

訴 状

2013(平成25)年3月11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	下	登	司
中	野	直	樹
西	田		穰
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！」福島原発事故原状回復等請求事件

訴訟物の価額 28億6400万円

貼用印紙額 675万円

「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訴状目次

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	9
1 原告ら	9
2 被告ら	10
(1) 被告東京電力株式会社	10
(2) 被告国	11
第2 本件事故によって広い地域に放射能汚染がもたらされたこと	12
1 東北地方太平洋沖地震の発生と被害の概要	12
2 本件事故発生と放射性物質の飛散	13
(1) 地震及び津波による本件事故の発生	13
(2) 地震動自体による原子炉等への影響	13
(3) 津波による全交流電源喪失	13
(4) 各号機における過酷事故の発生に至る経過	14
3 放射性物質飛散に至る経過とその規模	16
4 本件事故による放射能汚染が広域に広がっていること	17
5 避難指示等が招いた地域住民の混乱	18
第3 本件事故によって原告らが受けた被害（侵害された権利）	19
1 本件事故によって原告らが受けた被害の諸相	19
(1) 避難者の被害	20
(2) 滞在者の被害	21
(3) 小括	24
2 原告らの被害の根源—多種多様な被害がいかに生じるか	24
(1) 健康影響への強い不安・懸念	25

(2) 個々人のとった行動.....	25
(3) 被害の現れ方を左右する要因	26
(4) まとめ.....	27
3 被害者のいかなる権利・利益が侵害されているか(被侵害利益).....	28
(1) 被侵害利益をどのように考えるべきか	28
(2) 平穩生活権とは.....	28
(3) 本件事故による平穩生活権侵害について	29
第4 原子力発電の事故が想像を絶する被害をもたらすこと.....	30
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.....	30
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.....	30
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.....	32
(1) スリーマイル島原発事故	32
(2) チェルノブイリ原発事故	32
(3) 二つの事故の教訓.....	33
4 本件事故によっても原発事故の被害の巨大さが確認されたこと.....	33
5 原発事故の被害の特殊性と安全を確保すべき注意義務の程度について.....	34
第5 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	36
1 国際原子力体制による枠付け	36
2 被告国による原子力導入の経過	36
(1) 第二次世界大戦後の日本の状況	36
(2) 原子力予算の可決と原子力三法制定	36
(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.....	37
3 被告国による統制を徹底する法制度	38
(1) 原子力基本法.....	38
(2) 原子炉等規制法・電気事業法	39

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	39
	(1) 原子力委員会の長期計画	39
	(2) 海外からの技術導入と技術者養成	40
	(3) 被告国が損害賠償リスクを引受けたこと	40
	(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	41
	(5) 小括	43
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	43
	(1) 核燃料物質は被告国が全面的に管理	43
	(2) 経済活動としての自立性は全くない	44
6	被告国も認める「国策民営」構造	44
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	45
	(1) 外国における大事故と被告国による「安全神話」作出	45
	(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	47
	(3) 1994年長期計画は「安心感の醸成」努力を強調	48
	(4) 2000年長期計画	49
	(5) 被告国は震災対策でも「安全神話」	49
8	小括	50
第6	被告国の責任	50
1	はじめに	50
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	51
	(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	51
	(2) 原子力基本法等の趣旨・目的	52
	(3) 経済産業大臣が有する規制権限	54

3	被告国の規制権限不行使の違法	56
	(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	56
	(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	56
	(3) 行使することが期待された規制権限の内容	56
	(4) 予見可能性の存在	57
	(5) 結果回避可能性の存在	62
	(6) 規制権限行使への期待可能性を基礎づける事実	64
4	小括	65
第7	被告東京電力の責任	66
1	被告東京電力が負う高度の注意義務	66
2	事故の多発と安全性の軽視	67
	(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	67
	(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	68
	(3) 地元住民の意見形成に対する「やらせ」	69
	(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	70
	(5) 小括	71
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	71
	(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	71
	(2) 2006(平成18)年の溢水勉強会	72
	(3) 被告東京電力が本件事故の可能性を認識した時期	72
	(4) 被告東京電力の注意義務違反	74
	(5) 被告東京電力の責任のまとめ	76
第8	原状回復の請求の内容と根拠	77
1	原告ら居住地が放射性物質によって汚染されていることによる権利侵害	77

(1) 放射性物質による汚染の存在	77
(2) 放射線被ばくへの恐れにより平穏な生活自体が壊されること	77
(3) 放射線被ばくによるがん発症の危険を恐れる心情が合理的であること	78
2 原状回復請求の内容と法律上の根拠について	79
(1) 原状回復請求の内容	79
(2) 人格権に基づく原状回復請求	79
(3) 不法行為に基づく原状回復請求	80
3 回復されるべき現状（空間線量率）	80
第9 結論	81
1 原状回復請求について	81
2 損害賠償請求について	82
(1) 請求の根拠	82
(2) 既に発生している損害についての請求	82
(3) 将来発生しうる損害についての請求	82

請求の趣旨

- 1 被告らは、各自、各原告に対して、それぞれ別紙原告目録の「平成23年3月11日における居住地」欄記載の居住地において、空間線量率を1時間あたり0.04マイクロシーベルト以下とせよ
 - 2 被告らは、各自、各原告に対して、金132万円及びこれに対する平成23年3月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え
 - 3 被告らは、各自、各原告に対して、平成25年3月11日から各原告の第1項記載の居住地において空間線量率が1時間あたり0.04マイクロシーベルト以下となるまでの間、1か月金5万5000円の割合による金員を支払え
 - 4 訴訟費用は、被告らの負担とする
- との判決並びに第2項及び第3項につき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

原告らは、福島県またはその隣接県をふるさととして、それぞれの生業(なりわい)をもち、豊かで平穏な生活を送っていたものであるが、2011(平成23)年3月に福島原発事故が発生し放射性物質が飛散したことにより、日々、放射線被ばくによる健康影響を危惧しながら生活せざるを得なくなり、または、放射線被ばくを避けるために避難を余儀なくされた。

以下、本件訴訟にかける原告らの思いを、原発事故が発生し、かつ、最も過酷な被害に襲われている「福島(うつくしま)」に託して述べるが、福島原発事故による被害は県境によって留まるものではなく、他県の被害者も同じ願いを本件訴訟に託するものである。

【ゆたかなる故郷—福島(うつくしま)—】

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、米作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。

中通りの農家は、長い年月にわたる養生が必要な桃・梨などの果樹栽培に精を出してきた。浜通りの漁師は、ふるさとの漁港から暗いうちに漁に出て海の幸を求めて家族を養ってきた。港に揚げられた魚介類の仲買の仕事によって生活してきた者、また、地元で水揚げされた新鮮な魚介類を自慢とした民宿を営んできた者もいる。

人々は、福島で生まれ、福島の学校で学び、福島で出会い・結ばれ、それぞれの生業を営みながら、子をもうけ、自分と同じように、わが子を美しい福島で育てることを当然のこととしてきた。

みな、父・母・きょうだいなどの家族や、夫婦の結びつきがあった。田舎では、昔からの集落における人と人の結びつきは、まつりや儀礼などを通じて、親せき以上ともなっている。

一人で生きてきたものは一人としていない。その結びつきの場が、美しい福島であった。

【失われたものの大きさ】

2011(平成23)年3月11日発生 of 福島原発事故は、大量の放射性物質を飛散させ、その結果、人々を放射線による健康被害の恐怖に陥れ、豊かで平穏な生活や人間関係を破壊するという被害をもたらした。

その被害の現れ方は、人々がそれまでどのような仕事や生活を送っていたか、また、事故後に被ばくによる健康影響への恐れから避難を選択したかどうか、などにより、さまざまな形で現れる。

福島から約200キロメートル離れた埼玉県北部の田んぼの中

廃校となった高校の校舎には、双葉町から多くの被害者が避難した。

校長室が町長室となり、職員室が町の事務室となり、各教室が町民の寝泊まりする場所となった。まるで「ノアの箱船」のようである。冬、コンクリート造りの校舎は底冷えがした。

仮設住宅

田舎の広い住宅に住み慣れた人にとって、隣の生活音が筒抜けとなる狭い仮設住宅の生活は息が詰まる。地元では近所の古くからの知り合いどうし、冗談

を交えての会話が弾んだが、知り合いが少ない仮設住宅では、家に閉じこもりがちとなる。高齢の人ほど、ふるさとへ戻りたいという気持ちは強く、帰る目途が立たないことによる喪失感は深い。

港にて

地震の直後、多くの漁師は、子どものように大事にしている漁船を沖合に避難させて津波から守った。しかし、その後の原発事故により漁に出られなくなって2年となる。高齢の漁師は「仕事をしていないから、手の皮がこんなに柔らかくなってしまった。賠償金なんかいないから、とにかく漁をしたい。」と手をみせる。

農家

汚染された農地での作業は、直接の被ばくのおそれがある。自ら収穫した作物にどの程度の放射性物質が含まれているかという不安を常に抱えて、耕作を続けざるを得ない。出荷に際しては、消費者に安全な食べ物を提供したいという農家本来の願いと、風評被害によって作物の価格が低迷することによる営農上の懸念に翻弄される。こうしたストレスのなか、農業を続けるか、さらには子どもに農業を継がせるべきかと悩む。

避難

中通りから、関東そして遠く沖縄まで避難した人の数は知れない。「自主的避難」といわれているが、展望もなく、家族が引き裂かれる生活を、誰が「自主的」に求めようか。

親は、子どもの被ばくを避けることを最優先して避難を決意することが多い。被ばくは避けられても、子どもたちには、友だちとの別れや生活環境の激変という負担が避けられない。

家族の一部が避難する場合には、家族の別離が伴い、避難した家族にも、残された家族にも精神的な喪失感が生じる。家族内で避難をすることについて意見の対立が生じ、感情的な行き違いから家庭不和に発展するおそれもある。避難生活に伴い、仕事を失うことも多く、生活自体が脅かされる。家族の一部が故郷に残っている場合には、往復の交通費も大きな負担となる。

福島市の駅前

若い女性も子どもも歩いているし、表面的には、普通の地方都市のように賑やかである。しかし、測定されている線量をみると、濃淡はあるが、福島市内でも1時間あたり1マイクロシーベルトを超える地点がある。これは放射線管理区域の基準(3ヶ月間で1.3ミリシーベルトを超えるおそれのある区域)を超える線量である。

こうした数字を反芻しながら普通に生活することは難しいのだろうが、これから妊娠を控える女性や、子どもを持つ親の心の中は、想像するしかない。

しかし、放射線による健康影響を危惧することなく心安らかに生活することが、なぜ妨げられなければならないのか。そうした恐れや不安を、なぜ人々が我慢しなければならないのであろうか？

【導きの糸は、日本国憲法13条】

今回の福島原発事故による被害の深さと広がりを目の当たりにすると、被害者はもとより、一人の国民として、また、一法律家としても、立ちすくんでしまいかねない。しかし、こうした被害の一つひとつから目を背けることは、同時代を生きる者には、許されない。

この深刻な被害にどう向き合うべきか。この点を考える時、導きの糸は、日

本国憲法の示す「個人の尊重」の理念に求められるべきであろう。

憲法第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。

裁判所においても、この憲法の示す理念に基づき、福島県民の受けた被害の深さと広がり、真摯に向き合い、司法に期待される役割を果たすことを期待したい。

【経済優先による「人災」】

原発事故は、被告東京電力と被告国の加害行為によって被害がもたらされた「人災」である。

原子力発電所でいったん過酷事故が発生した場合には、想像もできない被害が発生する。このことは、われわれは、既に1986(昭和61)年のチェルノブイリ原発事故によって体験していたところである。

にもかかわらず、被告東京電力も被告国も「原発は安全である」という安全神話を広めてきた。

しかし、4つのプレートがせめぎ合う日本列島において、チリやスマトラ沖でおきた巨大地震に匹敵する地震が起こりうることは、当然想定すべきだったのではないかと。

わが国の太平洋岸においては、貞観地震を初めとして、過去、幾多の巨大津波による被害が繰り返されてきた。こうした歴史からは、福島第一原発周辺に

においても、大規模な津波の危険を当然に想定すべきだったのではないか？

まして、被告東京電力は、再現計算により、福島第一原発の敷地に今回と同程度の津波が到来しうることを把握していたではないか？

そして、原子炉施設が津波に襲われた場合には、全ての電源を失う可能性が高く、その場合には炉心の溶融、すなわち過酷事故に至る可能性が高いことは、被告東京電力も、被告国も、いずれもが熟知していたことではないか？

被告東京電力と被告国は、巨大津波の可能性を認識し、かつその場合には炉心溶融という過酷事故に至り、想像を絶する被害が発生することを認識しつつ、経済性を優先して対策を先送りしてきたのであり、故意とも同視しうる重大な過失があるというべきである。

【原告らが求めるもの】

本件訴訟で原告らが求めるものは、

第1に、もとの美しい福島(うつくしま)、ふるさとを返せ、という住民のさけびそのものである。

法律の形式としては、事故による放射能汚染を取り除き事故前の原状に戻せという形をとる。しかし、原告らの根源的な要求は、単に線量の問題には留まらない。原発事故で失われたのは、水や土の清らかさだけではない。そこにおいて育まれてきた原告らの生業と生活そのもの、そして、地域社会のコミュニティの総体としてのふるさと、これを回復することが、原告らの真の要求である。

第2に、原告らは、福島原発事故により、日々、放射線被ばくによる健康影響を危惧しながら生活せざるを得なくなり、または、こうした被ばくを避ける

ために避難を余儀なくされるという深刻な被害を受けている。こうした被害は、被告東京電力と被告国の、故意とも同視しうる重大な過失責任によってもたらされたものである。原告らは、本件訴訟を通じて被告らの加害責任の重大性を明らかにしたうえで、原告らの受けている甚大な被害に対する当然の賠償を求める。

さらに、本件訴訟の射程を超えるが、こうした原告らの要求の延長上には、原発事故による被害は福島を最後にして欲しいという要求がある。

二度と原発事故をおこすな！全ての原子炉をすみやかに廃炉とせよ！

これが、原告らの究極の願いである。

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、福島県及びこれに隣接する宮城県、山形県、栃木県または茨城県内に居住していた者である。各原告の当時の居住地は、別紙原告目録の「平成23年3月11日における居住地」欄記載のとおりである。

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、放射性物質が福島県を中心に広範囲に拡散し、大気、土地、海水、河川等が汚染されたため、それに起因して多様かつ甚大な被害を受けたものである。

原告らのうち、別紙原告目録(避難)の各原告(以下「避難者原告」という。)は、本件事故による放射性物質の放出に基づく環境汚染によって健康影響を受けることを恐れ、その被害を回避するために、従前の居住地からの避難を余儀なくされ、避難生活による多額の費用の出費に留まらず、従前の職業生活、学校生活、地域の間人関係の維持に困難を来し、さらには家族のうちの一部の者の避難によって家庭生活に困難を来す等の多大な被害を被っている者である。

また、別紙原告目録(滞在)の各原告(以下「滞在者原告」という。)は、本件事故に基づく放射性物質による環境汚染によって健康影響を受けるおそれがあるなかで、従前の居住地に滞在を継続しているものであり、本件事故による放射線への被ばくを余儀なくされ、自らの将来における健康影響に関する不安、養育する子らの将来の健康影響に対する不安、農業・漁業・林業等の産業活動に従事する過程における被ばくへの不安、これらの第一次産業を将来継続することに対する不安、放射能汚染に対する除染費用の負担、近親者の避難等

による人間関係の困難、さらには、こうした不安を回避するために放射能汚染地域から避難をなすべきか否かという究極の選択を迫られる精神的な負担等の著しい被害を被っている者である。

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「Mark1型」であり、6号機は「Mark2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・・・公共の安全を凶る」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、及び環境の保全を凶る」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 本件事故によって広い地域に放射能汚染がもたらされたこと

1 東北地方太平洋沖地震の発生と被害の概要

2011(平成23)年3月11日14時46分、三陸沖(宮城県牡鹿半島の東南東約130キロメートル付近)、深さ24キロメートルを震源として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年が経過するものの、現時点においても原子炉格納容器内部等を把握できる状態にはなく、事故経過の詳細な解明は十分なされていないことを、はじめに確認しておく。

(2) 地震動自体による原子炉等への影響

福島第一原発は、地震発生当時、1号機ないし3号機が運転中であったが、地震のため、運転中の原子炉はすべて自動停止した。地震による送受電塔の倒壊、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(HPCI)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(RCIC)の作動が確認され、これによる注水が進められた。また、圧力抑制室のベント弁が開かれ、ベントの準備も進められた。

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

エ 4号機

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

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

3 放射性物質飛散に至る経過とその規模

福島第一原発の1, 2, 3, 4号機で発生した、炉心の溶融ないし水素爆発の結果として、放射性物質を閉じ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。

4 本件事故による放射能汚染が広域に広がっていること

前記のとおり、本件事故により大気中に放出された放射性物質の総量は、ヨウ素換算にして約90万テラベクレルに達しており、チェルノブイリ原発事故

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。

における放出量、約 5 2 0 万テラベクレルと比較して約 6 分の 1 の放出量になる。放出された放射性セシウムは、地表に降下した結果、次の地図に示すように土壌に沈着している。

環境省によると、年間 5 または、2 0 ミリシーベルト以上の空間線量となる

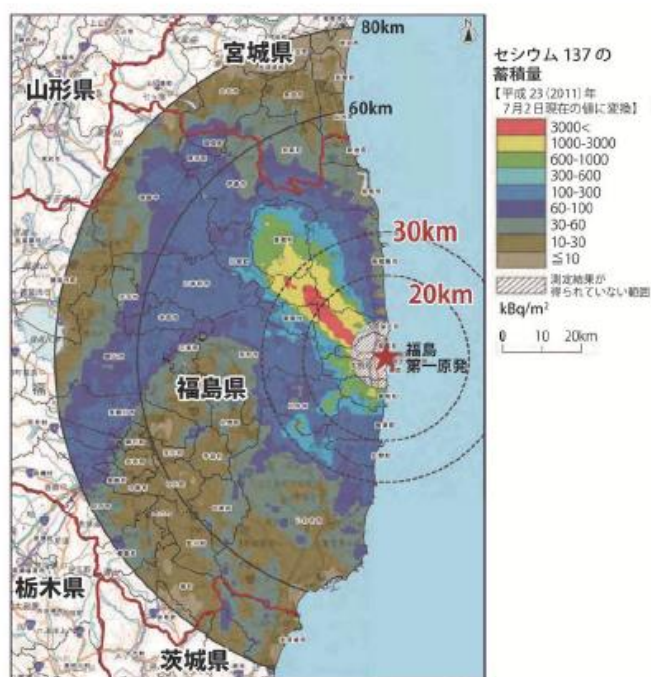


図4. 1-1 セシウム137の蓄積量（平成23（2011）年7月2日時点）
データは文科省による航空機モニタリング

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会
報告書

330頁図4. 1-1

環境省によると、年間5mSv、20mSv以上の空間線量となる可能性のある土地の面積は、それぞれ福島県内の1778km²、515km²である²。なお、チェルノブイリ原発事故によって放出されたセシウム137による汚染面積は、ベラルーシ、ウクライナ及びロシアの3カ国で1986年時点で1万300km²（555kBq/m²以上）、3100km²（1490kBq/m²以上）であるとされる²。

可能性のある土地の面積は、それぞれ福島県内の1778または、515平方キロメートルである²。

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

5 避難指示等が招いた地域住民の混乱

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

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

策本部は、同日夜から15日にかけて、福島県知事及び関係各自治体に対して避難指示及び屋内退避指示を発令し、順次、その範囲を拡大した。

しかし、これらは、いずれも福島第一、第二原発を中心とする同心円による半径距離に応じて避難や屋内退避を指示するものであり、漏洩した放射性物質の流出方向や流出量との関係で、どの方角に、どの程度の距離まで避難すべきであるかについて、なんら示されていなかった。また、住民に対してこれらの情報を周知徹底するための方策もとられていなかった。そのため、これら区域に指定された地域の住民が、区域指定がなされたことを知るに至った時期はまちまちであり、そもそも当該場所が指定された区域内に入っているのかどうかについて判断することができなかったという者も多数に上った。こうした指示の不十分さは、各自治体と住民に混乱をもたらした。

原子力災害対策本部は、本件事故から1か月以上が経過した同年4月22日、①福島第一原発から半径20キロメートル圏内を警戒区域に設定すること、②福島第一原発から半径20キロメートルないし30キロメートル圏内の屋内退避指示を解除すること、③葛尾村、浪江町、飯舘村、川俣町の一部及び南相馬市の一部を計画的避難区域に設定すること、④広野町、楡葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部を緊急時避難準備区域に設定することを指示したが、これらの区域指定は、あまりに時機を逸したものであった。そのため、上記時点に至って初めて避難すべき区域に指定された地域の住民は、従来は避難指示等がなされていなかったにもかかわらず避難やその準備を迫られることになり、本件事故後1か月以上にわたり高い放射線量の下で生活してきたことに、多大な不安を抱えることになった。

第3 本件事故によって原告らが受けた被害（侵害された権利）

1 本件事故によって原告らが受けた被害の諸相

本件事故によって原告らが受けた被害は、精神的苦痛を中核としつつ、各人

の居住地、家族構成、職業等の諸要素によって異なり、実に多種多様であつて、必ずしも一様ではない。以下では、被害の全体像をより明確にするために、被害地域の現状から見た被害実態を述べる。

(1) 避難者の被害

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16万人にも及ぶ。県外への避難者も多い。また、福島県以外の地域から、福島第一原発等からより遠く離れた地域へ避難する者も多数にのぼる。その多くは、いつになったら帰還できるかの目途すら立たず、生業を奪われて再就職もままならず、義援金や被告東京電力からの賠償金を切り詰めて使いながらの苦しい生活が続いている。病気や高齢により、医療や介護を受けている状態で、長距離・長時間の避難を余儀なくされ、避難先で十分な治療が受けられずに死亡した人も多い。

津波に襲われた原発立地地域では、津波後生存していたにもかかわらず、原発事故で救助活動ができなかったために、放置され死亡した人が相当数いると言われている。避難地域内で、避難できずに取り残され、餓死した人もいると報道された。津波の死者・行方不明者について、長期にわたって救助・捜索活動が行われなかったため、遺体が発見された時には、すでに面影をとどめない姿になってしまったことに、言いしれぬ悲しみと怒りを募らせる人もいる。

さらに、避難区域内からの避難者の間では、帰還の是非や時期等をめぐって地域住民間で意見が対立したり、帰還の見通しが長期にわたって立てられないことにより将来への展望を持つことができないといった精神的苦痛などが被害として現れている。

また、健康影響への懸念から、政府等の指示に基づかない、いわゆる「自主的避難」をしている者も多い。特に、子育て世代において、子どもへの放射線の影響を心配し、母親と子どもだけが福島県外に「自主的避難」をし、父親だけが仕事の都合で福島県内に残るといった事例が多く見受けられる。そうした事

例のうちには、二重生活による経済的な負担だけでなく、家族が離ればなれになり、精神的に追い詰められたことにより、家族生活が破綻寸前になっている例もある。

「自主的避難」とされる事案においては、自己の避難行動が政府等の公的機関から正当化されず、かつ、賠償や各種支援策から取り残されていることによって、精神的苦痛を感じるとともに経済的ないし社会生活上の困難を避け難い。さらには、従前生活していた地域に引き続き滞在している人との意識の分断と対立によるさらなる精神的苦痛などが被害として現れている（強制的避難者に対する賠償や支援策は十分ではないが、これらと比較しても、「自主的避難者」に対する賠償や支援策は著しく貧困であり、そもそも現時点で賠償や支援策の対象とされていない者も多い。）。

そして、政府等の指示による強制的避難か「自主的避難」かにかかわらず、避難者の場合、①避難生活そのものに伴う肉体的・精神的苦痛や経済的困難、②従前の生活・生業の基盤の喪失、③従前生活していた地域社会からの分断に伴う疎外感、④家族と離れて避難している場合における家族の分断と意見対立、などの被害が共通して現れている。

（２）滞在者の被害

地域にとどまって生活している人も、いまだに継続的な被ばくを余儀なくされ、自分や子どもへの長期間にわたる健康影響への心配や、生業が成り立たなくなることへの不安等を抱えながら、日々の生活を送らなければならない。

公園などの公共施設や個人の住宅周辺等については、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（以下「汚染対処特措法」という。）に基づく除染が行われている。

福島県中通り地方の自治体では、2011（平成23）年夏頃から学校の校庭や公園の表土をはぎ取るなどの除染が行われ、除染が行われたところでは、そ

れなりの線量の低下が認められる。しかし、除染を行った後でも、年間1ミリシーベルト以上の追加被ばく線量が予想される空間線量にしか下がらない場所も多い。さらに、除染によってはぎ取られた表土等の汚染物の仮置き場が決まらず、校庭や公園、民家の庭などに穴を掘り、そこに埋め戻している例も多い。通学路などの生活環境については、住民や町内会・父母会が自主的に除染を行うことを自治体が勧めているが、機材や内部被ばく対策が十分でないために、十分な効果が上がらない場合が多い。

何より、被害者である住民自身が、なぜ、自ら被ばくする危険を冒してまで、被告東京電力がまき散らした放射性物質の「後始末」を引き受けなければならないのか、という疑問は常につきまとう。

被告国は、汚染対処特措法制定により、年間20ミリシーベルトを超える線量の地域については、被告国の直轄事業として除染を進めるとしているが、それ以外の地域については、基本的に自治体任せである。自治体による除染も、汚染地域が広いこと、除染の方法や仮置き場の設置等についての明確な見通しを示されていないことなどから、住民の期待どおりには進んでいない。また、現在進められているのは、住宅周辺などの生活環境の除染であり、福島県域の多くを占める山林や農地等の除染については、全く目途が立っていない。そのため、地域住民からは、せっかく住宅周辺を除染しても、風雨によって、山林などから汚染物質が流入し、効果が薄れることを危惧する声があげられている。

健康管理についても、福島県が推進している県民健康管理調査は、基本的に原発事故後の行動アンケートが中心であり、県民全員を対象とした長期間にわたる内部被ばく測定検査や血液検査、尿検査などは行われる予定がない。

このように除染や健康管理対策が進まない中、多くの親は、子どもの健康への影響を心配し、子どもの外出を控えさせ、外出させるときにはマスクを着用させる、福島県産の食品を避け、他県産の食品を購入するなどの対策を講じて

いる。窮屈な生活を強いられた子どもがそのストレスを親にぶつけるようになり、疲弊している親も多い。また、原発事故の直後の情報不足の時期に、水や食料の配給に子どもと一緒に並んだために、子どもに無用の被ばくをさせてしまったのではないかと、自らを責め続けている親もいる。

また、前記のとおり、海や河川、農地や山林については、被告国や自治体による除染の目途が立っていない。山林は、地域住民にとっては、林業の場というだけではなく、山菜採りや茸狩りなど季節ごとの楽しみや山の恵みを享受する重要な場である。

しかし、放射線量の高い山林で採取された山菜や茸からは、食品の基準値を超える放射性物質が検出されることが多く、食べることができない。山林の汚染は、地域住民から貴重な山の恵みだけでなく、山菜採りや茸狩りなどの楽しみすら奪い続けている。

農家は、これまで手をかけて作り上げてきた肥沃な農地そのものが汚染されたことによって、ジレンマを抱えている。

農地の表土の剥ぎ取りやいわゆる「反転耕」などによる除染を行えば、肥沃な土を利用できなくなり、良い作物ができなくなってしまう。かといって、そうした方法を採用しなければ、自身も農作業によって被ばくを余儀なくされ、また、収穫した作物の汚染も心配しなければならない。風評被害の発生に苦しむだけでなく、このようなジレンマに苦しみながら、また、今年の作付けができるか、作付けができたとしても、収穫した作物を売って大丈夫なのか、自分たちで食べても安全なのかといった心配をしながら、畑を耕している。

また、土壌だけでなく、海の汚染による影響も深刻である。漁師は、港が復旧し、自分の船が無事であっても、いまだに漁に出ることができない。漁師にとって、漁に出ることは、生計の元を得る機会というだけでなく、人生の生き甲斐ともいべきものであるが、それを奪われている。

このように、地域にとどまって生活している者の場合には、①汚染地域に滞

在し続けていることによる健康影響への不安、②農業など生業が成り立たなくなることへの不安などが強いほか、③環境回復や健康被害予防策の不十分さや遅れによる精神的苦痛、④地域社会における除染等をめぐる意見の対立による精神的苦痛等の被害が現れている。

(3) 小括

原告らをはじめとする汚染地域の住民は、本件事故前は、当然のように、汚染されていない空気を吸い、きれいな水を飲み、地場産の食品(米、野菜、山菜、茸など)を食べ、仕事や趣味で野外活動をするなど、豊かな自然環境の中で生活をしてきた。

しかし、本件事故による放射能汚染によって、そうした自然の恵みを享受することが妨げられ、あるいは、趣味や生きがい(例えば、家庭菜園や畑仕事などの野外活動)すら、ままならない状態に置かれている。そのため、本件事故以降、避難者のみならず、避難せずに地域で生活を続ける者の中にも、心身の不調を訴える者が増加している。

以上に述べてきた本件事故の被害の実相は、被害者にとって、人間らしい生活そのものの破壊と言えるものであり、その破壊は、衣食住のみならず、職業・経済生活、あるいは地域コミュニティのなかでの人間的交流など、およそ人間の生活の全ての側面に及ぶものである。

2 原告らの被害の根源—多種多様な被害がいかにかに生じるか

上記のように、原告らが本件事故によって受けた被害及びその現れ方は、それぞれ異なる。しかし、原告らに共通するのは、本件事故に由来する放射性物質が居住地域を汚染したことにより、自己及び家族が被ばくを余儀なくされ、それによる健康影響への不安が、様々な被害の根源になっていることである。

本件事故による被害は、放射性物質による環境汚染が根本的な原因となっていることは明らかであるが、そこから直ちに被害が生じるのではなく、こうし

た環境汚染を背景にして、放射線被ばくによる健康影響等に対する恐怖や懸念、及びこうした危険を社会全体としてどこまで受容するかなどの、個々人または社会的なレベルにおける、主観的な要素を媒介にして惹起されていると言える。そのため、原告らの置かれた客観的状況や属人的事情によって多種多様な被害が生じることになるのである。

(1) 健康影響への強い不安・懸念

第2の3及び4で述べた「放射性物質による地域汚染と放射線被ばく」によって、地域住民は、「現在及び将来の健康影響への強い不安・懸念」を抱かざるを得ないこととなった。放射性物質や放射線は、目に見えず、においもなく、音もしない。そのため、住民は、自分の生活圏のうちのどこが線量が高く危険か、どんな食べ物が安全かなど、絶えず「目に見えない危険」とたたかいながら生活せざるを得ない。しかも、持続的な被ばくによる長期的な健康影響については、いまだに定説はないため、住民は、政府の「直ちに健康に影響が生じるおそれはない」式の広報を信じてよいか、常に疑問を感じながら生活を続けている。

また、2011(平成23年)12月の野田内閣総理大臣(当時)による「収束宣言」後も、福島第一原発では、原子炉や燃料プールをめぐるトラブルが相次いでいることなどから、住民は、いつまた原発から大量の放射性物質が放出されるかわからないという不安を抱えながら、そして、自分や家族らへの長期にわたる健康影響を心配しながら生活を継続せざるを得ない。

(2) 個々人のとった行動

このような中で、放射性物質に汚染された地域の住民は、それぞれに、政府や自治体の発表のみならず、マスコミの報道や各種の書籍、インターネットなどの通信、いわゆる口コミ情報など、ありとあらゆる手段を通じて、福島第一原発の事故収束状況(または、さらなる大量放出のおそれ)、放射線被ばくの健康影響などについての情報を収集し、その上で、自分なりにリスク判断をし、

地域にとどまるか、それとも(一時的か継続的かは別として)避難するかなどの選択を迫られた。

しかし、避難すれば、放射線被ばくへの健康リスクに対する不安を低くできるものの、個人の職業生活や社会経済生活、学校生活、地域生活の上で、多大な支障が生じることを覚悟しなければならない。かといって、地域にとどまれば、相当長期間にわたって放射線被ばくを余儀なくされることとなり、健康リスクへの不安を抱えながらの生活を余儀なくされることとなる。放射線被ばくによる健康リスクを軽減させるための行動が、他のリスクを増大させるという関係(いわゆる、トレードオフの関係)が成立してしまうのである。このような状況の中で、一つの家族の中でも避難か滞在かについて深刻な意見対立が生じたり、家族の中で避難する者と滞在する者に分かれたりするなどして、深刻なケースでは、離婚に至る場合も生じている。

このように、「現在及び将来の健康影響への強い不安・懸念」を背景に、「個々人がとった(余儀なくされた)行動」によって、それぞれの被害が異なるものとなる。

(3) 被害の現れ方を左右する要因

それぞれの個人がとった行動は、被告国等の指示による強制的避難を別とすれば、本件事故そのもの、及び住んでいる地域の汚染状況やこれによる健康影響のリスクなどを、どの程度深刻に受け止めるかによって異なるものとなる。そして、これらの主観的受け止め方については、それぞれの住民が、居住していた(いる)地域(原発からの距離や汚染の程度)、従事する職業(農業や飲食業、医療従事者のように、敏感に反応する職種か、あるいは、地域からの避難が容易な職種かなど)、家族構成(放射線による影響を受けやすい子どもが家族内にいるかなど)、あるいは、各人が得た放射線被ばくへの健康影響についての知識や、各人の生活歴等の事情によって、それぞれ反応が異なることとなるのであり、これらが、個人のとった行動等とも相まって、被害の現れ方、すなわち被

害の種類・質・程度を大きく左右するのである。

また、被告国の前記の「収束宣言」にもかかわらず、その後も福島第一原発では収束作業をめぐるトラブルが相次いで報道され、また、外部への放射性物質の放出はいまだ続いている。これらのことから明らかなように、本件事故そのものが収束したとは言えない。また、本件事故によって放出され地域を汚染した放射性物質は、いまだ地域環境を汚染し続けている。つまり、本件事故前の環境に戻る見通しは、いまだに立っていないのであり、このように、将来の明確な見通しが立たないことそれ自体が、原告らを含む被害者の精神的苦痛を継続させ、増幅させているのである。

(4) まとめ

このように、原告らをはじめとする本件事故の被害者について見ると、その被害の現れ方は、個々それぞれである。しかし、全員に共通することは、本件事故当時のそれぞれの居住地に、本件事故によって福島第一原発から放出された放射性物質が降下し、居住地を汚染したことによって、「現在及び将来の健康影響への強い不安・懸念」を中核とした極めて強い精神的苦痛を被っているということである。また、汚染が現在でも継続していることから、その精神的苦痛はいまでも解消していないという点も、全ての被害者に共通するものである。

本件事故について、個々の被害者には何らの落ち度もない。ただ、本件原発事故により放出された放射性物質が地域を汚染した時期に、汚染された地域に居住していたということのみによって、多種多様な被害を受け続けているのであって、原告ら被害者がこうした被害を甘受し続けなければならない理由は何もないのである。

3 被害者のいかなる権利・利益が侵害されているか(被侵害利益)

(1) 被侵害利益をどのように考えるべきか

上記のように、本件事故によって、原告らを含む地域住民に生じた被害は多種多様であり、必ずしも簡単にひとくくりにして論じることはできない。しかし、原告らの被害について、いかなる権利・利益が侵害されているかを考えれば、「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する権利」すなわち「放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穏な生活をする権利」が侵害されていることは明らかである。

(2) 平穏生活権とは

平穏生活権とは、憲法13条の「幸福追求権」により導かれる人格権の一種であり、生命・身体に対する危険や不安や精神的平穏に対する侵害にさらされることなく、平穏裡に生活を営む私法上の権利である。平穏生活権については、民法の不法行為に関する規定(民法709条・710条等)を媒介に、平穏生活権を侵害する行為の差止めや、その侵害に起因する損害の賠償が認められると解されている。

これまで平穏生活権が認められた裁判例は多数に及ぶが、例えば、東京高裁昭和62年7月15日判決(横田基地騒音訴訟控訴審判決)は、横田基地に発着する米軍機による騒音・振動等の被害に対して差止めと損害賠償を求めた事案であり、「人は、人格権の一種として平穏で安全な生活を営む権利を有し」としているとして、「物上請求権と同質の権利として」騒音・振動等による侵害行為の差止めの根拠となり得る排他性を有している旨を判示している。

また、仙台地裁平成4年2月28日決定は、産業廃棄物処分場が操業すると生活用水が汚染されるおそれがあるとして差止めを求めた事案について「客観的には飲用・生活用水に適した質である水を確保できたとしても、それが一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当としない場合には、不快感等の精神的苦痛を味わうだけでなく、平穏な生活をも営むことができな

くなるというべきである。したがって、人格権の一種としての平穩生活権の一環として、適切な質量の生活用水、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利があると解される。そして、これらの権利が将来侵害されるべき事態におかれた者、すなわちそのような侵害が生ずる高度の蓋然性のある事態におかれた者は、侵害行為に及ぶ相手方に対して、将来生ずべき侵害行為を予防するため事前に侵害行為の差止めを請求する権利を有するものと解される」として、産業廃棄物最終処分場の操業差止めの仮処分の申立を認容している。

(3) 本件事故による平穩生活権侵害について

上記のように、原告ら地域住民は、本件事故から2年を経過する現在でも、本件事故に由来する放射性物質による環境汚染によって、継続的な放射線被ばくを余儀なくされる環境の下での生活を続けていることによる精神的苦痛、その他の被害を受け続けている。あるいは、そのような環境から離れ放射線被ばくによる健康リスクを少しでも軽減させるために、住み慣れた地域を離れて避難生活を継続することを余儀なくされ、そのことによる精神的苦痛、その他の被害を受け続けている。原告らが受けているこれらの被害は、まさに「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する権利」すなわち「放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穩な生活をする権利」の侵害の現れである。

しかも、こうした平穩な生活を送る権利の侵害は、将来のがん発症など、重篤な健康障害の発生のリスクを背景とするものであって、絶対権である身体権侵害の場合に準じて取り扱われるべきものであり、この意味で、この権利の性質は、講学上の「身体権に接続する平穩生活権」として位置づけられるべきものである。したがって、本件においても、侵害行為の差止め(原状回復請求)及び損害賠償請求が認められるべきである。

第4 原子力発電の事故が想像を絶する被害をもたらすこと

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、きわめて広範囲に放射性物質が飛散、滞留し、周辺の広い地域を「死の土地」としてしまうことをも知ったのである。

4 本件事故によっても原発事故の被害の巨大さが確認されたこと

原子力発電所でいったん重大な事故が発生した場合には、想像を絶する巨大な被害をもたらされることが、不幸なことながら、本件事故によっても、再度、実証されてしまった。

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

本件事故による被害の一端を、双葉郡大熊町所在の双葉病院に見ると、同病院及び隣接する介護老人保健施設の入所者132人は、3月14日午前中に避難を開始し、南相馬市から福島市を経ていわき市内の高校まで、約230キロメートル以上という長距離、かつ、約10時間という長時間の移動を余儀なくされた。その移動中の車内で3名が、避難完了の直後である翌日の早朝までの間に11名が死亡するという悲惨な状況におかれた。

東北地方太平洋沖地震の地震・津波に伴う、いわゆる震災関連死についてみ

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

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

5 原発事故の被害の特殊性と安全を確保すべき注意義務の程度について

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

すなわち

- （1）広域性（放射性物質による汚染による被害が気象条件等にも影響されながら極めて広域に及ぶこと）
- （2）長期性（半減期の長さ及び除染の困難さによって、放射性物質によってもたらされる被害が長期間継続すること、また放射線による晩発性の健康影響を考慮するとその被害期間は極めて長期に及ぶこと）

- (3) 深刻性(放射性物質による汚染によって、一定の地域全体を人を含む生物の生存に適さない「死の土地」としてしまうこと)
- (4) 莫大性(以上の被害の特殊性の結果として、重大事故によってもたらされる損害の規模が、通常の企業活動によってもたらされる損害の限界をはるかに超え、国家によっても補填することが困難なほどに莫大なものとなりうること)

などが指摘できる。

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

一般に、事業活動上の事故によってもたらされる危険の大きさは、

「事故の発生確率×結果として失われるものの価値」

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

よって、原子力発電所を運営する被告東京電力においても、また国策として原子力発電を推進してきた被告国においても、原子力発電所の安全性の確保に関しては、極めて高度な注意義務を負うべきものである。わが国の法制度上も、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法等において「安全性の確保」な

いし「公共の安全」の確保等が求められているが、その解釈に当たっては、上記のとおり、原子力(核エネルギー)が、他の産業活動とはレベルの異なる異質の危険を内包するものであることを踏まえて理解される必要がある。

第5 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、わが国は連合国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、中曾根康弘衆議院議員(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、きわめて特別な成り立ちであった。

3 被告国による統制を徹底する法制度

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

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

(1) 原子力基本法

ア 原子力委員会

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

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

イ 原子炉の管理

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

原子炉を譲渡し、又は譲り受けようとする者は、別に法律で定めるところに

より政府の行う規制に従わなければならない(15条)。

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

ウ 核燃料物質の管理

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

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

(2) 原子炉等規制法・電気事業法

被告国は、原子力基本法を受けて、原子炉等規制法及び電気事業法を通じて、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、きわめて限定的なものとなっている。

4 被告国が原子力発電所建設を主体的かつ強力に推進してきたこと

(1) 原子力委員会の長期計画

原子力委員会は、被告国における原子力の研究・開発・利用に関する施策を

決定する最高意思決定機関である。

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

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

(2) 海外からの技術導入と技術者養成

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

(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する」としたうえで、発電1号炉として英国からの輸入による黒鉛減速炭酸ガス冷却型発電炉の建設を進めながら、発電2号炉として、米国からの輸入による軽水冷却型発電炉を建設する計画を立て、さらに、10年間で3基程度の発電炉を設置することを打ち出した。そして、計画の期間(1961年から20年間)の前期10年間における開発規模としては、「電気出力約100万kW前後」という数値目標を示して、「これらの建設は、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、細部にわたりきわめて詳細かつ具体的な計画策定と、それに基づく推進をはかってきたのである。

5 被告国の包括的関与なしには企業活動が成り立たない

(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、使用済み核燃料の貯蔵、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きわめて大きく、個々の企業体においては、到底、背負いきれないため、原子力損害賠償法が制定され、最終的には国費で担保されるシステムとなっている。

被告国が、これら多方面にわたる、コストとリスクの大部分を引き受けることを前提にしてはじめて、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

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

イ 1982年長期計画

スリーマイル島原発事故から3年後に決定された1982年長期計画にお

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

1982年長期計画は、この「安全性確立」論にたったうえで、「電気事業者は、ささいな故障も国民の原子力発電に対する不安感を高める要因となることに鑑み、より一層運転管理を徹底すべきである。」とするなど、原子力発電所の「安全確保対策」を国民に対する「不安を与えないための方策」にすり替えてしまった。

ウ 1987年長期計画

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

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

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

ア 45年間で法律対象案件752件

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

①運転中 自動停止 154件

手動停止 266件

出力変化 26件

機器の損傷 9件

②停止中 蒸気発生器伝熱管の損傷 114件

上記以外の損傷 130件

③その他 53件

総計 752件

イ 原子力施設における重大事故

(ア) 1990(平成2)年 美浜発電所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6 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、前記第3で述べたように、国民の生命、健康、財産や環境が侵害され、極めて深刻な被害が発生している事案である。このような事案においては、①予見可能性の存在、②結果回避可能性の存在、及び③期待可能性の存在、の各要素を総合的に判断して、被告国(経済産業大臣)の規制権限不行使の違法性を判断することが求められる。

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

(2) 原子力発電所の重大な事故がもたらす法益侵害の重大性

原子力発電所における重大な事故は、上記第4で詳述したとおり、広域、かつ、長期にわたる深刻な被害をもたらす、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、炉心溶融を伴う重大な事故に発展する危険性が高いのであるから、このような事態は、絶対に回避されなければならない。

(3) 行使することが期待された規制権限の内容

経済産業大臣は、後記のとおり、2002(平成14)年、または遅くとも2006(平成18)年までには、電気事業法39条及び40条に基づく権限を適

時かつ適切に行使して、次に述べる、津波に対しても原子炉の安全を確保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³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

³ 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。

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

(ウ) 貞観津波を考慮すべきとの指摘

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

(エ) 被告国への貞観津波に基づく波高推計の報告(2009年9月)

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

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

(オ) 被告国内部における貞観津波に基づく波高の推定結果の軽視

2010(平成22)年3月、原子力安全・保安院の森山善範審議官(当時)

は、部下に対して福島第一原発の津波対策の状況を尋ねたところ、部下より被告東京電力が津波堆積物の調査をしていること、「貞観の地震による津波は、簡単な計算でも敷地高は越える結果になっている。防潮堤を造るなどの対策が必要となると思う。」旨の報告を受けたが、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けば、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、上記第4で詳述したとおり、広域で、長期にわたる、深刻な被害をもたらし、それによる損害が莫大なものとなることから、重大事故の発生は、万が一にも起こしてはならないものであることによる。特に、前述のように、津波によるディーゼル発電機等の重要機器の浸水は、安全確保のための重要機器を一斉に機能喪失させる危険性があるのであり、そうした事態に至った場合には、全ての電源の喪失から炉心冷却機能の喪失に至り、炉心溶融という過酷事故へ発展する危険性が高いのであり、そうした事態は、絶対に回避されなければならない(津波によって重大事故が発生しうることに、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、上記第5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5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7 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替に不具合が生じ、電源喪失及び原子炉水位低下事故を発生させている。

(2) 炉心溶融を伴う重大事故は起こりえないという「安全神話」の呪縛

ア 原子炉の構造における「安全神話」の流布

被告東京電力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るとした。しかし、同報告で安全性が確認されたのは、原子炉建屋のほか、わずか7設備にとどまった。1～4号機及び6号機については、2009(平成21)年に中間報告が提出されたが、5号機と同様、耐震安全性を確認した設備は限定的であった。

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

イ 安全対策を先延ばしにする被告東京電力の姿勢

前記指針は、それ自体、地震・津波対策として決して十分なものではなかった。しかし、被告東京電力は、このような不十分な指針に沿った対策ですら真摯にとりくもうとしなかったのであり、発生可能性のある巨大地震とそれに伴

う巨大津波に対する対策は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的要請である安全性の確保を、著しく軽視してきたものといえる。

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

(1) 被告東京電力は2002年には福島県沖の巨大地震を予見していた

前記のとおり、2002(平成14)年7月、推進本部・長期評価において、太平洋プレートの沈み込みによる日本海溝付近での地震は、1611年三陸沖、1677年房総沖、1896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、炉心溶融事故が発生し過酷事故に至る危険性があることを認識するに至ったといえる。

イ 被告東京電力のその後の知見の進展

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

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

さらに、被告東京電力は、前記のとおり、同年10月頃、貞観津波に関する佐竹論文の原稿を入手した。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。

また、2009(平成21)年6月には、政府の総合資源エネルギー調査会の専門家会合において岡村行信氏から貞観津波の存在を考慮すべき旨の指摘を受けた。被告東京電力は、同年9月7日ころには、原子力安全・保安院の要求に応える形で、佐竹論文によれば福島第一原発で津波高8.6メートルないし

8. 9メートル、福島第二原発で同7. 6メートルないし8. 1メートルと報告しており、貞観津波についての被告東京電力の知見は大きく進展していた。

(4) 被告東京電力の注意義務違反

被告東京電力は、2002(平成14)年の推進本部・長期評価による福島県沖を含む地震予測についても、あるいはまた、溢水勉強会における福島第一原発の津波による浸水被害の予測についても、単に可能性を指摘しているだけで、実際にはそのような津波は来ないだろうと考えていた。その結果、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溶融し、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、炉心が溶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、故意とも同視しうる重大な過失による責任を負う。

第8 原状回復の請求の内容と根拠

1 原告ら居住地が放射性物質によって汚染されていることによる権利侵害

(1) 放射性物質による汚染の存在

原告らは、2011(平成23)年3月11日時点において、福島県及びこれに隣接する宮城県、山形県、栃木県または茨城県内に居住していた者である。

本件事故に伴い、福島第一原発からは大量の放射性物質が放出されるに至り、現に原告らが日々の平穏な生活を営んでいた地域にも、福島第一原発から飛散した大量の放射性物質が降り注ぎ、これにより福島県を中心に広範囲に、大気、土地、海水、河川などが汚染された。

(2) 放射線被ばくへの恐れにより平穏な生活自体が壊されること

放射線被ばくによる健康影響への重大な懸念は、原告ら住民がそれまで当然のように享受してきたところの、安心して平穏ななかで生業を営み生活すること自体をさまざまな形で侵害するに至っている。

子どもは、放射線被ばくを避けるために、外出を制限され、外出時にはマスクをつけさせられるなどして、精神的・肉体的なストレスを感じながら生活せざるを得ず、そのストレスを親にぶつける。親は、これを受け止めながら、子どもの行動を逐一制限し、福島県産以外の食品を探し求めるなど子どもの健康のために最大限の対策を講じるという、窮屈で耐え難い生活を送っている。

農家にとっては、汚染された農地での作業は直接の被ばくのおそれがある。また、収穫した作物に含まれる放射性物質の数値に常に気を遣わざるをえず、他方で風評被害による値崩れに不安を感じ続けざるを得ないこととなる。こうしたことの積み重ねから、将来的な営農自体への不安を感じ続けているのであり、こうした心労は、農家にとっては耐え難い精神的な負担である。

漁師は、自らの生業の場である豊かな海を放射性物質によって汚染され、漁の場を奪われる。漁師にとって、漁に出ることは、生計の元を得る機会という

だけでなく、人生の生き甲斐ともいふべきものであり、それを奪われることによる落胆は、想像にあまりある。

健康への影響を危惧して放射線被ばくを避けるために、汚染された地域から避難する者も多数に上っている。これまで生活を営んできたふるさとからの避難には、滞在を続ける者の受ける被害をも超える大きな負担が発生する。たとえば、避難者の多くは、帰還することができるかの見通しが立たないことで将来の生活設計も失い、先の見えない避難生活へのストレスから、精神的・肉体的不調をきたしている。また、家族の一部が避難する場合には、家族の別離が伴い、避難した家族にも、残された家族にも精神的な喪失感が生じる。避難することについての意見の対立が家庭不和にまで発展することもある。さらに、避難生活に伴う仕事の喪失、二重生活による出費の増加、避難先との間の往復にかかる交通費の負担など、有形・無形の被害が生じており、その被害の総体を把握すること自体も困難である。

このように、放射線被ばくによる健康影響への重大な懸念は、原告ら住民がそれまで当然のように享受してきたところの、安心して平穏ななかで生業を営み生活を送ること自体を、さまざまな形で侵害するに至っており、いずれも、耐え難い負担である。そして、本件事故に何らの責任もない住民がこうした被害を強いられるいわれはない。

(3) 放射線被ばくによるがん発症の危険を恐れる心情が合理的であること

放射線被ばくには、発がんを中心とした健康影響の危険があることは、周知の事実といえる。

本件事故によってもたらされた放射能汚染のレベルは、福島第一原発からの距離や放射性物質の飛散の濃淡によって様々であり、かつ、一般的な環境における被ばく線量は、ただちに急性症状を来すほどのものとはいえない。

しかし、放射線被ばくによる影響には晩発性のもの(主として発がん性のもの)があり、特に、放射線被ばくによる発がんの危険性については、これ以下

の被ばく量であれば安全であるとされる下限値(いわゆる「しきい値」)が存在しないとされており、将来的にがんを発症する危険性は否定されない。

さらに、放射線被ばくによる発がんリスクの増大は、細胞分裂が活発である胎児や子どもにおいて特に影響が大きいものであり、妊婦、妊娠予定の女性や子どもにとっては、一般成人と比べて健康影響のおそれ大きい。

がんは、悪性腫瘍であり、たとえ微小の腫瘍であっても増殖・転移を繰り返して、ついには死に至る可能性も高いきわめて重篤な疾患であり、放射線への被ばくによる発がんの危険性に重大な懸念を感じる心理は、平均的・一般的な人を基準としても合理的なものである。

2 原状回復請求の内容と法律上の根拠について

(1) 原状回復請求の内容

本件事故によって原告らが受けている被害は、前述のように極めて多様な現れ方をするものであるが、いずれの場合もその被害の中核には「放射線被ばくによる健康影響への重大な懸念」の存在がある。よって、原告らは、本件訴訟において、こうした懸念を払拭しうる状態まで原状回復すること、すなわち、原告らの居住地において、本件事故によってもたらされた放射性物質による汚染を除去して、本件事故前の原状に回復することを求めるものである。

(2) 人格権に基づく原状回復請求

この請求の根拠として、原告らは、憲法13条の個人の尊厳の規定に淵源を有する人格権を据えるものである。人格権は、人が人たるに値する生活を営むために不可欠な人格的利益の総和である。人格権は極めて重大な保護法益であり、物権と同様の排他性が認められる。

具体的には、全て国民は、人格権の一内容として、

「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する権利」

すなわち

「放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穏な生活をする権利」

を有しているといえるのである。

したがって、原告らは、現に放射線被ばくによる健康影響への脅威にさらされ平穏な生活を送ることを妨げられていることから、その原因を作出した加害者である被告東京電力及び被告国に対して、物上請求権と同質の権利としての人格権に基づき、その侵害行為の結果を除去して、本件事故以前の原状に回復すべきことを請求するものである。

(3) 不法行為に基づく原状回復請求

原告らは、この人格権に基づく請求と並んで、被告東京電力及び被告国による不法行為の直接の効果としても、原状回復を請求するものである。

すなわち、わが国の民法722条は債務不履行に関する金銭賠償の原則を定める417条を準用し、例外として723条において名誉毀損の賠償について原状回復請求権を規定している。しかし、ドイツ民法等においては、不法行為に関して原状回復が本来的な救済方法として規定されており、こうした立法例も参考に、近時では不法行為を権利救済法として捉え、権利・法益を原状に復させるために、不法行為に基づく原状回復請求も認められるべきであるとの見解が有力に主張されているところである。

3 回復されるべき現状（空間線量率）

本件事故によって原告らが受けた被害の真の回復とは、原告らの居住地において育まれてきた生業と豊かで平穏な生活そのもの、そして地域社会のコミュニティの総体としてのふるさとの回復である。そして、そのためには、放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穏に生活していた状況を回復する必要がある、すなわち、原告らの各居住地における空間線量率を、本件事故以前の状態に復することが求められる。

放射性物質による環境汚染の調査測定方法は、汚染対処特措法及び同法施行

規則 4 3 条により定められている。

そして、被告国(環境省)は、同法に基づいて、目標値である追加被ばく線量年間 1 ミリシーベルトに対応する 1 時間あたりの空間線量率を 0.23 マイクロシーベルトと定めているが、この際、本件事故に由来しない自然界由来の放射線量(いわゆる自然放射線)については、これを 1 時間あたり 0.04 マイクロシーベルトであるとしている。

よって、本件事故由来の放射性物質の影響を除去して原状を回復するためには、原告らの各居住地の空間線量率を 1 時間あたり 0.04 マイクロシーベルト以下とすることが必要である。

第 9 結論

1 原状回復請求について

原告らは、本件事故によって放出された放射性物質により、その居住地等が汚染されたことによって、放射線被ばくによる発がん等の健康影響への重大な懸念にさらされ、それまで当然のように享受してきた安心・平穏な生活を侵害されるに至っているものであり、その侵害が違法であることは論をまたない。

よって、原告らは、

第 1 には、憲法 13 条に基づく人格権の一内容としての「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する権利」すなわち「放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穏な生活をする権利」に基づき、

第 2 には、被告東京電力及び被告国の不法行為(被告東京電力について民法 709 条及び 710 条、被告国について国賠法 1 条 1 項及び民法 710 条)の効果として、

本件事故によってもたらされた放射性物質による汚染がない状態へ戻すことを内容として、原状回復を請求するものである(請求の趣旨の第 1 項)。

2 損害賠償請求について

(1) 請求の根拠

原告らが、被告東京電力及び被告国の不法行為(被告東京電力について民法709条及び710条、被告国について国賠法1条1項及び民法710条)によって、「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する権利」すなわち「放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穏な生活をする権利」を侵害されたことは前記のとおりである。

この権利の侵害の結果として、各原告は、それぞれの生活状況や避難の有無などに応じて、多様かつ重大な、財産的または精神的な損害を被った。本件訴訟においては、全ての原告が、前記の権利を侵害されたことに着目して、全ての原告に共通する精神的な損害の一部(内金)として、一律に、月額金5万円の慰謝料を請求するものである。

(2) 既に発生している損害についての請求

よって、各原告について、2011(平成23)年3月11日から2013(同25)年3月10日までの24か月間の慰謝料として金120万円、及び判決で認容されるべき金額の1割の弁護士費用(12万円)の合計132万円の支払いを請求する(請求の趣旨の第2項)。

(3) 将来発生しうる損害についての請求

また、本件事故による原告らの上記権利の侵害は、現在も継続していることから、原告らは、原告らのふるさとが本件事故前の状況に原状回復され、原告らの上記権利の侵害が止むまでの間、将来にわたり、月額金5万円の慰謝料、及び判決で認容されるべき金額の1割の弁護士費用(5000円)の合計月額5万5000円の支払いを求めるものである(請求の趣旨の第3項)。

以上