

平成27年（ワ）第1144号 福島第一原発事故損害賠償請求事件（国賠）

原告 小野深雪 外19名

被告 東京電力株式会社, 国

第5準備書面 (予見可能性の対象及び予見義務について)

2016（平成28）年10月20日

千葉地方裁判所民事第5部合議C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

(目次)

第1	はじめに	3
第2	予見可能性の判断枠組みについて	3
1	国家賠償法1条1項の法律要件としての予見可能性	3
2	予見可能性の対象	4
3	予見可能性について要求される知見の程度	5
第3	被告国の情報収集・調査義務（予見義務）	6
1	情報収集・調査義務の根拠	6
2	情報収集・調査義務は規制権限を付与した趣旨の当然の帰結である	7
3	地震防災対策当別措置法に基づく情報収集・調査義務	10
4	小括	13
第4	まとめ	13

第1 はじめに

本準備書面において、まず被告国の規制権限不行使との関係において要求される予見可能性（その対象および必要な知見の程度）についての議論を整理して述べる。ここでは、被告国が主張するような「本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性」までが必要とされないことを明らかにする。

そして、第3においては、予見可能性の前提として、特に本件が原子力発電所の事故であることの特殊性があることから、この点を踏まえて、被告国には事前に被害発生危険について予見すべき義務（情報収集、調査義務）が認められ、当該義務を尽くした上で予見可能性の有無が判断されるべきことを述べる。

第2 予見可能性の判断枠組みについて

1 国家賠償法1条1項の法律要件としての予見可能性

(1) 国家賠償法1条1項の要件としての位置づけ

本件で問題となる予見可能性とは、純粋な学問的知見としての予見可能性（科学的方法論に基づいて予想できるか否か）ではなく、被告国の規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の観点から違法と評価されるか否かを検討する際、過失責任成立の一要件として要求されるもの（規範的判断）であることが、まず確認されるべきである。

(2) 予見可能性は作為義務との関係で判断されるべきこと

したがって、予見可能性は、あくまで原告らが主張する被告国の規制権限行使の作為義務との関係で、当該作為義務を法律上基礎付けるだけの（被害発生についての）予見可能性が認められるか否かという視点から検討されるべきである。

本件で、津波による浸水を原因とした全交流電源喪失という結果を回避するためには、非常用ディーゼル発電機及び配電盤の配置の分散化、移動式直

流電源の準備, 独立した非常用冷却設備の設置, タービン建屋の水密化等 (訴状 6 2 頁), 等の各対策をとるよう被告国は規制権限を行使すべきであったと考えられる。

すなわち, このような規制権限行使を基礎づけるだけの予見可能性の有無が問題となるのであり, こうした規制権限を離れて, 純粋な学問的知見としての「M9クラスの巨大地震・津波の発生」についての予見可能性が問題とされるものではない。

(3) 小括

以上のように, 予見可能性を規制権限行使の前提と捉えれば, 「本件のようなM9クラスの巨大地震・津波の発生」についての予見は必要とされず, 福島第一原子力発電所において全電源喪失をもたらさう程度の「地震およびこれに随伴する津波」が発生することについての予見可能性があればよいということになる。

2 予見可能性の対象

(1) 国の主張

予見可能性の対象について, 被告国は, 「本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震, 津波の発生又は到来についての予見可能性が必要」と主張をしている。

(2) 学術的予見可能性と国賠法 1 条 1 項の予見可能性の混同

しかしながら, 被告国の主張は, 純粋に学術的な予見可能性と, 本来規範的な判断であるべき (規制権限行使の前提としての) 予見可能性とを混同するものである。

上記 1 のとおり, 被告国が有する各種規制権限行使の前提としては, 「本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震, 津波の発生又は到来についての予見可能性」についてまでは必要なく, 「福島第一原子力発電所において全電源喪失をもたらさう程度の『地震およびこれに随伴する津波』が発生するこ

とについての予見可能性」と解すべきである。

(3) 本件における予見可能性の対象＝敷地高さを超える津波がありうること

そして、本件において被告国の規制権限を基礎付ける具体的な予見可能性の対象としては、敷地高さO. P. + 10mを超える津波が発生し得ることと解すべきである。

すなわち、訴状でも引用した長期評価は、福島県沖を含む地域で「海溝軸付近の津波地震」が発生し得ることを明らかにしている。こうした津波地震が発生した場合、福島第一原子力発電所において原子炉敷地（O. P. + 10m）に浸水をもたらす津波が発生し得ること、それにより全交流電源喪失がもたらされることは、他の知見と併せれば明らかであるからである。

3 予見可能性について要求される知見の程度

(1) 結果回避義務との関係で予見可能性が解釈されるべきこと

本件で問題となっている予見可能性は、被告国の原子力発電に関する規制権限を行使しなかったことが国家賠償法上違法と評価されるための要件である。

すなわち、予見可能性とは結果回避義務の前提となる要件であるところ、本件で問題となっている予見可能性は、巨大な潜在的危険性を内包し、重大事故が「万が一にも起こらない」ことが要求される発電用原子炉について、重大事故を発生させないという結果回避義務を基礎付けることができるか否かという観点から解釈されるべき問題であり、「どの知見が最も優れているか」という学術論争をしているものではない（そもそも、科学とは不断に仮説が検証され発展していくものであり、何をもって「確立された知見」と評価できるのかも不明確である）。

また、国会事故調も指摘するとおり（甲口第5号証47頁【参考資料1. 2. 3】）、科学的に厳密な予測ができるまで対策を取らないという立場では、対応は遅れるばかりである。

(2) 予見可能性は緩やかに判断されるべきであること

本件のように、被害法益が国民の生命・健康という重大なものであり、生命侵害や重大な身体侵害が予想される場合である場合には、予見可能性は緩やかに判断されるべきである。そして、この観点からは、学術的に確立された知見の存在までは不要であり、福島第一原子力発電所において全電源喪失をもたらさう程度の「地震およびこれに随伴する津波」が発生する可能性があるとの情報の「一定程度の集積」があれば足りるというべきである。

(3) 安全側に立った場合に要求される知見の程度

更に、津波被害の予見可能性を検討するに際しては、前述のとおり学術的に確立された知見の存在までは不要であり、安全側に立った場合に無視できない知見が存在すれば足りるというべきである。

すなわち、学問の世界においては多様な理論が並立することはむしろ常識であり、更に「安全側の発想に立つ」という考え方自体が複数の知見の存在を前提としているところ、高度の安全性が要求される原子力施設の安全性に関する場合には、重大事故が「万が一にも起こらない」よう規制権限を行使するという観点から無視できないと評価できる知見があれば十分である。

第3 被告国の情報収集・調査義務（予見義務）

1 情報収集・調査義務の根拠

(1) 基本権保護義務から導かれること

そして、予見可能性は、以下で述べるような予見義務を前提として検討されるべきである。

憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定している。この憲法理念に基づき、被告国は、国民の生命・健康を保持する権利を最大限、尊

重するとともに、不当な侵害からこれを保護するために積極的な規制措置をとる義務（基本権保護義務）を負っている。したがって、被告国は、直接的に生命・健康を侵害しているものではないとして、拱手傍観して放置しておくことは許されず、最大限の努力をもって、かかる権利侵害を防止しなければならない（国による過少規制の禁止）。

（2）本件における情報収集・調査義務

ところで、従前から述べているように、原子力発電所は、ひとたび事故を引き起こすと甚大かつ不可逆的な被害をもたらす。したがって、被告国は、憲法13条の理念に基づき、国民の生命・健康・財産や環境を保持するため、時宜に応じた必要な措置を講ずべき義務を負っている。つまり、被告国は、本件事故を発生させた福島第一原発を稼働するにあたって、具体的に想定される危険性のみならず、無視しえない危険性をも考慮したうえで、国民の生命・健康・財産や環境が万が一にも侵害されないように、万全な安全対策を確保する義務を負っているのである。

しかし、ここで重要なことは、本件事故の原因である地震及びこれに随伴する津波に関し、その時々々の知見が確立するのを拱手傍観しているのではなく、地震及びこれに随伴する津波に関するあらゆる情報を積極的に収集・調査する義務（情報収集・調査義務）を尽くし、国民の生命・健康・財産や環境を保持することが求められているということである。

したがって、本件において、地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性を判断する前提としての情報収集・調査義務を判断するにあたっては、上記した憲法13条の基本理念から導かれる基本権保護義務の視点での検討が不可欠である。

2 情報収集・調査義務は規制権限を付与した趣旨の当然の帰結である

（1）電気事業法が被告国に規制権限を付与した趣旨

そして、上記の被告国の情報収集・調査義務は、電気事業法が被告国（経

経済産業大臣) に規制権限を付与した趣旨から導き出される当然の帰結である。

原子力発電所を含む実用発電用の電気工作物の設置工事及び使用等について規定している電気事業法は、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図る」ことを目的(同法1条)とし、被告国(経済産業大臣)に、「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」を内容とする「技術基準」(経済産業省令)の制定権限(同法39条2項1号)、及び「技術基準」に適合させる権限(同法40条)を付与している。

(2) 規制権限を適時かつ適切に行使する前提として情報収集・調査が尽くされるべきこと

ところで、電気事業法が被告国(経済産業大臣)に上記規制権限を付与した趣旨は、「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」ために規定すべき「技術基準」の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、適時にかつ適切に、技術の進歩や最新の地震及びこれに随伴する津波等の情報に適合したものに改正をしていくためには、これを主務大臣に委ねるのが相当であるとされたことによるものである(筑豊じん肺訴訟最高裁判決参照)。

したがって、経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限(技術基準を定める権限)は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震及びこれに随伴する津波等の知見等に適合したものにすべく、適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められているとすることができる。

上記から明らかなように、電気事業法が被告国(経済産業大臣)に規制権

限を付与した趣旨を踏まえれば、経済産業大臣が適時かつ適切に規制権限を行使するためには、地震及びこれに随伴する津波に関する情報収集・調査を不断に実施することが求められることは当然である。仮に、このような情報収集・調査を実施せずに拱手傍観することが許されるならば、電気事業法に基づき被告国に付与された規制権限が適時かつ適切に行使されなくなることは明らかだからである。つまり、被告国が情報収集・調査義務を負っていることは、電気事業法が被告国に規制権限を付与した趣旨から導き出される当然の帰結である。

したがって、被告国は、電気事業法が制定された1964（昭和39）年7月11日時点で、情報収集・調査義務を負っているというべきである。

（3）被告国が情報収集・調査義務を負うとした裁判例

国の規制権限不行使の違法性が争点となった事案において、予見可能性の判断の前提としての情報収集・調査義務について、薬害C型肝炎訴訟大阪地裁判決（2006〔平成18〕年6月21日、判時1942号23頁）が、国（厚生大臣等）は、「医薬品の安全性を確保し、不良医薬品による国民の生命、健康に対する侵害を防止するため、医薬品の有効性、危険性情報の収集、調査、検討義務を負うものと解される」（同365頁）と判示し、また、薬害C型肝炎訴訟福岡地裁判決（2006〔平成18〕年8月30日、判時1953号11頁）も、国（厚生大臣等）は、「医薬品の有効性、有用性等に関する情報を収集し、調査、検討する義務を負っていた」（同24頁）と判示しているところであり、本件において、地震及びこれに随伴する津波に関する被告国の情報収集・調査義務を判断するにあたって十分参考になるものとする。なお、薬害C型肝炎訴訟東京地裁判決（2007〔平成19〕年3月23日、判時1975号1頁）は、製薬会社の予見義務についてではあるが、「副作用の懸念の程度に応じて、さらなる調査を行う義務が生じ、予見可能性はこのような調査を尽くした結果判明したであろう事情を前提として判断されることとなる。」（同134頁）

と判示し、情報収集・調査義務を果たすことによって知り得た事情を予見可能性の対象に加えていることも指摘しておく。

それとともに、被告国が負っている情報収集・調査義務は、電気事業法が被告国に規制権限を付与した趣旨から当然に導き出される義務であるから、第二次的、後見的な義務ではなく、第一次的な義務であることも明らかである。なお、被告東京電力等の電気事業者も、第一次的な情報収集・調査義務を負っていることは当然である。

3 地震防災対策特別措置法に基づく情報収集・調査義務

(1) 災害対策基本法により被告国が災害の予防について重大な責務を負うこと

1961（昭和36）年に、我が国の災害対策に関する基本法として、災害対策基本法が制定された。同法2条2号は「防災」の意義について、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう。」と定めている。すなわち、「防災」の果たす役割については、発生した災害に対する「災害応急対策」等の事後的な対応のみならず、災害の発生を未然に防止する対策を含んでいる点が注目される。

また、同法3条は、この「防災」に関する「国の責務」について、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。」と定めている。

この規定は、まず、被告国が、「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有すること」を明らかにしている点で重要である。この点は、前述した被告国による国民の基本権保護義務に沿うものといえる。

また、この使命を達するために、被告国が、その「組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる」という重大な責務を負うことを明らかにしている点も重要である。

(2) 地震防災対策特別措置法による国の地震についての情報収集・調査義務

1995（平成7）年1月に発生した阪神・淡路大震災を契機として、同年7月、全国にわたる総合的な地震防災対策を推進すること、及び地震に関する調査研究の推進を図るための体制の整備を目的として（同法1条）、地震防災対策特別措置法が制定された。

同法13条は、地震に関する調査研究の推進についての被告国の責任について、次のとおり定めている。

「（調査研究の推進等）

第十三条 国は、地震に関する観測、測量、調査及び研究のための体制の整備に努めるとともに、地震防災に関する科学技術の振興を図るため必要な研究開発を推進し、その成果の普及に努めなければならない。

2 国は、地震に関する観測、測量、調査及び研究を推進するために必要な予算等の確保に努めなければならない。」

この規定は、災害対策に関する被告国の重大な責務（災害対策基本法3条）を踏まえ、とりわけ地震防災の観点から、被告国が地震に関する情報収集・調査義務を負うことを明らかにしたものである。

（3）地震調査研究推進本部設置の目的とその構成

同法7条は、被告国による地震に関する調査研究を担うための特別の機関として、文部科学省に地震調査研究推進本部を置くことを定め、同本部が所掌すべき事務として、「地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと。」（7条2項4号）を挙げている。

地震調査研究推進本部は、本部長（文部科学大臣）及び本部員（関係府省の事務次官等）から構成され（8条）、その下に関係機関の職員及び学識経験者から構成される政策委員会（9条）及び地震調査委員会（10条）が設置されている。

地震調査研究推進本部は、気象庁長官に対して、「地域に係る地震に関する

観測，測量，調査又は研究を行う関係行政機関，大学等の調査結果等の収集を行うことを要請することができる」（11条）とされており，また，そのほかにも「関係行政機関の長その他の関係者に対し，資料の提供，意見の開陳その他の必要な協力を求めることができる。」（12条）ともされており，強力な情報収集及び調査研究の推進のための方策が確保されている。

（4）地震調査委員会の構成と具体的な活動

地震調査研究推進本部の下に設置された地震調査委員会には，前記の同法7条2項4号の目的を達するために，それぞれの研究調査テーマに沿って，「長期評価部会」，「強震動評価部会」，「津波評価部会」等が設置されている。

このうち，長期評価部会は，「長期的な観点から，地域ごとの地震活動に関する地殻変動，活断層，過去の地震等の資料に基づく地震活動の特徴を把握し明らかにするとともに，長期的な観点からの地震発生可能性の評価手法の検討と評価を実施し，地震発生の可能性の評価を行ってい」る。

この地震調査委員会の調査研究を踏まえ，地震調査研究推進本部は，2002（平成14）年7月31日に，「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」（いわゆる「長期評価」）を公にしているところであり，その結果は，福島県沖を含めた日本海溝沿いにおいて津波地震が起こりうることを示したものとして，被告国による地震防災対策の上では極めて重要なものといえる。

（5）最新の科学技術への即応性が求められること

なお，伊方原発訴訟最高裁判決は，原子炉施設の安全性審査に言及するなかで，「多方面にわたる極めて高度な最新の科学的，専門的知見に基づいてされる必要がある上，科学技術は不断に進歩，発展している」と述べた上で，安全性審査においては「原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず，最新の科学技術水準への即応性」が要求されると判示している。

こうした原子力に関する安全性の特徴からすれば、原子炉の設置許可処分のみならず、運転開始後の各種規制の段階においても、国はその時点における最新の科学技術水準（原子力関連技術のみならず、地震および津波に関する最新の知見も含む）に基づいて規制権限を行使することが要求されることになる。したがって、予見義務のレベルにおいても、最新の科学技術水準に適う方法に依拠して情報収集・調査にあたるべきことは贅言を要しない。

4 小括

したがって、被告国は、地震防災対策特別措置法に基づいて、地震防災のために、地震調査研究推進本部における地震に関する調査研究を推進し、これを通じて地震について情報収集及び調査を進める義務を負うものである

第4 まとめ

既に述べてきたとおり、重大事故を万が一にも起こさないことが要求される原子力防災の分野においては、規制権限を有している被告国の予見可能性は緩やかに解されるべきである。そして、本件に即して言えば、被告国が予見すべきであった対象は「福島第一原子力発電所において敷地高さO. P. + 10 mを超える津波が発生し得ること」であり、必要な知見の程度も、学術的に確立された知見の存在までは不要であり、安全側に立った場合に無視できない知見が存在すれば足りるというべきである。

そして、その予見可能性の判断にあたっては、被告国が情報収集・調査義務を十分果たしたことが前提とされるべきであり、最先端の知見を含め見聞きできるあらゆる知見を認識していたもの、あるいは認識すべきだったとして、予見可能性の有無が判断されるべきである。

以上