

国に対する法的責任追及の意義と現在の課題

— 五つの地裁判決から見えるもの —

清水晶紀 (福島大学)

1. 本報告の守備範囲

- ・ 原発事故賠償訴訟判決のうち、国賠責任の成否が争点となったものは現時点で五つある。
…前橋地裁判決 (2017年3月)、福島地裁判決 (2017年10月)、京都地裁判決 (2018年3月) 東京地裁判決 (2018年3月) の四判決は、国賠責任を肯定したが、千葉地裁判決 (2017年9月) は、国賠責任を否定した。
…国賠責任を肯定した四判決の間でも、責任成立時期をめぐる判断が分かれている。
- ・ 本報告では、裁判で国の責任を追及する意義を明らかにした上で、五判決の判断の分岐点を整理し、責任追及の法的課題を抽出する。

2. 国の責任を追及する意義

- ・ 「裁判では救済困難な被害」も数多く存在するということが大前提である。
- ・ 国は、いまだに原発事故の法的責任を認めておらず、「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う『社会的責任』」しか認めていない。
- ・ 国の法的責任を問うことで、損害賠償という意味のみならず、原状回復・被災者支援・被災地復興という意味でも、個々の被災者に寄り添った施策の実現を国に迫る理論的基盤を提供することができる。

3. 判例理論の判断枠組みと各判決の争点

- ・ 原発事故訴訟では、東電に対する国の規制権限不行使が問われている。
…判例理論は、根拠法令の趣旨目的や権限の性質に照らし、権限「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」と認められる場合に、規制権限不行使の違法性を肯定し、国家賠償責任を肯定している。
- ・ 各判決は、判例理論の違法性判断枠組みを採用した上で、規制権限の有無、事故の予見可能性の有無、事故の回避義務違反 (= 権限行使義務) の有無を主として検討している。
…各判決は、規制権限の存在と事故の予見可能性の存在が違法判断の前提条件となり、権限行使義務の存在が最終的に違法判断を導くと整理している。

4. 各判決の判旨の特徴

- ・違法判断の前提条件となる規制権限の存在と事故の予見可能性の存在については、全判決が肯定している。
 - …各判決は、原発事故の原因を津波に限定した上で、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令権限を認めている。
 - …各判決は、敷地地盤面（O.P.+10m）超の津波を予見可能であったとしている。
 - ←2002年7月に国が公表した「長期評価」をベースに、東電は、2008年段階で、福島原発事故時の津波高をも超える O.P.+15.7m の津波を実際に想定していた。
- ・前橋地裁判決は、2008年3月以降の規制権限不行使の違法性を肯定した。
 - …2002年7月から数か月後の時点で事故の予見可能性を肯定するとともに、同時点で事故の回避可能性を肯定した。
 - …2002年時点で事故の回避義務が発生するという前提に立ちつつ、行政指導に対する東電の自発的対応の可能性を探り、津波対策に関する記載のない耐震バックチェック中間報告書を東電が国に提出した2008年3月になって、権限行使義務を肯定した。
- ・福島地裁判決は、2002年末以降の規制権限不行使の違法性を肯定した。
 - …根拠法令の解釈から、「予想される自然現象のうち最も過酷と考えられる条件」として想定される津波の予見義務を導出し、2002年時点で事故の予見可能性を肯定している。
 - …事故の予見可能性を肯定できれば事故の回避義務が発生すると明言した上で、事故の回避可能性が否定される場面や権限行使に代替する効果的な行政手法が存在する場面を除き、同時に権限行使義務も発生すると整理している。
 - 2002年末時点での事故の回避可能性を肯定するとともに、同時点以降の行政対応が全く実効性を欠いていたと強調し、同時点で権限行使義務を肯定している。
- ・京都地裁判決は、2006年末以降の規制権限不行使の違法性を肯定した。
 - …2002年末時点で事故の予見可能性を肯定するとともに、同時点で事故の回避可能性を肯定している。
 - …2002年時点で事故の回避義務が発生するという前提に立ちつつ、権限行使に代替する行政手法の可能性を探り、津波安全性評価を含む耐震バックチェックを国が東電に指示した2006年になって、権限行使義務を肯定した。
 - 権限行使の必要性を具体的に認識すべき事情が蓄積した2006年末には、「どれほど遅くても」権限行使義務が発生すると指摘している。
- ・東京地裁判決は、2006年末以降の規制権限不行使の違法性を肯定した。
 - …2002年時点で事故の予見義務を肯定し、何らかの事故回避措置の検討義務が発生すると明言する。
 - …例外的に権限行使義務が否定される場面として、権限行使と他の行政手法との選択裁量が容認される場面と事故の回避可能性が否定される場面を想定している。
 - 耐震バックチェック指示等のあった2006年末段階で、結果回避の必要性をうかがわせる事情が蓄積したとして行政指導との選択裁量を否定するとともに、最終的に事故の回避可能性を肯定して、同時点での権限行使義務を確定している。

- ・千葉地裁判決は、2006年末時点での規制権限不行使の違法性を否定している。
 - …国が全電源喪失事故を認識した「第3回洪水勉強会」が2006年5月に開催されていることに鑑み、同年末時点で事故の予見可能性を肯定している。
 - …2006年末時点ではそもそも事故の回避義務が発生しないと整理した上で、仮に事故の回避義務が発生したとしても事故の回避可能性が否定されると指摘し、結果的に同時点での権限行使義務を否定する。
 - 行政や事業者のリソースの有限性に鑑みて、緊急性の高い地震リスク対策を優先する必要性を強調し、「長期評価」が確立した知見でなければ、津波回避措置の内容や時期は行政庁の専門的判断に委ねられるとして、事故の回避義務を否定する。
 - 同時点での事故の回避可能性については、時間的に間に合わないか、地震津波の規模から本件事故を回避できなかった可能性があるとして、これを否定した。

4. 五判決の比較検討：国に対する責任追及の現状と法的課題

- ・五判決は、根拠法令の趣旨から権限行使義務の水準を極めて高く設定しており、最新の科学的知見を踏まえた適時適切な権限行使義務の存在を前提としている。
 - …そのため、事故の回避義務を否定した千葉判決でさえ、事故の予見可能性を肯定できれば、事故回避措置の検討義務が当然に発生すると考えている。
- ・五判決は、事故の回避義務が肯定される場合には、権限行使義務が発生しない例外的事情（他の行政手法との選択裁量の存在、事故の回避可能性の不存在）を検討し、これが否定されれば権限行使義務が即発生すると整理している。
 - …①事故の回避義務を否定する論理構成、②選択裁量を肯定する論理構成、③事故の回避可能性を否定する論理構成が、国に対する責任追及の法的課題となる。
- ・千葉地裁判決が提示する①の論理構成や、前橋地裁判決・京都地裁判決・東京地裁判決が提示する②の論理構成を克服することは、それほど容易ではない。
 - …これらの論理構成は、「長期評価」が確立した科学的知見ではない中で、行政リソースの有限性に鑑みて、リスクに応じた規制の優先順位設定や、リスクに応じた行政手法の選択を許容したものと整理できる。
- ・千葉地裁判決が提示する③の論理構成を克服することは比較的容易である。
 - …根拠法令の趣旨からすれば、国には、最新の科学的知見を収集し想定津波を予見する義務があり、「長期評価」公表時点を基準に事故の予見可能性を肯定すべきであった。
 - …判例理論を踏まえれば、本件は原告の立証負担を軽減すべき事案であり、原告は事故回避の「確実性」まで立証できなくとも、「可能性」を立証できればよいはずである。
- ・仮に①②の論理構成を受け入れるとしても、判例理論を踏まえれば、本件は原告の立証負担を軽減すべき事案であり、国家賠償責任を肯定できる可能性は十分ある。
 - 国は、津波リスクの緊急性が高まっていないことに加え、以下の点につき、主張立証を尽くす義務を負うべきである。
 - …①の論理構成：緊急性のより高いリスクの存在と行政リソースの不足
 - …②の論理構成：より簡易な行政手法の存在と同手法の実効性



＜第130回ふくしま復興支援フォーラムでのご意見等＞

2018年6月21日、福島市AOZで、第130回ふくしま復興支援フォーラムを開催しました。

石井賢一氏(富岡町教育長、双葉郡教育長会会長)から、「双葉郡の教育の現状と課題」をテーマに報告していただきました。32人の市民が参加し、熱心な質疑応答が続きました。

同会場で、文書提出されたご意見・ご感想は以下の通りです。参考にしてください。

~~~~~

★ 教育が地域結束の要になっていることを実感しました。創造的な取組みが、拡大・普及して行くことを期待しています。(M.Y)

★ ふるさと創造学の中で大切な部分は、自尊心であり、自己肯定感であるように思います。それをもとに、自己有用感まで高められたら、素晴らしいものではないかと考えさせていただきました。素晴らしいお話ありがとうございました。(S.S)

★ 教育環境としてなかなか厳しい状況の中で、工夫して質を高める努力をされていることに、敬服いたします。子ども達と、そして地域と共に創る教育の姿の今後の展望、これからも注目していきたいと思います。(H.C)

★ 貴重なお話ありがとうございました。その一方で、「なぜ自分たちはふるさとを追われることになったのか?」、からしっかり学べない日本の教育って何?とってしまいます。ドイツの高校生は、福島原発事故の経過原因等技術的なことまでしっかり学んでいたというレポートを聞いているので…。責任追及ということではなく、歴史的事実、安全技術論的な生きた教材に目を向けられないことに、「やっぱりね!」感があります。文科省のモンダイですね。(S.A)

★ ふるさと創造学、創造的な学習の時間等で、自分で課題を見つけて考えていく、必ずしも正解を求めないというのは素晴らしいと思います。これまでのように課題を与えられて、それに答えていくということでは、育たないものがあるのではないかと感じておりますので。(S.S)

★ 「ふるさと創造学」は、8町村のみならず、日本全体で必要なのではと感じました。(J.K)

★ 僕は僻地の小学校で育ちました。全校生徒18人でしたが、地域の人にカルタの文章を依頼して、絵は生徒が描くという面白いことをやっていたということを思い出しました。一方、高校生のときは、地域のことや社会問題について考えることが少なかったと思います。ふたば未来学園のとりくみは、今後の人材を育成するうえで、大変有意義だと思います。(T.K)

★ 双葉郡の教育の問題はみんな考えていかなければいけないと思います。もっと現場の声をききたいと思いました。

★ 出るべき論点が総て出された中身の濃い報告・討論だったと思う。被災地教育の苦労を真剣な努力がよく伝わって来て有益だった。教育学からの観点からの一般化、長期的検証が長期的には課題となる。(S.I)

★ 1) #130ふくしまフォーラム開催して頂き有難うございます。2) 学校・子供達の双葉郡で苦悩されている様子が良くわかりました。遠く広島県より応援申し上げます。3) 弊方も1999年より、ふるさと地球村—その1、2018年よりその2の形で「若者や子供達が、学・業後、帰って(U)・来て(Iターン)活躍し続ける魅力的な助け合いのふるさと創りを4世代で進めよう!」のコン

セプトの下、ボランティア活動で頑張っております。4) 貴双葉郡での取り組みの成果を、弊社でも取り入れていけたらと思っています。5) 少子化の課題は全国共通です。一緒に頑張りましょう。(T.S)

★ 双葉郡内に、まだこれしか子供が帰っていない事実におどろいた。厳しい状況の中で、前向きに取り組まれていることに敬意を表した。とても素晴らしいことだと思います。(H.N)

★ 次世代を担う子供達が安全・安心な場で育むことー教育が復興の根幹。今後の活動・発展をさらに期待したい（特に放射線・原子力教育は重要ではないかと思います。）(H.S)

★ 子どもたちのために、きめ細かい教育をお願いします。(Y.I)

★ お話を聴いていて、双葉郡内の教育委員会相互が協力して、可能な範囲での相互連携をしてはどうかと思いました。各自治体の協力連携を前提にして。(T.K)

◆◆◆◆【会場カンパありがとうございました】◆◆◆◆

第130回ふくしま復興支援フォーラム（6月21日）の会場で、カンパ3,000円をお寄せいただき、ありがとうございました。ご報告とともに、御礼申し上げます。（今野）

【会計報告】（2018.7.12現在）

第1期（～2015.9）累計            収入214,746円    支出207,640円    残（繰越）7,106円

第2期（2016.10.27～）

|                      |          |                   |
|----------------------|----------|-------------------|
| 「収入」（2018.6.20までの累計） | 124,343円 | （第1期 繰越 7,106円含む） |
| 会場カンパ(2018.5.22)     | 3,000円   |                   |
| 計                    | 127,343円 |                   |

|                     |          |
|---------------------|----------|
| 「支出」（2017.6.20まで累計） | 101,060円 |
| 計                   | 101,060円 |

|           |           |         |
|-----------|-----------|---------|
| 「残金（現在高）」 | 2018.5.20 | 26,283円 |
|-----------|-----------|---------|



<予告>

第132回（2018年7月27日（金） 18時30分～20時30分）

テーマ 「福島第一原発事故をめぐる医学的問題をどう考えるか」

報告者 齋藤 紀 氏 （わたり病院医師）

会場 福島市アクティブシニアセンター「AOZ（アオウゼ）」

大活動室1 MAXふくしま4F（福島市曾根田町1-18）

第133回 (2018年8月7日 (火) 18時30分～20時30分)  
テーマ 「福島復興と”2020年問題“」  
報告者 川崎 興太 氏 (福島大学共生システム理工学類准教授)  
会場 福島市アクティブシニアセンター「AOZ (アオウゼ)」  
視聴覚室 MAXふくしま4F (福島市曾根田町1-18)

第134回 (2018年8月22日 (水) 18時30分～20時30分)  
テーマ 「原発・除染労働者の労働問題等の相談事例について」  
報告者 狩野 光昭 氏 (フクシマ原発労働者相談センター代表)  
会場 福島市アクティブシニアセンター「AOZ (アオウゼ)」  
視聴覚室 MAXふくしま4F (福島市曾根田町1-18)

~~~~~

【集会案内】

第4回 「原発と人権」全国研究・市民交流集会 in ふくしま
2018. 7. 28 (土) ～29 (日) 福島大学

<第1日目>7月28日 (土) 全体会 13:00開会 (福島大学/L講義棟・4号教室)

開会挨拶 牛山積 (実行委員長)

来賓挨拶 中井勝己 (福島大学学長)

報告 山川剛史 (東京新聞記者)

被害者・被災地の声

報告 鈴木浩 (福島大学名誉教授)

<休憩>

記念講演 高橋哲哉 (東京大学教授)

報告 米倉勉 (弁護士)

報告 井戸謙一 (元裁判官・弁護士)

<第2日目>7月29日 (日) 分科会/全体会 (福島大学/M講義棟、L講義棟)

分科会 9:30～14:45

① 「福島第一原発の後始末と脱原子力社会への転換」

② 「原発災害と政策転換」

③ 「原発事故賠償の課題と展望」

④ 「核兵器と原発」

⑤ 「原発政策の転換とメディア」

全体会 14:45～16:00

分科会報告、集会アピール、閉会挨拶

(資料代 1,000円/両日参加・一日参加ともに同一料金)