

平成27年(ワ)第1144号

判決理由の要旨

原告 19名

被告 東京電力ホールディングス株式会社

被告 国

【被告国に対する請求について】

経済産業大臣の有する規制権限の不行使が、国家賠償法1条1項の適用上違法であるか否かが、本件の主たる争点である。

1 規制権限の不行使が違法となることの判断基準

まず、規制権限の行使の要件が具体的に定められていない場合、規制権限の存在から直ちに作為義務が認められることにはならない。

原告らが規制権限の根拠として主張する電気事業法39条1項、同条2項(省令の改正)及び同法40条(技術基準適合命令)に関して、文言上、その内容が一義的に明確に定められているものではない。また、原子力発電所という施設の性質上高度の専門技術的判断を要するため、同規定は規制行政庁の専門技術的裁量を許容しているものと認められるから、権限行使の要件が具体的に定められていない場合に当たる。

そうすると、本件においては、炉規法や電気事業法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、権限を行使すべきであったとされる当時の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きには、経済産業大臣の規制権限の不行使は国賠法1条1項の適用上違法となる。

2 本件における規制権限の有無・内容

本件において、経済産業大臣は、後記のとおり予見可能性が認められる平成18年の時点で、電気事業法39条に基づく省令62号の改正権限、同法40条に

基づく技術基準適合命令を行使して、被告東電に対し、津波による浸水に基づく全交流電源の喪失という事態を防止するため、① 建屋への防潮板の設置、② 非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、③ 十分な電源車の配備等の津波に対する防護措置を講じるよう命じる規制権限を有していた。

3 予見可能性の有無、程度、本件の予見可能性が認められる時期

(1) 予見の対象

予見可能性は、被告国に対し、予見される対象について、適切な結果回避措置を講じる義務を法的に要求する前提となるものであるから、この予見の対象については、上記結果回避措置を講じ得る程度に具体的であれば足りる。

本件事故の機序からは、本件の予見の対象は、福島第一原発に、敷地高さであるO. P. (小名浜港工事基準面) + 10.0メートルを超える津波が到来することである。その予見があれば、安全面を重視して、裕度を設けた結果回避措置を講じることは可能であった。

それ以上に細かい事象、例えば本件地震及び本件津波と同規模の地震及び津波の発生を予見することを求めることは、予見可能性が認められる場合が著しく限定され、前記の電気事業法の趣旨等にそぐわない。

(2) 予見可能性の程度

原子力発電所は、ひとたび事故等を原因として放射性物質の大量放出を招いた場合には、深刻な被害が広範囲かつ長期間にわたって生じる危険性があることからすると、具体的な危険性だけでなく抽象的な危険性をも考慮した上で、万全な安全対策の確保が求められる。この点、専門家の中で統一の見解や通説の見解(大多数の専門家が異論のない見解)に到っているものみに依拠するとすると、対策を講じるまでに相当な長期間を要し、規制権限を適時にかつ適切に行使することが事実上不可能となってしまうかねず、著しく不合理となる。

他方、災害防止策の構築に要する人的物的資源は有限であること等に鑑みると、自然災害についてその発生可能性が零ないし限りなく零に近くならない限

り、安全確保の上でこれを想定して対応すべきであるということもできない。

そうすると、経済産業大臣の規制権限の行使に当たって、取り入れるべき知見等の取捨選択を行う必要はある。そして、地震やこれによる津波に関する科学的、技術的知見の蓄積が不十分であり、未解明の部分が相当に存するとしても、原子力発電所に関する事故の被害が甚大になり得ることに鑑み、未だ通説的見解に至らない知見等のうちでも、その時点の最善の努力により得られた科学的、技術的知見等については、相応の根拠に基づく疑問の余地や異論の存在に関わらず、それらを取り入れた上で、規制権限不行使の違法性を判断する前提としての予見可能性の有無を判断すべきである。

(3) 本件における予見可能性の判断

本件においては、平成14年の長期評価は、一定の不確実性があり異論もあって、そのみで本件津波の予見を可能にするものではないとしても、当時の最善の科学的、技術的知見の水準に照らし、地震やそれにより発生する津波の影響の予測をしたものであって、経済産業大臣の規制権限の行使において取り込むべきものである。

そして、その後に発生したスマトラ沖地震、それに基づく津波とマドラス原発での事故の発生や、それを受けての溢水勉強会での検討により、遅くとも平成18年には、福島第一原発に、敷地高さであるO. P. +10.0メートルを超える津波が到来することを予見することが可能であった。

4 結果回避義務ないし結果回避可能性

(1) 原子力発電所の安全上考慮すべきリスクには、地震や火災等多種多様なものがあり、それらの対策を講じるために必要な人的物的資源には限りがあること、優先順位を付けざるを得ないこと、本件において、津波により全交流電源の喪失をもたらす浸水が生じることの予見可能性は認められるものの、その予測の確度は必ずしも高いとはいえないこと、もともと原発におけるシビアアクシデントにおいて、地震対策の優先度が高く、平成19年7月に新潟中越沖地震が

発生し、耐震性の問題がクローズアップされたこと、規制権限の行使には専門的技術的判断が認められること等に照らすと、経済産業大臣が、津波対策より地震対策を優先させた判断が不合理とはいえない。

(2) また、以上のことを考慮すると、本件地震に間に合うように、原告ら主張に係る防護措置を完成させることでできたとはいえない。

(3) さらに、当時の工学的知見からは、原告ら主張の防護措置により、本件津波による全交流電源の喪失という事態を防止できたとも認められない。

5 以上からは、経済産業大臣による規制権限の不行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠き、国家賠償法1条1項の適用上違法であるとはいえない。

【被告東電に対する請求について】

1 主位的請求（民法上の不法行為責任）について

原子力損害の賠償に関する法律第2章の規定は、民法の不法行為に関する規定の特則であり、本件事故に係る損害賠償について、民法の不法行為の適用はないから、被告東電は、原賠法3条1項に基づく損害賠償責任（予備的請求）のみを負い、民法709条の責任（主位的請求）は負わない。

2 予備的請求（原賠法上の損害賠償責任）について

(1) 緊急時避難準備区域旧居住者について、避難の合理性があり、また中間指針等が、平成24年8月末までを損害賠償の終期の目安としたことは合理的であると認められる。

ただし、避難を継続する者の生活状況等により、避難の継続の合理性は異なるから、中間指針が定める平成24年8月末を超えて避難を継続した場合でも、個別事情に応じて、避難継続の合理性が肯定される。

(2) 自主的避難等対象区域旧居住者について、年間20ミリシーベルトを下回る被ばくが損害賠償責任を基礎付けるほどの健康上の被害を与えると認めることができず、年間20ミリシーベルトという現在の避難指示の基準は、合理性を

有する。

しかし、健康被害が生じるリスクを全く否定することはできず、放射線被ばくへの恐怖や不安を感じて福島第一原発から離れた地域に避難することも合理性がないとはいえないから、一定の場合は避難の合理性が認められる。

(3) その上で、各原告の個別事情を考慮して、避難の合理性及びそれが認められる期間を判断し、それに応じて、それぞれ、別紙認容額等一覧表のとおり、損害額を認定した。

(4) ふるさと喪失慰謝料について

本件では、本件地震後の地域の復興状況等から、本件事故により、各原告らの地域コミュニティ等の生活基盤が破壊されたとも、あるいは精神的損害を被らせたともいえないから、ふるさと喪失慰謝料は認めなかった。