

訴 状

2013(平成25)年5月30日

福島地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

安	田	純	治
菊	池		紘
加	藤	芳	文
荒	木		貢
南	雲	芳	夫
久	保	木	亮
渡		邊	純
山		崎	徹
馬	奈	木	巖
			太
			郎

外

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故損害賠償請求事件

訴訟物の価額 7億7034万円

貼用印紙額 233万3000円（但し、訴訟救助申立につき貼付せず）

目次

請求の趣旨	1
請求の原因	2
はじめに 本件訴訟において原告らが司法にもとめるもの	2
第1 当事者と福島第一原発の概要	5
1 原告ら	5
2 被告ら	5
(1) 被告東京電力株式会社	5
(2) 被告国	6
第2 本件事故に至る経緯	8
1 東北地方太平洋沖地震の発生	8
2 本件事故発生と放射性物質の飛散	8
(1) 地震及び津波による本件事故の発生	8
(2) 地震動自体による原子炉等への影響	9
(3) 津波による全交流電源喪失	9
(4) 各号機における過酷事故の発生に至る経過	10
(5) 放射性物質の飛散	12
第3 原子力発電の安全を確保すべき注意義務の程度	13
1 核兵器技術から派生した原子力発電の技術とその危険の大きさ	13
2 原子力発電の事故が想像を絶する被害をもたらすことが予想されていたこと	14
3 実際に発生した大事故とそれによってもたらされた被害の大きさ	15
(1) スリーマイル島原発事故	15
(2) チェルノブイリ原発事故	16
(3) 二つの事故の教訓	16
4 安全を確保すべき注意義務の程度について	16

第4	被告国により原子力発電が導入されかつ推進されてきたこと	17
1	国際原子力体制による枠付け	17
2	被告国による原子力導入の経過	18
	(1) 第二次世界大戦後の日本の状況	18
	(2) 原子力予算の可決と原子力三法制定	18
	(3) 長期計画の策定と外国技術の輸入による原子力発電の導入	19
3	被告国による統制を徹底する法制度	19
	(1) 原子力基本法	20
	(2) 原子炉等規制法・電気事業法	21
4	被告国が原子力発電所建設を主体的かつ強力に推進してきたこと	21
	(1) 原子力委員会の長期計画	21
	(2) 海外からの技術導入と技術者養成	22
	(3) 被告国が損害賠償リスクを引受けたこと	22
	(4) 被告国が電力会社に原子力発電事業を行わせてきたこと	22
	(5) 小括	25
5	被告国の包括的関与なしには企業活動が成り立たない	25
	(1) 核燃料物質は被告国が全面的に管理	25
	(2) 経済活動としての自立性は全くない	25
6	被告国も認める「国策民営」構造	26
7	繰返される原発事故に対して被告国が「安全神話」を作出してきたこと	26
	(1) 外国における大事故と被告国による「安全神話」作出	26
	(2) 国内における原発事故・故障の多発に対しても被告国が「安全神話」を作出してきたこと	28
	(3) 1994年長期計画は「安心感の醸成」努力を強調	30
	(4) 2000年長期計画	31
	(5) 被告国は震災対策でも「安全神話」	31

8	小括	31
第5	被告国の責任	32
1	はじめに	32
2	経済産業大臣が実用発電用原子炉の安全の確保に関して強力な規制権限を有すること	33
	(1) 原子力基本法等の原子炉の安全性確保に関する法規制の体系	33
	(2) 原子力基本法等の趣旨・目的	34
	(3) 経済産業大臣が有する規制権限	35
3	被告国の規制権限不行使の違法	37
	(1) 本件における被告国の規制権限不行使の違法性を判断する基準	37
	(2) 原子力発電所の重大な事故がもたらす法益侵害の重大性	38
	(3) 行使することが期待された規制権限の内容	38
	(4) 予見可能性の存在	39
	(5) 結果回避可能性の存在	44
	(6) 規制権限行使への期待可能性を基礎づける事実	45
4	小括	47
第6	被告東京電力の責任	48
1	被告東京電力が負う高度の注意義務	48
2	事故の多発と安全性の軽視	48
	(1) 福島第一原発における事故の多発と被告東京電力による事故隠し	48
	(2) 炉心溶融を伴う重大事故は起こりえないという「安全神話」の呪縛	49
	(3) 地元住民の意見形成に対する「やらせ」	51
	(4) 被告東京電力は不十分な耐震設計指針にすら従わなかった	51
	(5) 小括	52
3	被告東京電力は2002(平成14)年以降故意とも同視しうる重大な過失責任を負う	53

(1) 被告東京電力は2002年には福島県沖の巨大地震を予見していた	53
(2) 2006(平成18)年の溢水勉強会	53
(3) 被告東京電力が本件事故の可能性を認識した時期	54
(4) 被告東京電力の注意義務違反	55
(5) 被告東京電力の責任のまとめ	58
第7 原告らの蒙った被害	58
1 原告番号8番・●●●●の場合	58
(1) 避難	58
(2) 避難前の暮らし	60
(3) 避難後の暮らし	61
(4) ●●の「 ^{いま} 現在」	64
2 原告らにとっての「ふるさと」	64
(1) 原告らの住む福島	64
(2) 自然環境	65
(3) 暮らし	65
(4) 「ふるさと」とは	66
3 避難生活	67
4 帰還困難であること	69
5 「『ふるさと』喪失」による被害	72
(1) 総論	72
(2) 住居を拠点とする家庭生活が奪われたこと	72
(3) 職業生活が破壊されたこと	74
(4) 地域での社会生活が破壊されたこと	75
(5) 小括	77
第8 本件における被侵害利益	77
第9 損害	78

1	本件事故について求められる救済	78
2	「ふるさと」喪失に対する慰謝料	79
3	居住用不動産を喪失したことの損害	80
4	弁護士費用	80
第10	結論	81

請求の趣旨

- 1 被告らは、原告らに対し、連帯して、それぞれ別紙損害目録の総合計欄記載の各金員及びこれに対する2011（平成23）年3月11日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え
 - 2 訴訟費用は被告らの負担とする
- との判決並びに仮執行宣言を求める。

請求の原因

はじめに 本件訴訟において原告らが司法にもとめるもの

福島は、東には豊かな漁場である太平洋を望み、中通りには果樹の栽培が盛んで豊かな平野が広がる。会津地方は磐梯山と猪苗代湖に代表され、とくに米作りが盛んであり秋ともなれば黄金色の稲穂が風に揺れる。これらの地域の周囲には山々が深く広がり、春には山菜、秋には茸狩りと自然の恵みは尽きない。

原告らは、この美しい福島（うつくしま）に住んで、それぞれの生業と生活を営んできたものである。

しかし、2011（平成23）年3月11日に発生した福島原発事故は、原告らの生活を一変させた。

福島原発事故により大量の放射性物質が飛散し、福島県及びその近隣県の住民は放射線被ばくの恐怖に曝され、避難を余儀なくされた。原発事故から2年2カ月余を経過した現在でも、約16万人の住民が避難を強いられている。避難生活は長期化し、避難所や仮設住宅等における生活は、過酷を極める。

避難生活に耐える中、人々は「ふるさと」でのなにげない日常を思い起こしては、元の生活に戻りたいと強く感じるが、一方では、「現実には戻ることが難しいのではないか？」と心悩ませては、虚空を見つめてきた。

避難生活における先の見えない苦しみを「生殺し」と表現する者もいる。

原告らは、自分の「ふるさと」において、自らの生業に精を出すことによって家族の生活を支え、家を構え、親子・夫婦などのつながりを通じて家庭を築き、さらに、地域における多様な人とのつながりを通じて、豊かな人生

を積み上げてきた。とくに地元での生活が長い年配者ほど、そうした「ふるさと」における生活の積み重ねは、人生の年輪として何層にも積み重なっており、自分自身の人生の積み重ねと「ふるさと」の風景は、分かちがたく結びついている。そうであればこそ、避難生活が2年2カ月余に及ぶに至った今日においても、避難者の本当の願いは、「もとの浪江を返せ」であり、「私の富岡を返せ」であり、さらにはより身近な地域である「私の夜ノ森を返せ」・・・という声なのである。

しかし、福島第一原発に近接する地域においては、放射性物質による環境汚染、インフラの崩壊、雇用の喪失などの事情から、原告らが、それぞれの「ふるさと」に帰還するのは困難といわざるを得ない状況となっている。

「ふるさと」に帰ることができないということは、単に、元の住居に住むことができないということではない。原告らが「ふるさと」に帰ることができないことによって失ったものは、「ふるさと」の自然とのつながりであり、自ら築いてきた生業を通じての豊かな人生であり、(家族が別れ別れになることによって失う)家族のつながりであり、さらには、生活の中で紡いできた地域の人々とのつながりであり、一言でいえば、それまでの人生を通じて蓄積してきた自然、家族、社会、地域とのつながりの総体である。

ある避難者は、「自分の人生は終わったようなものだ」と絶望的に表現する。

司法は、このような避難者の「ふるさと」喪失の被害を、どう受け止めるべきであろうか。

導きの糸は、日本国憲法の示す「個人の尊厳」の理念に求められるべきである。

憲法13条〔個人の尊重、生命・自由・幸福追求の権利の尊重〕

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

「ふるさと」を、そして人生の蓄積を奪われた原発事故の避難者にとって、一人の国民として「個人として尊重される」とはどういうことであろうか？ 避難者の「生命、自由及び幸福追求」の権利が、わが国の国政においても「最大の尊重」がなされるとは、避難者がどうなることであろうか？

避難者が被害を語る時、「銭金で済む話じゃないだろう」という言葉が出る。「ふるさと」を失い、それまで人生の蓄積を失い、新たな歩みを始めざるを得ない避難者の真の要求は、事故前の「当たり前」の生活の回復である。

「ふるさと」と、それと分ちがたく結びついた人生の蓄積を奪われた避難者に対しては、元の「ふるさと」への帰還が果たせない以上、それに代わって新たな地において、事故前には当然のように享受していたところの、生業や家族、地域における人とのつながりに基づく豊かな生活を再建するに足りる賠償がなされるべきではないか。

福島原発事故は、日本国憲法施行以降、わが国における最大の歴史的な事件であり、かつ最大の人権侵害事件である。

われわれは、こうした非常な事態に遭遇した時にこそ、憲法の示す理念に立ち返り、国民が「個人として尊重される」とはどういうことなのか、と問いなおすことが必要ではないか。そして、その理念に基づいて、被害者の受けた被害を正しく受け止めることが求められているといえよう。

原告らとしては、裁判所に対して、避難者の被害の実相を十分に踏まえ、被告国と被告東京電力の法的な責任を明らかにしたうえで、憲法の示す人格権の理念に沿って避難者を救済する判断を期待するものである。

第1 当事者と福島第一原発の概要

1 原告ら

原告らは、いずれも2011(平成23)年3月11日当時、福島県に居住していた者である。

原告らは、同年3月11日発生 of 東北地方太平洋沖地震に伴い、福島県双葉郡双葉町及び大熊町に所在した被告東京電力株式会社福島第一原子力発電所の1号機、2号機、3号機及び4号機において発生した炉心溶融ないし水素爆発(以下、単に「本件事故」という。)により、放射性物質が拡散し、居住していた地域が国の指定した避難区域、または、これらの地域に準ずる高線量地域からの避難を余儀なくされた者である。

2 被告ら

(1) 被告東京電力株式会社

被告東京電力株式会社(以下「被告東京電力」という。)は、電気事業を営む会社であり、水力発電所、火力発電所の他、福島第一原子力発電所(6基)、福島第二原子力発電所(4基)及び柏崎刈羽原子力発電所(7基)の計17基の原子炉を保有し、原子力発電事業を営んでいたものである(なお、本件事故により、福島第一原子力発電所の1号機から4号機はいずれも廃止されている。)

福島第一原子力発電所(以下「福島第一原発」という。)1号機は、1965(昭和40)年に、日本原子力発電株式会社の敦賀発電所1号機、関西電力株式会社の美浜発電所1号機とともに導入が決定され、1971(昭和46)年3月26日に運転を開始した日本で最も古い発電用原子炉であり、福島第一原発2

号機ないし6号機とともに、沸騰水型(BWR)軽水炉(LWR)であり、米国から全面的に技術を導入して設置されたものである(なお、1号機ないし5号機は「Mark 1型」であり、6号機は「Mark 2型」である。)

また、電気出力は、1号機が46万キロワット、2号機ないし5号機が78.4万キロワット、6号機が110万キロワットである。

以下に、福島第一原発の各炉の運転開始日を整理する。

1号機	1971(昭和46)年3月
2号機	1974(昭和49)年7月
3号機	1976(昭和51)年3月
4号機	1978(昭和53)年10月
5号機	1978(昭和53)年4月
6号機	1979(昭和54)年10月

このように、福島第一原発の各号機は、いずれも運転開始から30年を超え老朽化した原子炉であり、1号機は本件事故直後の2011(平成23)年3月26日には、運転開始から40年を迎える予定であった。

なお、本件事故当時、1号機ないし3号機が運転中であり、4号機ないし6号機は定期検査中であり、また、3号機ではMOX燃料によるいわゆるプルサーマル営業運転中であった。

(2) 被告国

ア 「国策民営」による原子力事業の実質的な担い手としての被告国

被告国は、原子力発電事業等の原子力事業体制全般を、その国策として推進してきたものである。

個々の原子力発電事業自体は、形式上は、被告東京電力等の電力会社の事業として行われてきたが、その実態は、被告国の「革新的エネルギー・環境戦略」(平成24年9月14日・エネルギー・環境会議)において「原子力事業体制」が「国策民営の下で進められてきた」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しめたという関係に立つものであり、福島第一原発の設置及び運転も、実質的には、被告国による国策を実現するための事業として行われてきたものである。

イ 被告国が原子炉の安全確保の規制権限を有しかつその義務を負うこと

被告国は、原子力基本法5条に基づき、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置き、前者は原子力の研究、開発、利用に関する事項、後者は安全の確保に関する事項について、それぞれ企画、審議し、決定するものとされている(いずれも、本件事故当時。なお、1978〔昭和53〕年以前は、原子力委員会が原子力政策の推進と安全規制の双方を担っていたところ、同年の原子力基本法改正により前記の2つの機関に分離された。)

また、同法14条に基づき制定された「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下「原子炉等規制法」という。)及び電気事業法において、原子炉を設置及び使用する場合の規制が詳細に定められている。

原子炉等規制法1条は、同法の目的が、「原子炉の利用・・・による災害を防止し・・・公共の安全を[・][・][・]図る」ことにあることを明らかにしている。

電気事業法も、原子炉等規制法と同様に、「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」ことを目的としている(同法1条)。

これらの法によつて、被告国は、被告東京電力に対して原子炉の設置から廃止に至るまで、終始強力な規制権限を有している。さらに、前記のとおり、被告東京電力をはじめとする電力会社の原子力発電事業は、実質的には、被告国の国策にしたがって強力に誘導、指導されながら推進されたものであり、国による事業とも同視しうるところである。

したがって、本件のような事故が発生した場合には、はたして被告国が原子炉等の安全確保のための規制権限を適正に行使していたか否かが、厳しく問われなければならない。

第2 本件事故に至る経緯

1 東北地方太平洋沖地震の発生

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

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

2 本件事故発生と放射性物質の飛散

(1) 地震及び津波による本件事故の発生

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

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

(2) 地震動自体による原子炉等への影響

福島第一原発は、地震発生当時、1号機ないし3号機が運転中であったが、地震のため、運転中の原子炉はすべて自動停止した。地震による遮断器の破損等により、すべての外部電源を喪失したため、当時、定期検査中であった4号機を含めて、いずれも3月11日14時47分頃、非常用ディーゼル発電機が起動した。

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

(3) 津波による全交流電源喪失

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

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

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

(4) 各号機における過酷事故の発生に至る経過

本件事故は、各号機の全交流電源喪失等が原因となって発生した。

ア 1号機

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

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

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

イ 3号機

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

に損傷が生じた可能性がある。

高圧注水系(H P C I)の停止後、格納容器の圧力上昇を受け、圧力抑制のためにベントが試みられたほか、消防車等による代替注水が行われたが、冷却機能喪失に基づく燃料の損傷に伴い圧力容器内で大量の水素が発生し、これが格納容器へ漏洩した後、建屋上層階に滞留した結果、14日11時1分、原子炉建屋4、5階部分で水素爆発が発生した。

ウ 2号機

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

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

エ 4号機

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

3月14日11時1分、3号機で水素爆発が発生した。4号機の非常用ガス処理系配管は、排気塔の手前で3号機の格納容器からのベント配管とつながっている。そのため、3号機のベント配管が電源喪失により開状態となり、3号機で発生した水素が4号機の排気管に流入した可能性がある。翌15日6時14分、大きな音が発生し、原子炉建屋4、5階部分で水素爆発が発生した。

(5) 放射性物質の飛散

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

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

経済産業省資源エネルギー庁特別機関原子力安全・保安院(当時。以下「原子力安全・保安院」という。)は、2011(平成23)年4月12日時点において、本件事故により広い範囲で人の健康や環境に影響を及ぼす大量の放射性物質が放出されているとして、国際原子力事象評価尺度¹に基づき、最悪の評価である「レベル7(深刻な事故)」に評価を引き上げた。この時点で、1979(昭和54)年3月28日の米国・スリーマイル島原発事故の「レベル5(事業所外へリスクを伴う事故)」を超え、1986(昭和61)年4月26日の旧ソビエト連邦・チェルノブイリ原発事故(レベル7)に匹敵する事態であること

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

が確認された。

原子力安全・保安院は、2011(平成23)年6月6日、大気中に放出された放射性物質の総量を77万テラベクレル(セシウム137換算で広島原爆の約168発分)と推計した(ただし、この放出量試算は本件事故による海洋汚染を含まない大気中への放出量のみの値である。)。なお、被告東京電力は、2012(平成24)年5月24日、同じく大気中への放出量について、90万テラベクレルと推計している。

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

第3 原子力発電の安全を確保すべき注意義務の程度

1 核兵器技術から派生した原子力発電の技術とその危険の大きさ

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

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

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

(1) 巨大なエネルギーの放出による破壊力

(2) 大量の放射性物質による人を含む生物の生存基盤の破壊

という2点に集約されるが、核エネルギーの利用目的が、原子力発電という民生用とされたとしても、核エネルギー利用の危険性が変わるものではない。

2 原子力発電の事故が想像を絶する被害をもたらすことが予想されていたこと

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

この研究の結論は、

「最悪の場合、3400人の死者、4万3000人の障害者が生まれる」

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

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

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

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

すなわち、科学技術庁(当時)の委託により日本原子力産業会議がこの調査にあたり、その成果を「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」としてとりまとめた。この試算は当時、建設を予定されていた東海原子力発電所を念頭に、熱出力50万キロワットの原子炉を前提として、炉心に内蔵された放射性物質の0.02%または2%が放出された場合を前提としている。その試算に際しては、放射線被ばくについては大気中の放射性物質からの被ばくのみを前提として地表に沈着した放射性物質からの外部被ばくが考慮されていないこと、健康影響については急性障害のみを想定し晩発性の障害については考慮に入れていないこと、さらに人の死亡の場合の賠償金額を83万円としていたこと等の限界があるものであった。

しかし、こうした損害の過小評価につながる限界をもちつつも、損害の試算結果は、気象条件等の設定により変動はあるものの、人的被害については、最大で、死亡720人、障害5000人、要観察130万人であった。損害額に関しては、最大で3兆7300億円に達しており、内訳は、約10万人の早期立ち退き、1760万人が6か月退避・移住の対象とされ、15万平方キロメートル(福島県の約1.1倍の広さ)の農業制限が必要とされるというものであり、当時の国家予算約1兆7000億円の2倍に相当するものである。こうした大きさの被害は、他には近代の総力戦に伴う壊滅的被害しか想定できないものである。

3 実際に発生した大事故とそれによってもたらされた被害の大きさ

(1) スリーマイル島原発事故

1979(昭和54)年3月28日、米国ペンシルバニア州にあるスリーマイル島原子力発電所2号炉(軽水炉・加圧水型)において、給水喪失から炉心損傷(メルトダウン)が発生した。この事故により、大量の放射性物質が、環境へ放出された。

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

(2) チェルノブイリ原発事故

スリーマイル島原発事故から7年後の1986(昭和61)年4月26日、当時のソビエト連邦・ウクライナ共和国のチェルノブイリ原子力発電所の4号炉(黒鉛減速沸騰軽水圧力管型原子炉)において、炉心溶融の後の2回の爆発により、すべての圧力管及び原子炉上部の構造物が破壊され、核燃料及び黒鉛ブロックの一部が飛散し、炉心の高温物質が吹き上げられて施設の屋根が落ち、30カ所以上から火災が発生するという事故が発生した。国際原子力事象評価尺度においては、レベルは7とされた。

この事故により大量の放射性物質がウクライナ、ベラルーシ、ロシア等へ放出され、200人を超える者が急性放射線被害を受けた。半径30キロメートル圏内の住民約13万5000人が避難し、25年を経た今も広大な地域が居住・耕作不能であり、周辺住民には、甲状腺がんや白血病が異常発生している。

(3) 二つの事故の教訓

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

4 安全を確保すべき注意義務の程度について

原子力発電は、他の科学技術とは同列に論じることができない危険性をともなう施設であり、そもそもこの地球上において設置されること自体、問題とされるべきものである。まして、4つのプレートがせめぎ合い、かつ、狭い国土

に世界の地震の約10%が集中する日本に設置すべきではない。仮に、わが国に設置するのであれば、こうした原子力発電の本質的な危険性、及び地震に伴う自然災害が集中するわが国の特殊性を踏まえたうえで、安全を厳重に確保することが必要とされるべきことは当然である。

一般に、事業活動上の事故によってもたらされる危険の大きさは、

「事故の発生確率×結果として失われるものの価値」

によって把握される。原子力発電所の事故によってもたらされる被害の巨大さを考慮した場合には、重大事故に至る危険性(可能性)については、具体的に想定される危険性だけを考慮して対策を取れば足りるとはいえないのであり、抽象的な危険性であっても、重大事故に発展する可能性が否定できない場合には、そうした危険性(抽象的な可能性)をも考慮したうえで、十分な安全性の確保が求められる。

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

第4 被告国により原子力発電が導入されかつ推進されてきたこと

1 国際原子力体制による枠付け

原子力発電は、そもそも軍事利用目的で開発された原子力技術を、発電用に転用することによって開発が進められたものであることから、その技術の開発は、核兵器技術の開発に直結することとなる。そこで、国際社会は、巨大な危険性をもつ核技術が拡散することを防止するために、原子力・核に関する厳重

な管理体制をつくることとなった。一つは、核兵器軍備管理に関する国際条約・協定であり、もう一つは、核兵器の不拡散に関する条約(「NPT」)・非核地帯条約・二国間原子力協定である。

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

2 被告国による原子力導入の経過

(1) 第二次世界大戦後の日本の状況

第二次世界大戦後、わが国は連合軍最高司令官総司令部(GHQ)の占領下であり、原子力の研究は全面的に禁止されていた。

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

(2) 原子力予算の可決と原子力三法制定

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

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

(3) 長期計画の策定と外国技術の輸入による原子力発電の導入

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

被告国は、1959(昭和34)年6月には、地震のない英国で、地震対策を施すことなく開発された原子炉(黒鉛減速炭酸ガス冷却炉〔コルダーホール型原子炉〕)の技術を取り入れ原子力発電所の建設を決定し(東海発電所1号炉)、同時並行的に、米国が開発した、技術的に未成熟な軽水炉原子炉の導入を進めた。そして、1963(昭和38)年10月26日、日本原子力研究所の動力試験炉が発電試験に成功した。この動力試験炉は、米国式の軽水炉であった。さらに、1965(昭和40)年、英国式原子炉である東海発電所1号炉が発電を開始した。

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

3 被告国による統制を徹底する法制度

被告国は、核エネルギー自体のもつ根元的な危険性と、核エネルギーを特定の国により独占しようとする国際的な枠組みを踏まえて、原子力の利用につい

て、国家統制といってよい法規制の制度をつくりあげている。

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

(1) 原子力基本法

ア 原子力委員会

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

このように、原子力委員会は、原子力発電所の開発及び管理に関する決定権限をもつものであり、原子力委員会の意思決定は、被告国の意思決定そのものである。

イ 原子炉の管理

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

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

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

ウ 核燃料物質の管理

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

政府は、前条に規定する規制を行う場合において、別に法律で定めるところ

により、核燃料物質を所有し、又は所持する者に対し、譲渡先及び価格を指示してこれを譲渡すべきことを命ずることができる(13条)。

(2) 原子炉等規制法・電気事業法

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

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

4 被告国が原子力発電所建設を主体的かつ強力に推進してきたこと

(1) 原子力委員会の長期計画

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

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

原子力委員会は、この国家意思を実現するために、1956(昭和31)年、1961(昭和36)年、1967(昭和42)年、1972(昭和47)年、1978(昭和53)年、1982(昭和57)年、1987(昭和62)年、1994(平成6)年及び2000(平成12)年に、それぞれ「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」(以下、西暦を付して「1956年長期計画」などと略す。)を策定した。

(2) 海外からの技術導入と技術者養成

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

(3) 被告国が損害賠償リスクを引受けたこと

被告国は、原子力発電導入の基礎づくりの一環として、1961(昭和36)年、原子力損害の賠償に関する法律(以下「原子力損害賠償法」という。)を制定した。同法は「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資することを目的とする。」と定め(1条)、万が一、原子力による被害が生じ、その損害額が、電力会社に対して義務づけられている原子力損害賠償責任保険による措置額を超過する場合には、被告国が、電力会社に必要な援助をすることができることとした(16条)。

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

(4) 被告国が電力会社に原子力発電事業を行わせてきたこと

ア 被告国の責任による原子力発電導入計画の推進

被告国は、1961年長期計画で「安価なエネルギー源の開発およびその多様化をはかることが必要である。このため電力供給源として原子力発電に期待することは、大きな意義があるものと考え」としたうえで、発電1号炉として英国からの輸入による黒鉛減速炭酸ガス冷却型発電炉の建設を進めながら、発電2号炉として、米国からの輸入による軽水冷却型発電炉を建設する計画を立て、さらに、10年間で3基程度の発電炉を設置することを打ち出した。そ

して、計画の期間(1961年から20年間)の前期10年間における開発規模としては、「電気出力約100万kW前後」という数値目標を示して、「これらの建設は、電気事業者が協調してこれにあたることを期待するとともに、政府としては、その推進のために金融・税制その他において適切な施策を講ずる」ことを決定した。

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

イ 電力会社による原子力発電所の建設・運転開始

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

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

ウ その後の長期計画の展開

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

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

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

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

(5) 小括

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

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

5 被告国の包括的関与なしには企業活動が成り立たない

(1) 核燃料物質は被告国が全面的に管理

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

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

(2) 経済活動としての自立性は全くない

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

原子力発電所の技術開発のためのコスト、立地を確保するためのコスト、建

設に要するコスト、運転開始後の安全確保のためのコストは巨額であり、被告国の包括的な財政支援の裏付けなしにはとうてい遂行できないものである。また、万が一、事故や災害が発生したときのリスクも極めて大きく、個々の企業体においては、到底、背負いきれないため、原子力損害賠償法が制定され、最終的には国費で担保されるシステムとなっている。

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

6 被告国も認める「国策民営」構造

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

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

7 繰返される原発事故に対して被告国が「安全神話」を作出してきたこと

(1) 外国における大事故と被告国による「安全神話」作出

すでに述べたとおり、1979(昭和54)年には、米国でスリーマイル島原発事故が発生し、1986(昭和61)年には、当時のソビエト連邦のチェルノブイリ原子力発電所において史上最大の原発事故が発生して、想像を絶する被

害が発生した。しかし、こうした事態に対しても、被告国は、わが国の原子力発電所には絶対的な安全性が確保されているとして(「安全神話」)、原子力発電政策を推進した。

ア 1978年長期計画

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

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

イ 1982年長期計画

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

1982年長期計画は、この「安全性確立」論にたったうえで、「電気事業者は、ささいな故障も国民の原子力発電に対する不安感を高める要因となることに鑑み、より一層運転管理を徹底すべきである。」とするなど、原子力発電

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

イ 原子力施設における重大事故

(ア) 1990(平成2)年 美浜発電所2号機で非常用炉心冷却装置作動

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

(イ) 1995(平成7)年 「もんじゅ」ナトリウム漏洩事故

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

(ウ) 1997(平成9)年 動燃東海事業所で火災爆発事故

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

(エ) 1999(平成11)年 JCO臨界事故

1999(平成11)年9月30日、茨城県東海村JCO社の核燃料加工施設において、粉末に濃縮されたウラン溶液を沈殿槽に注入する過程で臨界状態が

出現し、3人の作業員が大量の放射線に被ばくし、うち1名がその年の12月に、さらに翌年4月にもう1名が死亡した。

3名以外の施設内にいた従業員56名も放射線に被ばくした。

施設のある東海村では、災害対策本部を設置し、住民150名に避難勧告を行った。国際原子力事象評価尺度による評価はレベル4とされた。

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

(3) 1994年長期計画は「安心感の醸成」努力を強調

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

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

そのうえで、1994年長期計画は「安全水準の向上が必ずしも国民の安心感につながらない実態も踏まえなければならなりません。安全運転実績を地道に積み重ねることを基本に安心感の醸成に努めていきます。」と世論対策に重点をおく姿勢を変えていない。

(4) 2000年長期計画

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

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

(5) 被告国は震災対策でも「安全神話」

1995(平成7)年1月17日、兵庫県南部地震(最大震度7)が発生した。

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

ところが、2007(平成19)年7月16日に新潟県中越沖地震(マグニチュード6.8、最大震度6強)が発生し、この地震により、被告東京電力の柏崎刈羽原子力発電所では、3号機の建屋外部電源用の油冷式変圧器が火災を起こし、微量の放射性物質の漏洩が確認された。また、震災時の揺れで、使用済み核燃料貯蔵プール内の冷却水が溢水して、敷地内に流れ出した。

8 小括

以上のとおり、被告国は、核エネルギーの内包する巨大な危険性を踏まえて国際的な管理体制が敷かれている中で、原子炉及び核燃料物質を強力な統制下

におき、他方で、原子力委員会による「長期計画」により詳細な原子力発電推進政策を策定、実行し、かつ、本来電力会社が負担すべき技術開発コスト、立地確保のコスト、賠償のリスク、廃棄物処理のコストなどのコスト及びリスクを引き受けるなどして、原子力発電所の建設を主体的、かつ強力に推進してきたといえる。

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

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

第5 被告国の責任

1 はじめに

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

原告らは、本件において、被告国の公務員である経済産業大臣が、その有する規制権限を行使して原発事故による損害を防止すべき義務を負っていたにもかかわらず、これを怠ったという不作為(規制権限不行使の違法)に基づき、原告らが被っている損害について、被告国に対し、国賠法1条1項に基づき損害賠償を求めるものである。

ところで、公務員の不作為が、国賠法上違法と評価されるためには、

- ① 公務員が規制権限を有すること、

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

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

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

(1) 原子力基本法等の原子炉の安全性確保に関する法規制の体系

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

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

他方で、原子力基本法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、「安全性の確保」を原子力の研究、開発、利用の基本方針(2条)とする旨を規定している。そして、1978(昭和53)年の改正により、原子炉等の「安全性の確保」を図るため、内閣府に原子力安全委員会を設置することとし(4条)、同委員会に、原子力の研究、開発、利用のうち、「安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定する」権限を与えている(5条2項)。

また、1957(昭和32)年には、原子力基本法に規定する「安全性の確保」を図るため、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用…(に)よる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行う」ことを目的(1条)とする、原子炉等規制法が制定されている。

さらに、1964(昭和39)年には、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図る」ことを目的(1条)とする電気事業法が制定されている。

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

(2) 原子力基本法等の趣旨・目的

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

ア 原子炉の設置に関する法規制

原子炉を設置しようとする者は、主務大臣(実用発電用原子炉の場合には経済産業大臣)の原子炉設置の許可を受けることが求められている(原子炉等規制法23条1項1号)。具体的な原子炉設置許可の手順は、

- ①原子力安全・保安院の下で、安全設計審査指針に基づき1次審査をなし、
- ②原子力安全委員会内の原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の下で2次審査を行い、

③経済産業大臣は、その結果も踏まえ、最終的に原子炉設置許可処分をなすこととされている。

イ 実用発電用原子炉の使用等に関する法規制

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

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

さらに、経済産業大臣は、定期検査等に限らず、原子炉等の「事業用電気工作物が前条(同法39条、引用者注)第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」(同法40条)として、技術基準適合命令を発することができる。とされている。

そして、経済産業省令で定める技術基準の内容は、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」(同法39条2項1号)とされ、原子炉等の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合するように維持しなければならない」(同条1項)と定められている。

(3) 経済産業大臣が有する規制権限

ア 適切な技術基準を定める権限

経済産業大臣は、電気事業法39条1項及び同条2項1号に基づき、原子炉等が「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ために必要とされる内容の技術基準(経済産業省令)を定める権限を有している。しかも、原子力を

利用する原子力発電所は、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらすものであるところから、想定される事故を未然に防止するために、その時点における最高水準の技術的知見に基づく適切な技術基準を定め、原子力利用に関する安全性を確保する権限を有している。

イ 適切な技術基準への適合性を確保させる権限

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

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

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

ウ 規制権限行使のあり方

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

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

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

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

3 被告国の規制権限不行使の違法

(1) 本件における被告国の規制権限不行使の違法性を判断する基準

本件は、後記第 7 で述べるように、国民の生命、健康、財産や環境が侵害され、極めて深刻な被害が発生している事案である。このような事案においては、①予見可能性の存在、②結果回避可能性の存在、及び③期待可能性の存在、の各要素を総合的に判断して、被告国(経済産業大臣)の規制権限不行使の違法性を判断することが求められる。

以下においては、本件事故が、地震に伴って発生した津波が福島第一原発を襲い、その敷地及び建屋が浸水して全電源喪失の事態に陥ったことによるもの

であることを踏まえ、まず、原子力発電所における事故が、いかに重大な法益侵害をもたらすものであるかについて改めて指摘し、次に、こうした事故を回避するために、本来、行使されることが期待された規制の内容を明らかにする。さらに、本件事故の予見可能性及び結果回避可能性の存在について述べ、そのうえで、上記規制権限の行使が強く期待されるものであることについて論じる。

(2) 原子力発電所の重大な事故がもたらす法益侵害の重大性

原子力発電所における重大な事故は、後記第7で詳述するように、広域、かつ、長期にわたる深刻な被害をもたらす、それによる損害が莫大なものとなることから、重大事故の発生は、万が一にも起こしてはならないものである。特に、後述のように、津波によるディーゼル発電機等の重要機器の浸水は、安全確保のための重要機器を一斉に機能喪失に陥らせる危険性があり、そうした事態に至った場合には、全ての電源の喪失から炉心冷却機能の喪失に至り、炉心熔融を伴う重大な事故に発展する危険性が高いのであるから、このような事態は、絶対に回避されなければならない。

(3) 行使することが期待された規制権限の内容

経済産業大臣は、後記のとおり、2002(平成14)年、または遅くとも2006(平成18)年までには、電気事業法39条及び40条に基づく権限を適時かつ適切に行使して、次に述べる、津波に対しても原子炉の安全を確保する技術基準を定め、かつ、福島第一原発においても、原子炉等をこの技術基準に適合させる権限を行使することが強く期待されたというべきである。

すなわち、津波に対して安全を確保すべき技術基準としては、

第1には、①津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止する対策を講じ(防潮堤など)、②仮に、敷地への津波の遡上があったとしても海水が(重要な機器が設置された)建屋内に侵入することを防止し得る対策を講じ(防潮扉の設置など)、③万が一に、建屋内に津波が侵入したとしても、安全確保のための重要機器が浸水によって機能喪失しないような対策を講じること(重要機

器の水密化や高い位置への設置など)が求められる。

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

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

(4) 予見可能性の存在

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

ア 全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する知見

まず、全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する、被告国の本件事故以前の知見を述べる。

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

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

炉心の溶融による損傷に至ることとなる。

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

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

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

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

イ 巨大地震とそれに伴う津波についての予見可能性

1995(平成7)年の阪神淡路大震災を契機に設置された文部科学省地震調査研究推進本部の地震調査委員会は、2002(平成14)年7月、「三陸沖

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

ウ 津波に伴う浸水によって全電源喪失となりうることの予見可能性

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

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

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

エ その後の地震及び津波に関する知見の進展

(ア) 被告東京電力による三陸沖津波波源モデルによる想定津波の推計(2008年)

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

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

福島第一原発2号機付近想定波高・・・9.3メートル
福島第一原発5号機付近想定波高・・・10.2メートル
敷地南部・・・15.7メートル

上記の試算は、今回発生した津波とほぼ同程度の波高であった。

(イ) 貞観津波に基づく波高の推計(2008年)

被告東京電力は、同年10月頃、東京大学の佐竹健治教授から貞観津波に関する論文(以下「佐竹論文」という。)を入手した。貞観津波とは、869(貞観11)年7月に三陸から仙台平野及び福島県を襲ったマグニチュード8.3と推定される地震及び大津波であり、今回の東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波とほぼ同規模とされる。被告東京電力は、佐竹論文に基づき試算した結果、福島第一原発において津波高8.6メートルから9.2メートル、福島第二原発において7.7メートルから8.0メートルに達するとの結果を得た。

(ウ) 貞観津波を考慮すべきとの指摘

2009(平成21)年6月、政府の総合資源エネルギー調査会の専門家会合において、産業技術総合研究所の活断層・地震研究センターの岡村行信センタ

² 地震に伴う海底変動とほぼ同様の分布となる海面の変動をいう。

一長は、プレート間地震の予測に関して、被告東京電力が、推定の基礎として、塩屋崎沖地震のみを考慮し、より規模の大きい貞観地震・津波の存在を考慮していないことに対して、疑義を示した。

(エ) 被告国への貞観津波に基づく波高推計の報告(2009年9月)

原子力安全・保安院は、同年8月頃、被告東京電力に対し、貞観津波等を踏まえた福島第一原発及び福島第二原発における津波評価と対策の現状を説明するよう求めた。

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

(オ) 被告国内部における貞観津波に基づく波高の推定結果の軽視

2010(平成22)年3月、原子力安全・保安院の森山善範審議官(当時)は、部下に対して福島第一原発の津波対策の状況を尋ねたところ、部下より被告東京電力が津波堆積物の調査をしていること、「貞観の地震による津波は、簡単な計算でも敷地高は越える結果になっている。防潮堤を造るなどの対策が必要となると思う。」旨の報告を受けたが、被告国は、被告東京電力に対して、こうした知見に基づく特段の対策を指示しなかった。

オ 全電源喪失による炉心溶融事故発生の予見可能性についてのまとめ

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

ことがあり得ることも認識していた。

(5) 結果回避可能性の存在

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

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

- ①津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止する対策を講じ(防潮堤など)
- ②仮に、敷地への津波の遡上があったとしても海水が(重要な機器が設置された)建屋内に侵入することを防止し得る対策を講じ(防潮扉の設置など)
- ③万が一に、建屋内に津波が侵入したとしても、安全確保のための重要機器が浸水によって機能喪失しないような対策を講じること(重要機器の水密化や高い位置への設置など)

などの技術基準を定めて、これへの適合を求めていれば、本件のような全電源喪失という事態は避けられたといえる。また、本件事故後、経済産業大臣は、電気事業法39条1項に基づく技術基準として「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令・省令62号」(以下「技術基準省令」という。)に、新たに「5条の2(津波による損傷の防止)」を追加し、その2項において、「津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」として、

津波により全交流電源喪失に至った場合においても、直ちに発電機能を復旧することが可能となる代替設備の設置等を求めるに至った。

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

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

よって、被告国が、これらの技術基準の改定とそれへの適合命令の権限を適切に行使していたとすれば、全電源喪失という事態を避けることも十分可能であったし、仮に、全交流電源喪失という事態に至ったとしても早期の電源復旧が可能となったのであり、本件事故のような炉心溶融を伴う重大事故を未然に防止することは十分に可能であった。

(6) 規制権限行使への期待可能性を基礎づける事実

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

すなわち、第1には、原子力発電所における重大な事故が、後記第7で詳述するように、広域で、長期にわたる、深刻な被害をもたらし、それによる損害が莫大なものとなることから、重大事故の発生は、万が一にも起こしてはならないものであることによる。特に、前述のように、津波によるディーゼル発電機等の重要機器の浸水は、安全確保のための重要機器を一斉に機能喪失させる危険性があるのであり、そうした事態に至った場合には、全ての電源の喪失から炉心冷却機能の喪失に至り、炉心溶融という過酷事故へ発展する危険性が高

いのであり、そうした事態は、絶対に回避されなければならない(津波によって重大事故が発生しうることに、その場合、重大な法益侵害がもたらされること)。

第2に、被告国は、上記第5において詳述したとおり、単に原子力事業者に対して、原子炉等規制法、電気事業法等によって、安全確保のための消極的な規制を行う立場に留まるものではない。被告国は、原子力委員会による「長期計画」により詳細な原子力発電の推進計画を策定、実行し、かつ、本来は電力会社が負担すべき技術開発のコスト、立地確保のコスト、賠償のリスク、廃棄物処理のコストなどのコスト及びリスクを引き受けるなどして、原子力発電所の建設を主体的、かつ強力に推進してきたといえる。つまり、被告国は、自らの先行する行為によって、原子炉の持つ巨大な危険の作出に深く関与しているといえるのである(いわゆる「国策民営」による原発推進政策。作為起因性の不作為責任)。

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

第4に、被告国は、上記第4の7で詳述したとおり、外国における重大事故及びわが国における事故の頻発にもかかわらず、「わが国の原子力発電におい

ては、その安全性は基本的に確立している」と繰り返し言明して、国民に対して、原子力発電が安全であるとの広報を繰り返してきた。このように、安全が確保されているという国民向けの広報を続ける以上、被告国が、原子炉において万が一にも過酷事故につながりかねない事態を招来させないように万全の体制で厳しい規制を取るべきことは当然といわなければならない(国民に対する安全の保証)。

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

4 小括

以上に述べたとおり、被告国は、福島第一原発において、津波に伴う建屋への浸水から本件事故のような炉心溶融による重大事故が発生し得ると予見することは十分に可能だった(予見可能性)。

また、被告国は、地震及び津波によっても原子炉が全電源喪失に陥ることがないようにすること、及び仮に全交流電源喪失に至った場合においても直ちに復旧しうる代替措置を講じることを内容とする技術基準を定め、かつ、福島第一原発においても、これに適合するように原子炉等を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限する(技術基準適合命令)義務があった(期待可能性ないし作為義務の存在)。

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

被告国は、以上のような技術基準の制定及び同基準への適合命令を発する措置をとり、本件原発周辺住民のほか多数の国民の生命、健康、財産や環境を確保すべき義務を負っていたにもかかわらず、かかる権限行使を適時にかつ適切

に行使する措置を怠ったものであり、こうした規制を怠ったことは、被害を受けた多くの国民との関係で、国賠法 1 条 1 項との関係において違法と評価されるべきものである。

第 6 被告東京電力の責任

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

1 被告東京電力が負う高度の注意義務

原子力発電の危険性については、すでに繰り返し述べてきたとおりであり、この危険性を踏まえれば、電気事業者は、原子炉の運転に当たっては、その時点における最新かつ最高の知識及び技術に基づいて事故の発生防止に万全を期すとともに、常により一層の安全の確保に向けて継続的に調査及び研究を尽くし、仮に、安全性の確保に疑念が生じた場合には、直ちに運転を停止して必要な対策を施すことを含めて、要求される最大限の防止措置を講じて周辺住民の生命・健康をはじめとする人格的利益に対する危害を未然に防止すべき、極めて高度な注意義務を負う。

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

2 事故の多発と安全性の軽視

(1) 福島第一原発における事故の多発と被告東京電力による事故隠し

1971(昭和46)年3月26日の福島第一原発1号機の運転開始後、被告東京電力の原子力発電所では大小の事故が相次いでいる。たとえば、1978

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

また、2000(平成12)年7月に発覚したトラブル隠しは、福島第一原発、福島第二原発及び柏崎刈羽原発の計13基において、1980年代から1990年代にかけて行われた自主点検の記録に際して、燃料体を囲む炉心隔壁(シユラウド)のひび割れ等の事実が隠蔽されていたというものであった。これは、ゼネラル・エレクトリック・インターナショナル社(GE I社)の米国人技術者から原子力安全・保安院への内部告発によって明らかになったもので、被告東京電力が隠蔽の事実を認めたのは、内部告発から2年経った2002(平成14)年のことであった。

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

(2) 炉心溶融を伴う重大事故は起こりえないという「安全神話」の呪縛

ア 原子炉の構造における「安全神話」の流布

被告東京電力が流布してきたいわゆる「安全神話」には、さまざまなレベルのものがあるが、その基本となっていたのは、原子炉の構造を理由とするものである。本件事故前、被告東京電力が原子炉の安全性について述べていたのは、「五重の壁」による放射線防護であった。すなわち、ウラン酸化物を焼き固めた燃料ペレット、燃料を覆う被覆管、原子炉圧力容器、原子炉格納容器及び原子炉建屋であり、これらにより、放射性物質を「閉じ込め」、したがって、周辺環境への放出は「ない」とされていた。被告東京電力は、炉心溶融とい

う事態はおろか、それによる放射性物質の施設外への放出については、全く想定していなかった。

イ 炉心溶融を伴う重大事故の発生については想定すらしていなかった

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

たとえば米国では、原子炉の設置許可の基準となる立地基準のなかに、周囲に低人口地帯を設けることが定められている。一方、日本では、被告国の立地審査指針において、万一の事故が起きても公衆の安全を確保することが前提とされているものの、深刻な事故は起き得ないものとして、事実上、低人口地帯を設けなくとも建設が認められてきた。被告東京電力においても、重大事故は起こりえないとして、福島第一原発周辺に低人口地帯を設けなかった。

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

ウ 被告東京電力の関与による法規制の免除

本件事故当時、炉心溶融を伴う重大事故に対する対策は、法律上の規制事項としては、義務づけられていなかった。しかし、こうした事故対策を法規制の対象としないという取り扱いとなった背景には、被告東京電力の関与による影響があった。

炉心溶融を伴う重大事故の対策は、1986(昭和61)年のチェルノブイリ原発事故をきっかけに日本でも検討されることになった。当時、被告東京電力

をはじめとする電力会社は、被告国による規制を認めれば炉心溶融を伴う重大事故の可能性を認めることになり、そうした事故は起こりえないという従来の説明と整合性がつかなくなると考え、被告国に対して法規制の導入を見送るよう要求した。

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

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

(3) 地元住民の意見形成に対する「やらせ」

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

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

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

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

(4) 被告東京電力は不十分な耐震設計指針にすら従わなかった

ア 不十分な耐震バックチェックと最終報告の先延ばし

被告東京電力は、2006年(平成18)年に改訂された原子力安全委員会の

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

被告東京電力は、これ以後、耐震バックチェックをほとんど進めず、当初2009(平成21)年1月としていた最終報告の提出予定を2016(平成28)年1月に先延ばしにした。また、新指針に適合するために必要となる多数の耐震補強工事についても、その必要性を把握しながら、被告東京電力がこれを実施することはなかった。

イ 安全対策を先延ばしにする被告東京電力の姿勢

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

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

(5) 小括

このように、被告東京電力は、福島第一原発を含む原子力発電所を設置・運転するにあたって、その危険性から要求される高度の注意義務を負っているにもかかわらず、大小さまざまな事故を多発させ、そればかりか事故を隠蔽し、

一方では、炉心溶融を伴う重大事故は起こらないと喧伝し、地域住民の反対の声を封じてきた。また、被告東京電力は、被告国による耐震設計指針に基づくバックチェックについても、経済性を優先して先延ばしにしてきたのであり、原子力発電所の設置・運転についての絶対の要請である安全性の確保を、著しく軽視してきたものといえる。

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

(1) 被告東京電力は2002年には福島県沖の巨大地震を予見していた

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

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

(2) 2006(平成18)年の溢水勉強会

2004(平成16)年12月のスマトラ沖津波や2005(平成17)年の宮城県沖地震を受けて、2006(平成18)年5月、原子力安全・保安院及び原子力安全基盤機構の主催による溢水勉強会が開かれた。被告東京電力は、これにオブザーバーとして参加し、福島第一原発5号機の想定外津波にかかる検討状況を報告している。被告東京電力は、その際、O. P. +10メートルの高さの津波により非常用海水ポンプが機能を喪失し、炉心損傷に至る危険があること、O. P. +14メートルの高さの津波により、建屋への浸水に伴い全

電源喪失に至る可能性があることを報告した。

(3) 被告東京電力が本件事故の可能性を認識した時期

ア 2002(平成14)年、遅くとも2006(平成18)年には認識

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

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

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

イ 被告東京電力のその後の知見の進展

なお、2007(平成19)年7月16日に発生した新潟県中越沖地震では、柏崎刈羽原子力発電所において、耐震設計時の基準加速度を超える地震動を観測した。地震により、当時運転中だった4基の原子炉は自動停止したが、3号機建屋外部の変圧器から出火し、約2時間にわたり火災が続いたほか、炉心の冷却に一部の機器しか使えなかったことから4基並行での冷却ができず、冷却

停止は間一髪の状態であった。また、この事故で放射性物質が微量ながらも施設外に漏出した。

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

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

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

(4) 被告東京電力の注意義務違反

被告東京電力は、2002(平成14)年の推進本部・長期評価による福島県沖を含む地震予測についても、あるいはまた、溢水勉強会における福島第一原発の津波による浸水被害の予測についても、単に可能性を指摘しているだけで、実際にはそのような津波は来ないだろうと考えていた。その結果、必要な津波対策がとられることはなく、また、必要な津波対策をとり安全を確保するまでの間、原子炉の運転を一時停止することもなかった。

ア 外部電源を確保する必要性

原子炉事故対応の三大原則は、「止める」「冷やす」「閉じ込める」にあるが、

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

イ 非常用ディーゼル発電機等について津波対策をとる必要性

また、外部電源を喪失した場合に動力となる交流電源を供給するのが非常用ディーゼル発電機であるが、これが津波による浸水で機能を失ってしまうと各種の非常用機器の作動に必要とされる動力電源の供給が不可能になる。

そのため、非常用ディーゼル発電機等の炉心冷却のための重要な機器が設置されている建屋については、仮に原子力発電所敷地が浸水したとしても、建屋内に海水が侵入しないように対策を取ることが不可欠であった(防潮扉の設置など)。また、万が一、こうした建屋に海水が侵入したとしても、非常用ディーゼル発電機等の重要機器への浸水を防ぐために、こうした重要機器については、水密化する、その設置場所を高くするなどの対策をとることが必要であった。

ウ 交流電源の喪失に対して直ちに機能を代替しうる設備の確保

さらに、万が一にも交流電源を供給する設備の機能が喪失した場合においても、直ちにその機能を復旧できるようにするため、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じることが必要であった(非常用ディーゼル発電機に多重性・多様性を持たせ低位置ではなく高い陸側の建屋に設置すること、直流電源(バッテリー)の容量アップ、可搬式バッテリーの配備、交流・直流両用の電源車を複数台、高台へ配備することなど)。

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

エ 被告東京電力はこれらいずれの対策もとらなかった

2011(平成23)年10月7日経済産業省令第53号による改正前の技術基準省令4条1項は、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象(地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。)により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」としており、原子炉の安全性が津波により損なわれることのないよう「適切な措置」を講じるべきことを命じていた。

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

ところが、被告東京電力は、本件事故当時、これらいずれの対策をもとっていなかった。被告東京電力は、福島第一原発の原子炉施設が水没のために全電源喪失に陥り炉心が熔融し、それによる放射性物質の施設外への大量放出という重大事故が発生しうることを想定し、このような事態が発生することのないよう、想定される巨大地震と巨大津波により原子炉の安全性を損なわないようするために求められる前記アないしウの各防護措置を講じる義務に違反し、ま

た必要な防護措置が取られるまでの間、原子炉の運転を一時停止させる義務に違反したものである。

(5) 被告東京電力の責任のまとめ

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

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

第7 原告らの蒙った被害

1 原告番号8番・●●●●の場合

(1) 避難

2011年3月11日の東日本大震災発生時、原告●●●●(以下「●●」という。)は、福島県双葉郡富岡町夜ノ森の自宅に、一人でいた。一緒に暮らしていた息子の○○(原告番号9)は、仕事の都合で一時的に新潟県柏崎市に滞在しており、不在だった。激しい揺れがあり、また激しい余震も続いており、自宅に一人ではいられないと考えた●●は、あわただしく富岡第二中学校の体育館へ避難し、息子のいない心細さを感じながら一晩を明かした。

翌12日、突然、周りの人々が慌ただしく移動をし始めた。同日午前5時4

5分、国が原子力災害対策法に基づき、福島第1原子力発電所2号機から半径10キロメートル以内の住民に対して、半径10キロメートル外への「避難指示」を出したためである。しかし、●●はその当時、避難指示が出ていることなど知る由もなかった。体育館にはテレビなどもなく、情報を得る手段がなかったからである。

「どうやらここから避難しなければいけないらしいよ」

人づてにそのように聞いた●●は、「ここだと地震で危険なのかしら」などと思いながら、周りの人と一緒に移動することにした。

訳も分からぬまま、ただ周りの行動に従うしかなかった。●●は、着の身着のまま、知人の車に乗った。自宅から愛猫を連れてきていたが、避難所に動物は連れて行けないと思い、自身の車の中に、少しの水とペットフードと一緒に置いていくことにした。

どうせ2、3日の避難だろう、それくらいなら大丈夫。

●●は、当時そう思っていた。

●●と知人一家は、自動車に同乗し川内村へ向かった。道路は、避難車両で渋滞し、普段ならば車で30分程度の距離が2時間もかかった。ようやく「川内村いわなの里」という施設へ入り、ほっと一息つこうとした時、●●は、衝撃的な映像を目の当たりにした。

テレビの画面に、映し出される原子炉建屋爆発の様子――。

嘘・・・。

その瞬間、●●は全身の肌が粟立つのを感じた。

ここには危ない、もっと遠くに逃げなければ。思わず、「(原発が)爆発した！」と叫んでいた。

●●と知人一家は、逃げ出すように、降りたばかりの車に飛び乗り、とりあえず一緒に避難した知人の親戚がいるいわき市を目指して南下した。

翌13日、いわき市内の体育館へ避難した。同日夜、ようやく充電できた知

人の携帯電話で、息子に連絡をとることができた。息子夫婦(当時は婚約関係)は、本件事故直後から、必死に●●の携帯電話に電話をし続け、あちこちの避難所を訪ね探しまわっていた。

翌14日、●●は迎えに来た息子夫婦と共に、柏崎へ移動し、そのまま1年にわたって柏崎での避難生活を続けることとなった。

(2) 避難前の暮らし

ア 本件事故当時、●●は、夜ノ森の自宅で息子と二人暮らしをしていた。あわせて約450坪もある2筆の広大な土地の上に、3棟の建物。いずれも、●●が、亡き両親から引き継いだものである。特に、寝食の場として使用していた母屋は、約60年前、亡き両親が宮大工に依頼し、3年かけて建築したものだ。立派な一本木の梁、風の通り抜ける高い天井――すべてが、亡き両親の「誇り」であった。●●は、養女として迎えられた幼少期から、この家で育った。

結婚を決めた息子は、自宅土地の一角に、二世帯住宅を建築する計画を立ててくれた。●●は、亡き両親、そして亡き夫と暮らした土地で、新しい家族を迎え入れ、暮らし続けられることに、希望を感じていた。すでに設計図は完成していた。設計図を見ながら、新たな住処での暮らしを想像し、完成を心待ちにして毎日を過ごしていた。

イ 自宅は、●●にとって生業の場でもあった。□□大声楽科を卒業した後、30年前から、敷地内の母屋とは別の建物で、30人ほどの子どもたちに、ピアノとコーラスを教えていた。近年では、かつての生徒が自分の子どもを通わせてくれ、親子2代続けて生徒となっているケースもあり、人とのつながりの連鎖に喜びを感じていた。

この子には、次にどんな曲を弾かせよう、どんな曲を歌ってもらえば、もっと音楽の楽しみをわかってくれるだろう。

生徒の個性に応じて、内容を考えた。発表会も、自宅で開いていた。子ど

もたちの喜ぶ顔を見たくて、ご褒美のプレゼントを用意した。一つの曲を完成させ、発表会で、家族や友人に披露し終えた時の、達成感にあふれた顔。子どもたちの成長に接することがなによりの喜びであった。

ウ 自宅横にある、「庭」というには広い土地には、自家菜園を作っていた。夜ノ森は、海からの風が吹きぬけ、夏冬の気温差が少ない、過ごしやすい気候であった、また、日照時間が長いため、植物の栽培にも適していた。

トマト、キュウリ、ナス、キャベツ、カボチャ、ジャガイモといった代表的な野菜から、スナップえんどう、インゲン豆、空豆などの豆類、みょうが、どくだみ、ヤーコン、とうもろこしまで幅広く作っていた。春にはジャガイモやインゲン豆から白い花が咲いて、目を楽しませてくれた。もちろん収穫も待ち遠しく、季節毎に様々な味を堪能していた。野菜だけでなく、いちじく、びわ、ブルーベリー、いちご、キウイといったフルーツも畑を賑わせ、果実がふくらめば、甘い芳香を漂わせていた。

収穫物は、自宅で消費するとともに、ご近所へお裾分けしていた。お裾分けのお礼として、その人の自家菜園の収穫物をもらうこともあった。「おいしい」と喜ぶ知人の顔を見たり、互いの収穫物を交換しあうことも含めて、自家菜園は、●●の生きがいの一つだった。

エ このように、●●は、夜ノ森の自然環境や濃密な人間関係を基礎に、音楽教室、自家菜園を通して人と交流することを生きがいとし、また、両親から受け継いだ土地で息子夫婦との新しい生活を築いていくことを楽しみにしながら生活をしていた。

(3) 避難後の暮らし

ア しかし、避難後、●●の暮らしは一変した。

●●は、息子夫婦が一時的に滞在していたワンルームマンションに転がり込む形になった。98平米もある一戸建ての自宅での生活から一転、3人が一つの部屋で寝食する生活。次第に窮屈になり、より広いマンションを借り

た。それでももちろん、夜ノ森の自宅とは比較にならない狭さで、庭など付いていない。しかし、これから避難生活がいつまで続くか分からず、贅沢はできなかつた。

●●は、避難するまで、柏崎に縁もゆかりもなかつたため、知人などいなかった。また、当初は、役所でも避難者支援の情報を得ることができなかつた。2011年10月くらいまで、知り合いができず、一日で喋る相手が息子夫婦だけという日々が続き、孤立感に苛まれた。

また、夜ノ森と違い、柏崎は豪雪地帯である。毎日の雪かきや雪の上の移動など、慣れない雪のある生活にも苦勞した。

広い自宅では当然のようにできた自家菜園も、マンションのベランダでは難しく、生きがいの一つを失ったように感じた。

このような避難生活が半年続いた頃、ストレスが原因で胃にポリープが複数できていることが判明した。いくつかを内視鏡治療で摘出したが、すべてを摘出することは出来ず、内服薬を飲み続けることを余儀なくされている。また、不眠と肩こりに悩まされ、安定剤を服用するようになった。

イ ●●は、2011年4月、初めて夜ノ森の自宅へ一時帰宅をした。両親が遺してくれた大切な自宅に足を踏み入れた瞬間、目を覆いたくなる光景が広がった。

家具という家具の扉や引出しが開け放たれ、何かを探ったような形跡。動物が入ったのか、毛や糞が一面に散らばり、強いけもの臭がたちこめていた。

それでも、限られた時間の中で、持てるだけ大切なものを持ち帰らなければならない。しかし、祖母や母親から代々受け継いだ着物や帯などが入った箆笥は、何者かによって開け放たれていた。昔、夫と結婚の挨拶回りをした際に着用した縮緬ちりめんの訪問着。母親が、歳をとった時に、と整えてくれたグレーの鮫小紋。自分も、嫁に受け継いでいきたかったが、放射性物質に汚染されてしまった以上、それは叶わない。

蓋の開いたまま長期間放置されていたグランドピアノは、湿気を含んで、もう美しい音色をだすことはできない。その上、放射性物質によって汚染されてしまった。●●の愛用していたピアノは、いまでは伐採を禁止されている北海道の木を利用した自慢のもので、毎日弾いて親しんだ、パートナーのような存在だった。

唯一の救いは、車の中に置いてきた猫が生きていたことだ。ひと月ほど閉じこめられていたため、食料も水もつきて、がりがりにやせ細り、毛もすっかり抜け落ちていた。そんな状態になりながらも必死で生きていてくれたことへの感謝の気持ちと、つらく心細い思いをさせてしまったことへの謝罪の気持ちで、涙がとまらなかった。

●●は、2011年10月に再度一時帰宅をした。しかし、夜ノ森に近づくにつれ、自宅の悲惨な状況を目にした時や本件事故を知った時の衝撃を思いだし、気分が悪くなってしまう。結局、その時は一時帰宅を果たしたものの、その後の一時帰宅は、息子に任せざるを得なくなった。

思い出のたくさんつまった自宅に、戻りたくても戻れない――。●●は、そんなジレンマに苦しんでいる。

ウ ●●は、柏崎で約1年間生活をした後、息子夫婦の都合に伴い千葉県△△市へと移った。しかし、現在でも自宅へ帰宅することはできず、避難生活を続けている。自宅のある夜ノ森は、区域再編後も帰還困難区域と指定されており、いまだ帰宅の見通しは立っていない。

高線量の夜ノ森に、生徒である子どもたちが戻ってくるとは思えない。また、避難以来、一切ピアノに触れていないため、かつてのように指が動かなくなっている。それゆえ、夜ノ森で音楽教室を再開できる見通しは限りなくゼロだ。

息子夫婦は、お金を貯めて、またピアノを買えばいいという。けれど、生徒の子どもたちが帰ってこないのに、何のためにピアノを弾くのか。虚しさが

募る。

本件事故後、子どもたちは方々へ避難し、中には連絡を取れなくなった者もいる。親子2代の生徒ができるまでに発展させてきた人とのつながりは、奪われてしまった。

(4) ●●の「^{いま}現在」

●●は、亡き両親自慢の自宅で、たくさん子どもたちに囲まれながらピアノやコーラスを教え、自家菜園を耕すという平穏な生活を本件事故によって奪われた。自宅やピアノ、着物といった財産を失い、また、職場を失うことにより営業損害を蒙ったばかりではない。人とのつながり、生きがい、両親との思い出、息子夫婦との生地での新たな生活。これら財産的評価に尽くせない利益を失った。そればかりか、先の見通しの立たない避難生活を不安に思い、避難生活でのストレスから、精神的、肉体的不調を抱えている。

夜ノ森では、今年も、春の訪れとともに優しい色合いの桃色の桜がトンネルをつくっているだろう（夜ノ森町内の桜並木は、全国的にも桜の名所として知られている）。初夏には、駅のホームは、ツツジの鮮やかなピンクで彩られているだろう。

——そして、我が家の青々とした野菜。

豊かな自然にあふれる「ふるさと」の情景を、ふとした瞬間に思いだしては、胸がしめつけられるような思いに駆られている。

2 原告らにとっての「ふるさと」

(1) 原告らの住む福島

福島県は、北海道、岩手県に次ぐ全国第3位の面積を誇る。約1万4000平米の広大な土地は、東部の阿武隈高地、中央部を南北に縦断する奥羽山脈、北部から西部に連なる飯豊連峰・越後山脈といった山岳地帯を擁し、それらにより、太平洋と阿武隈高地に挟まれた浜通り、阿武隈高地と奥羽山脈

に挟まれた中通り、奥羽山脈と越後山脈に挟まれた会津の3地域に分けられる。これらの地域は、気候、文化、歴史が全く異なり、それぞれ独特の社会を形成してきた。

(2) 自然環境

原告らを含む多くの避難者が居住していた浜通りは、日本海側からの季節風が奥羽山脈や阿武隈高地などに遮られるので、冬でも雪は少なく、夏も海からの涼しい風が吹き、過ごしやすい気候である。

そして、この温暖な気候のもと、多様な生態系が形成されている。たとえば、沿岸部には希少種であるハマナスが生育し、特定気象野生動植物に指定されているコアジサシが繁殖に訪れる。水田には、タナゴやメダカ、ホトケドジョウといった希少な淡水魚類が生息している。山岳地帯は、沿岸部とはまた少し異なる生態系であったが、アミタケ、チチタケ、ナラタケといったキノコ類や、タラの芽、シドケ、コシアブラなどの山菜が自生している。

また、海も豊かな魚巢を擁している。いわき沖を起点として、宮城県沖までの北東にかけての三角地帯は、遠浅の砂地の海が広がっている。阿武隈山系から注ぎ込む養分が豊かな漁場を形成し、ヒラメ、アイナメ、スズキといった高級魚が獲れ、「常磐物」としてブランド化されている程であった。

(3) 暮らし

ア このような豊かな自然環境のもと、人々はそれぞれの営みを形成してきた。

豊かな海を前に、漁業が盛んであった。沿岸部では、温暖な気候が稲作に適していたため、水田地帯が広がっていた。過ごしやすい気候は、牧草の生育にも適し、その上牛の乳を出やすくするため、広大な土地の中で、酪農を営む者もいた。

イ 地方特有の濃密な人間関係が形成されていたという特色もある。豊かな自然環境のもとで、広い自宅の庭を利用して、自家菜園を作る人。趣味として釣りに興じる人。頻繁に山に入り、キノコや山菜などの山の幸を楽しむ人。

収穫物を近所の人とお裾分けしあって、楽しみを分かち合っていた。

また、相馬、南相馬、双葉郡といった富岡町夜ノ森以北で行われる「相馬野馬追祭」や、浪江町の「津島の田植踊」に代表されるように、歴史や伝統文化も悠々と受け継がれていた。毎年、繰り返される行事を守っていくため、老若男女が集い、団結し、親交を深めていった。

ウ このように、人と人が互いに支えあい、ふれあう形で地域社会が形成されていた。

(4) 「ふるさと」とは

「ふるさと」という時、一人一人思い浮かべる具体的な情景（表象）は異なる。ある者は、生まれ育った地域の山や川を思い、またある者は、家族や友人知人の顔を思い浮かべるだろう。その地域ならではの食材や料理、あるいは地域の祭りを思い浮かべる者もいるだろう。このように、個々の人が「ふるさと」に込める意味は、個々にさまざまである。

しかし、共通するのは、地域の自然の中で続けられてきた人びとの営みの中で育まれてきたものだということである。それはまた、それぞれの原告にとって、その人らしい生活を営むためのかけがえのない基盤であったという点でも共通する。

原告らが「ふるさと」というとき、それは、単に生まれ育った地を意味するものでも、単に本件事故当時住んでいた地を意味するものでもない。「ふるさと」とは、地域の自然や社会そのものであり、家族との生活であり、自己の生業であり、知人友人との人間関係であり、趣味のサークルや地域の祭りなどの総体である。すなわち、上記（1）～（3）において述べたものは、「ふるさと」の構成要素に過ぎない。それらをすべて含み、個々の構成要素に分解することのできない、生活の場・生活基盤の総体が「ふるさと」なのである。

そして、各人が有している家族との生活、生業、人間関係などは、個々別々に存在しているのではなく、多くの場合、他者の有しているそれらと重なり合

い、全体として一つの「ふるさと」という輪を作り上げている。さらに、一世代だけのものではなく、祖先から受け継がれてきたものであって、新しい者が参加することによって新たな発展を遂げてきており、将来にわたっても長く発展していくはずのものであった。原告らは、それら全てを含めた、その人らしい生活を営むための基盤の総体を「ふるさと」と呼んでいるのである。同時に、それは、単に原告らに対して誰かから与えられていたものではなく、原告らが、自ら、日々の生業と生活の中で育んできたものである。

原告らは、本件事故以前、それぞれの居住地において、それぞれの生業、それぞれの生活を営み、その中で家族や地域での人間関係や文化を育んできたのであって、本件事故さえなければ、そのままの生活を継続することができたはずであった。

3 避難生活

(1) しかし、本件事故によって、原告らは、避難を余儀なくされ、唐突に「ふるさと」から切り離された。

●●のように、着の身着のまま避難した者も多い。そして、避難したはいいが、正確な情報も与えられなかったため、むしろ線量の高い地域に避難し、より多くの被ばくを強いられた者もいた。

避難所では、過酷な日々が待ち受けていた。特に、事故当初は、断水でトイレの水が出なかったため、次第に臭いがきつくなった。物資が届くまでは、一人一枚の毛布にくるまって寒さに耐え忍ばねばならず、また、朝夕配られる冷たく味のないおにぎり空腹を凌いだ。見知らぬ者同士がすし詰めになった避難所には、プライバシーなどなく、携帯電話の充電器などの盗難が横行したり、慣れない集団生活にいらだちを隠しきれず、争いあう者もいた。余震が続き、それぞれが極度の緊張状態の中、窮屈な避難生活に耐えていた。

大切に育ててきたペットや家畜を置いていった者は、それらの命を心配し

た。つながれたまま餓死し、ウジが沸いた家畜。一時帰宅では、分かってはいたものの、目を背けたくなる現実が目の前に広がっていた。

(2) 避難所を出て、仮設住宅へ移った後も、窮屈な生活が待ち受けていた。断熱材の設置が不十分なため、冬は寒さや結露を防げず、夏は逆に熱中症が多発した。また、薄い壁では、音漏れも防げないため、隣人に気を配りながら生活しなければならない。さらに、今に至っては、2年にわたる利用で、仮設住宅自体が「老朽化」してきている。そもそも、長く使用する仕様ではないため、湿気や結露で、床に凹凸が生じたり、カビが大量発生したりと、もはや住み続けるのが困難な状態のものも出てきている。

仮設住宅での生活に伴う被害が顕著に表れているのは、高齢者である。本件事故が起こるまでは、元気で畑を耕していたのに、仮設住宅での生活で、要介護の状態になる高齢者が後を絶たない。見知らぬ土地で、畑もなく、狭い家の中では、十分に体も動かせない。茶飲み友だちもおらず、他愛のない会話を花を咲かせることもない。心身の健康が失われても仕方がない環境なのだ。

(3) 避難によって、家族が引き離されたケースも多い。復興庁が、大熊町の全世帯主を対象に、2012年9月に行ったアンケート調査によると、回答した世帯の31.2%が「複数か所に分かれて避難している」と回答している（復興庁・福島県・大熊町「大熊町住民意向調査 調査結果（速報版）」）。離ればなれの生活の中で、意思疎通が希薄化し、生活設計や賠償金を受領するか否かなどについて意見の対立が生じて、離婚や「家族離散」するケースも珍しくない。

(4) 終わりの見えない過酷な避難生活を「流浪の旅」とたとえた避難者がいた。避難当初は、事故が収束し、汚染された環境が戻れば、戻れるかもしれないと淡い期待を持っていた。

しかし、本件事故から2年2カ月余が経過した現時点においても、ネズミが

仮設配電盤に入り込んだことによって、配電盤がショートして停電し、使用済み核燃料プールや共用プールの冷却装置が停止したり、地下水槽から放射能汚染水が相次いで漏れ出すなど、福島第一原発のトラブルが度々報じられる。「収束宣言」など到底信用できない。そして、「ふるさと」の除染も、いつまで経ってもすすまない。

以前の暮らしとは比べものにならない窮屈で、不便な「借り暮らし」に必死で耐え、家族間の意見対立などの苦難を抱えながら、報道される現実を直視せざるを得ない。戻れるのか、戻れないのか——帰還できる見通しのつかないまま長期化する避難生活は、いわば「生殺し」の状態であり、次第に、「ふるさと」へ帰る希望を失っていく。

被告国や被告東京電力への不信が募る中、「ふるさと」に戻りたい、戻れる時がくるのか、もうあきらめるべきなのではないかと葛藤しながら、過酷な避難生活を続けている。

4 帰還困難であること

(1) 政府の避難指示によるか否かを問わず、本件事故により避難を余儀なくされた住民の数は、福島県の発表によれば約16万人にも及び、その多くは、帰還の目処さえ立っていない状況にある。中でも、原告らのように、政府の指定した避難区域、または、これらの地域に準ずる高線量地域からの避難を余儀なくされた者は、様々な要因により、帰還を断念せざるを得ない状況にある。

(2) 政府は、2011年12月26日、それまでの避難区域を見直し、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を帰還困難区域、20ミリシーベルトを超えるおそれのある地域を居住制限区域、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と確認された地域

を避難指示解除準備区域と設定することとした。

帰還困難区域は、放射性物質による汚染の程度が極めて高く、周辺線量の高さから、立ち入った者の被ばく管理や、放射性物質の汚染拡散防止措置が必須となるため、住民の避難が徹底され、区域の境界をバリケードで囲うなど、立ち入りすら厳しく制約されている。居住制限区域についても、避難継続が求められており、宿泊を伴う一時帰宅は制限されている。

このように、帰還困難区域及び居住制限区域は、政府による指示それ自体により、相当の長期間にわたって帰還することができない。

(3) そして、帰還困難区域や居住制限区域だけでなく、避難指示解除準備区域やその他の高線量地域も、放射性物質による汚染が顕著であり、将来にわたり、環境を事故前の状態に回復することが非常に困難である。それゆえ、健康影響に対する恐れと疑念から、政府による避難指示の有無に関わらず、住民の大多数が避難を余儀なくされた。

また、現在においても、放射性物質は放出され続け、福島第一原発のトラブルが度々報道されており、本件事故は収束にほど遠い状態である。本件事故直後に正確な情報が与えられなかったことや、事故直後に繰り返し爆発の映像を見続けたことによるトラウマも相まって、現在の原子炉がいかなる状態か、今後さらなる事故が発生しないのか等、多くの住民が強い不信感や恐怖感を抱いている。

このように、現在また将来においても、安心した生活を送ることのできる見通しは立っていない。特に、被ばくによる健康影響を顕著に受ける小さい子どもを持つ世代に、安心して子育てのできる環境に戻る見通しが立たないゆえ、帰還を断念する者が多い。

(4) また、環境汚染以外の要因も大きい。人が生活を送るためには、病院や学校を含めたインフラストラクチャーが必要不可欠である。特に上記避難指示区域を中心に、電気・水道・通信等のインフラの復旧が進んでいないこと

はもちろん、医療機関や教育機関などのいわゆる社会的インフラの復旧も目処がたっていない。なぜなら、社会的インフラを構成する者の多くも避難しているからである。特に、医師や看護師などの医療従事者の不存在は、医療支援を特に必要とする高齢者や小さい子どもを持つ世代にとって、帰還を断念する大きな要因となっている。加えて、大多数の部分が避難指示区域に指定されている浜通り地域は、避難指示が出されているために、道路や鉄道路線が震災被害から復旧していない。そのため、他の地域、特に都市部へのアクセスがままならず、生活上の不便さが著しい。再び震災が起きた時に、交通網が寸断されているため、他所へ避難することができないのではないかと懸念する者もいる。

(5) さらに、そこで事業を営んでいた者にとっては、若い労働者が戻ってこないことも帰還を困難ならしめる大きな要因である。働き盛りの世代は、同時に、小さい子どもを持つ世代であるが、前述のとおり、子どもへの健康影響を懸念し、多くの者が帰還しないため、労働力不足に陥ることは目に見えている。さらに、多くの取引先が避難しているため、帰還すればかえって取引が困難になることや、食品に限らず、高線量の地域で生産された製品に抵抗を持つ取引業者が多いことなど、帰還により不利益が生じる蓋然性が高いことから、帰還して事業を再興するインセンティブが働かない。そして、事業者が戻らなければ、雇用の場が復活しないため、労働者が帰還することができないという悪循環に陥っている。

(6) また、帰還をしようにも、帰還先である居住用不動産（特に家屋）を実質的に喪失してしまっている。本件事故から2年2カ月以上もの長きにわたって、家屋は、その住人を失ったままであり、日々の手入れを受けられなかったため、経年や風雨等による劣化が著しく進んでいる。さらに、住人の不在をいいことに、窃盗犯や動物が侵入したり、本件事故により慌ただしく避難したため放置された食品が腐敗したり、雨漏りのためカビだらけになった

りと、屋内は荒れ放題になっている。そして、特に、東日本大震災の地震や津波による被害を受けたまま放置されている家屋は、もう二度と住むことができないほど荒廃している。このように、避難のため住人を失った家屋は、様々な要因により著しく損傷を受け、実質的にその効用を失っており、帰還をしようにもできない状態にある。

(7) 以上のように、政府による避難指示、放射性物質による環境汚染、インフラの崩壊、雇用の喪失、居住用家屋の喪失などの事情から、原告らは、帰還困難な状態にある。

5 「『ふるさと』喪失」による被害

(1) 総論

上記●●のように、本件事故以前、原告らは、それぞれの居住地において、上述した豊かな自然環境のうえで、それぞれの住居を拠点として家庭を築き、それぞれの生業を営み、濃厚な人間関係を形成するなどして地域社会を構築しながら、平穏に生活を営んできた。上述したとおり、「ふるさと」は、各原告らの享受してきた自然環境を前提に家庭生活、職業生活、知人友人との人間関係を含めた地域社会生活の諸要素によって構成されている。

しかし、本件事故により、原告らの生活は、その基盤を根こそぎ奪われた。「ふるさと」を追われ、帰還困難となった。原告らは、「ふるさと」を喪失したのである。

そこで、以下では、上述した各要素、すなわち、住居を拠点とする家庭生活、職業生活、地域での社会生活に着目し、これらの視点から、原告らが居住していた地域において築いてきた生活基盤とその破壊の例をあげ、「『ふるさと』喪失」の被害の実相を俯瞰する。

(2) 住居を拠点とする家庭生活が奪われたこと

原告らは、先祖代々引き継がれてきた土地の上で、別紙物件目録記載の家を

引き継いで住み、あるいは結婚をきっかけに、あるいは豊かな自然が気に入って、またあるいは仕事の都合で、移り住み定着した。

何世代にもわたって耕され作ってきた土や、自ら耕して作った家庭菜園で、米や野菜を育て、収穫した食物で、家族の食事を賄い自給自足していた者。広々とした土地に色とりどりの花や木を植えて、世界に一つしかない庭を作っていた者。好きな模様の壁紙、子どもや孫が落書きした跡の残る襖、飼い猫がつけた柱の傷、住居にはその時々家族の状況が刻み込まれ、積み重ねられ、また自らの生活状況に合わせて工夫し住みよい空間が築かれていた。

また、原告らは、ここに生まれ育ち、あるいは移り住み、親、兄弟姉妹、祖父母、親戚と寝食をともにし、結婚して新たな家族を迎え、家庭を築いてきた。この場所で日々、食卓を囲み、協力して家事を行い、子どもや孫の成長を見守り、疲れを癒す場ともなっていた。毎日ここから保育園や幼稚園、学校に通い、仕事場に通勤していた。家族で買い物や旅行へ出かけても帰ってくるのはこの家であり、家族の生活の拠点であった。また、近所の写真館で家族の記念写真を撮ったり、悪いところがあれば近くの診療所で診てもらったり、近隣住民と家族ぐるみの付き合いをしていた。近隣・遠方を問わず来客があれば、自家栽培の野菜などで調理した食事でもてなし、また自宅で収穫した野菜や果物をお土産に渡すなど、家族それぞれの友人や、離れて暮らす親戚等とも住居を起点とする関係が築かれていた。

住居は家庭生活に不可欠の場であり、そこに刻まれた家族の歴史、家族だけに通じる習慣、共同生活を送ってきた家族との関係は、その土地に根ざしたその住居でしか築けないもの、金銭ではとても評価できないものである。

しかし、本件事故により、大切に築いてきた住居から長期にわたり離れることとなった。それまで当たり前のように毎日生活をともにしてきた家族が別々に避難させられ、頻繁に会えない状況が続いている。七五三や入学式などの記念日を家族全員で祝えなくなり、日々成長していく子や孫の姿を目にする機会

は減った。親や祖父母の体調等の変化に気づかなくなり、すぐに助けることができない。学校や職場や近所で起こった出来事や共通の知人について話し、経験を共有することができない。これまでのように、家にお客を呼んでもてなすこともできなければ、親戚や友人など親しい人も遊びに来ず、来ても土産に持たせるものもない。家を残してくれた先祖、祖父母、亡くなった母や父が眠るお墓にお参りすることもできず、申し訳がたたない。

同じ広さの家を別の場所に用意されても、地域に根付いていた家庭生活を再び送ることはできない。被告らは、本件事故を惹起しただけでなく、その後も適切な対応を怠り、原告らの住居を奪い、原告らが住居を拠点に築いてきた家庭生活を破壊した。

(3) 職業生活が破壊されたこと

原告らの多くは、生業を営んでいた。

たとえば、ある原告は、先祖代々続く農家に生まれ、農業を営んできた。自分たちの農地とそこで収穫した農作物を誇りに思い、これを人に美味しく食べてもらうことを生きがいとして日々を過ごしてきた。また、生活が苦しいときも、簡単に自分の代で農業を絶えさせるわけにはいかないと必死の思いでその農地と農業を守り続けてきた。これは、長い年月をかけて作り上げた肥沃な田畑という基盤、すなわち自然とのつながりという基盤の上に、農業という自分の職業の意義を見出していたからである。

先祖代々所縁が深い地域であることを生かし、営業職に勤んできた者、昔馴染みの人脈から取引先を獲得し、建設業を営んできた者、原発関連の仕事が多い地域だからこそ、これとは無関係の産業を育てたいとの強い使命を抱きながら製造業を営んできた者、パートタイムであっても地域の子どもたちとのさり気ない交流を喜びに感じて働いてきた者、地域密着を一番に考え飲食店を営んできた者。これら皆同様に、職業を営む原告らは、携わる職業如何に関わらず、自然とのつながりや、自ら築き上げてきた人、社会とのつながりの中で職

業生活を営んできたのである。

人にとって職業の営みは、単に金銭を得る手段であるにとどまらず、各々の知識・技能・経験を高めることで自己の価値観を実現し、その人格的価値を発展させるとともに、自己と人とを、自己と社会とをつなぐ重要な接点としての意味を有している。そして、この人格的価値と人や社会とのつながりは、それぞれ切り離して生成されることはない。各々が築き上げてきた人とのつながり、社会とのつながり、自然とのつながりという基盤の上に初めて、その職業の営みは人格的価値と不可分に結びつくものだからである。

本件事故は、原告らとこれらのつながりを切り裂き、各々の職業生活を一瞬にして奪い去った。農地を奪われ、生徒を奪われ、取引先を奪われ、固定客を奪われ、工場を奪われ、働く喜びを奪われ、生きがいを奪われたのである。たとえ、知識や技能があろうとも、基盤としての「ふるさと」を失った今、原告らが元の職業生活を営むことは、もはや不可能となってしまったのである。

(4) 地域での社会生活が破壊されたこと

第7の2で述べたように、福島は自然が豊かな土地であった。原告らの多くは、家族や友人、町内の人々とともに、小さなころから慣れ親しんだ近くの山や海に出かけて豊かな山海の幸を得、また、持ち帰って近隣にお裾分けをして交流してきた。山も海も地域で管理し、守ってきたのである。しかし、事故によって山も海も激しく汚染され、これまでのように山の幸や海の幸を収穫し、地域の交流を深めることはもはやできない。山や海は場所によって植生・魚巢が異なり同じ場所はなく、みんなで作り上げてきた山や海で幸を分かち合うことはもはやできないのである。

子どもたちへの被害は苛烈である。文字通り生まれてからずっと一緒に学び、遊んできた友達と突然別れざるをえず、その連絡もつかなくなった。新しい地域の学校では、突然の友人との別れや急な避難などからくるショックから周囲に馴染む事が困難となった者もあり、線量の多い地域から転校してきたことか

ら虐められた者もいる。このように、自らに原因がないにもかかわらず学校や社会で孤立せざるを得ない状況にある子どもも存在する。また、自分の将来や夢を定めて勉強をし、ふるさとの高校や専門学校を受験し合格したにもかかわらず、強制的に転校や退学をせざるをえなくなった者もいる。

また、子どもたちは地域グループの中で文化活動やスポーツにお互い切磋琢磨してきた。親も子を通じて、活動に協力をした。PTAに参加したり、同じ年頃の子どもたちのために奉仕活動や餅つき大会やお出かけ会を開催するなどの様々な企画を立てていた。小学校を卒業しても中学高校と同じ学校であることも多く、「〇〇ちゃんのお父さん」、「〇〇くんのお母さん」と気安く呼びあい、そのつながりは子どもが卒業しても長く続いた。しかし、本件事故が起って、子どもや子どもを持つ親は避難し、PTAや地域グループは分解し消滅した。本件事故の健康への影響から子どもたちはふるさとに帰ってくる可能性はなく、子どもたちやその親との交流も途絶えた。一緒に頑張ってきた仲間とは連絡が取れなくなり、また一緒に活動することは不可能に近い。これまで培ってきた交流が途絶えてしまった。

原告らの多くは、ふるさとに生まれ、小学校から高校まで地元で勉学に励み、地元で働いてきた。近所づきあいも密で、当然のように青年団に入り、地域活動の運営やお祭りの企画を行った。家族ができるとお花見や夏や秋のお祭り、農商の催しやサマーイベントなど、ますます地域ぐるみの付き合いが増えていった。地域の友人や家族に囲まれ、慎ましやかながらも幸せな生活を送っていたのである。しかし、事故が起こって、避難先もばらばらになり家族同様の付き合いも全く失われてしまった。何十年も家族のように付き合いしてきた人々と離ればなれとなることは身を引き裂かれるような苦しみであり、先祖代々培ってきた文化や環境は、二度と回復することはない。高齢者は、これまでの人生をかけて人間関係を築きあげてきたが、新しい土地で以前同様の人間関係を構築する時間的余裕はない。これまで慣れ親しんだ生活を突然失い、新しい環境

に適應することも難しいまま孤立しているのである。

こうして原告らは、現在各所に点々と孤立して暮らさざるを得なくなっている。

(5) 小括

このように、原告らをはじめとする避難者は、地域の自然環境に根ざして、家族や、職場の同僚や取引先、近所の人々や、学校の友人など、様々な人々とかかわり合いながら暮らしてきた。自ら築き上げた家庭生活、職業生活、地域における人とつながりが、各人の生活の基盤、経済活動の基盤となっていた。しかし、本件事故によって、原告らの「ふるさと」におけるこれらの生活基盤は破壊された。原告らが失った「ふるさと」は、地域に根ざし、その地域に居住していた人と人とのつながりによって構成されており、固有かつ代替性のないものである。それゆえ、避難先で以前と同じ生活基盤を築きあげることが不可能なのであり、原告らは「ふるさと」を不可逆的に喪失した。

第8 本件における被侵害利益

第7の2で述べたように、「ふるさと」とは、各原告らの享受してきた自然環境を前提に、家庭生活、自己の生業、知人友人との人間関係などの諸要素によって構成された、その人らしい生活を営むための基盤の総体をいう。

しかし、原告らは、本件事故によって避難を余儀なくされ、これまで育んできた「ふるさと」から切り離された。そして、避難生活が上記第7の4で述べたような理由から長期化するなか、原告らにおいて、本件事故以前に住んでいた「ふるさと」へと帰還できる見込みは全くたっていない。

原告らの置かれたこうした状況は、一言で表現するならば、「『ふるさと』の喪失」である。その被害は、原告らの人格的生存の全ての側面に及ぶものであって、憲法第13条で保障されている人格権の全面的な侵害以外の何物でもな

い。

第9 損害

1 本件事故について求められる救済

第8で述べたとおり、本件事故により、原告らは「ふるさと」を喪失し、憲法13条で保障された原告らの人格権は、全面的に侵害された。

このような本件事故を引き起こした被告国と被告東京電力に本来求められていることは、さらなる被害拡大のおそれをなくし、本件事故を完全に収束させ、放射性物質による地域汚染を取り除き、原告らを生あるうちに「ふるさと」に帰還させることであり、要するに原告らをして本件事故以前の状態に戻すことである。

しかし、原告らが、本件事故以前の居住地へと帰還するのが困難であることは、すでに述べたとおりである。また、仮に本件事故以前の居住地に物理的に戻ったとしても、本件事故前の生活基盤や人間関係は失われたままであり、いったん喪失した「ふるさと」が元どおりに復元するわけではない。それは、「帰還」とはいえない。

そうであるならば、帰還困難であるところの原告らに与えられるべき救済とは、原告らの新たな居住地において、せめて本件事故以前と同等の生活を保障することであり、その生活基盤を構築するに足りる賠償を被告国と被告東京電力に行わせることである。

具体的には、「ふるさと」喪失に対する賠償と、居住用不動産の喪失に対する賠償が、最低限のものとして求められるが、これらの賠償は、原告らの請求の一部に対するものであり、原告らのその余の賠償（避難慰謝料、居住用不動産以外の財物賠償等）については、別途の請求を予定し、あるいは既に請求を行っている。

なお、原告らはいずれも、御庁に係属している「生業を返せ、地域を返せ！」

福島原発事故原状回復等請求事件（平成25年（ワ）第38号事件。以下「原状回復等請求事件」という。）の原告ないし原告予定の者であるが、原状回復等請求事件においても、賠償を請求しているところである。

この点、原状回復等請求事件も本件も、いずれも人格権侵害に基づく賠償請求という点では共通しているものの、原状回復等請求事件においては、何人も健康に影響を及ぼす放射性物質によって汚染されていない環境において生活できる権利、あるいは放射性被ばくによる健康影響への恐怖と不安に曝されることなく平穩に生活できる権利を有しており、かかる権利に対する侵害をとらえて賠償を請求しているのに対して、本件においては、放射性物質による居住地の汚染等の理由によって、「ふるさと」への帰還を困難にし、原告らの生活基盤を失わせしめたことをとらえて賠償を請求しているのであって、両訴訟における損害はその性質を異にしている。

2 「ふるさと」喪失に対する慰謝料

「ふるさと」を喪失したことによる損害とは、個々の財物損害や逸失利益等の損害評価に解消され、評価し尽くされるものではない。

「ふるさと」、すなわち原告らの人格的生存の基盤となるものの総体は、原告らが居住していた「ふるさと」にのみ存するものであり、それ自体が固有の価値を有するものであった。そして、かかる「ふるさと」を避難先で復元することが不可能であることから明らかなように、原告らが喪失した「ふるさと」は代替性を有しないものであった。

こうした「ふるさと」の喪失という損害についての救済は、その非代替的な性質に照らしても、本来的には原状回復の方法によってしかあり得ず、金銭的評価など不可能である。しかし、敢えてかかる損害を金銭的に評価するとすれば、「ふるさと」喪失という原告らの人格権侵害に対する損害は、原告一人あたりにつき2000万円を下ることはない。

3 居住用不動産を喪失したことの損害

原告らは、それぞれ別紙物件目録記載の土地・建物を所有している。原告らの所有するこれら不動産は、原告らにとって生活の基盤であった。しかし、本件事故により、原告らはその基盤を失った。本件における「ふるさと」の喪失とは、このような不動産が有していた生活基盤としての機能の喪失をも含むものである。

「ふるさと」の喪失という損害に対しては、前記のとおり、原状回復が本来的な救済手段であるが、それが困難な場合には、原状回復に代わる救済がなされなければならない。そして、原告らの「ふるさと」への帰還が困難である以上、原状回復に代わる救済とは、原告らの避難先での生活基盤の構築を保障するに足りるものであるべきである。

具体的には、いかなる場所に避難した場合であっても、その地での生活基盤の構築は必要となることから、少なくともその地における平均的な居住用不動産の購入に必要な水準の賠償がなされなければならない。もっとも、避難先における平均的な居住用不動産の価額といっても、現実には地域差が存することから、かかる偏差を調整するうえでも、全国平均値に相当する額の賠償がなされるべきであり、かかる全国平均値に相当する数額としては、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」に基づき、居住用土地については金1368万8000円、居住用建物については金2238万0000円とされるべきである。ただし、原告らの居住用不動産についての損害が、かかる数額を上回る場合には、実情に即した数額が損害として認められる必要がある。

原告らの居住用土地及び建物にかかる損害の数額は、別紙のとおりである。

4 弁護士費用

前記2ないし3の損害合計額の1割相当額が、弁護士費用として、原告らが

被った相当因果関係のある損害である。

第 10 結論

- 1 原告らの居住していた原発周辺地域では、帰還は困難であり、原告らは「ふるさと」を喪失した。原告らが喪失した「ふるさと」に対し、被告国と被告東京電力は不法行為責任を負う。
- 2 よって、原告らは、被告国に対して国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償として、被告東京電力に対して民法 709 条・同法 710 条に基づく損害賠償として、連帯して、それぞれ、別紙損害目録の総合計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

追って弁論において提出する。

添 付 書 類

- | | |
|---------|------|
| 1 訴状副本 | 2 通 |
| 2 資格証明書 | 1 通 |
| 3 訴訟委任状 | 26 通 |

以上