

令和3年（ネ）第165号ほか3件 各損害賠償請求控訴・同附帯控訴事件

（原審：福島地方裁判所いわき支部平成25年（ワ）第46号ほか2件）

原告 佐藤敏彦 外1437名

被告 東京電力ホールディングス株式会社、国

仙台高等裁判所第2民事部 令和5年3月10日判決言渡

裁判長裁判官 小林久起 裁判官 鈴木桂子 山崎克人

判決要旨

第1 主文の要旨

- 1 原判決中、控訴人又は附帯控訴人である原告らの被告東京電力ホールディングス株式会社に関する請求を棄却した部分を次のとおり変更する。
- 2 被告東京電力ホールディングス株式会社は、別紙2認容額一覧表の追加認容額欄に金額を記載した原告らに対し、原審認容額のほかに、前記追加認容額欄記載の各金員及びこれに対する平成23年3月11日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 3 第1項の原告らの被告東京電力ホールディングス株式会社に対する当審における変更後の請求のうち、前項の原告らの主位的請求とその余の予備的請求、その余の原告らの主位的請求と予備的請求をいずれも棄却する。
- 4 原判決中、被告国の敗訴部分を取り消し、被控訴人である原告らの被告国に対する請求をいずれも棄却する。
- 5 第1項の原告らの被告国に対する控訴又は附帯控訴、被告東京電力ホールディングス株式会社の控訴をいずれも棄却する。（6項以下略）

第2 当事者の求めた裁判

- 1 原審の判断

原審は、被告東電は原賠法3条1項、被告国は国家賠償法1条1項に基づき連帯して、1410名の原告に対し、別紙2認容額一覧表の原審認容額欄記載の金額の損害賠償（1人5万円ないし22万円、合計1億9996万円）と遅延損害金の限度で請求を認容し、他の28名の原告の請求を棄却した。

2 被告らの控訴、原告らの控訴又は附帯控訴と請求原因の変更

被告らは原判決が1410名の原告の請求を一部認容した部分を不服として控訴し、請求を全部棄却された28名と一部棄却された1311名の合計1339名の原告が、原判決が請求を棄却した部分の一部を不服として控訴又は附帯控訴した。

控訴又は附帯控訴をした原告らは、当審において請求原因を変更し、本件事故後現在に至るまでの継続的な慰謝料の一部請求としての慰謝料92万円と弁護士費用9万円の合計101万円の損害賠償と遅延損害金の支払を求めた。

第3 主文の内容の要約

原告1301名に対し、被告東電が追加認容額と遅延損害金を支払うよう命ずる。

追加認容額は、控訴又は附帯控訴をした原告らのうち1301名について、合計1億2664万円、原審認容額1億9996万円を加えた総額は、当審で新たに請求を認容した7名を含む原告1417名に対し合計3億2660万円となる。

被告国の控訴に基づき、被告国の敗訴部分を取り消し、原告らの被告国に対する請求を棄却する。被告東電の控訴を棄却する。

第4 事案の概要

1 津波による原子力発電所の事故といわき市における被害

平成23年3月11日、東北地方太平洋沖地震による津波により、福島第一原子力発電所において、浸水した非常用電源設備が機能を失い、全電源を喪失して、原子炉を冷却できなくなり、原子炉が炉心溶融を起こし、原子炉建屋が水素爆発し、大量の放射性物質が大気中に放出されて拡散する事故が発生した。

原告らが事故当時居住していた福島県いわき市では、原発から半径30km圏内の一部の住民に対し、平成23年3月15日午前11時に屋内退避の指示がされたが、同年4月22日午前9時44分、避難区域の見直しにより屋内退避指示が解除された。原発から半径30km圏外のその他の地域の住民には、避難指示等はされず、自主的避難等対象区域として、被告東電による賠償がされている。

2 本件原発への津波の想定と津波に対する原発の安全性確保のための規制

津波により原子力発電所の施設が浸水すれば、浸水した非常用ディーゼル発電機やその他の電気設備が機能を失い、全電源を喪失して原子炉を冷却できなくなり、炉心溶融に至る重大事故が発生する危険が高くなることは、原子力発電所の安全確保についての常識であり、福島第一原発の施設は、敷地の高さを超える津波が来ることは想定せず、配置されていた。

しかし、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震の津波による福島第一原発の施設敷地の浸水は、1号機から4号機側主要建屋設置エリアの浸水高が、約1.5mから約15.5m、同エリアの敷地高は、10mであることから、浸水深は約1.5mから約5.5mであり、同エリアの南西部では、局所的に、約1.6mから約1.7mの浸水高が確認され、浸水深は約6mから約7mであった。

福島県沖の地震による津波によって本件原発の敷地が浸水する危険性について、本件事故前に次のとおり想定されていた。

政府の機関である地震調査研究推進本部の地震調査委員会は、平成14年7月、長期的な観点での地震発生の可能性等についての評価につき、「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価」を公表した。

長期評価は、三陸沖北部から房総沖にかけての日本海溝寄りの領域に関し、明治29年に発生した明治三陸地震と同様の地震が上記領域内のどこでも発生する可能性があること、上記領域内におけるマグニチュード8クラスのプレート間大地震(津波地震)については、今後30年以内の発生確率が20%程度、今後50年以内の発生確率が30%程度と推定されること、津波マグニチュード8.2前後と推定さ

れることを内容とするものであった。

被告東電は、平成20年1月、長期評価に基づいて本件原発に到来する可能性のある津波を評価することを東電設計に委託し、長期評価に基づいて、福島県沖から房総沖の日本海溝寄りの領域に、明治三陸地震の断層モデル（土木学会原子力土木委員会津波評価部会が平成14年2月に作成した「原子力発電所の津波評価技術」において示されたもの）を設定して津波の試算を行い、平成20年4月、本件原発の敷地の海に面した東側及び南東側の前面における波の高さが最も高くなる津波は、敷地の南東側前面において最大で15.707mの高さになるが、敷地の東側前面では敷地の高さ（10m）を越えず、主要建屋付近の浸水深は、4号機の原子炉建屋付近で約2.6m、4号機のタービン建屋付近で約2.0mとなるという試算を得ていた。

長期評価が公表された平成14年当時、原子力発電所施設の津波に対する安全性は、電気事業法に基づく技術基準と経済産業大臣の技術基準適合命令による規制により確保され、電気事業法39条1項は、原子力発電所施設を含む事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならないと規定していた。

この規定に基づき、発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令4条1項は、原子炉施設が津波により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならないと定めていた。

経済産業大臣による技術基準適合命令について、電気事業法40条は、経済産業大臣は、事業用電気工作物が同法39条1項の技術基準に適合しないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができると定めていた。

3 請求及び争点

原告らは、本件事故により大量の放射性物質が拡散し、放射線被爆による健康影

響に対する恐怖・不安による精神的苦痛及び避難に伴って生じた精神的苦痛のほか、いわき市の豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどによる精神的損害について、被告東電に対しては、主位的に民法709条、予備的に原子力損害の賠償に関する法律3条1項に基づき、被告国に対しては、国家賠償法1条1項に基づき、連帯して、原告らに対する慰謝料の支払を求めた。

被告東電が原賠法3条1項に基づき本件事故による原告らの損害を賠償する責任を負うことは争いがなく、被告東電は、これまでの賠償金の支払により、本件事故による原告らに対する損害賠償責任を果たしていると主張する。

被告国の責任について、原告らは、長期評価の津波地震の想定を踏まえれば、遅くとも平成14年末には、福島第一原発は、技術基準にいう「原子炉施設が津波により損傷を受けるおそれがある場合」に該当し、被告東電は電気事業法39条によって適切な防護措置を講ずる技術基準適合性確保義務を負い、経済産業大臣は、同法40条によってこの被告東電の義務を確実に履行させるための技術基準適合命令を発令する規制権限を有するに至っていたのに、経済産業大臣が、この規制権限を行使しなかったことは、国家賠償法1条1項の適用上、違法であると主張する。

被告国は、原子力規制機関が、長期評価の公表以降も被告東電に対して規制権限を行使してこなかったことについて、本件原発に主要建屋の敷地高を超える津波が到来することについて、作為義務の発生を基礎づける程度の予見可能性はなく、結果回避可能性についても、長期評価の見解を前提として想定される津波に対する対策がとられたとしても、本件津波により本件原発が全交流電源を喪失し事故が発生する事態を回避できたとはいえないから、被告国が規制権限を行使しなかったことが国家賠償法上違法と評価されることはないと主張する。

第5 判決理由の要旨

1 被告国の責任について

平成14年7月に長期評価が公表された当時、既に土木学会による津波評価技術

という研究成果もあったのであるから、長期評価の公表後直ちに想定される津波の試算に着手すれば、平成14年末までには、福島第一原発の敷地高を越える15.7mの津波を想定することは十分に可能であった。長期評価の津波地震の想定を踏まえれば、平成14年末には、福島第一原発は、技術基準にいう原子炉施設が津波により損傷を受けるおそれがある場合に該当し、被告東電は、電気事業法39条によって、長期評価によって想定される津波に対し、原子炉施設について適切な防護措置を講ずる技術基準適合性確保義務を負い、経済産業大臣は同法40条によって、この被告東電の義務を確実に履行させるための技術基準適合命令を発する規制権限を有するに至っていた。

津波により浸水すれば炉心溶融に至る重大事故が発生する危険がある原子力発電所については、そのような重大事故により大量の放射性物質が拡散すれば、地域住民の生命身体の危険が生じ、日常生活の平穏が侵害され、地域社会そのものが崩壊する重大な危険があるのであるから、運転中の原子力発電所の安全確保に関する電気事業法による規制権限をもっぱら委ねられていた経済産業大臣においては、原子力利用の安全の確保を旨とする原子力基本法の基本方針に従い、かつ、電気工作物の維持及び運用を規制することによって公共の安全を確保するという電気事業法1条に定める目的を踏まえ、平成14年末には、電気事業法40条に基づき、被告東電に対し、長期評価によって想定される津波に対し、原子炉施設について適切な防護措置を講ずるよう命ずる技術基準適合命令を発すべき義務をも負うに至った。

経済産業大臣が、長期評価が公表された翌年である平成15年以降も、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震による津波によって本件事故が発生するまで、8年2か月もの間、このような技術基準適合命令を発しなかったことは、電気事業法40条により与えられた規制権限を適正に行使しなかったものであり、原子力基本法の基本方針に反し、電気事業法に違反する違法な不作為であったと認められる。

経済産業大臣が技術基準適合命令を平成14年末に発していれば、長期評価により想定される最大で15m程度の津波高さとなる想定津波を前提とし、かつ、「安全

上の余裕」を確保した上で、防潮壁の設置、あるいは「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」を講じ、本件津波が到来しても、非常用電源設備等が浸水して原子炉が冷却できなくなって炉心溶融に至るほどの重大事故が発生することを避けられた可能性は、相当程度高いものであったと認められる。

経済産業大臣が規制権限を行使しなかった不作為は、その規制権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等からみると、津波による浸水を防止するため原子炉施設を技術基準に適合させることは、炉心溶融に至る重大事故を防ぎ、地域住民の生命身体に対する重大な危険が生じないようにするための重要な権限であり、電気事業法に基づき、運転中の原子力発電所の施設を規制することにより公共安全を確保する権限がもっぱら経済産業大臣に委ねられていたことからすれば、極めて重大な義務違反であることは明らかである。

長期評価の公表以前の我が国における原子炉施設の津波に対する安全性の確保については、安全設備等が設置される原子炉施設の敷地が浸水することを防ぐことを安全対策の基本とし、福島第一原発は敷地が浸水しない前提で設計されていたから、長期評価により敷地の浸水まで想定される津波が具体的に予見された以上、重要な施設が浸水するのを防止することが津波に対する安全性の確保という点で極めて重要であり、そのためには、直ちに想定される津波を試算した上で、原子炉の安全確保のために重要な施設が浸水しないように、防潮壁や防潮堤の設置、重要機器室及びタービン建屋等の水密化等の適切な対策を直ちに講ずる必要があった。

それにもかかわらず、被告東電は、平成14年7月末に公表された長期評価に基づく津波の試算すら翌月に直ちに拒否し、平成20年4月に東電設計から福島第一原発の敷地高を5.7mも超える最大15.7mの津波が想定される試算を得ても、平成20年7月には津波への安全対策を先送りする決定をした。

長期評価によって想定された福島県沖での津波地震により、福島第一原発が津波により浸水して重大な事故を起こす危険が具体的に予見されたにもかかわらず、これに対する被告東電の対応は、原子力発電所の安全対策についての著しい責任感の

欠如を示すものである。

また、長期評価公表以降、経済産業大臣が適時適切に規制権限を行使していれば、本件津波によって福島第一原発が炉心溶融を起こして爆発するなどという重大事故が起きなかった可能性は相当程度高かったものと認められるのであり、安全対策を講じさせるべき規制権限の行使を8年にわたり怠った国の責任も重大である。

しかし、津波の想定や想定される津波に対する防護措置について幅のある可能性があり、とられる防護措置の内容によっては、必ず本件津波に対して施設の浸水を防ぐことができ、全電源を失って炉心溶融を起こす重大事故を防ぐことができたはずであると断定することまではできない。

そうすると、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震による津波によって浸水した福島第一原発が、炉心溶融を起こして水素爆発し、大量の放射性物質が拡散した事故により、原告らが被った損害について、国家賠償法1条1項の適用上、経済産業大臣が、技術基準適合命令を発する規制権限の行使を怠ったことによって、違法に原告らに損害を加えたとはまでは評価することができない。

本件原発の安全管理について一次的に責任を負うのは、いうまでもなく被告東電であり、その関係において、被告国の責任は二次的なものではある。しかし、原子力発電所の設置及び運営は、原子力利用の一環として、国民生活及び国民経済の維持、発展に不可欠なエネルギー政策を踏まえたものであり、その安全性の確保についても、深刻な災害の発生を未然に防止するため、被告国が、その設置の許可からその後の各段階における規制を通じて、万全を期すことを前提としていた。

経済産業大臣の技術基準適合命令も、稼働中の原子炉施設について、周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等を目的として、その安全性を確保するために付与された重要な規制権限である。

このような事情に鑑みれば、経済産業大臣が、長期評価により福島県沖を震源とする津波地震が想定され、津波による浸水対策を全く講じていなかった福島第一原発において重大な事故が発生する危険を具体的に予見することができたにもかかわらず

らず、長期評価によって想定される津波による浸水に対する防護措置を講ずることを命ずる技術基準適合命令を発しなかったことは、電気事業法に基づき規制権限を行使すべき義務を違法に怠った重大な義務違反であり、その不作為の責任は重大であるといえる。

しかし、国家賠償法1条1項の適用にあたり、経済産業大臣が、電気事業法に基づく規制権限の行使を怠った義務違反の不作為によって、違法に損害を加えたと評価することまではできないと考える。

2 請求認容額について（別紙2 認容額一覧表のとおり）

(1) 原告らの損害について

平成23年3月11日、津波により主要建屋設置エリアのほぼ全域が浸水して非常用電源設備も機能しなくなり、本件原発は、原子炉の冷却機能を失った。

3月14日午後7時20分頃には、2号機の炉心溶融が起こり、翌3月15日午前10時頃までの間に、2号機から大量の放射性物質が拡散した。

3月15日午前11時、いわき市の一部を含む原発から半径30km圏内の居住者に対し、屋内退避指示がされたが、それ以前に原発から大量の放射性物質が拡散しており、いわき市では、3月15日午前2時に毎時18.04 μ Sv、同日午前4時に毎時23.72 μ Svという極めて高い放射線量が測定された。

事故前のいわき市の放射線量が毎時約0.04 μ Svであり、事故前には低線量被曝の指標が年間1mSv、毎時0.23 μ Svとされていたこと、いわき市が、市域の一部が屋内退避区域に含まれるほど原発に近いこと、事故後には水道水からも放射性ヨウ素や放射性セシウムなどの放射性物質が検出されたことなどから、本件事故により大量の放射性物質が拡散したことにより、いわき市民が、放射線被曝による生命身体の危険に直面し、極めて強い恐怖心を持ったことは、十分に認められる。

いわき市内全域のコンビニエンスストアが閉店し、道路も通行止めとなり、ガソリン等の燃料の供給も停止し、バスなどの公共交通機関も運行を停止し、いわき市

の社会的な機能のほとんどが一時失われ、日常の生活や活動が著しく阻害された。

このような放射線被爆に対する危険と恐怖、事故後の社会的な機能の喪失を考えれば、事故後のアンケート調査において、いわき市民の約6割が避難したと答えていることは、それほど不自然ではない。未曾有の原発事故とこれによる大量の放射性物質の拡散により、多数のいわき市民が、放射線被爆の危険と恐怖、事故後の地域社会の混乱やこれにより日常の生活や活動が阻害される中で、政府の避難指示がなくても、実際に避難を余儀なくされたと認められる。

本件事故は、原子炉が炉心溶融を起こして原子力発電所が水素爆発し、大量の放射性物質が放出されたという過去に例のない深刻な事故であり、これにより地域の経済社会活動に重大な損害をもたらしたばかりでなく、いわき市の住民の多くが一時避難するという歴史上かつてない社会の混乱を生じさせた重大な事故である。

しかも、被告東電は、敷地の高さを越える津波が福島第一原発を襲う危険性を具体的に認識し、想定される津波による施設の浸水を防ぐ対策を検討したにもかかわらず、対策を先送りすることを決定し、何ら対策を講ずることなく、平成23年3月11日の本件事故の4日前まで、保安院にも想定される津波の試算を報告することもせず、福島第一原発の稼働を続け、対策を講じていれば相当程度高い可能性をもって防ぐことができたはずの本件事故を発生させたのである。重大な原発事故が発生することを具体的危険として認識しながら、経営上の判断を優先させ、原発事故を未然に防止すべき原子力発電事業者の責務を自覚せず、周辺住民の生命身体の安全や生活の基盤となる環境をないがしろにしてきたというほかはないことは、本件事故による原告らの精神的苦痛の評価にあたって考慮するのが相当である。

(2) 慰謝料の算定について

自主的避難等対象区域又は屋内退避区域に居住していた者については、平成23年12月26日に政府の原子力災害対策本部から、放射性物質の放出が管理され、冷温停止の状態になっているとの判断が示されていることなどから、以上の精神的苦痛ないし精神的損害について、一般の大人については、平成23年3月11日の

本件事故後平成23年12月31日までの不安や恐怖と日常生活の阻害による精神的損害が、法律上保護される利益の侵害にあたることを認める。

18歳以下の子供と妊婦については、放射線への感受性が高く、日常生活の阻害の程度も大きいことから、その後さらに不安や恐怖が軽減し、日常生活の阻害が解消されるのに相当の期間が経過したといえる平成24年8月31日までの精神的損害が、法律上保護される利益の侵害にあたることを評価する。

慰謝料額は、屋内退避区域と自主的避難等対象区域を区別した上で、更に平成23年12月31日までの間に18歳以下の子供又は妊婦であったかどうか、平成24年1月1日から平成24年8月31日までの間に18歳以下の子供又は妊婦であったかどうかを区別した上で、区分毎に一律に定める。

自主的避難等対象区域については、①一般大人について、平成23年3月11日から平成23年12月31日までの精神的損害に対する慰謝料30万円（8万円増額）、②平成23年3月11日から平成23年12月31日までの間に18歳以下の子供又は妊婦であり、平成24年1月1日から平成24年8月31日までの間にも18歳以下の子供又は妊婦であった者について、平成23年3月11日から平成24年8月31日までの間の精神的損害に対する慰謝料68万円（6万円増額）、屋内退避区域については、③一般大人について、平成23年3月11日から平成23年12月31日までの精神的損害に対する慰謝料90万円（5万円増額）、④平成23年3月11日から平成23年12月31日までの間に18歳以下の子供であり、平成24年1月1日から平成24年8月31日までの間にも18歳以下の子供であった者について、平成23年3月11日から平成24年8月31日までの間の精神的損害に対する慰謝料130万円（5万円増額）を認める。

既払金は、包括慰謝料のみを控除し、弁護士費用は、原告1人につき一律2万円とする。