

和解仲介手続申立書

平成25年5月29日

原子力損害賠償紛争解決センター 御中

申立人ら代理人 福島県双葉郡浪江町
代表者 町長 馬 場 有

申立人ら復代理人 弁護士 日 置 雅 晴

同 弁護士 濱 野 泰 嘉
ほか

申立人の表示 別紙申立人目録記載のとおり

代理人の表示 別紙代理人目録記載のとおり

〒100-8560 東京都千代田区内幸町1-1-3

相手方 東京電力株式会社

浪江町原発ADR集団申立事件

<目次>

第1 申立の趣旨

第2 申立の理由

1. 本件事案の概要

- (1) はじめに
- (2) 「中間指針」について
- (3) 補足

2. 当事者

- (1) 申立人、相手方
- (2) 申立代理人～町が町民を代理することの意味
 - ア 総論
 - イ 町が町民による申立てを代理する意味（町の決意）
 - (ア) 町・町民の総体としての被害
 - (イ) 町の決意
 - a 生活再建のための完全賠償の請求
 - b 町民の連帯
 - c 地域コミュニティの価値を問う
 - (ウ) 町民集団申立てによることの合理性

3. 本件事故の経過と現状

(1) 原子力発電所事故の発生と被曝

- ア 原子力発電所事故の発生
- イ 津島への退避（3月12日）
- ウ 二本松市への避難（3月15日）
- エ 情報提供の不備による不要な被曝
- オ 被曝の恐怖

(2) 避難と避難所での生活

- ア 避難の状況
 - (ア) 避難開始以前の状況
 - a 3月11日段階で避難指示等が一切なかったこと
 - b 3月12日早朝の避難指示対象区域拡大（半径10km圏内）時にも、避難指示等が一切なかったこと
 - (イ) 避難の開始
 - a 独自の避難検討、避難開始
 - b 当時の町民の認識、「着の身着のまま」の避難

- c 津島地区への避難、災害対策本部の津島移転
- d 避難者のオーバーフロー、その他の地域への避難
- イ 避難所生活の開始
 - (ア) 一時避難所→二次避難所→仮設住宅等
 - (イ) 一次避難所における生活
 - a 一次避難所となった施設
 - b 各避難所の規模と避難者の数
 - c 各避難世帯のプライバシー保護施策
 - d 各避難所に設置された水場・トイレ等の数
 - e 避難所生活における入浴状況
 - f その他
 - (a) 食事の状況
 - (b) 避難所における子どもの生活について
 - (c) ペット
 - (d) 畜産農家
 - (e) 放置された自宅の状況、犯罪被害等に対する不安
 - (ウ) 二次避難所における生活
 - a 二次避難所への避難
 - b 二次避難所の生活の状況
 - (エ) 避難所生活による健康上の問題
- (3) 仮設住宅等での生活
 - ア 仮設住宅への入居
 - イ 仮設住宅等の環境
 - ウ 仮設住宅等での生活
- (4) 子どもへの影響
 - ア 学校の閉鎖・統合・移設
 - (ア) 浪江町立小学校
 - (イ) 浪江町立中学校
 - (ウ) 浪江町内の県立高校
 - イ 児童・生徒数の減少
 - (ア) 本件事故前後の浪江町立小学校の児童数
 - (イ) 本件事故前後の浪江町立中学校の生徒数
 - (ウ) 本件事故前後の浪江町内の県立高校の生徒数
- (5) 高齢者への影響、健康面への影響
 - ア 世帯破壊
 - イ 健康状態の悪化、認知症等の悪化

(6) 家族の離散

ア 事故前の浪江町の家族形態について

イ 原発事故による家族の離散

(7) 中間指針・総括基準制定の経緯

ア 制定経緯

イ まとめ

(ア) 精神的損害の損害額が月額 10 万円と決定された経緯について

(イ) 被害状況の確認について

(8) 町の現状

ア 町民の状態

イ 町の現状

(ア) 復興ビジョン

(イ) 復興計画

(ウ) 現実の復興の見通し

4. 東京電力の責任

(1) 東京電力の損害賠償責任事由 (原子力損害賠償法第 3 条)

(2) 相手方の加害態様の悪質性

ア はじめに

(ア) 相手方が負担する義務について

(イ) 相手方の事故発生防止義務違反

(ウ) 相手方の被害拡大防止義務違反

イ 相手方の義務違反

(ア) 相手方が負担する義務について

(イ) 相手方の事故発生防止義務違反

a 大規模な津波が福島第一原発を襲うことの見込み可能性

b 事故発生防止義務の内容

c 相手方による事故発生防止義務違反

(ウ) 相手方の被害拡大防止義務違反

a 相手方の被害拡大防止義務の認識 (原発事故の見込み可能性)

b 相手方の被害拡大防止義務の内容

c 相手方による被害拡大防止義務違反

5. 損害論総論

(1) 継続的不法行為、責任の内容

(2) 中間指針・総括基準の考え方と運用の実際についての批判的検討

ア はじめに

イ 審査会が決定した慰謝料基準の問題点

(ア) 慰謝料基準の決定に際して被害地の現状と被害の実態を把握しておらず、決定過程に透明性が欠けていること

(イ) 慰謝料基準の根拠が明確ではないこと

(ウ) 中間指針による慰謝料改定が適切に実施されていないこと

ウ 小括

6. 損害論各論

(1) 被曝による精神損害

ア 震災後3月17日頃までの浪江町一帯の放射能汚染状況

イ 津島地区での被曝

(2) 避難生活による精神損害

ア 避難すること自体に伴う精神的苦痛

イ 避難所の移動に伴う精神的苦痛

(ア) 移動理由を知らされないままの避難所の移動に伴う精神的苦痛

(イ) 何か所にも移動しなければならなかったことによる精神的苦痛

(ウ) 各避難所での生活日数が短く、頻繁に移動しなければならなかったことによる精神的苦痛

(エ) 移動距離等による精神的苦痛

ウ 避難所生活における精神的苦痛

(ア) 当初の避難所生活における苦痛

(イ) 二次避難所へ避難しなかった者について

(ウ) 二次避難所生活に伴う精神的苦痛

エ 小括

(3) 仮設住宅、借上げ住宅等での生活による精神損害

ア 仮設住宅への入居

イ 仮設住宅等の環境

(ア) 仮設住宅等の狭さ

(イ) 寒さ・暑さ

(ウ) 仮設住宅等の不都合

(エ) 遮音性の低さ

ウ 仮設住宅等での生活

(ア) 無力感

(イ) 喪失感

(ウ) 社会的劣等感

(エ) 家族との別離

(オ) 孤立感

(カ) ストレス・精神的不安定・身体への影響

- (キ) 生活費用の増加
- (ク) 気候の違い
- (4) 子どもへの影響
 - ア 被曝による影響
 - (ア) 被曝による身体的影響
 - (イ) 被曝による精神的影響
 - (ウ) 被曝による差別・偏見
 - (エ) 屋外活動の制限による影響
 - (オ) 検査対象
 - イ 生活環境の変化による影響
 - (ア) 学校生活について
 - a 転校等を余儀なくされたこと
 - b 転校等による友達等との別れ
 - c 転校による差別・偏見
 - d 転校等による環境の変化
 - e クラブ活動や部活動の制限
 - f 物資の不足
 - (イ) 家庭生活について
 - a 家族の崩壊
 - b 住環境の変化
 - c 家庭の経済的困窮
 - d 家族の精神的苦痛
- (5) 高齢者への影響、健康面への影響
 - ア 世帯破壊
 - イ 健康状態の悪化、認知症等の悪化
- (6) 家族の離散
 - ア 居住環境の変化による離散
 - イ 就業条件の変化による離散
 - ウ 通学状況の変化による離散
 - エ 介護による離散
 - オ 生活環境の変化による精神的対立
 - カ 小括
- (7) 地域コミュニティ破壊
 - ア はじめに
 - イ 自然環境の破壊による損害
 - (ア) 自然環境そのものの破壊

- (イ) 自然環境に密着した営みの破壊
- ウ 社会環境の破壊による損害
 - (ア) 政治機能の破壊
 - (イ) 文化機能の破壊
 - (ウ) スポーツ・交流機能の破壊
 - (エ) 社会機能の破壊
 - (オ) 経済機能の破壊
- エ 公害事件における和解例との対比
- オ 小括

第3 結論

第1 申立の趣旨

1. 相手方は、福島第一原発事故により浪江町全域に高濃度の放射性物質を放出させ、申立人らの生活のみならず、浪江町全体を崩壊させたことに対する法的責任を認め、申立人らに対し、真摯に謝罪する。
2. 相手方は、前項の責任に基づき、浪江町全域を、平成23年3月11日以前の放射線量のレベルまで、最大限の努力をもって速やかに除染する。
3. 相手方は、第1項の責任に基づき、申立人らに対し、平成23年3月11日から第2項の除染を達成するまでの間、その精神的損害の賠償として、現在の1人月額10万円の支払いに加え、1人月額25万円を支払え。
4. 相手方は、申立人らに対し、本件申立に関して支出を余儀なくされた適切な弁護士費用および実費相当分を支払え。

第2 申立の理由

1. 本件事案の概要

(1) はじめに

今回の浪江町原発ADR集団申立（以下「本件申立」という。）は、原子力事故により避難を余儀なくされた浪江町民が団結して主体となり、東京電力に対して、謝罪と原状回復を求めるとともに、損害賠償のなかでも精神的損害における慰謝料に限り増額を求めるというものである。

福島県双葉郡浪江町は、平成23年3月11日に発生した福島第一原子力発電所における事故（以下「本件原発事故」という。）によって撒き散らされた放射性物質によって、町の全域が避難区域に指定され、現在も、約2万1000人の全町民が避難を余儀なくされている。

かつての豊かな故郷を奪われた状態は、事故から2年以上経った現在でも継続し、精神的な苦しみは継続するにとどまらず、日々増幅している。今もなお福島第一原発では放射性物質の排出を完全にコントロールできておらず、除染活動も遅々として進んでいない。

一方で、浪江町民は、精神的損害（慰謝料）について、東京電力から、生活費の増加費用を含めての月10万円という、実態に合わない低廉な賠償のみを受け取って、仮設住宅や借り上げ住宅、県外や海外という今までと全く異なる生活環境に押

し込められている。

本件申立は、この状況の中、あまりに実態と合わない慰謝料金額に対して、妥当性を欠いていることを明確にし、是正を求めるものである。

(2) 「中間指針」について

原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）は、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）18条2項2号に基づき、「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」（以下「一般指針」という。）として、平成23年3月11日の東日本大震災を起因とする東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害（以下「本件原子力損害」という。）に関して一般指針を決定・公表した。その主なものが、審査会が平成23年8月5日に決定した「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下「中間指針」という。）である。

しかしながら、審査会は、中間指針の決定に際して、現地（被害者の避難地を含む）に赴いて被害状況を調査せず、被害住民から直接に意見を聴取せず、また、浪江町をはじめとする関係市町村の要望を取りまとめることもなく、すなわち被害実態に関する十分な実態調査と資料に基づくことなく、福島県浪江町町民（以下「浪江町民」という。）を含む被害住民の「避難生活等を余儀なくされたことによる精神的損害の賠償額」の「目安」（以下「慰謝料基準」という。）を決定・公表した。

そしてこれについては、相当以前に策定されたものであるが、その後の被害実態の判明や長期化、除染の遅れ等が明確になっているにもかかわらず、その後実態を踏まえた改訂がなされていない。

このため、本件原子力損害の被害者が多数であるため審査会の組織に関する政令を改正して創設された原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原紛センター」という。）は、審査会により決定された中間指針の慰謝料基準に準拠して審査会に代わって和解仲介を実施するため、その和解仲介の判断は、被害実態を反映したものとなっていない。

そもそも中間指針は、原子力損害の「当面の」全体像を示すものであって（「はじめに」2頁）、暫定基準であることは明白である。また中間指針では、「中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である」（「はじめに」2頁）とも記載されている。この趣旨は、実態に即した賠償こそなされるべきで、中間指針が独り歩きし、賠償されるべき実態を看過した形式的判断に流れることにあえて警鐘を鳴らしたものといえ、この趣旨はもちろん、共通損害たる慰謝料請求にも妥当する。さらに、精

精神的損害について、中間指針は、「少なくとも以下の精神的苦痛は」賠償すべきとしているものであって（中間指針 17 頁）、同指針にあがっていない（指針策定段階で考慮されていない）精神的損害の賠償を否定するものでもない。

すなわち、中間指針では考慮されていない精神的苦痛についても、中間指針はその賠償を否定していない。中間指針では考慮されていないと思われる精神的苦痛は広範囲にわたるが、現在の賠償の内容は生活の現状・実態を反映したものとは到底言えないし、また少なくとも中間指針の明文上から見ても、後に述べる「被曝の恐れ」やこれに付随する苦痛、「コミュニティの破壊」やこれに付随する苦痛等が精神的損害として考慮されていないことも明白である。

今回、浪江町が代理人となり、浪江町民を代表して、特に町民の被った精神的損害（慰謝料）に限って原紛センターに和解仲介手続（ADR）の申立てを行うに当たり、原紛センターが実質的に準拠している審査会の定めた中間指針の慰謝料基準の問題点や、そこで考慮されていなかったがその後に判明した精神的損害の内容を明らかにすることで、原紛センターが従来 of 慰謝料基準にとらわれず、浪江町民の被害の実態を精確に反映した和解仲介案を作成し、相手方がこれを受諾するように求める。また、本手続外でも、上記指針についても、現在までに判明した損害の実態に即して改定されることを、強く求める。

なお、原賠法 18 条 2 項 2 号によれば、一般指針は、原子力損害の被害者と加害者が自主的解決をする際の指針であり、審査会がいうように、あくまで「目安」に過ぎないものであるため、原紛センターは、具体的紛争に当たって中間指針を修正して、公正・適切な慰謝料を認定することができるものである。

(3) 補足

なお、今回の慰謝料請求はあくまで、復興のめどが立つまでの暫定的な損害の中で、最低限の金額を求める暫定的な請求（一部請求）である。すなわち、今後の被害拡大ないし確定の際になされる可能性のある、全損害にかかる再度の請求を排除する趣旨ではないことを、念のため最初に述べておく。また、慰謝料請求についても、個別事情に基づく損害賠償の増額を排除するものでもないし、すでに支払われている月額 10 万円の支払いについては、争いのない部分として当然に、支払いの継続を求める。

2. 当事者

(1) 申立人、相手方

申立人らは、本件原子力事故当時、浪江町に住民登録をしていた町民である。

相手方は、福島第一原子力発電所の原子炉等の運転等に係る原子力事業者であり、本件原発事故により申立人らに被害を生ぜしめたものである。

(2) 申立代理人～町が町民を代理することの意味 (甲 1-1)

ア 総論

冒頭に述べた浪江町民の実態の中、浪江町は、全町民が等しく被っている精神的損害の賠償を実現して、全町民の利益を図るために、町民を代理して本件申立を申し立てるに至った。

この行動は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(地方自治法1条の2第1項参照。)とされている町として当然の行動である。すなわち現在も続く混乱状態の中では、損害の回復のための設置されているADR手続においても、町が主体的に関与しない限り、著しく害されている住民の福祉、ないしコミュニティ福祉の回復は望めない。

イ 町が町民による申立てを代理する意味 (町の決意)

(ア) 町・町民の総体としての被害

今回の原発事故によって、浪江町のすべての町民は、①コミュニティが奪われた損害、②被曝による健康被害に対する苦痛、③避難に伴う苦痛、④今後の見通しが全く立たずに避難を強いられていることの苦痛、⑤東京電力の対応に対する苦痛、といった被害を受けた。また避難の過程においても、後述するように、情報を与えられず高線量地域に避難せざるを得なかったことから、町民は無用の被曝を余儀なくされた。このことも、その後町民および町の苦悩を一層強いものとしている。

本件申立で明らかにする被害の実態、そして個々の町民の生活がコミュニティとしての町に密接に関連していること、また今回の被害はそのコミュニティを破壊されたものであることを踏まえれば、今回の被害の実相を明らかにするためには、個々の町民の損害を全体として抽出して、浪江町民の被害を総体として明らかにする必要がある。

なお、今回の事故には、「コミュニティ破壊」という、従来の公害事件等における損害では十分に着目されてこなかった被害実態がある。この被害については、町が代理人として活動することによって町民の間に連帯感を生み、コミュニティ復興への活力とし、町が町として分断されずに存在していくことが可能となる。失われたコミュニティを再建するためのこのような「町としての」連帯の利益は法的保護に値するものと言うべきである。

(イ) 町の決意

a 生活再建のための完全賠償の請求

今回の原発事故によって、浪江町のすべての町民は、①コミュニティが奪われた損害、②被曝による健康被害に対する苦痛、③避難に伴う苦痛、④今後の見通

しが全く立たずに避難を強いられていることの苦痛、⑤東京電力の対応に対する苦痛、といった精神的被害を受けた。しかしながら、現在の賠償システムは、これらの被害に対する正当な評価が反映されたものとは、到底いえない。

この申立書でも後に詳細に触れることになるが、中間指針（平成 23 年 8 月 5 日公表）の策定にかかる原子力損害賠償紛争審査会の議事録によれば、1 人あたり月額 10 万円という精神的損害に対する賠償基準については、交通事故の自賠責保険の入通院慰謝料を基準とし（月額 12 万 6000 円）、しかも、傷病による入院とは異なり、今回の事故による避難は肉体的な苦痛を伴わず、なおかつ行動は制限されないとして、結果的に月額 10 万円が妥当という議論がなされている。そのうえ、この「月額 10 万円」の中には、避難による生活費の増加分まで組み込まれているものであるから、純粋な精神的損害に対する賠償としては 1 人あたり月額 10 万円を下回るということになる。そして東京電力は、現在もこの中間指針の枠内でしか賠償を行っていない。

しかしながら、町民は震災以来、賠償に対する不満・懸念の声を述べてきた。

今回の福島第一原子力発電所における事故は、他に前例を見ない被害をもたらした。町民は、経済的損害だけでなく、後に述べるような多種多様な被害にさらされている。さらに、放射性物質による汚染は将来にわたって人々の健康を害する可能性をもつ性質のものであり、交通事故と同質に語れないものであることは明らかである。それにもかかわらず、震災からわずか約 5 カ月後に、被災現地の視察、被災町民からの聞き取り・アンケート調査、被災自治体からの意見の聴取等、被害実態を把握するための十分な調査もないままに、言わば推測と想像だけで、上記のような基準が設定された。そのこと自体に対し、町民は激しい憤りを感じているのである。

このように、浪江町およびその町民は、全町避難という前代未聞の事態によって町の存亡に関わる被害を受けたが、その被害は全く正面から評価されていない。そうであるならば、全町民が等しく被っている被害の実相というものを明らかにし、適正な損害賠償を求め、町民の生活再建が図られるようにサポートすることが、町としての当然の役割である。

b 町民の連帯

この状況下で、浪江町民は、被害の訴えと適切な賠償の実現のため、連帯の姿を示すに至った。

浪江町は、町全体が避難対象区域となり、2 万 1000 人の町民は、全国都道府県に散り散りになってしまった（中には、海外に避難する者もいる。）。このまま、生活再建のための必要な適正な賠償もなされず、除染も遅々として進まないという状況が続けば、町は町として存在することができなくなってしまう。

しかし、浪江町では、町民が行う原子力損害賠償について、「浪江町原子力損害賠償請求に係る支援に関する条例」を町議会が可決し（甲 1-2）、今後解決までの間、町が町民の意を受け、町民の先頭に立ち、町民の生活再建を目指して最後まで行動していくということが町議会でも確認され、引き続き、今回の申立にも多数の町民が参加するに至ったのである。

c 地域コミュニティの価値を問う

事故前の浪江町では、個々の町民の生活が地域コミュニティとしての町に密接に関連していた。しかしながら、今回の福島第一原子力発電所における事故は、そのコミュニティを一瞬にして破壊してしまった。

しかし、コミュニティを失ってしまったことによる損害は、町民個々人の損害賠償請求の中では評価しにくい性質のものであり、これを明らかにするには、そのコミュニティを享受していた者が一丸となって、その価値を訴える必要がある。

したがって、今回の申立ては、そのコミュニティの帰属する「浪江町」が町民を代理し、個々の町民の損害を全体として抽出し今回の被害の実相を明らかにすることによって、地域社会コミュニティの価値そのものを問うという意味がある。そのために浪江町は、先の条例も議決制定し、一丸となって本件申立を行うことを決意した。

このような中で、町としては、被害の実相（総体としての被害）を明らかにし、原発事故により何が失われたのか、どのように賠償していくのかに加え、地方自治体は住民のためにどこまで支援できるのかを問うことにも、その意味がある。

(ウ) 町民集団申立てによることの合理性

なお原子力損害賠償紛争解決センターにおいては、現在、1回の期日につき約1～2時間の時間がかかっているという。また、申立てが多数のため、待機している申立人が発生している状況であるともいわれている。

この状況で約2万1000人の全町民が個別に紛争解決手続により賠償を求めていくには長大な時間がかかることは容易に想像がつくし、手続遂行の負担は、とくに隔地者や高齢者には重すぎる。すなわち、各人の申立による損害回復が実現不可能であることは明らかである。

また、事故前の財物の所有状況は町民により異なるため一律に評価することができないが、事故によってかつての故郷を奪われコミュニティを分断されたという精神的苦痛は、全町民が等しく被っている損害である。すなわちこの精神的損害は、共通する損害として、全町民に対して包括的・一律に損害を評価することが可能である。

3. 本件事故の経過と現状

最初に、本件事故の経過と現状について整理しておく。

(1) 原子力発電所事故の発生と被曝（甲 97）

ア 原子力発電所事故の発生

浪江町は、原発立地自治体ではなかったが、福島第一原子力発電所の隣接自治体であった。



(請戸地区から見える福島第一原発排気筒（中央付近）)

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、三陸沖を震源とする M9.0 の地震が突如発生し、浪江町は震度 6 強の被害を受けた。沿岸住民約 2,200 名は大津波警報発令を受けて避難場所へ避難をすることとなる。巨大地震が断続的に続き、地震と津波で町中は
大混乱となった。

事態が緊迫し慌しくなる中で、隣接自治体立地の福島第一原子力発電所も緊急事態に陥っていた。原子炉は一応停止したものの、地震により外部からの送電線が使用不能となったうえ、その後の津波により、非常用発電機、バッテリーが使用不能となったため、炉心冷却ができない状況となったのである。その結果、19 時 03 分に、政府により「原子力緊急事態宣言」が発令されることとなった。

そして、同日夜から翌日朝にかけて、福島第一原子力発電所から半径 3 km 圏内の住民に避難指示、半径 3 km から 10km 圏内の住民に屋内退避指示が出され、その後半径 10 km 圏内の住民への避難指示に拡大され、また、福島第二原子力発電所から半径 3km 圏内の住民に避難指示、半径 3km から 10km 圏内の住民に屋内退避指示が出されることとなった。しかし、浪江町は、原発立地地ではなく隣接地でありながらも、10 km 圏内に位置することから、東京電力と原発のトラブルに備えて通報連絡協定を結んでいたにもかかわらず、何の情報も伝えられなかった。そのため町は、地震、津波の大混乱の中、原発で深刻な状況が発生している事実を全く認知できないでいた。

イ 津島への退避（3 月 12 日）

翌 12 日、早朝に津波被害者の捜索に向かおうとした矢先、テレビで避難指示が出されていることを知ったことから、浪江町は急遽、10km 圏外への避難を指示し、その後、町西部の津島地区への避難を決定した。この避難は、福島第一原子力発電

所から半径 10km 圏内にある避難所から 20km 以上離れた避難所への移動であった。また、浪江町庁舎も 10km 圏内であったため、津島支所へ災害対策本部を移転した。これらは、放射能の飛散方向等といった情報がない中で距離だけを考慮して決定されたものであった。すなわち、西北に広がる浪江町内で最も離れた、高校や小中学校などの収容施設や町営の診療所のある津島地区へ避難したのである。

移動は町バスや自家用車等によって行われたが、国及び県や東京電力も手助けをしてくれなかった。津島までは通常車で 30 分程度のところ、渋滞により、到着まで 3、4 時間かかった。そのような中、15 時 36 分には福島第一原子力発電所 1 号機で水素爆発が発生し、状況は悪化の一途を辿った。

同日夕方の 18 時 25 分には、政府により、福島第一原子力発電所から半径 20km 圏内の住民に避難指示が出されるに至った。しかし、浪江町へは政府、福島県、東京電力のいずれからも連絡はなされなかった。町はテレビから事態を知り、慌てて 20km 圏内にいる住民へ避難指示を出すこととなった。10km 圏外で安心をしていた 20km 圏内の町民は、突如自宅や各避難所から津島地区へ移動しなければならなくなった。津島地区は 8,000 人を超える避難者であふれかえる事態となった。

翌 3 月 13 日、職員が所有していた au の携帯電話 2 機のみが断続的につながる状況であり、テレビだけが情報源の状況は変わらず、翌 14 日には福島第一原子力発電所 3 号機、翌 15 日には 4 号機が爆発し、大量の放射性物質が大気に放出された。

町民の置かれた状況は避難環境においても、放射能被曝の面においても極めて厳しいものとなっていった。地震や津波という自然災害だけでも大変な事態にあった町民にとっては、放射能については情報伝達の出鱈目も相まって追い打ちをかける事態であった。そもそも、原発については、浪江町は、立地をしているわけでもなく、またその安全性も説かれていたことから、事故や放射能の拡散はまさに青天の霹靂だったといえる。

ウ 二本松市への避難 (3 月 15 日)

浪江町は、15 日、度重なる原発事故と情報不足による混乱を受けて、更なる遠方への全町避難を決定した。町は、二本松市への避難を決定し、20km 圏外も含め浪江町全域に避難指示を発令し、津島地区内の各避難所に避難を指示するとともに、区長、消防団の協力を得て、津島地区住民に避難広報を行った。

二本松市の公共施設が避難所として開設され、約 4,700 人が避難することとなり、翌 3 月 16 日までピストン輸送が行われた (なおその後、二本松市などで避難所に入る際には、放射能汚染のスクリーニングを受けさせられ、多くの町民は汚染が見つかり、何度も除染することによりようやく避難所に入ることが許されるという状況であった。)。同日には、政府においては福島第一原子力発電所より半径 20km か

ら 30km 圏内の住民に屋内退避指示が出された。

3月16日には、福島第一原子力発電所4号機で火災が発生し、燃料プールの冷却の喪失により壊滅的な放射性物質放出に至る可能性も考えられる事態となった。17日には、福島第一原子力発電所3号機に放水が開始されたものの、原子炉の状況は極めて不安定な状態であり、18日には、原子力安全保安院が福島第一原子力発電所について INES（国際原子力・放射線事象評価尺度）でレベルを5（事業所外へリスクを伴う事故）と発表した。20日には原子力災害対策本部から、放射能除染スクリーニングレベルの基準変更指示が、21日には安定ヨウ素剤の服用について指示が出され、慌ただしい状況が続いた。

この流れで、政府は3月25日、福島第一原子力発電所より半径20kmから30km圏内の住民に自主避難要請を出すこととなり、町は数回にわたり、あらためて津島地区住民に避難を指示し、二本松市への避難を促した。

そして、平成23年4月22日、浪江町は政府の指示により警戒区域及び計画的避難区域に設定され、全域が強制的に避難せざるを得ないこととされた。なお、INES（国際原子力・放射線事象評価尺度）のレベルは、4月12日に、原子力安全保安院と原子力安全委員会により7（深刻な事故）まで引き上げられている。

この状況下で、浪江町民は、情報に振り回されながら放射能の恐怖にさらされ、生きた心地を感じられない状況であった。

エ 情報提供の不備による不要な被曝

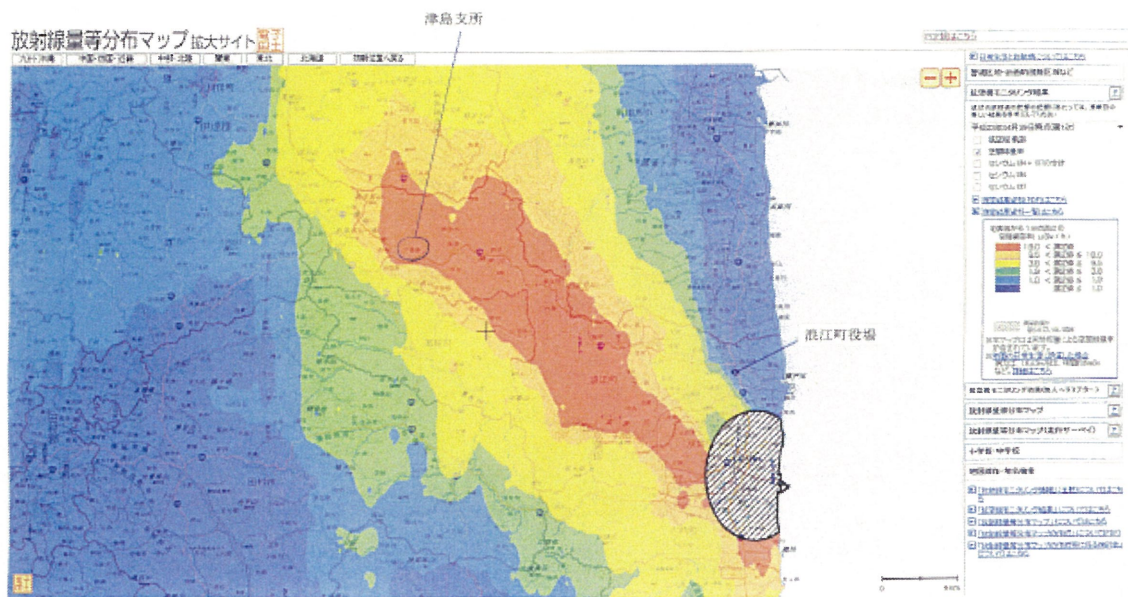
浪江町民は情報面においても翻弄され、不要な被曝を受けることとなった。

浪江町は原発事故発生の日まで原発の状況を把握できなかった。東京電力と原発トラブルの際に情報連絡を徹底する通報連絡協定（甲7）を結んでいたにもかかわらず、二本松市へ移動するまでの間、どこからも原発に関する情報は来なかったのである。また、東京電力は、事故翌日の3月12日、福島第一原子力発電所1号機が爆発した15時36分の20分前から、津島地区の方向を示す北西側モニタリングポストで2分毎の放射線量の測定を開始していたが、これら測定値の公表や伝達もしていなかった。浪江町は、テレビとわずかにつながる携帯電話のみを頼りに避難の判断を下していかざるをえなかったのである。

文部科学省が運用する「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム」（SPEEDI）のデータ公表の遅れも事態の把握を遅らせる原因となった。文部科学省の係員は浪江町内津島地区などの放射線レベルが極めて高いことを現地の実測で知っていたが、それを町などに通報することをしなかった。また、風向やデータ等から地震発生の数時間後には放射性物質の津島地区など北西方向の地域への拡散が予測できていたにもかかわらず、これを公開することもしていなかった。

結局、避難時には津島地区は高濃度の放射能が到達していたが、浪江町にはどこ

からもそのような情報は伝えられなかった。それゆえ、町は雲を掴む思いで原発から離れた津島地区への避難を選択せざるを得ず、しばらくの間津島地区から離れるという選択もできなかったのである。



(放射線量等分布マップ 平成 23 年 4 月 29 日時点(第 1 次) 空間線量率)

福島第一原子力発電所 3、4 号機が爆発した 14 日及び 15 日は雨と雪に見舞われ、放射性物質を付着させながら津島地区に降り注いだ。この間、多くの町民は沿岸部よりも避難先の津島地区の方が汚染されているとも知らずに、屋外において、炊き出し等に従事したり、並んで配給を受けるなどをしており、避難民の中でも特に多量の被曝を余儀なくされることとなった。これは、浪江町民に過剰な被曝とその事実を知ることによって不要な心理的負荷をもたらすこととなった。

オ 被曝の恐怖

爆発する原発の近くにいた町民たちの中には、避難所で爆発音を聞いた者もあり、断片的な情報の中でただ死の恐怖に怯えるだけであって、その恐怖感は計り知れないものであった。今回の原発事故では原子炉は 4 つあり、使用された核燃料はチェルノブイリよりずっと多かった。汚染が一定程度に収まったのは、たまたま格納容器の全面破壊には至らなかったことや、事故当時は冬季で風が主に太平洋方向に吹いていたという偶然によるものにすぎない。当時の首相であった菅直人も、事故当時、政府内では死傷者が出る事態も想定し、最悪では国会を移転し、首都からの避難が必要になるきわめて重大な事態も想定したと述べている（日経新聞 2011 年 9 月 21 日）。

また町民たちは、爆発の恐怖（上記の通り、爆発音が聞こえた避難所もあった。）や被曝による急性症状だけでなく、低線量被曝の有無やその影響についての不安にも駆られていた（もちろん、その恐怖は現在まで続いている。）。放射線は目に見えないしよく分からない。自分が被曝したのかも、被曝したとしてそれがどのような影響があるのかも分からないのであるから、徒に恐怖感が募っていくのである。

そもそも人間などの生物が放射線によりどのような影響、特に健康影響を被るのかについては様々な意見が存在しており、その結果、どの程度までの放射能レベルなら安全かあるいは甘受すべきかをめぐっては深刻な論争が存在する。特に放射線被曝による人体影響の有無に関する様々な見解は、一般人にはきわめて分かりにくい。長期的影響の有無や閾値の存否といった問題も実証データの不足や政策的なバイアスにより、何を信じてよいのかにわかには判断が困難である。自分はどうなってしまうのだろう、子どもに悪い影響はないだろうか、将来結婚をして子どもを産んでも大丈夫なのか、といった、先行きの見えない不安の苦痛は想像を超えるものがある。

（２）避難と避難所での生活

ア 避難の状況

（ア）避難開始以前の状況

a 3月11日段階で避難指示等が一切なかったこと

上記の通り、平成23年3月11日（金）19時03分、福島第一原子力発電所についての「原子力緊急事態宣言」が発令され、11日20時50分、福島県災害対策本部が福島第一原子力発電所から半径2km圏内の住民に対し、避難指示を出した。同日21時23分には、内閣総理大臣は、福島県知事、大熊町長および双葉町長に対し、福島第一原子力発電所から半径3km圏内の住民に避難指示を、半径3kmから10km圏内の住民に屋内退避指示を出した。

しかしながら、10km圏内にある浪江町は、国や福島県から避難指示等を一切受けることはなかった。そのため、浪江町は、同町民に対し、避難や避難の準備を指示することはおよそ不可能な状況であった。

b 3月12日早朝の避難指示対象区域拡大（半径10km圏内）時にも避難指示等が一切なかったこと

そして3月12日（土）午前5時44分、内閣総理大臣は、避難指示の対象区域を、福島第一原子力発電所から半径3km圏内から半径10km圏内に拡大した。

しかしながら、浪江町は、国や福島県から避難指示等を一切受けることはなかった。さらには、福島県原子力センターが浪江町役場に設置した環境放射能

テレメータシステムのデータ表示端末は、「調整中」という表示に切り替えられた。そのため、この時点においても、浪江町は、同町民に対し、避難やその準備を指示することができなかった。

(イ) 避難の開始

a 独自の避難検討、避難開始

3月12日、浪江町は、国や福島県からの指示をこれ以上待つことなく、災害対策本部会議を開き、独自に福島第一原子力発電所から半径10km圏内の町民の避難を決め、午前6時前には防災無線で10km圏外への退避を指示した。

同日午前7時45分、福島第二原子力発電所について、「原子力緊急事態宣言」が発令され、内閣総理大臣は、福島第二原子力発電所から半径6km圏内の住民に対し、避難指示を出すとともに、半径3kmから半径10km圏内の住民に対し、屋内退避指示を出した。

浪江町民の福島第一原子力発電所から半径10km圏内にある避難所からの避難は、バスが不足しており、自力で避難できる者には自家用車での避難を促し、車のない者や高齢者等は役場に集まるよう、防災無線で呼びかけた。

b 当時の町民の認識、「着の身着のまま」の避難

浪江町民は、避難を開始するにあたり、町内の至る所が停電しておりテレビによる情報すらない町民も多数おり、突然に防災無線等の広報で避難することになり、全く事情がわからない中で何の準備もできず、また、テレビを視聴できた町民の認識も、「念のための避難」というものであった。なぜなら、避難を開始した当時、福島第一原子力発電所の状況について、ほとんど知らされていなかったからである。当時の枝野官房長官の会見内容も、「大したことはない」という印象を抱かせるもので、緊迫感は伝わってこない内容であり、上記認識を抱くことを助長したといえる。その結果、町民のほとんどが、現金もほとんど所持することなく、文字どおり「着の身着のまま」の状態での避難しており、その後も避難指示に基づき、汚染状況も不明であることから、町内への立ち入りが制限されていた。

さらに、同年4月22日午前0時以降、福島第一原子力発電所から20km圏内の地域が警戒区域に指定され、そこへの立ち入りが禁止された。浪江町は、そのほとんどが警戒地域内に位置していた。そのため、町民は、自宅等へ帰宅し、現金や衣服等の生活必需品を搬出することもできない状態におかれた。

したがって、浪江町民は、避難の開始からしばらくの間、「着の身着のまま」の状態に置かれることを強いられたのである(甲2)。もちろん、町全体が避難するという状況は、防災マニュアルにもない異常な状況であった。(甲3)

c 津島地区への避難、災害対策本部の津島移転

津島地区は、浪江町の西側に位置し、津波等による被害のおそれがなく、福島第一原子力発電所から 20 km 圏外の地区であったため、多くの町民が同地区へ避難した。また、同日 13 時には、災害対策本部会議において、災害対策本部を津島地区へ移転することが決議され、同日夕方、その移転が完了した。



(避難所 (つしま活性化センター))



(避難所内部)

津島地区の人口は、発災前は約 1400 人であった。そこへ、その約 6 倍の約 8000 人以上が押し寄せ、避難所に入りきれず屋外でたき火により暖を取る者や、車中で避難する者も多数いた。その結果、当然、食糧も少なく沢水で炊き出しし、屋外の簡易トイレを使用せざるを得ず、毛布は不足し凍える状況の不自由な生活を強いられ、この津島地区での避難生活は特に過酷であった。(甲 2)

d 避難者のオーバーフロー、その他の地域への避難

上記のとおり、津島地区で受け入れることが可能な避難者の数は、発災当時の浪江町民全員に到底及ぶものではなかった。そのため、町民は、津島地区へ避難することなく、若しくは津島地区へ一旦避難した後、さらに広範な地域に避難することを余儀なくされた (甲 56、97)。

(避難経路例)

- たとえば当時浪江高校に通っていた高校生（女子）は、当初、近所の高台の消防屯所に避難し、その後、一旦、津島地区（津島体育館（体育館一杯であったため、車中泊をせざるを得なかった。）、川俣高校、小島小学校、岳温泉と4か所も避難場所を変えた。

また同高校生（女子）も、同じく津島地区に避難した後、針道小学校、岳温泉と3か所避難場所を変えた後、現在は、仮設住宅において避難生活を送っている。

また同高校生（女子）も、同じく津島地区に避難した後、東和体育館（同体育館においては、手持ちの現金がなかったため、大変な節約を強いられた。）、郡山市湖南町の知人宅、会津若松と4か所避難場所を変えた後、現在は安達の仮設住宅において避難生活を送っている。

同高校生（男子）は、埼玉県における避難生活を経験した後、現在は、仮設住宅において避難生活を送っている。

同高校生（男子）は、4か所避難場所を変えた後、現在は、仮設住宅において避難生活を送っている。

同高校生（男子）に至っては、6か所避難場所を変え、そのうち、東京にも約10日避難している（以上、甲4-1、4-2）

- また、60代の夫婦は、相馬葬儀場、福島市の体育館、東京武道館、東京都災害住宅と4か所避難場所を変え、そこで上記のとおり「着の身着のまま」の状態での避難生活を送るのを強いられている（甲5）。

イ 避難所生活の開始

(ア) 一時避難所→二次避難所→仮設住宅等

上述のとおり、浪江町民は、上記福島第一原子力発電所の事故を受けて、避難所生活を余儀なくされた。

避難所は、当初、学校の体育館等のいわゆる「一次避難所」であったが、その後、岳温泉、土湯温泉、猪苗代町、北塩原村、磐梯町に所在する約170箇所（平成23年5月末現在）の旅館やホテル等のいわゆる「二次避難所」となった。さらに、仮設住宅が建設されて以降は、仮設住宅が避難所に代わる生活拠点となった。

浪江町民用の仮設住宅が完成したのは、最も早い桑折町で同年5月7日（土）、最も遅い本宮市では同年9月7日であり（南相馬市にあっては、平成25年2月20日である。）、町管理の避難所が閉鎖されたのは同年8月31日であった。したがって、浪江町民は、最短でも約2か月、最長で約6か月もの間、避難所