

条2項2号にいう「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」として、原賠審により早急に策定されたものである。中間指針は、「はじめに」の項目において、この指針が本件事故による原子力損害の当面の全体像を示すものであり、ここで示された損害の範囲に関する考え方をういて円滑な話し合いと合意形成が達成されることを望むとともに、中間指針に明記されていない個別損害が賠償されないことのないよう留意すべきこと、明記されていない損害も含めて多数の被害者への賠償が可能となる体制を早急に整え、迅速、公平かつ適正な賠償が行われることを被告東電に期待するとしている。また、中間指針は、「第1 中間指針の位置づけ」の項目において、「この中間指針は、本件事故が収束せず被害の拡大が見られる状況下、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したものであるから、中間指針で対象とされなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得る。」としている。さらに、中間指針は、損害を算定するに当たり、「個別に損害の有無及び損害額の証明をもとに相当な範囲で実費賠償をすることが原則であるが、本件事故による被害者が避難等の指示等の対象となった住民だけでも十数万人規模にも上り、その迅速な救済が求められる現状にかんがみれば、損害項目によっては、合理的に算定した一定額の賠償を認めるなどの方法も考えられる。」としている。

以上からすれば、中間指針等は、原賠法18条2項2号の定めにより、原子力事業者と原子力損害を被った被害者との間に生じた紛争を自主的に解決するために策定された指針であり、多数の被害者への賠償を迅速、公平かつ適正に実現するために策定されたものである。そして、中間指針等は、上記のような趣旨に基づいて、被害者の間において一定の類型化が可能な損害項目につき、合理的に一定の損害額を算定し、被告東電においては、少な

くともこれを任意に賠償すべきとの指針を提示する役割を持つものである。他方、損害項目の選択及び損害額の算定方法については、原子力事業者である被告東電による迅速な賠償を実現するという見地から、裁判手続においても認容されることが容易に予想される範囲内において損害項目及び損害額を定めようとしたものであり、被害者は、その被った個々の損害が中間指針の示すものを超える場合には、裁判手続等において個別にこれを主張立証することで、その賠償を求めていくことが想定されているといえる。したがって、上記のように、中間指針等の趣旨及び性質が政策的な観点を強く反映していることに鑑みれば、賠償すべき損害額を算定するに当たっては、中間指針等が定めた損害項目及び賠償額に拘束されることはなく、自ら認定した原告らの個々の事情に応じて賠償の対象となる損害の内容及び損害額を決することができるというべきである。

また、中間指針等は、被告東電と被害者との間の合意形成による自主的解決を志向して作られたものである。したがって、中間指針等は、強制力をもつ裁判と異なり、一方当事者たる被告東電の意向を無視できず、被告東電が納得するものを志向して作られた側面がある。

慰謝料額の算定においては、被害者が受けた精神的苦痛の程度と加害行為及び加害者の悪質性・非難性の程度を相関的に考慮することが必要だが、中間指針等の策定においては、被害者の被害実態も被告東電の帰責性も考慮されていない。

すなわち、原子力発電施設には一度炉心損傷が生じてしまった場合、取り返しのつかない被害が多数の住民に生じてしまうという性質があり、原子力災害が発生した場合の被侵害法益は、生命を含む極めて重要なものであり、その被害者が極めて広汎に及び得るものであるから、被告東電は、原子力事業者として特に許可を受けてこれを取り扱うという責任のある立場にあり、原子炉施設が想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある

る場合は、電気事業法39条1項及び省令62号4条により防護措置等の適切な措置を講ずべき義務を負っていた。それにもかかわらず、被告東電は、①福島第一原発における津波対策において、常に安全側に立った対策を採るという方針を堅持しなければならないのに、経済的合理性を安全性に優先させたと評されてもやむを得ないような対応を採ってきた、②本件事故の原因である福島第一原発の敷地地盤面を超えて福島第一原発の非常用電源設備を浸水させる規模の津波の到来について予見したのであるから、津波堆積物調査を行うよりも先に対策を採るべきであり、それは容易なものであったのに、本件結果回避措置のうち、電源車の高台配備等の暫定的な対策さえ実施しなかった、③規制当局から炉心損傷に至る危険の指摘を受けていながら、長期評価に基づく対策を怠ったという事情がある。したがって、被告東電には、特に非難すべき事情が存在するといえ、被告東電の帰責性の程度は、慰謝料増額の考慮要素となる。このように、被告東電の帰責性を考慮していないことからしても、中間指針等が合理的かつ十分な賠償基準を定めたものとはいえない。

イ 中間指針等の内容

(ア) 避難指示等対象区域に居住する者に対する慰謝料

中間指針において定められた慰謝料は、「正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」に対する慰謝料だけである。これは、突然避難することとなった避難等対象者に対し、避難生活に伴って生ずる不便や不安に対して定められたものであり、原告らが「生活上の負担を強いられたことに対する精神的苦痛」として主張しているものの一部に該当すると考えられる。一方で、中間指針では、放射線被ばくによる健康不安や生活基盤の破壊等による精神的苦痛については考慮されていない。さらに、中間指針第二次追補において定められた慰謝料も、「不安な状態が続くことによる精神的苦痛」の増大等に対するも

のであり、放射線被ばくによる健康不安や生活基盤の破壊等による精神的苦痛に対する考慮のないことは中間指針と変わりはない。

しかし、本件事故に起因する被害の特殊性として、放射線被ばくの健康への影響に対する不安を被害者が抱えているという事情があり、原賠審も当初は、福島第一原発より30km圏などの住民に関し、「相当量の放射線に被ばくしたため健康状態に対する具体的な不安感を抱くことによる精神的苦痛」を賠償の対象とする可能性について、第2次指針では言及していた。しかし、その後の原賠審で、余計な不安を持たれないよう健康管理の仕組みを作ることが先決との意見が出され、福島県が実施する県民健康管理調査の結果が出てから改めて判断することとされたため、中間指針では、上記の不安感を抱くことによる精神的苦痛については、賠償の対象外とされた。その結果、中間指針は、住民の被ばくについて、実際に「生命・身体的損害」が出た場合に賠償することとし、被ばくしたことの不安に関しては「検査費用」の賠償にとどめている。

中間指針第四次追補においては、帰宅困難区域のみを対象に、一括払で慰謝料の上乗せをした上、「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」を一括して賠償するものとの説明が付されている。そのため、この新たな慰謝料につき、従前中間指針で定められた「避難等に係る精神的損害」についての慰謝料及び第二次追補で定められた「いつ自宅に戻れるか分からないという不安な状態が続くことによる精神的苦痛」についての慰謝料とは異なる「故郷喪失慰謝料」と考えられなくもない。しかし、第四次追補における1000万円の加算に当たって、第二次追補で示された600万円のうちの将来分(平成26年3月以降に相当する部分)を控除するとされていること、第四次追補では、帰宅困難区域以外につき、慰謝料額を引き続き月10万円とした上で、それが積み重なった結

果、故郷喪失慰謝料とほぼ同額になった場合、同慰謝料は頭打ちになるとされていることなどからすれば、第四次追補で認められた1000万円の慰謝料は、従前の慰謝料と基本的に同質のものであり、故郷喪失慰謝料として新たに加算された慰謝料と評価することはできない。そして、損害の算定において従前の慰謝料と新たな慰謝料との性質が同質であることを前提にしながら、その対象となる精神的損害の範囲を、「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」などと拡大させている。このような経緯からすれば、第四次追補において、新たな慰謝料について「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」の意味を含むと説明されているとしても、実際には地域共同体の崩壊によって生じた精神的損害を算定しているものと評価することはできず、単に、従前の慰謝料の将来分をまとめ払いする期間を延伸しただけというべきである。

(イ) 自主的避難等対象者に対する慰謝料

自主的避難等対象者については、中間指針等では、「正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛」に対する慰謝料のみが定められており、避難等対象者に対する慰謝料と同様に放射線被ばくによる健康不安や生活基盤の破壊等による精神的苦痛については考慮されていない。

また、中間指針等においては、避難指示等対象区域居住者に対する賠償とは別に、自主的避難等対象区域居住者に対する賠償の指針が示されている。その賠償指針においては、避難指示等対象区域と自主的避難対象区域とを明確に区別し、その賠償額にも差を設けている。

しかし、避難指示等対象区域は、被ばくによる健康被害が否定できない

区域全てに発せられるのではなく、原発事故という緊急時に、切迫した国民への害悪の危険から、最低限この範囲の住民はその意思に反しても避難させるべきとの政策的判断により指定された区域である。一方で、本件において原告らに発生した損害を評価するに当たっては、個々の原告について存在する各事情を個別具体的に検討すべきであって、上記のような避難指示等対象区域の線引きとは全く関連性がない。したがって、避難指示等対象区域内か否かは、住民に発生した損害を算定する際の基準とならない。そして、いずれの区域に居住していた原告らも、一旦避難した以上、避難指示等対象区域内外を問わず同様の損害を被っているのであって、両者の間で損害賠償額に差を設けるべき合理性はない。以上より、本件における損害の内容及び損害額を認定するに当たっては、中間指針等の基準に捉われず、原告ごとの個別の事情に応じて認定すべきである。

ウ 以上のように、中間指針等の策定経緯やその内容からすれば、中間指針等がもともと全ての損害内容を網羅することを予定しているものではなく、中間指針等は、被害者と被告東電との間の自主的解決の限度において合理性を有するものにすぎない。

(5) 黒田由彦（以下「黒田」という。）教授の調査結果及び分析によって明らかとなった損害

社会学者である黒田は原告らの包括的生活利益の侵害について社会学の観点から分析を行ったが、その結果からも、以下のとおり、原告らには包括的生活利益の侵害があり、避難及び避難継続には合理性が認められる。

ア 「強いられた避難」としての区域外避難

黒田は、区域外避難は「自主避難」ではなく、「強いられた避難」であり、そこから生じた損害の賠償責任は本件事故を引き起こして事故以前の水準を超えた被ばくをもたらした事業者にあるとする。また、黒田は、避難指示区域外に住む住民が、知覚できない放射線による被ばくに脅威を感じながら

も信頼できる情報がなかなか得られず、事故対応に責任のある行政が一貫性のある対応をしておらず、その結果福島第一原発周辺地域は区域外であっても将来重大な健康被害に見舞われるリスクのある状態に置かれているという状況では避難の合理性が認められるとし、区域外に居住する人々の中から被ばくリスクを避ける予防的措置として避難という選択を行うことは合理的な選択であるとする。このように、区域外避難者は、自ら望んで避難したのではなく、飽くまでも強いられて避難したといえる。

イ 本件事故による被害

(ア) 存在論的安全の剥奪

黒田は、存在論的安全には、①自分の今の健康状態、身体状態がこれまでどおりこれからもずっと続いていくという確信たる身体的側面、②自分が今見ている、自分が今その中で暮らしている周りの環境、物的、自然環境等が全てこれまでどおりこれからもずっと変わらずそこにあるという確信たる環境の側面、③家族、親族、親しい友人、知人、地域の人々等、社会の人々の関係がこれまでどおりずっと続くという確信たる社会関係の側面がある。そして、このような存在論的安全は、人々に安心の感覚を与え、その上で日常生活における様々な制度を前提とした意図的な社会的行為がされ、現在の延長線上に将来設計や生活目標を思い描くという精神的営為であり、普段の日常生活においては自明性の中に意識されることなく存在しているものであるところ、本件事故はこのような存在論的安全を剥奪したとする。

(イ) 希望の剥奪

黒田は、原告らは、本件事故前は、その健康状態がこれからも続き、住み慣れた福島的生活環境や社会環境がこれからもずっと続き、家族や親族、友人らとの関係がずっと続いていくという確信や信頼の中で、それぞれの原告が将来設計や生活目標を持ちながら人生を営んでいたが、これら

は本件事故により全て奪われたとする。

(ウ) 社会関係の剥奪

黒田は、家族・親族が空間的に離れて暮らすこと（分離）、被ばくのリスクの捉え方の違いにより人間関係が壊れること（決裂）、同僚、友人・知人との間で人間関係が消滅すること（喪失）により、社会関係が剥奪され、原告らは精神的苦痛を被っているとともに、経済的な負担を増大させているとしている。また、黒田は、区域外避難による二次被害として、福島から避難することに対する自責感情や差別を受けるかもしれないという周囲への警戒心を指摘し、区域外避難者が、明日も今日と同じように安定した人間関係が続くだろうという感情を持ってない状態にあり、存在論的不安に置かれているとしている。

(エ) 以上のとおり、本件事故は、個々人が生きていく上で必要な中核的な条件を剥奪し、身体・環境・社会の側面での損害が生じているのであり、さらに、将来設計や生活目標という希望をも剥奪しており、原告らが被った包括的生活利益の侵害は上記の特質を踏まえた重大な損害として捉えるべきである。

ウ 本件事故による避難及び避難継続の合理性

(ア) 黒田は、①刻々と変化する本件事故の状況について、十分かつ混乱のない首尾一貫した情報が福島第一原発周辺の住民に対して責任ある主体から適時に与えられたわけではなかったこと、②時間の経過とともに避難指示区域が変化し、放射性物質の飛散に関してどのような状況にあるかの政府が把握しきれず、対応が後手後手に回っている印象を与えたということ、③本件事故直後における当時の政府のリスク・コミュニケーションの稚拙さ、④被ばくの許容基準の設定に関する政府部内の非一貫性という事情から、福島第一原発の周辺地域の避難指示区域外に住む住民にとっての本件事故発生後の「状況の定義」は、知覚できない放射線による被ば

くに脅威を感じながらも、信頼できる情報がなかなか得られず、事故対応に責任のある行政が一貫性のある対応をしておらず、その結果福島第一原発周辺地域は区域外であっても将来重大な健康被害に見舞われるリスクのある状態に置かれているというものであったとする。そして、黒田は、このような「状況の定義」の下では、福島第一原発周辺地域の避難指示区域外に居住する住民が、予防的に避難しようという行動には十分に合理性があったと評価することができ、区域外避難の合理性が認められるとする。したがって、このような黒田の調査分析結果からも区域外避難者の合理性が認められるべきである。

- (イ) 黒田は、①本件事故以前、通常時の一般市民の年間被ばく量は年間1 mSvで規制されていたという事実、②総被ばく線量が100 mSv以下の被ばくに関して科学的知見が確立していないという事実、③被ばくの影響を受けやすい新陳代謝の活発な乳幼児から未成年までの若者世代であるという事実を前提とすると、本件事故から数か月が経ち、本件事故の状況がある程度社会に明らかになった段階において、福島第一原発周辺地域の避難指示区域外に居住する住民の集合的な「状況の定義」は、年間1 mSv以上被ばくしても将来健康上の被害がないということは科学的に立証されておらず、もし将来がんに罹患したとしてもそれが本件事故に伴う被ばくが原因であることを証明することは極めて困難だと予想され、起こり得る健康被害に対する被告東電からの賠償や政府の公的サポートはほとんど期待できないと考えられ、病気で苦しむのは自分であり、治療にかかる費用等一切も自分たち家族の負担となり、その後の教育や職業キャリアに少なからぬ制約がかかるというものであるとする。そして、黒田は、本件事故以前の一般公衆の線量限度を超える被ばくが見込まれる福島第一原発周辺の避難指示区域外に居住する住民が避難生活を継続することは十分に合理的だとして、区域外避難者の避難継続の合理性を肯定する。また、黒

田は、避難継続の終期を考えるに当たり、年間1 mSvが一つの基準となるとし、避難者が本件事故前に暮らしていた地域で普通に生活する中で享受していたようなライフスタイルをした場合に、その場合でも年間1 mSv以下になる必要があり、また、本件事故直後に避難した人々が避難を継続したこと及び本件事故後一定時間が経過した後での避難は、特に未成年の子供を持つ家族にとっては、避難及びその継続は低線量被ばくによる子供の将来の健康被害を防ぐ予防的措置として行われたものであるとしている。

(ウ) 以上より、年間1 mSvを超える放射線量が測定された地域から避難することには合理性・社会的相当性が認められ、年間1 mSvを超える放射線量が測定される限り、避難継続の合理性・社会的相当性が認められる。

(被告国の主張の要旨)

(1) 本件事故との因果関係

ア 国賠法1条1項における違法性を判断するに当たっては、被侵害利益の種類・性質、損害の重大性は重要であって、一般不法行為において、受忍限度論が妥当するような軽微な損害については、国賠法においても責任が認められるべきでない。したがって、「公権力の行使」の前後で何らかの事実状態の差が生じ、一般人を基準として「不利益」と評価されるものであるとしても、これが直ちに賠償の対象となる「損害」と評価されるものではない。

イ 健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対する不安感について検討すると、一般に、生命・身体へ向けられた加害行為による精神的苦痛は、傷病等の身体的被害の結果が大きくなるにつれて増大すると考えられるところ、上記のような不安感によって生じる精神的苦痛は、肉体的な痛みを伴わないことはもとより、健康影響へのリスクが、日常生活上の他のリスクと同程度ないしそれより小さいと考えられることから、その苦痛の程度も軽微なものといえることができる。また、原告らが感じる不安感が科学的、合理的根拠に欠けるものであれば、実際に感

じる不安感がいかに大きいものであったとしても、それは、単なる主観的な不安にとどまるのであって、直ちに損害賠償の対象となるものではない。以上より、不安感が生じたとしても、低線量被ばくの健康影響リスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対するものであれば、それは科学的根拠を欠く極めて主観的なものというべきであり、直ちに賠償の対象とされるべきものではない。

(2) 各区域の居住者に対する賠償について

ア 自主的避難等対象区域の居住者の精神的損害について

(ア) 自主的避難等対象区域は、平成23年12月6日、中間指針第一追補において、賠償の指針を示すために設定されたものであり、平成23年3月から4月にかけて、住民の安全を確保すべく避難のために設定された、避難指示等対象区域とは異なる。

自主的避難等区域内の住民が、本件事故により放射線に被ばくしたことに對して何らかの不安感を抱いたとしても、上記のとおり、健康への影響リスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるような低線量被ばくに対するものである上、地震・津波による自主的避難者も含め、平成23年3月15日時点における人口に占める自主的避難者数（地震・津波による自主的避難者数を含む。）割合は、いわき市4.5%、郡山市1.5%、二本松市1.1%、福島市1.1%であり、田村市0.1%、小野町0.1%など1%に満たない市町村も含まれていた。そして、福島県民の自主的避難者総数が、平成23年3月15日時点に比し、大幅に増加することがなかったことからすれば、上記統計において若干捕捉されていない避難者がいることを考慮しても、自主的避難等対象区域の住民のほとんどは、避難することなく、当該区域に滞在し続けたということが出来る。また、自主的避難等対象区域は、30kmから約100km程度、福島第一原発から離れており、同所から遠く離れた所に位置するというこ

とができる。さらに、上記のとおり、当該区域の住民に対しては、避難指示等が出されておらず、避難の勧奨もされていなかった。加えて、自主的避難等対象区域は、避難指示等が出されている区域と隣接さえしておらず、屋内退避の指示が出された区域に隣接していたにすぎなかった。そして、一般住民に対し、万が一にでも健康への影響を生じさせないという、予防的観点から避難指示等が出されていたことも考慮すると、自主的避難等対象区域の住民が、避難指示等が出されていない状況下で避難することは、一般的とはいえない。

以上のように、自主的避難等対象区域における放射線被ばく量が、健康への影響を伴わず、その健康への影響リスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられること、住民のほとんどが避難しなかったこと、自主的避難等対象区域が福島第一原発から遠く離れており、避難指示等の対象でなかったこと、本件事故当初については、自主的に避難することが一般的ではなかったことに照らすと、当該区域内の住民が自主的に避難したことにより生じた精神的損害と被告国の行為との間に直ちに相当因果関係を認めることはできない。

(イ) 自主的避難等対象区域に関する中間指針等の評価について

被告東電は、中間指針等や総括基準を十分尊重し、適切な賠償をしており、対象者の要望に応じて、対象者が被告東電より賠償を受けるに当たって必要な請求書類を送るなどして、迅速かつ公平な賠償に努めている。中間指針等を踏まえ、多数の和解が成立している現在、中間指針等の果たしている役割は大きい。そして、中間指針等は、原賠法に基づく本件事故に関する損害賠償の範囲について、一般の不法行為に基づく損害賠償請求権における損害の範囲と特別に異なって解する理由はないとして、相当因果関係があるものとされる損害の範囲について指針を示している。もっとも、中間指針等については、裁判規範ではなく、従来の相当因果関係説に

よっては導かれない、新たな損害の賠償を認めたのではないか、原子力損害の特性を踏まえ、従前の学説・実務が不法行為損害賠償における実体ルールとしてきたものを超えたルールを採用し、相当因果関係における予防原則を取り込むなどしたなどの指摘があるとおり、相当因果関係があるものとされる損害の範囲を示すに当たっては、被災者の早期救済のためなどの政策的観点も加味された上でその範囲を示している。このため、本件においては、中間指針等の上記性質を十分に踏まえた上で、別途、相当因果関係の存否や損害額が認定されるべきであるし、既払金のある場合には、これを損害額から控除するとともに、慰謝料の算定に当たって、早期に十分な被害回復がされたことが考慮されるべきである。

中間指針の第一次追補は、自主的避難や滞在を行った住民の損害賠償を検討するに当たり、福島第一原発の状況が安定しない中で、放射線被ばくへの恐怖や不安、発電所からの距離、避難指示等対象区域との近接性、自己の居住する市町村の自主的避難の状況等を総合的に考慮し、被災者救済という政策的観点も加味した上で賠償が認められるべき一定の範囲を示している。中間指針等では、自主的避難等対象区域の住民が、放射線被ばくへの恐怖や不安感を抱いたことに起因する損害の賠償を認めているところ、不安感等の対象である放射線量の科学的な評価が賠償の可否、内容を決するに当たって最も重要な要素となると考えられる。そして、中間指針第一次追補においては、平成23年4月以降、放射線量が客観的に明らかにされるようになった後の期間に係る賠償についても、線量の非常に低い地域を含んだ対象区域が設定されている。中間指針等に対しては、その性質上、和解仲介に資する賠償基準を示すことが期待されていたことから、基準が明確であることが望ましい一方で、中間指針第二次追補策定時においては、自主的避難等対象区域の住民に対する避難に係る賠償の範囲を決するに当たり、線量を基準とすることに対しては、様々な意見が示される

などしていた。これらのことから、中間指針等が、健康被害を生じさせず、有意に健康リスクを増加させるわけではない低線量被ばくの健康影響に対する不安感という主観的利益侵害について、被災者救済の政策的観点も踏まえた様々な事情を考慮していたことが分かる。

- (ウ) 本件事故当初の特殊性を踏まえ、自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料を認めるとしても少額にとどまること

自主的避難等対象区域の住民による損害賠償請求については、福島第一原発の状況が不安定であり、将来的な飛散放射線量の予測ができない状況下において、万一の事態を想定して緊急避難的に避難することは、正当化できるとしても、自主的避難等対象区域が広域にわたっていること、その範囲が福島第一原発からの距離や放射線の線量に必ずしも対応していないことなどに照らし、慰謝料を認める対象者については、行政区画ごとに一律に考えるべきではなく、細やかな検討を要すると考えられる。

このような慰謝料の算定に当たっては、本件事故前以上の放射線に被ばくしたとしても、自主的避難等対象区域の住民について、客観的にみて、健康影響は生じていないし、健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられ、肉体的苦痛も受けてないことが考慮されなければならない。また、福島第一原発の状況が刻々と変化し、情報が不足していた期間は僅かであったことや、政府においても、予防的観点に立ちつつ、当初から情報提供をしていたことなどについても十分に併せ考慮して慰謝料が算定される必要がある。中間指針等の策定に当たって参照された裁判例のうち、身体的損害を伴わない、騒音・悪臭等に関する裁判例をみると、基地や空港の騒音、道路の騒音や排気ガス等が問題になった裁判例において認容された慰謝料額は、最も高いもので月額1万8000円であり、下水、産業廃棄物、豚舎の悪臭が問題になった裁判例において認容された慰謝料額は、最も高いもので月額9000円である。このよう

に、中間指針第一次追補において、自主的避難等対象区域の滞在者に対し、子供及び妊婦に対しては一人40万円（本件事故発生から平成23年12月末までの損害として）、その余の者に対して8万円（本件事故発生当初の時期の損害として）を目安として賠償するという考え方は、種々の議論の結果、上記の裁判例も参照しつつ、低線量被ばくに対する不安を中心に、自主的避難と滞在を分けずに初期の情報が十分でなかったこと等も総合的に考慮したものであって、合理性を有する。

(エ) 自主的避難者の精神的損害は4万円を上回らないと考えられること

慰謝料額の算定に当たっては、①自主的避難をした者は、本件事故当初の滞在期間が短い分、滞在者に比し、被ばくによる健康への影響に対する不安感は小さいこと、②避難指示等を受けず、避難を余儀なくされているとはいえない上に、避難指示等対象区域の住民に比し、帰還が容易なため、避難指示等対象区域内の住民よりも、一定期間内に受ける精神的苦痛の小さいことが十分に考慮されるべきである。そうすると、自主的避難等対象区域内の住民については、避難指示等対象区域の住民の受ける慰謝料額として十分な金額である月額10万円よりは、相当程度小さくなるはずである。

(オ) 以上のとおり、自主的避難等対象区域の住民についての賠償は、本件事故当初の特殊性を考慮すべきであり、少なくとも避難に伴う高額な損害の賠償を認めるのは相当でない。

イ 避難指示等対象区域の居住者の精神的損害について

(ア) 避難指示等対象区域について

避難指示等対象区域は、福島第一原発から30km圏内にあったり、本件事故発生から1年間の積算線量が20mSvを超えると推定される空間線量率が続いていたりする地点等であって、政府により避難指示が出されたり自主的に避難することが求められた区域である。前記のとおり、100

mSv 以下の放射線に被ばくすることにより、健康への影響の生じることが科学的に証明されていないことからすれば、本件事故前以上の放射線に被ばくしたことのみをもって、避難指示等対象区域の住民が、通常避難するとはいえないが、これらの地域については、政府の指示等があることを踏まえると、当該区域内の住民は、通常避難することになると考えられる。そのため、仮に被告国の行為に違法性が認められた場合には、避難に伴って生じた精神的損害は、避難に必要かつ相当と認められる限り、被告国の行為との間に相当因果関係のある損害と認められるとしても不合理とはいえない。

(イ) 精神的損害について

避難指示等を受けて避難した者は、自主的に避難した者と異なり、避難を余儀なくされたということが出来る上、避難生活が長期間にわたったため、相応な精神的苦痛を受けていると考えられるから、これについて慰謝料を認める余地がある。しかし、慰謝料額は、精神的苦痛の内容や類似事案における慰謝料額等を踏まえ、適切に算定される必要がある。中間指針等においては、避難指示等に係る損害として、精神的損害の賠償に係る指針も示されているが、その内容は、交通事故における損害賠償実務や類似事案の裁判例と比較すると十分な内容となっており、政策的判断も加味されている。このため、本件においては、精神的損害について、中間指針等の内容を踏まえつつも、適切な慰謝料額が算定されるべきである。また、被告国の支援の下、被告東電が、中間指針等を尊重し、適切な賠償を早期に行っていることや対象者の要望に応じて、対象者が被告東電から賠償を受けるに当たって必要な請求書類を送付するなどして早期の賠償に努めていることは、慰謝料の算定に当たっても、十分に考慮されるべきである。

避難者は、突然の事故によって、平穏な日常生活とその基盤を失い、避難による不便な生活を余儀なくされるとともに、帰宅の見通しが不透明な

ことについて不安を抱くため、精神的苦痛を受けると考えられる。他方、避難者は、本件事故による身体的傷害や健康影響を負っておらず、これらに伴う肉体的苦痛や精神的苦痛を受けていない。また、避難者は、実際に、入通院等を余儀なくされていないので、入通院を余儀なくされる場合に比し、時間や行動の制約は小さい。さらに、避難生活の長期化に伴い、当面の間避難を継続することを前提とした生活基盤が整備され、避難者が避難先の生活に徐々に適応することにより、上記のような精神的苦痛は相当に軽減されていくと考えられる。これらの事実を照らすと、避難者の受ける精神的苦痛は、交通事故のため入通院を余儀なくされた被害者に比しても、相当に小さいはずであり、自動車損害賠償責任保険における慰謝料（日額4200円、月額換算12万6000円）より低額であっても不合理ではない。中間指針等では、避難指示等対象区域の住民の受けた避難に伴う精神的苦痛の損害額として、本件事故から6か月間（第1期）は一人月額10万円（避難所等における避難生活をした期間は、一人月額12万円）、その後の避難指示等対象区域の見直し時点まで（第2期）は一人月額5万円、その後の終期まで（第3期）は避難指示解除準備区域、居住制限区域に設定された地域は一人月額10万円を目安として賠償することとされている。加えて、上記の損害算定期間の終期について、中間指針等では、①避難指示区域については、解除等から1年間を当面の目安とする、②平成23年9月に区域指定が解除された緊急時避難準備区域については、支払終期は平成24年8月末までを目安とする、③特定避難勧奨地点については、避難指示等の解除後3か月間を当面の目安とするとされており、帰還やその後に安定した生活を営むために一定の期間を要することを踏まえても、中間指針等では十分な慰謝料額が認められているといえることができる。

帰還困難区域の住民は、非常に長期間にわたって帰還不能となった上、

帰還の見通しが立たないため、同区域内における生活の断念を余儀なくされたことなどによる精神的苦痛を受けている。中間指針等では、帰還困難区域の住民が受けた精神的損害の損害額として、第1期及び第2期分に加え、中間指針第二次追補で一人600万円、中間指針第四次追補で一人1000万円を目安とするとされている（ただし、支給調整があり、第3期の始期が平成24年6月の場合の加算額は700万円とされる。）。このような中間指針等の内容は、慰謝料額として十分なものと考えられる。

ウ 区域外居住者の精神的損害について

中間指針第一次追補は、その策定の段階で自主的避難等対象区域内に住居があった者等に対する損害賠償を検討するに当たり、福島第一原発の状況が安定していない状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安、同原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、自己の居住する市町村の自主的避難の状況等を総合的に考慮し、被災者救済という政策的観点も加味した上で賠償が認められるべき一定の類型とその場合の賠償額等を示したものである。中間指針第一次追補は、可能な限り早期に一定の指針を示すという観点から示したものであり、同追補以降において、自主的避難等対象区域の追加設定や、区域外居住者に対する賠償については、新たな指針として示されていない。

避難指示等対象区域及び自主的避難等対象区域以外の区域では、自主的避難等対象区域と同様、1年間の積算線量が20mSvに達するおそれがなく、本件事故前以上の放射線に被ばくすることにより、健康影響のリスクは他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるから、区域外居住者に対する損害の賠償を直ちに認めないとの考え方は、科学的根拠を伴わない主観的利益や現実化する客観的な蓋然性を欠くような生命・身体に対する危険を保護していない裁判例の枠組みと整合するものである。従前の裁判例の枠組みに照らせば、このような区域外居住者が放射線被ばくによる健康影響

に対する精神的苦痛を感じたとしても、それは危険の現実化する客観的な蓋然性を伴わない漠然とした恐怖感や不安感程度のものすぎず、慰謝料の発生を認める程度の精神的苦痛とはいえない。

したがって、区域外居住者に対する損害の賠償を直ちに認めることはできない。

(3) 平穏で安全な生活を喪失したことによる精神的損害について

中間指針は、「本件事故においては、少なくとも避難等対象者の相当数は、その状況に応じて、①避難及びこれに引き続く対象区域外滞在を長期間余儀なくされ、あるいは、②本件事故発生時には対象区域外に居り、同区域内に住居があるものの引き続く対象区域外滞在を長期間余儀なくされたことに伴い、自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、あるいは、③屋内退避を余儀なくされたことに伴い、行動の自由の制限等を長期間余儀なくされるなど、避難等による長期間の精神的苦痛を被っており、少なくともこれについて賠償すべき損害と観念することが可能である。したがって、この精神的損害については、合理的な範囲において、賠償すべき損害と認められる。」とし、避難等による長期間の精神的損害について包括的に考慮した上で、精神的損害の内容と賠償額等を示している。そして、中間指針では、第1期における避難等対象者の精神的損害について、「地域コミュニティ等が広範囲にわたって突然喪失」したことなども挙げられている上、中間指針第二次追補では、第3期における避難等対象者の精神的損害の内容として、「帰還困難区域にあっては、長年住み慣れた住居及び地域における生活の断念を余儀なくされたために生じた精神的苦痛が認められ」とされ、さらに、中間指針第四次追補では、帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域からの避難等対象者に対して、故郷を喪失する者への精神的苦痛部分を慰謝料として一括して賠償することとされた。中間指針に定める避難等に係る精神的損害は、避難等対象者が、避難を余儀なくされ、いつ自宅に戻れるか分からないと

いう不安な状況に置かれることをも踏まえて策定されたものであり、中間指針第四次追補において賠償の対象となっている精神的苦痛、すなわち「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」は、原告らが「平穏で安全な生活」を喪失したとして損害賠償の支払を求める精神的損害の範囲に含まれると考えられる。

このように、原告らが主張する「平穏で安全な生活」の喪失による精神的損害は、中間指針等で示された賠償の対象となっている精神的損害に含まれていると考えられるため、特段の事情がない限り、原告らが中間指針等の範囲を超えて慰謝料の支払を求めることはできない。

(被告東電の主張の概要)

(1) 総論

原告らは、政府による避難指示等により避難を余儀なくされた避難等対象者、政府による避難指示等の対象とされなかった区域（本件事故後に中間指針第一次追補により「自主的避難等対象区域」に指定された区域とそれ以外の区域の双方を含む。）の居住者であり、本件事故後に置かれた状況はそれぞれ異なっており、本件事故の影響による原告ら各人についての法益侵害の有無、程度、内容の評価に当たっては、そのような本件事故後に置かれた状況の相違を無視して論ずることはできない。原告らが本件事故発生当時に生活の本拠としての住所を有していた区域が、①政府による避難指示を受け、強制的な避難を余儀なくされた場合、②強制的な避難の指示ではないが、政府により屋内退避又は緊急時における避難の準備が求められるなどの指示を受けた場合、③これらの指示を受けずに滞在し又は自主的に避難した場合については、それぞれ、平穏生活権の侵害を認めるとしても、その内容や程度、侵害の期間等においてそれぞれの事情に基づく相違があり、上記①の場合においても、既に避難指示が解除されている区域と現時点で解除の見通しが立っていない区域とでは、精

神的苦痛や法益侵害の内容・程度も異なる。したがって、本訴訟で原告らが求めている一律の精神的苦痛の賠償請求については、本件事故後に原告らが置かれた状況に即して、妥当な賠償額を検討する必要がある、政府による避難指示等の指定区分ごとに検討すべきである。

(2) 避難指示等対象区域の原告らの精神的損害について

ア 政府の避難指示によって強制的な避難を余儀なくされた区域の住民については、従前享受してきた平穏な日常生活やその生活基盤の喪失による精神的苦痛や避難生活における生活の不便等による精神的苦痛が生じることが考えられ、これらの精神的苦痛から生じる精神的損害については、賠償の対象となるものと考えられる。

しかし、避難生活が長期化すれば、避難先で再就職するなど避難先での生活が安定し、人間関係も形成され、一般的には避難生活における苦痛は次第に軽減するものと考えられる。また、避難指示等対象区域については、帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域に再編され、居住制限区域及び避難指示解除準備区域（大熊町及び双葉町を除く）については、平成29年4月1日までに全て解除済みであるため、既に当該区域内での居住が制限されるという状況はなくなっており、避難指示の解除後は帰還して居住することが可能な状態にあり、実際に、相当数の住民が帰還して生活を営んでいる。このように避難指示が既に解除された避難指示等対象区域においては、避難指示が解除された時点で直ちに精神的損害の賠償が終期を迎えると解することはできないとしても、本件事故による空間線量率が低下している状況にあることはもちろんのこと、一定のインフラの復旧がされることを前提として自治体とも協議の上で避難指示が解除されていることからすると、避難指示解除後は帰還して生活を営むことは可能な状態に至っているものであるから、帰還をするための準備などに必要な「避難指示解除後の相当期間」が経過した後においては、本件事故の放射線の影響による平穏生活権侵

害の状態が継続しているとは評価できない状態に至ると考えられるのであり、政府による避難指示の対象となった原告らの精神的損害についても、その賠償の終期を迎えると解することが合理的である。

イ 帰還困難区域について

帰還困難区域については、他の避難指示等対象区域と同様に避難指示によって避難し平穏な生活が侵害されたことについて精神的損害が発生したと考えられるが、避難の概念は何れかの時点で帰還することが可能になることを前提にしているとも考えられるため、避難が長期化し、移住を余儀なくされる状況にあると法的に評価されるに至った時点においては、以後は、月々の継続的な慰謝料額の賠償を行うのではなく、交通事故事例における後遺障害慰謝料の場合と同様に、その精神的損害を一括して算定、評価することも許される。そして、被告東電は、このような考え方にに基づき、本件事故時の住所地が帰還困難区域に指定されている原告に対しては、①平成23年3月11日（平成23年3月分は1か月分として10万円）から平成24年5月末までの15か月について中間指針及び被告東電の賠償基準に基づき1人当たり月額10万円の賠償を遡減させずに継続して合計150万円（避難所等での避難がある月については月額12万円）、②中間指針第二次追補に基づく600万円（平成24年6月ないし平成29年5月までの5年間）が支払われ、③さらに中間指針第四次追補に基づき、当該地区については移住を余儀なくされる状態にあるとの評価に基づき、1000万円の慰謝料が認定されるが、そのうち②の賠償額との重複分を将来に向けてのみ控除することとして、700万円の追加賠償がされることとなり、この結果として、避難等に係る慰謝料の賠償総額は、1人当たり1450万円となり、かかる慰謝料額を賠償している。

ウ 居住制限区域・避難指示解除準備区域について

本件事故時の住所地が避難指示解除準備区域又は居住制限区域に指定さ

れていた原告については、中間指針、中間指針第二次追補、同第四次追補（避難指示解除後の相当期間に関する指針部分）を踏まえて、また政府復興指針に基づき、実際に避難指示が解除された時期を問わず（楢葉町は平成27年9月5日、南相馬市は平成28年7月12日、浪江町及び飯舘村は平成29年3月31日、富岡町は平成29年4月1日に各避難指示解除）、本件事故後6年経過時点で避難指示が解除されたものと同等の賠償を行うものとして、被告東電は、平成23年3月11日ないし平成30年3月末までの7年1か月分について、時間の経過による賠償額の逡減をすることなく、月額10万円の精神的損害の賠償を継続することとしており、総額1人当たり850万円となる。

また、解除後の旧居住制限区域・旧避難指示解除準備区域においては、自治体の置かれた状況等による程度の相違はあるものの、避難指示の解除をにらんでの営農その他の事業活動が一部で再開され、又は、その準備が進みつつあり、避難指示等対象区域の周辺区域（避難指示等対象区域の指定が既に解除された区域も含む。）の復興の取組ともあいまって、生活環境の復旧・復興のための取組が始まっている。したがって、かかる区域の原告らについては、避難指示が解除されることによって、その後においては本件事故時住所地に帰還することは可能な状態になったものであるが、本件事故時に居住していた住宅の補修に相応の時間を要し、あるいは避難が長期化したことにより実際の帰還までに一定の時間を要すること等を考慮しても、避難指示の解除から相当期間が経過した後以降においては、本件事故の影響によって引き続き帰還することができず、本件事故と相当因果関係のある旧居住地における法益侵害の状態が引き続き継続しているとは評価することができない。

エ 中間指針等が定める避難慰謝料が合理的であること

(ア) 中間指針等の意義

原子力発電所においてひとたび原子力事故が発生すると、極めて広範囲

にわたって多種多様な損害が発生することになり、事故が落ち着き、あるいは収束した後は損害賠償を巡る紛争が多数生ずることが予想される。このため、原賠法18条は、適正かつ迅速な賠償実施が可能となるよう、原賠審の設置について規定するとともに、原賠審の所掌事務として、「原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと」（同条2項1号）と並んで、「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること」（同項2号）を定めている。そして、同法は、かかる指針策定のために「必要な原子力損害の調査及び評価を行うこと」（同項3号）をも原賠審の所掌事務とし、原賠審に原子力損害の調査及び評価を行わせるための専門委員を置くことを定めている（原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令4条）。こうした法令上の根拠に基づき、原賠審は、原子力事故が発生した際には、必要かつ十分な事実関係の調査・分析を行って審議・検討を行い、原子力損害の賠償に関する紛争についての「原子力損害の範囲の判定の指針」等を示すことによって、広範囲に及び得る原子力損害の賠償に関する紛争の適正・迅速な解決を促進することが法令上予定されている。そして、このような原賠法の定めを踏まえても、損害賠償の一般法理という法律の見地から合理的に導かれるものでなければ紛争の解決規範として機能し得ないから、原賠審が策定する「原子力損害の範囲の判定の指針」は、損害賠償法理の観点から被害者との紛争を解決するに足る合理的なものでなければならないことが法令上当然に要求されているものと解される。

(イ) 中間指針等が果たした役割

中間指針等は、それ自体は「法令」に該当するとはいえないため、直ちに裁判所に対する法的拘束力を有するわけではないが、中間指針等は、我が国の原子力損害賠償の法体系において明確に位置付けられた法令に根

拠を有する指針である。また、自主的避難等対象者だけでも約130万人以上にも上る本件事故の特質にも鑑みれば、多数の被害者に対して合理的な賠償を実現することが重要であり、同様の被害状況に置かれている場合には同様の救済が与えられるべきであるという考え方が妥当する。実際に、原賠審が策定した中間指針等は、策定後6年以上にわたってADR手続や訴訟を含む多数の紛争解決において用いられ、圧倒的多数の被害者が中間指針等に基づく和解を受け入れて紛争が解決されてきており、原賠審が企図したとおり、既に本件事故による紛争解決に当たり事実上の法規範に近いものとして機能している。仮にこうした原賠法の立法趣旨や原賠審の意図、実際の運用状況に反して、原賠審の策定した合理的な指針に何らの規範性も認められないというのが我が国法上の解釈であるとするれば、現状の中間指針等を中心にした法的安定性が大きく損なわれるだけでなく、かえって被害の迅速かつ適正な賠償の実現という原賠法の目的が没却され、被害救済を大きく後退させることにもなりかねない。したがって、このような我が国の原子力損害賠償の法体系を踏まえれば、原賠法に基づき策定された中間指針等は、判例法理をリステイトしたものであり、実質的に法的規範として機能することが社会的にも期待されているのであり、同指針等に定める賠償指針は、その内容自体が著しく不合理でない限り、裁判手続においても法規範に準ずる規範として最大限尊重されるべきものである。

(ウ) 中間指針等が定める慰謝料額について

精神的損害については個別性が大きいものの、本件事故のような原子力事故に特有の被害の被害者の大量性と迅速な救済の必要性から、裁判外でも適正な紛争解決が可能となるような基準が予め提示されることが必要になると考えられるのであり、原賠審における精神的損害に関する指針の意義はこの点にあり、原賠法が企図しているものといえることができる。そ

して、このように自主的な紛争解決の一般的な指針を定めるに当たっては、多数の被害者に対する迅速・適正な解決を志向することから、被害者ごとの多様な個別事情を斟酌した上での個々の精神的苦痛の大小に係る詳細の認定を行って賠償することが事実上困難であり、かつ、自主的な紛争解決を促進し、早期の救済を実現する必要も高いことから、精神的損害に関する賠償指針については、自ずから多数の被害者が満足し得る賠償水準として設定せざるを得ず、少なくとも平均的・中間的な精神的苦痛を下回らない水準を念頭に定められる傾向がある。したがって、中間指針等は、その性格から、自主的な紛争解決を促進するために多数の被害者の精神的損害を慰謝するに足りる水準の慰謝料額を定めているといえる。

また、中間指針等は、個別の慰謝料額の算定を省略した一律賠償であること、原賠審における審議では避難等対象者の主観的・個別的な事情が避難慰謝料において包括的に考慮されていること、中間指針等は大量の損害賠償請求を迅速に処理するため訴訟において想定される認容額よりも高額の賠償額となっていること、原賠審は過去の裁判例について検討した上で基準を定めたことなどからすれば、中間指針等に定める避難慰謝料は、避難者の主観的・個別的な事情を捨象して最低限の基準として定められたものではなく、本件事故によって避難等対象者に生ずる被害状況に基づく精神的苦痛を類型的・包括的に考慮して、「合理的な慰謝料額」の指針を定めたものである。

さらに、中間指針等は、「避難等による長期間の精神的苦痛」を賠償すべき精神的損害として位置付けており、避難に伴う多様な精神的苦痛を個々に区別して論ずるのではなく、これらを包括的に考慮の上、中間指針等に基づく精神的損害の賠償額の方針を定めている。また、中間指針等は、避難生活中の日常生活の不便だけでなく、本件事故以前の生活やその基盤を喪失したことに対する精神的苦痛や避難を余儀なくされたことに伴

う帰宅の見通しのつかない不安等についても中間指針等に基づく「避難等に係る慰謝料」の対象としている。

(エ) 生活基盤の破壊によって被告東電が提示している慰謝料額を超える慰謝料額が基礎付けられるかのような原告らの主張の誤りについて

原告らは、避難指示が解除され、放射線の影響の観点からは帰還して生活することが可能な状態になったとしても、生活基盤が破壊されたままであり、これが原告らの慰謝料請求を基礎付けるかのように主張する。

しかし、避難指示が解除された場合に、当該区域の各旧居住者が実際に帰還するか否かは、結局は旧居住者各人がそれぞれの事情に基づいて判断すべきものであり、何人も帰還を強制できるものではなく、ある地域において他の住民が自らの判断に基づいてどのように行動するかによって、各住民の居住権や平穏な生活権に関する権利侵害の有無や精神的損害の賠償額が左右されると解することは相当ではない。原賠法に基づく原子力損害（核燃料物質の放射線の作用等による損害）の賠償請求の観点からは、放射線の影響等を考慮して、またインフラの復旧などの観点も考慮された上で、自治体との協議の上で、政府による避難指示が解除された場合には、住民に対する居住・移転の制限は解除され、帰還し得る状況に至るものであり、これにより、本件事故による権利侵害状態は基本的に解消される。そして、そのような中で、帰還をするか否かを判断し、帰還をするとした場合においてもその準備のために必要と考えられる相当な期間の経過をもって、原子力損害としての慰謝料の賠償は終期を迎えるとする中間指針等の考え方には合理性がある。他方で、避難指示が解除された区域への帰還をせずに、他所に移住することとした者に対しては、被告東電は、当該旧避難指示等対象区域内の自宅土地の財物損害の賠償を行うことに加えて、移住を余儀なくされた住民に対する住居確保損害の賠償として、新居購入費用と財物賠償額の差額の一定割合を追加的費用の損害として賠償

するなどして、そのような移住に伴う損害についても賠償することとしている。そして移住をした原告らにおいても、移住先の新たな住居を中心として生活コミュニティを形成することが可能であり、そのような生活環境を整えることは本件事故の影響によって何ら阻害されていない。

このように、本件事故による原子力損害の賠償の観点からは、政府による避難指示が解除され、放射線の作用による居住制限が解消された後においては、政府復興方針に基づく平成29年3月までの賠償及びその後1年間の相当期間の賠償を継続とする被告東電の賠償方針は、原告らに生じた精神的苦痛を被害者の立場に立って最大限慰謝料額を反映させたものである。そして、権利侵害の有無という観点からも、旧居住地の環境の変化が本件事故以前との比較で生じていたとしても、そのことによって、平成30年4月以降においてもなお、本件事故の放射線の作用により、原告ら各人において法的に保護された権利利益の侵害状態が継続していると評価することはできない。

(オ) 慰謝料額の合理性

本件のような負傷を伴う精神的損害ではない避難等に係る慰謝料について、負傷を伴う場合における自動車損害賠償保険等の基準を参考としていること、過去の裁判例も参考にして基準を定めていること、時間の経過に伴う賠償額の逡減がされていないこと、避難等に係る慰謝料は、生活費の増加費用と合算されている点を除けば、財産的損害を含めた包括慰謝料ではなく、避難費用、就労不能損害、営業損害、財産損害等について別途賠償されるものであることなどに鑑みれば、避難等に係る慰謝料の基礎額となる一人月額10万円の賠償額については、長期の避難に係る精神的苦痛を包括的に慰謝する慰謝料額として合理性・相当性を有するものである。

(カ) 以上より、避難等対象者に対する中間指針等の定める避難等に係る慰謝

料は、本件事故により避難等対象者に広く通常生じ得る被害状況に基づく精神的苦痛を類型的・包括的に考慮し、平穏な日常生活の喪失、自宅に帰れない苦痛、避難生活の不便さ、先の見通しがつかない不安などを広く対象として定められたものであり、「最低限の賠償額」を示したものなどではなく、個々人の事情によって、これらを下回ることもあれば、上回ることもあり得る中で、広く一般に生じると考えられる要素を評価して、慰謝料額の指針を示したものである。

(3) 旧緊急時避難準備区域の原告らの精神的損害について

ア 旧緊急時避難準備区域の居住者について、緊急時避難準備区域の指示内容や本件事故後における同区域内の放射線の作用による客観的な状況や社会的な活動の再開状況等を踏まえて、中間指針等に基づき、避難等に係る相当な慰謝料額は、通常的生活費の増加分を合算しても、1人月額10万円を基礎として、平成23年3月から平成24年8月までを賠償対象期間として算定される180万円を超えるものではない。

イ 被侵害利益について

(ア) 旧緊急時避難準備区域の住民は、政府指示により、基本的に「常に緊急時に避難のための立ち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、勤務等の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ち退き又は屋内への退避を自力で行えるようにしておくことが指示されている。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、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。

(イ) 緊急時避難準備区域においては、平成23年4月22日以降、常に緊急時に避難のための立ち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、居住も許される状況にあった。これに対し、平成23年4月22日以降、原災法28条2項により読み替えて適用される災対法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は、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いた。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行った指示の内容に大きな相違があるため、政府の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差があるといえる。

(ウ) 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かったことから、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。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、強制的な避難指示等対象区域のように長期化したものではない。さ

らに、その指示期間中においても居住や立入りをすることに制約はなく、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を余儀なくされた場合に比して大きいものではない。

自宅に帰れない苦痛についても、強制的な避難指示等対象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、強制的な避難指示等対象区域の住民と比較すれば相対的に低いといえる。

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ものと考えられ、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では、居住者もおり、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30日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、強制的な避難指示等対象区域では長期にわたっての避難指示が継続しているという事情と比較しても、そのような不安自体、強制的な避難指示等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。

ウ 中間指針等に基づく1人当たり月額10万円の慰謝料額について

前記のとおり、中間指針等に定める避難等に係る慰謝料額は、「最低限の基準」として定められたものではなく、本件事故によって避難等対象者に生ずる被害状況に基づく精神的苦痛を類型的・包括的に考慮して、多数の被害者の精神的苦痛を慰謝するに足りる水準において慰謝料額の指針を定めたものである。また、原賠審は、1人当たり月額10万円という避難等に係る精神的損害の賠償額を導くに当たっては、本件事故においては負傷を伴う精

神的損害が生じているものではないが、負傷を伴う場合の自動車損害賠償責任保険における慰謝料額を参考にし、過去の裁判例等も参照して定められたものである。したがって、中間指針等に定める1人当たり月額10万円という慰謝料額は、多数の被害者の精神的苦痛を十分に慰謝するに足りる水準であるといえる。

エ 1人当たり月額10万円の慰謝料の基礎額については、時間の経過によって減額されず、区域指定の解除後も11か月にわたって、本件事故直後と同額のまま、減額されずに継続して賠償されること

中間指針においては、本件事故発生から6か月間（第1期）については、避難等に係る慰謝料額を1人当たり月額10万円としつつ、第1期終了後6か月間（第2期）については、「突然の日常生活とその基盤の喪失による混乱等という要素は基本的にこの段階では存せず、この時期には、大半の者が仮設住宅等への入居が可能となるなど、長期間の避難生活の基盤が整備され、避難先での新しい環境にも徐々に適応し、避難生活の不便さなどの要素も第1期に比して縮減すると考えられる」として、第2期の慰謝料額は1人当たり月額5万円としている。

そのような中で、被告東電においては、平成23年9月末までの緊急時避難準備指示期間中のみならず、同年10月以降においても、指定解除後の相当期間として帰還に要する準備期間等も考慮の上で、平成24年8月末までの11か月にわたって、本件事故発生後6か月間（第1期）の慰謝料額と同額の1人当たり月額10万円を減額することなく賠償する旨公表している。

この結果として、被告東電が公表する旧緊急時避難準備区域の住民に対する慰謝料額は180万円となるが、これは、旧緊急時避難準備区域が強制的な避難が求められた区域ではなく、平成23年9月末には指定解除されていること等に鑑みても、本件事故と相当因果関係のある精神的苦痛を十分慰謝するに足りる慰謝料額となっているといえる。

オ 中間指針等に基づく旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対する精神的損害の賠償終期の考え方にも十分合理性があること

中間指針第二次追補は、旧緊急時避難準備区域の居住者に係る精神的損害の賠償終期については平成24年8月末を目安とするとしているが、その理由として、①この区域におけるインフラ復旧は平成24年3月末までに概ね完了する見通しであること、②その後も生活環境の整備には一定の期間を要する見込みではあるものの、平成24年度第2学期が始まる同年9月までには関係市町村において、当該市町村内の学校に通学できる環境が整う予定であること、③避難者が従前の住居に戻るための準備に一定の期間が必要であること等を考慮したとされている。このような考え方については、旧緊急時避難準備区域が、緊急時に備えて避難の準備ができるように求めるものであったこと、指定解除に先立って、対象自治体が復旧計画を策定し、政府（原災本部）に提出しており、これに基づく政府と関係市町村との意見交換や連携を経た上で、原子力安全委員会も指定解除について「差し支えない」と回答していることも踏まえ、平成23年9月30日をもって指定が解除されていること、その前後を通じて本件事故後には同区域での居住や立入りは禁じられていないこと、旧緊急時避難準備区域においては、平成24年8月頃までにはインフラの回復などが進捗しており、空間放射線量も低減していることなどを踏まえて上記の終期が定められたものであり、かかる賠償終期には合理性・相当性がある。

カ 精神的損害の賠償の他にも、避難費用、就労不能損害、営業損害などの財産的損害は別途賠償の対象となること

旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対しては、避難等に係る精神的損害（1人月額10万円）のほか、本件事故と相当因果関係のある避難費用、一時立入り費用、就労不能損害（給与所得者の場合）、営業損害（事業主の場合）などの財産的損害については、別途、中間指針等に基づいて賠償される

のであり、精神的損害の賠償のみならず、財産的損害についても別途賠償することによって本件事故により生じた損害の総体を賠償することとしているものであり、被告東電が公表している慰謝料額は、いわゆる包括的慰謝料として、一切の財産的損害を考慮して定めた慰謝料の賠償によってその全体の損害を填補するとの考え方が採られているものではない（1人当たり月額10万円の基礎額には通常生じ得る生活費の増加分のみが合算考慮されているにとどまる。）。

したがって、そのような賠償の全体像からみても、被告東電が公表している慰謝料額は合理的な金額である。

キ 以上より、旧緊急時避難準備区域の原告らの精神的損害についての慰謝料は180万円を超えることはない。

(4) 自主的避難等対象区域の原告らの精神的損害について

ア 被侵害利益

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うことができる。そして、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分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滞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。

イ 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外の居住者に生じ得る恐怖や不安については、避難指示等により避難を余儀なくされた避難指示等対象区域の居住者と比較して、権利侵害の程度は小さいと考えられる。避難指示等対象区域外からの避難者の損害については、政府の避難指示等によって避難を余儀なくされたことによって生じたものではなく、通常よりも高い放射線量や本件事故の進展の状況に対する不安や恐怖を覚えざるを得ない状況に置かれたことによる日常生活の阻害をもって賠償の対象とみることが相当であり、避難指示により強制的に居住権の制約を受けた避難等対象者の損害とは異なる。したがって、このような避難指示等対象区域外からの避難者の被侵害利益の特徴も踏まえて相当因果関係を考えるに当たっては、自主的避難等対象区域内に居住している平均的・一般的な人を基準として、相当程度の恐怖や不安を抱いたことにつき、慰謝料や避難の相当性を基礎付ける程度の権利侵害状態が継続しているか否か、そのように評価し得るのはいつまでか、その適正な損害額はいくらかなどについて検討すべきである。

ウ 自主的避難者と滞In者について

被侵害利益については、「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」という点において、自主的避難を選択した者であっても滞In者であっても、その置かれていた状況は共通しているとい

える。その上で、自主的避難を実行した者は、放射線被ばくへの不安からは離脱することができるが、避難生活による日常生活の阻害が生じ得る一方で、滞在者については、滞在することにより放射線被ばくへの不安が継続する可能性があることとなり、これによる日常生活の阻害が生じ得ると考えられる。

このように、自主的避難者と滞在者の行動の相違に基づき、具体的な精神的苦痛の在り方は異なるものではあるが、いずれも放射線被ばくに対する恐怖や不安を基礎として生じている精神的苦痛であり、本件事故の放射線的作用と相当因果関係のある日常生活の阻害に基づく精神的損害の評価上、自主的避難者と滞在者とで、画然とした差異があるということとはできないことを考慮すれば、自主的避難者と滞在者の賠償額に差を設けることは公平かつ合理的とはいえない。

すなわち、自主的避難者については、自主的避難によって生じた生活費の増加費用、自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、避難及び帰宅に要した移動費用が、賠償すべき損害と認められ、滞在者については、放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば、その増加費用が賠償すべき損害と認められ、自主的避難者と滞在者の上記の合算損害額は同額として算定するのが公平かつ合理的であるとしているところ、この考え方は合理性がある。

エ 自主的避難等対象者の精神的損害の賠償対象期間について

(ア) 大人（妊婦・子供以外）の賠償期間について

本件事故発生以降、福島第一原発の状況や放射線量に関する情報が行政機関等によって徐々に公表され、平成23年4月22日には政府による避

難指示等の対象区域が概ね確定したことに照らすと、自主的避難等対象区域内に居住する平均的・一般的な人を基準として、平成23年4月22日頃までには、自己の置かれている状況について合理的に判断することができる状況に至っており、同日以降は、自己の置かれている状況について十分な情報がなかったとはいい難いことから、自主的避難等対象区域の居住者について慰謝料を基礎付ける程度の恐怖や不安を抱くことが法的にやむを得ないと認められる期間としては、本件事故発生当初の時期として、概ね平成23年4月22日頃までと解するのが相当である。

(イ) 妊婦・子供の自主的避難等対象者の精神的損害の賠償対象期間について

妊婦・子供は放射線への感受性が高い可能性があることが一般的に認識されており、妊婦・子供のいる世帯では、特に放射線被ばくに対する不安が大きいことに鑑みて、妊婦・子供に対しては、大人とは異なり各段に長期間にわたっての精神的損害の賠償を行うこととしている。妊婦や子供の健康影響に対する不安については、妊婦や子供自身の健康上の不安に係る精神的苦痛であることから、親ではなく、妊婦や子供に対して精神的損害を賠償することとしているが、かかる賠償は、広い意味で妊婦や子供がいる世帯全体に対する精神的損害の賠償としての意味を有しているものである。そして、中間指針第二次追補において、平成23年9月30日に指定が解除された旧緊急時避難準備区域に生活の本拠を有する避難等対象者への精神的損害の賠償の終期が平成24年8月31日までを目安とする旨定められていることも踏まえ、避難等対象者ではない妊婦・子供の自主的避難等対象者に対する賠償の対象期間を平成24年8月31日までとすることは、被害者保護の観点にも十分配慮して定められた賠償対象期間であり、合理的かつ相当である。

(ウ) 同伴者である大人の自主的避難等対象者の精神的損害の賠償対象期間について

特定の家族が、妊婦・子供の避難に同伴したとしても、当該同伴者である大人が自己の被ばくに対する不安から避難するものでないことからすれば、当該同伴費用については妊婦・子供自身の損害として填補される状況の下で、同伴行為そのものに起因して当該同伴者に固有の慰謝料が発生することはない。したがって、同伴者の同伴費用も妊婦・子供の損害に含めて賠償額を設定することは合理的であり、大人の自主的避難等対象者の精神的損害の賠償対象期間について、妊婦や子供に同伴したか否かによって別異に解されるものではない。

オ 自主的避難等対象者の損害の賠償額について

(ア) 大人（妊婦・子供以外）について

前記のとおり、自主的避難等対象者である大人について、本件事故と相当因果関係のある精神的損害の賠償対象期間は、本件事故発生当初の時期である概ね平成23年4月22日頃までと解するのが相当であり、大人個人に対する当該期間についての精神的損害の賠償額は、他の区域の被害者の賠償額との均衡や裁判例等に鑑みれば、1人当たり8万円の慰謝料及び4万円の追加的費用の実費賠償を行うことで被害者らの被った損害の賠償としては十分である。

(イ) 妊婦・子供について

被告東電は、妊婦や子供各人1人当たり、①精神的損害と生活費の増加費用等を一括した一定額として、平成23年分40万円及び平成24年1月から同年8月までの分8万円（1人当たり合計48万円）を賠償するとともに、②妊婦・子供のうち実際に自主的避難を実行した者に対しては、追加的費用として平成23年分20万円及び平成24年1月から同年8月まで4万円（1人当たり合計24万円）を賠償している。この結果、滞在者である妊婦・子供については1人当たり48万円、自主的避難者である妊婦・子供については1人当たり72万円の損害額が賠償されることに

なる。これは、他の区域の被害者や大人（妊婦・子供以外）の賠償額と均衡を失するものではなく、合理的な金額といえる。

(5) 区域外居住者の精神的損害について

ア 避難指示等対象区域ではなく自主的避難等対象区域にも該当しない区域（区域外）については、自主的避難等対象区域と同様又はそれ以上に放射線被ばくによる健康被害のリスクについては問題がない水準であり、それゆえに避難指示等対象区域外では政府によっても避難等の指示の対象となっていない。また、一般的に、区域外は福島第一原発や避難指示等対象区域からかなり遠く、あるいはそれが福島県外であれば混乱の状況には同県内と少なからず相違があったと考えられる上、その空間線量も低く、福島第一原発の状況や放射線被ばくに対する不安感に基づく避難が平均的・一般的な人を基準として相当であるとは解しがたい。そのため、福島第一原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、自己の居住する市町村の自主的避難の状況（自主的避難者の多寡など）等に照らしても、平均的・一般的な人を基準として、その居住者において自主的に避難することもやむを得ない程度に恐怖や不安を抱いたということとはできないというべきであり、原賠審においても、原子力損害としての賠償の要否及び賠償する場合の基準を示すために議論を重ねて、自主的避難等対象区域以外については、空間線量が高くないことや当該区域において避難した者が少ないこと等を勘案して賠償対象としなかったのであるから、特段の事情がない限り、その居住者の慰謝料や避難に伴う損害について本件事故との相当因果関係は認められない。

イ もっとも、福島県南地域（白河市、西郷村、泉崎町、中島村、矢吹町、棚倉町、矢祭町、塙町及び鮫川村）においては、その住民一般について法律上保護される利益の侵害は認められないものの、特に子供・妊婦に関しては、一般的に放射線感受性が高い可能性があることと認識されていたことから、本件

事故後に子供・妊婦の健康に対する不安な心理が生ずることはやむを得ない事情は存在したといえる。したがって、福島県県南地域が避難指示等対象区域に近接しておらず、自主的避難等対象区域に比して総じて福島第一原発から離隔していることを踏まえても、本件事故直後の一時期に限った空間放射線量の状況に鑑みて、子供・妊婦については、本件事故による放射線被ばくを受けることによって相当程度の恐怖や不安を抱くことにより、法律上保護される利益の侵害は認められ得るといえる。一方で、福島県県南地域が自主的避難等対象区域とされていないことから明らかなとおり、たとえ例外的に子供・妊婦に法律上保護される利益の侵害を肯定するとしても、福島県県南地域の地理的状況や空間放射線量の状況等に鑑みれば、損害の程度として自主的避難等対象区域と同等と評価することはできない。そして、被告東電は、平成23年3月11日から平成24年8月31日までの期間を対象として、福島県県南地域の子供・妊婦に対して、1人当たり合計24万円の精神的損害等の賠償を行っているところ、賠償対象期間及び賠償額は合理性を有するものである。

2 弁済の抗弁

(被告東電の主張の要旨)

被告東電が賠償している精神的損害の賠償金は、避難等対象者に対するもの、自主的避難等対象者に対するもの、いずれも生活費の増加分等の一定の財産的損害についても総合的に考慮した包括的なものである。また、1個の不法行為から生じた精神的損害及び財産的損害に関する賠償の請求権は1個であり、その両者の賠償を訴訟上併せて請求する場合にも訴訟物は1個と解すべきとされており、本件訴訟においても各原告の請求権は1個である。そして、被告東電が賠償した包括慰謝料については、財産的損害の一部の賠償が含まれているものであるが、包括慰謝料の性質として両者を金額上分別することは不可能である。したがって、本件訴訟においては、①原告らに本件事故に基づく精神的損害が認められる

か否か及び認められる場合の損害額を認定し、②原告らに本件事故に基づく財産的損害が認められるか否か及び認められる場合の損害額を認定し、③上記①及び②について判断された上で裁判所が精神的損害及び財産的損害の損害額を認定した場合において、その認定額の総額に対して、被告東電の既払金の総額を充当控除し、残余がある場合に限ってその限度で請求が認容されるべきである。

(原告らの主張の要旨)

被告東電は、中間指針等に従って原告らに対して賠償を行っているところ、被告東電が「慰謝料」又は「精神的損害」として支払ったと主張しているものの中には、精神的苦痛に対する賠償のみならず、生活費増加費用や自主的避難等対象区域の避難者の場合は移動費用（交通費、宿泊費）も含まれている。そして、原告らには高額の生活費増加費用や移動費用が生じている。したがって、被告東電が「慰謝料」又は「精神的損害」として支払ったと主張するものには、精神的苦痛以外に対する賠償も相当程度含まれているから、全額を慰謝料に充当すべきではない。

3 被告東電及び被告国の共同不法行為の成否及び賠償額の差

(原告らの主張の要旨)

(1) 共同不法行為成立による損害全部についての責任

民法719条1項前段は、「数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたときは、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。」と定めており、数人の共同の行為の結果として損害が発生した場合において、各加害行為者は、共同の加害行為と損害の間に相当因果関係が認められれば、結果発生に対する自らの加害行為の寄与の程度に関わらず損害の全部について連帯して賠償すべきことを定めて、被害者の保護を図っている。

(2) 本件における被告国と被告東電の加害行為の相互関係は、異なる類型の加害行為が、時間的に前後し、相互に関連しつつ結果発生に寄与する類型である。すなわち、被告国の規制権限不行使という加害行為は、時間的見地及び法規制

の果たす機能の見地からは、被告東電による「津波に対する所要の防護措置を怠ったままでの原子炉の運転」という加害行為に先行する関係に立ち、かつ、両者はそれぞれ、本件事故による原告らの損害発生という同一の結果の全部に対し、並行して寄与するという関係に立つ。そして、最高裁判例の基準に照らせば、同種の加害行為の競合が認められる類型に限られず、異なる類型の加害行為が時間的に前後しつつ、同一の結果の発生に競合して寄与する類型においても、共同不法行為の成立が認められるべきである。したがって、被告国と被告東電の各加害行為の間には関連共同性が認められることから、民法719条1項前段の共同不法行為が成立し、被告国も、被告東電と連帯して、原告らの損害全部について賠償義務を負う。

(被告国の主張の要旨)

福島第一原発を管理・運営し、その利益を享受しているのは被告東電であり、被告国ではない。そして、被告国は、その設置等に際し、許認可をしたり、定期検査等をしているものの、これらは、被告東電の原子力施設に対する安全管理義務を軽減したり、免責するものではない。したがって、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とどまる。

そして、民法719条1項前段の共同不法行為が成立するためには、客観的にみて一個の共同行為があるとみられることが必要と解されるどころ、被告国の規制権限の行使は、対象者の自由な活動に一定の制約を課し、不利益を与えるものであって、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、安全対策の可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、それから、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の不法行為との間に、客観的にみて一個の共同行為があるとみることはできない。そうすると、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こととなる。このような場合において、損害の公平な分担という損害賠償の基本理念に照らし、上記諸事情を勘案すると、被告国の責任の範囲は、第一次的責任者である被告東電に比して、相当程度限定されたものになるべきである。

第4 損害論（各論）

（原告らの主張の要旨）

各原告は損害一覧表の「請求金額」欄記載の金額を請求する。各原告の中には、本件事故による精神的損害に対する賠償のみを求める者と精神的損害以外の財産的損害及び精神的損害に対する賠償を求める者がいる。

また、各原告の主張は、損害一覧表の「原告の主張等」欄及び「原告の認否反論」欄記載のとおりである。

（被告東電の主張の要旨）

被告東電は、損害一覧表の「弁済の抗弁」欄記載のとおり、弁済の抗弁を主張し、被告東電の主張は、同一覧表の「被告東電の主張等」欄記載のとおりである。

（被告国の主張の要旨）

被告国の主張は、損害一覧表の「被告国の主張等」欄記載のとおりである。

第4部 責任論に関する当裁判所の判断

第1章 認定事実

第1 我が国における原子炉設置許可に係る法体制

1 処分時炉規法の定め

処分時炉規法23条1項は、原子炉を設置しようとする者は、政令で定めるところにより、内閣総理大臣の許可を受けなければならないとし、同法24条1項は、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可申請が同項各号に適合していると認めるときでなければ許可してはならないと定め、同条2項は、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、同条1項の設置許可の基準の適用について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定め、同項3号は、原子炉の設置許可の申請者に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、同項4号は、原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであることと定めていた。

2 本件設置等許可処分当時の体制

本件設置等許可処分当時、原子力委員会には、原子炉安全専門審査会が置かれ、同審査会は、原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議することとされており、審査委員は、学識経験のある者及び関係行政機関の職員で組織されることとされていた（昭和53年法律第86号による改正前の原子力委員会設置法14条の2、3）。原子力委員会は、同審査会の調査審議の結果を踏まえ、当該申請に係る原子炉施設について、申請者が所定の技術的能力を有するか、原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであるかどうか等について審査の上、これらに問題がないと認められた場合に、内閣総理大臣に対し、処分時炉規法24条1項各号の許可の基準に適合している旨の答申をし、内閣総理大臣は、これを十分

に尊重し、原子炉設置許可について判断をするものとされていた（処分時炉規法24条2項）。

第2 設置許可・変更許可処分

1 1号機

(1) 設置許可申請（丙A180）

ア 被告東電は、昭和41年7月1日、「福島原子力発電所の原子炉設置許可申請書」を内閣総理大臣に提出した。

イ 同申請書において、標高約35mの台地を標高約10mまで掘り下げて敷地を作って原子炉建屋、タービン建屋等を設置することなどが記載されていた。また、非常用ディーゼル発電機の個数は1台とされ、設置場所としてはタービン建屋に設置することとされていたが、津波に対する対策は許可申請書本文には記載がなかった。

(2) 設置許可審査及び認可

そして、原子力委員会は、原子炉安全専門審査会に対し、その調査審議を指示したところ、原子炉安全専門審査会は、昭和41年11月2日、概要、以下のとおり審査し、上記原子炉の設置に係る安全性は十分確保し得るとの審査結果を報告し（丙A21）、これを踏まえ、内閣総理大臣は、同年12月、設置許可処分を行った。

ア 「1 設置計画の概要」の調査審議において、立地条件としては、(1)敷地及び周辺環境、(2)地質、(3)海象、(4)気象、(5)地震、(6)水利についての調査審議を行い、上記のうち、(2)地質については、原子炉建設用地として整地される標高10m附近は、固結度の低い砂岩層であるが、原子炉建屋等の主要建物は標高-4m附近の泥岩層に直接設置され、この泥岩層の岩質は堅硬で、支持地盤として十分な耐力を有すること、(3)海象については、波高の記録として、水深約10mにおいて最高約8mという記録（昭和40年台風28号）があり、潮位の記録として、小名浜港（敷地南方約50km）における観測記

録によれば、チリ地震津波時（昭和35年）の最高3.1mがあること、(5)地震については、過去の記録によると、福島県近辺は、会津附近を除いて全国的に見ても地震活動性の低い地域の一つであり、特に原子炉敷地附近は地震による被害を受けたことがないことなどが指摘された。

イ 「2 安全対策」、 「3 平常運転時の被ばく評価」、 「4 各種事故の検討」、 「5 災害評価」及び「6 技術的能力」についても調査審議し、このうち、「2 安全対策」の「2.10 安全防護設備の機能確保」においては、原子炉施設に必要な電力は、主発電機又は275KV母線から供給されるが、予備電源としての送電線からも受電できるほか、これらの電源が全て喪失しても、原子炉施設の安全確保に必要な電力は、ディーゼル発電機及び所内バッテリー系から供給できるようになっているとしている。また、「2.11 耐震上の考慮」においては、全ての施設は、安全上の重要度に従って、原子炉、原子炉建屋等のように、その機能喪失が原子炉事故を引き起こすおそれのある施設等については「Aクラス」、格納容器、制御棒駆動機構等のように安全対策上特に緊要な施設は「Asクラス」、タービン系、廃棄物処理系等のように高放射性物質に関する施設は「Bクラス」及びその他の施設は「Cクラス」といった4種類のクラスに分類され、それぞれに応じて耐震設計が行われ、設計された建物、構築物、機器、配管類は敷地における地震活動性、地盤状況等からみて耐震上安全であると考えられるとした。

「3 平常運転時の被ばく評価」に当たっては、平常運転時における被ばく線量は、敷地周辺の公衆に対して放射線障害を与えることはないものであることを確認している。

そして、「4 各種事故の検討」では、発生する可能性のある「4.1 反応度事故」として、(1)起動事故、(2)運転中の制御棒引抜事故、(3)制御棒落下事故、(4)制御棒退出事故、(5)冷水事故、「4.2 機械的事故」として、

(1)冷却材流量喪失事故, (2)冷却材喪失事故, (3)主蒸気管破断事故, (4)燃料取扱事故, (5)電源喪失事故, (6)その他機器類の故障についてそれぞれ検討した上で, それぞれの事故についての対策が講ぜられており, 本原子炉が十分安全性を確保し得るものであることを確認した。電源喪失事故については, 常用所内電源が全て喪失した場合には, 安全系も停電するため, 原子炉はスクラムされること, その後の原子炉の冷却は, 非常用復水器により行われること, 他方, 安全上重要な機器の操作に必要な電力は, ディーゼル発電機及び所内バッテリー系から供給されることを確認した。

「5 災害評価」では, 「5. 1 重大事故」として, (1)冷却材喪失事故, (2)主蒸気管破断事故及び(3)ガス減衰タンク破損事故を, 「5. 2 仮想事故」として, (1)冷却材喪失事故及び(2)主蒸気管扱断事故をそれぞれ想定した上で行った災害評価の結果は, 昭和39年原子炉立地審査指針に十分適合していると認めた。

2 2号機ないし4号機

(1) 変更許可申請

被告東電は, 当初の許可の変更許可手続として, 2号機については昭和42年9月に, 3号機については昭和44年7月に, 4号機については昭和46年8月にそれぞれ申請書を提出した(丙A22ないし24)。

(2) 変更許可申請審査及び認可(丙A22ないし24)

そして, 原子力委員会は, 原子炉安全専門審査会に対し, 2号機から4号機の増設に係る調査審議を指示したところ, 原子炉安全専門審査会は, 概要, 「1 変更計画の概要」, 「2 安全設計および安全対策」, 「3 平常運転時の被ばく評価」, 「4 各種事故の検討」, 「5 災害評価」及び「6 技術的能力」といった1号機における審査をおおむね踏襲する内容の調査審議をし, これを踏まえ, 内閣総理大臣は, 2号機については昭和43年3月に, 3号機については昭和45年1月に, 4号機については昭和47年1月に設置変更許

可処分を行った。

第3 原子力発電所における安全対策及び電源喪失の危険性についての知見

1 原子力発電所における安全対策の考え方

- (1) 国際原子力機関（IAEA）は、平成8年、報告書を公表し、シビアアクシデント対策強化のため、5層までの深層防護を行う必要性を示し、その後の平成12年の原子力安全基準（NS-R-1）でも同様の考え方を示している。国際原子力機関が策定した原子力安全基準（NS-R-1）は、多重防護の各層を以下のとおりとしている。（甲A1の2・本文編297頁ないし302頁，甲A2・117頁，丙A224）

第1層 異常運転及び故障の防止

第2層 異常運転の制御及び故障の検出（「事故」への拡大防止）

第3層 設計基準内への事故の制御（設備に対して重大な影響が発生しても炉心損傷を起こさないよう備えること）

第4層 事故の進展防止及びシビアアクシデントの影響緩和（炉心損傷が発生しても放射性物質の環境への重大な放出がないよう備えること）

第5層 放射性物質の放出による放射線影響の緩和（住民を守る安全対策の必要性を示すこと）

- (2) 我が国においては、本件事故時まで、第1層から第3層まで及び第5層を規制しており、第4層のシビアアクシデント対策については、飽くまで事業者の自主対応による「知識ベース」とされた（甲A2・116頁）。

2 原発施設における冷却の必要性及び非常用電源設備の重要性

原子力発電所は、核分裂性物質を燃料とし、核燃料が連鎖的に核分裂反応を起こすことで発生する熱エネルギーを利用してタービンを回して発電する発電所であり、①核分裂反応の指数関数的な拡大を防止するために、核分裂反応を適切に制御する必要がある、異常時には原子炉を即座に止める必要がある、②核分裂反応停止後にもなお崩壊熱が残るため冷やす必要がある、さらに、③核分裂生成

物は、人体・環境に多大な悪影響を及ぼすことから、原子炉内に閉じ込める必要がある（甲A1の1・本文編11ないし14頁）。

そして、冷却設備の駆動源として電源を確保することが必須であり、全交流電源喪失を回避するためには、外部電源又は非常用ディーゼル発電機等から電源が確保される必要があるが、このうち、外部電源については、一定規模の地震動によって機能喪失に至る危険があり得ることから、全交流電源喪失を回避するためには、非常用電源設備等の機能を維持することが必要である。また、非常用電源設備等及び高圧配電盤は、いずれも電気機器であるところ、水（特に海水）は電気を流すので、浸水により機器の機能喪失に至るといった性質を有している。（甲A1の2・本文編27頁，甲A3）

3 原子力発電所における電源喪失に係る事故及び同事故を踏まえた対策

(1) 被告東電における平成3年の海水漏えい事故

ア 福島第一原発1号機において、平成3年10月30日に、「補機冷却水系海水配管からの海水漏えいに伴う原子炉手動停止」の事故が発生した（甲A91）。

イ 平成16年になって原子力施設情報公開ライブラリー（原子力安全推進協会）によって、上記事故の原因等について、以下のように整理された（甲A92）。

「現場調査の結果、電動機駆動原子炉給水ポンプ付近の床下に埋設されている補機冷却水系海水配管の母管より分岐し原子炉給水ポンプ用空調機へ供給する配管の分岐部近傍に約22mm×40mmの貫通穴があいていることを確認」し、「海水漏えい箇所周辺の機器類について調査を行った結果、1-2号共通ディーゼル発電機及び機関の一部に浸水が確認された。このため、当該ディーゼル発電機及び機関について工場で点検修理を行った」とされ、海水配管から海水漏えいに至った原因は、貝等の異物によりライニング表面に傷ができ、この傷が徐々に拡大しライニングが局部に損傷し、その後、

海水が局部的に損傷されたライニング部に浸透し海水による腐食減肉が内面より徐々に進行した結果、当該海水配管の一部が局所的に貫通し、海水の漏えいに至ったと推定された。

- (2) フランスのルブレイエ原子力発電所事故（甲A20・13頁，94，166の1・2）

フランスのルブレイエ原子力発電所において、平成11年12月27日、暴風雨の影響で外部電源が失われ、非常用電源が起動したが、高潮と満潮が重なりジロンド河口に波が押し寄せた結果、河川が増水し、川の水が洪水防水壁を越えて浸入し、電源が喪失する事故が発生した。

ルブレイエ原子力発電所の運営を行うフランス電力公社は、調査結果を基に堤防や防潮堤のかさ上げ、延長及び強化、防水扉の設置による水侵入に対する抵抗の改良、隙間と貫通部の密閉等の対策をとった。

- (3) 台湾の馬鞍山原子力発電所事故（甲A20・14頁）

台湾の馬鞍山原子力発電所において、平成13年3月、送電線事故により外部電源喪失事故が発生し、更に非常用ディーゼル発電機の起動失敗が重なったことにより、全電源喪失事故となった。

- (4) インドのマドラス原子力発電所の津波による電源喪失事故（甲A20・14頁）

インド南部にあるマドラス原子力発電所において、平成16年12月に発生したスマトラ島沖地震に伴う津波により、津波でポンプ室が浸水し、非常用海水ポンプが運転不能になる事故が発生した。

4 国内の溢水による電源喪失についての知見

- (1) 平成5年の全交流電源喪失事象の研究

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・グループは、平成5年6月11日付けで「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」を報告した。同報告書では、「短時間で交流電源が復旧でき

ずSBO（全交流電源喪失事象）が長時間に及ぶ場合には、非常用蓄電池の枯渇による運転監視・制御機能等が失われ炉心の冷却等が維持できなくなることから、炉心の損傷等の重大な結果に至る可能性が生じると考えられる。」、「近年、SBOのような発生頻度が非常に低いと考えられる事象を含む想定し得るすべての事故シナリオを対象として、炉心損傷等の可能性を定量的に分析・評価する確率論的安全評価（PSA）が多くの国で行われている。」ことなどが指摘され、国外でのSBO事例や外部電源喪失事例についても検討された。

その上で、我が国においてはSBOの事例が生じていないこと、外部電源喪失頻度や外部電源復旧時間の値が米国に比べて優れていること、最近10年間の非常用ディーゼル発電機の起動失敗確率の実績が米国の実績に比べて低いこと、我が国の原子力プラントのSBOに対する原子炉の耐久能力は5時間以上と評価されること、我が国の代表的な原子力プラントについて行った内的事象のみを起因事象としたPSA結果によれば、SBOによる炉心損傷の発生頻度は低いことなどから、我が国の原子力プラントにおけるSBOの発生確率は小さく、SBOが発生したとしても短時間で外部電源等の復旧が期待できるので原子炉が重大な事態に至る可能性が低いとされた。（丙A90）

(2) 溢水勉強会

ア 設置経緯

(ア) 保安院及び原子力安全基盤機構は、平成16年12月26日に発生したスマトラ島沖地震に伴う津波により、インドのマドラス原子力発電所2号機で取水トンネルを通過して海水がポンプハウスに入り、必須プロセス海水ポンプのモータが運転不能になったことを踏まえ、平成17年6月8日に開催された第33回安全情報検討会において、外部溢水問題に係る検討を開始した（丙A41）。

(イ) また、保安院及び原子力安全基盤機構は、米国NRCが平成17年11月7日にタービン建屋で循環水配管等の破断を仮定すると、内部溢水によ

り安全停止機能が損なわれる可能性があることを事業者に通知したことから、この通知を第40回安全情報検討会で紹介し検討項目とした（丙A41）。

(ウ) 上記のとおり、安全情報検討会において、米国キウオーニー原子力発電所で低耐震クラス配管である循環水系配管の破断を仮定すると、タービン建屋の浸水後、工学的安全施設及び安全停止系機器が故障することが判明したとの情報があり、スマトラ島沖地震による津波によりマドラス2号炉では、海水が取水トンネルを通過してポンプハウスに入り込み、非常用海水ポンプが水没して運転不能となったとの情報があったため、上記事象に係る我が国の現状を把握するため、平成18年1月、保安院、原子力安全基盤機構、電気事業者等で構成する溢水勉強会を立ち上げ、調査検討を開始した。この溢水勉強会は、平成19年4月、「溢水勉強会の調査結果について」と題する報告書をまとめた。（丙A42）

イ 概要

(ア) 溢水勉強会は、原子力発電所内の配管の破断等を理由とする内部溢水、津波による外部溢水を問わず、溢水に関する調査、検討を進めていたが、検討の過程で、原子力安全委員会が示している耐震設計審査指針が改訂されたことから、外部溢水に係る津波の対応は耐震バックチェックに委ねられることになった（丙A42）。

(イ) 平成18年5月11日に開催された第3回溢水勉強会においては、「想定外津波に対する機器影響評価の計画について（案）」（丙A44の2）に従った影響評価の結果として、福島第一原発5号機について、以下のとおり、報告された（丙A45）。

a 津波水位の仮定

津波水位として、O. P. +14m（敷地高さ（O. P. +13m）+1m）及びO. P. +10m（上記仮定水位と設計水位（O. P. +

5. 6 m) の中間) , 時間として, 長時間継続するものと仮定した。

b 津波水位による機器影響評価

まず, 屋外機器, 建屋, 構築物への影響として, 敷地高さを超える津波に対して建屋に浸水する可能性があることが確認され, 具体的な流入口としては, 海側に面したタービン建屋 (T/B) 大物搬入口, サービス建屋 (S/B) 入口等があり, 機器については, 津波水位 O. P. + 1.0 m 及び O. P. + 1.4 m の両ケースともに, 非常用海水ポンプが津波により使用不能な状態となる。

また, 建屋への浸水による機器への影響として, 津波水位 O. P. + 1.0 m の場合には, 建屋への浸水はないと考えられることから, 建屋内への機器への影響はないが, 津波水位 O. P. + 1.4 m の場合は, タービン建屋 (T/B) 大物搬入口, サービス建屋 (S/B) 入口から流入すると仮定した場合, タービン建屋 (T/B) の各エリアに浸水し, 電源設備の機能を喪失する可能性がある。そして, その波及として, 津波水位 O. P. + 1.4 m のケースでは, 浸水による電源の喪失に伴い, 原子炉の安全停止に関わる電動機, 弁等の動的機器が機能を喪失する。

(ウ) 平成19年4月には, 「溢水勉強会の調査結果について」と題する報告書 (丙A42) が取りまとめられ, 同報告書において, 福島第一原発の外部溢水に関して, 「5号機を対象として津波による浸水の可能性がある屋外設備の代表例として, 非常用海水ポンプ, タービン建屋大物搬入口, サービス建屋入口, 非常用DG吸気ルーバの状況について調査を行った。タービン建屋大物搬入口及びサービス建屋入口については水密性の扉ではなく, 非常用DG吸気ルーバについても, 敷地レベルからわずかの高さしかない。非常用海水ポンプは敷地レベル (+1.3 m) よりも低い取水エリアレベル (+4.5 m) に屋外設置されている。土木学会手法による津波による上昇水位は+5.6 m となっており, 非常用海水ポンプ電動機据付

けレベルは+5.6mと余裕はなく、仮に海水面が上昇し電動機レベルまで到達すれば、1分程度で電動機が機能を喪失すると説明を受けた。」と記載された(丙A42)。

第4 地震・津波に関する知見

1 本件設置等許可処分時の地震・津波に関する知見及びその後の進展等

昭和41年から同47年にかけて、被告東電の福島第一原発1号機から6号機まで順次設置許可申請がされた際、津波対策が必要な波高につき、昭和35年チリ津波のときに小名浜港で観測された最高潮位であるO.P.+3.122m及び最低潮位O.P.-1.918mとして設置許可され、敷地の最も海側の部分についてはO.P.+4mの高さに整地されて、非常用海水ポンプはこの場所に設置された。これらの発電所の設置許可申請のされた昭和40年代には、まだ津波波高を計算するシミュレーション技術は一般化していなかったが、電子計算機による津波数値計算(シミュレーション)は、1970年代以降、徐々に利用可能となっていった。(甲A1の1・本文編373ないし375頁)

2 4省庁報告書(甲A16, 17, 丙A30の1・2)

(1) 策定経緯等

平成9年3月に策定された4省庁報告書は、「総合的な津波防災対策計画を進めるための手法を検討することを目的として、推進を図るため、太平洋沿岸部を対象として、過去に発生した地震・津波の規模及び被害状況を踏まえ、想定しうる最大規模の地震を検討し、それにより発生する津波について、概略的な精度であるが津波数値解析を行い津波高の傾向や海岸保全施設との関係について概略的な把握を行った」ものである(甲A16及び丙A30の1・「はじめに」, 丙A30の2)。

同報告書は、首藤(東北大学工学部教授(当時)), 阿部(東京大学地震研究所教授(当時))をはじめとする有識者が委員会構成メンバーとなっていた(甲A16及び丙A30の1・69頁, 丙A30の2)。

(2) 概要

既往津波の沿岸津波高については、「1600年以降を対象として沿岸別の最大津波高を整理した結果、三陸沿岸では、過去395年間に高さ10m以上の大津波が3回来襲している他に、高さ5m程度の津波は6回来襲しており、被害津波の来襲頻度が高い。」とされ、既往津波による被害状況としては、太平洋沿岸北部における被害の特性として、人的被害は概ね全域で発生しており、相対的に三陸北部及び南部における被害が大きく、同一の地震津波により広域（複数の沿岸）で被害が発生することが多いとされた（甲A16及び丙30の1・8頁）。

想定地震の設定規模は、歴史地震も含め既往最大級の地震規模を用いることとし、想定地震の地域区分は、地震地体構造論（地震の起こり方の共通している地域では地体構造にも共通の特徴があるとの前提から、日本周辺の地震の起こり方（規模、頻度、深さ、震源モデルなど）に共通性のある地域ごとに区分し、それと地体構造の関連性について研究するもの）の知見に基づく地域区分を行うこととした（甲A16及び丙A30の1・9、10、126頁）。福島県沖を含む「G3」領域においては、既往最大の地震を1677年延宝房総沖地震であると特定し（甲A16及び丙A30の1・10頁）、「想定地震の発生位置は既往地震を含め太平洋沿岸を網羅する」（甲A16及び丙A30の1・9頁）という方針に従って、G3領域内で発生した延宝房総沖地震の断層モデル（震源断層の形状やその生成過程に関するモデル）を、同領域内の全域を対象として南北にずらして波源の設定を行った（甲A16及び丙A30の1・125、136、157、162頁）。

津波推計に際しては、沿岸部では600m格子の水深データを用いた計算方法が採用され、福島第一原発1号機ないし4号機が所在する福島県双葉郡大熊町の想定津波の計算値がO. P. + 6. 4 m、福島第一原発5、6号機が所在する同郡双葉町の想定津波の計算値がO. P. + 6. 8 mとそれぞれ算出され

た（甲A17及び丙A30の2・24，148頁）。

3 7省庁手引及び津波災害予測マニュアル（甲A15，113）

(1) 策定経緯等

被告国（国土庁など7省庁）は、平成5年の北海道南西沖地震を踏まえ、「地域防災計画における津波対策強化の手引き」（7省庁手引）（甲A15）の作成に着手し、平成9年にこれを公表するに至った。

(2) 概要

7省庁手引（甲A15）においては、「現在の技術水準では、津波がいつどこで発生するか予測することは困難であり、また、津波が発生した場合においても、地域の特性によって津波高さや津波到達時間、被害の形態等が異なるため、津波防災対策の検討が極めて難しいものとなって」おり、「これまでの津波災害は、必ずしも人口稠密な大都市域で発生したものではないため、今後、臨海大都市で発生する危険性がある都市津波災害に対する対策も新たに講ずる必要がある」ことから、「津波という災害の特殊性を十分踏まえ、総合的な観点から津波防災対策を検討し、津波防災対策のより一層の充実を図ることが必要不可欠となっている」と指摘されている。そして、上記の認識の下、「防災に携わる行政機関が、沿岸地域を対象として地域防災計画における津波対策の強化を図るため、津波防災対策の基本的な考え方、津波に係る防災計画の基本方針並びに策定手順等についてとりまとめ」られた。（3頁）

対象津波については「過去に当該沿岸地域で発生し、痕跡高などの津波情報を比較的精度良く、しかも数多く得られている津波の中から、既往最大の津波を選定し、それを対象とすることを基本と」しつつ、「近年の地震観測研究結果等により津波を伴う地震の発生の可能性が指摘されているような沿岸地域については、別途想定し得る最大規模の地震津波を検討し、既往最大津波との比較検討を行った上で、常に安全側の発想から…地震の発生位置や規模、震源の深さ、指向性、断層のずれ等を総合的に評価した上で対象津波の設定を行う

必要がある」とされた（9頁）。

また、「最大地震が必ずしも最大津波に対応するとは限ら」ず、「地震が小さくとも津波の大きい『津波地震』があり得ることに配慮しながら、地震の規模、震源の深さとその位置、発生する津波の指向性等を総合的に評価した上で、対象津波の設定を行わな」ければならないとし、「過去の遠地津波の襲来状況などを整理、検討し、最大遠地津波による沿岸水位が上記対象津波の沿岸水位よりも大きい場合には、対象とする地震を別途設定するなどの措置が必要となる」とされた（30頁）。

7省庁手引の別冊とされた「津波災害予測マニュアル」（甲A113）は、首藤、阿部、佐竹（工業技術院地質調査所主任研究官（当時））らが委員として関わり、「地方公共団体が個々の海岸におけるきめ細かな津波災害対策を行うには、海岸ごとに津波の浸水予測値を算出した津波浸水予測図等を作成することが有効である」として、「予測図の作成方法等について明示」することを目的としたものである（まえがき）。同マニュアルでは、津波の推算（津波浸水予測計算）については、「①地殻変動に伴う津波の発生 ②外洋から沿岸への伝播 ③陸上への浸水、遡上の3過程に分けて考えることができる」とされ、推計結果の良否は、初期に与えた海面変動すなわち波源モデルの表現と、遡上域でのエネルギー損失の表現の適否に大きく依存するとされる（50頁）。また、津波の数値計算には至るところで誤差が入り込み得るから、計算結果を利用するに当たっては、その利用目的ごとに判断することが重要となってくると指摘されている（85頁）。

4 津波浸水予測図（甲A88、89の1ないし4、弁論の全趣旨）

(1) 策定経緯等

国土庁（当時）は、平成11年3月、「4省庁報告書」の検討を踏まえて作成された「7省庁手引」（甲A15）及びその別冊「津波災害予測マニュアル」（甲A113）に基づいて、福島第一原発の立地点をも含む沿岸部を対象とし

て、想定される設計津波高さの津波の来襲によって、対象沿岸地域においてどの程度の津波による浸水（浸水高及び浸水域）がもたらされるかについて、海岸地形や地上の地形データを踏まえて、具体的に推計したものとして、津波浸水予測図を作成し、公表した。

(2) 概要

津波浸水予測図は、「個々の海岸における事前の津波対策を検討するための基礎資料となる」ものであり、かつ、「具体的には、この地図を見ることにより、津波による浸水域の広がり、浸水高さ及びその中に含まれる市街地・行政機関等の公共施設、工場等を抽出することができ、その地域における津波防災上の課題を明らかにすることが出来る。」とされた（甲A88）。

具体的には、各領域にとって最も大きな津波を発生させると考えられるモデルを設定して数値計算で対象とする領域を設定し、数値モデルは格子間隔100mの格子点モデルとして計算し、各領域において、津波高さが2, 4, 6, 8, 10mの5通りとなるよう、津波波形の設定を行い、想定される地震断層モデルによる津波が、実際に、沿岸部に到達した上で陸上にどのように遡上するかという予測結果を算出した。もともと、防波堤や水門等の防災施設や沿岸構造物による効果は考慮しなかった。（甲A88, 89の1ないし4）

以上の結果、「設定津波高6m」の「津波浸水予測図」（甲A89の3）に基づいた場合、福島第一原発敷地へ遡上・浸水する津波の状況は、O.P.+10m盤に立地する1号機ないし4号機のタービン建屋（T/B）及び原子炉建屋（R/B）では、タービン建屋の海側に面した領域において3ないし4mを示す「薄緑色」となるなど、ほぼ建屋全体が浸水することが示されており、全体として、1号機ないし4号機の立地点では敷地上から2ないし3m程度の浸水となることが示された。さらに、「設定津波高8m」の「津波浸水予測図」（甲A89の4）を前提とすれば、1号機ないし4号機の立地点のほぼ全域が地盤上2ないし3m以上の浸水となることが示された。

5 津波評価技術（甲A1の1・本文編375, 376頁, 丙A31の1ないし3）

(1) 策定経緯等

平成11年に原子力施設の津波に対する安全性評価技術の体系化及び標準化についての検討を行うことを目的として、土木学会原子力土木委員会に津波評価部会が設置された。平成14年2月当時の主査は首藤であり、委員には阿部、今村、佐竹ら専門家のほか、被告東電を含む電力会社の担当者もいた。

津波評価部会は、平成14年2月、北海道南西沖地震津波を契機とした津波防災に対する関心の高まりや4省庁報告書の公表等を背景として、津波評価部会が培ってきた津波の波源や数値計算に関する知見を集大成して、原子力発電所の設計津波水位の標準的な設定方法を提案したのとして津波評価技術を策定、公表した。

(2) 概要

津波評価技術は、津波の波源設定から敷地に到達する津波高さの算定までにわたる津波評価を体系化したものであり、その評価手法は以下のとおりであった。

ア 既往津波の再現に必要な数値（丙A31の2）

想定津波（プレート境界付近、日本海東縁部及び海域活断層に想定される地震に伴う津波）の設定については、文献調査等に基づき、評価地点に最も大きな影響を及ぼしたと考えられる既往津波を評価対象として選定し、沿岸における痕跡高を説明できるよう断層パラメータ（媒介変数）を設定し、既往津波の断層モデルを設定する。

イ 想定津波による設計津波水位の検討の方法（丙A31の2）

既往津波の痕跡高を最もよく説明する断層モデルを基に、津波をもたらす地震の発生位置や発生様式を踏まえたスケーリング則に基づき、想定するモーメントマグニチュード（ M_w ）に応じた基準断層モデルを設定する。その上で、想定津波の波源の不確定性を設計津波水位に反映させるため、基準断層

モデルの諸条件を合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し(パラメータスタディ), その結果得られる想定津波群の波源の中から評価地点に最も影響を与える波源を選定する。このようにして得られた設計想定津波(想定津波群のうち, 評価地点に最も大きな影響を与える津波)の数値計算結果に適切な潮位条件を足し合わせて設計津波水位を求める。

ウ 福島第一原発付近の設計想定津波(丙A31の3)

日本海溝沿いの海域において, 北部では海溝付近に大津波の波源域が集中しており, 津波地震・正断層地震が見られる一方, 南部では1677年の延宝房総沖地震を除き, 海溝付近に大津波の波源域は見られず, 陸域に比較的近い領域で発生していると整理した。

この結果, 津波評価技術では, 福島県沖(日本海溝寄り)においては, 福島県東方沖地震のみが既往の地震であり, 福島県沖の日本海溝沿いでは津波地震が発生していないとし, 1938年の福島県東方沖地震に基づくMw7.9の断層モデルを基準断層モデルとして設定した。

(3) 被告東電の対応(丙A32)

被告東電は, 平成14年3月, 津波評価技術に従って「津波の検討—土木学会「原子力発電所の津波評価技術」に関わる検討—」を策定し, 保安院に対し, 福島第一原発の設計津波最高水位は, 近地津波O. P. +5.4ないし5.7m, 遠地津波でO. P. +5.4ないし5.5mであると報告した(2002年推計)。概要は, 後記9(4)イのとおりである。

6 長期評価

(1) 策定経緯等(前提事実, 甲A100, 102, 103)

平成7年に発生した阪神・淡路大震災を踏まえて, 全国にわたる総合的な地震防災対策を推進するために, 政府の特別の機関として総理府(平成14年当時は文部科学省)に設置された推進本部は, 平成14年7月31日, 長期評価を公表した。

島崎邦彦（東京大学地震研究所教授（当時），以下「島崎」という。）は、地震学を専門とし、特に地震及び津波の長期予測について研究し、上記地震本部地震調査委員会委員、同長期評価部会長を務めた。

(2) 概要（甲A86，87，105，106，丙A33，132）

ア 長期評価は、主として、固有地震モデルという理論、すなわち、個々の断層又はそのセグメントからは、基本的にほぼ同じ規模の地震が繰り返し発生するという考え方に基づいて、三陸沖から房総沖までの太平洋沖を8個の領域に区分した上で、個々の領域内において繰り返し発生する最大規模の地震を固有地震と定義し、その固有地震と同規模の地震が発生する確率を論じた。固有地震については、地震が発生していない期間が長ければ長いほど、地震発生の確率は高くなっていくと考えられ、最新活動履歴が判明している三陸沖北部のプレート間地震については、発生年や発生間隔を取り入れて計算するBPT分布を用いて地震発生の確率を算定した。

イ 「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」と名付けられた海域（以下「日本海溝付近」という。）のプレート間大地震（津波地震）について、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年の慶長三陸地震、1677年の延宝房総沖地震、1896年の明治三陸地震が知られているが、これらの地震は、同じ場所で繰り返し発生しているとはいえないため、固有地震であるとは特定できないとし、1896年の明治三陸地震についてのモデルを参考にし、断層の長さが日本海溝に沿って200km程度、幅が約50kmの地震が、同じ構造をもつ日本海溝付近の領域内のどこでも発生する可能性があるとした上で、M8クラスのプレート間大地震は、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、ポアソン過程（一定時間の中で偶然に起きる事象の数の分布を示す数式であるポアソン分布に従って確率を計算するための理論であり、その事象が当該期間

内に発生する平均回数に着目して発生確率を計算するもの)により、今後30年以内の発生確率は20%程度、今後50年以内の発生確率は30%程度と推定されるとした。

同領域内の特定の海域では、断層長(200km程度)と領域全体の長さ(800km)の比を考慮して、530年に1回の割合でM8クラスの地震が発生すると推定されるとされ、ポアソン過程により、今後30年以内の発生確率は6%程度、今後50年以内の発生確率は9%程度と推定されるとした。(なお、以上の見解を以下「長期評価の見解」という。)

上記の推定の根拠としては、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震(津波地震)の発生領域、震源域の形態、発生間隔等(表3-2)」において、「(1)地震の発生領域の目安 (2)震源域の形態 (3)震源域」の根拠として「震源域は、1896年の『明治三陸地震』についてのモデルを参考にし、同様の地震は三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内のどこでも発生する可能性があると考えた。」、「(5)発生間隔等」の根拠として、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りにかけて顕著な津波被害を伴ったM8クラスの地震の発生は、江戸時代以降には、1611年・1677年・1896年の3回と判断。(房総沖の震源はやや陸寄りという考え方もあるが、石橋(1986)および阿部(1999)から津波地震であることが明らかなので、評価対象に含める。)特定の領域(約200km)の発生頻度は1896年明治三陸地震の断層長(約200km)と三陸沖北部～房総沖の海溝寄りの長さ(約800km)の比を考慮して求めた。」と記載されていた。

また、「今後に向けて」において、「三陸沖北部および三陸沖南部海溝寄り以外の領域は、過去の地震資料が少ないなどの理由でポアソン過程として扱ったが、今後新しい知見が得られればBPT分布を適用した更新過程の取り扱いの検討が望まれる。」、「三陸沖～房総沖にかけての海域ではプレート内逆断層型の大地震についてはこれまで知られていない。しかし、同様に

過去このタイプの地震が知られていなかった北海道東方沖で1994年にM8.1の地震があったこともあり、このような地震についても留意する必要がある。」と記載されていた。さらに、長期評価の頭書きには、「なお、今回の評価は、現在までに得られている最新の知見を用いて最善と思われる手法により行ったものではあるが、データとして用いる過去地震に関する資料が十分でないこと等による限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、防災対策の検討など評価結果の利用にあたってはこの点に十分留意する必要がある。」と記載されていた。

(3) 長期評価の性質

地震防災対策特別措置法7条2項1号によれば、推進本部の所掌事務の一つは「地震に関する観測，測量，調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策を立案すること」とされており、政府の公的機関としての目的及び役割からして、推進本部が公表した長期評価は、被告国が公表した公的な見解であり、個々の専門家が発表した論文等とは異なるものであった。

(4) 長期評価の信頼度について

推進本部は、平成15年3月24日、「プレートの沈み込みに伴う大地震に関する長期評価の信頼度について」（丙A36）を公表した。ここでは、長期評価に用いられたデータは、量及び質において一様でなく、そのためにそれぞれの評価結果についても精粗があり、その信頼性には差があるとして、評価の信頼度を「A：（信頼度が）高い B：中程度 C：やや低い D：低い」の4段階にランク分けしている。そして、推進本部は、「三陸北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）」については、「(1) 発生領域の評価の信頼度 C」「(2) 規模の評価の信頼度 A」「(3) 発生確率の評価の信頼度 C（地震数 3，モデル ポアソン）」と評価している。発生領域の評価の信頼度Cとは、想定地震と同様な地震が領域内のどこかで発生すると考

えられるが、想定震源域を特定できず、過去の地震データが不十分であるため発生領域の信頼性はやや低いというものであり、規模の評価の信頼度Aとは、想定地震と同様な過去の地震の規模から想定規模を推定し、過去の地震データが比較的多くあり、規模の信頼性は高いというものであり、発生確率の評価の信頼度Cとは、想定地震と同様な過去の地震データが少なく、必要に応じ地震学的知見を用いて発生確率を求めたため、発生確率の値の信頼性はやや低く、今後の新しい知見により値が大きく変わり得るというものである。(丙A36, 弁論の全趣旨)

(5) 中央防災会議において採用されなかったこと

中央防災会議は、災対法11条1項に基づき内閣府に設置された機関であり、防災基本計画を作成し、及びその実施を推進すること(同条2項1号)、内閣総理大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議すること(同項2号)などの事務をつかさどっており、内閣総理大臣を会長とし(同法12条2項)、全国務大臣、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成されている(同条5項)。中央防災会議が設置した日本海溝・千島海溝調査会においては、長期評価の見解について検討されたものの、最終的には、日本海溝・千島海溝報告書では長期評価の見解は採用されなかった。そして、大きな地震が繰り返し発生しているものについては、近い将来発生する可能性が高いと考え、防災対策の検討対象とすることとし、具体的には、択捉島沖の地震、色丹島沖の地震、根室沖・釧路沖の地震、十勝沖・釧路沖の地震、500年間隔地震、三陸沖北部の地震、明治三陸タイプ地震、宮城県沖の地震が検討対象とされた。一方で、大きな地震が発生しているが繰り返しが確認されていないものについては、発生間隔が長いものと考え、近い将来に発生する可能性が低いものとして、防災対策の検討対象から除外することとし、具体的には、海洋プレート内地震及び福島県沖・茨城県沖のプレート間地震は検討対象から除外された。(丙A37の1・2, 丙A112, 133, 134)

(6) 長期評価の見解に対する専門家の評価

長期評価の見解に対する地震や津波の専門家の意見書及び関連事件で実施された尋問における証言の概要は以下のとおりである。

ア 佐竹

佐竹は、土木学会原子力土木委員会津波評価部会の委員を務めるとともに、平成24年からは推進本部地震調査委員会長期評価部会部会長を務める者である(丙A99)。佐竹の意見書(丙A99, 132, 135, 136)及び関連事件で実施された尋問における証言(甲A105, 106, 丙A141の1・2)の概要は以下のとおりである。

長期評価の見解は、1611年の慶長三陸地震、1677年の延宝房総沖地震及び1896年の明治三陸地震が津波地震であることを前提に津波地震の発生確率を算出したものである。1611年の慶長三陸地震及び1677年の延宝房総沖地震については、波源域が明らかでないことから、過去の津波地震は海溝沿いのどこかで発生したとして評価することになり、この評価からは、津波地震は日本海溝沿いのどこでも起こり得るという解釈になるが、福島沖で津波地震が発生する可能性を議論したり、そのようなデータが明示的に提示されたりしたわけではなかった。また、1611年の慶長三陸地震及び1677年の延宝房総沖地震については、津波地震でない可能性も指摘されていた。本件地震の発生以前に福島県沖日本海溝沿い領域において、延宝房総沖地震又は明治三陸地震程度の津波地震が発生し得ることを科学的具体的に指摘した学術研究論文は存在しない。さらに、佐竹自身は、津波地震は決まった領域で発生すると考えていたため、どこでも発生するとは考えていなかった。

イ 津村建四郎(以下「津村」という。)

津村は、公益財団法人地震予知総合研究振興会の地震防災調査研究部の副主席主任研究員であり、平成12年から平成18年までの間、推進本部の地

震調査委員会の委員長を務めていた者である（丙A101）。津村の意見書（丙A101）の概要は以下のとおりである。

地震は同じ場所で同じような規模で繰り返すという性質を有すると考えられるため、過去の地震の研究を行うことが重要であるところ、三陸沖から房総沖の日本海溝寄りの領域では、過去の地震の活動履歴として確認できるデータは極めて乏しいものであり、歴史資料も乏しかった。このように、長期評価の見解は、過去の地震のデータや歴史資料が乏しいという重大な問題点があったにもかかわらず、過去に津波地震の発生が確認されていない福島県沖や茨城県沖の日本海溝沿いも含めた日本海溝沿いの領域が陸側のプレートに太平洋プレートが沈み込んでいる点で構造が同じであるという極めておおざっぱな根拠で、三陸沖から房総沖までの日本海溝沿いを一括りにして、津波地震が発生する可能性があると評価したものである。このような考え方は、地震学の基本的な考え方からすれば異質でかなりの問題があり、地震又は津波の専門家の統一的な見解や最大公約数的見解とは言い難いものであった。

ウ 松澤暢（以下「松澤」という。）

松澤は、東北大学大学院理学研究科教授を務めるとともに、同研究科附属地震・噴火予知研究観測センターのセンター長を務めており、平成16年4月から平成28年3月までの間、推進本部地震調査委員会長期評価部会委員を務めていた者である（丙A102の1）。松澤の意見書（丙A102の1・2）の概要は以下のとおりである。

推進本部は、もともと地震の研究や調査の推進を目的として立ち上げられたものであり、いわゆる予知や予測を主目的としたものではなかったが、国民からの批判を受けて、評価の行われぬ空白域を作らないために全国の任意の地点の地震動予測が必要となり、そのためには日本のどこかに被害をもたらす地震については、たとえ信頼度が低くても全て何らかの評価をしなけ

ればならなくなつた。長期評価の見解を策定した当時、津波地震の発生メカニズムははっきりとは分かっておらず、専門家の間で共通認識となっていたのは、津波地震が海溝軸付近の浅いところで起きることと極めてまれにしか発生しないということだけであつた。長期評価の見解は、日本海溝沿いを一つの領域にまとめた上で、この領域で400年に3回津波地震が発生していることを根拠に津波地震の発生確率を算出しているが、平成14年から現在に至るまで、地震学界で日本海溝沿いの津波地震としてコンセンサスが得られているのは、1896年の明治三陸沖地震だけであり、1611年の慶長三陸地震及び1677年の延宝房総沖地震については、津波地震なのか明確ではなく、震源もよく分かっていない。また、長期評価の見解は、海溝軸近くのプレートが沈み込み始めた領域という、構造の同一性に着目して一つの領域を設定しているものであるから、全く科学的根拠がないものとはいえないが、それほど強い根拠があるものでもない。

エ 今村

今村は、東北大学災害科学国際研究所所長及び同研究所の災害リスク研究部門津波工学研究分野で教授を務めるとともに、推進本部地震調査委員会津波評価部会部会長を務めている者である（丙A105）。今村の意見書（丙A105）の概要は以下のとおりである。

津波工学を含む工学一般では、ベネフィットとコストの両面が総合的に考慮されて、構造物の安全対策が講じられることになるところ、津波工学の観点からは、「発生がうかがわれるとの科学的なコンセンサスは得られておらず、単に理学的根拠をもって発生の可能性を否定することができないだけの津波」を対象としてハード面での対策を講じるべきであるとの要求は導かれない。すなわち、津波工学の観点から既設炉でハード面の対策を要求するには、理学的根拠をもってその対策の必要性を正当化できることが必要であり、具体的には、検討対象とする津波は、既往津波であるか、理学的根拠か

ら発生がうかがわれるという科学的なコンセンサスが得られている津波のうち、具体的根拠をもって波源の位置が特定されるなどして一定の期間における発生間隔が算出できるものであることが必要である。長期評価の見解が策定された当時、日本海溝沿いについて、三陸沖はプレート間の固着が強いいため、大きな地震自体が起きやすく、津波地震の発生に影響を及ぼすとする海溝沿いの堆積物が多い一方、福島沖及び茨城沖はプレート間の固着が弱いいため、大きな地震自体が起きにくく、津波地震の発生に影響を及ぼすとする海溝沿いの堆積物の量も少ないという違いがあった。このような状況の下で、長期評価の見解は、日本海溝付近のどこでも津波地震が起きる可能性があるということについて、従来なかった新たな理学的知見を提示するものではなく、メカニズム的に否定できないという以上の理学的根拠を示しておらず、津波地震が起きるとしても、その規模としてなぜ明治三陸地震と同程度のものが起こり得るのかということについては何らの具体的な根拠も示していなかった。これらのことから、歴史的・理学的知見が十分に定まっておらず、逆に三陸沖と福島沖及び茨城沖の違いを示唆する理学的知見が存在した津波地震について、既往津波地震について考慮する以外に、それを超えて日本海溝沿いのどの地域でも発生すると取り扱うべきとは考えられなかった。したがって、福島沖及び茨城沖においても三陸沖や房総沖と同様の津波地震の発生が否定できないというのは、発生をうかがわせる科学的なコンセンサスを得られておらず、単に理学的根拠をもって発生を否定することができないだけの津波であって、理学的根拠から発生がうかがわれるという科学的なコンセンサスが得られている津波であるとは考えられていなかった。

オ 首藤

首藤は、津波工学の研究者として、我が国の津波防災基準等の策定に長年関与しており、その中で、土木学会原子力土木委員会津波評価部会主査として、平成14年に原子力発電所における津波評価の基準として策定された

「津波評価技術」の策定にも関与した者である（丙A112）。首藤の意見書（丙A112）の概要は以下のとおりである。

推進本部は、研究調査の方向を示すもので、災害対策の方針を決めるものではなく、防災対策の実施方針を決めるのは中央防災会議である。そして、中央防災会議では、長期評価の見解は採用されなかったのであるから、一電力会社である被告東電においてそれを防災の対象にしようとしても株主総会を通らなかったと考えられ、長期評価の見解では福島県沖でも津波地震が発生する可能性に言及しているが、これは飽くまで研究を推進すべきとしているだけであって防災対策を採ることを求めているわけではない。このように、長期評価の見解が策定された当時の福島県沖に関する長期評価の見解は専門家の間でもコンセンサスが得られていなかったものであるから、この見解は確定論に取り入れ、直ちに対策を採らせるような説得力のある見解とは考えられていなかった。

カ 谷岡勇市郎（以下「谷岡」という。）

谷岡は、北海道大学大学院理学研究院附属地震火山研究観測センターでセンター長を務めており、平成16年には中央防災会議に設置された日本海溝・千島海溝調査会の北海道WG委員を務めるとともに、平成21年からは推進本部地震調査委員会の委員を務めていた者である（丙A133）。谷岡の意見書（丙A133）の概要は以下のとおりである。

明治三陸地震のような津波地震については、そのメカニズムが解明されるに至っていなかったため、多くの地震学者が津波地震を研究し、様々な仮説を提唱してきたものの、これらの多くは、明治三陸地震のような津波地震は限られた領域や特殊な条件が揃った場合にのみ発生する可能性が高いというものであった。地震学の分野では、津波地震のメカニズムを含め、多くの事項が未解明であるため、明治三陸地震のような津波地震についても「この地域では地震は起きない。」と断言することはできず、可能性が否定できな