

平成25年(ワ)第38号, 同第94号, 同第175号

平成26年(ワ)第14号

原状回復等請求事件

原 告 中島孝 ほか

被 告 国 ほか1名

第5準備書面

平成26年5月9日

福島地方裁判所第一民事部 御中

被告国訴訟代理人弁護士

被告国指定代理人

樋 渡 利 美 

岩 崎 慎 


岩 名 勝 彦 

寺 岡 拓 也 


千 葉 健 一 


杉 山 典 子 

多賀井 満 理 









篠 原 智 仁 




林 周 作 

菊 池 憲 久 

美 崎 大 典 

佐藤	友弥	稲川
角掛	幹也	稲川
吉田	渡	稲川
田村	悠紀	稲川
小館	卓司	小館
東海林	秀一	東海林
稲川	延康	稲川
鶏徳	学	鶏徳
鶴園	孝夫	稲川
武田	龍夫	稲川
泉	雄大	稲川
依田	圭司	稲川
堀口	晋	稲川
青山	大介	稲川
新垣	琢麿	稲川
伊藤	彩菜	稲川
釵持	尚太	稲川
山形	浩史	稲川
村田	真一	稲川
足立	恭二	稲川
荒川	一郎	稲川

忠 内 巖 大 
小 林 勝 
渡 邊 桂 一 
牧 野 祐 也 
桐 原 大 輔 
石 井 大 貴 
神 野 可奈子 
高 木 駿 平 
伊 藤 裕 明 
門 田 裕一郎 
上 田 洋 二 
河 原 圭 
白 石 雅 人 
梅 原 徹 也 
上 田 宣 孝 
永 島 徹 也 
黒 瀬 絢 子 
真 先 正 人 
石 塚 哲 朗 
九反田 悠 妃 
湯 浅 翔 

森 下 哲 
平 尾 禎 秀 
山 本 泰 生 
一 井 里 映 
宇都宮 勉 
大 澤 友里恵 
佐 藤 隼 
近 藤 慎 吾 

第1	はじめに	1
第2	原告ら準備書面(10)における事故経過に関する主張に対する認否（裁判所釈明事項1(1)）	1
1	「第3 東北地方太平洋沖地震発生後の事故経過」（原告ら準備書面(10) 21ページ）について	1
2	「第4 津波襲来後の事故の経過」（原告ら準備書面(10) 22ページ）について	2
3	「第5 全交流電源喪失後の事故経過」（原告ら準備書面(10) 28ページ）について	7
4	5号機及び6号機が冷温停止に至った経過	10
第3	空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）について（裁判所釈明事項1(2)）	12
1	空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）の設置時期，設置理由並びに1号機，3号機及び5号機に設置されなかった理由等（裁判所釈明事項1(2)ア，イ）	12
2	2号機及び4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）が機能喪失し，6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）が機能を喪失しなかった理由等（裁判所釈明事項1(2)ウ，エ）	14
3	非常用電源設備及びその附属設備が省令62号33条4項の要件を充足していたこと（裁判所釈明事項1(2)）	15
第4	予見可能性の対象について（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書4・4，5ページ，裁判所釈明事項1(3)）	16
1	はじめに	16
2	規制権限不行使の国賠法上の違法は，結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものであるから，その前提となる予見可能性は，結果発生の原因となる事象について判断されるべきであること	17

3	本件における予見可能性の対象は、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一発電所に発生又は到来することであること	19
4	予見可能性の対象に「O. P. + 10 mの敷地地盤に達しない規模の津波」が含まれるとの原告らの主張は、本件における現実に生じた事故経過と乖離しており、本件における規制権限不行使の違法性を基礎づける事情とはなり得ないこと	20
第5	規制権限行使の作為義務を導く前提としての予見可能性については客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づき具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であること（裁判所釈明事項2(5)）	25
1	客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必要であること	25
2	最高裁判例は、作為義務を導くのに必要な予見可能性の対象となる危険発生の程度について、科学的知見の形成、確立を前提としていること	27
3	科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関与する専門家による正当化が必要であること	33
4	いまだ発生していない被害の発生防止のための規制権限の不行使が違法と評価されるためには、より一層、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の可能性の予見が必要であること	37
第6	予見可能性に関する原告らの主張に対する反論及び釈明事項に対する回答	38
1	被告東電が認識していた事実を被告国が認識していたものとして予見可能性が判断されるべきとする原告らの主張が失当であること	38
2	予見可能性に関するその他の釈明事項に対する回答・認否	40
第7	原子力規制の法体系について	44
1	はじめに	44
2	経済産業大臣，保安院，原子力安全委員会の関係（裁判所釈明事項2(1)）	

.....	44
3 指針類と省令62号の関係等（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書 6(1)・6～8ページ）	47
第8 我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされてい な かったこと	51
1 原告らの主張	51
2 シビアアクシデント対策は炉規法の規制の対象とはされていなかったこと （原告ら主張①について。原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(2) イ・8ページ）	51
3 「残余のリスク」への対策が法規制の対象とされていなかったこと（原告ら 主張②について）	55
4 地震及び津波との関係で省令62号8条の2及び33条4項並びに16条 5号及び33条5項は問題とならないこと（原告ら主張③について）	56
5 シビアアクシデントに関するその他の原告らの釈明事項に対する回答	60

第1 はじめに

被告国は、本準備書面において、福島第一発電所事故の経過に関する原告らの主張（原告ら準備書面(10)第3以下・21ページ以下）につき認否するとともに、被告国第2準備書面第4の2（42～52ページ）にふえんして福島第一発電所5号機及び6号機が冷温停止に至った経過について明らかにした上（後記第2）、空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）の設置時期等を明らかにする（後記第3）。また、本件における予見可能性の対象は、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一発電所に発生又は到来することであり（後記第4）、その予見可能性は、客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づき具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であることを明らかにした上（後記第5）、予見可能性に関する原告らの主張が失当であることを述べる（後記第6）。さらに、被告国第2準備書面で主張した原子力規制の法体系について補充して主張した上（後記第7）、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていなかったことについて明らかにする（後記第8）。以上の主張とともに、原告らの求釈明事項及び裁判所からの釈明事項（以下、第5回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項を単に「裁判所釈明事項」という。）に対する回答を行う。

なお、略語については、本準備書面で新たに用いるもののほかは、従前の例による。参考までに本準備書面の末尾に略称語句使用一覧表を添付する。

第2 原告ら準備書面(10)における事故経過に関する主張に対する認否（裁判所釈明事項1(1)）

1 「第3 東北地方太平洋沖地震発生後の事故経過」（原告ら準備書面(10)21ページ）について

(1) 「1 地震の発生」（原告ら準備書面(10)21ページ）について

認める。

(2) 「2 原子炉緊急停止（原子炉スクラム）」（原告ら準備書面(10)21ページ）について

認める。

(3) 「3 全外部電源の喪失」（原告ら準備書面(10)22ページ）について

ア 第1段落及び第2段落は認める。

イ 第3段落は、1号機から3号機についての記載と解した上で認める。

ウ 第4段落は認める。

2 「第4 津波襲来後の事故の経過」（原告ら準備書面(10)22ページ）について

(1) 「1 津波の襲来」（原告ら準備書面(10)22ページ）について

ア 第1段落は認める。

イ 第2段落は否認する。被告東電の分析によれば、津波の第2波は午後3時33分頃に福島第一発電所の約1.5キロメートル沖合にある波高計を通過し、午後3時35分頃に着岸したとされている（乙B第53号証）。

(2) 「2 海水ポンプの機能喪失」（原告ら準備書面(10)22ページ）について

認める。

(3) 「3 主要建屋のある敷地への浸水」（原告ら準備書面(10)23ページ）について

ア 第1段落のうち、「1号機ないし4号機が設置されていたエリアの想定津波高はO. P. +6.1mであり」については、東電事故調査最終報告書19ページにおいて、平成21年2月に被告東電が福島第一発電所に到来する津波水位を「O. P. +5.4～6.1m」と評価したとされている限りで認める。なお、被告国第3準備書面第3の3(4)ウ（17ページ）で述べたとおり、被告東電は、平成14年3月、保安院に対し、福島第一

発電所の設計津波最高水位を、近地津波でO. P. + 5. 4から+ 5. 7メートルと報告していた。

第1段落のうち、1号機から4号機の主要建屋の敷地高さがO. P. + 10メートルであり、津波が敷地高さを超えて浸水したことは認める。

イ 第2段落のうち、「5号機及び6号機が設置されていたエリアの想定津波高はO. P. + 6. 2mであり」については不知。5号機及び6号機の主要建屋の敷地高さがO. P. + 13メートルであり、津波が敷地高さを超えて浸水したことは認める。

(4) 「4 主要建屋内部への浸水経路」(原告ら準備書面(10)24ページ)について

第1文(「福島第一原子力発電所…ケーブルである。’)は、原告らが指摘する経路から浸水した可能性があるという限りで認める。

第2文(「ただし、…可能性もある。’)は、タービン建屋において海水取水用の配管が破断した場合には、その破断面を通じて建屋内に海水が流れ込む可能性があるという限りで認める。なお、1号機から4号機のタービン建屋の海水取水用の配管が破断したか否かは明らかになっておらず、5号機及び6号機については、目視点検の結果によっても配管の破断は確認されていない。

原告ら準備書面(10)24ページの図が、東電事故調査最終報告書添付資料7-1、同報告書105ページにそれぞれ記載されていることは認める。

(5) 「5 非常用ディーゼル発電機の機能喪失」(原告ら準備書面(10)25ページ)について

ア 「(1) 水冷式非常用ディーゼル発電機の機能喪失」について認める。

イ 「(2) 空冷式非常用ディーゼル発電機の機能喪失」について認める。

(6) 「6 配電盤の喪失」(原告ら準備書面(10)26ページ)について

原告ら準備書面(10)別表1①及び②が、政府事故調査中間報告書(甲B第1号証の1)資料II-21に表2及び表3として記載されていることは認める。

ア 「(1) 常用配電盤の機能喪失」について

認める。

イ 「(2) 非常用配電盤の機能喪失」について

(7) 「ア 非常用高圧配電盤(N/C)の機能喪失」について

認める。

(4) 「イ 非常用低圧配電盤(パワーセンター)の機能喪失」について

認める。

ウ 「(3) 1号機ないし5号機の全交流電源喪失」について

(7) 第1段落のうち、第1文(「別紙1①のとおり、…状態であった。」)

は認める。

第2文(「低圧配電盤についても…状況であった。」)は、1から5号機の非常用パワーセンター(低圧配電盤。P/C)のうち、2号機C系及びD系、4号機D系を除くパワーセンター(P/C)が被水によって機能喪失し、電源車と接続可能なパワーセンター(P/C)が3台に限られていたという限りで認める。

(4) 第2段落は認める。

(7) 「7 直流電源の機能喪失」(原告ら準備書面(10)27ページ)について

ア 「(1) 直流電源の機能喪失」について

認める。

イ 「(2) 1号機、2号機及び4号機の全電源喪失」について

認める。

(8) 「8 非常用冷却設備の機能喪失」(原告ら準備書面(10)27ページ)に

ついて

ア 柱書きについて

第1文（「前記のとおり，…することになる。」）は認める。

第2文（「しかし，…機能喪失した。」）は，1号機は非常用復水器（IC）による原子炉の冷却がうまくいかず，高圧注水系（HPCI）が作動せず，2号機は被告東電において原子炉隔離時冷却系（RCIC）が平成23年3月14日午後1時25分頃に停止したと判断しており，高圧注水系（HPCI）が作動せず，3号機は原子炉隔離時冷却系（RCIC）が同月12日午前11時36分に停止し，高圧注水系（HPCI）を同月13日午前2時42分に手動停止したという限りで認める。

イ 「① 非常用復水器（IC）」について

非常用復水器（IC）による原子炉の冷却がうまくいかなかったという限りで認める。全電源喪失後，非常用復水器（IC）がどの程度機能していたかは明らかでない。

なお，被告国第2準備書面第4の2(2)（42～45ページ）で述べたとおり，平成23年3月11日午後2時52分に非常用復水器（IC）が自動起動したが，同日午後3時3分頃には手動で停止された。その後午後3時30分頃まで非常用復水器（IC）1系統の手動操作を行った（乙B第3号証の1・IV-36，37ページ，甲B第1号証の1・82ページ）。しかし，津波の影響により，同日午後3時37分頃，非常用ディーゼル発電機（D/G）が停止し，全交流電源喪失の状態となり，さらに，タービン建屋地下1階にある直流電源盤が被水し，直流電源も喪失するに至った（甲B第1号証の1・92ページ，乙B第3号証の1・IV-37ページ）。

ウ 「② 原子炉隔離時冷却系（RCIC）」について

(7) 第1段落は認める。

(1) 第2段落は認める。

なお、被告国第2準備書面第4の2(3)(45～47ページ)で述べたとおり、外部電源喪失により主蒸気隔離弁が閉止し、原子炉圧力容器の圧力が上昇したことから、平成23年3月11日午後2時50分に原子炉隔離時冷却系(RCIC)を手動起動し、原子炉水位の上昇に伴う自動停止、手動起動を繰り返した(乙B第3号証の1・IV-50ページ)。その後、直流電源の機能喪失で原子炉水位の監視ができなくなったが、同日午後10時に原子炉水位計が復旧し(甲B第1号証の1・160ページ)、原子炉水位が維持されていることにより、原子炉隔離時冷却系(RCIC)の作動も確認された。なお、被告東電は、同月14日午後1時25分頃に原子炉水位の低下が確認されたことから、原子炉隔離時冷却系(RCIC)が停止したと判断した(甲B第1号証の1・218ページ、乙B第3号証の1・IV-51, 58ページ)。

(ウ) 第3段落は認める。

なお、被告国第2準備書面第4の2(4)(47～50ページ)で述べたとおり、外部電源喪失により主蒸気隔離弁が閉止し、原子炉圧力容器の圧力が上昇したことから、平成23年3月11日午後3時5分に原子炉隔離時冷却系(RCIC)を手動起動したが、原子炉水位の上昇に伴い、午後3時25分には自動停止した(甲B第1号証の1・83ページ、乙B第3号証の1・IV-63ページ)。それに伴う水位低下により、同日午後4時3分に再度、原子炉隔離時冷却系(RCIC)を手動で起動したものの、翌12日午前11時36分に原子炉隔離時冷却系(RCIC)が停止した。この原子炉隔離時冷却系(RCIC)が停止した理由については、当該原子炉隔離時冷却系(RCIC)の機能喪失時刻が運転開始時から20時間以上経過しており、弁操作のための蓄電池が枯渇している可能性が高いが、この時点で停止した理

由は不明である（甲B第1号証の1・95, 170ページ, 乙B第3号証の1・IV-63, 64ページ）。

(I) 第4段落は認める。

エ 「③ 高圧注水系（HPCI）」について

(7) 第1段落及び第2段落は認める。

(i) 第3段落は, 3号機では直流電源は機能喪失を免れ, 高圧注水系（HPCI）が自動起動したが, 平成23年3月13日午前2時42分に高圧注水系（HPCI）を手動停止したという限りで認める。

3 「第5 全交流電源喪失後の事故経過」（原告ら準備書面(10)28ページ）について

(1) 「1 全電源喪失後の1号機」（原告ら準備書面(10)28ページ）について

ア 第1段落について

第1文（「1号機は, …（全電源喪失）。」）は, 内部電源についての主張と解した上で認める。

第2文（「1号機は…となった。」）は認める。

第3文（「また, …になった。」）は, 炉心の冷却がうまくいかなかったことは認め, 「この時期に」の意味が不明であるため, その余は認否の限りでない。

イ 第2段落について

第1文（「その結果, …開始した。」）は, 被告東電が行った解析評価によると, 原子炉水位が低下し, 本件地震発生（平成23年3月11日午後2時46分）の約4時間後に炉心損傷が始まったと推定されているという限りで認める。

第2文（「3月12日…放出された。」）は認める。

ウ 第3段落について

同月12日午後3時36分、1号機の原子炉建屋で水素爆発と想定される爆発が発生し、放射性物質が外部に放出されたことは認める。

(2) 「2 全電源喪失後の2号機」(原告ら準備書面(10)29ページ)について

第1文(「2号機も、…喪失した。」)は認める。

第2文(「そこで、…機能を喪失した。」)のうち、「3月14日13時25分頃には機能を喪失した。」は被告東電がそのように判断したという限りで認め、その余は認める。

第3文(「そして、…開始した。」)のうち、3月14日午後5時17分頃に原子炉水位が有効燃料頂部(TAF)に達したと推定されているという限りで認め、その余は否認する。被告国第2準備書面第4の2(3)(46, 47ページ)で述べたとおり、被告東電が行った解析評価では同日午後1時25分から約5時間(地震発生後約75時間)で燃料が露出し、その後2時間で炉心損傷が始まったとされ、保安院のクロスチェックでは、同日午後6時頃(地震発生後約75時間)で燃料が露出し、その後2時間で炉心損傷が始まったとされている(乙B第3号証の1・IV-53ページ)。

第4文(「さらに、…推定される。」)及び第5文(「その結果として、…至った。」)は、同月15日午前6時過ぎに圧力抑制室の圧力が0キロパスカルを示したこと、同時刻頃、放射性物質が放出されたことは認める。ただし、政府事故調査中間報告書(甲B第1号証の1)234ページにおいては、上記0キロパスカルの数値の信用性について疑義が呈されている。

(3) 「3 全交流電源喪失後の3号機」(原告ら準備書面(10)29ページ)について

第1文(「3号機では、…生き残った。」)から第4文(「そこで、…冷却した。」)は認める。

第5文(「しかし、…停止した。」)は、3月13日午前2時42分に高圧

注水系（H P C I）が停止したことは認めるが、その余は否認する。高圧注水系（H P C I）は、被告東電が手動停止したものである（甲B第1号証の1・170, 171ページ）。

第6文（「これにより、…開始した。」）は、3号機の原子炉水位が低下し、被告東電が、3月13日午前4時15分に原子炉水位が有効燃料頂部（T A F）に到達していたものと考えられるとの報告を行ったこと、同日午前2時42分から約4時間で燃料が露出し、その後2時間で炉心損傷が始まったと推定しているという限りで認める。なお、被告国第2準備書面第4の2(4)（49, 50ページ）で述べたとおり、保安院によるクロスチェックでは、同日午前8時頃に燃料が露出し、その後3時間で炉心損傷が始まった結果となっている。

第7文（「その後、…露出した。」）のうち、3号機原子炉に対してベント操作、淡水注水、海水注水などを行ったことは認め、その余は不知。なお、同日午前9時25分頃から消防車による消化系ラインからのホウ酸を含む淡水注水を行っている。

第8文（「さらに、…至った。」）は、3月14日午前11時1分に、3号機の原子炉建屋上部において水素爆発と想定される爆発が発生したという限りで認める。

(4) 「4 全電源喪失後の4号機」（原告ら準備書面(10)30ページ）について

ア 第1段落について

第1文（「4号機は、…取り出されていた。」）及び第2文（「同プールには、…問題であった。」）のうち使用済燃料プールには燃料集合体1535体が貯蔵されていたことは認め、その余は原告らの意見にわたるものであるため、認否の限りでない。

イ 第2段落について

第1文（「4号機は、…予想された。」）のうち、「被告東京電力による調査の結果、水位が使用済み燃料の頂部到達に至るのは3月20日頃になると予想された。」は不知、その余は認める。

第2文（「しかし、…損傷した。」）は、3月15日午前6時頃、4号機の原子炉建屋で爆発が発生したという限りで認める。なお、4号機の原子炉建屋の爆発の原因は、現在のところ、明らかになっていない。

第3文（「さらに、…発生した。」）は不知。なお、同月16日午前5時45分頃に原子炉建屋3階北西付近で火災が発生しているとの連絡があったが、被告東電は、現場での火災は確認できなかったとしている（乙B第3号証の1・IV-77ページ）。

第4文（「20日からは、…維持された。」）は認める。

(5) 「5 5号機及び6号機」（原告ら準備書面(10)30ページ）について

ア 「(1) 6号機」について

認める。

イ 「(2) 5号機」について

認める。

(6) 「6 まとめ」（原告ら準備書面(10)31ページ）について

ア 第1段落は、1号機、2号機及び3号機につき炉心損傷に至ったと推定されているという限りで認める。

イ 第2段落は認める。

ウ 第3段落は、否認ないし争う。

4 5号機及び6号機が冷温停止に至った経過

福島第一発電所事故の発生状況については、被告国第2準備書面第4の2(42～52ページ)で述べたとおりである。それにふえんして、5号機及び6号機が冷温停止に至った経過について以下のとおり詳述する。

(1) 5号機は、定期検査のため、燃料を入れた状態で原子炉を停止させた状態

であった。平成23年3月11日、本件地震の発生により、外部電源が喪失し、非常用ディーゼル発電機（D/G）2台が自動起動した。

その後、同日午後3時40分頃には、津波の影響を受けて非常用ディーゼル発電機（D/G）が停止し、全交流電源喪失の状態となった。また、冷却用海水ポンプが機能喪失したことにより、残留熱除去系（RHR）が使用できない状態となった。

同月12日午前6時6分頃、圧力容器頂部の弁を開状態として減圧操作を実施したが、その後も、崩壊熱の影響により原子炉圧力は緩やかに上昇した。

同月13日、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）からの電源融通を受け、5号機の復水移送ポンプを使用して、炉内への注水が可能となったため、同月14日午前5時頃、SR弁の開操作を実施して減圧操作を実施し、併せて、午前5時30分頃、復水貯蔵タンクからの水を原子炉へ補給した。その後もSR弁の開操作をして原子炉減圧を行い、注水することを繰り返し、原子炉圧力及び原子炉水位を制御した。

同月19日午前1時55分頃、仮設の海水ポンプを起動し、残留熱除去系（RHR）を復旧させ、残留熱除去系（RHR）の系統構成を切り替えることで使用済燃料プールと原子炉の冷却を交互に行い、同月20日午後2時30分頃、冷温停止となった。

((1)につき、甲B第1号証の2・89～110ページ、乙B第3号証の1・IV-82ページ)

(2) 6号機は、5号機と同じく、定期検査のため、燃料を入れた状態で原子炉を停止させた状態であった。平成23年3月11日、本件地震の発生により、外部電源が喪失し、非常用ディーゼル発電機（D/G）3台が自動起動した。

その後、同日午後3時40分頃には、津波の影響を受けてA系及び高压炉心スプレイ系（HPCS）用の非常用ディーゼル発電機（D/G）が停止し

たが、B系の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)は、機能喪失に至らなかった。

崩壊熱により原子炉圧力が緩やかに上昇したが、空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が機能を維持していたため、同月13日午後1時20分頃、6号機の復水移送ポンプを起動した後、復水補給水系から残留熱除去系(RHR)を介して原子炉へ注水するラインを構成し、同月14日以降、SR弁による減圧を実施し、併せて復水移送ポンプにより復水貯蔵タンクからの水を原子炉へ補給する操作を繰り返し、原子炉圧力及び原子炉水位を制御した。

同月19日午後9時26分頃、仮設の海水ポンプを起動し、残留熱除去系(RHR)を復旧させ、残留熱除去系(RHR)の系統構成を切り替えることで使用済燃料プールと原子炉の冷却を交互に行い、同月20日午後7時27分頃、冷温停止となった。

((2)につき、甲B第1号証の2・89～111ページ、乙B第3号証の1・IV-84ページ)

第3 空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)について(裁判所釈明事項1(2))

1 空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)の設置時期、設置理由並びに1号機、3号機及び5号機に設置されなかった理由等(裁判所釈明事項1(2)ア、イ)

(1) 非常用ディーゼル発電機(D/G)は、外部電源が喪失したときに原子炉施設に交流電源を供給するための予備電源設備であり、ディーゼルエンジンで駆動する発電機である。非常用ディーゼル発電機(D/G)は、非常用の金属閉鎖配電盤(M/C)に電源を供給し、外部電源が喪失した場合でも、原子炉を安全に停止するために必要な電力を供給する。非常用ディーゼル発電機(D/G)には、海水冷却式のものと同空気冷却式のものがあり、福島第一発電所事故の発生時点の福島第一発電所には、各号機2台ずつ各号機専用

として設置され（6号機にはさらに高圧炉心スプレイ系（HPCS）用1台が設置されていた。）、2号機B系、4号機B系及び6号機B系は空気冷却式であり、これら以外は全て海水冷却式であった。

（(1)につき、甲B第1号証の1・27ページ以下及び資料Ⅱ-12、Ⅱ-21）

(2) 福島第一発電所2号機、4号機及び6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）は、被告国第3準備書面第4の1(3)ア(カ)a(d)（79、80ページ）で述べたとおり、平成10年1月から平成11年3月までの間、それまで非常用ディーゼル発電機（D/G）2台のうち1台は隣接するプラントと共用であったところ、電源供給能力を更に向上させるために追設されたものであり、これにより非常用ディーゼル発電機（D/G）の専用化が図られた。2号機及び4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）は、運用補助共用施設（共用プール）1階（O. P. +10メートル）に設置され、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）は、6号機ディーゼル発電機6B建屋（O. P. +13メートル）1階に設置された。

なお、被告国第3準備書面79ページにおいては、「6号機のディーゼル発電機6B建屋に高圧炉心スプレイ系（CS）専用のディーゼル発電機を1台追設した」としていたが、上記のとおり訂正する。6号機には、原子炉建屋の隣にある非常用ディーゼル発電機室にA系及び高圧炉心スプレイ系（HPCS）用の2台の非常用ディーゼル発電機（D/G）が設置されていたが、それに加えて、6号機ディーゼル発電機6B建屋1階に空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）が増設されたものである。

（(2)につき、甲B第1号証の1・資料Ⅱ-3、Ⅱ-4、Ⅱ-12（資料編28ページ上段、39ページ上段、50ページ下段）、甲B第1号証の2・86ページ）

- (3) 1号機、3号機及び5号機については、空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が設置されていなかったが、1号機については2号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)による電源の融通を、3号機については4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)による電源の融通を、5号機については6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)による電源の融通をそれぞれ受けることができる仕組みになっていた(甲B第2号証43, 44ページ)。

空冷式非常用ディーゼル発電機が1号機、3号機及び5号機に設置されなかった理由は定かではないが、前記(1)及び(2)のとおり、そもそも水冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が設置されていたところ、非常用電源設備の信頼性及び保守性の向上を図るために空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が追設されたものであり、いずれにせよ、空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が設置されていなかった1号機、3号機及び5号機を含め、後記3のとおり、省令62号33条4項の要件を充足していた。

- 2 2号機及び4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が機能喪失し、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が機能を喪失しなかった理由等(裁判所釈明事項1(2)ウ、エ)

(1) 本件地震に伴う津波の到達により、運用補助共用施設(共用プール)1階に設置されていた2号機及び4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)の本体は、被水を免れたが、電源の供給先である非常用の金属閉鎖配電盤(M/C)が各タービン建屋(T/B)地下1階に設置されており、被水により機能を喪失したため、空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)も機能を喪失した。

(2) これに対し、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)は、6号機ディーゼル発電機6B建屋1階に設置されており、被水を免れ、電源の供給先である非常用金属閉鎖配電盤(M/C)の6号機D系が被水を免

れて機能を維持し、その他の関連機器も機能を維持したことから、6号機の空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)も機能を喪失しなかった。

(2につき、甲B第1号証の1・29, 31ページ, 資料Ⅱ-21)

3 非常用電源設備及びその附属設備が省令62号33条4項の要件を充足していたこと(裁判所釈明事項1(2))

(1) 本件事故当時の省令62号33条4項は、非常用電源設備及びその附属設備(非常用電源設備から電力を供給する金属閉鎖配電盤(M/C), ケーブル等をいう。)について、「多重性又は多様性, 及び独立性を有し」なければならない, すなわち、「多重性及び独立性」又は「多様性及び独立性」のいずれかを有しなければならないとされている。その「多重性」, 「多様性」, 「独立性」は、それぞれ発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針(以下、改訂の前後を問わず「安全設計審査指針」という。)における「多重性」, 「多様性」, 「独立性」と同義である。「多重性」とは、同一の機能を有する同一の性質の系統又は機器が二つ以上あることをいい、「多様性」とは、同一の機能を有する異なる性質の系統又は機器が二つ以上あることをいう。また、「独立性」とは、二つ以上の系統又は機器が設計上考慮する環境条件及び運転状態において、共通要因(二つ以上の系統又は機器に同時に作用する要因であって、例えば環境の温度, 湿度, 圧力, 放射線等による影響因子, 及び系統又は機器に供給される電力, 空気, 油, 冷却水等による影響因子をいう。)又は従属要因(単一の原因によって必然的に発生する要因をいう。)によって、同時にその機能が阻害されないことをいう(乙A第7号証Ⅲ(17)~(19), 解説Ⅲ(15), (18), (19))。

(2) 本件事故当時の1号機から6号機の非常用電源設備及びその附属設備については、前記1(1)のとおり各号機ともA系及びB系の2台(6号機はA系, B系のほか高圧炉心スプレイ系(HPCS)用の3台)の非常用ディーゼル発電機(D/G), 金属閉鎖配電盤(M/C)が設置されており, A系ない

しB系がそれぞれ原子炉施設に必要な交流電源（6900V）を供給でき、「同一の機能を有する同一の性質の機器が二つ以上ある」といえるから、多重性を有していた。また、非常用ディーゼル発電機（D/G）は、A系ないしB系がそれぞれ別々の非常用母線に接続されている（甲B第1号証の1・資料IV-8においても、左右に並んだ二つのDG（非常用ディーゼル発電機）がそれぞれ別の「非常用母線（6.9kV）」あるいは変圧器を経て「非常用母線（480V）」に接続されていることが記載されている。）。そのため、共通要因又は従属要因によって同時にその機能が阻害されないものであったということができるから、独立性も有していた。したがって、省令62号33条4項の要件を充足していた（乙B第3号証の1・IV-6ページ）。なお、平成10年1月から平成11年3月までの間に、2号機、4号機及び6号機に空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）各1台を追設するまでの間は、1・2号機間、3・4号機間及び5・6号機間で1台の水冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）1台を共用していたが、各号機の原子炉設置（変更）許可申請に対する安全性審査においては、非常用ディーゼル発電機（D/G）1台が上記のとおり共用となっていることを前提に原子炉安全専門審査会における調査審議がされた結果、安全性は十分確保し得ると認められ、原子力委員会の意見を尊重して内閣総理大臣により設置（変更）許可処分がされている点を考慮しても、多重性と独立性が認められたものと解することができる（なお、省令62号33条4項は平成17年経済産業省令第68号により追加されたものである。）。

第4 予見可能性の対象について（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書4・4、5ページ、裁判所釈明事項1(3)）

1 はじめに

原告らは、本件における予見可能性の対象について、上記意見陳述書では、

福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提に「O. P. +約10メートルを超える浸水高の津波」が福島第一発電所に到来することであると整理しているが、その一方、従前の原告らの準備書面では、予見可能性の対象には「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」による非常用海水ポンプの機能喪失から全交流電源喪失が生じ得ることも含まれ、「シビアアクシデント対策による結果回避義務」を基礎づける予見可能性の対象は、「全交流電源喪失をもたらしうる多様な原因事象」（地震、津波、火災、テロリズム）であり、地震、津波についても多様な事態（配管の破断による内部溢水、海水取水用の配管の破断と海水の流入等）が対象となるなどとも主張しており（原告ら準備書面(9) 22, 23, 26 ページ, 同(14) 4, 5 ページ）、これら主張の整合性は不明である。原告らは、これら従前の主張を維持するの可否が明らかにされたい。

いずれにせよ、被告国は、予見可能性の対象について、以下に述べるとおり、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一発電所に発生又は到来することであると主張するものであるが、もとより原告らの主張を前提に、敷地高（O. P. +10メートル）を超える程度の津波が福島第一発電所に到来することの予見可能性につき検討してみても、そのような予見可能性を認めることはできないとするものであり、被告国第3準備書面における予見可能性に係る主張は、このような理解を前提とするものである。

以下、まず被告国の主張する予見可能性の対象について述べた上、原告らの主張に係る「O. P. +約10メートルを超える浸水高の津波」が予見可能性の対象とならないことを指摘するとともに、念のため、原告らが従前の準備書面において主張する「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」が到来したと仮定しても、現実には生じた福島第一発電所事故の経過とは著しく乖離した経過をたどることとなるから、被告国の規制権限不行使の違法性の考慮要素とはなり得ないことについても触れておく。

2 規制権限不行使の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防

止策に係る法的義務違背を問うものであるから、その前提となる予見可能性は、結果発生の原因となる事象について判断されるべきであること

規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、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、国賠法1条1項の適用上違法となる。仮に、ある特定の事象について規制をしたとしても、規制の対象である事象と結果発生との間に因果関係が認められなければ、そもそも結果を回避することができず、結果回避可能性がないし、被害を受けた者に対する関係で規制が法的に義務付けられるということもできない。そうすると、規制権限は、結果発生の原因となる事象について行使されるものであり、規制権限不行使の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものということになるから、その前提となる予見可能性も、結果発生の原因となる事象について判断されるべきである。

本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した福島第一発電所事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使しなかったことが職務上の法的義務に違背するものであったか否かが問われている。したがって、本件で問題とされるべきは、飽くまでも現実に生じた事実経過を前提に、被害を受けたとされる原告らとの関係で、原告らの主張に係る損害発生の原因となった本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失を未然に防止するために、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使する職務上の法的義務を負担していたか否かである。そのため、およそ福島第一発電所事故の原因と関連しない事象（火災、テロリズム等による全交流電源喪失）や経過（地震、津波による非常用海水ポンプの機能喪失）に対する防止策を講じなかったことが、原告らに対する被告国の法的義務違背の有無を判断するに当たって問題となる余

地はないのであり、上記事象や経過が予見可能性の対象となる旨の原告らの主張は失当である。

3 本件における予見可能性の対象は、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波が福島第一発電所に発生又は到来することであること

福島第一発電所事故は、本件地震及びこれに伴う津波により、福島第一発電所が全交流電源喪失に陥り、直流電源も喪失又は枯渇するなどして炉心冷却機能を失い、外部環境に放射性物質を放出するに至ったものであるから、本件において被告国による規制権限の不行使が違法とされる前提としての予見可能性ありと評価されるためには、原告らに対して損害を与えた原因とされる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である。

原告らは、福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提に、予見可能性の対象を「O. P. +約10メートルを超える浸水高の津波」が福島第一発電所に到来することであると主張する。しかし、実際に福島第一発電所に発生、到来した本件地震及びこれに伴う津波と同規模の事象ではなく、このような規模に至らない、単に敷地高さを超える津波が到来したというだけで、福島第一発電所事故が発生したと認めるに足る証拠はないから、「O. P. +約10メートルを超える浸水高の津波」の到来が本件の予見可能性の対象となるものではない。

そもそも、予見可能性は、被告国において具体的な防止策に係る規制権限を行使することが可能な程度に一定規模の範囲の具体的な事象として予見可能であることが必要であるところ、「O. P. +約10メートルを超える浸水高の津波」というだけでは、いったいどの程度の規模を想定して対策を講じることがを要するのか判断することができない。例えば、原告らにおいて、被告国が規制権限を行使することにより講じるべきであるとする、防潮堤の設置や、重要機器、非常用ディーゼル発電機、電源車等の高所への設置といった対策（原告ら準備書面(9)17～20ページ）を現実的に講じるためには、一定程度具体的

な浸水高の津波を想定して実施するのでなければ、設置する防潮堤の高さや重要機器等の設置位置などを定めることができないから、抽象的に敷地高を超えるというだけで措置を講じることは実際には困難であるし、実効性を伴わない措置になりかねず、失当である。

したがって、本件においては、実際に福島第一発電所に発生、到来した本件地震及びこれに伴う津波（O. P. +約11.5～約15.5メートル）と同程度の地震及び津波の発生、到来について予見可能性があったといえなければならぬ。

4 予見可能性の対象に「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」が含まれるとの原告らの主張は、本件における現実に生じた事故経過と乖離しており、本件における規制権限不行使の違法性を基礎づける事情とはなり得ないこと

原告らは、本件における予見可能性の対象には、「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」による非常用海水ポンプの機能喪失から全交流電源喪失が生じ得ることも含まれると主張するが（原告ら準備書面(9)18, 19ページ, 原告ら準備書面(14)）、このような主張が現実に発生したものとは乖離した事象を前提とする点において失当であることは前記2で述べたとおりである。

そもそも、以下に詳述するとおり、「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」が発生したのみでは、全交流電源喪失は発生せず、現実に発生したものと乖離した事象が発生することとなるのであるから、前記2で述べたことからすると、このような事情をもって本件における規制権限不行使の違法性を基礎づける事情とはなり得ないことは明らかである。

(1) 原告らが予見の対象と主張する規模の津波のみでは、そもそも全交流電源喪失は発生しないこと

原告らは、「海側エリア（O. P. +4m）に設置されていた『非常用海

水系ポンプ』及び『非常用ディーゼル発電設備冷却用の海水ポンプ』が被水して機能喪失し、その結果として『地震とそれに随伴する津波』によって全交流電源喪失が生じうることに關する予見可能性を判断すべき」と主張する(原告ら準備書面(9)23, 24ページ)。

しかし、全交流電源喪失は、内部電源のみならず、外部電源も喪失したことによって発生するところ、福島第一発電所においては、被告国第2準備書面第3の1(2)(32ページ)で述べたとおり、1号機及び2号機は、福島第一発電所の南西約9キロメートルの場所に位置する新福島変電所から大熊線1号線及び2号線を通じて高圧交流電源が供給されていたほか、予備線として、東北電力株式会社から東北電力原子力線を通じて高圧交流電源が供給され、3号機及び4号機には、新福島変電所から大熊線3号線及び4号線を通じて高圧交流電源が供給されていた。そのため、仮に「非常用海水系ポンプ」及び「非常用ディーゼル発電設備冷却用の海水ポンプ」が機能喪失したからといって外部電源が喪失するわけではなく、したがって、全交流電源喪失に至るものではない(甲B第1号証の1・31, 32ページ, 資料II-3, II-22)。

また、福島第一発電所の内部電源に限ってみても、前記第3の1(12~14ページ)のとおり、2号機及び4号機には、空冷式の非常用ディーゼル発電機(D/G)が運用補助共用施設(共用プール)1階(O.P.+10メートル)にそれぞれ設置されていたから、仮に非常用ディーゼル発電設備冷却用の海水ポンプが津波によって機能を喪失して、水冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)が運転できない状態になったとしても、上記空冷式非常用ディーゼル発電機(D/G)により交流電源の供給が可能である。

そして、福島第一発電所事故においては、津波が敷地地盤を超えて原子炉施設内に浸水したため、電源供給に必要な機器が水没して機能を失ったが、津波が敷地地盤に達しなければかかる機器の水没は発生せず、空冷式非常用

ディーゼル発電機 (D/G) による交流電源が供給され続けたと考えられるから、原告らが予見の対象と主張する上記の規模の津波が発生したと仮定した場合、そもそも全交流電源喪失は発生しない。

また、1号機及び3号機については、前記第3の1のとおり、空冷式非常用ディーゼル発電機 (D/G) が設置されていなかったものの、それぞれ2号機あるいは4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機 (D/G) による電源の融通を受けることができる仕組みになっているため、原告らの主張する仮定を前提としても、それぞれの原子炉の冷温停止が可能になる。現に、前記第2の4(1) (10, 11ページ) のとおり、福島第一発電所事故においても、5号機では、全交流電源喪失に至ったものの、6号機に設置されていた空冷式非常用ディーゼル発電機 (D/G) から電源の融通を受けることで、復水移送ポンプを使用し、炉内へ注水するなどした結果、原子炉は冷温停止に至っている。

したがって、原告らが主張する「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」(原告ら準備書面(14)4ページ) が具体的にどの程度の規模の津波を主張するものか明らかでないが、この点をおくとしても、福島第一発電所の敷地地盤 (O. P. +10メートル) に達しない規模の津波が仮に到来したとした場合、全交流電源喪失は発生しない。

(2) 原告らが予見の対象と主張する規模の津波のみでは、非常用冷却設備が使用可能であること

また、被告国第2準備書面第3の2(3) (36ページ以下) で述べたとおり原子炉冷却機能を有する設備として、1号機には非常用復水器 (IC) 2系統が、2号機から4号機には原子炉隔離時冷却系 (RCIC) 1系統がそれぞれ設置され、1号機から4号機には、高圧注水系 (HPCI) 1系統がそれぞれ設置されていた。これらは、外部電源あるいは空冷式非常用ディーゼル発電機 (D/G) の運転によって電源が確保され、直流電源に変換して

起動させることができるから、たとえ非常用海水系ポンプが機能を喪失したとしても、炉心の冷却が可能である。非常用復水器（I C）は、原子炉が高圧状態でも作動し、動力を必要とせず自然循環で炉心を冷却する設備であり、復水タンクが原子炉格納容器外にあることから、復水タンクへの注水によって継続的に冷却が可能であった（甲B第2号証24、185ページ）。原子炉隔離時冷却系（R C I C）は、8時間程度の運転時間を想定しているが（同号証24ページ）、水源が復水貯蔵タンク及び圧力抑制室（S/C）の水であることから（同号証186ページ）、それらへの注水によって8時間以上の運転も可能であった。高圧注水系（H P C I）についても同様に水源が復水貯蔵タンク及び圧力抑制室（S/C）の水であることから、それらへの注水により炉心の冷却を継続することが可能であった。

したがって、福島第一発電所の敷地地盤（O. P. +10メートル）に達しない規模の津波が仮に到来したとした場合、これらの非常用冷却設備によって炉心の冷却がなお継続できるとともに、仮に津波によって非常用海水系ポンプが破損したとしても、その修理をするための時間が得られる結果となる。

(3) 現に福島第一発電所6号機及び福島第二発電所では海水ポンプが機能喪失しても冷温停止に至ったこと

さらに、原告らが主張する「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」により、非常用海水系ポンプに加え、非常用ディーゼル発電設備冷却用の海水ポンプまでもが機能を喪失したとしても、前記(1)のとおり全交流電源喪失に至ることはないから、例えば、復水移送ポンプを使用して海水や復水貯蔵タンク内の水を炉内に注水することにより、相当期間、炉心を冷却することが可能である。現に、福島第一発電所事故においても、前記第2の4(2)(11、12ページ)のとおり、6号機に設置されていた空冷式非常用ディーゼル発電機（D/G）の機能は失われなかったところ、6号機で

は、同発電機による電源により、復水移送ポンプを使用して復水貯蔵タンク内の水を炉内へ注水することが可能となり、仮設の海水ポンプを設置して残留熱除去系（RHR）による冷却を行うなどした結果、原子炉は冷温停止となった。また、福島第二発電所は、平成23年3月11日午後3時34分頃に到達した津波の影響により、同発電所1号機、2号機及び4号機において、いずれも非常用海水系ポンプが機能を喪失したため、一旦最終ヒートシンクを失ったが、全交流電源喪失には至らなかった（甲B第1号証の2・132～135ページ）。そして、これらの原子炉では、まず原子炉隔離時冷却系（RCIC）によって、原子炉水位を維持しつつ崩壊熱を格納容器圧力抑制プールへ輸送し、その後、逃がし安全弁によって原子炉圧力容器を減圧し、機能を維持していた外部電源1回線に接続された復水補給水系ポンプによって原子炉などへ注水を行った。このような方法によって1号機、2号機及び4号機では、それぞれ約50時間、約59時間及び約68時間にわたって炉心の冷却を維持し、その間に、代替海水ポンプを設置するなどして、原子炉格納容器のベントを実施しないまま、最終ヒートシンクを復旧し、冷温停止に至った（乙B第54号証43ページ、乙B第55号証）。

このように、福島第一発電所6号機及び福島第二発電所では、非常用海水系ポンプが機能を喪失したものの、復水移送ポンプを使用するなどの方法により原子炉へ注水することによって、冷温停止に至ったものであって、非常用海水系ポンプが機能喪失したからといって、直ちに炉心損傷に至るものではない。

(4) 小括

前記(1)から(3)で明らかなおおりに、福島第一発電所の敷地地盤に達しない規模の津波が到来したと仮定した場合、現実には生じた福島第一発電所事故とは著しく乖離した事象が発生することとなるから、原告らが主張する「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」は、上記の点からも、被告

国の規制権限不行使の違法を考慮する要素とはおよそなり得ないことは明らかである。

以上から、本件における予見可能性の対象となる津波について、福島第一発電所の敷地高を超えない程度の津波の発生の予見可能性で足りるという原告らの主張は失当である。

第5 規制権限行使の作為義務を導く前提としての予見可能性については客観的かつ合理的根拠をもって形成，確立した科学的知見に基づき具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であること（裁判所釈明事項2(5)）

前記第4のとおり、本件における予見可能性の対象は、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波の発生，到来であるというべきところ，その対象となる事象に対する規制権限の行使の作為義務が認められるというためには，客観的かつ合理的根拠をもって形成，確立した科学的知見に基づき具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要であり，原告らが主張するような「情報の一定程度の集積があること」（原告ら準備書面(16)22ページ）という程度では，そもそも処分要件の充足を認めるに足る合理性すら担保されず，一定の規制権限の行使の作為義務が認められることにはならない。

1 客観的かつ合理的根拠をもって形成，確立した科学的知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必要であること

国賠法1条1項の違法は，公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいうとする最高裁判例の立場（職務行為基準説。最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ，最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ）からすれば，規制権限不行使の違法の問題は，行政庁がいかなる場合に個別の国民（被害者）に対する関係において権限を行使すべき職務上の法的義務（作為義務）を負うに至るかという問題に還元されることになる（横山匡輝「権限の

不行使と国家賠償法上の違法」国家賠償法体系2・129ページ)。

この点、行政庁が規制権限を行使するか否か、行使するとしていつ行使するかについて裁量が認められる特定の規制権限について、これを行行使すべき法的義務(作為義務)があるというためには、被害の発生を防止するためには当該規制権限を行使することが選択の余地がないほど差し迫っているとの必要性が基礎づけられなければならないから、その前提として、少なくとも当該規制権限の不行使が問題とされた当時、当該規制権限を行使する立場にある公務員が、被害の発生を予見することが可能であったといえる客観的状況が認められることが必要である。したがって、予見可能性は、国賠法1条1項の違法の有無を判断するに当たり、法が当該公務員に対して、職務上の法的義務として結果発生危険性との関係でどのような作為義務を課しているかを検討する前提として考慮要素となる。すなわち、ここで問題とされる予見可能性は、一般の不法行為において過失を検討する際に考慮される予見可能性(違法な結果の発生を予見すべきであるにもかかわらず不注意のためにこれを予見しないという心理状態(内心の状態))という主観的要件ではなく、国賠法上の違法性(作為義務の有無)の判断要素として考慮されるものであり、客観的、具体的な結果発生危険性との関係で判断されなければならないものであって、単に抽象的な危険性や危惧感のみから認められるべきものではない(この点は、警察官のパトカーによる追跡を受けて車両で逃走する者が惹起した事故により、第三者たる原告らが大腿骨骨折等の傷害を被ったことを請求原因として被告県に対し国賠法1条1項に基づく損害賠償を請求した事案である最高裁昭和61年2月27日第三小法廷判決・民集40巻1号124ページの判例解説(加藤和夫・最高裁判所判例解説民事篇(昭和61年度)93ページ[引用部分は101ページ])が、「パトカーによる追跡のような行為には、ある程度の抽象的な危険が伴うことは、やむを得ないのであって、もし、抽象的な危険がある場合にも、常にこれを中止すべきであるとすれば、パトカーのこのような機能はほとんど

発揮できないものと思われる。」と指摘し、原告らの身体の安全の保護が問題となっている事案において、必要とされる予見可能性の程度として、危険発生
の抽象的な可能性ではなく、「被害発生 of 具体的な危険性の有無及び内容」の予
見可能性を要求していること〔同解説101ページ〕が参照されるべきであ
る。〕。

しかも、規制権限を行使する場合をみても、行政庁に裁量があるとはいえ、
被規制者に対する権利・利益の制限や義務・負担の発生、場合によっては刑事
罰等による制裁が伴うのであるから、これを行使するためにはその必要性を基
礎づけるに足りる客観的かつ合理的な根拠を必要とすることは当然である。し
たがって、予見可能性の対象としては、規制権限行使が客観的かつ合理的な根
拠をもって正当化できるだけの具体的な法益侵害の危険性が認められることが
必要である。例えば、本件において、原告らは、被告国が電気事業法40条の
技術基準適合命令を発令しなかったことの違法を主張するが（原告ら準備書面
(9)18ページ）、技術基準適合命令（修理、改造等の命令）又は処分（一時停
止）に違反した者は3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処せられ、
又はこれを併科される（同法116条2号。なお、両罰規定が適用されると法
人に対しては3億円以下の罰金刑が科せられる。同法121条1号）。このよ
うに技術基準適合命令は刑事罰をもって強制されるなど、被規制者の大きな負
担となるのであるから、同命令を発令するためには、客観的かつ合理的な根拠
をもって発令を正当化できるだけの具体的な危険性が存在し、かつそれを認識
していることが必要であり、更にかかる規制権限の行使が作為義務にまでなる
のは、この客観的かつ合理的な根拠としての科学的知見が確立している場合に
限られると解すべきである。

2 最高裁判例は、作為義務を導くのに必要な予見可能性の対象となる危険発生 の程度について、科学的知見の形成、確立を前提としていること

この点、規制権限不行使の違法が問われた最高裁判例を見ても、規制権限を

行使すべき作為義務を導くのに必要な予見可能性の程度について、科学的知見が形成、確立していることを前提としていると理解される。

(1) 最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決（民集49巻6号1600ページ。クロロキン最高裁判決）

クロロキン最高裁判決は、「外国では、昭和三四年に発表されたホップスらの論文により、クロロキン製剤の副作用によって網膜に不可逆性の障害を生ずる例のあることが初めて報告された。我が国においては、昭和三七年に初めてクロロキン網膜症の症例が報告され、その後、昭和四〇年までの間に主要な外国文献の紹介とともにクロロキン網膜症に関する論文の発表や症例の報告がされたが、これらの論文や報告の多くは、クロロキン製剤を長期連用した場合にまれにはあるが不可逆性の網膜障害が生ずるとして、クロロキン網膜症の発症の危険性を警告し、早期発見のための定期的な眼科的検査の必要性を指摘する内容のものであり、クロロキン製剤の有用性を否定するものではなかった。我が国におけるクロロキン網膜症の症例報告は、昭和三七年に一件、同三八年に四件、同三九年に二件、同四〇年に九件、同四一年に八件であった。」などとの、原審が適法に確定した事実関係を前提とした上で、「昭和三七年以降我が国においても、文献等による症例の報告により、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する知見が次第に広まってきたものの、その内容はクロロキン製剤の有用性を否定するまでのものではなく、一方、クロロキン製剤のエリテマトーデス及び関節リウマチに対する有用性は国際的に承認され、昭和五一年の再評価の結果の公表以前においては、クロロキン製剤は、根本的な治療法の発見されていない難病である腎疾患及びてんかんに対する有効性が認められ、臨床の場において、副作用であるクロロキン網膜症を考慮してもなお有用性を肯定し得るものとしてその使用が是認されていたというのであるから、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

では至っていなかったものといえることができる。したがって、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。」と判示している。

クロロキン最高裁判決の判文上は、規制権限不行使の違法の判断要素としての「予見可能性」の有無ではなく、飽くまで、クロロキン製剤の有用性（医薬品の治療上の効能、効果と副作用を比較考量し、医薬品として使用する価値があること）の有無の判断の中で結果発生の危険性が検討されている。

もっとも、この事案においては、「我が国においては、昭和三七年に初めてクロロキン網膜症の症例が報告され、その後、昭和四〇年までの間に主要な外国文献の紹介とともにクロロキン網膜症に関する論文の発表や症例の報告がされ」、「昭和三七年以降我が国においても、文献等による症例の報告により、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する知見が次第に広まってきた」という事実関係を前提としていることからすれば、結果発生の危険性は相当程度に存在したと考えられるにもかかわらず、同判決は、その程度の危険の可能性があるだけでは、厚生大臣が一定の行政指導等以外にクロロキン製剤の製造承認の撤回等の措置を執らない不作為が違法とはいえないとしたものである。これは、このような場合にクロロキン製剤の製造承認の撤回等の措置を執らない不作為が違法となるためには、クロロキン製剤の副作用であるクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見が形成、確立していることを前提としているものと解される。

(2) 最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決（民集58巻4号1032ページ。筑豊じん肺最高裁判決）

最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決（民集58巻4号1032ページ。以下「筑豊じん肺最高裁判決」という。）は、昭和34年頃には、労働省が実施した国内外を通じて最大規模のけい肺健康診断の結果、有所見

者が3万8738人であり、そのうち炭鉱労働者が1万1747人（全有所見者の約30パーセント）にも達していることが明らかになったという事実を前提に、通商産業大臣の鉱山保安法に基づく省令改正権限等の規制権限の不行使の違法判断の前提となるじん肺に関する医学的知見に関し、「けい肺審議会医学部会が、昭和34年9月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表した。」などとの、原審が適法に確定した事実関係を前提としつつ、「昭和35年4月以降、鉱山保安法に基づく上記の保安規制の権限を直ちに行使しなかったことは、その趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。」と判示している。

すなわち、筑豊じん肺最高裁判決の事案においては、鉱山保安法に基づく省令改正権限等の規制権限の不行使が国賠法上違法と判断された昭和35年4月以前に、けい肺審議会医学部会が、「昭和34年9月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表」していた。このように、同判決の事案においては、一審被告国の規制権限不行使が違法と判断された時期以前に、既に、炭じん等の吸入によるじん肺発症の可能性、危険性やその症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性についての医学的知見が我が国において、形成、確立していたといえる状況が存在していたのである。

また、じん肺防止のための粉じん対策についても、昭和30年代初頭までには、さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を著しく抑制することができるとの工学的知見が形成、確立していた。

このように、筑豊じん肺最高裁判決においても、炭じん等の吸入によるじん肺発症の危険性等に関する医学的知見やじん肺防止のための粉じん対策に関する工学的知見が我が国において既に確立していたことが前提となって、規制権限の不行使が違法と判断されていることが明らかである。

(3) 最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決（民集58巻7号1802ページ。関西水俣病最高裁判決）

最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決（民集58巻7号1802ページ。以下「関西水俣病最高裁判決」という。）の事案は、「史上最悪の公害事件の一つである水俣病に関するものであり、昭和31年5月に患者が公式発見されて以降も死亡者が続発するなど、周辺住民に極めて深刻な健康被害が継続的に生じていた（長谷川浩二・最高裁判所判例解説民事篇（平成16年度）572ページ）と認められており、現に発生した被害が甚大であって、「いかなる手段を使ってでも被害拡大を防ぐことが求められていた（中略）危機的状況」（長谷川・前掲判例解説576ページ）にあったといえる事案である。この事実関係を前提に、関西水俣病最高裁判決は、国は「遅くとも昭和34年11月末ころまでには、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあった。」として、国が「昭和35年1月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきである。」と判示している。かかる事案においても、同判決は、水質二法に基づく規制権限の不行使が国賠法上違法であることを

導くための予見可能性の程度について、「水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性をもって認識し得る」だけの当時の医学的知見の集積や個別具体的な事情が存在していることを前提として、国の規制権限の不行使について国賠法上違法と判断しているのである。そして、当時の医学的知見の集積状況について見れば、水質二法に基づく規制権限の不行使が国賠法上違法と判断された昭和35年1月以前において、「厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として昭和34年1月に発足した水俣食中毒部会は、同年10月6日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀が最も重要視されるとの中間報告を行った。同年11月12日、食品衛生調査会は、この中間報告に基づいて、水俣病の主因を成すものはある種の有機水銀化合物であるとの結論を出し、厚生大臣に対してその旨を答申した。水俣食中毒部会は、この答申によりその目的を達したとして、そのころ解散した。」との、原審が適法に認定した事実が指摘されており、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であることに関する医学的知見が我が国においておおむね確立していたといえる状況が存在していたことが認定されている。同事案においては、医学の専門家の全員が一致した意見を有していたわけではないが、厚生大臣の諮問機関が前記医学的知見とほぼ同一の結論を答申するなど、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であることについて「高度の蓋然性をもって認識し得る」といえる状況が存在していたことが認定されていることに加え、「非常事態ともいふべき」（長谷川・前掲判例解説595ページの表現）被害の重大性、すなわち、この時点で既に周辺住民に極めて深刻な健康被害が継続的に生じており、その拡大防止に一刻の猶予も許されない非常事態が生じていたことを加味して考えれば、「高度の蓋然性」という認識に達した時点において、一審被告国の規制権限行使を正当化し、さらに作為義務にまで至っているとす

足りる科学的知見が形成、確立され、具体的な法益侵害の予見可能性があったと判断したものと考えられる。

(4) 小括

以上のとおり、規制権限不行使の違法が問われた最高裁判例を見ても、規制権限を行使すべき作為義務を導くのに必要な予見可能性が存在すると認められた事案は、いずれも規制権限の不行使が違法とされた時点で、被害が現実が発生し、かつ、当該規制権限の行使が正当化でき、さらにその行使が作為義務にまで至っているといえるだけの科学的知見が既に形成、確立し、具体的な法益侵害の予見可能性があった事案であるといえることができる。

3 科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関与する専門家による正当化が必要であること

(1) 科学的知見は、特定の研究報告によって直ちに形成、確立するものではなく、様々な研究の積み重ねによる仮説の検証、追試という試行錯誤の過程を経て徐々に集積し、その形成、確立に至るものである。知見が形成、確立する過程での様々な見解や調査結果の中には、結果として誤りであったものも存在する可能性があり、特定の研究報告のみに安易に依拠して規制権限を行使すれば、その規制権限行使は、客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるものとはいえず、かえって、その規制権限行使において依拠した特定の研究報告が誤りであり、専門研究者の多数説に従わなかったことを理由に当該規制権限行使の違法を被規制者等から問われることにもなりかねない。

そうであれば、ここでいう「形成、確立された科学的知見」とは、一般的には、専門的研究者全員の意見の一致までは求められないものの、単に一部の専門家から論文等で学説が提唱されただけでは足りず、少なくとも、その学説が学会や研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見であることを要するというべきである。

最高裁判所平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174ページ。伊方原発訴訟最高裁判決）は「現在の科学技術水準に照らし」て安全審査・判断の過程に看過し難い過誤，欠落があると認められるか否か等について判断すべきであるとしているところ，同判決の判例解説（高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇（平成4年度）399ページ）は，「従来の科学的知識の誤りが指摘され，従来の科学的知識に誤りのあることが現在の学界における通説的見解となったような場合には，現在の通説的見解（中略）により判断すべきであろう」（ゴシック体は引用者，以下同じ。）（同423ページ），「現在の通説的な科学的知識によれば，右事故防止対策は不十分であり，その基本設計どおりの原子炉を設置し，将来，これを稼働させた場合には，重大な事故が起こる可能性が高いと認定判断されるときには，当該原子炉の安全性を肯定した設置許可処分は違法であるとして，これを取り消すべきであろう。」（同424ページ）と述べており，裁量行為としてなされた原子炉設置許可処分の取消事由となる違法性の有無を判断するために用いられる科学的知見は「通説的見解」によるべきことを前提として述べているものというべきである。また，最高裁判所平成9年8月29日第三小法廷判決（民集51巻7号2921ページ，第三次家永教科用図書検定訴訟最高裁判決）の判例解説（大橋弘・最高裁判所判例解説民事篇（平成9年度）1017ページ）も，「歴史上の事象について学説が分かれる場合，何が学界における定説かということになると，裁判所がその判断をすることは容易ではない。（中略）正に学術的，教育的な専門技術的判断を要するのであって，検定審議会ひいては文部大臣の裁量にゆだねられるところが大きいというべきであろう。」（同1045ページ），「本判決の多数意見は，原審が認定した昭和五八年当時の学説状況に照らせば，（中略）大筋（引用者注：731部隊に関する記述の大筋）は，既に当時の学界において否定するものはないほどに定説化していたと評価し得るとし，（中略）原稿記述を全部削除する必

要がある旨の修正意見を付したことには、その判断の過程に、検定当時の学説状況の認識及び旧検定基準に違反するとの評価に看過し難い過誤があるものと判断した。」(同1046ページ)と述べている。

しかも、今日の社会にあっては、高度の科学技術を用いた経済活動が行われていることから、規制行政を担当する国としては、経済活動に伴う危険性について検討するに当たっても、原因の究明や将来の事象の予測といった点に関して専門的、科学的知見を必要とし、審議会に専門家部会を設けるなどして専門家の関与を求め、判断の正当性、合理性を確保することとしている。このような規制の在り方からすると、規制権限不行使の違法を判断する考慮要素として必要とされる予見可能性に関して、科学的知見が形成、確立したというためには、当該規制に関わる専門家においてかかる知見が支持されていることが必要であるというべきである。

- (2) この点は、国の規制権限不行使の違法を認めた筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決もその前提としているところである。すなわち、筑豊じん肺最高裁判決にあつては、じん肺に関する医学的知見に関して、労働省のけい肺審議会医学部会が「昭和34年9月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表した。」と判示しており、じん肺による健康被害に関する規制に関わる専門的機関において、じん肺に関する医学的知見が確立したことを前提としている。また、関西水俣病最高裁判決においても、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として発足した水俣食中毒部会が「同年(引用者注：昭和34年)10月6日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀が最も重要視されるとの中間

報告を行った。同年11月12日、食品衛生部会は、この中間報告に基づいて、水俣病の主因を成すものはある種の有機水銀化合物であるとの結論を出し、厚生大臣に対してその旨を答申した。」との事実に基づいて、国において、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であることを高度の蓋然性をもって認識し得る状況にあったと判断しており、やはり水俣病に関して規制を行う機関における公的な専門的知見が必要とされている。

- (3) これを原子力規制に関してみると、原子力の安全確保のために原子力安全委員会が設けられ、原子力安全委員会は、原子力関連施設の設置許可等の申請に関して、規制行政庁が審査を行った結果について、専門的、中立的な立場から、施設の位置、構造及び設備が核燃料物質又は原子炉による災害の防止上支障がないか等について確認し（平成14年法律第178号による改正後の原子力委員会及び原子力安全委員会設置法13条1項2号）、設置許可等の後のいわゆる後段規制についても、その合理性、実効性、透明性等の観点から監視・監査する規制調査を行っていたが、専門的事項については学識経験のある者によって構成される専門審査会等を設けて調査審議を行っていた（同法16条以下）。また、経済産業大臣の事務を分掌する保安院も（平成18年法律第118号による改正後の経済産業省設置法20条3項、4条58号）、後段規制について審議会、研究会等を設けて、専門的事項について調査審議することとしていた。

原子炉施設は、高度の科学知識と科学技術を結集して設計、維持、管理がなされているものであり、核物理学、原子力工学、機械工学、放射線医学、地震学、地質学等多方面にわたる専門分野の知識経験が必要とされる。特に、本件の福島第一発電所事故のように、マグニチュード9クラスの大規模な地震及びこれに伴う津波が発生、到来する可能性といった将来の事象に係る予測判断は、過去のデータと科学的知見に基づいて行うものであるとしても、データの解析、予測条件や予測手法の評価等極めて高度かつ困難な判断であ

るといえる。したがって、裁判所が本件事故及び原告らに被害を発生させた本件地震及びこれに伴う津波と同規模の津波が発生、到来することの予見可能性の有無を判断するに当たっては、当該規制に関わる専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見が尊重されるべきである。

4 いまだ発生していない被害の発生防止のための規制権限の不行使が違法と評価されるためには、より一層、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の可能性の予見が必要であること

以上のとおり、原子力発電所事故に係る規制権限の行使が要請される場合の予見可能性は、権限行使が客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるだけの科学的知見が形成、確立されていることが必要であるというべきであり、そう解することが最高裁判例の判示に照らしても相当である。

筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決は、いずれも、既に重大な被害が現実にも多数発生していた中での規制権限不行使の違法性が問われた事案であるから、規制権限行使を客観的かつ合理的な根拠をもって正当化することは十分可能であった。これに対し、本件では、平成14年ないし平成18年当時、福島第一発電所に到来すると予測された津波の波高は、被告東電が平成14年3月に保安院に報告したO. P. +5.4から+5.7メートル（近地津波の場合）であるが、これは、過去に観測されたものではなく、全て、コンピュータによるシミュレーション計算によって予測されたものにすぎない。このように、本件は、原子力発電所敷地にいまだ到来したことの無い規模の津波による原子力発電所事故の事案において、現実の被害が何ら発生していない時点における規制権限の行使が正当化できるだけの科学的知見があるか否か、かつ、その行使が作為義務となるほどに確立しているか否かが問われているのである。特に、本件で問題となる規制権限（技術基準適合命令）は、懲役刑によって強制されるなど被規制者に重い負担を課する規制権限であるから、なおさら

その確立が必要となる。

したがって、本件地震及びこれに伴う津波の到来に関する確立した科学的知見が存在しない状態にかかる重い負担を伴う規制権限を行使することは客観的かつ合理的な根拠をもって正当化される規制権限の行使とはいえないことは明らかであるから、本件のように、いまだ発生していない被害の発生防止のための規制権限の不行使においては、より一層、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の予見可能性があつて初めてその違法が問題とされるべきものである。

第6 予見可能性に関する原告らの主張に対する反論及び釈明事項に対する回答

1 被告東電が認識していた事実を被告国が認識していたものとして予見可能性が判断されるべきとする原告らの主張が失当であること

(1) 原告らは、予見可能性の判断の前提として、被告国は、地震、津波防災のために情報収集、調査をすべき責務を負っており、被告国の情報収集、調査義務は二次的、後見的な義務ではなく、第一次的な義務であるから、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、少なくとも被告東電が認識していた事実は、被告国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旨主張する（原告ら準備書面(16)26, 29ページ, 同(17)）が、かかる主張が失当であることは、被告国第3準備書面第3の5(4)（70ページ）で述べたとおりである。

(2) この点につき更にふえんして述べると、原告らが主張するような情報収集、調査義務は、生命、身体の安全に対する高度の危険性を内在する経済活動行為が行われる場合に、当該経済活動に内在する高度の危険性や営利性といった性質に鑑み、その活動の主体に対して課される高度の結果回避義務であつて、経済活動の主体である行為者とは別に、これを規制する立場にある国が当然に負うべき性質の義務ではない。被害を防止する一次的かつ最終的な責

任は、行為者である事業者にあるのであって、国は、二次的かつ補完的な責任を負うにとどまる立場にあるから、国が負うべき義務が事業者が負わなければならない義務とおのずから異なるものになることは明白である。規制権限の不行使が問題となる場合にあっては、国は、自ら高度の危険性を内在する活動をするものでなく、当該危険性を直接管理するものでもなく、また、当該経済活動によって利益を得るものでもない。規制権限の行使の主体である国は、飽くまでも、事業者が行う活動について、当該規制権限を定めた法令の趣旨、目的や権限の性質等に照らして、保護されるべき被害者との関係において、危険な行為をそのまま放置することが著しく合理性を欠くと認められる場合に初めて規制権限を行使することが義務付けられるというべきであるから、被害に対して一次的かつ最終的な責任を負う事業者に対して認められるような高度の結果回避義務（情報収集、調査義務）を負担するものではない。

原告らは、災害対策基本法等の法令に基づいて被告国が情報収集、調査義務を負う旨主張するが（原告ら準備書面(17) 4～12ページ）、例えそれらの法令に基づいて被告国が防災に関する情報を収集する責務を負っているとしても、被告国第3準備書面第3の5(3)（67～70ページ）で述べたとおり、原子炉の利用及び安全確保については、事業者に一次的責任があり、被告国は二次的かつ補完的責任を負うにとどまるのであるから、被告東電が認識していた事実について当然被告国も認識していなければならないことの根拠とはならない。

また、原告らは、被告国の情報収集、調査義務を認めた裁判例として大阪地方裁判所平成18年6月21日判決（いわゆるC型肝炎訴訟判決）等を引用するが（原告ら準備書面(16) 25, 26ページ）、同判決等は、いずれも原告らの主張の根拠となるものではない。すなわち、同判決の事案は、血液製剤の使用によってC型肝炎ウイルスに感染したとする者らが、後天性疾患

に対する有効性、有用性がない同製剤を承認したことなどの違法を主張し、国と、同製剤を製造販売した製薬会社（株式会社ミドリ十字。以下「ミドリ十字」という。）を承継した会社に対して損害賠償を求めたものであるが、同判決は、昭和60年8月時点におけるミドリ十字の過失による不法行為責任を認めたのに対し、国（厚生大臣）の行為の違法性に関しては、「ミドリ十字の不法行為責任を認める最も重要な考慮要素は、不活化方法の変更であったところ、その時点（引用者注：昭和60年8月）で、厚生大臣がミドリ十字の不活化方法の変更の事実をミドリ十字からの報告その他の方法により知っていたと認めるに足りる証拠はないことからすれば、規制権限を行使すべきというほどに肝炎感染の危険性についての認識があったというわけにはいかない。」として、同時点における規制権限不行使の違法を否定しており（判例時報1942号366、367ページ）、薬品の安全性に関して一次的責任を負う製薬会社（ミドリ十字）と二次的責任を負う被告国とでは違法性判断の前提として認識ないし認識すべきであった事実が異なることを明確にしている。原告ら準備書面(16)25及び26ページにおいて原告らが引用するその他の裁判例についても、被告国の規制権限不行使の違法性の考慮要素となる予見可能性の判断に当たり、いずれも製薬会社（ミドリ十字）が認識していた事実を被告国も認識していたものと判示したものではないから、原告らの主張の根拠となるものではない。

したがって、少なくとも被告東電が認識していた事実は、被告国が認識していた、あるいは認識すべきであっ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旨の原告らの主張は失当である。

2 予見可能性に関するその他の釈明事項に対する回答・認否

(1) 知見の集積に関する原告らの主張について（原告ら代理人久保木亮介作成に係る意見陳述書2～5ページ）

ア 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」及び「地域防災計

画における津波対策の手引き」の策定を受けて執った被告国の措置について（原告ら代理人久保木亮介作成に係る意見陳述書第2・2ページ）

当時の資料が現存しないため、事実の有無を確認することができない。

しかし、被告国第3準備書面第3の3(3)（11～13ページ）で述べたとおり、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」は、津波高の傾向等についての概略的な把握を行ったものにすぎず、同調査による数値解析の結果を直接津波対策の設計条件に適用するものとは位置づけておらず、「防災計画の実施に対しては不十分」なものと位置づけていたのであるから、同調査を前提とする津波高さの評価が行われたとしても、その結果をもって、科学的知見が形成、確立したと認めることはできない。

イ 「長期評価」を受けて執った被告国の措置について（原告ら代理人久保木亮介作成に係る意見陳述書第3・2～4ページ）

(7) 平成20年に被告東電が「長期評価」に基づく試算を行うに至るまで、被告国が被告東電に対し、直接「長期評価」に基づく試算の実施を求めなかったことは認める。

なお、「長期評価」により本件事故に至る程度の津波の発生を予見できたとはいえないことは、被告国第3準備書面第3の3(5)（17～30ページ）で述べたとおりである。

また、被告国が、原子力施設の安全性維持について適宜適切な行政指導を行う前提として必要となる、地震や津波に関する知見の収集に努めてきたことは、被告国第3準備書面第4の3（86～90ページ）で述べたとおりである。

(4) 「長期評価」の発表前に内閣府中央防災会議が地震本部に発表を見送るよう圧力をかけたとの点については、圧力をかけた事実はないので否認する。内閣府防災担当部局の要請により、「長期評価」の「なお、今回の評価は、（中略）防災対策の検討など評価結果の利用にあたって

はこの点に十分留意する必要がある。」との前文（甲B第5号証の2・1枚目）が加えられたことは認める。

内閣府防災担当部局が上記一文の追加を要請した理由は、全国の様々な場所での地震の長期評価結果について、それまで評価の根拠となるデータの質・量にかかわらず同様の書き方がなされていたところ、地震発生確率等の数字には確度の高いものとそうでないものがあるということを区別すべきではないかという一般論的な問題意識によるものであった。なお、当該前文は、特に三陸沖北部から房総沖の海溝寄り領域における津波地震の発生可能性等の確度について言及したのではない（甲B第1号証の2・306ページ）。

(ウ) 地震本部の見解を受け入れるかどうかの判断を被告東電ら電力事業者に委ねていたとの点については、被告国の判断を被告東電に委ねた事実はないので、否認する。原告らのいう「地震本部の見解」が「長期評価」を指すと解した上で、被告国が被告東電に対し、直接「長期評価」に基づく試算の実施を求めなかったことは認める。「長期評価」には被告国第3準備書面第3の3(5)(17～30ページ)で指摘したような問題があり、「長期評価」をもって福島第一発電所に発生、到来する地震及び津波についての科学的知見が形成、確立したと認めることはできないことに照らせば、被告国において、当時、被告東電ら電力事業者に対し、「長期評価」に基づく試算の実施を求めなかったことを著しく不合理と評価することはできない。

ウ 平成14年時点で10mを超える津波の予見可能性があったとの原告ら主張について（原告ら代理人久保木亮介作成に係る意見陳述書第4・4, 5ページ）

島崎邦彦氏の論文に基づいて、平成14年時点で福島第一発電所に10メートルを超える津波が襲う危険を予見することが可能であった旨の

原告らの主張は、争う。

被告国第3準備書面第3の3(5)カ(ア)(26, 27ページ)で述べたとおり、「長期評価」におけるプレート間大地震の発生領域及び発生確率の評価の信頼度については、地震本部自身により「やや低い」と評価されている上、「長期評価」と整合しない見解も複数存在し、本件地震発生以前は地震学者の間でも、島崎氏の考えとは反対に「特定領域でしか起こらない」とする考えもあったことからすれば、原告らが引用する島崎氏の論文は、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見とはいえないので、同論文の存在をもって被告国の予見可能性を認めることはできない。

(2) 中央防災会議が発生の可能性に関する十分な知見が得られていない地震を対象から除外したことについて(裁判所釈明事項2(2))

被告国は、第3準備書面において、中央防災会議が設置した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」においては、福島県沖海溝沿いの領域は防災対策に当たっての検討対象とはされず、「長期評価」の見解は採用されなかったことを主張した(同第3の3(5)ウ・22, 23ページ。なお、同23ページ15行目「今後30年以内の発生確率は6%程度」は「今後30年以内の発生確率は20%程度」の誤りであるため、本準備書面をもって訂正する。)。また、同専門調査会が昭和三陸地震の震源領域の南側で発生する地震については「発生の可能性に関する十分な知見が得られていない」として、防災対象地震から除外するに至ったものであり、当時としては合理的な理由に基づいて対象としなかったものであることを主張した(同カb・27~29ページ)。

上記主張の趣旨は、「長期評価」においては、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りという領域全体においてM8クラスのプレート間大地震が発生する確率を推定しているが、同領域で発生する地震に関しては専門家の間でも

意見の一致を見たものではなく、異なる見解もあったのであり、中央防災会議の上記対応等に照らせば、「長期評価」に基づいて福島第一発電所に発生、到来する地震及び津波に関する予見可能性を認めることはできないことを主張する趣旨である。なぜなら、前記第5（25～38ページ）で述べたとおり、裁判所において本件事故及び原告らに被害を発生させた本件地震及びこれに伴う津波の発生、到来についての予見可能性があると判断されるためには、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見に基づく具体的な危険発生の予見可能性が必要というべきであるからである。

第7 原子力規制の法体系について

1 はじめに

我が国の原子力規制の法体系並びに法体系及び法令の変遷は、被告国第2準備書面第2の2及び3（5～30ページ）で述べたとおりであるが、裁判所の釈明事項等を踏まえて、以下、ふえんして述べる。

2 経済産業大臣，保安院，原子力安全委員会の関係（裁判所釈明事項2(1)）

(1) 保安院が経済産業大臣の付託を受けて規制事務を実施していたこと

保安院は、被告国第2準備書面第2の2(2)ウ（11ページ）で述べたとおり、平成13年1月6日の中央省庁改革時に、経済産業省の外局である資源エネルギー庁の特別の機関として設置された機関である。保安院は、原子力に係る製錬，加工，貯蔵，再処理及び廃棄の事業並びに発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること（本件地震当時の経済産業省設置法4条1項57号），エネルギーとしての利用に関する原子力の安全の確保に関すること（同項58号）等の事務をつかさどっていた（同法20条3項）。そして、同準備書面第2の2(2)オ（12，13ページ）で述べたとおり、保安院は、炉規法及び電気事業法の規定に基づく安全規制についての権限と機能を有しており、具体的には、炉規法

に基づく設置許可や電気事業法に基づく工事計画の認可や使用前検査など、経済産業大臣の付託を受けてこれらの規制事務を実施する保安院は、資源エネルギー庁からの関与を受けることなく、独立して意思決定をし、又は経済産業大臣に対してその意思決定の案を諮ることができることになっていた。ここにいう「付託を受けて」とは、飽くまで経済産業大臣がその権限を行使するに当たっての事務をつかさどっていたというものであって、経済産業大臣から炉規法、電気事業法上の権限の委譲を受けていたという意味ではない。

(2) 原子力安全委員会の関与について

原子力安全委員会は、被告国第2準備書面第2の2(2)イ及びオ(10～13ページ)で述べたとおり、昭和53年10月4日、それまで原子力委員会に属していた安全規制機能を原子力委員会から移行し、原子力の利用に関わる省庁とは独立して新たに総理府(平成13年1月6日の中央省庁改革後は内閣府)に設置された審議会である(本件地震当時の原子力委員会及び原子力安全委員会設置法1条・乙A第2号証の1)。原子力安全委員会は、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、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、及び決定すること(同法13条)を所掌事務とする機関であり、5人の委員によって組織される(同法14条1項)。原子力安全委員会の下には、原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する原子炉安全専門審査会(同法16条)、核燃料物質に係る安全性に関する事項を調査審議する核燃料安全専門審査会(同法17条)が置かれ、関連する分野について見識を有する専門家が審査委員となって原子炉施設と核燃料物質の加工や再処理施設等の安全性に関する調査審議を行っていたほか、耐震安全性、放射線防護、放射性廃棄物の処理・処分等について、それぞれ見識を有する専門家の議論に基づいて、国による安全規制についての基本的な考え方を原子力安全委員会の文書、

報告書、安全審査指針等として取りまとめ、公表していた。そして、所掌事務について必要があると認めるときは、関係行政機関の長（規制当局）に対し、報告を求め、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めること（同法25条）や、内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長（規制当局）への勸告を行うこと（同法24条）等の権限を有していた。

原子力安全委員会は、上記のとおり安全の確保のための規制に関する政策に関すること、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、及び決定することを所掌事務としている。福島第一発電所事故当時、経済産業大臣に対して原子力施設の設置許可申請があった場合、保安院は、申請内容に係る原子炉施設が炉規法24条1項各号に規定する許可要件を充足しているか否かにつき審査を行い、その審査結果について経済産業大臣が原子力委員会と原子力安全委員会の意見を求めるため、両委員会に諮問していた。同諮問を受けた原子力安全委員会の委員長は、原子炉安全専門審査会に対し、調査審議を指示し、同審査会における調査審議の結果を踏まえ、原子力安全委員会は、当該申請に係る原子炉施設が炉規法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る）及び4号に規定する許可要件を充足するものと認められた場合に、経済産業大臣に対し、その旨の答申をしていた。

それに加え、原子力安全委員会は、平成11年9月に発生した株式会社JCOウラン加工工場の臨界事故を踏まえ、後段規制の段階における関与を強化するため、平成12年度から、原子力施設の設置許可後の建設及び運転段階における安全規制（後段規制）の実施状況等を把握し、確認する「規制調査」を導入した。

さらに、平成14年法律第178号による改正により、炉規法においては、経済産業省など一次的な原子力利用の規制機関に対し、四半期ごとに、炉規法の施行状況に関する報告書を作成し、それに対し原子力安全委員会

から意見を聴くべきことを義務付け（同法72条の3）、電気事業法においても、同旨の規定が定められた（同法107条の3）。具体的には、経済産業大臣が行う原子炉設置者の工事の計画についての認可（電気事業法47条1項）、使用前検査（同法49条1項）、定期検査（同法54条1項）等について、経済産業大臣は、四半期ごとの実施状況を原子力安全委員会に報告し、必要があると認めるときは、その意見を聴いて、原子力発電工作物に係る保安の確保のために必要な措置を講ずるものとされた。

これらの改正等を踏まえ、より一層の実効的かつ適切な規制調査を行うため、原子力安全委員会は、平成15年3月3日、「規制調査の実施方針について」（乙B第56号証の1）を決定した。同決定においては、「(1)科学的、技術的な合理性」、「(2)事業者の自主的な取り組みと規制」、「(3)規制の透明性」の視点に留意し（同号証「Ⅲ. 規制調査の方針と視点」「2. 調査の視点」）、規制行政庁が行う規制活動について、聴き取り調査や現場における確認等の調査を実施するとともに、必要に応じて、JNES（独立行政法人原子力安全基盤機構）が行う検査等の業務についても同様の調査を実施し、また、事業者、関連企業等に対して後段規制に関連する必要な事項について聴き取り調査や現場における確認等の調査を実施し、専門委員を加えた調査チームによる分析、海外事例の調査分析等を行うこととされた（同号証「Ⅲ. 規制調査の方針と視点」「3. 調査の手法」）。その後、「規制調査の実施方針について」は、平成16年7月及び平成21年3月に改訂され（乙B第56号証の2、同号証の3）、各方針に基づいて規制調査が行われ、調査結果に基づき規制行政庁に対して意見を提示していた。

- 3 指針類と省令62号の関係等（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(1)・6～8ページ）
 - (1) 指針類と省令62号の関係（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(1)ア、ウ、エ・6～8ページ）

被告国第2準備書面第2の2及び3（5～30ページ）で述べたとおり、原子炉の設置、運転等に関する安全規制は、段階的安全規制の方法が採用されており、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（以下「耐震設計審査指針」という。）は、原子炉の設置等許可処分の安全審査において用いられる指針であり、基本設計ないし基本的設計方針に関するものであるのに対し、省令62号は、設置等許可処分後の後段規制において原子力事業者が原子炉施設をそれに適合するように求められる技術基準であり、詳細設計に関するものである。上記各指針は、詳細設計に関して定めたものではないから、経済産業大臣による後段規制において直接適用されるものではない。したがって、原告らのいう「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」（原告ら準備書面(16)12ページ）が何を指すのか必ずしも明らかでないが、仮に安全設計審査指針及び耐震設計審査指針を指すものであるとしても、各指針の内容が不合理であるからといって必ずしも省令62号に基づく経済産業大臣の規制権限の行使、不行使が不合理となるものではない。また、耐震設計審査指針が最新の科学的・技術的知見に基づいて策定、改訂されたからといって、必ずしも省令62号を改訂する責務を負うわけではない。

もっとも、技術基準を定めた省令62号は、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について原子力安全委員会が定めた指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、技術基準の内容は、上記各指針と整合的に解されるべきである。例えば、平成13年安全設計審査指針の指針2第2項の「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること」との規定と津波を含む「想定

される自然現象（中略）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定する省令62号4条1項とは、整合的に解釈されるべきものである。また、省令62号4条1項は、平成18年耐震設計審査指針の指針8の「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。」を「十分考慮したうえで設計されなければならない」との規定とも整合的に解釈されるべきである。

したがって、耐震設計審査指針が最新の科学的・技術的知見に基づいて改訂された場合には、それと整合的に解すべき省令62号の当該規定は、改訂後の指針の規定に沿った解釈がされなければならないし、改訂後の指針の規定と省令62号の規定が矛盾、抵触する場合には、省令62号の当該規定を改訂する必要が生じるものと考えられる。

(2) 耐震設計審査指針における本文と解説の関係について（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(1)イ・6，7ページ）

耐震設計審査指針は、被告国第2準備書面第2の3(2)イ(イ)（24ページ）で述べたとおり、発電用軽水型原子炉施設の設置許可申請に係る安全審査のうち、耐震安全性の確保の観点から耐震設計方針の妥当性について判断する際の基礎を示すことを目的として昭和53年9月29日に原子力委員会が定めたものであり、その後、昭和56年7月20日、さらに平成13年3月29日に改訂されたものであるが、いずれにも耐震設計審査指針の本文に「解説」が付されている。

原告らがいう「同等に、行政機関が尊重すべきもの」（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(1)イ・7ページ）の意味が必ずしも明らかでないが、耐震設計審査指針の本文と解説の扱いについて明らかにされたものではなく、一般に解説とは本文の意味内容を補足的に説明するものである

ことに鑑みれば、耐震設計審査指針は、本文のほか解説がその意味内容を補足的に説明するものである限り、それも含めて全体として原子炉設置等許可処分に当たっての「審査基準（申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準）」（行政手続法2条8号ロ）に当たると解される。

もともと、平成18年耐震設計審査指針（乙A第8号証の2）の「2. 適用範囲」においては、「なお、許可申請の内容の一部が本指針に適合しない場合であっても、それが技術的な改良、進歩等を反映したものであって、本指針を満足した場合と同様又はそれを上回る耐震安全性が確保し得ると判断される場合は、これを排除するものではない」とされており（平成18年改訂前のものも同旨。同号証の1「2. 適用範囲」）、原子力安全委員会はもちろん、処分行政庁においても、安全審査に当たって同指針をどのように適用するかについて専門技術的裁量が認められている。

また、平成18年耐震設計審査指針においては、「残余のリスク」について、本文に規定はなく、「3. 基本方針」において『『残余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである』とされている。この点について、平成18年耐震設計審査指針の決定と同日付けで原子力安全委員会が決定した『『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』等の耐震安全性に係る安全審査指針類の改訂等について』（乙B第57号証）においては、『『残余のリスク』

（中略）の定量的評価の結果を設置許可申請の段階で提示するとの規定にはなっていないが、（中略）安全審査とは別に、行政庁において、『残余のリスク』に関する定量的な評価を実施することを当該原子炉設置者に求め、その結果を確認することが重要と考える。』としているとおり、「残余のリスク」については安全審査に当たっての基準とはされておらず、飽くまで行政指導の対象とされていたにすぎなかった。

第8 我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていなかったこと

1 原告らの主張

原告らは、以下の点についての規制権限不行使の違法性を問題とする。

- (1) 「地震・津波による外的事象をも対象とする全交流電源喪失に対するシビアアクシデント対策を技術基準省令62号に規定しなければならなかった」
(原告ら準備書面(6)57ページ。以下「原告ら主張①」という。)
- (2) 原子力安全委員会による「耐震設計審査指針の改定作業」により「想定を超える地震によってもたらされる『残余のリスク』を認め、このリスクを踏まえた評価を行う確率論的安全評価や、地震随伴事象としての津波対策など、多くの知見が蓄積され」、「最新の地震の知見の蓄積があった(中略)にもかかわらず、経済産業大臣は、地震・津波についてこれを反映した改正を一切行わなかった。」(同準備書面57ページ。以下「原告ら主張②」という。)
- (3) 「外部電源を喪失した際の非常用電源設備につき、『多重性、多様性、独立性』を求めた技術基準省令62号8条の2、33条4項は、「地震と津波の同時発生による施設への損傷及びそれによる施設外への放射性物質の拡散等の危険に対する考慮をしていない」から不十分であり、「地震、津波による外的事象をも対象とする全交流電源喪失に対するシビアアクシデント対策を技術基準省令62号に規定しなければならず、『長期間』(引用者注:『長時間』の誤りと思われる。)の全交流電源喪失を考慮した改正を行うべきであった」にもかかわらず、「技術基準省令62号16条5号、33条5項が『長期間』にわたる全交流電源喪失を規定しなかったのは技術基準省令62号の改正として不十分だった」(同準備書面58、59ページ。以下「原告ら主張③」という。)

2 シビアアクシデント対策は炉規法の規制の対象とはされていなかったこと

(原告ら主張①について。原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(2)
イ・8ページ)

(1) はじめに

そもそもシビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号による炉規法の改正により法規制の対象とされたものであり(現行炉規法43条の3の6第1項3号等)、同改正前においては、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策は法規制の対象とはされていなかったから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とし、それと整合的、体系的に理解されるべき省令62号においてシビアアクシデント対策を規定することはできなかったものである。以下詳述する。

(2) 炉規法制定時においてシビアアクシデントとして整理された概念は存在せず、シビアアクシデント対策を要求する規定は置かれなかったこと

被告国第3準備書面第4の1(2)ア(71, 72ページ)で述べたとおり、シビアアクシデントについては、昭和54年に発生したスリーマイルアイランド原子力発電所事故及び昭和61年に発生したチェルノブイリ原子力発電所事故を受けて検討が進められるようになったものであり、炉規法が制定された昭和32年当時は「シビアアクシデント」として整理された概念自体が存在しなかった。

そのため、制定当時の炉規法上、原子炉の規制において、シビアアクシデント対策を要求する規定は置かれていない。

(3) その後も、シビアアクシデント対策は、事業者の自主的取組と位置づけられ、福島第一発電所事故時に至るまで、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられなかったこと

被告国第3準備書面第4の1(2)(71~73ページ)で述べたとおり、原子力安全委員会は、上記各事故を受けてシビアアクシデント対策の検討を進め、平成4年5月28日、「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアク

シデント対策としてのアクシデントマネージメントについて」を決定し、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置づけた。

被告国は、同決定における位置づけの下、行政指導により、種々のシビアアクシデント対策に係る施策を講じており、福島第一発電所事故時に至るまで、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が新設されることはなかった。

すなわち、福島第一発電所事故当時の炉規法においては、原子炉設置許可（同法23条）を申請するに当たっては、同法23条2項1号から8号に掲げる事項について記載された申請書を主務大臣に提出しなければならないとされていたが、その記載事項にシビアアクシデント対策に関する事項は含まれていない。加えて、許可の基準（同法24条）の規定内容も、基本的に制定当時と変わらず、同法24条1項3号中の「技術的能力」及び同項4号に係る許可要件に適合するものであるかどうかを専門技術的知見から審議される。具体的には、原子炉設置許可処分の要件として「その者（中略）に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること」（同項3号）、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（中略）核燃料物質によつて汚染された物（中略）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」（同項4号）と定められる規定に適合していると認めるときでなければ設置許可をしてはならないとされ、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられていない。

(4) 平成24年の改正により、炉規法上、シビアアクシデント対策に関する規定が新設されたこと

福島第一発電所事故後の原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）附則17条は、炉規法1条を改正し、同改正前の同法1条において核原料物質、核燃料物質及び原子炉による「災害を防止し」と規定していたとこ

るを、「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止し」と改めることで、設計基準の範ちゅうの事象を防止するだけでなく、それを超える重大事故が生じた場合に放射性物質が原子力施設外に大量に放出されることを防止することを法の目的に含めた。そして、重大事故対策を強化するに当たっては、発電用原子炉の設置許可の審査に当たり、建屋の水密化や電源の多重化、多様化等のハード面の安全性、健全性の確認に加え、重大事故が発生した場合において、その影響を緩和するために設備等や緊急時資機材等を有効に活用する能力（アクシデントマネジメント能力）があらかじめ備わっているか等のソフト面からの審査も同様に重要であると考えられた。そこで、原子力規制委員会設置法において、発電用原子炉の設置許可基準の一つである「原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること」（平成24年改正前の炉規法24条1項3号）を「重大事故（発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう。（中略）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力」（平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号）と改正し、重大事故対策についても審査の対象とした。この「重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」が発電用原子炉を設置しようとする者に備わっているかどうかの審査及び「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が（中略）災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものである」（平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項4号）かどうかの審査は、新設された43条の3の5第2項10号の規定により申請される「発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故

が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項」に基づいて行われることとなる。この43条の3の5第2項10号は、同項9号とともに、改正後に新設された事項である。

(5) シビアアクシデント対策を省令62号に規定することはできなかったこと

以上のとおり、炉規法制定時において、いまだシビアアクシデントとして整理された概念はなく、その後も、福島第一発電所事故に至るまで、シビアアクシデント対策は、事業者の自主的取組と位置づけられ、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が設けられることはなく、平成24年法律第47号による改正により、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が新設されたものであり、同事故以前においては、シビアアクシデント対策は同法による規制の対象とされていなかったものである。

電気事業法の委任に基づき技術基準について定める省令62号は、炉規法に基づく設置許可段階における原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について原子力安全委員会が定めた安全設計審査指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、段階的安全規制のもと、基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を判断するための指針類と詳細設計の妥当性を判断するための省令62号は、整合的、体系的に理解されるべきものである。

したがって、炉規法上、シビアアクシデント対策は法規制の対象とされていなかったのであるから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令62号においてもシビアアクシデント対策を規定することはできなかったものであり、省令62号を改正してシビアアクシデント対策を規制すべきであったとする原告らの主張は失当である。

3 「残余のリスク」への対策が法規制の対象とされていなかったこと（原告ら主張②について）

(1) 耐震設計審査指針においても「残余のリスク」を小さくすることが努力目

標とされていたにすぎず、法規制とはされていなかったこと

前記第7の3(2)(49, 50ページ)で述べたとおり、「残余のリスク」については、耐震設計審査指針の解説において、「合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである」とされていることから明らかとなっており、飽くまでこれを考慮することは努力目標とされていたにすぎない。

『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』等の耐震安全性に係る安全審査指針類の改訂等について(乙B第57号証)においても、「安全審査とは別に、行政庁において、『残余のリスク』に関する定量的な評価を実施することを当該原子炉設置者に求め、その結果を確認することが重要と考える。」としているとおり、「残余のリスク」については安全審査に当たっての基準とはされていなかったのであり、法規制の対象とはされていなかった。そのため、被告国は、原子力事業者に対し、飽くまで将来の確率論的安全評価の安全規制への導入の検討に資する情報とするため、「残余のリスク」を評価し、これを報告することを行政指導として求めていたにすぎない。

(2) 小括

以上のとおり、耐震設計審査指針において、「残余のリスク」の存在を認識し、これを可能な限り小さくすることが努力目標とされていたにすぎず、法規制の対象とはされていなかったのであるから、指針類と整合的に理解すべき省令62号にこれを盛り込むことはそもそもできなかった。これを改正しなかったことの違法をいう原告らの主張は、その前提を誤っているといわざるを得ず、失当である。

4 地震及び津波との関係で省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項は問題とならないこと(原告ら主張③について)

(1) はじめに

原告らは、省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項が、「地震と津波の同時発生」を原因とする原子炉施設への損傷等の

危険を考慮していなかったとして、これらの省令62号の各規定を改正しなかったことを違法と主張する。

しかし、以下に述べるとおり、地震及び津波に対する設計上の考慮は、安全設計審査の「指針2. 自然現象に対する設計上の考慮」及び発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針並びにこれらと整合的に理解されるべき省令62号4条及び5条によってなされていたのであって、省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項が問題となるものではないから、原告らの主張は失当である。

(2) 指針類の基本的な考え方及びそれを前提とする省令62号の考え方

ア そもそも、省令62号4条は、安全設計審査指針2の2項を、省令62号5条は、安全設計審査指針2の1項及び耐震設計審査指針を、それぞれ前提とし、省令62号8条の2及び33条4項は、安全設計審査指針9の2項及び3項並びに指針48の3項を、省令62号16条5号及び33条5項は、安全設計審査指針27を、それぞれ前提とする規定である。

イ 福島第一発電所事故当時の安全設計審査指針2の1項は、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、その安全機能の重要度及び地震によって機能の喪失を起こした場合の安全上の影響を考慮して、耐震設計上の区分がなされるとともに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられる設計であること」を求め、また、同2項は、津波を含む地震以外の自然現象（外部事象）について、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も過酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を組み合わせた場合を考慮した設計であること。」を求めている。そして、かかる安全設計審査指針を踏まえ、原子炉の設置許可申請に係る安全審査のうち、耐震安全性の確保の観点から、別途、耐震設計審査

指針が策定されている。耐震設計審査指針は、地震について「耐震設計上重要な施設は、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動等の地震学及び地震工学的見地から施設の供用期間中に極めてまれであるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して、その安全機能が損なわれることがないように設計されなければならない。」（平成18年耐震設計審査指針「3. 基本方針」）等の基本方針に基づいて、耐震安全性の確保を要求していた。また、津波についても、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」（平成18年耐震設計審査指針「8. 地震随件事象に対する考慮」（2））という基本的方針に基づいて、津波に対する安全性の確保を求めている。このように、地震及び津波という自然現象（外部事象）に対しては、安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針において、設置（変更）許可時点の科学的知見を踏まえた判断として安全性が確保されることを求めることとしていた。

そして、このように、想定される自然現象（地震及び津波）に対しては、安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針が定められ、これらにおいて原子炉施設の安全性が損なわれないことを求めているのであるから、想定される自然現象（地震及び津波）に対する原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に係る事項は、飽くまで安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針に基づき審査されるのである（なお、想定を超えた地震及び津波についての対策は、シビアアクシデント対策となるところ、シビアアクシデント対策が炉規法による規制の対象とはされておらず、省令62号に基づく法規制を行うことができなかつたことは前記2で述べたとおりである。）。

したがって、安全審査において、安全設計審査指針2及び耐震設計審査

指針の要求を満たせば、想定される地震及び津波という自然現象（外部事象）を原因とする安全機能の喪失はおよそ考えられないのであるから、かかる地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する安全性の考慮は、安全設計審査指針 2 及び耐震設計審査指針によるというのが指針類の基本的な考え方なのである。

ウ 他方で、安全設計審査指針 9 の 2 項及び 3 項は、「重要度の特に高い安全機能を有する系統」については、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であることを求め（同 2 項）、その系統を構成する機器の単一故障の仮定に加え、外部電源が利用できない場合においても、その系統の安全機能が達成できる設計であることを求めている（同 3 項）。また、安全設計審査指針 4 8 条の 3 項は、非常用所内電源系についても、多重性又は多様性及び独立性を有し、その系統を構成する機器の単一故障を仮定しても、①運転時の異常な過渡変化時において、燃料の許容設計限界及び原子炉冷却材圧力バウンダリの設計条件を超えることなく原子炉を停止し、冷却すること、②原子炉冷却材喪失等の事故時の炉心冷却を行い、かつ、原子炉格納容器の健全性並びにその他の所要の系統及び機器の安全機能を確保することを確実に行うのに十分な容量及び機器を有する設計であることを求めている。そして、それでも全交流動力電源喪失という事態になった場合に備え、安全設計審査指針 2 7 は、短時間の全交流動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であることを求めている。

前記イで述べたとおり、地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する原子炉施設の安全性については、安全設計審査指針 2 及び耐震設計審査指針が別途定められており、これらにおいて考慮するというのが指針類の基本的な考え方なのであるから、かかる自然現象（外部事象）に対しては、安全設計審査指針 2 及び耐震設計審査指針が問題となるにすぎないの

であって、安全設計審査指針9の2項及び3項、同48の3項、同27が問題となる余地はないのである。

(3) 小括

そして、指針類と省令62号は整合的、体系的に理解されるべきものであるから、地震及び津波という自然現象（外部事象）については、飽くまで安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針が問題となるにすぎず、安全設計審査指針9の2項及び3項並びに同48の3項や、同27が問題とならない以上、これらと整合的、体系的に理解されるべき省令62号においても、地震及び津波という自然現象（外部事象）について問題となるのは、4条及び5条であり、8条の2、16条5号、33条4項及び5項は問題となり得ないのである。

以上のとおり、原告らの上記主張は、指針類の基本的な考え方及びそれを前提とする省令62号の考え方を誤解しているもので失当である。

なお、平成18年時点において、本件事故の予見可能性がなく、省令62号4条の「想定される（中略）津波（中略）により原子炉の安全性を損なうおそれ」があるとは認められず、同条違反を理由とする技術基準適合命令を発令することができなかつたことは、これまで述べたとおりである。

5 シビアアクシデントに関するその他の原告らの釈明事項に対する回答

(1) シビアアクシデント対策を執る必要性についての認識について（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(2)ア・8ページ）

そもそもシビアアクシデント対策を執る主体は被告国ではなく原子力事業者であるが、被告国第3準備書面第4の1（70ページ以下）で述べたとおり、シビアアクシデント対策については、スリーマイルアイランド原子力発電所事故及びチェルノブイリ原子力発電所事故を受けて、研究が開始され、我が国においても、昭和62年以降、原子力安全委員会の共通問題懇談会における検討等が行われ、平成4年5月28日「発電用軽水型原

子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」においては、シビアアクシデントは工学的には現実にかかることは考えられないほど発生の可能性は十分小さいものと考えられつつも、この低いリスクを一層低減するためのものとの位置づけで、被告国は、原子力事業者に対してシビアアクシデント対策を行うよう行政指導により強く奨励していたものである。すなわち、被告国は、原子力事業者においてシビアアクシデント対策を行うことの有効性を認識していたが、原子力事業者に対してシビアアクシデント対策を法規制により求めるべき必要性を認識していたものではない。

(2) シビアアクシデント対策を求める行政指導の権限について（原告ら代理人中野直樹作成に係る意見陳述書6(2)ウ・8, 9ページ）

行政指導とは、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう（行政手続法2条6号）。

経済産業大臣の所掌事務は、本件地震当時の経済産業省設置法4条1項57号において、「原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」と規定されていた。

したがって、経済産業大臣は、組織法としての経済産業省設置法4条1項57号に基づき、発電用原子炉施設に関する安全の確保に関することの一環として、シビアアクシデント対策を行政指導として原子力事業者に求める権限を有していた。なお、前記2（51～55ページ）で述べたとおり、炉規法及び指針類と整合的に解釈される省令62号においてシビアアクシデント対策を法規制の対象とすることができなかつたものである。

以上

略称語句使用一覧表

略称	基本用語	使用書面	ページ	備考
被告東電	相被告東京電力株式会社	答弁書	2	
福島第一発電所	相被告東京電力株式会社の福島第一原子力発電所	答弁書	2	
福島第一発電所事故 又は 本件事故	相被告東京電力株式会社の福島第一原子力発電所において放射性物質が放出される事故	答弁書	5	平成25年 11月1日付 け
放射性物質汚染 対処特措法	平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法	答弁書	2	
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律	答弁書	8	
国会事故調査報告書	国会における第三者機関による調査委員会が発表した平成24年7月5日付け報告書	答弁書	10	
INES	国際原子力・放射線事象評価尺度	答弁書	13	
ソ連	旧ソビエト連邦	答弁書	13	
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律	答弁書	29	
昭和36年長期計画	昭和36年に原子力委員会が策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	30	
昭和42年長期計画	原子力委員会が昭和42年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	31	
最終処分計画	特定放射性廃棄物の最終処分に関する計画	答弁書	32	
機構	原子力発電環境整備機構	答弁書	32	
昭和53年長期計画	原子力委員会が昭和53年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	33	
昭和57年長期計画	原子力委員会が昭和57年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	34	
昭和62年長期計画	原子力委員会が昭和62年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	35	

平成6年長期計画	原子力委員会が平成6年6月24日に新たな「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書		
平成12年長期計画	原子力委員会が平成12年11月24日に新たな「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書		38
「長期評価」	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	第1準備書面		38
東電事故調査最終報告書	被告東電作成の平成24年6月20日付け「福島原子力事故調査報告書」	第1準備書面		8
政府事故調査中間報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成23年12月26日付け「中間報告」	第1準備書面		10
国賠法	国家賠償法（昭和22年10月27日法律第125号）	第2準備書面		11
放射線障害防止法	放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律	第2準備書面		1
原災法	原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日法律第156号）	第2準備書面		5
省令62号	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令	第2準備書面		5
保安院	原子力安全・保安院	第2準備書面		7
本件地震	平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震	第2準備書面		11
JNES	独立行政法人原子力安全基盤機構	第2準備書面		12
本件設置等許可処分	内閣総理大臣が昭和41年から昭和47年にかけて行った福島第一発電所1号機ないし同発電所4号機の各設置（変更）許可処分	第2準備書面		13
後段規制	設計及び工事の方法の認可，使用前検査の合格，保安規定の認可並びに施設定期検査までの規制	第2準備書面		14
昭和39年原子炉立地審査指針	原子炉立地審査指針およびその適用に関する判断のめやすについて（昭和39年5月27日原子力委員会決定）	第2準備書面		15
昭和45年安全設計審査指針	軽水炉についての安全設計に関する審査指針について（昭和45年4月23日原子力委員会決定）	第2準備書面		17
				17

訴状	平成25年3月11日付け訴状	第2準備書面	21
地震本部	地震調査研究推進本部	第2準備書面	21
平成13年安全設計審査指針	平成13年3月29日に一部改訂がされた安全設計審査指針	第2準備書面	23
平成13年耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(平成13年改訂後平成18年改訂前のもの)	第2準備書面	24
平成18年耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(平成18年改訂後のもの)	第2準備書面	28
O. P.	小名浜港工事基準面	第2準備書面	31
宅建業者最高裁判決	最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169ページ	第3準備書面	4
クロロキン最高裁判決	最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600ページ	第3準備書面	4
延宝房総沖地震津波評価技術	1677年11月の房総沖の地震	第3準備書面	10
	原子力発電所の津波評価技術(土木学会原子力土木委員会)	第3準備書面	13
政府事故調査最終報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成24年7月23日付け「最終報告書」	第3準備書面	27
貞観津波	西暦869年に東北地方沿岸を襲った貞観地震によって到来した津波	第3準備書面	30
スマトラ沖地震	平成16年インドネシアのスマトラ島沖で発生した地震	第3準備書面	33
マイアミ論文	被告東電の原子力技術・品質安全部員が平成18年7月に米国マイアミで開催された第14回原子力工学国際会議で発表した論文	第3準備書面	35
女川発電所	東北電力株式会社女川原子力発電所	第3準備書面	39
浜岡発電所	中部電力株式会社浜岡原子力発電所	第3準備書面	39
大飯発電所	関西電力株式会社大飯発電所	第3準備書面	39
泊発電所	北海道電力株式会社泊発電所	第3準備書面	39
佐竹ほか(2008)	石巻・仙台平野における869年貞観津波の数値シミュレーション(佐竹健治・行谷佑一・山木滋)	第3準備書面	54
合同WG	総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ	第3準備書面	55

本件各評価書	「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」及び「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第二原子力発電所4号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」	第3準備書面		55
緊急実施基本方針	原子力災害対策本部が平成21年8月26日に定めた「除染に関する緊急実施基本方針」	第4準備書面		4
裁判所釈明事項	第5回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第5準備書面		1
安全設計審査指針	発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針	第5準備書面		15
筑豊じん肺最高裁判決	最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032ページ	第5準備書面		29
関西水俣病最高裁判決	最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802ページ	第5準備書面		31
ミドリ十字	株式会社ミドリ十字	第5準備書面		40
耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針	第5準備書面		48

特に断らない限り答弁書とは、平成25年7月5日付け答弁書を指す。