

平成25年(ワ)第38号、同第94号、同第175号

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原告 中島 孝 外

被告 国 外1名

準備書面（16）

国の規制権限不行使の違法を基礎づける考慮要素の具体的内容

2014（平成26）年1月14日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 安田 純治 外

はじめに.....	5
第1 運転開始後の原子力発電所の安全性確保に関する国による法規制の必要性	6
1 軽水炉型原子力発電所の本質的危険性.....	6
2 国の推進計画と設置許可.....	6
3 運転開始直後から事故・トラブルの多発と事故隠し.....	6
4 原発の安全性に対する国民からの問題提起.....	7
5 1978年原子力基本法「安全を旨として」追加.....	7
6 原子力安全規制を委任された行政庁の権限行使.....	8
(1) 規制権限の委任の趣旨.....	8
(2) 原子力発電所に対する法規制の仕組み.....	8
(3) 原子力安全委員会の所掌事務と権限.....	9
(4) 指針類は原子炉の安全規制の基準となっている.....	10
(5) 原子力安全委員会の「企画、審議及び決定」と行政庁の規制との関係...	10
7 最新の科学技術的知見に基づく安全規制をする行政庁の責務.....	12
8 本件における規制対象の事業と事業者の特徴.....	13
(1) 行政庁の事業への関与.....	13
(2) 規制の対象事業は9電力会社の事業.....	13
第2 予見可能性の存在.....	14
1 本件において予見可能性を判断する視点.....	14
(1) 予見可能性の存在の判断は総合判断によるべきこと.....	14
(2) 被侵害利益と予見可能性の関係.....	16
(3) 本件で対峙する権利は経済活動の自由である.....	18
(4) 小括.....	20
2 地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性の判断要素.....	21
(1) 純粋に学問的な知見の確立を求めることは誤りである.....	21
(2) 本件で求められる予見可能性の判断要素.....	22

3	被告国の情報収集・調査義務	23
(1)	基本権保護義務の視点での検討が不可欠	23
(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	24
(3)	地震防災対策特別措置法に基づく情報収集・調査義務	26
(4)	情報収集・調査義務の帰結	29
4	被告国に国賠法1条1項の適用上の予見可能性があること	29
第3	国はシビアアクシデント対策の必要性を認識していたこと	30
1	2つの重大事故の発生と国際的な脱原発の動き	30
2	米国で行われた安全規制の在り方の抜本的見直し	30
3	国がシビアアクシデント対策に関する情報集積・研究をしていたこと	31
(1)	原子力安全委員会における調査・研究	31
(2)	予期しない巨大な自然現象の発生を踏まえて進展した知見	31
(3)	2006年 国会質疑で指摘されたシビアアクシデント対策の必要性	32
(4)	小括	33
第4	結果回避可能性	34
1	はじめに	34
2	福島第一原子力発電所の事故原因	34
(1)	要の冷却システムが2つの機能喪失	34
(2)	全交流電源喪失を回避できなかったこと	35
(3)	最終ヒートシンクの喪失を回避できなかったこと	36
3	本件炉心損傷等の事故を回避することは可能であった	37
(1)	本件事故後、被告国がすみやかにとった法規制	37
(2)	動力用の交流電源を確保する措置	37
(3)	最終ヒートシンクを確保する措置	40
4	小括	41
第5	まとめ	42

1	被告国による法規制の意義.....	42
2	設計基準事象として全交流電源の喪失等を回避するための防護措置の規制の必要性とその怠り.....	42
3	万が一の長時間交流電源喪失等に対する適切な措置をとることを規制することの必要性とその怠り.....	43
	（1）シビアアクシデント対策として長時間の全交流電源喪失等を回避する措置をとることの必要性.....	43
	（2）国の規制の著しい怠り.....	44
4	規制権限不行使の違法.....	45

はじめに

原告らは、準備書面（3）において、本件における行政庁の規制権限不行使の国賠法上の違法性の判断枠組みは、筑豊じん肺訴訟及び水俣病関西訴訟に関する最高裁判決の示した判断枠組みによるべきであることを主張した。この2つの最高裁判決は、被害法益が生命・健康という不可侵の権利であり、規制される側の不利益が事業者の物的な負担、経済的な利潤にあるという事案において、主務大臣に規制権限を付与した根拠法令の趣旨・目的が被害者の被侵害利益を直接保護するところにあることから、規制をなすか否かの判断、どのような規制をなすかの判断、いつ規制を行うかの判断についての行政庁の裁量を問題とせず、行政庁は「適時かつ適切」に規制権限を行使することが求められる、としていること、その上で、最高裁判決が取り上げている違法性判断の考慮要素は、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在であり、この総合判断であることを主張した。

そして、本件で関係行政庁の規制権限の根拠法令となる原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法等の趣旨目的が、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能な危険から国民の生命・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の1つとしていることは明らかである。

本準備書面は、第1として、これらの法令に基づき事業者に対する規制権限を有する関係行政庁が、原子力発電所が万が一にも炉心損傷の事故を起こさないようにするために、事業者に対する安全規制を徹底することを期待される事情を整理し、第2及び第3として、上記考慮要素のうちの②地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性の存在を基礎づける具体的事実、並びに被告国はシビアアクシデント対策として全交流電源喪失対策をとる必要性を認識していたことについて、第4として、上記考慮要素のうちの③全交流電源喪失及び最終ヒートシンクの喪失を回避する結果回避可能性の存在を基礎づける具体的事実について、各主張する。

第1 運転開始後の原子力発電所の安全性確保に関する国による法規制の必要性

1 軽水炉型原子力発電所の本質的危険性

原告らは準備書面（6）の第1で詳述したが、わが国では、すべての原子力発電所の原子炉は、米国から技術輸入した「軽水炉」型原子炉である。この「軽水炉」は熱の除熱に技術的な弱点があり、冷却材としての大量の水の循環や復水器への海水の循環システムが万が一にも機能不全に陥らないようにすることが安全の要である。

2 国の推進計画と設置許可

原告らは訴状請求の原因第5で詳述したが、被告国は、米国においても未熟な段階の技術であった「軽水炉」をわが国に導入し、原子力委員会の策定する「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」等に基づき、電力会社等に「軽水炉」型原子炉を使う発電所を設置させることを強力に推進した。

原告らが準備書面（11）第2の2で指摘したとおり、被告国は、1964（昭和39）年5月27日に原子炉立地審査指針を策定して電力会社等に早期の原子力発電所の建設計画を準備させ、未だ「安全設計審査指針」を策定する前に、被告東京電力福島第一原子力発電所1号炉、同2号炉をはじめとする8つの原子炉の設置許可をするという見切り発車的な原子力発電所推進の旗を振った。

3 運転開始直後から事故・トラブルの多発と事故隠し

原告らが準備書面（11）第1で詳述したとおり、被告国による強力な推進政策の結果、1970年代に一気に20基の原子力発電所が運転を始めたが、途端にトラブル・故障・事故が続出する事態となり、運転稼働率が低迷する状況となった。これに対し、事業者である電力会社が行った「対策」は、組織的なトラブル・故障・事故隠しという安全確保とは逆行するものであった。

4 原発の安全性に対する国民からの問題提起

原告らが準備書面（11）第1の7で述べたところであるが、原子力発電所の立地となった地域の地元住民やその周辺住民による立地反対運動が起き、さらに設置許可取消訴訟や建設・運転差止訴訟が全国で提訴された。

これらの訴訟において、住民原告らは、核燃料を扱う原子力発電所が本質的に危険なものであり、万一炉心溶融その他の重大事故が発生した場合には、それによる大量の放射性物質の放出が周辺住民の生命・健康・財産・環境に重大な影響をもたらすことを指摘した。

5 1978年原子力基本法「安全を旨として」追加

原告らが準備書面（6）の第1の2で述べたとおり、「軽水炉」型原子炉技術の母国である米国では、1970年代になると、設計段階において想定される設計基準事象（DBE）に基づく設計による安全確保をはかるとともに、設計時において想定できない事象（原因）によって重大事故につながるリスクが一定程度あり、これに対する対策（シビアアクシデント対策）をとる必要があることが認識されるようになった。

そして、原告らが準備書面（11）第2の2で述べたとおり、わが国においても、原子力発電所の安全性に対する国民の不安と訴訟等による問題提起を立法事実として、1978（昭和53）年に原子力基本法が改正され、原子力基本法2条に「安全の確保を旨として」が追加明示され、原子炉の安全規制の行政体制が見直された。

これを画期に、原子力安全委員会及び通商産業大臣は、原子力発電所の推進政策を維持するための不可欠の前提として、万が一にも重大事故を起こさないために、原子炉の安全の確保のための規制を最優先すべき法令上の重大な責務を負ったというべきである。

6 原子力安全規制を委任された行政庁の権限行使

(1) 規制権限の委任の趣旨

一般に法令が主務大臣に事業者に対する規制権限を付与し、規制権限行使のための基準の策定を内閣又は主務大臣の定める政省令に委任する趣旨は、事業者が講ずるべき措置の内容が多岐にわたる専門的、技術的事項であり、また、その内容をできる限りすみやかに、技術の進歩や最新の知見等に適合したものに改正していく必要があることから、これを主務大臣に委ねるのが適当であるとされることによる。

これに対し、原子炉の規制の分野においては、安全規制においては特別の法体系がつくられている。

(2) 原子力発電所に対する法規制の仕組み

ア 原子炉の設置に関する法規制

原子炉を設置しようとする者は、主務大臣(実用発電用原子炉の場合には経済産業大臣)の原子炉設置の許可を受けることが求められている(原子炉等規制法23条1項1号)。具体的な原子炉設置許可の手順は、

- ① 原子力安全・保安院の下で、安全設計審査指針に基づき1次審査をなし、
- ② 原子力安全委員会が原子炉安全専門審査会の下で2次審査を行い、
- ③ 経済産業大臣は、その結果も踏まえ、最終的に原子炉設置許可処分をなすこととされている。

イ 実用発電用原子炉の使用等に関する法規制

実用発電用原子炉の実際の設置工事及び使用等に関しては、基本的に、電気事業法の適用を受けるところ、設置者は、設置又は変更の工事の計画について、経済産業大臣の認可を受けなければならない(同法47条)、また、経済産業大臣による使用前検査を受けて合格しなければ、原子炉等を使用することができないとされる(同法49条)。

実用発電用原子炉の運転開始後も、原子炉等の設置者は、定期的に、経済産業

大臣による定期検査を受けることが義務付けられている(同法54条)。

さらに、経済産業大臣は、定期検査等に限らず、原子炉等の「事業用電気工作物が前条(同法39条、引用者注)第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」(同法40条)として、技術基準適合命令を発することができることされており、違反に対しては罰則が設けられている(同法116条2号)。

そして、経済産業省令で定める技術基準の内容は、「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こと」(同法39条2項1号)とされ、原子炉等の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合するように維持しなければならない」(同条1項)と定められている。

ウ このように、原子炉等規制法により、原子力発電所の原子炉については、設計から建設、運転、停止に至るすべての段階において経済産業省が規制行政庁となっている。ただし、経済産業大臣の規制の根拠法令は、原子炉等規制法73条により同法27条から29条までの設計及び工事方法の認可、使用前検査、溶接検査及び施設定期検査の4つの規制項目が適用除外となり、この規制項目は電気事業法の規制となっている。

経済産業大臣は電気事業法に基づき運転中の原子力発電所原子炉の安全規制をするための基準を定める省令制定権限を有するが、この権限行使は、原子力基本法及び原子炉等規制法の趣旨に沿うものであることが求められるのは当然である。

(3) 原子力安全委員会の所掌事務と権限

2012(平成24)年改正前の原子力委員会及び原子力安全委員会設置法(以下「原子力委員会等設置法」という)13条は、原子力安全委員会の所掌事務として、「一 原子力利用に関する政策のうち、安全の確保のための規制に関する

政策に関すること。」「二 核燃料物質及び原子炉に関する規制のうち、安全の確保のための規制に関すること。」等について「企画し、審議し、及び決定する。」としている。

そして、原子力安全委員会の下に「原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する」組織として、学識経験者からなる原子炉安全専門審査会を設置して、原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議するものとしている（同法16条）。

同法は、原子力委員会及び原子力安全委員会と関係行政機関との関係について、「内閣総理大臣は、第2条の決定について原子力委員会から、又は第13条の決定について原子力安全委員会から、報告を受けたときはこれを十分に尊重しなければならない。」と定める（23条）。また、「原子力委員会又は原子力安全委員会は、第2条各号又は第13条各号に掲げる所掌事務について必要があると認めるときは、内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告をすることができる」（24条）と定める。

（４）指針類は原子炉の安全規制の基準となっている

原子力安全委員会の活動のうち、特に重要なものは原子力の安全規制に関する各種指針類の策定である。

原子炉等規制法等に基づく原子炉の安全規制に関しては、法律上の直接の規制権限は経済産業大臣などの各規制権限者に属するが、原子力委員会等設置法における原子力安全委員会の所掌事務の定め及び同委員会に關係行政機関に対する勧告権限が認められた趣旨から、実際の規制に際しては、原子力安全委員会の決定する各種の指針類が、経済産業大臣等による規制権限行使の基準としての役割を果たすべきものとして予定されているところである。

（５）原子力安全委員会の「企画、審議及び決定」と行政庁の規制との関係

ア 伊方原発最高裁判決

伊方原子力発電所原子炉設置許可処分取消請求事件の最高裁判所判決（平成4年10月29日第1小法廷判決、民集46巻7号1174頁、以下「伊方原発最

高裁判決」という。)は、規制庁による原子炉設置許可の取消を求める行政訴訟であるが、規制庁の権限行使の適否の判断と原子力委員会の判断との関係について次のとおり判示する。

「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右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難い過誤、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。」

伊方原発最高裁判決は1978(昭和53)年原子力基本法改正前の事案であるが、この判示内容を、2002(平成14)年から2012(平成24)年原子力規制委員会設置法制定前の時点におきかえると次のようになる。すなわち、原子力発電所の設置許可の段階では、原子力安全委員会の策定した安全設計審査指針等に基づき、経済産業省の原子力安全・保安院が1次審査を行い、原子力安全委員会が2次審査を行う。この判断過程において、原子力安全委員会の策定した指針類及び原子力安全委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議で用いられた専門技術的な「具体的審査基準」に、現在の科学技術水準に照らして不合理な点があれば、この判断に依拠して経済産業大臣の判断がなされたとすれば、経済産業大臣の判断に不合理な点があるものとして、この判断に基づく原子炉設置許可処分は違法となる。

イ 運転中の原子力発電所に対する経済産業大臣の規制権限行使

運転中の原子力発電所の原子炉に対しては、経済産業大臣が電気事業法の委任

に基づき安全規制をすることになる。経済産業大臣が、運転中の原子力発電所の原子炉に対する安全規制をどうか、規制をすればどのような方法による規制をどうかは、電気事業法の委任の趣旨に基づいて、発電実用原子炉に関する専門技術的知見に基づいて判断をすることになる。この経済産業大臣の権限行使は、原子力安全委員会から独立してなされるものであるが、実際には、経済産業大臣の専門技術的知見に基づく判断は、原子力安全委員会の策定する指針類や決定を尊重してなされることになる。従って、経済産業大臣の規制権限の行使又は不行使に合理性があるかどうかの判断のためには、経済産業大臣が依拠した原子力安全委員会の策定した指針類（「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」及び「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」等）や決定に誤りや不合理な点があるかどうかについても吟味を行い、原子力安全委員会の判断過程に不合理があれば、それは経済産業大臣の権限行使・不行使の判断に不合理があることになるというべきである。

7 最新の科学技術的知見に基づく安全規制をする行政庁の責務

1978（昭和53）年原子力基本法改正を準備した原子力行政懇談会において、原子力安全委員会は、「従来、原子力委員会において用いられてきた審査指針類を用いる」が、「今後これを最新の科学技術的知見を加えて逐次見直すとともに、更に必要に応じ、新たに各種基準及び指針を策定する」ことを責務とすることを確認した（甲B107）。

この点に関して、伊方原発最高裁判決も、「規制法（引用者注 原子炉等規制法）二四条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、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。）、核燃料物資によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。）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規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、後述のとおり多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいて

される必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、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の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯し得るところである。」(下線・引用者)と判示した。

伊方原発最高裁判決は、「原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当である、」と判示するとともに、その行政庁の判断は、「不断に進歩、発展している」「最新の科学技術水準への即応性の観点」から行わなければならないことを指摘したものである。

8 本件における規制対象の事業と事業者の特徴

(1) 行政庁の事業への関与

原子力は通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包している。被告国は、この原子力を電力供給の手段として利用する基本政策をとり、1970年代以降、被告東京電力、北海道電力、東北電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力9社が原子力発電所を設置することを政策誘導した。

(2) 規制の対象事業は9電力会社の事業

被告国による原子力発電所推進政策とその実行の結果、わが国では、商業用原子力発電所は全国で54基稼働するまでになった。

この管理使用段階における被告国の規制権限行使の場面で、規制権限により保護される利益は、国民の生命・健康・財産・環境であり、これに対する規制される側の不利益は、電力会社の物的・経済的負担である。

一般に事業者の経済活動に対し国が規制をかける場合には、対象となる事業者

が全国に広範囲に多数存在し、その事業規模も中小零細から大企業まできわめて幅のあることから、法規制をかけるときには、規制の時期、規制の対象の選択、規制の程度、代替措置等について配慮をしなければならないことがあるかもしれない。

しかし、こと原子力発電所の事業においては、事業主は9電力会社に限定されていること、9電力会社とも法律により地域独占が認められ、株式一部市場に上場している大企業であること、9電力会社とも、電気事業連合を構成し、原子力利用とその安全性確保に関する最新の科学的専門技術的知見の収集と技術の習得をしていること等から、たとえば、労働関係法令に基づく規制権限行使の分野のように、対象となる事業主が多数にのぼり、その事業規模の大小にも幅のある場合に比べ、国の規制の幅を考えることは不要である。

そして、被告国が、原子力のもつ受容不能なリスクを承知のうえで、発電所に利用することを許容する以上、万が一にも災害を起こして、広域・多数の国民の生命・健康・財産・環境を侵害することがないように電力会社に対し万全の法規制をとることが必要である。この法規制にあたっては、電力会社の経済的自由や利潤の確保は考慮すべきでない。

第2 予見可能性の存在

1 本件において予見可能性を判断する視点

(1) 予見可能性の存在の判断は総合判断によるべきこと

ア 核エネルギー（原子力）は、通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包しており、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらす。原告らは、本件事故により、その被害態様は多様であるものの、いずれも甚大かつ不可逆的な被害を被っている。本件では、かかる被害をもたらした被告国の規制権限不行使の違法性が問われているのであり、作為義務を導出する考慮要素の一つである

地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性が争点の一つとなっている。

ところで、被告国の作為義務を導出するための一つの考慮要素である、地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性は、純粋に学問的な知見を前提とした予見可能性の存在ではなく、被侵害利益の重大性、結果回避可能性の存在、期待可能性という他の考慮要素との総合判断の下で判断する必要がある。

イ この点については、原告準備書面(3) 1 1 頁以下で論述したように、宇賀克也教授が述べる重要な指摘（甲B 6 8、宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法」第2版 399～401頁）を踏まえ、予見可能性の程度を判断する必要がある。つまり、宇賀教授の指摘は、①被害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の相互関係について、「一応、相互に独立したものである反面、互いに密接に関連しており、結局は、総合判断」であり、「①の法益が重大であれば、当然、④の期待可能性は、それだけ高くなる傾向があるし、②についても、①の被害法益との関連が重要であり、生命侵害や重大な身体侵害が予想される場合には、相当程度の危険の蓋然性があれば、規制権限の行使が要請される…し、逆に、被害法益がそれほど重要でなければ、より具体的な予見可能性が必要になるであろう。また、私人自ら危険を回避することが困難なため、④の期待可能性が高い場合には、やはり、厳格な予見可能性を要求することは適切ではない。③についても、①の法益が重大で、②に関しても、危険が切迫しており、また、他に適切な救済方法がなく、④の期待可能性が高いときには、当該権限の発動に多少の困難が伴っても、結果回避可能性ありとされうる。さらに、④の期待可能性自身、①の被害法益が重大であったり、③の結果回避が容易であったりすれば、それだけ高くなるわけで、個々独立に要件の充足を認定しうるわけではない。」というものである。

ウ 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にあたっては、上記した視点を踏まえることが肝要である。現に、下記に述べるように、生命・健康に対する権利侵害に対する規制権限不行使の違法が問われた

事件の裁判例も、被侵害利益を踏まえた総合判断の視点で判断を行なっている。

(2) 被侵害利益と予見可能性の関係

ア 被侵害利益の重大性との関係で他の考慮要素を緩和して判断する裁判例

(ア) 筑豊じん肺福岡高裁判決（2001〔平成13〕年7月19日、判時1785号）

この裁判例は、原告準備書面（3）5～6頁で詳述した筑豊じん肺訴訟最高裁判決の原審判決である。事案は、福岡県筑豊地方に存在した多くの炭鉱で、掘進、採炭等の粉じん作業に従事した結果じん肺に罹患したと主張する元炭鉱労働者又はその相続人が、国に対して、じん肺の発生または悪化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の違法性等を理由に、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の福岡高裁判決は、「じん肺が一旦罹患すれば、不可逆的で重大な健康被害を与える危険性があることからすれば、医学的にも完全に解明され、工学技術的にも完全な機器が開発されなければ、恕限度を決定できないとして、とりあえず緩やかな基準で規制してみて、被害状況をみて必要があれば徐々に規制を強めるというような対応の仕方では、健康被害等を事前かつ十分に抑制することはできないといわなければならない。医学的あるいは技術的に不完全であっても、現実に被害が発生している以上、セイフティサイドに基準を設定するのが災害防止の原則であるといえよう。」（同140頁）と判示している。

(イ) 全国トンネルじん肺根絶訴訟東京地裁判決（2006〔平成18〕年7月7日、判時1940号）

この裁判例は、トンネル建設工事において各種の粉じん作業に従事し、じん肺に罹患したと主張する元作業員らが、国に対して規制権限不行使の責任を追及し、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の東京地裁判決は、「生命、身体に対する危険の切迫の程度からくる行政権限行使の要請の強さと、権限行使の容易さとの相関関係から、裁量の幅も違っ

てくるといえるのであって、上記のとおり、じん肺被害の重大さ、深刻さと、その規模と広がり大きさに照らしてみると、被害防止のための方策を事業者に義務付けることが容易であればあるほど、裁量の幅は、より小さくなるということが出来る。」「じん肺が、いったん罹患すれば、不可逆性及び進行性という特質を有し、合併症を伴い死に至ることも少なくないという重大な健康被害を与える危険性があり、現実に被害が発生していた以上、じん肺被害の重大性にかんがみ、上記省令制定権限及び監督権限を適時かつ適切に行使することが強く要請されていた」（同98～99頁）と判示している。

(ウ) スモン訴訟大阪地裁判決（1979〔昭和54〕年7月31日、判時950号）

この裁判例は、整腸剤キノホルムを服用することによって、神経障害患者が多数発生した事件につき、患者が国に対して規制権限不行使の責任を追及し、慰謝料等を請求する訴訟を提起したものである。

同事件の大阪地裁判決は、医薬品の製造許可、承認は、有効性と安全性との比較衡量において専門的、技術的、合目的的な判断を要する裁量行為としての性格を有するとしながらも、「安全性の面についてみれば、それが国民の生命、身体にかかわりをもっていることから、その裁量の範囲は極めて狭いものというべく、その裁量の範囲を逸脱した場合は直ちに違法となるものといわねばならない」（同302頁）と判示している。

イ 上記の裁判例が他の考慮要素を緩和して判断していること

上記（ア）の裁判例は、「じん肺が一旦罹患すれば、不可逆的で重大な健康被害を与える可能性があることからすれば」として、被侵害利益が国民の生命健康にかかわるものであることを強調した上で、「医学的にも完全に解明され、工学技術的にも完全な機器が開発されなければ、恕限度を決定できないとして、とりあえず緩やかな基準で規制してみて、被害状況をみて必要があれば徐々に規制を強めるというような対応の仕方では、健康被害等を事前かつ十分に抑制すること

はできない」として、国が規制権限を行使するにあたって、必要となる知見、すなわち予見可能性の程度を緩やかにとらえて、規制権限を行使すべきことを判示している。

また、上記（イ）の裁判例は、「生命、身体に対する危険の切迫の程度からくる行政権限行使の要請の強さと、権限行使の容易さとの相関関係から、裁量の幅も違ってくるといえる」とし、「じん肺被害の重大さ、深刻さと、その規模と広がり大きさに照らしてみると、被害防止のための方策を事業者に義務付けることが容易であればあるほど、裁量の幅は、より小さくなるということが出来る」として、結果回避が容易であれば、適時かつ適切に規制権限を行使すべきとして判示しているのである。

さらに、上記（ウ）の判決は、「安全性の面についてみれば、それが国民の生命、身体にかかわりをもっていることから…裁量の範囲を逸脱した場合は直ちに違法となる」として、国民の生命、健康が問題となることを強調した上で、規制権限の行使を速やかに行うべきことを判示している。

このように、上記の各裁判例は、生命、健康が問題となっている場合には、他の考慮要素について緩和して判断しているのである。これは、生命、健康に対する侵害は不可侵のものであることから、生命、健康を保護する行政の在り方は、行政機関が「裁量」を理由に介入（規制権限の行使）に消極的になることは許されず、「適時にかつ適切に」介入することを求められる分野であることを明らかにしているものといえる。

（3）本件で対峙する権利は経済活動の自由である

ア 本件で問われているのは、国民の生命・健康・財産や環境に対する安全性確保の侵害である。そして、これに対峙する権利、つまり、規制されることにより被る不利益は、生命・健康ではなく、東京電力等の電気事業者の経済活動の自由である。このように、本件では、国民の生命・健康・財産や環境の安全性確保に対し、東京電力等の電気事業者の経済活動の自由の関係が問われているのであ

り、薬害事件のように、生命・健康（医薬品の副作用による被害）の確保に対し、生命・健康（医薬品の有用性）が問われる関係とは異なり、作為義務を導出する考慮要素の一つとしての予見可能性は、相当程度に緩和して判断することが求められるということができる。

ところで、被告国が答弁書で引用するクロロキン薬害訴訟最高裁判決（原告準備書面（3）4～5頁参照）は、「厚生大臣は、当該医薬品の有用性が否定できない場合においても、その副作用による被害を防止するため…権限を行使し、あるいは行政指導を行うことができるが、これらの権限を行使するについては、問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法等を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、その態様、時期等については、性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」のであるから、「当時のクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見の下では、クロロキン製剤の有用性が否定されるまでには至っていなかったものということができ…クロロキン製剤について、厚生大臣が日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置を採らなかったことが著しく合理性を欠くものとはいえない」と判示する。しかし、同訴訟で問われたのは、クロロキン製剤の製造を認めることにより治療できる疾病がある一方で、服用により副作用の発症があり得るという状況、つまり、いずれも生命・健康の保持が問題となる事案である。これに対し、本件では、国民の生命・健康・財産や環境を保持するために、東京電力等の電気事業者の経済活動の自由に対する規制の在り方が問われているのである。つまり、クロロキン薬害訴訟と本件では、問われている場面が全く異なっているのである。したがって、本件のような事案においては、生命・健康に対する権利同士が対峙する薬害事件のように慎重な利益衡量を検討する必要性はなく、国が積極的に規制権限の行使を行うべきことは当然であり、予見可能性の判断基準を狭め、「地震及びこれに随伴する津波に関する知見が形成されていない」などとして、規制権限行使の懈怠を正当化することは許さ

れないのである。

イ この点に関し、上記した全国トンネルじん肺根絶訴訟東京地裁判決は、「例えば、一定の疾病に対する効能があり、広く有用性が認められ使用されている医薬品について、有害な副作用が発生し、規制権限の行使が要請されるような場合には、その製造承認を取り消すことのメリット・デメリットを利益衡量して裁量権の逸脱の有無を判断することが必要となるが、本件のような粉じん被害の発生及び拡大を防止するための対策を事業者に義務付ける場合には、事業者が被る不利益は、被害防止対策のために要する人的、物的、経済的負担程度であり、事業活動が大きく制約されるわけでもないから、慎重な利益衡量を検討するまでもなく、規制権限を行使し得るといえる。」(判時1940号99頁)と判示しているところである。

つまり、上記裁判例は、本件のように生命・身体の保持と経済活動の自由に対する規制の関係が問題となる場合は、薬害事件のように生命・身体の保持同士が対峙する関係とは異なることから、作為義務を導出する考慮要素である予見可能性の程度は、より緩和されることを示すもので、本件を判断するうえで十分参考になるものである。

(4) 小括

以上述べてきたことから明らかなように、本件のように、不可侵の権利である生命・健康の保持が問題になっている事案においては、作為義務の導出の考慮要素である被侵害利益、予見可能性、結果回避可能性、期待可能性は、一応相互に独立したものである反面、相互に密接に関連しており、総合判断が求められる。とくに、予見可能性の存在については、被侵害利益が生命、身体という不可侵の権利である場合においては、緩和して判断されることが求められている。また、被侵害利益に対峙する利益(規制されることにより被る不利益)が経済活動の自由である場合には、とくに予見可能性の存在について緩和して判断するべきことが求められるというべきである。

2 地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性の判断要素

(1) 純粹に学問的な知見の確立を求めることは誤りである

ア 以上述べてきたことから明らかなように、本件のように、生命・健康の保持が問題になっている事案においては、作為義務を導出する要件の一つである予見可能性の判断にあたって、その要件を緩和することが求められている。ましてや、本件で争点となっている地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性について、純粹に学問的な知見の確立を求めることは誤りである。

このことは、以下に述べることから明らかである。

イ 前記第2. 1. (1)で述べたように、原子力発電所はひとたび事故を起こすと甚大かつ不可逆的な被害をもたらす。しかも、開発の当初からその危険性が明確に認識されながら、国策として、被告国と被告東京電力等の電力会社などにより意識的に作り出された受容不能なリスクを抱える巨大な技術である。このため、被告国は、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法をそれぞれ制定し、原子力の利用について、国家統制とよいい法規制の制度を作り上げている。したがって、被告国は、本件事故を発生させた福島第一原子力発電所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、適時にかつ適切に規制権限を行使し、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ことが求められるといえる。つまり、原子力発電所という受容不能なリスクを抱える巨大な技術を一般の社会生活に持ち込んだ者として、被告国は、原発事故により国民の上記した生命・健康等の権利が万が一にも侵害されないようするために、地震及びこれに随伴する津波に関する情報の一定の集積を前提として、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のである。

ウ また、前記第1. 7で述べたとおり伊方原発最高裁判決は、「(原子炉等)規制法二四条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、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規定し

ているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、…多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術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、発展しているのであるから、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の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯できる」と判示した。伊方原発最高裁判決も原子力発電所の持つ受容不能なリスクを抱える技術であることを重視して、「最新の科学技術水準への即応性の観点」を強調していることは注目される。

エ 上記イ、ウで述べたことを踏まえれば、本件における作為義務の導出の考慮要素の一つである地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性は、いかなる疑いも入れない程度にまで学問的知見の確立を求めることは誤りであることは明らかである。それとともに、本件で問題となる地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性は、今回発生した規模の地震及びこれに随伴する津波自体の予見可能性ではなく、福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらさう程度の地震及びこれに随伴する津波が発生する可能性があることの情報の一定程度の集積があれば足りるということである。

(2) 本件で求められる予見可能性の判断要素

ア 原告らは、以上のことを踏まえ、本件における作為義務を導出する考慮要素の一つである予見可能性の判断要素について、以下のとおり主張するものである。

(原告らが主張する予見可能性の判断要素)

福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらさう程度の「地震及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ること。

イ そして、上記のことを被告国が認識し、あるいは、認識し得る状態にあったことが裏付けられれば、とくに生命・健康という不可侵の権利を保持することが問われている本件においては、その求められる予見可能性の程度としては十分に

ある。

このことは、安全配慮義務違反に基づきじん肺被害の損害賠償を求めた事案に関してではあるが、長崎北松じん肺訴訟の福岡高裁判決（1989〔平成1〕年3月31日、判時1311号45頁）が「安全配慮義務の前提として第一審被告が認識すべき予見義務の内容は、生命、健康という被害法益の重大性に鑑み、安全性に疑念を抱かせる程度の抽象的な危惧であれば足り、必ずしも生命、健康に対する障害の性質、程度や発症頻度まで具体的に認識する必要はない」（同45頁）と判示していることから明らかである。

3 被告国の情報収集・調査義務

（1）基本権保護義務の視点での検討が不可欠

ア 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）。

イ ところで、前記第2. 1. （1）で述べたように、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¹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

ア そして、上記した被告国の情報収集・調査義務は、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。

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、原告準備書面（3）の21～22頁で述べたように、「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」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適当であるとされたことによるものである（原告準備書面（3）で詳述した、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いえることができる。

イ 上記したこと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。

ウ ところで、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、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

ア 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。

イ 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（同法の概要については、甲A1参照。）。

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。

ウ 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。

エ 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」。甲B5号証の2）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。

オ 小括

以上より、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。

(4) 情報収集・調査義務の帰結

以上に述べたことから明らかなように、被告国は、情報収集・調査義務を負っている。したがって、本件で作為義務を導出する考慮要素の一つである地震及びこれに随伴する津波に関する予見可能性の判断に際しては、情報収集・調査義務を尽くした結果をも含めてなされる必要がある。なぜなら、情報収集・調査義務が課されているにもかかわらず、被告国がたまたまこれを尽くしていない事情があった場合にこれを予見可能性の対象に含めないとする、法が被告国（行政庁）に規制権限を付与した趣旨を没却するからである。

そうすると、本件においては、被告国が情報収集・調査義務を十分果たしたことを前提として、少なくとも被告東京電力が認識していた事実は、被告国（経済産業大臣）が認識していたものとして予見可能性の有無が判断されるべきである。

4 被告国に国賠法1条1項の適用上の予見可能性があること

以上のとおり、被告東京電力が認識していた予見可能性を基礎づける事実については、被告国もこれを認識していた、あるいは認識すべきであった。

したがって、原告らは、準備書面（4）及び同（13）において主張した被告東京電力が認識していた予見可能性を基礎づける事実は、被告国も認識していた、あるいは認識すべきであったと主張するものである。

以上から、被告国は、2002（平成14）年7月31日に文部科学省地震調査研究推進本部が長期評価を発表した時点で、あるいは遅くとも2006（平成18）年までに集積された福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらさう程度の「地震及びこれに随伴する津波」が発生する可能性があるとの情

報により、地震及びこれに伴う津波により原子炉施設が水没して全交流電源喪失に陥り、あるいは海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備が機能喪失に至り、炉心が損傷し放射性物質が施設外に大量放出されるという重大事故が発生することについての無視できない可能性があることを認識していたし、調査に基づき認識すべきであった。

第3 国はシビアアクシデント対策の必要性を認識していたこと

1 2つの重大事故の発生と国際的な脱原発の動き

1979（昭和54）年米国でスリーマイル島原発事故、1986（昭和61）年旧ソ連でチェルノブイリ原発事故が発生した。いずれも設計基準事象としては想定しないことを原因とする重大事故であった。

この重大事故を受けて、米国では新たな原子力発電所の建設を行っていない。オーストリアでは、1978（昭和53）年に完成したばかりの原子力発電所の廃炉を決定し、スウェーデンでは1980（昭和55）年に、12基の原発を2010（平成22）年までに廃炉とすることを決め、ドイツでは、2000（平成12）年に、稼働開始後30年経過した原子力発電所を廃炉にする方針をとるなど、脱原発に向けた基本政策を打ち出した。

2 米国で行われた安全規制の在り方の抜本的見直し

原告らが準備書面（6）第1.2で主張したとおり、米国では、1970年代からシビアアクシデント対策の必要性が議論をされ始めたところにスリーマイル島原発事故が発生をした。この事故を契機に、米国では、原告準備書面（11）第3.3（3）で主張したとおり、原子力発電所に対する安全規制の在り方を抜本的に見直し、事業者に対する法規制の強化と設計時に想定できない事象への対策（シビアアクシデント対策）に本格的に取り組み始めた。とりわけ、1988（昭和63）年に、軽水炉の炉心損傷に至る原因である冷却材喪失につながる全

交流電源喪失対策が法規制化されたことは注目される。

3 国がシビアアクシデント対策に関する情報集積・研究をしていたこと

(1) 原子力安全委員会における調査・研究

原告らが準備書面(11)の第4.2で主張したとおり、原子力安全委員会では、1986(昭和61)年チェルノブイリ原発事故後、米国を始めとする海外の原子力発電所に関する最新の情報、科学的専門技術的知見を収集し、シビアアクシデントの研究を開始した。

そして、原子力安全委員会は、米国の全交流電源喪失事象に対する規制内容、諸外国の原子力発電所において長時間の全交流電源喪失事象が起きている事例があること、全交流電源喪失事象の要因が外部事象である事例が存在すること、シビアアクシデント対策として全交流電源喪失対策をとる必要があること、自然現象による全交流電源喪失をもたらす可能性として地震・津波等の外的事象対策を講ずる必要性を十分に認識した。

この原子力安全委員会の得た情報・知見は当然通商産業省(当時)も共有していた。

(2) 予期しない巨大な自然現象の発生を踏まえて進展した知見

1993(平成5)年に北海道南西沖地震に伴う大津波が奥尻島を襲い、200名以上の死者が発生した。1995(平成7)年に予期していなかった阪神淡路大震災が発生し、火災も合わさって5000人以上の犠牲者が出た。

地震大国日本において、それまでの予期・想定を大きく超える災害が発生をしたことをふまえ、地震・津波に関する研究も画期的に前進し、科学的知見が集積された(原告準備書面[4])及び[13])。

原子力安全委員会及び経済産業省は、最新の地震・津波に関する情報を得て、万一、設計基準事象として想定している規模を超える地震・津波が発生したときに、長時間の全交流電源が喪失して、原子力発電所の冷却システムが機能不全と

なり炉心損傷に至る可能性があることを認識し得た。

(3) 2006年 国会質疑で指摘されたシビアアクシデント対策の必要性

吉井英勝衆議院議員（当時）は、2006年（平成18）年に2回にわたり衆議院常任委員会で、地震・津波により、原子力発電所の冷却システムが機能不全に陥る可能性があるのではないかとの論点で、質問をした。

ア 2006（平成18）年3月1日衆院予算委員会第七分科会（甲B137）

吉井英勝議員の質問のポイントは次のとおりである。

① 津波対策

1960（昭和35）年5月24日発生の子リ地震津波のとき、女川町では引き波で6メートル基準水位から下がっていた事実があること、三陸海岸で引き波の周期が50分前後であったこと、2004（平成16）年12月26日発生スマトラ沖地震津波でインドネシアのシムル島では海岸線から三百メートル沖まで引き波があったことを指摘して、東北電力の女川原発の一号機、東京電力の福島第一の一、二、三、四、五号機の六機は、基準水面から四メートル深さまで水面が下がると冷却水を取水することができないという事態が起こり得るのではないか。

原子力発電所では、津波により水位低下した場合に備え、取水槽等により必要な海水を取水できるように設計されているが、たとえば浜岡原発1号機では、取水槽の容量が1200トンで、運転中の原子炉の冷却水は毎秒35トン必要なので34.3秒で使い切ること、仮に運転停止したとしても毎分約60トンの冷却水が必要であるので10数分間で冷却水が失われてしまうのではないか。

② 電源喪失

大規模地震が起こったときに、バックアップ電源の送電系統が破壊されるということもあり得るので、原子炉緊急停止時冷却系の冷却水を循環させるポンプ機能が失われる可能性があるのではないか。

③ 炉心溶融・水蒸気爆発・水素爆発の可能性

冷却システムが長時間にわたり機能不全となったとき、最悪の場合には、崩壊熱が除去できなければ炉心溶融、水蒸気爆発、水素爆発などチェルノブイリに近いことを想定して対策をきちんとたてる必要があるのではないか。

イ 10月27日内閣委員会（甲B138）

吉井英勝議員の質問のポイントは次のとおりである。

- ① 志賀一号で、地すべりで高圧送電線の鉄塔が倒壊したために外部電源がなくなり原発がとまったという事故があったこと、内部電源の点でも、国内の原子力発電所でバックアップ電源であるディーゼル発電機が事故で動かなくなったことが続いていること、スウェーデンのフォルスマルク原発一号では、バックアップ電源が四系列があったが二系列が動かなくなったという事故があったことを指摘して、日本の原発の6割はバックアップ電源は三系列、四系列ではなく、二系列しかないので、送電線が倒壊し、外部電源が得られないときに、内部電源も動かず、冷却ができないという事態もあり得るのではないか。
- ② 冷却システムが機能しなくなったときに崩壊熱が除去できず、炉心損傷に至る可能性があることを想定して対策をたてるべきではないか。

(4) 小括

被告国は、1986（昭和61）年発生 of チェルノブイリ原子力発電所の重大事故を受け、設計時において想定をしなかったことを原因として炉心損傷に至る可能性を否定できない現実に直面し、1990年代はじめにかけて、米国をはじめとする海外のシビアアクシデント対策に関する最新の科学的専門技術的知見を収集・集積した。さらに、1993（平成5）年奥尻島を襲った大津波、2004（平成16）年スマトラ沖で発生した大津波などの巨大な自然現象の発生と被害の大きさを踏まえ、被告国は、遅くとも2006（平成18）年中には、設計基準事象を超える地震及びそれに随伴する津波が発生したときに、外部電源が長時間にわたり失われるとともに、冷却材としての大量の水を循環させるための

非常用交流電源を供給する設備が津波をかぶりすべて機能喪失してしまう可能性及び海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備の機能が喪失してしまう可能性があることを認識し、または認識し得た。

第4 結果回避可能性

1 はじめに

以下では、福島第一原子力発電所の事故の結果回避可能性の存在を基礎づける具体的事情について主張する。

この主張の前提として、原告準備書面（10）で整理した福島第一原子力発電所の事故原因について必要な範囲で言及する。

その上で、原告準備書面（6）第5で述べた本件事故後にとられた対策などを踏まえ、被告国が事業者に対し法規制すべきであった全交流電源喪失を回避するために講じる措置及び最終ヒートシンク喪失防止のために講じるべき措置を主張する。

2 福島第一原子力発電所の事故原因

（1）要の冷却システムが2つの機能喪失

原告らは、準備書面（10）第2の1～10（11～21頁）において、事故発生時に炉心損傷を回避するために必要不可欠な条件を説明した。

発電用原子炉が事故等によって緊急停止した場合においても、原子炉压力容器内においては核燃料棒に溜まっている核分裂生成物が膨大な崩壊熱を発生させ続けることから、原子炉压力容器の破損を回避するためには、原子炉压力容器内を、長時間かつ継続的に冷却し続ける必要がある。そのためには、冷却材としての大量の水を循環させて压力容器から熱を取り出し、この膨大な熱エネルギーを、海水等の最終的なヒートシンク（熱の捨て場）に放出し続けることが必要とされる。福島第一原子力発電所では、万一外部電源を喪失した場合は、1号機におい

ては格納容器冷却系（CCS）、2～6号機では、残留熱除去系（RHR）というシステムが起動し、原子炉を冷却することになる。

ところが、被告東京電力は、地震・津波対策を怠り、第1に、冷却材である大量の水を循環させるための全交流電源を喪失する事態を回避できず、1号機ないし3号機において炉心損傷、4号機において水素爆発が発生した。第2に、1号機ないし4号機において最終ヒートシンク喪失事態となった。

以下、この2つを分けてその概略を説明する。

（2）全交流電源喪失を回避できなかったこと

ア 原子炉圧力容器の破損を回避するためには、圧力容器内で発生する膨大な熱エネルギーを吸収して圧力容器の外に取り出す役割を果たす大量の水を、継続的に注入しかつ取り出し続け、強制的に循環させるための動力源である交流電源が必要となる。

イ 水冷式非常用ディーゼル発電機の機能喪失

しかし、原告準備書面（10）第4（22～25頁）で述べたとおり、1号機ないし6号機の水冷式非常用ディーゼル発電機は、タービン建屋、原子炉建屋または原子炉建屋の各地下一階（O. P. +1.9m～5.8m）に設置されていた発電機本体が津波により被水したこと、及び、福島第一原子力発電所の屋外の海側エリア（O. P. +4m）に設置された非常用ディーゼル発電設備冷却系海水ポンプ等の関連機器が津波により被水して機能喪失したことにより、機能喪失した。

ウ 高圧配電盤及び空冷式非常用ディーゼル発電機の機能喪失

原告準備書面（10）第4（25～27頁）で述べたとおり、2号機、4号機及び6号機には、共用プール建屋又はディーゼル発電機建屋の各1階（O. P. +10.2m～13.2m）に、空冷式非常用ディーゼル発電機も設置されていた。これらは、比較的高所に設置されていたため、空冷式非常用発電機本体に、浸水被害はなかった。しかし、非常用ディーゼル発電機を接続する高圧配電盤（M

／C) が、タービン建屋、原子炉建屋等の一階または地下階に配置されていたため、津波による浸水によって水没し、6号機の高圧配電盤を除く全てが機能喪失した。その結果、2号機及び4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機自体も利用不能となり、機能を喪失した。結局、福島第一原子力発電所各号機に設置されていた非常用ディーゼル発電機のうち、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機のみが、機能喪失を免れた。

エ 以上の結果、福島第一原子力発電所は次のような事故となった。

- ① 1号機ないし5号機は、全交流電源喪失となった。
- ② 通常運転中であった1号機乃至3号機は炉心損傷に至った。
- ③ 1号機及び3号機の原子炉建屋は水素爆発を起こした。
- ④ 定期検査のため運転停止中であった4号機の原子炉建屋は、3号機から流れ込んだ水素により、爆発した。
- ⑤ 6号機については、空冷式の非常用ディーゼル発電機その他、高圧配電盤、低圧配電盤といった配電盤も被害がなかったことから、電力供給先の機器を作動継続させることができた。その間に、一度喪失した海水への最終ヒートシンクを、仮設海水ポンプを設置して復旧させた上で冷温停止状態に移行することができた。そして、5号機も、6号機から交流電源の融通を受け、海水への最終ヒートシンクを仮設海水ポンプを設置して復旧させた上で冷温停止状態に移行することが可能となった。

(3) 最終ヒートシンクの喪失を回避できなかったこと

原告準備書面(10)第4の2(22～23頁)で述べたとおり、福島第一原子力発電所の屋外の海側エリア(O. P. +4m)には、格納容器冷却海水系(1号機)及び残留熱除去海水系(2～6号機)の非常用海水系ポンプが設置されていた。しかし、これらはいずれも津波による被水により、機能を喪失した。

これにより、福島第一原子力発電所は、格納容器冷却海水系(1号機)及び残留熱除去海水系(2～6号機)の非常用海水系ポンプを用いた最終ヒートシンク

を喪失するに至った。

3 本件炉心損傷等の事故を回避することは可能であった

(1) 本件事故後、被告国がすみやかにとった法規制

ア 2011（平成23）年10月7日、経済産業大臣は、技術基準省令62号に、5条の2（津波による損傷の防止）を追加し、「津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」とした（甲A2）。

イ 2012（平成24）年9月19日に原子力規制委員会設置法に基づき設置された原子力規制委員会は、2013（平成25）年6月19日、技術基準省令62号を引き継ぐものとして、不十分なものではあるが、「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」（以下「原子力規制委員会規則6号」という。）及び「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則の解釈」（以下「規則の解釈」という。）を決定した。この決定は同年7月8日に施行された（甲A3）。

ウ 被告国が、地震・津波対策として、事業者である被告東京電力に対し、以下のような具体的な措置をとることを義務づけておけば、本件炉心損傷等の事故を回避することが可能であった。

(2) 動力用の交流電源を確保する措置

ア 全交流電源喪失を回避するための第一次的な防護措置

原子炉圧力容器の破損を回避するためには、冷却材である大量の水を循環させる動力源である交流電源の喪失を回避するための対策が必要不可欠である。

津波により全交流電源喪失を回避するためには、以下の3段階の対策をとることとで対処可能である。

① 津波防護施設対策

地震に随伴する津波による浸水から全交流電源喪失を回避するための対策として、津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止する対策を講じることである。具体的には、想定すべき津波より高い防潮堤、盛土構造物及び防潮壁などを設置することにより、回避が可能であった。

この点、原子力規制委員会規則6号6条及び6条に関する規則の解釈が引用する「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」（以下、「原子力規制委員会規則第5号」という。）5条並びに同条に関する規則の解釈では（甲A4）、既往最大を上回るレベルの津波を「基準津波」として策定し、基準津波への対応として、原子力発電所敷地内への浸水を防止する防潮堤、盛土構造物及び防潮壁などの津波防護施設対策を要求している。

② 浸水防止設備対策

津波が防潮堤を越え敷地内へ遡上があったとしても、重要な機器が設置された建屋内に海水が侵入することを防止する設備で対策を講じることにより、全交流電源喪失の回避が可能であった。

福島第一原子力発電所では、非常用ディーゼル発電機及び配電盤の設置されているタービン建屋だけでも水密化しておけば、全交流電源喪失は防げた。

この点、原子力規制委員会規則6号6条及び同条に関する規則の解釈が引用する原子力規制委員会規則5号5条並びに同条に関する規則の解釈では、建屋内への浸水を防止する水密扉及び開口部・貫通部の浸水対策設備等を設置することなどを求めている。

なお、被告国は、関西電力株式会社が事業主体の大飯原子力発電所の再稼働開始を認める政策のもとに、その条件として関西電力株式会社に対し、原告準備書面（6）の第5の3で述べたとおりの応急的な地震・津波対策をとらせ、2012（平成24）年7月5日に大飯原子力発電所3号機、7月21日には同4号機の再稼働を認めた。大飯原子力発電所3号機及び4号機の再稼働に際しては、事

故後1年3カ月とごく短期間の間に、原子炉周辺建屋内の各扉には、水密性を高めるためのシールが強化され、さらに、タービン建屋と原子炉周辺建屋間の扉には新たに水密扉を設置し、仮に発電所敷地への浸水があっても非常用ディーゼル発電機室等には、水が入らないように対策がなされた。

③ 重要機器の水密化及び高所配置

建屋内に津波が浸水したとしても、重要機器が浸水によって機能喪失しないように対策を講じることによって、全交流電源喪失は回避できた。福島第一原子力発電所においても、非常用ディーゼル発電機や配電盤などの高所配置によって浸水による機能喪失を回避できた。

なお、大飯原子力発電所3号機及び4号機においては、本件事故前は、非常用ディーゼル発電機は海拔10.0メートルの位置に設置されており、主要な配電盤は海拔15.8メートルのフロアに設置されていた。しかし、再稼働に際しては、これ以上の波高の津波が襲来した場合にも電気の供給を確保するため、海拔33.3mの高台に空冷式非常用発電装置8台を設置し、想定を超える波高の津波に対する対策を取った。

イ 代替設備の確保

万が一、非常用ディーゼル発電機、配電盤などの交流電源を供給する設備の機能が喪失した場合においても、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じることにより、全交流電源喪失を回避することが可能である。

経済産業大臣は、前記のとおり、本件事故後の2011（平成23）年10月7日、技術基準省令62号に5条の2（津波による損傷の防止）を追加し、津波によって交流電源を供給する全ての設備が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならないとした。経済産業大臣が、本件事故前に、津波によって全交流電源喪失に至った場合においても、直ちに交流電源を供給することが可能となる代替設備等を求める基準を定めて事業者に義務づけることは十分に可能であ

った。

この点、原子力規制委員会規則6号72条及び同条に関する規則の解釈では、電源が喪失したことにより重大事故等が発生した場合において、格納容器の破損等を防ぐために「必要な電力を確保するために必要な設備」を設けなければならないとし、以下に掲げる措置又はこれらと同等以上の効果を有する措置を行うための設備を要求している。すなわち、代替電源設備を設けることとし、①可搬式代替電源設備（電源車及びバッテリー等）を配備すること、②常設代替設備として交流電源設備を設置すること、③設計基準事故対処設備に対して、独立性を有し、位置的分散を図ること、などを要求している。また、高圧配電盤（M/C）等の所内電源設備についても、共通要因で機能を失うことなく、少なくとも1系統は機能の維持及び人の接近性の確保を図ることとしている。

具体的には、本件事故前の基準では、非常用ディーゼル発電機2台の恒設（恒常的に設置され、かつ、原子炉に接続されている状態）を要求していたのみであった。これに対し、本件事故後には、非常用ディーゼル発電機の恒設をさらに1台追加するほか、可搬式所内交流電源（電源車）2台を追加すること、および、7日分の燃料の備蓄を要求している（甲A5）。

なお、大飯原子力発電所3号機及び4号機においても、本件事故を受け、不十分ながら、全交流電源喪失に対処すべく、電源の多重性、多様性を確保する対策が実施され、新たに、電源車を4台を配備した（甲B88）。

(3) 最終ヒートシンクを確保する措置

ア 最終ヒートシンク喪失を回避するための第一次的な防護措置

原子炉圧力容器の破損を回避するためには、緊急時の炉心の最終ヒートシンクを確保することが必要であった。そのためには、海側エリア（O. P. +4 m）に設置された、格納容器冷却海水系及び残留熱除去海水系の非常用海水系ポンプの稼働を確実にし、これらの機器が浸水によって機能喪失しないような対策をすることが必要であり、具体的には、非常用海水系ポンプの水密化、耐水性の強い

モーターの導入などにより浸水による機能喪失防止対策をとれば、最終ヒートシンク喪失という結果の回避は可能であった。

イ 代替設備の確保

万が一、最終ヒートシンクを喪失した場合でも、直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備を確保することにより、最終ヒートシンク喪失を回避することが可能である。

この点、前記した本件事故後の2011（平成23）年10月7日技術基準省令62号に追加された5条の2では、津波によって海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備を喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならないとした。また、原子力規制委員会規則6号63条及び同条に関する規則の解釈においては、「取水機能の喪失により最終ヒートシンクを喪失することを想定した上で、BWRにおいては、サブプレッションプールへの熱の蓄積により、原子炉冷却機能が確保できる一定の期間内に、十分な余裕を持って所内車載代替の最終ヒートシンクシステム（UHSS）の繋ぎ込み及び最終的な熱の逃がし場への熱の輸送ができること」を定めている。加えて、残留熱除熱系（RHR）の使用が不可能な場合について考慮することとしている。

4 小括

以上のとおり、福島第一原子力発電所の事故原因は、地震及びこれに随伴する津波による浸水により、全交流電源を喪失したこと及び原子炉の最終ヒートシンクを喪失したことにある。その結果、炉心損傷、格納容器破損、及び水素爆発等の事故が発生した。

これに対し、被告国は、適時に、規制権限を行使し、被告東京電力に対し、前述したそれぞれの対策をとることを義務づけていれば、本件事故は、十分回避可能であったのである。

第5 まとめ

1 被告国による法規制の意義

原子力発電所が数十年単位で稼働する中で、設置当初には想定できなかった事象により重大事故の起こりうる可能性に関する情報が集積されてきた。原告らは1980年代以降、シビアアクシデントの情報とその対策が国際的に進展し、さらに1990年代以降わが国の巨大地震・津波に関する情報がめざましく集積されてきたこと、被告国もいったんシビアアクシデント対策を構築することの必要性を認識したことを指摘した。事業者である電力会社が自発的な意思として運転中の原子力発電所を長期間停止して、費用をかけて国際水準である5層のシビアアクシデント対策をとるということは期待できない。なぜなら、電力会社は利潤を追求する営利企業であり、国民の生命・健康・財産・環境よりも自社の経済的利益を優先する本質をもつからである。現に、わが国でも、1970年代に原子力発電所が運転開始をした直後から続出する故障・事故に対し、原子炉の停止による稼働率の低下を嫌う電力会社が組織的に事故隠しを行った。

被告国は、国の政策として電力会社に原子力発電所の運営を許容しているのだから、万が一にも原子炉の災害により国民の生命・健康・財産・環境が侵害されることのないよう電力会社に対し、適時かつ適切に法規制すべき義務がある。

2 設計基準事象として全交流電源の喪失等を回避するための防護措置の規制の必要性和その怠り

第2で詳述したとおり、被告国は、2002（平成14）年7月31日の時点で、遅くとも2006（平成18）年中には、地震及びこれに随伴する津波により既設の原子炉施設が水を被り、交流電源を供給する全ての設備の機能喪失に陥り、あるいは海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備の機能喪失に陥り、炉心が損傷し放射性物質が施設外に大量放出されるという重大事故が発生するこ

とについての無視できない可能性があることを認識していたし、認識すべきであった。

第4で述べたとおり、地震及びこれに随伴する津波から交流電源を供給する施設の機能を防護するための「津波防護施設対策」、「浸水防止設備対策」、「重要機器の水密化及び高所配置対策」をとれば、本件で発生した全交流電源喪失という事態は回避することができた。また、海水を使用して原子炉を冷却する設備についても第4で述べたポンプの水密化等の対策をとっておれば、本件で発生した最終ヒートシンクを喪失するという事態を回避することができた。

被告国は、2002（平成14）年7月31日の時点以降、遅くとも2006（平成18）年中に、上記対策をとることを設計基準事象として事業者に対し義務づけておれば、本件炉心損傷事故は回避することができた。

被告東京電力を始めとする事業者が自発的にこれらの措置をとることはなかったのであるから、被告国は、遅くとも2006（平成18）年中には、事業者に対し上記対策をとることを規制する権限を行使する義務があったのに、これを怠った。

3 万が一の長時間交流電源喪失等に対する適切な措置をとることを規制することの必要性とその怠り

(1) シビアアクシデント対策として長時間の全交流電源喪失等を回避する措置をとることの必要性

第3で述べたとおり、被告国は、1986（昭和61）年以降、設計基準事象を超える人為的あるいは自然現象により炉心損傷に至る重大事故が起きる可能性に関するシビアアクシデント対策に関する情報を収集・集積してきた。

そして、被告国は、遅くとも2006（平成18）年中には、設計基準事象を超える地震及びこれに随伴する津波が発生したときに、外部電源が長時間にわたり失われるとともに、冷却材としての大量の水を循環させるための非常用交流電

源システム（配電盤を含む）が津波をかぶりすべて機能喪失してしまう可能性及び海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備の機能が喪失してしまう可能性があることを認識していた、あるいは認識すべきであった。

第4で述べたとおり、原子炉は大量の水の循環により冷却し続けなければ必然的に炉心損傷にいたるのであるから、万が一、設計基準事象として想定した交流電源を供給する設備の防護が破壊されて交流電源を供給する設備が全て機能喪失してしまった場合でも、直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保等をしておけば、本件でも最終的な全交流電源喪失という事態は回避できた。

また、万が一、海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備の防護が破壊された場合にも、直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保等適切な措置をとっておけば、本件でも最終ヒートシンク喪失という事態は回避できた。

被告東京電力を始めとした事業者は自発的に上記措置をとることはなかったのであるから、被告国は、2002（平成14）年7月31日の時点以降、遅くとも2006（平成18）年中に、事業者に対し、シビアアクシデント対策として、上記対策をとることを義務づけておれば、本件炉心損傷事故は回避することができた。

（2）国の規制の著しい怠り

ア 原告らが準備書面（6）の第4の4及び同（11）の第4の2で主張したとおり、原子力安全委員会は、1992（平成4）年の時点で、設計基準事象として想定していないシビアアクシデント対策の必要性を十分に認識した、あるいは認識し得たにもかかわらず、これを事業者である電力会社に法規制しないという決定をした（甲B76）。そしてこの原子力安全委員会の決定に依拠して、経済産業省も同年に「現時点においては、アクシデントマネジメントに関連した整備がなされているか否か、あるいはその具体的対策内容の如何によって、原子炉の

設置又は運転などを制約するような規制的措置を要求するものでない」と決定した（B 8 1・5頁）。

イ 原告らが準備書面（6）の第4の4（3）及び同（11）の第4の4の（2）で指摘したとおり、原子力安全委員会内で設置された全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、1993（平成5）年6月11日付け報告書（甲B 8 2）で、全交流電源喪失については短時間のみを考慮し、長時間にわたる全交流電源喪失対策をとる必要がないとする1990（平成2）年安全設計審査指針27を変更する必要がないとの結論をとった。そして、このワーキンググループにおける検討では、地震・津波などの外的事象を原因とする全交流電源喪失対策をまったく検討対象としていなかった。

その後、原子力安全委員会は指針27を見直すことがなく、経済産業大臣は、この原子力安全委員会の指針27に依拠して、2006（平成18）年技術基準省令62号改正を行ったときにも、短時間の全交流電源喪失のみを考慮した対策を事業者に義務づけたただけであった（以上原告準備書面（6）の54～59頁）。

4 規制権限不行使の違法

経済産業大臣が、2002（平成14）年7月31日の時点で、遅くとも2006（平成18）年中には、万が一にも原子力発電所が地震及びこれに随伴する津波の影響で全交流電源喪失及び原子炉の最終ヒートシンクの喪失という事態が発生しないように、電気事業法39条から委任された技術基準省令を適切に改正する権限、同法40条から委任された適切な技術基準に適合させる権限に基づき、被告東京電力に対し、福島第一原子力発電所の原子炉が、地震及びこれに随伴する津波による全交流電源機能喪失及び原子炉の最終ヒートシンク喪失を回避するために必要な措置をとらせるべきであったにもかかわらず、この規制権限行使を怠ったことは、原子力発電所の原子炉を規制する原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法の趣旨、目的及びこの分野における規制権限の在り方を踏ま

えれば、その不行使は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ので、原告らとの関係において、国賠法1条1項の適用上違法となる。

以上