

平成25年（東）第1479号ほか 浪江町原発ADR集団申立事件

申立人

相手方 東京電力株式会社

## 第 7 準 備 書 面 (浪江町の特殊性)

平成28年5月20日

原子力損害賠償紛争解決センター 御中

申立人ら復代理人 弁護士 日 置 雅 晴

同 弁護士 濱 野 泰 嘉

申立人らは、仲介委員提示の和解案（以下、「本和解案」という。）が、浪江町民である申立人らに共通して認定された個別事情、すなわち、「避難生活が長期化している」という事実のみならず「帰還の目途も立っていない状況」で避難が長期化することによって申立人ら各人が「今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難」となり、「将来への不安」が「増幅」している事実（平成26年8月25日付「和解案提示理由補充書」1頁）を認定した上で、精神的損害の増額を認めたものであること、及び、この精神的損害の増額は、他町村には見られない浪江町の置かれた状況の特殊性に基づくものであり、他町村にそのまま該当するものではないことを示すために、以下、浪江町の特殊性について主張する。

## 第1 避難経緯に関する浪江町の特殊事情

### 1 情報不足の中、高線量であった津島へ避難したこと

(1) 情報不足による混乱の中の避難 (以下、明記しない限り、平成23年とする。)

ア 3月11日午後2時46分、三陸沖を震源とするM9.0の地震が突如発生した。

同日午後7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、同日午後8時50分、福島県災害対策本部が福島第一原発から半径2km圏内の住民に対し、避難指示を出した。

同日午後9時23分には、内閣総理大臣は、福島県知事、大熊町長及び双葉町長に対し、福島第一原発から半径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、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。

また、浪江町は、東電との間で、『東京電力株式会社福島第一原子力発電所に係る通報連絡に関する協定書』を締結していたにもかかわらず、東電からは、原子力災害対策特別措置法10条の通報及び同法15条の通報報告はなかった。

そのため、浪江町は、正確な情報を得ることができず、同町民に対して、避難や避難の準備を指示することが不可能な状態であった。

イ 翌3月12日午前5時44分、内閣総理大臣は、避難指示の対象区域を、福島第一原発から半径3km圏内から半径10km圏内に拡大した。

しかし、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く、東電からの連絡もなかった。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。

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、独自に福島第一原発から半径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。移動は、町バスや自家用車によって行われた。

ウ 3月12日午後3時36分、福島第一原発1号機が爆発した。

同日午後6時25分には、避難指示が福島第一原発から半径10km圏内から20km圏内に拡大された。

しかし、浪江町へは、国、福島県、東電のいずれからも連絡はなされなかった。

浪江町は、テレビで事態を知り、慌てて20km圏内にいる町民への避難指示を出した。10km圏外で安心していた20km圏内の町民は、突如自宅や避難所から退避しなければならなかった。

避難先となった津島地区は、最大で約8000人を越える避難者であふれかえる事態となった。

エ 3月13日、町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態であり、テレビだけが情報源である状態は変わらず、翌14日には福島第一原発3号機が、翌15日には4号機が爆発した。

オ 3月15日、浪江町は、度重なる原発事故と情報不足による混乱を受けて、二本松市への全町避難を決定した。

カ 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なった。

## (2) 他の被災町との避難経過の比較

原発立地町である大熊町や双葉町、富岡町、楢葉町では、早期に東電からの連絡通報や社員派遣があり、3月12日の段階で他自治体への避難を決定していた。大熊町では、国交省の用意したバスによりピストン輸送で一斉避難が行われた。

これに対して、浪江町は、上記のように、国からも福島県からも東電からも十分な連絡がなされなかったことから、情報不足の中、独自の判断で段階的に避難を実施せざるを得ず、早い段階で町民全体で一斉に避難をすることができなかった。

そのため、大熊町、双葉町、富岡町及び楢葉町では、8割以上の町民が3月12日までに避難を開始したにもかかわらず、浪江町では、3月12日時点で避難を開

始した町民は、7割程度にとどまっていた（甲149：東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査（クロス集計結果）・平成23年4月30日までの避難開始日時 抜粋）。

また、浪江町民は、原発事故による焦りと混乱の中、情報不足のため十分な準備もできず、文字通り「着の身着のまま」の避難を強いられたため、他町村と比べても、避難回数が多くなっている（甲150：東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査（クロス集計結果）・平成23年4月30日までの避難回数 抜粋）。

### （3）高線量であった津島への避難

上記のとおり、浪江町は、情報不足の中、独自に西北に広がる町内で福島第一原子力発電所から最も離れた場所である津島地区への避難を開始し、平成23年3月12日から15日の間に最大で約8000人が避難した（甲151：平成23年3月11日～3月15日津島避難者数（性別、年代別））。

しかしながら、当時、津島地区の空間線量率は高くなっていたことから、大熊町や双葉町、富岡町、楢葉町の避難経過と比較すると、格段に線量の高い避難経路をたどる結果となった（甲152：避難経過地図）。（独）放射線医学総合研究所が各町村の「避難行動のモデルケース」に関する外部被ばく線量を試算した「外部被ばく線量の推計について」によれば、津島に避難した場合の外部被ばく線量は、2～13mSvと他町村に比べても明らかに高い（甲153：外部被ばく線量の推計について）。

このように、浪江町民は、高線量であった津島へ避難してしまったことから、健康に関する不安も、比較的大きいという結果が出ている（甲154：東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査（クロス集計結果）・健康に関する不安 抜粋）。

## 2 本和解案において考慮されていること

以上のように、浪江町民は、情報不足による混乱の中、独自の判断で避難を開始せざるを得なかったことから、町民一斉の避難ができなかった。しかも、町民の大多数が、高線量であった津島に避難してしまった。

このような避難経緯は、後述のとおり、他の被災町村と比較しても、より広い避難者の分散やより大きな地域コミュニティの破壊を招いた。そのため、浪江町民は、「帰還の目途」を立てることが困難となり、「今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難」となり、「将来への不安」が「増幅」したものである。

## 第2 町民離散に関する浪江町の特殊事情

### 1 避難者の分散とコミュニティの破壊

#### (1) 避難先の分散

ア 浪江町は、上記のとおり、情報不足の中独自の判断で避難せざるを得なかったことから、町民の一斉避難を行うことができず、避難先は分散し、全国各地に及んだ。平成24年11月30日時点で、町民は、46都道府県及び海外に分散して避難しており（甲155：町民の避難状況（平成24年11月30日現在））、平成26年2月28日時点でも、同様の状態であった（甲156：町民の避難状況（平成26年2月28日現在））。

また、平成28年2月及び3月時点の福島県外の避難状況を見ると、双葉町を除いた他町村に比べ、県外への避難率が高い（なお、双葉町は、まとまって埼玉県加須市へ避難したことから、県外避難割合が高い）。県内避難についても、浪江町民が最も多く避難している福島市ですら、町民全体の22.8%しか集まっていない。大熊町、双葉町、富岡町及び楡葉町では、町民の県内避難者の50.6～84.1%がいわき市に集中していることと比較すれば、浪江町民の避難先が分散していることが顕著に現れている（以上、甲157：町村別避難状況表）。

イ 世帯全員で避難を行うことができなかった者も多く存在した。本件事故前の世帯

数は7711世帯であったにもかかわらず、本件事故後の平成25年3月14日時点の世帯数は、1万0790世帯となっている（甲38）。

ウ 平成25年までに建てられた仮設住宅の立地数をみても、大熊町は22箇所（2市）、檜葉町は17箇所（1市1町）、富岡町は15箇所（3市1町1村）、双葉町は11箇所（5市1町）、葛尾町10箇所（1町）であるのに対して、浪江町は、31箇所（5市2町）と多数に及んでいる（甲158：仮設住宅完成時期別建設戸数一覧表）。

平成27年7月31日時点の仮設住宅の位置を地図で確認すると、大熊町、富岡町、檜葉町等と比較して、浪江町の仮設住宅は広範囲にわたっていることがさらに明らかとなる（甲159：仮設住宅位置図）。

## （2）学校の閉鎖・統合・移設、生徒数の減少

ア 町民の避難先の分散は、当然に子どもの避難者分散をもたらした。

18歳未満の子どもの避難状況を見ると、双葉町を除いた他町村に比べ、県外への避難割合が圧倒的に高い。例えば、平成26年4月1日時点で、双葉町を除く他町村では、県外避難した子どもは1、2割にとどまっているのに対し、浪江町では、4割を超えている（甲160：東日本大震災に係る子どもの避難者数調べ 抜粋）。

イ 避難先が分散したことで、児童・生徒も大きな影響を受けた。

浪江町には、本件事故前は6つの小学校があり、1162人の児童がいたが、本件事故後は、小学校の統合と児童数の減少が進み、平成27年4月1日には、児童数は14人となった。その後も、浪江町の小学校に通う児童数は、減少の一途をたどっている。また、本件事故前は3校あった中学校も、本件事故後は1校となり、児童数も611名から22名に激減した。このような児童数の減少割合は、他町村に比べても高い。（以上、甲161：小中学校数・在籍児童数）。

高校については、本件事故前は県立高校が2校あったものの、1校はサテライト校で再開した後、福島県内の県立高校の仮設校舎に移設され、もう1校も福島県内

の県立高校の仮設校舎に移設された。やはり両校とも、本件事故前の在籍予定者数よりも、本件事故後の生徒数は激減し、平成28年度末をもって休校となる予定である（甲162：高校在籍数）。

### (3) 町人口の激減と地域コミュニティの破壊

浪江町は、平成22年までは人口の減少と世帯数の増加が進んでいたが、本件事故の影響により、平成24年以降は、世帯数、人口共に減少傾向にある。

本件事故以降の双葉郡8町村の人口の推移では、平成22年の人口を1とした場合、浪江町は平成27年現在0.884となっており、広域的な分散避難の影響から、双葉郡8町村の中で震災以降最も人口が減少している。

このまま人口が減少すると、本件事故前は2060年には8910人になるであろうと予測された人口が、1300人程度になると推計されている。(以上、甲163：まち・ひと・しごと創生 浪江町人口ビジョン)。

浪江町には、行政区、消防団、防犯協会、スポーツ団体、伝統文化団体、PTA等、様々な地域コミュニティが存在し、それぞれが暮らしを良くしようと努力していたが、町民が分散し、人口も激減していることから、地域コミュニティのほぼ全てが破壊されたままである。

## 2 本和解案において考慮されていること

以上のとおり、浪江町民は、他の被災町村と比較しても、より避難者が分散し、地域コミュニティも破壊されたことから、「帰還の目途」を立てることが困難となり、「今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難」となり、「将来への不安」が「増幅」しているものである。

### 第3 帰還の目途が立てられないことに関する特殊事情

#### 1 浪江町の現状

##### (1) 帰還困難区域の範囲が広く、放射能に対する不安が大きいこと

平成25年4月1日の区域見直しにより、浪江町は総面積の80.4%が帰還困難区域となった(以上、甲164:町村別区域再編後の人口・面積)。これは、被災町村全体の帰還困難区域面積の53.4%にあたる広さである。

このように、浪江町では、帰還困難区域の面積が町の総面積の80%を超えている一方で、居住制限区域と避難指示解除準備区域も存在する。この2区域の本件事故前の人口は、全人口の82%以上を占めていた。特に、浪江町役場も存在し、現在は避難指示解除準備区域となっている沿岸部は、本件事故前の人口の約4割を占める中心部であった。

現在、この沿岸部を復興拠点として復興に向けた作業が進められているが、川上に広く帰還困難区域が広がっていることから、放射能による将来の健康被害を不安視する町民が多い。しかも、沿岸部は福島第一原発から10km圏内に位置することから、廃炉作業等における事故の発生を危惧し、帰還をためらう町民が多い。(以上、甲165:初めての方へすぐわかる浪江町の現況)。

このように、町の大部分が帰還困難区域として指定されていることや、復興拠点の上流に帰還困難区域が位置すること、福島第一原発が近いことなどから、町民は、浪江町に帰還することに大きな不安を感じてきた。

##### (2) 津波被害、震災被害の大きさ

浪江町は、被災町村の中でも、大きな津波被害を受けた。

浪江町の建物用地の津波浸水率は、10%を超えており、大熊町、双葉町、富岡町及び楢葉町と比較すると高い割合である(甲166:津波浸水範囲の土地利用別面積について・平成23年東北地方太平洋沖地震による市区町村別の建物用地津波浸水率)。行方不明者が多数いたものの初期捜索は許されず、多くの犠牲者を出した。

また、今回の震災により受けた住家被害数も、大熊町、双葉町及び楢葉町と比較すると、群を抜いている（甲167：平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況速報（第1499報）・「4 被害の状況（2）住家・非住家被害」）。

このように、津波や震災による被害が大きかったにもかかわらず、町民は、本件事故により、長期間にわたり荒れた町を復旧することができず、放置せざるを得なかった。そのため、町民は、浪江町に帰還する見通しを立てることができず、不安を増大させてきた。

### （3）除染の遅れ

浪江町は、他の被災町村と比べると、本件事故当時の人口が2万1434人、除染対象区域人口も1万8800人と多く、除染対象面積も33㎞<sup>2</sup>と突出している（甲168：除染進捗状況）。

国は、当初、浪江町の避難指示解除準備区域及び居住制限区域の除染を平成26年3月末までに行い、発生する土壌等を仮置場に搬入することを目標としていた。

しかしながら、目標は達成できず、除染の終了時期は延期された。中でも浪江町は、平成26年2月末時点での宅地除染の実施率は0.1%に留まっており、仮置き場も約2割しか確保できておらず、他町村に比べると大幅な遅れをとっていた（甲169：国直轄除染の進捗状況の概要）。

現在も、大熊町、双葉町、楢葉町、葛尾村、田村市、川内村、川俣町については、除染作業は終了しているが（甲170：除染特別地域における進捗状況）、浪江町については、除染の終了時期は平成29年3月末と設定され、作業途中である。

町の除染が中々進まないため、町民は、浪江町に帰還する見通しをいつまでも立てることができず、不安を増大させてきた。

### （4）インフラの未整備

#### ア 医療施設

本件事故前、町内には、病院（「西病院」）が一箇所あり、他に内科、外科、小児科、歯科、耳鼻咽喉科、眼科等の医院が複数あった。そのほか、町民は、他の診療科目や詳しい診察は、双葉町の厚生病院、大熊町の県立病院、南相馬市の病院等を受診していた。

「西病院」は、本件事故後も、町の基幹医療施設として、町内での再開を視野に従業員の雇用を継続していた。ところが、就労不能損害の打ち切りがあったことから、この時点で雇用継続は困難となり、全員解雇した。

避難指示解除に向け、町内において公設公営の「浪江診療所」を整備することが決まっているが、医師、看護師等のスタッフが未だ決まっていない状況にある。

また、浪江町内にあった他の医院も、既に避難先で再開しているところがあり、避難指示が解除されても再開の見込みは不透明である。

#### イ 公共交通機関

JR常磐線は、本件事故前は、上りはいわき、東京方面、下りは岩沼、仙台方面をつなぐ町の唯一の鉄道として利用されていた。ところが、本件事故により、いわき～岩沼間の運行が停止された。

徐々に運転再開が進んだが、平成26年2月時点では、浪江を挟む原ノ町（南相馬市）～広野（広野町）間は未だ運転が開始されておらず、運転再開の目処も立っていなかった（甲171：JR常磐線（いわき～岩沼）線路被害状況及び運転再開状況）。平成28年春には、原ノ町（南相馬市）～小高（南相馬市）間がようやく開通したが、浪江を挟む小高（南相馬市）～竜田（楡葉町）間は、未だ運転が再開されておらず、平成28年3月になりようやく、平成31年度末までの運転再開を目指すことが発表された（甲172：常磐線の全線運転再開の見通しについて）。不通区間については代行バスの運行は開始されているものの、町民からは、「電車も通らない町には帰れない」との声が上がっている。上り方面の運転が再開しなければ、町民の活動範囲は狭められてしまうし、町の活気も戻ってこない。企業誘致活動においても、東京とJRでアクセスできないことがマイナスイメージになって

いる。

#### ウ 他町村との比較

福島県は、平成27年6月1日、福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想推進会議において、被災町村に設置する各種施設や工業団地に関する構想を打ち出した。しかしながら、他町村に比べ、浪江町には、何の施設も設置される予定はなく、復興の目処は全く経っていない（以上、甲173：イノベーション・コースト構想推進会議におけるこれまでの議論の整理（案））。

#### 2 本和解案において考慮されていること

以上のとおり、浪江町民は、他の被災町村と比較すると、帰還困難区域が広く、上流区域に位置していること、津波被害、震災被害が大きかったにもかかわらず長期間放置せざるを得なかったこと、除染作業が遅れていること、インフラが整っていないことなどの事情があることから、「帰還の目途」を立てることが困難となり、「今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難」となり、「将来への不安」が「増幅」しているものである。

#### 第4 まとめ

以上のように、浪江町には他の被災町村には見られない特殊性が多く存在する。

浪江町及び浪江町民は、福島第一原発事故から約3年後である平成26年2月末の時点においても、5年2か月が経過した現在においても、町民がばらばらに分散したまま、故郷に帰ることができず、さらには故郷の除染やインフラ復旧、生活環境の整備の遅れなどにより帰還の目途が立たない状況の中、不慣れな土地での長期的な避難生活により、以前よりまして将来不安が増大しているのである。

本和解案は、こうした浪江町の置かれた特殊な事情に基づいて提示されたものであり、他の被災町村にそのまま該当するものではない。

以上