

福島原発事故国家賠償訴訟最高裁判決**【文献種別】** 判決／最高裁判所第二小法廷**【裁判年月日】** 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項、電気事業法40条**【掲載誌】** ①判タ1504号74頁、裁判所ウェブサイト、②民集76巻5号955頁、判タ1504号46頁、裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号① 25572195、② 25572196

明治大学准教授 清水晶紀

事実の概要

①②の両事件は、いずれも、東京電力福島第一原子力発電所事故（福島原発事故）によって当時の居住地が汚染されたと主張する原告らが、東京電力と国を被告として提起した集団訴訟であり、本判決は、国を被告として規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否を争っている部分についての上告審判決である。なお、双方の事件では、東京電力を被告とする損害賠償請求もなされていたが、こちらについては、請求を一部認容する控訴審判決が確定している。また、②事件では、原告らの旧居住地における空間放射線量率を事故前の値である $0.04 \mu\text{Sv/h}$ 以下にすることを求める原状回復請求もなされているが、こちらについては、紙幅の関係で言及しない。

福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否については、本判決の時点までに、集団訴訟に限っても23の下級審判決が蓄積しており、その内訳は、責任肯定判決が12（そのうち控訴審判決3）¹⁾、責任否定判決が11（そのうち控訴審判決1）²⁾と拮抗していた³⁾。①②両事件の下級審判決も、責任肯定判決（①事件控訴審判決、②事件第一審判決、②事件控訴審判決）と責任否定判決（①事件第一審判決）とに分かれていたところである。そのこともあり、最高裁には、錯綜する下級審裁判例に対して統一判断を示すとの期待が寄せられていた⁴⁾。

このような状況の中で、最高裁は、①②両事件を含む4事件について上告受理申立てを受理し

た上で、そのすべてについて同一期日で判決を言い渡した。4事件の判旨は概ね同一であるが、本稿では、便宜上①事件の判旨を紹介する。

判決の要旨

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（最高裁平成……16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁、最高裁……令和3年5月17日第一小法廷判決・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ろうという関係が認められなければならない。」

2 「経済産業大臣が……規制権限を行使していた場合には、本件試算津波⁵⁾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、「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かったということはできない。」

「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」が、本件試算津波を前提にすると、「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」。

3 「以上によれば、仮に、経済産業大臣が……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、本件の事実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」。

(なお、本判決には、菅野博之裁判官と草野耕一裁判官の補足意見、三浦守裁判官の反対意見が付けられている。)

判例の解説

一 本判決の特徴

本判決は、福島原発事故をめぐる規制権限不行使に対する国家賠償責任の成否について、最高裁として初めて判断したものであるが、その最大の特徴は、責任肯定の必要条件として「権限行使と被害回避の関係」を明示し、同条件の未充足を理由に国の責任を否定した点にある。

規制権限不行使に対する国家賠償責任に関する従来の判例理論は、根拠法令の趣旨目的や権限の性質に照らし「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……国家賠償法1条1項の適用上違法となる」

という判断基準を提示し、違法性肯定事案では直ちに国家賠償責任を肯定してきた⁶⁾。すなわち、従来の判例理論は、根拠法令の趣旨目的や権限の性質に照らして国家賠償責任の成否を判断するという建前をとっていたということである。福島原発事故をめぐる本判決以前の下级審裁判例も、この点については、例外なく従来の判例理論を踏襲してきた。

これに対し、本判決は、従来の判例理論の判断基準に言及しつつも、それに加えて上記の必要条件を明示し、根拠法令との関係性に言及しない後者のみを用いて責任否定判断を導出している。本判決のこのような結論導出過程は、根拠法令の趣旨に照らした規制権限不行使の違法性について判断を回避するためのものとみることでもできそうである⁷⁾。そこで、本稿では、国の責任を否定した本判決の論理構造を整理分析した上で、本判決が上記必要条件を明示した意味について検討してみたい。

二 本判決の論理構造

本判決は、「権限行使と被害回避の関係」を否定したわけであるが、では、どのようにしてこの判断を導いたのか。以下では、三浦守裁判官の反対意見(三浦反対意見)との対比から、その論理構造を紐解いてみよう。

本判決は、本件事案における規制権限(電気事業法40条に基づく技術基準適合命令権限)が東京電力に対し「適切な措置」を命じるものであったことを前提に、福島原発事故以前の知見を前提とする限り、規制権限行使に対して東京電力が水密化等の措置を講じる蓋然性はなかったと強調している。すなわち、本判決は、福島原発事故以前の津波対策について、防潮堤の設置による敷地への浸入防止が基本であったこと、防潮堤設置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とかがわれないことを指摘し、事故以前の段階で一般的であった科学的知見に照らして、権限行使時の結果回避措置を防潮堤に限定しているわけである。その上で、最終的に、本判決は、本件試算津波と本件津波の違いを踏まえ、防潮堤による被害回避が困難だったと結論付けている。

これに対し、三浦反対意見は、従来の判例理論の判断基準の下で「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」という根拠法令の趣旨を強調

し、権限行使時の結果回避措置について、年単位の時間がかかる防潮堤の完成まで危険を放置することは許されないと指摘している。加えて、水密化等の措置を講じることについて、事故以前の技術的知見に照らして必要かつ十分可能であったと強調し、より早期に工事完了可能な水密化等の措置を「蓋然性の考慮から除外すべき理由はない」と指摘していた。その上で、最終的に、三浦反対意見は、「権限行使と被害回避の関係」を「高度の蓋然性」をもって肯定している。

そうすると、規制権限行使に対して東京電力がどのような結果回避措置を講じるかという観点から、水密化等の措置を講じる蓋然性を検討しているという点では、本判決も三浦反対意見も共通の論理構造を提示している。本判決と三浦反対意見の最大の相違点は、水密化等の措置を講じる蓋然性をめぐる判断にあり、結局、本判決は、これを否定したことを基礎に、「権限行使と被害回避の関係」を否定したものと整理できよう⁸⁾。

三 本判決における予防原則の採否

以上の対比から把握できることは、本判決が予防原則の採用を前提としておらず、そのことが本判決の結論を支えているということである。予防原則とは、科学的不確実性の下でもリスク低減策をとるという考え方であり⁹⁾、三浦反対意見は、「万が一」の災害を防止するという根拠法令の趣旨を強調し、予防原則の採用を前提に水密化等の措置を講じる蓋然性を肯定していた。ところが、本判決は、事故以前の段階で一般的であった科学的知見を強調し、科学的不確実性の存在を捨象することで、水密化等の措置を講じる蓋然性を否定しているわけである。

ただし、本判決は、予防原則の採用を前提としていないことについて、その根拠を明らかにしているわけではない。この点、原子炉稼働の可否を争う民事・行政訴訟（原発差止訴訟）の下級審裁判例の多くは、予防原則の採用を否定していたが、その際には、「合理的に予測される最大規模の自然災害を想定した」安全性が原子炉には求められるとして、三浦反対意見とは異なる根拠法令の趣旨を強調していた¹⁰⁾。過剰規制を排するこれらの裁判例からは、予防原則に係る明文規定の不存在と比例原則の尊重という考慮要素を重視する姿勢が見て取れよう。仮に、これらの裁判例と本判

決が軌を一にするものであるとすれば、本判決は、上記考慮要素を重視して原子炉に求められる安全性の程度を「合理的に予測される範囲」に限定し、予防原則の採用を否定したことになる。

とはいえ、本判決をこのように理解することについては、慎重な検討が必要である。というのも、予防原則の採用を否定する上記裁判例の整理は、伊方原発訴訟最高裁判決（最判平4・10・29民集46巻7号1174頁、伊方最判）の整理とは異なるものだからである。伊方最判は、三浦反対意見と同様に、「万が一」の災害を防止するという根拠法令の趣旨を強調しており、福島原発事故をめぐるほとんどの下級審裁判例や、原発差止訴訟における一部の下級審裁判例も、同様の解釈を採用してきた¹¹⁾。加えて、伊方最判は、被侵害利益の重大性や事故被害の甚大性といった原子力安全規制の特殊性から根拠法令の趣旨を導出しているが、予防原則の採用を否定する上記裁判例は、この整理に対し合理的な反論を提示できていない。原発事故の被侵害利益が人の生命・健康という憲法的価値であること、その被害の甚大性（とりわけ同被害の広域性・不可逆性・長期継続性）に照らし事後的対応では手遅れになりかねないことは明らかであり、基本的人権の「最大限の保護」を求める基本権保護義務の存在を前提とする限り、伊方最判の整理を否定することは困難であろう。

ここまでの検討を踏まえると、本判決が予防原則の採用を前提としていないことは明らかであるものの、他方で、伊方最判の存在と原子力安全規制の特殊性という考慮要素を重視すれば、本判決は、予防原則の採用を正面から否定しているわけでもないと解すべきことになりそうである。

四 「権限行使と被害回避の関係」の意味

では、予防原則の採用を前提としていない本判決を、どのように理解すればよいのか。ここで、「権限行使と被害回避の関係」という責任肯定の必要条件を本判決が明示した意味を、改めて考えてみたい。というのも、本判決は、上記必要条件を否定することで、根拠法令の趣旨に言及することなく責任否定判断を提示しているからである。従来判例理論の判断基準を用いると、必然的に根拠法令の趣旨に言及することになるが、そうになると、本判決は伊方最判の整理と対峙せざるを得なくなる。ところが、上記必要条件が根拠法令の趣旨に

直結しないものであるという前提に立てば、その是非は別として、本判決は伊方最判の軛から解放されることになる。結局、本判決は、根拠法令の趣旨に言及すると伊方最判の整理を採用せざるを得ないと考え、上記必要条件を明示することで、根拠法令の趣旨への言及を回避しつつ予防原則の採用を前提としない判断を導出したように思われる。

なお、上記必要条件を国家賠償責任要件のどこに位置付けるのかについては、本判決は詳らかにしておらず、過失・違法性の一要素としての結果回避可能性要件と位置付ける見解（従来の判例理論の判断基準の一部を抜き出したという整理）と、因果関係要件と位置付ける見解（新たな判断基準を付加したという整理）が対立している。この点については、学説上は結果回避可能性要件と位置付ける見解が有力であるものの¹²⁾、上記必要条件が根拠法令の趣旨に直結しないものであるという前提に立つ限り、草野耕一裁判官の補足意見も指摘するように、因果関係要件と位置付けることが素直であろう。

ただし、以上の検討結果が上記必要条件の充足を困難にしかねないことには、注意が必要である。というのも、因果関係の認定には「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」が必要であり、「相当程度の可能性」では足りないとされているからである¹³⁾。本件事案については、本判決以降も、東京電力が水密化等の措置を講じる蓋然性を三浦反対意見と同様に肯定する裁判例¹⁴⁾や、東京電力に同措置の実施を命じる権限行使義務の存在可能性を指摘する学説¹⁵⁾が見られるが、これらの見解を前提としても、立証内容や立証負担のあり方次第で、「権限行使と被害回避の関係」について「高度の蓋然性」が認められない可能性は否定できない¹⁶⁾。

●—注

- 1) 前橋地判平 29・3・17 判時 2339 号 4 頁；福島地判平 29・10・10 判時 2356 号 3 頁（②事件第一審判決）；京都地判平 30・3・15 判時 2375 = 2376 号 14 頁；東京地判平 30・3・16LEX/DB25564614；横浜地判平 31・2・20 裁判所ウェブサイト；松山地判平 31・3・26 判時 2431 = 2432 号 101 頁；札幌地判令 2・3・10 裁判所ウェブサイト；仙台高判令 2・9・30 判時 2484 号 19 頁（②事件控訴審判決）；東京高判令 3・2・19LEX/DB25591877（①事件控訴審判決）；福島地いわき支判令

- 3・3・26 裁判所ウェブサイト；福島地郡山支判令 3・7・30 判時 2499 号 13 頁；高松高判令 3・9・29 裁判所ウェブサイト。
- 2) 千葉地判平 29・9・22 裁判所ウェブサイト（①事件第一審判決）；千葉地判平 31・3・14LEX/DB25563204；名古屋地判令 1・8・2 訟月 67 卷 1 号 1 頁；山形地判令 1・12・17 判時 2450 = 2451 号 113 頁；福岡地判令 2・6・24 訟月 67 卷 2 号 123 頁；仙台地判令 2・8・11 裁判所ウェブサイト；東京地判令 2・10・9 訟月 67 卷 4 号 381 頁；東京高判令 3・1・21 訟月 67 卷 10 号 1379 頁；新潟地判令 3・6・2LEX/DB25590308；さいたま地判令 4・4・20 裁判所ウェブサイト；福島地郡山支判令 4・6・2LEX/DB25593004。
- 3) 下級審裁判例の動向を紹介する文献は枚挙に暇がないが、上告受理申立ての対象となった 4 高裁判決を扱うものとして、例えば、下山憲治「原発事故国賠訴訟の現状と論点」法時 94 卷 1 号（2022 年）65 頁以下。
- 4) 中野直樹「安全性確保の『空白』に目をつむった最高裁判決」環境と公害 52 卷 2 号（2022 年）15 頁以下、17～18 頁。
- 5) 国（地震調査研究推進本部地震調査委員会）が 2002 年 7 月に公表した「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価」を前提に、東京電力が 2008 年に実際に試算していた津波。福島原発事故時の津波高（O.P.〔小名浜港工事基準面〕+ 15.5m）を超える O.P. + 15.7m の津波の到達可能性が指摘されていた。
- 6) 最判平 16・4・27 民集 58 卷 4 号 1032 頁；最判平 16・10・15 民集 58 卷 7 号 1802 頁；最判平 26・10・9 民集 68 卷 8 号 799 頁；最判令 3・5・17 民集 75 卷 5 号 1359 頁。
- 7) 田中良弘「判批」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-022322238(Web 版 2022 年 9 月 16 日掲載) 1 頁以下、3 頁。
- 8) 山下竜一「国の責任を否定した最高裁判決の論理」環境と公害 52 卷 2 号（2022 年）9 頁以下、11 頁。
- 9) 大塚直「環境法における予防原則」城山英明＝西川洋一編『法の再構築 [Ⅲ] 科学技術の発展と法』（東京大学出版会、2007 年）115 頁以下、123 頁。
- 10) 清水晶紀「原発差止訴訟の展開」法教 510 号（2023 年）47 頁以下、50 頁。
- 11) 清水晶紀「原子力安全規制の法的評価とその課題」法時 93 卷 3 号（2021 年）41 頁以下、43～44 頁。
- 12) 山下・前掲注 8) 論文 10 頁。
- 13) 田中・前掲注 7) 判批 3 頁。
- 14) 仙台高判令 5・3・10 判例集未登載（いわき市民訴訟控訴審判決）。
- 15) 田中・前掲注 7) 判批 4 頁。
- 16) 実際に、前掲注 14 仙台高判は、規制権限不行使の違法性を肯定し、水密化等の措置を講じる蓋然性をも肯定しながら、「権限行使と被害回避の関係」については「断定することまではできない」として否定している。