

判 決 要 旨

【判決言渡日】令和3年2月19日午後3時00分

【事件番号及び事件名】

東京高等裁判所平成29年(ネ)第5558号・損害賠償請求控訴事件,平成30年(ネ)第2640号・同附帯控訴事件

【担当部及び担当裁判官】

東京高等裁判所第22民事部

裁判長裁判官白井幸夫 裁判官中山典子 裁判官澤村智子

【当事者】

控訴人兼被控訴人：一審原告ら43名

被控訴人兼控訴人：一審被告東京電力ホールディングス株式会社(一審被告東電)

被控訴人：一審被告国

【原審】千葉地方裁判所平成25年(ワ)第515号,第1476号,第1477号

1 事案の概要

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震(本件地震)及びこれに伴う津波の影響で,一審被告東京電力ホールディングス株式会社(一審被告東電)が設置し運営する福島第一原子力発電所(福島第一原発)の発電用原子炉1号機から4号機までから放射性物質が放出される事故(本件事故)が発生した。一審原告ら43名が,一審被告東電及び一審被告国に対し,本件事故により,福島県内から千葉県内へ避難を余儀なくされたと主張して,次のような請求をする(なお,原審では原告は45名であったが,控訴審ではうち43名が一審原告として当事者となっている。)

(1) 一審被告東電に対する請求

- ・民法709条に基づく損害賠償請求(主位的請求),原子力損害の賠償に関する法律(原賠法)3条1項に基づく損害賠償請求(予備的請求)
- ・福島第一原発の敷地高さを超える津波の到来等を予見しながら,福島第一原発の安全対策を怠り,その結果本件事故に至り,それにより財産的及び精神的損害を被ったと主張する。

(2) 一審被告国に対する請求

- ・国家賠償法1条1項に基づく国家賠償請求
- ・内閣総理大臣が福島第一原発の1号機から4号機の設置許可処分又は変更許可処分(本件設置等許可処分)をしたこと又は経済産業大臣が一審被告東電に対し電気事業法

に基づき技術基準適合命令を発するという規制権限を行使しなかったことが違法であり、その結果本件事故に至り、それにより財産的及び精神的損害を被ったと主張する。

2 原判決の概要

原審は、一審被告国に対する請求及び一審被告東電に対する主位的請求をいずれも棄却し、一審被告東電に対する予備的請求について、一審原告45名のうち3名の請求を全部棄却し、その余の42名の請求の一部を認容する判決をした。

なお、原審は、一審被告国に対する請求については、内閣総理大臣による本件設置等許可処分の違法も、経済産業大臣の規制権限不行使の違法も認められないとして、これを棄却した。また、一審被告東電に対する主位的請求は、原賠法は民法の特則であるから民法709条の適用は排除されるとして棄却し、予備的請求について、請求の一部を認容した。

3 控訴の提起等

(1) 一審被告東電の控訴

一審被告東電が、一審原告ら41名（請求が棄却された一審原告ら3名及び請求が一部認容された一審原告1名を除く一審原告ら）に対し、控訴を提起した。

(2) 一審原告らの控訴及び附帯控訴

一審原告らのうち32名が、一審被告双方に対し、控訴を提起した。また、一審原告らのうち控訴を提起しなかった7名が、一審被告東電に対し、附帯控訴を提起した。

なお、一審原告1名が原審口頭弁論終了後に死亡し、控訴審でその相続人が承継した。

4 控訴審における請求

- ・一審被告東電に対する請求額：合計約18億7300万円
(原審における一審被告東電に対する認容額：約3億7300万円)
- ・一審被告国に対する請求額：合計約14億0700万円
(原審における一審被告国に対する認容額：0円)

※一審原告らは、原審では一審被告双方に対し同額を連帯して支払うよう請求していたが、一審原告らのうち控訴を提起した者の一部は、一審被告東電に対する控訴における不服の範囲（原審の認容額を超えて請求する額）を敗訴額の一部に限定し、それと一審被告国に対する不服の範囲（一審被告国に対する原審の認容額はゼロなので一審被告国に対する請求額となる。）を同額としているため、当審における一審被告国に対する請求額が一審被告東電に対する請求額より少額となっている。

- ・一審原告らは、財産的損害と精神的損害の賠償を請求をしているが、精神的損害の賠償としては、基本的に、避難慰謝料として月額50万円、それ以外に「ふるさと喪失慰謝料」と称する慰謝料2000万円を請求している。

- ・控訴又は附帯控訴をした一審原告らの一部は、控訴審において、精神的損害の賠償を増額し請求の拡張をした。

5 主文の骨子

- (1) 一審被告東電に対しては、当審と原審とで認容額が異なる一審原告らの請求について、原判決を変更し、当審認容額の支払を命ずる（当審認容額は原審認容額より増加しているものも減少しているものもある。）。
- (2) 一審被告国に対しては、原判決を変更し、一審原告らに対し当審認容額の支払を命ずる（ただし、当審認容額が零の場合がある。）。
- (3) 一審被告双方に対する請求について、当審と原審で認容額が同額のもの（請求棄却を含む。）については、一審原告らの控訴・附帯控訴及び一審被告東電の控訴をいずれも棄却する。
- (4) 当審における拡張請求はいずれも棄却する。

なお、一審被告東電と一審被告国は、一審被告国に対する認容額の限度で連帯して支払義務を負う（主文には明示されていないが理由中に判示されている。）。

〔控訴審における認容額〕

・一審被告東電に対する認容額：合計約2億7800万円

※主文記載の額の合計とは異なる（原審と当審の認容額が同額の場合は控訴棄却となるため、認容額が主文に表れない。）。

※一審被告東電に対する認容額は、一審被告東電が賠償すべき額から既に賠償済みの額（既払金）を控除した額である。

・一審原告らに対する既払金：合計約8億2600万円

※原審認容額（約3億7300万円）より少ないのは、賠償すべき額から既払金として控除された額が増加したこと等による（一審原告らのうち、認容額が増額された者8名、減額された者20名、増減のない者15名）。

・一審被告国に対する認容額：合計約1億3500万円

※一審被告東電と一審被告国の賠償すべき額は同額であるが、前記4のとおり当審における請求額が異なるため認容額が異なっている。

6 理由の要旨

〔一審被告国の責任〕

(1) 本件設置等許可処分の違法性の有無について

本件設置等許可処分については、当時の科学技術水準や科学的、専門技術的知見に照らし、国賠法1条1項の適用上違法と評価されることはない。

(2) **規制権限不行使の違法性の有無について**

ア 規制権限不行使の違法性の判断枠組み等

(ア) **規制権限不行使の違法性の判断枠組み**

国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である。

本件において、福島第一原発について、経済産業大臣が電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発するという規制権限を行使しなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となるのは、技術基準適合命令を発するための要件が備わっていること、すなわち、福島第一原発が津波により全電源喪失という重大な損傷を受けるおそれがあることを認識し又は認識し得たにもかかわらず、技術基準適合命令を発しなかったことが、原子炉施設における深刻な災害の発生を防止することを主要な目的とする規制権限の性質を前提として、当時の科学技術水準に照らし、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くことができる場合である（この認識可能性の具体的内容と有無は、当事者らが「**予見可能性**」について主張することと同様である。）。

なお、一審被告国は、原子力安全規制は、原子炉の基本設計・基本的設計方針を審査する原子力の設置許可に係る安全規制（前段規制）と許可後の技術基準適合性の審査による安全規制（後段規制）の二段階規制によりされているが、一審原告らの主張する事項は基本設計等に関するものであって、そのような事項に対しては一審被告国には技術基準適合性による規制権限がないと主張するが、これは採用しない。

(イ) **規制権限行使の要件（技術基準適合性）の判断とその判断の基礎とすべき知見について**

原子炉施設についての技術基準適合命令の発令の要件が備わっているか否か、すなわち、当該原子炉施設が技術基準に適合しているか否かの判断については、経済産業大臣のその時点での科学的、専門技術的知見の下における専門的な判断に委ねられているところ、どのような知見を判断の基礎とするかについても、経済産業大臣の専門的な判断に委ねられているというべきである。その判断が著しく合理性を欠き、技術基準適合性の判断に当たってその基礎とすべき知見を基礎とせず、その

ために、経済産業大臣において技術基準適合命令を発する要件が備わっていることを認識し得たにもかかわらず、これを認識せず、同命令を発しなかったときは、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くこととなると解される。

もつとも、技術基準適合命令の性質等に鑑みれば、経済産業大臣において同命令を発する要件が備わっていることを認識したとしても、直ちにこれを発しなければならぬものではないと考えられ、命令を発しなかったことが許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くか否かについては、このような観点からの検討も要する。

イ 規制権限不行使の違法性

ア 科学的知見としての長期評価

① 長期評価と津波評価技術

平成14年2月に土木学会により策定、公表された**津波評価技術**は、原子力発電所の設計津波の設定について、その時点で確立しており実用として使用するのに疑点がないものを取りまとめたものである。原子力規制機関は、原子炉の設置許可処分に先立つ審査にも、津波評価技術と同様の考え方をを用いて津波に対する安全性を確認していた。

平成14年7月31日に地震調査研究推進本部により公表された「**三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について**」(長期評価)は、「福島沖を含む日本海溝沿いの三陸沖北部から房総沖までの海溝寄りの領域」に関しては、過去400年にマグニチュード8クラスのプレート間大地震が3回発生しているとして、この領域全体では約133年に1回の割合で、このような大地震が発生すると推定されるとし、明治三陸地震(1896年)と同様の地震は、この領域内のどこでも発生する可能性があるとする。

津波評価技術においては、想定津波の波源設定のための基準断層モデルの領域区分に福島県沖の領域が設定されていないのに対し、長期評価においては、日本海溝沿いの三陸沖北部から房総沖までの海溝寄りの領域を一体の領域としている点で異なっている。

津波評価技術と長期評価は、いずれも、過去の地震について調査結果やそれまでの知見から整理し大地震発生に関する見解を形成しているが、用いられた調査結果や知見はほぼ同様である。上記のような相違は、これらの知見が多様であり、地震や津波発生のメカニズムが十分に解明されておらず、いずれの知見もある程度は仮説の域を出ないものであることに由来するとみることができる。

津波評価技術では、津波の波源の領域区分の設定に「地震地体構造論」の知見

が用いられているのに対し、長期評価はこれを取り入れたことを明示していないが、この知見にも仮説の域を出ていない部分があり、これを明示的に見解形成の基礎として用いていないことによって長期評価に示された見解の科学的信頼性が大きく減殺されるとは言い難い。

長期評価について、平成15年3月24日に地震本部により公表された信頼度の評価では、「発生領域の評価」「発生確率の評価」の信頼度が「やや低い(C)」とされているが、これは過去の地震データが少ないことによるものであり、長期評価の基礎となっている科学的知見の信頼性が低いことを理由とするものではない。

そして、津波評価技術と長期評価のいずれもが、専門家を含む構成員が議論を重ね、議論の結果として得られた見解を一方は学術的権威のある学会が、他方は国の機関が公表したものであり、策定に関与した専門家や議論の過程、公表した主体のいずれにおいても、科学的信頼性の観点からみて、一方が他方に比して優位であるということとはできない。

これらを総合すると、長期評価に示された見解については、相応の科学的信頼性のある知見であると評価することができ、津波評価技術と比較しても、その科学的信頼性において、優位とはいえないまでも、同等であるというべきである。

② 長期評価を技術基準適合性の判断の基礎としなかったことの合理性と技術基準適合性の判断について

規制機関である経済産業大臣は、津波評価技術の知見に依拠して規制権限行使の要件具備の判断をしていたのであり、少なくともこれと同等の科学的信頼性を有する長期評価に示された見解について、これを判断の基礎としないことは、著しく合理性を欠くというべきである。

科学的知見の採否は規制機関の専門的判断に委ねられているが、原子炉施設についての規制権限の目的が、ひとたび事故等により放射性物質の大量放出という事態が発生すれば、極めて深刻な被害を広範囲かつ長期間にわたってもたらす危険性がある原子炉施設について、万全の安全対策を確保することにあることに鑑みれば、規制機関がある科学的知見を基礎として規制権限の行使の要件について判断してきたが、新たな知見が示された場合において、その新たな知見にそれまで判断の基礎としてきた知見と少なくとも同程度の科学的信頼性があると評価することができるようなときは、規制機関が、当該新たな知見を判断の基礎としないことは著しく合理性を欠くことになるというべきである。

そうすると、規制機関としては、長期評価に示された知見を基礎として福島第一原発に到来する可能性のある津波を評価すべきであったのであり、それによって福島第一原発が津波による損傷を受けるおそれがあることを認識し得たと認められる場合には、これが技術基準に適合しないと判断し得たこととなる。

③ 経済産業大臣による技術基準不適合性の認識可能性について

経済産業大臣としては、長期評価が公表された後のしかるべき時期に、一番被告東電に依頼するなどして、長期評価に示された見解に依拠して福島県沖で発生する可能性のある地震による津波の評価をしていけば、平成20年にされた津波の推計の結果と同様に、福島第一原発に敷地高を大きく超える波高（O. P. + 15.7m）の津波が到来する危険性があることを認識し得た。そのような津波が到来すれば敷地内に浸水が生じて重大な事故が発生するおそれがあるから、経済産業大臣は、福島第一原発が技術基準に適合していないとの判断に達し得る状態にあったといえる。

イ) 想定される津波に対して講じるべき措置について

経済産業大臣は、福島第一原発が津波により重大な損傷を受けるおそれがあることを認識し得たとしても、技術基準適合命令を発するに当たっては、事業者が講じた措置の適切性を判断する必要があるから、事業者がこれを技術基準に適合させるために講じるべき措置をある程度想定している必要がある（当事者らが「結果回避可能性の有無」として主張するところとほぼ同様である。）。

長期評価に示された見解に依拠して想定される津波が福島第一原発に到来した場合において、全電源喪失という重大な事故を防ぐための措置としては、防潮堤等の設置のほか、タービン建屋や重要機器室の水密化の措置を想定することが可能であり、これを想定すべきであったと認められる。

ウ 本件事故との因果関係について

上記イ(イ)のような想定すべき対策が講じられていれば、本件津波の影響は相当程度軽減され、本件事故と同様の全電源喪失の事態には至らなかったと認めるのが相当である。また、長期評価の公表から遅くとも1年後には技術基準適合命令を発することができたと認められ、その時から本件地震発生までの約7年半を費やせば、技術基準に適合させるための措置を講ずることが可能であったと認められる。

これらを総合すると、本件における経済産業大臣の規制権限不行使と本件事故との間には、国賠法上の責任を認めるに足りる因果関係があったと認められる。

エ 結論

経済産業大臣が一審被告東電に対し、技術基準適合命令を発しなかったという規制権限不行使は、その不行使により被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となり、一審被告国は、その不行使によって生じた損害を賠償する義務を負うというべきである。

〔一審被告東電の責任〕

(1) 民法709条の適用の有無

本件事故による原子力損害の賠償に関しては、民法709条等の不法行為に関する規定の適用はなく、一審被告東電は、原賠法3条1項によってのみ損害賠償責任を負うものと解するのが相当である。

(2) 一審被告国の責任との関係

本件事故は、一審被告国の規制権限不行使と、一審被告東電の福島第一原発の運転等と相俟って発生したものと認められるから、一審被告国と一審被告東電は、一審原告らに係る損害についてそれぞれ責任を負い、これらは不真正連帯債務の関係に立つものと解するのが相当である。

一審被告国の立場が二次的・補完的なものであるとしても、本件事故により損害を被った一審原告らに対する一審被告国の損害賠償責任の範囲を限定することは相当でない。

〔一審原告らに生じた損害〕

(1) 基本的考え方

ア 原子力損害

原賠法により賠償すべき損害の額は、民法の不法行為法の考え方により定めることとなる。

イ 中間指針等について

原子力損害賠償紛争審査会により順次公表された中間指針、経済産業省が公表してきた賠償基準の考え方、それを踏まえて一審被告東電が策定した賠償基準は、**基本的に不法行為による損害賠償請求において一般的に採用されている考え方に立脚するものであって、合理性を有するから、個別の財産的損害に対する損害額を定めるに当たっても、その合理性を確認しつつ参酌することとする。**

(2) 財物損害について

財物損害は、基本的には不法行為による物の滅失、毀損当時の交換価値により定める。居住用不動産や家財道具について一審被告東電が策定した賠償基準に係る損害の算定方法は合理的な方法であるといえることができるが、一審原告らが具体的に損害額を立証した場合には、それによるべきこととなる。

(3) 精神的損害に対する賠償について

ア 避難生活に伴う精神的苦痛に対する賠償

(ア) 考え方

避難指示等により避難生活を余儀なくされた者は、慣れ親しんだ生活の本拠を離れて不慣れな場所での生活をせざるを得なくなり、それによる不便や困難を甘受しなければならなくなった上、生活の場所が暫定的であるため、本来の生活の本拠での生活に戻れるのか、戻れるとしてもいつになるのかが不透明であることによる不安感や焦燥感を抱いたものと認められ、これらによる精神的苦痛を被ったと認められるから、慰謝料を請求することができる。

(イ) 賠償額の算定方法

- ① 避難生活に伴う精神的苦痛は、避難生活に伴って日々発生するから、1か月当たりの額を定めて避難生活の継続した月数を乗じて算定することが相当である。
- ② 基本的に月額10万円
- ③ 避難所生活による困難、疾病等による介護を要するなど特段の事情がある場合には、1か月当たりの賠償額を増額する。
- ④ 避難生活に伴う慰謝料の発生には終期があるとするのが相当であり、発生期間は次のとおりとする。
 - i 帰還困難区域、旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域からの避難者：平成30年3月まで
 - ii 旧緊急時避難準備区域からの避難者：平成24年8月まで（学生等については平成25年3月まで）
 - iii 旧屋内退避区域等からの避難者：平成23年9月まで
 - iv 避難生活中に死亡した者：死亡時まで

※月額、増額事由は基本的に原審の算定と同様。終期を明示した点が原審と異なっている。原審時より避難生活の期間を増加して請求している一審原告らについては増額となっている場合がある。

イ 避難生活に伴う精神的損害以外の精神的損害に対する賠償

- (ア) 一審原告らのうち、居住地からの避難を余儀なくされた者は、居住地周辺の多くの住民が相当長期にわたって避難すること等により、生活物資の調達から、周辺住民との交流、伝統文化等の享受に至るまでの様々な生活上の活動を支える経済的、社会的、文化的環境の生活環境がその基盤から失われた場合や、居住地周辺がある程度の復興を遂げたとしても、生活環境がその基盤から大きく変容した場合には、

それまで慣れ親しんだ生活環境を享受することができなくなり、それによる精神的損害を被ったといえることができる。

また、避難生活による慰謝料の発生終期までには、元の居住地への帰還を果たすべく暫定的な生活の本拠における生活を継続するか、帰還を断念するか意思決定をすることが可能となると考えられるが、このような意思決定をしなければならぬ状況に置かれること自体や、暫定的な生活の本拠における生活を将来にわたって継続すること又は帰還を断念することによる精神的損害を観念することもできる。

これらの精神的損害は、避難生活による慰謝料とは別に賠償されるべきである。その賠償額は、避難を余儀なくされた一番原告らの置かれた状況によって異なる。

(イ) 賠償額の考え方

① 帰還困難区域からの避難者：精神的損害は大きい（1000万円。個別の事情を勘案して700万円）。

※原審が一時金としての慰謝料として定めた額と基本的に同額（一部の一審原告について増額）

② 旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域からの避難者：相応の精神的損害あり（個別の事情をも勘案して50万円から400万円）。

※基本的に原審の定めた額と同様

③ その他の避難者：個別の事情を勘案して賠償の有無及び額を定める。

※基本的に原審の定めた額と同様（一部の一審原告らについて増額）

(ウ) 一番原告ら主張の「ふるさと喪失慰謝料」について

一番原告らは、「ふるさと喪失慰謝料」として基本的に2000万円を請求するが、生活環境に関する法的保護は、(ア)のように精神的損害の要素を捉えることにより、必要かつ十分に実現することができる。一番原告らの主張は、個別具体的事情を捨象する点においても失当であり、「ふるさと喪失慰謝料」の主張は採用することができない。

(エ) 一番被告東電の故意又は重大な過失による慰謝料の増額について

原賠法に基づいて損害賠償責任を負う一番被告東電について、故意又は重大な過失を理由として精神的損害に対する賠償額が増額されることがあり得るとしても、本件事故発生について、故意又は故意に匹敵するような重大な過失があったと認めることはできない。

(4) 弁済の抗弁について

ア 基本的考え方

同一の加害行為による財産的損害と精神的損害に係る不法行為に基づく損害賠償請求権は、実体法上の請求権としては1個であり、訴訟物としても1個である。全損害の一部について損害賠償を請求する一部請求に対し、弁済が抗弁として主張された場合には、財産的損害と精神的損害の前損害額を認定した上で、その全額から弁済額を差し引き、その残額が一部請求額を超えないときはその残額を、超えるときは請求額を認容し、残額がなければ請求を棄却することになる。

イ 原審では、当事者双方がこの原則と異なる主張をしていたが、当審においては、一審被告らはおおむね上記の原則どおりの弁済の抗弁を主張している。当審においては、上記原則に沿いつつ、原審での当事者の主張を勘案して弁済の抗弁について判断した。※控訴審において既払金の額と弁済の考え方を整理して判断している（これにより控訴審認容額が原審より減額されている場合があることは前記のとおり）。

(5) 各一審原告らの損害

(略)