

福島原発事故「生業訴訟」控訴審判決

【文 献 種 別】 判決／仙台高等裁判所

【裁判年月日】 令和 2 年 9 月 30 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（ネ）第 373 号、令和 2 年（ネ）第 56 号、令和 2 年（ネ）第 62 号

【事 件 名】 原状回復等請求控訴、同附帯控訴事件

【裁 判 結 果】 一部棄却、一部取消、一部変更

【参 照 法 令】 原子力の損害賠償に関する法律 3 条 1 項、民法 709 条・710 条、国家賠償法 1 条 1 項

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571153

福島大学准教授 清水晶紀

事実の概要

本件は、東京電力福島第一原子力発電所事故（福島原発事故）当時に福島県又は隣接県に居住していた原告らが、国や東京電力（東電）を相手取って提起した集団訴訟である。原告らの請求は、旧居住地における空間放射線量率を事故前の値である 0.04 μ Sv/h 以下にすることを求める原状回復請求、平穏生活権侵害に基づく慰謝料等を求める損害賠償請求、「ふるさと喪失」に基づく慰謝料等を求める損害賠償請求の 3 点に分けられる。

第一審判決（福島地判平 29・10・10 判時 2356 号 3 頁）は、原状回復請求につき却下し、将来請求に係る損害賠償請求についても却下したが、口頭弁論終結時までに係る損害賠償請求につき、一部認容した。具体的には、国に対する請求については、国家賠償法 1 条に基づき規制権限不行使に対する国家賠償責任を肯定し、東電に対する請求については、民法上の不法行為責任を否定したものの、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）3 条 1 項に基づく不法行為責任を肯定した上で、平穏生活権侵害に対する慰謝料として、原告らのうち 2907 名に対して合計約 5 億円の支払いを命じた。なお、「ふるさと喪失」に対する慰謝料については、中間指針等に定める帰還困難慰謝料をもって『「ふるさと喪失」による損害』に対応するものと位置づけ、帰還困難区域旧居住者に対してその存在を認めたが、中間指針等による賠償額と同額であるとして、その支払いを命じていない。

以上の判断に対し、原告らが控訴し、被告も附帯控訴した。なお、原告らは、将来請求に係る損害賠償請求については、訴えを取り下げている。

判決の要旨**1 原状回復請求について**

「一審原告らの原状回復請求は、被控訴人らにおいてなすべき作為（除染工事）の内容が全く特定されていないから、請求の特定性を欠き不適法である。」

2 損害賠償請求について**(1) 東電の責任**

「原賠法 3 条 1 項は、一般不法行為法の特則であって、同項が適用される場合には、民法上の不法行為責任の規定は排除されると解するのが相当である。」

(2) 国の責任**① 予見可能性**

平成 14 年 7 月 31 日、「津波や津波地震に係る……知見や溢水事故の危険性とその対策等に係る知見が積み重ねられていた中で、海溝型地震の発生可能性について海域ごとに長期的な確率評価を行うこととされて文部科学省に設置された地震調査研究推進本部（地震本部）地震調査委員会により、日本海溝沿いのうち三陸沖から房総沖にかけての領域を対象とした『長期評価』が公表され」た。その中では、「『津波評価技術』で波源を想定していなかった福島県沖海溝沿い領域についても、今後 30 年に（特定海域として）6%程度の確率で、M8.2 前後の地震が起きる可能性がある」とされ「た」。「上記のとおり、地震本部は文部科学省に設置された組織であるから、これは当然に一審被告国の知見とすべきものである。」

一審被告東電は、「長期評価」の見解を踏まえ

た津波地震のシミュレーションを平成 20 年 4 月に行い、敷地南側で O.P. + 15m を超える試算結果に接しており、「長期評価」公表後に速やかに同様のシミュレーションを行っていれば、遅くとも平成 14 年末頃までに、福島第一原発に敷地地盤面 (O.P. + 10m) 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。そうすると、「経済産業大臣において、一審被告東電に対し、直ちに『長期評価』の見解を踏まえた試算を開始するように指示し、あるいは規制当局として自ら『長期評価』の見解を踏まえた試算をするなどしていれば、遅くとも平成 14 年末頃までには、福島第一原発に O.P. + 10m を超える津波が到来する可能性について認識し得たというべきである……。」

②結果回避可能性

一審被告への証拠資料の偏在や当事者間の衡平の観点を前提とすると、本件における一審被告国の結果回避可能性を基礎付ける事実の主張立証責任は、「予見可能であった（予見義務のある）津波に関して、一審原告らにおいて、一定程度具体的に特定して結果回避措置についての主張・立証を果たした場合には、一審被告国において、当該措置が実施できなかったこと又は当該措置を講じていても本件事故が回避不可能であったこと等の結果回避可能性を否定すべき事実を相当の根拠・資料に基づき主張・立証する必要があり、一審被告国がかかる主張・立証を尽くさない場合には、結果回避可能性があったことが事実上推認されるものとみることが相当である……。」

この点、防潮堤の設置や建屋等の水密化という結果回避措置では、本件事故という結果を回避不可能であったことについて、一審被告国においては、「的確な主張・立証がされていない。」

③総合的検討

「以上に認定説示した諸事情のほか、……敷地高さを超える津波が到来すれば福島第一原発が重大事故を起こす危険性が高いことは、……平成 18 年 5 月の溢水勉強会における一審被告東電の報告……により、一審被告国としてこれを現実認識したと認められること、さらに、同年 9 月には、耐震設計審査指針が全面改訂されて既存の原子炉施設に対する耐震バックチェックが始まり、……津波安全性評価も耐震バックチェックの対象とされるに至ったこと……が指摘できる……。」

これら本件において現れた全ての事情を総合考

慮すると、本件における経済産業大臣による技術基準適合命令に係る規制権限の不行使は、経済産業大臣に専門技術的裁量が認められることを考慮しても、遅くとも平成 18 年末までには、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くに至ったものと認めることが相当であり、一審原告らとの関係において、国賠法 1 条 1 項の適用上違法となるものというべきである。」

(3) 損害論

「原判決が、……本件事故により、継続的に発生する性質の損害を『平穏生活権』侵害による損害として、……一回的に発生する性質の損害を『ふるさと喪失』による損害として……整理している点は相当ではない。」

「一審原告らは、本件事故によって『包括的生活利益としての人格権』が侵害されたことにより、[1]『生存と人格形成の基盤』の破壊・毀損……による損害と、[2]『日常的な幸福追求による自己実現』の阻害……による損害の 2 つの類型の被害が生じている……と主張している……もの」と解するのが相当であるから、当裁判所は、これらが破壊・毀損ないし阻害されたかを判断することとし、最終的に、一審原告らのうち 3550 名に対して合計約 10 億 1000 万円の支払いを命じることとする。

判例の解説

一 本判決の特色

本判決は、福島原発事故をめぐる集団訴訟のうち、原告規模において最大の訴訟である、いわゆる「生業訴訟」の控訴審判決である。本判決の最大の特徴は、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任を高裁レベルで初めて肯定した点にある。国家賠償責任の成否が争点となった判決（以下、原発事故国賠裁判例）は本判決以前に 14 あり、7 つの責任肯定判決と 7 つの責任否定判決に分かれていた¹⁾。加えて、本判決の後、東京高判令 3・1・21（判例集未登載。群馬訴訟控訴審判決）は、国家賠償責任を高裁レベルで初めて否定している。そこで、本稿では、この論点に絞って本判決の論理構造を整理分析する。

なお、本判決のその他の特色としては、集団訴訟の中で唯一の原状回復請求を原審判決と同様の理由で不適法としている点、平穏生活権侵害に

係る損害として「ふるさと喪失」損害を認定している点が注目される。本稿では紙幅の関係もあり検討を割愛するが、前者の論点については本稿筆者による原審判決評釈を²⁾、後者の論点については本誌掲載の仙台高判令2・3・12 (LEX/DB25565316) 解説を³⁾、さしあたり参照されたい。

二 判断枠組みと結論導出プロセス

本判決は、従来の原発事故国賠裁判例と同じく、規制権限不行使に対する国家賠償責任に関する判例理論の判断枠組みを採用した。同枠組みによれば、根拠法令の趣旨目的や権限の性質に照らし、規制権限不行使が「著しく合理性を欠くと認められる」ときに国家賠償責任が肯定されることになる。本判決の特徴は、規制権限の存在を違法判断の前提とした上で、「規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、被害の重大性及び切迫性、結果発生の予見可能性、結果回避可能性、現実実施された措置の合理性、規制権限行使以外の手段による結果回避困難性、規制権限行使における専門性・裁量性」などの諸事情を「総合的に検討して」違法判断を導出する、という結論導出プロセスを採用していることにある。

この点、従来の原発事故国賠裁判例の多くは、「①規制権限の存在」と「②事故の予見可能性の存在」が違法判断の前提となり、「③結果回避義務違反(＝権限行使義務)の存在」が最終的に違法判断を導くという整理を明確にしている。加えて、③についても、概ね共通の判断プロセスを採用しており、まず、「④結果回避義務の有無」を検討し、その存在が肯定されれば原則として権限行使義務が発生するとした上で、続いて、権限行使義務が発生しない例外的事情(「⑤結果回避可能性の不存在」「⑥他の行政手法との選択裁量の存在」)の有無を検討し、その否定が権限行使義務の発生に直結すると整理している⁴⁾。

そのため、本判決の整理は、一見、従来の原発事故国賠裁判例の結論導出プロセスとは異なる。しかしながら、本判決の判断を跡付けると、事故の予見可能性の存在を肯定した上で、根拠法令の趣旨目的や被害法益の性質・重大性を踏まえ、「予見可能性を肯定できれば直ちに結果回避義務が発生する」「結果回避可能性を否定すべき事実について国が主張・立証を尽くしていない」「規制権限行使の専門性・裁量性を踏まえても平成18年

末には規制権限行使が義務付けられる」として、権限行使義務の発生を肯定している。その意味では、本判決の結論導出プロセスも、従来の原発事故国賠裁判例と一致すると評価してよからう。

なお、群馬訴訟控訴審判決は、本判決と同様の結論導出プロセスを採用した上で、②予見可能性、③⑤結果回避可能性、③⑥選択裁量について、本判決と異なる判断を提示し、権限行使義務の発生を否定した。そこで、以下では、この3点に焦点を当てて本判決の判断を分析したい⁵⁾。

三 予見可能性

まず、予見可能性についてであるが、本判決は、敷地地盤面(O.P. + 10m)を超える津波が全電源喪失事故をもたらしうることを前提に、国が平成14年7月に公表した「長期評価」の見解を基礎に津波を試算すれば、敷地地盤面超の津波を予見可能であったと判示している。平成20年には、東電が「長期評価」の見解を基礎に実際の津波試算を行っており、その際には、福島原発事故時の津波高をも超えるO.P. + 15.7mの津波が想定されていた。群馬訴訟控訴審判決を除くすべての判決が、この事実を踏まえて事故の予見可能性を肯定しており、この点については裁判実務として確立しつつあったといえよう。

ところが、群馬訴訟控訴審判決は、「長期評価」の見解につき、科学的・専門技術的な見地からの合理性を有する知見であったと認めることが困難であると強調し、同見解を予見可能性判断の基礎とすることはできないと判断した。その根拠としては、「長期評価」の見解が前提とする事実と異論が示されていたこと、当時の一般的知見である地震地体構造論に基づく異論があったこと、行政実務上活用されていた「津波評価技術」の知見と整合しないことを指摘している。

この点、本判決を含む従来の原発事故国賠裁判例も、「長期評価」の見解に異論があることを、例外なく認めていた。にもかかわらず、本判決等が「長期評価」の見解を基礎に事故の予見可能性を認めたのは、同見解が国自身の策定した最大公約数的見解であり、その意味で客観的合理的根拠を有する知見だったからである。判例理論を前提にする限り⁶⁾、原子力法制は、科学的不確実性の下でも、その時々知見水準に適合する対応を国に求めている(予防的アプローチ)。そうすると、

最新の科学的知見を継続的に収集して想定津波を予見する法的義務が国にはあり、事故の予見可能性の有無の判断も同義務の存在を前提にする必要がある。その意味では、「長期評価」の見解に一定の信頼性があれば、予見可能性判断の基礎として同見解を用いるべきであり、本判決等の判断は妥当といえよう⁷⁾。

四 結果回避可能性

次に、結果回避可能性についてであるが、本判決は、防潮堤の設置と建屋等の水密化を結果回避措置として取り上げ、国の主張立証の不十分性を強調して結果回避可能性を肯定している。その前提として、本判決は、判例理論に依拠し⁸⁾、被告への証拠資料の偏在等を理由に、被告が主張立証を尽くさなければ結果回避可能性が推認されると指摘する。従来の原発事故国賠裁判例の中にも原告の立証負担を軽減するものがあり⁹⁾、本判決は、これら判決と軌を一にするものといえよう。

この点、群馬訴訟控訴審判決は、防潮堤の設置については、平成 20 年東電試算の津波と福島原発事故時の津波の違いを踏まえれば事故を回避できなかったと認定し、建屋等の水密化については、技術が未確立であったと強調して、結果回避可能性を否定した。同判決は、結果回避可能性を否定した従来の原発事故国賠裁判例が結果回避の不確実性に根拠を求めているのとは異なり¹⁰⁾、結果回避の困難性を強調している点が特徴的である。

判例理論を前提にする限り、原発事故国賠裁判例の事案では、結果回避の現実性の立証責任を全面的に原告に負わせることは妥当ではない。本判決は、このような理解の下、原告の立証負担を軽減したものと解される。ただし、本判決の整理を前提にしても、国の主張立証次第では、裁判所が結果回避可能性を否定する可能性は残されている。その意味では、群馬訴訟控訴審判決の認定の妥当性について、早急に精査する必要がある。

五 選択裁量

最後に、選択裁量についてであるが、本判決は、平成 18 年の段階で、敷地地盤面超の津波による全電源喪失事故の可能性を漏水勉強会で東電が国に報告したこと、津波安全性評価を含む耐震バックチェックを国が開始したことを認定し、遅くとも平成 18 年末の時点で権限行使義務が発生する

と判断している。

この点、従来の原発事故国賠裁判例は、権限行使に代替する効果的な行政指導により結果回避義務が果たされるとして、行政指導が実効性を欠くまで、または、津波リスクの緊急性が高まるまで、選択裁量を許容してきた¹¹⁾。結局、「長期評価」の見解が確立的知見でない中では、リスクに応じた行政手法の選択裁量は、行政手法の実効性が肯定される限り、直ちには否定できない。本判決は、そのことを前提に、津波リスクの緊急性が高まった時点で選択裁量を否定したものと解されよう。

なお、群馬訴訟控訴審判決は、「長期評価」公表後の国の対応状況に問題はなかったと強調している。この判断は、福島原発事故時点まで選択裁量を許容したようにも見えるが、むしろ、同判決が「長期評価」の見解の信頼性を否定したことの帰結とみるべきであろう。

●——注

- 1) 責任肯定判決として、前橋地判平 29・3・17 判時 2339 号 4 頁；福島地判平 29・10・10 判時 2356 号 3 頁；京都地判平 30・3・15 判時 2375 = 2376 号 14 頁；東京地判平 30・3・16LEX/DB25564614；横浜地判平 31・2・20 裁判所 HP；松山地判平 31・3・26 判時 2431 = 2432 号 101 頁；札幌地判令 2・3・10 裁判所 HP。責任否定判決として、千葉地判平 29・9・22 裁判所 HP；千葉地判平 31・3・14LEX/DB25563204；名古屋地判令・8・2 裁判所 HP；山形地判令・12・17 判時 2450 = 2451 号 113 頁；福岡地判令 2・6・24 裁判所 HP；仙台地判令 2・8・11LEX/DB25566769；東京地判令 2・10・1 判例集未掲載。
- 2) 参照、清水晶紀「判批」判評 718 号（2018 年）7 頁以下。
- 3) 参照、千葉実「判批」新・判例解説 Watch（Web 版）環境法（2021 年）掲載予定。
- 4) 参照、清水晶紀「福島原発事故損害賠償訴訟」環境と公害 49 巻 3 号（2020 年）11 頁以下、13 頁。
- 5) その他の論点については、参照、清水・前掲注 4）論文 13～16 頁。
- 6) 最判平 4・10・29 民集 46 巻 7 号 1174 頁（伊方原発訴訟最高裁判決）。
- 7) なお、事故の予見可能性を肯定する判決間でも、「長期評価」の見解の信頼性をどう評価するか、それに伴いどの程度の具体的な危険を予見義務の発生対象とするかによって、その肯定時期は異なる。参照、清水・前掲注 4）論文 14 頁。
- 8) 前掲最判平 4・10・29。
- 9) 前掲前橋地判平 29・3・17；前掲東京地判平 30・3・16。
- 10) 参照、清水・前掲注 4）論文 16 頁。
- 11) 参照、清水・前掲注 4）論文 15～16 頁。