

平成25年(ワ)第1992号, 平成26年(ワ)第422号

福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求事件

原 告 [REDACTED]

被 告 国 ほか1名

### 被告国第4準備書面

平成27年7月9日

神戸地方裁判所第2民事部合議C係 御中

被告国指定代理人

鈴木和孝



今村

弘



帆足智典



石本

慧



小西弘樹



赤尾信幸



朝山陽子



持田久夫



古賀俊行



松田喜久



宮武光宏



黒田武志



鶴園孝夫



竹本亮代



武田龍夫



泉雄大



内山則之



三田裕信



松原崇弘



村川正徳



中川幸成



木村真一



谷川泰淳



青木一哉



村田真一



足立恭二



荒川一郎



忠内敏大



熊谷和宣



照井裕之



森田深



齋藤哲也



鈴木健之



石井大貴



高木駿平



加藤彰二



村上 豊 

金井貴大 

細川成己 

石崎裕司 

梅原徹也 

川原佑介 

第1	はじめに	1
第2	予見可能性の対象について	2
1	はじめに	2
2	規制権限不行使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こと	2
3	本件における予見可能性の対象は、本件地震に伴う津波と同規模の津波が福島第一発電所に発生、到来することであること	3
第3	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き具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であること	5
1	はじめに	5
2	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こと	5
3	最高裁判例は、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、科学的知見の形成、確立を前提としていること	8
4	科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関する専門家による正当化が必要であること	13
5	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こと	17

## 第1 はじめに

原告らは、①本件における予見可能性の対象は、「福島第一原発1号機ないし4号機の敷地高であるO.P.+10mを超える高さの津波（括弧内省略）が発生すること」であると主張し（平成27年3月4日付け準備書面9（津波の予見可能性）〔以下「原告ら第9準備書面」という。〕9ないし15ページ），また、②予見可能性の有無を基礎づける知見の程度について、「確立した知見とまではなっていないが、相応の権威をもつ団体や組織、もしくは学者等が発表・提唱したものであれば（中略）それらは当然考慮すべきであるし、被告らの予見可能性の有無を検討するにあたっても、それらは予見可能性があったことの根拠とされるべきものである」と主張する（同15ないし19ページ）。

しかしながら、上記①について、規制権限不行使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でなければならない。その意味で、本件における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が福島第一発電所に発生、到来することであり、これに達しない規模の津波の発生の予見可能性で足りる旨の原告らの主張は失当である（後記第2）。

また、上記②について、予見可能性の対象となる事象に対する規制権限の行使の作為義務が認められるというためには、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が認められることが必要であり、原告らが主張するような「相応の権威をもつ団体や組織、もしくは学者等が発表・提唱したもの」という程度では、そもそも処分要件の充足を認めるに足る合理性すら担保されず、一定の規制権限の行使の作為義務が認められることにはならない（後記第3）。

以下、詳述する。

## 第2 予見可能性の対象について

### 1 はじめに

原告らは、津波に関して、予見可能性の対象は、「福島第一原発1号機ないし4号機の敷地高であるO. P. + 10mを超える高さの津波（括弧内省略）が発生すること」である旨主張する（原告ら第9準備書面9ないし15ページ）。

これに対し、被告国は、予見可能性の対象について、以下に述べるとおり、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一発電所に発生又は到来することであると主張するものである。

以下、まず被告国の主張する予見可能性の対象について述べた上、原告らの主張に係る「O. P. + 10mを超える高さの津波」の発生が予見可能性の対象とならないことについて述べる。

### 2 規制権限不行使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こと

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、権限の性質等に照らし、具体的な事情の下において、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。仮に、ある特定の事象について規制をしたとしても、規制の対象である事象と結果発生との間に因果関係が認められなければ、そもそも結果を回避することができず、結果回避可能性がないし、被害を受けた者に対する関係で規制が法的に義務付けられることもできない。そうすると、規制権限は、結果発生の原因となる事象について行使されるものであり、規制権限不行使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ということになるから、その前提となる予見可能性も、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。

本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した福島第一発電所事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使しなかったことが職務上の法的義務に違背するものであったか否かが問われている。したがって、本件で問題とされるべきは、飽くまでも現実に生じた事実経過を前提に、被害を受けたとされる原告らとの関係で、原告らの主張に係る損害発生の原因となつた本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失を未然に防止するために、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使する職務上の法的義務を負担していたか否かである。そのため、およそ福島第一発電所事故の原因と関連しない事象や経過に対する防止策を講じなかつたことが、原告らに対する被告国の法的義務違背の有無を判断するに当たつて問題となる余地はない。

### 3 本件における予見可能性の対象は、本件地震に伴う津波と同規模の津波が福島第一発電所に発生、到来することであること

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つたものであるから、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あり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。

これに対し、原告らは、福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提に、予見可能性の対象を「O. P. + 10 m を超える高さの津波」の発生である旨主張する。しかしながら、実際に福島第一発電所に発生、到来した本件地震及びこれに伴う津波と同規模の事象ではなく、このような規模に至らない、単に敷地高さを超える津波が発生、到来したというだけで、福島第一発電所事故が発生し

たと認めるに足る証拠はないから、「O. P. + 10 m を超える高さの津波」の発生が本件の予見可能性の対象となるものではない。すなわち、地震及びこれに伴う津波により全交流電源喪失に陥るか否か、炉心冷却機能を失い、放射性物質を放出する事故に至るか否かについては、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備・機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無・程度、津波による浸水の有無・程度・時間等）、復旧に要する作業内容や時間等といった様々な要因によって定まるものであり、これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるものと解される。したがって、単に敷地高さを超える津波が発生、到来したというだけでは、福島第一発電所事故が発生したと認める証拠はない。

そもそも、予見可能性は、被告国において具体的な防止策に係る規制権限を行使することが可能な程度に一定規模の範囲の具体的な事象として予見可能であることが必要であるところ、「O. P. + 10 m を超える高さの津波」というだけでは、いったいどの程度の規模を想定して対策を講じることを要するのか判断することができない。例えば、原告らが、対策を執るべきであるとする、「建屋への防潮堤の設置」等の措置（訴状 85、86 ページ、平成 27 年 5 月 12 日付け準備書面 13（被告国の規制権限不行使の違法性について（主張整理））17、18 ページ）を現実に講じるためには、一定程度具体的な浸水高の津波を想定して実施するのでなければ、設置する防潮堤の高さなどを定めることができないから、抽象的に敷地高さを超えるというだけで措置を講じることは実際には困難であるし、実効性を伴わない措置になりかねず、失当である。

したがって、本件においては、実際に福島第一発電所に発生、到来した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、到来について予見可能性があったといえなければならない。

第3 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き具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であること

#### 1 はじめに

原告らは、「原子力発電所のもつ特殊性ゆえに、被告東電は事業者として、そして被告国はこれを規制する立場としてそれぞれ高度の注意義務を負っており、最新の科学的知見に基づき即応性をもって安全対策を講じる義務を負っていた」から、「予見可能性を基礎づける知見として、確立した知見となっているもののみを対象とすることは許され」ず、「確立した知見とまではなっていないが、相応の権威をもつ団体や組織、もしくは学者等が発表・提唱したものであれば、（中略）それらは当然考慮すべきであるし、被告らの予見可能性の有無を検討するにあたっても、それらは予見可能性があつたことの根拠とされるべき」とあると主張する（原告ら第9準備書面19ページ）。

しかしながら、前記第2のとおり、本件における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の発生、到来であるというべきところ、その対象となる事象に対する規制権限の行使の作為義務が認められるというためには、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が認められることが必要であり、原告らが主張するような「相応の権威をもつ団体や組織、もしくは学者等が発表・提唱したもの」という程度では、そもそも処分要件の充足を認めるに足る合理性すら担保されず、一定の規制権限の行使の作為義務が認められることにはならない。

以下、詳述する。

#### 2 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こと

国賠法1条1項の違法は、公務員が個別の国民に対して負担する職務上

の法的義務に違背することをいうとする最高裁判例の立場（職務行為基準説。最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ）からすれば、規制権限不行使の違法の問題は、行政庁がいかなる場合に個別の国民（被害者）に対する関係において権限行使すべき職務上の法的義務（作為義務）を負うに至るか、という問題に還元されることになる（横山匡輝「権限の不行使と国家賠償法上の違法」国家補償法大系2・129ページ参照）。

この点、行政庁が規制権限行使するか否か、行使するとしていつ行使するかについて裁量が認められる特定の規制権限について、これ行使すべき法的義務（作為義務）があるためには、被害の発生を防止するためには当該規制権限行使することが選択の余地がないほど差し迫っているとの必要性が基礎づけられなければならないから、その前提として、少なくとも当該規制権限の不行使が問題とされた当時、当該規制権限行使する立場にある公務員が、被害の発生を予見することが可能であったといえる客観的状況が認められることが必要である。したがって、予見可能性は、国賠法1条1項の違法の有無を判断するに当たり、法が当該公務員に対して、職務上の法的義務として結果発生の危険性との関係でどのような作為義務を課しているかを検討する前提として考慮要素となる。すなわち、ここで問題とされる予見可能性は、一般の不法行為において過失を検討する際に考慮される予見可能性（違法な結果の発生を予見すべきであるにもかかわらず不注意のためにこれを予見しないという心理状態（内心の状態））という主観的要件ではなく、国賠法上の違法性（作為義務の有無）の判断要素として考慮されるものであり、客観的、具体的な結果発生の危険性との関係で判断されなければならぬものであって、単に抽象的な危険性や危惧感のみから認められるべき

ものではない（この点は、警察官のパトカーによる追跡を受けて車両で逃走する者が惹起した事故により、第三者たる原告らが大腿骨骨折等の傷害を被ったことを請求原因として被告県に対し国賠法1条1項に基づく損害賠償を請求した事案である最高裁判所昭和61年2月27日第一小法廷判決・民集40巻1号124ページの判例解説（加藤和夫・最高裁判所判例解説民事篇（昭和61年度）93ページ（引用部分は101ページ）が、「パトカーによる追跡のような行為には、ある程度の抽象的な危険が伴うことは、やむを得ないのであって、もし、抽象的な危険がある場合にも、常にこれを中止すべきであるとすれば、パトカーのこのような機能はほとんど発揮できないものと思われる。」と指摘し、原告らの身体の安全の保護が問題となっている事案において、必要とされる予見可能性の程度として、危険発生の抽象的な可能性ではなく、「被害発生の具体的危険性の有無及び内容」の予見可能性を要求していること（同101ページ）が参考されるべきである。）。

そして、規制権限を行使する場合をみても、行政庁に裁量があるとはいえ、被規制者に対する権利・利益の制限や義務・負担の発生、場合によっては刑事罰等による制裁が伴うのであるから、これを行使するためにはその必要性を基礎づけるに足りる客観的かつ合理的な根拠を必要とすることは当然である。したがって、予見可能性の対象としては、規制権限行使が客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるだけの具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要である。

例えば、本件において、原告らは、被告国が電気事業法40条の技術基準適合命令を発令しなかったこと等の違法を主張するが（訴状88、89ページ）、技術基準適合命令（修理、改造等の命令）又は処分（一時停止）に違反した者は3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処せられ、又はこれを併科される（同法116条2号。なお、両罰規定が適用されると法人に対しては3億円以下の罰金刑が科せられる。同法121条1号）。このように技術基準適

合命令は刑事罰をもって強制されるなど、被規制者の大きな負担となるのであるから、同命令を発令するためには、客観的かつ合理的な根拠をもって発令を正当化できるだけの具体的な危険性が存在し、かつそれを認識していることが必要であり、更にかかる規制権限の行使が作為義務にまでなるのは、この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ると解すべきである。

### 3 最高裁判例は、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、科学的知見の形成、確立を前提としていること

この点、規制権限不行使の違法が問われた最高裁判例をみても、規制権限を行使すべき作為義務を導くのに必要な予見可能性の程度について、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理解される。

#### (1) クロロキン最高裁判決

クロロキン最高裁判決は、「外国では、昭和三四年に発表されたホップスらの論文により、クロロキン製剤の副作用によって網膜に不可逆性の障害を生ずる例のあることが初めて報告された。我が国においては、昭和三七年に初めてクロロキン網膜症の症例が報告され、その後、昭和四〇年までの間に主要な外国文献の紹介とともにクロロキン網膜症に関する論文の発表や症例の報告がされたが、これらの論文や報告の多くは、クロロキン製剤を長期連用した場合にまれにではあるが不可逆性の網膜障害が生ずるとして、クロロキン網膜症の発症の危険性を警告し、早期発見のための定期的な眼科的検査の必要性を指摘する内容のものであり、クロロキン製剤の有用性を否定するものではなかった。我が国におけるクロロキン網膜症の症例報告は、昭和三七年に一件、同三八年に四件、同三九年に二件、同四〇年に九件、同四一年に八件であった。」などとの、原審が適法に確定した事実関係を前提とした上で、「昭和三七年以降我が国においても、文献等による症例の報告により、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する知見が次第に広ま

ってきたものの、その内容はクロロキン製剤の有用性を否定するまでのものではなく、一方、クロロキン製剤のエリテマトーデス及び関節リウマチに対する有用性は国際的に承認され、昭和五一年の再評価の結果の公表以前においては、クロロキン製剤は、根本的な治療法の発見されていない難病である腎疾患及びてんかんに対する有効性が認められ、臨床の現場において、副作用であるクロロキン網膜症を考慮してもなお有用性を肯定し得るものとしてその使用が是認されていたというのであるから、当時のクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見の下では、クロロキン製剤の有用性が否定されるまでには至っていなかったものということができる。したがって、クロロキン製剤について、厚生大臣が日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置を探らなかったことが著しく合理性を欠くものとはいえない。」と判示している。

クロロキン最高裁判決の判文上は、規制権限不行使の違法の判断要素としての「予見可能性」の有無ではなく、飽くまで、クロロキン製剤の有用性（医薬品の治療上の效能、効果と副作用を比較考量し、医薬品として使用する価値があること）の有無の判断の中で結果発生の危険性が検討されている。

もっとも、この事案においては、「我が国においては、昭和三七年に初めてクロロキン網膜症の症例が報告され、その後、昭和四〇年までの間に主要な外国文献の紹介とともにクロロキン網膜症に関する論文の発表や症例の報告がされ」、「昭和三七年以降我が国においても、文献等による症例の報告により、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する知見が次第に広まってきた」という事実関係を前提としていることからすれば、結果発生の危険性は相当程度に存在したと考えられるにもかかわらず、同判決は、その程度の危険の可能性があるだけでは、厚生大臣が一定の行政指導等以外にクロロキン製剤の製造承認の撤回等の措置を執らない不作為が違法とはいえないとしたものである。これは、このような場合にクロロキン製剤の製造

承認の撤回等の措置を執らない不作為が違法となるためには、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見が形成、確立していることを前提としているものと解される。

## (2) 筑豊じん肺最高裁判決

筑豊じん肺最高裁判決は、昭和34年頃には、労働省が実施した国内外を通じて最大規模のけい肺健康診断の結果、有所見者が3万8738人であり、そのうち炭鉱労働者が1万1747人（全有所見者の約30パーセント）にも達していることが明らかになったという事実を前提に、通商産業大臣の鉱山保安法に基づく省令改正権限等の規制権限の不行使の違法判断の前提となるじん肺に関する医学的知見に関し、「けい肺審議会医学部会が、昭和34年9月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表した。」などの、原審が適法に確定した事実関係を前提としつつ、「昭和35年4月以後、鉱山保安法に基づく上記の保安規制の権限を直ちに行使しなかったことは、その趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。」と判示している。

すなわち、筑豊じん肺最高裁判決の事案においては、鉱山保安法に基づく省令改正権限等の規制権限の不行使が国賠法上違法と判断された昭和35年4月以前に、けい肺審議会医学部会が、「昭和34年9月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理

理の必要性を指摘する旨の意見を公表」していた。このように、同判決の事案においては、一審被告国の規制権限不行使が違法と判断された時期以前に、既に、炭じん等の吸入によるじん肺発症の可能性、危険性やその症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性についての医学的知見が我が国において、形成、確立していたといえる状況が存在していたのである。

また、じん肺防止のための粉じん対策についても、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形成、確立していた。

このように、筑豊じん肺最高裁判決においても、炭じん等の吸入によるじん肺発症の危険性等に関する医学的知見やじん肺防止のための粉じん対策に関する工学的知見が我が国において既に確立していたことが前提となって、規制権限の不行使が違法と判断されていることが明らかである。

### (3) 関西水俣病最高裁判決

関西水俣病最高裁判決の事案は、「史上最悪の公害事件の一つである水俣病に関するものであり、昭和31年5月に患者が公式発見されて以降も死亡者が続発するなど、周辺住民に極めて深刻な健康被害が継続的に生じていた（長谷川浩二・最高裁判所判例解説民事篇平成16年度（下）572ページ）と認められており、現に発生した被害が甚大であって、「いかなる手段を使ってでも被害拡大を防ぐことが求められていた（中略）危機的状況」（同576ページ）にあったといえる事案である。この事実関係を前提に、関西水俣病最高裁判決は、国は「遅くとも昭和34年11月末ころまでには、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること、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がい然性をもって認識し得る状況にあった。」として、国が「昭和35年1月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くもの

であって、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法というべきである。」と判示している。かかる事案においても、同判決は、水質二法に基づく規制権限の不行使が国賠法上違法であることを導くための予見可能性の程度について、「水俣病の原因物質がある種の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がい然性をもって認識し得る」だけの当時の医学的知見の集積や個別具体的な事情が存在していることを前提として、国の規制権限の不行使について国賠法上違法と判断しているのである。そして、当時の医学的知見の集積状況についてみれば、水質二法に基づく規制権限の不行使が国賠法上違法と判断された昭和 35 年 1 月以前において、「厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として昭和 34 年 1 月に発足した水俣食中毒部会は、同年 10 月 6 日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀が最も重要視されるとの中間報告を行った。同年 11 月 12 日、食品衛生調査会は、この中間報告に基づいて、水俣病の主因を成すものはある種の有機水銀化合物であるとの結論を出し、厚生大臣に対してその旨を答申した。水俣食中毒部会は、この答申によりその目的を達したとして、そのころ解散した。」との、原審が適法に認定した事実が指摘されており、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であることに関する医学的知見が我が国においておおむね確立していたといえる状況が存在していたことが認定されている。同事案においては、医学の専門家の全員が一致した意見を有していたわけではないが、厚生大臣の諮問機関が前記医学的知見とほぼ同一の結論を答申するなど、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であることについて「高度のがい然性をもって認識し得る」といえる状況が存在していたことが認定されていることに加え、「非常事態というべき」（長谷川・前掲判例解説 595 ページの表現）被害の重大性、すなわち、この時点で既に周辺住民に極めて深刻な健康被害が継続的に生じており、その拡大防止に一刻の猶予も許されない非常

事態が生じていたことを加味して考えれば、「高度のがい然性」という認識に達した時点において、一審被告国の規制権限行使を正当化し、さらに作為義務にまで至っているとするに足りる科学的知見が形成、確立され、具体的な法益侵害の予見可能性があったと判断したものと考えられる。

#### (4) 小括

以上のとおり、規制権限不行使の違法が問われた最高裁判例をみても、規制権限を行使すべき作為義務を導くのに必要な予見可能性が存在すると認められた事案は、いずれも規制権限の不行使が違法とされた時点で、被害が現実に発生し、かつ、当該規制権限の行使が正当化でき、さらにその行使が作為義務にまで至っているといえるだけの科学的知見が既に形成、確立し、具体的な法益侵害の予見可能性があった事案であるということができる。

### 4 科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関する専門家による正当化が必要であること

(1) 科学的知見は、特定の研究報告によって直ちに形成、確立するものではなく、様々な研究の積み重ねによる仮説の検証、追試という試行錯誤の過程を経て徐々に集積し、その形成、確立に至るものである。知見が形成、確立する過程での様々な見解や調査結果の中には、結果として誤りであったものも存在する可能性があり、特定の研究報告のみに安易に依拠して規制権限を行えば、その規制権限行使は、客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるものとはいはず、かえって、その規制権限行使において依拠した特定の研究報告が誤りであり、専門研究者の多数説に従わなかったことを理由に当該規制権限行使の違法を被規制者等から問われることにもなりかねない。

そうであれば、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

とは認められ、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。

最高裁判所平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174ページ。伊方原発訴訟最高裁判決）は「現在の科学技術水準に照らし」て安全審査・判断の過程に看過し難い過誤、欠落があると認められるか否か等について判断すべきであるとしているところ、同判決の判例解説（高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇（平成4年度）399ページ）は、「従来の科学的知識の誤りが指摘され、従来の科学的知識に誤りのあることが現在の学界における通説的見解となつたような場合には、現在の通説的見解（中略）により判断すべきであろう」（ゴシック体は引用者、以下同じ。）（同423ページ）、「現在の通説的な科学的知識によれば、右事故防止対策は不十分であり、その基本設計どおりの原子炉を設置し、将来、これを稼働させた場合には、重大な事故が起こる可能性が高いと認定判断されるときには、当該原子炉の安全性を肯定した設置許可処分は違法であるとして、これを取り消すべきであろう。」（同424ページ）と述べており、裁量行為としてなされた原子炉設置許可処分の取消事由となる違法性の有無を判断するために用いられる科学的知見は「通説的見解」によるべきことを前提として述べているものというべきである。また、最高裁判所平成9年8月29日第三小法廷判決（民集51巻7号2921ページ、第三次家永教科用図書検定訴訟最高裁判決）の判例解説（大橋弘・最高裁判所判例解説民事篇平成9年度（下）1017ページ）も、「歴史上の事象について学説が分かれる場合、何が学界における定説かということになると、裁判所がその判断をすることは容易ではない。（中略）正に学術的、教育的な専門技術的判断を要するのであって、検定審議会ひいては文部大臣の裁量にゆだねられるところが大きいといるべきであろう。」（同1045ページ）、「本判決の多数意見は、原審が認定した昭和五八年当時の学説状況に照らせば、（中略）大筋（引用者注：7

3 1 部隊に関する記述の大筋)は、既に当時の学界において否定するものはないほどに定説化していたと評価し得るとし、(中略) 原稿記述を全部削除する必要がある旨の修正意見を付したことには、その判断の過程に、検定当時の学説状況の認識及び旧検定基準に違反するとの評価に看過し難い過誤があるものと判断した。」(同 1046 ページ) と述べている。

しかも、今日の社会にあっては、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国としては、経済活動に伴う危険性について検討するに当たっても、原因の究明や将来の事象の予測といった点に関して専門的、科学的知見を必要とし、審議会に専門家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としている。このような規制の在り方からすると、規制権限不行使の違法を判断する考慮要素として必要とされる予見可能性に関して、科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関わる専門家においてかかる知見が支持されていることが必要であるというべきである。

(2) この点は、国の規制権限不行使の違法を認めた筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決もその前提としているところである。すなわち、筑豊じん肺最高裁判決にあっては、じん肺に関する医学的知見に関して、労働省のけい肺審議会医学部会が「昭和 34 年 9 月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表した。」と判示しており、じん肺による健康被害に関する規制に関わる専門的機関において、じん肺に関する医学的知見が確立したことを前提としている。また、関西水俣病最高裁判決においても、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として発足した水俣食中毒

部会が「同年（引用者注：昭和34年）10月6日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀が最も重要視されるとの中間報告を行った。同年11月12日、食品衛生部会は、この中間報告に基づいて、水俣病の主因を成すものはある種の有機水銀化合物であるとの結論を出し、厚生大臣に対してその旨を答申した。」との事実に基づいて、国において、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物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と判断しており、やはり水俣病に関して規制を行う機関における公的な専門的知見が必要とされている。

(3) これを原子力規制に関してみると、原子力の安全確保のために原子力安全委員会が設けられ、原子力安全委員会は、原子力関連施設の設置許可等の申請に関して、規制行政庁が審査を行った結果について、専門的、中立的な立場から、施設の位置、構造及び設備が核燃料物質又は原子炉による災害の防止上支障がないか等について確認し（平成14年法律第178号による改正後の原子力委員会及び原子力安全委員会設置法13条1項2号），設置許可等の後のいわゆる後段規制についても、その合理性、実効性、透明性等の観点から監視・監査する規制調査を行っていたが、専門的事項については学識経験のある者によって構成される専門審査会等を設けて調査審議を行っていた（同法16条以下）。また、経済産業大臣の事務を分掌する保安院も（平成18年法律第118号による改正後の経済産業省設置法20条3項、4条58号），後段規制について審議会、研究会等を設けて、専門的事項について調査審議することとしていた。

原子炉施設は、高度の科学知識と科学技術を結集して設計、維持、管理がなされているものであり、核物理学、原子力工学、機械工学、放射線医学、地震学、地質学等多方面にわたる専門分野の知識経験が必要とされる。特に、本件の福島第一発電所事故のように、マグニチュード9クラスの大規模な地震及びこれに伴う津波が発生、到来する可能性といった将来の事象に係る予

測判断は、過去のデータと科学的知見に基づいて行うものであるとしても、データの解析、予測条件や予測手法の評価等極めて高度かつ困難な判断であるといえる。したがって、裁判所が本件事故及び原告らに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有無を判断するに当たっては、当該規制に関わる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が尊重されるべきである。

## 5 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こと

以上のとおり、原子力発電所事故に係る規制権限の行使が要請される場合の予見可能性は、権限行使が客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるだけの科学的知見が形成、確立されていることが必要であるというべきであり、そう解することが最高裁判例の判示に照らしても相当である。

筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決は、いずれも、既に重大な被害が現実に多数発生していた中での規制権限不行使の違法性が問われた事案であるから、規制権限行使を客観的かつ合理的な根拠をもって正当化することは十分可能であった。

これに対し、本件では、平成14年ないし平成20年当時、福島第一発電所に到来すると予測された津波の波高は、被告東電が平成14年3月に保安院に報告したO. P. +5. 4から+5. 7メートル（近地津波の場合）であるが、これは、過去に観測されたものではなく、全て、コンピュータによるシミュレーション計算によって予測されたものにすぎない。このように、本件は、原子力発電所敷地にいまだ到来したことのない規模の津波による原子力発電所事故の事案において、現実の被害が何ら発生していない時点における規制権限の行使が正当化できるだけの科学的知見があるか否か、かつ、その行使が作為義務

となるほどに確立しているか否かが問われているのである。特に、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など被規制者に重い負担を課する規制権限であるから、なおさらその確立が必要となる。

したがって、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かかる重い負担を伴う規制権限を行使することは客観的かつ合理的な根拠をもって正当化される規制権限の行使とはいえないことは明らかであるから、本件のように、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の不行使においては、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予見可能性があつて初めてその違法が問題とされるべきものである。

以 上

略称語句使用一覧表

略 称	基 本 用 語	使用書面	ペ ー ジ	備 考
本件地震	平成23年3月11日午後2時46分頃 発生したマグニチュード9.0の地震	答弁書	1	
被告東電	相被告東京電力株式会社	答弁書	1	
福島第一発電所	福島第一原子力発電所	答弁書	1	
福島第一発電所事故	福島第一発電所において原子炉から放射性物質が放出される事故	答弁書	1	
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律	答弁書	3	
国会事故調査報告書	国会における第三者機関による調査委員会が発表した平成24年7月5日付け報告書	答弁書	6	
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律	答弁書	8	
原災法	原子力災害対策特別措置法	答弁書	8	
スリーマイル島原発事故	米国・スリーマイル島発電所事故	答弁書	10	
INES	国際原子力・放射線事象評価尺度	答弁書	10	
チェルノブイリ原発事故	旧ソ連・チェルノブイリ発電所事故	答弁書	10	
日本版評価尺度	日本独自の原子力発電所事故・故障等評価尺度	答弁書	12	
原子力安全基	独立行政法人原子力安全基盤機構（JN	答弁書	12	

盤機構	E S)			
福島第二発電所	福島第二原子力発電所	答弁書	12	
政府事故調査中間報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成23年12月26日付け「中間報告」	答弁書	21	
S P E E D I	緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム	答弁書	30	
E R S S	原子力安全基盤機構が運用している緊急時対策支援システム	答弁書	30	
国賠法	国家賠償法	答弁書	31	
長期評価	文科省地震調査研究推進本部地震調査委員会が発表した「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」	答弁書	35	
バックチェックルール	原子力安全・保安院が策定した「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」	答弁書	43	
昭和52年安全設計審査指針	原子力委員会が制定した「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」	答弁書	47	
N R C	米国原子力規制委員会	答弁書	53	
放射線障害防	放射性同位元素等による放射線障害の防	第1準備書	10	

止法	止に関する法律	面		
省令 62号	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令	第1準備書面	12	
保安院	原子力安全・保安院	第1準備書面	16	
本件設置等許可処分	内閣総理大臣が昭和41年から昭和47年にかけて行った福島第一発電所1号機ないし同発電所4号機の各設置(変更)許可処分	第1準備書面	21	
後段規制	設計及び工事の方法の認可、使用前検査の合格、保安規定の認可並びに施設定期検査までの規制	第1準備書面	22	
昭和39年原子炉立地審査指針	昭和39年5月27日に原子力委員会によって策定された原子炉立地審査指針	第1準備書面	24	
昭和45年安全設計審査指針	軽水炉についての安全設計に関する審査指針について(昭和45年4月23日原子力委員会了承)	第1準備書面	24	
原子炉施設	原子炉およびその附属設備	第1準備書面	27	
地震本部	文部科学省地震調査研究推進本部	第1準備書面	28	
平成13年安全設計審査指針	平成13年3月29日に一部改訂された安全設計審査指針	第1準備書面	30	
平成13年耐	平成13年3月29日に一部改訂された	第1準備書	31	

震設計審査指 針	た耐震設計審査指針	面		
平成 18 年耐 震設計審査指 針	平成 18 年 9 月 19 日に原子力安全委員 会において新たに決定された耐震設計審 査指針	第 1 準備書 面	35	
宅建業者最高 裁判決	最高裁判所平成元年 11 月 24 日第二小 法廷判決	第 2 準備書 面	6	
クロロキン最 高裁判決	最高裁判所平成 7 年 6 月 23 日第二小法 廷判決	第 2 準備書 面	7	
筑豊じん肺最 高裁判決	最高裁判所平成 16 年 4 月 27 日第三小 法廷判決	第 2 準備書 面	7	
関西水俣病最 高裁判決	最高裁判所平成 16 年 10 月 15 日第二 小法廷判決	第 2 準備書 面	7	
本件各判決	宅建業者最高裁判決、クロロキン最高裁 判決、筑豊じん肺最高裁判決及び関西水 俣病最高裁判決	第 2 準備書 面	7	
クロロキン最 高裁判決等	宅建業者最高裁判決及びクロロキン最高 裁判決	第 2 準備書 面	7	
筑豊じん肺最 高裁判決等	筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最 高裁判決	第 2 準備書 面	7	
原告ら第 1 準 備書面	平成 26 年 4 月 15 日付け準備書面 1 (求釈明に対する回答等)	第 2 準備書 面	7	
宅建業法	宅地建物取引業法	第 2 準備書 面	13	
水質二法	公共用水域の水質の保全に関する法律及 び工場排水等の規制に関する法律	第 2 準備書 面	18	

その他の規制措置	日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置以外の規制措置	第2準備書面	22	
延宝房総沖地震	1677年11月の地震	第3準備書面	12	
合同WG	総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ	第3準備書面	20	
本件各評価書	「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」及び「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第二原子力発電所4号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」	第3準備書面	20	
原告ら第9準備書面	平成27年3月4日付け準備書面9（津波の予見可能性）	第4準備書面	1	

特に断らない限り答弁書とは平成26年2月25日付け答弁書を指す。

副本

第 274197 号

## 訴訟代理権消滅通知書

渡邊桂一  
桐原大輔

上記の者の下記事件についての訴訟代理権が消滅したことを通知する。

平成27年7月1日

法務大臣 上川陽子



記

神戸地方裁判所  
平成25年(ワ)第1992号  
平成26年(ワ)第422号  
福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求事件