

訴 状

2013〔平成25〕年9月17日

京都地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 川 中 宏

弁護士 田 辺 保 雄
外

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

訴訟物の価額4億2750万円

訴訟救助申立てのため、一部の原告は、印紙を貼付しない。

請求の趣旨

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

2 訴訟費用は被告らの負担とする。

との判決並びに仮執行宣言を求めらる。

請 求 の 原 因

(目 次)

序章	はじめに～本件訴訟の目的	10
第1章	福島第一原発事故の発生	12
第1	原子力発電所の基本構造	12
1	原子力発電の基本的な仕組み	12
2	原子炉の基本構造	13
3	原子力発電所の安全機能	14
第2	福島第一原発の概要	15
1	立地	15
2	建設開始から運転開始までの経過	15
3	施設概要	16
4	福島第一原発の主要な設備	19
第3	福島第一原発事故の発生	23
1	東北地方太平洋沖地震発生直前における福島第一原発の稼働状況	24
2	東北地方太平洋沖地震の発生及び津波の到達	24
3	本件事故の発生経過	27
第4	放射性物質の拡散と避難・避難指示	31
1	放射性物質の拡散	31
2	本件事故に基づく避難区域、警戒区域の指定	34
3	避難の実情	36

第2章 被告らの責任（総論）	40
第1 被告東京電力の責任	40
1 原子力損害の賠償に関する法律3条1項による無過失責任	40
2 民法709条	41
第2 被告国の責任（国家賠償法1条一権限不行使の違法性）	43
1 概要	43
2 自然災害等の対策の必要性・緊急性	44
3 被告国の規制権限	45
第3章 地震に関する被告らの責任	53
第1 被告東京電力の責任	53
1 基準地震動と耐震設計との関係	53
2 これまでの安全規制と2002〔平成14〕年の長期評価の知見	53
3 本件事故における地震動の影響	56
4 まとめ	56
第2 被告国の責任（地震対策に関する権限不行使の違法性）	57
1 被告国の規制権限－技術基準適合命令	57
2 大規模地震による原子力発電所事故の発生を予見しえたこと	57
3 まとめ	58
第4章 津波に関する被告らの責任	58
第1 被告東京電力の責任	58
第2 被告国の責任（津波対策に関する権限不行使の違法性）	59
1 被告国の規制権限－技術基準適合命令	59

2 津波による原子力発電所事故の発生を予見しえたこと	60
3 まとめ	60

第5章 過酷事故対策に関する被告らの責任.....60

第1 過酷事故と過酷事故への対応..... 60

1 過酷事故対策に関する国際的な論議.....	61
2 深層防護の考え方	61
3 被告国の対応	63
4 被告東京電力の対応	64

第2 被告東京電力の責任..... 65

1 AMの位置づけ.....	65
2 AMの欠陥.....	65
3 まとめ	66

第3 被告国の責任..... 66

1 被告国のS Aに対する対応	66
2 被告国の違法性.....	66

第6章 共同不法行為性.....68

第1 国策民営による原子力政策について 68

1 はじめに.....	68
2 いわゆる「電源三法」の制定.....	68
3 安全神話の意図的な創作（宣伝，研究費の支援）	69
4 電力自由化への対抗	70
5 被告国も自認している国策民営	70
6 まとめ	70

第2 国と電力会社とのなれ合いと対策の不備・怠慢	70
1 電力会社が、国の原子力政策に及ぼす影響力.....	70
2 電気事業者と規制当局との関係（「虜（とりこ）」の構造）（国会事故調 451 頁）.....	71
3 保安院による防災強化への反対.....	74
第3 まとめ	75
第7章 本件事故と損害との因果関係	76
第1 本件事故と避難による損害についての因果関係	76
1 因果関係の考え方.....	76
2 避難の社会的相当性.....	76
第2 本件事故と損害との因果関係	81
第8章 原告らの損害	82
第1 本件訴訟で請求する損害額について	82
1 慰謝料.....	82
2 避難生活等に伴う客観的損害.....	82
3 財物損害.....	82
第2 慰謝料	83
1 避難に伴う苦しみ.....	83
2 被ばくに対する生涯の不安.....	84
3 生活基盤の崩壊.....	85
4 避難による分断.....	86
5 子どもたちの受けた被害.....	88
6 帰還の見通しが立たないこと.....	89
7 慰謝料額.....	90

第3 避難生活に伴う客観的損害	90
1 移動費用.....	90
2 生活費増加分	92
3 休業損害.....	93
第4 財物損害	93
1 個々の財物の交換価値に止まらない生活基盤を喪失したことの損害	94
2 居住用不動産（土地）	94
3 居住用不動産（建物）	95
第5 各原告の具体的損害額	96
1 慰謝料	96
2 避難生活に伴う客観的損害	96
3 財物損害.....	96
4 既払金の控除	96
5 弁護士費用	96
6 明示的一部請求.....	96
第9章 まとめ	97

以下、本文中では、次の用語を略記する。

被告東京電力	被告東京電力株式会社
福島第一原発	東京電力株式会社福島第一原子力発電所
福島第一原発事故（本件事故）	2011〔平成23〕年3月11日以降、福島第一原発で発生している放射性物質漏出等の事故
福島第二原発	東京電力株式会社福島第二原子力発電所
子ども被災者支援法	東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律
原災法	原子力災害対策特別措置法
災対法	災害対策基本法
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律
技術基準省令	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令 (昭和40年通商産業省令第62号)
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律
国賠法	国家賠償法
保安院	原子力安全・保安院
安全委員会	原子力安全委員会
旧指針	「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（昭和56年7月20日安全委員会決定）
新指針	「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（平成18年9月19日安全委員会決定）
INES	国際原子力事象評価尺度
IAEA	国際原子力機関

ICRP	国際放射線防護委員会
国会事故調	東京電力福島原子力発電所事故調査委員会報告書
政府事故調	東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証 委員会報告書
東電事故調	福島原子力事故調査報告書

序章 はじめに～本件訴訟の目的

本件訴訟は、被告東京電力と、被告国に対して、本件事故により生じた損害について完全なる賠償を求めるものであるとともに、両者の責任を明らかにし、被告国においては本件事故の被害者全員に対して個人の尊厳を回復するための措置を講じることを求めるものである。

2011〔平成23〕年3月11日に発生した本件事故は、INESで最悪のレベル7（深刻な事故）に該当するという極めて重大な事故となった。本件事故によって環境中に大量に放出された放射性物質は日本全国に拡散している。追加被ばく線量が1ミリシーベルト以上となる地域に限っても、環境省が作成した追加被ばく量の分布図を基に朝日新聞社が計算したところによれば、汚染地域は、福島県のみならず、宮城県、群馬県、栃木県、茨城県、千葉県、埼玉県及び東京都にまで広がり、その面積は国土の約3パーセントに該当する約1万3000平方キロメートルにも及ぶということである（2011〔平成23〕年10月11日付記事）。

本件事故によって日本全国にもたらされた放射能汚染によって避難を余儀なくされている者は、事故後2年6か月を経過した現時点でも多数存在する。福島県から避難をしている避難者だけでも15万人を超えているとされ、福島県以外からの放射能汚染を理由とする避難者を加えれば、さらに多くの避難者が存在する。福島第一原発からの放射性物質の拡散が止まらず、未だに本件事故が収束しないなかで、避難者は、先の見えない避難生活を余儀なくされている。また、放射能汚染地域に滞在を続ける者も、放射線による健康被害に関する不安の中での生活を強いられている。

放射性物質の放出による放射能汚染は広範囲にわたっており、この環境汚染は、今後、少なくとも数十年は続くものである。放射能汚染のために破壊されたコミュニティは、もはや、本件事故以前と同様の状態に戻ることはない。放射能汚染からの避難のためにやむなく別居した家族の時間は取り戻すことができない。放射能による健康被害に対する不安は計り知れない。こうした被害は、決して金銭賠償によって解消されるものではない。

日本国憲法は、個人の尊厳を基本理念として、幸福追求権（13条）、生存権（25条）を始めとする人権を保障し、被告国は、これを実現する責務を負っている。また、児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）では、子どもの生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する責務を負っている（6条）。さらに、被告国は、「国内強制移動に関する指導原則」に従って、国内避難民に対して、すべての段階における恒久的解決を促進する責務を負っている。

ところが、被告国は、一般人の被ばく上限が年間1ミリシーベルトとされているにもかかわらず、年間20ミリシーベルト未満であれば生活には支障がないかの如く喧伝し、警戒区域等を再編した。このような、帰還しないことが不当であるかの如き政策を推し進める結果、避難者やその家族は取り残され、避難を選択せずに滞在を続けた者は放置されている。とりわけ、放射能に対して脆弱な子どもに対する健康被害は重大である。すでに実施された福島県民健康管理調査（19万3000人について検査済）においても、18人の子どもに甲状腺がんが発症しており、25人の子どもにその疑いがあるとされている。

本来、被告国は、国賠法上の責任があると否とにかかわらず、本件事故の被害者に対し、避難した被害者、滞在を続けた被害者のそれぞれの選択に応じて、憲法に規定された人権保障を全うするための施策を講じなければならない。まして、本件においては、後に詳細に述べるように、被告国には、本来、行使すべき規制権限を行使することなく、結果、本件事故を起こした責任が存在するのであって、被告国が、本件事故の被害者に対して、直接、被害回復のための施策を推進する義務を負っていることは明らかなのである。そうであるにもかかわらず、被告国はそのような施策を講じることなく被害者を放置している。このような被告国の姿勢は、憲法が規定する人権規定、子どもの権利条約（6条、9条、24条）及び「国内強制移住に関する指導原則」の趣旨に明らかに反するものである。2012〔平成24〕年6月に成立した子ども被災者支援法について、2年5カ月以上も具体的な支援を実施するための基本方針案すら提示されなかった。2013〔平成25〕年8月30日になってようやく基本方

針案が提示されたものの、これは被害者の意見聴取を行わずに策定されたものであり、被害者の思いに応えたとはいえない。しかも、対象地域は福島県浜通りと中通りに限定されている上、その内容も、ほとんどは既存政策の羅列に過ぎず、居住の継続、避難、避難先から帰還のいずれの選択を行う場合であっても適切な支援を行うという子ども被災者支援法の理念を実現できるものではない。

本件事故発生直前の福島県の人口は約200万人である。福島県以外の本件事故の被害者を含めれば、本件事故の被害者は膨大な数に上る。本来、このような多数の被害者が存在する事故が発生した場合には、被害の救済は、個々人の申立に対応した司法によってなされるのではなく、被告国が、被害者救済のための制度を構築すべきものである。ところが、被告国は、本件事故から2年6か月以上経過しても、なお、被害回復のための施策を具体化させない。

そこで、原告らは、被告東京電力と被告国に対して、個人の尊厳の回復を実現するため、本件訴訟に及ぶ次第である。

第1章 福島第一原発事故の発生

第1 原子力発電所の基本構造

1 原子力発電の基本的な仕組み

原子力発電所は、ウラン燃料に中性子を当てて核分裂させ、そのとき発生する熱エネルギーにより水を沸かし、蒸気力で蒸気タービンを回転させて発電する。

ウランには、核分裂を起こしやすい「ウラン235」と、核分裂を起こしにくい「ウラン238」が存在するところ、原子力発電所においては、ウラン235の含有量を3～5パーセントに濃縮したものを燃料として使用する。

ウラン235の原子核に中性子を当てると、ウラン原子は2つの原子核に分かれる(核分裂)。同時に、新たに2～3個の中性子が発生し、これらが別のウラン235に当たると、次の核分裂が起きてさらに2～3個の中性子が発生す

る（核分裂連鎖反応）。

こうした反応がゆっくりと連続的に行われるように制御したものが、原子炉である。そして、核分裂の際に生じる膨大な熱エネルギーを利用したものが、原子力発電である。

核分裂によって放出される中性子はその速度が速すぎることから、次の核分裂を起こしやすくするために中性子の速度を落とす減速材が必要である。

減速材としては軽水（普通の水のこと）、重水、黒鉛などが使用される。現存する日本の商業用原子力発電所は、すべて軽水を使用している。

2 原子炉の基本構造

日本の商業用原子力発電所における原子炉は「軽水炉」と呼ばれるものである。軽水炉は主に、濃縮ウラン等を小さなペレット状にした「核燃料」（核燃料は、ジルコニウム製の筒（燃料棒）に収納される。）、核分裂の過程で濃縮ウラン等から飛び出した中性子の速度を弱めるための「減速材」（水）、核分裂で得た熱エネルギーを原子炉の外に取り出すための「冷却水」（水）、核分裂を制御するための「制御棒」、非常時及び緊急時のための「緊急炉心冷却装置」等によって構成されている。

減速材はそのまま原子炉の名称として用いられることが多い。日本の軽水炉では減速材として軽水を利用していることから、「軽水炉」の名称が用いられる。また、軽水炉には減速材と冷却水を軽水で兼用しているという特徴がある。

核燃料、減速材、冷却水、制御棒は原子炉内で核反応を起こさせ制御するために必要な装置・機構であり、緊急炉心冷却装置等は原子炉の安全性を保つ上で重要な装置・機構である。

核分裂をゆっくりと継続的に起こさせるためには、中性子の数をコントロールすることが必要である。制御棒は、発生した中性子2から3個のうちの1個を次の核分裂のためにウラン235にぶつけ、残りの中性を吸収し、中性子の数を一定に保つ役割をもっている。単位時間当たりに起こる核分裂反応（連

鎖反応)を一定の状態にすることで「臨界状態」を保つことができる。

中性子の数は、制御棒を上下に動かすことなどによってコントロールされる。制御棒を原子炉から抜くことにより制御棒に吸収される中性子の数が減少し、核分裂の回数が増加し出力が上昇する。逆に制御棒を原子炉の中に入れ、数多く中性子が制御棒に吸収される状態にすれば核分裂の回数は減少し、出力も減少する。このように制御棒を調節し、出力をコントロールする仕組みになっている。

核分裂によって放出された中性子は光の速さの約10分の1という速度を持つ。これでは速すぎて効率良く核分裂を起こすことができないため、中性子の移動速度を落とすための減速材が必要となる。軽水炉の場合、原子炉内が大量の水で満たされており、これにより核分裂反応の速度を一定レベル以下に落とすという仕組みになっている。

軽水炉は、蒸気を発生させるしくみの違いによって沸騰水型炉（BWR＝Boiling Water Reactor）と加圧水型炉（PWR＝Pressurized Water Reactor）の2種類に分けられる。

沸騰水型炉（BWR）は、原子炉圧力容器（以下「圧力容器」という。）に入っている燃料が核分裂することにより、周囲の水が熱せられ、水は蒸気になり、そのままタービンに送られて発電機を回す。蒸気は放射性物質を含む水から作られているため、タービンや復水器についても放射線の管理が必要となる。福島第一原発は1号機から6号機まで、全て、このBWRを採用している（BWRの仕組みについて後述。）。

他方、加圧水型炉（PWR）の場合、圧力容器で熱せられた水は、BWRよりも高い圧力で一次系統の配管を循環する。この高温・高圧の水から熱だけを蒸気発生器で二次系統の配管を流れる水に伝え、蒸気となったところでタービンを回す仕組みである。

3 原子力発電所の安全機能

原子炉内には、ウランの核分裂により生じた強い放射能を持つ放射性物質が存在する。そこで、なんらかの異常・故障等により放射性物質が原子炉施設外へ漏出することを防止するために、原子炉施設には多重防護の考え方に基づいて複数の安全機能が備え付けられなければならない。

具体的には、「異常の発生の防止」、「異常の拡大及び事故への進展の防止」及び「周辺環境への放射性物質の異常放出防止」を図ることにより周辺住民の放射線被ばくを防止する必要がある。そして、「異常の拡大及び事故への進展の防止」の観点からは、異常を検出して原子炉を速やかに停止する「止める機能」が、「周辺環境への放射性物質の異常放出防止」の観点からは、原子炉停止後も放射性物質の崩壊により発熱を続ける核燃料の破損を防止するために炉心の冷却を続ける「冷やす機能」、及び、核燃料から放出された放射性物質の施設外への過大な漏出を抑制する「閉じ込める機能」が、それぞれ備え付けられなければならない。

第2 福島第一原発の概要

1 立地

福島第一原発は、福島県双葉郡大熊町と双葉町とにまたがり、東は太平洋に面している。また、同所から西約55キロメートルは郡山市、南約40キロメートルにはいわき市、北約40キロメートルには相馬市が位置している。

2 建設開始から運転開始までの経過

被告東京電力は、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子力発電所建設地を確保する方針を決めた。その後、1965〔昭和40〕年に大熊町の民有地を、1966〔昭和41〕年と1968〔昭和43〕年に双葉町の民有地を購入し、現在の福島第一原発の用地取得がほぼ完了した。

そして、1967〔昭和32〕年9月、後の福島第一原発となる福島原発1号機が着工され、1971〔昭和46〕年3月より運転が開始された。その後、2号機は1974〔昭和49〕年7月に、3号機は1976〔昭和51〕年3月に、4号機は1978〔昭和53〕年10月に、5号機は同年4月に、6号機は1979〔昭和54〕年3月に、それぞれ運転を開始している。

3 施設概要

(1) 主要施設の配置

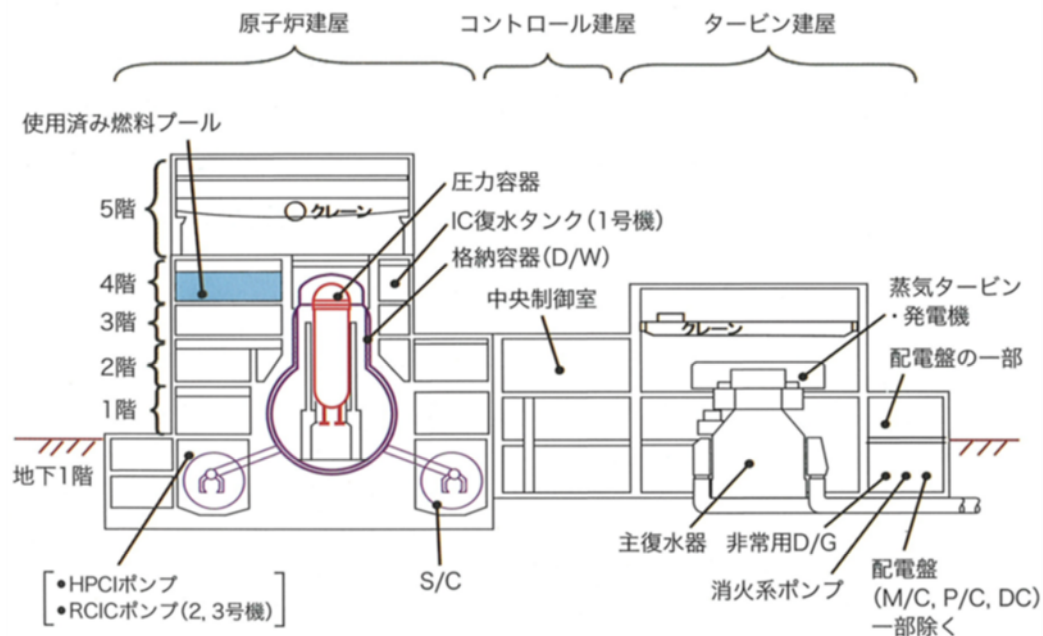
福島第一原発は、被告東京電力が初めて建設・運転した原子力発電所である。その敷地は海岸線に長軸をもつ半長円状の形状となっており、敷地面積は約350万平方メートル（東京ドーム約75個分）である（福島第一原発・主要施設の配置図：国会事故調60頁・図1.1.1-1）。敷地内には、圧力容器・原子炉格納容器（以下「格納容器」という。）・使用済み核燃料プール等が納められている「原子炉建屋」(R/B)、熱エネルギーを電気エネルギーに変換するための発電機を内包する「タービン建屋」(T/B)、両者の中間に位置し、中央制御室などがある「コントロール建屋」が存在する。福島第一原発では1号機と2号機、3号機と4号機、5号機と6号機がそれぞれペアとなって建物などを共有していた。中央制御室もこの組み合わせで部屋を共有し、前述したコントロール建屋の2階に設置されていた。



福島第一原発の原子炉建屋は地上5階、地下1階建であり、高さは地上約45メートルであった。非常用冷却装置（RCICやHPCI。後述）の多くは、この原子炉建屋の地下1階に配置されていた。

また、タービン建屋の地下1階には、非常用ディーゼル発電機（D/G）の多くや、常用・非常用の交流配電盤などの電源系や消火系の設備が配置されていた。コントロール建屋地下1階には直流電源系（1、2及び4号機）が設置されていた。

その他、敷地内には「免震重要棟」（地震に際して緊急の対策がとれるように通信・電源等の重要設備を集合させた緊急対策施設）が設置されている。

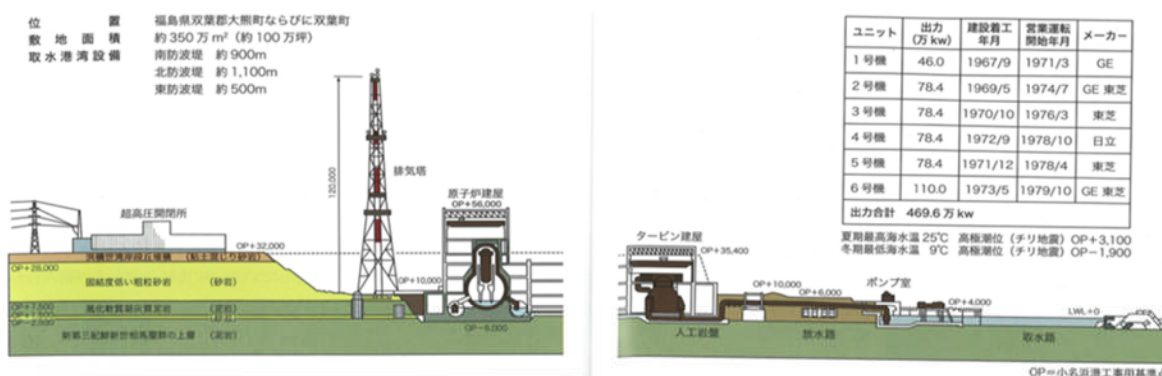


（原子炉建屋・タービン建屋断面図：「福島原発で何が起きたか 政府事故調技術解説」（以下「技術解説」という。）18頁・図1-4）

福島第一原発に設置されたBWR型原子炉は1号機から6号機までの計6基、総発電設備容量は469万6000キロワットであったが、本件事故により1号機から4号機の4基を廃炉とすることが決定された。

1号機から4号機の敷地高さは、取水のための海水ポンプが設置されていた海

側エリアでO. P. (小名浜港工事基準面。東京湾平均海面の下方0. 727メートル) + 4メートル, 原子炉建屋やタービン建屋がある主要建屋エリアでO. P. + 10メートルであった。5号機及び6号機の敷地高さは, 海側エリアで同じくO. P. + 4メートル, 主要建屋エリアでO. P. + 13メートルであった (国会事故調60頁)。



(福島第一原子力発電所主要部の断面：技術解説18頁・図1-2)

(2) 耐震設計 (国会事故調61頁以下, 同198頁以下)

福島第一原発の基準地震動 Ss (耐震設計に用いる基準の地震動。後述の旧指針では, 強さの程度に応じて S1 と S2 の2種類が想定された。新指針では, これらが統合・高度化され Ss に一本化された。その上で, 内陸地殻内地震とプレート間地震の評価結果を包絡させた設計用応答スペクトルを基準地震動 Ss-1 とし, 海洋プレート内地震の評価結果を包絡させた設計用応答スペクトルを基準地震動 Ss-2 とし, さらに「震源を特定せず策定する地震動」による設計用応答スペクトルを基準地震動 Ss-3 として設定した。) に対する原子炉建屋基礎版の揺れの最大値 (Ss-1 から Ss-3 に対して計算された応答値のうちの最大の値) は, 以下のとおりであった (単位: ガル)。

号機	南北方向	東西方向	上下方向
1号機	487	489	412

2号機	441	438	420
3号機	449	441	429
4号機	447	445	422
5号機	452	452	427
6号機	445	448	415

4 福島第一原発の主要な設備

(1) BWR型原子炉

原子炉は、圧力容器と、その外側にある格納容器からなる。圧力容器は鋼鉄製の頑丈な容器であり、内部では燃料の核分裂によって高温高压の水蒸気が発生している。格納容器は圧力容器を包む鋼鉄製の大型の容器であり、放射性物質を外部に漏らさないようにするための重要な役割を担う設備である。福島第一原発の圧力容器は高さ約20メートル、格納容器は高さ約34メートルである。

格納容器は「ドライウェル (D/W)」と呼ばれるフラスコ型の容器と、下部に位置する「サプレッションチャンバー (S/C)」と呼ばれるドーナツ型の容器からなる。両者は「ベント管」と呼ばれる8本の管で連通していて、大きな圧力差が生じないように設計されている。S/Cは大量の水を蓄えており、配管破断などの事故時や後述の「逃がし安全弁 (SR弁)」が開いて高温の蒸気が入ってきたとき、蒸気をこの水で冷やして水に戻すことで、格納容器全体の圧力上昇を抑えることができる。そのため、圧力抑制室ともいわれる。

(2) 冷却装置

ア 冷却装置の概要

「止める」「冷やす」「閉じ込める」が、原子力発電所の安全確保の大原則であるところ、「冷やす」機能を有する炉心冷却装置は、原子炉停止時や事故時に最も重要な役割を担う。原子炉は、熱源が内部にあるため冷却を行うには圧力容器内に注水を続ける必要がある。この場合に注意しなければならないのは、

圧力容器内が高圧状態では外からの注水が困難であることである。冷却装置には、様々な状況に対応できるよう多くの種類がある。

通常運転時、原子炉から出た高温高圧の水蒸気は、タービンを回して発電に利用された後に主復水器（海水との熱交換により蒸気を冷却して液体の水に戻す装置。）で冷やされ液体の水になって原子炉に戻る。また、通常の運転停止時には、1号機では原子炉停止時冷却系、2号機から4号機では残留熱除去系を通じて海水との熱交換によって冷却される。なお、残留熱除去系は、通常の運転停止時だけではなく、非常時や応急時にも利用される。

なんらかの事情により外部電源を喪失したような場合には主復水器に行く蒸気のラインが閉じられる（原子炉と主復水器を含む発電施設とが切り離されるので「隔離」という。）。この場合、原子炉は主復水器のラインを利用して熱を捨てることができなくなるので、非常用や応急用の系統を用いて冷却することが必要となる。

以下では、本件事故において主に関係した冷却系について述べる。

イ 非常用復水器（Isolation Condenser；IC）

1号機のみを設置されていた。蒸気タービンと結ぶ主冷却系が隔離弁により閉鎖されたときの代替冷却設備（原子炉隔離時冷却系）である。高圧条件下においても圧力容器に注水ができ、また電源がなくとも炉心と水源との高低差と温度差による自然循環力によって稼働する。自然循環力によって炉心から運ばれた熱は冷却用タンク（復水タンク）の水を蒸発させて大気中に放出される。福島第一原発のICには自然循環流路に4つのバルブがあり、電源喪失時、それらがなんらかの方法によって開かれなければ自然循環力による冷却を行うことはできない。

ウ 原子炉隔離時冷却系（Reactor Core Isolation Cooling System；RCIC）

福島第一原発では、1号機のICの代わりに2号機から6号機に設置されて

いた。R C I Cは圧力容器とS/Cプールとの圧力差を利用して蒸気を流してタービンポンプを駆動することにより、交流電源喪失時にも、高圧条件下において炉心に注水することができる。注水の水源はS/Cプールあるいは復水貯蔵タンクである。この系統内には最終的な熱の捨て場がないことから、タービンの駆動に必要な原子炉とS/Cプールとの圧力差が徐々に小さくなっていく。また、水源であるS/Cプールの水温が上がり冷却ができなくなる。

エ 高圧注水系 (High Pressure Coolant Injection System; HPCI)

福島第一原発では全号機に設置されている非常用冷却装置である。原子炉隔離時冷却系と同様、圧力容器内で発生している蒸気によりタービンポンプを駆動し、交流電源喪失時にも、高圧条件下でも圧力容器内に注水できる。水源はS/Cプールあるいは復水貯蔵タンクである。原子炉隔離時冷却系との違いはポンプの容量が約10倍と大きいことである。

(3) 逃がし安全弁 (SR弁), ベント装置

SR弁は圧力容器の圧力が許容値を超えた場合に作動する減圧用の安全弁である。1号機に4個、その他の号機にはそれぞれ8個が設置されており、中央制御室からの操作で意図的に開けることができる逃がし弁と、バネ力に抗して自動的に開く安全弁の機能を併せ持っていた。SR弁の吹き出し先はS/Cである。また、SR弁とは別に専用安全弁もあり、その吹き出し先はD/Wである。

ベントとは、格納容器の圧力が高まった際にその爆発的破壊を避けるために蒸気を外部に放出することである。ベントをするためには「A/O弁」と呼ばれる圧縮空気を開ける弁、「M/O弁」と呼ばれる電動弁、ラプチャーディスク（不用意に放射性物質が外に漏れないようにするための安全弁のような働きをする蓋であり設計圧力以下では開かないようになっている。）の全てが開く必要がある。ベントにはS/Cを通じて行うウェットウェルベントと、D/Wを通じて行うドライウェルベントがある。ウェットウェルベントの場合にはプールを通過す

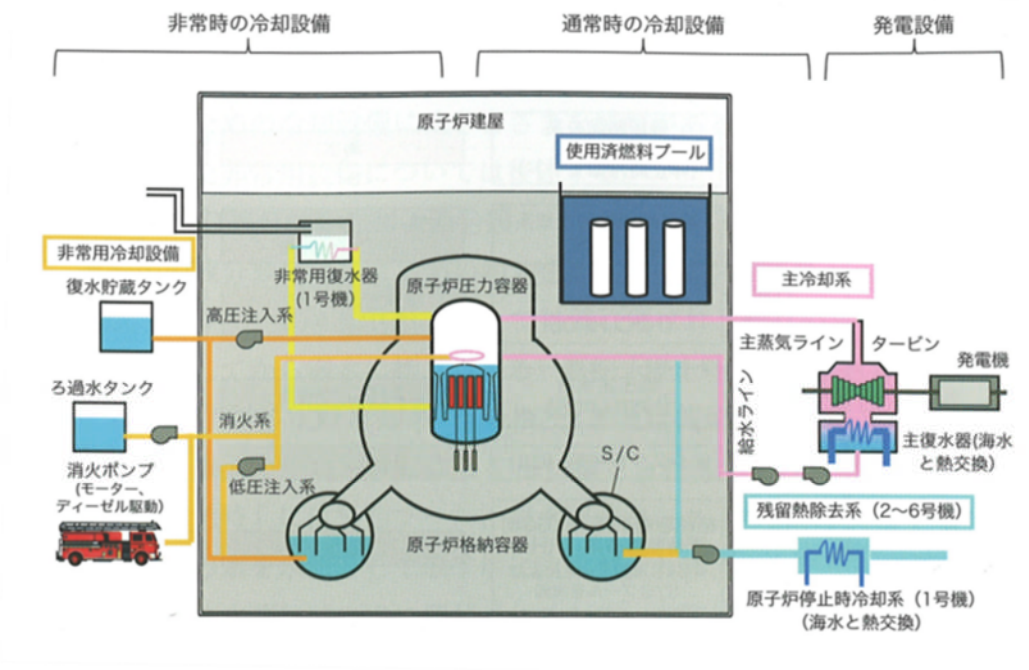
る際に放射性物質の99%が濾過されるが、ドライウェルベントの場合にはそのまま大気中へ放出される。そのため、ウェットウェルベントが優先される。

(4) 電源設備

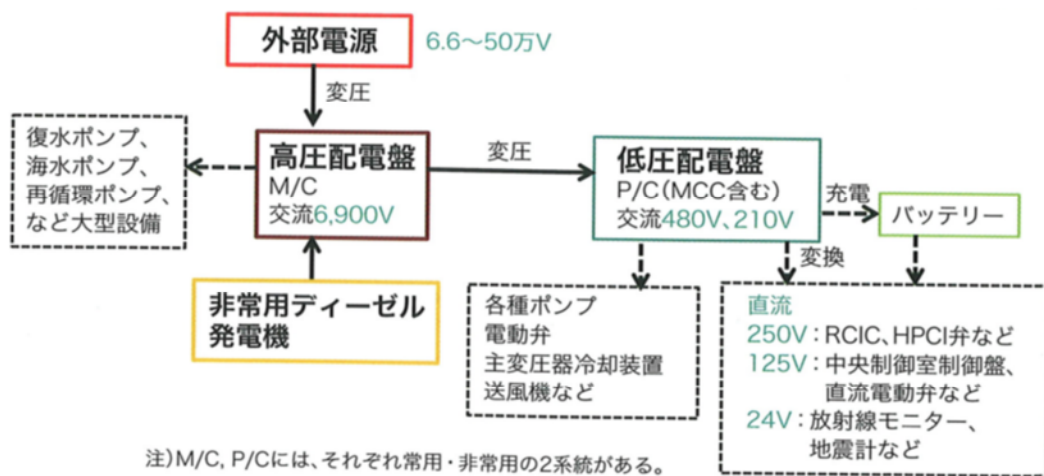
原子力発電所では、発電システムを動かすための電力に、通常運転中は自ら発電した電力を使用するが、発電が止まった場合には外部電源を使用する。外部電源も喪失した場合には、非常用D/Gを使用する。

電力は配電盤を通じて利用されている。配電盤には高圧配電盤(M/C)と低圧配電盤(P/C)の2種類がある。M/Cは6900ボルトの高圧電源用であり、海水ポンプや復水ポンプなどの大型施設を直接駆動するとともに、P/Cに電力を供給する。P/Cは480ボルトの低圧交流電源用配電盤であり、M/Cからの電力を480ボルトに落として配電する。福島第一原発内の多くの設備は、P/Cから電気の供給を受けて駆動する。

また、直流電源は、設備の監視や操作に必要不可欠であり、通常はP/Cで交流から直流に電流を変換して配電する。



(原子炉冷却系の全体図：技術解説 2 3 頁・図 1 - 1 1)



(福島第一原子力発電所の電源の構成：技術解説 2 2 頁・図 1 - 1 0)

第 3 福島第一原発事故の発生

1 東北地方太平洋沖地震発生直前における福島第一原発の稼働状況

東北地方太平洋沖地震（以下「本件地震」という。）発生直前，福島第一原発では，1号機から3号機は通常運転中（1号機は定格電気出力一定運転中，2号機及び3号機は定格熱出力一定運転中），4号機から6号機は定期検査中（5号機及び6号機は圧力容器上蓋を閉じた状態）であった。このうち，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（圧力容器内に設置された円筒状のステンレス製構造物）の交換工事を実施していたところであった。

2 東北地方太平洋沖地震の発生及び津波の到達

(1) 本件地震の発生

2011〔平成23〕年3月11日14時46分，東北地方の東方沖でマグニチュード9.0の地震が発生した。震源は宮城県牡鹿半島の東南東約130キロメートル（北緯38度06.2分，東経142度51.6分），深さ24キロメートル付近であるが，断層運動は北方及び南方に拡大し，震源断層面は南北の長さ約450キロメートル，東西の幅約200キロメートルに達した。断層運動の完了までに要した時間は約180秒に及び，その間中，地震波を放出した。

本件地震により，福島第一原発も震度6強の激しい地震動に見舞われた（最寄りの双葉町新山の計測震度は6.1。国会事故調198頁）。各原子炉建屋基礎版上で観測された最大加速度は以下のとおりである（単位：ガル）。但し，地震計は観測システムの不具合によって記録開始から130から150秒程度で記録を中断しているため，実際に各原子炉建屋を襲った地震の最大加速度はこれと異なっている可能性がある（国会事故調199頁）。

	南北方向	東西方向	上下方向
1号機	460	447	258
2号機	348	550	302

3号機	3 2 2	5 0 7	2 3 1
4号機	2 8 1	3 1 9	2 0 0
5号機	3 1 1	5 4 8	2 5 6
6号機	2 9 8	4 4 4	1 7 1

これと、前述（19頁）の基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値とを比較すれば（後述の比較図参照）、2号機、3号機及び5号機において観測された東西方向の最大加速度値が、基準地震動 S_s に対する最大応答加速度値を、それぞれ25パーセント、15パーセント、21パーセント上回っていることが分かる（国会事故調199頁）。

（2）外部電源の喪失

前述のように、原子力発電所では、発電システムを動かすための電力に、通常運転中は自ら発電した電力を使用するが、発電が止まった場合には外部電源を使用する。外部電源も喪失した場合には、非常用D/Gを使用することとなる。

当時、福島第一原発では、外部電源の送電ルートとして東京電力新福島変電所を経由する「大熊1, 2号」, 「大熊3, 4号・夜の森1, 2号併架」と、東北電力富岡変電所を経由する「東電原子力線」の3つのルートがあった（国会事故調141頁）。

福島第一原発では、本件地震の発生によって通常運転中の1号機から3号機が緊急停止した。この結果、冷却設備などのシステムを稼働させるために外部電源が必要となった。

ところが、本件地震によって、東京電力新福島変電所から福島第一原発にかけての送変電設備が損傷し、送電が停止した。また、東電原子力線は、接続するケーブルの不具合により受電不能状態であった。

結果、福島第一原発は、全ての外部電源を喪失した（国会事故調137頁）。

（3）津波の発生と到達

本件地震によって津波（第1波、第2波）が発生し、福島第一原発に到達した。

福島第一原発の約1.5キロメートル沖合の波高計によれば、同所の水位は15時15分ころから上昇し、15時27分ころにO. P. +約4メートルのピークとなった後、いったん低下し、15時33分ころから急に上昇し、15時35分ころに測定限界であるO. P. +7.5メートルを超えている。津波の速度を勘案すれば、津波の第1波は15時29分から30分ころ、第2波は15時37分から38分ころに、福島第一原発に到達したと考えられる（国会事故調213頁）。なお、津波の第1波は福島第一原発敷地には浸入しておらず、影響を与えていないと考えられている。また、第2波の10メートル盤遡上は、1号機から3号機付近、特に1号機付近では、15時37分より相当程度遅い可能性があったことも指摘されており（国会事故調215頁・注153）、1号機敷地への第2波の到達時刻は15時39分ころであるとの指摘もある（伊東良徳「福島原発1号機の全交流電源喪失は津波によるものではない」『科学』（岩波書店）9月号・1045）。

津波第2波による福島第一原発1号機から4号機エリアの浸水高は、O. P. +約11.5から15メートルであり、局所的には約17メートルであったことが確認されている（政府事故調中間報告19頁）。

到来した津波は、まず、海岸に近いO. P. +4メートルの敷地に設置されていた非常用冷却系及び非常用D/G用の海水ポンプすべてを浸水させた。さらに、主要建屋敷地（1号機から4号機側でO. P. +10メートル、5号機から6号機側でO. P. +13メートル）まで遡上し、福島第一原発の主要建屋エリアほぼ全域を浸水させた。前述のとおり、津波第2波による浸水高は1号機から4号機側では、O. P. +約11.5から15.5メートルであり、したがって、浸水深は、約1.5から5.5メートルであったとされる。

海水は、扉や空気取り入れ口などから建屋内にも浸入し、タービン建屋、コントロール建屋及び原子炉建屋の地下1階と中地下階が全面的に浸水した。原子炉建屋地下1階には、前述のように、非常用冷却系であるRCICやHPC

Iの多くが設置されていた。また、タービン建屋地下1階には、前述のように、非常用発電機や常用・非常用の交流電源配電盤などの電源系が設置されていた。コントロール建屋の地下1階には直流電源系が（1，2，4号機）設置されていた。

3 本件事故の発生経過

(1) 1号機

ア 本件地震発生直後の原子炉の状況

2011〔平成23〕年3月11日14時46分の本件地震発生を受け、1号機は原子炉が自動停止し、全制御棒が挿入された（原子炉緊急停止＝スクラム。以下「スクラム」という。）。

このころ、本件地震の影響によって全外部電源が喪失するとともに、格納容器内部の圧力と温度が短時間に急上昇した（本件地震の影響で、压力容器等につながる配管の一部が破損し、格納容器内に高温の蒸気が漏れ出ていたことが原因と考えられる。）。

同日14時47分には主タービンが自動停止し、非常用D/Gが自動起動した。同日14時52分、ICが自動起動したが、同日15時03分ころ、運転員によって手動で停止されている。

この間、地震動によってIC系配管に細長いひび割れが生じるなど微小に破損し、そこから冷却材が噴出する事故（小破口冷却材喪失事故－Small Break Loss Of Coolant Accident：SB-LOCA）が発生した（国会事故調204頁以下）。

また、遅くとも、同日15時37分までに1号機は全交流電源を喪失した（1号機A系は15時35分か36分停止、1号機B系は15時37分停止。国会事故調215頁）（以下、全交流電源喪失事象を「SBO」という場合がある。）。

イ 津波第2波の到達

同日15時37分から38分ころに、津波の第2波が福島第一原発に到達した（前述のとおり、10メートル盤遡上は、1～3号機付近、特に1号機付近では、15時37分より相当程度遅い可能性があったことも指摘されている。）

ウ その後の状況

同日17時50分ころ、1号機原子炉建屋入り口付近で、既に非常に高い放射線量が計測されていた（東電事故調本編149頁）。

同日21時19分の原子炉水位計の表示は有効燃料頂部（TAF）から450ミリメートル上方であった。但し、この時点でTAFを上回っていたとは考えにくく、水位計が誤作動していた可能性が高い。

同日21時51分には原子炉建屋の放射線量上昇が確認された。

翌3月12日、4時00分から4時23分にかけて福島第一原発構内正門付近の放射線量が0.069マイクロシーベルト毎時から0.59マイクロシーベルト毎時に急激に上昇し、5時20分ころには約1.8マイクロシーベルト毎時に達した。

同日15時36分、1号機原子炉建屋で水素爆発が発生した。

(2) 2号機

本件地震発生を受け、2011〔平成23〕年3月11日14時47分、2号機の自動スクラムが完了した。ほぼ同時に全外部電源を喪失したため、非常用D/Gが自動起動した。

同日14時50分ころには、運転員がRCICを手動起動したが、同日14時51分にこれが自動停止した。その後、同日15時02分に再度、運転員がRCICを手動起動させたが、その後再び自動停止し、全電源を喪失する直前の同日15時39分ころ、運転員が三たびRCICを手動起動させた。

同日15時37分から38分ころ、津波の第2波が福島第一原発に到達した

(第2波の10メートル盤遡上が、1号機から3号機付近、特に1号機付近では、15時37分より相当程度遅い可能性があったことは、前述のとおり。)

同日15時41分ころ、2号機は全交流電源および直流電源を喪失した(2号機A系が停止したのは15時37分。国会事故調215頁)。

同日22時ころ、原子炉内の水位が、TAF上方3400ミリメートルであることが判明した。

翌3月12日15時36分に発生した1号機原子炉建屋における水素爆発の衝撃により、2号機原子炉建屋上部のブローアウトパネル(横6メートル、縦4.3メートルの小窓)が脱落した。

原子炉内の水位は、3月14日17時17分にTAFに到達し、同日18時22分にはTAF下方3700ミリメートルに到達し、燃料全体が冷却水から露出した。同日19時を過ぎたころからD/W圧力の上昇が始まり、21時ころにはD/W圧力と圧力容器圧力がほぼ同じ値になった。同時に、D/W内の放射線量が上昇し始めた。

D/W圧力は、3月15日7時20分時点で、0.73メガパスカル(設計圧力は約0.43メガパスカル)まで上昇していたがその後急低下し、同日11時25分ころには大気圧に近い0.155メガパスカルまで低下していることが確認された。同日8時25分には、同号機原子炉建屋5階付近から白い煙が上がっていることが確認された。

平成24年2月27日時点でも、2号機原子炉建屋5階オペレーティングフロアにおいて220ミリシーベルト毎時の放射線量が計測されるなど、同号機からも放射性物質が大量に放出されている。

(3) 3号機

2011〔平成23〕年3月11日、本件地震発生直後、3号機の自動スクラムが完了した。ほぼ同時に全外部電源を喪失したため、同日14時48分ころ非常用D/Gが自動起動した。なお、本件地震の影響により、3号機の高圧注水系

が損傷した可能性がある（後述）。

同日15時05分には、運転員がR C I Cを手動起動したが、同日15時25分ころにこれが自動停止した。

同日15時37分から38分ころ、津波の第2波が福島第一原発に到達した。

同日15時38分ころ、3号機は全交流電源を喪失した。

同日16時03分ころ、運転員は再度R C I Cを手動起動させたが、翌3月12日11時36分にこれが再び自動停止した。

3月12日12時35分に、原子炉の水位低下を検知してH P C I が自動起動したが、3月13日2時42分に運転員がこれを手動停止させた（なお、H P C I の自動起動により、約7.5メガパスカルほどあった原子炉圧力（圧力容器）が、わずか6時間で約1メガパスカルほどまで急激に低下している。かかる圧力の低下は、本件地震によって生じた高圧注水系の損傷に基因する可能性がある。東電事故調添付資料6-3参照）。

3月13日4時15分ころ、原子炉内の水位がT A F に到達し、炉心の露出が始まった。

同日14時31分、3号機原子炉建屋二重扉付近の放射線量が著しく上昇し、扉北側では300ミリシーベルト毎時以上、扉南側では100ミリシーベルト毎時ほどであったことが確認されている（東電事故調別紙2・主な時系列88頁）。

翌3月14日11時01分、3号機原子炉建屋で水素爆発が発生した。

（4）4号機

本件地震発生当時、4号機は定期点検中であり、全燃料が使用済み燃料プールへ取り出されていた。

2011〔平成23〕年3月11日15時37分から38分ころ、津波の第2波が福島第一原発に到達した。その後、4号機は全交流電源及び直流電源を喪失し、使用済み燃料プールの冷却機能及び補給水機能を喪失した。

3月14日4時08分に確認された使用済み燃料プールの温度は摂氏84度

であった（東電事故調別紙2・主な時系列111頁）。

同日10時30分ころ、運転員が使用済み燃料プールの状況確認に向かったが、原子炉建屋内の放射線量が高かったため、入域を断念した。

翌3月15日6時10分ころ、4号機原子炉建屋で水素爆発が起こった。

(5) 5号機・6号機

本件地震発生当時、5号機及び6号機ともに定期点検中であったが、いずれも、原子炉には燃料が入れられ、制御棒がすべて挿入されていた。

5号機、6号機も、本件地震によって全外部電源を喪失し、非常用D/Gが自動起動した。

その後、津波の第2波が福島第一原発に到達し、5号機、6号機とも全交流電源を喪失した。しかし、5号機、6号機は主要建屋エリアが1号機から4号機に比べて高い位置にあったため、浸水深は1.5メートル以下に止まった。このため、6号機においては非常用D/G及びM/Cが機能を維持し、さらに5号機にも電力を融通できたため、両機は全電源喪失を免れ、最終的には冷温停止に成功した。

第4 放射性物質の拡散と避難・避難指示

1 放射性物質の拡散

(1) 放射性物質の放出

本件事故は格納容器及び原子炉建屋の機能喪失を生じ、環境中に大量の放射性物質を放出した。

被告東京電力が福島第一原発構内で計測したモニタリング結果によると、2011〔平成23〕年3月15日には、時間帯により増減はあるものの、同日9時に、正門付近において1万1930マイクロシーベルト毎時のガンマ線が計測されている。計測開始当初である同月11日17時40分における同所のガンマ線量は56ナノシーベルト毎時であり、約21万倍の値が計測されたことになる。

大気中に放出された放射性物質は、風の影響を受け大気中を北西方向に流れつ

つ、雨等により地表に沈着し、土壌及び河川水を汚染した。また、放射性物質を含む水の流出により周辺海域も汚染した。

(2) 汚染された範囲

ア 環境省によれば、福島県の総面積1万3782平方キロメートルのうち、1778平方キロメートルの土地が年間5ミリシーベルト以上の空間線量率（空間を対象とする単位時間当たりの放射線量をいい、モニタリングポスト等で測定される）を有する可能性のある地域に、同県内の515平方キロメートルの土地が年間20ミリシーベルト以上の空間線量率を有する可能性のある地域になった。

イ 2011〔平成23〕年3月11日から2012〔平成24〕年3月11日までの積算線量（ある地点で一定期間に外部から受ける放射線の総量）の推定値は、福島第一原発の立地する大熊町で最大482ミリシーベルト、その近隣に位置する浪江町で最大210.6ミリシーベルト、飯舘村で最大92.8ミリシーベルトと推計される。

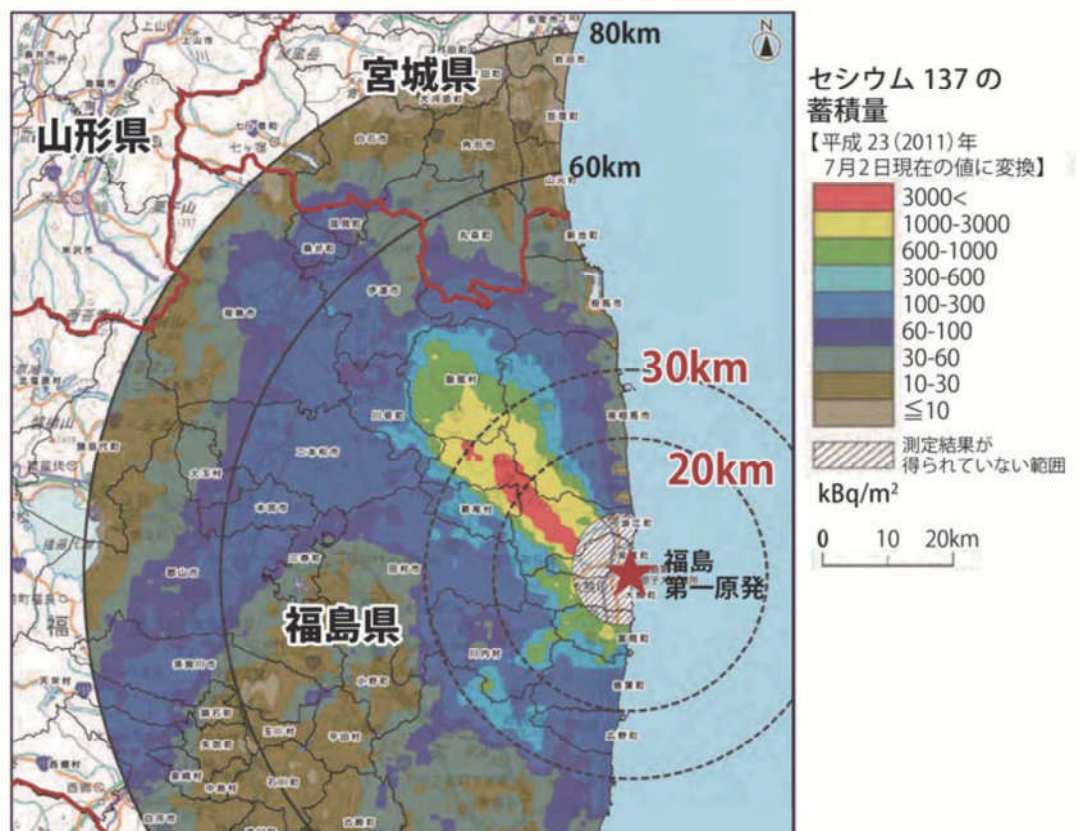
また、福島第一原発から20キロメートル圏内をみても、福島第一原発から北西方向の地域に特に高い線量地域が広がっており、南方でも楢葉町で最大14.1ミリシーベルトと推定されている。

(3) 放射性物質の放出量とINES評価

ア 本件事故によって大気中に放出された放射性物質の線量は、2011〔平成23〕年3月12日から同月31日までの間だけでも、ヨウ素131が500ペタベクレル、セシウム137が10ペタベクレルと推計され、INESによるヨウ素換算にして約900ペタベクレルとされている。この値は、1986〔昭和61〕年発生 of チェルノブイリ原発事故におけるINESによるヨウ素換算5200ペタベクレルの約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、次の地図に示すように

土壤に沈着している。



(セシウム 137 の蓄積量：国会事故調 330 頁・図 4. 1-1)

イ 海洋への放射性物質の放出量は、2号機から合計4700兆ベクレル（2011〔平成23〕年4月1日から同月6日まで）、集中廃棄物処理施設等から合計1500億ベクレル（同年4月4日から同月10日まで）、3号機から合計20兆ベクレル（同年5月10日から同月11日まで）と推計される。

ウ 以上のような放射性物質拡散のなか、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、INES評価に基づき、「レベル7（深刻な事故）」に事故評価を引き上げた。これは1979〔昭和54〕年のスリーマイル島原発事故の「レベル5（事業所外へリスクを伴う事故）」を超え、チェルノブイリ原発事故と同レベルの評価である。

2 本件事故に基づく避難区域、警戒区域の指定

(1) 政府等による避難指示

当時の菅直人内閣総理大臣（以下「菅総理」という。）は、本件地震発生当日の2011〔平成23〕年3月11日19時03分、福島第一原発について、原災法15条2項に基づき原子力緊急事態宣言を発令し、同法16条1項に基づき原子力災害対策本部を設置した。

同日21時23分、菅総理は、原災法15条3項及び災対法60条1項に基づき、福島第一原発から半径3キロメートル圏内の住民等に対する避難指示、同半径10キロメートル圏内の住民等に対する屋内退避指示を行った（厳密には、菅総理は、各市町村長に対して避難指示等を行うよう指示し、各市町村長において避難指示等をしたものである。以下同じ）。

地震発生翌日の3月12日5時44分、菅総理は、福島第一原発の半径10キロメートル圏内に避難指示を出した。福島第一原発1号機及び2号機において、格納容器内の圧力上昇を受けてのベント実施が開始予定時刻になっても行われなかったことが契機であった。

さらに同日15時36分、福島第一原発1号機原子炉建屋で水素爆発が発生し、菅総理は、同日18時25分、福島第一原発の半径20キロメートル圏内に避難指示を出した。

同月14日、福島第一原発3号機原子炉建屋で水素爆発が発生した。同月15日には、4号機で午前6時10分ころに原子炉建屋で水素爆発が起こり、火災が発生した。2号機でも、D/W圧力の急激な低下や、白い煙が上がっていることが確認された。これらを受けて、菅総理は、同日11時00分、福島第一原発の半径20以上30キロメートル圏内に屋内退避指示を出した。

(2) 政府等による区域設定

同年4月21日、菅総理は、原災法20条3項、同法28条2項において読み

替えて適用される災対法63条1項に基づき、福島第一原発の半径20キロメートル圏内を「警戒区域」に設定するよう指示した（翌4月22日0時、福島県知事や市町村長によって警戒区域が設定された。）。

同じく4月22日、菅総理は、原災法20条3項及び災対法60条1項に基づき、屋内退避指示を解除のうえ、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域」を設定した（厳密には、各市町村長に対して、区域設定及び避難指示を行うよう指示し、各市町村長が設定、指示したものである。以下同じ）。

「計画的避難区域」とは、「おおむね1月程度の間、その住民等が順次当該区域外へ避難のための立ち退きを行うべき」地域とされ（国会事故調301頁）、同区域の設定基準は、福島第一、第二原発事故発生から1年の期間内に積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある地域とされた。

「緊急時避難準備区域」とは、「住民等が常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うべき」地域とされた（国会事故調301頁）。

避難等の指示及び区域設定について、放射線量の数値を基準としたものは、この「計画的避難区域」が初めてであった。

同年6月30日以降、原子力災害対策本部は、「特定避難勧奨地点」を順次指定した。

特定避難勧奨地点とは、計画的避難区域及び警戒区域以外の場所であって、地域的な広がりはないものの、1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定させる地点であって、除染が容易ではない地点をいう（国会事故調355頁）。その地点の住民に対しては注意を喚起し、避難の支援・促進をする必要があるとした（同）。

2011〔平成23〕年9月22日、当時の野田佳彦内閣総理大臣（以下「野田総理」という。）は、緊急時避難準備区域を全面解除した。

（3）区域再編

同年12月16日、野田総理は、福島第一原発の「冷温停止状態」を宣言し、

同月26日、警戒区域と緊急時避難準備区域の見直しに関する基本的考え方を明らかにした。

野田総理は、2012〔平成24〕年4月1日には福島県双葉郡川内村と同県田村市について、同月16日には同県南相馬市について、それぞれ区域再編を行い、警戒区域及び計画的避難区域のそれぞれ一部を解除して、原災法20条3項及び災対法60条1項に基づき「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰宅困難区域」の設定を指示した。

「避難指示解除準備区域」は、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域とされた。

「居住制限区域」は、年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域とされた。

「帰宅困難区域」とは、5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域とされた。

その後も、福島県相馬郡飯舘村、双葉郡大熊町・葛尾村・富岡町・浪江町・楢葉町について順次区域再編が行われ、2013〔平成25〕年8月8日の伊達郡川俣町の再編をもって区域再編が完了した。

3 避難の実情

(1) 避難指示等に基づく避難（区域内避難）

ア 情報伝達の遅れによる避難の遅れ

上記のとおり避難指示等の経過の中で、とりわけ当初は、情報伝達が遅れたため、対象地域の住民の避難にも遅れが生じた。

本件事故発生当日の、2011〔平成23〕年3月11日19時03分に原子力緊急事態宣言が出され、さらに同日20時50分に半径2キロメートル

ル圏内に避難指示が出されてからでさえ、避難指示対象地域の住民の多くは、情報を受け取っておらず、本件事故が発生しているということに気付いていなかった。そのため、多くの住民が避難を始めたのは、避難指示発令後数時間が経過してからのことであった（国会事故調 3 3 5 頁）。

イ 指示を待たずして行われた避難

また、福島第一原発の半径 20 キロメートル以上 30 キロメートル圏内に屋内待避指示が出されたのは 3 月 15 日、自主避難要請が出されたのは 3 月 25 日であったが、実際には、これらの指示等を待つことなく、自主的に避難を行った指示対象地域内の住民も多かった（国会事故調 3 4 1 頁）。

ウ 多段階避難

さらに、避難指示等の範囲が段階的に拡大したため、避難先にもまた指示が出されるという事態が生じるなど、複数回の避難を強いられる者も多かった。福島第一・第二原発に近い双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、浪江町においては、70 パーセント前後の住民が 4 回以上の避難を行っている。

エ 避難に活用できなかった「SPEEDI」

避難指示等に関して、「SPEEDI」（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）が活かされず、その情報公開が遅れたことも、高線量地域への避難や避難の遅れに繋がった。

SPEEDI による放射性物質拡散予測が公表されたのは、本件事故発生から 10 日以上も経過した 3 月 23 日であった。しかし、少なくとも、3 月 15 日 18 時から 19 時の拡散予測では、福島第一原発から北西方向、すなわち南相馬市、飯館村の方向に向かって放射性物質が拡散するという予測結果が出ていた。この予測結果が迅速に公表されていれば、南相馬市や飯館村の住民は素早く避難をすることができたのであり、また他の地域から避難をしてきた住民も別の方角に向かって避難することで、少しでも被ばくを避けることができた。

また、4月22日の計画的避難区域及び緊急時避難準備区域の設定までは、「福島第一原発の半径〇〇キロメートル」という同心円状の範囲に指示等が行われており、飯舘村、川俣町、葛尾村などでは、SPEEDIの予測どおり線量の高い地域となっていたにもかかわらず、避難指示等が及んでいなかったため、他の地域にもまして避難が遅れた（国会事故調353頁以下）。

(2) 避難指示等に基づかない避難（区域外避難）

以上のような避難指示等の対象地域の住民だけでなく、政府による避難指示等がない地域に居住する多くの住民が、少しでも放射線被ばくを避ける目的で、より線量が低い（と考えられる）場所に避難した。

(3) 避難状況

ア 区域内避難者数

復興庁が2012〔平成24〕年8月1日付で公表したデータによれば、同年7月時点における福島県全体の避難者数は約16万2000人であり、うち避難指示区域からの避難者数が約11万1000人である。

対して、本件事故前における区域内を含む市町村の人口は、2011〔平成23〕年3月1日時点で次のとおりであり、その合計は14万4177人であった。

南相馬市	70,752	檜葉町	7,676
富岡町	15,959	川内町	2,819
大熊町	11,570	双葉町	6,891
浪江町	20,854	葛尾村	1,524
飯舘村	6,132		

すなわち、14万4177人の人口地域から、その約77パーセントもの住民が避難したこととなる。

イ 区域外避難者数（福島県内から）

他方、上記復興庁データによると、2012〔平成24〕年7月時点にお

ける福島県からの区域外避難者数は、約5万1000人である。

原子力損害賠償紛争審査会（第19回）で配布された資料によれば、2011〔平成23〕年3月15日から同年9月22日における避難等指示区域内からの避難者数及び自主的避難者数（区域外避難者数）の推移は、以下のとおりである。

	自主的避難者数①	避難等指示区域内からの避難者数②	避難者総数③	割合(①/③)
H23.3.15	40,256	62,392	102,648	0.392
H23.3.25	23,659	65,650	89,309	0.265
H23.4.22	22,315	61,706	84,021	0.266
H23.5.22	36,184	69,031	105,215	0.344
H23.6.30	34,093	92,483	126,576	0.269
H23.7.28	41,377	97,243	138,620	0.298
H23.8.25	47,786	103,941	151,727	0.315
H23.9.22	50,327	100,510	150,837	0.334

このとおり、福島県からの避難者のうち、区域外避難者数の割合は、全体の3割程度を占め続けている。

しかも、この数字は一部に集計漏れがあるなど、避難者数を正確に把握しているものではないため、実際にはより多くの避難者が存在するものと思われる。

ウ 全国における避難者数

復興庁の調査によると、全国の避難者数の合計は以下のとおりである（2011〔平成23〕年11月2日時点と同年11月17日時点の避難者数が大きく異なっているのは、2日以前は仮設住居等に入居済みの戸数を集計していたのに対して、17日以後は、仮設住宅に入居済みの人数を集計したた

めである。)

時点	避難者数	時点	避難者数	時点	避難者数
H23.7.28	87,063	H24.1.12	337,819	H24.10.4	326,873
H23.8.11	83,099	H24.2.9	342,509	H24.11.1	324,858
H23.8.25	82,945	H24.2.23	343,935	H24.12.6	321,433
H23.9.8	74,900	H24.3.8	344,290	H25.1.17	316,353
H23.9.22	73,249	H24.3.22	344,345	H25.2.7	315,196
H23.10.6	71,578	H24.4.5	344,477	H25.3.7	313,329
H23.10.20	71,358	H24.5.10	341,235	H25.4.4	309,057
H23.11.2	71,565	H24.6.7	346,987	H25.5.9	303,571
H23.11.17	328,903	H24.7.5	344,171	H25.6.6	298,033
H23.12.1	332,691	H24.8.2	343,334	H25.7.4	293,782
H24.1.12	337,819	H24.9.6	329,777	H25.8.12	289,611

このとおり、2013〔平成25〕年8月時点でも、いまだに約29万人の避難者が、帰還できずに避難生活を継続している。

(4) 滞在者の問題

以上のような避難者だけでなく、諸事情により、避難したくとも避難できず、滞在し続けている者も多数存在する。

第2章 被告らの責任（総論）

第1 被告東京電力の責任

1 原子力損害の賠償に関する法律3条1項による無過失責任

原賠法3条1項は「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」と定めている。

同規定における「原子炉」とは「核燃料物質を燃料として使用する装置」であり（原賠法2条4項，原子力基本法3条4項），「原子力損害」とは「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し，又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」である（原賠法2条2項）。

本件事故による原告らの損害は，福島第一原発の原子炉の運転の際に，前記機序によって核燃料物質が環境に放出され，その放射線の作用若しくは毒性的作用によって生じたものであるから，「原子力損害」である。また，被告東京電力は，炉規法23条1項1号の許可を受けているから，原賠法2条3項1号に該当する「原子力事業者」である。

よって，本件には原賠法3条1項が適用され，被告東京電力は無過失責任を負い，後述する原告らの損害を賠償する義務を負う。

2 民法709条

被告東京電力は，民法709条に基づく損害賠償義務を負う。

(1) 民法709条を主張する意義

原賠法3条1項本文は無過失責任であるため，被告東京電力が賠償義務を負うべきことは既に述べたとおりである。

同時に，本件事故は，後述するとおり被告東京電力の重大な過失に基づく人災であり，被告東京電力は，民法709条に基づく不法行為責任を負っている。

ここでは，被告東京電力に対する不法行為責任を敢えて主張する理由を述べておく。

本件事故は，被告東京電力と被告国との共同不法行為によってもたらされたものである（後述）。

被告国に国賠法上の責任が存在することは後述のとおりであるが，被告国の過失責任を追及するにあたり，被告東京電力の過失責任を追及することは密接不可分の関係にあり，被告東京電力の過失責任を立証していくことは，被告国に対す

る責任追及をするために必要な事柄である。

また、被告東京電力の過失行為の態様は、原告らの精神的苦痛の大きさに影響し、慰謝料の増額要素となりうることから、その態様を明らかにする必要がある。

付け加えるならば、本件事故のような甚大な被害を出した被告東京電力に対して、過失責任が存在することを明らかにすることは、損害の補填に加えて将来の不法行為を抑止することを制度趣旨とした民法709条の理念にも合致する。

したがって、原告らは、被告東京電力に対して、民法709条が定める不法行為に基づく損害賠償請求を行う。

(2) 被告東京電力の注意義務—原子力事業者としての高度の注意義務

民法709条の過失とは、一般的には注意義務に違反する行為であるとされ、注意義務に違反する行為とは、予見可能性を前提とした結果回避義務に違反する行為であるとされている。そして、結果回避義務の具体的な内容や程度は、当該事案において、その義務が発生する基盤となる社会的な接触関係の態様によって規定される。

原子力発電所は、それ自体極めて高度の危険性を内在しており、第一義的に、その危険性をコントロールすることが可能な立場にいるのは、原子力発電所を設置・管理・運転する事業者たる被告東京電力である。そして、ひとたび原子力発電所がシビアアクシデント／過酷事故（設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では、適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷に至る事象。以下「SA」という。国会事故調94頁）に至れば、近隣住民はもとより、極めて広範囲の一般市民の生命・健康・財産に重大な被害をもたらすことも明らかである。このような社会的関係を前提とするならば、原子力発電所を稼働するにあたっては、常に最高の知識や技術を用いて事故の防止や放射性物質が炉外に漏出した場合の影響について調査研究を尽くすとともに、安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに稼働を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ、特に地域住民の生

命・健康をはじめとする人格的利益に対する危害を未然に防止すべき高度の注意義務を負う。このような判断枠組は、新潟水俣病訴訟（新潟地裁昭和46年9月29日判決）や熊本水俣病訴訟（熊本地裁昭和48年3月20日判決）で確立したものである。

すなわち、被告東京電力は、原子力発電所という極めて高度の危険性を有する施設を設置・管理・運転する事業者として、地震対策・耐震設計を行い、また津波に対する防御を行うことはもちろんのこと、万が一にも全電源が喪失し冷却機能を失って過酷事故に至るなどという事態を招かぬよう、常に原子力発電所の施設・運営体制をチェックし、事故防止の対策をとる注意義務を負っている。加えて、仮に過酷事故発生に繋がるようななんらかの事態が生じた場合にも事故や被害が最小限で食い止められるよう、リスク軽減のためのSA対策を行う義務を負う。

第2 被告国の責任（国家賠償法1条－権限不行使の違法性）

1 概要

第一義的には原子力発電所の安全性は事業者たる被告東京電力において確保すべきものである。しかし、原子力発電所は、一旦事故が生じて放射性物質が原子炉外に放出されると広範囲に回復困難な汚染が生じることから高度の安全性確保が要請され、経済性を追求しなければならない電力事業者に安全性確保を一任することは相当ではない。したがって、被告国は万が一にもかかる原子力発電所の事故を発生させないため、事業者をして必要な安全対策をとるよう厳格な規制を行うべきことが要請される。

しかし、本件事故後の各種調査により、「今回の事故は、これまで何回も対策を打つ機会があったにもかかわらず、歴代の規制当局及び東電経営陣が、それぞれ意図的な先送り、不作為、あるいは自己の組織に都合の良い判断を行うことによって、安全対策がとられないまま3.11を迎えたことで発生したものであった」ことが明らかとなった（国会事故調11頁）。

そして、安全対策をとらせるべく被告東京電力を規制する立場にあった被告国は「規制当局は電気事業者の『虜（とりこ）』となっていた。」とまで評される状態であった（国会事故調14頁）。

まさに、本件事故は、被告国による人災であり、被告国は国賠法に基づき責任を負うものである。

2 自然災害等の対策の必要性・緊急性

(1) 原子力発電所事故の被害の広汎性・甚大性

そもそも放射線は、人体に多大な悪影響を及ぼし、高レベルの放射線に曝露すると短時間で死に至ることもある。死に至らずとも重篤な症状をもたらし、また、後遺症をもたらし、その後の生活に影響を及ぼすことになる。

しかも、一旦、原子力発電所事故によって放射性物質が放出されると、それを制御することは非常に困難で、風向きなどによって広範囲に拡散される。そのためなるべく放射線に曝露しないように放射性物質が飛散した地域から逃れる必要がある。このようなことから、放射性物質が拡散する可能性のある地域に居住している住民は、当該地域から避難せざるを得ず、生活を根こそぎ奪われることになり、多大な損害を受けることになる。仮に、避難しなかったとしても、住民の減少等で従前の社会生活を維持できないなど、多大な損害を受ける可能性がある。

(2) 高度の安全確保の必要性

前記被害を防止するためには原子力発電所の安全性を確保することが最重要なのであり、被害の広汎性・甚大性を考慮すれば、その安全性確保のレベルは最新の知見に基づく極めて高度のものが要求される。

しかも、自然災害はいつ何時起こるか予測できないうえ、どのように精度の高い予測をしようとも常に想定外の事態により炉心損傷が起こる可能性が否定できない。こうした観点から、被告国には、安全性確保の諸施策・諸規制を速やかに実施する責務がある。加えて、被告国は、後記のとおり国策として原発推進政

策を実施してきたのであるから、原子力発電所の安全性確保のための諸施策・諸規制を実施すべき重大な責務を負うことは当然である。

3 被告国の規制権限

本件において、被告国がいかなる規制権限を有していたのか、以下述べる。

(1) 原子力施設等に対する安全規制

我が国の原子力安全に関する法律体系の最も上位にあるのは、原子力利用に関する基本的理念を定義する原子力基本法であり、その下に政府が行う安全規制を規定した炉規法、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」等が制定されている。

また、原子炉施設を電気工作物の観点から規制する電気事業法等、原子力安全を確保するために必要な法律が整備されている。

これ以外にも、本件事故当時、安全委員会は、規制当局（実用発電用原子炉においては、保安院。）が実施した安全審査のレビューを行う際に用いる指針類を策定しており、これらの指針類は規制当局が安全審査を行う際にも採用されていた。なお、現在は保安院、安全委員会は廃止され原子力規制委員会が設置許可を出すこととなっている。

以下、本件事故当時における規制内容を略述する。

(2) 実用発電用原子炉の規制

原子炉を設置しようとする事業者は、炉規法に基づき、基本計画について主務大臣の設置許可を得なければならない。

たとえば電力会社が実用発電用原子炉を設置するには、経済産業大臣の設置許可を得る必要がある（平成24年6月27日の改正前炉規法23条1項。）。

この設置許可の申請に対する審査は、具体的には保安院が行うのであるが、その際、安全委員会の意見を聴くものとされていた（炉規法24条2項）。

設置許可を受けた者は原子炉設置者となるが、それだけでは直ちに工事等に着手することはできない。

原子炉設置者は「設計及び工事の方法の認可」を経済産業大臣に提出し、認可を得て工事を開始する（炉規法27条）。工事の工程毎に経済産業省による検査を受け、最後に使用前検査に合格して、営業運転を開始する（炉規法28条）。また原子炉稼働後も経済産業大臣が行う施設定期検査を毎年1回受けなければならない（炉規法29条）。

しかし、電力会社が設置する原子力発電所については、炉規法73条により同法27条乃至29条の規定が適用されない。その結果、これらの発電所は、設置時に炉規法による許可を受けた後は、電気事業法に基づいて規制されることとなる。

以下、規制にかかる法律を概観する。

（3）炉規法

ア 目的

炉規法の目的は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行い、もつて国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資する」ことである（1条）。

原子力災害には、その発生により甚大かつ深刻な損害を及ぼすという特殊性がある。そこで、大規模な自然災害の発生をも想定した必要な規制を行い、国民の生命、健康及び財産の保護を行うことを重要な目的の一つとして掲げているのである。

イ 段階的安全規制

原子炉施設の建設運転に関し、原子炉設置許可と後続の処分、具体的には工

事計画の認可，使用前点検等の処分によって段階的に規制がなされている。

原子炉設置許可の段階では，立地条件の適否と，性能と安全対策の基本的構想（以下「基本設計」という。）に関わる部分についてのみ行政によるチェックがなされるとの解釈運用がなされてきた。

そして，施設の個々の部分に関する詳細設計のチェック，工事が設計通りに行われているか否かの点検等については原子炉設置許可に続く処分において実施されている（以下「後段規制」という。）。

施設の詳細設計や工事方法が原子炉設置許可において承認された施設の基本設計に基づくものであり，かつ，安全確保の観点から適切なものとなっているかは，電気事業法４７条に基づく工事計画の認可の段階において審査対象となる。

（４）電気事業法

ア 目的

電気事業法は，「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによつて，電気の利用者の利益を保護し，及び電気事業の健全な発達を図るとともに，電気工作物の工事，維持及び運用を規制することによつて，公共の安全を確保し，及び環境の保全を図ることを目的」とする。（１条）。

すなわち，電気工作物の規制を行うことにより公共の安全を確保することも目的としている。

我が国は，世界有数の地震多発地域であり，沿岸には定期的に巨大津波が到来する地理的特性を有する上，テロの標的になる恐れも有するから，原子炉については施設そのものの信頼性だけでなく，こうした避けられない自然災害等が生じた場合における安全性確保も求められる。

したがって，電気事業法による各種規制は，原子炉が地震，津波などの巨大な自然災害に遭遇しても，万が一にも放射性物質を外部に放出することがないような安全性を確保することを目的としている。

そして、原子炉は一般的な火力発電所とは異なり、一旦事故が発生し、放射性物質が原子炉外に放出されると、周辺環境に広汎かつ深刻な影響を及ぼす潜在的な危険性を有する。

その意味での原子炉の安全性に対する国民の期待は、いわゆる反射的利益にとどまるものではなく、被告国が電気事業法の各種規制権限の行使を怠った場合、国賠法上の違法性が認められる。

イ 技術基準適合命令

電気事業者は事業用電気工作物を設置すれば、設置時に許可を得ていたとしても、そのまま使用し続けて良いわけではない。すなわち、電気事業者は、事業用電気工作物（実用発電用原子炉もこれに含まれる。）を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない義務を負う（39条1項）。

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

したがって、経済産業大臣は、実用発電用原子炉について技術基準に適合していないと認める場合には、技術基準適合命令を出して、電気事業者に原子炉の停止等を命じるべきである。

また、規制の根拠となる技術基準は「主務省令で定める」とされていたのであるから、経済産業大臣は、知見の進展に伴い事故防止の観点から、新たに実用発電用原子炉が適合すべき技術基準が生じたと認識した場合、省令を改正して必要な技術基準を制定すべきであった。

(5) 技術基準省令

ア 意義

技術基準省令は、電気事業法39条1項等で定めることとされた技術基準で

ある。同基準は、設置許可申請に対する安全審査で確認された事項を、工事計画等の後段規制において具体的に確認するための基準であり、「原子力発電所が設計建設時（改造時を含む）に満足すべき基準であるとともに、各条文において別途適用除外が規定されている場合を除き、供用を開始した後においても維持すべき基準である（保安院・原子力安全基盤機構「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」平成21年3月2日版。以下「技術基準解説」という。）。

従前、技術基準省令は、設備の構造、材料等に関して要求される詳細かつ具体的な仕様が規定されている条項（仕様規定）があり、これらについては原則として規定されている仕様だけが容認される形となっていた。このため、最新の知見の反映が遅れがちになり、結果的に技術進歩への迅速かつ柔軟な対応が困難である等の問題が指摘されてきた。

この結果、技術基準省令は性能規定化された（平成17年7月公布、平成18年1月施行）。

これにより、技術基準は「性能規定化」基準として原子力設備に対する機能及び性能の要求をすることとどめ、その性能及び機能を実際の設備面で実現する具体的な仕様は学協会規格（日本機械学会、日本電気協会等が策定した規格）に委ねる仕組みに改められた。

この際、性能規定化された技術基準は、安全委員会の各指針類との整合性の確保という観点から改訂が行われた。

イ 防護措置（4条）

技術基準省令4条（平成23年11月15日改正前。以下、同様）は、防護施設の設置として、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地

盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定する。

同条は、技術基準省令5条で定める耐震性の要求を除き想定される自然災害または外部からの人為的災害により原子炉の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを求めたものである（技術基準解説20頁）。

また、同省令は、2005〔平成17〕年7月1日に改正された際、1990〔平成2〕年に改訂された安全委員会の指針（「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」（平成2年8月30日原子力安全委員会決定）及び「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」（平成2年8月30日決定、平成13年3月29日一部改訂）で規定される事項と技術基準の整合性を図ることや、国内及び海外の指針及び基準との整合性の確保が考慮されている。それだけでなく、最近の知見の反映として、国内及び国外の原子力発電所における事故・故障事例等の分析結果の反映も考慮することとされている（以上技術基準解説）。

安全設計審査指針の「指針2. 自然現象に対する設計上の考慮」は、その2項において、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合を考慮した設計であること。」を求めている。

そして、安全設計審査指針の安全委員会による「解説」は、上記指針について、次のように述べている。

『自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計』とは、設計上の考慮を要する自然現象又はその組合わせに遭遇した場合において、その設備が有する安全機能を達成する能力が維持されることをいう。『重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器』については、別に『重要度分類指針』において定める。『予想される自然現象』とは、敷地の自然環境を基に、

洪水，津波，風，凍結，積雪，地滑り等から適用されるものをいう。『自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件』とは，対象となる自然現象に対応して，過去の記録の信頼性を考慮の上，少なくともこれを下回らない苛酷なものであって，かつ，統計的に妥当とみなされるものをいう。なお，過去の記録，現地調査の結果等を参考にして，必要のある場合には，異種の自然現象を重畳させるものとする。『自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合』とは，最も苛酷と考えられる自然力と事故時の最大荷重を単純に加算することを必ずしも要求するものではなく，それぞれの因果関係や時間的変化を考慮して適切に組み合わせた場合をいう。」

津波は，予想される自然現象に含まれており，これに遭遇しても設備が有する安全機能を達成する能力が維持されることが求められている。

ウ 耐震性（5条）

技術基準省令5条1項は，「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備は，これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。」と規定する。

また同条2項は，「前項の地震力は，原子炉施設ならびに一次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備の構造ならびにこれらが損壊した場合における災害の程度に応じて，基礎地盤の状況，その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度，地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。」と規定する。

この耐震性については，いわゆる新指針に適合することと解釈されている（技術基準解説23頁）。

そして，新指針「8. 地震随伴事象に対する考慮」において施設は，地震随伴事象について，次に示す事項を十分考慮した上で設計されなければならないとし，その考慮事項の（2）として，「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。」を定めている。

エ 安全設備（８条の２）

技術基準省令８条の２第１項は「第２条第８号ハ及びホに掲げる安全設備は、当該安全設備を構成する機械器具の単一故障（単一の原因によって一つの機械器具が所定の安全機能を失うことをいう。以下同じ）が生じた場合であって、外部電源が利用できない場合においても機能できるように、構成する機械器具の機能、構造及び動作原理を考慮して、多重性又は多様性、及び独立性を有するように施設しなければならない。」としている。

同２条第８号ハに掲げる安全設備とは、「安全保護装置（運転時の異常な過渡変化が生じる場合、地震の発生等により原子炉の運転に支障が生じる場合、及び一次冷却材喪失等の事故時に原子炉停止系統を自動的に作動させ、かつ、原子炉内の燃料の破損等による多量の放射性物質の放出のおそれがある場合に、工学的安全施設を自動的に作動させる装置をいう。以下同じ。）、非常用炉心冷却設備（圧力容器内において発生した熱を通常運転時において除去する施設がその機能を失った場合に圧力容器内において発生した熱を除去する設備をいう。以下同じ。）その他非常時に原子炉の安全を確保するために必要な設備及びそれらの附属設備」であって、その故障、損壊等により公衆に放射線障害を及ぼすおそれを直接又は間接に生じさせるものを指す。

また、同２条第８号ホに掲げる安全設備とは、「非常用電源設備及びその附属設備」であって、その故障、損壊等により公衆に放射線障害を及ぼすおそれを直接又は間接に生じさせるものを指す。

技術基準省令８条の２第２項は「安全設備は、想定されている全ての環境下においてその機能が発揮できるように施設しなければならない。」と規定する。

オ 保安電源設備（３３条）

技術基準省令３３条５項は、「原子力発電所には、短時間の全交流動力電源

喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」と規定する。

第3章 地震に関する被告らの責任

第1 被告東京電力の責任

1 基準地震動と耐震設計との関係

原子力発電所の耐震設計は、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（基準地震動）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により、地震に起因する外乱によって周辺の公衆に対し、著しい放射線被ばくのリスクを与えないようにすることが基本とされる。

そして、敷地地盤に予想される基準地震動を適切に策定することが、耐震設計の出発点となる。さらに地震学的見地からは、このように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、「残余のリスク」（策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が放散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすこと（リスク）を合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである。

この残余のリスクに対する考え方は、新指針において示されているが、新指針が公表される以前においても、事業者である被告東京電力にはかかる見地から既存施設の安全性に対して配慮を行う義務があったというべきである。

しかしながら、被告東京電力は、以上に述べた耐震設計に関する安全対策を怠っており、この点を以下に述べる。

2 これまでの安全規制と2002〔平成14〕年の長期評価の知見

(1) 旧指針の決定

被告東京電力が内閣総理大臣に福島第一原発1号機の設置許可申請書を提出した1966〔昭和41〕年7月1日当時、地震及び津波について耐震設計基準を含む発電用原子炉施設に関する安全設計の基準は定められていなかった。

被告東京電力は、「福島原発付近は地震活動性の低い地域のひとつ」という認識に基づき、クラスAs及びクラスA(原子炉施設の耐震設計上の施設別重要度を、地震により発生する可能性のある放射線による環境への影響の観点から分類したもの。他に、クラスB, クラスCがある。)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ガルの地震動に対して安全であるように設計することとし、これらの施設に関する耐震設計基準を265ガルと設定して設置許可申請書を提出した。この265ガルという最大加速度は、先行した敦賀原発1号機が、1948〔昭和23〕年の福井地震(M7.1)を考慮して最大加速度368ガルの機能保持検討用地震動を考慮したのに比べると、相当低かった。

その後、1981〔昭和56〕年、旧指針が安全委員会によって決定され、1994〔平成6〕年に、被告東京電力は、福島第一原発各号機について、旧指針に基づく「耐震性評価結果報告書」を提出した。一方で、被告東京電力は、同年3月に許可された別件の設置変更許可申請の中で、旧指針に従って基準地震動を策定した。それらは、基準地震動S2-D(これは、限界的な地震による地震動として、活動度は低いが敷地に大きな影響を与える可能性のある活断層による地震等を考慮したもの。)が最大加速度270ガル, 同S2-N(直下地震を考慮した場合。)が最大加速度370ガルになっていた。

上記の報告書では、各号機とも耐震安全性は確保されているとされていたものの、重要な配管の評価点のうち、発生応力値の許容値(上記の基準地震動を想定しても安全上重要な設備が耐える(塑性変形を起こさない)よう設定した許容値-S1の場合、或いは安全機能が保持できる(過大な変形を起こさない)よう設定

した許容値-S2 の場合。) に対する割合が 70 パーセントを超える点が複数存在し、約 90 パーセント以上の個所もあった。これは、ほとんど余裕の無い状態であり、基準地震動が大きくなった場合には、問題となるレベルであった。

(2) 長期評価の知見

1995〔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、原子力発電所も地震で損傷するのではないかとの不安が増大した。

安全委員会は、「平成7年兵庫県南部地震を踏まえた原子力施設耐震安全検討会」を設置したものの、同検討会は、結局「兵庫県南部地震を踏まえても、その妥当性が損なわれるものではない」、「安住することなく、耐震設計において常に最新の知見を反映するなど、原子力施設の耐震安全性に対する信頼性を一層向上させるために引き続き努力していくことが必要」と報告したのみで、具体的な改善策は採られなかった。

1998〔平成10〕年ころになって、ようやく安全委員会は、耐震設計審査指針改訂のための工程を検討し始めた。そして、阪神淡路大震災から6年以上も経過した2001〔平成13〕年6月になって、耐震設計審査指針の見直しを公表し、翌7月、耐震指針検討分科会を設置した。

他方、2002〔平成14〕年7月には、文部科学省の地震調査研究推進本部は、「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」と題する報告書（以下「長期評価」という。）を発表した。長期評価では、1896年の明治三陸地震（M8.2から8.5）と「同様の地震は三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内のどこでも発生する可能性がある」との指摘がされ、日本海溝沿でM8クラスの津波地震が30年以内に20パーセント程度の確率で発生すると予測された。

当然ながら、被告東京電力も、当時、このような最新の知見を得ていたものであるから、速やかに、かかる知見に基づき、少なくともM8クラスの地震を想定

して、基準地震動・耐震設計を見直す必要があった。ところが、被告東京電力は、耐震設計を十分に見直さなかった。

3 本件事故における地震動の影響

前述のとおり、本件地震の際、福島第一原発を襲った地震動の最大加速度値及び新指針の基準地震動 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)

(上記表 : 国会事故調 199 頁・表 2. 2. 1-1)

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 212 頁以下)。

また、福島第一原発においては、本件地震直後、非常用 D/G が起動していた。そして、1号機においては3月11日15時35分から36分に非常用 D/G の A 系電源が、同37分には1号機 B 系電源が、それぞれ失われている。ところが、福島第一原発において、津波第2波が敷地高さ10m以上のところにある非常用 D/G に達したのは15時37分より後である。そうだとすると、津波第2波によって浸水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 213 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。

4 まとめ

以上のとおり、被告東京電力は、2002〔平成14〕年には新たな知見を得ていながら、それを放置し、速やかに耐震設計の見直しを十分に行ってこなかった。

よって本件事故を招いたものである。

被告東京電力の注意義務違反、及びそれと本件事故との因果関係は明白である。

第2 被告国の責任（地震対策に関する権限不行使の違法性）

1 被告国の規制権限—技術基準適合命令

前述のとおり、被告国は、原子力発電所が技術基準省令に適合していない場合、電気事業法40条に基づき、技術基準適合命令を発することができる。

ここで、技術基準省令5条1項は、「原子炉施設並びに・・・蒸気タービン及びその付属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。」と定め、同条2項において「前項の地震力は、・・・災害の程度に応じて、基礎地盤の状況、その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度、地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。」と定めている。

したがって、被告国は、原子炉施設が耐震性の見地から技術基準に適合していないと認めるときは、事業者に対して、技術基準適合命令を発しなければならない。

2 大規模地震による原子力発電所事故の発生を予見しえたこと

2002〔平成14〕年7月に発表された長期評価により、被告国は福島第一原発の所在する地域において従来想定されていたよりも大きな地震動が生じる可能性を認識しえた。

そして、被告国においては、被告東京電力に対し、長期評価によって予想される最大の地震動を前提に既存施設の耐震安全性を検討させることが可能だった。かかる検討を行わせていれば、被告国は、2002〔平成14〕年7月の時点で、福島第一原発が技術基準に適合していないことによって大規模な原子力発電所事故が生じることを予見しえた。

したがって、2002〔平成14〕年7月の時点で、福島第一原発各号機は技術基準省令5条1項に適合しておらず、被告国は、被告東京電力に対して、電気

事業法40条に基づき、技術基準適合命令を発することができた。

そして、技術基準に不適合な状態を放置することは著しく不合理であるから、被告国がこの時点で技術基準適合命令を発しないことは違法と評価される。

3 まとめ

被告国が、違法に技術基準適合命令を発しなかった結果、本件事故が発生した。

第4章 津波に関する被告らの責任

第1 被告東京電力の責任

被告東京電力は、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、現地での潮位観察をしないまま約50キロメートル南方の小名浜港の潮位に基づいて、「最高潮位O. P. (小名浜港工事基準面) + 3. 122 m (1960. 5. 24チリ地震津波)」、「最低潮位O. P. (小名浜港工事基準面) - 1. 918 m (1960. 5. 24チリ地震津波)」と設置許可申請書に記載した。この評価により、設置は許可され、35メートルの丘陵をO. P. + 10メートルに切り下げて建設が開始された。このO. P. + 10メートルは、被告東京電力の土木関係者が独自に決定したものであり、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。

その後、2002〔平成14〕年2月、社団法人土木学会の津波評価部会が「原子力発電所の津波評価技術」を策定したことを受けて、被告東京電力は、福島第一原発についてO. P. + 5. 4～5. 7メートルに引き上げるものと評価し、同年3月、評価結果を保安院に報告している。

しかしながら、同年7月、前述のとおり、長期評価が公表された。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、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起こることが予測されるという内容であった。

被告東京電力が、2008〔平成20〕年5月ころまでに計算した結果によると、

長期評価の予測する津波地震は、福島第一原発の1号機から4号機側の主要敷地南側の浸水高は最大で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ている（東電事故調本編21頁）。この計算自体は、長期評価が公表された時点でも可能だったものである。

本件事故時のO. P. + 10メートルを超える津波の到来は、この時点で、被告東京電力には予見可能となっていた。そして、被告東京電力においては、敷地高さよりも2. 6メートルもの高さで浸水すれば電源盤等が機能を喪失することは容易に想定できた。

したがって、被告東京電力は、2002〔平成14〕年の長期評価に基づき、M8クラスの津波地震が発生する危険性を認識していたのであるから、何ら具体的対策を講じなかった点に過失が認められる。

被告東京電力が、前述のとおり有効な津波対策を取らなかったため、本件において、津波が福島第一原発の敷地内に流れ込み、全電源の喪失、そして本件事故が発生した。

第2 被告国の責任（津波対策に関する権限不行使の違法性）

1 被告国の規制権限—技術基準適合命令

前述のとおり、被告国は、原子力発電所が技術基準省令に適合していない場合、電気事業法40条に基づき、技術基準適合命令を発することができる。

ここで、技術基準省令4条は、「原子炉施設並びに一次冷却剤又は二次冷却剤により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定していた（本件事故当時。平成17年7月1日改正）。

なお、2002〔平成14〕年時点では、同条項は「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が地すべり、

断層，なだれ，洪水，津波又は高潮，基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は，防護施設の設置，基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」との規定であったが，津波に関する規制内容については本件事故当時と基本的に変わりはなかった（平成13年10月1日改正）。

したがって，被告国は，原子炉施設が津波に対する安全性の見地から技術基準に適合していないと認めるときは，事業者に対して，技術基準適合命令を発しなければならない。

2 津波による原子力発電所事故の発生を予見しえたこと

2002〔平成14〕年7月に発表された長期評価により，被告国は福島第一原発の所在する地域において従来想定されていたよりも高い津波が襲来する可能性を認識しえた。

そして，被告国においては，被告東京電力に対し，長期評価によって予想される最大の津波を前提に既存施設の津波に対する安全性を検討させることが可能だったのであり，かかる検討を行わせしめていれば，被告国は，2002〔平成14〕年7月の時点で，福島第一原発が技術基準に適合していないことによって大規模な原子力発電所事故が生じることを予見しえた。

したがって，2002〔平成14〕年7月の時点で，福島第一原発各号機は技術基準省令4条に適合しておらず，被告国は，被告東京電力に対して，電気事業法40条に基づき，技術基準適合命令を発することができた。

そして技術基準に不適合な状態を放置することは著しく不合理であるから，被告国がこの時点で技術基準適合命令を発しないことは違法と評価される。

3 まとめ

被告国が，違法に技術基準適合命令を発しなかった結果，本件事故が発生した。

第5章 過酷事故対策に関する被告らの責任

第1 過酷事故と過酷事故への対応

1 過酷事故対策に関する国際的な論議

(1) 過酷事故（シビアアクシデント）とアクシデントマネジメント

過酷事故（シビアアクシデント／SA）とは、設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では、適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷に至る事象のことをいう。

また、過酷事故対策としてのアクシデントマネジメント（AM）とは、設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、現在の設計に含まれる安全余裕や安全設計上想定した本来の機能以外にも期待しうる機能、またはそうした事態に備えて新規に設置した機器等を有効に活用することによって、それがSAに拡大するのを防止するため、もしくはSAに拡大した場合にもその影響を緩和するために採られる措置のことをいう。このようにSA対策とはまさに想定外の事態に対する備えを内容とするものであり、地震や津波が想定外に起きることを前提とした対策である。

(2) 国際的な論議の経過

原子炉施設においては、後述の深層防護の考え方にに基づき、起こりうると考えられるインシデントや事故に対しては設計上何段階もの対策が講じられてきたが、1979〔昭和54〕年発生のスリーマイル島原発事故や1986〔昭和61〕年のチェルノブイリ原発事故は、原子力プラントにおいて、設計基準を大幅に超えて炉心が重大な損傷を受ける過酷事故が発生しうることを明瞭に示した。

これを受けて、1980年代から90年代にかけて、国際的に過酷事故対策としてのAMに関する議論がなされるようになった。その結果、原子力プラントにおける安全性確保については、原子炉施設は設計基準の枠内で安全が担保できるように設置認可され、設計基準を超えて炉心損傷などに至る重大事故が発生した場合は、過酷事故対策で対応するとの基本的な考え方が国際的に確立された。

2 深層防護の考え方

(1) 従来の深層防護概念

原子力発電所の安全確保の基本は、運転によって生じる放射性物質の周辺環境への放出を抑制し、平常時、事故時を問わず周辺に影響を与えないようにすることである。そして、原子力発電所の事故を防止するため、原子力発電所の設計方針においては、深層防護の考え方が採用されてきた。

従来の深層防護の考え方は、次のようなものであった。

①第1のレベル 機器の故障、破損などの事故の原因となるような異常の発生を極力防止する。具体的には、

- 安全上十分余裕のある設計と高性能・高品質な機器や材料を使用し、高い信頼性を確保するとともに、使用中もその健全性を確認できる構造とする。
- 運転員の誤操作を防止する設計（インターロック機能など）とする。
- 機器のシステムの一部に故障があった場合でも異常が発生しない設計（フェイルセーフ）とする。

②第2のレベル 第1の対策にもかかわらず、異常が発生した場合において、異常の拡大および事故への発展を防止する。具体的には、

- 機器等の異常を早期発見できる検出、監視装置を設置するとともに必要な安全保護動作（例えば原子炉の緊急停止）を起こさせるため独立性、多重性を持った安全保護装置を設置する。

③第3のレベル 第1、第2の配慮にもかかわらず事故が発生したと仮定した場合においても、放射性物質の環境への放出を防止する。具体的には、

- 独立性、多重性を持たせた非常用炉心冷却装置、原子炉格納容器などの安全防護設備を設置する。

(2) 深層防護概念の深化

もともと深層防護の考え方は第1レベルから第3レベルまでが基本とされていたが、スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故をふまえ、IAEAでは、過酷事故への対応を第4のレベルに、過酷事故に起因する放射性物質の放

出への対応を第5のレベルに、それぞれ位置づけるようになった。

3 被告国の対応

(1) 安全委員会

わが国においても、1987〔昭和62〕年7月、安全委員会等で過酷事故に関する検討が開始され、1992〔平成4〕年5月、安全委員会は「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」を決定した。この決定は、その後のわが国における過酷事故対策とAMの基本的な方向を定めたという点において極めて重要なものであり、その要点は、次のように整理されている。

①わが国の原子炉施設の安全性は、多重防護の思想に基づき厳格な安全確保対策によって十分に確保されており、過酷事故は工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は小さく、原子炉施設のリスクは十分に低くなっていると判断される。

②AMの整備は、この低いリスクをいっそう低減するものとして位置づけられる。したがって、AMは、原子炉設置者が自主的に整備することが強く奨励されるべきである。

なお、この決定は、本件事故発生という現実の前に、その有効性を全く失ったことから、安全委員会によって2011〔平成23〕年10月に廃止されている。

(2) 通産省

旧通産省（現：経済産業省。以下単に「通産省」という。）は、安全委員会の上記決定を受けて、1992〔平成4〕年5月、「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を取りまとめ、同年7月、電気事業者に対して「原子力発電所内におけるアクシデントマネジメントの整備について」と題する公益事業部長通達を発出した。この通達の趣旨は、安全委員会の認識をふまえて、過酷事故対策の必要性は認めるものの、過酷事故対策としてのAMは、事業者の自主的取組みとして推進するというものであった。

この通達を受けて、1994（平成6年）3月、電気事業者は、通産省に対し、「アクシデントマネジメント検討報告書」を提出するとともに、報告書に基づきアクシデントマネジメントの整備を行った。

4 被告東京電力の対応

（1）AMの整備内容

被告東京電力は、他の電気事業者と同じく、安全委員会の上記決定や通産省の上記通達等を受けて、その後約10年をかけてAMの整備を行った。

被告東京電力がその間に実施したAMの主なものは、①原子炉及び格納容器への注水機能の強化など設備上のAM策の整備、②AM実施組織や実施態勢の整備、③事故時運転操作手順書やAMガイドなどAMの手順書類の整備、④AM実施組織における関係者の教育の推進、の4つであった。

（2）問題点

被告東京電力が実施したAMにおいては、以下のような重大な問題があった。

設計基準を超えて過酷事故を引き起こす原因事象には、「内の事象」と「外的事象」の2つがある。内の事象とは、原子力プラント側の問題、たとえば機器の故障や運転員のヒューマンエラーなどをいう。外的事象とは、地震、洪水・津波・風・凍結・積雪・地滑りなどの「想定される自然現象」や飛行機落下・ダム崩壊・爆発などの「外部人為事象」などをいう。そして、こうした設計基準を超える内の事象や外的事象に対処するのが過酷事故対策なのであるから、過酷事故対策は、内の事象と外的事象がそれぞれ別に検討されるべきものであった。

しかしながら、被告東京電力が実施したAMは、過酷事故の原因事象をもっぱら内の事象に限定したものであり、自然災害などの外的事象への対応は、AMの対象外とされていた。

被告東京電力は、2002〔平成14〕年5月、福島第一原発、福島第二原発及び柏崎刈羽原発の「アクシデントマネジメント整備報告書」と「アクシデントマネジメント整備有効性評価報告書」を経産省に提出した。

被告東京電力は、2002〔平成14〕年までの取組みをもってAMの整備は終了したとして、外部事象対策を検討することもなく、それ以上のAMを推進しなかった。

第2 被告東京電力の責任

1 AMの位置づけ

被告を含む全国の電気事業者によって構成される電気事業連合会（以下「電事連」という。）は、そのホームページにおいて、「起こり得ないとされる過酷事故（シビアアクシデント）に対して、なぜアクシデントマネジメントが必要なのか？」とする質問を設定し、これに対する回答として、次のとおり、記載していた。

「原子力発電所では、設計、建設段階から運転管理に至るまで多重防護の思想に基づく厳格な安全確保対策を行ってきており、安全性は十分に高いものとなっています。アクシデントマネジメントの整備は、原子力発電所の安全性が十分に高いとの事実に安住することなく、その安全性をいっそう高めるための不断の努力が有益であるとの観点から、電気事業者が自主的に講じた念のための措置です。」

このように、被告東京電力を含む全国の電気事業者は、原子力発電所の安全性は十分に高く、AMは「電気事業者が自主的に講じた念のための措置」にすぎないものとして位置づけていた。

2 AMの欠陥

被告東京電力は、電気事業者の自主的取組みとして、福島第一原発についてAMを実施したが、前述のとおり、想定した過酷事故の原因事象は内的事象に限定されており、自然災害などの外的事象については対象外とされていた。

すなわち、被告東京電力は、想定を超える地震や津波が発生した場合に対応するAMは一切行っていなかった。

例えば、被告東京電力の電源喪失対策は、隣接する原子炉施設のいずれかが健

全であることを前提に組み立てられており、なんらかの要因により複数の原子力施設が同時に故障・損壊し、隣接の原子炉施設から電源融通を受けられない事態となった場合の対処方策は検討されていなかった。

また、非常用電源についても、外部及び内部電源の全てが、長時間にわたって失われる全電源喪失という事態への備えはまったくなされていなかった。

3 まとめ

本来、被告東京電力は原子力発電所を設置・運転する事業者として、最新の深層防護概念に基づいて、過酷事故を想定したAMを策定・実施すべき義務を負っていた。

ところが、上記のように、被告東京電力が自主的取組みとして行ったAMは極めて不十分なものであり、かつ重大な欠陥を内包していたから、被告東京電力には義務違反がある。したがって被告東京電力は、同義務違反に起因して生じた結果について責任を負う。

第3 被告国の責任

1 被告国のSAに対する対応

安全委員会と通産省は、上記のとおり、わが国の原子炉施設の安全性は十分に確保されており、過酷事故が発生する可能性は極めて低いとして、AMを電気事業者の自主的取組みに委ねていた。

また、通産省（経済産業省）は、被告東京電力を含む電気事業者から、1994〔平成6〕年6月に「アクシデントマネジメント検討報告書」を、2002〔平成14〕年5月には「アクシデントマネジメント整備報告書」の提出を受けていた。したがって、被告国は、被告東京電力が実施したAMの内容を十分に認識していたし、そのAMにおいて、想定を超える地震や津波に対する対応は検討されていないことも認識していた。

2 被告国の違法性

このような状況において、被告国は、SA対策を技術基準省令に位置づけ、かつ、外的事象に伴うAMをも積極的に規制すべきであった。遅くとも被告国は、2002〔平成14〕年に被告東京電力から報告書の提出を受けた時点で、自主規制ではなく法に基づく規制によらなければ実効性あるSA対策がなされないことを認識していたものである。したがって、それ以降の時点において被告国が技術基準省令の制定を怠ったことは、省令制定権限の違法な不行使というべきである。

なお、この点についての被告国の責任を裏付けるものとして、次の事実がある。

安全委員会は、2011（平成23）年10月、「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」を廃止する決定をしたが、その廃止を決定した文書において、次のように述べている。

「今回の事故の発災により『リスクが十分に低く抑えられている』という認識や、原子炉設置者による自主的なリスク低減努力の有効性について、重大な問題があったことが明らかとなった。特に重要な点は、わが国において外的事象とりわけ地震、津波によるリスクが重要であることが指摘ないし示唆されていたにも関わらず、実際の対策に十全に反映されなかったことである。アクシデントマネジメントの整備については、すべての原子炉施設において実施されるまでに延べ10年を費やし、その基本的内容は、平成6年時点における内的事象についての確率論的安全評価で摘出された対策にとどまり、見直されることがなかった。さらに、アクシデントマネジメントのための設備や手順が現実の状況において有効でない場合があることが的確に把握されなかった。」

すなわち、安全委員会の上記記載は、被告国に過失があることを自認したものである。

第6章 共同不法行為性

以下の事情からすれば、本件で、被告国の行為と被告東京電力の行為は結果の発生に対して社会通念上全体として一体の行為と認められる程度の一体性を有しており、関連共同性があることは明らかである。

第1 国策民営による原子力政策について

1 はじめに

日本の原子力開発は、米国・アイゼンハワー大統領の「平和のための原子力」政策に基づき、原子力技術の輸入が可能となったことに始まった。

電力会社と産業界は、国産原子力技術の発展を待つことなく、外国からの商業炉の輸入による早急な商業炉の導入を求めた。他方で、エネルギー資源の乏しい我が国では、石炭、石油以外にエネルギー供給源を多様化することが求められていた。原子力発電の導入により、核燃料サイクルを通じて使用済の再処理燃料を純国産エネルギーとして活用できるようになる、などの思惑も絡み、米国の原子力技術が導入されていくこととなった。以下、詳論する。

2 いわゆる「電源三法」の制定

被告国は、1974〔昭和49〕年6月に、いわゆる「電源三法」（発電用施設周辺地域整備法、電源開発促進税法、旧電源開発促進対策特別会計法）を制定し、立地自治体に「電源立地促進対策交付金」の支給を行った。電源三法は、火力発電以外のエネルギーを開発促進することを目的として1973〔昭和48〕年の第1次石油危機後に制定されており、原子力発電のみを対象とするものではない。しかし、原子力発電所に対しては同程度の水力発電所の2倍以上の交付金が支給されることから、実質的には原子力発電所立地対策のために作られた制度として認識されており、電源三法の導入は、国策に沿った原子力発電所の建設を可能にし、国策に沿った原子力事業を推進するものであった。

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

原子力施設の設置運営を行う主体は、当時の日本原子力研究所（現：独立行政法人日本原子力研究開発機構）のほかは民間の電気事業者等であり、立地点の選定に必要な調査の実施や用地取得交渉・漁業補償等も、事業主体と地元市町村、地権者、漁業権者との自主的交渉に第一次的には委ねられていた。しかしながら、そのような事業は一連の行政計画に基づいているものであり、国の関与なしに進めることのできなかつたものであることは明白である。

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

3 安全神話の意図的な創作（宣伝，研究費の支援）

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

被告国は、被告東京電力を含む電力会社（及びそれらで構成される電気事業連合会（以下「電事連」という。））と共に、原子力推進体制の広報を熱心に行い、原子力賛成の世論を形成することに腐心していた。2005〔平成17〕年10月14日閣議決定された原子力政策大綱には「原子力発電に対する国民の理解を深めるために、国、事業者等は・・・（中略）・・・多面的な理解促進活動を引き続き行っていくべきである。」とあり、また、これを受けて2006〔平成18年〕6月に策定された原子力立国計画には「きめ細かい広聴・広報」との記載があり、このことはその現れである。

2011〔平成23〕年5月13日の参議院予算委員会において、被告東京電

力の清水正隆社長（当時）は、被告東京電力一社で広告宣伝費として年間約90億円、政界との交際費として約20億円を用いたことを明らかにしている。

4 電力自由化への対抗

電力自由化の問題が生じたときには、長年「国策民営」として通産省（経済産業省）に協力した電力会社或いは電事連が、同省に対して電力自由化政策のストップを求め、あくまでも「国策民営」の立場の堅持を求めた。結局、電力会社らの求めに応える形で2002〔平成14〕年にエネルギー政策基本法が制定され、同法において、市場原理の活用（電力自由化）は安定供給に劣後することが明記された。同年末には総合資源エネルギー調査会（旧：総合エネルギー調査会）が発送電一体の存続を答申したことによって電力自由化問題は沈静化し、核燃料サイクルを含めた原子力開発利用が引き続き国策として推進されることとなった。

5 被告国も自認している国策民営

個々の原子力発電事業自体は、法律の形式上は、被告東京電力等の電力会社の活動として行われてきたが、その実態は、2012〔平成24〕年9月14日に国のエネルギー・環境会議において決定された「革新的エネルギー・環境戦略」の中で「原子力事業体制」が「国策民営の下で進められてきた」（注：下線は原告らによる）とされているように、被告国の国策を実現するために、実際の発電事業を民間会社に行わせたものである。

6 まとめ

以上のとおり、被告国は原発推進政策を主導し、福島第一原発の稼働等も、国策として行われてきた。

第2 国と電力会社とのなれ合いと対策の不備・怠慢

1 電力会社が、国の原子力政策に及ぼす影響力

電力会社は、「国策民営」として商用発電用原子炉の建設・運営事業を遂行した。その中には、再処理事業の如く、明らかに経済合理性を欠くものも含まれ

ていたが、「総括原価方式」の恩恵によって、電力会社は事業コストをすべて電気料金に転嫁して損失補填するのみならず、一定の利潤まで確保することができた。国策に協力する見返りとして、政府（通産省，経済産業省）の手厚い庇護を受けて安定した事業を進めることができたのである。

また、電力会社及び電事連は、国策に従うだけの存在ではなく、「原子カムラ」の中核構成員として、原子力政策の意思形成過程そのものに大きな影響力を行使するようになった。

このように、被告東京電力を含む電力会社は、国策に協力する見返りとして被告国による庇護の下で利潤を得ながら、「原子カムラ」の中核構成員として原子力政策の意思形成過程そのものに大きな影響力を行使していたものである。

2 電気事業者と規制当局との関係（「虜（とりこ）」の構造）（国会事故調 451 頁）

平成10年ころから始まった安全委員会における旧指針の改定作業にあたり、電気事業者は、既設の原子力発電所への影響や訴訟への配慮が必要との認識から、公開審議に向けて耐震設計審査指針の原案作りを周到に準備してきた。また、公開の場である耐震指針検討分科会での審議開始後も、原子力安全協会等の非公開の会議を通じて委員間の調整が行われ、また電気事業者の意見は特定の委員を通じて分科会に提示された。この中で、電気事業者は、規制当局に対し、新指針では、バックフィットではなくバックチェックとすることと、バックチェックには3年程度の猶予期間を設けることを要望し続けたのである。

例えば、2004年〔平成16〕年5月に、安全委員会事務局は、指針改訂に伴う新規施設及び既存施設の耐震安全性に関する評価、確認方針等を記載したメモを作成し、保安院及び電気事業者に提示してその意向を伝えた。これに対して、電事連は、同年6月2日に「耐震設計審査指針改定に係る見解ペーパー案に対する意見」を安全委員会事務局に提示し、その中で、バックチェックに関して、「見解ペーパーでは、改定指針に基づくバックチェックを既設炉に対して早急に実施すべきとの方向性に読める。したがって、現行指針の妥当性に

ついて記載を追加するとともに、バックチェックについてはある程度の猶予期間をもって要請する旨の文書にしていきたい。……『既設炉について記-1,2を可能な限り準用した形で適用することが重要である』としているが、『準用』は新指針に基づくバックフィットを求めていくことと同義に読める。この場合、現行プラントの耐震安全性が不十分との主張に発展しやすく、建設（運転）差止訴訟に与える影響が大きい」との意見を示した。このような形で、電事連から安全委員会に対して、バックフィットではなくバックチェックとすることと、バックチェックに一定の猶予期間を設けることが要望されたのである。

また、電事連は、「耐震設計審査指針改訂にあたっての原子炉施設における対応について」をまとめ、保安院原子力安全審査課及び安全委員会事務局と協議を行っているが、その際も「今回の改訂では、一部の既設プラントでは対応措置（耐震裕度向上工事等）が必要となる見込みであり、……バックチェックには、地震動評価に長期間要するなどの事情があり、対応措置実施を含めて、相応の期間が必要であるが、運転を継続しつつ計画的に実施していきたい。……国には、指針改訂の位置づけや既設プラントへの扱いを明確に示し、①現行指針に基づき設計された既設プラントの耐震安全性を否定するものではないこと、②既設プラントのバックチェックと対応措置について適切な猶予期間を確保すること、などを要望」した。

これに対して、保安院原子力安全審査課も、2006〔平成18〕年3月に『耐震設計審査指針改訂に当たって原子力安全委員会から表明して戴きたい事項』をまとめて安全委員会に申し入れを行った。内容は、以下のとおりおおむね電気事業者の要望に沿ったものとなっていた。すなわち、「今回の指針改訂は、一層の耐震安全性及び信頼性の向上を目指したものであり、現在の科学水準に照らしても従来の指針に災害上防止を図る上で不合理な点がないことには変わりはなく、したがって従来の指針に基づき、これに適合するとされた原子力施設の耐震安全性を何ら否定するものではないこと……既設の発電用原子炉施

設についての改訂後の指針に照らした耐震安全性の確認は、原子炉等規制法、電気事業法に基づく義務的なものではなく、また相応の時間を要することを考慮し、一定の合理的な期間内に行われることが適当であること」などであった。

このような経緯の中で、安全委員会は、2006〔平成18〕年9月19日に「発電用原子炉に関する耐震設計審査指針」等を改訂することを決定したが、「(既設の施設の耐震安全性の確認は)あくまでも法令に基づく規制行為の外側」と整理された。すなわち、改訂された指針の用途や規制制度上の位置付け等に関連して、現行法令上いわゆるバックフィットについての規定が存在しないという状況を踏まえ、「(改訂された指針類は)今後の安全審査等に用いることを第一義的な目的としており、指針類の改訂がなされたからといって、(そのこと自体をもって直ちに)既設の原子力施設の耐震設計方針に関する安全審査のやり直しを必要とするものでもなければ、個別の原子力施設の設置許可又は各種の事業許可等を無効とするものでもない」と整理した。また、その理由について、「原子炉等規制法では新たな安全基準等の遡及適用に関する規定が存在しておらず、また、そもそも安全委員会が策定する指針類の法的位置付けがなされておらず、したがって指針類の改訂そのものが法令上の判断基準(設置許可等の基準)の変更に当たるとまではいえないことから、(既設の施設の耐震安全性の確認は)あくまでも法令に基づく規制行為の外側(に位置付けられるべきもの)」としたのである。

結局、以上のような経緯で、新指針ではバックフィットではなくバックチェックとし、バックチェックに一定の猶予期間を設けてほしいといった電気事業者の要望は満たされることとなった。

このように、規制当局と電気事業者との関係において、規制する側と規制される側であるのにもかかわらず、逆転現象が生じ、規制当局として必要な独立性及び透明性が確保されることなく、規制当局は電力事業者の虜(とりこ)となり、原子力安全についての監視・監督機能が失われていった。

しかも、このような「虜（とりこ）」の関係は、被告国と被告東京電力との間で、随所に認められた。

3 保安院による防災強化への反対

安全委員会は、スリーマイル島原子力発電所の事故を契機として、原子力災害特有の事象に着目し、原子力発電所等の周辺における防災活動をより円滑に実施できるよう技術的、専門的事項について検討を行い、1980〔昭和55〕年6月に「原子力施設等の防災対策について」（以下「防災指針」という。）をとりまとめた。以後数年に1度の割合で改訂が重ねられてきた。

2002〔平成14〕年、IAEAは、重大事故に対応する新たな防災対策として、住民の放射線被ばくを最小限に抑えるために、原子力発電所の半径3から5キロメートル圏内を予防防護被措置区域（PAZ）、30キロメートル圏内を緊急防護区域（UPZ）に設定して、放射線量に応じて避難や屋内退避などの被ばくの低減策を求めるための基準を設けた。欧米の多くの原発立地国は、この国際基準を導入した。

安全委員会は、2006〔平成18年〕年、防災指針の見直しに着手し、この国際基準を導入しようとしたが、保安院はこの導入に強く反対した。保安院原子力防災課が作成した「原安委事務局管理環境課御中」宛ての2006年6月15日付「防災指針の検討に対する意見」には、「当院としては、今回IAEAにおいてGS-G-2.1として正式文書に了承されたことにより、必ずしも我が国の防災指針を見直すことにはならず、また、我が国の防災対策の現状に特に問題点が見いだされない状況のため、原子力防災行政に責任を有する立場から、当該指針の考え方（予防的措置範囲【PAZ】、緊急防護措置計画範囲【UPZ】）を自動的に導入しようとする等は、むしろ、立地地域を混乱させるおそれがあることから、我が国の防災指針を見直すべきではないとの考えである。」「（略）このような当院の認識を十分確認せず、防災指針の見直しについてワーキンググループにおいて検討を始めたことに対し、改めて

抗議する」，「防災行政に責任をもつ当院の意見，考え方を十分に確認せず，一方的に防災指針について改訂の検討を開始したことは，貴課の不注意と言わざるを得ず，誠に遺憾である。」と記載されている。

これに関する新聞報道によれば，当時の^{ひろせ けんきち}広瀬研吉保安院長（現内閣府参与）が，強化に着手した原子力安全委員会の委員に対して，「臨界事故（茨城県東海村，99年）を受けてせつかく防災体制がまとまった。なぜ寝た子を起こすんだ。」と厳しい口調で批判したとのことである（毎日新聞2012〔平成24〕年3月17日朝刊）。

保安院は，その後も安全委員会に対して文書や電子メールで導入の凍結を再三要求し，結果的に導入は見送られることとなった。

防災対策に関わる指針の改訂に際しては，現状のままで良いとし，国際基準の導入を強く拒絶した保安院の対応は，同院の防災対策に関わる姿勢，すなわち被告国が，原子力発電所事故が生じた場合の被害の最小化を最優先としないものであることを如実に示している。

第3 まとめ

以上のとおり，わが国の原子力事業は，被告国及び被告東京電力を含む電力会社の相互の強力な連携関係のもと，一体となって推し進められてきた。福島第一原発も，こうした被告国と被告東京電力との強力な連携関係の一環の中で，被告東京電力において，設置・運転されてきたのである。

被告国と被告東京電力の行為は，結果の発生に対して社会通念上全体として一体の行為と認められる程度の一体性を有しており，関連共同性があることは明らかである。

以上のことから，被告国は国家賠償法上の責任を，被告東京電力は民法上の不法行為責任をそれぞれ負うところ，被告国と被告東京電力の行為には民法719条1項前段が定める「共同」の関係があるから共同不法行為が成立し，被告らは，各原告に対して連帯して損害賠償責任を負担する。

第7章 本件事故と損害との因果関係

第1 本件事故と避難による損害についての因果関係

1 因果関係の考え方

原告らに生じた損害については、本件事故により避難し、避難を継続する行為（以下「避難」という。）が社会通念上相当と認められる場合、本件事故と因果関係ある損害として、被告らが賠償義務を負うべきものである。

原告らの避難が社会通念上相当であると認められるか否かは、避難当時及び避難継続を判断した当時の原告らの諸事情を踏まえて、社会通念に基づいて判断すべきものである。

2 避難の社会的相当性

(1) 国内外の安全基準やLNTモデルに照らした被ばく回避の合理性

ア 被ばくによる健康への影響

放射線は、人体の細胞や遺伝子を損傷する。その結果、浴びた放射線が一定量を超えると生理機能が働かなくなり、死に至る。被ばく量が少なく死に至らない場合でも、重度の皮膚の損傷や下痢、発熱、軽いものでも、吐き気、めまい、脱力感、白血球の減少等の症状を呈するようになる。

被ばくによる人体への影響は、被ばく後数か月間に発生するこれらの急性症状に止まらず、晩発性のものとして、ガンや白血病の発生等にまで拡大する。細胞の活動に影響を及ぼすため、細胞分裂の活発な子どもほどその影響を受ける恐れが高く、その危険性は成人の数倍に及ぶ。また、遺伝的影響として、染色体異常も指摘されている。

そして、放射性物質は、例えば、ヨウ素は甲状腺に、ストロンチウムは骨に、セシウムは骨、肝臓、腎臓、肺、筋肉に多く沈着し濃縮されるなど、その種類により特定の器官に蓄積される。放射性物質が上記特定器官に蓄積されることにより、体内で被ばくし続けることになり（内部被ばく）、人体へのリスクは

増大する。

原告らは、このような健康に多大な悪影響を及ぼす被ばくを回避する目的で避難を行った。

イ 国内外の安全基準

上記アのような被ばくによる健康への悪影響を防止するため、国際放射線防護委員会（ICRP）は、放射線防護の観点から、放射線による健康への影響（ガンなどの晩発的影響や遺伝的影響）について「この数値以下なら安全である」という閾値がないという見解（LNTモデル）に基づき、さまざまな勧告を行ってきた。

日本国政府も、ICRPが1990年（平成2年）に行った勧告を受け、放射線被ばくにおける安全性基準について原子炉規制法等により年間線量限度を1ミリシーベルトと定めた。

これら国内外の安全基準及びモデルは、各種報道等によって社会的に認知されるようになり、本件事故時には、放射線防護において社会的に合理性・信用性を有する国際的なスタンダードとなっていた。

すなわち、本件事故当時までは、国内外においては、放射線防護の観点から、一般公衆の被曝限度は年間線量限度1ミリシーベルトとされていた。

ウ 本件事故による放射線物質の拡散

平成23年3月12日、原子炉1号機建屋において水素爆発が発生する等して、福島第一原発敷地外に放射性物質が拡散する事態となった。

その結果、福島県内では広く年間あたり1ミリシーベルトを超える放射線量が観測されるようになり、そうした地域は県外にも広まっていった。

上記事態は、法律に基づいて定められた一般公衆の被曝限度を超える地域が福島県内を中心に広がっていることを意味するものであった。

したがって、かかる状況下において原告らが避難を実行し、かつ避難を継続していることには合理的な理由があるというべきである。

(2) 被告国に対する不安感・不信感

ア 指示変遷及び区域設定に具体的根拠がないこと

本件事故当日，被告国は，緊急事態宣言後も2時間以上にわたって避難指示を行わなかった（その間に福島県が独自に避難指示を出した）。

ようやく被告国から出された福島第一原発の半径3キロメートル圏内への避難指示も，距離設定に関する具体的根拠，避難を必要とする具体的理由について説明を伴わなかった。

その後も，被告国は，同心円状に避難範囲の拡大指示や屋内退避指示を出すなど指示内容を変遷させ，その根拠についても「念のため」，「万全を期す」，「直ちに人体に影響を与えるような数値ではない」などの抽象的表現を繰り返すばかりで，距離設定に関する具体的根拠は示さないままであった。

しかも，具体的根拠の説明ないままに出された被告国からの避難指示範囲には，SPEEDIによる放射線拡散予測地域が含まれていなかった。実際には，避難指示範囲を超える予測地域に対しても，放射線物質の拡散は及んでいた。

イ 計画的避難区域設定に関して具体的理由を明らかにしなかったこと

平成23年4月11日，被告国は，計画的避難区域設定の考え方を公表するにあたり，年間被ばく積算線量（年間線量限度）20ミリシーベルトという放射線量を用いた基準を初めて示した。しかし，そこに用いられた基準は，ICRPやIAEAにおける「緊急時」の防護措置に際して用いられる基準であり，住民が日常的に生活するにあたって用いるべき放射線被ばく許容量ではなかった。それにもかかわらず，被告国は，これと異なる国内外の安全基準との関係や，LNTモデルを採用しなかった具体的理由や合理的根拠を明らかにしなかった。

被ばく積算量の測定方法に関しても，被告国は，内部被ばくを考慮せず，屋内外で被ばく量にも差異を設けた。しかし，屋内外における被ばく量に差

異の有無，内部被ばくの影響についても被告国と異なる見解が存在し，このことも報道等により社会的に認知されるようになった。それにもかかわらず，被告国は，政府基準と異なる見解を採用しない具合的根拠についても明らかにしなかった。

ウ 情報が早期に公表されなかったこと

加えて，被告国は，SPEEDIの存在やシミュレーション状況を早期に公表しなかった。これをはじめとする被告国の情報開示姿勢，さらには広報官が二転三転するなどの保安院の情報開示姿勢に対して，原告らは「情報を隠蔽しようとしているのではないか」という疑いを抱くようになった。

エ 小括

このように，情報を集約する被告国は，避難に必要な不可欠な情報を有しながら開示・利用せず，避難等に関する指示変遷や区域設定についても具体的理由や合理的根拠を明らかにしなかった。

被告国がこのような行為を繰り返すことにより，原告らは，被告国の避難指示や区域設定の正当性に対する強い不安を感じざるを得なかった。この不安は，目に見えず，臭いもない放射線物質が刻一刻と拡散し，自分が今まさに被ばくしているかもしれないという底知れぬ恐怖の中で，被告国に対する不信感につながった。そして，原告らは，被告国の指示を待っていては被ばくを確実に回避できない，自ら決断して避難しなければならないとの判断を余儀なくされたのである。

したがって，原告らの避難が被告国による「指示」や「区域」設定と異なる場合でも，それが避難の社会的相当性を否定させるものではない。

(3) 諸外国の対応

被告国による当初の避難指示は，福島第一原発の半径3キロメートル圏内への避難指示にとどまった一方で，諸外国は，本件事故後，間もなく，日本政府の出す避難指示よりも広範な避難勧告，大使館機能の大阪移転，安定ヨウ素剤

配布などの対応を行っていた。

例えば、アメリカ政府は、アメリカ政府職員の家族に対する自主的国外避難勧告を行った。ドイツ政府は、被災地からの避難勧告、首都圏在留者に対する出国を視野に入れた滞在検討を勧告し、大使館機能を大阪に移転させた。スイス政府は、東北地方及び首都圏からの避難勧告を出すとともに、他大使館機能を大阪に移転させた。イギリス政府は、北海道を除く東京以北からの避難検討を勧告し、安定ヨウ素剤を配布した。フランス政府も、東北地方及び関東地方からの避難を勧告し、安定ヨウ素剤を配布した。その他にも、カナダ、オーストラリア、韓国、フィンランドなどの国々も日本政府よりも広範囲に避難勧告を行った。

このように、諸外国は、当該地域に居住する住民は被ばくを回避する必要性があると強く認識していたのである。そして、被ばくを回避するために広範囲かつ早急な避難を勧告した国家が多数にのぼった事実は、本件事故の状況においては、そのような避難を選択することが合理的であることを示している。

これらの事実は、報道等により社会的に認知され、原告らの被告国に対する不安感・不信感を増大させるとともに、原告らに被ばくを回避するためには被災地から避難しなければならないと決断させた。

(4) さらなる放射線被害拡大の懸念

本件事故は、今もなお、収束していない。余震が続く中、二度の水素爆発が生じ、放射線物質により汚染された水の漏えい、汚染地下水の発生、放射線量上昇地域の発生、冷却機能の停止など多くの事象が生じ続けている。また、使用済核燃料の入った4号機の使用済核燃料プール破損の危険性も指摘されるなど、さらなる原発事故発生・放射線被害発生の可能性は、事故発生直後から依然として高い。

そのため、原告らが放射線物質のさらなる拡散などを懸念して避難していることは、社会通念上合理的な行動である。

(5) 一個人の杞憂により避難が行われたものではないこと

避難には大変な困難が伴い、その肉体的・経済的・精神的損害は計り知れない（後記第7章参照）。それにもかかわらず、実際に、自主避難と称される避難者が約5万1000人にのぼっている（第1章第4の3（3）イ）。

当該事実は、一個人が杞憂により原告らが避難を行っているのではないことを示しているとともに、従来の年間線量限度を超える被ばくを回避したいと望む住民が多く存在していることを示している。

そして、本件事故前の年間線量限度を超える被ばくを回避する手段としては、住民らが遠隔地へ避難する以外に方法はない。また、被災地の住民らのみが、本件事故前の年間線量限度を越える被ばくを容認しなければならない合理的な理由もない。この意味において、住民には避難する権利ともいうべき選択肢が与えられ、これを正当に行使した結果が避難である。

(6) 結論

以上のとおり、放射線による健康被害に関する知見、社会的に合理性・信用性が認められる国内外の安全基準やモデル、被告国の対応、諸外国の対応等に照らせば、本件事故により原告らが避難することは社会通念上相当である。

また、本件事故が収束していないことを示す種々の事情のなか、さらなる事故発生と放射線被ばく拡大の可能性も高く、被ばくを回避するために避難を継続することも社会通念上相当である。

よって、原告らの避難及びその継続により生じた損害と本件事故との間には、因果関係がある。

第2 本件事故と損害との因果関係

避難する以前の原告らにおいても、現在の原告らにおいても、そして、避難せずに留まっている原告らにおいても、被ばく等の被害を受けている以上、損害は生じている。そして、これらの損害と本件事故との因果関係があることは言うまでもな

い。

第8章 原告らの損害

第1 本件訴訟で請求する損害額について

本件訴訟において、各原告が請求する損害額は、以下の考え方に基づき算出したものである。

なお、原告らが既に被告電力から直接請求及びADRを通じて受領している賠償金がある場合、損害合計額から賠償金相当額を控除し、控除後の残額に対して、一部請求の考え方にに基づき、別紙請求金額目録記載の金額をそれぞれ請求する。

1 慰謝料

原告らが本件事故により被った複合的な権利利益の侵害に対応するものとして、原告らには、少なくともその精神的損害を填補し、加えて個々の財産的損害の填補も考慮したとしても賄いきれない事情をも斟酌するものとして（補完的機能）、慰謝料の請求権が認められなければならない。

各原告が有する慰謝料請求権の金額は、少なくとも一人当たり2000万円を下らないものと評価することが相当である。

2 避難生活等に伴う客観的損害

原告らは、本件事故を原因として避難し、あるいは家族が分離して生活せざるを得ない状況に置かれた。このような避難生活等に伴って生じた積極的・消極的な財産的損害についても、賠償がなされなければならない。

ここに含まれる損害項目としては、避難の際の移動費用や長期の避難生活に伴う生活費増加分（避難先での家財道具購入費、食費増、携帯電話代金等の通信費、離散家族の二重生活に伴う生活費増加分、避難先での移動費用、転居に要した費用等）、休業損害および逸失利益等が含まれる。

3 財物損害

原告らの中には、上記2と同様に、本件事故を原因として避難前に居住していた不動産等の財物損害を被った者がいる。このうち、不動産損害を被った原告

については、不動産の再取得額をベースとした損害額の賠償が認められなければならない。

第2 慰謝料

1 避難に伴う苦しみ

(1) 本件事故直後に避難した場合

平成23年3月11日午後7時03分に被告国によって原子力緊急事態宣言が出されるも、その情報は十分に伝わらず、多くの人々は放射性物質の飛散する地域に居住しながら、福島第一原発で本件事故が発生しているということに気付くことができなかった。

原告らのうち避難した者の中には、とにかく避難したほうがよいという情報だけを頼りに、状況を把握できないまま、被告国の指示とは無関係に避難を始めた者も少なくなかった。

被告国による避難指示を聞いて避難を始めた者でも、原発事故による避難であることが伝わっておらず、結局、原告らのうち避難した者は、メール等で情報交換しながら、なぜ避難しなければならないのか、どこに避難すればよいのか、いつ戻れるようになるのかもまるで分からないまま、貴重品も持たずに、とにかく着の身着のまま避難することを余儀なくされた。

(2) 本件事故から一定期間経過後に避難した場合

いわゆる「区域外」とされる地域から避難した原告らの中には、本件事故直後に避難をした者ばかりではなく、考え抜いた末、苦渋の決断として、避難を選択した者、仕事などに区切りをつけたり身辺整理をしたりしたうえで避難をした者も数多く存在する。

彼らは、被ばくによる健康への影響についてさまざまな情報が飛び交い、被告国や被告東京電力からの情報も信じられない中、仕事や学校、住居、人間関係などこれまでの生活を失ってでも、父親と母子が離れ離れになる二重生活を

覚悟してでも、被ばくを確実に避けたいという思いから、悩みぬいた末に避難を決断した者が多かった。

2 被ばくに対する生涯の不安

(1) 被ばくの不安と健康被害発生の恐怖

原告らは、被ばくを確実に回避したい思いで避難を決断した。しかし、避難したからといって被ばくへの不安が解消するわけではない。原告らは、「被ばくをしてしまったのではないか」、「子どもを被ばくさせてしまったのではないか」、「今後、被ばくによる健康被害がいつどのような形で出るのか」などの不安を抱えながら日々過ごしている。

本件事故直後、住民に対する内部被ばくの調査等が極めて重要であったにもかかわらず、十分な調査がなされることはなかった。個々人が線量計を常に携帯できたわけでもなく、ホールボディカウンターによる検査が広範な地域で、かつ、継続的に実施されているわけでもない。避難した原告らは自らの被ばくの程度を確認する手段さえないのである。このことが、原告らのうち、とりわけ子どもを持つ親や妊婦らに非常に大きな精神的不安をもたらしている。

(2) 生涯にわたる健康被害への不安

現在、福島県による県民健康管理調査の一環として、甲状腺検査やホールボディカウンターによる内部被ばく検査等が実施されている。

もともと、甲状腺検査の対象者は事故当時18歳以下の福島県民に限定されており（19歳以上は検査対象とならない）、内部被ばく検査は福島県外であれば検査可能な場所は限定されている（関西には福島県が実施する内部被ばく検査を受けられる機関はない）など、その体制や内容は極めて不十分であり、原告らの被ばくによる健康被害への不安は日に日に大きくなっている。

このような不安は一時的なものではなく、また、検査体制が整備されたとしても解消するものではなく、原告らは、生涯にわたって、被ばくによる健康被害の不安を抱え続けなければならない。

3 生活基盤の崩壊

(1) 失職

原告らの中には、避難に伴い、生活の糧となる仕事を失った者が多い。仕事の喪失は、収入を失うという財産的な損害だけでなく、それ自体が原告らに耐え難い喪失感を与えている。やりがいや誇りをもって行っていた仕事を奪われたこと、奪われた仕事を取り戻すことの難しさ、これらによって原告らが受けている喪失感は計りしれない。

(2) 生活費の増加・経済的負担

原告らの中には、仕事という生活の糧を喪失した一方で、避難生活に伴う生活費の増加等により経済的な負担が増大している者が多い。

避難の際に最小限の荷物しか持ち出せない中での避難を強いられた者や二重生活を選択せざるを得なかった者は、避難先で生活をしていくために家電や家具を新たに購入しなければならなかった（後記第3，第2項（2））。

また、本件事故前に自給自足を行っていた者は、そのような生活ができず、すべての食品を購入せざるを得なくなり、生活費は必然的に増加した（後記第3，第2項（3））。

さらに、原告らの中には、避難しながら、被災地に残してきた住居の住宅ローンを支払い続けている避難者もいる。家族が別々に暮らす二重生活により、家賃をはじめとする生活費が増加し、経済的負担に苦しんでいる者も多い。特に、いわゆる区域外避難者は、被告東京電力から低額の賠償しか受けられず、あるいは、一切の賠償金を受領していない状況のなか、これまでの預貯金を切り崩しての生活を余儀なくされている者が多い。

このような避難による経済的負担の増加は、後述の家族間の分断にも大きく影響し、原告らの精神を疲弊させる要因の一つとなっており、単に増加額を客観的損害の填補によっては賄いきれない事情として斟酌されなければならない。

4 避難による分断

(1) 故郷からの分断

原告らは、本件事故前、住み慣れた土地（ある者にとっては先祖代々受け継いできた土地）に住み、家庭菜園や畑で野菜を作って親類や友人と交換し合うなど、自然豊かな環境の中で充実した生活を送っていた。また、そのような物的環境、地域住民との人的関係に囲まれた社会生活環境の中で、互いに助け合いながら生活していた。

ところが、本件事故を契機に、原告らの多くは、避難を余儀なくされ、その社会生活環境から分断された。そのような者は、愛着のある土地から離れざるを得なくなった。本件事故前には当たり前だった地域の人々との交流も失った。帰還の見通しが立たない現在の状況（後記6項）は、住み慣れた故郷で人生を全うしたいという願いまで奪っている。

原告のうち避難した者はそれぞれ、奪われた望郷の念を抱きつつ、その多くにとって見知らぬ土地で、喪失感に覆われながら、孤独で不安な日々を送っている。

(2) 避難指示や区域設定等による被害者間の分断

ア 「区域内」避難者と「区域外」避難者

被告国による避難等に関する「指示」や「区域」等の設定や、被告東京電力が「区域」に着目した異なる賠償基準の設定は、避難した者と被災地に留まる者との分断・対立という新たな被害を生み出し、原告らを苦しめている。

本来、原告らのうち、被ばくの恐怖から逃れるために避難した者について、区域外、区域内でその生活の不便さに違いなどはないはずである。

しかし、区域外・区域内という設定により、当該設定に基づく公的支援（住宅支援、医療費の免除、義援金の分配、避難先での行政サービスの享受の有無等）に差が設けられ、区域外避難者は金銭賠償に関して不平等な取扱いを受けている。

イ 避難した者と被災地に留まる者

区域外避難者については、上記アの分断により、さらに、避難した者と被災地に留まる者とに対立させられるという新たな被害を被っている。

すなわち、避難した者は、被告国による「指示」や「区域」等の設定について具体的根拠がなく強い不安等を抱き、本件事故時の安全基準や諸外国の対応を考慮し、自ら及び家族の生命・身体を被ばくから守るために避難を決断した。この決断に基づく避難が社会通念上相当であることは上述のとおりである。

しかしながら、被災地に留まりたいと願い、健康被害はないと信じたい住民の中には、いわゆる「区域外」であり、現状では被告東京電力からの賠償基準も「区域内」避難者に劣ることから、避難の必要性を否定し、区域外避難者の避難を非難する者もいる。

ウ 分断の深まり

本来、いわゆる区域内避難者、区域外避難者、留まる者は、いずれも本件事故の被害者である。原告らは、同じ被害者として、相互に助け合いながら、被害の回復を共に求めていきたいと願ってきたところ、本件事故はわが国が経験したことのないものであることからすれば、原告らのこの願いは、当然のことであった。

しかし、避難等を巡る「指示」等の設定や異なる賠償基準の設定により、原告らは、自らの立場を非難されるのではないかと周囲の目を恐れざるを得なくなり、本件事故による被ばく、避難、賠償等のことを自由に語れない状況におかれている。その結果、分断はより深いものになりつつある。

(3) 二重生活による家族間の分断

原告らのうち避難した者は、家族ごとまとまって避難をできたわけではなく、家族が物理的にも精神的にも離ればなれになってしまった者もいる。

例えば、父親（夫）が仕事の関係などで被災地に残らざるを得ず、母子が避

難する場合が多く見られる。

この被災地と避難先との二重生活によって、家賃、光熱費等の生活費が増加し、関西と避難元とを行き来することは、経済的に容易ではなくなっている（後記第3，第2項（5））。そのため、分断された家族は、物理的かつ経済的な意味において、本件事故前には当たり前であった自由な家族間交流ができなくなっている。

さらに、離ればなれの生活の長期化によって、それぞれの家族が精神的に追い詰められ、放射線への危機意識の考え方の違いが生じ、あるいは、家族全員の同居を求める思いと避難生活を続けるべきという思いが衝突することも生じている。その結果、夫婦関係や家族関係に亀裂が入るという事態も生じている。

（4） 避難先のコミュニティからの分断

原告らのうち避難した者は、避難先におけるコミュニティにおいても孤独感を抱いている。

例えば、ある原告は、放射線による健康被害、食品の安全等についての避難先との危機意識の差によって孤独を感じている。また、ある原告は、被告東京電力から賠償を受けていることに対する「働かずに金だけもらっている」という謂われのない偏見、福島権出身であることを理由に子どもがいじめられることなどを恐れ、避難者であることを言い出せずに、孤独感を深めている。

（5） 小活

このように、原告らのうち避難した者は、本件事故により、被災地において従前気付いてきた人間関係を破壊され、他方で避難先においても孤独を感じ、さらには生活再建の糧となる公的支援や金銭賠償において不平等な取扱いを受ける立場に置かれており、日々精神的に追い詰められている。

5 子どもたちの受けた被害

本件事故は、子どもたちに特有の被害を与えている。

子どもたちは、被災地においては、本件事故前のように自然との豊かなふれあいがある生活を奪われ、外で遊ぶことも、学校でのプールも、服装も制限され、被ばくを意識しながらの行動を強制させられている。

また、子どもたちは、避難に伴い、多感な時期に、突然、これまで良好な人間関係を築いてきた学校の同級生や先輩・後輩、教職員らと別れなければならなかった。避難先においても、本件事故が発生した福島県の出身であることを理由にからかわれ、いじめられることもあり、本件事故による環境の急激な変化による心身の不調を訴える子どももいる。

加えて、避難により家族、多くは父親との別離を強いられた子どもは、家族間との交流の機会までも奪われている。

6 帰還の見通しが立たないこと

(1) 物理的環境の問題

本件事故は、放射性物質を極めて広範に拡散させた。いったん大気中に拡散した放射性物質は、降雨等により土壌や海洋等に降下し、循環を繰り返しながら蓄積して、長期にわたって残留する。

除線が進められているものの、被災地では未だに余震とみられる地震が頻繁に発生し、また、多くの地域で除染計画が遅れ、除染が行われた地域であっても、除染後に再び放射線量が上昇している場合もある。

また、未だに放射性物質を含む汚染水漏れが報道されるなど、福島第一原発の状況は予断を許さないものと言わざるを得ない。

このように、放射性物質の拡散や残留により、本件原発事故から約2年6か月が経過してもなお、帰還の見込みが立たない。

(2) 経済的問題など

帰還を困難とする事情は、上記(1)の物理的環境の問題だけではない。

帰還するということは、避難先で苦しみながら築いてきた生活環境を清算することを意味している。帰還しても、原告らが再び避難先とは異なる仕事に就

き、生活を維持できる収入を確保できる見通しは立たない。また、帰還しても、原告らが本件事故により破壊された被災地における人間関係を再び取り戻すことは、ほぼ不可能である。

(3) 小活

このような事情により、多くの避難者にとって帰還は困難となっている。

帰還の見通しが立たないことは、それ自体、避難した原告らに精神的苦痛を与えているほか、家族間の対立や軋轢を解消するために帰還に希望を託す原告には葛藤を余儀なくさせている。

7 慰謝料額

以上のとおり、原告らは、本件事故により、個々人が築き上げてきた人間関係、社会的地位、財産、習慣や思い出等の様々な要素からなる社会生活環境から分断された。これは、当該社会生活環境を基盤とする人生の発展可能性を不可修復的なまでに奪うものであり、人生を根底から覆すものであった。

また、被ばくによる健康影響への恐怖や不安を抱きながら避難するも、福島県出身であることなどを理由に避難先において孤独を感じ、生活再建の足がかりとなる新しい人間関係の構築にも苦難を抱えている。

さらに、公的支援等において不平等な取扱いを受ける地位にあることは、生活再建に致命的な打撃を与えている。

このような本件事故による被害は、それぞれが複合的に絡み合い、原告らの日常生活全般に深刻な影響を与えている。

したがって、これに見合う慰謝料は、少なくとも2000万円を下らない金額をもって評価されなければならない。

第3 避難生活に伴う客観的損害

1 移動費用

(1) 移動の理由

上述のとおり、原告らは、本件事故後、原子力発電所の状況、放射能の拡散状況など避難に必要な情報を得ることができなかった。そのため、避難した原告らは、避難先も定まらないまま、生命及び身体の危険を感じながら、着の身着のままでその場のしのぎの避難を繰り返すことを余儀なくされた。このような過酷な状況において、原告らのうち避難した者は、避難当時、自宅から避難先までの効率的なルートを選択する余裕が全くなかった。

このような事故直後の混乱期において、避難した原告らが事後の損害賠償請求のため、自らの避難費用を証明する領収書等を取得し、保管することは困難な状況であった。それゆえ、これらの領収証がなかったからといって、避難費用が填補されないことは、避難した原告らに不可能を強いるものであって、不合理である。

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

(2) 損害額

避難した原告らは、被告東電自身が避難者らに対して提示している次の損害算定を有利に援用する。もっとも、当該基準を超える避難費用の負担を余儀なくされた原告らについては、当然、その避難費用が原発事故と因果関係のある損害として賠償されるべきである。

A 同一都道府県内における場合の自家用車による移動

車1台につき、移動1回あたり、「個人用補償金ご請求のご案内」136頁「標準交通費一覧表（自家用車）」の該当標準金額。

B 都道府県を超える場合の自家用車による移動

車1台につき、移動1回あたり、「個人用補償金ご請求のご案内」136頁「標準交通費一覧表（自家用車）」の該当標準金額。

C 都道府県を超える場合の自家用車以外による移動

原告1名につき、移動1回あたり、「個人用補償金ご請求のご案内」141頁「標準交通費一覧表（その他交通機関）」の該当標準金額。

2 生活費増加分

(1) 着の身着のままの避難開始

避難した原告らは、一刻も早く被ばくを避けるため、事前の準備などないまま、着の身着のまま避難を余儀なくされた。避難先での生活のため、例えば、下記(2)ないし(6)のような費用を支出せざるをえなくなった。

(2) 家財道具

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

(3) 食費

原告らの中には、本件事故前、米や野菜等の食材を自給自足し、近所の親族や知人から米や野菜、肉、魚等の食材を互いに譲り受けていた者がいた。ところが、避難により、避難した原告らは、このような自給自足の生活や親族・知人と支え合う生活を奪われ、日々の食事に必要な食材をすべて購入することを余儀なくされた。

(4) 携帯電話代金等の通信費

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

(5) 離散家族の二重生活

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

(6) 避難先での生活を余儀なくされたために増加した移動費用

避難した原告らの中には、残してきた家屋の状況を確認したり、家財を移動させたりするため、避難先から従前の住居への一時立入するにあたり要した移動費用、避難先で就学・就業したために避難前は必要のなかった通学・通勤費等の支出や増加を強いられた者がいる。

一時立入等による従前の住居への帰宅に関しても、原告らは、被告東電自身が避難者らに対して提示している損害算定（1項（2））を有利に援用する。

3 休業損害

原告らが本件事故前に居住していた地域においては、農林水産業を含む事業を自ら営む者、正社員、契約社員、パートタイマー等として会社に勤務して給与を得る者など、住民らは様々な生業をもって生活を営んでいた。

本件事故はこれら住民の生業を広域的に奪い去り、多くの者が収入を得る途を絶たれた。この状況は、本件事故の収束、安全の確保に関する見通しが立たない現状においても変わらず、原告らは、被災地で生業を再開するか、避難先で新たに生業を再開して定住するかといった判断をつけることすらできない。原告らは、現在、自己のもつ労働能力を十分に発揮できずに、就労を強いられている。

したがって、本件事故がなければ得ることができたであろう、事故後から現在（2013〔平成25〕年8月31日）に至るまでの収入については、その全額が就労不能損害ないし休業損害として、賠償の対象とすべきである。

第4 財物損害

1 個々の財物の交換価値に止まらない生活基盤を喪失したことの損害

本件事故は、原告らが構築していた生活基盤を破壊した。原告らが従前生活の拠点としてきた住宅（土地、建物）は、放射能に汚染されていることはもちろん、その他の複合的な事情によって、原告らにとって、もはや生活の基盤としての機能を失った。

生活基盤の喪失であるから、本件事故による不動産に関する損害は、「土地」「建物」という個々の不動産を取引の対象とした場合の価値（交換価値）の喪失にとどまらず、生活基盤の喪失として評価することが必要である。

原告らは、生活基盤を喪失したことにより、再出発を決意した場所で生活再建のための基盤を再度構築せざるをえない。そこで、本件事故による居住用不動産の損害に対しては、原告らがそれぞれの避難先（生活再建先）において生活基盤を回復できるだけの賠償、すなわち、避難先での生活基盤の再取得価額の賠償がなされなければならない。

2 居住用不動産（土地）

(1) いかなる場所で原告らが生活基盤を再構築しようとも、最低限その場所における、一般的な広さの居住用土地の購入が必要であり、相応の賠償がなされるべきである。

(2) しかしながら、土地の地価については地域差があるため、控えめな賠償額として、少なくとも全国平均値としての土地購入価格での賠償がなされるべきである。

この点、住宅金融支援機構「平成23年度フラット35利用者調査報告」によれば、土地付き注文住宅利用者の土地取得費の全国平均額は1368万8000円であり、この額をもって、生活を再建するための最低限の賠償額と評価すべきである。

ただし、より大きな被害を受けた原告については、当然、個別の立証による損害賠償（生活基盤の価値の侵害とそれを回復するためのあるべき生活再建の

ための居住用土地再取得)が認められるべきである。

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

3 居住用不動産(建物)

- (1) 居住用建物についても、居住用土地と同様、いかなる場所で生活基盤を再構築しようとも、その場所における一般的な広さの居住用建物を購入が必要であり、相応の賠償がなされるべきである。

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

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

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

そこで、土地と同様にフラット35のデータに基づくと、住宅建設費の全国平均値は金2238万円(住宅面積の平均値は115.3平方メートル)であり、この額が最低限の賠償価格となる。

ただし、個々の原告によって、従前の建物の再取得価格がこの計算の結果を超える場合がありうる。その場合には、原告の実情に応じて、個別の立証

による損害賠償（生活基盤の価値の侵害とそれを回復するためのあるべき生活再建のための居住用建物再取得）が当然に認められるべきである。

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

第5 各原告の具体的損害額

1 慰謝料

上述のとおり、原告らが被った精神的損害は、2000万円を下らない。

2 避難生活に伴う客観的損害

原告らのうち避難生活に伴う客観的損害を主張する者については、追って提出する準備書面により個別の損害を主張する。

3 財物損害

原告らのうち財物損害を主張する者については、追って提出する準備書面により個別の損害を主張する。

4 既払金の控除

各原告の上記1ないし3項の合計額は、既払金を控除しても、全ての原告につき別紙請求金額目録記載の請求額を下らない。

5 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る。それに要する弁護士費用は、原告1名当たり、一部請求額の1割相当額を下らない。

6 明示的一部請求

原告らは、上記1ないし3項の合計額（弁護士費用を含む。）の一部である別

紙請求金額目録記載の請求額をそれぞれ請求する。

第9章 まとめ

よって原告らは、
被告国に対して国賠法1条1項に基づく損害賠償として、
被告東京電力に対して民法709条、及び原賠法3条1項に基づく損害賠償として、
連帯して、別紙請求金額目録記載の金員及びこれに対する本件事故発生日である2011（平成23）年3月11日から支払い済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払いを求め、訴えの提起に及んだ。

証 明 方 法

追って提出する。

添 付 書 類

- | | |
|---------|-----|
| 1 訴状副本 | 2通 |
| 2 資格証明書 | 1通 |
| 3 訴訟委任状 | 91通 |

当事者目録

原 告 別紙原告目録記載のとおり

上記訴訟代理人 別紙原告ら代理人目録記載のとおり

(送達場所の表示)

〒604-0804 京都市中京区堺町通竹屋町下ル絹屋町120番地
田辺法律事務所

原告ら訴訟代理人弁護士 田 辺 保 雄

電 話 075-211-5631

FAX 075-211-5633

〒100-0011 東京都千代田区内幸町一丁目1番3号

被 告 東 京 電 力 株 式 会 社

上記代表者代表執行役 廣 瀬 直 己

〒100-8977 東京都千代田区霞ヶ関一丁目1番1号

被 告 国

上記代表者法務大臣 谷 垣 禎 一