

最高裁判所 御中

2023年6月末日

以下の七つの意見書は、福島原発事故問題に関心を持つ専門家・研究者が、それぞれの立場から、本年3月10日のいわき市民訴訟仙台高裁判決と昨年6月17日の最高裁判決について、その問題点を論じたものである。いわき市民訴訟の上告に関わって、最高裁として、我々の意見書で提起した諸問題について、真摯な検討を期待するものである。

意見書(1)「3.10 仙台高裁判決と 6.17 最高裁判決の問題点—論理破綻した仙台高裁判決とその元凶としての最高裁判決多数意見—」 吉村良一(立命館大学名誉教授)

意見書(2)「原発の規制監督権限不行使による国家賠償責任」 下山憲治(早稲田大学教授)

意見書(3)「最高裁判所の越権行為とそれに基づく仙台高裁判決の民事手続上の違反」 長島光一(帝京大学専任講師)

意見書(4)「いわき市民の被害実態と被害に付随した国の責任」 関礼子(立教大学教授)

意見書(5)「原子力損害賠償の問題点と被害回復に向けた国の責任」 除本理史(大阪公立大学教授)


意見書(6)「司法は社会的監視機能を自覚せよ」 長谷川公一(尚絅学院大学特任教授・東北大学名誉教授)

意見書(7)「6.17 最高裁判決がもたらした原子力政策の転換」 大島堅一(龍谷大学教授)

意見書（1）

3.10 仙台高裁判決と 6.17 最高裁判決の問題点—論理破綻した仙台 高裁判決とその元凶としての最高裁判決多数意見—

2023年6月末日

吉村良一 

【目次】

1. 仙台高裁判決の問題点とその帰結
 - (1) 仙台高裁判決の論理
 - (2) その問題点
2. 仙台高裁の論理矛盾した判断をもたらした最高裁多数意見の問題点
 - (1) 最高裁判決多数意見
 - (2) 最高裁判決多数意見の問題点
3. 最高裁（司法）として判断すべきは何か？
4. おわりに

【主張の要点】

- ・ 仙台高裁判決は、国の義務違反は重大だとしつつ、「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」として国の責任を否定した。しかし、「必ず……防ぐことができたはずであると断定」できなければ責任を負わないというのは、国家賠償法1条の違法性判断および因果関係証明に関する判例に反するものである。
- ・ 義務違反がありながら事故が防げなかった可能性が残るので責任がないという考え方は、事故が起こっても国が責任を負うことはないという考え方に帰結するが、それは、重大な事故が「万に一つも」発生しないようにするという原子力安全行政の考え方を否定するものである。
- ・ 仙台高裁判決の以上のような問題点は、2022年6月17日の最高裁判決に対する過度の「忬度」がもたらしたものであるが、最高裁6.17判決（その多数意見）は、国の規制権限不行使の違法性についての明確な判断を示すことなく、回避措置を南東側の防潮堤に絞り、かつ、それが設けられていても、被水を防げなかった「相当の可能性」があるとして責任を否定してしまった。この判断は、従前の国の規制権限不行使における判例に反するものである。また、法律審である最高裁が、高裁段階での事実認定を踏まえた判断をせずに、自判するという点でも

問題がある。

- ・最高裁と最高裁裁判官のあり方について、国民から厳しい目が注がれている。最高裁・裁判所・裁判官としては、それが司法・裁判に対する国民の信頼をゆるがすものとなりかねないという事態を重く受けとめ、「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される。」(憲法76条3項)という憲法の規範に従い、司法・裁判の役割についての矜持を示すことが求められている。

1. 仙台高裁判決の問題点とその帰結

(1) 仙台高裁判決の論理

2023年3月10日のいわき市民訴訟仙台高裁判決は、国の責任を厳しく指摘した。判決は、まず、津波による浸水の予見可能性について、「平成14年末までには、福島第一原発の敷地高を越える……津波を想定することは十分に可能であった」とする。そして、「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原子力発電所の重大事故を防ぎ、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、原子力基本法の基本方針である原子力利用の安全の確保のため、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の安全を確保する権限がもつば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」(下線は、意見書の筆者(吉村)による。以下同じ)とし、「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水素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」とした。しかし、判決は、このように国の重大な責任を指摘しつつ、結論としては、国の国家賠償法上の責任を否定した。

(2) その問題点

以上のような仙台高裁の、論理矛盾ともいうべき判旨をつないでいるのは、「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」とする判示である。すなわち、仙台高裁は、従前の規制権限不行使による国家賠償責任についての判例を踏まえて、規制権限根拠規定の趣旨目的を明らかにし、国には重大な義務違反があったと断じたが、権限を行使したとしても講じられたであろう措置には幅があり、本件事故が必ず防げたとは断定できないとし、一転して、国の責任を否定したのである。

ここで言う幅のある措置が何をさすかは明らかでないが、「必ず防げたと断定できないから責任がない」という考え方は、理論的には大きな問題をはらんでいる。これが、国家賠償法 1 条の違法性判断に関するものなのか規制権限不行使と被害の因果関係に関するものなのかは判然としないが、もし、違法性判断に関するものだとすれば、このような「必ず……断定できない」という要件は、筑豊じん肺、関西水俣、泉南アスベスト、建設アスベストの各訴訟の判断枠組みには見られない要件であり、従前の規制権限不行使における判例にも反するものである。

あるいは、これが、権限不行使と被害との因果関係に関する判断だとしても、本来、「訴訟上の因果関係の立証は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を将来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑を差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであることを必要とし、かつ、それで足りるものである」とされている（いわゆるルンバル事件最高裁判決（最判昭 50・10・24 民集 29・9・1417））。ここでいう高度の蓋然性とは、十中八、九（つまり 80%、90%） そうなったであろうと言うことでよいとされている。これに対し、仙台高裁判決のように「必ず防げたと断定できない」ので責任がないということは、「防げなかった可能性がない、100%防げた」ことが立証されなければ責任を負わないということを意味しているように思われる。だとすると、それは、因果関係の証明における従前の判例とは相容れない考え方である。ルンバル事件最高裁判決が言う「高度の蓋然性」は、「一点の疑義も許されない」ことまでをも要求するものではない。

加えて、本件で問題になっているのは、規制権限を適時かつ適切に行使しておれば事故が防げたかどうかである。そこでは、「権限を行使しておれば……」という仮定的な判断が行われる。このような仮定的判断において高度の蓋然性の証明をすることが必要か、そもそも、そのような証明が可能か。ルンバル事件は、ルンバルという医師の治療行為が患者の被害の原因かどうか問題となった作為不法行為であり、本件のような不作為不法行為（行われるべきだった作為が行われなかったために結果が生じた）において、同様の証明が求められるかどうかについては疑問がある。不作為不法行為では、当該事情のもとで「（作為義務に基づき）行われるべきだった作為」の内容を特定し、これが行われたと仮定した上で、その後の結果を想定するという仮定的判断が避けられないのである。このような事例で「高度の蓋然性」の証明を原告に求めることは、原告に不可能を強いることになりかねない。この点につき、肝がん見落とし事件最高裁判決（最判平 11・2・25 民集 53・2・235）の調査官解説は、「不作為の不法行為の場合につき、身体に対する物理的な侵襲行為があり因果関係が周辺事情を交えていわば目に見える場合についてと同じ『心証』を必要とすべきもの」とすると、不可能を強いるとまではあえていわないにせよ、明らかに限界の存在する事項を要求することになり、結果において、因果関係の存在について立証責任を負う原告側に不利益な帰結を招く可能性が高い」と述べている（八木一洋「最高裁判所判例解説平成 11 年度版民事篇」〔7〕事件、144 頁）。

* 福島事故に関する他の訴訟では、防げたことが相当程度の可能性をもって証明できればそれでよい、そこから後は、被告の側がそのような措置を講じても防げなかったということを立証すべきであると判示している判決もある（例えば、生業訴訟仙台高裁判決（仙台高判令2・9・30判時2484・19）は、「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・立証する必要がある、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」とする。

以上のように、仙台高裁判決は国賠法1条に違法性判断あるいは因果関係の立証に関わる論点において、理論上も大きな問題を孕んでいるが、加えて、この判決が持っている社会的な意味も重大である。この判決は、国が規制権限を行使しても防げなかった可能性が残ると言っているわけだが、このように言うことは、原子力安全行政にとって非常に重大な問題を孕んでいる。

前述したように、高裁判決は、「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水素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」とすら述べている。にもかかわらず、「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」として責任を否定している。「重大事故が起きなかった相当程度高い可能性があるのに、それをしなかったことに違法性はない」というのは、およそ理解しがたい判断であるが、このような判断は、論理的には、次のいずれかの帰結をもたらす。

まず、原子力安全行政は、本来、本件のような重大事故が「万が一」にも起こらないようにすべきもの（伊方原発差止訴訟最高裁判決（平4・10・29民集46・7・1174）は、原子炉等の規制は、「原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため」おこなうものとし、また、2011年の福島原発事故後の福井地裁大飯原発運転差止め訴訟判決（H26・5・21判時2228・72）は、「かような事態を招く具体的危険性が万が一でもあれば、その差止めが認められるのは当然である」としている。本件事故のような重大かつ深刻な被害が「万に一つ」も起こらないようにするのが原子力安全規制ではないのか）であり、この判決の言うように、権限を行使しても事故が防げない可能性が残るといことは、結局のところ、現在の原子力安全行政のあり方には限界ないし重大な弱点があること、ひいては、そのような危険性を残しながら原子力発電所を設置し稼働させている（許可している）ことそのものに問題があることを示しているのではないか。なぜなら、そ

これは、権限を行使しても重大事故を防げないにもかかわらず、漫然と原子力発電所を設置し稼働させていることを意味するからである。このように考えれば、最終的には、原発の稼働をやめるべきであるという考え方に帰着することになる。

もう一つの考え得る帰結は、必ず事故が起こらないとは「断定できない」点で原子力行政には問題があるが、その結果として被害が発生したとしても仕方がない、誰も責任を負わない、せいぜい発生した被害を原子力損害賠償法（原賠法）に基づく無過失責任として事業者が賠償し、国がそれを支援すればそれで良いという考え方である。しかし、原賠法に基づく賠償でことが足りるというのは、被害の実態からするとあまりにもかけ離れた議論である。筆者自身は、福島事故の経験を踏まえるならば、前者の帰結（つまり原発の設置稼働をやめるべきであるあるいは停止をすべきであるという考え方）は適切なものだと考えるが、もし仮にそれが社会経済的あるいは政治的に適切でないとしても、そうであるならばこそ、少なくとも重大な事故が発生しないように万全の措置を取った原子力安全行政が求められるのではないか。そのことに対して、「いやもうそれは出来ないんだ」と言うことは大変重大な問題であり、福島事態を二度と繰り返さないと言う立場からすれば到底容認できないものであるが、仙台高裁判決の論旨は、このような問題を提示していることになる。

2. 仙台高裁の論理矛盾した判断をもたらした最高裁多数意見の問題点

(1) 最高裁判決多数意見

仙台高裁が、以上のような論理矛盾を含んだ奇妙な結論にいたった原因はどこにあるのか。これは、最高裁が、昨年6月17日の判決で、結論として今回の事故に対する国の責任を認めなかったことに対して逆らえない、あるいは付度しなければならぬという考慮が、仙台高裁の裁判官のなかで働いたからではないのかと推察し得る。仙台高裁が、最高裁の多数意見にも関わらず国の責任を認めることについては、裁判の独立という点から見て何ら問題のないところである。しかし、どうやら仙台高裁の裁判官（少なくとも複数の裁判官）はそう考えなかったようである。そこで、最後のところで、国賠法1条の違法性あるいは因果関係について、前述したような、理論的にも、あるいは社会的にも極めて問題のある理屈で責任を否定したわけである。

それでは最高裁の多数意見はどのようなものだったのか。多数意見は、「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ものと解するのが相当である」とする従前の最高裁判決の判断枠組みを（一応は）是認する。しかし、法令の趣旨目的等に照らして不行使が合理性を有するかという点の判断をせず、「国又は公共団体が、上記公務員が規制権限を行使し

なかったことを理由として同項に基づく損害賠償責任を負うというためには、上記公務員が規制権限を行使していれば上記の者が被害を受けることはなかったであろうという関係が認められなければならない」として、その（因果関係の）判断に入っている。そして、「本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであった。したがって、経済産業大臣が、本件長期評価（長期評価をどう見るかについては何の判断も示していない（筆者注））を前提に、電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高い」とし、「経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合には、本件試算津波（平成 14 年津波評価技術が示す設計津波水位の評価方法に従って行われた試算による津波（筆者注））と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いといえることができる」と断じ、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く……本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかった可能性が高いといわざるを得ない」とする。そして、結論として、「仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することは避けられなかった可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に浸入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相当にあるといわざるを得ない」、「そうすると、本件の事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることはできないことになる」として、責任を否定している。

これに対し、三浦守裁判官が、詳細な反対意見を述べている。三浦反対意見は、まず（従前の判例にしたがって）、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法等の趣旨・目的を検討し、「各法令の目的及び各規定の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の電気事業法 40 条に基づく規制権限は、原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等をその主要な目的として、できる限り速やかに、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、極めてまれな災害も未然に防止するために必要な措置が講じられるよう、適時にかつ適切に行行使されるべきものであったといえることができる」とする。そして、「遅くとも本件長期評価の公表から 1 年を経過した平成 15 年 7 月頃までの間に、本件各原子炉施設に

ついて、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあると認識することができ、東京電力に対し、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発する必要があることを認識することができたものと認められる」とする。

さらに、結果回避可能性については、「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という考え方を基本としており、本件発電所においては、本件敷地が浸水することを前提としない設計が行われていたから、本件長期評価に基づいて想定される遡上波が本件敷地に到達することを防止することは、津波に対する安全性の確保という点で重要であり、そのために、新たに、適切な防潮堤等を設置する必要があったと考えられる」が、「長期評価を前提に、経済産業大臣が技術基準適合命令を発した場合、東京電力としては、速やかに、本件敷地の東側からも津波が遡上しないよう、適切な防潮堤等を設置する措置を講じ、想定される遡上波が本件敷地に到達することを防止する必要があったものであり、その実施を妨げる事情もうかがわれず、それが実施された蓋然性が高いといえることができる」とする。そして、「長期評価に基づいて想定される津波に対する措置として、適切な防潮堤等の設置を基本とするにしても……それが完成するまでの間、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、本件技術基準に適合しない状態がなお継続することになる。本件敷地が浸水することを前提としない設計の下に原子炉が稼働している状況にあって、津波により本件敷地が5 m以上も浸水するおそれがあることは、決して抽象的な危険ではなく、具体的かつ深刻な危険といえる。この場合、重大な災害の発生及び拡大を防止するためには……非常用電源設備の機能の維持が不可欠であり、それが浸水に対し極めて脆弱であることもまた明らかである。防潮堤等の設置が完了するまでの間、このような危険を放置することは、万が一にも深刻な災害が起らないようにするという法令の趣旨に反するというべきである」とする。また、「その当時、国内及び国外の原子炉施設において、一定の水密化等の措置が講じられた実績があったことがうかがわれ、扉、開口部及び貫通口等について浸水を防止する技術的な知見が存在していたと考えられる。こうした知見を踏まえ……水密化等の措置を講ずることは十分に可能であったと考えられる。また、こうした設備工事が、前記のような防潮堤等の設置という土木工事と比較して、十分早期に完了し得たことは容易に推認される」と述べている。

このように詳細に論じた上で（その内容は、下級審で明らかにされてきた事実を踏まえたものであり、説得的である）、「経済産業大臣は、平成15年7月頃には、本件各原子炉施設について、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、適切な措置が講じられていないため、本件技術基準に適合していないと認め、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、東京電力に対し、技術基準適合命令を発すべきであったのであり、同月頃以降、経済産業大臣が上記規制権限を行使しなかったことは、その周辺に居住していた住民との関係において、法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法であるというべきである」と結論づけているの

である。しかも、同意見は、「上告人は、同項に基づく損害賠償責任を免れない」という、反対意見としては異例の結びを置いている。これは、後続訴訟における裁判官へのメッセージでもあり、現に、3月の仙台高裁も、最後の結論における「どんでん返し」の部分を除けば、このメッセージを受けとめているのである。最高裁としては、仙台高裁に対する上告(受理申立)を検討する際、多数意見の考え方では示されていない、長期評価の位置づけ(予見可能性)、関係法令の趣旨目的に照らした権限行使のあり方といった点について、反対意見を受けて、それを(その基本部分において)肯定したのが仙台高裁であることの重大な意味を念頭に置くべきである。

(2)最高裁判決多数意見の問題点

近年、国等の規制権限不行使を理由とする国家賠償訴訟が多く提起されているが、国等に責任が認められるかどうかについては、3つのチェックポイントがある。第一は、当該被害発生が予見可能であったかどうかであり、第二は、国等にはどんな権限があったか(権限行使の有無には裁量があるという議論もあるが、重大かつ深刻な被害の場合、その権限は「適時かつ適切に」行使されるべきとするのが、従前の判例学説の大勢であった)、第三が、規制権限を行使したとして被害発生が防止できたのか(結果回避可能性)の問題である。

ところが、本判決の多数意見は前の2つを実質的にスルーし、(高裁までの事実認定や判断を軽視ないし無視して)回避措置を南東側の防潮堤に絞り、かつ、それが設けられていても、被水を防げなかった「相当の可能性」があるとして責任を否定してしまった。すなわち、最高裁多数意見は、仮に、経済産業大臣(原子力安全・保安院)が、政府・地震本部の2002年「長期評価」の津波地震の想定に基づいて技術基準適合命令を発したとしても、東京電力が講じる防護措置は、敷地南東側に限定した防潮堤の設置に限られ、これに加え多重防護として建屋や重要設備設置区画の水密化による防護措置が講じられたとはいえないとした上で、本件の地震・津波は想定地震・津波とは規模が大きく異なり、防潮堤の設置が想定されない東側からも遡上したものであるから、結果として本件津波による敷地への浸水を防ぐことができず事故が回避できたとは言えないとしたのである。

このように、多数意見は、国の規制権限不行使が違法なものであったかどうかについては、明確な判断示していない。ここに、多数意見の最も重大な欠陥がある(この点は、多くの判例評釈が異口同音に批判するところである)。結果回避が可能であったかどうかという判断が(草野補足の意見の言うように)因果関係に関わるものだとしても、これでは、因果関係の起点である違法と判断される不作為は何か明確にならない結果、その判断は、曖昧なものになってしまう(この点は、大塚直教授の評釈(Law and Technology 99号91頁)が指摘するところである)。加えて、防げなかった「相当の可能性」があるので責任を認めないという考え方は、防げたことについての高度の蓋然性の証明を要求しているかのようであるが、先に、仙台高裁判決の項で述べたように、本件のような不作為不法行為の場合には、「かりに、そのような措置を講じておれば」という仮定的な判断が求められており、そこに

「高度の蓋然性」を求めることには疑問もある。

最高裁の「2つの顔」ということがよく言われる。すなわち、最高裁は、被害者救済において比較的柔軟かつ積極的な姿勢を示すが、憲法判断や国策に関わる事案では保守的ないし消極的姿勢が顕著だというのである。筑豊じん賠訴訟から水俣国賠訴訟、泉南アスベスト国賠訴訟を経て建設アスベスト訴訟にいたる「顔」は前者であり（そこでは、規制権限の根拠法規をその趣旨目的に即して柔軟に解釈し、そこから導き出される権限は「適時かつ適切に」行使されるべきとして、国の責任が認められてきた）、伊方原発訴訟以来の原発の設置・稼働をめぐる訴訟からうかがえる「顔」は後者と言えるかもしれない。

福島原発事故が起こり、東電に加えて国の責任を問う国賠訴訟は提起され、それが最高裁に上告された段階で、果たして最高裁はどちらの顔を見せるのかが注目された。最高裁が本件での判断が、原発の再稼働問題や今後のエネルギー政策に関わるという認識を持てば後者の顔が見られる恐れがないわけではなかった。結果として、最高裁は、後者の顔を見せたと思われる。菅野裁判長の、「国策として、法令の下で原子力発電事業が行われてきた以上、これによる大規模災害については……損失補償の考え方に準じ、国が補償の任を担うべきであり」、「これに近い仕組みとして、原子力損害の賠償に関する法律が設けられており、原子力損害については……3条において原子力事業者の無過失責任等を定めるとともに……16条以下において……国が原子力事業者に対して損害賠償のために必要な援助を行うなどの定めを設けていたのである。そして、本件事故後、原子力損害賠償支援機構が設立され、同機構を通じて、損害賠償等の資金として、国から東京電力に既に約10兆円に上る資金援助がされ、これにより被害者に対する支払等が実行されており、また、国は、復興庁を新設するなどして、被災地域復興のための取組みを進めてきたところである」とする補足意見に、そのことが示されているように思われる。菅野裁判長はまた、「原子力発電は、リスクもあるものの、エネルギー政策、科学技術振興政策等のため必要なものとして、国を挙げて推進したものであって、各電力会社は、いわばその国策に従い……発電用原子炉の設置の許可を受け、国の定める諸基準に従って原子力発電所を建設し、発電用原子炉を維持していた」と言い切っている。

多数意見は、本件における国の責任の問題は、（被害者救済の問題ではなく）原発政策の当否に関わるものとし、「政策的判断」をしたのである（「第2の顔」が前面に出た）。では、被害救済についてはどう考えたか。これについては、原賠法があり原賠審指針がある。そして、このスキームで基本的な処理はなされている、個別ケースにおいて、これにおさまらないものは訴訟で救済すること自体は否定しないが、それで十分であると考えたのではないか。大塚直教授は、「（被害者原告は東電から無過失責任による賠償を得ており、また、東電は実質的に国有化されているためその賠償の履行確保に支障はないところから）被害者の損害の填補の観点からの重要性が乏しかったことが何らかの影響を及ぼしていると推測する余地もある」とする（Law and Technology 99号96頁以下）。しかし、原賠法と指針による救済によって事故被害のすべてが補償され、本件事故被害の完全救済が実現していると

いう認識は、大きな間違いである。関意見書（意見書(4)）と除本意見書(意見書(5))が述べるように、一連の判決や原子力損害賠償紛争審査会の指針による賠償は十分なものではなく、仙台高裁の賠償（東電が上告しないことにより確定した）も、「自主的避難等対象区域」の被害の実態に見合ったものではない。また、本件では、金銭による賠償では回復しない（地域の社会と自然の破壊という）被害があり、「復興」政策として様々な施策が行われているが、それではなお不十分である。また、「復興」や被害救済において国は独自の責任を果たすべきであり、そこには、国民の健康や生活を守るという国の公的ないし政策的責任のほかに、「国策民営」として原子力発電を推進し、かつ、その安全性に大きな責任と権限を有するという点での国の責任もある。これらの事実が忘れ去られてはならない。

3. 最高裁（司法）として判断すべきは何か？

本件訴訟において、最高裁は、ひいては、司法は、どのような点をどのように判断すべきか（すべきであった）。以下、5点を指摘したい。

- ① 規制権限不行使に関する判例等の到達点に立って、規制権限の根拠法規の趣旨目的を踏まえて、国にはどのような権限があり、また、津波被害の予見可能性についてどのような知見が積み重なってきたのか、それを踏まえて、いつ、かつ、どのようにその権限を行使すべきであったか、不行使に義務違反（違法性）はなかったのかを判断すべきである。この点では、6.17 判決多数意見は、あまりに「杜撰」（従前の判例や控訴審判断との比較において）なものであったといわざるを得ず、むしろ、三浦反対意見と仙台高裁判決の（結論を除く）判断にこそ正当性があるのではないか（この点につき、詳しくは、下山意見書（意見書（2））参照）。
- ② 最高裁多数意見の判断は、控訴審の事実認定を無視ないし軽視して「自判」してしまっているという問題点がある。そこには、民事訴訟法 312 条 1 項（「原判決において適法に確定した事実は、上告裁判所を拘束する。」） 違背があるのではないかと指摘もなされている。その意味で、法律審としての最高裁のあり方が問われているのである（この点につき、詳しくは、長島意見書（意見書（3））参照）。
- ③ 今回の事故に対する責任を考える出発点は、事故がもたらした被害の重大性に正面から向き合うことである。しかし、6.17 判決多数意見は、そのことを怠っている。そして、被害救済については、原賠法があり原賠審指針がある、そして、このスキームで基本的な処理はなされていると考えているように思われる。確かに、高裁判決の確定により第 5 次追補が策定され、東電負担による賠償は前進した。しかし、これによって今回の事故被害の救済が終わったと見るのは誤りである。また、救済を図るためには、東電の（国の支援による）賠償金の支払いだけでは不十分であり、国が被害回復にどのように関わっていくかは、依然として重要な問題である。そして、そのような国のかかわりを考える場合、国が負う「責任」をどう考えるかは重要な論点である（これらの点につき、詳

しくは、関意見書及び除本意見書参照)。

- ④ 最高裁判決多数意見と仙台高裁判決は、規制権限を行使したとしても事故が防げなかったかもしれない(防げたと断定できない)として責任を否定している。これでは、国としては何もしなくてよいといっているに等しいことになる。しかし、原子力発電所はもし、それを設置・稼働することが許容されるとしても、本件のような重大な事故が「万が一」にも発生しないように行われるべきものである。そして、このような視点からの真摯な反省がない限り、また同様の事故が繰り返される危険性がある。そして、残念ながら、この間の政策動向は、その方向へ足を踏み出している。このような動向に鑑みるならば、あらためて、原子力発電所の規制の在り方における問題点を明らかにすることは極めて重要である(この点につき、詳しくは、長谷川意見書(意見書(6))参照)。
- ⑤ 菅野裁判長は、補足意見の中で、「原子力発電は、リスクもあるものの、エネルギー政策、科学技術振興政策等のため必要なものとして、国を挙げて推進したものであって、各電力会社は、いわばその国策に従い……発電用原子炉の設置の許可を受け、国の定める諸基準に従って原子力発電所を建設し、発電用原子炉を維持していた」と言い切っている。しかし、そこでは、そのような「国策」が持つ意味(その当否)が全く議論されていない(無条件の「国策」追随である)。「国策としての原発推進が果たして正しかったのか、今後も、それを推進することが正しいのか。こういった点を、あらためて裁判所としても、正面から論ずべきではないのか(この点につき、詳しくは、大島意見書(意見書(7))参照)。

4. おわりに

国の責任を否定した最高裁多数意見は、判決直後から現在に至るまで、全国各地の集団訴訟の原告らはもちろん、報道関係者、さらには法律専門家からの広範な批判(桑原勇進・令和4年度重要判例解説53頁は、本最高裁判決は「速やかに変更されるべき」と断ずる)にさらされている。その意味で、6.17最高裁判決は、国民の誰をも説得できず、誰の納得も得られていない。

なぜ6.17判決は誰をも説得しないのか。それはこの判決が、(結論の当否もさることながら)国の責任の有無を明らかにする上で当然検討されるべき事柄につき、検討を怠っているからである。6.17判決の多数意見は、原発という「万が一」にも重大事故を起こしてはならない施設における規制のあり方についても、その根拠となる原子力規制法令についても殆ど言及していない。また、具体的な権限の行使の根拠となる津波を予見できたのか、予見できたとしてそれはいつの時点かについても判断を示していない。これらの判断が示されなければ、国の責任の有無は判断できない。なぜなら、予見できたその時期における具体的事情(結果を回避できる手段があったのか、その手段を講じることを国に期待できたか等)を総合的に検討してはじめて、「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

法上違法かどうかが明らかになるからである。また、予見できた時期を明確にすることで、それ以降における津波や津波防護措置についての知識や技術の発展を踏まえた、各時期における国の責任の有無についての具体的検討に初めて進むことができる。過酷事故を防げたか、という結果回避の争点についても同様の不備が見られる。何よりも重大かつ深刻なことは、このような「欠落」のある最高裁多数意見の判断が、原発の再稼働・稼働期間の延長（さらには、新增設）といった政府の「暴走」とも見える昨今の政策動向に、「お墨付き」を与えるかのごときものとなっていることである。大塚直教授は、最高裁 6.17 判決の評釈において、「福島第一原発事故からは、規制と推進に関わる行政機関の分離、情報公開の徹底、大規模事業に対する安全対策の強化など、いくつかの教訓が残されたはずであるが……同事故の後に、その教訓を生かしているとは考えにくい……。本判決は、このような状況にお墨付きを与えるものではないはずであるが、そのように受け取られる可能性があることは今後の重大な問題である」(Law & Technology 99 号 97 頁)と述べている。この間の政策側の動きは、まさに、このような危惧（最高裁判決は事故を契機に高まった安全対策の必要性の認識に水を差し、それを後退させる危険なものだという危惧）が当てはまるものとなっていることを示している。

このような状況のなかで、最高裁（ひいては司法）には、あらためて、本件のような重大かつ深刻な事故を二度と繰り返さないという立場に立って、欠落している論点の慎重な判断を行うことが求められる。大阪空港訴訟において、裁判の独立を揺るがす重大な問題があったことが、団藤重光元最高裁判事の残した「ノート」から明らかになっているが、今回の最高裁判決についても、最高裁判事・元判事・（東京電力の代理人を務める）弁護士事務所の関係が影響を与えたのではないかということが指摘されている（後藤秀典「原発国賠訴訟・最高裁判決はだれがつくったか—裁判所、国、東京電力、巨大法律事務所の系譜」経済 2023 年 5 月号 136 頁以下）。最高裁・裁判所・裁判官としては、このような指摘・批判があり、それが司法・裁判に対する国民の信頼をゆるがすものとなりかねないという事態を重く受けとめ、「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される。」（憲法 76 条 3 項）という憲法の規範に従い、司法・裁判の役割についての矜持を示すことが、今何よりも求められている。

【意見書執筆者の略歴等】

1950 年奈良県生まれ。1974 年京大法学部卒業。1979 年同大学院博士課程単位取得退学。

1979 年から 2021 年まで立命館大学法学部・同法科大学院で民法/環境法を担当。

現在、立命館大学名誉教授。

関連する著書として、『政策形成訴訟における理論と実務』（2021 年、日本評論社）、『不法行為法（第 6 版）』（2022 年、有斐閣）、『福島原発事故賠償の研究』（共編著）（2015 年、日本評論社）、『原発事故被害回復の法と政策』（共編著）（2018 年、日本評論社）など。

意見書（2）

原発の規制監督権限不行使による国家賠償責任

2023年6月末日

早稲田大学教授 下山 憲治



【 目 次 】

本意見書の骨子

はじめに

- 1 いわき市民訴訟・仙台高裁判決の意義と問題点
 - (1) 規制権限の作為義務違反について
 - (2) 結果回避措置と結果回避可能性について
 - (3) 仙台高判の問題点－規制権限不行使による国賠責任について
 - (4) 仙台高判の問題点－結果回避可能性について
 - (5) 仙台高判の問題点－因果関係について
 - 2 原発事故国賠訴訟・最高裁判決とその問題点
 - (1) 6.17 最判の概要
 - (2) 6.17 最判の問題点・論点
 - 3 規制権限である原子力安全規制の特質
 - (1) 国賠責任における違法判断と規制権限不行使の違法判断定式
 - (2) 原発安全規制監督権限とその趣旨等
 - (3) 作為起因性不作為と原発に求められる安全性
 - (4) 「最新の科学・技術水準への即応」義務
 - 4 因果関係等について
 - (1) 規制権限不行使の国賠訴訟における因果関係等
 - (2) 従来の最高裁判決の分析・整理
 - (3) 原発事故国賠訴訟における因果関係等
 - (4) 因果関係の証明について
- おわりに－本意見書の要旨
- (1) 仙台高判について
 - (2) 6.17 最判について

本意見書の骨子

- (1) 福島第一原発事故により明らかとなったように、広域に及ぶ重大かつ深刻な被害の長期性のほか、放射線曝露が人の五感では感じられないなど、日常生活における危険・危険性とはその性質が大きく異なっている。そのため、原発の規制監督に一貫して、「万が一にも」災害が発生しないように万全の対策を講じることと「最新の科学技術水準に即応」することなど、原発安全規制の特殊性に反映されている。
- (2) いわき市民訴訟・仙台高裁判決（以下「仙台高判」という。）では、争点となった結果回避措置が相違し、2022年6月17日原発事故国賠訴訟・4最高裁判決（法廷意見）の射程外といえる。
- (3) 仙台高判は、原発安全規制の特性を踏まえて、技術基準適合命令を発しなかったことが「極めて重大な義務違反であることは明らか」と判示した点は正当と評価できる。
- (4) しかし、同命令を受けた東電が講じる津波防護措置に「幅」があるため、実際に生じた津波による浸水防止ができたとまでは「断定できない」と判示した点は、結果回避可能性を否定したのであれば、国（経産大臣）が東電の津波防護措置について適時にかつ適切に審査等の規制監督権限を行使すれば結果回避不能との判断は論理矛盾となる。他方、因果関係を否定したのであれば、「高度の蓋然性」ではなく、断定できることまで求めており、従来の最高裁判例と齟齬がある。したがって、この判示部分は見直されるべきである。
- (5) 仙台高判に大きな影響を与えている前記最高裁判決は、技術基準適合命令を発した場合を仮定してその後の展開について判断しようとしているが、同命令が発せられていない過去の事実を基礎に判断するという論理矛盾を起こしている。国および東電が原発安全規制法制上期待される義務を適時にかつ適切に果たし、最適な津波対策を行った場合を想定して判断されるべきである。
- (6) 前記最高裁判決は、東電の津波対策が技術基準に適合するかどうかの審査などの国による規制監督措置をまったく想定していない。国および東電は、原発の安全規制の特殊性を踏まえ、確定的な技術水準ではなく、最新の科学技術水準に即応する義務を前提に見直されるべきである。

はじめに

国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずる」と規定し、国等の公権力の行使・不行使を原因とする損害の賠償責任について定めている。ここでは、まず、いわき市民訴訟・仙台高裁判決¹（以下「仙台高判」という。）のうち、国賠責任に関わる判断の問題点について検討する。原発事故国賠訴訟の4最高裁判決²（以下「6.17最判」という。）では、防潮堤、防波堤等の構造物（以下「防潮堤等」という。）または防潮堤等の設置に加えた「他の対策」（例えば、主要建屋等の施設の水密化措置（以下「水密化」という。))が想定されていた。6.17最判の射程外と思われるが、仙台高判では、津波対策として防潮堤等の設置に先行するなどして水密化等の措置を実施した場合が想定された。このように6.17最判とは異なる点も多くあるが、6.17最判の影響を受けた部分も大きいと評価できるので、6.17最判（法廷意見）に関する批判的検討を併せて行う。

1 いわき市民訴訟・仙台高裁判決の意義と問題点

（1）規制権限の作為義務違反について

仙台高判では、いわゆる規制権限不行使における国賠違法に関する従来の最高裁判決の定式、すなわち、「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ものと解するのが相当である」について言及してはいないが、仙台

¹ 令和5年3月10日裁判所ウェブサイト。

² 生業第1陣訴訟・最判令和4年6月17日民集76巻5号955頁、千葉第1陣訴訟・同訟月69巻2号199頁。群馬訴訟・同訟月69巻5号151頁、愛媛訴訟・同訟月69巻2号249頁。

高判で示された内容自体は、実質的に、この定式にしたがっていると思われる。すなわち、仙台高判では、争点となっている規制権限として電気事業法（以下「電事法」という。）40条に関わって、原子力基本法（以下「原基法」という。）2条に規定する原子力利用において「安全の確保を旨」とすること、電事法39条に基づく技術基準省令4条1項も「津波により、原子炉施設、とりわけ原子炉を冷却するための非常用電源設備等の設備が浸水しないようにすることを当然の前提として、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、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たもの」と解した。そして、「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』に該当していたものと認めるのが相当であり、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」。しかし、原子力安全・保安院担当者は、長期評価公表後に、東電担当者に対し福島第一原発の安全性を確認すべき旨を主張し、長期評価に基づく津波計算を促したものの、東電担当者が拒否し、原子力安全・保安院担当者もそれ以上求めなかったことなどを認定した。その上で、仙台高判は、「遅くとも平成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」こと、そして、「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、原子力規制監督権限の性質から、「電気事業法に違反する違法な不作為」であると判断した。

以上のように、原子炉等規制法（原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）による改正前のもの。以下「炉規法」という。）に関する言及はないものの、原基法および電事法の趣旨・目的を踏まえ、また、長期評価公表後の原子力安全・保安院担当者と東電担当者の対応を確認し、技術基

準適合命令を発しないことが電事法違反であると明確に認めている点は、6.17 最判ではまったく判示されなかったところであり、仙台高判の重要な意義の一つである。

(2) 結果回避措置と結果回避可能性について

仙台高判は、前記のように電事法に違反する不作為であることを判示した後、結果回避措置と結果回避可能性について次のように判示した。すなわち、2002 年末以降、適時に「長期評価によって想定される津波への対策として防護施設の設置を命ずる技術基準適合命令」を発していれば、2011 年 3 月 11 日までの間に、少なくとも最大 O.P. +15.7m の津波対策として「敷地への防潮壁の設置、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』の措置」を講ずることは時間的にも技術的にも可能であり、したがって、同技術基準適合命令を発していれば、「炉心溶融による重大事故を万一の場合にも防ぐため、本来、安全上の余裕をもって設計されるべきものである」から、「本件津波に対しても、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」と判断した。

仙台高判は、津波対策として「敷地の南東側からだけでなく、東側からも津波が遡上する可能性を想定することは、安全対策上、むしろ当然であった」と認定したこと、また、水密化の実例として、東海第二原発建屋の水密化措置（防水扉、防水シャッター等：2008 年～2009 年）、浜岡原発の津波対策として防護扉等設置（2008 年まで）などを認定した。なお、原子力法制において重要な炉規法に言及してはいないが、伊方原発訴訟・最高裁判決³で判示された原発安全規制において重要な「最新の科学技術水準への即応」は、仙台高判においても、「最新の知見等を考慮」や「最新の科学的知見」との表現の中に含まれているものと思われる。これらの点を踏まえ、技術基準適合命令を発しなかった不作為が「極めて重大な義務違反であることは明らかである」と評価するとともに、「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」と指摘した点は、正当である。なお、次の(3)において言及

³ 最判平成 4 年 10 月 29 日民集 46 卷 7 号 1174 頁。

する因果関係の起点となる原因行為（加害行為）における義務の内容・程度とも関連するが、この「最新の科学技術水準への即応」義務は、原子力規制を担う国のみではなく、原発設置者（東電）が負う「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」の重要な内容の一つである。

（３）仙台高判の問題点－規制権限不行使による国賠責任について

仙台高判は、技術基準適合命令を発しなかったことが「極めて重大な義務違反であることは明らか」と判示する一方で、技術基準適合命令を発した場合に東電が講じたと考えられる津波防護措置の内容は、「津波の想定の方方や防潮堤、防潮壁、水密化等の防護措置の方法の選択において幅のある可能性が考えられ」、「このような幅のある中で、必ず本件津波に対しても重要施設の浸水を防ぐことができる防護措置が講じられたはずであるとまでは断定できない」とした（傍点引用者。以下同じ）。また、同様に、「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」と認定し、2011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」とまでは評価することができない」と結論づけた。

（４）仙台高判の問題点－結果回避可能性について

仙台高判では、因果関係の起点、すなわち、原因行為は電事法40条に基づく技術基準適合命令を発する規制権限不行使であるが、その命令の内容は、性能基準に基づくからか、「長期評価によって想定される津波への対策として防護施設の設置を命ずる」ものとのみ判示された。この点は、後述する6.17最判と同様で、①電事法40条に規定する技術基準適合命令には技術基準に適合するように修理・改造等を求める内容のほか、

必要に応じて一時停止命令をあわせて行えることが無視されていること、②技術基準適合命令の内容には言及されておらず、技術基準適合命令を発するに当たって経産大臣は技術基準不適合との認定に至った事実関係と法令の規定ないし判断基準等の適用関係などを記載すること、併せて、本件事故後ではあるが、例えば2011年3月28日に経産大臣が各原発設置者に対して発した指示⁴に見られるように水密化等を例示するなどして、必要と考えられる「性能」を東電が概ね把握可能なものとするのが認定されていないこと、③東電が講じる予定の津波対策が技術基準に適合するかどうかについて経産大臣が調査・検討などの審査(一時停止命令がある場合には禁止解除の審査を含む)をするという規制監督過程が「存在しないもの」として扱われていることなど、単発で「白地の技術基準適合命令」が単独で考慮されているに過ぎず、電事法が前提とする規制監督の法的仕組みを無視し、電事法制度、趣旨・目的等に反するものとなっている。

また、その結果、東電の負うべき義務も不明確なものとなってしまい、津波対策の「選択において幅のある可能性」という広い「幅」を認めてしまっている。詳細は後述するが、電事法39条に基づき東電が負う「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」には、原基法の「安全の確保を旨」とする趣旨、そして、相互に密接に関連して規制が成り立っている炉規法と電事法の法システムを踏まえると、伊方原発訴訟・最高裁判決で示されたように、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に万全の対策を講じること、そして、「最新の科学技術水準に即応」すること等が含まれる。それは、炉規法に加え、電事法においても、他の発電施設とは異なる多くの負担の重い規制が原発設置者に課されていることから明らかである。この「最新の科学技術水準への即応」義務は、施設・設備等について津波等により「原子炉の安全性を損なうおそれ」がないように最新の技術水準に対応する維持・管理義務を原発設置者が負うこと、仮に最新の技術水準に対応する設備等でも最新の科学水準に基づき予想される事態に対応できない・対応が困難な場合には、原発停止も施設の管理方法の選択肢となることが

⁴ 経済産業大臣「平成23年福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について(指示)」(平成23・03・28原第7号)参照。

含まれる。それゆえ、仮に、ある程度、東電がとるべき内容の性能が示された技術基準適合命令が発せられた場合には、技術基準に適合するように、東電は技術開発等に取り組み、より安全な構造となるように対応する義務があることになる。そして、仮に技術基準適合命令が発せられた場合には、東電に不能を課すことはできないが、東電がとるべき可及的な最適解を想定すべきこととなる。そうすると、前述のような単に「幅」があることをもってのみ結果回避不能ないし因果関係を否定することはできない。さらに、原基法・炉規法・電事法の趣旨に照らし、原発施設に対する安全性を確保するための規制監督権限を適時・適切に行使する法的義務を負う国は、東電が実施しようとする津波対策について技術基準に適合しているかどうか、すなわち、その対策が「原子炉の安全性を損なうおそれ」がないかどうかを審査することになる。したがって、その「幅」は広いものではなく、国も「災害が万が一にも起こらないようにするため」万全の対策を講じているかどうか、「最新の科学技術水準」に即応しているものかどうかなどを審査することから、国の規制権限不行使を違法と判断する以上、結果回避不能との帰結を導くことはできない。この点で、仙台高判は論理矛盾をはらんでいる。

(5) 仙台高判の問題点－因果関係について

加えて、仙台高判の判示する「必ず本件津波に対しても重要施設の浸水を防ぐことができる防護措置が講じられたはずであるとまでは断定できない」との部分⁵が原因行為と損害との因果関係を否定するものであるとすれば、東大病院ルンバール訴訟・最高裁判決⁵の内容との整合性が問われる。すなわち、同最高裁判決では、「訴訟上の因果関係の立証は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑を差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであることを必要とし、かつ、それで足りるものである」とした。したがって、因果関係の立証は、原因行為とその結果生じた損害との間に「高度の蓋然性」があることを証明することで足り、その判定には、「通常人が疑いを差し挟ま

⁵ 昭和50年10月24日民集29巻9号1417頁。

ない程度に真実性の確信を持ちうるものであること」が求められている。しかし、仙台高判では、「必ず……断定できない」との判断を示し、「高度の蓋然性」や「通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであること」をはるかに超えた「確実性」を求めているものといえる。後述のとおり、特に規制権限不行使による国賠訴訟では、作為の場合とは異なり、因果関係の認定には仮定的要素が伴うから、このような確実性を求めることは、不能を要求するものであり、かつ、従来の規制権限不行使について国賠責任を認めた最高裁判決とも整合しない。したがって、以上の点から、仙台高判の結果回避可能性ないし因果関係に関する判示部分は見直されなければならないものとする。

2 原発事故国賠訴訟・最高裁判決とその問題点

(1) 6.17 最判の概要

6.17 最判では、規制権限不行使の違法判断の枠組みである「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ものと解するのが相当である」との従来の定式に、「国又は公共団体が、上記公務員が規制権限を行使しなかったことを理由として同項に基づく損害賠償責任を負うというためには、上記公務員が規制権限を行使していれば上記の者が被害を受けることはなかったであろうという関係が認められなければならない」旨を加えた。後者の部分は、従来の最高裁判決の中でも、必要な判断要素ないし責任成立要件として考えられてきたものである⁶。したがって、この後者を明示したのは、国賠責任を否定するための「布石」ともいえよう。

6.17 最判によれば、仮に技術基準適合命令を東電が受けた場合の対応を中心に、⑦長期評価に基づいて行われた東電による本件試算が合理的であること、⑧その合理性を有する本件試算に基づき想定された津波対

⁶ 津田智成「福島第一原発訴訟－国家賠償法理論の観点から」ジュリスト1579号86頁(2022年)。

策として南東側等の一部に防潮堤等が設置されること（この対策は千葉第一陣訴訟・最判では「合理的で確実なもの」と評価された）、㊦この措置で不十分との有力な考え方はなく、また、防潮堤等の設置に加えた「他の対策」について実績や海外でも一般化されていないこと、㊧以上の防潮堤等を設置しても少なくとも東側から浸水し、本件事故と同様の事故発生可能性が高く、㊨被害発生が防止・回避しえたというのは困難であるというものである。

6.17 最判の結論が、国賠責任における要件のうち、違法性判断における結果回避可能性を否定したのか、あるいは、因果関係を否定したのかは明確でない⁷。いずれにしても、結果回避可能性ないし因果関係（以下両方合わせて「因果関係等」という。）に関する部分を除き、原因行為・加害行為に関する法的評価などがまったく行われないうまの判断であるため、次に指摘するような問題点・論点があり、6.17 最判は速やかに見直されるべきものである⁸。

（２）6.17 最判の問題点・論点の整理

このような 6.17 最判には、因果関係等の存否に係わる次のような問題点・論点がある。

- ① 権限を定めた法令の趣旨等に一切言及がなく、原子力規制の特質をまったく無視し、どのような規制権限行使が必要であったのか、また、結果回避可能性の判断または因果関係の起点となる原因行為を特定する上で重要となる電事法 40 条に基づく技術基準適合命令の内容等に関する判示がまったくなく⁹、いわば「白地の技術基準適合命令」を前提としている。
- ② 原発事故国賠訴訟では、作為起因型不作為責任が問われており、国自らの不始末の後始末をつける責任の問題（作為義務の高度化）であるとの理解が欠落している。そして、単発・単独の不作為（技術基準適合命令を発しないこと）のみに着目し、本来、継続的な一連の規制・監督権限（技術基準適合命令等を発した後の規制監督措置）が存

⁷ 鷹野旭「判解」ジュリスト 1582 号 87 頁（2023 年）。

⁸ 同旨、桑原勇進「判批」令和 4 年度重要判例解説ジュリスト 1583 号 53 頁（2023 年）。

⁹ 大塚直「判批」Law&Technology99 号 87 頁（2023 年）。

在するとの視点がまったく欠落している¹⁰。

- ③ 6.17 最判が前提としているのは、いわば確定的な技術水準であり、伊方原発訴訟・最高裁判決で示された「最新の科学技術水準への即応」義務という原発安全規制法制において国が負う基底的義務（原発設置者も同様）の存在を無視している。また、技術基準適合命令を発した場合を仮定してその後の展開について判断しているにもかかわらず、同命令が発せられていない過去の事実を基礎に判断するという論理矛盾を起こしている。
- ④ 原発設置者（東電）が原基法・電事法等に基づいて負う原発の安全確保義務、つまり、どのような安全水準を確保すべきであったかという点に関する言及がまったくない。個別法令による原発安全規制や原発事業の特性をすべて捨象し、しかも、規制庁・原発事業者・被害者という三面的法関係を前提としない伝統的な「通常不法行為法と同様」（6.17 最判における菅野博之裁判官補足意見の表現）の発想による責任論をベースにした判断といえる。それゆえ、原発設置者が原子力関係法令に基づき負う高度な安全確保義務、とりわけ、重要な「最新の科学技術水準への即応」義務の観点がまったく欠落している。

以下では、これらの点について、詳述する。

3 規制権限である原子力安全規制の特質

（1）国賠償責任における違法判断と規制権限不行使の違法判断定式

国賠訴訟における違法判断は、原因行為（加害行為）である行政の作用と法令による規律の内容・程度等に応じて考える必要がある。それは、一般に私人間の場合とは異なり、国等は、公権力の行使を通じて、公益の実現ないし一定範囲者の権利等を保護するために、被規制者である名宛人の自由の制限や権利侵害等を法令が許容する範囲内で行うからである。このような規制監督権限については、例えば、住民や労働者等（被保護者）の生命・身体や健康等を保護する根拠法令の趣旨・目的に反する

¹⁰ 山下竜一「国の責任を否定した最高裁判決の論理」環境と公害 52 巻 2 号 9 頁（2022 年）。

ような不行使は許されず、権限を有する国等は、適時・適切に行使する作為義務を負う。このように、国等が適法かつ適切に規制監督権限を行使するためには、国等と名宛人との二面的法関係のみではなく、権限根拠法令によって保護しようとする者との間の法関係をも同時に考慮しなければならない(三面的法関係)。なお、行政による規制監督権限は、特定者に対する特定時点での権利制限のように単発的に行使される場合もあるが、法令に基づく許認可に端を発し、定期検査などのように被規制者と継続的な規制監督関係が構築されることもある。原発安全規制は、三面的法関係を基礎に置き、継続的な規制監督関係が形成される典型例である。

国による規制権限の不行使(権限の不十分な行使を含む)を原因行為とする国賠訴訟における規制監督権限の不行使に関する違法判断要素は、一般に、争点となっている規制監督措置について、①その権限を定めた法令の趣旨・目的、②その権限の名宛人や被保護者に係わる権利・法的利益等を踏まえ、③被保護者に生じうる権利・法的利益の侵害(被害)発生のおそれ(権限を定める法律要件に応じて「おそれ」の程度は相違する)とその予見可能性、④規制監督権限を行使することにより、事故発生を回避ないし事故の程度を縮小することにより被害発生を回避・軽減できること(結果回避可能性)、⑤被保護者が被害発生を容易に回避・軽減できず、規制監督権限の行使以外に被害発生を回避・軽減が困難であり(補充性)、規制監督権限の行使が必要と判断されること(期待可能性ないし必要性)が考慮される¹¹。もちろん、これ以外にも、国賠責任が成立するためには、故意・過失(違法要件と過失要件は不作為責任の事例では、結果回避義務と作為義務とが重なることも多いためか、同時に判断される傾向にある)や、因果関係などの要件を充たす必要もある。

(2) 原発安全規制監督権限とその趣旨等

福島第一原発事故により明らかとなったように、事故が発生した場合に、広域にわたり重大な被害が長期に及ぶこと、しかも、放射線曝露が人の五感では感じられず、特別な装置等が必要になることなど、日常生

¹¹ 例えば、宇賀克也『行政法概論Ⅱ 行政救済法【第7版】』(有斐閣、2021年)462頁以下参照。

活における危険・危険性とはその性質が大きく異なっており、それが原発安全規制の特殊性にも反映されている。6.17 最判における三浦守裁判官の反対意見は、この点も踏まえ、原発安全規制権限の特質など適切に指摘し、判断している。

原発安全規制は、安全の確保を旨として原子力利用を行うとの基本方針（原基法 2 条）の下、炉規法・電事法に定めるところにより行われる（原基法 14 条等）。そして、この原基法の精神にのっとり、原子炉による災害を防止し、公共の安全を図るため、原子炉の設置・運転等に関する必要な規制（炉規法 1 条）が行われた。原子炉の設置等については、原子炉施設の位置、構造及び設備、工事計画等について申請を行い、経産大臣等の許可を受けるべきこととされ（炉規法 23 条 1 項及び 2 項）、その許可は、原子力安全委員会の意見を聴き、原子炉施設の位置、構造及び設備が「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」（炉規法 24 条 1 項 4 号）等の基準を充足することが求められた。原子炉施設のうち実用発電用原子炉に係るものは、炉規法 27 条から 29 条まで、すなわち、設計及び工事の方法の認可、使用前検査及び溶接の方法及び検査並びに施設定期検査に関する規定が適用除外とされ（炉規法 73 条）、電事法の関係規定が適用された。

電事法は、電気工作物の工事、維持及び運用を規制し、公共の安全と環境保全を目的としており（1 条）、電気工作物（事業用電気工作物）に原子力発電施設も含まれる。炉規法により設置許可を受けた後、その後続規制である建設段階として、電事法 47 条に基づく工事計画の認可等を経て運転段階へと至る。運転段階では、原発につき、電事法 54 条による定期検査、同法 55 条による定期安全管理検査等が行われる。そして、この建設段階と運転段階における規制基準として電事法 39 条 1 項に定める技術基準があり、原発設置者は原発を技術基準に適合するよう維持する義務がある。また、経産大臣は、「技術基準に適合していないと認めるとき」、原発設置者に対し、技術基準に適合するように原発を「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（電事法 40 条）、この技術基準適合命令に違反した原発設置者には他の発電施設の場合よりも重い罰則が準備されている（電事法 106 条 3 号および 118 条 7 号）。

この技術基準である発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（昭和40年通商産業省令第62号。平成17年7月1日経済産業省令第68号による改正前の省令62号を「旧省令62号」と記し、同改正後を単に「省令62号」と記す。）のうち、旧省令62号4条1項は、原発設置者は、原子炉施設等が「津波……により損傷を受けるおそれがある場合」は、防護措置その他の適切な措置を講じなければならないと規定していた。なお、2006年1月以降、技術基準全般の「性能規定化」に伴い、同項は原子炉施設等が「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」、設置者は防護措置等の適切な措置を講じなければならない（省令62号4条1項）と改正された。経産大臣は、電事法の規定（39条及び40条等）の施行に必要な限度で電気事業者に業務等に関し報告させることができ（106条）、また、電気事業者の業務や電気工作物を職員に検査させること等ができる（107条）。これら報告の聴取や立入検査権等も重要な権限となる。

原子力規制委員会設置法制定に伴う改正前の環境基本法13条では放射性物質による大気汚染等の防止措置について、原基法等で定めるところによると規定されていたが、環境基本法の「基本理念や責務など」は原子力事業についても適用されていた¹²。そして、同法4条に規定する「持続的に発展することができる社会の構築」や「環境保全上の支障が未然に防がれることを旨」とすることなどが事前警戒・予防（precaution）を意味するものであること、そして、「科学的知見の充実の下に」との文言に関し「規制等の施策の策定に際して従来以上に科学的な根拠を要求する等の制約を付するものではなく、深刻な、あるいは、不可逆的な環境の保全上の支障が生じるおそれがある場合には、科学的確実性が不完全であることが、環境の保全上の支障の防止のための措置を延期するための理由とされるべきでないことはいうまでもない」こととされていた¹³。したがって、前述の原基法を頂点とする原子力法においても、安全の確保に向けた事前警戒・予防の観点からの各条文の解釈と規制の適正な

¹² 環境省総合環境政策局総務課編著『環境基本法の解説（改訂版）』（ぎょうせい、2002年）174頁以下。

¹³ 前注12・『環境基本法の解説』149頁以下。大塚直『環境法（第4版）』（有斐閣、2020年）136頁及び北村喜宣『環境法（第5版）』（弘文堂、2020年）74頁以下、280頁以下参照。

遂行が求められる。

この事前警戒・予防の考え方は、本当は危険ないし危険性がある（原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある、または、原子炉施設等が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）のに、そのような危険・危険性はないと誤った判断の回避を目的とする。それゆえ、この考え方によれば、具体的で確実な危険ないし危険性が認められる前段階での規制（先取的規制）を許容ないし義務づけることとなる。したがって、安全性に対する合理的な疑いがある場合、原子力法は「疑わしきは安全のために」を基調とする法律執行・権限行使を要請し、行政機関はその趣旨・目的に適合するように法律を誠実に執行する義務を負う。なお、科学的知見の充実の下、必要に応じて、適時かつ適切な規制内容の修正等もあわせて法的に要請されることになる。

（３）作為起因性不作為と原発に求められる安全性

民法不法行為法では、安易な作為義務の導出は活動の自由等の私法原理に抵触する可能性があるため許容されないものの、先行行為は不作為責任における作為義務導出の重要な要素であるとされている¹⁴。本件で主として問題になる不作為は電事法 40 条の技術基準適合命令を発しなかったことであるが、その前提には、国の原子力推進政策、福島第一原発各原子炉の設置許可以降、最新の科学技術水準に即応しつつ、さまざまな検査や許認可等の規制監督権限を適時にかつ適切に行うことによって、周辺住民の生命・身体や健康などに対する深刻な被害が生じないように配慮し、原子炉・原発の安全性が確保された状態を保持するよう原子力関係法により義務付けられている。それゆえ、このような三面的法関係における継続的な一連の規制監督関係の下においては、そのような関係がない場合に比し、被害発生を防止・抑制するために、事前警戒・予防の考え方を踏まえ、調査・検査や研究等の予見義務、結果回避義務ないし期待可能性が高度化する。

原子力関係法、とりわけ、炉規法 23 条に定める設置許可が争点となった伊方原発訴訟・最高裁判決で示されたように、原発事故による深刻な

¹⁴ 潮見佳男『不法行為法 I 〔第 2 版〕』（信山社、2009 年）347 頁、窪田充見編『新注積民法（15）債権（8）』（有斐閣、2017 年）284 頁以下（橋本佳幸執筆）、吉村良一『不法行為法〔第 6 版〕』（有斐閣、2022 年）113 頁。

災害が「万が一」にも起こらないようにするため、原発安全規制には最新の科学・技術水準への即応が求められる。これらの点は、設置許可段階以降である建設・運転段階においても同様であることは言を俟たない。それゆえ、原発の安全規制については、事前警戒・予防の観点から、「万が一」にも事故が起こらないようにすることを目的に、最新の科学・技術水準に即応すべく、経産大臣は、法律を誠実に執行するため、技術基準適合命令の発出等の原発安全規制権限を適時にかつ適切に行使する義務がある。そして、ここで確保すべき安全性が維持された状態とは、具体的危険やその切迫性が無い状態であることはもちろんのこと、さらに、その時々最新の科学・技術水準に基づき、当該原子炉施設に関する安全性について合理的な疑いがない状態をも含む。

(4)「最新の科学・技術水準への即応」義務

6.17 最判は「確立した標準的技術水準」を基礎に判断したと考えられ、その正否は別にして、結局、①防潮堤等の設置の仕方にも波及し、また、②防潮堤等の設置に加え、水密化や非常用電源設備の高所配置等の重畳的対策についても影響を及ぼしているように思われる。

最新の科学・技術水準への即応性は、予見対象である危険・危険性の程度（具体的か抽象的かという蓋然性の程度）や予見可能性のみではなく、結果回避可能性の判断に当たっても、法的に要求される。ここでは、最低限ないし標準的な技術水準や、確定的な科学的知見のみに即した技術基準の設定と技術基準適合命令の発出に限定されるわけではない。技術基準適合命令発出の要件である「技術基準に適合していないと認めるとき」（電事法40条）とは、原発安全規制における事前警戒・予防という基本的な考え方をもとにすると、最新の科学・技術水準に即応する観点から、前述の「おそれ」がないという状態に対する合理的疑いがあると認められるときを意味すると解釈される。そして、経産大臣は、その安全性を損なうおそれがなくなるように、その時点における最高度の技術水準に適合する措置等を講ずるように原発設置者に求め、原発設置者も適時かつ適切な措置を講ずる義務を負う。

地震や津波については十分な経験的データがないなどの理由により、不確定・不確実な科学的知見が多いこと、しかし、それを前提にしつつ、

それぞれの時点における専門的知見を駆使して未来予測を適切に行い、必要に応じて適時に見直し、原発の安全確保・安全性の向上を積極的に進めることが原発安全規制制度の趣旨である。また、科学・技術は、一般に試行錯誤という方法がその水準向上にとって重要なステップとなるが、原発については試行錯誤も大幅な制約を受け、実証研究が困難な場合も多い。それゆえ、原発の安全規制に求められる最新の科学・技術水準への即応とは、最新の科学水準に基づく知見をもって予測される事態に対して適切に対応・対処すること、仮に最高度の技術水準に準拠してもその事態が回避不能と認められる場合には、必要に応じて、その停止等も考慮に入れなければならないことを意味する。このことは、設置許可段階（炉規法 24 条 1 項 3 号）において原発設置者の技術的能力と経理的基礎が問われる所以でもある。そして、運転段階においても同様のことが求められる。

最新の科学・技術水準に即応することは、経産大臣等の原発安全規制に当たる公務員の職務義務である。原基法を頂点とする原発安全規制について権限を有する経産大臣及びその権限を補助する公務員は、この規制の趣旨を踏まえ、その職務を遂行する上で高い安全性確保義務を負う。それゆえ、経産大臣等は、電事法 40 条に定める技術基準適合命令等の職務の遂行に当たっても、原発の危険性を管理・制御するため原発安全規制権限を適時にかつ適切に行使すべく、最新の科学・技術水準に即応しなければならない。最新の科学・技術水準に即応するために必要な科学的知見は、科学的に信頼性のある適切な方法等により導かれた知見であって明らかに不合理ではないものを意味し、科学的・理学的に否定されていない仮説など不確定・不確実な知見を含む。そして、この知見に基づき、事前警戒・予防の観点から、原発設置者は、電事法 39 条 1 項および技術基準（旧省令 62 号 4 条 1 項および省令 62 号 4 条 1 項）に基づき、原子炉施設等が津波により「損傷を受けるおそれ」がある場合、または、想定されるあるいは想定すべき津波によって「原子炉の安全性を損なうおそれ」がある場合には適切な措置を講じなければならない義務がある。しかし、この技術基準に適合していないと認められるとき、すなわち、原発設置者が前述の義務に違反していると認められるとき、原発安全規制権限を有する経産大臣は、事前警戒・予防の観点から、適時にかつ適

切に技術基準適合命令を発する義務がある。

4 因果関係等について

(1) 規制権限不行使の国賠訴訟における因果関係等

作為による不法行為とは異なり、不作為の場合には被害発生に先行する作為がないため通常の意味での因果関係は認められないが、「作為義務を尽くしておればという仮定的事実と損害との因果関係が問題」となり、「不作為者が期待された義務を尽くしておれば、経験則上、結果の発生を防止し得たであろうと認められるときに因果関係ありと判断される」¹⁵。

規制権限不行使の国賠訴訟における因果関係も、民法不法行為における不作為責任の場合と基本的に同様である。すなわち、「違法性は作為義務違反によって導かれるが、この作為義務は、通常、予見可能性と回避可能性を主要な成立要件としている。このような理論構成からすれば、不作為の違法性が明らかにされれば、国の不作為と損害発生との間の因果関係は、すでに半ば以上肯定されたものと考えてよいであろう」とされることが多い¹⁶。あるいは、「被害者に対する関係で作為義務をおい、それに反するゆえに被害者に対する関係で不作為が違法であるという判断が先行してはじめて因果関係の存在が肯定され」、「不作為違法ないしその前提となる作為義務の基準として、被侵害法益の重大性、結果予見性などと並んで、私人による危険回避の困難の反面、行政による危険防止の有効性や容易さがあげられているのは、因果関係の判断が違法性判断の中に既に先取りされ、とりこまれてしまっていることを示しているといえる。いいかえると、不作為の違法性の判断が危険管理責任型の事例においては、責任要件の全域をカバーするほどの総合的判断である」等の指摘がある¹⁷。

¹⁵ 中井美雄「不作為による不法行為」山田卓生編『新・現代損害賠償法講座(1)』(日本評論社、1997年)105頁(124頁)。また、吉村良一『不法行為法〔第6版〕』(有斐閣、2022年)114頁以下参照。

¹⁶ 西埜章『国家賠償法コンメンタール 第3版』(勁草書房、2020年)814頁。

¹⁷ 遠藤博也『国家補償法上巻』(青林書院新社、1981年)220頁以下。

(2) 従来の最高裁判決の分析・整理

いわゆる三面的法関係を前提とした国賠訴訟に関する最高裁判決のうち、(ア)宅建業法訴訟¹⁸と(イ)クロロキン薬害訴訟¹⁹は、結果回避可能性ないし因果関係の不存在を理由として責任を否定したものではない。一方、規制権限の不行使を違法と評価し、国賠責任を認めた最高裁判決として、次のものがある。

(ウ)筑豊じん肺訴訟²⁰で最高裁は、前記判断定式を踏まえ、鉱山労働者の安全と健康確保を目的とする鉱山保安法による保安規制権限は「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」ものであること等を踏まえて、国賠責任を肯定した。根拠となる法令は異なるが、(エ)水俣病関西訴訟²¹、(オ)泉南アスベスト訴訟²²、そして、(カ)建築アスベスト訴訟²³も、被害の重大性等に着目し、できる限り速やかに、その時々の科学・技術水準に適合するよう、適時にかつ適切に規制監督権限の行使をすべきであったとして基本的な判断方法は同様である。

(ウ)筑豊じん肺訴訟・最高裁判決では、粉じん対策の要である発生抑制について、「昭和30年代初頭までには、さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を著しく抑制することができるとの工学的知見が明らかと」なっており、また、「軽量の手持型湿式さく岩機」が実用化され、「遅くとも、昭和35年ころには、すべての石炭鉱山における衝撃式さく岩機の湿式型化を図ることに特段の障害はなかった」ことを確認した上で、「通商産業大臣は、遅くとも、昭和35年3月31日のじん肺法成立の時までに、……医学的知見及びこれに基づくじん肺法制定の趣旨に沿った石炭鉱山保安規則の内容の見直しをして、石炭鉱山においても、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、上記粉じん発生防止策の速やかな普及、実施を図るべき状況にあったというべきである。そして、上記の

¹⁸ 最判平成元年11月24日民集43巻10号1169頁。

¹⁹ 最判平成7年6月23日民集49巻6号1600頁。

²⁰ 最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁。

²¹ 最判平成16年10月15日民集58巻7号1802頁。

²² 最判平成26年10月9日民集68巻8号799頁。

²³ 最判令和3年5月17日民集75巻5号1359頁。

時点までに、上記の保安規制の権限（省令改正権限等）が適切に行使されていれば、それ以降の炭坑労働者のじん肺の被害拡大を相当程度防ぐことができたものといえる」と判示した。

(イ) 水俣病関西訴訟・最高裁判決では、「昭和 34 年 11 月末の時点」で水質二法に基づき指定水域の指定、水銀等が検出されない水質基準の設定、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めること等の手続に要する期間を考慮に入れても、「同年 12 月末」には通商産業大臣が規制権限を行使して工場排水の処理方法の改善、「当該施設の使用一時停止その他必要な措置を執ることを命ずることが可能」で、「水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあった」こと、そして、「この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができたこと、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ことも明らかである」と判示した。

(ロ) 泉南アスベスト訴訟・最高裁判決では、石綿工場における石綿の粉じん防止策として局所排気装置の設置が「最も有効な方策」であり、「局所排気装置を設置することによって石綿工場の労働者が石綿の粉じんにはく露することを相当程度防ぐことができた」と認められる」と判示し、「労働大臣は、石綿肺の医学的知見が確立した昭和 33 年 3 月 31 日頃以降、石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務付けを行って局所排気装置の普及を図るべきであったといえることができる。そして、昭和 33 年には、局所排気装置の設置等に関する実用的な知識及び技術が相当程度普及して石綿工場において有効に機能する局所排気装置を設置することが可能となり、石綿工場に局所排気装置を設置することを義務付けるために必要な実用性のある技術的知見が存在するに至っていたものと解するのが相当である」と判示した。

(ハ) 建築アスベスト訴訟・最高裁判決では、屋内作業労働者について、「昭和 50 年当時、建設現場が石綿粉じんにはく露する危険性の高い作業環境にあったにもかかわらず、大半の労働者は、防じんマスクを着用しておらず、建設作業従事者に石綿関連疾患に罹患する広範かつ重大な

危険」があったこと等を踏まえ、1975年10月に「安衛法に基づく規制権限を行使して、通達を発出するなどして、石綿含有建材の表示及び石綿含有建材を取り扱う建設現場における掲示として、石綿含有建材から生ずる粉じんを吸入すると石綿肺、肺がん、中皮腫等の重篤な石綿関連疾患を発症する危険があること並びに石綿含有建材の切断等の石綿粉じんを発散させる作業及びその周囲における作業をする際には必ず適切な防じんマスクを着用する必要があることを示すように指導監督するとともに、安衛法に基づく省令制定権限を行使して、事業者に対し、屋内建設現場において上記各作業に労働者を従事させる場合に呼吸用保護具を使用させることを義務付けるべきであった」にもかかわらず、これら権限を行使しなかったことを国賠法1条1項の適用上違法であると判示した。なお、一人親方等については前記の表示規制と掲示義務づけをもって規制権限不行使の違法を認め、国賠責任を肯定した。

以上のとおり、従前の最高裁判例からすれば、①発生した被害の重大性・深刻さを踏まえ、できる限り速やかに、科学・技術の進歩に適合するよう「適時にかつ適切に」規制監督権限を行使することにより、知識や技術の普及等の変化をもたらすこと（(イ)水俣病関西訴訟および(オ)泉南アスベスト訴訟）、②規制監督権限を行使した後も適時・適切な規制監督の実施や関係者（被規制者ないし労働者等）が負う義務に相応しい結果回避に向けた適切ないし最適な行動を選択することを前提におくこと（(ウ)～(カ)のすべて）、また、③被害発生ないし被害拡大を「相当程度防ぐことができた」のであれば結果回避可能とみとめられること（(ウ)筑豊じん肺訴訟および(オ)泉南アスベスト訴訟）が確認できる。

（3）原発事故国賠訴訟における因果関係等

以上を踏まえると、原発事故国賠訴訟では、電事法40条に定める要件が充足され、経産大臣が適時・適切に義務を尽くし、技術基準適合命令を東電に発していれば、それを受けて、原子炉施設の安全性確保につき高度の注意義務を負う東電がその時々の「最新の科学・技術水準」に即応し、適時にかつ適切に防護措置（例えば、水密化）を講じることで、長期に及ぶ避難等による各種損害をもたらす規模の事故が発生しなかったと認められるかどうか、仮定的な因果の推移を重ねて、想定すること

が不可欠となる²⁴。

その際、技術基準適合命令には、修理や改造に加え、修理等によって安全性が確保されるまでの間、一時停止も同命令にあわせて行うことができる点には注意が必要である。旧省令 62 号 4 条 1 項及び省令 62 号 4 条 1 項の規定内容は、原子炉施設が維持すべき安全状態に関する機能ないし性能の要求水準を示す性能規定(ないし実質的な性能規定)であるから、技術基準適合命令を発する際にはその要件充足の理由を当該命令の名宛人である原発設置者に示し、併せて、防護対策等の措置を講じ、技術基準に適合すると認められるまでの間、当該原子炉施設を一時停止するよう命じる(条件付一時停止命令)こともできる。

原発事故国賠訴訟において明らかとなっている事実関係に照らせば、15.7メートルの津波到来が試算されていたことから、それに耐える規模、程度の防護対策を講じることが予想されてしかるべきであろう。その場合、多重防護の観点から、水密化等が想定され、かつ、仮に安全確保のために一時停止も重疊的に行っていれば、長期に及ぶ避難を要するような原発事故の発生は防止できたと認められる高度の蓋然性の存否が重要となる。

(4) 因果関係の証明について

国賠訴訟も民事訴訟であるから、因果関係の証明は、前述の東大病院ルンバール訴訟・最高裁判決に示されたとおりとなろう。不法行為成立要件の一つとしての因果関係は、自然科学的メカニズムの解明ではなく、「帰責判断という価値判断を内包する歴史的事実の表明である」²⁵。同様の判断は、原爆症認定訴訟・最高裁判決²⁶において、放射線起因性という因果関係の証明の程度について、「特別の定めがない限り」、「相当程度の蓋然性」ではなく、「高度の蓋然性」を要すると判断された。この「高度の蓋然性」については、B型肝炎訴訟・最高裁判決²⁷に関して、「当事

²⁴ このような因果関係の判断の仕方については、例えば、潮見佳男『不法行為法 I〔第2版〕』(信山社、2009年)346頁以下、窪田充見『不法行為法 第2版』(有斐閣、2018年)351頁、窪田充見編『新注釈民法(15)債権(8)』(有斐閣、2017年)362頁以下(橋本佳幸執筆)参照。

²⁵ 牧山市治「判解」最高裁判所判例解説民事篇昭和50年度474頁。

²⁶ 最判平成12年7月18日訟月48巻6号1467頁。

²⁷ 最判平成18年6月16日民集60巻5号1997頁。

者双方の立証状況、原告の証拠提出（収集）の現実的可能性等を踏まえた上、他原因の可能性との総合評価において、当該事実が当該結果の原因であることについて高度の蓋然性を肯定することができるものであれば足りる」とされている²⁸。したがって、従前の規制権限不行使に関する最高裁判決例からしても、6.17 最判で判示されたように「確実なもの」であるとか、仙台高判のように「断定」できるものでなければならないとの判断は見直されなければならないものと思われる。

なお、因果関係等に関する証明責任は原告が負うとしても、証明負担の在り方については、次の点に留意が必要である。すなわち、根拠法や法制度の趣旨・目的に適合し、その機能を十全に発揮するため、原発安全規制では、予防・事前警戒の観点である「危険であるのに危険でないと誤って判断するおそれ」にも対応できるように、仮に不確実でも、科学的に相応に信頼される知見（仮説など不確実・不確定な科学的知見を含む）によって「原子炉の安全性を損なうおそれ」等が認められるかどうかは重要となる。そして、その解消に必要な各種調査や措置に係る費用、各種証拠類の提出等の負担を受容する義務が原発設置者にはある。原発の安全性確保に対する重い責任と証拠類の偏在等から、相当程度被害発生を防止することができる回避措置を原告がある程度特定し、主張・証明した場合、国賠訴訟では、その回避措置では回避不能ないし比例原則に反する著しい過剰負担となること等について、国に主張・証明（原発安全規制権限を行使しないまたはできない根拠）の必要があり、それがなされない限り、因果関係等は肯定されると考えるべきである。ただ、実際には規制監督権限が適時かつ適切に行使されなかったために十分な関係証拠類を現実には入手・保持していないとしても、経産大臣が適時・適切な報告聴取などの調査義務を尽くせば入手できたものは、保持していると推認すべきである。

おわりに－本意見書の要旨

原発事故国賠訴訟は、電事法 40 条の技術基準適合命令等に関する規制権限不行使による国賠請求の肯否が争われている。したがって、民法

²⁸ 松並重雄「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成 18 年度 743 頁。

不法行為訴訟とは異なり、規制権限の根拠となる法令の趣旨、目的、その権限の性質等を十分に斟酌する必要がある。そして、原発安全規制に関する法制度、仕組みは、原基法を頂点として、設置許可等については炉規法により、建設・運転等については電事法により規律されてはいるが、相互に一体的に規制監督の仕組みを把握し、整合性をもって理解しなければならない。これらは、6.17 最判における三浦守裁判官の反対意見で正当に主張されている。次に本意見書の要旨を記す。

(1) 仙台高判について

仙台高判では、規制権限不行使が違法である旨を判示した部分については、原基法および電事法に定める原発安全規制に特性を踏まえ、適切に判断していると評価できる。しかし、以下の問題があり、その点に限って、見直されるべきである。

- ① 電事法 40 条に規定する技術基準適合命令には技術基準に適合するように修理・改造等を求める内容のほか、必要に応じて一時停止命令をあわせて行えることが無視されている。仮に一時停止命令が発出されていた場合には、因果関係等の判断に影響を及ぼすものと思われる。
- ② 東電がとるべき津波対策について、経産大臣が技術基準不適合との認定に至った事実関係と法令の規定ないし判断基準等の適用関係などを記載し、例えば、2011 年 3 月 28 日に経産大臣が各原発設置者に対して発した指示に見られるように水密化等を例示することに見られるように、「白地の技術基準適合命令」の発出は考えられない。さらに、東電が講じる予定の津波対策が技術基準に適合するかどうかについて経産大臣が調査・検討などの審査（一時停止命令がある場合には禁止解除の審査を含む）をするという規制監督過程が「存在しないもの」として扱われており、電事法が前提とする継続的な規制監督の法的仕組みを無視し、電事法制度、趣旨・目的等に反する。
- ③ 以上から、仙台高判は、東電の負うべき義務も不明確で、津波対策の「選択において幅のある可能性」という広い「幅」を認めてしまっている。しかし、国のみではなく、東電も、原基法の「安全の確保を旨」とする趣旨、そして、相互に密接に関連して規制が成り立っている炉規法と電事法の法制度を踏まえると、伊方原発訴訟・最高裁判決で示された

ように、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に万全の対策を講じること、そして、「最新の科学技術水準に即応」すること等の義務を負うことが無視されている。国および東電がこれら義務を適正に果たし、最適な行動をとることを前提に判断すべきである。

- ④ 仙台高判は、国の規制権限不行使が「極めて重大な義務違反であることが明らか」としているから、仮に経産大臣が技術基準適合命令を適時にかつ適切に発した後、東電が採用しようとする津波対策が「災害が万が一にも起こらないようにするため」万全の対策を講じているかどうか、「最新の科学技術水準」に即応しているかどうかなどを審査する。そして、仙台高判は国の規制権限不行使を違法と判断する以上、結果回避不能との帰結を導くことはできない。この点で、仙台高判は論理矛盾をはらんでいる。また、仙台高判が国賠責任を否定した理由が因果関係を根拠としていたとしても、因果関係の立証は「高度の蓋然性」があること、そして、その判定は「通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであること」であり、「断定できない」場合に因果関係が否定されるものではない。

(2) 6.17 最判について

仙台高判の立論の基礎には、6.17 最判があると考えられるので、同判決についても次の法解釈に関する問題があり、見直されるべきである。

- ① 権限を定めた法令の趣旨等に一切言及がなく、原発安全規制の特質をまったく無視し、どのような規制権限行使が必要であったのか、また、結果回避可能性の判断または因果関係の起点となる原因行為を特定する上で重要となる電事法 40 条に基づく技術基準適合命令の内容等に関する判示がまったくなく、電事法の運用上考えられない「白地の技術基準適合命令」を前提としている。また、6.17 最判が因果関係等の判断に当たって「确实」性を重視しているが、従来の規制権限不行使の違法に関する最高裁判決からすれば、「相当程度防ぐことができた」かどうかに応じて判断すべきである。
- ② 原発事故国賠訴訟は、作為起因型不作為責任が問われており、国自らの不始末の後始末をつける責任の問題（作為義務の高度化）であるとの理解が欠落している。そして、経産大臣に期待される作為義務を履行す

るに当たり、単発・単独の不作為（技術基準適合命令を発しないこと）のみに着目し、本来、継続的な一連の規制・監督権限（技術基準適合命令等が発した後の規制監督措置）が存在するとの視点がまったく欠落している。

③ 6.17 最判が前提としているのは、いわば「確定的な技術水準」であり、伊方原発訴訟・最高裁判決で示された「最新の科学技術水準への即応」義務という原発安全規制において国が負う基底的義務の存在を無視している。また、技術基準適合命令を発した場合を仮定してその後の展開について判断する場合も、同命令が発せられていない過去の事実を基礎に判断するという論理矛盾を起こしている。国及び東電が原発安全規制法制上期待される義務を適時かつ適正に果たし、最適な津波対策を行った場合を想定して判断されるべきである。

④ 原発設置者（東電）が原基法・電事法等に基づいて負う原発の安全確保義務、つまり、どのような水準の安全確保を実施すべきであったかに関する言及がまったくない。東電も、国と同様に、安全の確保を旨とし、「最新の科学技術水準への即応」義務を負うという原発安全規制や原発事業の特性をすべて捨象し、しかも、規制庁・原発事業者・被害者という三面的法関係を前提としない伝統的な「通常不法行為法と同様」の発想による責任論をベースにした判断である。それゆえ、原発設置者が原子力関係法令に基づき負う高度な安全確保義務、特に「最新の科学技術水準への即応」義務の観点からみると、まったく欠落している。

以上

筆者略歴、研究成果等

【略歴】

早稲田大学大学院法学研究科博士前期課程修了 修士（法学）

早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程 退学

福島大学助教授、東海大学教授、名古屋大学教授、一橋大学教授を経て、現在、早稲田大学法学学術院教授

【著書・共著等】（2010年以降の主なもの）

- 1 森英樹、白藤博行、愛敬浩二、下山憲治他『3・11と憲法』（日本評論社）2012年
- 2 淡路剛久、寺西俊一、吉村良一、大久保規子、下山憲治他『公害環境訴訟の新たな

- な展開』（日本評論社）2012年
- 3 淡路剛久、吉村良一、除本理史、下山憲治他『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社）2015年
 - 4 現代行政法講座編集委員会、交告尚史、三浦大介、下山憲治他『現代行政法講座 第2巻 行政手続と行政救済』（日本評論社）2015年
 - 5 下山憲治他『行政法』（日本評論社）2017年
 - 6 吉村良一、淡路剛久、下山憲治、大坂恵里、除本理史他『原発事故被害回復の法と政策』（日本評論社）、2018年
 - 7 大久保規子、下山憲治他『環境規制の現代的展開：大塚直先生還暦記念論文集』（法律文化社）2019年
 - 8 和田真一、大坂恵里、石橋秀起、下山憲治他『現代市民社会における法の役割』（日本評論社）2020年
 - 9 本多滝夫、豊島明子、稲葉一将、下山憲治他『転形期における行政と法の支配の省察』（法律文化社）2021年

【学術論文】（2010年以降の主なもの）

- 1 「原子力事故とリスク・危機管理」ジュリスト 1427号（頁：100-106）、2011年
- 2 「原子力法制をめぐる新たな動向」Law & Technology 61号（頁：46-54）2013年
- 3 「原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察」名古屋大学法政論集 255号（頁：619-649）2014年
- 4 「原子力利用リスクの順応的管理と法的制御」環境法研究 1号（頁：66-85頁）2014年
- 5 「ドイツ原子力安全規制の展開と課題」比較法研究 76号（頁：66-85頁）2014年
- 6 「原子力『安全』規制の展開とリスク論」環境法研究 3号（頁：1-25）2015年
- 7 「原子力規制の変革と課題」環境法研究 5号（頁：1-25）2016年
- 8 「リスク制御と行政訴訟制度」行政法研究 16号（頁：117-131）2017年
- 9 Precaution and the Use of Nuclear Energy, Umwelt- und Technikrecht, No.132, pp. 215-230, 2017
- 10 「福島原発事故賠償訴訟における国の責任と課題：群馬訴訟前橋地裁判決を中心に」法律時報 89巻 8号（頁：59-64）2017年
- 11 「原子力規制の法的問題—いわゆる新規制基準の法的論点を中心に—」環境と公害 47巻 2号（頁：21-26）2017年
- 12 「福島原発事故訴訟と国の責任—千葉地裁判決と福島地裁判決を対比しつつ—」環境と公害 47巻 3号（頁：41-46）2018年

- 13 「原発事故賠償訴訟の動向と論点：国の責任について」判例時報 2375・2376 合併号（頁：234-240）2018年
 - 14 「法律時評 テロ等対策と原子力規制の行方」法律時報 91 卷 8 号（頁：1-3）2019年
 - 15 「国賠訴訟における違法・過失判断と津波避難訴訟・原発事故訴訟」論究ジュリスト 30 号（頁：122-128）2019年
 - 16 「原発事故賠償訴訟における国家賠償責任の動向－神奈川・千葉・愛媛訴訟を中心に－」判例時報 2423 号（頁：122-126）2019年
 - 17 「原子力規制の変化と行政訴訟に関する一考察－川内原発設置変更許可取消訴訟・福岡地裁判決の検討を中心に－」早稲田法学 95 卷 3 号（頁：441-463）2020年
 - 18 「原発事故賠償訴訟山形・札幌地裁判決における国の責任論」環境と公害 50 卷 1 号（頁：40-45）2020年
 - 19 「原子力法制の展開と今後の規制・再稼働の法的課題」法律時報 93 卷 3（頁：35-40 頁）2021年
 - 20 「福島原発事故賠償訴訟における国の責任と論点」環境と公害 51 卷 1 号（頁：15-20）2021年
 - 21 「原発事故国賠訴訟の現状と論点」法律時報 94 卷 1 号（頁：65-69）2022年
- 以上

意見書（3）

最高裁判所の越権行為とそれに基づく仙台高裁判決の民事手続上の違反

2023年6月末日

帝京大学法学部専任講師

長島 光一



【目次】

- 1、はじめに—仙台高裁判決の問題とその背景にある最高裁判決の越権行為
- 2、民事手続における最高裁判決の意義と役割
 - (1) 仙台高裁判決における令和4年最高裁判決の取り入れ方の問題
 - (2) 最高裁の役割—法律審としての最高裁
 - (2) 最高裁が事実認定を「勝手に」行う越権行為に対する処遇
 - (3) 原発避難者訴訟の特殊性
 - (4) 違法な事実認定に基づく判断の拘束性と当該裁判への影響
 - (5) 小括—最高裁のあるべき役割
- 3、仙台高裁判決における証明のあり方の欠陥
 - (1) 仙台高裁判決における最高裁判決との整合性の問題
 - (2) 民事手続における一般的な証明度
 - (3) 過大な証明度の要求の誤り
 - (4) 小括—当該裁判のあるべき証明度
- 4、まとめと今後のあるべき方向性
 - (1) 仙台高裁判決の是正について
 - (2) 令和4年最高裁判決の是正について

<主張の要点>

本稿（意見書）は、仙台高裁判決を民事手続法の観点から検証するものである。そして、①事実と法律判断の乖離、②過大な証明度の要求という 2 つの問題について、その誤った判断の原因を探り、あるべき手続を指摘する。

まず、①事実と法律判断の乖離について、仙台高裁は当事者の主張立証に基づき事実認定をしつつも、令和 4 年最高裁判決の示した「結論」と歩調を合わせようとした結果、事実と法律判断がかみ合っていない判断になってしまっている。この令和 4 年最高裁判決は、そもそも、控訴審の事実認定を無視・軽視した自判であり、民事訴訟法 321 条 1 項に違反するものといえる。実際に、仙台高裁は、最高裁と異なる前提の事実を認定している。令和 4 年最高裁判決とは前提が異なることから、必ずしも令和 4 年最高裁判決と結論を一致させる必要はない。あくまで、仙台高裁の行った事実認定に基づいた法律判断を、上告審ですべきである。

次に、②必要以上の証明度の要求について、一般的な民事訴訟の証明度は、判例上「高度の蓋然性」があると認めた場合であるとされるが、仙台高裁判決は、「必ず…と断定することはできない」として、責任を否定している。しかし、これは証明の程度として、判例の認める証明度を越えた過度な証明を要求している。①で述べたとおり、令和 4 年最高裁判決と同じ結論を導き出すための苦肉の策であるようにも思えるが、あるべき証明度に則って、適正な判断をするべきである。つまり、仙台高裁の認定した事実に基づき、一般的な証明度を越えた場合には、請求を認めるべきである。

以上のように、結論ありきではなく、適切な事実認定とそれに基づく法律論を展開する必要がある。

1、はじめに—仙台高裁判決の問題とその背景にある最高裁判決の越権行為

仙台高裁令和 5 年 3 月 10 日判決（以下、「仙台高裁判決」という）は、低線量汚染地域及び収束に程遠い福島第一原子力発電所近くで日常生活を余儀なくされていることへの責任を求めた裁判（以下、「当該裁判」という）の控訴審判決であるが、国の予見可能性やなすべき結果回避を明らかにし、義務違反があったことを明示しつつも、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」として責任を否定した。

この判決には、2 つの民事手続上の問題がある。ひとつに、**事実と法律判断の乖離**である。判決文の中で引用等の明示はされていないが、最高裁令和 4 年 6 月 17 日判決（以下、「令和 4 年最高裁判決」という）の「結論」とその理由に歩調を合わせている。しかし、仙台高裁の行った事実認定に基づく論理展開と「結論」とがかみ合っていない。

その理由は、そもそも、最高裁判決の出した「結論」それ自体に問題があったからであ

ると言わざるを得ない（たとえば、桑原勇進「判批」令和4年度重要判例解説（2023年）53頁は、「速やかに見直されるべき」と指摘する）。そのような中で、仙台高裁は、最高裁判所の「結論」に合わせなくてはいけなかったのだろうか。

令和4年最高裁判決は、原審で認定されていない事実に基づき判断を下している（その事実自体、事実誤認の可能性もある）。これは、法律審としての位置づけにある最高裁判所にとって、あるべき役割を無視した越権行為といえる。仙台高裁は、最高裁と異なる事実認定をしつつも、結論として歩調を合わせた結果、上記の判断になったと考えられる。したがって、仙台高裁判決を検討するためにも、令和4年最高裁判決の誤りの指摘する必要がある。

もうひとつに、必要以上の証明度の要求である。最高裁の「結論」に符合させるためであると考えられるが、「必ず」・「断定」などとして、その証明度を過度にハードルの高いものにし、その結果、責任を否定したと考えられる。しかし、民事訴訟の証明度は、「必ず」・「断定」といった高いハードルを要求するものではないはずである。

過去の判例において、一般的な民事訴訟の証明度は、「高度の蓋然性」があると認められた場合である。しかし、仙台高裁判決は、「必ず・・・と断定することはできない」として、証明の程度として「断定」できる程度を要求しており、判例の認める証明度を越えた過度な証明を要求している。この仙台高裁判決によると、1審原告の証明にあたり、不可能を強いることになり、妥当ではない。あるべき証明度に則って、適正な判断をするべきである。「断定」などの用語を用いた背景には、令和4年最高裁判決の「結論」と同じ結論を、仙台高裁が認定した事実から導き出すための苦肉の策であるようにも思えるが、「結論」を合わせるために証明度を変更すべきではない。仙台高裁の認定した事実に基づく判断をすることを前提に、一般的な証明度を越えた場合には、請求を認めるべきである。

本稿（本意見書）は、仙台高裁判決の民事手続上の問題点を指摘し、その判断を維持すべきではない旨の意見を述べる。

2、民事手続における最高裁判決の意義と役割

(1) 仙台高裁判決における令和4年最高裁判決の取り入れ方の問題

仙台高裁判決は、事実審として、国の責任について、予見可能性等を議論し、国のなすべき責任の重大性を指摘しつつも、責任を否定している。この背景には、引用はないものの、令和4年最高裁判決の影響が大きいと思われる。

たしかに、最高裁判決の判断に基づいて結論を出すことは法的安定性という観点から一般的であるともいえる。しかし、最高裁判所の判断過程に大きな欠陥がある場合、そのような判断を下すことは手続的な瑕疵があると言わざるを得ない。

また、仙台高裁判決は、令和4年最高裁判決の前提とする事実と認定事実が異なる。前提が異なれば、結論が変わることは十分にありうることであるが、仙台高裁は、令和4年最高裁判決に従った。しかし、その認定事実からその結論へは通常結びつくものではない。

以下では、令和 4 年最高裁判決の問題点を指摘しつつ、仙台高裁判決の誤りを明らかにし、上告審で検討すべき点を指摘する。

(2) 最高裁の役割—法律審としての最高裁

最高裁判所は、終審裁判所として、法令審査権と法令解釈の統一を主要な使命とされている（兼子一＝竹下守夫『裁判法（第 4 版補訂版）』（有斐閣、1999 年）155 頁）。平成 8 年改正において、最高裁判所自身が受理決定をなすことによって初めて上告の効力が生じる上告受理制度が導入され、これは最高裁判所の法令解釈の統一の機能を強化されたと指摘されている（伊藤眞「上訴制度の目的」伊藤眞＝徳田和幸編『講座新民事訴訟法Ⅲ』（弘文堂、1998 年）10 頁、14 頁）。つまり、最高裁判所は、原審で認定された事実を前提に、法解釈に誤りがないかを確認することが任務であるといえる。

民事訴訟法 321 条 1 項には、「原判決において適法に確定した事実は、上告裁判所を拘束する」と規定されている。つまり、原判決をもっぱら法令に違背するかどうかの観点から審理し、事実を自ら認定しなおすことをしない。

もちろん、事実の確定方法とその手続に違法があれば上告理由になり、最高裁判所はそれを判断できるが、あくまで原判決の手続の経過及び判断の経過を事後的に審査することとどまる（高橋宏志『重点講義民事訴訟法下（第 2 版補訂版）』（有斐閣、2014 年）665 頁）。法律問題以外に最高裁で審査対象となるものは、抗弁事項でない訴訟要件や手続法の強行規定など、職権調査事項（民訴法 322 条）であり、これらは手続の瑕疵の問題である。

例外的には、経験則に違反する場合である（松本博之「事実認定における『経験則違背の上告可能性』」小室直人・小山昇先生還暦記念『裁判と上訴（中）』（有斐閣、1980 年）224 頁以下）。経験則は事実ではないことから異なる扱いとなり、最高裁は控訴審が用いた経験則および論理法則に拘束されない（松本博之『民事上告審ハンドブック』（日本加除出版、2019 年）378 頁）。経験則は、「経験から帰納して得られる事物の性状や因果の関係に関する知識・法則」（松本・前掲 199 頁）である。もし、この知識・法則につき最高裁の中で意見が分かれる場合には原判決を破棄することはできる。間接事実から他の間接事実や主要事実を推認することで、事実の確定を行う場合に経験則が利用され、経験則に違反する場合に、その事実認定が誤ったということになるが、あくまで、事実審で評価衡量を尽くさなければいけないという効果をもたらすにすぎないため（松本・前掲 206 頁）、破棄差戻が必要になる。

このように、最高裁は進んで事実認定の誤りを正すのではなく、原審の事実認定過程そのものに、裁判の本質からみて看過しがたい瑕疵が存在する場合に、それを是正する権限が認められているに過ぎない（伊藤眞「事実に関する上告審破棄理由の意義」小島武司先生古稀祝賀『民事司法の法理と政策 上巻』（商事法務、2008 年）9 頁）。是正するとしても、その場合は差戻をして、審理のやり直しをすることになる。尊重されるのは、最高裁の「法的判断」であり、「結論」それ自体ではない。そして、その判断の前提となる「事実」

を最高裁判所が「勝手に」判断するとなると。民訴 321 条 1 項との抵触が問題になる。

(2) 最高裁が事実認定を「勝手に」行う越権行為に対する処遇

最高裁が高裁とは異なる事実を「勝手に」認定した場合に、法律上、民訴法 321 条 1 項に違反する。しかし、その場合の効果についての規定がない。これは、法が予定していないものであり、立法の不備といえる。一般論からすると、再審をする可能性が考えられるが、再審事由(民訴法 338 条)が限定されていることから、その方法は困難といえる。

もし最高裁判所がその審理の中で、「A という前提だから B」という事実関係につき、裁判所によって A という事実について疑義があった場合、最高裁はその判断枠組みを提示した上で、その事実を再検討させる必要がある。

民訴法 326 条は、「確定した事実について憲法その他の法令の適用を誤ったことを理由として判決を破棄する場合において、事件がその事実に基づき裁判をするのに熟するとき」に破棄自判することができるが、そうではない場合には、破棄差戻をしなくてはならない(民訴法 325 条)。これは、法令を適用しなおすために、別の事実を確定しなければならないからである(兼子一原著『条解民事訴訟法(第 2 版)』(弘文堂、2011 年)1655 頁、鈴木正裕＝鈴木重勝編『注釈民事訴訟法 8 上訴』(有斐閣、1998 年)369 頁[遠藤功])。経験則違背を理由として原判決を破棄する場合においても、自判できるのにたいていは自判しないで原審に差し戻しているという指摘があるように(菊井維大＝村松俊夫『全訂民事訴訟法Ⅲ』(日本評論社、1986 年)300 頁)、自判は例外的な位置づけになっており(兼子原著・前掲 1655 頁)、事実認定が判決結果に影響するものである場合は、破棄差戻をして、事実審での審理に委ねなくてはならない。これは、上告審の法令統一機能確保要請がある一方、事実認定に問題がある場合は、事実審で再検証させるのが適切であるからである(高田裕成ほか編『注釈民事訴訟法 第 5 巻』(有斐閣、2015 年)341 頁[加波眞一])。

令和 4 年最高裁判決の場合、こうしたあるべき手続をとらずに、自判し結論を出してしまっている点に問題がある。このような手続をとらずに結論のみ示す方法は、当事者にとっては不意打ちといえ、攻撃防御を尽くさせる必要があった。令和 4 年最高裁判決は、原審の争点について適切に判断しておらず、証拠との対応もないままに、規制権限を行使しなくても、地震・津波が予想よりも大きかったために防げなかったとして、規制権限と被害の間の因果関係がないとし、判断を下している。事故を防げたはずがないという印象論が先行しているようにも思えるが、原審の判断を破棄する場合、その認定が経験則違反であることを明らかにする必要があった。最高裁が自判することには慎重である必要がある。

最高裁判所の違法な事実認定(民訴法 321 条 1 項違反)を正す方法は、通常はないといえるが、一連の原発避難者訴訟は、各地で訴訟が係属しており、後続訴訟も多い。そして、そこでの当事者の主張や立証は異なっている。処分権主義及び弁論主義のもと、各訴訟の主張立証に差異があるのは当然であり、それぞれの裁判で主張立証のあった事実について、

判断を下す必要がある。最高裁が法律審である以上、前提事実の違いや争点の違いから、異なる結論もあり得る。そして、日本国憲法 76 条には、「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」とある。後続訴訟では、違法な手続（原審で認定された事実に基づかない判決、最高裁が事実認定を勝手にした判決）に基づく判断に拘束される必要はない。

後続訴訟では、適切な事実認定に基づく判断が必要であり、最高裁判所のような、その結論に至る過程に問題がある結論に合わせるべきではない。

（3）原発避難者訴訟の特殊性

令和 4 年最高裁判決では、4 つの裁判を統一的に判断している。しかし、請求や主張は 4 事件で異なっていることから、判断にあたっての前提となる認定事実が異なるのは当然の結果である。民事訴訟はあくまで個別的な解決を志向する。

実際に、4 つの裁判では、水密化等の措置が実用的なものであったという事実につき、A グループ（生業訴訟、千葉訴訟、愛媛訴訟）は認定するも、B グループ（群馬訴訟）は否定する。こうした状況下で、最高裁が B グループで用いた事実を、理由がないまま、前提に A グループも判断してしまうことで、A グループはこの事実につき、反論の機会がなくなってしまう。事実として水密化の是非について審理を尽くす必要があった。4 つの訴訟は、全体としては国の責任を問うという同じ問題であるとしても、当然として争点になっていない事実につき、最高裁が別の訴訟で獲得した事実判断を援用されてしまうことで、不意打ちの問題が生じてしまう。そうすると、そもそも統一判断の手続的な正統性が問われる。

このように、最高裁判所は、各高裁でなされた個別の事実認定を、統一判断にすることによってつまみ食いしてしまったため、混乱が生じている。

また、最高裁判決は、理由につき合議で多数派構成できていないと思われる状況において、細部を無視して結果のみ判断し結論を示したため、その理由や根拠が明らかになっていないことでも、混乱を引き起こしている。

裁判は手続を重視する場であり、結論さえ示せばいいわけではない。法理論は「論証」が重視され、それを見失ってしまうと、議論の前提を失い、ひいては裁判制度の意義に大きな影響を与えないだろうか。

そこで、複数の裁判で結論が異なった事例につき、このような結論の判断を回避した事例がある。最決平成 27 年 12 月 21 日裁判所 HP（諫早湾の間接強制決定についての許可抗告事件）は、「民事訴訟においては、当事者の主張立証に基づき裁判所の判断がされ、その効力は当事者にしか及ばないのが原則であって、権利者である当事者を異にし別個に審理された確定判決と仮処分決定がある場合に、その判断が区々に分かれることは制度上あり得るのであるから、同一の者が仮処分決定に基づいて確定判決により命じられた行為をしてはならない旨の義務を負うこともまたあり得る」（下線著者）として、開門するかどうかという事実関係につき判断を統一せずに、民事訴訟における当事者の違いと主張を重視

した。事実を相対的なものとしてとらえるべきかどうかという問題はあるにしても、裁判所としての事実を扱う態度は、この判断のように慎重にすべきである（このほかにも、各地の避難者による東京電力への損害賠償は、東京電力との関係では訴訟ごとに賠償額に違いがあるとしても、その内容を統一せずに東京電力による上告を受理しなかった）。

（４）違法な事実認定に基づく判断の拘束性と当該裁判への影響

通常は、最高裁判決により紛争は解決をみる。しかし、一連の原発避難者訴訟は、後続訴訟としても数多くの裁判が引き続き行われている。この場合、最高裁判決の射程が問題になるが、理由に不明確な部分が多く、特に「水密化等の措置を講じる蓋然性がなかった」ということ自体も疑問が残る。最高裁判所の結論が他の裁判所を拘束するのかどうかは疑わしい。事実として、仙台高裁判決では、最高裁が前提とした事実と異なる事実認定をしている。

最高裁の判決であっても、違法な事実認定（民訴法 321 条違反）に基づく判断である以上、それに拘束される謂れはない。そもそも、日本は英米と異なり先例拘束性はなく、民集に掲載されるような重要な判例が事実上、下級審に影響を及ぼすことにとどまる。また、当事者も異なり、争点や主張する内容も異なる場合には、異なる前提（事実認定）のもとで、異なる判断も出しうるはずである。こうした視点からすると、後続訴訟の裁判体は、最高裁の判断に拘束されずに、自由心証主義に基づき、国の責任を判断すべきであろう。

最高裁判決は確定判決である以上、一定の拘束力が生じることに違いはない。そうになると、判決の拘束力の範囲が問題になる。破棄判決の拘束力の議論を参考に考えると、事実上の判断も拘束力があることは認められている（最判昭和 36 年 11 月 28 日民集 15 卷 10 号 2593 頁）。しかし、上告審で判断できる程度のことに限られ、原則として、本案の事実確定そのものは除外され、訴訟要件のように職権調査事項や再審事由に関する事実、例えば、訴訟能力や当事者能力を判断するための年齢、団体の組織・活動に関する事実をさす（大判昭和 10 年 7 月 9 日民集 14 卷 1857 頁）。

上告審は、自由心証主義に内在する規範としての経験則に違反しない原審の事実認定に拘束され、この経験則に違反した事実認定については、自由心証主義に違反するものとして上告審を拘束しない（鈴木正裕＝鈴木重勝編『注釈民事訴訟法(8) 上訴』(有斐閣、1998 年) 325 頁 [遠藤賢治])。もし、事実認定が誤っているとの判断を下す場合には、最高裁のとりあげた上告受理の項目との関係で、その取り上げた項目につき、原審の判断のどの部分がどのような理由で誤っているのか（経験則違反なのか）を明示する必要があり、過度にその拘束力を広範囲に及ぼすことは、手続保障の観点から適切ではない。

したがって、最高裁判決のような本来破棄差戻すべきであるにもかかわらず自判してしまった事件については、拘束力は破棄差戻判決と同程度にしか及ばないと考えられる。

上級審の下級審に対する関係は、一般的積極的な指導関係ではなく、具体的事件における当事者の不服申立てに基づいて破棄の理由となった同一の処理や判断を下級審に繰り返

させないという消極的な関係にすぎない。したがって、破棄差戻判決の場合には、あくまで法律上の判断そのものに限定され（伊藤・前掲 12 頁）、破棄に対して縁由的な関係に立つ判断には原則として拘束力は生じない。このような破棄の理由とされた点に関する事実が限定的に扱われるのは、当事者に十分主張立証を尽くさせなければならないという考えが背景にあるからである（鈴木正裕＝鈴木重勝編『注釈民事訴訟法(8) 上訴』（有斐閣、1998 年）369 頁〔遠藤功〕）。

（5）小括一最高裁のあるべき役割

当該裁判において、仙台高裁判決は、最高裁判決の誤りを顧みることなく、その結論に合致する判断を下している。その結果、論証ができていない不完全ともいえる判決内容になっている。特に、最高裁判決が前提とする事実と異なる事実を認定しつつ、その結論は最高裁判決のものそのものであるという点には矛盾が生じている。

当事者の主張立証に基づく仙台高裁の事実認定とその認定された事実に基づく、令和 4 年最高裁判決からはなれた適切な法律論が必要といえる。

最高裁判決があるとしても、下級審はその結論を取りさえすればいいわけではなく、またその理屈付けをそのまま用いればいいわけでもない（「結論→その理屈」）。法的三段論法に基づき、事実を法規に当てはめて、結論を出す必要がある（「事実→法理論の当てはめ」）。最高裁判所は、当該裁判の経緯を踏まえて、「法理論の当てはめ」を検証する役割を担っている。

事実問題と法律問題は異なる。原審が適切に認定した事実からどのような判断ができるのかという視点で、あくまで法律問題を検討すべきである。この過程を検証するためには、上告受理した上で、上告審による正当な手続による審理・判断すべきである。

3、仙台高裁判決における証明のあり方の欠陥

（1）仙台高裁判決における最高裁判決との整合性の問題

仙台高裁判決は、国の責任の重大性と義務違反を認定するも、最高裁の判断への追従により責任を否定する。しかし、その論理過程には手続的におかしな点がみられる。

まず、「経済産業大臣においては…平成 14 年末には…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と認めるのが相当である」、「経済産業大臣が…平成 15 年以降も…電気義業法に違反する違法な不作為があったと認められる」と、技術基準適合命令を発する義務があること、違法な不作為があったことを認定する（下線著者、以下同）。

その上で、「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…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…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」、「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の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、きわめて重大な義務違反であることは明らかである」と、重大事故発生を回避できた可能性が高いこと、重大な義務違反があったことを認定する。

その結果、「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」と結論付けているのである。

ところが、こうした認定事実に基づく結論が出ているにもかかわらず、「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」とその結論を覆す。

このように、1 審原告の主張する事実を認定しつつも、その事実が必ずそうできたと断定できないがために責任を否定する点に問題がある。しかし、その事実を認定した以上は、通常の場合、責任を肯定してきたのが通例である。

この落差は、責任を肯定できるだけの事実を認定しつつも、無理に最高裁判決の結論を併せようとしていることから来るミスマッチゆえの問題と考えられる。たしかに、最高裁判決による法的安定性は重要であるが、結論の妥当性とバランスを考える必要がある。仙台高裁判決は、このミスマッチを残したまま判断してしまっているために、論理的に問題のある判断になってしまっている。

このように、最高裁による、事故があっても防げないという結論ありきの判断のため、論理展開と結論が符合しないという事態が発生していることは問題である。あくまで、当該裁判の事実認定に基づく判断をするべきであり、最高裁の判断に拘泥する必要はない。なぜなら、最高裁の判決は、前提として当事者の主張立証に基づく判断であるとともに、前述の違法な手続に基づく判断には拘束されないと思えるからである。

仙台高裁判決は、論理展開と結論を符合させるために過度な証明度（「必ず～断定することまではできない」）を要求しており、適切ではない。あるべき証明論を指摘する。

（2）民事手続における一般的な証明度

裁判で法適用の前提となる事実の存否を認定する際に、裁判官の心証の程度がいかなるレベルに達した場合に事実認定をすべきかが問題になる。この訴訟上の証明は、裁判官の心証度が一定の証明度を超えた状態であることを要する。一般に、証明に必要とされる心証の程度（証明度）としては、因果関係の証明が問題となった東大ルンバール事件（最判昭和50年10月24日民集29巻9号1417頁）において、「訴訟上の因果関係の立証は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することで

あり、その判定は、通常人が疑を差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであることを必要とし、かつ、それで足りるものである」（下線著者）と判示されている。

つまり、裁判官が真実であると確信しうる程度の高度の蓋然性が必要であり、その場合における確信とは、裁判官個人の主観ではなく、通常人を基準とするものでなければならない。

この事案は、原審において、「本件発作及びその原因たる脳出血または可能性髄膜炎若しくはこれに随伴する能実質の病変の再燃は、本件ルンバールの実施(略)により生じたものではないかとの疑を強くさせるのであるが、…そのように断定してしまうについては、なお躊躇せざるをえず、その他控訴人の前記認定病状および治療の推移、軽かを検討し、本件のその他の各証拠によるも本件発作および右病変の原因が本件ルンバールの実施にあることを断定しがたい」（下線著者）と判示していた。つまり、まさに「断定」できるかどうかにつき争われ、最高裁は上記のように、その基準を「断定」ではなく「高度の蓋然性」であると明らかにしたわけである。

（3）過大な証明度の要求の誤り

この高度の蓋然性という証明度の基準は、高いハードルとして捉えられることもあるが、最高裁は、必ずしもそのように取り扱うべきではない旨の判断をしている。

被爆と障害の間の因果関係の証明度が問われた原子爆弾被爆訴訟（最判平成12年7月18日判時1724号29頁）において、高裁が「相当程度の蓋然性」があるとして、証明度を下げつつ請求を認めた事案につき、「訴訟上の因果関係の立証は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではないが、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認し得る高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信を持ち得るものであることを必要とする」と解すべき」と確認し、「放射線起因性についても、要証事実につき『相当程度の蓋然性』さえ立証すれば足りるとすることはできない」としたが、「原審の訴訟上の立証の程度に関する前記法令違反は、判決の結論に影響を及ぼすことが明らかであるとはいえない」とした。つまり、高裁で「相当程度の蓋然性」として認めた判断の前提となる認定事実をもって、「高度の蓋然性」と同等の結論にあると判断している。これは、証明が困難であるために証明度を下げて解決をするのではなく、証拠の偏在等を克服する努力（証拠手段の拡充など）をした上で、証明ができたかどうかを検討する必要があることを意味する。つまり、証明度を満たすかどうかを考えるにあたって、事実を明らかにする努力をしたかどうかという視点も持つことが重要といえる。

このように、民事訴訟における証明度は、高度の蓋然性が必要ではあるが、その証明度を過度に高いハードルとして据え置くのではなく、証拠の偏在や要証事実の性質をも十分に斟酌して、不可知論に陥ることなく民事訴訟の事実認定に立ち向かうべきである（田中豊『民事訴訟判例の読み方の基本』（日本評論社、2017年）223頁）。

(4) 小括—当該裁判のあるべき証明度

証明度は、通常人を基準とする判断であり、これは適切な情報がどちらにあるかという観点から証明のあり方を検討する必要がある。「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」ということにつき、「断定」までの証明を求めると、1 審原告に過大な負担を強いることになる。法は不可能を強いることはできない。

最高裁は判例において、「高度の蓋然性」の基準を採用している。この基準を超えた、必要以上に高いハードルを課すべきではない。「必ず」・「断定」という表現は、高度の蓋然性を超える証明を求めていることになっており、適切ではない。仙台高裁が認定した事実によって、国の責任につき、高度の蓋然性があると認められる場合には、その請求を認めるべきである。

4、まとめと今後のあるべき方向性

(1) 仙台高裁判決の是正について

本稿では、仙台高裁判決における、①事実と法律判断の乖離、②過大な証明度の要求という 2 つの問題について指摘し、①については、その原因が最高裁の判決にあるものの、事故防止にあたっての国の重大な責任、水密化の可能性など、最高裁とは異なる認定をしている。仙台高裁判決は、令和 4 年最高裁判決に拘束されることなく、適切に認定された事実に基づく法律判断をすべきであり、その適正な判断がされていないために、改めてこの事実に基づく審理を上告審で行う必要がある。

そして、②については、「必ず・・・であると断定することまではできない」として請求を棄却していることから、民事訴訟の証明度である「高度の蓋然性」の基準を超えた証明度を要求しており、判例に違反する。

仙台高裁判決の手続的な誤りは、最高裁で是正する必要がある。

(2) 令和 4 年最高裁判決の是正について

仙台高裁の背後には、令和 4 年最高裁判決があり、これは最高裁判所の権限を超えた越権行為であるといえる。仙台高裁の是正にあたっては、令和 4 年最高裁判決も同時に是正されなければならない。

最高裁の役割は結論を示すことではなく、法律判断をすることである。そして、事実審で提出された証拠に基づく論理的な帰結が求められる。これはすなわち、原審の事実認定に基づき、義務違反等の認定を行い、適切な証明度を超えた場合にはその請求を認めるという当たり前のプロセスである。

通常、民事訴訟は個別的な解決を志向することから、最高裁判決が出た以上、その判決を是正する機会はほとんどない。しかし、非嫡出子相続分差別事件(最大決平成 25 年 9 月 4 日民集 67 卷 6 号 1320 頁)のように、同様の事件が続く場合、その判例が変更されること

もある。原発避難者訴訟の場合、社会の状況によってその価値観が変わるような事件とは性質が異なるものの、主張や証拠が異なる訴訟であることから、後続訴訟で異なる判断が出る可能性もある。事実の前提が異なる場合には、大法廷に回付しなくても、小法廷で判決は出すことができる。最高裁の小法廷の構成員も変化する中、異なる事件として上告受理をして取り上げ、適切な審理をするべきである。

以上

【意見書執筆者の略歴等】

長島光一

1983年 生まれ
2006年 明治大学法学部卒業
2016年 明治大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学
同年 帝京大学法学部に助教として着任
2019年 同専任講師（現在に至る）

専門分野 民事訴訟法／環境法

主要著書（近年のもの）

『ネット企業はなぜ免責されるのか：言論の自由と通信品位法 230 条』（みすず書房、2021 年）
（監修）

『民事手続の中の情報：情報化のジレンマに直面する手続法』（民事法研究会、2021 年）（共著）

『裁判例にみる自転車事故の損害賠償』（保険毎日新聞社、2022 年）（共著）

『法学概説』（弘文堂、2022 年）（共著）

『環境法』（成文堂、2023 年予定）（共編著）

主要論文（近年のもの）

「環境公害訴訟における証明責任：伊方原発訴訟最高裁判決の再検討と福島原発賠償訴訟における立証のあり方」帝京法学 32 巻 1 号 369-394 頁（2018 年）

「原発事故被害による原状回復訴訟の現状と傾向」日本土地環境学会誌 28 号 101-117 頁（2021 年）

「環境集団訴訟の手続法的課題とその動態性 -福島原発被害回復訴訟の現場から-」法律論叢 93 巻 6 号 187-245 頁（2021 年）

「環境訴訟における選定当事者制度の活用の課題」法律論叢 95 巻 2=3 合併号 99-122 頁（2023 年）

「最高裁判所の越権行為に対する規律と是正：福島原発避難者訴訟最高裁判決の民事手続上の問題点」判例時報 2543=2544 号 129-134 頁（2023 年）

意見書（4）

いわき市民の被害の実態と被害に付随した国の責任

2023年6月末日

関 礼子 関

【目次】

1. 仙台高裁判決が捉えた／捉えそこなった被害の実態
2. 低線量被曝の環境という汚染下（未除染下）で住み続けた被害
3. 「ふるさと損傷」被害と「土地に根ざして生きる権利」
4. 国の規制権限不行使の無責任の意味するところ

【主張の要点】

仙台高裁判決は、地裁判決より一步進んで被害を捉えたものの、①損害の終期を2011年12月末としてそれ以降の被害実態を判断せず、②汚染下（未除染下）での生活を強いられたいわき市民の人権侵害を、あたかも法律上保護されない権利であるかのように扱い、③汚染下での生活被害を過小評価してしまっている。また、④長期に及ぶ「ふるさと損傷」被害について検討せず、社会関係資本、優れた地域資源のなかでの生活、地域の文化や伝統への誇りなど広範に及ぶ被害の重大性と継続性を見過ごしてしまった。このことは、⑤土地に根ざして生きてきた住民の権利侵害と捉えるべきものである。

加えて、仙台高裁判決は、原発事故被害をもたらした国の責任の重大性を認めながら、国の損害賠償責任を退けた。およそ論理的でない判決は、2022年6月17日の最高裁判決に捕らわれた結果であると推測されている。この最高裁判決は、国が規制権限を行使したとしても事故は防げなかったから国に責任はないと判示するものだった。菅野博之判事は補足意見で、国が被害者の救済の最大の責任を担うために原賠法による補償システムがあると論じた。この補足意見は、原発事故避難者訴訟における東京電力の主張、および最高裁に提出された元最高裁判所判事の千葉勝美意見書を彷彿とさせ、①司法の独立性に対する疑義が生じる。また、菅野補足意見は、②原賠法の賠償スキームにはない被害（たとえば「ふるさと」の被害）が、裁判で東京電力の損害賠償責任が認容された結果、「第5次追補」に書き込まれたという視点も欠落させてしまう。

変動する社会のなかで、司法は人権の保護と進化に貢献もし、後退もさせる。規制権限を行使せず、万が一にも起こしてはならない原発事故の発生を許しただけでなく、汚染下で生活することを強い、いわき市民にふるさと損傷被害をもたらした国が免責されるならば、再び「国策」として推進されつつある原子力発電事業の安全性に禍根を残す。

本件いわき市民訴訟において、2022年6月17日最高裁の判断を正すことは、いわき市民の権利救済だけでなく、健全なエネルギー政策の形成に資するものと意見する。

1. 仙台高裁判決が捉えた／捉えそこなった被害の実態

いわき市民訴訟が国・東京電力に対する損害賠償請求である限り、被害事実を的確に把握することは、その被害をもたらした責任の所在を明らかにするうえで重要である。では、いわき市民訴訟仙台高裁判決は、何を損害として捉え、何を損害と捉えなかったのか。その結果、どんな責任を免罪することになったのか。

(1) 地裁判決の事実認定の誤りの是正

地裁判決は、いわき市の被害について、福島原発事故直後の3～4月と、それ以降にわけて損害を認容した。被害の終期は「屋内退避区域（避難指示対象区域）の居住者」については9月末、「自主的避難等対象区域の居住者」は12月末とした。また、福島原発事故直後の被害について、市民生活の混乱、不安、恐怖、放射線被ばくのリスクに合理的不安があり、相双地区と同等の被害が認められるが、「3月終わり頃又は4月以降は、市民生活の混乱状況や放射線被ばくのリスクに合理的な不安を覚える状況は、徐々に収まっていった」（490頁）と述べた。

しかし、筆者が仙台高裁に提出した意見書に記したように、4月以降も①4.11地震のような後続地震、大雨や台風による事故再発の不安が存在していた。また、②4月以降は、いわき市のみならず北関東にかけて放射能汚染が及んでいることが明らかになる時期で、母乳調査で放射性ヨウ素やセシウムが検出され（4月）、子供の尿からセシウムが検出され（5月）、尿中のセシウムは避難しなかった子供で微増したことが報告された（7月）。局所的に放射線量が高い「ホットスポット」が問題となり、いわき市でも説明会を開催、避難を希望する人に住宅をあっせんした（6月）。文部科学省が公表した放射性セシウムの土壤汚染マップでいわき市に線量の高い地域があることがわかり（8月）、いわき市を含む8県102市町村が「汚染状況重点調査地域」に指定された（12月）。

こうした外形的な状況だけを見ても、「合理的な不安を覚える状況は、徐々に収まっていった」という事実認定に誤りがあったことは明確である。

いわき市民訴訟仙台高裁判決は、3～4月とそれ以降を区分せず、2011年12月までを一括して、「自主的避難対象区域」と「屋内退避区域」の損害を認容した。これにより、地裁判決が4月以降に、「市民生活の混乱状況や放射線被ばくのリスクに合理的な不安を覚える状況は、徐々に収まっていった」という事実認定の過ちが正された。

(2) 高裁判決が捉えた損害とその損害終期のズレ

高裁判決は、「本件事故により大量の放射線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」（29頁）、「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、放射性被曝の危険と恐怖、事故後の地域生活の混乱やこれにより日常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」(30頁)など、被害の深刻さを認めた。

言うまでもなく、原発事故によって放出・拡散・汚染された放射性物質が除去されない限り、被害は続く。しかし、仙台高裁判決は、①一般の大人の損害の終期を2011年12月末とし、②異なるフェイズを持つ損害(汚染下での生活を余儀なくされた被害、「ふるさと損傷」に係る被害)を見過ごした。

2011年12月末という終期は、地裁判決と同じく冷温停止宣言(通常の冷温停止ではなく、「原子炉が冷温停止状態に達し、発電所の事故そのものは収束に至った」ことの宣言)を判断基準とした(31頁)。

また、仙台高裁判決は、汚染の継続、それによる不安や行動制約、汚染下(=低線量被曝下)の生活の継続について、以下のように具体的に被害の存在を認めている。

「空間放射線量は、その後低下し、低線量被曝の指針水準を概ね下回るようになったが、土壤汚染は続き、食品の出荷制限も、事故当初にされた原乳や野菜などの出荷制限はその後解除されたものの、山菜やきのこなどの出荷制限は続くことになった」(30頁)

「いわき市民など自主的避難等対象区域や屋内退避区域に居住していた原告らは、(略)放射線被害の具体的な危険に直面し、自主的避難を余儀なくされた原告は住み慣れた自宅や地域から離れ、不便な避難生活を送ることを余儀なくされた上、先の見通しのつかない不安や知覚できない放射線被曝に対する恐怖や不安、これに伴う行動の制約や、自然や社会の環境の変化等により、事故前の平穏な日常生活を奪われ、著しい精神的苦痛を被ったものといえる」(31頁)

「上記の恐怖や不安、これに伴う行動の制約や、自然や社会の環境の変化等による苦痛の内容や程度は、原告ごとに様々であるが、屋内退避が指示されたほかは、いずれも本件事故による社会の混乱や低線量被曝の環境下での生活が強いられることにより生じる」(31頁)

しかしながら、土壤汚染の継続の時期、出荷制限・自粛の解除の時期、「低線量被曝の環境下の生活」の継続時期については検討せず、あたかもそれらの被害も2011年12月で終期を迎えたかのように判示している。冷温停止宣言は、さらなる原子炉の暴走・爆発による追加的な汚染の可能性が小さくなったことを示すとしても、既に汚染された地域が原状回復されたことを意味しない。損害終期の判断は、新たな事故発生の懸念を減じさせた冷温停止宣言ではなく、土壤汚染の度合いや低線量被曝のリスクを下げるために実施された除

¹ 18歳以下の子供と妊婦については損害の終期を2012年8月31日としている(31頁)。ただし、本稿は、年齢や妊娠の有無にかかわらず共通する損害の部分(「一般の大人」のみを議論の対象とする。また、以下は主として「自主的避難対象区域」を念頭に論じる。

染の時期を参照すべきであったし、作物によって異なるとはいえ出荷制限・自粛の解除時期を具体的に検討・勘案して判断すべきであった。

2. 低線量被曝の環境という汚染下（未除染下）で住み続けた被害

ここでは、2011年12月以降のいわき市の被害実態を例示しながら、仙台高裁判決が切り捨てた、汚染下で住み続けた被害を議論の遡上にあげる。

(1) 事実経過から見たいわき市民の被害の継続

「汚染状況重点調査地域」に指定されたいわき市に住み続けることは、国際的に認められている健康権の侵害状況を甘受するという事であった。低線量被曝の環境汚染下で住み続けることを余儀なくされている以上、将来の健康リスクへの不安を解消しうる合理的根拠は見いだせない。健康とは、現在だけでなく将来の健康への保証を含むのだから²、健康な生活、平穏で幸福な生活が侵害されている状況は、（効果が不十分であるとしても）除染が行われるまでは解消されない。いわき市では、自主避難者が相次いだだけでなく³、滞在者の間でも徐々に原発事故や放射能の話題を避ける状況が生まれていたが、被害が潜在化するに伴って、滞在者の不安がいかに深刻で、どれだけ長く継続していたかは見えにくくなった。原賠審の第15回審議会でも、自主避難者の被害についてヒアリングが行われたが、滞在者については行われなかった。

2022年12月の第5次追補（「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第五次追補（集団訴訟の確定判決等を踏まえた指針の見直しについて）」）もまた、放射線被曝の恐怖や不安は、2011年12月に「事故そのものの収束を宣言したことにより概ね解消された」（39頁）として、自主避難者と滞在者の別なく終期を定め、2011年12月以降も汚染下での生活を強いられた被害を賠償の対象から外してしまった。

いわき市では、2011年12月以降に、「放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合」（同上）はなくなったのだろうか。否である。たとえば、新潟県では自主避難者への民間賃貸住宅借上げ制度の受付を、申し込み動向に鑑みて2012年12月まで延長したし、福島県が自主避難者への住宅の無償提供打ち切りの方針を示したのは2015年5月であり、実際に打ち切ったのは2017年3月末である。

いわき市の除染計画の発表は2011年12月で、優先的に除染するとされた「追加被曝線量が年間5ミリシーベルト以上、原発から30キロ圏内を含む地域、子どもの保育・教育施設」の除染終了は2014年度末、いわき市全体の除染終了は（上記無償提供打ち切りと同じ）

² ジョルジュ・カンギレム、滝沢武久訳 1987『正常と病理』法政大学出版局、177頁。

³ 自主避難とは、やむにやまれずの危機回避行動である。多くは母子避難という形態で、2011年12月以降も継続していたことは、「汚染下で住み続ける被害」の深刻さの現れでもある。

2017年であった⁴。

このように、いわき市民訴訟が提訴された2013年3月11日以降も滞在者の不安は続いていた。2013年7月に浜通り医療生協（小名浜地区）が導入したFTF（Fast Track-Fibre、服を着たまま全身のガンマ線を短時間で検出する放射線測定器）は、2013年度末までの9か月で922件の測定をするほど需要が高かった。冷温停止宣言が出されたとはいえ、福島第一原発は予断を許さず、同じ2013年、「福島第一原発の停電に伴う冷却システムの停止や、未だ収束の目途が立っていない汚染水問題などのトラブルが続き、そのような中で11月に始まった4号機燃料取出しなどに対し、多くの市民の皆様が不安を抱いている状況を踏まえ」て、いわき市長が現地を視察、東京電力に強く申し入れをした事実もある⁵。2015年、いわき市のタウン誌には「一見、落ち着いた生活を取り戻したように」見えるが、「いわき市全体が言いようのない不安に包まれている」「不安な空気の中に、原発事故の影響が多くを占めていることは周知の事実」という記事が掲載されている⁶。原発事故や放射線被曝をめぐって緊張感や脅迫感は続いており、家庭菜園の作物の摂取を忌避する状況など、家族の間でさえ放射能をめぐる不協和音や感情の行き違いがあった。これらはすべて汚染下で住み続けたいわき市民の具体的な被害継続の例であり、被害は2011年12月以降も継続していたのである。

（2）汚染下で住み続ける被害（＝生存を基盤とする人格権侵害）

損害の認定には被害の実態把握が必要であるが、仙台高裁判決は被害の検討を欠いたまま損害の終期を2011年12月までとし、その期間の「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」と判示した（31頁）。

「法律上保護される利益」の範囲を決定することは、翻って、「法律上保護されない利益」の範囲を決定することでもある。いわき市は、「事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的」にした「放射性物質汚染状況特別措置法」に基づき、「除染実施区域」となった。そして、2011年12月に「追加被曝線量が年間5ミリシーベルト以上、原発から30キロ圏内を含む地域、子どもの保育・教育施設を優先的に実施」する除染計画を発表した（朝日新聞2011年12月23日）。

つまり、いわき市民は、2011年12月以降も、除染が必要な環境下での生活を余儀なくされていたことになる。ICRP（国際放射線防護委員会）は、一般公衆の実行線量限度を1ミリシーベルトと定めており、そこから外れて汚染の受忍を強いられること自体が環境正義

⁴ なお、2023年6月7日現在であっても、いわき市（旧山田村区域）では、山菜・きのこ（たけのこ、ぜんまい、こしあぶら、さんしょう、原木なめこ、野生きのこ）の摂取・出荷の自粛要請は続いている。

⁵ いわき市行政経営部広報広聴課および東日本大震災・いわき市復興のあゆみ2013年度プロジェクトチーム2014『東日本大震災・いわき市復興のあゆみ2013』いわき市、35頁。

⁶ 馬目和子2015「市内覆う不安な空気 普通の生活の大切さ知る（3.11から4年4か月——「明日のいわき」のために39）『いわき発 月間りい〜ど』23-7、36頁。

に反する。白血病の労災基準のひとつが1年に5ミリシーベルト超という点からみても、除染すべき場所が未除染なままの環境下で暮らさざるを得ないことから生じる不安、苦痛、行動制約は看過しえず、その被害は2011年12月以降も継続していたとみるのが相当であるところ⁷、仙台高裁判決は被害の継続を見過ごし、結果的に、除染が必要な汚染下で暮らす被害は法律上保護されなくて良いとしたのである。

2022年6月17日最高裁判決の三浦守裁判官による反対意見は、「生存を基盤とする人格権は、憲法が保障する最も重要な価値であり、これに対し重大な被害を広く及ぼし得る事業活動を行う者が、極めて高い安全性を確保する義務を負うとともに、国が、その義務の適切な履行を確保するために必要な規制を行うのは当然である」(34頁)と意見している。低線量被曝下といえども、除染を実施すべき環境下での生活は、「生存を基盤とする人格権」を損なうものである。仙台高裁判決が被害の継続を詳細に検討すれば、損害の終期を2011年12月とし、憲法が保障する人格権を「法律上保護されない利益」に貶めてしまうことはなかっただろうと悔やまれる。

(3) 汚染下で住み続ける被害で参照しうる判例

それでは、少なからぬ住民が自主避難を余儀なくされるほどの環境汚染下(未除染下)で暮らす被害は、どの程度の損害として認められ得るだろうか。旧通商産業省公害保安局編『産業と公害』によると⁸、放射線物質による環境汚染は公害のひとつである。そこで、環境汚染下で住み続ける損害を、公害・環境汚染の判例と比較し、検討してみる。

分譲地の地中にベンゼン等が含まれていたことによる損害賠償請求訴訟で、岡山地裁判決(2011年5月31日)は、土壌汚染があった土地に住み続けたことは「一般的に不快を感じ得る事情であった」として、宅地の売主と仲介業者に対し不動産の損害賠償を認めたが、広島高裁の控訴審判決(2012年6月28日)は、原判決文に「土壌汚染の存在する住居に住み続けたことによる慰謝料は1か月あたり10万円を下らない」という一文を付加している⁹。

廃棄物処分場の火災で1~2日間の避難を余儀なくされ、もしくは自宅に留まり、鎮火後も煙害など長く生活に影響があったことに対する損害賠償請求訴訟で、那覇地裁判決(2007年3月14日)は、火災当日から翌日の鎮火までの精神的・肉体的苦痛に対する慰謝料として10万円、その後約4か月間、煙害や悪臭で「窓を閉め切った生活を強いられ、その間気管支、のど等の不調、発疹、かゆみ等の症状に悩まされ」、「日常生活や農作業に深刻な影響

⁷ 20ミリシーベルト基準からすると何ら問題にならないという見解もありうるが、後だしじゃんけんて事故後に20倍に跳ね上げた基準を、一方的に押し付けて受忍を強いるのは環境不正義と言わざるを得ない。

⁸ 旧通商産業省公害保安局編1972『産業と公害』通産資料調査会。

⁹ LEX/DBインターネットTKC法律情報データベース文献番号25482215(岡山地裁判決)、25482114(広島高裁判決)。

を受けていたものと認められる」として、別途 20 万円の慰謝料を認めた¹⁰。

強制力のない一時的避難を伴い、あるいは滞在し、長期にわたって汚染下で住み続けた被害という点で、これら事件はいわき市民の被害と共通する。そして、これら判決をいわき市民訴訟高裁判決と比較するならば、そこで認容された賠償額は原発事故被害を過少評価したものと懷疑せざるを得ない。中小の民間事業者が限定的な地域にもたらした損害よりも、国策で推進し、経団連の会長や評議員会議長を何名も排出してきた大企業の原発事故賠償責任が軽くなるというのであれば、著しく公平性を欠くと言えよう。

(4) 汚染下で住み続ける被害を放置した国の責任

もっとも、いわき市民の被害が軽く見積もられた要因のひとつは、国の避難指示等区域の設定を、そのまま損害賠償にリンクさせてきたことにある。緊急時対応の際は機械的に線引きされることも致し方ないが、いわき市の場合は、20～30 キロ圏内にあった北部の屋内退避区域が、恣意的に、合理的な説明なく緊急時避難準備区域から除外された経緯もある。

そこにある被害の深淵を直視せずに、原発事故後の制度的かつ恣意的な区域設定をもとに被害の有無を表層的にしか捉えず、被害者にさらなる苦痛を強いてきたことは、国の原発事故後の対応に帰責するところが大きい。国の原発事故に対する責任は、規制権限不行使によって事故を発生させたという点にだけでなく、原発事故後に無用な被曝はさせないという未然防御の対応が不十分だったところにも存在する¹¹。原発事故後に汚染下で住み続けることを放置した国の責任を強く指摘しておきたい¹²。

3. 「ふるさと損傷」被害と「土地に根ざして生きる権利」

住宅分譲地の土壤汚染や火災による煙害・悪臭の事例と異なって、広域汚染下で住み続ける被害は、個々の住民の不快感や違和感、生活への支障にとどまらず、「ふるさと損傷（地域社会の損傷）」という質の異なる実被害＝人権侵害を生み出していた。法益は抽象的・客観的であるとしても、被害は常に具体的・現実的に示し得る¹³。以下、いわき市の「ふるさと損傷」について素描し、その持つ深刻さを明らかにする。

¹⁰ 同上、28130982。福島原発事故でも、避難、窓を閉め切った生活、マンガ『美味しんぼ』で議論となった鼻血、農作業への影響など、同様の被害形態がより長期かつ深刻なものとして生じたことを想起したい。

¹¹ 未曾有の原発事故災害の発生をまえに、十分な対応をとることができないのは当然として、その不十分な対応を後に是正することなく、被害者に不利益を受忍させてきたという点は看過しえない。

¹² この点、自主避難者が求めてきた「避難する権利」は、汚染下で住み続けるという人格権侵害から自衛する正当性を求めたものといえるだろう。

¹³ 高橋則夫 2007『対話による犯罪解決』成文堂、29 頁。

(1) 広域多核都市における共同性と被害の連鎖

いわき市は1966年の市町村合併によって生まれた、浜通りの広域多核都市である。合併前の地域のまとまりや文化、歴史が引き継がれてきたが、原発事故によって、人々の暮らしの共同性が損なわれ、傷つけられるという「ふるさと損傷」被害が生じた。

「ふるさと」とは関係概念であり、「人と自然とのかかわり」「人と人とのつながり」「持続性・永続性」という要素が三位一体になったものである。したがって、「ふるさと損傷」は、良好な自然環境のなかで育まれた生活文化や社会関係資本（互酬的關係やネットワーク）、郷土の誇りやアイデンティティなどへのダメージを伴う。

自然や生態系は、人と自然とのかかわりのなかでつくられ、維持される。山林や田畑、川や海は、人々の生業の舞台であると同時に、生活に潤いや活力を与える自然資本ないし生態系資本である。まず、①人と自然のかかわりが損なわれることで、自然（生態系）資本が損なわれ、暮らし方・生き方が損なわれる。次に、②人と人との関係性に影響を与え、社会関係資本を損ない、人間関係や社会関係に影響を与え、③それらが後継者や後継ぎ不足、人口流出、交流人口の減少を招き、耕作地の放棄や伝統文化の損傷といった形で地域の持続性や永続性を損ない、景観や民俗、観光資源など地域資本（文化資本）を損なっていく。

これら生活における実損害である自然資本、社会関係資本、文化資本への被害の連鎖のなかに、平穏生活権をはじめとする権利侵害の判断要素が位置づけられる。「ふるさと」は、「かたち」にではなく「精神」にその本質を見いだし得るのであり、「自然と人間が結び人間たちが共有世界を守りながら生きる精神」へのダメージは¹⁴、「ふるさと損傷」被害の根本である。換言すれば、「土地に根ざして生きる」という当たり前を可能にしていた諸権利を削られることが「ふるさと損傷」被害の内実である。

(2) かかわり、つながり、永続性へのダメージの連鎖

いわき市の面積の7割強は森林である。放射性物質に汚染された森林の再生は重点施策のひとつであり、そこには明治時代の官有林下戻し（引き戻し）運動で、先人が生活のために苦勞して取り戻した森林が含まれる。いまだ未除染の山林とは、生活圏として利用され、先人が苦勞して引き戻してきた里山でもあった。林業のみならず、野生の山菜、キノコ、薪を産出してきた森林が汚染され、人がかかわれなくなると、自然（生態系）は遷移して荒れてしまう。こうした自然（生態系）資本の損傷は、周回する季節とともにあった地域の暮らし方や人々の生き方にダメージを与える。中山間地域では、高齢者であっても足しげく山野に入り、採取した山菜・キノコを販売所に並べ、それを目当てにやってくる人を喜ばせたものだが、原発事故後は規制がかかり、賑わいもなくなった。原発事故は、地域が活性化する術をもぎとり、「天然物採取の国」という我が国の民俗にもダメージを与えた¹⁵。

¹⁴ 内山節 2010『共同体の基礎理論——自然と人間の基層から』農山漁村文化協会、32頁。

¹⁵ 柳田国男 1967『明治大正史 世相篇』平凡社（東洋文庫）、51頁。

平地に目を転じると、収穫物の放射線量を測定し、食べたり配ったりするまでに1~2年、屋敷周りのタケノコについては3~4年かかった。この間の農作物の被害を、単に営農損害としてみると、被害の大きさを見誤ることになる。自家用の作物をつくるということも含め、「いわきの人にとって田畑をつくれないうのは大問題」である。つくっても、喜んで食べてもらえないとなると、「生き甲斐や、励みがなくなる」¹⁶。生き甲斐がなくなれば、農地の維持や次世代への継承に期待が持てない。後継者がいなくなれば、農事暦とともにあった民俗文化の継承にも影響が出る。景観も変わる。自然（生態系）資本の損傷は、社会関係資本の損傷を招き、やがては景観や民俗文化など地域資本（文化資本）の損傷につながるのである。

海川での釣りや遊びもダメージを受けた。いわき市は首都圏からの交通の便も良く、いわき七浜、ゴルフ場、湯本温泉やハワイアンズ、「常磐もの」として市場で高値の取引されていた海の幸など、観光に資する地域資源の宝庫だった。なかでも観光客の舌をうならせる「常磐もの」は、県外の親戚や知人に贈って喜ばれる、自慢の逸品だった。しかし、原発事故後に相次いだ汚染水漏れや、「処理水」の海洋放出計画で、いわき市の誇る海産物の価値や食文化は大きく損なわれることになった。被害は事業者にとどまらず、いわき市民の誇りとアイデンティティを傷つけるものだった。

(3) 「ふるさと損傷」が示す被害の全体性

個人の名誉棄損や尊厳を傷つける行為、あるいは企業のブランド価値を損ねる行為が、権利侵害として損害賠償責任を問われ得るならば、地域社会の共同性を損ねる行為に対しても損害賠償責任が生じ得ると解して不都合はない。地域社会の成員が田畑で作物を育て、先祖が守ってきた山野で山菜やキノコを採取し、分け合い、季節を感じる生活に喜びと生き甲斐を感じ、家族や近隣住民とともに祭や行事を楽しむ。豊かな自然に囲まれて子供を育て、地域活動に貢献し、やがて年老いてふるさとの土になる。原発事故は、こうした平凡な日常を傷つけ、平穏に、幸福に暮らす権利を侵害した。こうしたすべてを積み重ねてはじめて、原発事故による被害の全体像が見えてくる。

いまま原発事故後の生活は、地域で育つ子供たちや地域で暮らす大人たちに、喉に刺さった小骨のような違和感をもたらしている。原発事故以前のように、無邪気にいわきの自然、文化、伝統、特産品を誇れなくなったこと、いわきでの暮らしに引け目を感じるがあること、自らのアイデンティティの源であるふるさとが傷つけられたということ、その連鎖のなかに「ふるさと損傷」の苦痛が存在するのである。

(4) 土地に根ざして生きる権利の侵害

「ふるさと」に内包される権利について論じると、国や東京電力の代理人は、しばしば「ふ

¹⁶ 2022年2月8日ヒアリング。

るさを持つたない人もいる」と反論する。だが、持たない者がいるからといって、持てる者から奪ったり傷つけたりすることは正当化できない。述べてきたように、「ふるさと」は、自然とかかわる暮らし、人とつながる暮らし、そのような暮らしが世代を更新しても続いていく場所であり、共同性であり、その土地に根ざした「生き方」にかかわるホリスティックな関係性を意味している。したがって、「ふるさと」は、その土地で生きてきた人々が時間と手間をかけて作り上げてきた、いわば無形の「資産」である。土地に根ざして生きることは、平穏生活権や家族の権利、幸福追求権や平和的生存権、人格権や環境権など、日本国憲法上の権利から国際的に認められている権利、生成途上にある権利など、権利の束のうえに成り立っている¹⁷。「私」が家族とともに、親族が近くにいるこの土地で、田畑や家庭菜園をつくり、職場の友人と語り、釣りや山菜取りを楽しみながら生活している、その「私の生活」が原発事故によって削がれたことが「ふるさと損傷」であり、そのことで侵害されているのが権利の束としての「土地に根ざして生きる権利」なのである。

4. 国の規制権限不行使の無責任の意味するところ

述べてきたように、「ふるさと損傷」とは、自然に対する信頼が損なわれたなかで、被曝リスクを懸念しながら生活する苦痛を内包している。自然とのかかわりを自制し、日常生活に行動規制をかけ、生活文化や民俗行事を変化させ、地域および地域社会で生活する人々のアイデンティティを棄損する「ふるさと損傷」被害は、直接的には東京電力によってもたらされた。では、「国策」で原発を推進してきた国には、福島原発事故を発生させ、住民を汚染下で住み続けさせた原発事故対応に責任はないのだろうか。

仙台高裁判決は、丁寧に事故に至る経過を検討し、「経済産業大臣が技術基準適合命令を発すべき義務を怠ったこと」(17頁)、「本件事故を回避することができる相当程度高い可能性があったこと」(21頁)、「技術基準適合命令を発しなかった不作為」があったこと(24頁)を認めながら、結論において、「違法に損害を加えたと評価することまではできない」(29頁)と国の責任を認めなかった。このような論理矛盾(ちゃぶ台返し)の背景には、2022年6月17日最高裁判決の存在があっただろうと推測されている。

(1) 2022年6月17日最高裁の統一判断

生業、千葉、群馬、愛媛の4つの避難者訴訟で、最高裁が示した統一判断は、「経済産業大臣が(略)規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることができない」「規制権限を行使して津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けなかったことを理由として、(略)国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任を負うということとはできない」という

¹⁷ 関礼子 2019「土地に根ざして生きる権利——津島原発訴訟と「ふるさと喪失／剥奪」被害」『環境と公害』48-3、49頁。

ものだった（11頁）。

菅野博之裁判長による補足意見は、この多数意見に至る論理をより明確に示している。菅野補足意見によれば、原発事故については国が「補償の任」を担うべきで、そのために原賠法があり、国は東京電力へ損害賠償等のために資金援助をし、復興庁の設立や被災地域復興の取り組みを進めてきたのである。国家賠償法は、作為・不作為の不法行為責任を問うものだから、「本件地震が余りに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったため、長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避できたとは判断するには無理が大きすぎる」（15-16頁）から、国家賠償責任を問えないという。

だが、規制権限の行使によって必ず本件事故を回避できたか判断するには無理があるというのと同じように、規制権限を行使していても本件過酷事故のような事態に至ったと判断することにも無理がある。政府事故調査委員会の委員でもあった吉岡斉は、「周到な危機発生予防対策を講じていれば、大量の放射能を外部にまき散らす過酷事故に発展せずすんだ可能性がある」と述べている。「東日本太平洋岸には、福島第一原発（6基）以外にも、4か所（9基）の原発がある。（略）それらは各々、地震動と津波による危機に直面しながらも、過酷事故を回避できた。また福島第一原発の5・6号機も、空冷式の非常用ディーゼル発電機1台が生き残ったおかげで危機を回避できた」のも事実なのである。¹⁸

（2）スライド適用された「司法的救済スキーム」

菅野補足意見は、第一に、東京電力が複数の避難者訴訟で主張してきた、原賠審の中間指針に基づき十分な賠償を行ってきた（むしろ過払いである）という主張を連想させる。また、第二に、元最高裁判事の千葉勝美が最高裁に宛てた意見書が示した、中間指針等と自主賠償基準による「司法的救済スキーム」は「貴重な司法的救済の先例となる遺産というべきもの」（14頁）という評価を思い起こさせる。千葉意見書は、「中間指針等は、本件原発事故と相当因果関係の認められる損害以上のものになるように慰謝料額を慎重に検討して設定したもので、（略）被害者の損害が公平に大量に迅速に救済される唯一の方法である。最高裁としては、このような観点から、統一的な判断を示す必要が」あるとまで述べていた（3頁）。

2022年6月17日の最高裁判決は、これまでに東京電力が法廷で主張してきた弁済の抗弁や、原賠法による補償で足るという千葉意見書の主張を、国にスライドして適用し、統一的に判断したもののようになっている。そのため、後藤秀典の最高裁と国、東京電力が巨大法律事務所を通して影響関係にあるという指摘に加え¹⁹、団藤重光ノートの公表で司法の独立に対する信頼が揺らいでいることと相まって²⁰、①果たして最高裁判決は公正であったか

¹⁸ 吉岡斉 2011『新版 原子力の社会史——その日本的展開』朝日新聞出版、382頁。

¹⁹ 後藤秀典 2023「「国に責任はない」原発国賠訴訟・最高裁判決は誰がつくったか——裁判所、国、東京電力、巨大法律事務所の系譜」『経済』332、136-146頁。

²⁰ 大阪弁護士会 2023「大阪空港公害訴訟事件に係る団藤重光元裁判官の指摘を踏まえ、改めて司法権の独立の徹底を求める会長声明」（大阪弁護士会 HP、<https://www.osakaben.or.jp/speak/view.php?id=316>）。

という疑義が生じかねない。

また、原賠審の中間指針に委ねれば円滑に賠償が行われるという菅野補足意見は、②原賠法の賠償スキームでは承認されない被害（たとえば「ふるさと」の被害）があり、その被害が中間指針等では十分な賠償が行われず、裁判で認められて、はじめて損害賠償の対象になったという視点も欠落させている。

(3) 規制権限不行使を正当化しうるか

さらに問題なのは、「国策として、法令の下で原子力発電事業が行われてきた以上、これによる大規模災害については、被害者となってしまった特定の人達にのみ負担をしわ寄せするのではなく、損失補償の考えに準じ、国が補償の任を担うべきであり、それは結局、電力の受給者であって国の実態をなす我々国民が広く補償を分担することになる」というくだけりである（13頁）。経済産業大臣がなすべき規制をなさないで生じた被害を、当たり前のように国民の負担とすることには疑義が生じる。

安全性は原発稼働の前提条件である。安全性を高めるためになすべき規制権限を行使せず、万が一にも起こしてはならない原発事故の発生を許しただけでなく、汚染下で生活することを強い、いわき市民にふるさと損傷被害をもたらした国の責任を認めることは、安全なエネルギー社会への展望を拓くことに資するだろう。理（ことわり）のない2022年の最高裁判決に捕われることなく、この判決を自らが正していく最高裁であることを願いたい。

【意見書執筆者の略歴等】

1966年北海道生まれ。博士（社会学）。帯広畜産大学畜産学部講師・助教授を経て現在立教大学社会学部教授。社会学系コンソーシアム理事長。専門は環境社会学・地域環境論。関連する論文・著書に、『福島原発事故は人びとに何をもちたのか』（近刊, 新泉社, 共編著), *Deprivation of Furusato: The damage faced by evacuees after the Fukushima nuclear power plant accident* (2023, *Japanese Journal of Sociology*, 32-1), *Handbook of Environmental History in Japan* (2023, MHM, T. Fujihara ed.), 『被災と避難の社会学』（2018, 東信堂, 編著）, 『“生きる”時間のパラダイム——被災現地から描く原発事故後の世界』（2015, 日本評論社, 編著）, 『鳥栖のつむぎ——もうひとつの震災ユートピア』（2014, 新泉社, 編著）など。

意見書（5）

原子力損害賠償の問題点と被害回復に向けた国の責任

除本理史（大阪公立大学 大学院経営学研究科 教授）



【目次】

はじめに

- 1 「絶対的損失」を慰謝料として評価することは、原状回復を図るためのきわめて重要な手段である
 - 1.1 「支払われざる被害」とは何か
 - 1.2 「絶対的損失」を慰謝料として評価すべきこと
 - 1.3 原賠審第5次追補の問題点
- 2 福島復興政策の問題点と国の責任
 - 2.1 不均等な復興
 - 2.2 一人ひとりの生活再建と復興に向けて
 - 2.3 長期的な復興課題と国の責任

【主張の要点】

- ・原発事故被害においては、事後的に取り返しがつかない被害（不可逆的かつ代替不能な「絶対的損失」）があるため、貨幣的価値によって被害を完全に原状回復することはできず、「支払われざる被害」はつねに残る。したがって、金銭賠償によって被害を完全に回復することはできないが、被害の総体と賠償との間のギャップを埋め合わせる努力をすべきである。「絶対的損失」を慰謝料として評価することは、そのためのきわめて重要な手段である。
- ・国の原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）は、原発事故被害の賠償のガイドライン（指針）を策定してきた。原賠審が2022年12月に決定した第5次追補は、筆者が「ふるさと喪失の慰謝料」と呼んできたものに相当する慰謝料項目などを、ある程度増額したものの、その中身は被害実態に見合っていない。原賠審は、今後とも被害実態に即した指針の見直しを続けるべきである。
- ・原発事故の被害回復のためには、金銭賠償だけでは不十分であり、原状回復に向けた政策的措置が求められる。しかし、これまでの政策には、復興の不均等性を拡大するなどの問題点がある。国は、福島原発事故をめぐって問われている責任（法的責任、および政治的・政策的責任を含む）を踏まえ、従来の福島復興政策を見直し、「一人ひとりの生活再建と復興」に資する施策・措置を継続的に実施すべきである。

はじめに

東京電力福島第一原発事故による被害者が国に損害賠償を求めた4件の集団訴訟で、最高裁第二小法廷（菅野博之裁判長）は2022年6月17日、国の責任を認めないとする判断を下した。判決の中で、菅野裁判長は補足意見を述べているが、国賠責任を認めないという前提の下で、原子力損害賠償を公共事業における損失補償と同様のものと見なす誤りを犯している。国賠責任の有無については議論が続いており、それを措くとしても、原子力発電の便益が原発事故のコストを上回るといえるのかについても疑問なしとしない。

少なくともいえることは、これまで「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）に基づき実施されてきた東京電力の損害賠償が、被害実態に見合ったものではないということである。そもそも筆者らが指摘してきたように、避難指示区域外の賠償はきわめて低額であり、また「ふるさとの喪失／剥奪」に関しても慰謝料として評価されていないなど、重大な欠落があった。また2022年12月、原賠審は中間指針の見直し（第5次追補策定）を行ったが、そこにおいても、区域間の賠償格差をさらに広げたことなど、多くの問題点が指摘されており、継続的な見直しが必要となっている。

加えて、被害の原状回復には、金銭賠償だけでは十分でなく、様々な政策的措置の実施が不可欠である。しかし、現在の福島復興政策はハード面の公共事業が中心であり、被災者一人ひとりの生活再建と復興に資するものとはいえない。原子力災害からの復興には長期の取り組みが必要であり、この点においても国の責任は重大である。

1 「絶対的損失」を慰謝料として評価することは、原状回復を図るためのきわめて重要な手段である

1.1 「支払われざる被害」とは何か

福島原発事故による被害は、きわめて広い範囲に及んでおり、大規模である。この全体像を捉えることは容易ではないが、ここではまず環境経済学の立場から、被害実態を把握していくための基本的な視角を述べておきたい。

原発事故による被害には、金銭換算できるものもあるが、それ以前に、実物レベル（素材面）で各種の被害が生じているという点がまず重要である（図1のA）。今回の事故では、大量の放射性物質が大気や海に放出され、土壌を汚染した。その結果、食品の汚染が広がり、消費者に不安を引き起こした。人体への悪影響も懸念される。とくに、事故収束にあたる労働者の間に深刻な被曝が広がっている。

汚染や被曝の影響は、貨幣タームの被害（金銭換算された被害）としてもあらわれる（図1のB）。ここでは次の3つの視点が必要である。

第1に、農林水産物など、価格を有する財・サービスの被害がある。損害額の算定方法の問題はあるものの、これは貨幣評価が比較的容易な被害である（図1のB-①）。

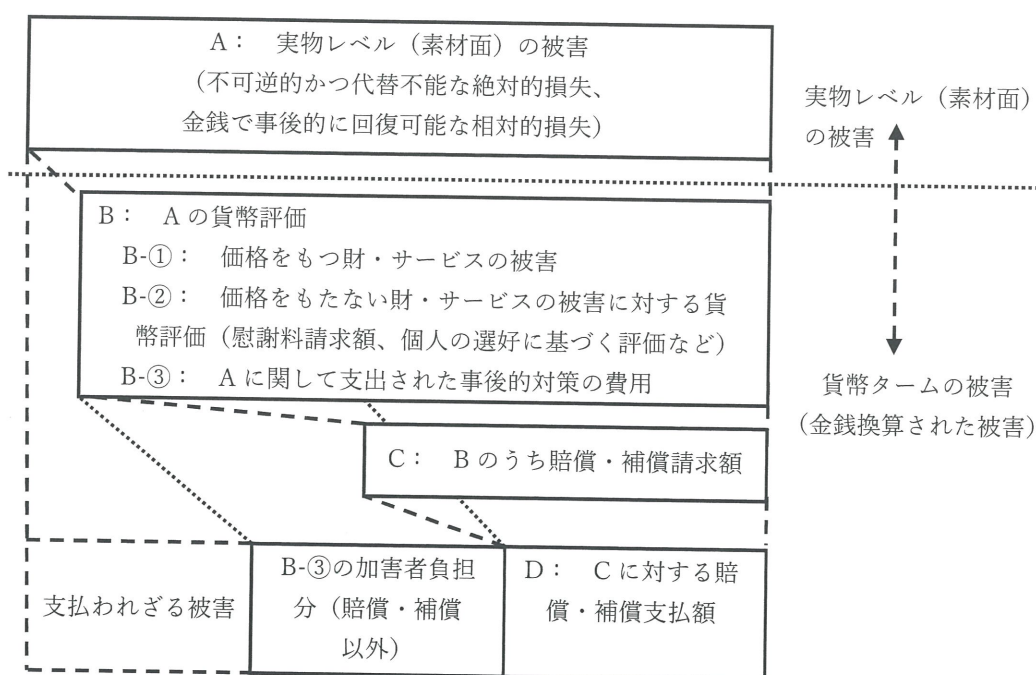
第2に、生命・健康、環境、コミュニティなど、通常は市場価格をもたないものも被害を受ける。しかし、これも貨幣評価が不可能というわけではない。たとえば生命・健康被害で

あれば、慰謝料の賠償請求額などとして貨幣評価することが可能である（図1のB-②）。

第3に、Aの被害が起きたことによって支出された事後的対策の費用（賠償・補償、被害修復・緩和に要する費用、対策実施のための行政費用など）として、貨幣タームの被害を捉えることもできる（図1のB-③）。B-①および②の被害が賠償請求され、被害者に支払われると、この費用の一部としてもあらわれる。

以上のようにAの貨幣評価が可能であるが、AはBに完全に置き換えることはできず、一部はBのレベルでは捕捉されずに残る。それは、事後的に取り返しがつかない被害（不可逆的かつ代替不能な「絶対的損失」）があるからである¹。いったん放出された放射性物質は、どれほど費用をかけたとしても、完全に取り除くことは不可能である。生命・健康被害も絶対的損失であるが、治療費や慰謝料として金銭換算されることがある。しかし、生命・健康被害はそれによって完全に回復するわけではない。したがって、Bの捕捉範囲はAのすべてには及ばないと考えるべきである。

図1 原発事故の被害実態を明らかにするための基本的視角



注：概念の相互関係を示している。図中「B-③の加害者負担分（賠償・補償以外）」は、事後的対策を加害者自身が実施するなどして、その費用が賠償・補償請求されることなく、加害者負担に帰着している部分をさす。したがってこれは、Bの一部であるが、Dとは区別される。
出所：大島・除本（2012）23頁、図1-1をもとに加筆。

¹ 環境経済学における「絶対的損失」の規定は、宮本（2007，119-122頁）参照。

図1のCとDは、Bのうち賠償・補償にかかわる部分である。Cは、被害者から加害者に対する請求額だが、関連する法律などの制度上の制約から、Bのすべてが請求されるとは限らない。また、書類や手続が煩雑であるため、被害者が請求をあきらめてしまうということもありうる。Bの大きさを知るには、被害実態の調査研究が必要であるため、それが進まないうちは、Cが被害額として認識されることがある。

最終的に、Cはその全額が賠償・補償されるわけではなく、訴訟などを通じて支払いが一部に限定されることが多い（図1のD）。訴訟の結果として補償・救済制度がつけられ、原告以外にも適用されれば、DはCより大きくなるとも考えられるが（その場合でもBより大きくなることはない）、ここでは一定の制度・対策を前提とし、Cに対する支払額としてDを考えている。

被害全体のなかで加害者が負担していない部分を、図1では「支払われざる被害」(unpaid damage)と表記した。被害者サイドからしばしばスローガンとして掲げられる「完全救済」「完全賠償」とは、理論的にいえば、この「支払われざる被害」をできるだけ小さくすることだといってもよい。

1.2 「絶対的損失」を慰謝料として評価すべきこと

原発事故の被害を金銭で完全に償うことはできないが、「絶対的損失」を慰謝料として適切に評価することにより、「支払われざる被害」をできるだけ小さくすることは可能である。

筆者らが「ふるさとの喪失（または剥奪）」（除本，2016；関，2019）と呼んできた被害は、福島原発事故が「絶対的損失」をもたらす典型的なケースを示す。

福島原発事故では、健康被害は「ただちに」は生じないとされる。これまでの公害の場合と異なり、健康被害に代わって、大規模な避難による人びとの暮らしや地域社会の破壊が被害の前面に出る。そのため、福島原発事故の被害は「生活の剥奪」だともいわれる（関，2013）。

人間の生活は、人間と自然の物質代謝過程として捉えることができる（吉田，1980；植田ほか，1991，31-50頁）。この過程を通じて、場所ごとに異なる独自の生活様式と文化が生み出される（中村，2004，59頁）。

福島原発事故は、こうした物質代謝過程を断ち切った。9つの町村が役場機能を含めて地域丸ごとの避難を強いられ、2012年5月のピーク時には16万人以上が避難を余儀なくされた。避難者は居住地での生業や暮らしを支えてきた諸条件（以下、生産・生活の諸条件という）から切り離され、避難しなかった滞在者にもそれら諸条件の毀損が生じている。筆者らはこうした被害を「ふるさとの喪失／剥奪」と呼び、原発事故被害の核心部分として論じてきた。

生産・生活の諸条件とは、日常生活と生業を営むために必要なあらゆる条件であり、人間が日々年々の営み（自然との間の物質代謝）を通じて作りあげてきた家屋、農地などの私的資産、各種インフラなどの基盤的条件、経済的・社会的諸関係、環境や自然資源などを含む一切をさす。

大森正之は、「地域社会を構成する資源・資本群」として、次の構成要素を挙げている（大森，2016，84-85頁）。①個々の住民のもつ知識・技能・熟練などの人的資本／資源、②住民同士の関係性が織りなす社会関係資本／資源、③私的に所有される物的資本や家産、④公的に管理される社会資本／資源、⑤文化資本／資源（有形無形の歴史的文化的財）、⑥自然資本／資源。この整理は、生産・生活の諸条件の内容を示すものとしてわかりやすいであろう。

これらのなかには、長期継承性、地域固有性という特徴をもつ要素がある。この2つの特徴をもつ要素は再生産が困難であり、したがって被害回復も難しい。たとえば3代100年かけて作りあげてきた農地、家業などは、簡単に代替りのものを手に入れることができない。地域の伝統、文化、コミュニティなども同様である。これらの剥奪や途絶は、生命・健康の損傷と同じく、不可逆的かつ代替不能な「絶対的損失」である。

「ふるさとの喪失」被害の回復には、次の3つの措置がいずれも必要である。

第1は、地域レベルの回復措置であり、国や自治体の復興政策がそれにあたる。この主軸をなすのは、除染やインフラ復旧・整備などの公共事業である。しかし、これらの施策を通じて、震災前の暮らしを取り戻すのは難しい。

第2に、地域レベルでの原状回復が困難であれば、個々の住民に「ふるさとの喪失」被害が生じるが、そのうち財産的な損害（財物の価値減少、出費の増加、逸失利益を含む）は金銭賠償による回復が可能である。たとえば土地・家屋は、経済活動や居住のスペースとしてみれば、再取得価格の賠償を通じて回復しうる。

しかし第3に、金銭賠償による原状回復が困難な被害も多い。つまり、不可逆的で代替不能な絶対的損失が重要な位置を占めるのであり、その点が「ふるさとの喪失」被害の特徴である。この絶対的損失に対する償いが「ふるさと喪失の慰謝料」である。

「ふるさと喪失の慰謝料」は、精神的苦痛に対する狭義の慰謝料にとどまるものではない。「ふるさとの喪失」被害のうち、復興政策と金銭賠償では原状回復の困難な、あらゆる被害（財産的／非財産的損害）に対する償いと考えるべきである。「ふるさと喪失の慰謝料」の賠償は、全国に広がった被害者の集団訴訟において、重要な争点の1つとなっている（除本，2021）。

以上に述べた諸措置を表1にまとめた。ここに示した「土地・建物」「景観」「コミュニティ」はあくまで、生産・生活の諸条件を構成する要素の例である。ただし、これらは長期継承性、地域固有性をもつため、金銭賠償を通じて原状回復をすることが難しい。これらの要素を掲げたのは、そうした特徴をもつ要素の典型例といえるからである。

表に示した[A]地域レベルの回復措置と、[B]個人レベルの回復措置は、「代替関係」にある。地域レベルの原状回復が可能であれば、[B]は不要である。ただし、地域レベルでの完全な原状回復は困難であるため、[A]と[B]はともに実施される必要がある。また[B]のうち、[B1]と[B2]は対象が異なるため、相互に「補完関係」にある。したがって、[A]、[B1]、[B2]の諸措置を並行して進めることによって、被害回復を図らなければならない。

表1 「ふるさとの喪失」被害の回復措置

	[A]地域レベルでの被害回復措置(原状回復に準ずる措置)	[B]個別の被害者に対する措置	
		[B1]損害の填補で比較的容易に回復可能な被害の賠償	[B2]絶対的損失に対する償い
土地・建物	除染	再取得の費用を賠償	「ふるさと喪失の感謝料」
景観	維持・管理	事業者の利益に反映されていた場合などに減収分を填補	
コミュニティ	セカンドタウン、二重の住民登録、帰還政策	コミュニティの諸機能に代わる財・サービスの費用を賠償	
諸要素の一体性	除染、帰還政策など		

出所：筆者作成。

1.3 原賠審第5次追補の問題点

原賠審は2022年4月27日に第56回会合を開き、前月に最高裁が相次いで7つの高裁判決の損害論を確定させたことを受けて、「中間指針等の見直しも含めた対応の要否」の検討に着手すること、専門委員を任命して各判決等の調査・分析を行うことを決めた。専門委員は、第58回会合（2022年9月26日）において中間報告を、第60回会合（2022年11月28日）において最終報告を発表し、指針見直しの方向性を明らかにした。

この議論の過程で、筆者も参加する日本環境会議（JEC）福島原発事故賠償問題研究会（代表：吉村良一・立命館大学名誉教授）は、2022年6月に提言を発表した。具体的には全文を参照していただきたいが²、いくつかのポイントを抜粋すれば次の通りである。

まず、指針見直しの進め方に関しては、①被害実態を把握し、議論の出発点にすべきである。そのために必要な調査等を行い、この間に積み上がってきた専門的知見を取り入れることが求められる。②被害者の声を聞く機会を保障すべきである。③確定した高裁判決に加えて、その他の判決を含む裁判の到達点、ADR（原子力損害賠償紛争解決センター）や自主交渉での和解の到達点をも分析することが必要である。

次に、見直しの具体的内容に関しては、①指針が「欠落」している被害者への賠償指針を策定すべきである。とくに、政府指示が出されなかった地域の「区域外避難者」、避難をしなかった（あるいは短期間の避難で帰還した）ため、放射線被ばくへの不安や回復しない生活基盤のもとで暮らしている「滞在者」への賠償が不十分であり、それらの指針を検討すべきである。②政府指示による避難者についても、賠償指針を見直すべきである。最高裁が確定させた高裁7判決では、指針を超える感謝料が認容されており、これまで十分踏まえられてこなかった「ふるさとの喪失」などの感謝料も認められている。③緊急時避難準備区域等の「中間地域」に関する賠償指針を見直すべきである。④見直しが遅れたことによって、被害者に不利益が生じないようにすべきである。

² 提言の全文および要約版は次のページに掲載。

〈<http://www.einap.org/jec/subcategory/projects/9>〉

最終的に決定された第 5 次追補は、この提言をきちんと受け止めたとはいえない。また追補決定に至る過程で、丁寧な議論がなされたともいいがたい。専門委員の最終報告から 1 か月あまりで矢継ぎ早に 4 回の会合を開催し、追補が策定されてしまったのである。筆者らの研究会が提言した外部専門家のヒアリングなどは、結局実施されなかった（8月に現地視察は実施）。

もちろん、避難の過酷さや「ふるさとの喪失」など、被害者が裁判で主張してきた事柄が慰謝料に反映されたことはある程度評価できる。過酷な避難状況に対する慰謝料は、福島第一原発 20km 圏内、第二原発 8km 圏内に対して 1 人 30 万円、第二原発 8～10km 圏内に対して 1 人 15 万円を支払う。また「ふるさと喪失の慰謝料」（生活基盤の変容に対する慰謝料）として、居住制限区域・避難指示解除準備区域には 1 人 250 万円、緊急時避難準備区域には 1 人 50 万円が新たに追加された（帰還困難区域については、避難慰謝料の賠償期間を延長する形で、100 万円を加算した）。

しかしとくに、自主的避難等対象区域に関しては、きわめて少額にとどまった。賠償対象期間を 2011 年末までに限定したうえ、子ども・妊婦以外に対して 1 人 20 万円（すでに支払われている 12 万円³は控除されるため実質的には 8 万円）を増額したにすぎない。

このように、賠償増額がなされたのは避難指示区域が中心であり、区域外では少額にとどまったことから、かえって賠償の区域間格差は拡大した。原発事故の被害者は、区域による賠償の線引きを批判してきたのであり、今回の第 5 次追補は被害者のそうした思いに逆行している。今回の指針見直しはあくまで中間的なものであるし、集団訴訟は今後も継続する。原賠審は引き続き被害実態に即した指針の見直しを続けるべきだ。

冒頭でも述べたが、最高裁判決における菅野裁判長の補足意見において、原賠審の指針と東京電力の賠償基準によって十分な「損失補償」がなされていると、もし考えられているのであれば、それは大きな誤りというべきである。

2 福島復興政策の問題点と国の責任

2.1 不均等な復興

東日本大震災における復興財政の特徴は、ハードの公共事業に重点が置かれる一方、被災者支援に充当されている割合が低いことである。福島復興政策でも、個人に直接届く支援施策より、除染やインフラ復旧・整備などが優先される傾向がある（藤原・除本，2018）。

そもそも政府は、自然災害において家屋など個人財産の補償は行われるべきではなく、自己責任が原則だという立場にたつ（山崎，2013，229 頁）。原発事故に関しても、福島復興再生特別措置法第 1 条にみられるように、政府は原子力政策に関する「社会的責任」は認めるが、規制権限を適切に行使しなかったことによる法的責任（国家賠償責任）は認めていな

³ 東電のプレスリリース（2023 年 1 月 31 日）によれば、2011 年中の賠償として支払われた 8 万円だけでなく、2012 年 1～8 月の期間に対する追加賠償 4 万円も差し引くとされている。

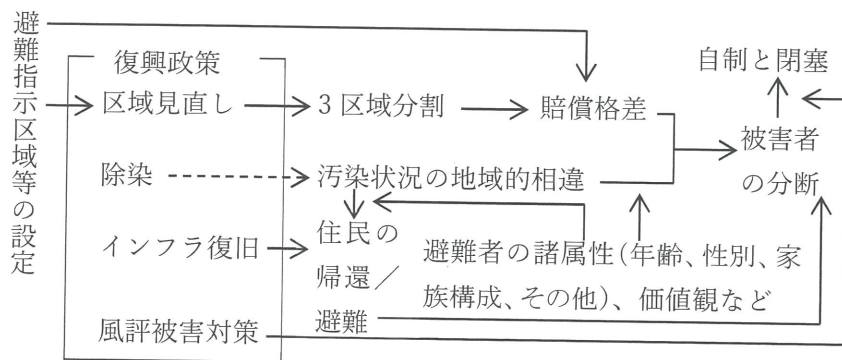
い。そのため復興政策では、個人に直接届く支援施策よりも、インフラ復旧・整備などが優先される傾向がある。

このような特徴をもった復興政策は、さまざまなアンバランスをもたらす。こうしたアンバランスを、筆者は「不均等な復興」（あるいは「復興の不均等性」と表現してきた（除本・渡辺編著，2015；除本，2016，170-176頁）。

たとえば、復興政策の「恩恵」を受けやすい業種と、そうでない業種の格差がある。復興需要は建設業に偏り、雇用の面でも関連分野に求人が集中する。また、被害者の置かれた状況によっても、違いが出てくる。避難指示が解除されても、医療や教育などの回復が遅れているため、医療・介護ニーズが高い人や、子育て世代が戻れないという傾向がみられる。避難者が戻れなければ、小売業のように地元住民を相手にしていた業種では、事業再開が困難になる。

被災地全般に共通する不均等性に加えて、原発事故の被害地域では、放射能汚染の特性と、福島復興政策によって作りだされた分断が作用している。図2にしたがって説明しよう。

図2 原発災害における復興の不均等性と被害者の分断



注：矢印は因果関係をあらわし、点線は結果が原因を必ずしも前提としないことを意味する（汚染状況の地域的相違は、主として原発事故後の放射性物質の降下によるもので、除染はそれを変化させる要因である）。当面の議論に必要と思われる内容を図示したにすぎず、重要だが省略されている事象もある。

出所：筆者作成。

第1に、顕著な特徴として、原発事故を受けて設定された避難指示区域などの「線引き」により、地域間の不均等性が作りだされている点が挙げられる。賠償の区域間格差は、その代表的な例である。

第2は、「線引き」による区域設定が、必ずしも放射能汚染の実情に対応していないことである。そのため、区域間の賠償格差と、放射能汚染の濃淡とが絡みあって、住民の間に分断をもたらしている。

第3は、放射線被ばくによる健康影響は、将来あらわれるかもしれないリスクであり、そ

の重みづけが、個人の属性（年齢、性別、家族構成など）や価値観、規範意識などによって異なることだ（平川，2017）。たとえば若い世代、子育て世代は、汚染に敏感にならざるをえない。同じ放射線量であっても、そのもとでの避難者の意識と行動は同一ではなく、個人の属性や価値観などにより多様化する。だが多様なリスク対処行動が必ずしも尊重されず、不安をうったえる声が抑圧される傾向がある。とくに女性と子どもへのしわ寄せが大きいと考えられる。

第4に、インフラ（医療機関や学校などを含む）の復旧・整備が進んでも、避難者ごとの事情により、インフラへのニーズが異なる。医療・福祉や教育など、復旧・整備が進まないインフラへの依存度が大きい人は、戻ることができない。そのため復興政策の影響は、不均等にあらわれる。他の住民が戻らなければ、コミュニティへの依存度が大きい人びとは、帰還して暮らしていくことが困難である。その結果、帰還を進める自治体では、居住地と避難先との間で住民の分断が起きてしまう（また、避難先は1つではないから、その違いによる分断も生じる）。

2.2 一人ひとりの生活再建と復興に向けて

公共事業に偏った復興政策は、以上のような不均等性をもたらしている。公共事業に偏った復興政策は、「帰還政策」「避難終了政策」という避難者対策の特徴ともむすびついている。「帰還政策」「避難終了政策」とは、避難者を帰還／移住へと移行させることで「避難」という状態を終了させていく政府の方針をさす。しかし、帰還か移住かという二者択一の枠組みでは避難者の意識を捉えきれない。避難先にとどまりながら、避難元の地域と緩やかにつながろうとする試みも続けられてきた。

そこで、帰還／移住のいずれでもない選択肢として「長期待避」があることを明らかにし、その選択を保障しうるよう施策を拡充すべきだという主張がなされている（船橋，2013；今井，2014）。具体的には、避難先での住まいの中長期的な保障や、現住地と避難元（居住地）の両方の自治体に参加できる仕組み（「二重の住民登録」）などである。

単線的でない多様な復興の姿を、各個人や家族が選択できる「複線型復興」という視点が不可欠である（丹波・清水編著，2019）。それぞれの事情に応じて、「長期待避」など多様な選択を保障しうる条件づくりが求められている。これはまさに原発事故子ども・被災者支援法の理念でもある。一人ひとりの生活再建と復興が可能になるよう、被災者の実情を踏まえたきめ細かな支援策が講じられるべきだ。

2.3 長期的な復興課題と国の責任

3.11から12年以上が過ぎたが、福島原発事故災害からの復興には長期の政策的対応を要する。残された課題は、福島第一原発の廃炉・汚染水対策、除染廃棄物の中間貯蔵と最終処分、除染対象外とされた広大な山林の汚染、帰還可能となった地域での産業や暮らしの復興、帰還困難区域における除染や避難指示解除、長期避難者の生活再建など、数多い。これらは

単に放射性物質の半減期が長いというだけでなく、これまでの復興政策に重大な欠落があるために生じているという面が大きい。

2017年春には避難指示の解除が大きく進んだが、それから6年以上が経過し、復興政策に何が欠落しているのかが、あらためて明らかになっている。たしかに住民は帰還できるようになった。しかし、暮らしの回復は進んでいない。商業施設などもできて生活基盤が整ってきたように見えるが、住民同士のつながり（コミュニティ）など、目にみえにくい部分で回復が遅れている。

そうした欠落について、一例を示そう。福島原発事故の被災地は、自然が豊かであり農業的な色彩が強い。農業用水の管理などでは、コミュニティによる共同作業が重要な役割を果たしていた。伝統や文化もコミュニティのなかで継承され、またそれらのもつ精神的価値が、人びとを相互に結びつける役割を果たしていた。

しかし帰還が進まないために、以前より少ない人数で、農地管理や共同作業などをこなさなければならない。そうした営みの基盤となるコミュニティ再生の課題が浮上しているのだが、政府の福島復興政策はこの点が弱い。

原発被災地における農的営みの回復は重要な課題だが、（地域差はあるものの）住民の帰還が進まないもとでは、農地をある程度集積・集約することなども必要であろう。これは全国の農村に共通する課題であり、新しいチャレンジが求められる。とはいえ歴史を「チャラにする」のではなく、もともと被災地に根づいていた農的営みと生活の価値を継承することが一方で不可欠である（藤川・石井編著，2021）。

しかし、現在の農業復興政策は「産業としての農」に傾斜しており、認定農業者以外の農業者や自給的農家はほとんど対象にならない。その背景には、塩谷弘康が指摘するように「私有財産の維持形成に対する公的支援はできないという国の基本姿勢」があるのではないか。「なりわいとしての農」を担う人びとを支えていく施策が必要である（塩谷，2020，17-18頁）。

こうした問題が生じるのは、原発事故被害の捉え方が狭いからである。東京電力の賠償でもそうだが、生活再建といっても住居など一部の条件に目が向けられがちである。山菜・キノコ採りなどの「マイナー・サブシステム」（副次的生業）は、住民の暮らしに根づいた大事な活動であり、山林は生活圏だった。しかしそのことは重視されず、山林の除染はほぼ手つかずのままである。生業と暮らしを回復し「ふるさと」を再生していくためには、まず失われたものの総体を明らかにし、その重要性を再確認する作業が不可欠である。

国は、福島原発事故をめぐって問われている責任（法的責任、および政治的・政策的責任を含む）を踏まえ、これまでの復興政策の見直しを行うとともに、今後とも被災者および被災地の長期的復興過程に資する施策を引き続き講じるべきである。こうした政策の見直しを進めるうえで、司法の場で国の責任を明らかにすることはきわめて重要である。

参考文献

- 今井照 (2014) 『自治体再建——原発避難と「移動する村」』ちくま新書。
- 植田和弘・落合仁司・北畠佳房・寺西俊一 (1991) 『環境経済学』有斐閣。
- 大島堅一・除本理史 (2012) 『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店。
- 大森正之 (2016) 「原発事故被災地域の被害・救済・復興」植田和弘編『被害・費用の包括的把握 (大震災に学ぶ社会科学 第5巻)』東洋経済新報社、81-118頁。
- 塩谷弘康 (2020) 「福島農業の復興・再生に向けた現状と課題——震災・原発事故8年半を経過して」『農業法研究』第55号、5-19頁。
- 関礼子 (2013) 「強制された避難と『生活 (life) の復興』」『環境社会学研究』第19号、45-60頁。
- 関礼子 (2019) 「土地に根ざして生きる権利——津島原発訴訟と『ふるさと喪失／剥奪』被害」『環境と公害』第48巻第3号、45-50頁。
- 中村剛治郎 (2004) 『地域政治経済学』有斐閣。
- 平川秀幸 (2017) 「避難と不安の正当性——科学技術社会論からの考察」『法律時報』第89巻第8号、71-76頁。
- 藤川賢・石井秀樹編著 (2021) 『ふくしま復興 農と暮らしの復権』東信堂。
- 藤原遥・除本理史 (2018) 「福島復興政策を検証する——財政の特徴と住民帰還の現状」吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社、264-277頁。
- 船橋晴俊 (2013) 「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠如」『社会学評論』第64巻第3号、342-365頁。
- 宮本憲一 (2007) 『環境経済学 (新版)』岩波書店。
- 山崎栄一 (2013) 『自然災害と被災者支援』日本評論社。
- 除本理史 (2016) 『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店。
- 除本理史 (2021) 「原子力損害賠償と集団訴訟——『ふるさとの喪失』被害を中心に」『学術の動向』第26巻第3号、38-41頁。
- 除本理史・渡辺淑彦編著 [2015] 『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房。
- 吉田文和 (1980) 『環境と技術の経済学——人間と自然の物質代謝の理論』青木書店。

氏名

除本 理史 (よけもと まさふみ)

略歴

早稲田大学 政治経済学部 経済学科 卒業

一橋大学 大学院経済学研究科 博士後期課程 単位取得

一橋大学博士 (経済学)

東京経済大学 経済学部 専任講師・助(准)教授・教授、大阪市立大学 大学院経営学研究科 准教授を経て 2013 年 4 月から同教授

参議院 環境委員会調査室 客員調査員

新潟県 原子力発電所事故による健康と生活への影響に関する検証委員会 生活分科会 副座長

環境社会学会 震災・原発事故問題特別委員会 委員

などを歴任

現在、大阪公立大学 大学院経営学研究科 教授

日本環境会議 事務局次長

環境経済・政策学会 学会誌副編集長／理事

日本環境学会 幹事

日本地域経済学会 理事

『環境と公害』(岩波書店) 編集同人

(公財) 公害地域再生センター 評議員

主要業績

(単著)

『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店、2016 年

『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波書店、2013 年

『環境被害の責任と費用負担』有斐閣、2007 年 (博士学位論文をもとに出版、環境経済・政策学会奨励賞受賞)

(共著)

『きみのまちに未来はあるか? ——「根っこ」から地域をつくる』岩波ジュニア新書、2020 年

『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店、2012 年

『環境の政治経済学』ミネルヴァ書房、2010 年

(共編著)

- 『公害の経験を未来につなぐ——教育・フォーラム・アーカイブズを通じた公害資料館の挑戦』ナカニシヤ出版、2023年
- 『「地域の価値」をつくる——倉敷・水島の公害から環境再生へ』東信堂、2022年
- 『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社、2018年
- 『放射能汚染はなぜくりかえされるのか——地域の経験をつなぐ』東信堂、2018年
- 『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか』ミネルヴァ書房、2015年
- 『福島原発事故賠償の研究』日本評論社、2015年
- 『西淀川公害の40年——維持可能な環境都市をめざして』ミネルヴァ書房、2013年
- 『環境再生のまちづくり——四日市から考える政策提言』ミネルヴァ書房、2008年
- 『地域と環境政策——環境再生と「持続可能な社会」をめざして』勁草書房、2006年
- 『環境再生——川崎から公害地域の再生を考える』有斐閣、2002年

(監修)

- 『未来のために学ぶ四大公害病』岩崎書店、2016年

(分担執筆)

- Natalia Novikova, Julia Gerster, and Manuela G. Hartwig, eds., *Japan's Triple Disaster: Pursuing Justice after the Great East Japan Earthquake, Tsunami, and Fukushima Nuclear Accident*, London and New York: Routledge, 2023 (第2章「Restoring the Rights of Fukushima Nuclear Accident Victims through Collective Lawsuits」)
- 現代地政学事典編集委員会編『現代地政学事典』丸善出版、2020年(「東日本大震災と原発事故」)
- 丹波史紀・清水晶紀編著『ふくしま原子力災害からの複線型復興——一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて』(MINERVA 社会福祉叢書 60) ミネルヴァ書房、2019年(第3章「避難者の生活再建と住まいの再生」、第8章「賠償の問題点と被害者集団訴訟」)
- 環境経済・政策学会編『環境経済・政策学事典』丸善出版、2018年(「原子力発電所事故と『ふるさとの喪失』被害」、外2編)
- 植田和弘編『被害・費用の包括的把握』(村松岐夫・恒川恵市監修 大震災に学ぶ社会科学 [日本学術振興会 東日本大震災学術調査] 第5巻) 東洋経済新報社、2016年(第2章「原発事故による『ふるさとの喪失』——『社会的出費』概念による被害評価の試み」執筆)
- Miranda A. Schreurs and Fumikazu Yoshida, eds., *Fukushima: A Political Economic Analysis of a Nuclear Disaster*, Sapporo: Hokkaido University Press, 2013 (第4章「The Evacuation of Residents after the Fukushima Nuclear Accident」執筆、共著者：丹波史紀・福島大学准教授 [当時。現在、立命館大学教授])

など

(論文)

「福島原発事故による『ふるさとの喪失』をどう償うべきか——司法に問われる役割」判例時報 2375・2376 合併号 (2018 年) 241-146 頁

「原発避難者の精神的苦痛は償われているか——原子力損害賠償紛争審査会による指針の検討を中心に」法律時報 86 卷 6 号 (2014 年) 84-89 頁

「『ふるさとの喪失』被害とその救済」法律時報 86 卷 2 号 (2014 年) 68-71 頁

ほか多数

意見書（6） 司法は社会的監視機能を自覚せよ

2023年6月末日

長谷川 公一（尚綱学院大学特任教授・東北大学名誉教授）



【目次】

1. 2023年3月10日の仙台高裁判決の問題点と2022年6月17日最高裁判決
2. 司法は社会的監視機能を自覚せよ
3. 日本の社会的監視機構の弱さ
4. 「訴訟リスク」と安全規制の実効性
5. 対処療法的安全規制
6. 全交流電源喪失(SBO)対策の不備、その帰結と背景
7. シビアアクシデント対策規制による東電側対応の進展可能性
8. おわりに

1. 2023年3月10日の仙台高裁判決の問題点と2022年6月17日最高裁判決

筆者は、わが国や諸外国の原子力政策を、長年環境社会学の観点から研究してきた者として、2022年11月に仙台高裁宛に意見書(甲A712号証)を提出した。この意見書では、わが国の原発推進政策の基本特徴を整理し、国策としての原発推進政策のゆえに、東電福島原発事故の審理において、わが国の原子力安全規制行政の道義的・政治的・法的責任が問われるべきことを述べ、2022年6月17日の最高裁判決の問題点を指摘した。そのうえで、原子力規制委員会設置の原点に立ち返り、政府事故調査報告書、国会事故調査報告書、民間事故調査報告書をはじめ、内外の研究者が等しく指摘しているように、東電福島原発事故が、事業者たる東京電力株式会社のみならず、規制権限を持つ国にも大きな責任がある「人災」であり、原子力規制委員会設置以前の日本の原子力安全規制体制に大きな欠陥があったことを深く認識することから、論議をスタートすべきであると結論づけた。

その意味で、2023年3月10日のいわき市民訴訟仙台高裁判決が、国の責任について「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講じていなかったことは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、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」(仙台高裁3月10日判決14頁)と判断した点は評価できる。

しかしながら、同判決は、「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」（仙台高裁 3 月 10 日判決 12 頁）として「幅のある可能性」という極めて曖昧模糊とした形容のもとに、「幅のある可能性」の内容を何ら特定することなく、国家賠償法 1 条 1 項の国の賠償責任を免責してしまった。2023 年 3 月 10 日の仙台高裁判決は、判決および判決理由に求められる論理の一貫性を欠いた、実に奇妙な肩すかしの腰くだけ判決である。「不作為の責任は重大である」という判断と、賠償責任の免責という結論の間には大きな飛躍があり、論理的に埋められるべきこの空隙を、「幅のある可能性」というような言葉の綾によって恣意的にごまかしている。

このような苦し紛れの判決文を書くに至ったのは、吉村良一意見書も述べているように、小林久起裁判長らが、2022 年 6 月 17 日の最高裁判決を過度に忖度し、国の賠償責任の免責という結論ありきで、判決文を構成したためであろう。

2022 年 6 月 17 日の最高裁判決多数意見は、政府事故調査報告書、国会事故調査報告書、民間事故調査報告書の「人災」であるとの指摘や原子力規制委員会への移行の経緯、原子力規制委員会設置法第 1 条の条文を完全に忘却するか、黙殺しており、真摯な反省の上に再出発したわが国の原子力安全規制行政の形骸化を結果的に進めかねない極めて危険で不当な判決であった。最高裁判決多数意見は、2023 年 3 月 10 日仙台高裁の苦し紛れ判決をもたらした元凶でもある。あらためて、最高裁判決多数意見の問題性を批判しなければならない。

「想定外」の地震・津波だった、「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」（仙台高裁 3 月 10 日判決 13 頁）という免責は、本訴訟の原告らを始めとする東電福島原発事故の多くの犠牲者の苦しみを代償として、ようやく根付こうとしているわが国の原子力規制に関する安全文化を立ち枯らせてしまいかねない。

戦前・戦中の日本の軍国主義を「無責任の構造」と批判した丸山眞男は、「『現実主義』の陥穽」（初出 1952 年）の中で、「現実はいつとも、「仕方のない過去」なのです」（丸山 2010: 247）と、現実の「所与性」、既成事実への屈服のしやすさという日本人の精神構造を指摘している。ファシズムに対する抵抗力を内側から崩して行ったのもこうした現実観である、と丸山は批判する。あるべき理念・理想と現実との間をどう架橋するのかという緊張感覚に乏しいという問題点は、決して 70 数年前までの過去の問題ではない。国策としての原発推進も仕方がなかった、福島原発事故も仕方がなかったという受け止め方は、最高裁判所の多数意見の判事や少なからぬ裁判所判事までも覆っている強力な心性である。既成事実への安易な屈服こそは、裁判官としてはもっとも由々しく、もっとも恥ずべきことである。

しかも最高裁多数意見を書いた菅野博之裁判長（退任後、20022 年 8 月長島・大野・常松法律事務所顧問に就任）、草野耕一裁判官（最高裁判事となる前まで 15 年間、西村あさひ法律事務所元共同経営者）、岡村和美裁判官（長島・大野法律事務所所属の弁護士の経歴がある）

のいずれもが、東京電力と関わりの深い、大手弁護士事務所とそれぞれ深い関係をもっている(後藤秀典「『国に責任はない』原発国賠訴訟・最高裁判決は誰がつくったか」『経済』2023年5月号)。最高裁判事の独立性を根幹から疑わしめるような構造的な癒着が、最高裁判所、国、東京電力、巨大法律事務所の間にはある。福島原発事故は仕方がなかったという判決を規定しているもう1つの要因は、これらの間の構造的な癒着とそこに絡め取られている最高裁判事の個人的な利害関係である。これが「法治国家」日本の現実である。

2. 司法は社会的監視機能を自覚せよ

福島原発事故以前にも原子炉の安全対策の不備を指摘してきた訴訟は、全国で約20件以上も提起されていた。にもかかわらず、原告の主張が認められた判決は、2003年1月27日の名古屋高裁金沢支部もんじゅ設置許可無効確認・差止判決、2006年3月24日金沢地裁志賀原発2号機運転差止判決にとどまっていた。ドイツやアメリカなどで、訴訟によって原子力施設の建設や運転が停止してきたことと対照的である。日本では、福島原発事故以前は、司法が原子力施設に対する社会的監視機能を十分に発揮してこなかったのである。東電福島原発事故の社会的背景を考えるならば、司法にも道義的・政治的責任があったといえる。司法が十全な社会的監視機能を果たしていれば、原子力安全・保安院や原子力安全委員会の規制機能が高まった可能性が高いからである。

福島原発事故以降は、差止めを求める訴訟も増え、安全対策の不備を理由に設置許可を取り消したり差し止めを認める判断を下したものが計10件ある。本件いわき市民訴訟で最高裁が果たすべき役割と責務は、東電福島原発事故の事故原因を直視した客観的で公正かつ真摯な審判を下すことにある。

原発をめぐる裁判において、裁判所は、これまで司法としての機能を十全に果たしてきたのか、審理中の訴訟においていかに司法としての機能を果たすべきかという問いを、東電福島原発事故は、鋭く重く突きつけている。

裁判所が国の推進政策や安全対策に事実上お墨付きを与えてきたことが、結果的にSB0対策・SA対策の不備欠如を放置させてきたとすることができる。国に甘い司法判断が、国の原子力安全対策を疎かにさせ、原発事故の発生を許したといえる。今また司法が福島第一原発事故について国の責任を看過すれば再び同じ過ちが繰り返されることになる。

2022年最高裁判決三浦反対意見が、「本件長期評価(2002年長期評価—引用者)は、本件地震のように、複数の領域が連動して超巨大地震が発生することを想定していなかったが、「想定外」という言葉によって、全ての想定がなかったことになるものではない。本件長期評価を前提とする事態に即応し、保安院及び東京電力が法令に従って真摯な検討を行っていたら、適切な対応をとることができ、それによって本件事故を回避できた可能性が高い。本件地震や本件津波の規模等にとらわれて、問題を見失ってはならない」と指摘し、多数意見は問題を見失っていると厳しく批判しているのは、至言である。

いわき市民訴訟の審理において最高裁が果たすべき役割と責務は、政府事故調査報告書、

国会事故調査報告書、民間事故調査報告書などが指摘してきた東電福島原発事故の構造的事故原因を直視したうえで、「問題を見失うことなく」客観的で公正かつ真摯な審判を下すことにある。

日本では、福島原発事故以前は、司法は、原子力施設に対する社会的監視機能を十分に発揮してこなかった。原子力安全規制の空洞化に、司法もまた事実上加担してきた。司法をはじめとする社会的監視機構の弱さが原発推進を規定し、東電福島原発事故という過酷事故をもたらした社会的背景である。

このような構造は、原子力規制委員会発足後も簡単には変わるものではない。司法当局の厳しい司法判断は、原子力安全規制の実効性を大きく規定している。司法当局が緩やかな司法判断を繰り返している限り、原子力安全規制もまた弛緩していくことは必定である。その意味で、6月17日の最高裁多数意見は、「想定外」によって、福島原発事故をもたらした安全規制を免責し、今後の原子力安全規制の空洞化をもたらしかねない、きわめて危険な判決である。

3. 日本の社会的監視機構の弱さ

司法の社会的監視機構が重要なのは、日本の社会的監視機構の弱さが原発推進を規定し、過酷事故をもたらした社会的背景だからである(長谷川公一『脱原子力社会へ』2011、岩波書店、を参照)。

アメリカでは原子力発電の是非は長い間、政府の経済政策や妊娠中絶の是非などと並んで、支持的な共和党と否定的な民主党との間で、政策的な立場を分岐させる典型的な争点の一つだった。大統領選挙や上院・下院議員選挙、州知事や州議会の選挙において、両党の勢力は拮抗しているだけに、原発問題は現在に至るまで中心的な対立軸をなし続けてきた。

韓国においても、台湾においても、原子力発電の是非は長い間、原発推進的な保守政党と原発に批判的なリベラルな政党との間での論争的な争点だった。

日本ではかつての日本社会党は原発に否定的で、日本共産党も消極的だったが、政権交代の乏しい一党優位体制が長く続いてきたこともあって、福島原発事故以前は、原子力施設の立地点を含む選挙区から選出された国会議員をのぞいては議員の関心は全般的に低く、国会で大きな争点となることは少なかった。

日本の原子力関係の法律は原子力基本法(1955年公布)以下、独自の法体系をなしており一元的であることが特色であり、長い間公害対策基本法・環境基本法などの規制対象から外されてきた。省庁再編までは旧環境庁はわずかに温排水に関与してきたにすぎない。再編後、環境省は環境中の放射性物資の監視・測定、放射性廃棄物の適正処理についても管轄することになった。環境省が放射性物質や放射性廃棄物に関してほとんど規制権限をもたなかったのは、原発を保有する国のなかでは日本とそれを真似た韓国・台湾のみだった。長い間、経産省(旧通産省)と文部科学省(旧科学技術庁)、実質的には科学技術庁に属していた原子力委員会と原子力安全委員会、財務省(旧大蔵省)をのぞいては、原子力行政に関して実質的な権限をもつ官庁はなかった。

環境アセスメント法は、OECD加盟29ヶ国(当時)の中で一番最後に、1997年に成立したが、環境アセスメント法が難航した理由も、発電所の建設の遅れを危惧する電力業界や通産省が法制化に長年抵抗してきたからであり、成立した法律においても発電所に関してのみ特例扱いされ、通産大臣の勧告・変更命令など、通産省のイニシアティブが大幅に認められている。

日本の場合には、結局、国策である「原子力推進」とは独立の立場から、建設予定の、建設中の、また稼働中の原子力発電所がチェックをうける制度的機会が乏しかった。

4. 「訴訟リスク」と安全規制の実効性

『国会事故調報告書』の中に、シビアアクシデント対策の規制化を先送りするために、福島原発事故の前年2010年、規制当局のトップであった寺坂信昭原子力安全・保安院長と、電事連を代表する立場にあった武黒一郎東電副社長らが意見交換し、安全規制の着地点を確認しあったという衝撃的な一節がある。この会合で東電側からは「国際基準との整合性も大事であるが訴訟上のリスクにケアすることの方が重要である」との説明がなされ、寺坂院長は「訴訟リスクを考慮に入れて慎重に考えていきたい。基本は、耐震指針改定のときと同じように対応できればいいと思っている。(中略) 悩みどころは一致していると感じた。……年明けから公式な検討会を設置するかもしれない。その前に、お互いに着地点を見いだしたい」(『国会事故調報告書』2012年、477頁、下線引用者)と述べていた。規制当局トップと東電経営陣の最大の優先的関心時は、共通に訴訟リスクにあったことがわかる。『国会事故調』が引用しているこの電事連の意見交換記録は、①わが国の司法が原子力安全規制に消極的な判断を重ねている限りは、訴訟リスクは小さいと判断され、安全規制当局も電気事業者も規制を強化する方向には動き出さないこと、②司法が積極的な判断に踏み出せば、訴訟リスクは大きいものと判断され、安全規制当局と電気事業者は訴訟対策を考慮して規制を強化する方向に動き出さざるを得ないことをはしなくも示している。

「日本で「エリート」と呼ばれる責任ある立場の人たちには、目に余るような責任回避の姿勢が少なくない。」(黒川清『規制の虜』2016年、129頁)「日本の中枢にいる人たち、ひいては国家の信用そのものが、メルトダウンしているのではないか——。」(黒川清『規制の虜』2016年、137頁)。国会事故調の委員長だった黒川清は、武黒一郎東電副社長(事故当時)、勝保恒久東電会長(事故当時)、広瀬研吉元原子力安全委員会事務局長・元原子力安全・保安院長、深野弘行原子力安全・保安院長(2012年当時)、松永和夫経産事務次官(事故当時)らの参考人質疑の経験を具体的に振り返りながら、このように述懐している。地震と津波が想定外の規模だったことを強調した2022年6月17日の最高裁多数意見もまたきわめて無責任な、司法に対する信用そのものを、メルトダウンさせかねない杜撰な判決である。

5. 対処療法的安全規制

福島原発事故当時の原子力安全委員会委員長(2010年4月から2012年9月)だった斑目春樹

氏(2022年11月逝去)の述懐には、委員長としての反省と、トップとして福島原発事故以前から安全委員会の改革をめざしてきた当事者としての経験にもとづく率直で貴重な証言が少なくない。

「軽水炉の安全性に関する指針類に関して、この20年間で改訂されたものは、ほとんどありません。あったとしても細かな改訂であり、指針の基本となる大きな思想から考え直す作業をしたのは、2006年の耐震設計審査指針の改訂だけです」と斑目春樹原子力安全委員会委員長は証言している(『証言 斑目春樹』2012,新潮社,173頁)。

「1990年には、アメリカの原子力規制委員会(NRC)が「リスク」という観点を重視した規制に大きく舵を切り、安全性の向上に役立てていますが、日本は未だに1980年代の遅れた規制のままです」(『証言 斑目春樹』2012,新潮社,174頁)。

1979年のスリーマイル原発事故や1986年のチェルノブイリ原発事故を受けて、「平成21(2009)年ころまでには欧州連合(EU)の加盟国や米国は自国の原子力安全規制をIAEA安全基準に整合化させていった。そのような状況にあつて、わが国はグローバル・スタンダードの安全基準の取り込みに大きく遅れてしまっていた。主要国では日本だけが「特殊事情」を理由に、このような動きに乗り遅れ「蚊帳の外に置かれるという異常状態」にあつた。関係者の発言によれば、日本当局の動きは鈍く、消極的であつたと見られており、IAEA基準作成の段階で数多く開かれた専門家会合などへのわが国からの参加者は少なく、受け身姿勢が目立った」(『国会事故調報告書』2012,514頁)。

その結果、原子力法規制は対症療法的、パッチワーク的対応に終始してしまった。

「日本の原子力法規制は、その改定において、実際に発生した事故のみを踏まえた、対症療法的、パッチワーク的対応が重ねられ、諸外国における事故や安全への取り組み等を真摯に受け止めて法規制を見直す姿勢にも欠けていた。その結果、予測可能なリスクであっても、過去に顕在化していなければ対策が講じられず、常に想定外のリスクにさらされることとなった。

また、原子力法規制は原子力利用の促進が第一義的な目的とされ、国民の生命・身体の安全が第一とはされてこなかった。さらに、原子力法規制全体を通じての事業者の第一義的責任が明確にされておらず、原子力災害発生時については、第一義的責任を負う事業者に対し、他の事故対応を行う各当事者がどのような活動を行って、これを支援すべきかについての役割分担が不明確であつた。」(『国会事故調報告書』2012,18頁)。

第2に、原子力安全委員会には、先例を墨守し、先送りを好み、変革に対して強い抵抗を示すという組織文化があつた。

「就任してびっくりしたのは、(原子力安全委員会一引用者)事務局の考え方です。役所なので仕方がないのかもしれませんが、何事も全て前例の踏襲と、何もない事がいいことという文化がすっかり染みついていたのです。やり方を変えると、過去のやり方が間違っていたことになるので、おかしいと感じても、今までのやり方は絶対に変えたくないという、非常に強い慣性力があつました」(『証言 斑目春樹』2012,新潮社,177頁)。

このような組織文化の根底にあるのは、国策としての原子力推進の障害にならないような安全規制という主客転倒した考え方である。安全規制の担当者は、電気事業者の利害とぶつかるがゆえに、役所の中では、有能な人間は安全規制をやりたがらないという通弊があったことも指摘されている。

「岩橋（理彦原子力安全委員会事務局長―引用者）は、「出世街道の人間は誰も安全規制をやらない。なぜなら、それをやろうとすると原子カムラの利害とぶつかるからだ。だから将来性のある人材はそういうところ（安全規制）にはつけない」と“原子カムラ”における安全規制の難しさを解説して見せた（引用註 岩橋理彦2012年8月2日）。」と民間事故調のリーダーだった船橋洋一は発言者の実名をあげて記述している（船橋洋一『フクシマ戦記下』2021、文藝春秋社、342頁）

6. 全交流電源喪失 (SBO) 対策の不備、その帰結と背景

2011年3月11日15時42分第一原発1～5号機は長時間の全交流電源喪失 (SBO) に陥り、1・2・4号機は直流電源喪失にも陥った。第一原発1～4号機の外部電源が復旧し、安定的に冷却できるようになったのは、ようやく3月22日16時頃のことである。約11日間外部電源を喪失していた。

第一原発に13台あった非常用ディーゼル発電機の中で、やや高台にあった空冷式の非常用ディーゼル発電機1台（第一原発6号機用に1994年に増設されていた）のみが、独立の建屋内に置かれ、冠水を免れたため機能した。約46時間後に、この電源により、第一原発6号機は冷却操作が可能になるなどして、3月20日には冷温停止状態となった。

第二原発は、外部電源1回線が生きていた。4基中3基が一時冷却機能を喪失したが、3月13日深夜電源を復旧させえた。過酷事故に陥った第一原発と事故に至らなかった第二原発の大きな相違点はここにある。

政府事故調の最終報告書の委員長所感で、畑村洋一郎委員長は、「今回の事故の直接的な原因は、「長時間の全電源喪失は起こらない」との前提の下に全てが構築・運営されていたことに尽きる」と結論づけている（『政府事故調最終報告書』2012、33頁）。東電福島原発事故から11年の間に、NHKメルトダウン取材班『福島第一原発事故の「真実」』（2021、講談社）、新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会の検証報告書など、事故の経緯についてはその後も詳しい分析が進んでいるが、この結論を否定する研究はない。

「長時間にわたる全交流電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない」（『発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針』（1977年）の指針9の解説）とされ、具体的な根拠が乏しいにもかかわらず、慣行として「30分以内」で電源は回復すると想定されてきた。津波や地震などの自然災害によって全交流電源喪失が起り、外部電源の故障と内部電源の故障が連動するような事態は想定されていなかった。

しかも福島第一原発では非常用ディーゼル発電機などの冠水は、地下に設置されていた

にもかかわらず、想定されていなかった。

「長時間にわたる全交流電源喪失は考慮する必要はない」とされてきたために、福島第一原発では電源車も用意されておらず、予備バッテリーも備蓄されていなかった。SBOを前提とするマニュアルもなかった。「東京電力が最悪の事態を想定して準備していた緊急対応のマニュアルは、中央制御室の計器盤を見ることができ、制御盤で操作が可能なることを前提に記されていた。」(NHKメルトダウン取材班『福島第一原発事故の「真実」』2021、講談社、287頁)。

吉田昌郎所長らは、パネルやスイッチ、水位計などが読み取りがたく、プラントの把握が困難な中で、免震棟内の電源だけを頼りに悪戦苦闘を強いられた。起こらないはずの全交流電源喪失が起きてしまったために、電動弁やSR弁（主蒸気逃し安全弁）などが操作できず、減圧・注水は困難を極め、ベントも遅れた。建屋の換気装置が機能せず、建屋の水素爆発は防げなかった。

NHKメルトダウン取材班『福島第一原発事故の「真実」』では、①1号機のIC（イソコン、非常用復水器）が手動で停止され、作動していないことに、吉田所長らが8時間にわたって気づけなかったこと、②3号機のHPCI（高圧注水系）手動停止の報告が遅れ、6時間以上にわたって、原子炉注水が中断し、HPCIの再起動が困難となったことの2つを第一原発の致命的な操作ミスとしているが、このような操作ミスが誘発されることになったのも、長時間にわたる全交流電源喪失が想定されていなかったからである。

ではなぜ、全交流電源喪失(SBO)対策が長年にわたって軽視されてきたのだろうか。政府事故調も、国会事故調も、この点に注目している。

それは、1977年6月14日付けで原子力委員会が策定した発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針の指針9。「電源喪失に対する設計上の考慮」で、「原子力発電所は、短時間の全電力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。ただし、高度の信頼度が期待できる電源設備の機能喪失を同時に考慮する必要はない」（下線部引用者、以下同）と規定されていたからである。TMI事故(1979年)等を受けて、1990年8月に原子力安全委員会は安全設計審査指針を改訂したが、指針27。「電源喪失に対する設計上の考慮」は、「原子炉施設は、短時間の全交流電力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。」と記述し、実質的な内容には変化はなかった。

安全設計審査指針の解説も、1977年の指針9の解説を踏襲し、「長時間にわたる全交流電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。非常用交流電源設備の信頼度が、系統構成又は運用(常に稼働状態にしておくことなど)により、十分高い場合においては、設計上全交流電力電源喪失を想定しなくてもよい。」としていた。

原子力安全委員会は、福島原発事故後、2011年9月15日の原子力安全基準・指針専門部会で、「短時間」と限定が付された根拠について質問を受けたが、1976年9月29日の第14回原子炉安

全技術専門部会安全設計小委員会において、30分以内と30分以上のSBO発生確率のごく簡単な評価が行われている資料が存在することしか示すことができなかった。

原子力安全委員会では、「「短時間」を30分間と解釈する(中略)審査慣行や指針の妥当性が強く疑問視されるには至らず、長時間のSBOは考慮する必要はないという規定が改訂されることは無かった」(『政府事故調中間報告書』2011、414頁)。

国会事故調は、さらに全交流電源喪失(SBO)対策規制の先送りの経緯を詳細に明らかにし、原子力安全委員会の対応を厳しく批判している。「米国での昭和63(1988)年の規制実施等を受けて、平成3(1991)年～平成5(1993)年にかけて全交流電源喪失の指針への反映、直流電源の信頼性に関する検討が行われたが、指針改訂は行われなかった。(中略)安全委員会は平成3(1991)年～平成5(1993)年にかけての指針改訂に関する検討過程において、報告書の原案作りの多くを電気事業者に分担させており、長時間の全交流電源喪失を考えなくてよい作文づくりを電気事業者に依頼した。このような安全委員会の対応は大いに問題であった」(『国会事故調報告書』2012、461頁)。

「米国での昭和63(1988)年の規制実施」の内容については、「全交流電源喪失(SBO)については、米国では1988年にSBO規則を定めて、4時間から16時間の停電を想定して対策を立てるよう義務づけと同時に、雪やハリケーン、竜巻といった自然現象の発生も考えて対策をとるように求めています」と斑目春樹原子力安全委員会委員長が証言している(『証言 斑目春樹』2012、新潮社、194頁)。

全交流電源喪失(SBO)対策規制の先送りは、国会事故調査報告書が具体的な経緯を詳細に明らかにしているように、原子力安全委員会が、規制強化を忌避する電気事業者と結託して意図的・作為的になされたものだった。

全交流電源喪失(SBO)対策規制の検討が行われた1991～93年は、原子力発電所の設置許可取消訴訟が最高裁で棄却されはじめた時期(1992年)と重なっていることが注目される。伊方1号炉設置許可取消訴訟最高裁判決(1992年10月29日)、福島第二原発1号炉設置許可取消訴訟最高裁判決(1992年10月29日)である。最高裁がこれら判決によって、国の推進政策や安全対策の現状に事実上お墨付きを与えてしまったことが全交流電源喪失(SBO)対策規制の先送りをもたらしたとすることができる。国に甘い最高裁の司法判断が、原子力安全規制を疎かにさせ、原発事故の発生の背景となったと言える。2022年6月17日最高裁多数意見が東電福島原発事故の国の責任を看過したことは、再び同じ過ちを繰り返しかねない。

7. シビアアクシデント対策規制による東電側対応の進展可能性

シビアアクシデント対策規制が行われていれば、福島第一原発で、次のような改善が図られ、過酷事故まで拡大せずにすんだ可能性がある。

①電源喪失対策の改善

福島第一原発では、複数の原子炉施設が同時に故障・損壊し、隣接の原子炉施設から電源

融通を受けられない事態となった場合の対処方針は、検討されていなかった。しかも配電盤の配置の分散化・多様化が図られていなかった。「多様化」とは、設備の種類、駆動源および設置場所などについて異なる複数の設備を準備することによって、安全を確保しようとする考え方である。」(畑村ほか『福島原発事故はなぜ起こったか』2013年、78頁)。1～4号機では、主に地下1階に置かれていた高圧配電盤(M/C)のすべてと多くの低圧配電盤(P/C)が水没して機能を失った。「もし配電盤が無事であったならば、生き残った2台の非常用D/Gから全号機への必要最小限の給電は行われ、事故は炉心損傷には至らない軽微なもので済んだ可能性が高い」という評価がある(畑村ほか『福島原発事故はなぜ起こったか』2013年、51頁)。

②直流電源喪失への対応

直流電源の喪失は、「各プラントの制御・計測機能の不全を招き、事故対応への“致命的な”要因となった。1号機の非常用復水器がフェールセーフ機能で停止したことも、直流電源の喪失が直接の原因である」と評価されている(畑村ほか『福島原発事故はなぜ起こったか』2013年、78-79頁)。バッテリーの備蓄などの対策は容易だったとされる。

③建物の水密化

最高裁判決三浦反対意見が述べているように、「津波に対し、その(非常用電源設備の——引用者)機能を維持するためには、これらが存在する区画を特定した上で、当該区画及びその建屋について、津波による浸水範囲及び浸水量を想定し、浸水の可能性のある経路及び浸水口(扉、開口部、貫通口等)を特定して、浸水を防止する水密化等の措置を講ずる必要があったということができる。その当時、国内及び国外の原子炉施設において、一定の水密化等の措置が講じられた実績があったことがうかがわれ、扉、開口部及び貫通口等について浸水を防止する技術的な知見が存在していたと考えられる。(中略)水密化等の措置を講ずることは十分に可能であったと考えられる」(三浦反対意見、44頁)。

水密化はこのように早期に、重要度の高い箇所から選択的に部分的にも実施可能であり、相対的に低コストである。シビアアクシデント対策が義務付けられていたら、早期に実施されていた可能性が高いのが建物の水密化である。事業者の自主対策のままとされてきたことによって、東電は水密化をサボタージュしてきたと判断できる。

8. おわりに

本件いわき市民訴訟原告団長伊東達也氏は、東京電力や国・県に対して、福島第一、第二原発で事故やトラブルが起こるたびに是正要求や、改善要求を行ってきた。とくに主要なものを挙げる。

2005年5月10日付け 東電勝俣社長宛「チリ級津波の引き潮、高潮時に堪えられない東電福島原発の抜本的対策を求める申し入れ書」を提出

2007年7月16日の中越沖地震発生時に、柏崎刈羽原発が耐震基準を超えて被災したの

を受け、東電本社で、勝俣社長に、福島原発の総点検を申し入れ。
2010年11月22日、原発問題住民運動全国連絡センターによる政府省庁・電事連など
に対する申し入れ

伊東氏らは、東京電力に対して、東電福島原発事故以前から、繰り返し警告してきたのである。東京電力株式会社は、そのような警告を一顧だにせず、本件事故を引き起こしてしまったのである。そしてそのような、地域住民からの要望・要求に対して、行政や安全規制当局がその任を十分に果たしてこなかったからこそ、本件事故は、構造的に引き起こされたのである。英語には、「まだ起きていない危険や、目では感知できない危険を知らせる人、または状況を意味する「炭鉱の中のカナリア」(like a canary in a coal mine)という表現がある。かつて炭鉱夫の先頭がカナリアのカゴを持って炭鉱に入ったことに由来する。カナリアの歌声が止まったり、急に弱って死ぬなら、炭鉱内にメタンガスのような有害ガスが多いと判断し、炭鉱夫はいち早く危険から脱出したという

本訴訟の司法判断においては、地域住民の運動が、無責任な国の原子力安全規制当局に代わって、炭鉱粉塵事故防止におけるいわばカナリヤの役割のように、地域の当事者としていち早く警鐘を鳴らし是正要求や改善要求を長年繰り返し行ってきたことを想起すべきである。

【意見書執筆者の略歴等】

1954年山形県生まれ。1977年東大文学部卒業。1983年同大学院博士課程単位取得退学。1984年から2020年まで東北大学教養部および同文学部・同大学院でおもに環境社会学を担当。現在、尚絅学院大学特任教授、東北大学名誉教授。

関連する著書として、『環境社会学入門——持続可能な未来をつくる』(2021年、筑摩書房)、共編『原発震災と避難——原子力政策の転換は可能か』(2017年、有斐閣)、*Beyond Fukushima: Toward a Post-Nuclear Society*, (2015年、Trans Pacific Press)、共著『核燃料サイクル施設の社会学——青森県六ヶ所村』(2012年、有斐閣)、『脱原子力社会へ——電力をグリーン化する』(2011年、岩波書店)など。

意見書 (7)

6.17 最高裁判決がもたらした原子力政策の転換

大島堅一（龍谷大学 政策学部 教授）



【目次】

はじめに

- 1 6.17 最高裁判決後の原子力政策の転換
- 2 異例のスピードで進んだ GX 推進法、GX 脱炭素電源法の成立
- 3 GX 推進法による原子力推進政策
 - 3.1 国による原子力投資の推進
 - 3.2 実現性に乏しい原子力開発目標
- 4 GX 脱炭素電源法による原子力産業の救済～原子力基本法改正を中心に
結論

【主張の要点】

- 1) 2022 年 6 月 17 日の最高裁判決（6.17 最高裁判決）を契機に、政府は、福島原発事故以来の原子力政策を転換した。
- 2) 最高裁判決によって引き起こされた原発回帰、原子力政策の転換は異例の手続きとスピードで行われた。
- 3) 原子力政策の転換は、新たな法律の制定と関連法の改正を伴う大規模なもので、長期にわたって国民負担を強いるものとなっている。
 - ①GX 推進法により、GX 推進機構、GX 経済移行債、化石燃料賦課金、特定事業者負担金制度（＝排出量取引制度）が新たに導入される。原子力分野に対しては、この組み合わせによって多額の資金が投入される。
 - ②GX 脱炭素電源法に含まれる原子力基本法改正により、原子力基本法は原子力救済法というべきものに変貌した。その内容は次の通りである。
 - a) 原子力は国としての CO2 削減をもたらさないにもかかわらず、地球温暖化防止が原子力開発の目的とされた。
 - b) エネルギーの選択は、その都度国民が決定すべきものであるにもかかわらず電源の選択肢の一つに位置づけられた。
 - c) 福島原発事故が現に起きたにもかかわらず、原発事故に対する国・事業者の責任に関する規定がなく国・事業者の責任を免じている。
 - d) 原子力が直面するあらゆる課題に対応できるよう、原子力救済策を国が講じることが定められた。これは、原子力に対する国民負担を一層強いるものになる。
- 4) 6.17 最高裁判決は政治を歪める重大な影響を及ぼした。同判決の多数派を構成した最高裁判事の責任は重大である。

はじめに

2022年6月17日に、最高裁第二小法廷（菅野博之裁判長）は、東京電力福島第一原発事故に関して損害賠償をもとめた集団訴訟について国の責任を認めないとする判決を下した。同判決を境に、日本政府は、福島原発事故以来の方針を完全に翻し、原子力開発を進める方向に大きく舵を切った。その内容は、福島原発事故の反省を述べつつも、事故を過去に引き起こした責任、及び事故を将来引き起こした場合の国の責任について一切触れることなく原子力開発を再開させるものとなっている。

原子力発電をめぐり、発電所の運転差し止め訴訟等に関連して、裁判所はしばしば重大な判断を下してきた。2022年6月17日最高裁判決は、現に起こった福島原発事故に関し、国に何らの責任がなかったと判断した。最高裁判決直後に国が再び原子力開発に乗り出した事実からすれば、意図したか否かにかかわらず、最高裁判所は行政のあり方を大きく変えたといえる。

以下では、2022年6月17日最高裁判決を契機に引き起こされた原子力政策転換の経緯と内容について概要と最高裁判所の責任について述べる。

1. 6.17 最高裁判決後の原子力政策の転換

原子力政策の転換は、2022年6月17日の最高裁判決以降に岸田文雄首相によって設置されたGX実行会議で行われた。GXとは、「グリーントランスフォーメーション」の略称で、「産業革命以来の化石燃料中心の経済・社会、産業構造をクリーンエネルギーに移行させ、経済社会システム全体の変革」¹を意味するという²。これからすると、気候変動対策を進めるためにエネルギーのありようを変え、社会構造そのものを変えようとする姿勢がGXという言葉（英語にはこのような表現はない。日本のみで通用する和製英語の略語）に示されている。

岸田文雄首相の言うGXには再生可能エネルギー政策も含まれていた。ただし再生可能エネルギー政策は2021年10月に閣議決定された第6次エネルギー基本計画を踏襲していた。他方、原子力政策はエネルギー基本計画に示されていた内容を大きく超

¹ 内閣総理大臣決済「GX実行会議の開催について」第1回GX実行会議資料1、2022年7月27日。

² グリーントランスフォーメーションやGXという用語は、英語には存在しない。日本独自の政策用語である。また、2021年に閣議決定された「エネルギー基本計画」にも記載がない。

えて全く違うものになっている。つまり GX 実行会議の目的は、事実上、原子力政策を変更することにあった。

これがわかるのが 2022 年 8 月 26 日に開催された第 2 回 GX 実行会議における岸田文雄首相の指示である。すなわち、原子力は「GX を進める上で不可欠な脱炭素エネルギー」であり、「将来にわたる選択肢として強化するための制度的な枠組、国民理解を更に進めるための関係者の尽力の在り方など、あらゆる方策について、年末に具体的な結論を出す。具体的指示内容は、原発の「再稼働」、「運転期間の延長」、「次世代革新炉の開発・建設」であった。

このうち「再稼働」については、2012 年以来自公政権が進めてきたもので、2021 年に策定された第 6 次エネルギー基本計画にも含まれている。新しい政策は「運転期間の延長」と「次世代革新炉の開発・建設」である。岸田文雄首相の指示が出されるまでは、原発の運転期間は原子炉等規制法（2012 年改正）で 40 年（例外的に 1 度に限り 20 年の延長）と定められおり、行政によって変更の余地がなかった。また、「次世代革新炉」を含め、原発の新設は自公政権においても一貫して否定され続けてきた。

実際、2022 年 6 月 17 日の最高裁判決まで、政府は、原発新設や運転期間の延長を否定していた。これは最高裁判決直前の国会での政府答弁からも明らかである。第 208 回国会参議院経済産業委員会（2022 年 5 月 12 日）において石井章議員（日本維新の会）が原発の運転期間の「40 年ルール」と原発の新設・建て替え（リプレース）について質問した際、萩生田光一経済産業大臣は、「原子力発電所の運転期間に係る安全規制上のルールにおきましては、運転することができる期間を四十年とし、一回に限り最大二十年の運転延長を可能としている」、「新增設、リプレースにつきましては現時点では想定していないというのが政府の方針であります」と述べ、福島原発事故後の政府方針を維持している。2022 年 6 月 17 日の最高裁判決で原発事故発生に関して国の責任を免じたことが原子力政策転換の引き金になったのは明らかである。

2. 異例のスピードで進んだ GX 推進法、GX 脱炭素電源法の成立

最高裁判決によって引き起こされた原発回帰、原子力政策の転換は異例の速さですすんだ。岸田文雄首相の指示（2022 年 8 月 22 日）を受けて、総合資源エネルギー調査会基本政策分科会原子力小委員会（以下、原子力小委）が実質的に審議を始めたのは 2022 年 9 月 22 日（第 31 回原子力小委）であった。その後、10 月 13 日、11 月 8 日、11 月 28 日の 3 回の会合を経て、12 月 8 日の原子力小委で原子力政策の具体的内容を記した政策文書「今後の原子力政策の方向性と実現に向けた行動指針（案）」（以下、行動指針案）がとりまとめられた。行動指針案は、一週間後の 2022 年 12 月 15 日に原子力小委の親委員会である総合資源エネルギー調査会基本政策分科会で承認され

た。さらに一週間後の2022年12月22日、第5回GX実行会議において原子力政策の転換を目玉とする「GX実現に向けた基本方針（案）～今後10年を見据えたロードマップ」（以下、GX基本方針案）が示された。GX基本方針案では次期通常国会で関連法案を提出することも書かれていた。

この経緯からわかるように第2回GX実行会議以降、原子力政策転換に関する実質的審議期間は3ヶ月程度しかなかった。その間、国民的関心は、安倍晋三元首相の銃撃事件と統一協会問題に向いていたと言える。国民にほとんど認識されないまま、エネルギー政策史上、異例の手続きとスピードで原子力政策の転換が進められていった³。

GX基本方針案が決定されてすぐに国民に対する意見公募が開始された。公募期間は、年末年始を挟んだにもかかわらず通常と同じく1ヶ月しかとられなかった。また基本方針案に関する説明・意見交換会が開催されたものの、資源エネルギー庁のウェブサイトに説明・意見交換会の案内が掲示されたのは2023年1月10日になってからで、直近の開催日（2023年1月19日、名古屋会場）までに9日しかなかった。開催地についても東京や原発事故被災地である福島は指定されなかった。また説明・意見交換会開催期間中に意見公募が終了してしまっていた。国民に対しての意見聴取や意見交換は形式的なものにすぎなかった。

こうして公衆参加が殆どされないまま、政府は2023年2月8日にGX基本方針と「脱炭素成長方経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案」（GX推進法案）を、同年2月28日に「脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案」（GX脱炭素電源法案）を閣議決定し、国会に提出した。GX推進法案、GX脱炭素電源法案には新法および数多くの法改正が含まれていたにも関わらず審議期間はわずかで、GX推進法案、GX脱炭素電源法案はいずれも2023年5月に可決成立した。長期にわたって国民生活を制約するものであるにもかかわらず、ほとんど審議らしい審議がされないまま法案が成立したのは異常と言うほかない。2022年6月17日の最高裁判決がこうした異常な事態を引き起こしたことは否めない。

3. GX推進法による原子力開発推進

³ 福島原発事故後、原子力政策において開発推進から縮小へと政策が転換した。このときもエネルギー政策、原子力政策に関する集中的審議が実施されたが、関係閣僚からなエネルギー環境会議が設置されたのは2011年6月で、新たな政策枠組みである「革新的エネルギー・環境戦略」が同会議で決定されたのは2022年9月になってのことであった。

GX 推進法案と GX 脱炭素電源法案は、多くの法律が含まれるいわゆる「束ね法案」であった。GX 関連法によって設立される脱炭素成長型経済構造移行推進機構(以下、GX 推進機構)、化石燃料賦課金、特定事業者負担金(環境経済学でいう排出量取引に相当)の概要は明らかにされておらず、現時点でその詳細を検討することは難しい。ここでは GX 推進法・GX 脱炭素電源法によってつくられた原子力発電に関する政策の枠組みに焦点をあてて問題点を述べる。

3. 1 GX 推進法による原子力投資の推進

GX 推進法の枠組みは、次の 3 つの構成要素からなる。1) 政府が今後 10 年間で 20 兆円規模の GX 経済移行債を発行し、これを原資に先行投資を実施する。2) GX 経済移行債は化石燃料賦課金・特定事業者負担金によって 2050 年までに償還する。3) GX 推進機構を設立し、化石燃料賦課金(2028 年度より開始)・特定事業者負担金制度(2033 年度開始)を実施させる。

まず化石燃料賦課金について述べると、2028 年から導入される化石燃料賦課金はカーボンプライシング(炭素に対する価格付けによって CO₂ 排出削減をうながす政策手段)の一つである。だが炭素「税」でないところに政治的な意味がある。化石燃料賦課金が炭素税と異なるのは、第 1 に租税として位置付いていないこと、第 2 に将来(2028 年以降)得られる賦課金の使途が、あらかじめ現在(2023 年以降)の対策費用を賄う GX 移行債の償還とされていることである。

化石燃料賦課が租税として位置付いていないため、化石燃料賦課金の料率は経済産業省の認可法人として設置される GX 推進機構が決定する。また化石賦課金が租税でなく GX 推進機構が課す賦課金であるため、化石燃料賦課金で得られた資金の使途を国会が直接決定できない。

また、化石燃料賦課金は排出削減を目的にしていない。炭素税は、一般に、排出者に対して排出削減を促すことが目的である。ところが今次の化石燃料賦課金(2028~2050 年度に実施)は、排出削減インセンティブを付与するというよりは過去(2023~2032 年度)に実施された政府の投資活動の資金手当が目的である。

3. 2 実現性に乏しい原子力開発目標

GX 推進法における原子力への資金支援の枠組みは次のようになっている。政府によれば、脱炭素社会に転換するために必要な投資額は官民合わせて総額 150 兆円⁴であ

⁴ GX 基本方針の参考資料では、原子力を含む 22 分野で将来見通しと必要な投資額が示

る。このうち、政府は民間で投資が行われにくい分野に先行投資を行う。原子力開発に民間投資が行われないと判断しているためか、原子力分野に対しては国が10年間で1兆円の投資を行うとされている。原子力分野における次世代革新炉開発は、「革新軽水炉」(商用炉)、小型軽水炉(実証炉)、高速炉(実証炉)、高温ガス炉(実証炉)、核融合(原型炉)の5つの分野で実施される(図1)。

ここで注意は、実験炉、原型炉、実証炉、商用炉の区別である。まず、実験炉とは一定期間核反応を継続させることを実証するための原子炉である。原型炉は、核反応の継続に発電が可能とすることを示す原子炉である。実証炉は、原型炉で達成された核反応と発電のうえに経済性をもつことを実証するための原子炉である。こうして3つの段階を経て、原子炉は、民間企業が利用しうる商用炉になる。

政府が行う原子力への先行投資の問題は、原子力開発段階の過大評価にある。図1に示すように、小型軽水炉、高速炉、高温ガス炉はいずれもが実証炉として開発されるかのように政府資料には書かれている。しかし、現実には、それらの技術では原型炉が存在していないか、あるいは原型炉開発に失敗しているかのいずれかである⁵。したがって、例えば、2029年から政策・建設されるかのように描かれている高温ガス炉(実証炉)には実現性がほとんどない。核融合(原型炉)にいたっては世界的にみて実験炉すらなく、核融合反応が継続して維持されたことがない。図1に示した政府のスケジュールによれば、核融合原型炉が2030年から製作・建設されるとされているのは、世界の開発状況からすれば絵空事である。

唯一、商用炉として開発するとされている革新軽水炉も、世界各国の開発動向に鑑みれば非常に厳しい。政府文書で革新軽水炉の例として取り上げられるEPR(欧州加圧水型炉)は、欧州各国で建設期間の遅延と建設コスト増加に直面している。例えばフランスのフラマンビル原発3号機(EPR、電気出力165万kW)は、建設費33億ユーロの予定で2007年に建設が開始され、2012年に運転開始の予定であった。その後、建設は遅延し、本意見書執筆時点(2023年6月)で運転開始時期は2024年、総コス

されているものの、その根拠は全く示されていない。

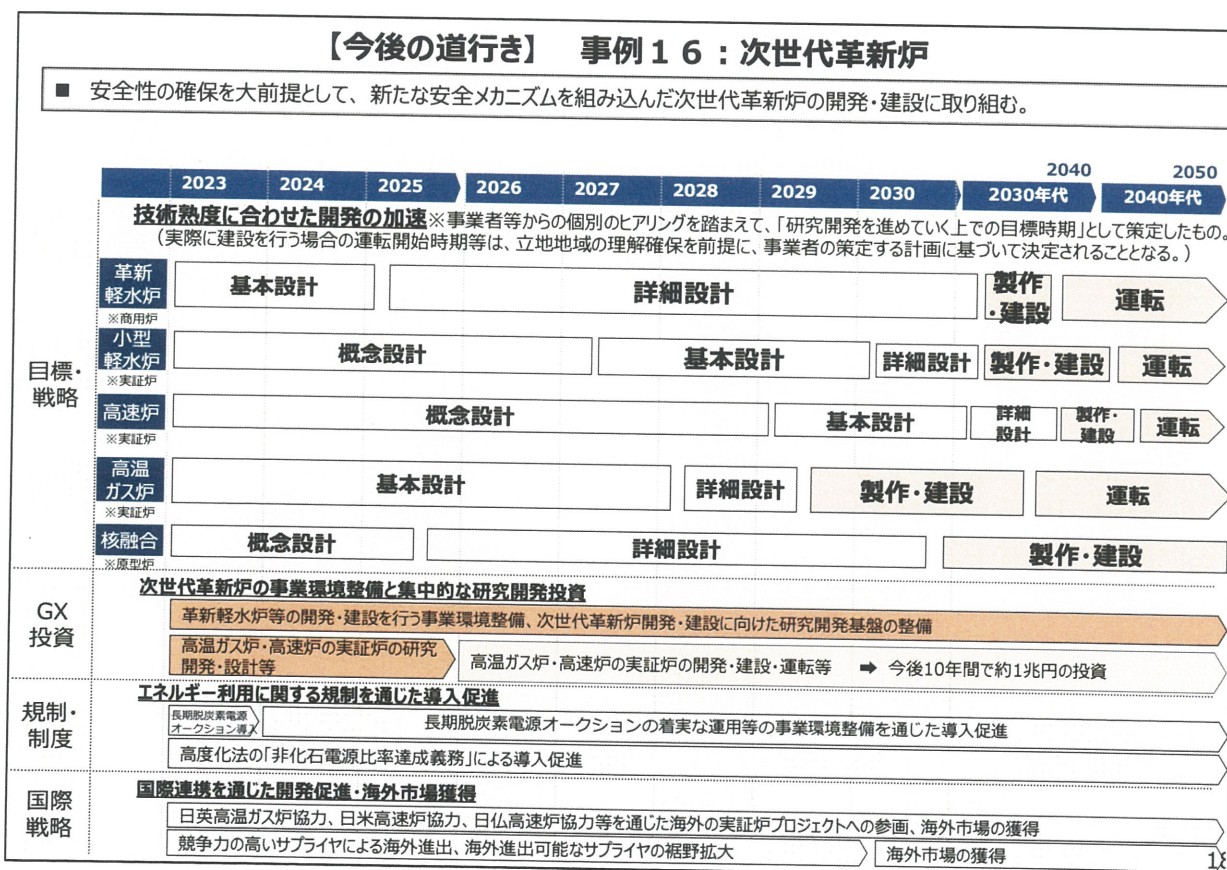
⁵ 原型炉開発に失敗した事例としては、高速炉の一種である高速増殖炉もんじゅを挙げることができる。もんじゅは、1995年8月29日に発電を開始したものの、同年12月8日に2次系主冷却系ナトリウム漏洩事故が起き、その後、運転を停止し、そのまま2017年6月13日に廃炉決定がなされた。高速増殖炉原型炉もんじゅは建設等に要した費用約5908億円、保守管理費用約4383億円、人件費約590億円、固定資産税約433億円の総支出額約1兆1314億円をかけたにもかかわらず、初期の目標を達成しないまま開発が終了した。今後、廃炉には30年の年月と少なくとも3750億円(人件費、固定資産税を含まない)の費用を要する(会計検査院「高速増殖炉もんじゅの研究開発の状況及び今後の廃止措置について」2018年5月)。

ト 132.6 億ユーロ（約 2 兆円、当初の 4 倍以上）になっている。もはや経済性はほとんどない。

これらからすれば、政府の言う「次世代革新炉」の開発・建設は実現性がない。さらに、小型軽水炉、高速炉、高温ガス炉、核融合炉は、仮に成功したとしても商用炉ではない。これらは建設後数十年の運転の末にようやく商用炉建設に移る。商用炉を建設するにはさらに 10 年～20 年の年月と多額の費用が必要になる。2050 年にカーボンニュートラル（二酸化炭素排出実質ゼロ）が必要との認識で GX が進められているにもかかわらず、原子力開発は、仮に成功したとしても 2050 年のカーボンニュートラルに間に合わない。

GX の名の下に進められる原子力開発は失敗に終わり、費用と年月が無駄に費やされる可能性が高い。政策資源（費用や人員）が限られている以上、原子力開発推進は、その分、再生可能エネルギーや省エネルギーの促進を妨げるようになるであろう。

図 1：GX 基本方針による「次世代革新炉」開発のスケジュールと投資額



出典：「GX 実現に向けた基本方針参考資料」（2023 年 2 月 10 日）、18 ページ

3. GX 脱炭素電源法における原子力産業の救済～原子力基本法を中心に

GX 脱炭素電源法は、原子力基本法、電気事業法、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、原子力発電における使用済燃料の再処理等の実施に関する法律、再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（FIT 法）を含む関連法を束ねて一つの法律案、いわゆる「束ね法案」として提出された。GX 脱炭素電源法案は、FIT 法を除き原子力政策を根本から転換することを目的としていた。ここでは、原子力基本法改正の問題点について述べる。

原子力基本法は、もともと原子力利用に関する基本原則を定めるもので、今次の改正以前は具体的施策、規制の詳細を規定してはいなかった。第 1 章総則において、原子力利用が平和目的にのみ限られること、民主、自主、公開のいわゆる三原則に基づき、国際協力に資する旨を基本方針とすることが述べられていた。

ところが 2023 年改正においては、原子力開発・利用に関して詳細な規定が付け加えられた。これについて順に述べる。

第 1 に、第 1 条目的に「地球温暖化の防止」が付け加えられた。「地球温暖化防止」はすでに「エネルギー政策基本法」で定められており、原子力基本法に加える必要はない。また、再生可能エネルギーの普及を目指した FIT 法にそのような規定はなく、原子力にのみこの点が強調されるのはバランスに欠ける。また、後述するように、原子力発電が国全体の「地球温暖化防止」に役立つとは限らないし、科学的にはむしろ否定されている。

第 2 に、第二条（国の責務）の二で、「国は、エネルギーとしての原子力利用に当たっては、原子力発電を電源の選択肢の一つとして活用することによる電気の安定供給の確保、我が国における脱炭素社会・・・の実現に向けた発電事業における非化石エネルギー源・・・の利用の促進及びエネルギーの供給に係る自律性の向上に資することができるよう、必要な措置を講ずる責務を有する」とした。

この規定は、極めて政治的な内容である。福島原発事故後、国民世論は原子力反対の世論が根強い。控えめに述べたとしても原子力が「電気の安定供給の確保」や脱炭素社会の実現、エネルギー供給の自律性に貢献しうるかどうかについては異論が多い。

実際、安定供給の面でも、福島原発事故によって東日本における原発（柏崎刈羽原発、東通原発、女川原発、福島第一、第二原発）が全て運転停止となり、首都圏に大規模な計画停電がもたらされた。このことが示しているのは、原子力が自然災害に脆弱であり、電気の安定供給というよりは、むしろ極端な不安定をもたらした実績があるということである。

脱炭素社会の構築という観点からみても、原子力発電が国レベルでの温室効果ガス排出削減に貢献しうるとは限らないことが統計学的に明らかになっている。国際科学

雑誌 *Nature Energy* に掲載された、イギリスのサセックス大学 Sovacool 教授 らによる論文 (Sovacool, B. K., P. Schmid, A. Stirling, G. Walter, and G. MacKerron, 2020, Differences in carbon emissions reduction between countries pursuing renewable electricity versus nuclear power. *Nature Energy*, 5(11), 928–935, doi:10.1038/s41560-020-00696-3)によれば、世界各国の原子力利用と CO2 排出量の関係を統計的に分析したところ、原子力利用を進めた国においては CO2 排出量の削減がみられなかったことが示されている。つまり原子炉単体で CO2 を排出しないからといって、原子力発電が国全体での CO2 排出量を減少させるものとは言えない、ということである。なぜなら、原子力発電はエネルギー多消費を前提とした大規模集中型電源であるからである。したがって、原子力基本法に無前提で脱炭素に貢献するかのような規定を含めるべきではなかった。基本法に規定されたことにより、CO2 排出削減にあたって原子力利用を進めるべきかどうか、といった判断を国民自身が行えなくなっている。

加えて、エネルギーの供給に係る「自律性」という点は意味するところが判然としない。とはいえ、この規程は政治的には意味を持っている。なぜなら、原子力発電が、なんらかの「自律性」を国に与えるものであるかのような印象を与えるからである。

「自律性」を、政府は供給の安定性と解しているのかもしれない。しかし原子力発電の燃料であるウラン資源また全て海外に依存していることを想起すれば、原子力発電が、日本全体になんら「自律性」をもたらずものでないことは明らかである。つまり、原子力発電も火力発電と同様であり、日本の「自律性」を高めることにはつながらない。「自律性」を高める電源は、国内資源で供給できる再生可能エネルギーにおいて他にない。

第3に、第二条の二で、原子力事故について記述が加えられた。すなわち「エネルギーとしての原子力利用は、国及び原子力事業者・・・が安全神話に陥り、・・・福島第一原子力発電所の事故を防止する事ができなかったことを真摯に反省した上で、原子力事故発生・・・を常に想定し、その防止に最善かつ最大限の努力をしなければならぬ」という認識にたって、これを行うものとする」という条文である。ところで、原子力事故については、いわゆる「安全神話」に陥って、福島原発事故が引き起こされたことは、国会事故調査会報告書(2012年)をはじめとする各種の報告書、論文で示されているとおりであり、2023年改正にも反映されたことになる。問題は、福島原発事故発生の責任についての国ならびに事業者(東京電力)の責任を「安全神話」という用語を介することで巧妙に回避していることである。さらに、「安全神話」が否定されれば当然起こりうる将来の原発事故や、事故が将来発生したときの国や事業者の責任については何ら定めがないことも問題である。福島原発事故を現実経験した以上、将来の原発事故に関する国や事業者の責任は、原子力基本法改正において当然加えられなければならないものであった。

原発事故の責任に関して何ら規定がないのは、2022年6月17日の最高裁判決の影響によるものとみてよい。同判決に記された三浦守裁判官意見のような判決であれば、原子力基本法改正の際に、当然ながら国の責任が明記されていたはずである。したがって、将来起こりうる原発事故についても、2022年6月17日の最高裁判決において多数意見を構成した最高裁判事の責任は重大であると言わねばならない。これらの最高裁判事は、国や事業者の無責任さにお墨付きを与え、国民の安全を脅かしていると判断できる。

第4に、第二条の三で、国が講じる施策を、極めて詳細に定めている。それは、①「高度な技術の維持及び開発を促進」「人材の育成及び確保」、「必要な産業基盤を維持し強化するための施策」、②「事業者」「日本原子力研究開発機構その他の関係者」の相互の連携並びに当該研究及び開発に関する国際的な連携を強化するための施策」「当該研究及び開発の推進」「成果の実用化を図るための施策」、③原子力発電事業のための事業環境整備、④再処理、使用済燃料の貯蔵能力の増加対策、廃止措置の円滑化のための措置、⑤特定放射性廃棄物（高レベル放射性廃棄物、TRU廃棄物）に関する国民理解促進のための施策などである。総じて言えば、原子力発電がかかえる様々な課題解決に国が積極的に取り組むこと、原子力産業に最大限の援助を与えることを定めているといえる。

これが最も現れているのは、第二条の三の三である。すなわち、「電気事業に係る制度の抜本的な改革が実施された状況においても、原子力事業が原子力施設の安全性を確保するために必要な投資を行うことその他の安定的にその事業を行うことができる事業環境を整備する施策」である。ここで、「電気事業に係る精度の抜本的な改革が実施された状況」とは、すなわち、今日実施されている電力自由化を含む電気事業そのもののあらゆる改革を含むものと解することができる。そのような状況にあっても、本来、事業者が自らの負担で行うべき安全対策を含め、原子力事業が今後半永久的に継続できるよう、国が「事業環境整備」を行うというのである。「事業環境整備」とは、これまでの原子力政策において、原子力事業者が負担すべき費用を、税や電気料金、託送料金（＝送電線使用料）を通じて国民に転嫁する政策のことを指す、原子力に特殊な政策用語である。この条文によって、何があっても原子力産業を維持、救済することを国の講ずべき施策としてしまった。

結論

電気は社会的に必須なサービスである。原子力発電は、その電気を生み出す発電方式の一つである。とはいえ、電気が原子力発電のみによってしか生み出しえないわけではないことは誰もが理解できる常識である。そして、社会や環境に重大な打撃を与

える発電方式は許されず、現在では、社会にも環境にも適合できるエネルギー源への転換が求められている。

政府は、福島原発事故を引き起こした自らの責任を認めていないものの、原発事故が将来起こりうるものであることは認めている。事故の危険性に加え、原子力発電は、仮に運良く事故が起こらなかったとしても、原子炉の開発に数十年、建設に10～20年、運転に40～60年、廃止（廃炉）に20～30年という1世紀を超える非常に長い年月を要する発電方式である。さらには、放射性廃棄物処分を考慮すると1～100万年の時間を要する。これほどまでに長期間、日本社会に負担と労力を強いる経済活動は他にない。

再生可能エネルギーが最も安価で大量に得られる電源となっている現在、原子力発電を継続することに社会的意味はない。2022年6月17日の最高裁判決が福島原発事故に対する国の責任を免じたことは、社会常識から逸脱したものであった。同判決が政治をゆがめ、再び原子力発電を復活させ国民生活に重大な危険をもたらしたことを最高裁判所は認識し反省すべきである。