

平成25年(ワ)第46号, 第220号, 平成26年(ワ)第224号

福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 伊東達也 外1572名

被告 国・東京電力ホールディングス株式会社

準備書面(82)

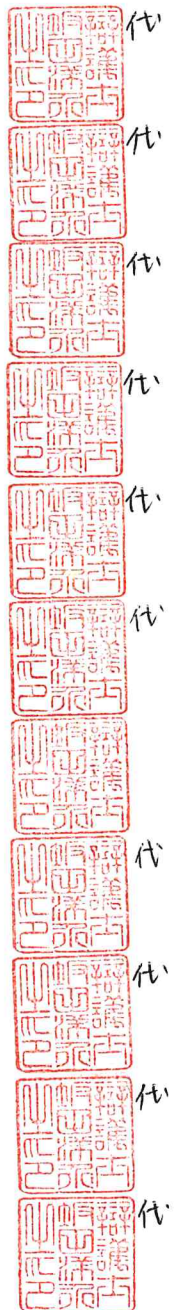
(原子力安全規制においては「事前警戒・予防」の観点から最新の科学・技術水準に即応した規制が求められ、典型的な警察規制のように「切迫性」は要件とされないこと)

2020(令和2)年3月12日

福島地方裁判所いわき支部民事部(合議1係) 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	小	野	寺	利	孝
同	広	田	次	男	
同	鈴	木	堯	博	
同	米	倉		勉	
同	笹	山	尚	人	
同	渡	辺	淑	彦	
同	坂	田	洋	介	
同	高	橋		力	
同	大	木	裕	生	
同	川	口	智	也	
同	久	保	木	太	一

外



内容

本準備書面の内容（下山憲治法律意見書に基づく原告らの主張の補充）	4
1 民法不法行為の過失判断と国家賠償法上の違法判断の相違と「津波の予見可能性」の位置づけについて	4
(1) 民法不法行為の過失判断と国家賠償法上の違法判断の相違	4
(2) 「津波の予見可能性」は、技術基準適合命令の発動要件としての技術基準省令62号4条1項該当性を基礎づけるものであること	5
(3) 名古屋判決等の判断が一般不法行為の判断手法に引きずられていること	6
2 最高裁判例の国賠違法の判断定式にその他の要件を付加する必要がないこと 7	
(1) 名古屋判決の国賠違法の判断枠組みの整理	7
(2) 名古屋判決の判示①及び②を不要とする下山意見書の指摘	7
(3) 累次の最高裁判例の判示に要件を付加する理由はないこと	7
3 原子力安全規制においては、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ために「事前警戒・予防」の観点から最新の科学・技術水準に即応した規制が求められ、典型的な警察規制のように「切迫性」は要件とはされないこと	8
(1) 電気事業法40条の規制権限の趣旨は原子力安全規制法制と一体のものとして捉えるべきこと	8
(2) 原子力安全規制法制においては典型的な警察規制とは異なり、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められていること	8
4 「予見可能性の程度」が高く「重大事故発生の切迫性」が認められる場合にのみ規制権限行使が義務づけられるとの考え方が原子力安全規制法制の趣旨に反すること	11
(1) 名古屋判決の判示	11
(2) 下山意見書における名古屋判決の評価（名古屋判決が「予見可能性の程度」といいつつ実際には規制が義務づけられるのは「具体的危険」の切迫性（明白性）が認められる場合に限られるとして典型的な警察規制と同様の判断をしていること）	

.....	12
(3) 名古屋判決が、「適時にかつ適切に」規制権限の行使が求められるという総論的判示にも関わらず、具体的な判断においては規制が義務づけられるのは被害発生 の「切迫性」が認められる場合であるとし、原子炉の危険から住民の生命・身体等 を保護するという原子力安全規制法制の趣旨に反する判断をしていること	13
5 結果回避手段の選択・行使に関する裁量論について.....	15
(1) 名古屋判決の判示	15
(2) 下山意見書の名古屋判決の判示についての評価	15
(3) 技術基準適合命令の内容について.....	16
6 国賠訴訟における結果回避措置の特定と結果回避可能性の証明負担について	17

本準備書面の内容（下山憲治法律意見書に基づく原告らの主張の補充）

下山憲治・一橋大学大学院法学研究科教授（行政法）は、本件訴訟と関連する10件の国家賠償請求訴訟の地裁判決を概観し、その内、特に、千葉地裁の2判決、名古屋地裁判決及び山形地裁判決について、（これらの判決のうち、法律論の構成が分かりやすい）名古屋地裁判決¹を中心として、行政法的観点からの検討を加えた法律意見書（甲A590号証の1。以下、単に「下山意見書」という。）を作成し、本件、前橋訴訟及び千葉訴訟の各控訴審に提出するに至った。

本準備書面では、下山意見書の概要を整理するとともに、原告らの法的な主張を敷衍して述べるものである。

1 民法不法行為の過失判断と国家賠償法上の違法判断の相違と「津波の予見可能性」の位置づけについて

（1）民法不法行為の過失判断と国家賠償法上の違法判断の相違

本件では、原子炉施設（福島第一原発）の地震・津波に対する安全規制に関して、経済産業大臣が電気事業法40条に基づく技術基準適合命令による規制権限を行使しなかったことについて、国賠法1条1項の違法が問われている。国賠法は、民法の一般不法行為の特則とされている。しかし他方で、規制権限不行使の国賠法上の違法が問われる事案においては、規制権限の行使の要件充足性（及び権限行使の必要性）が判断される必要があることから、一般の不法行為とは異なる判断が求められることとなる。

この点、下山意見書においては、

「規制権限の行使、特に、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、私人に一方的な義務付けを行う行為で、私人間では許容されない公権力の行使である。それ故、この規制権限は、法令に基づき、その許容する範囲内で、趣旨・目的に適合するように誠実に行使することが法治主義の観点から求められる。この点は、民

¹ 以下、下山意見書に沿って単に「名古屋判決」という。

「不法行為における損害賠償責任の存否に関する判断の仕方とは大きく異なる。」

としている（下山意見書1頁。傍点は引用者。以下、特に断らない限り同じ。）。

その上で、「従来の最高裁判例も、通常の民法不法行為とは異なり、『国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる』との判断定式を用いている。」と指摘する（以下、これを「最高裁国賠違法判断定式」という。）。

（2）「津波の予見可能性」は、技術基準適合命令の発動要件としての技術基準省令62号4条1項該当性を基礎づけるものであること

民法の一般不法行為においては、損害賠償責任の要件として、故意・過失と権利侵害（違法性）とともに、損害発生の予見可能性、及び結果（損害）回避可能性等が要件とされる。

これに対して、本件では、電気事業法40条に基づく経済産業大臣の規制権限（技術基準適合命令）の発動要件を満たすことが、被告国の責任を検討する前提として要求される。そして、経済産業大臣は、同条によって、事業用電気工作物が39条1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる（技術基準適合命令）とされている。

これを、本件に即していえば、福島第一原発が、技術基準省令62号4条1項の「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」²にあたることから、技術基準適合命令の発動要件といえる。そして、本件におい

² 2006（平成18）年12月31日時点における省令62号4条1項（平成20年経済産業省令第12号による改正前のもの。）の表現であるが、それ以前の規定からの改正の前後を通じて実質的な内容に変更がないことから、以下、この時点の表現を援用する。

ては、福島第一原発において、「長期評価」の津波地震が、この4条1項の「原子炉の安全性を損なうおそれ」のある「想定される津波」にあたるか否かが最大の争点とされている。

よって、本件においては、規制権限不行使の国賠法上の違法を検討する前提問題として、そもそも、経済産業大臣の技術基準適合命令の発動要件が満たされていたのか否か、すなわち、福島第一原発において「長期評価」の津波地震が技術基準省令62号4条1項の「原子炉の安全性を損なうおそれ」のある「想定される津波」にあたるか否かが、「規制権限を定めた法令の解釈と具体的な事例へのあてはめ」を通じて確定される必要がある。

このように、本件における、国賠違法の判断における「津波の予見可能性」は、一般不法行為責任の要件としての「損害発生の予見可能性」に先立って、まずは、福島第一原発が「長期評価」の津波地震の想定との関係で、技術基準省令62号4条1項の「想定される津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」にあたるかといえるものであったか否かという「規制権限を定めた法令の解釈と具体的な事例へのあてはめ」として、その判断が求められることとなる。

下山意見書においても、「このように国（規制機関）の予見可能性を肯定することが意味するのは、・・・福島第一原発は技術基準に適合しておらず、電事法39条に違反する状態にあったこと、そして、同法40条に規定する技術基準適合命令を発する要件が充足されたことである。」（10頁）と整理されている。

（3）名古屋判決等の判断が一般不法行為の判断手法に引きずられていること

この点に関しては、千葉2判決、名古屋判決及び山形判決の「津波の予見可能性」についての判断手法は、被告東電を念頭においた一般不法行為の予見可能性の有無の判断手法に引きずられ、「津波の予見可能性」が行政規制法令である技術基準省令62号4条1項の該当性を基礎づけるものであるという観点からの検討を欠落している点で、国賠違法の判断手法としては適切なものとはいえない。

2 最高裁判例の国賠違法の判断定式にその他の要件を付加する必要がないこと

(1) 名古屋判決の国賠違法の判断枠組みの整理

名古屋判決は、規制権限不行使の国賠違法の判断枠組みを整理し、下山意見書が上記で引用した「最高裁国賠違法判断定式」に付加して、その前段として、国賠法1条1項の違法は、①「国または公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反すること」、②「当該公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認めうるような事情があることが必要である」と判示している。

(2) 名古屋判決の判示①及び②を不要とする下山意見書の指摘

この点について下山意見書は、

「名古屋判決の②判示部分では、違法な所得税更正処分に対する国家賠償請求事件の最高裁判決等が引用されている。同最高裁判決は、税務調査に当たって相手方の協力を受けられないまま、過大に所得金額を認定した更正処分を行い、それが後に更正処分取り消し訴訟において一部認容された後に、慰謝料等の国賠請求に対する判断が示されたものである。それゆえ、その判示部分は、事実関係等まったく異なる原発訴訟に妥当しない。また、同様に、名古屋判決①判示部分については、従来、最高裁は、国会・国会議員の『立法不作為』に対する国賠請求のほか、課税処分や建築確認という『作為』に関する調査・審査の違法が争われた国賠請求で示されたものである。規制権限不行使の違法が争われた最高裁判決において、特に言及もされておらず、原発事故賠償訴訟においても、不必要な判断定式である。」(7～8頁)としている。

(3) 累次の最高裁判決の判示に要件を付加する理由はないこと

泉南アスベスト最高裁判決³も、累次の国賠違法の最高裁判決を引用した上で、上記「最高裁国賠違法判断定式」のみを判示しており、名古屋判決の上記①及び②の判示は行っていない。

³ 2014(平成26)年10月9日判決

よって、名古屋判決の上記①及び②の要件は本件訴訟では不要である。

3 原子力安全規制においては、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ために「事前警戒・予防」の観点から最新の科学・技術水準に即応した規制が求められ、典型的な警察規制のように「切迫性」は要件とはされないこと

(1) 電気事業法40条の規制権限の趣旨は原子力安全規制法制と一体のものとして捉えるべきこと

電気事業法40条の規制権限の趣旨について、下山意見書は、

「原発規制に当たっては、規制権限の根拠となる電気事業法39条および40条は、安全の確保を旨とするなどの原則を定める原子力基本法のもと、原子炉等規制法などの原子力法と一体的にとらえ、規制の趣旨・目的や条文解釈をしなければならない。原発は、その内包する危険の特殊性などから核燃料の使用や管理など特別で厳格な規制制度のもとで、『災害の防止上支障がない』などにみられるような安全性が求められている。原発の設置許可が争われた伊方原発訴訟・最高裁判決で示されたとおり、原発規制に当たる国とその設置者である東電には、万が一の事故を防止するために最新の科学・技術水準に即応することが求められている。建築規制のような最低限の技術水準ではなく、最新の科学的知見に即応する最高度の技術水準が求められており、仮に、最高度の技術水準で対処不能な場合には、原発の停止も考慮に入ってくる。」(1頁)

としている。

下山意見書は、この点に関する限り、名古屋判決等も、同様の捉え方をしていると評価している(8頁(2)冒頭から10頁の第2段落まで)。

(2) 原子力安全規制法制においては典型的な警察規制とは異なり、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められていること

下山意見書は、伊方原発訴訟・最高裁判決を援用し、

「『原子炉による災害の防止上支障がないものであること』等を求めて原子力安全規

制をする目的は、最新の科学・技術水準への即応が要請されており、原発事故による深刻な災害が『万が一にも起こらないようにするため』である。この趣旨は、その後の建設・運転段階においても同様である。それゆえ、電事法39条および40条の定めも、事前警戒・予防を基本的な立脚点として一体的に解釈すべきこととなる。」(13頁)とする。

その上で、「事前警戒・予防と典型的な警察規制(未然防止)を基本とする規制権限の差異を明確にする」必要があるとする。

ア 原子力安全規制法制における事前警戒・予防の考え方に立つ規制の在り方

原子力安全規制法制においては、上述した通り、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ため、最新の科学・技術水準への即応が要請され、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められることとなる。

そのため、具体的には

- ① 典型的な警察規制においては「危険がないのに誤って規制する」ことを避けるため一般経験則や確定的な科学的知見によって具体的危険の存否を判断することとなるが、原子力安全規制法制においては、「危険があるのに誤って規制しない」ことを避ける必要があり、事前警戒・予防の考え方を徹底する必要がある(1~2頁)。
- ② そのため、最新の科学・技術水準への即応が要請されることとなり、確立した科学的知見に限定されることなく生成途上の科学的知見(相当程度の科学的信頼性のある仮説を含む)を踏まえて抽象的危険(2頁)の段階でも規制措置を講じることが求められる(10頁13行目~11頁10行目)。
- ③ 規制権限を行使する発動要件としての危険の程度についても、「危険の切迫性」を求めることは制度趣旨に反することとなり、原発の安全性に対する合理的な疑いがある段階で、最新の科学・技術水準に準拠し、即応する結果回避措置をできる限り先取的に講じることが求められる(同上)

こととなる。

イ 切迫性・明白性を要件としている最高裁判決は典型的警察規制の事案であり、

事前警戒・予防が求められる本件には妥当しないこと

下山意見書は、「事前警戒・予防と典型的な警察規制（未然防止）を基本とする規制権限の差異を明確にする」観点から、規制権限不行使の違法性が問われた2つの最高裁判決を引いている。すなわち、新島漂着砲弾爆発事故訴訟と大阪ナイフ保管義務懈怠訴訟の各最高裁判決である。

これらの判決は、いずれも警察官職務執行法⁴や銃砲刀剣類所持等取締法⁵に基づく典型的な警察規制権限に関する事案であり、規制権限の濫用（乱用）が法令自体によって厳しく制約され⁶、比較的厳格な比例原則に基づく権限行使が義務づけられているものである。そして、これらの事案について、最高裁判決は、具体的な危険（判決上の表現としては「人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれが著しい状況にあつた」こと、「島民等の生命、身体の安全が確保されないことが相当の蓋然性をもつて予測されうる状況」等）の存在を「容易に」知ることができたことなどを考慮して、国賠法上の違法性を判断している。

すなわち、「これら警察権限は、一般経験則や確定的知見に基づき、一定の時期に特定ないし一定範囲の者の生命・身体等に対する具体的な危険（被害が発生する相当の蓋然性）が存在すること（ないしそれが切迫すること）を前提に（権限行使要

⁴ 第4条1項「警察官は、人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞のある・・・危険な事態がある場合においては、・・・特に急を要する場合においては、危害を受ける虞のある者に対し、その場の危害を避けしめるために必要な限度でこれを引き留め、若しくは避難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に対し、危害防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができる。」

⁵ 24条の2第2項「警察官は、銃砲刀剣類等を携帯し、又は運搬している者が、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して他人の生命又は身体に危害を及ぼすおそれがあると認められる場合において、その危害を防止するため必要があるときは、これを提出させて一時保管することができる。」

⁶ 警察官職務執行法については、1条2項「この法律に規定する手段は、前項の目的のため必要な最小の限度において用いるべきものであつて、いやしくもその濫用にわたるようなことがあつてはならない。」

銃砲刀剣類所持等取締法については、24条の2第4項「第一項及び第二項に規定する警察官の権限は、銃砲刀剣類等による危害を予防するため必要な最小の限度において用いるべきであつて、いやしくもその乱用にわたるようなことがあつてはならない。」

件の充足)、当該警察官がその危険を容易に知ることができ、適切な時点で、比較的厳格な比例原則と法令による警察官に対する権限付与の趣旨に適合するように、具体的措置の選択とその措置の実施が義務付けられていると理解される」(下山意見書14頁) ところである。

すなわち、これらの事案において、具体的な危険や、危険の切迫性(明白性)が求められたのは、規制権限を基礎づける法令が警察官職務執行法等の典型的な警察規制に関する法令であったことによるものである。これに対して、本件では、原子力安全規制法制に基づいて「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ため、最新の科学・技術水準への即応が要請され、確立した科学的知見に限ることのない抽象的危険の段階でも規制措置が求められるなど、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められることからすれば、具体的な危険の存在や、危険の切迫性(明白性)は求められないのであり、危険の「切迫性」を重視するこれらの判決の判示を本件に参照することは相当とはいえない。

4 「予見可能性の程度」が高く「重大事故発生の切迫性」が認められる場合にのみ規制権限行使が義務づけられるとの考え方が原子力安全規制法制の趣旨に反すること

(1) 名古屋判決の判示

下山意見書は、名古屋判決の「予見可能性の程度」に関する判示について、以下のとおり引用する。

「精度及び確度のそれほど高くない知見に基づく試算しか得られない場合には、直ちに結果回避措置をとることを法的に義務付けることはできず」、「結果回避措置の内容、時期等については、規制行政庁の専門的判断に委ねられるというべきである」。長期評価の見解は、「理学的に否定できない」としても、「その根拠となったデータの少なさや理学的根拠の不十分さなどから、専門研究者間で正当な見解として通説的見解といえるほど確立した知見で

あったとはいえ、予見可能性の程度は高度なものではなかった」のであり、確度・精度がそれほど高いものではなく、また、O.P.+10m超の津波の到来は切迫したものではなかった。それゆえ、津波対策より地震対策を優先的に講ずるという判断をすることは不合理とはいえない。」

(2) 下山意見書における名古屋判決の評価（名古屋判決が「予見可能性の程度」といって実際には規制が義務づけられるのは「具体的危険」の切迫性（明白性）が認められる場合に限られるとして典型的な警察規制と同様の判断をしていること）

下山意見書においては、ここで「予見可能性の程度」として取り上げられているが、問題の設定として適切ではないとして、「本来の論点は、『予見可能性の程度』の問題ではなく、予見対象である『危険（性）の個別具体性ないし蓋然性』をどこまで求めるのかという点にある」とする。

そして、典型的な警察規制であれば、「具体的危険、すなわち、個別具体的事情の下で被害発生に関する比較的高い蓋然性（切迫している場合も含む）があることを予見できるのであれば、その危険を防止（回避・排除ないし軽減・削減）するために必要な措置は比較的明確化される」が、原子炉の安全規制のように事前規制・予防に立脚する規制制度の場合には、このような伝統的な考え方はそのまま妥当せず、逆にそのまま妥当させると制度の趣旨に反することにもなり得る。」（16頁）とする。

そして、「原子力法で採用されている事前警戒・予防という基本的理念と制度趣旨（伊方原発訴訟・最高裁判決がいう最新の科学・技術水準への「即応性」を含む）からすると、法律を誠実に執行する義務を負う経済産業大臣には、重大かつ深刻で広域的な被害発生のおそれが認められるのであれば、「第二種の過誤」回避を重視し、少なくとも原発の安全性に対する合理的な疑いがある段階で、最新の科学・技術水準に準拠し、即応する結果回避措置をできる限り先取的に講じる義務があるといわなければならない。」（17頁）とする。

そして、「予見可能性の存否について、名古屋判決によれば、2006年時点で、

「福島第一原発1号機ないし4号機の主要建屋敷地高さを超える高さの津波が発生すれば、全交流電源喪失に至る現実的危険性があったといえ、被告らは、そのことを認識し」、「2008年推計と同様に敷地南側でO.P.+15.7mの津波」、つまり、同敷地高さO.P.+10mを超える津波の到来を予見できたと判示している。そうであれば、国は何らかの結果回避措置を講じなければならなかったというべきであろう。」(17頁)としている。

(3) 名古屋判決が、「適時にかつ適切に」規制権限の行使が求められるという総論的判示にも関わらず、具体的な判断においては規制が義務づけられるのは被害発生の「切迫性」が認められる場合であるとし、原子炉の危険から住民の生命・身体等を保護するという原子力安全規制法制の趣旨に反する判断をしていること

下山意見書(8頁)が指摘する通り、名古屋判決は、総論的な原子力安全規制法制の趣旨については、適切な判示を行っている。

すなわち、

「名古屋判決では、電事法39条および40条を指摘しつつ、原子力が『異質な危険を内包』しており、ひとたび事故が発生すると『広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境』に対する『甚大かつ不可逆的な被害』をもたらすため、『具体的に想定される危険性』のみならず、『抽象的な危険性』をも考慮しなければならない」とされており、技術基準制定権限及び技術基準適用権限は「適時にかつ適切に」行使されなければならないとしている。

しかし、名古屋判決は、本件についての具体的な判断の場面に至ると、長期評価の見解は通説的見解といえるまで確立した知見であるとまでいえず、「予見可能性の程度は高度なものではなかった」のであり、確度・精度がそれほど高いものではなく、また、O.P.+10m超の津波の到来は切迫したものではなかったと判示し、国賠法上の違法性を否定している。

しかし、この名古屋判決の判示は、以下の点から失当というしかない。

すなわち、

第1に、原子力安全規制法制の趣旨を踏まえれば、名古屋判決自体も認めるように、原子炉の安全規制における規制権限は、「具体的に想定される危険性」のみならず「抽象的な危険性」に対しても「適時にかつ適切に」行使されなければならないのであり、これと対比した場合、O.P.+10mの津波の襲来（＝重大事故発生を意味する。）の「切迫性がない」との理由で規制権限を行使しないことが合理化されるとの本件についての具体的な判断部分は、原子力安全規制法制の趣旨に実質的に矛盾・相反しているといわざるを得ない。

第2に、上記3（2）イで指摘したとおり、新島漂着砲弾爆発事故訴訟と大阪ナイフ保管義務懈怠訴訟の各最高裁判決が切迫性（明白性）という極めて高度な危険性を要求したのは、これらの事案がいずれも典型的な警察規制の事案であり法令上も権限の濫用（乱用）が厳しく制限されていたことによるものである。これに対して、原子力安全規制法制においては、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ため、最新の科学・技術水準への即応が要請され、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められることからすれば、具体的危険が切迫していることを要件としては到底、法の目的を達することはできないものである。

第3に、名古屋判決の判断は、結論としては、原子炉事故から住民の生命・身体等（これは日本国憲法上で最大限の尊重がなされるべきものである。）を保護するという目的（保護法益）と、原子力発電所を稼働させることによる被告東電の経済的な利益（事業活動の自由）を対比した場合、住民の権利に対する切迫する危険が明らかになるまでは、被告東電の経済活動の利益を優先して規制を抑制することを認めるものといわざるを得ない。しかし、こうした判断は、原子力安全規制法制の趣旨に反するのみならず、日本国憲法上における上記2つの権利についての重要性の位置付けの違いにも反するものといわざるを得ない。

以上より、「経済産業大臣の規制権限行使が義務づけられるのは、住民に甚大な被害をもたらす重大な事故の発生が切迫している場合である」とする、名古屋判決の判示は誤りというしかない。

5 結果回避手段の選択・行使に関する裁量論について

(1) 名古屋判決の判示

名古屋判決は、経済産業大臣の規制権限不行使の違法について

- ① いかなる防護措置を求めるかという規制権限を行使するかについては被告国に広範な裁量が認められていたこと
- ② 喫緊の課題とされ、津波対策より優先度が高かった地震対策に取り組んでいたこと
- ③ 技術基準適合命令違反については罰則が定められており権限行使には一定の制約を伴うこと
- ④ 被告東電から長期評価の見解に対する対応について報告を受けるなどして、被告東電の対応について把握し、長期評価に対する対策を検討していたことを理由として、技術基準適合命令を発しなかったことがその許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとは認められないと判示した。

(2) 下山意見書の名古屋判決の判示についての評価

この点について下山意見書においては、

① (上記①の裁量の尊重について)

津波の予見可能性が認められ技術基準適合命令発動の要件が満たされているということは、福島第一原発が、規制行政庁が確認・認識しうる範囲で技術基準に適合しないおそれがあるといえる場合であり、そのような場合(端的に言えば、前述のO.P.+10m超の津波発生のおそれがある場合)、原子力法制の趣旨の下、全くの権限不行使や権限行使の著しい遅延を許容するような裁量を認め、その責を免れさせることは、電事法に基づく技術基準とその適合命令制度のみではなく、およそ原子力法制の趣旨にも反するものと思われるとする。

② (上記の判示②について)

その場合に、敷地高さを超える津波に対する対策が必要であると認められれば、

地震を津波に優先させ、津波対策を遅延させることはできず、同時並行的に安全対策をできる限り早い段階で実施させなければならない。

③ (上記の判示③について)

刑事制裁があるからといって特段の慎重さをもって判断しなければならないとすることは、原子力安全規制における事前警戒・予防という基本的発想が消極的な警察規制の発想に転換することを意味し、それは制度趣旨に反する。

④ (上記の判示④について)

国が被告東電からの報告を受けるなど一応の対応をしていたことについては、このような単なる「先延ばし」が許容されているとは思わない。として、名古屋判決の判示が原子力安全規制法制の趣旨に沿うものとはいえないとの判断を示している。

(3) 技術基準適合命令の内容について

なお、名古屋判決が、「いかなる防護措置を求めるかという規制権限を行使するかについては被告国に広範な裁量が認められていた」と判示する点に関して、下山意見書は、技術基準適合命令の内容としてどこまで具体的に防護措置を特定して命令を発する必要があるかについて検討している。

結論としては、技術基準省令62号4条1項が「性能規定」といえること、事前警戒・予防規制では求められる措置についても暫定性があるなどの特徴があることなどを踏まえ、

「O.P.+10mを超える津波対策の不備とそれを是正するための防護措置を講ずるよう命ずれば十分で(必要に応じた使用の一時停止命令も含む)、それを受けて、原発設置者が技術基準に適合するような性能を有するように修理・改造等の内容・対策について具体化した工事計画認可申請等を行うことになる。それゆえ、技術基準適合命令において津波対策・措置の特定化は可能な範囲内で行えばよく、仮に必要であるとしても、想定される津波による事故発生と放射性物質の放出・拡散とそれによる被害発生を防止ないし低減するために一応有効と考えられる前述の水密

化等の措置を例示すれば、十分であると思われる。」としている。

6 国賠訴訟における結果回避措置の特定と結果回避可能性の証明負担について

下山意見書は、東京地裁判決の判示も援用し、「規制権限不行使の違法が国賠訴訟で争われる場合、結果回避可能であったかどうかは、具体的で確実な立証は不可能であって、それを一方当事者である原告住民らに課すことは妥当でない。前述のように、重要な原発規制を担う経済産業大臣は法令を誠実に執行する義務を負い、かつ、それに伴って適切な規制実施に対しアカウントビリティを負うこと、しかも、証拠の偏在がある中では、結果回避に不合理でないと一応認められる手段が原告側から提示されている場合には、それでは回避不能であることの主張・立証を被告側が十分に行うことができなければ結果回避可能性があったと推定されるとするのが公正な証明負担のあり方である。」との判断を示している

本件では、原告らは、結果回避措置について十分に特定して主張・立証を尽くしているところであるが、下山意見書が示す上記の事実上の主張・立証責任の分配についての考え方は本件においても十分に参考にされるべきである。

以上