SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

A Study of the Responsibilities for the Fukushima Daiichi Nuclear Power Station Accident

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-04-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 石尾, 賢二 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00028138

■論 説■

福島第一原発事故の責任に関する一考察

石　尾　賢　二

はじめに

福島第一原発事故による法的問題が多くある。原発自体、国の設置方針にもかかわらず、当初から強い反対意見があった（原爆被害国としても）。このために福島原発事故について非常に多くの意見が出されている。(1)

福島原発事故については、想定困難な地震による津波を原因とするものであるが、それまでの原発事故の経緯と地震国である日本の状況を想定し、何らかの対策を講じていれば被害を軽減することができたと考えられる事故である。したがって、この事故について誰が責任を負うのかが問題となる。約22兆円の負担があると言われ、事業者・国の分担が示され、一定額の国民負担が想定されるが、責任者個人の負担が考察されなければならない。

原賠法は事故に対する電力会社の無過失無限定の責任を規定し、責任集中を規定する。すなわち事故発生によって生じた被害に対して電力会社が全責任を負うとする。極端な話では事実関係として発電所事故と損害が確定されれば、責任原因を確定することなく、電力会社が全部賠償するのである。賠償資金については電力会社の保険と政府援助で賄われる（賠償措置額の範囲内）。今回はさらに特別措置がなされている（原子力損害賠償支援機構法）。電力会社は賠償部門と事業部門で会社分割する。このように原賠法の無過失責任規定、責任集中規定と政府支援から、責任の所在が不明確である（電力会社の担当者の責任、あるいは設計建築者・点検修理会社の責任であるのか等）にもかかわらず、損害賠償が確保されている（結局、電気料金に返ってくる）。また、原発について国の規制権限が多く定められており、その不行使についての国の責任も問題とされるが、実際に規制権限を行使しなかった公務員の責任は問われないとされている（そもそも規制権限の裁量権から不行使の責任を問うこと自体難しいとされる）。国の責任である場合は国民負担となる（国民のための他の予算が減る、あるいは増税される）。国と電力会社のどちらが主たる責任者であるのか、そもそも電力に関しては電力会社が主導していたが、原発については多くの反対運動にもかかわ

らず、産業振興の面から国が主導し、交付金などによって地方に設置を進めていた経緯がある。この点、裁判において責任の所在を明確にする努力が重ねられている（会社の責任、役員の責任、国家の責任、それぞれ709条の適用によって明確にする、国賠訴訟によって明確にする、株主代表訴訟によって明確にする、刑事訴訟において明確にする）。

問題の本質を明らかにするために責任の所在が明確にされなければならないのであるが、責任態様については以下の責任が考えられる。

まず、電力会社については、原賠法の責任の他に民法上の責任（709・715条）、会社法350条責任が考えられる。電力会社役員については会社法423・429条責任が考えられる（被害者からも株主代表訴訟としても）。さらに役員等については刑事責任も問題となる。役員の刑事責任として一般刑法、特別刑法上の責任が考えられる。

国については国賠責任が考えられる。国賠責任は公務員の不法行為に対する責任であり、当該公務員の不法行為が前提とされるが、公務員の個人責任はなく、求償も制限される。現在事業継続中のものに対しては行政訴訟を提起することもできるが、本稿では事後責任を問題とする。それらの責任の関係が問題となる。

責任を明確にするという点では350条責任（715条責任）を問う、会社法423・429条の役員責任を明確にした上で709条責任を問うのが望ましい（行為者と法人の連帯責任）。原賠法責任は国の支援もあり、責任を不明確にする。刑事責任を問う方法もある。

国の責任については規制法に認められた権限の不行使に対する責任となる。原子力発電は国家の事業ではないため、作為責任はないとされる（国家の事業行為、行政行為の結果について国家が責任を負う）。

私的行為については個人・法人が責任を負う。犯罪行為については個人の責任となる。個人の責任については組織内の責任体系が問題となる（形式的には最終責任者が責任を負うが、実質的な権限をだれが持つのか、安全報告作成者か、推本の検討結果会議の結論を出した者か）。この点について、電力会社の調査研究、検査補修体制と国の調査研究、検査指導体制の関係が問題となるが、いずれも形式的なルーティンに過ぎないものと考えられる（事故、不祥事、中越地震などのきっかけがあったにもかかわらず、何もしてこなかった印象がある）。このことは原子力安全・保安院による経産省の管理において顕著なように思われる。原発のように多くの規制が設置運用段階で必要な施設について、事前の規制を遵守したからといっても事故が起きた場合の責任が問題となるが、今回は事前に他の発電所事故、地震被害が生じていたのに自らのものとして考慮しなかったという問題が加わる。

私的事業を国家が支援する場合に責任はどうなるのか、公的インフラとして公的事業と考えるのか、公的事務の民間化の影響はどう考えるのか。国家の行為を私的主体

が実施するのか、私的主体の行為を国家が支援するのか。電力事業について、国家と電力会社の関係の問題があり、どちらが主体となるのか、より積極的に関与すべき立場にあるのかが問題となる（この意味で環境問題についての責任関係をどう考えるのかも問題となる。国の責任としては電力事業に対する積極的なかかわりとしての責任があると共に、環境保護責任者としての責任がある）。電力会社は国の指示に従って決められたことについての報告とチェックを受け、国は電力会社に一次的な責任があると考えるように、お互いに相手に責任があるというのでは事故の予防をすることはできず、事故後の制度改正によって予防重視の制度にしたからといって、事故前の制度の責任を取らないということは認められない。このように双方の過失が問題となり、双方の関係が問題となる。

結局、誰の責任であるのかが問題となり、これらの問題を考える場合に水俣病事件の裁判が参考となる（事業者と国の関係は原発ほど密接なものではないが、国の支援姿勢は明確である）。(2) 規制よりも開発を重視した責任はだれが負うのか。事情はより複雑であり、責任者が不明確なことが問題となる（設置当初から想定外の事柄がその後もずっと想定外であった）。

一　水俣病事例における責任

公害事例は高度経済成長下の経済優先の結果と言われるが、水俣病事件についても同様に特定の企業の優遇と漁民の切り捨てと言われる。経済的優遇状況下の事件という点では原発問題と類似する。

昭和31年５月患者認定（昭和27年から猫の怪死）、昭和32年３月厚生科学研究班報告（魚介類の化学物質・金属類）、昭和32年８月水俣市漁協の自主規制、熊本県の食品衛生法適用紹介に対する厚生省の否定、昭和33年９月チッソの排水路変更による被害拡大、10月通産省指示によるその廃止、昭和34年７月熊本大学が有機水銀説発表、昭和34年10月チッソ排水処理施設完成（水銀除去効果なし）、漁業補償・見舞金契約によりあいまいなまま終息、その後も被害継続、新潟水俣事件による原因究明、昭和43年５月チッソがアセトアルデヒト作成終了。(3)

水俣病事件においても会社の不法行為責任を問う裁判（チッソの子会社の責任も問われたが、法人格否認の法理は認められなかった―完全子会社は親会社の責任を負うべきという議論はある。(4) 東京地判平成４年２月７日、京都地判平成５年11月26日）、会社役員の刑事責任を問う裁判、国・県の不作為責任を問う裁判が行われてきた。多くは和解で解決されているがこの点も問題となる。

１．民事責任

民事責任については過失の有無が問題となる。過失について多くの議論があるが、本来、過失責任主義の観点から個人ができる限りのことをしていれば責任がない（落ち度がない）とされ、予見可能性に基づくものとされる。一般論として大阪アルカリ事件において、事業から生じる損害を防止するために事業の性質に応じて相応な予防措置を整えていれば過失がないために不法行為責任を負わないと述べられている。そしてそれは自らの行為が重大な被害をもたらすものであるときは過失の程度も高いとされる（高度の注意義務）。その定量化を目的とするハンドの定式は、1.危険が生じる蓋然性、2.危険が実現した場合の損害の重大性、3.十分に予防措置をとるための負担を比較衡量する。ただし、これに行為の意義が加味される。そして、行為者が事業法人の場合、事業の意義に応じた相応の設備が整えられていれば、責任者が誰かにかかわらず、法人の過失はないとされうる。ただし、その場合でも責任者個人を明確にするためには役員等の共同不法行為責任を同時に問う、株主代表訴訟を提起する、刑事責任を問う等の方法がある。

(1) 水俣病事件での一般論としての過失

「化学企業としては、これらの有害物質を企業外に排出することがないよう、常にこれが製造工場を安全に管理する義務があるというべきである」。「化学企業が製造工程から生ずる排水を一般の河川等に放出して処理しようとする場合においては、最高の分析検知の技術を用い、排水中の有害物質の有無、その性質、程度等を調査し、これが結果に基づいて、いやしくもこれがため、生物、人体に危害を加えることのないよう万全の措置をとるべきである。そして、右結果回避のための具体的方法は、その有害物質の性質、排出程度等から予測される実害との関連で相対的に決められるべきであるが、最高技術の設備をもつてしてもなお人の生命、身体に危害が及ぶおそれがあるような場合には、企業の操業短縮はもちろん操業停止までが要請される」（新潟地判昭和46年９月29日判タ267号99頁）。

(2) 新潟水俣病被害者について当初からの過失が認められる（新潟地判昭和46年９月29日判タ267号99頁）

昭和電工鹿瀬工場は昭和11年12月ころから昭和40年１月までアセトアルデヒドを製造した。「化学企業である被告は、鹿瀬工場において、無機水銀を触媒としてアセトアルデヒドを製造し、その製造工程から生ずる廃水を阿賀野川に放出して処理していたのであるから、その反応過程における有害物質の副生、流出の有無、その程度等について常に調査し、その結果に基づいて、いやしくも同川を利用している沿岸住民に危害を加えることがないような万全の措置をとるべき義務があつたところ」、「特に昭和36年暮ころまでには、熊本における水俣病の原因について有機水銀説、すなわち同種の化学製品を生産し、しかもその生産量において業界随一を誇るチツソ水俣工場の

工場排水が、水俣病の原因だとする考え方があることを知悉していたのであるから、右工場と同種の原料から同種の化学製品を生産している被告としては、死者までも発生するという予測される結果の重大性にかんがみ、鹿瀬工場の排水については格段の注意を払い、最高技術の分析検知法を用いて有害物質の有無とその性質、程度等の調査をし、工場排水として阿賀野川に放出した場合の前記危険性について絶えず検討する義務があつたというべきである」。「しかるに被告は、熊大研究班の有機水銀説等に謙虚に耳を傾けることもなく、漫然と水俣病の先例をいわば対岸の火災視していたため、鹿瀬工場のアセトアルデヒド製造工程からの廃水について、前記の意味における調査分析の実施すら怠たり、右工程中に、微量とはいえ生物、人体に危害を加えうるメチル水銀化合物が副生じ、かつ、流出していたのに気づかず、これを無処理のまま、工場排水とともに阿賀野川に放出し続け、よつて同川に棲息する川魚を汚染し、これを摂食した原告ら沿岸住民を本件中毒症（水俣病）に罹患させ、あるいはその病因物質であるメチル水銀をその体内に保有させたものである」。

このように会社は調査検討し、措置を講ずべきであった。措置できないときは操業停止すべきであった。しなかったことに会社の組織としての過失があり、これを原因として被害者に生じた損害を賠償しなければならない（本事例は慰謝料名目の一律請求）。このように代表者（意思決定機関）の落ち度か、当該担当部署（その部署があれば）の落ち度か、具体的に組織のどの落ち度かは指摘することなく、対応しなかったことを会社の過失とする。

(3) 熊本水俣病被害者について原因がある程度明白になった時点ではなく、最初から過失があったとする（熊本地判昭和48年３月20日判タ294号108頁）

「被告工場は全国有数の技術と設備を誇る合成化学工場であつたのであるから、その廃水を工場外に放流するに先立つては、常に文献調査はもとよりのこと、その水質の分析などを行なつて廃水中に危険物混入の有無を調査検討し、その安全を確認するとゝもに、その放流先の地形その他の環境条件およびその変動に注目し、万が一にもその廃水によつて地域住民の生命・健康に危害が及ぶことがないようにつとめるべきであり、そしてそのような注意義務を怠らなければ、その廃水の人畜に対する危険性について予見することが可能であり、ひいては水俣病の発生をみることもなかつたか、かりにその発生をみたにせよ最少限にこれを食い止めることができたともいうべきところ、被告工場において事前にこのような注意義務を尽したことが肯定されないばかりでなく、その後の環境異変・漁業補償・水俣病の原因究明・工場廃水の処理・猫実験などをめぐつて被告工場または被告によつて示された対策ないし措置等についてみても、何一つとして人々を首肯させるに足るものはなく、いずれも極めて適切を欠くものであつたというべきであり、被告工場としても熊大の水俣病の原因究明にあたうかぎりの協力をしたとか、同工場の廃水管理体制に欠けるところはなく廃水処理

に万全を期したとかいう事実は到底認められず」、「被告工場がアセトアルデヒド廃水を放流した行為については、終始過失があつたと推認するに十分であり、被告工場の廃水の水質が法令上の制限基準や行政基準に合致し、同工場における廃水処理方法が同業他社事業場のそれより優れていたとしても、そのことは前記推認を覆すに足るものではなく、そして右廃水の放流が、被告の企業活動そのものとしてなされたという意味において、被告は過失の責任を免れないものといわなければならない。」

当初からの過失が認定されたことは水銀が排出されること、水銀の毒性が明白であることに基づく。被告において従来からの文献の調査、アセチレン加水反応機構の解明、損失水銀の追跡調査等をなし、被告工場の廃水の危険性を認識して意識的にこれが分析検討をしていれば、右廃水中に人体にとって極めて危険度が高い有機水銀化合物が存在することを察知することが可能であった（熊本地判昭和54年３月28日判例時報927号15頁）。この過失の範囲は広いともいえるが、少なくとも原因が明白となった時点もかなり早いので（刑事責任が認められた時点）、その時点以降の被害者には責任があるというべきである。

また709条責任については、「被告の右行為は、組織体としての被告の企業活動の一環としてなされたものであるから、このような場合には個々の被用者の具体的行為を問題とすることなく、使用者たる企業自身に過失があるとして直接民法第709条により被告に責任がある」と言われる（熊本地判昭和54年３月28日判例時報927号15頁）。

２．刑事責任（刑事責任では個人の責任とされる）福岡高判昭和57年９月６日判例タイムズ483号167頁

「企業の施設又は運営上の瑕疵に因つて生じる被害、その多くは構造型過失に基づく業務上過失致死傷罪であるが、例えば企業活動そのものから常時生じる工場廃水を継続的に企業施設外に排出するが如き場合には、個々の排水行為の独立の介在は殆どなく、排水は人的物的設備として機械的又は自動的な排出であつて、管理者の当該方法による排出決定行為又はこれと競合する指揮命令権者の排水関係行為に基づいて作動し、かかる行為は企業活動の一環としてなされるものであるが、これをひゆ的に言えば、あたかもボタンを押せば一連の機構が作動して工場廃水の排出がなされる装置において、そのボタンを押す場合の如く、要するに、当該行為の決定がこれに基づく個々の直接操作以上に結果発生に対し実質的因果関係を有し、後述する結果の予見可能性が存在する限り、当該過失犯の具体的実行行為としての性能を具有するものと解するのが相当である」。

「過失犯とりわけ業務上過失致死傷罪の注意義務における結果発生の予見可能性そのものの概念内容を考察するに、先きにいわゆる構造型過失犯においても、右の予見の対象に関し内容的に特定しない一般的又は抽象的な危惧感ないし不安感を抱くだけ

では足りないものである」。「しかし、行為者が特定の構成要件的結果及び当該結果の発生に至る因果関係の基本的部分に関する実質的予見を有すること、これを構造型過失犯に属すべき条件に即していえば、人が水俣工場の排水中に含有される有毒物質により汚染された魚介類を摂食することによつて、水俣病に罹患し、死傷の結果を受けるおそれのあることの予見があれば、業務上過失致死傷罪の注意義務構成の予見可能性として欠くるところはなく」、「その有毒物質が一定の脳症状を呈する特定の化学物質であることの予見までも要するものではない」。

Y_1は「昭和32年１月１日から昭和35年５月31日までの間水俣工場工場長（昭和32年５月30日同工場担当取締役に就任）として同工場の業務全般を処理し、同工場の操業及びこれに伴う危害発生の防止等の業務に従事していたものであるが、前記の昭和33年６月24日の参議院社会労働委員会会議録をそのころ読み、また、厚生省公衆衛生局長が同年７月７日付で作成した前記文書をそのころ厚生省庶務部長より送付を受けたこと」、Y_2「も前叙のとおり昭和33年１月８日から昭和39年11月30日までの間チツソ株式会社の代表取締役社長として同会社の業務全般を総理し、水俣工場の担当取締役兼同工場長を直接指揮監督し、同工場の操業及びこれに伴う危害発生の防止等の業務に従事していたものであるが、昭和33年６月25日の熊本日日新聞の記事により右参議院社会労働委員会において厚生省公衆衛生局長尾村偉久環境衛生部長がなした前記説明を知り、同年７月９日の右新聞及び同年７月16日の西日本新聞により厚生省公衆衛生局長が水俣病の原因は水俣工場の廃棄物であると発表したことを知つたこと」「以上の各事実が認められ、これらの事実関係に現われる予見義務の前提たるべき関係状況をみるに」、Y_1、Y_2「はいずれも昭和33年７月中旬までに、同年６月24日の参議院社会労働委員会において厚生省公衆衛生局環境衛生部長が、また、同年７月７日付で厚生省公衆衛生局長がそれぞれ、水俣病は水俣工場の廃棄物中に含有されるある種の化学物質により汚染された魚介類を摂食することによつて生ずることが確定又は推定される旨指摘していることを知つたのであるから、本件過失行為の始つた昭和33年８月ないし同年９月初旬当時、水俣工場の排水経路を水俣川河口海域に変更することに因り、河口住民をして右排水中に含有される有毒物質により新たに汚染された魚介類を摂食することから水俣病に罹患させ、死傷の結果を生ぜしめるおそれのあることを予見することが十分できた。」

刑事事件では工場長は昭和33年７月中旬までに昭和33年６月24日の参議院社会労働委員会会議録を読み、また、厚生省公衆衛生局長が同年７月７日付で作成した文書を送付されていたことから、事実を認識し対応する必要があったことについて責任を負い、また当時の代表取締役がその直接の指揮監督者として責任を負うとされる。民事事件では排出物質の毒性から当初からの会社の過失が認められるのに対して、刑事では事実公表された時点で対策を行わない責任者の過失が認定される。個人の責任とす

るよりも会社全体の責任とする方が責任を問いやすい。

３．国と県の責任（最判平成16年10月15日判時1876号３頁）

多くの訴訟が提起されたが、３点が課題とされる。1.魚介類の摂取について、食品衛生法等を根拠とする漁獲・販売禁止措置を取らなかったこと、2.廃水を規制しなかったこと（1958年のチッソの排水路変更によって被害が拡大したことにより、廃水が原因であることが明確となった、また1959年有機水銀化合物が原因と判明した以降)、3.一帯での水俣病患者の急増状況において緊急事態的な防止措置を取らなかったことである。

「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」。

(1) 国の責任

「水質二法所定の前記規制は，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したとき，又は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（特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度）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といった水質二法所定の手続が執られたことを前提として，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当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに，その水質を保全するため，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使するものである。そして，この権限は，当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命，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」。「昭和34年11月末の時点で，①　昭和31年５月１日の水俣病の公式発見から起算しても既に約３年半が経過しており，その間，水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命，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いたのであって，国は，現に多数の水俣病患者が発生し，死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと，②　国においては，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状況にあったこと，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といった事情を認めることができる。な

お，チッソが昭和34年12月に整備した前記排水浄化装置が水銀の除去を目的としたものではなかったことを容易に知り得た」。そうすると，同年11月末の時点において，水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること，当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること，アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めることという上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり，そうすべき状況にあった。「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。」

(2) 県の責任

熊本県知事は，国と同様の認識を有し，又は有し得る状況にあったのであり，「昭和34年12月末までに県漁業調整規則32条に基づく規制権限を行使すべき作為義務があり，昭和35年１月以降，この権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くものであるとして，県が国家賠償法１条１項による損害賠償責任を負うとした原審の判断は，同規則が，水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが，それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解されることからすれば，是認することができる。」

(3) 原審

原審では国・県に、(1) 被害の拡大・放置・切り捨てという不法行為責任、(2) 被告チッソの有機水銀垂れ流しに国側が加担したという不法行為責任、(3) 担当公務員が、被告チッソの原告らに対する加害行為を防止すべく、食品衛生法、熊本県漁業調整規則30条に基づく規制権限などを適切に行使すべき義務を怠った不作為、行政指導により排水を規制すべき法的義務（作為義務）違反、営造物の管理責任が主張されたが、総じて以下のように否定されている。水俣病の原因物質であるメチル水銀化合物が、チッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造工程において副生されたことが熊本大学教授らによって解明されたのは昭和42年に入ってからであること、海水中に含まれる微量のメチル水銀量を測定する技術が開発されたのは昭和43年に入ってからであること、水俣湾の魚介類を摂取しないようにとの行政指導は昭和31年から行われ、それなりの成果を上げていたこと、県は、認定患者に対するチッソの支払いに関し、県債を発行して支援してきたのである。現時点で振り返れば国・県の取った対策に不十分な点があったことは否定できないものの、前記不作為の違法による損害賠償義務を越えて、作為的・積極的な違法行為があったとまではいうことはできない。

(4) 評価

「規制権限を定めた法令の明示的な目的のみを考慮するものでなく，それを重要な要素としつつも，具体的事実関係の下で諸般の事情を総合して違法性を判断するもの

と解する」（判時解説）。

いずれも昭和34年12月末以前に水俣湾周辺地域から転居して水俣湾周辺の魚介類を摂取しなくなった者については，水俣病による損害を受けているとしても，国及び県の違法な不作為と損害との間の因果関係を認めることはできないとする。

国は昭和34年12月末までに，水俣病による深刻な健康被害の拡大防止のために，公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場廃水等の規制に関する法律に基づいて，特定水域の指定，水質基準及び特定施設の定めをし，上記製造施設からの工場廃水についての処理方法の改善，同施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずるなどの規制権限を行使すべきであった。主務大臣が規制権限を行使しなかったこと（通産大臣の責任とされるが、いずれも経企庁長官の審議会を経た決定を前提とする）が不法行為とされるのである。主務大臣の責任とすることで法人責任と類似する。県は旧熊本県漁業調整規則（水産資源保護のために除害設備設置を求める―原審では昭和34年11月末ころにおいては工場排水中の微量名有機水銀化合物を定量分析する方法は未だなく、有機水銀化合物のみを除害する設備の処置を命ずることはできなかった。しかしながら、総水銀については工業技術院東京工業試験所においてジチゾン魚法により0.001ppmレベルまでの定量分析が可能であったのであるから、当時において、水銀又はその化合物の除害に必要な設備の設置又は変更を命ずることは可能であったとされる。有害物質が明白である限り、被害との厳密な関連性、必要な設備の詳細は問われない）に基づいて，上記製造施設からの工場廃水につき除害に必要な設備を命ずるなどの規制権限を行使すべきであった。こちらも知事の責任とすることで法人責任と類似する。

大きな点は民事において最初からの被害の会社責任を認めたということである。会社が主たる責任者である。原因が明確となった後の対応について、個人の刑事責任を認めた点も大きい。

いずれも被害発生後の対応が問題の中心であるが、会社は排水状況を事前にチェックしなかったことも過失があるとされる。被害後に適切に回避しなかったこともちろん過失であるが、会社については原因判明後の対応についての個人の刑事責任も肯定される。国・県は原因判明後に適切に規制しなかったことに過失があるとされる。

事後の対応については両者に責任があるとされるが、責任がそれぞれどのような関係かは不明確である。国の規制を待って対応するのか、会社自ら調査対応するのか。

被害原因がある程度明らかとなって以降対応しなかった会社の責任が一番重い。そもそも排水に有害物質が入っているという時点で被害に対する責任があったと考えることから会社と国、県の責任関係が考察されるべきである。

４．水俣事件以後

1969年公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法、1973年公害健康被害の補償等に関する法律により認定された患者に医療費・補償費等が支給され、1973年補償協定において慰謝料（1600万円、1700万円、1800万円の３ランク）・医療費・年金等が支払われる。政府のチッソ支援に基づく（熊本県県債資金を補償原資としての貸し付け（国の一般会計からの補助金及び地方財政措置あり）―1995年５月末算定の償還予定額1547億円）(5)。

水俣病と認定されるまでに至らない水俣病症状のある者を含めた全面的な解決は1995年になされ（①企業は、水俣病に見られる四肢末梢優位の感覚障害を有するなど一定の要件を満たす方に対して一時金（260万円）及び当時の被害者団体に対して加算金（チッソは５団体に対して計49億４千万円、昭和電工は１団体に対して４億４千万円）を支払うこと、②国及び県は遺憾の意など何らかの責任ある態度の表明を行い、①の方に医療手帳を交付し、医療費、療養手当等を支給すること、③救済を受ける方は訴訟等の紛争を終結させること、によって水俣病に関するさまざまな紛争について早期に最終的かつ全面的な解決を図る）、チッソへの金融支援がなされる。(6)

認定の問題がその後も裁判で争われ、2004年関西訴訟判決では、公健法の認定要件とは別個の判断に基づき、各々400万～1,000万円の損害賠償を認める。認定申請が急増する。2009年７月水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法は、公健法の判断条件を満たさないものの救済を必要とする方々を水俣病被害者として受け止め、その救済を図る。(7)

もともと1908年に水俣村の有志が新日本窒素を誘致し、企業の発展とともに街も発展し、大正時代に水俣町となり、鉄道等社会基盤が整備され、1949年に水俣市となり、熊本県下有数の工業都市となり、プラスチック可塑剤のアセトアルデヒト生産により、国の産業を支えていたが、水俣病により地域も会社も衰退する。チッソはその後、液晶生産企業となり、国の金融支援により発展する（チッソは補償債務を引き継ぐ親会社と、事業部門を担当する100％子会社に分割される―水俣病被害者救済法。将来は子会社を株式上場し、その売却益を救済や補償の費用に充てる）。(8)

環境問題として、1970年の公害国会で、公害対策基本法から経済との調和条項が削除され、自然環境保護規定が入れられた。水質二法が廃止され、代わって水質汚濁防止法が制定され（指定水域制が廃止された）、大気汚染防止法でも指定地域制が廃止された。1971年に環境庁が設置された。1972年に大気汚染防止法と水質汚濁防止法に無過失賠償規定が導入された（工場または事業場における事業活動に伴って人の健康に有害な一定の物質が大気中に、または水域等に排出されたことにより、人の生命または身体を害したときは、当該排出に係る事業者は、故意または過失がない場合であっても、これによって生じた損害を賠償する責めに任ずることとした。この場合の

有害物質とは、大気汚染防止法および水質汚濁防止法において人の健康に被害が生ずるおそれがある物質として規制の対象とされているもので、硫黄酸化物等複合汚染を常態とする物質をも含む。損害が２つ以上の事業者の共同不法行為によって生じた場合、その損害の原因となった程度が著しく小さい事業者があるときは、裁判所は、その者の損害賠償の額を定めるについて、その事情を斟酌することができる)。同年、自然環境保全法が制定された。1973年に公害健康被害補償制度が設けられた（汚染原因者が共同してその費用を負担する)。第一種地域（著しい大気の汚染が生じ、その影響により気管支ぜん息等の疾病が多発している地域－汚染負荷量賦課金－ばい煙発生施設等設置者と自動車利用者）と第二種地域（水俣病やイタイイタイ病のように汚染原因物質との関係が一般的に明らかな疾病が多発している地域－特定賦課金－原因となる物質を排出した特定施設等の設置者）があり、汚染と疾病との疫学的な因果関係を前提とし、個別の因果関係は問わないこととし、指定地域に存する汚染の曝露を受け、一定の症状があれば、公害病患者として認定し、補償給付の内容が定型化されている（救済の対象は健康被害に限定)。1988年改正以降、新たな患者の認定はない。(9)

「チッソに対する金融支援措置として、原因者負担の原則を堅持しつつ、水俣病患者に対する補償金の支払いに支障が生じないように配慮するとともに、あわせて地域の経済・社会の安定に資するために、熊本県が県債を発行して、チッソに貸し付け、補償金の支払いに充てる」（チッソに不測の事態が生じた場合は国において100％措置すること、水俣病全般に対する県財政への財政援助など８項目の附帯決議あり、平成20年債務総額は1544億円)。平成12年、熊本県の了承、チッソの再生計画案を受けて抜本的な金融支援措置が決定された（1.県債による支援の廃止、2.チッソが経常利益から水俣病患者へ補償金を支払ったあと、可能な範囲内で熊本県に貸付金返済を行い、返済が出来ない分を国が一般会計からの補助金と地方財政措置により支払い、肩代わり分は将来、チッソが返済する、③未認定被害者に支払った一時金の財源として国が補助した約270億円の返済を免除する)。(10)

二　原発事故(11)

１．被害の程度と賠償方法と責任の問題

福島原発事件においても電力会社と国にどのような責任があるのか問題となる。被害は甚大である。政府は、福島第一原発の廃炉、被害者・企業の方々への賠償、除染・中間貯蔵事業に係る所要資金の見通しとして、21.5兆円という金額を、2016年12月に示す。内訳は、賠償：7.9兆円（東電が3.9兆円負担し、残りを他の電力会社が負担する―準備不足分を全需要家から公平に回収)、除染：４兆円（東電が株式売却益を充

てる)、中間貯蔵：1.6兆円、廃炉：８兆円（東電が管理型積立金制度を創設するとともに送配電事業合理化努力分を優先的に充当)。東電は15.9兆円負担し、他電力が約４兆円、国が1.6兆円（エネルギー特会）負担する。保険・政府補償共に上限が1200億円であり、全く不足する。政府は東電に免責条項（異常な天災地変）が適用されないとしている。原賠機構法が制定される。

原賠機構法による負担金（7.9兆円）は、各事業者が事故への備えとして納付するものであるが、現状では、福島原発事故賠償に係る資金に充てられている。「福島第一原発事故後、原子力事故への備えとして、従前から存在していた原子力損害賠償法に加えて新たに原賠機構法が制定され、現在、同法に基づき、原子力事業者が毎年一定額を原賠・廃炉機構に納付している（一般負担金)。原子力損害賠償法の趣旨に鑑みれば、本来、こうした万一の際の賠償への備えは事故以前から確保されておくべきであったが、実際には何ら制度的な措置は講じられておらず」、「その結果、福島第一原発事故以前は、賠償への備えの費用が料金に含まれていない相対的に安価な電気を全需要家が享受していた。こうした中で、原賠機構法制定後、2016年４月に小売りが全面自由化され、新電力への契約切替えにより一般負担金を負担しない需要家が増加している環境下において、受益者間の公平性等の観点から、事故前に確保されておくべきであった賠償への備えの不足分を託送料金の仕組みを利用することとした。」また、賠償や除染に充てる目的で、東電に貸し付ける資金確保のために用意している交付国債枠（賠償・除染のための貸し付けと中間貯蔵費用）は13.5兆円に拡大している。(12)

このように責任問題はあるものの全体としての負担は割り振られ、一定額の国民負担増が想定される。この点において国民負担増よりも、関係者個人の負担が考察されるべきとされ、そのために責任が明確にされなければならない

損害賠償責任として被害者は東電に原賠法、709条により津波被害防止のための防潮堤の設置、原子力災害を防ぐための水密化の実施を怠ったことの責任、国家に対しては上記行為を促す規制権限の不行使について国賠責任を求める。

株主代表訴訟として経営陣が会社に与えた９兆円の損害賠償請求がなされる（会社の意思決定過程の問題)。

刑事責任として、経営陣の上記過失とともに津波被害の対応が不適切であったことに基づく業務上過失致死傷罪が役員に対して求められている（刑法・公害罪法)。

責任については会社、役員の過失が問題とされるが、地震前の結果回避義務に問題があるのか（準備の問題)、地震後の対応、被害発生後に責任があるとするのか、考察される。想定外の地震が原因であるために過失はないとも考えられうるが、地震国のために相当の事前の準備（防潮堤、水密化）が必要であり、度重なる原発事故のためにも事前の準備の必要性が認識され、直前には準備の必要性を説く長期評価が出されている。これらのことを事業者自ら積極的に実施しなければならず、実施していれ

ば被害の軽減も想定され、この点で実施しない役員の判断には過失があると考えられるが、国による規制が実施されているために規制権限（経産省が電気事業法、炉規法に基づき）を行使しない国にも過失があると考えられうる（国が規制を実施してから会社が実施するのか、会社が実施事項について事前に国に許可を求めるのか―どちらも独立にすべきと考えられる）。ただし、電力という必需品を扱うために費用対効果も問題とされる（無数の知見をすべて取り上げることはできず、可能性のほとんどない事態に対処する必要もないが、その判断は重要であり、根拠を要する）。

原子力発電は電力会社の事業であるが、国の補助、規制が行われている（原子力ムラと呼ばれる利益集団が指摘されている）。福島原発事故は大地震に基づく想定困難な事故であるが、電力会社は自らの知見に基づいて、知見を深めることによって被害の回避に努めるとともに、国（経産省）は自らの知見を深め、知見に基づき規制権限を行使することによって被害の減少が可能であったと考えられる。事故後、厚生省は食品衛生法を適用する。

さらに被害後の対応も問題となる（原賠機構法・支援法・特措法等）。

このような問題を考察する際に水俣病事件が参考となる。水俣病事件においては被害発生後の対応が主たる問題であるが（原因知見が示されても認めず被害が拡大したことの責任－そもそも廃水に有害物質が入っているという時点で被害に対する責任があったと考えるべき）、原発については当初から危険性が指摘され、万全の準備が必要と考えられていた。すなわち事前の準備の改善をどのように実施していくか、どちらがイニシアティブをとって実施していくかである。すなわち、会社の被害防止義務があったのか、国家のそのための規制権限、その後の事故に伴いそれらの対応に変化があったのか、あるべきであったのかである。それらの責任は関連する。

この点、原発では甚大な被害が予想されるために万全の準備が必要となる。そして、原発は導入しなくともある程度の電力は火力、水力で賄えていた。原発を導入することによって、安価な電力が入ると共に電力以外のエネルギーに対する優位も生じる。そして、原発を主導したのは他の産業発展ももくろんでいた国であるという問題もある。

２．今までの裁判経緯

原発事故に対しては原子力損害賠償法があり、被害認定の問題としてもとらえられているが、責任の所在が明確にされなければならない。東電が負うのか（関連会社も負うのか、個人も負うのか）、国が負うのか（公務員も負うのか）、両者が負うのか、両者が分担するのか（どのような共同関係か、専門性の責任はどこが負うのか）。

今までの裁判では東電の責任はあるとされる（原賠法の責任、709条責任については併存を認めるものと認めないものがある）。役員の刑事責任について、東京地判令和元年９月19日は否定する。709条責任、役員の刑事責任を認めないと責任の所在が

不明確となるために株主代表訴訟も提起されている。

国の責任を認めるものと認めないものがある。前橋地判平成29年３月17日判時2339号４頁、福島地判平成29年10月10日判時2356号３頁、京都地判平成30年３月15日判時2375・76号14頁、東京地判平成30年３月16日 LEX/DB などは国の責任を認め、千葉地判平成29年９月22日 LLI、千葉地判平成31年３月14日 LLI、名古屋地判令和１年８月２日 LLI は認めない。

福島地判平成29年10月10日判時2356号３頁の解説に、国の責任についての前橋判決と千葉判決の比較記載がある。規制権限（電気事業法40条の技術基準適合命令）について、両判決共に結果回避措置が詳細設計の問題として認められるとする（福島判決は基本設計かどうかにかかわらず技術基準適合命令を出せるとする－平成24年炉規法改正は明文化する）。予見可能性については平成14年「長期評価」に基づき両判決共に認める。結果回避可能性について、前橋判決は予見可能となった以降、三つの結果回避措置（開口部再下端の位置を上げる、配電盤・空冷式非常用ディーゼル発電機を上階に設置する、高台設置とケーブルの地中敷設）のいずれかを命ずる技術基準適合命令を出していれば結果回避可能とする。千葉判決は結果回避措置として防潮堤の建設を必要とし、事故までの設置が認められず、また長期評価の地震・津波と規模が異なるとする（際限なく想定しうるリスクのすべてに資源を費やすことができず、結果回避措置の内容については専門家判断に委ねるべきであり、長期評価も精度が高いとは言えず、即時対応しないこともやむを得ず、違法性もないとする）。福島判決は非常用電源設備の設置されたタービン建屋等・重要機器室の水密化が可能とする。仙台高裁令和２年９月30日は709条責任の併存は認めないが、国賠責任を認める。

東電について、709条責任を認める意味を判決は慰謝料額のためとするが、慰謝料額は過失に左右されるのか。原賠法は無過失責任・責任集中としているが、財政を支援しては責任の意味がない（電力は民間事業であるのか、公共事業であるのか）。

国の規制権限不作為の国賠責任については、国に専門的判断ができるのか、専門的判断をしなければならないのか、電力は公共事業か、国と電力会社の関係等が問題となる。

３．民事責任の具体例としての高裁判決を見る（仙台高判令和２年９月30日、以下抜粋）

福島第一原発事故により避難等の被害を被った住民らが，①東電に対しては民法709条，国に対しては国賠法１条１項に基づき，「旧居住地における空間放射線量率を本件事故前の値である0.04μSv/h以下にすることを求める（原状回復請求）とともに」，②東電に対しては，主位的に民法709条，710条，予備的に原賠法３条１項に基づき，国に対しては国賠法１条１項，民法710条に基づき，平穏生活権侵害による慰謝料（提訴時までの確定損害分として事故日から提訴日前日まで１か月５万円（１割

の弁護士料）と事故日から支払いまでの遅延損害金、提訴後の損害分として「各提訴日からそれぞれ各旧居住地において空間線量率が0.04μSv/h以下となるまでの間１か月５万円の割合による損害金及び１割相当の弁護士費用」）の支払を求め（平穏生活権侵害に基づく損害賠償請求），③「ふるさと喪失」住民ら40人が，東電と国に対し，「ふるさと喪失」による慰謝料として2000万円（＋１割相当の弁護士費用)、事故日から支払済みまでの遅延損害金の支払を求め（「ふるさと喪失」による損害賠償請求）た事案である。

原判決は，上記１①の原状回復請求に係る訴えを不適法であるとして却下し，１②の平穏生活権侵害に基づく損害賠償請求の提訴後損害分に係る訴えのうち，原審の口頭弁論終結後の期間に対応する損害賠償を求める部分を不適法であるとして却下するとともに，原審の口頭弁論終結前の期間に対応する損害賠償を求める部分については，東電に対する主位的請求（民法709条，710条）をいずれも全部棄却した上で，予備的請求（原賠法３条１項）につき，一部の被害者についてはその一部を認容してその余の請求を棄却し，その余の被害者についてはいずれも全部棄却し，国に対する請求（国賠法１条１項，民法710条）は，東電に対する予備的請求を一部認容した被害者についてはその一部（東電に対する認容額の２分の１の額）を認容してその余の請求を棄却し，その余の被害者についてはいずれも全部棄却し，上記１③のふるさと喪失による損害賠償請求についてはいずれも全部棄却した。原審による賠償額判断は，「証拠上認められる全ての考慮要素を考慮して精神的損害の賠償額を認定した上で，(1) それが『中間指針等による賠償額』を超えるか否かを判断し，(2) 既払額が『中間指針等による賠償額』を超える場合には，その超えて支払われた賠償金による弁済の抗弁について判断し，(3) 残った認定損害額を請求金額の範囲内において全部又は一部認容し，(4) 認定損害額が『中間指針等による賠償額』を超えない場合又は弁済が認められる金額を超えない場合には，請求を全部棄却することとしたものであり，当審も，かかる判断方法を踏襲することとする。」

(1) 原状回復請求について(13)

空間線量率を１時間当たり0.04μSv以下とせよという請求については，実現すべき結果のみを記載し，その作為の内容（除染工事）が強制執行が可能な程度に特定されていないために不適法である。除染関係ガイドラインに定められた「建物等の工作物の除染等の措置」に従った除染工事を行い，空間線量率が１時間当たり0.04μSv以下となるようにせよと特定の作為を求めているものと善解したとしても「除染関係ガイドラインは，除染特措法に基づき一審被告国又は市町村が行う除染を前提としているところ，除染特措法が想定している除染結果は，長期的な目標として追加被曝線量が１mSv/y以下となることを目標として行われているものであり，除染関係ガイドラインに従った除染工事を行ったとしても，空間線量率を被害者の求める１時間当たり

0.04μSv以下に低下させることが保証されているものではない。したがって，仮に被害者の主張を上記のように解したとしても，実現不可能な作為を求めるものである」。

(2) 709条責任の併存について

原賠法（改正前）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，もつ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して（１条），原子力事業者の無過失責任（３条１項），責任集中（３条２項，４条），求償権の制限（５条），原子力事業者の損害賠償措置（６条以下），国の措置（16条以下）などを定めている。原賠法４条が，原子力事業者以外の者に対する一般不法行為の適用を排除していることは明らかであるが，同法３条１項が，原子力事業者に対する一般不法行為（民法709条，715条）に基づく損害賠償請求権の併存（請求権競合）を排除しているか否かは争いがある。しかし，原子力損害につき，原子力事業者が，原賠法３条１項の無過失責任に加えて，民法709条に基づく一般不法行為責任を併存的に負担するとした場合，原子力事業者が一般不法行為に基づく請求に対して支払った損害賠償金について，軽過失ある第三者に対する求償が可能となったり（原賠法５条），損害賠償措置（原賠法６～15条）や原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの資金援助（原子力損害賠償・廃炉等支援機構法41条以下）の対象外と判断されたりする可能性があり，そうなると，被害者の保護を図り，原子力事業の健全な発達に資することを目的とした原賠法の趣旨に反する事態となるおそれがあることから，原賠法は，原子力損害については一般不法行為責任の規定の適用を排除しているものと解するのが相当である（水戸地裁平成20年２月27日判決・判時2003号67頁，東京高裁平成21年５月14日判決・判時2066号54頁）。原賠早期賠償特例法（平成25年12月11日法律第97号）が，時効期間延長（同法３条）の対象を特定原子力損害（原賠法２条３項の原子力事業者が３条１項により賠償責任を負う）に限定し，一般不法行為責任の併存を想定していないことも根拠となる（以上、原判決）。

一般不法行為法に基づいて損害賠償金を支払った加害者が自賠法15条に基づく加害者請求をすることができるとされていること，独占禁止法25条において違反行為者の無過失責任が定められているのに一般不法行為法に基づく損害賠償請求も認められていること（最高裁昭和47年11月16日判決・民集26巻９号157頁）などから，原賠法３条１項の場合も同様に解すべきという主張には、自賠法15条、独占禁止法25条自体が一般不法行為法に基づく損害賠償請求を排除せず、それらの法律が一般不法行為法に基づく損害賠償請求をする場面を当然に予定しているとする。それに対して、「原賠法の原子力損害賠償責任に係る規定は，原子力事業者にその１次的な賠償責任（無過失責任）を集中させ（３条，４条１項），第三者への求償を制限するなどし（５条），時効特例法も原賠法のみを想定した文言で規定するなどしており，これらの規定を通覧すれば，原賠法は，「原子炉の運転等の際，当該原子炉の運転等により原子力損害

を与えた」（３条１項）場合については全て同法へ取り込み，一般不法行為法に基づく損害賠償請求をする場面は全く予定していないと解するのが相当である」とする。

この点については、責任集中の規定は原子力事業者が他社に責任転嫁することを認めないだけで、他者の責任を明確にすることを排除する趣旨ではないと解すべきであろう（原子力事業者は必ず責任を負うという事業者の責任を重く見る趣旨）。刑事責任として個人責任の追求はもちろん可能である。また、株主代表訴訟などの個人責任の追求も可能と考えられる。

(3) 原賠法は無過失責任であるが、慰謝料判断の前提としての過失判断（国賠判断の前提ともなる－東電に過失がなければ国賠責任もないのか）

長期評価に基づく東電の津波対策、溢水事故対策について以下の事実が認定されている。「平成14年時点においては，東電は，『長期評価』に基づく想定津波への対策を検討することを見送り，国も，『長期評価』から想定される津波の高さについて東電に推計を指示したり自ら推計したりすることはなく，『長期評価』から想定される津波についての対策を東電に指示することはなかった」。「東電は，国に対し，平成20年３月に福島第一原発５号機の，福島第二原発４号機の，平成21年４月に福島第二原発１～３号機の，同年６月に福島第一原発１～４，６号機の，それぞれ耐震バックチェック中間報告書を提出し，保安院は同年７月21日に，原子力安全委員会は同年11月19日に，代表プラントである福島第一原発５号機，福島第二原発４号機の中間報告の内容を妥当と認めた。また，保安院は，平成22年７月末頃までに，福島第一原発３号機の中間報告の内容を妥当と認めた。津波安全性の評価については，耐震バックチェックの中間報告においては対象とされておらず，最終報告書での報告対象とされていたが，提出前に本件事故に至った。」「東電は，『長期評価』や佐竹論文は，津波評価技術に基づく福島第一原発等の安全性評価を覆すものかどうかを判断するため，念のため，電力共通研究として土木学会に検討を依頼することとするとともに，土木学会の委員である阿部勝征から，平成20年12月10日，『地震本部がそのような見解を出している以上，事業者はどう対応するのか答えなければならない。対策を取るのも一つ。無視するのも一つ。ただし，無視するためには，積極的な証拠が必要。福島県沿岸で津波堆積物の調査を実施し，地震本部の見解に対応するような津波が過去に発生していないことを示すことがよいのではないか』旨の意見を受けたことなどを踏まえて，福島県沿岸において津波堆積物の調査を実施することとし，平成21年12月から平成22年３月までの間に福島県の太平洋沿岸において津波堆積物調査を実施した。その結果，福島県北部（福島第一原発から10km北方に位置する南相馬市小高区浦尻地区）で標高４ｍまで貞観地震の津波による津波堆積物を確認したが，一方，富岡町からいわき市にかけての福島県南部では，堆積物中に津波堆積物は認められず，標高４～５ｍを超える津波はなかった可能性が高いとした。」

「本件事故は，本件地震及び本件津波により１～４号機が浸水しいずれも全電源喪失状態になるなどしたことによるものであるところ，本件事故までの溢水事故及び溢水事故対策等に係る知見について，東電は，平成３年溢水事故を機に，地下階に設置された重要機器が内部溢水により被水・浸水して機能を失わないよう，原子炉建屋階段開口部への堰の設置，非常用電気品室エリアの堰のかさ上げ等の他，原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等の入口扉，原子炉建屋１階電線管貫通部トレンチハッチ及び非常用ディーゼル発電機室入口扉の水密化を実施」していた。

東電自ら消極的な姿勢を自覚している（これだけで過失を認定してもよいと思われる）。「福島第一原発等日本国内の原発では設置許可申請書において過去に発生した津波ベースでの水位と発電所敷地の標高比較で津波対策評価を実施しているため，ルブレイエ原発の浸水事象はこの津波対策評価に包絡されるとするだけで，溢水により全電源喪失を容易に引き起こすという結果や，実際にどのような対策が施されたかに着目してなかったこと，長時間の全電源喪失が発生する確率が十分に低いという安全審査指針の考えに捕らわれ，福島第一原発等で同様の事態が生じた際の全電源喪失が発生する可能性について自ら再検討するという姿勢が不足していたこと，さらに，①追加対策によるコスト負担の増加，②設計基準を超えた状態が発生する可能性があることを認めることによる設置許可の取消しや長期運転停止の事態，③対策を実施することによる負担増等への懸念から，調査姿勢が消極的であったことなどの問題があったと，東電自らが本件事故後の『福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン』において指摘している。」

(4) 予見可能性について

(a) 制定法に基づく義務

安全確保理念を掲げる原子力基本法に基づき、設置に関する炉規法、設置許可後の電気事業法（省令）が公共の安全を確保し，環境の保全を図る規制を置く（事故後の改正により国民の生命，健康及び財産の保護を図る、設置後も炉規法が適用される等より具体的な規定が置かれる）。

原子力基本法２条は「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」と規定し、平成24年改正は２項「前項の安全の確保については，確立された国際的な基準を踏まえ，国民の生命，健康及び財産の保護，環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として，行うものとする」を追加するが，改正前においても，原子力の利用は「安全の確保」を旨として行うこととされていた以上，国民の生命，健康及び財産の保護は当然に同法の目的とされ，我が国における原子力政策の基本とされていた。それに基づき、設置に関する炉規法、設置許可後の電気事業法（省令）が公共の安全を確保し，環境の保全を図

る規制を置き（事故後の改正により国民の生命，健康及び財産の保護を図る、設置後も炉規法が適用される等より具体的な規定が置かれる）。

設置許可がなされた後における電気事業の用に供する原子力発電所の運転については，事故当時まで，炉規法（平成25年法律第82号による改正前のもの）73条により同法27条から29条までの適用が除外され，電気事業法（平成24年法律第47号による改正前の昭和39年法律第170号）による規制が行われていた。

電気事業法は，「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによつて，電気の使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つて，公共の安全を確保し，及び環境の保全を図ること」を目的として（１条），①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（後記省令62号）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こと（39条１項），その技術基準を定める経済産業省令においては，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（同条２項１号），②経済産業大臣は，事業用電気工作物が同条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こと（技術基準適合命令，40条），③経済産業大臣は，事業用電気工作物の設置又は変更の工事に係る認可，同工事終了後使用前の検査，輸入した核燃料物質の検査，発電用ボイラー等公共の安全の確保上特に重要なものについての定期検査等を実施し（47条１項及び２項，49条１項，50条の２第３項，51条１項及び３項，52条３項，54条１項並びに55条４項），四半期ごとにその実施状況等を原子力安全委員会に報告し，必要があると認めるときは，その意見を聴いて，原子力発電工作物に係る保安の確保のために必要な措置を講ずること（107条の３，ただし，平成14年法律第178号による改正後），④経済産業大臣は，技術基準適合命令を発するために必要な限度において，政令で定めるところにより，原子力を原動力とする発電用の電気工作物（原子力発電工作物）を設置する者に対し，同原子力発電工作物の保安に係る業務の状況に関し報告又は資料の提出をさせたり，経済産業省の職員をして，原子力発電工作物を設置する者等の事業場に立ち入り，原子力発電工作物等の物件を検査させたりすることができること（106条，107条），⑤技術基準適合命令等に違反した者は，３年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処し，又はこれを併科すること（116条２号），その場合，法人には３億円以下の罰金に処すること（121条１号，ただし，平成14年法律第178号による改正前は，技術基準適合命令等に違反した者は，300万円以下の罰金（118条７号，法人にも罰金（121条））など）を定めていた。

炉規法は，「原子力基本法の精神にのつとり，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，原子力の研究，開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために，国際規制物資の使用等に関する必要な規制等を行うこと」を目的として，実用発電用原子炉の設置には経済産業大臣の許可を必要とすること（23条１項１号），経済産業大臣は，実用発電用原子炉施設の位置，構造及び設備が核燃料物質，核燃料物質によって汚染された物又は同原子炉による災害の防止上支障がないものであることが認められるときでなければ，上記許可をしてはならないこと（24条１項４号），実用発電用原子炉設置者は，保安規定を定め，同原子炉の運転開始前に，経済産業大臣の認可を受けなければならず（37条１項），経済産業大臣は，保安規定が核燃料物質，核燃料物質によって汚染された物又は同原子炉による災害の防止上十分でないと認めるときは，上記認可をしてはならないこと（同条２項）などを定めていた。

上記各法令から、監督機関の監督に服する者の，「原子力発電所の有する危険性等を踏まえ，原子力発電所が引き起こすおそれのある重大な事故及びそれによる深刻な災害を万が一にも起こさないようにするためのものであると解されることなどからすれば，原子力事業者である東電は，福島第一原発を設置，稼働するに当たり，少なくとも，同原発周辺に居住しその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との間で，原子力発電所による重大な事故及びそれによる深刻な災害を起こして，当該住民の生命・身体，財産，平穏に生活する権利等を侵害しないようにするべく，原子力発電所の安全性を維持する義務を負っていたというべきである。」

(b) 予見可能性

原子力発電所は，そ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し，長期にわたって住民の生活やコミュニティを破壊するなど，深刻な災害を引き起こすおそれがある，極めて危険性の高いものであって，それを管理運営する東電は，福島第一原発を設置，稼働するに当たり，事故等の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との間で，住民の生命・身体，財産，平穏に生活する権利等を侵害しないようにするべく，原子力発電所の安全性を維持する義務を負っており、地震本部から「長期評価」が公表された以上，東電が上記予見可能な内容に係る予見義務を負ったとみることは酷とはいえないし，本件においては，現に平成14年８月の時点で，保安院から，福島沖から茨城沖も津波地震をシミュレーションするべきとの見解が示されていたのであるから，東電が予見義務を免れな

いことは一層明らかである。したがって，東電には，平成14年末頃までに，福島第一原発１～４号機敷地において，O.P.＋10mを超える津波の到来について，予見義務に裏付けられた予見可能性があったと認めることが相当である。

(5) 結果回避義務

結果回避義務（津波被害回避のための防潮堤設置・水素爆発回避のための水密化）については証明責任が転換され。義務違反のないことの立証が認められなかった。

予見可能であった（予見義務のある）津波に関しては，原子力事業者である東電に対し，いかなる結果回避措置が合理的であるかを特定し，当該措置を講じても本件事故が回避不可能であったことを基礎付ける事実等，結果回避可能性がなかったことを基礎付ける事実等を，相当の資料，根拠に基づき主張立証することを求めることが，当事者間の衡平の観点から相当であるとして結果回避義務（津波被害回避のための防潮堤設置・水素爆発回避のための水密化）については証明責任が転換される。一定程度具体的に特定して結果回避措置についての主張立証がなされたとき，その具体化された措置が実施できなかったこと，又はその措置を講じていても本件事故が回避不可能であったこと等の，結果回避可能性を否定すべき事実を，東電において主張立証する必要がある。

東電には，遅くとも平成14年末頃までには，敷地高さを超える津波が福島第一原発に到来することを予見することが可能であり，かつ，それに対して適切に合理的な回避措置を講じていれば，本件津波による本件事故という結果を回避することが可能であった。

そもそも予見義務違反で過失は足りているといえる。結果回避措置も全く取られていないために、どのような結果回避措置が有用であり、可能性があったのかは検討する必要がない。何らかの措置が取られる、あるいは措置不要の判断がなされてはじめてその是非が判断される。予見可能性も結果回避可能性も東電の方でどう判断したのかに基づいて判断され、何もしなかった、あるいは何もしなかったも同然であれば、予見可能性・結果回避可能性を自ら否定することはできない、想定外の地震の予見可能性等の主張についても同様である。国が主導すべきという主張は後程検討する。

(6) 予見可能性判断の評価

予見可能対象は津波であり、長期評価から津波の予見可能性はあったとされ、どの程度の津波の予見可能性が必要か明記されている（O.P.＋10mを超える津波の到来）。

本来、地震国である我が国において、ある程度の地震・津波が予見され、何らかの対策を立てていれば、被害軽減が予想される。設置時の検討状況とその後の検討の深化、技術の進展の検討に基づき、何らかの対策の検討がなされたのか、またその対策があれば、どの程度被害が軽減されていたのかの問題となる。

また、その前の中越地震による原発被害を真摯に受け取っていれば、その時点で何らかの対策を立てようと検討するはずであり、検討結果が妥当であるのかという判断

も考察されなければならない。

中越地震では、「柏崎市で震度６強を観測したため、運転を行っていた２、３、４、７号機は自動で緊急停止した。原子炉・冷却用冷媒等の重要な機構からの外部への放射性物質の流出は確認されていない。また、３号機建屋外部にある所内変圧器から出火したが、地震から１時間57分後の12時10分に鎮火が確認されている。その他、低レベル放射性廃棄物の入ったドラム缶400本が倒れた。うち39本のドラム缶は蓋が開いており、床の１カ所で微量の放射性物質汚染が確認された。６号機の原子炉建物内において鉄製クレーンの駆動部が損傷していた事も分かった。」(14)

「全国の原発に基準地震動の見直しを急ぐよう指示し、柏崎刈羽では2300ガルに再設定された。一方、改訂では津波についても『極めてまれだが発生する可能性があると想定される』レベルに備えるよう定めた。」

「しかし、福島第１原発事故に関する国会事故調査委員会の報告書によると、改訂を受けて20年度末までに提出された各発電所の中間報告では津波に対する評価は含まれず、基準地震動と主要施設の耐震安全性評価が優先された。」(15)

「中越沖地震の揺れは設計時の想定を大幅に超えた。これは、東電が当時、技術的に可能であった海底調査をしなかったことが大きな原因であり、原子力委員会の原子炉安全専門審査会の審査において、活断層研究の知見が活かされなかったことも検証すべき課題である。その後、東電は２・５号機の審査に伴って、独自の海域調査に乗り出しているが、海底に眠る活断層を結果的に見逃がしている。また、柏崎刈羽原発の増設に伴う設置許可申請で４本の断層が逆断層であるにもかかわらず、正断層とするミスを続けていたことも明らかになってきている。」(16)

福島原発事件では、設置時の反対運動にもかかわらず（金銭的優遇により下火になっていく）、設置審査が通ったということで、事故前の災害対策が全くと言ってよいほど機能しなかったと考えられる。まず、東電内部での検討体制が問題とされなければならず、そして、そこでの検討内容が問題とされなければならない（保安院との関係も明確にされなければならない）。その点について明示されない以上、予見可能性の程度を問題とする必要がないと考えられる（少なくとも対策を打つかどうかの検討が必要であった。必要ないという判断があればその正当性の問題となる）。

長期評価の信頼性が問題とされているが、その前に地震国としての対応（設置の際にどう考えていたのかが国とともに問題とされ、さらに検討の継続を要する項目である）、その後の施設事故等に対する対応、中越被害に基づく対応検討の結果の妥当性が問題とされなければならない。地震国であるために継続的な検討が必要な項目であり、長期評価も出されているので、その妥当性を前提として、東電が異なる意見であればその妥当性を判断すべきであるが、取り上げなかった理由は不十分といわざるを得ない（東電は福島県沿岸部で津波堆積物調査をしたのみ、土木学会に「長期評価」

の見解の取扱いの検討を委託していたことは自らに都合の良い結論を求めようとしたと思われる)。

そもそも東海第二原発では長期評価に基づき津波対策を実施していた。「盛り土」と「建屋の防水対策」という複合的な対策を進めた。(17)

結論として、地震災害に予見可能性がある、中越地震後検討すべきであった、長期評価に基づき対策する必要があった（東海第二原発は対策していた)、そもそも地震国であり、極めて大きな地震も想定内である（自己批判文書の存在)、防潮堤と水密化のどちらの結果回避義務も果たされていない、どちらか果たされていれば被害が軽減されたかもしれない、どちらかの義務違反で被害範囲が異なるのであれば、その旨東電側で主張すべき（結果回避義務の立証責任は転換されている)。

いずれにしても実質的に責任を負担するわけではないので（全責任が認められるのであるが)、何についての義務違反が誰にあったのかは明確にされなければならない。

４．国賠責任（仙台高判令和２年９月30日）

公務員の不法行為について国家が賠償する。原発事例においては規制権限（経済産業大臣）を行使しなかった公務員の不法行為が問題となる。経済産業大臣が規制権限を行使すべきであったのに行使しなかった、原子炉の安全性を損なうおそれがある場合に，防護措置，基礎地盤の改良その他の適切な措置を講ずべきであった、そしてこの点について長期評価に基づき予見可能性、結果回避可能性があり、義務違反があるとされる。しかし、前提として従来、保安院の適切な指導がなかったことも問題とされなければならず、保安院の具体的な活動を問題とすべきである。(18)

原子力損害賠償法の責任集中規定から国の責任が免除されるという主張があるが、憲法17条の問題があるとされる。いずれにしても電力会社とは異なる行為規範の下での責任であるので、責任集中規定の適用はないと考えられる。

(1) 規制権限

規制権限の不行使という不作為が国賠法上違法であるというためには，当該公務員が規制権限を有し，規制権限の行使によって受ける国民の利益が国賠法上法的に保護されるべき利益であることに加えて，同権限の不行使によって損害を受けたと主張する国民との関係において，当該公務員が規制権限を行使すべき義務が認められ，この作為義務に違反することが必要である。そして，規制権限行使の要件が法定され，同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，同要件を満たす場合に作為義務が認められることになるのに対し，規制権限行使の要件は定められているものの，権限を行使するか否かについて裁量が認められている場合や，規制権限行使の要件が具体的に定められていない場合には，①規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質，②被害の重大性及び切迫性，③結果発生の予見可能性，④

結果回避可能性，⑤現実に実施された措置の合理性，⑥規制権限行使以外の手段による結果回避困難性（被害者による被害回避可能性），⑦規制権限行使における専門性，裁量性などの諸事情を総合的に検討して，具体的な事情の下において，そ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，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ものと解するのが相当である。

(2) 技術基準適合命令の裁量判断

電気事業法40条は，経済産業大臣は，事業用電気工作物が「技術基準に適合していないと認めるとき」に技術基準適合命令を行うことができると定め，省令62号４条１項は，平成14年当時においては「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（中略）津波（中略）により損傷を受けるおそれがある場合は，防護施設の設置，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，平成18年当時においては「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（(中略) 津波 (中略)）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、経済産業大臣に専門技術的裁量を認めたものと解される。「したがって，経済産業大臣に専門技術的裁量が認められることを前提として，その規制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かについて判断すべきである。」原子炉の技術基準適合性について「自然災害による原子力災害発生の予見可能性は，原子力工学はもとより，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た将来の予測に係る総合的判断が必要とされるものであるという性質上，具体的審査基準の合理性とその当てはめの合理性によって判断されるものであるから，裁判所が判断代置審査をすることは許されないのであって，いわゆる伊方原発訴訟に係る最高裁平成４年10月29日第一小法廷判決・民集46巻７号1174頁が示した判断過程審査方式（設置許可の段階の安全審査においては，当該原子炉の基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とし，それ以外の当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は後続の設計及び工事方法の認可（炉規法27条）等の段階で規制の対象とする）が本件でも妥当し，①判断基準に合理性が認められない場合，又は②判断基準への適合性の判断過程に看過し難い過誤，欠落がある場合に限り，違法と判断されるべきである（２段階審査による判断過程審査）」と主張するが、「現実に設置され稼働している原子炉に係る技術基準適合性が問われているものである上，本件で判断の対象となるのは省令62号４条１項の『想定される津波によって原子炉施設の安全性を損なうおそれがない』といえるか否かという点に絞られ，具体的な判断対象も，実際上は『長期評価』の見解が示した津波地震の想定に信頼性（規制権限の行使を義務付ける程度の客

観的かつ合理的根拠）が認められるか否かという点などであると考えられるから，『原子力工学はもとより，多方面にわたる知見に基づいた総合的判断』が求められるものとはいえない。」また、経済産業大臣は設置許可した原子炉の基本設計上の問題についても技術基準適合命令を発することができる（その後の状況変化、知見の進歩・発展等により不相当な状態となることはあり、電気事業法39条１項の規定からは技術基準適合命令は詳細設計に限定されない）。

(3) 予見可能性

経済産業大臣の規制権限行使（結果回避義務）のための予見可能性は東電の結果回避義務の前提としての予見可能性と同様としている（O.P.＋10ｍを超える津波の到来）。

「長期評価」の見解は，国自らが地震に関する調査等のために設置し多数の専門学者が参加した機関である地震本部が公表したものとして，個々の学者や民間団体の一見解とはその意義において格段に異なる重要な見解であり，相当程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であったことは動かし難く，少なくとも，これを防災対策の策定において考慮に値しないなどということは到底できない。

現実に運用されている原発の安全性に関する規制権限について、設置判断に対する基準がそのまま当てはまるわけではない。設置判断で地震についてどのように判断されたのかですべてが決まるわけではない。地震国である我が国に設置するための検討は常に必要であり、その前に生じた中越地震の際の柏崎刈羽原発事故により、特に検討の必要性が生じたのであり、直前に出された長期評価も検討しなければならず、それらの検討について、東京電力で述べたことがそのまま当てはまると考えられる。

すなわち、積極的に地震に対する検討をなし、報告すべきであり、特に中越地震の際には検討結果の報告すべきであり、さらに長期報告についてもすべきである。

(4) 結果回避可能性（ここでも立証責任が転換される）

「結果回避可能性は，本件における経済産業大臣の規制権限不行使の違法性を検討する際の考慮要素となると解されるが，それとともに，国賠法上の責任を認めるためには，規制権限を行使すれば現実に生じた損害の発生を防止することができたかどうかという，作為と結果回避との間の因果関係の要件でも必要であると解されるところ，本件では，本件事故により実際に発生した本件津波は『長期評価』の見解から予見可能であった想定津波より巨大なものであったから，予見可能な結果に係る回避行為を尽くしても実際の結果発生が不可避であったのではないかという形で，結果回避可能性の有無が争点となっている。」

「仮に本件において，『長期評価』の見解等に照らし，福島第一原発において省令62号４条１項の技術基準に適合しない点が認められるとして，経済産業大臣から技術基準適合命令が発せられ，東電が上記見解を基に安全裕度を踏まえて本件試算津波か

ら一定の幅を持った範囲の津波を想定して防潮堤を築く結果回避措置を採ったとすれば，それにもかかわらず本件事故という結果の回避が不可能であったことについての的確な主張立証はない。」「結果回避手段として防潮堤の設置を選択したとしても本件事故までにその完成が間に合わなかったから結果発生を避けることができなかったということについては，的確な主張・立証がされていない。」重要機器室及びタービン建屋等の水密化では本件事故という結果発生を避けることができなかったことについて的確な主張・立証がされていない（東海第二原発や敦賀原子力発電所等の他の原子力発電所においては本件事故前に建屋の水密化工事が行われ，平成22年８月の福島地点津波対策ワーキングにおいても，防波堤のかさ上げ等と共に（海水ポンプの）電動機の水密化が提案され，こうした対策工事を組み合わせて対処するのがよいのではないかとの議論がされていた)。平成18年９月には，耐震設計審査指針が全面改訂されて既存の原子炉施設に対する耐震バックチェックが始まり，改訂された審査指針には，「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があると想定することが適切な津波によっても，施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」が加えられて，この津波安全性評価も耐震バックチェックの対象とされるに至ったことなども指摘できる。

(5) 総合判断

全ての事情を総合考慮すると，本件における経済産業大臣による技術基準適合命令に係る規制権限の不行使は，経済産業大臣に専門技術的裁量が認められることを考慮しても，遅くとも平成18年末までには，許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くに至ったものと認めることが相当である。

また、原子炉施設に求められる安全性は相対的安全性であり、重大な原子炉事故が発生する危険性の程度が，「科学技術の利用により得られる利益の大きさとの対比において，社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる」程度を超えていたのではないかが問題の核心であり，「本件当時において上記危険性の程度が『社会通念上容認できる水準』を超えていたかどうかを判断するに当たっては，結果の重大性に影響された先入観をもって過去を振り返ることはもとより慎むべきであるが，他方において，結果の発生を防止し得なかった関係者が，自己の不作為を無意識的にでも正当化するために当時の認識を潤色して記憶を喚起するおそれもあるのであるから，関係者の回顧的供述ではなく当時客観的に実際に存した事実関係や言動等が重視されるべきであって，以上の当裁判所の検討は，かかる観点を踏まえて進めてきた上で」，たとえ今後30年に（特定海域として）６％程度の確率でMt 8.2前後の地震が起きる可能性にすぎないとしても，そのような地震が引き起こし得る本件事故のような極めて甚大で取り返しのつかない重大な原子炉事故が発生する危険性の程度は，「科学技術の利用により得られる利益の大きさとの対比において，社会通念上容認できる水準

であると一般に考えられる」程度を超えていたと判断したものである。

長期評価の信頼性については東電の箇所でも見たように、東電は対応必要な見解と考えており、保安院の担当官についても，仮に「長期評価」の見解が正しいとすれば重大な原子炉事故が発生する危険性があるとしても，同見解は客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見ではないから，現時点においては何ら対策を講じなくてよいなどという説明が社会通念上容認されるとは，およそ考えていなかった。福島第一原発について「長期評価」の見解による想定津波の試算が行われれば，喫緊の対策措置を講じなければならなくなる可能性を認識しながら，そうなった場合の影響（主として東電の経済的負担）の大きさを恐れる余り，そのような試算自体を避けようとし，あるいはそのような試算結果が公になることを避けようとしていたものと認めざるを得ないというべきである。

「長期評価」の見解が公表された平成14年に，国が「『様々な分野の専門家から成る審議会等』による検証を行っていないことはもとより，そのような検証を行う必要があるかどうかを検討したことすらなかったに等しいといわざるを得ないのであって，これを当時においてそのような『検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠』がないと判断したかのようにいうことは，現に何も行っていなかったことを後付けで合理化しようとする主張であるとの批判を免れ難い」。

(6) 原発事例にみる東電と国の関係と過失理論

東電と国の責任関係について、一次的かつ最終的な責任を負うのは福島第一原発の設置・運営に当たっていた東電であり，国の規制権限不行使の責任は二次的かつ補完的なものにとどまるから，国の損害賠償責任は東電の損害賠償責任よりも限定された範囲にとどまると主張するが、そのことは東電と国の間における内部的な責任負担割合を決める事情としては考慮されるとしても，被害者に対する損害賠償責任を限定する法律上の根拠に直ちになるわけではない。むしろ，原子力発電所の設置・運営は，原子力の利用の一環として国家のエネルギー政策に深く関わる問題であり，国がその推進政策を採用し，原子力発電所に高い安全性を求めることを明示しつつ，自らの責任において，東電に福島第一原発の設置を許可し，その後も許可を維持してきたものであった。このような原子力発電所に特有の事情を含む本件に現れた諸事情を総合考慮するならば，本件事故によって損害を被った者との対外的な関係において，国の立場が二次的・補完的であることを根拠として，その責任の範囲を発生した損害の一部のみに限定することは，相当でない（不真正連帯債務）と判示する。

東電に予見可能性、結果回避可能性があり、義務違反があり、国にも同様に予見可能性、結果回避可能性があり、規制権限不行使の義務違反があると考えられる。

国の規制権限は電気事業法に基づく技術基準適合命令であり、長期評価に基づき予見可能性があり、それに基づく結果回避措置命令の不作為であり、軽減措置の事故ま

での準備が可能であったとも考えられるが、立証責任を転換し、結果回避措置についてできないことの立証がないとする。

長期評価に基づく予見可能性、結果回避可能性から規制権限を行使しなかった経済産業大臣に過失が認められたのであるが、長期評価の信頼性から国の責任を否定する高裁判決もある。

過失については長期評価の信頼性を問題としているが、度重なる事故、不正行為に対して場当たり的な対応で改善が見られないことに対して、実質的には何もしなかったと同視されうるのであり、通産省管轄化となって以降、形式的な審査になったのではないかと疑われる状況であり、規制権限を行使しなかったことについて落ち度がないとは言えないと思われる。原発事故被害の重大性から電力会社の問題と同様に、事故の際の検討、中越地震の際の検討を通して、保安院の活動自体に問題があると考えられる。すなわち、度重なる事故などにもかかわらず、改善のなされないチェックシステムを改革しなかったことが問題である。そのために個々の責任を明確にする必要があり、株主代表訴訟、刑事訴訟が期待されるのである（民事責任についても共同不法行為責任を追及すべきであり、また、国賠においても公務員個人責任を問題にすべきである）。

５．株主代表訴訟

安全対策をとらなかった東電取締役の行為は、会社法330条、民法644条の善管注意義務及び会社法355条の忠実義務に違反する行為であり、取締役は東電に対し、同法423条１項により少なくとも５兆5045億円の会社の損害試算額について損害賠償責任を連帯して負う義務があるといして株主代表訴訟が提起される。株主代表訴訟で責任が問えるならば709条責任が認められることが前提となる（無過失の原賠責任に対して株主代表訴訟は問えるのかも議論される―原賠法規定は役員責任を認めないが）。

取締役が負う善管注意義務について「東電株主代表訴訟 http://tepcodaihyososho.blog.fc2.com/blog-date-201203-4.html」を引用する。

「原発における炉心損傷等の重大事故の発生を予防するための安全対策について、原発を運営する会社の取締役が負っている善管注意義務は、通常の企業の経営者に要求される善管注意義務よりも遙かに重いものといえます。」

「東電取締役は、地震大国である日本において、原発を設置・推進する判断をしておきながら、地震から生じうる災害について何らの有効な対策を講じておらず、その任務懈怠により大きな損害を生じさせました。従って当然ながら、これを賠償すべき責任を負うものと考えます。」「同時に取締役は、地震に伴い発生した津波に対する適切な対策措置を、長期間にわたって怠ってきたことを看過しました。そのことがなければ、本件過酷事故は発生しなかったでしょう。」「取締役は、2002年ころから、東電

が行った試算や各種機関からの報告等があったにも関わらず、地震が発生した際に設計上の想定を超え、敷地を遡上し得る大津波への適切な対策措置を講じることを怠りました。これは会社に対する取締役の善管注意義務に違反しております。」

東電は長期評価に基づき、「2008年４月から５月ころ、明治三陸地震（1896年発生）並みのM8.3の地震が福島県沖で起きると想定し、福島第一及び第二原発に襲来する津波の高さを15.7メートルと試算しました。また、延宝房総沖地震（1677年発生）が福島県沖で起きた場合の津波の高さも同様に試算し、その結果、襲来する津波の遡上高が福島第一原発の南側の１号機から４号機で13.6メートルにまで及ぶものとの試算をしました」（マイアミ報告書に基づき0.1%以下の確率で）。貞観地震規模のM8.4の地震が発生したことを想定した津波の試算を行い、「福島第一原発の取水口付近で波高8.7メートルから9.2メートルの津波が襲来するとの試算をし」た（貞観地震に関する各種の調査報告が出ており、政府の審議会においても直接の指摘を受けていた）。

「2006年９月に原子力安全委員会は、『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』を改定しました。『残余のリスク』に適切な考慮を払い、基本設計のみならず、それ以降の段階も含めて、この残余のリスクの存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力を払うべき義務を課」す。

「新耐震指針が地震随伴事象である津波の影響を考慮すべき事項として指摘したことを受け、原子力安全基盤機構は2007年度から、福島第一原発のような沸騰水型や、加圧水型といった原発のタイプごとに、機器が津波を受けるケースなどを想定した解析を始めていました。そして2008年８月の報告書『地震に係る確率論的安全評価手法の改良』の中で、津波の影響で、冷却水用の海水ポンプが損傷した場合、最終的な熱の逃がし場を確保する海水冷却系が機能喪失し、炉心損傷に至る可能性があることを指摘していました。原発が津波の影響により内部電源を失い、さらに外部電源も遮断し、非常用ディーゼル発電機が機能喪失した場合には、全交流電源喪失が発生し、炉心損傷に至ることも指摘しておりました。」

「東電の試算及び各種機関からの研究報告から、取締役は福島第一原発には、地震により設計基準を超え、施設を遡上する高さの津波が襲来する可能性があり、かつ、そのような津波が生じた場合には、極めて高い確率で炉心損傷に至る可能性を十分認識できました。それにもかかわらず、取締役が海水ポンプや非常用ディーゼル電源等の重要設備について、水密性の補強工事を実施し、浸水を防げる場所に移設し、または分散配置してリスクを軽減する適切な対策措置を怠ったことは、原発施設における炉心損傷事故の発生を阻止すべき取締役としての善管注意義務に違反しています。」

さらに取締役は、以下の善管注意義務違反をしている。「1. 水素再結合器の設置、建屋の強化など水素爆発事故に対する対策措置を怠っていたこと。2. 全交流電源喪失の事態に備えて、電源車等の代替交流電源確保のための措置を怠っていたこと。3. シ

ビアアクシデントに備えて適切なマニュアルを作成し、それに基づく訓練を行うことを怠っていたこと。4. 格納容器からのベント管に放射性物質を捕捉するフィルターを設置することを怠っていたこと等の善管注意義務違反があります。また、本年３月11日以降の事故進行過程において、5. 原子炉への海水注入を遅らせメルトダウンを招いたこと。6. 事故収束作業中に一旦、撤退を決定するなど作業に停滞を招いたこと。7. ベントを不当に遅らせたこと等の数多くの善管注意義務違反があります。加えて、8. 汚染水の排水方法が杜撰であったこと。9. 原子炉のベントを実施するにあたり、大量の放射性物質が環境中に流出することは明らかであったにもかかわらず、その想定放出量や拡散地域について、周辺住民に適切な警告をすることを怠ったこと。10. 作業員の活動環境の整備が疎かであったことなど、まだ多数の問題が指摘されております。」

６．刑事責任－東京地判令和元年９月19日（判時2431・32号にまとまった文献がある）(19)

44名の死亡，13名の傷害について、役員 Y_3（平成22年６月代表取締役副社長，原子力・立地本部本部長），Y_2（平成17年６月原子力・立地本部本部長、平成19年６月代表取締役副社長），Y_1（平成20年６月代表取締役会長）の過失致死傷罪が問われる。刑事責任について問題となるのは、だれが主体であるのかである。ここで、運転停止措置が問題となっているが、運転を停止させるための手続きは膨大であると考えられ、現場判断ではできないと考えられ、現場で停止しなかった人の犯罪を認めることができない。権限を持つ人が犯罪者であるが、多くの資料に基づく判断でなければならず、ここでも責任を問うことが困難である。外部の監督者（保安院）が強く意見を言うべきであったかもしれないが、外部監督者の犯罪ということも困難である。このように刑事責任について責任者の問題が集約されうる（責任者を明確にしなければならない）。長期評価への対応の問題、その後の隠ぺいの問題等が刑事裁判で明らかにされたとされる。(20)

事故後の収束作業中の放射性廃棄物を含む汚染水の海洋排出について、人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律３条の過失犯に当たるとする告発もあるが、ここでは取り上げない。公務員の刑事責任も問われていない。

(1) 不起訴処分に対する検察審査会の起訴相当議決書

「最初の起訴相当議決では、Ｙらの注意義務に関して、伊方原発訴訟の最高裁判決が、原発の安全審査について『災害が万が一にも起こらないようにするため』に行われるものとしていることを引きつつ、『根拠のある予測結果に対しては常に謙虚に対応すべきであるし、想定外の事態も起こり得ることを前提とした対策を検討しておくべき』とする。そのうえで、予見可能性に関し、『そもそも地震や津波という自然現象について、具体的に、いつ、どこで発生するかまでを予見することは不可能である。

原子力発電所を扱う事業者として、安全性確保のための対策をとることが必要である津波として認識することが可能であったといえれば、津波襲来に関する具体的な予見が可能であったというべき』というのである」。「２度目の起訴相当議決では、注意義務に関して、最初の起訴相当議決同様に伊方原発訴訟の最高裁判決を引くとともに、2006年の原子力安全委員会の新指針が原発の設計について『極めてまれではあるが発生する可能性のあると想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと』と明記したことにも触れ、原発の設計においては『当初の想定を大きく上回る災害が発生する可能性があることまで考えて、『万が一にも』、『まれではあるが』津波、災害が発生する場合までを考慮して、備えておかなければならない』ことが、『原子力発電に関わる責任ある地位にある者にとっては、重大な責務』である。そうした地位にある者においては、『重大事故を発生させる可能性のある津波が『万が一』にも、『まれではあるが』発生する場合があるということまで考慮して、備えておかなければならない高度な注意義務を負っていたというべき』」とされる。(21)

(2) 東京地判令和元年９月19日判例時報2431・2432合併号５頁要旨

本件の主たる争点は，Ｙらにおいて，本件発電所に一定以上の高さの津波が襲来することについての予見可能性があったと認められるか否かであり，その前提として，どのような津波を予見すべきであったのか，そして，津波が襲来する可能性について，どの程度の信頼性，具体性のある根拠を伴っていれば予見可能性を肯認してよいのかという点に争いがある。

予見可能性について、「業務上過失致死傷罪が成立するためには，行為者の立場に相当する一般人を行為当時の状況に置いたときに，行為者の認識した事情を前提に，人の死傷の結果及びその結果に至る因果の経過の基本的部分について予見可能性があったと認められることが必要である」。10m盤を超える津波が襲来することの予見可能性があれば，人の死傷を生じさせ得るという因果の流れの基本的部分についても十分に予見可能であったということができる（本件発電所においては，本件地震発生直後に１号機から３号機までの原子炉が緊急停止して原子炉を「止める機能」は働いたものの，地震の震動により本件発電所の外部からの電力の供給を受けられなくなった後，「10m盤を超える津波が襲来して10m盤に配置されたタービン建屋，コントロール建屋，運用補助共用施設等の主要建屋へ浸入し，建屋内部に設置された非常用の電源設備等の多くが被水したことにより，電源が失われて炉心を『冷やす機能』を喪失し，炉心が溶融し，水素ガス爆発等が惹起されて人の死傷の結果が生じるに至った」）。(22)

結果を回避するために必要な措置について，①津波が敷地に遡上するのを未然に防止する対策，②津波の遡上があったとしても，建屋内への浸水を防止する対策，③建屋内に津波が浸入しても，重要機器が設置されている部屋への浸入を防ぐ対策，④原

子炉への注水や冷却のための代替機器を津波による浸水のおそれがない高台に準備する対策，以上全ての措置を予め講じておくことであり，⑤これら全ての措置を講じるまでは運転停止措置を講じることであるとした上で，①から④までの全ての措置を予め講じておけば，本件事故を回避することができたと主張されるが，本件事故前までにこれら全ての措置を完了することができたのか，判然とせず，10m盤を超える津波襲来の予見可能性が必要であったと考えた場合，そのような津波襲来の可能性に関する情報に接するのは，Y_3が早くて平成20年６月10日，Y_2が早くてY_3から報告を受けた同年８月上旬，Y_1が早くて平成21年２月11日と認められるところ，仮にこれらの時期から本件発電所において前記①から④までの全ての措置を講じることに着手していたとしても，本件事故発生前までにこれら全ての措置を完了することができたのか，証拠上も明らかではない。(23)

そうすると，本件事故を回避するためには，本件発電所の運転停止措置を講じるほかなかった。運転停止措置を講じるべきであった時点について，原子炉停止後の燃料の崩壊熱の発生量等を踏まえ，遅くとも平成23年３月初旬（より具体的には３月６日）までに運転停止措置を講じていれば，本件事故を回避することができたと主張されている。したがって，本件において問題となっている結果回避義務は，平成23年３月初旬までに運転停止措置を講じることに尽きる。

平成23年３月初旬の時点において，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ず（23条），同大臣は，原子力安全委員会の意見を聴いて，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等の基準に適合していると認めるときでなければ，その許可をしてはならない（24条）と定めていた」。原子力施設の安全性に関する審査は，原子力工学を始めとする多方面にわたる高度な最新の科学的，専門的知見に基づく総合的な判断が必要とされるものであるが，自然現象を原因とする原子力災害については，その原因となる自然現象の発生メカニズムの全容解明が今なお困難で，正確に予知，予測することもまた困難である。そして，原子力安全委員会が平成18年９月に策定した発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（新指針）は，耐震設計上重要な施設の設計について，「地震学及び地震工学的見地から施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり，施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して，その安全機能が損なわれることがないように設計」されることを求め，また，地震随伴事象に対する考慮としても，「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があると想定することが適切な津波によっても，施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがない」ことを求めており，「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり，施設に大きな影響を与えるおそれがある」全ての地震動による地震力，あるいは，「施

設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」全ての津波についてではなく，いずれも，そのように「想定することが適切な」地震動による地震力又は津波に対して，施設の安全機能が損なわれることのないことを求めている。また，地震動については，施設の設計に当たり，「残余のリスク」の存在を十分認識しつつ，それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われることを求めているのであって，必ずしも地震動や津波によって施設の安全機能が損なわれる可能性が皆無もしくは皆無に限りなく近いことまでを要求しているわけではなかった。また，保安院は，前記のとおり，平成21年５月に新知見ルールを定め，報告を受けた科学的，技術的知見については，これを耐震安全性評価及び耐震裕度への反映が必要な「新知見情報」，耐震安全性の再評価や耐震裕度の評価変更につながる可能性のある「新知見関連情報」，耐震安全性評価に関連する「参考情報」に整理・分類することとしており，社会に存在する科学的知見又は技術的知見の全てを施設の安全性確保に反映させることまでを想定しているわけではなかった。したがって、平成23年３月初旬，同法の定める原子力施設の自然災害に対する安全性は，どのようなことがあっても原子炉内の放射性物質が外部の環境に放出されることは絶対にないといったレベル、極めて高度の安全性をいうものではなく，最新の科学的，専門的知見を踏まえて，合理的に予測される自然災害を想定した安全性が求められた。そして，このことは，保安院等が東京電力やその他の原子力事業者に対し，「長期評価」を取り入れた対策を直ちに取ることを積極的に求め，さらには対策が完了するまでは原子炉の運転の停止を求めることまではしなかったことなどからみても，実際上の運用としても同様であったと解される。以上に加えて，本件発電所の運転停止という結果回避措置それ自体に伴う手続的又は技術的な負担，困難性として先に指摘したところも併せ考えれば，本件発電所に10m盤を超える津波が襲来する可能性については，当時得られていた知見を踏まえて合理的に予測される程度に信頼性，具体性のある根拠を伴うものであることが必要であったと解するのが相当である。（「長期評価」の見解は，本件地震発生前の時点において，一般防災においては取り入れられず，原子力発電所の津波対策の場面においても，保安院は「参考情報」として扱い，これを積極的に取り入れるよう求めず，基盤機構もこれを取り入れるよう求めたことはなく，他の電力会社がこれをそのまま取り入れることもないなど，原子炉の安全対策を含む防災対策を考えるに当たり，取り入れるべき知見であるとの評価を一般に受けていたわけではなかったし、発電所の運転停止措置は，Ｙらの一存で容易に指示，実行できるようなものでは到底なく，東京電力の社内はもとより，社外の関係各機関に対して，本件発電所の原子炉を停止することの必要性，合理性について具体的な根拠を示して説明し，その理解，了承を得ることが必須であったものと認められ，そのような意味で，手続的に相当な負担を伴うものであった）。

Ｙら３名は，報告を受けた時期の先後や内容の濃淡に差があったにせよ，いずれも，本件発電所に10m盤を超える津波が襲来する可能性があり得る旨を示す情報についての報告は受け，そのような情報についての認識まではあったと認められるものの，平成23年３月初旬までの時点において，10m盤を超える津波が襲来する可能性について，信頼性，具体性のある根拠を伴っているという認識は有していなかった。

Y_3は，耐震バックチェックの審査に関与している専門家が「長期評価」の見解を耐震バックチェックに取り込むべきとの意見を述べていることなどから，土木グループとしても取り込まざるを得ないと考えている旨の報告を受け，そのことを認識していたが，その土木グループの担当者，土木グループの上位組織である対策センターのセンター長，その上位組織である原子力設備管理部の部長から，「長期評価」に信頼性はない旨の説明を受けていたこと，耐震バックチェックは，既存の原子力発電所の安全性が確保されていることを前提に，安全性の一層の向上を図るために行われるものであるから，「長期評価」の見解を直ちに耐震バックチェックには取り入れず，まずはその取扱いについての検討を土木学会に委託するというY_3自身の打ち出した方針が，東京電力社内での反対はもとより，他の原子力事業者，専門家，行政機関といった社外からの異論もないまま受け入れられていたことなどに照らせば，10m盤を超える津波襲来の可能性に関するY_3の認識に影響を与えるものとは認められない。

他の原子力事業者，原子力安全に関わる行政機関，防災対策に関わる行政機関や地方公共団体のいずれもが，「長期評価」を全面的に取り入れることのない状況において，「長期評価」の取扱いについて，貞観地震津波と併せて土木学会の審議に委ねるとした方針に対して，東京電力社内はもとより，他の原子力事業者，関連分野の専門家，さらには原子力安全に関わる行政機関から，「長期評価」の見解に基づいて直ちに安全対策工事に着手し，対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止すべきであるといった異論が述べられていると認識できず、数値解析結果が出たからといって，直ちにこれに対応した対策工事に着手し，対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止しなければ，本件発電所に10m盤を超える津波が襲来し，炉心損傷等の重大事故につながる危険性があるとの認識は持ち得なかった。そして，このことは，他の原子力事業者，行政機関，地方公共団体のいずれにおいても，「長期評価」を全面的に取り入れることがなく，東京電力社内，他の原子力事業者，専門家，行政機関のどこからも，対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止すべきである旨の指摘もなかったことに照らせば，これら関係者にとっても同様であったとみるべきであり，このような状況の下で，Ｙら３名に，10m盤を超える津波の襲来を予見して，対策工事が完了するまでは本件発電所の運転を停止すべき法律上の義務があったと認めるのは困難というべきである。

本件発電所に10m盤を超える津波が襲来する可能性について，Ｙら３名がそれぞれ

認識していた事情は，当時得られていた知見を踏まえ上記のような津波の襲来を合理的に予測させる程度に信頼性，具体性のある根拠を伴うものであったとは認められない。したがって，Ｙら３名において，本件発電所に10ｍ盤を超える津波が襲来することについて，本件発電所の運転停止措置を講じるべき結果回避義務を課すに相応しい予見可能性があったと認めることはできないといわなければならない。

(3) 検討

判決のいう平成23年３月初旬に運転停止措置をとる予見可能性がなかったということである（長期評価の信頼性が問題とされる)。そもそも全く事故が起きないようにすべき義務はなく（設置に関する審査もそうである)、長期評価も予見可能性をもたらすものではない。また運転停止措置は重大な影響を及ぼすものであるとする。これでは現状のチェックのない状態を追認するものでしかない。

これについては民事と国賠の過失と内容が異なる。長期評価の合理性判断も民事、国賠と異なる。民事においては長期評価に基づき一定程度、予見可能であり、結果回避可能であり、実施していないことについて組織としての過失を認めるのであるが、個人を前提とする刑事責任について、予見可能性を認めない（会社と個人の責任の相違も問題となる、監督責任も問題となる)。死傷結果回避のために事前の運転停止が必要とし、それは不可能である（予見可能性がない）として責任がないとする。民事では被害について予見可能性があり、結果回避可能性について東電に立証責任があるとしている（会社と個人の責任の相違も問題とされる)。

また、他の措置をとっていても被害が軽減されたのではないか（ある程度の防潮堤、ある程度の水密化）が問題とされる余地はないのか問題となる。被害者全員に対する犯罪でなくなる点で被害認定が困難となるが、軽減されるべき被害を阻止できなかった責任があるのは確かである。予見可能性があれば何らかの段階で防止措置を取らなければならないはずであり、何らかの措置がとれていれば結果の回避はできなくとも、軽減が図れたはずである。抽象的な人身傷害の結果について放射能事故のために当然に予見可能性があるはずである。確定被害を前提としているために、平成23年３月初旬に運転停止措置という厳しい認定となる。

結果回避措置（運転停止）について東電、JNES と通産省、保安院がどのような手続きであるのか、だれがイニシアティブを持つのかも問題とされなければならない。以前に事故・中越地震が起きており、それに対してどのような検討をしたのか、そもそも地震国であり、三陸沖も地震の多発地帯であり、どのような検討をしたのかが問題とされなければならず、これらの点について東電・国から説明されなければ何もしなかったということではないのか（立証責任の転換)、問題とされなければならない。原発事故の重大性から地震国が前提とすべきことがあり、他の原発での事故、中越地震の教訓等から、長期評価も真剣に検討しなければならず、そのために予見可能性が

認められ、何らかの対策をとるべきであった（保安院との関係も問題となる）。

現実に運用されている原発の安全性に関する規制権限について、設置判断に対する基準がそのまま当てはまるわけではない。設置判断で地震についてどのように判断されたのかですべてが決まるわけではない。地震国である我が国に設置するための検討は常に必要であり、その前に生じた中越地震の際の柏崎刈羽原発事故により、特に検討の必要性が生じたのであり、直前に出された長期評価に対しても検討しなければならず、それらの検討について、東京電力の民事責任で述べたことがそのまま当てはまると考えられるが、刑事責任についてこれの義務違反が責任に結びつくものかについての検討が必要となる。結果回避措置を刑罰をもって法的に義務付けるのに相応しい措置と考え、予見可能性として，どのようなものを必要と考えるべきかという観点から，判断するのが相当である（原発事故は当然人身被害を生じさせる）。

三　考察

仙台高裁判決において民事は会社としての予見可能性、結果回避可能性（過失）を認める。国賠は大臣の規制権限不作為についての予見可能性、結果回避可能性（過失）を認める（東京高裁の判断は分かれている）。東京地裁の刑事判決は代表者等の運転停止措置を取らなかったことについての予見可能性・結果回避可能性を認めない。過失概念の相違は長期評価の信頼性理解の相違に基づく、

過失の内容として、予見可能性、結果回避可能性が問題とされ、地震津波の予見可能性については長期評価の信頼性の問題とし、結果回避可能性については必要な作業とその被害前の実行可能性を判断しているのであるが、問題はそうではない。通産省管轄の保安院と電力会社の相互安全体制が機能していなかったということである。繰り返し生じた事故に対して効果的な検討・対応をしてこなかったということである。東電においては、他の原発の事故、中越地震対策についてどのような検討・対応をしてきたのか、必要な措置の実行権限を持つ者が誰であるのか、どのような手続きでそれを実施するのか、国においては他の原発の事故、中越地震対策についてどのような指導監督をしてきたのか、今まで適切に検討・対応していたのかという観点から長期評価に対して対応しなかったことが評価される。このために双方のチェック体制は機能しているのか問題とされなければならず、機能してこなかった理由が問題とされなければならない。東電は決められたことについて報告し、チェックを待って改善するのか、自ら改善事項を実施していくのか。国は決められた事項のチェックでよいのか、新たなチェック事項を指摘すべきか。現在設定されている制度が悪い場合には決められた項目だけを実施すれば東電と国の両者に責任がないことになり、原発問題の大きさから妥当ではない（制度創設者の責任とはなる―国の環境防災政策）。どちらもな

すべきことを怠ったのであるが、そのイニシアティブは東電か国か問題となる。東電が消極的であったのか、監督機関が消極的であったのか。電力事業は公的事業と考えられるのか、現実の実施責任者は誰であるのか。

「今回の事故は、直接的には地震・津波という自然現象に起因するものであるが、当委員会による調査・検証の結果、今回のような極めて深刻かつ大規模な事故となった背景には、事前の事故防止策・防災対策、事故発生後の発電所における現場対処、発電所外における被害拡大防止策について様々な問題点が複合的に存在したことが明らかになった。例えば、事前の事故防止策・防災対策においては、東京電力や原子力安全・保安院等の津波対策・シビアアクシデント対策が不十分であり、大規模な複合災害への備えにも不備があり、格納容器が破損して大量の放射性物質が発電所外に放出されることを想定した防災対策もとられていなかった。東京電力の事故発生後の発電所における現場対処にも不手際が認められ、政府や地方自治体の発電所外における被害拡大防止策にも、モニタリング、緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）の活用、住民に対する避難指示、被ばくへの対応、国内外への情報提供などの様々な場面において、被災者の立場に立った対応が十分なされないなどの問題点が認められた。加えて、政府の危機管理態勢の問題点も浮かび上がった」とされる。(24)

電力会社と国のどちらがイニシアティブを持つのかが問題である（形式的には電力会社であるが、実質的には国とも考えられる）。すなわち、電子力事業を積極的に実施しようとした国を事業者とみることができる（電力会社は委託された）。それとともに、当初から危険性が認められ、規制が実施されてきたのであるが、原子力規制については国が主導的であるのか、電力会社の自己規制が主なのかも問題となる。会社主導から国主導に移ったのか（国主導とは産業発展が全体の利益となるために、あるいは一般的な環境規制としてすべて国民負担にするということである）。公的性質を持つものであるが、産業発展目的の国家事業であるからといって、すべて国民負担とは言えない。結局は責任者が誰であるのかが明確にされなければならない。

１．経緯

電力は民間主導の９電力体制に始まる（それまでの努力がある）。ただし、原子力発電は国主導である。戦後、原子爆弾の被害国であった我が国は核の利用に対して批判的であったと考えられるが、米国の核の平和利用政策への転換（「国際協力の促進と原子力貿易の解禁、原子力開発利用の民間企業への門戸開放」、国際原子力機関IAEA 設置）とともに早くから政治家は平和利用を画策し（1954年原子力予算）、日米原子力協定が締結され（技術協力、濃縮ウラン貸与、使用済み核燃料のアメリカへの返還）、東海村に財団法人日本原子力研究所が設置される。予算措置後、直ちに懸

念を表明した日本学術会議は原子力三原則を定める（1.すべての事柄を公開で行うこと、2.日本の自主性を失わないようにすること、3.民主的に取り扱い、かつ民主的に運営すること）。1955年、原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法（原子力三法）が成立し（1956年には科学技術庁設置法、日本原子力研究所法、原子燃料公社法が定められる）、原子力委員会が発足する（国家行政組織法８条の審議機関－原子力開発利用長期計画が策定される）。産業界の原子力推進は加速する（財団法人日本原子力産業会議）。電力会社は当初消極的であったが、電源開発（通産省）の先行に競争していく。1957年、官民合同の原子力発電株式会社が設立され、東海発電所が建設される。その後、各電力会社が軽水炉を設置していく（原子力発電所としては日本原電所有のものと各電力会社所有のものがある）。1967年に原燃公社が廃止され、動力炉・核燃料開発事業団が設立され、新型転換炉、高速増殖炉が建設されていく。(25)

科技庁は炉規法に基づき原子炉の設置にかかる審査と許可を担い、原子力委員会は開発計画の策定、安全基準・指針作成を担い、電気事業法所管の通産省は設備の詳細設計の許可、定期検査を担当した（初期の原発開発はアメリカに依存し、安全審査が厳格に実施されたといい難い）。(26)

1961年にはすでに原子力損害賠償法が制定される。

原発は政策として重視されるとともに各会社の競争意識からどんどん進められるのであるが、民主的決定過程に問題があるとともに、情報も秘匿されがちであった（原子力潜水艦寄港、原発作業中の事故、むつ出港後の事故－原子力船について運輸省と科技庁の規制が入り組んでいた）。

科技庁によるむつの安全性審査の不備から、1978年、原子炉の安全確保のために責任を一元化するとして原子力基本法、原子力委員会設置法、原子炉等規制法が改正され、商業用原子炉の許認可権限を通産省が把握し、原子力安全委員会が設置された（主務官庁の安全審査のチェックのみ行う－開発推進と安全規制の分離は実現していない）。(27) 原子力委員会は平和利用の担保、原子力基本政策の策定、原子力安全委員会との相互的調整、その他原子力安全委員会所管以外の重要事項、原子力安全委員会は安全規制に関する政策、安全規制基準・ガイドライン等の策定、安全規制のダブルチェック、その他安全規制の重要事項を担う。(28)

通産省と電力会社の協調関係が成立し、「1970年代は年２基のペースで、1980年代から90年代半ばまでは、サイズが大型化し、年1.5基のペースで営業運転を開始し、日本の原発設備容量は直線的に成長する」（ほぼ国産化）が、1973年以降、故障等のために稼働率は下がる（改良標準化により80年代以降改善される）。(29)

通産省は、1960年代から総合エネルギー調査会の需給目標を策定し、電源開発基本計画、石油供給計画、原子力開発利用長期計画に反映され、1973年資源エネルギー庁を発足させ、石油危機に対応し、1980年石油代替エネルギー法が成立し、「1980年代

以降、石油火力発電のシェアを減らし、石炭、天然ガス、原子力のシェアを増やし、再生可能エネルギーを含む新エネルギーの開発導入を促進する『電源多様化政策』を推進する」（原発推進といわれる）。(30)

原発立地に対しては常に反対運動が生じ、1974年、発電用施設周辺地域整備法（交付金制度）、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法（電源三法）が成立する（電力会社から徴収した税を交付金等とし、官民一体となって原発を推進する）。(31)

1990年代以降、原発増設ペースが鈍化する（バブル崩壊による需要の停滞と電力自由化論）。(32)

1996年．通産省は原発運転期間を60年とする見解を示す（10年ごとの原子力安全・保安院の認可により）。再処理は問題となっていく。(33)

1991年２月、美浜発電所２号機蒸気発生器伝熱管損傷事象があり、「各電気事業者は、品質保証活動の強化、蒸気発生器伝熱管の健全性の向上、保守管理方法の改善といった自主保安活動の強化を図」り、通産省も、原因となった振れ止め金具の工事計画の審査及び検査対象への追加や、定期検査・安全評価の充実、品質保証活動に対する指導・監督の強化といった安全確保対策の一層の充実を図った。(34)

1995年の「もんじゅ」の事故では「閉鎖的に独善的に進められてきた『もんじゅ』の建設・安全チェック体制、ひいては日本のプルトニウム政策の致命的欠陥」と言われる。(35)

「1999年９月のJCOウラン加工施設における臨界事故への対応において、初動段階で事故の状況の迅速かつ正確な把握ができなかったこと等の問題が明らかになり」、「1999年12月に①迅速な初期動作の確保、②国と地方公共団体との有機的な連携の確保、③国の緊急時対応体制の強化、④原子力事業者の責務の明確化等を規定した『原子力災害対策特別措置法』が成立し、原子力防災対策の抜本的な強化を図ることと」なった。この「法は、災害対策基本法の特別法として、原子力災害予防に関する原子力事業者の義務、原子力災害対策本部の設置等について特別の措置を講ずることにより、原子力災害対策の強化を図り、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的と」し、それに基づき、「国は、地方公共団体及び事業者との連携を図りつつ、緊急時における防災拠点である『オフサイトセンター』を各原子力施設の所在地に合計22カ所整備し」、「防災訓練の実施、防災資機材の整備、避難体制の整備等、万が一の原子力災害に備えた対応機能の更なる強化を進め」た。(36)

2001年省庁再編の際の科技庁解体（もんじゅ事故、東海再処理工場事故、JCO臨界事故でも信頼を失う）前に、原子力安全委員会事務局が科技庁原子力安全局から分離し、総理府に移管し、増員した（省庁再編後、内閣府直属となる―法的権限は弱められたとされる）。文科省は研究開発段階の事業を引き継ぐ（核燃料サイクル開発機構、日本原子力研究所）。経産省は科技庁の原子力安全局を取り込む形で原子力安全・

保安院を設置する。「運転段階の施設をチェックする原子力保安検査官と防災対策を監督する原子力防災専門官」が原子力施設に常駐する。原子力安全・保安院には原子力発電技術機構、発電設備技術検査協会、原子力安全技術センターの業務を一元的に推進するために原子力安全基盤機構が設置された（経産省に権限が集中した）。(37)

「2001年１月６日の中央省庁再編成（省庁再編）に伴い、原子力安全規制行政は、通商産業省（現経済産業省）資源エネルギー庁が安全規制を担当していた実用発電用原子炉と科学技術庁（現文部科学省）が担当していた核燃料施設のうち製錬、加工、再処理、廃棄施設及び発電の用に供する原子炉であって研究開発段階にあるもの（研究開発段階発電用原子炉）については、経済産業省の外局として設置された原子力安全・保安院が担当することとなった」（内閣府に設置された原子力安全委員会により不断にチェックされる（ダブルチェック体制））。「また、試験研究炉、研究開発段階炉のうち発電の用に供するもの以外のもの、使用施設に係るものは文部科学省、実用舶用原子炉については国土交通省が担当することとなった。」「実用発電用原子炉（商業用の原子力発電所）の設置、運転・保守に当たっては、原子炉を設置する者の自主保安管理体制によって安全を確保することが前提であるが、公共の安全を確保するなどの観点から、経済産業大臣は原子炉等規制法に基づき原子炉の設置許可、設計及び工事の方法の認可、使用前検査、溶接の方法及び検査、保安規定の認可、施設定期検査、運転計画、保安規定の遵守状況の検査（保安検査）ならびに運転管理監督まで一貫した安全規制を実施している。」

また、電気事業用電気工作物に対して、電気事業法の規定に基づき、工事計画認可、使用前検査、溶接検査、保安規定の届出、定期検査等の安全規制を実施している。(38)

内閣府原子力委員会原子力安全委員会と経産省資源エネルギー庁原子力安全・保安院が電力会社を規制、原子力安全委員会と文科省が研究機関を規制していた。電力会社と経産省の癒着は指摘されている。(39)

原子力発電所の各設備について事業者が自主保安の一環として任意に実施していた自主点検を「定期事業者検査」として法令上義務付け、技術基準への適合性を確認し、その結果を記録し保存することも義務付けた。事業者に対して、定期事業者検査の実施体制（組織、検査の方法、工程管理等）について、独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）が行う審査（定期安全管理審査）を受けることを義務付け、保安院はその審査の結果に基づき総合的な評定をし、事業者に審査及び評定の結果を通知することとした。(40)

このように直前にも検査体制の充実が図られているが、電力会社との癒着がいわれる。

環境法が放射性物質を除外している問題が指摘されている。

環境基本法13条放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによる。水質

汚濁防止法23条この法律の規定は、放射性物質による水質の汚濁及びその防止については、適用しない。土壌汚染対策法２条この法律において「特定有害物質」とは、鉛、砒素、トリクロロエチレンその他の物質（放射性物質を除く。）であって、それが土壌に含まれることに起因して人の健康に係る被害を生ずるおそれがあるものとして政令で定めるものをいう。化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律２条この法律において「化学物質」とは、元素又は化合物に化学反応を起こさせることにより得られる化合物（放射性物質及び次に掲げる物を除く。）をいう。(41)

点検において不祥事がチェックできなかった。

この点について東京電力の一連の不正問題もある。(42) 原子力発電所は事故があってはならないものであるにもかかわらず、事故、不正、自然災害被害など多くの問題が今まで生じてきたにもかかわらず、今回も事故が生じたということが問題である。

一連の不祥事の経緯は以下である。

１．自主点検・補修作業に関わる不適切な取扱いについて公表。「米国General Electric社から指摘された東京電力原子力発電所の自主点検・補修作業に関わる不適切な取扱いについて、29の案件のうち、事実隠しや修理記録の修正など「不適切な点が認められたもの」が16件。（2002年８月29日：29件の案件について公表、９月17日：調査結果報告公表）」。「これを受けて、経済産業省原子力安全・保安院は、東京電力福島第一、第二原子力発電所および柏崎刈羽原子力発電所の３発電所において、1980年代後半から90年代にかけて実施された自主点検作業時に、点検結果や修理作業等に関して記録の不正記載等が行われた疑いがある事案が29件あり、これらについて調査を行っていることを、2002年８月29日に公表した」。

２．東京電力社員関与のもと、漏えい率を低下させる不正行為が行われていた案件について公表。「福島第一原子力発電所１号機の第15回（1991年）、16回（1992年）の原子炉格納容器漏えい率検査において、東京電力社員関与のもと、空気を注入することなどにより漏えい率を低下させる不正行為が行われていた案件について公表。（2002年10月25日：中間報告公表、12月11日：最終報告公表）2002年11月29日、経済産業大臣から同号機の１年間の運転停止処分を受ける」。(43)

実用発電用原子炉（原子力発電所）の設置、運転、廃止措置については、経済産業大臣が原子炉等規制法に基づき一貫して安全規制を行い、電気事業法に基づき、工事計画認可、使用前検査、燃料体検査、溶接検査、定期検査等の安全規制を行っていた（経産省が規制することが問題と言われていた）。(44)

検査制度は以下であった。(45)「a. 原子炉設置者は、原子炉施設の工事において、電気事業法の規定に基づき経済産業大臣が工事の工程毎に行う使用前検査を受け、合格しなければならない。b. 原子炉に装荷される燃料体は、電気事業法の規定に基づき経済産業大臣が行う燃料体検査を受け、合格しなければならない。c. 運転開始後、原

子炉設置者は、所定の安全上重要な構成部分について、経済産業大臣が行う定期検査を受けなければならない。d. 運転中の施設の保安に関し、原子炉設置者は、経済産業大臣の付託を受けて、原子力安全・保安院の原子力保安検査官が行う保安検査を受けなければならない。e. 核物質防護に関する検査として、原子炉等規制法の規定に基づき、核物質防護規定の遵守状況の検査が行われる。」

定期検査は、十三カ月に一度、安全・保安院の電気工作物検査官が、原発に出向き、原子炉本体など安全確保上重要な設備に関する約百五十項目（そのうち構造や強度にかかわる六十項目を、財団法人発電設備技術検査協会）が立ち会い検査を行い、国の検査官が記録を確認する（実際にはメーカーの予備検査・調整後、電力会社は検査の省力化を図っているとされる）。電力会社は定検実施時期に合わせ、定検対象外の設備を自主点検し、原子炉の運転に支障を及ぼす故障があったときに報告する。

保安検査は、四半期ごとに一回、三週間程度、原発施設近くに常駐する安全・保安院の保安検査官が、帳簿や書類を検査し、運転状況や従業員の保安規定の遵守状況を確認する。(46)

実用発電用原子炉及び核燃料施設のうち製錬、加工、再処理、廃棄施設ならびに研究開発段階炉のうち発電の用に供するものは、経済産業省の外局として設置された保安院が担当する。保安院は下記を実施していた。「a. 2000年７月以前は、国は、重要度の高い設備を定期的に検査＜設備の検査＞（保守管理業務、運転管理業務等は事業者が保安規定に基づき実施）、b. 2000年７月以降、JCO 事故をふまえ、事業者が保安規定に基づき行う運転管理業務等についても、その実施状況を国の検査により確認（保安検査の追加）、c. 2003年10月以降、東電問題を踏まえ、事業者による保安活動を品質保証の実施として位置づけ、国等の規制当局が保安検査、定期検査及び定期安全管理審査（新たに追加）により、その実施状況及び実施体制について検査。事業者が保安規定に基づき行う保守管理業務等についても、その実施状況を国の検査により確認 ＜設備と業務体制等の検査＞」。(47)

福島第一原発事故との関係は以下のように言われる。(48)

「原子力安全委員会1990年８月30日決定、2001年３月29日一部改訂の『発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針』では、『指針24. 残留熱を除去する系統』の第２項『残留熱を除去する系統は、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ように、多重性又は多様性及び独立性を適切に備え、かつ、試験可能性を備えた設計であること。』とあり、『指針25. 非常用炉心冷却系』の第２項『非常用炉心冷却系は、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ように、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であること。』とあり、『指針48. 電気系統』の第３項『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（以下略）』と定められており、用語定義で『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態において、共通要因又は従属要因によって、同時にその機能が阻害されないことをいう。』と定義している」。「しかし、福島第１原発のみならず被災原発全体で、『津波という共通要因』『その従属要因たる直流電源喪失（非常電池水没）』『その従属要因たる格納容器ベント困難』で複数の非常用所内電源系、残留熱除去系、緊急炉心冷却系が機能喪失に至った」。「また、『指針27. 電源喪失に対する設計上の考慮』で、長期間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。とあるが、送電線の復旧、非常用交流電源の復旧どころか、電源車による制御・動弁系の完全復旧さえも、非常炉心冷却系の停止前には実現できなかった」。「本件について、上記指針に基づく詳細な仕様を政令で定めるのは、原子力安全保安院と、文部科学省・原子力安全課の職掌であった、保安院は、原子力発電所設置許可申請審査も管掌していた。一方、安全委員会は、設置許可申請の安全審査の二次審査、規制調査を通じた規制官庁への監督を管掌していた」。

発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（1978年策定）2006年９月19日の改訂版には「この耐震指針改訂の際、原子力安全委員会から既設の原子力施設に関する耐震安全性の確認要請があったことを受け、原子力安全・保安院では、同年９月に各原子力事業者等に対し、改訂された耐震指針等に照らした耐震安全性評価を実施し、その結果を原子力安全・保安院に報告すること及びこれに先立ち実施計画書を提出することを求め」、「これに基づき、同年10月には、各原子力事業者等から実施計画書が提出され」、「この実施計画書に従い各事業者等において耐震安全性評価が実施され、2007年１月には、中部電力㈱から浜岡原子力発電所４号機の、また同年２月には、同じく中部電力㈱から浜岡原子力発電所３号機の耐震安全性評価結果が原子力安全・保安院に報告され」た。「また、2007年７月に発生した新潟県中越沖地震を踏まえて、原子力安全・保安院は、電力事業者等に対して耐震安全性再評価の実施計画の見直しを指示し、同年11月には、日本原燃㈱から再処理施設及び特定廃棄物管理施設の、2008年３月には、(独)日本原子力研究開発機構から高速増殖原型炉『もんじゅ』の耐震安全性評価結果が、原子力安全・保安院にそれぞれ報告され」、「さらに、既に耐震安全性評価結果が提出されているものを除いた電力会社から、2008年３月末に耐震安全性評価結果に係る中間報告書が提出された」。「原子力安全・保安院では、これらの耐震安全性評価が報告されたものから順次その内容の妥当性について厳格に確認していくこととしており、その結果を原子力安全委員会へ報告することとして」いた。(49)

発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針によると「地震学的見地からは、上記(1)のように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない。このことは、耐震設計用の地震動の策定において、『残余のリスク』（策定された地震

動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が放散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすことのリスク）が存在することを意味する。したがって、施設の設計に当たっては、策定された地震動を上回る地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、基本設計の段階のみならず、それ以降の段階も含めて、この『残余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである」とされる。保安院は事業者に耐震バックチェックを支持するが、報告が完了していない段階であった。(50)

多くの事故は生じていた。(51)

2004年８月９日美浜発電所３号機二次系配管破損事故において、「原子力安全・保安部会原子炉安全小委員会に設置された事故調査委員会による報告では、事故の直接的原因は、関西電力と三菱重工業が事故のあった配管を点検リストから漏らしていたため、当該配管が浸食・腐食で減肉していた事実を長年見落としてきたことであり、その根本原因は、これら事業者の不十分な保守管理・品質保証体制にあるとされ」た。

2005年８月16日女川原子力発電所の宮城県沖地震での自動停止について、「観測された地震動に基づく応答スペクトルが設計時の想定を一部上回っていたことが判明し」、原子力安全・保安院は、東北電力に対して、「今回の地震による女川原子力発電所各号機の安全上重要な設備の詳細な評価」、「今回の地震で観測された観測波の岩盤表面の応答スペクトルが周期によっては基準地震動の応答スペクトルを超えることになった要因の分析・評価を指示し」、要因は地震の地域的な特性によるものとの分析結果の報告、１・２・３号機の耐震安全性の評価報告を受けて、耐震・構造設計小委員会を開催し、それらの耐震安全性は確保される旨の報告書をとりまとめた。

「2007年７月16日10時13分頃新潟県上中越沖を震源地とするマグニチュード6.8の地震が発生し、柏崎刈羽原子力発電所の２号機、３号機、４号機、７号機は設計通り安全に自動停止（１号機、５号機、６号機は定期検査のため停止していた）し、原子炉を「止める」「冷やす」放射性物質を「閉じこめる」という基本的な安全機能は確保されたものの、自衛消防体制や、情報連絡体制の不備、地震が設計時の揺れを大きく上回る等の課題が明らかに」なった。

チェルノブイリ事故では事業者にPSA実施とAM整備が要請されていた。溢水（SBO）対応について、JNESと保安院の意思疎通の問題が指摘されている。(52)

今回の事故の責任問題において、文科省推本の長期評価が問題となっている（地震調査研究推進本部の意見はなぜ取り上げられなかったのか―積極的に新しいことをしないシステムであったのか、その責任は誰にあるのか）。

推本は阪神淡路大震災を契機として1995年７月に地震防災対策特別措置法に基づき

設置され、主要活断層帯で発生する地震や海溝型地震の長期的な発生可能性（場所、規模、発生確率等）の評価や強震動予測（特定の地震が起きたときの揺れの強さの予測）、それらを統合した全国地震動予測地図の作成等を実施する。(53)

2001年９月に南海トラフの地震の発生確率を初めて発表、2002年には主要15活断層（確率を算出できたのは12断層）と２地域の海溝型地震の発生確率を発表。海域に発生するプレート間大地震（海溝型地震）として、宮城県沖地震及び南海トラフの地震についても長期評価を行い、公表した。(54)

2002年７月の長期評価の取りまとめに当たり、内閣府防災担当部局の要請により、その前文に「なお、今回の評価は、現在までに得られている最新の知見を用いて最善と思われる手法により行ったものではあるが、データとして用いる過去地震に関する資料が十分にないこと等による限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、防災対策の検討など評価結果の利用にあたってはこの点に十分留意する必要がある。」という一文が加えられたが、内閣府が文章追加を要請した理由は、全国の様々な場所での地震の長期評価結果について、それまで評価の根拠となるデータの質・量によらず同様の書き方がなされていたところ、地震発生確率等の数字には確度の高いものとそうでないものがあるということを区別すべきではないかという一般論的な問題意識によるものであった。なお、当該前文は、特に三陸沖北部から房総沖の海溝寄り領域における津波地震の発生可能性等の確度について言及したものではない。(55)

長期評価について、保安院は東電に検討要請したが、東電の反発に強い立場をとれなかったのも通産省管理の影響と考えられる。東電の主張としては、長期予測の根拠がない、土木学会への検討依頼と検討の先送りとしているが、地震の前例があり、地震国である状況から検討しないことはいずれにしても過失ととらえられうる。現に対応例がある（東海第二原発）。

ただし、問題は推本の長期評価を取り上げるかどうかではないのである。過去の事故対応にもかかわらず、事故、不祥事が継続して生じていたことである。

このような経緯の中で電力会社が防潮堤、水密化工事を実施しなかったこと（民事）、運転停止しなかったこと（刑事）が問題とされ、国が電気事業法の規制権限を行使しなかったことが問題とされたのであるが、規制が不十分であること、事故対応が不十分であること、調査研究が不十分であることが指摘され、多くの組織が関与するもののそれぞれが決められたことをすればよいだけで、責任感を持って業務実施しなかったことが問題である。『福島原発事故調査委員会調査・検証報告書』288頁以下は、1.リスク認識の甘さ、2.官僚機構・前例踏襲等不完全な行政機構、3.原子力安全委員会・保安院・JNESの関係不全のために重要性にふさわしい安全性のためのチェックシステムが機能しないとする。この組織の在り方が問題である。このことか

ら加害当事者にはいずれも過失があるものと解すべきである。

２．東電の責任の取り方－原賠法の特色と資金支援

原賠法は1.民法の特別法として過失責任主義を修正する、2.被害者のための賠償確保と並んで、事業者の保護も目的とする（「不測の事態における巨額の賠償負担に対して国が積極的に助成することを明確にすることによって、事業者に予測可能性を与え、もって原子力事業の健全な発展を促進する」）、3.多くの原子力損害賠償制度は、①賠償責任の厳格化、②賠償責任の集中、③損害賠償措置の強制、④国家補償、⑤賠償責任金額の限定を特色としていた。①賠償責任の厳格化とは、無過失責任によって、原子力事業者の責任免除事由を通常の不可抗力よりも大幅に限定し、被害者の立証を容易にする制度であり、②責任集中とは、賠償責任を原子力事業者に集中し、求償権行使を制限する制度であり、被害者の請求の相手方の認識を容易にし、原子力事業者と取引関係者（原料提供者、建設業者等）を安定した地位に置く（賠償請求・求償請求を免れる）ことであり、原子力産業の地位の安定を図る。③損害賠償措置の強制とは、原子力事業者に賠償責任保険の締結、供託その他の措置を強制する制度であり、④国家補償とは、損害賠償措置によって填補されない損害について国が補償する制度であり（次の時代の新しいエネルギー源の開発に対する国家的推進）、⑤賠償責任金額の限定とは、一定金額以上の損害について、原子力事業者の賠償責任を免除する制度である（国の補償がある）。(56)

2011年、原子力損害賠償支援機構法が成立した。それにより支援機構が設立された。それは2014年改正によって原子力損害賠償・廃炉等支援機構法となった。(57)

原子力損害の賠償に関する法律が定める賠償措置額（1200億円）を超える原子力損害が生じた場合に「原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施を確保するとともに電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上および国民経済の健全な発展に資することを目的」（設立根拠法第１条）として、原子力損害賠償機構が設立された（官民共同出資（資本金：日本国政府70億円、原子力事業者等12社70億円、計140億円）。理事長と監事は日本国政府が任命し、運営委員、廃炉等技術委員、副理事長および理事の任命や業務計画、予算、資金計画などには、日本国政府の認可が必要である。(58)

「国は、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を負っていること」に鑑み、機構が前述の「目的を達することができるよう、万全の措置を講ずるものとする」（設立根拠法第２条）とし、「当機構は、東京電力ホールディングスが福島第一原発事故の被害者に損害賠償する資金を、日本国政府が肩代わりする仕組みとして機能している。2011年11月以来、当機構は東京電力への資金交付を続けている。

当初、原資は日本国政府の交付に頼っていた。」原子力事業者からも一般負担金が当機構へ納付されたが十分ではなかった。「資金不足となり、2012年６月からは、日本国政府から保証を受けて、民間より借り入れている。」「また、2013年11月からは政府保証債を発行している。基本的に国内のメガバンクに引受けられているが、三菱UFJモルガン・スタンレー証券は特筆に値する」。(59)

2012年７月には、「東京電力が発行した優先株式を引き受ける形で、同社に対して１兆円を出資。議決権ベースで過半数強を有する筆頭株主（支配株主）となっている。これにより、東京電力は当機構を介して実質国有化されている」。(60)

2014年２月、「日本国政府は東電福島第一原発の廃炉や汚染水対策への国の関与拡大を決定。設立根拠法の改正により、原子力事業者が設置した発電用原子炉施設又は実用再処理施設が特定原子力施設として指定された場合において『原子力事業者が廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、助言、指導及び勧告その他の業務を行うことにより、廃炉等の適正かつ着実な実施の確保』を図ることが機構の目的に加えられ」、原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組された。(61)

「2019年９月末現在、東京電力への資金援助の総額は10兆円強（資金の交付：９兆1888億円、株式の引受け：１兆円）である。大部分は、国から交付を受けた交付国債（累計13兆5000億円）の償還、市中からの政府保証付きの借り入れ、政府保証債券の発行により調達されている。株式の引受け以外の資金援助（特別資金援助）は無利子の融資であり、仮に将来的に負担金として全額が返済されたとしても、国は１千億～２千億円の利払いを負担することになる。東京電力ホールディングスは、機構からの交付資金を特別利益として会計処理しており、バランスシートに負債として計上していない。」(62)

原子力被害の損害賠償は莫大であるにもかかわらず、原子力の電力利用が必要である。被害に対しては事業者が全面的に全額賠償する。保険、国家補助によって支援されるのである。「東電は一見、責任を負わされているようだが、株主、債権者は応分の負担を免れている」。「政府は、支援機構法によって『延命』された東電の背後に隠れ、資金援助をするのみで、前面に立って責任を果たそうとしていない」と言われる。(63)

東電の組織変更は以下のとおりである。

「1975年時点での原子力開発本部の体制は下記のようになっており、こうした本店主導の組織のバックアップを受け、現地発電所の建設と運営は進められていた。原子力保安部：保安に関わる総合方針樹立、各部門への審査、助言。原子力建設部：工事計画、設計、工程管理、原子力本部内事務業務、対外PR。原子力管理部：完成した原子力発電所の運営、原子力要員養成訓練計画、保安計画・管理。核燃料部：核燃料に関する方針計画の樹立、技術、経済、法規等諸調査。原子力開発研究所：原子力発電に関する技術・経済性調査、研究開発。」

「2004年６月25日、原子力関係組織の大規模な再編が行われた。従来は社長直属で立地地域本部、原子力本部、各原子力発電所が並立していたが、「品質保証と安全管理の一層の充実」を目的に、３組織を統合、社長直属で原子力・立地本部となる。各発電所は原子力・立地本部の所属となった。」

「2004年７月１日には、当時運転していた３原子力発電所の組織も再編した。改編前は総務、広報、品質・安全、技術、発電、第一保全、第二保全、の７部体制だったが、技術、発電、保全部を再編、技術統括部を設置、同格位で品質・安全監理の責任者としてユニット所長を設置し、その下に運転管理部、保全部を所属させた。改編の目的は『自主保安監理体制の確立』である。福島第一原子力発電所の場合、ユニット所長は１～４号機、５，６号機に各１名、合計２名配置され（従って運転管理部、保全部はそれぞれ第一、第二が存在)、運転管理や設備保全業務に関する一貫した権限を有する。」(64)

原発事故を受けて、事故当時の取締役・監査役の総退任（一部を除き再任なし)、社外取締役中心の取締役会、指名委員会等設置会社への移行、原子力改革監視委員会設置、「原子力安全改革プラン」の策定と実行。(65)

「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づき策定した、『新・総合特別事業計画(2014年１月政府認定)』において、電力システム改革を先取りし企業価値を高め福島の再生の加速につなげるために、『発電』、『送配電』、『小売』の各事業に対するライセンス制が導入される本年４月１日に会社分割を行い、ホールディングカンパニー制に移行する方針を示した。」(66)

原賠法により東電の責任は明確であるが、現実には事業者共同責任、国の支援、分社化が行われ、災害後の制度改革と合わさって、実質的な責任者が不明確となっている。このあり方（依存性）が安全性に対する消極的な姿勢の原因であり、会社組織内の責任関係、代表者の責任が問題とされなければならない。

３．災害後の制度改革(67)

経産省から独立した規制組織の発足、シビアアクシデントを中心とする規制の見直し、また、電力等エネルギー全体の政策の見直しが図られ、除染の実施、防災対策の充実が図られる。

2003年に独立行政法人原子力安全基盤機構が設立されたが、通産省に原子炉設置許可処分権限が移って以降、電力会社に安全規制検査を下請けさせていたために資源エネルギー庁、原子力安全・保安院に検査のノウハウ、安全規制の政策能力がないとされていた。(68)

基本姿勢として、原子力委員会によって５年ごとに作成されてきた長期計画について、2005年10月，「各省庁における施策の企画・推進のための指針を示すとともに，

原子力行政に関わりの深い地方公共団体や事業者，さらには原子力政策を進める上で，相互理解が必要な国民各層に対する期待を示す，「原子力政策大綱」とし，「原子力政策に関する基本方針として尊重し，原子力の研究，開発及び利用を推進することとする」旨の閣議決定がなされたが、2010年度の改定はなされず、原子力委員会の見直し後、2017年７月に「原子力利用に関する基本的考え方」が策定された。(69)

2012年９月国家戦略会議は、省エネルギー・再生可能エネルギーといったグリーンエネルギーを最大限に引き上げることを通じて，原発依存度を減らし，化石燃料依存度を抑制することを基本方針とした「革新的エネルギー・環境戦略」を策定した（原発に依存しない社会の実現に向けた３つの原則、①40年運転制限制を厳格に適用する、②原子力規制委員会の安全確認を得たもののみ再稼働とする、③原発の新設・増設は行わない)。2018年７月、2030年，2050年を見据えた新たなエネルギー政策の方向性を示す第５次エネルギー基本計画を策定した（福島原発事故の教訓を踏まえて，そのリスクを最小限にするため，万全の対策を尽くす。その上で，万が一事故が起きた場合には，国は関係法令に基づき，責任をもって対処する。原子力利用に伴い確実に発生する使用済燃料問題は，現世代の責任として対策を着実に推進する)。(70)

安全規制として、2011年、「規制と利用の分離」、「原子力安全規制に係る関係業務の一元化」、「規制の在り方や関係制度の見直し」等が検討され、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」について閣議決定され、これまで，原子力の利用促進を担当する経済産業省の下に，安全規制を担う原子力安全・保安院が設置されていたのを、2012年９月19日原子力規制委員会（環境省外局）が設置され（事務局として原子力規制庁)、それまで規制関係の事務が，原子力安全・保安院（経産省)，原子力安全委員会（内閣府)，文部科学省等に分散されていたのが、一元化された（所掌事務は①原子力利用における安全確保、②保障措置の実施のための規制、③放射線障害の防止、④放射性物質及び放射線の水準の監視と測定、⑤核物質防護等)。2014年、独立行政法人 原子力安全基盤機構が原子力規制庁に統合された。(71)

2014年10月内閣府に専任の職員が配置され（内閣府原子力防災担当)，原子力防災会議・原子力災害対策本部の事務局機能も含め，関係省庁，地元自治体等との平時及び有事の総合調整を一元的に担う。(72)

原子力の安全確保については，原子力基本法第12条（核燃料物質に関する規制）及び同法第20条（放射線による障害の防止）に則り，それぞれ核原料物質，核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（原子炉等規制法）及び放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律（放射線障害防止法）などにより，必要な規制が行われ、2012年炉規法改正により新たな基準が設けられた。人の安全に加え，環境を守ることを目的に追加するとともに，シビアアクシデントを規制対象とすること，新基準を既設の施設にさかのぼって適用するバックフィット制度などが規定された。

原子力発電所でトラブルが発生すると、電力会社は国に報告し、各電力会社、国はトラブルの原因や対策などを公表する。事故の評価については世界共通のものさしである「国際原子力事象評価尺度（INES）」を用いて７段階で評価を行う。(73)

安全性確保ポイントとして、設計段階では1.徹底した調査、2.極めてまれな地震動も考慮した設計、3.詳細な解析評価、4.支持地盤・周辺斜面の安全性確認、5.津波に対する安全性確認、建設・運転段階では、1.十分な支持性能を持つ地盤に建設、2.自動停止機能、3.振動台・加振機による耐震性実証、耐震限界の把握といわれているが、設計段階の調査による安全性確認は運転段階でも必要と考えられる。(74)

電力会社の実施項目として、以下のものが挙げられている。新規制基準では活断層や地下構造の調査が改めて求められているため、必要に応じて基準地震動の見直しや耐震強化を進める。津波についても発生場所や高さを評価し、安全上重要な機器の機能が確保されるよう対策を実施。さらに防波壁・防潮堤の設置、扉の水密化なども行う。また、地震・津波のほか、新たに火山・竜巻・森林火災などへの対策も考察する。緊急時はプラントを安定した状態にするため、あらゆる場面で電源が必要になり、地震や津波などで送電線や非常用ディーゼル発電機が同時に喪失しないよう、外部電源（送電線）を２ルート以上確保。変圧器などの電気設備の浸水対策も講じる等多様な電源対策を講じる。地震や津波などで複数の冷却設備が同時に機能喪失する場合を想定し、多様な冷却手段を確保し、炉心が損傷する事態を防止する。万が一、炉心が損傷しても、格納容器の破損や水素爆発を防止し、環境への放射性物質の放出を十分低減させる対策を講じる。緊急時に格納容器を冷却する機能を強化し、炉心損傷が起きた場合、格納容器下部に落下した溶融炉心を冷やす注水ラインを新たに設け、シビアアクシデント時に格納容器内部の圧力を下げるため蒸気を放出し，そこから放射性物質を低減して排気する「フィルタ・ベント」を設置。炉心損傷時に懸念される水素爆発を防ぐため、水素濃度を低減できる「静的触媒式水素再結合装置」や原子炉建屋上部から水素を排出する設備も追加設置等。(75)

除染についての特別法として2011年放射性物質汚染対処特措法は、事故由来放射性物質による環境汚染への対処に関し、国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めており、中心となる規定は、事故由来放射性物質に汚染された廃棄物の処理及び除染等の措置等に係る規定及び費用に係る規定である。(76)

防災について、改正された原子力災害特別措置法（原災法）では「原子力事業者の責務として、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずること、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む）の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し誠意をもって必要な措置を講ずることが明記され」、「また国の責務として、『大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為による原子力災害の発生も想定し、（中略）

警備体制の強化、原子力事業所における深層防護の徹底、被害の状況に応じた対応策の整備その他原子力災害の防止に関し万全の措置を講ずる』ことが明記され」、「さらに、国、原子力事業者、地方公共団体等による原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策の円滑な実施を確保できるように、原子力規制委員会が原子力災害対策指針を定めることも規定され」、原子力規制委員会は、2012年に「原子力災害対策指針」（2019年７月３日最終改正）を策定した（「住民の視点に立った防災計画を策定すること」、「災害が長期にわたる場合も考慮して、継続的に情報を提供する体系を構築すること」及び「最新の国際的知見を積極的に取り入れる等、計画の立案に使用する判断基準等が常に最適なものになるよう見直しを行うこと」）。「また、我が国の防災に関する総合的かつ長期的な計画である『防災基本計画』の原子力災害対策編も修正された」（2020年５月最終修正）。

原子力防災体制の強化として、「原子力災害対策指針に基づく施策の実施の推進に係る総合調整を行う原子力防災会議が常設され」、「原子力緊急事態が発生した場合には、原子力災害に係る応急対策及び事後対策の総合調整を行う原子力災害対策本部が設置され」、「さらに、発電用原子炉の事故時には、内閣官房長官、環境大臣、内閣府特命担当大臣（原子力防災）、原子力規制委員会委員長等を原子力災害対策副本部長に充てる」。2014年10月には、「内閣府政策統括官（原子力防災担当）」が設置され、地域の原子力防災体制の充実・強化に係る業務を推進するとともに、関係省庁、地方公共団体等との平時及び緊急時の原子力防災に係る総合調整を一元的に担うことができるように組織体制が強化され」た（防災基本計画（原子力災害対策編））。原子力災害発生時における原子力災害対策本部の事務局機能の強化として「原子力災害対策マニュアル」が見直された。

「防災基本計画及び原子力災害対策指針により、原子力災害対策重点区域を設定する都道府県及び市町村は、当該区域の対象となる原子力事業所を明確にした地域防災計画（原子力災害対策編）を策定し、情報提供や防護措置の準備を含めた必要な対応策をあらかじめ定めておく」。地域毎の問題解決のための地域原子力防災協議会は、「災害対策基本法に基づく防災基本計画にも明確に位置付け、関係省庁と関係地方自治体等が参加し、地域防災計画及び避難計画の具体化・充実化に取り組」む。「内閣府は原子力防災会議の了承を求めるため、地域原子力防災協議会における確認結果を原子力防災会議に報告する」。

「原子力規制庁は、原子力災害対策指針を補足し、緊急時モニタリングの目的、体制、内容等を示す資料として「緊急時モニタリングについて（原子力災害対策指針補足参考資料）」を作成」する。

原子力事業者における原子力災害対策として、原災法第３条の原子力災害の拡大の防止及び復旧に対する原子力事業者の責務が規定され（防災業務計画を作成し、原子

力規制委員会に提出、防災訓練の実施とその結果の原子力規制委員会への報告)、「さらに、原子力災害対策指針では、「原子力事業者が、災害の原因である事故等の収束に一義的な責任を有すること及び原子力災害対策について大きな責務を有していることを認識する必要がある」と規定され」る。(77)

東京電力では2012年９月原子力改革監視委員会が設置される。取締役会直轄の内部規制組織として原子力安全監視室を設置し，執行側の原子力事業の運営を独立かつ直接的に評価する。「SC 室（ソーシャルコミュニケーション室）を設置し，RC（リスクコミュニケーター）を順次任用・配置（約30名）し」、「原子力部門の情報を中心に収集し，経営層や原子力部門に対して具体的な情報発信の基本方針の提言を行い」，「福島第一で発生したネズミによる停電事故への対応等，十分なコミュニケーションができていない事案を分析し，同様の問題が生じないよう，コミュニケーションの徹底を図」り、「米国緊急時組織（ICS）に倣い，指揮命令系統の明確化，情報共有の効率化等を改善するよう，発電所および本店の原子力防災緊急時組織を改編」する。(78)

災害後の対応で解決を印象付けることでは問題が解決しないと共に問題解決を国民が負担することになる（責任者が不明確となる)。さらに、改革された制度が機能するためには、改革前の問題点を明確にする必要があり、組織の独立性と責任関係が明確にされなければならない。

４．当事者の責任をどう考えるのか

事故において、東電の原賠法責任が認められたのであるが、賠償については保険・政府支援で填補され、東電自体実質国有化といわれるが、会社分割されている（保険・補償支援問題と会社支援)。国の責任についての判断は分かれているが、実際規制権限を十分に行使してこなかった経緯が問題とされなければならない（官僚制問題、さらに官民の癒着問題)。ただし、国賠責任は国民負担を前提とする。加害者個人の責任は認められないのであるが（刑事責任についての否定判例がある)、ここでも理論的問題が提起されなければならない（709条、刑事責任、公務員責任)。

このように福島原発事故後、多くの問題を提起し、多くの制度改革がなされたのであるが、その際でも事故以前の責任のあり方が問題となる（事後に改善されたからと言って責任がなくなるわけではない)。事故後の対応も国民負担である。公害事例においても環境法の整備が行われたのであるが、廃水被害等公害について思いを及ぼさなかった会社と国と個人の責任が問題となっていた。原発事故も被害の重大性から当然である。

事前のチェック体制が機能しなかったこと（今までのチェックでよく、新しいことをしないこと)、専門性の問題、経産省管理（審査機関の独立性の問題)、東電のチェックの従属性の問題（JNES)、原賠法による支援を前提とする責任制度が東電の管理

体制を消極的にしたこと、原賠法の無過失・集中責任設定が個人の責任など責任関係を不明確にすること（慰謝料のための過失認定、国賠は東電の709条責任を前提とするのか）、事後的な制度創設によって責任を不明確にすること（震災後の対応を強調することで責任回避すること）等、事前対応、事後対応、組織問題の３点から責任が不明確とされている。環境問題としても環境法が放射能を適用除外していたこと、公害罪法が考慮していなかったことも問題となる（除染が進まないことについて適用されるのかは議論されうる）。

加害者の過失認定が必要であり、原発の性質上できる限りのことをしていれば過失がないという考えに基づく指導と事業の依存関係から、今まで実効性のある態勢を整えてこなかったことが問題であり、その点において両者に過失があるというべきである。いずれも推本の長期評価の信頼性を問題とするが、このような性質から重大事故の存在にもかかわらず今まで真摯に問題を取り上げなかったことが問題なのである。

また、震災後の制度改革によって責任を果たそうとする考え方は、支援に基づく原賠責任と通ずるものであり、国民負担を前提とする（国賠責任も国民負担であるー重過失求償を認めない限り）。制度改革においても妥当な制度がもたらされるか不明確であり、再稼働を念頭に置いている点も見られる。

この従来から問題とされ、問題解決をもたらさなかった仕組み、すなわち、できる限りのことをしていれば責任を負わないという経済優先の仕組みとその後の国費による補償制度と制度改革によって解決済みを印象付ける仕組みの二段階の仕組み、全体の損失において一部の利益を公的に優先する仕組みの存在が考察されなければならない（国家主導での経済発展における依存性の問題）。東電と国の責任回避の仕組み（原賠法により東電が形式上責任を負うことにするが、国が支援する、国は規定上の管理を行うだけの作業を保安院に委ねる、東電は保安院に従う、その保安院は経産省の管理する形式的存在であった）と事後解決の強調による責任回避である。

経済的な発展のためには多少のデメリットも甘受すべきという方針の中で、甚大な被害をもたらす行為について思いを及ぼさなかったことに対する責任をどう考えるのか、何を落ち度（過失）と考えるのかであり、民事責任（709条、715条）を考察しなければならず、実効的な措置を講じてこなかったことが今回の事故の遠因であり、過失としてよい。この点は刑事責任として個人の過失とみることができる（効率的な措置をしてこなかった会社執行部の責任）。国の規制権限の問題についても、原発反対にもかかわらず、主導的に推進してきた国において、実効的な規制をしてこなかった責任が問われなければならず、現実に決定権を有する者の個人責任が問題とされなければならない。国は今後も原発による経済発展をもくろむのか（癒着と依存）、電力会社は脱原発に向かうのか。これらのことの考察に基づき、個人の責任を明確にし、法人・国の責任が考察されなければならない（上記の過失理論と産業発展に基づく責

任を負わない仕組みの考察が必要であり、責任者を明確にする組織関係がもたらされなければならない―自己責任)。責任問題と賠償支援、その後の改善措置の問題が明確に区別されなければならない。公共サービスの民間化が言われ、インフラについてもできる限り民間化が望ましいと考えられる状況において、すべて民間主導・自己責任の方法に切り替える必要性が議論されるところである（そもそも電力は民間主導であった－原発については国主導であったが)。(79)

注

(1) 原発について多くの論稿があるが、福島第一原発関連でも、高橋滋・公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金一橋大学環境法政策講座編著『福島原発事故と法政策』(平成28年)、斎藤浩編『原発の安全と行政・司法・学会の責任』(2013年)、小出裕章『原発のウソ』(2011年)、大島堅一『原発のコスト』(2011年)、海渡雄一『原発訴訟』(2011年)、添田孝史『東電原発裁判』(2017年)、金子勝『原発は不良債権である』(2012年)、朝日新聞特別報道部『プロメテウスの罠』(1)-(9) 等多くある。参照、上川龍之進『電力と政治（上)』(2018年) 巻末文献目録。本稿は判決の結論から責任者の認定を考察し、一般的な仕組みからそれが妥当か考察するものであり、常識的にみられる一般的な仕組みを見るために、必要最小限の文献を見る。

(2) 水俣病事件との関連について、参照、原爆症認定訴訟熊本弁護団編著『水俣の教訓を福島へ』(2011年)、『水俣の教訓を福島へ（2)』(2012年)。

(3) 公害問題について多くの文献があるが、水俣病についても多くの文献がある。参照、水俣病被害者・弁護団全国連絡会議編、清水 誠・宮本 憲一・淡路 剛久監修『水俣病裁判全史〈第１巻－第５巻〉』(1998年－2001年)、水俣病資料館ホームページ https://minamata195651.jp/pdf/nenpyou_all.pdf

(4) 井上和彦「水俣病チッソ子会社の責任と法人格否認の法理」高岡法学３巻２号25頁、

(5) 富樫貞夫『水俣病事件と法』33－4頁

(6) https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/ja_05.pdf

(7) https://www.env.go.jp/chemi/tmms/pr-m/mat01/ja_05.pdf

(8) https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/106939.pdf、https://www.nishinippon.co.jp/wordbox/4548/

(9) 吉村良一「公害・環境私法史研究序説（一)」http://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/98-5/03yosimura.htm、https://www.erca.go.jp/fukakin/seido/gaiyo.html

(10) https://minamata195651.jp/pdf/kyoukun_2007/kyoukun08.pdf

(11) 淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』(2015年)、淡路剛久監修・吉村良一・下山憲治編『原発事故被害回復の法と政策』(2018年)、丸山輝久『福島第一原発事故の法的責任論（上)（下)』(2017)、桜井淳『原発裁判』(2011年) 等、多くの研究がある。

(12) https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/006_s01_00.pdf、https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/kihon_seisaku/denryoku_kaikaku/zaimu_kaikei/pdf/05_03_00.pdf

（13）神戸英彦「民事訴訟における除染請求について」『福島原発事故賠償の研究』（2015年）241頁。
（14）https://ja.wikipedia.org/wiki/柏崎刈羽原子力発電所
（15）https://www.sankei.com/life/news/170715/lif1707150027-n1.html
（16）石原正敏「柏崎刈羽原発をめぐる事故対応と避難計画の検証について―中越沖地震から学ぶこと―」新潟県本部／自治研推進委員会第４分科会 https://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_miyagi36/04/0406_jre/index.htm
（17）https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4330/index.html
（18）問題点について、すでに「選択」編集部編『日本の聖域』（平成24年）86頁で指摘されている。
（19）海渡雄一『東電刑事裁判 福島原発事故の責任を誰がとるのか』（2020年）。
（20）添田孝史「原発裁判で明らかになったこと、政府事故調が隠したこと」世界2021年３月228頁。
（21）高橋有紀「福島第一原発事故をめぐる刑事手続」行政社会論集第31巻第１号49頁 http://ir.lib.fukushima-u.ac.jp/repo/repository/fukuro/R000005174/2-530.pdf
（22）判時解説。
（23）判時解説。
（24）https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/SaishyuHon06.pdf
（25）上川龍之進『電力と政治（上）』（2018年）13頁以下。
（26）新藤宗幸『原子力規制委員会』（2017年）23－24頁
（27）上川前掲書57頁以下
（28）新藤前掲書26頁以下
（29）上川前掲書67頁以下
（30）上川前掲書73頁以下
（31）上川前掲書70頁以下
（32）上川前掲書112頁
（33）上川前掲書114頁以下
（34）https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2009html/3-3-2.html
（35）新藤前掲書33頁（高木仁三郎発言）
（36）https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2009html/3-3-2.html
（37）上川前掲書130頁以下
（38）https://atomica.jaea.go.jp/data/detail/dat_detail_11-02-01-01.html
（39）上川前掲書213頁以下
（40）http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/seisaku/siryo/seisaku01/siryo5.pdf
（41）http://blog.knak.jp/2011/08/post-947.html
（42）http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/seisaku/siryo/seisaku01/siryo5.pdf
（43）http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/seisaku/siryo/seisaku01/siryo5.pdf
（44）https://atomica.jaea.go.jp/data/detail/dat_detail_11-02-01-01.html
（45）https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/02-shikumi.pdf
（46）https://www.jcp.or.jp/akahata/aik/2002-10-20/10_0501.html
（47）https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/02-shikumi.pdf、保安院については橘川武郎・武田晴人編『原子力安全・保安院政策史』（2016年）。

（48）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力安全委員会
（49）https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2009html/3-3-2.html
（50）http://rss.tepco.co.jp/cc/direct/images/130219b.pdf、福島原発事故独立調査委員会『調査・検証報告書』（2012年）270頁以下。
（51）https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2009html/3-3-2.html、参照、桜井淳前掲書。
（52）福島原発事故独立調査委員会『調査・検証報告書』280頁以下。
（53）https://www.mext.go.jp/a_menu/kaihatu/jishin/1285728.htm
（54）https://www.jishin.go.jp/main/chousa/kaikou_pdf/sanriku_boso.pdf、https://ja.wikipedia.org/wiki/ 地震調査研究推進本部
（55）https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/SaishyuHon05.pdf
（56）科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』（1962年） 9 頁以下、森本紀行『福島原子力事故の責任』（2012年）はこの問題を指摘する。
（57）高橋康文『原子力損害賠償支援機構法』（2012年）。
（58）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
（59）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
（60）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
（61）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
（62）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
（63）除本理史『原発賠償を問う』（2013年）11頁。
（64）https://ja.wikipedia.org/wiki/ 東京電力の原子力発電
（65）https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/005_04_00.pdf
（66）https://www.kankyo-business.jp/news/012423.php
（67）阿部清治『原子力のリスクと安全規制』（平成27年）、「選択」編集部編前掲書は新制度の問題も指摘する。
（68）新藤前掲書40－41頁
（69）https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/gentai/kikaku/nuclear/koho/documents/annzenngyousei3.pdf
（70）https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/gentai/kikaku/nuclear/koho/documents/annzenngyousei3.pdf
（71）https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/gentai/kikaku/nuclear/koho/documents/annzenngyousei3.pdf
（72）https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/pdf/taisaku_manual.pdf
（73）https://www.fepc.or.jp/nuclear/safety/past/
（74）http://www.japc.co.jp/atom/atom_5.html
（75）https://www.fepc.or.jp/nuclear/safety/torikumi/taisaku/index.html
（76）安部慶三「放射性物質による環境汚染防止に関する法制度の現状と課題」https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20150114145.pdf
（77）http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/hakusho2016/1-2.htm
（78）姉川尚史「福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン」https://www.jstage.jst.

go.jp/article/jaesjb/55/10/55_538/_pdf

（79）拙稿「公共サービスの民間化と公的責任の私的責任への移行」(1) 法政研究24巻１号１頁、(2) 同３・４号１頁。