

平成26年1月30日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成24年(ワ)第872号 損害賠償請求事件(以下「甲事件」という。)

平成24年(ワ)第1075号 損害賠償請求事件(以下「乙事件」という。)

平成24年(ワ)第1573号 損害賠償請求事件(以下「丙事件」という。)

口頭弁論終結日 平成25年10月3日

判 決

甲事件・乙事件・丙事件原告(以下「原告ら」という。)の表示

別紙原告目録記載のとおり

原告ら(斎藤利幸を除く)訴訟代理人弁護士

斎 藤 利 幸

北九州市小倉北区城内1番1号

甲事件・乙事件・丙事件被告(以下「被告」という。)

北 九 州 市

同代表者市長

北 橋 健 治

同訴訟代理人弁護士

中 野 昌 治

同

清 成 真

同指定代理人

田 辺 靖 彦

同

浦 川 嘉 寛

同

敷 田 寛

同

青 木 ま ゆ

同

栗 原 健 太 郎

主 文

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、原告らそれぞれに対し、11万円及びこれに対する甲事件原告らに対しては平成24年8月25日から、乙事件原告らに対しては同年9月22日から、丙事件原告らに対しては平成25年1月20日から各支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

1 本件は、福岡県内外の住民である原告らが、東日本大震災により生じた宮城県石巻市(以下「石巻市」という。)の災害廃棄物を被告が違法に受け入れ、焼却したことにより、生命・身体・健康に対する不安を生じ、精神的苦痛を被ったと主張して、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ慰謝料10万円及び弁護士費用相当の損害1万円並びにこれらに対する訴状送達の日翌日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

2 関係法令の定め等

(1)ア 東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法(平成23年法律第99号。以下「災害廃棄物処理特措法」という。乙ロ2)

イ 1条(趣旨)

この法律は、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理が喫緊の課題となっていることに鑑み、国が被害を受けた市町村に代わって災害廃棄物を処理するための特例を定め、あわせて、国が認すべきその他の措置について定めるものとする。

イ 2条(定義)

この法律において「災害廃棄物」とは、東日本大震災(平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。)により生じた廃棄物(廃棄物の処理及び清掃に関する法律〔以下「廃棄物処理法」という。〕2条1項に規定する廃棄物をいう。)をいう。

(ウ) 6条（災害廃棄物の処理に関して国が講ずべき措置）1項

国は、災害廃棄物に係る一時的な保管場所及び最終処分場の早急な確保及び適切な利用等を図るため、特定被災地方公共団体である市町村以外の地方公共団体に対する広域的な協力の要請及びこれに係る費用の負担、国有地の貸与、私人が所有する土地の借入れ等の促進、災害廃棄物の搬入及び搬出のための道路、港湾その他の輸送手段の整備その他の必要な措置を講ずるものとする。

イ 廃棄物処理法2条

(ア) この法律において「廃棄物」とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）をいう（1項）。

(イ) この法律において「一般廃棄物」とは、産業廃棄物以外の廃棄物をいう（2項）。

ウ 平成24年環境省告示第76号（以下「環境省告示」という。）は、災害廃棄物処理特措法6条1項の規定に基づく広域的な協力に係る災害廃棄物の処理（以下「広域処理」という。）を実施するための基準等について概要以下のとおり定めている（乙ロ10, 11）。

(ア) 受入基準等

可燃性の災害廃棄物の焼却等を行う場合は、焼却等により生じるばいじん及び焼却灰その他の燃え殻（以下「焼却灰等」という。）の放射能濃度（セシウム134についての放射能濃度及びセシウム137についての放射能濃度の合計をいう。以下同じ。）が十分な安全率をもって8000ベクレル毎キログラム（以下、この単位を「Bq/Kg」と表記する。なお、ベクレル〔Bq〕は、放射性物質から1秒間に出る放射線の数いい、Bq/Kgは、物質1Kg当たりのBqの値である〔乙イ

1〕。）を下回ることとする。このため、受け入れる災害廃棄物の平均的な放射能濃度は、災害廃棄物のみを焼却する場合であっても、焼却灰等の放射能濃度が8000Bq/Kgを確実に下回るように十分な安全率をもった240Bq/Kg（流動床式の焼却設備を用いる場合にあっては480Bq/Kg）以下であることを目安とすること。

(イ) 安全性の確認方法

a 搬出側における安全性の確認方法

一次仮置場（災害廃棄物の発生地周辺に設置された災害廃棄物の一時的な保管場所をいう。）において、災害廃棄物の種類ごとに放射能濃度を測定し、上記受入基準に適合していることを確認すること。

二次仮置場（広域処理に係る災害廃棄物の搬出が行われる災害廃棄物の一時的な保管場所をいう。）から災害廃棄物を搬出する際に、当該災害廃棄物の周辺の放射線量を測定し、バックグラウンドの放射線量よりも有意に高くないことを確認すること。

b 受入側における安全性の確認方法

可燃性の災害廃棄物の焼却等を行う場合は、焼却灰等の放射能濃度を月に1回程度測定するとともに、焼却等に伴い生じた排ガスの排出口において当該排ガス中の放射能濃度を月に1回程度測定すること。また、焼却等を行う施設及び焼却灰等を埋め立てる最終処分場の敷地の境界において、放射線量を7日に1回程度測定すること。

(2) 平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）及び同施行規則（平成23年環境省令第33号）は概要以下のとおり定めている。

ア 指定廃棄物

環境大臣は、事故由来放射性物質（平成23年3月1日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により当該原子力発電所から放出された放射性物質）であるセシウム134及びセシウム137についての放射能濃度の合計が8000Bq/Kgを超える廃棄物を、特別な管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染された廃棄物として指定し、同指定に係る廃棄物（指定廃棄物）の処理は国が行う（放射性物質汚染対処特措法17条1項、19条、同施行規則14条）。

イ 特定一般廃棄物

(ア) 放射性物質汚染対処特措法22条の規定により読み替えて適用される廃棄物処理法2条1項に規定する廃棄物（一般廃棄物に該当するものに限る。）であって、事故由来放射性物質により汚染され、又はそのおそれがあるもの（環境省令で定めるものに限る。以下「特定一般廃棄物」という。）の処理を行う者（一般廃棄物処理基準が適用される者に限る。）は、当該基準のほか、環境省令で定める基準に従い、特定一般廃棄物の処理を行わなければならない（放射性物質汚染対処特措法23条1項。なお、同法22条は、廃棄物処理法2条1項の規定の適用については、当分の間、同項中「汚染された物」とあるのは、「汚染された物（放射性物質汚染対処特措法第一条に規定する事故由来放射性物質によって汚染された物（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十二年法律第百六十六号）又は放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律（昭和三十二年法律第百六十七号）の規定に基づき廃棄される物、放射性物質汚染対処特措法第十三条第一項に規定する対策地域内廃棄物、放射性物質汚染対処特措法第十九条に規定する指定廃棄物その他環境省令で定める物を除く。）を除く。）とする旨規定している。）。

(イ) 岩手県、宮城県等に所在する一般廃棄物処理施設である焼却施設から

生じたばいじんを処分するために処理したもの（特定一般廃棄物）の処分をする焼却施設の維持管理の技術上の基準は、次のとおりとする（放射性物質汚染対処特措法23条1項、24条1項、同施行規則28条5号、32条、33条）。

a 処分に伴い生じた排ガスを排出する場合は、排ガス中の事故由来放射性物質の濃度を環境大臣が定める方法により月に1回以上測定かつ記録し、事業場の周辺の大気中のセシウム134及びセシウム137の3か月の平均濃度のセシウム134は20Bq/m³、セシウム137は30Bq/m³に対する各割合の和が1を超えないようにすること。

b 処分に伴い生じた排水を放流する場合は、放流水中の事故由来放射性物質の濃度を環境大臣が定める方法により月に1回以上測定かつ記録し、事業場の周辺の公共の水域の水中のセシウム134及びセシウム137の3か月の平均濃度のセシウム134は60Bq/L、セシウム137は90Bq/Lに対する各割合の和が1を超えないようにすること。

c 事業場の敷地の境界において、放射線量を環境大臣が定める方法により7日に1回以上測定かつ記録すること。

ウ なお、石巻市は、平成23年12月、放射性物質汚染対処特措法に基づき、汚染状況重点調査地域に指定された。汚染状況重点調査地域は、その地域の平均的な放射線量が1時間当たり0.23マイクロシーベルト（以下「 μ Sv」と表記する。放射線量が1時間当たり0.23 μ Svとの要件は、その地域における追加被ばく線量が年間1ミリシーベルト〔mSv〕に当たる放射線量である。）以上の地域を含む市町村を、地域内の事故由来放射性物質による環境の汚染の状況について重点的に調査測定をすることが必要な地域として、市町村単位で指定するものである（放射性物

質汚染対処特措法32条、汚染廃棄物対策地域の指定の要件等を定める省令4条)。(甲61)

- (3) 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律61条の2及び核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第六十一条の二第四項に規定する製錬事業者等における工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度についての確認等に関する規則(平成17年経済産業省令第112号、平成24年経済産業省令第68号による改正後は、製錬事業者等における工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度についての確認等に関する規則)2条は、原子炉施設等の解体等に伴って大量に発生する金属、コンクリート等について、放射性物質として扱う必要がないものとして、セシウム134及びセシウム137につきいずれも100Bq/Kgを基準とする旨(いわゆるクリアランスレベル)を定めている(乙ロ9)。

3 前提事実(当事者間に争いのない事実、掲記する証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 当事者

原告らは、北九州市を含む福岡県内外の住民である。

(2) 災害廃棄物の受入れの経緯等

ア 被告議会は、平成24年3月12日、「東日本大震災で発生したがれきの受入れに関する決議」(以下「本件決議」という。)を可決した。本件決議は、被災地の復旧と復興に向けて大きな障害となっているのが、膨大ながれきの処理であるなどとして、被告に対し、科学的知見による放射能の影響の検証、放射線量の測定等十分な体制を整えることを条件に、通常廃棄物相当と判断されるものについて受入れを表明すること及び国と被告が市民への説明責任を履行するとともに、被告において放射性物質濃度を国の基準以下にするなどの検討を要請するものであった。(甲6、乙イ

1)

イ 宮城県は、平成24年5月21日、可能な限り県内で処理を行うとの方針の下での災害廃棄物処理対象量の見直し等の後もなお114万tの広域処理が必要となる見込みであるとして、被告に対し、石巻市の災害廃棄物について広域処理の協力を要請した(乙ロ6)。

ウ 被告は、平成24年5月23日から同月25日の3日間、石巻市から搬入された災害廃棄物80tについて試験焼却(以下「本件試験焼却」という。)を行った。

エ 被告は、平成24年6月6日、東日本大震災で発生した災害廃棄物の広域処理についてのタウンミーティングを実施し、同月8日から17日までの間に市内7区において説明会を実施した。

オ 被告市長北橋健治(以下「被告市長」という。)は、平成24年6月20日、被告議会本会議において、石巻市の災害廃棄物の受入れを表明した(以下「本件受入表明」という。)

カ 被告市長は、毎日新聞のインタビューにおいて、風評被害防止の具体策を問われ、「市民が冷静に対応すれば被害に結びつきにくい。突然、ネットなどの書き込みからデマが広まる事態も想定し、ネット上を監視する態勢も作る。問題が見つかった場合、報道機関を通じて迅速に市民へ情報提供したい。」と回答し、平成24年6月26日付けの毎日新聞にその旨の記事が掲載された(甲27)。

キ 被告は、平成24年7月31日、宮城県との間で、石巻市において発生し、東日本大震災により特に処理することが必要となった一般廃棄物の処理を被告が受託するに当たっての災害廃棄物の種類及び受入基準並びに役割分担等に関する基本協定を締結し、同年8月31日、宮城県との間で、石巻市の災害廃棄物の処理に関する委託契約を締結した(乙ロ7、8。以下、上記基本協定及び委託契約に基づく処理の対象となる災害廃棄物を

「本件廃棄物」という。)

ク 被告は、平成24年9月17日から本件廃棄物の焼却（以下「本件本焼却」という。）を開始した。

ケ 宮城県は、平成25年1月10日、被告への本件廃棄物の処理に関する委託を同年3月末日で打ち切る旨を発表し、被告における本件廃棄物の受入れ及び焼却は、同月末までに終了した（甲67, 68, 弁論の全趣旨）。

(3) 宮城県は、本件決議に先立つ平成23年9月6日、石巻市からの受託分を含む災害廃棄物の処理について、鹿島・清水・西松・佐藤・飛島・竹中土木・若築・橋本・遠藤特定建設工事共同企業体（以下「鹿島JV」という。）との間で、業務委託料を1923億6000万円とする業務委託仮契約を締結した。

宮城県と鹿島JVは、本件受入表明後の平成24年8月28日付けで上記業務委託仮契約の金額を約441億円減額する旨の委託変更仮契約を締結し、宮城県議会は、同年10月11日、上記変更を可決した（乙口14から16まで）。

4 争点

- (1) 国家賠償法1条1項に規定する違法な行為の有無
- (2) 原告らの損害

5 争点に関する当事者の主張

- (1) 国家賠償法1条1項に規定する違法な行為の有無
(原告らの主張)

ア 主張立証責任

被告は、地方自治法1条の2により、住民の生命・身体・健康を守るといふ基本的使命を負っており、これに反する行為により、原告らに対し、その生命・身体・健康に不安を与えることは許されないというべきである。したがって、住民である原告らは、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償

請求をするに際して、地方公共団体である被告の行為が原告らの生命・身体・健康を侵害するおそれのあることを示せば十分であり、被告において、それが無害であること、健康被害とは因果関係のないことを厳格に主張立証しなければならない。

イ 被告の行為の違法性

(ア) 被告市長は、本件廃棄物の受入れに関し、以下の各不法行為を行い、原告らに生命・身体・健康に対する不安を生じさせた。

a 違法性1（宮城県と鹿島JVの業務委託契約の無視）

宮城県は、石巻市からの受託分を含む災害廃棄物の処理を、鹿島JVに委託したのであるから、石巻市の災害廃棄物について処理権限はなく、また、その必要性がないにもかかわらず、被告に対し、災害廃棄物の一部の処理を委託した。一方、被告が受託した本件廃棄物の処理費は異常に高額であり、被告は、利権を獲得するために不必要な広域処理を強引に進めた。

b 違法性2（本件試験焼却における違法行為）

受入予定の災害廃棄物の放射能濃度は100Bq/Kgであり、環境省の資料によれば石巻市の可燃物の汚染度は101~171Bq/Kgであるにもかかわらず、被告は、8Bq/Kgという全く無意味な試料を用いて本件試験焼却を行い、その際、セシウム134及びセシウム137しか測定対象としないずさんな試験方法を用いて、市民に対し放射能は安全であると思込ませようとした。

c 違法性3（地方自治法違反）

本件試験焼却において、災害廃棄物が鹿島JVから被告に搬出され、運送費用1400万円も鹿島JVから被告に支払われたことは、被告が、宮城県から鹿島JVに民間委託された業務の下請として本件試験焼却をしたことを示す。かかる行為は、地方自治法2条14項に

反し、同条16項及び17項により無効である。

d 違法性4（契約主体の偽り）

被告は、鹿島JVとの間でなされるべき本件試験焼却に係る契約を、宮城県との間で締結したものであって、上記契約は契約主体を偽った違法かつ無効なものである。

e 違法性5（宮城県議会における手続の無視）

宮城県が、鹿島JVに対し業務委託した災害廃棄物の処理を被告に対し再委託するのであれば、当該災害廃棄物に関する管理・処分権限をいったん鹿島JVから取り戻す必要があり、その旨の宮城県議会の議決を経なければならぬはずである。しかし、宮城県は、鹿島JVとの契約を望まない被告から持ち掛けられ、上記手続を無視して被告との委託契約を締結した。このような宮城県議会を無視した宮城県と被告との委託契約は違法・無効である。

f 違法性6（国際法違反）

本件廃棄物の受入れ及び焼却、ことに本件試験焼却において、一般廃棄物と放射性物質等で汚染された災害廃棄物を9対1の割合で混合して焼却したことは、有害物質を拡散させずに発生した場所で処理するという、放射性物質を含む有害物質の取扱いに関する国際的合意ないし国際的常識である希釈禁止原則に反する。

g 違法性7（二重の国庫金詐取）

災害廃棄物の処理費は、国の交付金で支払われる。しかし、宮城県から鹿島JVが受託した処理をさらに被告が受託したことは、国庫金を二重に支出させるもので、国に対する詐欺行為に当たり、違法性の強い行為である。

h 違法性8（市民に対する情報提供内容の偏頗性、無効性）

被告は、広域処理に関して開催したタウンミーティングにおいて、

反対派の意見内容は一切説明せず、違法に取得された本件試験焼却の結果を多用した偏頗的な情報のみ提供し、市民に対する説明責任を果たさなかった。

市民の意思としては広域処理に反対であったから、本件廃棄物の受入れを中止すべきであったにもかかわらず、被告市長は広域処理に反対する市民の意思を無視して本件受入表明をした。

i 違法性9（表現の自由の侵害）

被告市長が、風評被害の対策として、ネット上を監視する態勢も作るなどと述べたことは、本件廃棄物の受入れに対する批判を封じ、本件廃棄物の受入れを強行するための、公権力による表現の自由の侵害である。

j 違法性10（必要性の不存在）

平成24年5月21日の見直し後の宮城県の災害廃棄物の量は、当初予定の県内処理量を下回っていたし、石巻市の災害廃棄物も54.5%減少していた。さらに、被告が受け入れるとしていた宮城県の木くずは当初115万tとされていたものが同年9月の時点ではわずか4万tに減少していた。

また、宮城県においては、災害廃棄物を利用した「いのちを守る森の防潮堤」構想が進められており、広域処理はそもそも必要のないものであって、地方自治法2条14項に違反する無効なものである。

(イ) 健康被害

被告が受け入れ、焼却した本件廃棄物は単なるごみではなく、生命と本質的に相容れない極めて危険な物質である放射性物質である。被告は、焼却による放射性物質は、バグフィルターで99.9%捕捉できるなどと説明しているが、バグフィルターメーカーはそのような保証をしておらず、実測で60%程度しか捕捉できないことが明らかになっている。

また、本件廃棄物には、クロム、ヒ素、アスベストなどが含まれている可能性があるところ、このような物質が生命にとっての危険物質であることも公知の事実である。被告は、アスベストについてごく一部の存在の有無の検査を予定していたが、そのような検査では全く検査をしないに等しい。

本件廃棄物による健康被害が生じないことを被告が立証するためには、本件試験焼却後及び本件本焼却開始後の市民全員に対する厳密な健康被害調査が不可欠であるが、行われていない。原告らの調査によれば、3日間の本件試験焼却によってさえ、30件以上の異常症状の訴えがあった。

(被告の主張)

- ア 主張立証責任に関する原告らの主張は争う。
- イ 原告らが主張する違法性や必要性に関する事由については、以下のとおりいづれも理由がないが、そもそも、原告らの主張する違法性1、3から5まで、7及び9については、権利侵害との関連性自体が不明である。
- ロ 違法性1、4、5及び7について

宮城県は、鹿島JVとの間の平成23年9月6日付け業務委託仮契約について、鹿島JVとの間で、平成24年8月28日付けで契約金額を約440億円減額する旨の委託変更仮契約を締結し、この変更は同年10月11日に宮城県議会において可決された。被告への委託により、鹿島JVの処理量が減少する分については、上記変更契約によって調整されている。また、宮城県と鹿島JVの間の業務委託契約は、処理実績に基づいて清算するものであるから、二重契約による二重払いとの原告らの主張は誤解である。

(イ) 違法性2について

本件試験焼却において宮城県が被告に搬出した災害廃棄物は、平成2

3年10月に第一次仮置場（石巻市雲雀野埠頭）において測定された放射能濃度よりも低い石巻市川口町の仮置場から搬出されたものであり、同仮置場の災害廃棄物のうち放射能濃度が低い傾向にある木くずを中心に調整したため、最終的に放射能濃度は低い値となった。しかも、宮城県は被告に搬出する災害廃棄物について土砂を極力取り除くなどして（平成23年10月時点におけるデータの対象廃棄物には、放射能濃度が高い傾向にある土砂分が3割程度混在していた。）、できるだけ安全性を高めるよう努力した。

(ウ) 違法性3について

被告が鹿島JVの下請に入ったことはない。本件試験焼却に係る石巻市から被告（北九州市日明積出基地ストックヤード）への運搬は、鹿島JV側の業務であり、その運搬費用が被告に支払われることはない。

(エ) 違法性6について

原告らはその主張する希釈禁止原則に関して挙げるドイツ放射線防護協会の勧告は、一つの意見にすぎず、かかる勧告や意見が、わが国、宮城県又は被告に対して法的拘束力を有するものでないことは明白である。

(オ) 違法性8について

被告市長は、タウンミーティングや説明会における意見を踏まえ、様々な関係者からの意見、情報等を総合考慮して、本件廃棄物の受入れを決定したのであって、違法性はない。

(カ) 違法性9について

被告が行った風評被害防止対策は、何ら市民の表現の自由を制約するものではなく、誤報による風評被害等を防ぐために正確な情報を提供するというものであって、違法と評価される理由はない。

(キ) 違法性10について

宮城県が受託した災害廃棄物について、平成26年3月までに処理を

終わらせるためには、平成24年5月21日時点で少なくとも約114万tについて広域処理に頼らざるを得ないことが見込まれていた。なお、災害廃棄物の総量につき下方修正がされたことは認めるが、当初の見積りについては、当時の集められる限りの情報から推計して行ったものであり、当時の状況からしてできる限りの精度であった。

ウ 健康被害について

原告らが主張する、生命・身体・健康に対する被害に至らない抽象的、主観的なおそれは、不法行為における権利侵害とは認められない。

被告は、本件試験焼却時及び本件本焼却時において、本件廃棄物の安全性を厳しく確認しており、その結果、健康被害を招来するような事象は一切報告されていない。

(2) 損害

(原告らの主張)

ア 慰謝料 原告ら1人当たり10万円

原告らは、被告の上記違法かつ不必要な行為により、生命・身体・健康に対する不安を与えられ、著しい精神的苦痛を被った。被告の近隣住民ではない原告らについても、原発事故による汚染を免れた九州の新鮮な食材、保養地又は移住地としての価値に対する期待を裏切られるかもしれないと、精神的苦痛は筆舌に尽くしがたい。

原告らの上記精神的苦痛を金銭に見積もるとすれば、最低でも、原告1人につき上記違法事由1つ当たり1万円、計10万円となる。

なお、原告らが主張しているのは、本件廃棄物の受入れ及び焼却による健康被害そのものではなく、上記のとおり原告らの生命・身体・健康に対する不安を与えられたことである。

イ 弁護士費用相当の損害 原告ら1人当たり1万円

原告らは被告の違法行為に対する損害賠償を求めて本訴を提起し、その

ために弁護士に委任せざるを得なかった。この弁護士費用について被告の違法行為と因果関係のあるものは、原告1人につき上記請求額の1割に相当する1万円である。

(被告の主張)

原告らの主張は争う。科学的な裏付けのない主観的な不安感は、そもそも損害に当たらない。また、原告らが主張する違法性と損害との間に相当因果関係もない。

第3 争点に対する判断

1 争点(1) (国家賠償法1条1項に規定する違法な行為の有無) について

(1) 主張立証責任

国家賠償法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民・住民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民・住民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものであり(最高裁昭和53年(オ)第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁)、同項に規定する違法性については、損害賠償請求権の発生要件として、これを求める原告らが主張立証責任を負うものと解される。

原告らは、地方自治法1条の2を根拠として、公共団体である被告において本件廃棄物の受入れ及び焼却が無害であることを厳格に主張立証しなければならないとして、上記説示と異なる主張をする。しかし、同条は、地方公共団体の存立目的と役割並びにその趣旨を達成するための国と地方公共団体の役割分担のあり方の基本及び国が地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性の発揮に関し、国として遵守しなければならない事項について規定するものであって、国家賠償法1条1項に定める違法性の主張立証責任を公共団体である被告に転換する根拠となるものとはいえない。原告らの上記主張は、採用することができな

い。

(2) 次に、原告らは、本件において損害賠償を求めるに当たり、本件廃棄物の受入れ及び焼却により原告らの生命・身体・健康自体が侵害されたことを主張立証するものではなく、あくまでもその生命・身体・健康に対する不安を与えられたことを理由とするにとどまる。しかし、原告らにおいて、本件廃棄物の受入れ及び焼却に対し抽象的、主観的な不安感を抱いたとしても、そのことのみから直ちに原告らに損害賠償の対象となり得るような法的利益の侵害があったということとはできないというべきである。

もっとも、本件廃棄物は、災害廃棄物であって、石巻市において発生し、東日本大震災により特に処理することが必要となった一般廃棄物であり、本件受入表明に先立つ本件決議においても、本件廃棄物の受入れについては科学的知見による放射能の影響の検証、放射線量の測定等十分な体制を整えることを条件とされている。また、原告らの主張についても、原告らが抱かされた不安感は、本件廃棄物の受入れ及び焼却が原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであって、原告らにおいて、社会生活上このような危険性に基づく不安感を抱かされるべきではないにもかかわらず、被告が本件廃棄物の受入れ及び焼却をしたため、上記のような不安感を抱かされたのであるから、被告が本件廃棄物の受入れ及び焼却をしたことは国家賠償法1条1項に規定する違法な行為に当たると主張するものであると理解することができる。そこで、以上の点及び本件事案の性質等を踏まえた上で、原告らが不安感を抱かされたことを理由とする損害賠償を求めていることに照らし、そもそも原告らにおいて不安感を抱かされたという本件廃棄物の受入れ及び焼却は、原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであったか否かについて、次項において検討を加える。

(3)ア 認定事実等

前記前提事実並びに掲記する証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事

実が認められる。

ア) 宮城県と被告は、平成24年5月14日、災害廃棄物の受入れ及び焼却の各処理方法が適切であるかの検証をするための本件試験焼却につき、以下の内容を含む委託契約を締結した。(甲4, 5, 乙イ1)

a 被告が受け入れる災害廃棄物は、石巻市川口町の一次仮置場の災害廃棄物のうち、木くずを中心とした可燃物であって、放射能濃度(セシウム134及びセシウム137の合計値)が100Bq/Kg以下のものとし、その量は約80tとする。

b 宮城県は、上記災害廃棄物を石巻市雲雀野町所在の二次仮置場において選別等の処理をするに当たり、アスベストやPCB廃棄物等の有害物質の混入を防止する措置を講ずるものとする。

c 災害廃棄物の試験焼却をするに当たっては、①二次仮置場における保管中に放射能濃度、②二次仮置場においてフレキシブルコンテナバッグに詰めたときに放射線量、③日明積出基地ストックヤード(北九州市小倉北区西港町)における保管中に放射線量、放射能濃度及びアスベスト、④新門司工場及び日明工場における処理時に放射能濃度、放射線量、アスベスト、有害物質26項目、有害物質39項目、ダイオキシン類濃度、ばいじん、塩化水素、硫黄酸化物、窒素酸化物及びPCBの各検査を行う。

イ) 被告は、平成24年5月23日正午から同月24日午後2時まで、日明工場(北九州市小倉北区西港町)において、石巻市から搬入された34.64tの災害廃棄物について本件試験焼却を行った。その放射能濃度等の測定結果は、災害廃棄物の放射能濃度につき8Bq/Kg、飛灰の放射能濃度につき30Bq/Kg、焼却前後の放射線量(敷地境界4地点の測定値の平均値。以下、放射線量につき同じ。)につきいずれも0.07µSv/時、焼却中の放射線量につき0.06~0.07µS

v/時であった（なお、Svは、放射線量の単位で、放射線の生物に対する影響に用いる単位である。マイクロ〔μ〕は、ミリ〔m〕の100分の1である〔乙イ1〕。）。

また、被告は、同月24日正午から同月25日正午まで、新門司工場（北九州市門司区新門司）において、石巻市から搬入された44.57tの災害廃棄物について本件試験焼却を行った。その放射能濃度等の測定結果は、災害廃棄物の放射能濃度につき8Bq/Kg、飛灰の放射能濃度につき19Bq/Kg、焼却前後の放射線量につきいずれも0.07μSv/時、焼却中の放射線量につき0.07μSv/時であった。

本件試験焼却中の排ガスの放射能濃度については、バグフィルターの入口で、日明工場1号炉につき0.08Bq/m³、同3号炉につき0.26Bq/m³、新門司工場1号炉及び3号炉につきいずれも0.08Bq/m³がそれぞれ検出されたが、煙突から排出される排ガスの放射能濃度はいずれも検出限界値未満であった。

また、本件試験焼却前及び本件試験焼却中の日明積出基地ストックヤード、日明工場及び新門司工場におけるアスベスト測定の結果は、いずれも0.5本/L未満であり、災害廃棄物の影響は見られなかった。

（乙イ1、乙ロ12）

(ウ) 被告と宮城県は、平成24年8月ころ、本件廃棄物の受入れに当たり、安全性確保のため以下の取決めをした。（乙イ1、乙ロ7、8）

a 被告が受け入れる本件廃棄物は、主な組成が木くずである混合可燃物であって、石巻市雲雀野町所在の二次仮置場において破碎・選別等の処理を行い、その長さがおおむね30cm以内となった放射能濃度が100Bq/Kg以下のものとし、受入量は年間3万9500t以内とする。宮城県は、上記選別等の処理を行うに当たり、土砂や不燃物を極力除去するとともに、アスベストやPCB廃棄物等の有害物質

の混入を防止する措置を講じるものとする。

b 石巻市内の一次仮置場のうち、事前の放射能濃度測定結果が100Bq/Kg以下の場所を搬出場所とする。

c 本件廃棄物を宮城県内の二次仮置場から搬出するに当たっては、50tないし60tに1回の割合で、本件廃棄物の破碎・選別後の山の10か所から500gないし1Kg程度の試料を採取し、1日に2回、セシウム134及びセシウム137の放射能濃度を測定し、その合計値が100Bq/Kg以下（セシウム134及びセシウム137の各下限値は30Bq/Kg）であることを確認する。

本件廃棄物は20フィートのコンテナに詰め、1コンテナにつきその側面4か所において放射線量を測定し、測定値がバックグラウンド（石巻市雲雀野町の二次仮置場入口にある事務所の駐車場）の変動範囲にあるとみなせるものについて搬出可能とし、異常値を示したコンテナについては搬出しない。

宮城県は、二次仮置場から日明積出基地ストックヤードまで本件廃棄物を運搬し、被告は、日明積出基地ストックヤードから新門司工場、日明工場及び皇后崎工場（北九州市八幡西区夕原町）に運搬する。

d 被告が日明積出基地ストックヤードで受け入れる本件廃棄物は1日当たり約130t以内とする。

(エ) 被告は、受け入れた本件廃棄物の処理に当たり、その安全性の確保につき以下のとおり定めた。（乙イ1）

a 日明積出基地ストックヤードにおいて受け入れた本件廃棄物は、皇后崎工場及び新門司工場へはパッカー車に積み込み、日明工場へはダンプ車に積み込んで運搬し、上記各工場（以下「本件各焼却工場」という。）のピット内の一般ごみとおおむね8ないし10%の混合率（総焼却量に対する災害廃棄物の割合）で混合し、焼却する。

- b 本件各焼却工場においては、飛灰について2週間に1回、主灰等、処理水及び排ガスについて各月1回、放射能濃度を測定し、工場敷地境界4か所の放射線量を週2回、焼却施設内の灰ピットの放射線量を週1回測定し、プラットホーム内のアスベスト量を月1回測定する。
- c 上記bのとおり測定した放射能濃度等について、市民の安心を得るための目安として設定する数値（管理目標）は以下のとおりとする。

(a) 放射能濃度

飛灰 330 Bq/Kg以下（国の定める基準は8000 Bq/Kg以下）

主灰等 100 Bq/Kg以下（国の定める基準は8000 Bq/Kg以下）

処理水 10 Bq/L以下

排ガス 不検出（検出下限値2 Bq/m³）

(b) アスベスト 10本/L

- d 焼却後の主灰、飛灰等は、運搬途中の飛散防止のため天蓋式コボレーンを設置した10tダンプ車によって響灘西地区廃棄物処分場に運搬し、放射性セシウムの濃度が低く溶出の少ない主灰と放射性セシウムが濃縮される飛灰に分けて処分する。主灰については同処分場の保有水面より上の部分に埋立処分し、飛灰については陸域化された区域に設けた土壌の中に積み上げ、作業終了後はその上に防水シートをかぶせた上、覆土作業を行う。

★ 1 以上を踏まえて、本件廃棄物の受入れ及び焼却が、原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであったか否かについて検討する。

- ア) まず、原告らは、本件廃棄物が生命と本質的に相容れない極めて危険な物質である放射性物質等であり、健康に被害を与えるものであるなど

と主張する。しかし、①本件廃棄物は、災害廃棄物のうち、石巻市川口町の一次仮置場の災害廃棄物中、木くずを中心とした可燃物であって、放射能濃度が100 Bq/Kg以下のものに限定されていること、②被告が受け入れる本件廃棄物の放射能濃度100 Bq/Kg以下との基準は、広域処理につき環境省告示が定める受入基準（平均的な放射能濃度240 Bq/Kg以下）の半分をも下回るものであり、かつ、この100 Bq/Kgは、原子炉施設等の解体等に伴って大量に発生する金属、コンクリート等につき、放射性物質に汚染されたものとして扱う必要のないものとして定められたクリアランスレベルと同じ値であること、③本件廃棄物の搬出に際しては、搬出側である宮城県により一次仮置場及び二次仮置場における放射能濃度が100 Bq/Kg以下であることを環境省告示が定める方法により確認するとともに、二次仮置場において破碎・選別等の処理を行うに当たり、土砂や不燃物を極力除去し、アスベストやPCB廃棄物等の有害物質の混入を防止する措置を講じるものとされていたこと、④被告において実施することとされた本件各焼却工場の主灰、飛灰、処理水及び排ガス等の放射能濃度、敷地境界及び焼却施設内の灰ピットの放射線量並びにプラットホーム内のアスベスト量の測定の回数は、環境省告示及び放射性物質汚染対処特措法施行規則が定める基準と同等又はそれ以上であり、設定された各数値の管理目標値は、環境省告示及び放射性物質汚染対処特措法施行規則が定める基準を大幅に下回るものであったこと、⑤本件試験焼却における放射能濃度等の測定結果は、環境省告示及び放射性物質汚染対処特措法施行規則が定める基準はもとより、被告が設定した管理目標値をも下回るものであり、放射線量も本件試験焼却の前後で変化がなかったこと、加えて、本件試験焼却に次いで行われた本件本焼却を開始した以降において本件各焼却工場及びその周辺における放射線量等が有意に増加し、クリアランスレベ

ルをも超えたことなどを示す証拠は見当たらず、原告らもそのような主張立証をしていないことなどをも併せ考慮すると、本件廃棄物の受入れ及び焼却が、原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであったと認めるのは困難である。

(イ) 原告らは、本件試験焼却について、①受入予定の災害廃棄物の放射能濃度は 100Bq/Kg であり、環境省の資料によれば石巻市の可燃物の汚染度は $101\sim 171\text{Bq/Kg}$ であるのに、 8Bq/Kg という意味のない試料を使用していること、②セシウム 134 及びセシウム 137 しか測定しておらず、本件廃棄物に含まれる可能性のあるクロム、ヒ素、アスベストなどについての被告の検査が不十分であることなどから本件試験焼却の結果は信用することができないなどと主張する。しかしながら、上記①の点については、本件試験焼却における放射能濃度測定結果そのものを左右する事情ではなく、その信用性に影響を与えるものではない（本件試験焼却に供された災害廃棄物の放射能濃度が 8Bq/Kg であったことにつき、被告又は宮城県が本件試験焼却においてことさらに良い結果を出すことを目的として意図的に放射能濃度の低い災害廃棄物を選んで搬出したことなどをうかがわせる証拠はない。）。また、上記②の点については、アスベストにつき、本件試験焼却前後及び本件試験焼却中の日明積出基地ストックヤード、日明工場及び新門司工場における測定結果は、いずれも災害廃棄物の影響が見られなかったこと、前記ア(イ)及びbのとおり、本件各焼却工場のプラットホーム内のアスベスト量を月1回測定し、管理目標を 10本/L とする旨が定められており、また、前記ア(イ)cによれば、本件試験焼却においては放射能濃度及びアスベストのほか39項目にわたる有害物質等についても検査が行われたことがうかがわれるから（乙ロ13参照）、原告らの主張はその前提を欠くものであり、かつ、これらの点に関する被告の検査が不

十分であったことをうかがわせる証拠はない。原告らの上記各主張は採用することができない。

(ウ) また、原告らは、被告が99.9%放射性物質を捕捉できるとするバグフィルターについて実際は60%程度しか捕捉できない旨主張し、これに沿う書証（甲58, 59）を提出する。このうちバグフィルターにおけるセシウム 137 の除去率が60%程度であると記載された甲58号証は、静岡県島田市で実施された災害廃棄物の試験焼却の結果を用いて物質収支及び排ガス分析を行いバグフィルターのセシウム 137 の除去率を計算するものである。しかし、セシウム 134 については検討の対象外とされている上、その計算結果は一部仮定に基づくものである。しかも、上記計算結果は、福島県内の焼却施設のバグフィルターで放射性物質であるセシウム 134 及びセシウム 137 を99.9%以上除去できているとの計算結果（乙イ1, ロ9）とは、セシウム 137 の測定位置が必ずしも同一ではない。これらのことからすると、福島県内の焼却施設のバグフィルターによる除去効率があるとの計算結果を直ちに排除して、上記静岡県島田市の試験焼却の結果を用いた計算結果を採用することは困難である。その他福島県内の焼却施設のバグフィルターによる除去効率があるとの計算結果につき、その信用性を否定しなければならないような証拠はない。

(エ) さらに、原告らは、本件試験焼却によって30件以上の異常症状の訴えが出ていると主張して、これに沿う健康調査レポート（甲32）を提出している。しかし、その内容を見ると、医師の診察を受けたのはわずか3名のみで、それぞれ①平成24年5月27日に運動会に出た後から発熱し肺炎の診断を受けたが回復した（小学1年生女子）、②同年6月1日、目のかゆみについて各種アレルギー検査を受けたが、いずれも陰性で原因不明の診断を受けた（38歳女性）、③同年5月24日からの

咳、リンパ腺の痛みのため同年6月中旬ころ、レントゲン及び血液検査を受けたが、マイコプラズマその他のウィルス感染につき陰性で、特に異常が認められなかった(34歳女性)、などというものであり、症状の共通性はみられず、原因も不明である。その余については、自覚症状が主であって、咳や喉の痛みを訴えるものが多いものの、そのほか、腹痛、頭痛、鼻血、発熱、下痢、腰痛、肩こり、喘息等、愁訴の内容は多岐にわたり、症状の共通性を認めるのは困難である上、被告の対応を原因とする精神的苦痛や体調不良など抽象的な訴えもある。これらの点に加え、本件試験焼却に続く本件本焼却により健康被害が発生して受診したという証拠はなく、かつ、原告らについても、本件試験焼却及び本件本焼却により、自身の健康被害が発生し、受診したなどといった証拠は全くないことを併せ考慮すれば、上記健康調査レポートをもって、本件試験焼却を原因とする健康被害の発生やその具体的な危険性を認めることはできない。

(オ) その他本件廃棄物の受入れ及び焼却が原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであったことを認めるに足りる証拠はない。

なお、原告らの中には、近隣県のほか、四国地方、関西地方、関東地方さらには宮城県等の遠隔地に居住する者も含まれているが、本件廃棄物の受入れ及び焼却により、かかる原告らの生命・身体・健康が侵害される具体的な危険性があるものとは認められないことは明らかである。

ウ 以上によれば、原告らがたとえ本件廃棄物の受入れ及び焼却により不安感を抱いたとしても、そもそも本件廃棄物の受入れ及び焼却が原告らの生命・身体・健康を侵害する具体的な危険性を有するものであるとまで認められない以上、原告らのいう不安感はあくまでも抽象的、主観的なものにすぎず、金銭賠償をもって填補しなければならないような利益の侵害があ

ったとは認めることができない。したがって、原告らの請求は、その余の点について判断するまでもなくいずれも理由がないというべきである。

(4) 被告の行為の違法性

なお、原告らは、本件廃棄物の受入れ及び焼却の違法性について種々主張しているため、この点についても検討を加えておく。

ア 宮城県と鹿島JVの業務委託契約に関する主張(違法性1、3、4、5及び7)

原告らは、宮城県及び鹿島JVの業務委託契約と被告との関わり合い等に関して、種々指摘してその違法性を主張している。しかしながら、これらの各事情については、関係各法令等に照らして違法な行為であると認めることはできない。この点に関する原告らの主張は採用することができない。

イ 本件試験焼却における違法行為の主張(違法性2)

本件試験焼却における試料及び試験方法についての原告らの主張を採用することができないことは前記(3)イに説示したとおりである。

ウ 放射性物質の希釈禁止原則違反の主張(違法性6)

この点については、原告らの主張に沿うような、国際専門家協会であるというドイツ放射線防護協会(ドイツ政府関係機関ではないことがうかがわれる。)の提言等がある(甲15、16)。しかし、本件全証拠によっても、原告ら主張に係る原則をいう提言等が、国際的合意ないし国際的常識として確立していること及びわが国において何らかの法的拘束力を有することのいずれについても認めることは困難である。しかも、本件廃棄物の受入れ及び焼却が国内の処理等の原則(廃棄物処理法2条の2第1項参照)に反するものでもない。また、前記(3)イのとおり、被告が受け入れる本件廃棄物は環境省告示が定める放射能濃度の基準を大幅に下回る(同基準の半分を更に下回る)ものとされ、本件試験焼却において受け入れた廃

棄物は、上記環境省告示の基準はもとより放射性物質に汚染されたものとして扱う必要のないものとして定められたクリアランスレベルをも大幅に下回るものであって、本件試験焼却において測定された放射能濃度についても、放射性物質汚染対処特措法施行規則が定める基準及び被告が設定した管理目標値のいずれについてもこれらを下回るものであったことをも考慮すると、本件廃棄物の受入れ及び焼却が原告らのいう希釈禁止原則に反するものであるとまで直ちに認めることはできない。この点に関する原告らの主張は採用することができない。

エ 市民に対する情報提供内容の偏頗性、無効性の主張（違法性8）

原告らは、被告がタウンミーティングにおいて広域処理反対派の意見を説明せず、市民に対する説明責任を果たさなかった、あるいは、市民の意思は広域処理に反対であったから被告市長は本件廃棄物の受入れを中止すべきであった旨を主張する。しかし、本件廃棄物の受入れは、北九州市民の代表者からなる被告議会における全会一致の本件決議の可決を経て行われたこと（前提事実、甲68）、被告は、タウンミーティング及び市内7区における区民説明会を実施しているが、区民説明会では、被告市長の基調講演のほか、来場者との意見交換がなされたこと、タウンミーティング及び区民説明会への参加者に対するアンケート結果をみる限り、これらのタウンミーティングや区民説明会では賛否両論の意見が出されたこと（以上について、甲19から26まで、乙イ1）などを併せ考えると、被告（その担当者）において、広域処理に関するタウンミーティング及び区民説明会での説明に際し、公務員の職務上の注意義務違反があったとはみることができないし、被告市長において、北九州市民の中に広域処理に反対する者もいたとの一事をもって本件廃棄物の受入れを中止すべき職務上の注意義務が生じていたとは認められない。この点に関する原告らの主張は採用することができない。

オ 表現の自由の侵害（違法性9）

前記前提事実のとおり、被告市長は、インタビューにおいて、風評被害防止の具体策として、ネット上を監視する態勢も作るなどと述べたことが認められる。しかし、当該インタビュー記事の内容をみても、その趣旨は、ネット等での書き込みによる悪意ある情報や誤った情報による風評被害を防止するために正確な情報を市民に提供したいという点にあると理解されるから、被告市長の上記言動が原告らの表現の自由を侵害するものでないことは明らかである。この点に関する原告らの主張は採用することができない。

カ 必要性の不存在（違法性10）

証拠（甲17、30、乙イ1、乙ロ1から6まで）及び弁論の全趣旨によれば、東日本大震災により発生した災害廃棄物の処理については、このことが被災地の復旧と復興に向けて喫緊の課題となっていることを踏まえ、①環境省が平成23年5月16日に定めた処理指針（マスタープラン）において、国は広域処理の推進を支援することとされ、②次いで同年8月に制定された災害廃棄物処理特措法6条1項では、国は特定被災地方公共団体である市町村以外の地方公共団体に対する広域的な協力の要請及びこれに係る費用の負担等必要な措置を講ずるものとする旨が定められ、③平成24年3月16日付けで、内閣総理大臣及び環境大臣により、受入れを表明していない35道府県及び10政令市（被告を含む。）に対し、広域処理の受入れ要請がされ、④さらに、同年5月21日付けで、宮城県知事により、被告に対し、可能な限り県内で処理を行う方針の下、処理量の見直し等を行ったが、それでもなお今後114万t（石巻ブロックで73万t）の広域処理が必要な見込みであるとして、広域処理の具体化に向け、特段の配慮を要請したことがそれぞれ認められ、被告による本件廃棄物の受入れは、上記一連の施策の中で、被告議会による本件決議を経るなどした上

で決定されたものである。これらのことに加え、処理が必要となる災害廃棄物の量を正確に見積もることは東日本大震災から1年以上が経過していた当時においてもなお困難であったであろうと考えられることを併せ考えると、原告らの指摘を踏まえてもなお、本件廃棄物の受入れ及び焼却が、地方自治体の行う行為として必要性のないものであったとまで認めることはできない。このことは、本件受入表明後に、石巻ブロックにおける災害廃棄物の処理対象量が更に見直されたことや、宮城県議会において、災害廃棄物を活用した「いのちを守る森の防潮堤」構想実現に向けた決議が可決（平成24年7月6日）されたことなどを踏まえても、上記のとおりいうことができる（甲28から30まで、38、65、70、乙口14から17まで）。

2 結論

以上によれば、原告らの請求は、その余の点について検討するまでもなく、理由がないから、これらをいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

福岡地方裁判所小倉支部第3民事部

裁判長裁判官 野々垣 隆 樹

裁判官 稲 吉 彩 子

裁判官 北 村 久 美