



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号

平成26年(ワ)第2109号 平成28年(ワ)第2098号, 第7630号

損害賠償請求事件

原告 森松 明希子 外242名

被告 国 外1名

2018〔平成30〕年5月24日

準備書面 50

—同種事件の裁判例について—

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武嗣



弁護士 白倉 典武



目次

第1章	はじめに	8
第2章	津波対策に電気事業法上の規制権限が及ぶこと	10
第1	はじめに	10
第2	福島判決	10
第3章	法令の趣旨・目的と規制権限の性質について	13
第1	はじめに	13
第2	前橋判決	14
第3	千葉判決	15
第4	福島判決	16
第5	京都判決	17
第6	東京判決	19
第4章	予見可能性	20
第1	はじめに	20
第2	予見の対象について	20
1	はじめに	20
2	前橋判決	20
3	千葉判決	21
4	福島判決	22
5	京都判決	22
6	東京判決	23

第3	原子力発電所の安全性について.....	24
1	はじめに.....	24
2	前橋判決.....	24
3	京都判決.....	24
4	東京判決.....	26
第4	知見の程度.....	27
1	はじめに.....	27
2	千葉判決.....	27
3	福島判決.....	28
4	京都判決.....	28
5	東京判決.....	30
第5	長期評価に対する評価.....	30
1	はじめに.....	30
2	前橋判決.....	31
3	千葉判決.....	32
4	福島判決.....	34
5	京都判決.....	36
6	東京判決.....	38
第6	中央防災会議の議論.....	40
1	はじめに.....	40
2	京都判決.....	40
3	東京判決.....	41
第5章 結果回避可能性		42
第1	はじめに	42

第2	対策をとるに際して想定すべき津波について	42
1	はじめに	42
2	前橋判決	43
3	福島判決	43
4	京都判決	44
5	東京判決	44
第3	取り得た回避措置について	45
1	はじめに	45
2	福島判決	45
	(1) 結論（取られたであろう回避措置の内容）	45
	(2) 想定津波により浸水する機器等について	45
	(3) 防潮堤以外の回避措置が検討されるべき事情	45
	(4) 回避措置に関する原告の主張	46
	(5) 東京電力が取っていたであろう回避措置について	46
3	京都判決	49
	(1) 回避措置に関する原告の主張	49
	(2) 防潮堤について（京都判決76頁以下）	49
	(3) 電源設備の水密化や高所配置について	51
4	東京判決	53
第4	結果回避可能性について	54
1	福島判決	54
	(1) 空冷式非常用ディーゼル発電機本体が機能を維持していたこと	55
	(2) 非常用高圧配電盤，非常用低圧配電盤の機能喪失が回避可能であったこと	55
	(3) 共用プール建屋が本件津波の波圧に耐え得たこと	56

(4)	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	56
(5)	工事完了までの期間について	57
2	京都判決	57
(1)	東京電力が取り得た措置による回避可能性について	57
(2)	国の規制権限行使による回避可能性について	58
3	東京判決	58
(1)	取り得た対策による回避可能性について	58
(2)	被告国の規制権限行使による結果回避可能性及び因果関係について	61
第5	被告国が規制権限を行使して回避措置をとらせるべき時期	62
1	はじめに	62
2	前橋判決	62
3	福島判決	62
4	京都判決	63
5	東京判決	63
第6	まとめ	64
第6章 その他の考慮要素について		65
第1	はじめに	65
第2	前橋判決	65
1	概要	65
2	被侵害法益の重要性と被害の広汎性	66
3	規制権限行使して被害を未然に防止することが強く期待されていたこと	66
第3	福島判決	67
1	概要	67

2	津波対策義務に関連する法令の趣旨, 目的	67
3	その他津波対策義務に関する規制権限不行使の違法性に関する事情	68
第4	京都判決	69
1	概要	69
2	法の趣旨・目的.....	70
3	原子力災害の重大性.....	70
4	権限の性質・影響等.....	71
5	現実に実施された措置の合理性.....	72
6	防災対策に対する意識の高まりとその認識.....	73
第5	東京判決	75
1	概要	75
2	法令による直接的保護（法の趣旨・目的関連）	76
3	被侵害利益の性質（法の趣旨・目的関連）	77
4	想定される被侵害利益等の侵害の重大性及び広範性	77
5	原子力発電所の意義及び原子力発電所に対する被告国の役割	77
6	原子力発電所の安全に対する被告国の役割.....	78
7	被告らの原子力発電所安全のための協力体制.....	78
8	原子力発電所の安全性に対する規制庁の責任についての国際的な考え方 ..	79
9	被告国（原子力安全委員会）の原子力発電所に求められる安全性の程度等に ついての考え.....	79
第7章 被告国の責任の範囲について.....		80
第8章 結果回避措置を講ずるのに要する期間について		82
第1	はじめに	82

第 2	前橋判決	82
第 3	福島判決	83
第 4	京都判決	83
第 5	東京判決	85
第 6	千葉判決	86

第1章 はじめに

本件事故に関しては全国各地で被告国及び被告東京電力を被告とする同種の裁判が係属しており、これまでに以下のとおり第一審判決の言い渡しがあった。

①2017〔平成29〕年3月17日

前橋地方裁判所（以下「前橋判決」という。）

②2017〔平成29〕年9月22日

千葉地方裁判所（以下「千葉判決」という。）

③2017〔平成29〕年10月10日

福島地方裁判所（以下「福島判決」という。）

④2018〔平成30〕年3月15日

京都地方裁判所（以下「京都判決」という。）

⑤2018〔平成30〕年3月16日

東京地方裁判所（以下「東京判決」という。）

これらの判決のうち、②の千葉地方裁判所判決以外の4つの判決は、全て国について規制権限不行使の違法を認めて損害賠償を命じている。これらの判決を見れば、被告国に規制権限不行使の違法があることはもはや明らかである。

本準備書面では、上記の各判決の内容を確認し、被告国に規制権限不行使の違法があることはもはや動かしがたい事実であること、したがって、被告国の主張には全く理由がないことを明らかにする。

上記5つの判決のうち、被告国の規制権限不行使違法を肯定した4つの判決はいずれも、言い回しには若干の違いはあるものの、規制権限不行使違法の判断枠組として、「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは国賠法1条1項の適用上違法になる。」という最高裁

判所の述べる枠組に基づいて判断していると理解できる。他方、被告国の規制権限不行使違法を認めなかった千葉判決は、若干独自の言い回しを加え、「作為義務の導出にあたっては、被害の予見可能性、結果回避可能性のほか、被害法益性質、重大性、規制権限行使への期待可能性を検討すべきであり、当該権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使は国賠法1条1項の適用上違法になる」としている。この千葉判決が付加した独自の部分が何らかの特別な意味を持つのか否かは判然としない。

いずれにしても、最高裁判所の枠組にしたがって判断した各裁判例の判断をみれば、被告国に規制権限不行使の違法があることは明らかである。以下では、各裁判例の判断内容について、まず、第2章において、津波対策について電気事業法上の規制権限が及ぶことについて簡単に述べる。その後、規制権限不行使違法の考慮要素のうち、まず、第3章において法令の趣旨・目的及び権限の性質について述べ、第4章において予見可能性について、第5章において回避可能性について、第6章においてその他の考慮要素について、第7章では国の責任の範囲について述べる。

なお、前橋地裁の判決書は甲A24号証の1及び2（枝番2は更正決定）、千葉地裁の判決書は甲A25号証、福島地裁の判決書は甲A26号証、京都地裁の判決書は甲A27号証、東京地裁の判決書は甲A28号証であるが、本書面内において各判決を指摘するときは、例えば前橋判決などと述べ証拠番号はあげないこととする。

第2章 津波対策に電気事業法上の規制権限が及ぶこと

第1 はじめに

被告国は、段階的安全規制の考え方のもと、原告らが主張する各結果回避措置については、いずれも前段規制の対象となる基本設計等に関わるものであるから電気事業法40条に基づく技術基準適合命令の対象とならないと主張している。

この点については、論理にはいくつかのバリエーションがあるものの、既に判決がなされた各判決は、いずれも、津波対策に関して原告らが主張する各結果回避措置が、被告国に対して電気事業法によって付与されている規制権限により被告東京電力に命じることができるかと判断して被告国の主張を排斥している。

各判決が明らかにしているとおり、形式論としても、また実質的にみても、被告国の主張が失当であることは明白であり、この点については既に決着がついていると見てよい。以下では、一例として福島判決を引用する。なお、前橋判決は605頁以下で、千葉判決は112頁以下（特に113頁第3項以下）で、京都判決は97頁以下で、東京判決は343頁以下で、それぞれ電気事業法上被告国に認められた規制権限の対象であることを認定しているのを、参照されたい。

第2 福島判決

福島判決は、58頁で「津波対策に規制権限が基本設計に及ぶか」との表題を立てて検討し、

電気事業法39条の技術基準は、基本設計について炉規法24条の設置許可基準を満たした実用発電用原子炉をその対象として規律するものであり、詳細設計である工事計画認可の基準ともされていることから（電気事業法47条3項1号）、基本的には詳細設計について規律する基準であると解される。

として（福島判決59頁）、技術基準が基本的には詳細設計についての基準であるとした上で、次のように述べて、津波対策が電気事業法40条に定める技術基

準適合命令の対象であることを明らかにしている（福島判決59頁以下）。

平成14年7月31日時点における省令62号4条1項は、「原子炉施設……が津波……により損傷を受けるおそれがある場合は……適切な措置を講じなければならない。」と定めていたところ、「津波に……により損傷を受ける恐れがある」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の指針2第2項の「安全機能を有する構築物、系統及び危機は、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、系統及び危機は、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」との定めと整合的に解釈されていた。

したがって、省令62号4条1項は、設置許可基準である平成13年安全設計審査指針と同様の内容、水準を規定するものと解されるのであるから、原子炉施設が基本設計において平成13年安全設計審査指針に違反して津波安全性を欠いていた場合には、設置許可基準のみならず同時に技術基準に違反することとなり、技術基準に反した場合の是正手段である技術基準適合命令の対象となると解される。すなわち、技術基準適合命令は、基本設計に係る部分の変更にも及び得るものと解するのが相当である。

形式的に考えても、津波に対する安全性を欠いた原子炉施設は、技術基準である省令62号4条1項に違反し、「技術基準に適合していない」状態にあるのであるから、これに対しては技術基準適合命令を発し得るとみるのが、電気事業法40条の文言上も自然な解釈である。

また、電気事業法40条は、技術基準適合命令の内容として事業用電気工作物の「移転」を要求し得ることを前提としているところ、原子炉施設の移転が基本設計を変更することなく詳細設計の変更で可能な場合があるとは想定し難い。

実質的に考えても、設置許可の時点においては基本設計において安全性を有していた原子炉が、その後の設備の劣化や故障、地形や気象条件の変化、知見の進展等によ

って基本設計における安全性を欠くに至る（又は欠くと認識される）事態は当然に想定し得るところ、平成24年法律第47号による改正前の炉規法がこのような事態を想定せず、強制力を有しない行政指導か、事情変更による設置許可の取消しかという両極端の規制手段しか行使できなかったとみるのは不合理であり、そのような事態は、技術基準違反を構成する限り、炉規法29条2項、36条1項の技術基準適合命令によって対処することが想定されていたものと解される。そのように解さなければ、既設原子炉にも適用することを前提に技術基準として想定された事項につき、詳細設計における安全性を欠いた原子炉については技術基準適合命令によって是正することができるのに、より危険な、基本設計における安全性を欠いた原子炉について、実効性のある規制手段を有しなかったことになり、厳重な安全規制によって安全性が確保されることを大前提に原子力発電所の稼働を認めるという原子力基本法、炉規法、電気事業法の趣旨、目的に照らし不合理である。

さらに、具体的な場面として、原子炉施設が技術基準に適合しない状態にあり、技術基準に適合する状態に是正しなければならない場合、事業者が、それを最小限の詳細設計の変更で対応するか、さらに安全性を高めるために基本設計の変更で対応するかは自由であり、技術基準適合命令の結果、設置許可（変更）申請がなされることも当然に想定されているはずである。

経済産業大臣としては、原子炉施設が技術基準に適合しないと認められる限り、技術基準適合命令を発令することができ、技術基準適合命令を発するに当たり、その技術基準違反の是正手段が基本設計の変更を要するか詳細設計の変更で足りるかを判断した上、基本設計の変更を要する場合には技術基準適合命令を発し得ないという制約があるとは解されない。

第3章 法令の趣旨・目的と規制権限の性質について

第1 はじめに

被告国において、規制権限不行使の違法があるか否かを判断するに当たり、最高裁判所が考慮要素の一つとして指摘する法令の趣旨・目的とその権限の性質について指摘しておく。

伊方原発設置許可処分取消請求に関する1992〔平成4〕年10月29日最高裁判決（以下「伊方判決」という。）は、炉規法24条1項3号及び4号について、原子炉設置許可の基準としてこれらの規定が定められた趣旨を、放射性物質の危険性を考慮し「周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万一にも起こらないようする」ためであると指摘する。このように原子力規制に関連する法令の趣旨・目的は、周辺住民等国民の生命身体等を直接保護することであり、そのために、被告国に与えられた規制権限は、万が一にも原子力災害が起こらないよう行使されなければならない。

このような伊方判決が述べる趣旨は、本件と同種事件の地裁判決に一貫して流れている。

すなわち、原子力規制に関し、原子力発電所の特殊性を踏まえた上で、法令が有する趣旨・目的を国民の生命身体等重要な権利利益を直接保護するものと捉え、さらに規制権限の性質について「万が一にも事故が起こらないよう」「適時にかつ適切に行使」されなければならないものと解している（前橋判決は、下記のとおりこの点の明示はされていないが、概ね同趣旨であると思われる）。

本件で問題となる電気事業法を含めた原子力規制関連法令の趣旨・目的、規制権限の性質が上記のようなものであることについては疑いの余地がない。

第2 前橋判決

前橋判決は、原子力発電施設に性質について触れ、その安全対策について以下のとおり述べる。

原子力発電施設は、一度炉心損傷が生じてしまった場合、取り返しのつかない被害が多数の住民に対して生じてしまうという性質があり、そのため、「万が一にも事故は起こしてはならない」との理念のもと、国会において繰り返し説明され、設置されたものであることからすれば、採るべき安全策については、万が一も想定した、常に安全側の対策が採られるべきである（154頁）。

そして、炉規法及び電気事業法に触れた上で、それら法令の趣旨・目的を明確に指摘したものではないが、原子力施設に関する規制について以下のとおり述べる。

炉規法23条及び24条並びに電気事業法39条及び40条の規定をもとにすれば、原子力施設に対しては、放射性物質の有する潜在的危険性を顕在化させないための対策を適切に講じていることが必要とされている（602頁）。

そして、被告国が本件結果回避措置について「本件原発の建屋の敷地高さを超えて津波が到来すること（ウェットサイト）を前提とした措置であり（中略）詳細設計について規制すべき省令62号について電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発し、あるいは省令62号を改正した上でこれを発することにより、本件結果回避措置を講じさせることはできなかった」旨主張することについて、以下のように不合理な主張と断じる。

被告国の主張をもとにした場合、急速に進歩し得る原子炉施設の安全性に関わる専門的技術的知見や、原子炉施設に対して生じうる危険に関する知見を適切かつ迅速に反映することができず、また不断に変化し得る社会情勢に対しても対応することが困難となる点において、不合理な主張と言わざるを得ない（608頁）。

第3 千葉判決

千葉判決も、まず原子力及び原子力発電所の性質に触れた上で、法令の趣旨について以下のとおり述べる。

原子力は、通常の科学的技術のレベルを越えた制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・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な災害をもたらすことからすると、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な安全対策の確保が求められるというべきである。

そして、旧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は、原子力発電所が国民の生命、健康及び財産を保護するに足る技術基準に適合しているかの判断は、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てされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子力発電所の技術適合性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないという点にあると考えられる（113頁）。

そのうえで、被告国が有する規制権限について、以下のとおり「技術基準に適合させる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、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が求められている」旨断じる。

以上からすると、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、適時かつ適切に行使することが求められ、原子炉（電気工作物）をこの新たな技術基準に適合させるため、技術基準に適合さ

せる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、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が求められているというべきである（113頁）。

第4 福島判決

福島判決は、まず、原子力規制に関する各法令について、一つずつ当該法令の趣旨・目的について指摘する。

すなわち、原子力基本法について

国民の生命、健康及び財産の保護は同法の目的とされ、我が国における原子力政策の基本とされていた

とする。炉規法についても、

原子力災害を防止して「公共の安全を図る」こと、すなわち国民の生命、健康及び財産の保護は炉規法の目的とされていた

とする。さらに電気事業法についても、

その技術基準を定める経済産業省令においては、事業用電気工作物は人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること（39条2項1号）

であることなどを指摘する。また、省令62号についても

技術基準として「原子炉施設（中略）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。）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

旨指摘する（54頁～57頁）。

その上で、規制権限の性質について、以下のとおり、「周辺住民等の安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時かつ適切に行使されるべき性質のものである」旨明確に述べる。

原子力基本法、炉規法及び電気事業法の目的並びに電気事業法39条、40条の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の有する技術適合命令を発する規制権限は、（中略）原

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、周辺環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み、基本設計について安全性が審査された上で設置許可処分が行われて稼働を開始した原子炉施設についても、その後の時の経過により進展した最新の科学的知見等に照らして、技術基準への適合性を通じて安全性を審査する必要がある。審査の結果、原子炉施設が技術基準に適合しないときは技術基準適合命令を発することによって、原子炉施設の事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を保護する趣旨で、経済産業大臣に付与されていたものと解される。そして、この規制権限は、上記の趣旨によれば、上記周辺住民等の安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時かつ適切に行使されるべき性質のものである（５７頁～５８頁）。

第５ 京都判決

京都判決は、まず電気事業法並びに炉規法の趣旨・目的について以下のとおり述べる。

電気事業法は、電気使用者の利益保護と電気事業の健全な発達を図ることだけでなく、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、公共の安全確保と環境の保全を図ることを目的としている（１０２頁）。

また、炉規法の趣旨目的については次のように述べる。

核燃料物質や原子炉の利用による災害を防止して、公共の安全を図るため、原子炉の設置等に対する必要な規制を行うことを目的としている（１０２頁）。

そのうえで、各法令の趣旨・目的について次のとおり指摘する。

いずれの法律も、公共の安全として、施設周辺の住民を中心とした生命、身体、財産等の具体的利益を保護することを目的にしており、施設周辺の住民等の利益は反射的利益などでは到底ないことになり、実用発電用原子炉には、このようないずれ

の法律の趣旨も及んでいると解すべきである（102頁）。

そして、規制権限（技術基準適合命令）について、以下のとおり「適時かつ適切に行使されるべきである」旨結論付ける。

主務大臣である経済産業大臣の電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、公共の安全確保、すなわち施設周辺の住民を中心とした生命、身体、財産等の具体的利益を保護するため、ことに、実用発電用原子炉においては、核燃料物質や原子炉の利用による災害を防止する目的を有する炉規法とも相まって、上記各具体的利益を特に保護することをそれぞれ主要な目的の一つとして、適時かつ適切に行使されるべきであるといえる。このことは、実用発電用原子炉においては、電気事業法の趣旨も及ぶことから、炉規法上の権限についても、同様であると解される（103頁）。

さらに、本件と、最高裁判所において権限行使の違法性が争われた他の事案と比較しても、一瞬にして発生し得る実害の大きさを考えれば、実際に実害が多数発生した事案と同様に権限行使が期待される事案である旨述べる。

経済産業大臣の権限は、原子炉の利用等による災害を防止して公共の安全を確保する目的であるところ、この災害は、前記第1節で述べたとおり、放射性物質の性質からして、被害が広範囲かつ継続的に生じる可能性を包含しているのである。このように一度生じれば、その周囲の多数の住民の生命、身体及び財産等に対して、取り返しのつかない甚大な被害が継続して生じる可能性があることからすれば、公共の安全を確保するためには、万が一にも原子力災害が生じないように、経済産業大臣は常に原子炉施設の安全性を確かめ、少しでもその安全性に疑念が生じる可能性があるならば、事業者に対して規制権限等を行使することが法の目的に合致するし、行使することが期待されているといえる。この点で、過去、権限行使の違法性が争われた事案（前掲クロロキン訴訟最高裁判決、筑豊じん肺最高裁判決、水俣病関西訴訟最高裁判決及び大阪泉南アスベスト訴訟最高裁判決の各事案）と比べると、実際に生じた実害の多さではないものの、それに代わり、一瞬にして発生し得る実害

の大きさから、権限行使が期待される事案ということが出来る（103頁）。

第6 東京判決

東京判決も、上記4つの判決と同様に各法令の文言を捉え、原子力発電所の性質に触れた上で、法令の趣旨・目的について以下のとおり述べる。

原子力基本法2条が「原子力の～利用は、～安全の確保を旨として、～行うもの」と、炉規法1条が原子炉の利用等「による災害を防止し、～公共の安全を図るため」と定め、電業法1条が「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」とそれぞれ定めていることからすると、（中略）電業法39条、40条が経済産業大臣に省令制定権限及び技術適合命令権を与えた趣旨は、原子力発電所は、一度事故が起き、炉心が損傷する重大な事故やそれが進展して格納容器機能が喪失する極めて重大な事故に至れば、放射性物質による大規模汚染によって、深刻な災害となり、甚大な被害をもたらす危険がある施設であることから、そのような事故を防止し、原子力発電所周辺に居住し、そのような事故等がもたらす深刻な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、人格的利益及び財産的利益等を、個々人の個別的利益として直接的に保護しているものであると解される（345頁～346頁）。

その上で、規制権限の性質に関連して、経済産業大臣の電業法39条1項における省令制定権限及び同法40条の技術適合命令権について「不断に継続的に原子力発電所の安全性を監督する規制体系」の一環として捉えた（347頁）。

第4章 予見可能性

第1 はじめに

被告国について、規制権限不行使の違法があるや否やの判断において、少なくとも予見可能性に関しては、以下に述べるとおり5つすべての判決が予見可能性を認める判断を下している。

以下、その詳細について説明する。

第2 予見の対象について

1 はじめに

本件においては、予見可能性が大きな争点となっているところ、そもそもその予見の対象とは何かについて、原告らは本件原発の敷地高さO. P. +10mを超える津波が発生し得ることである旨主張し、被告らは本件津波と同程度の津波である旨主張する。

これに対し、各判決は、以下のとおり原告らの主張を認め、予見の対象は「本件原発の敷地高さO. P. +10mを超える津波が発生し得ることである」旨明らかにした。

なお、東京判決は、予見の対象として「本件原発1～4号機建屋敷地高さであるO. P. +10mを超える津波」だけでなく「本件津波と同程度の津波」を想定し、「分けて考えることとする」としているが、結論的には双方において予見可能性が認められると判断しているため、結論に影響はない。

2 前橋判決

前橋判決は、予見可能性について「結果回避義務を課す前提」のものであるとしたうえで、予見の対象として以下のとおり「当該行為によって生じた権利侵害及びそれに至る因果関係であれば足りる」と述べる。

予見可能性は、不法行為者に対して結果回避義務を課す前提として、当該行為によっ

て当該結果が発生する具体的危険性を予見できたことが必要であることから要求されるものであるから、予見の対象は、当該不法行為者において、結果の防止行為ないし回避行為を期待することを基礎づけるに足りる事情、すなわち、当該行為によって生じた権利侵害及びそれに至る因果経過であれば足りると考えられる（149頁）。

そして、本件における事故の原因について触れた上で予見の対象として「本件原発の敷地地盤面を超える程度の津波」で足りる旨明らかにしている。

本件事故が生じた原因は、本件津波により配電盤が被水しその機能を喪失した結果、冷却機能を喪失したことにある。（中略）本件原発の敷地地盤面を超える程度の津波であれば、非常用電源設備の安全設備を浸水させ、本件事故を発生させる規模の津波であるということが出来る（149頁）。

3 千葉判決

千葉判決も、予見可能性について「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る」としたうえで、予見の対象として以下のとおり「福島第一原発において全交流電源喪失をもたらし得る程度の地震及びこれに随伴する津波が発生する可能性であり、具体的には、福島第一原発1号機から4号機の建屋の敷地高さを前提に、敷地高さO. P. +10mを超える津波が発生し得ること」である旨述べる。

本件事故は、福島第一原発の敷地高さをを超える津波の発生により、原子炉等建屋内に津波が浸水し、非常用電源設備やその配電盤等、炉心冷却を維持するために必要な電源機器を被水したことで、全交流電源喪失に陥り、その結果、炉心損傷から大量の放射性物質の放出に至ったものであるところ、以下のとおり、①津波の一般的性質や非常用電源設備の被水に対する脆弱性などから敷地高さを超えた津波の発生によって全交流電源喪失に至る危険性が高いこと、②被告国がこのことを十分に認識していたことからすれば、予見可能性の対象は、福島第一原発において全交流電源をもたらし得る程度に地震及びこれに随伴する津波が発生する可能性であり、具体的には、福島第一原発1号機から4号機の建屋の敷地高さを前提に、敷地高さO.

P. +10mを超える津波が発生し得ることというべきである（116頁～117頁）。

4 福島判決

福島判決は、まず以下のとおり「予見可能性の対象は、現実が発生した具体的な因果経過の全てである必要はなく、その主要部分についてであれば足りる」とする。

現実が発生した事象の発生経過を具体的に予見できなかったとしても、結果発生の実現的危険性のある事象を予見することが可能であり、当該事象の発生により現実的に予想される結果についての回避義務を果たしていれば、結果として現実が発生した結果の発生をも回避することが可能であったときは、現実が発生した結果を行為者に帰責することができるかと解される。換言すれば、予見可能性の対象は、現実が発生した具体的な因果経過の全てである必要はなく、その主要部分についてであれば足りる（69頁）。

その上で、本件について次のとおり結論付ける。

したがって、①O. P. +10mを超える津波が福島第一原発に到来することが予見可能であり（予見可能性）、②想定されたO. P. +10m超の津波に対する対策（回避義務）を果たしていれば本件事故の発生を回避することが可能であった（回避可能性）のであれば、津波による全交流電源喪失（中略）という因果経過の主要部分の予見可能性があったといえる（70頁）。

5 京都判決

京都判決も、被告国の権限不行使の前提として予見可能性が要求される趣旨が、予見された事象に対して適切な結果回避の措置をとるための前提となることにあるとしたうえで、予見の対象として以下のとおり述べる。

予見の対象となる危険は、単なる危惧感などでは足りず、具体的なものでなければならぬ。しかしながら、この予見対象の具体性については、回避措置をとりうる程度に具体的であれば足りるというべきである（62頁）。

そして、本件における予見の対象として、上記3つの判決と同様に以下のとおり「O. P. + 10mを超える津波が到来することで足りる」旨述べる。

福島第一原発1～4号機の電源設備については、その多くが敷地高よりも低い地下に設置されており、電源盤や非常用電源設備が複数設置されているものの電源盤が被水すると非常用電源設備の機能が維持されても電源を供給できない仕組みが存在するなど、被水に対する脆弱性を有していた」ことを指摘し、「福島第一原発の敷地高（O. P. + 10m）を超える津波が到来することを予見対象として、このような事態に対して全交流電源喪失に対する回避措置を講ずることは十分に可能であるから、そのような回避措置を講じた場合に、結果回避可能性の問題は別としても、本件における予見対象は、福島第一原発1～4号機付近においてO. P. + 10mを超える津波が到来することで足りる（63頁）。

6 東京判決

東京判決は、上記4つの判決と異なり、以下のとおり「予見義務の対象としては（ア）本件津波と同程度の津波及び（イ）本件原発1～4号機建屋敷地高さであるO. P. + 10mを超える津波と分けて考える。」とした。

原告らが主張するとおり、O. P. + 10mを超える津波が本件原発に到来すれば、（中略）全電源喪失が起き、炉心が損傷する重大な事故及びそれが進展したときは格納容器機能が喪失する極めて重大な事故が起こることは想定できる。もっとも、予見義務の対象をそのように設定した場合、被告東電に求めるべき結果回避行為が、本件津波の到来による炉心が損傷する重大な事故の発生を回避し得ない程度となることもあり得る（例えば、O. P. + 11mの高さの防潮堤、又は、その高さへの配電盤等の高所設置によって、本件津波の到来による炉心が損傷する重大な事故の発生を回避できたかについては検討を要する。）ため、予見義務の対象を本件津波と同程度の津波と設定した場合とで、被告東電の義務違反の有無が異なり得ることが想定される。

他方で、（中略）本件地震が、本件津波と本件事故の因果関係を否定すべきものとま

ではいけないこと、予見義務の対象に因果の詳細な経過は不要と解するべきであることからすると、予見義務の対象を本件津波と同程度の津波と想定し、それを想定した結果回避行為を問題とする場合にも、本件地震を予見の対象とする必要はない。このように考えると、結果回避義務を検討するために、本件においては、予見義務の対象としては（ア）本件津波と同程度の津波及び（イ）本件原発1～4号機建屋敷地高さであるO. P. +10mを超える津波と分けて考えることとする（307頁～308頁）。

第3 原子力発電所の安全性について

1 はじめに

次に、予見可能性を検討する前提として、原子力発電所が有すべき安全性について、各判決は触れている。

これについては、以下のとおり、各判決は原子力発電所の性質等に触れた上で「絶対的安全」とは言わないまでも、相当程度の安全性を求めた。

2 前橋判決

例えば、前橋判決は、原子力発電施設の特異性と、原子力発電所の安全について、被告国が従前説明した内容から、次のとおり述べる。

原子力発電施設は、一度炉心損傷が生じてしまった場合、取り返しのつかない被害が多数の住民に対して生じてしまうという性質があり、そのため、「万が一にも事故は起こしてはならない」との理念のもと、国会において繰り返し説明され、設置されたものであることからすれば、採るべき安全策については、万が一も想定した、常に安全側の対策が採られるべきである（154頁）。

3 京都判決

また、京都判決も、原子力発電所の特異性を踏まえ、「極めて高い安全性」が求められる旨述べた上で、次のように、「原子力発電所の必要性」と比較しても、なおそのような高い安全性の担保なしに原子力発電所の設置を許容することは、

「周辺住民等の生命や身体，財産などの基本的な権利の保護や原子力発電に対する国民感情からして考えにくい」旨断じる。

原子力発電所の安全性については，放射性物質の持つ特殊な性質からすると，極めて高い安全性が求められるというべきである。原子力電所において一度事故が発生し，放射性物質が外部へ放出される事態になれば，その影響は一時的，局所的にとどまるものではないため，放出された放射性物質の除去は容易ではなく，残存した放射性物質は一定期間放射線を放出しつづけるなどして継続的に被害が及ぶこととなり，かつその影響は周辺の地域全体，場合により，市町村や都道府県を超えて，我が国内の相当広範囲に及ぶおそれがあり，周辺住民，場合により相当広範囲の住民の生命や身体，財産等に対し，取り返しのつかない損害を与える可能性を含んでいるからである。そのため，原子力発電所の施設は極めて高い安全性が求められており，実際，被告国は原子炉設置に関して許可制を採用し，稼働についても，保安院（当時）による検査等によって規制や監督を継続的に行う仕組みを構築していたのである。また，そのような仕組みによって安全性が担保されるからこそ，前記のような危険性をもともと包含する原子力発電所の設置が許されるのであり，どれほど国民生活の水準向上にとって原子力発電所の必要性が高いとしても，そのような担保なしに設置を許容することは，周辺住民等の生命や身体，財産などの基本的な権利の保護や原子力発電に対する国民感情からして考えにくいところである（65頁）。

また，原子炉施設の安全性に関わる問題の中でも，我が国においては地震や津波等の自然災害は，その発生数等も多く，諸外国に比べても特に注意すべき事象の一つということができ，このような地震や津波等の自然科学の分野の科学的知見は，新たな地震等が発生するなどして，深化していくことも踏まえれば，原子力発電所を管理する被告東電や原子力発電所の施設の安全性に関して監督権限を有している経済産業大臣は，常に最新の知見に注意を払い，現在の原子力発電所の安全性について，万が一でも事故が発生しないといえる程度にあるのかどうか，常に再検討する

ことが求められている（65～66頁）。

4 東京判決

東京判決は、求められる安全性について、数値的なことまで踏み込んだ上で、原子力安全委員会が、発電用原子炉施設の性能目標として「炉心損傷頻度は1万年に一度、格納容器機能喪失頻度は10万年に一度の両方が同時に満足されることであるとしたこと」を十分に斟酌することが必要であると述べる。

原子力発電所は、国民等である近隣住民等一人一人、国家全体及び国民一人一人に対しても、甚大な被害を与える極めて重大な事故及び深刻な災害を引き起こし得るものであるという意味において、潜在的に、極めて大きい危険性を有している施設であって、誰もが自由に設置、運転をできるものでなく、一定の安全性（原子力発電所が引き起こすおそれのある重大な事故及び深刻な災害を万が一にも起こらないようにする程度の安全性）を備えた施設において、一定の安全性（原子力発電所が引き起こす恐れのある重大な事故及び深刻な災害を万が一にも起こらないようにする程度の安全性）を備えた運転等が期待される場合に初めて被告国の許可等によって認められるものである。

そこで、その求められる安全性（上記「重大な事故及び深刻な災害」並びに「万が一」という言葉が想定する安全性）の具体的な程度であるが、・・・一度重大な事故、特に、格納容器機能が喪失する程の極めて重大な事故が起こったときには、甚大な被害が起こり得るものであること、そのことを踏まえて、設置許可等の規制をすべき被告国の機関である原子力安全委員会安全目標専門部会が、発電用原子炉施設の性能目標として、既設炉を含めて、炉心損傷頻度は1万年に一度、格納容器機能喪失頻度は10万年に一度の両方が同時に満足されることであるとしたこと、国際的にも同程度の安全性が求められ、設計基準事象を超える自然災害を含むSA対策に対する深層防護も求められていることを十分に斟酌することが必要である（306頁～307頁）。

第4 知見の程度

1 はじめに

さらに、上記のような安全性を維持するのにどのような知見を考慮しなければならなかったのかが問題となるが、以下に述べるとおり、各判決は被告国が主張する「専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度の形成、確立した科学的知見であることを要する」というレベルを明確に否定した。

2 千葉判決

例えば、千葉判決は、炉規法等の法制度の目的について「原子力発電所においては、一たび過酷事故が起きれば、国民の生命身体に不可逆的で深刻な被害をもたらすおそれがあるのであって、同事故による被害の経験を踏まえ、将来的に被害の再発・拡大を防止するという考えは採れない上、そもそも、炉規法等の一連の安全規制の法制度も、原子炉事故による深刻な災害が万が一にも起こらないようにするという目的を達する点にある」とした上で（119頁）、これを前提として、以下のとおり被告国の主張を否定する。

万が一にも過酷事故を起こさないようにすべく、予見可能性の程度としても、無視することができない知見の集積があれば一応足りるというべきであり、無視することができない知見が示された場合には、経済産業大臣は、その知見の精度・確度の論証を含めた情報収集をし、対応することが相当というべきである（119頁）。

そして、被告国が「いまだ発生していない被害の発生防止のための規制権限の不行使が違法と評価されるためには、より一層、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の可能性が予見が必要である」と主張することについて、次のとおり明確に否定した。

予見可能性の程度として、確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の可能性、すなわち、専門研究者間で正当な見解として通説的見解といえるまでの知見を要求した場合、そのような確立がみられるまで原子力発電所における潜在的危険性

を放置することになりかねない（121頁）。

3 福島判決

福島判決も、以下のとおり、規制権限が付与された趣旨、目的や規制権限の性質等に照らし、「規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であれば足りる」とし、被告国の主張を否定した。

客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であっても、常に学会や研究会で通説が形成されるというプロセスがあるわけではなく、また、常に異論が出されることはあり得ることからすれば、規制権限行使の必要性を導く前提としての予見可能性の対象となる事項は、規制権限が付与された趣旨、目的や規制権限の性質等に照らし、規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見であれば足り、「学会や研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見であること」は、当該知見が「規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であることを示す一資料であるにとどまり、常にそのような程度の知見の確立が要求されるものではないと解するのが相当である（71頁）。

さらに、次のとおり、原子力に発電所に対して行使する規制権限は、事故が起こってしまえば発生し得る取り返しのつかない被害を防止するために行使されるものであるから、実害が発生していないことは、高度の予見可能性を要求することの理由とはならないとする。

原子力発電所に対する規制権限の行使は、被害が発生してからでは取り返しが付かないのであるから、いまだ被害が発生していないからといって、その性質上被害が発生してからでないと規制権限行使の必要性が明らかにならない薬害、じん肺、水俣病、石綿肺といった類型よりも典型的に高度の予見可能性が要求されると解することはできない（71頁）。

4 京都判決

京都判決も、以下のとおり、原子力施設の特異性を踏まえ、被告国の主張を明

確に否定した。

原子炉施設の安全性，ことに津波のような自然災害に対する防災対策を考えるにあたっては，被告らが主張するように，予見可能性の前提となる知見が科学的に確立され，専門家の中でも統一した見解となっていなければならないことまで要求されるものではないといえる。前記のとおり，原子炉施設には高い安全性が求められていることに加えて，地震や津波といった自然科学の分野において，将来の地震や津波の発生については，もともと正確に予測を行うことは非常に困難であり，予測に関する知見もある程度幅を持ったものでしかあり得ない。本件記録中にある各種論文をはじめとした地震や津波の発生に関する学説などによると，歴史的事象の研究の進展や新たな事態の発生などにより，知見に相当変化が生じているし，かつては少数であった知見が支持を獲得していくことや，その逆も十分あり得る。そうすると，被告らが主張するように，科学的知見が確立するまでは，原子炉の安全性を検討するにあたっての検討対象にする必要はないとすれば，この分野における新しい知見については，おおよそ検討しないでよいということにもなりかねないし，高い安全性が求められる原子炉施設の改善の措置について，程度問題はあるとはいえ，何らの改善の着手さえ不要であるとの結論につながりかねないのであるから，専門的知見として確立に至る前であっても，予見にかかる検討対象とすべき場合があるといえる（66頁）。

そして，次のように述べて，このような判断は，被告国が触れる各最高裁判例に反するものではないとする。

確立された科学的知見が客観的かつ合理的根拠となるのは当然としても，それ以外が客観的かつ合理的な根拠と一切なり得ないとはいえない。前記のとおり，原子炉施設に求められる高い安全性と，地震や津波等の発生予測に関わる自然科学の分野の特殊性に鑑みれば，未だ見解の一致をみない知見であっても，客観的かつ合理的な根拠となる場合があり得るといふべきである。

また，このことは，被告国が指摘するような各最高裁判例（中略）における判断に

反するものでもない。すなわち、これらの最高裁判決においては、化学物質等の有害性についての医学的知見又は結果回避に関する工学的知見が確立していたことは、国に裁量権があることを前提としても、規制権限不行使が違法となるという判断をする際の一要素となったにすぎず、予見可能性の前提として検討すべき知見について述べたものではないからである。」(67頁)。

5 東京判決

東京判決も、原子力発電所の特殊性を踏まえた上で被告国の主張を明確に否定する。

一度炉心が損傷する重大な事故やそれが進展した格納容器機能が喪失する極めて重大な事故が起これば甚大な被害が想定できることから、原子力安全委員会安全目標専門部会が、性能目標として既設炉を含めて炉心損傷頻度は1万年に一度、格納容器機能喪失頻度は10万年に一度の両方が同時に満足されることであるとしていて、国際的にも同程度の安全性が求められている原子力発電所においては、国際的に外部事象によるSAにも対策を講ずるべきであるとされていたことも併せ考えると、発生可能性や頻度を科学的に一義的に特定することが困難な津波について、安全側に立って、科学的な立証や学会の統一の見解の形成までではなくとも、相当な権威のある機関や専門家によって相当な手続で、相当な根拠をもって作成された科学的に十分に合理的な見解に基づく結果に関しては、予見義務があると解することが相当である(311頁)。

第5 長期評価に対する評価

1 はじめに

各判決は、上記のとおり考慮すべき知見の程度について述べた上で、長期評価が、最新の科学的、技術的知見を踏まえた合理的な予測によってリスクを示唆する知見と言えるかどうかについても触れているところ、各判決はいずれも明確に肯定する。

そのうえで、被告国における予見可能性についても、既述のとおり5つの判決すべてにおいて認められている。

2 前橋判決

前橋判決は、長期評価の目的及び策定経緯、ひいては推進本部の設置目的が地震に関する調査研究の推進及び地震防災対策の強化にあるといえることなどを踏まえ、長期評価の合理性について以下のとおり肯定する。

これまで認定及び説示してきたとおり、地震及び津波の発生は未だ全容が解明されたわけではなく、不確定要素がある以上、概括的な推定をすることは、ある程度やむを得ないものであるから、そのことをもって基本的な考え方を否定する理由ということはできない。空白域についてエネルギーが蓄積しており、地震及び津波発生の可能性が高まっている地域であるとの考え方には合理性があり、長期評価の目的及び策定経緯、ひいては推進本部の設置目的が地震に関する調査研究の推進及び地震防災対策の強化にあるといえること、長期評価の内容が、前記のとおり、将来発生する可能性がある様々な状況のうち、最も起こりやすそうな状況を予測するもので、それ以外が発生しないという趣旨ではないものであることも考慮すれば、長期評価の内容が、防災行政的な配慮も加味した安全側の見地から予測を行ったものであるとしても、その内容は十分合理的なものといえることができる（156頁）。

また、被告らが指摘する各反論については「被告らが摘示する根拠は、あくまで上記の考え方があり得る仮説の一つであることを前提に、当該仮説を基礎づける要素にとどまるものであり、長期評価の知見を否定することができるものということはできない。」（159頁）とする。

そして、被告国の予見可能性について、次のとおり述べて予見可能性があった旨結論付けた。

長期評価は、上記研究者の見解を最大公約数的にとりまとめたものであって、多数の見解であったことが裏付けられており、その内容においても十分合理的なものであったのであるから、被告国としては、長期評価が地震及び津波対策を検討する上

で無視することのできない重要なものであることについて認識していた」「他方（中略）津波評価技術における設計基準事象となる津波について、これが工学的観点も踏まえた上で算出される津波高であって、理学的に上記を超える津波が到来する可能性を否定できないことを認識していた。加えて、被告国は、長期評価の内容にも照らせば、同じような津波が繰り返し発生すること及び再来周期500年の津波の存在が知られているにもかかわらず、津波評価技術において、設計想定津波を検討する方法として、文献が残る400年間程度の既往津波をもってした点が不十分であることについても認識することができた

以上をもとにすれば、被告国は、遅くとも平成14年7月31日から数か月後の時点において、津波評価技術の津波数値解析計算手法をもとに、長期評価の知見を踏まえ、想定津波の津波高を計算することができた。したがって、被告国は、上記の時点で、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を具体的に予見することができた（616頁～617頁）。

3 千葉判決

千葉判決も、まず長期評価が「地震発生の規模、確率を示した無視することができない知見として十分に尊重し、検討するのが相当であった」旨述べる。「長期評価については・・・必ずしも専門研究者間で正当な見解として通説的見解といえるまでには至っていなかった。」としつつ「長期評価は、地震防災対策特別措置法に基づき、地震に関する調査研究の推進並びに地震から国民の生命、身体及び財産を保護するために設置された被告国の機関である地震本部が策定したものであり、異論の存在も踏まえ最大公約数的に意見をまとめたものといえる以上、経済産業大臣は、地震発生の規模、確率を示した無視することができない知見として十分に尊重し、検討するのが相当であったといえる。」とした（123頁）。

その上で、津波シミュレーションに関して次のとおり述べ、最終的に被告国の予見可能性を認めた。

被告東電において、長期評価における知見、すなわち、明治三陸地震と同様の地震が日本海溝寄りの領域でどこでも発生する可能性があるという知見（以下「長期評価における知見」という。）を前提として津波評価技術に基づき行った津波シミュレーションの結果（平成20年の推計）は、平成23年3月7日に至って被告国に報告されたものである。しかしながら、前記認定、説示のとおり、国内において平成3年の海水漏えい事故を経験し、平成11年から平成17年にかけて、海外における津波による電源喪失事例が集積されていたのであるから、被告らは、十分に、津波による電源喪失の危険性を認識していたといえるところ、前記アの津波浸水予測図に加え、平成18年5月11日に開催された第3回溢水勉強会においては、福島第一原発5号機について想定外津波に係る検討状況の報告がなされ、O. P. + 10 mの津波が発生した場合、非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷に至る危険性があること、O. P. + 14 mの津波が発生した場合、全電源喪失に至る危険性があることが示されたのであるから、経済産業大臣は、万が一にも過酷事故によって国民の生命や身体への深刻な災害をもたらさないよう、最新の科学的知見への即応性をもって規制に当たるのが相当であり、平成18年当時に存在した無視することができない知見、すなわち、長期評価の知見に基づいた津波シミュレーションを指示等するのが相当であったといえる。そして、同知見を前提として、最新の津波シミュレーション技法であった津波評価技術に基づき算出していれば、平成20年の推計と同様の推計結果、すなわち、福島第一原発の敷地南側で最大O. P. + 15.7 mの津波高さという結果が算出された可能性が高いといえ、経済産業大臣において、O. P. + 10 mを超える津波が福島第一原発に発生し得ることを予見することができたといえる（124頁）。

また、被告国の主張（津波評価技術においては、福島県沖の日本海溝沿いの領域は、大きな津波をもたらす波源の設定領域としなかったことから、最新の専門的知見によっても、経済産業大臣において、敷地高さO. P. + 10 mを超える津波が福島第一原発に発生し得ることを予見することができなかつた）について

は、以下のとおり津波評価技術が400年に限定して既往最大の津波を考慮したことを指摘して、明確に否定した。

地球表面は十数枚のプレートに覆われているところ、長い時間的スパンで見れば、境界上のどの位置においても、必ず同じようにずれることになるため、ある期間、震源域が存在しない、空白となった領域（空白域）が存在しても、それは次の期間には埋められることになるということを4省庁報告書等策定時から考慮してきていることからすれば、津波評価技術におけるように、400年に限定して既往最大の津波を考慮したところで、その対象期間に発生しなかったという可能性を払しょくできないのであって、被告国の省庁ないし機関が公表した4省庁報告書、7省庁手引き、そして長期評価において、既往最大の地震ではなく、想定し得る最大規模の地震をも含めて比較、検討するという見解を示された以上、原子力発電所の過酷事故を万が一にも発生させないようにするため、経済産業大臣としては、長期評価における知見を前提とした津波シミュレーションも検証させて広く情報収集するのが相当であったといえる（125頁～126頁）。

4 福島判決

福島判決は、次のとおり、長期評価について、法律上の根拠に基づいて、想定される地震の評価を行う使命をもって組織された推進本部における議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認された知見であり、単なる一研究者の見解や、任意の研究者グループの見解をまとめたものではなく、「規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であるとした。

「長期評価」は、地震防災対策特別措置法という法律上の根拠に基づき、想定される地震の長期評価を行う使命をもって組織された地震本部地震調査委員会が、同委員会長期評価部会海溝型分科会での専門的研究者（中略）による議論を経て取りまとめられたものであるから、特にその信頼性を疑うべき根拠が示されない限り、研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認された知見であ

り、単なる一研究者の見解や、任意の研究者グループの見解をまとめたものではない。後に見るとおり、「長期評価」の内容については個別に異論が出されている部分があるが、自然科学の分野においては、たとえ学会の通説であったとしても、異論が出されることはあり得るものであって、科学的根拠を否定すべき事情が明らかになった場合を除き、単に異論が存在することのみによって、「長期評価」の信頼性が失われるものとはいえない。このように、「長期評価」は、法律上の根拠に基づき設置された会議において、専門家の議論を経て作成されたものであって、その会議の設置の目的にも照らせば、「規制権限の行使を義務付ける程度に客観的かつ合理的根拠を有する科学的知見」であると認められる（89～90頁）。

また、被告国が、長期評価について異論があった旨主張することについては、以下のとおり「反対説があったというだけでは、『長期評価』の信頼性は否定されない」として被告国の主張を排斥した。

M8クラスの津波地震が福島県沖海溝沿い領域で発生するか否かについては、地質学者の間でも、これを肯定する説（「長期評価」の見解）が通説となっていたとまでは認められないが、逆に、これを否定する説が通説となっていたとも認められず、地質学者の見解も分かれていた状況であったと認められる

「長期評価」が、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」であったことは前記のとおりであるから、反対説があったというだけでは、「長期評価」の信頼性は否定されない（115頁）

そのうえで

「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、「規制権限の行使を基礎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、その信頼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（116頁）。

と結論付けた。

その上で、被告国の予見可能性について、以下のとおり予見可能であった旨結論する。

被告国は、平成14年の『長期評価』に基づき直ちにシミュレーションを実施していれば、福島第一原発敷地南側において最大O. P. +15.7mの津波を想定可能であり、また、『長期評価』の信頼性を疑うべき事情は存在しなかったのであるから、平成14年時点においても平成18年時点においても、福島第一原発1～4号機敷地において敷地高さ(O. P. +10m)を超える津波を予見可能であった(123頁)。

5 京都判決

京都判決は、福島判決と同様に、長期評価について、これを策定した地震本部の設立趣旨や性格及び構成員等からして、学者や民間団体の一見解とは重要性が異なることを指摘し、単に学者間に異論があるという理由で考慮に値しないことにはならないとする。そして、長期評価を「公式的見解」と評価し、むしろ、「このような公式的見解については、原子力発電所においては地震又は津波の被害が甚大になるという性格、及び津波防災の重要性について認識していたことから」、地震及び津波の被害がどの程度の大きさになり得るのか、被害発生確率はどうかなどについて、積極的に検討を行うことにより、さらなる原子炉施設の安全性の向上を図るべきであるとし、こうした検討さえも全く不要なほど予見可能性がなかったとするのは、地震又は津波の被害が甚大となり得る原子炉施設の性格にそぐわないし、そもそも地震防災対策特別措置法の趣旨にも反すると結論付けた。

波源設定は、津波を発生させる地震がどのような規模や場所で起きるかという予測に関わる問題であり、平成14年9月に公表された長期評価の見解こそがその地震発生予測に関する見解である。この長期評価は、被告国が阪神淡路大震災の後、地震による災害対策のために政府の特別機関として設置した地震本部が公表したものである。地震本部の所掌事務の中には、「地震に関する観測、測量、調査又は研究

を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと（地震防災対策特別措置法7条2項4号）」が含まれており、長期評価はまさにこの所掌事務そのものということができる。確かに、長期評価の見解に対しては、三陸沖から房総沖の海溝寄りの区域という区域設定の妥当性や、区域内で3つの地震が起きたとする考え方の妥当性について、佐竹健治や石橋克彦など地震や津波の専門家の中において、長期評価と異なる見解が述べられるなどしていたことからすれば、長期評価の見解が統一された通説的な見解であったとまで認めることはできない。もっとも、地震の研究者（津波の研究者を含む。）が委員を務める海溝型分科会で意見をとりまとめ、政府の特別の機関である地震本部の事故調査委員会で発表に至っていることや、平成16年、20年のロジックツリーアンケートの結果（いずれも、三陸沖から房総沖の海溝沿いのどこでもM8級（明治三陸沖地震又は延宝房総沖地震）の津波地震が起きるというのが、重み合計1のうち、全体の平均で、「0.50」又はそれ以上の数字となった。）によれば、長期評価の見解は、防災上の観点も含めて、一つの有力な見解であったと推測することができる。

そして、前記に述べたとおり、予見可能性を検討する上で統一的通説的な見解でなければ採用することができないというわけではないし、地震に関する調査、分析、評価を所掌事務とする被告国の専門機関である地震本部が、地震防災のために公表した見解は、その機関の設立趣旨や性格及び構成員等からして、地震又は津波に関する学者や民間団体の一見解とは重要性が明らかに異なり、単に学者間で異論があるという理由で採用に値しない、少なくとも検討にも値しないということは到底できない。むしろ、このような公式的見解については、原子力発電所においては地震又は津波の被害が甚大になるという性格、及び津波防災の重要性について認識していたことからすると、地震及び津波の被害がどの程度の大きさになり得るのか、被害発生の確率はどうかなどについて、公式的見解に疑問点があればその払拭も含めて、積極的に検討を行うことにより、さらなる原子炉施設の安全性の向上を図るべきで

あるといえる。こうした検討さえも全く不要なほど予見可能性がなかったとするのは、地震又は津波の被害が甚大となり得る原子炉施設の性格にそぐわないし、そもそも地震防災対策特別措置法の趣旨にも反するというべきである（70頁～71頁）。その上で、以下に述べるとおり、常に原子炉施設の安全性を検討すべきであった被告国について予見可能性を認めた。

平成14年2月に津波評価技術が刊行された後、同年7月に長期評価が公表されており、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの区域における地震発生の可能性が指摘されているのであるから、常に原子炉施設の安全性を検討すべきである被告らは、このような波源に関する最新でしかも公的な知見をあてはめた場合に、津波評価がどのような結果となるのかを算出すべきであったといえる。そして、試算にあたっては、被告東電の平成20年試算の経緯に鑑みると、2～3か月程度必要であったと想定されることからすれば、遅くとも平成14年末頃までには、被告東電は試算し、被告国に対しても報告することが可能であったといえる。したがって、平成14年末頃までには、被告東電は、長期評価の知見に基づいて津波評価技術の手法を用いて試算をし、また経済産業大臣は、被告東電に試算をさせるなどして、福島第一原発1～4号機付近に到来する津波水位を予見することが可能であり、予見する義務もあったというべきである（71頁～72頁）。

6 東京判決

東京判決も、福島判決や京都判決と同様に、推進本部の性格等を指摘し、一学者の論文等とは重要性を異にするなどと述べ、以下のとおり長期評価が科学的に十分に合理的な見解である旨指摘した。

津波に対する防災のための被告国の機関であって、当時の有力な地震学者及び津波学者が集った推進本部が、平成14年7月31日に公表した本件長期評価は、相当な権威のある機関や専門家等によって相当な手続で、相当な根拠をもって作成された科学的に十分に合理的な見解であると認められ（310頁）

長期評価は、「可能な範囲で地震防災対策に活用していくことが望まれる」知見とし

て、地震学者らの「最大公約数」という形式で一般国民又は防災担当者らへの情報提供するものであったと認められる。以上のことを考慮すると、本件長期評価は、そもそもの性格からして、一学者の論文等とは防災上の重要性を全く異にするものであり、相当な権威のある機関や専門家等によって相当な手続によって出された見解である（318頁）。

本件長期評価の見解、特に本件長期評価の震源想定は、相当な根拠をもって作成された科学的に十分に合理的な見解で、またその議論状況からすれば、争いはあるものの当時の地震学者の中で有力な見解であったと認めるのが相当である（319頁）。

また、被告東京電力の主張については、

被告東電の見解を前提にすれば、本件長期評価の震源想定のような、相当な権威のある機関や専門家等によって相当な手続で、相当な根拠をもって作成された科学的に十分に合理的な見解であっても、それが確立するまでは、如何なる軽微な対策であっても現実の対策を不要とするものであって、殊に、地震や津波等の天災等で当該科学的知見の確立まで長時間かかるような知見であった場合を想定すると、前記2で述べた原子力発電所に求められる安全性の程度からして採用できない。そして、被告東電の主張に関しては、首藤その他の専門家が述べ、これらに特段疑問を呈する見解もないことから認定できる事実である、本件長期評価が出た後にあって確率論的津波評価は萌芽の段階にあって、少なくともその確立に相当の時間を要するという事実からして、確率論的津波評価の研究推進のみをもって本件長期評価の見解に対する対応としては十分であったといえず、前記判断を左右するものではない（321頁）。

と述べて、長期評価については確率論的津波評価を行っていることから対応としては十分であるとの主張を排斥した。

その上で、被告国について、以下のとおり予見可能性を認めた。

本件原発を含む原子力発電所においては一度炉心が損傷する重大な事故、それが進展し格納容器機能が喪失する極めて重大な事故が起こると甚大な被害が起きること、

被告国は法的にも実質的にも被告東電と協力して本件原発の津波対策に当たっており、被告国自身も安全目標を掲げていること、既往最大津波等への考慮を求めた平成9年の7省庁手引き及び4庁報告書は、被告国が作成したものであること、被告東電の予見可能性において重視されるべき本件長期評価も被告国による津波防災のためのものであることに鑑みると、経済産業大臣においても、被告東電と同様、平成14年中には本件津波と同程度の津波、又は、少なくとも本件原発1～4号機建屋敷地高O. P. +10mを超える津波についての予見義務はあったと解することが相当である（350頁）。

第6 中央防災会議の議論

1 はじめに

なお、被告国は、中央防災会議における議論からして、長期評価の見解が確立した知見でなかった旨主張するが、各判決は次に述べるとおり被告国の主張を排している。

2 京都判決

例えば、京都判決は、中央防災会議の性格を踏まえ、次のとおり判断している。

中央防災会議が考える防災対策は、原子力発電所に限ったものではなく、主として国としての防災全般の対策を検討したものであり、各々の地域や施設等に応じた被害想定を実施することが求められ、多種多様の考慮要素があり得るし、防災の効率や財政的な制約なども現実的な問題として無視できないことからすれば、中央防災会議の立場では、長期評価の見解を採用しないこともあり得るところである。しかし、これによって、高い安全性の求められる原子力発電所に関わる被告東電及び経済産業大臣の予見可能性や予見義務の判断が左右されるわけではないし、中央防災会議の判断が、被告東電や経済産業大臣の予見義務を免責するわけでもない。また、上記報告書は、貞観地震、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震について、全体の防災対策の検討対象としていないものの、被害が及ぶ地域においては防災対策の検

討の際に留意する必要があるとしており、長期評価の見解を否定しているというわけでもなく、もとより高い安全性を要求される原子炉施設の安全性を考える上でも、上記報告書の内容を考慮する必要がないとまで到底いうことはできない（72頁～73頁）。

3 東京判決

また、東京判決も中央防災会議の議論内容を踏まえ、次のとおり被告国の主張を排斥した。

同報告はその議論経過において原子力発電所における防災を念頭に置いていなかったと認められ、このことに、前記2で述べた原子力発電所に求められる安全性の程度を加味すると、本件長期評価の見解が原子力発電所の防災においては、予見義務を生じさせるに足る知見であるとの評価を覆すに足りるものではない（322頁）。

第5章 結果回避可能性

第1 はじめに

5つの判決は、被告国との関係で結果回避ができたといえるためには、被告国が適正に規制権限を行使していれば、被告東京電力において津波対策をとり、その結果、本件事故を防止することができたということが必要であるとしていると考えられる。

被告国の責任を認めた各判決は、被告国が規制権限を行使した際に、被告東京電力がどのような津波を想定して対策を取るべきであったのか、その津波を想定した場合に被告東京電力が取りうる対策はどのようなものであったのか、そして、東京電力が取り得た対策により本件事故を防止することができたのか、について検討を加えた上で、回避可能性があったことを認定している。

他方、被告国の責任を否定した千葉判決は、投資できる人材や資金が有限であるから、想定しうるリスク全てに資源を費やすことは現実には不可能であるという、到底正当とは言い難い理由などを根拠として、規制措置を講ずべき作為義務が一義的に導かれるとは言えないなどとして、被告国について規制権限不行使の違法を否定している。そのため、規制権限不行使の違法を認めた各判決のように結果回避可能性について詳細に検討しているとは言い難い。

以下では、正当に検討しているとは言えない千葉判決を除く4つの判決に関して、結果回避可能性について認定した内容を説明する。

第2 対策をとるに際して想定すべき津波について

1 はじめに

既に第3章において述べたとおり、予見可能性との関係では、5つの全ての裁判所が「長期評価」は考慮すべき知見であるとしている。

そして、千葉判決以外の4つの判決は、いずれも、津波対策をとるにあたって

は「長期評価」を考慮して想定した津波についての対策を取らなければならなかったとする。

ここでいう、対策をとるべき「長期評価」を考慮して想定した津波については、裁判例ごとにいくつかのバリエーションがある。前橋判決は、福島第一原発の敷地地盤面を優に超える津波を予見でき、これについて対策をとるべきであったとする。

福島判決及び京都判決は、被告東京電力が「長期評価」を用いて、2008〔平成20〕年に行った試算（甲B72号証。以下「2008年試算」という。）によって想定される津波を指すとしていると考えられる。

一方、東京判決は、第3章において述べたとおり、予見対象を場合分けしており、それに応じて、本件津波と同程度の津波について対策を取るべきとし、仮にしかしらずともO. P. +10mの津波について対策を取るべきとしている。

2 前橋判決

被告東京電力が行った2008年試算の結果に照らし、福島第一原発の敷地地盤面を優に超え、非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波の到来を予見することができ、この津波について対策をとるべきとしていると考えられる（前橋判決166頁）。

3 福島判決

福島判決は、まず、

想定すべき津波について、経済産業大臣が規制権限を行使していれば、本件地震及び本件津波があったとしても本件事故に至らず、原告らの被害が生じなかったといえるかどうか（回避可能性）を検討するに当たっては、上記規制権限が適切に行使された場合、被告東京電力が具体的にいかなる結果回避措置を取ったといえるかを検討しなければなら

ないとする。そして、同じく敷地高さを超える津波であっても、その高さによって安全性を確保するために必要な回避措置の内容は異なることから、具体的な回

避措置を想定するためには具体的な想定津波の高さを特定しなければならないとし、その上で、

平成20年試算（引用者注；大阪地裁甲B72号証の試算）により想定された津波は、1～4号機敷地南側において浸水高O. P. +15.7mの津波であったのであるから、平成14年時点において規制権限が行使されていれば取られたであろう回避措置も、この「長期評価」から想定されたはずの浸水高O. P. +15.7mの津波を基礎として考えるべきである。

とする（福島判決127頁）。

4 京都判決

京都判決は、被告東京電力の過失を判断する部分で、結果回避可能性の対象となる津波について検討している。ここで、京都判決は、想定すべき津波について、

被告東電は、長期評価の見解を取り入れた試算を行わなければならなかったのであり、そのような試算をした場合には、福島第一原発1～4号機敷地南側においてO. P. +15.7mの津波が予測されたのであるから、これを対象として、結果回避可能性の有無を検討する。

としている（京都判決75頁）。

5 東京判決

東京判決は、第3章において詳細に述べたとおり、平成14年中には、長期評価から想定される程度の津波については予見義務があったとしている。そして、長期評価から想定される程度の津波について予見義務があるときには、本件津波と同程度の津波の予見義務があり、少なくとも本件原発1～4号機敷地高であるO. P. +10mを超える津波を予見する義務があったことは明らかであるとする（東京判決309頁）。

これを前提として、東京判決は、平成14年中には、被告東京電力は本件事故の基本的な因果の流れを認識し得たと認められ、その認識できた内容は、一定の結果回避を特定するに十分な内容であるとしている（東京判決323頁）。

このように、東京判決は、長期評価に基づき想定された津波を予見し、その津波、すなわち本件津波と同程度の津波について、あるいは少なくともO. P. + 10 mを超える津波について対策を取るべきとしている。

第3 取り得た回避措置について

1 はじめに

取り得た回避措置、及び回避可能性の点について、福島地裁では詳細な主張や立証がなされ、福島判決においても非常に詳細に認定されている。そこで、以下では、福島判決と、それ以降になされた京都判決及び東京判決に触れることとする。

2 福島判決

(1) 結論（取られたであろう回避措置の内容）

結論として、福島判決は、「被告国が適切に規制権限を行使し、技術基準適合命令を発していれば、被告東電において、タービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化という回避措置が取られていたであろうと認めるのが相当である。」とする。

(2) 想定津波により浸水する機器等について

福島判決は、想定すべき津波であったO. P. + 15.7 mの津波が到来した場合には、福島第一原発1～4号機主要建屋敷地に津波が遡上し、4号機タービン建屋付近は浸水深2.026 mで、1～3号機のタービン建屋付近は浸水深1 m以上で、共用プール建屋付近は浸水深5 m以上で浸水することが予想され、非常用電源設備が機能喪失するおそれがあったとする（福島判決128頁）。

(3) 防潮堤以外の回避措置が検討されるべき事情

この場合の津波対策として、被告東京電力が取るべき回避措置は、防波堤や防潮堤の設置以外にはなかったとは言えないとし、その理由として

被告東電が、平成20年試算（引用者注；本書面という2008年試算のこと）を

受けて、福島第一原発沖合に新たな防波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（甲B1の1本文編397頁、甲B4・89頁、甲B181の5の1・7～8頁、丙B41の1・23頁）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言える。

という事情をあげている（福島判決128頁）。なお、福島地裁の甲B1の1は大阪地裁甲A1（政府事故調中間報告書）であり、福島地裁甲B4とは大阪地裁甲A3号証（国会事故調報告書）である。

（4）回避措置に関する原告の主張

福島地裁の原告は、回避措置として、①タービン建屋等の防護措置、すなわち非常用電源設備の設置されていたタービン建屋、コントロール建屋、共用プール建屋（総称して「タービン建屋等」）の人の出入口、大物（機器）搬入口などに強度強化扉と水密扉の二重扉等を設置すること、タービン建屋等の換気空調系ルーバなどの外壁開口部の水密化等の対策をとること（以下、総称して「タービン建屋等の水密化」）、②タービン建屋等内の非常用電源設備の設置されている機械室への浸水防護等の対策をとること（重要機器室の水密化）、③非常用ディーゼル発電機冷却系海水ポンプを津波から防護するための防水構造の建屋を設置し、電気系統の配線の貫通口を水密化する対策をとること（海水ポンプ建屋の水密化）、と主張している（福島判決128～129頁）、

（5）東京電力が取っていたであろう回避措置について

福島判決が、冒頭に述べた結論を導くにあたって指摘した事実は次のとおりである。

まず、

⑦現に被告東京電力が、従前の想定津波を大きく超える津波が想定された場合に備えて平成22年8月から平成23年2月まで、4回にわたり、福島地点

津波対策ワーキングを開催し、福島第一・第二原発における津波対策として必要となりうる対策工事の内容について検討し、海水ポンプ発動機の水密化、ポンプを収納する建物の設置、防波堤のかさ上げや、発電所内における防潮堤の設置が提案され、これらの対策工事を組み合わせて対処するのがよいのではないかという議論がなされていたのであり（本訴における甲A1号証；政府事故調中間報告書400頁・440頁，甲A3号証；国会事故調報告書89頁），本件事故前から，対策が専ら防潮堤のかさ上げに限られるとは考えられていなかったこと，

- ④福島第一原発においても，平成3年洪水勉強会を機に，地下階に設置されていた需要機器が内部洪水により被水・浸水して機能を失わないよう，原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等の入口扉の水密化，原子炉建屋1階電線管貫通部とランチハッチの水密化，非常用ディーゼル発電機器室入口の水密化（重要機器室の水密化）が実施されていたこと，
- ⑤1999〔平成11〕年のフランスルブレイエ原発における洪水による浸水事故を受けて，ルブレイエ原発では，防護用堤防の高さを上げる等の対策に加え，開口部の閉鎖（主要建物の水密化）等の対策を実施したこと
- ⑥被告東京電力は，平成14年3月に策定された津波評価技術に基づき想定津波の再評価が行われた際，福島第一原発6号機の非常用ディーゼル発電機冷却系海水ポンプ用モータのかさ上げに加え建屋貫通部等の浸水防止対策（重要機器室の水密化）などの対策を実施していたこと（本訴における甲A1号証；政府事故調中間報告書381頁，甲A3号証；国会事故調報告書83～84頁）
- ⑦アメリカブラウンズフェリー原発やスイスミュンヘン原発でも，主要建屋や重要機器室の水密化が本件事故前から行われていたこと
- ⑧本件事故後に，柏崎刈羽原発，福島第二原発，大飯原発，東海第二原発，浜岡原発等において，主要建屋や重要機器室の水密化が津波対策として実施さ

れていること（以上、福島判決129～130頁）

という事実を指摘している。そして、これらの事実から、福島判決は、

多額の費用と期間を要する防潮堤の設置に比べ、タービン建屋等の水密化（タービン建屋等への浸水を防止するための、大物搬入口や出入口扉の強度強化扉の交換、ディーゼル発電機給気ルーバへの自動ルーバ閉止装置の設置、建物外壁貫通部への被水防止カバーの設置をいう。）及び重要機器室の水密化（建屋内の重要機器室への浸水を防止するための、建屋内の隔壁及び床等の配管貫通部の浸水防止、出入口への水密扉の設置をいう。）によるコストはそれほど大きいわけではなく、技術的な問題もなかったと認められる

とし、

非常用電源設備の津波安全性に対して技術基準適合命令が発せられていれば、被告東電は、防潮堤の設置に代えて、あるいは防潮堤の設置と並行して、タービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化の措置を取っていたであろうと認めるが相当である。

との結論に至っている（福島判決130頁）。そして、被告らは、福島地裁においても、「後知恵バイアス」等の主張をしていたようであるが、

主要建屋や重要機器室の水密化という概念及び工事自体は本件事故前から存在していたのであるから、主要建屋敷地高さを超えて津波が到来することが予見された場合の回避措置としてタービン建屋等の水密化及び重要機器室の水密化を想定することは、平成14年当時の知見からも想定可能であり、本件事故後の知見に基づく後知恵バイアスによるものとはいえない。

本件事故時点で、国内原子力発電所において主要建屋の水密化が講じられた事例がなかったとしても、それは、福島第一原発以外の原子力発電所が、想定津波が敷地高さを超えない（ドライサイト）と評価されていたためであり、福島第一原発の想定津波が敷地高さを超える（ウェットサイト）と評価された場合に主要建屋や重要機器室の水密化が要求されることと矛盾するものではない（131頁）。

と述べて、この主張を排斥している。

3 京都判決

(1) 回避措置に関する原告の主張

京都地裁では、原告は、結果回避するための津波対策として、①O. P. + 10 mの敷地上に約10 mの防潮堤を設置すること、②代替施設を整備すること及び③電源設備の水密化及び工所配置である旨主張していた。また、①の防潮堤は、具体的には、10 mの敷地上に1～4号機の原子炉・タービン建屋につき、敷地南側側面だけでなく、南側側面から東側全面を囲う10 m (O. P. + 20 m)の防潮堤（鉛直壁）、5号機及び6号機の原子炉・タービン建屋を東側全面から北側側面を囲う同様の防潮堤（鉛直壁）であり、防潮堤の高さに対応した必要な強度を要するものを設置すれば、結果を回避することが可能であったと主張していた（京都判決75～76頁）。京都判決は、この原告の主張について、取り得た回避措置と当該回避措置を取っていれば本件事故を回避できたことについて、同じ項において検討している。

以下では、整理のために、取り得た回避措置についてのみ述べ、回避可能性について項を改める。

(2) 防潮堤について（京都判決76頁以下）

京都判決は、原告が主張するような福島第一原発敷地南側側面から東側全面、北側側面を囲う高さ10 m程度の防潮堤（O. P. + 20 m）を必要な強度で設置すると考えることが十分にあり得ることであるとする（京都判決77頁）。

その理由として、京都判決は、

- ①被告東電による平成20年4月の試算（福島第一原発1～4号機の敷地南側で、O. P. + 15.7 mの津波高の予測）を前提として検討するとなれば、津波による浸水を避けるために、必要かつ合理的な方法として、最適な高さや設置位置を検討した上で、当該措置を講じるということになり、被告東電の会社規模や人的物的設備等からすれば、そのような検討を行う能力は十分

にあったということができる。そして、実際、被告東電の土木調査グループは、東電設計株式会社に対し、平成20年4月の試算をもとに、原子炉建屋が設置された敷地に対する津波の遡上を防ぐことができる防潮堤に関する解析を依頼し、平成20年4月、同社から、O. P. + 10mの高さの敷地上に、さらに約10m (O. P. + 20m) の防潮堤を設置する必要があるとの解析結果を得ていることが認められる。

②被告東電の平成20年4月の試算を、福島県沿岸（南相馬～いわき）に広げて考察した場合、津波高O. P. + 10mを超す地点及びO. P. + 10m以下でも、O. P. + 10mに近い地点がそれぞれ多数あったことが認められる。

③津波の特徴として、津波が防潮堤に達すると、大量の海水がせき止められるため、後ろの津波が重なっていき、その結果、防潮堤を越える高さに達することが考えられ、実際、設定津波高6m又は8mであっても、福島第一原発1～4号機のタービン建屋及び原子炉建屋は、ほぼ建屋の全体において浸水深1～4mで浸水すると津波浸水予測図（平成11年3月）で予想されていたことも指摘することができる。

という事実を指摘し、これらの事実によれば、

被告東電が、平成20年4月の試算を踏まえて、必要かつ合理的な方法として、防潮堤の最適な高さや設置位置を検討した場合には、敷地南側側面や敷地北側側面など、試算によりO. P. + 10mを超える津波が到来するとされる部分のみに高さ10mの防潮堤 (O. P. + 20m) を設置することになるとは考えにくいところである。

とする。そして、

上記試算の内容や後ろの津波が重なっていく津波の特徴等のほか、津波高予想には不確実性が伴うことから安全裕度を前提とすべきこと、津波対策をするとなるとさらにシミュレーションをして可能性のあるあらゆる場合を想定することが予想され

ること

を指摘し、冒頭に述べた結論に至っている。

(3) 電源設備の水密化や高所配置について

京都判決は、岡本孝司の意見書（大阪地裁における丙B85号証の1及び2，同86号証）を参照してなされた被告東京電力の「原子力工学の観点から、仮に長期評価の見解を前提としても、南側敷地及び北側敷地上に防潮堤設置を検討するのが合理的であり、平成14年当時の知見では、浸水防護に問題が生じた場合、まず防潮堤のかさ上げや防潮壁の増設によって浸水防護を図るという発想に立っていたため、施設の水密化や非常用電源・配電盤、高圧注水系へ接続するための各種ケーブル等の高所移設等をすべきという発想には立っていなかった」旨の主張を排斥し、防潮堤の設置が工期や費用面において、合理的ではない、又は現実的ではないなどと判断される場合には、防潮堤の設置と重複して、または同設置に代えて、電源設備の水密化や高所配置を検討することが考えられる、と述べる。その理由として、次のように、平成14年当時から、被告東京電力が実際に水密化等の対策を講じたことがあった事実等を指摘している（京都判決78～79頁）。

平成14年の段階において、長期評価の見解に基づいた津波の試算を行い、それに基づいた対策を真摯に検討し始めていれば、敷地高を上回る津波の到来に対して、施設の水密化や高所配置の対策を想起し、実際に施すことが、物的人的設備を有する被告東電にとって想定できない困難な対策であったとまで認められない。実際、被告東電は、平成14年の津波評価技術に基づく試算の後、電動機ポンプのかさ上げや内部溢水への対策として、水密化を講ずるなどしているし、過去にも、平成3年10月の福島第一原発1号機タービン建屋地下1階で発生した補機冷却海水系配管からの海水漏えい対策として、原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等の各入口扉の水密化、原子炉建屋階段開口部等への堰の設置やかさ上げなどの水密化対策を実施した実績があるとされている（乙B3の1・38頁。引用者注；大阪地裁でも

証拠番号同じ)。また、被告東電は、平成21年2月には、津波対策として、ポンプ用モーターのシール処理対策等も行っているが(乙B3の1・19頁)、平成14年から平成21年までに、津波対策についての知見が特に進んだと認めるに足りる証拠はないことから、上記、シール対策等は平成14年当時でも、可能であった津波対策であると推測することができる。

結論として、京都判決は、次のように述べる。

平成14年当時において、施設の水密化や高所配置の対策がおよそ考えられないものではないし、費用面や時間面を考えれば、電動機ポンプのかさ上げや水密化の事例があるだけに、むしろ当然検討されるべきものであったと考えられる。

そして、これに続けて、次のように述べて主要建屋のある敷地高への遡上自体を防ぎ、ドライサイトを維持するというのが基本思想であり、津波が遡上することを前提に対策を講じるという発想自体存在しなかったとの主張(後知恵バイアスの主張を排斥している)。

そもそも、本件事故発生以前においては、確定論的安全評価手法に従って設定した想定津波については、それに対する安全性を確保する(主要建屋のある敷地高への遡上自体を防ぎ、ドライサイトを維持する。)というのが基本思想であり、津波が遡上することを前提に対策を講じるという発想自体存在しなかった、津波の越流を前提とした様々なレベルでの津波防護に関する工学的な検討は、本件事故までほとんどなかった、いわば後知恵的なものである旨の意見もある。しかし、確定論的安全評価手法自体がそもそも完全なものとはいえないし、長期評価という公式見解により、設計事象には含まれていなかったが、新たな地震及び津波の発生の予見可能性が生まれており、確率論的安全評価手法の必要性が高まっていたということが出来る。そして、長期評価後には、スマトラ沖地震が起き、非常用海水ポンプのモーターが水没し、運転不能になる事態が発生し、その対策として、溢水勉強会や土木学会による確率論的津波評価手法の研究も実際に行われるなどしていた。こうした事情によると、本件事故前に、確定論的安全評価手法による基本思想で、津波が遡上

することを前提に対策を講じるという発想自体存在しなかったなどとはいえず、仮に研究者の間でそうした考えが強かったとしても、それによって被告東電の結果回避可能性を否定することにはならないと解される。

4 東京判決

本書面第4章において詳細に述べたとおり、東京地裁は、平成14年中には、長期評価に基づいて想定される程度の津波、すなわち本件津波と同程度の津波、少なくともO.P. + 10mを超える津波を予見しなければならなかったとする。これを前提として、東京判決は、遅くとも2002〔平成14〕年末からその対策の検討に着手し、おそくとも2006〔平成18〕年末までには、津波対策自体に着手する義務があったとする（東京判決323頁）。そして、被告東京電力が、具体的な対策には着手していない事実を指摘した上で、

原子力発電所の有する潜在的危険性及び求められる安全性の程度に鑑みると、具体的な対策を取らず、研究だけを進めるということでは足りない。そうすると、被告東電が、平成18年末時点で、具体的な対策に着手していないことは、結果回避義務を不実施であるという点で行為義務違反であることは明らかである。

と述べる。その上で、被告東京電力がなんらの対策も取らないという裁量はないから、原告が主張する

- ①防潮堤の設置、
- ②原子炉建屋（特に原子炉冷却機能を有する設備等重要施設）の水密化、
- ③配電盤等又は非常用電源の本件津波の浸水高を超える高台又は建屋上部（高所）設置

のうち、少なくとも一つの対策を取る義務があったとして、これらの対策が取られた場合の回避可能性の判断を行っている。

また、④上記①から③の対策を除いた津波という外部事象による全電源喪失を想定したバッテリー設置、手順策定等の対策という原告の主張についても回避可能性を検討している。

なお、被告東京電力は、ドライサイト維持の原則から、防潮堤以外の対策をとれない旨の主張をしていたようであるが、この主張については、以下のとおり述べて排斥している。

ドライサイト維持の原則からは、津波に対しては防潮堤以外の対策をとれないので、②水密化や③高所設置は想定できなかつた旨主張する。しかし、そもそもドライサイト維持の原則は法定されているものなく、それに固執する法的な根拠はなく、ドライサイト維持の原則のみが合理的な対策であることの相当の根拠、資料に基づく立証はない。かえって、・・・現実に溢水勉強会などの議論においては我が国においてドライサイト維持以外の対応も検討されており、本件原発においても、我が国の他の原子力発電所（東海第二原子力発電所）においてそれ以外の対策が実際にとられ、又は検討されているものであるから、被告東電が主張するようにドライサイト維持の原則が本件事故前に我が国において徹底されていたこと自体認められず、それ以外の対策も想定されていたものであると認められる。そもそも、・・・原子力発電所においては深層防護という考え方が国際的に一般的であって、この考え方はドライサイト維持の原則と馴染まないものであり、ドライサイト維持の原則をあくまで維持するのであれば、既往最大津波や科学的知見として確立した津波に限定するのではなく、想定津波を広くとらえ、安全裕度も考え、ドライサイトを実現しなければ、・・・原子力発電所に求められる安全性の達成は不可能である。以上に鑑みれば、この点の被告東電の主張は採用しない。（327頁）

第4 結果回避可能性について

1 福島判決

福島判決は、本件津波による福島第一原発の被水状況等と詳細に照らしあわせて、次のような事実を指摘して、被告国が適切に規制権限を行使して、長期評価に基づくO. P. + 15.7 mの津波に対する安全性の確保を被告東京電力に命じていれば、本章第3の第2項において述べた回避措置であるタービン建屋等の

水密化及び重要機器室の水密化という回避措置を被告東京電力が実施し、本件事故を防ぐことができたと結論づけている（福島判決135頁）。

(1) 空冷式非常用ディーゼル発電機本体が機能を維持していたこと

福島第一原発2号機及び4号機の各B系の非常用ディーゼル発電機は空冷式であって海水ポンプを必要としないため、4m盤が被水して海水ポンプが機能を喪失しても、機能を喪失することはない。

そして、政府事故調中間報告書資料編（甲A1号証資料編）の76頁等の証拠を指摘して、本件津波によっても、

2, 4号機各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）に設置されていた。共用プール建屋は、本件津波により1階及び地下1階が浸水したが、非常用ディーゼル発電機本体は浸水せず機能を維持していた。

ことを認定し、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こと指摘している（福島判決132頁）。

(2) 非常用高圧配電盤、非常用低圧配電盤の機能喪失が回避可能であったこと

福島判決は、上記の2号機及び4号機の空冷式ディーゼル発電機に接続する非常用高圧配電盤、非常用低圧配電盤は、いずれも共用プール建屋地下1階に設置されており、本件津波によって共用プール建屋地下1階の非常用高圧配電盤及び低圧配電盤はともに被水し、その結果、2及び4号機の非常用ディーゼル発電機が電源供給を停止した事実を指摘している。また、共用プール建屋1階への浸水経路は、入退域ゲート、給気ルーバと考えられ、地下1階への浸水経路は、1階からの浸水、ケーブル貫通部であると考えられることも指摘している。その上で、

平成20年試算において、共用プール建屋付近は浸水深約5mの深さで浸水することが想定されていたのであるから、O. P. +15. 7mの津波を想定して共用プール建屋の水密化、重要機器室の水密化を行っていれば、共用プール建屋1階への浸水を防護でき、非常用高圧配電盤、非常用低圧配電盤の機能喪失は回避できてい

たと考えられる。

と述べる（福島判決132～133頁）。

（3）共用プール建屋が本件津波の波圧に耐え得たこと

福島地裁でも、今村文彦意見書（大阪地裁では丙B93号証）が提出されている。この「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、平成20年試算を前提として水密化の措置を講じたとしても、平成20年試算と大きく異なる遡上態様であった本件津波の波力に耐えられたかは疑問がある、本件事故前の知見のみに基づいて漂流物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」などという今村意見について、福島判決は次の様に述べて排斥し、共用プール建屋が本件津波の波圧に耐え得たと述べている（福島判決133～134頁）。

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、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。

（中略）

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（略）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。

（4）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

以上のような事情を踏まえれば

2. 4号機各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ていたと認められる。

とし、「現に、5号機は、本件津波によって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って炉心溶融を免れている。」ことを指摘している（福島判決134頁）。

(5) 工事完了までの期間について

渡辺敦雄意見書（甲B100）4～9頁などを指摘して、

被告国（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であろうと認められる。

としている（福島判決135頁）。

2 京都判決

(1) 東京電力が取り得た措置による回避可能性について

京都判決は、前述のとおり取りうる回避措置について「南側側面から東側全面、北側側面を囲う高さ10m程度の防潮堤（O. P. +20m）を必要な強度で設置すると考えることは、十分にありうることである」と述べたことに続いて、

これであれば、平成20年4月の試算による津波を防ぐことができ、結果回避可能性はあったと認めることができる（試算の津波よりも規模の大きな本件津波も防ぐことができたと認められるので、本件事故との因果関係も否定されない。）。

と述べて、防潮堤の設置により、本件事故が回避することができた旨述べる。また、防潮堤の設置と重複して、または同設置に代えて、電源設備の水密化や高所配置を検討していれば

本件事故を回避できた可能性は高いというべきである。

とする（京都判決77及び78頁）。

(2) 国の規制権限行使による回避可能性について

上記のような、被告東京電力が取り得た回避措置により本件事故が回避できたことを前提として、経済産業大臣が取るべき結果回避措置は、被告東京電力に対して津波の試算等を行った上で、津波対策を講じるように指示することであるが、この指示をしていれば本件事故は回避できた可能性が高いと述べる。そして、平成18年の耐震バックチェックの例によれば、行政指導などの適切な行為によって指示等を行うことは十分可能かつ容易であったとして、被告国についての回避可能性を認めている（京都判決105頁）。

その上で、規制権限を行使したとしても長時間を要するので結果回避可能性がなかったとの被告国の主張について詳細な検討を加えて排斥している（京都判決105～107頁）。

3 東京判決

(1) 取り得た対策による回避可能性について

前述のとおり、東京判決は、予見の対象を本件津波と同程度の津波、少なくともO. P. +10m津波と場合分けをしており、回避可能性についても場合を分けて論じている。

ア 予見義務の対象が本件津波と同程度の津波と解した場合

東京判決は、まず、結果回避可能性及び因果関係を基礎付ける事実の主張・立証の負担について、伊方原発に関する平成4年10月29日付最高裁判決を引用して、次のような3つの見解を述べ、それぞれの見解に基づいた場合の回避可能性及び因果関係について認定している。

- ①予見義務がある津波に対しては、どのような結果回避措置が合理的であるかを特定し、そ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を基礎付ける事実等結果回避可能性がなかったことを基礎付ける事実を、原子力事業者又はその安全規制者である被告らにおいて、相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要があり、被告らが結果回避措置に関

する右主張，立証を尽くさない場合には，被告らが合理的な津波対策を怠り，その結果本件事故が生じたことが事実上推認される，との考え方

②一定具体化された措置が実施できなかったこと，又は，そ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結果回避可能性を否定すべき事実を，原子力事業者又はその安全規制者である被告らにおいて，相当の根拠資料に基づき主張，立証する必要がある，被告らが右主張，立証を尽くさない場合には，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，との考え方

③伊方判決が述べるような事実上推認されるとの論理を採用しないとしても，原告らの主張する具体的な結果回避措置が本件事故の発生や進展を阻害する有力なものであって，本件震災時の本件事故における現実の因果の経過と大幅に異なる経過をたどるとまでの立証ができたときには，原告らの主張する結果回避措置によって本件事故自体は防げたものと解されるから，そのような措置をとったとしても，本件事故と同様の極めて重大な事故が起こったことの立証の負担は被告らにある，との考え方

まず，上記①の考え方を前提とする場合には，「被告東電において，本件津波と同程度の津波によっても炉心損傷する重大な事故の発生を防護すべく措置を講じておくべきである。そうであるのに，被告東電においては，結果回避措置については一切とっておらず，また，とるべき結果回避措置及びそれをとったとしても，本件事故が防げなかったことの具体的な主張，立証はないから」結果回避可能性及び因果関係が認められるとする。

次に，上記②の考え方に基づく場合には，被告東京電力は，「原告らが主張する①防潮堤等の設置，②原子炉建屋（特に原子炉冷却機能を有する設備等重要施設）の水密化，③配電盤等又は非常用電源の本体津波の浸水高を超える高台又は建屋上部（高所）設置のうち，少なくとも一つの対策をとる義務があったと解することが相当である。」とした上で，「①防潮堤，②水密化又は③高所

設置のいずれかが実施されたときについて、被告東電において、そのいずれかの措置を実施しても、本件事故が防げなかったことの具体的な主張、立証はないから、結果回避可能性及び因果関係が認められる。」とする。

そして、上記③の考え方によっても、「それらの措置の内容からして、結果回避可能性及び因果関係はあったと認められる。」と結論する。

イ 予見義務の対象が本件原発1～4号機建屋O. P. +10mを超える津波であるとき

東京判決は、予見義務の対象が本件原発1～4号機建屋O. P. +10mを超える津波であるときについて、具体的な結果回避措置ごとに検討を加えた上で、次のように述べて、結果回避可能性を認めた（東京判決328頁以下）。

まず、①防潮堤については、「設置する義務がある防潮堤の高さを予見義務がある津波の高さとすべきと考えれば、それが本件津波より低くなることとなるので、結果回避可能性や因果関係は認め難いこととなる。」と述べて原則的には結果回避可能性や因果関係については否定するようである。もっとも、「予見義務についてはこのように考えても、結果回避義務においては、原子炉の危険性や津波の不確実性から安全裕度を考え、アと同様に考えるべきとの見解を採用すると、当然結果回避可能性や因果関係も認められることにはなる」としている。

次に、②水密化については、

水圧に対する強度は、建物の強度の問題であるから、地震動について炉心の損傷防止に直結する重大な事故対策施設について概ね建築基準法に従った方法で定められた地震力の3倍に耐えられるよう強化されるべきと解されていることと同様に、炉心の損傷防止に直結する重大な事故対策施設については相当の安全余裕をもって強化されるべきと解され、そうであれば、本件原発1～4号機建屋敷地高O. P. +10mを超える津波に対する対応であっても、浸水経路とされるもののうち、最も水圧が問題となるT/B大物搬入口扉でさえ本件津波の水圧に耐え

られた蓋然性はある。また、重要施設についての水密化が手段の多くは、渡辺敦雄の意見によって認められるとおり、シール等の備品の強度の問題であるから、想定される費用も決して高いとはいえず、強度については明らかに上記の裕度をとるべきと解され、そうであれば、本件津波の水圧に耐えられると認められる。そうすると、水密化については、結果回避可能性及び因果関係を基礎付ける事実について主張、立証の負担についていずれの見解を採用しても、結果回避可能性及び因果関係が認められる（東京判決329～330頁）。

と述べて、結果回避可能性及び因果関係を認めている。

なお、③高所配置については、設置する義務の高さが問題になるとして、単独の対策としての結果回避可能性や因果関係を否定している。

東京判決は、前記④その他の対策についての具体的内容として、㊦本店、所長及び当直員（運転員）等立場に応じた手順を定め、㊧そのために必要な施設を設置し、㊨策定された手順に基づく教育・訓練をすべきこと、とする。そして、これらの対策による回避可能性について330～341頁までを費やして詳細に認定し、④その他の対策についても結果回避可能と因果関係がある旨結論している。

（2）被告国の規制権限行使による結果回避可能性及び因果関係について

被告国の規制権限行使による結果回避可能性及び因果関係については、被告東京電力による結果回避可能性及び因果関係が認められることを踏まえ、以下のとおり述べて認めている。

経済産業大臣において、平成18年末に本件各規制権限を行使すれば、被告東電においては可及的に速やかにそれに着手し、それによって本件事故は回避できたと解される。技術基準適合命令によって求められる具体的内容は、経済産業大臣に裁量があると解されるが、そうであっても本件事故の結果回避可能性が認められる（東京判決351頁）。

第5 被告国が規制権限を行使して回避措置をとらせるべき時期

1 はじめに

いずれの判決も、長期評価が公表された2002〔平成14〕年7月を回避措置をとらせるべき契機として捉えていることは明らかである。そして、長期評価公表後に規制権限を行使すべきであったとするか、あるいは、その後の海外における事故の発生や、平成18年に行われた溢水勉強会、耐震設計審査指針の改定、耐震バックチェックなどを考慮するのにかよって、若干、各判決で時期が異なっている。前橋判決は、2008〔平成20〕年3月、福島判決は2002〔平成14〕年12月31日頃、京都判決及び東京判決は2006〔平成18〕年12月末頃とする。

2 前橋判決

前橋判決は、長期評価が公表された平成14年7月31日から数か月後の時点において、福島第一原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を具体的に予見することができる状態となったとした。その上で、最終的に、平成20年3月に、被告東京電力から耐震バックチェック中間報告書の提出を受けた際に津波に関する記載がなかったことについて認識した時点をもって、遅くとも平成20年3月頃には、上記認定の規制権限を行使して、被告東電において、本件結果回避措置を講じさせるべきであったとする（前橋判決618頁）。

なお、上記の平成20年3月は、更正決定によって更正された後のものである。

3 福島判決

福島判決は、次のように述べて、被告国が規制権限を行使すべき時期を平成14年12月31日頃とする（福島判決127頁）。

1～4号機の非常用電源設備は、「長期評価」から想定される津波（福島第一原発敷地南側においてO. P. +15.7mに達する津波）に対する安全性を欠いており、省令62号4条1項の技術基準に適合しない状態となっていたのであるから、経済

産業大臣は、平成14年7月31日に長期評価が公表された後、「長期評価」に基づくシミュレーションを行うのに必要な合理的期間が経過した後である平成14年12月31日頃までに、被告東電に対し、非常用電源設備を技術基準（省令62号4条1項）に適合させるよう行政指導を行い、被告東電がこれに応じない場合には、技術基準適合命令を発する規制権限を行使すべきであった。

4 京都判決

京都判決は、「平成14年以降、遅くとも平成18年末頃時点においては、経済産業大臣が電気事業法40条に基づく技術基準適合命令又は炉規法上の権限を行使して、被告東電に対して、長期評価の見解に基づく津波高の試算をさせるとともに、敷地高を超える津波への対応を命じ」るべきであったとする（京都判決112頁）。その理由として次のような事実などを指摘する。

平成18年に改正された新基準（平成18年耐震設計審査指針）においては「施設の供用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」という指針が加わったのであるから、既設の原子炉についても、重要な知見を前提に、発生の可能性のある津波を検討させた上で対策を講じさせるべきであったといえ、施設周辺の住民を中心とした生命、身体、財産等の具体的利益を保護する電気事業法及び炉規法の各趣旨も踏まえると、どれほど遅くとも平成18年末時点においては、経済産業大臣は権限行使をすべき

である（京都判決112頁）。

5 東京判決

東京判決も、京都判決と同様に、2006〔平成18〕年末までに、被告国は規制権限を行使すべきであったとする。その理由として次のような事実を指摘する（東京判決350～351頁）。

被告国においては平成14年中に上記津波に対する予見義務があつたものであるから、その時点で何らかの対策を検討すべき義務が発生したと解される。

・・・津波による炉心が損傷する重大な事故、それが進展した格納容器機能が喪失する極めて重大な事故によって想定される被害は甚大であること、平成14年中には被告国にも予見義務があったこと、平成16年のマドラス原発外部溢水事故発生、平成18年の溢水勉強会、同年の原子力安全委員会の性能目標の設定、同年9月の「施設の供用期間中に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」を設計基準として要求した新耐震設計審査指針の設定と耐震バックチェック指示があり、結果回避行為の必要をうかがわせる事情が積み重なっていったこと、特に、上記のとおり被告国（原子力安全委員会）自身が性能目標を掲げるなどし、そのことも踏まえ、民主主義に基づく国民の選択により、原子力行政が行われていたものであるところ、上記のとおり予見義務が発生したということは、その目標に反する具体的な危険を被告国が知り得たということであるから、経済産業大臣においては、平成18年末までには本件各規制権限を行使し、原告らが主張するとおり省令62号を改正し、技術基準適合命令を出すべき法的義務があったと解さざるを得ない。

第6 まとめ

以上のとおりであり、千葉地裁を除く各判決は、後知恵バイアスなどという被告らの主張を排斥して水密化等の回避措置を取るべきであったとして、これらの回避措置を取っていれば本件事故を回避できたとする。

また、回避措置を取るには相当の時間を要する旨の被告らの反論についても、本件事故以前に実際に行われた工事に要した期間、また、本件事故後に現実に行われた対策に要した期間、渡辺敦雄意見書（甲B100号証）、あるいは長期評価が公表されてから本件事故発生までの期間を考慮するなどして、被告らの主張を悉く排斥して、回避可能性を認めている。

第6章 その他の考慮要素について

第1 はじめに

少なくとも、被告国について規制権限不行使の違法を認めた4つの判決は、いずれも、最高裁判所と同様の枠組を用いた上で、被告国に対して規制権限不行使の違法があるか否かについて判断している。

被告国の責任を認めた4つの判決は、既に述べた法令の趣旨・目的、権限の性質、予見可能性及び回避可能性について言及し、さらにその他の事情を考慮して、国に規制権限不行使の違法がある旨判断している。

そこで、ここでは、千葉判決以外の4つの判決が、規制権限不行使の違法を判断するにあたって考慮した要素について指摘する。

第2 前橋判決

1 概要

前橋判決は、津波対策に関する規制権限不行使の違法について判断するにあたって、予見可能性及び結果回避可能性を認定した後、規制権限を行使しないことが著しく合理性を欠くか否かについて検討している。

その結論部分（前橋判決619頁～620頁）では、①被侵害法益が極めて重要であること、②その被害者が極めて広汎に及び得る性質であること、③規制権限を適時かつ適切に行使して原子力災害の発生を未然に防止することが強く期待されていたこと、④そのような状況の中で、被告国は福島第一原発が津波に対して脆弱であることを認識していたこと、⑤福島第一原発の敷地地盤面を優に超え、非常用電源を被水させる具体的危険を有する津波の到来を予見可能な状況に至った平成14年から長期間経過した事実などを指摘している。

そして、これらの諸点に照らすと、被告国が規制権限を行使しなかったことは、炉規法及び電気事業法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理

性を欠くとして、被告国について規制権限不行使の違法性を認めている。

2 被侵害法益の重要性と被害の広汎性

前橋判決は、被告国の規制権限不行使の違法性を検討するにあたっては、

その前提とすべき被侵害法益が生命を含む極めて重要なものであって、かつ、その被害者が極めて広汎に及び得るものであることを考慮する必要がある（前橋判決 618頁）。

と指摘している。

3 規制権限行使して被害を未然に防止することが強く期待されていたこと

原子力産業に関して、被告国は、

これが計り知れない大災害の危険性を必然的に含んでいるものであることを認識しながらも、いわゆる所得倍増計画のもと、国家の重要施策の大綱のひとつとして原子力平和利用を挙げ、原子力産業を企業に許して行わせる形で自ら推進してきた

こと、つまり、被告国が自ら積極的に原子力発電を推進してきたことをまず指摘している（前橋判決 618頁）。そして、

被告国は、原子炉安全審査機構の確立等を通じて、特にその安全性の確保に万全の措置を講ずることとされていたこと、加えて、現に原子力発電所を設置運営する原子力事業は、株式会社であって、対外的経済活動で利益を得て、得た利益を構成員に分配することを本質的な目的とせざるを得ないことに照らせば、被告国は、こと原子力産業においては、原子力の平和利用を主導的に推進する立場にあるものとして、その有する規制権限を適時かつ適切に行使し、原子力災害の発生を未然に防止することが強く期待されていたものというべきである（前橋判決 618頁）。

として、被告国自身が原子力発電所の安全確保について責任を負っていたこと、他方で、実際に原子力事業を行っている事業者は株式会社であってその性質上、利潤追求を目的とするものであることからすれば、自ら積極的に原子力発電を推進してきた被告国において、原子力災害の発生を防止するために、規制権限を適時かつ適切に行使することが強く期待されていたことを指摘している。

第3 福島判決

1 概要

福島判決は、津波対策に関する被告国の規制権限不行使が違法であることを判断するにあたって、「被告国の原子力発電所に対する規制権限を定めた法令の趣旨、目的、その権限の性質等を踏まえて、①津波対策義務・・・につき、・・・その権限不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くか否かを検討する。」として、①津波対策義務に関連する法令の趣旨、目的、②津波対策に関する予見義務、③津波対策に関する予見可能性、④津波対策に関する回避義務、⑤津波対策に関する回避可能性、⑥その他津波対策に関する規制権限不行使の違法性に関する事情を述べて、被告国の規制権限不行使は、

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をもたらす災害より直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を保護するという、経済産業大臣に技術基準適合命令を発する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。

と認定している（福島判決136頁）。福島判決は、②津波対策に関する予見義務、③津波対策に関する予見可能性、④津波対策に関する回避義務、⑤津波対策に関する回避可能性については非常に詳細に認定しているが、これらの点については、第3章及び第4章において詳述しているので、ここでは①津波対策義務に関連する法令の趣旨、目的、⑥その他津波対策に関する規制権限不行使の違法性に関する事情について福島判決が指摘した内容を具体的に述べる。

2 津波対策義務に関連する法令の趣旨、目的

福島判決は、原子力基本法、炉規法、電気事業法及び省令62号について触れ

た上で、次のとおり津波対策義務に関連する法令の趣旨、目的を明確に述べている。

原子力基本法、炉規法及び電気事業法の目的並びに電気事業法39条、40条の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の有する技術適合命令を発する規制権限は、(中略)原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み、基本設計について安全性が審査された上で設置許可処分が行われて稼働を開始した原子炉施設についても、その後の時の経過により進展した最新の科学的知見等に照らして、技術基準への適合性を通じて安全性を審査する必要がある、審査の結果、原子炉施設が技術基準に適合しないときは技術基準適合命令を発することによって、原子炉施設の事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を保護する趣旨で、経済産業大臣に付与されていたものと解される。そして、この規制権限は、上記の趣旨によれば、上記周辺住民等の安全の確保を主要な目的として、最新の科学的知見等を踏まえて、適時かつ適切に行使されるべき性質のものである(福島判決57～58頁)。

3 その他津波対策義務に関する規制権限不行使の違法性に関する事情

ここで、福島判決は、次のとおり述べて、被告国が「長期評価」に基づく想定津波に対する安全性については全く規制権限を行使していなかった事実を指摘し、規制権限不行使違法の考慮要素としている。

・・・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・第二原子力発電所の津波評価について」(甲B16。引用者注；大阪地裁での証拠番号は甲B11号証)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（福島判決136頁）。

第4 京都判決

1 概要

京都判決は、被告国の規制権限不行使が違法である旨の判断するにあたって、まず、㉞法の趣旨目的、㉟原子力災害の重大性、㊱予見可能性の程度、㊲結果回避可能性、㊳権限の性質・影響等、㊴現実に実施された措置の合理性、㊵防災対策に対する意識の高まりとその認識について述べた。その上で、これら㉞から㊵の事情に照らせば、

①地震や津波の経験やそれへの被告国の対応等を通して、防災意識が高まってきた中で、被告国の機関である地震本部が、防災対策のためにとりまとめた公式的見解である長期評価の見解によれば、津波到来の危険をある程度具体的に予見することは十分可能であったこと、②原子炉施設は高度な安全性が要求されていること、③予見の内容が自然科学的知見を要するもので、その性質上確実な予測までは期待できないこと、④原子力災害は一旦起きれば取り返しがつかない重大な被害を生じ得ること、⑤権限行使にあたっては被告東電の不利益を考える必要があるものの上記被害の重大性や権限の段階的行使等を考慮すれば障害となるものとはいえず、権限行使は困難ではなかったこと、⑥被害の防止の措置は一般人にはなしえず、経済産業大臣の権限行使によってしかなし得ないこと、⑦施設周辺の住民を中心とした生命、身体、財産等の具体的利益を保護する電気事業法及び炉規法の各趣旨も踏まえると、どれほど遅くとも、平成18年末時点においては、経済産業大臣は権限行使をすべきであり、そうすれば本件事故を回避できた可能性は高いといえる

とした。

これらの事情から、京都地方判決は、被告国の対応は、規制権限を付与された目的、権限の性質等に照らし、その許容される程度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるとして、権限不行使の違法があると認定している。

以下では、既に詳論した予見可能性及び回避可能性の点を除いて、京都判決が述べた内容を具体的に指摘することとする。

2 法の趣旨・目的

この点については、第3章において詳細に述べているとおりであるが、京都判決は、法の趣旨・目的について、次のように述べている。

電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、公共の安全確保、すなわち施設周辺の住民を中心とした生命、身体、財産等の具体的利益を保護するため、ことに、実用発電用原子炉においては、核燃料物質や原子炉の利用による災害を防止する目的を有する炉規法とも相まって、上記各具体的利益を特に保護することをそれぞれ主要な目的の一つとして、適時かつ適切に行使されるべきであるといえる（京都判決103頁）。

3 原子力災害の重大性

京都地方裁判所は、規制権限不行使の考慮要素として、「原子力災害の重大性」を指摘し、具体的には、次のように述べている。

放射性物質の性質からして、被害が広範囲かつ継続的に生じる可能性を包含しているのである。このように一度生じれば、原子炉施設だけでなく、その周囲の多数の住民の生命、身体及び財産等に対して、取り返しのつかない甚大な被害が継続して生じる可能性があることからすれば、公共の安全を確保するためには、万が一にも原子力災害が生じないように、経済産業大臣は常に原子炉施設の安全性を確かめ、少しでもその安全性に疑念が生じる可能性があるならば、事業者に対して規制権限等を行行使することが法の目的に合致するし、行行使することが期待されているといえる。この点で、過去、権限行使の違法性が争われた事案（前掲クロロキン訴訟最高裁判

決、筑豊じん肺最高裁判決、水俣病関西訴訟最高裁判決及び大阪泉南アスベスト訴訟最高裁判決の各事案) と比べると、実際に生じた実害の多さではないものの、それに代わり、一瞬にして発生し得る実害の大きさから、権限行使が期待される事案とすることができる。

このように京都判決は、実際に実害が生じていないとしても、事故が起こった場合には一瞬にして発生する実害の大きさを考えれば、万が一にも原子力災害が生じないように、原子炉施設の安全を確認し、少しでもその安全性に疑念が生じる可能性が有る場合には、規制権限を行使することが、法の目的に合致し、また期待されることを指摘している。

4 権限の性質・影響等

京都判決は、権限の性質・影響等について次のように述べて、これらの事情も規制権限不行使違法の判断要素としている。

前記のとおり、原子炉施設は高い安全性が求められているところ、経済産業大臣に規制権限が与えられている趣旨は、事業者が利益追求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、規制権限を行使することによって、原子力災害を防止して公共の安全性を確保することにある。このような権限の行使の判断にあたっては、原子炉施設の安全性については、高い専門技術性を要求されることから（前記伊方原発訴訟最高裁判決参照）、経済産業大臣に対して付与されているものであり、経済産業大臣の権限行使以外の方法によって安全性を確保することが困難であって、同権限によってしか是正することができないものである。そして、・・・我が国が、原子力基本法をはじめとした関係法令、関与機関、賠償制度、交付金制度などを整備し、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といえる。

そして、・・・、権限の内容は行政指導などの不利益を生じないものから行使し、それでも従わない場合に強制力のある権限を行使するなどして権限行使については段階を設けることが可能である上に、原子力災害による被害が重大になるおそれをはらんでいることを考えれば、そのような可能性がある程度存在する場合には、公益の安全確保という大きな利益に対しては、事業者は規制を受けることによる不利益は甘受することもやむを得ないというべきである。また、この権限行使は、事業者に、時間と費用の節約も含めて検討させながら、対策をとらせるものであって、事業者の原子炉施設の運転を完全に否定するという不利益を与えるものではなく、むしろ原子炉施設の安全対策への信頼を高めるものとの見方も不可能ではないものである（京都判決107～108頁）。

京都判決は、権限の性質として、原子炉施設には高い安全性が要求されており、その高い安全性を確保するために経済産業大臣に権限が付与されていること、また、この権限が経済産業大臣に与えられているのは、権限行使の判断にあたっては、専門技術的判断が要求されており、その権限行使以外の方法で原子炉施設の安全を確保することが困難であるという事情を指摘している。そして、原子力政策を被告国が推進してきた経緯に鑑みれば、一般人が、経済産業大臣において規制権限を行使することを期待し、それしか期待できないと考えることも当然のことである旨指摘している。さらに、この規制権限を行使した際の被告東京電力の不利益は、原子力災害の重大性と比較すれば、甘受することもやむを得ないというべきであるし、また、権限行使の態様を考えれば、被告東京電力の生じる不利益は大きなものではなく、かつ、原子炉施設の安全対策に対する信頼を高めるといふ利益があると考えられないわけではないという事実を指摘している。

5 現実に実施された措置の合理性

京都判決は、現実に実施された措置の合理性として、次のように、実際には、被告国は、長期評価が公表された以降、なんらかの検討をしたことがうかがえず、専門技術的判断をしたとは認めがたいことを指摘して、規制権限不行使違法の考

慮要素としている。

経済産業大臣又はその統括下の保安院は、長期評価が公表された平成14年7月以降平成18年末までの間に、「長期評価」から想定される津波の高さについて被告東電に推計を指示したり自ら推計したりすることはなく、「長期評価」から想定される津波についての対策を被告東電に指示することもなかった。そもそも、被告国が主張する長期評価についての評価、すなわち長期評価が確立した知見ではないとの評価についても、平成14年7月以降平成18年末までの間に、経済産業大臣又は保安院が、積極的に何らかの検討をした形跡はうかがえず、裁量の働くような専門技術的判断をしたとは認めがたい。

上記期間には、原子力安全委員会による「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」の全面改訂を受けて、保安院が、平成18年9月、被告東電を含む原子力事業者に対し、既設発電用原子炉施設等について、平成18年耐震設計審査指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示し（耐震バックチェック）、その中には、「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」が含まれていた。この耐震バックチェックは、津波及び本件事故の予見及び回避につながり得るものであって、合理的なものといえるが、長期評価が公表された平成14年7月からすると4年以上が経過しており、しかも長期評価について何ら言及しないものであって、これらの点では不十分なものと解される（京都判決108～109頁）。

6 防災対策に対する意識の高まりとその認識

京都判決は、我が国では、1993〔平成5〕年の奥尻島津波を契機として津波被害を現実的に認識するようになり、その後、被告国は4省庁報告書、7省庁手引きの作成に着手し、1999〔平成11〕年には津波浸水予測図を作成しており、一定の高さの津波の到来で福島第一原発1から4号機が浸水する可能性が指摘されていたことを述べている。さらに、1995〔平成7〕年の阪神・淡路大震災により多大な人的物的被害を受けたことを機に被告国の防災対策が本格化

したことを指摘した。2002〔平成14〕年には、津波評価技術や長期評価が策定されて津波の試算をするように指示することが可能となり、2004〔平成16〕年にはスマトラ沖地震が発生し、マドラス原子力発電所が津波により海水ポンプが停止する事故が発生した事実を指摘している。

また、原子力発電所事故については、1979〔昭和54〕年にスリーマイル島原子力発電所事故、1986〔昭和61〕年にはチェルノブイリ原発事故が発生した事実を指摘していた。また、自然災害による事故としては1999〔平成11〕年のルブレイエ原子力発電所における洪水による浸水被害による原子炉の停止、2001〔平成13〕年には馬鞍山原子力発電所において塩霧を原因とする全電源喪失事故や前記のマドラス原発事故の発生を指摘している。その上で、

このような国内外の地震や津波に関する自然災害の状況や、それに伴う原子力発電所における事故の状況によると、想定外の規模の地震が発生したり、想定していなかった自然災害による原子力発電所の事故が複数回生じたりしており、これらに対する対策の開始や進展もあったことから、社会的には、近年、津波及び地震などの自然災害に対する防災意識が高まり、シビアアクシデント対策をはじめとして、原子力発電所の自然災害に対する防災対策の意識も高まっており、平成14年から平成18年にかけても、その意識は、さらに高くなっていくとみることができる。これらの状況を踏まえると、被告国及び経済産業大臣は、担当する職務の内容及び情報収集能力等からして、上記状況を当然把握していたと認めることができるから、具体的な地震や津波発生に関する知見の発展だけでなく、自然災害に対する防災意識が高まり、原子力発電所の自然災害に対する防災対策の意識も高まっていたことを認識していたと認めることができる（京都判決110から111頁）。

と述べて、規制権限不行使違法の判断の際に考慮している。

第5 東京判決

1 概要

東京判決は、「規制権限不行使の違法性の具体的検討」という項において（東京判決345頁以下）、まず、考慮すべき諸事情として、⑦被侵害利益に関して法令により直接的に保護されていること（法の趣旨・目的関連）、①被侵害利益が生命、身体の安全、人格的利益及び財産的利益であって重大で不可逆的なものであること（法の趣旨・目的関連）、⑧想定される被侵害利益等の侵害の重大性及び広範性、⑨原子力発電所の意義及び原子力発電所に対する被告国の役割、⑩原子力発電所の安全に対する被告国の役割、⑪被告らの原子力発電所の安全のための協力関係、⑫原子力発電所の安全に対する規制庁の責任についての国際的な考え方、⑬被告国（原子力安全委員会）の原子力発電所に求められる安全性の程度等についての考え、⑭規制対象の性質、⑮規制権限が行使されたときの結果、を指摘した。

その上で、被告国の裁量が認められる方向に働く事実（上記⑦）や、違反者には罰則が科されるという技術基準適合命令を出すに際しては慎重となるべき事情（上記⑮）が存在することを認めつつも、以下のように述べて、規制権限不行使の違法を認めるべきとしている。

①原告らが主張する被侵害利益は規制法規が直接保護しているものであること、②規制法規が保護している利益には重大かつ不可逆的なものが含まれていること、③規制権限の不行使によって深刻な災害が発生したときの被害は甚大であること、④原子力発電所はそうのように潜在的に甚大な被害をもたらし得る危険のある施設であるが、他方、有用性が高いと認められるから、我が国法上、被告国の継続的な監督によってはじめて被告東電などの原子力事業者が設置・運転をすることが可能とされていること、被告国自身が原子炉施設の安全と保安について電力事業者とともに責任があることを表明していること、現実にも、被告らは、原子力発電所の安全を実現するための密接な協力関係にあり、現に、津波対応についても、協力していたことに鑑みると、経済産業

大臣において、本件事故の予見義務違反があり、結果回避義務違反及びそれらと本件事故との因果関係があるときは、権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものといえると解される。

そして、東京判決は、本準備書面第4及び第5において詳述したとおり、予見義務違反、結果回避義務違反、結果回避可能性及び因果関係を認定して、被告国に規制権限不行使の違法があることを認めている。つまり、上記①から④の事情があれば、上記⑤⑥のような規制権限不行使違法を否定する事情が存在しようとも、規制権限不行使の違法を肯定することができるとしているのである。

以下では、東京判決が、規制権限不行使違法を判断する際に、肯定する方向での考慮要素としてあげた上記⑦から⑨について具体的に述べる。

2 法令による直接的保護（法の趣旨・目的関連）

東京判決は、次のように述べて、電気事業法が、国民個人の利益を直接的に保護していると認定している。

原子力基本法2条が「原子力の～利用は、～安全の確保を旨として、～行うもの」と、炉規法1条が原子炉の利用等「による災害を防止し、～公共の安全を図るため」と定め、電業法1条が「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」とそれぞれ定めていることからすると、・・・、電業法39条、40条が経済産業大臣に省令制定権及び技術適合命令権を与えた趣旨は、原子力発電所は、一度事故が起き、炉心が損傷する重大な事故やそれが進展して格納容器機能が喪失する極めて重大な事故に至れば、放射性物質による大規模汚染によって、深刻な災害となり、甚大な被害をもたらす危険がある施設であることから、そのような事故を防止し、原子力発電所周辺に居住し、そのような事故等がもたらす深刻な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、人格的利益及び財産的利益等を、個々人の個別的利益として直接的に保護しているものであると解される（東京判決345頁）。

3 被侵害利益の性質（法の趣旨・目的関連）

東京判決は、「被侵害利益は、生命、身体の安全、人格的利益及び財産的利益等であつて、重大で、不可逆的なものもある。」としている（東京判決346頁）。

4 想定される被侵害利益等の侵害の重大性及び広範性

まず、被侵害利益について「被侵害利益は周辺住民等の生命・身体の安全、人格的利益及び財産的利益等である」とした上で、想定される被侵害利益等の侵害の重大性及び広範性につき

一度炉心が損傷する重大な事故、それが進展して、格納容器が損傷する極めて重大な事故が起き、深刻な災害に至れば、想定される被害は、多数の国民等の生命、身体、環境的利益、人格的利益及び財産的利益等に重大な危害を及ぼし得るものであっただけでなく、現に本件事故においては、現実には十万人を超える避難指示等区域内外の避難者を創出し、その避難者の人格的利益及び財産的利益を侵害し、その避難者の人生そのものを変えてしまうばかりでなく、我が国の国土等の環境にまで広範に、長期的に、不可逆的に、甚大な被害を与え、国家予算等、ひいては、最終的に租税等の形でそれを支出等する国民等に対して重い負担を与え続けていることに照らせば、国土、国家及び国民等全体への重い負担も想定されるものであった（東京判決346頁）。

と指摘している。

5 原子力発電所の意義及び原子力発電所に対する被告国の役割

まず、原子力発電所について、我が国法上

エネルギー資源確保等のための有用な施設として意義が与えられていた。

とその国内における意義付けについて述べ（東京判決346頁）、その上で、

平成12年11月24日策定した原子力長期計画の記載から分かるように、被告国は、エネルギー供給における原子力発電所を、基幹電源に位置付け、最大限に活用していくことが合理的として、その推進を図っていた（東京判決346～347頁）。

と述べて、被告国自身が、原子力発電所を積極的に推進していたことを指摘して

いる。

6 原子力発電所の安全に対する被告国の役割

原子力発電所は、法律上、設置等の許可、設計及び工事方法の認可、使用前検査、稼働後の定期検査等を、被告国の主務大臣が行うこととなっており、不断に継続的に原子力発電所の安全性を監督する規制体系となっていたことを東京判決は指摘している。その上で、

有用であるが、他方、危険性が高い原子力発電所については、被告国の許可、認可を経て初めて事業者が設置、運転することが可能となり、定期的な検査を受けることで初めて事業者が稼働継続することができる仕組みとなっている。その一環として、本件で問題となっている経済産業大臣の電業法39条1項における省令制定権及び同法40条の技術基準適合命令がある（東京判決347頁）。

と述べる。さらに、平成12年11月24日策定の原子力長期計画の記載から、被告国が、原子力施設における安全確保と防災について、事業者の保安責任とともに、国の規制責任が厳格に果たされなければならないと判断していた（東京判決347頁）。

ことを指摘している。このように、東京判決は、規制体系上、被告国が原子力発電所の安全のために重要な役割を果たしており、その継続的な監督によって初めて事業者が原子力発電所を設置・運転できるという事実、その一環として電気事業法39条1項や40条の権限があった事実、また、原子力安全のために規制責任を厳格に果たす必要があることを被告国自身が自認して公表していた事実を指摘している。

7 被告らの原子力発電所安全のための協力体制

地震・津波対策において、4省庁報告書等についてその公表前から被告東京電力を含む電事連と国の機関である資源エネルギー庁とで対応を協議していること、被告東京電力を含む事業者も参加した保安院及び原子力安全基盤機構共催の安全情報会や溢水勉強会を実施していた事実などから、

被告ら（引用者注；被告国及び被告東京電力）は、原子力発電所の安全を図るために現実に密接に協力して

いたことを指摘している（東京判決347頁）。

8 原子力発電所の安全性に対する規制庁の責任についての国際的な考え方

規制庁の責任については、IAEAが、平成18年の安全原則で

政府の役割として独立した規制機関を含む安全のための効果的な法令上及び行政上の枠組みが定められ、維持されなければならない、と定めている。

ことが指摘されている（東京判決348頁）。

9 被告国（原子力安全委員会）の原子力発電所に求められる安全性の程度等についての考え

平成18年3月28日に「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について－安全目標案に対応する性能目標について－」において、発電用原子炉施設の性能目標として、既設新設を問わず、炉心損傷頻度は1万年に1度、格納容器機能喪失頻度は10万年に1度の両方が満足されることが掲げられていた事実が指摘されている。

第7章 被告国の責任の範囲について

被告国の負担すべき損害の範囲については、福島判決のみが東京電力の負うべき範囲の2分の1としているが、その他の3つの判決、すなわち前橋判決、京都判決及び東京判決は、いずれも、被告国が責任を負うべきは、被告東京電力と同じく原告に生じた全損害であるとしている。

被告国と東京電力は、それぞれ因果関係のある損害について全部責任を負うことは理論的には当然のことであり、京都判決は以下のとおり述べてそのことを明らかにしている。

被告東電は原賠法3条1項に基づく責任を、被告国は国賠法1条1項に基づく責任を、それぞれ負うところ、被告東電が津波への対策を講じていれば、本件事故を防ぐことが可能であったと同時に、被告国も被告東電に対して規制権限を行使していれば、本件事故を防ぐことは可能であったのであるから、いずれもが各原告に対する損害全額に寄与したものと認められる。そして、被告らについて、各原告の損害は同一であって、各原告が被告ら一方から又は被告らから併せて、損害全額の填補を受ければ、重ねて損害賠償金を受領できるわけではない。そうすると、共同不法行為の成否にかかわらず、賠償責任としても被告国は、被告東電とともに、原告らに対して全額について責任を負うと解すべきである。

確かに、被告国の主張のとおり、福島第一原発1～4号機の安全管理については、一次的に責任を負うのは、事業者である被告東電であり、被告国は二次的、後見的責任であるという側面があるものの、あくまでも、これは被告らの間における責任負担割合を決める事情として考慮されるものに過ぎず、それを被告らの各原告に対する責任にも及ぼす法律上の根拠にはならないというべきである（京都判決114頁）。

また、東京判決の以下の指摘は、実質的にみても、被告国が被告東京電力と同様に、原告らに生じた全損害について責任を負うと考えることが正当であることを明らかにしている。

確かに、一般的には、被告国が主張するように、事業者と規制庁である被告国との責任に関しては、規制庁である被告国の責任が補充的であるという考え方は十分あり得るし、本件においても、内部的な求償関係の場面に限れば、その主張は理解できる。

もつとも、本件における対外的な責任については、別個の考慮を要する。すなわち、原子力の利用の一環である原子力発電所の在り方は、事の性質上、国家の政策に関わる問題であって、我が国においても、被告国がその推進という政策を主体的に採用した上で、自らの責任において、被告東電に対し、本件原発の設置を許可し、その後も不断の監督をした上で、許可を維持していたものであること、被告国は国民等に対して、原子力発電所に高い安全性を求めることを明示していたことなど・・・を考慮すると、少なくとも、被告国について、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、その立場が補充的であることを根拠に、その責任を制限すべきではない（東京判決352頁）。

第8章 結果回避措置を講ずるのに要する期間について

第1 はじめに

結果回避可能性、あるいは規制権限の不行使の違法性を判断するうえで、結果回避措置を講ずるのに要する期間からして、本件事故を回避できたか否かも検討する必要がある。被告らは、結果回避措置を講ずるのに必要な期間からすると、本件事故以前に同措置を講ずることは不可能であった旨主張しているが、各判決は、以下のとおり述べて、かかる主張を排斥している。

第2 前橋判決

前橋判決は、平成14年7月31日から数か月後の時点で予見可能性が認められることを前提に、結果回避措置を講ずることは可能であったとし、平成20年試算の後では津波対策を講じられなかったとする具体的な理由が示されていない以上、平成20年試算後でも津波対策が可能であったとした（177頁）。

平成14年7月31日から数ヶ月後の時点において、被告東電に予見可能性を認めることができるのであるから、（平成20年試算の後に、この結果を踏まえて即座に結果回避措置を講ずることは不可能であったから、本件事故以前に同措置を講ずることは時間的又は工学的に不可能であったとする）被告東電の主張は前提を欠く。

加えて、現に柏崎刈羽原発においては約2年半程度の期間に各結果回避措置を講ずることができており、本件原発において同程度の期間内に本件結果回避措置を講ずることができなかったことを窺わせる事情は見当たらない。むしろ、被告東電において、平成20年試算の後に即座に津波対策を講ずることができなかった理由について具体的に問題点を指摘し、証拠を提出すべきであるところ、これがあるということもできないのであるから、平成20年試算の後であっても、本件結果回避措置を講ずることは可能であったというべきである。

「柏崎刈羽原子力発電所における安全対策の実施状況」中に「設計（・製作）」の項

目はある一方で、「許可申請」や「許可」に要する期間は記載されておらず、許可を受けることは念頭に置かれていないものとみることができ、また、上記認定事実によれば、柏崎刈羽原発では、標高33mの高台に、本件事故発生後、平成23年8月に着工し、平成24年4月までに非常用の配電盤を設置してこれと各原子炉との常設のケーブルを敷設し、かつ、同年3月までに空冷式ガスタービン発電機車を配備できたのであり、空冷式非常用DGの設置に時間を要するのであれば、まずは高台に電源車を置く方法を採用すれば、1年程度で対策は可能であったのであるから、被告東電の上記主張は採用することができない。

第3 福島判決

福島判決は、次のように述べて本件事故までに対策が可能であったとした。

(略) 被告国(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であろうと認められる(135頁)。

第4 京都判決

京都判決は、次のように述べて、平成14年末ごろに予見できたことからすれば、あるいは、仮に平成20年に試算をした時点を基準としても、結果回避措置を講じることは可能だったとした。

平成14年末頃には、被告東電が、O. P. +10mを超える津波の到来を予見できたことを踏まえると、上記防潮堤の建設が本件事故までに時間的に不可能であったとは到底いえないし、仮に平成20年4月の上記試算の頃を基準にしたとしても、本件事故後の被告東電による各原子力発電所における防潮堤、防潮堤の設置実績からすると、本件事故が生じたことによる迅速さという点を割り引いたとしても、高さ10mの防潮堤(O. P. +20m)の建設が本件事故までに不可能であったとはいえない

(77頁)。

その上で、次のとおり、被告東京電力が真摯に津波対策に取り組んでいれば防潮堤以外の対策もとることが可能であったとした。

被告東電が長期評価による見解を取り入れる前提で、真摯に検討した場合には、資料等が不十分とはいえないし、対策としても、周囲の影響を考えた上でのものを施すことも十分可能である。実際、被告東電が、平成14年に冷却系海水ポンプ電動機かさ上げなどをした際には、保安院から、評価内容を踏まえた特段の指導等はなされておらず、保安院の理解が得られていたことがうかがえる。また、保安院等による審議には一定の期間を要すると仮定したとしても、平成14年頃から被告東電が対策に取り組んでいれば、少なくとも、本件事故までに8年以上の期間があることからしても、本件事故までに対策を講じることは十分可能であると考えられる(80頁)。

また、より慎重な津波高の試算が必要だとしてもこれに要する時間はさほど期間が必要ではなく、回避措置を採るためであれば平成20年試算で十分であるなどとして、津波対策を講じる時間は被告国が主張するような月日が必要とは考えられないとした。

①被告東電が地震学者に対し、平成20年に長期評価に関する意見を聞いた後、東電設計株式会社に試算を依頼して、結果を得たのが2か月程度後であり、被告東電がさらに慎重に津波高の試算をしたとしても、それほど長期間とはならなかったとみるのが相当である。また、福島第一原発1～4号機の試算やそれに基づく対策の必要性は個別的なものであって、試算後、他の原子炉施設における試算やそれに基づく対策の必要性とそもそも比較すべきものであるのか疑問であるし、比較を必要とすることを認めるに足りる証拠もないから、経済産業大臣としては、長期評価の公表後、試算を速やかに指示すべきであったといえ、上記のとおり、その試算には、さほど期間が必要であったとはいえないところである。

そして、②対策を講じるのに、被告東電の試算後、さらに研究者の確立した見解又はそれに近い程度の見解を得るためであるならば、事柄の性質上、議論のため、限度の

想定しにくい時間が必要であったと推測されるが、回避措置をとるためであれば、既に研究者の間では有力な見解の一つであり、地震本部によって、その見解を踏まえた公式的見解が出されていたのであるから、被告東電の試算ができたことで十分であって、限度の想定しにくい時間は必要がないということになる。また、省令62号においては、抽象的に「津波・・・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（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」と定めるだけであって、従前よりも津波に対する安全性を高める措置を講ずるのには、電気事業法40条、省令62号に基づく技術基準適合命令をすれば足りるのであって、省令62号の改正が必要とまでは考えられないから、そのための時間も考える必要はないことになる。同様に、本件事故後になされた原子力規制委員会による「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」及び「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」の各策定が必要とまでは考えられないから、そのための時間も考える必要はないことになる（本件事故を踏まえて、上記省令及び同各規則の改正又は策定がなされたことは重要であるが、そのために、過去、技術基準適合命令をすれば足りた事柄ができなかったことになるわけではない。）。さらに、前記のとおり、本件で問題となる防潮堤の設置、電源設備の水密化・高所配置については、被告東電が、福島第一原発1～4号機の設置変更許可申請をすることは不要ではあるが、仮に同申請が必要だとしても、・・・、審査の標準処理期間は1年以内にとどまることから、防潮堤の設置、電源設備の水密化・高所配置が従前よりもさらに原子炉施設の安全性を高める措置であること、電動機ポンプのかさ上げや内部溢水への対策として水密化などは、被告東電に実績があったことなどからすると、津波対策を講じる場合に、全体として、被告国の主張するような5年以上もの月日が必要とは考えられないというべきである（105頁）。

第5 東京判決

東京判決は、東海第二原発での実績や被告東電内部で防波堤の完成まで4年と推計していたことなどから、平成14年末頃から検討に入り、平成18年末に着

工していれば、本件事故を回避できたとした。

被告東電は、平成18年末から①防潮堤の建設に着手しても本件事故には間に合わず、よって本件事故を回避できなかった旨も主張すると解されるが、このことを示す相当の根拠、資料に基づく立証はなく、かえって東海第二原子力発電所においては、平成20年9月に非常用D/Gの冷去、に必要な海水ポンプを設置しているエリアへのT.P. +6.11mの防護壁増設に着工し、本件事故時点では側壁貫通部工事が完了しておらず、一部防水工事が完了していなかったとはいえ、防護壁自体は平成22年9月に設置されていたと認められ、被告東電平成20年推計に基づく防波堤建設は被告東電内部において意思決定から完成まで4年と推計していた。平成14年末頃から検討に入り、平成18年末に①防潮堤の建設に向けての具体的な作業に着工していれば、本件事故までに間に合ったとうかがわれ、その場合敷地高への遡上を避け、本件事故を回避できたものと認められる(326頁)。

第6 千葉判決

これらに対し、千葉判決は、許認可手続きにかかる期間などに長期間を要するという意見に言及し、この点について明示的に主張を排斥していない。これは千葉判決が被告国の責任を認めなかったことによるものと思われる。しかし、他の判決が指摘するとおり、許認可等に要する期間を考慮しても十分結果回避可能性があったというべきである。千葉判決のこの部分は明らかに事実誤認である。

原告ら主張の結果回避措置を講じるには、当該工事のみならず、その前提として、許認可にかかる規定の整備(技術基準規則の策定)や許認可手続(設置変更、工事計画、使用前検査)も必要なところ、許認可手続には短くとも約2年3か月を要し、実際には、これら以外に地元の了解を得るための期間や被告東電による対策工事の設計に要する期間等が加わることから、さらに長期間を要するとの意見もある。

以上