

Restudy 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: 2022-06-23 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/10.14945/00029030

■ 論 説 ■

福島第一原発事故の責任についての再論

— 二つの高裁判決を中心に —

石 尾 賢 二

はじめに

原発事故について東電・国の責任が問題となり、地裁、高裁で多数の判決が出されている。以前、拙稿「福島第一原発事故の責任に関する一考察」静岡法務雑誌12号1頁において、損害賠償責任等を問う原賠法、709条、国賠1条に関する令和2年9月30日の仙台高裁判決（以下、仙台高裁判決という）⁽¹⁾、株主代表訴訟提起、刑事責任を問う東京地判令和元年9月19日を通して個々の責任を問う問題について概観した。

44名の死亡等の刑事責任に関して、代表取締役会長、代表取締役副社長、原子力・立地本部長が運転停止措置をとらなかったことによる業務上過失致死傷罪については予見可能性が否定された。⁽²⁾

損害賠償責任については、東電の原賠法責任が認められ、慰謝料判断の際の過失が認定され（結果回避可能性の立証責任が転換される）たが、709条責任（国賠責任の前提としても主張された）、原状回復請求は認められなかった。国に対しては規制権限（電気事業法40条の技術基準適合命令）不行使による国賠1条の責任が認められた（結果回避可能性の立証責任が転換される）。両者の責任は不真正連帯債務とされ、原賠法の責任集中制度が当てはまらないとされる。損害賠償については東電の原賠法責任が認められたのであるが、原賠法による賠償措置額は1200億円である。それを超えるものについて、東電への資金援助が行われている（原子力損害賠償機構—政府補償債発行による債務の肩代わりと言われる）。国賠責任については否定事例もある。

近時、高松高判令和3年9月29日LLIが出された（以下、高松高裁判決という）。この判決は仙台高裁判決と類似し、検討事項を網羅的に検討していると考えられるものの、仙台高裁判決との相違を再度検討することによって問題点を明確にし、個々の責任について明確にしたい。なお、責任の明確化を目的とするために賠償範囲の問題はここでは扱わない。また、拙稿前掲論文の議論を明確化するものであり、引用文献も基本的にはそれと同様のものとなる。

両高裁判決共に非常に詳細な判断がなされている。一つの問題は東電の709条責任が否定されていることである。国賠責任の前提と考えられると共に国との責任分担の点からも担当者の過失の認定がなされなければならない。もう一つの問題は保安院の責任根拠の考え方の相違に基づき、東電と国の責任関係を明確にすることである（どちらも長期評価の信頼性を認め、過失を認め、国の規制権限不行使を違法とする）。仙台高裁は規制実施主体の保安院の真摯でない行為を詳細に認定している（これは東電の依存をもたらす）。高松高裁は東電の真摯でない対応に対する保安院のチェックが不十分とする（両判決共に東電の責任を一次的と考える）。このように両判決は東電と保安院の責任の考え方（東電と保安院の関係）についての相違点があると捉えることができる（この意味でも両方の担当者の過失認定が重要となる）。両判決共に法人の責任を認定するが、責任明確化とは組織関係等を明確にすることである。

一 高松高裁判決における責任についての検討事項（判決目次抜粋—証拠番号省略）

第4章 当裁判所の判断

第1節 第1審被告国の責任について

第1 認定事実

- 1 福島第一原発の施設の概要及び原子炉設置（変更）許可処分当時における津波対策の概要について
 - (1) 施設の概要
 - (2) 各原子炉設置（変更）許可処分及び運転開始の日について
 - (3) 上記設置（変更）許可処分時における津波対策の概要について
- 2 第1審被告東電による津波の安全性の自己評価（平成6年3月）
- 3 4省庁報告書及び7省庁手引きの策定・公表（平成9年）、及びこれらで参照された地震の発生メカニズムに関する知見等
 - (1) 4省庁報告書及び7省庁手引きの策定目的について
 - (2) 4省庁報告書について
 - (3) 7省庁手引きについて
 - (4) 4省庁報告書を踏まえた安全評価の検討等
- 4 津波浸水予測図（平成11年）
- 5 津波評価技術の公表（平成14年2月）
 - (1) 作成経緯等
 - (2) 津波評価部会の構成員
 - (3) 津波評価技術の概要
 - (4) 第1審被告国による、津波評価技術の利用について

- (5) 津波評価技術の策定過程における主な議論
- (6) 津波評価技術に関する第1審被告東電の対応
- 6 「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」(長期評価)の公表(平成14年7月)
 - (1) 作成経緯等
 - (2) 長期評価部会・海溝型分科会及びその構成員について
 - (3) 長期評価の見解(津波地震に関する概要)について
 - (4) 長期評価の策定に至るまでの議論状況
- 7 長期評価を受けての第1審被告らの対応状況等
 - (1) 保安院による第1審被告東電に対するヒアリングの実施決定等
 - (2) 保安院(耐震班)による,第1審被告東電に対するヒアリングの状況について(平成14年8月5日)
 - (3) 第1審被告東電による,長期評価の見解の根拠の確認状況等について(平成14年8月7日)
 - (4) 第1審被告東電の担当者から保安院(耐震班)に対する報告状況等について(平成14年8月22日)
- 8 長期評価の信頼度の公表(平成15年3月24日)
 - (1) 公表の経緯
 - (2) 長期評価の信頼度の概要
- 9 長期評価の公表前後における長期評価に関する専門家の見解等
 - (1) 各見解の理解の前提となる津波に関する基本的な知見
 - (2) 長期評価の見解に関係する専門家の論文ないし見解等
- 10 第1審被告国等による長期評価の見解の取扱状況等
 - (1) 全国を概観した地震動予測地図(平成17年3月)(丙C208~同210)
 - (2) 中央防災会議(日本海溝・千島海溝調査会)における長期評価の見解の取扱い(平成18年1月)
 - (3) 原子力安全委員会による耐震設計審査指針の改訂(平成18年耐震設計審査指針)(平成18年9月)
 - (4) 保安院及びJNES(溢水勉強会の設置等)(平成17年9月~平成19年4月)
 - (5) 決定論的安全評価及び確率論的安全評価,並びに第1審被告国による確率論的安全評価手法の検討状況等
 - (6) 津波ハザード解析手法の開発状況について
 - (7) 貞観地震及び貞観津波に関する知見の進展状況
 - (8) 保安院による耐震バックチェックの指示(平成18年9月)及びこれに対する第1審被告東電の対応状況等

- (9) 耐震バックチェック指示に対する第1審被告東電の内部検討状況等
 - (10) 本件地震当時における貞観津波に関する知見の取り扱い状況等
 - (11) 本件地震及び本件津波の到来による本件事故の発生について
- 第2 本件津波対策に関し、第1審被告国（経済産業大臣）による規制権限不行使の違法性の有無（争点(1)）について
- 1 国賠法上の違法性の判断枠組み等について
 - (1) 規制権限の不行使に関する国賠法1条1項の適用上の違法性の判断枠組みについて
 - (2) 既設の実用発電原子炉施設に対する第1審被告国の規制権限の内容及び性質等について
 - (3) 電気事業法40条に基づく技術基準適合命令の行使要件及びその不行使の違法性について
 - (4) 経済産業大臣による規制権限行使の要件の具備に関する判断について
 - 2 経済産業大臣による規制権限不行使の違法性について
 - (1) 長期評価の見解による予見可能性について
 - (2) 上記により想定される津波に対して講じるべき措置について
 - (3) 総まとめ
 - (4) 違法性の判断に関する第1審被告国の主張について
 - 3 規制権限不行使と本件事故との因果関係について
 - (1) 本件事故との因果関係について
 - (2) 本件津波と平成20年試算による想定津波の違い等
 - (3) 本件における因果関係の判断のあり方について
 - (4) 検討
 - 4 第1審被告国の責任に関する結論
- 第2節 第1審被告東電の責任に関する争点（争点(4)）について
- 第1 第1審被告東電の過失について
- 1 共同不法行為の成否の前提としての過失について
 - 2 慰謝料増額事由の主張について
 - (1) 第1審被告東電の過失の有無及び程度について検討する必要性について
 - (2) 第1審被告東電の義務内容等について
 - (3) 第1審被告東電の過失の有無及び程度について
- 第2 第1審被告東電と第1審被告国の損害賠償責任の範囲について

二 両高裁判決を中心とする検討事項

1. 原賠法の位置づけ（東電に709条責任は問えないのか）⁽³⁾

(1) 仙台高裁判決

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、もって被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的として（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（水戸地判平成20年2月27日判時2003号67頁、東京高判平成21年5月14日判時2066号54頁）。

(2) 高松高裁判決

原賠法が、第二章（原子力損害賠償責任）において、原子力損害について原子力事業者は無過失賠償責任を負わせる一方（3条）、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者はその損害を賠償する責めに任じないとして、原子力事業者へ責任を集中させていること（4条）、原子力事業者が同法3条所定の責任を負う場合において、その損害が第三者の故意により生じたものであるときのみ求償権を行使できるとする求償権の制限規定があること（5条）を定めていることからすれば、これらの規定は民法の不法行為責任に関する規定の特則と解され、その範囲において、民法の規定は適用を排除されていると解するのが相当である。

したがって、本件事故による原子力損害の賠償に関しては、東電については原賠法3条のみが適用され、民法709条等（共同不法行為を含む。）の適用はなく、共同不法行為の成否の前提として、東電の過失について判断する必要はない。

(3) 検討

原賠法は事業者は無過失責任を課し、責任集中原則を規定し、求償権を制限する。仙台高裁判決、高松高裁判決共にこの原賠法3条、4条、5条の規定より、709条責任が排除されるとする。ただし、仙台高裁判決が賠償措置の支援対象外のおそれを理由に挙げているのは適切ではないと考えられる（原賠法等の支援規定が根拠とされるが、原子力損害賠償支援機構法のような特別法の支援は可能である）。

責任集中として事業者のみが無過失責任を負い、施工者、原材料提供者は責任を負わないとされる。この趣旨は被害者側の立証を軽減するためと考えられるが、被害者側が709条要件を立証し、責任を問うことは否定されないと考えられる。

また、国賠1条との関係を考察しなければならない。仙台高裁判決、高松高裁判決共に国賠責任を認めるために、原賠法の責任集中原則は当てはまらないと解すると考えられる。また、国賠責任と原賠法責任は別個の責任であるために国賠責任の前提として東電の過失を判断する必要もないとも解されるが、責任分担を考える場合には共同不法行為関係としての行為者の過失割合の認定が必要となる（国賠責任が認められる場合、国は東電に求償権を行使しなければならない）。また、国賠責任はあくまでも公務員の不法行為を前提とする責任であり、公務員の不作為の不法行為については、規制権限行使が要請される対象者の不法行為の存在が前提とされ、それ自体、保安院と東電の担当者の不法行為が前提とされる。

2. 慰謝料判断の前提である東電の過失判断（東電としての過失判断であり、個々の担当者の過失判断ではない）

(1) 仙台高裁判決

既に、平成3年溢水事故の際に、「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。」

過失判断は詳細である。一般に地震災害に予見可能性があり、東電も中越地震後検

討すべきであった、長期評価に基づきシミュレーションすべきであった、長期評価に基づきバックチェック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である(結果回避の立証責任は転換されている)。また、慰謝料判断の考慮要素として義務違反の程度は軽微でないとされる。

(2) 高松高裁判決

長期評価の見解は、相応の科学的信頼性を有するものと評価できるところ、東電が、平成14年7月に長期評価の見解が公表された後、国(保安院)からの指示に応じて、同見解に基づき、福島県沖から茨城県沖の領域で津波地震が発生した場合の津波評価シミュレーションを実施していれば、上記指示から数か月のうちに、平成20年試算と概ね同様の試算結果が得られたものと推認できるところ、その結果は福島第一原発の主要建屋の敷地高であるO.P.+10mを大幅に上回るものであり、その結果、平成20年試算でも示されているように、敷地南部から遡上した津波により1号機～4号機の原子炉建屋及びタービン建屋が浸水し、福島第一原発の全交流電源が喪失し、原子炉施設の冷却機能が失われて損傷するなどの重大な事故が発生するおそれが生じる(技術基準省令62号4条1項所定の技術基準に適合しない事態が生じる)ものであって、このような上記敷地高を大幅に超える津波の到来は予見可能であったといえる。防潮堤等による浸水の防止に加えて、タービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化の措置が講じられていれば、本件津波が到来していたとしても、本件事故と同様の全交流電源喪失の事態には至らなかったものと認めるのが相当である。この過失の程度は相当程度に重い。

バックチェック要請過程でも東電設計と共に長期評価、津波防止設備についての検討がなされているが、肯定的ではなかった。

(3) 検討

敷地高を大幅に超える津波の到来は予見可能であり、結果回避措置は可能であったとされる。予見可能性については、長期評価(過去の経緯から同様の地震が、三陸沖北部から房総沖までの海溝寄りの領域においてどこでも発生する可能性がある)の信頼度と共に過去の地震発生から一般論としても地震発生の可能性が言われる。結果回避可能性について、仙台高裁判決は何ら結果回避措置が取られていないために具体的な結果回避措置の有用性について判断する必要がないとする(何らかの措置が取られてはじめてそれが問題となる)。

予測できない時期・規模の地震について予見可能性があったとする過失判断は厳しいと考えられるが、予測できない地震であったとしても、時期規模が不明確であったとしても、一般論として近辺での地震の可能性が認められ、今までも他地域での地震による原発被害の問題があり、特に中越地震後、ある程度の地震対策を講じていれば、ある程度防ぐことができたと考えられる。設置の際の審査当時と状況が変わらないとしても何もしなくてよいということにはならず、常に新たな可能性に最大限配慮すべきと考えられる。

ただし、ここで認定された過失は東電の過失であり、個々人の過失ではない。ここでは担当者、責任者が明確にされなかった（福島第一原子力発電所長、発電所の危機管理部門、東京電力原子力設備管理部長等）。東電において担当者、責任者が処分されたのかも問題となる。原賠法の無過失責任・責任集中は責任者を不明確にするものでもある。東電についても、長期評価について自主的に検討したのか、自主的に検討しない決定をしたのはだれか、そもそも通常の管理業務はどのようなものか、保安院の要請により検討した結果、長期評価の信頼性を否定する判断をしたのが誰か、根拠はあるのか等について具体的な判断責任者と最終的な責任者の組織的な問題と判断内容の問題が検討されなければならない。また、そもそも事故防止のために経常的に誰がどのようなことを行っていたのか明らかにされなければならない。自発的に事故防止が進められる組織であったのか、保安院などの命令を待って動く組織であったのかである。⁽⁴⁾

現実の東電の責任については支援が行われると共に会社分割も実施される。⁽⁵⁾

3. その他の理由による個人の責任判断

(1) 刑事責任

刑事訴訟（東京地判令和元年9月19日判時2431・32号）では代表取締役会長、代表取締役副社長、原子力・立地本部長らが運転停止措置を取らなかったことについての責任が問題となっているが、平成23年3月6日までに10m盤を超える津波襲来の対策工事のために運転停止措置をとることについて予見可能性はないとする。長期評価の取り扱いを土木学会に委ねる判断に誤りが無いとする。⁽⁶⁾

(2) 株主代表訴訟

株主代表訴訟では、安全対策をとらなかった取締役の会社法330条、355条、民法644条責任（善管注意義務、忠実義務）が主張され、長期評価に基づく措置を取らなかったことについての善管注意義務違反の他に「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」が問題とされている。⁽⁷⁾

(3) 損害賠償責任と他の責任の関係

民事責任（慰謝料判断の前提としての過失）は被害についての予見可能性と結果回避可能性を要求し、具体的な担当者の過失を認定することなく、東電の過失を認定する。国賠責任は規制権限不行使について予見可能性と結果回避可能性と権限行使しないことが著しく合理性を欠くことを要求し、保安院（担当者ではなく）の落ち度を前提に、違法性を認める。民事責任については共通損害の一律請求がなされる。

刑事責任は人身被害についての予見可能性と結果回避可能性を要求し、長期評価の信頼性から予見可能性がないとする。

会社法責任は取締役の行為義務違反の認定を要求し、いずれも予見可能性と結果回避可能性は前提となる。

民事責任は法人責任とされ、国賠責任は保安院の不法行為を前提とする経済産業大臣の不法行為に対する責任とされ、担当者の責任は問われぬ。刑事責任は責任者の個人責任、会社法責任は取締役の職務違反に対する責任とされる。

4. 国の責任

ここでは双方の行為が詳細に認定され、過失が判断され、その際に長期評価の信頼性が問題とされると共にそれに基づく関係者の対応が問題とされる。過失が認められると規制権限行使の不作为は莫大な損害をもたらすものであり、不行使の非合理性が認められる。

前提として、国賠責任は原賠法の責任集中原則が当てはまらず、独自の責任と解され、東電の709条責任も前提としないとされる。そのために、両高裁判決において、裁量権としての規制権限不行使の妥当性判断のみが責任根拠とされている。また、阪神淡路大震災を経緯として設置された推本の検討結果である長期評価に対する対応が責任の基準とされる。そして、長期評価の信頼性が問題とされるが、阪神淡路大震災

においても数百年前の地震の繰り返しが指摘され(野島断層)、東日本大震災においても貞観地震、三陸沖地震の存在があるために大規模な地震自体が生じることは予測されうる(何年後か、どの程度かは確定できない)。推本の検討結果は当然のものであるとともに、それがなくとも繰り返し生じる地震対応は、地震の規模が不明確であった、地震が何年間隔で生じるのか不明確であったとしても、原発設置にとって必要最低限の措置である。設置の際に検討されたとしても、継続的検討が必要であり、現に中越地震で被害が生じたのである。原発の必要性についても議論があり、当初はその危険性から、また原爆経験国という点からも設置自体を疑問視する見解が強かったが、電力需要の拡大による経済の活性化が尊重された。

(1) 仙台高裁判決

仙台高裁判決において、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とされる。⁽⁸⁾

前提として、一般的な知見、長期評価作成、国・東電の対応、各種評価、各種津波・浸水想定図、バックチェック対応、関連論文、貞観津波知見、溢水事故知見等が検討され、保護法益、被害の重大性・切迫性、予見可能性、結果回避可能性、実施措置の合理性、規制権限行使の専門性・裁量性から判断される。

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)。

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Mt8.2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（高松高裁判決と同様に個々の反論を一つ一つ検討している）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と推認される。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い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。このように仙台高裁判決では保安院の行為（長期評価の意図的な無視）への疑問点が強調される（高松高裁判決と同様に保安院と東電のやり取りが記載されている）。

「保安院の対応は、結果としては、国の一機関に多数の専門分野の学者が集まり議論して作成・公表した『長期評価』の見解について、その一構成員で反対趣旨の論文を発表していた一人の学者のみに問い合わせた同見解の信頼性を極めて限定的に捉えるという、東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れ、規制当局に期待される役割を果たさなかったものといわざるを得ない。一般に営利企業たる原子力事業者においては、利益を重視するあまりややもすれば費用を要する安全対策を怠る方向に向かいがちな傾向が生じることは否定できないから、規制当局としては、原子力事業者にそうした傾向が生じていないかを不断に注視しつつ、安全寄りの指導・規制をしていくことが期待されていたというべきであって、上記対応は、規制当局の姿勢として不十分なものであったとの批判を免れない。」

「平成15年11月以降は JNES の事業となったため、保安院と JNES と連携した『安全情報検討会』を立ち上げ、新知見について調査を行うこととしたところ、保安院は、マドラス原発溢水事故（平成16年）を受け、安全情報検討会において平成17年6月以降外部溢水問題について本格的な検討を開始し、情報収集に努めていたが、これらの NUPEC や安全情報検討会を通じた情報収集において、『長期評価』の見解が取り上げられることはなかった。保安院は、原子力事業者に働きかけて平成18年1月に『溢水勉強会』を立ち上げたが、平成19年4月に報告がまとめられるまでの間に『長期評価』の見解が取り上げられることはなかった。平成18年9月に改訂された耐震設計審査指針に津波に対する安全性評価が盛り込まれたのに伴い、溢水勉強会では、外部溢水に係る津波の対応については耐震バックチェックに委ねることとされたが、女川原発の耐震バックチェックにおいて、JNES 及び東北電力は波源モデルの位置を検討す

るに当たって『長期評価』の見解に拠る領域区分を採用しなかったし、福島第一原発の耐震バックチェックにおいても、専門家から『長期評価』の見解に基づいて津波の解析・評価をする必要があるとの意見が表明されることはなかった。保安院は、平成22年12月16日付けで『原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等のための取組について（平成21年度）』と題する報告書を取りまとめたところ、そこでは地震本部の全国地震動予測地図は専門家の審議を踏まえて『新知見情報』ではなく『新知見関連情報』と位置付けられ、平成21年3月に改訂された『長期評価』に至っては『参考情報』に位置付けられるにとどまり、『長期評価』の見解を規制に直ちに反映する必要があるとは判断されなかった。」

「津波の浸水により原子力発電所が重大事故を起こす危険性があるという情報が積み重ねられてきた平成21年8月ないし9月という時期において、保安院の審査官が、福島第一原発について『長期評価』の見解に基づいた津波の試算を行った場合には、『JNESが大騒ぎする』ような結果が出ることを濃厚に予測していたことが推認されるといえるが、さらに、同審査官が、規制の対象者たる原子力事業者である一番被告東電の担当者の面前で、『福島状況に基づき JNES をよくコントロールしたい。無邪気に計算して JNES が大騒ぎすることは避ける。』などと発言していたというのであるから、これでは原子力規制機関であるはずの保安院が、原子力事業者である一番被告東電の側に立ち、むしろ原子力事業者と一体化して、『原子力施設及び原子炉施設の設計に関する安全性の解析及び評価等を行うことにより、原子力の安全の確保のための基盤の整備を図ることを目的とする』（平成25年法律第82号による廃止前の独立行政法人原子力安全基盤機構法4条）独立行政法人である JNES による安全性のチェックを阻止しようとしていたとの批判すら免れず、原子力規制機関の担当官としては誠にあるまじき言動であったといわざるを得ない。」

(2) 高松高裁判決

高松高裁も同様に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とする。

高松高裁は、東電の自己評価、4省庁報告書などの作成、津波評価技術の公表、推本の長期評価と対応状況、信頼度の公表、専門家の見解、地震動予測地図の作成、中央防災会議・原子力安全委員会・保安院・JNES の対応、保安院のバックチェック指示と対応等を検討し、規制権限不行使の違法性が判断されている。

我が国の発電用原子炉施設に対する安全規制事務は、経済産業大臣が所管しており、その安全規制は、上記のとおり、経済産業省資源エネルギー庁の特別の機関である保安院が行っている。これら規制当局が行う安全規制については、安全規制の独立性・透明性を確保するために、原子力安全委員会が、その適切性を第三者的に監査・

監視していた。また、JNESは、保安院の技術支援機関であるところ、前記のとおり、法律に基づく原子力施設の検査を保安院と分担して実施していたほか、保安院が行う原子力施設の安全審査や安全規制基準の整備に関する技術的支援等を行っていたものである。

長期評価の信頼度⁽⁹⁾は、「(1) 発生領域の評価の信頼度C」、「(2) 規模の評価の信頼度A」、「(3) 発生確率の評価の信頼度C (地震数3, モデル ポアソン)」とされた。(1) 発生領域の信頼度 (C: やや低い) について、C: 想定地震と同様な地震が領域内のどこかで発生すると考えられる。想定震源域を特定できず、過去の地震データが不十分であるため発生領域の信頼性はやや低い (想定地震と同様な地震が領域内で1~3回しか発生していないが、今後も領域内のどこかで発生すると考えられる。発生場所を特定できず、地震データも少ないため、発生領域の信頼性はやや低い。)(2) 規模の評価の信頼度 (A: 高い) について、A: 想定地震と同様な過去の地震の規模から推定規模を推定した。過去のデータが比較的多くあり、規模の信頼性は高い (想定地震と同様な地震が3回以上発生しており、過去の地震から想定規模を推定できる。地震データの数が比較的多く、規模の信頼性は高い。)(3) 発生確率の評価の信頼度 (C: やや低い) について、C: 想定地震と同様な過去の地震データが少なく、必要に応じ地震学的知見を用いて発生確率を求めたため、発生確率の値の信頼性はやや低い。今後の新しい知見により値が大きく変わり得る (想定地震と同様な地震は領域内で2~4回と少ないが、地震回数をもとに地震の発生率から発生確率を求めた。発生確率の値の信頼性はやや低い)。

長期評価と前後して確率論的安全評価が提起されるが、津波評価としての数値は決定していなかった (津波PSA, 津波PRA)。

長期評価の信頼性については各見解を検討し、相当程度の科学的信頼性を獲得していると評価されている知見とする (規制権限不行使の違法性についてこの点を重視する)。

保安院の東電に対する行為とそれに対する東電の行為への保安院の対応の合理性も問題とされる。

i) 長期評価についてのヒアリングにおける東電の回答は、原子力発電所の設置に当たって、平成13年安全設計審査指針 (発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針) に基づき、予想される津波のうち最も過酷なものを想定して施設の設計を行っている、最新の知見として平成14年2月に土木学会から公表された津波評価技術に基づいて発電所の安全性を確認していることから、安全性に問題はないとし、福島~茨城県沖の海溝沿いでは有史以来、津波地震が発生していないことや、谷岡・佐竹論文によれば、典型的なプレート間大地震が発生している領域の沖 (海溝付近) では津波地震は発生せず、プレート間地震が発生していない領域の沖 (海溝付近) では津

波地震が発生することを、プレート境界面の結合の強さや滑らかさ、沈み込んだ堆積物状態の違いから説明していることを指摘し、また、そのため、土木学会の報告書(津波評価技術)では、福島～茨城県沖の海溝寄り領域において津波地震を想定していないと回答した。

保安院(耐震班)は、長期評価の見解に基づき、福島県沖から茨城県沖の領域で津波地震が発生した場合の津波評価シミュレーションを行うべきであると伝えた。その際、保安院(耐震班)は、本日(同月5日)、東電と同様のヒアリングを受けた東北電力株式会社が、女川原子力発電所(宮城県男鹿郡女川町及び石巻市)の津波に対する安全性の検討に当たり、かなり南まで波源をずらして検討しているとの説明を受けたことを引合いに出した。

これに対し、東電の担当者は、谷岡・佐竹論文の内容を説明し、上記シミュレーションの実施に難色を示した。保安院(耐震班)は、この間約40分が経過しても、東電の担当者の態度が変わらなかったことから、推進本部が、長期評価において、どのような根拠に基づいて津波地震に関する見解(福島沖から茨城県沖を含めて、三陸沖から房総沖の海溝寄り領域においてどこでも津波地震が発生する旨)を示したのか、推進本部の委員に確認するように指示した。

東電の担当者は、平成14年8月22日、保安院の耐震班に所属するD安全審査官(耐震班長であるCの部下)に対し、長期評価の見解の根拠(「なぜどこでも起こるという結論になったのか」)について質問したところ、同人からは、同分科会で異論を唱えたが、同分科会としてはどこでも起こると考えることになったという回答を得たと伝えた。その上で、東電の担当者は、D安全審査官に対し、土木学会手法(津波評価技術)に基づいて確定論的に検討するならば、福島から茨城沖には津波地震を想定しないこと、ただし、電力共通研究(電共研)で実施する確率論(津波ハザード解析)では、そこで起こることを分岐として扱うことはできるので、そのように対応したいことを伝えた。これに対し、D安全審査官は、「そうですか。分かりました。」と回答してその場を辞し、耐震班長であるC等に対し、東電の上記報告及び方針を報告したところ、保安院(耐震班)は東電の同方針を了承し、東電に対し、長期評価の見解を前提とした津波評価シミュレーションの実施を重ねて求めなかった。東電はバックチェック要請課程においても長期評価を検討しているが、肯定的な評価はなされなかった。

ii) 長期評価の各種検討と保安院のバックチェック

推本は「全国を概観した地震動予測地図」を公表した。日本海溝沿いの津波地震は、震源断層を特定した地震動予測地図には取り入れられておらず、確率論的地震動予測地図には取り入れられた、保安院は新知見関連情報(原子力施設の耐震安全性評価に関連する新たな情報を含み、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

能性のあるもの)と位置づけた。

中央防災会議は日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域として指定し、国、地方公共団体、民間事業者等が、各種防災計画を策定するなどして、地震・津波災害を防止・軽減するための防災対策を推進していくこととされた。日本海溝・千島海溝報告における津波防災対策の検討対象とはしないものの、貞観地震(869年)、慶長三陸地震(1611年)、延宝房総沖地震(1677年)及び昭和三陸地震(1933年)の4地震については、大きな津波被害の記録があることから、これらの地域における防災対策の検討に当たっては留意する必要があるとされた。

原子力安全委員会が平成18年に改訂した耐震設計審査指針は、発電用原子炉施設の新増設等について安全審査を行う場合に適用され、既設炉に直接適用されるものではない。もっとも、保安院は、既設炉等について、同指針に照らして耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示している(耐震バックチェック)。

バックチェックに対する東電の報告と保安院の指導は下記である。

平成19年7月16日に新潟県中越沖地震が発生し、東電が運営する柏崎刈羽原子力発電所において、設計時の想定地震動を大きく上回る地震動が観測されたため、このことを踏まえた地震動評価及び耐震安全性評価を優先して検討するとともに、耐震バックチェックの実実施計画(上記提出期限)を前倒しする形で見直されることになった。この点、東電は、福島第一原発及び福島第二原発については、平成20年3月末までに、それぞれの代表プラントで実施してきた耐震安全性評価の概略について、中間報告を行うことになった。

中間報告書に対して保安院は、合同WGの議論に基づき、平成21年7月21日、評価書を作成したところ、地震動評価(基準地震動 S_s の策定)に関する検討結果として、「現在、研究機関等により869年貞観の地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行われていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきと考える。」と指摘した。原子力安全委員会は、保安院が作成した上記評価書について更に審議し、平成21年11月19日、上記評価書を妥当なものと認める旨決定した。

平成21年9月7日にも、保安院から、貞観地震を踏まえた検討をするように求められ、津波対策として重要施設(海水ポンプ等)を建屋内に入れてはどうかとも指摘された。この席上、保安院は、他の対策として、海水ポンプ室の周りに壁を立てたり、コンクリートの躯体を周りに巡らせたり、電源ケーブル・配管の開口部や扉等の隙間に何らかの処置をするといった点(水密化)も話題にした。

東電は、同年12月～平成22年3月の間、貞観地震について、より精度の高い断層モデルを作成するための資料取得を目的として、福島県沿岸において津波堆積物調査を実施した。その結果、貞観津波の堆積物は、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等において発見されたが、同発電所南方では発見されなかった。保安院の担当者は東電に対し、「津波堆積物が発見されなかったことをもって津波がなかったと評価することはできない。」などと伝えて、貞観津波についての更なる検討を促した。

保安院は、平成22年6月頃、電事連に連絡し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている東電等の電気事業者に対し最終報告書の早期提出を促すべく、指示の検討をしていると伝えたが、本件事故時までに福島第一原発に係る耐震バックチェック最終報告書は提出されなかった。

iii) 以上の経緯の下で規制権限不行使が違法であるとされる。長期評価に関するヒアリング対応、改訂耐震設計審査指針に基づくバックチェック対応について、保安院の対応は適切でないとする。保安院が技術基準適合命令の発動を求めるべきであった（予見可能性のあることについて対応しなかった不作為責任）。

規制権限を行使する要件の具備の判断の基礎とすべき知見の選択は、規制機関の専門的判断に委ねられるべきであるが、他方で、津波地震の発生メカニズムは、現在の科学技術の下でも未だに十分に解明されているとはいえない上、規制権限の目的が、原子炉施設には、ひとたび事故等により放射性物質が大気中に放出される事態が生じれば、極めて深刻な被害を広範囲かつ長期的にもたらす危険性が原子炉施設に内在することからして、それを防止するために、万全の安全対策を確保することにあることに鑑みれば、規制機関が、ある科学的知見を基礎として原子炉施設に対する規制権限行使の要件の具備について判断してきたところ、その科学的知見とは異なる新たな知見が示された場合、その新たな知見に、それまで上記判断の基礎としてきた知見と少なくとも同程度の科学的信頼性があると評価できるようなときは、規制機関が、当該新たな知見を規制権限行使の要件の具備の判断の基礎としないとするのは、著しく合理性を欠くことになるというべきである。

長期評価の見解では、福島沖の海溝寄りの領域を含む領域として、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域を設定し、その領域では、M8クラス、Mt（津波マグニチュード）8.2前後の津波地震がどこでも発生する可能性があり、その発生する地震の震源域については、明治三陸地震についての震源モデルを参考にして想定できるとしていた。そうすると、規制機関である経済産業大臣としては、原子炉施設についての規制権限行使の要件の具備の判断において、長期評価の見解をも参照し、福島県沖についても、明治三陸地震を参考にした震源域を設定して津波のシミュレーションを行うなどし、それにより想定される津波が福島第一原発に及ぼす影響の有無や程度を調査、検討すべきであったというべきである。

以上のとおり、国（経済産業大臣）としては、長期評価の見解が公表された後、自らすみやかに信頼性を検討した上、長期評価の見解に依拠して、福島県沖で発生する

可能性のある津波評価シミュレーションを、東電に指示するなどしていれば、しかるべき時期には、平成20年推計と概ね同内容の結果、すなわち、福島第一原発に主要建屋の敷地高（O.P. +10m）を大幅に上回る津波が到来する危険性があることを認識し、又は認識し得たと認められる。そして、国（経済産業大臣）は、上記想定津波の到来によって、敷地南部から遡上した津波により福島第一原発1号機～4号機の原子炉建屋及びタービン建屋及びその周辺が浸水すること、これによって、福島第一原発の全交流電源が喪失し、原子炉施設の冷却機能が失われて損傷するなどの重大な事故が発生するおそれがあるといえるから、そのような福島第一原発は、技術基準省令62号4条1項所定の技術基準に適合していないものと判断できる状況にあったと認められる。

(3) 検討

長期評価は過去の事例をもとに対応を要請しており、過去の事実に基づく確率的検討であり、その意味において、具体的な発生可能性・規模などについて不明確であるものの、信頼性はあると解される。

この場合に長期評価に対する保安院の立場と東電の対応とそれに対する保安院の指導が問題となる。もともと不確かなものにどのように対応するのかという問題である。地震予測の検討がなされて結論は出ないのであり、結論の出ないことには何もしないという対応がなされることが避けられなければならない。地震は不確かなものであり、規模発生時期は当然に不明確なものであるが、過去に発生していた事実がある。したがって、中越地震の際に原発被害があった事実から、過去に同様の地域で地震が発生していたということの再指摘からだけでも迅速に対応すべき問題であったと言える。長期評価の検討に基づくシミュレーションをすべきであり、改訂耐震設計審査指針に基づくバックチェックを実施すべきであった。

それぞれの保安院の立場と東電の対応とそれに対する保安院の対応をみると、両者の過失が認定される。両判決共に予見可能性、結果回避可能性に基づく規制権限不行使の違法性のみ述べ、担当者の責任は指摘されない。

使用者責任と国賠責任では直接の不法行為者の扱いが異なる。公務員の公権力の行使の際の不法行為について、国・公共団体に国家賠償責任が生じる。この場合には公務員の個人責任は問われないとされる。⁽¹⁰⁾ また、国等から公務員への求償も重過失の場合に制限される。⁽¹¹⁾ 公権力行使の際に国等の709条責任は議論されない（業務体系が厳格である公務員について公務員の行為を前提としない責任が考えられないのであろう）。このように国家賠償責任の根拠は、厳格な業務体系の実行者としての公務員の不法行為に対する責任であり、代位責任と考えることができ、そのために公務員自身は対外的には責任を負わない。公務員が故意に不法行為を行うことは念頭に置かれ

ていないと考えられる。したがって求償も公務員が重過失である場合に限定される。

また不作為の際の国賠責任については不行使が著しく合理性を欠く場合に認められるとされる。保安院の過失が認められる場合に結果の重大性から規制権限不行使が著しく合理性を欠くことでよいと解される。⁽¹²⁾ カネミ訴訟での不作為責任は以下のように述べる。食品衛生法上の権限の行使，不行使は原則として行政庁の自由裁量に委ねられているけれども，食品製造には絶対的安全性が要求され，いったん事故が発生すれば大量発生の可能性が存するのであるから，もしその安全性を疑うべき具体的徴表が存するときはもちろん，これに連なる蓋然性の高い事象が存する場合は，行政庁はもはや自由裁量の余地はなく，規制権限を予防的に行使する法律上の義務を負う。

この点について一般論として予見可能性，結果回避可能性を述べるだけでなく，大臣の規制権限行使の前提となる保安院担当公務員個人の責任も明確にすべきと考える。この点で国賠責任について保安院の行為自体を問題とする仙台高裁判決の指摘がよいと考えられる。

この状況での東電と保安院のやり取りから両者の過失が認定され，経済産業大臣の技術基準適合命令不作為責任があるとされる。高松高裁判決は保安院が東電の検討を待ち，経済産業大臣が技術基準適合を出さなかったことを規制権限の違法な不作為とする。仙台高裁判決は保安院の怠慢を指摘し，結果として経済産業大臣が技術基準適合を出さなかったことを規制権限の違法な不作為とする。保安院の行為認定が仙台高裁判決と高松高裁判決で異なる。この点については東電と国との責任関係の箇所で論じる。

5. 東電（下請会社）の保守管理業務と規制官庁の指示・監督（裁量）の関係（この点を明確にし，個々の行為者の責任が明確にされなければならない）

(1) 仙台高裁判決⁽¹³⁾

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，被告ら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，原告ら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，我が国においては，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、相当でないというべきである（不真正連帯債務）。

(2) 高松高裁判決

国は、原子力発電を基幹電源として位置付け、原子炉施設の安全確保を大前提として、国民との相互理解を図りつつ、原子力政策を積極的に推進してきたものであり、そのための広報活動にも取り組むなどしてきたものである。そして、原子炉施設の設置及びその稼働後の安全性の確保については、国において日々進歩する科学的知見を随時把握した上で、その規制権限を行使すべきか検討することと、規制に服する義務がある電気事業者による安全性の確保のための具体的な方策の実施は不即不離の関係にあるというべきであり、本件においても、福島第一原発について、技術基準適合性を維持するためには、国がその適合性を判断し、必要に応じて技術基準適合命令を発することと、東電が自ら技術基準適合性を検討し、また、技術基準適合命令が発せられた場合にはこれに適合するように具体的方策を立案して実施することが、不即不離の関係にあるといえることができる。

このような原子力発電所に特有の事情も考慮すれば、本件事故によって損害を被った原告らとの関係において、国の立場が二次的、補完的であることを根拠として、その責任の範囲を限定することは相当でない。なお、国と東電との間に、実質的な責任の程度の差異があるとしても、その点は東電と国との間の内部的な負担割合において考慮すれば足りるものと解される。

(3) 検討

東電に予見可能性、結果回避可能性があり、相当程度の義務違反があり、国にも同様に津波被害についての予見可能性、結果回避可能性があり、規制権限行使不作為の違法性があるとされる。結果回避可能性について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。

過失判断は長期評価の信頼性に基づくこととされる。いくつか地震が生じ、原発にも被害が生じている状況で、長期評価が出され、シミュレーション作成など検討が要請され、バックチェックが要請され、それに対する各原発への対応に関して、現実的な対応しているところもある中で、東電は対応が間に合わず、保安院の指導も間に合わなかった。長期評価は、過去の地震例に基づき現在の可能性を述べるものであり、発生時期程度等が不確かなのは当然のことであり、それらを踏まえて信頼性は認められるのである。

そして、各部署の具体的な対応が問題となる（東電と保安院の共同不法行為と考えられる）。まず、保安院の東電への長期評価検討要請に対する東電担当者の回答と保安院担当者の対応が問題となる。次に、バックチェック要請に対する東電担当者の対応と保安院担当者の対応が問題となる。

仙台高裁判決ではそもそも保安院の真摯でない対応が問題とされているのに対して、高松高裁判決は長期評価後の東電の対応に対する指導の不十分な点が問題とされる。保安院の真摯でない対応から長期評価についても対応しなかったことを不法行為とするのか、具体的に長期評価に基づく東電の対応に個別に対応しなかった点を不法行為とするのかである。東電と国（保安院）の共同不法行為であるので、責任分担は担当行為者の過失割合となる。その際にも東電と国の役割分担が問題となる。東電・東電設計の防止義務が主で、国の監督責任が従である場合に、東電が長期評価を採用しなかったことと保安院がそのチェックが不十分であったことについての主たる責任者は東電となる。逆に、保安院の真摯でない対応が主であり、東電がそれに依存していた構造が認められる場合は保安院の責任が主となる。もちろん東電自身、自ら危険防止責任を負うので、日常的な保守管理を厳格になさなければならず、設置時と環境に変化がないとしても新たな知見に最大限の配慮をなすべきであり、こちらが主たる責任者であると考えられる可能性もあるが、保安院の見解が重視されていた、保安院の指導の下で作業を実施していたという場合には保安院の役割が主となる（但し、両判決共に東電の責任を一次的とする）。国主導の経緯から、国の責任を一次的と考える場合でも、国は東電に求償しなければならないのであるが、東電は国によって支援されている。

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、保安院は実質的には何もしなかったと同視されうるものであり、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。原発事故被害の重大性から電力会社の問題と同様に、地震津波対策の検討、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なのである。

仙台高裁判決のように保安院の真摯でないことを重視すべきと考えられ、本件裁量行為の不作为の不法行為についてもこの判断が妥当と考えられると共にそもそも原発の危険性を重視する場合には真摯でない者の責任を問う姿勢がとられなければならない。東電の真摯でない対応は、仙台高裁判決で言われたように保安院職員の真摯でない対応に基づく問題であり（保安院が真摯に捉えていないので東電も対応する必要がないと考えた）、東電の方で作業に対する否定的な動き（上層部の費用増加に対す

る危惧)を原因とみる見方もあるが、相互の責任関係を考える場合にも、最終的な責任者の認定が必要となり、原発規制は国主導で実施されてきた経緯(原子力発電所設置経緯と原子力発電所に関する法規制)からも、保安院が一次的な責任を負うべき立場にある。民間中心の電力体制が原発については国主導であった(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るが)。(14) 設置経緯から国が主導的役割を果たし、国が一次的責任者と考えられるが、国の責任は国賠責任であり、国民負担となる。そもそも電力は民間主導で実施され、原発についても民間主導が維持されるべきであった。

いずれにせよ東電の709条責任と担当者の過失、国賠責任の際の担当者の過失の認定が必要となる。その後、どちらの責任が重大であるのか問題となる。東電の判断を是正しなかった方が悪いのか、東電で判断ミスをした者の方が悪いのか。全体として検討するならば、国主導で原発が設置されたこと、被害防止が最重要課題であること、原発事故が繰り返し生じていたことが問題である。過去の事故事例にもかかわらず複数組織が機能しなかったことである。原因は過去の事故において責任関係、責任者を明確にしなかったこと、すなわち、責任者を処分しなかったことであり、事後的対応で済ませたことである。責任を原賠法責任としての法人責任、国民負担としての国賠責任とした上で結局、事後的対応で済ませることによって無責任体制を作り上げたのである(過去の公害事例も同様の経緯をたどる)。

三 事後的対応の重視

1. 賠償については、原賠法の賠償措置では足りず、支援がなされ、具体的な居住・生活支援もなされる(仮設・借上げ住宅供与、避難元への復帰支援等一詳細は、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針)。(15)

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))。(16)「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、万全の措置を講ずるものとする(設立根拠法第2条)とし、「さしあたり当機構は、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」。(17) 東京電力は当機構を介して実質国有化されている。(18) 2014年2月、原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組。(19) 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。⁽²⁰⁾

2. 安全性についての検討が詳細化される。⁽²¹⁾

2012年9月19日に発足した原子力規制委員会は，経済産業省から安全規制部門を分離し，環境省の外局組織として設置された。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。再稼働を目指して新規制基準も制定される。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。⁽²²⁾ 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。⁽²³⁾

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。原子力発電所ですら小さくとも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。⁽²⁴⁾

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」（2017年7月5日最終改正）を策定した。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，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。⁽²⁵⁾

3. 検討

結局事後的な対応によって責任関係が不明確にされたのではないか。誰の責任というよりもとにかく損害を賠償すればよいという考え方があるのではないか。水俣病事

件も同様の経緯であった。⁽²⁶⁾ 事後的対応で済ませるという態度は、原子力問題については行政が主体であることを示すものである。

「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。」⁽²⁷⁾ 東電と国の担当者の相互関係を明確にしなかったこと、担当者を処罰しなかったことが問題なのである。

四 最後に 電力産業と行政の役割—責任の明確化

1. 東電の709条責任について

東電の過失認定は慰謝料額判断のために行われるが、東電の709条責任は原賠法規定から否定される。

他方、国賠訴訟において、保安院と東電のやり取りが詳細に認定され、長期評価に対する保安院からの調査要請に対しては東電の不要という回答があり、それに対して保安院からはシミュレーション指示が出されなかったこと、バックチェック要請に対する東電の不実施に対して保安院からは再要請がなされず、結局、東電は地震の可能性を認めず、防潮堤、水密化を実施しなかったことに対して、経済産業大臣の技術基準適合命令を実施しなかった国賠責任が認められているのであるが、この判断過程は東電の過失、不法行為責任を前提とするものであり、また、共同不法行為責任の責任分担としても709条責任の認定が必要となる。さらに、東電以外の関係者に対しても709条責任の認定が必要な場合が認められうる(原賠法規定は補充規定と解することができる)。法人責任は原賠法責任であり、国賠責任は国民負担となり、いずれも責任が抽象的であり、具体的な責任が不明確である。関連組織の関係と具体的な担当者の過失、責任者の過失に基づく個人責任が明確にされなければならない(715条の方が良い)。

2. 東電と保安院の関係について一責任明確化のために組織関係を明確にすること

上記のように両者の不法行為が認定され、それぞれの責任割合は実際の不法行為者の過失割合になると解される（共同不法行為責任）。仙台高裁判決は、保安院に真摯な対応がないという保安院の帰責性を強調するのに対して、高松高裁判決は保安院の指示に従わない東電の帰責性を強調するように読める（保安院は東電の怠慢に適切な指示をしなかった）。この点が重要であり、本来、地震一般について東電が独自に調査すべき問題であり、長期評価が出されていたのであるから、なおさら東電は調査すべきであり、この点を怠った東電の帰責性が強調されるのか、保安院の職務の怠慢から東電は現状でよいという判断をしたものであり、保安院の指示を前提として東電が実施する慣例であったのかである（その際には保安院の帰責性が強調される）。原発事業の主体は東電であるのか、国であるのかという問題である（両判決共に東電の責任を一次的とする）。

電力体制は民間中心の体制（9電力体制）であるが、原発に関しては政治優先の経緯があり、規制整備、原発誘致など様々な点で国が主導して実施したものである。この原発実施の経緯からは国が定めた規制に従って事業者が実施するという構図であり、その後も安全体制等、国がイニシアティブをとっていた。このために国が責任主体と考えられ、保安院が長期評価を深刻に捉えなかったことから、東電も真剣に津波対策を実施しなかったものと解される。相互関係が不明確であること、相互依存関係とみなされることが問題であると共に東電への公的支援、国賠責任が国の財政を根拠とする問題があり、総じて責任関係が不明確となるのである。

3. 電力のあり方と電力政策

そもそも電力は民間主導であった。最も重要なエネルギーとしての電力は発電から送電配電となり、主として民間9電力体制で運営される（電力については伝統的に上下一体方式による9電力の独占体制が取られ、その他の発電企業（卸電気事業者）もその体制に組み入れられているが、規制緩和、自由化により、垂直的統合が分離する可能性が生じている⁽²⁸⁾）。身近なエネルギーでもあるために安定供給、安定価格が要請され、公共性も有するものであるが、施設の維持など民間努力によって運営されている（安定収入のメリットがある）。

この安定産業の利用拡大を巡って、原子力発電が、戦後すぐに国主導で実施される（様々な施策が国によって実施されている）。このことが、電力と国の依存関係をもたらす。利益拡大のリスクについて、国は民間に責任を押し付けようとし、民間は国に依存する。依存構造をもたらさないためには責任を明確にする必要性、組織を明確にする必要性、組織間関係を明確にする必要性があり、問題が生じたときに原因を明確にする、責任者を明確にする、責任者を処分する制度が必要である。国主導の経

緯から国が主たる責任を負うべきであるが、国賠責任は国民負担であり、事後的東電支援も国民負担であり、結局責任は不明確となる。行政事務の民間化の流れがあり、電力自体は主として民間の事業であるが、基本的には原発の運営も民間主体で実施するのが、責任関係を明確化する実践的方法と考えられる。

注

- (1) 判例時報2484号185頁。高松高判令和3年9月29日事件についてはLLIの抜粋となる。
- (2) 拙稿「福島第一原発事故の責任に関する一考察」静岡法務雑誌12号1頁。
- (3) 拙稿前掲論文17頁以下。
- (4) 拙稿前掲論文19頁以下。
- (5) 拙稿前掲論文47頁以下。
- (6) 拙稿前掲論文31頁以下。
- (7) 拙稿前掲論文29頁以下。
- (8) 拙稿前掲論文24頁以下。
- (9) 仙台高裁判決でも述べられている。
- (10) 参照、植村栄治「公務員個人の責任」ジュリ993号159頁。
- (11) 参照、佐伯彰洋・令和2年度重判42頁。
- (12) 被害の重大性との関連について、二子石亮・鈴木和孝「規制権限の不行使をめぐる国家賠償法上の諸問題について—その1」判タ1356号22頁。
- (13) 拙稿前掲論文28頁以下。
- (14) 新藤宗幸「原子力規制委員会」40-41頁
- (15) 拙稿前掲論文47頁以下。
- (16) <https://ja.wikipedia.org/wiki/原子力損害賠償・廃炉等支援機構>
- (17) <https://ja.wikipedia.org/wiki/原子力損害賠償・廃炉等支援機構>
- (18) <https://ja.wikipedia.org/wiki/原子力損害賠償・廃炉等支援機構>
- (19) <https://ja.wikipedia.org/wiki/原子力損害賠償・廃炉等支援機構>
- (20) 除本理史『原発賠償を問う』(2013年)11頁。
- (21) 拙稿前掲論文49頁以下。
- (22) <https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/gentai/kikaku/nuclear/koho/documents/annzenngyousei3.pdf>
- (23) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku_bousai/pdf/taisaku_manual.pdf
- (24) <https://www.fepc.or.jp/nuclear/safety/past/>
- (25) <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/hakusho2016/1-2.htm>
- (26) 拙稿前掲論文4頁以下。
- (27) 拙稿前掲論文53頁以下。
- (28) 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(二)」法政研究24巻2・3号32頁以下。