

複数ある非常用ディーゼル発電機が浸水によって同時に機能喪失した場合には、外部から可搬式の電源車などを接続することで、電源供給を行うことができる。すなわち、非常用交流電源を確保するための電源車や全交流電源喪失時の生命線となる直流電源確保のための移動式バッテリー車や可搬性の高いバッテリー配備などである。これらは当時の知見に基づけば十分に可能な措置である。

オ まとめ

建屋敷地を超えて到来した本件津波によっても、タービン建屋の壁等の構造部は損壊することはなかった。また、タービン建屋の開口部のうち浸水を許した「大物搬入口」や「入退域ゲート」も相当程度において海水の浸入を防護する機能を果たしたのであり、建屋周囲の浸水深に比べて、建屋1階に浸入を許した浸水深は相対的に低位にとどまり、また、漂流物が建屋内に流れ込むこともなかった。

本件津波の到来に対して、被告らは、敷地高さを超える津波に対する建屋及び重要機器の水密化対策を取っていないものであるが、タービン建屋自体が有する防護的な機能によって、津波に対しても一定程度の浸水防護機能が果たされたことは明らかである。

こうしたことを前提とすれば、被告国が、電気事業法に基づく規制権限を行使し、被告東電に対して、敷地高さを超える津波に対する、建屋の水密化、重要機器の水密化、及び非常用ディーゼル発電機の給気口の高所配置等の各防護措置の徹底、並びに、津波に対して非常用電源設備等の独立性を確保する措置の徹底を求めていけば、そして、そのいずれかの措置が現に実施されていれば、非常用電源設備等の浸水による全交流電源喪失を回避することは十分可能だったといえる。

なお、原告らの主張する前記の各措置は、いずれも本件事故前からある技術に基づくもので、技術的に十分可能であり、さらに敷地高さを超える津波に対する建屋への浸水防止対策等に要する工事期間は、さほどの長期間に渡るものではない。たとえば、本件事故後に c f 原子力発電所において行われた、建屋の水密対策としての「人の出入り扉、及び、大物搬入口の水密扉化対策」、及び「非常用ディーゼル発電機の給排気口の周囲の防護壁を設置」等の工事については、事故後2年程度で全て施工が完了しているところである（施工後の写真が掲載されている甲口87・1枚目の発行時期は、平成25年10月である。）。

（被告国の主張）

（1） 被告国の尽くすべき結果回避義務

結果回避可能性の有無を検討する場合には、本件事故前の工学的知見によって導かれる結果回避措置による結果回避可能性が検討されなければならないこと

最高裁判決の考え方からすれば、本件のように、いまだに被害が生じておらず、被害発生の切迫性が高かったといえない事案においては、規制権限の不行使が問題となっている時点で、当該結果回避措置をとることが物理的に可能であることだけでなく、当時の確立した工学的知見によって、当該結果回避措置が問題となっている被害を回避できる措置として導かれる状況にあったことが必要というべきである。

（2） 本件事故前の工学的知見に照らし、津波対策として導かれる結果回避措置について

ア 本件事故前の時点では、原子力発電所における津波対策は、ドライサイトコンセプトに基づいて行われてきた。

そして、福島第一原発の主要建屋の敷地高さが O. P. + 10メートルであったのに対し、a c 港（敷地南方約50キロメートル）において昭和35年のチリ地震津波の波高が最高で O. P. + 3. 122メートルであり、本件事故前における最終的な想定津波の最大値も、津波評価技術に基づいた O. P. + 6. 1メートルであることから、ドライサイトとして津波対策が図られているものと判断されてきた。

イ 本件事故前の工学的知見に照らした場合、敷地高さを超える津波が予見された場合に導かれる対策は、防潮堤・防波堤等の設置によってドライサイトであることを維持するというものであり、かつ、これをもって足りており、その他に、津波工学的に見て具体的な津波対策を可能とするような専門的知見は存在していなかった。

ウ 被告東電は、平成18年9月、c g 発電所1号機の設置許可申請書において、津波評価技術を用いた想定津波によれば主要建屋敷地高を上回る波高が確認される敷地南側のみ防潮堤を設置し、ドライサイトを維持する津波対策を行うこととした。これに対して、被告国は、津波学や地震学、工学の専門家らを委員とする意見聴取会での審議を踏まえ、本件事故の3か月前の同年12月、これを許可した。このことは、本件事故前の工学的知見から合理的に導かれる津波対策は、敷地高さを上回ることが想定される箇所に防潮堤・防波堤等を設置するものであったことの実例である。

エ 本件事故の経験を踏まえて策定された新規制基準及び基準津波及び耐津波設計方針に係る津波審査ガイドにおける津波防護に対する考え方も、本件事故前の津波防護の思想と、「ドライサイトの維持」という点で基本的には差異はない。すなわち、防潮堤の設置によりドライサイトを維持できたとして、さらに多重防護が求められるというものではない。

（3） 結果回避可能性

本件事故前の工学的知見に照らし、適切と考えられた対策を講じた場合でも、本件事故が防げなかった。

ア 被告東電が、平成20年4月に平成14年長期評価を用いて行った推計（以下「平成20年推計」という。）による想定津波（推計津波）が前提としている地震と本件地震とを比較した場合、本件地震の地震エネルギーは約1.1倍大きく、本件地震によって動いた断層領域は南北に約2倍、東西に約4倍広く、本件地震の断層すべり量も約5倍大きいなど、その規模は比較にならないほど異なるものであった。

それゆえ、平成20年推計による津波（以下「平成20年推計津波」という。）においては、福島第一原発に到来する津波は南側からのものが大きなものとなり、主要建屋の敷地高さ（O. P. + 10メートル）を超えて津波が流入してくるのは南側からのみになる一方、本件津波においては、北側、東側、南側の全ての方向から津波が到来し、南側のみならず、東側からも O. P. + 10メートル盤を超えて津波が流入しており、浸水深や津波の継続時間においても大きな違いが認められる。

そして、被告東電が平成20年推計津波で高い波高が予測される場所に防潮堤を設置してドライサイトであることを維持する対策を講じた場合、平成20年推計津波が福島第一原発の主要建屋設置エリアに流入することは完全に阻止することができたが、平成20年推計津波が前提としている地震と本件地震とでは、その規模が大幅に異なっていたことから、本件津波について、東側から O. P. + 10メートル盤への津波の流入を防ぐことはできず、1号機ないし4号機の主要建屋付近の浸水深は、本件事故時の現実の浸水深と比べ、ほとんど変化がないことが明らかとなっている。

したがって、仮に、被告国において、福島第一原発の地盤面を超える何らかの津波の予見が可能となったために、ドライサイトコンセプトの下で何らかの規制権限を行使し、事業者が防潮堤・防波堤等の設置によってドライサイトであることを維

持する対策を講じたとしても、「長期評価の見解」を前提にした津波対策では、平成20年推計津波と本件津波の規模（継続時間の違いを前提にした水量、水圧のほか浸水域や浸水域ごとの浸水深、津波の遡上方向等）が全く異なるものであったことから、本件津波を防ぐことは不可能であった。

イ なお、被告東電が平成20年推計を踏まえて行った解析結果は、仮想設置した鉛直壁と同じ防潮堤を設置する方向で津波対策を検討していたことを意味するものではない。

すなわち、土木工学・津波工学においては、特定の津波に対し、敷地内に構造物を設置することによる対策の要否及び内容を検討する場合、その前提として様々な試算を行う必要が生じてくる。その中で、工学上の常套的な手法として、津波から防護すべき対象を含む敷地の護岸全面の全体にわたり一律に無限高さ又は十分高いことが明らかな高さの鉛直壁（無限鉛直壁）を仮想した上で数値計算を行い、個別地点での津波高さの最大値を見積もって確認する試算手法がある。このような試算を行うのは、防潮堤の設計に向けたプロセスの中でも初期段階であり、これをもって、当該試算当時、その無限鉛直壁を仮想した箇所全てに防潮堤を配置するか、設置する防潮堤の高さが設定値として決まっていたなどと考えることは誤りである。

(4) 本件事故前の状況及び許認可手続に要する時間等を考慮した場合、本件津波までに上記(3)イの対策工事を終えることができなかった。

被告国（保安院）が、被告東電から平成20年推計の結果の報告を受けたのは、本件地震の4日前である平成23年3月7日であり、上記試算を根拠として規制権限を行使したとしても、4日間で対策工事を行うことはおよそ不可能であった。

仮に、被告東電が平成20年推計を行った時期を起点として、規制権限を行使して対策工事を行わせようとしたとしても、結果回避措置を講じるには、対策工事のみならず、その前提として、許認可に係る規定の整備（技術基準規則の策定）や許可手続（設置変更、工事計画、使用前検査）など様々な工程が必要となることから、本件事故の教訓を踏まえて新規制基準として新たに技術基準規則が設けられるだけでも本件事故から約2年3か月を要していることや、実際には、これら以外に地元との了解を得るための期間や被告東電による対策工事の設計、施工に要する期間等が加わることから、それらを含めると、全体として、権限行使に向けた動機付けを受けた時点から被告東電による結果回避措置が完了するまでに、優に約5年を超える期間を要したと考えられる。とするならば、仮に、被告国において、被告東電が平成20年推計を行った時期を起点として、規制権限を行使して対策工事を行わせようとしたとしても、本件事故までにその完了に至ったとは認められない。このことは、原告らが被告らにおいて津波対策を講じるべきであったと主張する平成18年を起点としても、同様である。

結果回避措置を講ずるために要する時間を検討する場合、当時の社会状況（本件津波が発生していない状況）を前提にしなければならず、本件事故後の防潮堤等の設置時間を根拠に論じることは後知恵バイアス排除の観点から許されない。

(5) 本件事故以前の工学的知見に照らしても原告らが主張する結果回避措置を講ずべき義務が導き出されることにはならず、仮に、そのような結果回避措置を講じたとしても本件地震による津波の遡上を防げず、本件事故を回避できなかった。

原告らが主張する各結果回避措置については、その併存の是非、地震動等による影響及び各結果回避措置の具体的な内容や本件事故以前の工学的知見等についての検討が十分になされなければならない。

原告らが主張する結果回避措置は、本件事故後の知見（しかも、一部は本件事故後の新規制基準にすら取り入れられていない考え方）を前提とした後知恵に基づくものであって、本件事故前の知見に基づく結果回避措置としては導き出せないものである。

「長期評価の見解」に基づく平成20年推計津波は、本件地震に伴う津波と全く性質の異なるものであった上、そもそも構造物を考慮に入れていないものであるから、各地点における浸水高を適切に推計したものとはなっていない。以下、原告らが主張する結果回避措置に対する被告国の反論の要旨を述べる。

ア タービン建屋・非常用電源設備等の重要機器の水密化について

平成20年推計津波は、本件地震に伴う津波と全く異なるものであった上に、そもそも構造物を考慮に入れていないものであるから、上記推計は、想定される各地点における浸水高を適切に推計したものとはなっていない。それにもかかわらず、福島第一原発1号機から4号機の全建屋についてかなりの浸水深の水圧に耐えられる仕様の水密扉を設ける結果回避措置を講ずべき義務がなげ生じるのか明らかでない。

また、平成20年推計に基づき、タービン建屋大物搬入口に水密扉を設置したとしても、本件津波による波力や地震動等に耐え得るようなものであったかどうかは不明である。

その上、仮に被告国が、被告東電に水密化を要求していたとしても、完全な水密化を実現することはできず、本件事故を防ぐことができなかった可能性がある。

このように、完全な水密化は困難であることに照らすと、被告国が、防潮堤等を前提としない越流津波への対策として水密化を規制要求することは、何らの合理性も認められないというべきである。

イ 給気ルーバの高所配置又はシュノーケルの設置について

仮に、海水ポンプを建屋で覆い、その屋根にシュノーケルを設置する場合、長い筒状のシュノーケルの屋根への付け根部分には、津波による波力に耐え得るような十分な強度が求められることになる。そうすると、津波のみならず、台風や飛来物による破損の可能性が大きくなる。給気ルーバの高所設置も同様の問題が生じるのであって、シュノーケルの開口部や給気ルーバの高さのみを問題とすることは相当でない。

その上、「長期評価の見解」に基づく平成20年推計津波は、本件地震に伴う津波と全く異なる性質のものであり、給気ルーバやシュノーケルの開口部の位置・高さ次第では浸水を免れなかった可能性が高い。

ウ 非常用電源設備の系統の高所設置・可搬式電源車の配置について

非常用電源設備を高台に設置したり、可搬式電源車を配置する場合、同配置場所と建屋との間にケーブル等を敷設したり、電源車を配置する施設を設置する必要が生じるなど、より多くの設備が必要となり、かかる設備が増えた場合には、それらが津波によって流されるリスクや、津波に先立って起きた地震による破損のリスクも新たに生じる（現に、本件地震に伴う津波では重油タンクなど多くの設備が津波によって流されるなどの被害が生じている。）。

また、非常用電源設備を支持する建屋を高所に設置した場合、地盤の関係で、規制要求を満たす耐震安全性を確保できるのか疑問があり、同設備自体が地震により破損する危険性もあり、地震対策の観点からも容易な対策ではない。

さらに、仮に、非常用電源設備を高台に設置したり、可搬式電源車を配置できたとしても、津波やそれに先立つ地震によってケーブル等の設備が破損して機能を喪失したり、地震動で敷地が破損し、電源車が移動できないなどの事態が生じ得た

め、電源の供給が維持できたとは必ずしもいえない。

第4 その他の考慮要素

(原告らの主張)

1 被害法益の性質・重大性

原子力発電事業に関わる規制においては、原子力基本法や原子炉等規制法が原子力に関わる事業に対し第一に公共の安全を求めている趣旨から明らかなとおり、国民の生命身体等の基本的人権を含む公共の安全の確保が何よりも重要である。

原子力発電所において、ひとたび事故を起こせば、周辺住民にとどまらず広範囲に甚大かつ深刻な被害をもたらす。過酷事故に至る場合には、被害の拡大がより深刻なものとなる。そして、これにより被害を受ける国民は、生命身体は言うに及ばず、場合によっては放射能汚染などによりその生活の本拠となる住居や地域を失い、その財産だけでなく平穏に生活し、生存、発達する権利をも奪われることとなる。

以上のとおり、原発事故が起きた場合に侵害される法益は、生命・身体・健康及び環境であり、その被害の甚大性・広汎性・継続性は計り知れない。

2 規制権限行使への期待可能性

国民は原子力発電所に対する知識をほとんど有していない。自衛することができないからこそ国の規制権限の発動が期待されるのであり、現実には国民が行政介入を期待していたかどうかは問題ではなく、客観的に行政介入が期待される状況にあったかどうかの判断が必要である。前記のとおり、本件の被害法益が国民の生命、健康という不可侵で重要なものであること、被害の予見可能性や結果回避可能性が容易に肯定されることからして、客観的にみても行政介入の期待は極めて高い。

(被告国の主張)

1 規制権限不行使の違法性を判断するに当たり、被告国が現実講じた措置を考慮すべきである。

規制権限の不行使の違法性の判断に当たっては、仮に予見可能性や結果回避可能性が認められた場合であっても、直ちに規制権限の不行使が違法となるものではなく、原告らが行使すべきと主張する規制権限とは別に、行政庁において実際に講じた措置がある場合には、行政庁が当該措置に代えて、あるいは当該措置に加えて、原告らが主張する規制権限を行使しなかったことの不合理性が問われなければならない。

2 予見可能性に関する知見の評価について、異なる評価を前提にした場合でも、切迫性を踏まえた他のリスクとの優先関係や現実に行われた措置との関係において、被告国に作為義務が生じるまでには至らない。

前述のとおり、本件において被告国に予見可能性は認められないが、万々が一、「長期評価の見解」や貞観津波の知見が予見可能性の検討のそ上に載るようなことがあっても、これらの知見によって示されるリスクは切迫性が低いものであり、グレーデッドアプローチの観点から検討した場合、他に優先されるべきリスクが存在していたことは明白で、現に、被告国及び被告東電を含む事業者は、本件事故前まで、その対応に注力するなど、上記観点から工学的に合理性が認められる対応を行っており、被告国において作為義務が生じるまでには至っていなかった。

3 被告国は、その時々を得られた知見に基づいた安全対策を講ずるように行政指導を繰り返してきたほか、規制権限を行使すべき作為義務が生じる前提としての予見可能性が認められるに足りる程度に確立していない知見に対しては、更なる知見の収集を促すなどしてきた。

(1) 被告国は、被告東電に対し、「長期評価の見解」が公表された直後の平成14年8月に「長期評価の見解」の取扱いについて説明を求めるなどし、被告東電が決定論ではなく確率論においてこれを取り扱っていく方針であるとの報告を受けて了承している。

保安院は、平成14年長期評価を含む長期評価が公表されたことを把握し、同年8月5日までの間に、同長期評価によっても福島第一原発の津波に対する安全性が確保されているか否かや同長期評価に対する対応方針及び同長期評価の科学的知見としての成熟性の程度につき、被告東電のヒアリングを行った。

これに対し、被告東電は、同月7日、a s氏に対して問い合わせをするなどし、同月22日には、保安院に対し、「長期評価の見解」については理学的な成熟性が低いものであったことから、その成熟性の程度に応じた対応として、今後、被告東電としてはこれを決定論ではなく確率論に基づく安全対策の中で取り入れていく方針である旨報告を受けて、保安院はこれを了承するなど、理学的な成熟性の程度を踏まえた受け手側での検討を経て取り扱っており、かかる対応は工学的に正当性を有する判断であった。そして、「長期評価の見解」のように理学的根拠が不十分であるため、決定論として安全評価に取り込むことができない知見を原子力発電所の安全評価に取り込むための上記取り組みが工学的に正当性を有することは、安全工学の専門家であるc h氏やb n氏の意見からも裏付けられる。

(2) 被告国は、本件事故前に切迫性が高く最も優先されるべきリスクであった地震対策を行うために耐震バックチェックを指示するなどし、被告東電がこれを実施していた。

原子力安全委員会は、平成18年9月19日、地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積等を反映し、耐震設計審査指針を改訂した。

保安院は、同月20日、上記改訂指針を受け、被告東電を含む原子力事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した(耐震バックチェック。丙ハ第82号証2及び3ページ)。この耐震バックチェックは、改訂指針を適用して評価することにより、既設の原子炉施設においても、原子炉施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある想定することが適切な津波によっても施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないか、行政指導として、改めて検討することを求めたものである。

これを受けて被告東電から提出された当初の耐震バックチェックの実実施計画においては、福島第一原発については、平成21年6月までをめどとして地震随伴現象である津波に対する安全性評価を含めた耐震安全性評価が行われるものとされていた。

その後、平成19年7月16日、新潟県中越沖地震が発生したことを受け、経済産業大臣は、同月20日、被告東電を含む電気事業者に対し、同地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映するなどして、国民の安全を第一とした耐震安全性の確認などを指示した。これを受けて被告東電は、バックチェック実施計画を見直し、平成20年3月31日、保安院に対し、福島第一原発について、耐震バックチェック中間報告書を提出した。保安院は、合同WGの議論に基づき、平成21年7月21日付けで、評価書を作成し、同日、被告東電にこれを通知した。同評価書は、原子力安全委員会により更に審議され、原子力安全委員会は、同評価書をいずれも妥当なものとする決定をした。

保安院は、平成22年6月頃、電気事業連合会に連絡し、各事業者の耐震バックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている被告東電等の事業者に対して、保安院として津波対策を含む最終報告書の早期提出を促すべく、指示を出すことを検討していることを伝え、平成23年3月7日にも、被告東電に対して、早期に津波対策についての検討を行い、耐震バックチェックの最終報告を提出するよう促していた。

(3) 被告国は、平成19年7月16日発生の新潟中越沖地震を踏まえた指導を行っていた。

経済産業大臣は、平成19年7月に発生した新潟中越沖地震が設計時に想定していた地震動を大きく上回ったことや火災が発生したこと等から、同年20日、被告東電を含む電気事業者に対し、化学消防車の配置等の自衛消防態勢の強化等を指示した。これを踏まえて被告東電は、平成20年2月までに化学消防車2台及び水槽付消防車1台を福島第一原発に設置するとともに、防火水槽を複数箇所に設置し、平成22年6月には、同発電所の各号機のタービン建屋等の消火系につながる送水口を増設し、さらに同年7月頃、発電所対策本部を設置する緊急時対策室を事務本館から免震重要棟に移転した。緊急時対策室の移転等は、本件事故の被害低減に大きな効果が認められた。

耐震バックチェックの作業が当初の計画から遅れたのは、新潟県中越沖地震の発生を受けて、被告国からの指示で、被告東電による追加の調査等並びに保安院及び原子力安全委員会における更なる調査審議が必要となったためであり、かつ、これらの作業が耐震バックチェックの対象となる全国23の原子炉施設について同時進行的に行われていたからである。

本件事故前は、津波対策に先んじて地震対策を取る必要性が高い状況下において、被告東電が地震対策を優先的に行っていたことはグレーデッドアプローチの観点からも正当なものであった。

(4) 被告国は、規制権限を行使すべき責務が生じる前提としての予見可能性が認められるに足りる程度に確立していない知見に対しては、更なる知見の収集を促すなどしてきた。

ア 被告国は、平成5年7月の北海道南西沖地震による津波を踏まえて、同年10月、各電気事業者に対して、最新の安全審査における津波評価を踏まえ、既設発電所の津波に対する安全性評価を改めて実施するよう指示し、これを受けて、被告東電は、シミュレーションを実施し、福島第一原発の主要施設が津波による被害を受けることはないことを確認した。

イ 推進本部の事務局である文部科学省研究開発局は、平成17年10月、国立大学法人c i 大学に対し、「宮城県沖地震における重点的調査観測」業務を委託し、長期評価によっても明らかになっていなかった宮城県沖地震の解明に努めるなどしていた。

ウ 被告国は、平成18年1月から平成19年9月、溢水勉強会を開催し、溢水に関する調査、検討を進めていた。

エ 被告国(保安院)は、平成18年9月20日、被告東電を含む電気事業者に対し、耐震バックチェックを求めた際、既設発電用原子炉施設の耐震安全性の評価に当たっては、「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」に基づいて実施するよう求め、さらに平成21年5月、最新の科学的・技術的知見を収集し、必要なものは原子力施設の耐震安全性評価に反映する等、耐震安全性の一層の向上に向けた取組みを継続していくことなどを目的として、「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等について(内規)」を定め、この内規に基づく対応(科学的・技術的知見の収集、整理及び報告等)を原子力事業者及び原子力安全基盤機構(JNES)に対して指示した。この指示に基づいて、原子力事業者及び原子力安全基盤機構は、平成21年度(平成21年4月1日から平成22年3月31日)における、内外の論文・雑誌等の刊行物、学協会等報告、国の機関等の報告等から科学的・技術的知見を収集して整理の上、平成22年4月、これを保安院に報告した。また、長期評価を含む「地震調査研究推進本部(中略)による地震・地震動に関する知見」についても、念のため電気事業者において調査、収集し、原子炉施設の安全性評価に役立てるよう指導していた。

オ 貞観地震及び貞観津波に関して、合同WGは、被告東電に対し、貞観地震及び貞観津波に関する検討を指示し、保安院は、被告東電の耐震バックチェック中間報告書に対する評価書において、貞観地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきとの指摘をし、平成21年8月7日に開催された原子力安全委員会地震・地震動評価委員会及び施設健全性評価委員会ワーキング・グループ1の第14回会議においても同様の説明をした。さらに、被告東電は、平成22年5月、福島県沿岸において実施した津波堆積物調査の結果を保安院担当者に報告したが、保安院担当者は、被告東電に対し、貞観津波についての更なる検討を促した。

4 被告国は、シビアアクシデント対策が事業者の自主的取組みと位置づけられた後も、事業者に対し、シビアアクシデント対策の実施を促し、その有効性を確認するなどの行政指導を行ってきた。

(1) 我が国におけるシビアアクシデント対策の考え方

原子力安全委員会は、スリーマイルアイランド原子力発電所事故及びチェルノブイリ原子力発電所事故を受けてシビアアクシデント対策について検討を進めることとし、平成4年5月28日、「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」を決定した。同決定は、当時の技術的知見に照らし、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分確保されていることを前提とし、シビアアクシデント対策は「これまでの対策によって十分低くなっているリスクを更に低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべき」と位置づけたものであり、シビアアクシデント対策を「状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれるものである。」としているとおり、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組とすることが、より有効かつ適切な対策を行い得るとの認識を前提としていた。

(2) シビアアクシデント対策等に係る被告国の行政指導の内容

通商産業省資源エネルギー庁は、平成4年6月、原子力発電プラントの安全性等の向上を目的として、約10年ごとに最新の技術的知見に基づき各原子力発電所の安全性を総合的に再評価することを主目的として、定期安全レビュー(PSR)の実施を事業者に対して行政指導として要請し、同年7月、「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を取りまとめ、同年28日「原子力発電所内におけるアクシデントマネジメントの整備について」と題する資源エネルギー庁公益事業部長名の行政指導文書を出し、事業者に対し、アクシデントマネジメントの整備を求めた。

通商産業省は、平成6年3月、被告東電を含む電気事業者から、アクシデントマネジメント検討報告書の提出を受け、同年10月、同報告書の技術的妥当性を検討し、検討結果を取りまとめ、原子力安全委員会に報告した。通商産業省は、同報告の中で、被告東電を含む電気事業者に対して、おおむね平成12年をめどにアクシデントマネジメントの整備を促していた。

原子力安全委員会は、平成9年10月、平成4年5月の決定方針を見直し、よりの確かつ実効的な確率論的安全評価を踏まえた円滑な整備が期待されるという見地から、「今後新しく設置される原子炉施設については、当該原子炉施設の詳細設計

の段階以降速やかに、アクシデントマネージメントの実施方針（設備上の具体策、手順書の整備、要員の教育訓練等）について、行政庁から報告を受け、検討することとする。この検討結果を受け、原子炉設置者は、アクシデントマネージメント策を当該原子炉施設の燃料装荷前までに整備することとする。」とした。

保安院は、平成14年1月11日付けで、被告東電を含む電気事業者に対して、被告東電らが既に実施していた代表炉以外の原子炉施設についても、可及的速やかにアクシデントマネージメント策導入後の確率論的安全評価を実施した上、その結果を報告するよう求めた。また、保安院は、平成14年4月、アクシデントマネージメントの実効性を確保する観点から、原子力発電技術顧問会の専門的意見を参考にしつつ、アクシデントマネージメント整備上の基本要件について検討を行い、これを取りまとめた。

保安院は、被告東電から提出されたアクシデントマネージメント整備報告書及びアクシデントマネージメント整備有効性評価報告書を受け、「アクシデントマネージメント整備上の基本要件」に照らしたアクシデントマネージメント整備結果の評価、確率論的安全評価によるアクシデントマネージメントの有効性評価などを行い、平成14年10月、評価結果を取りまとめ、原子力安全委員会へ報告した。

保安院は、平成16年3月、被告東電から「アクシデントマネージメント整備後確率論的安全評価報告書」の提出を受け、代表炉以外の原子炉施設の確率論的安全評価の結果について、代表炉との比較の観点から、全炉心損傷頻度に着目し、その結果に有意な差が認められるものについては、その要因を分析した。さらに、当該要因について、確率論的安全評価結果の代表炉との相違を定量的に評価するため、財団法人原子力発電技術機構原子力安全解析所（当時、後の原子力安全基盤機構解析評価部）に委託するなどして、事業者とは独立してその有効性を確認し、平成16年10月、評価結果を取りまとめ、これを公表した。

(3) シビアアクシデント対策等に係る被告国の取扱いは、国際的に見て合理性を欠くものではなかった。

諸外国においても、スリーマイルアイランド原子力発電所事故及びチェルノブイリ原子力発電所事故によりシビアアクシデント対策の重要性が認識され、各国で検討が行われてきたが、例えば、米国において、既設炉について、シビアアクシデント対策を事業者の自主的な取組とするなど、シビアアクシデント対策について各国で対応が異なっており、シビアアクシデント対策について世界的にみて共通の確立した見解があったとは認められない。

IAEAが行う総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）においても、日本の原子力に対する安全規制は良好であると評価され、シビアアクシデント対策の法規制化を求められていない。

5 原子力安全委員会の指針類及び省令62号は、安全確保対策の体系にのっとり、津波を含む外部事象について、原子炉施設の安全性を損なうことのないように設計上の考慮がされているから、不合理であったということとはできない。

(1) 省令62号8条の2、33条4項、16条5号、33条5項が内部事象を考慮し、地震、津波等の外部事象を考慮することを要求していなかったことが不合理であるとはいえない。

原子力施設の安全確保対策の体系上、指針類において、自然現象のうち地震及び津波に対する設計上の考慮は、平成13年安全設計審査指針2のほか、平成18年耐震設計審査指針が定められており、地震、津波等の自然現象については、これらの指針の規定により、原子炉施設の安全確保が図られている。一方、内部事象については、指針4以下において内部事象に対する設計上の考慮を求める規定を置いている。省令62号においても、地震を除く自然現象に対する規定は、平成13年安全設計審査指針2第2項を受けた同省令4条1項において規定されており、地震については、平成13年安全設計審査指針の指針2第1項及び耐震設計審査指針を受けた同省令5条において規定されている。そして、内部事象に対する設計上の考慮を規定する指針に対応する形で同省令6条以下の規定が置かれている。省令62号8条の2、33条4項、16条5号、33条5項は内部事象についての規定である。

地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する安全性は、平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針において考慮され、それを前提として省令62号33条などの各系統についての規定においては、内部事象に対する安全性が確保されることを求め、全体として、原子炉施設の安全性を確認することとされていた。かかる安全確保対策の体系は、裁判例においても、合理性を有するものと評価されていた。

(2) 単一故障の仮定による安全評価の手法は妥当性を有する。

平成13年安全設計審査指針及び安全評価審査指針が単一故障の仮定を要求しているのは、安全系の設計が同指針の要求を満足していることを確認するとともに、作動を要求されている諸系統間の協調性や、手動操作を必要とする場合の運転員の役割等を含め、安全系全体としての機能と性能が確保されていることを確認するためであり、目的において合理性を有する。

また、単一故障の仮定においては、厳しい条件下での事故解析評価が要求されている。

さらに、安全評価審査指針において定められた単一故障の仮定による事象及び解析条件は、専門家が数多くの事象を念頭に専門技術的な検討を行い、これらの事象及び解析条件を考慮して設計上の妥当性が確認できれば、実際に起こり得る事象を包絡し、十分安全性を確保することができるものとして合意し、原子力安全委員会が決定したものであり、妥当性を有する。

単一故障の仮定は、裁判例においても合理性を有するものと評価されており、新規制基準の下でも維持されている。

(3) 短時間の全交流電源喪失について規定した省令62号33条5項は不合理とはいえない。

全交流電源喪失事象については、その発生を防止するため、平成13年安全設計審査指針9及び同48において様々な設計上の要求を課すことにより、発生頻度が非常に低いと考えられたにもかかわらず、そのような事態に備えて同指針27を設けたものであり、実際に執られた措置においても、我が国においては外部電源系及び非常用ディーゼル発電機の信頼性が高かったことからすれば、同指針27において短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理なものであったとはいえない。したがって、同指針27と整合的、体系的に解されるべき省令62号16条5号及び33条5項においても、短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理なものであったとはいえない。

(4) 非常用ディーゼル発電機等は、省令62号33条4項に反していなかった。

平成13年安全設計審査指針の指針2及び耐震設計審査指針は、共通要因故障の原因となることが必然的であると予見される自然現象等まで含めた外部事象に対する設計上の考慮を要求することによって、安全上の重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器が、予見される外部事象によって安全確保上重要な機能を必然的に失うことを防止し、所期の機能を果たすことを確保することとしていた。

その上で、通常運転状態を超えるような異常事態をあえて想定して行う事故解析評価の妥当性を審査することで安全性確

保を確認しており、同指針の指針9及び同48において全交流電源喪失の発生を防止するため様々な設計上の要求を課し、その発生頻度は非常に低いと考えられていたが、それでもなお同指針の指針27において短時間の全交流電源喪失についての設計上の考慮を要求していたのであり、こうした安全確保対策の体系は合理性を有するといえる。

第5 規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くか否か
(原告らの主張)

前記のとおり、平成14年長期評価は、「規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であり、平成14年長期評価に基づいた場合、省令62号4条1項の「想定される…津波…により」、福島第一原発が「損傷を受けるおそれがある」状態として、同条項に違反する状態にあることから、経済産業大臣は、平成14年長期評価が公表された平成14年、遅くとも平成18年までには、平成14年長期評価に基づく平成20年東電推計と同様の津波シミュレーションを被告東電に実施させた上で、その結果に基づいて、電気事業法に基づく監督権限の行使として、同法40条の技術基準適合命令及び停止命令による規制措置を行い、被告東電に対し、前記敷地高さを超える津波及びその浸水がもたらす全交流電源喪失に対応できる防護措置等の有効な対策の実施を義務づけるべきであったものである（作為義務の存在。なお、仮に、省令62号4条1項に基づく監督権限では法令上の根拠を欠く場合には、監督権限行使の前提として、同省令の見直しをして、敷地への浸水及びそれによる全交流電源喪失に対応できる防護措置等の有効な対策を義務づけることができる新たな規制措置を行う必要がある）。

しかも、本件のような事故による生命身体等に関わる被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当である。

なお、上記のとおり事故を防ぐための措置は容易に実施できるものであり、経済産業大臣においても、これらの被告東電に対する規制権限を行使するにあたり特段の支障はない（被告国の主張する確率論的安全評価による対応は、結局、平成14年長期評価に基づいては何らの対応も行っていないことと同義であることは前述した）。

そして、上記の時点までに、上記規制権限（省令の改正権限等）が適切に行使されていれば、本件事故を防ぐことができたものといえることができる。したがって、規制権限を行使する主体である経済産業大臣が上記作為義務を懈怠したことは明らかである。

本件事故による被害を受けた原告らは生命身体を危険にさらされ、平穏な生活を一瞬にして奪われ、長期間にわたって避難先での生活を余儀なくされている。こうした対応を怠った被告国の規制権限の不行使は、原子炉等規制法、電気事業法などの法の趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。

(被告国の主張)

本件においては、一次的かつ最終的な責任を負うのは被告東電であり、被告国の規制権限不行使の責任は二次的かつ補完的なものにとどまることや、被告国が各種行政指導等を行ってきたこと等を踏まえれば、被告国に規制権限不行使の違法はおよそ認められず、かえって原告らの主張するような規制権限を行使していれば、違法と評価されかねなかった。

地震・津波に関する主要な知見によっても、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一原発に発生又は到来することについて被告国に作為義務が生じる予見可能性は認められなかったのであるから、省令62号4条1項、33条4項等に基づき技術基準適合命令を発令する要件はなかった。

また、被告国は、原子炉施設の一層の安全性を確保する観点から、予見可能性の根拠とならない知見についても電気事業者に収集・検討を指示し、耐震バックチェックの実施を促すなどの行政指導を行っていたのであるから、これらの事情を総合すれば、規制権限の不行使の違法は認められない。

第2節 原告らの被告東電に対する主位的請求について

(原告らの主張)

第1 本件で被告東電は民法709条の不法行為責任を負う。

被告東電は、主位的には一般不法行為責任（民法709条）を、予備的には原賠法3条1項を根拠として、本件事故に関する損害賠償責任を負う。

被告東電は、これまで「原賠法の規定内容及び法体系に照らして」、本件では原賠法3条1項による賠償請求のみが認められ、民法709条に基づく請求が許されないと主張している。

しかし、原賠法自体は、民法上の不法行為に関する規定の適用を排除する旨の規定を設けておらず、同法の趣旨から考えても民法規定の適用を排斥するものではない。すなわち、原賠法上の無過失責任規定（3条1項）は、「被害者の保護」（1条）の見地から民法上の不法行為責任（民法709条）に関する過失の立証負担を軽減するものであり、その限りで特別規定とすることができるが、加害者の故意又は過失の立証が十分可能な場合に、被害者側の判断で民法上の不法行為責任を追究するとの選択まで否定するというのは、原賠法の目的である被害者保護の趣旨に反するものであって、このような解釈は許されないというべきである。そうとすれば、原賠法3条1項の存在は、故意又は過失ある原子力事業者が不法行為責任を負う場合、被害者において立証責任を軽減された当該規定の適用を主張することもできるが、さらに民法上の不法行為規定の適用を主張・立証することを妨げるものではないと解すべきである。

第2 被告東電の重過失

被告東電は、原子力事業者として、万が一にも事故を起こさないために高度の注意義務を負い、原発を稼働する事業者として、一般市民の生命・健康・財産に重大な被害を未然に防ぐべく、最新の知見と技術を用いて原子炉施設の安全性を確保しなければならない。

その上で、被告東電の過失責任を基礎付ける、敷地高さを超える津波の予見可能性については、それを基礎付ける知見も含め、被告国の責任において論じたとおりである。

被告東電は、被告国と同様に、1990年代から原子力発電所に対しても既往最大に留まらない想定しうる最大規模の地震・津波を考慮する必要性を認識し、そして、7省庁手引きに基づいて津波高さを試算した場合には、敷地高さを超える津波が到来する可能性があることも認識していたが、これに関する具体的な対策を講じなかった。そして、その後の土木学会の津波評価技術の策定では、個別の地震の検討はしないまま既往最大の地震のみを想定の対象とし、平成14年長期評価が公表されたことで、さらに敷地高さを超える津波が福島第一原発に到来する危険性が明らかになったにもかかわらず、対策を取ることが経営上のリスクと考え、むしろ安全確保の発想とは逆の考えをもって、平成14年長期評価の考え方（福島県沖日本海溝寄りに津波地震の波源を設定し津波高さを想定すること）を取り入れることを怠った。

平成20年には、平成14年長期評価に基づき津波評価技術の手法を用いて、福島県沖日本海溝寄りの津波地震について推計を行ったところ（平成20年推計）、福島第一原発の敷地南側で最大O. P. +15.7メートルの津波と敷地に平均2メートル程度の浸水深をもたらすことも把握していた。当該推計は、平成14年長期評価と津波評価技術により平成14年の段階で推計が可能なものである。福島第一原発の敷地に対する津波の推計については、被告東電は、平成20年推計と同様の推計を平成14年長期評価の公表後に直ちに行っていたれば、敷地高さを超える津波に対する具体的な津波浸水防護策を取るとは十分に可能であった。また、平成18年の溢水勉強会にも被告東電は参加し、福島第一原発5号機をモデルに具体的な浸水経路も想定することができていた（本件事故時の浸水経路はこの溢水勉強会で想定されていたものとほとんど同じである）。

そして、このような津波浸水に対する防護策は、何も防潮堤に限るものではなく、建屋の水密化や非常用電源設備等の重要機器の水密化、非常用ディーゼル発電機や配電盤といった電源設備の設置の多様性、独立性の確保、全交流電源喪失を回避するための代替電源設備（可搬式電源車）などの確保といった、いずれも防潮堤を設置するよりも時間的にも資金的にも容易な対策であり、技術的にも平成18年以前から存在する対策である。

しかるに、被告東電は、敷地高さを超える津波による浸水の切迫した危険性とその対策の必要性を十分に認識しながら、その危険性を前提にした前記対策を本件事故前まで一切講じることなく、何度も先送りしてきた。

前記のとおり被告東電は、原子力発電所という極めて高度の危険性を有する施設を設置管理する事業者であり、万が一にも全交流電源が喪失し過酷事故に至るような事態を招かぬよう、常に最新の知見と技術への即応性をもって万全の安全対策、事故防止対策をとることが求められていたにもかかわらず、被告東電は、福島第一原発を管理する事業者として、自ら敷地に対する津波の推計（平成20年推計）を行ったり、浸水経路を想定したりする（溢水勉強会）などして、本件事故前までにこのような津波浸水の危険性に接しながらも、結局、漫然と従前の既往津波の考え方に固執し、技術的にも時間的にも容易な津波浸水に対する実効的な対策をも一切行ってこなかったのであるから、その注意義務違反は明らかであり、本件事故により被害者である原告らが長期にわたり避難を余儀なくされ、取り返しのつかない損害を受け続けている現状からみれば、その過失は極めて重いというべきである。

以上より、被告東電の重過失責任は明らかであり、被告東電は、重過失責任に基づいた不法行為責任を負う。

（被告東電の主張）

原賠法に基づく原子力事業者の原子力損害の賠償責任は、民法709条に比して単に責任要件を厳格化する（無過失責任とする）にとどまるものではない。同法の原子力損害の賠償責任は、被害者保護と原子力事業の健全な発達を2つの目的として、原賠法3条に基づき責任を負う原子力事業者への責任集中、原子力事業者以外の者の責任免除、第三者への求償権の制限、損害賠償措置の強制、国の援助等も含めて、その全体として民法上の不法行為責任に対する特則として立法されているものである。

以上によれば、原子炉の運転等に起因する原子力損害に係る賠償責任については、専ら原賠法に基づいて規律されることが想定されており、民法上の不法行為に基づく請求は排除されていると解するのが相当であるから、原子力損害の賠償責任については、民法709条は適用されない。

したがって、民法709条に基づく原告らの主張（主位的請求）は、その余の点を判断するまでもなく、全て失当である。

第3節 原告らの被告東電に対する予備的請求（本件事故によって原告らに生じた損害の有無及び額）について

第1 損害論総論について

（原告らの主張）

1 避難の合理性に関する判断枠組み

原告らが本件訴訟において立証すべき相当因果関係は、「低線量被ばくがもたらしうる健康影響の危険性・リスクに対し、通常人・一般人が不安や恐怖を感じて避難を選択し、それを継続することと、本件事故との間の相当因果関係」であり、〈1〉低線量被ばくによる健康影響の危険性・リスクに対する科学的知見が現に存在しており、当該知見の集積及び当時原告らが接していた原発事故に関する報道等による情報によれば、低線量被ばくによる健康影響の危険性が否定できないレベルに至っており、〈2〉それを考慮した一般人・通常人が、低線量被ばくによる健康影響を明確に否定した知見がない中で、健康影響に対する恐怖や不安を感じるの合理的であり、その結果の行動として避難を選択することが自然かつ合理的であるということ立証することができれば、相当因果関係が認められると考えるべきである。

上記判断基準のうち、特に重要な点は、〈1〉低線量被ばくによってもたらされる健康被害の有無、程度について、科学的に確証を得られる程度にまでは立証することは求められておらず、科学的な知見によってその危険性が否定できないと考えられようという程度まで立証されるのであれば、避難の合理性を基礎づけ得ること、また、〈2〉一般人・通常の判断能力、判断傾向を前提にすべきであるということである。

2 避難慰謝料

あるべき避難慰謝料の金額は、もし、加害行為がなかったとしたならばあるべき利益状態と、加害がなされた現在の利益状態の差に着目し、本件事故による避難前と同じ利益状態を回復するために必要となる慰謝料額が幾らかという観点から確定されなければならない。

原告らは、本件事故により、突然の避難生活を強いられ、将来も見据えられないという長期かつ過酷な避難生活を強いられており、原告らから幸せな日常生活を送る権利を一瞬にして奪い去った被告東電の加害行為の悪質性や重大性も極めて大きなものである。

具体的な避難慰謝料の額としては、例えば、不法行為（交通事故）により傷害を被り、入院を余儀なくされた場合には、一般的に1月当たり53万円（通院の場合28万円）、むち打ち等他覚症状のない場合でも1月当たり35万円（同様に通院の場合19万円）程度の慰謝料が認められている。そして、避難生活を余儀なくされた者は、事故以前の居住場所からの隔離を受けているという点で、入院に比肩すべき身体の拘束を受けているというべきであり、交通事故の入院慰謝料と同等の基準を採用すべきである。仮に、避難者には必ずしも交通事故の重症患者のような傷害がないことから、赤い本別表Ⅱ（月35万円）を出発点とするとしても、上記の加害行為の悪質性や重大性（加害者の帰責性）の程度と被害実態の深刻さを考慮し、その約1.5倍に相当する一月月額50万円を下らないというべきである。

3 ふるさと喪失慰謝料

原告らは、本件事故により、それまでに形成してきた人間関係、自己の人格を育んできた自然環境・文化環境を喪失し、居住・移転の自由及び人格権（放射能汚染のない環境の下で生命・身体を脅かされず生活する権利、人格発達権利、内心の静穏な感情を害されない利益を含む。）を包摂する「包括的生活利益としての平穏生活権」を侵害された。ふるさと喪失慰謝料とは、「包括的生活利益としての平穏生活権」を侵害されたことによる慰謝料であり、避難慰謝料では賠償することができないその他の精神的損害の全てに対応するものと位置付けられる。

原告らは、そこにしかない原告らを育んだふるさとの歴史や風物、時間と空間の中から培われた原告一人一人の自己の存在意義ないしは生き甲斐を根底から破壊されて喪失したのであり、これは本人の死にも匹敵する損害に相当するものである。この点に加え、慰謝料の算定に当たっては、加害者の非難性を含めた主観的・個別的事情が斟酌されなければならないところ、本件では被告東電の加害行為の悪質性や重大性が極めて大きいこと、あるいは、本件における加害者と被害者は非互換的で、加害行為には利潤性があることなどの諸事情が認められることも踏まえると、あるべきふるさと喪失慰謝料の金額は、大事な家族や自身の死にも匹敵するものとして、2000万円を下らないというべきである。

4 慰謝料の増額事由

原賠法3条1項に基づく損害賠償請求において、原子力業者である被告東電の帰責性は慰謝料の増額事由となる。被告東電は、遅くとも平成18年には、地震による巨大津波の発生、津波による福島第一原発の原子炉建屋周辺の浸水、それによる電源喪失による冷却機能の喪失、その結果としてのシビアアクシデントについても予見し、そのリスクを認識していたにもかかわらず、十分な事故防止対策をとらなかったためであるから、帰責性が強い。このような被告東電の加害行為の悪質性等を考慮して慰謝料が算定されるべきである。

5 自主的避難者の損害（低線量被ばくの危険性）について

低線量被ばくによる健康影響については、国際的に承認されたLNTモデルに準拠し、低線量被ばくにはしきい値がないことを前提とすべきであり、科学的知見の集積によれば、低線量被ばくによる健康影響の危険性が否定できないレベルにまで至っている。

そして、リスク認知に関する心理的研究によれば、本件事故に伴う放射性物質により、避難前の居住地域を汚染された原告らが、健康リスクを中心とするリスクを深刻に受け止め、強い恐怖、不安を抱くことには合理的根拠がある。

そうすると、原告らが、避難指示の有無を問わず避難を選択し、継続することには合理性があるというべきであり、避難指示の有無にかかわらず、避難生活によって生じた損害は本件事故と相当因果関係が認められるというべきである。

被告国は、年間20メートルSvを基準に避難指示区域の設定及び避難指示解除の判断を行っているが、この基準には明確な根拠がなく、低線量被ばくにはしきい値がないとする国際的合意とも矛盾するものであって、年間20メートルSvを基準として設定された避難指示区域内かどうかによって賠償の有無や額を分けることは不合理である。

6 被告国の賠償責任の範囲について

原子力発電所の設置、原子力発電事業は、単に被告東電のみが民間企業として単独で実現できるものではなく、被告国の原発推進政策に基づき、その積極的かつ強大な支援があってこそ実現できたものである。このような事情の下においては、被告国の責任は、被告東電と同質であって、事業者である被告東電の一次的責任を踏まえた二次的責任にとどまるものということではできない。

（被告東電の主張）

1 旧緊急時避難準備区域の旧居住者である原告らの損害について

旧緊急時避難準備区域の旧居住者である原告らの慰謝料額は180万円を超えるものではないこと

（1）被侵害利益について

旧緊急時避難準備区域の住民においては、政府の指示により、基本的に「常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うこと」が求められたものであり、併せて、当該区域においては、引き続き任意の避難をし、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は、当該区域内に入らないようにすること、当該区域においては、保育所、幼稚園、小中学校及び高等学校は、休所、休園又は休校とすること、勤務等やむを得ない用務等を果たすために当該区域内に入ることは妨げられないが、その場合においても常に避難のための立退き又は屋内への退避を自力で行えるようにしておく旨が指示されている。

このような本件事故後の状況を踏まえ、強制的な避難指示ではないものの、上記指示内容を踏まえて、本件事故後に一定の合理的な期間においては同区域からの避難を選択することも合理的であり、これにより、精神的苦痛が生じ得るものと解される。

そして、緊急時避難準備区域からの避難者に想定される精神的苦痛としては、〈1〉平穏な日常生活の喪失、〈2〉自宅に帰れない苦痛、〈3〉避難生活の不便さ、〈4〉先の見通しがつかない不安などが考えられるところであり、このような平穏な日常生活を送る法的に保護された権利利益が侵害されたものと評価することができるというべきである。

（2）強制的に避難が求められた区域の被侵害利益と比較した、旧緊急時避難準備区域の被侵害利益

上記のとおり、緊急時避難準備区域からの避難者に想定される賠償の対象となる精神的苦痛としては、〈1〉平穏な日常生活の喪失、〈2〉自宅に帰れない苦痛、〈3〉避難生活の不便さ、〈4〉先の見通しがつかない不安などが考えられる。

そこで、この点について、旧緊急時避難準備区域と強制的に避難が求められた区域とを比較すると以下のとおりであると考えられる。

まず、緊急時避難準備区域においては、平成23年4月2日以降、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うことが求められてはいたものの、同区域への立入りに制限はなく、居住も許されている状況にあったものである。

これに対して、同日以降、原災法28条2項において読み替えて適用される災害対策基本法63条1項の規定に基づく警戒区域に指定された区域においては、緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して、原則として立入りが禁じられ、又は当該区域から退去しなければならないとされ、これに反した場合の罰則も定められており（同法116条2号）、実際にゲート・バリケードが設けられて入域管理が行われた。

このように、緊急時避難準備区域に指定された区域の住民と強制的な避難を余儀なくされた住民との間には、本件事故後に政府がした指示の内容に大きな相違があり、それゆえ、政府指示に起因する生活の阻害の内容、程度においても大きな相違があると考えられる。

まず、「〈1〉平穏な日常生活の喪失」の点については、緊急時避難準備区域では、強制的な避難を余儀なくされた区域とは異なり、同区域内での生活基盤から隔絶されることを強制されたものではなく、居住や立入りについても制約が課されていないことから、本件事故以前に享受していた生活基盤への侵襲の程度や隔絶の程度は、強制的な避難指示の対象区域の住民と比較すれば相対的に低いものであったといえる。実際に相当数の住民が緊急時避難準備区域内にとどまり、居住を継続していたのである。また、その指示対象期間は平成23年9月30日までと、本件事故発生後約6か月半の期間にとどまっております。強制的な避難指示区域のように長期化したものではない。また、その指示期間中においても居住や立入りをするに制約はなく、その指示対象期間の面からみても、本件事故以前の生活基盤に対する本件事故による侵襲の程度は、長期にわたって強制的な避難指示区域に比して、大きいものではないと評価し得る。

次に、「〈2〉自宅に帰れない苦痛」についても、強制的な避難指示区域においてはそのような事情が認められるものの、緊急時避難準備区域においては、仮に避難を選択したとしても、自宅に帰れないという事情は全くなく、自由な意思に基づいて、帰還することが可能な状態にあったことから、そのような精神的苦痛の程度も、強制的な避難指示の対象区域の住民と比較すれば相対的に低いといえる。

さらに、「〈3〉避難生活の不便さ」による苦痛自体については両者に特に差異はないと考えられ、最後に、「〈4〉先の見通しがつかない不安」については、緊急時避難準備区域については、居住者もおり、商業店舗等も平成23年4月ないし5月から再開されているという実情にあり、F市によって本件事故後も生活インフラの復旧等が進められていたこと、その上で、本件事故発生から約6か月半が経過した平成23年9月末をもって指定が解除されており、その指示期間は比較的短期にとどまっていることなどからすれば、強制的な避難指示区域では長期にわたっての避難指示が継続している事情と比較しても、そのような不安自体、強制的な避難指示の対象区域の住民が置かれていた状況に比しても、相対的に大きなものではないといえることができる。

このように、緊急時避難準備区域と強制的な避難指示の対象区域とは、その住民に生ずる精神的苦痛の内容や程度については、上記のような相違があると考えられるが、中間指針等においては、政府による指示の対象区域であるという点に着目して両者を区別せず、強制的に避難を余儀なくされた住民と同額の基礎額（1人月額10万円）に基づく慰謝料額を旧緊急時避難準備区域の居住者に対しても賠償する旨の指針を定めているものである。被告東電も、かかる指針に基づいて、旧緊急時避難準備区域の住民の避難慰謝料額を賠償している。

したがって、このように被告東電が提示している避難慰謝料額は、本件事故後に緊急時避難準備区域内の住民が置かれていた状況については、強制的な避難を余儀なくされた住民の状況とは異なる事情があり、旧緊急時避難準備区域の居住者の精神的苦痛は強制的にかつ長期にわたって避難指示の対象となった住民に比しても相対的に大きなものではないと評価できる中でも、強制的な避難指示の対象者に対する慰謝料の基礎額である月額10万円と同額の基礎額に基づいて算定しているものであり、この点において、かかる慰謝料額の基礎額が不合理に低額なものであるとは評価し得ない。

2 自主的避難等対象者である原告らの損害について

(1) 被侵害利益について

自主的避難等対象者については、本件事故後の状況の下で、避難指示等の対象とされていないものの、避難等対象区域の周辺において、「本件事故による恐怖や不安を抱かざるを得ないという状況に一定期間置かれたことにより正常な日常生活が相当程度阻害されたこと」（平穏生活権の侵害）については法的に保護される権利利益の侵害に当たるといえることができるものと考えられる。

そして、前述のとおり、本件事故後の避難指示等対象区域外における本件事故由来の放射線による健康リスクは、客観的に健康に対する危険が生じていたとまでは評価できないものの、他方で、本件事故発生当初の時期においては、状況は必ずしも明確でなく、自己の置かれている状況についての情報を正確に把握することが困難な時期があったことも確かであり、また、本件事故の今後の進展について恐怖や不安を覚えることもやむを得ない状況にあったことが認められる。

したがって、本件事故の今後の進展や健康影響がわからないことにより、平均的・一般的な人を基準として、感じるものがやむを得ないと考えられる恐怖や不安に基づいて、自主的な避難を選択し、又は、そのような不安の中で潜在を継続することによって、本件事故が発生しなければ生じなかった日常生活の阻害が生じると考えられる範囲においては、これによる精神的損害は賠償の対象となると解することが可能であると考えられる。

他方で、原告らの被侵害利益をこのように捉える場合、これに基づいて、損害賠償の範囲（相当因果関係）及び損害額を検討するに当たっては、以下の点について留意すべきである。

ア 避難指示が発せられていない中で、「放射線に対する恐怖・不安」によっていかなる損害が基礎付けられるか、が問題となるものであり、「放射線による客観的な危険」が現に生じているとまでは評価されるものではないが（＝避難指示の対象とはされていない。）、そのような中でも生じる恐怖や不安により、いかなる範囲で法的に保護されるべき利益が侵害されたか問題となる。

イ 避難指示の対象ではなく、客観的な危険が生じているとまでは評価できないことも踏まえ、本件事故発生直後の時期において、原告らが感じる恐怖や不安の内容としては、本件事故の進展の状況や今後の放射線量の推移、放射線被ばくによる健康影響について「よくわからないことにより生ずる不安」をその本質とするものといえる。

ウ そのような不安や恐怖を抱いた場合においては、自己の生活圏における放射線の状況（今後の見込みを含む。）が安全か否かに関する情報は居住者にとって最大の関心事であり、住民においてもそのような情報を一般住民に通常可能な範囲において収集することは期待されているといえる。この点については、前述のとおり、新聞報道等により、政府や専門家によって、遅くとも本件事故発生の数日後からはこの点に関する情報提供がなされているものの、そのような政府の説明や専門家の知見についても信じてよいのかわからないという心理により不安が生じている場合や、又はそのような専門家の知見は信じていけないという認識に基づく不安が生じている場合もあり得る。

エ このような政府や専門家等によって提供される情報の受け止め方や感じ方には人によって個人差があり、放射線に対する忌避感が非常に強い人もいる。このような受け止め方の相違によってその後の行動が大きく左右されるという性格がある。

オ このように、避難指示の対象となっていない区域については、放射線による客観的な健康への危険が生じているとは評価できず、その旨の情報提供は新聞報道等でもなされており、福島県知事も冷静な対応を呼びかけている状況にあった。新聞報道においても、避難指示等対象区域外の居住者も避難すべきであるという論調は見当たらない中で、避難指示等対象区域