

# 訴 状

2013（平成25）年3月11日

福島地方裁判所いわき支部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	小	野	寺	利	孝
同	広	田	次	男	
同	清	水		洋	
同	米	倉		勉	
同	笹	山	尚	人	
同	渡	辺	淑	彦	
				外	

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

訴訟物の価額 金 1,338,995,991 円

貼用印紙額 金 3,696,352 円

なお、原告 1 名については訴訟救助申立につき貼付しない。

## 目 次

請 求 の 趣 旨 .....	8
請 求 の 原 因 .....	10
<b>第 1 章 本件提訴に至る経過と本件訴訟の意義 .....</b>	<b>10</b>
第 1 はじめに .....	10
第 2 福島第一原発事故は、34 万市民に何をもたらしたか.....	10
第 3 「3・11」から2週間を経て今日まで.....	11
第 4 本件提訴に至る経過と本件訴訟の意義 .....	13
<b>第 2 章 事実経過.....</b>	<b>18</b>
第 1 当事者 .....	18
1 原告ら .....	18
2 被告東京電力 .....	19
3 被告国.....	19
第 2 原子力発電所の概要.....	19
1 福島第一原発の概要.....	19
2 原子力発電所の基本的な構造 .....	20
(1) 原子力発電とは.....	20
(2) 軽水炉（特に沸騰水型原子炉）の基本的な仕組み .....	20
(3) 原子力発電施設の概要.....	22
第 3 本件事故の経過.....	24
1 東北地方太平洋沖地震の発生と被害の概要 .....	24
2 本件事故発生と放射性物質の飛散 .....	24
(1) 地震及び津波による本件事故の発生 .....	24
(2) 地震動自体による原子炉等への影響 .....	24
(3) 津波による全交流電源喪失.....	25

(4) 各号機における過酷事故の発生に至る経過.....	25
3 放射性物質飛散に至る経過とその規模.....	28
4 本件事故による放射能汚染が広域に広がっていること.....	29
5 避難指示等が招いた地域住民の混乱.....	30
6 収束宣言と警戒区域の再編.....	31
(1) 「冷温停止」宣言.....	31
(2) 避難指示解除に向けた動き.....	32
(3) 警戒区域再編の動き.....	34
7 被告国及び被告東京電力による「補償」.....	34
(1) 被告国.....	34
(2) 被告東京電力.....	37
(3) 被告東京電力の賠償に対する評価.....	40
<b>第3章 損害論</b> .....	<b>41</b>
第1 被害実態.....	41
1 福島県いわき市の地域性.....	41
2 本件事故による地域の放射性物質汚染.....	41
(1) 本件事故による放射能汚染.....	41
(2) いわき市の放射線測定値.....	42
(3) 小活.....	47
3 事故直後の時期における被害.....	47
(1) 情報不足の中の初期避難の混乱と恐怖.....	47
(2) 避難を実施した者の避難中の被害.....	50
(3) 残留した原告らの恐怖と不安.....	53
4 初期避難期間終了後の継続的被害.....	54
(1) 帰郷の選択をせざるを得なかったこと.....	54

(2) 継続的な精神的被害 .....	55
(3) 賠償の名に値しない一律払い .....	59
5 放射線被ばくの危険—生命身体への侵害に対する不安 .....	60
(1) はじめに—不安の根源 .....	60
(2) 放射線の危険 .....	60
(3) 原告らの生命身体に対する不安 .....	64
6 「地域力の低下」という複合的被害 .....	65
(1) 複合的被害 .....	65
(2) 家族の分断 .....	66
(3) 生活の質の低下 .....	68
(4) 地域力の低下 .....	69
(5) 小括 .....	71
第2 被侵害利益 .....	71
1 被侵害利益としての平穏生活権 .....	72
(1) 原告らの被害は、平穏に生活する権利の侵害である .....	72
(2) 判例上認められてきた平穏生活権 .....	72
(3) 身体に接続するという特質 .....	73
(4) 継続的に発生するという特質 .....	74
2 小括 .....	74
第3 慰謝料 .....	74
1 平穏生活権の侵害そのものに対する慰謝料 .....	74
2 本件事故直後の平穏生活侵害については別途慰謝が必要である .....	75
3 妊婦に対しては本件事故直後の平穏生活侵害についてはさらに別途慰謝が必要である .....	76
第4章 被告らの責任 .....	77

第1	被害の甚大性と被告らの高度の注意義務 .....	77
1	核兵器技術から派生した原子力発電の技術とその危険の大きさ .....	77
2	原発事故が想像を絶する被害をもたらすことが予想されていたこと .....	78
3	実際に発生した大事故とそれによってもたらされた被害の大きさ .....	79
	(1) スリーマイル島原発事故 .....	79
	(2) チェルノブイリ原発事故 .....	79
	(3) 二つの事故の教訓 .....	80
4	本件事故によっても原発事故の被害の巨大さが確認されたこと .....	80
5	原発事故の被害の特殊性と安全を確保すべき注意義務の程度について .....	81
第2	原子力発電の導入と推進の主体となった被告国に求められる高度の注意義務 .....	83
1	国際原子力体制による枠付け .....	83
2	被告国による原子力導入の経過 .....	83
	(1) 第二次世界大戦後の日本の状況 .....	83
	(2) 原子力予算の可決と原子力三法制定 .....	84
	(3) 長期計画の策定と外国技術の輸入による原子力発電の導入 .....	84
3	被告国による統制を徹底する法制度 .....	85
	(1) 原子力基本法 .....	85
	(2) 原子炉等規制法・電気事業法 .....	86
4	被告国が原子力発電所建設を主体的かつ強力に推進してきたこと .....	87
	(1) 原子力委員会の長期計画 .....	87
	(2) 海外からの技術導入と技術者養成 .....	87
	(3) 被告国が損害賠償リスクを引受けたこと .....	87
	(4) 被告国が電力会社に原子力発電事業を行わせてきたこと .....	88
	(5) 小括 .....	91

5	被告国の包括的関与なしには企業活動が成り立たないこと .....	92
	(1) 核燃料物質は被告国が全面的に管理 .....	92
	(2) 経済活動としての自立性は全くない .....	92
6	被告国も認める「国策民営」構造 .....	93
7	繰り返される原発事故に対して被告国が「安全神話」を作出してきたこと .	93
	(1) 外国における大事故と被告国による「安全神話」作出.....	93
	(2) 国内における原発事故・故障の多発に対しても被告国が「安全神話」を作出してきたこと .....	95
	(3) 1994年長期計画は「安心感の醸成」努力を強調.....	97
	(4) 2000年長期計画.....	98
	(5) 被告国は震災対策でも「安全神話」 .....	98
8	小括.....	99
第3	被告国の責任 .....	99
1	はじめに .....	99
2	経済産業大臣が実用発電用原子炉の安全の確保に関して強力な規制権限を有すること.....	100
	(1) 原子力基本法等の原子炉の安全性確保に関する法規制の体系 .....	100
	(2) 原子力基本法等の趣旨・目的 .....	101
	(3) 経済産業大臣が有する規制権限.....	103
3	被告国の規制権限不行使の違法.....	104
	(1) 本件における主務大臣の規制権限不行使の違法性を判断する基準 .....	104
	(2) 原子力発電所の重大な事故がもたらす法益侵害の重大性 .....	105
	(3) 行使することが期待された規制権限の内容.....	105
	(4) 予見可能性の存在.....	106
	(5) 結果回避可能性の存在.....	111

(6) 規制権限行使への期待可能性を基礎づける事実.....	113
4 小括.....	114
第4 被告東京電力の責任.....	115
1 被告東京電力が負う高度の注意義務.....	115
2 事故の多発と安全性の軽視.....	116
(1) 福島第一原発における事故の多発と被告東京電力による事故隠し.....	116
(2) 炉心溶融を伴う重大事故は起こりえないという「安全神話」の呪縛 ...	117
(3) 地元住民の意見形成に対する「やらせ」 .....	119
(4) 被告東京電力は不十分な耐震設計指針にすら従わなかった.....	119
(5) 市民団体からの再三にわたる地震・津波対策の申入れをも無視.....	120
(6) 小括 .....	122
3 被告東京電力は、2002（平成 14）年以降、故意とも同視しうる重大な過失責任を負う.....	123
(1) 被告東京電力は 2002 年には福島県沖の巨大地震を予見していた.....	123
(2) 2006（平成 18）年の溢水勉強会.....	123
(3) 被告東京電力が本件事故の可能性を認識した時期.....	124
(4) 被告東京電力の注意義務違反.....	125
(5) 被告東京電力の責任のまとめ.....	128
第5 本件事故による被害拡大についての被告国及び被告東京電力の責任.....	128
1 被告東京電力の情報提供義務違反.....	128
(1) 被告東京電力は、原子力災害が発生した場合には、原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提供する法的義務があること.....	128
(2) 被告東京電力は必要な情報提供を行わなかった.....	130
2 被告国の情報提供義務違反.....	131
(1) 被告国も原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提	

供する法的義務があること .....	131
(2) 被告国も必要な情報提供を行わなかった .....	132
(3) 被害の拡大.....	133
第6 被告国及び被告東京電力の共同不法行為 .....	134
1 国策民営による原発推進政策 .....	134
2 「安全神話」も共同で流布.....	135
3 小括.....	135
<b>第5章 結 語 .....</b>	<b>136</b>
第1 史上最悪の公害事件の責任を問う .....	136
第2 結論.....	138

## 請求の趣旨

1. 被告らは、連帯して、別紙請求分類目録（子ども1用）及び別紙請求分類目録（一般用）記載の各原告に対し、いずれも金25万円及びこれに対する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. 被告らは、連帯して、別紙請求分類目録（妊婦用）記載の各原告に対し、いずれも金50万円及びこれに対する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
3. 被告らは、連帯して、別紙請求分類目録（子ども1用）記載の各原告に対し、
  - （1）金1,894,180円及びこれに対する平成25年3月1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）平成25年3月1日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金8万円及びこれに対する各支払日の翌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
4. 被告らは、連帯して、別紙請求分類目録（子ども2用）記載の各原告に対し、
  - （1）金320,000円及びこれに対する平成25年3月1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）平成25年3月1日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金8万円及びこれに対する各支払日の翌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
5. 被告らは、連帯して、別紙請求分類目録（一般用）及び別紙請求分類目録（妊

婦用) 記載の各原告に対し、

(1) 金 710,307 円及びこれに対する平成 25 年 3 月 1 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) 平成 25 年 3 月 1 日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時 0.04 マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金 3 万円及びこれに対する各支払日の翌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

6. 訴訟費用は被告らの負担とする

との判決並びに仮執行の宣言を求める。

# 請求の原因

## 第1章 本件提訴に至る経過と本件訴訟の意義

### 第1 はじめに

本件訴訟は、福島県いわき市に居住する市民を中心とする原告たちが、いわゆる低線量被ばく下で生活することを強いられていることから、後述する福島原発公害の加害者である国及び東京電力株式会社（以下「被告東京電力」という。）を被告として、謝罪と賠償を求め福島地方裁判所いわき支部に提訴するものである。

### 第2 福島第一原発事故は、34万市民に何をもたらしたか

- 1 福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）から南へ約30キロに位置するいわき市の北端・久之浜町から、同じく約90キロのいわき市の南端・勿来町までの広大な市域には、2011（平成23）年3月11日以前、約34万人の市民が生活していた。
- 2 2011（平成23）年3月11日に福島第一原発で発生した事故（以下「本件事故」という。）の後も、いわき市域のほぼ全域で電気は確保され、テレビの映像も正常であった。原告たちを含むほぼ全てのいわき市民が、「3・11」後テレビの画像に釘付けになったと言って過言ではない（この本件事故によってもたらされた被害の総体を、以下「福島原発公害」という。）。

原子力発電所（以下「原発」と略すことがある。）は絶対に爆発する事はないと、被告国も被告東京電力も市町村も何回も何回も口が酸っぱくなる程繰り返してきた「原発安全神話」が、同月12日15：36福島第一原発1号機での水素爆発から始まり、3号機での水素爆発（同月14日11：01）、2号機での異常音（同月1

5日06:00)、4号機での出火(同月15日06:00)という一連の過酷事故によって目の前で崩壊していった。この過程を、いわき市民の殆どは当初は忙然と眺めていたが、次第に強い恐怖感に襲われ、この事態にどう対処したら良いのか判断するうえで不可欠な放射能汚染に関する情報を必死に求め続けていた。

しかし、これに対し、政府は、避難指示区域を福島第一原発から同心円状に3キロ、5キロ、10キロ、20キロ、30キロとほぼ毎日の様に拡大させ、その都度「住民の皆さんの当面の健康には支障がありません。万が一の場合に備えての避難区域の拡大です。」との趣旨の官房長官談話が付加されていた。しかし、もはやこの言葉を額面通りに受け取る市民はいなかった。

- 3 各地の放射能線量が発表されるや、線量についての具体的知識がないなかで「避難すべきか否か」の命題が全ての市民に突きつけられた。過酷事故が起こる訳がないとの安全神話が浸透している地域にあって、放射能被害についての正確な認識を有している市民は、全くと言っていい程に存在しなかった。誰もが判断基準をもたないまま苦汁の選択を迫られた。

「逃げるとして、何処に、どうやって」「逃げないとして、その間の生活はやっていけるのか」結局市民の約半数が市外に避難したと言われるが、正確な数と実態は誰も把握していない。

### 第3 「3・11」から2週間を経て今日まで

- 1 本件事故(以下「3・11」ともいう。)から2週間を経て、福島地裁いわき支部が裁判事務を再開し裁判期日が行われるようになったことに示されているように、「3・11」から約2週間、いわき市は、「3・11」以前のコミュニティの有する機能が大きく破綻した。その下で原告らをはじめ全ての市民は、想像を超える過酷な生活を強いられた。その後いわきの街は、一見徐々に日常の生活を取り戻しつつある。

2 しかし、低線量被ばくについての議論は、いわき市を含む福島県民レベルで、今日に至るまで未だ決着を見ていない。「年間蓄積線量100ミリシーベルトまでは安全」と何処に行っても強調し「ミスター100ミリシーベルト」と仇名される学者が存在する一方で、「いわき市をも含む今の福島県で子育てをする事は危険」とする学者までいて議論は果てしない。

原告らをはじめいわき市民は、このような議論の対象地で生活すること自体が、大きなストレスである。とりわけいわき市には、低線量地帯と言われているがホットスポットが無数にある。従って、子どもを持つ親や妊婦の精神的苦痛は、計り知れない。

「いわきに残ることを選択したことを将来子どもに果たして説明できるか。その時子どもから責められないか。」「低線量であっても子どもを被曝させてしまった。将来子どもは健康に育ってくれるだろうか。子どもに病気が発症したらどうしようか。」今日なお、市民の中にはこのようなとても深刻な訴えが数多くある。

仮設の集会所での発言としてよく紹介されることであるが、女子中学生たちの中で「私は将来、子どもを産めるのでしょうか」という悲痛な訴えや、女子高校生たちの中で「地産地消」の言葉にかけて「自分たちは、福島の男子としか結婚できないのでは？」という深刻な訴えは、低線量被曝地の住民の不安を端的に物語っている。

3 「3・11」の1ヶ月後である2011（平成23）年4月11日に、大きな余震が福島県を襲った。

この日、いわき市ではガソリンが売り切れ、スーパーマーケットの食品売場が全て空になった。いわき市民としては、「3・11」の苦い経験を基にした条件反射であった。同様な現象は今でも強い地震が来る度に、大小はあるものの同じ現象が繰り返されている。

いわき市民にとって、福島第一原発4号機は未だに決して安全なものではなく、1号ないし3号機もその正体が未だに明らかにされず、極めて危険な、壊れ易いものであり、大きい地震や津波が来れば、大事故に至る可能性のあるものと捉えられている。強弱の違いはあるものの、全てのいわき市民がこの危機意識を抱きながら生活する状況の下で、原告らはもとより全てのいわき市民のストレスは確実に日々蓄積されている。

- 4 被告国の言うところの「安全」「安心」は、「3・11」以後の国の情報操作のなかで、いわき市民にとっては全く信頼できないものであることを体得した。それだけに、原告らいわき市民の中では、本件事故原因の真相が解明され、その情報が正確に開示されるとともに、福島第一原発1号機から4号機について真の事故終息を迎え、残る福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という）を含む全ての原発が廃炉に至るまでは、地震の都度、原発からの情報に耳をそばだてるに違いないといわれている。

#### 第4 本件提訴に至る経過と本件訴訟の意義

- 1 被告国と被告東京電力は、原子力損害賠償紛争審査会（以下「原賠審」という。）による「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。）や同追補等に示されるように、ほとんどが30km圏外であるいわき市民の賠償問題、特に本件事故以降今日まで続く精神的苦痛に対する賠償について極めて冷淡である。原告らは、被告らのこれまでの対応を決して容認できない。

その典型は、被告東京電力が、著しく低額な賠償を被害者の要求を全く無視して一方的に決定したうえ、その支払金額を印字した「請求書」を被害者一人ひとりに送付してきたことである。

そこには、被告東京電力が、福島原発公害に苦悩するいわき市民をはじめ広範

な福島県下の自治体住民の深刻な被害の実相についての認識が全く無いこと、また加害者としての自覚と責任を欠落していることが読み取れる。

この被告東京電力の横暴な対応は、原告らいわき市民をはじめとする歴大な数にのぼる福島県民の被害者としての権利を抑圧・侵害するものだけでなく、その心と尊厳をも深く傷つけるものであった。しかし、被告国と被告東京電力は、広範な被害市民からの強い抗議の声が高まっているにもかかわらず、今日に至っても市民社会における加害者と被害者を律する基本的ルールを侵していることさえ自覚がない。

2 このような事態を憂慮した原告らを含むいわき市民は、2012（平成 24）年 12 月 23 日、「原発事故の完全賠償をさせる会」（代表委員伊東達也、佐藤三男、菅波好恵、早川篤雄、矢吹道徳）を結成した。同会は、「子どもたちが安心して生活できる福島に」「あやまれ、つぐなえ、なくせ原発・放射能汚染」というスローガンを掲げ、目的として次の 3 つを掲げて運動を展開するに至った。

- ① 被告東京電力と被告国に、原発事故は人災（公害）と認めさせる。
- ② 被告東京電力と被告国に、全ての被害者に対して完全な賠償をさせる。
- ③ 福島第一原発、福島第二原発をすべて廃炉にさせる。

また、上記 3 つの要求を実現するには、市民自らが学習して知力を育む活動が求められるとして、「放射能についての基礎的知識と低線量被曝問題」、さらには「チェルノブイリの教訓」「水俣病はじめ公害闘争の教訓」等のテーマについて多くの市民が参加する学習会を継続的に行ってきた。

また、同会はこれらの学習活動を踏まえ、福島原発公害被害者の権利と切実な要求を踏まえ、被告国・被告東京電力に対しどのような基本的要求をするかについて検討を重ね、それらの集大成したものとして具体的な政策要求にまとめ上げている。

3 同会の被告東京電力に対し要求を掲げて行った主な活動は次のとおりである。

① 2012（平成 24）年 3 月 19 日、「東電交渉と原発事故被害者のつどい」をいわき市内で開き、いわき市民の被害について直接集団で被告東京電力と集団交渉を行い、解決の方向を探ろうとした。しかし、被告東京電力は、同会の交渉申入れに対し不当にも参加を拒否してきた。

② 2012（平成 24）年 7 月 17 日、以下の 4 つの柱からなる要求を持ち、被告東京電力と同本社で直接交渉を行った。

第 1、福島第一原発・福島第二原発をすべて廃炉にすること。

第 2、福島原発公害の責任を認め、真摯に謝罪すること。

第 3、精神的慰謝料に対する金銭賠償を、混乱時 25 万円を一括、その後は月大人 3 万円、子どもと妊婦 8 万円を廃炉になるまで支払うこと。

第 4、同会が政策要求を取りまとめて提案した「福島原発事故被害補償法」の制定に努力すること。

③ これらの要求に対しては、2012（平成 24）年 8 月 31 日、被告東京電力は、以下のとおり回答してきた。

第 1 の廃炉については、「福島第一原発は、安定した冷温停止状態にあること、今後の扱いについては国の原子力政策の全体に対する議論や国民的議論の動向、地域の皆様のご意見を踏まえた検討が必要」とし「廃炉については未定」である。

第 2 の謝罪については、言葉上は「深くお詫び申し上げます」と言いながら、この事故の原因は、「想定外の大きな津波」が原因であるとし、事実上自らの責任を否定し、真摯な謝罪を拒否している。

第 3 の金銭的賠償要求については、「中間指針」「同追補」「相当因果関係のあるもの」について賠償するとし、同会の要求を全面的に拒否した。

第 4 の法案制定については、「コメントする立場にない」として、検討すること自体拒絶という無責任な回答を行った。

④ 同会は、自らの要求を実現するためには、同じ公害患者の運動と連帯して活動することが求められると受けとめ、全国の公害患者組織とその支援組織が、永い年月公害患者の権利救済と公害の予防・根絶を目指して連帯行動を組織して大きな成果を挙げてきた全国公害総行動実行委員会に参加した。

2012（平成24）年6月5・6日には、年1回東京で行われる大規模な公害総行動（第37回）に同会から多くの市民が参加し、環境大臣交渉はじめ各省庁、電気事業連合会（以下「電事連」という。）、被告東京電力、経団連等と同会の被害者要求を掲げて交渉した。

また、その継続要請行動として同年11月20日、2013（平成25）年2月20日と2回に及んだ被告東京電力・被告国との交渉にも参加し、上記の要求実現をも求めてきた。

しかし、いずれの交渉においても被告国や被告東京電力からは、被害者の立場に立った回答を得ることは全くできなかった。

4 同会は、上記の活動を通して、本件事故による福島原発公害に苦しむ全てのいわき市民の切実な要求、ひいては全ての福島県民の要求を実現するには、国と東京電力株式会社を被告として提訴し、加害者としての法的責任を明らかにする司法判断、被害者に対する損害賠償請求を容認する勝訴判決を得る以外に道はないという判断に至った。

とりわけ、原賠審と被告東京電力という加害側が一方的に定めた不当かつ低額な損害賠償基準を克服し、被害者が納得できる公正な賠償基準を確立するには、被害者たちが納得することが出来る司法判断が不可欠であるというのが、これらの一連の交渉を通して得た結論であった。

5 原告らは、いわき市民、さらにひいては福島県民の福島原発公害被害者としての基本要件は、金銭賠償要求を超えて主に次の5点に集約できると受けとめている。

第1は、被告国と地方自治体と被告東京電力が主体となって全ての被災者、とりわけ子どもたちについてはより強く、生涯にわたってその健康を維持するために適切な諸々の施策を確立し、実施することである。

第2に、将来万一疾病に罹患した場合、とりわけ子どもたちについては長期にわたる生涯安心して治療に専念できるための諸々の公的支援策の確立である。

第3に、低線量汚染地域であるいわき市をはじめ福島全県下の各地域で「3・11」以前の状態に復元する取組みを被告国・地方自治体・被告東京電力の責任で強力に推進することである。

第4に、福島原発公害の発生源である福島第一原発1号機から4号機の完全終息の実現と、現在稼働停止中の福島第一原発・福島第二原発全てについての完全廃炉の実現である。

第5は、放射能汚染についての基本的知識について、学校教育をはじめとして社会的普及をはかり、福島原発公害被害者に対する偏見にもとづくいわれなき社会的差別を克服することである。

原告らは、同会とともにこれらの要求を具体的に盛り込んだ「福島原発事故被害補償法」の制定を提言し、今後もその実現を目指して政府・国会・地方自治体・被告東京電力等各方面に働きかけるとともに、広範な世論の理解と支持を求める活動を続けることを確認している。

- 6 この政策課題との関連では、将来本件訴訟において原告らの勝訴判決を得ることができれば、福島原発公害の被害に対する被告国と被告東京電力の法的責任を踏まえた国家補償としての「福島原発公害被害者補償法」を含めて真の「原発公害支援・救済法」の制定に大きな力を発揮することは明らかである。

その意味で、本件訴訟は、被告国と被告東京電力による原告らに対する金銭賠償による被害救済を実現するに止まらず、全ての福島原発公害被害者に対する国による国家補償としての適正な支援と権利救済の実現へ道を拓くことになる。従

って、本件訴訟は、本質的に「政策形成訴訟」としての特徴を有するものである。

7 かくして、同会が会内外のいわき市民に呼びかけ、2013（平成 25）年 1 月 27 日「元の生活をかえせ・原発事故被害いわき訴訟」原告団結成を行って本件訴訟原告団が結成されるに至った。

以来、本年 3 月 11 日の提訴へ向けて原告団は、同会と本件訴訟弁護団の支援を受けて本件訴訟への参加者を拡げ、本日原告 8 2 2 名で本件訴訟を提起するに至ったものである。

## **第 2 章 事実経過**

### **第 1 当事者**

#### **1 原告ら**

原告らのうち、請求分類目録「一般用」に記載された各原告は、本件事故以前から福島県いわき市に居住し、各人が家庭生活を営み、社会生活を送っていたところ本件事故に遭遇し、本件事故後も引き続きいわき市に居住し続けている者、及び、本件事故のために一旦避難をしたが、その後いわき市に帰還して居住を再開した者である。

また、請求分類目録「子ども 1 用」に記載された各原告は、本件事故当時 1 8 歳未満の子どもであった者、及び、本件事故当時、胎児であり、損害賠償の権利主体として認められる者であり、現在、その親権者らとともに、いわき市内に居住している者である。

さらに、請求分類目録「子ども 2 用」に記載された各原告は、本件事故後に出生し、本件事故当時は胎児としての損害賠償の権利主体とは認められない者であるが、出生後は、その親権者らとともに、いわき市内に居住している者である。

以上の原告らは、本件事故の被害者であり、加害者である被告らの法的責任を明らかにし、その責任を果たさせることによって人間らしい生活を回復するために立ち上がった者である。

## 2 被告東京電力

被告東京電力は、1951（昭和26）年5月1日に設立し、電気事業等を業とする株式会社である。被告の従業員数は2011（平成23）年度末現在38,701人である。

被告東京電力は、福島第一原発の設置者であり、2011（平成23）年3月11日現在において福島第一原発を稼働させていた、本件事故の加害者である。

## 3 被告国

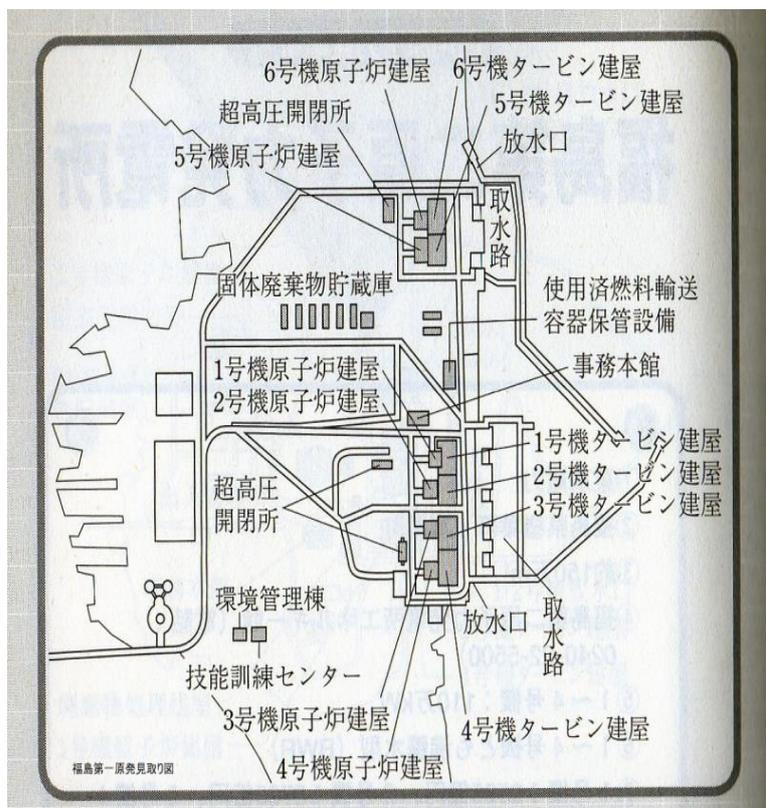
被告国は、福島県いわき市を含む日本列島に施政権限を持つ国家であり、被告東京電力に対して原子力発電所の設置運営に関し、許可や指導権限を持つ法主体である。

## 第2 原子力発電所の概要

### 1 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40km、同県郡山市の東約55km、福島市の南東約60kmに位置し、東側は太平洋に面している。

福島第一原発（当時は「福島原子力発電所」）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 乃至 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 m<sup>2</sup>（東京ドーム 75 個分）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。

## 2 原子力発電所の基本的な構造

### （1）原子力発電とは

原子力発電は、核分裂反応によって生ずるエネルギーを利用して発電を行う。簡単に言えば、核分裂反応で発生する熱を使って水を沸騰させ、その蒸気で蒸気タービンを回すことで発電機を動かして発電するものである。

### （2）軽水炉（特に沸騰水型原子炉）の基本的な仕組み

この核分裂反応を制御するのが原子炉である。

日本で使われている原子炉は、「軽水炉」と呼ばれるタイプの原子炉であり、冷却材に普通の水（軽水）が使われている。

原子炉の中で燃料のウランを核分裂させ、その時発生する熱によって水を蒸気に変えて、この蒸気力でタービンを回して発電を行う。原子炉圧力容器の中では蒸気の温度は摂氏 280 度ほどの高温になり、70～80 気圧という高い圧力が発生する。

軽水炉には、原子炉で直接蒸気を発生させる沸騰水型原子炉（BWR）と、原子炉で作った高温高压の水を蒸気発生器と呼ばれる熱交換器に導いて、ここで蒸気を発生させる加圧水型原子炉（PWR）がある。福島第一原発は、沸騰水型原子炉（BWR）を採用している。

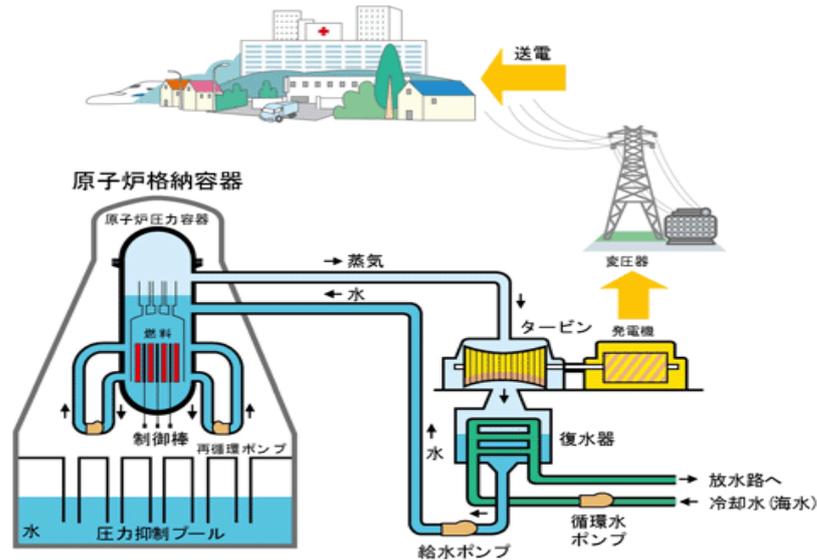
原子炉における燃料となっているのはウランである。核分裂を起こしやすいウラン 235 を含む天然ウランを濃縮して焼き固めたもの（ペレット）を棒状に並べたものを燃料棒という。燃料棒の表面は、ジルコニウムという金属で覆われている。

ウラン 235 に中性子を当てると、ウラン原子は2つの原子核に分裂し、同時に大量の熱を発生する。そして核分裂が起きた際には、新たに2、3個の中性子が発生し、これが別のウラン 235 に当たって、核分裂が続いていく。この核分裂連鎖反応が一定の割合で維持されている状態を臨界という。この反応を、ゆっくりと連続的に行うようにしたものが原子炉である。

原子炉を停止する際には、中性子を吸収する性質を持つ「制御棒」を挿入して、核分裂の連鎖を止める。ただし、核分裂の連鎖反応が止まっても、原子炉には多くの核分裂生成物が存在し、その多くは化学的に不安定な状態にある。それらは化学的に安定するまで、長期間にわたって放射線と熱を出しながら、別の物質に変わっていく。この熱を崩壊熱といい、熱量が極めて大きいため、原子炉に水を注入して冷やし続けなければならない。

蒸気は、「復水器」で海水によって冷やされると水に戻り、再び原子炉へ送られる。蒸気と海水は別々の管路を通っているため、直接接触したり混ざったりすることはないように設計されている（ただし、老朽化によって、海水が入り込む事故が実際に起きている）。

## 沸騰水型炉 (BWR) 原子力発電のしくみ



### (3) 原子力発電施設の概要

原発には、原子炉と一時冷却材ループ（炉心を通る水の系統）、使用済み燃料プールなどが収納されている「原子炉建屋」、タービン発電機や復水器、給水ポンプなどが設置されている「タービン建屋」などの設備が設置されている。福島第一原発では、地震などの災害が発生した際に緊急対策室を設置するための「免震重要棟」（震度7クラスの地震が起きても初動対応に支障がないよう、緊急時対策室や通信設備、電源設備、空調設備などを備えた免震構造の建物）が設置されていた。

原発では、上記のとおり炉心の冷却が重要となるため、万が一の事故等に備え、炉心を冷やし続けるための冷却系統や、温度や機器の状況を監視したり、冷却系統のポンプを動かすための電源を用意している。

冷却系統とは大きく、①高圧冷却系、②低圧冷却系、③ディーゼル発電機などを冷やすための冷却系、の3つに分けられる。①高圧冷却系は、圧力容器内の圧力が高い場合でも冷却水を注入できるもので、注入量は少ない。②は圧力

容器内の圧力が低い場合に使用されるもので、高圧冷却系に比べてより多量の冷却水を注入できる。③は非常時に使うディーゼル発電機や、ポンプのモーターを冷やすためのものである。

また、原発では、通常時、発電所の外から引かれている送電線の電気を使って、原子炉の運転や監視を行っている。これを外部電源という。

この外部電源が、何らかの原因によって停止した場合には、非常用ディーゼル発電機（以下「非常用 D/G」という。）が起動するように設計されている。これは軽油を使って発電する装置で、原子炉 1 基につき 2、3 台ほど設置されている。この外部電源と非常用 D/G が供給する電源は、交流電源である。

なお、外部電源や、非常用 D/G の電源は、電源盤を通じて、所内設備に配電する。

原子炉が、何らかの原因によって停止すると、電源や冷却系統に異常がなければ、通常の給水系（タービンを回した後の蒸気を復水器で水に戻し、ポンプで圧力容器に送り込む系統）を使って冷却し、安全に冷温停止にもっていく。

仮に、外部電源が失われてしまった場合は、非常用 D/G を起動して、冷却を行う。

全ての交流電源（外部電源、非常用 D/G）が喪失してしまうことは、原発の設計上、考慮されていなかった。

福島第一原発では、1 号機については IC（非常用復水器）が、2 号機以下では隔離時冷却系という交流電源が無くてもバッテリーで制御できる冷却系が、短時間だけ稼働した。

しかし、最終的な熱の行き場がなくなり、原子炉および格納容器が破壊され、大量の放射性物質がまき散らされたのである。

### 第3 本件事故の経過

#### 1 東北地方太平洋沖地震の発生と被害の概要

2011(平成23)年3月11日14時46分、三陸沖(宮城県牡鹿半島の東南東約130キロメートル付近)、深さ24キロメートルを震源としてマグニチュード9.0の巨大地震(以下「本件地震」という。)が発生した。震源域は、岩手、宮城、福島、茨城の各県沖にかけて、南北約450ないし500キロメートル、東西約200ないし250キロメートルにわたり岩盤の破壊が進行し、宮城県栗原市で震度7を観測したほか、広範囲にわたって震度6強ないし6弱を観測した。

また、これに伴い、北海道から関東地方北部の太平洋側を中心とした東日本太平洋岸の広範囲にわたり最大波高15ないし20メートル以上、最大遡上高40.1メートルの大津波が襲来し、死者、行方不明者合計2万人に近い犠牲者を出すに至った。

#### 2 本件事故発生と放射性物質の飛散

##### (1) 地震及び津波による本件事故の発生

福島第一原発は、震源距離180キロメートルの地点に位置し、原子炉建屋基礎盤上(最地下階)での観測値は、観測された最大加速度で550ガル(2号機原子炉建屋地下1階)であった。なお、福島第一原発が立地する福島県双葉郡双葉町及び大熊町では、最大震度6強が観測された。

本件事故は、以下に述べるとおり、地震動による送電設備、各種配管等の関連施設の損傷と、その後の津波によって発生した。ただし、本件事故から2年が経過するものの、現時点においても原子炉格納容器内部等を把握できる状態にはなく、事故経過の詳細な解明は十分なされていないことを、はじめに確認しておく。

##### (2) 地震動自体による原子炉等への影響

福島第一原発は、地震発生当時、1号機ないし3号機が運転中であったが、

地震のため、運転中の原子炉はすべて自動停止した。地震による送受電塔の倒壊等により、すべての外部電源を喪失したため、当時、定期検査中であった4号機を含めて、いずれも同年3月11日14時47分頃、非常用D/Gが起動した。

なお、この地震動により、1号機において、原子炉系配管に破断または破損が発生し、小破口冷却材喪失事故(SB-LOCA)が発生した可能性がある。

### (3) 津波による全交流電源喪失

同年3月11日15時27分頃(第1波)及び同35分頃(第2波)、津波が到来し、その後も断続的に津波が到来した。津波の高さは、小名浜港工事基準面(以下「O. P.」という。)+10メートルの防波堤を乗り越えたため、少なくとも10メートル以上の高さである。また、福島第一原発における浸水高(浸水の高さ)は、O. P. +約11.5メートルないし約15.5メートル、局所的にはO. P. +約16メートルないし約17メートルとされている。

津波は、主要建屋敷地(1～4号機側でO. P. +10メートル、5、6号機側でO. P. +13メートル)まで遡上し、福島第一原発の海側エリア及び主要建屋設置エリアはほぼ全域が浸水した。この津波により1号機ないし4号機の非常用D/Gが被水または水没し、1号機においては同日15時37分頃、3号機及び4号機においては同38分頃、2号機においては同41分頃に、相次いで停止し、いずれも全交流電源喪失(いわゆる、ステーションブラックアウト、「SBO」ともいう。)に至った。

被告東京電力は、稼働中であった1号機ないし3号機について、原子力災害対策特別措置法10条に該当する事象が発生したと判断し、経済産業大臣等に通報した。

### (4) 各号機における過酷事故の発生に至る経過

本件事故は、各号機の全交流電源喪失が原因となって発生した。

ア 1号機

非常用 D/G、電源盤の水没により直流電源を含めて全電源喪失に陥った 1 号機は、電源の喪失により、冷却・注水機能及び圧力制御機能を喪失した。また、冷却用の海水系ポンプも損傷したため、最終ヒートシンク(最終的に熱を逃がす機能)も奪われ、この点からも原子炉を冷却する機能が失われた。

非常用炉心冷却装置による注水ができなくなり、原子炉水位が低下するに至ったものと考えられる。

原子炉格納容器の圧力上昇を受け、翌 12 日は、午前中から格納容器のベントによる圧力低下が試みられた。一方、同日 14 時 45 分頃までに、熔融燃料落下による圧力容器底部の破損の可能性を含め、その閉じ込め機能を喪失させる損傷の可能性があり、格納容器についても同日未明までにはその閉じ込め機能に損傷が生じていたと考えられる。この間、原子炉水位の低下を受けて燃料棒が露出し、燃料棒被覆管のジルコニウムが水と反応し、大量の水素が発生し、これが格納容器さらには原子炉建屋に漏出した。同日 15 時 36 分、原子炉建屋上部で水素ガスによると思われる爆発が発生した。

#### イ 3号機

全交流電源喪失後も水没しなかった直流電源が機能し、同年 3 月 11 日 16 時 3 分、原子炉隔離時冷却系(R C I C)が手動で起動された。しかし、翌 12 日 11 時 36 分には自動で停止し、原子炉水位が低下した。同日 12 時 35 分、高圧注水系(H P C I)が自動起動し、翌 13 日 2 時 42 分まで運転を続けたものの、その後は、電源枯渇により注水機能を喪失した。これにより、同日 9 時 10 分頃までの間に、圧力容器又はその周辺部に閉じ込め機能を損なう損傷が生じていた可能性が高く、また、格納容器についても同月 14 日 2 時 20 分までの間に損傷が生じた可能性がある。

高圧注水系(H P C I)の停止後、格納容器の圧力上昇を受け、圧力抑制のためにベントが試みられたほか、消防車等による代替注水が行われたが、冷

却機能喪失に基づく燃料の損傷に伴い圧力容器内で大量の水素が発生し、これが格納容器へ漏洩した後、建屋上層階に滞留した結果、同月 14 日 11 時 1 分、原子炉建屋 4、5 階部分で水素爆発が発生した。

#### ウ 2号機

津波により、直流電源を含む全電源を喪失し、注水による冷却機能及び圧力制御機能を喪失した。さらに、機器の冷却に必要な非常用海水系も水没したため最終ヒートシンクを喪失し、この点でも冷温停止機能を喪失した。ただし、同年 3 月 11 日から 12 日にかけて、原子炉水位の監視が可能となり、原子炉隔離時冷却系(RCIC)の作動が確認され、これによる注水が進められた。また、圧力抑制室のベント弁が開かれ、ベントの準備も進められた。

ところが、同月 14 日 11 時 1 分、3 号機の水素爆発により圧力抑制室のベント弁が閉じられ、開くことができなくなったほか、消防車や注水ホースも破損し、注水できなくなった。同日 13 時 25 分ころまでに、原子炉隔離時冷却系(RCIC)が停止し、その後、原子炉水位が低下し、燃料の損傷が始まったものと推定される。その後も消防車による海水注水が行われ、ベントラインも再構成されたが、翌 15 日 6 時 0 分から 10 分頃、大きな衝撃音と振動が発生し、同時期に圧力抑制室の圧力計が計測不能となり、正門付近の放射線レベルが大幅に上昇した。この頃、格納容器が破損したものとみられている。

#### エ 4号機

4 号機は、地震発生当時は定期検査中であり、原子炉内の全燃料が 4、5 階の使用済燃料プールに取り出され、燃料集合体 1535 体が貯蔵されていた。津波到来後、直流電源を含む全電源を喪失し、冷却用海水ポンプも冠水・損傷したため、同プールの冷却機能及び補給水機能を喪失した。

同年 3 月 14 日 11 時 1 分、3 号機で水素爆発が発生した。4 号機の非常

用ガス処理系配管は、排気塔の手前で3号機の格納容器からのベント配管とつながっている。そのため、3号機のベント配管が電源喪失により開状態となり、3号機で発生した水素が4号機の排気管に流入した可能性がある。翌15日6時14分、大きな音が発生し、原子炉建屋4、5階部分で水素爆発が発生した。

### 3 放射性物質飛散に至る経過とその規模

福島第一原発の1、2、3、4号機で発生した、炉心の溶融ないし水素爆発の結果として、放射性物質を閉じ込めていた原子炉压力容器、及びその外側の格納容器が損傷し、さらには外部の原子炉建屋が吹き飛ぶなどし、放射性物質が大気中に放出され、放射性物質を含んだ雲(プルーム)となって、拡散した。

これらは、その後降雨によって地上に落ち、山、田畑、道路、樹木、海洋、河川、建築物の屋根等、地上のありとあらゆるものに降り注いだ。また、1、2、3号機では、ベント作業(1、3号機)ないしその失敗(2号機)によっても、大量の放射性物質が大気中及び海洋中に放出された。

経済産業省原子力安全・保安院(当時。以下「原子力安全・保安院」という。)は、2011(平成23)年4月12日時点において、本件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、国際原子力事象評価尺度<sup>1</sup>(以下「INES」という。)に基づき、これによる最悪の評価である「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3月28日の米国・スリーマイル島原発事故のINES「レベル5(事業所外へリスクを伴う事故)」を超え、1986(昭和61)年4月26日の旧ソ連・チェルノブイリ原発事故(レベル7)に匹敵する事態であることが確認された。

原子力安全・保安院は、2011(平成23)年6月6日、大気中に放出された放射

---

<sup>1</sup> 国際原子力機関(IAEA)と経済協力開発機構原子力機関(OECD/NEA)が策定したものであり、1992年から各国で正式に採用されている。

性物質の総量を「77万テラベクレル」（セシウム137換算で広島原爆の約1688発分）と推計した（ただし、この放出量試算は本件事故による海洋汚染を含まない大気中の汚染のみの値である。）。なお、被告東京電力は、2012（平成24）年5月24日、同じく大気中への放出量について、「90万テラベクレル」と推計している。

政府による事故の収束宣言（2011（平成23）年12月16日）後の現在においても、依然として放射性物質の漏出は続いており、原発敷地では高い放射線量のために作業に困難を伴う状況が継続している。

#### 4 本件事故による放射能汚染が広域に広がっていること

前記のとおり、本件事故により大気中に放出された放射性物質の総量は、ヨウ素換算にして約90万テラベクレルに達しており、チェルノブイリ原発事故における放出量、約520万テラベクレルと比較して約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壤に沈着している。

環境省によると、年間5または、20ミリシーベルト以上の空間線量となる可能性のある土地の面積は、それぞれ福島県内の1778または、515平方キロメートルである<sup>2</sup>。

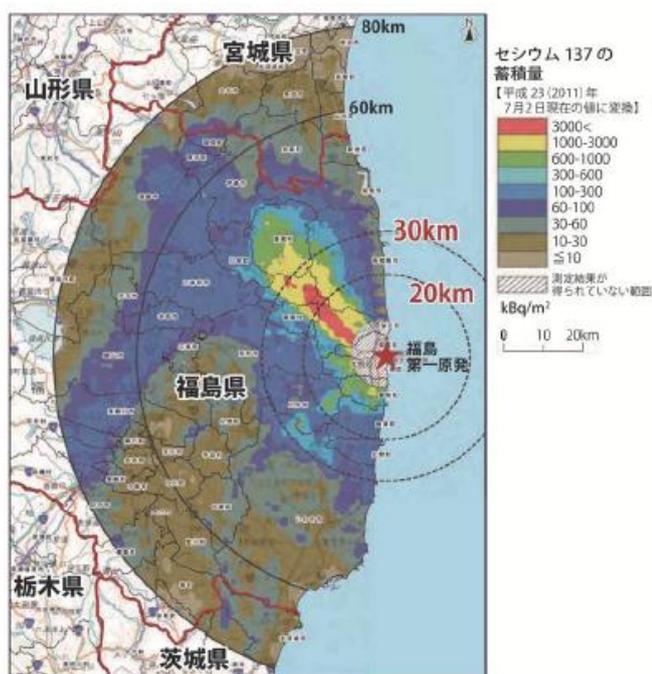


図4. 1-1 セシウム137の蓄積量（平成23（2011）年7月2日時点）  
データは文科省による航空機モニタリング

環境省によると、年間5mSv、20mSv以上の空間線量となる可能性のある土地の面積は、それぞれ福島県内の1778km<sup>2</sup>、515km<sup>2</sup>である<sup>2</sup>。なお、チェルノブイリ原発事故によって放出されたセシウム137による汚染面積は、ベラルーシ、ウクライナ及びロシアの3カ国で1986年時点ですべて1万300km<sup>2</sup>（555kBq/m<sup>2</sup>以上）、3100km<sup>2</sup>（1490kBq/m<sup>2</sup>以上）であるとされる<sup>2</sup>。

また、放射性ヨウ素、放射性セシウムだけではなく、放射性ストロンチウムおよび放射性プルトニウムも、飯館村等から検出されている。

## 5 避難指示等が招いた地域住民の混乱

菅直人内閣総理大臣（当時）は、2011（平成23）年3月11日19時3分、原子力緊急事態宣言を発令して原子力災害対策本部を設置した。原子力災害対策本部は、同日夜から15日にかけて、福島県知事及び関係各地方自治体に対して避難指示及び屋内退避指示を発令し、順次、その範囲を拡大した。

<sup>2</sup> 環境省平成23年「除染等の措置等に伴って生じる土壌等の量の推定について」

東京電力福島原子力発電  
所事故調査委員会 報告  
書  
330頁図4. 1-1

しかし、これらは、いずれも福島第一原発を中心とする同心円による半径距離に応じて避難や屋内退避を指示するものであり、漏洩した放射性物質の流出方向や流出量との関係で、どの方角に、どの程度の距離を避難すべきであるかについて、なんら示されていなかった。また、住民に対してこれらの情報を周知徹底するための方策もとられていなかった。そのため、これら区域に指定された地域の住民が、区域指定がなされたことを知るに至った時期はまちまちであり、そもそも当該場所が指定された区域内に入っているのかどうかについて判断することができなかったという者も多数に上った。こうした指示の不十分さは、各地方自治体と住民に混乱をもたらした。

原子力災害対策本部は、本件事故から1か月以上が経過した同年4月22日、①福島第一原発から半径20キロメートル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キロメートルないし30キロメートル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、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設定することを指示したが、これらの区域指定は、あまりに時機を逸したものであった。そのため、上記時点に至って初めて避難すべき区域に指定された地域の住民は、従来は避難指示等がなされていなかったにもかかわらず避難やその準備を迫られることになり、本件事故後1か月以上にわたり高い放射線量の下で生活してきたことに、多大な不安を抱えることになった。

## 6 収束宣言と警戒区域の再編

### (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」

終了を決定した。ここでいう「冷温停止状態」とは、原子炉压力容器底部の温度が摂氏 100 度以下になることをいい、同月 15 日現在で約 38～68 度となり、放射性物質の新たな外部放出が抑えられ、原発敷地境界での追加的な放出による被ばく線量が年間 1 ミリシーベルト以下となったという。また、このとき、被告東京電力が今後 3 年程度の安全確保のためにまとめた施設運営計画も妥当とされた。

野田総理は、原子力災害対策本部の会合の後、記者会見し、「冷温停止」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、被告東京電力は海洋放出を検討せざるを得ない状況に追い込まれた。これにより福島第一原発の外部に放射性物質の放出が続いている。この点について、原子力安全・保安院は「格納容器からの気体の放出を見ている。水は今後の検討」として、海洋汚染については目を背けるコメントをしている。この一事をもってしても、「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、「冷温停止状態」の認定に合わせ、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の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の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 20 ミリシーベルトを「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、これ以下であればガン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) の 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 を被ばく線量の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) 警戒区域再編の動き

2012（平成 24）年 3 月 30 日、まず、相馬市、田村市及び川内村で区域割りが決定し、同年 4 月 1 日には田村市及び川内村の警戒区域指定が解除された。

同年 4 月 16 日に南相馬市が、同年 7 月 17 日には飯舘村が、同年 8 月 10 日に楡葉町が、それぞれ警戒区域指定を再編された。浪江町、川俣町、葛尾村、大熊町も再編に応じる構えを見せている。

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周辺の市町村は被告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東京電力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、被告東京電力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、楡葉町が同年 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 日に被告東京電力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。

## 7 被告国及び被告東京電力による「補償」

### (1) 被告国

ア 被告国の中間指針の作成及び同指針第 1 次追補作成までの経緯

被告国は、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原子力損害賠償法」という。）上、文部科学省のもとに原賠審を置くことができ、被告東京電力の損害賠償を支援する措置をとることができる。そして、原賠審は和解の仲介と原子力損害賠償に関する当事者間の和解の仲介やそれらに資するための調査活動を行うことができる。

2011（平成23）年4月に本件事故に関する前述の原賠審（原子力損害賠償紛争審査会）が設置され（会長：能見善久学習院大学法学部教授）、原賠審は同月8月5日に、前述の中間指針を策定した。

中間指針は、本件事故（及び福島第二原発事故）が「広範囲にわたる放射性物質の放出をもたらした上、更に深刻な事態を惹起しかねない危険を生じさせた。このため、政府による避難、屋内退避の指示などにより、指示等の対象となった住民だけでも十数万人規模にも上り、あるいは、多くの事業者が、生産及び営業を含めた事業活動の断念を余儀なくされるなど、福島県のみならず周辺の各県も含めた広範囲に影響を及ぼす事態に至った」ものであり、それ「による原子力損害の当面の全体像を示すもの」であって、「中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である」という認識を前提にしている。しかし、中間指針は、「本件事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から当該損害が生じるのが合理的かつ相当であると判断される範囲のもの」を示すものであり、換言すれば「本件事故に起因して実際に生じた被害の全てが、原子力損害として賠償の対象となるものではない」としている。つまり、本件事故による被害が広範で深刻であることを認めつつ、長期的に及ぶことについての認識が明確ではないうえ、完全賠償は当初から否定されている点において根本的な問題を抱えている。

中間指針に対しては、各論的にも、避難費用の範疇に生活費増加分を含め

つつこれを月額 10～12 万円の慰謝料によって評価している。これに対しては、避難費用と慰謝料は別個積算されるべきであるほか、月額の慰謝料が低額に過ぎるとの批判が強い。

同年 9 月以降、原賠審のもとに原子力損害賠償紛争解決センターが設置された。

そして、同年 8 月に原子力損害賠償支援機構が設立され、被告東京電力に資金交付を継続している。

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。）の損害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、区域外避難者に対する損害賠償について検討されることになった。

#### イ 中間指針第 1 次追補の内容

原賠審による上記検討により、2011（平成 23）年 12 月 6 日に中間指針第 1 次追補として発表された自主的避難者等（原賠審が指定した原告らが居住するいわき市も含む自主的避難等対象区域（県内 23 市町村）の住民（約 150 万人））についての損害賠償基準等の検討結果は以下のとおりである。

自主的避難者等には、避難者と滞在者が含まれており、損害の態様を類型化すれば、①本件事故発生当初に十分な情報が無い中で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて、自主的に避難した者（多くは一時避難）の損害、②本件事故後、ある程度情報が入手できるようになった段階で、特に子どもの被ばく、健康を守るため、放射線被ばくの恐怖や不安から、特に子どもへの危険を回避しようと考えて自主避難した者の損害、③避難対象区域の近くの住居に滞在し続けているが、特に子どもの放射線被ばくに対する恐怖や不安を感じ続けながら、生活している者の損害に分けら

れる。

そして、上記①の避難に対しては1人当たり8万円を賠償する。上記②の避難については、子どもと妊婦が放射線に対する感受性が高いことを理由に、2011（平成23）年12月末までの損害として、1人当たり40万円を賠償する。上記③の損害としては、上記②と同様の賠償をするというものであった。

## （2）被告東京電力

### ア 中間指針第1次追補が発表されるまで

被告東京電力は、2011（平成23）年4月より、「避難」・「屋内退避」が指示された地域等については仮払いを始めた。

そして、同年8月5日に文部科学省の原賠審が中間指針を策定し、原子力損害賠償支援機構が設立されたことを受け、同年9月には仮払いの受付を打ち切り、本賠償の請求を受け付け始めた。

被告東京電力が同月に作成し被害者ら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京電力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、同被告の求める裏付け資料を送付すれば同被告が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、被告東京電力は、当初、被害者に対して原本の提出を求めていた。

このような被告東京電力の賠償枠組みは世論の大きな批判を受けたことから、被告東京電力は、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。

それ以外にも、被告東京電力は、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。

被告東京電力は、世論による様々な批判を受け、同年 11 月 4 日に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状況であった。

これに加えて、被告東京電力が区域外避難者について原賠審の指針が出ていないことを理由に、損害賠償基準について明らかにしていなかったため、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。

#### イ 中間指針第 1 次追補発表後の被告東京電力の賠償状況

被告東京電力は、上記原賠審の中間指針第 1 次追補の発表を受け、本件事故発生時（2011（平成 23）年 3 月 11 日）に生活の本拠としていた原告らを含む自主的避難等対象区域の住民に対し、以下の表のとおり、一律・定額賠償を行っている。

対象者	対象期間	金額
① 18 歳以下であった方（誕生日が平成 4 年 3 月 12 日～平成 23 年 12 月 31 日の方）	平成 23 年 3 月 11 日～平成 23 年 12 月 31 日	1 人あたり 40 万円
② 妊娠されていた方（平成 23 年 3 月 11 日～平成 23 年 12 月 31 日の間に妊娠されていた期間がある方）		
③ 上記以外の方	平成 23 年 3 月 11 日～平成 23 年 4 月 22 日	1 人あたり 8 万円

また、被告東京電力は、この間、18 歳以下であった者、または妊婦を含む世帯については、避難生活に伴う避難に伴い特別に負担された支出が大きかったと考えられることから、18 歳以下の者、及び妊婦に対しては、自主

的避難をした場合に限り、一人当たり 20 万円を上記 40 万円に追加して支払っている。

そして、この賠償の範囲には、自主避難した者については、1) 自主的避難によって生じた生活費の増加費用、2) 自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、3) 避難および帰宅に要した移動費用が含まれ、他方、自主的避難等対象区域内に滞在を続けた者には、1) 放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、2) 放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば、その増加費用が含まれるという。

さらに、2012（平成 24）年 12 月 5 日付被告東京電力のプレスリリースにより、本件事故発生当時、自主的避難等対象区域に生活の本拠としての住居があった者に対し、1) 2012（平成 24）年 1 月 1 日から同年 8 月 31 日の間に、18 歳以下であった期間がある者（誕生日が 1993（平成 5）年 1 月 2 日から 2012（平成 24）年 8 月 31 日の者）、2) 2012（平成 24）年 1 月 1 日から同年 8 月 31 日の間に、妊娠していた期間がある者、3) 2011（平成 23）年 3 月 12 日から 2012（平成 24）年 8 月 31 日の間に、出生した者らを対象として、精神的損害等に対する賠償を行い、その金額は、自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、生活費の増加費用、ならびに避難および帰宅に要した移動費用をすべて含めて、一律 1 人当たり 8 万円（大人も含めた一律の支払額 4 万円を含めて 12 万円）とする。

自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合でも、子どもや妊婦については、放射線被ばくへの恐怖や不安、これにともなう行動の自由の制限等によ

り、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたことに鑑み、精神的苦痛、および生活費が増加した分があればその増加費用として同じく一律 8 万円（大人も含めた一律の支払い額 4 万円を含めて 12 万円）の賠償を行うという賠償を行っている。

また、上記の子ども、妊婦以外の大人に対しては、精神的慰謝料の賠償はなく、追加的費用等に対する賠償として、自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用（清掃業者への委託費用など）、前回の賠償金額を超過して負担した生活費の増加費用、ならびに避難および帰宅に要した移動費用等として、一律一人当たり 4 万円賠償を行っている。

### （3）被告東京電力の賠償に対する評価

このような被告東京電力による賠償は、原告らが既に受け、そして現在も日々受け続けている被害を賠償するに十分な賠償金であるとは到底いい難い。

例えば 18 歳以下の子ども及び妊婦以外の大人の場合、それに対する賠償として、すべての実費、精神的慰謝料を含めて、一律 8 万円のみというのである。しかも、被告東京電力の説明によると、精神的慰謝料については、大人の場合 2011（平成 23）年 4 月 22 日までしか発生しておらず、その金額は、8 万円の半分である 4 万円のみということである。また、すべての居住者について、賠償の対象となる期間は、原則として 2012（平成 24）年 8 月末日までとされている。

しかし、詳細は後述するが、特に、当初、情報も無い中で行った原告らの避難は、命への危険を感じながらの避難であったことは疑いの余地がない。また、現在もいわき市に居住し続けざるを得ない原告らは、常に、放射性物質の危険性と隣り合っていて、現在も日々精神的被害を被っているのである。

被告国や被告東京電力は、この一事をもっても、原告らの被害をあまりにも軽視しているといわざるを得ない。

## **第3章 損害論**

### **第1 被害実態**

#### **1 福島県いわき市の地域性**

いわき市は、福島県の太平洋側（浜通り）の南部に位置する都市である。中核市に指定されており、福島県内で最大の人口（約 34 万人）と面積を持つ。いわき市は、工業都市であると同時に、漁業、農業、林業などの第一次産業も盛んである。さらに海や温泉などの多彩な観光資源を持っていた。たとえば、湯本地区の温泉郷やリゾート施設、海岸部の灯台・水族館あるいは海水浴・サーフィンを中心とした観光も盛んであった。観光客数は県内第 1 位で年間約 1102 万人であり、東北地方では仙台市に次いで第 2 位であった。常磐ハワイアンセンター（現在のスパリゾートハワイアン）を中心として、「フラガール」の舞台としても全国的にも有名になり、年々観光客が増えている矢先であった。太平洋の寒流と暖流が交わる影響で、年間を通して寒暖の差が少なく、小名浜を中心とする港では、親潮と黒潮とがぶつかる潮目の海として豊かな海産物が採れていた。気候も安定している地域であり、雪は山間部を除いてほとんど降らず、快晴の日の多い穏やかな地域であった。

#### **2 本件事故による地域の放射性物質汚染**

##### **（1）本件事故による放射能汚染**

本件事故は、莫大な量の放射性物質を外部環境に放出することとなった。

原子力安全・保安院は、2011（平成 23）年 4 月 12 日時点において本件事故によって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、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の「レベル 7」に匹敵する状態に至った。

原子力安全・保安院の 2011（平成 23）年 6 月 6 日の発表では、大気中に放出された放射性物質の総量は「77 万テラベクレル」（セシウム 137 換算で広島原爆の約 168 発分）と推計された。ただし、この放出量試算は本件事故による海洋汚染を含まない大気中の汚染のみの値である。

こうした放射性物質は、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、人々が生きて行くための環境をことごとく汚染した。そして、この放射能汚染（放出された放射性物質の放射線による環境汚染）は、現在もなお継続している。

国会に設けられた東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（以下「国会事故調」という。）の作成した報告書（以下「国会事故調報告書」という。）によれば、本件事故で大気中に放出された放射性物質の総量は、ヨウ素換算（国際原子力指標尺度〔INES 評価〕）にして約 900 ペタベクレル（PBq）とされており（ヨウ素：500PBq、セシウム 137：10PBq）、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。

また、放射性ヨウ素 131 は半減期が 8 日間と短いことから、現在正確なデータが残されていないものの、いわき市においては、2011（平成 23）年 3 月 15 日未明には、1000Bq/m<sup>3</sup> 以上の濃い放射性ヨウ素 131 のプルームが到達した。そして、同月 12 日から 31 日までの間に、いわき市では、放射性ヨウ素 131 の濃度分布の合計値が 10 万～100 万 Bq/m<sup>3</sup>hr にもなっていたと指摘されている（「NHK シリーズ東日本大震災空白の初期被ばく～消えたヨウ素 131 を追う～」）。

## （2）いわき市の放射線測定値

福島県いわき市災害対策本部は、市役所本庁舎及び市内各支所における放射線量の測定値を公表している。

(<http://www.city.iwaki.fukushima.jp/13223/13225/012509.html>)

こうした、公式に発表されている放射線量を前提に、いわき市は福島県のその他の地域（ただし、避難指示区域は除く。）、特に福島市や郡山市等の中通り地域と比較して、放射線量が低いと言われることがある。

たとえば、2013（平成 25）年 1 月 31 日の福島県各所の 1 時間当たりの空間放射線量として公式に発表されている数値は、福島市（県北保健福祉事務所）で  $0.38 \mu\text{Sv}$ 、郡山市（合同庁舎）で  $0.47 \mu\text{Sv}$ 、伊達市（市役所）で  $0.336 \mu\text{Sv}$ 、相馬市（スポーツアリーナそうま）で  $0.249 \mu\text{Sv}$ 、南相馬市（合同庁舎）で  $0.31 \mu\text{Sv}$ であったのに対し、いわき市（合同庁舎）は  $0.09 \mu\text{Sv}$  とされている（2013 年 2 月 1 日しんぶん赤旗）。

しかしながら、そもそも放射能汚染は原発からの距離に応じて比例的に広がるとか、その地域ごとに均等に汚染されるというものではなく、よりスポット的に汚染されるものである。したがって、同じ地域であっても、計測する場所や計測の仕方によって全く異なる結果となる（さらに、計測器によっても異なる数値が出る）。したがって、いわき市の場合も、いわき市災害対策本部が公表する放射線量のみを見て、いわき市は放射線量が低いと断定することはできない。むしろ、次に示すとおり、計測する場所によってはいわき市災害対策本部によって公表されている放射線量とは全く異なり、より高線量の放射線量を計測している場所もある。

たとえば、独立行政法人国立高専機構福島工業高等専門学校布施雅彦研究室（以下「布施研究室」という。）は、本件原発事故後、定期的にいわき市内各所の放射線量を計測し、それを公表している。

(<http://iwakicity.org/html/htdocs/index.php>)

以下では、上記いわき市災害対策本部が公表する放射線測定値と、布施研究室が行った測定結果を比較する。

ア 2011（平成 23）年 7 月 13 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

平本庁舎及び、小名浜、勿来、久之浜等の各支所合計 13 カ所で測定され、それぞれ、午前 10 時と午後 3 時の 2 回測定し、計測は地表から 1m、10cm の地点で実施した。その結果、もっとも高い値だったのが田人支所の午前 10 時、地表から 10cm で 0.39  $\mu$  Sv/h、もっとも低い値だったのが勿来支所の午前 10 時計測の 0.10  $\mu$  Sv/h であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市中央台の県営いわき公園にて、合計 48 カ所で測定し、計測は地表から 50cm 地点で実施した。その結果、もっとも高い値だった地点では 0.91  $\mu$  Sv/h、もっとも低い値の地点では 0.23  $\mu$  Sv/h であった。

イ 2012（平成 24）年 9 月 5 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

平本庁舎及び、小名浜、勿来、久之浜等の各支所合計 16 カ所で測定された。なお、平は本庁舎、中央台公民館、豊間公民館の 3 カ所、小名浜は小名浜支所、泉公民館、の 2 カ所で測定している。測定回数は 1 日 1 回午前中に実施し、計測は地表から 1m、1cm の地点で実施している。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で 0.29  $\mu$  Sv/h、もっとも低い値だったのが勿来支所の地表から 1m で 0.07  $\mu$  Sv/h であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜岩出の郷にて、合計 13 カ所で測定し、計測は地表から 1m と 1cm 地点で実施した。それぞれ 3 回の測定結果の平均値に一定の較正を施している。その結果、もっとも高い値の地点では地表から 1cm で 1.152  $\mu$  Sv/h、

もっとも低い値の地点では地表から 1cm で  $0.172 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

ウ 2012 (平成 24) 年 9 月 22 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

上記イと同じ場所、時間、方法により測定されている。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で  $0.26 \mu \text{ Sv/h}$ 、もっとも低い値だったのが勿来支所と常磐支所の地表から 1m で  $0.09 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜岩出の郷にて、合計 5 カ所で計測し、計測方法は上記イ②と同様である。その結果、もっとも高い値の地点では地表から 1cm で  $0.841 \mu \text{ Sv/h}$ 、もっとも低い値の地点で地表から 1m で  $0.217 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

エ 2012 (平成 24) 年 9 月 25 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

上記イと同じ場所、時間、方法により測定されている。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で  $0.26 \mu \text{ Sv/h}$ 、もっとも低い値だったのが勿来支所の  $0.08 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜金成公園にて、合計 13 カ所で測定し、計測は地表から 1m 地点で実施した。その結果、もっとも高い値の地点では  $0.335 \mu \text{ Sv/h}$ 、もっとも低い値の地点では  $0.151 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

オ 2012 (平成 24) 年 10 月 12 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

上記イと同じ場所、時間、方法により測定されている。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で  $0.29 \mu \text{ Sv/h}$ 、もっとも低かったのが小名浜支所、勿来支所、好間支所、川前支所の地表から 1m で  $0.09 \mu \text{ Sv/h}$  であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜松久須根一五安堤地区にて、合計 14 カ所で測定し、計測は地表から 1m 地点で実施した。その結果、もっとも高い値の地点では 0.375 $\mu$  Sv/h、もっとも低い値の地点では 0.231  $\mu$  Sv/h であった。

カ 2012（平成 24）年 10 月 15 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

上記イと同じ場所、時間、方法により測定されている。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で 0.33 $\mu$  Sv/h、もっとも低い値だったのが小名浜支所、勿来支所、泉公民館の地表から 1m と、勿来支所の地表から 1cm で 0.10  $\mu$  Sv/h であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜三沢～金成の郷地区にて、合計 27 地点で測定し、計測は地表から 1m 地点で実施した。その結果、もっとも高い値の地点で 1.134 $\mu$  Sv/h、もっとも低い値の地点で 0.155  $\mu$  Sv/h であった。

キ 2012（平成 24）年 10 月 24 日

【いわき市災害対策本部の測定値】

上記イと同じ場所、時間、方法により測定されている。その結果、もっとも高い値だったのが平の豊間公民館の地表から 1cm で 0.24 $\mu$  Sv/h、もっとも低い値だったのが勿来支所の地表から 1m で 0.08  $\mu$  Sv/h であった。

【布施研究室の測定結果】

いわき市小名浜走熊一高照山地区にて、合計 12 カ所で測定し、計測は地表から 1m 地点で実施した。その結果、もっとも高い値の地点では 0.743 $\mu$  Sv/h、もっとも低い値の地点では 0.296  $\mu$  Sv/h であった。

このように、計測する場所によっては 1 時間当たりの空間放射線量が 1  $\mu$  Sv

を超える地域もあり、こうしたことを考慮すれば、いわき市は低線量であると評価することは到底できない。いわき市の中のごく限られた地点のみの計測を行い、その数値を公表しているいわき市災害対策本部の測定値のみを捉え、いわき市は放射線量が高くないと断定することは極めて危険である。

### (3) 小活

そもそも、全地域の放射線量を計測することは困難であることから、地方自治体等による公的な計測結果も、上記のようにいわゆるモニタリングポストのみで計測を行うに止まっている。したがって、こうした公的機関の計測する放射線量の計測結果を見ても、原告らが居住している地域の正確な放射線量は分からない。そして、上記のように、放射線量はその場所によって全く異なる結果となるし、天候等によっても異なる。しかも、地方自治体等が計測を行うモニタリングポストは、たとえば役場の駐車場など水はけの良いところが選定されていることも多く、中には、わざわざ除染を行った上でモニタリングポストを設置しているところもある。

したがって、地方自治体等の公的機関の行うモニタリングポストの結果のみを見て、その地域の正確な放射線量やその安全性を判断することはできない。まして、福島原発事故の事故処理は、4号機の問題などに見られるように、依然として収束しておらず、現在も放射性物質が放出され続けており、原告らが居住するいわき市においても、広範囲にわたる放射能汚染が継続している。

よって、上記(2)で見たように、いわき市内でも場所によっては高線量の放射線が測定されている現状においては、原告らが感じる不安感、具体的には放射線被ばくによる将来の健康被害等に対する危惧感、不安感は単なる主観的なものではなく、客観的に合理性があるといえる。

## 3 事故直後の時期における被害

### (1) 情報不足の中の初期避難の混乱と恐怖

福島県は、浜通り、中通り、会津地方に分かれており、文化圏も気候風土も異なる。本件事故は、「浜通り」という一体性のある地域の中で生じた事故であった。

2011（平成23）年3月12日、福島第一原発の1号機が水素爆発を起こしたとのニュースが流れ、翌13日には、いわき市の北側に位置する久之浜・大久の住民約6000人に対し、いわき市が自主避難を呼びかけた（その後屋内退避区域に指定）。さらに、同月14日には、3号機で水素爆発が発生し、大量の放射性物質が環境中に放出された。福島第一原発の南約40キロに位置するいわき市は、パニックに陥った。

避難可能な住民は、それぞれの判断に基づく避難（いわゆる自主避難）を実施した。しかし、被告東京電力からも、被告国からも、どの方向に逃げる必要があるとか、逃げる際にはどのようにして放射線から防護すべきかとか、現在の放射性プルームはどこに来ているかとか、周辺の空間放射線量はどの程度かななどの情報は全く提供されなかった。このように確実な情報が全く無い中で、原告ら住民は、自分の力で情報を収集し、その信憑性を判断し、逃げるか否かを決断したのである。放射能と言え、日本人ならば誰しも広島、長崎の被ばくを想定し、「死」を覚悟するほど恐怖を感じ、そのような恐怖の中で、逃げるべき方向も含めて、すべて自分の判断で避難せざるを得なかったのである。全く情報が無かったために、自主避難を実施した原告らの中には、結果的にいわき市よりも線量の高い地域（福島県中通りなど）に避難した者も数多くいたのである。

いわき市広報公聴課において行ったアンケート調査によれば、いわき市住民の約5割が自主避難を実施した。同じ浜通り地方にある相馬市、南相馬市でもほぼ同様の状況であった。当初避難した者の数は、中通りなどに比べて、浜通りの住民の方が圧倒的に多い。これは、福島第一原発からの物理的な距離が近

いこともあるが、同じ浜通りの文化圏である相双地区で生じた事故であって、感覚的にもすぐ身近で生じた事故であると考えたことが大きい。福島第一原発は浜通り地方の中央にあり、北側の相馬市や南相馬市、南側のいわき市は、いずれも、原発から至近の位置関係にある。そして、阿武隈山地等によって隔られている中通り地方と異なり、浜通りにおいては、原発との間を地形的に隔てるものがない。まさに、浜通りの地域的一体性が、浜通りの住民を恐怖に陥れ、自主避難へと駆り立てたのである。

自主避難の緊迫感やその時の恐怖を感じて頂くために、自主避難した者の陳述を引用しよう。

「子どもたちを連れて逃げるべきか、それとも、家の中で待機すべきか。人生の大きな決断でした。当時は、ガソリンもなく、ガソリンスタンドは長蛇の列であり、何時次の入荷があるかも分かりません。一旦、車で出たところで、途中でガス欠にでもなれば、子どもの命にとって一層危険が伴います。逃げるとすれば、東京の妻の実家ですが、東京まで本当に道が繋がっているのか、地割れなどで寸断されていないのかも何も分かりません。電気が回復し、やっと映ったテレビでは、「爆発的事象」とか、「水素爆発に過ぎない」とか、「直ちに影響はない」という政府の発表がなされていましたが、直観的に、政府は何か隠していると感じたのです。

妻が出張中であつたため、私が一人で、幼い5歳と3歳の子どもの命を守らなければなりません。妻とは連絡が取れません。やっと Twitter のアカウントを開設して、妻と文字を通じて連絡を取り合うことが出来て、お互いの無事を確認し合うことが出来ました。避難すべきか否か、今出たら、かえって被ばくをさせてしまうのではないか、外に出て途中で道が寸断されてしまっていたらどうするか、ガソリンがもたず、山の中で立ち往生するようなことがあつては、子どもを命の危険にさらすことになるのではないか・・・心配は尽きませんでした。妻からの「お願い、子どもたちを逃がして。」という哀願にも近い Twitter を通じた叫びに背中を押されるように、子どもたちを逃がす

準備を始めました。原子力情報資料室からネット発信される情報を調べました。子ども達にかっぱを着せ、袖口などをガムテープで閉じ、ぬれマスクを二重にさせ、泣き叫ぶ子ども達を急いで車に乗せました。手元にあったありったけの食料を車に積み、車の空調を回さず、なるべくガソリンを使わないように、道の安全性を確かめるように、そっと、そっと、慎重に運転しながら東京を目指しました。当時は高速道路もすべてクローズしており、すべての店は閉店状態でした。途中「6号線不通」「49号線不通」の情報が入ってきます。山道を選び4号線に出れば、何とか東京までたどり着けるかもしれないと信じながら、山道を運転していきました。当然、子どもたちは、何のことかわからず、カっぱを着せられたまま、不快な状態でずっと車に乗せられ、空調も回さずにいることに堪えられず、割れんばかりの声で泣き叫びます。私は、子ども達の足を後ろ手で交互にもみながら安心させ、片手運転をしながら逃げました。寸断され、波打っている道路をひたすら東京へ南下しました。家を出てから10時間後、東京に着きました。もう、午前3時になっていました。」

## (2) 避難を実施した者の避難中の被害

いわゆる自主避難を実施した原告らの避難中の生活も悲惨であった。

### ア 生活費の増加

自主避難を実施した者には、避難場所等が用意されているわけでもなく、また避難場所があっても、その情報が十分に提供されなかったこともあり、避難した者の多くは、自らの負担でホテル・旅館などを見つけ、宿泊しなければならなかった。さらに、急遽、賃貸住宅を賃借したり、遠くの親戚がいれば、その親戚宅などを頼らざるを得ない者も多数いた。

また、避難を実施した原告らは、その避難中、さまざまな費用（宿泊費、移動費用、日用品の購入費用、外食費、風呂代、親戚への謝礼など）を支出せざるを得なかった。なお、避難に伴う費用、生活費用増加分については、個別に追加請求（訴えの追加的変更）を行う予定である。

## イ 差別

避難者を迎え入れる環境も苛酷であった。いわき市から来たことが分かる  
と、「スクリーニング検査をしなければ、ホテル等を利用されては困る。」な  
どと言われ、長時間スクリーニング検査のために病院などに並ばざるを得な  
かった。ガソリンスタンドなどでは、いわきナンバーの車を敬遠されたりも  
した。

## ウ ストレス

金銭的にホテルや旅館にて避難生活を長期間続けることは出来なかった  
ことから、親戚宅等に避難したが、その避難生活におけるストレスも大きな  
ものがあつた。慣れない環境での生活であり、大人数での共同生活、ライフ  
スタイルの違い、水回りの共同利用に伴う気遣いなど、避難した側も、避難  
を受け入れた側も、強いストレスを感じるようになっていった。

## エ 一家離散

仕事の関係で、家族ばらばらの生活を余儀なくされた原告も多く（多くは  
母子のみが避難を継続）、家族離別によるストレスも多かった。例えば、2  
人の子どもを抱えて、母子避難を余儀なくされた原告の一人の叫びを紹介す  
る。

「私と2人の子供たちは長野の夫の実家に避難することとなりました。ここから、平成  
23年12月31日まで、夫と離れ、夫の実家の両親と長野で同居生活が始まりました。  
私は、子ども達のためと思い、職場を退職しました。子ども達も長野の小学校に転校さ  
せました。平成23年3月15日から同年12月31日までの長野での同居生活は、生活  
リズムが全く異なり、また、子ども達の食物アレルギー体質のため義父母と同じ食べ物を  
食べさせることが出来ず、大変気を使うものでした。台所を借りなければなりません  
でしたが、子ども達のためには、牛乳、卵などが含まれない食事を別途作らなければなりませ  
ん。また、環境が変わって長男の喘息のことが気になっていました。車を持って来なかつ

たので、どこに行くにも、両親の車を一時借りて出さなければならず、夫がいないことも相まって、大変ストレスがたまってしまいました。一番は、生活習慣が異なることによるストレスでした。

アレルギー体質であることから、長野の両親と一緒にテーブルに座ってご飯を食べることが出来ませんでした。夫と離れ離れの生活の中で、夫と言い争いが絶えませんでした。こちらに来るか、仕事を優先するかで、何度も喧嘩しました。家族ばらばらの生活による子どもへの精神的な影響も気になりました。夫がいわきに残り、知らず知らずの間に被ばくしているのではないかとすると心配で仕方がありませんでした。

生活費も増大しました。着の身着のまま長野に行き、いわきでの生活必需品は、夫がそのまま使っていたため、テレビ、炬燵など、必要な電化製品は、別途買わなければなりません。当然、両親や親せきには謝礼を渡さなければならず、私が子ども達を避難させるために仕事を辞めてしまったことから、経済的にも大変な生活でした。私としては、子ども達のために避難しようと決意しましたが、いざ、仕事を離れると、仕事を失ったことの喪失感は相当なものがありました。せっかく資格を取り、責任ある仕事を任せられていたにも関わらず、突然、原発事故のために、自分のやりがい、生きがいを失ってしまったのです。地元で働いている仲間がいるのに、それを裏切ったような気持ちになり、罪悪感にも悩まされました。子ども達と夫の両親との同居生活の中で、自分の存在価値は何なのだろうか落ち込み、思い悩む日々が続きました。」

#### オ 不平等な取り扱い

被告東京電力は、避難指示区域の避難者に対しては、その避難生活中の不便さに対し、月 10 万円（避難所であれば月 12 万円）の精神的慰謝料を支払ってきた。しかし、放射能の恐怖から逃れるために自主避難した者と、避難指示により避難した者との間で、その生活の不便さに違いなどなかったはずである。ところが、被告らは、自主避難を継続している者に対しても、一律賠償以外に、生活費増加分の実費賠償や継続的精神的慰謝料の賠

償を実施しようとしていないのである。

### (3) 残留した原告らの恐怖と不安

#### ア 避難出来ない事情

原告らいわき市民には、自主避難をしたくても出来ない者もいた。たとえば、公務員、病院関係者、福祉関係者など、その立場上、自主避難が出来ない人も多数存在した。また、当時、いわき市内は深刻なガソリン不足に陥っていたことから、避難したくても、すぐには避難できないいわき市住民が多数存在した。深刻なガソリン不足は、地震の影響では無かった。「いわき市に入れば被ばくしてしまう。」「80 キロ圏内は危険である。」との情報から、被ばくを恐れた流通トラックがいわき市内に全く入って来なかったためであった。

#### イ 留まった者の恐怖

放射性物質は、目に見えず、匂いも感じない。当時、線量計など身近に存在せず、周辺の線量を知ることも出来ない。しかし、報道が伝える福島第一原発の状況は極めて深刻であり、水素爆発やベントによる放射性物質の大量拡散が、誰の目にも明らかであった。そのような中で、多くの原告ら住民は、迫り来る放射性物質に対する恐怖から、子ども達や自らの命を守るため、窓を閉め、換気扇を閉じるなどして、放射線の危険から命を守ろうとしていたのである。

#### ウ 被ばくした可能性があること

屋内退避と言っても、生きていくためには、屋内（家）の中にばかりにはいられない。食料の買い出しも必要であるし、水も必要である。当時は、いわき市内のほとんどで断水しており、給水車などに長時間並んだ上で生活用水を手に入れる必要があった。放射性物質の拡散状況が全く知らされない中、避難しなかった（出来なかった）いわき市住民は、屋外に長時間並ばなけれ

ばならなかった。

最近になって、いわき市においても、大量の放射性ヨウ素が降り注いだことや、いわき市内でも最大の毎時  $23.72 \mu\text{Sv}$  の空間線量を記録した時があったことなどが分かって来た。当時は、全くいわき市内の放射線量の情報などなく、「被ばくしたのではないか、子どもを被ばくさせてしまったのではないか。」と、今もって将来の不安を抱えている人が多数存在するのである。この先ずっと不安な状態のまま過ごさなければならない原告が数多くいるのである。

#### エ 生活必需品の欠乏

放射性物質の拡散情報が分からなかったことから、福島第一原発が位置する浜通りの南のいわき市においても、物流がストップしてしまった。食料、水、ガソリン等の生活必需品を手に入れることが困難となってしまった。このような過酷な状況に置かれていることについて、きちんと報道してくれるはずのマスメディア（記者等の取材）も、放射能を恐れいわき市に入って来なかった。このような物資の欠乏の中で、市内に残留していた原告ら住民は、暗澹たる思いで毎日を過ごしていたのである。

#### オ 小括

以上のとおり、事故直後の時期において、市内にとどまった原告も、自主避難を実施した者と同様、混乱と恐怖の中で、それぞれの精神的苦痛を被った。恐怖と欠乏の中で、この期間を堪え忍んできたのである。その損害は、死の恐怖と隣り合わせの気持ちでいたことを考えると、自主避難を実施した者と優劣のつけがたいものがある。

### 4 初期避難期間終了後の継続的被害

#### (1) 帰郷の選択をせざるを得なかったこと

原告らのほとんどは「自主避難」を経験している。そして、その後、その時

期は区々であるが、いわき市に帰ってきて生活を続けている。

しかし、原告らは、いわき市が「安全」「安心」であるから帰ってきた訳では無かった。仕事の都合、学校の開始、経済的問題で避難を継続出来ないこと、避難先でのストレスに耐えきれなくなったことなどの理由から帰郷の選択を採らざるを得なかったのである。心配はあるが、仕方なく低線量放射性物質に汚染されたいわき市での生活を受け入れざるを得なかったのである。

## (2) 継続的な精神的被害

### ア 危険と隣り合わせの環境

いわき市は、現在も、相対的に低線量とはいえ、放射性物質で汚染されている地域であることは福島県内の他の地域と同様である。また、前述のとおり、いわき市にもいわゆるホットスポットと呼ばれる高線量の地域が点在している。さらに、いわき市中心部からわずか 40 km 先には、今、現在も、福島第一原発は不安定な状態で存在している。地震、台風などの自然災害や廃炉工程中の事故により、いつ大量の放射性物質を排出するかも分からない状態が続いているのである。また、放射性物質を大量に外部に放出するような事態となれば、真っ先に避難を余儀なくされる地域となってしまったのである。いわき市は低線量とは言え、環境中に大量に放出された放射性物質の危険性と常に隣り合わせで生活をしていることに変わりはない。今後、このような精神的負担が、放射性物質が除去されるまでずっと続くのである。

### イ 汚染増加の危険

山間部に降り注いだ放射性物質は、川などを通じて海に流れてくる。除染作業で使われた水が回収されずに川に流入している。今後、下流に位置するいわき市(浜通り地方)にこれらの放射性物質が集まる可能性が非常に高い。そして、いわき市住民が愛して止まなかった海を継続的に汚染していくこととなる。いわき市での生活は、今までと全く変わってしまったのである。

## ウ 継続的不法行為を受けていること

### ① 汚染の継続

今まで、いわき市自慢の海であり、川であり、山であったものが、『汚染されてるはず・・・』という気持ちでしか見ることが出来ない。海水浴をする人は、観光客のみならず、地元の間人さえもいなくなり、海や川での釣り、山できのこ、山菜採りなどを楽しむこともできなくなり、生活の質が下がってしまった。

### ② 地域力の低下

この地域の地域力、経済力は著しく減退している。被害は、農林水産業、商業、工業、医療、教育など、すべての分野に被害が及んでいる。人材の流出も既に生じている。

### ③ 自然環境を奪われたこと、子どもから自然を奪ったこと

外で深呼吸をしたり、山歩きをしたり、散歩をしたりすることも抵抗を感じてしまう人もいる。外遊びをしたい盛り子ども達に、『外遊びをしてはいけない、草や虫、木の実などを取ってはならない。』などと止めさせなければならぬ。幼い子供たちは、外遊びができず、ストレスを溜めているばかりか、体力的にも衰えが見られる（福島の子どたちが太りすぎとなっている統計結果も出ている。）。

### ④ 内部被ばくの恐れ

福島（いわき）の野菜、果物、お米、山菜、海産物などは、内部被ばくを恐れながら食しなければならない対象となり下がってしまった。いわき市に住み続け、外部被ばくを受けているのであるから、せめて内部被ばくを避けようと、福島県産の食材を一切買わない者もいる。水道水を避け、ペットボトルを購入し続けているものもいる。「内部被ばくを出来る限り避けたい、子どもに被ばくさせてはならない。子ども達のリスクは出来る限り減らさな

なければならない。」という気持ちから、生活費が増加しても、子どもを守ろうと、このような生活を続けているのである。

#### ⑤ 生活の質の低下

日常生活において、常に目に見えない放射性物質を恐れながら生活しなければならない。例えば、洗濯物を外に干すということ、地元の食材を買うこと、家庭菜園で野菜を作ること、躊躇する気持ちに自然となってしまう。日常生活の中で、常に放射性物質を恐れながら生活することを余儀なくされている。毎年帰省してきた子や孫も帰って来なくなった。自慢の米や野菜を喜んで食べてくれる人もいなくなってしまった。

今まで家庭菜園を楽しみ、釣りや山菜採りを楽しみ、いわき沖の新鮮な魚を楽しみにしてきた人もいた。しかし、家庭菜園の土壌は汚染されている可能性があり、孫には安心して食べさせる野菜を作ることは出来ない。川に釣りに行くことや、山に山菜を採り行くことも、放射性物質が検出されているために、躊躇せざるを得ない。福島沖では、現在も一切漁をしていない。現在も、海の底に住む魚介類からは、基準値以上のセシウムが出ている。

このように、住民の人生の楽しみ(充実感)を一気に奪い去ったのである。これらは、「生活の質の低下」であり、同時に子どもたちにとっては、人間らしく成長するための場を損なわれたことを意味している。

#### ⑥ 差別との戦い

一旦県外に出れば、「福島から来た者」ということでレッテルを貼られて差別されるのではないかと心配しなければならない。将来、結婚できるのか、他の地区から差別される恐れはないかなど、差別される側に立ったストレスに晒されることとなってしまった。

#### ⑦ 不安との戦い、ストレス

ひとたび地震がくれば、まず『原発は大丈夫か、避難の必要があるのでは

ないか。』と考えなければならず、安心して生活を送ることなど出来ないの  
である。このように原告らは、目に見えない放射性物質を恐れ、日々、継続  
的被害を受け続けている。後述するとおり、低線量放射線被ばくの健康に与  
える影響は、科学的に未解明な部分が多い。100mSv以下の放射線量による  
被ばくの影響については、専門家の間でも意見が分かれているものの、国際  
放射線防護委員会（ICRP）は、100mSv以下の放射線量の場合もしきい値  
はなく、被ばく線量に比例してリスクが直線的に増大する（LNTモデル）  
との考え方を示している。

日々低線量被ばくに晒され続けている原告らからすると、何らかの危険の  
可能性が存在するという事は、それだけで大きな不安を抱く。放射性物質  
は目に見えず、臭いもしない。それだけに原告らが日々感じる不安感、恐怖  
感は大きい。

原告ら住民の中でも、特に、放射線感受性の高い子どもを持つ親の不安は  
より一層大きい。リスクがあつてその危険性の内容について未解明であれば、  
不安を抱くのは、親として、家族として至極当然のことである。たとえば、  
子どもが鼻血を出す度に、また下痢をする度に、「もしかしたら、放射能の  
影響なのではないか。」と心配せざるを得ない。

現地で暮らしている原告らとしては、日々の日常生活の中でこうした放射  
能のことばかりをずっと考え続けるのは、それだけで大変なストレスであり、  
疲弊する。できれば放射性物質の危険性など忘れてしまいたい、本件事故前  
のように平穏に暮らしたい、それが偽らざる心境である。

しかし、チェルノブイリ原発事故の周辺地域では、事故から4～5年経過  
してから、子どもに甲状腺ガンの増加が確認されたという厳然とした事実が  
ある。

原告らは、今後もずっと、「わが子が発病するかも知れない。」「甲状腺ガ

ンになるかも知れない。」と恐れ、心配しながら生活を続けなければならぬ。

#### ⑧ いわき市の自慢をすべて奪い去ったこと

原告らは、これまで、いわき市の温暖な気候、豊かな海、綺麗な空気、澄んだ水を、恵みを与える山々を愛し、それと一緒に平穏に生活してきた。都会のような便利さはなくても、それを上回る自然があったからこそ、このいわき市で満足して生活してきた。しかし、それをすべて本件事故は奪い去ってしまったのである。

### (3) 賠償の名に値しない一律払い

このような損害に対し、被告東京電力は、いわき市民らに対して、共同被告である被告国の基準を受け、趣旨不明な賠償を行っている。すなわち、大人に対しては、2011（平成23）年4月22日までの慰謝料として合計4万円を支払い、同じく、大人に対しては、2012（平成24）年8月末日までの生活費増加分として、一律8万円を支払うというものであった（第1回目に合計8万円、第2回目に4万円）。

そして、被告東京電力は、一律賠償は2012（平成24）年8月末日までであり、これ以降は、一律賠償に応ずる用意はないとしている。すなわち、被告らは、原告らの中で大人の精神的損害は、2011（平成23）年4月22日以降は生じていないというのである。そして、生活費の増加は8万円（1回目4万円、2回目4万円）だけだというのである。

しかし、上記のとおり、原告らは現在も日々継続的な損害を受け続けているのである。このような金額は、到底納得ができる賠償とは言えない。

同様に、子どもと妊婦への賠償としては、2011（平成23）年12月末までの精神的慰謝料と生活費増加分として40万円、2011（平成23）年12月末まで避難をした場合には、20万円を加えて一律の賠償をしている。また、2012（平

成 24) 年 8 月までの子ども、妊婦への精神的慰謝料と生活費増加分として、一律 12 万円の支給がされた。しかし、これも子どもと妊婦が受けた恐怖と将来への不安を考えれば、到底賠償の名に値するような金額ではない。

## 5 放射線被ばくの危険－生命身体への侵害に対する不安

### (1) はじめに一不安の根源

現在の原告らの精神的苦痛の中心は「生命身体への侵害に対する不安」ということができる。

本件事故の発生により、膨大な量の放射性物質が原告らの居住地域に降り注いだ。原告らは、その福島第一原発から放出された放射性物質による放射線により、今後甲状腺ガンなどの疾病が発症するのではないかとの不安を持っている。

この原告らの「生命身体への侵害に対する不安」は、決して感覚的、抽象的な不安感ではない。以下述べる通り、放射線による身体傷害のメカニズムを前提に、チェルノブイリ原発事故における事実などにに基づき、払拭することができない合理的な不安を抱いている。

そして、これらの知識は、特殊な一部の専門家しか知り得ない事実ではなく、本件事故後において、インターネットや普通の書店などで簡単に手に入る普遍的な知識であるから、全ての原告ら住民が認識し、共有している事実である。

### (2) 放射線の危険

#### ア 低線量被ばく－放射線による有害作用

放射線（アルファ線、ベータ線、ガンマ線）は、原子から電子をはぎとる。これを「電離作用」といい、放射線の有害作用の原因である。放射線は、その電離作用により、直接的に遺伝子のDNAやタンパク質分子を傷つける。同時に間接的に放射線により体内で生成されたフリーラジカル（遊離基）が、タンパク質分子や遺伝子を傷つける。タンパク質分子や遺伝子は修復作用を持つが、

全ての損傷が完全に間違いなく修復されるわけではない。十分に修復しきれなかった場合、損傷を受けた細胞が自らを死滅させるアポトーシス（細胞自滅）などの生体防護機構が存在するものの、損傷を受けた全ての細胞がこれにより排除されるわけではない。

タンパク質や遺伝子が誤って修復された場合、誤った修復作用の起こる確率は、被ばく放射線量に比例するといわれている。その誤修復の結果、人体内の細胞の損傷が拡大し、遺伝的影響や晩発性障害を引き起こすなどの重大な影響を与える。

100mSv を超える放射線量については、ガンなどの健康影響が実証的に認められている。しかし、100mSv 以下の放射線量の場合の健康影響については、専門家の間でも意見が分かれている。しかし、国際放射線防護委員会（ICRP）は、100mSv 以下の放射線量の場合も健康影響はあり、しきい値はなく、被ばく線量に比例してリスクが直線的に増大する（LNTモデル）との考え方を示している。そして、ICRPは、1Sv で約5%のリスクが増大するとの考え方を示している。これは、100mSv なら約0.5%の増大を、10mSv なら約0.05%の増大を意味する。単純計算で、10mSv の場合、1万人当たり5人がガンを発症することを意味する。

## イ 内部被ばく

内部被ばくは、放射性物質を食べたり飲んだり、吸入することで起こる。口から入ると、腸管から吸収され、血液やリンパにのって全身に運ばれる。また、吸入すると、直接に気管や気管支、肺組織に付着して放射線を浴びせる。さらに、リンパや血液に入ると、全身に運ばれる。

放射性物質は、その生物化学的性質によって、代謝で取り込まれる臓器が異なる。ヨウ素 131 は主に甲状腺に、セシウム 134、137 は筋肉などに、ストロンチウム 90 は骨に、などである。

それらの臓器に集まった放射性物質は、それぞれの臓器の細胞に至近距離から放射線をあびせる。これを「内部被ばく」と呼ぶ。この内部被ばくでは、ガンマ線も問題にはなるが、決定的なことは、外部被ばくでは飛行距離が短いためほとんど問題とならないアルファ線やベータ線を出す物質が、人体の臓器の細胞に密着し、強いエネルギーを放出して直近の細胞、特にその染色体を著しく傷害することである。

内部被ばくのもう一つの問題は、一度体内に入ると長期に被ばくし続けることである。外部被ばくでは、放射性物質から離れば被ばくを逃れることができるが、内部被ばくでは体内から人体の代謝作用で、尿や便などとともに放射性物質を排泄することが必要となる。この作用により、取り込まれた量が体内で半分になるまでの時間を生物学的半減期という。それに対して、放射性物質が放射線を出して別の物質に変わり、放射性物質そのものが半分になることを「物理学的半減期」という。

「排泄されるから問題はない」という意見もあるが、放射性物質は簡単には排泄されない。たとえば、甲状腺に取り込まれたヨウ素 131 は、物理学的半減期と生物学的半減期を合わせても、半分になるのは 7.6 日間かかることになる。

また、生物学的半減期は、セシウム 137 でも 70 日、セシウム 134 では 100～200 日、ストロンチウム 90 では約 50 年であるから、それだけかかってやっと半分になるに過ぎず、延々と臓器に放射線を浴びせ続けることになる。しかも、食事などにより体内に蓄積されていくこともあり、排泄されるから大丈夫というわけではない。

#### ウ ヨウ素 131 の影響

① 今、原告らを含む多くのいわき市民は、小児の甲状腺ガンの発症をおそれている。

いわき市には、2011（平成 23）年 3 月 15 日をピークに、極めて高濃度の

ヨウ素 131 を含むプルームが通過した（NHK スペシャル・シリーズ東日本大震災空白の初期被ばく～消えたヨウ素 131 を追う～）。人体は、放射性であるか放射性でないかを区別せず、体内に取り込んだヨウ素を甲状腺に蓄積させる。ヨウ素は甲状腺ホルモンを作る材料だからである。甲状腺は非常に小さく、大人で約 20 グラム、幼児は 2 グラム程度しかない。この非常に小さなところに集中して放射能がたまるので、甲状腺組織が受けるダメージは大きい。

なお、ヨウ素 131 の物理学的半減期は 8 日間（生物学的半減期を合わせても 7.6 日間）であり、実質的になくなるには 3 か月程度は経過する必要がある。原告らの中には一時避難をした者もいたが、短期間のうちに自宅に戻っていれば、やはりヨウ素 131 の被ばくを受けている。

② そして、このヨウ素 131 による被ばくについては、チェルノブイリ原発事故における小児甲状腺ガンの発症のデータがいわき市民の不安を現実的なものとしている。

つまり、チェルノブイリ原発事故の 4 年後くらいから小児甲状腺ガンの発症が急増した。そして、小児甲状腺ガンの発症はどこの国でも人口 100 万人当たり 0.5 人前後であるところ、たとえばロシアでは 10 万人当たり 12 人まで（240 倍）まで増加したのである。そして、ベラルーシ、ウクライナ、ロシアの 3 カ国において、同事故後 1997（平成 9）年までの罹患総数は 6800 人を上回ったとのことである。

そのうえ、本件事故による放射線の影響を調べている福島県の県民健康管理調査の検討委員会が 2013（平成 25）年 2 月 13 日に発表した内容によると、福島県の 18 歳以下の約 3 万 8000 人のうち、3 名が甲状腺ガンと確定し、さらに 7 名がガンの疑いがあるとのことである。未だ放射線との関係は不明であるが、18 歳以下の子ども自身や 18 歳以下の子どもを持つ親へのショッ

クは大きい。原告らの不安はより現実的なものとなりつつある。

#### エ 子どもへの影響

原告らを含むいわき市民の不安は、自分の生命身体に対する放射線の影響もあるが、ましてより深刻な不安の対象は、子どもの生命身体への影響である。子どもは人体の完成過程にあり、未分化の状態にあるうえ、成長のまっただなかにいるため細胞分裂も盛んである。そのため、子どもは大人にくらべ放射線の感受性が高い、つまり放射線による障害を受けやすいとされることから、小さな子どもを持つ親の不安は尽きることがないのである。

このような不安を、本件事故時未成年の原告、その未成年の子を持つ原告、そして特に幼児を持つ原告は、一生持ち続けざるを得ない。

### (3) 原告らの生命身体に対する不安

ア 既に述べたとおり、原告らいわき市民にとって、福島第一原発は決して遠くではなく、浜通りという同じ地域内の「地元」に近い感覚の場所である。加えていわき市内の空間線量は決して低いとは言えず、さらには多くのホットスポットが存在する

また、そのような地域性から、農産物や魚介類などの食材に放射性物質が含まれる可能性が他県などに比べて高く、親からすれば、日々の食材への不安や、給食など自らがコントロールできない子どもの食事についての不安も絶えない。親は、子どもの内部被ばくをおそれ、食材や食事への不安を今後何年間も持ち続けることになるのである。

イ 原告らは、上記の放射線の危険に関する考え方について、並立している他の学説や考え方を全面的に否定するわけではない。しかし、上記考え方は、現時点において、インターネットや書店で手に入る書籍によって容易に入手できる一般的な見解であり、有力な説とされていることは間違いない。

そもそも、原告ら住民からすれば、学者同士の科学論争に関心があるわけ

ではなく、「将来、自分や子どもたちに、ガンなどの健康影響が出る可能性（リスク）があるか否か」について、その可能性を指摘する有力な説が存在すること自体が重大なのである。

しかも、今原告らいわきの住民が最も不安に感じている小児甲状腺ガンについていえば、チェルノブイリの事例から、早ければ4年で急増するのではないかと不安に感じている。さらに、前述の福島県の県民健康管理調査の結果から、すでに本件事故由来の小児甲状腺ガンが発症し始めているのではないかと不安に感じている。現在福島第一原発事故後約2年間が経過した。この小児甲状腺ガン発症の不安は、遠い将来に対する不安ではなく、目の前の不安であり、「もしかしたらあと数年で、我が子が発症するか、友だちが発症するか」という具体的な不安の中で生活しているのである。

そのうえ、放射線による健康影響は小児甲状腺ガンに限らない。甲状腺機能障害、各種固形ガン、心疾患、肝機能障害、遺伝性の障害などがあり、今後数十年にわたって健康影響が出てくる可能性がある。原告らは、今後一生、自ら又は子に対する、この終わらない不安を持ち続けることになる。重大な精神的苦痛である。

## 6 「地域力の低下」という複合的被害

### (1) 複合的被害

原告らが受けた損害、現在も受け続けている損害は、放射性物質による生命、健康への侵害に対する不安ばかりではない。その損害は、むしろこのような不安を基礎とする、極めて複雑な複合的損害となって表れている。生命・健康への影響、その不安がもたらす心理的影響、そして地域社会における生活・経済・その他に及ぶ社会的影響など、様々な侵害が複合的に発生している。これらの損害を、地域力の低下と表現することも可能である。

現在原告が受けているこれらの損害の状況を総評すれば、いわき市にて生活

を送るに際し、その生活の質を低下せしめている被害を被告らから、日々継続的に受けている、ということができる。

以下ではまず、その被害を、家族の分断と、生活の質の低下、という2点について述べる。

## (2) 家族の分断

原告らの中には、母子避難を実施させている家庭の父親がいる。いわき市の住環境が、子どもたちの生命、身体にとって健やかな成長を脅かす可能性が相当に存する以上、子どもたちをいわき市から遠く離れた住環境で生活させることが可能な場合、父親が自らは仕事の関係でいわき市に残らなくてはならなくとも、子どもたちだけでも地域から遠く離れた住環境で、健やかに成長させたいと願う。

しかし、このような行動を行えば、当然、家族の生活が分離し、子どもたちのもとへ通う父親の精神的、肉体的、時間的、経済的負担、子供を預かる側である母親や祖父母といった近親者の精神的、肉体的、経済的負担が発生する。

逆に、これまで子どもたちとふれあうことを何よりの楽しみにしていた、子どもたちの祖父母は、孫に会えない、孫らに福島の物を送れないという精神的負担を負わされている。

自主避難をしている父親の一人の陳述を紹介しよう。

「私は、今もって、幼い子ども達を東京の妻の実家に避難させています。仕事が忙しく、2週間に1度ぐらいしか可愛い子どもたちに会えません。一人暮らしをしており、一人悲しく、コンビニ弁当ばかりを食べています。平日、さらには週末も、ただ、ただ、毎日深夜まで仕事ばかりをしています。精神的にも不安定になりつつあります。周りからは、『なぜ、このいわき市で、そんな自主避難なんてするの。心配しすぎだよ。』と言われるたり、『経済的に余裕のある人はいいいね。自主避難出来て。(実は全く余裕はありませんが)』と嫌味を言われながらも、それに抗いながら、子どもたちを自主避難させ続け

ています。会いに行ける週末は、金曜日の夜中に車で出ます。深夜の高速道路を3時間半から4時間ほどかけて、東京に向かいます。『いつか事故を起こすのではないか。』と思うほど、眠いです。途中のパーキングエリアで仮眠を取らざるを得ないときがほとんどです。寝不足の状態のまま、私に来るのを心待ちにしているパワーいっぱいの子ども達と遊ぶので、体力を消耗します。子どもたちが寝静まった日曜の夜、いわきに帰ってくる時は、もっと眠いです。今まで、いくらぐらい高速代を使ったか分かりません。ガソリン代もどのくらい使ったのか分かりません。ただ、ただ、子どもたちの将来への漠然とした不安を解消したい。ただ、ただ、子ども達が外で遊ぶのを制限されることなく、健やかに成長してほしい。大切な子どもの時代に、よりよい環境で過ごさせてあげたい。そんな親心から、このような困難な生活を続けています。妻も、一緒にいわき市で働く予定でしたが、大きく人生設計が狂ってしまいました。妻の収入も激減してしまいました。妻は、私のことを気にして、毎週、週の真ん中に、いわきと東京とを往復している状況です。交通費をいくら使ったか分かりません。妻の実家のご両親も大変です。妻がいない時には、おじいちゃん、おばあちゃんは、大活躍しなければなりません。定年を過ぎて、悠々自適の生活を夢見ていたので、突然、子連れで、娘が帰ってきてしまったのです。生活は大きく変わってしまいました。いわき市にいる私の両親も、孫たちにたまにしか会えず、悲しい気持ちでいます。今まで、いわき市で取れた新鮮な米や野菜で、子どもたちは大きくなってきました。一緒に孫達と畑仕事をするのが母の楽しみでした。今、『検査はして大丈夫なんだけど、送らないよ。』と遠慮してしまっている状況です。父も、一緒に将棋で遊んでいた子どもたちが突然いなくなり、悲しい老後を送っています。」

家族が、共に生活するということは、人間の尊厳の基本的な要求の一つである。裁判例も従来、老親の介護や転居が困難な病気を持った家族を抱えその介護や世話をしている労働者が単身赴任を余儀なくされるような企業の労働者に対する配置転換に対しては抑制的であるべきだという判断を

行ってきた（ネスレ日本事件・大阪高判平成 18 年 4 月 14 日、労働判例 915 号 60 頁。明治図書出版事件・東京地決平成 14 年 12 月 27 日、労働判例 861 号 69 頁）。

2001（平成 13）年に改正された育児介護休業法 26 条は、子の養育または家族の介護状況に関する使用者の配慮義務を定め、2007（平成 19）年成立の労働契約法では「仕事と生活の調和」への配慮を労働契約の締結、変更の基本理念として定めている（3 条 3 項）。ワーク・ライフ・バランスの社会的要請がますます高まる中で、今後は、老親の介護や病気を抱える家族といった比較的特殊な事情がある場合だけでなく、一般的に育児や家族の一体性に対する配慮を、国や自治体、企業が行っていかねばならなくなっている。家族の尊重は法の要請するところなのである。

しかし、本件事故は、結果として、上記のような家族の分断をもたらした。法の理念からすれば、真っ向から反する事態を生み出した。

放射性物質の影響に対する考え方、捉え方は、人それぞれである。低線量放射線については、その考え方が大きく分かれている。そのため、危険と考える人もいれば、それほど危険ではないと考える人もいる。そのような考え方の違いは、家族の世代間でも異なるし、夫婦間でも異なる。避難する、避難しないでの対立から、離婚に発展してしまう夫婦もいる。

そこまでいかなくとも、上記原告のように、子どもたちの健やかな成長のために、家族の別居の選択を余儀なくされるケースが出てきている。

### （3）生活の質の低下

原告らは、本件事故により、今までのようないわき市での生活（自然あふれる中で、自然と触れ合い、おいしい野菜、おいしい魚、きれいな水、きれいな空気という環境の享受）が出来ないことを目の当たりにしている。これらは、生命・健康に対する影響への不安と、これがもたらす心理的影響がも

たらず被害であり、一言で言えば「生活の質の低下」である。

また、子どもたちが安心して暮らし健全に成長することができないという事態は、これも著しい生活の質の低下である。これも生命・健康に対する影響への不安と、これがもたらす心理的影響、そして社会的影響が複合して現れている、深刻な事態である。

いわきに残った原告らの中には、子どもを出来る限り被ばくから避けたいという思いから、外で遊ばせることに躊躇を覚える者も多い。そのような原告が保育園、幼稚園で外遊びを制限してほしいと願い出れば、保育園、幼稚園としては、全体として、外遊びを制限せざるを得ない。他方で子どもの健全な発達、運動能力向上、情操教育のためには、外遊びは極めて重要である。これが出来ず、運動能力低下、肥満などの支障が生じている。このような環境でわが子を教育することに不安を感じる親は、この福島を捨てて、移住することを選択するしかない。このような事態が続けば今まで以上に人材は流出し、その点でも地域力の低下につながる。

現に福島県では2012（平成24）年5月の時点で1万8347人の児童生徒が県外に避難した。学校では少しずつ生徒がいなくなっている。子どもは何故と原告らや教師に尋ねる。放射性物質があるからだと言えど、子どもは、どうしてうちは逃げないのと尋ねる。原告らはなんと答えればよいのか。

学校で暑いさなかに教室の窓を開けるか開けないかで対立することもある。子どもの健康のために窓は開けるべきであるという人がいる。しかし、他方、放射性物質が入るから開けるべきではないという人もいる。原告らはその狭間で思い悩むことになる。

このように子どもたちが安心して学び、遊び暮らし、健全に成長する力が大きく低下する状況が生まれている。

#### （４）地域力の低下

このような様々な影響が複合して、いわき市の社会全体に、以下のような「地域力の低下」というべき事態が生じている。そのような社会の中で生活し、学び、働いている原告ら住民は、いずれも例外なく、これによる甚大な被害を受け続けているのである。

#### ① 産業全体の停滞

避難するのは子どもばかりではない。現在も、いわき市からは多くの市民が避難を継続している状況にある。そのことによって、いわき市の産業は全体として停滞し、産業全体の地盤沈下というべき現状にある。

#### ② 第1次産業の打撃

農業や、漁業、海や川に関する産業は、放射能汚染のために操業が出来ない、顧客が集まらない、商品が売れない等によって、大きな打撃を受けている。例えば、現在、いわき市沖の漁業は一切操業されていない。これらの第一次産業が営業出来なければ、これと関係性があるサービス産業等のすべてが影響を受ける。こうした状況のために、いわき市から有為な人材が流出し、企業では新卒採用の応募が減少している。

#### ③ 「いわき」あるいは「フクシマ」というレッテル貼り

地域全体の放射線被ばく、さらには放射線の影響に対する過剰な嫌悪感や誤解に基づいて、原告らが「いわき」、あるいは「フクシマ」ということでレッテルを貼られ、いわれなき偏見や悪意ある行動による攻撃を受けることがある。これも本件事故による被害である。

原告らの中には、避難中訪れた旅館で宿泊を拒否されたり、自家用車が「いわき」ナンバーであるところから、自家用車を傷つけられる、車に石を投げられる、指を指されるといった体験をしている者も多い。

こうした体験から、原告たちは、福島は差別されているのではないか、自分達は県外に行ったら差別の目でみられるのではないか、将来、自分や家族が結

婚、就職などで差別されるのではないかなどと感じており、こうした社会的差別への恐怖は尽きない。

さらには、放射性物質をまき散らしたのは被告東京電力であるのに、いかにも原告らを含む福島県民、いわき市民が、そうした害悪をまき散らしたかのように原告らが高県民から扱われることがある。それは、「原発は福島県が誘致したものである」「結構な雇用効果があったのではないか」「交付金をたっぷりもらってきたのではないか」といった誤った内容を含む言説や、「そんなに危険だ危険だというのであれば、避難をすればよいではないか」といった見解となって原告らに届くこともある。このようないわれのない偏見や中傷も、本件事故による被害の一つである。

#### (5) 小括

以上に述べた、家族の分断や生活の質の低下をはじめとする例にも現れているとおり、生命・健康への影響、その不安がもたらす心理的影響、そして地域社会における生活・経済・その他に及ぶ社会的影響など、様々な侵害が複合的に発生しており、地域力の低下ともいえるべき事態が進行している。環境の悪化、社会的差別、そして産業の衰退は深刻であり、長期的な悪影響が避けられない。そうした地域社会全体の「劣化」（地域力の低下）そのものが、原告らの受けている損害である。

現在のところ、避難者の流入による消費拡大と、除染事業による「復興景気」が喧伝されているが、それらは一時的な現象に過ぎず、こうした地域の社会的・経済的衰退による損害は避けられない。

原告らはいずれも、継続してこれらの損害を受け続けている。その有形無形の被害は甚大であり、これらの影響による精神的苦痛は重大である。

## 第2 被侵害利益

## 1 被侵害利益としての平穩生活権

### (1) 原告らの被害は、平穩に生活する権利の侵害である

以上述べてきた原告らの被害は複合的なものであり様々な内容があるが、それらはいずれも「放射性物質によって汚染されていない環境において平穩に生活する権利」の侵害を訴えるものといえる。生命、健康への不安は、放射性物質が自らの生活圏に存在するからこそ発生するものである。また、生活環境の破壊についても、放射性物質が自らの生活圏に入り込んできたからこそ人びとの生活が激変させられたことによってもたらされたものである。

このように、本件事故によって放射性物質が放出され、放射性物質が原告らの生活空間に侵入した結果、原告らが放射性物質による汚染と生命、健康への悪影響を現に受けず、またその影響の心配をする必要のない、平穩な生活を営むことができなくなった。そして、従来いわき市民として普通に享受することができていた、放射性物質によって汚染されていないという質をもった生活をする事ができなくなった。

以上の侵害を受けた内容を、原告らは、「放射性物質によって汚染されていない環境において平穩に生活する権利」であると解する。

### (2) 判例上認められてきた平穩生活権

平穩生活権は、判例上認められてきた権利である。

これは、人格権の一種として、人が平穩で安全な生活を営む権利のことと把握されている（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である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、平穩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穩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。」としている。

同様に身体権及び平穩生活権としての浄水享受権に触れるものとしては、以下の決定例がある。

- ・熊本地裁平成7年10月31日決定(判例時報1569号)
- ・福岡地裁田川支部平成10年3月26日決定(判例時報1662号)
- ・水戸地裁平成11年3月15日決定(判例時報1686号)
- ・鹿児島地裁平成12年3月31日決定(判例タイムズ1044号)
- ・福島地裁いわき支部平成13年8月10日判決(判例タイムズ1129号)

このような平穩生活権は、「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。同時に、平穩生活権の侵害は、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(憲法13条)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。

### (3) 身体に接続するという特質

上記の平穩生活権の侵害について、原告らの侵害については、生命や健康に対する侵害を問題にすることから、これを「身体権に接続する平穩生活権」として捉えることができる(淡路剛久教授・吉村良一教授)。

すなわち、「(健康被害への)単なる不安感や危惧感ではなく、生命、身体に対する侵害の危険が一般通常人を基準として深刻な危機感や不安感となって精神的平穩や平穩な生活を侵害していると評価される場合には、平穩生活権を

侵害するものとして差止め請求権が生ずる。平穩生活権は、生命、身体を法的保護の対象とする身体権そのものではないが、生命・身体に対する侵害の危険から直接に引き起こされる危険感、不安感によって、精神的平穩や平穩な生活を侵害されない権利、すなわち身体権に直結した精神的人格権であるから、身体権に準じた重要性を有する。差止請求の認否判断に当たっては、身体権に直結した精神的人格権として身体権に準じた重要性の評価が与えられる。」というものである。

#### (4) 継続的に発生するという特質

上記の平穩生活権の侵害についてはさらに、本件事故発生以来、継続的に発生し続けるという特質がある。ことからの性格上、放射性物質の生活への影響が全般的に除去されない限り、放射性物質の影響は存在し続け、原告らの生活を侵害し続けるからである。

## 2 小括

上記のとおり、本件事故による損害は、生命・健康への影響、その不安がもたらす心理的影響、そして地域社会における生活・経済・その他に及ぶ社会的影響など、様々な侵害が複合的に発生している。これらは、地域力の低下とも表現できる、複雑な複合的損害となって表れている。

このような原告らへの侵害は、まさにその全体が、身体権に接続する平穩生活権の侵害であると評価できる。そして、その侵害は継続的に発生するところに特徴があり、かつ身体権に準じた重要性を有する権利であるから、その侵害は極めて重大である。

## 第3 慰謝料

### 1 平穩生活権の侵害そのものに対する慰謝料

以上の平穩生活権の侵害は、福島第一原発から漏れ出た放射性物質の影響が

完全に除去されるまで継続して強いられるという性質を持つ。完全な除去といえるためには、いわき市全域において、放射性物質の空間線量が、本件事故以前の自然放射線量である  $0.04 \mu\text{Sv/h}$  以下になる必要がある。

また、未だ不安定な状態にある原子炉が、生活地の至近に存在している現状においては、原告らの不安は継続的に存続している。今後、被告東京電力が資源エネルギー庁及び原子力安全・保安院とともにとりまとめ、2012（平成 24）年 7 月 30 日に政府の東京電力中長期対策会議において決定した「東京電力(株)福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（概要）に示される、各原子炉の「廃止措置終了」までは、原告らの不安はなくなるならない。

ゆえに、被告らにおいて、いわき市全域における空間線量がこの数値以下となる措置をとるまでの期間、かつ福島第一原発の全ての原子炉の廃止措置が終了し、不安がなくなるまで、原告らは平穏生活権を侵害されたことによる精神的苦痛を受けることとなる。

以上の損害を金額に見積もると、子ども（本件事故後に出生した者を含む。）については、1 ヶ月当たり金 8 万円、その余の大人については 1 ヶ月当たり金 3 万円とするのが相当である。

子どもは、その生活上の不安は大人に比べても格段に大きい。医学上、細胞分裂が活発な成長期こそ、放射性物質の影響を受けやすいことは顕著な事実である。そこで、本件事故発生当時、満 18 歳未満の子どもであった原告（事故後に生まれた子どもを含む。）が受ける損害は、通常の人と比べて大きな損害と見るべきである。

## 2 本件事故直後の平穏生活侵害については別途慰謝が必要である

第 3 章第 1・3 で述べたように、本件事故直後の時期（2011（平成 23）年 3 月 11 日から同年 4 月 22 日までの期間）においては、原告らいわき市に居住

している原告らにおいても、自宅待避が指示され、多くの住民が混乱の中で避難を余儀なくされ、また、物資が欠乏する中で不安におののく不自由な毎日を過ごさざるを得なかった。

この時期は、「放射性物質によって汚染されていない環境において平穩に生活する権利」が、通常の侵害に加え、量的に巨大に侵害されたものと評価できる。したがって、この時期の平穩生活権の侵害については、通常の被害発生に加え別途の損害額を見積もる必要がある。そして、この侵害は上記のとおり、本件事故直後に避難行動をとったか否かを問わず、すべての原告らに共通して生じていたものである。

この金額は極めて巨額なものとなるが、原告らは、被告らに対し、その一部の請求として、原告各一人当たり金 25 万円を請求する。

### 3 妊婦に対しては本件事故直後の平穩生活侵害についてはさらに別途慰謝が必要である

本件事故発生時点において、妊婦は、自らの生命・身体への影響とは別に、本件事故によって、自らが生命・身体に受ける放射性物質の影響によって、胎児の生命・身体に不健全な影響がもたらされるのではないかという不安感を持たされるに至った。

本件事故によって避難を余儀なくされた者は、本来ならば何よりも安静が求められる身重な身体の状態、万一の時には万全な医療体制が取られるかどうか分からない状況のまま、避難を余儀なくされた。避難することができなかった者は、逆に、このままいわき市に居住し続けていて、万全の医療体制が取られるかどうか分からないまま、不安な毎日を継続して過ごすことになった。

本件事故直後に分娩して、生まれたばかりの赤子を抱いてパジャマのまま避難した原告もいる。

このように本件事故当時妊婦であった原告には、そうではない原告に比べ、

異なる内容の平穩生活の侵害が付加されていた。この侵害については、それ自体独自に金銭的な評価を行う必要がある。その金額もまた巨大であるが、その一部として、妊婦であった原告は、被告らに対し、上記2の平穩生活権の侵害に加えて、さらに、各一人当たり金25万円を上積みして請求する。

## **第4章 被告らの責任**

### **第1 被害の甚大性と被告らの高度の注意義務**

#### **1 核兵器技術から派生した原子力発電の技術とその危険の大きさ**

核エネルギーの利用は、広島そして長崎を惨状に陥れた原子爆弾の開発に始まる。そこで実証された核エネルギーの巨大さは、一瞬にして数万人の命を奪い、一つの都市を壊滅させるものであった。また、放射線被ばくによる急性障害及び晩発性障害という健康被害をもたらす毒性により、人類の生存自体を脅かすものであった。

この巨大で危険な核エネルギーを、殺傷目的以外に、動力エネルギー源として最初に利用したのが、原子力潜水艦であった。しかし、これも軍事目的としての利用であることには変わりはない。戦争目的の技術・道具については、安全性について多少のリスクがあっても、戦争遂行上の有用性があれば使用されてしまう。よって、軍事目的で利用されたという事実は、その技術が十分な安全性を有することを意味しない。

そもそもの出発点において、もっぱら軍事利用目的に開発が進められた核エネルギーの危険性は、

- (1) 巨大なエネルギーの放出による破壊力
- (2) 大量の放射性物質による人を含む生物の生存基盤の破壊

という2点に集約されるが、核エネルギーの利用目的が、原子力発電という民生

用とされたとしても、核エネルギー利用の危険性が変わるものではない。

## 2 原発事故が想像を絶する被害をもたらすことが予想されていたこと

原子力発電は、巨大な危険を内包するものであることから、いったん事故が発生した場合には、甚大な被害をもたらされる。世界の原子力開発を牽引してきた米国においても、初の原子力発電の稼働を前にして、原子力発電所において大事故が発生した場合にどのような災害が引き起こされるか、また、どの程度の損害補償が必要とされるかについての検討が行われた（米国原子力委員会「大型原子力発電所の大事故の理論的可能性と影響」〔WASH-740〕1957年3月）。

この研究の結論は、

「最悪の場合、3400人の死者、4万3000人の障害者が生まれる」

「15マイル（24キロメートル）離れた地点で死者が生じるし、45マイル（72キロメートル）離れた地点でも放射線障害が生じる」

「核分裂生成物による土地の汚染は、最大で70億ドルの財産損害を生じる」とされている。

70億ドルを当時の為替レート（1ドル当たり360円）で換算すれば、約2兆5000億円となる。これは、この当時のわが国の一般会計歳出合計額1兆2000億円の2倍を超える金額に相当する。

わが国においても、1960（昭和35）年に、原子力発電の本格的な導入を前にして、原子力損害賠償に関する特別法の制定が必要とされ、その前提として原子力発電所において事故が発生した場合の被害の推計が行われた。

すなわち、科学技術庁（当時）の委託により日本原子力産業会議がこの調査に当たり、その成果を「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」としてとりまとめた。この試算は当時、建設を予定されていた東海原子力発電所を念頭に、熱出力50万キロワットの原子炉を前提として、炉心に内蔵された放射性物質の0.02%または2%が放出された場合を前提としている。その試

算に際しては、放射線被ばくについては大気中の放射性物質からの被ばくのみを前提として地表に沈着した放射性物質からの外部被ばくが考慮されていないこと、健康影響については急性障害のみを想定し晩発性の障害については考慮に入っていないこと、さらに人の死亡の場合の賠償金額を 83 万円としていたこと等の限界があるものであった。

しかし、こうした損害の過小評価につながる限界をもちつつも、損害の試算結果は、気象条件等の設定により変動はあるものの、人的被害については、最大で、死亡 720 人、障害 5000 人、要観察 130 万人であった。損害額に関しては、最大で 3 兆 7300 億円に達しており、内訳は、約 10 万人の早期立ち退き、1760 万人が 6 か月退避・移住の対象とされ、15 万平方キロメートル（福島県の約 11 倍の広さ）の農業制限が必要とされるというものであり、当時の国家予算約 1 兆 7000 億円の 2 倍に相当するものである。こうした大きさの被害は、他には近代の総力戦に伴う壊滅的被害しか想定できないものである。

### 3 実際に発生した大事故とそれによってもたらされた被害の大きさ

#### (1) スリーマイル島原発事故

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にある原子力発電所 2 号炉（軽水炉・加圧水型）において、給水喪失から炉心損傷（メルトダウン）が発生した。この事故により、大量の放射性物質が環境へ放出された。

事故のレベルは、INES（国際原子力事象評価尺度）における、レベル 0～7 のうちのレベル 5 とされた。

#### (2) チェルノブイリ原発事故

スリーマイル島原発事故から 7 年後の 1986（昭和 61）年 4 月 26 日、当時のソビエト連邦・ウクライナ共和国のチェルノブイリ原子力発電所 4 号炉（黒鉛減速沸騰軽水圧力管型原子炉）において、炉心溶融の後の 2 回の爆発により、

すべての圧力管及び原子炉上部の構造物が破壊され、核燃料及び黒鉛ブロックの一部が飛散し、炉心の高温物質が吹き上げられて施設の屋根が落ち、30カ所以上から火災が発生するという事故が発生した。INESにおいては、レベル7とされた。

この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、200人を超える者が急性放射線障害を負った。半径30キロメートル圏内の住民約13万5000人が避難し、事故から25年を経た現在も広大な地域が居住・耕作不能であり、周辺住民には、甲状腺ガンや白血病が異常発生している。

### (3) 二つの事故の教訓

人類は、スリーマイル島原発事故により、安全に安全を重ねているはずの原子力発電所の安全システムが機能不全となり、メルトダウンによる過酷事故を引き起こすことを経験し、また、軽水炉が冷却材喪失事故を引き起こしうるという致命的欠陥をもつことを認識した。そして、チェルノブイリ原発事故においては、ひとたび原子炉が爆発すると、きわめて広範囲に放射性物質が飛散、滞留し、周辺の広い地域を「死の土地」としてしまうことをも知ったのである。

## 4 本件事故によっても原発事故の被害の巨大さが確認されたこと

本件事故により、原子力発電所でいったん重大な事故が発生した場合には、想像を絶する巨大な被害がもたらされることが、不幸にも、再度、実証された。

政府の避難指示に限ってみても、放射性物質の飛散による被害を避けるため福島県内の12市町村が避難区域に指定され、十数万人の住民が避難を余儀なくされた。放射性物質による農業被害、漁業被害なども、収束しておらず、損害額の総額はいまだに把握できない状況にある。

本件事故による被害の一端を、双葉郡大熊町所在の双葉病院に見ると、同病院及び隣接する介護老人保健施設の入所者132人は、2011（平成23）年3月14

日午前中に避難を開始し、南相馬市から福島市を経ていわき市内の高校まで、約 230 キロメートル以上という長距離、かつ、約 10 時間という長時間の移動を余儀なくされた。その移動中の車内で 3 名が、避難完了の直後である翌日の早朝までの間に 11 名が死亡するという悲惨な状況におかれた。

本件地震の地震・津波に伴う、いわゆる震災関連死についてみると、全国の関連死者数は、2012（平成 24）年 9 月末現在で 2303 人であるが、うち福島県が 1121 人と突出して多い。特に、本件事故と震災から 1 年が経過した後に関連死した 40 人についてみると、そのうち、福島県が 35 人を占めており（復興庁発表）、その中には、本件事故に基づく関連死が相当数含まれているものと想定される。

さらに、本件事故の被害は、偶然的な事情によって現状の程度に留まったものである。事故直後の 2011（平成 23）年 3 月 25 日に近藤駿介原子力委員会委員長（当時）によって菅直人首相（当時）に提出された「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」によれば、最悪の事態としては「強制移転区域は半径 170 km 以上、希望者の移転を認める区域が東京都を含む半径 250 km に及ぶ可能性がある」とされている。半径 250 キロメートル以内には約 5000 万人が居住しており、この地域が避難対象地域となる可能性があった。このような事態に至った場合の被害は想像を絶するものであり、まさに国家存亡の危機に瀕していたといえよう。

## 5 原発事故の被害の特殊性と安全を確保すべき注意義務の程度について

原子力発電所における事故の被害想定試算及び現実が発生したチェルノブイリ原発事故（及び事後的ながら被害の大きさを再度確認させられた本件事故）から、原子力発電所における事故の被害の特殊性として、以下の諸点が指摘できる。

すなわち

- (1) 広域性（放射性物質による汚染による被害が気象条件等にも影響されながら極めて広域に及ぶこと）

- (2) 長期性（半減期の長さ及び除染の困難さによって、放射性物質によってもたらされる被害が長期間継続すること、また放射線による晩発性の健康影響を考慮するとその被害期間は極めて長期に及ぶこと）
- (3) 深刻性（放射性物質による汚染によって、一定の地域全体を人の生存に適さない「死の土地」としてしまうこと）
- (4) 莫大性（以上の被害の特殊性の結果として、重大事故によってもたらされる損害の規模が、通常の企業活動によってもたらされうる損害の限界をはるかに超え、国家によっても補填することが困難なほどに莫大なものとなりうること）

などが指摘できる。

つまり原子力発電は、他の科学技術とは同列に論じることができない危険性をともなう施設であり、そもそもこの地球上において設置されること自体、問題とされるべきものである。まして、4つのプレートがせめぎ合い、かつ、狭い国土に世界の地震の約10%が集中する日本に設置すべきではない。仮に、わが国に設置するのであれば、こうした原子力発電の本質的な危険性、及び地震に伴う自然災害が集中するわが国の特殊性を踏まえたうえで、安全を厳重に確保することが必要とされるべきことは当然である。

一般に、事業活動上の事故によってもたらされる危険の大きさは、

「事故の発生確率×結果として失われるものの価値」

によって把握される。すなわち事故が発生する確率の程度のみならず、結果の大きさが評価される必要があり、原子力発電所の事故によってもたらされる被害の巨大さを考慮した場合には、重大事故に至る危険性（可能性）については、具体的に想定される危険性だけを考慮して対策を取れば足りるとはいえないのであり、抽象的な危険性であっても、重大事故に発展する可能性が否定できない場合には、そうした危険性（抽象的な可能性）をも考慮したうえで、十分な安全性の

確保が求められる。

よって、原子力発電所を運営する被告東京電力においても、また国策として原子力発電を推進してきた被告国においても、原子力発電所の安全性の確保に関しては、極めて高度な注意義務を負うべきものである。わが国の法制度上も、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法等において「安全性の確保」ないし「公共の安全」の確保等が求められているが、その解釈に当たっては、上記のとおり、原子力（核エネルギー）が、他の産業活動とはレベルの異なる異質の危険を内包するものであることを踏まえて理解される必要がある。

## 第2 原子力発電の導入と推進の主体となった被告国に求められる高度の注意義務

### 1 国際原子力体制による枠付け

原子力発電は、そもそも軍事利用目的で開発された原子力技術を、発電用に転用することによって開発が進められたものであることから、その技術の開発は、核兵器技術の開発に直結する。そこで、国際社会は、巨大な危険性をもつ核技術が拡散することを防止するために、原子力・核に関する厳重な管理体制をつくることとなった。一つは、核兵器軍備管理に関する国際条約・協定であり、もう一つは、核兵器の不拡散に関する条約（「NPT」）・非核地帯条約・二国間原子力協定である。

これらの国際的枠組みは、核の軍事利用に関する秩序維持という大前提を侵さない範囲内で、核エネルギーを民事利用することを許容してきた。

### 2 被告国による原子力導入の経過

#### (1) 第二次世界大戦後の日本の状況

1939（昭和14）年に核分裂が発見され、世界的にさまざまな研究が発表されるなか、わが国では、原子力の研究はほとんど進められていなかった。第二次世界大戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の占領下において、原

原子力の研究は全面的に禁止された。

1951（昭和 26）年にサンフランシスコ講和条約が締結され、翌年 4 月 28 日に占領が終了し、原子力に関する研究が再開された。当時の物理科学者や学会内では、原子力に関する基礎的な研究の積み重ねがないまま、外国からの技術導入により拙速に原子炉の開発をすることに強い疑念が出されていた。

## （2）原子力予算の可決と原子力三法制定

ところが、1954（昭和 29）年 3 月、中曽根康弘衆議院議員（当時）が中心となって、議員立法として原子炉築造予算案が提出され、可決された。被告国は、1955（昭和 30）年 11 月 14 日、日米原子力研究協定を締結し、同月 30 日、濃縮ウランの受入れ機関として財団法人日本原子力研究所を設置した。

次いで、被告国は、1955（昭和 30）年 12 月、原子力三法（原子力基本法、原子力委員会設置法及び総理府設置法の一部を改正する法律）を制定し、翌 1956（昭和 31）年 1 月、原子力委員会を発足させた。さらに被告国は、同年、原子力委員会を統轄する科学技術庁を設置し、その傘下に、日本原子力研究所及び原子燃料公社を組み込んだ。

## （3）長期計画の策定と外国技術の輸入による原子力発電の導入

原子力委員会は、1956（昭和 31）年 9 月 6 日付けで「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（以下「1956 年長期計画」という。）を内定した。1956 年長期計画は、「原子炉に関する研究は、日本原子力研究所を中心として行い、その研究施設は関係研究者に開放することとし、原子炉の建設は当分の間同研究所に集中するものとする。」としたうえで、基礎研究を待つことなく、「当初の間は、外国技術の導入を積極的に行う。」との方針を掲げて、原子力発電の導入を急いだ。

被告国は、1959（昭和 34）年 6 月には、地震のない英国で、地震対策を施すことなく開発された原子炉（黒煙減速炭酸ガス冷却炉〔コルダーホール型原

子炉] ) の技術を取り入れ原子力発電所の建設を決定し ( 東海発電所 1 号炉 ) 、同時並行的に、米国が開発した、技術的に未成熟な軽水炉原子炉の導入を進めた。そして、1963 ( 昭和 38 ) 年 10 月 26 日、日本原子力研究所の動力試験炉が発電試験に成功した。この動力試験炉は、米国式の軽水炉であった。さらに、1965 ( 昭和 40 ) 年、英国式原子炉である東海発電所 1 号炉が発電を開始した。

一般に、技術の革新は、前進と失敗を繰り返しながら進歩するものであるが、こと核エネルギーについては、そのエネルギーの巨大さ、放射能汚染による被害の甚大さから、試行錯誤による失敗は絶対に許されない。そのため原子力発電所は、システムとしての安全について実験ができないまま、未熟な外国技術をそのまま導入してスタートさせたという点において、きわめて特別な成り立ちであった。

### 3 被告国による統制を徹底する法制度

被告国は、核エネルギー自体のもつ根元的な危険性と、核エネルギーを特定の国により独占しようとする国際的な枠組みを踏まえて、原子力の利用について、国家統制と云ってよい法規制の制度をつくりあげている。

原子力発電所を規制する主要な法律は、原子力基本法、原子炉等規制法、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律、電気事業法、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律等である ( 以下、各法令に関する記述は本件事故当時の法令に関するものである。 ) 。

#### (1) 原子力基本法

##### ア 原子力委員会

原子力委員会は、原子力の研究、開発及び利用に関する事項 ( 安全の確保のための規制の実施に関する事項を除く ) について企画し、審議し、及び決定する ( 4 条 ) 。

このように、原子力委員会は、原子力発電所の開発及び管理に関する決定権

限をもつものであり、原子力委員会の意思決定は、被告国の意思決定そのものである。

#### イ 原子炉の管理

原子炉を建設しようとする者は、別に法律で定めるところにより政府の行う規制に従わなければならない（14条1項）。

原子炉を譲渡し、又は譲り受けようとする者は、別に法律で定めるところにより政府の行う規制に従わなければならない（15条）。

前二条に規定する規制に従って原子炉を建設し、改造し、移動し、又は譲り受けた者は、別に法律で定めるところにより、操作開始前に運転計画を定めて、政府の認可を受けなければならない（16条）。

#### ウ 核燃料物質の管理

核燃料物質を生産し、輸入し、輸出し、所有し、所持し、譲渡し、譲り受け、使用し、又は輸送しようとする者は、別に法律で定めるところにより政府の行う規制に従わなければならない（12条）。

政府は、前条に規定する規制を行う場合において、別に法律で定めるところにより、核燃料物質を所有し、又は所持する者に対し、譲渡先及び価格を指示してこれを譲渡すべきことを命ずることができる（13条）。

### **(2) 原子炉等規制法・電気事業法**

被告国は、原子力基本法を受けて、原子炉等規制法及び電気事業法を通じて、主務大臣である経済産業大臣（但し時期によって異なる。以下同じ。）が、核原料物質及び核燃料物質の管理について全面的な規制を行うものとし、この点に関して、民間事業者としての経済活動の自由が全く認められない内容の法制度を定めた。また、被告国は、原子力発電所の、①計画・設計段階、②建設段階、③運転段階、④廃止段階のすべてにわたり、経済産業大臣が、原子炉の安全性確保のために全面的な規制を行う権限を有するものと定めた。

このように、原子炉と核燃料物質の管理については、被告国による全面的な法規制の下に置かれるものとされており、民間事業者としての経済活動の自由が認められる幅は、きわめて限定的なものとなっている。

#### 4 被告国が原子力発電所建設を主体的かつ強力に推進してきたこと

##### (1) 原子力委員会の長期計画

原子力委員会は、被告国における原子力の研究・開発・利用に関する施策を決定する最高意思決定機関である。

原子力委員会は、その発足直後から、原子力発電所を、被告国の将来におけるエネルギー自給の柱に据えることを国策として打ち出した。

原子力委員会は、この国家意思を実現するために、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）年及び 2000（平成 12）年に、それぞれ「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（以下、西暦を付して「1956 年長期計画」などと略す。）を策定した。

##### (2) 海外からの技術導入と技術者養成

被告国は、原子力発電所の早期建設を目的に、英国と米国の原子炉技術を輸入することを先行させ、あわせてそれを取り扱う既存の科学技術者の再教育と養成訓練を行い（1956 年長期計画）、商業用原子力発電の導入に向けての基礎を構築した。

##### (3) 被告国が損害賠償リスクを引受けたこと

被告国は、原子力発電導入の基礎構築の一環として、1961（昭和 36）年、原子力損害賠償法を制定した。同法は「この法律は、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展に資することを目的とする。」と定め（1 条）、万が一、原子力による被害が生じ、その損害額が、電力会社

に対して義務づけられている原子力損害賠償責任保険による措置額を超過する場合には、被告国が、電力会社に必要な援助をすることができることとした（16条）。

被告国による、事故に起因する損害賠償リスクの引受けは、通常であれば、民間事業者に当然に求められる自己責任の原則及び経済的合理性の原則を否定し、電力会社を賠償責任から「解放」し、巨大な危険をはらむ原子力発電事業を行わせるための「債務保証」といってよい。

#### （4）被告国が電力会社に原子力発電事業を行わせてきたこと

##### ア 政官財合作の商用炉建設方針

原子力三法の成立時には、商用炉建設に関する具体的構想は存在しなかった。また、原子力利用準備調査会が1955（昭和30）年10月に決定した原子力研究開発計画には、「今後10年以内に原子力発電を実用化することを目標とする」と記されていたが、そこには研究炉と動力試験炉（電気出力1万kw級）の計画のみが示されていた。

しかし、1956（昭和31）年1月5日、初代原子力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」とされ、海外からの原子炉購入という構想が示されていた。

正力が1956（昭和31）年5月に招へいした英国原子力公社理事のクリストファー・ヒントン卿の講演会・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。同調査団は、1957（昭和32）年1月に報告書を原子力委員長に提出し、これを受けた原子力委員会は、同年3月7日、発電炉早期導入方針を決定し、前期のとおり、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（電源開発株式会社）20%、民間 80%（電力 9 社 40%、その他 40%）の出資比率とすることになった。同年 11 月 1 日、日本原子力発電株式会社（原電）が設立された。

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、被告東京電力は、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京電力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。

#### イ 被告国の責任による原子力発電導入計画の推進

原子力委員会は、1961 年長期計画で「安価なエネルギー源の開発およびその多様化をはかることが必要である。このため電力供給源として原子力発電に期待することは、大きな意義があるものとする」としたうえで、発電 1 号炉として英国からの輸入による黒鉛減速炭酸ガス冷却型発電炉の建設を進めながら、発電 2 号炉として、米国からの輸入による軽水冷却型発電炉を建設する計画を立て、さらに、10 年間で 3 基程度の発電炉を設置することを打ち出した。そして、計画の期間（1961 年から 20 年間）の前期 10 年間における開発規模としては、「電気出力約 100 万 kW 前後」という数値目標を示して、「こ

これらの建設は、電気事業者が協調してこれにあたることを期待するとともに、政府としては、その推進のために金融・税制その他において適切な施策を講ずる」ことを決定した。

1961年長期計画において、原子力委員会は、「安全対策として考えられるものは、原子力施設の安全確保、特に原子炉安全設計および審査制度の確立、障害防止対策の完備、廃棄物処理等多くの重要な問題がある。これらの一部については、民間の協力にまたねばならない面も多いが、しかしその性質上、主として国が積極的に最も適切な対策を講ずべき責任を有するものである。」と確認している。

#### ウ 電力会社による原子力発電所の建設・運転開始

上記原子力委員会の計画に従い、1960年代に被告東京電力、関西電力及び中国電力から、1970年代前半に東北電力、四国電力及び九州電力から、1980年代に北海道電力及び中部電力から、それぞれ発電用原子炉設置許可の申請がなされ、次々と原子力発電所の設置が許可され、建設、運転開始に至った。

福島第一原発については、1971（昭和46）年3月26日の1号機の運転開始から1979（昭和54）年10月24日6号機の運転開始まで、約8年間に6つの原子炉が集中的に建設された。

#### エ その後の長期計画の展開

原子力委員会の計画に従って原子力発電所建設が開始された時期である1967年長期計画において、原子力委員会は「原子力発電所の経済性については昭和45年頃に建設を開始するものについてはその発電コストが重油専焼火力発電と同程度となり、それ以降もひきつづき技術の進歩、原子力発電所単基容量の増大、原子炉機器および燃料の生産規模の拡大等により一層低下し、重油専焼火力発電に比しはるかに有利となっていくものと考えられる。このような経済性の見通しと原子力発電の将来におけるエネルギー供給上の重要な役

割からすれば、新規電源開発量の中に占める原子力発電の割合は可能な限り大きいことが望ましいが、最適な電源の組合せ等も考慮すると昭和 60 年度におけるその発電規模を 3000 万 kW ないし 4000 万 kW と見込むことが適当と考える」との数値目標を設定したうえで、「原子力開発利用は、研究開発に多額の資金と人材を要すること、国際的関連性が高いこと、安全性確保の必要性があることなどから、政府の果たすべき役割はもとより大きい」との基本的考えを示した。そして、各論において、米国から輸入した軽水炉は「各種炉型のうち、最も経済性確立の見通しが明らかになった炉型であり、現在 3 基の軽水炉の建設が進められている」として、わが国で建設する原子力発電所は、軽水炉を採用する方針を示した。

原子力委員会は、1967 年長期計画で、「原子力発電の推進方策」として「政府は原子力発電の推進にあたり、原子力施設の安全確保についてひきつづき万全の措置を講ずるとともに、安全性に関する必要な研究、原子力発電所の用地確保に資するための必要な調査、安全基準の整備、合理的な規制の実施をはかるものとする。また、わが国に最適な核燃料サイクルの確立に資するため、核燃料の供給確保に必要な措置を講ずるとともに、核燃料の国産化のための研究、国内で使用済み核燃料を再処理するための体制の整備、プルトニウムの利用に関する研究とその利用の促進等をはかるものとする。さらに原子力産業基盤の確立のため、長期低利資金の融資、税制上の優遇措置など、必要な助成を行うものとする」と決定した。

原子力委員会は、この原子力政策を遂行・実現するための、「人材育成」についても、必要とされる原子力関係科学技術者を明示して列挙し、その所要数についても数値目標を立て、大学の学部、大学院の専攻課程の増設・増員、養成訓練対策に至るまで、こと細かく決定している。

## (5) 小括

原子力発電事業は、もともと民間企業が経済活動として研究・開発・利用をしていた既存の事業について、被告国が後見的に規制又は援助するという成り立ち関係によるものではない。被告国は、当初から明確な国家政策のもとに、政府の事業としての原子力発電事業を先行させ、そこに民間事業者を組み込み、官民を包括した原子力発電事業体制をつくりあげてきた。

被告国は、原子力発電事業の推進に向けての数値目標を具体的に設定して、細部にわたりきわめて詳細かつ具体的な計画策定と、それに基づく推進をはかってきたのである。

## 5 被告国の包括的関与なしには企業活動が成り立たないこと

### (1) 核燃料物質は被告国が全面的に管理

原子炉は、核燃料物質がなければ稼働しない。上記のとおり、核燃料物質の調達及び管理、使用済核燃料の貯蔵、再処理等は全面的な国家管理のもとにおかれている（原子炉等規制法）。

また、高レベルの放射性廃棄物の最終処分については、通常の産業活動に伴う廃棄物に関する排出事業者責任の原則（廃棄物の処理及び清掃に関する法律3条）とは異なり、主務大臣である経済産業大臣が最終処分計画を定めこれを閣議で決定し、被告国が設置した原子力発電環境整備機構が実施計画を策定し、同機構が最終処分施設建設地の選定、施設の設置、処分の実施等を行うこととされ（特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律）、全面的に被告国の責任において行われる。

### (2) 経済活動としての自立性は全くない

原子力発電所の開発・建設は、当初から、被告国が国家意思として計画・遂行したところから始まった。

原子力発電所の技術開発のためのコスト、立地を確保するためのコスト、建設に要するコスト、運転開始後の安全確保のためのコストは巨額であり、被告

国の包括的な財政支援の裏付けなしにはとうてい遂行できないものである。また、万が一、事故や災害が発生したときのリスクもきわめて大きく、個々の企業体においては、到底、背負いきれないため、原子力損害賠償法が制定され、最終的には国費で担保されるシステムとなっている。

被告国が、これら多方面にわたる、コストとリスクの大部分を引き受けることを前提にはじめて、電力事業者による原子力発電事業が成り立っているのである。

## 6 被告国も認める「国策民営」構造

以上述べたように、原子力発電の研究・導入・建設・稼働及び廃棄物処理等の全ての過程にわたり、被告国の国家政策に基づいて事業活動が進められるという体制が原子力関連の法制度により構築され、かつ実施されており、これを一言でいえば、原子力発電事業は強力な国家統制のもとで、国策として進められているといえよう。

被告国の「エネルギー・環境会議」が2012（平成24）年9月14日に決定した「革新的エネルギー・環境戦略」においても、「原子力事業体制と原子力損害賠償制度」の項で、「国策民営の下で進められてきた原子力事業体制については、官民の責任の所在の明確化について検討を進める」としているところである。

## 7 繰返される原発事故に対して被告国が「安全神話」を作出してきたこと

### (1) 外国における大事故と被告国による「安全神話」作出

すでに述べたとおり、1979（昭和54）年には、米国でスリーマイル島原発事故が発生し、1986（昭和61）年には、当時のソビエト連邦のチェルノブイリ原子力発電所において史上最大の原発事故が発生して、想像を絶する被害が発生した。しかし、こうした事態に対しても、被告国は、わが国の原子力発電所には絶対的な安全性が確保されているとして、原子力発電政策を推進した。

根拠なく安全性の確立を断定し、絶対的な安全をうたう言説は、「安全神話」というべきものであって、そのもたらす悪影響は重大である。以下のとおり、被告国の行動は、「安全神話」の作出そのものであった。

#### ア 1978 年長期計画

スリーマイル島原発事故が発生する前年である 1978（昭和 53）年 9 月 12 日に原子力委員会が出した長期計画には、第 1 章「原子力研究開発利用の基本方針」の 2 として「安全の確保と原子力に対する国民の支持」と題する方針が書かれている。

ここでは「原子力の安全性に対する国民の不安感は、まだ完全には払拭されているとはいえず、これが一部に見られる原子力発電に対する反対運動の契機となり、また原子力行政への不信の一因ともなっている」としたうえで、「エネルギー問題解決のためには、原子力研究開発利用が不可欠であることについて、国民一般及び地域住民の理解を深めるとともに、様々な場を通じて、国民と地域住民の声を原子力政策に反映させることにより、原子力研究開発利用に対する国民的支持を得るものとする。」として、被告国が「原子力発電所の安全性」についての啓蒙活動の施策をとることを決定している。

#### イ 1982 年長期計画

スリーマイル島原発事故から 3 年後に決定された 1982 年長期計画においても、同事故については一言も触れられていない。1982 年長期計画の「安全確保対策」には「1966 年我が国に初めて商業用発電炉が運転を開始して以来、今日まで従業員に放射線障害を与えたり、周辺公衆に放射線の影響を及ぼすような事故・故障は皆無であるという実績からも、今日、原子力発電所の安全性は基本的に確立していると言える」とまで断言した。

1982 年長期計画は、この「安全性確立」論にたったうえで、「電気事業者は、ささいな故障も国民の原子力発電に対する不安感を高める要因となること

に鑑み、より一層運転管理を徹底すべきである。」とするなど、原子力発電所の「安全確保対策」を国民に対する「不安を与えないための方策」にすり替えてしまった。

#### ウ 1987年長期計画

チェルノブイリ原発事故が発生した翌年である1987（昭和62）年6月22日に出された原子力委員会長期計画は、第1部総論の「安全の確保」において、「これまで周辺公衆に影響を及ぼすような放射性物質放出を伴う事故は皆無であり、この実績からも原子力の安全性は基本的に確保されている。このような我が国の優れた安全実績は海外諸国からも高い評価を受けている。」として、1982年長期計画に引き続き、日本における原子力発電所の「安全の確保」について自画自賛している。

また、第2部各論の第1章で「安全の確保」を取り上げているが、その冒頭は「発電用原子炉施設については、その安全性は基本的に確立しており、これまで優れた安全実績を示している。」と断言するところから始めている。そして最後に「なお、チェルノブイリ原子力発電所の事故に関しては、同事故の評価及び我が国の安全確保対策の現状調査等により、我が国において、現行の安全規制やその慣行を早急に改める必要のあるものは見出されず、また防災体制及び諸対策を変更すべき必要性は見出されないことが明らかになっている。」と、国民の不安をうち消すことしか書かれていない。

### (2) 国内における原発事故・故障の多発に対しても被告国が「安全神話」を作出してきたこと

#### ア 45年間で法律対象案件752件

1966（昭和41）年から2011（平成23）年までの45年間における、原子力発電所の事故故障等報告件数（法律対象）の合計は、次のとおりである（独立行政法人・原子力安全基盤機構による統計資料）。

①運転中	自動停止	154 件
	手動停止	266 件
	出力変化	26 件
	機器の損傷	9 件
②停止中	蒸気発生器伝熱管の損傷	114 件
	上記以外の損傷	130 件
③その他		53 件
総計		752 件

#### イ 原子力施設における重大事故

##### (ア) 1990（平成 2）年 美浜 2 号機で非常用炉心冷却装置作動

1990（平成 2）年 2 月 9 日、関西電力美浜 2 号機で、運転中の原子炉が自動停止するとともに、非常用炉心冷却装置（ECCS）が作動した。ECCS の作動は国内初であった。蒸気発生器伝熱管の損傷による一次冷却材の流出が原因であった。この事故により放射性物質が外部に放出された。INES（国際原子力事象評価尺度）による評価はレベル 1 とされている。

##### (イ) 1995（平成 7）年 「もんじゅ」ナトリウム漏洩事故

1995（平成 7）年 12 月 8 日、前年 1994（平成 6）年 4 月 5 日に臨界状態となった動力炉・核燃料開発事業団が設置する高速増殖炉「もんじゅ」において、二次冷却系配管からナトリウムが漏洩し、一部が換気系から屋外へ放出された。INES による評価はレベル 1 とされている。

##### (ウ) 1997（平成 9）年 動燃東海事業所で火災爆発事故

1997（平成 9）年 3 月 11 日、動燃事業団（現・核燃料サイクル開発機構）東海再処理施設のアスファルト固化処理施設において放射性廃棄物のドラム缶詰め過程で、火事が発生し、爆発につながった。INES による評価はレベル 3 とされた。

(エ) 1999 (平成 11) 年 JCO 臨界事故

1999 (平成 11) 年 9 月 30 日、茨城県東海村 JCO 社の核燃料加工施設において、粉末に濃縮されたウラン溶液を沈殿槽に注入する過程で臨界状態が出現し、3 人の作業員が大量の放射線に被ばくし、うち 1 名がその年の 12 月に、さらに翌年 4 月にもう 1 名が死亡した。

3 名以外の施設内にいた従業員 56 名も放射線に被ばくした。

施設のある東海村では、災害対策本部を設置し、住民 150 名に避難勧告を行った。INES による評価はレベル 4 とされた。

以上のとおり、わが国においても、原子炉の重大な事故や故障は頻発しており、原子炉の安全性が確保されてきたとは到底いえない。しかし、これに対しても、被告国は、原発政策の推進のため原子力発電が安全であることを当然の前提とし、安全をめぐる課題は、国民の不安に対して「安心感」を感じてもらふことだとし、安全確保対策を、国民の安全への信頼醸成策に矮小化してきた。

(3) 1994 年長期計画は「安心感の醸成」努力を強調

美浜 2 号機事故が発生した後の 1994 (平成 6) 年 6 月 24 日、原子力委員会は、新たな長期計画を策定した。

1994 年長期計画は、原子力開発利用の大前提として「安全の確保」を位置づけ、「原子力にも潜在的な危険性がありますが、現在までに培った知識や技術と安全優先の思想により、これを十分に制御することができます。現に、我が国の原子力施設については、その安全を十分に確保されており、これまで周辺公衆に影響を及ぼすような放射性物質の放出を伴う事故は皆無です。」と、引き続き「安全性確立」論を展開したうえで「高度な『原子力安全文化』を築き上げていきます。」と宣言している。

そのうえで、1994 年長期計画は「安全水準の向上が必ずしも国民の安心感

につながらない実態も踏まえなければならなりません、安全運転実績を地道に積み重ねることを基本に安心感の醸成に努めていきます。」と世論対策に重点をおく姿勢を変えていない。

#### (4) 2000年長期計画

1995（平成7）年から1999（平成11）年にかけての前記3つの重大事故を経た2000（平成12）年11月24日、原子力委員会は、新たな長期計画を策定した。

2000年長期計画では、さすがにそれ以前の「安全性確立」論を自画自賛する記述は見られないが、原子力発電所の「安全性」について「事故・トラブルに備え、我が国の自然条件を踏まえた耐震設計など重層な安全設計と安全管理の体制がとられている」とことと「人々の原子力の安全性に対する不安感」にギャップがあることを認め、たうえで、「信頼の確保」のための様々な施策を行う必要性を強調している。

#### (5) 被告国は震災対策でも「安全神話」

1995（平成7）年1月17日、兵庫県南部地震（最大震度7）が発生した。

この地震に伴う各種被害の発生を踏まえて、原子力安全委員会に「平成7年兵庫県南部地震を踏まえた原子力施設耐震安全検討会」が設けられたが、同委員会は、1996（平成8）年9月29日、当時の原子力施設の耐震設計審査指針類について、兵庫県南部地震を踏まえてもその妥当性が損なわれるものでなく、見直しの必要性がないとの結論を出した。

ところが、2007（平成19）年7月16日に新潟県中越沖地震（マグニチュード6.8、最大震度6強）が発生し、この地震により、被告東京電力の柏崎刈羽原子力発電所では、3号機の建屋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確認された。また、震災時の揺れで、使用済み核燃料貯蔵プール内の冷却水が溢水して、敷地内に流れ出した。

## 8 小括

以上のとおり、被告国は、核エネルギーの内包する巨大な危険性を踏まえて国際的な管理体制が敷かれている中で、原子炉及び核燃料物質を強力な統制下におき、他方で、原子力委員会による「長期計画」により詳細な原子力発電推進政策を策定、実行し、かつ、本来電力会社が負担すべき技術開発コスト、立地確保のコスト、賠償のリスク、廃棄物処理のコストなどのコスト及びリスクを引き受けるなどして、原子力発電所の建設を主体的、かつ強力に推進してきたといえる。

そして、被告国は、国内外で大小さまざまな原発事故が続く中でも、国民に対して、「わが国の原発は安全である。」という「安全神話」を電力会社と一体となって繰り返し、原発推進政策を進めてきたといえる。

このような原子力発電への被告国の関与を前提とすれば、被告国は、原子炉等規制法等に基づく原子炉等の安全確保のための各種の規制権限の行使に際しては、自らが原子炉のもつ巨大な危険の作出に深く関与しているという事実に基づいて、原子炉等の安全性の確保に関して、極めて高度な注意義務を負うものといわなければならない。

## 第3 被告国の責任

### 1 はじめに

国家賠償法（以下「国賠法」という。）は、国の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失により違法に他人に損害を与えたときは、国はこれを賠償する責任があると定めている（1条1項）。

原告らは、本件において、被告国の公務員である主務大臣（時期によって異なり、2001（平成13）年1月以降は経済産業大臣。以下同じ。）が、その有する規制権限を行使して原発事故による損害を防止すべき義務を負っていたにもかかわらず、これを怠ったという不作為（規制権限不行使の違法）に基づき、原告

らが被っている損害について、被告国に対し、国賠法 1 条 1 項に基づき損害賠償を求めるものである。

ところで、公務員の不作為が、国賠法上違法と評価されるためには、

- ① 公務員が規制権限を有すること、
  - ② 当該公務員が規制権限を行使すべき義務（作為義務）を負っていること、
  - ③ 当該公務員が負っている作為義務に違反していること、
- の三要件を充足していることが必要である。

本件において、主務大臣の規制権限不行使の違法を判断するうえで極めて重要な要件は、上記②（作為義務）であるが、まず、主務大臣である経済産業大臣が有する規制権限について具体的に明らかにしておく。

## 2 経済産業大臣が実用発電用原子炉の安全の確保に関して強力な規制権限を有すること

### (1) 原子力基本法等の原子炉の安全性確保に関する法規制の体系

核エネルギー（原子力）を利用する原子炉は、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらす。このことは、スリーマイル島原発事故や、いまだ周囲が死の街であり続けるチェルノブイリ原発事故などの歴史において証明されているところである。

被告国は、原子力のこのような危険性を認識したうえで、平和利用の名の下に、「原子力の研究、開発及び利用を推進する」ことを目的（1 条）とする原子力基本法を 1955（昭和 30）年に制定し、原子力の研究、開発、利用（特に、原子力発電所の建設、稼働）を推進してきた。

他方で、原子力基本法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、「安全性の確保」を原子力の研究、開発、利用の基本方針（2 条）とする旨を規定している。そして、1978（昭

和 53) 年の改正により、原子炉等の「安全性の確保」を図るため、内閣府に原子力安全委員会を設置することとし(4 条)、同委員会に、原子力の研究、開発、利用のうち、「安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定する」権限を与えている(5 条 2 項)。

また、1957(昭和 32)年には、原子力基本法に規定する「安全性の確保」を図るため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用... (に) 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、製錬、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」ことを目的(1 条)とする、原子炉等規制法が制定されている。

さらに、1964(昭和 39)年には、「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(1 条)とする電気事業法が制定されている。

以下、特に時期を断らない限り、各種法令については、本件で経済産業大臣の規制権限不行使が主要に問題とされる 2002(平成 14)年以降を基準として論じる。

## (2) 原子力基本法等の趣旨・目的

上記から明らかなように、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包しているため、原子力の利用に伴い発生するおそれのある危険から国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的としている。そのため、原子炉の設置、使用について、安全性を確保するため、被告東京電力等の電気事業者の自由に任せるのではなく、被告国の強い法規制の下において、設置、使用することが定められている。

### ア 原子炉の設置に関する法規制

原子炉を設置しようとする者は、主務大臣(実用発電用原子炉の場合には経

済産業大臣)の原子炉設置の許可を受けることが求められている(原子炉等規制法 23 条 1 項 1 号)。具体的な原子炉設置許可の手順は、

- ① 原子力安全・保安院の下で、安全審査指針に基づき 1 次審査をなし、
- ② 原子力安全委員会内の原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の  
下で 2 次審査を行い、
- ③ 経済産業大臣は、その結果も踏まえ、最終的に原子炉設置許可処分をなす  
こととされている。

#### イ 実用発電用原子炉の使用等に関する法規制

実用発電用原子炉の実際の設置工事及び使用等に関しては、基本的に、電気事業法の適用を受けるところ、設置者は、設置又は変更の工事について、経済産業大臣の認可を受けなければならない(同法 47 条)、また、経済産業大臣による使用前検査を受けて合格しなければ、原子炉等を使用することができないとされる(同法 49 条)。

実用発電用原子炉の運転開始後も、原子炉等の設置者は、定期的に、経済産業大臣による定期検査を受けることが義務付けられている(同法 54 条)。

さらに、経済産業大臣は、定期検査等に限らず、原子炉等の「事業用電気工作物が前条(同法 39 条、引用者注)第 1 項の経済産業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。」(同法 40 条)として、技術基準適合命令を発することができる。とされている。

そして、経済産業省令で定める技術基準の内容は、「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」(同法 39 条 2 項 1 号)とされ、原子炉等の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合するように維持しなけれ

ばならない」（同条 1 項）と定められている。

### （3）経済産業大臣が有する規制権限

#### ア 適切な技術基準を定める権限

主務大臣である経済産業大臣は、電気事業法 39 条 1 項及び同条 2 項 1 号に基づき、原子炉等が「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」基準を充たす内容の技術基準（経済産業省令）を定める権限を有している。しかも、原子力を利用する原子力発電所は、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらすものであるところから、想定される事故を未然に防止するために、その時点における最高水準の技術的知見に基づく適切な技術基準を定め、原子力利用に関する安全性を確保する権限を有している。

#### イ 適切な技術基準への適合性を確保させる権限

電気事業法 39 条 1 項は、事業用電気工作物の設置者に対して、経済産業大臣の定めた技術基準に適合するように同工作物を維持すべき義務を明記する。この技術基準への適合を維持すべきことは、設置者が負う公法上の義務であるが、同法 40 条は、経済産業大臣に、技術基準に適合しない事業用電気工作物の修理、改造、移転もしくはその一時停止又は使用の制限を命じることができるとしている（技術基準適合命令）。

また、同法 54 条は、経済産業大臣は、実用発電用原子炉を含む特定重要電気工作物について、定期検査を行うものとしており、上記技術基準への適合性を定期的に管理監督する機会を制度的に保障している。

すなわち、経済産業大臣は、電気事業法の定める技術基準適合命令をもって、実用発電用原子炉を技術基準に適合させる権限を有している。

#### ウ 規制権限行使のあり方

電気事業法に基づいて経済産業大臣の有する規制権限（技術基準の制定権限

及び技術基準への適合命令の権限)は、原子炉等がいったん事故を起こした場合には莫大かつ不可逆的な被害が発生することを踏まえ、万が一にも、原子炉の事故によって、国民の生命・健康・財産や環境に損害を生ずることのないように、安全を確保するために十分な技術基準を定め、かつそれへの適合を確保することにより、原子炉事故による損害の発生を未然に防止するという趣旨に基づくものである。よって、技術基準の制定権限とそれへの適合命令の権限は、一体のものとして機能することが予定されている権限といえる。

これを換言すれば、同法 39 条の技術基準制定の権限は、同法 40 条に基づき、技術基準に適合しない事業用電気工作物の修理、改造、移転もしくはその一時停止等を命ずる(技術基準適合命令)監督権限を行使するためのものといえるのである。

そして、この技術基準の内容を定める権限が経済産業大臣に委ねられた趣旨は、技術基準の内容が多岐にわたる専門的、技術的事項に及ぶこと、また、その内容を、技術の進歩や知見の進展に適合したものに速やかに改正していくためには、これを経済産業大臣に委ねるのが適当であるとされたことによるものである。

したがって、技術基準の制定権限(規制権限)を有する経済産業大臣は、国民の生命・健康・財産や環境に対する危害を防止することを主要な目的とし、原子炉に関する技術基準を、技術の進歩や知見の進展に適合したものとするために、その制定(改正)権限を、適時にかつ適切に行使することが求められるのであり、さらに、あわせてその技術基準への適合命令の権限を速やかに行使し、もって、つねに、最新の技術の進歩や知見の進展に沿って、原子炉の安全性を確保することが求められるものである。

### 3 被告国の規制権限不行使の違法

#### (1) 本件における主務大臣の規制権限不行使の違法性を判断する基準

本件は、前記第 3 章で述べたように、国民の生命、健康、財産や環境が侵害され、極めて深刻な被害が発生している事案である。このような事案においては、①予見可能性の存在、②結果回避可能性の存在、及び③期待可能性の存在、の各要素を総合的に判断して、被告国（経済産業大臣）の規制権限不行使の違法性を判断することが求められる。

以下においては、本件事故が、地震に伴って発生した津波が福島第一原発を襲い、その敷地及び建屋が浸水して全電源喪失の事態に陥ったことによるものであることを踏まえ、まず、原子力発電所における事故が、いかに重大な法益侵害をもたらすものであるかについて改めて指摘し、次に、こうした事故を回避するために、本来、行使されることが期待された規制の内容を明らかにする。さらに、本件事故の予見可能性及び結果回避可能性の存在について述べ、そのうえで、上記規制権限の行使が強く期待されるものであることについて論じる。

## **(2) 原子力発電所の重大な事故がもたらす法益侵害の重大性**

原子力発電所における重大な事故は、前記第 4 章第 1 で詳述したとおり、広域、かつ、長期にわたる深刻な被害をもたらし、それによる損害が莫大なものとなることから、重大事故の発生は、万が一にも起こしてはならないものである。特に、後述のように、津波によるディーゼル発電機等の重要機器の浸水は、安全確保のための重要機器を一斉に機能喪失に陥らせる危険性があり、そうした事態に至った場合には、全ての電源の喪失から炉心冷却機能の喪失に至り、炉心溶融を伴う重大な事故に発展する危険性が高いのであるから、このような事態は、絶対に回避されなければならない。

## **(3) 行使することが期待された規制権限の内容**

経済産業大臣は、後記のとおり、2002（平成 14）年、または遅くとも 2006（平成 18）年までには、電気事業法 39 条及び 40 条に基づく権限を適時かつ適切に行使して、次に述べる、津波に対しても原子炉の安全を確保しうる技術

基準を定め、かつ、福島第一原発においても、原子炉等をこの技術基準に適合させる権限を行使することが強く期待されたというべきである。

すなわち、津波に対して安全を確保すべき技術基準としては、第1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を講じ（防潮堤など）、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得る対策を講じ（防潮扉の設置など）、③万が一に、建屋内に津波が侵入したとしても、安全確保のため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など）が求められる。

第2には、万が一にも交流電源を供給する設備の機能が喪失した場合においても、直ちにその機能を復旧できるようにするため、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じること（非常用 D/G に多重性・多様性を持たせ、低位置ではなく高い陸側の建屋に設置すること、予備の直流バッテリーの用意と高所への設置、交流・直流両用の電源車を複数台、高台へ配備することなど）が求められる。

このような措置を講じることによって、津波による浸水を原因として全電源喪失による炉心冷却機能の喪失に至ることを防止することが求められていたといえる。

#### （4）予見可能性の存在

以下の諸事実からして、2002（平成14）年、または遅くとも2006（平成18）年までには、福島第一原発において、地震に伴う津波による浸水から全電源喪失、ひいては炉心溶融という重大事故が発生し得ることは、予見することが可能であった。

##### ア 全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する知見

まず、全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する、被告国の本件事故以

前の知見を述べる。

一般に、地震等の災害に際しての、原子炉における事故防止対応としては、「止める」「冷やす」「閉じこめる」という3点が強調される。

このうち、本件事故の原因ともなった「冷やす」過程とは、原子炉の停止後も、炉心を冷却材によって継続的に冷却することを意味する。核燃料は、自動停止（スクラム）によって核分裂の連鎖反応が停止するに至った後も、核分裂に伴う大量の崩壊熱を発生し続けるため、これによる事故等を防ぐ必要がある。この冷却に失敗すると、炉心を浸している水が高温となり蒸発し、冷却材の喪失から炉心の露出に至り、その結果としてさらに炉心が高温となり、ついには炉心の溶融による損傷に至ることとなる。

そして、この「冷やす」過程には、電源の存在が不可欠である。なぜなら、原子炉を冷却するためには、炉心に冷却材（水）が供給され、その冷却材が炉心の熱を吸収し、さらに循環して最終ヒートシンク（海水または空気による熱の最終的な逃がしの場）によって除熱されるというプロセスが、継続的かつ安定的に進められる必要があるところ、この冷却材の循環のためには、その動力源としての電力が不可欠だからである。

また、冷却材としての水は、単に循環すれば足りるというものではなく、上記のとおり、最終ヒートシンクにおいて海水または空気によって除熱されなければならない。この海水による冷却のためには、海水を採取して最終ヒートシンクで除熱を行う必要があるが、これにも動力源としての電気の存在が不可欠である。

さらに、炉心の冷却を継続的かつ安定的に行うためには、炉心の状態（温度、圧力、水位等）を各種測定機器によって把握する必要がある。また各種の緊急時の冷却系機器を作動させるためにも電源が必要とされる。これらの測定機器及び冷却系機器は、いずれも電気によって作動するものである。したがって、

全ての電源を喪失した場合には、炉心の冷却を継続的かつ安定的に行うことは期待できなくなる。

以上から、原子炉の冷却のためには、電源の存在が不可欠であり、かつ炉心の冷却の失敗はただちに炉心溶融という重大事故につながるものであることからすれば、このような重大事故を避けるため、全ての電源を喪失することがないように措置を講じておくことは、高度の安全性が求められる原発において、何よりも優先されるべき必要不可欠な対策である。

#### イ 津波に伴う浸水によって全電源喪失となりうることの予見可能性

2006（平成 18）年 5 月 11 日、原子力安全・保安院と原子力安全基盤機構は、米国内の原子力発電所において内部溢水に対する設計脆弱性の問題が提起されたことや、スマトラ沖地震の津波によるインドの原子力発電所の海水ポンプ浸水の事故等を踏まえ、溢水勉強会を開催した。電気事業連合会及び各電気事業者も、オブザーバーとしてこの勉強会に参加した。

被告東京電力は、この勉強会において、福島第一原発 5 号機について、想定外の津波に対する検討状況の報告を行った。その際、10 メートルの高さの津波が到来した場合には、非常用海水ポンプが機能を喪失し炉心損傷に至る危険があること、14 メートルの津波が到来した場合、建屋への浸水に伴い全電源喪失に至る可能性があることが報告された。

すなわち、この時点で、津波により建屋への浸水が生じた場合、全電源喪失の事態を引き起こすことが明らかにされていた。

#### ウ 巨大地震とそれに伴う津波についての予見可能性

1995（平成 7）年の阪神淡路大震災を契機に設置された文部科学省地震調査研究推進本部の地震調査委員会は、2002（平成 14）年 7 月、「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」（以下「推進本部・長期評価」という。）を発表した。その中で、「過去の地震について」は、三陸沖北部か

ら房総沖の海溝よりのプレート間大地震（津波地震）として、「日本海溝付近のプレート間で発生したM8クラスの地震は17世紀以降では、1611年の三陸沖、1677年11月の房総沖、明治三陸地震と称される1896年の三陸沖（中部海溝寄り）が知られており、津波等により大きな被害をもたらした。」としている。そして、「次の地震について」においては、同地域の「プレート間大地震（津波地震）」を対象に「M8クラスのプレート間の大地震は、過去400年間に3回発生していることから、この領域全体では約133年に1回の割合でこのような大地震が発生すると推定される。」として、同様の地震は三陸沖北部だけでなく日本海溝南部の福島県沖や房総沖でも発生し、マグニチュード8.2前後の地震が30年間に20%の確率で発生するとの予測を示した。

#### エ その後の地震及び津波に関する知見の進展

##### (ア) 被告東京電力による三陸沖津波源による想定津波の推計（2008年）

被告東京電力は、津波に対する知見が進展する中で、上記の推進本部・長期評価の知見の取り扱いに関して、2008（平成20）年2月に、有識者に意見を求めたところ、福島県沖の日本海溝沿いで大地震が発生することは否定できないので波源として考慮すべきとの見解が示された。

そして、同年5月から6月にかけて、被告東京電力は上記推進本部・長期評価に基づき三陸沖津波の波源モデルを流用して試算したところ、次のような結果を得た。

福島第一原発2号機付近想定波高・・・9.3メートル

福島第一原発5号機付近想定波高・・・10.2メートル

敷地南部・・・15.7メートル

上記の試算は、今回発生した津波とほぼ同程度の波高であった。

##### (イ) 貞観津波に基づく波高の推計（2008年）

被告東京電力は、同年10月頃、東京大学の佐竹健治教授から貞観津波に関

する論文（以下「佐竹論文」という。）の原稿を入手した。貞観津波とは、869（貞観 11）年 7 月に三陸から仙台平野及び福島県を襲ったマグニチュード 8.3 と推定される地震及び大津波であり、今回の東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波とほぼ同規模とされる。被告東京電力は、佐竹論文に基づき試算した結果、福島第一原発において津波高 8.6 メートルから 9.2 メートル、福島第二原発において 7.7 メートルから 8.0 メートルに達するとの結果を得た。

（ウ） 貞観津波を考慮すべきとの指摘

2009（平成 21）年 6 月、政府の総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、産業技術総合研究所の活断層・地震研究センターの岡村行信センター長は、プレート間地震の予測に関して、被告東京電力が、推定の基礎として、塩屋崎沖地震のみを考慮し、より規模の大きい貞観地震・津波の存在を考慮していないことに対して、疑義を示した。

（エ） 被告国への貞観津波に基づく波高推計の報告（2009 年 9 月）

原子力安全・保安院は、同年 8 月頃、被告東京電力に対し、貞観津波等を踏まえた福島第一原発及び福島第二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。

被告東京電力は、同年 9 月 7 日頃、原子力安全・保安院に対し、佐竹論文に基づく試算によれば、福島第一原発において津波高 8.6 メートルないし 8.9 メートル、福島第二原発において同 7.6 メートルないし 8.1 メートルの波高となると報告した。原子力安全・保安院の審査官は、波高が 8 メートル台に達すると、津波が海水ポンプの電動機据え付けレベルを越えて、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が、特段の対策をとることを被告東京電力に指示しなかった。

（オ） 被告国内部における貞観津波に基づく波高の推定結果の軽視

2010（平成 22）年 3 月、原子力安全・保安院の森山善範審議官（当時）は、

部下に対して福島第一原発の津波対策の状況を尋ねたところ、部下より被告東京電力が津波堆積物の調査をしていること、「貞観の地震による津波は、簡単な計算でも敷地高は越える結果になっている。防潮堤を造るなどの対策が必要となると思う。」旨の報告を受けたが、主務大臣である経済産業大臣は、被告東京電力に対して、こうした知見に基づく特段の対策を指示しなかった。

オ 全電源喪失による炉心溶融事故発生の予見可能性についてのまとめ

以上の事実より、2002（平成 14）年、または遅くとも 2006（平成 18）年までには、被告国（主務大臣）は、本件事故と同程度の津波の発生の可能性があることを十分に認識し得たのであり、かつ、そうした津波による建屋等への浸水から全電源喪失に至り、本件事故のような炉心溶融による重大事故を引き起こすことがあり得ることも認識していた。

#### （5）結果回避可能性の存在

本件事故においては、外部交流電源施設が脆弱であり、震度 6 強の地震動により送電ルートが破壊されて外部電源を喪失し、かつ、非常用 D/G、電源盤、直流電源及び海水ポンプ等が低位置に設置されていたため、津波襲来に伴う浸水によりいずれも機能を喪失し、非常用交流電源の喪失（3 号機）ないし直流電源を含めた全電源の喪失（1、2 及び 4 号機）という事態に至ったものである。

これに対して、経済産業大臣が、前記したところの期待される規制権限を適時かつ適切に行使し、

- 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を講じ（防潮堤など）
- 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得る対策を講じ（防潮扉の設置など）
- ③ 万が一に、建屋内に津波が侵入したとしても、安全確保のための重要機器

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など）

などの技術基準を定めて、これへの適合を求めていれば、本件のような全電源喪失という事態は避けられたといえる。

また、本件事故後、経済産業大臣は、電気事業法 39 条 1 項に基づく技術基準として「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令・省令 62 号」（以下「技術基準省令」という。）に、新たに「5 条の 2（津波による損傷の防止）」を追加し、その 2 項において、

「津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」として、津波により全電源喪失に至った場合においても、直ちに発電機能を復旧することが可能となる代替設備の設置等を求めるに至った。

経済産業大臣が、本件事故以前に、こうした技術基準を定めて、それへの適合を求めていたとすれば、全電源の喪失という事態にも対応できるように、多重性のある非常用 D/G を高い陸側へ設置すること、予備の直流バッテリーの用意と高所への設置、交流直流両用の複数の電源車を高台に配備するなどの対策がとられていたはずである。

そして、以上述べた、建屋の水密化や、重要機器の水密化及び高所配置、さらには全電源喪失に対応する早期の復旧を可能とする代替設備の設置などには、その施工に長期間を要するものではない。

よって、経済産業大臣が、これらの技術基準の改定とそれへの適合命令の権限を適切に行使していたとすれば、全電源喪失という事態を避けることも十分可能であったし、仮に、全電源喪失という事態に至ったとしても早期の電源復

旧が可能となったのであり、本件事故のような炉心溶融を伴う重大事故を未然に防止することは十分に可能であった。

#### (6) 規制権限行使への期待可能性を基礎づける事実

経済産業大臣が、前記の技術基準の制定権限と、これに基づく技術基準適合命令の権限を行使すべきことについて、強く期待されるということは、以下の各事実から基礎づけられるところである。

すなわち、第1には、原子力発電所における重大な事故が、上記第4章第1で詳述したとおり、広域で、長期にわたる、深刻な被害をもたらし、それによる損害が莫大なものとなることから、重大事故の発生は、万が一にも起こしてはならないものであることによる。特に、前述のように、津波によるディーゼル発電機等の重要機器の浸水は、安全確保のための重要機器を一斉に機能喪失させる危険性があるのであり、そうした事態に至った場合には、全ての電源の喪失から炉心冷却機能の喪失に至り、炉心溶融という過酷事故へ発展する危険性が高いのであり、そうした事態は、絶対に回避されなければならない（津波によって重大事故が発生しうることと、その場合、重大な法益侵害がもたらされること）。

第2に、被告国は、上記第4章第2において詳述したとおり、単に原子力事業者に対して、原子炉等規制法、電気事業法等によって、安全確保のための消極的な規制を行う立場に留まるものではない。被告国は、原子力委員会による「長期計画」により詳細な原子力発電の推進計画を策定、実行し、かつ、本来は電力会社が負担すべき技術開発のコスト、立地確保のコスト、賠償のリスク、廃棄物処理のコストなどのコスト及びリスクを引き受けるなどして、原子力発電所の建設を主体的、かつ強力に推進してきたといえる。つまり、被告国は、自らの先行する行為によって、原子炉の持つ巨大な危険の作出に深く関与しているといえるのである（いわゆる「国策民営」による原発推進政策。作為起因

性の不作為責任)。

第3に、経済産業大臣は、上記第4章第2で詳述したとおり、原子炉等規制法等による規制権限に基づいて、核燃料物質の管理から、原子炉の設置及び使用等に関して、他の法規制に例を見ない強力な規制権限を有しており、原子炉の設置、使用等について、全面的に管理しているといえる。そして、その権限に基づいて、経済産業大臣は、わが国に設置されていた54基の個々の原子炉について、極めて詳細な情報を独占的に入手したうえで、その規制に当たっているが、他方で、核燃料物質及び原子炉をテロ等の危険から防護する観点から、その安全に関する情報の多くは、原告ら国民が詳細に把握することができないところのものとなっている。こうした強力な規制権限と情報の独占を前提とすれば、被告国は、原子炉の安全の確保について重大な責任を負うものといえる(強力な規制権限の存在と情報の独占)。

第4に、被告国は、上記第4章第2で詳述したとおり、外国における重大事故及びわが国における事故の頻発にもかかわらず、「わが国の原子力発電においては、その安全性は基本的に確立している」と繰り返し言明して、国民に対して、原子力発電が安全であるとの広報を繰り返してきた。このように、安全が確保されているという国民向けの広報を続ける以上、被告国が、原子炉において万が一にも過酷事故につながりかねない事態を招来させないように万全の体制で厳しい規制を取るべきことは当然といわなければならない(国民に対する安全の保証)。

以上から、経済産業大臣が、過酷事故にも発展しかねない津波による被害に対して、電気事業法39条及び40条に基づいて、原子炉の安全を確保すべき規制権限を行使することは、強く期待されるのが当然といわなければならない。

#### 4 小括

以上に述べたとおり、経済産業大臣は、福島第一原発において、津波に伴う建

屋への浸水から本件事故のような炉心溶融による重大事故が発生し得ると予見することは十分に可能だった（予見可能性）。

また、経済産業大臣は、地震及び津波によっても原子炉が全電源喪失に陥ることがないようにすること、及び仮に全電源喪失に至った場合においても直ちに復旧しうる代替措置を講じることを内容とする技術基準を定め、かつ、福島第一原発においても、これに適合するように原子炉等を修理し、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（技術基準適合命令）義務があった（期待可能性ないし作為義務の存在）。

そして、経済産業大臣が、仮に上記の規制権限を適時かつ適切に行使していれば、本件事故のような全電源喪失に基づく炉心溶融という重大事故を回避することは十分可能であった（結果回避可能性の存在）。

経済産業大臣は、以上のような技術基準の制定及び同基準への適合命令を発する措置をとり、本件原発周辺住民のほか多数の国民の生命、健康、財産や環境を確保すべき義務を負っていたにもかかわらず、かかる権限行使を適時にかつ適切に行使する措置を怠ったものであり、こうした規制を怠ったことは、被害を受けた多くの国民との関係で、国賠法 1 条 1 項との関係において違法と評価されるべきものである。

#### 第 4 被告東京電力の責任

以下に述べるとおり、被告東京電力は、原告らに対し、民法 709 条に基づき、故意とも同視しうる重大な過失責任を負う。

##### 1 被告東京電力が負う高度の注意義務

原子力発電の危険性については、前記第 4 章第 1 ですでに述べたとおりであり、この危険性を踏まえれば、電気事業者は、原子炉の運転に当たっては、その時点における最新かつ最高の知識及び技術に基づいて事故の発生防止に万全を期す

とともに、常により一層の安全の確保に向けて継続的に調査及び研究を尽くし、仮に、安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに運転を停止して必要な対策を施すことを含めて、要求される最大限の防止措置を講じて周辺住民の生命・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、極めて高度な注意義務を負う。

また、被告東京電力の上記義務は、国の経済産業大臣が設定する各種指針や基準などの規制を遵守していれば、義務の履行が果たされたといえるものではない。被告東京電力は、現に原発を設置・運転する者として、各時点における最新かつ最高の知識及び技術に基づき、自ら過酷事故を起こさないだけの対策をとることが義務付けられているのである。

## 2 事故の多発と安全性の軽視

### (1) 福島第一原発における事故の多発と被告東京電力による事故隠し

1971（昭和36）年3月26日の福島第一原発1号機の運転開始後、被告東京電力の原子力発電所では大小の事故が相次いでいる。たとえば、1978（昭和53）年11月2日の福島第一原発3号機の事故は、制御棒5本が脱落し、約7時間半にわたって臨界が継続する日本で初めての臨界事故であった。また、1984（昭和59）年10月21日にも、同2号機で一時的な臨界により原子炉が自動停止するという事故が発生している。ところが、被告東京電力は、運転日誌等を改ざんし、これらの臨界事故について、2007（平成19）年3月22日に公表されるまで事実を隠蔽していた。

また、2000（平成12）年7月に発覚したトラブル隠しは、福島第一原発、福島第二原発及び柏崎刈羽原発の計13基において、1980年代から1990年代にかけて行われた自主点検の記録に際して、燃料体を囲む炉心隔壁（シュラウド）のひび割れ等の事実が隠蔽されていたというものであった。これは、ゼネラル・エレクトリック・インターナショナル社（GEI社）の米国人技術者か

ら原子力安全・保安院への内部告発によって明らかになったもので、被告東京電力が隠蔽の事実を認めたのは、内部告発から2年経った2002（平成14）年のことであった。

なお、本件事故の約9ヶ月前である2010（平成22）年6月17日には、福島第一原発2号機の運転中に外部電源への自動切替に不具合が生じ、電源喪失及び原子炉水位低下事故を発生させている。

## （2）炉心溶融を伴う重大事故は起こりえないという「安全神話」の呪縛

### ア 原子炉の構造における「安全神話」の流布

被告東京電力の行動も、根拠なく安全性の確立を断定し、絶対的な安全をうたう、悪しき「安全神話」そのものであった。被告東京電力が流布してきたいわゆる「安全神話」には、さまざまなレベルのものがあるが、その基本となっていたのは、原子炉の構造を理由とするものである。本件事故前、被告東京電力が原子炉の安全性について述べていたのは、「五重の壁」による放射線防護であった。すなわち、ウラン酸化物を焼き固めた燃料ペレット、燃料を覆う被覆管、原子炉圧力容器、原子炉格納容器及び原子炉建屋の5つであり、これらにより、放射性物質を「閉じ込め」、したがって、周辺環境への放出は「ない」とされていた。被告東京電力は、炉心溶融という事態はおろか、それによる放射性物質の施設外への放出については、全く想定していなかった。

### イ 炉心溶融を伴う重大事故の発生については想定すらしていなかった

被告東京電力は、福島第一原発について、建設当初から、炉心溶融とそれに伴う放射性物質の建屋外への放出という重大事故が発生することを想定していなかった。

たとえば米国では、原発の設置許可の基準となる立地基準のなかに、低人口地帯を設けることが定められている。一方、日本では、被告国の立地審査指針において、万一の事故が起きても公衆の安全を確保することが前提とされてい

るものの、深刻な事故は起き得ないものとして、事実上、低人口地帯を設けなくとも建設が認められてきた。被告東京電力においても、重大事故は起こりえないとして、福島第一原発周辺に低人口地帯を設けなかった。

また、福島第一原発 1～3 号機の運転開始後、1977（昭和 52）年に作られた安全設計審査指針では、全交流（動力）電源喪失については 30 分程度の短時間を想定すれば足りるとされてきた。長期間の電源喪失が考慮されなかったのは、日本では電源の信頼性が高いため特に対策をとる必要がないとされたためであり、それゆえ原子力発電所の電源も短時間で回復できるとされた。被告東京電力も、福島第一原発の各号機について、長期間の電源喪失は起こりえないとして、これを想定した対策を怠ってきた。

#### ウ 被告東京電力の関与による法規制の免除

本件事故当時、炉心溶融を伴う重大事故対策は、法律上の義務（規制）とはされていなかった。しかし、こうした事故対策を法規制の対象としないという取扱いとなった背景には、被告東京電力の関与による影響があった。

炉心溶融を伴う重大事故の対策は、1986（昭和 61）年のチェルノブイリ原発事故をきっかけに日本でも検討されることになった。当時、被告東京電力をはじめとする電力会社は、被告国による規制を認めれば炉心溶融を伴う重大事故の可能性を認めることになり、そうした事故は起こりえないという従来の説明と整合性がつかなくなると考え、被告国に対して法規制の導入を見送るよう要求した。

この結果、1992（平成 4）年、原子力安全委員会は、炉心溶融を伴うような重大事故の対策を被告国の規制の対象としないことを決め、電力会社の自主的な取組に委ねることとした。

しかし、被告東京電力が、対策コストをかけて自らその対策を施すことはなかった。

### (3) 地元住民の意見形成に対する「やらせ」

被告東京電力は、原子力発電所の稼働率の低下を避けるために、地元住民の意思形成にも影響力を行使してきた。

たとえば、国会によって設置された「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 報告書」では、次のような例が示されている。

「平成 15 (2003) 年 3 月 27 日、保安院の主催により、福島県大熊町及び双葉町の住民を対象として、原子力発電所の健全性評価に関する説明会が行われた。当該説明会に際して、東電は一部の社員に対して説明会に出席するよう要請を行うとともに、説明会において配布される質問票への記入方法についても書面で依頼を行っていた。さらに、自社社員だけでなく、協力会社の職員 135 人に対しても出席の要請を行っていた。」(547 頁)

被告東京電力は、住民に対する公式な説明会を自らに有利な状況とするために、「やらせ」を行ってまでして原子力発電所の安全性に信頼を寄せる住民が多数であることを装い、住民意思を歪めてはばからなかった。

### (4) 被告東京電力は不十分な耐震設計指針にすら従わなかった

#### ア 不十分な耐震バックチェックと最終報告の先延ばし

被告東京電力は、2006 年(平成 18)年に改訂された原子力安全委員会の耐震設計審査指針を受けて、2008(平成 20)年 3 月、福島第一原発 5 号機の耐震バックチェック中間報告を原子力・安全保安院に提出し、耐震安全性が確保されているとした。しかし、同報告で安全性が確認されたのは、原子炉建屋のほか、わずか 7 設備にとどまった。1~4 号機及び 6 号機については、2009(平成 21)年に中間報告が提出されたが、5 号機と同様、耐震安全性を確認した設備は限定的であった。

被告東京電力は、これ以後、耐震バックチェックをほとんど進めず、当初 2009(平成 21)年 1 月としていた最終報告の提出予定を 2016(平成 28)年 1

月に先延ばしにした。また、新指針に適合するために必要となる多数の耐震補強工事についても、その必要性を把握しながら、被告東京電力がこれを実施することはなかった。

#### イ 安全対策を先延ばしにする被告東京電力の姿勢

前記指針は、それ自体地震・津波対策として決して十分なものではなかった。しかし、被告東京電力は、このような不十分な指針に沿った対策ですら真摯に取り組もうとしなかったのであり、発生可能性のある巨大地震とそれに伴う巨大津波に対する対策は何らとられなかったといつてよい。

被告東京電力が耐震バックチェックすら進めなかったのは、バックチェックの結果、地震対策が必要となると、長期間の原子炉の運転停止が不可避となり、稼働率の低下を招くことを懸念したからにほかならない。被告東京電力は、投下資本の回収を図るために原子炉の運転継続を至上命題として、経済性を優先し、耐震バックチェックの報告を先延ばしにし、安全対策をなおざりにしてきたのである。

#### (5) 市民団体からの再三にわたる地震・津波対策の申入れをも無視

被災地である福島県浜通り地域においても、本件事故以前から、本件事故のような過酷事故を回避するために、何度となく被告東京電力に対して地震・津波対策を採るよう警告し、申入れをしてきた団体がある。

#### ア 「原発の安全性を求める福島県連絡会」の申入れ

「原発の安全性を求める福島県連絡会」（代表早川篤雄）は、2005年（平成17年）5月10日に、「チリ級津波の引き潮、高潮時に耐えられない東電福島原発の抜本的対策を求める申し入れ」と題した文書を当時の被告東京電力代表取締役であった勝俣恒久宛に提出した。これは、社団法人土木学会（以下「土木

学会」という。) <sup>3</sup>津波評価部会<sup>4</sup>の「原子力発電所の津波評価技術」(以下「津波評価技術」という。)という研究結果を公表したことを受けたもので、福島第一原発及び福島第二原発において、地震及び津波の対策を求めたものであった。すなわち、「原発の安全性を求める福島県連絡会」は、上記文書の中で、福島第一原発及び福島第二原発の場合、現状のままでは、チリ津波級の津波によって発生が想定される引潮、高潮に対応できないこと、その結果、炉内の崩壊熱を除去するための機器冷却用海水施設が機能しなくなること、冷却材喪失事故用施設の多くが機能しなくなること等を指摘し、被告東京電力に対し、再三に渡り改善を求めた。ところが、被告東京電力は、このような申入れに対し、まじめに回答することも、改善を検討することもなかった。

「原発の安全性を求める福島県連絡会」は、その後も繰り返しこの申入れに応えるよう被告東京電力に求めてきたが、被告東京電力は真摯に回答せず、また、安全対策を採ることを拒否し続けた。そのような中で、2007(平成19)年7月16日、新潟中越沖地震が発生し、前記のとおり、被告東京電力の柏崎刈羽原発が被災した。原子力発電所が地震によって被災したのは、これが世界で初めてのことであった。この事態を受け、「原発の安全性を求める福島県連絡会」は、同年7月24日、被告東京電力本社まで出向き、改めて抜本的対策を強く求める申入書(「福島原発10基の耐震安全性の総点検等を求める申し入れ」)を提出した。この申入書には「福島原発はチリ級津波が発生した際には機器冷却海水の取水が出来なくなることが明らかになっている。原子炉が停止されても炉心に蓄積された核分裂生成物質による崩壊熱を除去する必要がある、この機器冷却系が動かなければ、最悪の場合、冷却材喪失による苛酷事故

---

<sup>3</sup> 現在は公益社団法人である。

<sup>4</sup> 津波評価部会は、電力業界の自主研究の一環として設置されたもので、学識経験者、財団法人電力中央研究所及び電力各社の研究従事者等から構成され、会議運営の実務は、電力中央研究所及び被告東京電力等から構成される幹事団が行った。

に至る危険がある。」と明確に指摘し、その対策を講じるように求めていた。

ところが、被告東京電力は、このような地元からの申入れに対し、「原子炉圧力制御室などに貯水しているので、津波で海水が取水できなくても大丈夫」等と従前と同様の回答を続け、真面目に改善策を検討する態度は見られなかった。

#### イ 原発問題住民運動全国連絡センターの申入れ

2010（平成 22）年 11 月 22 日、「原発の安全性を求める福島県連絡会」が加入している原発問題住民運動全国連絡センター（筆頭代表委員 伊東達也）は、被告東京電力も加盟する電気事業連合会に申入書を持参し、「迫りくる大地震に対する日本の原発等への国民の不安について、みなさんは共有されますか。」「原発等の大地震への備えはどうなっていますか？それで大丈夫ですか？万全な耐震対策の緊急確立を要求します。」「私たちは日本で苛酷事故を未然防止することが最大かつ喫緊の課題と考えていますが、この点での認識を共有されますか。」など大震災に備えた安全対策を求める申入れを行った。これは、石橋克彦神戸大学教授の、日本列島は大地震の活動期に入っており、活動期に入っていることは、ほとんどの地震学者が共通に考えていることであるとの国会での発言（2005〔平成 17〕年 2 月 23 日衆議院予算委員会公聴会）を受け、福島第一原発及び福島第二原発についての、原発震災の危険を指摘したものであった。

#### ウ まとめ

被告東京電力は、福島県浜通り地域の住民らによる、本件事故と同様の事故の危険性に警鐘を鳴らしていたこれらの申入れに対して、真摯に対応しようとして、安全対策を怠ってきた。本件事故が「想定外」の事故であったはずはない。

### (6) 小括

このように、被告東京電力は、福島第一原発を含む原子力発電所を設置・運転するに当たって、その危険性から要求される高度の注意義務を負っているにもかかわらず、大小さまざまな事故を多発させ、そればかりか事故を隠蔽し、一方では、炉心溶融を伴う重大事故は起こらないと喧伝し、地域住民の反対の声を封じてきた。また、被告東京電力は、被告国による耐震設計指針に基づくバックチェックについても、経済性と引き替えに先延ばしにし、福島第一原発周辺の住民らによる地震・津波対策を求める再三にわたる要請をも無視してきたのであり、原子力発電所の設置・運転についての絶対的要請である安全性の確保を、著しく軽視してきたものといえる。

### **3 被告東京電力は、2002（平成 14）年以降、故意とも同視しうる重大な過失責任を負う**

#### **（1）被告東京電力は 2002 年には福島県沖の巨大地震を予見していた**

前記のとおり、2002（平成 14）年 7 月、推進本部・長期評価において、太平洋プレートの沈み込みによる日本海溝付近での地震は、1611 年三陸沖、1677 年房総沖、1896（明治 29）年三陸沖が知られているが、同様の地震は三陸沖北部だけでなく日本海溝南部の福島県沖や房総沖でも発生する、マグニチュード 8.2 前後の地震が 30 年間に 20% の確率で発生するとの予測が示された。

したがって、これにより被告東京電力は、地震や津波が多発している三陸沖に近接する福島県沖においても巨大地震が発生しうること、歴史的にみれば、巨大地震の発生に伴って巨大津波が発生し、福島県沿岸にも到達する可能性があることを認識するに至った。

#### **（2）2006（平成 18）年の溢水勉強会**

2004（平成 16）年 12 月のスマトラ沖津波や 2005（平成 17）年の宮城県沖地震を受けて、2006（平成 18）年 5 月、原子力安全・保安院及び原子力安全基盤機構の主催による溢水勉強会が開かれた。被告東京電力は、これにオブザ

ーバーとして参加し、福島第一原発 5 号機の想定外津波にかかる検討状況を報告している。被告東京電力は、その際、O. P. +10 メートルの高さの津波により非常用海水ポンプが機能を喪失し、炉心損傷に至る危険があること、O. P. +14 メートルの高さの津波により、建屋への浸水に伴い全電源喪失に至る可能性があることを報告した。

### (3) 被告東京電力が本件事故の可能性を認識した時期

#### ア 2002（平成 14）年、遅くとも 2006（平成 18）年には認識

このように、被告東京電力は、2002（平成 14）年 7 月には、福島県の太平洋沖で巨大地震とそれに伴う巨大津波の到来の可能性を認識しており、三陸沖における津波のような巨大津波が到来すれば、建屋への浸水等により全電源喪失に陥り、その結果として、炉心が損傷し、放射性物質を閉じ込めておくという原子炉の基本的かつ核心的な機能が働かなくなり、放射性物質の拡散に至り得ることを十分に予見し得た。

また、2006（平成 18）年には、前記溢水勉強会において、具体的に福島第一原発における想定外津波の浸水とその影響を予見している。被告東京電力が 2006（平成 18）年の時点で上記のとおり 14 メートルの津波による浸水及び全電源喪失の可能性を報告していることからすれば、こうした事態について被告東京電力が想定できるだけの知見を得たのは、同年よりさらに前のことであったと考えられる。

したがって、被告東京電力は、2002（平成 14）年の段階で、または、遅くとも 2006（平成 18）年の段階で、福島県沖で想定される巨大地震及び巨大津波が発生した場合、福島第一原発の建屋等への浸水により全交流電源喪失、ないしは直流電源を含む全電源喪失に陥り、炉心溶融事故が発生し過酷事故に至る危険性があることを認識するに至ったといえる。

#### イ 被告東京電力のその後の知見の進展

なお、2007（平成 19）年 7 月 16 日に発生した新潟県中越沖地震では、柏崎刈羽原子力発電所において、耐震設計時の基準加速度を超える地震動を観測した。地震により、当時運転中だった 4 基の原子炉は自動停止したが、3 号機建屋外部の変圧器から出火し、約 2 時間にわたり火災が続いたほか、炉心の冷却に一部の機器しか使えなかったことから 4 基並行での冷却ができず、冷却停止は間一髪の状態であった。また、この事故で放射性物質が微量ながらも施設外に漏出した。

また、被告東京電力は、2008（平成 20）年 5 月から 6 月には、福島県沖でも津波地震の発生を否定できないという上記「長期評価」の見解を踏まえ、明治三陸地震クラスの地震が福島県沖で発生したという想定で津波高の計算を行い、福島第一原発において最大 15.7 メートルの津波が到達するとの結果を得た。

さらに、被告東京電力は、前記のとおり、同年 10 月頃、貞観津波に関する佐竹論文の草稿を入手した。被告東京電力は、佐竹論文に基づく試算により、福島第一原発で津波高 8.6 メートルから 9.2 メートル、福島第二原発で 7.7 メートルないし 8.0 メートルに達するとの結果を得た。

また、2009（平成 21）年 6 月には、政府の総合資源エネルギー調査会の専門家会合において岡村行信氏から貞観津波の存在を考慮すべき旨の指摘を受けた。被告東京電力は、同年 9 月 7 日ころには、原子力安全・保安院の要求に応える形で、佐竹論文によれば福島第一原発で津波高 8.6 メートルないし 8.9 メートル、福島第二原発で同 7.6 メートルないし 8.1 メートルと報告しており、貞観津波についての被告東京電力の知見は大きく進展していた。

#### （4）被告東京電力の注意義務違反

被告東京電力は、2002（平成 14）年の「推進本部・長期評価」による福島県沖を含む地震予測についても、あるいはまた、溢水勉強会における福島第一

原発の津波による浸水被害の予測についても、単に可能性を指摘しているだけで、実際にはそのような津波は来ないだろうと考えていた。その結果、新たな津波対策がとられることはなく、津波対策に必要となる原子炉の一時停止措置をとることもなかった。

#### ア 外部電源を確保する必要性

原子炉事故対応の三大原則は、「止める」「冷やす」「閉じ込める」にあるが、このうち、特に「冷やす」過程には電源が不可欠であることはすでに述べたとおりである。巨大地震及び巨大津波の発生による原子力発電所への浸水、全交流電源喪失、それに起因する炉心溶融という事態を防ぐためには、なによりも電源を確保することが必要であった。したがって、地震や津波に耐え得る外部電源を確保することは極めて重要な要請であったといえる。そのためには、たとえば送電鉄塔の耐震性の強化や、送電線の中継地点となる開閉所の水密性・耐震性の確保、また電源ケーブルの地下化など外部電源を確保するための対策をとることが必要であった。

#### イ 非常用ディーゼル発電機について津波対策をとる必要性

また、外部電源を喪失した場合に動力となる交流電源を供給するのが非常用 D/G（ディーゼル発電機）であるが、これが津波による浸水で機能を失ってしまうと各種の非常用機器の作動に必要とされる動力電源の供給は不可能になる。そのため、たとえば非常用 D/G が設置されている部屋の水密性・耐圧性を確保し、あるいは非常用 V の設置場所を高くして津波による浸水を防ぐ必要があった。なお、福島第一原発の非常用 D/G は、2、4、6 号機の各 1 台を除いていずれも海水冷却式であったが、津波による被害を防ぐには、海水ポンプへの浸水も防ぐことが必要であったし、多重防護を実現するには、空冷式の非常用 D/G も併設するなど、海水ポンプを使わない電源装置とすることも求められるところであった。

#### ウ 全交流電源喪失に備えた直流電源の装備

全交流電源を喪失した場合の電源確保策としては、直流電源（バッテリー等）の確保も必要であった。直流電源が津波により浸水しないよう、耐水性・耐圧性を備えるべきことはもちろん、長期間にわたる全交流電源喪失に対応するためには、バッテリーの容量アップ、直流電源の枯渇に備えたバッテリー車や可搬式バッテリーの配備なども必要であった。

#### エ 被告東京電力はこれらいずれの対策もとらなかった

2011（平成23）年10月7日経済産業省令第53号による改正前の技術基準省令4条1項は、「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。」としており、原子炉の安全性が津波により損なわれることのないよう「適切な措置」を講じるべきことを命じていた。

前記アないしウに述べたような電源確保に関する各種の対策は、いずれも被告東京電力の前記知見を前提とすれば、上記技術基準における「適切な措置」として当然に必要とされるものであり、かつ、遠大な防潮堤の設置など長い期間と多額の費用を要するものでもない。現に、2012（平成24）年7月の関西電力大飯原発の再稼働にあたっては、電源車の配備、海拔33.3メートルの箇所への空冷式非常用ディーゼル発電機の設置、海拔15.8メートルの箇所への直流電源（バッテリー）の設置など、電源の多重化・多様化が短期間のうちに図られている。

ところが、被告東京電力は、本件事故当時、これらいずれの対策をもとっていなかった。被告東京電力は、福島第一原発の原子炉施設が水没のために全電

源喪失に陥り炉心溶融事故が発生し、それによる放射性物質の施設外への大量放出というシビアアクシデントが発生しうることを想定し、このような事態が発生することのないよう、想定される巨大地震と巨大津波により原子炉の安全性を損なわないようするために求められる前記アないしウの各防護措置ないしは原子炉の運転の一時停止を含む他の適切な措置を講じなければならない義務に違反し、必要かつ十分な対策をとらなかったものである。

#### (5) 被告東京電力の責任のまとめ

以上のとおり、被告東京電力は、2002（平成14）年7月、遅くとも2006（平成18）年の時点において、地震及びこれに伴う津波により原子炉施設が水没して全電源喪失に陥り、炉心溶融事故が発生して放射性物質の施設外への大量放出というシビアアクシデントが発生する可能性を認識しつつ、このような事態が発生することのないよう、想定される巨大地震と巨大津波により原子炉の安全性を損なわないようするために求められる前記（4）アないしウの各防護措置その他の適切な措置を講じなければならない義務に違反し、必要かつ十分な対策をとらなかったものといえる。

被告東京電力は、重大な権利侵害の発生可能性を認識・認容しつつ、必要な対策を怠ったまま福島第一原発を運転していたものであり、故意とも同視しうる重大な過失による責任を負う。

### 第5 本件事故による被害拡大についての被告国及び被告東京電力の責任

#### 1 被告東京電力の情報提供義務違反

(1) 被告東京電力は、原子力災害が発生した場合には、原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提供する法的義務があること

本件事故のような原子力災害が発生した場合、原子力災害による放射線被害が地震や津波とは異なり五感によって実感することができないという特殊性

から、原告らを含む周辺住民にとっては、避難の要否及び避難の方法等を検討するために必要な情報を早急に得られることがなにより重要である。このような情報が得られなければ、当該原発事故によって飛散した放射性物質による被ばくの危険が格段に高まるとともに、前述のとおり、実感できない放射能に対する不安が増大することになる。

そのため、原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）第 3 条では、被告東京電力を含む原子力事業者の責務として、「原子力事業者は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務を有する。」とされ、これを受けて同法第 25 条では、「原子力防災管理者（同法第 9 条により原子力事業者は事業所ごとに防災管理者を選任することが義務付けられている。）は、その原子力事業所において第 10 条第 1 項の政令で定める事象が発生したときは、直ちに、原子力事業者防災業務計画の定めるところにより、当該原子力事業所の原子力防災組織に原子力災害の発生又は拡大の防止のために必要な応急措置を行わせなければならない。」とされている。

そして、「原子力事業者防災基本計画」は、原子力事業者のモニタリングに関する役割について、原子力事業者は、特定事象発生の通報を確実にを行うため、事業所ごとに敷地境界モニタリングポスト、可搬式測定器、排気筒モニタリングポスト等の必要な測定用資機材を整備・維持するとともに、事故発生時には、敷地境界におけるモニタリングを継続し、現地対策本部にモニタリング結果を報告することとされていた。

このように、被告東京電力は、本件事故のような原子力災害が発生した場合、当該事故による放射性物質の飛散状況等に関する正確な情報を早期かつ継続的に収集し、原告らを含む周辺住民に対し、この情報を提供するための措置を

取る法的義務があった。

## (2) 被告東京電力は必要な情報提供を行わなかった

被告東京電力の「原子力事業者防災業務計画」は、福島第一原発または福島第二原発で事故が発生した場合、発電所免震重要棟内の緊急時対策室に設置することとされている緊急時対策本部の保安班がモニタリング活動にあたりとされていた。

さらに、モニタリング機材については、被告東京電力は、例えば、福島第一原発において、モニタリングポスト 8 台、排気筒モニター 14 台（各排気筒等に 2 台ずつ）、6 台の放水口モニター等を設置するとともに、モニタリングカー 1 台を保有していた。また、被告東京電力においては、各発電所内のモニタリングポストや排気筒モニター等を通じて収集されたデータは、自動的に被告東京電力のホームページに掲載されるようになっていた。

しかし、2011（平成 23）年 3 月 11 日に発生した地震及びその後の津波による全交流電源喪失のため、福島第一原発敷地内に設置されていた 8 台のモニタリングポスト及び各号機等に接続する 14 台の排気筒モニターは、全て監視不能となった。こうした事態を受け、福島第一原発においては、敷地内の線量変化を把握することによりプラント状況を推定するため、モニタリングカー 1 台のみで、福島第一原発敷地内の複数の地点においてモニタリングを行わざるを得なかった。その後、被告東京電力は、同月 23 日になってようやく仮設モニタリングポスト 3 台を福島第一原発敷地内に設置し、同月 25 日及び 29 日をもって使用できなくなっていた既設のモニタリングポスト 8 台を仮設電源を用いて復旧させ、本件事故から約 1 か月後の同年 4 月 9 日になってようやく原子力災害が発生した際においても本来なされることが想定されていた自動でのデータ集約及び公表が可能になった。

さらに、被告東京電力は、2011（平成 23）年 3 月 20 日ころ、中性子の計測

回数に関する公表データの訂正を契機として、内部調査を行った結果、事故発生直後から実施してきた福島第一原発敷地内におけるモニタリングデータのうち、一定期間のデータの一部が未公表のままであることが判明した。被告東京電力は、これらの未公表データを同年5月28日になってようやく公表した。

このように、被告東京電力は、前述のとおり、地震、津波に対応した電源設備を確保しなかったことから、本来予定された早期かつ正確なモニタリングができず、原告らを含む周辺住民に対し、避難の要否・避難の方法について十分に検討するだけの正確な情報を必要な時に提供しなかったばかりか、すでに得られていた情報を不注意により公開していなかった。

以上より、被告東京電力が情報提供義務を怠っていたことは明らかである。

## 2 被告国の情報提供義務違反

### (1) 被告国も原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提供する法的義務があること

前述のとおり、原子力災害が発生した場合原告らを含む周辺住民にとって必要な情報が早急に得られることが何より重要であるが、原子力災害の広汎性、被害の予測困難性等から、被告東京電力のような原子力事業者のみならず、被告国が積極的に情報を収集し、公表していく必要がある。

このようなことから、原災法第26条2項では、指定行政機関の長をはじめとする関係権限庁に対して、法令及び計画に定められた緊急事態応急対策の実施義務を課しているが、同条1項8号で「前各号に掲げるもののほか、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の拡大の防止を図るための措置に関する事項」と規定することで、一般的に被害拡大の防止策の必要性とその履行責任を明らかにしている。

そして、法令上具体的に定められた被害拡大防止手段として、「原子力緊急事態宣言その他原子力災害に関する情報の伝達及び避難の勧告又は指示に関

する事項」(同項 1 号)がある。前述のとおり、国が国民一人一人の安全を確保するためには、何よりも各人の判断の材料となる情報の公表が必要になる。そうだとすれば、国による原子力災害に関する情報の伝達とは、国から都道府県・市町村あるいは都道府県から市町村への伝達義務にとどまらず、それ以外に原子力情報の国民への公表をも含むものと考えなければならない。

このことは、原子力施設等の防災対策について(防災指針)2.4が「緊急時においては、オフサイトセンター(緊急事態応急対策拠点施設)で情報の集約や整理を行い、周辺住民、報道関係者等に的確に情報を提供することが必要である。」とされていること、災害基本計画においても「原子力災害対策本部、・・・関係行政機関は、役割に応じて周辺住民のニーズを十分に把握し、原子力災害の状況、・・・周辺住民に役立つ正確かつきめ細かな情報を適切に提供するものとする」とされていることから裏付けられる。

以上より、被告国も原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提供する法的義務があることは明らかである。

## (2) 被告国も必要な情報提供を行わなかった

被告国が上記情報提供義務を怠り、原告らに対し、避難の要否・避難の方法の検討に必要な情報を提供しなかった一例として、**SPEEDI**：緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(以下「**SPEEDI**」という。)の予測結果の公表の遅れが挙げられる。

原子力災害における安全・安心の確保には、放射線のリスクの最小限化が不可欠である。そのため被告国は、原子力災害時の応急対策を迅速かつ的確に行うため、緊急時における予測システムを開発してきた。それが緊急時対策支援システム(以下「**ERSS**」という。)と**SPEEDI**である。事故発生時には、**ERSS**を用いて、原子力施設から大気中に放出される放射性物質の核種や時間ごとの放出量(以下「放出源情報」という。)を算出し、この放出源情報をもとに、

SPEEDI を用いて事故の進展に伴う環境への影響の予測計算を行い、SPEEDI の計算結果をもとに、避難等の応急対策を検討することが予定されていた。

しかし、前述のとおり、被告らが地震及び津波発生の際の電源確保について十分な対策をとっていなかったことから、本件事故により、福島第一原発の外部電源が喪失し、地震発生直後に、福島第一原発に設置されていた原子炉内の情報等を ERSS に送信するためのサーバが停止して、プラントデータの伝送が中断された。加えて、データ伝送のための政府の専用回線も断線した。そのころ、原子炉のプロセス計算機の電源も失われたことから、ERSS は福島第一原発のプラント状態を把握する機能を停止してしまった。

ERSS による放出源情報の取得に当たって、電源の喪失が問題になりうることは、本件事故前から認識されていた。にもかかわらず、事故前に非常用電源が接続されずに放置され、また、データ伝送ルートも多重化されていなかった。

また、ERSS から放出源情報が長時間得られないという想定に基づく訓練は行われてこなかった。

このようなことから、原子力・安全保安院や文部科学省を含む関係機関においては、SPEEDI は活用できないと判断し、本件事故直後においては、SPEEDI による予測計算の結果の活用法について組織的に検討されることはなかった。

その結果、SPEEDI による予測計算の結果が公表されたのは本件事故後約 2 カ月たった 2011（平成 23）年 5 月 3 日だった。

この一例のみをもっても、被告国もその情報提供義務を怠り、原告らが避難の要否、その方法を検討するために必要な情報を必要な時期に提供しなかったことは明らかである。

### （3）被害の拡大

このような、被告らによる情報提供義務の違反は、第 3 章第 1 に詳述したとおり、原告ら住民に対して一層の被害の拡大をもたらした。福島第一原発の危

機的な状況が刻一刻と報道されるなかで、必要な情報が与えられないことにより、原告らの不安、動揺などの精神的被害は極度に高まった。さらには、そのような中での避難行動、被ばくを少しでも回避するための行動においても、適切な判断をするための情報が提供されなかったために、無益な被ばくの増大、線量の一層高い方向への避難など、被害の拡大を甘受させられたのである。この点でも、被告らの責任は一層重大である。

## 第6 被告国及び被告東京電力の共同不法行為

### 1 国策民営による原発推進政策

上記第4章第2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

を押し進めたのである。

## 2 「安全神話」も共同で流布

広島・長崎の被爆体験を持つ我が国においては、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、被告東京電力は「安全神話」を定着させるための宣伝に当たった。

また、被告東京電力ら、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、被告国と被告東京電力との間の緊密な人的交流関係も顕著であり、それによって被告ら相互の知見を共有しつつ、「安全神話」の流布も共同してきた。

## 3 小括

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、具体的な原子力発電の稼働を被告東京電力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、被告国及び被告東京電力を含む電力会社の相互の強力な連携関係の下で一体となって押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京電力との協力関係の一環の中で、被告東京電力において設置、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、被告国と被告東京電力の行為が、「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。

よって、被告国と被告東京電力について、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5章 結 語**

### **第1 史上最悪の公害事件の責任を問う**

- 1 被告国と被告東京電力によって惹起された福島原発公害は、わが国の歴史上最大級で最悪の被害をもたらした公害である。

この福島原発公害によって、原告らが生活する地域環境は、放射能によって汚染し、永年にわたって幾世代を重ねて多くの市民によって形成されてきたかけがえのない地域力が、著しく劣化させられ、今日なお原状回復の見通しが立たない状況にある。

そのため、原告らが「3・11」以前は当然のこととして享受してきた自然環境のもたらす諸々の恩恵、夫婦・親子孫の家族関係をはじめとする平凡であるが一人ひとりにとってこのうえなく大切な地域における人間関係が、大小あるいは深淺あるが須く傷つけられた。その結果として必然的に原告らを含むいわき市民の一人ひとりが苦悩し、かつて味わったことのない強いストレスにさいなまされる日々を今日に至るもなお強いられるのである。

- 2 従って、原告らが本件訴訟において求めるものは、以下の3点である。

第1に、本件福島原発公害によって原告らが強いられた不条理な「被害の実相」とこれらをもたらした被告らによる「加害の構造」を事実に基づいて明らかにすることである。そのうえで、被告らの加害責任を明確にする司法判断を得て、原告らに対し、被告らをして真の謝罪を行わせることである。

第2に、原告らの傷ついた生活と人間の尊厳を回復するにふさわしい損害賠償

を被告らに命ずる司法判断を得ることによって、被告らが一方的に定立した不当に低額な賠償基準を克服し、適正な損害賠償を原告らに対し支払わせることである。

第3に、本件訴訟は、今日なお広範な低線量放射能汚染地域で続く被害とともに、「3・11」後のわが国に新たに生じた不条理と不正義に苦しんでいる全ての被害者たちの思いを代弁し、前記の政策要求を含む痛切な諸要求を実現することである。

従って、本件訴訟もまた、先行して昨年12月3日貴裁判所に提訴された「福島原発避難者訴訟」と同様、全ての福島原発公害被害者が団結し、この国に正義を取り戻すことを目指して闘われる訴訟の一つにほかならない。

3 原告らは、「3・11」という歴史に刻まれた大きな節目に当たる本日、本件訴訟を福島地方裁判所いわき支部に提訴するものであるが、同日福島地方裁判所（本庁）に同じ目的を有する福島原発公害訴訟が提訴される。本件原告らは、今後、この福島原発公害訴訟の原告団と連帯して共通の目標へ向かって互いの裁判闘争を力強く発展させる決意である。

なお、本日の福島県内における2件の訴訟提訴を契機に、一方では、いわき市民の中から多くの本件訴訟原告団参加者が生まれることが期待されるところであるが、他方では、全ての福島県民被害者の中から同じ目的を有する新たな訴訟に各地で立ち上がる動きも加速されることも予測される。

4 最後に、原告らは、本日の提訴を提起するに当たり、本件訴訟が、全てのいわき市民はもとより福島県民にとっても真の福島原発公害代表訴訟として位置づけられ、評価され、大きな支持を得られるよう全力を尽くして法廷内で活動する決意を新たにしていることをここに表明する。

## 第2 結論

よって、原告らは、被告らに対し、国賠法、民法 709 条、同 719 条及び原子力損害賠償法所定の不法行為による損害賠償請求権に基づき、連帯して、

1. 別紙請求分類目録（子ども 1 用）及び別紙請求分類目録（一般用）記載の各原告に対し、いずれも金 25 万円及びこれに対する 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
2. 別紙請求分類目録（妊婦用）記載の各原告に対し、いずれも金 50 万円及びこれに対する 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
3. 別紙請求分類目録（子ども 1 用）記載の各原告に対し、
  - （1）金 1, 894, 180 円及びこれに対する平成 25 年 3 月 1 日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員
  - （2）平成 25 年 3 月 1 日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時 0.04 マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金 8 万円及びこれに対する各支払日の翌日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員
4. 別紙請求分類目録（子ども 2 用）記載の各原告に対し、
  - （1）金 320, 000 円及びこれに対する平成 25 年 3 月 1 日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員
  - （2）平成 25 年 3 月 1 日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時 0.04 マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金 8 万円及びこれに対する各支払日の翌日から支払い済みまで年 5 分の割合による金員

5. 別紙請求分類目録（一般用）及び別紙請求分類目録（妊婦用）記載の各原告に対し、

（1）金710,307円及びこれに対する平成25年3月1日から支払い済みまで年5分の割合による金員

（2）平成25年3月1日から被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで、毎月末日限り、いずれも金3万円及びこれに対する各支払日の翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員

の支払を求めて、本訴を提起する。

以 上

## 証 拠 方 法

追って弁論において提出する。

## 附 属 書 類

- 1 訴状副本
- 2 資格証明書
- 3 訴訟委任状

## 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)

〒970-8026 福島県いわき市平字田町120 ラトブ7階

浜通り法律事務所

原告ら代理人弁護士 渡 辺 淑 彦

電話 0246-68-8700

FAX 0246-68-8701

〒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 東京都千代田区霞が関1丁目-1-1

被 告 国

代表者 法務大臣 谷 垣 禎 一