

令和元年（ネ）第2271号 福島第一原発事故損害賠償請求事件（国賠）

控訴人（一審原告） ● 外16名

被控訴人（一審被告） 国 外1名

控 訴 理 由 書

（責任論）

2019（令和元）年10月30日

東京高等裁判所第16民事部口係 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 福 武 公 子

同 滝 沢 信

同 内 藤 潤

同 藤 岡 拓 郎
外

目次

第1 はじめに	7
第2 控訴理由の骨子等	10
1 事案の概要	10
2 原判決の要旨	10
3 控訴理由の骨子	16
(1) 一審被告国の規制権限不行使の違法性判断における判断枠組みの誤り ..	16
(2) 予見可能性の程度を無視できない知見の集積と認めたことの趣旨をはき 違えていること	17
(3) 予見可能性を基礎付ける「長期評価」の知見の評価における誤り	18
(4) 確立した知見がなければ結果回避義務を基礎付けられないとした判断の 誤り	20
(5) 一審原告の主張する具体的な結果回避措置を抽象的な回避ができなかつ た可能性を理由にして否定したことの誤り	21
第3 規制権限不行使の違法性の判断枠組みにおける原判決の誤り	22
1 原判決の判示	22
2 原判決の規制権限不行使の違法性判の判断枠組みにおける根本的誤り	23
3 当該権限を定めた法令の趣旨, 目的を踏まえた判断が求められること	26
(1) 原子力基本法	26
(2) 原子炉等規制法 (炉規法)	26
(3) 電気事業法	27
(4) まとめ	28
4 被害法益の性質, 重大性に関する検討の欠如	28

第4	一審被告国の規制権限の有無及び内容に関する原判決の誤認	31
1	原判決の規制権限に関する判断の概要	31
2	省令4条1項の位置づけ（監督権限行使の基礎となる法令解釈）	32
3	津波対策に関する規制権限について	32
4	本件における規制権限行使の在り方	33
第5	予見義務の懈怠に関する原判決の判断の欠如	34
1	原判決の判示	34
2	予見義務の懈怠に関する判断の欠如	35
3	経済産業大臣の予見義務と義務違反の効果	37
	（1）電気事業法が経済産業大臣に委任した権限に内在する義務であること ..	37
	（2）伊方原発最高裁判決の示す法の趣旨目的からも予見義務が導かれること	39
	（3）安全指針類によっても安全の確保のために予見義務が導かれること	40
	（4）予見義務懈怠の効果	42
	（5）まとめ	43
第6	予見可能性の「程度」における原判決の誤り	44
1	前提となる予見可能性の「対象」に関する原判決の判断	44
	（1）原判決の判示	44
	（2）原判決は敷地高さを超える津波の予見可能性があれば一審被告国に作為義務を認め規制権限を行使することが相当と判断していること	45
2	予見可能性の「程度」における原判決の判断	45
3	予見可能性の程度に関する原判決の不合理性	47
	（1）原判決の不合理な変遷	47
	（2）原判決の誤り	48
	（3）予見可能性の程度と作為義務との関係について	49

(4) 予見可能性が肯定された場合に規制権限行使に裁量はないこと	51
(5) 小括	52
第7 予見可能性の有無の判断における原判決の誤り	52
1 はじめに	52
2 長期評価の信頼性に関する原判決の判断の誤り	53
(1) 長期評価の客観性に関する判断の誤り	54
(2) 「長期評価」の合理性に関する判断の誤り	57
(3) 予見可能性の時期についての誤り	69
第8 結果回避義務の有無という独自の判断枠組を設定しこれを否定した原判決の誤り	70
1 原判決の判示	71
2 原子炉等規制法等の趣旨，目的に反すること	73
(1) 法令の趣旨，目的に反すること	73
(2) 原子力安全委員会の策定した安全指針類の趣旨にも反すること	73
3 事業者の経済的な都合と国民の生命とを対比した上で規制権限行使に裁量論を採用した原判決の誤り	74
(1) 原判決が規制行政庁に認める広範な裁量に委ねれば法の趣旨，目的が達成できないこと	74
(2) これまでの最高裁判決にも反すること	75
(3) 決定論（確定論）に基づく設計基準事象に対する安全確保において資源の有限性などの経済的な都合を持ち出すことはそもそも許されないこと	76
(4) 事業者の経済的な都合が優先されるような工学的判断は当時から許容されていたものではないこと	77

(5) 原判決は本件の津波想定に基づく被害の大きさに対する評価を欠落するものであること	78
4 当面の課題が津波対策よりも地震対策であり経済産業大臣及び一審被告東電ら事業者は地震対策が優先されるとの共通認識を有していたとの事実自体が存在しないこと	82
(1) そもそも経済産業大臣が津波対策の必要性を認識していなかったこと .	82
(2) 津波対策を地震対策と対比した上で地震対策を優先したとする事実そのものが存在しないこと	85
(3) 耐震バックチェックの遅れと津波評価の無視	87
(4) 一審被告国が一審被告東電と一体となって規制を先送りしてきたこと	89
5 小括	90
第9 結果回避可能性における原判決の誤り	91
1 原判決の判示	91
2 「3 結果回避可能性の有無について」	92
(1) ドライサイトコンセプトが優先するとの判断の誤り	92
(2) 防潮堤の設置箇所の誤り	98
(3) 予見津波と本件津波の違いをことさらに強調した原判決の不当性	99
(4) 2008年推計に基づく水密化により本件事故の回避が可能であったこと	101
(5) 給気口の高所配置やシュノーケルの設置	105
(6) 非常用電源設備の高所配置や可搬式電源車の設置	106
(7) ケーブル敷設	106
(8) 防護措置を講じるまでの時間的余裕	107
(9) 小括	109

第 1 0 結語 110

控訴人らは、本書面において、主として被控訴人国の国家賠償法1条1項に基づく規制権限不行使の違法性に関する控訴理由を述べる。

なお、以下では、控訴人らを「一審原告ら」、被控訴人国を「一審被告国」、被控訴人東京電力を「一審被告東電」と表記する。

第1 はじめに

2011年3月11日に発生した福島第一原子力発電所事故（以下、「本件事故」という）による損害賠償を求め、各地裁判所に1万人を超える被害者が原告となり国を被告として提訴している本件同種の集団訴訟においては、2017（平成29）年3月17日に前橋地裁、同年9月22日に千葉地裁、同年10月10日に福島地裁、2018（平成30）年3月15日に京都地裁、同年3月16日東京地裁、2019（平成31・令和元）年2月20日に横浜地裁、同年3月14日に千葉地裁（本訴訟の原審）、同年3月26日に松山地裁、同年8月2日に名古屋地裁にて、それぞれ判決が言い渡されている。これら判決のうち、前橋地裁、福島地裁、京都地裁、東京地裁、横浜地裁、松山地裁と6つの地裁において、一審被告国の責任、すなわち、一審被告国の規制権限不行使の違法性を認めているが、原審の千葉地裁は、国に対する請求を棄却する判決を言い渡した。

本件事故は、国際原子力事象評価尺度で「レベル7」の極めて深刻なもので、放出された大量の放射性物質は福島県浜通りをはじめ広範な国土を汚染し、十数万人に及ぶ多数の避難者を生み、本年1月末時点においても福島県からの県内外への避難者は4万人を超えているとされる。福島県浜通りを中心とした県内各地では、未だに除染は終わっておらず（山林はそもそも除染の対象にすらなっていない）、放射性ゴミを集めたフレコンバックが被害地の田や畑の至るところに山積みになったままの現状を見ると、本件事故による被害は、事故から8年以上が経過するも未だに進行中と言っても決して過

言ではない。

このこと一つを見ても、本件事故によってもたらされた被害が如何に甚大かつ深刻なものであるかを物語るものである。

一審被告国の責任を否定した原判決には、このような本件事故の実態に対する真摯な考察を行っておらず、その判旨を辿るほどに、被害者の憲法13条や25条等により保障される生存そのものに関わる権利が侵害されている実相から目を背け、未曾有の原発被害の権利救済という視点を欠いていると言わざるを得ない。一審原告らは、まずもって満腔の怒りで抗議し、本件控訴に至ったものである。

そして、原判決は、一審被告国の規制権限不行使の違法判断において、地震調査研究推進本部が2002（平成14）年7月に公表した津波地震の発生を予測する「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」（甲ロ1、以下、「長期評価」という）の知見によって、福島第一原発敷地高を超える津波の到来による全交流電源喪失を予見可能であったと認定しながら、その結果回避義務については、資金や人材等の経済的観点を持ち出して、その行使の時期や優先度などについての規制側の裁量を極めて広範に認め、一審被告国の不作為が著しく不合理とまでは認められないとして、結果回避義務違反を否定した。

この原判決の判断は、一審被告国自身が公表した津波地震に関する唯一の公的予測である「長期評価」の信頼性判断を根本的に誤ったところに帰着するものであるが、その判断は、何ら真摯な検討を行うことなしに一審被告国の主張をそのまま鵜呑みにして引用するもので、およそ公正な判決とは言いがたい。

また、原判決が付け足しのように最後に付言する結果回避可能性の判断に至っては、わずか4頁程度の判示の中で一審原告らが主張立証した水密化等による回避可能性の詳細をまともに検討することもなく、本件事故による津

波の浸水深に応じた水圧等が事前に正確に予測できなければ設計ができないとか、本件津波の遡上態様が予測できなければならない等として、一審原告らに対しいわば不可能を強いるような立証を求めた上で、それがなされていない以上回避できた蓋然は認められないとするもので、この点でもおよそ公正さの欠片も認められない。このような判断は、本件事故前には、一審被告国や一審被告東電は、津波対策を講じさせかつ講じることを一切していないという事実を一顧だにせず、あたかも事故が完全に事故を防止できたことの立証責任をすべて原告側に負わせようとするものであり、驚くべき論旨と言わざるを得ない。さらには、一審被告国が2006（平成18）年に一審被告東電に対策を命じたとしても間に合わなかった可能性がある」と判示する中で、その理由として、一審被告東電が津波対策を含めて当時バックチェックの最終報告が大幅に遅れていた等と、一審被告東電の怠慢を理由に挙げていることも信じがたい判示である。

本件控訴理由書は、それら責任論における原判決の冒した極めて重大な事実誤認と、論旨の矛盾を、以下のとおり、詳細に抉り出そうとするものである。

本件控訴審にあつては、前述のとおり、世界が初めて体験し、現在進行形の公害である本件事故の被害の実相を正しく認識し、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法等の原子力発電所の安全規制に関する法令の目的である国民の生命と身体、財産という保護されるべき被害法益の性質、重大性に根差した真摯な審理を切に望み、すべての原発被害救済を見据えた、国民の権利擁護人権保護の砦としての司法の役割を全うして頂くよう求める次第である。

第2 控訴理由の骨子等

1 事案の概要

本件は、平成23年3月11日に発生した東北太平洋沖地震及びこれに伴う津波の影響で、一審被告東電が設置し運営する福島第一原子力発電所（以下、「福島第一原発」ともいう）から放射性物質が大量に放出される事故が発生したことにより、福島県内から千葉県内への避難を余儀なくされた一審原告らが、一審被告国に対しては、2002（平成14）年、遅くとも2006（平成18）年までに、福島第一原発の敷地高さを超える津波の到来から全交流電源喪失及び過酷事故に至ることを予見した上で、電気事業法39条に基づく技術基準の省令改正権限、同法40条に基づいて技術基準適合命令の発令権限を行使して、一審被告東電に対し上記の事態を回避するために必要な措置として、タービン建屋等の水密化等の措置を講じるよう命じるべきであったにもかかわらず、これらの規制権限行使を怠ったことが国家賠償法1条1項の適用上違法であるとして、また、一審被告東電に対しては、同様の事実関係に基づき福島第一原発の安全対策を怠ったとして、主位的には民法709条に基づき、予備的には原子力損害賠償法3条1項に基づき、一審被告らに対し損害賠償の支払いを求める事案である。

以下では、主として一審原告らの敗訴部分のうち、一審被告国の上記規制権限不行使の違法性に関する判示部分に焦点をあて、その誤りを述べるものである。また、一審原告らに生じた各損害についての原判決の認定の誤り、不当性については、別途控訴理由書を提出する。

2 原判決の要旨

原判決は、大要以下のとおり判示して、一審被告国の規制権限不行使の違法性を否定し、一審原告らの一審被告国に対する請求を棄却した。

(1) 一審被告国の敷地高さを超えた津波に対するタービン建屋等の水密化等

を義務づける規制権限については、原子力発電所がひとたび事故等を原因として放射性物質の大量放出を招いた場合には深刻な被害が広範囲かつ長期にわたり生じることから、それらの潜在的危険性やそれを踏まえて万が一にも事故を起こさないよう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原子力安全規制の趣旨（技術基準を定める電気事業法39条が具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨）に基づけば、原子力発電所の稼働にあたっては、具体的に想定される危険性のみならず抽象的な危険性をも考慮した上で、広域多数の国民の生命健康等が侵害されないための万全の安全対策の確保が求められる。したがって、その権限行使は、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術基準を最新の知見等に即応させ、この技術基準に施設を適合させるべく適時にかつ適切に行行使することが求められている。仮に、これら規制権限（電気事業法40条の技術基準適合命令等）が基本設計ないし基本的設計方針に関する事項を対象としていないとすると、経済産業大臣が当該原子力発電所における津波の被害を予見しても、電力事業者に設置変更許可の申請を促して再度基本設計等の妥当性から審査し設置変更許可処分をすることとなるが、これでは万が一にも事故を引き起こしてはならない原子力発電所における事故を防止することができないことになりかねず著しく不合理である。したがって、電気事業法39条及び40条に基づく技術基準適合命令の発令対象には基本設計ないし基本的設計方針に関する事項にも当然に及ぶ。

さらに、原子力発電所において万が一にも事故を起こさないようにする観点からすれば、可及的速やかに二重三重の防護措置が講じられるべきであるから、津波対策はドライサイトに限定されるものではなく、一審原告らが主張する建屋等の水密化といったウェットサイトを前提にした具体的な回避措置についても一審被告国は規制権限を有していた。

(2) 予見可能性の対象は、予見可能性が適時にかつ適切に規制権限を行使して結果回避の現実的な可能性のある措置を取るべきという、作為義務導出のための考慮要素であるから、そのような結果回避行為を義務づけるために必要な限度で特定されることが求められる法的判断であるところ、本件では、福島第一原子力発電所の敷地高さO. P. + 10 mを超える津波の到来が予見されれば、上記回避措置を講じることが可能であることから、予見の対象は、福島第一原発1号機ないし4号機に敷地高さO. P. + 10 mを超える津波が到来することである。

予見可能性の程度は、一審被告国が主張するような専門家の中での統一の見解や通説的見解となっているような知見に基づく根拠を要求するとすれば、知見等がそのような見解となるまでの間、長期間（場合によっては数十年）にわたり規制権限を行使することができず、万が一にも事故を防ぐことはできない。他方で、絶対的な安全確保を求めることは不可能であり極めてまれに発生すると想定される自然災害を含めておよそあらゆる自然災害を想定すべきとすることは社会通念上相当でなく、また原子力発電所の事業でも一般的事業と同じように人的物的資源が有限であることから取り入れるべき知見等の取捨選択を行う必要がある。

原子力発電所では、地震や津波に関係する問題については未解明な部分が相当する存在する一方で広域多数の国民の生命等への大きな影響があることから、未だ通説的見解に至らない知見であっても、その時点での最善の努力により得られた科学的、技術的知見等については、相応の異論が存するとしても、これを取り入れた上で予見可能性の有無を判断すべきである。本件では、経済産業大臣が、平成18年の時点において、通説的見解とまでいえなくても多数的見解といえる程度に客観的かつ合理的な科学的根拠に基づく知見等を前提とすれば敷地高さO. P. + 10 mを超える津波を予見することが可能であったか否かを検討する。

(3) 4省庁報告書や7省庁手引きは、平成9年3月の段階で、既往最大津波のみを想定すれば足りるという従前の津波対策を改め、現在の知見に基づいて想定される最大地震により引き起こされる津波をも取り上げ、両者を比較した上で常に安全側になるようにより大きい方を対象津波として設定したもので先駆的なものであった。

2002（平成14）年2月に民間団体である土木学会津波評価部会により策定された津波評価技術は、過去400年間に発生した既往津波のみを検討の対象としており、4省庁報告書及び7省庁手引きより後退したようにみえるが、設計津波水位を推定する等の精緻な分析を行うためには過去の記録から客観的に明らかになっている既往津波の情報に基づき基準断層モデルを設定する必要があったことからやむをえない。むしろ正確な津波の規模や被害予測を行うために策定された点からは4省庁報告書を前提にしている。したがって、津波評価技術で過去400年間に発生した既往津波のみが検討対象であるから、波源の設定において福島県沖の領域に延宝房総沖地震の断層モデルを設定しなかったのは当然の帰結である。

地震調査研究推進本部（以下、「地震本部」ともいう）は、行政施策に直結すべき地震に関する調査研究の責任主体を明らかにし、政府として一元的に推進するために地震防災対策特別措置法に基づき設置された政府の特別の機関であり、2002（平成14）年7月に公表された「長期評価」は、地震本部が、海溝型地震である三陸沖に発生する地震を中心に三陸沖北部から房総沖にかけてその研究成果等を用いて調査研究の立場から評価する目的で策定・公表したもので、学者が発表した論文や民間団体が公表した調査研究結果等とは明らかに性質が異なる。

「長期評価」は、①3つの歴史地震（慶長三陸、明治三陸沖、延宝房総沖の各地震）を津波地震と評価するという仮説と、②明治三陸沖地震と同程度の地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄り領域内にどこでも起こると

する仮説の2つの仮説に基づいているが、これら仮説については当時から疑問が呈されており、その他の事情も含め、一定の不確実性を有する知見であったことからその公表後直ちに敷地高さを超える津波を予見できたとはいえない。もっとも、当時の最善の努力として得られた知見であり、「長期評価」に代わる、より精度の高い信頼できる知見等が当時あるいはそれ以後、本件地震の発生までに存した形跡もないことから、その後の平成16年のスマトラ沖地震や平成18年の溢水勉強会の知見と併せて考慮して、遅くとも平成18年5月の時点で、「長期評価」の見解を客観的かつ合理的な科学的根拠に基づき知見として取り入れた上で、福島県沖の日本海溝寄りの領域内において、明治三陸地震と同程度の波源を設定し、津波評価技術に基づく津波シミュレーションを実施する義務があり、同シミュレーションを実施していれば、敷地高さO. P. + 10 mを超える津波が予見できた。

- (4) もっとも、経済産業大臣において、前記のとおり福島第一原発の敷地高さを超える津波の発生を予見することは可能であったといえるが、原子力発電所の操業の安全上考慮すべきリスクには多種多様なものがあり、それらの対策に講じる人的物的資源には限りがあるから、それらリスクの発生の確実性（予見の程度）や発生した場合の影響の大きさ等に応じて、優先順位を付けつつ実現していくことはやむをえず、特に緊急性の高いといえないリスクについてどのような結果回避措置をいつまでに講じるかの判断は規制行政庁の専門的裁量にかかっている。本件事故前の対策の中心は津波対策ではなく地震対策であり、2006（平成18）年の耐震設計審査指針の改定において「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」といった規定ができる等、津波対策の必要性が高まっていたことは確かであるとしても、2007（平成19）

年7月に発生した新潟中越沖地震を踏まえると、安全対策の当面の課題は地震対策であることは経済産業大臣及び電力会社の共通の認識であり、このような一刻も早い原子力発電所の地震対策が求められている状況下で、地震対策をさしおいて、相当な不確実性を有する長期評価の見解に従い、30年以内の発生確率20パーセント程度等と推定される津波地震に対する津波対策を優先させることが合理的な判断だったとはいえない。

- (5) 一審原告らの主張するタービン建屋等の水密化等の結果回避措置は、まず敷地高さを超える津波が予見された場合、まず敷地をドライサイトとすることを前提とする考え方が一般的であるから、一審原告らの主張するウェットサイトを前提とした水密化等の対策に優先して防潮堤の設置が検討されるどころ、2008（平成20）年推計では敷地の南北からしか浸水しない以上、敷地の南北にのみ防潮堤を設定するのが自然であり、そうすると、敷地の全面から遡上した本件津波の遡上を阻止することはできない、仮にその遡上を防ぐ防潮堤を設置するのであれば、本件津波の波源や波高、遡上高等を相当程度に正確に予測して設計する必要がある。建屋等の水密化等のウェットサイトを前提とした措置は、本件津波と対策の前提となる2008年推計とでは、津波の高さや規模、遡上態様等が大きく異なることからすれば、対策をとっても機能した蓋然性は認められない。本件津波の浸水深に応じた水圧やその速度に応じた衝撃力を一定程度正確に予測ができなければ設計ができない。給気口の高所配置も本件津波の衝撃や浸水高の予測が不可欠である。非常用電源設備等の高所配置等も、ケーブルの敷設のために津波の遡上態様（遡上経路、波高、速度等）が予測できなければ実施が困難である。

さらに、2006（平成18）年の時点で規制権限を行使しても、いかなる防護措置を講じるかを検討し、必要な予算を確保し、許認可に係る規定の整備（技術基準規則の策定）や認可手続（設置変更等）の様々な手順

が必要となることに加えて、2007（平成19）年の新潟中越沖地震の発生以降、当面の課題は地震対策であることが経済産業大臣と電力会社の共通認識で、現に一審被告東電は、保安院がバックチェックの最終報告の早期提出を催促したのに、その提出が大幅に遅れていたことも併せて考えれば、正味5年以内に防護措置の工事を完了させることが可能であったとは認められない。

以上から、福島第一原発の敷地高さを超える津波の予見可能性は認められるが、その予見可能性の程度、原子力発電所に係る災害防止の平成18年当時の優先順位等に照らすと、経済産業大臣が平成18年の時点において、一審被告東電に対し、一審原告らの主張する津波に対する防護措置を講じるように規制権限を行使しなかったことが、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ず、一審被告国は、国賠法1条1項の責任を負わない。

- (6) 一審被告東電については、民法709条の適用が排除され、原賠法3条1項によってのみ損害賠償を請求できるから、一審原告らの主位的請求は理由がない。

3 控訴理由の骨子

(1) 一審被告国の規制権限不行使の違法性判断における判断枠組みの誤り

前提として、原判決は、規制権限不行使の違法性判断において、あたかも当該規制権限を定めた法令の趣旨目的や権限の性質を踏まえて、その違法性を判断するとしながら、実際にはこれらの権限を定めた法令の趣旨目的や権限の性質を十分に検討することなく、また、被害法益の性質、重大性を全ての考慮要素と関連づけることなく、予見可能性の程度の高低と結果回避可能性（結果回避義務）にのみ相関性をもたせて判断を行った。

その結果、予見可能性の段階で被害法益たる国民の生命等を考慮して予

見可能性の程度を通説的見解に至らなくても客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見であれば予見可能性が認められるとして、「長期評価」の見解がこの客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見であり規制権限を行使するための知見として取り入れるべきとして、その予見可能性を肯定しておきながら、その直後の結果回避義務を基礎付ける段階においては、法令の趣旨目的や被害法益の重大性に一切触れることなく、事業者の人的物的資源の有限性等の経済的都合から回避義務を基礎付けるに至らないという倒錯した判示を行っている。このような法令の趣旨目的や被害法益も考慮せず、前後で矛盾した判断過程は、過去の最高裁判例にも反する明白な誤りである。

また、原判決は、一審被告国に対し、本件で一審原告らが主張するタービン建屋等の水密化等の具体的な回避措置についての規制権限を認めておきながら、具体的な権限を基礎付ける根拠法令が省令レベル（技術基準省令4条1項等）において特定されていない。本件では、同省令4条1項の「想定される津波により損傷を受けるおそれがある」状態の該当性判断が不可欠である。

(2) 予見可能性の程度を無視できない知見の集積と認めたことの趣旨をはき違えていること

さらに、原判決は、前記のとおり、予見可能性の程度を通説的見解に至らなくても客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見であれば足りるとし、「長期評価」の見解がこの客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見であり規制権限行使のための知見として取り入れるべきとして、その予見可能性を肯定しておきながら、事業者の経済的都合や当時の地震対策の優先度などから結果回避措置を講じるかは規制行政庁の専門的判断に委ねられるとした。

しかしながら、原判決は、その前提として、予見可能性の段階において

は、原子力発電所の潜在的危険性を踏まえ、原子力発電所の安全規制の趣旨から万が一にも深刻な災害を防ぐために適時にかつ適切に規制権限を行使すべきとし、一審被告国が主張するような確立した知見を待っているかのような潜在的危険性を放置することになりかねないとして、一審被告国の主張を排斥している。そのような判示からすれば、当該客観的かつ合理的な根拠を有する知見に基づく予見可能性があれば、規制権限を行使しなければならぬこと（規制権限行使が義務づけられること）が導かれるはずであるが、前記のとおり、結果回避義務の段階において、事業者の経済的都合等を理由に回避義務を基礎付けられないとする。これは結局のところ、規制権限の行使を義務づけるためには、前記の知見の程度では足りず、通説的見解に至るような確立した知見を要求していることと同じである。

原判決は、このような前半の予見の程度で被害法益を重視する論旨を示しつつ、後半では被害法益を一切無視して事業者の経済性等を重視する論旨を示しており明らかに整合性を欠いている。

また、以上の前提として、原判決は、前記原子力発電所の潜在的危険性等を根拠に、一審被告国が一審被告東電に対し、「長期評価」に基づいて津波シミュレーションを実施する義務があったとして、一審被告国に対し津波に対する予見義務を認めておきながら、それが現に一審被告国において尽くされたのかどうかといった評価も一切行っていない。

(3) 予見可能性を基礎付ける「長期評価」の知見の評価における誤り

前記のとおり、原判決は、「長期評価」に基づく検討（2008年推計と同様の津波シミュレーション）が実施できていれば（本来的には事業者たる一審被告東電に同津波シミュレーションを指示して実施させること）、福島第一原発の敷地高さを超える津波の発生を予見できたとして、一審被告国の予見可能性を認めた。

しかし、結果として、「長期評価」が、2つの仮説に基づいている等とし

て、3つの歴史地震が津波地震であることや明治三陸沖地震と同程度の地震が三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りですべてどこでも起きることという、「長期評価」の公的な見解を、他の学者の論文と同様のレベルで扱うかのように仮説と言い切り、それに対して種々の異論や疑問が示されていたとか、発生領域の信頼度がやや低いとされていたこと等をもって、一定の不確実性があるとして、信頼性を否定し、前記のとおり、「長期評価」の知見では結果回避義務を基礎付けるに至らないと評価している。

しかしながら、原判決は、「長期評価」が、一審被告国の機関たる地震本部において国民の生命身体を保護し地震防災に活かすという公的役割を果たすために策定した、その意義を全く無視するものであり、また、そのような公的な立場からの予測を仮説と位置づけ、個々の専門研究者の異論を同列に論じている点で明らかに失当である。

なお、原判決は、結論として、「長期評価」の見解は、当時の最善の努力で得られた知見で、本件事故までこれを超える知見はなかった等とも認め、結論としても、客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見であることを前提に予見可能性を肯定しているのであるが、このような結論とも前記の「長期評価」を批判する論旨は矛盾している。上記の「長期評価」に対する論難は、結局、次の結果回避義務を否定するために、前記のような矛盾を顧みずに意図的に持ち出した理由であり、このような判示は結論ありきのものといわざるを得ない。

「長期評価」の見解が本来的にいかなる客観的かつ合理的根拠に基づいているのかを正しく把握していれば、その根拠部分は、原判決のように仮説と位置づけられたり、他の学者の異論や当時提起されていた付加体等の本来の一仮説等によって、揺らぐものではないことは容易に明らかになるところである。この点は後述する。

さらに、原判決は、その事実認定において、「長期評価」の海溝型分科会

等における議論を取り上げ、結論としてその信頼性を否定するだけのために、参加委員から挙げた異論のような発言を恣意的に取り上げて一方的な事実認定をしており、肝心の判断過程においても、同事実認定に沿って結論ありきで一方的に長期評価の信頼性を貶める理由を列挙している。実際にはそれら異論を踏まえつつ、佐竹健治氏ら委員において丁寧な議論が重ねられて最終的な結論に至った過程が全く考慮されていない。

(4) 確立した知見がなければ結果回避義務を基礎付けられないとした判断の誤り

前記(2)、(3)のとおり、原判決は、予見可能性の程度を客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見で足りるとし、「長期評価」はこのような知見にあたるとして、同「長期評価」に基づいて津波シミュレーションをすべき義務があるとまで判断しながら、具体的な結果回避措置を一審被告国に義務づける段階においては、結局のところ、確立した知見を要求し、それがなければ、事業者の資源や人材の有限性及び地震動リスクとの優先度の関係から、回避措置を取るべきかは行政庁の裁量に委ねられるとして、結果として一審被告国の結果回避義務を否定している。

しかし、そもそも万が一にも深刻な災害を防ぐべく適時にかつ適切に規制権限を行使すべき原子力発電所の安全規制において、規制権限行使を義務づけるにあたってこのような確立した知見を要求すること自体が同法令における国民の生命、身体等の保護という趣旨目的に著しく反する。そればかりか、事業者の経済的都合とこれら法益とを同じ土俵で論じ、比較衡量することなど許されないものである。原判決は、「長期評価」等が、客観的かつ合理的根拠を有する知見であると認めているが、これは省令4条1項の「想定される津波」により原子炉を防護するため規制権限を行使する状態にあることを認めていることとみなしうる。しかし、このような規制権限を定めた法令上、原判決のような事業者の経済事情や地震リスクとの

比較を考慮することなどはどこからも読み取れないことはいうまでもない。

(5) 一審原告の主張する具体的な結果回避措置を抽象的な回避ができなかった可能性を理由にして否定したことの誤り

さらに、原判決は、前記のとおり一審被告国の結果回避義務を否定した上で、一審原告らが主張するタービン建屋等の水密化等の具体的な回避措置における回避可能性にも言及しているところ、本件事故における地震津波と予見された2008年推計の津波とは規模や高さ等が大きく異なること等を理由に、ウェットサイトを前提とした水密化措置等では、本件津波を防げた蓋然性がないとして、本件津波の浸水深に応じた水圧やその速度に応じた衝撃力が事故前から正確に予測できなければ設計ができない等というのである。しかし、これでは、一審原告らに不可能な立証を強いることと同じである。これこそ後付けの論旨といわざるを得ない。事故前からそのような正確な予測ができるわけがない。

さらに、本件事故以前から防潮堤以外の水密化等の対策が国内だけでなく海外でも講じられていたことを原判決は見落としている。その上、本件地震の規模を強調するのみで、2008年推計と本件地震津波による浸水の規模においてほとんど差異がないことも見落としている。福島地裁判決（平成29年10月10日）においては、2008年推計に基づいて想定される津波に対する水密化の対策により結果を回避できることを、具体的な浸水経路や事故原因から遡って詳細に認定しているところ、原判決はこのような判断を欠落させている。

以上のとおり、原判決には多くの決定的な誤りがあることから、第3以降においては、これら控訴理由の骨子に沿って具体的な原判決の誤りを指摘していく。

第3 規制権限不行使の違法性の判断枠組みにおける原判決の誤り

1 原判決の判示

原判決は、一審被告国の規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて、以下のように判示する。

すなわち、「規制権限行使の要件が法定され、その要件を満たす場合に権限を行使しなければならないとされているときは、その要件を満たす場合に作為義務が認められることになるが、規制権限の要件は定められているものの、権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、権限行使の要件が具体的に定められていない場合には、規制権限の存在から直ちに作為義務が認められることにはならないと解されるところ、原告らが経済産業大臣の行使すべき規制権限の根拠として主張する電気事業法39条1項、同条2項及び同法40条の規定の文言によれば、技術基準適合命令に関する同法の規定は、その内容が一義的に明確に定められているものではなく、しかも、本件において、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えるか否かの判断は、原子力発電所という施設の性質上高度の専門技術的判断を要するから、同規定は行政庁の専門技術的裁量を許容しているものと認められる。さらに、省令62号の制定・改正については、一般の行政処分と同様の意味での要件規定はなく、行政庁は、諸般の事情を考慮しつつ、その合理的な裁量に基づき、その要否、具体的な内容等について判断すれば足りることや、その内容が公益的、専門的及び技術的な事項にわたることからすれば、原告らが主張する経済産業大臣の規制権限は、規制権限の要件は定められているものの、権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、権限行使の要件が具体的に定められていない場合に当たるといふべきである」(原判決251～252頁)。その上で、経済産業大臣の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、「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きに限られる」(同 252 頁)。

2 原判決の規制権限不行使の違法性判の判断枠組みにおける根本的誤り

以上の判示のうち、まず、原告らが主張する経済産業大臣の行使すべき規制権限の根拠規定である電気事業法 39 条 1 項、同条 2 項の技術基準及び同法 40 条の技術基準適合命令が、一義的に内容が明らかでないことを理由に専門技術的裁量を認めている点について述べる。

そもそも、同法に基づく技術基準の具体的内容は、同法 39 条 1 項により包括的に委任された技術基準省令 62 号において定められており、本件で原告らは、そのうち 4 条 1 項の「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」との定めに基づき¹、「想定される…津波…により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」に該当する事態に至れば、「防護措置…その他の適切な措置を講じなければならない」ものとして、一審被告国は、同条項に基づき、当該規制権限（技術基準適合命令）を行使すべきと主張しているのである。

技術基準適合命令を発する根拠となる要件は、上記のとおりであって、一義的に明らかでないということはない。原判決は、具体的な技術基準省令やそこで規制権限を根拠付ける要件規定を無視している点で大きな誤りを犯し

¹ 平成 15 年改正前は、「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」と定められていた。

ている。

さらにいえば、同条項への該当性判断について、経済産業大臣や保安院に裁量的判断が認められる余地はない。具体的にいえば、経済産業大臣及び原子力安全規制を担う保安院は、本件では福島第一原発の敷地に到来する津波の高さや推計値の算出方法について、例えば「長期評価」を策定する地震本部のような公的な専門機関と同等の専門性を有しているわけではなく、専門性を活かして「想定される…津波…により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」かどうかを裁量的に判断することなどできない。原判決は、どの点の判断に経済産業大臣や保安院の専門技術性があり、そこに裁量の余地があるというのか、全く不明である。

経済産業大臣は、電気事業法等の趣旨目的に基づき万が一にも災害を防ぐ観点から原子力安全規制における規制権限を行使する立場にあるのであるから、後述するような客観的かつ合理的な根拠に基づく専門機関による知見により、上記4条1項に該当する、すなわち、敷地高さを超える「津波」の到来により「原子炉の安全性を損なうおそれがある」とされる状況において（言い換えれば、客観的かつ合理的な根拠に基づく知見により津波の予見可能性が肯定される中で）、当該知見について専門性を有しない経済産業大臣が、その該当性を等閑にして裁量により権限を行使しないことが許されることはありえないというべきである。

以上のとおり、国賠法1条1項の違法性判断において、その規制権限行使の要件に言及するのであれば、電気事業法39条1項、2項により定められる技術基準省令62号4条1項の該当性判断が本件での争点であることを踏まえてその判断枠組みが示されなければならないのであり、この点に一切の言及のない原判決の誤りは明らかである。

次に、一審被告国の規制権限不行使の違法性判断における考慮要素としては、「予見可能性」「結果回避可能性」「被害法益の性質、重大性」があるところ

る、これらは、いずれも、その有無及び程度について評価的・規範的な判断を行わざるを得ない要素であり、これら考慮要素の判断に際しては、当然に最高裁や原判決でも示された「当該権限を定めた法令の趣旨、目的」を重視した評価・判断が求められるところである。

しかしながら、原判決は、これら予見可能性や結果回避可能性の規範的评价にあたり、「当該権限を定めた法令の趣旨・目的」を、予見可能性を肯定する限りにおいて考慮し、直後に当該予見可能性を踏まえて結果回避義務を課す段階を独自に設定し（そもそも上記のとおり国賠法上の規制権限不行使の違法性判断における考慮要素でもないはずで、事業者の不法行為上の過失判断と混同している）、この結果回避義務の判断では、これら法令の趣旨目的を一切踏まえることなく、権限行使を行政庁の裁量に委ねるかのような誤った判断を行っている。後記のとおり、本件で「当該権限を定めた法令の趣旨・目的」とは、原子力基本法を基礎にした原子炉等規制法や電気事業法のそれからすれば、原子力発電所の潜在的危険性を踏まえて、深刻な災害を万が一にも防ぎ直接的に被害を受けうる国民の生命、身体の安全等を保護することを主要な目的とすることが自明であるところ、原判決は、結果回避義務を課す段階では、過去の最高裁判決が当然の前提として示してきた規範すら顧みることなく、法令の趣旨目的を無視し、事業者の資金等の経済的な都合のみを理由に挙げ、行政庁の裁量のもと同義務を否定しているのである。

なお、原判決は以上のように「当該権限を定めた法令の趣旨・目的」を判断の前提としないがため、必然的に、その判断過程において、規制権限不行使の違法性判断の考慮要素である、「被害法益の性質、重大性」についても具体的に触れるところがない。そのため、原判決は、被害の結果回避可能性を考慮するにあたって、被害法益の性質、重大性を無視して、被害の予見可能性の程度との相関性のみを強調することで、極めて恣意的な判断を行っている。

以上のとおり、原判決はすでに規制権限不行使の違法性の判断枠組みにおいて根本的な誤りを犯している。以下では、本件での「当該権限を定めた法令の趣旨、目的」とそこで保護される具体的な被害法益に関し、原判決の判断が欠如していることについて述べる。

3 当該権限を定めた法令の趣旨、目的を踏まえた判断が求められること

原子力規制に関する法令は、原判決では、その前提事実として形式的に触れるのみであり、一審原告ら最終準備書面（第1分冊）で主張するような、法令の趣旨目的を踏まえた詳細な検討、認定は一切ない。そこで、あらためて、それら当該規制権限の法令の趣旨、目的を以下に整理する。

(1) 原子力基本法

その目的は、「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」であり（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、進んで国際協力に資するものとする。」と規定する（2条）。

(2) 原子炉等規制法（炉規法）

その目的は、原子力基本法の精神にのっとり、「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」としたうえで、「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」と規定する（1条）。

そして、同法24条1項は、原子炉の設置許可の基準を規定し、その4号は「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によつ

て汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」と規定しているところ、その趣旨について、第1次もんじゅ最高裁判決（平成4年9月22日最高裁第三小法廷判決）が「（注：同法24条1項）4号は、単に公衆の生命、身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺に居住し、右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、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解するのが相当である」と判示しているように、住民の生命・身体の安全等を個々人の個別的法益として保護するものである。

（3）電気事業法

実用発電用原子炉の安全規制に関しては、炉規法による規制のほか、電気事業の一形態として、電気事業法の適用も受けることとなる。そして両法の規制が重複しないよう、炉規法73条により同法27条から29条までの設計及び工事方法の認可、使用前検査、溶接検査及び施設定期検査の4つの規制項目が同法の適用除外とされ、電気事業法の規制が適用される。

そして、電気事業法は、「この法律は…電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、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する」と規定する（1条）。電気事業法は、原子炉設置許可処分が終わった後の実用発電用原子炉に適用されるもので、その趣旨目的は炉規法と同じく、周辺住民等の生命・身体の安全を個々人の個別的法益として保護するものである。

以上を前提として、電気事業法は、電気事業者に対し、技術基準適合維持義務を課し（39条1項）、同条2項はその基準として、「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」（同項1号）等を掲げ、それを受けた技術基準省令（省令62号）による詳細な基準が定められ、電気事業者がその記述基準に適合しないと認める

ときは、経済産業大臣が技術基準適合命令を行うことができると規定している（40条）。

（4）まとめ

以上から、我が国の原子力規制に関する法令は、その趣旨、目的として、「平和の目的」や「安全の確保」等を理念とする原子力基本法のもと、炉規法や電気事業法のもとで、周辺住民等の生命・身体の安全を個々人の個別的法益として保護することを含む趣旨で実用発電原子炉に対する規制が行われ、その一環として、技術基準適合義務や技術基準適合命令が規定されている。

本件における一審被告国の規制権限やその行使の在り方においては、原子力規制に関する法令の趣旨、目的が上記のものであることを念頭に置かなくてはならない。原判決は、規制権限の行使の在り方等を判断するうえで、この点を明確にしておらず、その結果として、一審被告国の結果回避義務という独自の考慮要素を設定の上、これを広範な自由裁量を認めるがごとく極めて緩やかに解している。控訴審においては、最高裁の判断枠組に基づく以上は、当然のことながら、上記原子力規制に関する法令の趣旨、目的を明確に認定すべきである。

4 被害法益の性質、重大性に関する検討の欠如

前記のとおり原判決は、当該規制権限の法令の趣旨、目的を明示しないがため、規制権限不行使の違法性判断における考慮要素の検討に際しても、被害法益の性質、重大性に対する言及は極めて限定的である。

前記のとおり、一審被告国の規制権限を定める炉規法、電気事業法等の法令の主要な趣旨目的は、国民、周辺住民等の生命、身体の保護にあるが、このことを裏返せば、一審被告国がこれら法令で定められた規制権限を行使しないことにより被害を受ける法益とは、原子力発電所敷地周辺の住民を含む

国民の生命，身体の安全である。原判決は，これら被害法益の性質としてのこれら国民の生命，身体の安全について，触れるところがほとんどないのである。

なお，一審原告らは，このような国民の生命，身体の安全を被害法益とすることについて，何も抽象的に主張していたものでもない。そもそも原子力発電所の稼働が始まる初期段階から，具体的な被害想定などを踏まえて，その被害の重大性が共有されていたものである。例えば，WASH-740「公衆災害を伴う原子力発電所事故の研究」（1957（昭和32）年アメリカ原子力委員会）では，原子炉の冷却材喪失事故により，原子力発電所から15マイル（24キロメートル）以内の所で3400人が死亡，44マイル（70.4キロメートル）以内で4万3000人が急性放射線障害に，200マイル（320キロメートル）以内で18万2000人ががん発生率を2倍にするだけの線量の被曝を受けることが報告されていたし，同報告を受けた日本では，「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」（1957（昭和32）年科学技術庁（当時））として，最大となる人的損害は数百名の死者，数千人の障害，100万人程度の要観察者であり，最大となる物的損害は，農業制限地域が幅20～30キロメートル，長さ1000キロメートルにも及ぶものであり，損害額は1兆円以上と試算されていたものである。さらに，アメリカ原子力委員会は1975（昭和50）年，「WASH-1400原子炉安全研究」を公表し，そこでは50マイル以内180万人という想定のもと，災害評価結果を計算した結果，最悪事故の場合，3300名の早期死亡，4万5000名の急性障害，45万5000名の晩発性がん死，140億ドルの財産損害という結果が出されている。以上のような事故災害評価の想定は，チェルノブイリ原子力発電所事故の発生により現実のものとなった。その被害の規模や深刻さなどは周知のとおりである。

こうした被害の厳然たる事実を，原判決は直視していない。

この点、伊方原発訴訟最高裁判決（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頁）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」と述べているが、これはこのような被害の性質、重大性を正面から捉えれば当然の帰結である。

確かに、原判決も、この被害法益の重大性について、「放射性物質が一旦拡散すれば、その悪影響が、極めて広範囲かつ長期間に渡る深刻なものとなる可能性があることも考慮されてしかるべきである」（原判決252頁）とか、そのような危険性を踏まえ「原子力発電所の稼働に当たっては、具体的に想定される危険性のみならず、抽象的な危険性をも考慮した上で、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境が侵害されないための万全の安全対策の確保が求められるというべきであるから、…技術基準適合命令の発令権限は、原子力発電所において万が一にも事故が起こらないようにするため、技術基準を技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に即応したものに改正し、かつこの技術基準に施設を適合させるべく、適時にかつ適切に行使することが求められるというべきである」（原判決254頁）などと述べており、これ自体は正しい。

しかし、原判決では、このような被害法益に対する言及は極めて限定的であり、津波の予見可能性を肯定しながら、その後に結果回避措置と取るかどうかという独自の段階を設定し、そこにおいて前記被害法益の重大性等と全く相容れない形で極めて広範な裁量的判断（自由裁量）を許容している。特

に結果回避可能性の判断に際しては、被害法益の性質や重大性に触れることなく、規制行政庁の裁量を事業者の経済的都合を理由に広範に認める判断をしていることにかんがみると、原判決は、上記で述べた被害法益の重大性の内実を理解していないと言わざるをえない。

第4 一審被告国の規制権限の有無及び内容に関する原判決の誤認

1 原判決の規制権限に関する判断の概要

原判決が認定した一審被告国の規制権限の内容についても誤認があるため以下に指摘する。

原判決が、前記第3でも触れた原子力発電所における事故の潜在的危険性を認定したうえで、万が一にも事故を防ぐ観点から、一審被告国に規制権限があると認めたことは正当である。

原判決はこの限りで評価できるが、上記の具体的な津波対策に関する規制権限がいかなる根拠法令に基づくものであるかを十分に特定していない。

すなわち、原判決は、経済産業大臣は、「電気事業法39条に基づく省令62号の改正権限、同法40条に基づく技術基準適合命令を行使して、被告東電に対し、①建屋への防潮板の設置、②非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、③十分な電源車の配備等の津波に対する防護措置及びシビアアクシデント対策を講じるよう命じる規制権限を有していた」とは判断したが（同256頁）、そこでの具体的な規制権限について、省令62号の内いかなる規定が、津波による全交流電源喪失を回避するための規制権限の行使を根拠付けるものかを特定していない。

原判決が、そのような省令における根拠規定の特定すらせずに規制権限の行使内容を抽象的に認めるにとどめることは、この段階で、行政庁が特定の

規定に縛られず、規制権限の行使を裁量に大幅に委ねたものといわざるを得ない。

なお、一審原告らの主張は、後記のとおり、当時の省令4条1項に基づく規制権限（監督権限）の不行使を問題にしているのであり、当該権限行使にあたっては、そもそも電気事業法39条に基づく省令62号の改正は不要である。したがって、同省令の改正権限の行使を主張しているものではない。

2 省令4条1項の位置づけ（監督権限行使の基礎となる法令解釈）

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前提となる省令62号の根拠規定は、その4条1項である。

すなわち、省令62号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、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。

3 津波対策に関する規制権限について

以上の規定を前提に、本件で問題となる津波対策についていえば、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「想定される…津波…により損傷を受けるおそれがある」（省令62

号4条1項)と認められるにもかかわらず、設置者である一審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項の責任を負うというべきである。

なお、この省令4条1項「想定される…津波…により損傷を受けるおそれがある」こととは、同省令が電気事業法から包括的に委任された趣旨からすれば、前記規制権限不行使の違法性判断における津波の予見可能性が認められ、それに対する施設の安全性を欠いていた場合には、当然に「想定される…津波…により損傷を受けるおそれがある」状態に該当し、同条項に基づく津波防護の措置が義務づけられるものであり、そこに権限行使の裁量的判断が入る余地はない(前記第3参照)。

4 本件における規制権限行使の在り方

以上確認してきたところによれば、本件における規制権限の在り方は、以下のようなものになる。

- (1) まず、①我が国の原子力規制に関する法令の趣旨、目的は、「平和の目的」や「安全の確保」等を理念とする原子力基本法のもと、炉規法や電気事業法のもとで、住民の生命・身体の安全等を個々人の個別的法益として保護することを含む趣旨で実用発電原子炉に対する規制を行うというものである。規制権限不行使の違法性の判断における予見可能性や結果回避可能性といった考慮要素については、国賠法上の違法性判断の際の考慮要素として検討される以上、規範的な判断が求められるのは当然であり、結果回避義務や結果回避可能性を含め全ての考慮要素において、上記の法令の趣旨、目的を評価の基礎に据えて、これを十分に踏まえた上で判断をする必要が

ある。

- (2) また、②原子力発電所における事故の潜在的危険性、すなわち「原子力は、通常の科学技術のレベルを超えた防御不能な異質な危険を内包し、このような異質な危険を利用する原子力発電所は、一たび事故を引き起こすと、広域・多数の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらす」というものを考慮した規制がなされなければならない。
- (3) そして、③炉規法及び電気事業法が、具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨をふまえ、「経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限（技術基準を定める権限）は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく、適時にかつ適切に行使することが求められる」。
- (4) 以上から、一審被告国として求められる規制権限行使の在り方としては、「原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく、適時にかつ適切に行使することが求められる」という点に尽きるのである。

第5 予見義務の懈怠に関する原判決の判断の欠如

1 原判決の判示

一審被告国の規制権限不行使の違法性判断における津波の予見可能性について論じる上では、経済産業大臣に津波に関する情報収集を前提とする予見

義務の存在を踏まえる必要がある。なぜなら、原判決が認めるとおり、原子力発電所の安全を確保し、国民の生命等を保護することを目的に一審被告国が適時にかつ適切に規制権限を行使するためには、最新の科学的水準に即応させる必要があり、そのような権限行使の実効性、即応性を確保するためには当該事象についての情報収集が不可欠だからである。

この点、原判決は、津波の予見可能性の判断に際し、経済産業大臣の予見義務について以下のように述べる。すなわち、平成14年「長期評価」について、その国家機関である地震本部により策定された経緯等を踏まえて、「最善の努力として」得られた知見であり、「同長期評価に代わる、より精度の高い信頼できる科学的、技術的知見等がその当時あるいはそれ以後、本件地震の発生までに存した形跡もない」として、「遅くとも平成18年5月の時点において、長期評価の見解を客観的かつ合理的な科学的根拠に基づく知見として取り入れた上で、明治三陸沖地震と同程度の津波地震が、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内（日本海溝付近）のどこでも発生する可能性があると考え、福島県沖の日本海溝沿いの領域において、明治三陸沖地震と同程度の波源を設定し、津波評価技術に基づく津波シミュレーションを実施することは期待でき、またそのような義務があったというべきである」（原判決270頁）。

2 予見義務の懈怠に関する判断の欠如

以上のとおり、原判決は、地震本部の「長期評価」の見解を客観的かつ合理的根拠に基づく知見として認め、最新の科学的知見への即応性の観点から「長期評価」に基づいて、津波シミュレーションを行う義務があるとし（主体が不明であるが、善解すれば一審被告国から一審被告東電に対しそのような指示すべきということであろう）、一審被告国に津波の予見義務を認めている。

しかしながら、原判決は、このような予見義務を認めるだけで、それが実際に尽くされていたのか、尽くされていなかったとしてその点をどのように評価すべきかといったことを全く判断しておらず、失当である。

そもそも予見義務は、2006（平成18）年の時点ではなく、津波シミュレーション自体が「長期評価」の公表直後から可能だったのであるから、2002（平成14）年8月以降には、原判決のいう津波シミュレーションの指示が可能であり、そのような指示をした上で、具体的に内容を確認、検証すべきだったはずである。

これに対し、一審被告国は、そのような予見義務に関連して、当時の調査として、一審被告東電を通じて確認した地震学者の佐竹健治氏の回答内容を一審被告東電からヒアリングすることで十分であり、これにより調査義務を尽くした等と主張している。そして、それを唯一裏付けるものとして当時の保安院の担当者である川原修司氏の陳述書（丙ハ86）を提出している。しかし、もとより原子力発電所の安全規制を担う一審被告国・保安院において、自身にとっては専門外の分野について専門機関の公的な見解が出された場合に、一学者の意見のみを聞いてそれに対する今後を含めた安全規制の決定的な判断をしてしまうようなことは、原子力発電所の深刻な事故から国民の生命身体の安全を守る国の役割として不適切であることは論を待たない。まして、その拠り所が規制を受ける側にある一審被告東電の報告のみであり、佐竹氏にも自ら確認せず一審被告東電を通じて間接的にしか確認もしていないのであるから、これが国として調査義務を尽くしたと評価されるものでないことも自明である。なお、佐竹氏の回答内容が一審被告国に対する報告に際して一審被告東電の担当者により都合良く変えられていることも従前指摘しているとおりである。一審被告国が直接に確認しないがためにこのような事態が生じている。

そうだとすると、一審被告国は、その後も含めて「長期評価」を踏まえた

津波地震の危険性等の情報収集をまともに行っていないことには変わりはない。このように予見義務を尽くしたとは到底いえない状況にあったにもかかわらず、原判決は、この点を一切評価していないのである。

以上のように、原判決の予見義務の懈怠に関する判断の欠如は明らかである。

3 経済産業大臣の予見義務と義務違反の効果

(1) 電気事業法が経済産業大臣に委任した権限に内在する義務であること

ア 経済産業大臣に委任された権限の性質

電気事業法39条1項は、「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。」と定め、技術基準の策定を経済産業大臣に委任している。

経済産業大臣が委任を受けて制定した省令62号4条1項(防護措置等)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。但し、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、想定される津波が原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、適切な防護措置等をとることを電気事業者^に義務づけている。

そして、電気事業法40条は、「経済産業大臣は、事業用工作物が前条第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。」と定め、客観的に省令4条1項に該当する事態が生じたときには、経済産業大

臣は電気事業者に対し、適切な防護措置等をとることについて技術基準適合命令を出す権限を有していることを明記している。

イ 適時かつ適切に権限行使するためには情報収集・調査を尽くすことが求められること

行政庁に命令制定権限（規制権限）が付与された趣旨は、行政庁は所掌事項に関して時宜に応じて迅速な判断及び規制の発動を実施することが可能でありかつそれが必要とされたためである。

電気事業法が原子力発電所に適用される場面においては、国民の生命、健康、及び生存の基盤としての財産および環境に対する安全性の確保が主要な目的の一つとされている。かかる電気事業法の趣旨・目的に照らせば、電気事業法39条が経済産業大臣に規制権限（技術基準省令制定権限）を委任した趣旨、及び同法40条が経済産業大臣に技術基準省令で定める技術基準に適合するように電気事業者に対し命令する権限を委任した趣旨は、原子力発電所から万が一にも災害が発生しないようにするために、適時かつ適切に安全規制の基準をつくり、かつ適時かつ適切に監督権限を行使することによって原子力発電所の原子炉の安全性の確保に万全を期しているところにあることは明らかである。

この権限行使の在り方について、伊方原発最高裁判決は、科学的、専門的技術的知見は、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ことを強調している。最新の科学技術水準への即応性を確保するためには、原子炉施設の安全性に脅威となり得る内部事象及び外部事象の存在を示す客観的かつ合理的な根拠を有する知見が示された場合には、規制の必要性の有無及びその内容を判断すべく、直ちに当該事象について情報を収集し、調査研究する必要がある。

ウ 原子炉施設の安全性に脅威となり得る津波に関する予見義務があること

経済産業大臣は、省令4条1項の「想定される津波」について、不断の情報収集・調査研究を行い、原子炉施設の安全性に脅威となり得る津波の可能性を示す無視しえない知見が示されたときには、適時に、発生可能性のある津波について、原子炉施設の安全性の確保に影響を与えないかどうかについて予見する義務がある。

(2) 伊方原発最高裁判決の示す法の趣旨目的からも予見義務が導かれること

既にみたように、伊方原発最高裁判決は、原子炉等規制法24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。

ここで明らかにされている、原子炉施設において「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という原子炉等規制法等の趣旨、目的は、運転段階における自然現象に対する安全性を確保する法規制においても当然に妥当するものである。そうした見地からすれば、最新の科学技術水準への即応性を確保した上で、合理的かつ客観的な根拠をもつ知見の情報収集を踏まえて、想定される自然現象についての予見を尽くすべきことが求められるところである。

(3) 安全指針類によっても安全の確保のために予見義務が導かれること

津波対策に関する予見義務に関しては、福島地裁判決（甲イ20・平成29年10月10日）は、技術基準省令62号4条1項の「(想定される)津波」の意義を明らかにする解釈に際して、原子炉施設に求められる安全性の水準を示すために原子力安全委員会によって策定された安全設計審査指針に基づいて想定すべき「津波」の意義を明らかにする解釈を行うことを通じて、経済産業大臣が津波対策に関する予見義務を負うことを明らかにしている。

この点は、本件において経済産業大臣による規制権限不行使の違法性の判断を直接に基礎づける重要な判示であるので、以下、該当部分を引用する。

「平成14年当時の省令62号4条1項にいう「津波……により損傷を受けるおそれがある」の意義は、設置許可基準である平成13年安全設計審査指針（乙A7²）の指針2第2項「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合を想定した設計であること。」と整合的に解釈されていた（甲A6³・11頁、弁論の全趣旨）。そして、平成13年安全設計審査指針の指針2にいう「自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」とは、「対象となる自然現象に対応して、過去の記録の信頼性を考慮の上、少なくともこれを下回らない苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるもの」をいうと解釈されていた（乙A7・18頁）。

² 本訴訟・丙ハ14

³ 本訴訟・甲イ4の2

上記のような平成13年安全設計審査指針の指針2の解釈は、省令62号4条1項にいう「津波……により損傷を受けるおそれがある」の解釈としても妥当なものとして是認できるところ、上記解釈によっても、「予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」として想定すべき津波は、既往最大の津波に限られるものではなく、合理的な根拠に基づいて「予想」され、「統計的に妥当とみなされる」津波であれば、既往最大の津波を超える規模の津波であっても「予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」の津波として安全対策が要求されていたものといえることができる（「少なくともこれを下回らない」との文言も、想定津波が既往最大の津波よりも大きくなることを想定した文言といえる。）。現に、被告東電が平成14年3月に「津波評価技術」に基づいて推計した想定津波O.P.+5.7m（甲B130⁴）は、平成6年に既往最大の津波として推計したO.P.+3.5m（甲B127⁵）を上回っていた。

したがって、経済産業大臣は「津波により損傷を受けるおそれがある」原子炉施設に対して技術基準適合命令を発すべき規制権限を適時かつ適切に行使するため、津波に関する科学的知見を継続的に収集し、「予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」として合理的に想定される津波については、これを予見すべき義務があったというべきである。」

そして、この経済産業大臣の予見義務を踏まえれば、福島判決が明示するように、原子炉施設の安全性確保の観点から想定すべき地震・津波については、過去の記録に残っている最大規模の地震・津波（既往最大の地震・津波）を考慮するだけでは足りないものであり、地震学の最新の知見を踏まえた客観的かつ合理的根拠を有する「想定し得る最大規模の地震・津波」についても予見した上で、これに対する規制を実施することが求められて

⁴ 本訴訟・丙口8

⁵ 本訴訟・甲口16

いたところである。

(4) 予見義務懈怠の効果

経済産業大臣に規制権限が付与された趣旨から導かれる津波対策に関する予見義務の履行を懈怠し、予見義務に違反した場合の効果については次のとおり整理できる。すなわち、

ア 第1に、行政庁が負う情報収集・調査研究を尽くした上での予見義務を懈怠した場合、行政庁が同義務を果たしていたのであれば判明したであろう事項は、規制権限不行使を基礎づける予見可能性の前提事実として考慮要素となるというべきである。なぜならば、予見可能性は、行政庁の規制権限不行使の違法を基礎づける一要素であるところ、これは法的な判断要素であるため、規範的要素として、現実に認識されていた事項だけでなく、認識することが可能であった事実があればこれを加えることによって初めて法的責任の有無を判断することが可能となるからである。

第2に、行政庁が情報収集・調査研究を尽くさず、予見義務を懈怠したためにその後に適切な権限行使をしなかったという事情は、予見義務の懈怠自体が行政庁の規制権限不行使の違法性判断の重要な考慮要素となる。

イ この点、薬害C型肝炎東京訴訟東京地裁判決⁶は、製薬会社の予見義務について、「副作用の懸念の程度に応じて、さらなる調査を行う義務が生じ、予見可能性はこのような調査を尽くした結果判明したであろう事情を前提として判断されることとなる。」と判示し、情報収集・調査研究を果たすことによって知り得た事情を予見可能性の対象に加えている。

また、薬害C型肝炎福岡訴訟福岡地裁判決⁷及び薬害C型肝炎大阪訴訟大阪地裁判決⁸は、厚生大臣は、医薬品の有効性、有用性等に関する情報

⁶ 東京地判2007（平成19）年3月23日（判時1975号1頁）

⁷ 福岡地判2006（平成18）年8月30日（判時1963号11頁）

⁸ 大阪地判2006（平成18）年6月21日（判タ1219号64頁，判時1942号23頁）

を収集し、調査、検討する義務を負っていたと認めた上で、同義務違反の有無は、権限不行使の違法性を基礎づける事情として考慮している。

(5) まとめ

原審における原告らの最終準備書面（責任論）でも整理したとおり、予見義務については、4省庁報告書や7省庁手引き、そしてそれらを踏まえた一審被告東電や国の対応状況からすれば、津波評価技術のような既往最大にとどまらず、「想定しうる最大規模の津波」の把握が求められていたことは明らかである。その上で、2002年の「長期評価」により敷地高さを超える津波の現実的危険性が明らかになった以上、一審被告国は、「長期評価」に基づいて具体的に敷地高さを超える津波の危険性についての具体的な情報収集として、事業者たる一審被告東電に「長期評価」に基づいた津波シミュレーションを指示し、その内容を確認、検証すべきであった。

しかし、原判決は、そのような予見義務による情報収集の必要性を認めおきながら、上記で述べてきたような一審被告国が津波評価技術に基づく「既往最大」の津波の考慮で足りるとして、これまで「想定される最大規模の津波」の考慮、そしてその具体化たる「長期評価」に基づく津波シミュレーションといった予見義務の履行を現実に全く怠ってきた、その懈怠の事実について全く検討するところがない。これでは何のために一審被告国に対して、万が一にも事故を防ぐという観点から予見義務を認めたのか、不可解といわざるをえない。

なお、前記のとおり一審被告国は、2002（平成14）年「長期評価」に基づき、一審被告東電に津波シミュレーションを指示しながら、それを確認することなく、一審被告東電の報告を根拠を確認することもなく鵜呑みにして先送りを許容した。この事実を踏まえると、一審被告国も、すでに「既往最大」にとどまらずに「想定しうる最大規模の津波」の考慮として「長期評価」による津波想定の可能性を十分に認識していたことが明らか

かであるが、その一方で、そのような津波シミュレーションの指示の後、本件事故まで、一審被告国は、「既往最大」に基づく一審被告東電の対応を容認し、前記「長期評価」に基づく予見義務の履行を全く尽くさなかったことも明らかになったのである。

第6 予見可能性の「程度」における原判決の誤り

1 前提となる予見可能性の「対象」に関する原判決の判断

(1) 原判決の判示

原判決は、予見可能性の「程度」に関する判断の前提として、本件における予見可能性の「対象」について、次のように判断した。

すなわち、原判決は、本件事故の発生に至る経緯、非常用電源設備の各号機の配置、溢水勉強会の結果等から、一審被告国は、敷地高さを超える津波の到来があった場合、全交流電源喪失の状態に至る危険性を認識しており、この敷地高さ O.P.+10.0メートルを超える津波の到来が予見されるならば、結果回避措置を講じることが可能となるから、予見の対象は、「福島第一原発1号機ないし4号機に、敷地高さである O.P.+10.9メートルを超える津波が到来することである」とした（原判決257～258頁）。その上で、一審被告国が、本件津波が予見対象であると主張することに対し、「予見可能性は、被害に対する適切な結果回避措置をとることを法的に要求するための前提であり、適時にかつ適切に規制権限を行使して結果回避の現実的な可能性のある措置を取るべきという、作為義務の導出のための考慮要素であるから、予見可能性の対象についても、被害の発生を防止する行為としての結果回避行為を義務づけるために必要な限度で特定されることが求められる法的な判断」であるとし、一審被告国の主張では、「予見可能性が認められる場合が著しく限定され、前記の電気事

業法の趣旨等にそぐわない」と判断した（原判決258～259頁）。

以上の点は、原判決が一审原告らの主張立証を踏まえて、敷地高さを超えた津波による全交流電源喪失の危険性に対する一审被告国の認識等から認定しているもので、この限りで評価できる。

（2）原判決は敷地高さを超える津波の予見可能性があれば一审被告国に作為義務を認め規制権限を行使することが相当と判断していること

以上のとおり、原判決は、予見可能性を「適時にかつ適切に規制権限を行使して結果回避の現実的な可能性のある措置を取るべきという、作為義務の導出のための考慮要素」と捉え、「被害の発生を防止する行為としての結果回避行為を義務づけるため」に必要な限度で特定された法的判断とするのである。

以上の原判決の判示を素直に理解すれば、「被害発生を防止するための行為としての結果回避行為を義務づけるための必要な限度で特定された」予見可能性の対象が、「敷地高さO. P. + 10mを超える津波の発生」であり、そのような予見可能性があれば、規制権限を行使して被害発生防止のための現実的な結果回避措置を義務づけることが相当とするものである。原子力発電所に求められる高度の安全性、敷地高さを超える津波の襲来による全交流電源喪失の危険性等を重視したという原判決の前記判示からすれば当然の帰結である。

2 予見可能性の「程度」における原判決の判断

以上の予見可能性の「対象」を前提に、原判決は、さらに予見可能性の「程度」について、次のように判断した。

すなわち、原判決は、一审被告国が、原子力規制の分野においても学術的に確立した知見等の規制権限の行使を正当化できるだけの客観的かつ合理的な根拠に裏付けられていない限り作為義務が生じる予見可能性が認められな

いと主張することに対し、原子力発電所の潜在的危険性等から、「具体的に想定される危険性のみならず、抽象的な危険性をも考慮した上で、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境が侵害されないための万全な安全対策の確保が求められ」、一審被告国の電気事業法39条1項及び2項に基づく省令62号の技術基準と同法40条に基づく技術基準適合命令を行使する前提として、「専門家の中で統一の見解（ほとんど全ての専門家が異論のない見解）や通説的見解（大多数の専門家が異論のない見解）となっているような知見等に基づく根拠を要求するとすれば、経済産業大臣は具体的に被害を予見した場合であっても、その根拠となる知見等が専門家の中で統一の見解となるまでの間、長期間（場合によっては数十年）にわたり規制権限を行使することができず、万が一にも引き起こしてはならない原子力発電所における事故を防止するため、規制権限を適時にかつ適切に行使することが事実上不可能になってしまいかねず著しく不合理といわざるを得ない」（原判決260頁）。

原判決が、一審原告らが主張立証したとおり、事故が被害法益である国民の生命身体に不可逆的で深刻な被害をもたらすことや深刻な災害を防ぐために万が一にも事故を起こさないことに炉規法等の安全規制の目的があること等に基づいて、上記判示をしたこと自体は正当である。

前記1 予見可能性の対象論における原判決の予見可能性に対する捉え方、すなわち、予見可能性は、原子力発電所の潜在的危険性及び炉規法等の安全規制が深刻な災害をもたらす万が一にも起こらないようにすることを目的とすること等を踏まえて「適時にかつ適切に規制権限を行使して結果回避の現実的な可能性のある措置」を義務づける前提として必要とされるとの考えに基づけば、予見可能性の「程度」においても同様に、上記のとおり統一の見解等による確立した知見等に基づかなくとも、客観的かつ合理的な根拠があれば、適時にかつ適切に規制権限を行使しなければならないとの判断に帰結

するはずである。

3 予見可能性の程度に関する原判決の不合理性

(1) 原判決の不合理な変遷

しかしながら、原判決は、前記のような判示をした直後、次のように述べて、その判旨を変遷させる。すなわち、

「他方、原子力発電所における事故がいかに重大かつ深刻なものであるとしても、最新の科学的、技術的知見を踏まえた合理的予測を超えた水準での絶対的な安全性に準じる安全性の確保を求めることは不可能であり、また、極めてまれではあるが発生すると原子力発電所について想定される事故をはるかに上回る規模及び態様の被害をもたらすような自然災害を含めて、およそあらゆる自然災害についてその発生可能性が零ないし限りなく零に近くなる限り安全確保の上でこれを想定すべきであるということもできないから、あらゆる知見を取り入れて原子力発電所に生じる自然災害を予見することを求めるのは社会通念上相当でない」、そして、「原子力発電所における事故を防止するための人的物的資源は、他の一般的な事業と同様に、当然のことながら有限であるところ、あらゆる知見を取り入れて予見される事故を防止することは、発生可能性の極めて低い事故の対策にそれら資源を投入する一方、発生が合理的に予測される事故の対策に投入されるべき資源が削減される結果、万が一にも引き起こしてはならない原子力発電所における事故を防止することができないという本末転倒の事態を生じさせかねないものであるから、取り入れるべき知見等の取捨選択を行う必要はある」とし、その上で、この知見等の取捨選択に際し、未解明部分が多くても発生する危険性が多大なのであれば、万が一の事故を防ぐために確立しているとはいえない知見等であっても、広く取り入れるべきなどとして、原子力発電所においては、このような場合に当たるも

のとして、「未だ通説的見解に至らない知見等であっても、その時点の最善の努力により得られた科学的、技術的知見等については、…これを取り入れた上で、規制権限不行使の違法性を判断する前提としての予見可能性の有無を判断すべき」とした（原判決260～261頁）。

（２）原判決の誤り

予見可能性の程度において、通説的見解等の確立した知見を求めない点は正当であるが、他方で、知見の取捨選択を行う必要がある等として、その判断に、原子力発電所における事故を防止するための人的物的資源の有限性等、事業者の経済事情を考慮したり、知見の解明の度合いと未解明部分から生じる危険性の相関関係にある等とする点は、原判決自らが、原子力発電所の潜在的危険性を踏まえて、「具体的に想定される危険性のみならず、抽象的な危険性をも考慮した上で、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境が侵害されないための万全な安全対策の確保が求められ」としたことと明らかに矛盾する。

さらに、前提としての誤りが多数見受けられる。絶対的安全性が求められないという点を指摘するにあたり、「極めてまれである」「自然災害」も含めてあらゆる自然災害を想定すべきでないというが、そもそも耐震設計審査指針の改定（平成18年）においてすら、原子力発電所の潜在的危険性を踏まえて、「極めてまれであるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないことを十分考慮することが求められているのであり、原判決は、このような原子力発電所において求められる安全性の程度に対する理解すら根本的に欠いている。

さらに、原判決は、上記のとおり、人的物的資源の有限性を根拠に、「発生可能性の極めて低い事故の対策にそれら資源を投入する一方、発生が合理的に予測される事故の対策に投入されるべき資源が削減される結果、万

が一にも引き起こしてはならない原子力発電所における事故を防止することができないという本末転倒の事態を生じさせかねない」などと判示するが、原子力発電所の安全対策は、当時から決定論（設計基準事象（津波）に対する安全対策）に基づくものであり、発生可能性が高いか低いかに応じて事故の対策が基礎付けられるような、いわゆる確率論的な安全評価による安全対策は、当事者の自主的な判断を除いては、当時から一切講じられていない。

原判決が、発生可能性が極めて低いというときのそれがどのような内容、程度を指すのかは不明であるが、少なくとも、一審被告国においても「長期評価」の発生可能性が極めて低いことを理由に知見として取り入れないとはしていない。

以上のとおり、原判決は、前提となる原子力発電所の安全対策に対する基本的な在り方や考え方についても、根本的な理解を欠いている。

（３） 予見可能性の程度と作為義務との関係について

後述するように、原判決は、予見可能性を上記のような判断基準をもって肯定する一方で、結果回避義務違反の有無という独自の段階を設けて、同回避義務を、人的物的資源の有限性やリスクに基づく優先順位付けを全面的に考慮して否定した。この点の誤りは後述する（後記第８）。この点で、予見可能性の程度と作為義務との関係を正当に整理しているのが、福島地裁判決（甲イ２０・平成２９年１０月１０日）である。

同判決は、規制権限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」とした上で、一審被告国が、本件と同様に規制権限行使を正当化するには作為義務にまで至っているといえるだけの確立した知見が必要と主張したことに対し、「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⁹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であれば足り」ると判示し（同判決71頁）、確立した科学的知見があることは、「当該知見が『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』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」とした（同71頁）。

以上のとおり、同判決は、予見可能性の程度を、規制権限を導く法令の趣旨目的等を踏まえつつ同権限行使を義務づけるに足りるかどうかという法的判断の前提として特定しているのである。

松山地裁判決（平成31年3月26日）でも、同様に作為義務を基礎付ける予見可能性を「本件予見対象津波が到来することについての客観的かつ合理的根拠を有する知見が存在し、その知見が依拠する調査、資料等の客観性やそれらに対する評価・推論の合理性等が、大学その他の機関の研究者ら多数の専門家がその集団等によって検証されるなどして、相当程度の信頼性を獲得していると評価されていることで足り」るとし、通説的見解といえる程度まで成熟・確立している必要はないと判示している。

本来、本件でも一審原告らが主張した、原子力発電所の安全上無視することができない知見の集積とは、原子力発電所の潜在的危険性や万が一にも深刻な災害を防ぐ目的を踏まえて確立した知見までは不要とする以上、それは福島地裁判決や松山地裁判決が判示するような客観的、合理的な知

⁹ 福島地裁判決では、予見可能性の「対象」としているが、その意味は、千葉地裁判決という予見可能性の「程度」と同じである。

見のことである。原判決においても、客観的かつ合理的な科学的根拠を有する知見を取り入れるべきとして、「長期評価」がそれに該当するかのよう
に判示するものの、何故かそのような判示を無視して、その後の結果回避義務が否定されている。上記客観的かつ合理的根拠のある知見として「長期評価」を認めるのであれば、省令4条1項の「想定される津波により原子炉の安全性を損なうおそれ」に該当し、規制権限を行使しなければならない状態にあるところ、そのような省令の該当性判断も怠っている。

(4) 予見可能性が肯定された場合に規制権限行使に裁量はないこと

あらためて整理すると、前記第4のとおり、本件での規制権限の根拠法令は、電気事業法39条により包括的に委任された技術基準省令62号であり、そのうち、省令4条1項における「想定される自然現象（津波）」により原子炉施設が「損傷を受けるおそれがある」場合に該当すれば、原子力発電所の安全を維持するために、同法令の趣旨目的から安全防護のための規制権限行使が義務付けられるものである。

すなわち、原子力の安全を害するような敷地高さを超える津波について、法令の趣旨に基づいた客観的合理的根拠を有する知見があれば、まさに省令4条1項「想定される自然現象（津波）」（＝設計津波）による原子炉施設が「損傷を受けるおそれがある」場合に該当し、省令に基づく規制権限行使が義務づけられるのであって、この行使の有無に規制行政庁の裁量の余地はない（甲イ20・福島地裁判決71頁）。

なお、前橋地裁判決（平成29年3月17日・判時2339号14頁）においても作為義務を基礎付けるに確立した科学的知見に基づく予見が必要とはしていない。知見として、規制権限を義務づける程度に合理性を有するか、無視できない知見で足りると判断している。

(5) 小括

以上のとおり、学会における通説等、確立した知見に至らない段階においても、原子力発電所の安全規制を基礎付ける法令の趣旨目的、規制権限の性質等に照らし、客観的かつ合理的な根拠を有する知見があれば、省令62号4条1項において想定すべき津波に該当し、一審被告国における当該規制権限行使が義務付けられることになる。そして、そのような知見とは地震本部における2002年「長期評価」であり、同内容が前記法令の趣旨目的等に照らし、客観的かつ合理的な根拠を有する知見であることは、一審原告らの一審段階での最終準備書面（第2分冊）、また後述のとおり明らかである。

なお、この点につき、福島地裁判決は、「『長期評価』は、研究会での議論を経て、専門的研究者の中で正当な見解であると是認された、「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知見」であり、その信用性を疑うべき事情は存在しなかったのであるから、「長期評価」から想定される津波は、省令62号4条1項で想定すべき津波として津波安全性評価の対象とされるべきであったといえる。」と判示する（同判決116頁、松山判決も同旨（同判決93頁等））。

第7 予見可能性の有無の判断における原判決の誤り

1 はじめに

原判決は、前記予見可能性の「程度」に関する判示を前提に、予見可能性の有無の判断の冒頭で、「経済産業大臣が、平成18年の時点において、専門家の中で統一の見解や通説的見解とまではいえなくても多数の見解といえる程度に客観的かつ合理的な科学的根拠に基づく知見等を前提とすれば」、敷地

高を超える津波の到来を予見することが可能であったか否かを検討するとして（原判決261頁）、「長期評価」等の知見の評価に入っている。

しかしながら、原判決が予見可能性の程度において、「未だ通説的見解に至らない知見等であっても、その時点の最善の努力により得られた科学的、技術的知見等については、…これを取り入れた上で、規制権限不行使の違法性を判断する前提としての予見可能性の有無を判断すべき」（原判決261頁）としていることと、上記多数的見解といえる程度に客観的かつ合理的な科学的根拠に基づく知見等を前提とすれば予見可能性が認められるとしていることとの関係性が不明である（実際、原判決の判示の中で上記多数的見解といえる程度に客観的かつ合理的な根拠を有する知見かどうかの判断はなされていない）。このように原判決は論旨に整合性がない。

次項では、予見可能性を基礎付ける知見のうち、平成14年「長期評価」と「津波評価技術」について、原判決の誤りを指摘する。

2 長期評価の信頼性に関する原判決の判断の誤り

敷地高さを超える津波の予見可能性、そしてそれを裏付ける2002年「長期評価」の信頼性は、本訴訟及び全国の同種の原因事故避難者集団訴訟の責任論における最も重要な争点であるといっても過言ではない。

一審原告らの側では、「長期評価」が、客観的かつ合理的な根拠を有する知見であると主張していたのに対し、一審被告らは、このような一審被告国自らが作った「長期評価」を貶め、土木学会が作成した「津波評価技術」こそが、波源の設定を含めて原子力発電所の津波対策の唯一の基準であった等と主張をしていた。

原審における当事者の主張立証内容を踏まえれば、「長期評価」の信頼性こそが、本訴訟の最も重要な争点であったことは自明である。ところが、原判決は、この「長期評価」の信頼性の判断について、わずか5頁足らず（原判

決265頁及び269頁)しか紙面を割かなかつた。一審原告らの主張内容についてほとんど検討しないまま、「長期評価」の信頼性を貶める形式的な一審被告らの主張を採用し、後述のとおり、結果回避義務という独自の考慮要素の段階で、「長期評価」について相当な不確実性を有するなどとして地震対策を優先し、津波対策を後回しにした一審被告国の判断が合理的であったと判断した。原判決は、最重要争点について、十分な説明を放棄しており、“結果ありきの判決”との誹りを免れない。

ここには多数の事実誤認や評価の誤りがあるため以下に詳しく述べる。

なお、長期評価の信頼性に関する一審原告らの全体的な主張は、原審の最終準備書面(第2分冊)において総括しているとおりでである。以下では、原判決の長期評価の信頼性(客観性・合理性)に関する評価の誤りに絞って論じる。

(1) 長期評価の客観性に関する判断の誤り

原判決は、長期評価が、地震本部(地震調査研究推進本部、「推進本部」ともいう)の「設立の趣旨、機関としての性格、長期評価の策定・公表の経緯というに鑑みれば、長期評価は、学者が発表した論文や民間団体が公表した調査研究結果等と明らかに性質が異なる」としながら(原判決265頁)、その後において、結局、長期評価を「異論の多い仮説の積み重ね」(原判決268頁)などとして、個々の専門家の異論と「長期評価」を同列に論じており、「長期評価」の策定における詳細な議論・検証の経過やそれに基づいて仮説ではなく公的な見解として結論が出されたことや、その公的判断であることの意義そのものを全く無視している。

なお、いうまでもなく国が行政機関として処分等を行うに際し採用されたり、その根拠となりうる見解は、そのような見解、結論に至るまでの議論過程や議論の内容が明らかとされ、事後に検証が可能となり得ること、

そのプロセスの透明性や中立性が保たれていることが必要であり、そのこと自体がそこでの見解や結論に対する客観性を担保するものである（後記のとおり「長期評価」は地震本部やその下の海溝型分科会での議論過程が公開され、事後の検証も可能で、その議論内容も踏まえれば、上記のような客観性を満たすに足りる）。

これに対し、原判決は、このような「長期評価」の客観性を見通している。事実認定にあたって、この「長期評価」の策定時における地震本部の海溝型分科会の議論内容について参加者が特に異論を述べる箇所のみを恣意的に取り上げており（原判決191～196頁）、そのような異論を踏まえつつも議論、検証が重ねられ最終的な結論に至るまでの過程を適切に認定しておらず、事実認定の段階でも著しい偏りがある（その意味で、自らの結論を導くために都合良く取り出しただけの稚拙な認定である）。このような事実認定では客観性の有無の判断すら不可能である。

そこで以下では、あらためて長期評価の見解の取りまとめられるまでの海溝型分科会等での議論とその経過を補足しておく。

まず確認すべきは、一審段階でも繰り返し指摘しているとおり、「長期評価」の見解は、地震本部という公的な機関において地震学の第一線の専門家が多数回にわたる議論と検証を重ね導き出した一つの公的見解、結論であることである。

特に、「長期評価」における津波地震の見解は、地震本部の海溝型分科会において地震学の第一線の専門家である島崎邦彦氏（地震学会会長）、阿部勝征氏（津波地震についての第一人者）、佐竹健治氏、都司嘉宣氏（歴史地震研究の第一人者）らが、それぞれの有する専門的知見を踏まえ、多数回の分科会（甲ロ25の1～6、海溝型分科会）で丁寧な議論・検討を行い、最大公約数として取りまとめられたものである。

そこでは、「長期評価」の信頼性を評価するにあたって一審被告国が縷々

主張する、津波地震が起きうる領域の設定、3つの歴史地震のうち慶長三陸地震及び延宝房総沖地震が津波地震であるか否か、それらの震源域といった点について、それぞれの異なる見解も含めて多数回にわたり議論、検討した上で、結論を導いているものである（同上）。

例えば、第10回海溝型分科会（甲ロ25の3）での慶長三陸地震に関してプレート間正断層型地震とする見解（津波地震と異なる）が示されたことに対し、別委員からは地震と津波の観測が時間的に離れていることを踏まえて津波地震であるとの指摘がなされたり、延宝房総沖地震に関し、延宝房総沖地震を津波地震に整理することが非常に問題であるとの指摘がなされ、それに対し、別委員から津波の分布から見ると明らかに太平洋プレートのものでフィリピン海プレートのものでない、津波被害が宮城県に及んでいるのは確かである旨（引用者注：津波地震の波源であるという趣旨）の発言がなされる等し、また、第12回海溝型分科会（甲ロ25の5）でも、慶長三陸地震について、佐竹健治氏から、三陸ではなく千島沖で起きた可能性があるとの指摘もなされたが、別委員からは宮古（引用者注：房総沖北～中部あたり、現在の岩手県中部）で音を聞いているから、宮古から遠いところで何かが起こって津波が来たわけではないと思う、被害の南限は阿武隈の河口あたり（引用者注：宮城県南部辺り）、北限は宮古ぐらいであり、それより上（北）は記録がなく、被害だけ見ると三陸のような気がする旨の発言等がなされ、結論としては、慶長三陸地震は三陸沖で発生したものとした。なお、佐竹健治氏も同結論には異論を述べていない。さらに、延宝房総沖地震に関しても、陸寄りの説（石橋克彦の説）の可能性について検討され、津波の範囲が広いため震源が陸地に近いのは不自然であること等が指摘され、結論として、海溝寄りで発生した津波地震とされた。ちなみにこれらの議論経過は、原判決では全く認定されていない。

以上の例が示すとおり，地震本部の海溝型分科会では，結論と異なる見解も含めて多数回にわたり丁寧に議論，検討をした上で，最終的な見解をとりまとめているものである。したがって，「長期評価の見解」の客観性は十分に担保されている。

原判決は，前記のとおり，このような「長期評価」の見解に対して，個別の学者の論文を用いて，複数の異論があったとして，その信用性を不当に評価するが（原判決265頁等），そもそも前記のような多数の著明な学者間での詳細な議論と検証を経た「長期評価」の見解と，個々の学者が自らの見解を一方向的に発する論文とでは自ずと性質が異なり，同等の位置づけで比較することなどできないことは明白であり，複数の学者から長期評価と異なる見解が示されたからといって上記のような長期評価の見解の客観性が揺らぐことはないし，その信用性に影響を与えるものではない（個々の異論についての反論は後述する）。原判決のこの点の判断は失当である。

（２）「長期評価」の合理性に関する判断の誤り

ア 「長期評価」の結論を「仮説」と評価していること

次に，原判決は，この平成14年「長期評価」について，明治三陸沖地震と同程度の津波地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内（日本海溝付近）のどこでも発生する可能性があると考え，この前提に未だ疑義があり，客観的かつ合理的な根拠に基づく知見と認められるか疑問が呈されていたとし，具体的には，①三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域（日本海溝付近）において，過去に発生したマグニチュード8クラスの地震である慶長三陸，延宝房総沖地震及び明治三陸沖地震を三陸沖北部から房総沖の海溝寄りプレート間大地震（津波地震）と評価することを仮説①とし，②具体的な地域は特定できないものの，明治三陸沖地震と同程度の地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内（日本海溝付近）のどこ

でも発生する可能性があることを仮説②とした上で、この2つの仮説に基づき、マグニチュード8クラスのプレート間の大地震の、この領域における今後30年以内の発生確率は20%程度、今後50年以内の発生確率は30%程度と推定したと認定する（原判決266頁）。

しかしながら、そもそも「長期評価」の見解（前記3つの津波地震による日本海溝沿いの領域設定や明治三陸沖地震と同程度の規模が同領域内でどこでも起きうること）は、「仮説」ではない。前述のとおり、一審被告国が設置した公的機関である地震本部において、地震学の第一線の専門家が多数回にわたる議論と検証を重ね導き出した公的な結論である。原判決が指摘する①、②の見解も、この海溝型分科会の議論の過程において異論を唱えたという佐竹健治氏も含めて、議論と検証の結果、その見解に最終的に賛同がなされ、同内容で取りまとめるに至ったものであり、一学者が表明する学説が「仮説」と評価される場合とは自ずと性質が全く異なるのであって、そのような「仮説」を提示するものでないことは明らかである。したがって、原判決は、この「長期評価」の見解を、前提として「仮説」としてしまっていること自体が根本的に誤っているため、この点の見直しが不可欠である。

なお、「長期評価」を支える地震学上の根拠及びそれが合理性を有すること、これに対し一審被告国が縷々主張する異論や仮説によっては何らその合理性が否定されるものではないことについては、今後さらに詳しく主張する予定である。

イ 原判決の掲げる「仮説①」について

そして、原判決が「仮説」とする内容自体にも誤りがある。すなわち、原判決は、仮説①として上記の点を挙げつつ、慶長三陸地震や延宝房総沖地震について、当時の海溝型分科会において、具体的な震源域等の詳細は明らかでない旨の指摘が委員からされたり、慶長三陸地震は三陸沖ではな

く千島沖を震源とする地震であった可能性が指摘されたり、延宝房総沖地震は、陸寄りを震源とする地震で津波地震でない可能性が指摘されたりしたこと等、これら地震を三陸沖北部から房総沖の津波地震と評価することに、佐竹健治氏を含め強い異論が出ていたことを指摘する（原判決266頁）。

しかし、この点は、前記のとおり、そのような異論が議論の過程で出され、それに対する別の見解などと合わせて他数回にわたる検討がなされた上で、最終的に佐竹氏も含めて、慶長三陸地震も延宝房総沖地震も津波地震として結論付けられた、そのような過程とそれを踏まえた結論の重要性を全く無視している。もとよりこのような一つの公的見解を目指す会合において、議論の中で異論が出ることは当たり前であって、そのような繰り返しの異なる見解の衝突と検証を経たからこそ、結論の客観性が担保され、また内容に合理性を有するのである。原判決のように、その結論に至る過程で異論が出たことだけを取り上げて、そのような異論が存在することで信用性に影響を与えるのであれば、どのような公的な会合であっても異論が出るのが当たり前である以上、信用性が認められないこととなる上、それではまるで異論のない会合や当初から全員一致が想定されるような会合でなければ信用性がないということと同じである。その意味で原判決の指摘は失当という他ない。

念のため繰り返すが、原判決が言う異論、すなわち「慶長三陸地震は三陸沖を震源とする地震ではなく、千島沖を震源とする地震であった可能性が指摘された」とか、「延宝房総沖地震は、日本海溝沿いではなく相模トラフ沿いを震源とする地震や海溝沿いではなく陸寄りを震源とする地震であり、そもそも津波地震ではなかった可能性が指摘された」とか、これら地震を津波地震と評価すること自体に佐竹健治を始め複数の異論が出ていたことに対しては、前記のとおり、海溝型分科会での各過程で別委員からの

指摘等も含めて多数回の議論が交わされた上で、全て克服され、佐竹健治も含め異論を述べた委員も賛同の上で一つの結論に至っている（詳細は、前記2（1））。

ウ 原判決の掲げる「仮説②」について

次に、原判決が「仮説②」とする点についてである。原判決は、具体的には、平成14年「長期評価」公表前後には、堆積物調査の結果により、実際に津波地震である明治三陸沖地震が発生した三陸沖の海溝沿い（日本海溝北部）と本件地震前に津波地震の発生が認められなかった宮城県沖や福島県沖の海溝沿い（日本海溝の南部）で地形や地質が異なることが明らかになっていたりとか、低周波地震が日本海溝北部で多く認められ、南部で少ししか認められないこと、日本海溝付近では微小地震が南部より北部が明らかに多いことから、日本海溝の北部と南部では津波地震の発生する可能性に大きな差があったにもかかわらず、その違いを度外視して、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内を一括りにした上で、明治三陸沖地震と同程度の津波地震がこの領域内でどこでも起こる可能性があるとして結論付けたなどと認定する（原判決267頁）。

しかしながら、原判決の指摘する日本海溝の北部と南部の地形や地質の違い（一審被告国の指摘する堆積物（付加体）の存在の有無のことと推察される）により津波地震の起こり方が異なるというのは、まさに当時から「仮説」にすぎず、「長期評価」のいう津波地震の発生を基礎付ける合理性自体を否定する論拠にはならない。もとより、原判決は、上記仮説②の議論において、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りどこでも「津波地震」が発生するという論点と、その発生する津波地震の「規模」が明治三陸沖地震と同程度という論点は、別個に区別して判断されるべき論点であるところを、一緒くたにして議論してしまっており、この点で失当である。

「長期評価」の見解、すなわち、三陸沖北部から房総沖にかけての日本

海溝沿いでどこでも明治三陸沖地震と同程度の M8 クラスの津波地震が
起こりうるとの見解の合理的根拠を検討するには、①発生領域（三陸沖北
部から房総沖の日本海溝沿いに設定すること）、②発生の規模（M8 クラス
のプレート間大地震（津波地震）であること）、③震源域・断層モデルの設
定（福島県沖を含め、①設定の領域のどこでも明治三陸沖地震の断層モデ
ルを用いること）の3つに分けて、それぞれに具体的根拠を有するか確認
することが重要である。

微小地震の数が南北で異なるとか低周波地震の数が南北で異なるなど
というのは、後者の、発生する津波地震の「規模」が明治三陸沖地震と同程
度かどうかという判断において（すなわち、前記3つの論点でいえば②か
③）、その差を基礎付けようとする指摘であって、前者（前記3つの論点で
いえば①の津波地震が発生する領域の設定）の、日本海溝沿いの領域でど
こでも津波地震が発生することを否定する論拠たり得ない。

以下、この①の領域設定の点については、項を改めて論じる¹⁰。

エ 長期評価の日本海溝沿いの領域設定には合理性があること

上記原判決の判示の不当性を指摘するにあたり、あらためて確認すべき
は、前提として、津波地震は、陸寄りではなく固有に海溝寄りで発生する
ということがすでに確立した知見であったことである。この点は一審被告
国も争っておらず、佐竹氏らの論文によっても「1990年までの研究か

¹⁰ 一審原告らが整理した長期評価の見解の合理性を支える3つの根拠のうち、②規模に
ついては、「長期評価」は、過去に発生したM_t等を参考にM_t8.2前後としている
が、これは、同年に発表された「津波評価技術」やその後の政府機関や地震学者、原子
力事業者による津波地震の規模についての評価を比較しても、過大すぎるということ
はなく（中央防災会議は、明治三陸をM8.5、延宝房総を8.42とする、津波地震の
研究の第一人者である阿部勝征氏も、M_t8.6とし、長期評価の規模はむしろ過小評
価の可能性があると指摘する）、合理的である。③断層モデルについても、2002
年当時、断層モデルとして、近代的観測データがあるのが明治三陸沖地震のみであり、
一番よく分かっている断層モデルを使うのが当然である上（島崎証人第1調書38頁）、
前記阿部氏も安全寄りに考えて、北部南部とも明治三陸の断層モデルを使うのが良いと
述べていることからして、合理性があることは明らかである。

ら津波地震は海溝軸近傍のプレート境界で発生していることが分かった」とされているところである（佐竹氏他「津波地震の発生メカニズム」（甲ロ54, 「月刊地球」2003年5月号, 下記図1参照）。佐竹証人は一番の尋問でも「津波地震というものは海溝沿いの浅いところで起きるという考え方は前からあった」（10頁）, 「長期評価でやったときには, 津波地震はより浅いところで起きるし, 普通のプレート間地震は深いところで起きるといような知見の方が進んでおりました。」（41頁）と繰り返し証言している（丙ロ49佐竹証人第2調書）。

「長期評価の見解」は, このような確立した知見を前提に三陸沖北部から房総沖にかけて日本海溝沿いの領域が「同じ構造」にあるものとして陸寄りと分けて設定した。ここで, 長期評価のいう「同じ構造をもつプレート境界の海溝付近に」との意味は, プレート境界の構造が同じである海溝付近では, 津波地震の発生の可能性がどこにでもあるということであり, もとより堆積物やその下の地殻などの構造を指しているものではない（甲ロ223）。日本海溝は太平洋プレートが同じように沈み込み, 同じ地震が起る力学的な状況にあるとされる領域であって, そのような基本的な構造の共通性を示しているものである。日本でも世界でも津波地震は, 海溝寄り（海溝軸近傍のプレート境界）で固有に起こること, これ自体は確立した知見である。このこと自体は前記のとおり佐竹氏も認めていて, 一番被告国も争っていない。むしろ, このような確立した知見に基づく「同じ構造」のもとにおいては, よほど特殊な理由が示されなければ特定の場所だけで繰り返し起こるとは考えにくい（この点で一番被告国は堆積物の違いにより, この特殊な理由を示そうとしているが, 堆積物（付加体）の存在が特定の場所だけに起こる理由とならないことは後述のとおり）。

なお, このような津波地震が海溝寄りで発生することの基礎には, 津波地震が巨大な低周波地震であるとの知見が先に確立しており, そのような

津波地震の子どもともいえる低周波地震が日本海溝の直下に広く分布していたことが、「長期評価」の策定時当時から専門者間で広く共有されていたものである（甲口13の2）、この点は一審被告国が引用する松澤暢氏らの論文で、「津波地震については、巨大な低周波地震であるとの考え方が多くの研究者によってなされている」、「福島県沖～茨城県沖にかけての領域においても大規模な低周波地震が発生する可能性がある」と述べていることから裏付けられている（丙口40）。

そして、次に重要な前提として、そのような海溝寄りに北から南まで、すなわち三陸沖北部から房総沖にかけて、過去400年間に3つの津波地震が発生していることである。この点は、前述のとおり、長期評価の見解を取りまとめる海溝型分科会において、これと異なる見解も含めて丁寧に議論し、検証がなされた上で、いずれも津波地震であると結論付けられていることからすればその結論が合理性を欠くとは到底いえない。このことは、慶長三陸について三陸沖ではなく千島沖で発生したと指摘した佐竹氏が後に自説を撤回していること、延宝房総沖地震が津波地震であることは一審被告国が波源設定も含めて合理的であると主張する「津波評価技術」でも前提とされていることから明らかといえる。

以上のとおり、津波地震はプレート境界の海溝軸付近の浅い部分で発生するとの知見が確立しており、巨大な低周波地震であるとの考え多くの研究者によって承認されており、また、日本海溝沿いの領域には、三陸沖北部から房総沖の南北にかけて過去400年の間に3つの津波地震が発生したとされていた。その上で、「長期評価」の見解は、日本海溝沿いには低周波地震が発生しているという「同じ構造」があり、また、日本海溝沿い津波地震の発生頻度が400年に3回であり、時間軸が限られていることから空間軸を広くとることによって標本域を確保して統計的な検討を可能にしたものであるから、このような基本的な考え方には当然に合理性が認め

られるものである。

そして、「長期評価」の見解は、福島沖日本海溝沿いでは津波地震の存在が確認されていないことを前提に、既往の津波地震である明治三陸地震と同様の津波地震が福島沖を含む三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内でどこでも生じる可能性があるとするものであるが、津波評価に際して、このような長期評価の見解に従って波源モデルを設定することは、7省庁手引き（甲ロ18，19）で挙げられた「現在の知見に基づいて想定される最大地震により想定される津波」を想定するという観点に沿うものである。

以上のとおり、「長期評価」の見解が合理的な根拠を有することは基本的に明らかであることから、これに対し、原判決のいう仮説②とする点に対する指摘が上記の基本的に考えられる合理性を否定する論拠となりうるのか、この観点から以下検討する。

オ 原判決の指摘する日本海溝の北部と南部の地形や地質が異なるとの結果が津波地震の発生する可能性に差をもたらすとの見解は当時からから仮説にとどまり「長期評価」の合理性を否定する事情ではないこと

原判決の指摘は、海底構造として堆積物（付加体）が多く存在するところに津波地震が発生するという考え（すなわち日本海溝沿いでは北部に堆積物が多く存在し津波地震が起こりうるが福島県沖を含む南部ではそれがないため起こらない）が当時支配的であったとの一審被告国の主張と軌を一にするものであり、このような日本海溝の北部と南部の堆積物の違いを基にして、津波地震の起こり方の違いをいうものである。

この点、2002年の「長期評価」策定の当時から、またそれ以降も、堆積物（付加体）がない領域でも津波地震が起きていたことは明らかにされていたのであるから、一審被告国の指摘はそもそも前提を誤り失当である。下図のとおり、ペルー地震（1960年）やニカラグア地震（1992年）など、堆積物（付加体）が形成されていない領域で津波地震が発生しており、今村文彦氏もこのことを認めている（同種訴訟の東京高裁で行われた今村文彦氏の証人尋問における同氏の証言）。一審被告国は、佐竹氏の論文（「津波地震はどこで起こるか 明治三陸津波から100年」（平成8年）を挙げて、これが当時多くの指示を集めていたとも主張しているが、そのような支持を集めていたとの根拠はどこにもないし、何より佐竹氏自身が、長期評価の海溝型分科会での議論の際にこの論文に一言も言及しておらず、参考文献にすら含まれていない（甲ロ1参照）。そして、最終的な海溝型分科会での結論（前記の領域設定に基づき海溝寄りでどこでも津波地震が発生し得る）に佐竹氏も賛成している。

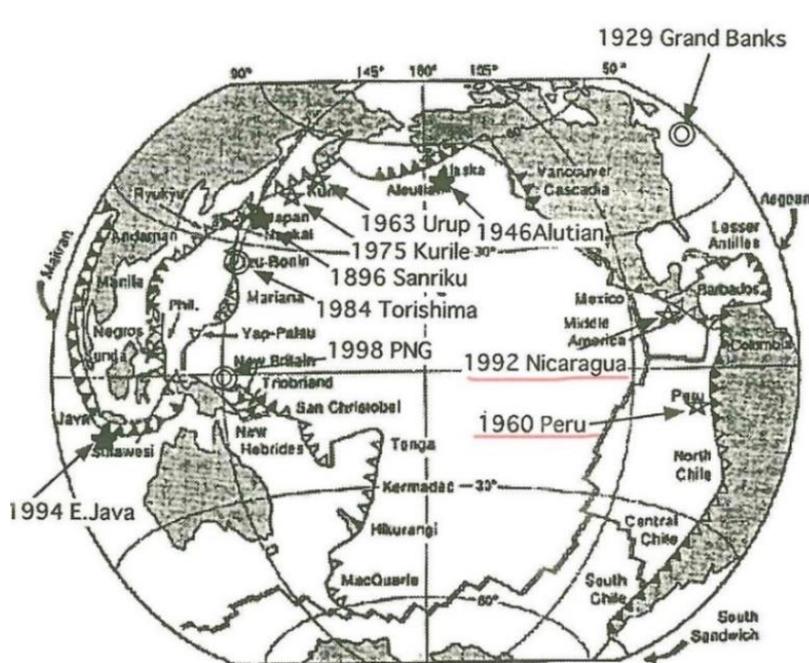


図1 環太平洋での10事例の津波地震の分布 (von Huene & Scholl (1991) に加筆). 白抜三角印は顕著な付加体が発達していない, 黒三角印は付加体の存在が確認されている沈み込み帯の場所. タイプ①は黒星印で、タイプ②は白星印で、その他は二重丸で示している。

今村文彦氏の論文による世界で確認されている10例の津波地震の分類(佐竹健治氏・谷岡勇一郎氏協力)

1	1896年 明治三陸地震	①	沈み込み帯での付加体プリズムで発生した地震
2	1946年 アリューシャン地震		
3	1994年 東ジャワ沖地震		
4	1960年 ペルー地震	②	付加体の存在とは直接関係ない、緩やかな断層破壊を伴う地震
5	1963年 ウルップ島沖地震		
6	1992年 ニカラグア地震		
7	1975年 色丹沖地震	②又は③	③は付加体での分岐に伴う地震
8	1929年 グランド・バンクス地震	④	海底地滑りなどを伴った地震
9	1998年 パプアニューギニア地震津波		
10	1984年 鳥島近海沖地震	⑤	地震活動を原因としない現象

そうすると、このような堆積物（付加体）の存在に基づき北部と南部で分けることはあくまで当時は仮説の域を出ていないものであって、支配的な見解だったとは全くいえない。

要すれば、一審被告国が主張する堆積物（付加体）と津波地震の関係性の知見も原判決の指摘も、南部で津波地震が起こらないという見解(仮説)と整合的なものというだけであって、上記のとおりそもそも堆積物（付加体）がない場所でも津波地震が発生していることが明らかにされていること等からすれば、堆積物（付加体）がないというだけで津波地震の発生を否定できるものでないことは明らかといえる。

したがって、このような北部と南部の堆積物の存在に関する主張によっては、前記「長期評価」の見解の基本的な合理性は何ら否定されない。したがって、原判決の仮説②とする点に対する指摘は理由がない。

カ 原判決における仮説①や仮説②を採用しなければ400年間に3回津波地震が発生していることを前提としたポアソン過程に基づく確率計算の精度が下がるためこれを防ぐためにこれら仮説を「長期評価」が採用したとの判示が著しく事実を歪曲するもので誤りであること

さらに、原判決は、「長期評価」において上記仮説①が採用されたのは、仮説①を採用しなければ、日本海溝沿いの津波地震が明治三陸沖地震のみになってしまい、過去400年間で3回発生したことを前提としたポアソン過程での確率計算の精度が落ちるため、やむをえず採用したと認定する(原判決267頁)。

しかし、このような事実はなく、全くの虚構という他ない。そもそも慶長三陸地震や延宝房総沖地震が津波地震として結論付けられたのは、前記のとおり海溝型分科会での複数の専門家による繰り返しの議論と検証を経た結果であって、「ポアソン過程の確率を維持するためにやむをえず、これら地震を津波地震とした」ことなどない。そもそも正断層の地震では、1933年の昭和三陸地震だけでもポアソン過程で確率を示しており、わざわざ確率を上げるために地震の性質を決めることなどしていない。

さらに、原判決は、仮説②を採用しなければ、福島県沖(日本海溝南部)では、マグニチュード8クラスのプレート間地震が発生しないことになり、ポアソン過程による確率計算自体ができなくなるために仮説②を採用したこともやむをえなかったのだというが(同268頁)、このような理由で、三陸沖北部から房総沖の日本海溝沿いの領域を設定した経緯など一切存在せず、これも原判決が事実を歪曲するものである。仮に当時から日本海溝沿いの北部と南部の違いについて支配的見解があったのであれば、それに基づいて議論がなされ、領域が設定されているはずであるがそうはなっていない(佐竹氏はそのような自説を海溝型分科会で示してもいない)。

長期評価は、前記のとおり一審原告らが挙げた3の合理的な根拠によって支えられており、それらの根拠に基づく合理性を否定するような見解が存在しなかったからこそ、同結論に至っているのである。原判決の判示は、事実を歪曲するもので誤りという他ない。

キ 中央防災会議において長期評価の見解が採用されなかったことを信頼性の否定の論拠とすることの誤り

原判決は、「長期評価」公表後の「中央防災会議の日本海溝・千島海溝調査会が取りまとめた日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会報告において、防災対策の検討対象とする地震（推進地域の指定に当たって検討対象とする地震）について、理学的知見の程度に基づいた選定が行われた結果、三陸沖北部の地震、宮城沖の地震、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）等が検討対象とされたが、福島県沖、茨城県沖の領域については、…これら地震の繰り返しの発生は確認されていないと判断され、検討対象とされず、長期評価の見解が採用されなかった」と認定する。

しかしながら、そもそも中央防災会議の議論では、繰り返しが確認されている固有地震的な地震、繰り返しは確認されていないが歴史的に対象となる場所で被害が確認されている地震、発生が確認されていないが他の地域でも発生する可能性が否定できない地震に分けた上で、後ろ二者の地震について、財政面の等の制約の観点から検討対象から除外してしまったものである。一般防災の観点からは財政面の制約から防災対策を考慮することが許容されても、より高度の安全性が求められる原子力防災対策については許容されないことは明らかである。

さらに、原判決は、あたかも長期評価の見解が中央防災会議において検討されたかのように判示するが、そもそも中央防災会議日本海溝・千島海溝調査会の北海道WGの議論の過程では、長期評価の見解をとりまとめた

海溝型分科会での議論は前提とされていない。仮に長期評価の示す津波地震を除外するのであればその見解の合理性を検証した上で結論を出すべきであるがそのような過程は一切みられない。議論の客観性も担保されていないものである。

以上からすれば、中央防災会議での前記結論があったからといって長期評価の見解の合理性は何ら否定されないというべきで、原判決の判示は失当である。

(3) 予見可能性の時期についての誤り

原判決は、長期評価が当時の不十分な科学的知見等の水準のもとで当時の最善の努力として得られた知見であるとして、予見可能性自体は肯定する。

もともと、原判決は、これまで指摘したような「長期評価」に対する原判決の誤った評価により、平成14年の長期評価の公表後直ちには、予見対象である敷地高さO. P. +10mを超える津波の到来は予見できたとはいえないとし、その後の平成16年12月のスマトラ沖地震の発生により、平成18年までに比較沈み込み学に疑問が呈されるようになったことと、平成18年の溢水勉強会の結果により、敷地+1mの津波が到来した場合には全電源喪失の危険性があることが報告されたことをもって、遅くとも平成18年5月の時点において、敷地高さをを超える津波が予見できたとして予見可能性を肯定した（原判決270頁）。

しかしながら、平成16年12月のスマトラ沖地震により比較沈み込み学に疑問が呈されるようになったとの議論は、典型的なプレート間大地震についての議論であって、海溝沿いにおいて発生する津波地震とは関係がない（一審被告国もこの点は争っていない）。したがって、スマトラ沖地震の発生は本件の長期評価による津波地震の予見とは関係がなく、原判決の

認定は、明らかに誤りである。

次に、平成18年の溢水勉強会による知見(丙ロ14の2等)、すなわち、敷地を超える浸水を仮定した場合に炉心冷却等に必要な非常用電源設備等が全て浸水し全交流電源喪失に至るとのシミュレーション結果に関する知見があるが、そもそもこのような知見を待たずとも、一審被告東電は、敷地を超える浸水があれば、建屋開口部から水が浸入し、電源設備等が水没し機能を喪失することを当然の結果として認識していたと認めているのであるから(甲ロ34)、前記の予見が可能とされる時期として、わざわざ溢水勉強会の知見を待つ必要は全くない。

したがって、原判決が、予見可能性を平成18年5月とする理由の、スマトラ沖地震の発生や溢水勉強会の結果は、「長期評価」に基づいて(津波シミュレーションによる推計結果により)敷地高さO. P. +10mを超える津波の予見可能性を認めるにあたり何ら関係がない。むしろ、2002(平成14)年の長期評価の見解が公表されてから直ぐに試算を開始すればその年の内に試算結果が出ることにより本件予見対象津波の予見は十分に可能であり、そのため一審原告らとしては、上記のとおり2002(平成14)年末の時点で予見可能性があると主張しているものである。

したがって、原判決の予見可能性を認める時期には明らかに事実誤認がある上で、この点誤りは一審被告国の予見可能性を踏まえた規制権限不行使の違法性を認めるあたりに重大な影響を与えるものであるから、すみやかに是正されなければならない。

第8 結果回避義務の有無という独自の判断枠組を設定しこれを否定した原判決の誤り

1 原判決の判示

原判決は、前記のとおり予見可能性を肯定した上で、その予見可能性に基づいて結果回避行為を一審被告国に義務付けるかどうかという、結果回避義務について判断する段階を独自に設定し（第4の1乃至2・274～276頁）、その判断枠組みとして、「原子力発電所の操業上の安全上考慮すべきリスクには、地震や火災等多種多様なものがあり、それらの対策を講ずるために必要な人的物的資源には限りがあるから、それらリスクの発生の確実性（予見可能性の程度）や発生した場合の影響の大きさ、あるいは対策を講じるのに要する時間等に応じて、優先順位を付けつつ実現していくことはやむを得ず、また、特に緊急性が高いといえないリスクについて、どのような結果回避措置を、いつ頃までに講じるかの判断は、規制行政庁の専門的判断にかかっているというべきである」（原判決274頁）とする。その上で、長期評価で示された予測では、その確率が30年以内で20%程度、50年以内でも30%程度というものであることも考慮すべきとする（同上）。

以上を踏まえて、原判決は、経済産業大臣が負う結果回避義務の有無を判断するとして、次のとおり判示する。すなわち、本件事故前の原子力発電所のシビアアクシデント対策の中心は、津波対策ではなく、地震対策であり、2006（平成18）年以降の耐震バックチェックの中で、地震対策が早急に対応すべきリスクであり津波対策は優先度が低かった、さらに2007（平成19）年に新潟中越沖地震が発生したことを踏まえて、原子力発電所の安全対策の当面の課題は、津波対策よりも地震対策であることが経済産業大臣及び一審被告東電を含む電力会社の共通の認識であった、そのため長期評価に基づいて敷地高さを超える津波の予見可能性が認められるとしても、地震対策をさしおいて、相当な不確実性を有する長期評価の見解に従い、今後30年以内の発生確率20%程度、50年以内の発生確率30%程度と推定される津波地震に対する津波対策を優先させることが合理的な判断であったと

は認められない（原判決 276 頁）。

しかしながら、このような判示は、原判決が前半で規制権限の在り方及び予見可能性を論じる中で、深刻な災害を万が一にも起こさないために万全の安全対策の確保が求められており、その安全性確保のために一審被告国は適時にかつ適切に規制権限を行使しなければならないと判示したものと明らかに矛盾する。

また、通説的見解に至る程度の確立した知見に基づかない場合であっても、原子力規制法の趣旨目的に照らして客観的かつ合理的根拠を有する知見に基づいた場合（本件でいえばこのような場合には当然に省令 62 号 4 条 1 項に該当する状況である）には適時にかつ適切に規制権限を行使すべき状況にあるところ、原判決の判示によれば、確立した知見に至らなければ、上記知見の場合も含めて、その全てを事業者の操業上の経済的都合（人的物的資源の有限性）に基づいてリスク発生の確実性による優先順位付けに委ねてしまうこととなるが、これは明らかに原子力発電所の安全規制を定める法の趣旨目的を誤って理解するものである。

さらにいえば、そもそも原子力発電所の安全規制においては、「リスクの発生の確実性」により「優先順位」を付けて規制がなされていたかのような事実は存在しない。当時から規制は決定論的安全評価によっていたのであり、発生の確率をもって対策を段階的に基礎付けたり、優先性を判断したりは、その手法の確立にも至っていない状況にあったものである。原判決は、このような安全規制上の在り方として、決定論と確率論を混同しており、やはり失当である。この点は、原判決が、一審段階で交わされた当事者の主張立証の記録を精査していないことの証左といえる。

以下、これら原判決の理解の不足を含めて、その誤りを指摘する。

なお、ここでの原判決の矛盾、誤りは、原判決が予見可能性の程度の段階でも同様の趣旨を述べているため、基本的には、前記第 6 で述べたことと同

様の批判が妥当する。

2 原子炉等規制法等の趣旨，目的に反すること

(1) 法令の趣旨，目的に反すること

まず，原判決の判示は，原子炉施設の安全を確保するための原子炉等規制法等の趣旨，目的に適合しないものである。

すなわち，津波の予見可能性に関する判断も国家賠償法上の違法性判断の際の考慮要素として検討される以上，規範的な判断が求められるのは当然であり，予見可能性等の判断に際しても，原子炉等規制法等の趣旨，目的を評価の基軸に据えてこれを十分に踏まえた上で判断を行う必要がある。

そして，伊方原発最高裁判決は，原子炉等規制法等の趣旨，目的について「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」としてその趣旨を明らかにしている。

原判決のようなリスクと優先順位に委ねる判示では，津波に対する最低限の安全基準である技術基準省令62号4条1項の適用に際して，「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という法の目的を達することは到底期待できないものである。

(2) 原子力安全委員会の策定した安全指針類の趣旨にも反すること

次に，原子力安全委員会が，自然現象の不確定性を踏まえて原子炉施設に要求される安全性の水準を定めた安全指針類の趣旨にも反するものである。

すなわち、平成13年安全設計審査指針の指針2第2項においては、「重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合を想定した設計であること。」が求められ、ここでいう「自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」とは、「対象となる自然現象に対応して、過去の記録の信頼性を考慮の上、少なくともこれを下回らない苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるもの」をいうと解釈されていた（丙ハ14）。これら各指針の「自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件」、又は「過去の記録の信頼性を考慮の上、少なくともこれを下回らない苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるもの」という想定は、当然のことながら相当程度の不確実性をも含んだ規定であり、原判決の判示は、これらの安全指針類にも反するものである。

3 事業者の経済的な都合と国民の生命とを対比した上で規制権限行使に裁量論を採用した原判決の誤り

(1) 原判決が規制行政庁に認める広範な裁量に委ねれば法の趣旨、目的が達成できないこと

前記のとおり、原判決は、予見可能性を基礎付ける知見が確立した科学的知見に至らない段階では、仮に敷地高さを超える津波が福島第一原子力発電所に到来し全交流電源喪失から過酷事故に至るという具体的な予見可能性があったとしても、規制行政庁や事業者の資金や人材等の有限性や地震等の他のリスクとの優先度との比較衡量から、結果回避措置の内容や時期等は、規制行政庁の専門的判断、すなわち裁量に委ねられるとする。

そうすると、原判決によれば、このような津波の発生と原子力発電所の潜在的な危険性が顕在化するおそれを現に予見できる段階でも、それに関する知見が学会等で正当な見解として是認される等、知見として確立する

までは、行政庁が事業者のその時々¹の経済的事情を踏まえていかようにも対策を先送りにすることができ、予見された事故の危険性は放置され続けることとなるが、このような事態が、公共の安全を確保し国民の生命や身体に対する不可逆的で深刻な災害を万が一にも防ぐことを目的とする炉規法や電気事業法、省令62号において容認されているとは到底解されない。

ここで示されている考え方は、原子力発電事業が営利事業であることを前提として、資金と人材の許容する範囲で安全性を確保すれば足りるという経済性優先の考え方に基づくものである。この判示は、同判決が直前で判示する、「万が一にも過酷事故を起こさないようにする」という法の趣旨・目的からは導き得ない判断であり、伊方原発最判の示す原子炉等規制法等の趣旨、目的にも反するものであり不当というしかない。

(2) これまでの最高裁判決にも反すること

そもそも原判決のように、国民の生命身体を守るべき利益とする場合に、一事業者の資金等の経済的な都合との間でその利益を比較衡量するようなことは、これまでの最高裁判決においても認められことはない。確かに、クロロキン最高裁判決（平成7年6月23日第二小法廷・民集49巻6号1600頁）は、当該権限行使の態様や時期について、「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」としたが、これは、当該事案では、規制権限を行使して規制すべき医薬品について、その有用性と副作用の比較衡量（生命対生命の比較衡量）が必要となったためであり、その当否は別として、「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」ことから、その処分の内容や時期の判断を専門的裁量に委ねたにすぎない。これに対し、本件と同様に国民の生命身体が法益として保護することが法令の主要な目的とされていた筑豊じん肺や関西水俣、泉南アスベストの事案では、上記クロロキン事件とは異なり、対立利益は同じ生命

ではなく、あるとしても一事業者の経済的な利益にすぎないことから、最高裁では、そのような事業者の利益を考慮したり、国民の生命と対比して比較衡量した上で判断するかのような裁量の存在を一切認めていない。

しかるに、原判決は、前半で原子力基本法や炉規法、電気事業法といった原子力法体系においては、国民の生命身体を法益とし、その受容不能なリスクを回避し万が一にも深刻な災害を防ぐために適時にかつ適切に規制権限が行使されるべきとし、現実には、津波が敷地高さを超えて到来し過酷事故に至り国民の生命身体に危害が及ぶことを予見できたとしながら、結果回避義務の段階では、この国民の生命身体と同じ土俵に、事業者の「投資できる資金や人材等」の有限性や注力できるリスクの優先順位といった経済的な合理性を持ち込み、比較衡量を行っている。これは明らかにこれまでの最高裁判決の判断と異なり、また、原子力安全規制の趣旨目的にも反するもので、重大な誤りといわざるを得ない。

(3) 決定論（確定論）に基づく設計基準事象に対する安全確保において資源の有限性などの経済的な都合を持ち出すことはそもそも許されないこと

原判決及び同判決が参照しているであろう岡本意見書（丙ハ19）は、津波のリスクが認められる場合であっても、その精度・確度が低い場合は、工学的観点から地震動対策を優先して、津波対策を遅らせることも合理的であるとする。

しかし、そもそも、原子炉等規制法及び電気事業法等に基づく原子炉施設の安全性確保に関する法規制は、いわゆる決定論に基づいて設計基準事象を想定して、これに対する安全性を絶対的に確保することを設置及び運転の最低限の条件として安全性を確保しようとするものであり、そのための安全性の最低の基準を定めているのが技術基準省令62号である。よって、同技術基準に反する状態であれば、経済産業大臣としては、当然に行政指導、さらには技術基準適合命令を発して安全性を確保して、「深刻な災

害が万が一にも起こらないようにする」という法の趣旨、目的を達することが求められるところである。この決定論に基づく技術基準による安全規制に関しては、技術基準への適合性は絶対的に確保されるべきものであり、原子力事業者が投資できる資金や人材等は有限であったとしても、他の安全上の要請がいくら重要であったとしても、対策の実施を猶予して後回しにすることは許されない。

これに対して、原子炉施設の安全性の向上の観点からは、技術基準を満たしたからそれで事足りるとは考えられないのであり、決定論における設計基準事象とは位置付けられない範囲のリスクについても確率論を踏まえた自主的な取り組み（規制庁の側からは行政指導）としての「安全の上積み」が求められるのは当然である。原判決がいうところの、「原子力事業者が投資できる資金や人材等が有限である」という事情や「安全対策の優先劣後関係の工学的判断」は、安全に関する法規制には全く妥当せず、法規制の対象外の「電気事業者による自主的な取り組み」の領域（規制庁の側からは行政指導）でのみ考慮し得るものである。

岡本意見書及びこれに依拠したであろう原判決は、原子力の安全規制においては、確定論に基づいて最低限の安全性の確保が求められる場面であることを理解していない。

（４）事業者の経済的な都合が優先されるような工学的判断は当時から許容されていたものではないこと

原判決は、前記のとおり事業者が投資できる資金や人材を踏まえて優先度が高いものから対策を検討することで足りるとし、津波対策は地震対策に比し対応すべきリスクとしての優先度を有していなかったなどと判示するが、前橋地裁判決では、明確にこの点を退けている。

すなわち、同判決では、国が「国策として、万が一にも事故を起こさないと説明した上で、原子力発電を導入したにもかかわらず、このような安

全側に立った考え方を取らずに、被告国の主張するような、経済的合理性を優先させる原子力工学の考え方を採用することはできない」とし、その上で、「保安院の担当者は、電気事業者に対し、耐震バックチェックにおいて津波に対する安全性を評価するに当たって、最新の知見等を考慮して、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津波を想定すべきとし、津波に余裕のないプラントは具体的、物理的対応を取るよう要求をしていたのであるから、本件事故発生以前における被告国（保安院）の考え方が、被告国の主張するような、経済的合理性を優先させる原子力工学の考え方に沿ったものであったということとはできず、被告国の上記主張はその前提を欠くものである」と判示し、本件のような一審被告国の主張を斥けている。

万が一にも事故を起こさないための規制が必要であることを国自身も認めているところ、そのことと規制の中で経済的合理性を優先させることとは相容れないのであって、同判決は、前者の視点から一貫した当然の帰結を示したものといえる。

(5) 原判決は本件の津波想定に基づく被害の大きさに対する評価を欠落するものであること

ア はじめに

原判決は、津波による全交流電源喪失によるリスクについて、「特に緊急性が高いとは言えないリスク」と判断するのみで、明らかに本件の津波想定に基づく事故、そこから生じる被害の深刻性等に対する評価を欠落させている。

原判決は「リスクが発生した場合の影響の大きさ」に応じて、と判示しながら、主要建物が設置されている敷地の高さを超えて津波が遡上した場合、津波が建屋に浸入して非常用電源設備の機能を喪失させて全電源喪失事故に至り、炉心溶融⇒格納容器破損⇒放射性物質大量放出に至るがその

損害の大きさについて一切考慮していない。自然災害では地震，台風，集中豪雨，落雷，地滑り，洪水が想定されるが，地震随件事象である津波による全電源喪失がもたらす被害の甚大さは，東日本大震災後8年が経過してもまだ多数の避難者が避難生活を余儀なくされている現状から明らかである。

本件原発事故がなければ，津波が引いた後，故郷に戻り復興に向けて道路やライフライン，住居等の整備ができたにもかかわらず，放射能で汚染された土地が多く残されたため，まず除染作業を始めて，汚染土を敷地内保管から中間貯蔵施設に移設して仮置きし，さらにいつどこにも決まっていない最終処分をして，などという作業をするために容易に復興計画が進まないままであるのである放射能の半減期が長く，帰還困難区域のみならず区域外でも放射能汚染をされている土地が存在しているため，被害回復，原状回復ができない状況が長期間続いているのである。

炉心損傷⇒格納容器破損⇒放射性物質大量放出というリスクは，原子力発電所が稼働する初期の段階から，具体的な被害想定が行われており，被害の重大性が認識されていたのである。たとえばアメリカで WASH-740（公衆災害を伴う原子力発電所事故の研究）が報告されたのを受けて日本でも「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆災害に関する試算」（1957（昭和32）年）が行われた。試算によれば，最大となる人的損害は数百名の死者，数千人の障害，100万人程度の要観察者であり，物的損害は，農業制限地域が幅20～30km，長さ1000kmにも及ぶものであるとされていた。1986年に旧ソ連で発生したチェルノブイリ事故は，この事故災害想定を現実のものとしたのである。

イ 敷地高さを超える津波が直ちに全電源喪失・炉心溶融・放射性物質大量放出事故に結びつくことが認識されていたこと

一審被告東電は，本件事故後の2012（平成24）年5月16日に，

新聞報道に対して、「平成18年に保安院から津波による全電源喪失のリスクを伝えられ、必要な対策をとらなかったという事実はありません」（甲ロ34）という報道発表を公表した。非常用海水ポンプが設置されている4m盤を超えた津波が到来した場合については、「万一非常用海水ポンプが津波で冠水し機能を失ったと仮定しても、福島第一原子力発電所には空冷の非常用ディーゼル発電機が設置されているため、建屋敷地レベルに津波が到達しなければ全電源喪失には至らないと考えていました。」とある。これは、換言すれば、建屋敷地レベルを超える津波があれば、全交流電源喪失に至ることを示すものである。

さらに、溢水勉強会において、原子炉建屋とタービン建屋が設置されている敷地高を1mを超える津波が来た場合には全電源が喪失するとの結果を示す知見についても、「建屋敷地が浸水すると、建屋開口部から水が浸入し、電源設備などが水没し機能を喪失するという結果が得られています。」
「ただし、この結果は保安院から指摘されて気付くような知見ではなく、設計上想定していない場所に浸水を仮定すれば、当然の結果として機能を失うものと認識しておりました。」（いずれも甲ロ34・1枚目）としている。

そもそも設計上、建屋敷地への浸水は想定されていないのであり、逆に言えば、主要建屋敷地への浸水があれば、当然の結果として「建屋開口部から水が浸入し、電源設備などが水没し機能を喪失する」のである。しかも、これは保安院から指摘されて気付くような知見ではなく、一審被告東電としても、以前から当然のこととして認識していたことなのである。

この一審被告東電の説明は、「敷地高さをを超える津波」は、直ちに全交流電源喪失、すなわち本件原発事故のような炉心溶融・格納容器破損・放射性物質大量放出事故の原因となることが、溢水勉強会の結果を踏まえることなく、原子力事業者及びそれを監督すべき原子力安全・保安院におい

て、当然の認識であったことを示しているのであり、敷地高さを超える津波は、伊方原発最高裁判決のいうところの「深刻な災害」に直結する原因であることが当然の認識であったことが示されているところである。

ウ 地震動については最低でも約3倍程度の裕度がある耐震設計が要求されたのに対して敷地を超える津波に対しては安全確保上の余裕が全くないこと

なお、2002（平成14）年当時を前提としても、（2006〔平成18〕年改定前の）耐震設計審査指針に基づいて設計された原子炉施設は、地震動については、3倍以上の裕度がある耐震設計が要求されていたのに対して、津波については全く安全上の余裕が確保されていなかった。

すなわち、電気事業連合会が作成したと推定され、「平成15年4月3日打合せ資料」の一部として当時の原子力安全・保安院に提出された「原子力施設の耐震設計に内在する裕度について」において、次のとおり、地震動に対する裕度がある耐震設計が検討されている。

「原子炉施設の耐震設計には、地震動の作成から施設の機能確認までの各段階にそれぞれ裕度が存在し、施設は十分な耐震裕度をもっている。この耐震裕度は、不確定性が大きい自然現象に対する設計体系を確定論的に構築する上で重要なものであり、把握しておく必要がある。本資料は、耐震設計審査指針に適合するよう設計された原子炉施設に対して、特に、機器・建屋・土木構造物の耐震設計の各段階に内在する裕度に着目して検討したものである。」とされる。そして、検討結果のまとめとして、「本検討では、耐震設計審査指針に適合するよう設計された原子炉施設の耐震設計に内在する裕度について評価を行った。その結果、顕在的裕度として最低でも約3倍の裕度があることが確認された。」とされている。

このように、地震動については、2003（平成15）年4月時点においては、一審被告東電を中核とする電気事業連合会と原子力安全・保安院

の間で、「不確定性が大きい自然現象に対する設計体系を確定論的に構築する上で重要なもの」として約3倍の耐震裕度が確保されていることが確認されているところである。

これに対して、上記したように、敷地高さを超える津波の襲来を前提とした場合には、そうした事態が直ちに全交流電源喪失の直接の原因となること、すなわち、クリフエッジ効果（外力等のパラメータがある閾値を超えることによってプラントの状態が急峻に変化し、厳しい異常な状態に進展すること）を示すものであって、安全上の裕度が全くないことが、当然のこととして認識されていたところである。

エ 小括

そして、2002「長期評価」の公表によって、敷地高さを超える津波の襲来を基礎づける地震（津波地震）が客観的かつ合理的根拠に裏付けられた形で地震調査研究推進本部の公的な判断として示された以上、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」という観点からは、発生した場合の影響の甚大さからしても「不確定性が大きい自然現象に対する設計」として、全く裕度のない津波については直ちに防護措置が講じられるべきであり、「特に緊急性が高いといえないリスク」として、安全裕度が全くない津波対策を「先送り」又は「後回し」にするという判断は、到底許されないものである。

4 当面の課題が津波対策よりも地震対策であり経済産業大臣及び一審被告東電ら事業者は地震対策が優先されるとの共通認識を有していたとの事実自体が存在しないこと

(1) そもそも経済産業大臣が津波対策の必要性を認識していなかったこと

原判決は、上記のとおり、平成19年の新潟中越沖地震により、あたかも津波対策よりも地震対策が優先されることが経済産業大臣と事業者間の

共通認識だったかのように判示する。

しかしながら、そもそもこのような津波対策と比較して地震対策が優先されるかのような認識など当時は存在せず、明らかに虚構である。

そもそも、一審でも繰り返し確認したように、一審被告国は当時から「長期評価」の見解を十分に確認することもなかったものであり、その当時から本訴訟に至るまで、原子炉施設の津波対策については、既往最大の波源モデル想定を前提とした「津波評価技術」による津波を想定すれば足りるとの考え方を一貫して採ってきたところであり、この「既往最大の津波想定で合理的」という考え方から、過去に津波地震が発生したことの無い福島県沖の日本海溝寄りには津波地震を想定する必要はなく、その想定を示す2002年「長期評価」は安全規制上は考慮する必要はないと判断してきたところである。

現に、一審被告国は、本件津波による過酷事故によって甚大な被害が生じた本訴提起後の時点においても、「津波評価技術」について「平成14年から本件地震発生に至るまでの間において、一審被告国が把握していた限り、津波の波源設定から敷地に到達する津波高さの算定までにわたる津波評価を体系化した唯一のものである」と主張し、特に「津波評価技術」における断層モデル（波源モデル）の設定について、「既往最大の津波」の想定に留まっていたことを自認しつつ、この「既往最大の津波」の想定についても、原子力発電所の津波対策については精緻な計算が求められることから、過去の記録から客観的に明らかになっている情報に基づいて基準断層モデルを設定する必要があり、過去の記録から客観的に明らかになっている「既往最大の津波」に基づき設計津波水位を求めることは不合理ではないとして、原子力安全・保安院が津波対策に際して、「津波評価技術」における「既往最大の津波」の想定によっていたことが正当なものであったとして、これを合理化する主張を展開している。そして、その反面として、

「想定し得る最大規模の地震・津波」をも想定に取り込んで、いまだ津波地震が発生していない福島県沖の日本海溝寄りに津波地震を想定すべきとする2002年「長期評価」を津波対策の基礎に据えることはできないものであったと繰り返し主張しているところである。

現実の事実経過を見ても、経済産業大臣において、2002年「長期評価」を原子炉施設の津波防災対策に際して考慮する必要があるとの見解を公にしたこともなければ、一審被告東電に個別にその意見を伝えて安全確保措置を講ずるべく促したことは一切ない。

原子力安全・保安院は、2002（平成14）年3月には、一審被告東電から「津波評価技術」の既往最大の地震想定に基づく津波シミュレーションの結果の報告を受けており（丙ロ8）、その直後の7月に、2002年「長期評価」の公表を認識したにもかかわらず、これまでの証拠上、自ら又は一審被告東電に指示して「長期評価」に基づく津波シミュレーションを実施することさえしていないのであり、そもそも「長期評価」の津波地震の想定に基づいてどの程度の津波が襲来するかというリスクの把握も一切行っていない。

それどころか、原子力安全・保安院は、2002（平成14）年から4年も経過し、津波も含めてより厳しい基準が示されるに至った2006（平成18）年の基準耐震設計審査指針の改訂に伴う耐震バックチェックに際しても、一審被告東電に対して、既往最大の考え方に立つ「津波評価技術」に沿う検証で足りると指示をしていたのである。

一審被告東電は、本件事故に至るまで保安院等の規制当局から『長期評価』の見解を設計基準に取り入れるよう指示があったり、『長期評価』の見解を踏まえて津波対策を講じるよう指導等されたこともなかったこと、『津波評価技術』の考え方も『長期評価』の見解を踏まえて変更された等の事情はなく、バックチェックルールにおいても同様な取り扱いであったこと

を主張している。

以上の事実経過を踏まえる限り、原子力安全・保安院としては、「長期評価」に基づく津波対策は不要だったという判断を既に行っていたのであり、津波対策は必要だが優先度が低いので「後回し」とされたものではない。この点は、本訴における一審被告国の主張としても、「長期評価に基づく津波対策は求められなかった」と一貫しているのであり、原判決の判示は、一審被告国の主張にも明らかに反するものである。

以上より、原判決の判示する、経済産業大臣が「長期評価における知見を前提とする津波のリスクに対する何らかの規制措置を必要と判断した場合」という判示は、事実にも基づかず、又、一審被告国、一審被告東電の主張にもない架空の事実を述べているにすぎない。

(2) 津波対策を地震対策と対比した上で地震対策を優先したとする事実そのものが存在しないこと

前提として、原判決は、平成18年に改訂された耐震設計審査指針において、津波対策の必要性が明確化されたとして、この時点から津波対策の必要性が高まっていたかのように判示する。

しかし、当該判示が、そもそも2006（平成18）年の耐震設計審査指針改訂によって、初めて「津波対策の必要性が明確化された」という趣旨であれば、誤りというしかない。原子炉施設の津波に対する安全性の確保の必要性は、1990（平成2）年の安全設計審査指針によっても明確化されていた。また、1998（平成10）年の7省庁手引き等によっても既往最大に留まらず「想定し得る最大規模の津波」に対する対策の必要性が示されてきたところである。さらに、2002年「長期評価」に至っては、福島第一原子力発電所に直接に影響を与える日本海溝沿いの津波地震の発生可能性が具体的な発生確率をもって地震調査研究推進本部という政府の公的機関によって公表されるに至っているのである。その上で20

08年推計と同様の津波シミュレーションの指示も2002（平成14）年7月の「長期評価」公表後には可能であった。したがって、どんなに遅くとも、2002（平成14）年には、津波対策の必要性は明確化されていたのである。

これに対して、耐震設計審査指針が改訂されたのは、4年も後の2006（平成18）年であり、また新潟中越沖地震に伴う柏崎刈羽原発の事故によって耐震バックチェックが優先的に取り組むように指示がなされたのは2002年「長期評価」の公表から5年も後の2007（平成19）年である。以上のような津波対策の必要性が明確化され、津波シミュレーションの指示も可能となってから4年から5年以上の経過がある中で津波対策の検討を促すだけで足りるとでも言うのであろうか。

耐震バックチェックで初めて津波対策の必要性が明らかになったものの、地震動対策に忙しくて津波対策に手が回らなくても仕方がないかのように判示する原判決は、上述した長期間にわたって、原子力安全・保安院が2002年「長期評価」の地震想定を全く無視し続け、それを前提として津波浸水計算（原子炉施設に対するリスクの程度の確認という最優先でしかも費用も時間もさほど要しない初歩的な作業である）さえ一切怠ってきたということを忘れている判示という他なく失当である。

経済産業大臣の怠慢の核心は、原判決が判示するような、「2002年長期評価に基づく津波対策の必要性を認識・自覚していたものの、求められる対策が多岐にわたり、又は地震動対策が優先され津波対策がやむを得ず相対的に劣後した」という点にあるのではなく、「津波評価技術の既往最大の想定で足りるという考えに固執した結果として2002年長期評価に基づく津波リスクを予見する義務自体を怠った」という津波対策に関する予見義務に違反した点にあるのである。そして、出発点となる津波リスクの予見・確認自体を怠った以上、それを前提として検討されるべき具体的な

津波防護措置の検討などは一切行われなかったのは当然のことである。

前記のとおり、原判決は、平成19年7月に新潟中越沖地震が発生したことで、地震対策が優先されていたかのような判示するが（原判決276頁）、平成14年末には長期評価の見解に基づき予見可能である以上、同年末以降に津波対策を講じれば、相当程度の作業を進められていたであろうし、何より、そのような地震対策が他の安全対策をよりも優先されていたとの事実は何ら客観的な裏付けもなく（後記（3）でさらに補足する）、一審被告国の主張を鵜呑みにしているにすぎない。また、もとより耐震バックチェック及びこれに伴う耐震安全性に関する対策と並行して、津波の影響に対する水密化を講じることに何らの支障もない。仮にこのような事業者の事情を丸呑みして対策の優先性等の主張が安易に認められれば、今後同じようなことがあった場合の免罪符を事業者に与えるようなものである。万が一にも事故を防ぐ原子力安全規制における法の趣旨を踏まえても到底許容される主張ではない。

（3）耐震バックチェックの遅れと津波評価の無視

原判決は、耐震バックチェックの作業が進められていた最中に発生した新潟中越沖地震を踏まえて、「経済産業大臣が被告東電を含む電力会社に対して、同地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映するなどして、国民の安全を第一とした耐震安全性の確認などを指示して」いたとし、「原子力発電所の安全対策における当面の課題は、津波対策よりも地震対策であることが経済産業大臣及び被告東電を含む電力会社の共通の認識であった」と認定している（原判決276頁）。

しかしながら、当該認定は、新潟中越沖地震の発生にかこつけて、津波対策を先送りにした一審被告国及び一審被告東電の怠慢をあたかも裁量にもとづく合理的判断であるかのように認定しており、事実誤認も甚だしい。

2006（平成18）年9月19日に新耐震設計審査指針が安全委員会

によって正式に決定され、翌20日には、保安院は、事業者に対し、稼働中又は建設中の発電用原子炉施設等についての新指針に照らした耐震安全性評価（耐震バックチェック）の実施とそのための実施計画の作成を求めたのである。これに対し、同年10月18日に一審被告東電は、福島第一原発の耐震バックチェック最終報告書の提出期限は2009（平成21）年6月末とする計画書を提出し、津波想定の見直しを含むバックチェックを行うこととした（田中三彦氏意見書（甲イ15・13頁）参照）。

その後、保安院は、2007（平成19）年7月16日に発生した新潟県中越沖地震を受け、可能な限り早期かつ確実に評価を完了できるよう、事業者に対し実施計画の見直しを指示し、同年12月27日には、新潟県中越沖地震の知見を耐震バックチェックに反映するように求めたが、それは2008（平成20）年3月末までに、代表プラントの中間報告を実施するというものであった。

ところが、その中間報告の対象範囲は、原子炉建屋、及び「止める」「冷やす」「閉じ込める」に関する主要7設備の合計8項目に限定されたものであり、残留熱除去系の配管系の評価や隔離時冷却系も対象に含まれておらず、「長期評価」はもとより津波等の地震随伴事象に関する評価は含まれなかったのである。

これに対し、一審被告東電は2008（平成20）年3月31日に福島第一原発5号機及び福島第二原発4号機について、2009（平成21）年4月3日に福島第二原発1～3号機について、同年6月19日に福島第一原発1～4号機及び6号機について、中間報告書を提出したが、その内容は上記のとおり極めて限定されたものだった。

国会事故調は、電気事業連合会や保安院の担当者から、中間報告書での機器の評価は中途であるため、一審被告国が原発施設の耐震安全性を確認出来るものではなかったとの見解を得ている（甲イ15・15頁，甲イ1

「国会事故調」報告書73頁)。

にもかかわらず、保安院は、一審被告東電が提出した不十分な中間報告書に対し、2009(平成21)7月21日に福島第一原発5号機について、2010(平成22)年7月26日には同3号機について、耐震安全性が確保されているとの評価結果を公表したのである。

しかも、上記のとおり不十分な中間報告書に対する評価が行われたに過ぎないにも関わらず、一審被告東京電力は、本件事故時点における耐震バックチェックの最終報告書の提出予定を2016(平成28)年1月と大幅に遅れた時期に設定し(甲イ1・国会事故調453頁)、保安院も進捗管理、監督を行わず、スケジュールも対外的に公表されることはなかった。

また、耐震バックチェックの過程で、津波に関する脆弱性が認識されたにもかかわらず、保安院から、具体的な指示はなされなかった(以上につき、甲イ1・国会事故調459頁)等)。

実際、本件事故当時、耐震補強工事は着手されたばかりで、完了した工事はなく、福島第一原発1～3号機、6号機の耐震補強工事の実施実績はないうえ、4、5号機が定期検査に合わせて耐震補強工事が着手されたばかりであった。そして、その工事も極めて限定された箇所にとどまっていた(甲イ1・国会事故調454頁)。

(4) 一審被告国が一審被告東電と一体となって規制を先送りしてきたこと

新潟県中越沖地震をきっかけにした耐震バックチェックの後退は、「規制の虜」の実態を端的に表している。すなわち、「規制をする側が被規制者、電力ですけれども、規制をする側の保安院が規制される側の立場を十分に配慮して、その被規制側の利益が最大になるようにいろいろ諸事取り計らうということ」である(甲イ16田中三彦氏証人尋問第1調書38頁)。

上記のとおり、一審被告国は、当初予定された耐震バックチェックとは異なる不十分な中間報告書をもって、耐震安全性が確保されたと公表した

のであり、これは、新潟県中越沖地震により得られた知見を耐震バックチェックに反映させる必要性の有無に関係なく、重大な安全性の軽視である。

田中証人が意見書で述べるように、「古い原発に対する新指針による津波バックチェックを含む「完全な耐震バックチェック」はきわめて緊急性の高い作業であると同時に、耐震安全性が確認されるまで原発は停止されてしかるべきだった。つまり、原発への規制権限をもつ保安院は、耐震バックチェックの報告書提出期限をたとえば2年以内と明確にすると同時に、保安院による耐震安全性の確認が完了するまで、原発を停止するよう電力に指示すべきだった（実際、中部電力に対する浜岡原発の停止要請の例（電気事業法による停止命令とすべきであったとの見解も存在する）からもわかるように、原発を停止するよう電力会社に指示することは十分可能である。）。そうしていれば福島第一原発事故は未然に防がれていた可能性がきわめて高い。保安院の重大な不作為である。」（甲イ15・15頁～16頁）。

少なくとも、耐震バックチェックの最終提出期限を2016年1月という、新耐震設計指針の改訂から10年近く先とすることを良しとし、また中間報告書をもって耐震安全性が確保されたなどと評価したのは、あまりにも「規制の虜」に陥っていたと言わざるを得ない。

すなわち、地震対策を優先にしたのではなく、津波対策を先送りにしただけなのである。

5 小括

以上のとおり、事業者の経済的な都合を優先した上で、確立した科学的知見がなければ結果回避義務を基礎付けられないとする原判決は、原子炉等規制法等法令の趣旨目的に反するだけでなく、最高裁判決にも反して経済的な都合と被害法益たる国民の生命、身体とを比較衡量するなど、明らかに誤り

を犯している。そればかりか、前記のとおり、あたかも一審被告国が津波リスクについての規制の必要性を認識しながらも地震動リスクの優先度を踏まえて津波対策の検討だけを促していれば足りるかのようには判示するが、そもそもそのような事実自体が存在しないことも、根本的な誤りという他ない。

第9 結果回避可能性における原判決の誤り

1 原判決の判示

原判決では、「第4 結果回避義務違反の有無について」の中で、「3 結果回避可能性の有無について」判示している（同276頁以下）。

そこでは、一審原告らが主張する結果回避措置に関する結果回避可能性が認められるかについて、以下のとおり判示する。すなわち、本件事故前の知見によれば原子力発電所の津波対策についてはドライサイトコンセプトが一般的であり、ウェットサイトになることを前提とした防護措置に優先して、防潮堤の設置を検討すべきである、平成20年推計により推定される津波の試算結果からは敷地の南北のみに防潮堤を設置し、1号機ないし4号機の前面（敷地東側）には防潮堤を設置しないという判断になるのが自然であり、本件津波の敷地内への遡上を阻止することができなかった、本件津波を防止しうる防潮堤を設置するためには津波の波源、波高ないし遡上高等を相当程度正確に予測して設計する必要があり、本件事故時までには可能であったとは認められない、として、防潮堤設置による結果回避可能性を否定している。

次に、ウェットサイトになることを前提とした防護措置はドライサイトを前提とした防護措置より優先順位が下がるとした上で、平成20年推計による津波と本件津波とで津波の高さ、規模、遡上態様等が大きく異なるから各防護措置を講じたとしても本件津波に対する対策として機能できた蓋然性は

認められず、全交流電源喪失を防ぐことができたとは認められない、としている。

さらに、経済産業大臣が平成18年時点において被告東電に対し規制権限を行使したとしても、被告東電が本件事故までの間に様々な手続きを含めた防護措置の工事を完了させることが可能であったとは認められない、として、本件事故当時までに事故防止の具体的防護措置を取ることが可能であったとは認められない、と結論づけている。

以上の原判決に対し、一審原告らはこれを不服として控訴をするものであるが、その理由は以下のとおりである。

2 「3 結果回避可能性の有無について」

(1) ドライサイトコンセプトが優先するとの判断の誤り

ア 原判決の判示

原判決は、「本件事事故前の知見によれば、原子力発電所の津波対策については敷地をドライサイトとすることを前提とする考え方（ドライサイトコンセプト）が一般的であり、ウェットサイトになることを前提とした防護措置…に優先して、防潮堤の設置を検討すべきというべきである」（277頁～278頁）及び、「ウェットサイトになることを前提とした防護措置…については…ドライサイトを前提とした防護措置…より優先順位が下がる」（279頁）と判断している。

イ 原判決の審理不尽及び矛盾

しかしながら、原判決が「ドライサイトコンセプトが一般的である」と結論づける根拠とする「本件事事故前の知見」が何を指すのかが判決理由中に一切示されていない。同様の判断をした千葉地裁第一陣訴訟では岡本意見書を根拠に判示していたが、本件では、何の根拠も示さず判断しているのである。もはや証拠による判断とはいえず、判決としての体をなしてい

ない。

むしろ、原判決では、「第3部第1章第2節 第2 規制権限の有無及び内容」において、「原告らが主張する①建屋への防潮板の設置，②非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化，③十分な電源車の配備等の津波に対する防護措置は，福島第一原発の敷地高さを想定される津波以上の高さにして，敷地内の津波による浸水を防ぐといういわゆるドライサイトの考え方と異なる考え方（ウェットサイト）を含むものではある」としつつ、「原子力発電所において万が一にも事故が起こらないようにするため，技術基準を技術の進歩や最新の地震，津波等の知見等に即応したものに改正し適用させるという，規制権限を適時にかつ適切に行使するという電気事業法39条，40条の趣旨等に鑑みれば…津波以外の災害に対する防護措置の必要や時間の制約があるとしても可及的速やかに二重三重の防護措置が講じられるべきであるから，前記各条項に係る防護措置は，必ずしもドライサイトを前提としたものみに限定されるものではない」として，「経済産業大臣は，平成18年の時点で，電気事業法39条に基づく省令62号の改正権限，同法40条に基づく技術基準適合命令を行って，被告東電に対し，①建屋への防潮板の設置，②非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化，③十分な電源車の配備等の津波に対する防護措置及びシビアアクシデント対策を講じるよう命じる規制権限を有していた」（255頁～256頁）として，特段の優先順位なく，可及的速やかに二重三重の防護措置が講じられるべきであると判断しているのであるから，防潮堤の設置を優先すべきなどという結論はあり得ない。原判決はこの点につき自己矛盾している。

ウ 本件事故以前から防潮堤の設置に併せて水密化等の対策が検討され実際に講じられてきたこと

原判決は，「仮に本件津波を防止しうる防潮堤を設置するというのであ

れば、本件津波の波源、波高ないし遡上高等を相当程度正確に予測して設計をするところから開始する必要がある、本件事故時までにそのことが可能であったとは認められない。」旨判示している（278頁）が、そもそも一審原告は、津波対策として防潮堤を建設しておけば十分だったなどと主張したことはない。可能な限り、最善の防護策を多重に講じるべきであったと主張し、その例示として、本件事故後に国内の他の原子力発電所でとられている水密化等の各種の対策を挙げたものである。例示となる各種津波対策は、時期的には本件事故後にとられているものの、本件事故前に技術的にも時間的にも可能であった。

一審原告らが原審最終準備書面第3分冊88頁以下で指摘したとおり、一審被告東電は2002（平成14）年の時点で「津波評価技術」に基づく津波計算を行ってOP+5.7mの津波高を想定すべきことになり、非常用海水ポンプなどが設置されている4m盤（OP+4m）を「敷地」と考えて、防潮堤によってドライサイトを維持するという対策ではなく、敷地への浸水が生じることを前提として、ポンプ用モータのかさ上げ（すなわち高所配置）や建屋貫通部の水密化（浸水防止対策）を実施していた。フランスのルブレイエ原子力発電所では、ジロンド河に沿って建設され、プラント周囲を5.2～4.75mの防護堤で囲われていたところ、嵐と風のために水位が上昇した水が防護堤を乗り越えて建屋に浸入し、水密化されていない扉やケーブル貫通部等を破壊し、電源喪失となり、冷却系ポンプの機能不全を引き起こした（1998年12月27日）経験を踏まえて、洪水による浸水事故に対して堤防の高さを上げる対策とともに主要建屋の水密化、貫通部の防水等を実施した。また、アメリカのブラウンズフェリー原子力発電所やスイスのミュレブルク原子力発電所でも、主要建屋や重要機械室の水密化が、本件事故前から実施されていたことが認められる。

こうした事例に照らしても、敷地高さを超える津波に対しては、防潮堤の設置だけでなく、主要建屋や重要機械室等の水密化による防護措置が実施されてきたところであり、原判決はこれらの実際に水密化等の防潮堤以外の対策が取られてきた事実を軽視しており失当である。

一審被告東電においても、浸水経路の防水化、海水ポンプの水密化、大物搬入口の水密扉設置等は、以下のように、本件事故以前から考えられていた。

平成18年1月30日に行われた第1回溢水勉強会に参加していた長澤和幸氏は、同年2月15日、「想定外津波に対する機器影響評価の計画について（案）」を作成し、進入経路の防水化、海水ポンプの水密化、電源の空冷化、さらなる外部電源の確保という具体的な対策を挙げている。

同年5月11日に行われた第3回溢水勉強会では、水密性を確保するために、大物搬入口に水密扉を設置する対策が挙げられていた。

平成18年11月10日に開催された電事連既設影響WGにおいて、中部電力は、浜岡原発において「原子炉建屋等の出入口には腰部防水構造の防護扉が設置されている」と報告した。

一審被告東電が平成20年3月31日の耐震バックチェック中間報告書に備えて作成したQA集には、津波対策として「非常用海水ポンプ電動機が冠水し、故障することを想定した電動機予備品準備、水密化した電動機の開発、建屋の水密化等が考えられる。」と記載されている。

平成22年から平成23年にかけて開催された福島地点津波対策ワーキングにおいても、長期評価に基づく10m以上の津波浸水を前提に、非常用海水ポンプ電動機の水密化等が検討され、防波堤嵩上げ、防潮堤構築だけでは浸水をすべて食い止める対策にはならないことが報告されていた。

さらに、日本原電が茨城県東海村に設置している東海第二原発では、本件事故以前から長期評価に基づく津波評価を取り入れ、ドライサイトを前

提としない津波対策を講じていた。

平成19年10月に茨城県が公表した茨城沿岸津波浸水想定区域図によって、同原発の海水ポンプ室敷地レベルが浸水する可能性があることが判明し、日本原電は東京電力と津波に関する情報連絡会を開催するようになった。

同年11月19日に行われた情報連絡会において、日本原電は、バックチェック報告書の記載内容と対策を分けて検討し、また、一番新しいと考えられる長期評価について津波高さ等を検討することにした。

日本原電が東電設計に委託した長期評価に基づく東海第二原発への津波影響評価の結果は、押し波の津波最高水位が原子炉建屋設置レベルを越えるものであった。

日本原電では、平成20年3月10日に開催された常務会において、対策例として護岸背後に津波用防波堤の設置、浸水を防ぐ範囲を主要設備に限定した津波用防波壁の設置、建屋側で水密性確保が報告された。

そして同年8月6日、4社情報連絡会を踏まえて、日本原電は、バックチェックに長期評価は記載しないが、長期評価に基づく津波対策は継続する方針をとった。

日本原電は、本件事故以前に、盛り土、建屋水密化、海水ポンプ吸い込み管延長、海水ポンプ室嵩上げの津波対策を完了していた。

このように、一審被告東電はもとより、他の電力会社においても、本件事故以前から、敷地に津波が侵入した場合を前提とした多重防護の対策を検討し、講じていたのである。

エ 多重防護の発想にも反すること

原発事故防止のためには「多重防護」「深層防護」の視点が不可欠である。これは原発事故を万が一にも起こらないようにするために、前段否定の思想に立ち、防護措置は二重三重に備えなければならないというもので

ある。

したがって、想定津波に対応した防潮堤を設置すれば十分、ということではなくて、もし防潮堤を越えて津波による浸水が生じても施設の水密化や防潮扉による電源設備の保護を行い、それでも電源設備が被水した場合を想定して、さらに高台にある電源設備から電源を供給することによって電源喪失さらには炉心溶融⇒格納容器破損⇒放射性物質大量放出事故が絶対に起こらないようにするというのが、電気事業法30条あるいは40条の趣旨、目的である。

海外ではすでに1990年代半ばから第5層までの深層防護の必要性が唱えられていたのであり、本件事故前の知見として無視できないものである。にもかかわらず、原判決はこの点について何ら検討することなく、津波対策としてドライサイトコンセプトに基づく防潮堤の建設が優先するという前提を勝手に定立し、容易にとり得る他の津波対策を十分に検討せずに、安易な結論を導いている。

福島地裁判決においても、「被告東電が、平成20年試算を受けて、福島第一原発沖合に新たな防潮堤の設置を検討したところ、反射した波が周辺集落に向かう波を大きくする可能性があるとして、周辺集落の安全性に悪影響を及ぼすような対応は好ましくないとの意見が出されていたというのであるから、防潮堤以外の方策についても検討せざるを得ない状況にあった」と判示されている（同判決128頁）。

さらに、今村意見書（丙ロ78・49～53頁）においても防潮堤による津波に対する防護機能にも限界があるとされている。何よりも一審被告国自身が認めているように、防潮堤の設置に向けては多額の費用だけではなく長年月の期間を要するところである。主要建屋敷地への浸水をもたらす津波の襲来が予見される以上、原子炉の稼働を停止させない以上、比較的低額の費用及び短い施工期間で対応することが可能な主要建屋の水密化

等の対策を，防潮堤の設置に向けての作業に先行させて実施することが求められるのは，万が一にも事故を防ぐ観点からも当然の流れといえる。

以上の点からも，多重防護，深層防護という国際的にも確立されている知見を一切考慮することなく，防潮堤の設置以外の主要建屋の水密化等の防護措置が劣後する（優先順位が下がる）との原判決の判示は，明らかに誤りという他ない。

（２）防潮堤の設置箇所の誤り

以上のとおり，防潮堤設置を他の防護措置に優先して行うべきとの判断はあり得ないが，仮に防潮堤を設置するとしても，原判決がというような敷地の南北のみに防潮堤を設置することは不合理である。

原判決のような理屈は，一審被告東電の経営者に対する刑事事件において弁護人が，想定津波を前提にした場合，「敷地北側，１号機北側及び敷地南側のうち計算によって津波遡上が認められた箇所にのみ防潮堤を設置する措置が講じられるにとどまる」と主張していたものと同趣旨である。

しかしながら，当該主張は，被告人等を不起訴にすることを検討していた検察官の補充捜査を見て，後付けで考えられたものであると論告で一蹴されている。

津波のような流体物を防ぐ場合，障害物にぶつかったときの回り込みは当然予想される上，東電設計の計算結果は，具体的な防潮堤をどこにどの程度の高さで設置するのかを検討するためのものではなく，あくまで，遡上する津波の水位を計算するものであった。

一審被告東電の原子力設備管理部部長代理だった上津原勉氏は「（試算結果は）設計ではなくて解析をしたもの」と証言している。実際に防潮堤の設置を検討した堀内友雅氏は，防潮堤の長さについて，福島第一原発の北側の一番先端から南側の一番先端まで約２０００メートルの長さとし

て、建設費について数百億円規模と想定している。

平成23年2月14日の福島地点津波対策ワーキング（第1回）に配付された資料「福島地点における土木関係津波対策検討計画について」にも、1号機から4号機の東側全面及び5号機、6号機の東側全面を囲う防潮堤構築が図示されている。

今村教授も、ドライサイトを維持するために最適な防潮堤の設置位置について、「ここは、1号機から4号機がありますので、この建屋に影響しない手前で設置するというのが最低限必要なこととなります。」として10m盤及び13m盤東側全面を囲うように図示した。

東電設計の久保賀也氏も、途中でぴたっと切ってしまう防潮壁というのは、実際の工学的な立場からすると、「そこは弱い部分になり」「こういうことは考えられない」と証言している。

以上から、一部分の防潮堤は現実的ではなく、工学的にも東側全面を囲うのが合理的であることが明らかである。

(3) 予見津波と本件津波の違いをことさらに強調した原判決の不当性

ア 原判決の判示

原判決は、「平成20年（2008年）推計によって到来が推定される津波と本件津波とでは、津波の高さ、規模、遡上態様等が大きく異なることから…（一審原告らが主張する①建屋への防潮板の設置、②非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、③十分な電源車の配備等の津波に対する）防護措置を講じたとしても、それが本件津波に対する対策として機能できた蓋然性は認められ」ないなどと判示した（279頁）。

イ 原判決は証明責任の負担に関し法理を誤っている

原判決は、「対策として機能できた蓋然性」などという言葉を使っているが、結局のところ、そのことを一審原告らが立証するためには、水密化に

おける本件津波の浸水深に応じた水圧や本件津波の速度に応じた衝撃力について一定程度正確に予測したものでなければならない等と述べているが、これは実質的に一審原告らに対し不可能な立証を強いるものである。事故前にそのような本件津波に応じた正確性を備えた予測など自然現象においてあり得ないものである。

一審原告が証明すべきは「本件事故を防止できた可能性がある」ことであり、「本件事故を防止できなかった可能性がない」ことではない。むしろ一審原告らの前記立証に対し、「何をやっても本件事故を防止できなかった、つまり、不可抗力」であることを証明するのは、実際に何の対策も取ってこなかった一審被告及び一審被告東電である。伊方最高裁判決は「主張立証責任は本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、行政庁の側において、行政庁の判断に不合理な点がないことを相当の根拠、資料に基づき主張立証する必要があり、行政庁が主張立証を尽くさない場合には、行政庁の判断に不合理な点があることが事実上推認される」としている。つまり実際には一審被告東電は何の措置も講じておらず、一審被告国は講じさせていなかったのであるから、何らかの措置を仮にとったとした場合、「結果を回避できた可能性もあるし回避できなかった可能性もある」ことになる。この場合、立証の負担を、すべての資料を所持している被告側に負わせるとするのが、原発裁判で培われてきた「立証の負担」の問題である。原判決は原告に証明責任を負わせる不当判決である。

ウ 2008年推計による津波と本件津波には結果回避の観点からは有意な差はないこと

敷地高さを超える津波によるタービン建屋等への浸水、及び同建屋内の重要機器設置個所の浸水を回避するという結果回避可能性の観点からは、

既にみたように、2008年推計による津波と本件津波の間には有意な差異はないといえる。

すなわち、

- ① 浸水深については、2008年推計によれば、敷地南側で5.7メートル、共用プール立地点で5メートル以上、4号機立地点で2.6メートルに達しているところ、本件津波の浸水深も5メートル程度である。
- ② 波圧については、今村意見書（丙ロ78）で示された推計によれば、本件津波による波圧は、建屋内に最も多量の海水が浸水したと考えられる1号機大物搬入口がある同建屋前面で58 kN/m²とされているところ、2008年推計によって示される上記浸水深を前提にして、5メートルの浸水深を前提とすると、推計される波圧は共用プール建屋や敷地南側では150 kN/m²を超えるのであり、少なくとも波圧の違いは、結果回避可能性を否定するものではない。
- ③ 津波の流況（流れの方向）の観点から見ても、一審原告らの最終準備書面で詳述したとおり（同第3分冊第12章第7）、2008年推計の津波の流れの方向（流況）は南北方向であるのに対し、本件津波の流入方向も、2008年推計と同様に、敷地南側から北側方向への流入が卓越しており、東側前面からの遡上の効果は限定的なものにとどまっている。

以上より、2008年推計による津波と本件津波について、浸水深、波圧及び流況を対比した場合においても、いずれの観点からも、両者の間で結果回避可能性を否定する有意な差異はないといえる。

（4）2008年推計に基づく水密化により本件事故の回避が可能であったこと

ア 原判決の判示

原判決は、「タービン建屋の水密化，非常用電源設備等の水密化については，本件津波の浸水深に応じた水圧や，あるいはその速度に応じた衝撃力が一定程度正確に予測できなければ設計ができ」とないと判示する（279頁）。

しかしながら，原判決も指摘するように，予測は一定程度で十分であり本件津波の浸水深や水圧，流速に応じた衝撃力を100%正確に予測する必要はない。設計に当たっては，構造物やそれ以外の誤差も視野に入れつつ，安全裕度を見て結果回避措置を講ずべきであるから，浸水深1mの試算に基づき一律に浸水深2mの水圧に耐えられる仕様の水密扉を設ける結果回避措置を講ずべき義務が生じるとするのは大げさでも不自然でもない。以下，詳述する。

イ 2008年推計からは5mの浸水深を前提した水密化が求められること

そもそも前提とする2008年推計の浸水深自体，敷地南側で5.7メートル，共用プール建屋付近で5メートル以上，4号機原子炉建屋立地点で2.6メートルに達しているのであり，原判決が前提とする浸水深の整理が不正確といわなければならない。

さらに，津波に対する防護措置を講じる際に，相当程度の安全裕度を見込むのは工学的には常識に属することであり，かつ，津波浸水計算には当然に誤差が伴うことからすれば，タービン建屋等の水密化を検討する場合においては主要建屋立地点のうち，算出された最も大きい浸水深を前提とするのが相当である。例えば「2メートルの浸水深が算出されたので2メートルぎりぎりの水密化対策しか講じない」などということは，工学的にはおよそ想定し難い事態といわなければならない。

ウ 水圧や衝撃力に関する原判決の判示も失当であること

原判決は，水圧や衝撃力が一定程度正確に予想できなければ設計ができないなどと判示しているが，何ら根拠のない思い込みに過ぎない。

この点、一審被告国は、津波工学者の今村文彦氏の意見書（丙口78）を引用し、津波の波力を評価することが困難であるなどと主張している（原審被告国の第25準備書面26頁以下）。

今村意見書は、本件事故前の知見に基づいて波力評価をした上で水密扉・強化扉を設計した場合、その水密扉・強化扉は、本件津波の波圧に耐えられなかった可能性があるとか、08年試算を前提として水密化の措置を講じたとしても、08年試算と大きく異なる遡上態様であった本件津波の挙動や衝突力を適切に推定することは非常に困難であったなどと述べる。

この点における今村意見書やそれを前提とする原判決の誤りは、福島地裁判決が明快に指摘しているところであり（甲イ20・同判決134頁）、これを引用する。すなわち、「本件津波によっても、主要建屋の外壁や柱等の構造躯体に有意な損傷は確認されていないのであるから（甲B185の1，乙B196・61頁，乙B259・4-14頁）、共用プール建屋の外壁等の構造躯体は、本件事故前の基準による強度を保った上で出入口扉の水密化等を実施したとしても、本件津波の波圧に耐え得たものと認められる。

これに対して、主要建屋の地上開口部に取り付けられている建具等（ドア、シャッター、ルーバ、ハッチカバー）には本件津波あるいは漂流物によるものと思われる損傷が確認されており、共用プール建屋東口開口部の建具等も、本件津波の波圧又は漂流物の衝突により損傷し、その結果、建屋内に海水が浸入したものと考えられる（甲B185の1・2，乙B196・52～53，60頁，乙B259・4-14～4-15，4-33，4-51頁）が、上記のとおり、本件津波の波圧及び漂流物の衝突力は、本件事故前の基準で（大きな設計変更がなされていなければ福島第一原発が建設された昭和40年代の基準で）設計された主要建屋の外壁等を破壊

するほどのものではなかったのであるから、共用プール建屋東側開口部を水密扉及び強度強化扉に交換しておけば、その強度強化扉は、平成20年試算と本件事故前の知見に基づいて設計されていたとしても、本件津波の波圧に耐え得たものと認められる。」

そもそも今村意見書では、2008年推計による波圧の計算の前提とした浸水深を「おおむね1メートルぐらい」（丙口78・55頁）とするが、1号機タービン建屋等で1メートル以上、2号機タービン建屋等で、1.5～2メートル程度、3号機で少なくとも2メートル程度、4号機で2.604メートルの確定数値が示されており、明らかに前提を誤っている。さらに、共用プール建屋においては、5メートル以上の浸水深に達しているところであるが、今村意見書はこの数値にも触れるところがない。

原判決が何を根拠に水圧や衝撃力が一定程度正確に予想できなければ設計ができないなどと判示しているのか、その根拠は不明であるが、一審被告国が拠り所とする今村意見書の信頼性がないことは証明済みであり、いずれにしても、原判決のような結論を取り得ないことは明らかである。

エ 非常用電源設備が機能を維持していれば本件事故は回避可能であったこと

本件の津波の浸水経路や非常用電源の喪失状況等を踏まえた具体的な事故原因及びそれらを踏まえた回避措置、回避可能性は、一審原告らの最終準備書面第1分冊第1章第4や同第2分冊第9章のとおりである。

特に福島第一原発2、4号機の各B系の非常用ディーゼル発電機は、いずれも共用プール建屋1階（O. P. +10.2m）に設置されており、共用プール建屋は、本件津波により1階及び地下1階に浸水したが、非常用発電機本体は浸水せず機能を維持していたものであるから（甲イ2の2?・資料編76頁、甲ロ29の1・4-54、4-56頁、乙イ2の1・107頁）、非常用配電盤が機能を維持していれば、電源の供給は可能で

あった（甲イ 8・42～44 頁，甲イ 9・50～51 頁）。

したがって，2，4 号機の各 B 系の空冷式非常用ディーゼル発電機，非常用高圧配電盤，非常用低圧配電盤の機能が維持されていれば，非常用交流電源の供給が可能であり，1，3 号機への電源融通により，全交流電源喪失による本件事故は回避できたものである（甲イ 9・51 頁）。現に 5 号機は，本件事故により全交流電源を喪失したが，非常用電源設備の機能を維持した 6 号機からの電源融通により炉心溶融を免れている（乙イ 2・206～210 頁）。

以上を踏まえれば，一審原告らが主張するとおり，一審被告国が適切に規制権限を行使し，「長期評価」に基づく津波に対する安全性の確保を一審被告東電に命じていれば，一審被告東電は，非常用電源設備の設置されたタービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化を実施し，全交流電源喪失による本件事故は回避可能だったものである。

以上の具体的な回避措置と回避可能性に関する内容は，福島地裁判決で明快に判示されている（甲イ 20・同判決 132～135 頁）。

（5）給気口の高所配置やシュノーケルの設置

原判決は，「給気口の高所配置又はシュノーケルの設置については，同じく本件津波による衝撃や浸水高の予測が不可欠である」と判示している（279 頁）が，一言結論を述べるのみで何ら具体的な検討がされていない。

給気ルーバやシュノーケルの位置，高さの問題については，予測される津波に基づき，安全裕度を持たせて設計するのであって，例えば 10 メートル高の予測津波に対し 10 メートルをぎりぎり上回る高さに設置するわけではない。2008 年推計による津波を前提に設計するとは十分可能であり，安全裕度を持たせた設計により，結果を回避できた可能性がある。

(6) 非常用電源設備の高所配置や可搬式電源車の設置

原判決は、「そもそもどのような位置に設置すべきかの設計が困難である」と判示するが、可搬式電源車は文字通り可搬式であり、設置場所は問題とならない。非常用電源設備については当然のことながら高台設置となり、その設置場所の検討は必要になるが、福島第一原発で非常用電源設備を配置できる高台が一切なかったという立証はない。すなわち、非常用電源設備を高台に配置することは可能であった以上、当該防護措置により本件事故を回避できた可能性はある。

(7) ケーブル敷設

原判決は、「津波による破壊や漏電等の損傷を受けないようにケーブルを適切に敷設する必要があるが、それは、津波の遡上の態様（遡上経路、波高、速度等）が予測できなければ困難である」と判示しているが、これも、何ら根拠なく、勝手な思い込みで述べているに過ぎない。そもそもケーブルは地上にむき出しの状態で敷設されるものではなく、地下に配管されるのが通常である。

本件では、現に福島第一原発5号機は6号機からの電源融通を得て、重大事故発生を回避しているのであって、1号機から4号機においても、地下に配管されるケーブル敷設があれば、事故発生を回避できた可能性が高い。

原判決は、上記のような5号機6号機の電源融通の事実さえ触れず、本件津波により福島第一原発のケーブル網が寸断されたのか否か、具体的な破壊状況についても何ら検討していない。根拠もなく憶測で結論を述べる原判決のいい加減さ、手抜きにはあきれられるばかりである。

(8) 防護措置を講じるまでの時間的余裕

ア 原判決の判示

原判決は、「経済産業大臣が、平成18年の時点において、被告東電に対し、規制権限を行使して、原告らが主張する防護措置を講じるように求めたとしても、被告東電が、実際に上記防護措置を講じるに当たっては…具体的にいかなる防護措置を講じるか詳細な設計内容を検討した上で、必要な予算等を確保した上で、許認可に係る規程の整備（技術基準規則の策定）や許可手続（設置変更、工事計画、使用前検査）等の様々な手続が必要になる」として、「被告東電が、本件事故が発生した平成23年3月11日までの正味5年以内の間に上記のとおり様々な手続を完了させた後、防護措置の工事に着手し、それを完了させることが可能であったとは認められない」と判示する（280頁）。

イ 起点は2002（平成14）年末であり8年3カ月の余裕があること

しかし、2002年「長期評価」の地震想定に基づいて「津波評価技術」の示す手法によって津波浸水計算を実施することは、2002（平成14）年末までには可能であり、その結果として、福島第一原子力発電所の主要建屋敷地高さ（O. P. +10メートル）を超える津波が、技術基準省令62号4条1項の「想定される津波」に該当すると判断された場合には、そもそも、技術基準省令62号自体の改正は不要である。

また、結果回避可能性を時間的な余裕の観点から検討する場合には、結果回避措置を基礎づける津波知見が得られるようになった時期を起点とすべきであるから、2002（平成14）年末が起点とされるべきである。そして、この時点から2011（平成23）年3月の本件津波の襲来までには、8年3カ月もの時間的な余裕があることから、主要建屋の水密化等の防護措置を講じるためには十分の時間的な余裕があったといえるのである。

よって、時間的な余裕の観点から、結果回避可能性が否定されることはない。

ウ 水密化の実施期間に関する福島地裁判決の判示

特に水密化に関する工事完了までの期間について時間的に問題がないことは、福島地裁判決が具体的に認定している（同判決135頁）。

すなわち、「タービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化を実施するには、①「長期評価」に基づく地震による想定津波のシミュレーションを行い、福島第一原発敷地南側においてO. P. +15.7mとの推定結果を得る、②推定結果に基づく対策を検討し、タービン建屋等の水密化、重要機器室の水密化を選択する、③変更許可ないし工事計画認可が必要であれば被告東電から経済産業大臣にその申請をする（炉規法23条2項5号の「原子炉及びその附属施設…の位置、構造及び設備」の変更を伴う基本設計の変更については炉規法26条による変更許可が、公共安全の確保上特に重要なものとして経済産業令（電気事業法施行規則65条1項、別表第2中欄）で定められた詳細設計の変更については電気事業法47条の工事計画認可が、それ以外の経済産業令（電気事業法施行規則65条1項、別表第2下欄）で定める工事については電気事業法48条の工事計画の届出が必要であり、これらにも当たらない軽微な変更については届出も不要である）、④経済産業大臣においてその妥当性を審査し、許可ないし認可をする、⑤被告東電において予算措置を講じ、工事を発注する、⑥工事が完了する、といった過程が必要であるが、経済産業大臣において平成14年7月31日の「長期評価」を認識した後、平成14年末までに適切に規制権限を行使していれば、平成14年末から8年以上後である平成23年3月11日に本件津波が到来するまでに対策工事は完了していただろうと認められる。」

原判決は、福島地裁判決とは対照的に、あいまいな根拠を基に、詳細な

設計内容の検討，必要な予算の確保，許認可に係る規定の整備，認可手続等の様々手順が必要になる等としてあたかも期間が足りないかのように判示するが，前記のような具体的な工事完了までの過程を検討することも一切なく，津波の予見を踏まえた対策を講じるべき起点から期間を考慮することないのであり，失当という他ない。

(9) 小括

以上から，2008年推計を前提としたタービン建屋等，及び重要機器が設置されていた箇所の水密化により，本件津波に対しても，共用プール建屋内の空冷式非常用ディーゼル発電機，並びにタービン建屋等の内部に設置されていた配電盤が被水することを回避して，全交流電源喪失を回避することによる結果回避可能性は，十分に認めることができるところである。

これに留まらず，タービン建屋等の水密化及び重要機器が設置されていた箇所の水密化については，福島第一原子力発電所の敷地全体を防護するための防潮堤の設置に比べて，その施工費用は大幅に低額で足りる。また，その施工に要する時間についても大幅に短期間で済むものである。

この点については，既にみたように，「福島原発で何が起こったか（政府事故調技術解説）」（甲イ8）が，「（3）建屋の水密化」として「建物の水密化によるコストはそれほど大きいわけではなく，電源盤が設置されているタービン建屋を水密化しておけば全電源喪失を防げたはずである。もし，建屋全体が難しい場合でも，重要設備が設置されている部屋だけでも水密化すべきであり，そのコストはさらに低くなるはずである。」と端的に指摘するところである。

以上より，2008年推計に基づくタービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化等の防護措置は，これによって本件原発事故を回避する結果

回避可能性が認められるに留まらず、費用、施工期間等の観点からしても、その実行が容易であったのであり、それにもかかわらず、原子炉施設全体を防護する防潮堤に固執し、過酷事故による深刻な被害を回避する観点にたって最低限の実行容易な津波防護措置を義務づけなかった経済産業大臣の規制権限不行使は、予見可能性などの他の考慮要素と総合的に評価する観点からしても、著しく合理性を欠くものといわざるを得ないものである。

第10 結語

以上のとおり、原判決は、一審被告国の規制権限不行使の違法性の判断枠組みからして、当該規制権限を定める法令の趣旨目的を踏まえることなく、被害法益の重大性といった重大な考慮要素に対する検討も欠き、その後の予見可能性の程度、「長期評価」の知見の評価、結果回避義務、結果回避可能性といった全ての判断過程において重大な誤りを犯しており、これら多くの事実認定や法令の解釈、適用の誤りを踏まえれば、その破棄は免れない。

特に、原判決は、予見可能性の判断において、原子力発電所の潜在的危険性や規制権限を定める法令において直接に重大な被害を受ける国民の生命、身体等が保護されるべき法益となっていることを踏まえて、万が一にも事故を起こさない観点から、規制権限を適時にかつ適切に行使すべきとして、原子力発電所の安全上無視できない知見があれば予見可能性が認められるとした上で、「長期評価」の知見を踏まえて「長期評価」が客観的かつ合理的な科学的根拠をもった知見として取り入れるべきものとして予見可能性を肯定しておきながら、結果回避義務の段階においては、設計津波（すなわち、省令4条1項「想定される津波」）として津波対策が義務づけられるためには、実質的に確立した知見を求めており、「長期評価」の知見を仮説と評価し、

他の学者の見解と同列に並べた上で専門研究者間での異論が複数ある等として実質的に確立した知見でないことを理由に、同回避義務が否定されているのであるが、その論旨は明らかに整合性が保てておらず、まずもってその誤りが是正されなければならない。そこでは、当該規制権限を定めた法令の趣旨目的から一貫した検討が不可欠である。また、結果回避義務の段階においても、当然ながら当該法令の目的たる国民の生命、身体等の保護のために、法益の性質、重大性を十分に考慮の上で、判断されなければならない。

仮に原判決のように確立した知見を原子力発電所の規制権限行使において必要とし、その確立まで権限行使の先送りが許容されるとすれば、それはまさに原判決自体が判示した原子力発電所の「潜在的危険を放置することになりかねない」事態であり、その場合には、規制権限を定める法令の目的たる国民の生命、身体等を保護することもできないのである。このような法令の趣旨、目的自体は争いがないのであり、その一方で原判決のような解釈が成り立ってしまえば、それこそ法の自己矛盾をきたす事態に陥る。

また、このような確立した知見まで求めることは、言い換えれば、そのような確立した知見に至るまで原子力発電所における事故の危険性は全て国民が引き受けることになる。そのような事態を国民が受け入れるとは到底考えられない。一審被告国は、複数の工学者の意見書を出すなどしてあたかも確立した知見に基づいてしか当時は対策が取られていなかったことを印象づけようとするが、仮に工学者らの認識がそうであったとしても、それは当時の規制権限者と事業者との間における規制の実態がそうであったというにすぎず、法令の目的から本来的に求められる規制権限行使の在り方をそれにより満たしていたことを裏付けるものではない。結局のところ、法令の趣旨目的を踏まえながら国民の常識に照らして、規制権限不行使の違法性の考慮要素を検討した上で、当時の不作為が当該法の趣旨目的から社会的に許容されるのかが判断されるのであって、一審被告国がいくら工学者の狭い世界の認識

を持ち出したとしても、それにより法令の趣旨目的において求める規制権限行使の在り方が緩和されるわけではないし、対応の先送りが許容されることにもならない。

一審原告らも、一審被告国が盛んに持ち出す、科学的に絶対に起こりえないかのような絶対的安全性を求めるものではないのであり、伊方原発最高裁判決のとおり、原子力発電所の危険性を踏まえて直接に重大な被害を受ける国民の生命、身体を保護するために万が一にも事故を起こさないよう、最新の知見に即応しながら適時にかつ適切に規制権限を行使すべきと主張するにすぎない。そのような規制権限行使の在り方は原判決においても是認されているところ、それにもかかわらず、結論として、確立した知見がなければ規制権限を行使しないことが許容されてしまうのであるから、論旨がまさに破綻しているのである。控訴審ではまずもって以上の矛盾を是正することを一審原告らは強く求めるものである。

最後に、福島地裁判決（甲イ20）における規制権限不行使の違法性に関する結論部分を引用する。すなわち、福島地裁判決は、規制権限不行使の違法性に関して、電気事業法等の法令の趣旨、目的を踏まえ予見可能性及び結果回避可能性等の具体的事情の下で、経済産業大臣の規制権限の不行使の国賠法上の違法性について、次のとおり、判示している¹¹。

「被告国も、被告東電に対する規制権限を全く行使しなかったわけではなく、平成18年9月20日には津波安全性評価を含めた耐震バックチェックを指示し、本件事故に至るまで、津波安全性評価を含めた最終報告書の提出に向けた指示を行っていたものであるが、平成20年から平成21年にかけて被告東電から提出された耐震バックチェック中間報告書には津波安全性評価は盛り込まれておらず、平成23年3月7日に示された「福島第一・第二

¹¹ 福島判決135～136頁

原子力発電所の津波評価について」(甲B16¹²)でも具体的な津波対策については触れられず、平成14年7月31日の「長期評価」の公表から平成23年3月11日の本件事故に至るまで、被告東電から「長期評価」に基づく想定津波に対する対策は全く示されていなかったのであるから、本件で問題となっている「長期評価」に基づく想定津波に対する安全性に関する限り、被告国は、津波安全性を欠いた福島第一原発に対する規制権限を、規制権限の行使が可能であった平成14年末から8年以上の間、全く行使していなかったものである。

この規制権限の不行使は、技術基準への適合性を通じて安全性を審査し、技術基準に適合しない原子炉施設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、身体的安全等を保護するという、経済産業大臣に技術基準適合命令を発する規制権限を付与した電気事業法の趣旨、目的、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という技術基準適合命令の性質等に照らし、本件の具体的事情の下において、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠いていたと認めるのが相当である。」

同判決は、原子炉の安全規制に関する法令の趣旨、目的を全ての考慮要素において一貫して踏まえた上で、同法令が守ろうとしている利益、権利が「住民の生命、身体的安全等を保護」することにあり、憲法13条によって最大限の保障を受けるべきものであること、そしてこうした法益を原子炉施設の過酷事故から守るための、原子炉施設に求められる安全性が「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という極めて高度なものであることを踏まえた、的確なものである。

¹² 本訴訟・甲ロ28

以上