

訴 状

平成25年7月23日

新潟地方裁判所民事部 御 中

原告ら訴訟代理人弁護士 遠 藤 達 雄

原告ら訴訟代理人弁護士 近 藤 明 彦

原告ら訴訟代理人弁護士 齋 藤 裕

原告ら訴訟代理人弁護士 大 田 陸 介

原告ら訴訟代理人弁護士 佐 藤 尚 志

原告ら訴訟代理人弁護士 高 橋 有 紀

原告ら訴訟代理人弁護士 二 宮 淳 悟

原告ら訴訟代理人弁護士 山 本 悠 一

原告ら訴訟代理人弁護士 猪 俣 啓 介

原告ら訴訟代理人弁護士 鈴 木 麻 理 絵

ほか56名

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

損害賠償請求事件

目的物の価額 金 38 億 9 4 0 0 万円

貼用印紙額 訴訟救助につき貼付せず

目次

第 1 章	はじめに.....	5
第 1	本件訴訟の意義	5
第 2	当事者.....	7
1	原告ら	7
2	被告ら	7
第 2 章	本件事故の概要	8
第 1	はじめに	8
第 2	第一原発の耐震脆弱性.....	10
第 3	本件事故の概要（炉心損傷、水素爆発）	11
1	1 号機の炉心損傷と水素爆発	11
2	2 号機の放射性物質大量放出	12
3	3 号機の炉心損傷と水素爆発	13
4	4 号機の水素爆発	13
5	5 号機及び 6 号機	14
6	小括.....	14
第 4	放射能汚染と政府による避難指示等	16

1	放射能汚染.....	16
2	政府による避難指示等.....	18
第3章	被告東電と被告国の責任.....	20
第1	被告東電の責任.....	20
1	不法行為責任（民法709条）.....	20
2	原子力損害賠償法による責任.....	35
第2	被告国の責任.....	38
1	国家賠償責任.....	38
2	規制権限の不行使.....	38
3	適切な防災基本計画策定義務違反.....	43
4	情報提供義務違反.....	46
5	計画的避難区域等の指定が遅れたことの過失.....	49
第3	共同不法行為.....	50
第4章	避難行動の合理性（事故と避難との相当因果関係）.....	50
第1	はじめに.....	50
第2	放射線の危険性.....	50
1	放射線が健康に与える影響.....	50
2	I C R Pが低線量被ばくを危険視していること.....	51
3	チェルノブイリの経験.....	52
4	小括.....	53
第3	相当因果関係があること.....	53
1	判断枠組み.....	53
2	福島県内からの全避難者の避難について相当因果関係が認められるべきこと.....	54
3	福島第一原発の現状と避難継続の合理性.....	55
第4	結論.....	55

第5章	原告らの損害.....	55
第1	はじめに.....	55
第2	原告らの避難の実相.....	58
1	原告らについて.....	58
2	新潟県内の避難の実相.....	58
3	新潟県内の避難者の特徴.....	59
第3	原告らの精神的苦痛の具体的内容.....	59
1	本件事故発生直後から避難行動までの被ばくとその恐怖.....	59
2	避難行動を決断するための葛藤や確執.....	61
3	過酷な避難所生活.....	62
4	避難生活による苦痛と生活基盤の喪失.....	63
5	将来に対する不安.....	65
6	被告国による避難者に対する差別的取扱いによる精神的苦痛.....	66
第4	被侵害利益.....	68
1	放射能汚染のない環境下で、生命・身体を脅かされず生活する権利.....	68
2	人格発達権.....	69
3	居住・移転の自由.....	71
第5	損害.....	72
1	原告らが被った精神的苦痛の金銭評価.....	72
2	弁護士費用.....	73
3	明示的一部請求.....	73
第6	結論.....	74

請 求 の 趣 旨

- 1 被告らは、別紙当事者目録記載の各原告に対し、連帯して、金1100万円及びこれに対する平成23年3月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
 - 2 訴訟費用は被告らの負担とする。
- との判決並びに第1項につき仮執行の宣言を求める。

請 求 の 原 因

第1章 はじめに

第1 本件訴訟の意義

本件訴訟は、2011年(平成23年)3月11日に発生した被告東京電力株式会社(以下「被告東電」という)の福島第一原子力発電所で発生した事故(以下「本件事故」という)による損害の賠償を求めるものである。

本件事故は、国際原子力事故評価尺度(INES)で、チェルノブイリ原子力発電所事故と同様の最高値レベル7に該当するとされた極めて深刻な事故であった。

そもそも、原子力発電は、環境中に拡散することが決して許されない核物質を燃料とし、その分裂反応を適正にコントロールし封じ込めるという課題を絶対の前提条件とするもので、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の法制に基づき国の深い関与のもとで実行されてきた。とりわけ、地震国である我が国においては、大地震が発生するたびに原子炉の安全性とその基準の相当性が議論の対象となるなど、その安全性を確保することは国家の重大な責務と認識されてきた。

しかし、他方において、原子力発電の推進という国家目標の設定とその専門性等から国の規制庁と電力会社とは一体となり、国民の安全の確保という最も大きな課題は隅に追いやられ、実質的な規制機関を持たないままに原子炉の運

転は「安全神話」といわれる仮想のもとに継続されてきた。

本件事故は、東北地方太平洋沖地震と呼ばれる巨大地震とこれに起因する津波を原因とするものであるが、これらの地震と津波は、かねてよりの危険性が指摘されるなどしていたものである。特に、一旦事故が発生すれば、その巨大性、永続性から、取り返しのつかない被害をもたらす原子力発電所の事故を回避する観点からは、おおよそ想定される最大限の注意をもって対策を講じなければならないものであったが、被告国と被告東電は、原子力発電所の経済性等を重視したためか、その対応をおざなりにし、その結果として本件事故は発生した。

この事故により拡散された放射性物質により避難を余儀なくされている被災者は、事故後2年数ヶ月を経過した現在においても15万人を超えており、その多くは帰来するあてもない。

「区域内避難者」の住民は、先祖や家族が営々として築き生活してきた故郷を追われて、一時帰宅することすら規制され、ふるさとを回復することを絶望視する者もある。

いわゆる「区域外避難者」とされる住民は、子ども等への放射線の影響を考え、居住地を離れ、家族分離の中で、それまでの生業と家庭生活を失っている。放射線の人体への影響は、とりわけ晩発性障害は、長期的な統計によってのみ、はじめてその実態が明らかになり、個別の障害発症者は原発事故との因果関係が証明し難いという特質を有し、その責任は常に曖昧にされる。また、放射線の影響の下限すなわち閾値は存在しないというのが、放射線防禦の国際的知見であり、子ども等への将来の影響を懸念し、放射能地域から移動することは、当然の行動である。これら避難住民の被害は、避難区域の住民に劣ることはない。

これらの被害に対して、国や東京電力が行ってきた賠償対応は極めて不十分であった。

国が設置した原子力損害賠償紛争解決センターによる仲介において、「区域内避難者」が着の身着のまま生活の根拠地を追われた苦痛とふるさとへの回帰への願望は理解されていない。また、迅速で個別事情を聴取しての解決案の提示を標榜していながら、特に、「区域外避難者」に対しては、その声を聴くことすら拒否し、低額な賠償で収斂を図ろうとしている。

避難者の苦痛は、後に詳論するが、本件ほかの訴訟に多くの避難者が手を挙げざるを得なかった現状を被告国、被告東電は率直に認識すべきである。

我々は、本件において、以上のような観点から国と東京電力を共同不法行為者として訴訟を提起した。これは、原因者でありながら十分な施策を取らず収束を図ろうとしている被告国の姿勢をも問うものである。

本件訴訟の原告の多くは、二重生活等により日々の生活にも困難を来している。裁判所においては、その中でも裁判を選択せざるを得なかった原告ら被災者のその声を率直かつ真摯に受けとめ、早期に適正な賠償を実現することに尽力することを求めるものである。

第2 当事者

1 原告ら

原告らは、いずれも本件事故当時、福島県内に居住していたものであり、本件事故後、新潟県内に世帯の全員又は一部のものが新潟県内に避難したものである。

各原告の避難経路等については、訴状別紙記載のとおりである。

2 被告ら

- (1) 被告東電は、電気事業等を営む法人であり、福島第一原子力発電所を設置・運転するものである。
- (2) 被告国は、国家賠償法上の賠償義務者であり、本件訴訟においては法務大臣が国を代表者する。

第2章 本件事故の概要

第1 はじめに

- 1 福島第一原子力発電所（以下「第一原発」という。）は、被告東電が福島県双葉郡大熊町及び同郡双葉町に跨がって設置した原子力発電所であり、同県いわき市の北約40km、同県郡山市の東約55km、同県福島市の南東約60kmに位置している。

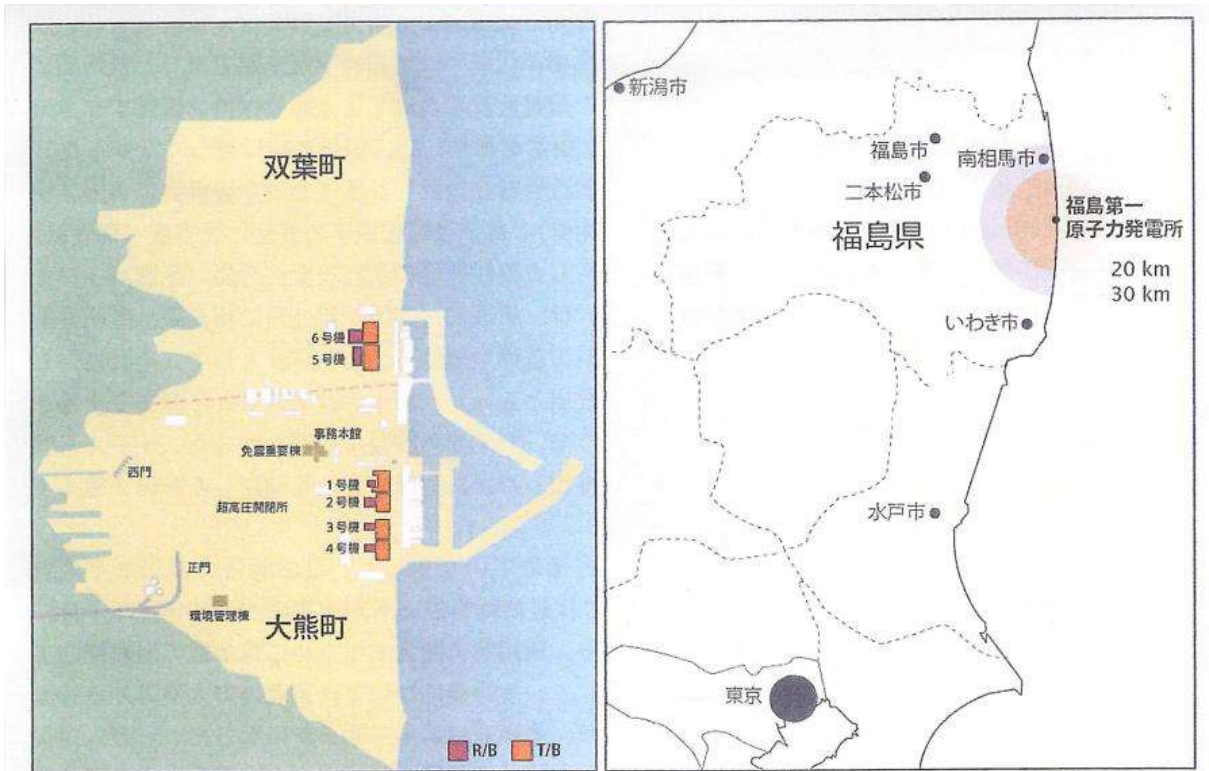


図1.1.1-1 福島第一原発の位置図(右)と主要施設の配置図(左)。(左)図のR/Bは原子炉建屋、T/Bはタービン建屋。

第一原発では、昭和46年3月に1号機の運転が開始されて以降、原子炉が順次増設され、昭和54年10月に6号機の運転が開始され、以来、6つの原子炉が運転されてきた。

2 平成23年

3月11日午後2時46分に発生したマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震(以下「本件地震」という。)及びこれに伴う津波を端緒として、被告東電の第一原発は、以下に述べるように、国際原



子力事象評価尺度 (INES) を用いるならば、昭和61年 (1986年) に発生したチェルノブイリ原子力発電所事故と同じ、同尺度における最高値である「レベル7」に該当すると原子力安全・保安院に評価されるほどの極めて深刻な事故を引き起こした。

本件地震発生時、第一原発の1号機が定格電気出力一定で運転中、2号機、3号機が定格熱出力一定で運転中であり、これら3機は本件地震発生直後に自動的にスクラム (原子炉緊急停止) した。一方、4ないし6号機は定期検査のため、元々停止中であった。

本件地震により、東電新福島変電所から第一原発にかけての送配電設備が損傷し、すべての送電が停止した。また、東北電力の送電網から受電す

る66kV東電原子力線が予備送電線として用意されていたが、ケーブル不具合により、これから受電することもできず、第一原発は外部電源をすべて喪失してしまった。

その後、同日午後3時27分、第一原発に水位4mの津波が来襲した。続いて同時35分、7.5mまで測定可能な波高計を破壊し、高さ10mの防潮堤を越えた津波が主要建屋敷地内へ流入した。

この津波により、非常用ディーゼル発電機や冷却用海水ポンプ、配電系統設備、1号機、2号機、4号機の直流電源が水没して機能不全となるなどして、1号機、2号機、4号機の全電源喪失及び3号機、5号機の全交流電源喪失（SBO）が生じた（3号機の直流電源は3月13日未明に放電し、これにより3号機も全電源喪失となった。）。

これらの電源喪失により、適時かつ実効的な原子炉冷却が著しく困難となり、我が国の有史以来初めての放射性物質大量漏出という極めて深刻な事故が発生した。

第2 第一原発の耐震脆弱性

- 1 第3章以下で詳述するが、本件地震発生前の第一原発は、大津波に耐えられないばかりでなく、強大で長時間の地震動に対する耐震性能も脆弱であった。1～3号機の設置許可申請がなされた昭和40年代前半は地震科学が未熟であり、敷地周辺の地震活動は低いと考えられていた。そのため、原発の耐震設計において安全機能保持を確認すべき地震動の最大加速度はわずか2.65Gal（Galは加速度の単位）とされており、耐震性能は著しく低かったのである。

昭和56年に「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」が原子力安全委員会によって決定され、平成18年に大きく改訂された（以下「新指針」という。）。経済産業省の原子力安全・保安院（以下「保安院」とい

う。)は直ちに全国の原子力事業者に対して、新指針に照らした既設原発の耐震安全性評価(以下「耐震バックチェック」という。)の実施を求めた。

被告東電は、平成20年3月に第一原発5号機の耐震バックチェック中間報告を提出し、耐震設計の基準地震動 S_s (原発の耐震性を決めるための基礎になる揺れの大きさ)を $600Gal$ として、それに対して耐震安全性が確保されるとした。保安院はこれを妥当としたが、原子炉建屋のほか、耐震安全性を確認したのは、安全上重要な多数の機器・配管系のうち、わずか7設備に過ぎなかった。1～4号機と6号機についても、平成21年に中間報告を提出したが、耐震安全性を確認した設備が極めて限定的だったのは5号機と同様である。

被告東電は、これ以後、耐震バックチェックをほとんど進めていなかった。最終報告の期限を平成21年6月と届け出ていたにもかかわらず、被告東電社内では最終報告提出予定を平成28年1月に延ばしていた。さらに、耐震バックチェックの計算の途中結果等から、新指針に適合するためには多数の耐震補強工事が必要であることを把握していたにもかかわらず、1～3号機については本件地震発生時点でもまったく工事を実施していなかった。一方、保安院も、耐震補強工事を含む耐震バックチェックを急ぐ必要性を認識していたが、被告東電の対応の遅れを黙認していた。

本件地震による第一原発の地震動は基準地震動 S_s を上回るものだったが、そのような地震動に耐えられるような補強がほとんど行われずに、耐震脆弱性を抱えたまま、平成23年3月11日を迎えることになってしまったのである。

第3 本件事故の概要(炉心損傷、水素爆発)

1 1号機の炉心損傷と水素爆発

1号機は、地震ですべての外部電源を喪失したものの、原子炉は緊急停

止し、非常用ディーゼル発電機も自動起動した。しかし、津波の来襲によって、非常用電源や直流電源、配電盤などが冠水し、海側にあった冷却用の海水ポンプも損傷した。これによって炉心を冷やす機能が失われた。

同様に、圧力容器・格納容器内の圧力や熱を制御するためのバルブの駆動も困難となり、ベント（減圧や排気）機能まで喪失していった。

その結果、本来は炉心以上の水位を保っているべき原子炉内の水位が低下して炉心が露出することとなり、地震発生後の4時間後に炉心損傷が始まった。

そして、地震発生後の約25時間後の3月12日午後3時36分に、水素爆発により原子炉建屋が爆発で吹き飛び、本来格納容器内に閉じ込められていなければならないはずの放射性物質が、外部へと漏出した。

2 2号機の放射性物質大量放出

2号機でも、地震後の緊急停止は想定どおり行われたが、地震と津波で全電源喪失が起こった。しかし、非常時用の炉心冷却システムの一つである原子炉隔離時冷却系（RCIC）が起動でき、原子炉への注水が開始され、3月12日未明には、炉内の水位が維持されていることが確認された。

さらに、津波の被害を受けていなかった冷却システムを利用して注水しようと試みられ、水没を免れた電源盤に電源車を接続する作業が行われた。

しかし、同日午後3時36分に隣の1号機が水素爆発を起こし、電源車や電源ケーブルが破損して使用不能となってしまった。

同日午後5時30分にベントの準備が開始され、並行して、消防車による海水注入の準備も進められた。しかし、今度は同月14日午前11時1分、隣の3号機の原子炉建屋が水素爆発したことにより、2号機の圧力抑制室の排気弁が故障して制御できなくなった。また、消防車や注水ホースも破損してしまい、注水手段が断たれてしまった。

その後、同日午後5時17分から炉心損傷が始まり、同月15日午前6

時ころ、圧力抑制室の圧力が急低下し（格納容器に穴が開いたと推定される。）、放射性物質が大量に放出された。

3 3号機の炉心損傷と水素爆発

上記のとおり、1号機では一気に炉心損傷が始まったが、これに比べて2号機と3号機では相対的に損傷の進行が遅くなっていた。そのため、1号機への対応が優先された結果、消防車などの手配が後回しとなり、2号機と3号機の被害が拡大した。

3号機は、同月12日午前11時36分にR C I Cが停止した。所内の消防車は1号車に対して使用中で、H P C I（蒸気タービンにより駆動する高圧のポンプで、非常用炉心冷却系の一つ。圧力容器に冷却水を注入する装置のこと。）を起動して対応するが、同月13日午前2時42分に低圧冷却系への切り替えのためH P C Iを停止した。その約1時間半後の午前4時15分ころには炉内の水位が下がったことより、水面から炉心が露出し始め、同日午前8時ころから炉心損傷が始まった。

しかし、余震の頻発と消防車などの資機材不足から、注水作業は遅延し、同月14日午前11時1分に、4、5階部分の原子炉建屋が水素爆発を起こした。

4 4号機の水素爆発

前述のとおり4号機は定期検査のため運転停止中であり、燃料は原子炉建屋4、5階部分の使用済み燃料プールに水中保管されていた。

4号機も、1号機ないし3号機と同様、地震によって外部電源を喪失し、全電源を喪失し、かつ、冷却用海水ポンプも機能を喪失していたため、使用済み燃料プールの冷却機能が失われ、燃料プールの蒸発によって水位が低下することが懸念された。

もっとも、使用済み燃料の頂部まで水面が下がってしまうのは3月20日ころになると予想されたため、他号機への対応が優先された。

そして、3月14日午前11時1分に隣の3号機が水素爆発を起こし、翌15日午前6時ころ、4号機の原子炉建屋も爆発した。

5 5号機及び6号機

5号機及び6号機は、海拔13.2メートルに設置されていた6号機の非常用電源が機能していたこと、5号機の直流電源が辛うじて機能しており、これを用いて6号機の非常用電源に給電できたことから、いずれも原子炉は冷温停止に至った。

6 小括

以上のように、第一原発事故においては、冷温停止を果たした5号機、6号機を除く4機がそれぞれ、原子炉冷却をすることができず、放射性物質が大量に放出されるという結果をもたらした。

	1号機	2号機	3号機	4号機
3.17	定格出力運転中			定期検査中
	14:46 地震発生			
	スクラム			
	外部交流電源喪失			
	非常用D/G自動起動			
	炉心冷却開始 (IC)	炉心冷却開始 (RCIC)	炉心冷却開始 (RCIC)	
	IC弁開閉を反復			
	15:37ごろ 最大津波襲来			
	全電源喪失		全交流電源喪失 (SBO)	全電源喪失
	18:10ごろ 炉心露出開始			
	18:50ごろ 炉心損傷開始			
3.12	5:46 淡水注入開始		11:36 RCIC停止	
			12:35 HPCI開始	
	14:30ごろ ベント			
	15:36 原子炉建屋 水素爆発	→ 復旧作業に影響		
	19:04 海水注入開始			
3.13			2:42 HPCI停止	
			9:10ごろ 炉心露出開始	
			9:20ごろ ベント	
			9:25 淡水注入開始	
			10:40ごろ 炉心損傷開始	→ 3号機水素 SGTS経由で逆流
			13:12 海水注入開始	
3.14		復旧作業に影響 ←	11:01 原子炉建屋 水素爆発	
		13:25 RCIC停止と判断		
		17:00ごろ 炉心露出開始		
		19:20ごろ 炉心損傷開始		
		19:54 海水注入開始		
3.15		6:00ごろ S/C破損? 放射性物質大量放出		6:00ごろ 原子炉建屋 水素爆発

事故の推移

注) 炉心露出開始、炉心損傷開始時刻はいずれも東京電力のMAAP解析による

第4 放射能汚染と政府による避難指示等

1 放射能汚染

(1) 放射性物質による健康被害

ア 放射線による晩発障害発生の仕組み

放射線は大きなエネルギーを持っているために体の中を貫通し、その通り道にある細胞を傷付ける。放射線がたとえ1本でも細胞の中を通ると、その通り道に当たる分子の結合は簡単に切れてしまい、その機能が損傷されるのであり、体の設計図でもあるDNAが放射線により切断されることもある。

DNAには修復機能も存在するが、大量の放射線を浴びるとDNAの切断数も多くなり、その修復が間に合わず、細胞が死んでしまう。

低線量（100mSv以下）の放射線を浴びた場合、数年から数十年後にがん、白血病や遺伝的障害などの晩発障害が起きる可能性もある。放射線が発がんの原因になるのは、DNAに複雑な損傷を起こすからである。

放射線によるDNA損傷は、その損傷が複雑で治しにくく、治しても間違いを起こしやすい。もし間違って修復された場合には、その部分の遺伝子に突然変異が生じることになる。突然変異を生じた遺伝子は元に戻らないため、その細胞が生きている限り残り、細胞分裂により引き継がれていく。

突然変異を持つ細胞がさらに放射線を浴びて傷の治し間違いが起こると、別の遺伝子に突然変異が起きる。このように突然変異は細胞の中にたまっていき、がんの原因になることがある。

すなわち放射線のリスクは蓄積するのである。

イ 被ばく線量と発がんリスク

100mSv以下の低線量被ばくと発がんのリスクについては、諸説

あるものの、専門家の立場から放射線防護に関する勧告を行う民間の国際学術組織である I C R P によれば、ある一定量以下の放射線被ばくであれば安全であるという、いわゆる「閾値」は認められないとされている。

また、放射線の影響は男性より女性が受けやすく、年齢が低いほど影響の差が大きいことが明らかになっている。

(2) 本件事故による地域の放射能汚染

本件事故は、莫大な放射性物質を外部環境に放出することとなった。この放射性物質は、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。この放射性物質による環境汚染は、現在もなお継続している。

保安院は、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 (I N E S) 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、昭和 54 年のスリーマイル原発事故のレベル 5 を超え、昭和 61 年の旧ソ連のチェルノブイリ原発事故に匹敵する状態に至った。

本件事故で大気中に放出された放射性物質は、ヨウ素 131、セシウム 134、セシウム 137、ストロンチウム 90、プルトニウム 238 等多岐にわたるが、その量は、ヨウ素換算 (国際原子力指標尺度 (I N E S 評価)) にして約 900 PBq (ペタベクレル。なお、ペタは 1000 兆を表す。内訳はヨウ素 : 500 PBq、セシウム 137 : 10 PBq) とされている。

放出された放射性セシウムは、地表に降下した結果、土壌に沈着している。また、環境省によると、福島県内の 1778 km² の土地が年間 5 mSv 以上の空間線量を発する可能性のある地域に、同県内の 515 km² の土

地が年間20mSv以上の空間線量を発する可能性のある地域になった。

この1778km²というのは、福島県面積の約13%にあたり、東京23区域面積（621km²）の約3倍弱、香川県面積（1862km²）より少し狭いくらいの面積であり、515km²というのは、山手線の内側の面積（63km²）の約8.2倍もの面積である。

2 政府による避難指示等

菅直人内閣総理大臣（当時。以下「菅総理」という。）は、平成23年3月11日午後7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（以下「原災本部」という。）を設置した。

その後、同日午後9時23分、原災本部長である菅総理は、原子力災害対策特別措置法第15条第3項及び災害対策基本法第60条第1項に基づき、福島県知事及び関係各自治体に対し、第一原発周辺から半径3km圏内の住民等に対する避難指示及び半径10km圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

菅総理は、1号機及び2号機のベント実施予定時刻になってもベントが行われなかったことを受けて、ベントが成功せず格納容器で爆発が発生した場合、半径3km圏内の避難指示では不十分であるとして、同月12日午前5時44分、第一原発から半径10km圏内の住民等に対する避難指示を行った。

同日午後3時36分、1号機原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉建屋の屋根や壁面上部が損壊した。菅総理は、同日午後6時25分、第一原発から20km圏内の住民等に対する避難指示を行った。

菅総理は、同月14日午前11時1分に発生した3号機の水素爆発を受けて、同月15日午前11時、第一原発から半径20km以上30km圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

その後、菅総理は、同年4月21日、原子力災害対策特別措置法（ただ

し、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）による改正前のもの。以下、特に明記しない限り、全て同様である。）第20条第3項に基づき、それまで避難を指示していた第一原発から半径20km圏内の区域について、原子力災害対策特別措置法第28条第2項において読み替えて適用される災害対策基本法第63条第1項の規定に基づく「警戒区域」に設定するよう指示した。さらに、菅総理は、4月22日には、原子力災害対策特別措置法第20条第3項に基づき、第一原発から半径20kmから30km圏内の屋内退避指示を解除し、新しく計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を設定して、住民らに対し避難等を求めた。この際、飯舘村の全域、川俣町の山木屋地区・国有林、葛尾村と浪江町の警戒区域以外の地域及び南相馬市の一部が計画的避難区域とされ、第一原発から半径20～30km圏で計画的避難区域でない地域が概ね緊急時避難準備区域とされた。ただし、第一原発から半径30km圏内にあって屋内退避指示の出でたいわき市の一部地区は、緊急時避難準備区域に指定されなかった。

この結果、いわき市は、その全域が、避難等の指示から外されることとなった。

また、原災本部は、同年6月16日、事故発生後1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される箇所において住民らの避難の支援または促進を行う「特定避難勧奨地点」を定める方針を発表し、同年6月30日以降、順次指定した。しかし、特定避難勧奨地点は、世帯単位で指定される小さな区域で、同年11月までに、伊達市、南相馬市及び川内村で計282世帯が指定されたにすぎなかった。

結局、計画的避難区域と特定避難勧奨地点を除けば、第一原発から半径30km圏外の地域には、政府による避難等の指示または避難の勧奨が出されることはなかった。

なお、緊急時避難準備区域は、平成23年9月30日をもって解除され

た。特定避難勧奨地点のうち、伊達市と川内村の129世帯については、平成24年12月14日に指定が解除された。旧来の警戒区域と計画的避難区域については、同年4月以降、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域の3区域への再編が進められている。

第3章 被告東電と被告国の責任

第1 被告東電の責任

1 不法行為責任（民法709条）

(1) はじめに

被告東電は、第一原発における必要な耐震工事を遅滞させ、津波対策も先送りさせた。また、同原発が地震にも津波にも耐えられる保証のない脆弱な状態であることを認識していたにもかかわらず、地震・津波などの自然現象に起因するシビアアクシデント（過酷事故。以下「SA」という。）対策、大量の放射性物質の放出が考えられる場合の住民の安全保護など、原子力事業者として当然備え、また実施しなければならない安全対策義務を怠ったことは明白である。

本件事故の端緒となったのは、地震及び地震に誘発された津波という自然現象であるが、被告東電が、事前に適切な耐震補強工事及び津波対策を行い、また、同原発の脆弱性を補うために必要なSA対策さえ講じていれば、本件事故及びその後の深刻な被害拡大は間違いなく防げたはずである。

すなわち、本件原発事故及び現在まで続く被害の拡大は「自然災害」ではなく、被告東電が原子力事業者として当然実施しなければならない安全対策を長年意図的に怠ったことによる「人災」であり、被告東電はその責任を免れない。

以下、その根拠を説明する。

(2) 被告東電が地震に対する安全対策を怠っていたこと

ア 新指針制定とバックチェックの要請

原発の耐震設計とは、敷地地盤に予想される最強の地震動によっても、各種構造物に発生する変形や応力が許容範囲に収まって、放射性物質漏出の防止という安全機能が損なわれないように、建物、構築物、配管系を設計することである。そして、敷地地盤に予想される地震動を適切に設定することが、耐震設計の出発点となる。

第一原発1号機から3号機の設置許可申請がなされた昭和40年代前半は、地震科学が未熟であり、敷地周辺の地震活動は低いと考えられていた。そのために、原発の耐震設計において安全機能保持を確認すべき地震動（揺れ）の最大加速度はわずか2.65Galで、耐震性能は著しく低かった。

昭和56年、「発電用原子炉施設に関する耐震設計指針」が原子力安全委員会によって決定された。

平成7年1月17日、阪神淡路大震災が発生した。それをきっかけに耐震工学に対する国民の不信感が一挙に高まり、原発も地震で損傷するのではないかとの不安が増大した。

それを受け、平成18年9月19日、原子力安全委員会は新たな「新指針」（発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針）を制定した。

新指針では、「耐震設計においては、『施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動』を適切に策定し、この地震動を前提とした耐震設計を行う」ことを基本としている。

この点は従来と大きな変化がないが、基準地震動（S、新基準ではSs）の求め方が、より強い基準地震動を想定するものとなった。

平成18年9月20日、保安院は、原子力事業者に対し、稼働中又は建設中の発電用原子炉施設等について、耐震バックチェック（新指針に

照らした耐震安全性評価)の実施とそのための実施計画の作成を求めた。

さらに保安院は、平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震(M6・8)を受けて、可能な限り早期かつ確実に評価を完了できるよう、原子力事業者を実施計画の見直しを指示した。また、同年12月27日には中越沖地震の知見を耐震バックチェックに反映させるよう求めた。

イ 基準地震動の問題(国会事故調報告書71頁以下)

上記を受け、被告東電は、平成20年3月31日に第一原発5号機等にかかる耐震バックチェック中間報告書を提出した。平成21年6月19日には、第一原発1～4号機及び6号機にかかる中間報告書を提出した。

第一原発5号機に関する中間報告書においては、基準地震動が、従来はS2-D270Gal、S2-N370Galとされていたのが、Ss-1が450Gal、Ss-2が600Gal、Ss-3が450Galとされた。これらは、塩屋崎沖の地震(M7・5及びM7・3;プレート間地震)等を単独で評価した結果である。保安院はこれらの基準地震動を妥当と判断した。

しかし、平成21年6月、総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、岡村行信委員は、塩屋崎沖地震と宮城県沖地震が連動するような地震、すなわち貞観地震規模の地震を考慮すべきとの指摘をしていた(総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会 耐震・構造設計小委員会 地震・津波、地質・地盤合同WG 第33回議事録7頁)。よって、基準地震動も貞観地震規模の地震を考慮したものであるべきだった。ところが、上記基準地震動は貞観地震規模の地震を想定したものではなかった。

ウ 施設の耐震安全性評価と対応について(国会事故調報告書71頁)

上記基準地震動を基準とした5号機施設の耐震安全性評価について、7設備（原子炉压力容器、原子炉格納容器、炉心支持構造物、残留熱除去系ポンプ、残留熱除去系配管、主蒸気系配管及び制御棒）についてのみ被告東電が中間報告書に記載し、保安院が耐震安全性を評価した。

被告東電は、中間報告書提出後、第一原発についてほとんど耐震バックチェックを行わなかった。本件事故時において、すべての号機においてプラントメーカーにて耐震安全性評価を実施中であったが、1号機、4号機の評価はゼロ、2号機の配管評価は1個、3号機の配管評価は2個であり、ほとんどなされていなかった。

そのような状況下でも、被告東電は耐震補強工事が多数必要であることを認識していた。つまり、1号機のRCW配管（原子炉補機冷却水系配管）について基準地震動 S_s に対する耐震安全性が確保されない見込みであること、1号機のHCU（水圧制御ユニット）耐震サポート架台金物部及び溶接部について引っ張り・せん断の組み合わせ応力の計算値が評価基準値を超えていること、柏崎刈羽原発の耐震補強工事を踏まえ配管・電路・ダクト・支持構造物について追設工事が必要であることを認識していた。

その他、以下のとおりの耐震補強工事が必要とされるなどしていた。

「対象設備と耐震強化工事要否の見込みについて」福島第一原子力発電所

(注: 耐震強化工事の必要とされた主要な設備を抜粋)

(凡例: ×必要、△可能性あり)

設備、機器等		1号	2号	3号	4号	5号	6号	
土木	周辺斜面*	×	×			×	×	
建築	原子炉建屋屋根トラス	×	×	×	×	×	×	
	原子炉建屋天井クレーンランウェイガード	×	×	×	△	×	×	
機器	原子炉格納容器**	△			△			
	配管	非常用ガス処理系配管	×	×	×	△	△	△
		原子炉補機冷却系配管	×	△	△	△	△	△
		その他の配管	△	△	△	△	△	△
	床置き機器	水圧制御ユニット***	×	×	×	△	×	△
	原子炉建屋天井クレーン	△	△	△	×	×	△	
	使用済燃料貯蔵ラック****	×	×	×	△	△	△	
燃料取替機	△	△	△	×	△	△		

注*: これらの他、共用プール、キャスク保管庫についても評価対象範囲がある

** S/C支持脚ボルト、スタビライザー、シャラグ等に耐震性向上工事発生の可能性あり

*** 2, 3, 5号機については、大規模な床面向上工事が必要となる可能性がある

**** 使用材の違いにより、耐震余裕が少ないため、耐震性向上工事が必要と考えられるが、工法について検討が必要

エ 本件事故における地震動の影響

東日本大震災の際、第一原発を襲った地震動の最大加速度値及び基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値は以下のとおりである。

号機 (観測点名)	観測された最大加速度値			基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値		
	南北(NS)方向	東西(EW)方向	上下(UD)方向	南北(NS)方向	東西(EW)方向	上下(UD)方向
1号機 (1-R2)	460	447	258	487	489	412
2号機 (2-R2)	348	550	302	441	438	420
3号機 (3-R2)	322	507	231	449	441	429
4号機 (4-R2)	281	319	200	447	445	422
5号機 (5-R2)	311	548	256	452	452	427
6号機 (6-R2)	298	444	171	445	448	415

(単位: Gal)

1号機においては地震動により小破口冷却材喪失事故 (S B - L O C

A)が発生した（国会事故調報告書215頁以下）。

また、第一原発においては、東日本大震災の地震動後、非常用ディーゼル発電機が電源となっていた。そして、1号機においては3月11日午後3時35分から36分にA系の電源が、午後3時37分には1号機B系、2号機A系、午後3時38分に3号機A及びB系の電源が失われている。ところが、第一原発において、津波が敷地高さ10メートル以上のところにある非常用ディーゼル発電機に達したのは午後3時37分より後である。そうであれば津波が達するより先に非常用電源が喪失していることになる（国会事故調報告書225頁以下）。これは非常用電源の喪失原因が地震動にあったことを物語る。

以上より、地震動を原因として、冷却材が喪失し、電源も喪失し、本件事故に至ったことが明らかである。

では、なぜこれらの事象が発生したのであろうか。

1号機については、観測された最大加速度値がすべて基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値を下回っている。つまり、想定内の地震動だったということである。想定内の地震動でありながら機器の損傷が発生したのは、基準地震動を前提とした耐震安全性が満たされていなかったことを意味する。これは、バックチェック未了であり、あるいは S_s を前提とした耐震安全性を求められていなかった施設が損傷したが故に生じたと考えられる。

2号機、3号機については、観測された最大加速度値が基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値を上回っている。つまり、基準地震動の設定自体に問題があったということである。そもそも被告東電の設定した基準地震動を前提とした耐震安全性が確保されていたと考えるべき根拠もないが、仮に確保されていたとしても、そもそも基準地震動の想定が甘いので、十分な耐震性を備えていたとは言えない。

1ないし3号機について、連動地震を前提とした基準地震動を設定し、安全確保に関わる施設すべてに上記基準地震動に合わせた耐震安全性が確保されるべきであった。

その他、地震動により発電所構内道路の隆起、沈降、陥没が発生した。そのため、本件事故を防止するための作業が大きく妨げられたことも本件事故の大きな要因となった。具体的には、消防車による代替注水や電源車による仮設電源、格納容器ベントのライン構成及びそれらの継続的な運用において、大きな障害となったため、現場での事故対応が困難となり、更なる被害拡大に繋がった。

これは、基準地震動 S_s を前提とした耐震性がSクラス施設にのみ求められ、構内道路など周辺設備に求められていなかったから生じたことである。

オ 被告東電の注意義務違反

以上より明らかなおり、被告東電としては、平成21年6月に総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、岡村行信委員が連動地震について指摘をしたのであるから、すみやかに安全確保に関わる全ての施設について連動地震を前提とした S_s に合わせた耐震安全性を確保するようなバックチェック、及びそれを前提とした耐震工事を行うべきであった。

しかるに、東日本大震災まで放置し、よって本件事故を招いたものである。被告東電の注意義務違反及び本件事故との因果関係は明白である。

(3) 被告東電が津波に対する安全対策を怠ってきたこと

ア 津波の予見可能性

平成18年9月、原子力安全委員会は耐震設計審査指針を改定し、津波について「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があると想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大

な影響を受けるおそれがないこと」と定めた。よって、被告東電は、極めて稀に発生する津波の危険性があれば、それへの対策を行うべきであった。

そして、被告東電は、東日本大震災当時第一原発を襲ったのと同レベルの津波が発生し得ること、その場合には全電源喪失に至ることを相応の裏付けをもって認識していた。

以下、その具体的根拠について述べる（出典は、国会事故調報告書 85 頁以下である）。

(ア) 政府の地震調査研究推進本部は、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」を発表した。この中で、第一原発の沖合を含む日本海溝沿いで、M8 クラスの津波地震が 30 年以内に 20 パーセントの確率で発生すると予測した。被告東電が平成 20 年 5 月ころに計算した結果によると、この長期評価の予測する津波地震は、第一原発の敷地に O. P + 15.7 メートルの津波をもたらし、4 号機原子炉建屋周辺は 2.6 メートルの高さで浸水すると予想された。

なお、O. P. とは、小名浜港工事基準面であり、第一原発は 35 メートルの丘陵を O. P. + 10 メートルにまで切り下げて建設されている。

(イ) スマトラ沖津波（平成 16 年）でインド・マドラス原発の非常用海水ポンプが運転不能となったことや、宮城県沖の地震（平成 17 年 8 月）において基準を超える揺れが発生したことから、想定を超える事象も一定の確率で発生するとの問題意識を持ち、保安院と独立行政法人原子力安全基盤機構（以下「JNES」という）は平成 18 年 1 月に溢水勉強会を設置した。平成 18 年 5 月 11 日の勉強会で、第一原発 5 号機の想定外津波について東電が検討状況を報告した。O. P.

+10メートルの津波が到来した場合、非常用海水ポンプが機能喪失し炉心損傷に至る危険性があること、またO. P+14メートルの津波が到来した場合、建屋への浸水で電源設備が機能を失い、非常用ディーゼル発電機、外部交流電源、直流電源全てが使えなくなって全電源喪失に至る危険性があることが示された。それらの情報が、この時点で東電と保安院で共有された。

平成18年8月2日に開催された安全情報検討会(保安院とJNESによる会議)の資料には、「敷地レベル+1Mを仮定した場合、いずれのプラントについても浸水の可能性は否定できないとの結果が得られた」と記載されている。

(ウ) 平成21年6月、総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、貞観地震(869年)で福島にも非常に大きな津波が来ていたことが委員から指摘された。その後の東電の計算によると、貞観津波の波高は福島第一の地点でO. P. +9.2メートルになり、東電はその数値を平成21年9月に保安院に報告した。

以上のとおり、被告東電は、遅くとも平成21年6月までには、東日本大震災時に発生したと同レベルの津波が発生しうることや、その場合には全電源喪失に至る危険性があることを認識していたものである。

イ 被告東電の結果回避義務違反

しかるに、被告東電は、不公正な手続きで算出された低い津波発生頻度を根拠として対策を施さないことを正当化し、また、一方で津波の確率論的安全評価が技術的に不確実であるという理由で実施を先延ばしにし、重大な津波のリスクへの対策を怠った。

結局、被告東電は、平成18年9月に、津波想定を、従来のO. P+5.7メートルから40センチメートル引き上げたに過ぎないO. P+6.1メートルとし、それに伴い海水ポンプモーターの機器かさ上げな

どの対策をしたにとどまり、その他は本件事故に至るまで、海水ポンプの水封化に関する軽微な対策を除いて具体的な対策を実施しなかった（国会事故調報告書 85 頁， 86 頁）。

ウ 津波と本件事故の発生

第一原発は、地震動の約 50 分後に来襲した津波によって、非常用ディーゼル発電機や冷却用海水ポンプ、配電系統設備、1 号機、2 号機、4 号機の直流電源などを喪失して機能不全となり、6 号機の空冷式非常用ディーゼル発電機 1 台を除く全ての電力供給機能が失われた（前述のとおり、1 号機 A 系等については地震動で電源喪失し、本件津波によってそれが不可逆的になった〔国会事故調報告書 137 頁〕）。

このようにして、1 号機、2 号機、4 号機の全電源喪失及び 3 号機、5 号機の全交流電源喪失（SBO）が生じた。そして、3 号機も、3 月 13 日未明には放電し、全電源喪失となった。

エ SA に至った経緯

上記電源喪失によって、第一原発は、中央制御室での監視や制御といった中央制御機能、発電所所内での照明、通信手段を一挙に失った。そのため、現場運転員や作業員たちは有効な手段や手順書もない中、手探り状態での事故対応を強いられた（国会事故調報告書 137 頁）。

また、原子炉冷却、すなわち、高圧注水や原子炉減圧、低圧注水、格納容器冷却又は減圧、最終ヒートシンクへの崩壊熱除去といった、冷温停止へ向けた各ステップの実行とその成否は、電源の存在に強く依存していたため、電源喪失により適時かつ実効的な原子炉冷却が著しく困難となった（国会事故調報告書 138 頁）。

このようにして、第一原発は SA に至ったのである。

オ 小括

以上のように、被告東電が、原子力事業者として当然備え、実施すべ

き津波対策を怠ったため、本件原発は本件地震及び津波により全交流電源喪失（SBO）に陥り、SAに至った。

(4) 国際水準を無視したSA対策（国会事故調報告書93頁以下）

ア SA対策についての国際水準

昭和54年のスマイリー島原発事故、昭和61年のチェルノブイリ原発事故といった原発事故を経て、海外ではフィルター付ベントの整備や全交流電源喪失規則が設けられるなど、海外ではSA対策が早期に進められた。また平成8年には、国際原子力機関（IAEA）による報告書が公表され、SA対策強化のための5層の深層防護（炉心の深刻な損傷とその影響を経て放射性物質の放出から住民を守るための措置）までの対策の必要性が示されるなどした。

海外でのSAに関する知見が進展し対策が進み、規制化されていったことは当然我が国の規制当局も認識していた。そして、我が国においてもSA対策の必要性が指摘され、平成4年頃には、安全委員会や通産省から、被告東電ら原子力事業者に対し、SA対策としての事業者の自主的なアクシデントマネジメント（AM）の整備が奨励又は指示されるようになった。したがって、被告東電は、SA対策の必要性について、遅くともこの頃には明確に認識していたのである。

しかし、被告東電をはじめとする原子力事業者は、新たな知見に基づく規制が導入された場合の既設炉の稼働率に対する深刻な影響や、安全性に関する過去の主張を維持できず、訴訟などで不利になるといったこと等を恐れた。そして、被告東電ら原子力事業者は、それを回避するため、安全対策の規制化に強く反対し、電気事業連合会（以下、「電事連」という。）を介して規制当局に対し、規制の先送りあるいは基準の軟化等に向けた強い圧力をかけ続けた。このように、被告東電ら原子力事業者は、規制当局を言わば「虜」とすることで、原子力事業者として本来果

たさなければならぬ安全対策の実施を意図的に回避し続けたのである。

その結果、我が国では、事故リスク低減に必要な規制の導入が進まず、5層の深層防護の思想を満たさない点で我が国のS A対策は世界水準から大きく遅れることになったのである。

さらに、被告東電は、我が国におけるS A対策が原子炉設置者の「技術的能力」、いわゆる「知識ベース」に依拠する自主対策とされたことをいいことに、我が国が自然災害大国であるにもかかわらず、地震や津波といった外部事象を想定せず、運転上のミスあるいは設計上のトラブルといった内部事象のみを想定したS A対策しか実施しなかった。また、その対策の中身も極めて実効性に乏しいものであった（イで後述する。）。

このように、被告東電が、第一原発の脆弱性及びS A対策の必要性を認識していたにもかかわらず、対策を実施しなかったのは、S Aによって周辺住民の健康等に被害を与えることをリスクと捉えるのではなく、S A対策を立てるにあたって、既設炉を停止させたり、訴訟上不利になったりすることを経営上のリスクとして捉えていたからに他ならない。

イ 本件原発における被告東電のS A対策

(ア) 電源融通の対策（国会事故調報告書99頁）

被告東電の電気融通の対策は、地震及び津波といった外部事象によって隣接の複数プラントの電源が一斉に喪失し得ることを考慮していなかった。

本件原発の所内電源系統は、複数の機器・設備が同じ場所に設置されるなど、電気系統の多重性、多様性、独立性を欠いたものであった。

本件原発においては複数の非常用ディーゼル発電機が全て地下に設置されており水没し、また全電源をハブとして中継している配電盤1カ所も地下に存在していたため水没し、機能しなかった。

(イ) 非常用復水器（IC）

非常用復水器（I C）とは、原子炉の除熱装置のことであり、原子炉蒸気を二次側の水により冷却し、復水として自然循環に戻すものである（国会事故調報告書 5 4 4 頁）。

本件事故時、1号機のI C（A、B 2系統）は午後2時52分に自動起動したが、自動起動からわずか11分後、1号機の運転員らはI Cを2系統とも手動で停止した。

I Cの操作に関してはマニュアルもなく、また運転員は十分訓練されていなかったため、全交流電源喪失直後からの系統確認としかるべき運転操作に迅速に対応できなかった。

本件事故は、1号機の炉心損傷に端を発して、1号機の水素爆発、3号機の炉心損傷、3号機の水素爆発、2号機の炉心損傷と、連鎖的に進行していった。その発端となった1号機の炉心損傷の直接的な原因は、全交流電源喪失直後からI Cがほとんど機能しなかったことにある（「福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書」39頁。）

(ウ) 消化系ポンプによる原子炉・格納容器への注水手段（国会事故調報告書96頁）

本件原発1号機から4号機では、MARK I型格納容器が使用されていた。MARK I型格納容器は、上部に設置された格納容器スプレイのみが格納容器冷却系として備わっており、事故時のSA対策として、格納容器雰囲気冷却と、圧力容器から溶け出したペDESTAL内格納容器の床の上にたまったデブリ（熔融炉心）の冷却の機能を持たされている。しかし、ペDESTAL下部への直接注水ラインはなく、上部スプレイからペDESTAL下部へ流入経路が限定されている。また、実際の事故時は格納容器雰囲気も相当に高温になっていたと予想されることなどから、上部スプレイからの注水のみでは、ペDESTAL下部の格納容器の床上に落ちた熔融デブリの冷却効果が乏しかった。

また、この代替注水するための消化系配管は耐震クラスCとなっており、地震により、他の安全設備より先に破損し使用不能になっていた可能性がある。

(エ) 格納容器ベント

ベントとは、格納容器圧力の異常上昇を防止し、格納容器を保護するため、放射性物質を含む格納容器内の気体を一部外部環境に放出し、圧力を降下させる措置をいう（国会事故調報告書546頁）。

本件事故当時、第一原発1号機から3号機では、原子炉及び格納容器から最終ヒートシンクへ熱を逃すことが出来ずに格納容器圧力が設計圧力を超えたことから、格納容器の破裂を防ぐためにベント操作を実施した。

しかし、ベント操作に関する事故時運転操作手順書の記述は、中央制御室の制御盤により所内各系統の状態監視及び弁などの機器操作が可能な状態を前提に作られているため、直流電源を喪失して中央制御室の制御盤が使えない状況でのベント操作は至難であった。また、図面や手動操作部品の整備不備により手動操作は非常に困難な状況であった。これらが原因となり、2号機の格納容器の破損につながった。

また、ベント弁を操作するための圧縮空気ボンベから弁までの配管も、消化系配管と同様に、耐震クラスCとなっており、地震により他の安全設備より先に破損し使用不能となっていた可能性がある。

さらに、被告東電は、平成3年のSA対策検討初期からフィルターベントの有効性を認識していたにもかかわらず、設置を見送っていたため、ベント操作により大量の放射性物質がそのまま大気中に放出され、第一原発の放射能被害が拡大した。

(オ) 運転員・作業員の教育・訓練不足（国会事故調報告書104頁）

被告東電が、本件事故以前に、運転員・作業員に対して行ったSAに

関する教育・訓練は、直流電源が確保されて中央制御室の制御盤が使用できることが前提となっており、本件事故のように直流電源まで喪失して中央制御室の制御盤が使用できない条件でのS Aを対象としていなかった。またそこでの教育・訓練はS A対応の内容を説明できることが目標の机上訓練にとどまり、実技訓練はなかった。そのため、本件事故時においては、運転員・作業員による試行錯誤の連続に頼らざるを得なかった。

(カ) 体制の整備状況（国会事故調報告書101頁以下）

原子炉等規制法では、原子炉の運転保安を監督するために、炉ごとに原子炉主任技術者の選任が義務付けられているが、第一原発においては1号機から4号機、5・6号機をそれぞれ1人で兼務していた。また、原子炉主任技術者はS Aに対する特別な訓練等を受けていなかった。

さらに、第一原発においては、2プラントで1つの中央制御室となっており、同時多発事故に対応するには運転当直員が明らかに不足していた。本件事故時においては当直長、当直副長1人ずつが2プラントの指揮を執っていた。このような人員不足が、事故対応を更に困難にさせた。

(キ) 必要器材の点検等

S A時における必要器材の点検なども事前になされておらず、バッテリーや電源車等も備蓄がなかったことから、本件事故時に運転員・作業員は、現場で効果的な事後対応が出来ず、被害の拡大を招いた。

(ク) 小括

以上のとおり、被告東電のS A対策は、極めて限定的かつ実効性に乏しいものであったため、本件事故において被害が拡大する要因となった。

(5) 被告東電の過失責任

スリーマイル島原発事故、チェルノブイリ原発事故といった海外で起きた原発事故からも明らかであるように、原発はそれ自体極めて高度の危険

性を有しており、一旦S Aのような重大事故が起きれば、周辺の住民はもとより、極めて広範囲の一般市民の生命・健康・財産等に重大かつ半永久的な損害をもたらすことは明白である。

したがって、被告東電を含む原発を設置・稼働させる原子力事業者は、常に最新の知見や技術に基づき、原発事故の防止や、万が一S Aに至るような事態になった場合においても被害を最小限にとどめるため迅速かつ適切な措置を講じる対策を備え、実施する高度の注意義務を負う。

のみならず、被告東電は、第一原発が新指針に適合する耐震性能を有していないこと、及び第一原発が津波によって全電源喪失して炉心損傷等に至る危険があること、及びそのような第一原発の脆弱性を補うためのS A対策を講じる必要があること等を明確に認識していた。

しかるに、被告東電は、歪んだリスクマネジメントにより、規制当局に圧力をかける等して意図的に安全対策の実施を怠った。

そのため、本件地震及び津波が起きた当時、第一原発はそれらに耐えるだけの安全性を全く有しておらず、またS A対策には根本的な欠陥があったため、本件事故及びその後の深刻な被害拡大を引き起こされたのである。

本件において、被告東電が、事前に適切な耐震工事・津波対策を講じていればS Aを回避することが出来たのであって、また万が一S Aに陥ったとしても、必要なS A対策を講じていれば、その後の深刻な被害拡大を回避出来たことは疑いようがない。

以上のことからすれば、被告東電に、過失責任があることは自明であって、その過失責任は故意と同視しうる重大なものであるというべきである。

2 原子力損害賠償法による責任

(1) 原子力損害の賠償に関する法律について

原子力損害の賠償に関する法律（以下、「原賠法」という。）3条1項は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたと

きは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる」とし、原子炉の運転等により生じた原子力損害について、原子力事業者が無過失責任を課している。

ここでいう「原子炉の運転等」には、「使用済燃料の貯蔵」も含まれる（原賠法2条1項4号の2）。また、「原子力損害」には、「核燃料物質等の放射線的作用により生じた損害」を含む（原賠法2条2項）。

(2) 本件事故と原賠法3条1項の適用について

ア 本件事故時の状況

被告東電は、「原子力事業者」であり、福島県双葉郡大熊町及び双葉町に所在する第一原発において、1から6号機を設置・稼働させ、原子炉等の運転を行っていた。

本件事故当時、第一原発では、1ないし3号機は運転中であり、4ないし6号機は定期点検の実施中であつた。4号機は、全燃料を使用済み燃料プールへ取り出して、原子炉内の炉心シュラウドの交換工事を実施中であつた。また、各号機の建屋内には、使用中又は使用済みの核燃料が存在していた。

イ 地震と津波の発生

平成23年3月11日午後2時46分、本件地震が発生した。そして、同日午後3時27分に第一原発を津波が襲った。この地震及び津波の前後に本件事故が発生した（「福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書」23頁）。

ウ 事故の経緯と原因（詳細は第2章のとおり）

地震動を受けて、運転中の第一原発1号機から3号機は自動停止（スクラム）した。同時に発電所への送電が、鉄塔や変電設備などの故障により途絶え、外部電源を失った。

そこへ津波が発電所を襲い、タービン建屋地下などに設置されていた

非常用ディーゼル発電機が海水に浸かって故障した。さらにバッテリー（蓄電池）も被害を受けて、全電源喪失状態に陥った。

このため、原子炉や使用済燃料プールの冷却ができなくなり、高温となった原子炉では水蒸気と燃料棒の金属（ジルコニウム合金）が科学反応を起こし、大量の水素が発生した。さらに高温となった燃料棒が溶けた。そして、水素は原子炉建屋内に漏れ出して充満し、限界の濃度を超えたため、1、3号機及び定期点検中の4号機で水素爆発が起こった。

エ 「原子炉の運転の際」に「当該原子炉の運転等」により事故が発生したこと

以上のとおり、1号機から3号機は、地震時まで運転していた。その結果、放射性物資が発生していたが、その冷却を十分に行うことができず、防護機能が損なわれるに至った。つまり、運転の際、運転により発生した放射性物質の放射性崩壊により事故が発生した。

4号機は地震時に運転していなかったが、同号機の爆発の原因は、3号機から流失した水素であり、3号機の運転に起因して発生したものである。

したがって、1号機から4号機の事故は、いずれも「原子炉の運転の際」に「原子炉の運転等」により発生したものである。

オ 「原子力損害」について

1号機から4号機の事故により、放射性物質は外部に漏れだし、福島県内全域はおろか東日本全体に拡散することになった。

したがって、漏出した放射性物質に起因して発生した損害は、「原子炉の運転の際、当該原子炉の運転等により」発生した損害である。

カ 小括

よって、被告東電は、原告らに対し、原賠法3条1項により、損害賠償責任を負う。

第2 被告国の責任

1 国家賠償責任

国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」としている。

本件においては、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、故意又は過失によって違法に原告らに損害を加えたものである。

よって、被告国は国家賠償法1条1項により損害賠償責任を負う。

以下、被告国の過失の内容を具体的に述べる。

2 規制権限の不行使

(1) 被告国に与えられた規制権限

電気事業法39条1項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を経済産業省令で定める技術基準に適合するよう維持しなければならない」、2項は、「前項の経済産業省令は、次に掲げるところによらなければならない」とし、1ないし4の事項を掲げているが、そこでは「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」とされている。

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律29条1項は「原子炉設置者は、主務省令で定めるところにより、原子炉施設のうち政令で定めるものの性能について、主務大臣が毎年1回定期に行う検査を受けなければならない」、同条2項は「前項の検査は、その原子炉施設の性能が主務省令で定める技術上の基準に適合しているかどうかについて行う」としている。

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律36条は、「主務大臣…は、原子炉施設の性能が第29条第2項の技術上の基準に適合していないと認めるとき…は、原子炉設置者…に対し、原子炉施設の使用の停

止、改造、修理又は移転、原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる」としている。

以上をまとめれば、被告国としては、原子力発電所についても、「人体に危害を及ぼ」さないような技術基準を定めなくてはならず（電気事業法39条2項）、技術基準を順守しているかどうかは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律29条の定期検査により担保される。また、その際、違反があれば、施設使用停止を含む命令がなされることとなる（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律36条）。

(2) 電気事業法等の規制権限不行使と国家賠償責任

ア 規制権限不行使が違法とされるための要件

判例上、規制権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときには、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるとされている。

イ 原子炉に対する規制権限不行使の特殊性

この点、原子力災害にかかる法令については特別な配慮が必要である。

まず、従来の判例で規制権限の不行使が問題となった事例では、事業者が独自の立場で推進した事業に対する国の規制が問題となってきた。しかし、原子力発電所事業は、国策として強力に推進されてきたものである。

政府は昭和49年電源三法（電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法）を制定した。電源三法のもとにおいて、電力消費者は電気料金とともに電源開発促進税を納税する。これは電源立地対策（電源立地地域の振興・インフラ整備・産業振興等）、核燃料サイクルの研究開発の促進等に使用される。国が法律まで制定し、

事実上原子力発電所のための税金及び特別会計までもうけ、原子力発電を推進してきたのである。まさに原子力発電所運営の第一義的責任は国が負っているともいえるのであり、事故が発生した場合の第一義的責任も国が負うというべきである。

また、原子力災害が一旦発生した場合、個々の市民の身体財産生命に重大な被害をもたらすのみならず、国民経済・生活全体に重大な影響を与えることは明らかである。何があっても原子力災害を発生させないという視点において規制権限が行使されなければならない。

そのような考え方は、原子力規制に関わる法令を全体的に観察することにより見えてくる。原子力発電所の安全については規制庁である保安院・それを監督する原子力安全委員会という二重の監督機関がもうけられている。保安院は、核原料物質、核燃料及び原子炉の規制に関する法律に基づき、定期検査（29条）、原子炉施設の停止など命令権限（36条）を行使することができる。このような規制は他の分野に見られないものであり、その背後には原子力災害を発生させてはならないという強固な考えをうかがうことができる（実際、そのような規制が十分で適切であったかは別論であるが。）。

その他、電気事業法1条が「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」すること目的としていること、39条2項が「前項の経済産業省令は、次に掲げるところによらなければならない」との文言を使用していることも考慮すると、規制権限を行使しないことにより原子力災害が発生する明らかに差し迫った危険性がないとしても、一応の裏付けにより原子力災害が発生する危険性があるといえるのであれば、規制権限の不行使は違法というべきである。

(3) 津波対策にかかる規制権限不行使の違法

ア 津波等の予見可能性

被告国にとって津波及びそれによる全電源喪失について予見可能性があったことは、第3章第1・1・(3)・ア記載のとおりである。

被告国は、遅くとも平成21年6月までには、東日本大震災時に発生したと同レベルの津波が発生しうることや、その場合には全電源喪失に至る危険性があることを認識していたものである。

イ 結果回避義務違反

被告国としては、津波により全電源喪失となる危険性を認識していたのであるから、それを避けるべく、電気事業法上の規制権限を行使すべきであった。

被告東電は、事故を踏まえ、防潮堤の設置、建屋扉水密化・防潮壁等の設置、重要機器の水密化、高台に可動式熱交換器設備・消防車・電源車・ガスタービン発電機車・開閉所を設置等の対策をあげている（福島原子力事故調査報告書概要版36頁）。

被告国において津波による全電源喪失を想定しえた以上、平成21年ころには上記被告東電が対策として掲げた対策を電気事業法39条1項に基づく経済産業省令において義務づけ、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律29条1項の定める定期検査の際に違反があれば同法36条により使用停止命令等の措置をとるべきであったが、被告国はそもそもかかる省令制定さえ行わなかった。

そのため、津波による全電源喪失が発生し、本件各損害が発生したのである。よって、被告国の規制権限不行使は違法というほかなく、損害賠償義務を負うものである。

(4) 地震動対策にかかる規制権限不行使の違法

ア 新指針の制定（国会事故調報告書70頁）

平成18年9月19日、原子力安全委員会は新指針を制定した。

新指針では、Sクラスの各施設のみが、基準地震動S_sによる地震力

に対してその安全機能が保持できることを求められた。

平成18年9月20日、保安院は、原子力事業者に対し、稼働中又は建設中の発電用原子炉施設等について新指針に照らした耐震バックチェックの実施とそのための実施計画の作成を求めた。

さらに保安院は、平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震（M6・8）を受けて、可能な限り早期かつ確実に評価を完了できるよう、原子力事業者を実施計画の見直しを指示した。また、同年12月27日には中越沖地震の知見を耐震バックチェックに反映させるよう求めた。

イ 基準地震動の問題（国会事故調報告書71頁以下）

上記を受け、被告東電は、平成20年3月31日に第一原発5号機等にかかる耐震バックチェック中間報告書を提出した。平成21年6月19日には、第一原発1～4号機及び6号機にかかる中間報告書を提出した。

上記提出を受け、平成21年7月21日、保安院は、第一原発5号機に関わる評価結果を取りまとめた。

そこでは、被告東電が貞観地震規模の地震を想定しないで設定した基準地震動 S_s を妥当としていた。

ウ 被告国の責任

被告国は、平成21年6月、総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、岡村行信委員が連動地震を想定すべきことを指摘したのであるから、平成21年6月ころには、貞観地震のような連動地震の発生を予見することができた。

被告国としては、平成22年ころには電気事業法39条に基づき省令を改正し、連動地震を前提とした基準地震動 S_s に対応した耐震安全性を確保すべきことを事業者に義務付け、それが履行されない場合には使

用停止等を含めた権限行使をすべきであった。

しかるに、被告国は、被告東電が新指針を受けた中間報告において連動地震を想定しない基準地震動 S_s を設定したこと、バックチェックを一向に行わなかったこと、ひいてはバックチェックに基づく耐震安全性を充たすための工事等を行わなかったことを知りつつ放置した。

その結果、東日本大震災時点において施設の耐震性が不十分なままとされ、地震動で損壊し、本件事故を招来したものであって、被告国には規制権限不行使の違法があることが明白である。

3 適切な防災基本計画策定義務違反

(1) 防災対策基本法の規定

防災対策基本法 34 条 1 項は、「中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びにこれに対して行われた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」と規定しており、これに基づき、防災基本計画が策定されている。

被告国は、原子力災害に備え、避難等が必要となる範囲の者が居住する市町村を包含し、避難生活においても「健康な文化的な最低限度の生活」(憲法 25 条) が維持されるような防災基本計画を策定すべき義務がある。

(2) 不適切な防災計画

しかし、以下に述べるとおり、福島県内の全市町村を包含した、適切な内容の防災基本計画は策定されなかった。

ア 包含すべき自治体が包含されていなかったこと

日本原子力産業会議が昭和 35 年に原発事故規模の試算を行った結果をまとめた「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」によると、福島第一原発事故に比較的近い条件下において 6 か月以上退避・移住が 360 万人、農業制限 3 万 7 500 平方キロ（日本の面

積の約1割)等の被害が想定されている(石橋克彦編「原発を終わらせる」111頁以下)。

これは事故が発生した場合について原発立地都道府県居住者のほとんどすべてが避難等することが想定されていたということである。

そうであれば、第一原発については、少なくとも全福島市町村を対象とした避難計画等が立案されるべきであった。

ところが、従来「原子力施設等の防災対策について」(旧指針)では、防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲(E P Z、原子力施設から概ね8~10キロメートル)についてのみ対策を行うべきとされるにとどまり、防災基本計画においても、E P Zを超える範囲についても対策を講ずべきとの具体的記載はなかった。

その結果、福島県地域防災計画原子力災害編においてもE P Zを超える範囲についての記載はなく、E P Z内6町以外について何ら原子力災害に備えた対策が取られなかった。



そのため、6町以外からの避難者のほとんどは、避難先や避難方法を指示されることもなく、自らの努力で避難先を探し、場合によっては避難先を転々とするなどの苦労を強いられた。

イ 広域避難への備えの欠如

上記した被害想定を踏まえると、現実にもそうであったように、当然都道府県を超える広域避難の必要性も想定される場所である。

よって、防災基本計画においては、地方自治体において広域避難計画を策定すべきこと、他の地方公共団体との広域滞在に係る応援協定を締結すべきこと、発災時の具体的な避難・受入方法を含めた手順等を定める必要があったが、当時の防災基本計画にはかかる記載がなかった。そのため、福島県地域防災計画原子力災害対策編においても、かかる広域避難にかかる記載はなかったし、広域避難にかかる対策はなされていなかった。

このような広域避難への備えが欠如していたことにより、避難者らは、なじみのない県外において、避難先を自ら探す等の苦労を強いられることとなった。

また、避難を受け入れる隣県等においても、福島県から大量の避難者が来県することを想定することができず、避難所用の備品(暖房器具等)を十分な数用意することができなかった。そのため、避難者らは、底冷えのする避難所で、凍える等辛い生活を強いられることとなった。

ウ 屋内退避指示と欠如していた屋内退避者に対する支援

3月15日、政府は第一原発から20～30キロメートル圏内(南相馬市、飯館村、浪江町、葛尾村、田村市、川内村、楡葉町、広野町、いわき市の一部)に対する屋内退避指示を出した。4月22日に屋内退避指示が解除されたので、長い者では1ヶ月以上も屋内にとどまり続けた。

その間、町の商店は営業を止め、退避者は家の中にある食料品だけで糊口を凌がざるを得なかった。

このような状況にもかかわらず、被告国は3月21日まで支援を行わず、それ以降も十分な支援を行わなかった。

これは屋内退避者に対する支援に関する規定が防災基本計画に記載されていなかったことに起因するものである。

エ 小括

以上のとおり、被告国が適切な防災計画を策定する義務を怠った結果、避難者らは、不安な中、自力で避難先を探し避難先を転々とせざるを得なくなり、避難所においても「健康で文化的な最低限度の生活」と言えないような辛い避難生活を送らざるを得ず、屋内退避者においては物資が欠乏する中孤独な退避生活を強いられたものであり、この点においても、被告国は損害賠償義務を負う。

4 情報提供義務違反

(1) 避難生活の目途についての情報提供義務違反

事故当時の防災基本計画原子力防災編には、「国…は、特定事象発生後の経過に応じて周辺住民に提供すべき情報について整理しておくものとする」との記載があった。よって、「指定行政機関の長…は、法令、防災基本計画…の定めるところにより、原子力災害事後対策を実施しなければならない」と規定する原子力災害対策特別措置法27条2項、「指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関、公共的団体並びに防災上重要な施設の管理者(以下この条及び第五十八条において「災害応急対策責任者」という。)は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害に関する情報の収集及び伝達に努めなければならない」とする災害対策基本法51条1項に基づき、事故やその影響に関する適切な情報を国民に提供すべき義務を負っていた。

しかるに、被告国による情報提供は甚だ不十分であったと言わざるを得ない。

すなわち、避難指示等に際し、相当程度長期間にわたる避難生活が必要になるとの説明を行わず、避難生活の目途についての情報提供を欠いていた（国会事故調報告書363頁）。

この点、当時の枝野官房長官も、避難指示について、「これは念のための指示でございます」（3月11日夜、3キロ圏内の避難指示等に際して）、「この管理の状況での放出をということについては、10キロ圏内に出ているといっているというのは、まさに万全を期すためでございます」（3月12日、10キロ圏内の避難指示に際して）、「今回の措置によって10キロメートルから20キロメートルの間の皆さんに具体的に危険が生じるというものではございませんが…念のために、さらに万全を期す観点から20キロメートルに拡大いたしましたものでございます」（3月12日、20キロ圏内避難指示に際して）との発言を行っている（国会事故調報告書364頁）。

このように、被告国は、具体的な危険性がないという誤導的な説明をしているのである。これでは住民が長期間にわたり避難をする必要がないと考えるのも当然である。

その結果、多くの住民は長期避難の必要性がないと考え、着の身着のまま避難をすることになった（国会事故調報告書363頁）。

そして多くの避難者は、生活用品もないまま長期の避難生活を余儀なくされ、大事な動産類を持ち出すことさえできないままとなっている。

(2) 汚染状況についての情報提供義務違反

また、被告国は、放射性物質による汚染状況を詳細（住宅密集地については500メートル四方毎）に調査し、その結果を国民に周知すべきであったが、その情報提供義務を怠った。

すなわち、放射性物質による汚染状況は、地形や気象条件など複雑なフ

アクターにより左右される。よって、原発からの距離だけでは単純に汚染状況を把握することはできない。

そこで、詳細な放射性物質に関する調査が必要なのである。

実際、二本松市では、住宅密集地で500メートル四方のメッシュに区切り、それぞれ一軒ずつ住宅を選んで家の内外で測定するというを行った（NHK ETV特集取材班「ホットスポット」244頁）。その結果、南杉田地区において、連続するメッシュにおいて毎時1・01マイクロシーベルト、1・53マイクロシーベルト、1・64マイクロシーベルト、1・90マイクロシーベルトとの数値であることが明らかとなった（NHK ETV特集取材班「ホットスポット」248頁）。つまり、少なくとも500メートル四方のメッシュで調査しなければ安全な数値なのかどうか判明しないのである。

それにもかかわらず、被告国は、かかる調査を行わず、詳細な汚染状況についての情報提供を行っていない。

また、ただちに健康に影響はないなどと放射線の影響を過小に評価させるような言動をする一方で、世界的な共通認識であるLNT仮説（年間1mSvの被ばくであっても安全とは言えないことなどを含む）について説明を行わなかった。

そのため、福島県民は、自己の生活環境が安全なのかどうか判断することもできない状況に置かれ、不安を募らせ、その自己決定権が侵害されてきた。

(3) 小括

被告国は、福島県民の健康に重大な影響を与え、住民の自己決定を基礎となるはずの放射性物質に係る適切な情報提供を怠った点で過失があり、損害賠償義務を負う。

5 計画的避難区域等の指定が遅れたことの過失

原子力災害対策特別措置法15条3項は、「内閣総理大臣は、第1項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第1号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第1項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第5項の規定による避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする」と規定している。

よって、政府は、有意に被ばくが増えると見込まれる地域について、速やかに特定避難勧奨地点に指定する等し、住民の避難を促すべきであった。

しかし、政府による指定は合理的理由なく遅延した。

平成23年4月22日、被告国により、第一原発から20キロメートル以遠で、1年間の積算線量が20mSvに達するおそれのある地域（葛尾村の一部、浪江町の一部、飯館村全域、川俣町の一部、南相馬市の一部）が計画的避難区域とされ、別の場所への避難が望ましいとされた（国会事故調報告書375頁）。

平成23年6月16日には、被告国により、計画的避難、及び警戒区域の外で地域的な広がりはないものの、1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される地点であって、除染が容易ではない地点を、特定避難勧奨地点と定め、その地点の住民に対しては注意を喚起し、避難を支援、促進する必要があるとした。その結果、特定避難勧奨地点に指定された地点は、平成24年5月の時点で、伊達市の117地点、南相馬市の142地点、川内村の1地点である。

以上の政府による指定等の遅延により、住民らは不要な被ばくを強いられた。これは原子力災害対策特別措置法15条3項により適時適切に区域指定等すべき義務の違反にあたる。

第3 共同不法行為

被告東電の不法行為と被告国の不法行為は、いずれも第一原発の事故に関する過失を内容とするものであり、第一原発は、被告国が国策として推進し、被告国の規制・監督のもとに、被告東電が操業していたところ、被告国において必要な規制権限等を怠る等し、被告東電においても必要なSA対策等を怠った結果によって、本件事故が発生したものであるから、その両者の過失行為には、客観的な関連共同性が認められる。

よって、被告らは、民法719条1項前段により、連帯して、本件事故により発生した損害を賠償すべき責任を負う。

なお、被告東電が原賠法により責任を負う場合についても、原賠法による賠償責任の性質は、不法行為であるから、民法719条1項が適用され、被告国との間で共同不法行為が成立することに変わりはない。

第4章 避難行動の合理性（事故と避難との相当因果関係）

第1 はじめに

原告らのうち、政府による避難指示等によって避難した者については、本件事故によって、避難を余儀なくされたことが明らかである。

また、原告らのうち、政府による避難指示等に基づかずに避難した者についても、以下に述べるように、本件事故で放射性物質が放出されたことを原因として、その健康被害を避けるため避難したものであって、その避難行動は、避難者の置かれた状況等に照らして合理的なものであって、本件事故（加害行為）と原告らが避難したこととの間には相当因果関係が認められる。

第2 放射線の危険性

1 放射線が健康に与える影響

本訴において原告となっている避難者らは、本件事故により放出された

放射線の危険を避けるため避難している。

人が放射線に被ばくすると、直接間接に細胞内のDNAが傷つけられる。細胞の傷は完全修復されることもあるが、細胞死したり、DNAの情報が変わってしまう場合もある。細胞死すれば組織欠損等に至る可能性があるし、DNAの情報が変わってしまえばガン化する可能性がある（群馬県立県民健康科学大学診療放射線学部渡邊直行「放射線とはどういうものですか？」）。

2 ICRPが低線量被ばくを危険視していること

放射線による健康被害については、放射線量がある限度を下回れば生じないというものではない（すなわち、閾値がない）。

ICRP（国際放射線防護委員会）はLNTモデルを採用すべきことを明らかにしている。これは、放射線被ばくに関して安全な線量がないという考え方である。

具体的には以下のとおりである。

- ① 「委員会の放射線防護体系は、第一に人の健康を防護することを目的としている。その健康のための目的は比較的単純である。すなわち、電離放射線による被ばくを管理し、制御すること、その結果、確定的影響を防止し、確率的影響のリスクを合理的に達成できる程度に減少させることである」（ICRP 2007年勧告2・1・(29)）
- ② 「年間およそ100mSvを下回る放射線量において、委員会は、確率的影響の発生の増加は低い確率であり、またバックグラウンド線量を超えた放射線量の増加に比例すると仮定する。委員会は、このいわゆる直線しきい値なし（LNT）のモデルが、放射線被ばくのリスクを管理する最も良い実用的なアプローチであり、予防原則（UNESCO、2005）にふさわしいと考える。委員会は、このLNTモデルが、引き続き、低線量・低線量率での放射線防護について慎重な

基礎であると考える」(ICRP 2007年勧告2・2・(36))

以上のとおり、ICRPは、LNT仮説を採用することを明らかにしている。これは安全な被ばく線量はないというものである。

ICRPは放射線被ばくにおいて安全な数値はないので、個人の健康という面を考えると、できる限り被ばくする放射線量を低減すべきことを前提としている。年間1mSvとの限度も言われているが、これは安全な数値ではなく、「合理的に達成」可能な数値として言われているだけでしかない。いわば、個人の健康以外の社会的経済的側面を考慮して、妥協の産物として出てきた数値である。年間1mSv以上の被ばくは問題外であるが、年間1mSv未満の被ばくだから良いというものではなく、できるだけ被ばくを減らした方が個人の健康面では望ましいことが大前提とされているのである。

よって、健康面からは低線量被ばくも避けるべきであると考えすることは国際的な知見からも正当な考えである。

3 チェルノブイリの経験

アレクセイ・V・ヤブロコフ(ロシア科学アカデミー)らがチェルノブイリ原発事故の被害状況等をまとめた「調査報告 チェルノブイリ被害の全貌」(岩波書店、星川淳監訳)は、低線量被ばくによっても種々雑多な健康被害が生ずることを示している。

例えば、同182頁では、ウクライナのルギヌィ地区における健康被害を明らかにしている。同地区は、50村のうち22村が3万7000～18万5000ベクレル/m²、26村が3万7000ベクレル/m²の汚染を受けた。平成23年8月30日付の文部科学省による放射線量等分布マップによると、1万から30万ベクレルの汚染がされた地域は、福島県全域に広がり、隣県にまで及んでいることが明らかになっている。よって、ルギヌィ地区は福島県全体よりやや汚染の程度が低い地域と言ってよい。

そのルギヌィ地区における健康被害は以下のとおりである。

- ① 子どもの内分泌系疾患（1000人当たり）
事故前10例 → 事故後90～97例
- ② 生後7日までの新生児罹病率（1000人当たり）
事故前25～75例 → 330～340例
- ③ 総死亡率（1000人当たり）
事故前10・9例 → 事故後15・5例
- ④ 平均余命
事故前75歳 → 事故後65歳

ルギヌィ地区と同レベル、あるいはそれ以上の汚染がされた地域が福島県全体に広がっている。福島県に居住することで重大な健康被害を懸念することは当然であろう。

4 小括

以上より、少なくとも福島県に在住していた者については、放射線による健康被害を懸念せざるを得ない状況があると言える。

第3 相当因果関係があること

1 判断枠組み

放射線被害に関わる諸裁判例においては、放射線被害をおそれた人がある行動を起こしたことにより生ずる損害について、その行動を採ることが是認できる場合には、その損害について相当因果関係を認める傾向にある（東京地裁平成18年4月19日判決、名古屋高裁金沢支部平成1年5月17日判決）。

そして、放射線が基準値を大きく下回る場合はもちろん、皆無である場合についても是認可能性を認めている。

放射線により人体等に直接損害が発生したことを理由に損害賠償請求す

る場合には、放射線被ばくと損害との間に相当因果関係があることを高度の蓋然性をもって立証しないといけないであろう。しかし、放射線による害を予防的に避けようとして損害が発生した場合には、その害を避けようとした行動が是認できるかどうかによって損害との因果関係があるかどうか判断されるべきである。

そして、その予防的な行動については、可能な限り安全な行動をすることが許容されるべきである。放射線の影響は今の科学では予知できないからである。

具体的には、上記東京地裁判決では、全く放射線の影響がない場合でも、食品の摂取や購入を控えることは是認できるとしていると考えられる。上記名古屋高裁金沢支部判決では、年間線量被ばく限度の1万分の1以下でも、その購入を控えることは是認されるとしている。

2 福島県内からの全避難者の避難について相当因果関係が認められるべきこと

本訴訟の原告はすべて福島県内からの避難者であるところ、前記のとおり、福島県内に居住している者については健康被害の客観的リスクがあり、仮に客観的リスクがあることが断定できないとしても、リスクがあると懸念することは是認し得る。

例えば、ICRPが提唱するLNT仮説については仮説でしかないという反論があり得る。

しかし、ICRPのように権威ある機関において、放射線被ばくには安全な数値はないとしていることの意味は重大である。かかる権威ある機関の提言を受け、自身あるいはその子どもなどがガン等の重篤な病気になるのを避けるため避難するのは極めて合理的な行動である。

原告らは、本件事故がなければ避難する必要はなかった。避難したのは、本件事故によって被告東電がまき散らした放射能が唯一の理由であり、権

威ある機関からの低線量被ばくのリスクが報告されている以上、本件事故と避難行動との間には、十分に相当因果関係が認められる。

3 福島第一原発の現状と避難継続の合理性

前述したとおり、原子力発電所では、有毒な放射性物質を5重の防護で外に出さないようにしている。それがあつたために、近隣に人々が生活することができるのである。

ところが、第一原発においては、事故時にそのすべてが破られている。元凶である溶融した燃料棒も取り出されないまゝとなっている。よつて、極めて放射性物質が外に漏出しやすい状況にあると言える。未だに福島県内にはその他の地域よりもはるかに多い放射性物質が存在する上、原子力発電所自体の安全性も確保されていないのであり、福島県から避難を継続することはむしろ当然というほかない。

以上によれば、原発事故は全く収束しておらず、原告らが避難を継続することについても十分に合理性がある。

第4 結論

以上より、少なくとも福島県民による避難行動は、すべからく合理的であり、その避難に伴う損害について、被告らが賠償責任を負うべきは明らかである。

第5章 原告らの損害

第1 はじめに

- 1 原告らは、本件訴訟において、本件事故によつて生じた全損害のうち、精神的損害（慰謝料）に限定して請求する。

そして、以下述べるように、慰謝料の金額としては、少なくとも、各原告につき金2000万円を相当と考えるが、本訴ではその一部である金1

000万円を請求するものである。

- 2 本件事故により、原告らの受けた損害は、精神的損害以外にも積極、消極的損害がある。すなわち、避難費用、二重生活に伴う家族との面会交通費、生活費増加分、避難したことで購入した家財購入費、教育費増加分、更には避難したことで仕事を失った就労不能損害、放射能を浴びたことによって使用が不可能となった財物損害等、甚大かつ多様な損害がある。

このような多様な損害のうち、原告らが、本訴において、まず慰謝料に限定して請求に及んだ理由は以下の点にある。

(1) 原告らの損害のうち、最も基本的で、かつ中枢にあるのが精神的損害である。

原告らの精神的苦痛の具体的内容は後に詳述するが、強制避難区域の避難者においては、本件原発事故による放射線被ばく危険と政府の強制避難指示により、着の身着のままの状態、放射能汚染の不安にさらされ、過酷な避難行動を強いられた。また、区域外避難者においては、政府の区割りはそもそも合理的ではなく、放射線量やその健康被害に関する不確かな情報の中で、避難することを決断せざるを得なかった。

その結果、原告ら避難者は、本件事故により住み慣れた地域を失い、仕事を失い、知人・友人とのコミュニケーションの機会を失い、子どもたちは転校を余儀なくされ、家族が離れ離れに生活しなければならない状況におかれている。

さらに、低線量被ばくによる健康被害のメカニズムはいまだ解明されておらず、放射線量の高低にかかわらず健康被害が生じるリスクはある。そのため、原告らは、健康被害に対する不安を背負い続けている。

本件事故は、野田政権下で出された政府見解とは異なり、いまだ収束していない。破損した原子炉の現状は判明していないどころか、誰も原子炉内部を調査できていない。今後の地震、台風等の自然災害に耐えら

れるか、今後の環境汚染をどこまで防止できるかも明確ではない。廃炉までの道のりも予測できない。そして、原告ら避難者の生活基盤の回復がされておらず、放射能汚染等の健康被害と不安も何ら解消されていないのである。

これらの避難生活による苦痛、及び、さらに将来の健康不安等の精神的苦痛は甚大であり、原告らの受けた損害のうち、最も基本的で、かつ中枢にあるのが精神的損害である。

(2) 精神的損害についてのADRの運用の問題点

国は、原賠法に基づき、原子力損害賠償紛争審査会を設置して、平成23年8月5日に「中間指針」を公表して、本件事故による損害賠償について指針を示している。その後、平成23年12月6日には、「中間指針追補」も出されている（これらを「中間指針等」という。）。

しかし、中間指針等で示された慰謝料は、政府等の避難区域等からの避難者について、1名あたり、原則1か月10万円に過ぎない。区域外避難者に至っては、平成23年分につき、生活費の増加、慰謝料、移動費用を合わせて、わずか大人が8万円、子ども・妊婦が40万円（被告東電のプレスリリースにより60万円）であり、原子力損害賠償紛争審査会が設置した原子力損害賠償紛争解決センターの和解仲介手続（ADR）の運用においては、上記の金額のうち、大人4万円、子ども・妊婦20万円が慰謝料の額とされている。

そして、ADRの和解仲介案において、区域内避難者については、個別事情により、慰謝料の増額が僅かながら認められることがあるが、区域外避難者についてはほとんど全く増額が認められていない。

このように、避難者らは、精神的損害以外の損害については、ADRにおいて、それなりに賠償を受けることが可能であるが、避難者らの受けた損害の最も基本的でかつ中枢にある精神的損害については、ADRにおい

て、中間指針等を超える適切な賠償を受けることが、事実上困難な状況に置かれている。

- 3 以上のとおり、原告らの受けた甚大な精神的苦痛に比して、被告東電はあまりに低額な賠償額しか示しておらず、極めて無責任である。そして、原発ADRもその役割を果たしていないとすれば、原告ら避難者としては、良識の府たる裁判所に期待するほかはなく、適切な精神的損害の賠償を求めて、本件訴訟に及んだものである。

第2 原告らの避難の実相

1 原告らについて

原告らは、別表記載のとおり、本件事故当時、福島県内に生活していた者である。

原告らの多くは、福島県内から新潟県内への避難者及びその家族である。

ただし、原告らの中には、新潟県内に避難した後に福島県内に戻った者も含まれている。

2 新潟県内の避難の実相

(1) 新潟県内には、本件事故直後から、約1万人の避難者が着の身着のまままで避難した。平成23年6月頃までは、体育館、公民館、旅館、ホテルなどを避難所としていた。

(2) その後、無償で入居できる借り上げ住宅制度が整備され、避難者らは、平成23年6月頃から順次、借り上げ住宅に避難先を移転するようになり、また、借り上げ住宅制度が区域外避難者にも適用されるようになったこともあり、区域外からの避難者が増加した。

その後、様々な事情により、福島県内に戻る人が少しずつ増加しているものの、本件事故から2年4か月が経過した現在も、新潟県内のほぼ全市町村に、合計で5119名が避難生活を続けている（平成25年7

月5日16時現在)。

新潟県は、福島県の隣県であることから、避難者が全国でも有数に多い都道府県となっている。

3 新潟県内の避難者の特徴

新潟県内の避難者は、福島県の隣県であることから、他県に比して、区域外避難者が多く、かつ、いわゆる「二重生活」を強いられている者が多い。

「二重生活」とは、もともと同居していた家族と、福島県内と新潟県内とで分離して生活せざるを得なくなったことをいう。典型例としては、夫は仕事の都合で福島県内に留まらざるを得なかったが、母及び子どもは放射線による子どもへの健康被害を恐れて新潟県内に避難した世帯が挙げられる。「二重生活」を強いられた者は、家族が離れ離れに生活しなければならず、家族の分離による精神的苦痛を被っている。世帯分離が原因となって夫婦が不仲となり、または福島に残った親族との関係が悪化した者も少なくない。

第3 原告らの精神的苦痛の具体的内容

原告らは、本件事故が発生してから今日に至るまで、以下のような精神的苦痛を被り、その精神的苦痛は将来にわたって継続するものである。

1 本件事故発生直後から避難行動までの被ばくとその恐怖

- (1) 住民の多くは、避難指示が出るまで、本件事故の発生の事実すら知らなかった。また、避難指示は、3キロメートル圏、10キロメートル圏、20キロメートル圏と繰り返し拡大され、そのたびに住民は、不安を抱えたままでの避難行動を繰り返すことになった。

20～30キロメートル圏内の住民に対しては、3月15日、屋内退避指示が出されたが、その長期化によってライフラインがひっ迫し生活

基盤が崩壊した。それを受けて3月25日には、同圏内の住民に対して自主避難勧告が出されたが、そのような政府の対応により、住民は不要な被ばくを負い、不十分な情報の中で、避難の判断を迫られることになった。

このように、政府の避難指示は、総じて遅すぎた。そして、原発事故の重大性を少しでも包み隠そうとの意図から、情報提供は極めて不十分なものであった。

そのため、住民らは不要な被ばくを受けることになり、放射能の見えない恐怖に怯えて日々を過ごすことになった。また、これからどの程度の期間、避難を要することになるかを全く知らされておらず、むしろ、短期間の間に帰還可能であるかのような政府による説明を受けていたため、まさに着の身着のままでの避難を行うことになり、その後の避難生活はより過酷なものとなった。

原告らは、避けられた被ばくを受け、放射能の恐怖に怯えて生活をし、これから先の生活の見通しが付かない状況の中で、着の身着のままでの避難生活を余儀なくされることによって、多大な精神的苦痛を被った。

(2) 避難指示の対象外であった区域外避難者においては、放射線は目に見ることができず、放射線の人体に対する影響については種々の見解があり、低線量被ばくであっても人体に重大な影響を及ぼす恐れを指摘する研究や報告があることから、原告らは、放射線被ばくによる健康への影響に対する恐怖や不安に襲われることになった。

そして、放射線被ばくによる健康への恐怖・不安から、できる限り放射線被ばくを少なくする自衛手段を採らざるを得なくなり、かかる手段を採ることによって原告らの精神的苦痛を増加させた。

すなわち、子どもは、屋外で遊ぶことができずに建物内で遊ばざるを得なくなったり、グラウンドやプールでの体育の授業などができなくなるなど

といった状況が生じた。福島県内の子どもは、そのような活動が出来なくなったことによって、屋外での活動を通じて、体を動かして心身の健康を育むことや、他者と触れ合うなどして、健全な情緒を育むという、原発事故が無ければ誰でも当然に享受できる機会を奪われることになった。

また、大人についても、放射線被ばくをできる限り避けるために、マスクを複数枚重ねて着用する、できる限り外出をしないようにする、などといった制約を受けることとなった。水、食材、空気など、生活に必要な、かつ安心・安全な物も手に入れることができなくなってしまった。

その結果、本件事故後、一步も外に出ることができず、食べ物の放射線物質の汚染を心配し、精神の健康を損ねた者もいる。

このように、区域外避難者の原告らにおいてもまた、避難を実行するまでの間、放射線被ばくを受け、見えない放射線被ばくの恐怖に怯える日々を過ごし、多大な精神的苦痛を被った。本来であれば本件事故発生後すぐにでも福島県から避難したかったにもかかわらず、勤務していた会社の理解を得ることができずに、避難することをあきらめ、福島県に残らざるを得なかった者もいる。

2 避難行動を決断するための葛藤や確執

区域外避難者の原告らは、政府から避難指示は出されなかったが、一般の地域に比べてはるかに高い線量が報告され、かつ、政府や自治体からの線量に関する情報は錯綜していた。

低線量被ばくの人体に対する影響については、その悪影響を指摘する国際的な知見も存在するため、自らの健康、家族の健康のために、避難をしたいと考えたが、住民には、現在勤めている会社、行っている事業があり、通っている学校があり、これまでの生活の中で培ってきた人間関係があった。

区域外避難の原告らは、自らと家族の健康の保障のためには、避難をせ

ざるを得ず、避難をしたならば、これまで培ってきた生活の基盤を失うという二者択一の中で、深い葛藤を背負うことになった。

勤務する会社では、避難により退職する者が増え、学校では生徒・児童が減り続ける。商売を行う者は客が減っていく。このような中で、避難を実行することは故郷を捨てる行為と非難する者もあり、夫婦間、親子間、職場の上司や同僚との間での意見の相違から、確執が生じ、人間関係が悪化した。

区域外避難者は、このように、避難行動を決断するまでの間、葛藤と確執の中に身を置き、多大な精神的苦痛を被った。

3 過酷な避難所生活

原告らは、自分たちではどうにもすることができない本件事故によって、福島県から、着の身着のまま、避難することを余儀なくされた。

放射線に対する情報が錯綜し、政府及び自治体による防災計画（広域連携）が不十分な状況の中において、原告らは、どこへ避難するのが適切なのかさえ分からず、複数の避難所を転々とする生活を送った。

避難所はその多くが、体育館や公民館などの施設であり、風雨こそ凌げるものの、避難当初は、用便や入浴もままならない状況であり、食糧や日用品は支援物資だけが頼りであった。ほとんどの避難所では、プライバシーに対する配慮がなく（せいぜい段ボールで遮蔽する程度である。）、長い避難生活の中で、避難者相互間で諍いが生じることもあった。

このような避難所における生活は、数か月間にわたって継続され、その間に、体育館等の板の間での生活を続けたことにより、腰痛等の身体的故障を起こした者や、プライバシーのない生活によって、血圧のコントロールができなくなったり、睡眠薬なしでは眠れないなど、心身の健康を損なう者が多かった。

4 避難生活による苦痛と生活基盤の喪失

(1) 着の身着のままでの避難による日常生活再建の困難

平成23年6月頃から、避難所から借り上げ住宅に引っ越す者が増えたが、避難者は、前述のとおり、ほとんど着の身着のまま避難しており、日常生活品や車、家具などを所持していなかった。また、避難者それぞれにとって思い出のある仏壇、形見の品、アルバム・ビデオ、大事に育ててきたペットであっても、それを捨てて避難せざるを得なかった。

そのため、避難者らは、借り上げ住宅で生活を始めるにあたっては、日用品や家財の調達から始めなければならなかった。

母子家庭や高齢者の家庭では、引っ越し自体、極めて重労働であり、引っ越し作業により、腰や膝を壊した者もいる。

また、福島県にある自宅であれば家族で悠々と生活できたはずであるにもかかわらず、本件事故により狭い借り上げ住宅に住まざるを得なくなり、健康を損ね、家族の間でも気を使うようになった。

さらに、原告らは、全く慣れ親しみのない新潟県において、これまでと異なる生活環境の下での生活を強いられた。特に、福島県に比べて、寒く雪が多い新潟県での生活は、原告らにとって大きな負担となった。

このように、原告らは、日常生活を再建すること自体に、高額な経済的負担はもとより、多大な労力を要し、精神的苦痛を被った。

(2) 生活基盤の喪失

ア 人は、自らが慣れ親しんだ場所において又は自らが選択した場所において、気心の知れた家族や友人とコミュニケーションを図り、自ら選んだ職場で働き、上司や同僚と汗を流し、自らが慣れ親しんだ学校で勉学し、教師や友人たちと心情交流を図り、切磋琢磨をすることによって、人格を全面的に発達させ、自己実現を図ることができる。

しかしながら、原告ら避難者は、これまでの人生で培ってきたものを

ほとんど全て失うことになった。原告らは、福島県におけるこれまでの人生で構築した人間関係、コミュニティ、人生設計、生活設計などを破壊されたものである。

イ 子どもたちは、信頼関係を築いてきた教師と友人たちとの離別を余儀なくされ、誰ひとり知り合いのいない新潟の学校で、「転校生」として学校生活を送ることになった。

大人たちは、自らの職場を辞め、または、廃業し、これまでの人生で培ってきた社会的信用、人間関係、職場における地位を奪われ、職業選択という自己実現のための梯子を一夜にして外された。

子どもを産むことを考えていた夫婦の中には、本件事故による避難による健康不安や経済的不安などにより、子どもを産むことを諦めるという選択を余儀なくされ、自己実現にとって極めて重要な意義を有するリプロダクションの権利さえ、制約されてしまった。

避難者は、本件事故が発生しなければ離れずにすんだ家族・親族・友人・知人とも離れざるを得なくなり、これまでの人間関係を失い、避難生活の苦しみを打ち明ける相手さえいなくなった。

また、ある者は、生涯の趣味を行うことができなくなり、豊かな精神生活と文化的な生活を営むことができなくなった。

またある者は、愛する家族の眠るお墓にお参りに行くことさえもできなくなったのである。

ウ さらに、区域外避難者においては、「二重生活」による精神的・身体的・経済的負担は極めて大きいものがある。

「二重生活」の場合、父が仕事の都合により避難できないために福島県に残り、母と子どものみが新潟県へ避難している場合が多い。

「二重生活」により、父と子どもが離れて生活せざるを得なくなり、そのことにより子どもが父に懐かなくなったり、本来であれば一緒に生

活して見届けることができたはずの子どもの成長過程を見届けることができないため、父親としての喜びを感じるができなくなるなどして、親子関係への重大な悪影響が生じている。

また、夫と妻が離れて生活せざるを得なくなったことにより、夫婦間のコミュニケーションが不足し、妻においては、母子避難による精神的苦痛が高じ、夫においては、平日は勤務し、週末は新潟に通うなどの肉体的疲労と経済的負担が高じることにより、夫婦仲が悪化した例が多数存在する。

5 将来に対する不安

(1) 健康被害に対する不安

原告らが、将来の健康被害についての不安と恐怖を抱いていることは言うまでもない。

原告らは、いつになれば収まるか分からない放射線被ばくによる、20年後、30年後といった将来の健康への不安を感じ続けている。

その不安を少しでも解消するために、原告らは、病院で甲状腺検査を受診したり、ガイガーカウンターを購入して放射線の空間線量を計測したりしている。

特に、子どもについては、甲状腺がんなど放射線被ばくによる健康への影響が生じやすいため、親は、自らの子どもに将来健康被害が発生することに対して強い不安を感じている。

(2) 将来の生活に対する不安

また、原告らは、避難先の新潟県内の借り上げ住宅で生活しているところ、借り上げ期間が限定された状況下で、いつまで避難生活を継続できるか不安定な生活を送っているため、将来の居住地の選択、職業選択、進学先の選択、婚姻、出産などといった、今後の人生設計の決定に支障を来している。

さらに、国や地方自治体が、各地域の除染を進めると言っているものの、現実に除染が進んでいるとは到底言い難く、除染が完了するまでの期間を見通すことも不可能である。

原告らは、いつになったら以前の生活に戻ることができるのかわからず、また、ようやく新潟の地で生活再建が緒に就いたばかりであるのに、再び福島に戻ることになれば、再度の転職、転校等を余儀なくされることになるものであって、将来の生活の見通しが立たず、多大な精神的苦痛を被っている。

6 被告国による避難者に対する差別的取扱いによる精神的苦痛

- (1) 被告国は、半径3 km圏内の住民等に対する避難指示を行った後、順次、半径10 km圏内、同20 km圏内の住民等に対しても避難指示を行った。

しかし、半径10 km圏内、同20 km圏内を避難区域とした決定は、合理的根拠に基づいてなされたものではなかった（国会事故調報告書320～321頁参照）。

- (2) 被告国は、平成23年6月16日、事故発生後1年間における積算線量が20 mSvを超えると推定される地点であって、除染が容易ではない地点を「特定避難勧奨地点」とした（国会事故調報告書378頁）。

このように、被告国は、年間20 mSvの暴露の有無を1つの基準とし、特定避難勧奨地点等か否かの区別を行っているが、低線量被ばくのメカニズムが解明されていないことなどからすると、その区別には何ら合理性がない。

それにもかかわらず、被告国は、特定避難勧奨地点等からの避難者にのみ健康保険の窓口負担免除を認めるなどして、それ以外の地域からの避難者を差別してきた。

- (3) 被告国は、平成23年8月5日付「中間指針」において、区域内避難者及び特定避難勧奨地点からの避難者に対する精神的損害の損害額について、

原則として、平成23年3月11日から6か月の間（第1期）は1名当たり1か月10万～12万円、第1期終了から6か月間（第2期）は1名あたり1か月5万円という指針を示した。

また、平成23年12月6日付「中間指針追補」において、区域外避難者に対する精神的損害、生活費の増加費用、移動費用について、子ども及び妊婦に対しては本件事故発生から平成23年12月末までの損害として1名40万円、その他の区域外避難者については本件事故発生当初の時期の損害として8万円を目安とする旨の指針を示した。その内訳は明確にされていないが、区域外避難者の慰謝料の金額が、区域内避難者及び特定避難勧奨地点からの避難者に比して低廉であることは明らかである。

被告東電も、原告らが被った精神的損害につき、原則的に上記中間指針及び中間指針追補に従った金額しか賠償をしていない。それにより、被告東電も、合理的な理由なく、区域内外の避難者を差別している。

以上のとおり、そもそも区域内避難者及び特定避難勧奨地点からの避難についての慰謝料自体が極めて低廉であるが、被告国及び被告東電が合理的根拠のない差別をしていることから、区域外避難者についてはそれ以上に低廉な損害賠償しか認められない状態に陥っている。

- (4) 被告国及び被告東電による避難者の区分けは、避難に合理性がある者についても、「合理的理由もないのに自主的な判断で避難をしている者」とのレッテルを張り、避難者を分断しようとするものである。

しかし、区域外の避難者らは、場合によっては、子どもらの身体生命を守りたい一心から、避難を非難する自己の夫、義父母、その他の親族、隣人等と争ってまでも避難をしてきたのである。

このような家族、親族、友人、知人等との亀裂もまた、原告らの多大な精神的苦痛を生じさせるものであることは既に述べたところであり、原告らの中には、避難できずに福島県に残った者などとの人間関係の軋轢が生

じている者もいる。

このように、国が避難者を不合理に差別したことにより、避難者らには、多大な精神的苦痛が生じている。

第4 被侵害利益

これまで述べた原告ら生じた被害は、憲法上保障された原告らの人権を侵害するものである。

1 放射能汚染のない環境下で、生命・身体を脅かされず生活する権利

(1) 内容及び根拠

人格権の一種として、平穏で安全な生活を営む権利（平穏生活権）が認められる（東京高裁昭和62年7月15日・判時1245号3頁）。

そして、自己や子に健康被害が生じることを防ぐため、被ばくの心配が無い安全な環境下で生活することは、生命・身体の安全という最も重要な利益を守るために当然に保障されるべき権利である。低線量被ばくのリスクも指摘されている以上、被ばくの心配が無い安全な環境下で生活する権利は、もともと住んでいた地域の放射線量の高低にかかわらず、福島県民全てに等しく保障されるべきである。

このように、被ばくの心配が無い安全な環境下で生活する権利は、「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）を標榜した憲法上の基本理念を前提とし、「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、憲法上、保障されるものである。

(2) 本件における権利侵害

本件事故により、福島県内が広範囲にわたって放射能に汚染されたために、原告らは、少なからず現実に被ばくし、かつ、もともと居住していた地域において、被ばくに対する不安から、外出を控えざるを得なくなったり、屋外のグラウンドやプールでの体育の授業などができなくなるなど、放

放射線被ばくの危険や不安の無い安全な環境下で自由に行動する権利を奪われ、避難後も、長期間にわたる避難生活を現に強いられている。そして、除染やインフラ整備も進まないために、将来的にも避難生活がいつまで続くのか分からない状況にあり、人々の焦燥感は日に日に強くなっている。

このように、原告らは、もともと居住していた地域において、放射線被ばくの危険や不安の無い安全な環境下で生活する権利を奪われている。

2 人格発達権

(1) 内容及び根拠

「人として当然に持っているはずの人生のありとあらゆる発展可能性」を保障される権利は人格発達権と言われる。

人間は、幼少期から青年期、壮年期を経て老年期に至るまで、人や環境との接触・交流を通じて変化し発達していくものである。子どもはコミュニティの中で大人や友達から学び、青年期にはそうした場を家庭や学校のみならず職場や趣味の場に持つことができる。さらに成長すれば社会的役割にも変化が生じ、様々な社会的貢献をするとともに、結婚・出産があれば新しい命を育み、家族と地域に新しい構成員が生まれる。そして壮年期・老年期になれば自らの家庭や地域での蓄積を次世代の者に引き継ぐ、このように、人は生を受けてから死に至るまで、自己実現のために、あらゆる発達可能性を持ちながら生きていくものである。

このような人格発達権については、基本的人権の各則としては、居住・移転・職業選択の自由（憲法22条1項）、財産権（憲法29条1項）、生存権（憲法25条1項）、家族生活における個人の尊厳（憲法24条）、教育を受ける権利（憲法26条1項）、勤労の権利（憲法27条）、さらには子どもの権利条約6条2項、9条1項本文、24条、28条によって保障される各権利と位置づけることが可能であるが、これらの人権を多面的複合的に制約されることは、単に個別的な人権を侵害したにとどまらず、人

格発達権を侵害したものと評価することができる。

例えば、避難者は避難によって財産を奪われたが、不動産や家財はその場所に定着して家庭や地域と結びつき、様々な人権を享受するための重要な基盤であって、個々の財産を単体でのみ捉えることはできない。また、職業の選択は、豊かな精神生活と自己実現に不可欠の人権と考えられているものであって、飯を食うのに困らなければよいというものではない。子どもの学校生活についても、日本中どこでも義務教育が無償化されているから良いというものではなく、信頼関係を築いた教師、悩みごとを打ち明け、共に切磋琢磨できる友人がいてこそ、可能な限り人格を全面的に発達させることができるものである。すなわち、人は、それぞれ、その居住している地域的コミュニティにおいて、家庭、職場、学校、地域を通じた生活基盤を有しており、その生活基盤を基礎として、人格発達の機会を享受しているものということができる。

このような人格発達権を制限されることは、個人の尊厳そのものに対する侵害にほかならず、幸福追求に対する侵害である（憲法13条）。

このような考え方は、裁判例においても理解を示されているところである（熊本地裁平成13年5月11日判決・訟月48巻4号881頁）。

(2) 本件における人格発達権侵害

原告らは、地域の放射能汚染によって避難を強いられ、これまで培ってきた生活基盤を奪われ、人生のすべての局面において非常な困難を強いられることになった。このことは、人間ならば誰でも享受することができるはずの人格の形成・発達の機会を奪われたことに他ならない。

原告らは、自己が選択した仕事や、その仕事のために使用していた事業用の財産を捨てて避難しなければならず、就労を通じて、自己実現を図り、他者と触れ合い豊かな精神生活を営む機会を奪われた。

子どもたちにおいては、屋外のグラウンドやプールでの体育の授業や遊

びができなくなるなど、原発事故が無ければ誰でも当然に受けられる教育と行動の自由を制約され、転校を余儀なくされ、信頼関係のある教師や友人たちとの離別を余儀なくされた。

原告らの多くは、家族との離別を余儀なくされ、地域生活で培った友人や仲間との交流の機会を奪われた。

そして、原告らは、そのような状態がいつまで続くのか全くわからない状態に置かれているのであって、人格発達権に対する侵害の程度は非常に大きいものである。

3 居住・移転の自由

(1) 内容及び根拠

居住・移転の自由（憲法22条1項）とは、自己の欲する地に住所または居所を定め、あるいはそれを変更する自由、および自己の意に反して居住地を変更されることのない自由を意味する。

この居住・移転の自由は、単に経済的自由としての性格のみならず、人身の自由（積極的に自己の好むところへ移動する自由）、表現の自由（意思伝達・意思交換など、知的な接触を得るための移動）、人格形成の自由といった多面的複合的性格を有する権利として理解されている（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法』第4版216頁、佐藤幸治『憲法』第3版554頁、野中俊彦ほか『憲法I』第5版458頁）。

このような考え方は、判例上も、「居住・移転の自由は、経済的自由の一環をなすものであるとともに、奴隷的拘束等の禁止を定めた憲法18条よりも広い意味での人身の自由としての側面を持つ。のみならず、自己の選択するところに従い社会の様々な事物に触れ、人と接しコミュニケーションすることは、人が人として生存する上で決定的重要性を有することであって、居住・移転の自由は、これに不可欠の前提というべきものである」とされ、認められている（熊本地裁平成13年5月11日判決・訟月48巻4号881頁）。

(2) 本件における侵害

原告らは、本件事故により、自身の故郷、または愛着のある場所であり、今後住み続けることを希望していた場所でもある福島県内から離れ、本来であれば住む必要がなかった場所である避難先での苦しい生活を強いられている。

他方で、原告らの中には、本件事故により、福島県を離れて別の場所で生活することを希望していたにもかかわらず、自分では如何ともしがたい事情から、福島県外へ避難することができずに、福島県内に滞在せざるを得なかった者もいる。

そうだとすれば、福島県内から避難して来た者であっても、福島県内に滞在せざるを得なかった者であっても、本件事故により、自己の欲する地に住所・居所を定め、あるいはそれを変更する自由、および自己の意に反して居住地を変更されることのない自由を侵害されていることは明らかである。

そして、この居住移転の自由の侵害は、人格発達権の侵害の原因となる行為であり、特に重大視されるべきである。

第5 損害

1 原告らが被った精神的苦痛の金銭評価

これまで述べてきたように、原告らは、憲法上保障された人権に対し、様々な面で侵害を受けている。

そして、原告らが侵害を受けている憲法上の人権は、人間として生活するための基礎となる全人格的なものばかりであり、その侵害の程度も著しいものがある。

さらに、本件においては、原告らの被った損害は、福島県という一地方の住民だけに犠牲を強いた、特別犠牲であると言える。

すなわち、原子力発電所の建設は、被告国の電力政策に基づき、強い反対論を押し切って推進されたものである。特に、被告東電の福島原発で発電された電力は、日本国の政治・経済活動の中心である東京都内を中心とする被告東電管内の電力需要を充たすために利用されていた。

本件事故による被害は、まさに、被告国の原子力政策の推進や首都圏の電力需要を優先させた結果、福島県という一地方の住民に、特別な犠牲として生じたものというほかない。

裁判例も、国の勧めで予防接種を受け後遺症の被害を受けた児童が損害賠償を求めたのに対し、憲法29条3項の類推適用や13条を根拠に、伝染病からの集団的防衛のために特別の犠牲を強いたとして国の損害賠償責任を認めている（東京地判昭和59年5月18日判時1118号28頁）（高橋和之「立憲主義と日本国憲法」129頁参照）。

以上に述べた、原告らの権利の重大性やその侵害の重大性、公平の原理から特別犠牲者に十分な賠償をすべきことなどを併せ考えると、原告らの被った精神的苦痛を金銭的に評価した場合、その金額は、少なくとも原告一人当たり、2000万円を下らない。

2 弁護士費用

被告らが慰謝料等の十分な賠償に応じないため、原告らは本訴訟の提起を余儀なくされたが、本件のような複雑な訴訟においては法律の専門家たる弁護士への委任が不可欠であり、本件加害行為と因果関係のある弁護士費用は、原告1名当たり、上記慰謝料2000万円の1割相当である金200万円を下らない。

3 明示的一部請求

本件訴訟では、原告1名当たり、上記慰謝料2000万円、及び弁護士費用200万円のうちの一部である1100万円を請求する。

第6 結論

よって、原告らは、被告らに対し、不法行為（被告東電については民法709条又は原子力賠償責任法3条1項、被告国については国家賠償法1条）に基づく損害賠償請求権として、連帯して、金1100万円及びこれに対する不法行為の日である平成23年3月11日から支払済みまで、民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めて、本訴を提起するものである。

証 拠 方 法

おって、提出する。

附 属 書 類

- 1 資格証明書（被告東電） 1通
- 2 資格証明書（戸籍全部事項証明書） 通

以上