

【原著論文】

福島原発事故における国の賠償責任

西村 淑子

行政法研究室

The Fukushima Nuclear Disaster and Government Liability

Yoshiko NISHIMURA

Administrative Law

Abstract

This article focuses on government liability issues arising from the Fukushima nuclear disaster.

Since the Fukushima nuclear disaster, various lawsuits have been filed; these lawsuits have varying motivations. One of them is to pursue the government's liability for promoting its nuclear power policy. Japan's Compensation Act allows liability to be assigned to nuclear operators. However, the Japanese Government can also be held liable for nuclear damage if it fails to exercise its regulatory power over the Tokyo Electric Power Company (TEPCO). This article argues for nuclear damage compensation by considering issues from the Gunma litigation.

1. はじめに

現在、全国各地の地方裁判所において、福島第一原発事故による損害の賠償を求める訴訟が提起され、争われている。これらの訴訟の原告は、同事故により、避難を余儀なくされた人々又は放射線被ばくによる健康被害を不安に感じながら生活せざるを得ない人々であり、これらの訴訟の多くは、東京電力株式会社（以下「東電」という。）と並んで、国を被告としている。

国を被告とする訴訟において、原告は、経済産業大臣には東電に対する規制権限の行使を怠った違法があるとして、国家賠償法1条1項に基づき、避難生活に伴う損害の賠償及びふるさとを喪失したことに対する慰謝料、又は、放射線被ばくによる不安に対する慰謝料などを求めている。

本論文は、上記の国家賠償請求訴訟において争われている経済産業大臣の規制権限不行使の違法性について、若干の考察を行うものである。以下、原子力規制に関する法令（本件規制権限の不行使が問題とされる平成18年末当時のもの¹⁾）を概観し、規制権限不行使の違法性判断における考慮要素を

整理した上で、群馬原子力損害賠償請求事件²（以下「群馬訴訟」という。）における主要な争点である津波対策に係る規制権限の不行使の違法性を中心に考察することとしたい。

2. 原子力規制に関する法令

2.1. 原子力基本法

原子力基本法（昭和 30 年 12 月 19 日公布）は、日本の原子力利用に係る基本法である。同法の目的は、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」（同法 1 条）である。同法は、日本の原子力利用の基本方針について、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」（同法 2 条）と規定している。また、原子力行政の民主的な運営を図るために、原子力委員会及び原子力安全委員会を設置することを規定し（同法 4 条）、原子炉の建設等、核燃料物質の使用等を行うにあたり、政府の規制に従わなければならないことなどが規定されている（同法 10 条、14 条）。

2.2. 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年 6 月 10 日公布）（以下「炉規法」という。）は、原子力基本法の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制等を行うほか、原子力の利用等に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物質の使用等に関する必要な規制等を行うことを目的とする（同法 1 条）。

炉規法は、実用発電用原子炉を設置しようとする者は、経済産業大臣の許可を受けなければならないとし（同法 23 条 1 項）、実用発電用原子炉設置の許可申請は、同法 24 条 1 項各号に適合していると認める場合でなければ許可をしてはならないと規定している。

同法 24 条 1 項 3 号は、「その者（原子炉を船舶に設置する場合にあっては、その船舶を建造する造船事業者を含む。）に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること」、同条 1 項 4 号は、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。以下同じ。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。以下同じ。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」と定めている。

経済産業大臣は、同法 24 条 1 項の許可をする場合においては、あらかじめ同条 1 項 3 号（技術的能力に係る部分に限る。）及び 4 号に規定する基準の適用については原子力安全委員会の意見を聞かなければならないと規定している（同法 24 条 2 項）。

2.3. 電気事業法

電気事業法（昭和39年7月11日公布）は、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、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」を目的とする（同法1条）。実用発電用原子炉は、炉規法による規制を受けるほか、電気事業法による規制も受けている。

実用発電用原子炉については、炉規法73条において、同法27条から29条までの規定の適用が除外される。実用発電用原子炉は、電気事業法38条3項にいう「事業用電気工作物」に当たり、炉規法に代わって、電気事業法39条が適用される。なお、福島第一発電所の原子炉は、この「事業用電気工作物」に該当する。

電気事業法39条1項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を経済産業省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない。」と定め、同条2項1号は、前項の経済産業省令で定める技術基準について、「事業用電気工作物は、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」と定めている。

電気事業法40条は、「経済産業大臣は、事業用電気工作物が前条第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」と定めている。

2.4. 発電用原子力施設に関する技術基準を定める省令

発電用原子力施設に関する技術基準を定める省令³（昭和40年6月15日通商産業省令第62号。以下「省令62号」という。）は、電気事業法40条に定める技術基準適合命令等を発する際の判断基準となるものである。

省令62号4条は、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と定める。

省令62号33条4項は、「非常用電源設備及びその附属設備は、多重性又は多様性、及び独立性を有し、その系統を構成する機械器具の単一故障が発生した場合であっても、運転時の異常な過渡変化時又は一次冷却材喪失等の事故時において工学的安全施設等の設備がその機能を確保するために十分な容量を有するものでなければならない。」、同条5項は、「原子力発電所には、短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」と定める。

2.5. 指針類

炉規法24条2項は、主務大臣が原子炉設置許可をする場合においては、あらかじめ、同条1項各号

に規定する基準の適用について、原子力委員会又は原子力安全委員会の意見を聴かなければならないと定めている。原子力安全委員会は、安全審査を行う際に用いる審査基準として各種の指針類を策定しているが、各種の指針類は、炉規法の委任に基づく省令として定められるものではなく、経済産業大臣の訓令により、炉規法に基づく経済産業大臣の処分に係る行政手続法5条1項の規定による審査基準及び12条1項の規定による処分の基準として用いられる。

主な指針としては、発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針（平成2年8月30日原子力安全委員会決定、平成13年3月29日一部改訂）、発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針（平成2年8月30日原子力安全委員会決定）、発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（平成18年9月19日原子力安全委員会決定）（以下「新耐震設計審査指針」という。）等がある。

2.6. 原子力損害の賠償に関する法律

原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日公布）（以下、「原賠法」という。）は、「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もって被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。」（同法1条）。

同法は、原子力事業者について、無過失責任及び無限責任（同法3条1項本文）、異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じた原子力損害についての免責（同法3条1項ただし書き）、責任の集中（同法4条1項）を定めている。また、同法は、原子力事業者に、損害賠償措置を講ずることを義務づけ（同法6条）、原子力事業者が賠償責任を負うべき額が損害賠償措置額を超えた場合の国の措置（同法16条、17条）、原子力損害賠償紛争審査会の設置（同法18条）について定めている。

3. 原子力損害に対する国の賠償責任

3.1. 原賠法に定める責任の集中と国の賠償責任

原賠法4条は、責任の集中を定め、原子力損害について原子力事業者以外は賠償責任を負わないものとする。原賠法4条が定める責任の集中について、科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度〔改訂版〕』（通商産業研究社 平成3年）59頁には、「第3条第1項及び第2項の規定は、原子力損害につきそれぞれ無過失責任を負うべき者を定めているが、その原子力損害の発生につき原因を与えている他の者が民法又はその他の法律（国家賠償法、自動車損害賠償保障法等）に基づいて責任を有する場合においては、これらの者もまた（無過失責任ではないにしても）賠償責任を有するものとみなされる余地がある。そこで本項において、とくにその他の者は一切責任を有しない旨を明白にしたものである」とある。また、同書12頁には、「賠償責任を特定の者—原子力事業者—に集中する。また、その者から他の者に対する求償権の行使を制限する。これによって、被害者は賠償請求の相手方を容易に認識することができ、また、原子力事業者と取引関係にある者の地位が安定せしめられることになる。このような責任の集中は、他の損害賠償制度では余りみられない点である」と記されている。

原賠法4条に定められている責任集中の規定により、国が原子力損害の賠償責任を免れるのかどうかという問題は、法解釈上残されているものの、責任集中規定の立法経緯や憲法17条の規定に鑑みれ

ば、国は、原子力損害の賠償責任を免れることはできないと解するのが妥当であろう⁴。なお、国は、現在係争中の原子力損害賠償請求訴訟において原賠法4条に基づく国の免責を主張していない。

3.2. 規制権限不行使の違法性判断の枠組み

(1) 判例が示す違法性判断の枠組み

いかなる場合に行政の規制権限の不行使が違法と判断されるのかについて、判例は、以下の通り判断の枠組みを示している。「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」(宅建業者訴訟 最高裁平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁、クロロキン訴訟 最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600頁、じん肺訴訟 最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁、水俣病訴訟 最高裁平成16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802頁、アスベスト訴訟 最高裁平成26年10月9日第一小法廷判決・民集68巻8号799頁)。

判例は、いかなる場合に規制権限の不行使が著しく合理性を欠くと認められるのかについては、要件を示しておらず、事案ごとの具体的事情の下で判断されるものとしており、違法性の判断基準としては抽象的である。

(2) 違法性判断における考慮事情の類型化

そこで、いかなる場合に行政の規制権限の不行使が違法とみなされるのかについて、上記最高裁判決において考慮された事情を類型化するならば、次のようになるだろう。

(ア) 法の趣旨、目的

規制権限の根拠となる法令が、原告が主張する被侵害利益を直接的に保護する趣旨のものか否かが問題とされる。法令が、当該被侵害利益を保護することを直接の目的としている場合には、行政に対し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るといえる。規制権限の不行使の違法性を認めたじん肺訴訟最高裁判決、水俣病訴訟最高裁判決、アスベスト訴訟最高裁判決においては、この点が指摘されている。

(イ) 被侵害利益の性質、被害状況

被侵害利益が財産的被害にとどまるのか、生命や健康に関わる被害であるか、また被害の深刻さ、重大さや広がりやが問題となる。一般論としては、被害の性質が生命や健康に関わるものであり、また被害が深刻、重大であり、広範に及んでいる場合には、規制権限の行使の必要性は高まるといえる。

(ウ) 被害の予見可能性

規制権限の不行使が問題となっている当時において、被害の発生を予見すべき立場にあり、かつ、その予見が可能であったか否かが問題となる。規制権限行使の作為義務を導くためには、規制権限の不行使が問題となっている当時において、その被害を予見すべき立場にあり、その予見が可能で

あったことが必要であるとされる。

(エ) 結果回避可能性

また、規制権限行使の作為義務を導くためには、規制権限の不行使が問題となっている当時において、権限を行使することが可能であり、権限が適切に行使されていれば、被害の発生を防ぐことができた可能性が高いといえることが必要であるとされる。

(オ) 権限の性質、権限行使の影響

権限を行使した場合に得られる利益と失われる利益との考量において失われる利益が重大である場合や、その考量に専門的判断を要する場合には、一般的に行政の判断が尊重されやすいとの指摘もある⁵。権限不行使の違法を否定した宅建業者事件最高裁判決及びクロロキン事件最高裁判決においては、これらの事情が考慮されている。

(カ) 権限の補充性、実際に採られた措置の合理性

権限不行使の違法を否定した宅建業者事件最高裁判決及びクロロキン事件最高裁判決においては、行政の規制権限の行使は、被害の防止において、二次的、補充的又は補完的なものであることが考慮されるとともに、実際に採られた措置に一応の合理性があったと指摘されている。

ただし、行政が、規制権限を行使しなければ、被害発生を防止できないという場合、すなわち、被害防止の措置を採ることを規制対象者や被害者に期待することができない場合には、行政の権限行使の必要性が高まるといえる。

3.3. 本件津波対策に係る規制権限不行使の違法性判断における考慮事情

(1) 法の趣旨、目的

本件では、経済産業大臣は電気事業法 39 条 2 項 1 号に従い省令を改正する、あるいは同法 40 条に基づき東電に対し省令 62 号に定める技術基準に適合するよう命令すべき義務があったにもかかわらずそれを怠ったことの国家賠償法上の違法が争われている。

そこで、電気事業法 39 条 2 項 1 号及び同法 40 条の趣旨、目的を検討する。同法 40 条に基づく技術基準適合命令は、省令で定める技術基準に適合していない場合に行使することができ、同法 39 条 2 項 1 号は、省令で定める技術基準について「事業用電気工作物は、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」と定めている。同法 39 条 2 項 1 号の趣旨、目的は、事業用電気工作物周辺の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護することにあると解され、これを前提とする同法 40 条の趣旨、目的も同じであると解される。

このことは、電気事業法 39 条 2 項 1 号と目的を共通にすると考えられる炉規法 24 条 1 項 3 号(技術的能力に係る部分に限る)及び 4 号について「事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む」と判示したもんじゅ事件最高裁判決(最高裁平成 4 年 9 月 22 日第三小法廷・民集 46 卷 6 号 571 頁)からも明らかである。

(2) 被侵害利益

原告らが主張する共通の被侵害利益とは、放射能汚染のない環境下で生命、身体を脅かされずに生活する権利、人格発達権、居住、移転の自由、内心の静穏な感情を害されない利益であり、これらの利益を一定の範囲で内包している「包括的な生活利益としての平穏生活権」⁶であるとされる。

(3) 予見可能性の有無

経済産業大臣には、電気事業法 39 条 2 項 1 号に従い省令を改正する、あるいは同法 40 条に基づき技術基準を定めた省令 62 号に適合するよう事業者に必要な措置をとることを命ずる作為義務があったというためには、規制権限の不行使が問題となっている当時において、津波の発生を予見すべき立場にあり、かつ、それを予見できたことが認められなければならない。

(4) 結果回避可能性

経済産業大臣には、電気事業法 39 条 2 項 1 号に従い省令を改正する、あるいは同法 40 条に基づき省令 62 号に適合するよう事業者に必要な措置をとることを命ずる作為義務があったというためには、経済産業大臣が、原告が主張するところの具体的な結果回避措置をとることを命ずる権限を有していたと認められなければならない。

4. 裁判上の主な争点と考察

4.1. 津波対策に係る国の規制権限不行使の違法性

(1) 津波の予見可能性

現在、全国各地の地方裁判所において、福島第一原発事故による損害の賠償を求める訴訟が提起されているが、いずれの訴訟においても最大の争点は、津波の予見可能性である。

群馬訴訟の原告は、予見可能性の対象となる津波を「本件原発の敷地地盤面 (O.P.+10m) を超えて、非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波」とし (原告第 55 準備書面 1 頁)、文部科学省地震調査研究推進本部地震調査委員会が「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」 (以下「長期評価」という。) を公表した平成 14 年ころには、被告国においても、予見可能性があったと主張している (原告第 29 準備書面 17 頁)。

これに対し被告国は、予見可能性の対象は、「本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波 (O.P.+約 15.5m) が福島第一発電所に発生又は到来すること」であり (被告国準備書面 (27) 1 頁)、平成 14 年の時点において、長期評価に基づく試算によって被告国に予見可能性があったと認めることはできず、さらに、平成 20 年以降の時点においても、被告国に本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波はもとより、O.P.+10m を超える津波についても、予見可能性があったと認めることはできないとする主張する (被告国準備書面 (40) 5 頁、15 頁)。

ここでの争点の 1 つは、予見可能性の対象とすべき津波の規模である。この点について、被告国は、規制権限の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものであるから、その前提となる予見可能性は、結果発生の原因となる事象について判断されるべきであるとした上で、予見可能性の対象とすべき津波の規模については「本件地震及びこれに伴う津波

と同規模の地震及び津波（O.P.+約 15.5m）」であるとする。一方、原告は、予見可能性の対象とすべき津波の規模については、実際に発生した本件津波（又はそれと同程度の津波）である必要はなく、損害を発生させる危険性を伴う規模の津波（非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波）で足りるとする。その理由として、非常用電源設備等が、原子力発電所の最後の砦ともいべき施設であり、その機能が堅持されることが極めて重要であり、津波対策としての具体的な結果回避措置に鑑みると、必ずしも本件津波と同規模の津波を予見しなくとも本件事故の結果を回避できた蓋然性が認められるとしている（原告第 70 準備書面 6 頁）。

予見可能性の程度について、被告国は、「規制権限行使の作為義務違反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具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必要である。」とする（被告国準備書面（44））。これに対して原告は、規制権限の不行使（不作為）の違法性判断に際しては、「被害発生の具体的危険性の有無及び内容」の予見可能性までは求められず、また、作為義務を導くのに科学的知見の形成、確立を要求すべきではないとする。また、本件における被侵害利益が広範な地域の多くの人々の生命、身体であるのに対し、規制されることにより被る不利益は経済活動の自由であり、本件のように結果回避義務を取ることが費用的にも容易であった場合には、予見可能性を緩やかに判断すべきであると主張する（原告第 72 準備書面）。

現在、津波の予見可能性の有無を裏付ける知見として、当時の建設省、運輸省、農林水産省及び水産庁による「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法報告書」（平成 9 年）（以下「4 省庁報告書」という。）、及び当時の国土省、農林水産省、水産庁、運輸省、気象庁、建設省、消防庁による「地域防災計画における津波対策強化の手引き」（平成 10 年）（以下「7 省庁手引き」という。）、土木学会原子力土木委員会津波評価部会「原子力発電所の津波評価技術」（平成 14 年）（以下「津波評価技術」という。）、文部科学省地震調査研究推進本部「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」（平成 14 年）（以下「長期評価」という。）、溢水勉強会（平成 18 年）、貞観津波に関する知見等が、議論されている。

私見としては、経済産業大臣に電気事業法 39 条 2 項 1 号に従い省令を改正する、あるいは同法 40 条に基づき、技術基準を定めた省令 62 号に適合するよう事業者に必要な措置をとることを命ずる作為義務があったか否かを判断する前提としての津波の予見可能性について、殊更に、その対象に具体的に特定された原因事象であることを求め、かつ、それについての知見が科学的に確立していることを求めることは妥当ではない。原子炉施設でひとたび事故が起これば、多数の住民の生命や身体、財産に取り返しのつかない又は長期間にわたる甚大な被害が生じることに鑑みれば、原子炉規制を所掌する経済産業大臣の責任は極めて重大であり、同大臣には、原子炉の安全を確実なものとする高度の注意義務があるといえる。津波の予見に係る知見が科学的に確立しているとまではいえなくとも、結果を回避する措置があったならば、経済産業大臣には、上記規制権限を行使する義務があったと考えるべきであろう。

(2) 段階的規制論の是非

原告は、津波の予見が可能であったことを前提として、経済産業大臣は、電気事業法 39 条 2 項 1 号に従い省令を改正する、あるいは同法 40 条に基づき東電に対し省令 62 号に定める技術基準に適合するよう命令すべきであったと主張し（原告第 8 準備書面 6 頁）、具体的な結果回避措置として、①防波堤・防潮堤の設置、②タービン建屋の水密化、③配電盤設置場所の多様化及び非常用ディーゼル発電機の高所への移動、④海水ポンプの保護及び補強等を挙げている（原告第 26 準備書面）。

これに対し、被告国は、上記①ないし④の具体的な結果回避措置について、これらはいずれも基本設計ないし基本設計方針の変更を要するものであり、経済産業大臣は、これらについて、技術基準を定める省令 62 号を改正する、あるいは技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していなかったと主張する（被告国準備書面 (15)）。すなわち、省令 62 号により定められている技術基準は、原子炉の設置許可の審査（前段規制）において基本設計ないし基本設計方針の安全性が確認されていることを前提として行われる詳細設計の審査（後段規制）の基準として位置付けられているものであり、基本設計ないし基本設計方針に関する事項は、その対象とはなり得ないとする。被告国は、その根拠として、「原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可（27 条）の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである。」と判示した伊方原発訴訟最高裁判決（最高裁平成 4 年 10 月 29 日第一小法廷判決・民集 46 卷 7 号 1174 頁）を引用している。

また、被告国は、平成 24 年改正後の炉規法 43 条の 3 の 23 が、原子炉施設の使用停止等処分の要件として、技術基準に適合しない場合に加え、新たに設置許可の基準に適合しない場合を明記したことにより、基本設計ないし基本設計方針の是正を図ることが可能になったのであり、平成 24 年の炉規法改正前は、経済産業大臣は、基本設計ないし基本設計方針の安全性に関する事項について、省令 62 条を改正する、あるいは技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していなかったと主張する。

しかし、国が段階的規制論の根拠として引用するもんじゅ最高裁判決は、原子炉の設置許可の審査（前段規制）における規制の範囲を示しているにすぎず、これに続く設計及び工事方法の認可の審査（後段規制）における規制の対象に言及したものではない。また、平成 24 年改正後の炉規法 43 条の 3 の 23 が、原子炉施設の使用停止等処分の要件として、技術基準に適合しない場合に加え、新たに設置許可の基準に適合しない場合を定めたことをもって、平成 24 年同法改正の前には、経済産業大臣が、基本設計ないし基本設計方針の安全性に関する事項について是正する規制権限を有していなかったと解することは妥当ではない。なぜならば、もし仮に、経済産業大臣が、基本設計ないし基本設計方針の安全性に関する事項について、技術基準を定める省令 62 号を改正する、あるいは技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していなかったと解するならば、既存の原子炉施設の基本設計ないし基本設計方針に是正すべき問題が生じた場合、経済産業大臣は、行政指導又は設置許可の

取消しにより是正するほかはない。既存の原子炉施設の安全を確保するために経済産業大臣に認められている強制力を伴う規制権限の行使が、設置許可の取消しという究極的な処分に限られるという法解釈は、原子炉規制のあり方として極めて不合理であるといわざるを得ない。

電気事業法 39 条 1 項が、経済産業大臣に、省令で技術基準を定める権限を委任した趣旨が、最新の科学的、技術的知見に即応して適時かつ適切に省令を改正し、原子炉の安全を確保することにあることに鑑みれば、平成 24 年改正後の炉規法 43 条の 3 の 23 の規定は、むしろ確認的規定であり、平成 24 年改正前も経済産業大臣は、基本設計ないし基本設計方針に関する事項について、省令 62 号を改正するあるいは技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していたと考えるのが合理的である。

(3) 省令 62 号 33 条 4 項は、津波などの外部事象を対象とするか

平成 13 年安全設計審査指針 9 は、「信頼性に関する設計上の考慮」として、その 2 項で「重要度の特に高い安全機能の性質等を考慮して、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であること」と定め、その 3 項で「前項の系統は、その系統を構成する機器の単一故障の仮定に加え、外部電源が利用できない場合においても、その系統の安全機能が達成できる設計であること」と規定している。また、指針 48 の 3 項は、「非常用所内電源系は、多重性又は多様性及び独立性を有し、その系統を構成する機器の単一故障を仮定して次の各号（省略）に掲げる事項を確実にを行うのに十分な容量及び機能を有する設計であること」と規定している。ここでいう「多様性」とは、同一の機能を有する異なる性質の系統又は機器が二つ以上あることをいい、「独立性」とは、二つ以上の系統又は機器が設計上考慮する環境条件及び運転状況において、共通要因又は従属要因によって同時にその機能が喪失しないことをいう。省令 62 号 8 条の 2 及び 33 条 4 項は、上記指針を受けたものである。

原告は、省令 62 号 33 条 4 項は、内部事象のみならず、地震、津波など外部事象に対しても、非常用電源とその附属設備の「独立性」を求めた規定であるとして、経済産業大臣は、東電に対し、省令 62 号 33 条 4 項に従い津波による浸水によっても非常用高圧配電盤が機能喪失しない独立性を有する措置をとるよう技術基準適合命令を発するべきであったと主張する（原告第 58 準備書面 4 頁、65 準備書面）。

これに対し、被告国は、「我が国の原子炉施設の安全確保の法体系においては、地震及び津波という自然現象（外部事象）については、飽くまで安全設計審査方針 2 及び耐震設計審査方針が問題となるにすぎず、安全設計審査指針 9 の 2 項及び 3 項並びに同 48 の 3 項や、同 27 が問題とならない以上、これらと整合的、体系的に理解されるべき省令 62 号においても、地震及び津波という自然現象（外部事象）について問題となるのは 4 条及び 5 条であり、6 条以下（特に 8 条の 2 及び 33 条 4 項）は、問題となり得ない」と主張する（被告国準備書面 (24) 33 頁）。

4.2. シビアアクシデント対策に係る国の規制権限不行使の違法性

(1) シビアアクシデント対策は、経済産業大臣の権限の範囲内か

シビアアクシデント(SA)とは、一般に「原子炉施設の安全評価において想定している設計基準事象

準備書面3頁)。また、シビアアクシデント対策に係る予見義務の発生時期については、「本件原発の敷地地盤面(O.P.+10m)を超えて、非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波」の予見が可能になった時期と重なるとして、平成14年7月31日に地震調査委員会が長期評価をとりまとめたことを根拠として、平成14年後半から平成15年頃と主張している(原告第71準備書面)。

これに対し、被告国は、シビアアクシデントとは、安全評価や確率論的評価における技術上仮定される概念であり、本件訴訟において予見可能性の対象とされるべき法益侵害の原因となる具体的な事象とは大きく異なるものであるとし、シビアアクシデントの発生自体は予見可能性の対象とはなり得ないと主張する(被告国準備書面(27)8頁、準備書面(30)2頁)。

予見可能性と結果回避可能性を前提とした伝統的過失論に立つとするならば、設計基準事象を大幅に超える事象(すなわち、予測が困難な事象)であり、発生原因を問わないシビアアクシデント自体について、予見可能性の対象とし、独立の過失として構成することには、高いハードルがあるといわざるを得ない。群馬訴訟の原告は、シビアアクシデント対策に係る予見義務の発生時期を津波の予見義務発生時と同時期であると主張していることから、シビアアクシデント対策を独立した過失とは捉えていないものと思われる。

5. おわりに

平成27年9月1日、国際原子力機関(IAEA)は、東京電力の福島第一原発事故を総括した「福島第一原子力発電所事故 事務長報告書」を公表した⁸。報告書の巻頭言において事務総長は、「事故につながった大きな要因のひとつは、日本の原子力発電所は非常に安全であり、これほどの規模の事故は全く考えられないという、日本で広く受け入れられていた想定であった。この想定は原子力発電所事業者により受け入れられ、規制当局によっても政府によっても疑問を呈されてなかった。その結果、日本は2011年3月には重大な原子力事故への備えが十分ではなかった。」と指摘した。

群馬訴訟は終盤を迎えようとしているが、津波の予見可能性については、IAEA事務総長報告書の検証も残されている。また、原告が新たに根拠となる知見を主張しており、状況は不透明である。本論文では、原告が主張する「包括的生活権としての平穏生活権」については検討をすることができず、検討すべき課題の多くが残されたままである。今後の訴訟の動向を注視し、さらに検討を行いたい。

日本学術会議法学委員会「リスク社会と法」分科会は、「報告『リスク社会』の下の自由と規制—撤退は国家の宿命か—」(2009年)のなかで、リスク社会の出現について、「法及び法学にとっての新たな挑戦を意味する。」と指摘した。また、「国家の撤退を新たな選択の機会の広がりとするか、あるいは選択に直面する能力も資源もないまま、結果に対する責任を一方的に弱い立場の個人が負担させられる不透明な社会の出現とみるかは、立場がわかるであろう。そこでの課題は、リスクの配分の格差であり、その配分と分散、そしてそれを通じたリスク管理のあり方である。」と述べている。福島第一発電所事故によって私たちの前に顕在化したリスク社会の現実は、まさに後者そのものであった。福島第一発電所事故によって引き起こされた責任問題は、民事上の過失論にとどまらず、伝統的な法

や法解釈に転換を迫るものとなっている。

<注で引用したもの以外の主な参考文献>

一橋大学環境法政策講座編「原子力損害賠償の現状と課題」別冊 NBL No.150 (2015 年)

淡路剛久・吉村良一・除本理史 編『福島原発事故 賠償の研究』日本評論社 (2015 年)

吉村良一「総論 — 福島第一原発事故被害賠償をめぐる法的課題」法律時報 86 巻 2 号 55 頁 (2014 年)

小林寛「原子力損害賠償責任における免責規定の適用要件に関する考察」法律時報 85 巻 5 号 103 頁 (2013 年)

卯辰昇「原子力損害賠償法における責任集中原則と国家補償」損害保険研究 74 巻 1 号 128 頁 (2012 年)

淡路剛久「福島第一原子力発電所事故の法的責任」NBL968 号 36 頁 (2012 年)

二子石亮・鈴木和孝「規制権限の不行使をめぐる国家賠償法上の諸問題について—その 2」判例タイムズ 1359 巻 4 頁 (2012 年)

野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト 1427 号 118 頁 (2011 年)

大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法律時報 83 巻 11 号 48 頁 (2011 年)

川合敏樹「東日本大震災にみる原子力発電所の耐震安全性の確保の在り方について」法律時報 83 巻 5 号 79 頁 (2011 年)

日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』日本加除出版 (2011 年)

原子力損害賠償実務研究会編『原子力損害賠償の実務』民事法研究会 (2011 年)

川合敏樹「原子力発電所をめぐる防災・リスク対策法制の現状と課題」法律時報 81 巻 9 号 33 頁 (2009 年)

日本学術会議法学委員会「リスク社会と法」分科会『『リスク社会』の下の自由と規制—撤退は国家の宿命か—』(2009 年)

¹ 津波対策に係る規制権限の不行使が違法とされる時期については、原告は、訴状においては、平成 18 年頃と主張していたが、その後、根拠となる知見に応じて、平成 14 年頃及び平成 20 年頃との主張を追加している。

² 平成 25 年 (ワ) 第 478 号、平成 26 年 (ワ) 第 111 号及び同第 466 号 福島第一原発事故損害賠償請求事件 (原告合計 137 名) 原子力損害賠償群馬弁護士会ウェブサイト <http://gunmagenpatsu.bengodan.jp/>

³ 原子力規制委員会「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」
<https://www.nsr.go.jp/archive/jnes/gijyutsu/kaisetsu.html>

⁴ 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から—」ジュリスト 1433 号 40 頁 (2011 年)、小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報 83 巻 9・10 号 55 頁 (2011 年)、原田大樹「行政法学から見た原子力損害賠償」法学論集第 173 巻 1 頁 (2013 年)

⁵ 二子石亮・鈴木和孝「規制権限の不行使をめぐる国家賠償法上の諸問題について—その 1」判例タイムズ 1356 巻 7 頁 (2011 年)

⁶ 淡路剛久『『包括的生活利益としての平穩生活権』の侵害と損害 —福島原発事故問題研究会・連載の序論を兼ねて』法律時報 86 巻 4 号 101 頁 (2014 年)

⁷ 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会 (政府事故調) 中間報告書 407 頁 (2011 年)
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/post-1.html>

⁸ IAEA 事務総長報告書 (2015 年)
<http://www-pub.iaea.org/books/IAEABooks/10962/The-Fukushima-Daiichi-Accident>