

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 武田 悦子 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(52)

(被告国第18準備書面への反論①)

2018(平成30)年2月28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 人



同

笹 山 尚 彦



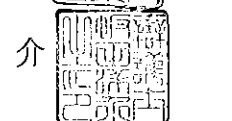
同

渡 辺 淑 介



同

坂 田 洋 力



同

高 橋 外



目次

はじめに（本書面の目的と構成）	3
第1 規制権限不行使の違法性の一般的判断枠組みと考慮要素	4
1 最高裁判決にみる規制権限不行使の違法性の一般的判断枠組み	4
2 上記①②の最判と上記③④の最判の違い	5
3 上記③④の最判が挙げる違法性判断の考慮要素と相互関係	13
4 福島地裁本庁の判断（甲A319）	16
5 小括	18
第2 本件において規制権限不行使の違法性を判断する視点	19
1 はじめに	19
2 本件における規制権限の根拠法規の趣旨・目的	23
3 本件における規制権限の行使の在り方	25
4 小括	27
第3 規制権限不行使の違法性を検討する前提としての予見可能性に関する被告 国の主張に対する反論	27
1 規制権限行使を基礎づける予見可能性の程度について	27
2 原告らの主張を後知恵とする被告国の主張について	32
第4 長期評価の信用性について重視しなければならないこと	35
1 はじめに	35
2 長期評価は専門家による集団的検討を踏まえた行政庁の判断であること	36
3 小括	42

はじめに（本書面の目的と構成）

本書面においては、被告国から提出された第18準備書面の主に予見可能性に関する総論部分について反論を行うものである。

全体の構成としては、「第1」は、被告国第18準備書面「第2 規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて」への反論とともに、この点（特に最高裁判例の判断枠組みの理解）に関する原告の主張のまとめとなるものである。

「第2」では、第1で述べた筑豊じん肺訴訟最判、水俣病関西訴訟最判を踏まえ、先ず、本件における被害の実相と加害の構造を直視し、憲法13条の基本理念を実現する視点で検討することが求められること（第2の1）、それとともに、規制権限を付与した根拠法規である電気事業法の趣旨、目的、及び規制権限の行使の在り方（同2、3）、を十二分に踏まえることが求められることを示す。

「第3」では、被告国の第18準備書面「第3 規制権限不行使の違法性判断において、予見可能性や結果回避可能性を判断するうえで重要となる前提について」の主に予見可能性の部分の主張に対する反論を行う。

「第4」では、本件での被告らの予見可能性の有無について、最大の争点となる「長期評価」の信頼性に関し、被告国が第18準備書面において、研究者の個別の意見書を並べて議論をしようとしていることから、「長期評価」が地震防災対策特別措置法に基づく「専門技術的な検討を踏まえた行政庁としての判断」であり、被告が根拠とする個別の研究者の見解の表明とは次元が違う点について改めて確認する（なお、意見書に対する反論についても次回以降で行う予定ではある。）。

第1 規制権限不行使の違法性の一般的判断枠組みと考慮要素

1 最高裁判決にみる規制権限不行使の違法性の一般的判断枠組み

- (1) 言うまでもないことであるが、規制権限行使の要件が法定され、この要件を満たす場合に権限を行使しなければならないとされているときは、この要件を満たす場合に作為義務が導出されることは当然である。

これに対して、権限行使の要件は定められているものの権限行使につき裁量が認められている場合や、権限行使の要件が具体的に定められていない場合には、規制権限の存在から直ちに作為義務が導出されることにはならない。この場合、どのような要件の下で作為義務が導出されるかが問題となる。この点に関し、以下に述べる4つの最高裁判所判決（以下「最判」という）を通じて、規制権限不行使の違法性に関する一般的判断枠組みが判例準則として確立している。

つまり、①宅建業者訴訟最判（1989〔平成1〕年11月24日、民集43巻10号1169頁、以下「上記①の最判」という）、②クロロキン薬害訴訟最判（1995〔平成7〕年6月23日、民集49巻6号1600頁、以下「上記②の最判」という）、③筑豊じん肺訴訟最判（2004〔平成16〕年4月27日、民集58巻4号1032頁、以下「上記③の最判」という）、④水俣病関西訴訟最判（2004〔平成16〕年10月15日、民集58巻7号1802頁、以下「上記④の最判」という）の4つの最判は、「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、その性質に照らし、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」と規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みを示しており、この判断枠組みが判例準

則として確定しているといえる。

なお、「著しく合理性を欠く」との表現は、行政庁の違法を「著しい違法」と「そこまで至らない違法」とに区別して、後者について行政庁の責任を問わないという趣旨ではない。上記②の最判が、「その不行使が許容される限度を逸脱して」を付加することによりその趣旨を明確にしていると解説されている（甲A320号証、山下郁夫「最高裁判所判例解説民事編 平成7年度（下）」605頁）。

(2) ところで、上記4つの最判をみると、具体的な規制権限の行使の在り方については異なる判断を示している。つまり、上記①②の最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題としているが、上記③④の最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、規制権限は「適時にかつ適切に」行使すべきであることを明確にしている。このことから、上記①②の最判と上記③④の最判では、国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっての考慮要素に違いが出てくる。本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、この違いを十分に踏まえる必要がある。この点に関し、被告国は、上記①～③の最判を引用して、規制権限を行使するかどうかについて裁量が認められている事項については、第一次的には行政機関の判断が尊重されなければならないなどと主張するが、上記③の最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題としていないのであるから、明らかに誤っている。

以下においては、上記4つの最判の事案の概要と判断について論述し、上記③④の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題にしていない理由、及び取り入れている考慮要素について明らかにしておく。

2 上記①②の最判と上記③④の最判の違い

(1) 上記①～④の最判の事案の概要と判断内容

ア 上記①の最判（宅建業者訴訟）

上記①の最判の事案は、宅建業者の不正な行為により損害を被った取引関係者からの国家賠償請求を求めた事件である。

同事件の最判は、「業務停止ないし免許取消は、当該宅建業者に対する不利益処分であり、その営業継続を不能にする事態を招き、既存の取引関係者の利害にも影響するところが大きく…業務の停止に関する知事等の権限がその裁量により行使されるべきことは法65条2項の規定上明らかであり、免許取消については法66条各号の一に該当する場合に知事はこれをしなければならないと規定しているが、業務の停止事由に該当し特に情状が重いときを免許取消事由と定めている同条9号にあっては、その要件の認定に裁量の余地があるのであって、これらの処分の選択、その権限行使の時期等は、知事等の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられているというべきである」ので「当該業者の不正な行為により個々の取引関係者が損害を被った場合であっても、具体的事情の下において、知事等の監督権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、右権限の不行使は、当該取引関係者に対する関係で国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではない」（下線引用者）と判示し、国の責任を否定した。

イ 上記②の最判（クロロキン薬害訴訟）

上記②の最判の事案は、クロロキン製剤の服用によりクロロキン網膜症に罹患した患者とその家族が、クロロキン製剤を製造した製薬会社、それを用いた医療機関、及び国を被告として損害賠償を求めた事件である。

同事件の最判は、国の規制権限の不行使に関し、「厚生大臣は、当該医薬品の有用性が否定できない場合においても、その副作用による

被害を防止するため…権限を行使し、あるいは行政指導を行うことができるが、これらの権限を行使するについては、問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法等を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、その態様、時期等については、性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」のであるから、「医薬品の副作用による被害が発生した場合であっても、厚生大臣が当該医薬品の副作用による被害を防止するために…権限を行使しなかったことが直ちに国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるものではなく、副作用を含めた当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見の下において…薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、右権限の不行使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認められるときは、その不行使は、副作用による被害を受けた者との関係において同項の適用上違法となる」（下線引用者）と判示し、国の責任を否定した。

ウ 上記③の最判（筑豊じん肺訴訟）

上記③の最判の事案は、福岡県の筑豊地域に存在した炭鉱で掘進・採炭等の粉じん作業に従事した結果、じん肺に罹患した元炭鉱労働者（患者）又はその遺族が、炭鉱企業及び国を被告として損害賠償を求めた事件である。

同事件の最判は、国の規制権限行使の在り方に関し、鉱山保安法は「鉱山労働者に対する危害の防止等をその目的…（1条）」とし、「職場における労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする労働安全衛生法の特別法としての性格を有する」ものであるから、同法 30 条が鉱業権者の「講ずべき具体的な保安措置を…省令に包括的に委任した趣旨は、規定すべき鉱業権者が講ずべき保安措置の内容が、多岐

にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、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をしていくためには、これを主務大臣にゆだねるのが適当であるとされたことによるもの」であり、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると…通商産業大臣の同法に基づく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」（下線引用者）と判示した。

そして、上記の判断枠組みを踏まえ、①1955(昭和30)年～1957(昭和32)年にかけて実施された政府けい肺健診の結果、炭鉱労働者のじん肺罹患の実情が相当深刻なものとなっていたこと（被害法益の重大性）、②医学的知見の変遷により、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺罹患の危険性が認識され、じん肺被害の実情や医学的知見の変遷を踏まえ、じん肺の予防と健康管理を目的とした旧じん肺法が1960(昭和35)年3月31日に成立したこと（予見可能性の存在）、③衝撃式さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を抑制できるとの工学的知見が明らかとなっており、炭鉱への導入に特段の支障がなかったにもかかわらず、炭鉱における規制が著しく遅れていたこと（結果回避可能性の存在）、④国は、戦後、いわば国策として石炭増産政策を強力に推進してきたこと（行政による事業への関与）、等の「諸点に照らすと、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、前記のじん肺に関する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、上記の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」と判示し、国の責任を肯定した。

エ 上記④の最判（水俣病関西訴訟）

上記④の最判の事案は、水俣病による健康被害の拡大について、国及び 県に対して損害賠償を求めた事件である。同事件の最判は、水質二法所定の規制は、「①特定の公共用水域の水質の汚濁が原因となって、関係産業に相当の損害が生じたり、公衆衛生上看過し難い影響が生じたり…それらのおそれがあるときに、当該水域を指定水域に指定し、この指定水域に係る水質基準…を定めること、汚水等を排出する施設を特定施設として政令で定めること…を前提として、②主務大臣が、工場排水規制法7条、12条に基づき、特定施設から排出される工場排水等の水質が…水質基準に適合しないときに…工場排水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行行使するものである」から、「この権限は…周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」（下線引用者）と判示した。

そして、1959(昭和34)年11月末の時点で、①水俣病の公式発見から既に3年半が経過しており、その間、水俣湾周辺住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続しており、国は、多数の水俣病患者の発生を認識していたこと（被害法益の重大

性)、②国は、水俣病の原因物質が有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性をもって認識し得る状況にあったこと(予見可能性の存在)、③国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったこと(結果回避可能性の存在)、からすると、「手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末には…通産大臣において…規制権限を行使して…必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、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と認めるのが相当」であり「この時点で…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」のに、「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」のであるから、「昭和35年1月以降、水質二法に基づく…規制権限を行使しなかったことは…水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠く」と判示し、国の責任を肯定した。

(2) 上記③④の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題としていない理由

ア 上記4つの最判の判示から明らかになることは、いずれも、上記した規制権の不行使が国賠法1条1項の適用上違法と評価される一般的な判断枠組に基づいて判断をしているが、上記③④の最判は、上記①②の最判とは異なり、規制権限を有する行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、規制権限の行使の在り方について、「適時にかつ適切に」行使すべきであることを明確にしている。それとともに、上記③④の最判が規制権限不行使の違法性の判断にあたって取り入れている考慮要素は、(a)被害法益の重大性、(b)予見可能性の存在、(c)結果回避可能性の存在、(d)行政による事業への関与(上記③の最判)だけである。

以下においては、上記①②の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題とし、上記③④の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題としていない理由等を明らかにしておく。

イ 上記①の宅建業者訴訟最判の事案は、被害法益が財産権であり、「取引関係者が…自助努力により損害を防止することもある程度は可能であるから、違法免許から生ずるすべての取引関係者の具体的な損害まで国又は地方公共団体が当然カバーするとはいえない」（甲A321、篠原勝美「最高裁判所判例解説 民事編 平成元年度」413頁）ことから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断についての行政庁の「裁量」が強調されたといえる。

また、上記②のクロロキン薬害訴訟最判の事案は、被害法益が生命・健康であるものの、医薬品の有用性と副作用の比較考慮（生命対生命の比較考慮）が必要であること、また、その当否は別として、「当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られる」ことから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断は、「専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」として、行政庁の「裁量」が強調されたといえる。

これに対し、上記③の筑豊じん肺訴訟最判、上記④の水俣病関西訴訟最判の事案は、いずれも、一方の被害者側の法益が生命・健康という不可侵の権利であり、他方で規制される側の不利益は、事業者の物的・経済的負担であること、規制権限を付与した根拠法規の趣旨・目的が被害法益を直接保護することを主要な目的の一つとしていることから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断についての行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために「適時にかつ適切に」規制権限を行使することが求められることを明確にしたものといえる。

ウ 上記したことから明らかなように、上記①②の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題とし、上記③④の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題としていないことから、おのずと規制権限の在り方についての違いがでてくる。つまり、前者の2つの最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題とすることから、規制権限の行使の在り方について、「処分の選択、その権限行使の時期等は、知事等の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられている」（上記①の最判）、「問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、その態様、時期等については、性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」（上記②の最判）との判断につながっているのである。これに対し、後者の2つの最判は、規制権限を付与した根拠法規が被害法益を直接保護することを主要な目的の一つとしていることから、行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、規制権限の行使の在り方について、「その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」（上記③の最判）、「（規制）権限は…周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」（上記④の最判）との判断につながっているのである。

つまり、上記③④の最判は、規制権限を付与した根拠法規が、生命、健康という不可侵の法益を直接保護することを主要な目的の一つとしている場合には、規制権限を有する行政庁の「裁量」の幅は極めて狭いことを明らかにしているといえることができる。

エ なお、山本隆司教授（甲A322、山本隆司・金山直樹「最高裁民

事判例研究」〔法学協会雑誌122巻6号〕172頁以下)は、上記③の筑豊じん肺訴訟最判が、上記②のクロロキン薬害訴訟最判と異なり、行政庁の「裁量」の存在を問題としていない理由について、「労働安全に関しては、医薬品の分野に比べると概して、学問的知見や技術が除々に蓄積される経験に基づき連続的に発展する度合いが高い。また、労働者の安全の利益を保護する水準を、例えば事業者の利益と比較考量して決定する行政裁量も、基本的に認められない。残る裁量は主に、安全保護目的を実現する手段・措置を選択する裁量であろう。」(187頁)と正鵠を射た指摘をされているので、引用しておく。

3 上記③④の最判が挙げる違法性判断の考慮要素と相互関係

(1) 上記したところではあるが、上記③④の最判が、規制権限不行使の違法性を判断するにあたって取り入れている考慮要素は、以下のとおりである。

筑豊じん肺訴訟最判が文言上明示的に取り上げている考慮要素は、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④行政による事業への関与である。逆に言えば、それ以外の考慮要素は取り上げられていない。また、水俣病関西訴訟最判が文言上明示的に取り上げている考慮要素は、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の考慮要素は取り上げられていない。

このことから言えることは、最判が取り上げる違法性判断の考慮要素は、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在が基本といえる。

(2) ところで、上記③④の最判が取り上げる規制権限不行使の違法性判断の考慮要素である、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果

回避可能性の存在の相互関係については以下のように理解すべきである。

つまり、上記した考慮要素は、一応、相互に独立したものである反面、相互に密接に関連しているということである。この点に関し、宇賀克也教授（甲A323、宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法」第2版399～401頁）は、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の相互関係について、「一応、相互に独立したものである反面、互いに密接に関連しており、結局は、総合判断」であり、「①の法益が重大であれば、当然、④の期待可能性は、それだけ高くなる傾向があるし、②についても、①の被害法益との関連が重要であり、生命侵害や重大な身体侵害が予想される場合には、相当程度の危険の蓋然性があれば、規制権限の行使が要請される…し、逆に、被害法益がそれほど重要でなければ、より具体的な予見可能性が必要になるであろう。また、私人自ら危険を回避することが困難なため、④の期待可能性が高い場合には、やはり、厳格な予見可能性を要求することは適切ではない。③についても、①の法益が重大で、②に関しても、危険が切迫しており、また、他に適切な救済方法がなく、④の期待可能性が高いときには、当該権限の発動に多少の困難が伴っても、結果回避可能性ありとされうる。さらに、④の期待可能性自身、①の被害法益が重大であったり、③の結果回避が容易であったりすれば、それだけ高くなるわけで、個々独立に要件の充足を認定しうるわけではない。」と述べている。

(3) 以上のことから明らかなように、上記③④の最判が規制権限不行使の違法性判断の考慮要素として取り上げるのは、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の事情は基本的には考慮要素としていないし、規制権限を有する行政機関の「裁量」の存在を問題としていないということである。そして、この各考慮要素

の相互の関係は、宇賀教授が指摘するように、それぞれ独立に判断するのではなく総合的に判断すべきであるが、また、各考慮要素のうち、「被害法益の重大性」を基本に総合判断する必要があるということである。

そして、上記③④の最判が、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけを違法性判断の考慮要素として取り上げ、とくに行政機関の「裁量」の存在を問題としていないのは、両最判の事案の被害法益が生命・健康という不可侵の重大な法益であり、これに対する規制される側の不利益が事業主や産業界の物的・経済的負担であるというところにある。つまり、上記③④の最判は、国民の生命・健康を保護する行政のあり方は、行政機関が「裁量」を理由に介入（規制権限の行使）に消極的になることは許されず、「適時にかつ適切に」介入することが求められる分野であることを明らかにしているものといえる。

なお、芝池義一教授も、「行政救済法講義 第3版」（甲A324、260頁以下）において、規制権限不行使の違法性が認められる要件として、「①行政による対処を要請するものとしての危険（またはその発生の可能性）の存在、②その危険性への行政の対処の可能性（予見可能性、結果回避可能性）、③行政の対処の必要性（危険の防除が私人の力のみによっては困難であり、行政による対処への依存性が認められること）が必要であり、これがミニマム要件であって、学説や判例では、①につき危険の切迫性、②につき権限行使の容易性、③につき権限の不可欠性、といった様々な要件が付加されることがあるが、このような「付加的要件は、…ミニマム要件とは異なる法論理上当然に要求されるものではなく、何らかの現実的・政策的考慮に基づくもの」であり、「被侵害利益が国民の生命・身体・健康のような重大なものである場合には、これらの考慮を働かせることには疑問がある」と述べているところである。

（4）ところで、上記③④の最判は、裁量零収縮論が通常挙げる「期待可能

性の存在」(規制権限の行使に対する国民の期待)を規制権限不行使の違法性判断の考慮要素に挙げていない。これは、両最判の事案がいずれも、①被害法益が生命・健康であり、かつ健康被害が深刻であること、②行政が危険性を認識していること、③結果回避の可能性があることが明らかで、④しかも、国民が自ら危険を回避するための有効な手段がないため、当然に規制権限行使の期待可能性が高まることから、あえて明示しなかったものといえる(甲A325、福士明「熊本水俣病の拡大と国・県の責任ー熊本水俣病関西訴訟」ジュリスト1291号51頁以下)。

4 福島地裁本庁の判断(甲A319)

(1) この点、福島地裁本庁では、規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて、上記宅建業者訴訟、クロロキン薬害訴訟、筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、大阪泉南アスベスト訴訟を引用して、「被告国の規制権限の不孝氏は、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、国賠法1条1項の適用上違法となる」としたうえで、原子力基本法、炉規法及び電気事業法の目的並びに電気事業法39条、40条の趣旨の検討を踏まえて、以下のとおり判示した。

「これら平成14～18年当時の原子力基本法、炉規法及び電気事業法の目的並びに電気事業法39条、40条の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の有する技術基準適合命令を発する規制権限は、原子炉が、原子核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉施設の安全性が確保されない時は、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恐れがあることに鑑み、基本設計について安全性が審査された上で設置許可処分が行われて稼働を開始した原子炉施設についても、その後の時の経過により進展した最新の科学的知見等に照らして、技術基準への適合性を通じて安全性を審査する必要がある、審査の結果、原子炉施設が技術基準に適合しない時には技術基準適合命令を発することによって、原子炉施設の事故等をもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体、安全等を保護する趣旨で、経済産業大臣に付与されていたものと解される。そして、この規制権限は、上記趣旨によれば、上記周辺住民等の安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時にかつ適切に行使されるべき性質のものである。

これを本件の津波対策についてみると、経済産業大臣は、福島第一原発1～4号機の原子炉施設の一部である非常用電源設備が「津波により損傷を受ける恐れがある」と認められるにもかかわらず、設置者である被告東電が適切な措置を講じない場合には、適時にかつ適切に技術基準適合命令を発すべき権限を有するとともに、その権限の不行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる場合には、その不行使により被害を受けた周辺住民等との関係において、国賠法1条1項の責任を負う。」（下線引用者）

このような要件をあげたうえで、福島地裁本庁では、被告国の責任について、以下のとおり結論付けている。

「経済産業大臣は、平成14年7月31日に発表された「長期評価」に基づき、福島第一原発1～4号機敷地南側にO. P. + 15. 7 mの津波が到来することを予見することが可能であり、1～4号機の非常用電源設備は「津波により損傷を受けるおそれ」があり、電気事業法39条

に定める技術基準である省令62号4条1項に適合しないと認めるべきものであったのであるから、同法40条の技術基準適合命令を発することが可能であったにもかかわらずこれを行わなかったものであり、この津波対策義務に関する規制権限の不行使は、本件の具体的事情の下において、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠いていたと認められ、被告国は、本件事故により被害を受けた原告らとの関係において、国賠法1条1項の責任を免れないものというべきである。」（下線引用者）

このように、福島地裁本庁の判決では、規制権限の不行使の違法性の要件として「その権限の不行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる場合」などという文言を使用しているものの、違法性判断の考慮要素として取り上げたのは、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の事情は基本的には考慮要素としていないし、規制権限を有する行政機関の「裁量」の存在を問題としなかったことから、原告らの上記主張に沿った判断をしたものといえる。

5 小括

以上に述べたことから明らかなように、被告国の規制権限不行使の違法性を判断する基準は、上記③の筑豊じん肺訴訟最判、上記④の水俣病関西訴訟最判を踏まえたものである。被告国は、規制権限を行使するかどうかについて裁量が認められている事項については、第一次的には行政機関の判断が尊重されなければならないと主張するが、上記③④の最判から明らかなように、規制権限の根拠法規の趣旨・目的が、当該被害者が被っている当該被侵害利益を直接的に保護しようとしている場合は、行政庁の有する「裁量」の存在を問題とせず、行政庁は「適時にかつ適切に」規制権限を行使することが求められるのであり、明らかに誤って

いる。それとともに、上記③④の最判が文言上明示的に取り上げている考慮要素は、(a)被害法益の重大性、(b)予見可能性の存在、(c)結果回避可能性の存在、(d)行政による事業への関与（上記③の最判だけ）である。つまり、上記③④の最判が取り上げる違法性判断の考慮要素は、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在が基本であり、しかも、その相互関係は、宇賀教授が指摘するように（甲A323、399～401頁）、個々独立にその充足を判断するのではなく、総合判断することが求められるということである。

本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、上記③④の最判が判示する規制権限行使の在り方と違法性判断の考慮要素を踏まえた判断が求められる。貴裁判所におかれては、福島地裁本庁のように、この点を十二分に踏まえて判断されるべきである。

第2 本件において規制権限不行使の違法性を判断する視点

1 はじめに

(1) 被害の実相と加害の構造を直視することが不可欠であること

ア 核エネルギー（原子力）は、通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包している。このような「異質な危険」を内包している核エネルギーを利用する原子力発電は、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらす。原告らは、本件原発事故により、その被害態様は多様であるものの、いずれも甚大かつ不可逆的な被害を被っているのである。

他方で、核エネルギーを利用した技術である原子力発電は、通常の技術革新がその時代の諸要請と技術の熟成との合致によって、いわば「必要は発明の母」として生み出されるのとは異なり、開発の当初か

らその危険性が明確に認識されながら、国策として、被告国と被告東京電力等の電力会社などにより意識的に創り出された受容不能なリスクを抱える巨大な技術である。したがって、被告国や被告東京電力は、本件原発事故を発生させた福島第一原発を稼働するにあたって、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たうえで、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境が侵害されないための万全な安全対策を確保することが求められる。しかし、被告国と被告東京電力は、その求められる万全な安全対策を確保することを放置した結果、本件原発事故を発生させ、原告らに甚大かつ不可逆的な被害をもたらしたのである。

本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、上記した本件事故による被害の実相と本件事故を引き起こした加害の構造を直視することが強く求められている。

イ　ところで、第1の2(1)で述べた、筑豊じん肺訴訟最判の審理で裁判長を務められた藤田宙靖元最高裁判事は、その著書である「最高裁回想録 学者判事の七年半」(甲A326、100～104頁)のなかで、「少なくともここ一〇年程の間において、最高裁が『弱者救済』の方向において大胆なステップを踏み出したケースは…いくつも存在する」と述べたうえで、自らが関与した事件の中から例示するとして、その代表例の一つに筑豊じん肺訴訟最判を取り上げ、「行政庁が、法律によって与えられた規制権限を適切に行使しないという事態(公権力の不行使)に対して国民がこれを違法と主張して争うことは、抗告訴訟としても、国家賠償請求訴訟においても、従来、甚だ困難であった」が、行政事件訴訟法の改正をめぐる「理論的状况の下で、第三小法廷の右判決(注: 筑豊じん肺訴訟最判)は…行政庁の規制権限の不行使につき、個別的規制権限の不行使に止まらず、規制対象が一般的

である行政立法の不作为についてまでその違法を認め、賠償請求を認める例を開いたのである。そしてこのような判断は、その半年後、第二小法廷の、いわゆる『水俣病拡大防止規制事件判決』（注：水俣病関西訴訟最判）へと引き継がれることとなった」と述べるとともに、「法理論的には…別様の考え方もあり得る」が、「それにも拘わらず、第三小法廷がそのような道を選ばなかったのは、原告らの置かれた立場についての十分な洞察に基づく、事案に即した適正な紛争解決への志向からであることは明らかであろう」（下線引用者）と述べられている。

まさに、本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断する前提として求められるのは、原告らの「置かれた立場」、つまり、被害の実相と加害の構造についての「十分な洞察に基づく、事案に即した適正な紛争解決への志向」である。貴裁判所におかれては、この「志向」を踏まえて判断をされることを切に要望する次第である。

（２）憲法の基本理念を実現する視点での検討が不可欠である

ア 本件を判断するにあたっての「導きの糸」は、憲法13条の示す「個人の尊重、生命・自由・幸福追求の権利の尊重」の理念である。憲法13条は、「すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定している。本件で被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、この憲法の理念に基づき、本件の甚大な被害に真摯に向き合い、司法に期待する役割を果たすことが強く求められている。

イ この点に関し、泉徳治元最高裁判事は、その著書である「私の最高裁判所論－憲法の求める司法の役割」（甲A327、152～158頁）のなかで、「まず、最高裁は…国民主権による民主主義体制の確

立と国民の基本的人権の擁護を柱とした憲法秩序を守る役割を担っている。三権分立の原則の下で、立法府、行政府がそれぞれに裁量権を有しているが、その裁量権の許容幅は、裁量権の行使により国民が制約を受ける権利・自由の性質によって異なるべきものである。裁判所は…立法府、行政府の判断を尊重し、裁量権の幅を広く認めて、裁量権行使の合憲性を緩やかに判断すべき場合と、国民の基本的な権利・自由を擁護するため、裁量権の幅を絞って、裁量権行使の合憲性を厳格に審査すべき場合がある。この二つの場面を区別することなく、裁判所が一步下がって立法府・行政府の裁量を尊重してばかりいては…国民の権利・自由を守るべき『司法の役割』が果たせない。」「次に、裁判所は、憲法で保障された国民の基本的人権を擁護すべき役割を担っている。裁判所は、憲法の規定の趣旨を掘り下げて、可能な限り基本的人権の保障を実効性のあるものとしなければならない。」(152～153頁)と述べるとともに、「『合理性』という概念は抽象的かつ広範であるから、ただ単に『合理性』の有無を審査するというだけにとどまる限りは、結局は国会・政府に広範な裁量権を認める結果となる。裁量権の行使により、国民に加えられる法的規制や法的取扱いの区別は、その内容・性格によって憲法的評価を異にし、それに伴い裁量権行使の合憲性審査の寛厳も当然に変わってくるのであり、当該事件でどのような審査基準を採用するかをまず問題としなければならない。」「裁判所は、国民によって選任されたものでないことを理由として謙抑的であることに努め、国会・政府に広範な裁量権を認めてばかりいては、憲法によって課せられた責務を果たすことにはならない」(157～158頁)と述べられている。泉元最高裁判事の上記指摘は、違憲立法審査権に関するものではあるが、本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっての指針となるも

のである。

2 本件における規制権限の根拠法規の趣旨・目的

- (1) 上記したように、核エネルギーを利用した技術である原子力発電は、受容不能なリスクである「異質な危険」を内包していることを認識して出発した。このため、被告国は、1955（昭和30）年12月19日原子力基本法、1957（昭和32）年6月10日核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「原子炉等規制法」という）、1964（昭和39）年7月11日電気事業法をそれぞれ制定し、原子力の利用について、国家統制と云ってよい法規制の制度をつくり上げている。

ところで、第1の2（1）で述べた4つの最判を通じて判例準則として確立している規制権限不行使の一般的な判断枠組みを踏まえて、国賠法1条1項の適用上違法となるか否かを判断するにあたっては、先ず、行政庁に規制権限を付与している根拠法規の趣旨・目的が、当該被害者が被っている当該被侵害利益を直接的に保護しようとしているものなのか否かを検討する必要がある。つまり、規制権限の根拠法規が、当該被侵害利益を直接的に保護することを目的としている場合は、当該被害者が被っている当該被侵害利益を保護するために、行政庁に対し、規制権限を行使することが強く求められることになるからである。

以下において、本件における規制権限の根拠法規（原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法）の趣旨・目的を改めて明らかにしておく。なお、以下に述べる各種法令について、とくに時期に言及しない場合には、本件で経済産業大臣の規制権限不行使が問題とされる2002（平成14）年時を基準として論じる。

- (2) 原子力法制の頂点にある原子力基本法は、原子力が通常の科学技術の

レベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行なうものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」と規定（同法2条、傍点引用者）している。なお、2012（平成24）年6月27日改正で、同条2項に、原子力の利用の「安全の確保」は、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全…に資することを目的として」行なうとの規定が追加され、同法の趣旨が明確にされた。

また、原子力基本法は、「原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的運営を図るため、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置く」と規定（同法4条）している。原子力委員会の任務は、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項（安全の確保のための規制の実施に関する事項を除く。）について企画し、審議し、及び決定」すること（同法5条1項）、原子力安全委員会の任務は、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項のうち、安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定」すること（同法5条2項）と規定している。

そして、原子力基本法の「精神にのっとり」制定された原子炉等規制法は、原子炉等の「災害を防止し」て「公共の安全を図る」ことを目的（同法1条）とし、原子炉の設置許可の基準について、「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」と規定している（同法24条1項4号）。

さらに、原発を含む実用発電用の電気工作物の設置工事及び使用等について規定している電気事業法は、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図る」ことを目的（同法1条）とし、電気工作物の維持について定める「技術

基準」（経済産業省令）の内容は、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」と規定している（同法39条2項1号）。

ところで、電気事業法は、原子力発電のみならず、水力発電、火力発電の電気工作物の維持、運用をも規制することを目的としているが、原子力発電の安全性の確保については、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法が一連のものとして制定されていると理解すべきである。現に、2012（平成24）年6月27日の原子炉等規制法の改正において、従前、電気事業法に一部委ねられていた実用発電用原子炉に対する安全規制については、原子炉等規制法に一元化されている。

- (3) 上記したことから明らかなように、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存の基盤としての財産・環境に対する安全を確保することを主要な目的の一つとして制定されたものである。したがって、経済産業大臣に規制権限（技術基準を定める権限〔電気事業法39条〕、技術基準に適合させる権限〔同法40条〕）を付与した根拠法規である電気事業法の趣旨、目的が、原子力の利用に伴い発生するおそれのある危険から国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的の一つとしていることは明らかである。

3 本件における規制権限の行使の在り方

- (1) 電気事業法39条に基づき、技術基準に関する規制権限を経済産業大臣に包括的に委任した趣旨は、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにする」ために規定すべき技術基準（省令）の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、適時

にかつ適切に、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見に適合したものに改正をしていくためには、これを主務大臣にゆだねるのが適当であるとされたことによるものである。したがって、経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限（技術基準を定める権限）は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存の基盤としての財産・環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく、適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められる。そして、原子炉（電気工作物）を、この新たな技術基準に適合させるため、技術基準に適合させる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、国民の生命・健康、生存の基盤としての財産・環境に対する安全を確保することが求められるというべきである。

- (2) 上記した規制権限の行使の在り方は、伊方原発訴訟最判(1992〔平成4〕年10月29日、民集46巻7号1174頁)の以下の判示からも十分に裏付けられているといえる。つまり、同最判は、「(原子炉等)規制法二四条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、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と規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、…多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯できる」と判示し、また原子炉等規制法24条1項3号、4号の趣旨について、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放

出す装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が、原子炉の設置、運転につき所定の技術能力を欠くとき、又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の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線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、原子炉設置許可の段階で…申請にかかる原子力施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行なわせることにあると解される」（下線引用者）と判示している。

伊方原発訴訟最判は、原子炉設置許可処分の取消の適否に関するものであるが、上記した判示部分は、本件で被告国の規制権限の行使の在り方に関する原告らの上記主張を十分裏付けるものといえる。

4 小括

以上に述べてきたように、本件で被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、第1で述べた上記③の筑豊じん肺訴訟最判、上記④の水俣病関西訴訟最判を踏まえ、先ず、本件における被害の実相と加害の構造を直視し、憲法13条の基本理念を実現する視点で検討することが求められる（第2の1）。それとともに、規制権限を付与した根拠法規である電気事業法の趣旨、目的、及び規制権限の行使の在り方（同2、3）、を十二分に踏まえることが求められるものである。

第3 規制権限不行使の違法性を検討する前提としての予見可能性に関する被告国の主張に対する反論

1 規制権限行使を基礎づける予見可能性の程度について

(1) 通説的見解としての知見の確立が必要とする被告国の主張

被告国は、その第18準備書面において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断する前提として、規制権限行使が作為義務になるまでに必要な予見可能性の程度について、「客観的かつ合理的な根拠としての科学的知見が確立している場合に限られ」、その確立した科学的知見は、一部の専門家から論文等で提唱されただけでは足りず、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した知見であることを要するなど主張する。

その上で、本件においては、被害を発生させた本件地震及びこれに伴う津波と同規模の津波が発生、到来することの予見可能性の判断を前提に、そのような知見が通説的見解といえるまでに確立した科学的知見であることが必要であるとし、特に、いまだ発生していない被害の発生防止のための規制権限行使においては、より一層、確立された科学的知見に基づき、具体的な危険の発生の予見可能性が必要であると主張する。

さらに被告国は、原子力工学の専門家である岡本孝司氏、山口彰氏の各意見書（丙B11号証及び丙B12号証）を引用し、おおむね、「原子力工学の観点から」として、投入できる資源や資金にも限りがある（同準備書面2頁）、人的資源の問題や時間的な問題として、緊急性の低いリスクに対する対策に注力した結果、緊急性の高いリスクに対する対策が後手に回るといった危険もあることから、優先順位が高いものから行っていく必要があるとし、「グレーデッドアプローチ」の観点からその優先順位を決めるために安全対策を施す前提となる知見に相当な精度・確度が認められる必要があるなどと主張し、これらの意見書が被告国の予見可能性の程度に関する主張を裏付けるものとしている。

(2) 原子炉施設には「万が一」をも考慮し高度な安全性が求められること

ア 原子炉等規制法等が原子炉施設に高度な安全性を求めていること

しかし、被告国の上記主張は、原子炉施設においては、原子炉等規制法等の趣旨・目的を踏まえ、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」（伊方原発訴訟最高裁判決）という高度な安全性が求められることを考慮に入れていない点において失当というしかない。

すなわち、本件のような原子力発電所の事故は、ひとたび事故が起きれば国民の生命、身体及び生存の基盤としての財産・環境に不可逆的で深刻な被害をもたらすおそれがある。原子炉施設がかような巨大な危険を内包していることを踏まえ、原子炉等規制法等の一連の安全規制の法制度は、そのような重大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という目的を達するために、被告国（経済産業大臣）がその規制権限を、適時にかつ適切に行使すべきことを要求しているのである。

この規制権限行使を基礎づける予見可能性の程度については、国民の生命、身体及び生存の基盤としての財産・環境に深刻な被害をもたらしかねない重大事故が万が一にも起こらないようにするという観点から、どの程度の危険性まで認識していれば、結果回避義務を基礎づけるに十分かという規範的判断が求められるところである。

イ 事故の経験を踏まえて安全性を高めていくという対応は許されないこと

このような観点からすれば、被告国が主張するような「科学的知見が通説的見解として確立する」まで規制権限行使が義務づけられることはないという立場は、仮にその言葉通りに実行されたとすれば、実際には、知見の確立まで規制が行われず、その結果として被害が現実化することもやむを得ないとするものであり（被害の消極的受容）、被害の現実化を待つ初めて規制権限行使が義務づけられることの結果として、事故の経験を踏まえ将来に向けて安全性を高めていくとい

う考え方といえる。

被告国が立脚するこうした安全規制の考え方は、事故による被害が（個人の被害を離れ社会全体としてみれば）回復可能であり、いったん発生した被害の経験を踏まえ（これを前提として受け入れ）、将来的に向けて被害の再発・拡大を防止することによって法の目的を達することができる領域においてのみ正当化される考え方である。

ウ 原子炉施設では万が一にも事故が起きないことが求められること

これに対して、原子炉施設における重大事故は、想像を絶する被害をもたらすものであり、かつ個人的にも社会的にもおよそ回復不可能な被害をもたらすものであり、事故による被害の経験を教訓として徐々に安全性を高めていくという対応をとることはおよそ許されないものである。こうした観点からは、原子炉施設の安全確保のための規制権限行使に関しては、伊方原発訴訟最高裁判決が明らかにした「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という原子炉等規制法等の趣旨・目的に照らして当然に考慮すべき知見と評価されるだけの科学的な知見であれば、経済産業大臣の規制権限行使を義務づけるのに十分というべきである。

エ 被告国の主張は伊方原発最高裁判決の趣旨に反すること

被告国は、上記した原子炉施設が内包する巨大な危険性や伊方原発訴訟最高裁判決が原子炉施設の安全規制において求めた考え方には一切触れず、自らに都合のよい部分だけを援用して主張しているにすぎない。すなわち、伊方原発訴訟最高裁判決は、原子炉施設の安全規制について「科学技術は不断に進歩、発展している」ことから「最新の科学技術水準への即応性」が求められると指摘した上で、深刻な災害をもたらさないために「万が一にも」事故を起こしてはならないと指摘しているところである。しかるに、被告国は、こうした点を無視し

原子炉施設の安全規制に求められる特殊性を考慮することなく、「規制対象を原因にしてすでに被害が発生している場合と異なりいまだ発生していない被害の発生防止にはより一層の確立された知見がなければ規制ができない」などという主張に終始している。このような主張は前記最高裁判決が示す原子炉等規制法等の趣旨を正解しない考え方という他ない。

(3) 福島地裁本庁の判断（甲A319）

この点、福島地裁本庁では、予見可能性の程度に関し、以下のとおり判示している。

「客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であっても、常に学会や研究会で通説が形成されるというプロセスがあるわけではなく、また、常に異論が出ることはあり得ることからすれば、規制権限行使の必要性を導く前提としての予見可能性の対象となる事項は、規制権限が付与された趣旨、目的や規制権限の性質等に照らし、規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であれば足り、(被告国が主張するような)「学会や研究会での議論を経て、専門的研究者
の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見であること」は、当該知見が「規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であることを示す一資料であるにとどまり、常にそのような程度の知見の確立が要求されるものではないと解するのが相当である。

また、原子力発電所に対する規制権限の行使は、被害が発生してからでは取り返しが付かないのであるから、いまだ被害が発生していないからといって、その性質上被害が発生してからでないとして規制権限行使の必要性が明らかにならない薬害、じん肺、水俣病、石綿肺といった類型よりも類型的に高度の予見可能性が要求されると解することはできない。」

(下線引用者)

このように、福島地裁本庁においても、予見可能性の程度に関し、被告国の主張は排斥されている。

2 原告らの主張を後知恵とする被告国の主張について

本項では、予見可能性の有無及びこれに対する結果回避措置の適否については事故前の知見のみを前提にすべきであり原告らの主張は後知恵バイアスの危険がある、との被告国の主張について反論する。

(1) 島崎証言を後知恵とする被告国の主張

被告国は、第18準備書面の第3の3において、ハインドサイトバイアスなる概念を持ちだし、専門的知見や技術に関する評価が問題となる場面においても、事前の可能性と事後の確定事項の大きな開きを不当に小さく評価しやすく、事故が起きる前には当該事象が予測不可能であった場合においても事後的に予測可能と判断しやすい傾向にあることを指摘する。そして、本件訴訟においても、島崎邦彦証人が本件原発事故前に福島第一原子力発電所の敷地高さを超える津波を基礎づけうる知見について述べていたことから、「事象の予測が当たった」として、本件原発事故後も2002年「長期評価」の信頼性を強調し、強く予測されていたと証言しやすい立場にあると指摘する。

(2) 原告らの主張は2006年当時の知見に基づくものであること

ア 原告らの主張・立証は遅くとも2006年までの知見によっていること

被告国は、このような後知恵バイアスを論じる前提として、過去の特定の時点における予見可能性や結果回避可能性の存否に関して、事後的に判明した科学的知見により（遡って）問題があったとして責任を問うことはできないとし、本件で予見可能性を考えるにあたっては

2006（平成18）年当時の地震学・津波学の知見のみによって予見可能性が判断されなければならないと指摘する。このことは当然のことであり、原告らも被告国と全く同様の見解に基づいて、これまで本件の主張・立証を行ってきたのであり、原告らがこれまで主張してきた地震・津波及び結果回避措置に関する知見は、いずれも2006（平成18）年までに得られていた知見である。

イ 地震・津波に関する予見可能性を基礎づける資料が2006年以前のものであること

すなわち、原告らが敷地高さを超える津波の予見可能性を基礎づけるものとして援用している証拠は、①2002年「長期評価」（甲B5号証の2）、②2002年・津波評価技術（甲A26号証の2）、③2006年・溢水勉強会（甲A39号証の2）、④2008年推計（甲A216号証・2002年に既に同様の精度で推計が可能であったことについては原告ら準備書面（39）第4、5で詳述している。）など、いずれも2002（平成14）年から遅くとも2006（平成18）年までに存在していた資料であり、事故後に公表された資料は援用してはいない。

2002年「長期評価」公表当時におけるその信頼性や公的判断としての意義はすでに原告らが主張・立証したとおりであるし（後記第4及び原告ら準備書面（36）第1及び第2）、島崎証人においても、当時、津波地震のメカニズムが未解明であったこと、及び過去の地震を全て把握していなかったとの限界をも踏まえつつ、2002年「長期評価」の内容に基づいて福島第一原子力発電所の敷地高さを超える津波の襲来の予見可能性を証言しているところである。すなわち、明治三陸地震と同様の津波地震が福島県沖を含む三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでも起こりうるとの結論が2002（平成14）

年当時の「長期評価」において示されていたこと、2008年推計が2002年「長期評価」の結論と2002年「津波評価技術」による津波推計の方法から導かれるものである以上、2002（平成14）年当時から同様の推計が可能であったことを証言しているものであって、これらは本件原発事故後の知見を参考に証言しているものでは全くない。

2008年推計については、佐竹証人も同様に、2002（平成14）年当時から技術的に可能で、「数値自体は信頼できるもので」、「各号機、それから北側、南側と、これを分ける程度の精度を持っていた」と述べているとおりである（佐竹第2調書46頁）。また、阿部勝征氏も、本件原発事故前の知見として（2003〔平成15〕年10月）、明治三陸地震と同様の津波地震が起きれば福島県沖を含めて10メートルを超えるような津波がどこでも起こると述べている（甲A218号証の1・25頁）。

ウ 敷地高さを超える津波で全交流電源喪失となることを示す知見が2006年以前のものであること

原子炉施設が設置されているO.P.+10メートルを超える津波の襲来によって、大物搬入口等の地上開口部からタービン建屋の内部に浸水が生じ、非常用電源設備及びその附属設備（以下、単に「非常用電源設備等」ともいう。）が被水して、その結果として全交流電源喪失となり得ることを示す資料についても、原告らは、2006（平成18）年以前の資料によって主張・立証している。

すなわち、溢水勉強会においては、2006（平成18）年当時に福島第一原子力発電所の敷地高さを超える津波が襲来した場合における浸水（具体的には、福島第一原子力発電所5号機を対象に敷地高さを1メートル超過する津波が継続すること）に対してその建屋内への

具体的な浸水経路と浸水状況まで想定している（丙A33号証の1、2）。この点は、原告らの準備書面（38）第4においてすでに詳述しているとおりである。

このような本件原発事故前から存在する知見の性質やその進展も無視して、原告らの主張・立証が本件原発事故後に判明した資料に基づく結果論であるなどと論難する被告国の主張は明らかに誤りである。

第4 長期評価の信用性について重視しなければならないこと

1 はじめに

これまでも繰り返し主張してきたとおり、2002（平成14）年には、被告国（及び被告東京電力）は、福島第一原子力発電所のタービン建屋等重要施設のある敷地高さ（O. P. +10メートル）を超える津波が襲来することを予見可能であった。

その根拠としては、2002（平成14）年7月に地震調査研究推進本部（地震本部）が発表した「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」（2002年「長期評価」）の地震想定に基づき、同年2月に土木学会が発表した「津波評価技術」の手法を用いて詳細な津波浸水予測計算を行うことによって、敷地高さを超える津波を予見することは可能であったことが、原告らの主張である。

これに対し、被告国および被告東京電力は、2002年「長期評価」は「確立した知見ではなかった」等としてその信頼性を否定しようとしている。

したがって、2002年「長期評価」の信頼性が、本件における責任論の最大の争点になる。

この点、被告国は、第18準備書面において、津村博士、松澤教授及び今村教授等の個々の研究者の専門的な意見の表明を念頭に「知見」の

程度を議論しようとしている。しかし、「長期評価」は、こうした個別の研究者の見解の表明とは次元の異なるものである。そこに集約されているのは、地震防災対策特別法に基づく「専門技術的な検討を踏まえた行政庁としての判断」なのである。

本書面においては、議論の焦点をずらそうとする被告国の主張に惑わされないために、改めてこの点について強調しておく必要がある。

2 長期評価は専門家による集団的検討を踏まえた行政庁の判断であること

(1) 専門家の集団的検討を踏まえた行政庁の判断としての長期評価の意義

上記(2)で示した「原子炉等規制法等の趣旨・目的に照らして当然に考慮すべき科学的な知見」にあたるか否かという観点からすれば、地震調査研究推進本部（以下、単に「地震本部」ともいう。）が公表した2002年「長期評価」がこれに該当することは明らかである。

以下、被告国の公的見解である2002年「長期評価」が、（被告国が論及するところの）個々の研究者が表明する学術上の意見（知見）とは異なり、「法令に基づいて専門技術的な検討手続きを踏まえた行政庁の判断」であることの意義を再確認する。

ア 法令に基づく被告国の機関としての組織的な対応を行っていること
地震調査研究推進本部は、阪神淡路大震災を契機として、地震に関する調査研究の成果が、国民や防災を担当する機関¹に十分に伝達され活用される体制になっていなかったという認識の下に、行政施策²に直結すべき地震に関する調査研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進

¹ 「防災を担当する機関」には、当然ながら、原子炉施設の自然災害との関係における安全規制を所轄する原子力安全・保安院も含まれる。

² 「行政施策」には、当然ながら、原子炉等規制法等に基づく原子炉施設の安全規制も含まれる。

するため、地震防災対策特別措置法に基づき総理府に設置された政府の特別の機関である（現在は文部科学省に属する。また、地震本部の体制・権限等については、原告ら準備書面（10）51～53頁、準備書面（36）10～14頁ですでに整理している。）。

そして、地震調査研究推進本部には、地震調査委員会が設置されているが、同委員会は、「地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと」（7条2項4号）を目的としている。さらに、地震調査委員会のもとには、より専門的な検討を行うための機関として、研究調査テーマに沿って、「長期評価部会」、「強震動評価部会」、「地震活動の予測的な評価手法検討小委員会」、「津波評価部会」及び「高感度地震観測データの処理方法の改善に関する小委員会」が設置されている。

このうち、長期評価部会は、「長期的な観点から、地域ごとの地震活動に関する地殻変動、活断層、過去の地震等の資料に基づく地震活動の特徴を把握し明らかにするとともに、長期的な観点からの地震発生可能性の評価手法の検討と評価を実施し、地震発生の可能性の評価を行っている。

そして、同部会の下には、さらに専門的な調査研究を目的として、「活断層分科会」、「活断層評価手法等検討分科会」及び「海溝型分科会」が設置されており、それぞれ専門的な調査研究の推進を行っている。

このように、地震調査研究推進本部は、地震防災対策特別措置法に基づき、地震に関する専門的な調査研究を推進するための十分な組織を備えているものである。

イ 地震・津波に関する情報の集中

前述のとおり、地震調査委員会は、「地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと」（7条2項4号）を目的としているのであり、地震・津波等に関する公的機関及び私的な研究機関等からの情報を一元的に集約することも重要な目的としているものである。よって、地震調査委員会が収集する地震・津波に関する基礎的な情報は、個々の研究者や個別の研究機関が保有する以上のものである。

ウ 地震・津波に関する我が国を代表する研究者が招集されていること

地震調査研究推進本部は、私的な研究者の団体である個々の学会などとは異なり、被告国が設置した公的機関として、地震・津波に関する我が国を代表する専門家の参加が確保されている。本件訴訟において、被告国側から証人申請された佐竹健治氏や地震・津波分野の大家である阿部勝征氏も委員として参加している。さらには、被告国が意見書を証拠提出した津村建四朗氏（丙B13号証）、松澤暢氏（丙B23号証）、今村文彦氏（丙B30号証）などは、地震調査研究推進本部に各種の委員として関与し、その知見を提供している。

エ 手続きとしても集団的な検討を経て最終的な判断がされていること

地震調査研究推進本部は、研究者が個人の研究成果を公表するに留まる学会等とは異なり、地震防災対策特別措置法の目的に沿って、同推進本部及びその下部機関の各種の委員会において、行政機関として十分な情報を集約し、また我が国を代表する地震・津波の専門家を招集して、「長期評価」を策定し公表しているものである。

すなわち「長期評価」の取りまとめに向けては、地震・津波の専門家が集団的な討議及び検討を行っており、かつその検討結果についても「言いつばなし」に終わらせることなく、最終的には全体の意見の

集約として、一定の判断を示す行政文書として「長期評価」等に取りまとめられ、（個々の専門家の見解としてではなく）地震調査研究推進本部の公式見解として法の趣旨に基づいて公表されるに至っているものである。

その調査・審議の過程についても、例えば2002年「長期評価」についてみれば、「海溝型分科会」から「長期評価部会」、さらには「地震調査委員会」に至るまで、何層にも及ぶ集団的な検討の機会を経て、最終的な地震調査研究推進本部としての判断として公表されるに至っているものであり、その策定手続き自体も極めて、慎重かつ厳格な手続きが保障されているところであり、個々の研究者の個人的な見解について特別の審査手続きが用意されていない学会等における見解の公表とは、手続き的にもおよそ異なる厳格な規律に従って策定されているものである。

オ 「長期評価」の信頼性についてのまとめ

2002年「長期評価」は、上記した①情報の集中、②専門家の参加と組織的な討議、③最終的な判断を導くための手続きとして複数回の検討の機会の保障、④これらを支える被告国の機構としての組織的な整備等、を前提として策定されたものである（詳細は原告らの準備書面（36）の第1参照）。

前述のとおり、被告国は、第18準備書面において、もっぱら個々の研究者の専門的な意見の表明を念頭に「知見」の程度を議論しようとしている。しかし、「長期評価」はこうした個別の研究者の見解の表明とは次元の異なるものである。そこに集約されているのは、地震防災対策特別措置法に基づく「専門技術的な検討を踏まえた行政庁としての判断」なのである。

したがって、後述する福島地裁本庁の判決のとおり、特にその信頼

性を疑うべき根拠が示されない限り、個々の研究者の意見（しかも、なんら反論の機会を与えられていないものにすぎない。）の集積だけでは、到底「長期評価」の信頼性は揺るがないといわざるを得ない。

(2) 被告国の示す判断基準は曖昧であり原子炉施設の安全規制には妥当しないこと

ア 被告国のいう「通説的見解」なるものの基準が不明確であること

加えて、被告国の主張によれば、原子炉施設に対する安全規制の作為義務を基礎づける予見可能性についても、当該津波または同程度の津波の発生が専門的研究者の間の中でも通説的見解といえるほどに確立された科学的知見である必要があるといい、少なくとも、その学説が学会や研究会での議論を経て専門的研究者の間で正当な見解であると是認される必要があるという。しかし、そこでいう「通説的見解」や「正当な見解としての是認」に至るには具体的にどのような状況があればそういう評価ができるのか、誰のどのような判断により「正当な見解としての是認」がなされるのか、全く不明である。

被告国の主張によれば、2002年「長期評価」のような防災行政で参考とされるべき政府機関による判断が示されたとしても、「当該知見には学会内で複数の議論があった」とか「学者間に異論があった」などといえれば、「当時の状況としては未だ正当な見解として是認されていないから知見としても確立されていなかった」などといくらでもいえてしまう。このような曖昧な基準は、原子炉施設に対する安全規制の作為義務を基礎づける予見可能性の判断に採用できるとは到底いえないのであり、被告国の主張は失当というしかない。

イ 「万が一」の観点からは長期評価を当然に考慮に入れるべきこと

本件に関しては、原子炉施設の安全確保という原子炉等規制法等の目的を達するために、一定の範囲で原子力安全・保安院等による「行

政庁の専門技術的判断」が尊重される余地はあるとしても、「どこまでの地震・津波を想定すべきか」という本件の核心的な判断については、地震調査研究推進本部によって2002年「長期評価」という判断が示されているところである。そして、原子炉施設においては「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」ことが求められていることを踏まえれば、その安全規制にあたる原子力安全・保安院において、2002年「長期評価」示す判断を無視することは許されないというべきである。

以上から、2002年「長期評価」の示す地震の想定が、原子炉等規制法等の趣旨・目的に照らして当然に考慮すべき科学的な知見にあたることは明らかである。

(3) 福島地裁本庁の判断（甲A319）

「長期評価」信頼性の有無の判断について、福島地裁本庁では、以下のとおり判示している。

「「長期評価」は、地震防災対策特別措置法という法律上の根拠に基づき、想定される地震の長期評価を行う使命をもって組織された地震本部地震調査委員会が、同委員会長期評価部会海溝型分科会での専門的研究者（「長期評価」作成当時、海溝型分科会での議論に加わった地震学者として、島崎邦彦、阿部勝征、安藤雅孝、海野徳仁、笠原稔、菊池正幸、鷺谷威、佐竹健治、都司嘉宣、野口伸一等。）による議論を経て取りまとめたものであるから、特にその信頼性を疑うべき根拠が示されない限り、研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認された知見であり、単なる一研究者の見解や、任意の研究者グループの見解をまとめたものではない。後にみるとおり、「長期評価」の内容については個別に異論が出されている部分があるが、自然科学の分野においては、たとえ学会の通説であったとしても、異論が出されるこ

とはあり得るものであって、科学的根拠を否定すべき事情が明らかにな
った場合を除き単に異論が存在するのみをもって、「長期評価」の信頼
性が失われるものとはいえない。このように、「長期評価」は、法律上
の根拠に基づき設置された会議において、専門家の議論を経て作成され
たものであって、その会議の設置の目的にも照らせば、「規制権限の行
使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」（下
線引用者）であると認められる。

このように、福島地裁本庁の判決が、「長期評価」法律上の根拠に基づき設置された会議において、専門家の議論を経て作成されたものであることを重視し、個別に異論が出されていたとしても、科学的根拠を否定すべき事情が明らかになった場合を除き、「長期評価」の信頼性が失われるものとはいえないと判示している点が「長期評価」の信頼性を判断するうえで、極めて重要なポイントである。

3 小括

以上のとおり、被告国は、第18準備書面において、もっぱら個々の研究者の専門的な意見の表明を念頭に「知見」の程度を議論しようとしているが、「長期評価」は、地震防災対策特別措置法に基づく「専門技術的な検討を踏まえた行政庁としての判断」なのであり、こうした個別の研究者の見解の表明とは次元の異なるものである。

したがって、上記福島地裁本庁の判決のとおり、特にその信頼性を疑うべき根拠が示されない限り、個々の研究者の意見（しかも、なんら反論の機会を与えられていないものにすぎない。）の集積だけでは、到底「長期評価」の信頼性は揺るがないといわざるを得ない。

貴庁におかれても、まず、他の論文等とは次元の違うこの「長期評価」の位置づけを正確に理解され、被告国の瑣末な主張に惑わされないこと

が求められる。

ただ、被告国が「長期評価」に信頼性がないとの主張の根拠としている各研究者の意見書についても、十分反論可能であるので、次回以降に反論を行う。

また、その他の予見可能性に関する部分、及び結果回避可能性に関する部分に対する反論も、次回以降行う。

以 上