（第 6 章第 2 の 2（2）参照）等は魅力であり、原発関連の雇用創出、下請け業務の増加による産業の発展は原子力発電所の建設を容認するファクターとして十分であった。

被告東電は、1965（昭和 40）年に大熊町の民有地を、1966（昭和 41）年と 1968（昭和 43）年に双葉町の民有地を、それぞれ購入し、現在の福島第一原発の用地取得がほぼ完了した。

1965（昭和 40）年に、福島第一原発の 1 号機が、日本原子力発電株式会社（原電）の敦賀原発 1 号機及び関西電力株式会社の美浜原発 1 号機と共に、導入が決

定され、1971（昭和 46）年 3 月 26 日に、営業運転を開始した。つまり、1 号機は、日本で最も古い原子力発電所の 1 つである。

被告東電は、その後、富岡町と楡葉町に用地を取得して福島第二原発を建設し、1982（昭和 57）年から順次、合計 4 基の商業運転を開始した。

かくして、福島第一原発、同第二原発が順次営業を開始していくにつれて、相双地域の経済構造は大きく変容し、被告東電の発電所設備投資に依存するような経済へと陥れられた。

第 4 原子力事故の多発

（原子力施設等の事故・事象の国際尺度）⁷

	レベル		著名な事故
事故	7	深刻な事故	チェルノブイリ原発事故（1986〔昭和 61〕年）
	6	大事故	
	5	広範囲な影響を伴う事故	ウインズスケール原子炉事故（1957〔昭和 32〕年） スリーマイル原発事故（1979〔昭和 54〕年）
	4	局所的な影響を伴う事故	JCO 臨界事故（1999〔平成 11〕年） サンローラン発電所事故（1980〔昭和 55〕年）
異常な事象	3	重大な異常事象	バンデロス発電所火災（1989〔平成元〕年）
	2	異常事象	美浜発電所蒸気発生器電熱器損傷（1991〔平成 3〕年）
	1	逸脱	もんじゅナトリウム漏れ事故（1995〔平成 7〕年） 敦賀発電所冷却材漏れ（1999〔平成 11〕年） 浜岡発電所余熱除去系配管破断（2001〔平成 13〕年） 美浜発電所配管破損（2004〔平成 16〕年）

⁷ 経済産業省原子力安全・保安院資料より作成。

	0	尺度未満	
--	---	------	--

1 世界における事故

(1) スリーマイル原発事故（1979〔昭和 54〕年）

1979（昭和 54）年 3 月 28 日，米国ペンシルバニア州スリーマイル島上にある原子力発電所 2 号炉（PWR・出力 95 万 9000kW）において，給水喪失という事象から炉心損傷（いわゆるメルトダウン）にまで拡大させた。前ページの表記載の通り，事故の重大さを 0 から 7 の 8 段階にレベル分けした国際原子力事象評価尺度（INES）のレベルは 5 とされる。

この事故における核燃料の損傷により，大量の放射性物質が一時冷却水中に漏出され，環境へ放出された。

(2) チェルノブイリ原発事故（1986〔昭和 61〕年）

1986（昭和 61）年 4 月 26 日，当時のソビエト連邦（以下，「ソ連」という。），ウクライナ共和国のチェルノブイリ発電所 4 号炉において，出力が暴走して爆発し，すべての圧力管及び原子炉上部の構造物が破壊されるとともに，黒鉛ブロックが燃焼して炉心の放射性物質が空中高く吹き上げられて全世界に飛散した。INES のレベルは最悪の 7 とされた。

チェルノブイリ原発事故により大量の放射性物質がウクライナ，ベラルーシ，ロシア等へ放出され，原発作業員や消防隊員などが急性の放射線障害を被ったほか，半径 30km 圏内の住民約 13 万 5000 人が避難したと報告されている。その結果，広大な地域が居住不能となり，周辺住民には，甲状腺ガンや白血病その他の疾病が異常発生していることは周知のとおりである。

2 日本における事故

(1) 福島第一原発における事故

福島第一原発で本件以前に起きた主な事故は以下のとおりである。

ア 1978（昭和 53）年 11 月 2 日、福島第一原発 3 号機において、戻り弁の操作ミスで制御棒 5 本が抜け、午前 3 時から 10 時半までの 7 時間半臨界状態が続いた。これは日本で最初の臨界事故とされる。

しかし、被告東電は、運転日誌を改竄し、その情報は 2007（平成 19）年まで隠ぺいされていた。

イ また、1990（平成 2）年 9 月 9 日には、同機において、主蒸気隔離弁を止めるピンが壊れた結果、原子炉圧力が上昇して「中性子束高」の信号により自動停止した事故があった（INES レベル 2）。

ウ 福島第一原発では、この他にも 1 号機では 68 件、2 号機では 42 件、3 号機では 22 件、4 号機では 10 件、5 号機では 18 件、6 号機では 14 件もの大小の故障・事故があったとされる。とりわけ、1 号機は他に比べて突出して事故・故障が多く、内容も、応力腐食割れによる配管類の破損・弁類の不良・燃料破損・電気回路の故障など初期の原発に多発した事故・故障がそろって発生している。中でも燃料破損は 1970 年代の定期検査時に毎回のよう

に発見されていた。

（2）福島第二原発における事故

福島第二原発 3 号機において、1989（昭和 64）年 1 月 6 日、原子炉を運転中、原子炉再循環ポンプが大損壊し、手動停止するという事故があった（INES レベル 2）。

なお、福島第二原発では、この他にも 1 号機で 15 件、2 号機で 4 件、3 号機で 5 件、4 号機で 4 件の大小の故障・事故が起きていた。

（3）日本における他の原発事故

ア 美浜原子力発電所 2 号機の蒸気発生器伝熱管損傷事故（1991〔平成 3〕年）

1991（平成 3）年 2 月 9 日、関西電力美浜原子力発電所 2 号機において、蒸気発生器細管が完全破断し、非常用炉心冷却系（ECCS）作動による緊急停止があった（INES レベル 2）。

イ 浜岡原子力発電所 3 号機事故（1991〔平成 3〕年）

同年 4 月 4 日、中部電力浜岡原子力発電所 3 号機が誤信号により原子炉給水量が減少し、原子炉が緊急停止した（INES レベル 2）。

ウ 動燃もんじゅ事故（1995〔平成 7〕年）

ナトリウムが漏洩し、燃焼した（INES レベル 1）

エ 動燃の再処理工場火災・爆発事故（1997〔平成 9〕年）

動燃東海再処理施設のアスファルト固化施設が火災になり、爆発した（INES レベル 3）。

オ 志賀原子力発電所 1 号機事故（1999〔平成 11〕年）

1999(平成 11)年 6 月 18 日、北陸電力志賀原子力発電所 1 号機において、3 本の制御棒が抜け、無制御臨界になり、スクラム信号が出たが、制御棒を挿入できず、手動で弁を操作するまで臨界が 15 分間続いた。

しかし、運転日誌等を改竄し、2007（平成 19）年まで隠ぺいしていた。

なお、全国のその他の原発においても、上記以外にも毎年のように大小の故障・事故が起きていた。

カ 東海村 JCO の臨界事故（1999〔平成 11〕年）

東海村 JCO 核燃料加工施設において、臨界事故が発生し、作業員 2 名が死亡した（INES レベル 4）。

3 新潟県中越沖地震に伴う東京電力柏崎刈羽原子力発電所での一連の事故

2007(平成 19)年 7 月 16 日に発生した新潟県中越沖地震（以下「中越沖地震」という。）により、外部電源用の油冷式変圧器が火災を起こし、微量の放射性物質の漏洩が検出された。震災後の高波によって敷地内が冠水、このため使用済み核燃料棒プールの冷却水が一部流失した。

4 安全規制の見直しが限定的であったこと

政府は、1972（昭和 47）年まで、福島第一原発各号機の設置を相次いで許可した。

1978（昭和 53）年 9 月，原子力委員会は，「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」を制定した。同年 10 月，原子力委員会から分離する形で原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）が発足した。安全委員会は，1981（昭和 56）年 7 月，建築基準法の改正を取り入れ，改めて上記指針を決定した（以下「旧指針」という。）。なお旧指針では，津波対策については考慮されていなかった。

2006（平成 18）年 5 月に改訂原案が策定され，同年 9 月 19 日，安全委員会で正式に旧指針を改訂した（以下「新指針」という。）。

新指針における大きな変更点は，基準地震動の見直し，活断層の評価期間の延長，鉛直方向の地震動（上下動）の個別評価，耐震重要度分類の見直しであり，地震による周辺斜面の崩壊や津波は地震随伴事象として、事業者に設計上考慮することを求めたにすぎなかった。

第2章 福島第一原発事故の概要

第1 原子力発電所の構造

1 原子力発電の基本的な仕組み

(1) 核燃料と連鎖反応

原子力発電所は、核分裂性物質を燃料とし、核燃料が連鎖的に核分裂反応を起こすことで発生する熱エネルギーを利用してタービンを回して発電する発電所である。

ウラン 235 等の核分裂性物質の原子核は、中性子を吸収すると、一定の割合で2つ以上の原子核に分裂し、同時に2ないし3個の中性子を放出する（この反応を「核分裂反応」といい、核分裂反応により生み出された物質を「核分裂生成物」という。）。この放出された中性子が別の核分裂性物質に吸収されると、次の世代の核分裂反応が起こり、これが何世代にもわたって繰り返されることを「核分裂連鎖反応」という。

(2) 冷却材と減速材

核分裂反応が起きると、原子核の結合エネルギーの一部が熱となって放出されるので、発電のためにこの熱を取り出し、タービンに導く「冷却材」が必要となる。冷却材としては、ガス、重水（原子量2の水素2個が酸素と結合した水のこと。なお、普通の水を「軽水」と呼ぶ。）、ナトリウム等が用いられることもあるが、商業用原子力発電所では、ほとんど軽水を使用する。

また、核分裂時に放出される中性子はエネルギーの高い「高速中性子」であって、他の核分裂性物質に吸収されにくい。そこで、商業用原子力発電所では核分裂の効率をあげるために、「減速材」を用いて中性子のエネルギーを下げ、「熱中性子」にしてから利用している。

(3) 崩壊熱

核分裂生成物は、その多くが α 線、 β 線、 γ 線などの放射線を放出して崩壊

し、その際に「崩壊熱」を発生する。原子力発電所が定常運転をしている時には、発熱量のほぼ 7%は崩壊熱である。原子炉が停止して核分裂が止まった後も、核分裂生成物は崩壊熱を出し続けることから、核燃料を長時間にわたって冷却し続ける必要がある。

(4) 核分裂反応の制御

いったん臨界状態を超えると、核分裂反応数は指数関数的に増大する。そのため、核分裂反応量を制御するため、原子力発電所では、中性子を吸収する「制御棒」を出し入れして、臨界に近い状態を維持しながら安定した熱エネルギーを得ている。

(5) 他の発電所がない特殊性

原子力発電所は、①核分裂反応の指数関数的な拡大を防止するために、核分裂反応を適切に制御する必要がある、異常時には原子炉を即座に「止める」必要がある、②核分裂反応停止後にもなお崩壊熱が残るため「冷やす」必要がある、③核分裂生成物は、人体・環境に多大な悪影響を及ぼすことから、原子炉内に「閉じ込める」必要がある。このように、原子力発電所においては火力発電所とは異なる特別の注意及び設備等が必要になる。

2 原子力発電所の構造と設備

(1) 原子力発電所の種類

原子力発電所は、高速中性子を利用する高速炉と、熱中性子を使う熱中性子炉に大きく分かれているが、商業用原子力発電所の大部分は減速材を使用した熱中性子炉である。

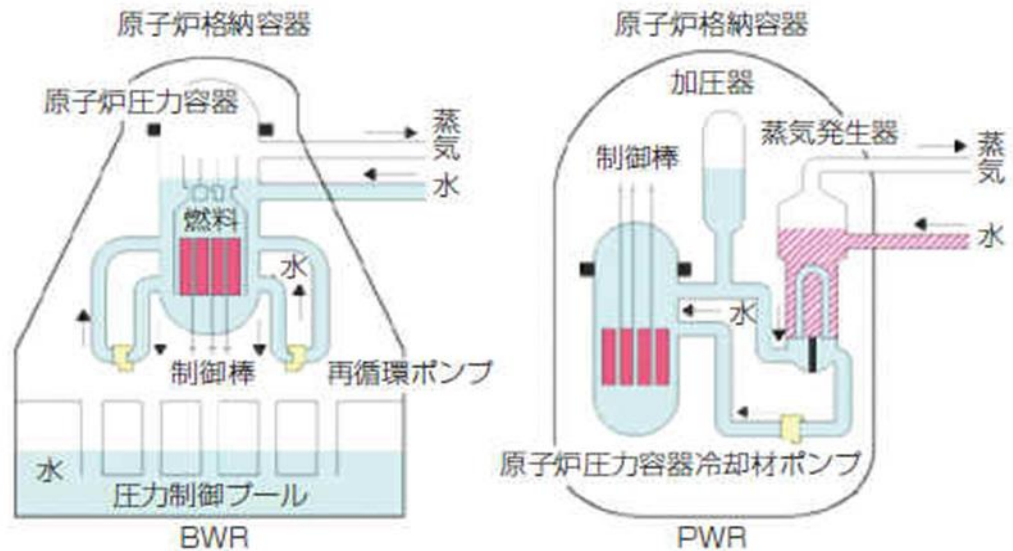
そして、日本の商業用原子力発電所は、全て、冷却材及び減速材として軽水を使用する軽水炉である。

軽水炉は、沸騰水型原子炉（BWR, Boiling Water Reactor）と加圧水型原子炉（PWR, Pressed Water Reactor）に分かれる。BWR は、核燃料が原子炉圧力容器内の軽水を沸騰させ、この蒸気がタービン建屋に導かれてタービン

を回転させる軽水炉である。これに対して **PWR** では、原子炉压力容器内の冷却材は高圧であるため水のまま蒸気発生器に導かれ、蒸気発生器内で別系統の水（二次冷却系）を加熱して、二次冷却系の水が水蒸気となってタービンを回転させて発電をする。

アメリカのスリーマイル島原子力発電所の原子炉は **PWR** であり、福島第一原発の原子炉は全て **BWR** である。

【第213-2-5】 BWRとPWR

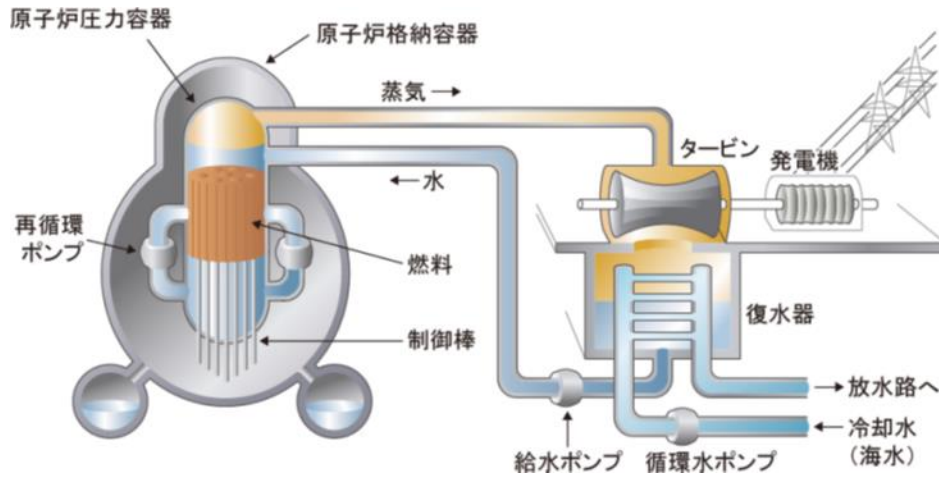


（2）沸騰水型原子炉（BWR）の構造と設備

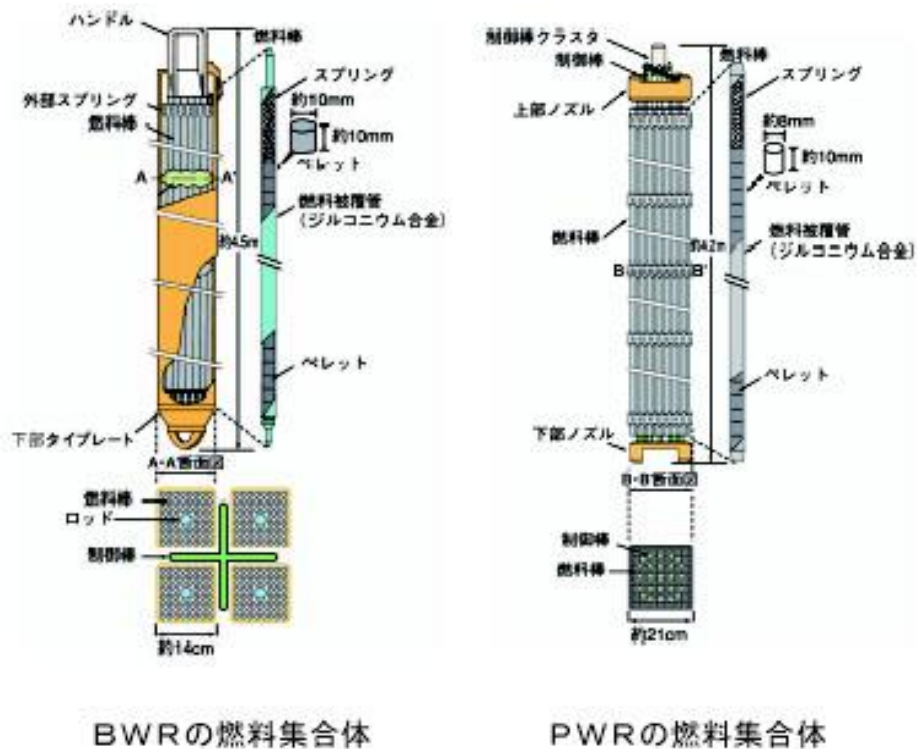
BWR 原子力発電所では、核燃料、核燃料を内包する原子炉压力容器、压力容器を内包する原子炉格納容器、格納容器を内包する原子炉建屋と、熱エネルギーを電気エネルギーに変換するための発電機を内包するタービン建屋が主要な建物である。

原子炉压力容器内で発生した水蒸気（放射性物質を含んでいる。）は、配管を通してタービン室に導かれ、発電タービンを回転させ、復水器により外部から取り込まれた海水で冷却されて水となり、再度原子炉压力容器内へ戻される循環系を構成する。さらに、これらの設備を制御するための施設、緊急時に対

処するための安全保護系、およびこれらを動かすための電源設備その他の施設で構成されている。



(3) 核燃料（核燃料棒と核燃料集合体）

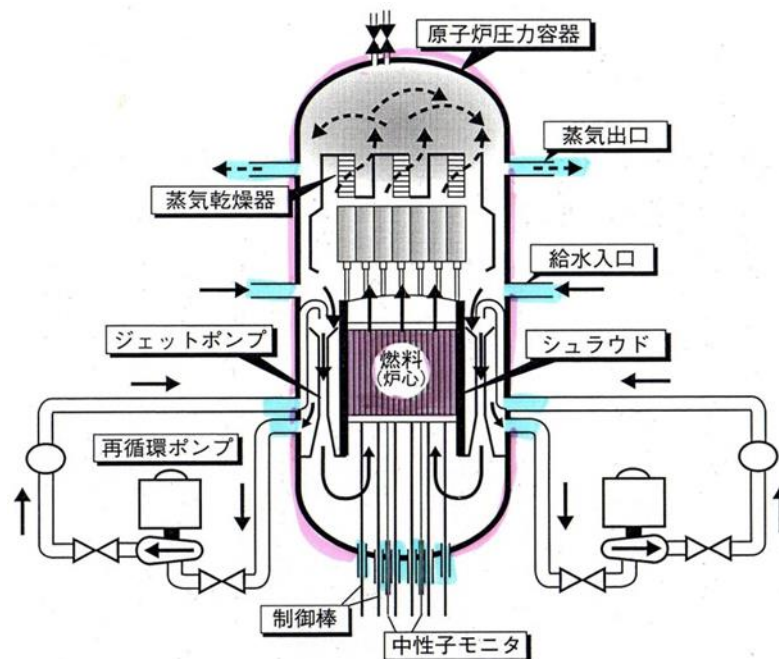


我が国の商業用原子力発電所においては、核燃料としては主にウラン 235 を用いている。

天然ウランは、約 99.3%が核分裂を起こさないウラン 238 であり、ウラン

235 はわずか約 0.7%しか存在しない。そのため、原子力発電の燃料とするためにウラン 235 を濃縮する必要がある。3 ないし 5%に濃縮されたウラン燃料（一般にはウランの酸化物）を直径 10mm 高さ 10mm 度の円筒状に焼き固めて燃料ペレットとし、さらに燃料ペレットを 1 列に棒状に並べて燃料被覆管（我が国では一般にジルコニウム合金製のものが用いられる。）に詰めて密閉した「燃料棒」とする。さらに燃料棒を複数本束ねたものを「燃料集合体」とする。そして、燃料集合体には、運搬のためにハンドルが取り付けられている。

（４）原子炉圧力容器

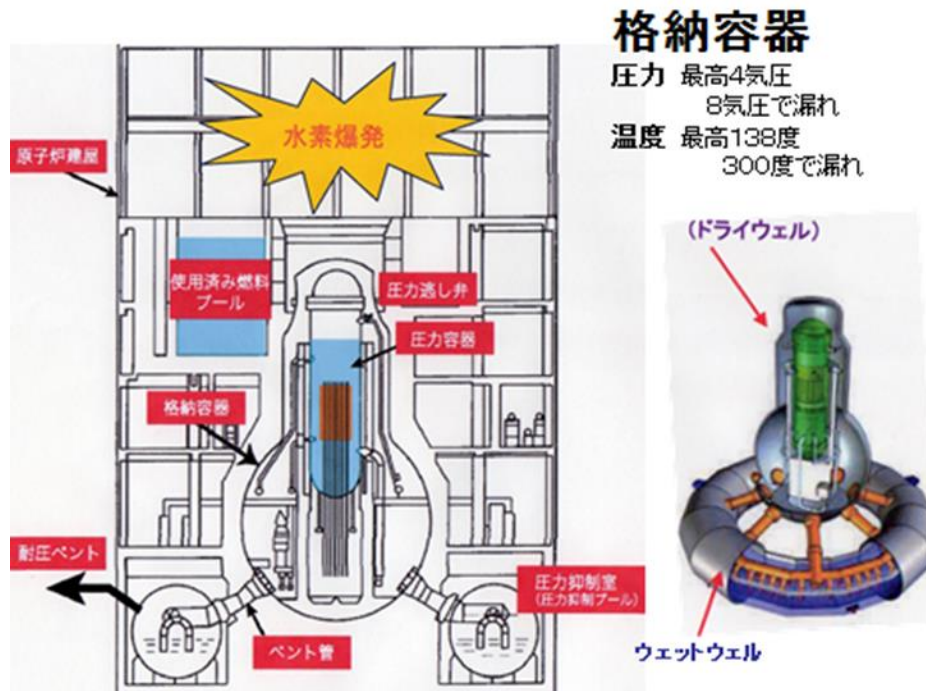


燃料集合体は、数十本まとめて、原子炉の中心部にあるステンレス製円筒構造物であるシュラウドの中に挿入され、これが炉心を形成する。炉心は冷却材と減速材を兼ねる軽水で満たされ、原子炉圧力容器内に収納されている。

通常運転時においては、原子炉の冷却材は、原子炉圧力容器外にある再循環ポンプにより循環し、原子炉圧力容器内で高温高压の蒸気（運転温度摂氏約 270 度、運転圧力約 70 気圧）となり、蒸気乾燥器で乾燥されて、発電タービンに送られる。タービンを回転させて発電を行った蒸気は復水器に送られ、海

水によって冷却されて水に戻され、給水過熱器を介して昇温され、給水ポンプを介して昇圧され原子炉圧力容器に給水される。

(5) 原子炉格納容器



原子炉圧力容器は、さらに鋼鉄製の原子炉格納容器で覆われている。

格納容器の形状には様々な種類があるが、福島第一原発においては、1号基から5号基は「マークⅠ型」であり、6号基は「マークⅡ型」である。マークⅠ型は、だるまの形をしたドライウェルとドーナツ型をして水が入っているウェットウェルを組み合わせた形状であり、マークⅡ型は、フラスコ型をして、下部に水があって圧力抑制の機能を持っている。事故を起こしたのはマークⅠ型であるので、以下、マークⅠ型について述べる。

圧力抑制室（ウェットウェル）は、ドライウェル内あるいは原子炉圧力容器内が、高圧の水蒸気で満たされた場合に、その水蒸気を導き入れ、圧力抑制室内に貯められた軽水で冷却して水に戻すことによって、それぞれの圧力を下げる役割を果たしている。

(6) 原子炉建屋

原子炉格納容器は、さらに鉄筋コンクリート製の原子炉建屋で覆われている。原子炉建屋内には、原子炉格納容器の外に発電に使用された後の燃料集合体を一定期間保管する使用済み燃料プールがあり、地震発生時点にも新旧あわせて多数の燃料集合体が格納されていた。

(7) タービン建屋

タービン建屋とは、タービン発電機が設置させている建屋である。

原子炉建屋とは別に設置されたタービン建屋には、復水器、給水加熱器、給水ポンプなども収納されていた。

(8) 電力設備

原子力発電所においては、核分裂反応を制御したり、水蒸気を冷却して水に戻したりするため、冷却用の海水ポンプを動かすためにも多量の電力を必要とする。

福島第一原子力発電所では、外部から引き入れる電源として新福島変電所からの送電線 6 回線と、1 号機に東北電力から供給される 1 回線の計 7 回線が外部電源となっていた。

また、これらの外部電源が使用できなくなった場合に備えて、各原子炉について 2 基（6 号基については 3 基）の非常用ディーゼル発電機（D/G）が設置されていた。バッテリーも設置されていた。

さらに、蒸気駆動の高圧注水設備本体の作動や起動、主蒸気逃がし安全弁の操作、監視計器の作動に必要な直流電源が必要とされていた。

3 異常時対応設備

(1) 原子炉スクラム（原子炉緊急停止）

核分裂数が異常に増加したり、冷却材流量が減少したり、地震が発生したり

する等、異常が生じた場合には、燃料集合体の間に制御棒を急速に差し込む方法により核分裂反応を停止させる。これを原子炉緊急停止（原子炉スクラム）という。

原子炉スクラムによって原子炉を「止める」ことができて、既に発生して核燃料棒に溜まっている核分裂生成物は崩壊し、崩壊熱を発生させるので、原子炉を冷却し続ける必要がある。

（２）非常用炉心冷却系（ECCS）

配管が破断したり冷却能力が減少したりして原子炉内の水位が下がり、あるいは炉心温度が上昇しすぎた場合には、非常用炉心冷却系（ECCS、緊急炉心冷却装置ともいう）を作動させる。通常運転時の圧力容器内は約 70 気圧と高圧になっているので、原子炉を停止した直後は、高い圧力をかけて原子炉へ水を入れることができる設備で注水・冷却をする（高圧注水）。

原子炉内の圧力が大気圧程度まで下がれば、低い圧力で原子炉内へ注水することができる設備で注水・冷却をする（低圧注水）。原子炉圧力容器への低圧注水を可能とするために、原子炉圧力容器内の蒸気を格納容器内の圧力抑制室（ウェットウェル）へ導くための配管が設置されており、主蒸気逃がし安全弁を開くことによって減圧ができる仕組みとなっている。

具体的な設備は、原子炉によって異なっているが、炉心上部より冷却水をスプレイし、冷却する炉心スプレイ系（CS）、蒸気タービン駆動の高圧ポンプで、原子炉内に冷却水を注入する高圧炉心注水系（HPCI）などは通常備えられている。

また、異常発生時に原子炉を主復水器から隔離する必要がある場合に備え、冷却材を冷却するための装置として、1号機には原子炉から蒸気を取り出し非常用復水器（IC）内に貯めた冷却水と熱交換することで蒸気を冷却し、凝縮水を原子炉に戻す設備である非常用復水器（IC）が、2号機ないし5号機には原子炉隔離時冷却系（RCIC）（原子炉の蒸気でタービン駆動ポンプを回して冷却

水を原子炉内に注水し、燃料の崩壊熱を除去して減圧するため、あるいは給水系の故障時などに非常用注水ポンプとして使用し、原子炉の水位を維持するための装置）が設置されていた。

（３）格納容器のベント

原子炉格納容器は、放射性物質を閉じ込めるための最後の砦である。しかし、スリーマイル原発の事故のあと、設計基準事故を超えた過酷事故（シビア・アクシデント）が起きた場合には、格納容器が破壊される可能性が指摘された。そこで、格納容器の圧力による破損を防止するため、格納容器内にたまった気体を大気中に放出（ベント）して減圧するための配管を設置する必要が生じた。

ベント配管は、ドライウェルからのものと圧力抑制室（ウェットウェル）からのものがある。格納容器の圧力が高まったときは、まず圧力抑制室からのベントを行う。これは、原子炉圧力容器やドライウェルからの気体を一旦水に引き込んでおり、放射性物質の多くは水に溶けるために、ベントを行っても放射性物質の放出は少ないからである。圧力抑制室からのベントを行っても圧力が減少しない場合にはドライウェルからのベントを行う。この場合には、原子炉格納容器から漏れ出た高濃度の放射性物質が大気中に出てくるので、アメリカなどでは放射性物質除去のためのフィルター設備を備えていたが、日本ではそれを備えていない。したがって、ベントによって大量の放射性物質が大気中の放出されたのである。

第２ 福島第一原発の概要

福島第一原発は、福島県双葉郡双葉町及び同郡大熊町に跨がり、福島県いわき市の北約 40 km、同県郡山市の東約 55 km、福島市の南東約 60 kmに位置し、東は太平洋に面している。

福島第一原発には、1967（昭和 42）年 9 月に 1 号機の建設に着工して以来、順次増設を重ね、現在 6 基の BWR（沸騰水型原子炉）の原子炉が 6 基ある。1971

(昭和 46) 年 3 月に 1 号機, 1974 (昭和 49) 年 7 月に 2 号機, 1976 (昭和 51) 年 3 月に 3 号機, 1978 (昭和 53) 年 10 月に 4 号機, 同年 4 月に 5 号機, 1979 (昭和 54) 年 10 月に 6 号機が, それぞれ運転を開始した。1 号機は, 被告東電にとっては初めての原発であり, 本事故の 15 日後に運転開始から 40 年が経過した。この中では最新の 6 号機であっても, すでに 31 年が経過していた。

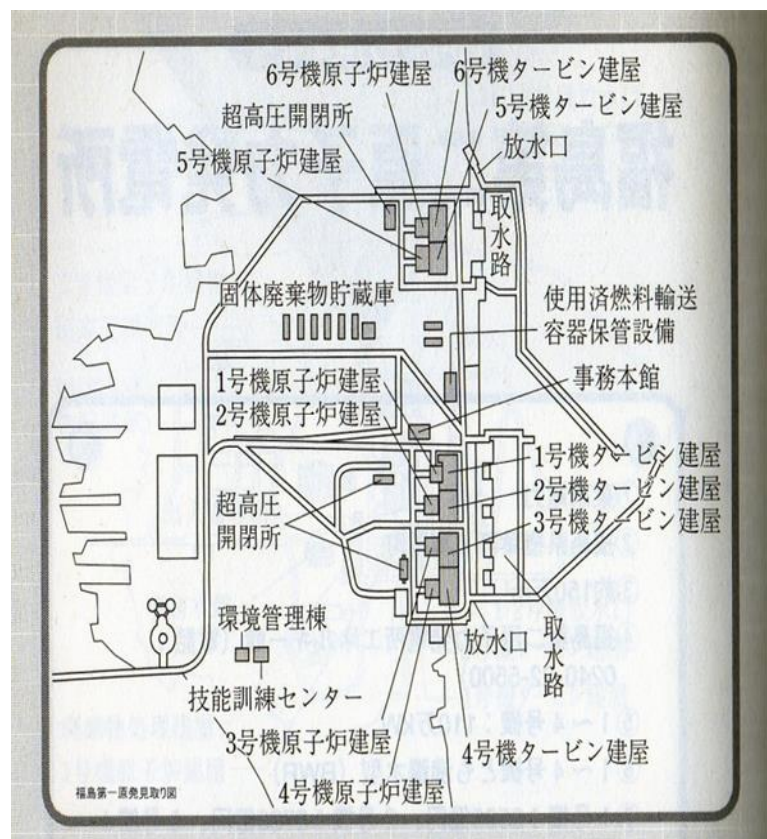
1 号機は電気出力が 46 万キロワット, 2～5 号機は各々 78.4 万 kW, いずれもマーク I 型の原子炉格納容器を持つ。6 号機は 110 万 kW であり, マーク II 型の原子炉格納容器となっている。

2011 (平成 23) 年 3 月 11 日当時では, 1 号機～3 号機は定格出力運転中, 4～6 号機は定期検査のため停止中であった。

1～4 号機は大熊町, 5 及び 6 号機は双葉町にあり, 敷地は海岸線を長軸に持つ半長円状の形状となっており, 面積は約 350 万 m²である。敷地の中には, 原子炉建屋, タービン建屋, 免震重要棟などが設置されている。

1 乃至 4 号機の敷地は取水のための海水ポンプが設置されている海側エリアが海拔 4m, 原子炉建屋やタービン建屋などがある主要建屋エリアが海拔 10m であった。5 号機及び 6 号機の敷地については, 海側エリアが同じく海拔 4m, 主要建屋エリアが海拔 13m であった。

福島第一原子力発電所の外部電源は, 東京電力



新福島変電所からの送電線 6 回線（大熊線 1L～4L，夜の森線 1L，2L）と， 1 号機に東北電力から供給される 1 回線（東電原子力線）の計 7 回線で構成されていた。

第 3 事故の概要

1 地震・津波

（1）2011（平成 23）年 3 月 11 日 14 時 16 分，マグニチュード 9.0 の東北地方太平洋沖地震（以下「本件地震」という。）が発生した。震源は，宮城県男鹿半島の東南東約 130km，深さ 24km 付近であった。宮城県栗原市では最大震度 7 が観測されたほか，宮城県，福島県，茨城県及び栃木県の 4 県 37 市町村で震度 6 強が観測された。

福島第一原発との震央距離は 178km，震源距離は 180km であった。

本地震により，福島第一原発も震度 6 強の地震に見舞われた（最寄りの双葉町新山の計測震度は 6.1）。

福島第一原発の原子炉建屋基礎版上で観測された最大加速度値は，一部，最大応答加速度値を上回っていた。

（2）本地震に伴い，東北地方太平洋沿岸に津波が押し寄せた。

福島第一原発の約 1.5km 沖合の波高計によれば，水位は，15 時 15 分ころから上昇し，15 時 27 分ころに約 4m のピークとなった後，いったん低下し，15 時 33 分ころから急に上昇し，15 時 35 分ころに測定限界である O.P.⁸+7.5m を超えた。

もっとも，上記は，沖合 1.5km 地点の到達時刻であり，福島第一原発への到達時刻ではない。

2 事故の経過

⁸ Onahama Pile，小名浜港工事基準面の意。東京湾平均海面（TP，Tokyo Pile）より 0.727m 下方。

(1) 1号機

ア 2011（平成 23）年 3 月 11 日 14 時 46 分に本件地震が発生し、1 号機は原子炉が自動停止した。この地震によって外部電源が全て喪失し、地震発生の 1 分後に非常用ディーゼル発電機（D/G）が起動した。

イ その後、14 時 52 分に非常用復水器（IC）が自動起動したが、約 10 分後に職員により手動で停止され、その後 15 時 30 分ころまで原子炉は IC 1 系統の手動起動、停止によって圧力の範囲が制御されていた。

しかしながら、その後発電所に津波が到達し、そのころ非常用 D/G も停止し、あわせてバッテリーを電源とする直流電源も喪失した結果、1 号機は全ての交流・直流電源を喪失するに至った。

これにより非常用復水器の弁操作ができない状態となり、同じく直流電源で起動する高圧注水系も起動不能となった。また、この時期に格納容器冷却系、機器の冷却に必要な非常用海水系も機能喪失し、炉心の冷却が不可能となった。

ウ そして、IC 隔離から約 2 時間が経過した 17 時 30 分ころには、炉心上部が露出し、溶解が始まっていたと推定され、あわせてジルコニウム－水反応による水素の発生が起り始めていたと考えられる。

さらに、翌 12 日 21 時 51 分ころ、原子炉建屋内部の放射線量が上昇したことから立ち入り禁止の措置が取られた時点では、既に放射能が充満した格納容器から原子炉建屋への流出が始まっていたものと考えられる。

その後、2 時 45 分ころには、原子炉圧力とドライウェル（D/W）圧力がほぼ同じ値となり、少なくともこのころまでに原子炉圧力容器底部近辺に破損が生じ、原子炉内の高温高压の気体がドライウェル（D/W）内へ流出した。

この時点における原子炉格納容器内の圧力は、既に設計温度と圧力（430kPa）を大幅に超える 840kPa（2 時 30 分）となっていたことから、格納容器の気密は破れ、原子炉建屋内に圧力容器内で生じた放射性物質や水蒸気、水素等

が噴出され続け、さらに原子炉建屋外部にも漏れ出した。

エ 1号機に対してはこの間全く注水をする事ができず、ようやく注水をする事ができたのは、4時ころになってからであった。

オ 6時50分になって、経済産業大臣にから、電源復旧に優先して手動でのベントを実施するよう命令が出された。

その後、同日0時すぎから進められてきたベントに向けた作業が継続されたが、実際にベントが成功したと考えられるのは、圧力抑制室（以下「S/C」という。）ベント弁（AO 大弁）を動作させるために仮設の空気圧縮機を設置した後の14時30分ころであった。このベントにより、大気中に大量の放射性物質が放出された。

カ ベント作業と同時期にドライウェル（D/W）の圧力は低下したものの、同日15時36分に、高温になった燃料被覆管とジルコニウム－水反応によって生じたと考えられる水素が原子炉建屋内で爆発し、原子炉建屋の屋根及び最上階の外壁が吹き飛び、原子炉建屋内に充満していた放射性物質も拡散した。

（2）2号機

3月11日14時46分、本地震が発生し、2号機は自動停止した。地震により外部電源を喪失したが、非常用ディーゼル発電機（D/G）が自動起動した。

その後、津波が到来し、交流・直流電源をすべて喪失し、電動の弁やポンプ、監視計器などが動かなくなった。

これにより、原子炉水位を確認できず、また、原子炉隔離時冷却系（RCIC）による注水状況が不明となった。

21時40分に水位計の指示が回復し、有効燃料頂部⁹（TAF）+3400mmであることが確認され、その後原子炉隔離時冷却系（RCIC）の作動も確認された。しかしながら、原子炉隔離時冷却系（RCIC）による注水は、電源が喪失し制御ができない状態にあったため、原子炉隔離時冷却系（RCIC）が停止すれば、

⁹ 燃料棒の上端部。

電源が復旧しない限り，原子炉を減圧し消防車により注水するしかなかった。

3月14日11時01分，3号機爆発の影響で，消防車や注水ラインが使用不可となるとともに，ベントに必要な空気作動弁が閉動作となった。その後，注水ラインの復旧作業を行っていたが，13時25分には2号機の原子炉隔離時冷却系（RCIC）が機能を喪失した。この時点で，16時30分ころには炉心の露出が始まることが想定されたが，注水準備作業は強い余震に阻まれ中断した。16時には注水準備作業が再開されたが，状況は回復に向かうことなく，炉心の露出が始まった。18時22分には，炉心が完全に露出した。原子炉圧力を下げるため，主蒸気逃がし安全弁（SR 弁）を開いたが，格納容器の圧力には予想した上昇が見られなかった（格納容器から原子炉建屋への漏えいが生じていたものと推測される。）。その後，消防車による海水の注入が開始されたが，注水により原子炉圧力が上昇して注水が停止し，再び原子炉圧力を下げてから注水を開始することを繰り返した。21時20分ころには2台の主蒸気逃がし安全弁（SR 弁）を開くことで原子炉の減圧を加速し，これにより原子炉圧力容器への注水が進むようになったが，そのまま原子炉の空だき状態から脱することができなかった。

3月15日6時14分頃，4号機の原子炉建屋で爆発が発生したが，同じ頃，2号機でも大きな衝撃音と振動が発生し，ほぼ同時期に圧力抑制室圧力が最低指示限界を示した。その直後の正門における放射線レベルが0.6mSv/h近くまで上昇した。

現場環境が悪化し，さらなる危険が予知できない状況となったため，大多数の作業員を避難させた。

7時25分から11時25分にかけて，2号機の監視が中断していた間，格納容器の圧力が0.155MPa〔絶対圧力〕まで低下していることが確認された。これは格納容器の破損を示唆するものと推測されている。

(3) 3号機

3月11日14時46分、本地震が発生し、3号機は、原子炉自動スクラムし、非常用ディーゼル発電機（D/G）が自動起動した。

その後、津波が到達し、全交流電源が喪失した（ただし、津波と全交流電源喪失の前後関係は不明）が、直流電源は残った。16時03分には、原子炉隔離時冷却系（RCIC）が手動起動した。

3月12日11時36分、原子炉隔離時冷却系（RCIC）が停止してしまったが、12時35分、高圧注水系（HPCI）が自動起動し、原子炉水位を回復させた。

3月13日2時42分、直流電源が枯渇して全電源を喪失し、高圧注水系（HPCI）が停止した。これにより、原子炉への注水手段がなくなり、原子炉圧力が急上昇し、4時15分から炉心の露出が始まった。このときから、ジルコニウム-水反応による大量の水素発生が始まったものと思われる。7時35分には、原子炉水位が、炉心支持板まで低下した。

8時41分、格納容器のベント操作に成功し、格納容器圧力が低下に転じた。また、バッテリーを収集し、原子炉の減圧にも成功し、淡水の注水も開始された。

ところが、12時20分、注水用の淡水が枯渇し、淡水注入が終了した。原子炉水位は有効燃料頂部（TAF）レベル以下となり、13時12分には海水注入が開始されたが、有効燃料頂部（TAF）レベルを回復しなかった。

3月14日1時10分、逆流弁ピット内の海水が少なくなり、海水注入停止し、3時20分に海水注入を再開した。しかし、4時30分には、3号機の炉心は完全に露出した。9時20分には、海から直接海水を取水して逆流弁ピットへ送水を始めた。

11時01分、原子炉建屋が爆発した。消防車やホースが損傷し、海水の注入も停止した。また、逆流弁ピットが瓦礫により使用できなくなった。16時30分ころから、海から直接海水を取水して、原子炉へ注水することを再開した。

(4) 4号機

4号機は、3月11日14時46分の地震発生当時、定期検査中であり、原子炉内から全燃料を使用済み燃料プールに取り出され、使用済み燃料プールには燃料集合体1535体が貯蔵されていた。

同日15時30分に前後して津波が到達し、直流電源及び交流電源がすべて喪失するとともに、使用済み燃料プールの冷却機能及び補給水機能が喪失した。

使用済み燃料プールにおける貯蔵燃料の発熱量が大きく、3月下旬には燃料上端まで水位が失われることが予想され、冷却不能に陥り燃料の露出・熔融に至った場合、周辺に及ぼす影響は甚大であることが予想された。

このようななか、3月14日4時08分に、運転員によって、使用済み燃料プール水温が84℃と高いことが確認された。同月15日6時14分ころ、大きな衝撃音と振動が発生し、原子炉建屋5階屋根付近に損傷が確認された。

また、同月15日9時38分及び16日5時45分ころに、原子炉建屋にて火災が発生されていることが確認された。

いずれにせよ、何らかの手段で注水を行わなければならない状況であったが、結局のところ、3月20日から放水車による放水、同月22日からコンクリートポンプ車による放水が行われ、6月16日から仮設の燃料プール注水設備による注水が開始され、7月31日から代替冷却系による冷却が開始されるに至った。

(5) 5号機・6号機

5, 6号機は、福島第一原発事故時、定期検査のため停止中で、原子炉に燃料を装荷した状態であった。そして、6号機は、冷温停止状態であった。

3月11日14時46分、本地震が発生し、5, 6号機の非常用ディーゼル発電機(D/G)が自動起動した。

その後、津波が到達し、6号機の非常用ディーゼル発電機(D/G)2台が停

止した。また、5号機の全交流電源が喪失した（ただし、津波と全交流電源喪失の前後関係は不明）。

ただ、6号機の非常用ディーゼル発電機（D/G）1台が運転を維持しており、3月12日8時13分には、6号機の非常用ディーゼル発電機（D/G）から、5号機へ、直流電源の一部の電源を融通することが可能となった。14時42分、6号機の非常用ディーゼル発電機（D/G）からの電源により、5、6号中央制御室内の空気浄化が開始した。

3月13日、6号機の復水補給水系（MUWC）ポンプが手動起動した。そして、6号機の非常用ディーゼル発電機（D/G）の電源により、6号機復水補給水系（MUWC）による原子炉注水を開始した。その後、6号機の非常用ディーゼル発電機（D/G）の電源により、5号機復水補給水系（MUWC）にも電源供給を開始し、5号機の復水補給水系（MUWC）ポンプも手動起動した。

3月14日、5号機の復水補給水系（MUWC）による原子炉注水を開始した。その後、5、6号機使用済燃料プールへの水補給も開始した。

3月19日、5、6号機とも、残留熱除去系（RHR）が手動起動し、3月20日、原子炉水の温度は100℃未満となった。

（6）福島第二原発

福島第二原発では、1ないし4号機全機が定格熱出力一定で運転中であったが、地震によって原子炉スクラムした。また、地震の影響により、外部電源4回線のうち3回線の送電機能が喪失したが、1回線については送電機能が維持された。

続いて、15時22分には津波第一波が到達し、津波による影響により、非常用ディーゼル発電機や所内配電系統設備、残留熱除去海水系（RHRS）ポンプ等が、浸水被害及びその影響によって、機能を喪失した。

その後、危機脱出活動として、原子炉隔離時冷却系（RCIC）の運転によって原子炉の圧力と水位を制御しつつ、外部の水源から原子炉に注水するための

準備が行われた。すなわち、各号機は、復水補給水系（MUWC）ポンプを起動させ、次いで、主蒸気逃がし弁（SR 弁）を開いて原子炉減圧し、3 月 12 日 3 時すぎころから、1 ないし 3 号機の原子炉注水を徐々に原子炉隔離時冷却系（RCIC）から復水補給水系（MUWC）へと切り替えていった。そして、3 月 14 日までに復水補給水系（MUWC）による原子炉冷却から残留熱除去系（RHR）による残留熱除去運転に切り替えられた。他方、4 号機は復水補給水系（MUWC）ではなく、高圧炉心スプレイ系（HPCS）によってその後の残留熱除去系（RHR）による残留熱除去運転へと引き継いでいった。

第3章 被害の実相

第1 事故による被害の実相

1 避難の実相をとらえることの重要性

福島第一原発事故の影響は、極めて広範かつ多様である。福島県の避難者数は約16万人に及ぶともいわれ、9つの町村は役場機能を他の自治体に移転した。

国内において、これほど広範かつ同時的に、人々が避難を強いられたケースはかつてなく、今回の事故被害の特徴であるといえ、避難の実相を捉えることが重要であることはいうまでもない。

福島第一原発事故による被害は、生活を根こそぎ奪うものであるため、避難した人、とどまった人、事業者など、事故前の属性や状況によって現れ方は誠に多様である。それら被害の全体との関係では、個々の被害は断片的なものでしかあり得ない。

他方、福島第一原発事故による地域の放射能汚染から、放射線被ばくのおそれ、避難その他の被害が発生していることは疑いないものであり、福島第一原発事故による被害には社会的な構造がある。そのことは、個々の被害者の被害を認識する際に重要な指標となる。

そのため、本章では、そうした構造的な被害の実相を述べる。¹⁰

2 放射能汚染

(1) 本件原発事故による地域の放射能汚染

ア 放射性物質の拡散

福島第一原発事故は、莫大な放射性物質を大気、土壌、地下水、河川、海洋などの環境中に大量に放出し、人々が生きて行くための環境をことごとく

¹⁰ もとより、福島第一原発事故による被害は今日においても収束しておらず、その完全な解明は他日を期すしかない。その意味で、本章における主張も、現時点における暫定的な分析として理解していただくしかない。

汚染した。この放射能汚染は、現在もなお継続している。

原子力安全・保安院は、2011（平成 23）年 4 月 12 日時点において福島第一原発事故により広い範囲で人の健康や環境に影響を及ぼす大量の放射性物質が放出されているとして、国際原子力事象尺度（INES）に基づき、最悪の「レベル 7（深刻な事故）」に評価を引き上げた。この時点で、1979（昭和 54）年のスリーマイル島原発事故のレベル 5 を超え、1986（昭和 61）年の旧ソ連のチェルノブイリ原発事故に匹敵する状態に至った。

福島第一原発事故で大気中に放出された放射線物質の線量は、ヨウ素換算（国際原子力事象尺度〈INES 評価〉）にして約 900PBq（ペタベクレル、ヨウ素：500PBq、セシウム 137：10PBq）とされており、チェルノブイリ原子力発電所の事故における INES 評価 5200PBq と比較して約 6 分の 1 の放出量になる。放出された放射性セシウムは、地表に降下した結果、次の地図に示すように土壌に沈着している。また、環境省によると、福島県内の 1778km² もの土地が年間 5mSv 以上の空間線量を発する可能性のある地域に、同県内の 515km² もの土地が年間 20mSv 以上の空間線量を発する可能性のある地域になった。

イ 福島第一原発事故による避難区域、警戒区域の指定等

菅直人内閣総理大臣（当時。以下「菅総理」という。）は、2011（平成 23）年 3 月 11 日 19 時 03 分、原子力緊急事態宣言を発令して原子力災害対策本部（以下「原災本部」という。）を設置した。

その後、同日 21 時 23 分、菅総理は、福島県知事及び関係各自治体に対し、福島第一原発周辺から半径 3km 圏内の住民等に対する避難指示及び半径 10km 圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

菅総理は、1 号機及び 2 号機のベント実施予定時刻になってもベントが行われなかったことを受けて、ベントが成功せず格納容器で爆発が発生した場合、半径 3km 圏内の避難指示では不十分であるとして、同月 12 日 5 時 44

分、福島第一原発から半径 10 km 圏内の住民等に対する避難指示を行った。

同日 15 時 36 分、1 号機原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉建屋の屋根や壁面上部が損壊した。菅総理は、同日 18 時 25 分、福島第一原発から 20 km 圏内の住民等に対する避難指示を行った。

菅総理は、同月 14 日 11 時 01 分に発生した 3 号機の水素爆発を受けて、同月 15 日 11 時 00 分、福島第一原発から半径 20km 以上 30km 圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

菅総理は、同年 4 月 22 日、①福島第一原発から半径 20 km 圏内を警戒区域に設定すること、②福島第一原発から半径 20 km から 30 km 圏内の屋内退避指示を解除すること、③葛尾村、浪江町、飯舘村、川俣町の一部及び南相馬市の一部を計画的避難区域に設定すること、④広野町、楢葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部を緊急時避難準備区域に設定することを指示した。

(2) 人への放射能汚染

ア 人体は、放射線被ばくにより、がん、白血病、脱毛、不妊、白内障、皮膚障害等の発症率上昇という深刻な健康影響を受ける。

福島第一原発事故により大量の放射性ヨウ素、放射性セシウムが放出された。放射性ヨウ素は血中に移行し、甲状腺に蓄積され、甲状腺がんを発生させる危険がある。放射性セシウムは筋肉や生殖腺に吸収されやすく、機能障害を発生させる危険がある。

イ 放射線被ばくによる個別具体的な健康影響については、被ばくの形態（外部被ばくか、内部被ばくか）、被ばく線量、線量率、線質、被ばく部位、年齢、組織分化度等の因子によって程度が異なり、放射線被ばくによる人体への健康影響については科学的に完全には解明されていないが、ここで重要なことは、被ばくした総線量が低いからといって、発がんリスク等の健康影響を無視できないという点である。

放射線被ばくにより人体が受ける健康影響は、確定的影響と確率的影響の2種類に分類される。確定的影響とは、被ばく線量が一定のものを下回ると観察されない影響をいう。確定的影響では、症状の重さは被ばく線量に比例する。人体が高線量の放射線に被ばくした際、細胞死により比較的早期に脱毛、不妊等の急性障害が生じるが、これが確定的影響である。一方、線量に比例して発症確率が増加するのが確率的影響である。被ばく後長時間を経て発症する白血病、癌や遺伝的影響は、確率的影響である。確定的影響には、「この線量以下では放射線を原因として症状が起きない」というしきい値が存在するが、確率的影響においてはしきい値があるかないかという問題は科学的には決着がついていない。つまり、低線量の被ばくに止まるからといって、被ばくによる発がんリスクへの影響を無視できないのである。

ウ 福島第一原発事故により、多くの住民が外部被ばく及び内部被ばくに晒された。

空気の吸引や汚染食品の経口摂取により、こうした放射性物質がひとたび体内に取り込まれると、体内に存在し続ける限り人体はその内部で被ばくし続け、上記のような健康影響のリスクを負うことになる。

(3) 科学的不確実性に由来する不安感

上述のとおり確率的影響のしきい値については争いがあり、少なくとも、低線量の被ばくであっても後に影響が出てくる可能性を否定することはできない。そのため、放射線防護の観点からは、確率的影響についてはしきい値がないものと仮定されている。

住民にとっては、福島第一原発事故後にホール・ボディ・カウンタによる検査を行い、仮に「規定数値以下」と診断されても、被ばくしたことの事実やその影響の不安を払拭することはできない。「将来どのような病気になるのか、被ばくにより差別を受けるのではないか、結婚できるか、子供は健康に生まれるか」など、尽きぬ不安と心配の中で一生を過ごさねばならない。低線量被ば

くについても、中には「福島では 40 万人以上がガンになる。」と予測する学者もあり、その不安は助長され続けているのである。

3 避難者の苦難

(1) 避難過程における苦難～未曾有の広域避難～

本件原発事故による放射能の大量流出は、広域かつ、未曾有の数になる避難者を生み出した。

ア 膨大な避難者数 広範にわたる避難地域の指定、全国に散る被害者

本件原発事故後、政府から避難区域の指定がなされたが、その指定区域は、福島県内の 12 市町村に及んだ。避難した人数は、2011（平成 23）年 8 月 29 日時点において、警戒区域（福島第一原発から半径 20km 圏）で約 7 万 8000 人、計画的避難区域（20km 以遠で年間積算線量が 20mSv に達するおそれがあるとされている地域）で約 1 万 10 人、緊急時避難準備区域（半径 20～30km 圏で計画的避難区域及び屋内避難指示が解除された地域を除く地域）で約 5 万 8510 人、合計では約 14 万 6520 人に達する。

避難区域指定をされていない福島県内の多くの地域においても、年間 1mSv を遙かに超える放射線量が検出されており、福島市、郡山市などではさらに高い値を示していた。このため、避難対象区域外の住民の多くも福島県内にとどまることができず、県外に避難することを余儀なくされた。特に妊婦や子どもを抱える家庭は、住居地に留まるか避難するかの選択を突きつけられた。そして、少なくない人々が妊婦や子どもを抱えて、県外での避難生活を送ることを決断した。こうして福島県から県外に避難した人々は実に 6 万 0251 人に及んでいる^{*11}。

イ 着の身着のままの多段階避難

かかる大規模な避難が円滑に行われたわけではない。むしろ、多くの住民

^{*11} 2011（平成23）年11月28日福島県発表

は、被告らや地方公共団体から何らの情報を得ることもできず、事故への恐怖、生命身体の危険から、着の身着のまま、知り合いからの口コミや噂などの不確実かつ限られた情報を頼りに、避難を敢行した。そして、避難場所にたどり着いても、既に受け入れ人数が満杯であったり、その場所が高線量であるということで再度の避難を強いられたり、親類の家であっても長期間は居づらい等の事情で、多くの被害者が避難のための移動を何度も繰り返すことを余儀なくされた。

例えば、富岡町の避難者は、川内村に避難しろとの放送があったため川内村に向かったが、川内村がいっぱいで違うところに避難先を変更して、三春町に着いたがそこもいっぱいになり、本宮市の避難所に移動。その後も何か所か移動した上でいわき市の借り上げ住宅にたどり着いたという。

国会事故調が実施したアンケートによれば、福島第一原発に近い双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、浪江町では、20%を超える住民が6回以上の避難を行っていた。これは、主に政府が3km、10km、20kmと段階的に避難区域を拡大したためだが、結果的に避難住民には大きな負担となったものである^{*12}。

（２）避難先での苦難～被害者のおかれた現実～

被害者らは帰還を切に望んでいるにもかかわらず、帰還困難な現実直面している。被害者らは引き裂かれるような思いの中で苦しんでいる。

ア 避難生活の実態

これまで、避難地域の人々の多くは、自然との調和のもとに生活し、農地や海、山、川などから自然の恵みを受けて生活してきた。家族や地域の人々、職場の人々との交流、充実した仕事に日々従事してきた。ペットや家畜などとの触れ合い等の中で、人間らしい生活を送ってきた。その地域に、自己実

^{*12} 国会事故調報告書358頁

現の場を求め、文化を継承し創造していく場を実現してきたのである。

ところが、福島第一原発事故は、地域生活（コミュニティ）そのものを根本から破壊してしまった。避難地域を中心に、その自然環境、経済、文化などは、根本から徹底的に破壊されてしまった。

避難の強制は、それぞれの人生設計、生活に決定的に重大な影響を生じさせている。住民らの多くは、学業の中断を余儀なくされたり、職を失ったり、思い描いていた職業に就く機会を奪われた。

避難者らは、突然、大切な故郷から、何の予告もなく、着の身着のまま追い出され、地域社会がばらばらに分断されてしまったのである。長年かけて形成されてきた集落や地縁といったものが失われ、その中で長年継承されてきた伝統的文化が失われ、生産や学びの場が消失してしまったのである。故郷に置いて来ざるを得なかった家畜やペットの多くは餓死し、美しい故郷は不毛地帯と化している。愛する美しい故郷が汚され、帰る場所も無いという「喪失感」によって気力を失いつつある人も数多くいるのである。

避難者らは、一次帰宅の度に、荒れ果てて行く自宅や地域をなすすべなく見ているしかない。大切にしていた自宅は、雨漏りで一面カビだらけになっており、いたるところにキノコが生えている。ネズミや獣の糞が部屋の中に転々と転がり、ウジが湧いている。庭木の間には、背丈より高くなった雑草が生い茂っており、もとの姿はない。このような姿を一次帰宅の度に見て、避難者らは心を痛め、気持ちが萎えていってしまうのである。

萎えていくのは気持ちだけではない。避難生活の長期化の中で、体力も衰えていき、次々に病気になっていく人が絶えない。体力の無いお年寄を中心に体調を崩し、持病が悪化したり、あらたな病気となり、さらには死亡してしまったり、ショックのあまり自死という道を選んでしまうという痛ましい事態も生じている。

狭い仮設住宅やアパートの隣人の声や音に苛まれ、不眠症を患い、生甲斐

や自分の存在価値を見いだせなくなり、絶望的な気持ちとなり、平常心を失って精神的に参りつつあり、不毛地帯と化した故郷に心を痛め、大切な自宅が獣や窃盗団に荒らされていることを、ただただ放置するしかない状況に心を痛めている避難者たちがいるのである。

イ 避難生活の身体的、精神的限界

(ア) 応急仮設住宅での生活の限界

本来、仮設住宅は長期間居住し続けることを前提としていない。作りも簡易であり、狭い二間にキッチンとユニットバス程度の広さである。農家のように、庭に畑、広い作りの家から、このような場所に移転を余儀なくされ、ずっと狭い中に押し込められているストレス、精神的負担は筆舌に尽くせないものである。

仕事があれば救われる部分もあるが、以前と同じような仕事もない。働かず、気晴らしにパチンコなどに行ったかと思えば、「働かずに金を貰って、パチンコばかりしている。」と揶揄される。慣れない土地での生活に孤独となりつつあり、どうしても、仮設や借り上げ住宅の中で、「ひっそり」と生活を送らざるを得ない精神状態となってしまう。これは苦痛以外の何ものでもない。

家に帰りたと思って、現実問題として帰ることなどできない。線量の高さも然ることながら、自宅は帰るたびに荒れ果て、住めるような状態ではない。窃盗の被害も多数に上る。さらなる窃盗からの被害をどう防止するかを考えてもなすべき手段もない。

(イ) 借上げ住宅（みなし仮設住宅）の生活

借上げ住宅の生活は、民間の賃貸住宅での生活である。

騒音や冷暖房の効率の問題は仮設住宅ほどではない。しかし、やはり広い敷地内の家屋に居住していた被害者らにとっては、隣や上下階の騒音が気になったり、自らの生活で音を出さないように気をつけたりするという

慣れない生活を強いられている。

また、借上げ住宅は民間の賃貸住宅なので、近隣の居住者は被害者とは限らないし、被害者と認知される機会も少ない。そのため、仮設住宅のように被害者向けの支援の情報が届かず、孤立している状態の被害者が多数存在する。

借上げ住宅に居住する避難者は、各地に分散しているため、避難前の自治会等によるつながりを保つこともできない。

(ウ) 見知らぬ土地での生活の不安

仮設住宅や民間の借上げ住宅（みなし仮設住宅）にしても、それらの居住地の多くは、避難者らがこれまで居住していた所とは異なり、その生活に適応するのは困難な状況である。例えば自動車に乗って移動する際、道路の混み具合、車線の多さに戸惑ったり、集合住宅での騒音に悩まされたりしている。

また、駅での電車の乗り換えの複雑さや、道路での人、自動車の多さに辟易し、外出することをためらう原告もいる。

さらに、避難以前の居住地にはあった近隣の人間関係が、避難先では希薄になってしまい、孤独感を感じる原告も少なくない。

(エ) 被ばく者としての不安

避難者の人は多かれ少なかれ避難中に被ばくしている。事故後、ホール・ボディ・カウンタの検査を行い、「規定数値以下」といわれても、被ばくしたことの事実やその不安を消すことはできない。「将来、どのような病気になるのか。差別されるのではないか。結婚できるのか。子どもは健康に生まれてくるのか。」など、不安と心配は尽きない。

(オ) 仕事の喪失

福島大学災害復興研究所編「平成 23 年度双葉 8 か町村災害復興実態調査基礎集計報告書（第 2 版）（改訂 2012.2.14）」によると、震災前の仕事

は大熊町では会社員が 35.0%，自営業 12.9%，パート・アルバイト 10.8% であった。それが，震災後，会社員は 20.6%，自営業 13.1%，パート・アルバイト 3.1%に減少している。また，双葉町においては，震災前は会社員が 34.7%，自営業 13.0%，パート・アルバイトが 7.7%だったのが，震災後会社員 20.7%，自営業 3.0%，パート・アルバイト 4.6%に減少している。

なお，無職者の割合は，震災前大熊町では 28.1%，双葉町では 28.9% だったのに対し，震災後はそれぞれ 56.9%，51.0%に増加している。

人間にとって働くことが多かれ少なかれ生きがいであることは疑いようもない。強制的な避難は，地域の中で営んできた生業をすべて断念せざるを得なくなった。ある者は自ら経営していた工場を閉め，ある者は会社から解雇を言い渡された。農業や林業を営んでいる者は，仮に避難区域指定が解除されたとしても，作物や立木を出荷することができないのではないかという不安にかられている。

そして，事故から 1 年 8 ヶ月が経過してもなお，避難区域の再編，町の復興，生活再建の道筋が見えないため，被害者らは再建先での就業を考えるべきなのか，元の場所での生業に戻るべきなのか目途を立てることができない。

(カ) 避難生活に伴う家族の分断

避難生活は家族の分断を招くこともある。

16 万人を超えるといわれる人々が家族やコミュニティごとにまとまって避難できたわけではなく，離ればなれになってしまった家族もある。

辛うじて家族が行動を共にできたとしても，それまで広い家で暮らしていた家族が，心身ともに大きな負担のある避難生活を，以前よりも狭い避難先で送らなければならないとき，心ならずも家族間で共に生活することが困難になり，家族の一部が別の避難先に移転するということが起きてい

る。

また、父親（夫）が仕事のため元の住居にとどまり、母子が被ばくをおそれ避難することで家族が離ればなれになるということも起きている。母子は、見知らぬ土地で孤立した生活を送る不安と戦い、ひとり残された夫は、生活が乱れ、徐々に家族の絆も不安になっているのである。

（キ）被害者同士の軋轢，差別

避難の長期化は、被害者同士の軋轢を生んでいる。狭い仮設に居住し続けることによるストレスから、近隣関係のトラブルに発展してしまう例もあとを絶たない。金銭賠償の不平等な取り扱いは、本来団結しなければならない地域の絆に亀裂を生じさせている。避難先においても、賠償を受けている多くの避難者に対する、受け入れ先の住民による心無い非難（賠償だけもらい、遊んでいるかのような非難）が、二重の被害を与えることとなっている。避難者は、自ら避難者であると言いたがらない。「被ばくしているのではないか。」「働かずに金だけもらっている人達ではないか。」などの差別が怖いのである。

ウ 望郷の念

（ア）暮らしてきた土地への愛着

避難生活が長くなるにつれて、郷里への望郷の思いは強くなる。

被害者らは、長年暮らしてきた土地・地域への愛着がある。例えば、被害者らの多くは、部屋数が多く、間取りが広い等、生活空間に余裕がある生活をしていた。

また、居住していた家屋だけでなく、敷地内に様々な庭木を植え、家庭菜園を作っていた。これらの庭木は季節ごとに花が咲き、実をつけ、被害者らはそれらを観賞したり収穫したりして楽しんできた。家庭菜園では、様々な種類の野菜を作り、自分たちの家族だけでなく、親戚や友人に配るなどして、新鮮な食材を活用してきた。このように、被害者らの多くは、

自然豊かな環境の中で、食、居住の面で充実した生活を送ってきたのである。また、広い家や敷地で生活していなかった者でも、周囲の自然の恵みを享受して生活を送っていた。

(イ) 先祖代々の土地

被害者らの多くは、親、祖父の代から被災地に居住してきた。また、自分たちが努力して開墾してきた。そして、結婚や葬儀の場合はもちろん、親の還暦、子どもや孫の七五三等のお祝事があると、近所の親戚一同が集まり、会食を開いていた。また、被害者によっては、近隣の森林や山を入会地として利用してきた。近隣の住民は入会地を共同所有として登記し、代が代わってもそれらの森林、山を守ってきた。

以上述べてきたように、原告らは被災地の自然環境だけでなく、近隣住民、親戚との密接な人間関係を大切にしてきた。近所で生活する者の顔や生活が見える中で、相互に助け合って生活してきたのである。

エ 小括

このように被害者らは、原発事故により、長年住み慣れた上記のような生活を自らの意思でなく突然奪われ、勝手のわからない孤独で不安で不自由な現在の生活を強いられている。

福島第一原発事故により、被害者らは突然に今までの衣食住のすべてを奪われ、現在も先の見通しのたたない不自由な生活を強いられている。被害者らが元の生活に戻りたいと考えるのは当然であるが、後に述べるとおり、現状その見込みは立っていない。

4 産業への影響

福島第一原発事故による広範囲にわたる放射能汚染は、様々な産業に影響を及ぼした。

(1) 避難指示等によるもの

福島第一原発事故後、福島第一原発の半径 20km 圏内は「警戒区域」に設定

され居住も禁止され、区域内の立入りは厳しく制限される状況が続いた。

このような地域では、営農、畜産、漁獲等、更には製造業、観光業、小売業等は、ほぼ全ての事業について、事業はおろか、生活することもできない。

また、20 km 圏外においても、放射線量が高い地域については、「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」に指定され、常に緊急時に備え、屋内退避若しくは避難ができるようにすることが求められ、事実上事業等は不可能に近く、辛うじて事業を行ったとしても極めて困難な状況にあった。

(2) 避難指示等がない地域について

避難指示等がなかった地域についても、広範囲の地域が放射能汚染されたために、農作物は作付けや出荷が制限され、その他の産業でも取引が控えられ、収入が激減するなどの被害が生じた。これによる減収は甚大であり、このような被害者には壊滅的な被害を受けている者も少なくない。

5 コミュニティの崩壊

(1) 「コミュニティ」とは

ア コミュニティの概念

コミュニティとは、一般には、一定の地域に居住し共属感情を持つ人々の集団、地域社会をいうものとされ、「地域性」と「共同性」を基本要素としている。

コミュニティは歴史的・地域的に形成されてきたコミュニティは、我々の生存と日常生活にとって、さらには個人の人格形成にとって次の通り不可欠の機能を担っている。

子どもは、コミュニティで日常生活を送りコミュニティ内の大人や友人さらには山河や田畑などの自然に日常的に接触することによって徐々に広範な社会に通用する一般的な規則とともに特定のコミュニティを前提とした特徴ある諸規則を理解し、内面化する。

成人となれば、身体的、心理的变化及び自由度の拡大や大人の見る目の変

化などの社会的変化は、それぞれに密接に関連し、人と広義の環境（生物学的・身体的環境，心理的環境，社会的環境）は相互に影響し合い規定する関連を持つようになる。学業，職業体験，その他の私的活動などである。

さらに，高齢者の生活の質（QOL，Quality of life）にとり，居場所を保障する家族や地域コミュニティの存在は重要な意味をもつ。

これらは，そのものの置かれた地域や属性によって様々であるが，地域における諸活動を通じて，人間が常に外界や他の人との接触・交流を通じて自己実現や人格の発達を続けていることからすると，コミュニティは，ひとりひとりの人間が人間らしく生きていくために重要な要素であるともいえる。

（２）コミュニティの崩壊

原告らは自分の生まれ育ったコミュニティで，生育を遂げ，平穩に仕事を見つけ，家庭を築き，子どもを産み育て，働き，社会に貢献し，自らのために幸福な時間も過ごし，親を看取るなど，普通の生活をしてきた。

ところが，突然，そのコミュニティから，何の予告もなく追い出され，コミュニティがばらばらに分断されてしまった。長年かけて形成されてきた集落や地縁といったものが失われ，その中で長年継承されてきた伝統的文化が失われ，生産や学びの場が消失してしまった。生産や学びの場が消失してしまった。

子供たちは生まれ育ったコミュニティから引き離され，全く違う環境の中で生育していかざるを得ない。環境の激変によって子供達が受ける影響は計り知れない。歴史と伝統の中で育まれてきたコミュニティから切断され，ある子どもは暴力的になり，家庭内外の暴力を繰り返している。ある子どもは新しい環境に馴染めず排斥され，行き場を失っている。行き場を失った子どもたちのためにやむを得ず，帰還するという選択をする家族もいる。

成人は，職場を失い，地域の仲間や家族と離ればなれになり，社会との接点を失った。

高齢者たちは，コミュニティから引き離されることにより，地域の長老とし

での役割・職業的役割・家庭内の役割を喪失してしまった。疎外感や老人たちを苛み、いつ帰れるかも分からず、帰る場所も無いという「喪失感」に悩み、高齢者の生活の質は著しく低下している。

6 本件被害の特質

(1) 被害の広範性

前記のとおり、福島第一原発事故により様々な放射性核種（ヨウ素、セシウム、ストロンチウム等）が大気、土壌、地下水、河川、海洋などの環境中に大量に放出され、現在もそれは継続している。年間 5mSv を超える空間線量となる地域は 1778km²にも及び年間 1mSv を超える地域については途方もない広範囲になることが予想され、単なる数字ではイメージのわからない汚染の広がりを見せている。

そして、現在も福島第一原発事故による避難区域指定が継続し、10 万人以上の人々が避難を続けている。避難区域指定をされていない福島県内の多くの地域においても、年間 1mSv をはるかに超える放射線量が検出されて、その民の多くも福島県内にとどまることができず、県外に避難することを余儀なくされた。特に妊婦や子どもを抱える家庭は、住居地に留まるか避難するかを選択を突きつけられた。そして、少なくない人々が妊婦や子どもを抱えて、県外での避難生活を送ることを決断した。こうして福島県から県外に避難した人々は実に 6 万人に及んでいる。

かかる未曾有の広範な被害態様は、個々の避難者が生活再建の努力を行っても、広域的なインフラの崩壊により、もとの暮らしやコミュニティの回復が著しく困難になっている。そして、どの政府諸機関も被害を包括的に把握できず、対策も遅れてしまう。原子力発電所の放射能流出事故は、このような被害の広範さをその特質として有するのである。

(2) 被害の継続性

ア いったん環境中に流出した放射性物質は、主に大気中に拡散した後、降雨

などによって土壌や湖沼、海洋等に降下し、その後、循環を繰り返しながら徐々に蓄積し、将来にわたり残り続ける。その影響は全く予測が付かず、既に行われている除染作業が効を奏しているかは疑問である。

イ 環境中の放射性物質は、環境放射線への直接の曝露や汚染食品の経口摂取を通じて、住民の健康に長期的な影響を与える。広範な放射能汚染地域に対する除染が困難な状況において、住民は長期の避難生活を強いられ、また、避難せずに滞在するものも放射能汚染を避けるために様々な制約（子どもの外遊びの自粛など）を受け続けている。農作物、海産物に対する放射能汚染の被害も、事故から日が経つにつれて収束するどころか拡大し、長期化している。

ウ そして、かかる放射能汚染を前提に、避難区域の指定はほとんどの場所で解除されておらず、解除されたとしても、避難した住民の生活とコミュニティが回復するのかどうか、回復するとしてもいつ回復するのか、全く見当もつかない。かかる長期の避難を強いられることによって、インフラは崩壊し、コミュニティが回復不能なまでに崩壊すれば、もはや元の地域での生活再建は困難になろう。

エ このように本件原発事故は今も被害者への損害を与え続けており、その被害がいつ止むのかは見込みが立たない状況である。

(3) 被害の深刻性・全面性

何よりも、本件原発事故は、その人の生を全面的に侵害したと言わざるを得ない。

避難対象区域には約 21 万人が居住し、約 8000 の企業・個人事業者があり、約 6 万人の人々が働いていた。ここには 99 の「学校」が存在し、約 2 万人の幼児、生徒・児童が通学していた。ここには豊かな自然があり、農業、林業、水産業に従事する者も数多く存在していた。また医療機関、薬局、老人ホームなどの施設も多数存在していた。これら家、職場、学校、農地、山林、河川、

海洋，病院，施設等すべてを含む「地域社会」は，人々の生活の基盤であると共に，人間を育んでいく母体そのものであるが，避難対象区域の 21 万の人々は，福島第一原発事故により，このような「地域社会」全部を根こそぎ剥奪されたのである。

仕事を失った人々の被った損害は，単に生活の糧を得る基盤を失ったという財産的損害だけにとどまるものではない。営々と築いてきた無形の価値や様々な関係性を将来にわたって喪失させられたのである。また，学校に通っていた子どもたちは，仲間や教師との人間関係を失った。また希望した学校に進学が決まっていながら，それを諦めざるを得なかった子どもも多数いる。

このように，福島第一原発事故の被害者の多くは，生活そのものを奪われ，人生の展望を抱けない状態にある。

避難生活も過酷を極める。慣れない土地で不便を強いられることはいうに及ばず，家族の離散，長年培ってきた人と人との絆を失った状態で生活することそのものが，生活の「潤い」を損なったものであり，それ自体が多くの辛苦をもたらしている。

第2 被侵害利益

1 本件における被侵害利益

第1記載の通り，福島第一原発事故による被害は，広範な地域を，長期間にわたって放射能汚染し，現時点において福島第一原発事故の終息の見通しもないという，きわめて深刻なものである。生活妨害の局面におけるその具体的な現れ方は，各被害者のこれまでの生活環境，生業，生き方，人間関係等，さまざまな事情により，まことに多様である。

このような被害を法的に構成するにあたり，重要な視点は，一人ひとりの被害者が地域コミュニティから無理やりひきはがされ，人間同士の関係性を断ち切られて孤立し，従来の人間らしい生活とその基盤を根こそぎ奪われ，今後どこに定

着して生活したらいいのかの見通しもつかないこと、すなわち全人格的被害を受けているということである。

このような被害は、第一に、人間が生涯にわたって地域や人と関係を築き、蓄積し、人間らしい生活が続け、命を次世代につないでいくプロセスそのものを奪ったものであって、これを人格発達権侵害と呼ぶことにする。そして、第二に、このような被害は、地域の放射能汚染により、住民が放射線被ばくやそれによる健康影響の危険にさらされることになったことに起因するものであり、このことを法的に把握するものとして平穩生活権侵害を観念することができる。

以下にその具体的内容を示す。

2 人格発達権

(1) 内容

ハンセン病国賠訴訟(熊本地裁平成 13 年 5 年 11 日判決・訟月 48 卷 4 号 881 頁)は、ハンセン病の元療養者の置かれていた状況について、

「憲法 22 条 1 項は、何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転の自由を有すると規定している。この居住・移転の自由は、経済的自由の一環をなすものであるとともに、奴隸的拘束等の禁止を定めた憲法 18 条よりも広い意味での人身の自由としての側面を持つ。のみならず、自己の選択するところに従い社会の様々な事物に触れ、人と接しコミュニケーションすることは、人が人として生存する上で決定的重要性を有することであって、居住・移転の自由は、これに不可欠の前提というべきものである。」「法の隔離規定によってもたらされる人権の制限は、居住・移転の自由という枠内での確に把握し得るものではない。ハンセン病患者の隔離は、通常極めて長期間にわたるが、たとえ数年程度に終わる場合であっても、当該患者の人生に決定的に重大な影響を与える。ある者は、学業の中断を余儀なくされ、ある者は、職を失い、あるいは思い描いていた職業に就く機会を奪われ、ある者は、結婚し、家庭を築き、子供を産み育てる機会を失い、あるいは家族との触れ合いの中で人生を送ることを著しく

制限される。その影響の現れ方は、その患者ごとに様々であるが、いずれにしても、人として当然に持っているはずの人生のありとあらゆる発展可能性が大きく損なわれるのであり、その人権の制限は、人としての社会生活全般にわたるものである。このような人権制限の実態は、単に居住・移転の自由の制限ということで正当には評価し尽くせず、より広く憲法 13 条に根拠を有する人格権そのものに対するものととらえるのが相当である。」

と判示した（下線は引用者）。この「人として当然に持っているはずの人生のありとあらゆる発展可能性」を保障される権利をここでは人格発達権と呼ぶ。

（２）本件における人格発達権侵害

人間は、幼少期から青年期、壮年期を経て老年期に至るまで、人や環境との接触・交流を通じて変化し発達していくものである。子どもはコミュニティの中で大人や友達から学び、青年期にはそうした場を家庭や学校のみならず職場や趣味の場にもつことができる。さらに成長すれば社会的役割にも変化が生じ、様々な社会的貢献をするとともに、結婚・出産があれば新しい命を育み、家族と地域に新しい構成員が生まれる。そして壮年期・老年期になれば自らの家庭や地域での蓄積を次世代の者に引き継ぐ。そこには地域の恵みがあり、地域の職場があり、学びの場や遊びの場もある。

これらの過程で人は心身の健康を得、時として葛藤もあるが、それ自体が発達のための重要な過程でもある。こうした営みは、地域コミュニティの中で生きているからこそのものであり、何物にも替え難いものである。

第 1 記載のとおり、地域の放射能汚染によって避難を強いられた人々は、生活基盤の喪失、差別、コミュニティの喪失・破壊、その後の生活に対する不安や再構築の障害など、人生のすべての場面に非常な困難を強いられた。このことは、人間ならば誰でも享受することができるはずの人格の形成・発達の機会を奪われたことに他ならない。

(3) 法的根拠

このような人格発達権については、基本的人権の各則としては、居住・移転・職業選択の自由（憲法 22 条 1 項）、財産権（憲法 29 条 1 項）、生存権（憲法 25 条 1 項）、教育を受ける権利（憲法 26 条 1 項）、労働権（憲法 27 条）、さらには子どもの権利条約 6 条 2 項、9 条 1 項本文、24 条、28 条によって保障される各権利と位置づけることが可能であるが、上記熊本地裁判決が述べるように、これらで評価しつくされるものではない。

例えば、避難者は避難によって財産を奪われたが、不動産や家財はその場所に定着して家庭や地域と結びつき、様々な人権を享受するための重要な基盤であって、個々の財産を単体でのみ捉えることはできない。また、避難によって生存権も危機に瀕している。すなわち、原告らは原告らが今まで住んでいた地域コミュニティの中で生きていくことで、そこでしか得ることのできない人格発達の機会を含めた生存を享受していたところ、そのような生存権を侵害されたのであって、今まで住んでいた所から引きはがされても、生きてさえいれば人権侵害がないというものではない。それぞれの場所での人格的生存の機会を奪われたという意味で、やはり包括的な人格権と切り離して評価すべきではなく、生存権が脅かされているのである。

このような場合、これら人権各則の基底にある憲法 13 条で保障された幸福追求権にその根拠を見出すべきである。

3 平穏生活権

(1) 内容

平穏生活権とは、人格権の一種として、平穏で安全な生活を営む権利を有する（東京高裁昭和 62 年 7 月 15 日・判時 1245 号 3 頁〔横田基地騒音訴訟〕）。

その内容については、仙台地裁平成 4 年 2 月 28 日判決・判時 1429 号 109 頁が「客観的には飲用・生活用水に適した質を確保できたとしても、それが一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当としない場合には、

不快感等の精神的苦痛を味わうだけでなく、平穏な生活を営むことができなくなるというべきである。したがって、人格権の一種としての平穏生活権の一環として、適切な質量の生活用水、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利があると解される。」と拡大している。

（２）本件における平穏生活権侵害

本件においては、広範囲にわたって地域が放射能汚染されたために、その地域の人々が長期間にわたる避難生活を強いられた。とともに、福島第一原発事故以前に居住していた地域において、放射線被ばくの危険や不安のない平穏な生活を奪われたのである。そして将来的にも、除染やインフラ整備も進まないために、避難生活がいつまで続くのか分からない状況であり、人々の焦燥感は日に日に強くなっている。

（３）法的根拠

このような平穏生活権は、「恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利」（憲法前文）、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」（憲法 13 条後段）として保障されるものである。

無論、平穏生活権の侵害は、居住・移転の自由（憲法 22 条 1 項）、生存権（憲法 25 条 1 項）の侵害でもあるが、規範としてはこれらの基底をなす人格権に根拠を求めるべきである。

このような人格権については、世界人権規約 3 条、人権 B 規約 6 条からも根拠づけることができる。

第 3 被告東電と被告国の対応

1 避難指示

（１）警戒区域等の指定

第 1 の 2 記載のとおり、菅総理は、2011（平成 23）年 3 月 11 日 19 時 03 分、原子力緊急事態宣言を発令して原子力災害対策本部（以下「原災本部」と

いう。)を設置し、避難指示や屋内退避指示を行い、同年4月22日、①福島第一原発から半径20kmから30km圏内の屋内退避指示を解除するとし、②半径20km圏内を警戒区域に、③葛尾村、浪江町、飯舘村、川俣町の一部及び南相馬市の一部を計画的避難区域に、④広野町、楡葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部を緊急時避難準備区域に、それぞれ設定することを指示した。

(2) 多数の住民の避難

この結果、これまでに11万人を超える住民が、政府による避難指示等にしたがって、指定された区域外への避難を余儀なくされており、緊急時避難準備区域等の住民を含めると、この数は15万人に達するともいわれている。

2 出荷規制等

(1) 厚生労働省は2011(平成23)年3月17日に食品衛生法上の暫定規制値を設定した。なお、2012(平成24)年4月に新たな基準値が設定され、これは、食品から許容できる線量を年間5mSvから年間1mSvに引き下げ、食品全体を1つの区分で管理することを原則として、特別な配慮が必要と考えられるもの(乳児用食品など)には別の区分を設け、全体で4区分とするものである。

(2) 出荷制限は、検査結果に基づき、基準値を超えた品目について、生産地域の広がりがあると考えられる場合、当該地域・品目を対象として、原子力災害対策本部長である総理大臣が、原子力規制委員会設置法(平成24年法律第47号)による改正前の原子力災害対策特別措置法第20条3項に基づいて、関係県知事に出荷制限等を指示するものである。

原子力災害対策本部長である菅総理は、2011(平成23)年3月21日、同法20条3項の規定に基づき、関係する都道府県知事に対し、福島県など4県で産出されたハウレンソウ及びカキナ、並びに福島県において産出された原乳について、当分の間、出荷を控えるよう関係事業者等に要請することを指示し、この後、農産物、畜産物及び海産物等への出荷制限と解除が繰り返されること

となった。

出荷制限されることとなった品目は膨大な数に及び、また、出荷制限が指示された地域も複雑であるが、厚生労働省がとりまとめている「原子力災害対策特別措置法に基づく食品に関する出荷制限等」によれば、現在でも多くの品目に出荷制限が指示されていることが分かる。

また、同じく厚生労働省がとりまとめている「原子力災害対策特別措置法に基づく食品に関する出荷制限の指示の実績」では、膨大な数の品目について、広範な地域で出荷制限が指示されてきたことが分かる。

3 情報隠し

(1) 被告国

ア 枝野幸男官房長官（当時。以下同じ）は、2011（平成 23）年 3 月 21 日の記者会見において、その前日に飯舘村の水道水から摂取制限に関する指標値を超える放射性ヨウ素が検出され、厚生労働省の通知に基づき、飯舘村が住民に対し飲用を控えるよう要請したことについて、「報告された放射線量でただちに健康に害を与えるものではない。生活用水としての利用には問題がない」と述べた¹³。

イ また、厚生労働省は、同月 23 日、福島県周辺の野菜や原乳などに対する緊急時モニタリング検査の結果を公表し、飯舘村のブロッコリーからも規制値の 27.8 倍に上る放射性セシウムが検出されたことが明らかになった。これに対して、枝野幸男官房長官は、記者会見において、「現時点で一時的に食用に供されたとしても健康に害を与えるものではない。しかし、こうした状況が今後長期にわたって継続することが残念ながら想定され、念のために早い段階から出荷を差し控えていただき、かつできるだけ摂取しないようにしてもらうことが望ましい」と述べた。さらに、「（放射線量が）最大値を示した野菜を約 10 日間食べても、1 年間の自然放射線量のほぼ 2 分の 1 に

¹³ 2011（平成23）年3月22日付け朝日新聞

とどまるので、ただちに健康に被害が出ないことはもとより、将来にわたって健康に影響を与えるような放射線量は受けない」と強調した¹⁴。

しかし、既に、同月 22 日の時点で、アメリカのエネルギー省が、上空で測定したデータ等に基づく推計結果を公表しており、それによれば、飯舘村付近の汚染が著しいことが示唆されていた¹⁵。

そして、それから 1 ヶ月も経った同年 4 月 22 日、結果的に、飯舘村は正式に計画的非難区域に指定された。また、国の調査に基づく全面的な汚染の全貌が公開されたのは、さらに遅かった。

ウ このような国の避難指示や情報公開の遅れが、飯舘村民はもちろんのこと、被害者の避難のあり方や避難時期に重大な影響を与えたことは明らかである。

(2) 被告東電

ア 被告東電は、通報義務に基づき、確認された事実のみを淡々と提供し、情報が悲観的なニュアンスや予測を伴って捉えられることを極力排除しようとしていた。

例えば、被告東電は、2011(平成 23) 年 3 月 14 日 23 時、2 号機格納容器圧力上昇に関わる情報公開として、海水注入についてのプレスリリースを行った。しかし、実際に福島第一原発正門付近の線量上昇は、同日の 19 時から 21 時ころであり、被告東電は、この時点での注意喚起を行わなかった。

また、同日 8 時の 3 号機の格納容器圧力の上昇に関して、保安院から、プレスリリースの公表の差し止めを指示されたため行わなかったとの被告東電側の記録がある一方、官邸側は、少なくともプレスリリースの際には官邸にも伝えるよう指示をただけとのことだった。

イ このように、被告東電は、情報の透明性よりも官に対する事業者としての

¹⁴ 2011(平成23)年3月23日付け朝日新聞(夕刊)

¹⁵ 2011(平成23)年3月24日付け朝日新聞(夕刊)

立場を重視し、不都合な情報を開示しようとしなかった。その結果、最悪の事態の想定や予測など、国民の意思決定に資する情報の提供が行われず、国民の不信感を募らせていったと考えられる。

4 原子力損害賠償紛争審査会指針

(1) 中間指針の作成経緯

原発事故の被害補償制度は、「原子力損害の賠償に関する法律」に定められている。同法は、補償の責任を誰がどれだけ負うかについて規定しているが、補償対象となる被害の範囲は特に定めていない。

同法によれば、被害と事故の因果関係をめぐって、補償の範囲に関し、一般的な指針を策定するのは、文部科学省に設置される原子力損害賠償紛争審査会（以下「原賠審」という。）とされている。原賠審は、福島原発の事故を受けて 2011 年（平成 23）年 4 月に設置され、福島原発事故の被害補償について、第一次指針、第二次指針、同追補を順次策定し、同年 8 月 5 日にそれらを集成した「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下「中間指針」という。）を策定した。

中間指針では、政府が避難区域と指定した地域以外の地域からの避難者（以下「区域外避難者」という。）の補償の賠償について明らかにされていなかったため、区域外避難者を切り捨てるものだという批判が強まった。これを受けて、原賠審は 2011（平成 23）年 12 月 6 日に中間指針（第一次）追補を策定した。

また、2011（平成 23）年 12 月 16 日に政府が「冷温停止」宣言をし、警戒区域を再編することとなったことを受け、原賠審は 2012（平成 24）年 3 月 16 日に第二次追補を策定した。

(2) 中間指針の問題点

ア 中間指針に基づいて、期間、地域、被害類型等に関し、補償対象に入るかどうかの線引きがなされる。中間指針は、本来、補償対象範囲の外縁を確定

したものではないが、その影響力は大きい。現に、加害者である被告東電は、中間指針外の被害について補償する姿勢を見せていない。

イ また、中間指針で規定されている避難者の慰謝料額に対しても、月額 of 慰謝料が低額に過ぎるとの批判が強い。

中間指針は、避難者の慰謝料について、交通事故による慰謝料額を参考にし、1人あたり、事故から6ヶ月までは月額10万円（避難所等の場合12万円）、6ヶ月から1年までは5万円を目安とした。

この点については、原賠審の能見善久会長は、次のように述べている。「自賠責で総体（原文ママ、「想定」か）している慰謝料は、けがをして、自由に動けないという状態で入院している、身体的な障害を伴う場合の慰謝料ですので、それと比べると、たとえ不自由な生活で避難しているとはいえ、行動自体は一応自由であるという場合の精神的苦痛とは同じではないので、おそらく自賠責よりは少ない額になるのではないかと考えています」（原子力損害賠償紛争審査会第7回議事録）。

このことから明らかなように、中間指針では、避難者に対する精神的損害を認めてはいるものの、その中身は、避難生活の不自由さといった、避難者の受けた被害の一部にとどまっている。「ふるさとの喪失」による精神的苦痛とは、およそ次元が異なっている。

5 加害者・被告東電による損害賠償請求枠組み

（1）仮払補償金及び本賠償の支払い

被告東電は、2011（平成23）年4月以降、原発事故による損害賠償として、避難者、農林漁業者及び中小企業（営業損害）に対する仮払補償金の支払を開始した。

そして、被告東電は、同年8月5日の原賠審による中間指針策定、原子力損害賠償支援機構の設立を受け、同年9月、仮払補償金の受付を打ち切り、本賠償の請求を受け付け始めた。

この本賠償の内容は、加害者である被告東電が、補償対象範囲の外縁を確定したものではない中間指針をもとに、独自に「補償基準」をつくり、それに照らして請求内容を査定し、これによって、補償基準に当てはまらない請求は、補償外対象として除かれていくものであった。

なお、被告東電は、同年 8 月に設立された原子力損害賠償支援機構より、賠償資金を供給されている。

(2) 被告東電の不誠実な賠償手続

ア 被告東電が 2011(平成 23)年 9 月に作成し被害者に送付した請求書には、和解書の案文も添付されており、その和解書の案文には清算条項が記載されていた。また、その請求書には慰謝料等の請求額が印刷されていた。このように、加害者である被告東電が主体となって損害額を認定したうえで被害者が申請をし、被告東電の求める裏付け資料を送付すれば、被告東電において支払いを検討するという、不当なものであった。しかも、その裏付け資料について、被告東電は、当初、被害者に対して原本の提出を求めている。

このような被告東電の賠償枠組みは世論の大きな批判を受けたことから、被告東電は、和解書の案文から清算条項を除外し、裏付け資料も写しで足りるものにし、書式も簡略化するなどの対応をした。

イ それ以外にも、被告は、損害賠償請求をした被害者に対して極めて無礼な態度をとった。

例えば、被害者が電話で照会しても明確な回答をしなかったり、回答者によって回答内容が異なったり、折り返しの連絡を怠ったりするなど、およそ誠実な対応ではなかった。

ウ 被告東電は、世論による様々な批判を受け、同年 11 月 4 日に原子力損害賠償支援機構と連名で作成した特別事業計画において、「被害者の方々への 5 つのお約束」として「①迅速な賠償のお支払い、②きめ細やかな賠償のお支払い、③和解仲介案の尊重、④親切な書類手続き、⑤誠実なご要望への対

応」を示した。

このような約束をすること自体、それができていなかったことを自認するに等しい。

6 原子力損害賠償円滑化会議

(1) 設立経緯

被告東電は 2011（平成 23）年 9 月から本賠償の受付を始めたものの、上記の通りその対応には被害者・国民からの批判が絶えなかった。そこで、政府は、2011（平成 23）年 12 月の「事故収束」宣言の直後、迅速・円滑な被害者救済のため情報を共有し、課題の解決策の検討を行うべく、原子力損害賠償円滑化会議（以下「円滑化会議」という。）を設置し、その事務局を資源エネルギー庁に置いた。

円滑化会議は、被告東電、経済産業省、文部科学省等が関与し、非公開の会議によって「連絡調整」を行うという建前であった。

円滑化会議は、2011（平成 23）年 12 月 27 日から 2012（平成 24）年 4 月 23 日まで、5 回にわたって開かれた。

(2) 不動産等財物賠償基準の策定

被告東電及び被告国は、2012（平成 24）年 3 月以降、損害賠償基準について双葉地方町村会等原発被害自治体と会合を行い、損害賠償基準について協議した。ただし、「協議」と言っても、政府と被告東電の財物損害の賠償についての考え方を原発被害自治体側に説明するというものであった。

同年 4 月 22 日の意見交換会および同月 23 日の円滑化会議を経て、被告東電は、同月 25 日付けプレス・リリース「避難指示区域の見直しに伴う賠償の検討状況について」において考え方の概要を示した。それは、避難指示区域が帰還困難区域と見直された場合、同区域の不動産を全損扱いとし、原発事故発生前の価値を全額賠償する内容であった。

これにより、帰還困難区域と見直されることが財物損害において全損扱いと

なる条件となる反面，居住制限区域や避難指示解除準備区域と見直されると全損扱いとはならなくなった。そのため，避難指示区域再編が財物損害と直接関わることになった。

そして，同年 7 月 13 日の関係閣僚会議を経て，同月 20 日，文部科学省ではなく経済産業省のものの資源エネルギー庁が賠償基準を示した。これを踏まえて，被告東電は，同月 24 日，①宅地，②建物，③家財の各財物損害賠償基準と，④そのほかの損害項目とあわせた包括請求方式の損害賠償基準を示した。被告東電が提案した損害賠償基準の具体的内容については，7(4)において，詳述する。

7 警戒区域の再編と被告東電による「手切れ金」

(1) 「冷温停止」宣言

2011（平成 23）年 12 月 16 日，政府の原子力災害対策本部（本部長・野田佳彦内閣総理大臣〔以下「野田総理」という。〕）において，福島第一原発 1～3 号機原子炉の「冷温停止状態」を達成できたとして，行程表の「ステップ 2」終了を決定し，野田総理は，記者会見をして，福島第一原発が「冷温停止」状態にあることを宣言した。

しかし，同月 4 日，汚染水が放出され，処理水タンクが満杯に近づいたため，被告は海洋放出を検討せざるを得ない状況に追い込まれた。福島第一原発の外部に放射性物質の放出が続いており，「冷温停止宣言」に合理的根拠がないことは明らかである。

その後も，2012（平成 24）年 4 月 12 日には福島第一原発 4 号機の循環冷却装置が停止し，同年 8 月 28 日には 1～3 号機の水位も低下しており，福島第一原発は依然として危険な状態が継続している。

(2) 避難指示解除に向けた動き

政府の原子力災害対策本部は，2011（平成 23）年 12 月 16 日，「冷温停止」認定に合わせ，警戒区域及び計画的避難区域を，年間放射線量が 20mSv 未満

となる避難指示解除準備区域、20～50mSv となる居住制限区域、50mSv 以上の帰還困難区域の3つに再編することを明らかにした。

その根拠とされたのは、政府の低線量被ばくリスク管理に関するワーキンググループの見解である。すなわち、2011（平成23）年12月15日、政府の低線量被ばくリスク管理に関するワーキンググループは、政府が住民の避難指示の基準とした年間20mSvを「より一層線量低減を目指すに当たってのスタートラインとしては適切」とする見解をまとめ、同月22日に報告書を公開した。この見解は、現在の科学的知見から、100mSv以下の被ばくによる発がんリスクの明らかな増加を証明することは難しく、年間20mSvの被ばくによる健康リスクは「他の発がん要因によるリスクに比べ十分に低い」とするものであった。

しかし、このような低線量域での被ばくについては、危険性が無視できるという見解と、これ以下であればがんなどが発生しないというしきい値は存在しないという見解が併存し、科学的にも決着が付いていないにもかかわらず、上記ワーキンググループは低線量被ばくの健康影響について否定的な見解に立つ者が多数を構成している。また、そもそも疾病の原因と結果の関係が1対1で対応することは極めて稀であって、幾つかの要因が複合して疾病が発症し得ることは経験則上明らかである。放射線影響による疾病は非特異的であって症状を観察するだけでは他の要因と区別するのは困難であるが、そのことは、低線量域における放射線影響を否定する理由にはならない。

また、空間線量年20mSvを避難指示の基準としたのは、国際放射線防護委員会（ICRP）2007（平成19）年勧告における緊急時被ばく状況での下限を採ったものであるが、これも具体的な科学的知見ではなく社会的な判断の結果でしかない。のみならず、年間20mSv未満であれば安全性が確認されているわけでもない。

加えて、電離放射線障害防止規則上、空間線量が3ヶ月1.3mSv（年間5.2mSv）

以上の場所は放射線管理区域とされることからしても、空間線量年間 20mSv を被ばく線量低減を目指すに当たってのスタートラインとすることは余りにも高すぎるものである。

このように、上記報告書には問題が多いにもかかわらず、政府がこれに依拠して避難指示解除に向けた工程を示すのは、損害賠償の打ち切りを早めようという意図に出るものと疑わざるを得ない。

(3) 警戒等区域再編の動き

2012（平成 24）年 3 月 30 日、まず、相馬市、田村及び川内村で区域分割が決定し、同年 4 月 1 日には田村市及び川内村について、同年 4 月 16 日に南相馬市について警戒区域指定が解除され、避難指示解除準備区域等に再編された。

同年 7 月 17 日には飯舘村の避難指示区域が再編された。同年 8 月 10 日には楢葉町の警戒区域指定が解除されて避難指示解除準備区域に再編された。同年 12 月 10 日に大熊町の警戒区域が解除されて避難指示解除準備区域等に再編された。

警戒区域の再編は、損害賠償継続と密接な関係がある。かねてより原発立地地域である双葉郡下の市町村は東京電力や政府との間で損害賠償基準について水面下で交渉していたが、警戒区域の再編の見通しをつけることは被告との関係で避難した住民の避難費用、慰謝料、休業損害等の終期を設定することに繋がると考えられていたため、被告ないし経済産業省と当該自治体との水面下の交渉において何らかの合意が形成されなければ区域再編は実現しなかった。例えば、楢葉町が同年 4 月 13 日に警戒区域を避難指示解除準備区域に移行することを受け入れながら、同月 17 日にこれを撤回し、同月 18 日に政府に対して賠償継続を要望している。また、浪江町の馬場有町長が同年 8 月 18 日に年内を目標に区域再編に応じる発言をし、川俣町の古川道郎町長が同月 21 日に年内早い時期の区域再編に応じる意向を示したが、それは同年 7 月 24 日に被

告が賠償基準を示したためであった。

しかし、除染、インフラ整備等が思うように進まないことから、帰還は順調に進んでいるとは言い難い状況にある。

(4) 被告東電による「手切れ金」の交付

ア 被告東電の損害賠償基準

被告東電が示した損害賠償基準は、①宅地、②建物、③家財の各財物損害賠償の基準を示し、④そのほかの損害項目とあわせた包括請求方式を示すものであった。

すなわち、帰還困難区域の①宅地については、固定資産評価額の 1.43 倍、②建物は固定資産評価額の 1.43 倍または固定資産評価額に一定の建物係数をかけたものか個別評価したもの、③家財については独自に策定した賠償基準による。居住制限区域および避難指示解除準備区域については、避難指示解除までの期間に応じて割合的に算定する。

その上で、財物損害に休業損害や慰謝料、避難費用等の他の損害項目を積算したものが④包括請求方式である。

イ 加害者が策定した賠償基準

そもそもこの賠償基準は、被害者が実情を訴え加害者がそれを真摯に受け止めて策定されたものではない。

加害者である被告が国と一体になって被害者や被害自治体に押しつけた賠償基準である。

2012（平成 24）年 8 月 3 日に開かれた原賠審においても、能見会長が被告の賠償基準について「審査会の基準の中では十分詰めていないもの…について、更に一層踏み込んだ点がいろいろある」と述べているほどである。

このような一方的な成り立ちをしていること自体、被告東電の賠償基準の正当性を強く疑わせるものである。

ウ 「手切れ金」としての不十分な賠償

そして、内容的にも、他所よりも比較的地価の低いことが多い福島県浜通りの公示価格（固定資産評価額の 1.43 倍）の賠償を受けても、生活基盤を失った被害者が、避難先で改めて生活基盤を確保することは困難である。まして、居住制限区域や避難指示解除準備区域からの避難者の損害は割合的に認定されるのであるから、生活基盤の回復はいつそう困難である。

包括請求方式であれば慰謝料等も支払われることにはなるが、前述の通り慰謝料自体が低額であることから、財物価値の賠償の調整原理を期待できるものでもない。

被告東電の賠償基準は、内容的に見ても、困窮状態に陥った被害者に対して低額な賠償金を「手切れ金」として支払い、それで賠償問題の幕引きをはかるものといわざるを得ない。

第4章 津波及び過酷事故についての知見の進展

このような被害をもたらすにいたった責任は、第5章以下で主張するとおり、被告東電及び被告国にあるが、その前提として、主に津波や過酷事故について、いかなる知見がどのように蓄積されてきたのかを述べる。

第1 津波に関する知見

当初、福島第一原発1号機は、35mの丘陵をO.P+10mに切り下げて建設された。この高さは当時、被告東電の土木関係者が津波に対する安全性を考慮して独自に決定したものにはすぎない。

なお、当時の設置許可申請に津波についての記載はなく、添付書類の中で、最高潮位として、O.P+3.122m（1960〔昭和35〕年のチリ地震津波）などであるだけであった。そして、1号機の非常用海水ポンプの電動機は、O.P+5.6mのところに設置されていた（上記最高潮位に2.5mの余裕を加えたともと思われる。なお、津波がこれを超えると冷却機能が喪失する可能性がある）。

1号機の設置後1980年代にかけて津波に関する知見はそれほど研究が進んではいなかったが、それ以降では以下のとおりの進展があった。

- 1 1993（平成5）年7月、北海道南西沖地震（マグニチュード7.8）が生じ、通商産業省では、津波安全性評価を各電気事業者が加入する電気事業連合会に対し指示をした（1回目の津波想定見直し）。被告東電は、福島第一原発での想定は、上昇側でO.P+3.5mと報告した。
- 2 2000（平成12）年ころから、土木学会津波評価部会では、想定津波以上の規模の津波が来襲した場合、設計上クリティカルな課題があるか否か検討しておくべき」といった発言や「想定を上回る津波の可能性を考慮する必要はないのか」といった質問がなされていた。これに対し、被告東電を含めた幹事団は、「想定津波以上の対処の仕方を採用する考えは取りにくい」とか「工学的に起こりうる

最大地として議論してほしい」などとして、これらの疑問に正面から対処することとはなかった。同年 2 月には、土木学会の「原子力発電所の津波評価技術」策定を受けて、被告東電は、福島第一原発の津波想定を O.P+5.7m に引き上げ保安院に報告した。さらに被告東電は、建屋貫通部の浸水防水対策と手順書の整備を実施した（2 回目の津波想定見直し）。

3 2001（平成 13）年には、貞観津波の研究として「西暦 869 年貞観津波による堆積作用とその数値復元」（菅原大介他）が発表され、福島県相馬地方にかけて広い範囲に津波による堆積作用があり、到達津波の波高が極めて大きかった可能性がすでに示されていた。

4 2001 年（平成 13）年頃から、原子力安全委員会では、耐震設計審査指針の見直しのため耐震指針検討分科会が設置され、その改訂に着手しているところ、当初から津波評価が視野に入っていた。そして、2003 年（平成 15）年 2 月から 3 月にかけての原子力安全委員会内の耐震指針検討分科会地震ワーキンググループでは、津波対策について報告がなされており、津波を含む地震随伴事象の議論として、津波は原子炉の「冷やす」に影響を及ぼすこと、非常用海水ポンプは海拔の低いところに設置されることが多いため津波を考慮する必要性があり、水密性を確保することなどで安全審査を通した例があることなどの説明がなされた。

5 2002（平成 14）年 7 月、文科省地震調査研究推進本部より「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」が発表された。これによれば、上記地域において、マグニチュード 8 クラスの津波地震が 30 年以内に 20% の確率で発生すること、三陸沖から房総沖の海溝寄り領域内でどこでもプレート間大地震（津波地震）が発生しうることが指摘されていた。なお、国会事故調報告書 85 頁では、上記長期評価からだけでも福島第一原発事故時の高い津波は予測できた旨指摘される

6 2006（平成 18 年）5 月、保安院及び原子力安全基盤機構（JNES）は、米国内発電所の内部溢水に対する設計脆弱性の問題や、スマトラ沖津波によるインド

発電所の海水ポンプ浸水等を踏まえ、溢水勉強会を設置した。電気事業連合会及び被告 東電を含む各電気事業者もオブザーバーとしてこの勉強会に参加している。

上記溢水勉強会では、福島第一原発 5 号機について想定が津波にかかる検討状況の報告がなされ、O.P+10mの津波で非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷に至る危険性があること、O.P+14mの津波で、電源設備機能喪失、非常用ディーゼル発電機、外部交流電源、直流電源全てが使えなくなり全電源喪失に至る危険性があることがそれぞれ示された。

- 6 この溢水勉強会の結果を踏まえ、同年 8 月に保安院と JNES との間で開かれた第 5 3 回安全情報検討会では、保安院の主席統括官より「海水ポンプへの影響では、ハザード確率≒炉心損傷確率」などの発言がなされており、同検討会の資料には「敷地レベル+1m を仮定した場合、いずれのプラントについても浸水の可能性は否定できないとの結果が得られた」などと記載されている。
- 7 2006（平成 18）年 9 月、安全委員会・新耐震設計審査指針（以下「新耐震指針」という。）が公表された。新耐震指針では津波についても言及がなされ、地震随伴事象として、「極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」を「十分考慮したうえで設計されなければならない」と規定された。
- 8 保安院は、翌 9 月 20 日、これを受けて、「新耐震審査指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」（以下「バックチェックルール」という。）を策定するとともに、各電力会社に対して、稼働中の発電用原子炉施設等についてバックチェックの実施とその実施計画の作成を求めた。同時に、保安院は、バックチェックルールにおいて、津波に対する安全性を含めて耐震安全性評価における評価手法及び確認基準も示した。同基準は土木学会の津波評価技術の内容に酷似しているものであるが、それでも既往の津波の発生状況、活断層の分布状況、

最新の知見等を考慮して、極めてまれであるが発生する可能性のある津波を想定すること等を求めている。

- 9 2006（平成 18）年 10 月 6 日，保安院による事業者の一括ヒアリングにて，保安院担当者（耐震安全審査室長）は，津波について「自然現象であり，設計想定を超えることもあり得ると考えるべき」「津波に余裕が少ないプラントは具体的，物理的対応を取ってほしい」「津波高さと敷地高さが数十cmとあまり変わらないサイトがある。」「自然現象であり，設計想定を超える津波が来る恐れがある。想定を上回る場合，非常用海水ポンプが機能喪失し，そのまま炉心損傷に至るため，安全余裕がない」「今回は，保安院としての要望であり，この場を借りて，各社にしっかり周知したものとして受け止め，各社上層部に伝えること」などの発言が口頭で事業者に伝えられた。
- 10 2007（平成 19）年 4 月 4 日の津波バックチェックに関する被告東電と保安院との打ち合わせ席上にて，被告東電は，福島第一原発に対して対策を取る方針と伝えていた。この席上，保安院側より，「土木学会津波を 1 m 超える津波は絶対に来ないと言い切れるのか」との質問があり，さらには「津波は，特に上昇側はあるレベルを超えると炉心損傷に至ることを気にしている」との考えが示されていた。
- 11 2009（平成 21）年 6 月，政府の耐震安全性再評価委員会において，産業技術総合研究所活断層・地震研究センターの岡村行信センター長が，貞観津波の存在を指摘し，想定津波の見直しを迫ったが，被告東電，保安院は，見直しを先送りにした。
- 12 2009（平成 21）年 8 月ころ，保安院は，被告東電に対し，貞観津波等を踏まえた福島第一原発における津波評価と対策の現状を説明するよう求めた。これに対し被告東電は，貞観津波は知見が確定しておらず土木学会に検討を依頼したなどと説明した。

その後，保安院より，佐竹論文による貞観津波の波高の試算について求められ

た被告東電は、同年 9 月ころ、同佐竹論文によれば、福島第一原発で、8.6 から 8.9m などと説明した（土木学会手法に基づく評価値を大幅に上回る）。これにより、保安院の審査官は、波高が 8m なら津波で海水ポンプが水没して、原子炉の冷却機能を喪失すると認識した。しかし、同審査官は、津波の切迫性を感じず、津波対策の検討等を促すのみであった。

- 1 3 2010（平成 22）年 3 月には、保安院の森山審議官は、部下から貞観津波は簡単な計算でも敷地高を超えているので防潮堤などが必要であることの報告を受けたにもかかわらず具体的な対策の指示はしなかった。

その後、被告東電は、津波バックチェックも含めた最終報告の提出予定を 2016（平成 28）年 1 月まで先延ばしにし、津波による被害を想定した対策はほとんど実施されていない状況であった。

第 2 過酷事故（シビアアクシデント）に関する知見

以上の津波に関する知見の進展に加え、全交流電源喪失によるシビアアクシデントについての知見についても、以下のような進展がみられた。

- 1 1986（昭和 61）年 4 月のチェルノブイリ原発事故を受けて、原子力安全委員会においては、その部会（原子炉安全基準部会共通問題懇談会）などでシビアアクシデント対策の検討が始められた。さらに、アメリカでの 1988（昭和 63）年の規制実施等を受けて、1991（平成 3）年に委員会内の原子力施設事故・故障分析評価検討会に「全交流電源喪失事象ワーキンググループ」が設けられ、全交流電源喪失事象の審査指針への反映等の検討がなされたが、指針の改訂は行われなかった。
- 2 なお、アメリカやフランス、ドイツなどの海外では、1979（昭和 54）年のスリーマイル原発事故を受けて、確率論的安全評価やシビアアクシデント対策が早期に進められており、1980 年代から 1990 年代にかけて、外部事象も考慮した必要な改善が規制当局より求められており、フィルター付きベントの整備や全交流

電源喪失（SBO）規則が設けられるなどの対策が順次進んでいた。1996（平成 8）年には、国際原子力機関（IAEA）による報告書が公表され、シビア・アクシデント（SA）対策強化のため 5 層の深層防護（炉心の深刻な損傷とその影響を経て放射性物質の放出から住民を守るための措置）までの必要性が示された。以後、国際原子力機関（IAEA）では、繰り返し 5 層までの対策の必要性が示されている。

- 3 1999（平成 11）年 12 月 27 日、フランスのルブレイエ原発で全交流電源喪失事故が起きている。事故は暴風雨の影響で外部電源が喪失し、非常用電源が起動したが高潮に伴い河の増水が堤防を越え、1，2 号機でポンプや電源設備が浸水して冷却系停止に至るというものであり、自然現象による浸水により複数機の安全機能が同時に失われている。さらに、2001（平成 13）年 3 月 17 日、台湾の第 3（馬鞍山）原子力発電所において全交流電源喪失事故（塩害が主原因）が生じている。
- 4 1992（平成 4）年 8 月に安全設計審査指針の全面改訂がなされたが、電源喪失に対する設計上の考慮としては、「短時間」の全交流電源喪失に対しての対策を要求するにとどまり（同指針 27）、長時間のそれについては送電線の復旧や非常用電源の修復が期待できる等の理由から考慮する必要はないとされた。
- 5 同年 5 月には、安全委員会より、「発電用軽水型原子炉におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」との決定がなされた。ここでは、原子炉施設の安全性は多重防護思想により十分確保されているが、アクシデントマネジメント整備はこの低いリスクを一層低減するとして、事業者の自主的なアクシデントマネジメント整備を強く奨励し、今後関係機関においてシビアアクシデント対策の研究を継続するというものだった。
- 6 1993（平成 5）年 6 月、安全委員会における全交流電源喪失事象検討ワーキンググループにおいて、「原子力発電における全交流電源喪失事象について」の報告書が出され、そこでは、「短時間で交流電源が復旧できず、全交流電源喪失が

長時間に及ぶ場合には・・・炉心の損傷等の重大な結果に至る可能性が生じる」ことがすでに指摘されていた。同年 10 月に安全委員会は、この報告書を原則非公表とすることを決定している。

7 他方、通産省は、1992（平成 4）年 6 月に、既設原子力発電プラントの安全性等の向上を目的として約 10 年ごとに最新の技術的知見に基づき各原子力発電所の安全性等を総合的に再評価することを目的に、定期安全レビュー（PSR）の実施を事業者に要請している。その後、通産省は、「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を取りまとめ、公益事業部長通達を発出し、事業者の自主的なアクシデント・マネジメント整備を指示している。当時の通産省関係者によれば、その後もこの PSR において、外的事象の確率論的安全評価（PSA）の技術・手法が確立すれば、内部溢水や地震等の対策にも取り組んでいくべきとの認識があったという。

8 その後、2002（平成 14）年には、事業者から「アクシデントマネジメント整備報告書」が出そろい、保安院による確認をもってシビアアクシデント対策は完了したとされた。しかしながら、これら対策は、複数プラントが同時損壊し全電源を喪失する状況下での計測機器復旧、電源復旧、耐圧強化ベント、主上記逃がし安全弁（SR 弁）操作による原子炉減圧等の手順化、従業員の訓練、ベント操作具体的手順も全て未整備のまま放置され、バッテリーや電源車等も備蓄がないというものであり、シビアアクシデント対策としては極めて不十分なままであった。

9 全交流電源喪失事象などが生じた場合のシビアアクシデント対策について、海外の事故の事例や規制の動きなどから、我が国が遅れを取っており、事業者の自主規制に任せて甚だ不十分な対策であったことは、長時間の全交流電源喪失が指摘された 1993（平成 5）年の安全委員会内での検討会（第 6 項）でもすでに明らかになっている。

第3 知見の進展についてのまとめ

以上のとおり、津波については、2000（平成 12）年頃から民間や安全委員会内でも検討が始まり、2002（平成 14）年には、推進本部による津波地震の長期評価が示され、2006（平成 18）年の保安院が中心となった溢水勉強会では、福島第一原発事故時の津波に匹敵する津波想定や全交流電源喪失などの危険性が示されているのである。

また、過酷事故（シビアアクシデント）についても、日本でも 1993（平成 5）年と早くから安全委員会内でのワーキンググループで短時間にとどまらない長時間の全交流電源喪失が起きた場合に炉心の損傷などの重大な事故に至る可能性が示されていたし、海外では、スリーマイル事故及びチェルノブイリ事故以降、1980 年代から 1990 年代にかけて急速にシビアアクシデント対策が進み、規制化されていたことは当然ながら日本の規制当局も認識していたものである。

第5章以下では、このことを前提に、被告らの法的責任について論ずる。

第5章 東京電力の責任

第1 事故原因

原子炉の安全に第一義的責任を負うのは被告東電であり、原子力発電の稼働にあたっては、前述のような被害の深刻さから極めて高度な注意義務（損害回避義務）を負う。しかし、被告東電は、津波の危険、津波に起因してシビアアクシデントに至る危険を認識しながら、合理的な対策を怠った。

1 津波対策の懈怠

被告東電は、第4章記載のように、推進本部研究や洪水勉強会の知見により、遅くとも2006（平成18）年には、福島第一原発に O.P+10m を超える津波が到来した場合の危険性を十分に認識していた。

遅くともこの時点で、被告東電には、①津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止する対策（防潮堤など）を講じ、②仮に敷地への津波の遡上があったとしても海水が（重要な機器が設置された）建屋内に侵入することを防止しうる対策（防潮扉の設置等）を講じ、③万が一に、建屋内に津波が侵入したとしても、安全確保の他の重要機器が浸水によって機能喪失しないような対策を講じること（重要機器の水密化や高い位置への設置等）が求められた。

それにもかかわらず、被告東電は、「津波評価技術」による O.P+5.7m ないし 6.1m の想定津波水位に固執し、津波対策を怠った。

2 シビアアクシデント（SA）対策の欠如

（1）電源確保対策の懈怠

ア 原発事故発生下において原子炉の安全を確保するには、「止める」、「冷やす」、「閉じこめる」ことが大原則である。そして、「冷やす」ためには、原子炉に冷却水を注入することが必要となり、多量の電力を安定かつ継続的に供給する必要がある。そのため、電源確保には、多重性（同一の機能・性質の系統・機器が複数あること）、多様性（同一の機能を有する異なる性質の

系統・機器が複数あること）、独立性（複数の系統・機器が同時に阻害されないこと）が不可欠となるが、被告東電は、これらの多重的な電源確保の対策を怠った。

イ 本件地震により、福島第一原発の外部電源は全て喪失した。

ウ 福島第一原力発内の電源系統についても、非常用ディーゼル発電機（D/G）、直流電源（バッテリー）ともに本件津波により水没し機能不全となった。

エ 常用高圧配電盤（常用 M/C）、非常用高圧配電盤（M/C）も、1号機設置分は被水、その他は水没し機能を喪失した。

3 アクシデント・マネジメント（AM）も欠如

（1）アクシデント・マネジメントとは

シビア・アクシデント（SA）に至るおそれのある事態が万一発生したとしても、現在の設計に含まれる安全余裕や本来の機能以外にも期待し得る機能若しくはその事態に備えて新規に設置した機器を有効に活用することによって、その事態がシビア・アクシデント（SA）に拡大するのを防止するため、またはシビア・アクシデント（SA）に拡大した場合にその影響を緩和するために採られる措置（手順書の整備並びに実施体制や教育・訓練等の整備を含む。）を「アクシデント・マネジメント（AM）」という。

被告東電は、アクシデント・マネジメント（AM）を懈怠したことにより、福島第一原発事故の被害を拡大させた。

（2）ベントの失敗

ア 格納容器ベントとは、格納容器が高圧により破損することによって放射性物質の放出をコントロールできない事態を招き被害を拡大させる事態を避けることを目的に、格納容器内の気体を大気放出する装置・操作をいう。

イ このベント操作については、電源が生きていることを前提に、リモコンで弁を「開」にする手順になっていたが、福島第一原発では独立した電源を確保していなかったため、全電源喪失によりリモコンによるベント操作が不可

能となった。

しかも、手順書にも停電時の操作について記載もなく、また対策も用意されていなかったため、手動によるベント操作は迅速・円滑に行われず、時間がかかったため格納容器の破損も防げなかった。

ウ 福島第一原発事故においては、1号機から3号機まで、格納容器内の圧力の異常な上昇に伴い格納容器から放射性物質を外部に出す格納容器ベントを実施（1号機と3号機はベントが成功したが、2号機については格納容器が損傷したため成功していない）したが、被告東電はベントフィルターの設置を見送っていたため、ベント操作により大量の放射性物質がそのまま大気中に放出され福島第一原発事故の放射能被害を拡大した。

この点、ヨーロッパでは、1990年代には、過去の原発事故の教訓から、放射性物質を相当量除去できる大型のフィルター付ベントが開発・設置されていた。日本においても十分設置可能であったし、ベントの際放射性物質が大量に放出されることの危険性からすれば、当然に設置しておくべきであった。

（3）消防車による注水，海水注入策の未策定

福島第一原発事故当時、被告東電のアクシデント・マネジメント（AM）の中には注水計画や海水注入が位置づけられていなかった。

また、被告東電は、給水・消火・瓦礫を片づける重機の操作のための人員を確保していなかったため、これらの対応に時間を要し、放射性物質の拡散を拡大した。

第2 原子力損害賠償法による責任

1 原賠法について

原賠法は、原発事故の被害者の救済と原子力事業者の健全な発達を目的とし、原子炉の運転等により生じた原子力損害について、原子力事業者は無過失責任、

責任集中，損害賠償措置の強制など厳格な責任と義務を課す一方で，万が一，原子力損害が発生した場合には国も協力して被害救済などを行い，被害者の保護に万全を期するための法律である。

原賠法 3 条 1 項は，原子炉の運転等の際，当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは，当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずるとしている。ここで，原子炉の運転等には，「使用済燃料の貯蔵」も含まれる（同法 2 条 1 項四の二）。

また，原子力損害とは，核燃料物質等の放射線の作用により生じた損害を含む。

2 福島第一原発事故発生当時の状況と原賠法の適用

被告東電は原子力事業者であり，1970 年代から順次，福島県双葉郡大熊町及び双葉町に所在する福島第一原発において，1 号機ないし 6 号機を設置・稼働させ，原子炉等の運転をおこなってきた。

福島第一原発事故の発生した当時，福島第一原発のうち 1～3 号機は運転中であり，4～6 号機は定期点検の実施中であつた。なお，4 号機は全燃料を使用済み燃料プールへ取り出して，原子炉内の炉心シュラウドの交換工事を実施中であつた。また，各号機の建屋内には，使用中または使用済みの核燃料が存在していた。

しかし，地震による送配電設備の損傷（鉄塔の倒壊など）による外部電源喪失のほか，津波による浸水などによる非常用ディーゼル発電機（D/G）や冷却用海水ポンプ，配電系統設備，1 号機，2 号機，4 号機の直流電源などの水没により機能不全が生じたことによって，6 号機の空冷式非常用ディーゼル発電機 1 台を除くすべての電力供給機能が失われた。この電源喪失によって，適時かつ実効的な原子炉冷却が著しく困難になった。そのため，燃料棒の適切な冷却を十分に行うことができないまま燃料が熔融し，原子炉圧力容器を損傷して格納容器内に落下し，その結果，大量の放射性物質が外部に放出されるという重大な事故を招くに至った。

また、4号機自体は運転していなかったものの、その爆発の原因は3号機から流出した水素であり、これは3号機の運転に起因して発生したものであった。

このように、1～4号機の事故は、いずれも原子炉の運転の際に、原子炉の運転等により発生したものである。

したがって、漏出した放射性物質に起因して発生した損害は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により」発生した原子力損害であるので、原子力損害の賠償に関する法律により賠償されることは当然である。

第3 民法上の責任

1 被告東電の土地工作物責任（民法717条）

（1）土地の工作物

土地工作物責任（民法717条）は、土地の工作物の設置または保存に瑕疵があり、それによって他人に損害が生じた場合に、工作物の占有者ないし所有者に損害賠償責任を負わせたもので、故意・過失を要件とせずに工作物の設置・保存の瑕疵のみを要件として責任を認める。これは一般的に、危険責任や報償責任を根拠とするといわれており、被害者救済のために判例や学説は土地工作物の範囲を非常に広く解釈している。

判例は建物内の機械設備なども土地工作物として扱っており、危険責任を根拠とする被害者救済という717条の目的に鑑みれば、原子炉を含む原発は当然に土地の工作物に該当する。

また、被告東電が福島第一原発の占有者であり所有者であることも明白であって、所有者の免責は否定されているので（無過失責任）、原発の設置・保存に瑕疵が認められた場合、被告東電は賠償責任を免れない。

（2）設置・保存の瑕疵

ア 土地工作物の設置・保存の瑕疵とは、工作物がその種類に応じて通常予想される危険に対し、通常備えているべき安全性を欠いていることをいう。

そもそも原発は、核分裂連鎖反応を制御した状態で持続させる装置であって、熱出量と運転時間に依存して、膨大な核分裂生成物を原子炉内に蓄積させる。そのような原発でひとたび重大事故が発生した場合には、その被害が甚大かつ深刻なものになることは明白である。このような究極の危険施設ともいべき原発が土地の工作物として通常備えているべき安全性とは、万一にも炉心に重大な損傷を受けるような過酷事故（シビアアクシデント）に至ることのないような施設・設備状況である。また、原発は過酷事故を惹起するようなあらゆる危険性に備えなければならないという点で、通常予想される危険とは、原発設備の運転ミスといった内部事象にとどまらず、テロ行為等の人為的事象、さらには地震、津波等の外部事象も含むものであって、予想・想定し得る最大限の危険というレベルで考えるべきである。なお、後に述べるが、被告東電は地震による大津波の発生やこれによる福島第一原発原子炉建屋等重要施設・設備浸水の危険性を認識していたのであって、通常予想される危険としては、それらの事象が当然含まれる。

イ 福島第一原発について考えるに、本件のような炉心溶融を伴う過酷事故に至る以下のような瑕疵があった。

大地震・津波などの緊急事態発生時において原子炉の安全を確保するためには、原子炉を停止させるとともに原子炉に冷却水を注入して冷却することが必要不可欠であるが、福島第一原発は、冷却のために必要な電力を安定的・継続的に供給するための所内の電源系統が不備であった。外部電源は、その送電網が地震に対して脆弱性を有しており、福島第一原発に外部電源を供給し、原発と一体化して土地の工作物といえる送電網は送電鉄塔の倒壊等により喪失した。また、福島第一原発所内の電源系統については、非常用 D/G、直流電源（バッテリー）、配電盤が一部を除いて地下1階や1階に配置されており、水を被ったり水没したりして使用不可能となった。被告東電は、配電盤が機能喪失した場合や隣接プラントが同時に電源喪失した場合の対策を考

慮した電源系統に設備を変更することをせず、洪水や津波を想定した水密性対策をしなかった。かかる不備を抱える福島第一原発の設備・装置は、原発が通常備えているべき安全性を欠いている状態であったといえ、工作物に瑕疵があったことは明らかである。

電源が確保できなくなった原発は、原子炉の冷却や原子炉格納容器の破損を防止するためのベントなども困難となり、炉心溶融に至る過酷事故を招いた。

以上より、被告東電が占有・所有する福島第一原発の瑕疵により、本件原発事故が招来されたことは明白であるので、被告東電は土地の工作物の占有者・所有者としての責任を免れない。

2 一般不法行為責任（民法 709 条）

（1）被告東電の故意責任

ア 原子力発電それ自体の危険性

先に述べたとおり、原発はひとたび重大事故が発生した場合には、その被害が甚大かつ深刻なものになることは明白である。

人類は、核エネルギーが甚大な被害を及ぼす危険があることを、広島・長崎に対する原爆投下やビキニ環礁での水爆実験で知っている。だからこそ、各国の原子力損害賠償法制では危険責任原則に基礎を置く無過失責任主義がとられており、日本も例外ではない。

また、原爆投下やビキニ環礁での水爆実験の後にも、ウラン鉱山や核物質処理施設の周辺地域における健康被害や核保有国で相次ぐ事故が発生しており、その例は枚挙にいとまがない。とりわけ、チェルノブイリ原発事故では、広範囲の地域が放射能で汚染された結果、多くの人々が避難生活を強いられるに至っており、原発事故が一旦発生すればその影響が広範かつ長期にわたることを人類に知らしめた。

そして、原発の地震・津波対策が不十分であれば放射能漏れの危険がある

ことは、中越沖地震での柏崎・刈羽原発の数千カ所の損傷により明らかになっていたといえる。

人類は未だ核エネルギーを十分に管理するだけの能力を持ち合わせていない。そのことは、福島第一原発事故によって初めて分かったことではなく、数十年にわたって人類が思い知らされてきたことなのである。いわば、人類が歴史から警告を受け続けてきたにもかかわらず、被告は、経済的利益のみを追求して危険な原発を運転し続け、福島第一原発事故を引き起こしたのである。

イ 被告東電の認識

そして、福島第一原発について、被告東電は、第4章記載のとおり大津波の発生や原子炉建屋等重要施設・設備浸水の危険性を認識していた。

すなわち、そもそも1966（昭和41）年の福島第一原発1号機の設置許可申請当時、現地での潮位観察をすることなく、35mの丘陵をO.P.+10mに切り下げて建設が開始された。

そして、2006（平成18）年9月に新たに策定された耐震設計審査指針には、津波については「地震随伴事象に対する考慮」としてとりあげられ¹⁶、また、同年10月6日、保安院から被告東電を含む全電気事業者に対し、

- ① 津波バックチェックについては、想定津波の見直し結果のみならず、対応策についても確認すること
- ② 津波は自然現象であり、設計想定を超えることもあり得ると考えるべきであること
- ③ 津波に余裕が少ないプラントは、具体的、物理的対応を取るべきであること

¹⁶ 「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。」

④ 設計想定を超える津波がくる場合には、非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷になるため安全余裕がないこと

⑤ これらのことは、各社の上層部に伝えることが伝えられた。

また、被告東電は、2008（平成20）年5月ころ、政府の地震調査研究推進本部「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」（2002〔平成14〕年7月）をもとに計算したところ、長期評価に基づく津波地震は、福島第一原発敷地に最大でO.P+15.7mの津波をもたらし、4号機原子炉建屋周辺が2.6mの高さで浸水することを把握していた。同年8月2日の第53回安全情報検討会では、個別の対応を考える材料が集まってきたとの指摘があり、そして資料には、敷地レベルを+1メートルと仮定した場合、いずれのプラントについても浸水の可能性は否定できないとの結果が得られた。

2009（平成21）年には、貞観津波（869年）で福島にも大きな津波があったことが指摘され、被告東電の計算では、貞観津波の波高は福島第一原発でO.P+9.2mであるとされた。

被告東電は、2010（平成22）年8月から4回に渡り、津波対策にかかる検討会を開いたが、その検討会では、前記「津波評価技術」によるO.P+6.1mを最高水位としていた。その一方、被告東電内部では、「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」の結果をもとにしたO.P+15.7mの津波水位を前提として、防潮堤設置等を検討していた。

以上の経緯から、遅くとも2006（平成18）年には、被告東電は地震による巨大津波の発生のみならず、津波による福島第一原発の原子炉建屋周辺の浸水、それによる電源喪失による冷却機能の喪失、その結果としての苛酷事故についても予見し、そのリスクを認識していたことが明らかである。

ウ 被告東電の認識・認容

被告東電は、苛酷事故を予見しながら、住民の安全よりも経済的利益追求

を優先し、十分な対策をとらないまま福島第一原発の稼働を継続した。この点には、被告東電の故意責任が認められる。

(2) 被告東電の過失責任

ア 注意義務の枠組み－原子力事業者としての高度の注意義務

民法 709 条の過失とは、一般的には注意義務に違反する行為であるとされ、注意義務に違反する行為とは、予見可能性を前提とした結果回避ないし防止義務に違反する行為であるとされている。結果回避義務については、具体的な事案において、いかなる内容の義務を、どの程度の厳格さにおいて負うかは、その義務発生の基盤となる社会的な接触関係の態様によって規定される。

原発はそれ自体極めて高度の危険性を内在しており、その危険性をコントロールすることが可能な立場にいるのは原発を設置・管理・運転する事業者たる被告東電である。そして、ひとたび原発が過酷事故に至れば、近隣住民はもとより、極めて広範囲の一般市民の生命・健康・財産に重大な被害をもたらすことも明らかである。このような社会的関係を前提とするならば、原発を稼働するにあたっては、常に最高の知識や技術を用いて事故の防止や放射性物質が炉外に漏出した場合の影響について調査研究を尽くすとともに、安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに稼働を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ、特に地域住民の生命・健康をはじめとする人格的利益に対する危害を未然に防止すべき高度の注意義務を負う。このような判断枠組は、新潟水俣病訴訟（新潟地裁昭和 46 年 9 月 29 日判決・判時 642 号 96 頁）や熊本水俣病訴訟（熊本地裁昭和 48 年 3 月 20 日判決・判時 696 号 15 頁）で確立したものである。とりわけ、電源喪失に至れば、原子炉を停止して燃料を冷却することが著しく困難であることから、事前の調査研究義務は特に高度なものといえる。

また、常に最高の知識や技術を用いて事故の防止や放射性物質が炉外に漏出した場合の影響について調査研究を尽くすことはもちろん、事故の原因と

なり得る地震・津波などの自然災害の調査についても万全を尽くし、原発事故の危険を予見すべき義務を負っている。そして、その調査研究を踏まえ、人々の生命・健康を脅かす過酷事故に繋がるような施設の・制度的欠陥を発見し、原発事故を防止する義務を負うことも当然である。

イ 予見可能性－津波についての危険性の認識

予見可能性は、結果回避義務発生的前提をなすものであるが、原発の危険性や重大事故発生時の被害の甚大さに鑑みれば、予見可能性の判断は、予見義務、すなわち情報収集、調査・研究を尽くした結果をも含めてなされるべきで、漫然と「予見できなかった」というのでは許されない。

被告東電は、原発という極めて高度の危険性を内包する施設を設置・管理・運転する事業者として、地震、津波、洪水などの自然災害について常に最先端の研究成果を調査研究し、その調査研究を踏まえ、過酷事故に繋がるような施設の・制度的欠陥を常に改善する義務を負う。特に、日本は地震国であり、度々大きな地震や津波に見舞われてきたことからすれば、その日本の海岸線に設置された原発について地震・津波対策に万全を期するべく、常に最新の知見を取り入れ調査研究を尽くすべきことは当然である。

ウ 被告東電の注意義務

被告東電は、原発という極めて高度の危険性を有する施設を設置・管理・運転する事業者として、万一にも全電源が喪失し冷却機能を失って過酷事故に至るなどという事態を招かぬよう、常に原発の施設・運営体制をチェックし、事故防止の対策をとる注意義務を負っている。加えて、仮に過酷事故発生に繋がるような何らかの事態が生じた場合にも事故や被害が最小限で食い止められるよう、リスク軽減のためのシビアアクシデント対策を行う義務を負う。

省令 62 号（第 6 章第 4 の 3（2）参照）4 条では、「原子炉施設並びに 1 次冷却材又は 2 次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備

が想定される自然現象（地すべり，断層，なだれ，洪水，津波，高潮，基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし，地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は，防護措置，基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」とされていたところである。

そして，これまで述べたとおり，被告東電は三陸沖から房総沖にかけての巨大地震とそれに伴う大津波の発生，津波襲来による福島第一原発の浸水を見込み，その危険性を認識していたのであるから，当然，地震・津波により原発が過酷事故に至らぬよう，万全の事故防止対策をとる義務を負っていた。それにもかかわらず，被告東電はこれを怠り，福島第一原発事故を引き起こし，あまつさえ被害を拡大したのである。

第4 まとめ

以上に述べたとおり，被告東電が，原子力発電事業を営む電気事業者として，原告らに対し原子力損害を生じさせた責任を原賠法にしたがって負うことは当然である。

さらに，被告東電は，一旦シビアアクシデントなどの重大事故が発生するときは，その立地に居住する住民を始め多くの市民の健康・安全に深刻な被害を半永久的に及ぼし続ける危険を抱える原発（原子力発電施設・設備）という土地工作物の所有者として，その設置または保存の瑕疵に基づきいわゆる工作物責任（民法 717 条 1 項）を負うことになる。

そして，同時に，先に述べたとおり原子力事業者として課せられている様々な高度の注意義務に違反した結果，原告らの生命・健康・財産，ひいては各自が属する地域のコミュニティ自体を破壊するという損害（第3章）を発生させており，この点で故意または過失に基づき一般不法行為責任（民法 709 条）を負う。

なお，原告らは，被告東電に対する上記各請求権について，選択的に主張するものである。

第6章 国の責任

第1 国の責任の枠組み

原発は国策により推進されてきた。そのため、①安全性が顧みられることないまま福島第一原発の各号機の設置が各主務大臣によって許可され、②被告国によって危険性が認識された後もその設置許可処分を自ら取り消すことはなかった。

それだけでなく、③主務大臣は被告東電に対して、電気事業法に基づく規制権限を行使したり、行政指導を行ったりして、福島第一原発の安全性を確保することができたはずである。それにもかかわらず、主務大臣はこれを放置した。

これらの結果、福島第一原発事故が発生し、未曾有の被害が生じたものである。

以下、これら国の責任について、①原発推進政策（第2）、②作為起因性の不作為（第3）、規制権限の不行使（第4）の3つの観点から明らかにする。

第2 原発推進政策

1 国策民営

第1章記載のとおり、原子力開発は諸外国で先行し、わが国では、核兵器との関係で抑制的だったが、政治的に押し切ったという経緯がある。

そして、福島原発を設置許可するにあたっては、安全性を担保するための指針も整備されていなかった。

その後も、被告国は、経済発展、時には軍事目的を優先して被告東電に対して十分な規制を行ってこなかった。この点は、スリーマイル原発事故後はシビア・アクシデント（SA）対策が重視され、米国では原発を新設しない政策がとられたことと比べ対照的である。

2 国の推進政策

（1）国を挙げての研究開発体制

我が国において原子力研究が活発になるのは、1953（昭和28）年の国連総

会におけるアイゼンハウアー合衆国大統領が原子力の「平和利用」を提唱し、これに啓発された中曽根康弘によって、1954（昭和 27）年に国会に初めて原子力予算が上程されたことによる。同年 4 月原子力平和利用研究補助金 2 億 3500 万円，ウラニウム資源調査費 1500 万円の予算が可決された。

原子力委員会は、1956（昭和 31）年，1961（昭和 36）年，1967（昭和 42）年，1972（昭和 47）年，1978（昭和 53）年，1982（昭和 57）年，1987（昭和 62）年，1994（平成 6）年，2000（平成 12）年に、それぞれ、「原子力開発，研究及び利用に関する長期計画」を策定し，原子力技術の研究開発を国策として推進することを明確にした。

原子力技術については、豊富な国家資金の投入によって、大学等の研究機関や民間企業による開発研究への支援が行われているのみならず、特殊法人（日本原子力研究所〔以下「原研」という。〕，旧動力炉・核燃料開発事業団〔以下「動燃」という。〕，理化学研究所），国立試験研究機関（放射線医学総合研究所，金属材料技術研究所等），非営利法人（原子力発電技術機構，電力中央研究所，核物質管理センター，原子力環境整備センター）による政府関係研究開発機関が創設され，計画的総合的な研究開発を促進する体制がとられている。

このうち，原研は，1956（昭和 31）年に，動燃は，エネルギー資源の乏しい我が国におけるウランの有効利用の切り札として位置づけられてきた高速増殖炉の開発を目的として 1967（昭和 42）年に設立された法人であり，研究開発において重要な位置を占めてきた。もっとも，動燃については，1995（平成 7）年 12 日の高速増殖炉「もんじゅ」の事故及び 1997（平成 9）3 月 11 日の東海村再処理工場アスファルト固化処理施設の事故を契機として，1998（平成 10）年に核燃料サイクル開発機構として改組された後，2005（平成 17）年 10 月には原研と統合され，独立行政法人日本原子力研究開発機構に再編された。

（２）電源三法交付金

立地に関しては、電源開発を促進するために制定された電源開発促進法には、電源開発に関する施策の総合調整の結果としての電源開発基本計画の策定に関する規程が定められている。また、具体的な立地を促進するために、電源三法（電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法）を根拠として、施設立地市町村や関係者に各種交付金を与える制度もある。これらは、原子力のみならず火力・水力等を含む発電施設の立地手続に共通するものであるが、第１章第１の２記載のとおり、原子力施設の立地促進を主目的として制定された経緯がある。

1974（昭和 49）年、田中角栄首相（当時）は「東京に作れない電気を送り、どんどん東京からカネを（新潟に）送らせるんだ」と力説した。

たしかに、原子力施設の設置運営を行う主体は、独立行政法人日本原子力研究開発機構のほかは民間の電気事業者等であり、立地点の選定に必要な調査の実施や用地取得交渉・漁業補償等も、事業主体と地元市町村、地権者、漁業権者との自主的交渉に第一的には委ねられてはいる。しかしながら、上記の通り、そのような事業は一連の行政計画に基づいているものであり、国の関与なしに進めることのできないものであることは明白である。

電力会社が立地地点を選定し、地元自治体等に調査を申し入れ、誘致先の地元から調査の同意を得ると、電力会社が環境調査や用地取得・漁業補償の交渉に入る。他方で、公開ヒアリング（経産省の行政指導に基づく）や環境調査に基づく環境審査（環境影響評価法の成立とそれに伴う電気事業法の改正に伴うものであり、福島第一原発設置当時はなかった。）で、住民意見を聴取する。地元から建設に対する同意を得ると、国は省庁間で調整し、これらの結果が電源開発調整審議会の議を経て、内閣総理大臣が電源開発基本計画を策定・公表する。

なお、電源開発機基本計画への具体的立地の組み入れは、長期的な電源開発

の目標との関係から行われるものであり、この目標は、経産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会が策定する長期エネルギー需給見通し、閣議決定を経て経産大臣が定める石油代替エネルギーの供給目標、電気事業審議会（経産大臣の諮問機関）の策定した長期電力需給見通し等を勘案して策定されるものであり、事実上、これらのエネルギー計画と連動している。

電源三法交付金の中心的な存在である電源立地促進対策交付金の支出対象は、整備計画に盛り込まれた公共施設の整備事業に限定される。もともと、制度創設以来、対象となる施設の範囲は徐々に拡大されており、現在、道路、港湾、漁港、都市公園、水道、通信施設、環境関連施設、医療施設、社会福祉施設等、種類は広範である（農林道、スキー場、各種試験場等、産業振興に寄与する施設も補助対象となる。）。また、運転を開始してから5年を過ぎると交付は打ち切られるので、整備された施設の維持・補修等の財政負担問題が生ずることは、制度創設の当初から問題視されていた。

そのような問題に対応するため、1981（昭和 56）年度以降は運用益を交付金により整備された公共用施設の維持補修に当てることとされたり、電源立地特別交付金や1997（平成 9）年度からは原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金が創設されたりした。

こうした制度は、原子力施設の場合には、①立地選定に際して環境上の問題や安全対策上の問題が常に議論の対象となり、②原発等の場合には、他の工場立地に比較して雇用創出等の効果は小さく、施設自体には立地点確保に際してのインセンティブに欠けること、③発電施設で発生する電気は、多くの場合、地元ではなく工場地域や大都市に送られるものであること等から、立地点を確保する上で固有の困難さがともなうことがある。これらに対処するために電源三法交付金が最大限活用されてきたものであり、住民の同意には制度的に瑕疵があるというほかない。

(3) 安全神話

広島・長崎の被爆体験のある我が国においては、原子力開発を推進するにあたり、その安全性を宣伝することが非常に重要であった。そのため、本、映画、テレビ番組、雑誌、ビデオなどの視聴覚資材をフルに活用し、宣伝に当たった。

それらの宣伝内容を正当化するために、多くの科学者が動員された。原発を推進する研究に対しては多額の研究費が投じられ、様々な便宜を得ることができた。このような研究者は行政機関の諮問機関の委員に就任し、その報酬を得るほか、後進の就職先や自身の退職後の再就職先のあっせんを受けるなどして、次第に行政機関に依存するようになる。このような相互依存の関係を行政機関は最大限に利用した。

2011（平成 23）年 5 月 13 日の参議院予算委員会において、被告東電の清水正隆社長（当時）は、被告東電一社で広告宣伝費として年間約 90 億円、政界との交際費として約 20 億円を用いたことを明らかにしている。

電通の資料によれば、2009（平成 21）年に、日本全体でマスコミへの広告に用いられた金額は 2 兆 8282 億円である。電力会社一社で全国の 300 分の 1 の広告費を支出してきたことになる。

(4) 規制する国と規制される事業者の癒着

1974（昭和 49）年に原子力船むつの放射能漏れ事故が発生し、推進機関である原子力委員会が安全規制も所管することに不信感が高まった。このことを受け、1978（昭和 53）年に原子力基本法等の改正が行われ、原子力安全委員会が設置され、制度上はダブルチェックが行われることとなった。

原子力安全委員会の委員は 5 名で、両議員の同意を得て内閣総理大臣が任命するが、人選の基準はなく、独立性・公正性に疑問があるものであった。原子力安全委員長である斑目春樹氏は、2007（平成 19）年 2 月、浜岡原発運転差し止め訴訟での証人尋問において「原発の設計には割り切りが必要であり、事故の可能性を全て考慮していたら原発は作れなくなるため、どこかで割り切る」

旨の証言をした。

2001（平成 13）年の中央省庁再編前は、実質的に安全規制をする行政機関は、通商産業省の資源エネルギー庁であった。同庁内には、原発推進を担当する課と規制を担当する課が並列して存在していた。

同年 1 月、中央省庁が再編され、資源エネルギー庁の特別機関として原子力安全・保安院が新設された（経済産業省設置法 20 条）。

原子力安全・保安院は、資源エネルギー庁の原子力安全部門や産業保安部門のみならず、旧科学技術庁の原子力規制担当課を取り込む形で発足し、ほとんど全ての原子力施設の安全規制を所管している。

このように、福島第一原発事故まで、日本の原発の安全規制は、実質的に原子力安全・保安院が権限を有しており、原発の推進部門である資源エネルギー庁のもとにあって、推進のもとでの安全規制という実態は、省庁再編前と何ら変わることがなかった。

3 危険性の認識

第 4 章記載のとおり、経済産業大臣は、遅くとも 2006（平成 18）年には、敷地高さを超えた津波によって電源喪失に至ることを予見していたのであり、本件レベルの津波によって電源喪失に至り、過酷事故に至ることを予見していた。

それにもかかわらず、被告国が福島第一原発を稼働させ続けた判断は主体的・積極的なものであったといわざるを得ない。

4 設置許可処分

福島第一原発 1 ～ 4 号機について、それぞれ、被告東電が設置許可を申請し、また、主務大臣が設置許可処分をしている。

原子炉の増設は、当初の東京電力福島原子力発電所原子炉施設の設置変更として行われる。2 号機以下の原子炉の増設がそれに当たる。

	設置（変更）許可申請	設置（変更）許可処分	主務大臣
1号機	1966（昭和41）年6月	1966（昭和41）年12月	内閣総理大臣
2号機	1967（昭和42）年9月	1968（昭和43）年3月	内閣総理大臣
3号機	1969（昭和44）年7月	1970（昭和45）年1月	内閣総理大臣
4号機	1971（昭和46）年8月	1972（昭和47）年1月	内閣総理大臣

5 設置許可自体の違法性

（1）炉規法の定め

炉規法は、「原子炉…による災害を防止し…公共の安全を図る」ことを目的としたうえで（1条）、発電用原子炉を設置しようとするものは経済産業大臣の許可を受けなければならないとしている（23条1項1号）。そして、経済産業大臣は次の要件に適合していなければ設置許可処分をしてはならない（同法24条1項）

- ① 原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと。
- ② その許可をすることによって原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと。
- ③ その者に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を的確に遂行するに足る技術的能力があること。
- ④ 原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物質又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。

経済産業大臣は、これらの要件のうち、①～③（経理的基礎に係る部分）に規定する基準の適用については原子力委員会、③（技術的能力に係る部分）及び④に規定する基準の適用については原子力安全委員会の意見を聴かなければならない（同法24条2項）。

（2）最新の知見に基づいて判断されなければならないこと

最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決・民集46巻7号1174頁（伊方原発訴訟）は、上記の炉規法24条1項4号の趣旨について、「最新の科学技術

水準への即応性」の観点と「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせる」観点とから規定されたとしたうえで、「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」としている。

つまり、最高裁は、原発の設置許可処分の適法性については、「最新の科学技術水準への即応」の観点から「現在の科学技術水準」に照らして判断されなければならないと判断している。このことは、行政処分の取消訴訟に対する判断ではあるが、行政庁に対し、一度した原発の設置許可処分の適法性については爾後も絶えざる検証が必要であり、爾後の科学技術的知見に基づいて違法と

される場合があることを警告するものでもある。

(3) 福島第一原発事故の帰結

現在において、福島第一原発の1～4号機が炉規法24条1項3号の要件（原子炉施設の位置、構造及び設備が…原子炉による災害の防止上支障がないものであること。）を充たさない状態であることは明白である

6 小括

このようにして、福島第一原発1号機については、主務大臣である内閣総理大臣は、審査指針がないまま設置許可処分を行った。そして、その後内閣総理大臣は漫然と新設原子炉の設置変更（増設）許可処分を繰り返した。

福島第一原発事故によって、

これらは、主務大臣である内閣総理大臣による違法な職務行為である。

第3 作為起因性の不作為

1 設置許可自体の違法性

第2記載のとおり、主務大臣である内閣総理大臣がした福島第一原発1～4号機の設置許可処分については、最新の知見に基づいて判断されなければならない、炉規法24条1項3号の要件（原子炉施設の位置、構造及び設備が…原子炉による災害の防止上支障がないものであること。）を充たさない状態であることは明白である。

問題は、主務大臣の不作為が職務上の義務違反を構成する時期である。

2 自庁取消の必要性

(1) 自庁取消

自庁取消とは、行政処分を行った行政庁が、当該行政処分が違法不当であることを認識したときに、当該行政処分を自ら取り消すことをいう。法律による行政の原理ないし法治主義の観点から、自庁取消には特段の明文の根拠が必要でない。

(2) 主務大臣は設置許可処分をいつでも取り消すべきであったこと

自庁取消は、法律による行政の原理ないし法治主義の観点から直接導かれるものであって、行政庁が当該行政処分の違法性を知ったときには取り消さなければならないと解されている¹⁷。

とりわけ、原発の設置許可処分によって保護しようとする権利・利益は、人間生活そのものであって、この上なく重大である。

そして、第4章記載のとおり、経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年、敷地高さを超えた津波によって電源喪失に至ること、すなわち、本件レベルの津波によって電源喪失に至り、過酷事故に至ることを予見することができた。

しかし、経済産業大臣は、経済的利益追求を優先し、督促すらせず、設置許可処分の取消を怠った。

このような経済産業大臣の不作為は、国家賠償法1条1項にいう公務員の違法な職務行為である。

第4 規制権限不行使

1 規制権限不行使による被告国の責任の概要

これまでの原子力政策が国策民営のもとに進められ、被告国が福島第一原発をはじめとして我が国の原子炉施設の設置運営に主導的な役割を果たしてきたことからすれば、被告国に対しては、福島第一原発事故を引き起こした福島第一原発の原子炉の設置を許可したこと自体の責任が厳しく問われるべきである。

経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年までには、原子炉等規制法及び電気事業法に基づく福島第一原発各原子炉の設置許可変更の取消しまたはその稼働に対する一時停止命令及び福島第一原発事故の原因である全交流電源喪失等を防ぐための適切な措置を取るための改善命令といった各種の規制権限を被

¹⁷ 藤田宙靖『第四版行政法Ⅰ（総論）改訂版』222頁

告東電に対し行使すべきだったのにもかかわらず、これを怠った。そのため、被告国は、国家賠償法 1 条 1 項の損害賠償の責任は免れない。

2 福島第一原発事故の原因と必要な防護措置

(1) 福島第一原発事故の原因について

福島第一原発事故の概要は、第 2 章第 3 で述べたとおりである。福島第一原発事故は、福島第一原発の各原子炉施設において、地震による送電線等の外部電源の喪失だけでなく、津波による建屋浸水被害などにより全交流電源喪失及び海水ポンプなどの炉心冷却機能の喪失を招き、結果、1～3 号機では炉心溶融に至り、大量に発生した水素により 1、3、4 号機の建屋まで水素爆発を起こし、大量の放射線物質を放出させる事態となったものである。

上記事故の経過からすれば、このような放射性物質放出に至る原因は、地震、津波事象に対する防護措置や炉心冷却機能を維持するための電源対策、過酷事故を想定した緊急時の操作手順や対応訓練などの対策がいずれも不足していたことが明らかである。

(2) 必要な防護措置等について

以上の津波による浸水を原因とした全交流電源喪失に対する具体的な防護措置等を検討する場合には、防波堤の新築等の比較的費用と期間を要する対策に限定されるものではなく、建屋への防潮板の設置、扉の水密化、非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、十分な電源車の配備、さらには、津波の到達する可能性のない高さに代替注水冷却に関する設備を別途配置する等の対策が容易に考えうるところである。また、過酷事故対策として、緊急時に備えた上記の対策についても同様である。

3 原子力発電事業に関する規制の概要

(1) 電気事業法

ア 適用関係

炉規法 36 条 1 項前段では同法 29 条所定の技術上の基準に適合しない原子

炉等について主務大臣が使用停止等を命ずることができる」と規定している。しかし、同法 73 条では、実用発電用原子炉について同法 29 条の適用を除外しているため、主務大臣は炉規法 29 条所定の技術上の基準に適合しないことを理由とする使用停止等を命ずることはできない¹⁸。

福島第一原発の技術基準適合性は電気事業法 39 条によって義務づけられ、被告東電がこれに違反した場合には被告東電は主務大臣から同法 40 条による規制が行われることになる。

すなわち、電気事業法にいう電気工作物とは、「発電、変電、送電若しくは配電又は電気の使用のために設置する機械、器具、ダム、水路、貯水池、電気路その他の工作物」をいい（同法 2 条 1 項 16 号）、そのうち同法 38 条 1 項所定の一般電気工作物以外の電気工作物が事業用電気工作物とされる（同条 3 項）。福島第一原発は、この事業用電気工作物に該当するので、同法 39 条、40 条による規制を受ける。

この電気事業法の規制は「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図る」ことを目的としている（1 条）。

イ 39 条（事業用電気工作物の維持）

同条 1 項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない」と規定し、同条 2 項 1 号では、上記 1 項の省令を定めるにあたり「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」を定める。

本条項の趣旨は、事業電気工作物を経済産業省令で定める一定の技術基準

¹⁸ 炉規法36条1項後段は、同法35条所定の主務省令または国土交通省令に違反指定しているときには原子炉等設置者に原子炉施設の使用停止等を命ずることができる旨規定しているが、本文では、本件において現時点で必要な限度で条文を指摘した。

に適合するように維持すべき義務を課すとともに、同省令を制定するにあたっての基準を定めているものである。そして、この「主務省令で定める技術基準」としては、経済産業省による「発電量原子力設備に関する技術基準を定める省令」（昭和 40 年通商産業省令第 62 号）が定められている。また、電気事業法 39 条 2 項 1 号の「人体に対する危害」については、同技術基準にて、人体への放射性物質の漏洩等の防止を図るため各事業用電気工作物の材質、構造、防止措置等の基準が定められている。

ウ 40 条

電気事業法 40 条は、「主務大臣は、事業用電気工作物が前条第一項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」と規定する。

本条の趣旨は、事業用電気工作物のうち、工事計画や使用前検査に合格し技術基準に適合していても、設置若しくは変更の工事後の周囲の環境の変化若しくは事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらずそのまま放置されている場合については、技術基準に適合するよう監督する必要がある、本条の命令はそのような場合に発動されるものとされる。

具体的には、同法 54 条の定期検査、107 条 1 項の規定による立入検査等の結果、事業用電気工作物が 39 条 1 項の技術基準（下記（4）参照）に適合していないと主務大臣である経済産業大臣が認める場合に発動される。

（2）発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（昭和 40 年通商産業省令第 62 号）

本省令は、電気事業法 39 条 1 項等で定めることとされた技術基準であるが、同基準は、設置許可申請に対する安全審査で確認された事項を、工事計画等の

後段規制において具体的に確認するための基準であり、「原子力発電所が設計建設時（改造時を含む）に満足すべき基準であるとともに、供用を開始した後においても維持すべき基準であるとされる（原子力安全基盤機構「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」）。

同省令4条では、防護施設の設置として、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定する（2011〔平成23〕年11月15日改正前の省令）。

同条の趣旨は、想定される自然災害または外部からの人為的災害により原子炉の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを求めたものである（原子力安全基盤機構「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」）。また、同省令では、2005〔平成17〕年7月1日に改正された際、1990（平成2）年に改訂された原子力安全委員会の指針（「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」（1990〔平成2〕年8月30日原子力安全委員会決定）及び「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」（1990〔平成2〕年8月30日決定、2001〔平成13〕年3月29日一部改訂）で規定される事項と技術基準の整合性を図ることや国内及び海外の指針及び基準との整合性の確保が考慮されている。それだけでなく、最近の知見の反映として、国内及び国外の原子力発電所における事故・故障事例等の分析結果の反映も考慮することとされている（以上につき、原子力安全基盤機構「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」）。

4 主務大臣の規制権限不行使が国家賠償法1条1項の「違法」であること

（1）主務大臣の規制権限不行使に対する最高裁の判断枠組み

民主主義社会における法治主義に合致した権限分配を行い、かつ、「最新の

科学技術水準への即応」の要請をみだし硬直性を回避するためには、政令、内閣府令、省令等、裁判所にとっても拘束力を有する法形式によって「審査基準」を策定する方が適切である。

そして、国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的やその権限の性質等に照らし、具体的状況の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるものと解されている（最高裁平成 16 年 4 月 27 日第三小法廷判決・民集 58 卷 4 号 1032 頁〔筑豊じん肺訴訟〕）。

さらに、前掲筑豊じん肺訴訟判決は、「同法の目的、上記各規定の趣旨に鑑みると、同法の主務大臣であった経済産業省の同法に基づく保安規制権限、特に同法 30 条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見に適合したものに改正すべく、適時かつ適切に行使されるべきものである。」と判示した。

本件においても、「最新の科学技術水準への即応」するために省令制定権限が「適時かつ適切に」行使されなければならなかった。

（２）福島第一原発事故の特殊性（被侵害法益の重大性等）

上記の最高裁判断の枠組みにしたがって判断する場合、以下のとおり、原子力発電事業における特殊性が十分に考慮されなければならない。

ア 事故によって被害を受ける法益が重大であること

原子力発電事業において、原子炉の運転上ひとたび事故を起こせば、周辺住民にとどまらず広範囲に甚大かつ深刻な被害をもたらす、過酷事故に至る場合にはその制御自体も極めて困難となり、被害の拡大がより深刻なものとなりうる（第 3 章を参照）。そして、これにより被害を受ける国民は、生命身体は言うに及ばず、場合によっては放射能汚染などによりその生活の本拠

となる住居や地域を失い、その財産だけでなく平穩に生活し人格的に生存する権利をも奪われることとなる。

したがって、原子力発電事業に関わる規制においては、当然のことながら、国民の生命身体等の基本的人権を含む公共の安全の確保が絶対的に優先されるべきものである。

イ 高度の安全性を確保することが義務づけられていること

原子炉発電事業を規制する炉規法及び電気事業法等の目的として、公共の安全の確保が繰り返したわれ、原子炉の設計段階から安全性に関する詳細な指針等が定められていることやその確保されるべき法益が上記アのとおり極めて重大なものであること、そして、原子力の利用がそもそも通常の科学技術をもってしても制御困難な特有の危険性を内在しているものであることからすれば、原子炉の設置及び稼働にあたっては、極めて高度の安全性を確保することが義務づけられているものである。

なお、以上の安全性確保の趣旨に加え、原子力を含め科学技術が不断に進歩、発展していることを踏まえれば、原子炉の設置及び稼働にあたっては、現在の科学技術水準に照らし、常に最高の知識や技術を用いて原子力に関わる事故の防止等に調査研究を尽くすとともに、その安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに稼働を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じなければならないこともまた当然である。

ウ 原子力政策を被告国が主導して積極的に進めてきたこと

さらに、上記の福島第一原発事故における被侵害法益の重大性等に加え、我が国の原子力発電事業には被告国による国策民営の実態があり、被告国の原子力発電事業に対する積極的な関与なくしては原子力発電事業が成り立たない構造にあることなどの事情を踏まえれば、被告国の規制は抑制的であってはならず、被告国に対しては、国民の生命身体を含め公共の安全を確保するための積極的な権限行使が要請されるものである。

エ 本件ではこれら特殊性を踏まえた判断が必要であること

以上のとおり、本件での上記最高裁に基づく規制権限不行使の判断においては、これら原子力発電事業のもつ特殊性を具体的事情として十分に踏まえた判断がなされなければならない。特に、事故により被害を受ける地域住民やひいては国民の生命身体等の被侵害法益との関係では、その被侵害法益の重大性から、これを最大限に尊重した上で、被告国の規制権限不行使が許容される限度を逸脱して著しく不合理かどうか判断されなければならない。

(3) 津波及び過酷事故に対する知見の進展（予見可能性）

第4章記載のとおり、津波については、2000（平成12）年頃から民間や安全委員会内でも検討が始まり、2002（平成14）年には、推進本部による津波地震の長期評価が示され、2006（平成18）年の保安院が中心となった溢水勉強会では、福島第一原発事故時の津波に匹敵する津波想定や全交流電源喪失などの危険性が示されているのである。また、過酷事故（シビア・アクシデント）についても、日本でも1993（平成5）年と早くから安全委員会内でのワーキンググループで、短時間にとどまらない長時間の全交流電源喪失が起きた場合に炉心の損傷などの重大な事故に至る可能性が示されていたし、海外では、スリーマイル事故及びチェルノブイリ事故以降、1980年代から1990年代にかけて急速にシビアアクシデント対策が進み、規制化されていったことは当然ながら日本の規制当局も認識していたものである。

したがって、規制当局である保安院及びこれを統括する経産大臣は、上記知見の集積を経て、遅くとも溢水勉強会にて福島第一原発事故時と同程度の津波の想定や事故による全電源喪失などの危険性が示され、これを踏まえて津波想定見直しを事業者に指示するなどした2006（平成18）年の段階では、福島第一原発において設計想定を超える津波が発生し、それにより建屋内に浸水するなどして海水ポンプ等の冷却機能の喪失に至り、また全電源喪失が生じ炉心損傷に至る可能性があること、そして、これらを防止するためのシビアアクシデ

ント対策等の防護措置が必要であることを十分に認識していたものである。

（４）事故の結果回避が容易に可能であったこと（結果回避可能性）

津波による浸水を原因とした全電源喪失に対する具体的な防護措置等として、防波堤の新築等の比較的費用と期間を要する対策に限定されるものではなく、建屋への防潮堤の設置、扉の水密化、非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、十分な電源車の配備、さらには、津波の到達する可能性のない高さに代替注水冷却に関する設備を別途配置する等の対策が容易に考えうるところであり、本措置を執ることについて特段の支障はない。

過酷事故対策として、緊急時に備えた対策についても同様である。

（５）福島第一原発事故を回避するために行使すべき具体的な規制権限

本件において経産大臣は、上記の危険性を認識した時点で、上記（４）の具体的な措置を実施するために、また、終局的には周辺住民の生命身体を含めた公共の安全を確保するために、以下の規制権限をすみやかに行使すべきだったものである。

ア 電気事業法 40 条に基づく技術基準適合命令・停止命令

主務大臣である経産大臣は、次の理由に基づいて、電気事業法 40 条（及び省令 62 号 4 条）に基づいて、上記（４）で挙げた事故防止のための種々の回避措置を含めた当該工作物の改造、移転等の技術基準に適合するための改善命令、そして、同改善がなされるまでの一時停止命令を行うべきである。

電気事業法 40 条における省令で定める技術基準である省令 62 号では、上記のとおり当該原子炉の技術基準への適合として、4 条（防護措置）にて、津波等の想定される自然現象で原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならないと定めるものである。上記のとおり、経産大臣及び保安院において、福島第一原発事故と同程度の津波及びこれにより原子炉の安全性を損なうおそれがあることが 2006（平成 18）年の時点で十分に予見しえたことは明らかで

あり、さらに、福島第一原発事故の原因からすれば、当時これに対する防護措置を欠き、上記技術基準に適合しない状態にあったことも明らかである。

さらに、電気事業法 40 条がこのような事態に適用されるのかであるが、本条の趣旨（上記 3（2）ウ参照）は、事業用電気工作物で工事計画等に合格し技術基準に適合していても、設置若しくは変更の工事後の周囲の環境の変化若しくは事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらずそのまま放置されている場合に技術基準への適合命令がなされるというものであり、これは本法の目的が終局的に公共の安全の確保であることに基づくものである。とすれば、本件のように知見の進展によって原子炉の安全性を確保できない危険が認識されながら対策が何ら施されずに放置されている場合に適用を排除するものではない。したがって、上記のとおり明らかに技術基準に適合していないといえる以上、同法 40 条での上記停止命令や改善命令等の処分は経産大臣において十分になしえたものである。

イ 省令及び指針の改正・制定に基づく規制措置

後記（6）で述べるとおり、事故当時の原子炉発電事業の規制に関する各種指針は極めて不十分なものであり、規制に実効性を欠いたものである。

具体的には、省令 62 号による技術基準では、前記 3（3）のとおり、電気事業法 39 条 2 項 1 号にて「人体に危害を及ぼ」す放射性物質の漏洩等の防止を図るために工作物の構造や防止措置等の基準を定めるとしているから、主務大臣である経済産業大臣は、このような防止措置等についても、当然ながら上記のように技術の進歩や最新の科学技術の知見等に適合したものに改正すべく、適時且つ適切に規制権限を行使しなければならない。なお、これまで述べてきたとおり、最新の科学技術の知見等に基づけば、経済産業大臣及び保安院が、2006（平成 18）年の時点で津波や過酷事故により公共の安全を確保できない状況を予見しえたことは明らかである。

以上より、電気事業法の規制の主務大臣であった経済産業大臣は、上記の津波による危険性やそれに起因する全交流電源喪失による海水ポンプの機能喪失等の知見が確立した 2006（平成 18）年ころまでには、電気事業法上の省令を定める権限を行使し、このような被害を防止するために、上記知見に適合しない省令を改正し、また新たにこれら規制権限を行使するための省令等を制定するなどして、地震及び津波による全電源喪失状態に陥ることを回避するだけの対策を含む技術基準を策定した上で、電気事業者に対して、これら改正、制定された省令等に基づく改造等の措置（具体的には（４）のとおりである）を講ずるよう命じるべきだったものである。

ウ 行政指導

さらに、保安院及び主務大臣である経済産業大臣は、これら規制を行いうる立場にあったのであるから、上記の各措置を講じ、また、その前提として知見を収集するよう、被告東電に対して指導、勧告等の行政指導を行うべきであった。

本件における被侵害利益の重大性や原子力発電事業には高度の安全性を確保することが義務づけられていること、原子力政策を被告国が主導的に進めてきたことなどからすれば、法令上の根拠によらない場合であっても、福島第一原発事故の危険を未然に防ぐために、保安院及びこれを所掌する経済産業大臣は、国民一人ひとりに対してこれら行政指導を負う。

（６）当時の各種指針の誤り

被告国や被告東電は、当時の設置許可の審査やその後の原子炉の設置稼働等において、原子力安全委員会が定めた各種指針にしたがってきたことから、各種指針類の合理性が問題となりうるところ、特に事故以前の安全設計審査指針における指針 27 及びこれを反映した省令 62 号 33 条 5 項（保安電源設備）、同条 4 項が問題となりうるため、これらの誤りを以下に述べる。

ア 指針 27(電源喪失の設計上の考慮)・省令 62 号 33 条 5 項(保安電源設備)

指針 27 は、「電源喪失に対する設計上の考慮」として、「原子炉施設は、短時間の全交流電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること」と定める。そして、その解説として、「長期間にわたる全交流電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。非常用交流電源設備の信頼度が、系統構成又は運用（常に稼働状態にしておくことなど）により、十分高い場合においては、設計上全交流動力電源喪失を想定しなくてもよい」とされている。

そして、省令 62 号 33 条（保安電源設備）5 項においても、上記指針 27 を反映し、短時間の全交流電源喪失における配慮で足りることとされている。

前提として、本指針類については、伊方原発訴訟最高裁判決の判示からすれば、「現在の科学技術水準に照らし」審査基準に不合理な点があるかを判断すべきところ、本件の事故原因などに照らし合わせた場合、指針 27 のように短時間の全交流電源喪失に対してのみ冷却機能を確保できる設計を維持することが 2006（平成 18）年当時の「現在の科学技術水準に照らし」不合理であることは明らかである。さらには、指針 27 の解説では、「短時間」とする理由として、送電線の復旧または非常用交流電源設備の修復が期待できることなどをあげるが、福島第一原発事故のような大規模な地震による送電線の倒壊の復旧が困難であることはすでに明らかであるし、非常用電源設備においても津波による浸水の被害を受けた場合に隣接プラントも含めて同時に機能を喪失し修復が期待できない事態は十分にありうるものであり、これら設計上の想定を超える自然災害を想定していない点で理由自体が不合理といわざるをえない。そもそも「短時間」とすることに確たる根拠はなく、1992（平成 4）年 10 月には、安全委員会が長時間の全交流電源喪失を考えなくてよい作文づくりを電気事業者に依頼をしていたほどである。

したがって、「短時間」の全交流電源喪失に対してのみ設計上の考慮を求める指針 27 は明らかに誤りであり、これを反映した省令 62 号 33 条 5 項も、同様の趣旨であるから、やはり誤りというほかない。

イ 省令 62 号 33 条 4 項（保安電源設備）

同条項では、非常用電源設備について、「多重性又は多様性、及び独立性を有し、その系統を構成する機械器具の単一故障が発生した場合であっても」工学的安全施設等の設備が機能確保のために十分な容量であることを求めるものである。この点、「単一故障」のみを求めている点で、同条項は誤りである。このような単一故障を超えた事象が起こりうることは、上記の海外での全交流電源喪失の事故やフランスのルブレイエ原発での事故（前記 5（3）イ参照）などでも明らかとなっている。複数の機器が同時に故障する想定を欠いていたことは、当時の知見からみても誤りであることが明確である。

ウ 小括

以上からすれば、被告国らが当時、これら指針にしたがって判断したことが規制権限を行使しなかったことの正当性を根拠づけるものではない。

5 結論

（1）作為義務の存在及びその懈怠

以上の諸点に照らすと、経済産業大臣は、遅くとも 2006（平成 18）年 10 月の時点で、電気事業法 40 条の技術基準適合命令及び停止命令による規制措置、または前記の津波及び過酷事故対策に対する知見に沿った技術基準を定める省令等の見直しをして、長時間の全交流電源喪失に対応できる防護措置等の有効な対策を一般的に義務づけるなどの新たな規制措置を執った上で、電気事業法に基づく監督権限を適切に行使して、上記の津波に対する防護措置及び全交流電源喪失に対する防止策の速やかな普及、実施を図るべき状況にあったというべきである（作為義務の存在）。しかも、本件のような事故による生命身

体等に関わる被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当である。なお、上記のとおり事故を防ぐための措置は容易に実施できるものであり、経済産業大臣においても、これら権限を行使するにあたり特段の支障はない。

そして、上記の時点までに、上記規制権限（省令の改正権限等）が適切に行使されていれば、福島第一原発事故を防ぐことができたものといえることができる。したがって、規制権限を行使する主体である経済産業大臣が上記作為義務を懈怠したことは明らかである。

（２）国賠法上の違法性があること

福島第一原発事故による被害を受けた原告らは生命身体を危険にさらされ、平穏な生活を一瞬にして奪われ、長期間にわたって避難先での生活を余儀なくされている。

こうした対応を怠った被告国の規制権限の不行使は、原子炉等規制法、電気事業法などの法の趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法１条１項の適用上違法というべきである。

第５ 国の責任主体性

以上に述べてきたように、国の責任は重大であるが、原賠法４条は原子力損害による責任を負担する者を原子力事業者に集中させていること（責任集中）から、被告国からは、国家賠償性責任が否定されとの主張が提出されることが予想される。

しかし、この規定の趣旨としては、①機器・資材等の供給者が、事故の際に責任を負うことをおそれ、供給を拒むことが考えられるため、それ未然に防ぐ必要があること、②仮に機器等の供給者が賠償責任保険を締結してしまうと、保険の引受能力が十分ではなく、原子力事業者による賠償能力が低下してしまうため、引受能力の最高額を得るためには保険証券の需要の累積を避ける必要があった

こと、③高度の技術の集合体である原子力施設の場合、損害が発生された原因者の究明を被害者に行わせるのは酷であることが挙げられる。¹⁹

このようなことから、責任集中は、基本的に原子力事業者を中心にそれに関わる事業者との関係に着目したものと見るべきである。同法の立法当時には、損害賠償であっても行政の基準設定等の違法を問うことに判例等の蓄積がなく、国の責任については埒外に置かれていたとみるべきである。ところが現在、規制権限の不行使等の法理によって、国の責任は単なる「援助」「社会的責任」のレベルではなく、別途の賠償請求責任を問うことができるようになった。²⁰

何より、法律によって国家賠償請求権を否定することは、「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときには、法律の定めるところにより、国…に、その賠償を求めることができる。」とする憲法 17 条の明文に反する。

したがって、原賠法 4 条は国家賠償責任を排除していない。

第 6 国の責任のまとめ

以上述べてきたとおり、主務大臣は、原発推進政策を背景として、福島第一原発の各号機の設置許可処分をし、その後もこれら処分を取り消すことなく、故意または過失により必要な行政指導や電気事業法上の改善・停止命令も怠った。

その結果として福島第一原発事故が起きたのであるから、被告国の責任は重大である。

¹⁹ 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から」ジュリスト1433号39頁

²⁰ 礪野弥生「原子力事故と国の責任—国の賠償責任についての若干の考察—」『環境と公害』41巻2号36頁。

第7章 共同不法行為

- 1 第5章第2原発推進政策において既に詳述したように、被告国の原子力事業体制は国策民営のもとで進められてきた。

すなわち、原子力発電は、そもそも、技術的に未熟であったこと、巨額に上る設備投資に対する長期的な利益の回収に不確実性が伴うこと、放射性廃棄物の処理技術が未確立であること、原発事故の場合の賠償が巨額に達し通常の保険が成立しないことなど、自由主義経済下における経済合理性を欠くものであった。それにもかかわらず、被告国は、エネルギー自給と安全保障上の目的のため、当初の原子力発電の導入に際して積極的な役割を果たしただけでなく、その後も、長期計画に基づき民間事業を含む原子力発電事業を推進・拡大してきた。

また、本来であれば事業者である電力会社が負担しなければならない原子力発電の稼働に不可避免的に伴う各種のコスト・リスク（放射性廃棄物の処理コスト、事故の場合の損害賠償リスク、反対運動に対する立地上のコストの他、原子力平和利用及び核不拡散コスト等）まで、政策的に、被告国が引き受けた。

さらには、原子力発電事業を電力会社に担わせた代償として、各種コストやリスクを軽減させるだけでなく、地域独占体制及び総括原価方式の採用によって、電力会社に十分な利益を保証するまでして、国策民営としての原子力発電所事業を推し進めたのである。

- 2 それだけでなく、広島・長崎の被爆体験のある我が国においては、原子力発電事業の安全性を宣伝することが非常に重要であった。そのため、本、映画、テレビ番組、雑誌、ビデオなどの視聴覚資材がフルに活用され、被告国、被告東電は「安全神話」を定着させるための宣伝に当たった。

さらに、被告東電ら、民間の電力会社の従業員が内閣府や経産省に在籍出向するなど、被告国と被告東電間の緊密な人的交流関係も顕著であった。

- 3 以上のように、被告国は、国策として原子力発電事業を推進し、具体的な原

原子力発電の稼働を被告東電等の電力会社に担わせる一方で、電力会社は、政策的に、原子力発電事業のリスク・コストの負担が軽減されただけでなく地域独占体制及び総括原価方式等によって利益までも保障されてきたという実態があり、さらに電力会社と被告国との間で人的に密接な交流も図られていたのである。

このように、わが国の原子力発電事業は、被告国及び電力会社の相互の強力な連携関係の下で一体となって推し進められてきたのである。そして、福島第一原発も、こうした被告国と被告東電との協力関係の一環の中で、被告東電において設置、運転されてきたのである。

したがって、本件福島第一原発の事故は、国策民営の実態がある原子力発電事業推進体制の下で発生したのであるから、被告国と被告東電の行為が、「結果の発生に対して社会通念上、全体として一体の行為と認められる程度の一体性を有していること」は明らかであり、両被告の関連共同性を肯定することができる。

- 4 したがって、被告国と被告東電について、民法 719 条 1 項前段の共同不法行為が成立し、被告らは、各原告に対して連帯して損害賠償責任を負担する。

第8章 損害

第1 被侵害利益

第3章記載の通り，福島第一原発事故による被害は，広範な地域を，長期間にわたって放射能汚染し，現時点において福島第一原発事故の終息の見通しもないことから，きわめて深刻なものである。生活妨害の局面におけるその具体的な現れ方は，各被害者のこれまでの生活環境，生業，生き方，人間関係等，さまざまな事情により，まことに多様である。

このような被害を法的に構成するにあたり，重要な視点は，一人ひとりの被害者が地域コミュニティから無理やりひきはがされ，人間同士の関係性を断ち切られて孤立し，従来の人間らしい生活とその基盤を根こそぎ奪われ，今後どこに定着して生活したらいいのかの見通しもつかないこと，すなわち全人格的被害を受けているということである。

このような被害は，第一に，人間が生涯にわたって地域や人と関係を築き，蓄積し，人間らしい生活を続け，命を次世代につないでいくプロセスそのものを奪ったものであって，これを人格発達権侵害として構成した。そして，第二に，このような被害は，地域の放射能汚染により，住民は放射線被ばくやそれによる健康影響の危険にさらされることになったことに起因するものであり，このことを法的に把握するものとして平穩生活権侵害を抽出した。

そのことを前提に，以下，本件の各原告の損害額を算定するにあたり，基本的な視点を提示したうえで（第2），各損害項目について共通する考え方を述べる（第3）。

第2 損害把握の方法（不法行為法の目的に関連して）

1 公平理念による差額説的解釈の限界

一般に，損害を把握するときには，不法行為前後の被害者の財産状態を比較し，

その差額をもって損害とする差額説が説かれることが多い。この考え方には、暗黙の前提として、損害の公平な分担と行為者の自由を確保することを旨とする発想がある。

しかし、福島第一原発事故は公害であり、加害者と被害者は非互換的で、加害行為には利潤性がある。そのうえで、広範囲の地域において継続的かつ全面的・深刻な被害を引き起こしている。

しかも、福島第一原発事故による被侵害法益は、前述の通り、人格的生存の基礎をなす人格権の一環としての人格発達権や平穏生活権である。そうした価値は市場における交換を前提にしていなかったために、時価を想定してそれを金銭的に填補することによって解決されるものではなく、このような権利を充足していた社会的諸条件の効用の回復にこそ、損害賠償の目的は据えられるべきである。

このような被害・加害の構造からすれば、金額による調整を目指す差額説を本件に適用するのには慎重でなければならない。

そもそも差額説的発想は、人格的利益が問題になる人身事故では貫徹できていない。例えば、交通事故における幼児の逸失利益でも、差額を観念することが困難であるため、将来の収入を規範的に認定することが実務上よく行われている。

2 原状回復理念による合目的的、規範的考慮の必要性

翻って不法行為法の目的は不法行為がなかったならばあったはずの状態の回復（原状回復）にある。本件のように、広範囲の人々が、継続的に全面的・深刻な被害を受けた事件においては、安易に時価に引き直して損害を把握するのではなく、どのような社会的諸条件を整備すればいいか、いかなる状態を実現すれば被害者が救済されたといえる状態になるのかを合目的的に想定し、それと現状との差をもって損害として把握すべきである。

これを定式化すると、「不法行為がなければ被害者が現在置かれていたであろう仮定的事実状態」と「不法行為がなされたために被害者が置かれている現実の

事実状態」の差をもって損害と考えるべきである²¹。

したがって、例えば、居住用不動産の損害額の算定に当たっては、時価を評価することよりも、避難した者が人格的生存の基盤を確保するためにはどのような賠償がふさわしいかという合目的的な検討を行うべきである。

第3 避難生活に伴う損害

1 避難に伴い生じた客観的損害

(1) 移動費用

ア 考え方

原告らは、本件原発事故後、原子力発電所の状況、放射能の飛散状況などの避難に必要な情報を得ることもできなかった。そのため、避難先も定まらないまま、生命身体の危険を感じながら、着の身着のままでその場しのぎの避難を繰り返すことを余儀なくされた。

かかる過酷な状況下の中で、避難当時原告らに、自宅から避難先までの効率的なルートを選択する余裕などあるはずもなかった。

なお、事故直後の混乱期において、原告らが事後の損害賠償請求のため、自らの避難費用を証明する領収書等を取得、保管していないことは通常のことである。これらの領収証がなかったからといって、避難費用が填補されないことは、原告らに不可能を強いるものであって、不合理である。

したがって、原告ら各人の個別立証がなくても、東京電力が従前、避難等対象者に支払ってきた上記基準に基づく交通費は、最低限、原発事故に起因する因果関係の範囲内の損害として賠償されるべきである。

イ 損害額

本件において、原告らは、被告東電自身が避難者らに対して提示している

²¹ 潮見佳男『不法行為法』（信山社，初版，1999〔平成11年〕年）222頁以下

次の損害算定を有利に援用する。

A 同一都道府県内における場合の自家用車による移動

車 1 台につき, 移動 1 回あたり, 別紙「個人用補償金ご請求のご案内」

136 頁「標準交通費一覧表 (自家用車)」の該当標準金額

B 都道府県を超える場合の自家用車による移動

車 1 台につき, 移動 1 回あたり, 別紙「個人用補償金ご請求のご案内」

136 頁「標準交通費一覧表 (自家用車)」の該当標準金額

C 都道府県を超える場合の自家用車以外による移動

原告 1 名につき, 移動 1 回あたり, 別紙「個人用補償金ご請求のご案内」

141 頁「標準交通費一覧表 (その他交通機関)」の該当標準金額。

ウ なお, 当該基準を超える避難費用の負担を余儀なくされた原告らについては, 当然, その避難費用が原発事故に起因する因果関係の範囲内の損害として賠償されるべきである。

(2) 生活費の増加分

ア ゼロからの避難生活

本件原発事故により, 原告らは, 事前の準備などないまま, 着の身着のままで避難を余儀なくされた。避難先での生活のため, 下記のような費用を支出せざるをえなくなった。

イ 家財道具

原告らの避難前住居には, 避難以前に使用していた家財道具が残存しているが, 原告らは, 避難後直ちに家財道具を取り寄せることができなかった。そのため, 原告らは, その避難生活を始めるにあたり, 生活に必要な家財道具をさしあたり購入せざるを得ず, その種類は, 家電製品や家具及び寝具, 衣料品並びに調理器具, 食器, バス・トイレ用品等の雑貨等多岐にわたる。

ウ 食費

原告らは, 原発事故前, 米や野菜等の食材を自給自足していたり, 近所の

親族や知人から米や野菜，肉，魚等の食材を互いに譲り受けていたりしていた。ところが，原発事故に伴う避難により，原告らは，このような自給自足の生活や親族・知人と支え合う生活を奪われ，日々の食事に必要な食材をすべて購入することを余儀なくされた。

エ 携帯電話代金等の通信費

また，原告らは，避難により，原発事故前に同居していた家族や近所に住んでいた親戚・知人と離散したため，これらの家族間・親戚間・知人間との緊密な連絡とコミュニケーションを図るため，携帯電話での通信を余儀なくされた。そのため，原告らは，避難生活により，原発事故前より増加した通信費の負担を余儀なくされた。

オ 離散家族の二重生活

さらに，原告らの中には，従前は同居していたにもかかわらず，仕事との兼ね合い，放射能の子どもに対する影響等から，離散して別々の場所で避難生活を余儀なくされた者たちもいる。これら同居家族と離散した原告らは，複数世帯にまたがる生活を強いられ，典型的に見て食費や水道光熱費や日用品等の生活費が本件原発事故以前より倍加し，その生活を苦しめている。

カ 避難先での生活を余儀なくされたために増加した移動費用

原告らの中には，残してきた家屋の状況を確認したり，家財を移動させたりするため，避難先から従前の住居に一時立入等により戻ることを余儀なくされたり，避難先で就学・就業したため，これまでは必要なかった通学・通勤費の支出や増加を強いられたりしている。

一時立入等による従前の住居への帰宅に関しても，原告らは，被告東電自身が避難者らに対して提示している損害算定（（１）参照）を有利に援用する。

キ 損害額

このように，避難生活中の原告らの食費，水道光熱費，通信費，日用品等

の生活費は類型的に増加しており、これらの増加分は原発事故による避難生活を余儀なくされたことによって発生したものである。

したがって、原告らの生活費増加分は、福島第一原発事故に起因する損害として賠償がなされるべきである。

2 休業損害及び逸失利益

本件原発事故以前、地域の住民は、農林水産業などを営んでいた者、個人事業主であった者、正社員、パート等形態を問わず会社に勤務して給与を得ていた者、さまざまな生業を以て暮らしを営んでいた。本件原発事故はこれら住民の生業を広域的に奪い去り、多くの者が収入を得る途を絶たれた。そして、原告らは、原発事故の収束、安全の確保に関する見通しが立たない現状において、もとの場所で生業を再開するか、避難先で新たに生業を再開して定住するかといった判断をつけることすらできないなか、本来もつ自己の労働力を十分に充てることが出来ない状態での就労を強いられている。したがって、本件原発事故がなければ得ることができたであろう、事故後から現在（2013〔平成 25〕年 3 月 11 日）に至るまでの収入については、その全額が就労不能損害ないし休業損害として、本件原発事故と因果関係にある損害として賠償の対象とすべきである。

したがって、2011（平成 23）年 3 月 11 日から 2013（平成 25）年 3 月 11 日まで、従前の収入額と同じ割合による金員が賠償されるべきである。

3 避難生活に伴う慰謝料

（1）交通事故の入院慰謝料との比較

ア 入院慰謝料を下回ることはあり得ないこと

既述の通り、人は、居住・移転の自由を有し、住みたいと思った地域に居住し、当該地域においてコミュニティの中で生活し、家族を持ち、勤労の権利を行使して労働し、地域の自然等の環境を享受し、他にも様々な幸福追求権を享受することで、日常生活を営んでいる。

福島第一原発事故は、これらすべての権利を一瞬にして避難者から奪い去

った。

避難者は、従前営んでいた日常から隔離され、戻りたくても戻ることができず、土地勘もない所での生活を強いられている。しかも、その居住場所は、避難者が着の身着のまま、収入も絶たれた中で探したものであり、その生活状況は従前の生活にはほど遠いものである。また、被害を受けた地域、コミュニティに住む者は、その属性にかかわらず事故に巻き込まれ、高齢者、障がい者、妊娠中の女性など、緊急の避難行動に対して脆弱なものも含まれている。それゆえ、これらの高齢者や障がい者等、脆弱な者が被った特別な精神的苦痛についても当然考慮されなければならない。

そして、避難後の生活は、とりあえず生きるために必要なものを揃えた最低限度の生活に過ぎず、この状況は、福島第一原発事故から2年を経過してもなお変わらない。

ところで、不法行為（交通事故）により傷害を被り、入院を余儀なくされた場合には、一般的に1月あたり53万円（通院の場合28万円）、むち打ち等他覚症状のない場合でも1月あたり35万円（同様に通院の場合で19万円）の程度の慰謝料が認められている²²。

避難生活を余儀なくされた者は、事故以前の居住場所からの隔離を受けているという点で、入院に比肩すべき身体の拘束を受けているというべきであり、交通事故の入院慰謝料と同等の基準を採用すべきである（なお、中間指針についても、交通事故損害賠償における基準（中間指針においては自動車賠償責任保険基準）を参考にしており、交通事故の基準を下回ることは許されない）。

この点、中間指針においては、避難の強制は身体的負傷を伴うものはないことを減額根拠としているようであるがこれは誤りである。

²² 財団法人日弁連交通事故相談センター東京支部『民事交通事故訴訟損害賠償額算定基準上巻（基準編）』（以下「赤い本」という。）別表Ⅰ，Ⅱ

以下のとおり、(イ)及び(ウ)に記載する事情からすれば、避難生活には負傷に比肩すべき精神的苦痛が十分存在するといえる。したがって、避難生活を余儀なくされた者に対する慰謝料としては、事故以前の居住場所からの隔離という入院と同程度の賠償がされてしかるべきである。

イ 被害は単なる不便にとどまらないこと

既に繰り返し主張したように、本件原発事故により原告らが被った避難生活による苦難は、全人格的被害に及ぶ重大なものであった。

避難者は元々いたコミュニティから隔絶され、新しい環境に突然移転することを余儀なくされた。これまで、それぞれの地域によって、気候、地域の成り立ち、文化、言葉やリズム、テンポ、時間感覚、雰囲気など、それぞれの地域で異なるものが蓄積され、それで地域が成り立っていたところを、今までの住み慣れた地域とはこれがまるで異なる地域に移り住むことは、他の人とコミュニケーションをとり地域生活を営む上で大きな障害となる。そのため、一部では差別、いじめ、引きこもりなども起きている。

そして、本件原発事故は、被害者である原告らと加害者たる被告東電が互換することのない関係の中で、被告東電が行っていた営利事業の過程で起きたのである。

また、交通事故により入院する場合には、衛生管理や栄養管理も充実しており、プライバシーにも配慮した扱いを受けることができるうえ、緊急時にはナースコールを押せば看護師等が患者に対応する。これに対し、避難所や仮設住宅等の避難生活をする場合には、衛生管理や栄養管理は自己責任である上、プライバシーに対応する準備がないことが殆どである。それどころか、他の者に気遣いなどをしなければならず、よりストレスの大きな環境でもある。

さらには、原告らは突然の避難生活を強いられ、将来も見据えられないという長期かつ過酷な避難生活を強いられ、ほとんど全ての原告が体調の変調

を来していることも重視されなければならない（「第9 各原告の損害」を参照）。

したがって、福島第一原発事故による被害者の精神的被害を金銭的に評価する場合、入院慰謝料（「赤い本」別表Ⅰによる月額53万円）に匹敵するものというべきである。仮に、避難者には必ずしも交通事故の重症患者のような傷害がないことから、赤い本別表Ⅱ（月35万円）を出発点とするとしても、その約1.5倍に相当する一人月50万円を下らない。

ウ 時期の経過による逡減の否定

一般的に、入通院慰謝料については時の経過とともに減額される傾向にあるが、本件においては、今後の見通しが立たないという非常に不安な状態に置かれるのであるから、時の経過に伴う慰謝料の減額を認めるべきではない。むしろ避難生活による不安は長期化するほど増大するといえる。したがって、避難生活及び今後の見通しに関する慰謝料については、当初1か月の入院慰謝料と同額の慰謝料が認められてしかるべきである。すなわち、一人月50万円が認められるべきである。

（2）損害額

以上より、被告らは、被害者一人につき月50万円を賠償すべきである。

なお、既に述べたとおり、本件を含む原発事故は、極めて広大な面的な被害をもたらした。このことは、被害を受けた地域、コミュニティに住む者は、その属性にかかわらず事故に巻き込まれた被害者となることを示すものである。

この被害者の中には、特別な事情（例えば前述のような高齢者、障がい者等は避難生活に対して脆弱性を有しているなど）を有し、一人月50万円では到底償いきれない精神的苦痛を被った者も存在する。そのような原告については、上記一人月50万円の基準にかかわらず、各原告の個別の事情により増額がなされるべきである。

4 財物―生活の基盤―を喪失したことの損害

(1) 基本的な考え方

福島第一原発事故により、政府は福島県の 12 市町村にわたる地域を避難区域として指定し、同避難区域内からの避難者数は約 14 万 6520 人に達した（区域外からの避難者を含めれば、その総数はさらに増える）。

福島第一原発事故は、原告らに対し何らの時間的余裕を与えずに避難を余儀なくさせた。原告らが居住用不動産により営んでいた生活基盤は一瞬にして破壊された。

原告らが従前生活の拠点としてきた住宅（土地、建物）は、放射能汚染や長期の強制的、集団的避難等により、生活の基盤としての機能を全面的に喪失した。この状態は今なお継続している。

福島第一原発事故がもたらした不動産損害は、「土地」「建物」という個々の不動産につき、それを取引の対象とした場合の価値―交換価値―の喪失にとどまらない。原告らが居住に用いていた土地や建物は、そこで起臥寝食がなされ、生業を営み、地域の他の人々とコミュニティを育むための拠点であり、まさに生活の基盤としての価値を有していた。福島第一原発事故によって喪失したのはこれら居住用不動産が有する生活の基盤としての価値である。

原告らを含めた原発被害者は、それぞれの縁や伝手を頼りに、着の身着のまま、全国各地へやむなく避難していった。全ての原告らにとって、移転先を選択する余地などなく、何らかの縁で、それぞれの避難先にたどり着くこととなった。従前の居住地が生活基盤としての価値を喪失している以上、原告らが再出発をすると決意した場所での生活再建のための基盤を構築せざるをえない。

従前の生活基盤を失わせ、別の場所において生活基盤を構築せざるをえないという福島第一原発事故の被害実態を考慮すれば、本件原発事故による居住用不動産の損害に対しては、被害者がそれぞれの移転先において生活基盤を回復できるだけの賠償、すなわち、当該移転地での生活基盤の再取得価額の賠償が

なされなければならない。

(2) 居住用不動産―土地

本章第2記載医のとおり、いかなる場所で原告らが再出発をする場合でも、その場所での生活基盤の回復が必要であるから、最低限その場所における、一般的な広さの居住用土地を購入できるだけの賠償がなされるべきである。しかしながら、土地の地価については地域差があるため、控えめな賠償価額として、少なくとも全国平均値としての土地購入価格での賠償がなされるべきである。

ここで、住宅金融支援機構「平成23年度フラット35利用者調査報告」によれば、土地付き注文住宅利用者の土地取得費の全国平均額は金13,688,000円である。この額が、生活を再建するための最低限の賠償額となるべきである。

ただし、原告の実情に応じて、より大きな被害を受けた原告については、当然、個別の立証による損害賠償（生活基盤の価値の侵害とそれを回復するためのあるべき生活再建のための居住用土地再取得）が認められるべきである。

なお、本訴状においては、今のところ居住する土地の損害額をすべて算定することが困難な原告が多いので、一部請求として、上記フラット35による損害の賠償を求めることとし、実際の損害については追って請求を拡張することを予定している。

(3) 居住用不動産―建物

居住用建物についても、居住用土地と同様、いかなる場所で生活基盤を築く場合でも、その場所での生活基盤の回復が必要であり、本来ではその場所における、一般的な広さの居住用建物を購入できるだけの賠償がなされるべきである。

また、従前居住していた建物の価値を交換価値としてのみ捉えて経年減価を考慮することは妥当ではない。あくまでも生活基盤としての価値が賠償されるべきである以上、かかる価値の回復のためには、避難先（生活再建先）での建物再取得が可能な賠償額が必要となる。

また、物損の賠償額は交換価値すなわち時価であるとする、従来の交通事故判例は、その前提として中古市場の存在を予定している。しかしながら、本件原発事故においては、原告らを含め、10 万人以上が全国各地に避難している現状において、これら全ての被害者に対し、従前と同等の経済的価値を有する居住用建物を供給しうる適切な建物中古市場などは存在しない。それゆえ、時価賠償で足りるとする見解は本件原発事故では採ることはできない。

以上のことから、少なくとも全国平均値での建物購入価格での賠償がなされるべきであり、減価償却は考慮されるべきではない。

そこで、土地と同様にフラット 35 のデータに基づくと、住宅建設費の全国平均値は金 22,380,000 円（住宅面積の平均値は 115.3 m²）であり、この額が最低限の賠償価格となる。

ただし、個々の原告によって、従前の建物の再取得価格がこの計算の結果を超える場合がありうる。その場合には、原告の実情に応じて、個別の立証による損害賠償（生活基盤の価値の侵害とそれを回復するためのあるべき生活再建のための居住用建物再取得）が当然に認められるべきである。

なお、建物についても、上記土地と同様に、本訴状では損害額をすべて算定することが困難なので、一部請求として、上記フラット 35 による損害の賠償を求めることとし、実際の損害については追って請求を拡張することを予定している。

（４）その他の不動産、庭木・外構

追って請求を追加する。

（５）家財道具

居住用土地や建物と同様、いかなる場所に避難した場合でも、その場所での生活基盤の回復が必要であり、再建のための家財一式の購入が必要不可欠となる。なお、避難時に購入した家財道具はあくまでもその場かぎりのものであり、安価なものが多い。それゆえ、避難生活用に購入した家財道具と本項目の損害

は明確に区別されるべきであり、それぞれが別個の損害として認められるべきである。

家財道具の損害の算定については、損害保険料率算出機構『地震保険研究 13 家財の地震被害予測手法に関する研究（その 1）家財の所有・設置状況に関する調査』（2007〔平成 19〕年 11 月）182 頁「表 V-1 世帯の家財所有額 算出結果総括表〔万円〕」を用いる。

世帯人数 世帯主年齢	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人以上
20 代	404	562	633	716	773	1, 140
30 代	485	719	793	864	933	1, 325
40 代	609	943	1, 122	1, 198	1, 295	1, 587
50 代	738	1, 117	1, 355	1, 557	1, 696	1, 905
60 代以上	814	1, 135	1, 478	1, 584	1, 733	1, 878

第 4 コミュニティを喪失したことの損害

1 コミュニティ喪失に基づく損害の意味

（1）損害費目全体における「コミュニティ喪失に基づく損害」の位置づけ

すでに、これまで詳細に述べてきたとおり、福島第一原発事故による被害は地域的にも人的にも時間的にも、実に広範で長期かつ深刻な被害を我々の実生活に及ぼしている。我々は、この被害（侵害行為）の特質を「被害の広範性、継続性、深刻性・全面性」と定式化した（被害実態の小括の項目参照）。つまり、福島第一原発事故によって、これまで積み上げられてきた我々の日々の実生活そのもの（被侵害利益を考える上での出発点となる実生活そのもの）が丸ごと長期にわたって深刻に破壊され、その被害は現時点で全く回復の見込みはなく、将来の展望を描けない状況に追いやられている。

原告らの主張する損害論はこの実態把握を基礎としている。つまり、「丸ごと

との生活」そのものの侵害が被害の実相であり、損害論の出発点であるとの発想である。そして、この様な発想を出発点とする以上、損害の具体的な費目は、家財喪失や避難実費、新生活のための増加費用などの個別費目の他、次のように分析・分類される。

（２）居住空間としての「住居」

すなわち、第１に、我々の「丸ごとの生活」の基本となる「衣食住」は、物理的な基盤としての居住空間を前提として展開されている。その意味で、我々の居住空間を保障する「住居」が被侵害利益としての「丸ごとの生活」の最も基礎的な構成要素となる。もちろん、この居住空間は賃貸物件の場合もあれば、自己所有の土地建物の場合もある。

居住空間が自己所有の場合には、当然のことながら、財物損害の側面からも賠償論を組み立てることとなるが、その場合には「被害の回復」「損害の填補」の内実として利用利益の回復・新生活の保障・生活の基盤の回復の保障の観点を織り込むこととなる。これは損害を規範的にとらえる場合にはもちろん、現在の実務の採用する差額説の立場からも十分に可能なことである。つまり、利用利益（逸失利益）の観点から「差額」を考えることは、交通事故の後遺症逸失利益の場合（事故の前後を通じた労働能力の喪失という一種の利用利益の差を問題とする。）を含め実務でも現実的に採用されている手法だからである。この様な発想から、本訴状においては、生活の基盤の回復の視点に基づいて財物損害を論じた（３(４)）。

もっとも、居住空間の喪失による損害は、本質的にはその居住空間が自己所有か否かで差があるものではない。従前の実生活の基礎となる居住空間が破壊され、転居を余儀なくされて「従前の生活を丸ごと破壊された。」という本質に差はないからである。しかも、この従前の居住空間は次に述べる職業生活（３）や市民生活（４）の基礎となるものであり、この居住空間の安定的な保障は、各人の多面的な日常活動の基礎である。原告らは福島第一原発事故によって、

このような各人の生活の基礎を喪失し、将来にわたって回復の展望のない状況に置かれている。コミュニティの喪失に基づく重大な損害の一側面がここにある。そしてこの損害は、財物損害や避難実費などの個別の損害費目によっては評価し尽くすことのできないものであり、端的に「コミュニティ損害」として評価することを相当とするものである。

(3)「職業生活」

第2に、日常の生活は各人の生活の本拠である「住居」を基礎に展開されるが、各人の日常生活は、当然のことながらこれだけではない。多くの市民の日常生活は「職業生活」ないし「労働生活」によって形成されている。もちろん就業前の幼児や児童、職業生活をリタイアした高齢者等についてはこの様な生活の側面は存在しないが、多くの市民にとっては労働生活が「丸ごとの生活」の重要な構成要素である。

もちろん、ここに言うところの「労働」には会社に勤めているサラリーマンの「労働」や農業や漁業などの第1次産業に従事する者の「労働」など人によって内容は千差万別である。この具体的な職業の内容の差を反映して、この「労働」の喪失に伴う経済的損害の現れ方も様々である。サラリーマンにとっては「休業補償」として表れ、農家にとっては作付けや収穫の不能・減少に応じた売上の減少額を基礎として賠償を求めることとなろう。

しかし、「労働」は、人が自己の生計を維持するためにする継続的活動であるとともに、分業社会においては、これを通じて社会の存続と発展に寄与する社会的機能分担の活動たる性質を有し、各人が自己のもつ個性を全うすべき場として、個人の人格的価値とも不可分の関連を有するものである（最高裁昭和50年4月30日大法廷判決・民集29巻4号572頁）。携わる職業如何にかかわらず、住民の多くは、この人格の発展の場としての「職場」を喪失し、これまでの職業生活で培われてきた人的関連や誇り、さらに場合によっては職業上のスキルまでをも失う。これによって、多くの市民は人格的な発展の場を

失ったわけである。もちろん、各人は避難先で最大の努力を傾注して労働活動への復活・再生に挑戦しているが、多くの市民があらたな人格発展の場を手にしたといえる状況ではない。のみならず、各人の努力によって再出発の足場を獲得した市民も、従前と同様の自然条件や人間関係を前提とした職場を獲得したわけではなく、その意味で一度喪失した人格発展の場としての「従前の職場」の回復は不可能である。やはり、回復不可能な損害を被ったことに変わりはないのである。そして、この損害も個別の損害費目でまかなうことのできるものではなく、端的に「コミュニティ損害」として評価することを相当とするものである。

(4)「市民生活」

第3に、先の就業前の幼児や児童、職業生活をリタイアした高齢者にとってはもちろん、多くの時間を職業活動に当てていた就労市民も、ひとたび職業活動から離れれば、各人の居住空間を中心とした一定のエリアにおいて日々の市民生活を営んでいる。そして、この市民生活の営まれる各人の属する地域コミュニティは、それぞれの自然条件と歴史的条件、さらにはこれらの諸条件を背景に長い年月をかけて形成された文化、さらにはそこに暮らす具体的な市民によって、それぞれ特徴あるものとして形成されてきたものである。このような地域コミュニティは、「他に全く同一の地域空間は存在し得ない」という意味でかけがえのないものである。「丸ごと破壊された生活」の中には、実は、このような「かけがえのない地域コミュニティ」による市民生活も重要な構成要素として位置づけられる。先に、先祖代々の土地に対する愛着、高齢者のクオリティ・オブ・ライフ、幼児児童の発展との関連などを指摘したが、これらは、以上の点との関連が深い。

そして、このような「地域コミュニティによる市民生活」の利益の侵害もまた、他の個別費目によって評価し尽くせない被害であり、端的に「コミュニティ損害」として評価することを相当とするものである。

(5) 生活場所の決定権の侵害

上記の通り、本件原告らは「従前の生活」を丸ごと破壊された。その内実の概要は上記の通りであるが、先の被害の継続性（長期化）との関連で特に意識されるべき観点として、各人の自己決定権の侵害がある。すなわち、下記のとりの侵害事実が認められるのである。

2 帰還が困難になったこと

(1) 住民の帰還が阻まれていること

上記1で述べたとおり、放射能の危険（特に子どもに対するもの）、除染の困難、インフラの崩壊、雇用の喪失、住居確保の困難、安全宣言に対する不信・事故収束に対する不信、事業や就職、学業等における長期のブランクを回避しなければならない事情、さらには帰還を強制することによる家族崩壊の危機等の事情から、現在及び将来において帰還は困難である。

(2) 各人の決定権尊重

もっとも、仮に、帰還する人がいたとしても、帰還は各人のそれぞれの事情・価値観を基準に行動すべきであり、他に強制すべきものではない。幾多の困難があっても帰還する被害者も存在する。しかし、帰還したとしてももとの生活には戻れない。放射能の危険、除染の困難に怯え、生活環境（インフラ）が崩壊したなかで、高い失業率に悩まされ、住環境の立て直し、事故収束に対する不安、家族崩壊の危機の中で生きていかなければならない。それゆえ、帰還したか否か、原告が避難指定区域内に居住していたか否かといった点はコミュニティ崩壊の慰謝料額に影響を与えない。

3 コミュニティ喪失の慰謝料

(1) コミュニティの権利性、被侵害利益性

人を取り巻く自然環境や文化環境（地域コミュニティ）は、上記の通り、人間の生存と成長さらには人々の日常生活にとって必要不可欠の条件であり、これらの諸環境が保全されることは、人間生存と生活にとって最も重要な条件の

一つであって、これを1（2）では人格発達権の中に位置づけた。

同時に、この自然環境や文化環境（地域コミュニティ）は、先の通り、私的所有を許されている土地や建物の所有によって満たされるものではなく、財産の個別所有を超えた空間的・時間的・人的な結びつきの総合によって形成されてきたものである。また、各人を取り巻く自然環境や文化環境（地域コミュニティ）がこのような形成過程によってできあがったものであるため、コミュニティの内実はコミュニティごとにそれぞれ独自であり、それぞれ唯一の代替不可能なもので、一度侵害されたら基本的には回復不能なものである。

（2）コミュニティ喪失による精神的苦痛の大きさ

以上の通り、原発事故に伴う地域コミュニティの喪失は、個別の財産の賠償では償いきれない人格発展に不可欠な利益の侵害に結びついているものである。そして、この侵害は原状回復が不可能であるという意味において回復不能な損害であり、各人の今後の生活全般に深刻な影響を与え、この深刻な影響は各人に生涯つきまとうものである。被災した各人は、原発事故までに形成してきた人間関係を失い、それまで自己の人格を育んできた自然環境・文化環境を失い、「ふるさとの喪失感」をそれ以降長期にわたって抱きつつ新たな生活を余儀なくされるのである。原告らの抱える喪失感をあえて他と比較するならば、交通事故により大事な家族を失ったことに匹敵するといえる。

それに加え、福島第一原発事故が公害であること、本件における加害者と被害者は非互換的で、加害行為には利潤性があるということを考慮すれば、原告らのコミュニティ喪失に伴う精神的苦痛に対する慰謝料は金 2000 万円を下らない。

したがって、原告らにはコミュニティ喪失の慰謝料として各自に金 2000 万円が認められるべきである。

第5 原告らの損害

別紙記載のとおり。

第9章 結び

- 1 冒頭に述べたとおり，福島第一原発事故は，国際原子力事象評価尺度（INES）で「レベル7」とされ，1986（昭和 61）年に発生し世界を震撼させたチェルノブイリ原発事故と同じ規模の極めて深刻なものである。

チェルノブイリ原発事故は，同原子力発電所から半径約 600km にわたる住民に広範な健康被害をもたらし，今も数十万人の住民が避難により帰還すべきふるさを失ったままである。チェルノブイリ事故は，あつてはならない「シビア・アクシデント」であり，世界の原発保有国は，このような事故を二度と起こしてはならないと誓ったはずである。

しかし，2011（平成 23）年 3 月 11 日に再び繰り返された福島第一原発事故の惨状は，世界に「フクシマ」原発事故として知れ渡ることとなった。この経緯は，最大のシビア・アクシデントであった「チェルノブイリ」の教訓と認識が，原発大国を標榜して来た日本ではほとんど何も生かされなかったに等しいことを示している。福島第一原発事故が起こるべくして起こったものである。

この裁判では，根拠のない「安全神話」と「安価神話」を掲げて原発推進に邁進した被告国及被告東電の共同不法行為責任を問うものである。と同時に，ひいては，発生したら最後，不可逆的な被害をもたらす原子力発電の継続の是非をも見据え，経済的利益追求に邁進することを戒め，人類生存の視点に立った司法の積極的な姿勢が期待されるものである。

- 2 よって，原告らは，福島第一原発事故により原告らすべての原発被害者が被り続けている筆舌に尽くし難い被害の救済が実現されると確信し，事故発生後 2 年を迎えた本日，被告国に対して国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償として，被告東電に対して民法 709 条，同法 717 条及び原賠法 3 条 1 項に基づく損害賠償として，連帯して，別紙損害目録記載の金員及びこれに対する 2011（平成 23）年 3 月 11 日から支払い済みまで民法所定の年 5 分の割合による遅延損害金の支

払いを求め、訴えの提起に及んだ。

なお、民法 709 条、同法 717 条、原賠法 3 条 1 項に基づく請求は選択的に併合するものである。

証 明 方 法

追って弁論において提出する。

添 付 書 類

- | | | |
|---|-------|------|
| 1 | 訴状副本 | 2 通 |
| 2 | 資格証明書 | 1 通 |
| 3 | 訴訟委任状 | 20 通 |

当事者目録

原 告 別紙原告目録記載のとおり

上記訴訟代理人 別紙原告ら代理人目録記載のとおり

(送達場所の表示)

〒260-0013 千葉市中央区中央2丁目9番8号

ジブラルタ生命千葉ビル7階

千葉第一法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 秋 元 理 匡

電 話 043-224-7366

FAX 043-227-7083

〒100-0011 東京都千代田区内幸町一丁目1番3号

被 告 東 京 電 力 株 式 会 社

上記代表者代表執行役 廣 瀬 直 己

〒100-8977 東京都千代田区霞ヶ関一丁目1番1号

被 告 国

上記代表者法務大臣 谷 垣 禎 一