

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（17）

国が情報収集・調査義務を尽くし地震・津波被害を予見すべきであったこと

2014（平成26）年1月10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

### 内容

第1	はじめに .....	3
第2	被告国が地震・津波防災のための情報収集・調査を尽くす責任を負うこと .....	4
1	地震・津波が多発する日本 .....	4
2	災害対策基本法が定める被告国の防災の責務 .....	4
(1)	災害対策基本法の制定 .....	4
(2)	災害対策基本法の目的 .....	5
(3)	「災害」及び「防災」の意義 .....	5
(4)	防災に関する被告国の責務 .....	6
(5)	災害対策を具体化する法制度の体系 .....	7
3	地震に関する調査研究の推進を定める地震防災対策特別措置法について .....	8
(1)	地震防災対策特別措置法の制定の経過 .....	8

(2) 地震防災対策特別措置法の目的.....	8
(3) 地震調査研究推進本部の設置とその活動.....	9
4 小括.....	12
第3 国が本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったこと.....	12
1 はじめに.....	12
2 原子力防災については一般防災に比して特別の対策が求められていること ..	13
(1) 原子力災害対策特別措置法の立法の経緯.....	13
(2) 原子力災害対策特別措置法の目的.....	13
(3) 原子力防災に関する被告国の責務.....	14
(4) 「原子力災害」及び「原子力災害の予防」の意義を明確化.....	14
(5) 原子力事業者に対する規制の強化.....	15
(6) 被告国が取るべき具体的な措置についての定め.....	15
(7) 原子力防災について被告国が高度の安全確保の義務を負うこと ..	16
3 日本海溝等地震特措法に基づき福島県沿岸部が推進地域に指定されたこと ..	16
(1) はじめに ..	16
(2) 大規模地震対策特別措置法.....	16
(3) 東南海・南海地震特措法及び日本海溝等地震特措法について.....	18
4 地震調査研究推進本部による日本海溝沿いの津波地震の「長期評価」 ..	21
(1) 「長期評価」による津波地震の予測.....	21
(2) 「長期評価」に基づく被告東京電力の津波シミュレーション結果 ..	22
(3) 「長期評価」は地震・津波対策の予見（想定）の前提とされるべきこと ...	23
5 被告国が本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったこと ..	23
(1) 被告国が高度な予見（想定）をすべきであったこと ..	23
(2) 自然災害起因の原子力災害に対して高度な予見（想定）なすべきこと ..	23
(3) 予見（想定）を基礎づける知見の蓄積があったこと ..	24
(4) 結論.....	24

## 第1 はじめに

原告らは、既に、準備書面（16）において、被告国の規制権限不行使の違法を判断する際の考慮要素の1つである予見可能性に関して、被告国が地震防災対策特別措置法に基づいて情報収集・調査をなす義務を負うことを主張した（第2の3（3））。

また、原告準備書面（13）において、津波による全交流電源喪失の予見可能性が存在したことに関して、同法に基づいて地震調査研究推進本部が設置された経過及び同本部によって2002（平成14）年に、いわゆる「長期評価」が公にされた事実を主張しているところである（第2の3（2））。

本書面においては、これらの主張を補足するものとして、まず、被告国が、一般的に、災害対策基本法及び地震防災対策特別措置法に基づいて、地震・津波防災のために情報収集・調査を尽くすべき義務を負うものであることを主張する（「第2」）。

さらに、地震・津波が原因となって原子力災害に発展したという本件原発事故の特質を踏まえ、被告国が、原子力災害対策特別措置法、日本海溝等地震特措法等に基づいて、特に、福島第一原子力発電所を対象として、地震・津波防災に関する情報収集・調査を尽くす義務を負っており、この義務を尽くすことによって本件地震・津波被害を予見すべきであったことを明らかにして、前記各準備書面の主張を敷衍する（「第3」）。

なお、原告らとしては、本準備書面において、被告国について、防災対策関連法令に基づいて、地震・津波防災のために情報収集・調査を尽くすべき責任を明らかにするが、それは前記のとおり被告国の規制権限不行使の違法の判断に際しての考慮要素の1つである予見可能性についての判断の前提として主張するものであり、この情報収集・調査を尽くすべき責任自体を、国賠法1条1項の責任原因として主張するものではないことを付言しておく。

## 第2 被告国が地震・津波防災のための情報収集・調査を尽くす責任を負うこと

### 1 地震・津波が多発する日本

いうまでもなく、日本は「地震大国」である。日本は、世界の陸地の0.3%にも満たない国土であるが、世界で発生する地震のおよそ10%が日本及びその周辺海域において発生している。

地球の表面は十数枚の巨大な板状の岩盤（プレート）で覆われており、それぞれが別の方向に年間に数cmの速度で移動している（プレート運動）。プレートの境界付近の地下の岩盤には、プレート運動により大きな力が加わり、長い年月の間に巨大なエネルギーが「ひずみ」として蓄えられる。この「ひずみ」により岩盤が破壊されると地震が発生する。日本列島は、「ユーラシアプレート」、「北米プレート」、「太平洋プレート」及び「フィリピン海プレート」という4枚のプレートが複雑にせめぎ合う境界上に位置していることから、岩盤中に大きな「ひずみ」が蓄えられ、その結果として多くの地震が発生する。プレート境界付近の地震だけでなく、内陸で発生する地震も、陸のプレートに蓄えられた「ひずみ」が原因となっている（甲B139号証「地震がわかる！」6頁）。

また、日本は、地震に随伴する自然災害である津波についても、「津波大国」である。海域で大きな地震が発生すると、海底では大きな地殻変動が生じる。この地殻変動に伴って、その真上の海水が盛り上がり、沈降したりする。この海水の変動が津波となり、陸地に到達して大きな被害をもたらすこととなる。

20世紀後半以降、「津波」を意味するものとして、「Tsunami」という表記が世界で広く一般に使用されるようになったことは、津波による被害が我が国に集中することを端的に示している。

## 2 災害対策基本法が定める被告国の防災の責務

### （1）災害対策基本法の制定

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。

その提案理由においては、「わが国は世界に例を見ない災害国でありまして、連年各種の災害が頻発し、甚大な被害を繰り返してきているのであります。これを克服することは、国をあげての最も重要な問題の一つであるといわなければなりません。従いまして、この頻発する災害に対し、これを未然に予防し、災害に臨んでは警戒、防御、応急救助等の策を講じて被害を防止し、またはこれを最小限度にとどめ、また不幸にして被害が発生したときは、そのすみやかな復興をはかり、民生を安定するために必要なあらゆる施策を適切に講ずることはきわめて緊要なことであります。」とされ、我が国が自然災害の多発する国であること、及び災害対策の要素として「未然の予防」が位置づけられるべきことが指摘された（1961〔昭和36〕年10月6日・衆議院本会議における国務大臣説明。傍点は引用者）。

## （2）災害対策基本法の目的

また、同法1条は、同法の目的について、「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ため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図」ることとされた（傍点は引用者）。

## （3）「災害」及び「防災」の意義

災害対策基本法2条1号は、「災害」の意義について、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」と定めている。

そして、同法施行令1条は、「放射性物質の大量の放出」も、この「災害」に当たるものと定めている。

この点で、特に留意すべきは、同法の「災害」が、いわゆる自然現象に起因する

災害に限定されることなく、火事・爆発、さらには、「放射性物質の大量の放出」という人為的な原因に基づく重大な被害も含んでいることである。

そして、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」については、「災害応急対策」及び「災害復旧」という事後的な対応とともに、「災害の未然防止」を含む広い意味でとらえている点が注目される。

#### (4) 防災に関する被告国の責務

同法3条は、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、まず第1に、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、国家による国民の基本権保護義務に通じる。）。

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責務」を負担していることを明らかにしている。

この被告国の責務に関する規定は、衆議院における同法の審議の過程において、被告国の防災に関する責任を明らかにするために修正案として提案されたものであり、その修正案の提案理由について、提案者は次のとおり述べている。

「修正の第一点は、第三条の国の責務に関する規定の冒頭に一項を加えて、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ことが国の本来の使命であること、及びこの使命にかんがみて、国はその全機能を結集して、防災に関し万全の措置をとる責務を持つものであることを宣明したことであります。・・・国は使命として防災の任務に対処するものであるという大きな前提を置くことによって、国民が本法案に対して寄せている強い要望にこたえようとするものであります。」（1961〔昭和36〕年10月27日・衆議院地方行政委員会における修正案提案者の説

明)。

#### (5) 災害対策を具体化する法制度の体系

災害対策基本法は、その名称が示すとおり、我が国における災害対策に関する法制度の基本を定めたものであり、同法を基本法として、災害に対する特別の対応等については、それに応じた各種の立法がなされるべきことが予定されていたものである（甲B140号証「我が国の地震防災に関する法律体系」参照）。

##### ア 原子力防災に関する特別法

本件原発事故との関係に注目すると、災害対策基本法制定後に我が国に多数立地するに至った原子炉やそこで扱われる放射性物質等に関して発生しうる原子力災害に対する特別の防災措置を定めた原子力災害対策特別措置法（1999〔平成11〕年）が重要である。

##### イ 想定される大規模地震対策に関する特別法

また、我が国が地震（津波）大国であることに基づき、地震学の見地から発生が想定される大規模地震（津波）に対する特別の対策を定めた以下の各法律がある。

- ・大規模地震対策特別措置法（1978〔昭和53〕年）
- ・東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（2002〔平成14〕年、以下「東南海・南海地震特措法」ともいう。）
- ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法（2004〔平成16〕年、以下「日本海溝等地震特措法」ともいう。）

##### ウ 地震に関する調査研究の推進等を定めた特別法

さらに、阪神・淡路大震災を経て、地震に関する調査研究の推進等を定めた特別法として、地震防災対策特別措置法（1995〔平成7〕年）が重要である。

上記、ア及びイで掲げた各法律については、別に論じることとし（第3の3）、以下、被告国が地震防災のために地震についての調査研究の推進をなすべき責任を負うことを定めた上記ウの法律について項を改めて述べる。

### 3 地震に関する調査研究の推進を定める地震防災対策特別措置法について

#### (1) 地震防災対策特別措置法の制定の経過

1995（平成7）年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、6434名の死者を出し、10万棟を超える建物が全壊するという、戦後最大の被害（当時）をもたらすとともに、我が国の地震防災対策に関する多くの課題を浮き彫りにした。

阪神・淡路大震災においては、近い将来に大規模地震の発生があるとは想定されていなかった兵庫県南部地域を中心として大きな被害をもたらす地震が発生した。これにより、第1には、我が国においては、近い将来に大規模地震の発生が想定されてこなかった地域でも、大きな被害をもたらす地震災害が起こりうるという事実が示された。また、第2には、我が国の地震発生に関する調査研究をより一層推進することが急務であることが明らかにされた。

これらの課題に対応するために、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、地震防災対策特別措置法が制定されるに至った。

#### (2) 地震防災対策特別措置法の目的

地震防災対策特別措置法1条は、同法の目的を定めている。

すなわち、同法は、「地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため」に「地震防災対策の強化を図」るものとしているが、そのために、具体的には主に次の2点の施策を進めるべきことをその目的として定めている。

1つは、「地震防災対策の実施に関する目標の設定並びに地震防災緊急事業五箇年計画の作成及びこれに基づく事業に係る国の財政上の特別措置について定める」ことである。

2つには、「地震に関する調査研究の推進のための体制の整備等について定めること」である。

(甲A1号証「地震防災対策特別措置法について」参照)



上記目的の第1の点に関しては、全国の都道府県において、「著しい地震災害が生ずるおそれがあると認められる地区について」地震防災緊急事業五箇年計画を作成するものとされ（2条）、同計画に基づいて、避難地、避難路、消防用施設等の整備を推進し（3条）、さらには、消防用設備、公立小中学校等耐震改修などの「地震防災緊急事業」に係る国庫補助率の嵩上げ（4条）を行うことなどが定められている。

同法の目的のうち、上記第2点の「地震に関する調査研究の推進のための体制の整備」に関しては、地震調査研究推進本部の設置及びそこにおける活動を通じて、被告国自身において、地震に関する調査研究を総合的、体系的に推進すべきものとされたことが極めて重要である。

この点については、項を改めて詳述する。

### **（3）地震調査研究推進本部の設置とその活動**

#### **ア 地震調査研究推進本部の設置とその所掌事務**

地震防災対策特別措置法7条は、文部科学省に、地震調査研究推進本部を置くことを定め、同本部の所掌事務として、以下を掲げる。

すなわち

- 一 地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策を立案すること。
- 二 関係行政機関の地震に関する調査研究予算等の事務の調整を行うこと。
- 三 地震に関する総合的な調査観測計画を策定すること。
- 四 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。
- 五 前号の規定による評価に基づき、広報を行うこと。
- 六 前各号に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属させられた事務

#### **イ 地震調査研究推進本部自身によるその性格と目標の整理**

地震調査研究推進本部自身は、自らの役割とその性格について、「地震に関する調査研究の成果が国民や防災を担当する機関に十分に伝達され活用される体制になっていなかったという課題意識の下に、行政施策に直結すべき地震に関する調査研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進するため、同法に基づき総理府に設置（現・文部科学省に設置）された政府の特別の機関です。」と規定している。

そして、自らの「基本的な目標」については、「地震防災対策の強化、特に地震による被害の軽減に資する地震調査研究の推進」と整理している（甲B5号証の1）。

#### **ウ 地震調査研究推進本部の構成と権限**

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。

このうち、地震調査委員会は、「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）を目的としている。

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**

地震調査委員会は、前記のとおり、「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）を目的としている。

この目的のために、同委員会の下には、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」、「地震活動の予測的な評価手法検討小委員会」、「津波評価部会」及び「高感度地震観測データの処理方法の改善に関する小委員会」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。

そして、同部会の下には、さらに専門的な調査研究を目的として、「活断層分科会」、「活断層評価手法等検討分科会」及び「海溝型分科会」が設置されており、それぞれ専門的な調査研究の推進を行っている。

#### **オ 地震に関する調査研究の推進についての国の責任**

こうした体制的な整備も踏まえて、地震防災対策特別措置法13条は、地震に関する調査研究の推進についての国の責任について、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。

3 国は、地方公共団体が地震に関する観測、測量、調査若しくは研究を行い、又は研究者等を養成する場合には、必要な技術上及び財政上の援助に努めなければならない。」

このように、被告国は、地震防災対策特別措置法13条に基づいて、地震に関する調査研究を推進すべき責務を明確にされているところであり、その責務を果たすべき機関として地震調査研究推進本部が設置され、かつそれを推進するための予算の確保についても努力すべきものとされているのである。

#### 4 小括

以上述べたところをまとめれば、我が国は、世界に類を見ない地震・津波の多発地帯であり、国民の生命・身体等を保護すべき使命を担う被告国は、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責務」を負う。

この責務に基づき、地震防災対策特別措置法は、被告国に地震調査研究推進本部を設置し、その活動を通じて地震に関する情報収集、調査研究を進めるべきものとしており、被告国が地震に関する調査研究を推進すべき責任を負うことを明らかにしている。

よって、被告国は、地震・津波防災のために、地震調査研究推進本部における地震・津波に関する調査研究を推進し、これを通じて地震・津波災害について予見（想定）すべき義務を負うものである。

### 第3 国が本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったこと

#### 1 はじめに

本項においては、被告国が本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったことを基礎づける事実を整理する。

まず、原子力防災については一般防災に比して特別の対策が求められていることを示す（「2」）。

さらに、福島第一原子力発電所の所在地が日本海溝等地震特措法に基づく「推進地域」に指定されており、日本海溝等地震による津波の危険が示されていたこと（「3」）、及び地震調査研究推進本部の「長期評価」によっても日本海溝沿いの津波地震が予想されており（「4」）、本件地震・津波被害を予見（想定）すべきことを基礎づける十分な知見が示されていたことを整理する。

## 2 原子力防災については一般防災に比して特別の対策が求められていること

### (1) 原子力災害対策特別措置法の立法の経緯

原子力災害対策特別措置法は、原子力災害に対応するため、災害対策基本法の特別法として1999（平成11）年に制定され、翌年6月に施行された。

同法の立法理由は、次のとおり説明された。

「本年（1999〔平成11〕年・引用注）年9月30日に発生した株式会社ジェー・シー・オーのウラン加工施設における臨界事故は、安全確保を大前提に原子力の開発利用を進めてきた我が国にとって、初めて住民の避難や屋内退避が要請された極めて重大な事故でありました。

事故対応の教訓として、我が国における原子力災害に対する対策について、迅速な初期動作、国と地方公共団体との有機的な連携、原子力災害の特殊性に応じた国の緊急時対応体制の強化、原因者である原子力事業者の責務の明確化等の必要性が明らかとなりました。

本法案は、このような現状にかんがみ、原子力災害に対する対策の抜本的な強化を図ることとし、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置その他原子力災害に関する事項について特別の措置を講ずるものであります。」（1999〔平成11〕年11月16日・衆議院本会議における国務大臣説明）

このように、原子力災害対策特別措置法の立法の直接の契機は、いわゆるJCO事故に対する事故対応の過程で露呈した災害対策基本法の規定の不十分さであったといえる。しかし、同時に、それに留まらず、同事故を契機として、一般災害に対する原子力災害の特殊性や、一般防災対策に対する原子力防災対策の特殊性が改めて認識されるに至り、立法上も明示されるに至ったという点が、特に留意されるべきである。

### (2) 原子力災害対策特別措置法の目的

原子力災害対策特別措置法の目的は、次のとおりである。

「第一条 この法律は、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、災害対策基本法その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする。」(傍点は引用者)

### (3) 原子力防災に関する被告国の責務

同法4条は、原子力防災に関する被告国の責務について、以下のとおり定めている。

「国は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害対策本部の設置、地方公共団体への必要な指示その他緊急事態応急対策の実施のために必要な措置並びに原子力災害予防対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法第三条第一項の責務を遂行しなければならない。」(傍点は引用者)

ここに「災害対策基本法第三条第一項の責務」とあるのは、前記(第2の2(4))のとおり「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。」ことを示す。

### (4) 「原子力災害」及び「原子力災害の予防」の意義を明確化

原子力災害対策特別措置法は、「原子力緊急事態」とは、原子炉の運転等により放射性物質又は放射線が異常な水準で原子力事業所外へ放出された事態をいうものと定め、さらに「原子力災害」については、「原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害」をいうとして、その意義を明らかにしている(同法2条1号及び2号)。

また、同法7条は、「原子力災害の予防」の見出しのもとで、その「原子力防災」

の意義を、「原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策その他の原子力災害の発生及び拡大を防止し、並びに原子力災害の復旧を図るために必要な業務」としている。すなわち、「災害の予防」を中心としつつ、「災害の発生・拡大防止」さらには「災害の復旧」まで含むものであるとして、その意義を明らかにしている。

#### **(5) 原子力事業者に対する規制の強化**

同法3条は、「原子力事業者の責務」について、「原子力事業者は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務を有する。」と定め、原子力事業者の責任を明確化した。

これを踏まえ、同法は、原子力事業者に対して、原子力事業者防災業務計画の作成（7条）、原子力防災組織の設置（8条）、原子力防災管理者を選任し、原子力防災組織を統括させること（9条）、放射線測定設備その他の必要な資機材を整備すること（11条）などを義務づけた。

#### **(6) 被告国が取るべき具体的な措置についての定め**

原子力災害対策特措法は、原子炉に関する主務大臣において、緊急事態応急対策等拠点施設（いわゆる「オフサイトセンター」）を指定しておくこと（12条）及び「原子力緊急事態の想定に関すること」を含む防災訓練の計画を策定すること（13条）、並びに、内閣府に原子力防災専門官を置くこと（30条）などを定めている。

また、政令で定める基準以上の放射線量が検出されたいわゆる「特定（通報）事象」が発生した場合において、原子力防災管理者は、その旨を主務大臣、都道府県知事、市町村長などに通報すべきものとする（10条）。

さらには、原子力災害のおそれのある緊急事態判断基準（15条事象）に至った場合には、内閣総理大臣は、原子力緊急事態を宣言し避難等の指示を行うものとし（15条）、内閣に原子力災害対策本部を設置し（16条）、また被害現地において

現地対策本部、都道府県及び市町村の災害対策本部を構成員とする原子力災害合同対策協議会を組織する（23条）等の規定を定めて、原子力防災に対する特別の緊急対応の各措置を定めている。

### **（7）原子力防災について被告国が高度の安全確保の義務を負うこと**

被告国は、災害対策基本法に基づいて、一般の災害に関しても「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」を負担する。

これに対して、原子力防災に関しては、原子力災害対策特別措置法によって、「原子力災害の特殊性に鑑み」て、「原子力災害に関する事項について特別の措置を定め」もって、「原子力災害に対する対策の強化を図」ることを求められおり、かつ、上記のとおり、具体的に各種の特別の原子力防災の対策を取ることを求められている。

以上より、被告国は、原子力防災に関しては、一般防災に比して、より一層高度な安全確保の責任を負うものといえる。

## **3 日本海溝等地震特措法に基づき福島県沿岸部が推進地域に指定されたこと**

### **（1）はじめに**

既に述べたとおり（第2の2（5）イ）、災害対策基本法の下に、想定されている大規模地震対策に関する特別法として、「大規模地震対策特別措置法」、「東南海・南海地震特措法」及び「日本海溝等地震特措法」が制定されている。

このうち、福島第一原子力発電所に関連するものは日本海溝等地震特措法であるが、以下、説明としては、時系列に沿って、先行して成立した大規模地震対策特別措置法の概要を整理し、そのうえで日本海溝等を対象とする日本海溝等地震特措法の成立及び同法による推進地域指定の経過を整理する。

### **（2）大規模地震対策特別措置法**

#### **ア 法の目的**

大規模地震対策特別措置法は、1978（昭和53）年に成立した。

この法律は、「大規模な地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護す



るため、地震防災対策強化地域の指定、地震観測体制の整備その他地震防災体制の整備に関する事項及び地震防災応急対策その他地震防災に関する事項について特別の措置を定めることにより、地震防災対策の強化を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的」（1条）として制定された法律である。

## イ 提案理由

この法律の必要性については、国会における、提案理由において以下のとおり説明されている。

「御承知のとおり、わが国は世界有数の地震国として幾多の大地震に見舞われ、多くのとうとい人命と財産が失われております。

このような地震災害から国土と国民を保護するため、政府といたしましては、災害対策基本法に基づき、防災基本計画を作成し、防災体制の確立、防災事業の促進等に努めてきたところであります。

この間において、地震の予知につきましては、最近の科学技術の進歩と調査研究の積み重ねにより、その水準も向上してきておりますが、この地震予知情報を有効に生かして、地震災害の防止、軽減を図るためには、大規模な地震が発生した場合に著しい被害の生ずるおそれのある地域を地震防災対策強化地域として指定し、地震観測体制の整備を図るとともに、地震予知がなされた場合において国及び関係地方公共団体その他の関係者が迅速かつ適切に地震防災応急対策を実施し得るよう、あらかじめ地震防災計画を作成する等地震防災に関する事項について特別の措置を定めることにより、地震防災対策の強化を図る必要があると考えられます。」（1978〔昭和53〕年4月13日・衆議院災害対策特別委員会における主務大臣の説明・傍点は引用者）

## ウ 東海地震を対象とした直前予知が前提の法律

この説明に明らかなように、大規模地震対策特別措置法は、「直前の予知の可能性がある大規模地震」に対する特別の対策を取ることを目的としている。そして、立法当時において、大規模地震についての直前の予知の可能性のあるものとして想定

されたのは東海地震である。よって、この法律は、東海地震を事実上の対象としたものであり、かつ、直前予知の体制の確立がその前提とされるものである。

## エ 予知情報に基づく警戒宣言発令の制度

大規模地震対策特別措置法の規定によれば、内閣総理大臣は、気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた場合には、閣議を経て、地震災害に関する「警戒宣言」を発し（9条）、かつ「地震災害警戒本部」を設置し（10条）、地震防災応急対策等の実施を進めることとされている。

また、神奈川県（相模湾沿岸）から三重県（紀伊半島）にかけての太平洋沿岸を中心に、同法3条に基づく地震防災対策強化地域の指定がなされている（甲B141号証「大規模地震対策特別措置法について」）。

## オ 実際の運用

他方で、大規模地震の直前予知を目的として、地震防災対策強化地域判定会が1979（昭和54）年に設置され、地震予知情報の判断を定例的に行っている。しかし、これまで大規模地震の予知情報が確認されたことはなく、当然ながら、同法の警戒宣言が発令されたこともない。その意味で、大規模地震対策特別措置法に基づく制度が有効に機能するためには、巨大地震の直前予知を可能とする知見の進展が待たれるところといえる（ただし、甲B139号証「地震がわかる！」22頁では、「Q17 地震予知は可能ですか？」に対して「一般的に地震の発生を予知することは困難です。」とされている。）。

### （3）東南海・南海地震特措法及び日本海溝等地震特措法について

#### ア 2つの特措法の共通点と大規模地震対策特別措置法との関係

「東南海・南海地震特措法」及び「日本海溝等地震特措法」は、対象として想定する地域及び地震が異なるもの、いずれも、大規模地震対策特別措置法のように地震の予知情報を前提とすることなく、想定する地震によって「著しい地震災害が生ずるおそれがある」場合に、「地震防災対策を推進する必要がある地域」について、「地震防災対策推進地域」を指定し、各種の地震防災対策の推進を図ることを目的

とする法律であり、法の構造・規定内容も同一である（なお、これら2つの特措法においては、地震予知体制が確立した場合には、大規模地震対策特別措置法に基づく各種の規制に移行すべきことが規定されている。）。

以下では、説明の重複を避けるために、2つの特措法のうち、代表して日本海溝等地震特措法について整理する。

## イ 提案理由

日本海溝等地震特措法の提案理由については、以下のとおりとされている。

「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域における地殻の境界またはその内部を震源とする大規模な地震であります。これらの地域では、30年以内の発生確率が99%とされている宮城県沖を初めとして、大規模地震発生<sup>の</sup>切迫性が指摘されており、地震及びこれに伴う津波により生ずるおそれがある被害の軽減を図るため、事前の対策を着実に進めておくことが必要であります。

本案は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が重大な被害を及ぼすおそれがあることにかんがみ、当該地震に係る地震防災対策の推進を図るため、特別の措置を講じようとするもの」とされる（2004〔平成16〕年3月11日衆議院災害対策特別委員会における提案者の説明。傍点は引用者）。

このように、この法律は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの地域を対象として、日本海溝及び千島海溝周辺海溝型地震とされる大規模地震の発生<sup>の</sup>切迫性が高いことに基づいて、特別の地震・津波等の防災対策を取るべきことを目的とするものである。そして、当然のことながら、福島第一原子力発電所の立地地域をも対象として予定するものである。

## ウ 目的

同法1条は、その目的について、「この法律は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災

対策推進基本計画等の作成、地震観測施設等の整備、地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備等について特別の措置を定めることにより、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的とする。」と定めている。

## エ 定義

ここに「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」とは、「房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域における地殻の境界又はその内部を震源とする大規模な地震をいう。」ものとされている（2条1項）。

また、対象となる「地震災害」とは、「地震動により直接に生ずる被害及びこれに伴い発生する津波」をも含むものとされている（2条2項）。

## オ 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震を想定した特別の防災対策

同法に基づいて、内閣総理大臣は、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）として指定する。」（3条）

内閣総理大臣による上記「推進地域」の指定があった場合には、中央防災会議は、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」を作成するものとされる（5条）。

同じく、都道府県及び市町村などは、上記「基本計画」を基本とした「推進計画」を定めるものとされる（6条）。

さらに、推進地域内において所定の施設等を管理する者は、想定される地震災害に対する「対策計画」の作成をなすものとされており（7条）、実用発電用原子炉もこの対策計画の対象とされている（同法施行令3条1項7号）。

（甲B142号証「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」及び甲B143号証「日本海溝・千島海溝周辺の海溝型地震対策」参照）

## カ 福島第一原子力発電所の立地地域も指定

内閣総理大臣は、2006（平成18）年2月20日に、同法3条に基づく「推進地域」の指定を行った。

福島第一原子力発電所の所在地である大熊町及び双葉町を含む、福島県沿岸部（いわき市から新地町）も「推進地域」に指定されるに至った（甲B144号証『日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域』の指定と『日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱』の決定」参照）。

日本海溝等地震特措法の制定及び福島第一原子力発電所の所在市町村を含む福島県沿岸地域が同法の「推進地域」に指定されたことは、災害対策基本法が定めるところの一般防災に対する備えと対比しても、福島第一原子力発電所の所在地域が、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」による「津波を含む地震災害」について特別の対策が求められる地域であることを示している。

## 4 地震調査研究推進本部による日本海溝沿いの津波地震の「長期評価」

### （1）「長期評価」による津波地震の予測

地震防災対策特別措置法に基づいて地震調査研究推進本部が設置された目的及びその活動内容については既に述べたところであるが（第2の3）、同本部は、2002（平成14）年7月31日に、地震調査委員会の長年の研究成果を踏まえて、「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。甲B5号証の2）を公にした。

地震調査研究推進本部は、1999（平成11）年に、「陸域の浅い地震、あるいは、海溝型地震の発生可能性の長期的な確率評価を行う」と決定した。これ受け、その後、同本部の地震調査委員会は、「海域に発生するプレート間大地震（海溝型地震）として、宮城県沖地震及び南海トラフの地震について長期評価を行い、公表した。」。これを踏まえ、さらに「今回、引き続き、海溝型地震である三陸沖に発生する地震を中心にして、三陸沖から房総沖にかけての地震活動について、現在までの

研究成果及び関連資料を用いて調査研究の立場から評価し、て、「長期評価」を取り纏めたとする。

「長期評価」においては、「2-2 次の地震について」において、「(2) 三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震 (津波地震)」について、次の長期評価が示されている。

#### すなわち

「M8クラスのプレート間の大地震は、過去400年間に3回発生していることから、この領域全体では約133年に1回の割合でこのような大地震が発生すると推定される。ポアソン過程により、今後30年以内の発生確率は20%程度、今後50年以内の発生確率は30%程度と推定される。

また、特定の海域では、断層長(200km程度)と領域全体の長さ(800km程度)の比を考慮して530年に1回の割合でこのような大地震が発生すると推定される。ポアソン過程により、今後30年以内の発生確率は6%程度、今後50年以内の発生確率は9%程度と推定される。

次の地震も津波地震であることを想定し、その規模は、過去に発生した地震のMt等を参考にして、Mt8.2前後と推定される。」

「長期評価」の意義については、原告準備書面(13)の「第2の3」においてもさらに詳述しているところである。

#### (2) 「長期評価」に基づく被告東京電力の津波シミュレーション結果

この「長期評価」の考え方に沿って、被告東京電力は、2008(平成20)年2月頃、明治三陸津波の波源モデルを、福島沖の日本海溝沿いに移して津波の再現シミュレーションを行ったところ、福島第一原子力発電所の敷地において、最大で浸水高O.P.+15.7mとの結果を得たことは、原告準備書面(4)の「5(1)」(40~41頁)において詳述したとおりである(甲B1の1、396頁、甲B17添付資料2-1)。

### **(3) 「長期評価」は地震・津波対策の予見（想定）の前提とされるべきこと**

地震調査研究推進本部は、被告国を挙げて、地震に関する調査研究を推進し、その成果に基づいて地震防災対策の強化を図ることを目的として設置された機関である。

その調査研究の推進に関しては、前記のとおり、各種機関からの情報の収集についても特別の権限が付与され、また国家予算の裏付けも法定されており、そうした調査研究活動の成果の一端が、「長期評価」その他の地震調査研究推進本部の報告といえる。その調査研究成果は、地震防災対策の強化に向けての国民全体の財産ともいえるものである。

よって、被告国が、地震調査研究推進本部の調査研究成果に沿って、地震防災対策を進めるべきことは当然であり、福島第一原子力発電所における地震・津波対策を検討する際にも、その「長期評価」に基づく予見（想定）を前提として考慮すべきことは当然であり、その成果を無視することは許されない。

## **5 被告国が本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったこと**

### **(1) 被告国が高度な予見（想定）をすべきであったこと**

被告国は、防災一般に関しても、「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」（災害対策基本法3条）ものであるが、以下に整理するように、地震・津波などの自然災害に起因する原子力防災については、高度な予見（想定）をなすべきであり、とりわけ危険な地域に立地する福島第一原子力発電所における原子力防災に関しては、より一層高度な予見（想定）をなすべきであったといえる。

### **(2) 自然災害起因の原子力災害に対して高度な予見（想定）なすべきこと**

なぜなら、第1には、「原子力防災」に関しては、原子力災害対策特別措置法という特別の立法がなされているが、これは、「原子力災害」が一般の災害に比しても

その被害が甚大となることなどの特殊性があることを踏まえたものである。

とりわけ自然災害に起因する原子力災害においては、原因たる自然災害をはるかに上回る甚大な被害がもたらされうること、及び自然現象の特質として予測可能性が相対的に低いという点があり、原因事象の予見（想定）に関しては、高度な予見（想定）をなすべきものといえる。

### （３）予見（想定）を基礎づける知見の蓄積があったこと

第２には、日本海溝等地震特措法の制定は、日本海溝等が地震及び津波の頻発する海域であることに基づくものであり、福島第一原子力発電所は、その海域に面して立地しており、かつ同法の「推進地域」にも指定されている点において、特別の危険を抱えていることが示されていた（福島第一原子力発電所の立地面での特別の危険の存在）。

また、地震防災対策特別措置法は、地震防災対策を強化するために、被告国自身の責務として、地震に関する調査研究を推進すべきことを定めている（被告国の地震対策について調査研究義務）が、同法によって設置された地震調査研究推進本部による調査研究結果である「長期評価」は、福島県沖を含む日本海溝沿いにおいて津波地震が発生する可能性について明確に指摘していたところであり、こうした警告は、被告国が地震・津波被害についての予見（想定）をなすべきことを基礎づける十分な根拠というべきである。

### （４）結論

以上の事情を考慮に入れば、被告国は、福島第一原子力発電所における本件地震・津波被害を予見（想定）すべきであったといえる。

以上