

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6準備書面

平成26年7月4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

樋 渡 利 美 

被告国指定代理人

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	稻川
角	掛	幹	也	稻川
吉	田		渡	稻川
田	村	悠	紀	稻川
小	館	卓	司	小館
東	海	林	秀	一壽
稻	川	延	康	稻川
鷄	德		学	德
鶴	園	孝	夫	稻川
武	田	龍	夫	稻川
泉		雄	大	稻川
堀	口		晋	稻川
村	川	正	德	稻川
新	垣	琢	曆	稻川
鋌	持	尚	太	稻川
山	形	浩	史	稻川
村	田	真	一	稻川
足	立	恭	二	稻川
荒	川	一	郎	稻川
忠	内	巖	大	稻川
小	林		勝	稻川

渡	邊	桂	一	箱
桐	原	大	輔	箱
石	井	大	貴	箱
高	木	駿	平	箱
加	藤	彰	二	箱
村	上		豊	箱
金	井	貴	大	箱
細	川	成	己	箱
河	原		圭	箱
石	崎	裕	司	箱
梅	原	徹	也	箱
上	田	宣	孝	箱
川	原	佑	介	箱
永	島	徹	也	箱
黒	瀬	絢	子	箱
真	先	正	人	箱
石	塚	哲	朗	箱
九	反田	悠	妃	箱
湯	淺		翔	箱
森	下		哲	箱
平	尾	禎	秀	箱

水 谷 努 
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	本準備書面の骨子	1
第2	本件における違法判断枠組みについて	2
1	はじめに	2
2	筑豊じん肺最高裁判決等の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、クロロキン最高裁判決等における違法性の判断枠組みと同一であり、本件における規制権限不行使の違法性も、行政庁に専門技術的裁量が認められることを前提に判断されるべきこと	4
3	規制権限不行使の違法性の有無は、当該権限を定めた法令の趣旨・目的やその権限の性質等に照らして、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきであること	20
第3	情報収集，調査義務に係る原告らの主張が失当であること	24
1	はじめに	24
2	原告らの主張が失当であること	24
第4	予見可能性について	25
1	「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」による津波数値解析に関する原告らの主張が失当であること	25
2	津波評価技術の問題点を指摘する原告らの主張が失当であること	29
3	溢水勉強会における検討結果について（第5回裁判所釈明事項2（4））	32
4	マイアミ論文について（第5回裁判所釈明事項2（3））	34
5	平成18年以降の事情に関する原告らの主張に対する反論	40
第5	指針類，省令62号が不合理であったとは認められないこと	42
1	平成18年耐震設計審査指針の問題点を指摘する原告らの主張が失当であること	42
2	独立性における「共通要因」に溢水及び浸水が含まれていなかったことが不合理ではないこと（第6回裁判所釈明事項）	44
3	指針及び省令62号において短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合	

理ではないこと（第5回裁判所釈明事項2(6)～(8)）	48
4 外部電源の喪失が安全設計審査指針27及び省令62号に反していたとはいえないこと（第5回裁判所釈明事項2(9)）	53
5 平成23年改正後の省令62号5条の2は長時間の全交流電源喪失について規定するものではないこと（第5回裁判所釈明事項2(10)）	57
6 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16条及び33条5号は、長時間SBO対策の規定ではないこと（第5回裁判所釈明事項2(11)）	60
7 本件事故後の省令62号の改正等の措置を本件事故前に行わなかったことが著しく合理性を欠くとは認められないこと（第5回裁判所釈明事項2(12)）	64
第6 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、省令62号に新たな規定を設け、これに適合するよう技術基準適合命令を発令することはできなかったこと	68
1 はじめに	68
2 原子炉の安全規制については段階的規制が採用されていること	68
3 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、技術基準適合命令を発令する権限を有していないこと	69

第1 本準備書面の骨子

原告らは、筑豊じん肺最高裁判決が規制権限を「適時にかつ適切に」行使すべきである旨判示したことをもって、行政庁の裁量を否定したものと解するようである。しかしながら、同判決及び関西水俣病最高裁判決は、規制権限の不行使の違法の有無を従前の最高裁判決（クロロキン最高裁判決、宅建業者最高裁判決）と同じ判断枠組みに基づいて判断したものであり、公務員に当該規制権限行使について裁量が認められることを前提としているから、行政庁の裁量を否定する点において原告らの上記主張は失当である。本件においても規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」か否かは、当該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、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきである（後記第2）。また、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当たっては、基本権保護義務の視点での検討が不可欠である旨の原告らの主張は、実定法上の根拠がない独自の見解にすぎない。原告らが主張する災害対策基本法等の地震、防災に関する規定についても、国の責務について抽象的に措定するにとどまるものであるから、原子力事業者が保有する情報について被告国も保有していなければならないとはいえない（後記第3）。また、原告らが指摘する「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」、溢水勉強会及びマイアミ論文等によっても、本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとより、O. P. +10メートルを超える津波の到来についても被告国に予見可能性は認められないことにつき、これまでの主張を補充するとともに（後記第4）、指針類や省令62号が不合理であったとは認められないことを明らかにする（後記第5）。さらに、原告らが結果回避義務違反として主張する措置は基本設計ないし基本的設計方針に係るものであるところ、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、省令62号に新たな規定を設け、これに適合するよう技術基準適合命令を発令することはできな

かったから、技術基準適合命令を発令しなかったことが違法である旨の原告らの主張は失当である（後記第6）。

本準備書面においては、以上の主張とともに、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（従来の略語では「裁判所釈明事項」、以下「第5回裁判所釈明事項」という。第6回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項を「第6回裁判所釈明事項」という。）のうち被告国第5準備書面で未回答のものに対して回答を行う。

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 本件における違法判断枠組みについて

1 はじめに

被告国第3準備書面第2の2（3～5ページ）で述べたとおり、規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となるのは、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときに限られるというのが確立した最高裁判例の立場である。本件においても、原告らが主張する技術基準の策定や技術基準適合命令については、行政庁に専門技術的裁量認められるから、原告らの主張する規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となるのは、電気事業法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、権限を行使すべきであったとされる平成14年あるいは平成18年当時の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場合に限られる。

これに対し、原告らは、準備書面(3)及び準備書面(19)において、宅建業者最高裁判決、クロロキン最高裁判決、筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決（上記4つの各判決を併せて、以下「本件各判決」という。）のうち、

宅建業者最高裁判決及びクロロキン最高裁判決（以下、併せて「クロロキン最高裁判決等」という。）に基づいて本件における規制権限不行使の違法性を判断するのは誤りであり、筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決（以下、併せて「筑豊じん肺最高裁判決等」という。）に基づいて規制権限不行使の違法性を判断すべきである旨主張する。すなわち、原告らは、クロロキン最高裁判決等とは異なり、筑豊じん肺最高裁判決等は、規制権限を付与した根拠法規が、生命、健康という不可侵の法益を直接保護することを主要な目的の一つとしている場合には、行政庁の有する「裁量」の存在を問題とせず、行政庁は「適時にかつ適切に」規制権限を行使することが求められるとの規範を明示しており、本件にはこの規範が妥当する旨主張するとともに、筑豊じん肺最高裁判決等が規制権限不行使の違法性判断の考慮要素として取り上げるのは、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の事情は基本的には考慮要素としていない旨主張する。

しかし、筑豊じん肺最高裁判決等は、規制権限の根拠法規の趣旨・目的のみから行政庁の裁量を否定するような規範を定立したのではなく、公務員に当該規制権限行使について裁量が認められることを前提として、その規制権限の不行使の違法の有無をクロロキン最高裁判決等と同じ違法性判断枠組みに基づいて判断したものであり、本件各判決の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは異なるものではない（後記2）。また、原告らは、規制権限不行使の違法性判断の考慮要素として、被害法益の重大性、予見可能性の存在及び結果回避可能性の存在のみを取り上げ、それ以外の考慮要素は基本的に考慮されていないなどと主張するが、本件各判決は、規制権限不行使の違法性の有無について、一定の要件を定立してその充足の有無によりこれを判断するとの立場を採用しているわけではなく、その違法性の有無、すなわち規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」か否かは、当該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、規制権限不行使が問題とされる当

時の一切の事情を考慮して判断すべきであるから、その考慮要素を殊更に限定する原告らの上記主張は失当である（後記3）。以下詳述する。

2 筑豊じん肺最高裁判決等の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、クロロキン最高裁判決等における違法性の判断枠組みと同一であり、本件における規制権限不行使の違法性も、行政庁に専門技術的裁量が認められることを前提に判断されるべきこと

(1) 原告らの主張

原告らは、筑豊じん肺最高裁判決等は、いずれも、行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために「適時にかつ適切に」規制権限を行使することが求められるものであることを明確にしたものであり、筑豊じん肺最高裁判決等とクロロキン最高裁判決等との間には「考慮要素」について差異がある旨主張する（原告ら準備書面(3) 8～15ページ）。

しかしながら、筑豊じん肺最高裁判決等の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、クロロキン最高裁判決等におけるそれと何ら異なる点はない。原告らの上記主張が、筑豊じん肺最高裁判決等においては、行政庁の規制権限の行使には裁量が認められないという趣旨であれば、筑豊じん肺最高裁判決等を正解しないものであって、失当である。以下詳述する。

(2) クロロキン最高裁判決等と筑豊じん肺最高裁判決等の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、いずれも規制権限を行使する行政庁の裁量を前提としている点で同一であること

ア 宅建業者最高裁判決は、規制権限の根拠法規の内容、性質等からその裁量性を判断していること

宅建業者最高裁判決は、知事が宅地建物取引業者の不正な行為について宅地建物取引業法（以下「宅建業法」という。）による業務停止処分又は免許取消処分をしなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となるかが

争われた事案において、「業務の停止に関する知事等の権限がその裁量により行使されるべきことは法（引用者注：宅建業法）六五条二項の規定上明らかであり、免許の取消については法六六条各号の一に該当する場合に知事等がこれをしなければならぬと規定しているが、業務の停止事由に該当し情状が特に重いときを免許の取消事由と定めている同条九号にあっては、その要件の認定に裁量の余地があるのであって、これらの処分の選択、その権限行使の時期等は、知事等の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられているというべきである。」とし、そこから、「当該業者の不正な行為により個々の取引関係者が損害を被った場合であっても、具体的な事情の下において、知事等に監督処分権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、右権限の不行使は、当該取引関係者に対する関係で国家賠償法一条一項の適用上違法の評価を受けるものではない」との結論を導いている。

同最高裁判決は、宅建業法に基づく知事等の規制権限を根拠づける各規定にまず着目し、知事等には、要件の認定、処分の選択、権限行使の時期等について裁量が認められるとしたものであり、筑豊じん肺最高裁判決等にいう「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等」から当該規制権限に裁量の余地があるという判断をして、「その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り」国賠法上違法とならないとの判断枠組みを提示している。

イ クロロキン最高裁判決も規制権限の根拠法規等の内容、性質等からその裁量性についての判断をしていること

クロロキン最高裁判決は、厚生大臣（当時）がクロロキン製剤の副作用による被害の発生を防止するために薬事法上の権限を行使して同製剤の日本薬局方からの削除、製造の承認の取消し等の措置を採らなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となるかが争われた事案において、まず、「日

本薬局方に収載され、又は製造の承認がされた医薬品が、その効能、効果を著しく上回る有害な副作用を有することが後に判明し、医薬品としての有用性がないと認められるに至った場合には」、明文の規定がなくても、

「厚生大臣は、当該医薬品を日本薬局方から削除し、又はその製造の承認を取り消すことができる」とし、また、「厚生大臣は、医薬品による被害の発生を防止するため、当該医薬品を毒薬、劇薬又は要指示医薬品に指定し（四四條、四九條）、医薬品製造業者等に対して必要な報告を命じ（六九條一項）、当該医薬品について公衆衛生上の危険の発生を防止するに足る措置を命ずる（七〇條一項）等の権限を有し、また、薬事法上の諸権限を前提とし若しくは薬務行政に関する一般的責務に基づいて、医薬品製造業者等に対して指導勧告等の行政指導を行うことができる」として、厚生大臣に医薬品の日本薬局方からの削除又は製造の承認を取り消す権限並びに薬事法に基づく各種規制権限及び行政指導の権限を認めている。その上で、同最高裁判決は、「厚生大臣は、右のような権限を具体的な状況に応じて行使するが、その前提となるべき医薬品の有用性の判断は、当該医薬品の効能、効果と副作用との比較考量によって行われるものであるから、これについては、高度の専門的かつ総合的な判断が要求される」、「また、厚生大臣は、当該医薬品の有用性を否定することができない場合においても、その副作用による被害の発生を防止するため、前記のような権限（引用者注：薬事法44條、49條、69條1項及び70條1項等に基づく権限と思われる。）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、（中略）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」としている。そして、「厚生大臣の薬事法上の権限の行使についての右のような性質ないし特質を考慮すると、医薬品の副作用による被害が発生した場合であっても、厚生大臣が当

該医薬品の副作用による被害の発生を防止するために前記の各権限を行使しなかったことが直ちに国家賠償法一条一項の適用上違法と評価されるものではなく、(中略) 当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見の下において、前記のような薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、右権限の不行使がその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、その不行使は、副作用による被害を受けた者との関係において同項の適用上違法となる」と判示している。

同最高裁判決も、厚生大臣の薬事法上の規制権限行使の前提となる医薬品の有用性の判断が高度の専門的、総合的な判断であり、かかる意味での裁量性が認められるという権限行使についての性質に着目して、規制権限の不行使が「その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」に国賠法上も違法となるとの判断枠組みを提示している。

ウ 筑豊じん肺最高裁判決においても、行政庁の裁量は認められていること

筑豊じん肺最高裁判決は、通商産業大臣(当時)が石炭鉱山におけるじん肺発生防止のための鉱山保安法上の保安規制の権限を行使しなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となるかが争われた事例であるところ、「同法の主務大臣であった通商産業大臣の同法に基づく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである。」と判示しているが、その前提として、「鉱山保安法は、鉱業権者は、粉じん等の処理に伴う危害又は鉱害の防止のため必要な措置を講じなければならないものとし(4条2号)、同法30条は、鉱業権者が同法4条の規定によって講ずべき具体的な保安措置を省令に委任しているところ

る、同法30条が省令に包括的に委任した趣旨は、規定すべき鉱業権者が講ずべき保安措置の内容が、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、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正していくためには、これを主務大臣にゆだねるのが適当であるとされたことによるものである。」(ゴシック体は引用者)とも判示して、主務大臣に専門的、技術的な裁量があることを認めている。これは、鉱山保安法4条2号において、「粉じん等の処理に伴う危害又は鉱害の防止のため必要な措置を講じなければならない」と、鉱業権者において講ずべき措置の内容が…義的に記載されておらず、かつ、その内容が主務大臣において定める省令に包括的に委任されていたことから、現実に講ずべき措置の具体的内容について、技術の進歩や最新の医学的知見等に基づいた主務大臣の合理的な裁量判断に委ねざるを得ないのであり、クロロキン最高裁判決等と同様、規制権限の根拠法規等の内容、性質等からその裁量性が導かれているのである。筑豊じん肺最高裁判決は、同法に基づく省令制定権限は、適時にかつ適切に行使されるべきものであることを述べているが、権限行使に当たってはこのような専門的、技術的な裁量のあることを否定する趣旨ではなく、そのことは、同最高裁判決がクロロキン最高裁判決等を引用して、「国又は公共団体の公務員による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、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」と判示していることから明らかであり、当該公務員に当該権限を行使すべきか否かについての裁量が認められていることを踏まえたものと理解されるべきである。

その上で、筑豊じん肺最高裁判決は、通商産業大臣が石炭鉱山における

じん肺発生防止のための鉱山保安法上の保安規制の権限を行使しなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となると判断したが、この事案では、「遅くとも、昭和35年ころには、すべての石炭鉱山における衝撃式さく岩機の湿式型化を図ることに特段の障害はなかった。現に、金属鉱山においては、昭和27年9月に（中略）金属鉱山等保安規則が改正されて以降、（中略）さく岩機の湿式型化は急速に進展」していたにもかかわらず、石炭鉱山においては、「いわば国策としての強力な石炭増産政策が推進されるなどしてきたのに、上記金属鉱山等保安規則の改正後も、石炭鉱山保安規則によるけい酸質区域指定制度が維持され」、保安規制に関する大きな見直しもされなかったことが、「極めて不十分なものであった」として、規制権限の根拠法令である鉱山保安法の趣旨・目的に照らし著しく合理性を欠くと判断されたものである。

このように、筑豊じん肺最高裁判決も、鉱山保安法に基づく規制権限を行使するか否かについて、通商産業大臣に専門的、技術的な裁量があることを当然の前提としている。

エ 関西水俣病最高裁判決においても、行政庁の裁量は認められていること

関西水俣病最高裁判決は、水俣病に罹患したと主張する被上告人らが、国に対し、水俣病の被害の拡大防止のために、公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律（以下、両者を併せて「水質二法」という。）などに基づく規制権限を行使しなかったことの違法などを主張した事案に関する判決であるが、同最高裁判決も、行政機関が、規制権限を行使するかどうかについて、一定の裁量権を有していることを当然の前提としている。すなわち、同最高裁判決も、筑豊じん肺最高裁判決と同様に、クロロキン最高裁判決等を引用した上で、「国又は公共団体の公務員による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、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が

許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となる」と判示している。この点、関西水俣病最高裁判決に関する長谷川浩二・最高裁判例解説民事篇（平成16年度）（下）553ページ（引用部分は572ページ）は、「国が上記権限を行使するかどうかは裁量にゆだねられているが、これは、指定水域や水質基準の設定に当たり汚濁物質の発生原因やその性状等につき専門的な知識経験を要すること、鉱工業の発展等を考慮するなどといった政策的な要素を含むことなどを理由とするものと解される。」とし、同最高裁判決が行政機関に裁量権が存在することを当然の前提とした上での判示であることを指摘している。

その上で、関西水俣病最高裁判決は、昭和34年11月末の時点で、「水俣病の公式発見から起算しても既に約3年半が経過しており、その間、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続していたのであって、上告人国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上っていることを認識していた」という「非常事態ともいふべき危機的状況」（長谷川・前掲判例解説570ページ）が存在する中で、「上告人国においては、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がい然性をもって認識し得る状況」にあったことなどから、同施設からの工場排水に関する各種「規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり、また、そうすべき状況にあった」ため、主務大臣の規制権限不行使が、規制権限の根拠法令である水質二法の趣旨・目的等に照らし著しく合理性を欠くと判断されたものである。

したがって、同最高裁判決も、水質二法に基づく規制権限を行使するかどうかについて、主務大臣に裁量があることを認めているのであり、これを

当然の前提とした上での判断であるということが出来る。

オ 小括

以上のとおり、筑豊じん肺最高裁判決等は、規制権限の根拠法令の趣旨・目的のみから規制権限の行使に当たる行政庁の裁量を否定するような規範を定立したものではない。また、クロロキン最高裁判決等及び筑豊じん肺最高裁判決等は、いずれも、規制権限の根拠となる法規や法令の内容、性質等に着目して、規制権限の行使に係る要件の認定、処分等の選択及び態様、権限行使の時期等について行政庁に裁量が認められるか否かを検討し、行政庁にこのような裁量性があることを前提として、その不行使が著しく合理性を欠くかどうかを、当時の具体的事情の下において、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て判断しているのであって、規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、行政庁に規制権限行使について裁量があることを前提にしている点で、基本的に同じであるというべきである。

(3) クロロキン最高裁判決は、医薬品の有用性の検討において、患者の生命・健康に関わる利益の比較考量をしたにすぎないこと

ア 原告らの主張

原告らは、クロロキン最高裁判決は、「被害法益が生命・健康であるものの、医薬品の有用性と副作用の比較考慮（生命対生命の比較考慮）が必要であること」等から厚生大臣の裁量が導かれるのに対し、筑豊じん肺最高裁判決等は、「一方の被害者側の法益が生命・健康という不可侵の権利であり、他方で規制される側の不利益は、事業者の物的・経済的負担であること、規制権限を付与した根拠法規の趣旨・目的が被害法益を直接保護することを主要な目的の一つとしていることから、（中略）行政庁の『裁量』の存在を問題とせず、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために『適時にかつ適切に』規制権限を行使することが求められることを明確に

したものであり、「規制権限を付与した根拠法規が、生命、健康という不可侵の法益を直接保護することを主要な目的の一つとしている場合には、規制権限を有する行政庁の『裁量』の幅は極めて狭い」などと主張した上（原告ら準備書面(3)9, 10ページ及び同(19)14ページ）、本件について、「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」（原告ら準備書面(16)13ページ）と位置づける。

イ 規制による不利益は電力会社の物的・経済的負担にとどまらないこと

しかしながら、電気は、原子力、水力、火力等、種々の電源により作られるところ、平成20年当時の我が国における一般電気事業の発電電力量のうち、原子力が26.0パーセントと全体の4分の1を超えており（乙B第1号証10ページ）、原子力発電による電力の安定供給は、我が国の国民生活及び産業・経済活動の基盤である。そして、被告東電は、現在、首都圏1都7県等にほぼ独占的に電力を供給しているところ、その電力によって作動する医療機器によって命を長らえている重病患者の存在、その電力によって作動するコンピュータその他の電子機器類により我が国の官公庁や民間会社の業務が遂行されていることなどの例からも明らかとなっており、本件においては、電力の廉価かつ安定的な供給が国民の日常生活（場合によっては生命の維持）に不可欠であること（電気事業法18条により電気事業者に電力の安定供給義務が課されているのはかかる趣旨による。）も考慮されなければならない。

したがって、本件において規制による不利益は、単に電力会社の物的・経済的負担にとどまるものではなく、国民生活の根幹にも影響を及ぼすものであることに留意されるべきである。

ウ 日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置以外のその他の規制権限不行使の違法性の判断においては、患者の生命・健康に関わる利益の

比較考量は問題とされていないこと

クロロキン最高裁判決は、「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、臨床の現場において、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」として、「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、「当該医薬品の治療上の効能、効果と副作用との比較考量」（原告らの指摘する生命・健康対生命・健康の比較考量）をしているが、これは、「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」が規制権限の不行使として違法か否かが問われていた場面において妥当するものにすぎない。すなわち、「厚生大臣は、特定の医薬品を日本薬局方に収載し、又はその製造の承認（中略）をするに当たって、当該医薬品の副作用を含めた安全性についても審査する権限を有するものであり、その時点における医学的、薬学的知見を前提として、当該医薬品の治療上の効能、効果と副作用とを比較考量し、それが医薬品としての有用性を有するか否かを評価して、日本薬局方への収載又は製造承認の可否を判断すべき」とされている。そのため、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るべきか否かの判断に当たっても、有用性の検討、すなわち、「医薬品の治療上の効能、効果と副作用とを比較考量」すべきことが求められたのであり、日本薬局方からの削除及び製造の承認の取消しという規制権限の内容・性質に照らせば、このような比較考量を行うのは、むしろ当然といえる。

しかしながら、同最高裁判決においては、日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置以外の規制措置（以下「その他の規制措置」という。）についても、その権限不行使の違法性が争われており、厚生大臣ないし厚

生省当局において、「副作用の面からの医薬品の安全性を確保するための組織、体制の整備を図り、その一応の体制が整えられた昭和四二年以降において、クロロキン製剤を劇薬及び要指示医薬品に指定し、使用上の注意事項や視力検査実施事項を定め、医薬品製造業者等に対する行政指導によりこれを添付文書等に記載させるなどの措置」が講じられている点について、「結果的には、これらの措置によってクロロキン網膜症の発生を完全に防止することはできなかつたのであり」、「これらの措置は、その内容及び時期において必ずしも十分なものとは言い難い。」としつつも、「医薬品の安全性の確保及び副作用による被害の防止については、当該医薬品を製造、販売する者が第一次的な義務を負うものであり、また、当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られることを考慮すると、当時の医学的、薬学的知見の下では、厚生大臣が採った前記各措置は、その目的及び手段において、一応の合理性を有するものと評価することができる。」とし、厚生大臣がこれ以外に薬事法上の権限を行使してクロロキン網膜症の発生を防止するための措置を採らなかつたことが著しく合理性を欠くとまでは認められず、国賠法1条1項の適用上違法ということとはできないと判断している。ここで、その他の規制措置の不作為の違法性の判断においては、クロロキン製剤の副作用による被害について考慮されているものの、クロロキン製剤の有用性は前提となっているにすぎず、ここでは、その有用性の検討において必要とする患者の生命・健康に関する利益についての比較考量は改めて行われていない。

このように、クロロキン最高裁判決の事案においても、問題となった規制権限の内容・性質に応じて、考慮される利益の対立状況は異なっているのであり、むしろ、その他の規制措置との関係では、権限の行使に関する利益の対立状況は、筑豊じん肺最高裁判決等の事案におけるものと変わらないのである。

すなわち、クロロキン最高裁判決の事案においても、「薬事法が医薬品の製造、販売等について各種の規制を設けているのは、医薬品が国民の生命及び健康を保持する上での必需品であることから、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である」と判示されているところからも明らかなように、その他の規制措置が保護しようとしている利益は、国民の生命、健康の保持であり、この点で、筑豊じん肺最高裁判決等の事案と異なるところはない。一方、その他の規制措置に関して、これを上回る規制によって規制される側の不利益は、製薬会社である事業者の物的・経済的負担であることも筑豊じん肺最高裁判決等の事案と変わりはない。この点は、クロロキン最高裁判決の控訴審判決である東京高等裁判所昭和63年3月11日判決・判例タイムズ666号91ページ（引用部分は221ページ）が、厚生大臣が医薬品の安全性に関して行政指導を行わなかったという不作為の違法性を判断するに当たっては「製薬業者の営業の自由」を考慮すべきである旨正当に指摘しているところである。

そして、クロロキン最高裁判決は、そのような場合においても、行政庁に裁量が認められることを前提にして、かつ、被害の防止について事業者が第一次的義務を負うなどとした上で、実際に執られた措置が一応の合理性を有すると評価して、不行使について違法性を欠くとの判断を示したのである。

したがって、クロロキン最高裁判決は、その違法性の判断枠組みを全体としてみれば、原告らが指摘するように、生命（健康）対生命（健康）の比較考量のみからその裁量性が認められたというものではなく、筑豊じん肺最高裁判決等で問題となった規制権限不行使の形態も含め、規制権限不行使の違法性に関する一般的な判断枠組みを示したものと理解するのが相当である。原告らの主張は、クロロキン最高裁判決の一部の規制権限のみ

を取り上げて殊更に筑豊じん肺最高裁判決等との違いを強調するものであって、相当でない。

(4) 筑豊じん肺最高裁判決等の規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、いずれも事業者の一次的かつ最終的責任を前提としている点で、クロロキン最高裁判決と同一であること

ア クロロキン最高裁判決は、事業者の一次的かつ最終的責任を前提としていること

前記(3)のとおり、クロロキン最高裁判決においては、その他の規制措置として、厚生大臣又は厚生省当局において、「副作用の面からの医薬品の安全性を確保するための組織、体制の整備を図り、その一応の体制が整えられた昭和四二年以降において、クロロキン製剤を劇薬及び要指示医薬品に指定し、使用上の注意事項や視力検査実施事項を定め、医薬品製造業者等に対する行政指導によりこれを添付文書等に記載させるなどの措置」が講じられている点について、「医薬品の安全性の確保及び副作用による被害の防止については、当該医薬品を製造、販売する者が第一次的な義務を負うものであり、また、当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られることを考慮すると、当時の医学的、薬学的知見の下では、厚生大臣が採った前記各措置は、その目的及び手段において、一応の合理性を有するものと評価することができる。」とし、国賠法1条1項の適用上違法ということとはできないとしている。

これは、医薬品の安全について一次的かつ最終的な責任を負うのは、これを製造する事業者とこれを患者に使用する医師であり、国は二次的かつ補完的な責任を負うにすぎないことから、国の採った規制措置に一応の合理性が認められると評価して、それ以外の規制措置の不行使について著しく合理性を欠くとまでは認められないと判断したものである。

イ 筑豊じん肺最高裁判決等も、事業者の一次的かつ最終的責任を前提とし

ていること

この点は、筑豊じん肺最高裁判決でも同様である。すなわち、同最高裁判決は、判文上明示はしていないものの、その控訴審判決（福岡高裁平成13年7月19日判決・判例タイムズ1077号72ページ）は、労働関係法令の労働者の危害防止及び安全衛生に関する諸規定が「鉱業権者（使用者）が労働者の危害防止及び安全衛生に関する第一次的かつ最終的責任者であることを前提と」しており、行政庁による監督権限が「鉱業権者（使用者）の労働者に対する危害防止及び安全衛生についての義務履行を後見的に監督するために行使されるべきものである」と判示しており、同最高裁判決も、これを当然の前提として控訴審判決の判断を正当として是認することができるとしている。そもそも、規制権限の不行使に基づく国の損害賠償責任は、国が直接の加害者ではないものの、直接の加害者に対して規制権限を適切に行使していれば国民に損害が発生することを防止できたにもかかわらず、その行使を怠ったことによる責任であって、加害者の一次的かつ最終的な責任を前提としている点で、クロロキン最高裁判決における違法性判断の構造と何ら異なるものではないのである。そして、関西水俣病最高裁判決においても、直接の加害者である事業者に一次的かつ最終的な責任が存在することを踏まえた上で、国の二次的かつ補完的な責任が問題となっているのであって、このような違法性の判断構造についての違いはない。また、宅建業者最高裁判決においても、この構造は既に意識されていたところであり、同最高裁判決に関する篠原勝美・最高裁判所判例解説民事篇（平成元年度）414ページ以下においては、「このような類型（引用者注：行政庁が直接の加害行為者ではないが、危険防止の規制、監督権限を有し、その権限不行使が国家賠償責任の原因として争われている類型を指すものと考えられる。）では、規制・監督行政の主体、その相手方（被規制者）及び受益者（一般国民）の三主体が登場する」、「危険の

防止は被規制者が第一次的に責任を負い、(中略) 行政がこうした危険を全面的に防止することは、その肥大化と国民の自由の喪失を招き、実際上も困難であるが、(中略) 一定の事実関係があるときは、行政庁の権限不行使は、第三者たる被害者に対する関係で違法性を帯び、国家賠償責任を生じ得る」と、直接の加害者による一次的責任とそれを踏まえた国の二次的な責任という構造が論じられているのである。

ウ 小括

以上によれば、筑豊じん肺最高裁判決等も、クロロキン最高裁判決と同様、事業者の一次的かつ最終的な責任を前提とした国の二次的かつ補完的な責任を問題としている点で全く同一であり、その点においても規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは同一と解されるのである。

(5) 結論

以上によれば、クロロキン最高裁判決等の事案と筑豊じん肺最高裁判決等の事案とは、規制権限不行使に係る違法性を判断する前提として、根拠法規等の内容や性質から行政庁の裁量性を認めている点で違いはなく、しかも、クロロキン最高裁判決は、筑豊じん肺最高裁判決等の事案と同様の利益対立状況についての判断を示しているから、同最高裁判決を筑豊じん肺最高裁判決等と区別することは相当でない。そして、事業者の一次的かつ最終的な責任を踏まえた国の二次的かつ補完的な責任が問われている点においても、筑豊じん肺最高裁判決等はクロロキン最高裁判決等と違いはないから、本件各判決を通じて、規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは同一であるというべきである。

この点について、関西水俣病最高裁判決に関する調査官解説も、クロロキン最高裁判決等が判示した上記の違法性判断基準について「(引用者注：規制) 権限を行使するかどうかにつき裁量が認められている場合には、直ちに作為義務を認めることはできない。このような場合につき、(中略) 現在で

は、裁判例、学説とも、一定の場合には作為義務が生じ、権限不行使が違法となり得ることを認めている。そして、本判決の引用する最二小判平元・11・24民集43巻10号1169頁（引用者注：宅建業者最高裁判決）、最二小判平7・6・23民集49巻6号1600頁（引用者注：クロロキン最高裁判決）により、（中略）判例の立場が確立されたと見ることができる。」と評価している（長谷川・前掲判例解説568ページ）。

そして、筑豊じん肺最高裁判決等は、規制権限の根拠法令の趣旨・目的のみから規制権限の行使に当たる行政庁の裁量を否定するような規範を定立したのではなく、これを含めた本件各判決は、いずれも、規制権限の根拠となる法規や法令の内容、その権限の性質等に照らして、その行使が問題とされる当時の具体的事情の下で、行政庁に裁量が認められるか否かを検討しているところ、被告国第3準備書面第2の2（3～5ページ）及び同第5の2（90～92ページ）で述べたとおり、本件のような原子炉施設の安全性確保に関する技術基準適合命令等の規制権限の行使については、処分行政庁に専門技術的裁量が認められることが法令の定め等から明らかであるから、その権限不行使に係る国賠法上の違法性の有無は、行政庁に裁量があることを前提に判断されるべきである。また、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点でも、本件各判決の事案と変わりはない。

原告らは、筑豊じん肺最高裁判決が規制権限を「適時にかつ適切に」行使すべきである旨判示したことを殊更強調し、この判示をもって行政庁の裁量を否定したものと解するようであるが、同判決の趣旨を誤解するものである。規制権限を行使すべき態様、時期の判断が処分行政庁に委ねられている場合であっても、もとより専門技術的裁量の下において適切な時期に合理的な措置を執るべきことは法が当然に要求するところであって、筑豊じん肺最高裁

判決における上記判示がこれを超えて行政庁の裁量を否定する趣旨のものとして解することはできず、このことは、筑豊じん肺最高裁判決が、規制権限の存在から直ちに作為義務を認めるという立場を採らず、具体的事情の下で規制権限の不行使が著しく合理性を欠くかどうかを判断していることから明らかである。

3 規制権限不行使の違法性の有無は、当該権限を定めた法令の趣旨・目的やその権限の性質等に照らして、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきであること

(1) 原告らの主張

原告らは、筑豊じん肺最高裁判決等とクロロキン最高裁判決等との違いを前提として、筑豊じん肺最高裁判決等が規制権限不行使の違法性判断の考慮要素として取り上げるのは、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の事情は基本的には考慮要素としていないとした上で（原告ら準備書面(3) 12 ページ）、本件において、被告国が、規制権限不行使の違法性判断に当たり、既存の規制措置の合理性の存在を考慮していることは、クロロキン最高裁判決の曲解に基づくものであるなどと主張する（原告ら準備書面(19) 15 ページ）。

(2) 規制権限不行使の違法性の有無は、当該権限を定めた法令の趣旨・目的やその権限の性質等に照らして、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきであること

しかし、前記2（4 ページ以下）でみたように、クロロキン最高裁判決等の事案と筑豊じん肺最高裁判決等の事案とは、規制権限の不行使に係る違法性の判断枠組みにおいて質的な違いはなく、これが異なるとする原告らの前提自体が誤りである。

そもそも、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、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容さ

れた限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる場合に、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のであるから、違法性の判断に当たっては、規制権限の行使が問題となる当時の具体的事情の一切が斟酌されてしかるべきである。すなわち、規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」か否かの判断に当たって考慮されるべき事情としては、被害結果の重大性やその予見可能性、回避可能性のほか、権限不行使が問題とされる当時の一切の事情が評価対象となり、その判断を行うに当たっては、行政権限の行使を行政庁の裁量に委ねた根拠法規及び権限根拠規定の各趣旨・目的、裁量の幅の大小、規制ないし監督の相手方及び方法についての当該法規の定め方を前提として、権限行使を義務化する上で積極的に作用する事情のみならず、消極に作用する事情も含めた諸般の事情が総合考慮されているというべきである（横山匡輝「権限の不行使と国家賠償法上の違法」国家補償法大系2・144, 145ページ参照）。

この点、規制権限不行使の違法に関する裁判例である大阪高等裁判所平成10年1月29日判決・税資230号271ページ（引用部分は302, 303ページ）は、「公務員の権限不行使が著しく合理性を欠くか否かは、行政権限の行使に裁量権を付与した法の趣旨、目的、当該法規の定める裁量の幅の大小、規制ないし監督の相手方及び方法等を前提として、控訴人らが主張するような右①ないし③の事情（引用者注：①国民の生命、健康、自由、財産、名誉に対する大きな危険や危害が切迫している状況にあること（危険の切迫性）、②行政庁が右危険や危害を知っているかまたは知りうる状態にあること（危険の認識または予見可能性）、③行政庁において規制権限を行使すれば、結果の発生を防止することができる場合（回避可能性）を指す。）や、④当該公務員が当該規制権限を行使しなければ結果発生を防止しえなかったこと（補充性）、⑤国民が当該公務員による当該規制権限の行使を期待し、あ

るいは期待しうる状況にあったこと(国民の期待)といった権限行使の不行使が違法と判断されることについて積極的に作用する事情のみならず、権限行使に支障となる事情の存否、従前の同種事例において行政庁の採った措置との均衡、当該事案において行政権限を行使しない代わりに、その前後にわたり具体的に採られた行政措置の有無とその内容といった、右判断に消極に作用する事情、更には、直接の加害者、被害者側の個別具体的な事情等諸般の事情を総合考慮して決すべきである」と判示している。また、前記福岡高等裁判所平成13年7月19日判決においても、「根拠規定の解釈を中心に諸事情を総合的に考慮し、具体的な事情のもとにおいて、規制権限の不行使が著しく合理性を欠くと認められるか否かを判断する」と同様の判示がされている。そして、関西水俣病最高裁判決の調査官解説は、「本件においては、権限不行使の合理性の有無を判断する上で、以下のような事情が考慮されることになる。」として、作為義務の存在を基礎づける事情とともに、権限不行使の違法性を否定する方向に働く事情も挙げた上で、「権限不行使が違法となるかどうかは、権限を定めた法令の趣旨、目的等に照らし、当該事案における諸般の事情を考慮して判断すべきものである。本件においては、(中略) 作為義務の存在を基礎づけるべき事情があったのであるから、上記①～③の事情(引用者注：規制権限不行使の違法性を否定する方向に働く事情)をもって、規制権限を行使しなかったことに合理性があったとみることは困難と思われる。」と述べており(長谷川・前掲判例解説572, 573ページ)、同最高裁判決が諸般の事情を総合考慮して判断したものと解している。

そもそも、規制権限の不行使についての国賠法1条1項にいう違法性の有無は、その権限を定めた法令の趣旨、目的やその権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くかどうか問われる問題であるところ、当該権限の不行使が問題とされる当時の状況は、個別の事案に応じて様々であるから、その違法性判断

に当たり、原告らが主張するような一定の要件を定立して、これら要件の充足の有無のみをもって判断することは相当でない。本件各判決においても、このような立場は採用されておらず、個別の具体的事情の下における総合的な判断がなされている。

そして、原告らが問題とする時期の前後において、原告らが行使すべきと主張する規制権限とは別に、行政庁において実際に講じた措置がある場合には、原告らが主張する規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」と認められるか否かは、行政庁が当該措置に代えて、あるいは当該措置に加えて、原告らが主張する規制権限を行使しなかったことの不合理性が問われなければならない。

したがって、規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」か否かは、権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきであり、その際、行政庁において実際に講じた措置がある場合には、その内容も考慮される必要がある。

以上によれば、筑豊じん肺最高裁判決等とクロロキン最高裁判決等の相違を前提にして、筑豊じん肺最高裁判決等が規制権限不行使の違法性判断の考慮要素として取り上げるのは、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在だけであり、それ以外の事情は基本的には考慮要素としていないなどとした上で、本件において、被告国が、規制権限不行使の違法性判断に当たり、既存の規制措置の合理性の存在を考慮していることは、クロロキン最高裁判決の曲解に基づくものであるなどと批判する原告らの主張が誤りであることは明らかである。本件各判決は、規制権限不行使の違法性の判断に当たり、一定の要件を定立してその充足の有無により違法性の有無を判断するとの立場を採用していないのであって、規制権限の不行使が「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」か否かは、権限不行使の前後にわたる一切の事情を考慮して判断すべきであるから、考慮要素を殊更に限定

する原告らの上記主張は失当である。

第3 情報収集，調査義務に係る原告らの主張が失当であること

1 はじめに

予見可能性の判断の前提として，被告国は，地震，津波防災のための情報収集，調査義務をすべき責務を負っており，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の原告らの主張（原告ら準備書面(16)26，29ページ，同(17)）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）及び第5準備書面第6の1（38～40ページ）で述べたとおりである。

2 原告らの主張が失当であること

(1) この点につき更にふえんして述べると，原告らは，「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）を負っており，本件におけ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当たっては，「基本権保護義務の視点での検討が不可欠である」旨主張する（原告ら準備書面(16)23，24ページ）。

しかしながら，上記原告らの主張は，実定法上の根拠がない独自の見解にすぎず，被告国の法的義務を根拠づけるものではない。

(2) 公務員が負う職務上の法的義務は，当該職務行為の根拠法令の解釈によって導かれる必要があり，当該根拠法令の趣旨及び目的を踏まえ，当該根拠法令が当該職務行為に当たってどのような判断や配慮をすることを当該公務員に義務付けているかが検討されなければならない。予見可能性の有無についても同様であって，権限行使の作為義務を措定するための考慮要素として当該公務員においていかなるものを予見すべきかが問われなけれ

ばならない。

本件において問題となっている電気事業法40条の技術基準適合命令に関して、二次的かつ補完的責任を負うにとどまる被告国について、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とする法的根拠はない。

(3) 原告らが主張する災害対策基本法等の地震、防災に関する規定については、防災に関する被告国の一般的な責務を定めるものにすぎず、原告らとの関係において、何らかの法的義務を認める根拠となるものではない。これらの規定は、被告国において福島第一発電所に影響を及ぼす津波を発生させる地震の知見に関してどの程度調査、収集すべきであるかについて明らかにしたものではないから、これらの規定を斟酌しても、原子力事業者が保有する情報について被告国も保有していなければならないことの根拠とはならない。

(4) したがって、情報収集、調査義務に関する原告らの上記主張は失当である。

第4 予見可能性について

1 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」による津波数値解析に関する原告らの主張が失当であること

(1) 原告らが引用する標準偏差分の2倍まで考慮した値は、数値解析の結果に誤差が大きいことを示すにすぎず、津波の水位を科学的に予測したものではないこと

原告らは、同調査報告書(甲B第115号証の1)201ページ記載の「表-4.6 $\kappa=1.49$ の場合の計算値と実測値の関係」を引用し、同表によれば、「計算値が5mの場合、標準偏差分の2倍まで考慮すれば、最大14.9mの津波高を想定しなければならない」から、「計算値が6.4mと

された大熊町および6.8mとされた双葉町については、15mを大きく超える津波高を想定しなければならないことになる」と主張する（原告ら準備書面(13)16ページ）。

しかし、上記表における数値は、同調査における津波数値解析の結果に誤差が大きいことを示すにすぎず、津波の水位を科学的に予測したものとは認められない。

すなわち、同調査報告書においては、津波数値解析の計算精度を確認するため、調査対象の既往津波ごとに、同津波数値解析による推算値と実際に観測された痕跡値を比較したところ、同調査報告書図-4.8.(甲B第115号証の1.190~199ページ)のとおり「かなりバラツキを伴っていること」(同号証の1.188ページ)が判明した。そして、この既往津波を対象とした計算値(推算値)と観測値の比較から、「本調査の数値解析の全体的傾向として得られた幾何平均=1.26と幾何分散(κ)=1.49という値」(同号証の1.189ページ表-4.5参照)を前提に、数学的な確率論の見地から、対数正規分布*1を求めると、幾何分散(κ)の数値が大きい(ばらつきを伴っている)ことから、観測値が計算値の平均値から±標準偏差の範囲に入る数値(確率分布の中心値から約68パーセントをカバーする数値)は、幅のあるものとして算出される。さらに、観測値が計算値の平均値から±2×標準偏差の範囲に入る数値(確率分布の中心値から約95パーセントをカバーする数値)を考慮することは、計算値と観測値とのずれが大きなものまで考慮することになるから、算出される数値の幅は更に大き

*1 正規分布とは、平均値の付近に集積するようなデータの分布を表した連続的な変数に関する確率分布であり、左右対称で釣鐘の形をしている。確率変数の対数値(甲B第115号証の1.201ページでいう「変量X」)が正規分布をするような確率分布を対数正規分布という。

なものとなる。そのため、これを基に、計算値を5メートルとして「2×標準偏差分の幅を考慮した場合に、実測値が取りうる範囲」を計算しても、同調査報告書201ページ記載の「表-4.6」の右欄記載の「1.7m≤実測値≤14.9m」という幅のある値が求められるにすぎない（なお、正しくは「2.3m≤実測値≤11.1m」となると思われる。）。同調査報告書が、この値について、「つまり、計算値は絶対的な値ではなく、様々な要因によりある程度の幅を考慮して取り扱う必要がある性質のものである。」（同号証の1・201ページ）と評価していることから明らかなとおり、上記表は、要するに、例えば、計算値が5メートルの場合に「実測値が取りうる範囲」が1.7メートルから14.9メートルの幅で求められる（正しくは2.3メートルから11.1メートル）ほどに誤差が大きいことを示すにすぎず、津波数値解析結果の「標準偏差分の2倍」の水位の津波の到来が科学的に予測されることを示すものでないことは明らかである。

したがって、上記表により、計算値が5メートルの場合に14.9メートルの数値が算出されることから、同調査報告書による津波数値解析により、14.9メートルを想定しなければならないということとはできない。

(2) 原告らが指摘する試算により、本件における予見可能性を認めることはできないこと

原告らは、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の策定を受けて被告国が被告東電ら電力会社に対し今の数値解析の2倍で津波高さを評価し、原子力発電所への影響及び対策について提示するよう要請したと主張するが（原告ら準備書面(4)20, 21ページ）、この点について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ことは被告国第5準備書面第6の2(1)ア（41ページ）で述べたとおりである。

もっとも、原告らの主張は、国会事故調査報告書参考資料（甲B第25号証）の記載に基づくものであり、被告国としても、「太平洋沿岸部地震津

波防災計画手法調査報告書」の策定を受けて、電力会社に対し、改めて津波高さの評価を行うよう求めたことを積極的に争うものではない。

しかしながら、仮に国会事故調査報告書参考資料（甲B第25号証）44ページに記載されているとおり、経済産業省（当時は通商産業省）が、「仮に今の数値解析の2倍で津波高さを評価した場合、その津波により原子力発電所がどうなるか、さらにその対策として何が考えられるかを提示するよう電力に要請し」としても、「数値解析の2倍」を仮定する科学的根拠は特に示されておらず、その試算結果は飽くまで参考値にすぎないものと解され、同試算結果による水位の津波が到来するとの具体的な予見可能性を基礎づけるものとはいえない。

また、同参考資料（甲B第25号証）41ページによれば、「電事連の部会に（平成12（2000）年）に報告された津波に関するプラント概略影響評価」において、福島第一発電所1号機から6号機について、上記のとおり想定の1.2倍で津波高さを評価した場合の「O. P. + 5.9～6.2メートル」の場合に「×：影響あり」と評価されている。このことからすれば、上記概略影響評価において津波による影響の有無を評価した対象機器は、O. P. + 4メートルの地盤に設置された海水ポンプであり、海水ポンプの電動機に対する影響を評価したものと考えられる。国会事故調査報告書（甲B第4号証）83ページにおいても、1.2倍で評価した場合に「海水ポンプモーターが止まり、冷却機能に影響が出ることが分かった」とされている。そうすると、1.5倍及び2.0倍の場合にも「×」とされているのは、その場合にも海水ポンプに対し津波による影響があることを考慮したためであるとも考えられる。そのため、1.5倍及び2.0倍の場合にも「×」とされているからといって、それが福島第一発電所1号機から4号機の敷地地盤（O. P. + 10メートル）を超えるものと評価されていたとは直ちには認められない。

なお、原告らの算出（原告ら準備書面(13) 19ページの表）によっても、2倍した場合でも「9.833m～10.333m」とどまり、本件地震に伴う津波と同規模の津波の到来を示す値ではないから、いずれにせよ、本件における予見可能性を基礎づけるものとはいえない。

2 津波評価技術の問題点を指摘する原告らの主張が失当であること

(1) 原告らの主張

被告国第3準備書面第3の3(4)（13～17ページ）で述べたとおり、土木学会原子力土木委員会は、平成14年2月に津波評価技術（甲B第6号証の1～3）を刊行し、被告東電は、同年3月、津波評価技術に従って「津波の検討—土木学会「原子力発電所の津波評価技術」に関わる検討—」（甲B第130号証）を策定し、保安院に対し、福島第一発電所の設計津波最高水位は、近地津波でO. P. +5.4～+5.7メートル、遠地津波でO. P. 5.4～+5.5メートルであると報告した。

原告らは、津波評価技術について、「文献記録の残っていない古い時代により巨大な津波が発生していたとしても、そのようなものは評価対象として取り上げられない方法」であり、「想定外の津波が来る可能性を考慮に入れて」おらず、「基準断層モデルの想定位置についての恣意的領域区分」が行われたものであり、「補正係数が1.0とされ」るなど、重大な問題点があり、常に安全側の発想から対象津波を設定するという考え方とはかけ離れたものであったと主張する（原告ら準備書面(4) 24～29ページ、同(13) 21～30ページ）。

(2) 断層モデルのデータを得ることができない歴史上の地震を考慮しないことが不合理といえないこと

しかし、津波評価技術による設計津波水位の評価方法については、被告国第3準備書面第3の3(4)ア（13～15ページ）で述べたとおりであり、評価地点に最も大きな影響を及ぼしたと考えられる既往津波を評価対象とし

て選定し、既往津波の痕跡高を最もよく説明する断層モデルを基に基準断層モデルを設定した上、想定津波の波源の不確定性を設計津波水位に反映させるため、基準断層モデルの諸条件を合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し（パラメータスタディ）、その結果得られる想定津波群の波源の中から評価地点に最も影響を与える波源を選定することにより、想定される最大の津波を評価するものである。

そのため、信頼性の高い算定結果を得るためには、信頼性の高い断層モデル（波源モデル）の設定が極めて重要となる。したがって、歴史上の地震については、信頼性の高い断層モデル（波源モデル）のデータを得ることができなければ、これを取り上げて津波評価を行うことはできない。

原告らが「文献記録の残っていない古い時代」の「巨大な津波」として考慮すべきであるとする貞観津波については、被告国第3準備書面第3の3(6)ア(30～32ページ)で述べたとおり、歴史書に地震の状況等を描写した記述があるだけで、平成14年当時のもとより、平成18年当時においても、津波の堆積物の分布を調査する堆積物調査等により貞観地震の断層モデルを推定する研究が進められていたが、確定した具体的波源モデルが示されるような状況にはなく、そもそも貞観地震を取り上げて津波評価を行うことはできなかった。したがって、津波評価技術において、貞観地震、貞観津波が取り上げられていないことをもって、当時の科学的知見に照らし、不合理であるとはいえない。

(3) 基準断層モデルの設定が不合理といえないこと

また、津波評価技術における波源位置の設定については、過去の地震の発生状況等の地震学的知見等を踏まえ、合理的と考えられる位置に津波の発生様式に応じて設定できるとされている（甲B第6号証の2・1-31ページ）。

原告らは、津波評価技術において、明治三陸地震や慶長三陸地震に基づく

基準断層モデルを実際の地震より「北にのみずらして想定し」、「南にずらして想定しない」ことが恣意的であると主張する（原告ら準備書面(4)26～28ページ）。

しかし、本件地震以前には、日本海溝沿い南部の福島県沖の領域については過去に大地震が発生した記録がなく、比較沈み込み学*2により、「東北地方南部のように1億年以上もの古いプレートが沈み込んでいる場所で、M9の地震が発生している例は過去に知られていなかったため、この領域は固着が弱くて、M9の地震はおろか、M8の地震すらめったに起こせないと考えられていた。」（乙B第35号証1022ページ）ことなどからすれば、日本海溝沿いの南部に基準断層モデルを設定しなかったことには合理的根拠があったと解され、恣意的な領域区分をしたものとは認められず、当時の科学的知見に照らし、不合理であるとはいえない。

(4) 津波評価技術において補正係数が1.0とされたことが不合理といえないこと

また、原告らは、想定津波水位の補正係数が1.0とされたことを問題とし、「非常用設備については2倍や3倍の高さにする等といった手立てを講じることが適切であった」と主張する（原告ら準備書面(4)29ページ）。

しかし、津波評価技術における「手法の特長は、津波予測の過程で介在する種々の不確定性を設計の中に反映できること」（甲B第6号証の1・iページ）にあり、被告国第3準備書面第3の3(4)（13～17ページ）で述べたとおり、津波評価技術による設計津波水位の評価は、想定津波の波源の不確定性を設計津波水位に反映させるため、基準断層モデルの諸条件を合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、その結果得られる想定津波群

*2 プレートの沈み込み方と地震の起こり方とに相関があると考える理論。同理論では、古いプレートは冷たくて重いので沈み込みやすく、上盤側と強く固着できないとされた。

の波源の中から評価地点に最も影響を与える波源を選定しており、この手順によって計算される設計想定津波は平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることが確認されているのであるから、その計算値は安全側の発想に立って計算された値と評価することができる。

したがって、補正係数を1.0とし、また2から3倍にしないことをもって、科学的に不合理であるとは認められない。

(5) 津波評価技術は国際的にも評価された合理的手法であること

さらに、津波評価部会の部会主査であった岩手県立大学の首藤伸夫教授は、津波評価技術の巻頭において、「現時点で確立しており実用として使用するのに疑点のないものを取りまとめられている。」と述べていた。津波評価技術は、米国原子力規制委員会（USNRC）が2009年（平成21年）に作成した報告書において、「世界で最も進歩しているアプローチに数えられる」と評価され（丙B第44号証59ページ）、国際原子力機関（IAEA）が本件事故後の平成23年11月に公表した報告書においても、IAEA基準に適合する基準の例として参照されており（丙B第43号証113～119ページ）、国際的にも評価を受けていることからすれば、客観的に合理性を有する評価方法であったというべきである。

(6) 小括

以上のとおりであるから、津波評価技術の問題点を指摘する原告らの主張は、いずれも失当である。

3 溢水勉強会における検討結果について（第5回裁判所釈明事項2(4)）

被告国第3準備書面第3の3(7)イ(7) c（42～44ページ）で述べたとおり、平成18年5月11日に開催された第3回溢水勉強会においては、電気事業者から「想定外津波に対する機器影響評価の計画について（案）」（乙B第24号証の2）に従った影響評価の結果が報告された。福島第一発電所5号機については、O. P. +14メートル（敷地高さ（O. P. +13メ

ートル) +1.0メートル) 及びO. P. +10メートルの津波が長時間継続するものと仮定し、津波水位による機器影響評価を行った結果、津波水位O. P. +14メートルの場合、海側に面したタービン建屋(T/B)大物搬入口、サービス建屋(S/B)入口等から建屋に浸水する可能性があり、タービン建屋(T/B)大物搬入口、サービス建屋(S/B)入口から流入すると仮定した場合、タービン建屋(T/B)の各エリアに浸水し、電源設備の機能を喪失する可能性があり、浸水による電源の喪失に伴い、原子炉安全停止に関わる電動機、弁等の動的機器が機能を喪失するとの結果であった。また、津波水位O. P. +14メートル及びO. P. +10メートルの両ケースともに、非常用海水ポンプが津波により使用不能な状態となるとの結果であった。

したがって、福島第一発電所5号機において、O. P. +14メートルの津波が継続して到来する(継続時間を設定せず、無限時間継続する)と仮定した場合、電源設備の機能を喪失する可能性があるという限度で危険性を認識し得たことは認める。

また、上記影響評価の結果の報告においては、現地調査において、非常用海水ポンプの電動機据付けレベルがO. P. +5.6メートルであり、仮に津波により海水面が上昇して電動機レベルまで到達すれば1分程度で電動機が機能を喪失するとの説明を受けたとのことであるから(甲B第11号証の2・12ページ)、その限度で危険性を認識し得たことは認める。

もともと、溢水勉強会は、飽くまで、津波の高さの仮定に加えて、仮定した津波の高さが継続して到来する(継続時間を設定せず、無限時間継続する)という条件を設定した上での影響評価を行ってみたものであって、この影響評価の結果から、O. P. +14メートルあるいはO. P. +10メートルの津波が到来するとの具体的危険性を認識していたとはいえない。津波の規模・影響等には種々の不確定要素が関わっていることから、様々な条件を仮

定して科学的な研究・検討を進めることは当然あり得べきことではあるが、だからといって、仮定した条件の一つ一つについて具体的に予見していたなどといえないことは明らかであって、両者を混同してはならない。O. P. +1.4メートルとの津波水位も、かかる見地から敷地高さ+1メートルとの条件を設定したものにすぎない（このことは、他のプラントにおいても機械的に建屋の敷地高さ+1メートルを仮定水位として設定していることから明らかである。）。したがって、溢水勉強会の検討結果をもって本件事故に至る程度の津波の到来について、被告国に予見可能性があったと認めることはできない。このことは、既に被告国第3準備書面第3の3(7)エ（50～53ページ）で述べたとおりである。

4 マイアミ論文について（第5回裁判所釈明事項2(3)）

(1) 釈明事項に対する回答

被告国は、第3準備書面第3の3(6)エ（35、36ページ）において、マイアミ論文において用いられた確率論的津波ハザード解析手法が研究途上のものであり、マイアミ論文をもって被告国が福島第一発電所に10メートルを超える津波の危険性を認識していたとはいえない旨述べた。

もともと、マイアミ論文において、確率論的津波ハザード解析手法により、既往津波が確認されていないJTT2（福島県沖）でモーメントマグニチュード8.5の地震が起きることも分岐項目の一つとして取り上げていたこと、マイアミ論文が平成18年5月25日の第4回溢水勉強会において資料として提出されたことを争うものではない。

しかしながら、以下で述べるとおり、マイアミ論文自体研究途上のもので、確率論的津波ハザード解析手法は確立された手法ではなかった上、同論文が不確定要素につき様々に設定する条件の一つ一つに確立した科学的知見が存在していたというものではないから、第3準備書面第3の3(6)エ（35、36ページ）で述べたとおり、マイアミ論文の発表及びマイアミ

論文が溢水勉強会に資料として提出されたことは、被告国において本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとより、O. P. +10メートルを超える津波の到来についても予見可能性を認めるに足りるものではない。

この点につき、以下ふえんして述べる。

(2) 確率論的津波ハザード解析手法について

津波高の推定には、波源モデルの設定や海底地形の誤差などの各種の不確定性が存在する。マイアミ論文で用いられている確率論的津波ハザード解析手法とは、津波高の推定に関する各種の不確定性を系統的に処理し、工学的判断のための資料を提供するものであり、一定地点で将来の一定期間に一定の津波高を超過する確率（超過確率）を評価する手法である。解析結果は、横軸を津波高さ、縦軸を超過確率（例えば、年超過確率）で表される表上に津波ハザード曲線（津波高と超過確率の関係）として表示される。

確率論的方法では、不確定性の評価が重要であるが、その不確定性を偶発的不確定性と認識論的不確定性の二つに分けて考えることが一般的となっている。

偶発的不確定性とは、地震の規模や地震動の強さのばらつきのように、現実に存在はしているが現状では予測不可能と考えられる性質（ランダムに発生する性質）による不確定性で、低減することができないものであり、ハザード曲線の評価では1本のハザード曲線の計算で評価される。

これに対し、認識論的不確定性とは、ハザード解析モデルのパラメータやモデル化自体に関する不確定性で、科学技術の進歩により低減できるものであり、不確定なモデルパラメータをロジックツリーの分岐として表現することによりモデル化され、多数のハザード曲線として反映される。

ロジックツリーの分岐とは、具体的には、津波発生域をどこに設定するか、地震の規模をどのくらいに設定するか、地震の発生頻度をいかなる間

隔で設定するかなど判断が分かれる事項について、複数の選択肢あるいは連続的な確率分布、すなわちロジックツリーで場合分けをし、その分岐の中で主に不連続的な分岐に対しては、専門家に対するアンケート調査により重みを設定する。

そして、ロジックツリーの組合せ経路ごとにハザード曲線を計算し、それぞれに信頼度を与えるが、組合せ数が膨大になりすぎると全組合せのハザード曲線の計算・統計処理が困難になるため、そのような場合には、必要な和のハザード曲線のサンプルを作成する方法を用いて、フラクタイルハザード曲線と平均ハザード曲線で表示することになる。

なお、フラクタイルハザード曲線とは、多数のハザード曲線を統計処理したものであり、ハザード曲線全体の等非超過確率レベル*3を示している。例えば、0.5フラクタイルハザード曲線は、この曲線を超えないハザード曲線の信頼度の比率が0.5であることを示している（フラクタイルハザード曲線の比率が高くなればなるほど、それだけ多くのハザード曲線をカバーすることになるため、当該フラクタイルハザード曲線に対する信頼度も高くなる。）。

また、平均ハザード曲線とは、全ハザード曲線の期待値*4である。

複数のフラクタイルハザード曲線と平均ハザード曲線からなる確率論的津波ハザード解析の評価グラフは、甲B第10号証の2の8ページの図9「確率論的津波ハザード解析の例」のように、横軸が津波高さ、縦軸が年超過確率で表されている。

例えば、同図の左上の「(a) 長期：近地＋遠地」に示された0.95の

*3 等非超過確率とは、その値を超えない確率をいう。

*4 確率論において、期待値とは、ある試行を行ったとき、その結果として得られる数値の平均値のことである。

津波ハザード曲線により説明すれば、横軸の津波高さ10.0が縦軸の年超過確率 $1.0E-04$ （1の-4乗＝1万分の1年）と $1.0E-05$ （1の-5乗（＝10万分の1）年）の間辺りにおいて交わっていることから、同ハザード曲線は、高さ10メートルを超過する津波が到来する確率が5万年の間に1回を超えないものであり、その確率の信頼度は0.95である（95パーセントのハザード曲線をカバーしている）ということを示している。

このような確率論的津波ハザード解析手法の研究は、平成14年2月に津波評価技術が策定された後、新たに確率論に立脚した津波評価手法を研究、開発する目的の下、後続研究として行われたものであって、原子力土木委員会津波評価部会においても、平成14年度から平成17年度にかけて、電力共通研究として、確率論的津波ハザード解析手法が審議されていた。

(3) **マイアミ論文が研究途上のものであり、平成18年当時のみならず、本件事故時においても、確率論的津波ハザード解析手法は確立された手法ではなかったこと**

マイアミ論文は、前記(2)の津波ハザード解析手法を用いて福島県沿岸における津波高さ及び年超過率を試算したものであるが、マイアミ論文で発表された内容が、その発表当時、研究途上のものであり、津波高さの予測に当たって確立した手法ではなかったことは、被告国第3準備書面第3の3(6)エ(36ページ)で述べたとおりである。

原告らは、「米国では、内的事象のみならず、1991（平成3）年より外的事象を含めた個別プラントごとの確率論的安全評価（中略）の実施を原子力事業者に要求し」、「1990年代半ばまでに、5年間で、個別プラントごとに確率論的安全評価の実施を完了していることは本件において十分に参考にされるべきである」と主張する（原告ら準備書面(19)40ページ）が、

米国においても、津波について確率論的安全評価は実施されていない。

I A E Aが本件事故後の平成23年11月に発表した報告書において、確率論的津波ハザード解析手法について、「津波ハザードを評価するために各国で適用されている現在の実務ではない。確率論的アプローチを用いた津波ハザード評価の手法は提案されているが、標準的な評価手順はまだ開発されていない。」(丙B第43号証61ページ)と評価されているとおり、確率論的津波ハザード解析手法は、平成18年当時のみならず、本件事故時においても、国内外で研究、開発途上にあり、確立した手法ではなかったことは明らかである。

- (4) マイアミ論文が溢水勉強会で報告されたことをもって被告国が福島県沖でモーメントマグニチュード8.5の地震が起きるとの知見を得ていたとはいえないこと

原告らは、被告東電が、第4回溢水勉強会において、マイアミ論文に基づいて「三陸沖北部から房総沖の日本海溝沿いのどこでも最大マグニチュード8.5の津波地震が発生するという前提に立った報告を行って」おり、「同勉強会を主宰し参加していた被告国(保安院)」はそのような地震に伴う「津波および福島原子力発電所への重大な影響につき知見を得ていた」と主張する(原告ら準備書面(19)38ページ)。

しかし、前記(2)で述べたとおり、確率論的方法は、不確定性を前提とした手法であり、津波発生域をどこに設定するか、地震の規模をどのくらいに設定するかといった判断が分かれる事項である認識論的不確定性について、ロジックツリーで場合分けした上で、主に不連続的な分岐に対してはアンケート調査によって重みを設定して確率を算出するものである。したがって、その分岐項目の一つとして、日本海溝沿いの3領域(三陸沖北部、福島県沖、房総沖)全てで発生するという項目を設定したからといって、その設定された分岐項目自体が、確立した知見に基づくものなどとはいえない。

ない。このことは、前記3（32～34ページ）で津波の想定水位について述べたのと同様であり、不確定な要素につき様々に条件を設定して研究・検討を進めることと、その条件の一つ一つについて知見が確立していたこととを混同してはならない。

この点は、マイアミ論文においても、JTT2（福島県沖）で津波地震が発生することについては、「JTT2では既往津波が確認されていないことから、津波地震はJTT1とJTT3のみで発生すると仮定してもよいのかもしれない」と述べているとおりである。また、潜在的最大マグニチュードをモーメントマグニチュード8.5と仮定しているものの、モーメントマグニチュードについて、「JTT1における既往津波の最大マグニチュードは1896年の明治三陸津波の $M_w = 8.3$ である。」と述べているとおりである。さらに、第4回溢水勉強会における資料（甲B第132号証）においても、マイアミ論文の分岐項目について、「本検討の分岐は、『将来起こりうる事象』を分岐の範囲内に含めることを意図して広めに設定しており、今後の検討に基づき分岐の幅を小さくすることが可能」（29枚目）とされているとおりである。

したがって、マイアミ論文において、JTT2（福島県沖）でモーメントマグニチュード8.5の地震が起きることを分岐項目の一つとして設定されており、その内容が第4回溢水勉強会において報告されたことをもって、被告国が、三陸沖北部から房総沖の日本海溝沿いのどこでも最大マグニチュード8.5の津波地震が発生し得るという科学的知見を得られていたということとはできない。

(5) 小括

以上のとおり、マイアミ論文で用いられた確率論的津波ハザード解析手法は、同論文が発表された平成18年当時のみならず本件事故当時においても、研究、開発途上のものであり、津波高さの予測に当たって確立した手法では

なかったこと、マイアミ論文が分岐項目の一つとして設定した地震の発生地域の設定自体が、確立した知見に基づくものとはいえないことからすれば、同論文の内容が溢水勉強会において報告されたことをもって、被告国が、平成18年の時点において、福島第一発電所で本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見していたといえないことは明らかである。

5 平成18年以降の事情に関する原告らの主張に対する反論

(1) 一括ヒアリングの発言から被告国が全交流電源喪失に至る程度の津波が到来することを予見していたといえないこと

原告らは、平成18年10月に行われた保安院による全電気事業者に対する一括ヒアリングにおいて、保安院担当者が事業者に対し、設計想定を超える津波への対処を要請したことをもって、「想定される津波から全交流電源喪失が起りうることについての予見可能性があった」（原告ら準備書面(9)30ページ）と主張する。

しかしながら、平成18年耐震設計審査指針の改訂までに得られていた知見は、被告国第3準備書面第3の3(1)から(7)（10～53ページ）で述べたとおりである。そして、保安院担当者の上記ヒアリングにおける発言のうち、「津波高さと敷地高さが数十cmとあまり変わらないサイトがある」の「敷地高さ」とは、福島第一発電所については、非常用海水ポンプの電動機据付け高さ（O. P. +5.6メートル）を指す。すなわち、上記発言の趣旨は、福島第一発電所では、到来が想定された津波の波高は、同ポンプの電動機据付け高さと比較して余裕が乏しいことを念頭に置き、改訂された上記耐震指針に基づくバックチェックを指導する際に、事業者に対し、津波に関しても十分な対応をさせるための説得の手段として、かつ、一般論として、自然現象であるため想定を超える津波が到来するかもしれないといった抽象的な可能性を指摘したものにはすぎない。したがって、保安院担当者の上記内容の発

言をもって、原告らが主張するように、被告国において、全交流電源喪失に至る程度の津波が到来することを予見していたと評価することはできない。

(2) 貞観津波に関する佐竹ほか（2008）に基づく被告東電の試算結果によっても、被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性があったといえないこと

原告らは、平成21年9月7日に被告東電による保安院担当者に対する貞観津波に関する佐竹ほか（2008）に基づく波高の試算結果の説明によつて、保安院担当者は、「波高が8メートル台に達すると、津波が海水ポンプの電動機据付けレベルを越えて、海水ポンプが水没して、原子炉の冷却機能を喪失すると認識し」（訴状61ページ、原告ら準備書面(4)51ページ）、さらに、平成22年3月、保安院の森山審議官（当時）が、部下より「貞観の地震による津波は、簡単な計算でも敷地高は越える結果になっている」などと報告を受けたものの、被告東電に対して特段の指示をしなかったと主張する（訴状61、62ページ）。

しかし、佐竹ほか（2008）の内容は確立した科学的知見に至っていない上、これに基づく被告東電の同試算結果によっても、本件地震に伴う津波と同程度の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来について被告国の予見可能性を認めることはできない。このことは、被告国第3準備書面第3の3(8)（53～61ページ）で述べたとおりである。

また、その際の被告東電の同試算結果による波高の数値は、福島第一発電所において約8.6メートルから約8.9メートルまでであったとされ（甲B第1号証の1・本文編402ページ）、福島第一発電所1号機から4号機の敷地高（O. P. +10メートル）を超えないものである。部下から森山審議官に対する上記報告の「敷地高」とは、前記(1)と同様、福島第一発電所の非常用海水ポンプの電動機据付け高さを指すが、「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」の到来が被告国の規制権限不行使の違法を

考慮する要素となり得ないことは被告国第5準備書面第4の4（20～25ページ）で述べたとおりである。

もともと、保安院は、被告東電から試算結果が報告されたことを踏まえて、より安全側に立って、福島第一発電所等における津波対策の検討やその時点の貞観津波の知見を踏まえたバックチェック最終報告書の提出を口頭で促し（甲B第1号証の1・本文編402ページ）、また、平成22年5月に被告東電による津波堆積物調査の結果について報告を受けた際にも、「津波堆積物が発見されなかったことをもって津波がなかったと評価することはできない。」などと伝えて、貞観津波についての更なる検討を促している（甲B第1号証の1・本文編403ページ参照）のであり、このような被告国の対応を著しく不合理であったと評価することはできない。

第5 指針類、省令62号が不合理であったとは認められないこと

1 平成18年耐震設計審査指針の問題点を指摘する原告らの主張が失当であること

(1) 原告らは、平成18年耐震設計審査指針が、改訂前までの知見の蓄積を反映しておらず、「福島第一原子力発電所においてO. P. +10mの津波が襲来し、その場合には全交流電源喪失ないし最終ヒートシンクの喪失をもたらすことが予見されていたにもかかわらず、そのような事故を未然に防止するための具体的措置は明記されていない。」と主張する（原告ら準備書面(19)52, 53ページ）。

しかし、福島第一発電所に全交流電源喪失をもたらす津波の到来について予見可能性が認められないことは被告国第3準備書面第3（5～70ページ）で述べたとおりである。また、原告らが主張する「最終ヒートシンクの喪失をもたらす」津波が、「O. P. +10mの敷地地盤に達しない規模の津波」を指すとすれば、そのような規模の津波の到来が被告国の規制権限不行使の

違法を考慮する要素となり得ないことは被告国第5準備書面第4の4（20～25ページ）で述べたとおりであるから、原告らの上記主張はその前提において失当である。

そもそも、平成18年耐震設計審査指針は、それまでの知見の蓄積を反映して旧指針を全面的に見直し、津波に関して「8. 地震随伴事象に対する考慮」として、「(2) 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。」と規定したものである。したがって、その「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」についても、それまでの知見の蓄積に基づいて検討されるべきものであることは明らかであるから、平成18年耐震設計審査指針がそれまでの知見の蓄積を反映していないなどとはいえない。

また、被告国は、耐震設計審査指針の改訂以降も、被告国第3準備書面第4の3（86～90ページ）のとおり、地震や津波に関する知見を収集し、そのための事業者に対する行政指導も行っていたものである。

(2) また、原告らは、「新耐震設計審査指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」（以下「バックチェックルール」という。）における津波の評価手法が「土木学会の津波評価技術の内容と酷似したもの」となっており、「被告国が津波評価技術に全面的に依拠したバックチェックルールを策定したこと」は「極めて不合理である」と主張する（原告ら準備書面(19)53, 54ページ）。

しかし、津波評価技術は、被告国第3準備書面第3の3(4)ウ（16ページ）で述べたとおり、津波の不確定性を考慮して設計想定津波を算定する手順を策定していたものであり、かつ、その手順によって計算される設計想定津波は平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることが確認されて

いたものであって、安全側の発想に立って設計想定津波を計算するという態度が採られていたものである。

また、津波評価技術は、米国原子力規制委員会（USNRC）が平成21年に作成した報告書において「世界で最も進歩しているアプローチに教えられる」と評価され（丙B第44号証59ページ）、IAEAが本件事故後の平成23年11月に発表した報告書においても、IAEA基準に適合する基準の例として参照されており（丙B第43号証113～119ページ）、国際的にも十分な科学的合理性を有するものと認められていることを考慮すれば、仮にバックチェックルールが津波評価技術に酷似していたとしても、それをもって平成18年耐震設計審査指針の内容が不合理であったとはいえない。

(3) したがって、平成18年耐震設計審査指針及びそれに基づく耐震バックチェック、その後の被告国における知見の収集に関する行政指導等の対応は不合理なものではなく、平成18年耐震設計審査指針の問題点に関する原告らの主張は失当である。

2 独立性における「共通要因」に溢水及び浸水が含まれていなかったことが不合理ではないこと（第6回裁判所釈明事項）

(1) 指針，省令62号における溢水対策

ア 内部事象と外部事象は分けて考慮されていること

溢水対策については、基本設計ないし基本的設計方針及び詳細設計のいずれにおいても、機器のランダムな故障や運転・保守要員の人的ミス等の内部事象と地震、津波等の自然現象である外部事象とに分けて考慮されていた。

イ 内部事象における溢水対策について

すなわち、内部事象における溢水対策については、平成13年安全設計審査指針4「内部発生飛来物に対する設計上の考慮」において、「安全機

能を有する構築物，系統及び機器は，原子炉施設内部で発生が想定される飛来物に対し，原子炉施設の安全性を損なうことのない設計であること」を要求しており，同指針解説では，同指針4で考慮すべきものとして，「内部発生エネルギーの高い流体を内蔵する弁及び配管の破断，高速回転機器の破損，ガス爆発，重量機器の落下等によって発生する飛来物」のみならず，二次的影響たる「溢水」等も挙げ，内部事象における溢水への対策を明示している。

被告国第5準備書面第7の3(1)(47～49ページ)で述べたとおり，電気事業法の委任に基づき技術基準について定めた省令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指針を前提として，原子炉施設の詳細設計に係る技術基準を定めたものであるから，技術基準の内容は，指針と整合的，体系的に解されるべきものである。そして，内部発生飛来物（内部事象による溢水を含む。）については，上記の平成13年安全設計審査指針4を前提とする省令62号8条4項において，「蒸気タービン，ポンプ等の損壊に伴う飛散物により損傷を受け，原子炉施設の安全性を損なうことが想定されるものには，防護施設の設置その他の損傷防止措置を講じなければならない」と規定している。同項は「溢水」について明示的には規定していないが，上記のとおり同項の前提となる上記指針4の解説では内部発生飛来物の二次的影響として「溢水」を挙げており，同項においても溢水は考慮されている。

ウ 外部事象における溢水対策について

これに対し，津波等の外部事象における溢水対策については，平成13年安全設計審査指針2「自然現象に対する設計上の考慮」の2項において，「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」を要求

しており、同指針解説では、同指針2の自然現象として、「洪水、津波」等を挙げており、外部事象による溢水への対策が考慮されている。加えて、同対策については、同指針2を前提とする省令62号4条1項において、原子炉施設等が洪水、津波等の「想定される自然現象」により「原子炉の安全性を損なうおそれがある場合には、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」と規定している。

エ 小括

このように、溢水対策は、本件事故当時、基本設計ないし基本的設計方針に関する平成13年安全設計審査指針及び詳細設計に関する省令62号において、内部事象と外部事象をそれぞれ区別して規定し、考慮されていた。

(2) 省令62号33条4項の「独立性」においては「共通要因」として溢水及び浸水は考慮を要しないこと

本件事故当時の省令62号33条4項は、平成13年安全設計審査指針48の3項を前提として定められたものであるところ、被告国第5準備書面第3の3(1)(15ページ)で述べたとおり、省令62号33条4項は、非常用電源設備及びその附属設備について多重性又は多様性、及び独立性を有していなければならない旨規定している。その「独立性」とは、安全設計審査指針における「独立性」と同義であり、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、共通要因又は従属要因によって、同時にその機能が阻害されないことをいう。ここでいう、共通要因とは、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い、従属要因とは、単一の原因によって必然的に発生する要因をいう。

そして、同項においては、以下に述べるとおり、上記「共通要因」とし

て溢水及び浸水は考慮を要しない。

まず、同準備書面第8の4（56～60ページ）で述べたとおり、想定される地震及び津波等の自然現象（外部事象）に対しては、平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針が定められ、これらの規定において自然現象（外部事象）に対する安全性が考慮されている。前記(1)のとおり、外部事象である津波による溢水対策については、平成13年安全設計審査指針2の2項及び省令62号4条1項において考慮されている。

これに対し、同指針48の3項は、内部事象について定めたものであって、外部事象について定めたものではない。このことは、発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針（乙A第10号証）の解説（8ページ）において、平成13年安全設計審査指針48の3項(1)に規定する「運転時の異常な過渡変化」及び同項(2)に規定する原子炉冷却材喪失等の「事故」について、「その原因が原子炉施設内にある、いわゆる内部事象をさす。自然現象あるいは外部からの人為事象については、これらに対する設計上の考慮の妥当性が、別途「安全設計審査指針」（引用者注：安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針を指すと解される。）等に基づいて審査される」と明記し、内部事象に限定していることから明らかである。

したがって、平成13年安全設計審査指針48の3項と整合的に解すべき省令62号33条4項にいう「独立性」の内容として挙げる共通要因においても、自然現象である津波による溢水及び浸水は考慮を要しない。

(3) 省令62号33条4項の「独立性」において「共通要因」として溢水及び浸水を考慮していないことが不合理といえないこと

他方、内部事象による溢水対策については、前記(1)イのとおり、同指針4及びこれを前提とした省令62号8条4項に規定されている。同省令8条4項の「原子炉施設に属する設備」には、同省令33条4項の「非常用電源設備及びその附属設備」も含まれるから、「非常用電源設備及びその附属設

備」についても、同省令8条4項において、内部事象による溢水対策が考慮されているため、内部事象による溢水は同省令33条4項にいう「共通要因」とならない。

したがって、既に同省令8条4項において、非常用電源設備及びその附属設備についても内部事象における溢水対策が考慮されている以上、改めて同省令62号33条4項にいう「独立性」の内容である「共通要因」として溢水及び浸水を考慮する必要はないのであって、同項において溢水及び浸水が考慮されていなかったとしても、それが不合理であったとはいうことはできない。

3 指針及び省令62号において短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理ではないこと（第5回裁判所釈明事項2(6)～(8)）

(1) 省令62号16条5号及び33条5項が安全設計審査指針27を前提としていること

平成18年当時の省令62号16条は「原子力発電所には、次の各号に掲げる設備を施設しなければならない。」とし、その5号において「原子炉停止時（短時間の全交流動力電源喪失時を含む。）に原子炉圧力容器内において発生した残留熱を除去することができる設備」と規定していた。また、33条5項は、「原子力発電所には、短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」と規定していた。

これらの規定は、いずれも短時間の全交流電源喪失時（16条5号についてはそれを含む原子炉停止時）に機能するために施設しておかなければならない設備について規定したものであって、長時間の全交流電源喪失の場合について規定したものではない。

安全設計審査指針27は、電源喪失に対する設計上の考慮として、「原子

炉施設は、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。」と定めていた。省令62号16条5号及び33条5項は、安全設計審査指針27を前提として規定されたものである。

(2) 短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理ではないこと

ア 原告らは、原子力安全委員会が策定した平成13年安全設計審査指針27について、「強い地震動とこれに伴う津波による浸水の可能性を前提とすれば、短時間（30分以内）に『送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できる』とは到底いえないのであり、前記指針は、その前提を誤っている」ものであり（原告ら準備書面(6)70ページ）、省令62号16条5号及び33条5項が短時間の全交流電源喪失のみを考慮しているのは、指針27の誤りをそのまま引き継いだものであると主張する（同準備書面58、59ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、短時間の全交流電源喪失について規定した指針及び省令62号は不合理といえない。

イ そもそも、原子炉施設においては、その施設全般について平成13年安全設計審査指針9において、電気系統について同指針48において、全交流電源喪失を防ぐための設計を求めている。

具体的には、同指針48の1項において、重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器がその機能を達成するために電源を必要とする場合、「外部電源又は非常用所内電源のいずれからも電力の供給を受けられる設計であること」を求めている。ここに、「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」とは、具体的には、発電用軽水型原子炉施設の安全機能の重要度分類に関する審査指針（乙A第9号証の3）において、クラス1PS-1（例えば「原子炉冷却材圧力バウンダリ機能」）、クラス1MS-1（例えば「炉心冷却機能」）、クラス2MS-2の一部（例

例えば「燃料プール水の補給機能」)に分類されたものをいう。また、同指針48の2項において規定する外部電源系については、同指針2及び耐震設計審査指針により耐震基準をCクラスとし、一般産業施設と同等の耐震安全性を求めた上で、安全設計審査指針48の2項において、「2回線以上の送電線により電力系統に接続された設計であること」を求めている。さらに、安全設計審査指針48の3項において規定する非常用所内電源系については、同指針2及び耐震設計審査指針により耐震基準をSクラスとして最も高い耐震安全性を求めた上で、安全設計審査指針48の3項において、「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に単一故障を仮定」しても、「運転時の異常な過渡変化時」において、設計範囲内で「原子炉を停止し、冷却すること」及び「原子炉冷却材喪失等の事故時」には「炉心冷却を行い、かつ、原子炉格納容器の健全性及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能を有する設計であること」を求めている。

加えて、原子炉施設全般について「信頼性に関する設計上の考慮」を規定した平成13年安全設計審査指針9の2項及び同3項において、「重要度の特に高い安全機能を有する系統については、その構造、動作原理、果たすべき安全機能の性質等を考慮して、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計」であり、「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。

このように、原子炉施設においては、平成13年安全設計審査指針9及び同48において、全交流電源喪失事象の発生を防止するため、様々な設計上の要求を課しており、そもそも全交流電源喪失事象の発生頻度は非常に低いと考えられていた。

その上で、平成13年安全設計審査指針は、上記防止策にもかかわらず、

万が一にも全交流電源喪失事象が発生した場合に備えて、同指針 27 において、外部電源ないし非常用交流電源設備（非常用ディーゼル発電機）が復旧するまでの間、直流電源を用いることで制御可能な冷却設備を運転させて炉心の冷却を維持できるように設計上の考慮を求めている。

このように、全交流電源喪失事象については、平成 13 年安全設計審査指針 9 及び同 48 において、その発生を防止するため様々な設計上の要求を課しており、全交流電源喪失の発生頻度は非常に低いと考えられていた。すなわち、複数回線で接続された外部回線の修復が長期間にわたり期待できず、しかも、非常用所内電源系の系統又は機器の全ての機能が阻害され、その修復が長期間にわたり期待できないという事態が同時に発生することはおおよそ想定し難いと考えられたのである。その上で、万が一にも発生するかもしれない短時間の全交流電源喪失について規定した指針 27 が、不合理であったとはいえない。

ウ また、昭和 52 年以後の原子炉施設の安全審査においては、全交流電源喪失事象の発生を防止するため、様々な予防策を講じているにもかかわらず、全交流電源喪失が発生した場合にも、原子炉を安全に停止し、交流電源を必要としない系統、機器を、必要な直流電源の蓄電池を用いて制御することにより、原子炉を一定時間にわたって冷却することが可能となるように設計されているかを審査しており、安全設計審査指針 27 が規定する「短時間」とは 30 分間以下のことであると解釈する慣行がとられてきた（甲 B 第 1 号証の 1・本文編 4 1 3 ページ）。

しかし、平成 5 年 6 月、原子力安全委員会の原子力施設事故・故障分析評価検討会全交流電源喪失事象検討ワーキング・グループは、全交流電源喪失事象に関して国内外の原子力プラントについての規制上の取扱いや、事故故障事例等の調査を行い、その結果を「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」（乙 B 第 58 号証）に取りまとめた。そ

れによれば、外部電源喪失頻度について、我が国の実績は約 0.01 ／炉年*5で米国の約 0.1 ／炉年に比べて10分の1と格段に低かった。外部電源復旧時間についても、米国では1989年（平成元年）までの統計で復旧に最大19時間を要した事例があるのに対し、我が国における昭和63年3月末までに生じた外部電源喪失事象3件においては、非常用ディーゼル発電機（同号証においては「EDG」と表記）による給電に成功し、全て30分以内に外部電源が復旧しており、米国と比べても外部電源系の信頼性が高かったことに加え、非常用ディーゼル発電機の起動失敗確率も、当時の直近10年間の実績において、米国が約 2×10^{-2} ／demand*6であるのに対し、我が国では 5.5×10^{-4} ／demandであり、米国に比べて約36分の1にすぎず、我が国の非常用ディーゼル発電機の信頼性は高いとされていた。さらに、直流電源（非常用蓄電池等）については、全交流電源喪失後30分の時点で、負荷の一部を切り離すことにより約5時間以上の給電能力を有するとされており、それまで故障事例はなく、信頼性は高く維持されていると評価されていた（以上につき、同号証18, 19, 27ページ）。

したがって、全交流電源喪失に関して実際に執られていた措置をみても、短時間の全交流電源喪失について規定した指針27が不合理であるというべき状況にはなかった。

エ 以上のとおり、全交流電源喪失事象については、その発生を防止するた

*5 炉年とは、各原子炉の稼働年数を合計したものをいう。外部電源喪失事象頻度が約 0.01 ／炉年とは、対象となる原子炉の稼働年数を合計したものを100年とした場合に、その間に外部電源喪失事象が発生する頻度が約1回であることを意味する。

*6 作動要求当たりの機能失敗確率を表す。 10^{-2} ／demand は、1回の作動要求に対して機能しない確率が100分の1であることを意味する。

め、平成13年安全設計審査指針9及び同48において様々な設計上の要求を課すことにより、発生頻度が非常に低いと考えられたにもかかわらず、そのような事態に備えて同指針27を設けたものであり、実際に執られた措置をみても、我が国においては外部電源系及び非常用ディーゼル発電機の信頼性が高かったことからすれば、同指針27において短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理なものであったとはいえない。したがって、同指針27と整合的、体系的に解されるべき省令62号16条5号及び33条5項においても、短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理なものであったとはいえず、原告らの上記主張は失当である。

4 外部電源の喪失が安全設計審査指針27及び省令62号に反していたとはいえないこと（第5回裁判所釈明事項2(9)）

(1) 被告国第2準備書面第4の2(2)から(5)（42～52ページ）で述べたとおり、本件事故において、福島第一発電所1号機から4号機は、本件地震により、外部電源系*7である発電所側受電用遮断器等が損傷したことなどから、外部電源を喪失した。

第5回裁判所釈明事項2(9)は、地震による外部電源喪失が想定外の事象であったのか、安全設計審査指針27及び省令62号の規定は満たしていたといえる理由について問うが、以下述べるとおり、同指針27及び省令62号は、外部電源が喪失したことを前提とした規定であり、本件地震の影響により外部電源を喪失した結果をもって、外部電源が同指針27及び省令62号に反していたとはいえない。

(2) 安全設計審査指針27は、短時間の全交流電源喪失について「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

*7 外部電源からの電力を原子炉施設に供給するための一連の設備。

確保できる設計であること」と規定している。被告国第5準備書面第4の4(1)(21ページ)で述べたとおり、全交流電源喪失は、内部電源及び外部電源のいずれをも喪失することによって発生するものであり、外部電源を喪失することに加え、非常用交流電源設備である非常用ディーゼル発電機が機能喪失することによって生じる事象である。

したがって、同指針27は、そもそも外部電源が喪失したことを前提とした規定である以上、地震によるものであるか否かにかかわらず、外部電源が喪失することは設計上想定内の事象であるし、前記3(2)イ(49～51ページ)のとおり、同指針27は、外部電源ないし非常用交流電源設備(非常用ディーゼル発電機)が復旧するまでの間、直流電源を用いることで制御可能な冷却設備を運転させて炉心の冷却を維持できるように設計上の考慮を求めるものであって、地震の影響により外部電源が喪失したからといって、それをもって同指針27に違反するものとはいえない。

また、同指針27を前提とした省令62号33条5項は、「原子力発電所には、短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」と規定している。これは、仮に外部電源が喪失し、かつ、非常用ディーゼル発電機(D/G)の機能喪失によって短時間の全交流電源喪失が生じた場合に備えて、冷却設備の動作に必要な容量を有する蓄電池等の施設を求めているものである。したがって、地震の影響により外部電源が喪失したからといって、それをもって省令62号33条5項に違反するものとはいえない。

なお、被告東電からの受託を受けて東芝及び日立において実施した研究によれば、蓄電池の放電時間等のプラントの設計条件は4時間であるが、外部電源喪失時に必要となる機器の運転を、水源、環境温度、蓄電池容量等を踏まえた実運用ベースで実力評価すると8時間の耐性が確認されてい

る（甲B第1号証の2・本文編323ページ）。

(3) 外部電源系の耐震性について見ると、福島第一発電所1号機の原子炉設置許可処分における安全審査において原子炉安全専門審査会が行った調査審議の結果は、「東京電力（株）福島原子力発電所原子炉の設置に係る安全性について」（乙B第59号証）のとおりであるところ、「2.11耐震上の考慮」において、全ての施設について安全上の重要度に従って、A s、A、B及びCの4種のクラスに分類され、それぞれに応じて耐震設計が行われたものであり、外部電源系の耐震基準は、Cクラスとされていた（乙B第60号証添付資料8・8-15-(6)ページ「第15.1-1表」）。同じく、福島第一発電所2号機及び3号機についても、外部電源系の耐震基準はCクラスとされていた。また、昭和45年安全設計審査指針（乙A第14号証）は、「2.3耐震設計」において、安全上の重要度に応じて、A、B及びCの3種のクラスに分類し、外部電源系については、地震により発生する可能性のある環境への放射線による影響の観点からは相対的に重要性は低いので、Cクラスとされていたものの、一般的な産業施設と同等の安全性が求められていた。福島第一発電所4号機の原子炉設置（変更）許可処分における安全審査において、昭和45年安全設計審査指針が用いられ、外部電源系の耐震基準はCクラスとされていた。

このように、福島第一発電所1号機から4号機の外部電源系は、耐震性について一般的な産業施設と同等の安全性が求められていた。

ところが、本件事故においては、受電遮断器の損傷や大部分の金属閉鎖配電盤（M/C）等が水没・浸水したことから、外部電源の早期の復旧が困難であった。外部電源設備復旧作業は、福島第一発電所構内の放射線量の上昇により作業環境が悪化する中、使用済燃料プールへの放水作業と時間を調整しながら進められ、予備変電所から1号機及び2号機の仮設の金属閉鎖配電盤（M/C）までの約1.5キロメートルのケーブル敷設や大

熊線3号線の夜の森線1号線（新福島変電所から福島第一発電所5号機及び6号機へ高圧交流電源を供給する送電線）との接続及び受電側の移動用ミニクラッド（縮小形開閉装置）への接続等により、平成23年3月20日に1号機及び2号機、同月21日に5号機及び6号機、同月22日に3号機及び4号機の所内電源系に電源供給を開始した（丙B第41号証の1・93～95ページ）。

これほどまでに長時間外部電源を喪失した状態が継続することは予見できない事態であったといえる。

- (4) また、前記3（48ページ以下）で述べたとおり、原子炉施設においては、平成13年安全設計審査指針9及び同48において、全交流電源喪失事象の発生を防止するため、様々な設計上の要求を課しており、そもそも全交流電源喪失事象の発生頻度は非常に低いと考えられていた。

それにもかかわらず、同指針27を前提とした省令62号33条5項は、「原子力発電所には、短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」と規定している。これは、原子炉施設においては全交流電源喪失を防ぐための設計を求めており、また、我が国では外部電源系及び非常用ディーゼル発電機への信頼が高いとしても、仮に万が一外部電源が喪失し、かつ、非常用ディーゼル発電機（D/G）の機能喪失によって短時間の全交流電源喪失が生じた場合に備えて、冷却設備の動作に必要な容量を有する蓄電池等の施設を求めているのである。

- (5) 以上のとおり、地震の影響により長時間にわたって外部電源を喪失したことは、安全設計審査指針27及びこれを前提とした省令62号33条5項に違反するものではなく、これらの規定は、発生頻度が非常に低い短時間の全交流電源喪失が発生した場合に備えたものであって不合理であったとは認め

られない。本件事故は、本件地震及びそれに伴う津波の発生、到来という予見できない事象が発生したことによるものである。

5 平成23年改正後の省令62号5条の2は長時間の全交流電源喪失について規定するものではないこと（第5回裁判所釈明事項2(10)）

(1) 裁判所釈明事項2(10)は、平成23年経済産業省令第53号による改正後の省令62号が長時間SBO対策は規定していないと解釈することが適切であるのか否か、また、同省令5条の2第2項と、16条5号及び33条5項との関係について問うが、以下に述べるとおり、同省令5条の2は、従前の基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講じられたものであり、長時間の全交流電源喪失について規定するものではなく、同省令16条5号及び33条5項と矛盾するものではない。

(2) 省令62号は、平成23年10月7日、平成23年経済産業省令第53号による改正により、津波による損傷の防止として、5条の2が追加された。同条は、

「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が、想定される津波により原子炉の安全性を損なわないよう、防護措置その他の適切な措置を講じなければならない。

2 津波によつ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。」

と規定している。

(3) 同条は、平成23年3月30日に保安院が、電気事業者に対し、緊急安全対策として指示したものについて、省令上の位置づけを明確にするために規定されたものであり、長時間の全交流電源喪失に対する対策を規定し

たものではない。

すなわち、福島第一発電所事故は、本件地震に伴う津波による全交流電源喪失に起因するものと考えられたことから、保安院は、放射性物質の放出をできる限り回避しつつ、冷却機能を回復することを可能とするために緊急安全対策を講じることとした。そこで、保安院は、平成23年3月30日、電気事業者に対し、緊急安全対策として

- ① 緊急点検の実施（津波に起因する緊急時対応のための機器及び設備の緊急点検の実施）
- ② 緊急時対応計画の点検及び訓練の実施（交流電源を供給する全ての設備の機能、海水により原子炉施設を冷却する全ての設備の機能及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能の喪失を想定した緊急時対応計画の点検及び訓練の実施）
- ③ 緊急時の電源確保（原子力発電所内の電源が喪失し、緊急時の電源が確保できない場合に、必要な電力を機動的に供給する代替電源の確保）
- ④ 緊急時の最終的な除熱機能の確保（海水系施設又はその機能が喪失した場合を想定した機動的な除熱機能の復旧対策の準備）
- ⑤ 緊急時の使用済燃料貯蔵槽の冷却確保（使用済燃料貯蔵槽の冷却及び使用済燃料貯蔵槽への通常の原子力発電所内の水供給が停止した際に、機動的に冷却水を供給する対策の実施）
- ⑥ 各原子力発電所における構造等を踏まえた当面必要となる対応策の実施

に直ちに取り組むとともに、これらの緊急安全対策の実施状況を早急に報告することを行政指導として求めた（乙B第61号証）。

そもそも、平成23年改正前の省令62号においても、津波は、4条1項において、防護措置等の適切な措置を講ずべき原子炉の安全性を損なうおそ

れのある自然現象の一つとして並列的に列挙されて規定されていた。ところが、前記のとおり、本件事故が津波による全交流電源喪失に起因すると考えられたことから、平成23年改正後の省令62号5条の2は、同条項の規定する津波に対する「防護措置等の適切な措置」を具体化するとともに、上記緊急安全対策の省令上の位置づけを明確化したものである。そのため、炉規法、電気事業法、安全設計審査指針等の指針類を改正することなく、従前の基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講ずることができたものである。

前記3（48ページ以下）で述べたとおり、指針及び省令62号において長時間の全交流電源喪失について規定されていなかったのであり、平成23年改正後の省令62号5条の2も、その従前の法規制における基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講じられたものであるから、長時間の全交流電源喪失に対する対策を規定したものではない。

このことは、同条2項において、津波によって交流電源を供給する設備、海水を使用する冷却設備、使用済燃料貯蔵槽の冷却設備の全てが機能喪失した場合においても「直ちに」機能を復旧できるように代替設備の確保その他適切な措置を講じなければならないと規定していることから明らかである。すなわち、そこにいう「直ちに」とは、それらの設備が機能喪失している状態においても炉心及び使用済燃料貯蔵槽にある燃料に損傷が生じない期間をいうと解釈されており（乙A第16号証12ページ）、長時間の全交流電源喪失のような直ちに復旧できないような事態に陥った場合に対する対策は規定していない。

- (4) また、前記3(1)(48, 49ページ)のとおり、省令62号16条5号及び33条5項は、いずれも、長時間の全交流電源喪失の場合について規定したものではないところ、前記(3)のとおり平成23年改正後の省令62号5条の2も、長時間の全交流電源喪失について規定するものではないか

ら、これらは矛盾するものではない。

- 6 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16条及び33条5号は、長時間SBO対策の規定ではないこと（第5回裁判所釈明事項2(1)）

(1) はじめに

裁判所釈明事項2(11)は、実用発電用原子炉及びその附属設備の技術基準に関する規則16条及び33条5号は、長時間SBO対策を規定したものであるかについて問うが、以下に述べるとおり、これらの規定は飽くまで設計基準事故対策を規定したものであって、長時間SBO対策の規定ではない。

(2) 平成25年原子力規制委員会規則第5号及び第6号について

平成24年改正後の炉規法43条の3の6においては、原子炉設置許可の基準の一つとして、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が（中略）発電用原子炉による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こと。」（同条1項4号）と規定されているところ、同条にいう原子力規制委員会規則が、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（平成25年原子力規制委員会規則第5号。以下「設置許可基準規則」という。）である。

また、同法43条の3の14本文においては、「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない。」として発電用原子炉施設設置者の技術基準維持義務を規定しているところ、同条にいう原子力規制委員会規則が、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（平成25年原子力規制委員会規則第6号。以下「技術基準規則」という。）である。

発電用原子炉施設の設置又は変更の工事をしようとする発電用原子炉施設設置者は、当該工事に着手する前に、その工事の計画について原子力規

制委員会の認可を受けなければならないが、同認可の基準の一つとして、発電用原子炉施設が技術基準規則で定める技術基準に適合するものであることが規定されている（同法43条の3の9第3項2号）。また、使用前検査においても、技術基準規則に適合するものであることが求められている（同法43条の3の11第2項）。さらに、施設定期検査（同法43条の3の15第1項）は、発電用原子炉設置者が負っている技術基準維持義務を前提とし、同適合性を担保するための手段であるから、定期的に、発電用原子炉施設等が技術基準規則に適合しているか否かを施設定期検査を通じて確認することとされている。

すなわち、平成24年改正後の炉規法においても、同改正前と同様に段階的安全規制が採られているところ、原子炉設置許可段階におけるいわゆる前段規制に当たって基準の一つとされているのが設置許可基準規則であり、設置許可後の後段規制において発電用原子炉施設設置者の技術基準維持義務を規定するのが技術基準規則である。

(3) 技術基準規則16条及び33条5号は重大事故等発生後の著しい炉心損傷等を防止するための規定ではないこと

ア 技術基準規則16条は、全交流動力電源喪失対策設備について「発電用原子力施設には、全交流動力電源喪失時から重大事故等（重大事故に至るおそれがある事故（運転時の異常な過渡変化及び設計基準事故を除く。以下同じ。）又は重大事故をいう。以下同じ。）に対処するために必要な電力の供給が交流動力電源設備から開始されるまでの間、発電用原子炉を安全に停止し、かつ、発電用原子炉の停止後に炉心を冷却するための設備が動作するとともに、原子炉格納容器の健全性を確保するための設備が動作することができるよう、これらの設備の動作に必要な容量を有する蓄電池その他の設計基準事故に対処するための電源設備を施設しなければならない。」と規定する。同条の「重大事故」とは、「炉心の著しい損傷」及び「核

燃料物質貯蔵設備に貯蔵する燃料体又は使用済燃料の著しい損傷」をいう
(実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則4条)。

技術基準規則16条の前段規制に相当する設置許可基準規則14条は、
技術基準規則16条と同様に、「発電用原子炉施設には、全交流動力電源
喪失時から重大事故等に対処するために必要な電力の供給が交流動力電源
設備から開始されるまでの間、発電用原子炉を安全に停止し、かつ、発電
用原子炉の停止後に炉心を冷却するための設備が動作するとともに、原子
炉格納容器の健全性を確保するための設備が動作することができるよう、
これらの設備の動作に必要な容量を有する蓄電池その他の設計基準事故に
対処するための電源設備(安全施設に属するものに限る。)を設けなけれ
ばならない。」と規定している。そして、設置許可基準規則14条は、「全
交流動力電源喪失(外部電源喪失及び非常用所内交流動力電源喪失の重畳)
に備えて、非常用所内直流電源設備は、原子炉の安全停止、停止後の冷却
及び原子炉格納容器の健全性の確保のために必要とする電気容量を一定時
間(重大事故等に対処するための電源設備から電力が供給されるまでの間)
確保できること。」と解釈されている(乙A第17号証31ページ)。この
ように、設置許可基準規則14条は、全交流電源喪失時から重大事故等
に対処するまでに必要な電力の供給が交流動力電源設備から開始されるま
での間、炉心冷却設備等が動作できるだけの容量を有する蓄電池等の電源設
備の施設を要求した規定であって、重大事故等が発生した場合において炉
心の著しい損傷、原子炉格納容器の破損、貯蔵槽内燃料体等の著しい損傷
及び運転停止中原子炉内燃料体の著しい損傷(以下「重大事故等が発生し
た場合における著しい炉心損傷等」という。)を防止するために必要な電
力を確保することまで義務付けたものではなく、このことは、同条の後段
規制に相当する技術基準規則16条についても同様である。

また、同規則33条は、循環設備等について「発電用原子炉施設には、

次に掲げる設備を施設しなければならない。」とし、その5号において、
「発電用原子炉停止時（全交流動力電源喪失時から重大事故等に対処するために必要な電力の供給が交流動力電源設備から開始されるまでの間を含む。）に原子炉圧力容器内において発生した残留熱を除去することができる設備」と規定する。同号は「発電用原子炉停止時（全交流動力電源喪失時から重大事故等に対処するために必要な電力の供給が全交流動力電源設備から開始されるまでの間を含む。）」についての規定であるから、技術基準規則16条と同様に、重大事故等が発生した場合において著しい炉心損傷等を防止するための規定ではない。

以上のとおり、技術基準規則16条、33条5号は、いずれも、設計基準事故（発生頻度が運転時の異常な過渡変化より低い異常な状態であって、当該状態が発生した場合には発電用原子炉施設から多量の放射性物質が放出するおそれがあるものとして安全設計上想定すべきものをいう。技術基準規則2条2項4号、設置許可基準規則2条2項4号。）に対する対策を規定したものであって、重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等を防止するための規定ではない。このことは、技術基準規則16条、33条5号が、いずれも同規則の「第二章 設計基準対象施設」の中に位置づけられていることから明らかである。

イ 一方、重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等を防止するために必要な電力の確保については、設置許可基準規則の「第三章 重大事故等対処施設」の57条1項において、「発電用原子炉施設には、設計基準事故対処設備の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炉心の著しい損傷、原子力格納容器の破損、貯蔵槽内燃料体等の著しい損傷及び運転停止中原子炉内燃料体の著しい損傷を防止する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。」と規定している。同条にいう「設計基準事故対処設備」とは、設計基準事故に

対処するための安全機能を有する設備をいうが(同規則2条2項13号)、設置許可基準規則57条の解釈(乙A第17号証110ページ)において、「必要な電力を確保するために必要な設備」とは、「所内常設蓄電式直流電源設備は、負荷切り離しを行わずに8時間、電気の供給が可能であること。」などとされている。また、同条の後段規制に相当する技術基準規則72条1項においても、同様に規定、解釈されている。

ウ 第5回裁判所釈明事項2(11)における「長時間SBO対策」の意味するところが必ずしも明らかではないが、前記ア及びイのとおり、技術基準規則16条及び33条5号は、飽くまで設計基準事故対策を規定したものであって、設計基準事故を超える重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等を防止するための規定ではない。長時間の全交流電源喪失による重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等を防止するために必要な電力を確保するための設備を施設することは、同規則の「第三章重大事故等対処施設」の中に位置づけられている同規則72条において規定されている。長時間SBO対策は、長時間の全交流電源喪失による重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等の防止を指すのであって、技術基準規則16条及び33条5号は長時間SBO対策の規定ではない。

7 本件事故後の省令62号の改正等の措置を本件事故前に行わなかったことが著しく合理性を欠くとは認められないこと(第5回裁判所釈明事項2(12))

(1) はじめに

第5回裁判所釈明事項2(12)は、平成23年以降に省令62号等で規定された対策を平成18年までに設けていなかった理由を問うが、以下に述べるとおり、平成18年当時は本件地震及びこれに伴う津波によって本件事故が発生することが予見できなかったからであり、平成18年までに上記対策を設けていなかったことが当時の知見に照らして著しく合理性を欠くものであ

ったとはいえない。

- (2) 平成23年改正後の省令62号5条の2は、省令62号4条2項における津波に対する規定を具体化したものであり、長時間の全交流電源喪失に対する対策の規定ではないこと

平成23年改正後の省令62号5条の2第2項は、「津波によつて交流電源を供給する全ての設備（中略）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。」と規定している。

前記2(1)（44～46ページ）で述べたとおり、溢水対策は、本件事故当時も、平成13年安全設計審査指針及び省令62号において、内部事象と外部事象をそれぞれ区別して規定し、考慮されていたものであり、外部事象である津波による溢水対策は、平成13年安全設計審査指針2及び省令62号4条1号において規定し、考慮されていた。

平成23年改正後の省令62号5条の2第2項は、前記5（57ページ以下）で述べたとおり、省令62号4条2項において規定されていた津波に対する防護措置等の適当な措置を具体化するとともに、緊急安全対策の省令上の位置づけを明確化するために、従前の法規制における基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で規定されたものであり、従前の外部事象による溢水対策の一環としての具体策を定めたものである。また、同項は、津波によつて交流電源設備が機能喪失に至った場合にも直ちにその機能が復旧できるよう代替設備の確保等の適切な措置を要求しているが、長時間の全交流電源喪失に対する対策を規定したのではない。

- (3) 平成24年改正後の炉規法に基づく設置許可基準規則及び技術基準規則において規定された長時間の全交流電源喪失に対する対策は、溢水又は浸水対策のほかに代替電源によつて機能回復できる設備の設置を義務付けていること

他方、技術基準規則 7 2 条は、前記 6 (3) で述べたとおり、設置許可基準規則 5 7 条と同様、重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等を防止するために必要な電力の確保について、「発電用原子炉施設には、設計基準事故対処設備の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炉心の著しい損傷、原子力格納容器の破損、貯蔵槽内燃料体（中略）の著しい損傷を防止する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。」と規定している。

技術基準規則 6 条は、設計基準対象施設（発電用原子炉施設のうち、運転時の異常な過渡変化又は設計基準事故の発生を防止し、又はこれらの拡大を防止するために必要となるものをいう。技術基準規則 2 条 2 項 5 号、設置許可基準規則 2 条 2 項 7 号。）が基準津波（その供用期間中に当該設計基準対象施設に大きな影響を及ぼすおそれがある津波。設置許可基準規則 5 条）によって安全性が損なわれるおそれがないよう防護措置その他の適切な措置を講ずるよう求めている。この規定は、基準津波により設計基準対象施設の安全性を損なわれないよう、津波防護施設、浸水防止設備及び津波監視設備の設置等を要求するものである（乙 A 第 1 8 号証 1 8 ページ）。また、同規則 5 1 条は、重大事故等対処施設（重大事故に至るおそれがある事故（運転時の異常な過渡変化及び設計基準事故を除く。）又は重大事故に対処するための機能を有する施設。技術基準規則 2 条 2 項 7 号、設置許可基準規則 2 条 2 項 1 1 号。）が基準津波によりその重大事故等に対処するために必要な機能が損なわれるおそれがないよう防護措置その他の適切な措置を講ずるよう求めている。

その上で、技術基準規則 7 2 条は、設計基準事故対処設備の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ける著しい炉心損傷等を防止するための電力確保を求めているものであるから、溢水又は浸水対策に加え、原因のいかんを問わず電源設備の機能喪失により重大事故等が発生した場合

に代替電源によって機能回復できる設備の設置を義務付けたものといえる。

(4) 本件事故以前に省令62号の改正等を行わなかったことが不合理といえないこと

原告らは、「本件原発事故後、被告国は、ようやく、これまで怠っていた津波を原因事象とする全交流電源喪失事象に対する対策を進めるに至った」ものであり、「本件原発事故前の被告国の全交流電源喪失に対する対策が、いかに不十分であったかを裏付けるとともに、本件事故後にとられた全交流電源喪失に対する対策が本件事故前から行われてさえいれば、本件原発事故は十分に回避可能だったことを示すものである」と主張する（原告ら準備書面(6)80, 81ページ）。

しかしながら、これまで述べてきたとおり、原告らが被告国の規制権限不行使の違法を主張する平成14年あるいは平成18年当時、本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとより、福島第一発電所1号機から4号機の敷地高（O. P. +10メートル）を超える高さの津波についても到来することの予見可能性は認められなかった。また、シビアアクシデントの発生の可能性は工学的には考えられない程度に小さく、シビアアクシデント対策は、炉規法上対象とはされておらず、省令62号に規定することはできない状況下においても、被告国は、行政指導により原子力事業者に対してシビアアクシデント対策の整備を求め、十分低いと考えられたリスクを更に低減するよう努めていた。平成23年の省令62号の改正や技術基準規則の制定等の措置は、それまで予見できなかった本件地震に伴う津波によって本件事故が発生したこと及び平成24年の炉規法等の改正を受けて執られたものである。

これらの事情からすれば、平成23年以降に省令62号等で規定された対策を平成18年までに設けていなかったことが、平成14年あるいは平成18年当時の知見に照らし、著しく合理性を欠くものであったとは認められない。

第6 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、省令62号に新たな規定を設け、これに適合するよう技術基準適合命令を発令することはできなかつたこと

1 はじめに

原告らは、本件において、経済産業大臣は、平成14年、遅くとも平成18年までに、電気事業法39条に基づく技術基準省令の制定（改正）権限及び同40条に基づく技術基準適合命令の発令権限を行使して、津波に対しても原子炉の安全を確保し得る内容、あるいはシビアアクシデント対策として万が一にも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、直ちにその機能が復旧できるようにするため、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を求める内容の技術基準を定め、福島第一発電所をこの技術基準に適合させるよう、被告東電に対し、技術基準適合命令を発令すべきであったのであり、そのためには、遅くとも平成18年12月31日の時点で、「新たに津波防護基準を制定し、それを既設原子炉に対し遡及適用して適合させる（バックフィット）必要」があり、「本件に関係する法令のなかにバックフィットを禁ずる規定はない」と主張する（訴状56, 57ページ, 原告ら準備書面(9)18～20ページ, 同(14)5ページ, 同(19)66～68ページ）。

しかし、以下に述べるとおり、原告らが技術基準に定めるべき内容として主張する事項が、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項であれば、それらの事項は、そもそも詳細設計の妥当性に関する技術基準に新たな規定を設け、これへの適合を求めて技術基準適合命令を発令することはできないものであり、原告らの主張は、その前提において失当である。

2 原子炉の安全規制については段階的規制が採用されていること

被告国第2準備書面第2の3(1)ア(i) (14, 15ページ) のとおり、炉規法による原子炉の設置、運転等に関する安全規制の体系は、原子炉の設計から

運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に対応して規制手続を介在させ、一連の規制手続を通じて安全の確保を図るという段階的安全規制の方法を採用している。原子炉設置許可処分の段階においては、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関わる事項の妥当性が判断され、これを前提として、設計及び工事の方法の認可から施設定期検査までの後段規制において、詳細設計の妥当性が審査される。後段規制の段階では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分の段階では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細設計の妥当性等を審査する仕組みは採られていない（最高裁平成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）。

3 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、技術基準適合命令を発令する権限を有していないこと

(1) 電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、工事の計画の認可がされ、原子炉施設の工事が行われ、これによって現出した具体的な原子炉施設について、使用前検査を経て使用が開始された後に、定期検査等の機会に見出された技術基準に関する問題を是正し、技術基準適合性を維持する目的で発令されるものである。すなわち、技術基準適合命令は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項が妥当なものであることを前提とした上で、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物の具体の部材・設備につき、使用開始後の周囲の環境の変化又は事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなった場合に、これを技術基準に適合させる目的でされるものである。したがって、仮にその時点で基本設計ないし基本的設計方針に係る事項について疑義が生じた場合であっても、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によってそれを是正するという法的仕組みにはなっていないため、これを同命令によって規制することはできない。

そして、基本設計に係る法規制である原子炉設置許可基準が改正された場合に、これを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度は、平成24年の炉規法改正により導入された（平成24年改正後の炉規法43条の3の23第1項）。したがって、原子炉設置許可基準が改正された場合にこれを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度がなかった同改正前においては、我が国の法制度上、設置許可を受けている発電用原子炉施設については、その後に改正された原子炉設置許可基準を適用して規制することはできなかった。

(2) これを本件に即して見ると、原告らが講じるべきとする措置のうち、原告ら準備書面(9)18, 19ページにおいて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主張する後記①ないし④の各措置については、次のとおり、いずれも、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であることは明らかである。

ア まず、原告らの主張する①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（防潮堤の設置など）は、原告らが未然に防止する対策を講じるべきであると主張する内容が具体的にどの程度の津波に対応する防潮堤を要求しているのか明らかではないが、本件地震に伴う津波（O. P. +約11.5～約15.5メートル）と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提にした津波（O. P. +10メートル）の到来を防止し得る対策を講じることが求められるというものであるとすれば、当該措置は、安全審査において、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針について確認すべき事項の一つである、自然的立地条件との関係をも含めた事故防止対策を根本的に変更することになるため、基本設計ないし基本的設計方針に係る措置となる。そのため、設置許可処分において安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号について、これを改正することに

より、あるいは、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により、これを是正することはできなかったものである。

イ また、原告らの主張する、②敷地への津波の遡上があったとしても、海水が（重要な機器が設置された）建物内に浸入することを防止し得る対策を講じること（防潮扉の設置など）、③建物内に津波が浸入したとしても、安全確保のための重要機器が浸水によって機能喪失しないよう対策を講じること（重要機器の水密化や高い位置への設置など）、④緊急時の炉心の冷却のため必要な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系ポンプの稼働を確実にするために、これらの機器が浸水によって機能喪失をしないような対策を講じること、について見ても、福島第一発電所についていえば、いずれも同発電所の建屋の敷地高を超えて津波が到来することを前提とした措置であり、自然的立地条件との関係をも含めた事故防止対策を根本的に変更することになる。そのため、当該措置は、前記①と同様に、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるから、設置許可処分において、安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号について、これを改正することにより、あるいは、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令することにより、これを是正することはできなかったものである。

(3) このように、福島第一発電所事故当時の段階的な安全規制の仕組みを前提にすると、原子炉設置許可処分においては、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性が審査され、他方で、電気事業法39条が求める技術基準適合性については、工事計画の認可を経て設備工事等が終了し、使用前検査を経て現実に使用が開始された実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物自体の機能、性能等が省令62号の定める技術基準に適合するかどうか判断されることになるのである。

そして、以上のとおり、福島第一発電所事故当時の法制度上、電気事業法40条に基づき経済産業大臣が発する技術基準適合命令は、事業用電気工作物が技術基準に適合しない状態を是正するためのものであり、それによって、原告らの主張する①ないし④の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項について、設置許可処分時の安全審査の際に用いられる安全設計審査指針や耐震設計審査指針等の審査基準への不適合性を是正するためのものではない。

したがって、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項について、省令62号の改正や、電気事業法40条に基づき経済産業大臣が発する技術基準適合命令により規制することは、以上のような段階的な安全規制の仕組みを前提とすると、できないといわざるを得ず、原告らの前記主張は、失当というべきである。

以 上

(用語の説明)

対数正規分布：正規分布とは、平均値の付近に集積するようなデータの分布を表した連続的な変数に関する確率分布であり、確率変数の対数値が正規分布をするような確率分布を対数正規分布という。

比較沈み込み学：プレートの沈み込み方と地震の起こり方とに相関があると考えられる理論。同理論では、古いプレートは冷たくて重いので沈み込みやすく、上盤側と強く固着できないとされた。

等非超過確率：その値を超えない確率。

期待値：ある試行を行った結果として得られる数値の平均値。

炉年：各原子炉の稼働年数を合計したもの。外部電源喪失事象頻度が約0.01/炉年とは、対象となる原子炉の稼働年数を合計したものを100年とした場合に、その間に外部電源喪失事象が発生する頻度が約1回であることを意味する。

/ demand：作動要求当たりの機能失敗確率を表す。 10^{-2} / demand は、1回の作動要求に対して機能しない確率が100分の1であることを意味する。

外部電源系：外部電源からの電力を原子炉施設に供給するための一連の設備。

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		8
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		10
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		11
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		1
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		5
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		7
保安院 本件地震	原子力安全・保安院 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 第2準備書面		11
JNES 本件設置等許可処分	独立行政法人原子力安全基盤機構 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 第2準備書面		12 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 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 第3準備書面	10
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	13
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	27
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	30
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	33
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	35
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・山本滋)	第3準備書面	39
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	54
			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		
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		55
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		4
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		1
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		15
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		29
ミドリ十字	株式会社ミドリ十字	第5準備書面		31
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		40
第5回裁判所釈明事項	第5回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第6準備書面		48
第6回裁判所釈明事項	第6回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第6準備書面		2
本件各判決	宅建業者最高裁判決、クロロキン最高裁判決、筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決	第6準備書面		2
クロロキン最高裁判決等	宅建業者最高裁判決及びクロロキン最高裁判決	第6準備書面		2
筑豊じん肺最高裁判決等	筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決	第6準備書面		3
宅建業法	宅地建物取引業法	第6準備書面		3
水質二法	公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律	第6準備書面		4
その他の規制措置	日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置以外の規制措置	第6準備書面		9
バックチェックルール	新耐震設計審査指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について	第6準備書面		13
設置許可基準規則	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（平成25年原子力規制委員会規則第5号）	第6準備書面		43
				60

技術基準規則	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（平成25年原子力規制委員会規則第6号）	第6準備書面	60	
重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等	重大事故等が発生した場合における炉心の著しい損傷，原子炉格納容器の破損，貯蔵槽内燃料体等の著しい損傷及び運転停止中原子炉内燃料体の著しい損傷	第6準備書面	62	

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。