

平成26年(ワ)第2734号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第728号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第3915号 損害賠償請求事件

平成28年(ワ)第825号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外53名

被告 国 外1名

## 準備書面17

### 予見可能性の対象及び程度について

2017(平成29)年8月16日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 吉村 敏幸

同 宮下 和彦

同 近藤 恭典 外

## 目次

第1	本準備書面の目的	4
第2	予見可能性の対象	5
1	はじめに	5
2	過失の客観化と予見可能性が求められる根拠	5
3	「事前的判断の方法」がとられるべきこと	6
4	「結果発生をもたらす現実的危険性のある事象」の意義	7
5	小括	10
第3	本件で要求される予見可能性の程度及び知見の信頼性	10
1	予見可能性の程度を判断する視点	10
(1)	はじめに	10
(2)	裁判例	11
2	本件で要求される予見可能性の程度	14
(1)	原発事故被害が重大かつ深刻な影響をもたらすこと	14
(2)	被告らが原子力発電事業を強力に推進してきたこと	18
(3)	対立利益は電力会社の物的・経済的利益に過ぎないこと	20
(4)	まとめ	21
3	被告主張への反論①—知見が学会等において確立したものになることまでは要求されないこと	22
(1)	地震及び津波発生予測の問題を医学的因果関係の知見と同列に論じることの誤り	22
(2)	万が一にも炉心損傷を起こさないための行動をとるために必要な知見であること	22
(3)	被告国が引用する最高裁判決は本件に妥当しないこと	24
4	被告主張への反論②—専門家による正当化について	25
(1)	被告国の主張	25

(2) 被告引用最判は、事案が異なり規制権限行使の作為義務に言及して ないこと .....	25
(3) 審議会等を通じた専門的検討を重視すべきとの主張について .....	26
(4) 地震調査研究推進本部の「長期評価」の知見こそ尊重されるべきこと .....	27
5 被告国の予見可能性及び知見に関する一連の主張は、万が一にも炉心損 傷を起こしてはならないとの原子力安全の基本を否定するものであること	28
6 小括 .....	30

## 第1 本準備書面の目的

原告らは、訴状33頁及び37頁において、2002（平成14）年または遅くとも2006（平成18）年までに、被告らが福島第一原発の全交流電源喪失の危険性を予見できたと主張し、さらに準備書面14において、その予見を可能にする多数の知見が当時既に集積していたことを明らかにした。

これに対し、被告国は、第5準備書面において、上記時期における予見可能性を否定し、その論拠として①予見可能性の対象となるのは、本件地震及びこれに伴う津波（O. P. +約15.5メートル）と同程度の地震及び津波の発生、到来であること、②予見可能性については客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づき具体的な法益侵害の危険性から認められることが必要であること、③当時の科学的知見を見ても、予見可能性を認めることが出来ないこと、を挙げている。

本準備書面の目的は、この内①及び②の点、すなわち予見可能性の対象並びに予見可能性及びその根拠となる科学的知見の信頼性について、被告国の主張が失当であることを明らかにすることにある。

具体的には、第2において、そもそも予見可能性が求められる根拠について論じ、本件で被告国の責任を判断する際に本件地震及びこれに伴う津波（O. P. +約15.5メートル）と同程度の地震及び津波の発生、到来の予見可能性までは要求されず、福島第一原発の全交流電源喪失を引き起こす程度の地震及び津波の発生、到来の予見可能性で足りることを明らかにする。

続いて、第3において、本件で要求される予見可能性の程度について考慮すべき事情を検討し、被告国が主張するような確立した知見は不要であることを述べる。

以下、詳述する。

## 第2 予見可能性の対象

### 1 はじめに

予見可能性の対象について、被告国は「福島第一発電所事故は、本件地震及びこれに伴う津波により、福島第一発電所が全交流電源喪失に陥り、直流電源も喪失又は枯渇するなどして炉心冷却機能を失い、外部環境に放射性物質を放出するに至ったものであるから、本件において被告国による規制権限の不行使が違法とされる前提としての予見可能性があると評価されるためには、原告らに対して損害を与えた原因とされる本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。」(被告国第5準備書面9頁)と述べる。

そこで本項では、民法709条における過失、又は国賠法1条1項における結果回避義務違反との関係において、一般的に要件として要求される予見可能性の位置づけを明らかにし、被告国の上記主張が失当であることを明らかにする。

### 2 過失の客観化と予見可能性が求められる根拠

民法709条の不法行為の要件としての「過失」については、かつては、「注意を欠いた意思の状態」として過失をとらえる考え方があった。すなわち、過失とは、不注意により行為の結果を予見しないか、又は予見しても結果発生を容認しない心理状態であるなどとされた。

しかし、今日においては、「過失の客観化」といわれるとおり、過失の本質を行為者の意思や心理状態に還元せず(内的注意に結びつけられた主観的過失概念からの解放)、もっぱら行為者の行為が法秩序に対して違反したことを捉えて過失とする立場が多数の支持を得ている。

すなわち、『過失』とは、結果回避ないし防止義務に違反した行為であり、かつその前提として行為者に結果発生の予見可能性の存在ないし予見義務

が要求されている行為として、規定される」(平井宜雄「損害賠償法の理論」400頁)と定式化される考え方である(潮見佳男「不法行為法Ⅰ 第2版」271頁)。

客観的な過失論に立つ見解においても、結果回避義務(行為義務)を課すには、行為者が結果発生を予見可能であったことが前提となるとして、いわば「適法行為の期待可能性の要件」として、結果発生についての予見可能性が、過失の要件として要求されることとされる。

このような予見可能性の法律上の要件としての位置づけからすれば、結果発生の実現的危険性がある事象を予見することが可能であれば、当該行為者は、当該事象から被害(損害)が発生する現実的危険性を認識することが可能なのであるから、その行為者に結果発生を回避すべき注意義務を課すことに何ら支障はない。これを換言すれば、行為者に、特定の結果(被害)発生回避義務を課す前提(要件)として一般的に要求される予見可能性については、その予見の対象は、結果発生をもたらす現実的危険性のある事象についての予見で足りるのである。

### 3 「事前的判断の方法」がとられるべきこと

過失(結果回避義務違反)及びこれを基礎づける予見可能性の判断の方法については、いわゆる「事後的判断の方法」と「事前的判断の方法」が指摘される。

前者は、行為者に要求すべき行為準則を、既に発生した具体的な結果からさかのぼって事後的・回顧的に確定していく手法である。これに対して、後者は、行為時に身を置いて、ある特定の行為からどのような事象(潜在的な結果)が生じるかを考えて、行為者に要求すべき行為準則を事前的に確定していく手法である。

この点、過失判断において予見可能性が要求される理由は、結果回避義務(行為義務)を課して適法行為をなすべしと命ずる前提として、その行

為への期待可能性を基礎づけるためである。そして、行為者が実際の行為を行う際（行為時の視点）には、結果として現実が発生した事態（結果発生後の視点）だけではなく、将来に向けて潜在的に発生しうる多様な結果（被害）及びそれに至る因果関係の連鎖を考慮して意思決定をなしていくものである。行為時に立って、実際に発生した現実の事態だけでなく、発生しうる多様な結果（被害）及びそれに至る様々な因果関係の連鎖を考慮する必要がある。

よって、過失（結果回避義務違反）を基礎づける予見可能性の判断については、事前的な判断の方法が妥当する。

原告らは、2002年、2006年の各時点に視点を置いて、今後地震及び津波により全交流電源喪失が生じることがあり得るか否かという観点に立って、全交流電源喪失をもたらし得る現実的な危険性のある原因事象足り得る地震及び津波についての予見可能性を問題としている。このような主張は、まさに「事前的判断の手法」に沿うものである。

#### 4 「結果発生をもたらす現実的危険性のある事象」の意義

- (1) 原告らと被告国との間で、結果回避義務の前提をなす予見可能性の対象に関する主張が違ってくる最大の理由は、損害発生に至る因果関係のプロセスのうちで、損害発生回避に向けての分岐点となる「損害発生の現実的危険性がある事象」として何を位置づけるかという点において、見解が異なることによるものと思われる。

そこで、この点に関して以下補充する。

- (2) 既述のとおり、予見可能性については、最終的には損害（結果）発生の予見可能性の有無が問われることとなる。

しかし、実際の損害（結果）発生に至るプロセスを考えた場合には、通常、出発点となる原因事象から始まって、最終的な損害の発生に向けて、時系列に沿って順次つながる複数のプロセスを介していることが通常であ

る。すなわち、現実の不法行為の因果関係を観察する場合には、時系列に沿って、特定の原因事象（A）→中間的な事象（B）→これに続く中間的な事象（C）→最終的な損害（結果）発生（D）という因果関係のプロセスを経ることが通例である。

身近な交通事故を例にとれば、見通しの効かない交差点に交差道路の安全を確認せずに進入する行為（A）→交差道路からの自動車との衝突事故の発生（B）→交差車両の運転者の重傷（C）→搬送された病院での死亡による生命侵害（D）という因果関係のプロセスが考えられる。

この場合、過失（結果回避義務違反）の前提をなす予見可能性の対象については、最終的には死亡という損害発生自体の予見可能性が求められる。しかし、実際の裁判実務における過失（注意義務違反）の有無の判断においては、「見通しの効かない交差点に交差道路の安全を確認せずに進入する行為（A）」には、「交差車両との衝突事故」（B）を発生させる現実的な危険性があり、この（B）には、「運転者に重傷を負わせること」（C）の現実的な危険性があり、更に（C）には、その者を死亡に至らせること（D）についての現実的な危険性があるといえることから、「人の死亡」（＝結果）自体の予見可能性ではなく、そうした損害を発生させる現実的な危険性がある「交差車両との衝突事故」（B）についての予見可能性を問題とすることが多い。

上記の例についていえば、交差点への進入（A）は、必然的に「交差車両との衝突事故」（B）を引き起こすものとはいえない。同様に、「交差車両との衝突事故」（B）も「運転者の重傷」（C）を必ず引き起こすものではなく、「運転者の重傷」（C）も「人の死亡」（D）という結果を必ず引き起こすものとはとはいえない。

しかし、「交差点に安全を確認せずに進入する行為（A）」をなす時点に立ってその後の因果関係のプロセスを想定した場合には、「交差車両との



衝突事故」(B) から始まり「運転者重傷」(C) という事態を介して、「人の死亡」(D) につながり得る現実的な危険性がある。

そうであればこそ、交差点に進入する場合には、「交差車両との衝突事故」についての予見可能性を問題として、それが予見可能である以上、交差道路の安全を確認して交差点に進入すべき注意義務を措定して、その違反こそが、結果回避義務違反としての過失の中核をなすものと判断されるのである。

(3) 本件事故においても、同様に考察することができる。

すなわち、本件原子力発電所事故においても、因果関係のプロセスとしては、地震と津波の到来 (A) →外部電源の喪失と内部電源の喪失 (全交流電源喪失) (B) →炉心の損傷に基づく放射性物質の放出 (C) →放射性物質が特定の原告の居住域に到達することによる損害 (結果) の発生 (D) という因果関係のプロセスをたどっている。

本件事故に関して、最終的な予見可能性の対象となるのは、放射性物質放出による原告らの人格権侵害という損害 (結果) 自体の予見可能性である。また、上記因果関係のプロセスの内、いったん全交流電源喪失 (B) に至った場合、人格権侵害という損害の発生 (D) に至ることが当然想定される。これらについて、被告国と争いはないものと思われる。

問題となるのは、全交流電源喪失 (B) をもたらす現実的危険性を持つ事象としての地震・津波である。被告国の主張によれば「本件と同規模の地震・津波」が要求されることになろうが、全交流電源喪失 (B) をもたらす現実的危険性は、何も「本件と同規模の地震・津波」に限られない。主要建屋敷地「O. P. + 10メートル」を超える津波が襲来した場合には、これにより全交流電源喪失 (B) をもたらす現実的危険性が生じるからである。それによって全交流電源喪失 (B) →シビアアクシデント (C) →人格権侵害 (D) に至ることが当然予見でき、本件被害の発生に

についても予見可能性が認められるのである。

このように、本件における「結果発生をもたらす現実的危険性のある事象」とは、「全交流電源喪失を引き起こす程度の地震及びこれに随伴する津波の到来」である。

## 5 小括

以上のとおりであるから、本件における予見可能性の対象は、被告主張の「本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波の発生、到来」ではなく、原告らが主張する「全電源喪失を引き起こしうる地震及びこれに随伴する津波の発生、到来」で足りる。

## 第3 本件で要求される予見可能性の程度及び知見の信頼性

### 1 予見可能性の程度を判断する視点

#### (1) はじめに

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」を内包しており、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・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。本件では、かかる被害をもたらした被告国の規制権限不行使の違法性が問われているのであり、作為義務を導出する考慮要素の一つである地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性が争点となっている。

ところで、予見可能性の検討にあたっては、被害（結果）発生がどの程度の確実さをもって予想されるかという点が問題となる。予見「可能性」という言葉自体からして、そもそも程度の問題を含む概念であることは明らかである。

この点、本件は被告国に対して規制権限不行使の違法性を問う事案であ

るところ、被告国の作為義務を導出するための一つの考慮要素である予見可能性の有無・程度は、純粹に学問的な知見を前提とした予見可能性の存在ではなく、被侵害利益の重大性、結果回避可能性の存在、期待可能性等、他の考慮要素との総合判断の下で判断されるべきである。

宇賀克也教授が述べる以下の重要な指摘が参考になる。つまり、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は、「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。」というものである（甲B22、宇賀克也「行政法概説Ⅱ行政救済法」第2版399～401頁）。

本件において、予見可能性の程度を判断するにあたって、上記視点を踏まえることが肝要である。

## （2）裁判例

現に、以下述べるように、生命・健康に対する権利侵害に対する規制権

限不行使の違法が問われた事件の裁判例も、被侵害利益を踏まえた総合判断を行なっている。

ア 筑豊じん肺福岡高裁判決（２００１〔平成１３〕年７月１９日、判時１７８５号）

この裁判例は、筑豊じん肺訴訟最高裁判決の原審判決である。事案は、福岡県筑豊地方に存在した多くの炭鉱で、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と主張する元炭鉱労働者又はその相続人が、国に対して、じん肺の発生または悪化を防止するために鉱山保安法に基づく規制権限を行使することを怠ったことの違法性等を理由に、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の福岡高裁判決は、「じん肺が一旦罹患すれば、不可逆的で重大な健康被害を与える危険性があることからすれば、医学的にも完全に解明され、工学技術的にも完全な機器が開発されなければ、恕限度を決定できないとして、とりあえず緩やかな基準で規制してみて、被害状況をみて必要があれば徐々に規制を強めるというような対応の仕方では、健康被害等を事前かつ十分に抑制することはできないといわなければならない。医学的あるいは技術的に不完全であっても、現実に被害が発生している以上、セイフティサイドに基準を設定するのが災害防止の原則であるといえよう。」（同１４０頁）と判示している。

イ 全国トンネルじん肺根絶訴訟東京地裁判決（２００６〔平成１８〕年７月７日、判時１９４０号）

この裁判例は、トンネル建設工事において各種の粉じん作業に従事し、じん肺に罹患したと主張する元作業員らが、国に対して規制権限不行使の責任を迫り、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の東京地裁判決は、「生命、身体に対する危険の切迫の程度からくる行政権限行使の要請の強さと、権限行使の容易さとの相関関係から、

裁量の幅も違ってくるといえるのであって、上記のとおり、じん肺被害の重大さ、深刻さと、その規模と広がり大きさに照らしてみると、被害防止のための方策を事業者に義務付けることが容易であればあるほど、裁量の幅は、より小さくなるということができる。」「じん肺が、いったん罹患すれば、不可逆性及び進行性という特質を有し、合併症を伴い死に至ることも少なくないという重大な健康被害を与える危険性があり、現実には被害が発生していた以上、じん肺被害の重大性にかんがみ、上記省令制定権限及び監督権限を適時にかつ適切に行使することが強く要請されていた」（同 98～99 頁）と判示している。

ウ スモン訴訟大阪地裁判決（1979〔昭和54〕年7月31日、判時950

この裁判例は、整腸剤キノホルムを服用することによって、神経障害患者が多数発生した事件につき、患者が国に対して規制権限不行使の責任を追及し、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の大阪地裁判決は、医薬品の製造許可、承認は、有効性と安全性との比較衡量において専門的、技術的、合目的な判断を要する裁量行為としての性格を有するとしながらも、「安全性の面についてみれば、それが国民の生命、身体にかかわりをもっていることから、その裁量の範囲は極めて狭いものというべく、その裁量の範囲を逸脱した場合は直ちに違法となるものといわねばならない」（同 302 頁）と判示している。

エ 考察

アの裁判例は、「じん肺が一旦罹患すれば、不可逆的で重大な健康被害を与える可能性があることからすれば」として、被侵害利益が国民の生命健康にかかわるものであることを強調した上で、「医学的にも完全に解明され、工学技術的にも完全な機器が開発されなければ、恕限度を決定できないとして、とりあえず緩やかな基準で規制してみても、被害状況をみて必

要があれば徐々に規制を強めるというような対応の仕方では、健康被害等を事前かつ十分に抑制することはできない」として、国が規制権限を行使するにあたって、必要となる知見、すなわち予見可能性の程度を比較的緩やかにとらえて、規制権限を行使すべきことを判示している。

イの裁判例は、「生命、身体に対する危険の切迫の程度からくる行政権限行使の要請の強さと、権限行使の容易さとの相関関係から、裁量の幅も違ってくるといえる」とし、「じん肺被害の重大さ、深刻さと、その規模と広がり大きさに照らしてみると、被害防止のための方策を事業者に義務付けることが容易であればあるほど、裁量の幅は、より小さくなるということが出来る」として、結果回避が容易であれば、適時にかつ適切に規制権限を行使すべきとして判示しているのである。

ウの裁判例は、「安全性の面についてみれば、それが国民の生命、身体にかかわりをもっていることから…裁量の範囲を逸脱した場合は直ちに違法となる」として、国民の生命、健康が問題となることを強調した上で、規制権限の行使を速やかに行うべきことを判示している。

このように、上記の各裁判例は、生命、健康が問題となっている場合には、他の考慮要素について緩和して判断しているのである。これは、生命、健康に対する侵害は不可侵のものであることから、生命、健康を保護する行政の在り方は、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」介入することを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。

## 2 本件で要求される予見可能性の程度

以下、本件で予見可能性に影響を与える考慮事情を整理する。

### (1) 原発事故被害が重大かつ深刻な影響をもたらすこと

#### ア 原発事故被害の特異性

政府事故調最終報告書は、その冒頭において「原発事故の特異性」につい

て指摘している。

「原子力発電所の大規模な事故は、施設・設備の壊滅的破壊という事故そのものが重大であるだけでなく、放出された放射性物質の拡散によって、広範な地域の住民等の健康・生命に影響を与え、市街地・農地・山林・海水を汚染し、経済的活動を停滞させ、ひいては地域社会を崩壊させるなど、他の分野の事故にはみられない深刻な影響をもたらすという点で、きわめて特異である。」(甲A1の2、7～8頁)

このような指摘は、決して、本件事故後に初めてなされるようになったものではない。本件事故以前から、心ある多くの市民・研究者・専門家らは、原発事故の取り返しのつかない重大性と危険性につき、繰り返し警鐘を鳴らしてきた。

「原子力には、放射能の生命と生態系への危険性、とりわけ原発の巨大事故のリスクの問題がある」。「巨大科学技術システムが共通に負っている、けっしてゼロにはできない破局的事故の可能性、それに絡むヒューマンエラーの可能性の問題が、原子力には凝縮したかたちで存在している」、「一度でも起これば、とり返し不可能な影響を全地上の生命に与えうるような事故の可能性に対して、技術によって確率を下げるというだけでは、究極的な安心(心の平和)を人びとに与えることはできない」(甲B23 高木仁三郎「市民科学者として生きる」岩波書店、1999年、217頁)。

#### イ 原発震災の危険性について

原発に深刻な事故をもたらすのは内部におけるヒューマンエラー等に限られない。むしろ外的事象、とりわけ地震など巨大な自然災害への対応は、原発の安全維持にとって最大の課題であった。通常の震災と原発災害が複合する原発震災の危険性は、本件事故以前から指摘されてきた。

「要するに原発とは、炉心に莫大な核・熱エネルギーと‘死の灰、を凝縮

しつつ、無数の配管とポンプと弁を通過して高流速で循環する大量の高温・高圧の熱水と蒸気が、核分裂連鎖反応を微妙にコントロールしている巨大システムである。」「震災時には、原発の事故処理や住民の放射能からの避難も、平時にくらべて極度に困難だろう。つまり、大地震によって通常震災と原発災害が複合する‘原発震災、が発生し、しかも地震動を感じなかった遠方にまで何世代にもわたって深刻な被害を及ぼすのである。膨大な人々が二度と自宅に戻れず、国土の片隅で癌と遺伝的障害におびえながら細々と暮らすという未来図もけっして大袈裟ではない。」(甲B 24 石橋克彦「原発震災 破滅を避けるために」)

無論、自然災害は地震だけに限られない。「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」(安全設計審査指針)は、既に1977年の時点で、安全上重要な構築物、系統及び機器について、「地震以外の自然現象に対して、寿命期間を通じてそれらの安全機能を失わず、自然現象の影響に耐えるように、過去の記録、現地調査等を参照して予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる自然力およびこれに事故荷重を適切に加えた力を考慮した設計」をしなければならないと定めていた(甲A1の1・政府事故調中間報告書367頁参照)。

#### ウ 特に津波対策の重要性について

四方を海に囲まれ、太平洋プレートやフィリピン海プレートに取り巻かれた島国である日本では、歴史上繰り返し津波による被害に見舞われ続けてきた。

奥尻島を中心に200名以上の犠牲者を出した1993(平成5)年の北海道南西沖地震津波を受け、1998(平成10)年に公開された「地域防災計画における津波対策強化の手引き」(甲B25・30頁 いわゆる7省庁「手引き」)では、以下の様に述べている

#### 「2) 対象津波の設定



津波防災計画策定の前提条件となる外力として対象津波を設定する。対象津波については、過去に当該沿岸地域で発生し、痕跡高等の津波情報を比較的精度良く、しかも数多く得られている津波の中から既往最大の津波を選定し、それを対象とすることを基本とするが、近年の地震観測研究結果等により津波を伴う地震の発生の可能性が指摘されているような沿岸地域については、別途想定し得る最大規模の地震津波を検討し、既往最大津波との比較検討を行った上で、常に安全側の発想から対象津波を設定する。この時、震源の位置によっても津波の来襲特性が変化するなど、必ずしも最大規模の地震から最大規模の津波が引き起こされるとは限らないことから、地震の規模、震源の深さとその位置、指向性、断層のずれ等を総合的に評価した上で対象津波の設定を行う。」

自然災害は想定を超える可能性が常にある。既往最大津波が繰り返されることを想定するだけでは不十分であり、別途想定される最大規模の地震津波の検討が求められているのである。防災一般においてさえ、このような安全側に立った対象津波の設定が求められる以上、高度に危険かつ特異な原発という施設においては、より厳格に、徹底的に安全側にたった対象津波の設定が求められることは、言うまでもない。

#### エ 原発事故を回避する必要が極めて高いこと

以上のとおり、本件で問題となるのは住民の生命、健康であり、かつ一度原発事故が生じれば重大かつ深刻な影響を及ぼすものである。

そうすると、原発事故を防止する必要性は極めて高く、「既存文献の調査、変動地形学的調査、地表地質調査、地球物理学的調査等」（発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針）等の情報収集を行い、常にあらゆる最新の知見に基づいて、徹底的に安全側に立った対策を講じることが不可欠である。

この点、伊方訴訟において、原子炉等規制法24条1項4号が原子力発電所の安全審査基準を具体的かつ詳細に定めていないことが憲法31条およ

び41条に違反するかどうかの争点につき、上告審判決は以下の様に述べている。

「規制法24条1項4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…(中略)…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、…(中略)…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、…(中略)…右規定が不合理、不明確であるとの非難は当たらないというべきである」

ここでは、原子炉施設の安全性に関する審査が最新の科学的・専門技術的知見に基づいてなされる必要があること、原子力発電所の安全性審査においては不断に進歩・発展する科学技術水準への即応性が要求されることが、当然の前提とされている。

このような原発事故被害の重大性・深刻さを前提にすれば、被告らには、一定の科学的知見に基づけば原発事故の危険が予見できる場合には、それがたとえ不確実なリスクであっても、結果回避のための作為義務を課すべき必要性が極めて高いというべきである。

## (2) 被告らが原子力発電事業を強力に推進してきたこと

わが国のすべての原子力発電所の原子炉は、米国から技術輸入した「軽水炉」型原子炉である。この「軽水炉」は熱の除熱に技術的な弱点があり、冷却材としての大量の水の循環や復水器への海水の循環システムが万が一にも機能不全に陥らないようにすることが安全の要である。

被告国は、米国においても未熟な段階の技術であった「軽水炉」を、危

険を承知でわが国に導入し、原子力委員会の策定する「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」等に基づき、電力会社等に「軽水炉」型原子炉を使う発電所を設置させることを強力に推進した。1964（昭和39）年5月27日には、原子炉立地審査指針を策定して電力会社等に早期の原子力発電所の建設計画を準備させ、未だ「安全設計審査指針」を策定する前に、被告東京電力福島第一原子力発電所1号炉、同2号炉をはじめとする8つの原子炉の設置許可をするという見切り発車的な原子力発電所推進の旗を振った。

そして、被告国による強力な推進政策の結果、1970年代に一気に20基の原子力発電所が運転を始めたが、途端にトラブル・故障・事故が続出する事態となり、運転稼働率が低迷する状況となった。これに対し、事業者である電力会社が行った「対策」は、組織的なトラブル・故障・事故隠しという安全確保とは逆行するものであった（詳細は原告ら準備書面11第1記載のとおりである。）。

このような経緯から1978（昭和53）年に原子力基本法が改正され、原子力基本法2条に「安全の確保を旨として」が追加明示され、原子炉の安全規制の行政体制が見直された。これを画期に、原子力安全委員会及び通商産業大臣は、原子力発電所の推進政策を維持するための不可欠の前提として、万が一にも重大事故を起こさないために、原子炉の安全の確保のための規制を最優先すべき法令上の重大な責務を負ったというべきである。

このように、被告国は、いわゆる「国策民営」による原発推進政策によって本件事故を招来した原因を作出したとともに、原子炉の安全確保のための規制権限を行使することができる唯一の立場にあった。また、被告東京電力は、原発事業を独占する電力9社の一角として、長年その恩恵にあずかってきた。

原子力発電事業を強力に推進してきた被告らに対しては、万が一にも原発事故による被害を招来しないよう万全の措置が求められてしかるべきで地位にあり、期待可能性も高い。

### (3) 対立利益は電力会社の物的・経済的利益に過ぎないこと

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。

そこで被告国は、この原子力を電力供給の手段として利用する基本政策をとり、1970年代以降、被告東京電力、北海道電力、東北電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力9社が原子力発電所を設置することを政策誘導した。

被告国による原子力発電所推進政策とその実行の結果、わが国では、商業用原子力発電所は全国で54基稼働するまでになった。

この管理使用段階における被告国の規制権限行使の場面で、規制権限により保護される利益は、国民の生命・健康・財産・環境であり、これに対する規制される側の不利益は、電力会社の物的・経済的負担である。

一般に事業者の経済活動に対し国が規制をかける場合には、対象となる事業者が全国に広範囲に多数存在し、その事業規模も中小零細から大企業まできわめて幅のあることから、法規制をかけるときには、規制の時期、規制の対象の選択、規制の程度、代替措置等について様々な配慮をしなければならないことがあるかもしれない。

しかし、こと原子力発電所の事業においては、事業主は9電力会社に限定されていること、9電力会社とも法律により地域独占が認められ、株式一部市場に上場している大企業であること、9電力会社とも、電気事業連合を構成し、原子力利用とその安全性確保に関する最新の科学的専門技術的知見の収集と技術の習得をしていること等から、たとえば、労働関係法令に基づく規制権限行使の分野のように、対象となる事業主が多数にのぼり、その事

業規模の大小にも幅のある場合に比べ、国の規制の幅を考えることは不要である。

そして、被告国が、原子力のもつ受容不能なリスクを承知のうえで、発電所に利用することを許容する以上、万が一にも災害を起こして、広域・多数の国民の生命・健康・財産・環境を侵害することがないように電力会社に対し万全の法規制をとることが必要である。この法規制にあたっては、電力会社の物的・経済的利益や利潤の確保は考慮すべきでない。

#### (4) まとめ

以上の見地に立てば、原発の安全対策において、被告主張が主張する「具体的に想定される危険性だけを考慮して対策をとれば良い」という考え方は到底通用しない。

原子力発電所は、ひとたび事故を起こすと重大かつ不可逆的な被害をもたらす。しかも、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作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。

その反面、原子力発電の規制により制約されるのは、電力会社の物的・経済的利益にすぎない。

したがって、被告国は、本件事故を発生させた福島第一原子力発電所を稼働するにあたって、具体的に差し迫った危険性のみならず、無視しえない現実的危険性をも考慮したうえで、適時にかつ適切に規制権限を行使し、国民の生命・健康・財産・環境が万が一にも侵害されないように、万全な安全対策を確保することが求められるというべきである。つまり、被告国は、原子力発電所という受容不能なリスクを抱える巨大な技術を一般の社会生活に持ち込んだ者として、原発事故により国民の生命・健康等の権利が万が一にも侵害されないようするために、地震及びこれに随伴する津波に関する情報の一定の集積を前提として、適時にかつ適切に規制権限

を行使することが求められているのである。

以上からすれば、本件では、福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらす程度の地震及びこれに随伴する津波が発生する可能性があることの情報の一定程度の集積があれば足りる。このことを被告国が認識し、あるいは、認識し得る状態にあったことが裏付けられれば、本件で求められる予見可能性の存在、程度としては必要十分である。

### 3 被告主張への反論①—知見が学会等において確立したものになることまでは要求されないこと

#### (1) 地震及び津波発生予測の問題を医学的因果関係の知見と同列に論じることの誤り

被告国は、「規制権限行使の作為義務を導く前提としての予見可能性については客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見」に基づくことが必要であると主張する（被告国第5準備書面10頁以下）。

本件で問題となる予見可能性の対象は、いつ発生・到来するかを科学の力で完全に予測することが不可能である自然事象（地震及び津波）の将来における発生確率に関するものである。

これに対して、被告国が引用する各最高裁判決例において論点となっている知見は、有害物質への曝露と疾病発症との間の医学的因果関係の有無に関するものである。

この両者は、根本的に性質の異なるものであり、これを同列に論じる被告国の主張は、自然事象の発生の予見可能性という特質を見落としているものといわざるを得ない。

#### (2) 万が一にも炉心損傷を起こさないための行動をとるために必要な知見であること

先に引用した伊方原発訴訟最判が判示するように、原子炉施設において重大な事故が発生した場合には、国民の生命・身体に重大な危害をもたら

し、周辺の環境を放射能によって汚染するなどの深刻な災害が発生するものである。そこで、原子炉等規制法は、こうした「深刻な災害が万が一にも起こらないようにすること」が必要であるとして、そのための必要な規制の措置を定めているものであり、電気事業法39条等に基づく運転段階における安全規制についても、同様に、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という観点から規制が実施されるべきものである。

本件において予見可能性に関して問題となるのは、全交流電源喪失をもたらし得る地震及びこれに随伴する津波の発生・到来の危険性に関するものである。全交流電源喪失をもたらし得る自然事象、とりわけ津波についての将来における発生リスクをどの程度想定すべきであるかという問題についても、その判断に際しては、地震及び津波に関する学術的な知見に基づく必要があることは当然である。しかし、自然事象であるので、発生・到来し得るとしても、いつ発生・到来するのかを科学的に正確に予測することは不可能である。

そこで求められる科学的な知見のレベルは、万が一にも全交流電源喪失という事態を起こさないために、行政庁に、「適時にかつ適切に」、津波防護の措置をとらせるという規制権限を行使することを要求することが合理的だと判断される程度のものであり、学会等において異論なく確立した知見であることまでは要求されない。

つきつめれば、この問題は、規制することによって保護される法益の重大性と規制される原子力事業者の経済的自由（法的安定性）の相関的な調整の問題である。この点は前述したところであるが、被告東京電力を含む電力9社は、もともと国の包括的関与なしには原子力発電所の事業が成り立たないことを承認して、受容不能なリスクをかかえる原子力発電所の事業を引き受けているといえる。

よって、自然現象等から見込まれるリスクに関する最新の科学的知見が

比較的初期の知見に基づくものであっても、相応の科学的妥当性が担保されていると認められるときには、見込まれるリスクに相応する規制が必要であり、そのことに伴う法的不安定を電力事業者は予め受忍をしていると解される。

### (3) 被告国が引用する最高裁判決は本件に妥当しないこと

被告国は、最高裁判決は、規制権限不行使の作為義務を導くのに必要な予見可能性の対象となる危険発生の程度については、科学的知見が形成、確立していることを前提としているとして、クロロキン訴訟最高裁判決、筑豊じん肺訴訟最高裁判決、及び関西水俣病訴訟最高裁判決に言及する（被告国第5準備書面13頁以下）。

しかし、これらの最高裁判決において論点となっていることは、いずれも、有害物質への曝露や薬剤の投与と、身体被害の発生との間の医学的な因果関係の有無に関する知見である。いずれの事案も、既に一定の被害が発生しており、その原因として有害物質への曝露や薬剤の投与が疑われる状況の下において、ある時点から将来に向けて、有害物質の排出・曝露あるいは薬剤投与の規制を実施するべきであったか否かの判断の前提問題として、曝露・投与と被害の間の医学的因果関係の有無が問題となっているものである。これらの事案においては、一定の被害が発生していることを前提としこれに対する対応策として、将来に向けての規制を実施する以上、すでに発生している身体被害が当該規制対象物質に起因するものであることが医学的に解明される必要があるし、医学的な解明がある程度可能であるので、その意味で、これらの事案においては、ある程度の知見の確立が要求されることについて、合理性はあるともいえよう。

しかし、本件は、万が一にも炉心損傷の事態を引き起こしてはならない事案である。いつとは厳密に特定できないが、いつかは発生・到来し、そのときには福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらす現実的な



危険性のある地震及びこれに随伴する津波について、予防的に防護措置をとることを規制することが求められている事案である。被告国が引用する各最高裁判決の事案とは全く性質が異なるものであり、これらの判決に基づいて、将来発生する津波について、厳格な意味での知見の確立を求める被告国の主張は、両者の性質の違いを理解しないものといわざるを得ない。

#### 4 被告主張への反論②－専門家による正当化について

##### (1) 被告国の主張

被告国は、さらに「科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に關与する専門家による正当化が必要である」という（被告国第5準備書面18頁以下）。被告国は、「ここでいう形成、確立された科学的知見とは、一般的には、専門的研究者全員の意見の一致までは求められないものの、単に一部の専門家から論文等で学説が提唱されただけでは足りず、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、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を要するというべきである。」と主張し、その論拠として、伊方原発訴訟最判や、第3次家永教科用図書検定訴訟最判の判例解説において、「通説的見解」又は「定説化していた」という表現が用いられていることを挙げる。

##### (2) 被告引用最判は、事案が異なり規制権限行使の作為義務に言及していないこと

伊方原発訴訟は原子炉の設置許可処分取消を求めた行政訴訟であり、第3次家永教科用図書検定訴訟は、著者が受けた教科書検定に際して文部大臣（当時）に裁量権の逸脱の違法があったことを理由とするよる国家賠償請求訴訟であり、そもそも規制権限不行使の違法が問われている事案ではなく、規制権限行使の作為義務を基礎づける知見の程度について判示しているものではない。

さらに、被告国は、これらの判例解説に言及するが、各判例解説は、その解説の過程において説明用語として「通説的見解」又は「定説化していた」という表現を用いているにすぎないのであり、規制権限行使の作為義務を基礎づける知見の程度について、「通説的見解」であること、又は「定説化していた」ことが一般的に要求されるとは述べていない。被告国の主張は、牽強付会である。

### (3) 審議会等を通じた専門的検討を重視すべきとの主張について

被告国は、高度の科学技術を用いた経済活動が行われていることから、規制行政を担当する被告国としては、規制の実施に際して専門的、科学的知見を必要として、審議会に専門部会を設けるなどして専門家の関与を求め、判断の正当性、合理性を確保することに努めているとして、知見の確立に際しては、当該規制に関わる専門家においてかかる規制が支持されていることが必要であるとする。

この点に関しては、一般論として、専門家が関与する政府の審議会等における意見が規制の実施の合理性を基礎づけることもある。しかし、審議会の意見等は、あくまで規制行政庁の権限行使の参考資料に留まるものである。また、そうした審議会による意見等も常にその正当性が保障されたものではないのであり、その意見に従ったことをもって、規制行政庁の判断の過誤が許されるというものでもない（この点に関して、伊方原発最高裁判決も、原子力委員会の定めた具体的審査基準の合理性についても、裁判所としては厳密な審査を行うべきことを判示しているところである。）。

本件の関係でも、シビアアクシデント対策の導入にかかわる原子力安全委員会に設置された共通問題懇談会及び全交流電源喪失事象検討ワーキンググループには、原子力発電所の推進行政庁である通商産業省の職員が委員として参加し、あるいは原子力発電所の事業者である東京電力株式会社

及び関西電力株式会社の社員が参加し、規制者側と被規制者側のなれあい会議が積み重ねられていた実態については、原告ら準備書面7で述べたとおりである。かかる実態の審議会等であればその意見に合理性はない。

#### (4) 地震調査研究推進本部の「長期評価」の知見こそ尊重されるべきこと

被告国は、その設置するところの専門家が関与する政府の審議会等における意見を重視すべきことを主張している。

ところで、本件において、原告らは、地震調査研究推進本部（以下「推進本部」という。）の「長期評価」（甲B10）は、福島第一原子力発電所において、O.P. +10メートルを超える程度の津波が到来することについての予見可能性を基礎づける知見として極めて重要であると主張しているところである。

推進本部は、地震防災対策特別措置法によって設置された特別な常設の調査・研究の推進機関であり、その活動を通じて地震に関する情報収集、調査研究を進めるべきものとされており、同本部の活動を通じて、被告国は地震に関する調査研究を推進すべき責任を負うものとされている。このように、推進本部は、被告国を挙げて、地震に関する調査研究を推進し、その成果に基づいて地震防災対策の強化を図ることを目的として設置された機関である。その調査研究の推進に関しては、各種機関からの情報の収集についても特別の権限が付与され、また国家予算の裏付けも法定されており、そうした調査研究活動の成果の一端が、「長期評価」その他の報告といえる。

被告国は、専門家が関与する政府の審議会等における意見を重視すべきであると主張するが、この主張に照らしても、経済産業大臣は、原子炉の安全性確保のための権限行使において、推進本部の「長期評価」の示した知見を最大限に活用する責務があるというべきである。

ところが、被告国は、本裁判において、地震・津波の知見に関しては、

「長期評価」の信用性を貶めるような主張を行い、他方で、一民間団体に過ぎず、国が一切関与していない土木学会の「津波評価技術」を唯一・絶対視するかのような主張をしている。被告国の「長期評価」についての主張は、「被告国が設置する審議会等における専門家の意見を尊重すべきである」という主張と相容れない。

## 5 被告国の予見可能性及び知見に関する一連の主張は、万が一にも炉心損傷を起こしてはならないとの原子力安全の基本を否定するものであること

被告国は、「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の不行使が違法と評価されるためには、より一層、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の可能性の予見が必要である」と主張する（被告国第5準備書面22頁）。

被告国の当該主張は、被害が既に発生していることが、規制権限行使の作為義務を生じさせる重要な要素であるとの趣旨であり、逆にいえば、被害が発生しない段階では、規制権限不行使の違法はそもそも問題になり得ないというに等しいといわざるをえない。

原告らが本件で問うている国賠法1条1項の規制権限不行使の違法性の判断枠組みは前述したところであるが、不可侵の権利である生命・健康の保持が問題になっている事案においては、作為義務の導出の考慮要素である被侵害利益、予見可能性、結果回避可能性、期待可能性は、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おり、総合判断が求められる。特に、予見可能性の存在・程度については、被侵害利益が生命、身体という不可侵の権利である場合において、厳格なものは求められてない。むしろ被侵害利益に対峙する利益（規制されることにより被る不利益）が経済活動の自由である場合には、予見可能性の存在・程度についてより緩和して判断するべきである。

被告国が引用するところのじん肺や薬害などの事案においては、一定の

被害の広がりがある事実は、被害の救済の必要性とその被害と加害行為と構造的な関係にあることを認識させる。この被害が発生し、広がっているという側面は、被害を防止するための規制権限行使が強く要請されるきっかけではあるが、規制権限行使のための要件ではない。

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、生存権の基盤としての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制定されたものである。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、生存権の基盤としての財産や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。

最新の科学技術水準に即応しながら、万が一にも原子力の重大事故が起きないように規制権限を委任されている経済産業大臣が、「本件地震及びこれに伴う津波の到来に関する確立した科学的知見が存在しない状態」では、津波防護措置をとることは正当化されないと主張すること自体、本件において「適時にかつ適切に権限行使をしなかったこととその不行使の許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」ものであったことを象徴するものである。

なお、被告国は、本件で問題となる規制権限（技術基準適合命令）は、懲役刑によって強制される被規制者に重い負担を課する規制権限であることを、確立した科学的知見論を必要とする理由として持ち出すが、これは

本末転倒の議論である。

規制によって保護されるべき利益は、国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全であり、憲法13条、25条によって保護される不可侵の権利である。これに対し、被規制者の不利益は、電力事業者の経済的負担、利潤追求である。このような加害と被害の構造のもとで、行政庁が、後者の利益を優先するあるいは前者の利益と同じ価値に扱うことは許されない。しかも、原子力の特殊性から、上記したとおり、電力事業者は、受容不能なリスクをかかえる原子力発電所の事業を引き受けた段階で、相応の科学的信頼性・妥当性をもって見込まれるリスクに相応する規制に伴う法的不利益を予め受忍をしているのである。そして、安全よりも稼働率優先・利潤優先を追求してきた電力事業者に対し、実効性ある規制をするためには、刑罰によって担保された法規制が必要なのである。

## 6 小括

以上のとおり、本件では、福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらしうる程度の地震及びこれに随伴する津波が発生する予見可能性及びそのことを認識し得る情報の一定程度の集積があれば足りる。

本件において、被告国が主張する「客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見」、すなわち「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、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」は不要であり、これがなければ予見可能性が発生しないとする被告主張は失当である。

以上