

平成25年(ワ)第515号 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 遠藤行雄 外19名

被告 東京電力株式会社, 国

## 第2準備書面

(原子炉設置許可処分と国賠法1条1項の関係)

2013(平成25)年7月12日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福 武 公 子

弁護士 中 丸 素 明

弁護士 滝 沢 信

外

本準備書面においては、被告国の答弁書・第3求釈明・「4『第6章 国責任』の『第3 作為起因性の不作為』の『1 設置許可自体の違法性』(111ページ)について」(答弁書44～47ページ)に対して、求釈明に答えるとともに、被告国の主張に対する反論を行う。

## 第1 原子炉等規制法（炉規法）の変遷と原告の主張

～「求釈明事項イ」に対して～

### 1 「求釈明事項イ」に対する釈明

(1)原告の主張は、昭和40年法律78号による改正後のもので昭和53年法律86号による改正前の原子炉等規制法（以下、「炉規法」という）24条1項に基づき、内閣総理大臣が、2項に規定した「あらかじめ原子力委員会(当時)の意見をきき、これを尊重して」行った行為＝原子炉設置許可処分が、1項4号の「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済み燃料を含む、以下同じ。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む、以下同じ。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」との要件に適合するとした判断において誤っており違法である、という主張である。

(2)なお、被告国は「原子炉設置許可処分当時の炉規法24条1項2号には『その許可をすることによって原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと』という要件が存在し、現行の炉規法の定めには存在しない文言である」と主張する。

この2号は、後述するように、2011(平成23)年3月11日に発生した本件事故当時の炉規法24条1項には、「2号」として存在していた文言であって、本件事故のあと、2012(平成24)年に炉規法から削除されたものである。

ただし、原告はその要件の適合性の有無は問題としていない。問題はあくまでも「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」という要件である。

### 2 釈明の理由～原告が訴状で記載した炉規法

(1)原告は、訴状109頁において、「炉規法の定め」として、「発電用原子炉を設置

しようとするものは、経済産業大臣の許可を受けなければならない。経済産業大臣は、『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』等の要件に適合していなければ設置許可処分をしてはならない」と記載した。

(2)原告が訴状109頁において記載した「炉規法の定め」は、本件事故当時の条文である。本件事故当時の、「原子炉施設の位置，構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。以下同じ），核燃料物質によって汚染された物（核分裂生成物を含む，以下同じ）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」との要件は，24条1項4号である。

(3)従って，訴状中の下記の同号の引用は，間違いであるので次のように訂正する。

111頁	上から3行目	誤	炉規法24条1項3号
		正	炉規法24条1項4号
111頁	上から16行目	誤	炉規法24条1項3号
		正	炉規法24条1項4号

### 3 1号炉～4号炉の設置許可処分時の炉規法

(1)本件事故を起こした被告東京電力福島第一原子力発電所の原子炉設置許可処分は訴状109頁に記載したとおり，1号炉は1966(昭和41)年，2号炉は1968(昭和43)年，3号炉は1970(昭和45)年，4号炉は1972(昭和47)年に，内閣総理大臣によって行われている。それはたしかに被告のいうとおり，昭和40年法律78号による改正後のもので昭和53年法律86号による改正前の炉規法24条に基づく処分である。

(2)当時の条文は，被告国が答弁書46頁から47頁に記載した通りである。

当時の条文が本件事故当時の条文と比べて異なっているところは，①許可権者が，経済産業大臣ではなくて内閣総理大臣であったこと，②原子力安全委員会が設置されていなかったから，「技術的能力の有無」「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」という要件の適合性判断についても、原子力委員会の意見を聞き、それを尊重しなければならないとされていた点である。

まず、①に関しては、許可権者が内閣総理大臣から通商産業大臣へ、そして経済産業大臣へ変わったのは、権限の分配・省庁の再編の結果に過ぎない。本件訴訟に即して言えば、国賠法1条1項の解釈としては何も違いは存在しない。

②に関して言えば、訴状104頁に記載した通り、本件原子炉設置許可処分当時は、原子力委員会は原子力技術の研究開発を国策として推進することを明確にしていたにも関わらず、「技術的能力の有無」「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」という、原子炉設置に対する規制（安全審査）も行っていたが、訴状107頁に記載したように、1974(昭和49)年に原子力船「むつ」が洋上試験運転を行った際に原子炉から放射能が漏れるという事故が起きたことをきっかけにして、「推進と安全規制を同一組織が行うのはおかしい」という強い批判が噴出したので、原子力基本法等を改正して、原子力委員会から独立させた原子力安全委員会を設置し、規制（安全審査）機能を担わせた。それ以降、「技術的能力の有無」「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」という規制（安全審査）は原子力安全委員会が行っている。本件訴訟に即していけば、「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」という要件をいかに考えるのか、という問題であるから、原子力委員会であれ原子力安全委員会であれ、国賠法上の解釈としては何も違いは存在しない。

#### 4 2012(平成24)年改正後の炉規法

(1)2011(平成23)年3月11日に発生した本件事故は、事業者を規制すべき機関が全く規制権限を行使してこなかったばかりか、事業者と一体となっていた実態を白日の下にさらけ出した。原子力安全委員会の無能ぶりと原子力安全・保安院の

規制能力の欠如に対する批判が強まって、炉規法は原子力基本法等と共に、平成24年法律第47号等により、大幅に改正された。

(2)改正の第1は、原子力委員会及び原子力安全委員会を廃止して環境省の外局に原子力規制委員会を設置し、原子炉安全・保安院を廃止して原子力規制庁を設置したことである。

改正の第2は、原子炉設置許可権者を原子力規制委員会としたことである。

改正の第3は、それまで許可の要件の一つとして存在していた24条1項3号「その許可をすることによって原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼす恐れがないこと」を削除したことである。もともとこの条項は、炉規法1条の目的として「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が……、計画的に行われることを確保し」という文言があったことにみられるような、原子炉設置を許可するにあっても、原子力利用推進との調和を目的の一つとしていたことに対応するものであったところ、2012(平成24)年改正で同目的を削除したために、3号を削除したものである。従って、従来あった4号の「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」が、3号に繰り上がったものである。

## 第2 国賠法1条1項の「違法」の解釈について

～「求釈明事項ア」に対して～

### 1 「求釈明事項ア」に対する釈明

「内閣総理大臣が、本件原子炉設置許可処分をするに当たっては、炉規法24条1項4号(許可処分当時)の要件である『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』に適合していなければ設置許可処分をしてはならないところ、4号は、単に公衆の生命、身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺に居住

し、右事故等を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の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解するのが相当である」（最高裁第三小法廷平成4年9月22日判決，第1次もんじゅ判決）から，本件原子炉設置許可当時，内閣総理大臣（当時）は，炉規法24条1項に基づき，「個別の国民に対して負担する職務上の法的義務を負っていた」のであり，この法的義務違反は，国家賠償法1条1項に規定する「違法」に該当する。

2 炉規法24条1項4号は原子炉周辺住民の生命，身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべき条項であること

(1)原子炉周辺住民が原子炉設置許可処分の無効確認を求めたもんじゅ訴訟において，最高裁第三小法廷は，平成4年9月22日次のように述べて，炉規法24条1項4号は原子炉周辺住民の生命，身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべき条項であるとし，行政事件訴訟法の「法律上の利益を有する者」として原告適格を認めた。

(2)同判決は，原子炉設置許可の基準として，炉規法24条1項が，3号（当該申請者が原子炉を設置するために必要な技術的能力及びその運転を適確に遂行するに足りる技術的能力を有すること）及び4号をもうけた趣旨として次の様に述べる。

「原子炉が，原子核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の核燃料物質を燃料として使用する装置であり，その稼働により，内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって，原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置，運転につき所定の技術的能力を欠くとき，又は原子炉施設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，周辺環境を放射能によって汚染するなど，深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ，右災害が万が一にも起こらないようにするため，原子炉設置許可の段階で，原子炉を設置しようとする者の右技術的能力の有無及び

申請に係る原子炉施設の位置，構造及び設備の安全性につき十分な審査をし，右の者において所定の技術的能力があり，かつ，原子炉施設の位置，構造及び設備が右災害の防止上支障がないものであると認められる場合でないかぎり，主務大臣は原子炉設置許可処分をしてはならないとした点にある」として，「右災害が万が一にも起こらないようにする」ことが重要であることを強調した。

これとほぼ同じ文言は，訴状109～110頁でも記載したとおり，最高裁第1小法廷が平成4年10月29日に下した伊方最高裁判決でも用いられている。

- (3) 炉規法24条1項4号が「個別的利益を保護する趣旨を含むか」について，国は「4号の規定の趣旨は，専ら公共の安全という公益の保護を目的とするものであって，原子炉施設の周辺住民の個人的利益の保護を目的とするものではないことは明らかである。・・・周辺住民の個人的利益は，直接的には4号の保護する個別的利益としての地位を有せず，単なる反射的利益に過ぎないのである。」と主張してきたが，前記もんじゅ第1次最高裁判決は，「3号所定の技術的能力の有無及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤，欠落があった場合には重大な原子炉事故が起こる可能性があり，事故が起こったときは，原子炉施設に近い住民ほど被害を受ける蓋然性が高く，しかも，その被害の程度はより直接的かつ重大なものとなるのであって，特に，原子炉施設の近くに居住する者はその生命，身体等に直接的かつ重大な被害を受けるものと想定されるのであり，右各号は，このような原子炉の事故等がもたらす災害による被害の性質を考慮した上で，右技術的能力及び安全性に関する基準を定めているものと解される。右の3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号の設けられた趣旨，右各号が考慮している被害の性質等にかんがみると，右各号は，単に公衆の生命，身体の安全，環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず，原子炉施設周辺に居住し，右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の生命，身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である」と判示して，国の主張を退けた。

(4)つまり、炉規法は、直接的には原子炉を設置することを欲する事業者に対して、内閣総理大臣に課せられている適合性判断の要件を定めるものであるが、原子炉が異常に危険な設備であることにかんがみ、内閣総理大臣が、個別の国民に対して、基本的人権そのものでありかけがえのない国民個々人の生命・身体を守るという職務上の法的義務を課したのものである。個々の国民のもつ法益、利益と権利は、決して、内閣総理大臣が事業者に対して行う許可処分 of 反射的利益ではなく、個々の国民のもつ、固有の独立した権利である。

### 3 安全審査指針等は炉規法24条1項の解釈を通じ違法性判断の根拠となること

(1)国は、原告適格を巡る前記もんじゅ訴訟の中で、「原子炉規則、科学技術庁(当時)告示や単なる内部的な審査指針に過ぎない原子力安全委員会(その前は原子力委員会)の安全審査指針を根拠に炉規法の解釈を論ずるのは誤りである」と主張してきた。

(2)しかし、名古屋高裁金沢支部1989(平成元)年7月19日判決は、「原子炉施設は、その安全性が最重要の問題となっているところ、原理から想定される原子炉事故のうち、最大のものは冷却材喪失事故であり、何らかの原因で装置に異常が生じ、冷却材が喪失すると、炉心過熱、制御不能となり、出力暴走により炉心溶融(メルトダウン)と続き、ついに、圧力容器、格納容器が破壊され、毒性のある放射性物質が環境へ放出される最悪の事態となること、そのため、放射性物質は半径数キロメートルないし数十キロメートルの範囲の地域を直撃し、気象条件によっては。その降下地域は百キロメートルないし数百キロメートルの遠方にまで及び、避難が遅れた住民の生命・身体に重大な放射能障害を及ぼすこと、もっとも科学者らは、考えられるあらゆる予防策を検討し、自動緊急停止装置その他の多重防止装置を設計しているため、現在では大事故発生の確率は非常に小さくなってきているが、しかし、いかに注意深く設計し、厳密に管理しても、構造的な故障や、計器の不調、人為的ミスその他の不幸なできごとの発生を免れることはできない。即ち事故の可

能性を皆無とする完全な保証は得られていないこと、そのため、原子炉施設のある地区住民は、確率は小さいが、万一事故が発生すると、原子炉からの距離が近い者ほど、より大なる被害を受けることになるのであって、その意味で、近接住民は、災害の危険性にさらされ、不安感を抱いていることが認められる」と、原子炉の本質的危険性について述べた上で、「同法（炉規法）の付属法規である原子炉規則、科学技術庁（当時）告示、並びに原子力安全委員会（旧原子力委員会）が定めた安全審査指針をみるに、これらにも災害防止のための細目的規定が設けられている」と判示し、安全審査指針等が、生命・身体の安全という周辺住民の具体的法益を保護するという役割を担っていることを表明する。

(3)国は、上記高裁判決を論難したが、前記最高裁は、その主張を採用しなかった。従って、安全審査指針などは、周辺住民の個別具体的法益を保護する役割を持っていると言うべきである。伊方最高裁判決は、「原子力委員会（当時）若しくは原子炉安全専門審査会（当時）が調査審議するに際して用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過しがたい過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」とした。

(4)ところで、福島第一原発1号炉は1966(昭和41)年6月に設置許可申請がなされ、1966(昭和41)年12月に設置許可がなされている。

原子力施設の安全性に関する基準の制定は、原子力委員会が1958(昭和33)年に原子炉安全基準専門部会を設け、その報告を受けて1963(昭和38)年に「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」を策定し、「最悪の場合には起こるかも知れないと考えられる重大な事故の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害をあたえないこと」という基本目標を掲げたが、「重大事故」の具体的な内容を示すことはなかった。

アメリカ合衆国原子力委員会（United States Atomic Energy Commission: A E C）が「原子力発電所一般設計指針（General Design Criteria for Nuclear Power Plant）」を公表したのが1967（昭和42）年7月であり、日本の原子力委員会がこれを参考にして「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」を策定したのが1970（昭和45）年4月であるから、1号炉の安全審査の際には上記「安全設計審査指針」は存在しなかった。但し、その原型となる考え方はあったのであり、それが「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」となり、1977（昭和52）年の原子力委員会決定「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針について」となり、1990（平成2）年の原子力安全委員会決定「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」となった。本件事故時の安全設計審査指針は、これである。

なお、設計方針が妥当であるか否かを審査するために、事故想定を行い、事故の進展過程をシミュレーションで解析するのが安全評価であるが、安全評価審査指針の策定はもっと遅かった。すなわち、原子力委員会が「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」を決定したのが1978（昭和53）年であり、原子力安全委員会が決定したのが1990（平成2）年であるから、本件原子炉設置許可時点では、事業者が原子力委員会と一体となって、走りながら指針を作り上げていったというのが実情である。しかし、いずれにせよ、「指針」「めやす」やその基礎となる考え方は、内閣総理大臣が炉規法24条1項に基づき許可する際には、周辺住民の生命・身体という重大な法益を保護すべき基準として存在しており、その基準の違法性判断に当たっては、周辺住民の法益保護の観点から行わなければならないことは当然である。

#### 4 国賠法1条1項の違法に関する判例・学説と原告の立ち位置

##### (1) 被告国の主張

被告の主張は、下記に要約される。

- ① 国賠法1条1項の「違法」は、国等の公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反することをいうと解するのが最高裁判所の判例である(職務行為基準説)。
- ② 抗告訴訟において問題とされる行政処分の違法性と国家賠償法において問題とされる違法とは異なる。
- ③ 違法性判断の基準となるべきものは、裁判時における「最新の知見」ではなく、飽くまでも職務行為時において存在した知見と行為規範違反の有無である。

## (2) 被告国が挙げた判例の解釈

被告国は、職務行為基準説に立つ判例であるとして、最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決と平成17年9月14日大法廷判決をあげる。

しかし、この二つの判例は、それぞれのよって立つ具体的事実を前提として、「違法の評価」を受けないとした判例と、受けるとした判例とに分かれている。

昭和60年の判例は、在宅投票制度を廃止した立法行為とその後の立法不作為の違法(違憲)を問う国家賠償請求訴訟であったが、最高裁は「国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係では政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けないものといわなければならない」として、訴えを退けた。

この判例は学説からの厳しい批判を受け、またこの判例の後に下級裁判所における立法不作為の違法性肯定裁判例が出現したこともあって、10年以上の長きにわたって在外日本人の投票を可能にするための何らの立法措置が執られなかったことを違法と主張する在外日本人選挙権剥奪訴訟において、平成17年、最高裁大法廷は「立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を

確保するために所要の立法措置を執ることが不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などには、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるものというべきである」として、訴えを認容した。これは前記昭和60年判決の法理をそのままの形で維持することが難しくなり、違法性判断の要件を実質的に緩和し、広くとったものと解されている。

### (3)多彩な学説の存在

ア 被告国は、上記二つの判例を最高裁が職務行為基準説をとった例としてあげることが、そもそも職務行為基準説は、検察官の起訴に関連して現れた議論であり、裁判の違法や立法の作為・不作為の違法が問われた事件における判決が職務行為基準説だと言われることがある。

イ 学説は、被告国の主張の①②を巡って、多岐に分かれている。一つの学説として、被侵害法益の観点から違法性を認定する「結果不法説」がある。これは被害者救済の立場を強調するものであり、この立場を貫くと国家賠償と損失補償を国家補償として統一的に把握する立場に至る。これに対して「侵害行為の違法性」に注目する学説がある。この学説は、故意過失を含めた「職務上の法的義務に違反すること」ととらえる立場と、違法性判断と故意・過失判断の2段階で行うべきだとする説に分かれている。

また、抗告訴訟において問題とされる行政処分の違法性と国家賠償法において問題とされる違法の関係については、一元説と相対的違法説に分かれている。

### (4)原告の立ち位置

ア しかし、本件訴訟は、国賠法に基づき、国の責任を追及する訴訟である。福島第一原発1～4号炉については原子炉設置許可処分取消訴訟などは提起されておらず、抗告訴訟において問題とされる行政処分の違法性については何も判断されていない。従って、行政処分の違法性と国賠法において問題とされる違法との関係を講学的に論じて、いずれを採用するのか決する必要はない。

イ 職務行為基準説に立つかどうかについては、事実関係の見方及び法律解釈によっては、前述した二つの判例のように結論が変わってくる。

とするならば、「職務行為基準説」に立つか立たないかという議論をするよりも、国賠法の条文に立ち返って、「公務員が、職務を行うについて」「故意又は過失によって」「違法に」「他人に損害を与えた」という要件を、本件に当てはめて検討すべきである

ウ 本件では、1966(昭和41)年から1972(昭和47)年にかけて、内閣総理大臣(当時)が被告東電に対し原子炉設置許可処分を下した福島第一原子力発電所1号炉ないし4号炉において、炉心溶融等によって大量の放射性物質が環境中に飛散し、未曾有の大災害をもたらし、原告らに深刻な損害を与えたのであるから、内閣総理大臣が、原子炉設置許可処分を下すという職務行為によって、他人に損害を与えたという、損害と行為との因果関係は明らかである。

従って、設置許可処分に「国賠法上の違法があったこと」を論じ、次に許可処分にあって「故意又は過失があった」ことを論ずるべきである。

エ 原告は訴状で、1992(平成4)年10月29日の伊方最高裁判決を引用し、「現在の科学技術水準に照らし、(原子力委員会(当時)若しくは原子炉安全専門審査会(当時)の専門技術的な)調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過しがたい過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」と述べた。

この判例が取消訴訟の判例であることは被告国が主張する通りであるが、本件事故が起きた現在においては、具体的審査基準に後述するような不合理な点があることは明白であるので、「現在の科学技術水準に照らし」と、判決文をそのまま引用したのである。しかし、原告は、具体的審査基準の不合理性は設置許可処

分を下した時点で既に存在して、客観的な意味で「違法状態」であったと主張しているのである。また、被告国は、それについて認識していたし、仮に認識していなかったとしても、認識できる状態にあったのであり、「予見可能性」は存在していた、つまり、「現在の科学技術水準」を持ち出さなくても、「故意過失」を検討する際の予見可能性については、設置許可処分時に存在していた、と主張しているのである。

### 第3 違法とする評価の根拠となる具体的事実

～「求釈明事項ウ」に対して～

#### 1 「求釈明事項ウ」に対する釈明

主たる具体的事実は3点である。第1は、内閣総理大臣（当時）の判断は、原子力委員会(当時)又はその下にある原子炉安全専門審査会(当時)の専門的な調査審議判断をもとにするところ、調査審議判断の基礎として用いられた安全審査指針類に不合理で危険性を内包する点があること、第2は、1959(昭和34)年時点で、科学技術庁(当時)より委託されて原子力産業会議が「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」を公表したので損害発生の可能性を知っていたこと、第3は、アメリカで「巨額の賠償責任義務を負わされては原子力事業は到底遂行できない」という民間原子力事業者の声に応じて1957(昭和32)年にプライス・アンダーソン法として原子力賠償免責法ができたことを受けて、我が国でも1961(昭和36)年に、原子力事業者が行う損害賠償措置を超えた原子力災害については被告国が原子力事業者を「援助」するとの原子力損害賠償法が施行されており損害発生の可能性を知っていたことである。特に第2と第3は、国賠法1条1項の「過失」を検討する際の「予見可能性」に密接に関わる問題である。

#### 2 指針類等は、地震を原因とする複合的な故障＝共通原因故障に対応できないもの

であること

### (1)安全評価指針

原発技術は核兵器製造技術を転用したものであり、核燃料の核分裂連鎖反応が臨界という制御状態を逸脱して核暴走に至ると、施設の従業員や周辺住民、ひいては数え切れないほど多数の人々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するという重大な災害を引き起こす恐れがあることは、当初から指摘されていた。

また、「止める・冷やす・閉じ込める」という言葉に現れているように、臨界状態になって運転している原子炉において何らかの異常が発生した際に、制御棒を緊急に挿入して核暴走を防いだ後であっても、核燃料を冷やすことができなければ核燃料は核燃料の中に存在している核分裂生成物が発する崩壊熱によって溶融し、原子炉圧力容器を貫通して格納容器底部に落下し、さらに格納容器を貫通して環境中に放出され、従業員や周辺住民の生命身体に損害を与え、環境を放射能汚染する可能性があることは指摘されていた。

従って、原子炉を設計するに当たっては、①安全設計審査指針に従って設計された原子炉が核暴走を起こさないような構造となっているか、②何らかの原因により冷却能力が減少ないし喪失して起きる炉心温度上昇に対して、緊急炉心冷却装置が有効に働く設備となっているかどうか等を評価する必要がある。その基準が「安全評価指針」である。

安全評価指針においてはいくつかの「事故」が想定されている。そこで想定された事故について、発生を防止し又は拡大を防止することができる設計であることを要求する指針が「安全設計審査指針」であり、そのためそのような事故を設計基準事故（Design Basis Accident：DBA，設計基準事象（Design Basis Event：DBE）ともいう）とよぶ。

しかるに、いずれの指針からも、設計基準事故を超える事故、いわゆる過酷事故（シビアアクシデント）は、検討の対象から排除されていたのである。

## (2) 単一故障指針

その根拠とされた考え方が「単一故障指針」である。日本の原発は、設計の際に想定した規模の地震が起きたとき、原子炉停止、炉心冷却及び放射能閉じ込めの各段階において、一つの装置が働かなくても他の装置が働いて安全機能が保たれるとする仮定をおいている。通常の運転時に何らかの機器が故障して起きる程度の小さな事故に対しては安全性に配慮しているといえるが、地震発生時には、原子炉建屋もタービン建屋も含めて施設全体が激しい地震動に襲われ、外部からの電源が断たれるから、原子炉停止、炉心冷却、放射能閉じ込めのそれぞれの段階において、複数の機器の不具合が同時に起きる可能性がある。日本は世界有数の地震国であるから、地震時にはこういう「共通原因故障」に対しても対応することが求められていた。これは、本件原子炉設置許可時においても、十分認識されていた。

ところが、実際の安全審査にあたっては、地震発生時に起こりうる共通原因故障を考慮していなかったものであり、これが根本的な問題である。

## (3) 電源喪失に対する設計上の考慮の欠如

その象徴的現れが、「電源喪失に対する設計上の考慮」である。1977(昭和52)年の原子力委員会決定によれば「指針9 原子力発電所は、短時間の全動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。但し、高度の信頼度が期待できる電源設備の機能喪失を同時に考慮する必要はない」とされ、その「解説」では「長時間にわたる電源喪失は、送電系統の復旧又は非常用ディーゼル発電機の修復が期待できるので考慮する必要はない」とされていた。また、1990(平成2)年の原子力安全委員会決定によれば、「指針27 原子炉施設は、短時間の全交流動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。」とされ、その「解説」では「長時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無い。非常用交流電源設備の信頼度が、系統構成または運用(常に稼働状態にしておくことなど)により、十分高い場合にお

いては、設計上全交流動力電源喪失を想定しなくてもよい」とされていた。若干の文言上の差異はあるが、上と同旨である。本件事故時には、この指針が適用されていた。

これらの指針ないし基礎となる考え方は、原子力委員会（当時）又は原子炉安全専門審査会（当時）の判断に重大な影響を与え、ひいては、内閣総理大臣の判断はこれに依拠してなされたのであるから、内閣総理大臣が個別の国民に対して負担する法的義務に違反した、と評価される。

### 3 公衆損害額に関する試算がおこなわれたこと

#### (1) アメリカにおける試算

アメリカ原子力委員会(United States Atomic Energy Commission)は、核兵器と原子力利用促進に関する監督と原子力安全に関する監督等を行う組織であるが、1957(昭和32)年、「公衆災害を伴う原子力発電所事故の研究」を発表した。原子炉の冷却材が喪失するとともに全燃料が溶融し、格納容器が破壊され、内蔵された揮発性の放射性物質の約半分が放出されるとの仮定で事故の評価がなされた。結果は、人的損害と財産的損害が発生し、財産的損害だけでも、当時の金額で70億ドル(アメリカ政府の歳入の約10%)という膨大なものであった。

#### (2) 日本の原子力産業会議の試算

科学技術庁(当時)は、原子力災害評価についての基礎調査を行い、原子力災害補償確立のための参考資料とするために、原子力産業会議に調査を委託し、原子力産業会議は、上記アメリカの解析方法を参考にして試算を行った。

そこでは、ウランを燃料とする熱出力50万キロワットの原子炉が海岸に設置され、原子炉から20キロメートルのところには人口10万の都市、120キロメートルのところには人口600万人の都市があると仮定された。これは茨城県東海村―水戸―東京にほぼ対応している。

放出される放射性物質の種類・量、気象条件などを変えて試算した結果、最大と

なる人的損害は数百名の死者、数千人の障害、100万人程度の要観察者であり、最大となる物的損害は、農業制限地域が幅20～30キロメートル、長さ1000キロメートルにも及ぶものであり、損害額は1兆円以上と試算された。人命一人当たり85万円と評価するなど問題はあるが、損害が莫大であることは分かる。

許可権者である内閣総理大臣は、この試算を認識しうる立場にあり、原発事故が起きることの予見可能性は十分にあった。

#### 4 プライス・アンダーソン法を参考にして原子力損害賠償法を成立させたこと

##### (1) プライス・アンダーソン法の成立

1945(昭和20)年、第二次世界大戦が終了し、アイゼンハワー・アメリカ大統領が1953(昭和28)年に国連で「平和のための原子力」宣言を行ったあと、アメリカでは原子力発電所を建設しようとする民間事業者が現れたが、原子力事故が起きた場合に莫大な損害が発生することを知り、「巨額な賠償責任を負わされては、原子力事業は到底遂行できない」として政府に対して特別な制度をつくることを強く求めた。この声に答えて、1957(昭和32)年に成立したのが、ライス・アンダーソン法(Price-Anderson Nuclear Industries Indemnity Act:原子力産業免責法)である。この制度は、事業者に対し、民間保険業界から得られる最大額である6000万ドルの保険付保を義務づけると共に、それを越える損害は政府との補償契約により国家が5億ドルまで補償し、原子力事業者の責任を5.6億ドルに制限するという事業者免責法であった。

その後、「原子力産業を過度に保護する」という批判が高まり、1975(昭和40)年、1原子炉あたり最大500万ドルの事業者間相互扶助制度が導入された。

その後、1979(昭和54)年のスリーマイル島原発事故、1986(昭和61)年のチェルノブイリ原発事故を経て、1988(昭和63)年には各限度額が引き上げられた。現在では、第1次損害賠償措置として事業者が単独で行う責任保険より3億ドル、第2次損害賠償措置として事業者間相互扶助制度により約99億ドル

(1原子炉・1原子力事故あたり9580万ドル), 合計約102億ドルを措置している。事業者の責任はこの限度額に制限されており, 有限責任である。

もし損害額がこの有限責任限度額を超えた場合には, 大統領が議会に補償計画を提出し, 議会が必要な行動を取ることとされている。

## (2)我が国の原子力損害賠償制度の成立

日本でも, 1961(昭和36)年, 原子力損害賠償法が定められ, 同時に, 政府と事業者とのあいだの補償契約を定めた原子力損害賠償補償契約に関する法律が制定された。

ここでは原子力事業者の責任集中, 無限責任が定められた。事業者の賠償責任を無限とする無限責任制度の方が, 被害者保護の観点からは望ましいが, 原子力事業者が賠償すべき額が事業者の講じる賠償措置額を超えたときは, 国は, 事業者保護と被害者保護のために必要があると認める場合は, 事業者に対し, 事業者が損害賠償を行うために必要な援助を行うものとされたのである。国の役割は実質的には, アメリカの国家責任と変わりがない。

## 第4 国賠法1条1項の「過失」について

### 1 国賠法1条の機能と性質

国賠法は, 被害者救済機能と同時に, 違法な国家作用に対する監視的機能を営んでいる。従って, 内閣総理大臣(当時)の判断の基礎となった原子力委員会(当時)又は原子炉安全専門審査会(当時)の依拠した審査基準に不合理かつ危険な点があれば, 内閣総理大臣が炉規法24条1項に従って許可処分を下すに当たっては, 同項4号は, 周辺に居住し, 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予想される範囲の住民の生命, 身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものであるから, 内閣総理大臣は住民個々人に対して, 生命身体に重大な危害を及ぼさないようにする法的責任を負っており,

生命身体という法益が、他に比較することができない、かけがえの無いものであることから、基礎となった指針類の不合理性は、公務員の行為の違法性を強く基礎づける。

## 2 過失の解釈に関する学説

国賠法の過失と違法性の関係については、違法性と合体させる説、分離したままとする説、過失の客観化を図る説など多彩である。

どの説をとるにしても、原子力災害が甚大かつ永続的であることは核開発の歴史から明らかなことであり、原子力発電所を設置・稼働させれば、原子力事故が起こる可能性があることは、原子力の研究開発に携わっていたものであれば、誰でもわかっていた。だからこそ、公衆損害の試算が行われ、原賠法が制定されたのである。

内閣総理大臣は、科技庁に公衆損害の試算を行わせ、原賠法を成立させ、原子炉設置許可処分をするにあたっては、原子力研究開発に携わっていたものの意見を聞いて、原子炉設置許可の是非を決定するのであるから、原子力事故が発生し、甚大な被害が発生する可能性があることについては、知っていたか、少なくとも知りうる立場にあったといえる。したがって、内閣総理大臣には、事故発生と甚大な被害発生について、予見可能性があったというべきである。

## 第5 「国策」であることと国賠法1条1項

### 1 石炭増産政策を「国策」とし、国賠請求を認めた最高裁第三小法廷

#### (1) 筑豊じん肺国賠訴訟の概要

筑豊じん肺国賠訴訟は、福岡県筑豊地区に存在した炭鉱で粉じん作業に従事したことによりじん肺に罹患した炭鉱労働者やその遺族ら480名が、炭鉱経営6社に対しては損害賠償請求を、国に対してはじん肺の発生またはその増悪を防止するために鉱山保安法に基づく規制権限を行使することを怠ったことが違法である等と

主張して、国賠法1条1項に基づく損害賠償を、それぞれ求めた訴訟である。

## (2) 「国策」であるとの認定

最高裁第三小法廷は、平成16年4月27日判決で、戦後から昭和30年代ころまでの国の石炭政策の概要を、次の様にまとめた。

「戦時中、多くの炭鉱は、資材欠乏下での出炭強制により荒廃していたところ、政府は、石炭の増産が戦後経済復興のための最重要課題であるとの認識に基づき、昭和20年10月に石炭生産緊急対策を閣議決定するなどして、いわゆる傾斜生産方式と呼ばれる石炭増産政策を強力に推進した。なお、昭和24年5月の鉱山保安法の制定により、鉱山における保安行政は通商産業省（その前身である商工省）の所管とされたが、これは、石炭増産の必要性が考慮されたものであった」。

政府はその後、合理化政策を進めることとなり、「昭和30年7月には、石炭鉱業合理化臨時措置法が成立したが、政府は、その施行にあたり、重油に対抗していくための徹底的な合理化が必要であるとして、各企業に具体的な合理化策を指導するなどした」。

「その後、第1次石炭政策が開始され、以降、数次にわたる石炭政策が策定された」。

最高裁は、以上の事実認定の上に立って、「このように、政府は、戦後、いわば国策として、強力に石炭増産政策を推進し、また、合理化政策への転換後も、石炭政策の経営にかかわる事項について強い影響力を及ぼしてきた」と述べて、石炭増産政策を「国策」と認定したのである。

## (3) 鉱山保安法の趣旨

じん肺に関する医学的所見が集積され、昭和35年にはじん肺法が成立したにもかかわらず、国は、鉱山保安規則を見直したりせず、粉じんの発生・飛散防止策を義務づけなかった。

鉱山保安法の趣旨が問題となるところ、最高裁は、「鉱山保安法は、鉱山労働者に対する危害の防止等をその目的とするものであり（1条）、・・・職場にお

ける労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする労働安全衛生法の特別法としての性格を有する。そして、鉱山保安法は、鉱業権者は、粉じん等の処理に伴う危害又は鉱害の防止のため必要な措置を講じなければならないものとし（4条2号）、同法30条は、鉱業権者が同法4条の規定によって講ずべき具体的な保安措置を省令に委任している。」「同法の目的、各規定の趣旨にかんがみると、同法の主務大臣であった通商産業大臣の同法にもとづく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を維持することをその主要な目的として、出来る限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時かつ適切に行使されるべきものである」とし、「鉱山保安法に基づく権限を直ちに行使しなかったことは、その趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法と言うべきである」との結論を述べている。

2 原子力技術の研究開発を行う原子力政策は、周辺住民の身体・生命に直接かつ重大に損害をあたえる「国策」である。

(1)原子力政策が国策であることについては、原告は、訴状103頁から108頁にかけて詳細に主張した。事故が起こったとき、周辺住民の身体・生命に直接かつ重大な損害をあたえるものであることは本準備書面でも詳述した。炉規法24条1項4号が、原子炉施設周辺に居住し、事故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予想される範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的法益としても保護すべき趣旨を含んでいることについても詳述した。

(2)行政の権限不行使が国賠法上違法とされる判断基準に関する学説としては、主に3説存在する。第一は、ドイツの判例から導入した「裁量権（零）収縮論」であり、①生命・身体・財産等に対する危険の切迫、②行政庁の当該危険に対する予見可能性、③権限行使の期待可能性、④危険の回避可能性、⑤行政が介入する以外に国民自らでは当該危険に対処できないという補充性が認められれば、行政庁の持つ権限

行使の裁量の幅が零に収縮して法的義務となり、権限不行使は違法となるという考え方である。第二は、国民の生命・身体・健康等が危険にさらされるときは、行政に裁量の余地はなく端的に権限行使の義務が導かれるとする「義務違反説」である。第三は、「裁量権消極的濫用説」と呼ばれ、不作為が裁量の範囲を逸脱し、「著しく不合理」である場合には不作為が違法となるとするものである。

(3)原子炉設置許可処分は、規制権限不行使の状態で行われた。

原子炉設置許可は、内閣総理大臣（当時）が、原子力委員会（当時）の意見を尊重して行ったものであるが、既に詳細に述べたとおり、規制権限はなんら行使されず、原子力事業者のいうままに許可がなされた。

じん肺最高裁判決の趣旨に照らしても、上記学説のどれを採用しても、内閣総理大臣（当時）の規制権限不行使は国賠法1条1項の適用上「違法」となる。

以 上