

日本エネルギー法研究所月報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE MONTHLY BULLETIN



第269号

【目 次】

「パートナーシップ型」合意形成モデル——イギリス地層処分事業の現況…………… 1 友岡 史仁	研究班の動き…………… 9
福島事故国家賠償訴訟における予見可能性の検討——令和3年1月21日東京高裁判決を中心に——… 5 菱田 欣嬌	研究報告書の公開…………… 10
	マンスリー・トピック…………… 10
	新着図書案内…………… 11

「パートナーシップ型」合意形成モデル——イギリス地層処分事業の現況

日本大学法学部教授 友岡史仁

はじめに

イギリスにおける放射性廃棄物処分事業は、1995年7月に政府から公表された白書「放射性廃棄物の管理政策の検討——最終結果¹⁾」（以下、「1995年白書」という）に原型が見られるが、このうち最も大きな課題となる「高レベル放射性廃棄物」の処分候補地の選定方式として同国政府が「パートナーシップ型」を採用したことが目される。

この方式は、候補地とされる地域を管轄する地元地方公共団体を中心に段階を踏んだ合意形成の一環として、当該団体間での「パートナーシップ協定」の締結をはじめ、候補地受入を表明する地元自治体による法的拘束力の生ずる受入決定の意思表示にいたるまでの情報共有等の役割を果たす組織設立を目指したものである（以下、「「パートナーシップ型」合意形成モデル」という）。具体的な内容は本論において触れるが、そもそも受入自治体は常に「撤退

の権利」の行使が許容されており、政府やステークホルダー（関連事業者等）も当該自治体に対しあくまで補助的役割を果たすといったことが、その前提にある。

本稿では紙幅が限られているため、イギリスにおける当該事業の制度骨子と本モデルの概要に触れた後、実施例と現状を簡単に取り上げることとする。

I 2008年白書による候補地選定方式と実施例

1. 制度骨子（概要）

ブラウン労働党政権は、2008年6月に白書「放射性廃棄物の安全管理——地層処分の具体化に関する枠組み²⁾」（以下、「2008年白書」という）を公表し、上記に触れた高レベル放射性廃棄物の地層処分に係る候補地選定を目指した「パートナーシップ型」合意形成モデルの採用を明らかにした。当該白書は対象をイングランド、ウェールズおよび北アイルラン

ドとし、地層処分事業を行う際に「自発性と協調に基づくアプローチ (voluntarism and partnership approach)」を採用する旨を明確にし、そこで提言されたものが当該モデルの原型にあたる。以下、この提言の骨子を取り上げる。

第1に、2008年白書では、初期段階における具体的な過程として「関心表明 (an Expression of Interest)」（地方公共団体の正式な約束がない (register their 'without commitment' interest) 立地プロセスへの関与の可能性) および「参加の決定 (a Decision to Participate)」（地層処分施設の候補地選定プロセスへの正式な約束を行う (makes a formal commitment) 時点であるが、施設を最終的に受け入れるための約束ではない) の二つがあるとし³、このいずれの場合も「自発性のアプローチ」からの「撤退の権利 (the Right of Withdrawal)」を有するものとしていた⁴。

第2に、「受入地共同体 (Host Community)」における意思決定権を有する地方政府 (Local Government) をその「意思決定機関 (Decision Making Body)」とし⁵、(2008年白書において称する)「共同体立地パートナーシップ (Community Siting Partnership)」がこれへの助言と勧告の実施を行うこととされた。しかし、2008年白書では、「意思決定機関は、共同体立地パートナーシップからの助言と勧告 (advice and recommendation) に基づき、撤退権の行使について責任を負うだろう」とされたが⁶、これを行使するか否かは「意思決定機関」の判断によるものとされた。

2. 西カンブリアにおけるモデルの実施

2008年白書を受けた実施例として、「西カンブリア MRWS パートナーシップ (West Cumbria MRWS Partnership)」の設立が挙げられる。同パートナーシップは「カウンシルに対し政府との次のプロセスの段階に移行すべきか否かについて勧告することを目的とし、パートナーシップ自身は何らの決定も行わず、その役割は事実発見と調査収集の一つの諮問機関」と位置付けられていた。具体的には、候補地選定手続への参加につき「関心表明」を行ったのが、Allerdale Borough Council, Copeland Borough Council および Cumbria County Council であり、これらが「意思決定機関」としての役割を担った。

本パートナーシップが2012年8月に公表した「西

カンブリア安全な放射性廃棄物管理パートナーシップ最終報告書」によれば、本パートナーシップにおいて協議される中で顕在化した諸課題をリストアップしており、次の段階に進むうえでの具体的な合意形成の方式として、「世論調査 (opinion surveys)」または「住民投票 (referendums)」によるのかといった合意形成方法に係る課題を分析していた⁷。その中では、例えば調査への参加に対する住民の賛成割合が関連地域全体で53パーセント、Allerdaleでは51パーセント、Copelandでは68パーセント、他のCumbria地域では50パーセントであるとの結果が示されていた⁸。このほか、政府としては、合意形成の当事者として、Borough, Countyと国の三つの主体において賛同を得ることを条件とすることでいた⁹。

2013年1月30日に住民投票が行われ、Copeland Boroughでは賛成、Cumbria Countyでは反対の結果が出て、これを政府が尊重する立場を明言し¹⁰、西カンブリア地域において正式な受入は行われなかったことがこの段階では確定した¹¹。

II 2018年改訂文書における選定枠組みと現状

1. モデル改訂の骨子

I 2に取り上げた実施例のように、2008年白書に基づく「パートナーシップ型」合意形成モデルによって正式な受入表明はなされなかった。これに対し、2014年7月にキャメロン保守党政権が白書「地層処分の実施¹²」（以下、「2014年白書」という）を公表したものの、これにおいては当該モデルの採用を明確に位置付ける記述は見られず、またこの白書に沿う実施例はなかった¹³。しかしその後、2018年12月にメイ保守党政権下において、当該白書を改訂する形をとった文書 (Document) である「地層処分事業の実現——共同体との連携¹⁴」（以下、「2018年改訂文書」という）が公表され、この中では先の2008年白書が示す「パートナーシップ型」合意形成モデルを原則的に踏襲していることは、注目に値しよう。以下、その概要を摘示しておく。

第1に、2018年改訂文書では、大きく三つの手順をたどることを明確にしている。すなわち、まずは「初期の議論 (initial discussions)」は秘密裏に行われた後¹⁵、事実発見 (fact finding)、地層処理に関わる自治体への情報提供のためにワーキンググループを立

ち上げ地方自治体への参加を求めたうえで、探査地域(Search Area)を特定し¹⁶、さいごに、当該探査地域において複数の関連主要自治体(relevant principal local authorities)からなる「共同体パートナーシップ(Community Partnership)」を構築するといった具合である¹⁷。ここで重要と思われるのは、「共同体パートナーシップ」が自治体との議論を促すなど¹⁸の補完的機能を期待される点は、2008年白書と同様と思われるのだが、それより前に自治体が構築するワーキンググループの設立に係る提言は、合意形成過程の重要な変更ポイントである。確かに、かかる提言は2014年白書にも言及が見られたが、「共同体代表ワーキンググループを政府が招集する」とされ¹⁹、政府主体で動く狙いがあった。これに対し、2018年改訂文書では、政府はあくまでワーキンググループ参加自治体への財政支援を行う役割を示す程度に関与の度合いを低下させた点に²⁰、顕著な相違を見出せよう。

第2に、候補地自治体による「撤退の権利」と「公衆支持テスト(public support test)」の二つの合意形成手法を明確に区分している。「撤退の権利」は「自発性アプローチのキー部分」と称されるように²¹、2018年改訂文書もこれを継承したことを意味する。その一方「公衆支持テスト」は、2008年白書では明示的でなかったものを、2018年改訂文書が「撤退の権利」と並列して位置付けたものである点で注目されよう。他方、このような二本立ての意思表示方法は、2014年白書の記述からも看取されるが²²、2018年改訂文書は「共同体パートナーシップ」が「公衆支持テスト」の実施メカニズムを選択すること²³、テストのプロセス中は一貫して公衆意見を監視することが政府により期待されていること²⁴を示したものであり、候補地自治体に対する補完的役割を期待した2008年白書段階における「共同体立地パートナーシップ」の存在意義に比して、合意形成手続へのより具体的な関与を期待されたものと思われる。

2. 現状と課題

2008年白書を実施した結果、住民投票において賛同していたCopeland BoroughおよびAllerdale Boroughが2018年改訂文書に沿って改めて「Copeland GDF Working Group」および「Allerdale GDF Working

Group」をそれぞれ立ち上げ、地層処分施設の候補地となり得るかについて検討を始めている²⁵。このグループの形成後、依然正式な「共同体パートナーシップ」の設立には至っていないが、2018年改訂文書が示す初期段階の次を狙っている。

このような動きについて、2013年の実施例と異なるのは、湖水地方国立公園地区を含むCumbria Countyが調査対象から除外されたことで住民投票に反対した自治体が除外されていること、前回はCopeland海岸から5キロの範囲に限定されていたが、今回は5から22キロの沖合地区も含めることで湖水地方の山脈からはかなり離れた岩盤構成を含み、地下水の流れが遅くなることで施設の問題性が低減することといった環境影響の観点からの改善を指摘するものが見られる²⁶。

その他、具体的な候補地選定手続の顕著な展開は見られないものの、ウェールズ政府が2018年改訂文書のプロセスとは別にワーキンググループの立上げや「共同体パートナーシップ」の設立について言及する独自の文書を公表している²⁷一方、同文書と並行的に候補地選定に係る「パートナーシップ型」合意形成モデルを前提とした候補地選定手続を進める動きがある。

おわりに

本論では、イギリスにおける地層処分候補地の選定手続をめぐる、「パートナーシップ型」合意形成モデルの具体的な実施実態を取り上げた。このことを通じ、例えば、中心となる受入自治体がプロセスを含めて決する意思表示方式が当該自治体の選択に委ねられていることの妥当性、2008年白書や2018年改訂文書のように合意形成過程の中での政府による関与の度合いに伴う課題、合意形成過程に参加しない関連自治体・当事者の在り方などが考えられよう。

そもそも、「パートナーシップ型」合意形成モデルは、その根幹として「撤退の権利」に象徴される「自発性」を前提としていることは、2008年白書や2018年改訂文書であっても変わらない。そして、常に「撤退の権利」行使を当該自治体において可能とする一方、その行使は施設立地に係る計画手続への移行段階で一定の制約が伴うものと位置付け、「自発性」からの移行タイミングを見極める起点を明示

する具体的機能を担う点が、このモデルの一つの特徴点と思われる。

さらに、本稿では取り上げる余裕がなかったが、そもそも「パートナーシップ型」合意形成モデルは、法的拘束を受ける計画手続（土地利用規制）段階に至る前段階での合意形成手段を示すものであり、この意味では、手続的には切り分けられている両段階にあって、仮に正式な受入意思が表明された前段階から次段階に移行した場合、このモデルが計画手続にどの程度影響を生じさせるかが注目される場所である。

【注】

¹ Great Britain Department of the Environment, Great Britain Scottish Office and Great Britain Welsh Office, *Review of Radioactive Waste Management Policy: Final Conclusions*: Cm 2919 (HMSO, 1995).

² Defra, BERR and the Devolved Administrations for Wales and Northern Ireland, *Managing Radioactive Waste Safely: A Framework for Implementing Geological Disposal*: Cm 7386 (June 2008).

³ See *ibid.*, para. 6.12.

⁴ *Ibid.*, para. 6.38.

⁵ See *ibid.*, para. 6.8.

⁶ *Ibid.*, para. 6.38.

⁷ See The West Cumbria MRWS Partnership, *The Final Report of the West Cumbria Managing Radioactive Waste Safely Partnership* (August 2012), paras.14.8 et seq.

⁸ See The West Cumbria MRWS Partnership, *op. cit.*, n 27 figure 14.2.

⁹ Cumbria Councilのホームページ (<http://www.cumbria.gov.uk/elibrary/Content/Internet/536/651/4087591525.pdf>) 参照。

¹⁰ エネルギー気候変動省（当時）のウェブサイトにおける報道資料 (<https://www.gov.uk/government/news/energy-secretary-responds-to-cumbria-nuclear-waste-vote>) 参照。

¹¹ この背景の一つを物語るものとして、Lake Districtの存在が大きいようである。ZillmanはCouncil Leaderによる「Councilは、計画へと進展することがカンブリアの法的な撤退の権利を脅かしてしまうことを懸念する」との指

摘に言及する。See Donald N.Zillman, "Siting Nuclear Waste Repositories," Zillman et al (eds), *The Law of Energy Underground: Understanding New Developments in Subsurface Production, Transmission, and Storage* (Oxford University Press, 2014), p.355.

¹² Department of Energy and Climate Change, *Implementing Geological Disposal: A Framework for the long-term management of higher activity radioactive waste* (July 2014).

¹³ 「本白書は、2016年から共同体の意思表明に関する詳細な過程を規定しようとするものではない」としていた。*Ibid.*, para.7.11.

¹⁴ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Implementing Geological Disposal-Working with Communities* (December 2018).

¹⁵ See *ibid.*, paras.6.10, 6.15.

¹⁶ See *ibid.*, paras.6.17-6.18, 6.21.

¹⁷ See *ibid.*, para.6.28.

¹⁸ 「共同体パートナーシップ」の機能として、See *ibid.*, paras.6.30.

¹⁹ *Ibid.*, para.7.12.

²⁰ See *ibid.*, para.6.19.

²¹ See Zillman, *op.cit.*, n.11, pp.354-355.

²² See DECC, *op.cit.*, n.12, para.7.20.

²³ See DBEIS, *op.cit.*, n.14, para.6.96.

²⁴ See *ibid.*, para.6.100.

²⁵ Copeland Working GDF Group (<https://copeland.workingpartnership.org.uk/>) およびAllerdale GDF Working Group (<https://allerdale.workingpartnership.org.uk/>) の各ウェブサイト参照。このほか、公益財団法人原子力環境整備促進・資金管理センターのウェブサイト（海外情報ニュースフラッシュ）における2020年11月9日および2021年1月18日の各発行記事もあわせて参照。

²⁶ Cumbria Trustのウェブサイト (<https://cumbriatrust.wordpress.com/2020/11/10/copeland-takes-the-first-step-towards-burying-nuclear-waste/>) 参照。

²⁷ See Welsh Government, *Geological Disposal of Higher Activity Radioactive Waste: Working with Communities* (2019). See also Welsh Government, *Consultation -summary of responses*: WG33010 (January 2019).

（ともおか・ふみと＝日本大学法学部教授）

福島事故国家賠償訴訟における予見可能性の検討 —令和3年1月21日東京高裁判決を中心に—

研究員 菱田 欣矯

1. はじめに

東日本大震災から10年が経過した現在でもなお、福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）をめぐる、様々な訴訟が提起されている。これらの訴訟において原告は、東京電力株式会社（以下「東電」という。）の責任だけではなく、東電に対して規制権限を行使しなかった国の責任を主張し、賠償を求めている。

2021年3月現在、国家賠償責任の成否をめぐっては既に18件の判決が下されており、このうち10件¹が東電及び国の責任を肯定する一方で、残りの8件²は東電の責任は肯定したが、国の責任については否定した。否定した判決のなかでも、2021年1月21日に下された東京高裁判決（以下「本判決」という。）は国家賠償責任を否定した初の高裁判決となった。

本判決は福島事故国家賠償訴訟において争点となっていた「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「長期評価」という。）の知見の合理性を認めず、福島事故の予見可能性を否定した点が特徴といえる。もっとも、他の福島事故国家賠償訴訟に照らせば、本判決は予見可能性を否定している点のほか、否定に至った理由において、本論に取り上げるように従来の判決とは異なる特徴的な判断を示していることから、この点を検討することにより、予見可能性の判断における要点の明確化につながると考える。

そこで、本稿では本判決を概観し、国家賠償責任の判断要素である予見可能性を中心に従来の判決と比較した上で若干の検討を行う。なお、本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りは全て筆者個人に帰属する。

2. 本判決の概要

(1) 事実関係について

本判決は、2017年3月17日に下された前橋地裁判決³の控訴審である。原告は、東電が東北地方太平洋

沖地震に伴う津波を予見しながら、安全対策を怠り、また、国は東電に対して電気事業法40条に基づく規制権限を行使すべきであったにもかかわらず、行使しなかった結果、福島事故が発生したと主張した。そして、東電に対して民法709条、予備的に原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）3条1項に基づき、国に対しては国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項に基づき、精神的損害に対する賠償を求めた。

本判決は、東電の責任につき、民法709条の適用を否定し、原賠法3条1項に基づく損害賠償責任を認めしたが、国の責任については、規制権限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ものではなく、国賠法1条1項の適用上違法とは認めなかった。賠償額は一審の約3,800万円に対して、本判決は約1億1,900万円となった。

(2) 判断枠組みについて

規制権限不行使の違法性を問う判決は、過去に5件⁴の最高裁判決があり、これらの判決において、国の規制権限不行使は「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」と判示している⁵。

福島事故国家賠償訴訟の各判決は、この判断枠組みに従っており、本判決も過去の3件の最高裁判決⁶を引用し、従来の判断枠組みを踏襲した⁷。

また、本判決は、国の規制権限不行使の判断の前提として、規制権限の有無を検討し、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発する権限の存在を根拠に規制権限があったと判断した⁸。

そして、規制権限不行使の違法性を問う場合、違法性の考慮要素が重要となり、一般的に認められている要素は被侵害法益、予見可能性、結果回避可能性、期待可能性の4点である⁹。福島事故国家賠償訴

訟の各判決は、以上の4要素に含まれないものも考慮しているが、いずれにせよ予見可能性、結果回避可能性の存在は過失¹⁰を基礎付けるものであるため、不作為を違法とする不可欠の要素となる¹¹。

本判決は違法性の判断の具体的な考慮要素として、規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、被害の重大性及び切迫性、予見可能性、結果回避可能性、国の対応の合理性、規制権限行使以外の手段による結果回避可能性、規制権限行使における専門性・裁量性の7点を挙げ、以上の要素を総合的に考慮して判断するのが相当と判示した。以下、本判決の争点の一つである予見可能性を中心に検討を行う。

3. 予見可能性について

(1) 本判決の判断

本判決で原告らは、国が設置した機関である地震調査研究推進本部（以下「地震本部」という。）¹²が2002年に公表した長期評価の知見に基づき、福島第一原子力発電所（以下「本件原発」という。）の敷地高である小名浜港工事基準面（以下「O.P.」という。）+10m¹³を超える津波を国は予見可能だったと主張した¹⁴。

本判決は予見可能性の検討に当たり、国が規制権限を発するためには、本件原発の原子炉施設等が「津波により損傷を受けるおそれ」又は「津波により原子炉の安全性を損なうおそれ」があるという要件¹⁵が満たされていることを前提としている。そして、長期評価の知見を根拠として国に規制権限を発すべき作為義務を認めるためには、長期評価の知見が上記要件を満たしていると判断させるほどの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見であることが必要とした。

その上で、長期評価の知見が上記のような合理性を有するか否かの判断の際には、長期評価と同じく2002年に公表された「原子力発電所の津波評価技術」（以下「津波評価技術」という。）¹⁶の存在を踏まえて判断すべきだと判示した。

それに続いて、長期評価の経緯や目的、信頼性を検討し、長期評価の知見は種々の異論や信頼性に疑義を生じさせる事情が存在していたこと、津波評価技術の知見と整合しないものであったことを考慮し、規制権限の行使を義務付けるだけの科学的、専門技

術的な見地からの合理性を有する知見ではなかったと認め、予見可能性を否定した。

(2) 従来判決との比較

a. 予見可能性の対象について

従来判決は予見可能性の検討に当たり、まず予見可能性の対象を検討し、その対象は結果発生に至る基本的な因果関係であれば足りるとしている¹⁷。すなわち、福島事故は本件原発の敷地高O.P.+10mを超える津波により原子炉建屋等が浸水し、電源設備等が機能不全に陥り全交流電源喪失に至ったのであるから¹⁸、予見可能性の対象は実際に到来した津波¹⁹ではなく、敷地高O.P.+10mを超える程度の津波であれば足りると判示されることが多かった。

しかし、本判決は、従来判決のように具体的に予見可能性の対象を検討しておらず、結果、津波評価技術を踏まえ、長期評価の知見を規制権限の行使を義務付けるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見とは認めなかった。この判断に基づけば、予見可能性の根拠となる知見は津波評価技術が考慮されると考えられる。そして、東電が津波評価技術に基づいて行った試算では、津波の最高水位はO.P.+5.4mないし+5.7mという結果が得られていたため、この結果を踏まえると、本件原発の敷地高O.P.+10mを超えることはなく、原子炉施設等が「津波により損傷を受けるおそれ」又は「津波により原子炉の安全性を損なうおそれ」があるという規制権限行使の要件には該当しない。

したがって、本判決は長期評価が規制権限行使を義務付けるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見ではないと判断した以上、予見可能性の対象を検討する必要はないと判断したためか、その対象の検討がされなかったと考える。

b. 予見可能性の根拠としての長期評価の信頼性について

長期評価の信頼性は従来判決においても争点となっている。そのなかで、上記のように本判決が長期評価の知見を、津波評価技術の存在を踏まえて判断した点の一つの特徴といえる。

本判決は津波評価技術が当時確立しており実用

として使用するに疑点のない知見であった点や、消極的な見解が示されていなかった点を評価した。一方、長期評価の知見は、全国を概観した地震動予測地図を作成するための資料として相応の合理性を認めているが、相当数の地震学者らの異論等により、その信頼性への疑点が存在していたこと、そして津波評価技術の知見とは相容れないものであったことを考慮した。

本判決は津波評価技術が確立的知見であったのに対し、長期評価には異論が存在し、津波評価技術との整合性もなかったことを根拠に否定に至ったことから、規制権限行使を義務付ける知見がどれほど確立していたかを重視したと考えられる。

確かに、従来の判決においても、長期評価の知見が一定の不確実性を有していた点や、専門家間で異なる見解が存在し、福島事故発生前において通説的な見解ではなかった点は認められている。

しかし、従来の判決は、長期評価に対する異論の存在を踏まえた上で、長期評価が全国にわたる総合的な地震防災対策を推進するため、国が法律に基づいて設置した公的機関である地震本部によって公表されたことや、地震本部において多数の専門家の議論を経て取りまとめられたことを考慮し、長期評価を合理的な科学的知見として認め、予見可能性も肯定していた。ただし、長期評価は確立的知見ではないため、予見可能となる時期の判断は判決によって異なっており²⁰、この点は従来の予見可能性の判断における一つの論点であった²¹。

以上を踏まえると、本判決は長期評価の信頼性の検討に当たり、長期評価と津波評価技術を比較し、どちらが規制権限行使を義務付けるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見であるかを相対的に評価するという判断を行ったことが予見可能性の否定に至った一つの要因だと考える。

(3) 若干の検討

本判決に対し、原子力安全規制権限は確定的知見に基づき危険が確認されて初めて行使できるのではなく、その危険が認められる前の段階で予防的な行使が要請されていることを無視しており、関係規定の解釈を誤っているという見解もある²²。

従来の判決との比較及び上記見解を踏まえると、本判決は、規制権限の行使が確立的知見のみによって義務付けることが可能と解釈したことが、予見可能性の判断の分岐点となったと考えられる。

他方で、従来の判決及び本判決と同様に、長期評価の信頼性は今後も重要な争点となると考えられる。原発事故のように人の生命・健康のような重大な法益に対するリスクがあり、当該リスク評価に科学的不確実性がある場合には、被害が出る可能性を減少させるべく、安全性を高める方向に規制基準や行為規範を修正すべきであるという考え方もある²³。この考え方を直ちに導入するかは議論がありうるどころだが²⁴、いずれにせよ長期評価の知見が確立されていない点を踏まえ、その信頼性をどのように評価するのが重要となるだろう。

4. おわりに

本稿では、令和3年1月21日東京高裁判決を概観し、予見可能性を中心に若干の検討を行った。なお、本判決の1か月後に千葉一俣訴訟²⁵の控訴審判決²⁶が下され、国の責任は肯定されている。福島事故国家賠償訴訟における司法の判断が定まっていないなか、今後の判決において、予見可能性及び長期評価の信頼性、そして国の責任がどのように判断されるのか、動向に注目したい。

【注】

¹ 前橋地判平29・3・17判時2339号3頁、福島地判平29・10・10判時2356号3頁、京都地判平30・3・15判時2375・2376号14頁、東京地判平30・3・16（D1Law判例ID：28270820）、横浜地判平31・2・20（D1Law判例ID：28282481）、松山地判平31・3・26判時2431・2432号101頁、札幌地判令2・3・10（D1Law判例ID：28281516）、仙台高判令2・9・30（D1Law判例ID：28283525）、東京高判令3・2・19判例集未登載、福島地いわき支判令3・3・26判例集未登載。

² 千葉地判平29・9・22（D1Law判例ID：28254639）、千葉地判平31・3・14（D1Law判例ID：28272192）、名古屋地判令1・8・2（D1Law判例ID：28281387）、山形地判令1・12・17（D1Law判例ID：28280410）、福岡地判令2・6・24（D1Law判例ID：28282747）、仙台地判令2・8・11（D1Law判例ID：28282998）、東京地判令2・10・9判例集未登載、東京高判令3・1・21原子力損害賠償群馬弁護士団「東京高裁・判決文」（2021年1月22日）

<https://gunmagenpatsu.bengodan.jp/2021/01> (最終閲覧日: 2021年3月31日)。

³ 東電及び国の責任を問う初の判決であり、国の規制権限不行使の違法性を認めた点が大きな意義を有するとされていた。岡田正則「福島原発事故避難者賠償請求群馬第1審判決の検討—国の責任を中心に—」判例時報2339号(2017年)239頁。

⁴ 最判平1・11・24民集43巻10号1169頁(宅建業者訴訟), 最判平7・6・23民集49巻6号1600頁(クロロキン薬害訴訟), 最判平16・4・27民集58巻4号1032頁(筑豊じん肺訴訟), 最判平16・10・15民集58巻7号1802頁(熊本水俣病関西訴訟), 最判平26・10・9民集68巻8号799頁(泉南アスベスト訴訟)。

⁵ 例えば最判平1・11・24前掲注(4)宅建業者訴訟は、宅建業者の不正行為により損害を受けた者が国家賠償請求をしたもので、知事が当該宅建業者に宅建業者の免許の付与・更新をしたこと、及び業務停止処分・取消処分等の規制権限の行使を懈怠したことが違法であるとの主張がなされた。後者の点につき、同判決は「当該業者の不正な行為により個々の取引関係者が損害を被った場合であっても、具体的事情の下において、知事等に監督処分権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、右権限の不行使は、当該取引関係者に対する関係で国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではないといわなければならない」と判示している。宇賀克也『国家補償法』(有斐閣, 1997年)171頁。

⁶ 最判平16・4・27前掲注(4), 最判平16・10・15前掲注(4), 最判平26・10・9前掲注(4)。

⁷ 本判決は筑豊じん肺訴訟, 熊本水俣病関西訴訟, 泉南アスベスト訴訟を引用しているが、最高裁判決5件のうち、どの判決を引用するかは、福島事故国家賠償訴訟の各判決で異なっている。今回引用された3件は他の2件とは異なり、公害訴訟であり判断枠組みの文言が共通している。また、規制権限不行使の違法性を認めていることが特徴といえる。

⁸ 規制権限の有無については、判決によって電気事業法40条以外の法を根拠とする場合もあるが、福島事故国家賠償訴訟では基本的にその存在は認められている。清水晶紀「福島原発事故損害賠償訴訟—愛知・岐阜・静岡訴訟名古屋地裁判決の評価と課題—」環境と公害49巻3号(2020年)13頁。

⁹ 宇賀克也『行政法概説II 行政救済法(第6版)』(有斐閣, 2018年)440頁。

¹⁰ 過失とは、結果発生を予見可能な場合に、結果発生を回避すべき措置を講じなかったことである(結果回避義務違反)。平井宜雄『債権各論II 不法行為』(弘文堂, 1992年)27-28頁。

¹¹ 宇賀・前掲注(9)441頁。

¹² 地震本部は、地震防災対策特別措置法に基づき設置され、文部科学大臣を本部長とする公的機関である。

¹³ 本件原発の原子炉建屋及びタービン建屋の敷地高は、1号機から4号機までがO.P.+10m, 5号機及び6号機がO.P.+13mである。

¹⁴ 東電は2008年に長期評価の知見に基づき試算を実施し、

本件原発の敷地南側(O.P.+10m)において、最大O.P.+15.707mの津波高が算出された。

¹⁵ 電気事業法40条において、原子炉施設等が技術基準に適合していないと認めるときに国は技術基準適合命令を発する権限が与えられており、ここでの技術基準とは昭和40年通商産業省令第62号(以下「省令62号」という)4条1項に規定されている。2005年改正前の省令62号4条1項では、原子炉施設が津波により損傷を受けるおそれがある場合、2011年改正前の省令62号4条1項では、想定される津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合に、適切な措置を講じなければならないと定めている。

¹⁶ 津波評価技術は、社団法人土木学会が原子力施設の津波に対する安全性評価技術の体系化及び標準化について検討することを目的として設置した津波評価部会によって公表され、当時確立しており実用として使用するのに疑点のない知見を取りまとめたものであった。また、1997年に国が津波防災対策の基本的な考え方、津波に係る防災計画の基本方針並びに策定順序等を取りまとめた「地域防災計画における津波対策強化の手引き」を補完したものと位置づけられていた。

¹⁷ 下山憲治「国の法的責任—原発事故・原子力安全規制と国家賠償責任」淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』(日本評論社, 2015年)83頁は、規制権限不行使における予見可能性・予見義務は、結果回避・軽減手段を講じうる程度に具体的なものが必要となり、予見対象は個別具体的な事態である必要はなく、相応の抽象的・定型的危険性とならざるをえない、と述べている。

¹⁸ 本件原発が敷地高を超える津波により全交流電源喪失に陥る危険性は、2006年に国や電気事業者等で構成された溢水勉強会にて報告されている。東電は、本件原発5号機にO.P.+10m及び敷地高より1m高いO.P.+14mの津波が到来し、津波が長時間継続した場合の影響評価を行い、いずれの津波水位の場合においても非常用海水ポンプが使用不能となり、また、O.P.+14mの場合は全交流電源喪失に陥る可能性があるとして報告した。

¹⁹ 実際に到来した津波による本件原発の主要建屋設置エリアの浸水高(建物や設備に残された変色部や漂着物等の痕跡の基準面からの高さ)は1号機から4号機がO.P.+約11.5mから約15.5mであり、5号機及び6号機は、O.P.+約13mから約14.5mであった。

²⁰ 大塚直「福島原発訴訟判決における権利侵害・過失及びリスク論について」法律時報93巻3号(2021年)15-16頁。

²¹ 清水・前掲注(8)14頁は、各判決の相違は、長期評価の見解の信頼性をどう評価するかという点と、それに伴いどの程度の具体的な危険を予見義務の発生対象とするかという点に起因している、と述べている。

²² 下山憲治「原子力法制の展開と今後の規制・再稼働の法的課題」法律時報・前掲注(20)40頁。

²³ 米村滋人「全体企画趣旨—『災害大国』のあるべき法体系に向けて」法律時報93巻2号(2021年)12頁。

²⁴ 米村・前掲注(23)12頁。

²⁵ 千葉地判平29・9・22前掲注(2)。

²⁶ 東京高判令3・2・19前掲注(1)。

研究班の動き

(2・3月)

エネルギー安全保障に関する国際問題検討班

2月24日の第17回研究会では、原田研究委員より「エネルギー安全保障と国内行政法—公権力の行使と執行管轄権」というテーマでご報告をいただいた。公権力の行使と執行管轄権について、国内法と国際法それぞれの観点から概観した後、具体的な事例での解釈やそれら観点の差について検討した。

3月30日の第18回研究会では、斎藤研究委員より「外国大規模施設に対する国内裁判所への出訴と条約の関係—ザルツブルク空港事件をめぐる—」というテーマでご報告をいただいた。ザルツブルク空港事件の判決を例に、大規模施設の設置・運営における隣接国の住民等が設置国及び隣接国に出訴した場合の考え方についてご説明いただいた後、それを踏まえた日本やアジア各国での考察や条約等での解決の可能性等について検討した。

環境諸問題に係る法的論点検討班

2月22日の第13回研究会では、北村研究委員より「環境条約国内実施法としての国事務完結型法律と自治体役割」というテーマでご報告をいただいた。東京都が国事務完結型法律のもとで規制されている経済活動に対して重ねて独自の法的対応をすることが可能かについて、ワシントン条約などで規制されている象牙の取引規制及び国外持出しを例に挙げてご報告をいただいた。また、東京都が都条例を制定する際、国事務完結型法律をサポートする条例などの可能性についてご解説をいただいた後、象牙取引規制を行うことによる都民の法益や環境条約の国内法制への編入について議論した。

3月31日の第14回研究会では、勢一研究委員より「ドイツにおける気候変動適応法政策の動向について」というテーマでご報告をいただいた。ドイツの気候変動法制の特色について、政策対応を基礎とする計画体制への接続と2050年までのカーボンニュートラル実現に向けてどのような政策を行っているかご解説をいただいた後、ドイツと日本の政策決定の体制の違いや気候変動防止法体制における各個別法

の位置づけ等について議論した。

公益事業規制と競争政策の法的論点検討班

2月26日の第16回研究会では、公正取引委員会事務局経済取引局調整課長の小室尚彦様（ゲストスピーカー）より「『適正なガス取引についての指針』の改定について」というテーマでご報告をいただき、今回の改定は、実態調査及び大阪瓦斯株式会社事件を踏まえて改定に至ったものであることや、それぞれの内容と改正との関連性についてご解説をいただいた。その後、大阪瓦斯事件における包括割引や包括契約の実態や、独占禁止法上の不当廉売に対する考え方等について議論した。

3月15日の第17回研究会では、経済産業省資源エネルギー庁電力供給室長の森本将史様（ゲストスピーカー）より「電力システム改革の貫徹～新しい市場設計とその運用・課題について～」というテーマでご報告をいただいた。電力システム改革の進捗と4つの新市場（容量市場、非化石価値取引市場、ベースロード市場、需給調整市場）の設計・運用状況についてご報告をいただき、エネルギー政策の力点と、それを実現するためのシステム改革の取り組みについてご解説をいただいた。その後、容量市場における維持管理コストの考え方や、カーボンプライシングと非化石証書の関係等について議論した。

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班

3月22日の第3回研究会では、三浦研究委員より「地熱条例について—地熱開発に関する自治体の規制手法—」というテーマでご報告をいただいた。地熱開発をめぐる、温泉法、各自治体の条例の概要をご解説いただいた後、通常の温泉掘削と地熱開発のための掘削の違いに触れ、これら地熱開発に係る法規制等の課題についてご説明をいただいた。その後、日本における地熱発電所の開発の現状や開発等に係る法的論点について議論した。

原子力の安全性に係る法的論点検討班

2月25日の第16回研究会では、台湾の立勤国際法律事務所の林美鳳様（ゲストスピーカー）より「台湾の原子力法制について」というテーマでご報告をいただいた。台湾の原子力発電所の現状や原子力安全規制に関連する法令や機関等を概観した上で、同国における原子力安全規制やエネルギー安全保障上の課題点についてご解説をいただいた。その後、比較法的観点から日本の原子力安全規制との異同等について議論した。

3月19日の第17回研究会では、学習院大学法学部教授の佐瀬裕史先生（ゲストスピーカー）より「原子力専門裁判所の設置の可能性」というテーマでご報告をいただいた。専門的な訴訟への訴訟制度における対応や知財高裁等の現在の専門裁判所制度について概観した上で、それら既存の制度との比較に基づき原子力専門裁判所の設置の可能性についてご解説をいただいた。その後、原子力訴訟において、裁判所への専門的知見の供給としてとりうる対応等について議論した。

研究報告書の公開

以下のとおり研究報告書を当研究所ホームページに公開しましたので、お知らせいたします。

- ・「デジタル経済における競争法・法規制—2017～2019年度公益事業の規制と競争政策検討班研究報告書—」
(2月25日掲載)
- ・「原子力安全を巡る法的問題の諸相—2015～2016年度原子力安全を巡る法的論点検討班報告書—」
(3月30日掲載)

マンスリー・トピック (2・3月)

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・2月16日 FIT特定卸の余剰金，賦課金軽減で国民還元へ エネ庁が方針示す ・2月19日 東京高裁，原発事故賠償訴訟 国の責任認める 住民側逆転勝訴 ・2月19日 米，パリ協定に正式復帰 気候変動対応で政策転換鮮明に | <ul style="list-style-type: none"> ・3月1日 2025年度容量市場，1年前に追加入札へ エネ庁，現行制度と併用提示 ・3月16日 柏崎刈羽原発，テロ対策設備が機能せず 規制委，核物質防護評価最も深刻なレベルの「赤」と暫定評価 ・3月18日 広島高裁，伊方原発再稼働認める 水戸地裁，東海第二原発は認めずリスク評価割れる |
|---|--|

新着図書案内

(2・3月)

書名	著者	出版社
原発再稼働と公法	山下 竜一 編	日本評論社
概説EU環境法	中西 優美子	法律文化社
最近の重要環境判例 環境法研究第45号	人間環境問題研究会 編	有斐閣

日本エネルギー法研究所月報（隔月発行）

2021.4.30 Vol.269

編集発行 日本エネルギー法研究所 月報編集委員会
〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号
KDX五反田ビル8F
電話 03-6420-0902（代）
URL <http://www.jeli.gr.jp/>
e-mail contact-jeli@jeli.gr.jp
印刷 株式会社 吉田コンピュータサービス

本書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡ください。