

# 訴 状

2017 (平成29) 年9月12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



同

広 田 次



同

大 川 隆



同

菊 地



同

野 本 夏



同

米 倉



同

笹 山 尚



同

小 野 寺 宏



外

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

福島原発避難者損害賠償請求事件（第三陣訴訟）

訴訟物の価額 金 1, 7 4 2, 4 0 0, 0 0 0 円

貼用印紙額 金 4, 5 1 0, 0 0 0 円

## 目 次

請求の趣旨	5
請求原因	6
<b>第1 本件福島原発避難者第3陣訴訟の目的と意義</b>	<b>6</b>
1 本件事故の発生	6
2 本件訴訟の提起	6
3 原告らが本件訴訟において求めるもの	8
<b>第2 当事者</b>	<b>9</b>
1 原告ら	9
2 被告	10
<b>第3 原子力発電所の概要</b>	<b>10</b>
1 福島第一原発の概要	10
2 原子力発電所の基本的な構造	11
<b>第4 本件事故に至る経過</b>	<b>15</b>
1 原子力開発黎明期	15
2 福島第一原発設置	19
3 相次ぐ事故	19
4 地震・津波対策の懈怠	23
<b>第5 本件事故の経過</b>	<b>35</b>
1 本件事故の発生	35
2 本件事故による避難区域、警戒区域の指定等	39
3 終息宣言と警戒区域の再編	41
4 被告及び国による「補償」	44
<b>第6 被告の責任</b>	<b>50</b>

1	原発それ自体の危険性	50
2	故意責任	51
3	過失責任	51
4	本件で被告が予見すべき対象	52
<b>第7</b>	<b>被害実態</b>	<b>53</b>
1	被害の全体像	53
2	本件事故による放射能汚染	54
3	未曾有の広域避難	55
4	人への放射能汚染	57
5	産業への影響	61
6	地域コミュニティの破壊	62
7	本件被害の特質	72
<b>第8</b>	<b>損害</b>	<b>75</b>
1	被侵害利益	75
2	損害把握の方法（不法行為法の目的に関連して）	80
3	本件訴訟で請求する損害	81
4	コミュニティを喪失したことの損害	82
<b>第9</b>	<b>原告らの損害</b>	<b>83</b>
<b>第10</b>	<b>結論</b>	<b>83</b>
	<b>別紙各目録</b>	

## 請求の趣旨

- 1 被告は、別紙原告目録記載の各原告に対し、各原告に係る別紙原告損害目録の損害金金額欄記載の各金員及び同金員に対する2011（平成23）年3月11日から各支払い済みまで年5分の割合による各金員を各支払え。
  - 2 訴訟費用は被告の負担とする。
- との判決並びに仮執行宣言を求める。

## 請求の原因

### 第1 本件福島原発避難者第3陣訴訟の目的と意義

#### 1 本件事故の発生

2011（平成23）年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（以下、「東日本大震災」という。）およびこれによる津波を端緒として、被告は、被告の操業する福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）により、国際原子力事象評価尺度（INES）で「レベル7」という極めて深刻な原発事故（以下「本件事故」という。）を引き起し、福島県民をはじめとして全国民に波及する未曾有の被害をもたらした。史上最大最悪の公害の発生である。

その甚大な被害の状況については、後に第8、第9において詳細に述べるところであるが、本件事故により住み慣れたふるさとから避難を強いられた被害者ら（以下「被害者ら」という。）は、本件事故発生後現在に至る6年6か月の間、日々継続的に、平穩に生活する権利を侵害され、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ている。これによる様々な精神的苦痛は著しいものがあるとともに、ふるさとに残してきた住宅や家財、農地や事業用資産等の財産的損害も重大である。将来の展望が見えないまま人生を空転させられている深刻な被害から脱却して、1日も早い新たな生活を再建することこそ喫緊の課題である。

#### 2 本件訴訟の提起

被害者らは、自ら被っている深刻な被害を前にして、原状回復を可能とする適正な損害賠償を求めるために、被告を相手取って、福島地裁いわき支部に対し、以下のとおり次々と避難者損害賠償請求訴訟を提起した。

2012（平成24）年12月3日 第1次訴訟 平成24年（ワ）第213号損害賠償  
請求事件：原告39名（17世帯）

2013（平成25）年7月17日 第2次訴訟 平成25年（ワ）第131号損害賠償請  
求事件：原告178名（64世帯）

2013（平成25）年12月26日 第3次訴訟 平成25年（ワ）第252号損害賠償  
請求事件：原告137名（35世帯）

2014（平成26）年5月21日 第4次訴訟 平成26年（ワ）第101号損害賠償  
請求事件：原告119名（35世帯）

2015（平成27）年2月18日 第5次訴訟 平成27年（ワ）第34号損害賠償請  
求事件：原告114名（39世帯）

2017（平成29）年5月10日 第6次訴訟 平成29年（ワ）第85号損害賠償請  
求事件：原告10名（3世帯）

これら従前の避難者訴訟（以下「従前の避難者訴訟」という。）の提起後  
においても、被害者らの置かれている深刻な状況は全く改善されていない。  
それどころか、長期化する避難生活が一層不安とストレスを高めており、抑  
うつ症状やストレス反応などの精神症状を訴える者も増大している。

事業や職業生活などの社会生活が中断したまま避難生活が長期化している  
ことは、ますます被害を累積させているとともに、今後の社会生活の再開と  
正常化を困難にしている。このように、本件事故による被害は、いまだ拡大  
と深刻化の一途を辿っているのである。

そのような状況の下で、政府は2016（平成28）年12月20日に「原子力災害  
からの復興復興の加速のための基本指針について」を閣議決定し、2017（平  
成29）年3月31日には浪江町、飯館村、川俣町山木屋地区で、翌4月1日には  
富岡町で避難指示を解除した。

ところが、本件事故後の除染作業により集められた放射能汚染土壌などが

シートに覆われて各地の仮置き場などに累々と山積みされたままになっており、汚染土壌の処理問題は全く見通しが立っていない。

国の災害復興の施策は、被害の回復を図るうえでは極めて不十分なものであるばかりか、これによってふるさとが切り捨てられる恐れも増大している。こうした理由により、避難指示が解除された後も、地域住民の帰還は容易に進まず、被害者らの避難生活がさらに長期化しているのが実情である。

また、原子力損害賠償紛争審査会のもとに設けられている原子力損害賠償紛争解決センターは、迅速・適正な損害賠償を実現することを目的としているが、実際には、加害者である被告が自ら定立した不当な賠償基準に固執しているため、被害者らの迅速・適正な救済という目的が果たし得なくなっている。

被害者らのうち別紙原告目録記載の原告72名（31世帯）（以下「原告ら」という。）は、従前の避難者訴訟（第一陣、第二陣）に引き続き、1日も早く平穏な生活と人格の健やかな発達を実現しうる生活を取りもどすために、本件避難者損害賠償請求第三陣訴訟（以下「本件訴訟」という。）をここに提起するものである。

### 3 原告らが本件訴訟において求めるもの

本件訴訟は、被告の発生させた原発公害によって、原告らが不断の努力によって築き上げてきた生活そのものを地域ぐるみで根底から破壊されたため、原告らが新たな地で自らの生活を再建するなどして、人間の尊厳の回復と新たな人生の確立を目指すものである。

したがって、原告らが本件訴訟において求めるものは、従前の避難者訴訟と同じく、以下の3点である。

第1に、加害者責任の断罪である。まず本件事故による甚大な被害の実相と、

そのような被害を発生させた被告の加害構造を明らかにして、被告の加害者責任を断罪する司法判断を得たうえで、被害者に対する真の謝罪を被告に行わせることである。

第2に、被害者の人権回復である。原告らの失った生活を取り戻して人間の尊厳を回復し、新たな人生を確立することを可能にする損害賠償を被告に命ずる司法判断を得たうえで、被告が定立した不当な賠償基準を克服し、被害者の人権回復を実現する損害賠償の基準を司法によって確立することである。

第3に、原発公害の根絶である。原告らの痛切な願いは「自分たちが体験している悲惨な被害をもたらす原発公害を再び繰り返してはならない」ことである。すなわち、原発ゼロ社会の実現をめざすことである。

以上のとおり、本件訴訟は、原発公害の過酷な被害とその後この国に生じた不正義に苦しんでいる全ての被害者たちの思いと痛切な要求を代表して、原告らが提起したものであって、この国に正義を取り戻すための訴訟にほかならない。

## 第2 当事者

### 1 原告ら

原告らの住所氏名は別紙原告目録記載のとおりである。いずれの原告も、本件事故以前は、浜通り地域と呼ばれる福島県双葉郡に位置する地域に居住していた。

原告らは、各自のふるさとで家庭生活を営み、社会生活を送っていたが、本件事故後、その居住していた地域が避難区域に指定されたことにより、避難を強制され、その後の避難生活により筆舌に尽くし難い苦難を強いられたうえ、ふるさとを奪われ、コミュニティを破壊されたものである。

原告らは、今後の生活の見通しが全く立たない避難生活に苦しみながら、本件事故の加害者である被告の責任において人間らしい生活を回復するため

に立ち上がった被害者である。

## 2 被告

被告は、本件事故の加害者である。電気事業等を業として1951（昭和26）年5月1日に設立された株式会社であって、従業員数は2011（平成23）年度末現在38,701人に上り、福島第一原発の設置者として、2011（平成23）年3月11日現在福島第一原発を稼働させていたものである。福島第一原発の所在地（福島県双葉郡双葉町及び大熊町）は本件事故の不法行為地である。

## 第3 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、東は太平洋に面している。

福島第一原発には、1967（昭和42）年9月に1号機の建設に着工して以来、順次増設を重ね、現在6基のBWR（沸騰水型原子炉）の原子炉がある。1971（昭和46）年3月に1号機、1974（昭和49）年7月に2号機、1976（昭和51）年3月に3号機、1978（昭和53）年10月に4号機、同年4月に5号機、1979（昭和54）年10月に6号機が、それぞれ運転を開始した。

1号機ないし4号機は大熊町にあり、5号機及び6号機は双葉町にある。その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㎡（東京ドーム75個分）に及ぶ。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号機ないし4号機の敷地には、取水のための海水ポンプが設置されており、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事で発電機を動かして発電するものである。

以下、原子力発電所を「原発」と略すことがある。

### (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、この蒸気のでタービンを回して発電を行う。原子炉压力容器の中では蒸気の温度は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。

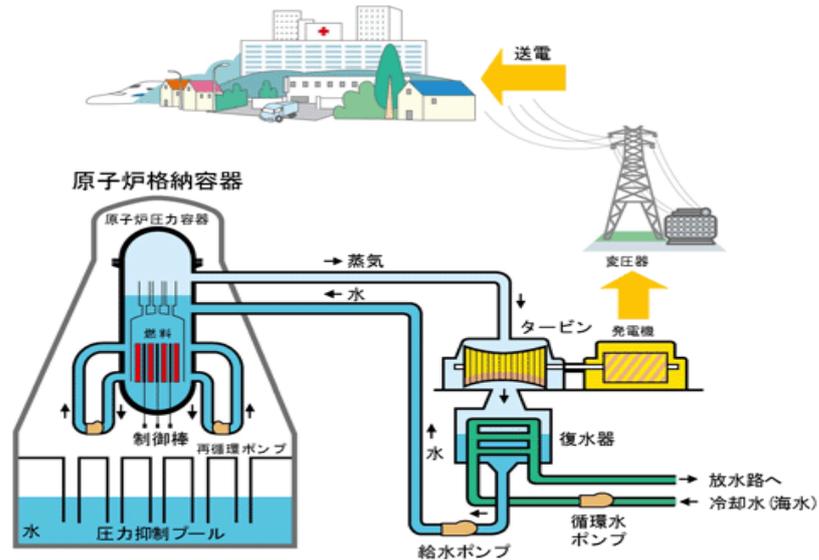
原子炉における燃料となっているのはウランである。核分裂を起こしやすいウラン 235 を含む天然ウランを濃縮して焼き固めたもの（ペレット）を棒状に並べたものを燃料棒という。燃料棒の表面は、ジルコニウムという金属で覆われている。

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、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ので、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、万が一のトラブルに備え、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、何らかのトラブルによって停止した場合には、非常用ディーゼル発電機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ディーゼル発電機が供給する電源は、交流電源である。

なお、外部電源や、非常時のディーゼル発電機の電源は、電源盤を通じて、所内設備に配電する。

原子炉が、何らかのトラブル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、非常用ディーゼル発電機を起動して、冷却を行う。

全ての交流電源（外部電源、非常用ディーゼル発電機）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4 本件事故に至る経過

### 1 原子力開発黎明期

#### (1) 政官財主導で原子力事業を創設したこと

1939（昭和14）年に核分裂が発見され、世界的に様々な研究が発表されるなか、我が国は、原子力に関する先進的な研究はなされなかった。

原子力に関する研究は、連合国が先行し、1945（昭和20）年8月6日、広島に、同月9日、長崎に、それぞれ原子爆弾が投下された。同年中に、広島で約14万人、長崎では約7万人が死亡したと推定されている。

そして、第2次世界大戦の敗戦後は、連合国占領期間中、原子力の実験的研究が禁止されていた<sup>\*1</sup>。そのため、我が国の原子力研究は、極めて乏しく、原子力事業に至っては、まったく存在しない状況であった。

その後、1952（昭和27）年4月に発効したサンフランシスコ講和条約では、日本の原子力研究を将来にわたり禁止する条項が含まれていなかった。そのため、我が国における原子力研究は、全面的に解禁となった。

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

当時、アメリカは、国内における原子力商業利用解禁を求める世論の高まりと、英国の原子力発電計画の発表に対抗する必要から、1953（昭和28）年末より政策を転換させて、原子力における国際協力の促進と原子力貿易の解禁、原子力開発利用の民間企業への門戸開放をすすめることになった。そして、1954（昭和29）年に可決された新しい原子力法では、二国間ベースで核物質・核技

---

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

術を相手国に供与することについて明文化された。我が国の動きは、まさにこうした動きに呼応するものであった。

その後、政府は、1954（昭和 29）年 5 月 11 日、原子力利用準備調査会を設置した。これは、内閣に設置され、副総理が会長、経済企画庁長官が副会長をつとめるハイレベルの意思決定機関であった。その委員は、大蔵大臣、文部大臣、通産大臣、経済団体連合会（経団連）会長、日本学術会議会長などで構成された。ここでは、日米原子力研究協定の締結や同協定の締結に伴いアメリカからの濃縮ウランを受入れる方針を決定した。

そして、1955（昭和 30）年 11 月 14 日には、日米原子力研究協定を締結し、同協定に基づく濃縮ウランの受入機関として同月 30 日、財団法人日本原子力研究所（原研）が設置された<sup>\*2</sup>。

並行して、通商産業省においては、1954（昭和 29）年 6 月 19 日、原子力予算打合会が設置された。ここでは、日本初の海外原子力調査団派遣（1954〔昭和 29〕年 3 月から 1955〔昭和 30〕年 3 月）の実施と、調査団報告書をふまえた、1955（昭和 30）年 7 月の研究炉建設の「中期計画」（複数の年度にまたがる計画）を立案した。

そして、1955（昭和 30）年 12 月 10 日には原子力三法〔原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法の一部を改正する法律（原子力局設置に関するもの）〕が国会に提出され、同月 16 日に可決され、1956（昭和 31）年 1 月 1 日から施行された。その後、科学技術庁設置法（1956〔昭和 31〕年 3 月）、日本原子力研究所法〔同年 4 月〕、原子燃料公社法〔同年 4 月〕が成立した。

総理府に当初設置された原子力局が科学技術庁に移管したことから、同庁は日本の原子力行政の中枢を担うこととなった。日本原子力研究所（原研）と原

---

<sup>\*2</sup> 原研は、1956（昭和 31）年 6 月科学技術庁傘下の特殊法人となった。

子燃料公社（原燃公社）は、科学技術庁傘下の特殊法人として設置され、前者は、原子力研究全般と原子炉の設計・建設・運転、後者は核燃料事業全般を担った。

他方、産業界も、1953（昭和28）年、電力中央研究所傘下の電力経済研究所が新エネルギー委員会<sup>\*3</sup>を設置した。そして、1956（昭和31）年3月には、日本原子力産業会議（原産）が創立された。また、原子力産業グループの形成もみられた。すなわち、1955（昭和30）年10月には、三菱原子動力委員会が発足し、旧三菱財閥系23社が参加した。次に、1956（昭和31）年3月には、日立製作所と昭和電工を中心とする16社で構成される東京原子力産業懇談会が発足した。また、同年4月、旧住友財閥系14社による住友原子力委員会が発足し、同年6月には東芝など旧三井財閥系37社による日本原子力事業会が発足した。さらに、同年8月、富士電機・川崎重工業・古河電気工業など旧古河・川崎系の25社からなる第一原子力産業グループが結成された。

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

## **(2) 国策民営による原発事業**

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

---

<sup>\*3</sup> 1955（昭和30）年6月に原子力平和利用調査会に改組

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。ここでは、「動力炉の施設、技術等一切を導入するために動力協定を締結する必要がある」とあり、海外からの原子炉購入という構想が示されていた。

そして、正力が1956（昭和31）年5月に招聘した英国原子力公社理事のクリストファー・ヒントン卿の講演会・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。そして、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た。これを受けて、原子力委員会は、同年3月7日、発電炉早期導入方針を決定し、英国炉導入を前提とした技術的検討をすることになった。

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

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・日立的の両グループと協力して被告原子力発電協同研究会（TAP）を組織した。関西電力は、同年4月、原子力発電研究委員会（APT）を組織し、概念設計演習を開始し、1957（昭和32）年9月、本店機構として原子力部（二課制）を設置した。

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

## 2 福島第一原発設置

被告は、1955（昭和30）年11月に社長室に「原子力発電課」を設け、1950年代後半（昭和30年代前半）には原子力発電所を設置する候補地点の選定を始め、1960（昭和35）年8月に福島県において原発建設地を確保する方針を決めた。

後に福島第一原発（当初は「福島原子力発電所」）が設置される大熊町と双葉町は、当時、人口の約6割余が第1次産業、1割余りが第2次産業、2割余りが第3次産業に従事しており、1955（昭和30）年から1960（昭和35）年までに人口が7～9%減少するなど、過疎が進んでいた。

大熊町の一般民有地95万㎡は1965（昭和30）年に、双葉町の民有地20万㎡は1966（昭和31）年3月に、さらに1968（昭和33）年9月に追加分として99万㎡が被告に譲渡され、これにより被告は福島原発の用地取得がほぼ完了した。農民や漁民の中には反対運動もあったが、被告が多額の補償を進めることで反対運動は押さえ込まれていった。

そして、1967（昭和32）年1月、福島原子力発電所<sup>4</sup>1号機の稼働が始まり、1970（昭和35）年7月に臨界となって、1971（昭和46）年3月より営業運転が開始された。1号機の設置工事は、ゼネラルエレクトリック社が一括で請け負い、日本側の事情を考慮に入れなかった。例えば、35mの台地を10mに削平して原子炉敷地とした。

その後、2号機は1974（昭和49）年7月から営業運転が開始された。3号機は1976（昭和51）年3月、4号機は1978（昭和53）年10月、5号機は同年4月、6号機は1979（昭和54）年10月より、それぞれ営業運転を開始した。

## 3 相次ぐ事故

こうして原子力発電所開発は進み、福島第一原発も設置されて稼働したが、原

---

<sup>4</sup> 後の「福島第一原発」である。

子力発電は安全性が確立したわけではなかった。それどころか、事故が相次ぎ、その都度大きな被害が出ていた。

原発事故には枚挙にいとまがないが、主なものを以下に掲げる。

### (1) スリーマイル原発事故

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

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

### (2) チェルノブイリ事故

過去に発生した原発事故でも、最も重大なのは、チェルノブイリ事故である。

チェルノブイリ事故は、1986（昭和61）年4月26日、当時のソビエト連邦（以下、「ソ連」という。）、ウクライナ共和国のチェルノブイリ発電所4号炉（黒鉛減速軽水冷却沸騰水型炉（RBMK-1000型炉）、定格熱出力320万kW、定格電気出力100万kW）で発生した事故である。その事故の概要は、4号炉の炉心溶融ののちの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るとともに、核燃料及び黒鉛ブロックの一部が飛散し、原子炉建屋の屋根も破壊され、炉心の高温物質が吹き上げられて原子炉所施設、機械室等の屋根が落ち、30か所以上から火災が発生したというものである。INESにおけるレベル7にあたる事故である。

チェルノブイリ原発事故により大量の放射性物質がウクライナ、ベラルーシ、ロシア等へ放出され、200名を超える者が急性の放射線障害を被ったほか、半

径 30km 圏内の住民約 13 万 5000 人が避難したと報告されている<sup>5</sup>。その結果、広大な地域が居住不能となり、周辺住民には、甲状腺ガンや白血病が異常発生していることは周知のとおりである。

チェルノブイリ原子力発電所の事故により 1 年以内に避難をした人数は、ベラルーシ、ウクライナ及びロシアの 3 カ国合計で 11 万 6000 人と推計されている。

### (3) 福島第一原発における事故

福島第一原発で本件事故以前に起きた主な事故は以下のとおりである。

ア 1978（昭和 53）年 11 月 2 日、福島第一原発 3 号機において、戻り弁の操作ミスで制御棒 5 本が抜け、午前 3 時から 10 時半までの 7 時間半臨界が続いた。これは日本で最初の臨界事故とされる。この情報は発電所内でも共有されず、福島第一原発でもその後繰り返され、他の原発でも（合計少なくとも 6 件）繰り返された。

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

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

---

<sup>5</sup> 1986（昭和 61）年 8 月にソ連政府が国際原子力機関（IAEA）に提出した事故報告書。

#### (4) 福島第二原子力発電所の事故

福島第二原子力発電所（以下「福島第二原発」という。）3号機（定格出力110万kWのBWR）において、1989（昭和64）年1月6日、原子炉を運転中、原子炉再循環ポンプが損傷する事故が発生し、手動停止するという事故があった。

この事故では、原子炉再循環ポンプ流量変動現象が認められ、原子炉再循環ポンプの振動が増加するなどした。

運転員が調査のため当該ポンプを分解点検したところ、水中軸受リングのすみ肉溶接部が水中軸受本体との溶接部の全周にわたって破断し、水中軸受けリングは水中軸受本体から脱落して大破片と小破片に分離していたほか、原子炉再循環ポンプ内各部の損傷が認められた。この事故においては、幸い、原子炉の緊急停止を要するような事態や放射性物質の環境への放出はなかったが、水中軸受け取付ボルトと座金の一部の脱落・流出及び羽車主板の一部の欠損・流出や、羽根車等の摩擦によって生じた約30kgの金属粉等が流出して、压力容器、核燃料及び関連系統に分布していることが確認された。

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

#### (5) 日本における他の原発事故

##### ア 美浜原子力発電所2号機の蒸気発生器伝熱管損傷事故

1991（平成3）年2月9日、関西電力美浜原子力発電所2号機において、非常用炉心冷却装置（ECCS）が自動作動した後、蒸気発生器伝熱管1本が完全破断し、分離していることが確認されたという事故である。この事故により一時冷却水中に存在していた放射性物質が周辺に放出された。

##### イ 浜岡原子力発電所3号機事故

同年4月4日、中部電力浜岡原子力発電所3号機が誤信号により原子炉給

水量が減少し、原子炉が自動停止した。

#### ウ 志賀原子力発電所 1 号機事故

1999（平成 11）年 6 月 18 日、北陸電力志賀原子力発電所 1 号機において、定期点検中に BWR の弁操作の誤りで炉内の圧力が上昇し、3 本の制御棒が抜け、無制御臨界になり、スクラム信号が出たが、制御棒を挿入できず、手動で弁を操作するまで臨界が 15 分間続いた。

#### エ 新潟県中越沖地震に伴う東京電力柏崎刈羽原子力発電所での一連の事故

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

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

このように、事故が相次いだにもかかわらず、その教訓を十分生かすことなく、原発の運転は続いていた。

## 4 地震・津波対策の懈怠

福島第一原発において、原発それ自体の危険性や過去の事故からの教訓が生かされていなかった結果、地震・津波対策がいかに放置されていたのかを明らかにする。

### (1) 地震について

#### ア 耐震安全性評価基準（旧指針）策定の特徴

被告は、1966（昭和 41）年 7 月 1 日、内閣総理大臣に対し、福島第一原発 1 号機の新設のため、「福島原子力発電所の原子炉設置許可申請書」を提出した。同書では、福島第一原発の立地地域が地震活動性の低い地域である

ことを前提に、クラス As 及びクラス A と呼ばれる重要な建物、構築物、機器配管系などの施設について約 176 ガル<sup>6</sup>の地震動に対して安全であるように設計され、その 1.5 倍（265 ガル）の地震動に対しても、機能が損なわれないように設計されるものとした。そもそもこの設計自体が地震に対して脆弱なものであったが、内閣総理大臣は、1966（昭和 41）年（1 号機）から 1972（昭和 47）年（6 号機）にかけて、福島第一原発各号機の設置を相次いで許可した。なお、この当時、設置許可における安全審査について、ガイドラインとなるような基準等は成文化されておらず、担当者の経験に依存する「経験主義的」な審査に委ねられていた。

1978（昭和 53）年 9 月、原子力委員会は、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」を制定した。

同年 10 月、原子力委員会から分離する形で原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）が発足した。安全委員会は、1981（昭和 56）年 7 月、建築基準法の改正を取り入れ、改めて上記指針を決定した（以下「旧指針」という。）。なお旧指針では、津波対策については考慮されていなかった。

## イ 旧指針に基づくバックチェック

旧指針は、原発の新・増設の安全審査の際に耐震設計方針の妥当性を評価するためのものであり、既設の原発に対してさかのぼって適用する（以下「バックフィット」という。）法的仕組みはなかった。しかし、旧指針の策定後、既設の原発が旧指針に照らしても安全であるかどうかを確認すること（以下「バックチェック」という。）は、規制当局から原子力事業者に対して求められることとなった。旧指針が耐震安全性の方針を示したものである以上、既設か新設かを問わず、各原発が指針に適合する安全性を備

---

<sup>6</sup> ガルは、加速度の単位。1 ガルは、1 秒(s)に 1 センチメートル毎秒(cm/s)の加速度の大きさと定義されている。センチメートル毎秒毎秒(cm/s<sup>2</sup>)で表される。

えていることは、原子力安全行政からすれば当然の要請であった。

1992（平成4）年5月、資源エネルギー庁公益事業部は、電気事業連合会（以下「電事連」という。）を通じて、各原子力事業者に対し、バックチェックを実施して結果を報告するよう求めた。被告は、1994（平成6）年3月、福島第一原発1～6号機について「耐震性評価結果報告書」を提出した。同報告書は、各号機とも耐震安全性は確保されるとしつつ、重要な配管の評価点のうち、発生応力値の許容値に対する割合が70%を超える点が複数存在し、約90%以上の個所もあった。これは、基準地震動がより大きくなった場合に課題を投げかける結果であった。

#### ウ 新指針策定経過

1995（平成7）年1月17日に発生した阪神淡路大震災によって、耐震工学に対する国民の不信感が一挙に高まった。安全委員会は、なおしばらく旧指針の改訂に着手しなかったが、2001（平成13）年7月、耐震指針検討分科会を設置し、改訂作業を始めた。これは、最新の科学技術的知見を耐震指針に反映させ、原子炉施設の耐震安全性に対する信頼性向上を図ることを目的としたもので、調査審議を経て、2006（平成18）年5月に改訂原案が策定され、同年9月19日、安全委員会で正式に旧指針を改訂した（以下「新指針」という。）。

新指針における大きな変更点は、基準地震動の見直し、活断層の評価期間の延長、鉛直方向の地震動（上下動）の個別評価、耐震重要度分類の見直し、地震随伴事象（津波を含む）の明記等であった<sup>7</sup>。

#### エ 新指針のバックチェック

原子力安全・保安院（以下「保安院」という。）は、2006（平成18）年

---

<sup>7</sup> 原子力安全委員会「耐震設計審査指針の改訂」2007（平成19）10月24日  
[http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/taishinkojo/pdf/all\\_pamph.pdf](http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/taishinkojo/pdf/all_pamph.pdf)

9月20日、被告を含む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安全性評価（以下「耐震バックチェック」という。）の実施と、その実施計画書の提出を求めた。保安院は、同時に耐震バックチェックの基本的考え方や評価手法、確認基準等に関する「バックチェックルール」も策定した。

2007（平成19）年7月16日、中越沖地震が発生し、柏崎刈羽原子力発電所で従来の想定を超える地震動が観測された。同月20日、経済産業大臣は、被告を含む原発事業者に対し、中越沖地震から得られる知見を耐震バックチェックに適切に反映すること及び耐震バックチェックの実実施計画見直し結果の1か月以内の報告等を求める指示を発した<sup>8</sup>。また、同年12月27日には、保安院も、中越沖地震の知見を耐震バックチェックに反映するよう求めた<sup>9</sup>。

被告は、同年8月20日、見直し後の耐震バックチェック実施計画を報告し<sup>10</sup>、追加の地質調査として、双葉断層の地質調査を実施し、または実施予定であるとした。このため、当初2007（平成19）年3月に完了予定としていた耐震バックチェックの中間報告の期限を2008（平成20）年3月完了に、最終報告の完了を2009（平成21）年6月に変更した。また、被告は、中越沖地震で確認された地震観測データを用いて設備への影響の概略検討を行い、この結果を同年9月20日、保安院に報告した。同報告では、主要8施設について、中越沖地震の地震動によっても、耐震設計上重要な施設の機能が維持されるものとしている<sup>11</sup>。

---

<sup>8</sup> 経済産業大臣「経済産業大臣の電力会社等に対する平成19年新潟県中越沖地震を踏まえた対応について（指示）」2007（平成19）年7月20日

<sup>9</sup> 保安院「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項（中間取りまとめ）について」2007（平成19）年12月27日

<sup>10</sup> 保安院「耐震安全性評価（耐震バックチェック）の実実施計画の見直しに対する電力会社等からの報告について」2007（平成19）年8月20日

<sup>11</sup> 保安院「新潟県中越沖地震において柏崎刈羽原子力発電所で観測されたデータを基に行った概略影響検討に係

その後、保安院は、2008（平成20）年9月4日、被告を含む原子力事業者に対し、中越沖地震を踏まえて耐震安全性評価に反映すべき事項についての報告を求めた<sup>12</sup>。これを受け、被告は、2008（平成20）年12月8日、耐震バックチェックの実施計画を再度見直した。

被告は、この間の2008（平成20）年3月31日、保安院に対し、福島第一原発5号機及び福島第二原発4号機の耐震バックチェック中間報告書を提出した。また、2009（平成21）年4月3日、福島第二原発1～3号機、同年6月19日、福島第一原発1～4号機及び6号機の間接報告書をそれぞれ提出した。

一方、保安院は、ワーキンググループを多数設置し、これらのバックチェック中間報告の妥当性について検討を行った。

保安院は、2009（平成21）年7月21日、福島第一原発5号機に関する評価結果をまとめた。同評価では、基準地震動の設定、その評価手法、施設の耐震安全性等について、おおむね妥当であるとされた。

しかし、そもそも同評価の対象となった施設は、主要8施設にすぎず<sup>13</sup>、しかも評価対象部位は限られたものであった。現に、保安院自身が、主要8施設以外の安全上重要な施設の耐震安全性評価の妥当性及び主要8施設の間接報告における評価対象部位以外の部位の評価結果の確認を「今後の検討課題」として最終報告への反映を求めていた。にもかかわらず、被告は、各号機の耐震バックチェックにおいて、耐震安全性が確保されていることが確認されたとしていた<sup>14</sup>。

---

各電力会社等からの報告について」2007（平成19）年9月20日

<sup>12</sup> 保安院「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項について」2008（平成20）年9月4日

<sup>13</sup> 原子炉建屋、原子炉圧力容器、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の8施設

<sup>14</sup> 被告「福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』の改訂に伴う耐震安全性評価結果 中間報告書の概要」2008（平成20）年3月31日

2010（平成22）年3月29日、福島第一原発3号機のプルサーマル導入計画に関して、佐藤雄平福島県知事が経産省に耐震安全性の確認を求めた。保安院は、同年7月26日、福島第一原発5号機の被告中間報告書の評価結果を公表したが、評価対象設備が7設備のみのものであり、不十分だった。

一方、被告の耐震バックチェックは、中間報告以降ほとんど進展しなかった。被告は、前記2回（2007〔平成19〕年12月27日及び2008〔平成20〕年9月4日）の保安院からの指示文書により地質調査、解析見直し等が必要となり、地質調査にあたっては、正味の調査期間の他、調査エリアの住民への説明や理解の期間、調査に必要な船舶や機器等の手配調整が必要となった。これらは、耐震安全性のために必要となったもので迅速な対応が求められたが、被告は、中越沖地震を受けた被害対策や耐震バックチェックの中間報告等への対応にとらわれ、最終報告書の提出時期の見通しを得られなくなっていた。

本件事故当時、福島第一原発1、2、3及び6号機の耐震安全性評価は、いまだにプラントメーカーにおける評価実施中であり、その後の工事計画はおろか、工事を必要とする設備等についても定まっていなかった。4号機、5号機については、一部の工事を実施中であったが、それも一部の評価結果を踏まえたものに過ぎず、最終報告にはほど遠い状況であった。そもそも、被告は、耐震バックチェックの完了予定を2009（平成21）年6月としていたにもかかわらず、被告内部では独断で、最終報告書の提出予定を2016（平成28）年1月に延期していた。被告は、こうしたスケジュールを保安院等に伝えることはなく、対外的にも公表しなかった。

## (2) 津波について（津波対策の指針と被告の対応）

ア 福島第一原発1号機の設置許可審査当時、津波に対する安全性に関して、被告は、被告の福島第一原発1号機の設置許可申請書において、現地での潮

位観察をしないまま約 50km 南方の小名浜港の潮位に基づいて、「最高潮位 O.P.<sup>15</sup> (小名浜港工事基準面) +3.122m (1960.5.24 チリ地震津波<sup>16</sup>)」[最低潮位 O.P.-1.918m (1960.5.24 チリ地震津波)]と記載しているのみであった。そして、原子炉安全審査委員会の審査報告書も、これを転写するだけであった。この評価により、設置は許可され、35m の丘陵を O.P.+10m に切り下げて建設が開始された。この O.P.+10m は、被告の土木関係者が独自に決定したものであるが、復水器冷却水の揚水に必要な動力費、土工費といった要素も勘案された。

#### イ 電事連の津波影響評価

しかし、1993 (平成 5) 年 7 月の北海道南西沖地震津波<sup>17</sup>を受けて、同年 10 月、通産省エネルギー庁は、電事連に津波安全評価を指示した。これに対して、被告は、福島第一原発に関して、上昇側で O.P.+3.5m の津波水位と想定されると報告した。これは、1611 年以降の地震津波のみを取り上げて比較し、最大の津波がチリ地震津波であることを前提としたものであった。

しかも、想定に誤差が生じることを考慮して、電事連が 2000 (平成 12) 年に実施した津波影響評価において、福島第一原発は想定 of 1.2 倍 (O.P.+5.9 ~6.2m) で海水ポンプモーターが止まり、冷却機能に影響が出るとし、津波に対して脆弱であることが判明した。

#### ウ 「長期評価」の発表

2002 (平成 14) 年 2 月、社団法人土木学会 (以下「土木学会」とい

---

<sup>15</sup> O.P.=Onahama Peil=小名浜港工事基準面 (以下、「O.P.」という。) 小名浜港工事基準面は東京湾平均海面の下方 0.727m

<sup>16</sup> 1960 (昭和 35) 年 5 月 22 日にチリ近海を震源として発生した巨大地震であり、地震後、環太平洋全域に津波が襲来した。日本でも、同月 24 日に三陸海岸等を襲来し、142 名の死者を出した。

<sup>17</sup> 1993 年 (平成 5 年) 7 月 12 日、北海道奥尻郡奥尻町の北方沖を震源とする地震による津波である。津波は、日本海沿岸全域に及んだが、奥尻島では、最大 16.8m (浸水高)、30.6m (遡上高) にまで及んだ。

う。) <sup>18</sup>津波評価部会<sup>19</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。)策定を受けて、被告は、福島第一原発についてO.P.+5.4～5.7mに引き上げるものと評価した。被告は、2002(平成14)年3月、国に評価結果を保安院に報告した<sup>20</sup>。

政府の地震調査研究推進本部は、2002(平成14)年7月、「三陸沖から房総沖にかけて地震活動の長期評価について」(以下「長期評価」ということがある。)を発表した<sup>21</sup>。これは、福島第一原発を含む福島県の沖合から房総沖にかけての地域で、マグニチュード8クラスの地震津波が30年以内に20%の確率で起こることが予測されるという内容であった。この結果からしても、後述のように本件事故時のような高い津波は予測できるものであった<sup>22</sup>。

## エ 「溢水勉強会」とそこでの被告の報告

保安院と独立行政法人原子力安全基盤機構は、2005(平成17)年8月の宮城県沖地震や2006(平成18)年1月、2004(平成16)年のスマトラ沖津波を受けて、「溢水勉強会」を設置した。

被告は、2006(平成18)年5月の同勉強会において、福島第一原発5号機の想定外津波について検討状況を報告し、O.P.+10mの津波が到来した場合、非常用ポンプの機能喪失及び炉心損傷の危険性があること、O.P.+14mの津波が到来した場合、建屋への浸水で電源設備の機能喪失、非常用ディーゼル発動機・外部交流電源・直流電源が全て使えなくなる全電源喪失の

---

<sup>18</sup> 現在は公益社団法人である。

<sup>19</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等から構成される幹事団が行った。

<sup>20</sup> 被告「福島第一原子力発電所 福島第二原子力発電所 津波の検討—土木学会原子力発電所の津波評価技術に関わる検討—」2002(平成14)年3月

<sup>21</sup> 地震調査研究推進本部 地震調査委員会「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」2002(平成14)年7月31日

<sup>22</sup> 国会事故調 85頁

危険性を明らかにした。

#### オ 被告は具体的な溢水対策は取らなかった

原子力安全委員会は、2006（平成18）年9月、新指針を策定した。新指針は、初めて、津波についての規定を設けるものであったが、その規定は、「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。」とした。

また、保安院は、2006（平成18）年10月6日、バックチェックにかかる耐震安全評価実施計画書について、被告を含む全電気事業者に対しヒアリングを行なうに際して、

- ・ 津波バックチェックについては、想定津波の見直し結果のみならず、対応策についても確認すること
- ・ 津波は自然現象であり、設計想定を超えることもあり得ると考えるべきであること
- ・ 津波に余裕が少ないプラントは、具体的、物理的対応を取るべきであること
- ・ 設計想定を超える津波がくる場合には、非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷になるため安全余裕がないこと
- ・ これらのことは、各社の上層部に伝えること

が伝えられた。このことは、原子力部門担当副社長まで伝わっていたとされている。

しかし、被告においては、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、具体的な溢水対策は取られなかった。

また、被告は、2008（平成20）年5月ころ、政府の地震調査研究推進本部「三陸沖から房総沖にかけて地震活動の長期評価について」〔2002（平成

14) 年7月] をもとに計算したところ、長期評価に基づく津波地震は、福島第一原発敷地に最大でO.P+15.7mの津波をもたらし、4号機原子炉建屋周辺が2.6mの高さで浸水することを把握していた。

2009（平成21）年6月、経産省総合資源エネルギー調査会において、貞観津波（869年）で福島にも大きな津波があったことが指摘された<sup>23</sup>。この点について、被告の計算では、貞観津波の波高は福島第一原発でO.P+9.2mであり、被告は、同年9月、これを保安院に報告した。

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

しかし、被告は、2009（平成21）年2月、福島第一原発の想定津波水位について、従来の想定>+40cmに過ぎないO.P.+5.4~6.1mとしたにすぎなかった。そして、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、具体的な溢水対策は取られなかった。<sup>24</sup>

### (3) 地震津波に対する被告の認識と対策先送り

#### ア 被告の認識

被告による新指針に基づく耐震バックチェックは、予定されていた2009年6月の段階で完了していなかった。もっとも、被告は、バックチェックは未了ながら、耐震補強工事の必要箇所を多数認識していた。例えば、福島

---

<sup>23</sup> なお、貞観地震津波の研究は1990年以降進展し、当初は仙台平野の地質研究から開始され、その存在が認知されるようになった。特に、近年では、貞観津波のシミュレーションが行われ、M8.3~8.4の巨大地震によるものであることが報告され、被告もこれを了知していた。佐竹健治・行谷佑一・山木 滋「石巻・仙台平野における 869年貞観津波の数値シミュレーション」2008年等

<sup>24</sup> 2010（平成22）年のプルサーマル導入の際の福島県知事の説明で、貞観地震津波の津波評価が最大の不確定要素である旨の説明があった。

第一原発1号機に関して、新指針において建設当時よりも耐震クラスが上げられているにもかかわらず、配管の耐震安全設計がとられていないとか、各号機の配管等についての追設工事が必要と考えられていた<sup>25</sup>。

被告は、耐震バックチェックの最終報告書提出予定を、2016（平成28）年1月としていた。これは、新指針に基づく耐震バックチェック指示から10年も先のことである。この間、2007（平成19）年の中越沖地震により、従来想定されていなかった地震動が観測され、このため保安院の度重なる実施計画の見直し指示がなされているほか、被告が提出した中間報告について、対象施設や対象部位の不足についても指摘を受けていた。しかも、耐震バックチェックは、その後のバックフィットの前提となる調査分析にすぎない。

被告は、耐震バックチェックの遅れが危険性を有するものであることを、十分に認識していたといわなければならない。

## イ 本件事故との関係での危険性の認識

2006（平成18）年5月11日の溢水勉強会<sup>26</sup>において、福島第一原発5号機の想定外津波にかかる検討状況の報告がなされた。O.P+10m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があること、O.P+14m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の認識が被告と共有された。

同年8月2日の第53回安全情報検討会では、個別の対応を考える材料が集まってきたとの指摘があり、そして資料には、敷地レベルを+1メートルと

---

<sup>25</sup> 本件原発1号機のRCW配管は、建設当時は耐震Bクラスであったが、現行はSクラスであるので、基準震動Ssに対する耐震安全性は確保されない等。また、本件原発事故後のチェックで5号機の耐震Sクラスの設備に耐震安全性不足が確認された。

<sup>26</sup> 2004（平成16）年のスマトラ沖地震でインド・マドラス原発の非常用海水ポンプが運転不能になったことや、2005（平成17）年8月の宮城県沖地震で女川原発で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もち（国会事故調のヒアリング結果）、保安院と独立行政法人原子力安全基盤機構が設置したものの。

仮定した場合、いずれのプラントについても浸水の可能性は否定できないとの結果が得られた。なお、福島第一原発5号機、泊1、2号機については現地調査を実施し、上記検討結果の妥当性について確認したと記載がされた。

さらに、被告は、遅くとも2009（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、貞観地震津波の知見についても正式に指摘を受けており、これによれば当時の被告の想定津波を超える津波が到来することを認識していた。その後の被告の計算によると、貞観津波の波高は福島第一原発の地点でO.P.+9.2mになり、被告はその数値を2009（平成21）年9月に報告した。

以上のことからすれば、被告は、遅くとも2006（平成18）年の段階で、敷地高さをを超える津波が来れば、非常用海水ポンプが機能を失い炉心損傷に至ったり、全電源喪失に至ったりする危険性を十分認識していた。電事連の総合部会でも津波リスクの認識は共有されているのであり、当然、被告も認識していた。

## ウ 対策先送り

被告は、前記(1)エのとおり、2009（平成21）年の中間報告以降、新指針に基づくバックチェックをほとんどしなかった。

耐震バックチェックは、2009（平成21）年6月に完了予定としていたが、最終報告書の提出予定は2016（平成28）年1月に延期されていた。被告は、保安院がバックチェックの進捗状況を管理せず、公開の場で審議することもなかったのを盾にとって、バックチェックのスケジュールを明らかにせず、また、対外的に検討状況を公表することもなかったのである。

津波バックチェックは、そもそも保安院の指示や審査結果が口頭で伝えられるのみであるなど不十分なものであったが、被告はさらにその対応を

遅らせていた。被告は、推本研究（長期評価）や溢水勉強会の知見により、福島第一原発にO.P+10mを超える津波が到来した場合の危険性を十分に認識したにもかかわらず、「津波評価技術」によるO.P+5.7mないし6.1mの想定津波水位に固執し、これ以上の対策をとることを先送りしてきた。

耐震バックチェック及び津波バックチェックは、福島第一原発各号機の耐震安全性及び津波安全性を審査するもので、それに続くバックフィットの前提となるものであったが、被告は、バックチェックすら切迫性をもって行うことはなかった。

このような中で本件事故が発生したのである。

## 第5 本件事故の経過

### 1 本件事故の発生

#### (1) 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の発生

2011(平成23)年3月11日14時46分、三陸沖(牡鹿半島の東南東、約130km付近)深さ約24kmを震源地とするマグニチュード9.0の地震(東日本大震災)が発生した。東日本大震災の発生により、宮城県栗原市で震度7を観測したほか、宮城県、福島県、茨城県及び栃木県の4県37市町村で震度6強を観測するなどした。

また、これに伴い、東北地方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沖の広範囲に亘り大津波が発生し、沿岸部に甚大な被害をもたらした。

#### (2) 本件事故に至る経過

##### ア 東日本大震災の福島第一原発に対する最初の影響

福島第一原発は、震央距離178km、震源距離180kmの地点に位置し、原子炉建屋基礎版上(最地下階)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、福島県双葉町及び大熊町では、最大震度6強が観測された。

当時、福島第一原発は、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。地震により、すべての外部電源が喪失されたため、当時定期検査中だった4号機を含めて、いずれも2011(平成23)年3月11日14時47分ころ、非常用ディーゼル発電機(以下、「非常用D/G」という。)が起動した。

#### イ 福島第一原発に対する津波の到来と影響

その後、津波が到来した。第1波は、2011(平成23)年3月11日15時27分ころ、第2波は、同日15時35分ころに到達し、その後も断続的に津波が到来した。津波は、O.P.+10mの防波堤を乗り越えたため、少なくとも10m以上の高さであり、被告の推定では、約13mであったとのことである<sup>27</sup>。

そのため、津波は、主要建屋敷地（1～4号機側でO.P.+10m、5、6号機側でO.P.+13m）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。浸水高は、1～4号機側ではO.P.約+11.5m～+15.5mであり、したがって、浸水深は、約1.5m～約5.5mであったとされる。

1号機は同日15時37分頃、2号機は同日15時41分頃、3号機は同日15時38分ころ、4号機は同日15時38分ころに、それぞれ非常用D/Gが使用不能となり、いずれも全交流電源喪失の事態となった。

#### ウ 1号機の事故経過

1号機は、全交流電源を喪失した後、原子炉水位が低下し、翌日の2011(平成23)年3月12日0時頃、ドライウェル（原子炉格納容器内の圧力抑制室を

---

<sup>27</sup> 東京電力中間報告書5頁。

除く部分。以下、「D/W」という。)の圧力が上昇していることが確認された。そのため、被告は、格納容器のベントを行うこととし、同日 9 時 04 分頃から作業を開始した。しかし、既に原子炉建屋内が高放射線量環境下にあったことなどから、ベントは遅れ、D/W 圧力の低下によりベントに成功したと判断されたのは、同日 14 時 30 分ころだった。

1 号機では、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、屋根及びオペレーションフロア（最上階）の外壁が破損した。

## エ 2 号機の事故経過

2 号機は、地震発生後、主蒸気逃し弁による圧力制御や原子炉隔離時冷却系の手動起動による原子炉水位・原子炉圧力の安定化など停止操作が行われていたが、津波により、すべての交流電源を喪失するとともに、機器の冷却に必要な非常用海水系も喪失した。その後、2011(平成 23)年 3 月 11 日 21 時 50 分、仮設バッテリーにより原子炉水位の監視が可能となり、指示値は有効燃料頂部（以下、「TAF」という。）で+3400mm であることが確認された。また、翌日の同月 12 日 2 時 55 分には、原子炉隔離時冷却系の作動も確認された。

その後も原子炉隔離時冷却系による注水が進められた。また、同月 12 日に発生した 1 号機の水素爆発を受けて、2 号機でも同月 13 日にかけて、格納容器のベントに向けた準備が整えられた。ところが、同月 14 日 13 時 18 分ころ、原子炉水位の低下が確認された。同日 17 時 17 分には、原子炉水位が 0mm まで低下した。その後、原子炉圧力の減圧や消防車による海水注水が開始され、引き続きベントラインの構成も実施されたが、D/W の圧力は低下しなかった。

同月 15 日 6 時 00 分から 6 時 10 分頃、大きな衝撃音が発生した。同時期

に、圧力抑制室の圧力が 0 となり、D/W の圧力も低下した。この頃、正門付近のモニタリングカーでの測定値が大幅に上昇した。

#### オ 3号機の事故経過

3号機は、全交流電源喪失後も直流電源が機能し、2011（平成 23）年 3 月 11 日 16 時 03 分、手動で原子炉隔離時冷却系が起動された。これは、同月 12 日 11 時 36 分に自動停止したが、原子炉水位の低下（TAF+2950mm）のため、同日 12 時 35 分には高圧注水系が自動起動し、同月 13 日 2 時 42 分まで運転を継続した。

高圧注水系の停止後は、消火ポンプや消防車による消火系を用いた代替注水が準備されるとともに、格納容器のベントライン構成も行われた。しかし、14 日 11 時 01 分、原子炉建屋で水素爆発が発生し、オペレーションフロアから上部全体とオペレーションフロア 1 階地下の南北の外壁が損壊した。

#### カ 4号機の事故経過

4号機は、地震発生当時、定期検査中であり、原子炉内から全燃料が使用済燃料プールに取り出され、使用済燃料プールには燃料集合体 1535 体が貯蔵されていた。

津波到来後、全電源が喪失し、使用済燃料プールの冷却機能及び補給水機能が喪失した。

2011（平成 23）年 3 月 14 日 4 時 08 分には、使用済燃料プール水温が 84℃であることが確認された。その後、同日 6 時 00 分から 6 時 10 分ころにかけて、大きな衝撃音が発生し、原子炉建屋 5 階屋根付近の損傷が確認された。さらに、同月 15 日 9 時 38 分に原子炉建屋 3 階北西コーナー付近で、同月 16 日 5 時 45 分頃にも原子炉建屋北西部付近で火災が発生しているのが確認された。

4号機の爆発は、隣接する 3号機のベント時に水素ガスが非常用ガス処理

系配管を通じて4号機に回り込んで滞留し、爆発したものと説明されている。

### (3) 大量かつ広範な放射性物質による汚染

本件事故により、大量の放射性物質が放出された。

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、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。

後述のとおり、国会事故調によれば、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900PBq（ヨウ素：500PBq、セシウム137：10PBq）とされており（P：ペタ＝1000兆）、チェルノブイリ事故におけるINES評価5200PBqの6分の1に相当する。なお、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」（ただし、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）とされていたが、後に訂正された。

## 2 本件事故による避難区域、警戒区域の指定等

### (1) 警戒区域等の指定

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

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

m圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

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

同日15時36分、1号機原子炉建屋で水素爆発が発生し、原子炉建屋の屋根や壁面上部が損壊した。菅総理は、同日18時25分、福島第一原発から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11時01分に発生した3号機の水素爆発を受けて、同月15日11時00分、福島第一原発から半径20km以上30km圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った。

菅総理は、同年4月22日、①福島第一原発から半径20km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20kmから30km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。

## (2) 多数の住民の避難

この結果、これまでに11万人を超える住民が、政府による避難指示等に従って、指定された区域外への避難を余儀なくされており、緊急時避難準備区域等の住民を含めると、この数は15万人に達するともいわれている<sup>28</sup>（第7の4(1)参照）。

---

<sup>28</sup> 2011（平成23）年9月1日に行われた原子力損害賠償紛争審査会（第14回）配付資料1「福島県における避難の概況」。

### 3 終息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（当時。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，原子炉圧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，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，福島第一原発は依然として危険な状態が継続した。

#### (2) 避難指示解除に向けた動き

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

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

その根拠とされたのは，政府の低線量被ばく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)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分割が決定し、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日に楢葉町が、それぞれ警戒区域指定を再編された。さらに同年12月10日に大熊町、2013(平成25)年3月22日に葛尾村、同年4月1日に浪江町、同年5月28日に双葉町、そして同年8月8日には川俣町が、それぞれ警戒区域ないし計画的避難区域指定を再編された。

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

早い時期の区域再編に応じる意向を示したが、それは同年 7 月 24 日に被告が賠償基準を示したためであった。

#### (4) 避難指示の解除

田村市都路地区の一部（福島第一原発から半径 20 キロ圏内）に出されていた避難指示は 2014（平成 26）年 4 月 1 日に解除された。

川内村東部の一部の避難指示は同年 10 月 1 日に解除され、同村の他の地域の避難指示は、2016（平成 28）年 6 月 14 日に解除された。これにより同村の避難区域は解消された。

檜葉町の避難指示は 2015（平成 27）年 9 月 5 日に解除された。

葛尾村の避難指示は帰還困難区域以外の区域について 2016（平成 28）年 6 月 12 日に解除された。

浪江町、飯舘村、川俣町山木屋地区の各避難指示は 2017（平成 29）年 3 月 31 日に解除され、富岡町の避難指示は翌 4 月 1 日に解除された。

しかし、福島第一原発の立地している大熊、双葉両町のほぼ全域の「帰還困難区域」と 5 市町村にまたがる「帰還困難区域」については解除の見通しがな

い。  
また、避難指示が解除された地域でも、除染、インフラ整備等が思うように進まないことから、帰還する者は少なく、帰還政策が順調に進んでいるとは到底言えない状況にある。

## 4 被告及び国による「補償」

### (1) 被告

被告は、2011（平成 23）年 4 月より被害者に対する仮払いを始めた。

そして、同年 8 月 5 日に文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会（以下「原賠審」という。）が「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故によ

る原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」(以下「中間指針」という。)を策定し、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、加害者である被告が主体となって損害額を認定したうえで被害者が申請をし、被告の求める裏付け資料を送付すれば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。

被告は、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。

## (2) 国

国は、原子力損害の賠償に関する法律上、文部科学省のもとに原賠審を置くことができ、被告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原賠審を設置し(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」を原子力損害であるとし、「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6日に「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追補」を策定した。

2011(平成23)年12月16日に政府が「冷温停止」宣言をし、警戒区域を再編することとなったことを受け、原賠審は2012(平成24)年3月16日に「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第二次追補(政府による避難区域等の見直し等に係る損害について)」を策定した。

また、2013(平成25)年1月30日には、「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第三次追補(農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について)」を策定した。

さらに、2013(平成25)年12月26日には、「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第四次追補(避難指示の長期化等に係る損害について)」を策定した。

### (3) 原子力損害賠償円滑化会議

被告は2011(平成23)年9月から本賠償の受付を始めたものの、上記のとおりその対応には被害者・国民からの批判が絶えなかった。そこで、政府は、原子力損害賠償円滑化会議(以下「円滑化会議」という。)を「賠償等を通じた迅速かつ円滑な被害者の救済を行うこと」を目的として設置した。その事務局は資源エネルギー庁に置かれた。

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

このような円滑化会議が2011(平成23)年12月27日から2012(平成

24) 年 4 月 23 日まで 5 回にわたって開かれている。

#### (4) 自治体や国との協議会

被告および国は、2012（平成 24）年 3 月以降、損害賠償基準について双葉地方町村会と会合を行い、損害賠償基準について協議した。ただし、「協議」と言っても、政府と被告の財物損害の賠償についての考え方を自治体側に説明するというものであった。

同年 4 月 22 日の意見交換会および同月 23 日の円滑化会議を経て、被告は、同月 25 日付けプレス・リリース「避難指示区域の見直しに伴う賠償の検討状況について」において考え方の概要を示した。それは、帰還困難区域については不動産を全損扱いとする内容であった。

これにより、帰還困難区域と指定されることが財物損害において全損扱いとされる条件となる反面、居住制限区域や避難指示解除準備区域と指定されると全損扱いとはならないことから、区域再編が財物損害と直接関わることになる。

さらに、被告及び国は、同年 6 月にも被害自治体と会合をもち、その考え方を自治体に示した。そのようにして、同年 7 月 13 日の関係閣僚会議を経て、同月 20 日に文部科学省ではなく経済産業省のものの資源エネルギー庁が賠償基準を示した上で同月 24 日に被告が損害賠償基準を示した。

#### (5) 被告の策定した損害賠償基準の問題点

##### ア 被告の損害賠償基準

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

すなわち、帰還困難区域の①宅地については、固定資産評価額の 1.43 倍、②建物は固定資産評価額の 1.43 倍または固定資産評価額に一定の建物係数をかけたものか個別評価したもの、③家財については独自に策定した賠償基準

による。居住制限区域および避難指示解除準備区域については、避難指示解除までの期間に応じて割合的に算定する。

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

#### イ 加害者が策定した賠償基準

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

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

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

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

#### ウ 「手切れ金」としての不十分な賠償

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

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

被告の賠償基準は、内容的に見ても、困窮状態に陥った被害者に対して低額な賠償金を「手切れ金」として支払い、それで賠償問題の幕引きをはかるも

のといわざるを得ない。

## 第6 被告の責任

### 1 原発それ自体の危険性

そもそも原発は、核分裂連鎖反応を制御した状態で持続させる装置であって、熱出力と運転時間に依存して、中性子捕獲反応により生成する放射性核種と膨大な核分裂生成物を原子炉に蓄積させる。原発でひとたび事故が発生した場合にはその被害が甚大かつ深刻なものであることは明白である。

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

その後にも、ウラン鉱山や核物質処理施設の周辺地域における健康被害や核保有国で相次ぐ事故には枚挙にいとまがない。

とりわけ、スリーマイル原発事故やチェルノブイリ原発事故は、広範囲の地域が放射能で汚染され、多くの人々に避難生活を強い、その影響が長期にわたることを人類に教えた。

そして、原発の地震・津波対策が不十分であれば放射性物質が環境に放出される危険があることは、中越沖地震での柏崎・刈羽原発の数千カ所の損傷により自然が警告したといえる。

人類は未だ核エネルギーを十分に管理するだけの能力を持ち合わせていない。そのことは、本件事故によって初めて分かったことではなく、数十年にわたって人類が思い知らされてきたことなのである。

いわば、人類が歴史から警告を受け続けてきたにもかかわらず、被告は、経済的利益を追求して危険な原発を運転し続け、本件事故を引き起こしたのである。

## 2 故意責任

第4の3記載のとおり、またそれ以外にも原発での事故があり、原発以外の原子力施設でも事故は多く発生しており、被告は当然その経過について調査研究していた。

具体的には、被告は、遅くとも2002（平成14）年には貞観津波と同様の津波が発生する危険性を認識し、2006（平成18）年の段階で、敷地高さを超える津波が来れば、非常用海水ポンプが機能を失うことを認識していた。このような事態に至れば、冷却が不能となり過酷事故が発生し本件のような重大な権利侵害状態が招来することを被告は認識していたことは明らかである。

そして、被告は、国から新指針のバックチェックを求められていた。また、一般的な地震に伴う津波が発生しうることを認識していたのだから、それに適合する措置をとるべきであった。

それにもかかわらず、福島第一原発の運転を継続し、あまつさえシビア・アクシデント対策も怠っていた被告には、故意による責任が認められる。

## 3 過失責任

### (1) 注意義務の枠組み

第1項記載のとおり、原発はそれ自体高度の危険性を内在しているのであるから、原発を稼働するに当たっては、常に最高の知識や技術を用いて事故の防止や放射性物質が炉外に漏出した場合の影響について調査研究を尽くすとともに、安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに稼働を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ、特に地域住民の生命・健康をはじめとする人格的利益に対する危害を未然に防止すべき高度の注意義務を負う。

このような判断枠組は、新潟水俣病訴訟（新潟地裁昭和46年9月29日判決・判時642号96頁）や熊本水俣病訴訟（熊本地裁昭和48年3月20日判決・

判時 696 号 15 頁) で確立したものである。

とりわけ、電源喪失に至れば燃料を冷却して停止することが著しく困難であることから、事前の調査研究義務は特に高度なものといえる。

## (2) 本件事故における過失

第 2 項記載のとおり、被告は、津波が福島第一原発に到来する危険性、及び、それにより全電源が喪失し冷却機能を失って過酷事故に至ることを十分予見することができたにもかかわらず、地震・津波対策を怠った。しかも、シビア・アクシデント対策も怠っていた。

もし何らかの事情によりかかる措置をとることができなかつた場合には、被告は原発の稼働を停止し、使用済み燃料を安全な場所に移す等の措置をとるべき注意義務を負っていた。

しかしながら、被告はこのような措置をとることのないまま 2011 (平成 23) 年 3 月 11 日を迎えた。

このような被告に本件事故についての過失が認められることは当然である。

## 4 本件で被告が予見すべき対象

原告らは、本件で、本件地震及びそれに伴う津波の発生についての予見可能性を主張するものではない。原告らの主張は、福島第一原発において全交流電源喪失をもたらさう程度の地震及び津波が発生することについての予見可能性である。

本件事故の経過によれば、過酷事故が発生した福島第一原発 1 号機ないし 4 号機と過酷事故が起こることなく冷温停止に至った同 5 号機、6 号機及び福島第二原発 1 号機ないし 4 号機の違いは、本件地震にともなう津波によって全交流電源喪失に至ったかどうかによる。

すなわち、全電源喪失に至った致命的な問題は、非常用 D/G (非常用ディー

ゼル発電機) 本体の機能喪失ではなく、配電盤が地下1階に設置され、M/C (金属閉鎖配電盤) のすべてと、多くのP/C (パワーセンター) が水没して機能を失ってしまった点にある。このため、仮に外部電源が無事に発電所の開閉所まで送電できていたとしても、全交流電源喪失という状況は生じていたと指摘されている。

このような本件事故の事実経過に照らせば、本件事故の発生を決定づけたのは、本件地震及びそれに伴って発生した津波により、原子炉が全交流電源喪失に至ったかどうかという点にある。原告らの主張は、被告がこのような事態、すなわち福島第一原発において全交流電源喪失をもたらさう程度の地震及び津波が発生することを予見することができた以上、その結果発生を回避するだけの対策をとるべきだったというものである。本件事故で問われる予見可能性の対象は、「本件地震のような巨大地震及びこれによる巨大津波が発生すること」自体ではなく、福島第一原発において全交流電源喪失をもたらさう程度の地震及び津波が発生することについての予見可能性である。したがって、被告が御庁平成24年(ワ)第213号事件をはじめ、各方面で強調して主張する、本件地震のような「広範囲を震源域とし、かつその震源域が広範囲にわたって連動して発生した巨大地震」やそれに伴う津波が発生することまでを具体的に予見する必要はなく、福島第一原発において全交流電源喪失による炉心溶融及びそれに伴う放射性物質の放出という事故をもたらさう地震及び津波の予見可能性があれば、その結果回避義務の前提となる予見可能性としては十分なのである。

## 第7 被害実態

### 1 被害の全体像

これまで述べてきた被告の故意ないし過失により、本件事故が起きた。その結果、広範囲にわたる地域が長期間にわたって放射能汚染され、原告らを含む多く

の住民が避難生活を強いられた。

人は、地域に定着して、家族や地域の人々とともに生活し働くことによって人間らしい生活を送ることができる。そして、そのようなコミュニティを拠り所にして、生き甲斐、歴史、文化を蓄積していく。それが本件事故により突然、根こそぎ奪われた。しかも、いつその避難生活を終わられるのか、今どのように暮らせばいいのかの見通しもつかない。この被害は生活基盤ごと全般にわたるものであり、極めて深刻である。

本件事故の損害を検討するにあたっては、この被害を総体として捉えることが必要不可欠である。

第8では本件事故前の状況と比較して本件事故後の被害者らの状況を述べ、第9において法律上いかなる利益が侵害され、いかなる損害項目を掲げるのかを明らかにする。

## 2 本件事故による放射能汚染

第5の1(3)で述べた通り、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。この放射能汚染（放出された放射性物質の放射能による環境汚染）は、現在もなお継続している。

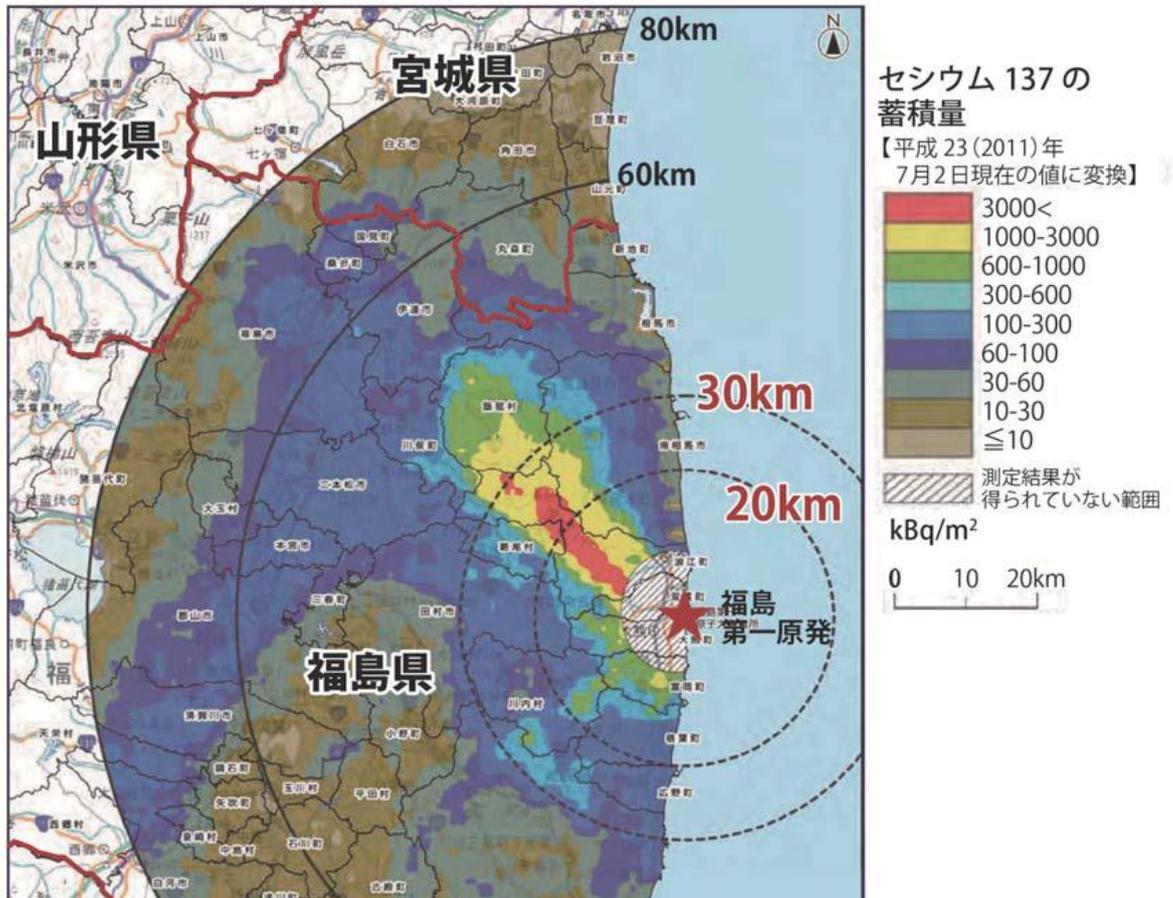
すなわち、国会事故調によれば、本件事故で大気中に放出された放射性物質の総量は、ヨウ素換算（国際原子力指標尺度〔INES 評価〕）にして約900PBq<sup>29</sup>（ヨウ素：500PBq、セシウム137：10PBq）とされており、チェルノブイリ原子力発電所の事故におけるINES評価5200PBqと比較して約6分の1の放出量になる。

放出された放射性セシウムは、地表に降下した結果、次の地図に示すように土壌

---

<sup>29</sup> PBq=ペタ（1000兆）ベクレル。

に沈着している（以上，国会事故調報告書 329～330 頁）。



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 1778km<sup>2</sup>，515 km<sup>2</sup> だと推定される<sup>30</sup>。

また，文部科学省の発表によると，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。

### 3 未曾有の広域避難

本件事故による放射性物質の大量放出は，広域かつ，未曾有の数になる避難者

<sup>30</sup> 環境省「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」（2011〔平成 23〕年）  
<http://www.env.go.jp/jishin/rmp/conf/02-mat4.pdf>

を生み出した。

### (1) 膨大な避難者数・広範にわたる避難地域の指定・全国に散る被害者

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

これに対して、国際原子力機関（IAEA）の報告によると、チェルノブイリ原子力発電所の事故により1年以内に避難をした人数は、ベラルーシ、ウクライナ及びロシアの3カ国合計で11万6000人と推計されている。つまり、本件事故による避難者は、チェルノブイリ原発事故のほぼ同等人数ということになる。

31

避難区域指定をされていない福島県内の多くの地域においても、年間1mSvを遙かに超える放射線量が検出されており、福島市、郡山市などではさらに高い値を示していた。このため、避難対象区域外の住民の多くも福島県内にとどまることができず、県外に避難することを余儀なくされた。特に妊婦や子どもを抱える家庭は、住居地に留まるか避難するかの選択を突きつけられた。そして、少なくない人々が妊婦や子どもを抱えて、県外での避難生活を送ることを決断した。こうして福島県から県外に避難した人々は実に6万0251人に及んでいる<sup>32</sup>。

---

<sup>31</sup> 国会事故調報告書 331～332 頁

<sup>32</sup> 2011（平成23）年11月28日福島県発表

## (2) 着の身着のままの多段階避難

かかる大規模な避難が円滑に行われたわけではない。むしろ、多くの住民は、被告（ないし国や地方公共団体）から何らの有意な情報を得ることもできず、事故への恐怖、生命身体の危険から、着の身着のまま、知り合いからの口こみや噂などの不確実かつ限られた情報を頼りに、避難を敢行した。そして、避難場所にたどり着いても、既に受け入れ人数が満杯であったり、その場所が高線量であるということで再度の避難を強いられたり、親類の家であっても長期間は居づらい等の事情で、多くの被害者が避難のための移動を何度も繰り返すことを余儀なくされた。

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

国会事故調が実施したアンケートによれば、福島第一原発に近い双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、浪江町では、20%を超える住民が6回以上の避難を行っていた。これは、主に政府が3km、10km、20kmと段階的に避難区域を拡大したためだが、結果的に避難住民には大きな負担となったものである<sup>33</sup>。

## 4 人への放射能汚染

そして、本件事故による放射性物質の大量放出は、大勢の人々を被ばくさせた。

### (1) 放射線の人体影響

#### ア 直接作用・間接作用

放射線に被ばくすると、まず、細胞内のタンパク質や核酸（DNAやRNA

---

<sup>33</sup> 国会事故調報告書 345 頁

など) が電離や励起という現象を起こして破壊し、細胞が損傷する。これを放射線の直接作用という。

また、放射線被ばくにより、原子や分子の化学的結合が切れて遊離基が生成する。この遊離基をフリーラジカルともいう。人体に放射線が入ったときには、人体の主成分である水分子が変化した、OH 基、H 基または水和電子が多い。これらのフリーラジカルが細胞内のタンパク質や核酸と反応して細胞が損傷される（放射線の間接作用）。

こうした放射線の作用により細胞が損傷された場合、細胞が修復酵素によって修復されなかったときには、損傷した細胞が拡大し、放射線障害として発現するといわれている。その仕組みは未だ十分に解明されてはいない。

#### イ 確定的影響・確率的影響

細胞分裂の活発な細胞再生系の増殖細胞が放射線によって損傷した場合、細胞の修復酵素によっても修復されず、それが致命的な場合、増殖細胞は細胞分裂能力を失うことになる。そして、臓器や組織の機能が喪失するほど大量の細胞が失われ、それが正常な細胞の増殖によっても補うことができない場合には、臓器や組織の傷害は回復不能のものとなる。これを確定的影響という。

これに対し、細胞が損傷を受けたがその損傷が致命的でもなく、そうかといって修復も十分でもなかった場合、その細胞が増殖能力を有するときには、がん細胞化することがある。ただし、その仕組みは十分に解明されていない。こうして、被ばく線量の増加によって症状の重篤度が増加するわけではないが、発生確率は増加するものが確率的影響である。このような場合、「この線量以下では放射線を原因として症状が起きない」というしきい値は存在しない。ここにおいて重要なのは、被ばく後長期間を経て発症するがんなどが確率的影響に分類され、低線量被ばく者の発がんであっても放射線被ばくの

影響を無視できないことである。

## (2) 人の被ばく

### ア 外部被ばくと内部被ばく

本件事故で大量の放射性物質が大気中に放出されたことは紛れもない事実である。そして、多くの避難住民は外部被ばく及び内部被ばくに晒された。

外部被ばくとは、放射性物質が身体の外にあることを前提に、これから発せられる放射線を浴びることをいう。内部被ばくとは、放射性物質を含む空気の吸入による場合と、放射性物質に汚染された食品の経口摂取による場合の二つがある。内部被ばくは放射性物質が体内に存在する限り続く。体内に取り込まれた放射性物質は、核種によって集積しやすい組織や臓器がある。

例えば、放射性ヨウ素は血中に移行し、甲状腺に蓄積され、甲状腺ガンを発生させる可能性がある。放射性セシウムは、筋肉や生殖腺に吸収されやすい。

### イ 放射線の種類による影響の差異

放射線の種類によっても影響が異なる。

放射性物質から受ける被ばく量は距離の 2 乗に反比例する。

ガンマ線は空気中を場合によっては数 km 飛ぶが、軽い原子核との衝突でエネルギーを減らしていく。これに対し、アルファ線は空気中では 2~3cm ほどしか、ベータ線は数 10cm~数 m しか飛ばないが、その間に大量のエネルギーを放出する。

ヨウ素 131 はベータ線を放出してキセノン 131 となり、セシウム 134 はベータ線を放出してバリウム 134 となり、セシウム 137 はベータ線を放出してバリウム 137m となる。そのため、このような核種を体内に摂取すると、内部被ばくによる影響を受ける可能性が高くなる。

## ウ 放射性ヨウ素の影響とヨウ素剤服用をめぐる混乱

放射性ヨウ素の甲状腺への集積を防ぐために安定ヨウ素剤（以下「ヨウ素剤」という。）を服用することが効果的であると考えられている。安全委員会が出している「原子力災害時における安定ヨウ素剤予防服用の考え方について」は、原子力災害時のヨウ素剤の予防服用について一般的な考え方を定めている。県地域防災計画によると、ヨウ素剤の配布・服用については、原子力災害対策本部の指示または県知事の判断に基づき、県対策本部が住民等に対し指示することとなっている。

しかし、本件事故ではヨウ素剤の服用指示をめぐる、同本部及び福島県知事はヨウ素剤の服用に相当だと考えられる時間内に服用指示を出さなかった。そのため、住民対応に追われた市町村は、ヨウ素剤を服用または配布した自治体と、配布せず指示を待った自治体に分かれ、結果として、福島県内の市町村にはヨウ素剤の備蓄はあったが、その住民の多くは服用できなかった。

このように、避難住民らは被ばくし続けたのである。

## エ 被ばくの実態に対する調査の不十分

さらに、上記のとおり、本件事故発生直後の初期においては、避難住民が内部被ばくするリスク（初期被ばくのリスク）が高く、その調査が重要であった。それにもかかわらず、原子力災害対策本部は十分な調査を行わなかった。

また、本件事故により放出された放射性物質は放射性ヨウ素のみではなく、放射性ヨウ素に比して半減期が長い放射性セシウムが大気中及び海洋に放出され、土壌や湖沼に沈着した。そのため、環境から食品への放射性セシウムの移行が生じている。したがって、中長期的には、住民が、放射性物質により汚染された食品を経口摂取することにより被ばくするリスク（中長期的

な内部被ばくのリスク) が問題となる。

ところが、避難住民らは個々人が線量計を常に携帯しているわけではなく、全ての住民にホール・ボディ・カウンタによる検査が継続的に行われているわけではないので、個々人の積算被ばく量を調査することはできない。

この点、被ばくの有無を把握する検査の一つに、身体表面汚染を測定するスクリーニング検査がある。これは体表面の発する放射線量の測定であり、その時点での個々人の身体の汚染レベルはある程度把握することができるほか、衣服や身体表面の外部汚染の有無の判定と、放射性ヨウ素等の吸入による内部被ばくの有無の一次的なチェックに役立つ。2011(平成23)年3月14日から同年4月14日までに行われた合計15万1497人の避難住民のスクリーニング検査の結果は、福島県の資料によると、1万3000cpm<sup>34</sup>以下が15万516人、1万3000cpm以上10万cpm未満が879人、10万cpm以上が102人であった。<sup>35</sup>

#### オ 残る被ばくの不安

このように被ばくの程度について、住民らは何ら確認する手段を持たないため、このことが、避難住民ら、特に子どもを持つ母親に対し、非常に大きな精神的不安をもたらしている。

### 5 産業への影響

本件事故による広範囲にわたる放射能汚染は、様々な産業に影響を及ぼした。

#### (1) 避難指示等によるもの

本件事故後、福島第一原発の半径20km圏内は「警戒区域」に設定され居住も禁止され、区域内の立入りは厳しく制限される状況が続いた。

---

<sup>34</sup> 1分間に計測される放射線の数。

<sup>35</sup> 国会事故調報告書 332～333頁

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

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

## (2) 避難指示等がない地域について

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

## 6 地域コミュニティの破壊

広範囲の放射能汚染は、人や環境、産業に多大な損害を及ぼしたほか、汚染が長期間にわたり、被害者が避難によって根こそぎ奪われた生活の回復を図ることが困難であることから、さらにさまざまな被害が生じる。

被害者らは帰還を切に望んでいるにもかかわらず、帰還困難な現実と直面している。被害者らは引き裂かれるような思いの中で苦しんでいる。以下、被害者らが置かれている避難生活の現状(1)、帰還が困難であるという現実(2)、最後にコミュニティが破壊されたことの意味(3)について述べる。

### (1) 被害者のおかれた現実

#### ア 避難生活の身体的、精神的限界

##### (ア) 応急仮設住宅での生活の限界

本来、仮設住宅は長期間居住し続けることを前提としていない。作りも簡易であり、狭い二間にキッチンとユニットバス程度の広さである。農家

のように、庭に畑，広い作りの家から，このような場所に移転を余儀なくされ，ずっと狭い中に押し込められているストレス，精神的負担は筆舌に尽くせないものである。

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

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

#### (イ) 借上げ住宅（みなし仮設住宅）の生活

借上げ住宅の生活は，民間の賃貸住宅での生活である。

騒音や冷暖房の効率の問題は仮設住宅ほどではない。しかし，やはり広い敷地内の家屋に居住していた被害者らにとっては，隣や上下階の騒音が気になったり，自らの生活で音を出さないように気をつけるという慣れない生活を強いられている。また，借上げ住宅は民間の賃貸住宅なので，近隣の居住者は被害者とは限らないし，被害者と認知される機会も少ない。そのため，仮設住宅のように被害者向けの支援の情報が届かず，孤立している状態の被害者が多数存在する。

#### (ウ) 見知らぬ土地での生活の不安

仮設住宅や民間の借上げ住宅（みなし仮設住宅）にしても，それらの居住地の多くは，原告らがこれまで居住していた所とは異なり，その生活に

適応するのは困難な状況である。例えば自動車に乗って移動する際、道路の混み具合、車線の多さに戸惑ったり、集合住宅での騒音に悩まされたりしている。

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

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

#### (エ) 被ばく者としての不安

避難者の人は多かれ少なかれ避難中に被ばくしている。本件事故後、ホール・ボディ・カウンタの検査を行い、「規定数値以下」と言われても、被ばくしたことの事実やその不安を消すことはできない。「将来、どのような病気になるのか。差別されるのではないか。結婚できるのか。子どもは健康に生まれてくるのか。」など、不安と心配は尽きない。低線量被ばくについての学説が定まらず、一方では「福島では 40 万人以上がガンになる。」という学者もいれば、「福島ではガンは増えない。」という学者もいる中で、その不安は助長されていく。

他方で、東京を中心に高まる原発反対運動の中で、デモ等に参加する人たちが、放射性物質の危険性を叫び、「チェルノブイリ級に汚染された土地に、子どもたちを置いてはいけない。」というあくまで善意からの意見が、子どもを福島に置かざるを得ない親の気持ちを揺れ動かし、もっと遠くに避難させるという選択を採ることができない自分を責めることとなる。

#### (オ) 避難生活に伴う家族の分断

避難生活は家族の分断を招くこともある。

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

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

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

#### (カ) 被害者同士の軋轢，差別

避難の長期化は、被害者同士の軋轢を生んでいる。狭い仮設に居住し続けることによるストレスから、近隣関係のトラブルに発展してしまう例もあとを絶たない。金銭賠償の不平等な取り扱いは、本来団結しなければならない地域の絆に亀裂を生じさせている。

避難先においても、賠償を受けている多くの避難者に対する、受け入れ先の住民による心無い非難（賠償だけもらい、遊んでいるかのような非難）が、二重の被害を与えることとなっている。避難者は、自ら避難者であると言いたがらない。「被ばくしているのではないか。」「働かずに金だけもらっている人達ではないか。」などの差別が怖いのである。

### (2) 帰還したくとも帰還できない現実

被害者らは、ア．放射能の危険，イ．除染の困難，ウ．生活環境（インフラ，雇用の喪失，住居確保の困難）の崩壊，エ．「冷温停止」宣言・事故収束に対する不審，オ．家族崩壊の危機などの状況から、ふるさとへの帰還を阻まれている。

## ア 放射能の危険 特に子どもへの影響

前述したとおり、本件事故により広範囲の地域に放射性物質が放出された。放射線の確率的影響にしきい値はないので、低線量の被ばくであっても後に影響が出てくる可能性を否定することはできない。

特に小児の放射線感受性は高いといわれている。子どもを抱えた家族が帰還するのは著しく困難である。様々な事情で帰還した家族も、子どものためにこれでよかったのか、不安と後悔の念に苛まれている。

以上の状態で、放射能の危険は払拭できず帰還することは困難である。

## イ 除染の困難

学校・公園について、地表 5cm の表土を重機で剥ぎ取り、上から新しい土壌を被覆している。

家屋について、落ち葉等の除去、高圧洗浄、草刈、下草の除去、表土の削り取りをおこなっている。道路・側溝について、高圧洗浄と草刈、汚泥、落ち葉の除去、側溝の堆積物の除去を行なっている<sup>36</sup>。

森林については、林縁から 20m 程度の落ち葉等の堆積有機物の除去、枝葉等の除去である<sup>37</sup>。

### (ア) 「仮置き場」問題

しかし、除染には、大量の放射性廃棄物を発生させるがその処分のために、仮置き場、中間貯蔵施設及び最終処分場が確保されなければならないところ、中間貯蔵施設や最終処分場の立地が困難であることから、一旦仮置き場の場所に指定されると永久化されかねないので、用地の提供に躊躇があり、そのために仮置き場の確保ができず、除染計画は著しく遅延しているという「仮置き場の問題」がある。仮置き場が決まり、除染が開始さ

<sup>36</sup> 除染等の措置に係わるガイドライン

<sup>37</sup> 市町村による除染実施ガイドライン（2011〔平成 23〕年 8 月 26 日原子力災害対策本部）の森林の除染の適切な方法の項

れた所でも、大量の放射性廃棄物を隔離して保管するための場所が決定的に足りず、これらの廃棄物は住宅地に混在する仮置き場に大量に並べられている状態である。被災地において「フレコン」(フレキシブルコンテナ)と呼ばれている黒色の簡易型保管容器が、住宅のすぐ近くである道路際や農地などに大量に積み上げられている異様な光景が、次第に増えつつある。しかし、上記のとおりこれらをさらに移動すべき中間貯蔵施設や最終処分場の場所が確保されていないので、これらフレコンによる「仮の保管」は、当面解消される見通しが無い。そのような廃棄物の保管場所と混在する住宅地に、帰還できるとは考えられず、またそのような気持ちには到底なり得ない状況である。

#### (イ) 「除染方法の限界」の問題

また、除染には、「除染方法の限界」という問題もある。

高圧洗浄による除染は放射能を拡散させているだけであり本質的な解決にならない。実際、高圧洗浄で取れる放射性物質は自然の降雨でもう流れてしまっている。さらに、高圧洗浄は大量の放射能を持つ排水が発生するので浄化する必要があるが、浄化には莫大な費用がかかる。

農地・森林の表土をはぎ取る方法による除染にいたっては、広大過ぎて費用がかかりすぎる。却って、表土流出による土砂災害の可能性もある。しかも、年月の経過により放射性物質が落ち葉から落ち葉の下の土に移動している場合もある。堆積有機物や枝葉等を除去しても、効果が上がらないことさえある。なお、それにもかかわらず、政府は住民説明会で、空気中の放射線量を毎時 0.23mSv (年 1mSv) 以下にする目標を達成できなくても、線量計を身につけ、実際に浴びる「個人線量」が年 1 ミリを超えないように自己管理しながら住民に自宅で暮らすことを提案していた (2013 (平成 25) 年 6 月 29 日付朝日新聞)。

- (ウ) 以上の状況のもとにおいて、除染は不十分であり、帰還できる状態ではない。

## ウ 生活環境の崩壊

### (ア) インフラの崩壊

被害者らが生活していくためには、上下水道、交通網の整備・復旧、学校・病院の再開、職場・商業施設の復旧といった社会生活を営むための必要最低限の条件を満たす必要がある。2012（平成24）年7月13日、「福島復興再生基本方針」が閣議決定され、「産業の復興及び再生」「道路、港湾、海岸その他の公共施設の整備」「生活環境の整備」が謳われている。

しかるに、現状は、例えば、水道水の安全性への心配がなくなっておらず、医療機関や介護施設、さらには各種商業・サービス施設の回復も実現していない。学校は、再開されたところもあるが、大部分の就学児童は戻らない。

### (イ) 雇用の喪失

避難指示が解除されたとしても、帰還しても雇用がない。あるのは、原発関連の雇用のみである。雇用の喪失した状況のもとにおいて、人生設計・生活再建の見通しはつかない。

高齢者は雇用とは無関係であるが、老後の不安を抱えている。高齢者だけ帰って、若者が戻ってこないとするならば、ふるさととは姥捨て山と変わらないことになる。

### (ウ) 住居確保の困難

被害者らは戻りたくても帰る家がない（家が傷んで住めない）。自宅が津波や地震で半壊していた家は、カビや小バエがわき、ネズミ、豚や猫、イノシシなどに荒らされ、雨漏りがあった家については天井や床が腐り、居住は不可能なほど崩壊が進んでいる。被害者らには安心して帰る家がない。

あるのは汚染され居住困難になった住宅だけである。

#### エ 「冷温」宣言・事故収束に対する不審

政府は、「冷温停止」宣言をしている（第5の3(1)）。しかし、依然として線量は高い。破損した原子炉の現状は詳しく判明しておらず、今後の地震、台風などの自然災害に果たして耐えられるのかわからない。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<sup>38</sup>。

仮にそのことを措いても、被告発表のロードマップが、順調にいても廃炉まで数十年以上かかる。帰還すれば、原発事故の危険性と生涯にわたって向き合わなければならない。

#### オ 家族崩壊の危機

帰還困難な理由として、帰還することで家族がばらばらな状態で固定してしまうという懸念がある。すくなくとも子ども連れの中には、放射能に汚染されていた地域に戻るのを控えることが多い。本件事故前までは孫から祖父母まで一 가족が同居あるいは近くで生活していた人たちの中には、祖父母だけが戻る、しかし、若い親子は戻らないという事態が生じている。これで戻ることを強行すれば、家族が分裂して崩壊する危険がある。祖父母にとっては、いつでも自分の子どもに会えるという安心感をもち、あるいは孫に会えることを楽しみに生きていた。しかし帰還することにより、それが不可能になってしまう。

#### カ 時間の経過による帰還困難

数年経過すると地域によっては、放射線量が表面的には低下して表面的には帰還が可能であるという地域が出てくるかもしれない。

しかし、事柄はそのように単純なものではない。すなわち、日々生活していかなければならない避難者にとって、数年にも及ぶ避難生活の時間は帰還

---

<sup>38</sup> 国会事故調報告書 10 頁

するにあたって大きな障害である。いかに着の身着のまま追い出されたとしても、避難先で生活があり、その生活が数年にも及んだ場合、避難先での仕事があり、人間関係があり、子どもの教育があり、そのようなしがらみの中で生活をしていくことになる。帰還するとはこれらの生活関係を「もう一度」一切清算することであり、これは容易なことではない。

そもそも、人生は有限であり、1年1年がかけがえのない時間なのだから、何年も空費するわけにはいかない。数年も避難先から帰還できないのであれば、その地で再出発を始めなければ取り返しがつかないのである。

残してきた土地に関しても、年もたつと畑に木が生え、農作物を作ることは困難になる。

趣味や生きがいを失い、近所や家でのくつろぎを失い、思い出の場所を失った。そして、放射能への不安も大きい。

以上のとおり、避難者は避難の時間が経てば経つほど帰還が困難になり、いつか帰還できれば損害は回復する、という事態ではないのである。

### (3) コミュニティの崩壊

以上のとおり、原告らは、本件事故によって避難を強制され、今日まで継続し、現時点で帰還のめどは全く立っていない。つまり、これらの住民は本件事故によって従前の「生存と生活の基盤である生活環境」を丸ごと失ったのである。避難地域を中心に、その自然環境、経済、文化などは、根本から徹底的に破壊されてしまった。

この各人の「従前の生存と生活の基盤」には、衣食住のうちの「住」の基盤となる「住居」（土地建物）や衣食住の経済的な裏付けである職業を支える「土地」「各種動産」などがあることはもちろんであるし、それだけに留まらない、広範な生活と生産の諸条件を意味している。

本訴状においては、これら個別の被侵害利益の総和を超える被侵害利益とし

て「コミュニティ」ないし「地域コミュニティ」という概念を用いることとする。コミュニティとは、一般には、一定の地域に居住し共属感情を持つ人々の集団、地域社会を言うものとされる。コミュニティの基本的構成要素は「地域性」と「共同性」である。そこで、ごく一般的に定義すれば、コミュニティとは、生活の共同をともにする社会集合体といえる。

原告らは自分の生まれ育ったコミュニティ、あるいは自分の生活環境としてそのコミュニティの一員として生活することを選び、生活してきたコミュニティで、平穩に仕事を見つけ、家庭を築き、子どもを産み育ててきた。ところが、突然、そのコミュニティから、何の予告もなく、着の身着のまま追出され、コミュニティがばらばらに分断されてしまった。長年かけて形成されてきた集落や地縁といったものが失われ、その中で長年継承されてきた伝統的文化が失われ、生産や学びの場が消失してしまった。

原告らには、こうしたコミュニティ喪失に対する深い喪失感が、望郷の念となってあらわれることもある。

被害者らの多くは、部屋数が多く、間取りが広い等、生活空間に余裕がある生活をしてきた。また、居住していた家屋だけでなく、敷地内に様々な庭木を植え、家庭菜園を作っていた。これらの庭木は季節ごとに花が咲き、実をつけ、被害者らはそれらを観賞したり収穫したりして楽しんできた。家庭菜園では、様々な種類の野菜を作り、自分たちの家族だけでなく、親戚や友人に配るなどして、新鮮な食材を活用してきた。このように、被害者らの多くは、自然豊かな環境の中で、食、居住の面で充実した生活を送ってきたのである。また、広い家や敷地で生活していなかった者でも、周囲の自然の恵みを享受して生活を送っていた。

被害者らの多くは、親、祖父の代から被災地に居住してきた。また、自分たちが努力して開墾してきた。そして、結婚や葬儀の場合はもちろん、親の還暦、

子どもや孫の七五三等のお祝事があると、近所の親戚一同が集まり、会食を開いていた。また、被害者によっては、近隣の森林や山を入会地として利用してきた。近隣の住民は入会地を共同所有として登記し、代が代わってもそれらの森林、山を守ってきた。

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

このように被害者らは、本件事故により、長年住み慣れた上記のような生活を自らの意思でなく突然奪われた。

本件事故により失われた元の生活に、被害者らが戻りたいと考えるのは当然である。しかし、ふるさとへの帰還を阻んでいる現実が厳然と存在している。

## 7 本件被害の特質

### (1) 被害の広範性

前記のとおり、本件事故により様々な放射性核種（ヨウ素、セシウム、ストロンチウム等）が大気、土壌、地下水、河川、海洋などの環境中に大量に放出され、現在もそれは継続している。年間  $5\text{mSv}$  を超える空間線量となる地域は  $1778\text{km}^2$  にも及び年間  $1\text{mSv}$  を超える地域については途方もない広範囲になることが予想され、単なる数字ではイメージのわからない汚染の広がりを見せている。

そして、現在も本件事故による避難区域指定が継続し、10 数万人もの人々が避難を続けている。避難区域指定をされていない福島県内の多くの地域においても、年間  $1\text{mSv}$  を遙かに超える放射線量が検出されて、その住民の多くも福島県内にとどまることができず、県外に避難することを余儀なくされた。特に妊婦や子どもを抱える家庭は、住居地に留まるか避難するかの選択を突きつけ

られた。そして、少なくない人々が妊婦や子どもを抱えて、県外での避難生活を送ることを決断した。こうして福島県から県外に避難した人々は実に6万人に及んでいる。

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

## (2) 被害の継続性

### ア 放射性物質の広がり of 広汎さ

いったん環境中に放出された放射性物質は、主に大気中に拡散した後、降雨などによって土壌や湖沼、海洋等に降下し、その後、循環を繰り返しながら徐々に蓄積し、将来にわたり残り続ける。その影響は全く予測が付かず、既に行われている除染作業が効を奏しているかは疑問である。

### イ 食品を通じての影響

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

### ウ 放射性物質の影響の継続ゆえの帰還の困難性

そして、かかる放射能汚染を前提に、避難指示区域の指定が解除されたとしても容易に住民は帰還できず、避難した住民の生活とコミュニティが回復

するのかどうか、回復するとしてもいつ回復するのか、全く見当もつかない。

また、仮に帰還しようとしても、長期の避難が続いてきたことによって、地域のインフラは崩壊し、コミュニティが回復不能なまでに崩壊している状態であれば、もはや元の地域での生活再建は困難になるろう。

このような状況から、もし帰還が実現できても、元の地域は本件事故前とかけ離れた姿に変容を遂げており、そのようなコミュニティの「変容」ないし「劣化」は、筆舌に尽くしがたい惨状を示しているものと予想される。

## エ まとめ

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

### (3) 被害の深刻性・全面性

何よりも、本件事故は、その人の人生を全面的に侵害したと言わざるを得ない。

避難対象区域には約 21 万人が居住し、約 8000 の企業・個人事業者があり、約 6 万人の人々が働いていた。ここには 99 の「学校」が存在し、約 2 万人の幼児、生徒・児童が通学していた。ここには豊かな自然があり、農業、林業、水産業に従事する者も数多く存在していた。また医療機関、薬局、老人ホームなどの施設も多数存在していた。これら家、職場、学校、農地、山林、河川、海洋、病院、施設等すべてを含む「地域社会」は、人々の生活の基盤であると共に、人間を育てていく母体そのものであるが、避難対象区域の 21 万人は、本件事故により、このような「地域社会」全部を根こそぎ剥奪されたのである。

仕事を失った人々の被った損害は、単に生活の糧を得る基盤を失ったという財産的損害だけにとどまるものではない。営々と築いてきた無形の価値や様々な関係性を将来にわたって喪失させられたのである。また、学校に通って

いた子どもたちは、仲間や教師との人間関係を失った。また希望した学校に進学が決まっていながら、それを諦めざるを得なかった子どもも多数いる。

このように、本件事故の被害者の多くは、生活そのものを奪われ、人生の展望を抱けない状態にある。

#### (4) 小括

以上述べたとおり、本件事故は人々の人生そのものを大きく変容させた。被害の実相を言語化することそのものが不可能に近いほど、それは深刻であり、全面的で広汎であり、なおかつそれは現在も継続しているのである。

## 第8 損害

### 1 被侵害利益

#### (1) 本件における被侵害利益

第7に記載のとおり、本件事故による被害は、広範な地域を、長期間にわたって放射能汚染し、現時点において本件事故の終息の見通しもないことから、きわめて深刻なものである。生活妨害の局面におけるその具体的な現れ方は、各被害者のこれまでの生活環境、生業、生き方、人間関係等、さまざまな事情により、まことに多様である。

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

このような被害は、第一に、人間が生涯にわたって地域や人と関係を築き、蓄積し、人間らしい生活を続け、命を次世代につないでいくプロセスそのものを奪ったものであって、これを人格発達権侵害と呼ぶことにする。そして、第

二に、このような被害は、地域の放射能汚染により、住民は放射線被ばくやそれによる健康影響の危険にさらされることになったことに起因するものであり、このことを法的に把握するものとして平穩生活権侵害を觀念することができる。

以下にその具体的内容を示す。

## (2) 人格発達権

### ア 内容

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

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

単に居住・移転の自由の制限ということで正当には評価し尽くせず、より広く憲法 13 条に根拠を有する人格権そのものに対するものととらえるのが相当である。」

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

#### イ 本件事故における人格発達権侵害

第 7 記載のとおり、地域の放射能汚染によって避難を強いられた人々も、生活基盤の喪失、コミュニティの喪失・破壊など、人生のすべての場面に障害を強いられた。このことは、人間ならば誰でも享受することができるはずの人格の形成・発達の機会を奪われたことに他ならない。

#### ウ 法的根拠

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

原告らは原告らが今まで住んでいた地域コミュニティの中で生きていくことでそこでしか得ることのできない人格発達の機会を含めた生存を享受していたところ、そのような生存権を侵害されたのであって、今まで住んでいた所から引きはがされても、生きてさえいれば人権侵害がないというものではない。それぞれの場所での人格的生存の機会を奪われたという意味で、やはり包括的な人格権と切り離して評価すべきではなく、生存権が脅かされているのである。

このような場合、これら人権各則の基底にある憲法 13 条で保障された幸

福追求権にその根拠を見出すべきである。

### (3) 平穩生活権

#### ア 内容

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

その内容については、仙台地裁平成 4 年 2 月 28 日判決・判時 1429 号 109 頁が「客観的には飲用・生活用水に適した質である水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。」と拡大している。

#### イ 本件における平穩生活権侵害

本件においては、広範囲にわたって地域が放射能汚染されたために、本件事故以前に居住していた地域において、それまでの生活を丸ごと奪われ、「包括的生活利益としての平穩生活権」（包括的平穩生活権）評価すべき権利利益が侵害された。この権利利益の内容と性質については、追って詳述することにする。

#### ウ 法的根拠

このような内容の平穩生活権は、「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。

無論、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。

#### (4) コミュニティ侵害

以上的人格発達権、平穏生活権の具体的内容として、原告らは、「地域社会利益を享受する権利」あるいは「コミュニティにおける共同生活を享受する権利」を有している。

人を取り巻く自然環境や文化環境は、地域コミュニティとして、人間の生存と成長さらには人々の日常生活にとって必要不可欠の条件であり、これらの諸環境が保全されることは、人間生存と生活にとって最も重要な条件の 1 つである。同時に、この自然環境や文化環境（地域コミュニティ）は、私的所有を許されている土地や建物の所有によって満たされるものではなく、財産の個別所有を超えた空間的・時間的・人的な結びつきの総合によって形成されてきたものである。また、各人を取り巻く自然環境や文化環境（地域コミュニティ）がこのような形成過程によってできあがったものであるため、コミュニティの内実はコミュニティごとにそれぞれ独自であり、それぞれ唯一の代替不可能なもので、一度侵害されたら基本的には回復不能なものである。

第 7 で述べたとおり、原告らのコミュニティは、福島第一原発事故によって破壊された。原告らはコミュニティの利益を享受できなくなる、あるいはコミュニティにおいて共同生活することができなくなった。原告らはこうしたコミュニティされた。原告らのこの権利、法益が、侵害された。

## 2 損害把握の方法（不法行為法の目的に関連して）

### (1) 公平理念による差額説的解釈の限界

一般に、損害を把握するときには、不法行為前後の被害者の財産状態を比較し、その差額をもって損害とする差額説が説かれることが多い。この考え方には、暗黙の前提として、損害の公平な分担と行為者の自由を確保することを旨とする発想がある。

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

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

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

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

### (2) 原状回復理念による合目的的、規範的考慮の必要性

翻って不法行為法の目的は不法行為がなかったならばあったはずの状態の回復（原状回復）にある。本件のように、広範囲の人々が、継続的に全面的・深刻な被害を受けた事件においては、安易に時価に引き直して損害を把握するのではなく、どのような社会的諸条件を整備すればいいか、いかなる状態を実

現すれば被害者が救済されたといえる状態になるのかを合目的的に想定し、それと現状との差をもって損害として把握すべきである。

これを定式化すると、「不法行為がなければ被害者が現在置かれていたであろう仮定的事実状態」と「不法行為がなされたために被害者が置かれている現実の事実状態」の差をもって損害と考えるべきである<sup>39</sup>。

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

### 3 本件訴訟で請求する損害

原告らが被告に請求するものは、本件事故により原告に発生したすべての損害を補填するに足る損害賠償金である。

しかし、本件訴訟も従前の避難者訴訟と同様に、早期解決の実現を緊急課題としているため、本件訴訟原告らは、被告に請求する損害項目を絞り込み、コミュニティ侵害による損害として、原告らに多大なる精神的苦痛が発生したとの無形的損害を請求する。この無形的損害の賠償について、原告らは「ふるさと喪失による慰謝料」と呼称する。

本件事故によって生じているもう一つの精神的損害は、避難生活による著しい生活阻害による精神的損害である。この「避難慰謝料」については、追って請求を拡張する予定である。

---

<sup>39</sup> 潮見佳男『不法行為法』（信山社，初版，1999〔平成11年〕年）222頁以下

#### 4 コミュニティを喪失したことの損害

##### (1) コミュニティ喪失に基づく損害の意味

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

原告らの主張する損害論はこの実態把握を基礎としている。つまり、「丸ごとの生活」そのものの侵害が被害の実相であり、損害論の出発点であるとの発想である。そして、この様な発想を出発点とする以上、家財喪失や避難実費、新生活のための増加費用などの個別費目を超えた損害として損害を把握している。

原告らは「従前の生活」を丸ごと破壊された。その内実の概要は上記のとおりであるが、先の被害の継続性（長期化）との関連で特に意識されるべき観点として、各人の自己決定権の侵害がある。

住民は、自らの居住、生活空間を自ら選択できず、強制的に避難させられ、帰還することが困難な状況のまま、帰還できないままの状況でいる。この意味では、生活空間選定における自己決定が侵害されている。

中には、帰還した原告もいるが、もとの生活が戻ったわけではない。放射能の危険、除染の困難に怯え、生活環境（インフラ）が崩壊したなかで、もとの地域社会が戻ってきたものではない。それゆえ、帰還したか否かはこのコミュニティ崩壊の慰謝料額に影響を与えない。

### (3) コミュニティ喪失の慰謝料

本件事故に伴う地域コミュニティの喪失は、個別の財産の賠償では償えきれない人格発展に不可欠な利益の侵害に結びついているものである。そして、この侵害は原状回復が不可能であるという意味において回復不能な損害であり、各人の今後の生活全般に深刻な影響を与え、この深刻な影響は各人の一生につきまとうものである。

この様な各人の今後の全生活に長期的な影響を与える侵害を「ふるさと喪失の慰謝料」として金銭に見積もれば、個別の財産の損害評価とは別に、金 2000 万円を下るものではない。

## 第 9 原告らの損害

別紙記載のとおりである。

なお本件訴訟において原告らは、一部請求として、それぞれ別紙記載の損害のうち 2000 万円を請求する。そして、原告らは、この請求を行うにあたり、被告がふるさと喪失慰藉料の任意の支払いに応じないことから、代理人弁護士を依頼して訴訟せざるを得なかったので、その弁護士費用を合わせて請求する。弁護士費用は、請求額の 1 割である 200 万円が相当である。

したがって、原告らの請求は、各人、2200 万円の請求となる。

## 第 10 結論

以上述べてきたとおり、原告らは、被告の飽くなき利潤追求による、福島第一原発の稼働の結果たる本件事故により、全てを失った。

よって、原告らは、被告に対し、民法 709 条所定の不法行為による損害賠償請求権又は原子力損害の賠償に関する法律 3 条 1 項に基づき、別紙原告損害目録の損害金金額欄記載の各原告の損害金員及びこれに対する本件事故が発生した

2011（平成 23）年 3 月 11 日から支払い済みまで年 5 分の割合による遅延損害金の支払いを求める。

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八幡小路 66-9

広田次男法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 広 田 次 男

電 話 0 2 4 6 - 2 4 - 2 3 4 0

F A X 0 2 4 6 - 2 4 - 2 3 4 2

〒100-0011 東京都千代田区内幸町一丁目 1 番 3 号

被 告 東京電力ホールディングス株式会社

上記代表者代表執行役 小 早 川 智 明