

福島原発事故をめぐる規制権限不行使に 対する国家賠償責任の成否

— 五地裁判決が示唆する「行政リソースの有限性」論のインパクト —

清 水 晶 紀

はじめに

現在、2011年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故という）をめぐり、事故当時に福島県や隣接県に居住していた住民を中心とする被災者が、東京電力株式会社（以下、東電という）や国を相手取って、損害賠償等を請求する訴訟を各地で提起している。本稿は、これらの訴訟のうち、国家賠償責任の成否が争われている集団訴訟を素材に、国に対する責任追及の法的課題を明らかにしようとするものである。

2018年5月現在、国家賠償責任の成否をめぐっては、既に五つの地裁判決が下されている。このうちの四判決（2017年3月の前橋地裁判決⁽¹⁾、同年10月の福島地裁判決⁽²⁾、2018年3月の京都地裁判決⁽³⁾、同月の東京地裁判決⁽⁴⁾）は、東電に対する国の規制権限不行使を違法と認定し、国家賠償責任を肯定している。これに対して、2017年9月の千葉地裁判決⁽⁵⁾だけは、唯一、規制権限不行使を適法と判断し、国家賠償責任を否定している。そのため、千葉地裁判決の論理構成が注目されるわけであるが、その最大の特徴は、規制権限不行使の違法性を否定する主たる論拠として、行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在を強調している点にある。加えて、規制権限不行使の違法性を肯定した諸判決の間でも、権限行使義務の発生時期をめぐり判断が分かれているが、その背景には行政手法の選択裁量の存否をめぐる理解の相違があり、同裁量も行政リソースの有限性に起因すると整理することができる。

-
- (1) 前橋地判平29・3・17判時2339号4頁。
 - (2) 福島地判平29・10・10判時2356号3頁。
 - (3) 京都地判平30・3・15判例集未登載。
 - (4) 東京地判平30・3・16判例集未登載。
 - (5) 千葉地判平29・9・22裁判所ホームページ。

従来、日本の行政法学は、この論点について無関心であったといつてよく、裁判実務においても、これまで、行政リソースの有限性に起因する行政裁量について本格的に検討した判決は皆無であった⁽⁶⁾。そこで、本稿では、五判決の比較検討を通じて、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を模索するとともに、行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在が国家賠償責任の成否に与える影響を検討することにした。

具体的には、まず、福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟につき、訴訟の概要と責任追及の意義を確認した上で、規制権限不行使に対する国家賠償責任に関する判例理論の判断枠組みを概観し、各訴訟の具体的争点を整理する(1)。次に、五つの地裁判決のすべてに共通する特徴を掴み、そこから見える現時点での裁判実務の共通理解を整理した上で、各判決の判旨の概要とその特徴を大まかに提示する(2)。その上で、最後に、判決間で見解の対立する論点を中心に五判決を比較検討し、「行政リソースの有限性」論のもたらすインパクトに着目して国に対する責任追及の法的課題を抽出した上で、国家賠償責任の成否の行方を探ることにした(3、結び)。

1. 福島原発事故国家賠償訴訟の概要・意義・争点

1-1 福島原発事故国家賠償訴訟の概要

福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟は、全国各地で提起されており、その請求内容や主張、原告らの置かれている状況等は、各訴訟で異なっている⁽⁷⁾。とはいえ、規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否に関する争点や主張は各訴訟で共通しており、ここでは、さしあたりその部分の概要を紹介することで、次章以降の検討に必要な最低限の情報を把

(6) わずかに、朝日訴訟最高裁判決(最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁)や、大東水害訴訟最高裁判決(最判昭59・1・26民集38巻2号53頁)において、国家の財政的制約が行政庁の裁量判断の余地を導くという抽象論が展開されているに過ぎなかった。他方で、アメリカでは、この論点につき既に議論の蓄積がある。参照、清水晶紀「有限な行政リソースの下での行政法の実現 — アメリカ清浄大気法調整規則(Tailoring Rule)をめぐる議論を手掛かりに — (中)」行政社会論集28巻4号(2016)57頁以下、59-70頁。

(7) 全体像を把握するという点では、米倉勉「原発事故賠償をめぐる訴訟の概要」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)307頁以下の整理が便宜である。

握しておくことにしよう。

各訴訟は、いずれも、福島原発事故当時に福島県ないしその隣接県に居住していた住民を中心とする原告らが、東電と国を被告として損害賠償請求訴訟を提起したものである。このうち、国を被告とする請求では、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を国（経済産業大臣）が発出せず、東電に津波回避措置を講じさせる規制を怠ったため、福島原発事故が発生したと主張している。そのため、規制権限不行使の国家賠償法上の違法性の有無が主たる争点となった。

原告らの具体的な主張は、①福島原発事故の原因が東北地方太平洋沖地震に起因する津波にあったこと、②経済産業大臣には技術基準適合命令権限があったこと、③経済産業大臣は敷地地盤面を超える津波の到来を予見することが可能であり、かつ、予見津波を前提に技術基準適合命令を東電に発していれば本件事故を回避することができたこと、④原子炉等規制法や電気事業法の趣旨、権限の性質等に照らし、経済産業大臣には技術基準適合命令権限の行使義務があったこと、という四点に集約することができる。それにもかかわらず経済産業大臣が規制権限を行使しなかったため、原告らは福島原発事故に起因する被害を受けたというわけである。

なお、福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟の中には、規制権限不行使に対する国家賠償責任を問うもののみならず、事故後の除染や避難の不十分性を問うものも存在する⁽⁸⁾。とはいえ、本稿の趣旨は、福島原発事故自体につき国が法的責任を負うか否かを探ることにあり、福島原発事故後の行政対応につき国が法的責任を負うか否かを探ることではない。そこで、本稿では、規制権限不行使に対する国家賠償責任を問う訴訟に検討対象を絞ることとしたい。

1-2 規制権限不行使に対する国家賠償責任を問う意義

では、福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟において、規制権限不行使に対する国家賠償責任を問う意義はどこにあるのか。この点、議論の出発点として、裁判では救済困難な損害が数多く存在しているということをあらかじめ理解しておく必要がある。金銭に換算可能な損害でなければ、損害賠償による被害者救済は望めないし、また、金銭に換算可能な

(8) たとえば、いわゆる「子ども脱被ばく裁判」は、福島原発事故後の行政対応の不十分性を主張して行政訴訟および国家賠償訴訟を提起したものである。参照、子ども脱被ばく裁判弁護団ホームページ<http://fukushima-sokaisaiban.blogspot.jp/>（2018年5月25日閲覧）。

損害であっても、そのすべてについて裁判所が損害賠償請求を認容するわけではない⁽⁹⁾。その意味では、各訴訟において裁判所が国家賠償責任を肯定したとしても、それが十分な被害者救済に直結するとは限らない。

それでもなお、裁判で国家賠償責任を問う意義があるとすれば、それは、請求認容判決によって福島原発事故に対する国の「法的」責任を明らかにできるということであろう。福島原発事故をめぐり、国は、直接の原因者たる東電のみが法的責任を負うべきであり、自らが法的責任を負うことはないというスタンスを崩していない。福島原発事故後に制定された各種の法制度も、国の責任について「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任」という表現を用いており、福島原発事故自体についての国の法的責任を否定している⁽¹⁰⁾。その結果、国が主導する各種の原状回復施策・被災者支援施策・被災地復興施策の内容や実施時期は原則として国の行政裁量に委ねられており、かつ、施策の打ち切りや路線変更のリスクが常に付きまとうことになってしまっている。

結局、このような国のスタンスに変容を迫るには、裁判を通じて原発事故の加害者としての国の法的責任を明らかにすることが必要不可欠になる。というのも、請求認容判決には、損害賠償義務のみならず、個々の被災者に寄り添った施策の実施義務が国にあることを確認するという意味があるからである⁽¹¹⁾。その意味では、国の「法的」責任を明らかにすることの意義は、損害賠償という意味のみならず、原状回復・被災者支援・被災地復興という意味でも、個々の被災者に寄り添った施策の実現を国に迫る理論的基盤を提供することにあるといえよう。

1-3 判例理論の判断枠組みと各訴訟の具体的争点

ここで、次章以降において各判決を分析する前提として、規制権限不行使に対する国家賠償責任に関する判例理論の判断枠組みをあらかじめ把握し、それとの関係で、福島原発

(9) 参照、除本理史「被害の包括的把握に向けて」淡路他編・前掲注(7)書28頁以下、29-31頁。

(10) たとえば、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法2条、東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律(原発事故子ども・被災者支援法)3条、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法(放射性物質汚染対処特別措置法)3条など。

(11) 参照、清水晶紀「原発事故と国の除染義務」環境と公害41巻4号(2012)46頁以下、46頁；除本理史「原発災害の復興政策と政治経済学」季刊経済理論54巻4号(2018)27頁以下、34頁。

事故をめぐる国家賠償訴訟における具体的な争点を確認しておきたい。

規制権限不行使に対する国家賠償責任については、これまで、宅建業者訴訟⁽¹²⁾、クロロキン薬害訴訟⁽¹³⁾、筑豊じん肺訴訟⁽¹⁴⁾、水俣病関西訴訟⁽¹⁵⁾、泉南アスベスト訴訟⁽¹⁶⁾と、五つの最高裁判決があり、後三者が国家賠償責任を肯定している。各判決の判断枠組みは共通しており、いずれの判決も、根拠法令の趣旨・目的や権限の性質に照らし、権限「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」に、規制権限不行使が国家賠償法上違法となり、国家賠償責任が肯定されるとしている。

違法判断の具体的要件については、判例理論が明示的に要件を定立しているわけではないが、学説上は、違法判断の前提としての規制権限の存在に加え、「①被侵害利益の重大性、②被害の予見可能性、③権限行使による被害の回避可能性、④権限行使の期待可能性、⑤補充性」の五要件（いわゆる裁量収縮の五要件）に整理されることが多く、各最高裁判決も、黙示的にこれらの要件の充足の有無を判断しているように見える⁽¹⁷⁾。ただし、これらの要件については、規制権限の根拠法令と無関係に要件が設定されていることもあり、五要件で違法性を肯定できる理由や要件相互の関係が不明確との批判もある⁽¹⁸⁾。このような批判も念頭に、国家賠償責任を肯定した三判決は、根拠法令の趣旨・目的や権限の性質から権限行使義務の水準を導出し、同水準に照らして上記五要件に係る事実を検討することにより、最終的に権限行使義務の有無を判断している。

福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟においては、以上のような判例理論の判断枠組みを前提に、具体的な争点の設定がなされている。すなわち、「i 技術基準適合命令権限の有無、ii 事故の予見可能性の有無、iii 事故の回避義務違反（＝権限行使義務）の有無」が争点となっており、これまでに出示された五つの地裁判決も、判例理論の判断枠組みの採用を明言した上で、各争点について判断している。判例理論の判断枠組みは確立しているといつてよく、その是非の検討に立ち入る紙幅の余裕もないため、本稿では、判例理論の判断枠組みを前提とした上で、各争点につき、五判決の整理分析と判決間の比較検討を進めることにしたい。

(12) 最判平元・11・24民集43巻10号1169頁。

(13) 最判平7・6・23民集49巻6号1600頁。

(14) 最判平16・4・27民集58巻4号1032頁。

(15) 最判平16・10・15民集58巻7号1802頁。

(16) 最判平26・10・9民集68巻8号799頁。

(17) 参照、西楚章『国家賠償法コンメンタール〔第2版〕』（勁草書房・2014）258頁。

(18) 参照、山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣・2012）578頁；宇賀克也「国家補償法の課題」行政法研究20号（2017）105頁以下、116-117頁。

2. 各地裁判決の判旨とその特徴

2-1 全判決に共通する特徴

本章では、五つの地裁判決の比較検討を行う前提として、各判決の概要とその特徴を整理していくが、各判決の特徴を理解するためにも、まずは、全判決に共通する特徴を掴んでおこう。そうすることで、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否につき、現時点での裁判実務の共通理解とその到達点を明らかにできるはずである。

全判決に共通する第一の特徴としては、既述のとおり、判例理論の違法性判断枠組みを採用している点が挙げられる。各判決は、その上で、上記の争点 i ~ iii につき判断しているが、裁量収縮の五要件のうち、②（被害の予見可能性）については争点 ii（事故の予見可能性の有無）で、①（被侵害利益の重大性）③（権限行使による被害の回避可能性）④（権限行使の期待可能性）⑤（補充性）については争点 iii（事故の回避義務違反の有無）で検討しており、裁量収縮の五要件を意識しているという意味でも従来の判例理論と軌を一にしている。なお、判例理論との関係での五判決の特徴は、違法判断の導出プロセスをより明確化している点にある。すなわち、いずれの判決も、規制権限の存在と事故の予見可能性の存在が違法判断の前提条件となるという理解の下で、事故の回避義務違反の存在が最終的な違法判断を導出するという整理を採用している。加えて、事故の回避義務違反の有無の判断においても、後述のとおり、裁量収縮の五要件にいう①④を踏まえて事故の回避義務の有無を判断した上で、③⑤を踏まえて事故の回避義務違反の有無を確定しており、裁量収縮の五要件の相互関係がより明確になっている。

次に、第二の特徴としては、福島原発事故の原因を地震に伴う津波による全電源喪失と認定した上で、津波回避措置を東電に講じさせるための規制権限として、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令権限の存在を肯定している点が挙げられる。規制権限が存在することは規制権限不行使の違法性を問う上で当然必須であるが、すべての判決が規制権限の存在を肯定しており、この点については裁判実務としてほぼ確立しているといっていよい。なお、本稿ではこれ以上立ち入らないが、理由付けについて各判決で力点の置き方に違いがある点や、電気事業法40条以外に基づく規制権限をも肯定する判決がある点には、注意

が必要である⁽¹⁹⁾。

最後に、第三の特徴としては、福島原発の敷地地盤面（小名浜港工事基準面〔以下、O. P. という〕+10m）を超える津波が全電源喪失をもたらしうることを前提に、2002年7月に公表された「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価」（以下、「長期評価」という）をベースに津波を試算すれば敷地地盤面超の津波を予見可能であったとして、事故の予見可能性を肯定しているという点が挙げられる。「長期評価」は、国の地震調査研究推進本部地震調査委員会が、津波の原因となる地震の規模や範囲を予測したものであり、実際にこれをベースに2008年に東電が行った津波試算では、福島原発事故時の津波高（O. P. +15.5m）をも超えるO. P. +15.7mの津波が想定されていた⁽²⁰⁾。後述のとおり、判決によって事故の予見可能性の肯定時期に違いはあるものの、いずれの判決も、この事実を踏まえて敷地地盤面超の津波の予見可能性を肯定しているわけである。なお、国は、「長期評価」につき、予見可能性を基礎づける確立した科学的知見ではなかったと主張していたが、各判決は、「長期評価」が確立した科学的知見でないことを認めつつ、国自身が策定した最大公約数的見解であるとして、予見可能性を基礎づける「客観的かつ合理的根拠を有する」「無視できない知見」と評価している。

以上のように、五つの地裁判決は三点にわたる共通の特徴を有しており、いずれの判決も、違法判断の前提条件となる規制権限の存在と事故の予見可能性の存在を肯定している。これらの判断は裁判実務として確立しつつあり、現時点で異論を挟む余地はなかろう。その意味では、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否は、事故の回避義務違反の有無をめぐる判断に委ねられることとなるが、この点については、五判決が各々特徴ある判断をしている。すなわち、国家賠償責任を肯定した四判決とこれを否定した千葉地裁判決とでは、事故の回避義務の有無をめぐる正反対の結論が導かれており、国家賠償責任を肯定した四判決の間でも、権限行使義務の発生時期をめぐる異なる結論が導かれている。そこで、以下では、これらの違いに着目しつつ、各判決の概要とその特徴を整理していこう。

(19) この点について検討を加える論稿として、下山憲治「福島原発事故賠償訴訟における国の責任と課題——群馬訴訟前橋地裁判決を中心に」法律時報89巻8号（2017）59頁以下、60—62頁がある。

(20) 各判決の事実認定によれば、東電子会社の東電設計株式会社による試算の正確な日付は4月18日であり、6月10日に東電内部の会議で東電幹部への情報共有がなされた。

2-2 責任肯定判決の判旨とその特徴

2-2-1 前橋地裁判決⁽²¹⁾

(1) 結論とその導出プロセス

福島原発事故をめぐる国家賠償責任について初めて判断を下した判決が、2017年3月の前橋地裁判決である。同判決は、泉南アスベスト訴訟最高裁判決を除く四つの最高裁判決を引用して判例理論の違法性判断枠組みを採用した上で、2008年3月以降の規制権限不行使につき、その違法性を肯定した。

具体的には、まず、判例理論の違法性判断枠組みを採用する際に、規制権限の根拠規定たる電気事業法の条文を検討し、専門技術的事項に関する行政裁量の存在を強調している。その上で、①「津波対策に係る規制権限の有無」②「予見可能性について」③「結果回避可能性について」④「被告国に係る規制権限不行使の違法」という順序で検討を進め、最終的に、④の部分で、行政裁量の存在を加味した上で事故の回避義務違反の有無を判断している。

(2) 事故の回避義務違反が発生する前提条件

前橋地裁判決は、事故の回避義務違反が発生する前提条件として、①規制権限の存在、②事故の予見可能性の存在に加え、③事故の回避可能性の存在を検討している。①②の判断については2-1で言及した通りであるが、前橋地裁判決は、②の判断において事故の予見可能性の肯定時期を2002年7月から数か月後の時点としている点が特徴的である。同判決によれば、「長期評価」の公表から遅くとも数か月後には、2008年の東電試算と同様の津波を想定できたはずであるというわけである。

③の判断については、事故の予見可能性が肯定された時点で技術基準適合命令を東電に発していれば福島原発事故を回避できたとして、2002年7月から数か月後の時点における事故の回避可能性を肯定している。前橋地裁判決は、配電盤設置室の給気

(21) 同判決については、既に数多くの論稿が公表されている。国家賠償責任に言及するものに限定しても、下山・前掲注(19)論文、吉村良一「福島第一原発事故について国の責任を認めた群馬訴訟判決」法学教室441号(2017)52頁以下、淡路剛久「福島原発事故損害賠償『群馬訴訟判決』について」論究ジュリスト22号(2017)101頁以下、岡田正則「福島原発事故避難者賠償請求群馬訴訟第1審判決の検討——国の責任を中心に——」判例時報2339号239頁以下、人見剛「判批」法学セミナー750号(2017)105頁、久末弥生「判批」新・判例解説Watch21号(2017)63頁以下等がある。

ルーパーからの津波侵入が事故原因であると認定しており、技術基準適合命令の対象となる津波回避措置の内容については、原告ら主張の措置のうち、給気ルーパーの嵩上げ、配電盤と非常用ディーゼル発電機の建屋上階への設置、配電盤と非常用ディーゼル発電機の高台設置と常設ケーブル敷設のいずれかでよいと整理している。

(3) 事故の回避義務違反の有無

最終的に、前橋地裁判決は、④の判断において、事故の予見可能性や事故の回避可能性を肯定できても自動的に権限行使義務を肯定できるわけではないとしつつ、i 被侵害法益の重大性、ii 原発政策の国策としての位置づけと権限行使の期待可能性、iii 危険の切迫の認識、iv 行政指導に対する東電の自発的対応を期待できないという補充性の四点を指摘し、2008年3月時点になって権限行使義務を肯定した。同時点は、津波に関する記載がない耐震バックチェック中間報告書を東電が提出した時点であり、前橋地裁判決は、i ii iiiの点に着目して行政裁量を限定しつつ、他方で、ivの点を重視して最終的に権限行使義務の発生時期を遅らせているわけである。

なお、同判決は、東電の法的責任を検討する部分で、上記の津波回避措置に要する期間を最長2年半程度と認定しており、これを引用する形で、2008年3月時点での権限行使による事故の回避可能性を改めて確認している。

(4) 特徴

前橋地裁判決は、(3)の判断において、事故の予見可能性を肯定できる場合には原則として事故の回避義務が発生するという前提に立っているようである。というのも、前橋地裁判決は、(3)の判断におけるi ii iiiの判示に加え、傍論的に次のような二つの判示をしており、権限行使義務の水準を極めて高く設定しているからである。一つ目は、広範な行政裁量の存在という国の主張に対する判示であり、「万が一にも事故をおこさない」という前提で国策により原子力発電を導入した経緯に触れ、東電の安全対策が「常に安全側に立って対策する」ものでない場合の規制権限不行使は「著しく不合理になる」と強調している。二つ目は、津波試算の精度・確度が十分に信頼できるほど高くなければ優先度の高いと考えられる安全対策から対応を検討することが合理的であるという国の主張に対する判示であり、同様に原子力発電導入の経緯に触れ、安全側に立った考え方をとらず経済的合理性を優先させることはできないと強調している。

事故の予見可能性が肯定された2002年時点で事故の回避義務が発生するという前提に立つと、最終的に、前橋地裁判決が2008年3月になって権限行使義務を肯定したことについては、以下のように整理することになる。すなわち、事故の回避義務自体は2002年時点で発生しているが、行政指導に対する東電の自発的対応を期待できる期間については事故の回避義務が果たされており、権限行使義務が発生しないという整理である。ただし、同整理に対しては、権限行使義務の水準の高さに鑑みれば2002年時点で権限行使義務が即時に発生するのではないかとの有力な批判があり⁽²²⁾、慎重な検討を要する。

2-2-2 福島地裁判決⁽²³⁾

(1) 結論とその導出プロセス

2017年10月の福島地裁判決は、全判決の中で、国家賠償責任の成否について国に一番厳しい判断を下している。同判決は、五つの最高裁判決をすべて引用して判例理論の違法性判断枠組みを採用した上で、2002年末以降の規制権限不行使について、その違法性を肯定した。

具体的には、まず、判例理論の違法性判断枠組みを採用する際に、規制権限の根拠法令たる原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法の趣旨を検討し、技術基準適合命令権限につき、最新の科学的知見を踏まえた適時かつ適切な権限行使義務の存在を強調している。その上で、①「規制権限の有無」②「津波対策に関する予見義務」③「津波対策に関する予見可能性」④「津波対策に関する回避義務」⑤「津波対策に関する回避可能性」⑥「その他津波対策に関する規制権限不行使の違法性に関する事情」という順序で検討を進め、④～⑥の部分で事故の回避義務違反の有無を判断している。

(2) 事故の回避義務違反が発生する前提条件

福島地裁判決は、事故の回避義務違反が発生する前提条件として、①規制権限の存

(22) 参照、岡田・前掲注(21)論文242頁；下山・前掲注(19)論文64頁。

(23) 同判決を分析する論稿として、下山憲治「福島原発事故訴訟と国の責任——千葉地裁判決と福島地裁判決を対比しつつ——」環境と公害47巻3号(2018)41頁以下、桑原勇進「判批」法学セミナー757号(2018)119頁がある。また、原告代理人弁護士による論稿として、南雲芳夫「福島原発事故について国の責任を再び断罪する判決下る」消費者法ニュース114号(2018)74頁以下、馬奈木徹太郎「『生業を返せ、地域を返せ！』福島原発訴訟判決 国と東電に勝訴！」住民と自治659号(2018)4頁以下がある。

在、②事故の予見義務の存在、③事故の予見可能性の存在を検討している。①③の判断については2-1で言及した通りであるが、福島地裁判決は、③の判断の前提として②の判断を強調することで2002年時点での事故の予見可能性を肯定している点の特徴的である。②の判断によれば、「津波に関する科学的知見を継続的に収集し、『予想される自然現象のうち最も過酷と考えられる条件』として合理的に想定される津波については、これを予見すべき義務があり、その結果、③の判断によれば、「長期評価」の公表直後の時点で2008年の東電試算と同様の津波を想定できたはずであるというわけである。

(3) 事故の回避義務違反の有無

最終的に、福島地裁判決は、④の判断において2002年末時点で事故の回避義務が発生すると認定した上で、⑤⑥の判断において例外的に権限行使義務が否定される可能性の存否を検討し、これを否定して同年末時点で権限行使義務を肯定した。

このうち、④の判断においては、予見可能な津波に対する安全性を非常用電源設備が欠いていれば、直ちに技術基準適合命令の対象になるべきものであると強調している。すなわち、津波による非常用電源設備の機能喪失を予見可能であり、技術基準に適合しない状態になっているという命令権限行使の要件を充足していれば、権限を行使しないという裁量は原則として存在しないと考えているわけである。

その上で、福島地裁判決は、例外的に権限行使義務が否定される場面として、事故の回避可能性が否定される場面（⑤で検討）と権限行使に代替する効果的な行政手法が存在する場面（⑥で検討）を想定するものの、いずれの場面についても否定する。すなわち、⑤については、O. P. +15.7mの予見津波を前提に技術基準適合命令を発した場合に東電が採用したであろう津波回避措置としてタービン建屋等や機械室の水密化を挙げ、同措置によって全交流電源喪失による福島原発事故を回避できたこと、2002年末から福島原発事故までの8年強で対策工事が完了したであろうことから、2002年末時点での事故の回避可能性を肯定している。また、⑥については、2006年9月に津波安全性評価を含めた耐震バックチェックを国が東電に指示していたと認定しつつ、2002年末から福島原発事故まで、東電からは「長期評価」に基づく想定津波に対する安全性対策が全く示されていなかったと強調し、2002年末時点での権限行使義務を確定している。

(4) 特徴

福島地裁判決は、(3)の判断において、事故の予見可能性を肯定できれば直ちに事故の回避義務が発生することを明言している点が特徴的である。加えて、事故の回避可能性が否定される場面や権限行使に代替する効果的な行政手法が存在する場面を除き、事故の回避義務の発生と同時に権限行使義務が発生すると整理しており、権限行使義務の水準を極めて高く設定していると解される。これらの判示の背景には、技術基準適合命令権限につき、最新の科学的知見を踏まえた適時かつ適切な権限行使義務の存在を強調する(1)の判断があろう。

加えて、前橋地裁判決と比較した時の福島地裁判決の最大の特徴は、2002年末時点で事故の回避義務のみならず権限行使義務をも肯定している点にある。福島地裁判決は、行政指導に対する東電の自発的対応を期待できる期間の権限行使義務を否定する前橋地裁判決とは異なり、2002年末以降の行政対応の実効性の欠如を重視したため、同年末までの行政指導に東電が応じなければ即時に権限行使義務が発生すると整理している。

2-2-3 京都地裁判決

(1) 結論とその導出プロセス

2018年3月の京都地裁判決は、2017年9月の千葉地裁判決と同年10月の福島地裁判決とで国家賠償責任の成否をめぐり判断が分かれた後、その方向性を占う初の判決として注目された。同判決は、宅建業者訴訟最高裁判決を除く四つの最高裁判決を引用して判例理論の違法性判断枠組みを採用した上で、2006年末以降の規制権限不行使について、その違法性を肯定している。

具体的には、まず、判例理論の違法性判断枠組みを採用する際に、規制権限の根拠規定たる電気事業法や原子炉等規制法の条文を検討し、専門技術的事項に関する行政裁量の存在を強調している。その上で、①「規制権限の有無」②「法の趣旨・目的」③「原子力災害の重大性」④「予見可能性の程度」⑤「結果回避可能性」⑥「権限の性質・影響等」⑦「現実に実施された措置の合理性」⑧「防災対策に対する意識の高まりとその認識」という順序で検討を進め、最終的に、⑨「権限不行使が違法と評価できること」において、⑥～⑧の判断に行政裁量の存在をも加味した総合考慮を行い、事故の回避義務違反の有無を判断している。

京都地裁判決は、①～⑧の論点を並列的に配置しながら、②③の判断において規制

権限の趣旨や性質に関する一般論をあらかじめ展開している点が特徴的である。すなわち、②の判断では、規制権限の根拠法令たる原子炉等規制法、電気事業法の趣旨を検討し、技術基準適合命令権限につき、公共の安全確保を目的とした適時かつ適切な権限行使義務の存在を強調する。加えて、③の判断においては、被侵害利益の重大性から「万が一にも原子力災害が生じないように」原子炉の安全性を確保すべきであり、「少しでもその安全性に疑念が生じる可能性があれば」事業者に対する権限行使が期待されると判示する。こうして、京都地裁判決は、④以降の検討の前提として、②③の判断から権限行使義務の水準を極めて高く設定しているわけである。

(2) 事故の回避義務違反が発生する前提条件

京都地裁判決は、事故の回避義務違反が発生する前提条件として、①規制権限の存在、④事故の予見可能性の存在に加え、⑤事故の回避可能性の存在を検討している。このうち、①④の判断については2-1で言及した通りであるが、京都地裁判決は、④の判断において、2002年末時点での事故の予見可能性を肯定しつつ、予見可能性の程度について詳細な検討を加えている点が特徴的である。すなわち、2002年時点では、敷地地盤面超の「津波の到来が高い確率で予見され、危険が間近に迫っているというような緊急状態であったとまではいえない」と強調する。他方で、2006年5月開催の第3回溢水勉強会において、水位の高い津波による電源設備の機能喪失の可能性を東電が原子力安全・保安院に報告していた事実を重視し、同時点で電源設備の機能喪失の結果をより強く予見できるようになったとも強調している。

⑤の判断については、O. P. +15.7mの予見津波を前提に技術基準適合命令を発した場合に東電が採用したであろう津波回避措置として、防潮堤の設置、電源設備の水密化・高所配置を挙げ、その上で、これらの措置によって予見津波のみならず福島原発事故をも回避できた可能性が高いことを認定している。なお、京都地裁判決は、上記の津波回避措置に要する期間を最長でも5年未満と認定しており、その際に「長期評価」の公表時点を基準にしていることからすれば、2002年7月時点での事故の回避可能性を肯定したと整理してよからう。

(3) 事故の回避義務違反の有無

最終的に、京都地裁判決は、⑥において事故の回避義務の有無に関わる事情を、⑦⑧において権限行使義務の発生時期に関わる事情を検討した上で、⑨の部分で⑥～⑧

の判断を踏まえて権限行使義務の有無を検討し、2002年以降、遅くとも2006年末時点での権限行使義務を肯定した。

このうち、⑥の判断においては、i 公共の安全確保という権限の趣旨、ii 権限行使以外による安全確保の困難性、iii 原発政策の国策としての位置づけと権限行使の期待可能性、iv 段階的権限行使の可能性、v 原子力災害の重大性の五点を指摘し、規制により事業者が不利益を甘受することもやむを得ないことを認定している。加えて、⑦の判断においては、2002年7月以降、2006年末までの間に、「長期評価」に基づく想定津波について経済産業大臣が試算や対策の指示をしていないこと、「長期評価」の評価について積極的に検討した形跡がうかがえないことを認定している。さらには、⑧の判断において、国内外の地震・津波・原発事故状況に鑑みると、2002年から2006年にかけて社会的に防災対策の意識が高まっていたこと、経済産業大臣も当該状況を当然把握していたことを認定している。

その上で、京都地裁判決は、⑨の判断において、専門技術的事項に関する行政裁量の存在を指摘しつつ、⑥の判断を踏まえ、事故の回避義務と2002年末時点での権限行使可能性を肯定する。それとともに、⑦⑧の判断に加え、電気事業法や原子炉等規制法の趣旨をも踏まえて、どれほど遅くとも2006年末時点で権限行使義務が発生すると整理している。同判決によれば、耐震設計審査基準に津波対策の指針が加えられ、耐震バックチェックが開始された2006年時点で、地震に伴う津波について行政対応の必要性を具体的に認識すべきであったというわけである。なお、同判決は、最後に、2006年末時点での権限行使による事故の回避可能性を改めて確認している。

(4) 特徴

京都地裁判決は、(3)の判断において、事故の予見可能性を肯定できる場合には原則として事故の回避義務が発生するという前提に立っているようである。というのも、京都地裁判決は、(3)の判断における⑥の判断に加え、(1)の判断における②③の判断を踏まえて権限行使義務の水準を極めて高く設定しているからである。その意味では、京都地裁判決も、前橋地裁判決や福島地裁判決と同様に、2002年時点で事故の回避義務を肯定していると整理できよう。

前橋地裁判決や福島地裁判決と比較した時の京都地裁判決の最大の特徴は、権限行使義務の発生時期を2006年末時点とする点にある。京都地裁判決は、(2)の判断において予見可能性の程度に着目しており、その程度の強まりとともに権限行使の必要

性・期待可能性が高まった2006年末を、権限行使に期待すべき時点として重視している。

2-2-4 東京地裁判決

(1) 結論とその導出プロセス

五判決の中で直近の判決である東京地裁判決は、京都地裁判決と同時期の判決として同じく注目された。同判決は、泉南アスベスト訴訟最高裁判決を引用して判例理論の違法性判断枠組みを採用した上で、京都地裁判決と同じく、2006年末以降の規制権限不行使について、その違法性を肯定している。

具体的には、まず、判例理論の違法性判断枠組みを採用する際に、規制権限の根拠規定たる電気事業法の条文を検討し、行政裁量の存在を指摘する。その上で、①「規制権限の有無」②「考慮すべき諸事情」③「本件における規制権限不行使の判断枠組み」④「予見義務違反について」⑤「結果回避義務違反並びに結果回避可能性及び因果関係について」という順序で検討を進め、最終的に、⑤の部分で、行政裁量の存在をも加味しながら事故の回避義務違反の有無を判断している。

東京地裁判決は、②において考慮すべき諸事情をあらかじめ列挙し、③において福島原発事故をめぐる規制権限不行使の違法性判断枠組みを一般論として整理している点が特徴的である。③の判断においては、まず、②で列挙した事情のうち、行政裁量を容認する方向に働くものを整理し、津波の発生予測の科学的専門性や原子力安全対策の工学的専門性等を指摘する。次に、②で列挙した事情のうち、行政裁量を限定する方向に働くものを整理し、被侵害利益の重大性や国の継続的な監督の必要性等を指摘する。その上で、最終的に、事故の予見義務違反、結果回避義務違反、事故との因果関係があれば、規制権限不行使は著しく合理性を欠くという違法性判断枠組みを提示し、行政の裁量性については、結果回避義務違反の有無・内容を判断するに際して考慮すれば足りると整理して、権限行使義務の水準を極めて高く設定している。

(2) 事故の回避義務違反が発生する前提条件

東京地裁判決は、事故の回避義務違反が発生する前提条件として、①規制権限の存在、④事故の予見可能性の存在を検討している。これらの判断については、既に2-1で言及したところであるが、東京地裁判決は、④の判断において、2002年中には「本件津波と同程度の津波、又は、少なくとも……O. P. +10mを超える津波」の

「予見義務」があったと判示している点の特徴的である。前者の点は、「長期評価」の公表時点から数か月以内には2008年の東電試算と同様の津波を想定できた以上、原則として福島原発事故時の津波と同程度の津波を予見可能であったが、より保守的に考えたとしても、少なくとも敷地地盤面超の津波は想定できたということである。また、後者の点は、「事実として、結果発生の可能性があることを予見できたか……のみならず、……何らかの対応が法的に求められるべき程度の予見があったか……が問題となる」ということであり、東京地裁判決は、③で導出した権限行使義務水準の高さを踏まえ、予見「義務」を認定している。

(3) 事故の回避義務違反の有無

最終的に、東京地裁判決は、⑤の判断において、事故の予見義務が肯定された2002年末時点で何らかの事故回避措置の検討義務が発生するとした上で、例外的に権限行使義務が否定される可能性の存否を検討する。具体的には、権限行使義務が否定される場面として、権限行使と他の行政手法との選択裁量が容認される場面と事故の回避可能性が否定される場面を想定し、2006年末時点でいずれの場面についても否定して権限行使義務を肯定した。

すなわち、まず、規制対象の専門性・科学性や政策との関連に鑑み、行政指導等の他の行政手法との選択裁量を一旦容認するものの、2006年の段階で、第3回溢水勉強会、原子力安全委員会の性能目標設定、新耐震設計審査指針の設定と耐震バックチェック指示といった、結果回避行為の必要性をうかがわせる事情が蓄積していると認定し、同年末時点で当該裁量を否定して権限行使義務を肯定する。その上で、2006年末時点で技術基準適合命令を発した場合に、予見津波がO. P. +10mの津波であったとしても東電が最低限採用すべき津波回避措置として、バッテリーの設置と手順策定等の措置を挙げ、これにより福島原発事故を回避できたか否かについては詳細な事実認定が必要であると強調しつつも、最終的に同措置による事故の回避可能性を肯定し、2006年末時点での権限行使義務を確定している。

(4) 特徴

東京地裁判決は、(3)の判断において、事故の予見義務を肯定できれば事故回避措置の検討義務が自動的に発生することを明言している点の特徴的である。この判示の背景には、権限行使義務の水準を極めて高く設定し、行政裁量については結果回避義

務違反の有無・内容を判断するに際して考慮すれば足りるとした(1)の判断があろう。

結果的には、東京地裁判決も、前橋地裁判決・福島地裁判決・京都地裁判決と同様、2002年末時点で事故の回避義務が発生すると整理していると解され、同判決の特徴は、2006年末という権限行使義務の発生時期に求められる。この点、東京地裁判決は、(3)の判断において、権限行使と他の行政手法との選択裁量に着目しており、結果回避行為の必要性をうかがわせる事情が積み重なった2006年になって、最終的に権限行使義務を肯定している。その意味では、東京地裁判決は、京都地裁判決と同様、権限行使の必要性から権限行使に期待すべき時点を導出したものと整理できよう。

2-3 責任否定判決の判旨とその特徴

2-3-1 千葉地裁判決⁽²⁴⁾

(1) 結論とその導出プロセス

福島原発事故をめぐる国家賠償責任を否定した唯一の判決が、2017年9月の千葉地裁判決である。同判決は、最高裁判決を引用しないものの判例理論と同様の違法性判断枠組みを提示し、2006年末時点での事故の予見可能性を肯定したが、他判決とは異なり、同時点での規制権限不行使の違法性を全面的に否定した。

具体的には、まず、判例理論と同様の違法性判断枠組みを採用する際に、作為義務の導出要件として、「被害の予見可能性、結果回避可能性のほか、被侵害法益の性質、重大性、規制権限行使への期待可能性」を検討すべきと指摘している。その上で、①「規制権限の有無及び内容」②「予見可能性（予見可能性の対象・予見可能性の程度・経済産業大臣の予見可能性）」③「結果回避可能性（予見可能性の程度と結果回避義務・原告ら主張の結果回避措置について）」という順序で検討を進め、最終的に、③の部分で、事故の回避義務違反の有無を判断している。

千葉地裁判決は、①の判断の一部で規制権限の趣旨や性質に関する一般論をあらかじめ展開している点が特徴的である。すなわち、①の判断では、規制権限の根拠法令たる原子炉等規制法、電気事業法の趣旨を検討し、技術基準適合命令権限につき、技術の進歩や最新の地震・津波等の知見に適合すべく、公共の安全確保を目的とする適時かつ適切な権限行使義務が存在することを強調している。千葉地裁判決は、権限行

(24) 同判決を分析する論稿として、下山・前掲注(23)論文がある。

使義務の発生を結果的に否定しているが、①の判断の段階では、根拠法令の趣旨から権限行使義務の水準を極めて高く設定していたわけである。

(2) 事故の回避義務違反が発生する前提条件

千葉地裁判決は、事故の回避義務違反が発生する前提条件として、①規制権限の存在、②事故の予見可能性の存在を検討している。これらの判断については、既に2-1で言及したところであるが、千葉地裁判決は、②の判断において、事故の予見可能性の肯定時期を2006年末時点としている点が特徴的である。千葉地裁判決は、他の四判決と同様に「長期評価」を無視できない知見と評価しつつも、2008年の東電試算と同様の津波を想定できた時点は、国が全電源喪失事故の危険性を具体的に認識した2006年5月の第3回溢水勉強会の時点であると整理した。事故の予見可能性の肯定時期を他判決よりも約4年遅らせた②の判断は、後述のとおり、結果的に③の判断にも影響を及ぼすことになる。

(3) 事故の回避義務違反の有無

最終的に、千葉地裁判決は、③の判断において、事故の予見可能性が肯定された2006年末時点での権限行使義務の有無を検討し、二つの観点からこれを否定している。第一に、そもそも事故の回避義務が発生しないという整理、第二に、仮に事故の回避義務が発生したとしても、事故の回避可能性が否定されるという整理である。

このうち、第一の整理については、「長期評価」が確立した科学的知見であれば直ちに事故の回避義務が発生すると指摘しつつ、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みて緊急性の高いリスクを優先する必要性を強調し、予見可能性の程度が高くなければ、「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べきである」と判示する。その上で、具体的には、福島原発事故以前の知見の下では喫緊の課題である地震対策にリソースを注力していた点、津波対策は地震対策に比して早急に対応すべきリスクとしての優先度を有していなかった点、「長期評価」の精度・確度が高くなかった点を強調し、2006年時点での「耐震バックチェックを最優先課題とし、その中で津波対策についても検討を求めることとした規制判断」につき、リスクに応じた規制の観点から許容できるとしている。

また、第二の整理については、仮に原告らの主張する津波回避措置を講じるよう東電に命じたとしても、時間的に間に合わないか、福島原発事故時の地震津波の規模か

ら事故を回避できなかった可能性がある」と判示する。すなわち、まず、千葉地裁判決は、原告らの主張する津波回避措置のいずれについても、工事期間以外に最短2年3か月の許認可手続等の期間が必要であり、原告らによる工事期間の算定にも疑問が残ると指摘する。その上で、各々の津波回避措置（タービン建屋の水密化、非常用電源設備等の水密化、給気口の高所配置又はシュノーケル設置、外部の可搬式電源車の配備）について検討を加え、「長期評価」に基づく予見津波と福島原発事故時の津波の違いを踏まえれば、浸水による電源喪失を免れなかった可能性がある」と指摘して、最終的に、2006年末時点での事故の回避可能性を否定している。

（４） 特徴

千葉地裁判決は、（１）の判断において権限行使義務の水準を極めて高く設定しており、この意味では、国家賠償責任を肯定した四判決と同様の前提に立っている。同判決の特徴は、それにもかかわらず（３）の判断において2006年末時点の権限行使義務を否定した点、その根拠として、事故の回避義務と回避可能性を否定している点にある。

このうち、事故の回避義務を否定した判断は、「長期評価」が科学的に確立した知見でなかったことを重視し、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みてリスクに応じた規制を許容している点に特徴がある。その結果、相対的に緊急性の高いリスクが別途存在する限り、千葉地裁判決の整理の下で事故の回避義務を肯定することは困難になる。また、事故の回避可能性を否定した判断は、事故回避の確実性を重視している点に特徴があり、事故回避の確実性を原告らが立証できない限り、事故の回避可能性を否定するという前提を採用していると思われる。事故の予見可能性の肯定時期を遅らせた（２）の判断を併せ考慮すると、千葉地裁判決の整理の下で事故の回避可能性を肯定することは極めて困難といえよう。

2-4 小括

以上、五つの地裁判決について、判旨の概要とその特徴を概観し、事故の回避義務違反の有無をめぐる判断を中心に、判決間の異同を整理してきた。その結果、判決間で概ね同一の前提を共有していると整理できる部分もあれば、見解が鋭く対立している部分もあることが明らかになった。

全判決に共通していることは、表現の差異こそあるものの、権限行使義務の水準を極めて高く設定していること、すなわち、最新の科学的知見を踏まえた適時かつ適切な権限行使義務の存在を前提としていることである。その結果、各判決は、事故の予見可能性が肯定されれば、その段階で、事故回避措置の検討義務が即時に発生すると考えているようである。事故回避措置の検討義務については、東京地裁判決が明言しているのみであるが、他の四判決もそのことを当然の前提とする判示になっている⁽²⁵⁾。

以上の五判決の共通理解については、特段異論は存在しないといってよい。というのも、電気事業法や原子炉等規制法の趣旨からすれば、適時かつ適切な権限行使義務の存在が肯定されること、比例原則を踏まえても予防的対応が国に求められることは明らかだからである⁽²⁶⁾。従来の判例理論を前提にする限り、原子力法制は、ゼロリスクを想定してはいないが社会通念上無視し得るほどリスクが小さいことを原子炉に求めており、科学的不確実性の下でも、その時々知見水準に適合する行政対応が随時求められることになる⁽²⁷⁾。その結果、事故の回避義務を否定した千葉地裁判決でさえ、規制権限の趣旨については、「万が一にも事故が起こらないようにするため」「最新の知見に適合したものにすべく」「適時かつ適切に」権限を行使すべきものとしているわけである。適時かつ適切な権限行使義務が存在すれば、事故の予見可能性が肯定される時点で事故回避措置の検討義務は当然に発生するといえよう。

加えて、事故の回避義務違反の有無の判断プロセスも、全判決で概ね共通していると解される。典型的な整理をしている東京地裁判決を例にとれば、津波対策の行政対応に着手するという意味での事故の回避義務が肯定される場合には、権限行使義務が発生しない例外的事情（①他の行政手法との選択裁量の存在②事故の回避可能性の不存在）を検討し、これが否定されれば即時に権限行使義務が発生し事故の回避義務違反が成立すると整理している。各判決が権限行使義務の水準を極めて高く設定している以上、原則として権限行使義務が肯定されることは当然の前提であり、以上のような判断プロセスについても、特段異論は存在しないといってよからう。

他方で、事故の回避義務違反の有無をめぐる具体的な判断については、判決間で見解が

(25) 事故の回避義務を否定する千葉地裁判決でさえ、「長期評価」を前提とする予見津波につき、リスクに応じた規制を「検討」することは当然の前提と考えている。

(26) 同旨、下山憲治「国の法的責任」淡路他編・前掲注(7)書68頁以下、72頁、80頁。なお、適時かつ適切な権限行使義務の延長線上に予防的対応が位置づけられることにつき、参照、戸部真澄「予防原則と国家賠償」行政法研究11号(2015)103頁以下、154頁。

(27) 最判平4・10・29民集46巻7号1174頁(伊方原発訴訟最高裁判決)。

鋭く対立している論点が複数ある。結局、各論点における見解の対立こそが、国家賠償責任の成否や成立時期の相違に直結し、判決間の結論の差異を生じさせる要因になっている。第一の論点は、事故の予見可能性の肯定時期である。その時期は権限行使義務が発生し得る起点となるため、その時期が福島原発事故に近接するにつれ事故の回避可能性の肯定が困難になる。第二の論点は、事故の回避義務の有無である。事故回避措置の検討義務が発生していても、津波対策の行政対応に着手するか否かの行政裁量が容認されれば、事故の回避義務は発生しない。第三の論点は、権限行使義務の発生時期である。津波対策の行政対応に着手するという意味での事故の回避義務が発生しても、権限行使と他の行政手法との選択裁量が容認されれば、権限行使義務は発生しない。最後に、第四の論点は、事故の回避可能性の有無である。事故の回避可能性が否定されれば、権限を行使しても事故を回避できない以上、権限行使義務は最終的に否定される。

そこで、ここからは、見解の対立する上記論点について、各判決の判断をより詳細に比較検討し、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を探ることにしたい。

3. 五判決の比較検討

3-1 事故の予見可能性の肯定時期

事故の予見可能性の肯定時期については、国家賠償責任を肯定した四判決が2002年7月の「長期評価」公表時点を基準としているのに対し、これを否定した千葉地裁判決は2006年5月の第3回溢水勉強会の時点を基準にしている。加えて、京都地裁判決は、2002年7月を基準としながらも、より強い予見可能性を肯定できる時点として2006年5月を指摘している点に特徴がある。

このような対立の背景には、「予見可能性」をめぐる解釈の違いがある。たとえば、福島地裁判決は、根拠法令の解釈から、「『予想される自然現象のうち最も過酷と考えられる条件』として合理的に想定される津波」の予見義務があるとしており、東京地裁判決も「法的に予見すべきだった」時点を基準に予見可能性を肯定するとしている。これらの判示を前提にすれば、国家賠償責任を肯定した四判決は、「予見可能性」を「法的に予見すべきだった時点で事故を予見可能であったこと」と解釈しているものと解されよう。これ

に対し、千葉地裁判決は、第3回溢水勉強会で国が全電源喪失事故の危険性を具体的に認識した事実を重視しており、「予見可能性」を「現実的に予見可能であったこと」と解釈しているわけである。なお、京都地裁判決は、福島地裁判決と同様の発想をベースとしつつ、事故の予見可能性の程度が事故の回避義務違反の有無の判断に影響すると整理し、強い予見可能性の認定に際して千葉地裁判決と同様の発想を採用している。その意味では、両者の折衷的な見解と整理することもできよう。

最終的に、千葉地裁判決は、事故の予見可能性を2006年末時点まで肯定しなかったため、同時点で津波回避措置を講じるよう東電に命じたとしても時間的に間に合わない可能性があるとして、事故の回避可能性を否定している。加えて、京都地裁判決は、強い予見可能性を同じく2006年5月まで肯定しなかったため、権限行使の期待可能性が低いとして同時点までの権限行使義務の発生を否定している。結局、事故の予見可能性の肯定時期が遅れるほど国家賠償責任が否定されやすくなるという意味では、「予見可能性」をめぐる千葉地裁判決の解釈を採用するか否かが、国家賠償責任の成否に大きな影響を及ぼすことになる。

3-2 事故の回避義務の有無

国家賠償責任を肯定した四判決とこれを否定した千葉地裁判決との最大の相違点は、事故の回避義務の有無についての判断である。国家賠償責任を肯定した四判決は、事故の予見可能性が肯定されれば、その段階で直ちに事故の回避義務が発生すると整理しているが、千葉地裁判決は、事故の予見可能性が肯定された段階では、事故回避措置の検討義務が発生するとしても、直ちに事故の回避義務が発生するわけではないと整理している。

このような対立の背景には、「長期評価」が「無視できない知見」に留まり「確立した科学的知見」でなかったことをめぐる評価の違いがある。国家賠償責任を肯定する四判決は、いずれも、「長期評価」が科学的に一定の信頼度を有しているという事実を重視する。たとえば、前橋地裁判決は、「万が一にも事故を起こさない」という前提で国策により原子力発電を導入した経緯に触れ、「長期評価」が「無視できない知見」である以上、「常に安全側に立って対策すべき」として事故の回避義務を導出している。これに対し、千葉地裁判決は、「長期評価」が科学的に確立していないという事実を重視する。すなわち、「長期評価」が「確立した科学的知見」であれば直ちに事故の回避義務が発生するが、「無視できない知見」程度であれば、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みてリスクに

応じた規制が許容され、回避措置の内容や時期は行政裁量に委ねられるとして、事故の回避義務を否定するわけである⁽²⁸⁾。

最終的に、千葉地裁判決は、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みて、相対的に緊急性の低い津波リスクにつき、行政対応に着手するか否かの裁量判断を容認している。結局、事故の回避義務の否定が国家賠償責任の否定に直結するという意味では、行政や事業者のリソースの有限性に起因する行政裁量の存在を容認するか否かが、国家賠償責任の成否を分かち主要な論点になるといえよう。

3-3 権限行使義務の発生時期

国家賠償責任を肯定した四判決の中でも、権限行使義務の発生時期については、大きく判断が分かれている。事故の回避義務が発生しても、権限行使と他の行政手法との選択裁量が容認されれば、権限行使義務は発生しないため、当該裁量をめぐる見解の対立が、権限行使義務の発生時期の違いとして現れているわけである。具体的には、前橋地裁判決が、耐震バックチェック中間報告書の提出時点である2008年3月時点としているのに対し、福島地裁判決は、「長期評価」の公表時点を基準に2002年末時点としている。京都地裁判決と東京地裁判決は、第3回溢水勉強会の時点、原子力安全委員会が性能目標を設定した時点、津波対策の指針が加えられた耐震設計審査基準に基づき耐震バックチェックが開始された時点を基準に、2006年末時点で権限行使義務が発生すると整理している。

このような対立の背景には、行政指導に対する東電の自発的対応への期待（補充性）をめぐる評価の違いがある。すなわち、福島地裁判決以外の三判決は、2002年末時点で事故の回避義務が発生するとしても、行政指導に対する東電の自発的対応により事故の回避を期待できるのであれば、同手法の選択により回避義務が果たされることになり、権限行使義務が発生することはないと解している。これに対して、福島地裁判決は、実際に行われた行政指導が津波対策を模索したものであっても、実際に東電から津波対策が全く示されなかった以上、実効性を欠く行政指導では回避義務を果たしたことにならず、2002年時点で行政指導に応じない場合には権限行使義務が即発生すると解している。

加えて、福島地裁判決以外の三判決間でも、前橋地裁判決と京都地裁判決・東京地裁判決とは権限行使義務の発生時期が異なっているが、その背景にも補充性をめぐる評価の

(28) 下山・前掲注(23)論文46頁は、この点を「予防の視点が薄らいでいる」と指摘する。

違いがある。すなわち、前橋地裁判決は、耐震バックチェック中間報告書に津波対策に関する記載がなかったことを重視しており、東電の自発的対応にもはや期待できないことが実際に明らかになった時点を目安としている。これに対し、京都地裁判決・東京地裁判決は、権限行使の必要性をうかがわせる耐震バックチェック開始等の事情が蓄積していたことを重視しており、東電の自発的対応に期待すべきでない事情が蓄積した時点を目安としているわけである。

以上の分析を、事故の回避義務を否定した千葉地裁判決との比較を踏まえて整理すると、福島地裁判決以外の三判決は、「長期評価」が科学的知見として確立していない中で、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みて、相対的に簡易な行政手法である行政指導をリスクに応じて選択するという裁量判断を許容したものと解することが素直であろう。そうすれば、京都地裁判決や東京地裁判決は、津波リスクの緊急性が高まった時点で選択裁量を否定したもの、前橋地裁判決は、行政指導の実効性の欠如が明らかになった時点で選択裁量を否定したものと整理することができる。

最終的に、前橋地裁判決は、権限行使義務の発生を2008年3月まで認めなかったため、短期間での工事完了を期待できる比較的簡易な津波回避措置に限定して、同措置による事故の回避可能性を肯定している。他方で、東京地裁判決の認定によれば、津波回避措置として最も時間を要する防潮堤の設置でも、その工事期間は最長4年であり、2006年末に権限行使義務が発生すれば、福島原発事故までの工事完了を認定できる可能性が高い。権限行使義務の発生時期が2006年末以降になると国家賠償責任が否定されやすくなるという意味では、補充性をめぐる前橋地裁判決の評価を採用するか否かが、国家賠償責任の成否に大きな影響を及ぼすことになる。

3-4 事故の回避可能性の有無

事故の回避可能性の有無については、各判決が、予見津波を前提に技術基準適合命令を発した場合に東電が採用したであろう津波回避措置を想定し、同措置によって福島原発事故を回避可能であったか否かを検討しているが、各判決が取り上げる津波回避措置は異なっており、単純に比較検討することは困難である。とはいえ、事故の回避可能性を肯定して国家賠償責任を肯定した四判決と、これをいずれも否定した千葉地裁判決とでは、その判断手法に大きな違いがある。

すなわち、両者の対立は、主として、四判決が事故の回避「可能性」を検討するという

手法を採用したのに対し、千葉地裁判決が事故の回避「確実性」を検討するという手法を採用したことに起因している。その結果、四判決は、事故回避の可能性が高いという認定に基づいて事故の回避可能性を肯定しているのに対し、千葉地裁判決は、事故回避の不確実性を理由に事故の回避可能性を否定しているわけである。前橋地裁判決や東京地裁判決が明言するように、事故の回避可能性を肯定する四判決は原告らの立証負担を軽減しており、これとの対比で整理すれば、千葉地裁判決は立証責任を原告らに全面的に負わせたものということもできよう。

最終的に、千葉地裁判決は、津波回避措置の工事完了が事故に間に合わなかった可能性を強調するとともに、予見津波と福島原発事故時の津波の違いを踏まえれば事故を回避できなかった可能性がある」と強調し、事故の予見可能性が肯定された2006年末時点での事故の回避可能性を否定している。結局、事故の回避可能性の否定が国家賠償責任の否定に直結するという意味では、事故の回避「確実性」を検討するという千葉地裁判決の判断手法を採用するか否かが、国家賠償責任の成否を分かち主要な論点になるといえよう。

3-5 国に対する責任追及の法的課題： 「行政リソースの有限性」論のインパクト

以上、事故の回避義務違反の有無をめぐる判断について各判決を比較検討し、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を探ってきた。その結果、国家賠償責任の否定に直結する論理構成や、国家賠償責任の否定可能性を高める論理構成が明らかになり、国に対する責任追及の法的課題を抽出することができた。

まず、国家賠償責任の否定に直結する論理構成を提示しているのは、事故の回避義務と回避可能性の有無をめぐる千葉地裁判決の判断である。ただし、このうち、事故の回避可能性を否定した判断は、事故の回避「確実性」の立証責任を全面的に原告らに負わせることを前提としており、判例理論を踏まえれば覆すことが十分に可能である。というのも、判例理論は、原告側が立証責任を負うことを前提としつつ、被告側への証拠資料の偏在等の事情がある場合には、被告側が主張立証を尽くす必要があるとしているからである⁽²⁹⁾。

(29) 参照、前掲注(27)最判(伊方原発訴訟最高裁判決)。なお、桑原勇進「環境行政訴訟における証明責任」宇賀克也＝交告尚史編『現代行政法の構造と展開』(有斐閣・2016)597頁以下、612頁は、同最判につき、端的に原子力法制の趣旨から原告側の立証負担の軽減を導くべきであると指摘する。

実際に、前橋地裁判決や東京地裁判決も同様の理解を強調して事故の回避可能性を肯定しており、判例理論を前提に原告らの立証負担を軽減すれば、事故の回避可能性を肯定することは容易になろう。

次に、国家賠償責任の否定可能性を高める論理構成を提示しているのは、事故の予見可能性の肯定時期をめぐる千葉地裁判決の判断と、権限行使義務の発生時期をめぐる前橋地裁判決・京都地裁判決・東京地裁判決の判断である。ただし、このうち、「長期評価」公表時点での事故の予見可能性を否定した千葉地裁判決の判断は、「現実的に予見可能であった」時点を基準として事故の予見可能性を肯定しており、根拠法令の趣旨を踏まえれば覆すことが十分に可能である。というのも、根拠法令の趣旨からすれば、適時適切な権限行使の前提として、最新の科学的知見を継続的に収集して想定津波を予見する法的義務が国にはあり、事故の予見可能性の有無の判断も同義務の存在を前提にする必要があるからである⁽³⁰⁾。実際に、福島地裁判決や東京地裁判決も同様の理解を強調しており、根拠法令の趣旨を踏まえ、「長期評価」の公表時点で同評価に基づく津波の予見義務が発生すると整理すれば、同時点で事故の予見可能性を肯定することは容易であろう。

そうすると、結局、国に対する責任追及の法的課題となる論理構成は、事故の回避義務を否定する千葉地裁判決の判断と、権限行使義務の発生時期を遅らせる前橋地裁判決等の判断ということになろう。これらの論理構成は、いずれも、行政裁量の存在を根拠に国の法的義務の発生を否定するという点で共通しており、かつ、3-2、3-3で言及した通り、当該裁量が行政や事業者のリソースの有限性に基礎づけられていると整理できる点でも共通している。すなわち、「長期評価」が科学的知見として確立していない中で、行政や事業者のリソースの有限性に鑑みて、千葉地裁判決は、相対的に緊急性の高いリスクを優先して津波対策の行政対応に着手しないという裁量判断を許容し、前橋地裁判決等は、相対的に簡易な行政手法を優先して技術基準適合命令を発出ししないという裁量判断を許容しているわけである。

ただし、千葉地裁判決が行政リソースの有限性と事業者リソースの有限性とを同列に扱っていることについては、両者の持つ意味が全く異なることに鑑みれば、慎重に検討する必要がある。たとえば、行政リソースが不足していれば、国が津波対策の行政対応に着手することは物理的に不可能になるが、事業者リソースが不足していても、国が事業者に

(30) 参照、戸部・前掲注(26)論文141-142頁。なお、吉村・前掲注(21)論文55頁は、東電の予見可能性と国の予見可能性を区別すべきという主張の中で、類似の指摘をしている。

津波回避措置を講じるよう命じることは不可能ではない。そのため、行政裁量は、行政リソースの有限性に基礎づけられることはあっても、事業者リソースの有限性に基礎づけられることはないはずである。加えて、少なくとも原子力法制の下では、判例理論を前提にする限り、原告らの生命・健康価値と事業者の経済的価値の比較衡量を認めるべきとはいい難く⁽³¹⁾、実際に、前橋地裁判決も、「安全側に立った考え方をとらず……経済合理性を優先させる」ことはできないと指摘している。その意味では、事業者リソースの有限性が国家賠償責任の成否に影響を及ぼすとする点については、千葉地裁判決の判断はミスリーディングといわざるを得ない。

以上の検討を踏まえると、国に対する責任追及の法的課題は、最終的に、行政リソースの有限性に起因する行政裁量を否定できるか、否定できない場合には当該裁量の逸脱濫用を立証して事故の回避義務や権限行使義務を肯定できるかという点に収斂することになる⁽³²⁾。行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在が容認されることになれば、事故の回避義務が否定される可能性が高まり、事故の回避義務が肯定されたとしても、権限行使義務の発生時期が遅れる可能性が高くなる。その意味では、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否につき、「行政リソースの有限性」論のみならずインパクトは極めて大きいといえよう。

結び：「行政リソースの有限性」論と国家賠償責任の成否

以上、本稿では、福島原発事故をめぐる国家賠償訴訟につき、五つの地裁判決の比較検討を通じて、規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を模索してきた。その結果、①違法判断の前提条件となる規制権限の存在や事故の予見可能性の存在を肯定できること、②根拠法令の趣旨を踏まえれば権限行使義務の水準を極めて高く設定できること、③同水

(31) 参照、下山・前掲注(26)論文71-72頁。なお、アスベスト訴訟の下級審裁判例の中には、権限行使の期待可能性の判断に際して規制対象者の利益に留意すべきとするもの（大阪高判平23・8・25判時2135号60頁、横浜地判平24・5・25訟月59巻5号1157頁等）もあるが、前掲注(16)最判（泉南アスベスト訴訟最高裁判決）はこれを否定している。

(32) 近時、行政実務においても、規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を検討する上で国の財政事情に留意すべきという見解が出てきている。参照、二子石亮＝鈴木和孝「規制権限不行使をめぐる国家賠償法上の諸問題について(2)」判例タイムズ1359号（2012）4頁以下、21頁。

準を前提にすれば、事故の予見可能性が肯定された段階で、事故回避措置の検討義務が当然発生すること、④事故の回避義務が肯定され、権限行使義務の発生しない例外的事情が否定されれば、直ちに権限行使義務が発生することを明らかにすることができた。他方で、それと同時に、⑤事故の予見可能性の肯定時期、事故の回避義務の有無、権限行使義務の発生時期、事故の回避可能性の有無については、判決間で見解が対立していること、⑥事故の回避義務を否定する千葉地裁判決の論理構成と権限行使義務の発生時期を遅らせる前橋地裁判決等の論理構成が、国に対する責任追及の法的課題となること、⑦これらの論理構成が、究極的には行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在に基礎づけられていることをも明らかにすることができた。

そこで、最後に、国に対する責任追及の最終的な法的課題として本稿が辿り着いた「行政リソースの有限性」論につき、これを否定できるかどうかを検討した上で、改めて国家賠償責任の成否の行方を探ることとしたい。

行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在を容認するには、まずもって、その法的根拠が必要となる。ところが、「行政リソースの有限性」論を採用する千葉地裁判決は、「長期評価」が確立した科学的知見でなく、予見可能性の程度が高くなかったことを指摘するのみで、それ以上の具体的な法的根拠を提示していない。すなわち、予見可能性の程度が高くなければ、国は行政リソースの有限性を当然考慮してよいという前提に立っているようである。この前提を法的に整理するならば、規制権限の根拠法令が明文で行政リソースの有限性の考慮を禁じていない以上、規制権限の趣旨に反しない限り国は行政リソースの有限性を考慮できるということであろう⁽³³⁾。

では、果たして、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に際して国が行政リソースの有限性を考慮することは、規制権限の趣旨に反しないのだろうか。この点、規制権限の根拠法令が権限行使義務の水準を極めて高く設定していると解されること、「長期評価」という「無視できない知見」がある中で、科学的不確実性の下でも予防的対応が国に求められることからすれば、行政リソースの有限性を考慮することは規制権限の趣旨に反するという整理も十分成立しよう。実際に、国家賠償責任を肯定した四判決は事故の回避義務の有無についてこの整理を採用しており、福島地裁判決は、権限行使義務の発生時期について

(33) アメリカではこのような見解が判例理論として確立している。参照、清水・前掲注(6)論文69-70頁。なお、交告尚史「行政処分条件と法目的——空間利用に係る許可制度の運用と自然環境への配慮」宇賀他編・前掲注(29)書413頁以下、435-438頁は、開発法制における環境配慮につき類似の指摘をしており、示唆に富む。

もこの整理を採用している。

他方で、「長期評価」が科学的知見として確立していない中では、行政リソースの有限性に鑑みて、相対的に緊急性の高いリスクを優先することや、相対的に簡易な行政手法を採用することを、規制権限の趣旨に反するとまでは断言できないのではないかと。すなわち、規制権限の趣旨として科学的不確実性の下での予防的対応が国に求められるとしても、予防的対応と権限行使が必ずしもイコールとは限らないことからすれば、リスクに応じた規制の優先順位設定や、リスクに応じた行政手法の選択が、直ちに否定されることにはならないというわけである。しかも、国が行政リソースの有限性を考慮することは、3-5で言及した事業者リソースの有限性に関する議論とは異なり、原告らの生命・健康価値と事業者の経済的価値の比較衡量を認めるものではない。行政リソースの有限性の考慮は、あくまで、原告らの生命・健康価値の効果的な保護を目的として、規制の優先順位設定や行政手法の選択を認めるというものであり、結果的に事業者の経済的価値の保護につながることもあるとしても、それを目的とするものではないわけである。そうすると、福島原発事故をめぐる規制権限不行使につき、「行政リソースの有限性」論を直ちにかつ全面的に否定することは、容易ではないように思われる。

とはいえ、仮に「行政リソースの有限性」論を採用せざるを得ないとなっても、福島原発事故をめぐる規制権限不行使につき、最終的に国家賠償責任を肯定することは十分に可能である。というのも、福島原発事故の事案においては、3-5でも言及した通り、原告らの立証負担を軽減することが適切と解されるからである。すなわち、事故の回避義務の有無について千葉地裁判決の論理構成を認めるとしても、原告らの立証負担が軽減されれば、津波リスクの緊急性が高まっていないこと、緊急性のより高いリスクが存在すること、当該リスクに加えて津波リスクについて行政対応に着手するだけの行政リソースが不足していることを基礎づける事実について、主張立証を尽くす義務が国に課されるはずである。そこで国が主張立証を尽くさなければ、津波対策の行政対応に着手するか否かの行政裁量はその前提を欠くことになるため、事故の回避義務が発生すると理解すべきことになる。また、権限行使義務の発生時期について前橋地裁判決等の論理構成を認めるとしても、原告らの立証負担が軽減されれば、津波リスクの緊急性が高まっていないこと、より簡易な行政手法が存在していること、同手法の実効性が否定されないことを基礎づける事実について、主張立証を尽くす義務が国に課されるはずである。そこで国が主張立証を尽くさなければ、権限行使と他の行政手法との選択裁量はその前提を欠くことになるため、権限行使義務が発生すると理解すべきことになる。

以上のように、福島原発事故の事案においては、行政リソースの有限性に起因する行政裁量の存在を容認したとしても、その逸脱濫用を基礎づける事実の有無につき原告らの立証負担を軽減できれば、当該裁量に依拠して規制権限不行使に対する国家賠償責任を否定することは極めて困難になる。その意味では、「行政リソースの有限性」論のもたらす理論的インパクトは極めて大きいものの、最終的な国家賠償責任の成否に及ぼす実質的インパクトは、実はそれほど大きくないのかもしれない。

(しみず あきのり 福島大学行政政策学類准教授)

【追記】

本稿脱稿後、校正段階で、淡路剛久監修・吉村良一＝下山憲治＝大坂恵里＝除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』（日本評論社・2018）、及び、北村和生「福島原発事故における国の責任」法律時報90巻8号（2018）の刊行予定の報に接した。

キーワード：東京電力福島第一原子力発電所事故／規制権限不行使／
国家賠償責任／行政リソースの有限性／原告の立証負担