

平成26年(ワ)第2734号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第728号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外39名

被告 国 外1名

## 準備書面7の5

2016年(平成28年)1月13日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 吉村敏幸

弁護士 宮下和彦

弁護士 近藤恭典

外

## 目次

第1	はじめに .....	4
1	本書面の目的 .....	4
2	構成 .....	4
第2	原災関連法令について .....	5
1	原災法の制定経緯 .....	5
	(1) JCO事故：初の原子力災害対策 .....	5
	(2) 顕在化した課題（「原子力災害対策特別措置法解説（甲A第139号証4～7頁）」。） .....	5
	(3) 小括 .....	6
2	概要（要点） .....	6
	(1) 目的・被告国の責務 .....	6
	(2) 初期動作（甲A第139号証8～9頁） .....	7
	(3) 国と地方公共団体との連携（甲A第139号証9～10頁） .....	8
	(4) 国の緊急対応体制の強化（甲A第139号証10頁） .....	8
	(5) 原子力事業者の責務の明確化（甲A第139号証10～11頁） .....	9
	3 小括 .....	9
第3	本件事故後の福島第一原発における対応 .....	9
1	総論 .....	9
2	本件事故に関する対応（いわゆるオンサイト） .....	9
	(1) 原子力緊急災害対策本部の設置 .....	9
	(2) 原子力緊急事態宣言後の対応 .....	10
	(3) 小括 .....	12
3	避難に関する対応 .....	12
4	賠償に関する対応 .....	13
5	その他の対応 .....	14

第4  まとめ	14
---------	----

## 第1 はじめに

### 1 本書面の目的

被告国は、災害対策基本法が明示しているとおり、当然に、国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有している（同法第3条第1項）。

また、JCO臨界事故発生を受けて制定された原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）は、当該使命を全うするため、原子力災害に対し、その組織及び機能のすべてをあげて万全の措置を講ずべきとの被告国の責務を定め、そのために必要な措置を被告国に命じている（同法第4条第1項、災害対策基本法第3条第1項）。

原災法が、原子力事業者のみならず、被告国に対しても当該責務を有する旨定めていることは、原子力災害が、自然災害と同様、わが国及び国民に対し、民間の一事業者では到底対応できないほどの甚大かつ深刻な被害をもたらす本質を有することを示すものであり、ひいては原子力発電事業が、そのような災害を有する危険を有し、民間企業単独では事業者責任を全うし得ない特殊な事業であることを示すものである。

そしてこのことは、本件事故において、被告国が、原災法に基づく措置を超えて、正にその「組織及び機能の全てを挙げて」事故対応にあたっていることから、より一層明確になった。以下詳述する。

### 2 構成

前提として、第2において、原災法関連法令の関係について論じる。

その上で、第3において、本件事故後の被告国及び被告東電の対応を①福島第一原発における事故対応（オンサイト）、②避難対応、③賠償に関する対応、④その他の対応に大別し、それぞれを時系列で追いながら、原子力災害、殊にシビアアクシデントに対し、被告国が中心的な役割を果たしていることを論じる。

## 第2 原災関連法令について

### 1 原災法の制定経緯

#### (1) JCO事故：初の原子力災害対策

1999年(平成11年)9月30日に発生したJCO(株式会社ジェー・シー・オー)臨界事故は、日本国内で初めて事故被曝による死亡者を出した痛ましい事故であり、また当該事故では、住民の避難要請や屋内避難要請など、日本で初めて原子力災害対策が講じられる事態となった。

#### (2) 顕在化した課題(「原子力災害対策特別措置法解説(甲A第139号証4～7頁)」。)

ところで、JCO臨界事故では、事故原因となったJCOの核燃料製造工程における作業工程管理のずさんな対応が問題となったほか、事故対応として、以下の点が課題として挙げられた。

#### ア 原子力事業者の責務の明確化

従来の原子力防災においては、原子力発電所及び再処理施設を防災対象施設とし、JCOのような加工施設等は対象ではなく、また、放射性物質の大量放出を念頭にし、当該事故のような加工施設での臨界事故を想定していなかった。そしてこれらの不備が、法制度の仕組みとは別に、特に初期対応において事故情報の迅速かつ正確な把握などに混乱を招いた原因とされた。

そこで、防災対象施設を、原子力災害の発生の蓋然性を踏まえ、一定量以上の核燃料物質を取り扱う施設まで広げるとともに、原子力事業者に対するモニタリングや異常事態発生の際の通報などに関する法的義務化が課題となった。

#### イ 迅速な初期動作の確保

「原子力災害」の定義は、従来、災害対策基本法及び同施行令で定めていたものの、当該「原子力災害」の該当性や判断手続が明確でなかったため、迅速な初期動作に支障があったのではないかとこの反省と共に、特に初期動作

には、「国の主導的な判断と対応体制の迅速な立ち上げ・対応開始が重要ではないか」、という点が課題として挙げられた。

#### **ウ 被告国と地方公共団体との有機的な連携の確保**

原子力災害は、自然災害やその他の大規模な災害と異なり、五感の作用で看取できないままに被害を受ける可能性があり、適切な対応を行うためには専門的知見や特別な装備が求められるという特殊性がある。また、具体的な措置に際しては、事故の原因者であり、事故が発生した施設について熟知する原子力事業者の責任ある対応が必要となる。

そこで、このような特殊性を踏まえ、国・自治体・原子力専門機関等の連携の確保・強化が必要である等の課題が挙げられた。

#### **エ 被告国の緊急対応体制の強化**

前述のとおり、原子力災害においては、その影響が直接感じられないことから、迅速にその影響を予測して適切な対応を講じるため、原子力の専門的知見を有する被告国の役割を、「他の災害以上に」大きくすべきとの課題が挙げられた。

### **(3) 小括**

上記各課題を踏まえ、災害対策に関する一般法である災害対策基本法及び原子力規制に関する原子炉等規制法の特別法として、原子力災害対策特別措置法（原災法）（平成11年12月17日法律第156号）が制定された。

## **2 概要（要点）**

### **(1) 目的・被告国の責務**

「…原子力災害の特殊性にかんがみ」、「原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等…その他原子力災害に関する事項についての特別の措置を定めることにより」、「…原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護すること」を目的として定めている（原災法第

1 条)。

この点、後述するとおり、原子力緊急事態宣言は、いわゆる 15 条通報を受けた内閣総理大臣が発出し、かつ原子力災害対策本部の本部長は内閣総理大臣である上、同本部は、原子力緊急事態宣言発出の際は必ず設置されるものである（原災法第 15 条 2 項、同第 16 条、同第 17 条 1 項）。

また、原子力災害に対し、その組織及び機能のすべてをあげて万全の措置を講ずべきとの被告国の責務を定め、そのために必要な措置を被告国に命じている（同法第 4 条各項）。

したがって、原災法は、原子力災害から国民の生命等を保護する責務を原子力事業者だけでなく、被告国に対しても明示的に定めているところ、「その組織及び機能のすべてをあげて万全の措置を講ずべき」とされていることから明らかなどおり、その中心的な役割を担うのはむしろ被告国である。

## (2) 初期動作（甲 A 第 139 号証 8～9 頁）

原子力災害に対する迅速な初期動作を確保するためには、迅速な情報把握が必須となる。

そこで、一定の事象が生じた場合の通報を原子力事業者（原災法第 2 条第 3 号）の原子力防災管理者（原災法第 9 条）に義務付けている（原災法第 10 条、いわゆる「10 条通報」）。

また、通報を受けた主務大臣（原則として原子炉等規制法における規制担当大臣）は、原子力防災専門官（原災法第 30 条）や原子力事業者に対する指示、専門的知識を有する職員の派遣等といった初期動作を開始し、事象の推移に応じ、予め定められた異常な事態に至った場合には、直ちに内閣総理大臣に報告する（原災法第 15 条第 1 項、いわゆる「15 条通報」）。

そして、当該通報を受けた内閣総理大臣は、直ちに原子力緊急事態宣言を発出する（原災法第 15 条第 2 項）とともに、同人を本部長とする原子力災害対策本部を設置する（原災法第 16 条）。

これは、通報や原子力緊急事態宣言の発出に係る基準を予め明確化するとともに、当該宣言が発出された場合には被告国の対策本部（及び現地対策本部）を設置することにより、緊急時における初期動作に係る判断要素を極力少なくすることとし、迅速な対応が図られるよう期したものである。

したがって、原子力災害対策において中心的な役割を果たすのは、原子力事業者ではなく被告国である。

### （３）被告国と地方公共団体との連携（甲A第139号証9～10頁）

緊急事態応急対策拠点施設（いわゆるオフサイトセンター（OFC））の指定（原災法第12条）や平時における被告国・自治体・原子力事業者等の共同の防災訓練（原災法第13条、防災基本計画第11編「原子力災害対策編」第1章第6節-8）のほか、10条通報の場合における専門的知識を有する職員の派遣（原災法第10条第2項）や原子力緊急事態宣言時の原子力災害合同対策協議会の組織（原災法第23条）等、被告国と自治体との連携強化を図るための諸制度が設置されている。

### （４）被告国の緊急対応体制の強化（甲A第139号証10頁）

被告国が、緊急事態に対し実効的に対応し得るようにするため、原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）に対し、関係政府機関、地方公共団体、原子力事業者等に対して必要な指示を行い得る権限を付与する（原災法第20条第2項）とともに、緊急事態対応対策を的確かつ迅速に実施するための自衛隊派遣の要請権限を付与している（同条第4項）。

また、原子力災害対策本部長の主要な権限が委任される原子力災害現地対策本部長（原災法第17条第9項、同第12項ないし第14項）は、現地における実質的な責任者（原災法第17条第13項）として、関係機関の調整や指示を行い、原子力事業者や原子力専門家、派遣された自衛隊、警察、消防、医療チーム等が連携を取りつつ「その組織及び機能のすべてをあげて」緊急事態応急対策を実施する（原災法第23条参照、防災基本計画第11編「原子力災害

対策編」第2章第1節-6)。

これらは、まさに緊急事態における被告国の対応体制の強化を目的とした制度である。

#### (5) 原子力事業者の責務の明確化 (甲A第139号証10~11頁)

原災法は、原子力事業者に対し「…この法律や関係法律の規定に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害…の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる」責務を明示的に定めている (原災法第3条)。

### 3 小括

以上原災法及び関連法令をみれば明らかなおり、日本の法制度は、原子力災害に対して被告国が中心的な役割を果たすことを責務とし、その「組織及び機能の全てを挙げて」事故対応にあたることを期待していることは明白である。

## 第3 本件事故後の福島第一原発における対応

### 1 総論

本件事故において、被告国が、原災法の規定に基づく対応のみならず、立法行為や超法規的措置、あるいは法律に基づかない事実上の措置等を駆使し、まさにその「組織及び機能の全てを挙げて」事故対応にあたっていることを論じる。

### 2 本件事故に関する対応 (いわゆるオンサイト)

#### (1) 原子力緊急災害対策本部の設置

ア 2011年(平成23年)3月11日2時46分に巨大地震(いわゆる東日本大震災)が発生したことを受け、当時の総理大臣である菅直人(以下「菅首相」という。)は、同日午後3時14分、災害対策基本法に基づき戦後初の緊急災害対策本部を設置し(同法第28条の2)、本部長に就いた(同法第28条の3第1項)。

- イ 同日午後3時37分から41分にかけて、福島第一原発（以下「第一原発」と略す。）1号機から5号機について、立て続けに全交流電源を喪失、東京電力はうち稼働中の1ないし3号機について原災法第10条の「運転中の全交流電源喪失」に該当する事象が発生したと判断し、午後3時42分、経産省に通報した（いわゆる「10条通報」）。
- ウ その後、同日午後4時45分、被告東電は福島第一原発1・2号機について、原災法第15条に該当する「非常用炉心冷却装置注水不能」という事象が発生したと判断し、経産省等に通報した（いわゆる15条通報）。
- エ それから2時間以上を経過した午後7時03分、菅首相は「原子力緊急事態宣言」を発し（原災法第15条第2項）、同宣言に基づき、総理府に原子力緊急災害対策本部を設置した（原災法第16条）。
- オ なお、同日から同月15日までの5日間、第一原発、福島第二原発（以下「第二原発」と略す。）、及び女川原発についてなされた15条通報は10回以上に及ぶ。

## （2）原子力緊急事態宣言後の対応

### ア 組織体制

ところで、原子力緊急事態宣言後の被告国及び原子力事業者の組織体制は、前記第2で述べたとおりであり、イメージとしては別紙図のとおりである。

この図を見れば明らかなおり、原子力事業者は、15条の事象が発生した事業所において、原子力災害の防止又は拡大のために必要な応急措置（「止める」、「冷やす」、「閉じ込める」）を取る義務を負うものの（原災法第20条）、被告国は、当該応急措置に関与するのみならず、緊急事態応急対策拠点施設（オフサイトセンター「OFC」）へ現地対策本部を設置して、包括的な措置を取る事となる。

もっとも、本件事故では、事故対応の中心的組織となるべきOFCから

して機能不全に陥り（甲A第2号証276～278頁）、被告東電との関係では原子力緊急対策本部庁たる菅首相が被告東電本社に乗り込み、原災法の想定しない、被告国と被告東電との「福島原子力発電所事故対策統合本部」なる超法規的ともいえる組織を立ち上げて現場（第一原発）への拙速な介入を繰り返すなど、事故対応は拙劣を極めた。

## イ ベント・海水注入

### （ア）ベント

本件事故においては、第一原発のうち稼働中の1ないし3号機について、電源停止により冷却装置が作動しなくなったため、原子炉格納容器内の圧力増による爆発を防ぐため、当該容器内の蒸気を外部へ逃す「ベント」（いわゆるドライベント）が実施された。

もっとも、結局、1号機及び3号機について建屋が爆発し、2号機については圧力容器が破損したことは公知の事実である。

それはさておき、本件事故翌日の3月12日午前6時50分、当時の経済産業大臣である海江田万里（以下「海江田経産大臣という。」）は、ベントの準備を行っていた被告東電に対し、原子炉等規制法第64条第3項に基づき、第一原発1・2号機について、各機に設置された原子炉格納容器内の圧力を抑制するよう措置命令を発した（甲A第2号証290～292頁参照）。

このように、被告国は、原子力災害が発生した事業所（本件では第一原発）での応急措置においても、主導的な立場で対応することができる地位を有している。

### （イ）海水注入

第一原発1号機の建屋が爆発した後、海江田経産大臣は、3月12日午後5時55分、被告東電に対し、原子炉等規制法第64条第3項に基づき、同機原子炉容器内を海水で満たすよう口頭で措置命令を行うと共

に、原子力安全・保安委員会に対し、命令文書を発出するよう指示した（甲A第2号証293～295頁及び甲A第140号証の時系列参照）。

原子炉容器内に海水注入をすれば、必然、原子力事業者は、当該原子炉の廃炉を余儀なくされるどころ、このような措置命令を行えること自体、被告国が、国策として原子力政策を推進し、強い影響力を及ぼしてきたことの証左である。

#### ウ その他（電源車の手配、自衛隊の派遣要請、放水等）

上記以外にも被告国は、全交流電源喪失後、被告東電の要請に応じて「電源車」の手配に奔走したり（もっとも、手配された電源車は、接続プラグの不整合やケーブルの長さ不足などという単純な理由で使用できなかった（甲A第141号証32～38頁）。）、自衛隊に対し、要人の輸送や放水等のため部隊の派遣要請（原災法第20条第4項）を行っている。

このように国内外の様々な機関に事故対応の協力要請を行うことは、一原子力事業者に過ぎない被告東電ではおよそ不可能であり、まさに被告国の関与がなければ行い得なかった対応である。

### （3）小括

以上より、本件事故において、被告国は、まさに「組織及び機能の全てを挙げて」、被告東電と一体となって、あるいは、「福島原子力発電所事故対策統合本部」なる組織を立ち上げ、被告東電を「呑み込んで」、全般的な事故対応を行っていることは明白である。

そしてこれこそが、原発事業が事業者単独で適切に対応できる事業ではないことの表れである。

### 3 避難に関する対応

東日本大震災及び本件事故を契機とする避難者数は、福島県民に限っても、2013年（平成25年）5月時点において県内外で合計15万人を超えていたのであり（甲A第142号証）、本件事故の傷跡の深さが実感できる。

ところで、原子力災害が発生した場合、周辺住民等の被曝を回避し、その生命・健康を守るため、住民への情報の周知や避難指示等が必要となり、通常は、加害者である原子力事業者が被害の発生・拡大を防止すべく、これら措置を取るべき義務を負うはずである。

もつとも、一民間事業者に過ぎない原子力事業者に対し、住民の居住を制限し、あるいは移動を強制するが如き権限を付与することが認められないのは当然である。

そこで、原子力災害における住民の避難措置は、原災法上、専ら被告国や自治体等が対応する仕組みとなっている（原災法第15条第3項、同第27条の2および3など）。

したがって、原子力災害という甚大かつ深刻な事態の発生を必然的に内包する原発事業は、リスク管理という面からみても、被告国の関与なしには到底成立し得ないものである。

#### 4 賠償に関する対応

準備書面7の3で述べたとおり、原発事故による損害規模は、国家予算をも超える可能性があり、一事業者に到底賠償できる金額ではない。

例えば、原発事故における被害額は、本件事故から数か月後に行われた2011年（平成23年）12月6日政府「エネルギー・環境会議」において最低5.7兆円と見積もられた。また、「フランス放射線防護原子力安全研究所」は、2013年（平成25年）2月6日、本件事故と同様の事故がフランス国内で起きた場合の被害の詳細に関する研究結果を発表したところ、同研究所は報告書の結論において、容量900メガワットの原発1基で炉心溶融が起きた場合の総被害額を4300億ユーロ（約53兆円）、事故による難民数を約10万人、除染費用を1100億ユーロ（13.6兆円）と指摘した。

実際にも、本件事故後、被告東電は、賠償における資金面の困難を理由に被告国に援助を求め、これに対し被告国は、原賠法第16条に基づき援助を行う

旨決定している。

しかし、そもそも事業者は、リスク管理と合理的な経営判断という見地から、リターンを超えるリスクを有する事業は行わないはずだし、行えないはずである。

ところが、原告ら準備書面 7 の 3 で述べたとおり、被告国は、原子力損害賠償法という法律により、原子力事業者に対し、原発事故発生により賠償能力を超える被害が発生した場合、国家予算を投入して援助することを認めることで、電力会社が原発事業を行い続けることを可能にしている。

このことから被告国が国策として強力に原子力政策を推進してきたことが分かる。

## 5 その他の対応

以上のほか、放射性物質汚染対処特措法等に基づく除染作業や災害廃棄物処理法に基づく災害廃棄物の処理、第一原発での事故処理や除染作業等を実行するための電離放射線障害防止規則の改正による原発労働者等の放射線被ばく限度基準の引き上げ、内部被曝への対策としての原災法第 20 条第 2 項に基づく様々な食品の出荷制限等、いずれも被告国でなければ行い得ない事故対策である。

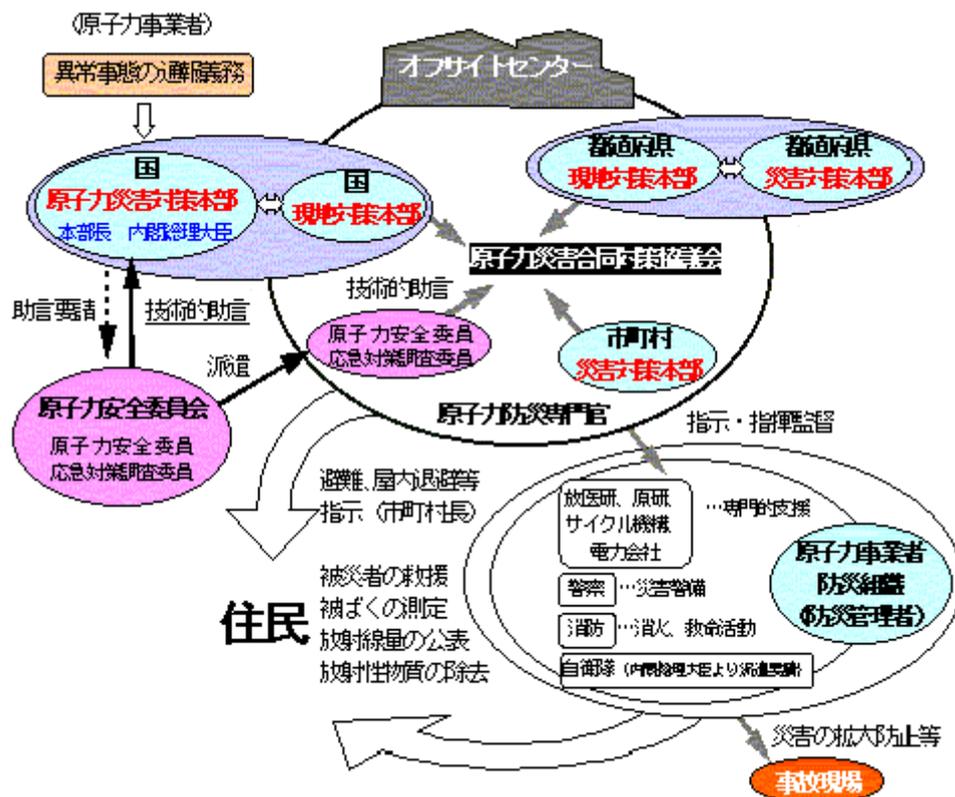
## 第 4 まとめ

以上より、原子力災害という甚大かつ深刻な事態の発生を必然的に内包する原発事業は、民間企業単独では責任を全うし得ない特殊な事業である。そして、このことは、本件事故後に被告国が「組織及び機能の全てを挙げて」事故対応を行ったことからより明らかとなった。

よって、原発事業は、原子力事業者による一民間事業などではなく、被告国が国策として推進してきた事業であることは明白である。

以上

(別紙) 原災法に基づく緊急事態宣言後の対応体制



※ 平成 12 年版「原子力安全白書」より抜粋