

3 ノー・ニューカス権を必要とする事情

2016年1月28日に、内閣府の原子力被災者生活支援チームから発表された資料によれば、福島県全体の避難者数は約10万人、そのうち避難指示による人は約7万人のことであり、したがって、残りの約3万人はそれ以外の避難者ということになる（甲60）。彼らは、一般に自主避難者と呼ばれているが、実際は、決して「自主的」に避難をした人たちではない。避難指示のあった「強制避難」に対し、「自主避難」は「自ら勝手に選択をした」というように解釈されることがあるが、それは間違いである。

正確にいえば、自主避難者とは、年間被曝量が20ミリシーベルト以下の地域から避難した人たちのことである。政府による避難指示はなかったものの、放射線の被曝影響を避けるために避難し、特に放射線の影響を受けやすいとされる子どもを連れて避難した人が多い。彼らは、裕福である等、余裕があるために避難指示もなく自ら勝手に選択をして避難したのではない。様々な情報等から総合的に判断をし、その結果、やむにやまれぬ思いで、愛着のある故郷から離れることを決心したのである。

ところが、彼らには、避難指示がなかったために、東京電力からの定期的な賠償や国からの十分な支援施策を受けることができず、また多くの誤解によって誹謗中傷にさらされ、極めて過酷な立場に追い込まれているケースが多い。すべての国民に当然に認められるべき、原子力の恐怖から免れて生きる権利、ノーコース権を国が認めていないことによる悲劇といえる。

ここでは、ノーコース権が認められるべき事情として、その具体例をいくつか紹介するとともに、彼らを支援する人たちの活動により「避難の権利」を認める法律が成立した経緯について述べる。なお、前述のとおり、自主避難者は「自主的」に避難した人たちではなく「避難指示区域外避難者」とでも呼ぶべきであるが、すでに定着してしまった言い方であることは否定できないため、ここでは便宜的に「自主避難者」という言葉を使うこととする。

(1) 追いつめられる避難者（甲61の1）

ア 福島県いわき市に住んでいたAさんは、2011年3月11日の本件地震後、高台にある親戚宅に、自営業の夫と当時3歳の娘とともに避難した。そこでは、食料は底をつき、断水していたが、津波の心配はなかった。そのときはまだ、第一原発が30数キロのところにあるということを意識することもなかったが、午後9時ころになると、政府は、第一原発から半径3キロ圏内の住民には避難を、半径3~10キロの住民には屋内退避を呼びかけた。その夜、Aさんは一睡もせずに情報収集をし

ていたが、テレビでは、第一原発は 1 号機、2 号機、3 号機が冷却機能を失い、2 号機の原子炉状態が確認できない状況だと報じていた。さらに 1 号機の圧力容器の圧力が上昇し、放射性物質が外部に漏れ出る可能性があることを指摘していた。また、事態の悪化と同時に、避難指示の範囲は半径 3 キロ圏内から半径 10 キロ圏内に拡大された。1 号機の格納容器内の蒸気を意図的に放出（ベント）する予定が報じられた。

実際のところ、3 月 12 日早朝には、すでに第一原発に近い浪江町酒井地区で平常時の約 500 倍の数値にあたる毎時 15 マイクロシーベルト、高瀬地区では毎時 14 マイクロシーベルトの空間線量が観測されていた。午前 10 時には双葉町山田のモニタリングポストで平常時の約 1000 倍の毎時 32.5 マイクロシーベルトに達していた。放射性物質はすでに漏れ出していたのである。また、1 号機の格納容器のベントが成功したとされる時刻の直後、午後 2 時 40 分には、第一原発から北西に 5.6 キロの双葉町上羽鳥で、毎時 4600 マイクロシーベルト（平常時の 15 万 3000 倍）を観測していた。一般人の被曝線量限度である年間 1 ミリシーベルトをたった 15 分足らずで超える数値である。

イ 午後 3 時 36 分、1 号機の原子炉建屋が爆発した。空高く舞い上がる白煙の爆発映像は、夕方から各局で流された。A さんは、農家で米の備蓄もあり、水道も止まっていない、いわき市南部の自分の実家に行くことを提案した。そして、家族と親戚の 10 人、さらに近所に住んでいた妊婦と子どもの合計 13 人で、車 3 台に分乗して、夜 10 時過ぎに実家に到着した。そのころには、避難指示は第一原発から半径 20 キロに拡大され、第二原発から半径 10 キロ圏内の住民にも避難指示が出されていた。A さんは、第一原発から 50 キロのところまで逃げてきていたが、チェルノブイリ原発事故の放射能汚染が 200～300 キロの範囲に及んでいたことを、スマートフォンで集めた情報で知っていた。そのため、見えない放射能の恐怖で、一睡もできない夜を過ごした。

この日の爆発後、第一原発の敷地内では、毎時 1015 マイクロシーベルト（平常時の 3 万倍以上）の放射線量が測定されていた。テレビでは 3 号機の冷却装置が失われた状況や、1 号機の爆発で被曝した人がいることを伝えていた。A さんは、2 日間、一睡もできずに放射能汚染への恐怖を感じ続け、13 日の夜更けには、母親の前でワッと泣き出してしまった。このようなこともあり、また 14 日の朝には、母親の強い勧めもあって、家族 3 人、車で関東方面へとさらに避難することになった。出発直前になると、A さんはもう両親とは二度と会えないかもしれないという思いからパニック状態となり、「やっぱり避難しない」と泣き

出してしまったが、「娘だけ、守れ」と母親に背中をバン！と叩かれて、車に押し込められ、泣きながら出発することになった。この日の午後1時過ぎには、2号機の非常用冷却装置も停止した。燃料棒がすべて露出し、「溶融の可能性がある」という報道もあった。

さらに15日午前6時10分には、2号機からも衝撃音が起き、大量の放射能漏れが発生した。午前9時38分には、定期点検中で稼働していなかった4号機についても、出火が確認された。このころすでに、フランスやドイツなど、一部の海外の政府は、日本にいる自国民に被災地や首都圏から離れるよう勧告していた。16日には、米国が第一原発から80キロ圏内の米国民に対し、避難を勧告した。東京、横浜以南への移動を求める国や、チャーター機や輸送機で出国を促した国も数多くあった。

ウ Aさんは、関東の親戚宅を目指していたが、ラジオで「埼玉県で通常の400倍の放射線量を観測した」との情報があったため、静岡県の親戚宅へと行く先を変更した。静岡県のコンビニでは、商品を手にレジへ行くと、Aさんの「いわき」と書かれたナンバープレートをじろじろ見ていた店員にお金を払い、お釣りをもらおうと手を伸ばしたとき、店員がお金を投げつけるということがあった。自分の手に「触れたくないのだな」と感じた。

静岡の親戚の家に着くと、娘が真っ青な顔でふらふらとAさんに倒れかかり、白目をむいて意識を失ってしまった。救急車で病院に行って診察を受けると「チアノーゼが出ています」と告げられた。避難の疲れが、幼い体を追い込んでいたのである。

Aさんは、すでに手続きを済ませてあった幼稚園に娘を入園させるかどうかについて、夫とも話し合った末、とりあえず1年ほど様子を見て、翌年自宅に戻ってから入園すればいいと考え、4月からの入園をあきらめることにした。

福島県全私立幼稚園協会が、2011年4月に実施した保護者を対象とした調査によると、いわき市内の37の私立幼稚園で、4月の入園予定者936人のうち265人(28.3%)が辞退した。すでに在園する園児の保護者に対する意向調査では、3277人のうち、原発が安定するまでの休園希望が623人(19%)、原発に対する不安を理由とした休園希望が401人(12%)、同様の理由による転園希望が89人(3%)に上った。

多くの保護者が不安を抱えるなか、いわき市の教育委員会は4月6日に始業式を実施すると発表した。Aさんと娘は親戚の家に残り、避難生活を続けることにしたが、夫は自営業の仕事のため、4月1日にいわ

き市へと戻っていった。

4月19日には、福島県内で子どもたちが屋外活動を行ってよいという基準値が、年間1ミリシーベルトから20ミリシーベルト、毎時3.8マイクロシーベルトと20倍に変更された。この政府の決定に対して、子どもを持つ福島県民の多くが不安を感じていたところ、4月29日には、小佐古敏壮（こさことしそう）内閣官房参与が辞任せ見を行った。

「年間20ミリシーベルト近い被曝をする人は原子力発電所の放射線業務従事者でも極めて少ない。この数値を乳児、幼児、小学生に求めることは学問上の見地からのみならず、私のヒューマニズムからしても受け入れがたい」と涙ながらに主張したのである。

また、5月23日に行われた文部科学省と市民との年間20ミリシーベルト撤回交渉には、福島県からバスで保護者70人ほどが参加したが、福島県の子どもからの「僕たちは校庭で安心して遊んでもいいのか」との質問に対して、職員が答えに詰まる場面もあった。

エ 5月になると、Aさんは、いったんいわき市の自宅に戻り、態勢を整えて再度避難することを決意した。

本件原発事故は、発生から約1か月で、国際原子力事象評価尺度（INES）で最も深刻な事故にあたる「レベル7」と発表された。事故直後には「メルトダウンはしていない」とされていたが、5月半ばには「メルトダウンしていた」と報道された。放射線測定器を持つ市民が測定し、ネットで発信していくところによれば、放射性物質は「避難指示区域」にとどまることなく、福島県内どころか県境も大きく超えていた。

食品については、福島県や周辺の県の葉もの野菜と原乳にはじまり、シイタケ、コウナゴ、タケノコと続き、6月になると関東圏の茶葉も基準値を超え、出荷制限がかかるようになった。さらには、牛肉にも出荷制限がかかり、原因になった稻わらが1キロ当たり数万ベクレルという桁違いの汚染になっていると報道された。

このような状況の中、福島県は県全域に災害救助法の適用を決め、厚生労働省もこれに対応して、自主避難者であっても、公営住宅や雇用促進住宅、自治体が借り上げた民間アパートに無償で入居できるようにすることを全国の自治体や関連する団体に通知・要請した。しかし、各自治体の対応はバラバラで、例えば静岡県や東京都では、3月に自主避難者が「借上住宅に入居したい」と問い合わせたところ、「避難指示区域ではないから」と拒否されたケースもあった。

Aさんは、埼玉県内の古い雇用促進住宅が自主避難者も受け入れて

いることを知り、6月15日、必要最低限の家財道具を運び込んで入居した。彼女は、生まれてから約30年間、いわき市を出て生活したこと、一人暮らしをしたこともなく、がらりと変わる環境に不安を感じないわけにはいかなかった。慣れない土地で誰も頼らず、人目を避けながらの、娘との二人きりの生活が始まった。古い団地の部屋の給湯器は壊れていてお湯が出なかった。必要なときにはヤカンで水を沸かして使った。顔を洗うのも、調理をするのも、狭い台所のシンクだった。「母子」での生活であることを周囲に知られないよう、人と関わらないように過ごした。廊下に面した風呂場は、明かりをつけると外に漏れてしまうため、母子で生活していることが伝わり、入浴している隙に誰かが部屋の中に入ってくることを恐れ、電気をつけず真っ暗ななかで入浴した。

オ 本件原発事故では、災害救助法が適用されたため、借上住宅はプレハブなど建築型仮設住宅だけではなく、全国の公営住宅や民間賃貸住宅も「みなし仮設住宅」として無償提供されている。しかし、一度住んだ借上住宅は、「大家の都合」「病気（診断書付き）」「著しい危険性」などの基準を満たさない限り、住み替えは認められない。住み替えると、「緊急時」ではなくなったとみなされて「避難の終了」ということになり、転居先では自分で家賃を負担しなければならなくなるのである。

このような事情から、Aさんのように、急場で借上住宅を選んだ人は数多いが、隣人トラブルや顔族構成の変化があっても転居は困難であった。福島県の「自主的避難等対象区域」に指定された地域からの自主避難者には、定額の賠償が2012年に2回あったが、それがすべてであり、継続的な賠償は一切なかった。避難費用を自身で負担することは現実的ではなかった。埼玉県では、酒を飲んだ隣人が避難してきた子どもを罵倒して頭を殴ったり、団地内の他の住人に対して傷害事件を起こしたりして何度も警察に通報されても、住み替えが認められなかつた事例もある。

そもそも、Aさんのような自主避難者は、政府が認めていない避難、つまり「自主」避難だから、どんなに劣悪な環境であっても我慢するしかないという意識にとらわれていたため、行政に「住み替えたい」と申し出ることも少なかった。「避難指示がない避難は『自主的』なもので、自己責任である」という避難者自身の意識や、世間の空気が、多くの自主避難者を苦しめる問題の根幹にあった。

(2) 壊れていく避難者（甲 61 の 2）

ア 2014年3月14日、Bさんは、夫と当時5歳の息子、3歳の娘と一緒に

家4人で、いわき市から栃木県のスポーツセンターへ避難した。そこでは、避難指示があった人も自主避難した人も含め、多くの福島県からの避難者が共同生活をしていた。子どももたくさんいたことから、Bさんの子らもすぐに仲良くなり、共有スペースのスポーツセンターのロビーで遊ぶようになった。Bさんの息子は、人一倍動き回る元気な子だったこともあり、Bさんは申し訳なさをかかえながら、避難所の掃除などを率先して行い、子どもたちにもたびたび「あまりうるさくしては駄目よ」と注意していた。

ところが、ある日、子どもたちが輪になって共有スペースで遊んでいるのを見ていた初老の男性が突然、パーテーションの壁を殴って「うるさい、静かにしろ！あっちに行け！」と叫んだ。Bさんは掃除の手を止めて駆け寄り、「どうしてそんなことを言うんですか？」と言うと、男性は掴みかかる勢いで「うるせえ！帰る場所のあるやつは、帰れ！」と怒鳴り、広いロビーにその声が響き渡った。周囲の人々に、逃がすように調理室に連れて行かれたBさんは、私は帰る場所があるのか、だから避難していることを認めてもらえないのかと、泣きながら頭の中で男性の言葉を何度も繰り返した。この時の経験がBさんに「自主避難は自己責任」という意識を植えつけ、「誰にも頼ってはいけない、自分ですべて解決しなくてはならない。誰からも『原発避難者』として認めてもらえない」、そう思って過ごすきっかけとなったのである。

イ 3月下旬になると、避難所の閉鎖がささやかれるようになつたため、Bさんはスポーツセンターの職員に「自主避難者を受け入れてくれる場所はありませんか」と相談し、4月中旬になって、埼玉県の公営住宅に入居できることが決まった。夫はすでにいわき市へ帰つており、避難に反対することはなかつたが、もともと家計が苦しく、最初から経済的な援助はできないと言われていた。Bさん自身も「自分が何とかしなくてはならない」と思つており、自分たちがこちらでの生活基盤を作り上げれば、夫もいづれ仕事を辞めて避難してしてくれるだろうと考えていた。Bさんは、公営住宅の近くでパート先と、息子と娘の保育園を見つけた。

入居後間もなく、子どもたちに朝ご飯を食べさせ、保育園に送り、仕事を向かう、仕事が終わると、まっすぐに保育園に迎えに行き、買い物をして自宅に戻り、夕飯を食べさせ、風呂に入れて寝る、という仕事と保育園の往復生活が始まった。しかし、貯金を切り崩しながらの生活を避けることはできず、生活はどんどん苦しくなつていつた。

そんなある日、夫がBさんのいないところで「あいつが勝手に避難

したんだ」と身内に話していることが分かった。Bさんは、子どもを守るために避難するのは当然だと考えていたが、夫は違ったのだということを知り、改めてショックを受けた。それでもBさんは、夫に繰り返し「こっちに避難してきて」と伝えていたが、しばらくすると「避難費用はこれからもどうにもできないよ。そっちの生活はそっちでなんとかしてほしい」と、改めて金銭的援助を一切しないと宣言された。避難生活を続けるためには、夫に頼ることなく、自分で稼ぐしかない、そう強く決意することを余儀なくされたのである。

Bさんには、いわき市に戻るという選択肢はなかった。子どもたちは泥んこ遊びが大好きで、外にあるものは手あたり次第、遊び道具として触る。いわき市で普段の生活を始めれば、子どもたちは無防備に放射能を浴びることになってしまう。しかし、幼い息子は「いわきに帰りたい」と泣いた。

ウ 2011年11月、Bさんは離婚を決意した。避難から8か月、「夫婦二人で一緒に子どもを守りたい」と願っても、夫にはそう思ってもらえないという事実を、毎日突きつけられる状況に耐えられなくなってしまったのである。夫は離婚を受け入れたが、養育費を支払う意思はなかった。

Bさんは少しずつ壊れていき、夜になるとアルコールに頼るようになった。最初は500ミリリットルの缶酎ハイを1本飲む程度だったが、徐々に増えていき、多いときには一晩で6缶パックがなくなっていた。毎晩、寂しくて泣いていても、酒を飲み始めれば、すべて忘れることができた。

毎晩、3時間眠ると目が覚めてしまう。もう一度眠ろうとしても、どうしても眠れない。ようやく眠れそうになると、もう起きて朝の支度をしなくてはならない時間になっていた。

子どもたちの笑顔も減っていた。気持ちのゆとりのなさから些細なことで叱ってしまう。子どもたちは、自分の顔色をうかがうようになっている。Bさんはそう気づいていた。

部屋の雰囲気を変えて気持ちを立て直そうと、Bさんは、思い切って、部屋のカーテンを替えることにした。ところが数日後、Bさんはゴミを出すために外へ出たところ、同じ団地に住む女性から「カーテンを替えたのね。いいわねえ、避難者は東電からお金をもらえて」と言って立ち去っていったのである。この時期、東電から自主避難者への賠償はなかった。これだけ苦しい生活をしているのに、カーテン1つ替えただけでも責められるのか。国からも、福島県からも見捨てられ、世間にも認められない。どこにも自分の味方はいないという耐え難い孤独感がBさ

んを襲った。

エ 2012年の夏ころから、Bさんの体調に異変が起きた。くるくると目が回るようになったり、スーパーで買い物をしているときに息ができなくなり、手の震えが抑えられなくなった。仕事中にもめまいが起き、倒れて、しまった。しかし、病院に行く余裕もなく、漢方薬を処方してもらって、なんとかフルタイムの仕事をこなしていた。

疲れ果てて仕事から帰ったBさんは、子どもたちと会話を楽しむどころか、つい子供たちにあたってしまい、些細なことで感情にまかせて叱りつけてしまうことが増えた。思い余って、手が出てしまうこともあった。夜、子どもたちが寝静まり、一人になると、毎日「死にたい」と思った。「こんな風に生きたい」「こんな風に育てたい」などというささやかな願いは、もう叶わない。失ってしまったものは、あまりに大きかった。酒の量も、日に日に増えていった。

ある日、Bさんは、仕事に行けなくなった。その次の日も、起き上がることができなかつた。そして、その次の日も。もう限界だった。「原発事故のせいだ」と言いたくても、「帰る場所のある人」と言われ、賠償をもらっていないのに「賠償があつていいわね」と言われる。周囲のすべての人から責められているようで、外に出ることもできなくなつた。

娘の保育園の送迎と買い物以外は、部屋に引きこもる生活となり、これを知った近所の人からは、さらに「たくさんお金をもらっているのでしょうか。余裕があつていいわね」と言われたが、言葉を返す気力もなくなってしまった。それからしばらくして、Bさんは、生きていくために「今はこうするしかない」と自分に言い聞かせ、生活保護を受けることにした。

(3) 閉ざされる自主避難という選択（甲 61 の 3）

後に詳述する「避難の権利」を認めた子ども・被災者支援法が制定された2012年末、逆にこの権利を否定することにつながる重大な決定が下された。福島県は、県外へ避難する人に提供する借上住宅について、新たな受付はしないと発表したのである。自主避難者にとって唯一の経済支援ともいえる住宅無償提供がなくなるということは、事実上、自主避難の道は、このとき閉ざされることになる。

この発表の約1年前、本件原発事故からわずか8か月の2011年11月11日に、福島県は、一度、被災者を受け入れている各都道府県に対して、2011年12月末で借上住宅の新規受付を終了するよう連絡していた。しかし、被災者支援団体などから延長を求める要望・意見などが多数寄せら

れたために、撤回し、継続していたという事情がある。

災害救助法を所管する厚生労働省と福島県との、2011年11月末の協議では、厚労省が「なぜ震災から1年以上経過した時期まで（借上住宅）受付をしなければならないのか」「年内（2011年内）いっぱいで受付をやめるようにしてほしい。特に新規受付については完全に締めてほしい」と要望した。「福島県外への人口流出を防ぐために、借上住宅の新規受入れを打ち切れ」というのである。これに対し、福島県は「年度替わりに自主避難しようとする人も多いのではないか」「終期を打ち出せる状況にはない」などと反論している。

2012年5月に、福島市が行なった「放射能に関する市民意識調査」によれば、調査委回答者3022人のうち、「できれば避難したい」と「今も思っている」人が982人（32%）にのぼった。

これに対し、国は、借上住宅の新規受付の打切りの情報すら、出し渋った。記録によれば、厚労省の担当者は協議の中でこう発言している。

「国としては周知するつもりはない。周知期間をとれば駆込み需要も増え、自主避難を促す結果となり、また復興庁から叱られてしまう」

このような協議がされている最中の2012年4月、避難者の数はピークとなっていた。福島県は当初「まだ避難したい人もいる」と主張していたが協議を重ねるにつれ、2012年夏頃からは徐々に「県外流出を避け、県内への帰還を促す」、つまり、県外自主避難者への借上住宅の新規受入れを終了する一方、県内での借上住宅の新規受入れは継続するという、住民の県外流出を防ぐ施策が固まっていった。

国と福島県は、被曝を避けたいという国民の選択肢を消し去り、安全や健康への配慮という、行政として最も重要な役割を放棄して、ただ福島県の人口流出を避ける施策にひた走ったのである。

（4）避難の権利

ア 日本版チェルノブイリ法の必要性

2011年7月に設立された自主避難者の支援を目的とした法律家団体「福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク（SAFLAN）」は、「避難の権利（あるいは、避難する権利、選択的避難権ともいう）が認められるべきであると主張してきた。

彼らによれば、避難の権利とは「一定の線量以上の放射線被曝が予想される地域の住民には、自らの行動を選択するために必要な情報を受け、そして避難を選択した場合に必要な経済的・社会的支援を受ける権利」である。

かかる権利については、チェルノブイリ原発事故の5年後に、ロシ

ア、ウクライナ、ベラルーシの3か国で成立した、いわゆるチェルノブイリ法にその先例を見ることができる。これらの法律には、いずれにおいても、①選択的避難区域の設定、②避難の権利の実質的保障の2つの要素が含まれている。

つまり、チェルノブイリ法では、義務的に避難しなければならない地域と、避難の問題が生じない地域との間に、避難することも、そこに留まることも、いずれも認められる「選択的避難（移住権付与）地域」が設けられている。当該地域においては、避難を選んだ場合には避難先での住居や雇用の手当などの社会的な保護が与えられ、また、留まる選んだ場合には、被曝リスクに対する補償としての一定の給付がなされるなど、国の責任による対応が保障される。

自らと子どもたちの健康と生命を守りたいという気持ちは、人間としての最も根源的かつ当然の要求の一つであることからすれば、避難の権利を憲法上の人権として位置付けたうえで、それを具体化するものとしての日本版チェルノブイリ法の立法が必要と考えられた。そこで、SAFLANは、「子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク」と連名で、2012年2月25日、「原発事故によって生じた放射線被曝の被害者に対する恒久的な対策立法の制定を求める立法提言」を発表した。その中では、年間1ミリシーベルトを超える原発事故由来の放射線被曝が予想される地域を選択的避難区域に指定することをはじめ、当該区域からの避難者の生活再建支援のための諸方策を講じること、個々人の求めに応じて累積被曝線量を管理するための健康管理手帳を交付し、健康診断・医療費の無料化など、適切な措置を講じることなどを求めている。

イ 法律制定への動き

2012年2月16日には、日本弁護士連合会が「福島の復興再生と福島原発事故被害者の援護のための特別立法制定に関する意見書」を公表し、その中で、「居住地から避難するか、残留するかなどの意思決定に当たっては、被害者に対し、放射性物質による現在の汚染状況と今後の除染計画や風雨などに伴う放射性物質の移動などを予測した上で、中長期的な汚染状況の変化を適切に予測し、その正確な情報の提供をするとともに、被害者の自己決定権を尊重し、どのような決定を下した者に対しても、その状況に応じて十分な支援を行うこと」などと述べた（甲62【2頁、12～13頁】、太字引用者）。

また、国会議員らも子どもや妊婦等を対象とした特別の施策を求める法律案を提出した。その中でも、同年3月28日に民主党の谷岡郁子

議員らを中心として参議院に提出された「東京電力原子力事故の被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律案」(甲 63) では、放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域を「支援対象地域」とし、同法の基本理念の一つとして、被災者生活支援等施策は、被災者一人一人が「支援対象地域における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない」と定めた(第 2 条 2 項)。そして、支援対象地域から避難した自主避難者について、国は「支援対象地域からの移動の支援に関する施策、移動先における住宅の確保に関する施策、移動先における就業の支援に関する施策、移動先の地方公共団体による役務の提供を円滑に受けることができるようにするための施策、支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策その他の必要な施策を講ずるものとする」とし、「避難の権利」の実質を保障する規定を置いた(第 9 条)。

このように、避難の権利を認め、それを実現するための日本版 Chernobyl 法の制定に向けて、様々な動きが加速していったのである。

ウ 子ども・被災者支援法

2012 年 6 月 21 日、ついに「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者生活支援等に関する施策の推進に関する法律」、通称「子ども・被災者支援法」が成立し、同月 27 日に公布された。

同法においても、前記法律案と同様に「支援対象地域」が定められ、同様の基本理念(第 2 条 2 項)と自主避難者に対する施策として、国は「支援対象地域からの移動の支援に関する施策、移動先における住宅の確保に関する施策、子どもの移動先における学習等の支援に関する施策、移動先における就業の支援に関する施策、移動先の地方公共団体による役務の提供を円滑に受けることができるようにするための施策、支援対象地域の地方公共団体との関係の維持に関する施策、家族と離れて暮らすこととなった子どもに対する支援に関する施策その他の必要な施策を講ずるものとする」と、より子どもの生活に配慮した規定を置いた(第 9 条)。

まさに、避難の権利が存在することを前提とした法律である(甲 64)。

同法は、あくまでも理念法であり、具体的な施策としては、政府の基本方針の決定を待たなければならないし(第 5 条)、支援対象地域についても「放射線量が……一定の基準以上」とあるだけで、具体的な定め

はない等、あくまでも「出発点」に過ぎない。

しかし、現実に「避難の権利」を認めた法律が成立したという画期的な意義は、十分に評価されるべきものである。

(5) 小括

被曝を避けたい、特に放射能の影響を強く受ける子どもたちを、少しでも被曝のリスクから逃れさせたいと考えることは、誰もが持つ当然の要求である。そして、少なくとも合理的な理由によって被曝のリスクがあると判断できる場合、それを避けるために行動することは、当然の権利といえる。そして、前述のとおり、本件原発事故においては、いわき市等、相当範囲にわたって放射能による被害の発生に不安感を抱くことには、十分な合理的な理由があった。ところが、国や県の政策にそれが反映されず、

「自主避難」は「自ら勝手に選択をした」かのような扱いを受けてきたために、避難指示区域外から避難した人々は、不当かつ苛烈な状況に置かれてきた。まさに、人権侵害が連鎖的に発生しているのである。

これに対し、子ども・被災者支援法が成立し、ここでは、「避難の権利」が認められている。しかし、現時点において、同法の成立によって、自主避難者らが救済されたという事実は、未だどこからも伝わってこない。

「避難の権利」は、ノー・ニュークス権が、原発事故の発生後に転化する権利の内容の一部を構成するものであるが、結局のところ、原子力の恐怖から免れて生きる、という、人として当然要求すべき根源的な利益が憲法上保障される人権として認められない限り、今も続く悲劇を終わらせるとはできないのである。

4 モラルハザード

モラルハザードとは、本来は保険用語で、保険をかけてあるからと故意や不注意で事故を起こしてしまう危険性をいうが、それが拡大して、一般的に「金融機関や預金者、企業などが節度のない利益追求に走るような、責任感や倫理性の欠けた状態。倫理の欠如」（大辞林、太字引用者）を意味するものとして使われている。

本項では、責任集中制度によって免責とされた原発メーカーが、著しいモラルハザードに陥っていたことを論証する。

(1) 本件原発事故で明らかになったモラルハザード

ア ひとたび原発事故が起きれば、その被害は甚大かつ長期に及ぶ。一般的な製造物はもちろん、航空機など通常より高度の安全性が求められる製造物と比較しても、原発事故の被害の甚大性は明らかであり、原子力発電所には、万が一にも事故を起こさないという絶対的な安全性確保が求められる。

しかし、原審にて控訴人らが主張してきたとおり、被控訴人ら原発メーカーが、経済合理性を追求し、原発の安全性を確保するという基本的かつ絶対的な義務を怠ってきたことは明白である。

(イ) このことは、次のとおり、本件原発事故原因の検証においても明らかになっている。

(ア) 被控訴人ら原発メーカーは、多重防護の思想から、原発には幾重にも安全装置が設置されており、設計値上、その一つ一つが機能しない確率が低く、結果的に、シビアアクシデントの発生確率が数字上は低くなることから、シビアアクシデントは「発生しない」と考えてきた。

スリーマイル島やチェルノブイリで、実際にシビアアクシデントが発生したことを受け、1989年7月に米国原子力規制委員会(NRC)がシビアアクシデントを前提とした安全対策を発表するに至ったとともに、日本の原子力関連団体の見識は変わらず、翌1990年、資源エネルギー庁は、「国内プラントの外部電源及び非常用ディーゼル発電機の信頼性は良好であり、現状の設備でこの規制を満足する……我が国のプラントに対しては同様の対策を直ちに反映させる必要はない」と、シビアアクシデント対策をとる必要性がないと断じた（訴状 第8章 第3の4ほか【148頁】、甲13）。それどころか、政府や電力会社、原発メーカーなどいわゆる「原子力ムラ」は、国民に対し、日本の原発の優越性を強調して、「安全神話」をことさらに喧伝したのである。

この点につき、政府事故調は、安全対策の基礎となるリスクの捉え方につき、従来は発生確率の大小を判断基準としてきたが、原発は他の一般的な機械や建築物と異なり、「たとえ確率論的に発生確率が低いとされた事象であっても、一旦事故・災害が起こった時の被害の規模が極めて大きい場合には、しかるべき対策を立てることが必要」であるとして、リスク認識の転換の重要性を指摘している（甲1【413頁】）。

本件では、被控訴人ら原発メーカーは、シビアアクシデントの発生の可能性を発生確率論の視点から不当に軽視した結果、福島第一原発における水位計の欠陥や代替注水系の欠如、冷却装置の欠陥といった数々の設計上の重大な欠陥を看過・放置したのである。

(イ) 本件原発事故では、事故発生当初、1号機に設置されたIC（非常用復水器）の作動確認ができなかつたことが、メルトダウンを招いた一因となっている。

ICは、電源喪失時の非常用冷却システムとして作動するはずであるが、運転開始直後を除き約40年にわたり試験運転や作動訓練を行っていなかった。本来、ICが作動する際には、大量の蒸気が外部に放出され、それに伴って大きな音が出るため、外部から作動しているかがすぐに分かるのであるが、現場作業員は、誰1人として、ICが作動している状況を見たことがなかったため、少量の煙が出ていることをもって、ICが作動していると思い込んでしまったのである（原告第5準備書面 第1章 第2の3（1）ウ【20～21頁】、甲43【62頁】）。

原発事故においては、原発を停止した後、原子炉等を冷やすことが極めて重要なため、冷却システムが作動しているか否かによって、その後の対策や作業内容は、当然ながらまったく違ってくる。したがって、冷却システムが作動しているかどうかも分からぬなどということは、致命的な判断ミスにつながるものであって、決して許されない。よって、少なくとも作業員らが非常用冷却システムの作動中の状況を把握するための試験運転は、必ずすべきであった。

それにもかかわらず、非常用冷却システムの試験運転さえせず、その安全性のみを喧伝する被控訴人らの姿勢からも、そのモラルハザードは顕著である。

（ウ）また、本件原発事故では、格納容器内減圧するためのSR弁（主蒸気逃し弁）が作動しなかったことも重大な原因となっている。

この点につき、被控訴人東芝の元技術者で原子炉格納容器の設計を担当した後藤政志氏は、「意見書」（以下「後藤意見書」という）において、「SR弁の不作動問題は、『そもそも格納容器およびその中の機器、計器、装置システムすべての設計が“設計基準値”（格納容器の最高使用圧力及び最高使用温度）を基にしていること』に対して、『過酷事故に関しては、東芝の格納容器設計部門が協力会社であるIHIと共同して格納容器の構造的な限界圧力や限界温度を評価しているが、格納容器の中の機器、計器、装置システムが設計基準を越えた使用環境条件（雰囲気）つまり過酷事故条件でどうなるかを正面から評価していなかったから』と推測する。つまり、設計基準と過酷事故基準がダブルスタンダードになっていて、格納容器だけは一応2つの基準で評価しているが、他の機器類の設計基準値は変わらないので、SR弁メーカーの技術者は、SR弁を強制的に開く圧力値を設定する時に、格納容器の設計基準値を用いていることになる。したがって、バルブメーカーの技術者は、『格納容器内の圧力が

設計基準値を超える過酷事故状態になると背圧により SR 弁は開かない』といふが、そのことを原発メーカーの SR 弁の設計担当は分かっていなかつたのではないか」と指摘している（甲 65【29 頁】、太字引用者）。

このダブルスタンダードの問題は、シビアアクシデントの発生可能性を不適に軽視し、原発の安全性を追求してこなかつたという被控訴人ら原発メーカーのモラルハザードを端的に示している。

さらに後藤意見書は、「ちなみに、この格納容器内の環境条件に関する問題は SR 弁に限ったことではなく、原子炉の水位系が過酷事故時に正常に機能しなかつた問題、格納容器内の計器類の不具合が電源喪失とは別に発生した可能性、バルブの開閉に影響を与えた可能性、他の計測システム機器類および冷却システムすべてに關係する重大な問題である。格納容器の設計条件は原子力発電プラントの設計の土台であるが、電力会社も原発メーカーも、過酷事故が本気で起きると思って検討してこなかつたからだという点は、国会事故調、政府事故調、民間事故調で指摘されている」として、シビアアクシデントに対する被控訴人らの認識の甘さを指摘している（甲 65【30 頁】、太字引用者）。

なお、本件各号機に使用されているマーク I 型格納容器の容量不足については、1976 年 2 月、被控訴人 GE の元幹部ブライデンボーラーが重大な欠陥として指摘しているが、被控訴人らは、これを無視するかのように、特に設計変更することなく同型の格納容器を製造・供給し続けている。

(エ) 日本の原発は米国の原発技術・設計に依拠しているが、米国の原発はそのすべてが川沿いに設置されているため、津波はもちろん、それほど多くはない地震への対策も十分に施されてはいない。これに対し、日本は地震大国である上、大量の水を確保するため、日本の原発はすべて海沿いに設置されている。

そのため、米国から原発技術・設計を導入する際、地震や津波への対策が必要不可欠であることは当然である。

しかし、例えば、福島第一原発の非常用ディーゼル発電機は、通常の電源と同じく、建屋の地下 1 階に集中して設置されており、津波による浸水の危険が極めて高い。通常の電源が何らかの理由で停止した際、1か所に集中する非常用ディーゼル発電機が浸水すれば、全電源喪失に至るのは当然であり、そうだとすれば、非常用電源としてなんら意味をなさないことは言うまでもない。

しかし、非常用ディーゼル発電機の設置場所ひとつをとってみても、原発の基本設計の変更には莫大なコストがかかることから、米国の原発技術・設計を日本に導入する際、その基本設計は変更されることはなかった。

すなわち、原発メーカーが、経済的合理性を優先した結果、日本の原発は、地震や津波への対策が極めて不十分なものとなっているのである。

ウ さらに、後藤意見書は、長年原発メーカーにおいて安全設計の中心となる格納容器の設計を担当した技術者として、原発メーカーの責任を次のとおり指摘している。

「通常の技術であれば、事故時に安全装置が働くか検証してから使うが、原発は実規模で事故を再現する実験が不可能であることから、小規模な実験だけで実用化を進めた。この時点で、炉心溶融を起こせば格納容器ももたないことを、メーカーと研究者は熟知していた。しかし、何としても原発の実運用を進めたい意向の産業界の力と、その内部および周辺の科学者・技術者が安全性に関する実験と評価を試みて、都合の悪いデータは公表せず、都合の良い結果だけを集めて公表するようになった。こうしたこととは、電力会社や政府・規制機関が経済的な理由や将来の展開を夢想した国策を基に、その下で技術的な開発と製作をしてきた原発メーカーとしての『何としても原子力を企業収益の根幹に置こうとする』強い意志により益々、検証が不十分な原発を世に出していく」

「こうした原子力業界および国策の中で、原発メーカーは自ら安全を追求する姿勢が無くなってきた。特に1990年代に筆者自身が体験したことだが、外部に向かって『原発は絶対安全だ』と喧伝している内に、メーカー内に新しく入ってきた技術者がこの宣伝文句を信じるようになり、技術における安全性の追求を放棄するようになってしまった。建前で言っていた安全神話にメーカー自体が侵されていった。1990年代後半に格納容器設計部門で私が格納容器の耐性評価の必要性を説明する為、新人に格納容器の破壊モード（壊れ方）について説明すると、私の部下にあたる中堅の技術者が『そんなことを言ったら若い技術者が仕事ができなくなるからやめて欲しい』と私をたしなめた。この時すでに、原発メーカーで格納容器を担当している中枢部門は『格納容器が壊れることはない』という安全神話に取りつかれていた。こうなると、一技術者の発言など全く通じないことになり、むしろ『格納容器が壊れることがある』とか『格納容器がどの程度までもつか』などという発言や