

平成25年(ワ)第9521号, 同第12947号, 平成26年(ワ)第2109号,
平成28年(ワ)第2098号 損害賠償請求事件

原告 第1次訴訟原告1-1 ほかに239名

被告 国 ほかに1名

被告国第11準備書面(要旨)

平成28年10月13日

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

被告国指定代理人

鈴木和孝



清水真人



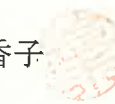
今村弘



帆足智典



鈴木優香子



原田剛



田中宏



中野雅康 

竹原友深 

貝原研人 

小林勝 

高橋正史 

小川哲兵 

武田龍夫 

田中博史 

矢野諭 

内山則之 

世良田鎮 

豊島広史 

谷川泰淳 

小野祐二 

布田洋史 

足立恭二 

荒川一郎 

忠内巖大 

止野友博 

小野雅士 


岩田順一 

藤原弘成 

鈴木健之 


森野央士 

大瀧拓馬 

住田博正 

白津宗規 


服部翔生 

高野 菊雄 

京藤 雄太 

田口 周平 

水越 貴紀 

福島 正也 

土佐 怜生 

第1	はじめに	2
第2	被告国に規制権限不行使の違法が認められないこと	3
1	規制権限不行使の違法性判断の争点構造	3
(1)	経済産業大臣は、原告らが主張する措置を講ずるために行使すべきであったとする規制権限を有していなかったこと	3
(2)	規制権限不行使の国賠法1条1項の違法性判断の基本的枠組み	3
2	予見可能性が認められないこと	4
(1)	予見可能性の対象及び程度	4
(2)	本件において原告らが主張する主要な知見によっても予見可能性が認められないこと	6
3	被告国は行政指導等により種々の措置を講じてきたこと	15
(1)	地震・津波対策について	15
(2)	シビアアクシデント対策について	16
4	まとめ	16
第3	避難の相当性について	17

被告国は、本準備書面において、現段階における被告国の主張の要旨を述べる。
なお、略語は従前の例によることとし、本準備書面末尾に「略称語句使用一覧表」を添付する。

第1 はじめに

- 1 本件の主な争点は、経済産業大臣に規制権限不行使の違法性が認められるか否かである。

この点について、原告らは、経済産業大臣が、平成14年7月頃、平成18年9月頃、又は遅くとも平成21年頃までに、技術基準を定める省令62号の各規定に基づき、あるいはこれらを改正の上、電気事業法40条に定める技術基準適合命令を発令して、被告東電に対し、福島第一発電所の原子炉が地震及びこれに随伴する津波による全電源喪失等を回避するために必要な措置として、施設への浸水防止、建屋や非常用電源設備等の重要機器の水密化、建屋への防潮堤の設置、防水壁の設置、排水ポンプの設置の措置を講ずるよう命じるべきであったのに、これを怠ったことが違法である旨主張する（原告らの2015〔平成27〕年5月15日付け準備書面13・29ないし40ページ）。

しかしながら、後記第2で述べるとおり、被告国に、原告らが主張するような規制権限不行使の違法性は認められない。

- 2 なお、本件で原告らは、避難に伴う精神的苦痛に対する慰謝料の支払を請求し、年間実効線量1ミリシーベルトを超える地域からの避難には合理的根拠があり、原告らが避難を選択したことは相当因果関係が認められる旨主張する（原告らの2014〔平成26〕年9月4日付け準備書面1、2015〔平成27〕年12月3日付け準備書面20）。

しかしながら、後記第3で述べるとおり、低線量被ばくに関する知見によれば、避難の相当性は認められない。

第2 被告国に規制権限不行使の違法が認められないこと

1 規制権限不行使の違法性判断の争点構造

(1) 経済産業大臣は、原告らが主張する措置を講ずるために行使すべきであったとする規制権限を有していなかったこと

ア 規制権限不行使の違法が認められるためには、その前提として、当該規制権限が存在することが必要である（長谷川浩二・最高裁判所判例解説民事篇平成16年度（下）570ページ参照）。

イ しかしながら、以下のとおり、経済産業大臣は、本件事故以前において、原告らが主張する措置を講ずるために被告東電に対して行使すべきであったとする規制権限を有していなかった。

(7) すなわち、炉規法及び電気事業法による段階的安全規制の体系の下において、経済産業大臣が技術基準適合命令により事業者に対し是正を命ずることができるのは、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わらない詳細設計に関する事項についてである。しかしながら、原告らが被告東電に対して是正を命ずるべきであったと主張する各措置は、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであるから、経済産業大臣が、詳細設計に関する規制権限である省令62号を改正したり、技術基準適合命令を発令したりすることにより、是正を命ずることはその権限がなくなかった（以上につき、被告国第4準備書面、被告国第9準備書面）。

(4) また、原告らがシビアアクシデント対策として主張する各措置は、本件事故後に炉規法が改正される前は、そもそもシビアアクシデント対策は法規制の対象ではなかったため、これを法規制として規制する権限はなかった（被告国第3準備書面第3・13ないし24ページ）。

(2) 規制権限不行使の国賠法1条1項の違法性判断の基本的枠組み

仮に、経済産業大臣が、原告らが主張する各措置を省令62号の改正や技

術基準適合命令を発令することにより是正することができるとして、経済産業大臣に規制権限が存在すると認められるとしても、作為義務違反が認められ、規制権限不行使が国賠法上違法となるのは、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる場合に限られるとするのが最高裁判所の判例である。そして、国賠法上の違法が規制権限の不行使も含めて職務上の法的義務違背と構成される以上は、違法性の判断に当たって考慮されるべき事情は、権限の不行使が問題とされた当時に存在し、認識できたものに限られるというべきである（以上につき、被告国第2準備書面）。

また、規制権限不行使の違法性を判断する際に、具体的な考慮要素として、まず予見可能性が存在することが不可欠であるところ、本件では、予見可能性が認められず（後記2）、さらに、被告国は行政指導等により種々の措置を講じていることからすれば（後記3）、被告国に規制権限不行使の違法性は認められないというべきである。

2 予見可能性が認められないこと

(1) 予見可能性の対象及び程度

ア 予見可能性の対象

予見可能性の対象として、原告らは、損害発生の実質的危険がある事象として、「本件における予見の対象は1号機から4号機（引用者注：福島第一原発1号機ないし4号機）の敷地高（O. P. +10メートル）に達する津波」であると主張する（原告らの2015〔平成27〕年5月15日付け準備書面10・41ページ）。

しかしながら、規制権限不行使の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものであるから、その前提となる予見可能性の有無も、結果発生の原因となる事象について判断

されるべきである。本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全電源喪失が原因となって発生した福島第一発電所事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係で、被告国が規制権限を行使しなかったことの違法が問われているのであるから、予見可能性の対象も、原告らに対して損害を与えた原因とされる本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震及び津波の発生又は到来となるはずである。そもそも、地震及びこれに伴う津波により全交流電源喪失に至るか否か等の経過は、襲来する地震及び津波の規模（地震の大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるところ、原告らは、単に敷地高さを超える津波が到来したというだけで本件事故が発生したことを証するに足る具体的な主張立証をしていない（以上につき、被告国第2準備書面第3・11ないし14ページ）。

また、原告らは、原因事象を特定しないシビアアクシデントそのものが予見可能性の対象となるかのようにも主張するが、このような原告らの主張は、具体的な予見可能性を不要とするに等しく、最高裁判決によって確立された違法性の判断枠組みを誤るものであり、失当である（被告国第3準備書面）。

イ 予見可能性の程度

また、予見可能性の程度について、原告らは、予見可能性が認められるためには、学問的な知見の確立を求めることは誤りであり、「知見が相応の合理性を持つ場合、別言すれば、当該知見が不合理であるとして否定できない場合」であれば足りると主張する（原告ら第28準備書面9ページ）。

しかしながら、規制権限の行使は、被規制者に対する関係で見れば不利益を課すものであるから、その権限行使が客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるだけの具体的な法益侵害の危険性が認められなければならない。規制権限不行使に関する累次の最高裁判決においても、作為義務を導くのに必要な予見可能性の対象となる危険発生の程度については、科学

的知見の形成，確立が必要であることが前提とされている。

しかも，本件のように，累次の最高裁判決の事案とは異なり，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行使が問題とされる事案については，より一層，確立された科学的知見に基づく具体的な危険発生の予見可能性が必要というべきである（以上につき，被告国第6準備書面第2の1・7ないし22ページ）。

(2) 本件において原告らが主張する主要な知見によっても予見可能性が認められないこと

ア 本件地震とこれに伴う津波の特色

本件地震の規模は，マグニチュード9.0，本件地震に伴う津波の規模は，津波マグニチュード9.1というものであり，いずれも，世界の観測史上で4番目，日本の観測史上では最大の規模であった。そして，福島第一発電所1号機から4号機側の主要建屋設置エリアの浸水高（O.P.〔小名浜港工事基準面〕を基準とする浸水の高さ）は，敷地高さを上回るO.P.+約11.5から約15.5メートルであった（以上につき，被告国第1準備書面第4の1・47，48ページ）。

本件地震及びこれに伴う津波が，このような極めて巨大な規模であったことを前提に，以下では，原告らが主張する主要な知見によっても予見可能性が認められないことを述べる。

イ 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」（平成9年3月）

平成9年3月に4省庁によって取りまとめられた「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」は，津波高さの傾向等について「概略的な把握」を行ったものにすぎず，その津波数値解析結果を直接津波対策の設計条件に適用するものとは位置づけていないから，この報告書により予見可能性があったということはできない。

この点は，同報告書（丙B第5号証の1）168ページに「津波高の傾

向の概略把握が目的であること」、「本数値解析の結果を直接津波対策の設計条件に適用するものとしては位置づけてはいない」ことが明記されていることからして、明らかである。

また、佐竹氏も証言しているとおおり、津波数値計算によって特定の地点に到達する津波高さを予想するには、海底地殻変動計算及び津波伝播計算という2つの段階を経る必要があるものの、同報告書は津波高さの傾向等についての「概略的な把握」を行うものであるがゆえ、いずれの計算についても十分な精度を有するものではなかった(丙B第40号証の1・14, 15ページ)。

(以上につき、被告国第8準備書面第3の1・13ないし17ページ)

ウ 「津波浸水予測図」(平成11年3月)

原告らは、「津波浸水予測図は、設計津波高6.7メートルの津波であっても敷地の大部分が浸水するとの結果を示している。」として、「6.7メートル程度の津波であっても敷地高O.P.+10メートルに達する可能性がある。そして、長期評価の知見を津波評価技術に反映させれば、また、貞観津波に関する知見を反映させれば、敷地高O.P.+10メートルに達する可能性のある津波が発生することは予見可能であったといえる。」と主張する(原告ら第18準備書面16ないし19ページ)

しかしながら、「津波浸水予測図」はそもそも原子力発電所における安全対策に活用する目的で作成されたものではない。また、「津波浸水予測図」は、気象庁の量的津波予報に対応させて用いるべきものであり、特定地点に「設定津波高」の津波が到来することを前提とするものではなく、

「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」における津波高さの推計値を前提とするものでもない。したがって、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」に示された想定津波の計算値を前提として、「津波浸水予測図」に示された設定津波高を根拠として予見可能性が認められ

るかのような原告らの主張は、これらが示す数値等の意味を正解せずにする主張であり、前提において誤っている。

そもそも、「津波浸水予測図」の作成に当たっては、100メートルという粗い計算格子間隔によって計算され、防波堤等による遮蔽効果も考慮されていないなど、相当程度抽象化された調査手法が用いられたのであり、「津波浸水予測図」は個々の地点における浸水範囲や浸水深を具体的に特定したものとはいえず、予見可能性の根拠とし得るものとはいえない（甲B第44号証・2ページ）。

したがって、これに基づいて予見可能性を認めることはできない（以上につき、被告国第8準備書面第3の2・17ないし31ページ）。

エ 津波評価技術（平成14年2月）

土木学会原子力土木委員会津波評価部会による「原子力発電所の津波評価技術」は、原子力発電所における具体的な設計想定津波を求めるための評価手法を取りまとめたものである。

津波評価技術による設計津波水位評価の流れは、甲B第1号証・1-5ページの図のとおりであり、津波評価技術による設計津波水位の検討においては、パラメータスタディが実施される。パラメータスタディとは、海底地殻変動計算における断層モデルのパラメータを合理的な範囲で動かして、その結果がどれくらい影響するかを調べるというものである。津波評価技術では、こうしたパラメータスタディを行った中で最も大きな津波を設計想定津波としているため、これにより種々の誤差が考慮されている。

このような津波評価技術によって計算される設計想定津波は、平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることが確認されており、より安全側の発想に立って算出されるものであるが、福島第一発電所については、被告東電が、平成14年3月に、津波評価技術に従って設計想定津波を計算したところ、O. P. +5.4から5.7メートルとされており（甲B

第19号証・9ページ), 敷地高さ (O. P. + 10メートル) を超えないものとされていた。また, 被告東電が, 平成21年8月頃に, 津波評価技術に従って設計想定津波を再度計算したところ, O. P. + 5ないし6メートルとされており (甲A第1号証401ページ), 同様に, 敷地高さ (O. P. + 10メートル) を超えないものとされていた (以上につき, 被告国第2準備書面第4の3(7)・54ないし64ページ, 被告国第8準備書面第3の5・85ないし90ページ)。

オ 長期評価 (平成14年7月)

(7) 地震調査研究推進本部は, 平成14年7月に長期評価を公表した。長期評価の内容は, 甲B第4号証・1ないし16ページのとおりであるが, 同号証15ページを見れば分かるとおり, 長期評価では「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」との領域が設定されている。そして, この領域では, 過去に津波地震が3回発生しているとし, 明治三陸地震と同様の津波マグニチュード (Mt 8. 2前後) の地震が今後30年以内に20%程度の確率で発生するとされている (同号証・13ページ表4-2)。

原告らは, このような長期評価の考えに従えば, 福島県沖においても明治三陸地震と同様の津波地震が発生することが予測されていたのであり, このような長期評価の考えに従って被告東電が平成20年に行った津波試算によれば, 福島第一発電所の敷地南側で敷地高さを超えるO. P. + 15. 7メートルの津波が到来するとの結果が示されていたのであるから, これと同様の試算を平成14年に実施していれば, 敷地高さを超える津波の到来が予測できた旨主張する (原告らの2015〔平成27〕年5月15日付け準備書面13・20ないし24ページ)。

(4) しかしながら, 長期評価は, 太平洋沿岸の特定の場所に到来する津波高さを予測したものではなく, 信頼性のある津波高さを予測する上で必要となる情報が示されたものでもなかった。

この点について、地震調査研究推進本部の長期評価部会の部会長であった島崎氏らは、低周波地震の起こり方や微小地震の発生状況等からすれば、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域は、地震学的な見地から基本的には同様の構造をしており、津波地震の起こりやすさはどこでも同様であると考えたと指摘している（甲B第86号証の1・12, 27ページ, 甲B第87号証の1・34, 35ページ, 甲B第87号証の2・4ページ）。

しかしながら、島崎証人らが指摘する低周波地震の起こり方に関する図（丙B第49号証の1）のとおり、この図によっても、低周波地震や超低周波地震は、日本海溝沿いの北部（三陸沖）と南部（福島沖等）を比較すると、北部において多く起こっている。

また、微小地震の発生状況に関する図（甲B第4号証・38ページの図4-1）を見ても、日本海溝沿いの北部を示すEの図の海溝軸付近では微小地震が活発に起こっていた一方、南部を示すFないしHの海溝軸付近ではあまり起こっていないことが明らかである。

そして、鶴哲朗氏らの2002年の論文（丙B第48号証の2・7, 9ページ）にあるとおり、日本海溝沿いの北部と南部とでは海溝軸付近の地形や堆積物の厚さに違いがあることが地震学者の論文によって具体的に示されていた。

以上のとおり、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域の中でも、北部と南部とでは、地形や地質が異なり、低周波地震や超低周波地震の発生頻度も異なることは明らかである。したがって、長期評価において、同じ領域に区分されている地域であるからといって、北部で発生した明治三陸地震と同様の津波地震が南部である福島県沖でも発生するとはいえない。

この点に関し、長期評価の「三陸沖北部から房総沖海溝寄り」の領域

区分は、地形や地質の同質性を踏まえて設定されたものではない。むしろ、長期評価において、日本海溝沿いの「三陸沖北部から房総沖海溝寄り」の領域がひとつにまとめられたのは、防災行政的な観点から、過去に発生した津波地震と考えられている慶長三陸地震や延宝房総沖地震を踏まえて地震発生の確率評価をするため、関連する領域の範囲が広く設定されたものにすぎない。この点は、長期評価が議論された地震調査研究推進本部の長期評価部会海溝型分科会の論点メモ（丙B第50号証の1ないし5）や佐竹証人の証言から明らかにされており、地震学的に明確な根拠があったからではない（丙B第40号証の1・38, 39ページ）。

(ウ) また、長期評価が行われた津波地震については、その発生メカニズムが十分解明されておらず、長期評価策定当時においても、その発生場所や規模等については種々の見解が存在していた。

そして、長期評価における津波地震の整理には、それが議論された海溝型分科会で種々の異論や問題点が示されていたのみならず、その公表後においても、これに異を唱える地震学者の見解が示されていた。

この点は、例えば、第10回海溝型分科会の論点メモの5枚目の下から3行目（丙B第50号証の3・5, 6ページ）を見ると、「1677は日本海溝沿いのプレート間大地震に入れてしまったのか？これには非常に問題がある。」などとの意見が示されている上、第67回長期評価部会の議事録（丙B第56号証）の7ページの上から2行目でも「400年に3回と割り切ったことと、それが一様に起こるとした所あたりに問題が残るようだ」などと問題点が示されている。

また、長期評価の公表後に出された松澤氏・内田氏らの論文（丙B第10号証）、都司氏の論文（丙B第54号証）及び石橋氏の論文（丙B第12号証）等では、長期評価と異なる見解が示されている。

これらの点からすれば、長期評価の見解が地震学者の間の統一的な見解であったといえないことは明らかである。

そして、このような長期評価の見解は、我が国の防災対策を検討する中央防災会議により設置された日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会においても採用されなかった。

(イ) さらに、地震調査研究推進本部が平成15年3月24日に公表したプレートの沈み込みに伴う大地震に関する長期評価の信頼度において、長期評価が行われた津波地震の発生領域や発生確率の評価の信頼度は「やや低い」と評価されていた。

そして、本件地震は、その規模及び発生領域のいずれから見ても、長期評価が想定していたものをはるかに上回るものであり、「長期評価」を公表した地震調査研究推進本部自身も、本件地震発生当日に発表した「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の評価」(丙B第6号証)において、本件地震について想定外であったとしている。

(オ) したがって、長期評価によっても予見可能性を認めることはできない(以上につき、被告国第8準備書面第3の4・47ないし85ページ)。

なお、原告らは、被告東電が平成20年に行った試算と同様の試算を平成14年当時に行うことが可能であり、これに基づく対策を講じなかったことが不合理であるかのように主張するが、そもそも、明治三陸地震と同様の津波地震が福島県沖で発生すること自体が確立した知見ではなかったし、平成14年当時と平成20年当時とでは、津波伝播計算の前提となる海底地形のデータ等も変わっているから、平成20年の試算と同様の精度での試算が平成14年当時に可能であったとはいえない。

また、被告東電のこの試算結果が被告国に報告されたのは、本件地震の4日前の平成23年3月7日であったから、この試算結果に基づく規制権限行使による結果回避は不可能であった(以上につき、被告国第2

準備書面，被告国第6準備書面)。

カ 溢水勉強会（平成18年1月～平成19年3月）

平成18年から平成19年にかけて行われた「溢水勉強会」は，津波が到来する可能性の有無や程度を検討したものではない。

同勉強会の資料（甲B第14号証2枚目）に，「O. P. +14m〔敷地高さ（O. P. 13.0m）+1.0m〕」，「仮定水位の継続時間は考慮せず」などと記載されているとおり，溢水勉強会は，飽くまで仮定された水位の津波が到来し，かつ，それによる浸水が無限に継続したと仮定した場合の原子力発電所施設への影響を検討したものにはすぎない。

したがって，溢水勉強会の検討結果をもって予見可能性を認めることはできない（以上につき，被告国第2準備書面第4の3(6)・37ないし54ページ)。

キ 貞観津波に関する知見

西暦869年に到来したとされる貞観津波に関する知見については，平成14年までに発表された文献を見ても，福島第一発電所付近に到来する津波の規模に言及するものはなく，これらの研究に基づいて，被告国の予見可能性を認めることはできない。

また，平成21年6月以降本件地震に至るまでの貞観津波に関する研究によっても，貞観津波について，その津波の高さを予測するために必要となる波源モデルは確立していなかった

すなわち，佐竹氏が証言するとおり，平成20年（2008年）に発表された佐竹氏らの論文（丙B第23号証）や平成22年（2010年）に発表された論文（丙B第29号証）等によっても，津波数値計算を行う波源モデルは確立していなかった（丙B第40号証の1・48，50，51ページ）（以上につき，被告国第2準備書面第4の3(7)・54ないし6

4 ページ、被告国第 8 準備書面第 3 の 5・85 ないし 90 ページ)。

ク その余の知見

そして、上記イないしキのほか原告らが挙げる知見等によっても、福島第一発電所に到来した津波と同程度の津波の到来を予見することはできなかった。

むしろ、本件地震後に発表された複数の見解(具体的には、①松澤暢「なぜ東北日本沈み込み帯でM9の地震が発生しえたのか?—われわれはどこで間違えたのか?」〔丙B第32号証〕、②水藤尚ほか「2011年(平成23年)東北地方太平洋沖地震に伴う地震時および地震後の地殻変動と断層モデル」〔丙B第33号証〕及び③政府事故調査委員会最終報告書〔甲A第2号証・303ページ以下〕)によれば、本件地震及びこれに伴う津波の発生又は到来を予見できなかったことが明らかにされている(以上につき、被告国第2準備書面第4の3(8)・64ないし67ページ)。

ケ 小括

以上のとおり、原告らが指摘する各種の知見は、いずれも被告国の予見可能性を肯定する根拠とはなり得ず、被告国の予見可能性を認めることはできない。このことは、本件地震後の報告からも裏付けられている。例えば、中央防災会議の東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会が平成23年9月28日に取りまとめた報告では、本件地震による「今回の津波は、従前の想定をはるかに超える規模の津波であった。」「津波高が巨大となった要因として、今回の津波の発生メカニズムが、通常海溝型地震が発生する深部プレート境界のずれ動きだけでなく、浅部プレート境界も同時に大きくずれ動いたことによるものであったことがあげられる」(乙B第2号証・3ページ)とされているし、また、長期評価を公表した地震調査研究推進本部自身も、「宮城県沖・その東の三陸沖南部海溝寄りから南の茨城県沖まで個別の領域については地震動や

津波について評価していたが、これらすべての領域が連動して発生する地震については想定外であった」(乙B第1号証, 丙B第6号証)としている。

3 被告国は行政指導等により種々の措置を講じてきたこと

前記2(2)のとおり, 原告らが主張する各種の知見によっても, 被告国の予見可能性を認めることはできないが, さらに, 被告国は, 以下のとおり, 法規制の対象ではなかったシビアアクシデント対策も含めて, 被告東電を含む電気事業者に対し, 行政指導等により, 種々の措置を講じていた。

(1) 地震・津波対策について

まず, 地震・津波対策についてであるが, 被告国は, 確立した知見に至っておらず, 予見可能性を肯定する根拠とはならない地震・津波に関する知見に対しても, 念のため, これらを踏まえた対策を執るよう適切な行政指導を行っていた。

すなわち, 被告国は, 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の検討過程で, 電気事業者の検討結果に対して, 仮に2倍で津波高さを評価した場合の原子力発電所への影響及び対策を提示するよう求める要請を行った。

また, 平成18年には, 地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積等を踏まえて, 耐震設計審査指針を改訂し, これに基づく耐震バックチェックの実施を電気事業者に指示している。なお, 耐震バックチェックの作業は, 当初の計画から遅れたが, それは, 平成19年7月16日の新潟県中越沖地震の発生を受け, 同地震から得られる最新の知見を耐震安全性評価に適切に反映させる必要が生じたことによるものである。そして, 被告国は, そのような状況においても, 被告東電らに対して, 早期に津波対策についての検討を行い, 耐震バックチェックの最終報告書を提出するよう促していた。

さらに, 被告国は, 平成21年5月には, 最新の科学的, 技術的知見を収

集し、原子力施設の耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続していくことなどを目的として内規を定め、長期評価を含む地震調査研究推進本部による知見についても、念のため電気事業者において調査、収集し、原子炉施設の安全性評価に役立てるよう指導するなどしていた（以上につき、被告国第10準備書面）

(2) シビアアクシデント対策について

また、被告国は、法規制の対象でなかったシビアアクシデント対策についても、種々の行政指導を行ってきた。

すなわち、平成4年7月、被告東電を含む電気事業者に対し、シビアアクシデント対策の実施を促す行政指導を行い、平成6年には、被告東電を含む電気事業者から提出を受けたアクシデントマネジメント検討報告書の技術的妥当性を検討し、おおむね平成12年を目途にアクシデントマネジメントの整備を促した。これを受けて、被告東電は、平成6年から平成14年にかけて福島第一発電所のアクシデントマネジメントの整備を行い、平成14年にアクシデントマネジメント整備報告書を保安院に提出した。保安院は、被告東電を含む電気事業者から提出されたアクシデントマネジメント整備報告書についてその有効性を評価するとともに、被告東電を含む電気事業者に対し、代表炉以外の原子炉施設についても、速やかにアクシデントマネジメント策導入後の確率論的安全評価を実施した上でその結果を報告するよう求めた。保安院は、平成16年には、被告東電を含む電気事業者から提出された代表炉以外の確率論的安全評価の結果についても、その有効性を確認した。

このように、被告国は、法規制の対象でなかったシビアアクシデント対策についても、種々の行政指導を行ってきた（以上につき、被告国第3準備書面）。

4 まとめ

以上のとおり、被告国には、そもそも原告らが主張する具体的措置について、

省令62号を改正し、あるいは、技術基準適合命令を発令することにより、被告東電に対し、これを是正させる規制権限はなかった。

この点においても、平成21年当時までの科学的知見に照らせば、被告国の予見可能性を認めることができないから、被告国に規制権限を行使すべき作為義務が生じることもない。

そして、このように、平成21年当時、原告らが主に依拠する長期評価の見解にも学者間で異論が唱えられ、原告らが主張するような津波に関する確立した知見が得られていないなどの状況においても、被告国は種々の行政指導を行ってきたことなどの事情を総合的に考慮すれば、被告国が規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くと評価されることはなく、規制権限不行使の違法性は認められない。

第3 避難の相当性について

原告らは、公衆被ばく線量年間1ミリシーベルトを超える地点からの避難が相当であると主張している（原告らの2014〔平成26〕年9月4日付け準備書面1、2015〔平成27〕年12月3日付け準備書面20）。

しかしながら、被告国は、低線量の放射線被ばくによる健康への影響については、放射線による発がんのリスクは、100ミリシーベルト以下の被ばく線量では、他の要因による発がんの影響によって隠れてしまうほど小さいため、放射線による発がんリスクの明らかな増加を証明することは難しいとされていること、健康等のリスクという意味でも、年間1ミリシーベルトという数字は、喫煙等日常生活においてごく普通に見られる生活習慣等に伴う発がんリスクと比べても低いこと等を主張し、原告らの避難の相当性を争う予定である。

詳細については追って主張する。

以上

略称語句使用一覧表

略 称	基 本 用 語	使用書面	ページ	備考
本件地震	平成23年3月11日午後2時46分頃 発生したマグニチュード9.0の地震	答弁書	6	
被告東電	相被告東京電力株式会社	答弁書	6	
福島第一発電 所	福島第一原子力発電所	答弁書	6	
福島第一発電 所事故	福島第一発電所において放射性物質が放 出される事故	答弁書	7	
I N E S	国際原子力・放射線事象評価尺度	答弁書	7	
政府事故調査 中間報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発 電所における事故調査・検証委員会作成 の平成23年12月26日付け「中間報 告」	答弁書	8	
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規 制に関する法律	答弁書	8	
国会事故調査 報告書	国会における第三者機関による調査委員 会が発表した平成24年7月5日付け報 告書	答弁書	10	
O. P.	「Onahama Peil」(小名浜港工事基準 面)	答弁書	11	
東電事故調査 報告書	被告東電作成の平成24年6月20日付 け「東電事故調査報告書」	答弁書	12	
S P E E D I	緊急時迅速放射能影響予測ネットワーク システム	答弁書	21	

ERSS	独立行政法人原子力安全基盤機構が運用している緊急時対策支援システム	答弁書	22	
国賠法	国家賠償法	答弁書	32	
放射線障害防止法	放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律	第1準備書面	9	
原災法	原子力災害対策特別措置法	第1準備書面	9	
省令62号	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令	第1準備書面	11	
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律	第1準備書面	12	
保安院	原子力安全・保安院	第1準備書面	15	
原子力安全基盤機構	独立行政法人原子力安全基盤機構	第1準備書面	18	
本件設置等許可処分	内閣総理大臣が昭和41年から昭和47年にかけて行った福島第一発電所1号機ないし同発電所4号機の各設置・(変更)許可処分	第1準備書面	20	
後段規制	設計及び工事の方法の認可、使用前検査の合格、保安規定の認可並びに施設定期検査までの規制	第1準備書面	21	
昭和39年原子炉立地審査指針	昭和39年5月27日に原子力委員会によって策定された原子炉立地審査指針	第1準備書面	23	

昭和45年安全設計審査指針	軽水炉についての安全設計に関する審査指針について（昭和45年4月23日原子力委員会了承）	第1準備書面	23
地震本部	地震調査研究推進本部	第1準備書面	27
平成13年安全設計審査指針	平成13年3月29日に一部改訂がされた安全設計審査指針	第1準備書面	30
平成13年耐震設計審査指針	平成13年3月29日に一部改訂がされた耐震設計審査指針	第1準備書面	31
平成18年耐震設計審査指針	平成18年9月19日に原子力安全委員会において新たに決定された耐震設計審査指針	第1準備書面	35
政府事故調査最終報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成24年7月23日付け「最終報告」	第1準備書面	59
原告ら第13準備書面	原告らの2015年（平成27年）5月15日付け準備書面13	第2準備書面	7
クロロキン最高裁判決	最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決（民集49巻6号1600ページ）	第2準備書面	8
宅建業者最高裁判決	最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決（民集43巻10号1169ページ）	第2準備書面	10
延宝房総沖地震	慶長三陸地震（1611年）及び1677年11月の地震	第2準備書面	20

津波評価技術	土木学会原子力土木委員会が、平成14年2月に刊行した、「原子力発電所の津波評価技術」	第2準備書面	22	
長期評価	地震調査研究推進本部（地震本部）が、平成14年7月31日に公表した、「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」	第2準備書面	26	
女川発電所	東北電力株式会社女川原子力発電所	第2準備書面	40	
浜岡発電所	中部電力株式会社浜岡原子力発電所	第2準備書面	40	
大飯発電所	関西電力株式会社大飯発電所	第2準備書面	40	
泊発電所	北海道電力株式会社泊発電所	第2準備書面	40	
貞観津波	西暦869年に東北地方沿岸を襲った巨大地震	第2準備書面	54	
佐竹ほか（2008）	平成20年に刊行された「石巻・仙台平野における869年貞観津波の数値シミュレーション」（佐竹健治・行谷佑一・山木滋）	第2準備書面	56	
合同WG	総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ	第2準備書面	58	

本件各評価書	被告東電の耐震バックチェック中間報告書に対する保安院の評価書（「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」及び「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第二原子力発電所4号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」）	第2準備書面	58
原告ら第15準備書面	原告らの2015年（平成27年）5月15日付け準備書面15	第3準備書面	7
平成24年改正	平成24年法律第47号による改正	第4準備書面	6
使用停止等処分	平成24年改正後の炉規法43条の3の23に定める保安のために必要な措置	第4準備書面	13
原告ら第19準備書面	原告らの2015年（平成27年）10月1日付け準備書面19	第5準備書面	5
伊方原発訴訟最高裁判決	最高裁判所平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174ページ）	第6準備書面	7
原告ら第18準備書面	原告らの2015年（平成27年）10月1日付け準備書面18	第6準備書面	7
筑豊じん肺最高裁判決	最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決（民集58巻4号1032ページ）	第6準備書面	12
関西水俣病最高裁判決	最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決（民集58巻7号1802ページ）	第6準備書面	14

	ージ)			
推進地域	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災 対策推進地域	第6準備書面	29	
別件千葉訴訟	千葉地方裁判所平成25年(ワ)第51 5号, 同第1476号及び同第1477 号事件	第8準備書面	6	
佐竹氏	佐竹健治氏	第8準備書面	6	
島崎氏	島崎邦彦氏	第8準備書面	6	
都司氏	都司嘉宣氏	第8準備書面	7	
阿部氏	阿部勝征氏	第8準備書面	9	
日本気象協会	財団法人日本気象協会	第8準備書面	20	
深尾・神定論 文	深尾良夫・神定健二「日本海溝の内壁直 下の低周波地震ゾーン」と題する論文	第8準備書面	50	
阿部(199 9)	1999年に発表された阿部氏の論文 「遡上高を用いた津波マグニチュードM tの決定—歴史津波への応用—」	第8準備書面	95	
原告ら第25 準備書面	原告ら2016〔平成28〕年2月19 日付け準備書面25	第9準備書面	1	
事故解析評価	原子炉施設の事故防止対策に係る解析評 価	第9準備書面	2	
審査基準等	核原料物質, 核燃料物質及び原子炉の規 制に関する法律等に基づく経済産業大臣 の処分に係る審査基準等	第9準備書面	6	
とりまとめ	原子力安全委員会の原子力安全基準・指 針専門部会地震・津波関連指針等検討小	第9準備書面	9	

	委員会が平成24年3月14日に公表した「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針及び関連の指針類に反映させるべき事項について」			
本件事故	福島第一発電所事故 (答弁書7ページで設定された略称)	第10準備書 面	7	

特に断らない限り答弁書とは、平成26年9月18日付け答弁書を、第1準備書面とは平成27年3月5日付け被告国第1準備書面を、第2準備書面とは平成27年7月30日付け被告国第2準備書面を、第3準備書面とは平成27年10月15日付け被告国第3準備書面を、第4準備書面とは平成27年12月17日付け被告国第4準備書面を、第5準備書面とは平成28年3月3日付け被告国第5準備書面を、第6準備書面とは平成28年3月3日付け被告国第6準備書面を、第8準備書面とは平成28年8月4日付け被告国第8準備書面を、第9準備書面とは平成28年8月4日付け被告国第9準備書面を、第10準備書面とは平成28年10月13日付け被告国第10準備書面を指す。