

平成29年（ネ）第5558号 福島第一原発事故損害賠償請求控訴事件

被控訴人兼控訴人（一審原告） 遠藤 行雄 外

控訴人兼被控訴人（一審被告） 東京電力ホールディングス株式会社

被控訴人（一審被告） 国

第7準備書面（第1分冊）

（一審被告国の控訴答弁書第2～第4に対する反論）

2018（平成30）年11月16日

東京高等裁判所第22民事部ロロ係 御中

一審原告ら訴訟代理人弁護士 福 武 公 子

同 中 丸 素 明

同 滝 沢 信

同 内 藤 潤

外

内容

はじめに.....	5
第1 一審被告国の控訴答弁書の骨子.....	5
第2 規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて.....	7
1 一審被告国が、クロロキン薬害訴訟最判のとした枠組みを本件の判断枠組みに適用すると主張することは誤りであること.....	7
(1) 規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組み.....	7
(2) 原子炉施設の安全規制に関する法令の趣旨, 目的.....	9
(3) 法の趣旨, 目的については伊方原発訴訟最判の判示が参考とされるべきこと.....	14
2 原子炉施設の安全に関する規制権限の行使に関しては原子力安全委員会が定める指針類が十分に尊重されるべきこと.....	16
(1) 原子力安全委員会の設置の経過.....	16
(2) 原子力安全委員会の所掌事務.....	17
(3) 指針類は経済産業大臣の安全規制権限行使において考慮すべき基準であることと.....	18
3 規制権限行使の違法性判断の前提として, 原子炉施設に求められる安全性の基準を定め規制の根拠とされている技術基準省令の意義を, 法令の趣旨, 目的, および各種指針類から確定すべきこと.....	18
(1) 技術基準省令62号4条1項の意義.....	18
(2) 原判決が省令4条1項の意義を明らかにしていること.....	19
4 原子炉の抱える危険の特性と安全規制の法令の趣旨, 目的に照らせば, 原子炉施設には高度の安全性が求められること.....	20
(1) 一審原告らの主張が絶対的安全性を求めているとの一審被告国の批判につい	

て	20
(2) 予見可能性を基礎づける知見の程度について.....	21
5 いまだ事故による被害が発生していないとしても，原発事故による被害が甚大となること，及び自然現象の不確実性を踏まえれば，地震発生 of 長期評価についての通説的見解の確立は不要であり，規制権限不行使を基礎づける客観性と合理性がある知見があれば足りること	25
(1) 福島地裁判決の判示	25
(2) 一審被告国の控訴答弁	26
(3) 一審原告らの反論.....	26
6 専門技術的事項に関して行政庁に裁量が認められる実質的な理由まで遡れば，原子炉施設が地震等に対して有すべき安全性に関する規制権限について，経済産業大臣及び原子力安全保安院に認められる裁量の余地はほとんどないこと	29
(1) 規制権限行使における裁量についての一審被告国の控訴答弁.....	29
(2) 経済産業大臣の裁量について	30
(3) 本件で行政庁の判断が具体的に問題となる場面とそれを担う行政庁.....	30
7 想定される地震に対する安全規制の要否は，その想定を基礎づける地震学の知見が規制権限行使を義務づける程度に客観的かつ合理的な根拠を有するかという地震学的判断及びこれに対する法的・規範的な判断によって決せられるべきであること，他方で工学的判断は，安全対策が必要とされた後に，安全対策の実行可能性の有無や複数の防護措置の間の合理性の比較検討等の際に求められるにとどまり，安全規制の要否自体に際して工学的な判断を踏まえる必要はないこと	33
(1) 一審被告国の控訴答弁	33
(2) 理学的判断，法的・規範的判断とそれを踏まえた工学的判断の関係の整理	33
8 原発事故回避のための安全規制に複数の専門領域の知見の統合が求められる場	

合には各専門領域の専門家が原発事故の発生を予見できないのは当然であり，原子力事業者及び規制庁こそが関連する複数の専門領域の知見を統合して原子炉施設への安全規制・防護措置の要否を予見する必要があること	36
(1) 一審被告国の控訴答弁	36
(2) 一審被告国の主張に対する総論的反論.....	36

はじめに

一審原告らの控訴審における第7準備書面（第1～第3分冊）は、一審被告国の控訴答弁書のほぼ全体にわたり（第2から第8まで）反論するものである。

この点、一審被告国の控訴答弁書の内容は、一審被告国の一審における主張の繰り返しにすぎない部分も多々あるが、本件責任論の争点との関連でいえば、原判決が規制権限不行使の判断枠組みから予見可能性を基礎付ける知見の評価、結果回避義務、回避可能性の判断構造、知見の評価に至るまで、原子力に関する法の趣旨や目的はもとより一審原告らの主張も十分に理解しないまま誤った判断を行っていることから、これら責任論に関する原判決及び一審被告らの主張の誤りをあらためて明らかにするためにも、本書面では、繰り返しをおそれず一審原告らの責任論に関する主張を総括的に行うものである。

まず、第7準備書面の第1分冊では、一審被告国の控訴答弁書第2から第4に対する反論として、規制権限不行使の違法性の判断枠組に関する主張を行う。次に第7準備書面の第2分冊では、一審被告国の控訴答弁書第5に対する反論として、主として一審被告国の津波の予見可能性とそれを基礎付ける「長期評価」等の知見に関する信頼性についての主張を行う。さらに、第7準備書面の第3分冊では、一審被告国の控訴答弁書第6及び第7に対する反論として、結果回避可能性及びその余の争点に関する主張を行う。なお、争点との関連で必要に応じて、一審被告国の控訴審における第1準備書面以降の主張についても適宜反論をする。

第1 一審被告国の控訴答弁書の骨子

一審被告国は、控訴答弁書6～8頁において、控訴答弁の骨子を次のとおり述べている。

1 一審原告らの主張する規制権限不行使の違法性に関する判断枠組み

すなわち、一審原告が、原判決の判断枠組を過去の最高裁判例を全く引用することなく独自の規範を打ち立てた等と論難した上で、クロロキン最高裁判決、宅建業

者最高裁判決（以下併せて「クロロキン最高裁判決等」という。）等を引用していることに照らすと、一審原告らも、「被告国の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、国賠法1条1項の適用上違法となる」との累次の最高裁判決を踏襲した違法性判断枠組みに依拠しているものと解される。このような最高裁判決の枠組みに従うのであれば、これまでの最高裁判決では、「①規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、②被害の重大性及び切迫性、③予見可能性、④結果回避可能性、⑤現実に実施された措置の合理性、⑥規制権限行使以外の手段による結果回避困難性（被害者による被害回避可能性）、⑦規制権限行使における専門性、裁量性などの諸事情を総合的に検討して、違法性を判断」する立場を維持していると解されている（角谷昌毅・法曹時報68巻12号181ないし184ページ）のであるから、原判決のように前記諸事情を明らかにした上で、規制権限不行使の違法の判断において総合的な検討がされるべきであった。

2 一審原告らの主張が最高裁判決の判断枠組みに従っていないとの論難

一審被告国は、前記の判断枠組の主張を前提に、一審原告らの主張の誤りとして以下の点を指摘する。

第1に、一審原告らは、予見可能性の対象となる津波の選定を誤っていること、知見の評価を誤ったこと、被害の切迫性等に関する考慮をしなかったことが誤っている

第2に、一審原告らは、「当時適切と考えられていた結果回避措置」とは無関係に、結果回避措置の検討を行ったことが誤りである、

第3に、一審原告らは、工学的知見への理解を欠いているがゆえに、実質的に、規制権限における専門性、裁量性自体を否定したことが誤っている、

第4に、一審原告らは、2002年「長期評価」公表時に想定されていた利用方

法や「長期評価」公表後の保安院と一審被告東電とのやり取り等の事実関係を全く把握せず、一審被告国が「長期評価」公表後、長期間にわたって無策であったことを前提に、一審被告国の責任を認めるべきとするもので理由がない、と主張する。

このうち、第1から第3までは、原審における一審被告国の主張の繰り返しであるが、第4は控訴審段階において初めて主張された事項である。なお、第4については一審原告らの控訴審第2準備書面の第4及び同第6準備書面においても詳細に反論しているところである。

第2 規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて

1 一審被告国が、クロロキン薬害訴訟最判のとした枠組みを本件の判断枠組みに適用すると主張することは誤りであること

(1) 規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組み

ア 一審原告らは、「被告国の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、国賠法1条1項の適用上違法となる」として、最高裁判決の定立した規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みを踏襲し、かつ、過去の5つの最高裁判決（宅建業者訴訟、クロロキン薬害訴訟、筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、泉南アスベスト訴訟）を引用して主張した。本件と同種の事案で一審被告国の規制権限不行使の違法性を肯定した福島地裁判決（平成29年10月10日・甲イ34）も同様である。これに対して、原判決は、これら最高裁判例を一切引用していない。

イ 過去の5つの最判が用いている文言は同じであるが、最判は、宅建業者訴訟、クロロキン薬害訴訟においては、行政庁の裁量の存在を重視し、他方、筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、泉南アスベスト訴訟においては、行政庁の裁量を問題とせ

ず、規制権限は「適時にかつ適切に」行使すべきであることを明確にしている。

ウ 一審被告国は、控訴答弁書において、5つの最判をあえて「クロロキン最高裁判決」を代表させて表記している。これは、クロロキン薬害訴訟最判が、行政庁の広範な裁量を認めた上で、国が講じてきた行政指導を含めた規制措置に一応の合理性が認められる場合は規制権限の不行使に違法性は認められない、と判断した枠組みに依拠して本件を判断すべきであると主張したいがためである。

エ 一審被告国が引用する泉南アスベスト訴訟最判に係る角谷昌毅調査官による解説が、規制権限不行使の違法性の判断枠組みとして、被害の重大性及び切迫性、規制権限行使における専門性、裁量性等を考慮要素として挙げているが、この「諸事情」はすべての分野において必ずしも同じレベルで考慮の対象となっているものではない。

オ 一審原告らは、原審において、過去の5つの最判を詳細に検討し、筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、泉南アスベスト訴訟の各最判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し、規制権限を有する行政機関の「裁量」の存在を問題としていないこと、各考慮要素のうち、「被害法益の重大性」を基本に総合判断する必要があること、この3つの最判が、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を違法性判断の考慮要素として取り上げ、とくに行政機関の「裁量」の存在を問題としていないのは、この最判の事案の被害法益が生命・健康という不可侵の重大な法益であり、これに対する規制される側の不利益が事業主や産業界の物的・経済的負担であるというところにあること、つまり国民の生命・健康を保護する行政のあり方は、行政機関が「裁量」を理由に介入（規制権限の行使）に消極的になることは許されず、「適時にかつ適切に」介入することが求められる分野であること、本件の原子炉施設の安全性確保の分野においても、筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、泉南アスベスト訴訟の各最判のとした考慮要素に基づく判断枠組みによって判断

されるべきであることを主張した。

カ 本件と同様に一審被告国の規制権限不行使の違法性について判断した福島地裁判決（甲イ34）は、規制法令の趣旨・目的、被害法益の重大性を十分に踏まえた上で、行政庁の裁量を問題にすることなく、「適時にかつ適切に」の基準によって判断をしているところであり、ここに一審被告国が論難するような判例違反はない。

以下において、福島地裁判決の判断枠組みについて一審原告らの評価を指摘する。

（２）原子炉施設の安全規制に関する法令の趣旨、目的

規制権限不行使の違法性を判断するに際しては、何よりも、当該規制権限を定めた法令の趣旨、目的、及びその権限の性質等を踏まえた判断がなされるべきことは、これまで累次の最高裁判決によって示されてきたところである。

この点について、福島地裁判決は、「（１）規制権限不行使の違法性の判断枠組み」についての判示に続けて、次のとおり、「（２）津波対策義務に関する法令の趣旨、目的」を明らかにしている¹。

これら法令の趣旨、目的は、すでに一審原告らの控訴理由書でも指摘しているところであるが、本件違法性の判断枠組の前提となる重要な点であるため、改めて福島地裁判決に基づき指摘する（同判決にて引用されている証拠番号は省略する）。

津波対策義務に関連する法令の趣旨、目的

「ア 原子力基本法

平成14～18年当時、原子力基本法（平成24年法律第47号による改正前の昭和30年法律第186号。）は、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を目的として（1条）、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国

¹ 福島地裁判決（甲イ34）54頁

際協力に資するものとする。」（2条。下線部は強調のため裁判所で付した。以下同じ）という原子力利用の基本方針を定めていた。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、原子力基本法2条2項に「前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。」とする規定が追加されているが、平成14年及び平成18年当時においても、原子力の利用は「安全の確保」を旨として行うこととされていたのであるから、国民の生命、健康及び財産の保護は同法の目的とされ、我が国における原子力政策の基本とされていたものといえる。

イ 炉規法

原子力発電所の設置については、炉規法（平成24年法律第47号による改正前の昭和32年法律第166号「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」。）が、「原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制等を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制等を行うこと」を目的として（1条、実用発電用原子炉の設置には）経済産業大臣の許可を必要とすること（23条1項1号）、設置許可に当たっては原子炉施設の位置、構造及び設備が原子炉による災害の防止上支障がないものであることが必要であること（24条1項4号）などを定めていた。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、炉規法の目的が「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物

質及び原子炉による災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行い、もつて国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする」(1条)ものであることが明確にされているが、平成14年及び平成18年当時においても、原子力災害を防止して「公共の安全を図る」こと、すなわち国民の生命、健康及び財産の保護は炉規法の目的とされていたものといえる。

ウ 電気事業法

設置許可がなされた後の、電気事業の用に供する原子力発電所の運転については、炉規法(平成24年法律第47号による改正前のもの)73条で27条から29条までの適用が除外され、電気事業法(平成24年法律第47号による改正前の昭和39年法律第170号。)による規制が行われていた。

電気事業法は「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによつて、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによつて、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的として(1条)、事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を経済産業省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならないこと(39条1項)、その技術基準を定める経済産業省令においては、事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること(39条2項1号)、経済産業大臣は、事業用電気工作物が39条1項の経済産業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こと(40条。技術基準適合命令)、技術基準適合命令に違反した者

は300万円以下の罰金(118条7号。法人にも罰金併科(121条)。平成14年法律第178号による改正後は、3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はその併科(116条2号)、法人には3億円以下の罰金(121条1号))を科せられることなどを定めていた。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、炉規法73条の適用除外が削除され、技術基準は炉規法43条の3の14に、技術基準適合命令は同法43条の3の23に引き継がれた。

エ 省令62号

電気事業法39条1項による委任に基づき、省令62号(昭和40年通商産業省令第62号「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」。平成14年7月31日時点においては、平成15年経済産業省令第102号による改正前のもの。)4条1項は、技術基準として、「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地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、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。」と定めていた。

平成18年12月31日時点における省令62号(平成20年経済産業省令第12号による改正前のもの。)4条1項は、「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自然現象(地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。)により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と定めていた。本件事故後、平成23年経済産業省令第53号による改正により、省令62号5条の2に「津波による損傷の防止」の基準が追加されるなどし、平成25年6月28日には技術基準規則(平成25年原子力規制委員会規則第6号「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」。)が制定され、実用発電用原子炉に適用す

べき技術基準の内容は同規則に引き継がれた。」

福島地裁判決は、以上みたように、原子力基本法において「安全の確保を旨として」(2条)とされていること、原子炉等規制法において「災害を防止し・・・公共の安全を図る」(1条)とされていること、電気事業法において「公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」(1条)とされ、技術基準を定めるに際しては「人体に危害を及ぼ(さ)・・・ないようにすること」(39条)、そして技術基準省令62号4条1項においては「津波・・・により損傷を受けるおそれがある場合」(平成14年時点)、「想定される・・・津波・・・により原子炉の安全性を損なうおそれある場合」(平成18年時点)には防護措置等を講じなければならないとされていることを整理した上で、原子炉施設の津波等の自然現象に対する安全規制の権限が定められた法令の趣旨、目的について、次のとおりの確に整理している。

「平成14～18年当時の原子力基本法、炉規法及び電気事業法の目的並びに電気事業法39条、40条の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の有する技術基準適合命令を発する規制権限は、原子炉が、原子核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み、基本設計について安全性が審査された上で設置許可処分が行われて稼働を開始した原子炉施設についても、その後の時の経過により進展した最新の科学的知見等に照らして、技術基準への適合性を通じて安全性を審査する必要があるとあり、審査の結果、原子炉施設が技術基準に適合しないときには技術基準適合命令を発することによって、原子炉施設の事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を保護する趣旨で、経済産業大臣に付与されていたものと解される。そして、こ

の規制権限は、上記の趣旨によれば、上記周辺住民等の安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時にかつ適切に行使されるべき性質のものである。

これを本件で問題となる津波対策についてみると、経済産業大臣は、福島第一原発1～4号機の原子炉施設の一部である非常用電源設備が「津波により損傷を受けおそれがある」と認められるにもかかわらず、設置者である被告東電が適切な措置を講じない場合には、適時にかつ適切に技術基準適合命令を発すべき権限を有するとともに、その権限の不行使が、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場合には、その不行使により被害を受けた周辺住民等との関係において国賠法1条1項の責任を負う。」²

福島地裁判決の以上の整理は、原子力基本法以下の技術基準省令62号に至るまでの原子炉施設の安全規制に関する法令をその趣旨、目的を十分に踏まえて整理したものであるが、とりわけ、

- ① 原子炉施設において深刻な災害が発生した場合には、日本国憲法13条によってわが国の法制上もっとも重要な位置を与えられている、住民の生命、身体、生存の基盤となる財産に重大な危害が生じることから、かかる災害を防止し原子炉施設の安全の確保し、住民等の安全の確保することを主要な目的としていくこと、
- ② 原子炉施設が最先端の科学技術を集約して設置される施設であり、かつ巨大な危険性を内包することを踏まえて、その安全性の確保に際しては、最新の科学的知見等を踏まえて、適時にかつ適切に行使される必要があること、
を明らかにしている点での的確なものといえる。

(3) 法の趣旨、目的については伊方原発訴訟最判の判示が参考とされるべきこと

なお、福島地裁判決は直接には引用をしていないものの、原子炉施設の安全規制に関する法令の趣旨、目的を明らかにした判例として、伊方原発訴訟最高裁判決が

² 福島地裁判決（甲イ34）54～58頁

ある。

伊方原発訴訟最判 は、「(原子炉等) 規制法 2 4 条 1 項 4 号は、原子炉設置許可の基準として、原子炉施設の位置、構造及び設備が (中略) 原子炉による災害の防止上支障がないものであることと規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、(中略) 多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではない」と判示し、また原子炉等規制法 2 4 条 1 項 3 号、4 号の趣旨について、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が、原子炉の設置、運転につき所定の技術能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で (中略) 申請にかかる原子力施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行なわせることにあると解される」としている。

つまり、同判決も、原子力の有する危険が、国民の生命、身体 (健康) や生存の基盤としての財産や環境に対する「重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがある」ことを前提に、万が一にも事故が発生して生命、身体等に対する深刻な被害が生じないようにする必要があると述べている。そのためには、科学的、専門技術的知見に基づく安全性確保の措置が必要であるが、科学技術が不断に進歩、発展していることを前提に、万が一にも事故が発生しないようにするため、最新の科学技術水準へ即応させる必要があるとしているのである。

この最高裁判決は、原子炉等規制法に基づく原子炉施設の設置許可処分¹の適法性が争われた行政（取消）訴訟における判断であり、その前提として、原子炉施設の安全規制を定めた原子炉等規制法の趣旨、目的について最高裁判所としての判断が示しているものである。これに対して本件は、電気事業法に基づく運転段階における安全規制権限の不行使が違法と評価されるか否かが問われている事案であり、伊方原発訴訟とは訴訟の種類、及び設置段階か運転段階かという場面は異なるものの、原子炉等規制法等の一連の「法令の趣旨・目的」を明らかにしているものとして、本件における判断に際しても十分に参照されるべきものである。

2 原子炉施設の安全に関する規制権限の行使に関しては原子力安全委員会が定める指針類が十分に尊重されるべきこと

原子炉の安全規制に関する権限の行使に際しては、規制権限を規定した法令の趣旨、目的を十分尊重するに加えて、規制権限行使の基準（指針）を示すことを法令上の任務とする原子力安全委員会によって示される各種指針類を尊重する必要がある。

（1）原子力安全委員会の設置の経過

原子力安全委員会は、1978（昭和53）年の法改正によって、原子炉施設の安全の確保に関する業務を独立して所掌とする機関として新設されたものである。

この法改正に至る経過としては、1974（昭和49）年以降、原子力をめぐる不祥事、原子力発電所の故障の続発、原子力船「むつ」の漂泊等によって、「原子力行政全般に対する国民の不信感が高まって、いまだに原子力政策を軌道に乗せられないでいる」（甲ハ87号証「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」昭和51年7月30日・原子力行政懇談会）という状況があった。

この懇談会の「意見」は、内閣総理大臣からの諮問に答え、「原子力の開発利用に当たっては、国民の健康と安全が確保されなければならないこと」を基本姿勢として、「安全性の確保に万全を期」すことが必要であるとして、原子力の安全確保につ

いては、従来の原子力委員会を分割して、新たに独立して設置する原子力安全委員会の所掌とすべきとした。

その上で、具体的には、同委員会の所掌としては、「安全規制に関する政策（安全研究の計画も含む。）」「安全規制基準及びガイドライン等の策定」「行政機関の安全規制のダブルチェック」等の業務を担うべきとした。

さらに、行政機関との関係については、同委員会の意見は「当然のことながら内閣総理大臣及び関係各省大臣によって尊重されなければならない。」とされ、安全規制に関しても「行政庁の行う規制を国民の健康と安全を守るという観点から原子力安全委員会がチェック（いわゆるダブルチェックシステム）する必要がある。」と提言しているところである。

こうした懇談会「意見」を踏まえて行われた1978（昭和53）年の法改正によって原子力の安全について専門的な知識等を踏まえて行政機関の規制権限行使を監督する機関としての原子力安全委員会が新設されたが、同時に、原子力基本法2条の「基本方針」についても「平和の目的に限り」に続けて、「安全の確保を旨として」が追加され、原子力利用について従前にも増して安全の確保を徹底すべきことが示された。

（2）原子力安全委員会の所掌事務

原子力委員会等設置法13条は、原子力安全委員会の所掌事務として、「一 原子力利用に関する政策のうち、安全の確保のための規制に関する政策に関すること。」

「二 核燃料物質及び原子炉に関する規制のうち、安全の確保のための規制に関すること。」等について「企画し、審議し、及び決定する。」としている。

そして、原子力安全委員会の下に「原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する」組織として、学識経験者からなる原子炉安全専門審査会を設置して、専門的な調査審議を行うものとしている（同法16条）。

以上から、原子力に関する国による安全規制は、直接的には経済産業大臣等の行政機関によって行われるが、原子力安全委員会は、これらから独立した中立的な立

場で、一審被告国による安全規制についての基本的な考え方を決定し、行政機関ならびに事業者を指導する役割を担っており、この目的を達するために、原子力安全委員会は、内閣総理大臣を通じた関係行政機関への勧告権を有するなど、通常の審議会にはない強い権限を有するものとされている（同法24条）。

（3）指針類は経済産業大臣の安全規制権限行使において考慮すべき基準であること

原子力安全委員会の活動のうち、特に重要なものは原子力の安全規制に関する各種指針類の策定である。

原子炉等規制法等に基づく原子炉の安全規制に関しては、法律上の直接の規制権限は経済産業大臣などの各規制権限者に属するが、原子力委員会等設置法における原子力安全委員会の所掌事務の定め及び同委員会に関係行政機関に対する勧告権限が認められた趣旨から、実際の規制に際しては、原子力安全委員会の決定する各種の指針類が、経済産業大臣等による規制権限行使の基準としての役割を果たすべきものとして予定されているところである。

よって、経済産業大臣が電気事業法39条1項及びこれに基づく技術基準省令62号によって技術基準を定め原子炉施設の安全に関する規制を実施するに際しては、原子力安全委員会の定める「安全に関する規制権限行使の基準」である各種指針類を十分に尊重すべきことは、法令が当然に予定しているところである。

3 規制権限行使の違法性判断の前提として、原子炉施設に求められる安全性の基準を定め規制の根拠とされている技術基準省令の意義を、法令の趣旨、目的、および各種指針類から確定すべきこと

（1）技術基準省令62号4条1項の意義

ア 津波対策の規制権限行使の基準を定める技術基準省令

一審原告らが原審で主張してきたとおり、電気事業法40条の技術基準適合命令の根拠法令は技術基準省令62号4条1項である（以下「省令4条1項」ともいう。）。

すなわち、省令4条1項は、平成15年改正前、技術基準として、「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地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、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」と定め、2006（平成18）年12月31日時点では、「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自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない」と定めていた。

イ 技術基準省令の意義は法令の趣旨、目的及び指針類から確定すべきこと

経済産業大臣は、原子炉施設の津波対策については、この省令4条1項の規定に基づいて規制権限行使を行うものとされていたのであるから、その規制権限の不行使の違法性の判断の前提として、規制権限の基準を定めるこの4条1項の「津波」又は「想定される・・津波」の意義を、法令解釈を通じて可能な限り明確にすることがまず求められるところである。そして、これまで述べたとおり、この法令解釈にあたっては、原子力基本法以下の技術基準省令の上位の法令の趣旨、目的、及び規制権限行使の基準（指針）とされている原子力安全委員会の指針類を十分に踏まえる必要がある。

（2）原判決が省令4条1項の意義を明らかにしていること

この点に関しては、後に詳述するように、福島地裁判決は、省令4条1項の「津波」又は「想定される・・津波」の意義を、上位法令の趣旨、目的及び安全設計審査指針の趣旨を踏まえて、法令解釈を通じて可能な限り明確にして、その解釈に基づいて、津波による原子炉施設への影響についての経済産業大臣の予見義務を認めているところである。

4 原子炉の抱える危険の特性と安全規制の法令の趣旨，目的に照らせば，原子炉施設には高度の安全性が求められること

(1) 一審原告らの主張が絶対的安全性を求めているとの一審被告国の批判について

ア 一審被告国の批判

一審被告国は，原子力基本法は，その目的として「原子力の研究，開発及び利用を推進することによって，将来のエネルギー資源を確保確保」を掲げており，「原子力技術という科学技術を受け入れて利用することが前提」とされており，そこで求められるのは達成不可能な「絶対的安全性」ではなく，「相対的安全性」，すなわち「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」であれば足りるとする。そして，これに対して，一審原告らの主張は実質的には絶対的な安全性を求めているに等しく，原子炉施設の安全規制に関する法の趣旨，目的に反していると批判する（3～4，8～10，14頁）。

そして，相対的安全性の観点から，津波の予見可能性を基礎づける知見の程度についても「通説的見解といえる程度に形成，確立した科学的知見」が求められると主張して，「客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であれば足りるとする一審原告らの主張は実質的に絶対的安全性を求めるものであり，最高裁判例や法の趣旨，目的に反するとする（70～74頁）。

イ 一審原告らの主張が「絶対的安全性」を求めているとの批判は失当であること

そもそも「絶対的安全性」，「相対的安全性」という概念自体が曖昧であり，かかる概念を持ち出して批判をすること自体失当である。

加えて，一審原告らは，原子力発電の利用を前提とした原子力基本法以下の電気事業法等の法令によって「規制権限が付与された趣旨，目的や規制権限の性質等に照らし，規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」を求めているのであり，一審被告国のいうところの「絶対的安全性」を求め

ているとのレッテル貼りは失当である。

(2) 予見可能性を基礎づける知見の程度について

ア 一審被告国の控訴答弁

一審被告国は、本控訴審においても、規制権限不行使の違法性が認められた過去の最高裁判決の事案はいずれも規制権限不行使の違法が問われた時点において既に被害が発生していた事案であるとして、いまだ被害が発生していない本件との違いを強調し、予見可能性を基礎づける知見の程度はより高度なものが要求されると主張している（一審被告国の控訴答弁書11頁等）。

さらに、規制権限行使の義務付けのためには「客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できること」が必要と主張し（同13, 70頁）、「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」であることを求めている（同16頁等）。

このうち、「いまだ被害が発生していない」ことを理由に、より高度な知見の程度を求める一審被告国の主張の誤りについては、次の5で指摘する。

以下では、規制権限行使の義務づけのためには「通説的見解」でなければならぬという一審被告国の主張の誤りを明らかにする。

イ 福島地裁判決及び一審原告らの主張は、法の趣旨、目的を踏まえて求められる知見の程度を判断すべきとしていること

福島地裁判決は、「予見可能性を基礎づける知見の程度」に関して、「規制権限の行使によって、被規制者に対する権利、利益が制限され、あるいは義務、負担が発生し、場合によっては刑事罰等による制裁が伴うことがあるのであるから、これを行使するためにはその必要性を基礎付けるに足りる客観的かつ合理的な根拠が必要であり、予見可能性の対象としては、規制権限の行使を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。」（70頁）と判示している。

予見可能性に関するこの判示は、「規制権限行使の必要性を基礎付けるに足りる客観的かつ合理的な根拠」を求めていることから明らかなように、電気事業法40条の技術基準適合命令、及びその前提としての技術基準省令62号4条1項の「(想定される)津波」の該当性を基礎づける予見可能性について、その意義を法令解釈を通じて明らかにしたものである。

同判決は、上記の一般的な基準の呈示に続いて、この点に関する一審被告国の主張の検討と、その排斥に進んでいる。この点は、極めて重要な判示であり、以下、該当部分を引用する(70～71頁)。

「被告国は、規制権限不行使の違法が問われた最高裁・・・(の5つの判決)・・・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り、『形成、確立された科学的知見』とは、専門的研究者全員の意見の一致までは求められないものの、単に一部の専門家から論文等で学説が提唱されただけでは足りず、少なくとも、その学説が学会や研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見であることを要するべきであり、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、などと主張する(被告国主張要旨17～18頁)。

しかし、客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であっても、常に学会や研究会で通説が形成されるというプロセスがあるわけではなく、また、常に異論が出されることはあり得ることからすれば、規制権限行使の必要性を導く前提としての予見可能性の対象となる事項は、規制権限が付与された趣旨、目的や規制権限の性質

等に照らし、規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であれば足り、『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』は、当該知見が『規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見』であることを示す一資料であるにとどまり、常にそのような程度の知見の確立が要求されるものではないと解するのが相当である。

また、原子力発電所に対する規制権限の行使は、被害が発生してからでは取り返しが付かないのであるから、いまだ被害が発生していないからといって、その性質上被害が発生してからでないと規制権限行使の必要性が明らかにならない葉害、じん肺、水俣病、石綿肺といった類型よりも類型的に高度の予見可能性が要求されると解することはできない。」

ここで示された予見可能性を基礎づける知見の程度についての福島地裁判決の判示は、原子炉施設の安全規制について定める法令の趣旨、目的を踏まえたものであり、適切なものである。

ウ 一審被告国の主張は各地裁の判決でも斥けられていること

京都地裁平成30年3月15日判決（甲イ35）は、「原子炉施設に求められる高い安全性と、地震や津波等の発生予測に関わる自然科学の分野の特殊性に鑑みれば、未だ見解の一致をみない知見であっても、客観的かつ合理的な根拠となる場合があり得るといふべきである。」（67頁）と判示しており、福島地裁判決と同趣旨といえる。

さらに、東京地裁平成30年3月16日判決（甲イ36）も、原子炉施設に要求される高度の安全性を指摘した上で、「発生可能性や頻度を科学的に一義的に特定することが困難な津波について、安全側に立って、科学的な立証や学会の統一的な見解の形成まではなくとも、相当な権威ある機関や専門家等によって相当な手続で、相当な根拠を持って作成された科学的に十分に合理的な見解に基づく結果に関しては、予見義務があると解するのが相当である」（311頁）と判示している。これも

福島地裁判決と同趣旨の判示である。

これらの判決において示された予見可能性を基礎づける知見の程度についての判示は、原子炉施設の安全規制について定める法令の趣旨、目的を踏まえたものであり、極めて妥当である。

一審被告国の主張は、各地裁の判決において厳しく斥けられているのである³。

エ 原子炉施設には高度の安全性が求められることに異論はないこと

既に述べたように、伊方原発訴訟最判は、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにする」ことを求めている。

オ 事故による被害が甚大であることからすれば安全規制を基礎づける知見の程度は安全側に立って判断されるべきこと

原発事故に限らず、一般に事故等による損害発生の危険の大きさは、「事故によって発生することが想定される損害の大きさ」と「事故が発生する可能性」という二つの要素を（乗じて）総合考慮することによって導くことができる。原子炉施設においていったん重大な事故が発生した場合においては一般の産業施設等における被害とは比べものにならない甚大な被害が発生することが法規制の当然の前提に据えられていることからすれば、原子炉施設における重大な事故の発生確率（その信

³ なお、原判決も予見可能性の程度においては、通説的見解といえる程度に確立した科学的知見を求めるとする一審被告国の主張を排斥している。ただし、法の趣旨、目的を無視して予見可能性の程度の高低と結果回避義務のみを関連付け、予見可能性が認められるにもかかわらず専門的裁量を強調して結果回避義務を否定するという決定的な矛盾を犯していることは控訴理由書で指摘したとおりである。

頼性は推計を基礎づける知見の信頼性によって規定される)が一般の産業施設等における事故等に比べて相対的に低いものであったとしても、その知見が客観的かつ合理的な根拠によって基礎づけられる以上は、その知見に基づいて想定される危険は抽象的なものとはいえ、結果回避措置を義務づけるだけの現実的な危険と評価されるべきものといえる。

後述するように、本件の最大の争点である2002年「長期評価」の知見の程度の評価を行うに際しては、その知見に基づいて想定される原子炉施設の重大な事故による被害の甚大性をも考慮し、その総合判断の上で「規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」と評価し得るか否かが判断されるべきものである。

カ 小括

以上より、規制権限行使を基礎づける予見可能性の程度につき、通説的見解として確立した知見を要件とする一審被告国の主張は失当である。

本件の最大の争点である2002年「長期評価」の知見の程度の評価を行うに際しては、その知見に基づいて想定される原子炉施設の重大な事故による被害の甚大性をも考慮し、その総合判断の上で「規制権限の行使を義務づける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」と評価し得るか否かが判断されるべきである。

5 いまだ事故による被害が発生していないとしても、原発事故による被害が甚大となること、及び自然現象の不確実性を踏まえれば、地震発生長期評価についての通説的見解の確立は不要であり、規制権限不行使を基礎づける客観性と合理性がある知見があれば足りること

(1) 福島地裁判決の判示

福島地裁判決は、「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」などと

する一審被告国の主張に対して、「原子力発電所に対する規制権限の行使は、被害が発生してからでは取り返しが付かないのであるから、いまだ被害が発生していないからといって、その性質上被害が発生してからでないと規制権限行使の必要性が明らかにならない薬害、じん肺、水俣病、石綿肺といった類型よりも類型的に高度の予見可能性が要求されると解することはできない。」と判示する（71頁）。これは本件一審原告らの主張と軌を一にするものである。

（2）一審被告国の控訴答弁

これに対し、一審被告国は、規制権限不行使の国賠法上の違法性が問われた過去の最高裁判例と本件を対比して、本件においては、「これまで規制権限の不行使が問題となった事例のように、過去において既に発生した被害を基にした判断とはおのずから異なるアプローチにならざるを得ない」「被害の発生していない時点での規制権限不行使が問題となっている本件では予見可能性を基礎づける知見の程度は（被害が既に発している。引用注）これらの事案におけるそれよりも、高度なものが要求される」とし、「被害が発生する危険性が高度にかつ切迫していることが予見できないような場合には」、「行政庁や原子力事業者の投資できる資源（資金や人材等）が有限であることに照らして（必ずしも優先して津波対策をとることまでは求められず）、いかなる対策から実施していくのかという点についての裁量も認められてしかなるべき」である、と主張する（一審被告国の控訴答弁書13頁、73頁等）。

（3）一審原告らの反論

上記のとおり、一審被告国は、一定の被害の発生を確認して初めて規制権限を行使して被害の拡大を防止することが義務づけられるのであり、被害の発生していない時点での規制権限不行使が問題となっている本件では、予見可能性を基礎づける知見の程度については、「被害が発生する危険性が高度にかつ切迫していること」が必要であるとする。

ア 一審被告国の主張は累積型被害と事故型被害の差を理解しないものであること

しかし、一審被告国が援用するこれまでの最高裁判例で問題とされた薬害、じん

肺、水俣病、石綿肺といった事案は、いずれも有害物質に長期間ばく露することによって健康被害がもたらされ、かつ多数人にばく露が広がることによって被害が徐々に拡大する類型の事案である。こうした事案においては、一定の地域ないし作業環境で被害の発生が確認されたことに端を発して、原因物質を特定する医学的知見を踏まえて、さらなる被害の拡大防止のために原因物質を除去する等の対策をとるという順序となる。福島地裁判決が、「その性質上被害が発生してからでない」と規制権限行使の必要性が明らかにならない」という判示はこの意味である。

これに対して、原子炉施設の重大事故は、いったん事故が発生してしまうと放射性物質の発する放射線により想像を絶する回復不能な甚大な被害が発生することが原子炉の設置時点でわかっており、そのことが法規制の当然の前提となっているものである（このような被害の特質自体は一審被告国も自認するところである、同72～73頁）。したがって、事故による被害発生を教訓として事故の続発による被害の拡大を防止するということは、およそ法も想定していない事態である。よって、以上の被害を特質を踏まえてもなお被害の発生を待ってはじめて安全規制が義務的になり得るという一審被告国の主張は、原子炉施設の重大事故のもたらす甚大な被害を忘れたものであり、また、従来の「累積ばく露による被害の発生と更なるばく露による被害の拡大」という「累積型被害」と、原発事故のように一回だけしか想定されないがそれが発生した場合には取り返しがつかず、先手を打って被害回避することが求められる「事故型被害」の差を理解しない謬論というしかない。

イ 自然現象の不確定性という特質を踏まえるべきこと

一審被告国が規制権限の不行使の違法が問われている時点において既に被害が発生していたとして例示する過去の事案は、いずれも、多くの労働者等に対して粉じん等の有害物質へのばく露が累積して、その結果としてばく露に比例して被害が拡大するという関係が認められる事案である。このように、「危険因子の蓄積」と「被害の同時並行的な拡大」という原因と結果の関係があることから、現実には被害が発生している時点において被害回避措置を講じたとしても、被害の防止の効果が相当

程度に期待できる事案であった。

これに対して、本件で問題となっているのは、地震・津波という自然現象に基づく重大事故による被害の事前防止である。地震・津波等の自然現象については、いわゆる不確定性が必然的に伴うものであり、重大事故の原因となり得る地震・津波は、原子炉施設の供用期間中には起きない可能性もあるものの、他方で明日にでも起こる可能性も排除されないものであり、現代の科学水準では地震・津波による事故によって被害が発生する時点を正確に予測することはできない。そして、原子炉施設における重大な事故が発生した場合には広汎で回復不能な深刻な被害が発生することが避けられず、「被害が発生してからでは取り返しが付かない」（福島判決71頁，原判決113頁等）ものであるから、過酷事故による被害の経験を踏まえ、将来的に被害の再発・拡大を防止するという考えは採れないものである。

ウ 「危険性が高度にかつ切迫している」場合にのみ規制が義務的になるという主張について

一審被告国は、建設アスベスト訴訟において、「行政庁が規制権限を行使するか否か、行使するとしていつ行使するかについて裁量が認められる特定の規制権限について、これを行使すべき法的義務（作為義務）があるというためには、被害の発生を防止するためには当該規制権限を行使することが選択の余地のないほど差し迫っているとの必要性が基礎づけられなければならない」と主張する。しかし、筑豊じん肺訴訟最判も泉南アスベスト2陣最判もかかる判断基準を判示しておらず、独自の見解であって失当である。一審被告国が引用する判例解説（角谷昌毅・法曹時報68巻12号）でも、「切迫性」のある事案があること、その場合には「切迫性」を加えた「諸事情を総合的に検討して、違法性を判断しているものと解される。」と述べているものであり、ここから「切迫性」があることが必要要件であるとまでいう一審被告国の主張は当たらない。建設アスベスト訴訟の2つの東京高裁判決、6つの地裁判決すべてにおいて、この国の主張は排斥されている。

一審被告国は、本件控訴答弁においては、事故による被害が現実化していない状

態においては、事故発生の「危険性が高度にかつ切迫している」場合にのみ規制が義務的になると主張する。一審被告国のいう「危険性が高度にかつ切迫していると予見できないような場合」が何を意味するか不明であるが、規制権限不行使の違法性判断に関する最高裁判決は、切迫性を必要的要件としてはいないのである。

原子炉施設が巨大な危険性を抱えていることを踏まえて、法令の趣旨、目的が「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」安全規制を求めている（伊方原発訴訟最高裁判決）ことに照らして、規制権限は、「適時にかつ適切に」行使されるべきなのである。

また、一審被告国は、「危険性が高度にかつ切迫している」場合に至るまで規制が義務的なものとはならない理由として、「行政庁や原子力事業者の投資できる資源（資金や人材等）」が有限であることを理由とする。しかし、かかる経済的な利益と「国民の生命、身体等の価値」を対比して、前者の経済的な利益を守るために、後者が侵害されることを容認するという主張は、国民の生命、身体等の価値が、わが国の憲法上において優先的な価値とされていることを忘れた謬論といわざるを得ない。

6 専門技術的事項に関して行政庁に裁量が認められる実質的な理由まで遡れば、原子炉施設が地震等に対して有すべき安全性に関する規制権限について、経済産業大臣及び原子力安全保安院に認められる裁量の余地はほとんどないこと

（1）規制権限行使における裁量についての一審被告国の控訴答弁

一審被告国は、規制権限の判断は、「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。」としたうえで、「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、機械工学、土木工学などの工学分野のほか、地震学、津波学、地質学などの理学分野や放射線防護学などの医学分野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」とし、「本件における規制権限行使の判断は、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・・・その裁量の幅は高度の専門性に裏付けられた広汎なものといわざるを得ない。」と主張する(10～11頁)。

(2) 経済産業大臣の裁量について

そもそも行政庁の規制権限行使に際して裁量が認められる趣旨は、当該規制権限の行使に際して、①多岐にわたる専門的・技術的事項にわたる判断が求められること、及び②規制の目的を達するためにできる限り速やかに技術の進歩や最新の知見に適合したものとすべきことによるものである。

②の最新の知見への即応性の確保という趣旨からすれば、知見の進歩に応じて「適時に」規制権限を行使すべきことが求められるのであり、その場合に規制を遅らせることについての裁量は極めて限定されることとなる。

他方で、①規制行政の分野が専門的・技術的事項にわたることに基づいて認められる裁量についても、その裁量の有無及び広狭、さらにどの行政庁が裁量権を行使すべきであるかという点について判断するためには、その裁量の行使が合理化される根拠まで遡って、実質的に考察する必要がある。

(3) 本件で行政庁の判断が具体的に問題となる場面とそれを担う行政庁

すなわち専門技術的事項に関する行政庁の裁量が認められる実質的な理由まで遡って検討すると、この裁量が認められる根拠は、「科学技術に関する専門組織による判断の尊重の必要性」にある⁴。

原子炉施設の自然現象に対する安全性を確保すべき規制行政に関して「科学技術に関する専門組織による判断」が求められる事項として、本件に関しては、

- ① 原子炉施設の安全性についての一般的に求められる安全性の水準の判断、その内の一要素としての自然現象による災害発生の危険を一般的にどこまで想定すべきであるかという判断(原子力安全委員会の指針類によって示される判断)、
- ② 想定すべき自然現象(地震・津波)についての具体的にどの地域に、どのよう

⁴宇賀克也「行政法概説Ⅱ(第4版)」314頁

な地震及び津波を想定すべきであるかという個別具体的な地震の発生可能性に関する判断(地震調査研究推進本部の「長期評価」等によって示される判断)、
③ ②によって想定される自然現象による原子炉施設の安全性への影響を評価し、これに対してどのような防護措置を講じるかという専門技術的判断、
が求められる。

以上のうち、①原子炉施設の安全性についての一般的な水準の判断については、既に(第2の2)詳述したとおり、原子力安全委員会が専門的な判断を行うものとされており、経済産業大臣(原子力安全・保安院)の規制権限はその判断(指針類)に基づいて行使されるべきものとされている。そして、原子力安全委員会の判断は、指針類として取りまとめられており、設置許可の判断に留まらず、原子炉の運転中の安全性の基準である技術基準においても、原子力安全委員会の定める指針が参照されるべきものとされている⁵。よって、その範囲で、技術基準に基づく経済産業大臣の専門技術的裁量は制約されているといえる。

具体的には、原子炉施設の地震及びこれに随伴する津波に対する安全性の確保に関する基準は、原子力安全委員会が定める耐震設計審査指針、安全設計審査指針によって示されるものとされているのであり、原子力安全委員会は、その内容の改訂に向けて専門家による長期間の調査・審議を踏まえて、地震等に対して求められる安全性の水準についての判断を耐震設計審査指針として取りまとめている。そして、原子力安全・保安院は、この指針に基づいて既設の原子炉施設に対しても耐震バックチェックを行っているのであり、その際には原子炉施設が地震等に対して有すべき安全性の一般的水準の決定に関しては、原子力安全・保安院には裁量を認める余地はほとんどないのである。

また、②津波及びその原因である地震の発生可能性に関しては、こうした事項について「科学技術に関する専門組織による判断」を行うのは、地震防災対策特別措

⁵ 福島地裁判決(68頁)は、技術基準省令62号4条1項の意義が安全設計審査指針と整合的に解釈されていたことを判示している。

置法によって、地震調査研究推進本部がその任に当たるものとして定められており、かつ実際にも「科学技術に関する専門組織による判断」は、「長期評価」として取りまとめられ、公表されているところである。

これに対して、原子力安全・保安院は、③の想定される自然現象が原子炉施設に与える影響の予測・評価、及びそれを踏まえて安全性を確保するために具体的にどのような防護措置を講ずべきかという工学的判断に関しては専門的な知識・情報は有するものの、他方で、②将来においてどこで、どのような規模の地震・津波が発生するか、その可能性を判断する「科学技術に関する判断を行う専門組織」とはいえない。

そもそも、原子力安全・保安院は、その内部に地震・津波に関して知見と情報を収集し判断する専門的組織を有しないことから、阿部勝征氏（地震学）、首藤伸夫氏（津波工学）などの経済産業省顧問に、単発的に、かつ個人としての意見を照会するのみであった⁶。

これに対して、地震調査研究推進本部は、地震等に関する知見と情報を組織的に収集・整理しており、かつ、そうした情報を踏まえて、多数の専門家によって構成される委員会・部会・分科会を通じての重層的な検討を体系的に行っており、そうした活動を支えるために地震学に関する専門知識を有する事務局も擁しており、これらの活動を支える財政的な基礎をも有していたものである。

よって、「想定される津波」として、どこに、どの程度の地震（及びそれに起因する津波）を想定すべきかという地震の発生可能性に関する長期的な評価については、地震調査研究推進本部という「科学技術に関する判断を行う専門組織」の判断がなされることが法令上も予定されているのであり、原子力安全・保安院はその判断を尊重すべき立場に留まるといえるのであり、この限度で、原子力安全・保安院

⁶ 2002年「長期評価」の公表の直後には、原子力安全・保安院の地震・津波対策の責任者であった川原修司班長は、自らは「長期評価」の津波地震に関する判断の根拠を検証することもできず、規制対象者である一審被告東電の担当者に対して、「長期評価」の判断の根拠を確認するように依頼することしかできなかつたところである（丙ハ116号証・川原陳述書参照）。

の裁量は狭いのである。

7 想定される地震に対する安全規制の要否は、その想定を基礎づける地震学の知見が規制権限行使を義務づける程度に客観的かつ合理的な根拠を有するかという地震学的判断及びこれに対する法的・規範的な判断によって決せられるべきであること、他方で工学的判断は、安全対策が必要とされた後に、安全対策の実行可能性の有無や複数の防護措置の間の合理性の比較検討等の際に求められるにとどまり、安全規制の要否自体に際して工学的な判断を踏まえる必要はないこと

(1) 一審被告国の控訴答弁

一審被告国は、その控訴答弁書において「地震・津波のような自然災害に関する分野における知見が、規制に取り込むべき知見か否かについては、地震学・津波学の理学分野における知見の成熟性の評価や津波工学に基づいた専門技術的判断が必要であること」とし、さらに「地震や津波などの自然現象に対する安全対策を考えるためには、ベネフィットとコストの両面を総合的に考慮する必要があるため、知見の成熟性に対する専門技術的判断を踏まえた上で、工学に基づく専門技術的な判断も必要となる」として、地震・津波についてどの程度まで想定することが求められるかという「安全対策（安全規制）の要否」の判断に際しても、工学的な検討が必要とされると主張する（21～24頁）。

(2) 理学的判断、法的・規範的判断とそれを踏まえた工学的判断の関係の整理

ア 想定される地震・津波に対する対策の必要性の判断と、必要性を前提とした上でどのような対策を講じるかという判断は異なること

一審被告国の控訴答弁書（そしてその引用する今村意見書）は、

- ① 地震対策の必要性を基礎づける「地震の発生可能性に関する長期的な予測・評価」という地震学に基づく理学的な判断と、
- ② ①の理学的な判断を前提として、その情報の信頼性を踏まえて「防災対策の基礎に据える必要があるか否か」についての法的・規範的な判断、

③ ②で防災対策の必要性が認められることを前提として、「想定される地震を前提としてどのような防護措置を講じることが可能であり、かつ適切であるか」という工学的な判断、

とは本来場面を異にする判断であるにもかかわらず、意図的にこれを混同しているといわざるを得ない。

イ 理学に基づく知見を現実の対策に「役立てる」のが工学の役割であること

理学的判断としての「地震調査研究の成果」と、それを前提とし工学的な判断を踏まえた「地震防災対策」の立案・実施の関係については、控訴答弁書も引用するように、地震調査研究推進本部自体が、次のとおり整理している（29頁）。

「(地震調査研究推進本部による)地震調査研究の成果は地震防災対策に直接活用できる場合もあるが、その成果が工学的な応用を経て、はじめて地震防災対策に結びつく場合も多い。このように、地震調査研究の成果を具体的な地震防災対策に役立てていくためには、地震防災工学の果たす役割が極めて重要であり、地震調査研究と連携した地震防災工学研究の推進が必要である。」(丙ロ102号証8頁)。

つまり、

① 地震学に基づく「地震調査研究の成果」を前提として(地震学に基づく判断およびこれを防災対策の基礎に据える必要があるという法的・規範的判断)、

② それを現実の地震防災対策に具体化し役立てていくために

i 有効な対策を講じることが可能であるのか、

ii 複数の考えられる対策の中からどのような対策を選択することが工学的に妥当であるのか、

という工学的な判断を行って、最終的に実際に行う地震防災対策を確定していくこととなる。

今村意見書も、理学と工学の関係について、「一般に、工学とは理学等の知見を用いて社会的に有用なものや環境を構築することを目的とする学問です。特に、津波工学は、津波に関する理学的知見を社会における物づくりや環境づくりに役立てるとと

もに、津波災害の減災・防災対策を行うことを目的とする学問のことを言います。」

(丙口100号証3頁)として、工学が理学の知見を前提として、それを実際の物づくり等に役立てる関係に立つものであり、工学の知見をもって理学の知見の信頼性を判断する関係には立たないことを、工学者の立場から明らかにしている。

これは、原子炉の安全規制についても同様の関係となる。

①の「地震調査研究の成果」の知見の成熟度の評価、すなわちその知見を安全規制に取り入れることに合理性があるか否か(規制の必要性の判断)については、地震学の知見、及びこれに対する安全規制の法令の趣旨、目的に基づく法的・規範的な評価に基づいて判断されるべきことであり、その評価に際して工学的な判断が介在する余地はない。

ウ 工学的判断の名のもとに経済性優先の判断をすることは許されないこと

なお、一審被告国は、「工学に基づく専門技術的な判断も必要になる」と主張するものの、その実質的な考慮要素については、「安全対策を考えるためには、ベネフィットとコストの両面を総合的に考慮する必要がある」(24頁)とし、今村氏も「既設炉にハード対策を要求することは、莫大な支出を民間企業である事業者が強いることとなりますから、慎重な検討が必要です。」とし、B/C(コストとベネフィット)分析の観点による経済性を優先する判断を正当化する主張を行っており、要するに「工学的検討が必要」という名目のもとで、経済性と住民の生命・身体等の権利を天秤に懸ける判断を正当化しているといえる。

しかし、伊方原発訴訟最高裁判決も判示するとおり原子炉施設には高度の安全性が求められるものである。よって、地震学に基づく「地震調査研究の成果」を前提として、(規制権限を定めた法の趣旨、目的を踏まえて)法的・規範的な判断として、安全対策の必要性があると判断される以上、コストが高い、すなわち原子力事業者の経済的な負担が増大するという理由を、「工学的な判断」の名のもとで正当化して、対策を不要とすることはできない。経済的な負担が大きいとして「工学的判断」を口実として必要な防護措置を先送りすることができるとするのは、原子炉等規制法等の趣

旨を没却するものといわざるを得ない。

8 原発事故回避のための安全規制に複数の専門領域の知見の統合が求められる場合には各専門領域の専門家が原発事故の発生を予見できないのは当然であり、原子力事業者及び規制庁こそが関連する複数の専門領域の知見を統合して原子炉施設への安全規制・防護措置の要否を予見する必要があること

(1) 一審被告国の控訴答弁

一審被告国は控訴答弁書において、「事故当時、専門家を含め誰一人として、福島第一原発にこのような想定を超える大津波が押し寄せることを具体的に予見し、その危険性を指摘する者はいなかった」（3頁）にもかかわらず、一審原告らの主張と軌を一にする福島地裁判決に対しては、地震・津波や工学に関係する専門家の見解をことさらに無視して結果から遡った素人的で安易な評価判断を基に国の法的責任を認めた等として論難する。

(2) 一審被告国の主張に対する総論的反論

ア 本件事故が発生する危険性を具体的に予見するために必要な情報の整理

一審被告国は、福島第一原子力発電所において「敷地を超える大津波が押し寄せることを具体的に予見し、その危険性を指摘する者はいなかった」とするが、本件事故の危険性を具体的に予見することを基礎づける最も重要な根拠は、

- ① 明治三陸地震と同等の津波地震が福島県沖の日本海溝沿いでも相当の確率で発生する可能性があり、
 - ② その地震による津波は主要建屋敷地高さを大幅に超える浸水深（敷地南側で5.7 m、共用プール建屋で5 m）をもたらす可能性があり、
 - ③ 敷地高さを超える津波の襲来によって非常用電源設備等が被水して全交流電源喪失に至り過酷事故に至る可能性が高い、
- という事実である。

そして、①の津波地震の発生可能性については、地震調査研究推進本部の200

2年「長期評価」の判断が前提となる。

②のO.P.+15.7mの津波高さは、①の津波地震の想定を理解した上で、土木学会の「津波評価技術」による津波シミュレーションを実施して初めて認識できる結果である。

さらに、②の「O.P.+15.7mの津波高さ」という推計結果の持つ危険性を具体的に認識するためには、原子炉施設が被水に対して有する耐性のレベルと仮に被水した場合の結果についての知見が前提となって、はじめて「非常用電源設備等の被水による機能喪失」から「全交流電源喪失」に至り、その結果として「炉心の冷却機能喪失」による重大事故へと発展する可能性があることが認識できるのである。

イ 本件原子力発電所において重大事故が発生する危険性を具体的に予見するためには複数の専門領域の知見の統合が必要であること

上記①を基礎づける情報は、政府の公的機関である地震調査研究推進本部の2002年「長期評価」によって広く周知されていた。

②の「津波評価技術」の津波シミュレーションの手法自体は、土木学会という公益団体によって作成され原子力関係者には相当程度認識されていたものの、2002年「長期評価」に基づいて実際に津波シミュレーションを行わない限り、福島第一原子力発電所において主要建屋敷地高さを超えるO.P.+15.7mの津波の襲来可能性を知ることはできない。

③については、主要建屋敷地高さを越える津波の襲来が全交流電源喪失の原因となり得ることは原子力発電の安全設計に関係する者にとっては周知の事実ではあった⁷。しかし、②の情報が与えられていなければ福島第一原子力発電所の主要建屋敷地は、いわゆる「ドライサイト」であることが当然の前提とされるのであり、本件事故のような重大事故発生の「危険性を指摘」する前提を欠くこととなる。

ウ 本件事故の責任は個々の専門領域の専門家ではなく、それらの専門領域の知見

⁷ 甲ロ80号証・東京電力のプレスリリースによる自認

を統合して福島第一原子力発電所に適用することを怠った一審被告国と東京電力にあること

すなわち、2002年「長期評価」の作成に関与した地震学者ら、及び行政機関としての地震調査研究推進本部・地震調査委員会は、2002年「長期評価」の作成の当時、福島第一原子力発電所の敷地に津波が遡上することは予見していなかった。それは彼らの仕事ではなかったからである。

同様に「津波評価技術」の作成に関与した地震学者や津波工学者、及び団体としての土木学会・津波評価部会も、2002（平成14）年2月の「津波評価技術」公表当時に、福島第一原子力発電所の敷地に津波が遡上することは予見していなかった。彼らの仕事は、津波シミュレーションの手法を体系化することであり、個々の原子力発電所への影響を評価することは、彼らの仕事ではなかったからである。

他方で、原子力工学の研究者も、福島第一原子力発電所の主要建屋敷地を超える津波の危険性を指摘していないし、対策を求めることもなかった。それは、そもそも、彼らに対して津波が敷地を超えることがあり得る（ウェットサイトである。）という情報が与えられなかったからに過ぎない。その意味で、原子力工学の専門家に本件事故の責任があるということもできない。

要するに、2002（平成14）年以降、敷地を超える津波による過酷事故の「危険性を具体的に指摘する者がいなかった」のは、それを基礎づける知見が得られていなかったということによるものではなく、逆に、①、②、③の知見は、当時に公表され、又は容易に知り得た情報であったにもかかわらず、①に基づいて②の津波シミュレーションを行うという予見義務を尽くさなかったことによるものである。この予見義務さえ尽くしていれば、その結果と③の知見を踏まえて、本件事故のような津波による敷地の浸水によってもたらされる全交流電源喪失に基づく過酷事故は容易に想定し得るのであり、「危険性を指摘する」ことは容易だったのである。そして、こうした複数の専門領域にわたる知見を統合して、具体的に福島第一原子力発電所の津波に対する安全性を確認すべき立場にあったのは、原子力事業者である

一審被告東電とそれを監督すべき規制機関である原子力安全・保安院だったのである。しかるに、原子炉施設の津波防災対策に生かすという責務を負っていた一審被告東電と原子力安全・保安院が、地震学や津波シミュレーションの専門家や専門機関が提供した有益な情報を統合して、原子炉施設の安全の確保に生かすという責務を怠ったことが、本件事故の原因なのである。

以上