

法が確立すれば、外部事象の火災、内部溢水、地震に対する各P S Aに取り組んでいくべきであったとの認識を被告国は有していた。

その後も、平成15年11月、原子力安全委員会が、シビアアクシデントを含む原子力安全のリスクを規制に活用できないかという点の検討を開始したところ、同委員会の安全目標専門部会は、同年12月時点で、「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」において、地震及び津波・洪水や航空機落下等の外的事象も検討対象としていた。また、平成21年1月19日の原子力安全委員会会議でも、外部有識者から、これまでのアクシデントマネジメント(AM)が内部事象に関するものに限定されているが、外部事象特有の考慮要素も存在するのであり、地震、火災及び溢水の確率的な安全評価を実施することが世界のすう勢である等との指摘がされていた。

以上の事情に加え、米国原子力規制委員会が1986年(昭和61年)に作成した文書において、全交流電源喪失による炉心損傷頻度に関し、各発電所において全交流電源喪失が2～8時間継続した場合でも炉心損傷に至らない耐久能力を有すべきであると結論付けていたこと等からすれば、被告国は、平成4年にシビアアクシデント対策を電気事業者の自主的対策とした当時から、本件事故に至る直前まで、外部事象に起因するシビアアクシデント対策の必要性を十分に認識していたというべきである。

### (3) 被告国の規制権限の不行使が著しく不合理であること

以上のような国際社会におけるシビアアクシデント対策の状況、IAEAの安全基準(なお、日本はIAEAの加盟国であり、当然にIAEAの報告内容は把握していた。)に加え、シビアアクシデントが生じた場合には深刻な事故が生じること等を考慮すれば、被告国は、遅くとも平成18年には、SBO対策の必要性を自覚し、原因事象を限定することなく、SBOを防止するために、電気事業法40条に基づいて技術基準適合命令をし、または、同法39条1項に基づいて「主務省令」の制定権限を行使し技術基準省令を改正した上で前記(1)記載の各措置をとることを命じる技術基準適合命令を発出すべきであり、このように適切に規制権限を行使していたならば、本件事故を回避することができたものである。

しかし、被告国の対応は、以下のとおり不合理なものであった。

すなわち、被告国は、前記IAEAの5層の深層防護の考え方に関し、第1層ないし第3層のみを規制の対象とし、第4層のシビアアクシデント対策を飽くまでも事業者の自主的対応による「知識ベース」の対策とし、その後も、第4層以降の深層防護について規制要件化することをせず、事業者の自主的対応に委ねていた。また、シビアアクシデント対策検討開始から現在に至るまで、内部事象のみを対象とし、外部事象はシビアアクシデント対策に反映してこなかったほか、テロ等の人為的事象についても、シビアアクシデント対策に盛り込んでおらず、その対策の対象が非常に限定的なものになっていた。

さらに、安全設計審査指針の指針27が短時間のSBOのみを想定していたことは明らかに不合理であったことに加え、同指針は強い地震動と津波の同時発生を考慮していないのであるから、そのような不十分な指針を改定すべきであったし、上記指針27を受けて短時間のSBOのみを考慮して規定されている省令62号16条5号及び33条5項を改正すべきであった。また、平成18年耐震設計審査指針において、「残余のリスク」に関する考慮がされていたのであるから、経済産業大臣は、平成18年に省令62号を改正する際に、「残余のリスク」に関しても取り入れた規制をすべきであった。にもかかわらず、経済産業大臣は、これらの改正を行うことなく、結果として前記技術基準適合命令を発出するのを怠ったものであった。

このような対応は、原子力発電所におけるシビアアクシデントが発生した場合の被害の重大性等に照らせば、著しく不合理なものであるというべきである。

### (4) 被告国への反論

ア 本件事故前の時点で、経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関する法規制の権限があったこと

(ア) 被告国は、本件事故前においては、経済産業大臣にはシビアアクシデント対策に関する法規制権限がなく、平成24年に炉規法が改正されシビアアクシデント対策に関する規定が新設されたことにより初めて同権限が生じた旨主張する。

しかし、電気事業法39条2項1号にいう「人体に危害を及ぼさぬようにすることの中には、シビアアクシデント対策の重要性からしても、これが含まれると解するのが自然である。また、仮に省令62号を炉規法と整合的に解釈すべきであるとしても、平成24年法律第47号による改正前の炉規法に見られた「『災害』を防止」という文言が、原子炉に起因する放射線障害を含む人的物的被害の過程である事象や事故等その程度・規模の大小を問わず、従業員及び一般公衆に対する危害、とりわけ、周辺の公衆に(著しい)放射線障害・災害を与えないことを射程に入れているとみられることや、原子力災害が生じた場合の被害の深刻さ等からすれば、「災害」の「防止」のために必要な場合には、シビアアクシデント対策を規制の仕組みに取り入れ、適時かつ適切に具体的な規制基準を設定し、それを実施することが、炉規法及び電気事業法において許容されていると解釈すべきである。

さらに、被告国は、平成24年法律第47号による改正によって、同改正前の炉規法24条1項3号と比較して、新炉規法43条の6第1項3号に「重大な事故」との文言が加わったことを根拠として主張するが、改正前の文言も改正後の文言も、「発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力」を審査の対象としていることや、「重大な事故」が飽くまでも例示として挙げられているにすぎないこと等に照らせば、同改正前の炉規法によってもシビアアクシデント対策を規制することは可能であったというべきである。

(イ) また、本件事故発生後である平成23年10月7日、経済産業大臣は、省令62号に5条の2(津波による損傷の防止)を追加した。

保安院は、同改正理由について、本件地震に付随した津波により福島第一原発が全交流電源喪失に至ったことで炉心損傷などの深刻な事態を引き起こしたことを踏まえ、全ての原子力発電所に緊急安全対策を指示し、省令上の位置付けを明確にしたと説明するところ、被告らは、本件津波は「想定外」で、「予見可能性のない」ものであったと主張しているのだから、論理的には、この省令改正は、いわゆる設計基準事象レベルのものではなく、それを超える事態に対する対策を定めたものといえ、これに基づく措置はシビアアクシデント対策による措置といえる。

改正された省令の規定も、5条の2第1項は、「想定される津波により原子炉の安全性が損なわれるおそれがあるとき」としており、これは設計基準事象レベルの事態に対する防護措置を求める規定である。これに対し、2項は、限定なしに「津波によって」と規定しているとおり、設計基準事象レベルを超える津波をも対象としており、1項に基づく防護措置によって防護できず、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ついての規定である。これは、津波という外的事象に限ってはいるが、全交流電源喪失・最終ヒートシンク喪失を回避するためのシビアアクシデント対策の措置を規定したものである。

以上のように、本件事故前の電気事業法においても、シビアアクシデント対策を省令に規定することが可能であったことは、本件事故後の上記省令改正からも裏付けられる。

イ 行政指導等による被告国の対応では不十分であったこと

被告国は、シビアアクシデント対策に関し、十分な対応をしていた旨主張する。

(ア) しかし、前記(2)アのとおり、諸外国においては、電気事業者が早期に外部事象に起因するシビアアクシデント対策を行っていたにもかかわらず、被告国は、被告東電に対し、内部事象のみによるシビアアクシデント対策を指示したにとどまり、外部事象に起因するシビアアクシデント対策については行政指導すらしていなかったのであるから、被告国の行政指導が十分であるとはいえない。

具体的には、次のとおりである。

すなわち、平成4年公益事業部長通達において、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的取組とし、まず、事業者は運転時の内的事象PSA(確率論的安全評価)の結果のみに基づいて、AMを検討し、措置を講じていくことになった。

そして、平成6年10月に通商産業省が「軽水型原子力発電所におけるアクシデントマネジメントの整備について」(乙B12)において、電気事業者が提出したアクシデントマネジメント検討報告書を是認し、今後おおむね6年後を目処にAMの整備を促し、電気事業者は平成14年3月までにAMを整備したが、これらは内部事象のみを対象としたAMであった。

平成14年8月29日の被告東電による自主点検記録の不正改ざん問題の公表を受け、被告国は、平成15年10月、定期安全レビュー(PSR)を法令上の義務としたが、PSAとAM整備については、従前どおり法令上義務化されず、事業者の自主的取組のままとした。保安院は、この改正を機に、PSRにおけるPSA及びAMに係る報告書の提出を受けず、専門家の意見を聴取した確認・評価を行わなくなった。

一方、原子力保安検査官が、PSRについての保安検査を実施する際に、事業者のPSAの実施状況及びAMの検討状況について確認することになったが、外部事象PSAについての技術的な水準の進歩を勘案し、被告東電に対してシビアアクシデント対策の内容改善を直接促す契機とはならなかった。そのため、被告東電は、自主的取組として、設計基準事象を超える地震等の外部事象に対するシビアアクシデント対策の検討を行うことはなかった。

そして、平成16年10月、保安院は、代表炉以外のPSA(確率論的安全評価)の結果を受け、「軽水型原子力発電所における『アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価』に関する調査報告書」(乙B18)において有効性を是認し、「本件をもって、既設原子炉52基のAMに関する確率的安全評価が全て終了したことによる」とした。

これ以降、本件事故に至るまで、被告国は、電気事業者に対し、シビアアクシデント対策の整備をするよう行政指導したことがなかった。内部事象PSAによるAMが終了したのみであるにも関わらず、被告国は、続いて外部事象に起因するシビアアクシデント対策を全く指導しなかったのである。

(イ) 以上のとおり、被告国は、外部事象に起因するシビアアクシデント対策を被告東電に対して全く求めていなかった。

被告国は、上記調査報告書において、今後の研究の結果得られた有効な知見についてはAMに反映するよう促している旨主張するが、仮にこれを外部事象に起因するシビアアクシデント対策を促す行政指導をしたものであると解したとしても、行政指導は飽くまでも事業者の任意の協力を求めるものによらず、行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いが許されない点で、規制手段として法規制よりも格段に緩やかなものである(行政事件手続法32条参照)。罰則によって実効性を確保した省令による規制と比べて、規制措置としての実効性に大きな違いがある。よって、行政指導を行ったとしても、その行政指導に実効性がない場合は、法規制をしなければならないというべきである。

また、被告東電は、平成14年までの整備をもって、シビアアクシデント対策の整備は一応終了したとして、その後は、国内外の原子炉における事故や新しい知見を踏まえて随時必要な対策を講じる対応は行ったものの、このような受動的な対策を超えて、あらゆる不測の想定に努め、かかる不測の事態に備えるための積極的かつ継続的なシビアアクシデント対策の充実化等の取組を行うことはなかったし、設計基準事象を超える自然災害が発生することを想定したシビアアクシデント対策の検討を行うこともなかった。

このように、被告国の上記調査報告書の記載を外部事象に起因するシビアアクシデント対策を促す行政指導と解したとしても、被告東電に対し、何ら実効性はなかったものであり、そのような状態にもかかわらず、被告国は何らの対応もとっていないのであるから、規制権限不行使の違法があるというべきである。

(ウ) 被告国は、日本の原子力発電所の安全性が高い評価を受けていたこと等を主張するが、そもそもシビアアクシデント対策は、事故の発生を防止するために様々な対策をとった上で、それでもなお事故が生じたときを想定して対策をとるものであるから、事故の発生頻度等を根拠とする被告国の主張は当たらないし、被告国が根拠とする、原子力安全委員会の原子力施設事故・故障分析評価検討会全交流電源喪失事象検討ワーキング・グループでの検討結果も、検討対象とされたデータが少ないこと等からすれば、十分な検討とはいえない。

ウ 省令62号の改正や指針の不備等に関する反論

(ア) 被告国は、「残余のリスク」について、平成18年耐震設計審査指針において、本文ではなく解説に記載があったにすぎない旨主張するが、炉規法及び電気事業法が具体的な措置を省令に包括的に委任した趣旨は、不断に進歩、発展する科学技術に関して原子力施設の技術的な基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への応答性の観点から適当ではないという点にあり、「残余のリスク」についてもこれに含まれると解されることや、平成18年耐震設計審査指針は、「本文」と「解説」とが併記され、いずれも原子力安全委員会が定めたものであって、「解説」は「本文」と一体となる「本文」の一部であると解するべきであること等からすれば、これをもって、法規制化しなかったことが正当化されるものではない。

(イ) また、被告国は、地震及び津波という自然現象(外部事象)については、飽くまでも安全設計審査指針の指針2「自然現象に対する設計上の考慮」及び耐震設計審査指針並びにこれを受けて定められた省令62号4条及び5条が問題となるにすぎず、安全設計審査指針の指針9(信頼性に関する設計上の考慮)、27(電源喪失に対する設計上の考慮)及び48(電気系統)や省令62号8条の2、16条5号、33条4項及び5項は問題とならない旨主張し、外部事象と内部事象とが、省令62号や安全設計審査指針・耐震設計審査指針において、相互に独立した全く別個のものとして考慮されることを前提とする解釈を主張するが、SBO対策に関する省令62号の規定は想定すべき原因を限定しておらず、被告国の解釈は根拠を欠くものである。

(被告国の主張)

争う。

(1) 総論

そもそもシビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号により炉規法が改正されるまで法規制の対象とはされていなかったのだから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とし、それと整合的、体系的に理解されるべき省令62号においてもシビアアクシデント対策を規定することはできなかった。

また、仮に経済産業大臣に省令62号においてシビアアクシデント対策を規定する権限があったとしても、被告国は、シビアアクシデント対策を推進すべく、被告東電を含む電気事業者に対して行政指導等を行ってきており、当時のIAEAの評価によっても、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ていること等を踏まえれば、被告国に規制権限不行使の違法があるとはいえない。

さらに、指針類及び省令62号の規定に不備があったとする旨の原告らの主張についても、平成18年耐震設計審査指針の解説に記載された「残余のリスク」は法規制の対象とされておらず、これを省令62号に盛り込むことはできなかった上、原子炉施設の安全確保に当たっては、安全設計審査指針の指針2及び耐震設計審査指針において地震と津波の同時発生による原子炉施設への損傷等の危険も考慮されており、短期間の全交流電源喪失(SBO)について規定した安全設計審査指針の指針27並びに省令62号16条5号及び33条5項が不合理であったとはいえないから、指針類及び省令62号に問題があったかのような原告らの主張にも理由がない。

(2) 省令62号においてシビアアクシデント対策を規定することはできなかったこと

ア シビアアクシデントは、昭和54年に発生したスリーマイルアイランド原子力発電所事故及び昭和61年に発生したチェルノブイリ原子力発電所事故を受けて検討が進められるようになったものであり、炉規法が制定された昭和32年当時は「シビアアクシデント」として整理された概念自体が存在せず、制定当時の炉規法上、原子炉の規制において、シビアアクシデント対策を要求する規定は置かれていないし、その後も、シビアアクシデント対策は、事業者の自主的取組と位置づけられ、本件事故に至るまで、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられなかった。

原子力安全委員会は、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ージメントについて」(乙B8)を決定し、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置づけ、被告国は、これに基づき、行政指導により、種々のシビアアクシデント対策に係る施策を講じており、本件事故に至るまで、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が新設されることはなかった(実際、平成24年法律第47号による改正前の炉規法においては、原子炉設置許可時に主務大臣に提出する申請書の記載事項にシビアアクシデント対策に関する事項は含まれていない(同法23条参照))。加えて、許可の基準(同法24条1項3号、4号参照)にも、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられていない。

イ 炉規法においてシビアアクシデント対策が規定されていなかったことは、平成24年法律第47号による改正後の炉規法(新炉規法)の規定からも裏付けられる。

(ア) すなわち、本件事故後の原子力規制委員会設置法(平成24年法律第47号)附則17条は、炉規法1条を改正し、核原料物質、核燃料物質及び原子炉による「災害を防止し」との規定を、「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止し」と改めることで、設計基準の範ちゅうの事象を防止するだけでなく、それを超える重大事故が生じた場合に放射性物質が原子力施設外に大量に放出されることを防止することを法の目的に含めた。そして、重大事故対策を強化するに当たっては、発電用原子炉の設置許可の審査に当たり、建屋の水密化や電源の多重化、多様化等の施設の安全性、健全性の確認に加え、重大事故が発生した場合において、その影響を緩和するために設備等や緊急時資機材等を有効に活用する能力(アクシデントマネージメント能力)があらかじめ備わっているか等の体制整備の審査も同様に重要であると考えられたため、原子力規制委員会設置法において、発電用原子炉の設置許可基準の一つである「原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」(炉規法24条1項3号)を、「重大事故(発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう。(中略))の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」(新炉規法43条の3の6第1項3号)と改正し、重大事故対策についても審査の対象とした。この「重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」が発電用原子炉を設置しようとする者に備わっているかどうかの審査及び「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が(中略)災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものである」(新炉規法43条の3の6第1項4号)かどうかの審査は、新設された同法43条の3の5第2項10号(同項9号とともに上記改正により新設された事項である。)の規定により申請される「発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項」に基づいて行われることとなる。

そして、新炉規法43条の3の6は、同法43条の3の5の規定を受けたものであるところ、設置許可申請に当たっての申請書の記載事項として、従前の「発電用原子炉及びその附属施設(中略)の位置、構造及び設備」(同条2項5号)に加えて、新たに同項10号で「発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項」と規定しているとおり、新炉規法においては、新たに炉心の著しい損傷等の事故に対処するための必要な施設及び体制の整備が備わっているかまで審査の対象としている。前記「炉心の著しい損傷」は同法43条の3の6第1項3号の「重大事故」に含まれ、重大事故に対処するための設備がシビアアクシデント対策に関する設備であるから、新炉規法43条の3の6第1項4号が、新たにシビアアクシデント対策を規定したものであるというべきである。

(イ) また、改正前後の条文を比較すると、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力は、新炉規法43条の3の6第1項3号において新たに求められたものであり、平成24年改正前の炉規法24条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」に含まれていると解することはできない。

(ウ) したがって、シビアアクシデント対策に係る新炉規法43条の3の6第1項3号及び4号の規定は、平成24年法律第47号による改正によって創設的に規定されたものであるというべきである。

以上の主張は、国会審議の経過からも裏付けられる。

ウ 加えて、シビアアクシデント対策は、IAEAの原子力安全基準による第1層ないし第3層までの設計基準事象に対

する対策及びその妥当性を評価するための安全評価とは、その評価の方法や考え方を大きく異にし、日本の原子炉施設の安全確保対策上、多重防護（深層防護）の異なる防護層に位置づけられ、設計基準事象に対する対策とは区別されてきたのであり、炉規法の上記改正に至るまで法規制の対象とされていなかった。

エ 以上のとおり、本件事故以前においては、シビアアクシデント対策は炉規法による規制の対象とされていなかった。

そして、電気事業法の委任に基づき技術基準について定める省令62号は、炉規法に基づく設置許可段階における原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について原子力安全委員会が定めた安全設計審査指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、段階的安全規制の下、基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を判断するための指針類と詳細設計の妥当性を判断するための省令62号は、整合的、体系的に理解されるべきものである。

したがって、炉規法上、シビアアクシデント対策は法規制の対象とされていなかったのであるから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令62号においても、シビアアクシデント対策を規定することはできなかったものであり、省令62号を改正してシビアアクシデント対策を規制すべきであったとする原告らの主張は理由がない。

オ 原告らは、本件事故後に新たに規定された省令62号5条の2がシビアアクシデント対策を規定したものであるとして、本件事故以前においても省令62号においてシビアアクシデント対策を規定することが可能であった旨主張する。

しかし、省令62号の改正経緯に照らせば、上記の解釈をとることはできない。すなわち、保安院は、平成23年3月30日、電気事業者に対し、福島第一原発及び福島第二原発を除く全ての原子力発電所について、緊急点検の実施（津波に起因する緊急時対応のための機器及び設備の緊急点検の実施）等に直ちに取り組むとともに、これらの緊急安全対策の実施状況を早急に報告することを行政指導として求めていたところ、これらの緊急安全対策として電気事業者に示された対策の省令上の位置づけを明確にするために、省令62号及びその解釈の一部を改正し（乙A21）、省令62号4条に列挙していた自然現象から津波のみを取り出して新たに5条の2に規定したところ、上記改正後の省令62号5条の2も、同改正前省令62号4条と同様に、詳細設計上の要求を規定したものであり、飽くまでも、詳細設計上の要求を追加することで、津波に対する事故防止対策の実現可能性の向上を図り、シビアアクシデントに至るおそれのある事象に拡大することを防止することを求めたものであり、発生したシビアアクシデントの拡大防止対策に当たるものでもなければ、シビアアクシデントに至るおそれのある事象がシビアアクシデントに拡大することを防止するための対策を要求したものでもないから、改正後の省令62号5条の2がシビアアクシデント対策を規定したものであるとする原告らの主張には理由がない。

(3) 被告国がシビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として行政指導等を行ってきたことは不合理でなく、国賠法上の違法はないこと

ア 原子力安全委員会は、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故を契機として、昭和62年7月、原子炉安全基準専門部会に、共通問題懇談会を設置した。共通問題懇談会がシビアアクシデント対策について平成4年3月に取りまとめた「シビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントに関する検討報告書—格納容器対策を中心として—」と題する報告書においては、国内原子炉の炉心損傷に至る事象の発生率は、 $1.0^{-5}$ /炉年より小さく、この値は、IAEA・INSAG（国際原子力安全諮問委員会）の基本安全原則が示す定量的な安全目標（炉心損傷の発生率 $1.0^{-4}$ /炉年（既存炉に対して）、 $1.0^{-5}$ /炉年（新設炉に対して））を満足するものとされ、米国における同型プラントに対するPSA（確率論的安全評価）の結果と比較しても、日本のプラントの炉心損傷の発生確率は小さいと評価されていたし、シビアアクシデント対策を原子炉設置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されていた。

上記報告書を受けて、平成4年5月28日に原子力安全委員会が決定した「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ージメントについて」（乙B8）においても、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おり、「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さなものとなり、原子炉施設のリスクは十分低くなっている」と判断され、原子炉設置者における自主的なシビアアクシデント対策の実施を奨励するとされていた。

加えて、シビアアクシデントに至る原因となり得る全交流電源喪失事象については、平成5年6月に原子力安全委員会の原子炉施設事故・故障分析評価検討会全交流電源喪失事象検討ワーキング・グループが取りまとめた「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」（乙B69）において、外部電源喪失頻度について、日本の実績は約0.01/炉年で米国に比べて10分の1と格段に低く、外部電源復旧時間も全て30分以内で、米国と比べても日本の外部電源系の信頼性は高いとされていた。また、非常用ディーゼル発電設備の起動失敗確率も、当時の直近の実績において米国に比べて約36分の1にすぎず、日本の非常用ディーゼル発電機の信頼性は高いとされていた。さらに、直流電源についても、信頼性は高く維持されていると評価されていた。

このように、原子力安全委員会内の検討において、日本の原子炉の安全性は高く評価されており、シビアアクシデントは現実的に起こるとは考えられないほど、発生の可能性が十分小さいとされていたのであり、そのリスクをさらに低減させるものとして、原子炉設置者の自主的なシビアアクシデント対策を行政庁が指導したことは不合理ではなかった。

イ 原告らは、諸外国においてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていた旨主張するが、例えば米国の原子炉に関しては、NRC（米国原子力規制委員会）は、1985年（昭和60年）、既存の原子炉については、「NRCの研究、産業界炉心損傷研究（中略）及びPRA（確率論的リスク評価）の結果等の現在の情報に基づけば、公衆の安全、健康、財産に対する過度のリスクを有していない」と判断し、「シビアアクシデントに関する一般的な規則作成、及びこれ以上のバックフィットは要求しない」と結論づけて、事業者の自主保安としており、必ずしも諸外国においてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではなかった。

ウ 加えて、日本の原子力安全に関しては、IAEAの評価も高かった。

平成19年6月に、IAEAが各国の原子力安全規制の法制度や組織等について行っているレビューサービスである総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）が、日本に対して実施され、同年12月に報告書（乙B71）が公表された。同報告書においても、日本における原子力規制について、シビアアクシデント対策が法規制の対象となっていないことを前提とした上で、法令上及び行政上の責任や、許認可等について十分なものと判断されており、同報告書には、シビアアクシデント対策を法規制とすべきの言及は一切なく、助言として、保安院に対し、引き続き、体系的なアプローチをするよう求めているのみであった。

このように、IRRSによっても日本の原子力安全は高い評価を受けていた。

エ 以上のとおり、被告国は、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組とした後も継続的に行政指導等を行っており、当該指導等が不十分であったとはいえない。諸外国においては、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いえない。これらに加え、日本の原子力安全規制に対する I R R S の評価等も踏まえれば、被告国が、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として、行政指導等を行ってきたことにつき、著しく合理性を欠くといえる点は見当たらず、被告国が必要な規制権限を行使しなかったことによる国賠法上の違法があるということとはできない。

(4) 指針類、省令62号が不合理であったとは認められないこと

省令62号は、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について原子力安全委員会が定めた指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、技術基準の内容は、上記各指針と整合的に解されるべきである。よって、耐震設計審査指針が最新の科学的・技術的知見に基づいて改訂された場合には、それと整合的に解すべき省令62号の当該規定は、改訂後の指針の規定に沿った解釈がされなければならないし、改訂後の指針の規定と省令62号の規定が矛盾、抵触する場合には、省令62号の当該規定を改訂する必要が生じるものである。

ア(ア) 原告らは、平成18年9月19日に耐震設計審査指針が改訂され、この平成18年耐震設計審査指針は、「残余のリスク」を考慮し、地震随伴現象に対する考慮がなされた点で、新しい知見を反映したものであったにもかかわらず、経済産業大臣は、平成18年改正技術基準省令62号において、同知見を反映した改正を一切行わなかったのは著しく不合理である旨主張する。

(イ) しかし、そもそも平成18年耐震設計審査指針における「残余のリスク」とは、津波に関するものではなく、策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷現象が発生すること等のリスクを指しているにすぎず、原告らの主張は当たらないものである。

また、平成18年耐震設計審査指針においては、「残余のリスク」について、本文に規定はなく、解説の中で、「3. 基本方針」において「『残余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである」とされており、努力目標とされていたにすぎなかった。この点について、平成18年耐震設計審査指針の決定と同日付けで原子力安全委員会が決定した「『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』等の耐震安全性に係る安全審査指針類の改訂等について」(乙A12)においても、「残余のリスク」については安全審査に当たっての基準とはされておらず、飽くまで行政指導の対象とされていたにすぎなかった。

このように、「残余のリスク」については安全審査に当たっての基準とはされていなかったのであり、法規制の対象とはされていなかった。そのため、被告国は、原子力事業者に対し、飽くまでも将来の確率論的安全評価(PSA)の安全規制への導入の検討に資する情報とするため、「残余のリスク」を評価し、これを報告することを行政指導として求めていたにすぎない。

以上のとおり、平成18年耐震設計審査指針において、「残余のリスク」の存在を認識し、これを可能な限り小さくすることは努力目標とされていたにすぎず、法規制の対象とはされていなかったのだから、指針類と整合的に理解すべき省令62号にこれを盛り込むことはそもそもできなかった。

イ 省令62号16条5号及び33条5項について

(ア) 原告らは、省令62号16条5号及び33条5項に、短時間の全交流電源喪失に限って規定をし、地震と津波の同時発生による長時間の全交流電源喪失、並びにこれによる施設の損傷及びそれによれる施設外への放射性物質の拡散等の危険を考慮しなかったのは著しく不合理である旨主張する。

(イ) しかし、地震及び津波に対する設計上の考慮は、安全設計審査の「指針2. 自然現象に対する設計上の考慮」及び発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針並びにこれらと整合的に理解されるべき省令62号4条及び5条によってされていたのであって、省令62号16条5号及び33条5項が問題となるものではない。

そもそも、省令62号4条は、安全設計審査指針の指針2の2項を、省令62号5条は、同指針2の1項及び耐震設計審査指針を、それぞれ前提とし、省令62号16条5号及び33条5項は、安全設計審査指針の指針27を前提とする規定であるところ、平成13年安全設計審査指針(乙A8)の指針2の1項は耐震設計に関する指針を、同2項は津波を含む地震以外の自然現象(外部事象)について定め、かかる安全設計審査指針を踏まえて、地震に関しては別途耐震設計審査指針が策定され、地震及びその随伴現象である津波に関して安全性の確保が求められていた。このように、地震及び津波という自然現象(外部事象)に対しては、安全設計審査指針の指針2及び耐震設計審査指針において、設置(変更)許可時点の科学的知見を踏まえた判断として安全性が確保されることを求めることとしていた。

以上からすれば、想定される自然現象(地震及び津波)に対する原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に係る事項は、飽くまで安全設計審査指針の指針2及び耐震設計審査指針に基づき審査されるのであり、安全設計審査指針の指針27が問題となる余地はない。

(ウ) 原告らは、指針類や省令62号においては、地震と津波の同時発生が考慮されていない等とも主張するが、平成13年安全設計審査指針の指針2の定めや、その考慮において「過去の記録、現地調査の結果等を参考にして、必要のある場合には、異種の自然現象を重量させるものとする。」とされており、単独の自然条件に対して、出現頻度等に関する過去の記録を参照し、設計上適切な余裕があると認められない場合には、異種の自然条件を重量して考慮することを求めていること、平成18年耐震設計審査指針において地震随伴現象として津波が考慮されていたこと等からすれば、原告らの主張は当たらない。

(エ) よって、この点に関する原告ら主張は理由がない。

ウ 原告らは、原子力安全委員会が策定した平成13年安全設計審査指針の指針27について、強い地震動とこれに伴う津波による浸水の可能性を前提とすれば、短時間(30分以内)に送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できることは到底いえないのであり、同指針27の誤りを引き継いで省令62号16条5号及び33条5項が短時間の全交流電源喪失のみを考慮しているのは極めて不適切であった等とも主張するが、前記イのとおり、かかる主張にも理由がない。

加えて、省令62号16条5号及び33条5項は、上記指針27を前提とするところ、原子炉施設においては、全交流電源喪失事象の発生を防止するため、様々な設計上の要求を課しており、そもそも全交流電源喪失事象の発生頻度は非常に低いと考えられていた上に、更なる対策として万が一にも全交流電源喪失事象が発生した場合に備えて、同指針27において、外

部電源ないし非常用交流電源設備（非常用ディーゼル発電機）が復旧するまでの間、直流電源を用いることで制御可能な冷却設備を運転させて炉心の冷却を維持できるように設計上の考慮を求めており、複数回線で接続された外部回線の修復が長期間にわたり期待できず、しかも、非常用所内電源系の系統又は機器の全ての機能が阻害され、その修復が長期間にわたり期待できないという事態が同時に発生することはおよそ想定し難いと考えられたのであるから、同指針27が不合理であったとはいえない。

また、前記（3）アのとおり、日本の外部電源系は外国と比べて信頼性が高く、非常用電源の信頼性も高かったものであり、全交流電源喪失に関して実際にとられていた措置を見ても、短時間の全交流電源喪失について規定したことが不合理といえる状況にはなかった。

以上からすれば、上記指針27や、これと整合的、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ず、この点に関する原告らの主張には理由がない。

#### 5 本件事故後の避難指示の違法性

（原告らの主張）

（1）内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣（防災担当）、内閣府政策統括官（原子力防災担当）ほか内閣府の職員は、本件事故当時の災対法2条2号、3条、同原災法15条3項に基づき、本件事故発生から1年以内に積算線量が1mSvに達する恐れのある区域あるいは地点について、それらを管轄する市町村長及び都道府県知事への指示を通じ、当該区域あるいは地点に存在した国民であるところの原告らに対し、本件事故後できる限り速やかに、遅くとも、米国から米軍機を用いて実施した航空機モニタリングのデータが外務省経由で文科省と保安院に伝達されていた平成23年3月18日には、避難指示をすべき義務を負っていたのに、これを行わなかった。

（2）上記法令に基づく避難指示は、国民の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するために発するものであるから、避難指示は晩発性の健康被害からも国民を守るものでなければならないところ、ICRP（国際放射線防護委員会）の2007年勧告でさえ、「計画被ばく状況」における公衆被ばくの「線量拘束値」は年間1mSvとしていることや、IAEAが平成23年3月30日に外務省に対して、a村に避難指示を出すべきである旨勧告を行っていたこと等を踏まえれば、上記の避難指示を速やかにすべきであった。

しかるに、内閣総理大臣等による避難指示は、同月12日午前5時44分の時点においては、合理的な根拠なく半径10km以内の住民等に対する避難指示をするにとどまり、本件事故から1か月余りが経過した同年4月22日になってようやく、本件事故発生から1年以内に積算線量が20mSvに達するおそれがある区域について計画的避難区域として指定がされ、計画的な避難の指示がされたものであり、被告国による避難指示は、その範囲として不適切であり、かつ、遅きに失したものであって、この点に関する被告国の公権力の行使には違法があるというべきである。

（3）そして、避難指示の遅れや避難指示のエリアが狭かったことによって、被告国は、原告らを不必要に放射線に被ばくさせ、あるいは原告らに被ばくしたとの不安を与えたほか、多段階の避難指示がされたことにより、かえって高線量の地域に避難してしまったり、複数回の移動を強いられたりした者も大勢いること、区域外避難者は、避難するかどうかを自ら判断しなければならないという苦悩を味わい、避難を選択した者は友人や家族との間に軋轢が生じたこともあったこと等を踏まえれば、被告国による上記義務違反により、原告らが精神的苦痛を被ったものである。

（被告国の主張）

原告らの主張は、1年間の積算線量が1mSvに達する「おそれ」のある地域または地点について、避難指示をすべきであった旨主張するものであるが、具体的にどの地域又は地点がこれに当たるとするものか明らかではなく、違法行為の特定に欠けるものである。

仮に、その点を措くとしても、次のとおり、原告らの主張には理由がない。

（1）原災法上、内閣総理大臣に対して避難指示等を発出する権限が付与されているものの、その要件は一義的に定められていない。そして、原子力災害時には、人命保護の観点から、一刻も早く臨機応変に対策をとることが必要な場合があるものの、具体的状況下で放射線被ばくの危険性を判断するには専門的知見が必要であり、しかも、避難を含む防護対策は、単に線量のみではなく、対策の実現の可能性、実行することによって生じる危険、影響する人口規模及び低減されることとなる線量等の諸事情を総合考慮して臨機に決定されるべきものとされていることを踏まえれば、原災法に基づく避難指示等の権限の行使は、その性質上、内閣総理大臣の専門技術的裁量に委ねられており、内閣総理大臣には避難指示等の権限行使の時期及び指示の内容について広い裁量が認められているというべきである。

（2）そして、被告国が原子力防災に係る計画を策定する際や緊急時における防護対策を実施する際の指標である防災指針（甲B60）においては、ICRP（国際放射線防護委員会）の2007年勧告やIAEAの報告書、諸外国の防護対策指標の例等を踏まえ、防護対策の実効性も考慮して、外部被ばくによる実効線量の予測線量が10～50mSvである場合を屋内退避の指標とし、外部被ばくによる実効線量の予測線量が50mSv以上となる場合をコンクリート建家の屋内への退避又は避難の指標とすることを提案するものとされていた。

また、あらかじめ異常事態の発生を仮定し、施設の特性等を踏まえて、その影響の及ぶ可能性のある範囲を技術的見地から十分な余裕を持たせて定めた範囲である、「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」（EPZ）についても、防災指針においては、高数値の線量を想定した拡散条件による計算結果で、8ないし10km離れた場所で防護対策指標の下限値まで線量が低下することが確認されたこと等が記載されていた。

（3）内閣総理大臣は、本件事故に関しても、これらの防災指針の内容等を踏まえ、放射性物質の漏出が確認されておらず、また、放射性物質が大量に放出される原因となるペントや爆発等の発生する前の時点において、EPZの目安やPAZ（IAEAの文書で示された予防的措置範囲のこと。）が半径3kmとされていること等を前提としつつ、原子力安全委員会委員長や保安院次長の専門的な意見や説明を踏まえて、予防的に、避難及び屋内退避という防護対策の選択及びそれらの指示をする範囲について判断したものであり、その後も、福島第一原発で起きた種々の事象について逐次報告を受けて、状況の進展を認識する都度、関係関係と検討を行い、避難及び屋内退避を指示する範囲を拡大させていったものである。このような内閣総理大臣による避難及び屋内退避の指示は、災対法及び原災法の趣旨・目的に照らし、適時にかつ適切に行われたものであった。

また、長期的な影響を踏まえた避難指示としては、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を設定しているところ、その

設定の過程では、2007年勧告の緊急時被ばく状況における基準の最下限を基準としつつ、安全寄りの見地から、可能な限り合理的な検討がされたのであるから、これらの設定も適時にかつ適切に行われたものであった。

さらに、特定避難勧奨地点の設定についても、2007年勧告の緊急時被ばく状況における基準の最下限を目安としつつ、安全寄りの見地から、可能な限り合理的な検討がされたのであるから、その設定も適時にかつ適切に行われたものであった。

よって、本件事故に関する避難指示に関し、違法があったということはいえない。

(4) 原告らは、2007年勧告をもって、年間積算線量が1mSvに達するおそれのある地域または地点について避難指示等を発するべきであった旨主張するが、2007年勧告は、「計画被ばく状況」、「緊急時被ばく状況」（計画的状況における操業中、又は悪意ある行動により発生するかもしれない、至急の注意を要する予期せぬ状況）、「現存被ばく状況」

（自然バックグラウンド放射線や2007年勧告の範囲外で実施されていた過去の行為の残留物などを含む、管理に関する決定をしなければならない時点で現に存在する被ばく状況）の三つの被ばく状況に分けて防護の体系を示しているものであって、2007年勧告中の公衆被ばくに対する線量限度年1mSvという数値は、あくまでも計画被ばく状況における線量限度であって、本件事故の発生後のような緊急時被ばく状況に適用されるものではない。2007年勧告は、緊急時被ばく状況における参考レベル（緊急時又は現存の制御可能な被ばく状況において、それを上回る被ばくの発生を許す計画の策定は不適切であると判断され、またそれより下では防護の最適化を履行すべき、線量又はリスクのレベル）を20～100mSvとしており、緊急時被ばく状況における基準と計画被ばく状況における基準が性格を全く異にするものである。

そして、被告国が避難の基準とした年間20mSvという基準は、日本において長期にわたる防護措置のための指標がないところ、原子力安全委員会が計画的避難区域の設定等に係る助言において、2007年勧告において緊急時被ばく状況に適用することとされている参考レベルのバンド20～100mSv（急性若しくは年間）の下限である20mSv/年を適用することが適切であると判断して選択された基準であり、本件事故後のような緊急時被ばく状況においては国際的にも合理性が認められている基準である。したがって、2007年勧告を根拠として、年間積算線量が1mSvに達するおそれのある地域又は地点について、避難指示等を発すべきであったということはいえない。

## 6 避難者等に対する生活支援に関する違法性

(原告らの主張)

被告国は、避難した原告らに対し、必要かつ適切な生活支援を行わず、これによって原告らの精神的苦痛が増大したものである。

(1) 被告国は、災害が発生したときは、速やかに、被災者の援護を図らなければならなかった（本件事故当時の災対法8条第3項）。

災害救助法1条は、災害に際して国が応急的に必要な救助を行い、災害にかかった者の保護を図るものと定め、同法23条1項は救助の種類として収容施設の供与、食品と飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与としている。また、原子力災害対策本部（原災本部）（原災法16条）が総合調整を行う緊急事態応急対策（同法18条）には、被災者の救済、救助その他保護に関する事項、食糧、医薬品その他の物資の確保、居住者等の被ばく放射線量の測定、放射性物質による汚染の除去その他の応急措置の実施に関する事項が含まれていた（本件事故当時の同法26条）。

(2) 本件事故が大規模で、長期的な避難期間を要することになり得るものであったこと等からすれば、被告国は、上記法令に基づき、食料、飲料水、生活必需品等の供給のほか、広域・長期の避難・退避を想定し、住民の避難・退避中は、その期間に応じて食事の内容、生活環境の水準の改善を図るべきであった。また、屋内退避の状態あるいは避難所において維持し得る生活水準にはおのずと限界があるから、これらの期間が長くなる場合は、早期に代替住宅の提供を行うべきであった。

さらに、区域外避難者監視、そもそも避難区域の設定が狭かったために区域内避難者との差別を生み出すという問題を生じさせ、さらに区域外避難者に対し、借上げ住宅のほか、生活用品の提供、移転先での健康や就職の相談体制の充実、子供のいる家庭への子育て支援体制の充実などを図るべきであった。

(3) しかし、被告国は、平成23年3月15日から同年4月22日まで1か月以上にわたる屋内退避指示をしたにもかかわらず、これらの指示に従って屋内退避をした原告らに対し、必要な食料品、生活用品を支給せず、また、プライバシーが守られない、占有面積が狭い、十分な暖房がない、適切な寝具がない、食事が偏っているという不備のある避難所等の状況を改善せず、区域外避難者の原告らに対し、借上げ住宅の充実等、生活を支援する措置をとらなかった。

(4) 被告国のこれらの義務違反によって、原告らの中には、屋内退避指示が長期化し地域内での食料品や生活必需品の調達に困難になったにもかかわらず、支援がないため、生活が困窮した者がおり、避難所において食糧の不足、暖房の不備、プライバシーが確保できないといった事態により疲弊した者が多くいた。

また、転居した区域外避難者は、住み慣れない土地で、住まいあるいは転職先を探し、子供の転園、転校の手続を行うなど、独力で生活の基盤づくりをしなければならないなどの精神的苦痛を被った。

以上の被告国の生活支援義務違反により、原告らの精神的苦痛は増大した。

(被告国の主張)

原告らの主張は、包括的かつ抽象的な主張にとどまり、違法行為の特定に欠ける。仮にその点を措くとしても、次のとおり、被災者らに対する被告国の生活支援に関して、国賠法1条1項という違法はない。

(1) 原災法26条1項3号、7号等の緊急事態応急対策等に関しては、同条2項が、個別の法令において権限と責任を付与された者や防災計画等において実施主体として定められている者などが、それらの個別の法令や防災計画等に基づいて、緊急事態応急対策として行われる個別の業務を実施するとしているところ、緊急事態応急対策として行われる被災住民に対する災害救助については、個別法令として災害救助法が置かれ、都道府県知事が食品の給与等の救助を実施するとされており、国が直接個別の国民に対してこれらの提供をすべきとはされていない（災害救助法32条の2第1項、2条）。

(2) 他方、本件事故当時の防災基本計画（甲B61）においては、避難場所の開設やその運営管理は地方公共団体において行うとされていたが、他方で、当時の防災基本計画では、第14編「その他の災害に共通する対策編」第2章第8節において、食料・飲料水及び生活必需品等の調達、供給について、被災地方公共団体が備蓄物資、調達物資等の被災者に対する供給を行うことを基本として、内閣総理大臣が設置する非常災害対策本部又は緊急災害対策本部が、調達、供給活動に関わる総合調整等を行うほか、必要に応じ、又は被災地方公共団体からの要請に基づき、関係機関に対し、調達、供給活動の要請を行い、関係省庁も給水、医薬品等、政府所有米穀等、生活必需品等について、供給の確保を図るものとされていた。

(3) 上記関係法令や指針等に照らすと、食品や生活用品の提供を含む災害救助法上の「救助」は、法定受託事務として都道府県知事が実施することになるため、都道府県が前面に立って実施することになり、被告国は、災害の規模や都道府県の状況などに応じて、いかなる関与をするかを判断することになる。そして、その判断は、関係法令には給与等する物資の具体的な内容までは定められていないことや、食料、飲料水、生活必需品等の調達・供給による災害救助が将来の予測も踏まえながら最適な措置を臨機に講じていくという極めて実践的な営みであり、地方公共団体の状況等も考慮する必要があること等を踏まえれば、その性質上、被告国の専門的かつ合理的裁量に委ねられているというべきである。

(4) そして、福島県知事は、本件事故後直ちに、救助基準に基づいて、避難所の開設、応急仮設住宅の確保、炊出しその他による食品の供与、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与等を実施するべく活動を開始しており、被告国も、本件地震の発生直後から、被災者生活支援特別対策本部（後に「被災者生活支援チーム」に改名された。以下、改名の前後を通じて「被災者生活支援チーム」という。）を設置して、緊急支援物資の支援や生活用品等の支援を行う等して、避難所においても一定程度の生活が可能となるよう尽力するなど、被災地への物資輸送、燃料供給、避難者の受入対策をして、被災者の生活支援に関し対策を講じてきており、原災本部も、原子力被災者生活支援チームを設置して、原子力被災者に対する生活支援をしており、被災者生活支援チームと連携して、被災者支援を行っていたし、被告国は、応急仮設住宅の確保等にも適切に取り組んでいた。

以上からすれば、被告国がしたこれら屋内退避者及び避難者に対する生活支援について、著しく合理性を欠くとはいえず、国賠法1条1項の違法があるということとはできない。

7 本件事故後の情報提供義務違反（放射性物質拡散予測に関する情報の不開示の違法性も含む。）について  
（原告らの主張）

内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣（防災担当）、内閣府政策統括官（原子力防災担当）、内閣府政策統括官（防災担当）ほか内閣府の職員は、本件事故当時の災対法2条2号、3条、8条2項16号、本件事故当時の原災法1条、26条に基づき、放射性物質の拡散状況が判明しあるいは推測できた時点、すなわち、遅くとも、米国から米軍機を用いて実施した航空機モニタリングのデータが外務省経由で文部科学省と保安院に伝達された平成23年3月18日には、年間放射線量が1mSvを超える地域の住民であるところの原告らに対し、避難を指示するとともに、避難期間の見通し（避難期間が長期になること）、とるべき避難方法・経路や避難場所等についての情報、原子力発電所の状況についての情報、住宅密集地で500m四方のメッシュに区切り、それぞれ一軒ずつ住宅を選んで家の内外で測定することを実施した結果としての放射性物質の拡散状況の情報、環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況についての情報、LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響についての情報など、原告らが避難の要否及び避難をするに際し適切な判断をするのに必要な情報を提供すべき義務を負っていたのにこれを怠った。

(1) 国民の生命、身体、財産を原子力災害から保護することは国の使命とされ、被害の拡大を防ぐことを含む「防災」は国の責務である（原災法1条）ところ、上記の情報の収集、提供は、国がその使命、責務を果たすために必須であり、法令も「的確な情報提供」（災対法8条2項16号）を求め、「原子力災害に関する情報の伝達及び避難の勧告又は指示」など（原災法26条1項1号ないし3号）を求めている。また、防災基本計画（甲B61）は、国が提供すべき情報について、「被災者の危険回避のための情報を含め、的確かつわかりやすい」ものであること（第10編第1章第2節7）、「被災地の住民等の適切な判断と行動を助け、住民等の安全を確保する」ものであること「被災者等に役立つ正確かつきめ細やかな」ものであること（第14編第2章第12節）を求めている。

(2) しかし、被告国は、避難指示に際して、原告らがすぐに元の居住地に戻れると誤解するような説明をし、詳細な情報提供をしなかった。また、オフサイトセンター（現地対策本部。防災指針において、情報の集約や整理を行い、周辺住民、報道関係者等に的確に情報を提供するとされていた。）も、要員の到着の遅れや不能、電源喪失、通信回線の途絶などにより、関係機関との情報共有・連絡調整の役割を十分に果たせなかった。さらに、福島県の設置したモニタリングポストのほとんどは本件地震及び本件津波の影響で使用不能となり、文部科学省が、現地に派遣したモニタリングカーによってモニタリングを実施したのは平成23年3月15日になってからであったなど、情報収集に関する対応も遅れていた。その上、被告国の公表した情報は断片的なものであり、発表内容も測定値の羅列のみで、それらの情報が意味する事態や、住民の行動にどのような意味合いを有するものであるのかについて何ら説明がなかった。

加えて、被告国は、世界的な共通認識であるLNT仮説（年間1mSvの被ばくであっても安全とはいえないことなどを含む。）について説明を行わなかったのみならず、放射線リスクについては、少なくとも同年5月6日までは年間100mSv以下では健康への影響はないとの見解を示していたなど、放射線の影響を過小に評価させるような言動をし、適切な情報提供をしなかった。

その他、被告国は、炉心熔融に関する情報の公表を意図的に遅らせるなどしており、的確な情報提供を怠った。

(3) 被告国の上記義務違反により、原告らは、すぐに居住地に戻ることができると考えて十分な準備をせずに避難することとなり、不自由、不便な生活を送ることを強いられ、大切な動産類を身近に置いておけない不安を感じたり、放射線量の高い地域に避難をしてしまい再度避難を余儀なくされたりするなどの苦労を強いられた。

また、具体的な根拠を示さない国の公表する説明は、安全かどうかの分かりやすさに欠け、自身や家族の健康（特に未成年への影響）について、かえって原告らに不安を抱かせることとなった。

このように、被告国の情報提供義務違反により、原告らの精神的苦痛は増大したものである。

（被告国の主張）

争う。

(1) 原告らは、内閣総理大臣らが遅くとも、米国から米軍機を用いて実施した航空機モニタリングのデータが外務省経由で文部科学省と保安院に伝達された平成23年3月18日には、本件事故から1年以内に積算線量が1mSvに達するおそれのある区域あるいは地点の住民であるところの原告らに対し、避難指示をするとともに、〈1〉「避難期間の見通し、とるべき避難方法・経路や避難場所等についての情報、原子力発電所の状況についての情報」（以下「原告ら指摘情報〈1〉」という。）を提供すべき義務を負っていたと主張するとともに、内閣総理大臣らが全ての国民に対し、〈2〉「住宅密集地で500m四方のメッシュに区切り、それぞれ一軒ずつ住宅を選んで家の内外で測定することを実施した結果としての放射性物質の拡散状況」、「環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況」及び「LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響」についての情報（以下「原告ら指摘情報〈2〉」）という。）を提供すべき義務を負っていた旨主張する。

(2)ア しかし、原告ら指摘情報〈1〉に関する提供義務については、前記5（被告国の主張）のとおり、そもそも内閣総理大臣に本件事故から1年以内に積算線量が1 mSvに達するおそれのある区域あるいは地点の住民である原告らに対し、避難指示を発すべき法的義務があったとはいえないのであるから、その前提を欠くものである。原告ら指摘情報〈2〉に関する提供義務についても、抽象的な文言を交えた主張となっているばかりか、当該情報を提供すべきとする時期も具体的に明らかにされておらず、違法行為としての特定性を欠いているといわざるを得ず、当該情報に関する原告らの主張は失当である。

イ また、原子力災害に関する情報提供に関しては、内閣総理大臣が原災法15条2項に基づき、原子力緊急事態宣言を行う等とされている他にも、指定行政機関の長等の防災基本計画等に基づく緊急事態応急対策実施者（以下、単に「緊急事態応急対策実施者」という。）が、原災法26条1項1号に基づき、緊急事態応急対策として、原子力災害に関する情報提供を行うものとされている。しかし、原災法26条1項1号や防災基本計画がいかなる時点でいかなる情報をいかなる範囲・方法で伝達すべきかという点については具体的に定めておらず、災害時には、得られる情報、対応を迫られる時間、対応できる人員等様々な制約のある中で、必要性に応じた対応を迅速に行う必要がある上、原子力災害に関する情報にはその有用性、信頼性において様々なものがあり、信頼性の乏しい情報を提供してしまうと、不要な混乱を招いたり、問合せへの対応事務に追われたりする結果、本来の目的である迅速かつ効果的な災害対応に支障を生ずるおそれがあることなども考慮すると、緊急事態応急対策実施者が、原災法26条1項1号に基づいて、いかなる時期に、いかなる情報を提供するかは、発生した原子力緊急事態の内容を踏まえた迅速かつ専門的な判断が必要となるのであるから、原災法26条1項1号は、この判断を緊急事態応急対策実施者の専門的な裁量に委ねたものと解される。

ウ まず、原告らが、情報を提供すべきであったとする平成23年3月18日の時点では、刻々と変化する福島第一原発の状況に応じて、避難等の範囲が拡大されていった後間もない時期であり、当時はモニタリングを十分に行うことができず、放射線量を具体的に把握できなかったため、各地域や各地点における放射線量を的確に把握しこれに基づく避難の見通しを見極めることができない状況にあった。そのような状況下で、被告国が、避難指示を受けた者に、避難の見通し（避難が長期に及ぶこと）を明らかにすれば、その情報の不正確さ故に、逆に混乱を招くおそれも十分に考えられるのであるから、避難の見通しを明らかにしなかったことが著しく合理性を欠くとはいえない。

エ また、とるべき避難経路、避難場所等についても、被告国は居住者の安全確保に適切に努めていたし、そもそも、災対法においては、避難指示等が一次的には市町村長に委ねられていること（60条1項）等に照らせば、災対法は、住民に身近な市町村長に避難指示等の権限を与えるとともに、被災等により市町村が事務を行えない場合には都道府県知事等が代行できることとして、住民の生命・身体の保護に万全を期しているのであるから、被告国が、住民に対して、選択すべき避難経路、避難場所等についての情報を直ちに提供する必要性は乏しく、この点に関する原告らの主張は理由がない。

オ 原告らは、その他、福島第一原発に関する情報提供が不適切であった旨主張するが、被告国は、本件地震及び本件津波の翌日である同年3月12日以降、可能な限り、放送事業者、新聞社等の報道機関や、インターネット、ラジオ等を通じて、原子力発電所の状況についても伝達してきたものであるから、これが避難指示と同時に出不されていなくても、上記のような情報提供が、著しく合理性を欠くとはいえない。

また、住宅密集地で500m四方のメッシュに区切り、それぞれ一軒ずつ住宅を選んで家の内外で測定することについても、法令及び防災計画上、このような調査をすべきこと自体定められていないし、被告国は、本件地震及び本件津波により、モニタリングポストのほとんどが使用できなくなった中で、可能な限り放射線量を把握する試みをして、可能な限りの情報提供をしていたことや、まずは避難者等に対する支援を行う必要のある状況下であったことなどに照らすと、上記のように詳細な放射線物質の拡散状況を測定し、伝達しなかったとしても、それが著しく合理性を欠くとはいえない。

カ 原告らは、環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況や、LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響に係る情報提供に関しても不適切であった旨主張する。しかし、まず、環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況については、被告国は、本件地震及び本件津波によりモニタリングポストのほとんどが使用できなくなった中で、可能な限り放射線量を把握することを試み、同年3月13日以降のデータについては、保安院のホームページに掲載するなどして放射性物質の拡散状況について公表し、SPEEDIによる計算結果についても、逆推定結果については同月23日に、その余の計算結果についても、国民の要望を踏まえ、同年5月3日までに、文部科学省、保安院及び原子力安全委員会のホームページにおいて公表していたものであるし、飲食物の汚染状況についても、食品中の放射性物質検査について、暫定規制値等を超えなかったものも含め、適切に情報提供を行ってきたものであって、これらの対応が著しく合理性を欠くものであったといえることはできない。

LNT仮説ほか放射線物質の健康への影響についても、そもそもLNT仮説が現時点では放射線被ばくによる健康影響について確立した見解とはされておらず、他にも健康影響の有無程度について様々な見解が併存する中で放射線防護の立場から公衆衛生上の安全サイドに立った実用上の判断として採用されているにすぎないのであって、必ずしも原告らの主張する情報を提供すべきであるということとはできないし、保安院は、同年3月15日11時の屋内退避指示を受けて、放射線被ばくによる健康影響について記載されたQ&Aをホームページに掲載して地域住民及び国民へ注意喚起を行ったり、プレス発表資料では、放射線被ばくによる健康影響などを説明した資料を添付したりするなど必要な情報を提供していた。さらに、原子力安全委員会は、同月25日以降、文部科学省が取りまとめ公表してきた環境モニタリングの結果を踏まえて、住民の身体への影響について評価をし、公表していた。

以上のとおり、被告国は、国民の要望などを踏まえ、可能な限り、国民にも情報を提供してきたものであり、この情報提供について、著しく合理性を欠くとはいえない。

キ よって、原告らが主張する情報提供義務に関して、被告国に国賠法1条1項の違法があるとは認められない。

## 8 相互保証について

(原告らの主張)

原告3-190はフィリピン国籍であるが、フィリピン国籍の同原告については、国賠法6条所定の相互保証の要件が充足されている。フィリピンにおいては、国家無答責の法理が実定法上規定されているものの、同法理の適用は無条件、無限定なものではなく、国は、明示的又は黙示的に訴訟への同意をすることができるほか、個別事案における裁判所の判断において、国家無答責の法理の適用が制限的に適用又は解釈されることがある上に、国が訴訟を提起されることに同意することが一般的な方針とされていると解されること、フィリピン民法においては過失により損害を与えた場合には作為又は不作為の別を問わず賠償責任を負うと規定され、国がかかる過失を理由に私人に対して賠償義務を負う可能性も排除されていないこと、フィリピン民法においては外国人が被害者の場合に相互保証が条件とはされていないこと等を踏まえれば、フィリピン国内で日

本人が被害者として本件訴訟と同種の損害賠償請求をした場合には、日本の国家賠償法所定の要件と重要な点において異なる要件によって当該請求が認められると解されるから、相互保証の要件が充足されているというべきである。日本における判例や裁判例によっても、上記の解釈が採られているものである。

(被告国の主張)

原告3-190はフィリピン国籍であるところ、国賠法6条の相互保証の要件が充足されていないから、同原告に係る請求は、主張自体失当である。

国賠法6条の立証趣旨は、日本国民に保護を与えない国の国民に日本国が保護を与える必要はないとの衡平の観念に基づくものであるところ、本件訴訟のうち被告国に対する請求が、国の規制権限の不行使という行政側に一定の裁量が認められる場合における不作為の違法性を理由とする損害賠償請求であることに鑑みれば、フィリピンにおいてもかかる不作為の違法性を理由として国家に対して損害賠償請求をすることができる必要がある。しかし、フィリピンにおいては、主権免責が採用されており、原則として国や政府の同意なく国に対して訴訟を提起することはできず、例外的に、特別機関の作為又は不作為に限っては、国に対して訴訟を提起できるとされているところ、フィリピンにおいて原子力発電所に対する規制権限の不行使が特別機関の不作為に当たることについて原告らは主張立証していないから(なお、相互保証の要件を満たすことについては、原告らに主張立証責任があると解するべきである。)、相互保証の要件が充足されているとはいえない。

### 第3 被告東電の責任

#### 1 民法709条及び717条1項に基づく請求の可否

(原告らの主張)

被告東電は、原賠法上の損害賠償責任を負う場合であっても、本件事故につき民法上の不法行為責任を負うことが排除されるものではない。両者は選択的に行使し得るところ、原告らは、主的に民法709条及び717条1項の不法行為、予備的に原賠法に基づく損害賠償を求めるものである。

被告東電は、裁判例等を引用し、原賠法によって不法行為責任が排除される旨主張するが、被告東電の主張する裁判例は、いずれも本件と関連しないものである。

(被告東電の主張)

争う。

原賠法の定める原子力損害に関して、原賠法は、これに基づく責任について、その規定の適用のみを認める責任集中を定めたものであり、民法上の不法行為に基づく責任は排除されており、これは裁判例の採用するところでもある。

よって、被告東電に民法上の不法行為が成立することはない。

#### 2 被告東電の過失

(原告らの主張)

前記第2の原告らの主張のとおり、被告東電は、福島第一原発の敷地高さを超える本件対象津波の到来を十分に予見しながら、その対策を怠ったものであり、また、明らかに不十分であったシビアアクシデント対策をとることも怠っていたのであるから、故意と同視し得る程度の重過失があるというべきである。

(被告東電の主張)

被告東電には、本件津波と同規模の津波や本件対象津波により本件事故のような災害が発生することについて、具体的予見可能性がなく、また、津波対策のために必要な調査等を尽くしていたのであって、被告東電がとっていた対応に過失又は重過失があるとはいえない。

(1) 原告らが主張の根拠とする、推進本部が公表した平成14年長期評価は、全国地震動予測地図の作成に向けて、日本全国98の活断層等について何らかの評価を行うことが求められる中で、国民の防災意識を促すことを考慮して、防災行政の見地から海溝寄り領域を一括りにして発生確率を計算したものであり、地震地体構造の見地からの裏付けを伴うものではなかった。このことは、平成14年長期評価の見解が、内外から、誤解を与えかねないとの批判にさらされ、それをきっかけに信頼度評価が付されたり、留意文言が付されたりするなどの各種配慮がされ、中央防災会議の防災計画でも採用されず、長期評価の最終目標である全国地震動予測地図においても決定論的予測地図の基礎資料としては取り入れられず、確率論的津波評価の観点から継続的に研究が行われていたこと等からも裏付けられる。

本件事故直前の土木学会・津波評価部会(第4期)においても、平成14年長期評価の見解をそのまま取り入れるという考え方は取られず、日本海溝寄りの領域については、南北に分け、福島県沖を含む南部については延宝房総沖地震を参考に波源モデルを設定する方向で議論が進められていた。

(2) このような平成14年長期評価の見解については、国民に対してソフト面での対策(避難用品の常備等の日々の備え)を促すような場面ではその有用性が認められるとしても、それを超えて、原子力発電所のハード面での対策にそのまま取り込めるようなものではなかった。

そして、被告東電は、平成14年長期評価の見解について、土木学会とともに確率論の研究に取り入れて継続的にその研究を進め、e p論文の公表など、知見の向上に寄与してきた。また、平成18年耐震設計審査指針に基づくバックチェックの中で平成14年長期評価の取扱いが問題になった際には、社内や専門家の意見も踏まえて議論を重ねた結果、単にバックチェックをスムーズに通すことを優先して安易に平成14年長期評価の見解を取り入れるというのではなく、専門家の間でも意見が定まっていなかった平成14年長期評価の見解については、専門機関である土木学会に審議を委託し、その専門的判断を得たうえで対応するという方針をとることとした。また、それと並行して社内に津波対策ワーキンググループを設け、津波評価部会における審議状況も踏まえながら津波対策の検討や必要な堆積物調査を自ら実施するなどしていたものである。

こうした被告東電の対応は、本件事故前の客観的状況の下において何ら不合理なものではなく、本件事故以前の科学的知見の状況の下において、法律上の義務に違反する違法な対応であったなどとはいえず、原告らが主張する重過失や過失があったとはいえない。

### 第4 共同不法行為責任の成否(被告国と被告東電は共同不法行為責任を負うか。)

(原告らの主張)

被告東電の不法行為と被告国の不法行為は、いずれも本件事故に関する過失を内容とするものであり、福島第一原発は、被告国が国策として原子力政策を推進し、被告国の規制・監督のもとに、被告東電が操業していたところ、被告国において必要な規制権限等を怠るなどし、被告東電においても必要なシビアアクシデント対策等を怠った結果によって、本件事故が発生

したものであるから、その両者の過失行為には、客観的な関連共同性が認められる。

よって、被告らは、民法719条1項前段により、連帯して、本件事故により発生した損害を賠償すべき責任を負う（なお、被告東電が原賠法により責任を負う場合についても、原賠法による賠償責任の性質は、不法行為であるから、民法719条1項が適用され、被告国との間で共同不法行為が成立することに変わりはない。）。

（被告国の主張）

福島第一原発の安全管理は、一次的には、被告東電において行われるべきものであり、被告国は、これを、後見的・補充的に監督するに止まる。

民法719条1項前段の共同不法行為が成立するためには、客観的に一個の共同行為があるとみられることが必要であるところ、被告国は、福島第一原発を管理・運営して利益を享受している主体ではなく、設置などに際し許認可等の規制権限を行使して、原子力発電事業者の自由な活動に一定の制約を課し、不利益を与えているにすぎず、これらの規制権限の行使は、対象者に対し、責任や注意義務を軽減し、免責するという性格のものではなく、両者は次元を異にする責任である。また、被告国と被告東電では、安全対策の要否を検討するために必要な情報の収集や、これを分析する能力に大きな差があり、同じ情報を把握していたとしても、被告国と被告東電では検討に要する時間を異にする上、何らかの対策が必要との結論に達したとしても規制権限の行使に至るためには様々な過程を経る必要のあることも考慮すると、被告国の規制権限行使と規制対象者である原子力事業者である被告東電の不法行為との間に、客観的に一個の不法行為があるとみることができない。

したがって、仮に被告国の規制権限不行使について、国賠法1条1項の違法が認められるとしても、これと被告東電の不法行為は、共同不法行為とはならず、単に不法行為が競合しているにすぎない。

（被告東電の主張）

争う。

## 第5 原告らの損害について

### 1 被侵害利益及び精神的損害について

（原告らの主張）

本件事故によって原告らが避難したことについては、いずれも合理性があるものであり、これらの避難は合理的なものと見て被告らにも予見可能なものであるから、被告らには、原告らが避難したことによって生じた損害を含め、本件事故によって生じた精神的損害を賠償する責任がある。

#### （1） 総論

ア 放射性物質に関する科学的知見が確立されておらず、いわゆる予防原則が適用されるべき状況であったこと、放射性物質による健康被害は不可視かつ不可逆的であること等を踏まえれば、福島第一原発から大量の放射性物質が拡散したという本件事故を契機として、福島県内に居住していた原告らが避難したことにはいずれも合理性が認められる。よって、原告らあるいは原告らの家族が避難したことによって原告らが被った精神的苦痛は、いずれも本件事故と相当因果関係を有する損害であるから、被告らにはこれらを賠償する責任がある。

イ 原告らは、本件事故により、事故前の住居の喪失、仕事の喪失、転校、事故前の人間関係やコミュニティの喪失等のほか、これらから派生して、慣れない避難先での生活や、二重生活、収入の減少等、多面的な被害を受けた。このように、原告らは、「包括的生活利益としての平穩生活権」（その本質は「自己の生活圏を放射能によって汚染されないで平穩に生活する権利利益」である。）を侵害され、事故前の生活（住居、仕事、学校、人間関係、コミュニティ）を丸ごと奪われることにより、人生におけるあらゆる重要な諸要素の多面的な喪失又は重大な変化を余儀なくされたものであり、その被害は甚大かつ不可逆的であった。また、放射性物質による被害は、その拡散による環境汚染が広範囲に及び、かつ、長期化する性質を有し、人体への影響や与える害が深刻であるなど、騒音等のその他の生活妨害や環境汚染にはない固有の特徴があり、放射性物質による健康被害への不安等も甚大なものであった。

ウ 原告らに対しては、中間指針等に基づいて賠償金が一部支払われているが、中間指針等は、平穩生活権の侵害によって生じた損害を填補するものではない（特に、「ふるさと喪失慰謝料」は全く含まれていない。）。また、中間指針等は、原告らの被った被害が正当に評価されておらず、飽くまでも最低限の賠償基準を示したものであり、その賠償基準は原告らの損害を填補するには足りないものである。

エ 以上からすれば、原告らに生じた精神的損害に対する慰謝料の額は、いずれも2000万円を下らないというべきである。

#### （2） 避難指示区域から避難した原告らの避難の合理性について

避難指示区域から避難した原告らは、政府からの避難指示に基づいて避難したのであるから、当然に避難することについての合理性・相当性が認められる。

#### （3） 避難指示区域外から避難した原告らの避難の合理性について

ア 避難の合理性・相当性の判断基準

（ア） 避難指示区域外から避難した原告らは、政府による避難指示等によって強制的に避難させられたされたものではないから、その行動が社会通念に照らして合理的・相当であることが必要であるが、上記の合理性・相当性は社会通念による判断であるから、社会的合理性・相当性を指すものである。

この点に関し、放射性物質の危険性に関する知見がどの程度の科学的合理性を有しているかは、ひとつの考慮要素とはなり得るものの、放射能被害に関する科学的知見については不確実性があり、専門家の中でも放射線量に関する安全基準についての意見が分かれるような問題であること等からすれば、一般人である原告らの避難の合理性に関し、厳密な科学的合理性の証明を要求することは不可能かつ不適切であり、飽くまでも社会的合理性を判断する一要素にとどまるというべきであって、「不合理とはいえないリスク」への対応のために避難することを選択した者については、避難の社会的合理性・相当性が認められるべきである。

（イ） そして、上記判断においては、〈1〉放射能について科学的知見が確立しておらず、被ばくすることによる健康被害も重大で、不可視的、不可逆的な被害をもたらすという特徴をもつこと、〈2〉それゆえいわゆる予防原則（深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として用いられてはならないとする、1992年の国際環境開発会議において採択された国際規範）がまさに妥当するものであること、〈3〉リスクの大きさに関する個人それぞれの直感的・主観的な評価（リスク認知）の観点

からも、放射能は、被ばくによる影響等が解明されていない点で未知性が高く、その被害も重大性、不可視性及び制御困難性等が認められる点で一般におそろしいものと認識されるものであること等を十分に踏まえて判断するべきである。

(ウ) この点に関し、被告らは、各地域の人口に占める避難者数の割合が低い旨や、いわゆる受忍限度論によって判断するべきである旨主張する。

しかし、人口に占める避難者数の割合に関しては、避難指示区域外からの避難者数がそもそも定かではないし、その割合が当該地域の人口に比して低いとしても、避難の合理性等は飽くまでも不法行為の加害者側から見て一般的に予見可能な事態であれば足りるのであって、重要な要素ではない。また、本件事故による避難者数は少なくとも合計10万人を超えているのであって、その数自体を軽視することはできない。

受忍限度論についても、そもそも受忍限度論はいわゆる「正対正」が問題となるものであって、法的に正当な企業活動等と、住民らの生活環境の利益の衝突が問題となる場合に適用される理論であって、本件のように、被告らの違法な行為によって原告らの平穩生活権が侵害されているような場合に適用されるべきではない。

イ 避難の合理性・相当性を基礎づける事情等

前記アを踏まえて、以下の各事情に照らせば、避難指示区域外から避難した原告らについても、避難の合理性・相当性が認められるというべきである。

(ア) 放射性物質に関する知見等について

a LNTモデルについて

ICRPは、原子力の有効利用と人間の健康の安全性を調和させながら放射線防護を考える機関であるが、ICRPは、放射線防護に関し、いわゆるLNTモデル(直線しきい値なしモデル)を採用している。LNTモデルとは、約100mSvを下回る線量においては、ある一定の線量の増加はそれに比例して放射線起因の発がん又は遺伝性影響の確率の増加を生じるであろうという仮定ないし考え方のことである。このような考え方を、国際機関であるICRPが採用しており、そのことが周知されていたことは、原告らの避難の相当性を基礎づけるものである。

被告らは、LNTモデルが科学的に正しいことが証明されていない旨主張するが、仮にLNTモデルの科学的合理性が証明されていないとしても、一定の科学的合理性がある考え方であり、現にICRPという一般的にみて信頼度の高い国際機関が採用している以上、これに基づく行動をすることは社会通念上合理的なものであるのだから、被告らの主張は当たらない。

b 2007年勧告等について

ICRPの2007年勧告においては、計画被ばく状況における線量拘束値、すなわち公衆被ばく限度は、年間1mSvとされている。そして、2007年勧告は、計画被ばく状況のほか、本件事故のような原子力事故又は放射線緊急事態を想定し、「被ばくを軽減させるためにとられる対策が混乱を起こしているかもしれないような、異常でしばしば極端な状況」、すなわち「放射線緊急事態」を緊急時被ばく状況とし、「事故後の復旧状況における被ばく状況」を現存被ばく状況と分類した上で、緊急時被ばく状況の参考レベルを年間20ないし100mSv、現存被ばく状況の参考レベルを年間1ないし20mSvとされていた。

本件事故直後の状況は、2007年勧告において緊急時被ばく状況に該当するものであり、その後、現存被ばく状況に移行したものであるが、そのように移行した地域は汚染地域であり、ICRPが2007年以降に発した勧告においても、そのような地域は飽くまでも原則的には避難対象地域であり、同地域から避難することは当然に合理性があるものである。被告国は、年間20mSvという数値が避難の基準として合理性を有する旨主張するが、年間20mSvは、飽くまでも「居住を認める」地域として正当化されるか否かの基準にすぎず、上記被告国の主張をもって、同数値を下回る線量の地域から避難したことが不合理であるということとはできない。

ICRPの1990年勧告においても、線量限度の数値は、同数値をわずかに超えた被ばくが続けば、ある決まった行為から加わるリスクは平常状態で「容認不可」と合理的に記述できるようなものとなるように選ぶとされており、その結果、公衆被ばく限度である年間1mSvという数値が定められたものであるから、福島第一原発付近で年間1mSvを超える空間放射線量の地域に居住することは、1990年勧告によれば容認されない行為であり、このことも原告らの避難の合理性・相当性を裏付けるものである。

また、日本の国内法の規制は、ICRPの勧告に従い、公衆被ばく限度を1mSvとしており、具体的には、炉規法と放射線障害防止法において、公衆の年間被ばく許容限度は、ICRPの基準に基づいて、年間1mSvとされていた。これらの事情も、一般人に対して、年間被ばく量が1mSvを超えるような地域から避難する動機を与えるものである。

(イ) 本件事故後の状況等

また、本件事故後、放射能汚染の拡大、放射線被ばくのリスクの存在、その他日常生活への不安や懸念等を抱かせる出来事について、それぞれ多くの報道がされていた。

a 放射線による汚染状況については、福島第一原発から30km圏外の地域においても、年間20mSvを超える線量となるような線量が計測されたり、周囲と比較して線量の高いいわゆるホットスポットが次々と発見されたりするなどしていたほか、除染作業がなかなか進まないなどの状況があった。その中でも、例えばN市においては、平成27年に至るまで、年間1mSv(毎時0.23μSv)を超える線量が計測され、他の主要都市においても、高い線量が引き続き計測されていた。

b 福島第一原発についても、核燃料の冷却がスムーズに行われず、原子炉内の状況を確認できない状況が続くなどしていたほか、平成23年12月16日の、いわゆるステップ2の完了(福島第一原発の事故収束に向けた工程表の第2段階)の公表に対しても批判がされ、核燃料の冷温停止には至っておらず、再臨界の可能性のある旨の指摘がされる等していた。

c 食品や水についても、本件事故後に暫定規制値や基準値が設置されたが、これらの基準値等を超える農産物、魚介類、肉牛等があった旨の報道が平成25年になっても続いていた。平成24年時点においても、福島県内の多数の自治体が出荷制限を受ける等しており、原告らが食品等の安全に不安を抱くこともやむを得ない状況であった。

d 学校生活においても、文部科学省から校舎・校庭等の利用について、年間20mSv(毎時3.8μSv)を基準とすることが公表されたものの、専門家等から基準値が高すぎる旨の批判がされたほか、服装や窓の開け閉め等に関して、正常な学校生活を送れない状態が続いていた。

e 加えて、日常生活においても、子供が外で遊ぶことができなかつたり、窓を開けられない生活が続いたり、不安に満ちた生活や不便な生活を強いられ、福島県から県外へ避難する避難者が増加し、そのことが報道されるなどしていた。

さらに、前記(ア)の放射線に関する知見についても多数報道されていたが、これらの中には放射線による健康リスクや

不安について報じたものが多く、諸外国が日本に在住する自国の国民に対して避難を勧告したこと等も報道されていた。

また、本件事故後に政府がSPEEDIのデータを公表していなかったことが明らかになったり、避難指示の基準を年間20mSvの基準としたことの合理的理由の説明がされなかったりしたため、政府に対する不信任が原告らを含む福島県の住民らに生じており、これらのことも、避難の判断に影響を与えるものであった。

(ウ) 中間指針等によっても、自主的避難等対象区域が指定され、自主的避難を行うことの合理性が認められていること

中間指針第一次追補においては、自主的避難等対象区域の指定等がされ、同区域として指定された地域の住民らについては、自主的避難を行うことがやむを得ないと述べられていた。また、その後のADR手続の運用基準等においても、自主的避難等対象区域から避難したことに合理性があることを前提として和解仲介が行われてきた。これらの事情は、一般的に見ても、自主的避難等対象区域からの避難が合理的かつ相当であることを裏付けるものである。

(エ) その他の事情

以上に加え、チェルノブイリ原発事故が発生した後、ベラルーシ共和国は、土壌汚染濃度が放射性セシウムについて18万5000～55万5000Bq/m<sup>2</sup>で、住民の年間平均追加実効線量が1mSvを超える可能性がある地域を移住権利区域と指定し、ウクライナは、年間5mSv以上の地域を無条件義務的移住区域と、年間1mSv以上の地域を保証付任意移住区域と指定していたところ、これらの区域の設定は、本件事故において政府が指定した区域及びその前提となる線量基準の選択に不安や不満を抱かせるものであり、政府の避難指示等がなくとも自主的に避難するとの動機を与えるものであった。

(オ) 以上によれば、避難指示区域外に居住していた原告らが、本件事故によって避難したことには、十分な合理性が認められるというべきである。

(4) 避難を継続することの合理性について

前記(3)イで主張した事実に加え、(1)福島県の県民健康調査における甲状腺がんの検査結果において、令和元年6月30日の時点で「悪性ないし悪性疑いの判定数」とされた者は231名で、うち174名が甲状腺がんの手術を受けており、平成13年ないし平成22年のがん罹患率(全国推計値)と比較すると約60倍の数字が示されていたところ、チェルノブイリ事故によって小児甲状腺がんが顕著に増加したとされていることを踏まえれば、上記県民健康調査の結果は放射線による健康影響への懸念を非常に強めるものであったこと、(2)本件事故に関し、国連特別報告者が報告をしたり、国連普遍的・定期的レビュー(UPR)作業部会が勧告等をしていたところ、これらはいずれも年間1mSvを下回る線量になったときに帰還することが推奨されるとするものであったこと、(3)仮に帰還するとしても、単に放射線被ばくに対する不安にとどまらず、仕事、子供の学校、帰還した場合のいじめや、避難先で形成した人間関係の喪失などの現実の障壁があること等を踏まえれば、仮に避難指示が解除されたり、年間線量がいったん低下したからといって、直ちに帰還することが可能であるということもできず、避難を継続している者については、避難を継続することに合理性があるというべきである。

少なくとも、避難元の居住地(少なくともその市町村の全域)が年間1mSvを安定的に下回る空間放射線量となつてから相当な期間については、避難を継続する合理性があるというべきである。具体的には、N市においては概ね平成27年4月頃、a市、b市においては概ね平成30年3月頃、f市においては概ね平成29年4月頃、g市においては概ね平成27年3月頃に、それぞれ市内全域において年間1mSv(毎時0.23μSv)を下回るようになったのであるから、これらの時期から相当な期間については避難の合理性が認められるというべきである。

(5) 原告らの被侵害利益等

前記(2)ないし(4)のとおり、原告らの避難には合理性があるが、原告らは、本件事故によって避難を余儀なくされたことにより、「包括的生活利益としての平穏生活権」を侵害されたものである。上記権利は、身体権と接続したものであり、その本質は、「自己の生活圏を放射能によって汚染されないで平穏に生活する権利利益」と捉えられるべきである。本件事故による上記権利侵害は、放射線による健康被害等への恐怖等のみならず、事故前の住居の喪失、仕事の喪失や転校、事故前の人間関係やコミュニティの喪失等、多様な形で顕著になっており、原告らは、事故前の生活(住居、仕事、学校、人間関係、コミュニティ)を丸ごと奪われたというべきである。

そして、本件においては、放射能による被害であるという点に特徴があり、人体に有害であることは判明しているものの、それによる健康被害の有無及び程度等に関する具体的な科学的知見の確立には至っておらず、広範囲かつ長期の被害を及ぼすものであるという点が権利侵害の重大性において考慮されるべきであつて、従来の大気汚染、騒音被害等と同様のいわゆる公害型の平穏生活権として被侵害利益を捉えることは妥当ではない。

被告らは、特に避難指示区域外の原告らについて、避難に合理性がないことを前提として、その被侵害利益を単なる「不安感」である旨主張するが、前記(2)及び(3)のとおり、原告らは単なる不安感に基づいて避難したわけではなく、被告らの主張はその前提を欠くものである。

(6) 原告らの損害の内容、傾向、深刻性等

原告らの損害項目は、典型的に捉えるならば、別紙6のとおりであり、(1)避難生活を送ることになったことについての居住移転の自由の侵害、(2)失業や転職に伴う権利侵害、(3)子供固有の被害、(4)放射能汚染による恐怖等、(5)自らが身を置いていたコミュニティ、ふるさとを喪失し又はふるさとが変容してしまったことについての被害に大別することができる(本項においては、以下、別紙6の分類に従って、「(1)(i)」、「(1)(ii)」等と記載することがある。)原告らは、これらの多面的・複合的で、かつ重大な権利侵害を受けたものである。その具体的損害内容やその深刻さについては、次のとおりであるが、これらは、尋問をした原告本人の供述、原告らが各世帯ごとに提出した陳述書、これらの陳述書等の分析をしたf意見書(甲C21)、f意見書追補(甲C22)及びf証人による証言等から裏付けられるものである。

ア 初期避難における苦痛・被害等

本件事故により避難した原告らは、放射能に対する強い恐怖、被ばくに対する不安を抱いて避難を開始する者がほとんどであり(4)(i)、区域内避難者及び区域外避難者のいずれについても、初期避難において、生活基盤を失い、プライバシーのない避難所生活を強いられる等、苛酷な環境下における避難生活を余儀なくされたものであるが、区域内避難者においては、着の身着のままの避難、衣食住の不便、公設避難所におけるプライバシー等のない生活、多数回にわたる避難という形での深刻な精神的苦痛を被る傾向が強く、他方、区域外避難者については、孤立や孤独、避難することに対する非難や無理解という別の形で苦痛を被る傾向がみられるほか(1)(iii)、世帯の分離、家族や親族との意見の相違による軋轢によ

る苦痛を受けていた（〈1〉（i）、〈1〉（ii））。

イ 区域外避難者に主にみられる一時帰還と本避難の決断における苦痛・被害等

また、避難指示区域外から避難した原告らの多くは、仕事や学校の再開に伴い、やむなく福島県内に一時帰還する者も多かったが、帰還後は放射能に対する強い恐怖と被ばくに対する不安を感じながらの不自由で不安な生活を余儀なくされた。具体的には、外遊びを避け、マスク着用、長袖・長ズボンで生活し、窓は開けられず、水や食べ物に気を使って生活することを強いられた。原告らの中には、そのような生活に限界を感じたり、将来の健康影響に不安を感じて自ら放射能の影響などについて調べ、自宅付近の線量を計測したりするなどした結果、健康被害を避けるために本避難を決断した者も多かった。他方で、本避難を決断した原告らは、本避難に際して、経済的な問題、家族との別離、転校や転職等の諸問題を抱え、さらに、避難をめぐって、夫婦間や親族間で意見の相違が生じるなど、軋轢に苦しみ、強いストレスに晒された。

このように、避難指示区域外から避難した原告らにおいては、類型的にかつ共通して、本避難までの福島県内滞在期間中において、放射能に対する恐怖が大きく（〈4〉（i））、被ばくを避けるために不自由な生活を余儀なくされ（〈4〉

（ii））、被ばくによる健康不安が生じた者も少なくない（〈4〉（iii））等のほか、本避難の開始に際し、金銭的な負担や家族が離ればなれになることに不安を覚え、家族や知人との意見の相違等による苦痛や葛藤といった被害を受ける傾向にあった（〈1〉（i）、〈1〉（ii）、〈1〉（iv））。

ウ 避難生活中の苦痛・被害等

さらに、避難指示区域内外を問わず、避難者である原告らは、避難生活において複合的・多面的な多くの苦難に直面した。

第一には、経済的困難に直面することになるが、これは、避難指示区域内からの避難者においては、失業なども含め、衣食住すべてを突如失ったことが原因となることが多いのに対し、避難指示区域外からの避難者では、二重生活に伴う生活費の負担の増加や経済的支援がないことが大きな原因となり、区域外避難者の方が経済的困難を実感する傾向が強く、その結果、経済的困難に耐え切れずに帰還する例も少なくなかった。このような経済的困難は、単にそれ自体にとどまらず、夫婦間のいさかひの原因となったり、子供の成長・発達に負の影響を与える等、広範囲に影響を及ぼすものであった（〈1〉（i）、〈1〉（iv））。

また、避難指示の有無を問わず、避難した原告らは、失業や転職に至る例が多く、収入の減少のみならず、キャリアの喪失や人間関係・社会関係の喪失、仕事のやりがいの喪失等の苦痛を受けた（〈2〉）。

さらに、原告らにおいては、夫婦関係や家族・親戚関係、知人・友人関係の悪化がみられる傾向があるところ、これらの関係の悪化は、二重生活による経済的困難や人間関係の希薄化、避難や放射能の影響に関する意見の相違等がその原因となることが多く、特に区域外避難者にその傾向が強く表れている（〈1〉（ii））。

加えて、原告らは、避難生活に伴い、避難先の人間関係においても多大な苦勞を抱えていた。例えば、福島からの避難者であることにより、賠償金に関する誤解等が原因で誹謗中傷を受け、精神的苦痛を受けるなどしていた（〈1〉（iii））。

そして、原告らは、被ばくによる健康状態の悪化に不安を覚え、また、避難生活の困難から、健康状態を悪化させたり、精神症状を発症するなどの例が少なくなかった（〈4〉）。

以上のような苦難は、いずれも原告らに類型的にみられる苦難であり、避難した原告らにおいて共通して発生している損害である。

エ 子供の被害の実態と傾向等

避難世帯の子供らは、ほぼ必然的に、転校・転園による友人関係の喪失、転校先における苦勞等を経験することになった。そして、世帯分離が生じた世帯においては両親のうち一方との関係が希薄化し、その他の世帯においても親戚、避難前の友人との関係が希薄化し、親のゆとりのない生活が原因して家族の団らんを失い、習い事などもやめざるを得ないことも多く、子供の成長・発達にとって重大な影響を受けた。このような損害は、子供が多面的に、自己実現と成長・発達の権利を阻害された状態に置かれたものと評価すべきである（〈3〉）。

オ 帰還に関する葛藤や諸問題の発生の実態・傾向等

避難した原告らは、帰還する際しても葛藤等を経験することになった。

原告らの多くは既に福島県へ帰還しているが、帰還した原告らは、放射能が安全になったと考えて帰還しているものではなく、経済的負担や家族の分離に耐えられなくなって帰還した者が多く、その意味において帰還は被害の終了を意味するものではなく、むしろ、避難生活の困難さを裏付けるものである。他方、帰還をしなかった原告らにおいても、放射能による健康リスクに対する不安があり、かつ、避難先である新潟で築かれた生活や人間関係を再び捨てて福島県に帰還することについての精神的障壁が大きく、これらをめぐって夫婦間、家族間での軋轢が生じる等、精神的な葛藤が大きいものであった（〈1〉（i）、〈1〉（ii）、〈1〉（iv））。

カ ふるさと喪失・変容について

以上に加え、原告らは、避難指示区域内からの避難者であるか、避難指示区域外からの避難者であるかを問わず、ふるさとを喪失したとの強い喪失感を抱いている。原告らの陳述書等においても特に顕著に述べられているものであるが、避難指示区域内の原告らについては根こそぎふるさが奪われたと感じてもやむを得ないものであり、他方で避難指示区域外の原告らについても、様々な葛藤を経たうえで避難を選択し、大好きなふるさとから自らを引き離さなくてはならず、また疎外されていく苦しみを感ずるという意味で、ふるさとを喪失したものであり、また、以前と同様の居住環境や人間関係、社会的関係を含む生活システムの破壊を受けたことにより、同様に生活基盤が失われ、ふるさとを喪失（又は変容）したとの喪失感を抱くのもやむを得ないものである。

このように、原告らはいずれも、「自らが身を置いていたコミュニティ、ふるさとを喪失し又は変容してしまったことについての被害」（〈5〉）を共通して被ったものである。

キ 小括

以上のとおり、原告らの被害は、多面的であり複合的であり、また不可逆的な性質を有し、極めて深刻な生活破壊である。

また、原告らの被害は、その具体的な現れ方は、個々の原告によって相違はあるものの、ある程度、類型的な共通性を有し、避難類型や世帯構成などによって、その特徴があるものである。本件事故時に各原告が居住していた地域や家族構成、本件事故後の世帯分離の有無等は、別紙7のとおりであり、原告らの精神的損害を考慮する上では、これらの要素を考慮するべ