

口頭陳述要旨（被告国）

第1 はじめに

これまでの被告国の主張の概要について説明します。

本件において、原告らは、経済産業大臣が遅くとも平成18年までに、電気事業法39条に基づいて、省令62号を改正し、あるいは、同法40条に基づいて、技術基準適合命令を発令して、被告東電に対し、福島第一発電所の原子炉が地震及びこれに随伴する津波による全電源喪失等を回避するために必要な措置として、防潮堤・防潮扉の設置、重要機器の水密化や高所への配置、非常用ディーゼル発電機を陸側の高い位置に設置すること等の措置を講ずるよう命じるべきであったのに、これを怠ったことが違法である旨主張しています。

しかしながら、これから詳しく述べるとおり、被告国にこのような規制権限不行使の違法性は認められません。

第2 規制権限の不行使が違法となる場合（被告国第3、第6準備書面）

- 1 そもそも、規制権限の不行使が違法となるには、当該公務員が規制権限を有することに加え、当該規制権限の不行使によって損害を受けたと主張する特定の国民との関係において、当該公務員に規制権限を行使すべき作為義務が認められ、これに違反することが必要です。そして、規制権限の行使について行政庁に裁量が認められている場合には、第一次的には行政庁の判断が尊重されるべきです。そこで、このような場合、規制権限不行使が国賠法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きに限られます。

そして、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を判断するに当たっては、予見可能性や結果回避可能性のほか、当該規制権限の不行使が問題とされる当時の一切の事情が考慮されなければなりません。

このような違法性判断枠組みは、クロロキン最高裁判決を始めとする規制権限不行使に関する一連の最高裁判決により既に確立しているところです。

2 本件において、原告らは、省令62号の定める技術基準に適合しないことを理由とする電気事業法40条に基づく技術基準適合命令の発令権限の不行使の違法を主張していますが、これらの規定の文言は一義的に明確に定められているわけではなく、その規制権限の発動には専門技術的判断が必要であることからすると、行政庁の裁量が認められることが明らかです。

したがって、本件においては、規制権限の根拠法規となる電気事業法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、原告らが規制権限を行使すべきであったと主張する平成14年あるいは平成18年当時の具体的事情の下において、その権限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り、被告国の規制権限の不行使が違法とされるべきです。

3 ここで留意すべきことは、まず、規制権限を行使するか否かは、飽くまで「権限の不行使が問題とされている時点における具体的な事情」に基づいて判断されるべきものであることです。既に知見の獲得された現在から過去の一時点における知見の蓄積状況を検討するという判断過程の性質上、往々にして、現在の知見と過去のそれとを混同してしまうおそれがあることには注意が必要です。そもそも、国による規制権限の行使は、これを義務付けられる事業者との関係では不利益を課すものにほかならないのですから、規制権限の行使には、かかる不利益を課すことを許容するだけの裏付けとなる必要性、合理性が必要なことはいままでもありません。

また、前記の最高裁判決からも明らかなおり、本件で問われているのは、権限を行使しないとした判断が、「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」であることにも留意が必要です。そもそも、ある規制目的を実現するための措置には様々なものがあり、それをどのように講じるかの判断を適切になし得るのは、当該分野における専門的知見を有する行政庁においてほかにありません。かかる観点から規制権限の行使に当たっては、行政庁に相応の専門的技術的裁量が認められ、その第一次的な判断が尊重されています。したがって、より適当な規制措置があり得たとか改善の余地があったというだけでは国の規制権限不行使につき当不当の問題は生じ得ても、それが直ちに国賠法上違法と評価されることはないのです。

本件においては、以上の点に特に留意されるべきです。

以下、主な争点に関する被告国の主張の概要を述べます。

第3 被告国に規制権限が認められないこと

1 経済産業大臣は、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を技術基準適合命令により是正する規制権限を有していなかったこと（被告国第6、第8、第9準備書面）

我が国における原子炉施設の安全規制の体系は、原子炉施設の設計から運転に至る過程までを段階的に区分し、それぞれの段階に対応して一連の許認可等の規制手続を介在させ、安全の確保を図るという段階的安全規制の体系が採られています。このような段階的安全規制の体系の下においては、まず、原子炉設置許可処分の段階において、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項の妥当性が炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類に基づいて審査されます。そして、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ます。省令62号は、このうち後段の詳細設計に関する技術基準を定めるものですから、経済産業大臣が技術基準適合命令により是正することができるのは、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わらない詳細設計に関するものに限られます。

この点、原告らは、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防潮堤・防潮扉の設置や重要機器の水密化等の措置を挙げています。しかし、これらの措置は、建屋の敷地高さを超えて津波が到来することを前提とした対策を講じることを求めるものであり、自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策を根本的に変更するものです。このように、原告らの求めるこれらの措置は、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項として、基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであり、経済産業大臣が、省令62号を改正したり、技術基準適合命令を発令したりすることにより是正し得るものではありませんでした。

2 シビアアクシデント対策は法規制の対象外であったこと（被告国第5、第8、第9、第11準備書面）

原告らは、また、経済産業大臣がシビアアクシデント対策として各種の規制

措置を行うべきであったと主張しています。

しかしながら、本件事故後に炉規法が改正される前は、そもそも、シビアアクシデント対策は法規制の対象ではありませんでした。したがって、経済産業大臣は、法規制の対象でない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のです。シビアアクシデント対策が法規制の対象でなかったことは、本件事故後に改正された炉規法の定めや、改正に当たっての国会審議における担当大臣の発言、法案の附帯決議の内容のほか、立法担当者の解説を見ても明らかです。

なお、この点に関して、原告らは、本件事故後の改正により追加された省令62号5条の2第2項がシビアアクシデント対策を規定したものであるとして、本件事故後の炉規法改正前からシビアアクシデント対策は法規制の対象であったと主張しています。しかしながら、省令62号5条の2は、本件事故後に指示した緊急安全対策について、省令上の位置づけを明確にするために規定したものです。そして、緊急安全対策は、シビアアクシデント対策を求めたものではありませんから、この規定を根拠として、本件事故後の改正前からシビアアクシデント対策が法規制の対象であったということはできません。

このように、本件事故後に炉規法が改正される前は、シビアアクシデント対策は法規制の対象ではありませんでしたから、経済産業大臣は、省令62号の技術基準を改正してシビアアクシデント対策を規定し、被告東電に対し技術基準適合命令を発令することはそもそもできませんでした。

第4 予見可能性が認められないこと

本件では、また、被告国に規制権限を行使すべき作為義務が生じるための前提となる予見可能性を認めることもできません。

すなわち、本件では、本件事故の原因となった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又は到来について、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予見できることが必要です。

しかし、本件事故当時の科学的知見に照らせば、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波はもとより、原告らが主張する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ことはできないのです。

から、被告国の規制権限の不行使が違法となる余地はありません。

この点について、以下詳しく述べます。

1 予見可能性の対象について（被告国第5、第8、第9、第10準備書面）

まず、原告らは、予見可能性の対象について、損害発生の実質的危険がある事象であるとして、「O. P. +10メートルを超える津波の到来」であると主張します。

しかしながら、そもそも、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すから、その前提となる予見可能性の有無も、結果発生の原因となる事象について判断されるべきです。本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全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で、被告国が規制権限を行使しなかったことの違法が問われているのですから、予見可能性の対象も、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となります。

また、原告らは、シビアアクシデント対策に係る違法性判断に当たっては、原因事象を特定しないシビアアクシデントそのものが予見可能性の対象となるかのように主張します。

しかし、このような原告らの主張は、具体的な予見可能性を不要とするに等しく、規制権限の不行使が問題とされる当時の「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り違法性が認められるとの最高裁判決によって確立された違法性判断枠組みを誤るものです。さらに、このような主張は、違法性評価の前提となる予見可能性と原子炉施設の技術的評価上の概念（設計基準事象やシビアアクシデント）とを混同するものであり、失当です。

2 予見可能性の程度について（被告国第5、第8準備書面）

次に、原告らは、予見可能性が認められるためには、学問的な知見の確立を求めることは誤りであり、一定程度の情報の集積があれば足りると主張します。

しかし、規制権限の行使は、被規制者に対する関係で見れば不利益を課すものですから、その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なければなりません。規制権限不行

使に関する累次の最高裁判決においても、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は、科学的知見の形成、確立が必要であることが前提とされています。まして、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ついては、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必要というべきです。

3 福島第一発電所事故当時の科学的知見に照らせば、被告国に予見可能性が認められないこと（被告国第3、第6、第8、第9、第10準備書面）

この点、原告らは、①平成9年3月の「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」、②平成14年7月の「長期評価」、③平成18年から平成19年にかけての「溢水勉強会」、④平成18年までの「貞観津波に関する知見」を被告国の予見可能性を認める根拠として指摘しています。

(1) 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」（平成9年3月）について

まず、①の「太平洋沿岸部地震防災計画手法調査報告書」は、津波高さの傾向等について「概略的な把握」を行ったにすぎないものであり、この報告書自体が「防災計画の実施に対しては不十分」なものと位置づけており、これにより、本件地震に伴う津波はもとより、福島第一発電所の敷地高さを超える津波の到来が予見できたということとはできません。

(2) 長期評価（平成14年7月）について

また、②の「長期評価」は、本件地震のようなM9.0の地震が日本海溝沿いの領域で発生することを予測したものではありません。また、「長期評価」は、そもそも地震の発生確率を推定したものであって、太平洋沿岸の特定の場所に到来する津波の波高を予測したものではなく、信頼性のある波高を予測する上で必要となる情報が示されたものでもありませんでした。加えて、本件地震のようなプレート間大地震の発生領域や発生確率の評価の信頼度については、地震本部自身が「やや低い」と評価しており、長期評価と整合しない見解やこれに異を唱える見解も複数存在しました。地震本部自身、本件地震発生当日に発表した「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の評価」において、本件地震について想定外であったとしていたのですから、この「長期評価」をもって被告国の予見可能性を認めることはできません。

(3) 溢水勉強会（平成18年1月～平成19年3月）について

また、③平成18年から平成19年にかけて行われた「溢水勉強会」は、津波が到来する可能性の有無や程度を検討したものではなく、飽くまで仮定された水位の津波が到来し、かつ、それによる浸水が無限時間継続したと仮定した場合の原子力発電所施設への影響を検討したものにすぎません。このことは、全ての原子力発電施設について、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り、溢水勉強会の検討結果をもって被告国の予見可能性を認めることはできません。

(4) 貞観津波に関する知見について

最後に、④西暦869年に到来したとされる「貞観津波に関する知見」については、平成18年までの文献を見ても、福島第一発電所付近に到来する津波の規模に言及するものはなく、これらの研究に基づいて、被告国の予見可能性を認めることはできません。

なお、原告らは、平成18年以降の貞観津波に関する知見についてもる主張しています。しかしながら、前に述べたように、そもそも、規制権限不行使の違法性は、それが問題とされる当時の知見に基づいて判断されなければなりませんから、平成18年以降の各種知見が、同年までの規制権限不行使の違法性を根拠づけるものとはなりません。

もっとも、この点をおいても、平成18年以降本件事故に至るまでの間の貞観津波に関する研究によっても、貞観津波について、その津波の波高を予測するために必要となる波源モデルは確立していませんでしたから、貞観津波に関する知見によって、被告国の予見可能性を認めることはできません。この点、原告らは、平成20年に発表された貞観津波に関する佐竹健治教授らによる論文や被告東電がこの論文に基づいて行った津波高さの試算結果により予見可能性が認められる旨主張しますが、佐竹教授らの論文によっても、貞観津波について、津波の波高を予測するために必要となる波源モデルは確立した知見とはなっていませんでしたし、そもそも被告東電が行った試算結果も、福島第一発電所の敷地高さを超えるものではありませんでした。

(5) まとめ

以上のとおり、原告らが指摘する各種の知見は、いずれも被告国の予見可

能性を肯定する根拠とはなり得ず、被告国の予見可能性を認めることはできません。

第5 被告国は行政指導により種々の措置を講じてきたこと

このように、被告国に、本件地震に伴う津波はもとより、福島第一発電所の敷地高さを超える津波の到来について予見可能性がないことは明らかです。もっとも、被告国は、法規制の対象ではなかったシビアアクシデント対策も含めて、被告東電を含む電気事業者に対し、行政指導により、種々の措置を講じていました。

1 地震・津波対策について（被告国第3，第8，第9準備書面）

被告国は、確立した知見に至っておらず、予見可能性を肯定する根拠とはならない地震・津波に関する知見に対しても、念のため、これらを踏まえた対策を執るよう適切な行政指導を行っていました。

すなわち、被告国は、先ほど述べた、平成9年3月の「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の検討過程で、電気事業者の検討結果に対して、仮に2倍で津波高さを評価した場合の原子力発電所への影響及び対策を提示するよう求める要請を行いました。また、平成18年には、地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積等を踏まえて、耐震設計審査指針を改訂し、これに基づく耐震バックチェックの実施を電気事業者に指示しています。なお、耐震バックチェックの作業は、当初の計画から遅れましたが、それは、平成19年7月16日の新潟県中越沖地震の発生を受け、同地震から得られる最新の知見を耐震安全性評価に適切に反映させる必要が生じたことによるものです。そして、被告国は、そのような状況においても、被告東電らに対して、早期に津波対策についての検討を行い、耐震バックチェックの最終報告書を提出するよう促していました。

また、被告国は、平成21年5月には、最新の科学的、技術的知見を収集し、原子力施設の耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続していくことなどを目的として内規を定め、長期評価を含む地震調査研究推進本部による知見についても、念のため電気事業者において調査、収集し、原子炉施設の安全性評価に役立てるよう指導するなどしていました。

2 シビアアクシデント対策について（被告国第3準備書面）

また、被告国は、法規制の対象でなかったシビアアクシデント対策についても、種々の行政指導を行ってきました。

すなわち、平成4年7月、被告東電を含む電気事業者に対し、シビアアクシデント対策の実施を促す行政指導を行い、平成6年には、被告東電を含む電気事業者から提出を受けたアクシデントマネジメント検討報告書の技術的妥当性を検討し、おおむね平成12年を目途にアクシデントマネジメントの整備を促しました。これを受けて、被告東電は、平成6年から平成14年にかけて福島第一発電所のアクシデントマネジメントの整備を行い、平成14年にアクシデントマネジメント整備報告書を保安院に提出しました。保安院は、被告東電を含む電気事業者から提出されたアクシデントマネジメント整備報告書についてその有効性を評価するとともに、被告東電を含む電気事業者に対し、代表炉以外の原子炉施設についても、速やかにアクシデントマネジメント策導入後の確率論的安全評価を実施した上でその結果を報告するよう求めました。保安院は、平成16年には、被告東電を含む電気事業者から提出された代表炉以外の確率論的安全評価の結果についても、その有効性を確認しました。

このように、被告国は、法規制の対象でなかったシビアアクシデント対策についても、種々の行政指導を行ってきました。

第6 省令62号の規定が不合理であったとは認められないこと

1 省令62号33条4項の規定が不合理であったとはいえないこと（被告国第6、第9、第10、第11準備書面）

原告らは、非常用電源設備について多重性又は多様性及び独立性を求める省令62号33条4項の「独立性」の「共通要因」として浸水又は溢水が考慮されていないことが不合理である旨主張しています。

しかし、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、配管の破断などによって発生する内部溢水と津波等の外部溢水とを分けて考慮されていることに、まずもって留意が必要です。すなわち、内部溢水については、平成13年安全設計審査指針4及びこれを前提とする省令62号8条4項において考慮されていたのに対し、津波等の外部溢水に

については、平成13年安全設計審査指針2の2項及びこれを前提とする省令62号4条1項において、それぞれ溢水及び浸水によって原子炉施設の安全性が損なわれないよう求めています。

このように、溢水及び浸水については、原告らの指摘する省令62号33条4項とは別に、内部溢水については省令62号8条4項において、外部溢水については省令62号4条1項において、それぞれ考慮されていますので、省令62号33条4項の「独立性」の「共通要因」として改めて考慮することとはされていません。

原子炉施設の安全確保対策の体系においては、内部事象と外部事象を分けて設計上の考慮を要求しており、安全確保対策の体系全体として、原子炉施設の安全性を確認するものとされていました。そして、このような安全確保対策の体系は、過去の裁判例においてもその合理性が認められ、新しい規制基準の下でも維持されています。

したがって、省令62号33条4項の規定が不合理であったということではできません。原告らの主張は、このような原子炉施設の安全確保対策の体系のらって規定された指針類やこれを前提とする省令62号の体系を理解しないものであり、その前提が誤りです。

2 省令62号33条5項の規定が不合理であったとはいえないこと（被告国第6準備書面）

原告らは、また、平成13年安全設計審査指針27及びこれを前提とする省令62号33条5項及び16条5号が、短時間の全交流電源喪失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のみ規定したことが不合理であると主張します。

しかしながら、原告らが指摘するこれらの規定は、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、そもそも発生頻度が非常に低いと考えられていた全交流電源喪失について対策を規定したものです。そして、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いとの技術的な評価結果をもとに、短時間の全交流電源喪失対策について規定したものですから、その規定が不合理であったとはいえません。

第7 平成3年溢水事故は規制権限不行使の違法を根拠づけるものではないこと（被告国第10、第11、第12準備書面）

最後に、原告らが指摘する福島第一発電所1号機における平成3年の溢水事故（平成3年溢水事故）について述べます。原告らはこの溢水事故当時、福島第一発電所の各号機において2台の非常用ディーゼル発電機のうち1台を他号機と共用していたことについて非常用電源設備が「多重性」「独立性」を満たしていなかったとした上で、同事故に基づいて津波による浸水などの外部事象を「独立性」の共通要因に加える省令改正を行うべきであったと主張します。

しかし、平成3年当時の福島第一発電所の非常用電源設備は「多重性又は多様性及び独立性」を満たしていたものであり、各号機に設置された非常用ディーゼル発電機のうち1台を他号機と共用していたとしても、この要件に反するものではありません。

また、そもそも平成3年溢水事故は飽くまで内部溢水事故であり、本件地震に伴う津波のような外部溢水とは事象が全く異なります。もとより、内部溢水と外部溢水とでは、その溢水源、溢水量、溢水伝播経路等が全く異なりますから、その評価及び対策も全く異なったものとなるのであって、この溢水事故を根拠に、被告国に予見可能性を認めることはできませんし、この事故に基づく対策によって本件地震に伴う津波のような外部溢水による浸水による事故を防ぐことができないことも明らかです。

ですから、平成3年溢水事故は、本件における規制権限不行使の違法を根拠づけるものとはなり得ません。

第8 まとめ

以上のとおり、被告国には、そもそも原告らが主張する具体的措置について、省令62号を改正し、あるいは、技術基準適合命令を発令することにより、被告東電に対し、これを是正させる規制権限がありませんでした。

この点においても、原告らが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年当時の科学的知見に照らせば、被告国に本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波はもとより、福島第一発電所の敷地高さ（0.

P. +10メートル) を超える津波が到来することの予見可能性を認めることができませんから、被告国に、規制権限を行使すべき作為義務が生じることもありません。このような状況においても、被告国は、科学的に確立していない地震・津波に関する知見に基づく対策や法規制の対象でなかったシビアアクシデント対策について、種々の行政指導を行うなどの措置を講じてきました。その上、原告らが主張する省令62号の各規定が不合理であったとも認められません。これらの事情を総合的に考慮すれば、被告国が規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くと評価されることはなく、規制権限不行使の違法性は認められないというべきです。

以 上