

平成25年(ワ)第38号, 同第94号, 同第175号

平成26年(ワ)第14号, 同第165号, 同第166号

原状回復等請求事件

原 告 中島孝 ほか

被 告 国 ほか1名

争点一覧表に対応する被告国の主張要旨

平成29年3月16日

福島地方裁判所第一民事部合議係 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	書
新 谷 貴 昭	書
村 橋 摩 世	書
大 友 亮 介	書
桐 谷 康	書
川 上 洋 一	書
後 藤 寿 行	書
細 川 全	書
前 沢 智 樹	書
澁 谷 正 樹	書
佐 藤 友 弥	書
小野寺 貞 夫	書

松	田	朋	子	音
渡	邊	恭	子	音
富	樫	剛	史	音
小	館	卓	司	音
若	月	久	幸	音
志	賀	富士	夫	音
井	上	一	朗	音
野	崎	佳	之	音
小	林		勝	音
高	橋	正	史	音
小	川	哲	兵	音
武	田	龍	夫	音
田	中	博	史	音
矢	野		諭	音
前	田	后	穗	音
仲	村	淳	一	音
内	山	則	之	音
世	良田		鎮	音
豊	島	広	史	音
谷	川	泰	淳	音
平	下		愛	音

小	野	祐	二	着
布	田	洋	史	着
足	立	恭	二	着
荒	川	一	郎	着
忠	内	巖	大	着
止	野	友	博	着
小	野	雅	士	着
岩	田	順	一	着
鈴	木	健	之	着
船	田	晃	代	着
安	達	泰	之	着
森	野	央	士	着
大	瀧	拓	馬	着
泉	井	厚	志	着
住	田	博	正	着
佐	藤	滉	介	着
白	津	宗	規	着
服	部	翔	生	着
高	野	菊	雄	着
伊	藤	弘	幸	着
京	藤	雄	太	着

田	口	周	平	青
水	越	貴	紀	青
福	島	正	也	青
土	佐	怜	生	青
西	村	治	彦	青
神	谷	洋	一	青
浜	島	直	子	青
三	田	裕	信	青
在	原	雅	乃	青
後	藤	太	一	青
横	山	春	香	青
五	味	俊	太郎	青
森		俊	貴	青
大	澤	友	里恵	青

被告国は、平成29年1月30日に御庁から送付された争点一覧表に被告国の主張を記入したものを別紙のとおり提出する。

なお、別紙に記入した被告国の主張は、飽くまで被告国の主張の要旨となっており、主要な知見の評価など主張整理の各項目に関する被告国の主張の詳細は、各被告国準備書面で主張しているとおりである。

略語については、従前の例による。

別 紙

1 原状回復請求

1-1 請求の特定性

放射性物質による環境汚染の特質や現状では、放射線による被ばくが個々の住民の生活や行動により異なる状況であり、被ばくを総合的に低減する観点からは、その区域一体としての除染等の措置を検討する必要がある。広範囲における統一的かつ計画的な除染等の措置等の実施が必要である。また、国等が除染等の措置等を行うに当たっては、除染によって除去した土壌等を適切に保管等処理しなければならない。これら土壌等により追加的に環境が汚染されるような事態が生じないよう適切な措置を講じる必要がある。そのため、原告ら自身が、「原状回復のための措置には居住地の周辺の土地の除染も含まれうる」と主張するとおり、原告らの居住地の周辺の土地も含めて原告らの居住地の空間線量率を低減させる具体的方法は、その居住地周辺の環境汚染や土地利用の状況等に応じて決まってくるものであり、一義的に定まるものではない。しかるに、原告らの原状回復請求は、原告ら自身が「何らかの作為」と主張するとおり、被告国がすべき作為の内容である空間線量を低減させる具体的方法を全く特定しておらず、被告国に対し作為義務の履行を求める請求として、請求の特定を欠くものといわざるを得ず、不適法である。

1-2 被告国に対する請求の適法性

原告らが求める原告らの居住地の空間線量率を1時間当たり0.04マイクロシーベルト以下とするためには、空間線量率を上昇させる原因となる放射性物質を除去する以外に方法がない。そして、この放射性物質は、大気中にも存在するものの、その多くは土壌に付着しており、これを除去するためには、放射性物質が付着した土壌を取り除くなどすることが必要

であり、そのためには、対象となる土地の土壌調査等を行うための立入りや、土壌の表面を剥ぎ取るなどの物理的作業等が必要となるため、必然的に当該土地の所有権に対し、一定の制約を課す結果を伴うことになる。

この点、放射性物質汚染対処特措法は、第3節以下で、土壌等の除染等の措置に関し、除染特別地域について、国による汚染の状況の調査測定（27条）、環境大臣による特別地域内除染実施計画の策定及び変更（28条、29条）、国による特別地域内除染実施計画に基づく除染等の措置等の実施（30条）を定めているほか、環境大臣による汚染状況重点調査地域の指定（32条）、同地域内の市町村長等の汚染状況の調査測定（34条）、市町村長等による除染実施計画の策定及び変更（36条、37条）、市町村長等による除染実施計画に基づく除染等の措置等の実施（38条）を定めており、以上の手続を行うためには、国等による行政権の発動・行使が必要不可欠であるところ、大阪空港訴訟上告審判決（最高裁判所昭和56年12月16日大法廷判決・民集35巻10号1369ページ）は、原告らがした夜間一定の時間帯における航空機の離着陸のためにする空港供用の差止請求（具体的不作為請求）に対し、同請求が不可避免的に航空行政権の行使の取消し若しくは変更又はその発動を求める請求を包含するものといわなければならないとして、民事上の請求としては不適法であると判示している。また、厚木基地第一次訴訟上告審判決（最高裁判所平成5年2月25日第一小法廷判決・民集47巻2号643ページ）も、自衛隊の使用する航空機の離着陸等の差止め及び同航空機の騒音の規制を求める訴え（抽象的不作為請求を含む。）について、大阪空港訴訟上告審判決と同様の理由により、民事上の請求としては不適法であると判示している。

このように、民事訴訟として国に対して作為ないし不作為を求める場合において、その請求内容を実現するためには行政権の発動・行使が不可欠となるものについては、行政権の主体である国に対して行政機関が本質的

に保持する行政権の発動・行使を強制しようとするものにほかならないから、同請求は民事上の請求としては許されず、同請求に係る訴えは不適法であると解される。

そうすると、原告らの原状回復請求は、被告国に対し、民事訴訟として原告らの居住地の空間線量率の低減を求めるというものであるが、必然的に国等による行政権の発動・行使を求める請求を包含するものであるから、そもそも民事上の請求として許されないものであり、同請求に係る訴えは不適法である。

1-3 不法行為に基づく請求の成否

争う。

1-4 人格権に基づく請求の成否

争う。

2 被告国の損害賠償責任

2-1 将来請求の適法性

民事訴訟法135条は、「あらかじめその請求をする必要がある場合に限り」、将来の給付を求める訴えを許容しているところ、同条は、およそ将来に生ずる可能性のある給付請求権の全てについて前記要件の下に同条による請求権としての適格を認めたものではなく、①期限付請求権や条件付請求権のように、既に権利発生の基礎となる事実上・法律上の関係が存在し、②これに基づく具体的な給付義務の成立が将来における一定の時期の到来や債権者において立証を必要としないか又は容易に立証し得る別の一定の事実の発生にかかっているにすぎず、将来具体的な給付義務が成立したときに改めて訴訟により当該請求権成立の全ての要件の存在を立証することを必要としないと考えられるようなものについて、例外として将来の給付の訴えによる請求権としての適格を認めたにすぎないものと解される。

民事訴訟法135条のこのような規定の趣旨に照らすと、継続的不法行為に基づき将来発生すべき損害賠償請求権についても、当該請求権の基礎となるべき事実関係及び法律関係が既に存在し、その継続が予測されるとともに、当該請求権の成否及びその内容につき債務者に有利な影響を生ずるような将来における事情の変動としては、あらかじめ明確に予測し得る事由に限られ、しかもこれについては請求異議の訴えによりその発生を証明してのみ執行を阻止し得るという負担を債務者に課しても格別不当とはいえない点において前記の期限付債権等と同視し得るような場合には、これにつき将来の給付を求める訴えを許しても格別支障があるとはいえない。

しかし、たとえ同一態様の行為が将来も継続されることが予測される場合であっても、それが現在と同様に不法行為を構成するか否か及び賠償すべき損害の範囲いかなん等が流動性を持つ今後の複雑な事実関係の展開とそれらに対する法的評価に左右されるなど、損害賠償請求権の成否及びその額をあらかじめ一義的に明確に認定することができず、具体的に請求権が成立したとされる時点において初めてこれを認定することができるとともに、その場合における権利の成立要件の具備については当然に債権者においてこれを立証すべく、事情の変動を専ら債務者の立証すべき新たな権利成立阻却事由の発生として捉えてその負担を債務者に課するのは不当であると考えられるようなものについては、本来例外的にのみ認められる将来の給付を求める訴えにおける請求権としての適格を有するものとするとはできないと解するのが相当である（大阪空港訴訟上告審判決，第5次～7次横田基地訴訟上告審判決，最高裁平成28年12月8日第一小法廷判決）。

原告らは、原告らの各居住地の空間線量率が1時間当たり0.04マイクロシーベルト以下となるまでの間、1か月当たり一人5万5000円の割合による損害賠償金の支払を求めているが、本件訴訟の事実審口頭弁論

終結の時点において原告らに放射線被ばくによる損害が発生していると認定されたとしても、その損害の有無・程度は、同時点以後、国や地方公共団体等によって実施される放射性物質汚染対処特措法等に基づく諸方策の内容及び実施状況、原告らそれぞれにつき生ずる可能性のある様々な生活事情の変動、訴状別紙原告目録の「平成23年3月11日における居住地」欄記載の各居住地に存在するとされる放射性物質及びその発する放射線量の自然減少の程度等の複雑多様な因子によって左右されるものである。

以上によれば、請求の趣旨第3項の請求のうち本件訴訟の事実審口頭弁論終結日以降の損害賠償を求める部分については、賠償請求権の成否及び賠償額をあらかじめ一義的に明確に認定することができるとはいえないから、権利保護の要件を欠くものであって、将来の給付を求める訴えにおける請求権としての適格を有するとはいえない。したがって、請求の趣旨第3項の請求に係る訴えのうち同部分に係る訴えは不適法である。

2-2 規制権限の有無

2-2-1 規制権限不行使の判断枠組み

(1) 規制権限の不行使が国賠法上違法となる場合

規制権限を行使するかどうかについて裁量が認められている事項や、権限行使の要件が具体的に定められていない事項については、第一次的には行政機関の判断が尊重されなければならないのであって、その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。

原告らが主張する電気事業法に基づく規制権限の行使については、行政庁に専門技術的な裁量が認められることは明らかであるから、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、炉規法や電気事業法の趣旨、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年又は平成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ときに限られる。

(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判断枠組みは同一であること

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等は、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、クロロキン最高裁判決等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。なお、被告国の規制権限不行使の違法性を判断した最新の最高裁判決としては、大阪泉南アスベスト最高裁判決があるが、やはり、ここでも、規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みについてはクロロキン最高裁判決等の立場を引き継いだ筑豊じん肺最高裁判決等が引用され、上記(1)の考え方が示されている。

(3) 規制権限不行使の違法性判断に当たっては、規制権限の不行使が問題となる当時の一切の事情が考慮されること

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、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、規制権限の不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、被害結果の重大性やその予見可能性、結果回避可能性のほか、権限不行使が問題となる当時の一切の事情が評価対象となる。

(4) 本件における違法性判断の具体的方法

ア 原子力規制に関する法令の趣旨・目的（求められる安全性）

原子力基本法等の原子力規制に関する法令の趣旨・目的については、平成24年法律第47号による改正前の原子力基本法1条、同法2条、炉規法24条1項4号、電気事業法39条2項1号などの規定が想定する安全性は、科学技術を利用した施設に求められる安全性を意味していると解するのが相当である。そして、科学技術の分野においては、「絶対的な安全性」、すなわち、どのような重大かつ致命的な人為ミスが重なっても、また、どのような異常事態が生じても、原子炉内の放射性物質が外部の環境に放出されることが絶対にならないといった達成不可能な安全性をもって安全と評価しているのではなく、「相対的安全性」、すなわち、科学技術を利用した施設などでは、常に何らかの程度の事故発生等の危険性を伴っているものであるが、その危険性の程度が科学技術の利用により得られる利益の大きさとの対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる場合には、これをもって安全と評価するという考え方に依拠しているのであるから、これらの規定が想定する安全性は、このような「相対的安全性」を前提とした一定レベルの安全性を意味していると考えられる。

イ 規制権限行使における専門性及び裁量性（被害の重大性を踏まえ

た行政庁の裁量の広さ) について

規制権限の行使の判断（原子力発電所の設置許可処分段階の安全審査や後段規制の工事計画認可処分段階の技術基準への適合性審査における原子力発電所の安全性の判断）は、「相対的安全性」を前提とする判断であり、その当時の科学技術水準に基づく原子力発電所の安全性の判断にとどまらず、我が国の社会がどの程度の危険性であれば容認するかという観点をも踏まえた判断ということになる。

そして、この原子力発電所における科学技術水準に基づく安全性（裏返せば危険性）の判断は、原子力工学を始め、核物理学、機械工学、放射線防護、地震学、津波学、地質学等多方面にわたる専門分野の知識経験を踏まえた将来予測となるところ、地震予知、津波予測といった未解明の事項が多く残る学術分野においては、その当時の知見の到達点を前提とせざるを得ない上、将来予測には工学的知見に基づいた安全解析も要することになる。

以上に照らすと、本件における規制権限行使の判断（原子炉の安全性に係る判断）は、規制行政庁の高度な専門技術的な判断を必要とするものであるから、原子力規制に関する法令の趣旨・目的に、原子炉施設の周辺住民の生命・身体といった重要な法益の保護が含まれていることや、原子力発電所事故は、その性質上、被害が重大なものとなりやすいことなどを考慮しても、その裁量の幅は高度の専門性に裏付けられた広範なものになる。

このような規制判断に基づく広範な権限行使を効果的かつ適切に行うためには、科学的合理性をもたなければならないことはもちろん、規制行政庁や原子力事業者の投資できる資源（資金や人材等）は有限であり、際限なく想定し得るリスクのすべてに資源を費やす

ことは現実には不可能であることを前提に、「リスクの大きさに基づいてリソース（資源）を割く」という「グレーデッドアプローチ」に基づくことが必要となる。

ウ 結果回避可能性の前提となる予見可能性の有無を基礎づける知見
違法性判断の考慮要素たる予見可能性の有無，結果回避可能性及び同容易性等の事情は，以上に述べた法の趣旨・目的や権限の性質に照らし，当時の確立した知見を前提に，検討される必要がある。

エ 予見内容及び程度に応じた結果回避措置について回避可能性及び同容易性を検討すべきこと

仮に予見可能性ありと認める場合には，被害発生の蓋然性・切迫性など予見可能性の内容及び程度を斟酌した上，これに応じた結果回避可能性及び同容易性を検討することになる。具体的には，規制措置の必要性，内容，期間，手順について，当該リスクに関する情報の内容やその信頼度に応じ，当時の技術水準，他の施設で講じられている措置，他に想定し得るリスクと比較した優先度等の事情を考慮して判断されるべきである。

・岡本孝司「意見書」（乙B第175号証）

・山口彰「意見書」（乙B第180号証）

・阿部清治「意見書」（乙B第186号証）

2-2-2 津波対策義務としての技術基準適合命令が基本設計に及ぶか

原告らが主張する規制権限を行使して講じるべきであったとするタービン建屋等の人の出入口，大物搬入口などに強度強化扉と水密扉の二重扉等を設置すること，タービン建屋等の換気空調系ルーバーなどの外壁開口部の水密化等の対策をとること，タービン建屋等の貫通部からの浸水防止等の対策をとること，非常用ディーゼル発電機及び配電盤等の重要機器が設置されている機械室への浸水防止等の対策をと

ること、既設の非常用ディーゼル発電機（水冷式）を冷却するための海水系ポンプを津波から防護するための防水構造の建屋を設置し、電気系統の配線の貫通口を水密化する対策をとること、O. P. + 3.2メートルの高台等の被水の可能性のない高所に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその附属設備を設置させるべきであったなどの各対策は、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関するものであるところ、技術基準省令は基本設計ないし基本的設計方針には及ばないから、被告国は技術基準省令を改正した上で技術基準適合命令を発令することによりこれらの各対策を講じさせる規制権限を有していなかった。

この根拠は、下記(1)ないし(4)のとおりである。

(1) 原子炉施設における安全規制においては、段階的安全規制の体系が採られていること

実用発電用原子炉施設に関する炉規法及び電気事業法による安全規制は、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、これらを通じて原子炉の利用に係る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る（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決、最高裁平成17年5月30日第一小法廷判決）。

設置許可処分に当たっての安全審査により、その土台となる基本設計及び基本的設計方針の妥当性が審査され、これに続く後段規制では、基本設計及び基本的設計方針が妥当であることを前提として、詳細設計の安全性に問題がないか否か、さらには具体的な部材、設備、機器等の強度、機能の確保が図られているか否かといったより細緻な事項へと段階を踏んで審査がされる。

基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を審査する際に用いられる

基準が指針類であり、詳細設計に関する技術基準を定めるものが省令62号である。

(2) 技術基準適合命令は、後段規制における技術基準の不適合についてのみその是正を図るものであること

電気事業法40条は、「主務大臣は、事業用電気工作物が前条第1項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」(ゴシック体は引用者、以下同じ。)と規定している。この文理に照らせば、同法40条が事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認められる場合に、これを技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定した趣旨であることは明らかである。同条はもとより電気事業法のその他の規定を見ても、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針が炉規法24条1項4号の設置許可の基準に適合しないことが明らかになった場合に、技術基準適合命令を発して当該基本設計ないし基本的設計方針の是正を命ずることができるかと解し得るような規定は存在しない。

本件事故当時の法令上、技術基準は、飽くまで後段規制において、事業用電気工作物の具体の部材、機器等の機能や安全性等を維持するための基準として位置づけられているものであり、技術基準適合命令は、後段規制により原子炉施設の安全確保を図る方策として、技術基準の不適合を是正するものとしてのみ規定されていた。

仮に、既存の原子炉施設におい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問題が生じた場合、これにより原子炉設置許可の要件を欠くような事態となれば、経済産業大臣は、事業者に対し設

置変更許可処分の申請を促す行政指導を行い、当該申請があればこれを許可するか否かを判断し、あるいは申請しない場合には設置許可処分の取消しにより是正し得る。

(3) 原告らが主張する各措置は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

発電用原子炉施設の津波に対する安全性は、基本設計ないし基本的設計方針において、敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本とし、津波に対する他の事故防止対策も考慮して、津波による浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとすることを確認していた。

福島第一発電所1号機から4号機については、敷地高さをO. P. +10メートルとすることをもって「津波による浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないようにすること」との要求を達成するための有効な手段としている。

原告らの主張する回避措置は、いずれも福島第一発電所に敷地高さO. P. +10メートルを超える津波が到来し、電源設備が津波によって被水することを前提とした防護策であり、これを講じるためには、基本設計ないし基本的設計方針の変更を必要とするものである。

(4) 平成24年改正後の炉規法においては、技術基準適合命令を発することによって基本設計ないし基本的設計方針の是正を図ることが可能となったこと

平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分の要件として、技術基準に適合しない場合に加え、新たに設置許可処分の基準に適合しない場合を明記したのであるから、前者の場合のみを技術基準適合命令の要件と定める平成24年改正前の電気事業法40条に基づいて、設置許可処分の要件充足性につき、技術基準適合命令

を発することができなかつたとの解釈は、文言解釈としても、趣旨解釈としても相当である。

なお、平成24年改正後の炉規法43条の3の23が同改正によって新たに創設されたものであることは、同改正に当たつての国会審議を見ても明らかである（乙B第80号証，乙B第81号証）。

2-2-3 「独立性」欠如是正義務

原告らは、省令62号33条4項に基づく独立性を確保するための措置として、O.P.+32メートルの高台等の被水の可能性のない高台に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその付属設備を設置することを講じさせるべきであったとするが、これらの各対策は、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の完全性に関わるものであるところ、技術基準適合命令は基本設計ないし基本的設計方針には及ばないから、被告国は技術基準省令を改正した上で技術基準適合命令を発令することによりこれらの各対策を講じさせることはできなかつた。

2-2-4 シビアアクシデント対策義務（代替設備確保義務）

平成24年法律第47号による改正後の炉規法により新設されるまでは、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つた。平成14年又は平成18年当時の省令62号でシビアアクシデント対策として規制する権限を有していなかつた。

この根拠は、下記(1)ないし(3)のとおりである。

(1) 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しなかつたこと

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。

(2) 福島第一発電所事故に至るまで、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

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。

(3) 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制が新設されたこと

平成24年の炉規法改正により、シビアアクシデント対策が創設的に規定されたものであることは、以下の事情から明らかである。

ア 改正後の炉規法43条の3の6は、同法43条の3の5の規定を受けたものであるところ、設置許可申請に当たっての申請書の記載事項として、新たに同項10号で「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」と規定している。そして、前記「炉心の著しい損傷」は同法43条の3の6第1項3号の「重大事故」に含まれ（実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則第4条）、重大事故に対処するための設備がシビアアクシデント対策に関する設備であるから、改正後の炉規法43条の3の6第1項4号が、新たにシビアアクシデント対策を規定したものであることは明らかである。

また、改正前の炉規法24条1項3号と平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号の条文を比較すると、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力は、平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号において新たに求められたものであって、

平成24年改正前の炉規法24条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」に含まれていると解することはできない。

イ シビアアクシデント対策に係る規定が創設的に規定されたものであることは、平成24年炉規法改正に当たっての国会審議を見ても明らかである。すなわち、原子力規制委員会設置法案が審議された第180回国会参議院環境委員会において、細野豪志環境大臣兼内閣府特命担当大臣（原子力行政）（当時）は、「これまでもシビアアクシデントに対する対応というのが全くなかったわけではないんですが、（中略）特段それが法律に義務付けられているものではありませんでした」（乙B第85号証・20ページ2段目）、「本当にしっかりと確認をしなければならないようなシビアアクシデント対策について、それこそ法律に基づいていませんでしたから、対応できなかったという問題があります」（同号証・21ページ2段目）と答弁している。また、同委員会平成24年6月20日付け「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議」においては、「二十二、シビアアクシデント対策やバックフィット制度の導入に当たっては、推進側の意向に左右されず、政府が明言する世界最高水準の規制の導入を図ること。（以下、略）」（乙B第80号証）とされている。そして、原子力規制委員会設置法の制定や炉規法改正の経緯について環境委員会調査室がまとめた「原子力発電所の新規制基準の策定経緯と課題」（乙B第81号証）においては、従来の規制基準について「福島第一原発事故のようなシビアアクシデント対策については、事業者の自主的な措置（法令要件外）として、整備が進められてきたが、法令上の規制要件化を目指す動きもあった。」（同号証・134ページ）とされ、炉規法改正により「シビアアクシデント対

策を原子炉等規制法において義務化し」たとされている（同号証・132ページ）。

ウ シビアアクシデント対策は、設計基準事象に対する対策及びその妥当性を評価するための安全評価とは、その評価の方法や考え方を大きく異にし、我が国の原子炉施設の安全確保対策上、多重防護（深層防護）の異なる防護層に位置づけられ、設計基準事象に対する対策とは区別されてきた。

2-3 津波対策に関する規制権限不行使の違法性

2-3-1 予見義務

(1) 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又は到来であること

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。

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及び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。

(2) シビアアクシデント対策に関する予見可能性なるものを措定することとはできないこと

規制権限不行使の違法に関する累次の最高裁判決では、問題とされる規制権限不行使の当時の「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

法的義務（作為義務）違反が認められる。予見可能性は、この法的義務（作為義務）を導く前提としての考慮要素となるものであるから、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、シビアアクシデント対策に関する予見可能性について、具体的な事象の予見が不要とする原告らの主張は、最高裁判決によって確立された違法性判断枠組みとは明らかに異なる立場を採るものであって失当である。

また、設計基準事象やシビアアクシデントという概念は、いずれも、原子炉施設の安全性に関わる評価において想定又は分析、評価の対象とされてきたという意味において、一種の技術的評価上仮定される概念であり、予見可能性の対象とされるべき法益侵害の原因となる具体的な事象とは大きく異なる。

(3) 予見可能性の程度

規制権限の行使は、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が必要なのであり、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。

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。

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から、「形成、確立された科学的知見」とは、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。

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である。

2-3-2 予見可能性

予見可能性に関連する主要な知見は以下のとおりである。

(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)

「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査」は、「総合的な津波防災対策計画を進めるための手法を検討することを目的として、推進を図るため、太平洋沿岸部を対象として、過去に発生した地震・津波の規模及び被害状況を踏まえ、想定しうる最大規模の地震を検討し、それにより発生する津波について、概略的な精度であるが津波数値解析を行い津波高の傾向や海岸保全施設との関係について概略的な把握を行った」(甲B第115号証の1「はじめに」)ものである。同調査による数値解析は、この「概略的な把握」を目的として実施されたものであり(同号証・16ページ)、同調査の津波数値解析結果について、原子力発電所における具体的な津波対策の設計条件に用いることを予定したものではない。

同報告書の津波数値解析には、もともと「遡上計算には不適當」と

されるモデル（高速演算型津波数値計算モデル）が使用され、これにより算出された津波の水位の予測は、同報告書自体によって、「個々の地点での具体的な防災計画の実施に対しては不十分」と位置づけられていたものであり、原子力発電所における基準津波の想定に用いるには不適當であった。また、津波の高さを精密に求めるためには、可及的に小さな計算格子を用いることが望ましいとされているところ、同調査における津波数値解析手法は、600メートルという粗い格子間隔が用いられていた上、海溝沿いの領域に設定すべき断層のすべり量が低く設定されているなど海底地殻変動計算の前提となる断層モデルのパラメータ設定も適切でなかったため、原子力発電所における基準津波の想定に用いるだけの精度を有していなかった。

なお、同報告書201ページの記載は、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ではない。

(2) 津波浸水予測図（平成11年3月）

国土庁が作成した津波浸水予測図は、飽くまで、気象庁が発表する量的津波予報をより効果的に活用するなどし、住民等を対象とした一般的な津波防災対策に資する目的で作成されたものにすぎず、そもそも原子力発電所における安全対策に活用する目的で作成されたものではない。

また、津波浸水予測図は、特定地点に設計津波高の津波が到来することを前提とするものではないし、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」における津波高さの推計値を前提とするものでもない。

なお、津波浸水予測図の冒頭にある「津波浸水予測図の使用にあたって」との注意書き記載のとおり、津波浸水予測図の作成に当たって

は、100メートルという粗い格子間隔によって計算され、防波堤等による遮蔽効果も考慮されていないなど相当程度抽象化された調査手法が用いられたのであり、かかる方法で作成された津波浸水予測図は、個々の地点における浸水範囲や浸水深を具体的に特定したものとはいえない。

(3) 津波評価技術(平成14年2月)

津波評価技術(甲B第6号証の1～3)は、土木学会原子力土木委員会津波評価部会が原子力発電所における具体的な設計想定津波を求めるための評価手法としてとりまとめたものである。津波評価技術による設計津波水位の検討においては、パラメータスタディ、すなわち、海底地殻変動計算における断層モデルのパラメータを合理的な範囲で動かして、その結果の影響を調べる手法が用いられ、津波評価技術では、パラメータスタディを行った中で最も大きな津波を設計想定津波としており、これにより種々の誤差が考慮されることになる。

また、津波評価技術では、津波伝播計算においても、精緻な基礎方程式が用いられ、細かい計算格子間隔が設定されている。

さらに、津波評価技術における基準断層モデルについても、本件事故以前の地震学の知見に基づき、合理的に設定されていた。

かような津波評価技術において策定された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というのであるから、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といえ、設計津波水位の評価手法として合理的であった。

なお、被告東電は、平成14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。

津波評価技術は、米国原子力規制委員会が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」と評価された(丙B第44号証)。

- ・佐竹健治「意見書」(乙B第144号証)
- ・今村文彦「意見書」(乙B第187号証)
- ・首藤伸夫「意見書」(乙B第227号証)

(4) 長期評価(平成14年7月)

長期評価は、本件地震のように、それぞれの領域にまたがり、かつ、それぞれが連動して発生するようなマグニチュード9.0、津波マグニチュード(Mt)9.1クラスの巨大地震・巨大津波までも想定するものではなかった。また、長期評価は、日本列島の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いし、信頼性のある断層モデルや波源モデルが示されたものでもない。

長期評価には、「データとして用いる過去地震に関する資料が十分でないこと等による限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、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。」

(甲B第5号証の2・1枚目)とのなお書きが付されている。

また、地震本部が、平成15年3月24日に公表した「プレートの沈み込みに伴う大地震に関する長期評価の信頼度について」(乙B第15号証)においては、「三陸北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震(津波地震)」について、「(1)発生領域の評価の信頼度 C(やや低い)」、「(2)規模の評価の信頼度 A」、「(3)発生確率の評価の信頼度

C」(8ページ表)とされている。

我が国の防災対策を担う中央防災会議に設置された「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、地震学、地質学、土木工学、建築学などの専門家14名が、福島第一発電所も対象となった防災対策を検討しているところ、同専門調査会において、調査対象領域の分類については、「千島海溝沿いの地震活動の長期評価」及び長期評価による分類が基本とされ、防災対策の検討対象とする地震として、三陸沖北部の地震、宮城県沖の地震、明治三陸タイプの地震(明治三陸地震の震源域の領域で発生する津波地震)等は検討対象とされたが、福島県沖海溝沿いの領域については、検討対象とされなかった。また、福島県沖・茨城県沖の領域については、「M7クラスの地震(中略)が発生しているが、これらの地震の繰り返し発生は確認されていない。」とされているのであり、長期評価の考え方は採用されなかった(「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会報告」・乙B第16号証・4, 6, 9及び14ページ)。

長期評価は、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震を一つのグループとし、明治三陸地震と同規模の津波地震が三陸沖北部海溝寄りから房総沖海溝寄りにかけてどこでも発生する可能性があると考え、これは、日本海溝沿いの地形・地質が同一であることを根拠とするようであるが、北部と南部では、地形・地質が異なっている上、地震活動にも違いが見られるため、地形・地質の同一性を根拠に日本海溝沿いの北部と南部を一括りにして明治三陸地震と同様の津波地震が発生するということとはできない。

・深尾良夫・神定健二「日本海溝の内壁直下の低周波地震ゾーン」(甲B第266号証の1及び2)

・三浦誠一ほか「日本海溝前弧域(宮城県沖)における地震学的探査

「KY9905航海」(乙B第146号証)

・鶴哲郎ほか「日本海溝域におけるプレート境界の弧沿い構造変化：
プレート間カップリングの意味」(乙B第149号証の1及び2)

また、そもそも津波地震の発生メカニズムについては十分な解明がな
されておらず、その発生場所や規模等については種々の見解があった。

・谷岡勇市郎、佐竹健治「津波地震はどこで起こるか 明治三陸津波
から100年」(乙B第148号証)

また、長期評価における津波地震の整理については、種々の異論や問
題点が示されていた。

・都司嘉宣、上田和枝「慶長16年(1611)、延宝5年(1677)、
宝暦12年(1763)、寛政5年(1793)、および安政3
年(1856)の各三陸地震津波の検証」(甲B第257号証)

・第8回海溝型分科会(甲B第272号証の1・7枚目)

・第9回海溝型分科会(甲B第272号証の2・5枚目)

・第10回海溝型分科会(甲B第272号証の3・5, 6枚目)

・第12回海溝型分科会(甲B第272号証の5・4, 5枚目)

・第67回長期評価部会(乙B第152号証・6, 7ページ)

・第101回長期評価部会(乙B第166号証・8ページ)

さらに、長期評価が公表された後においても、以下のように、長期評
価の策定に関与した地震学者も含め長期評価の前提に異を唱える地震学
者の見解が存在した。

・松澤暢、内田直希「地震観測から見た東北地方太平洋下における津
波地震発生の可能性」(乙B第17号証)

・都司嘉宣「慶長16年(1611)三陸津波の特異性」(乙B第1
8号証)

・石橋克彦「史料地震学で探る1677年延宝房総沖津波地震」(乙

B第19号証)

- ・地震本部「日本の地震活動」(第2版)(乙B第21号証)

このように、長期評価は、地震学界における統一の見解とか最大公約数的見解ということは到底できず、科学的根拠の乏しい未成熟な知見にすぎなかったものであり、これは、以下のとおり、当時の地震調査研究推進本部地震調査委員会委員長という立場で、長期評価の公表を了承した津村建四朗博士や、長期評価部会の委員であった佐竹健治氏らの各意見からも裏付けられている。

- ・佐竹健治「意見書」(乙B第144号証)
- ・佐竹健治「意見書(2)」(乙B第174号証)
- ・佐竹氏の証人調書(乙B第154号証, 同156号証)
- ・津村建四朗「意見書」(乙B第176号証)
- ・松澤暢「意見書」(乙B第177号証)
- ・今村文彦「意見書」(乙B第187号証)
- ・首藤伸夫「意見書」(乙B第227号証)
- ・名倉繁樹「陳述書」(乙B第188号証)

(5) マイアミ論文(平成18年)

マイアミ論文において、福島第一発電所にO. P. +10メートルを超える津波が到来する可能性が存在する旨の記載はない。

マイアミ論文には、「構造物の脆弱性の推定法およびシステム解析の手順については現在開発されている途上である」(甲B第10号証の2・6ページ)などと記載があるとおおり、同論文で用いられている確率論的津波ハザード解析手法は研究途上にあり、確立した手法ではなかった。

- ・酒井俊朗「意見書」(丙B第71号証)

(6) 溢水勉強会(平成18年1月～平成19年3月)

溢水勉強会は、津波が到来する可能性の有無・程度や、津波が到来し

た場合に予想される波高に関する知見を得る目的で設置されたものではなく、実際にも、上記の各知見が獲得・集積されたことはなかった。

溢水勉強会は、飽くまでも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における原子力発電所施設への影響を検討したにすぎない。

第3回溢水勉強会で報告された福島第一発電所についての影響評価の前提としての想定外津波水位の設定についても、福島第一発電所5号機では、建屋設置レベルがたまたまO. P. +13メートルであったことから、想定外津波水位が「O. P. +14m [敷地高さ(O. P. +13m) +1.0m]」と仮定されたにすぎない。同様に、他のいずれのプラントにおいても、機械的に等しく建屋の敷地高さ+1メートルを仮定水位として設定している(甲B第11号証の2)。

(7) 貞観津波に関する知見の進展

ア 平成18年までの知見について

以下の平成18年までの貞観津波に関する主要な論文においても、福島第一発電所において、敷地高さを超える津波が到来することを認めるものはない。

- ・阿部壽・菅野喜貞・千釜章「仙台平野における貞観11年(869年)三陸津波の痕跡高の推定」(平成2年)(甲B第12号証の1)
- ・菅原大助・箕浦幸治・今村文彦「西暦869年貞観津波による堆積作用とその数値復元」(平成13年)(甲B第12号証の5)

イ 平成18年以降の知見について

(ア) 「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。「佐竹ほか(2008)」)という。甲B第14号証の5)

同論文においては、福島県沿岸における貞観津波の影響がどのよ

うなものであったかは同県や茨城県での調査が必要であるとされ、未解明とされていた上（73ページ）、当時、貞観津波の波源モデルについては様々な学説が唱えられていたのであり、同論文をもってしても、貞観津波の波源モデルは、確立した科学的知見とはなっていないかった。

(イ) 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（合同WG）における指摘

合同WGでも前記佐竹ほか（2008）の知見を踏まえ、貞観津波の波源モデルを震源断層と仮定した地震動評価について議論されたが（甲B第15号証の1，甲B第15号証の2）、その際の当該委員等の発言内容は、被告東電の耐震バックチェックの中間報告に対する問題提起であったり、それを踏まえた検討を指示したというものであって、本件事故に至る程度の津波の発生を示唆するものではなかった。

(ウ) 平成21年6月以降の研究

平成21年6月以降本件地震に至るまでの以下の研究においても、貞観地震が巨大な連動型地震であるとは断定されず、更なる調査が必要とされていた。

- ・統括成果報告書（甲B第37号証）
- ・「宮城県石巻・仙台平野および福島県諸戸川河口低地における869年貞観津波の数値シミュレーション」（行谷佑一，佐竹健治，山木滋。甲B第14号証の8）

(8) 本件地震後の見解

本件地震後の以下の見解を見ても、本件地震及びこれにより発生した津波について予見可能性が認められないことは明らかである。

- ・松澤暢「なぜ東北日本沈み込み帯でM9の地震が発生しえたのか？
—われわれはどこで間違えたのか？」(平成23年11月)(乙B第35号証)
- ・水藤尚ほか「2011年(平成23年)東北地方太平洋沖地震に伴う地震時および地震後の地殻変動と断層モデル」(平成24年)(乙B第36号証)
- ・政府事故調査最終報告書(甲B第1号証の2・303ページ以下)
- ・佐竹健治「意見書」(乙B第144号証)
- ・佐竹健治「意見書(2)」(乙B第174号証)
- ・松澤暢「意見書」(乙B第177号証)
- ・資料入手報告書(乙B第182号証)
- ・今村文彦「意見書」(乙B第187号証)
- ・首藤伸夫「意見書」(乙B第227号証)
- ・津村建四朗「意見書」(乙B第176号証)
- ・岡本孝司「意見書」(乙B第175号証)
- ・山口彰「意見書」(乙B第180号証)
- ・阿部清治「意見書」(乙B第186号証)

2-3-3 回避義務

(1) 予見可能性がない以上、結果回避義務もないこと

福島第一発電所事故前の知見に照らせば、被告国において、規制権限を行使すべき作為義務が導き出される程度に、本件地震に伴う津波を含む福島第一発電所の主要建屋が設置されている敷地地盤面(O.P.+10メートル)を超えて非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波が到来することを予見し得なかったのであるから、原告らが主張する結果回避措置を講ずべき義務は存しなかった。原告らは、被告東電のいわゆる2008年試算に基づいて、予見可能性が認

められ、原告らが主張する結果回避措置が導出される旨主張するが、2008年試算は、陸上の構造物がモデル化されていないなど実際に予測される浸水域や浸水深を正確に反映したものではないため、それをもって直ちに津波対策を講じられるような性質のものでもなければ、同一技術分野の専門家が適宜工夫すれば完成できるような性質のものでもなかった。

- ・佐竹健治「意見書(2)」(乙B第174号証)
- ・佐竹氏の証人調書(乙B第154号証, 乙B第156号証)
- ・今村文彦「意見書」(乙B第187号証)
- ・岡本孝司「意見書」(乙B第175号証)
- ・山口彰「意見書」(乙B第180号証)
- ・阿部清治「意見書」(乙B第186号証)

(2) 仮に予見可能性が認められるとしても、原告らが主張する結果回避措置が導出されないこと

2008年試算を前提としても、福島第一発電所事故以前の工学的知見に照らした場合、原告らが一般的な津波防護措置として主張するタービン建屋等の人の出入り口、大物(機器)搬入口などに強度強化扉と水密扉の二重扉等を設置すること、タービン建屋等の換気空調系ルーバーなどの外壁開口部の水密化等の対策、タービン建屋等の貫通部からの浸水防止等の対策をとること、非常用ディーゼル発電機及び配電盤等の重要機器が設置されている機械室への浸水防止等の対策をとること、既設の非常用ディーゼル発電機(水冷式)を冷却するための海水系ポンプを津波から防護するための防水構造の建屋を設置し、電気系統の配線の貫通口を水密化する対策をとることなどの結果回避措置を講じるべき義務は導き出されず、後知恵によるものにすぎない。

むしろ、仮に、福島第一発電所事故前の知見を前提に、被告東電の

2008年試算を用いた津波対策を施す場合には、ドライサイトを維持するために防潮壁を作るとというのが工学的に妥当な発想であるところ、「試算結果による津波が襲来することを前提とした場合、津波の10m盤への遡上を防ぐための措置としては、上記試算結果による津波の遡上地点とされた敷地南側の10m盤に防潮堤を設置することが考えられる」(乙B第182号証資料1・5ページ, 資料2・6ページ)。

- ・岡本孝司「意見書」(乙B第175号証)
- ・山口彰「意見書」(乙B第180号証)
- ・今村文彦「意見書」(乙B第187号証)
- ・阿部清治「意見書」(乙B第186号証)

2-3-4 回避可能性

- (1) 上記2-3-3で原告らが主張する結果回避措置を講じるためには、少なくとも2年程度の期間を要するという原告らの主張を前提にすると、被告東電による上記試算が被告国(保安院)に報告されたのは、本件地震の4日前である平成23年3月7日であったのであるから(甲B第1号証の1・政府事故調査中間報告書・本文編404ページ)、上記試算を根拠とする規制権限行使によって福島第一発電所事故の発生を回避することは不可能であった。
- (2) 上記2-3-3のとおり、仮に、福島第一発電所事故前の知見を前提に、被告東電の2008年試算を用いた津波対策を施す場合には、津波の遡上地点とされた敷地南側の10m盤に防潮堤を設置することが考えられるところ、かかる措置を講じたとしても、本件地震による津波の遡上を防げず、福島第一発電所事故は回避できなかった。
- (3) また、原告らが一般的な津波防護措置として主張するタービン建屋等の人の出入り口、大物(機器)搬入口などに強度強化扉と水密扉の

二重扉等を設置すること、タービン建屋等の換気空調系ルーバーなどの外壁開口部の水密化等の対策、タービン建屋等の貫通部からの浸水防止等の対策をとること、非常用ディーゼル発電機及び配電盤等の重要機器が設置されている機械室への浸水防止等の対策をとること、既設の非常用ディーゼル発電機（水冷式）を冷却するための海水系ポンプを津波から防護するための防水構造の建屋を設置し、電気系統の配線の貫通口を水密化する対策をとることなどの措置は、水圧、波力、漂流物による衝撃力や地震動に対する耐震性についても考慮されていないところ、これらの措置を講じたとしても、本件地震による津波の遡上を防げず、福島第一発電所事故が回避できたとはいえない。

(4) さらに、上記 2-3-3 で原告らが主張する結果回避措置を講じるとしても、これには優に約 5 年を超える期間を要するから、被告国の規制権限不行使の違法を問う時期を平成 18 年とすると、結果回避措置が完成するのは、平成 25 年ないし平成 26 年となる見込みであり、そうすると、平成 23 年 3 月 11 日に発生した福島第一発電所事故を回避することはできなかった。

・青木一哉「意見書」（乙 B 第 189 号証）

・阿部清治「意見書」（乙 B 第 186 号証）

2-3-5 その他の事情

(1) シビアアクシデント対策について、電気事業者の自主的な取組として行政指導等を行ってきたことが当時の知見に照らし不合理とはいえないこと

原子力安全委員会は、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シビアアクシデント対策について検討を進めることとし、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」を決定した（甲B第76号証）。同決定は、当時の技術的知見に照らし、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分確保されていることを前提とし、シビアアクシデント対策は「これまでの対策によって十分低くなっているリスクを更に低減するための」措置とし（同号証・27ページ）、「アクシデントマネージメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべき」と位置づけたものであり（同号証・26ページ）、シビアアクシデント対策を「状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行なわれることが望まれるものである。」（同号証・27ページ）としているとおり、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組とすることが、より有効かつ適切な対策を行い得るとの認識を前提としていた。

諸外国においても、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によりシビアアクシデント対策の重要性が認識され、各国で検討が行われてきたが、例えば、米国において、既設炉について、シビアアクシデント対策を事業者の自主的な取組とするなど、シビアアクシデント対策について各国で対応が異なっており、シビアアクシデント対策について世界的にみて共通の確立した見解があったとは認められない。

IAEAが行う総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）において、日本の原子力に対する安全規制は良好であると評価され、シビアアクシデント対策の法規制化を求められていない。

(2) 国が地震、津波の各知見について適切に対応し、措置を講じてきたこと

ア 耐震バックチェック

原子力安全委員会は、平成18年9月19日、昭和56年の旧指

針策定以降の地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し、旧指針を全面的に見直すとの趣旨から、耐震設計審査指針を改訂した。

保安院は、同月20日、上記改訂指針を受け、被告東電を含む原子力事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した（耐震バックチェック）。この耐震バックチェックは、改訂指針を適用して評価することにより、既設の原子炉施設においても、原子炉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思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か、行政指導として、改めて検討することを求めたものである。

被告東電は、平成20年3月31日、保安院に対し、福島第一発電所について、耐震バックチェック中間報告書を提出した。保安院は、合同WGの議論に基づき、平成21年7月21日付けで、評価書を作成し、同日、被告東電にこれを通知した（乙B第47号証）。同評価書は、原子力安全委員会により更に審議され、原子力安全委員会は、同評価書をいずれも妥当なものと認め、その旨の原子力安全委員会決定をした（乙B第48号証）。

保安院は、平成22年6月頃、電気事業連合会に連絡し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている被告東電等の事業者に対して、保安院として津波対策を含む最終報告書の早期提出を促すべく、指示を出すことを検討していることを伝えた。保安院は、平成23年3月7日にも、被告東電に対して、早期に津波対策についての検討を行い、バックチ

エックの最終報告を提出するよう促していた（甲B第1号証の1・政府事故調査中間報告書404ページ以下）。

イ 知見の収集

保安院は、最新の科学的・技術的知見を収集し、必要なものは原子力施設の耐震安全性評価に反映する等、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、平成21年5月に、原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映の仕組みとして、「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等について（内規）」を定めるとともに、この内規に基づく対応（科学的・技術的知見の収集、整理及び報告等）を原子力事業者及び原子力安全基盤機構に対して指示した（乙B第49号証）。この指示に基づいて、原子力事業者及び原子力安全基盤機構は、平成21年度（平成21年4月1日～平成22年3月31日）における、内外の論文・雑誌等の刊行物、学協会等報告、国の機関等の報告等から科学的・技術的知見を収集して整理の上、平成22年4月、これを保安院に報告した（乙B第50号証）。

地震本部の事務局である文部科学省は、平成17年10月、国立大学法人東北大学に対し、「宮城県沖地震における重点的調査観測」との題目で、長期評価によっても明らかになっていなかった、宮城県沖地震アスペリティ周辺におけるプレート間すべりのモニタリングの実現と地震活動の時空間特性の把握、「連動型」宮城県沖地震の活動履歴の解明を目標として、業務を委託し（甲B第13号証の1～6）、宮城県沖地震の解明に努めるなどしていた（乙B第35号証）。

・ 貞観地震及び貞観津波に関して、合同WGは、被告東電に対し、

貞観地震及び貞観津波に関する検討を指示し、保安院は、被告東電の耐震バックチェック中間報告書に対する評価書（乙B第30号証、同第31号証）において、貞観地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきとの指摘をし、平成21年8月7日に開催された原子力安全委員会地震・地震動評価委員会及び施設健全性評価委員会ワーキング・グループ1の第14回会議においても同様の説明をした（乙B第32号証・23ページ）。さらに、被告東電は、平成22年5月、福島県沿岸において実施した津波堆積物調査の結果を保安院担当者に報告したが、保安院担当者は、被告東電に対し、「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た（甲B第1号証の1・本文編403ページ参照）。

(3) 国のシビアアクシデント対策に関する行政指導等が不十分であったとはいえないこと

通商産業省資源エネルギー庁は、平成4年6月、原子力発電プラントの安全性等の向上を目的として、約10年ごとに最新の技術的知見に基づき各原子力発電所の安全性を総合的に再評価することを主目的として、定期安全レビュー（PSR）の実施を事業者に対して、行政指導として要請し（乙B第37号証）、同年7月、「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を取りまとめ（甲B第81号証）、同月28日「原子力発電所内におけるアクシデントマネジメントの整備について」と題する資源エネルギー庁公益事業部長名の行政指導文書を発出し（乙B第38号証）、事業者に対し、アクシデントマネジメントの整備を求めた。

通商産業省は、平成6年3月、被告東電を含む電気事業者から、ア

クシデントマネジメント検討報告書の提出を受け、同年10月、同報告書の技術的妥当性を検討し、検討結果を取りまとめ（甲B第83号証）、原子力安全委員会に報告した。通商産業省は、同報告の中で、被告東電を含む電気事業者に対して、おおむね平成12年をめぐりにアクシデントマネジメントの整備を促していた。

原子力安全委員会は、平成9年10月、平成4年5月の決定方針を見直し、よりの確かつ実効的な確率論的安全評価を踏まえた円滑な整備が期待されるという見地から、「今後新しく設置される原子炉施設については、当該原子炉施設の詳細設計の段階以降速やかに、アクシデントマネジメントの実施方針（設備上の具体策、手順書の整備、要員の教育訓練等）について、行政庁から報告を受け、検討することとする。この検討結果を受け、原子炉設置者は、アクシデントマネジメント策を当該原子炉施設の燃料装荷前までに整備することとする。」とした（乙B第39号証）。

保安院は、平成14年1月11日付けで、被告東電を含む電気事業者に対して、被告東電らが既に実施していた代表炉以外の原子炉施設についても、可及的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、その結果を報告するよう求めた。また、保安院は、平成14年4月、アクシデントマネジメントの実効性を確保する観点から、原子力発電技術顧問会の専門的意見を参考にしつつ、アクシデントマネジメント整備上の基本要件について検討を行い、これを取りまとめた（乙B第40号証）。

保安院は、被告東電から提出されたアクシデントマネジメント整備報告書及びアクシデントマネジメント整備有効性評価報告書を受け、「アクシデントマネジメント整備上の基本要件」に照らしたアクシデントマネジメント整備結果の評価、確率論的安全評価によるアクシデ

ントマネジメントの有効性評価などを行い、平成14年10月、評価結果を取りまとめ（甲B第84号証）、原子力安全委員会へ報告した。

保安院は、平成16年3月、被告東電から「アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価報告書」の提出を受け、代表炉以外の原子炉施設の確率論的安全評価の結果について、代表炉との比較の観点から、全炉心損傷頻度に着目し、その結果に有意な差が認められるものについては、その要因を分析した。さらに、当該要因について、確率論的安全評価結果の代表炉との相違を定量的に評価するため、財団法人原子力発電技術機構原子力安全解析所（当時、後の原子力安全基盤機構解析評価部）に委託するなどして、事業者とは独立してその有効性を確認し、平成16年10月、評価結果を取りまとめ（乙B第43号証）、これを公表した。

以上のシビアアクシデント対策のほかに、被告国は、平成19年7月に発生した新潟県中越沖地震が設計時に算定していた地震動を大きく上回ったことや火災が発生したこと等から、安全確保に万全を期すべく、同月20日、化学消防車の配置等の自衛消防体制の強化等を各事業者に指示した（乙B第45号証）。

(4) 省令62号が当時の科学的知見に照らして不合理な内容であるといえないこと

ア 省令62号8条の2、33条4項、16条5号、33条5項が内部事象を考慮し、地震、津波等の外部事象を考慮することを要求していなかったことが不合理であるとはいえないこと

原子力施設の安全確保対策の体系上、指針類において、自然現象のうち地震及び津波に対する設計上の考慮は、平成13年安全設計審査指針2のほか、平成18年耐震設計審査指針が定められており、地震、津波等の自然現象については、これらの指針の規定により、

原子炉施設の安全確保が図られている。一方、内部事象については、指針4以下において内部事象に対する設計上の考慮を求める規定を置いている。省令62号においても、地震を除く自然現象に対する規定は、平成13年安全設計審査指針2第2項を受けた同省令4条1項において規定されており、地震については、平成13年安全設計審査指針の指針2第1項及び耐震設計審査指針を受けた同省令5条において規定されている。そして、内部事象に対する設計上の考慮を規定する指針に対応する形で同省令6条以下の規定が置かれている。

省令62号8条の2、33条4項、16条5号、33条5項は内部事象についての規定である。

地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する安全性は、平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針において考慮され、それを前提として省令62号33条などの各系統についての規定においては、内部事象に対する安全性が確保されることを求め、全体として、原子炉施設の安全性を確認することとされていた。かかる安全確保対策の体系は、裁判例においても、合理性を有するものと評価されていた。

イ 単一故障の仮定による安全評価の手法が妥当性を有すること

単一故障の仮定は、安全系の設計が安全設計審査指針及び安全評価審査指針の要求を満足していることを確認するとともに、作動を要求されている諸系統間の協調性や、手動操作を必要とする場合の運転員の役割等を含め、安全系全体としての機能と性能が確保されていることを確認するためであり、目的において合理性を有する。また、単一故障の仮定においては、厳しい条件下での事故解析評価が要求されている。単一故障の仮定による事象及び解析条件は、専

門家が数多くの事象を念頭に専門技術的な検討を行い、これらの事象及び解析条件を考慮して設計上の妥当性が確認できれば、実際に起こり得る事象を包絡し、十分安全性を確保することができるものとして合意し、原子力安全委員会が決定したものであり、妥当性を有する。単一故障の仮定は、裁判例においても合理性を有するものと評価されており、新規制基準の下でも維持されている。

(5) 本件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は認められないこと

地震・津波に関する主要な知見によっても、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について予見可能性は認められなかったのであるから、省令62号4条1項、33条4項等に基づき技術基準適合命令を発令する要件はなかった。また、原告らが予見可能であったとする知見を前提とする措置を講じたとしても、福島第一発電所事故を回避できなかった上、被告国は、原子炉施設の一層の安全性を確保する観点から、予見可能性の根拠とならない知見についても電気事業者に収集・検討を指示し、耐震バックチェックの実施を促すなどの行政指導を行っていたのであるから、これらの事柄を総合すれば、規制権限の不行使が著しく合理性を欠くと評価されることはない。

2-4 「独立性」欠如是正義務に関する規制権限不行使の違法性

2-4-1 回避義務

原告らは、独立性欠如是正措置として、O. P. + 32メートルの高台等の被水の可能性のない高所に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその附属設備を設置するよう省令62号33条4項等に基づき規制権限を行使すべきであったと主張するが、地震・津波に関する主要な知見によっても、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について予見可能性は認められなかったのであるから、予見義務は認められず、そうである以上、結果回避義務も生じない。

2-4-2 回避可能性

(1) 上記2-3-4(1)及び(2)で述べたとおりである。

(2) また、原告らが、独立性欠如是正措置として主張するO. P. + 3 2メートルの高台等の被水の可能性のない高所に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその附属設備を設置することなどの措置によっても、本件地震による津波の遡上を防げず、また、地震動等により同措置自体の機能が喪失する可能性もあるため、福島第一発電所事故が回避できたとはいえない。なお、省令62号33条4項は、津波を含む外部事象に対しても非常用電源設備及びその附属設備の独立性を要求するものではなかった。

(3) さらに、上記2-4-1で原告らが主張する結果回避措置を講じるとしても、これには優に約5年を超える期間を要するから、被告国の規制権限不行使の違法を問う時期を平成18年とすると、結果回避措置が完成するのは、平成25年ないし平成26年となる見込みであり、そうすると、平成23年3月11日に発生した福島第一発電所事故を回避することはできなかった。

2-4-3 その他の事情

上記2-3-5で述べたとおりである。

地震・津波に関する主要な知見によっても、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について予見可能性は認められなかったのであるから、省令62号33条4項に基づき技術基準適合命令を発令する要件はなかった。

2-5 シビアアクシデント対策義務（代替設備確保義務）違反に関する規制権

限不行使の違法性

2-5-1 回避義務

原告らは、シビアアクシデント対策として、緊急車輛（交流電源車・直流電源車）を配備することなどの措置を講じさせるべきであったとするが、経済産業大臣は、平成14年又は平成18年当時、省令62号でシビアアクシデント対策として規制する権限を有していなかったから、省令62号により上記対策を講じさせることはできなかった。

2-5-2 回避可能性

(1) 上記2-3-4(1)及び(2)で述べたとおりである。

(2) また、原告らが、シビアアクシデント対策として工事させるべきであったとする緊急車輛（交流電源車・直流電源車）の配備などの措置によっても、本件地震による津波の遡上を防げず、また、地震動により敷地が損壊し、電源車が移動できないなどの事態も生じ得るため、福島第一発電所事故が回避できたとはいえない。

(3) さらに、上記2-5-1で原告らが主張する結果回避措置を講じるとしても、これには優に約5年を超える期間を要するから、被告国の規制権限不行使の違法を問う時期を平成18年とすると、結果回避措置が完成するのは、平成25年ないし平成26年となる見込みであり、そうすると、平成23年3月11日に発生した福島第一発電所事故を回避することはできなかった。

2-5-3 その他の事情

上記2-3-5で述べたとおりである。

2-6 相互の保証について

2-6-1 韓国について

相互の保証があることにつき、主張立証責任を負う原告らによる十分な主張立証がないため、争う。

2-6-2 中国について

相互保証の要件を満たさない。

- ・調査訓令（国家賠償に関する外国立法例の調査・回答）（乙B第229号証）

2-6-3 フィリピンについて

相互保証の要件を満たさない。

- ・調査訓令（国家賠償に関する外国立法例；フィリピン回答）（乙B第260号証）

2-6-4 ウクライナについて

相互の保証があることにつき、主張立証責任を負う原告らによる十分な主張立証がないため、争う。

3 被告東電の損害賠償責任

4 損害

4-1 平穩生活権侵害

最高裁判例や裁判例は、客観的根拠を伴わない主観的利益侵害を認めることに消極的であって、人格権や、法的保護に値する利益への侵害を認めるに当たって客観性を求めており、健康リスクに対する侵害を認めるに当たっては、抽象的な危険では足りず、具体的な危険、すなわち、客観的ないし科学的根拠により被害の生じる蓋然性を求めているところ、年間100ミリシーベルト以下の被ばくによる健康に対するリスクは科学的に実証されておらず、仮にそのリスクが存在するとしても、他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいものであって、具体的な危険が生じるものとはいい難い。また、原告らの放射性物質による被ばくに対する不安感の有無・程度は、千差万別であって、原告らに共通して存在するものとは認め難い。

そうすると、原告らがいう不安感や危惧感は、具体的な危険を伴うもの

とはいえず、原告らに共通の精神的損害が生じていると認めることも困難であるから、原告らがいう低線量被ばくによる平穩生活権侵害に伴う精神的損害は、福島第一発電所事故との間に相当因果関係の認められる損害とはいえない。

中間指針等で示された精神的苦痛に対する賠償の範囲を超える部分については、特段の主張立証がない限り、福島第一発電所事故との相当因果関係が認められないところ、本件では、特段の主張立証がないから、原告らは、中間指針等で示された精神的苦痛に対する賠償の範囲を超えて慰謝料の支払を求めることはできない。

4-2 「ふるさと喪失」損害

中間指針に定める避難等に係る精神的損害は、避難等対象者が、避難を余儀なくされ、いつ自宅に戻れるか分からないという不安な状況に置かれることをも踏まえて策定されたものであり（甲B第113号証52ページ参照）、中間指針第四次追補において賠償の対象となっている精神的苦痛、すなわち「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」（丙A第5号証5, 6ページ）は、原告らが「ふるさと」喪失慰謝料として損害賠償の支払を求める精神的損害の範囲に含まれると考えられる。したがって、原告らが主張するふるさと喪失による精神的損害は、中間指針等で示された賠償の対象となっている精神的損害に含まれていると考えられるため、原告らが中間指針等の範囲を超えて慰謝料の支払を求めることはできない。

4-3 弁済の抗弁について

仮に、中間指針等で示された精神的苦痛に対する賠償の範囲を超える部分の損害が認められる場合、被告東電の弁済の抗弁を援用する。

以上