

**福島第一原発に関する規制権限の不行使につき国家賠償責任が否定された事例**

- 【文献種別】 ①②判決／最高裁判所第二小法廷  
【裁判年月日】 ①②令和4年6月17日  
【事件番号】 ①令和3年(受)第1205号、②令和3年(受)第342号  
【事件名】 ①損害賠償請求事件、②原状回復等請求事件  
【裁判結果】 ①②破棄自判  
【参照法令】 国家賠償法1条1条、電気事業法40条  
【掲載誌】 ①②裁判所ウェブサイト  
◆ LEX/DB 文献番号① 25572195、② 25572196

立命館大学教授 田中良弘

**事実の概要**

本件は、福島第一原子力発電所事故（以下「本件事故」という）により放出された放射性物質によって旧居住地が汚染されたとして、Xら（事故当時の周辺住民等）が、Y（国）に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求めた事案である（②事件では旧居住地の空間放射線量を事故前の値に戻すよう求める原状回復請求もなされているが、本評釈では省略する）。なお、両事件とも、Xらは、東京電力に対して民法709条ないし原子力損害賠償法3条1項に基づく損害賠償請求をしているが、これらについては、各控訴審において請求を一部認容する判決がなされ、確定している。

①事件第一審判決（千葉地判平29・9・22LEX/DB25449077）は、地震調査研究推進本部が平成14年に公表した「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」（以下「本件長期評価」という）を根拠に、経済産業大臣は、福島第一原発の敷地高を超える津波の発生を予見することが可能であったとす一方、それから直ちに原告らの主張する水密化等の結果回避措置を講ずるべき義務が導き出されるとはいえず、仮に、かかる結果回避措置を講じたとしても本件事故を回避できなかった可能性もあるとして、経済産業大臣の規制権限の不行使は国賠法1条1項の適用上違法とはいえないと判示し、原告らの請求を棄却した。これに対し、①事件控訴審判決（東京高判令3・2・19LEX/DB25591877）、②事件第一審判決（福島地判平29・10・10判時2356号3頁）及び②事件控訴審判決（仙台高判令2・9・30判時2484号185頁）は、いずれも、経済産業大臣による規

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ものであり、本件事故により被害を受けた原告ら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と判示し、同項に基づくYの損害賠償責任を肯定した。

そこでYが両事件について上告受理申立てをしたところ、最高裁第二小法廷は、いずれも上告を受理した上で、原判決を破棄し、XらのYに対する損害賠償請求を棄却する旨の自判をした（Xらの一部については訴えが却下されているが、省略する）。なお、両判決とも、菅野博之裁判官及び草野耕一裁判官の各補足意見並びに三浦守裁判官の反対意見が付されている。

**判決の要旨**

（便宜上、①事件の判旨を紹介するが、該当部分については②事件の判旨も概ね同一である。）

1 「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〔最判平16・4・27民集58巻4号1032頁、最判令3・5・17民集75巻5号1359頁等参照〕。そして、国又は公共団体が、上記公務員が規制権限を行使しなかったことを理由として同項に基づく損害賠償責任を負うというためには、上記公務員が規制権限を行使していれば上記の者が被害を受けることはなかったであ

うという関係が認められなければならない。」

2 「本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、……防潮堤等を設置することにより……敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであった。したがって、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高い。「他方、本件事故以前において、……防潮堤等を設置するという措置を講ずるだけでは対策として不十分であるとの考え方が有力であったことはうかがわれず、その他、本件事故以前の知見の下において、上記措置が原子炉施設の津波対策として不十分なものであったと解すべき事情はうかがわれない。したがって、本件事故以前に経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合に、本件試算津波〔評記者注：本件長期評価に基づいて試算された津波〕と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならないかったということとはできない。」

3 「本件長期評価が今後発生する可能性があるとした地震の規模は、津波マグニチュード 8.2 前後であったのに対し、本件地震の規模は、津波マグニチュード 9.1 であり、本件地震は、本件長期評価に基づいて想定される地震よりもはるかに規模が大きいものであった。また、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深は、約 2.6 m 又はそれ以下とされたのに対し、本件津波による主要建屋付近の浸水深は、最大で約 5.5 m に及んでいる。そして、本件試算津波の高さは、本件敷地の南東側前面において本件敷地の高さを超えていたものの、東側前面においては本件敷地の高さを超えることはなく、本件試算津波と同じ規模の津波が本件発電所に到来しても、本件敷地の東側から海水が本件敷地に浸入することは想定されていなかったが、現実には、本件津波の到来に伴い、本件敷地の南東側のみならず東側からも大量の海水が本件敷地に浸入している。……これらの事情に照ら

すと、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかった可能性が高い。」

4 「以上によれば、仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することは避けられなかった可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に浸入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相当にあるといわざるを得ない。……そうすると、本件の実事関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることはできない。」

## 判例の解説

### 一 本判決の意義

本判決（①②判決を合わせて「本判決」という。以下同じ）は、福島第一原発事故に関し、経済産業大臣が電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使しなかったことにつき、国が国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負うか否かについて、最高裁として初めて判断した事案である。

本件事故については、①事件第一審判決や東京高判令 3・1・21 訟月 67 卷 10 号 1379 頁（福島第一原発群馬訴訟控訴審判決）のように国家賠償責任を否定した裁判例も存在するが、①事件控訴審判決や②事件第一審判決・同控訴審判決を含む多くの下級審裁判例は、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を肯定していた。そのような中、本判決は、仮に経済産業大臣が規制権限を行使したとしても事故を防ぐことができなかった可能性が相当にあるとして、Y の国家賠償責任を否定し

ており、福島第一原発事故に係る一連の国家賠償請求訴訟に与える影響は大きいと考えられる。

## 二 規制権限不行使の違法性と因果関係

本判決は、経済産業大臣が東京電力に対し規制権限を行使しなかったことが違法であるか否かについて明言しておらず、規制権限不行使の違法性を否定したのか、それとも権限不行使と被害発生との間の因果関係を否定したのか、判決文からは明らかではない。そこで、まず、規制権限不行使の違法と因果関係の関係について確認する。

規制権限の不行使の違法性（国家賠償法1条1項の適用上の違法をいう。以下同じ）につき、判例は、「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」との判断枠組みを示しており、本判決も同様である<sup>1)</sup>。そして、この違法性判断にあたっての考慮要素については、学説により若干の相違はあるものの<sup>2)</sup>、予見可能性と結果回避可能性の存在は、規制権限の不行使を違法とする不可欠の要件と考えられている<sup>3)</sup>。

ところで、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任が成立するには、民法709条に基づく不法行為責任と同様、加害行為と損害との間に因果関係がなければならず、権限行使の不行使に係る国家賠償責任についても同様である<sup>4)</sup>。そして、民事法上の判例法理によると、因果関係が認められるには「特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性」<sup>5)</sup>が必要とされている。そうすると、規制権限の不行使が違法となるための要件である結果回避可能性と、損害賠償責任の成立要件である因果関係とは、当該不行使がなければ結果が発生しなかったであろうことを前提とする点では共通するものの、完全に一致するものではない<sup>6)</sup>。すなわち、因果関係については、規制権限の不行使が結果発生を招来した高度の蓋然性が求められるのに対し<sup>7)</sup>、規制権限不行使の違法性判断にあたっては、結果回避可能性を含めた諸事情が総合的に勘案されることから<sup>8)</sup>、必ずしも高度の蓋然性は必要とされず、相当程度の蓋然性が認められれば当該不行使が違法であると判断される余地がある<sup>9)</sup>。

## 三 結果回避可能性と因果関係

前述のように、本判決は、規制権限不行使の違法性について従来の最高裁判決と同様の判断枠組みを示しつつ（判旨1）、本件において経済産業大臣が規制権限を行使しなかったことが違法であるか否かの判断を明示することなく、仮に規制権限を行使したとしても本件事故を防ぐことができなかった可能性が相当にあることを理由にYの損害賠償責任を否定しており（判旨4）、かかる判示が結果回避可能性を否定したのか、それとも因果関係を否定したのか、判決文からは明らかではない（草野耕一裁判官の補足意見は、このことを指摘した上で「私はこれを因果関係の問題と考えている」と述べており、多数意見を構成した3人の裁判官の中でも見解が分かれたことがうかがわれる）。

検討するに、民事上の不法行為に関する裁判例においても、事案の性質によって、もっぱら行為者としてなすべき行為は何かという観点から行為義務を画定する場合と、発生した結果から遡及的に推論して行為時における行為義務の存否を判断する場合があることが指摘されている<sup>10)</sup>。このような判断方法によると、特定の行為を行っても結果が発生した可能性が相当であると認められる事案においては、前者の方法による場合は因果関係が、後者の方法による場合は当該行為をなすべき義務が否定されることとなる。そうすると、経済産業大臣の規制権限の不行使と結果発生との関係についての本判決の判断（判旨2、3）を前提とする限り、本事案においては、結果回避可能性と因果関係のいずれを否定するかは、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任の成否に係る説明の仕方の問題にすぎない。多数意見は、本事案における結果回避可能性と因果関係の交錯に関する煩瑣な議論を避けるため、規制権限の不行使が違法であるか否かについて判断することなく、Yの国家賠償責任を否定したものと考えられる。

## 四 本判決の射程と残された課題

本判決は、本件事故当時において、津波対策として防潮堤等の設置に加えて水密化等の措置を講ずべきとする多重防護（深層防護）の考え方は一般的ではなかったことを理由に、経済産業大臣が電気事業法40条に基づく規制権限を行使したとしても、東京電力において水密化等の措置を講じた蓋然性はなく、また、そのような措置を講じな

ければならなかったということもできないことから（判旨2）、本件津波による浸水を防ぐことができなかつた可能性が高いとして（判旨3）、Yの国家賠償責任を否定している。しかしながら、かかる判断は、想定される経済産業大臣の規制権限行使の内容が東京電力に対し「適切な措置」を講ずることを命ずるものであることを前提としており、それを超えて、仮に、経済産業大臣が、東京電力に対し、個別具体的に水密化等の措置を命じたとしても、本件事故が発生した可能性が相当程度にあると判断したものではない。

この点につき、東京電力の株主が本件事故当時の取締役らに対する損害賠償を求めて出訴した株主代表訴訟において、東京地判令4・7・13（判例集未登載）は、(1)防潮堤等の建設には工事のために相当の長期間を要することに加え、(2)東京電力内部において、検討の結果、相当の長期間、防潮堤の工事に着手しないことが決定された、という事実関係を踏まえ、取締役としては、遅くとも2009年頃までには、防潮堤建設前に敷地高を超える津波が襲来しても過酷事故が生じないための対策を速やかに行うよう指示すべきであったとした上で、かかる指示をしなかつた任務懈怠と本件事故発生との間の因果関係（高度の蓋然性）を肯定し、被告らに対し、13兆3210億円の損害賠償を命じている。

同判決は、多重防護の考え方とは別に、本件事故に至る具体的事実関係に基づいて、当時の取締役らに防潮堤の設置とは別の方法による対策を行うよう指示すべき義務があったと判断しており、本件事故前において多層防護の考え方が有力であったとはいえないことを理由に防潮堤の設置以外の措置（水密化等の措置）が講じられた蓋然性等を否定した本判決の判断とは、その前提が異なっている。そうすると、上記の東京地判の認定判断を前提とした場合、仮に経済産業大臣において2009年までに上記の具体的事実関係を認識していたとすれば、東京電力に対して防潮堤の設置とは別の方法による津波対策を命じる技術基準適合命令（電気事業法40条・39条）を発すべきであったと判断される余地があり、かつ、その場合には、当該命令を発しなかつたことが本件事故発生を招来した高度の蓋然性が認められる可能性は否定できないように思われる。

●—注

- 1) 本判決が明示的に引用する最高裁判例として、最判平16・4・27民集58巻4号1032頁（筑豊じん肺訴訟上告審判決）及び最判令3・5・17民集75巻5号1359頁（建設アスベスト訴訟上告審判決）。その他の最高裁判例として、最判平16・10・15民集58巻7号1802頁（水俣病関西訴訟上告審判決）、最判平26・10・9民集68巻8号799頁（大阪泉南アスベスト訴訟上告審判決）及び最判平26・10・9判時2241号13頁（別訴大阪泉南アスベスト訴訟上告審判決）。なお、筑豊じん肺訴訟上告審判決以前の規制権限不行使に関する最高裁判例として、最判平1・11・24民集43巻10号1169頁（宅建業法事件上告審判決）、最判平7・6・23民集49巻6号1600頁（クロロキン薬害訴訟上告審判決）。
- 2) 学説・判例の整理につき、西荻章『国家賠償法コンメンタール〔第3版〕』（勁草書房、2020年）303～312頁。
- 3) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第7版〕』（有斐閣、2021年）464頁、宇賀克也＝小幡純子編著『条解 国家賠償法』（弘文堂、2019年）408頁〔戸部真澄〕。西田幸介『規制権限の不行使と国家賠償』同編著『行政課題の変容と権利救済』（法政大学出版局、2019年）145頁も参照。
- 4) 西荻・前掲注2）812頁。規制権限の不行使による国家賠償責任の成立に損害との間の因果関係が必要であることを明示した最高裁判例として、水俣病関西訴訟上告審判決及び大阪泉南アスベスト訴訟上告審判決。
- 5) 最判昭50・10・24民集29巻9号1417頁（ルンパール事件上告審判決）等。不作為についての最高裁判例として、最判平11・2・25民集53巻2号235頁。
- 6) 西荻・前掲注2）814頁参照。
- 7) 最判平12・9・22民集54巻7号2574頁は、医師が医療水準にかなった医療を行っていれば患者がその死亡時点において生存していた「相当程度の可能性」を認めつつ、因果関係を否定している（杉原則彦「判解」最判解民事篇平成12年度860頁以下参照）。なお、同判決は、「死亡の時点においてなお生存していた相当程度の可能性」を被侵害利益とする不法行為責任を肯定している。同様の法理が国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求についても妥当することにつき、最判平17・12・8集民218号1075頁参照（ただし、「相当程度の可能性」の存在が証明されていないとして国家賠償責任を否定）。
- 8) 角谷昌毅「判解」最判解民事篇平成26年度420頁は、規制権限の不行使につき、「最高裁は、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、違法性を判断している」と指摘する。
- 9) 宇賀・前掲注3）464頁、戸部・前掲注3）409頁参照。
- 10) 潮見佳男『民事過失の帰責構造』（信山社、1995年）102～103頁。同276～278頁も参照。