

平成25年(ワ)第46号、第220号、平成26年(ワ)第224号

福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 伊東 達也 外1572名

被告 国・東京電力ホールディングス株式会社

準備書面(91)

(南相馬訴訟と主張・立証レベルの異なる本裁判では同様の判決はなしえないこと及び南相馬判決と判断方法が類似する千葉地裁型判決が最高裁判決の判断枠組みから逸脱していること)

2020(令和2)年12月21日

福島地方裁判所いわき支部(合議1係) 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

同

同

同

同

同

同

同

小野 寺

広 田

鈴 木

米 倉

笹 山

渡 辺

坂 田

高 橋

利

次

堯

尚

尚

淑

洋

孝

男

博

勉

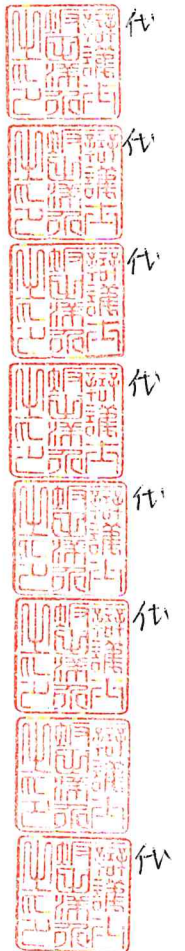
人

彦

介

力

外



目次

第1 はじめに—本準備書面の目的—	4
1 南相馬判決の概要	4
2 本裁判では南相馬判決とは異なる判断をせざるを得ないこと（本準備書面の目的）	5
第2 経済産業大臣に認められる裁量の程度とその裁量に対する司法審査の在り方	6
1 筑豊じん肺、泉南アスベスト及び水俣病関西の最高裁判決の整理	7
2 規制権限行使の「作為義務」の検討の前提として「規制権限行使の要件を満たしていること」の確認が求められること	7
（1）規制権限の根拠法令の存在及び権限発動要件の充足が前提となること	7
（2）「できる」型規定においても例外的に権限行使の作為義務が生じる要件が裁判所の解釈に委ねられていること	8
（3）本件における当てはめ	9
3 規制権限不行使の国賠法上の違法に関する最高裁3判決の判断基準の下において考慮されるべき要素について	9
（1）最高裁3判決が示す規制権限不行使の国賠法上違法の判断基準	9
（2）「求められる規制権限行使の在り方」についての「主要な目的」と「適時にかつ適切に」についての判示	10
（3）水俣病関西訴訟の最高裁判決が考慮した要素について	13
4 本件は個別的・直接的な基準適合命令が求められる事案であり経済産業大臣に広範な裁量が認められる余地はないこと	15
（1）本件において求められる規制権限行使は水俣最判と類似の構造であること	15
（2）「技術基準の解釈」については保安院の広範な裁量は認められず裁判所による厳正な司法審査が行われるべきこと	19
第3 「長期評価」の信用性と「津波評価技術」の評価	23
1 「長期評価」が客観的かつ合理的根拠を備えたものであるか否かは「事実認定」の問題であり、専門家による調査・審議を経ない保安院に広範な裁量は認められず、	

裁判所による厳正な司法審査が行われるべきこと	23
(1) 「長期評価」の客観的かつ合理的根拠の有無は事実認定の問題であり、裁判所の専権に属すること	23
(2) 地震本部の「長期評価」は専門家による調査審議及び判断に基づくこと ((i) について)	24
(3) 2002年8月保安院対応は専門家による調査審議及び判断に基づくものではないこと ((ii)について)	27
2 「津波評価技術」は将来の地震想定について専門家による調査審議及び判断を経たものではないこと ((iii)について)	30
3 小括	32
第4 千葉地裁判決が国賠違法の判断に先立つべき規制法令の解釈及び事実認定に基づく法令への適用判断を欠落させ、結果として法令の趣旨・目的を踏まえない規制行政庁の判断への追隨に陥っていること	33
1 はじめに	33
2 規制権限不行使の国賠違法の判断に先立ち①規制法令の解釈及び②具体的事実を前提とした権限行使要件の充足の有無についての判断がなされる必要があること	34
3 千葉地裁判決が国賠違法の判断に先立つべき①規制法令の解釈及び②事実認定に基づく当てはめ判断を欠落させていること	36
(1) 「①規制権限の根拠となる法令が存在すること」に関する判示	36
(2) 「長期評価に基づいて敷地高さを超える津波の襲来が予見可能であった」との判示はあるものの技術基準違反の有無についての判断を遺脱していること	36
(3) 「権限行使の作為義務化 (=権限不行使の違法化)」についての判示	37
(4) 技術基準からの逸脱の有無についての判断を遺脱した千葉地裁判決の誤りについて	38
(5) まとめ	41

第1 はじめに—本準備書面の目的—

1 南相馬判決の概要

令和2年11月18日、貴庁において、南相馬地域に居住していた原告らに対する判決がなされた。

この判決では、被告東電の著しい過失の有無の判断について、

被告東電の過失の有無を検討する前提として、規制法令の目的・趣旨や当該規制法令の保護法益等について十分検討することなく、規制行政庁である保安院に広い裁量を認めさせたうえ（213頁）、

その結果、安易に「津波評価技術」に基づき津波対応を行った保安院及び被告東電について合理性を認め（213頁）、

他方で、「長期評価」の信用性について、「長期評価」はその作成過程において異論があったこと、そのことを2002年8月において保安院と被告東電が専門家から確認していたこと等から、その公表当時の平成14年において地震学者が異論なく承認するような知見であったともいい難かったものであるとし（226頁）、

長期評価が公表された後に行われた、中央防災会議における日本海溝・千島海溝調査会や福島県による津波想定調査においても、防災対策の検討対象とする地震として長期評価の見解は採用されなかったこと等を理由に、「長期評価」は、平成18年においても地震学者が異論なく承認するような知見であったともいい難かったとし（229頁）、

もっとも、平成18年の旧耐震設計審査指針の改定により津波対策が盛り込まれ、耐震バックチェックにおいて、原子力安全・保安院からは津波余裕が少ないプラントについて具体的、物理的対応を取ることが要望されていたことなども考慮すると、平成20年時点では、長期評価の見解を決定論的安全評価に取り込んで具体的な対策を講じる注意義務が被告にはあったと考える余地があるとしたものの（232頁）、

即座に決定論的安全評価に長期評価の見解を取り込んだ物理的対策までは求められておらず、被告に注意義務違反があったと考える余地があったとしても、少なくとも強く専門家が対策を求めるような切迫した状況あったことを否定する事情も認められ（232、233頁）、

さらに被告東電は、自ら津波堆積物の調を実施しておりその結果、その発見には

至らなかったのであるから、少なくともそのことから直ちに注意義務違反がなかったことが基礎づけられるかどうかは格別、その違反の対応等を考慮すると、必ずしも懈怠の程度等は著しいものではないと評価できる（233頁）などと判示した。

2 本裁判では南相馬判決とは異なる判断をせざるを得ないこと（本準備書面の目的）

このような判決になってしまった一つの大きな原因は、南相馬訴訟において、本裁判と異なり、原告が十分な主張、立証を行ってこなかったことによると考えられる。

すなわち、本件で特に重要な争点とされた「長期評価」の信用性及び「津波評価技術」に対する評価については、事実上、準備書面（108）（3名の専門家の証言により長期評価の信頼性が確認されたこと）と同109）での主張にとどまっている。これらの主張は、本庁におけるいわゆる避難者訴訟（平成24年（ワ）第213号）の一審で主張した準備書面（309）及び同（310）と同内容のものであり、事実上、これ以上の主張はなされなかった。避難者訴訟では、東電の責任について著しい過失を認めない不当なものであったが、既に本庁でこのような判決が出されていたにも関わらず、南相馬訴訟においては、避難者訴訟控訴審でなされたように、これを克服するための主張・立証を行っていなかったという、極めてずさんな主張・立証にとどまっていた。しかも、上記準備書面（108）（109）に対しては、避難者訴訟とは異なり、被告東電から準備書面（19）という大部の反論がなされたにもかかわらず、それを踏まえた再反論の主張も事実上行わなかった。

このように、今回の南相馬判決が不当なものになった大きな原因は、原告らの主張・立証があまりに避難者訴訟控訴審や本訴訟と比べてあまりに不十分なものであったことが挙げられる。

また、南相馬判決は、国を被告にしていなが、その内容からは、千葉地裁判決の判断過程に類似しているところ、このような判断方法は、後述するとおり、過去の最高裁判決に基づく規制権限不行使の違法性についての判断方法について、誤った理解をしていることが要因と考えられる。

そこで、本準備書面においては、本裁判においても安易に南相馬判決を反映させるような判断がなされることが間違ってもないように、南相馬判決が被告東電の著しい過失を否定する理由としている事情について、南相馬訴訟の原告らと異なり、十分な主張・立証を行っていること、及び規制権限不行使の違法性について、後述する千葉地裁型ではなく、福島地裁判決及び仙台高裁判決のように正しく最高裁判所の判断方法を踏まえるべきことを、改めて、念のため、整理するものである。

第2 経済産業大臣に認められる裁量の程度とその裁量に対する司法審査の在り方

この点、南相馬判決は213頁において、規制行政庁の裁量について以下のとおり述べている。

「この伊方最高裁判決の判事を踏まえると、炉規法24条1項4号の要件審査に当たっては、原子炉施設の高度の安全性を確保しつつも、原子炉設置許可における審査事項が複雑かつ高度な専門技術的事項に係るものであり、それについての科学技術及び科学的知見が不断に進歩、発展、変化するものであって、多くの専門分野の専門技術的知見等を踏まえた確定不可能な将来予測にわたる点に鑑みて、規制行政庁の専門技術的な裁量を認めざるを得ず、しかも、科学技術の分野においては、社会生活上有用な科学技術のもたらす利益とこのような科学技術が内包する危険性・リスクとを勘案し、そのリスクが社会において許容されるべき限度においてこれを利用する相対的な安全性の考え方が背景にあり、このような相対的安全性を容認する立法判断の下、上記要件審査に関する専門技術的な裁量を認めたものと理解できる。」

裁判所がこのような判断に至ったのは、南相馬訴訟において、この点の原告の主張が不十分であったことが否めないが、本裁判においては、準備書面(90)でも整理したとおり、準備書面(52)、同(77)の第3ないし第5及び準備書面(82)等で、本件は個別的・直接的な基準適合命令が求められる事案であり経済産業大臣に広範な裁量が認められる余地はないことについて詳述したとおりである。

そして、本準備書面においては、筑豊じん肺訴訟、大阪泉南アスベスト訴訟、及び水俣病関西訴訟の各最高裁判決が示した判断を踏まえて、経済産業大臣(原子力

安全・保安院)に規制行政庁としての裁量が認められるか、また認められるとしてどの程度広い裁量が認められるべきか、さらにはその裁量に対する司法審査の在り方について、最高裁判決を踏まえて、改めて原告らの主張を念のため整理する。

1 筑豊じん肺、泉南アスベスト及び水俣病関西の最高裁判決の整理

国の規制権限の不行使について国賠法1条1項の適用上違法と判断した最高裁の判例としては、筑豊じん肺訴訟¹、大阪泉南アスベスト訴訟²及び水俣病関西訴訟³の最高裁判決がある(以下、単に「最高裁3判決」という。)。各判決の判示内容と本件(これら最高裁判決を意識して記載されていると思われる福島地裁本庁判決)ついて整理すると、別紙一覧表のとおりとなる。

2 規制権限行使の「作為義務」の検討の前提として「規制権限行使の要件を満たしていること」の確認が求められること

(1) 規制権限の根拠法令の存在及び権限発動要件の充足が前提となること

そもそも、規制権限不行使の国賠法上の違法を検討する前提としては、判断の対象となっている規制行政庁の規制権限について、

① 規制権限の根拠となる法令が存在すること(一般的な規制権限の存在)

及び、

② ①によって与えられた規制権限を、規制行政庁が当該事案において具体的に行使するための要件が満たされていること(個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足)

が必要となる。

この点は、水俣病関西訴訟・判例解説(甲A645号証568頁)においても、「公務員による規制権限の不行使を国賠法上違法というためには、規制権限の根拠

¹ 判例解説は甲A644号証

² 判例解説は甲A646号証

³ 判例解説は甲A645号証。なお、水俣病関西訴訟の最高裁判決は、国とともに熊本県条例に基づく規制権限不行使の違法についても判断を示しているが、本準備書面における検討においては、国の規制権限不行使を違法と判断した部分に限定して論じることで必要かつ十分であるので、熊本県条例についての検討は割愛する。

となる法令が存在し(上記①)、それを行行使するための要件が満たされていること(上記②)に加え、規制権限の不行使によって損害を受けたと主張する個別の国民との関係で、当該公務員が規制権限を行行使すべき法的義務(作為義務)を負い(③)、その義務の違反があると認められることが必要となる。」と明示されている(丸括弧の①、②及び③並びに傍点は引用者による。以下、引用文中の傍点はいずれも同じ)。

(2)「できる」型規定においても例外的に権限行使の作為義務が生じる要件が裁判所の解釈に委ねられていること

そして、③の「作為義務」の有無に関して、同判例解説は「規制権限の要件が・・満たされれば権限を行行使しなければならないと規定された場合には、当該要件が満たされれば当然に義務が認められ、その不行使は違法となることは明らか」であるとする。

しかし、規制権限を定めた法令の多くは、規制要件を満たした場合においても、規制権限を行行使しなければ「ならない」とはしておらず、規制行政庁は規制権限を行行使することが「できる」と定めている。

しかし、このような「できる」型の規定の場合においても、その形式的な文言にかかわらず、「裁判例、学説とも、一定の場合には作為義務が生じ、権限不行使が違法となりうることを認めている」(同上最判解説の同頁)ところである。

そして、「できる」型の規定にもかかわらず、「どのような場合に規制権限を行行使する作為義務が生じるのか」が、裁判所の判断に委ねられることとなる。こうして、規制権限不行使の国賠請求事案においては、権限行使の「作為義務」が生じるのはどのような場合であるかが問われることとなる(「権限行使の作為義務化の要件」の解明)。

以上を整理すると、規制権限不行使の国賠違法の判断に際しては、

① 規制権限の根拠となる法令が存在すること

② 個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足

を確認し当該事案において規制権限が存在することを「前提」とした上で、

③ (「できる」型の規定の場合における)「権限行使の作為義務化(=権限不行使の違法化)の要件」の充足の有無

について判断を進めるべきこととなる。

(3) 本件における当てはめ

上記の整理を本件事案に当てはめると、

- ① (津波が主要建屋敷地を超えることが想定される場合において) 経済産業大臣に技術基準適合命令を発する権限があるか(電気事業法40条の解釈にかかわる。)
- ② 技術基準省令62号4条1項の「想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」との規制基準に関して、「長期評価」は規制基準の「想定される津波」を基礎づけるか(技術基準の解釈及び「長期評価」の客観的かつ合理的根拠の有無の認定にかかわる。)
- ③ 上記①及び②が肯定されるとして、経済産業大臣(保安院)が、東電に対して技術基準適合命令を発する規制権限の行使について、作為義務化(=権限不行使の違法化)の要件を満たしていたかと整理される。

3 規制権限不行使の国賠法上の違法に関する最高裁3判決の判断基準の下において考慮されるべき要素について

(1) 最高裁3判決が示す規制権限不行使の国賠法上違法の判断基準

上記「2」で整理した3段階の判断の内、第3段階の(「できる」型の規定の場合における)「権限行使の作為義務化」(=権限不行使の違法化)について、最高裁3判決は、いずれも

「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、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」との判断基準を示している。

他方で、結果として制権限不行使の国賠法上の違法を認めなかった宅建業者訴訟及びクロロキン薬害訴訟の各最高裁判決においても、全く同一の判断基準が採用さ

れている。

よって、この最判の判断基準は、国賠法上の違法性を判断する一般的な基準を提示したにとどまり、この判断基準から直ちに国賠法上の違法に関して、積極的又は消極的な判断が導かれるものではないといえる。

(2)「求められる規制権限行使の在り方」についての「主要な目的」と「適時にかつ適切に」についての判示

ア「求められる規制権限行使の在り方」についての3判決の判示

これに対し、「求められる規制権限行使の在り方はどのようなものであったか」という点について見ると、最高裁3判決が、実質的にどのような事情を考慮して、国賠法上の違法性について積極的な判断を行うに至ったかを確認することができる。

最高裁3判決は「求められる規制権限行使の在り方」について、次のとおり判示している。

すなわち、

イ 筑豊じん肺判決における判示

鉱山保安法30条に基づく規制権限は、

「鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」

ウ 大阪泉南アスベスト判決における判示

旧労基法45条に基づく規制権限は

「粉じん作業等に従事する労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」

エ 水俣病関西判決における判示

水質保全法5条1項及び同2項並びに工場排水規制法12条（水質基準適合命令）に基づく規制権限は、

「当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」

以上の最高裁3判決の考え方は次のとおりに整理できる。

オ 最高裁3判決の判示の考え方の整理

(ア) 規制法令の趣旨、目的を十分に踏まえるべきこと

最高裁3判決は、「求められる規制権限行使の在り方」に関して、規制権限を行使すべき「主要な目的」を、当該規制権限の根拠となっている法令の趣旨、目的を十分に踏まえて導くべきとする点において共通している。

本裁判でも、争点整理において、原告らが、被告国の規制権限不行使の違法性の主張にあたって、まず関係する規制法令の趣旨、目的を詳細に整理しているのはこのためである。

その結果、本裁判と同様の主張・立証を行ってきた仙台高裁裁判の判決（甲A642）は、被告東電の負っていた義務の内容を判断するために、（1）規制法令の概要として、原子力基本法、炉規法、電気事業法、省令62号の趣旨・目的を詳細に適示した（127～134頁）うえで、（2）原子力発電所の有する危険性という項目をたてて「原子力発電所の安全性が確保されず、ひとたび設備の損傷等により事故が発生すると、人体等に有害な放射性物質が発電所の内外に漏出して、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危険を及ぼすとともに、周辺の環境を放射能によって汚染し、避難等に伴って住民の生活やコミュニティを破壊するのであって、さらに、放射性物質が極めて長期にわたって漏出した場所に残存することから、生活やコミュニティの再構築を著しく困難にさせるといった、深刻な災害を引き起こすおそれがあるものである。」と判示した（134～135頁）。

さらに、仙台高裁判決は、被告東電の義務内容として、伊方原発訴訟最高裁判決を引用しながら、「上記（1）の各法令は、原子力発電所の有する上記（2）のような危険性等を踏まえ、原子力発電所が引き起こすおそれのある重大な事故及びそれによる深刻な災害を万が一にも起こさないようにするためのものであると解されることからすれば」と判示した上で、「原子力事業者である一審被告東電は、福島第一原発を設置、稼働するに当たり、少なくとも、同原発周辺に居住しその事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民との

間で、原子力発電所による重大な事故及びそれによる深刻な災害を起こして、当該住民の生命・身体、財産、平穩に生活をする権利等を侵害しないようにするべく、原子力発電所の安全性を維持する義務を負っていたと解するべきである。」と判断した（135頁）。

そして、経済産業大臣に規制権限を付与した趣旨についても、仙台高裁判決は、法令の趣旨・目的に繰り返し言及して、深刻な「災害が万が一にも起こらないようにすることを目的としている」と判示し、「これらの規定に照らせば、規制権限を定めた法は、国民の生命、身体、財産等を保護することを目的としているものと認められ、これらの利益は国民が平穩な生活を営む上で必要不可欠な重要な利益といえる。」と指摘する（168頁）。

ところが、南相馬判決においては、この点に関する検討がほぼなされていない。

しかし、現に、この点に関し、原告らが十分に主張している本裁判では、南相馬判決と同趣旨のものは到底書ける状況にはないばかりか、仮に同趣旨の判決をした場合には、到底、上級審で結論を維持できないことを、裁判所としては十分留意すべきである。

（イ）「適時に」と判示し「最新の科学技術水準への即応」を重視していること

最高裁3判決は、いずれも、規制法令の趣旨、目的を踏まえ、「適時に」行使されるべきものであると判示して、判断対象となった時点において速やかに規制権限を行使しなかった点を重視して違法との結論を導いている。

この点に関して、筑豊じん肺及び大阪泉南アスベストの2判決においては、規制行政庁に具体的な規制内容を定めることが委任された趣旨を踏まえ、「できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合した」規制を実施すべきものと判示して、技術の進歩や最新の医学的知見への適合を重視している。

水俣病関西判決も、厚生省食品衛生調査会が1959（昭和34）年11月12日に水俣病の主因は「ある種の有機水銀化合物である」との結論を出した事実を踏まえ、同月末までには指定水域の指定、水質基準の定め及び特定施設の定めを行い、翌12月末までに、チッソ水俣工場に対して水質基準適合命令を発すべきだとして、極めて迅速な対応が取られるべきであったとしている。

この点、本件との関連で見れば、伊方原発最判は原子炉施設の安全規制において「最新の科学技術水準への即応」を重視すべきことを判示しており、規制対象領域は異なるものの、本件においても上記最高裁3判決と同様の考え方が採用されるべきものといえる。

(3) 水俣病関西訴訟の最高裁判決が考慮した要素について

ア 水俣病関西訴訟の最高裁判決が求めた具体的な規制権限行使の内容

水俣病関西判決が適時に行使されるべきであったと判示した規制権限の行使の具体的内容は、次のとおりである。

すなわち、同判決は、

「水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること（水質保全法5条1項）、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること（同条2項）、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めること（工場排水規制法2条2項）という上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続」を示し、これらの措置を規制権限行使の前提として予定する。

その上で、具体的に取りられるべきであった規制権限としては、工場排水規制法7条、12条により、特定施設から排出される工場排水等の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに、その水質を保全するため、工場排水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を与えられていることから、これに基づいて、

「主務大臣として定められるべき通商産業大臣において・・・チツソに対し水俣工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずる」

との規制権限を行使すべきであったと判示している。

イ 水俣病関西判決においては、個別的・直接的な監督権限行使が求められたこと

（ア）個別的・直接的な基準適合命令による規制においては、特段の事情がない限り、基準からの逸脱に対して即時に基準適合命令を発すべきこと

水俣病関西判決において求められる規制の在り方は、その規制の前提として、①特定の海域を水質保全の必要性の観点から「指定水域」に個別的に指定し、②当該

「指定水域」の水質を保全するための特定施設からの汚水等の「水質基準」を個別に定めることが、規制権限行使の前提的な枠組みとして整備される必要がある。

この枠組みが整備されることを前提とし、主務大臣において、特定施設から排出される汚水等が当該水質基準に適合しないと認めるときに、当該事業者に対して、汚水等の処理方法の改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を取るべきことを命じることによって規制の目的を達しようとするものである。

よって、規制行政庁において、特定の事業場が安全確保のための基準から逸脱していると認められる場合には、(権限行使を先送りする特段の事由がない限り)適時に規制権限を行使することが当然に予定されているものといえる。

(イ) 基準適合命令の対象事業場は少数・特定かつ大規模なものに限られること

特に、個別的・直接的な基準適合命令による規制においては、基準適合命令の対象となる事業場は、規制基準から逸脱している個別・特定の事業場のみに限られる。

また、個別的・直接的な基準適合命令の対象として指定される事業場は、チッソの水俣工場（及び本件の福島第一原発）などのように、大規模な事業場が想定されるのであり、技術的な対応能力及び対策工事等を施工する経済力等についても特段の配慮が求められる事業場は想定し難い。

以上より、規制基準からの逸脱が認められる場合に、規制行政庁において、基準適合命令の発令を躊躇したり、先延ばししたりする合理的な理由は想定し難いところである。

ウ 技術基準への適合のための防護措置の選択は事業者任せられていること

個別的・直接的な基準適合命令による規制において、特定の事業場を対象として基準適合命令を発する場合においては、結果として規制基準への適合が確保されれば足りるのであり、どのような措置を講じて規制基準への適合性を確保するかについては、対象事業者の選択に任せられるべきものである。

この点は、水俣病関西判決も、規制行政庁の行使すべき規制権限について、前記のとおり、

「主務大臣は、工場排水の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないと認めるときは、これを排出する者に対し、汚水等の処理方法に関する計画の変更、特定施設の設置に関する計画の変更等を命ずること（同法7条）、汚水等の処理方法の

改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を執るべき旨を命ずること（同法12条）」

とのみ判示し、水質基準を満たすものと認められるものであれば、どのように計画を変更するか、どのような防護措置を選択するかについては事業者に委ねられるとし、それ以上の特定を行っていない。

エ 技術的な対応可能性については概括的な主張・立証で足りること

なお、この点と関連して、規制行政庁において、基準適合命令を発する規制権限行使が義務的なものとなるためには、事業者側において規制基準への適合性を確保することが技術的にも可能であったことが前提条件となる。

しかし、規制法令に基づく安全性確保等の規制基準への適合性の確保が、どのような措置を講じても技術的に困難であるという事態は想定し難いといわなければならない。また、水俣病関西判決も判示するように、基準適合命令の内容としては、「汚水等の処理方法の改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置」まで包含するものである。よって、現時点においては安全性を確保するための有効な防護措置が直ちに講じることが容易ではないという例外的な場合においては、有効な防護措置が可能となるまでの間、施設の使用を一時停止することも選択肢になり得るところである。よって、基準適合命令の発令の前提としての技術的な対応可能性に関しては、規制権限を行使すべきであったと主張する原告側において、概括的な主張・立証をなせば足りるものである。

4 本件は個別的・直接的な基準適合命令が求められる事案であり経済産業大臣に広範な裁量が認められる余地はないこと

(1) 本件において求められる規制権限行使は水俣最判と類似の構造であること

ア 原告らが行使すべきであったと主張する規制権限の内容

本件において、原告らは、技術基準省令62号4条1項の「原子炉施設・・・が想定される自然現象（津波）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、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」との技術基準の定めを前提として、①2002年「長期評価」の津波地震の想定は地震学上の客観的かつ合理的根拠を有するものであるから、上記技術基準の「想定される津

波」を基礎づけるものであったこと、②想定地震を前提とし、既に確立していた「津波評価技術」の津波推計手法によって推計を行えば、遅くとも2002（平成14）年末までには、想定津波は福島第一原発の主要建屋敷地高さ（O.P.+10m）を優に超えるO.P.+15.7mに達するものであることが予見可能であったこと、及び③主要建屋敷地高さを超える津波が襲来した場合には、非常用電源設備等の機能喪失から全交流電源喪失（SBO）に至り、原子炉の安全性を損なうおそれがあったのであるから、福島第一原発は上記技術基準に違反している状態にあったと主張している（「長期評価」の地震想定に基づく福島第一原発の技術基準違反）。

そして、電気事業法40条は、「経済産業大臣は、事業用電気工作物が前条第一項の経済産業省令で定める技術基準に適合してい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。」としており、技術基準適合命令の発動要件は、経済産業大臣が当該原子炉施設が「技術基準に適合していないと認めるとき」である。

以上より、経済産業大臣は、遅くとも2002（平成14）年末までには、「長期評価」の想定に基づいて、福島第一原発に対し技術基準適合命令を発令する個別的・直接的な規制権限を有するに至ったものである。

そして、原子炉施設においては、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という高度な安全性が求められることからすれば（伊方原発最判）、経済産業大臣は、福島第一原発の技術基準からの逸脱に対して、適時に、技術基準適合命令を発すべきであったといえる（「権限行使の作為義務化」）。

それにもかかわらず、経済産業大臣は、8年以上の長期にわたって技術基準適合命令を発令せず、福島第一原発の技術基準からの逸脱状態を放置し続けたのであり、かかる経済産業大臣の規制権限不行使は著しく合理性を欠き、国賠法1条1項の適用上違法といわざるを得ないと主張している。

イ 水俣病関西判決との同様の規制構造にあること

以上の整理を踏まえれば、本件において審理・判断の対象となる規制権限行使の在り方は、個別的・直接的な基準適合命令による規制の典型的な場合であることは

明らかであり、国賠違法の最高裁3判決の中では、水俣病関西訴訟の事案との同様の規制構造にある事案といえる⁴。

ウ 「長期評価」を踏まえた福島第一原発への個別的な技術基準適合命令の発動要件の具備が本件の争点であること

上記したとおり、本件においては、技術基準省令62号4条1項による津波等に対する技術基準の合理性自体は争いになっておらず、原告らも技術基準省令の改正という形での規制権限行使を求めているものではない。よって、本件の争点は、規制基準としての技術基準省令62号4条1項を前提とした上で、福島第一原発に対して個別的・直接的な技術基準適合命令を発する権限があったのか否かであるといえる。

すなわち、原告らは、「長期評価」は地震学上の客観的かつ合理的根拠を有するものであるから技術基準の「想定される津波」を基礎づけるものであり、その結果として福島第一原発は「安全性を損なうおそれがある」状態にあり(技術基準違反)、技術基準適合命令の発動要件が満たされていたと主張するものである(個別的・直接的な基準適合命令の権限の存在)。

これに対して、被告国は、「長期評価」は技術基準の「想定される津波」を基礎づけるものではないとした保安院の対応には合理性が認められ、福島第一原発は「想定される津波によって安全性を損なうおそれがある」場合に当たらないのであるから技術基準からの逸脱はなかったとし、その結果として技術基準適合命令を発動する個別的な権限は存在しなかったと主張しているものである。

よって、本件においては、(上記第2で整理した)規制権限不行使の国賠違法の判断に際しての3段階の判断(①一般的な規制権限の存在、②個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足、③権限行使の作為義務化)のうち、まずは、第2段階の、『長期評価』を前提とした福島第一原発への個別・直接的な技術基準適

⁴ ただし、水俣病事案では、水質基準適合命令を実際に発令するためには、その前提として、水俣湾を対象とした「指定水域」の指定及び「水質基準」の定め、チッソ水俣工場を「特定施設」として定めるなどの、規制権限行使の前提的な整備を進める必要があった。これに対して、原子炉施設の安全規制においては厳密な規制制度が既に整備・完成されていたので、水俣病事案のような前提条件の整備は不要であった。よって、本件においては、基準適合命令をすみやかに発することは、水俣病事案に比しても、より容易だったといえる。

合命令発動要件の充足の有無」が争点となっていると整理することができる。

これを前提として本件の争点をより詳細に整理すると、次の2点に整理できる。
すなわち、

- ① 津波に対する安全基準を定めた技術基準省令62号4条1項の技術基準（とりわけ「想定される」津波）の実質的内容の解釈、及び、
- ② ①の解釈を前提として、「長期評価」の津波地震の想定に、技術基準の「想定される津波」を基礎づけるに足りる地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否か
という2点である。

そして、①の技術基準の検討は、福島第一原発において「長期評価」を考慮した津波防護対策を講じないと、津波により原子炉の安全性を損なう客観的な危険がある状態を放置することになると判断すべきかどうかという重大で深刻な局面における判断である。

したがって、被告東電の責任においても、被告国の責任においても、「長期評価」の信頼性の判断は、上述した原子力発電所の安全性を確保するための法令の趣旨・目的、被害法益の性質と重大性を踏まえて厳格に行われなければならないのである。

ところが、国の責任を否定した同種訴訟の地裁判決は、「長期評価」を考慮すべきか無視してよいかについて、同省令4条1項の要件該当性の判断であるとの位置づけを明確にしないまま（その判断を行わずに）、いきなり国の規制権限不行使の違法性の判断枠組みにおける予見可能性と結果回避可能性の相互考慮の要素として論じているように見受けられる。そして、この点については、南相馬判決にも同様のことがいえる。これは、規制法令の趣旨、目的を踏まえて同省令4条1項の「想定される津波」を解釈しその内容を探究する上記①段階の作業を欠落させたものである。

以下、規制行政庁の裁量がどの程度認められるべきであるのか、及び裁判所の司法審査の在り方について、まず、①の点については次の（2）で、②の点については「長期評価」の信用性について南相馬判決がなした不当な判断にも関係するので、「第3」で改めて原告らの主張を整理する。

(2)「技術基準の解釈」については保安院の広範な裁量は認められず裁判所による厳正な司法審査が行われるべきこと

ア 「技術基準の解釈」は法令解釈として裁判所の専権に属しその判断は規制行政庁の裁量に優先すること

上記①の争点は、津波に対する安全基準を定めた技術基準省令62号4条1項の技術基準の実質的内容の解釈、とりわけ「想定される」津波の解釈として、原子炉施設の安全規制においてどこまでの津波を想定する必要があるのかという争点である。

上記技術基準の「想定される津波」の「想定される」の意義を確定する作業は、規制法令の意義を解釈を通じて確定させるものであり、その性質は要するに「法令解釈」そのものであり、これは裁判所の専権事項であり、当然のことながら、規制行政庁の裁量に優先するものである。

この点について、国は、本件訴訟と同種の福島地裁本庁での裁判において、当初、本件の予見可能性で求められる科学的知見については「客観的かつ合理的な根拠をもって形成、確立した科学的知見」であることを要すると主張していた。これは「通説的見解」であることを要するものと同義であり、異論があれば信頼性がないと切り捨てる考えである。

そして上記問題の所在で指摘した国の責任を否定する各地裁判決にも、「長期評価」の信頼性を肯定しながら、異論があったことを理由として、予見可能性としての程度が低かったとの判示をしているものがあり、原告らの主張・立証が足りなかったせい、残念ながら、南相馬判決も同趣旨の判決になってしまっている。

しかし、本件と同種事件で本裁判と同様の主張・立証を行っている福島地裁本庁裁判の判決（甲A319号証）では、地震学上の「客観的かつ合理的根拠が認められる知見」に基づいて想定される地震・津波は、技術基準の「想定される津波」を基礎づけるものであるとの法令解釈を示し、これに反して「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」を要求する被告国の主張を排斥した。

また、仙台高裁判決（甲A642号証）においても、上記福島地裁本庁判決について「当裁判所も、原判決が説示した上記判断基準自体は相当であると考え」（1

72頁)と明言している。

この福島地裁本庁判決及び仙台高裁判決が示した上記技術基準の解釈は、原子炉の安全規制法制の趣旨、目的を踏まえた正当なものといえる。

そして、これら判決をも踏まえ、原告らは、本裁判において、準備書面(77)第3の3等で、地震学上の「客観的かつ合理的根拠が認められる知見」に基づいて想定される地震・津波は、技術基準の「想定される津波」を基礎づけるものである旨主張してきたものである。

イ 技術基準の実質的な内容は原子力安全委員会の指針類によってその意義が解釈されるべきであり、保安院に固有の裁量が認められる余地は乏しいこと

技術基準の実質的な意義の確定に関して保安院に広い裁量が認められるものでないことは、原子力安全委員会が、専門家による調査審議を踏まえ、安全規制の基準とされる各種指針類を策定することが法制上も予定されていることから基礎づけられる。

すなわち、原子炉の安全規制に関しては、法律上の直接の規制権限は経済産業大臣等に属するものとされているが、原子力委員会等設置法における原子力安全委員会の所掌事務の定め及び同委員会に関係行政機関に対する勧告権限が与えられた趣旨から、実際の規制に際しては、原子力安全委員会の決定する各種の指針類が、経済産業大臣等による規制権限行使の基準としての役割を果たすべきものとして予定されているところである。

この点に関して、伊方原発最判は、

「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分⁵の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会⁵若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子

⁵ この判決の対象時期は、原子力安全委員会が原子力委員会から分離・独立する以前の時期であり、ここでの「原子力委員会」は後の原子力安全委員会に相当するものである。

炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」と判示している。

この判示が示すとおり、原子力安全委員会が定める各種指針類は、同委員会の調査審議で用いられる「具体的審査基準」に該当するものであり、原子力の安全規制に関する権限行使の実質的な基準として機能することが予定されているものであり、法令に準じる役割を果たすものとして極めて重要なものである。

よって、運転段階の安全規制の基準とされる技術基準についても、原子力安全委員会の策定する指針類に基づいてその意味内容が具体的に確定されるべきものである。保安院による技術基準の解釈も、原子力安全委員会の指針類に従ってその意味内容が確定されるべきものであり、その反面として保安院の技術基準の解釈の権限は大幅に制約されるべきものである。

なお、この点に関連して、被告国は、最近になって新主張と称した主張を始めた。すなわち、伊方原発訴訟に係る最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174頁）が示した判断過程審査方式が本件でも妥当し、①判断基準に合理性が認められない場合、又は②判断基準への適合性の判断過程に看過しがたい過誤、欠落がある場合に限り、違法と判断されるべきである（2段階審査による判断過程審査）と主張し、さらにその理由として、本件で求められるのが「将来の予測」であることを強調する。

これに対しては、本裁判において、準備書面（90）で整理したとおり、原告らは、準備書面（77）第4等（伊方最判を援用し本件でも「長期評価の見解」の評価について保安院に広範な科学的・専門技術的裁量がいとめられるとの被告国の主張が失当であり、とりわけ2002年8月保安院対応は地震学者等の専門家による調査審議及び判断に基づくものではなく専門技術的裁量を認める前提を欠くものであること）で詳細に反論したところである。

そして、同種の攻防を前提とした、仙台高裁では、その判決で国の上記新主張を退けた。その理由は次のとおりである。

第1に、伊方原発訴訟と本件とは、司法審査の対象において訴訟類型が本質的に

異なるという点からの指摘である。すなわち、同判決は、「伊方原発訴訟は、原子炉施設の設置許可処分の取消しを求める訴訟であって、1個の行政処分が総体として違法であるかどうかは問われ、その判断のためには津波等の自然災害による事故のリスクにとどまらず、『当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常時運転時における従業員、周辺住民』及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討する』必要があったものである上、設置許可処分の時点では、設置許可申請書における基本設計が示されているのみで具体的な設計内容を示す詳細設計が明らかにされていない状態で書面審査が求められることとなるために、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいた総合的判断が求められたと解されるものである。これに対し、本件においては、現実に設置され稼働している原子炉に係る技術基準適合性が問われているものである上、本件での判断の対象となるのは省令62号4条1項の『想定される津波によって原子炉施設の安全性を損なうおそれがない』といえるか否かという点に絞られ、具体的な判断対象も、実際上は『長期評価』の見解が示した津波地震の想定に信頼性（規制権限の行使を義務付ける程度の客観的かつ合理的根拠）が認められるか否かという点なのであると考えられるから『原子力工学はもとより、多方面にわたる知見に基づいた総合的な判断』が求められるものとはいえない。」と判示した（159～160頁）。

第2に、「将来予測」が求められる本件でも、規制権限不行使の違法性を判断した従前の最高裁判決の判断枠組みが妥当するという点からの指摘である。すなわち、「法令によって規制権限が付与された行政庁がその権限を行使して当該法令が保護する法益の侵害を防止しようとする場合には（現在のみならず）将来における法益侵害の蓋然性をも予測して規制権限行使の要否を判断することは当然であると解されるから、『将来の予測』に係る判断であることを根拠として、その判断手法ないし判断構造が規制権限の不行使の違法性が問題となったこれまでの最高裁判決とは全く異なり、判断代置審査は許されず判断過程審査が求められるとする一審被告国の主張は、失当というべきである。」と判示した（160頁）。

本裁判においても、この仙台高裁判決を十分踏まえた判決がなされる必要がある。

第3 「長期評価」の信用性と「津波評価技術」の評価

1 「長期評価」が客観的かつ合理的根拠を備えたものであるか否かは「事実認定」の問題であり、専門家による調査・審議を経ない保安院に広範な裁量は認められず、裁判所による厳正な司法審査が行われるべきこと

(1) 「長期評価」の客観的かつ合理的根拠の有無は事実認定の問題であり、裁判所の専権に属すること

上記で整理した2番目の争点、すなわち、

② 「長期評価」の津波地震の想定に、技術基準の「想定される津波」を基礎づけるに足りる地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否か

は、その性質上「事実認定」の問題であり、訴訟においては裁判所が証拠と経験則に基づいて専権的に行うべきものであり、規制行政庁による判断に優先すべきものである。ただし、この場合の事実認定は、単純な事実の認定ではなく、地震学上の知見に客観的かつ合理的根拠が認められるか否かという専門的な判断が求められるという特質がある。

この点に関して、伊方原発最判は、前述のとおり、専門的な事項に関する規制行政庁の判断が当該領域の専門家による「専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた」場合には、裁判所としても規制行政庁の判断を一定程度、尊重すべきことを判示している。

そこで、以下、

- (i) 政府機関である地震調査研究推進本部・地震調査委員会が取りまとめた2002年「長期評価」の津波地震の想定についての判断
- (ii) 保安院が東京電力高尾氏からの報告に基づいて、「長期評価」の津波地震の想定には客観的かつ合理的根拠が認められないとした「2002年8月保安院対応」による判断
- (iii) (そもそも行政庁の判断ではないが) 民間団体である土木学会・津波評価部会の「津波評価技術」が福島県沖を含む日本海溝南部において津波地震を想定しなかった判断

について、伊方原発最判が規制行政庁の判断を尊重するための必須の条件とした、当該領域の専門家による「専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた」ものであるか否かについて、個別に検討する。

(2) 地震本部の「長期評価」は専門家による調査審議及び判断に基づくこと ((i) について)

この点に関し、南相馬裁判における原告らは、準備書面(108)(109)で、避難者訴訟1審での主張にとどまっており、被告東電から準備書面(14)で専門官意見書等を踏まえた反論がなされたにもかかわらず、これに対する再反論の主張・立証をしなかった。

その結果、残念ながら、南相馬判決では、この原告らの主張・立証の不十分さ及び被告東電の主張に影響され、「地震学者が異論なく承認するような具体的なエビデンスが示されているわけではない以上、地震学者が異論なく承認するような知見であったとは、少なくとも、その公表当時の平成14年においてはいい難いものであった」(225頁)などと認定されてしまっている。

しかし、本裁判においては、準備書面(90)で整理したとおり、上記南相馬訴訟の原告ら準備書面にとどまらず、準備書面(39)、(53)、(77)及び(78)等で詳細かつ十二分に「長期評価」の信用性については主張・立証してきた。

このような主張を踏まえ、福島地裁本庁判決(甲A319)では、次のとおり判示している。

「地震本部は、平成7年の阪神・淡路大震災を機に、『地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため……地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等について定めることにより、地震防災対策の強化を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すること』を目的として制定された地震防災対策特別措置法に基づき、文部科学省に設置され、『地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと』をつかさどり(同法7条2項4号)、平成11年4月23日付け『地震調査研究の推進について』に基づき、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っている。」(甲A319、

81頁～82頁)

『長期評価』は、地震防災対策特別措置法という法律上の根拠に基づき、想定される地震の長期評価を行う使命をもって組織された地震本部地震調査委員会が、同委員会長期評価部会海溝型分科会での専門的研究者（『長期評価』作成当時、海溝型分科会での議論に加わった地震学者として、島崎邦彦、阿部勝征、安藤雅孝、海野徳仁、笠原稔、菊地正幸、鷺谷威、佐竹健治、都司嘉宣、野口伸一など。）による議論を経て取りまとめたものであるから、特にその信頼性を疑うべき根拠が示されない限り、研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認された知見であり、単なる一研究者の見解や、任意の研究者グループの見解をまとめたものではない。

後に見るとおり、『長期評価』の内容については個別に異論が出されている部分があるが、自然科学の分野においては、たとえ学界の通説であったとしても、異論が出されることはあり得るものであって、科学的根拠を否定すべき事情が明らかになった場合を除き、単に異論が存在することのみによって、『長期評価』の信頼性が失われるものとはいえない。このように、『長期評価』は、法律上の根拠に基づき設置された会議において、専門家の議論を経て作成されたものであって、その会議の設置の目的にも照らせば、『規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見』であると認められる。」（甲A319、89～90頁）

仙台高裁判決は予見可能性について、経済産業大臣が、福島第一原発の安全の維持のために、規制権限の根拠法令となる電気事業法39条から委任を受けた技術基準省令62号4条1項の「想定される津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」の判断において「長期評価」を考慮すべきかどうかという問題として設定し、169頁から196頁までを使って検討を加えている。

仙台高裁判決（甲A642）は、「長期評価」の意義・性格について、地震本部を設置する法令の趣旨、目的に遡って検討を加え、「このような目的に沿って、地震学者等の専門家らの審議に付され策定・公表された『長期評価』の性質は、本来的に、一般の社会的・経済的諸要素を踏まえた価値判断的な評価である行政判断ではなく、防災を目的とした災害の原因となる自然現象についての科学的な評価である科学的判定であると解されるのであって（甲B471）」と判示したうえで（173

頁)、小括で『長期評価』の見解は、一審被告国自らが地震に関する調査等のために設置し多数の専門学者が参加した機関である地震本部が公表したのものとして、個々の学者や民間団体の一見解とはその意義において格段に異なる重要な見解であり、相当程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であったことは動かし難く、少なくとも、これを防災対策の策定において考慮に値しないなどということは到底できなかつたというべきである。」と判断した(196頁)。

この判示にあるように地震本部・地震調査委員会の「長期評価」は、専門家による調査審議及び判断に基づくものであることは明らかであり、伊方原発最判の判示に従っても、その判断は裁判所における「長期評価」の信頼性の判断という事実認定に際しても尊重されるべきものである。

仙台高裁判決が「長期評価」を科学的判定だと解して技術基準省令62号4条1項該当性の判断にあたり必ずそれを考慮すべきだとした判断は、上記第2の3(2)オ(ア)で述べたとおり、同判決が原子力発電所の安全規制法令の趣旨・目的に言及して深刻な「災害が万が一にも起こらないようにすることを目的としている」と判示したこと、そして「これらの規定に照らせば、規制権限を定めた法は、国民の生命、身体、財産等を保護することを目的としているものと認められ、これらの利益は国民が平穏な生活を営む上で必要不可欠な重要な利益といえる。」と判示したことから導かれる当然の結論であるとともに、地震本部及び「長期評価」の意義・性格を正確にとらえたことになると考える。

そして、福島第一原発において「長期評価」に基づく津波地震を想定するならば、技術基準省令62号4条1項で定める「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」に該当することが客観的には明白になるのであるから、被告東電はただちに福島第一原発に津波防護対策をとらなければならない深刻な事態である。

同省令4条1項の要件該当性の判断において、「予見可能性の程度」を理由として津波防護対策を先送りにしたり、規制権限を行使しないことを許容する議論が成立する余地はない。

ましてや、後述するとおり、保安院が当初東電担当者に対し述べた「長期評価」に基づく津波のシミュレーションをすべきだとの見解をすぐに撤回するなど、「長期評価」を検討することを怠ったりすることが正当化される余地がないことも当然な

のである。

以上より、本裁判において、「長期評価」の信用性の判断について、南相馬判決と同様の判断がなされた場合、到底、上級審で維持されないことは十分留意されるべきである。

(3) 2002年8月保安院対応は専門家による調査審議及び判断に基づくものではないこと ((ii)について)

これに対して、2002年8月保安院対応は、専門家による調査審議及び判断に基づくものではないことは明らかである。

ア 高尾氏の佐竹氏へのメール照会結果の伝聞報告は「専門家による調査審議及び判断に基づく」ものとはいえないこと

被告国は、第23準備書面55頁～57頁において、2002年8月保安院対応によって、保安院は調査義務を尽くしたと主張している。これについて、南相馬訴訟での原告の主張はなかった。

そして、南相馬判決においても、この被告東電の主張に基づき、「佐竹氏が、被告の担当者から長期評価の見解を尋ねられた際、長期評価における津波地震の発生領域に関してはよくわからない(佐竹氏自身は必ずしも賛同していない。)旨回答しており、長期評価の領域設定や津波地震の発生確率に関して異論があったこともうかがわれ、少なくとも、その公表直後直ちに多数の地震学者が、大きな異論なくこれを受容するものとはいいがたい状況にあった。」(226頁)などと認定している。

しかし、既に本裁判においては、準備書面(77)(「長期評価」に基づく津波対策は不要とした2002年8月の保安院対応が著しく合理性を欠くこと)で詳述したとおり、保安院による上記の調査は、保安院自らは調査に当たるともないうまま、被告東電の津波担当者が地震学者・佐竹健治氏ただ一人に、簡易な電子メールでの照会を行った結果について伝聞による報告を受けたに過ぎない。複数の専門家による実質的な調査審議を経たものとは到底いえないものであり、伊方原発最判が規制行政庁の判断を一定の範囲で尊重する実質的な理由として挙げた「専門家による調査審議及び判断」に基づくものではない。

その結果として、2002年8月保安院対応の実態は、本来依拠すべき専門家に

よる調査審議及び判断を欠いたままに、地震等について専門的な知見を有しない保安院の担当者（野田氏ら）によって、いわゆる「しろうと判断」がなされたに過ぎないものであった。

以上より、保安院が「長期評価」の地震学上の客観的かつ合理的根拠の有無について判断したとする2002年8月対応においては、専門家による調査審議を前提とすることなく、保安院の担当者による「しろうと判断」がなされているのであり、伊方最判判示を前提としても、裁判所がこの保安院の判断を尊重する前提を欠くといわざるを得ない。

この点について、仙台高裁判決（甲A642号証）は、川原陳述書のメールを引用したうえで、当時の被告東電は、当初のヒヤリングの段階から一貫して、長期評価に基づき福島沖等に津波地震をシミュレーションさせられることを何としても回避したいと考えていたことが優に推認されること、そのことは保安院の担当官も認識できたはずである。東電が長期評価の根拠を確認する対象者を、抵抗の根拠とした論文の執筆者の佐竹一人であったことの不適切さも保安院担当者は認識できたし、自ら確認すべきであった。被告東電から確率論でやると言われたからといって、津波地震のシミュレーションを行うこと要請を撤回する理由にはならない。確率論的安全評価はまだ安全規制として使えないことも認識していたなどと認定した上、

結局、この時点の保安院の対応は、結果としては、国の一機関に多数の専門分野の学者が集まり議論して作成・公表した「長期評価」の見解について、その一構成員で反対の趣旨の論文を発表していた一人の学者にのみ問い合わせをして同見解の信頼性を極めて限定的に捉えるという、被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れることになったものであり、規制当局に期待される役割を果たさなかった。一般に営利企業たる原子力事業者においては、利益を重視するあまりややもすれば費用を要する安全対策を怠る方向に向かいがちな傾向が生じることは否定できないから、規制当局としては、原子力事業者にそうした傾向が生じていないを不断に注視しつつ、安全寄りの指導・規制をしていくことが期待されていたというべきであり、上記対応は、規制当局の姿勢として不十分であったなどと断じている（206～209頁）。

本裁判においては、南相馬判決とは異なり、原告らの主張及び上記仙台高裁判決

に十分留意した判断が求められるところである。

イ 専門家による調査審議及び判断を踏まえる必要性がそもそもなかったとの被告国の主張は「開き直り」ともいうべきものであること

この点に関して、被告国は、第23準備書面において、2002年8月保安院対応について、専門家による調査審議がなかったことを自認しつつ、「審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも、審議会の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠を伴った科学的知見ではないことが明らかであった」(55～56頁)として、専門家による調査審議に基づかない判断にも合理性があったとして保安院の判断が尊重されるべきであると主張している。

しかし、「長期評価」の津波地震の想定に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否かは、専門家による調査審議によって「科学的根拠の有無・程度を検討して」初めて判断がなしうるものである。

被告国は、『長期評価の見解』を裏付ける科学的根拠が存在していなかったことを踏まえると」として、専門家による調査審議に基づかない判断も合理的であったと主張する(第23準備書面55～56頁)。

そして、南相馬判決においても、原告の主張が十分でなく、被告東電の準備書面に影響されてか、作成過程で異論があったことや専門家の意見書などを踏まえて、「長期評価」について、地震学者が異論なく承認するような知見であったとはいい難かったなどと判断した。

しかし、本裁判においては、原告らは、これらの異論等については、準備書面(90)で整理したとおり、準備書面(53)、(78)及び(84)等で一つ一つ詳細に反論をしたところである。

そして、仙台高裁判決(甲A642号証)においても、これらの異論について個別に判断したうえで、「以上によれば、「長期評価」の見解の信頼性を論難する一審被告国の主張は、いずれもそのまま採用することはできないといわざるを得ず、これらの主張を踏まえても、「長期評価」の見解は、一審被告国自らが自身に関する調査等のために設置し多数の専門学者が参加した機関である地震本部が公表したものとして、個々の学者や民間団体の一見解とはその意義において格段に異なる重要な見解であり、相当程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であったこと動

かし難く、少なくとも、これを防災対策の策定において考慮に値しないなどということとは到底できなかつたというべきである。」(196頁)と判じている。

そればかりか、そもそも専門家による調査審議及び判断を経なければ、「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が存在するかどうかの判断自体がつかないはずである。被告国の主張や南相馬判決の認定は、いふなれば「結論の先取り」であり、専門家による調査審議が確保されないまま保安院が判断を行ったことの合理的な説明になっていないのである。

この観点からも、本裁判においては、被告国の主張は取り得ず、南相馬判決のような判断はなしえないことは明らかである。

2 「津波評価技術」は将来の地震想定について専門家による調査審議及び判断を経たものではないこと ((iii)について)

被告国は、「津波評価技術」が福島県沖の日本海溝寄りに津波地震を想定しなかつた判断にこそ、地震学上の信頼性があるかのように主張している(第23準備書面32頁以降)。

そして、南相馬判決においても 保安院に広い裁量があることを前提として、「津波評価技術」について、「少なくとも、定量的な震災、評価の手法として、科学的な合理性を有するものであって、そのような手法の下に原子炉施設の相対的安全性が確保されていると認められる限り、その施設の安全性が図られていると認めることができる。すなわち、津波に対する安全性の評価手法として、津波評価技術が合理性を有する評価手法として認められる限りにおいて、これに依拠して評価することによりその施設の安全性が確保されているものということができる。」(213頁)などと判断している。

しかし、裁判所が「長期評価」の信頼性を判断するに際しては、「津波評価技術」が福島県沖の日本海溝寄りに津波地震を想定しなかつたことについては、これを重要な事実として尊重すべきものとは到底いえない。

その理由の詳細は、原告ら準備書面(58)、(77)等で詳述しているところであるが、その要点のみを摘示すると以下のとおりである。

- ① 「津波評価技術」は土木学会・津波評価部会という一民間団体が策定したもの

であり、そもそも規制行政庁の判断でもない。政府機関の正規の関与もなく、またその制定についての法令上の基礎づけもない。

逆に、被規制者である電気事業連合会（電事連）の要望に基づいて活動が行われ、その資金も電事連が全て負担し、被規制者である原子力関係者がメンバーの多くを構成している。

- ② 「7省庁手引き」の公表を受けて電事連が実施した電力共通研究は、i) 想定すべき地震・津波の在り方について検討する「高度化研究」と、ii) 推計の誤差・バラツキへの対応として津波推計手法（津波シミュレーション）の確立を目的とした「体系化研究」の2つに整理・区分されて実施された。土木学会に委託されたのは、後者の津波推計手法の確立を目的とした「体系化研究」であり、「津波評価技術」はその成果物である。よって、土木学会・津波評価部会は、電事連による委託の趣旨からしても、そもそも「想定すべき地震・津波の在り方」について検討することを目的としてはいなかった（「想定すべき地震・津波の在り方」についての検討は、東電設計などのコンサルタント会社3社のJVに委託され、専門家が関与せずに取りまとめられたに過ぎない。）。

その目的に対応して、津波評価部会の構成員も、地震学者は佐竹健治氏、阿部勝征氏などごく一部に限られ、工学者及び電力事業関係者が多数を占めていた。

- ③ 「津波評価技術」を策定した第1期津波評価部会においては、東電設計ら3社JVが取りまとめた既往知見のレビューはなされたものの、過去の地震についての詳細な検討も、将来において「想定される最大規模の地震・津波」についての地震学者による集団的な調査審議及び判断も、全く行われていない。

この点については、津波評価部会に参加した佐竹健治証人及び今村文彦証人が、再三再四にわたり、明確に証言しているところである。

また、津波評価部会の議事録を見ても、将来において「想定される最大規模の地震・津波」についての地震学者による集団的な調査審議及び判断がなされた形跡はまったく見当たらない。

以上に見たとおり、理学としての地震・津波を対象とする地震本部・海溝型分科会と異なり、土木学会・第1期津波評価部会は、そもそも工学の領域である津波シ

ミュレーションの手法確立を主要目的とした集まりであり、理学者が中心でもなければ、福島県沖の日本海溝寄りの津波地震の発生可能性を検討・議論したわけでもない。

伊方原発最判の考え方に基づいても、第1期津波評価部会において、将来において「想定される最大規模の地震・津波」についての地震学者による集団的な調査審議及び判断がなされていないのであるから、その検討結果を取りまとめた「津波評価技術」の地震想定図の判断は、裁判所の事実認定に際して、尊重されるべきものとは到底いえないものである。

この点、仙台高裁判決（甲A642号証）においても、『津波評価技術』は、一審被告国も自認するとおり、保安院等の当時の原子力規制機関が『事実上』基準としても用いていたに過ぎないものであるし、これを作成した土木学会原子力土木委員会津波評価部会は、土木工学に関する民間の学会である土木学会に設置され、平成13年3月時点において委員及び幹事30人のうち過半数を電力会社又はその関連団体に所属するものが占めるような部会であったから、原子力事業者を適正に監督・規制するための見解を策定するには不向きな団体であるといわざるを得（ず）、同部会や同部会が作成した「津波評価技術」をもって、原子炉設置許可処分の取消訴訟において裁判所が尊重すべき、法令上「原子力の研究、開発及び利用に関する行政の民主的な運営を図るため」（原子力委員会及び原子力安全委員会設置法（平成24年法律第47号による改正前の昭和30年法律第188号）1条）に設置された原子力安全委員会や原子炉安全審問審査会の専門技術的な調査審議や判断と同列に扱うことはできないというべきである。」（219頁）

この判断は、まさに伊方原発最判が規制行政庁の判断を尊重するための必須の条件とした、当該領域の専門家による「専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた」ものであるか否かを前提としてもものといえる。

3 小括

以上から、規制行政庁の判断が専門家による集団的な調査審議及び判断に基づく場合には、裁判所としても、事実認定に際してその規制行政庁の判断を一定程度尊重すべきであるとする伊方原発最判の考え方に立った場合、本件において、裁判所

が尊重すべきは、地震調査研究推進本部・地震調査委員会の2002年「長期評価」の津波地震の想定であるといえる。

これに対して、2002年8月保安院対応は、専門家による集団的な調査審議及び判断を経していないことは被告国も自認するところである。

また、「津波評価技術」に至っては、法令上の基礎もなく、規制行政庁による関与もなく作成された一民間団体の見解に過ぎない。設置された委託の趣旨からしても、そもそも「想定される最大規模の地震・津波」についての評価を目的とするものでもない。その当然の結果として、実際の審議の内容としても、将来の地震想定については、専門家による集団的な調査審議及び判断を経していない。

以上より、裁判所が「長期評価」の信頼性について判断する際に、これら2002年8月保安院対応及び「津波評価技術」については、伊方原発最判の考え方に立ったとしても、その判断を尊重する前提に欠けるものである。

そして、生業訴訟及び千葉地裁などでの関連訴訟においては、「長期評価」に関して、海溝型分科会の議論に参加した都司嘉宣氏、島崎邦彦氏及び佐竹健治氏の3名の証言が行われたところである。これらの証言を踏まえれば、「長期評価」が、(被告国が要求していた「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」とまではいえないとしても、少なくとも)地震学上の「客観的かつ合理的根拠のある知見であること」は優に認定することはできるのであり、裁判所は、これらの証言を十分に踏まえて事実認定を行うことができるはずなのである。

第4 千葉地裁判決が国賠違法の判断に先立つべき規制法令の解釈及び事実認定に基づく法令への適用判断を欠落させ、結果として法令の趣旨・目的を踏まえない規制行政庁の判断への追隨に陥っていること

1 はじめに

南相馬訴訟は、東電のみを被告としているため、直ちに国と東電を被告としている千葉地裁判決と同様に考えることはできないが、規制法令の解釈を欠落させていること、その上で安易に規制行政庁に広い裁量を認めていること、「長期評価」や「津波評価技術」について「専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた」という観点で信用性を検討されていないこと等、上記の最高裁判決の判断枠組みに従って

いない点で、千葉地裁判決と類似しているといえる。

南相馬訴訟とは、原告の主張・立証の水準が格段に異なる本裁判においては、千葉地裁判決のような判決が出ることは想定しがたいことではあるが、南相馬訴訟のような千葉地裁判決の考え方に類似する判決が出されたため、念のため、これまでの整理を踏まえて、改めて千葉地裁判決を批判しておく。

2 規制権限不行使の国賠違法の判断に先立ち①規制法令の解釈及び②具体的事実を前提とした権限行使要件の充足の有無についての判断がなされる必要があること

(1) 規制権限不行使の国賠法上の違法性に関する判断過程の確認

本書面の第2で整理したとおり、水俣関西訴訟・判例解説(568頁)によっても、規制権限不行使の国賠違法の判断に際しては、

① 規制権限の根拠となる法令が存在すること

② 個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足

を確認して、当該事案において規制権限が存在することを「前提」とした上で、

③ (「できる」型の規定の場合における)「権限行使の作為義務化(=権限不行使の違法化)の要件」の充足の有無

について判断を進めることとなる。

これを本件に当てはめると

① (一般的に)電気事業法40条が、経済産業大臣に対し、原子炉施設が「技術基準に適合しないと認める場合に」技術基準適合命令を発する権限を与えていることを前提として、

② (具体的な事例への当てはめとして)「長期評価」は技術基準省令62号4条1項の「想定される津波」を基礎づけるものであり、その結果、福島第一原発は「原子炉の安全性を損なうおそれ」があり技術基準違反の状態にあることから、経済産業大臣は福島第一原発に対して個別的な技術基準適合命令を発する権限を有していたことを確認し(技術基準違反に対する個別的適合命令の発動権限)、

③ (②の判断を前提として)法令の趣旨、目的及び当時の具体的な事情の下で、経済産業大臣が技術基準適合命令を発する義務を負担するに至ったか(=技術基

準適合命令の発令権限の不行使が国賠法上の違法と評価されるか否か)の判断に進むこととなる。

(2) 福島地裁本庁判決は水俣病最判解説の示す判断過程に沿うものであること

この点、福島地裁本庁判決は水俣病最判解説の示す判断過程を意識した認定を行っている。

すなわち、福島地裁本庁判決(甲A319)⁶は、技術基準省令62号4条1項の「想定される津波」を基礎づける知見の程度について、地震学上の「客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であれば足りるとの解釈を示し、これを前提とし「長期評価」を同技術基準に当てはめて、

『長期評価』から想定される津波は、省令62号4条1項で想定すべき津波として津波安全性評価の対象とされるべきであったといえる。」と判示する(技術基準違反状態の認定)。

そして、これを踏まえた結論として、

「経済産業大臣は、平成14年7月31日に発表された『長期評価』に基づき、福島第一原発1～4号機敷地南側にO. P. +15.7mの津波が到来することを予見することが可能であり、1～4号機の非常用電源設備は『津波により損傷を受けるおそれ』があり、電気事業法39条に定める技術基準である省令62号4条1項に適合しないと認めるべきものであったのであるから、同法40条の技術基準適合命令を発することが可能であった」

と判示する(②の個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足)。

その上で、

「(経済産業大臣は、技術基準適合命令を発することが可能であった)にもかかわらずこれを行わなかったものであり、この津波対策義務に関する規制権限の不行使は、本件の具体的事情の下において、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠いていたと認められ、被告国は、本件事故により被害を受けた原告らとの関係において、国賠法1条1項の責任を免れないものというべきである。」(括弧内は引用

⁶ 評釈論文としては判例時報2383号153頁、法学セミナー63巻2号119頁がある。

者)

として、規制権限の不行使が違法であるとの判断に進んでいる（③「権限行使の作為義務化の要件」の充足）。

この判示は、前記の水俣病関西訴訟・判例解説が示す判断過程に沿うものとして正当なものといえる。

3 千葉地裁判決が国賠違法の判断に先立つべき①規制法令の解釈及び②事実認定に基づく当てはめ判断を欠落させていること

関連事件の千葉地裁（1次）判決（平成29年9月22日言渡・公刊物未掲載。以下、単に「千葉地裁判決」という。）の判断過程を、前掲水俣病関西訴訟・判例解説が示す判断過程に沿って整理すると次のとおりとなる。

（1）「①規制権限の根拠となる法令が存在すること」に関する判示

この点に関して千葉地裁判決は、

「経済産業大臣は、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、津波による浸水から全交流電源喪失を回避するための措置を講ずるよう命ずべき規制権限を有していたといえる。」（判決文の116頁）

として、経済産業大臣が一般的な規制権限を有することを判示している。

（2）「長期評価に基づいて敷地高さを超える津波の襲来が予見可能であった」との判示はあるものの技術基準違反の有無についての判断を遺脱していること

千葉地裁判決は、

「長期評価」の津波地震の想定については、

「必ずしも専門研究者間で正当な見解として通説的見解といえるまでには至っていなかった」としつつ、「しかしながら、長期評価は、地震防災対策特別措置法に基づき、地震に関する調査研究の推進並びに地震から国民の生命、身体及び財産を保護するために設置された被告国の機関である地震本部が策定したものであり、異論の存在も踏まえ最大公約数的に意見をまとめたものといえる以上、経済産業大臣は、地震発生^の規模[、]確率^を示した無視^することができない知見として十分に尊重し、

検討するのが相当であったといえる」と判示し（同123頁）、

これを踏まえ「予見可能性に関するまとめ」として

「経済産業大臣において、遅くとも平成18年までに、福島第一原発の敷地高さを超える津波、すなわちO. P. +10mの津波の発生を予見することは可能であったということが出来る」と判示している（同126頁）。

千葉地裁判決は、前提として、「被告らは、敷地高さを超える高さの津波が発生すれば、全交流電源喪失に至る現実的危険性があることを認識していたといえる」（同118頁）と明確に認定していることからすれば、上記の「O. P. +10mの津波の発生を予見することは可能であった」という認定を踏まえれば、福島第一原発は技術基準省令62号4条1項の「想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」に当たり、技術基準からの逸脱状態にあることが当然に導かれるべきはずのものである（技術基準違反＝技術基準適合命令の発動要件の充足）。

しかし、千葉地裁判決は、「長期評価」に基づく敷地高さを超える津波の予見可能性を認定しているにもかかわらず、これが、技術基準省令62号4条1項違反の事実を基礎づけるものであるとの認定、判示をまったく欠落させている。

これは、前掲水俣病関西訴訟・判例解説が示す判断過程のうちの、第2段階（②の個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足）の判断を欠落させるものであり、「判決に理由を付せず、又は理由に食違ひがあること」（民事訴訟法312条2項6号）及び「判決に影響を及ぼすべき重要な事項について判断の遺脱」（民事訴訟法338条1項9号）に当たるものである。

（3）「権限行使の作為義務化（＝権限不行使の違法化）」についての判示

千葉地裁判決は、上記のとおり「長期評価」に基づく敷地高さを超える津波の予見可能性を認定しつつも「その精度・確度は必ずしも高いものではなかった」（同127頁）との評価をし、結果回避可能性の程度も合わせ考慮して、結論として

「経済産業大臣における予見可能性の程度に照らせば、①ないし④の各結果回避措置（原告らが主張した防護措置のこと。引用注）を直ちに講ずるべき義務が導き出されるとはいえ」ない（同133頁）として、「③権限行使の作為義務化（＝権限

不行使の違法化)の要件」を充足してないとして国賠違法を認めなかった。

(4) 技術基準からの逸脱の有無についての判断を遺脱した千葉地裁判決の誤りに
ついて

ア 技術基準からの逸脱の有無についての判断が遺脱しているため千葉地裁判決の
具体的な判断内容が不明確であること

しかし、千葉地裁判決の上記の判断過程を精査すると、「長期評価に基づいて敷地
へ津波が遡上することが予見可能であった」との認定と「技術基準からの逸脱の有
無」の関係が明示されていないことから、同判決が、

① 「長期評価」に基づいて津波が敷地高さを超えることが予見可能であったから
福島第一原発は技術基準から逸脱しており、その違反を前提とし、福島第一原発
に対する個別・具体的な技術基準適合命令の発動権限があったものの、それを行
使しないことも国賠法上違法とは評価されない、との判断を行ったのか(規制権
限はあったが行使しないのが違法とはいわないとの判断。③「権限行使の作為義務
化＝権限不行使の違法化の要件」の否定)、
それとも、

② 「長期評価」に基づいて福島第一原発の主要建屋敷地へ津波が遡上することが
予見可能であったとしても、それを基礎づける知見の「精度・確度は必ずしも高
いものではなかった」のであるから、結果として技術基準からの逸脱とは認めら
れないので技術基準適合命令の発動要件は充足しておらず、福島第一原発に対す
る個別・具体的な技術基準適合命令を発動する権限はそもそも存在しなかった、
との判断を行ったのか(＝権限がない以上、不行使の国賠法上の違法を問う前提
が欠ける。「②の個別・具体的な事情を前提とした権限行使要件の充足」の否定)、

上記①又は②のいずれの判断を行ったか不明といわざるを得ない(なお、南相
馬判決については、②の判断であったと思われる。)

上記したとおり、千葉地裁判決のこの判断の遺脱は、理由不備又は理由齟齬(民
事訴訟法312条2項6号)に当たるものといわざるを得ない。

ただし以下では、千葉地裁判決のこの判断の遺脱を踏まえつつも、上記①の場合、

②の場合のいずれにおいても、その判断は規制法令の趣旨に反することを指摘する。

イ 上記①の判断は原子炉施設の技術基準違反の放置を容認するものであり原子炉の安全規制法令の趣旨、目的及び伊方原発最判の判示に反すること

上記①の判断は、要するに、原子炉施設において重大事故に結びつき得る技術基準からの逸脱が認められる場合において、経済産業大臣が技術基準適合命令を発せず技術基準違反状態を黙認したとしても、国賠法上違法とは評価されないという判断を示すものである。

しかし、伊方原発最判は、原子炉施設の安全規制法制の趣旨、目的について、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」ことが求められていると判示している。そして、技術基準省令62号の各技術基準は、いずれも原子炉施設において深刻な災害が起こらないようにするための基準を定めているところである。

そうであれば、規制法制の趣旨からして、重大事故に結びつき得る技術基準からの逸脱が認められた場合には、経済産業大臣は、技術基準への適合を確保するために、まずは行政指導を行い、事業者がそれに従わない場合には速やかに技術基準適合命令を発して「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」べきであり、こうした対応は法が当然に予定しているところといえる。逆にいえば、重大事故に結びつき得る技術基準からの逸脱が認められる場合に、経済産業大臣が技術基準適合命令を発せず危険状態を黙認することは、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という法の趣旨、目的に反し、およそ法の許容しないところといえる。

以上より、仮に、千葉地裁判決が上記①の判断を示したのであるとすれば、原子炉施設の安全規制法令の趣旨、目的及び伊方原発最判の判示に反するものといわざるを得ない。

ウ 上記②の判断は通説的な知見に基づく規制のみで足りるとするものであり規制法令の趣旨、目的及び伊方最判の判示に反すること

上記②の判断は、「長期評価」について「被告国の機関である地震本部が策定したものであり、異論の存在も踏まえ最大公約数的に意見をまとめたものといえる以上、経済産業大臣は、地震発生の規模、確率を示した無視することができない知見として十分に尊重し、検討するのが相当であった」(同123頁)とはいえるものの、それを基礎づける知見の「精度・確度は必ずしも高いものではなかった」(同127

頁) ことから、結局、技術基準による規制を基礎づけるに足りるものではなかったとするものである。

これは、要するに、原子炉の安全規制を基礎づけるための知見の程度としては、「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」を要するとしていた被告国の(生業1陣一審段階の)主張に沿うものといえる。

そして、南相馬判決も「(『長期評価』は、)地震学者が異論なく承認するような知見であったとは、少なくとも、その公表当時の平成14年においてはいい難いものであった。」(225頁)と論じていることから、同様の考えに基づくものとも思える。

しかし、この点については第2の4(2)アで述べたとおり、この「通説基準」は、原子炉施設の安全規制においては到底採用し得ないものである。

この点、伊方原発最判は、原子炉施設の安全規制においては、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」ことが求められるとともに、「科学技術は不断に進歩、発展している」ことを前提として「最新の科学技術水準への即応」が確保されるべきことを求めている。

科学的な知見は、一人の専門家が仮説を提示する段階から始まり、それが専門家による議論を踏まえ一定の「客観的かつ合理的根拠」を有するものと評価される段階を経て、「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」にまで発展していくものである。

上記②の見解は、原子炉施設の安全規制においても、最終段階の通説的見解にのみ「後追い」的に対応すれば足りるとするに等しいものである。しかし、これでは、伊方原発最判が判示した「最新の科学技術水準への即応性」の要請に反することとなり、またその必然的な結果として同最判が示した「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」との規制法制の趣旨、目的にも反することとなる。

なお、被告国も、従前の主張を実質的に変更して「審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠を伴う知見」は「想定される津波」を基礎づけるものとするに至り、従前の「通説的見解」であることを要するとの主張の誤りを自認するに至っている。

よって、仮に、千葉地裁判決が上記②の判断を行ったのであれば、この②

の判断は、既に被告国自身によって否定されるに至ったものであり到底採用し得ない見解というしかなく、同様なことは南相馬判決にもいえることになる。

(5) まとめ

以上より、「長期評価」に基づいて主要建屋敷地高さを超える津波の予見可能性を認定しつつ、福島第一原発が技術基準省令62号4条1項に反する状態にあっただのか否か（＝経済産業大臣に個別・具体的な技術基準適合命令の発令権限があったのか否か）についての判断を遺脱した千葉地裁判決の誤りは明らかといえる。

千葉地裁判決は、技術基準違反の有無という「判決に影響を及ぼすべき重要な事項について判断の遺脱」を犯した結果として、規制権限不行使の国賠違法の判断に際して、予見可能性の程度が高くないとか、結果回避可能性の程度も曖昧であった（回避できなかつた可能性もある）などとして、諸般の事情を「総合判断」するかのような表現で、経済産業大臣が技術基準適合命令を発しなかったことは著しく合理性を欠くとは認められないと結論づけている。

しかし、規制権限不行使の国賠法上の違法性の判断に先だって、まずは規制法令の意味内容を法令解釈を通じて確定することは、裁判所の本来の使命というべきものである。また、水俣病関西訴訟の判例解説が整理するとおり、個別の事案において規制基準からの逸脱があったか否か（＝個別・具体的な基準適合命令の発動権限の有無）についても、国賠法上の違法性の判断に先だって、裁判所の実事認定により確定されるべきものである。

千葉地裁判決の判断は、裁判所が本来行うべきこれらの法令解釈及び事実認定を遺脱したまま、「総合的判断」の名の下で「裸のどんぶり勘定」的判断を行っているに等しいものである。

そして、規制法令の意味内容の解釈による確定と、規制法令に対する具体的事案の当てはめという本来的な裁判所に求められる判断過程を遺脱したことの結果として、千葉地裁判決の実際の判断過程は、規制行政庁の「相場観」への、規制法令の趣旨、目的を忘れた無自覚な追随ともいえるべきものに堕しているといわざるを得ない。

規制行政庁が規制法令の趣旨、目的から外れた行政運用を広く行っていた場合に

は、最終的な法の解釈、適用を使命とする裁判所において、規制行政庁の「相場観」や惰性に流されることなく、法令の趣旨、目的を鮮明にしてそれを現実の法適用過程に復活させることが強く求められるところである。

多大な犠牲を伴った福島原発事故の教訓を後世に正しく伝えるためにも、また、福島原発事故のような惨禍が二度と起こらないようにするためにも、裁判所がその本来の使命に基づき、法令の趣旨、目的を十分に踏まえた厳正なる判断を行うことを、原告のみならず全ての原発事故被害者、そして多くの国民が期待しているところである。

南相馬訴訟とは格段に原告らの主張・立証の積み重ねが異なる本裁判においては、上記最高裁判決の判断枠組みから外れ、上級審では到底維持できない、南相馬判決を安易に踏襲するような千葉地裁型の判決をなすことは厳に慎むことを期待する次第である。

以 上

規制権限不行使を国家賠償法1条1項の適用上違法と判断した最高裁判決例と本件の異同の整理

事件名	①筑豊じん肺訴訟	②大阪泉南アスベスト訴訟	③水俣病関西訴訟	④福島原発訴訟
最高裁判決の言い渡し日	平成16年4月27日	平成26年10月9日	平成16年10月15日	(参考) 福島地裁・平成29年10月10日
国家賠償法1条1項の適用上違法と評価された規制権限不行使の具体的な内容	「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、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」			①～③事件でも援用される最判の示す判断枠組みを踏襲している。
被害の種類	石炭鉱山におけるじん肺	石綿工場における石綿関連疾患	水俣病	原発事故に基づく多様な被害類型
違法と判断された時期	昭和35年4月以降	昭和33年5月26日以降	昭和35年1月以降	平成14年末以降
規制権限を定めた法律	○鉱山保安法30条 (鉱業権者が粉じんによる危害の防止のために講ずべき具体的な保安措置を定める省令制定権限の委任)	○旧労基法45条 (事業者が粉じんによる危害の防止のために講ずべき措置を具体的に定める省令制定権限の委任)	(国による規制に関する判示について整理し、県条例は略する) ○水質保全法5条1項、2項(指定水域の指定及び特定施設からの汚水等の水質基準を定める権限) ○工場排水規制法12条(汚水等が水質基準に適合しないと認めるときには水質基準適合命令の権限)	○電気事業法39条(技術基準制定の委任) ○電気事業法40条 特定の原子炉施設が技術基準に適合していないと認めるときには技術基準適合命令の権限
規制法令の趣旨・目的に基づいて求められる規制権原告行使の在り方についての判示	「鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその <u>主要な目的</u> として、 <u>できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切</u> に行使されるべきものである」	「規制権限は、粉じん作業等に従事する労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその <u>主要な目的</u> として、 <u>できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切</u> に行使されるべきものである」	「(規制)権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその <u>主要な目的の一つ</u> として、 <u>適時にかつ適切</u> に行使されるべきものである」	規制権限は、上記の趣旨(原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法、技術基準省令62号の趣旨)によれば、上記周辺住民等の <u>安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時にかつ適切</u> に行使されるべき性質のものである。
法律の委任に基づき具体的な規制内容を定めた行政立法(省令)	石炭鉱山保安規則(規制を制度的に取り入れる省令改正が必要だったとされた)	旧労働安全衛生規則(規制を制度的に取り入れる省令改正が必要だったとされた)	①経済企画庁長官による指定水域の指定、同水域への汚水等の水質基準の定め、及び内閣による特定施設を指定する政令(規制の枠組みの設定)。 ②、①を前提とした、主務大臣(通産大臣が想定される)水質基準からの逸脱に対する <u>水質基準適合命令</u> の発令	①技術基準省令62号による技術基準の定め ②、①を前提とした、技術基準からの逸脱に対する <u>技術基準適合命令</u> の発令
その不行使が国賠法上違法とされた規制権限の具体的な内容	「石炭鉱山においても(金属鉱山において取られていたのと同様に。引用注)、衝撃式さく岩機の湿式型化やせん孔前の散水の実施等の有効な <u>粉じん発生防止策を一般的に義務付ける等の新たな保安規制措置(省令制定)</u> を執った上で、鉱山保安法に基づく監督権限を適切に行使して(監督権限行使)、上記粉じん発生防止策の速やかな普及、実施を図る」こと	「昭和33年5月26日には、旧労基法に基づく <u>省令制定権限</u> を行使して、罰則をもって <u>石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付ける</u> べきであった」	○昭和34年11月末時点で、水質保全法5条等に基づき、i)水俣湾を指定水域に指定し、ii)水銀等を含まないという水質基準を定め、iii)アセトアルデヒド製造設備を特定施設に指定すべきであった。 ○昭和34年12月末時点で、 <u>チッソ水俣工場に対して水質基準適合命令</u> を発するべきであった。	「「長期評価」に基づき、福島第一原発1～4号機敷地南側にO.P.+15.7mの津波が到来することを予見することが可能であり、1～4号機の非常用電源設備は「津波により損傷を受けるおそれ」があり、①電気事業法39条に定める技術基準である <u>省令62号4条1項に適合しないと認めべきものであったのであるから、②同法40条の技術基準適合命令を発すること</u> 」
求められた規制の対象(及びこれによる保護の対象となる対象者)の範囲	日本全国の全ての石炭鉱山(そこで働く全ての労働者の保護)	日本全国の全ての石綿工場(そこで働く全ての労働者の保護)	水俣湾に水銀を含む汚水等を排出する工場一般だが、具体的にはチッソ水俣工場のみが対象となる。	東京電力の福島第一原発に対する個別的・直接的な規制
結果回避可能性についての判示	「炭坑労働者のじん肺の被害拡大を <u>相当程度</u> 防ぐことができた」	「昭和33年頃、局所排気装置の設置は、石綿工場における有効な粉じん防止策であり、その設置により石綿工場の労働者が石綿の粉じんにばく露することを <u>相当程度</u> 防ぐことができたと認められる」	「(昭和34年12月末までの)時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の <u>水俣病の被害拡大を防ぐことができた</u> こと、ところが、実際には、その行使がされなかったために、被害が拡大する結果となった」	「被告国(経済産業大臣)が適切に規制権限を行使し、「長期評価」に基づくO.P.+15.7mの津波に対する安全性の確保を被告東電に命じていれば、被告東電は、非常用電源設備の設置された <u>タービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化を実施し、全交流電源喪失による本件事故は回避可能</u> であったと認められる。」