

令和元年（ネ）第2271号福島第一原発事故損害賠償請求控訴事件
控訴人（一審原告） 閲覧制限
被控訴人（一審被告） 国外1名

第12準備書面

（令和2年9月30日仙台高裁判決に基づく一審被告国の責任論）

2020（令和2）年11月 日

東京高等裁判所第16民事部口係 御中

一審原告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	4
第2	規制権限不行使の違法性判断枠組みについて（157頁）	5
1	一審被告国の主張	5
2	仙台高裁判決の判示	5
3	規制権限の行使が技術基準省令62号4条1項の判断に係ること	7
第3	予見可能性について（169頁）	7
1	総論（169頁）	7
2	長期評価の意義・性格（172頁）	9
3	「長期評価」の策定過程における異論等（173頁）	10
	（1）「長期評価」策定時の海溝型分科会における議論	10
	（2）地震地体構造論及び付加体説	10
	（3）長期評価を領域設定の根拠となる歴史地震（慶長三陸・延宝房総沖地震）	11
4	「長期評価」公表後の専門家らの異論等（183頁）	12
	（1）原子力安全委員会における議論（183頁）	12
	（2）鶴論文，松澤論文・内田論文，石橋論文及び都司論文（184頁）	13
	（3）中央防災会議（189～90頁）	13
5	「長期評価」公表後の改訂等（191頁）	14
	（1）「長期評価」の信頼度の公表について	14
	（2）平成21年の改訂	15
6	本件事故後に証拠化された専門家の意見書等	15
7	小括	16

第4	結果回避可能性について（196頁）	17
1	主張立証責任について（145頁，197頁）	17
2	防潮堤の設置について（199頁）	18
3	重要機器室及びタービン建屋等の水密化（202頁）	19
	（1）一審被告国の「経済産業大臣において敷地への津波の浸入を容認した水密化を命令することはあり得ない（規制機関がそのよう対策を是認することはありえない）」との批判について	19
	（2）ドライサイトコンセプト・いわゆる防潮堤唯一論との関係	19
第5	規制権限の性質及び被害者による被害回避可能性（205頁）	20
第6	「長期評価」に対する一審被告国の対応（206頁）	21
1	平成14年8月の東電に対するヒアリング（2002年8月保安院対応）（206頁）	21
2	保安院によるその後の調査について（209頁）	23
	（1）一審被告国の主張	23
	（2）仙台高裁判決	23
3	「津波評価技術」の考え方との関係（217頁）	25
第7	規制権限不行使の違法性の総合的検討（222頁）	26
1	規制権限不行使の違法性（222頁）	26
2	一審被告国の主張に対する判断－相対的安全性と社会通念（223頁）	26
第8	一審被告国の損賠償責任の範囲（228頁）	28

第 1 はじめに

一審被告国の責任論，すなわち，国賠法 1 条 1 項に基づく制権限不行使の違法性について，令和 2 年 9 月 30 日，仙台高裁判決（平成 29 年（ネ）第 373 号等，原審・福島地裁平成 25 年（ワ）第 38 号等）の言い渡しがなされた。

同判決は，概ね一審原告らの主張に沿って，一審被告らの津波の予見可能性について，「経済産業大臣においては，遅くとも平成 14 年末頃には，福島第一原発に O.P.+ 10 m を超える津波が到来する可能性について認識し得たというべきである」とし，「全ての事情を総合考慮すると，本件における経済産業大臣による技術基準適合命令に係る規制権限の不行使は，専門技術的裁量が認められることを考慮しても，遅くとも平成 18 年末までには，許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くに至ったものと認めることが相当であり，一審原告らとの関係において，国賠法 1 条 1 項の適用上違法となるものというべきである」と断じている。

さらに，一審被告東電についても（同判決 124～156 頁），「長期評価」公表当時から，津波シミュレーションを指示する国に対し 40 分にわたり抵抗し，「福島第一原発に到来する津波について検討させられることをおそれ」，「負担の大きさを恐れるばかりで，…先延ばしにしたいとの思惑のみが目立っている」，「原子力事業者としてあるまじきもの」として，「一審被告東電の義務違反の程度は，決して軽微とはいえない程度であったというべきであり，一審原告らに対する慰謝料の算定に当たって考慮すべき要素の一つであるというべきである」とその悪質性を認定しているところである（なお，以下の一審被告国の規制権限不行使の違法性に関する判示は，前記一審被告東電の義務違反の判示内容と重なる点や引用する点もあることから，同部分（同判決 124～156 頁）も適宜，参照されたい）。

そして、同判決は、後述のとおり、一審被告東電の上記先延ばしに対し、一審被告国の対応は、このような「一審被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れることになったものであり、規制当局に期待される役割を果たさなかったものといわざるを得ない」と、一審被告東電と同様の程度に非難されるべきものと認めた（同209頁）。

一審原告らは、参考書面として、前記仙台高裁判決を提出するとともに、本書面において、同判決のうち特に参照すべき点について述べるものである。

第2 規制権限不行使の違法性判断枠組みについて（157頁）

1 一審被告国の主張

一審被告国は、控訴審に至って、いわゆる伊方最高裁判決（平成4年10月29日第一小法廷）に基づき、原子力災害発生の予見可能性は、「具体的審査基準の合理性とその当てはめの合理性によって判断されるもので」あり、「裁判所が判断代置審査をすることは許されない」として、二段階審査による判断過程審査によらなければならないと主張するようになり、これは、これまでの規制権限不行使の違法性が問題となった過去の最高裁判例とは全く異なるものであるとして、最終弁論も含めて、この点を取りわけ強く主張するに至った（一審被告国第18準備書面189～190頁参照）。

2 仙台高裁判決の判示

仙台高裁判決は、このような一審被告国の主張に対し、まずこの間の訴訟経過から、前記規制権限不行使の違法性をめぐるこれまでの最高裁判決に基づいた判断枠組みが、もともと「長きにわたる本件訴訟及び同種訴訟の審理において、一審被告国が最近まで主張してきたところとおおむね同旨である」とし、それが控訴審において、上記のように一審被告国が新主張をするに至ったことに、「訴訟経

過に照らしても疑問がある」と述べた上で、以下のとおり、その内容からして採用できないと明確に排斥している（同判決 158～159頁）。

すなわち、その要旨を述べれば、一審被告国が持ち出す伊方最判は、「そもそも原子炉施設の設置許可処分の取消しを求める訴訟であって、1個の行政処分が総体として違法であるかどうかは問われ」、そこには「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た総合的判断が求められた」ものであるのに対し、本件は、「現実に設置され稼動している原子炉に係る技術基準適合性が問われているものである上、本件で判断の対象となるのは省令62号4条1項の『想定される津波によって原子炉施設の安全性を損なうおそれがない』といえるか否かという点に絞られ、具体的な判断対象も、実際上は『長期評価』の見解が示した津波地震の想定に信頼性が認められるか否か」であるから、「『原子力工学はもとより、多方面にわたる知見に基づいた総合的判断』が求められるとはいえない」と判示し、明らかに本件が一審被告国の想定する判断対象と異なることを明示している（同159～160頁）。

なお、一審被告国は、本件がこれまでの規制権限不行使の違法性が問題となった事例と異なり、「将来の予測」に係る判断であることも根拠にしているが、「法令によって規制権限が付与された行政庁がその権限を行使して当該法令が保護する法益の侵害を防止しようとする場合には、将来における法益侵害の蓋然性をも予測して規制権限の行使の要否を判断することは当然であるとして、一審被告国の主張が失当であるとしている（同160頁）。

以上のとおり、本件では、規制権限不行使の違法性の判断枠組において、一審被告国が控訴審で主張する二段階の判断過程審査などという判断枠組みはおよそ採用し得ない。

3 規制権限の行使が技術基準省令62号4条1項の判断に係ること

以上を踏まえ、仙台高裁判決は、一審被告国の規制権限について、本件での具体的な検討を踏まえて、「発電用原子炉の基本設計について、その後の原子炉周辺環境の変化や、基本設計基準適合性に係る判断の根拠となった知見の進歩・発展等によって、省令62号4条1項の技術基準に適合しないと認められる場合には、経済産業大臣は、電気事業法40条の技術基準適合命令を発令することが可能である」とし（同166頁）、当該権限不行使の違法性の判断内容に入っていく。

そして、その判断においては、一審原告らがこれまで繰り返し強調しているとおり、まずもって当該規制権限を定める法令の趣旨・目的と被害法益の性質・重大性を検討すべきところ、仙台高裁判決は、予見可能性の判断の前に、同167～169頁において、この点を詳細に認定しているところである（なお、一審被告東電の義務違反の前提としても、134頁にて詳述している）。

第3 予見可能性について（169頁）

1 総論（169頁）

仙台高裁判決は、一審被告らの予見可能性として、「遅くとも『長期評価』が公表された平成14年7月31日から相当の期間を経た平成14年末頃までには、O.P.+10mを超える津波の到来を予見することが可能であった」と認めた（169頁）。

当該予見を基礎付ける知見の積み重ねについては、一審被告東電と国とで重なるものであるが、大要、判決は、

①津波地震が日本海溝寄りを含む海溝寄りで起こることが日本や世界でも知られていたこと

- ②比較沈み込み学は、福島県海溝寄りを含む日本海溝寄りでもどこでも津波地震が起こりうるという考えを否定するものではなかったこと
- ③土木学会の「津波評価技術」は基本的に既往津波で基準断層モデルを設定し、福島県沖海溝寄りに波源を設定しなかったが、その理由として「過去に発生」していないというのは、歴史記録のある400年程度の短い期間にすぎず、安全寄りに既往津波に限らず波源を設定し備えるという考え方にも十分に合理性を持っていた状況にあったこと（甲12島崎意見書）。
- ④貞観地震の再来期間の知見の進展から、「たかだか400年程度では到底カバーできない過去に大地震や大津波が起きた可能性」、それに備えることの合理性は相当程度に高まっていたこと
- ⑤一審被告らが主張する「付加体」説は、そもそも付加体が形成されていないニカラグア等でも津波地震が発生しており、今村が述べるとおり、「付加体の存在が津波地震の発生状況であるとはいえない状況」にあったこと

などを指摘し¹、以上の知見が積み重ねられる中で、文部科学省に設置された地震調査研究推進本部（地震本部）により、日本海溝沿いのうち三陸沖北部から房総沖にかけての領域を対象とした長期評価が公表され（141頁）、そして、この「長期評価」は、平成7年の阪神・淡路大地震を機に、地震防災対策の強化を図ることを目的として設置したもので、「単なる一専門家の論文等とはその性格や意義において大きく異なるものであったことは明らかであり、そのことは、その発表直後に保安院が一審被告東電からヒアリングを行い、その際に、福島沖から茨城沖も津波地震をシミュレーションするべきとの見解を示していたことから十分にうかがわれる」と判

¹ これら知見に関する詳細については、本控訴審一審原告ら控訴審第4、6、7、8準備書面を参照されたい。

示し（142頁），一審東電が長期評価公表後にすみやかに津波シミュレーションを実施していれば（これが可能であることに争いはない），遅くとも平成14年末頃には，前記敷地高さを超える津波が予見可能であったとした。

そして，地震本部は，文部科学省に設置された組織であるから，これは当然に一審被告国の知見とすべきものとし（170頁），一審被告国も同様に予見可能性を肯定しているものである。

以上は，まさに一審原告らの主張立証に沿った正当な判示である。

2 長期評価の意義・性格（172頁）

この点，一審被告国は，あくまで地震本部による長期評価が「国民の防災意識の高揚」が目的としたもので，確立した知見から理学的に否定できない知見まで取り入れて策定されたなどと主張している。

これに対し，仙台高裁判決は，前記のとおり，地震防災対策特別措置法に基づき地震防災対策の強化を図ること等を目的として文科省に設置された政府機関であり，その目的に沿って，地震学者等の専門家らのもとに策定，公表された「長期評価」の性質は，「本来的に一般の社会的・経済的諸要素を踏まえた価値判断的な評価である行政判断ではなく，防災を目的とした災害の原因となる自然現象についての科学的な評価である科学的判定であると解されるのであって」，「一審被告国の主張は，自らが設置した機関の自らが明示している目的や性質を否定するに等しいものとの批判を免れ難く，採用することができない」と断じている（173頁）。一審被告国の主張は理由がないという他ない。

3 「長期評価」の策定過程における異論等（173頁）

さらに、一審被告国は、「長期評価」の信頼性（客観的かつ合理的根拠）に対し、これまで縷々反論を述べているが、この点に対する仙台高裁判決の判示も簡潔に指摘しておく。

（1）「長期評価」策定時の海溝型分科会における議論

まず、海溝型分科会における議論において、一審被告国はその中で幾つもの問題点が指摘されていたと主張するが、仙台高裁判決は、一審原告らが主張しているとおり、分科会における詳細な議論過程を踏まえ、「現在までに得られたている最新の知見を用いて最善と思われる手法により行った評価であるとして、「その過程において反対意見が存したからといって直ちに同見解の結論の信頼性が低くなるという関係にはな」とし、「かえって、こうした反対意見も踏まえた議論の結果として、『長期評価』の見解が出されたことに鑑みれば、その結論は十分に信頼できる」としているところである（175頁）。

（2）地震地体構造論及び付加体説

さらに、仙台高裁判決は、地震地帯構造論については、当時の確立していた知見である津波地震が海溝寄りの領域で起こることを考慮することなく、ひとまとめにして区分するなど、合理性がないことを指摘し、その上で、垣見マップについても、仮に一審被告国が主張するように、長期評価が「同じ構造をもつプレート境界の海溝付近に、同様に発生する可能性があるとし、場所は特定できない」とした記載が、三陸沖北部から房総沖にかけての海溝寄りの領域を地震地体構造上一体であることを認める意味を含まず、海溝軸から陸寄りに向けてどこでも徐々に沈み込んでいるという大局的な構造や海溝軸からの距離を示すものにすぎないのだとすれば、「『長期評価』は、当時の地震地体構造論を参照しつつも、必ずしも地震地体構造論に全面的に依拠して策定したも

のではないといえるから、なおのこと地震地体構造論の新たな見解が公表されたからといって、『長期評価』の見解の前提が崩れることにはならない」と判示し、一審被告国の主張を退けている（同184頁）。

次に付加体説についても以下のとおり指摘する。

すなわち、一審原告らが主張しているとおり、付加体を提唱した佐竹氏自身が、地震本部の長期評価の策定過程において同論文や見解に全く言及しておらず、「長期評価」の参考文献にも挙げられていないこと、同説はあくまで「仮説」を立てて論じているだけで、付加体がない場所で津波地震が起きないと断定したものでもない上、過去に付加体が形成されてない領域でも津波地震が発生していることが平成14年頃にすでに今村論文等で明らかになっていたこと（前記ニカラグア地震等）、地震学者の松澤暢氏も別件の証人尋問で、付加体説について「評価として使うレベルまでいっているかといわれると、多分、多くの委員はちゅうちょしたんだろうなというふうに理解しました」と供述していることなどから、「三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域との海底構造の差異を殊更に強調して『長期評価』の見解の信頼性が低いと主張することは当を得ていないといわざるを得ない。

『長期評価』は、佐竹健治も含め多数の専門家が加わって議論され、平成14年に作成・公表されたものであることなどにも鑑みると、一審被告国の主張は失当というべきである」と付加体説により長期評価の合理性の根拠が揺らぐものではないことを明確に判示するところである（179～180頁）。

（3）長期評価を領域設定の根拠となる歴史地震（慶長三陸・延宝房総沖地震）

これらの歴史地震については、すでに福島地裁判決（甲イ20）が詳細に認定しており（同102～106頁）、控訴審では、一

審被告国は要するに、メカニズムの解明を踏まえた海底構造等の同一性の議論に終始しており、すでに理由がないところであるが、この点も仙台高裁判決は、次のとおり判示し一審被告国の主張を排斥している。

すなわち、1611年慶長三陸地震については、メカニズムが未解明でモデルが設定できないとの意見に対し、「長期評価」はそのような意見が出されつつも見解をまとめていることや「規制権限の行使を義務付ける程度に至っているかどうか」の判断においては、津波地震が起こり得るか否かであり、メカニズムの詳細は不要とした上で、土木学会の2度のアンケート（甲ロ103等）もどこでも起こり得るとしているものとして、津波地震であることを肯定しているし、1677年延宝房総沖地震について、当時羽鳥論文（1975）位しかなくメカニズムが未解明との主張に対しても、「津波評価技術」でも羽鳥論文の図を用いて津波地震としている旨指摘し、いずれも一審被告国の反論が理由のないことを明示しているものである。

4 「長期評価」公表後の専門家らの異論等（183頁）

主なところを取り上げる。

（1）原子力安全委員会における議論（183頁）

一審被告国は、「長期評価」の公表以降、原子力安全委員会における審議の過程で、様々な委員から、「長期評価」の見解一般を規制判断を行う際の前提として取り扱うことへの異論が出されたなどと主張している（一審被告国・控訴審第1準備書面〔統一準備書面〕第4等）。

これに対し、仙台高裁判決は、このような議論は、あくまで原子力安全委員会の一分科会における1回の審議に過ぎないとして一蹴している（同183頁）。

さらに、原子力安全委員会が寄せられた国民の意見（公募意見）に対し、長期評価が目的、評価方法等が異なるから、直接それらを取り入れることはないと回答したことは、それ自体、当然の内容であって、「長期評価」の見解に対する原子力安全委員会の評価を示すものではないとも判示しているところである（同183頁）。言い換えれば、地震本部の見解であるということだけで、何らの検討もなしに自動的に原子力に取り入れられるものではないのは当然のことで、一審被告国の主張は当を得ないということである。

なお、そもそも前記の原子力安全委員会の議論は、主に活断層、一部東海地震についての議論であり2002「長期評価」については議論の対象ともなっていないのであり、一審被告国の主張自体が失当であることも付言する。

（2）鶴論文、松澤論文・内田論文、石橋論文及び都司論文（184頁）

これらは、いずれも「長期評価」公表後に、その見解と異なる見解を示すものではあったが、いずれも「あくまでも学者による個人的な論文にすぎず」、「一審被告国の一機関に多数の専門家が集まって議論した末に作成・公表された「長期評価」の信頼性を直ちに揺るがせるものであるとはいえない」。

（3）中央防災会議（189～90頁）

中央防災会議における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会における日本海溝・千島海溝報告書（平成18年1月25日）について、結論として、検討対象の地震を既往の巨大地震が確認されている領域に限ることとされたが、一審被告国は、この結論は、「長期評価」の公表後に最新の調査結果等を踏まえて判断されたもので、「長期評価」に客観的かつ合理的根拠がないことを示すものであると主張している。

しかしながら、仙台高裁判決は、中央防災会議の報告は全国の全ての地域や施設を対象とする一般的な防災対策を対象とするもので、「時間的・財政的制約を考慮せざるを得ない性質のものであるから」，「極めて高度な安全性が求められる施設である原子力発電所の津波対策においても福島県沖海溝沿い領域の地震を想定しなくてもよいということになるものではない。」，「『長期評価』の見解は、科学的判定というべき性質のものであって」，「これが一般の社会的・経済的諸要素を踏まえた価値判断的な評価である行政判断をすべき中央防災会議で採用されなかったからといって、その科学的信頼性が低下することにはならない」と、その性質の違いから極めて正当な判断を下している（このような主張は、一審原告らがこれまで繰り返し指摘してきたとおりである）。

5 「長期評価」公表後の改訂等（191頁）

（1）「長期評価」の信頼度の公表について

一審被告国が、長期評価の信頼度が、前記日本海溝沿いの津波地震がその発生領域、発生確率においていずれも4段階中C（やや低い）であると主張していることに対し、判決は、「いずれも領域内での過去の地震の発生回数を基準として機械的に付されたにすぎないものであって、このランク分けが防災対策を検討する上で決定的な意義の相違をもたらすものとは考え難い」。むしろ、「400年に3回」と「800年に6回」は本来同値のはずだが、上記によると前者は低く後者が高くなるのは、要するに基礎となる対象期間（400年）が短いからC評価となったもので、その評価の限界を示すにすぎないのである（以上、同判決191～192頁）。

(2) 平成21年の改訂

「長期評価」の平成21年改訂について、一審被告国が指摘する各種異論を踏まえても判断が維持されたことは、むしろ「地震本部は、『長期評価』公表後の新たな知見等を踏まえてもなお『長期評価』の見解が合理性を失っていないと判断したからこそ改訂時に修正しなかったとみるのが相当」であり、この点における国の主張は失当である（同判決192～193頁）。

6 本件事故後に証拠化された専門家の意見書等

一審被告国は、本件事故後、本件訴訟や同種訴訟のために証拠化された地震津波の専門家の意見書を多数提出してきた。そして、それらの回顧的供述によれば、大要、長期評価の見解は、「理学的に否定できない知見」という趣旨で公表されたもので、それ以上具体的な根拠を有するものではなかったと主張してきた。

しかし、仙台高裁判決が判示するとおり、そもそもこれらの供述は、「『長期評価』が公表された当時に一審被告（保安院等）や一審被告東電が聴取したのではなく、当時の一審被告国がこうした専門家の意見を踏まえて規制権限を行使しなかったという関係にないことは明らかである」（同194頁）。

また、判決は、実際に一審被告国が当時に実際に行った対応は、後述の一審被告東電に対するヒアリング（いわゆる2002年8月保安院対応）のみであることを指摘し、「後日重大事故が発生した後になって、『長期評価』の見解の信頼性に当時から疑問を抱いていた旨の供述をどれほど集めたところで、それらが当時の一審被告国の不作為に対する違法性の判断にいかなる意義を有するか自体が不明確であるといわざるを得ない」として、これら意見書が違法性の判断に何ら意義を認められないと判示する（同194頁）。

さらに、一審被告国が当時これら専門家に聴取していても同じ結論だったかのように主張する点においては、そもそもこれら供述者（専門家）が長期評価公表時にも同様の意見を述べたとは推認できないとし（例として、今村文彦氏が平成20年2月に「長期評価」を考慮すべきとの見解を述べたのに、事故後には考慮する必要はないと意見書で述べている）、むしろ、「専門家の多くにとっては、自らが関与しながら、結果的に本件事故を防ぐことができなかつた原因を『長期評価』の見解の信頼性の低さや未成熟性に求めることによって、自らの対応を正当化し自らを納得させたいという無意識のバイアスがかかると考えられる」ことから、本件事故後と事故前とで同じ供述がされたはずと推認することはできないとして一審被告国の主張を明確に排斥する（同判決195～196頁）。

7 小括

以上を踏まえて、仙台高裁判決は、「長期評価」の見解の信頼性を論難する一審被告国の「主張を踏まえても、『長期評価』の見解は、一審被告国自らが地震に関する調査等のために設置し多数の専門学者が参加した機関である地震本部が公表したものとして、個々の学者や民間団体の一見解とはその意義において格段に異なる重要な見解であり、相当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は動かし難く、少なくとも、これを防災対策の策定において考慮に値しないなどということは到底できなかつたというべきである。」と結論付けている（同196頁）。

第4 結果回避可能性について（196頁）

1 主張立証責任について（145頁，197頁）

仙台高裁判決が指摘するとおり、「本件の一審被告国の規制権限の行為は技術基準適合命令の発令」である。したがって、一審被告国の結果回避可能性の有無は、経済産業大臣において技術基準適合命令を発した場合に、本件事故の発生を回避することができたといえるかどうかによる」（同197頁）。そして、経済産業大臣はこのような技術基準適合命令の発令に際して、技術基準不適合と判断した理由を具体的に記載すれば足り、改善のための具体的措置を特定する必要はなく、具体的措置の選択は東電に委ねられているものである（同上）。

なお、以上は、技術基準省令62号4条1項が仕様規定ではなく性能規定であるとする下山意見書（甲イ30）のとおりである。

以上に加え、本件の津波による回避措置の合理性や回避可能性を細部まで厳密に検討するには、福島第一原発の詳細構造や詳細な経緯に係る資料等が必要であり、これは一審被告東電が保持しており、一審原告らが細部まで厳密に主張立証することは不可能であること、原子力発電所という高度に専門性があり最先端の知見に基づいて管理運用されるべき設備の瑕疵により損害を被った場合の訴訟類型では、当事者間の衡平の観点に特に留意する必要があることも踏まえると（以上、同判決145頁）、一審被告らにおいて本件事故が当該措置を講じても回避不可能であったこと等の立証を尽くさない場合には、結果回避可能性が事実上推認される。

すなわち、「予見可能であった（予見義務のある）津波に関して、一審原告らにおいて、一定程度具体的に特定して結果回避措置についての主張・立証を果たした場合には、一審被告国において、当該措置が実施できなかったこと又は当該措置を講じていても本件事故が回避不可能であったこと等の結果回避可能性を否定すべき事実を

相当の根拠・資料に基づき主張・立証する必要がある、一審被告国がかかる主張・立証を尽くさない場合には、結果回避可能性があったことが事実上推認されるとみることが相当である（同 198 頁）。

「本件において一審原告らは上記の主張・立証を果たしているといえるから、一審被告国において、一審原告らが主張する上記各措置が実施できなかつたこと、又はこれらの措置を講じていても本件事故が回避不可能であったこと等の、結果回避可能性を否定すべき事実を、相当の根拠、資料に基づき主張・立証しない場合には、結果回避可能性及び因果関係があることが事実上推認される」（同上）。

2 防潮堤の設置について（199 頁）

仙台高裁判決は、一審被告らが、2008（平成20）年試算による本件試算津波対し、防潮堤を設置した場合には、そこで高い津波が予測される敷地南側に設置することになるから、本件津波のような北側や東側など全ての方向から到来する津波による浸水を回避できないと主張していることに対し、そもそも2008（平成20）年試算は、代入する波源モデルや波源の設定位置が少しでも異なれば、シミュレーションの結果の津波波高の数値や津波の到来方向に違いが出るから、被害防止のための検討対象とすべき想定津波は、「本件試算津波のようなピンポイントで特定される津波ではなく、個々のシミュレーションによって生じる誤差をも考慮した安全裕度を踏まえた、本件試算津波から一定の幅を持った範囲の津波であったというべき」であり、南側のみ防潮堤を設置することにならないと判示する（同200頁、なお、南側のみとする意見を述べる今村，山口，岡本各意見書が理由のないことも同頁参照）。

そして、仮に本件で、本件試算津波から一定の幅を持った範囲の津波を想定して防潮堤を築く回避措置を取った場合に、それでも回避が不可能であったことの的確な主張立証はなされていないことから、結果回避可能性が推認されるものである（同201頁、なお、設置までの期間が間に合わないとの点についても、同判決の指摘のとおり、一審被告らからの的確な主張立証はない）。

3 重要機器室及びタービン建屋等の水密化（202頁）

（1）一審被告国の「経済産業大臣において敷地への津波の浸入を容認した水密化を命令することはあり得ない（規制機関がそのよう対策を是認することはありえない）」との批判について

この点に関する仙台高裁判決は、大要、

- ① そもそも検討されるべきは、規制権限行使が義務づけられる前提として水密化により結果回避が可能かどうかの判断であり、
 - ② また、技術基準適合命令において「水密化」等の具体的防護措置の内容まで特定することが必要であるとは考え難いことから、一審被告国の主張は、「二重の意味での的外れ」である。
 - ③ さらには、一審原告らも水密化とともに防潮堤の設置を主張しているのにこれを無視し、
 - ④ 一審原告らがタービン建屋等と重要機器室の双方の水密化を主張しているのに「建屋等全部の水密化」として不正確な反論に終始している、
- ことから上記一審被告国の主張は採用できないと正当に判示している（同203頁）。

（2）ドライサイトコンセプト・いわゆる防潮堤唯一論との関係

仙台高裁判決は、既に稼働中の原発について想定津波水位の見直しによって技術基準適合命令が発令された場面においては、現に国内で、東海第二原発や敦賀原発等の他の原子力発電所で事故

前から建屋の水密化工事が行われていること等を踏まえ、「技術基準適合性を回復させるために考え得る対策をあらゆる方面から検討したとすれば、防潮堤の設置と共に、それでも防ぎ切れない浸水に対応するための重要機器室及びタービン建屋等の水密化についても検討対象となったであろうと推認することが相当である」

（同 204 頁）とし、一審被告国の防潮堤唯一論を排斥した上で、上記の意味で講じられたであろうタービン建屋等及び重要機器室の水密化に対し、結果発生を回避できなかったことの的確な主張立証はないことから、結果回避可能性が事実上推認されると判示したものである（同 205 頁、この点は、一審原告らの提出した下山意見書（甲イ 30）がまさに裏付けており正当な判示である）。

第 5 規制権限の性質及び被害者による被害回避可能性（205 頁）

仙台高裁判決は、前記予見可能性の存在等を前提に省令 62 号 4 条 1 項の「想定される津波」のおそれに該当し、一審被告国が規制権限たる技術基準適合命令を行使できるにもかかわらず行使しなかったことについて、その権限不行使の不合理性をいかに判断すべきかを、その規制権限の性質と被害者の被害回復可能性から、次のとおり判示する。

すなわち、「そもそも経済産業大臣に規制権限が与えられている趣旨は、原子力事業者が利益追及のために安全性をないがしろにするようなことがあった場合に、同権限を行使して原子力災害を防止し公共の安全を確保することにあるのであって、仮に、原子炉施設において全交流電源喪失のような事態が発生する危険が生じているのに原子力事業者においてそのような事態の発生を防止すべく適切な対応をとっていない場合には、当該施設の周辺の住民らが自ら被害を回避することは實際上不可能であって、経済

産業大臣の権限行使によってしか安全性を確保することができないものである。加えて、我が国が、原子力基本法を始めとする関係法令、関与機関、賠償制度、交付金制度等を整備し、エネルギー政策として、原子力発電所の設置を推進してきたという経緯にも鑑みれば、原子炉施設周辺の住民のように何らの専門技術的知見を持たない一般人が、専門技術的知見を有しており、かつ知見を収集することが可能である経済産業大臣の権限行使を期待し、それしか期待できないとするのも当然のことであった」。

「そうだとすれば、福島第一原発の原子炉施設が技術基準に適合し安全性を具備している状態を確保するために一審被告東電を規制する立場にある経済産業大臣としては、一審被告東電が津波対策等の防災対策を適切に講じているか否かについて厳格に判断することが期待されていた」というべきである（同205～206頁）。

以上を踏まえて、仙台高裁判決は、次項のとおり、一審被告国の「長期評価」に対する対応（すなわち、一審被告国として、技術基準に適合しその安全性を確保するために、一審被告東電が「長期評価」に基づいて適切に津波対策等を講じているかをどのように確認し、対応していたか）について判断する。

第6 「長期評価」に対する一審被告国の対応（206頁）

1 平成14年8月の東電に対するヒアリング（2002年8月保安院対応）（206頁）

この点について、一審原告らは、控訴審第29準備書面において、「『長期評価』に基づく津波対策は不要とした2002年8月保安院対応が著しく合理性を欠くこと」との表題で、詳細に主張したところであり、本判決のここでの判示は、当該一審原告らの当該主張とまさに符合するところである。

詳細は避けるが、ここでの保安院の対応は、自ら十分な調査もしないまま、「一審被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れることとなったものであり、規制当局に期待される役割を果たさなかったものといわざるを得ない。」（同 209 頁）

さらに、一審原告らの主張に加えて、同判決は以下の点も指摘し、一審被告国の対応が規制当局の姿勢として不十分なものであったとの批判を免れないと断じている。

- ① 一審被告東電担当者高尾誠氏の「40分間の抵抗」からシミュレーションをどうしても回避したいとの東電の態度は優に推認でき、かつ保安院・川原も十分に認識できた。
- ② 抵抗の根拠とされた佐竹健治氏のみに一審被告東電が照会したことが不適切であることも保安院は認識できた、
- ③ 「長期評価」の信頼性にかかわらず、危険の大きさを把握するためにはシミュレーションすること自体に意義があり、これを断念する理由はない。
- ④ 「一般に営利企業たる原子力事業者においては、利益を重視するあまりややもすれば費用を要する安全対策を怠る方向に向かいがちな傾向が生じることは否定できないから、規制当局としては、原子力事業者にそうした傾向が生じていないかを不断に注視しつつ、安全寄りの指導・規制をしていくことが期待されていた²。

² なお、確率論が実用化されていなかったことは一審被告国も自認しているとして、その準備書面を援用し、「少なくとも当面の安全対策には何ら資するものではなかった。」と明言している（同判決 208～209 頁、実際に講じた措置の実効性の観点からの指摘）。

2 保安院によるその後の調査について（209頁）

（1）一審被告国の主張

ここでの一審被告国の主張は、「長期評価」がその後いかに各所で取り上げられていなかったを縷々挙げるもので、①JNESを連携した安全情報検討会でも「長期評価」は取り上げられなかった、②溢水勉強会でも「長期評価」は取り上げられなかった、③福島・女川のバックチェックでも専門家から「長期評価」を考慮すべきとの意見はなかった、④保安院の新知見情報の調査においても「長期評価」は考慮されなかったといったものである。

（2）仙台高裁判決

これに対し、仙台高裁判決は、前提として、一審被告国の主張は、2002年8月に調査義務を尽くし、その調査が適切であると評価できるのであれば、その後に新たに調査義務を生じさせる出来事がなかったとの主張も意味があるが、前記のとおり、そもそも2002年8月の保安院対応（調査）が不適切なものという他ないのであるから、その後に調査が必要な新たな出来事が仮になかったとしても、当初の対応が正当化されるものではないと断じている（同212頁）。すなわち、そもそも2002年に調査義務の懈怠が、その後も見直されることなく漫然と継続したに過ぎないのである。

さらに、前記①と②については、溢水が起きた場合の検討をしたに過ぎず、「長期評価」を含め津波の想定についての評価は検討対象ではなかったものであり（むしろ、マドラス事故は原発の津波に対する脆弱性を示し、見直しの契機になりえたはずである）、溢水勉強会も敷地高さを超えた津波に対する重大事故の危険性を示しているのであるから、むしろ一審被告国がこれら知見を踏まえても格別の対応を取らなかったことは、対応として一層不適切といわざるをえない（同212～213頁）。

前記③については、耐震バックチェックが、「『津波評価技術』の地震想定及び数値シミュレーションの手法によって行われることが事実上前提とされ」ていたために（甲イ２政府事故調査報告書，甲ロ１０１今村聴取結果報告書），前記一審被告国の主張する対応になったものであり，これはかえって，保安院のバックチェックが，「原子力事業者において評価した数値が正しいかを同じ視点からチェックする程度の機能しか果たしていなかったとの指摘をせざるを得ない」として，一審被告国の主張を排斥している。

④については，そもそも規制判断を誤った保安院の認識をもって保安院の対応を正当化するのは主張自体失当である（同２１４頁）。

そして，結びとして，上記一審被告国に主張する事実は，かえって，「長期評価」公表後，これらの福島第一原発への津波の危険を示す知見の積み重ねや，その他にも平成１８年に国会の衆議院の委員会質疑で福島第一原発の津波等に対する脆弱性が深刻な重大事故につながることを前提とした質問がなされたこと等の各事実に鑑みれば，規制権限行使に対する期待は一層高まっていたものとする（同２１５頁）。

なお，仙台高裁判決は，この間の保安院の姿勢をうかがわせるエピソードとして，平成２１年８月及び９月の一審被告東電に対するヒアリングを挙げ，そこで，保安院審査官が，一審被告東電担当者の面前で，「福島状況に基づきＪＮＥＳをよくコントロールしたい。無邪気に計算してＪＮＥＳが大騒ぎをすることは避ける」といった発言をしていた旨を指摘し，「原子力規制機関であるはずの保安院が，原子力事業者である一審被告東電側に立ち，むしろ原子力事業者と一体化して」，「ＪＮＥＳによる安全性のチェックを阻止しようとしていたとの批判すら免れず，原子力規

制機関の担当者としては誠にあるまじき言動であったといわざるを得ない」と厳しく言及しているところである。一審原告らとしても、このような「大騒ぎをすることは避ける」といった、およそ危機感をもたない保安院とその事実関係のもとで本件事故が生じ、多くの被害者が過酷な避難を余儀なくされたことを思うと、あまりに酷で、本件で一審被告国が免責されるようことでは到底被害者らは報われないものと改めて認識するところである。

3 「津波評価技術」の考え方との関係（217頁）

一審被告国は、前記第2のとおり、伊方最判の2段階の判断過程審査による判断枠組みを前提に、その安全性の審査基準が事実上、「津波評価技術」と同様の考え方を採用していたと主張するが、まず2段階の判断過程審査という判断枠組み自体が、採用し得ないことは前記第2のとおりである。

その上で、一審被告国が「津波評価技術」の考え方に基づいて判断すべきとの点についても、仙台高裁判決は以下のとおり排斥する（同219頁以降）。すなわち、

- ・「津波評価技術」は、「保安等の当時の原子力規制機関が『事実上』の基準として用いられていたにすぎない」
- ・土木学会・津波評価部会は、電力会社などの関係者も多数参加しており「原子力事業者を適正に監督・規制するための見解を策定するには不向きな団体である」
- ・そうした津波評価部会でも2度のアンケートにより「日本海溝寄りのどこでも津波地震が起こる」という見解が優勢であり、マイアミ論文でも全ての領域で津波地震が発生すると仮定してもよいのかもしれない、としている。
- ・「津波評価技術」に沿って地震地体構造の同一性を地震想定条件とする佐竹健治氏の意見書についても、千葉地裁の証人尋問で、

「津波評価技術」は過去の地震について詳細な検討はしておらず、将来の津波想定の詳細な検討はできず、それをテーマに行ったのが「長期評価」であり、どこでどのような地震が起きるかは「長期評価」の方が優れているなどとして、「長期評価」との目的の差異を認める証言をしていたことに照らし採用できない（以上、220～222頁）。

第7 規制権限不行使の違法性の総合的検討（222頁）

1 規制権限不行使の違法性（222頁）

以上に加えて、仙台高裁判決は、規制による不利益は特定企業の財産的負担にとどまり、患者の治療を受ける機会や健康等に関わるクロロキン薬害訴訟のケースとは異なること、平成14年末までにO.P.+10mの津波の予見可能性があり、この時点でも重大事故に至る危険性が高いことを認識することが期待されたこと、平成18年の溢水勉強会で重大事故に至る危険を現実認識したこと、平成18年9月の耐震バックチェックにおける耐震設計審査指針の改訂では、「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」を考慮すべきとされたことなどを踏まえて、これら本件に現れた全ての事情を総合考慮すると、

「本件における経済産業大臣による技術基準適合命令に係る規制権限の不行使は、経済産業大臣に専門技術的裁量が認められることを考慮しても、遅くとも平成18年末までには、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くに至っていたものと認めることが相当であり、一審原告らのとの関係において、国賠法1条1項の適用上違法となるというべきである」と結論付けたものである（同223頁）。

2 一審被告国の主張に対する判断－相対的安全性と社会通念（22

3 頁)

なお、仙台高裁判決は、その後さらに、一審被告国の「相対的安全性」やそれに基づく専門技術的裁量から二段階審査により判断すべきであるとする主張について、一審被告国がこの点を取りわけ強く主張すると述べていることに対応して判示する（同判決 224 頁）。

まず、裁判所も「社会通念上容認できるか」を踏まえた「相対的な安全性」の観点から判断を行ったとして、次のように判示する。すなわち、「結果の重大性に影響された先入観は避けるべき」だが、他方で「自己の不作為を無意識的にでも正当化し当時の認識を潤色するおそれもある」ので、回顧的供述ではなく、当時客観的に実際に存在した事実関係や言動等が重視されるべきあり、そして、当時の社会通念については、一審東電内部では、①平成14年に津波シミュレーションに強く抵抗し、その回避のために不適切な報告のみでシミュレーションを行わないまま済ませたこと、②平成18年のバックチェックでは「長期評価」を無視できないと受け取り、津波対策は不可避で、より大きな津波を評価せざるを得ないと捉えられていたこと、③それにも関わらず平成21年8月には、保安院に説明不要との指示がなされていたことなどから、一審被告東電は、計算結果が公になれば「長期評価」の信頼性が低い（客観的かつ合理的根拠がない）との説明が社会通念によって容認されることは、およそ考えていなかったが優に推認される（同226頁）。さらに、一審被告国においても、平成21年の「福島状況に基づきJNESをよくコントロールしたい。無邪気に計算してJNESが大騒ぎすることは避ける」という担当官の発言は、こうした危険が社会通念上容認されるとは考えていなかったことが優に推認される。

以上のような「本件における現実の事実経過は、『長期評価』の見解等当時の知見によれば、重大な原子炉事故が発生する危険性の

程度が、『科学技術の利用により得られる利益との対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる』程度を超えていたことについて、一審被告らにおいて認識していたことの証左であるというべきであって、そのいずれもが、福島第一原発について『長期評価』の見解による想定津波の計算が行われれば、喫緊の対策措置を講じなければならなくなる可能性を認識しながら、そのなった場合の影響（主として一審被告東電の経済的負担）の大きさを恐れる余り、そのような試算自体を避けようとし、あるいはそのような試算結果が公になることを避けようとしていたものと認めざるを得ないというべきである。」（同 227 頁）。

なお、「様々な分野の専門家（審議会等）の検証に耐え得る程度」が必要との一審被告国の主張については、「平成 14 年に、一審被告国が『様々な分野の専門家から成る審議会等』による検証を行っていないことはもとより、そのような検証を行う必要があるかどうかを検討したことすらなかった」ので、「現に何も行っていなかったことを後付けで合理化しようとする主張であるとの批判を免れがたい」として排斥している（同判決 228 頁）。

以上より一審被告国の主張はいずれも理由がない。

第 8 一審被告国の損賠償責任の範囲（228 頁）

以上のとおり、本件の経済産業大臣の技術基準適合命令に係る規制権限不行使は、遅くとも平成 18 年末までには国賠法 1 条 1 項の適用上違法となったものであり、かつ、この時点において経済産業大臣の過失も認められ、上記不行使と本件事故との因果関係も認められるから、一審被告国は、国賠法 1 条 1 項に基づく賠償責任を免れない。

そして、一審被告らの責任として、一次的か二次的・補完的かどうかは、一審被告らの内部的な責任の割合を決める事情として考慮

されるにすぎず，一審原告らの責任を限定する根拠になるわけではない。むしろ，「原子力発電所の設置・運営は，原子力の利用の一環として国家のエネルギー政策に深く関わる問題であり，我が国においては，一審被告国がその推進政策を採用し，原子力発電所に高い安全性を求めることを明示しつつ，自らの責任において，一審被告東電に福島第一原発の設置を許可し，その後も許可を維持してきたものであった。このような原子力発電所の特有の事情を含む本件に現れた諸事情を総合考慮するならば，本件事故によって損害を被った者との対外的な関係において，一審被告国の立場が二次的・補完的であることを根拠として，その責任の範囲を発生した損害の一部のみに限定することは，相当でない」（同 229 頁）。したがって，一審被告国及び一審被告東電は，一審原告らに係る損害全体についての損害賠償義務を負い，これらは不真正連帯債務の関係に立つ」ものである（同上）。

以上