

令和3年（ネ受）第62号 上告受理申立事件

上告受理申立人 一審原告 67名

被上告受理申立人（相手方） 国 東京電力ホールディングス株式会社

上告受理申立理由書 1
(国の責任)

2021（令和3）年6月16日

最高裁判所 御 中

上告受理申立人ら訴訟代理人 弁護士 鈴木 克 昌



同 弁護士 関 夕三郎



同 弁護士 長谷川 亮 輔



同 弁護士 門 馬 義 昭



同 弁護士 館 山 史 明

外



目次

はじめに.....	1
第1 原判決の違法と理由の要旨.....	3
1 原判決の結論.....	3
2 原判決の誤り.....	4
3 上告受理申立の結論.....	5
第2 原判決が認定した事実の概要.....	5
1 本件原発事故.....	5
(1) 福島第一原子力発電所（本件原発）の概要（原判決35～36頁）.....	5
(2) 本件事故に至る経緯.....	6
ア 本件地震及び津波の発生（原判決44～46頁）.....	6
イ 津波到達後の各号機の状況（原判決45～50頁）.....	6
2 長期評価以前の予見可能性に関する事実.....	9
(1) 長期評価以前の地震・津波に関する知見.....	9
ア 津波地震（原判決43～44頁）.....	9
イ 深尾・神定論文（原判決151頁）.....	10
ウ 谷岡・佐竹論文（原判決152～153頁）.....	10
エ 地震地体構造論（原判決154頁）.....	10
(2) 長期評価以前の津波防災に関する事実.....	10
ア 4省庁報告書（原判決153～154頁）.....	10
イ 7省庁手引（原判決154～155頁）.....	11
ウ 4省庁報告書及び7省庁手引等への一審被告らの対応（原判決155～156頁）	11
エ 津波評価技術（原判決51～52、157～160頁）.....	12
3 長期評価.....	13
(1) 地震本部の位置付け、長期評価公表の経緯（原判決160～161頁）	

.....	13
(2) 長期評価の概要	14
ア 過去の地震について (原判決53、164～166頁)	14
イ 次の地震について (原判決53、164～166頁)	14
(3) 長期評価公表後の一審被告らの対応 (原判決166～168頁)	15
4 長期評価公表後の予見可能性に関する事実	15
(1) 長期評価の信頼度について (原判決168～169頁)	15
(2) 長期評価公表後の論文	16
ア 鶴論文 (原判決169～170頁)	16
イ 松澤・内田論文 (原判決170頁)	16
ウ 石橋論文 (原判決194～195頁)	16
(3) 全国を概観した地震動予測地図 (原判決170～171頁)	16
(4) 耐震バックチェックの実施等	16
ア 新耐震指針の策定と耐震バックチェックの指示等 (原判決177～178頁) ..	16
イ 今村からの長期評価に関する意見聴取 (原判決178頁)	17
ウ 一審被告東電の耐震バックチェック中間報告書の提出 (原判決178～179頁)	
.....	17
(5) 平成20年試算の実施 (原判決179～180頁)	17
(6) 津波評価部会の第2期ないし第4期における研究等	18
ア 第2期及び第3期 (原判決183～185頁)	18
イ 第4期 (原判決185～186頁)	19
(7) 長期評価の一部改訂 (原判決186頁)	19
(8) 保安院の平成23年3月7日におけるヒアリング (原判決186～18	
7頁)	19
5 結果回避可能性に関する事実	20
(1) 本件原発1号機における溢水事故 (原判決151～152頁)	20

(2) 安全情報検討会（原判決173～174頁）	20
(3) 東海第二発電所の水密化工事（原判決221頁）	21
第3 広範な行政裁量を認める司法審査は妥当しないこと	21
1 原子力発電所の異質な危険性と本件原発被害の実態	21
(1) はじめに	21
(2) 原子力発電所による災害の異質な特徴	22
(3) 本件事故の原因	23
ア 沸騰水型軽水炉は冷やし続けることが至上命題	23
イ 冷却水の循環をする動力を絶対に失ってはならないこと	24
ウ 本件事故で起こったこと	24
エ 全交流電源喪失の客観的原因	26
(4) 本件事故がもたらした一審原告らの被害	26
ア 本件原発事故が現に一審原告らに与え続けている被害の深刻さ	26
イ 被害法益の性質	27
2 本件で規制権限不行使の違法性を判断するために求められる3つの視点	27
(1) 規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組み	27
(2) 事後救済の国賠法適用における行政庁の判断審査の視点	28
(3) 憲法13条に基づく法益は最大限の尊重をすべきであるという視点	29
ア 憲法13条と事業者の経済活動の自由との関係	29
イ 基本的人権擁護における司法の役割	30
(4) 安全確保における規制行政庁の誠実職務執行の適正さの視点	31
3 規制法令の趣旨、目的	32
(1) 規制の法的構造	32
(2) 原子力発電所の有する危険性	38
(3) 一審被告東電の安全維持義務の内容	38
(4) 経済産業大臣に規制権限が与えられている法令の趣旨	39

4	経済産業大臣の権限の性質	39
	(1) 原子力基本法以下の法令により原子炉の安全性の確保と核燃料の管理について国が全面的な規制をしていること	39
	(2) 規制により保護する利益と規制により侵害される利益の優劣	40
	(3) 適時にかつ適切な規制権限行使が安全確保の肝であること	40
	(4) 経済産業大臣は誠実に、適時にかつ適切に権限行使するためには情報収集・調査を尽くすことが求められること	40
5	原判決がとった司法審査の誤り	42
	(1) 原判決	42
	(2) 原判決のとった司法審査の基準が誤っていること	42
	ア 法令が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨の探究を軽視した誤り	42
	イ 科学的、専門技術的な裁量を認める前提を欠いていることについての考察をしていない誤り	43
	(3) 原判決が自ら「科学的専門技術的な判断」をしている誤り	44
	(4) 小括	44
第4	原判決は技術基準省令4条1項の解釈適用を誤るものであること	45
1	予見義務の対象の特定及び予見可能性の有無に関する判断は省令4条1項の解釈として行うべきこと	45
	(1) 原判決の判断及びその誤り	45
	ア 原判決の判示	45
	イ 原判決の誤りとその理由の要旨	46
	(2) 省令4条1項「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の解釈適用の誤り	49
	ア 原判決は省令4条1項の解釈基準を示していないこと	49
	イ 省令4条1項の解釈から導かれる津波に対する予見義務とその射程	49
	ウ 予見義務及び予見可能性の対象	50

エ 省令4条1項の「想定される津波」の解釈において考慮すべき科学的知見.....	51
(3) 原判決が、予見可能性の判断において考慮すべき科学的知見について、 実質的に異論のない通説的見解であることを求めることは誤りであること ..	51
ア 原判決	52
イ 原子力規制法令は事前警戒・予防の考え方に立つこと.....	52
ウ 原判決の判断は伊方原発訴訟最高裁判決の趣旨に反すること.....	54
(4) 小括.....	54
2 「長期評価」は、作成主体、目的及び策定過程における信頼性並びに将来の 地震想定についての地震学上の合理性があり、技術基準の「想定される津波」を 基礎付けるだけの科学的信頼性が認められること.....	55
(1) 総論.....	55
(2) 「長期評価」の目的・位置づけ～「長期評価」は防災行政に活かされるこ とを目的としており、とりわけ高度な安全性が求められる原子力防災において 尊重されるべきであること.....	56
ア 地震本部の法令上の根拠と目的.....	56
イ 「長期評価」の目的性～「防災行政に活かす」という目的	58
ウ 地震学の専門家による集団的な調査審議により、地震学上の合理性が担保されてい ること.....	59
エ とりわけ高度な安全性が求められる原子力防災において、「長期評価」は最大限尊重 されるべきであること	59
(3) 2002年「長期評価」の津波地震についての判断の内容	60
ア 「長期評価」の全体的な構成	60
イ 「津波地震」の定義.....	61
ウ 「長期評価」の津波地震の想定が3つの判断からなっていること.....	63
エ 一審被告国が「長期評価」の津波地震についての判断を、一貫して歪めて描いてき たこと.....	67

(4) 原判決が「長期評価」の目的・位置づけを正解していないこと.....	69
ア 原判決の判示.....	69
イ 原判決が「長期評価」の目的（位置づけ）を正解していないこと.....	69
(5) 「長期評価」作成当時における津波地震を含めた地震学の知見の状況を原 判決は事実誤認していること.....	70
ア 地震地体構造論が「一般的な知見」であったとの原判決の判断の誤り.....	70
イ 津波地震が海溝軸付近の付加体の存在や沈み込むプレートにおける地塁・地溝構造 の存在など特殊な条件・領域でのみ発生するとの見解（付加体説）が「多数を占めてい た」との原判決の判断の誤り.....	75
ウ 「長期評価」作成後間もない時期の専門家へのアンケートについて.....	80
エ まとめ.....	83
(6) 「長期評価」が、海溝型分科会において専門家の詳細な議論検討を経て、 日本海溝寄りで過去に3つの津波地震が発生したと評価し、海溝寄りを陸寄り と区別した一つの領域としたこと.....	83
ア 原判決の判示.....	83
イ 異論の存在により「長期評価」の合理性を否定する誤り.....	84
ウ 1611年慶長三陸地震の評価について地震学上の根拠を踏まえた詳細な議論が尽 くされたうえで結論が取りまとめられたこと.....	85
エ 1677年延宝房総沖地震の評価について地震学上の根拠を踏まえた詳細な議論が 尽くされたうえで結論が取りまとめられたこと.....	90
オ 三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域区分の決定に際して地震学上の根拠を 踏まえた議論が尽くされたうえで結論が取りまとめられたこと.....	97
(7) 地震本部は「長期評価」公表後もその評価（3つの津波地震という評価、 日本海溝寄りを陸寄りと区別される一つの領域とすること）を維持しているこ と.....	103
ア 原判決の判示.....	104

イ 「長期評価」の「信頼度」が「C」とされたことは、「長期評価」を原子力防災において考慮する必要性を否定する根拠とならないこと	104
ウ 「全国を概観した地震動予測地図」のうち「震源断層を特定した地震動予測地図」に採用されなかったことは、「長期評価」合理性を否定する根拠にならないこと	106
エ 2002（平成14）年以後の改訂においても「長期評価」の津波地震の想定についての判断が確認され、維持されたこと	109
(8) 総括	110
3 原判決が、「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」を安全規制の基準として合理的なものであるとし、「長期評価」の津波地震の想定はこれと整合しないとして省令4条1項の「想定される津波」を基礎付けるものではないとした判断は、経験則、採証法則に反し、ひいては電気事業法39条、40条及び技術基準省令62号4条1項の解釈・適用を誤るものであること	111
(1) 「津波評価技術」の地震想定図を合理的としてこれに整合しない「長期評価」の信頼性を否定した原判決の判示と一審原告らの上告受理申立理由の要点	111
ア 原判決の判示	111
イ 一審原告らの上告受理申立理由の要旨	113
ウ 「長期評価」と「津波評価技術」の関連を検討する前提問題	114
(2) 原判決が、「津波評価技術」の首藤主査の「挨拶」から「日本海溝沿いの地震想定図」の信頼性まで基礎付けたこと、及び「附属編」の「津波波源の地域別特徴」の記載から（実質的に「既往最大地震」にとどまる）「日本海溝沿いの地震想定図」の合理性まで認定したことは、いずれも「津波評価技術」の記載の趣旨を誤ってとらえるものであること	118
ア 首藤主査の「挨拶」から「日本海溝沿いの地震想定図」の信頼性まで基礎付けることはできないこと	118
イ 原判決が、「津波評価技術」・「附属編」の「津波波源の地域別特徴」の記載を根拠と	

して、同「日本海溝沿いの地震想定図」には「想定最大地震をも考慮したものとして合理性がある」とした判断は、そもそも「付属編」が「既往最大地震」の知見を整理したにとどまることを見落とす誤りを犯しており失当であること	123
ウ 小括	126
(3)「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」は、実質的に「既往最大+位置のパラメータスタディ」の地震想定にとどまるものであり、(万が一にも重大事故を起こさないことが求められる)原子炉施設の安全確保のための想定としては十分なものではなかったこと	126
ア 「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」が合理的であるとする原判決の判示	126
イ 「既往地震に基づいてさらに詳細に区分する」ことによって「既往最大地震」への後退の危険性があること	127
ウ 「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」が客観的にみて「既往最大」の想定にとどまっていることは想定地震の配置状況から明らかであり、かつ(一審被告国も認める)争いのない事実であること	128
エ 「津波評価技術」の「既往最大」の地震想定は、地震学の最新の知見を踏まえた「想定最大地震」についての詳細な検討を経ていないことから、原子炉施設の安全確保のための想定としては十分なものとはいえないこと	131
オ 保安院が依拠したとする「津波評価技術」の地震想定は「既往最大」に基づくものであり、一審被告国自身の IAEA への報告書においても、また IAEA 自体においても、保安院が依拠した「既往最大」を基本とした地震想定では不十分であったと評価されていること	133
カ 小括	135
(4)「津波評価技術」はこれを規制基準とする保安院の正式な決定もなく「事実上」用いられていたに過ぎずその適格性にも疑義が残るものであったこと、とりわけ津波地震の発生可能性にかかわる「日本海溝沿いの地震想定図」につ	

いては津波評価部会における詳細な検討も経ておらず規制基準とすることはできないものであったこと.....	136
ア 「津波評価技術」を津波に対する安全規制基準として合理的であるとする原判決の判示.....	136
イ 「津波評価技術」を規制基準とするとの保安院の正規の決定はなく、行政手続法5条にも反するものであったこと.....	136
ウ 「津波評価技術」には原子炉の安全規制基準としての適格性がないこと.....	138
エ 「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」は津波評価部会における詳細な検討も経ておらず規制基準とすることはできないこと.....	142
オ 小括.....	143
(5)「津波評価技術」は特定の海域における「想定最大地震」の評価を目的としておらず、その策定に当たった津波評価部会においても日本海溝沿いにおける「想定最大地震」について詳細な検討もなされておらず、そのため「日本海溝沿いの地震想定図」が既往最大の想定にとどまったことは当然の帰結といえること.....	143
ア 「津波評価技術」の目的と策定過程を確認する視点.....	143
イ 土木学会・津波評価部会においては、特定の海域において「想定される最大規模の地震・津波についての長期的評価」を行うことは主たる目的とはされていなかったこと.....	144
ウ 「津波評価技術」策定にあたった津波評価部会においては、日本海溝沿いの領域における「想定最大地震の長期的評価」について詳細な検討はなされていないこと....	158
エ 小括－「津波評価技術」の「日本海溝沿いの地震想定図」は、「既往最大地震」のレビューに基づく単なる「参考資料」の位置付けにとどまるものであり、地震学者が「想定最大地震の長期的評価」を主たる目的として集団的な審議を行って取りまとめた「長期評価」が示された場合には、これを「想定最大地震」の基礎に取り入れることは当然に求められるものであったこと.....	173

(6) 結論.....	174
第5 原判決が「想定される津波に対して講じるべき措置」についての判断及び「当該防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえるか」についての判断を誤っていること	175
1 「想定される津波に対して講じるべき措置」及び「当該防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえるか」について検討する基本的な視点について.....	175
(1) はじめに（結果回避可能性を検討する二つの視点の整理）	175
ア 「想定される津波に対して講じるべき措置」すなわち「想定される津波に対して有効かつ実施可能な結果回避措置の存否及びその特定」の視点.....	175
イ 「想定津波に基づく防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえるか」という因果関係の確認の視点.....	176
ウ 2つの視点から検討することによってより詳細な検証が可能となることから本書面ではこれを区分して論じること	177
(2) 「想定される津波に対して講じるべき措置」を検討する際の基本的な考え方	178
ア 防護措置を講ずる「目的」を明らかにすること	178
イ 防護の確実性・信頼性が求められること.....	179
ウ 目的達成に向けての手段としての防護措置の選択・組み合わせの検討	181
(3) 一審原告らが想定する防護措置の構成とその実現プロセス	182
ア 「想定される津波に対して講じるべき措置」について.....	182
イ 「想定される防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえるか」について.....	183
2 原判決の判示	183
(1) 防潮堤等の設置について	183
(2) 建屋等の水密化の措置について	184

3	「想定される津波に対して講じるべき措置」についての原判決の誤り ...	185
	(1) 敷地高を超える津波に対する代表的な防護措置としては防潮堤等の設置と「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」があるところ、両者の防護の対象範囲と目的が異なること及び施工上の時間的・費用的負担において差異があり、防潮堤等の設置のみが唯一の防護措置とはいえないこと	185
	ア 原判決の判示	185
	イ 防潮堤等の設置と「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」が代表的な防護措置とされていること	186
	ウ 防潮堤等の設置による防護の対象、目的、施工上の負担の程度	187
	エ 「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」による防護の対象、目的、施工上の負担の程度	188
	オ 小括	189
	(2) 「想定される津波に対して講じるべき措置」についての原判決の誤り	191
	ア 防潮堤等の防護機能にも限界があることから防潮堤等の設置に併せて「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」が講じられるべきこと	191
	イ 「防潮堤等の設置」の完成まで長期間を要するにもかかわらず、その間、安全性の確保が確認できない原発について一時停止も行わず稼働継続を認めるかのような原判決の判示は規制法令の趣旨に反すること	194
	ウ 「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」という防護措置を否定した原判決の誤り	197
	エ 小括	214
4	想定津波に基づく防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえることについての原判決の誤り	214
	(1) 防潮堤等の設置に関する判断の誤り	215
	ア 原判決の判示	215

イ	想定外の部分からの遡上によって防潮堤の防護機能は全く失われてしまうので推計計算に誤差があり得る場合にはそれを踏まえた幅のある想定が求められること.....	215
ウ	想定津波は東側でも敷地との高低差は75cm程度にとどまり、地盤の沈降の可能性をも考慮すれば、東側全面から広範囲で遡上する危険性が相当程度あったこと....	215
エ	「津波評価技術」においては推計誤差が回避できないことから、安全係数で対応することを予定していたが、最終的なとりまとめにおいて安全係数の採用が先送りされたのであり、「津波評価技術」による計算結果には誤差があり得ること.....	216
オ	小括.....	219
(2)	想定津波に基づく防護措置によって本件津波に対しても重大事故を回避できたといえること.....	220
ア	原判決は技術基準不適合の解消に向けての時間的プロセスの検討を欠落させていること.....	220
イ	「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」の完成以前の時期について.....	220
ウ	「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」が完成し「防潮堤等の設置」完成以前の時期について.....	221
エ	「重要機器室及びタービン建屋等の水密化」に続いて「防潮堤等の設置」が完成した時期について.....	240
5	因果関係としての結果回避可能性について一審原告らに求められる立証の程度は事案の特質を踏まえて判断されるべきこと.....	241
(1)	最高裁判例は因果関係の判断にあたり、「当事者双方の立証の状況」、「原告の証拠提出（収集）の現実的可能性」等を踏まえていること.....	241
(2)	本件では仮定的な因果関係の判断が求められしかも証拠が偏在している状況の下において一審原告らに因果関係の立証が求められていること.....	242
ア	「長期評価」発表以後一審被告らが実際には防護措置の検討をしていないため想定される具体的措置や経過を推認する資料に極めて乏しい中で仮定的な因果関係の検討を要すること.....	242

イ	福島第一原発に関する資料は原子力事業者である一審被告東電及び規制行政庁が専ら保有しており証拠が偏在していること	242
ウ	一審原告らの果たすべき立証責任の程度は事案の特質に応じて限定的なものにとどまること	243
エ	一審原告らが相当程度具体的に主張・立証を尽くしていること	243
(3)	千葉訴訟控訴審判決及び生業訴訟控訴審判決の判示	244
ア	仮定的な因果関係の検討に際して考慮すべき事項を示した千葉訴訟控訴審判決	244
イ	原子力事業における証拠の偏在及び当事者間の衡平に留意した生業訴訟控訴審判決	244
ウ	小括	246
6	結論	246
第6	「長期評価」公表後に国がとった措置には合理性が認められないこと	246
1	はじめに	246
2	規制行政庁の対応に必要なとされる合理性の内容	247
(1)	被害防止の実効性を有すること	247
(2)	最新の科学技術水準に即応するものであること	247
(3)	小括	249
3	原判決の判示	249
4	原判決が判示した①ないし⑥の措置のいずれにも合理性がなかったこと	250
(1)	はじめに（即応性が求められるため「検討途上」は許されないこと）	250
(2)	2002年8月保安院対応について（①）	251
ア	はじめに（証拠が「川原陳述書」しか存在しないこと）	251
イ	事実の経過	252
ウ	「長期評価」に依拠した津波シミュレーション結果の具体的な数値を認識する機会を失ったこと	253

エ 「長期評価」の信頼性を確認する機会を失ったこと.....	255
オ 確定論でなく確率論で考慮することにしたことは実質評価しないのと同義であり、 実効性が全くなかったこと.....	256
カ 「即応しなかった」という事実が、その後において、規制者自身の足かせになるの と同時に、被規制者に対する免罪符にもなること.....	257
キ 小括.....	259
(3) 安全情報検討会の設置について (2)	260
(4) 溢水勉強会について (3)	260
(5) 新耐震設計審査指針の策定と耐震バックチェックについて (4)	261
(6) 一審被告東電からの耐震バックチェック中間報告書の提出について (5)	262
(7) 平成23年3月7日の東電からのヒアリングについて (6)	264
5 小括.....	265

表記 申立人らを「一審原告ら」、相手方国を「一審被告国」、相手方東京電力ホールディングス株式会社を「一審被告東電」という。

はじめに

本件は、2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災に伴う津波を直接の原因として引き起こされた一審被告東電の福島第一原発事故によって福島県内から群馬県内に避難を余儀なくされた住民とその家族、親族137名が、原発事故の責任の所在をあきらかにするとともに、希望のもてる賠償を請求して、一審被告国と一審被告東電に対して提訴した訴訟である。

一審原告らは提訴にあたって、一審被告国と原子力事業者が巧みに「安全神話」を作り上げ、原子力発電所が重大事故を起こすことは絶対にあり得ないと言い切ってきたにもかかわらず、その実態は、国民の知らないところで、規制される者が規制する者を取り込んで規制が十分に機能しない構造が作り上げられ、一審被告国がきちんと監督しているはずであるという国民の一審被告国に対する信頼が裏切られたことが本件事故を引き起こした最大の要因であったと指摘した（訴状請求の原因、第1章、はじめに、第1 本件訴訟の意義 2項）。

これを受け、一審・前橋地方裁判所は、2017（平成29）年3月17日、全国30余の同様の集団訴訟のなかで最初となる判決を言い渡した。この中で、前橋地裁は、「被告国は、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、予想される被侵害法益の重要性及び広汎性に鑑み、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にもかかわらず、本件原発の脆弱性を認識し、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予見可能な状況となり、さらに、被告東電による自発的な対応等を期待できない状況に至っても規制権限の行使を怠り続けたものとして、その規制権限の不行使が著しく不合理なものと評価されるものなのであるから、本件において、その責任が補充的なものということとはでき」

ないとして、一審被告国が一審被告東電と同等の責任を有することを認めた。

これは、一審被告国が電力事業者とともに国策として原子力発電を推進してきたにもかかわらず、電力事業者に取り込まれ「規制の虜」となって安全を軽視し、有効な規制権限行使を怠ったことを認めたものであり、一審原告らにとっても、また広く国民のなかでも当然の結論として受け止められた。

これに対して、一審被告国は、責任内容を争って控訴をした。控訴審の原審では、一審被告国の責任について、津波の予見可能性、特に、2002（平成14）年7月に国の地震本部が公表した、日本海溝寄りのどこでも津波地震が発生するとした「長期評価」を受けても、一審被告東電に対し「長期評価」に基づいて具体的な津波対策をたてることについての規制権限行使をしなかったことの当否が最も重要な争点となった。一審被告国は、津波工学の第一人者とされる今村文彦東北大学教授を証人申請したほか、多数の学者の意見書を提出してきた。しかし、今村教授は証言で、一審被告国が主張の根幹に据えた土木学会の「津波評価技術」においては、波源の設定についてほとんど議論をしていなかったことや、事故以前の段階でも施設の水密化技術がなかったわけではないことを認め、また、多数の学者の意見書もいずれも後付けの疑問提起にすぎないものであった。

一方、原審では、あらたに、「長期評価」公表直後の2002（平成14）年8月、保安院の担当者が、一審被告東電に問い合わせをしたものの、一審被告東電の抵抗にあって、到来する津波の試算さえ指示せず、「長期評価」の知見を無視する一審被告東電にお墨付きを与えた失態が明らかになり、一審被告国の責任は一層明確となった。

ところが、本年1月21日の原判決は、こうした審理内容を無視し、津波評価技術を確立した知見として扱って、「長期評価」をこれと整合しないとし、「長期評価」にもとづく調査、対応を指示しなかった一審被告国の責任を不問に付してしまった。これは、原子力発電所の安全性を強く求めた原子力基本法を頂点とし、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（炉規法）、電気事業法等によって構成さ

れる原子力法制が要請する対応を著しく怠ったものであって、到底許されない。

提訴以来7年余、この間も一審原告らの苦しみは続き、ふるさとを離れ、慣れない地でさまざまな困難に直面しながら、懸命に生活を続けてきた。また、ふるさとに帰れないまま、一審の間に3名、原判決までにさらに1名の一審原告が死亡した。一審原告らの受けた被害は、この甚大な被害をもたらした者の責任を明確にすることなしには癒されることはない。

本上告受理申立理由書1においては、原審の判断の誤りを指摘し、最高裁判所が未曾有の被害をもたらした本件原発事故の責任を明らかにすることを求めるものである。

第1 原判決の違法と理由の要旨

1 原判決の結論

原判決は、一審被告国の責任について、「経済産業大臣による技術基準適合命令は、原子炉施設の周辺住民等の生命及び身体等の重大な利益を保護することを目的とするものであり、本件事故のような重大事故が発生すればその被害は甚大なものとなり、周辺住民等が自ら損害を回避することはできないものであった。しかし、経済産業大臣には、技術基準の適合性の判断にあたり、科学的、専門技術的な裁量が認められているところ、長期評価が規制権限の行使を義務付けるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見とは認められなかったことに照らすと、経済産業大臣において本件事故の発生を予見することができたとは認められず、また、技術基準適合命令を発することにより本件事故の発生を回避できたと認めることもできない。また、長期評価公表後の一審被告国の津波対策に関する対応状況に問題があったと認めることもできない。以上の諸事情を総合的に考慮すると、経済産業大臣が一審被告東電に対する技術基準適合命令を発しなかったことが、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものとは認められず、国賠法1条1項の適用上違法であるということとはできない。」とした(224頁 小

括)。

2 原判決の誤り

(1) 原判決が、経済産業大臣が規制権限を行使すべき時期や態様について、経済産業大臣に広範な裁量を認める判断基準をとって、経済産業大臣が適時にかつ適切に権限行使をしなかったことに違法性はないとの判断をしたことは、本件における権限を定めた規制法令の趣旨、目的や権限の性質等に関する解釈を誤っている。この点は第3で詳述する。

(2) 原判決は予見可能性を判断するにあたり、予見可能性の対象を明示していない。原判決が予見可能性の対象を(一審被告らの主張する)本件津波と同程度の津波の到来としているとするならば、それは省令4条1項の「想定される津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」の解釈を誤るものである。福島第一原発において主要建屋敷地高さであるO. P. + 10mを超える津波が到来すれば1～4号機について全交流電源を喪失する事態に至る現実的危険性があったのであるから、省令4条1項にかかる予見可能性の対象はO. P. + 10mを超える津波の到来で足りるといふべきである。

また、原判決が、「想定される津波」について実質的に異論のない知見(通説的見解)であることを求めて、「長期評価」について当時から現在まで異論があったこと、確立した津波評価技術の知見と整合しないことを理由として、「長期評価」を考慮しなくてもよいと判断したことは、同項の解釈適用を誤っている。この点は第4で詳述する。

(3) 原判決が、技術基準適合命令を発することにより本件事故の発生を回避できたと認めることもできないとし、そのことを理由として違法性を否定したことは重大な事実誤認であり、国賠法1条1項の解釈適用を誤っている。この点は第5で詳述する。

(4) 原判決が、「長期評価」公表後、原子力施設における津波対策は、一審被告

東電を含む電力各社や一審被告国（保安院）において検討途上にあったものと認められ、一審被告国において津波対策を怠っていたと評価できるものではないとして、「長期評価」発表後の一審被告国の津波対策に関する対応状況に問題があったと認めることもできないと判断したことは、一審被告東電が「長期評価」に基づく適切な津波対策をして安全の維持をすることよりも、利益追求を優先して安全性の確保を先延ばしにする行動に出ていることが明らかであるにもかかわらず、規制行政庁である保安院は実効性のある規制措置（対応）を現に何もしていなかったこと（合理性がないこと）を無条件に免責するものであり、国賠法1条1項の解釈適用を誤っている。この点は第6で詳述する。

3 上告受理申立の結論

経済産業大臣が一審被告東電に対して電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発しなかったことについて、一審被告国が一審原告らに損害賠償責任を負わないとした原判決には、国賠法1条1項及び電気事業法40条並びに経済産業省令62号4条1項の解釈適用を誤った違法がある。

第2 原判決が認定した事実の概要

1 本件原発事故

(1) 福島第一原子力発電所（本件原発）の概要（原判決35～36頁）

本件原発は、一審被告東電が設置した原子力発電所であり、福島県双葉郡の大熊町と双葉町にまたがって位置し、敷地東側は太平洋に面している。

本件原発は、平成23年3月11日当時、1号機から6号機まで6基の沸騰水型原子炉（BWR）を有していた。各号機は、原子炉建屋、タービン建屋、コントロール建屋、サービス建屋、廃棄物処理建屋等から構成されており、これらの建屋のうち、一部は隣接プラントと共用となっている。

本件原発の原子炉建屋及びタービン建屋の敷地高は、1号機から4号機までが0.

P. (小名浜港工事基準面) + 10m (10m盤)、5号機及び6号機がO. P. + 13mである。

(2) 本件事故に至る経緯

ア 本件地震及び津波の発生 (原判決44～46頁)

平成23年3月11日午後2時46分、東北地方太平洋沖地震(本件地震)が発生した。本件地震の震源は、宮城県牡鹿半島の東南東約130km、深さ約24kmの地点であり、震源域は、日本海溝下のプレート境界面に沿って、岩手県沖から茨城県沖に及び南北の長さ約450km、東西の幅約200kmの領域であった。本件地震は、日本海溝の東側の太平洋プレートと西側の北米プレートの境界の広い範囲において断層破壊が生じたことにより発生した地震であり、すべり量(プレートが動いた距離)は最大50m以上であった。本件地震は、複数の震源域が連動して発生したM9.0の巨大地震であった。

本件地震に伴う津波(本件津波)が発生し、第1波が平成23年3月11日午後3時27分頃、第2波が同日午後3時35分頃、本件原発に到達した。

本件津波により、本件原発の海側エリア及び主要建屋設置エリアは、ほぼ全域が浸水した。1号機から4号機までの主要建屋設置エリアの浸水高は、O. P. + 約11.5mないし約15.5m(浸水深は約1.5mないし約5.5m)、5号機及び6号機の主要建屋設置エリアの浸水高はO. P. + 約13mないし約14.5m(浸水深は約1.5m以下)であった。

イ 津波到達後の各号機の状況 (原判決45～50頁)

(ア) 1号機 (原判決45、46～47頁)

1号機は、本件地震により、自動停止したが、外部電源を喪失した。

本件津波は、1号機1階の大物搬入口、入退域ゲート及び機器ハッチ等から浸水し、タービン建屋1階に設置されていた非常用の金属閉鎖配電盤(M/C)が大物

¹ 浸水経路の認定は乙A42号証、甲A205号証の一審被告東電の調査資料による。2号機以下も同じ。

搬入口からの浸水により被水したほか、コントロール建屋地下1階に設置されていた非常用パワーセンター（P/C）及びタービン建屋地下1階に設置されていた非常用ディーゼル発電機（D/G）も被水した。その結果、平成23年3月11日午後3時37分頃、全交流電源喪失の状態となり、さらに、コントロール建屋地下1階に設置されていた直流主母線盤も被水して機能を喪失し、全電源喪失の状態となった。

1号機の全電源が喪失し、非常用復水器（IC）が正常に機能しなくなった結果、原子炉格納容器のドライウェル（D/W）圧力が上昇したため、12日午後2時30分頃、原子炉格納容器ベントが実施された。しかし、同日午後3時36分、水素爆発が原子炉建屋内で発生し、原子炉建屋の屋根及び最上階の外壁が損壊し、原子炉建屋内の放射性物質が放出された。

（イ）2号機（原判決45、47～48頁）

2号機は、本件地震により、自動停止したが、外部電源を喪失した。

本件津波は、2号機1階の大物搬入口、機器ハッチ・ルーバ、1号機との連絡通路等から浸水し、タービン建屋地下1階に設置されていた非常用M/C及び非常用D/G、運用補助共用施設（共用プール）1階に設置されていた非常用M/C、同地下1階に設置されていた非常用M/C及び非常用P/Cが被水した²。運用補助共用施設（共用プール）1階に設置されていた非常用D/Gは、被水を免れたが、同地下1階に設置されていた非常用M/C及び非常用P/Cが浸水し、機能を喪失した。その結果、平成23年3月11日午後3時41分頃、全交流電源喪失の状態となり、さらにコントロール建屋の地下1階に設置されていた直流主母線盤も被水して機能を喪失し、全電源喪失の状態となった。

2号機においては、全電源喪失前に原子炉隔離時冷却系（RCIC）を起動させ

² 運用補助共用施設（共用プール）は2号機とは離れた場所にある独立した建屋であり、運用補助共用施設への浸水経路は同建屋1階の「入退域ゲート」「給気ルーバ」である。2号機1階からの浸水により運用補助共用施設の非常用電源設備が被水したとする原判決の認定は、初歩的な理解を欠いたものである。

ており、全電源喪失後も稼働し続けたが、その後停止した。その結果、2号機の原子炉水位が下降し、原子炉圧力容器内の燃料棒が水面から露出し、炉心損傷が生じ、放射性物質が放出された。

(ウ) 3号機（原判決45、48～49頁）

3号機は、本件地震により、自動停止したが、外部電源を喪失した。

本件津波は、3号機1階のルーバ、大物搬入口、入退域ゲート等から浸水し、タービン建屋地下1階に設置されていた非常用D/G、非常用M/C及び非常用P/Cがいずれも被水した結果、平成23年3月11日午後3時38分頃、全交流電源喪失の状態となった。

3号機においては、直流電源による操作で原子炉隔離時冷却系（RCIC）を起動させたが、何らかの原因により停止した。このため、原子炉水位の低下により高圧注水系（HPCI）が自動起動したが、これを手動停止させた。その後、原子炉隔離時冷却系（RCIC）の再起動等を試みたが奏功せず、原子炉冷却機能が喪失し、原子炉水位が低下して有効燃料頂部に到達し、燃料損傷が生じた。同月14日午後11時1分、原子炉建屋上部で水素爆発と思われる爆発が発生し、原子炉建屋の屋根及びオペレーションフロアの外壁並びに廃棄物処理建屋の屋根が損壊し、これらの過程で放射性物質が放出された。

(エ) 4号機（原判決46、49頁）

4号機は、本件地震発生当時、定期検査中であった。

4号機は、本件地震により、外部電源を喪失した。

本件津波は、4号機1階の大物搬入口、機器ハッチ・ルーバ・ブロック開口、3号機との連絡通路等から浸水し、タービン建屋地下1階に設置されていた非常用D/G及び非常用M/C、運用補助共用施設（共用プール）地下1階に設置されていた非常用M/C及び非常用P/Cが被水した。運用補助共用施設（共用プール）1階に設置されていた非常用D/Gは、被水を免れたが、地下1階に設置されていた非常用M/C及び非常用P/Cが浸水し、機能を喪失した。その結果、平成23年

3月11日午後3時38分頃、全交流電源喪失の状態となった。

全交流電源喪失により、使用済み燃料プールの冷却機能及び補給水機能が喪失したが、燃料の露出には至らなかった。また、同月15日午前6時頃、4号機の原子炉建屋において、3号機から流入してきたと思われる水素によって水素爆発が発生し、同日午前9時38分頃には原子炉建屋3階部分で火災が発生していることが確認された。

(オ) 5号機及び6号機（原判決46、49～50頁）

5号機及び6号機は、本件地震発生当時、定期検査中であった。

5号機及び6号機は、本件地震により、外部電源を喪失した。

5号機は、本件津波により、平成23年3月11日午後3時40分頃、全交流電源喪失の状態となったが、6号機の非常用D/Gから電源融通を受けられたため、原子炉圧力及び原子炉水位の制御が可能であり、炉心損傷には至らなかった。

6号機は、本件津波によっても、非常用D/G1台が機能を喪失しなかったため、原子炉圧力及び原子炉水位の制御が可能であり、炉心損傷には至らなかった。

2 長期評価以前の予見可能性に関する事実

(1) 長期評価以前の地震・津波に関する知見

ア 津波地震（原判決43～44頁）

津波地震とは、一般に、断層が通常よりもゆっくりずれて、人が感じる揺れが小さくても、発生する津波の規模が大きくなるような地震をいう。平成14年7月31日付け「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」（「長期評価」）においては、津波マグニチュードの値がマグニチュードの値に比べ0.5以上大きいか、津波による顕著な災害が記録されているにもかかわらず、顕著な震害が記録されていないものを津波地震として扱っている。

なお、原判決は、「長期評価の公表当時（引用者注：平成14年）、津波地震は、限られた領域や特殊な条件がそろった場合にのみ発生し得るとする見解が多数を

占めていた」(原判決217頁)と認定しているが、この認定は誤りである。

イ 深尾・神定論文(原判決151頁)

昭和55年、深尾・神定論文は、低周波地震ゾーンが日本海溝の内壁直下に存在しており、このゾーン内では津波地震が多いとの見解を示した。

ウ 谷岡・佐竹論文(原判決152～153頁)

平成8年、谷岡・佐竹論文が発表された。

谷岡・佐竹論文は、日本海溝の海側の海底の起伏に注目し、①プレート境界が「なめらかな」場合には、日本海溝近くでプレートが多くの堆積物と共に付加体の下に沈み込むが、柔らかい堆積物が多く存在して上盤のプレートと下盤のプレートの接触が弱いため、地震が発生せず、更に深くプレートが沈み込むと、「強い地震結合ゾーン」を形成し、これが破壊されることにより典型的なプレート間大地震が発生する、②プレート境界が「粗い」場合には、地溝に堆積物を満載した状態で日本海溝に沈み込み、日本海溝近くのプレート境界で地塁の部分が直接上盤のプレートと接触して地震が発生するが、その断層運動はすぐに周辺の柔らかい堆積物の中に入りこみ、ゆっくりとした断層運動となって津波地震となるとのモデルを提案した。

エ 地震地体構造論(原判決154頁)

地震地体構造論とは、地震の起こり方の共通している地域では、地体構造にも共通の特徴があるとの前提から、日本周辺を地震の起こり方(規模、頻度、深さ、震源モデル等)に共通性のある地域ごとに区分し、それと地体構造の関連性について研究するものである。

なお、原判決は、4省庁報告書で萩原マップが用いられていることから、平成9年3月頃には、既に地震地体構造論が一般的な知見であったと判断している(原判決207頁)が、この認定は誤りである。

(2) 長期評価以前の津波防災に関する事実

ア 4省庁報告書(原判決153～154頁)

平成9年3月、4省庁報告書(太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書)

が策定された。

4省庁報告書では、津波数値解析を行う想定地震の設定に当たっては、想定地震の設定規模は、歴史地震も含め既往最大級の地震規模を用い、想定地震の地域区分は地震地体構造論上の知見に基づいて設定し、想定地震の発生位置は既往地震を含め太平洋沿岸を網羅するように設定するものとされた。

イ 7省庁手引（原判決154～155頁）

平成9年3月、7省庁手引が策定された。

7省庁手引では、津波防災計画の前提となる対象津波については、「過去に当該沿岸地域で発生し、痕跡高等の津波情報を比較的精度良く、しかも数多く得られている津波の中から既往最大の津波を選定し、それを対象とすることを基本とするが、近年の地震観測研究結果等により津波を伴う地震の発生の可能性が指摘されているような沿岸地域については、別途想定し得る最大規模の地震津波を検討し、既往最大津波との比較検討を行った上で、常に安全側の発想から対象津波を設定する」とされている。

ウ 4省庁報告書及び7省庁手引等への一審被告らの対応（原判決155～156頁）

通商産業省資源エネルギー庁は、電事連に対し、平成9年頃、4省庁報告書を踏まえて、原子力発電所の津波に対する安全性の評価に関して報告を求めた。

電事連は、一審被告国に対し、平成9年7月25日付けで、4省庁報告書の断層パラメータのばらつき及び計算誤差を考慮して、仮に2倍の津波高の変動があるものとする、本件原発においては、非常用海水ポンプのモータが水没するなどの結果になると報告した。

また、電事連は、同年10月15日、今後必要に応じて地震地体構造上の地震津波も検討対象として取り入れる方向で検討・整備していく必要があること、中長期的には電力共通研究を実施することにより技術的検討を行っていきたいと考えていることなどを内容する「7省庁津波に対する問題点及び今後の対応方針」を作成

した。

一審被告東電は、平成10年6月、4省庁報告書の断層モデルに基づき津波の検討を行ったところ、本件原発では、朔望平均満潮位を考慮した津波高の最高水位の最大値はO.P.+4.8m、朔望平均干潮位を考慮した津波高の最低水位はO.P.-2.8mないし-3.0mとなり、水位上昇側においては、屋外に設置されている非常用海水ポンプのモータ下端レベルに達しないため、安全性への影響はないとの結果を得た。

エ 津波評価技術（原判決51～52、157～160頁）

原子力施設における津波に対する安全性評価技術の体系化及び標準化について検討することを目的として、平成11年、社団法人土木学会原子力土木委員会に津波評価部会が設置された。

津波評価部会は、学識経験者のほか電力各社の研究従事者等を委員として構成され、相当期間にわたる議論を経て、平成14年2月、津波評価技術を取りまとめた。

津波評価技術は、地震地体構造論の知見を踏まえて波源を設定することとしつつ、実際の想定津波の評価に当たっては、「基準断層モデルの波源位置は、過去の地震の発生状況等の地震学的知見等を踏まえ、合理的と考えられる（引用者注：萩原マップよりも）さらに詳細に区分された位置に津波の発生様式に応じて設定することができる」とした。そして、日本海溝沿い海域については、北部と南部の活動に大きな違いがあり、北部では、海溝付近に大津波の波源域が集中しているのに対し、南部では、1677年の延宝房総沖地震を除き、海溝付近に大津波の波源域は見られないことを踏まえて、1938年に起こったモーメントマグニチュード(Mw)7.9の福島県東方沖地震を基準断層モデルとして福島県沖に波源位置を設定し、日本海溝沿いの領域には波源を設定しなかった。

一審被告東電が行った津波評価技術に基づく試算では、本件原発では近地津波でO.P.+5.4mないし+5.7mとなった。

一審被告東電は、同年3月、「津波評価技術」の地震想定に基づく津波推計結果を

保安院に報告した。

なお、原判決は、「津波評価技術は、当時確立しており実用として使用するのに疑点のないものを取りまとめたものであり、7省庁手引を補完するものとして位置付けられたものであった」とも認定している（原判決157頁）が、想定津波の波源の種類、規模、位置等の設定に関しても疑点がないものを取りまとめたとの判断は、重大な誤りである。

3 長期評価

(1) 地震本部の位置付け、長期評価公表の経緯（原判決160～161頁）

地震調査研究推進本部（地震本部）は、地震防災対策特別措置法に基づき設置された文部科学大臣を本部長とする公的機関であり、地震本部に設置された地震調査委員会は、関係行政機関の職員及び学識経験者から構成され、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、及び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を所掌事務とする。

地震本部は、平成11年4月23日、「地震調査研究の推進について－地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進についての総合的かつ基本的な施策－」を策定し、地震調査委員会による地震活動の総合的な評価の一環として、活断層や海溝型地震の評価等地震活動の長期評価を実施することとした。

そして、地震活動の地域的な特徴を明らかにするとともに、将来における地震発生の評価を行うことを目的として、地震調査委員会の下に長期評価部会が、海域に発生する地震に関する長期評価の検討を行うことを目的として、長期評価部会の下に海溝型分科会が設置された。

三陸沖から房総沖にかけての地震活動についての長期評価は、学識経験者らによる海溝型分科会における相当期間にわたる議論を経て、長期評価部会及び地震調査委員会の了承を得て、平成14年7月31日、公表されるに至った。

(2) 長期評価の概要

ア 過去の地震について (原判決53、164～166頁)

三陸沖北部以外の三陸沖から房総沖にかけては、同一の震源域で繰り返し発生している大地震がほとんど知られていないため、1611年の慶長三陸地震、1677年の延宝房総沖地震及び1896年の明治三陸地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄りで発生していることを根拠として、過去の震源域を「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」という領域に設定した。

「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域において、日本海溝付近のプレート間で発生したM8クラスの地震は、17世紀以降では、上記三つの地震が知られており、津波等により大きな被害をもたらしたところ、三陸沖北部から房総沖の全体では同様の地震が約400年に3回発生していることになるから、133年に1回程度、M8クラスの地震が起こったと考えられる。

イ 次の地震について (原判決53、164～166頁)

震源域は、谷岡・佐竹論文の明治三陸地震についてのモデルを参考にし、同様の地震が「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域内のどこでも発生する可能性があると考え、断層の長さは日本海溝に沿って長さ約200km、幅約50kmであり、具体的な地域は特定できないとした。

M8クラスのプレート間の大震が、過去400年に3回発生していることから、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域全体では約133年に1回の割合で発生すると推定される。ポアソン過程により、今後30年以内の発生確率は20%程度、今後50年以内の発生確率は30%程度と推定される。また、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の特定の海域では、断層長(約200km)と領域全体の長さ(約800km)の比を考慮して、530年に1回程度の割合でこのような大地震が発生すると推定される。ポアソン過程により、今後30年以内の発生確率は6%程度、今後50年以内の発生確率は9%と推定される。

次の地震も津波地震であることを想定し、その規模は、過去に発生した地震のM

t等を参考にして、M t 8. 2前後と推定される。

(3) 長期評価公表後の一審被告らの対応（原判決166～168頁）

保安院は、一審被告東電に対し、長期評価の公表後平成14年8月5日までの間に、①地震本部は、三陸沖北部から房総沖で今後30年以内に津波地震が発生する確率を20%と発表したが、原子力発電所は大丈夫か、②地震本部は、三陸沖から房総沖の海溝寄り領域においてどこでも津波地震が起こることを想定しているのに対し、土木学会は、福島県沖と茨城県沖では津波地震を想定していないがなぜか、の2点について説明を求めた。

これに対し、一審被告東電は、福島県沖では有史以来、津波地震が発生しておらず、谷岡・佐竹論文によると、津波地震はプレート境界面の結合の強さや滑らかさ、沈み込んだ堆積物の状況が影響するなど、特定の領域や特定の条件下でのみ発生する極めて特殊な地震であるという考え方が示されていることから、長期評価の知見は、客観的かつ合理的根拠を伴うまでに至っていない旨を説明した。保安院は、一審被告東電に対し、地震本部がどのような根拠に基づいて長期評価の知見を示したものであるかを確認するよう指示をしたため、一審被告東電は、同月7日、佐竹に対し、長期評価の知見の科学的根拠の程度について問い合わせるなどし、同月22日、保安院に対し、「確定論的に検討するならば、福島から茨城県沖には津波地震は想定できないこと、電力共同研究で実施する確率論（津波ハザード解析）で分岐として扱うことはできるので、そのように対応したい」と説明し、保安院も了承した。

4 長期評価公表後の予見可能性に関する事実

(1) 長期評価の信頼度について（原判決168～169頁）

地震調査委員会が平成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』の信頼度について」は、長期評価の「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）」について、発生領域の評価の信頼度はC（やや低い）、規模の評価の信頼度はA（高い）、発生確率の評価の信頼度

はCとした。

(2) 長期評価公表後の論文

ア 鶴論文 (原判決169～170頁)

平成14年12月に公表された鶴論文は、北部と南部で海底地形の構造に差異があることを指摘した。

イ 松澤・内田論文 (原判決170頁)

平成15年に公表された松澤・内田論文は、低周波地震と津波地震について、津波地震の前提となる低周波地震の発生領域が限定されるものではないが、低周波地震が津波地震に至るためには、谷岡・佐竹論文が示すように、特定の領域や特定の条件が組み合わさることが必要であるとした。

ウ 石橋論文 (原判決194～195頁)

石橋は、長期評価の公表後である平成15年、1677年の延宝房総沖地震を慶長三陸地震や明治三陸地震と同様に三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震とする長期評価の見解に対し疑問を呈する内容の論文を発表した。

(3) 全国を概観した地震動予測地図 (原判決170～171頁)

地震調査委員会が、平成17年3月に長期評価等を踏まえて取りまとめた「全国を概観した地震動予測地図」は、「震源断層を特定した地震動予測地図」と「確率論的地震動予測地図」との2種類の地図で構成されていたところ、確率論的手法が用いられた「確率論的地震動予測地図」では、長期評価が示した津波地震の発生可能性に関する知見も基礎資料として考慮されたものの、決定論的手法が用いられた「震源断層を特定した地震動予測地図」では、長期評価が示した日本海溝沿いの津波地震は含まれていなかった。

(4) 耐震バックチェックの実施等

ア 新耐震指針の策定と耐震バックチェックの指示等 (原判決177～178頁)

原子力安全委員会は、平成18年9月19日、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」(新耐震指針)を決定し、これを受けて、保安院は、同月20日、「新

耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」(以下「耐震バックチェックルール」という。)を策定するとともに、一審被告東電を含む各電力会社等に対して、稼働中及び建設中の発電用原子炉施設について、新耐震指針に照らした耐震安全性の評価(耐震バックチェック)の実施計画書を提出してこれを実施し、その結果を報告することなどを指示した。

そして、耐震バックチェックルールは、地震随件事象に対する考慮として、津波に対する安全性を評価項目の一つとして挙げ、評価方法として「津波の評価に当たっては、既往の津波の発生状況、活断層の分布状況、最新の知見等を考慮して、施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある津波を想定し、数値シミュレーションにより評価することを基本とする」とした。

イ 今村からの長期評価に関する意見聴取(原判決178頁)

一審被告東電の担当者が、平成20年2月26日、今村のもとを訪れて意見を聞いたところ、今村から、「福島県沖海溝沿いで大地震が発生することは否定できないので、波源として考慮するべきであると考え。」との意見を聴取した。

ウ 一審被告東電の耐震バックチェック中間報告書の提出(原判決178～179頁)

一審被告東電は、平成20年3月31日、本件原発に係る耐震バックチェック指示に対する中間報告として、「『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』の改訂に伴う耐震安全性評価結果 中間報告書」を提出した。上記報告書は、本件原発の5号機における主要施設の評価結果等を取りまとめたものであるが、津波に対する安全性の評価は盛り込まれなかった。

(5) 平成20年試算の実施(原判決179～180頁)

一審被告東電は、東電設計に対し、明治三陸地震の波源モデルを福島県沖海溝沿いに設定してパラメータスタディを行った場合の本件原発における津波評価を委託し、平成20年3月18日及び同年4月18日、東電設計から、津波評価の結果

について報告を受けた。その内容は、福島県沖から房総沖にかけての日本海溝寄りの領域に明治三陸地震の断層モデルの位置及び走向を変化させた15ケースを設定した概略パラメータスタディを行い、そのうち最も高い津波高が算出されたケースにつき、上縁深さ、傾斜角及びすべり角を変化させた詳細パラメータスタディを実施したところ、本件原発においては、敷地南側（O. P. +10m）において、最大O. P. +15.707mの津波高が算出されたというものであった（平成20年試算津波）。

（6）津波評価部会の第2期ないし第4期における研究等

ア 第2期及び第3期（原判決183～185頁）

土木学会原子力土木委員会津波評価部会は、将来的には津波に対する安全性評価についても確率論的評価の実用化が必要な情勢にあったことから、確率論に立脚した津波評価法について検討を行った。

津波評価部会は、平成16年度と平成20年度に、アンケート調査を実施し、その結果は、次のとおりであった。

（ア）平成16年度のアンケート調査の結果

平成16年度のアンケート調査においては、三陸沖から房総沖の海溝寄りの領域を「三陸沖海溝寄り津波地震（JTT1）」、「日本海溝中部寄り津波地震（JTT2）」及び「房総沖海溝寄り津波地震（JTT3）」に区分し、この海域で超長期の間に津波マグニチュード（Mt）8級の津波地震が発生する可能性について、①「過去に発生例があるJTT1及びJTT3は活動的だが、発生例のないJTT2は活動的ではない」と②「JTT1～JTT3は一体の活動域で、活動域内のどこでも津波地震が発生する」のいずれが適切か、重みでの回答を求めたのに対し、②の重みは、地震学者の比重を4倍とした全体加重平均で0.5、地震学者グループの平均で0.65という結果となった。

（イ）平成20年度のアンケート調査の結果

平成20年度のアンケート調査においては、「三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震

活動域（JTT）」の海域で超長期の間に津波マグニチュード（M_t）8級の津波地震が発生する可能性について、①「過去に発生例がある三陸沖（1611年、1896年の発生領域）と房総沖（1677年の発生領域）でのみ過去と同様の様式で津波地震が発生する」、②「活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べて南部ではすべり量が小さい」、③「活動域内のどこでも津波地震（1896年タイプ）が発生し、南部でも北部と同程度のすべり量の津波地震が発生する」のいずれが適切か、重みでの回答を求めたのに対し、地震学者の比重を4倍とした全体加重平均で、①の重みは0.4、②の重みは0.35、③の重みは0.25となった。

イ 第4期（原判決185～186頁）

平成22年12月7日に開催された平成22年度第2回部会（第4期第4回）では、幹事団から、三陸沖から房総沖までの海溝寄りのプレート間大地震（JTT）について、津波地震活動域を北部と南部に分割し、各活動域内のどこでも津波地震は発生するが、北部（JTT1）に比べ南部（JTT2）はすべり量が小さく、南部（JTT2）は1677年の延宝房総沖地震を参考に波源モデルを設定すること、貞観津波の波源モデルにつき津波堆積物調査等の最新の知見に基づいて津波解析を実施して設定することなどが提案され、波源モデルに関する検討が行われたが、上記提案につき、部会内では異論はなかった。

（7）長期評価の一部改訂（原判決186頁）

地震本部地震調査委員会は、平成21年3月9日、長期評価を一部改訂したが、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」を一つの領域と区分し、同様の地震が上記領域のどこでも発生する可能性があること、ポアソン過程から算出した発生確率等については、改訂されなかった。

（8）保安院の平成23年3月7日におけるヒアリング（原判決186～187頁）

保安院は、一審被告東電に対し、平成23年3月7日、ヒアリングを行い、一審被告東電は、「福島第一・第二原子力発電所の津波評価について」を用いて説明した。同書面には、①「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震(津波地震)」

について、⑦明治三陸地震の断層モデルを参考にし、同様の地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域内のどこでも発生する可能性があるとの地震本部の見解を基に、明治三陸地震の断層モデルによる津波評価をした場合、本件原発敷地南側でO. P. + 1 5. 7 mの津波水位となること、①北部では明治三陸地震、南部では延宝房総沖地震を参考に波源を設定するとの土木学会原子力土木委員会津波評価部会の方針を基に、延宝房総沖地震の断層モデルによる津波評価をした場合、本件原発敷地南側でO. P. + 1 3. 6 mの津波水位となること、②貞観津波に関する佐竹論文の断層モデルによる津波評価をした場合、本件原発でO. P. + 8. 7 mないし+ 9. 2 mの津波水位となることが記載されていた。

5 結果回避可能性に関する事実

(1) 本件原発1号機における溢水事故（原判決151～152頁）

平成3年10月30日、本件原発1号機のタービン建屋地下1階において、配管に貫通穴が空いており、海水の漏えいにより1号機及び2号機共通のD/G及び機関の一部が浸水したことが確認された。

一審被告東電は、平成3年溢水事故を踏まえ、地下階に設置された重要機器が建屋内の配管破断等による内部溢水により被水又は浸水して機能を失わないように、水密化対策として、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階電線管貫通部トレンチハッチの水密化、非常用D/G室入口扉の水密化等を行った。

(2) 安全情報検討会（原判決173～174頁）

保安院は、JNESと連携して、国内外の安全情報を収集するとともに、これらの情報を評価分析し、必要な安全規制上の対応を行う目的で、平成15年11月6日、安全情報検討会を設置した。

平成17年6月の第33回安全情報検討会において、フランスのルブレイエ原子力発電所の大規模浸水事象や、その対策として防護用堤防のかさ上げや水密化措置

などがとられたことなどが報告された。

(3) 東海第二発電所の水密化工事（原判決221頁）

東海第二発電所では、本件事故発生前において、開口部への防水扉の設置、開口部前にRC造の防水堰の増設などが行われ、水密化措置が執られた。

なお、原判決は、上記(1)(2)(3)の水密化措置はいずれも「局所的・部分的なもの」と認定している（原判決220～221頁）。

第3 広範な行政裁量を認める司法審査は妥当しないこと

1 原子力発電所の異質な危険性と本件原発被害の実態

(1) はじめに

原子力基本法の下で、原子炉を建設しようとする者や、原子炉を譲渡し、又は譲り受けようとする者は、政府の行う規制に従わなければならない。同規制に従って原子炉を建設し、改造し、移動し、又は譲り受けた者は、操作開始前に運転計画を定めて、政府の認可を受けなければならない。核燃料物質の管理についても、核燃料物質を生産し、輸入し、輸出し、所有し、所持し、譲渡し、譲り受け、使用し、又は輸送しようとする者は、政府の行う規制に従わなければならない。

また、原子力基本法を受けて、原子炉等規制法・電気事業法は、経済産業大臣が、核原料物質及び核燃料物質の管理について全面的な規制を行うものとした。また同二法は、原子力発電所の、①計画・設計段階、②建設段階、③運転段階、④廃止段階のすべてにわたり、経済産業大臣が、原子炉の安全性確保のために全面的な規制を行う権限を有するものと定めた。さらに、高レベルの放射性廃棄物の最終処分については、経済産業大臣が最終処分計画を定めこれを閣議で決定し、国が設置した原子力発電環境整備機構が実施計画を策定し、同機構が最終処分施設建設地の選定、施設の設置、処分の実施等を行うこととされ（特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律）、全面的に国の責任において行われる。

このように、原子炉と核燃料物質の管理については、国による全面的な法規制の

下に置かれるものとされており、国の関与なしには原子炉の稼働自体が不可能な制度となっている。

そして、原子力の安全規制においては、設計基準事象と決定論的安全評価という考え方がとられている。一般に人工的工作物や科学技術は失敗（事故）を繰り返しながらその反省に立って進歩し、安全性や利便性を向上させるものである。しかし、原子炉に関しては、他の科学技術と異なり、公衆に著しい放射線被ばくを与えるような失敗（事故）は万が一にも許されない。不測の事故に対する安全対策を決めるのが、設計基準事象である。

このような原子力発電所の安全規制の法的構造のもとで発生した本件事故の責任を問う本件においては、その安全規制の趣旨、目的を踏まえた国の規制の在り方、その在り方から逸脱した安全規制の著しい怠りとそれによる甚大で取り返しのつかない被害が生じた事実に対する司法審査の在り方が問われている。

（２）原子力発電所による災害の異質な特徴

原子力発電所における事故の被害は、他の産業活動によってもたらされる被害とは異質の特徴がある。すなわち、

①広域性（放射性物質による汚染による被害が気象条件等にも影響されながら極めて広域に及ぶこと。）

②長期性（半減期の長さ及び除染の困難さによって、放射性物質によってもたらされる被害が長期間継続すること、また放射線による晩発性の健康影響を考慮するとその被害期間は極めて長期に及ぶこと。）

③深刻性（放射性物質による汚染によって、一定の地域全体を人を含む生物の生存に適さない「死の土地」としてしまうこと。）

④莫大性（以上の被害の特殊性の結果として、重大事故によってもたらされる損害の規模が、通常の企業活動によってもたらされうる損害の限界をはるかに超え、国家によっても補填することが困難なほどに莫大なものとなりうること。）

伊方原発訴訟最高裁判決（平成4年10月29日第一小法廷判決・民集46巻7

号1174頁、以下「伊方原発訴訟最判」という。)は、この被害の特殊性を「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」と判示した。

(3) 本件事故の原因

ア 沸騰水型軽水炉は冷やし続けることが至上命題

福島第一原発の1～6号機はいずれも沸騰水型軽水炉である。軽水炉では、原子炉圧力容器内に、ウラン235の比率を濃縮により3～5%に高めて燃料被覆材(ジルコニウム金属)で覆いペレット状にした燃料棒を集合体にした核燃料を設置し、その周囲に水(軽水)を巡らせており、この軽水が、核燃料の核分裂により発生する中性子を減速させ(高速中性子から熱中性子へ)次の核分裂を引き起こしやすくする減速材としての機能と、核分裂により高熱を発した燃料から熱エネルギーを取り出して原子炉を一定以下の温度に保つ冷却材としての機能を同時に果たしている。沸騰水型軽水炉では、給水ポンプと再循環ポンプによって送られた冷却水は、原子炉建屋内の原子炉圧力容器の下部から上方に向かって燃料棒に沿って流れ、発熱した核燃料によって加熱されるため、水の温度は上方に行くほど高くなり、途中から沸騰を始めて水と蒸気が混ざった状態となる。この沸騰した冷却水から原子炉圧力容器の上方にある汽水分離器で蒸気を取り出し乾燥させてタービン建屋に送り、この蒸気力でタービンを回して発電する。タービンを回した蒸気は海水を冷却水とする復水器において水に戻され、再び原子炉建屋内へ送られるという循環を繰り返す。

異常時には原子炉停止を行うが、この停止後も核燃料はその内に残存する多量の放射性物質の崩壊により発熱が続くことから、燃料被覆材の破損を防ぐために炉心の冷却を続ける必要があり、そのために通常の給水系の他に設置された様々な電動ポンプ等により炉心の冷却を継続する、そして原子炉内に蓄積される極めて強い放射能をもつ放射性物質を封じ込めることによって、放射性物質が原子炉外に放出さ

れることを防ぐことが必須である。

仮に冷やし続けることができないと、燃料表面では蒸気が形成され、それが断熱体として働き、蒸気のブランケットによって熱の流れがなくなるまで燃料要素は過熱され、約950℃に達すると、燃料被覆材は水素化されてもろくなり、蒸気との発熱反応（水-ジルコニウム反応等）によって水素を発生する。この状態が進むと炉心損傷に至る。

したがって、沸騰水型軽水炉においては、第一に、起こりそうもない事故状態を含むすべての予測される状態に対して、適切な炉心冷却装置を設ける必要性和、第二に、圧力容器の健全性を維持し、予測されるいかなる漏れに対しても適切な水の補給が有効となることを確実にする必要性の二つの安全が確保されなければならない。

イ 冷却水の循環をする動力を絶対に失ってはならないこと

沸騰水型軽水炉において上記二つの安全を確保するために、炉心を冷やし続けるための冷却材である水を循環させるための動力が不可欠である。そして緊急時において外部電源が失われた場合に備えて、最後の命綱の動力として「非常用電源設備及びその附属設備（省令62号2条八号、以下「非常用電源設備等」ともいう。）が機能する状態におかれていることが絶対的な要請である。

ウ 本件事故で起こったこと

本件津波が福島第一原発の1～4号機の主要敷地高さであるO. P. +10mを超え敷地内に入り、浸水津波に対し無防備な状態に置かれていたタービン建屋等の内部の非常用電源設備等が設置された場所に浸水してすべての非常用電源設備等を機能喪失させた。その結果、1号機ないし4号機について全交流電源喪失状態となり、原子炉を冷やし続けることができなくなった。

そして本件地震発生時に稼働中であった1号機、2号機、3号機で炉心損傷が発生し、1号機、3号機及び4号機で水素爆発が発生した。この過程で大量の放射性物質が大気中に放出された。

その結果、一審原告らが原審までに主張・立証したとおりの深刻な被害が現実化した。

さらに、本件事故で現実に生じた被害よりも更に巨大な被害が生ずる可能性もあった。福島第一原発の吉田昌郎所長は津波により全交流電源喪失という事態になったとの報告を受けて「これは、はっきり言って、まいってしまっていたんですね。私自身がですね。これはもう大変なことになったと。」(乙A24号証の1・21頁)、「絶望していました。基本的には、私自身ですね。シビアアクシデントに入るわけですけれども、注水から言うと、全部のECCSが使えなくて、ICとRCICが止まって、HPCIがありますけれども、それらが止まった後、バッテリーが止まった後、どうやって冷却するのかというのは、検討しろという話はしていますけれども、自分で考えても、これというのがないんですね。」(同号証・23頁)、「私などは、8時間で死ぬと。」(同号証・24頁)という絶対的状況に追い込まれ、その後原子炉を冷やすための水の注入を試みるも奏功せず、原子炉がコントロール不能の状態となり、複数の原子炉が次々と損傷していく過程について「2号機はこのまま水が入らないでメルトして、完全に格納容器の圧力をぶち破って燃料が全部出ていってしまう。そうすると、その分の放射能が全部外にまき散らされる最悪の事故ですから。チェルノブイリ級ではなくて、チャイナシンドロームではないですけれども、ああいう状況になってしまう。そうすると、1号、3号の注水も停止しないといけない。これも遅かれ早かれこんな状態になる。そうなると、結局ここから待避しないといけない。たくさん被害者が出てしまう。勿論、放射能は、今の状態より、現段階よりも広範囲、高濃度で、まき散らす部分もありますけれども、まず、ここにいる人間が、ここというのは免震重要棟の近くにいる人間の命に関わると思っていましたから」(乙A24の3の4・50頁)とまで予期し、「覚悟」したように、本件事故で現実に生じた被害よりも更に巨大な被害が生ずる可能性すらあったことが認められる。

当時の菅直人首相は、3月22日頃、近藤駿介原子力委員会委員長に「最悪シナ

リオ」の作成を依頼し、近藤委員長は3月25日「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」を作成、提出した。ここには、1号機で水素爆発が発生し、線量上昇のため作業員が全員待避する。そのため2号機、3号機の原子炉への注水が不能になり、4号機使用済燃料プールの燃料が露出して破損し溶融して多量の放射性物質放出。2、3号機の格納容器が破損し、放射性物質が放出。この結果、強制移転を求めるべき地域が170km以遠にも生じる可能性や年間線量が自然放射線レベルを大幅に超えることをもって移転を希望する場合に認めるべき地域が250km以遠にも発生することになる可能性がある。250kmは青森を除く東北地方のほぼすべて、首都圏を含む関東地方のほとんどが含まれることが描かれていた。(甲A2-2・285頁以下)

幸い、紙一重でこの最悪シナリオが現実化することは回避されたが、このように、ひとたび原子力発電所において重大事故が発生すれば、その被害は極めて甚大で取り返しのつかないものとなる客観的危険性が高いものである。

エ 全交流電源喪失の客観的原因

福島第一原発の1～4号機の主要建屋の敷地高さはO. P. +10mであり、5及び6号機の主要建屋の敷地高さはO. P. +13mである。福島第一原発において、O. P. +10mを超える津波が到来したときに、タービン建屋等の内部に設置されていた非常用電源設備等を浸水した海水から防護する対策はまったくとられていなかった。そして、非常用電源設備等は建屋内に浸水した水を被れば直ちに機能喪失に至る。このことが全交流電源喪失をもたらした原因である。

(4) 本件事故がもたらした一審原告らの被害

ア 本件原発事故が現に一審原告らに与え続けている被害の深刻さ

本件事故により、大気中に放出された放射性物質の量は、ヨウ素131換算値にして、保安院による4月12日の推定値で37万TBq、6月6日の推定で77万TBq、平成24年2月1日の推定で48万TBq、原子力安全委員会による4月12日の推定で63万TBq、独立行政法人日本原子力研究開発機構による8月2

4日の推定で57万TBq、一審被告東電による平成24年5月24日の推定で90万TBqなどと推定されている。

本件事故後、政府の指示により避難した住民は福島県12市町村で14万人を超えた。避難指示区域外からも多数の住民が避難をした。

原子力発電所の災害が人に及ぼす被害においては、放射性物質の放出と放射線の曝露は五感の作用によって感じるができないこと、健康被害が相当期間経過後に発生しうること、これらへの適切な対処には専門的な知見が必要となるという特殊性がある。

本件原発事故により、上記特質をもつ原子力発電所による災害が福島県を中心とする広範な地域に発生し、そこに暮らしていた一審原告らは深刻な被害をいまだに受けている。

イ 被害法益の性質

一審原告らの被害（侵害法益の内実）は、生活の本拠において生まれ、育ち、職業を選択して生業を営み、家族、生活環境、地域コミュニティとの関わりにおいて人格を形成し、幸福を追求していくという、全人格的な生活が広く含まれ、この法益の内実は、そのように人が人格を形成し幸福を追求していくべき全人格的な生活の本拠そのもの（「生存と人格形成の基盤」）が広く含まれる。

この法益は憲法13条に保障される憲法的な価値を有するものである。

2 本件で規制権限不行使の違法性を判断するために求められる3つの視点

(1) 規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組み

筑豊じん肺訴訟最高裁判決が規制権限不行使の違法性と国賠法1条1項を結び付けて被害者救済の道を開いた。

筑豊じん肺訴訟最高裁判決（平成16年4月27日、民集58巻4号1032頁）は、規制権限の根拠法規である鉱山保安法は「鉱山労働者に対する危害の防止等その目的」とし、「職場における労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする

労働安全衛生法の特別法としての性格を有する」ものであり、鉱業権者の「講ずべき具体的な保安措置を…省令に包括的に委任した趣旨は、規定すべき鉱業権者が講ずべき保安措置の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正していくためには、これを主務大臣にゆだねるのが適当であるとされたことによるもの」であり、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると…同法に基づく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示した。

本件訴訟においても一審原告らは、この一般的な判断枠組みを使って請求し、原判決もこの一般的な判断枠組みで判断をした。

一審原告らは、本件訴訟における司法判断のためには次の3つの視点が重要と考えるものである。

(2) 事後救済の国賠法適用における行政庁の判断審査の視点

行政庁の規制権限不行使の違法性の判断に関して、わが国の裁判所の対応は、いわゆる「行政庁の第一次的判断権の尊重」という考え方の下に、「著しく消極的」といっても過言でない状況が残念ながら永年続いてきた。筑豊じん肺訴訟でも、一審判決（福岡地裁飯塚支部、平成7年7月20日、判例時報1543号3頁）は、行政庁の規制権限不行使の「不合理」性を認めながら「著しく不合理とまではいえない」とし、責任を否定した。このような「司法消極主義」を乗り越え、司法が行政と対等の立場に一步近づき、被害者救済に道を開いたのが筑豊じん肺訴訟最高裁判決である。筑豊じん肺訴訟の最高裁審理で裁判長を務められた藤田宙靖元最高裁判事は、その著書である「最高裁回想録 学者判事の七年半」のなかで、「少なくともここ一〇年程の間において、最高裁が『弱者救済』の方向において大胆なステップ

を踏み出したケースは…いくつも存在する」と述べられたうえで、自らが関与した筑豊じん肺訴訟を取り上げ、「行政庁が、法律によって与えられた規制権限を適切に行使しないという事態（公権力の不行使）に対して国民がこれを違法と主張して争うことは、抗告訴訟としても、国家賠償請求訴訟においても、従来、甚だ困難であった」が、行政事件訴訟法の改正をめぐる「理論的状況の下で、第三小法廷の右判決（注：筑豊じん肺訴訟最高裁判決）は…行政庁の規制権限の不行使につき、個別的規制権限の不行使に止まらず、規制対象が一般的である行政立法の不作为についてまでその違法を認め、賠償請求を認める例を開いたのである。そしてこのような判断は、その半年後、第二小法廷の、いわゆる『水俣病拡大防止規制事件判決』（注：平成16年10月15日、民集58巻7号1802頁）へと引き継がれることとなった」、「法理論的には…別様の考え方もあり得る」が、「それにも拘わらず、第三小法廷がそのような道を選ばなかったのは、原告らの置かれた立場についての十分な洞察に基づく、事案に即した適正な紛争解決への志向からであることは明らかであろう」（100～104頁）と述べられている。

本件で一審原告らが問うている規制対象は、筑豊じん肺事案のような行政立法の不作为ではなく、一審被告東電の省令4条1項に基づく福島第一原発の安全性を維持する義務の不履行に対する電気事業法に基づく個別的規制権限の不行使である等という事案の違いはあるが、発生した被害の甚大さ・深刻さを十分に考慮し、藤田元最高裁判事が指摘する「原告らの置かれた立場についての十分な洞察に基づく、事案に即した適正な紛争解決への志向」をもって、原発の安全規制における経済産業大臣の判断を厳格に司法審査することが認められる。

（3）憲法13条に基づく法益は最大限の尊重をすべきであるという視点

ア 憲法13条と事業者の経済活動の自由との関係

憲法13条は「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を保障し、国民の生命・健康が憲法秩序の中で最大限に尊重されなければならない権利（基本的人権）であることを明らかにしている。

本件で後に述べる規制法令により保護される一審原告らの法益は生命・健康、生存の基盤となる財産権、そして環境権であり、これは人格権に基づくものとして憲法13条により保障され、最も尊重されるべき法益である。これが、本件で規制権限不行使の違法性を判断する出発点である。民主主義社会において、とりわけ、人権救済の砦であり、立法や行政に対するチェック機能が制度上期待されている司法において、生命・健康を産業社会の発展や工業製品の社会的必要性の劣後におく判断をすることは許されない。

イ 基本的人権擁護における司法の役割

この点に関し、泉徳治元最高裁判事は、その著書である「私の最高裁判所論—憲法の求める司法の役割」のなかで、「最高裁は…国民主権による民主主義体制の確立と国民の基本的人権の擁護を柱とした憲法秩序を守る役割を担っている。三権分立の原則の下で、立法府、行政府がそれぞれに裁量権を有しているが、その裁量権の許容幅は、裁量権の行使により国民が制約を受ける権利・自由の性質によって異なるべきである。裁判所は…立法府、行政府の判断を尊重し、裁量権の幅を広く認めて、裁量権行使の合憲性を緩やかに判断すべき場合と、国民の基本的な権利・自由を擁護するため、裁量権の幅を絞って、裁量権行使の合憲性を厳格に審査すべき場合がある。この二つの場面を区別することなく、裁判所が一步下がって立法府、行政府の裁量を尊重してばかりいては…国民の権利・自由を守るべき『司法の役割』が果たせない。」「裁判所は、憲法で保障された基本的人権を擁護すべき役割を担っている。裁判所は、憲法の規定の趣旨を掘り下げて、可能な限り基本的人権の保障を実効性のあるものにしなければならない。」(152～153頁)と述べられるとともに、『合理性』という概念は抽象的かつ広範であるから、ただ単に『合理性』の有無を審査するというだけにとどまる限りは、結局は国会・政府に広範な裁量権を認める結果となる。裁量権の行使により、国民に加えられる法的規制や法的取扱いの区別は、その内容・性格によって憲法的評価を異にし、それに伴い裁量権行使の合憲性審査の寛厳も当然に変わってくるのであり、当該事件でどのような審査基

準を採用するかをまず問題としなければならない。」「裁判所は、国民によって選任されたものではないことを理由として謙抑的であることに努め、国会・政府に広範な裁量権を認めてばかりいては、憲法によって課せられた責務を果たすことにはならない。」（157～158頁）と述べている。

泉元最高裁判事の上記指摘は違憲立法審査権に関するものであるが、この指摘を借りれば、電気事業法に基づく規制権限は、国民の生命、健康、生存権の基盤としての財産という憲法秩序の中で最大限に尊重されなければならない権利（基本的人権）を確保することを直接の目的としているのであるから、本件は、行政庁の「裁量の幅を絞って」規制権限不行使の違法性を判断する場面であり、憲法で保障された基本的人権を擁護すべき司法の役割を果たすことが強く求められている。

（４）安全確保における規制行政庁の誠実職務執行の適正さの視点

憲法が保障する基本的人権、とりわけ、個人の生命、健康は、憲法13条により国政上最大限の尊重が求められる。公務員は憲法99条の憲法尊重擁護義務を負っていること、内閣（行政）は法律を誠実に執行する義務を負っている（憲法73条1号）ことから、この生命、健康を保護するため事業活動へ規制する権限を法令から委任された規制行政庁は、生命、健康の保護のために誠実に職務執行を尽くす責務がある。

原子力の安全規制は、国が、重大な事故が発生すれば国民にとって受容不能なりリスクとなり得ることを承知して原子力事業者に原子力発電所の設置・稼働を認め、万が一にも重大事故がおきないように国が包括的に関与する法的制度から成り立っている。本件分野で経済産業大臣に規制権限が与えられた趣旨は、原子力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して原子力災害を防止し公共の安全を確保するところにある。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としては、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分野である。

原子炉施設において、全交流電源喪失のような過酷事故に至る事態が発生する危険が客観的に生じているのに原子力事業者が適切な対応をとっていない場合には、当該施設周辺の住民は、経済産業大臣の権限行使によってしか安全性を確保できないのである、経済産業大臣が誠実にかつ厳格にこの権限行使をすることを前提にして、原子力発電所の設置・稼働が認められているのである。

そして、万が一、原子炉による重大な災害が発生した場合には第3の1で述べた異質の特徴をもつ災害となり、事後的な金銭賠償でも取り返しのつかない被害が発生してしまうのである。

原子力発電所の安全規制において国賠法の適用を検討する上では、経済産業大臣が、安全規制の趣旨、目的を踏まえた安全規制の職務を誠実にかつ適正に執行することを尽くしていたかどうか厳格に司法審査されるべきである。

3 規制法令の趣旨、目的

(1) 規制の法的構造

経済産業大臣が法令から委任された規制権限行使における裁量の有無及びその幅を考察する上で、規制法令の趣旨、目的を正確に探究することが司法判断の出発となるべきである。

この点、原判決は、本件の規制法令について電気事業法と炉規法にのみ言及しているが、これは規制の基本構造を考慮せず、その安全規制の法令の趣旨、目的を著しく軽んじている判断であり、改められるべきである。

本件事故当時、一審被告東電に対する規制法令は次のとおりである。

ア 原子力基本法

本件事故前、原子力基本法（平成16年法律第155号による改正前の昭和30年法律第186号及び平成24年法律第47号による改正前の昭和30年法律第186号）は、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興を図り、もって人類社会の

福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を目的として（1条）、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」（2条）という原子力利用の基本方針を定めていた。

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

イ 炉規法

本件事故前、原子力発電所の設置については、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」。平成14年法律第178号による改正前の昭和32年法律第166号、平成18年法律第50号による改正前の昭和32年法律第166号及び平成23年法律第74号による改正前の昭和32年法律第166号）が、「原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制等を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物質の使用等に関する必要な規制等を行うこと」を目的として（1条。なお、平成19年法律第84号による改正以後は「規制等」が「規制」と改められた。）、
实用発電用原子炉の設置には経済産業大臣の許可を必要とすること（23条1項1号）、経済産業大臣は、实用発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物

質、核燃料物質によって汚染された物又は同原子炉による災害の防止上支障がないものであることが認められるときでなければ、上記許可をしてはならないこと（24条1項4号）、実用発電所用原子炉設置者は、保安規定を定め、同原子炉の運転開始前に、経済産業大臣の許可を受けなければならず（37条1項）、経済産業大臣は、保安規定が核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物又は同原子炉による災害の防止上十分でないとき、上記許可をしてはならないこと（同条2項）などを定めていた。

本件事故後、平成25年法律第82号による改正により、炉規法の目的が「原子炉施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子炉施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物質の使用等に関する規制を行い、もって国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする」（1条）ものであることが明確にされているが、上記改正前においても、原子力災害を防止して「公共の安全を図る」こと、すなわち国民の生命、健康及び財産の保護を図ることは当然に炉規法の目的とされていた。

ウ 電気事業法

設置許可がなされた後における電気事業の用に供する原子力発電所の運転については、本件事故当時まで、炉規法（平成25年法律第82号による改正前のもの）73条により同法27条から29条までの適用が除外され、電気事業法（平成24年法律第47号による改正前の昭和39年法律第170号）による規制が行われていた。

電気事業法は、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、電

気の使用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的として（1条）、①事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を経済産業省令（後記省令62号）で定める技術基準に適合するように維持しなければならないこと（39条1項）、その技術基準を定める経済産業省令においては、事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること（同条2項1号）、②経済産業大臣は、事業用工作物が同条1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができること（技術基準適合命令、40条）、③経済産業大臣は、事業用電気工作物の設置又は変更の工事に係る認可、同工事終了後使用前の検査、輸入した核燃料物質の検査、発電用ボイラー等公共の安全の確保上特に重要なものについての定期検査等を実施し（47条1項及び2項、49条1項、50条の2第3項、51条1項及び3項、52条3項、54条1項並びに55条4項）、四半期ごとにその実施状況等を原子力安全委員会に報告し、必要があると認めるときは、その意見を聴いて、原子力発電工作物に係る保安の確保のために必要な措置を講ずること（107条の3、ただし、平成14年法律第178号による改正後）、④経済産業大臣は、技術基準適合命令を発するのために必要な限度において、政令で定めるところにより、原子力を原動力とする発電用の電気工作物（原子力発電工作物）を設置する者に対し、同原子力発電工作物の保安に係る業務の状況に関し報告又は資料の提出をさせたり、経済産業省の職員をして、原子力発電工作物を設置する者等の事業所に立ち入り、原子力発電工作物等の物件を検査させたりすることができること（106条、107条）、⑤技術基準適合命令等に違反した者は、3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金に処し、又はこれを併科すること（116条2号）、その場合、法人には3億円以下の罰金に処すること（1

21条1号、ただし平成14年法律第178号による改正前は、技術基準適合命令等に違反した者は、300万円以下の罰金（118条7号、法人にも罰金（121条））などを定めていた。

本件事故後、平成25年法律第82号による改正により、炉規法の73条（適用除外規定）が削除される代わりに、同法内に新たに発電用原子炉の設置、運転等に関する規制が設けられ（第四章第二節）、従前電気事業法により定められていた上記規制のうち、①（技術基準適合維持義務）は炉規法43条の3の14に（ただし、経済産業省令ではなく原子力規制委員会規則（平成25年原子力規制委員会規則第6号「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」）で定める技術基準とされた。）、②（技術基準適合命令）は同法43条の3の23第1項に（ただし、経済産業大臣ではなく原子力規制委員会の権限とされた上で、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること」との基本設計に係る安全性について定めた設置許可基準（同法43条の3の6第1項4号）に適合していないと認めるときにも発電用原子炉の使用停止、改造、修理又は移転等の命令を発することができることとされた。）、③（認可、定期検査等の実施及び原子力安全委員会への報告等）は同法43条の3の9等に（ただし、認可、定期検査等は経済産業大臣ではなく原子力規制委員会の権限とされた。）、④（報告徴収、立入検査等）は同法67条、68条に、⑤（罰則）は同法78条8号の2に（ただし、1年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金又は併科、法人にも罰金（81条2号）。）、それぞれほぼ同様の内容で引き継がれた。

以上の点から、発電用原子炉（原子力発電所）については本件事故の前後（平成25年法律第82号による炉規法改正の前後）を通じて、原子力基本法や炉規法が目的として掲げる「国民の生命、健康及び財産の保護を図る」ために、経済産業大臣（上記改正後は原子力規制委員会）に対し大きな権限を与えて、国民の生命、健

康及び財産に対し危害が及ぶことなどが無いように厳重に規制するという法的構造にあった。

エ 省令62号

本件事故の前、電気事業法39条1項による委任に基づき、省令62号（昭和40年通商産業省令第62号「発電用原子炉設備に関する技術基準を定める省令」）4条1項は、技術基準として、平成14年頃においては、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と（平成15年経済産業省令第102号による改正前）、平成18年頃においては、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く。）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と（平成20年経済産業省令第12号による改正前）定めており、いずれも、発電用原子炉を含む事業用電気工作物について、津波等による損傷によって安全性を損なうことがないよう技術基準を設定していた。なお、同項の「適切な措置を講じなければならない」とは、供用中における運転管理等の運用上の措置を含むと解釈することとされ、同条は、耐震性の要求は別途されるとして、想定される自然災害又は外部からの人的災害により原子炉の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを定めたものであると解説されていた（甲A15・20頁）。

本件事故後、平成23年経済産業省令第53号による改正により、同省令5条の2に「津波による損傷の防止」として、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が、想定される津波により原子炉の安全性を損なわないよう、防護措置その他の適切な措置を講じなければ

ならない。」及び「津波によって交流電源を供給するすべての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済核燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」との基準が追加されるなどし、さらに平成25年6月28日には、津波による損傷の防止のための基準も含んだ技術基準規則（平成25年原子力規制委員会規則第6号「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」）が制定され、前記の平成25年法律第82号による炉規法改正により、以後は、発電用原子炉に適用すべき技術基準の内容は同規則に引き継がれることとなった。

以上の点から、本件事故の前後を通じて、発電用原子炉について適用されるべき技術基準には、供用中も含めて、津波による損傷を防止する措置を講じるべきことを定めていた。

（２）原子力発電所の有する危険性

1の（３）で述べたとおり、福島第一原発で使用されていた沸騰水型軽水炉は全交流電源を喪失して冷やし続けることができなくなると、炉心損傷等に至り、人体等に有害な放射性物質が発電所の内外に漏れて、当該原子力発電所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すとともに、周辺の環境を放射能によって汚染し、避難等に伴って住民の生活環境や地域コミュニティを破壊するのであり、さらに放射性物質が極めて長期にわたり付着した場所に残存することから、生活やコミュニティの再生を著しく困難にさせるといった、深刻な災害を引き起こすおそれがあるものである。

（３）一審被告東電の安全維持義務の内容

上記（１）の各法令は、原子力発電所の有する（２）のような危険性等を踏まえて、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それによる深刻な災害を万が一にも起こさないようにするためのものである。

したがって、一審被告東電は、福島第一原発を設置、稼働するに当たり、同原発

周辺に居住しその事故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との間で、原子力発電所による重大な事故及びそれによる深刻な災害を起こして、当該住民の生命、身体、財産、平穩に生活をする権利等を侵害しないようにするべく、原子力発電所の安全性を維持する義務を負っていたというべきである（前記伊方原発訴訟最判参照）。

（４）経済産業大臣に規制権限が与えられている法令の趣旨

経済産業大臣は、その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発電用原子炉についても、その後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不断に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ていないときは、原子炉施設の事故等がもたらす災害により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、生存の基盤としての財産と環境を保護するために、技術基準適合命令（電気事業法４０条）を適時にかつ適切に発して当該原子炉を「修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限する」（同条）権限が付与されていた。

とりわけ、原子力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傾向が生じることは否定できないのであるから、経済産業大臣はそうした傾向が生じていないかを不断に注視しつつ、常に安全よりの指導・規制をしていくことが法令の趣旨、目的から要請されていた誠実職務執行である。

４ 経済産業大臣の権限の性質

（１）原子力基本法以下の法令により原子炉の安全性の確保と核燃料の管理について国が全面的な規制をしていること

国は、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。

原子力事業者は、もともと国の包括的関与なしには原子力発電所の事業が成り立

たないことを承認して、重大な事故が発生すれば国民にとって受容不能なリスクとなり得る原子力発電所の事業を引き受けている。

(2) 規制により保護する利益と規制により侵害される利益の優劣

原子力発電所の管理使用段階における一審被告国の規制権限行使の場面で、規制権限により保護される利益は、国民の生命・身体及び生存の基盤としての財産と環境であり、これに対する規制される側の不利益は、原子力事業者の物的・経済的負担と利潤の喪失である。後者を配慮して前者を危険にさらすことは絶対に許されない。

(3) 適時にかつ適切な規制権限行使が安全確保の肝であること

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性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不可能であって、経済産業大臣が適時に適切な権限行使をすることによってしか安全性を確保できないのである。

(4) 経済産業大臣は誠実に、適時にかつ適切に権限行使するためには情報収集・調査を尽くすことが求められること

行政庁に規制権限が委任された趣旨は、行政庁は所掌事項に関する専門技術的な知識と経験を有しているため、時宜に応じて迅速な判断及び規制の発動を実施することが可能でありかつそれが必要とされたためである。

本件でいえば、電気事業法が原子力発電所に適用される場面においては、国民の生命、身体及び生存の基盤としての財産および環境に対する安全性の確保を主要な目的の一つとしているのである。この電気事業法の趣旨・目的に照らせば、電気事業法39条が経済産業大臣に規制権限（技術基準省令制定権限）を委任した趣旨、及び同法40条が経済産業大臣に技術基準省令で定める技術基準に適合するように電気事業者に対し命令する権限を委任した趣旨は、原子力発電所から万が一にも災害が発生しないようにするために、適時にかつ適切に安全規制の基準をつくり、

かつ適時にかつ適切に監督権限を行使することによって原子力発電所の原子炉の安全性の確保に万全を期しているところにあることは明らかである。

この権限行使の性質について、伊方原発訴訟最判は、科学的、専門的技術的知見は、科学技術が不断に進歩、発展していることを前提に、万が一にも事故が発生しないようにするため、最新の科学技術水準へ即応させる必要があることを強調している。最新の科学技術水準への即応のためには、原子炉施設の安全性に脅威となり得る内部事象及び外部事象が存在することが明らかになった場合には、規制の必要性の有無及びその内容を判断すべく、すみやかに当該事象について情報を収集し、調査研究する必要がある。

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

そして、経済産業大臣は、第3の3の(1)のウで述べたとおり、原子力発電所の原子炉1基ごとに、13か月を超えない期間ごとに、原子炉を停止したうえで、定期検査を行い、各原子力発電所の現況を把握していた。そして定期事業者検査においても、当該事業用電気工作物が同法39条1項の経済産業省令で定める技術基準(省令62号等)に適合していることの確認が求められているのであり、経済産業大臣による定期検査の基準も同技術基準となる。

経済産業大臣はこの定期検査を通じて福島第一原発の各号機の原子炉の安全性にかかわる状況認識をすることができた。

5 原判決がとった司法審査の誤り

(1) 原判決

原判決は、規制権限不行使の一般的判断枠組みを摘示した上で、「経済産業大臣の電気事業法40条、省令62号4条1項に基づく規制権限は、原子炉施設の周辺住民等の生命、身体等に対する危害を防止し、その健康を確保することもその主要な目的として、できる限り速やかに、原子炉施設を科学的、専門的技術的知見の進展や技術の進歩に適合したものにすべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである。そして、規制権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くか否かについては、具体的事情を踏まえて判断されるべきところ、考慮されるべき具体的事情としては、上記のような規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質のほか、被害の重大性及び切迫性、予見可能性、結果回避可能性、規制権限を有する者の対応の合理性、規制権限行使以外の手段による結果回避可能性、規制権限行使における専門性、裁量性などの諸事情を総合的に考慮して判断するのが相当である。」と判示する。

(2) 原判決のとった司法審査の基準が誤っていること

ア 法令が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨の探究を軽視した誤り

原判決は、経済産業大臣に「適時にかつ適切に」規制権限を行使することを求めるような表現をとりながら、実際の判断においては、経済産業大臣の裁量を広く認め、福島第一原発が津波対策において客観的にきわめて危険な状態にあるにもかかわらず、一審被告東電が対策の負担を嫌い、原発稼働を優先して安全を維持する義務を果たしていないことを放置した経済産業大臣の不作為の責任を免責した。

これは、原判決が、本件で求められる規制法令の趣旨、目的の探求を軽視し、伊方原発訴訟最判が「万が一にも事故が発生しないようにするため、最新の科学技術水準へ即応させる必要がある。」と原子力発電所の安全確保において求められる規範を無視したところから始まる。

本件において技術基準適合命令の発令については経済産業大臣に専門技術的裁

量が認められるのであるが、その裁量はいくまで技術基準適合命令の発令には科学的、専門技術的知見に基づく総合判断を要することから認められるものであり、そうした根拠から離れた広範な裁量があるわけではない。そして、伊方原発訴訟最判の指摘するとおり、本件の規制法令の趣旨、目的は、万が一にも原子力災害を起こさないように、最新の科学技術水準に即応させる必要があることから、経済産業大臣に技術基準適合命令を委任したのである。とするならば、原子力発電所の安全を脅かす科学的知見（「長期評価」）が明らかになったときに、安全よりにたって、適時に（すみやかに）その科学的知見を考慮した安全対策を厳格に判断することが求められ、それを検討しないで先送りするような行政裁量はない。原判決はこの肝の部分を無視している。

イ 科学的、専門技術的な裁量を認める前提を欠いていることについての考察を していない誤り

本件で裁判所に求められている司法判断は、経済産業大臣が省令4条1項の「想定される津波」に「長期評価」を考慮することをしないという判断をしたことに合理性があるかどうかである。

「長期評価」は公的機関である地震本部において地震学の科学者が集団的な調査と審議をもとにとりまとめた最新の科学的判断であるので、仮に経済産業大臣が福島第一原発における津波対策として「長期評価」を考慮しないという判断をする場合には、地震学の専門家によって構成されるよる審議会等の集団的な調査・審議を経て「長期評価」に地震学上の客観的かつ合理的な根拠があるかどうかについて厳格になされるべきである。それが最新の科学技術の水準へ即応するように福島第一原発の安全維持に関する規制権限を行使することを委任された経済産業大臣に課せられた誠実職務執行義務である。このことは司法が、経済産業大臣の専門的技術的裁量を認める前提となることである。

ところが、現実には、保安院は、規制行政機関として「長期評価」に関し、地震学の専門家集団による適切な調査・審議を行わなかったばかりか、「長期評価」に

基づく津波推計すら行わなかった。経済産業大臣が法令から委任された規制権限を法令の趣旨に基づいて誠実に執行しているかどうかは、経済産業大臣が省令4条1項の「想定される津波」に「長期評価」を考慮することをしないという判断をしたことに合理性があるかどうかの司法審査の肝の部分である。

ところが原判決は、経済産業大臣が法令から委任された趣旨に相応する専門技術的検討を厳格に行っていない事実を目をつぶり、抽象的な「専門技術的裁量」の衣でくるんで免責する判断をした。

(3) 原判決が自ら「科学的専門技術的な判断」をしている誤り

本件の予見可能性の焦点は、「長期評価」が省令62号4条1項の「想定される津波によって原子炉の安全を損なうおそれがある」の解釈適用において考慮すべき科学的知見かどうか、という点である。この点において、保安院は、「長期評価」公表後、「長期評価」の信頼性に関する適切な情報収集・調査を誠実に行わず、「長期評価」に基づく津波推計をなんとしても回避しようと抵抗する一審被告東電に何ら実効性ある安全指導・規制を行っていない。要するに保安院は専門技術的判断という点では「長期評価」に関し適切なことは何も行ってはいなかったのである。

ところが原判決の判断はこのような事実経過に眼をつぶり、しかも、法令の趣旨、目的から求められる専門技術的判断をしようとしなかった経済産業大臣に成り代わって、「規制権限行使における専門性、裁量性」の名のもとに、裁判所自らが地震学に関する科学的知見そのものの判断をしてしまっているも同然である。司法による科学的知見の信頼性の判断は、その知見形成の主体と形成の根拠が客観的かつ合理的性を有するかについてなされるべきであるのに、原判決はその域をはみ出しており、この点からも正されなければならない。

(4) 小括

本件において、規制法令の趣旨、目的から省令4条1項が定める「想定される津波」の判断において考慮すべき地震学上の科学的知見の信頼性（規制権限行使を義務付ける程度の客観的かつ合理的根拠）の解釈、「長期評価」がこの客観的かつ合理

的な根拠を有する科学的知見に当たるかどうかの判断、経済産業大臣がこの解釈と判断を適時にかつ適切に行ったどうかの審査は、司法の判断対象である。

原判決は、このいずれにおいても誤った司法審査の基準をとって判断しており、国賠法1条1項、電気事業法39条、同法40条、省令4条1項の解釈適用を誤った違法がある。

第4 原判決は技術基準省令4条1項の解釈適用を誤るものであること

1 予見義務の対象の特定及び予見可能性の有無に関する判断は省令4条1項の解釈として行うべきこと

(1) 原判決の判断及びその誤り

ア 原判決の判示

原判決は、経済産業大臣が、「一審被告東電に対して技術基準適合命令を発するには、本件原発の原子炉施設が『津波により損傷を受けるおそれ』あるいは『津波により原子炉の安全性を損なうおそれ』があるという規制権限行使の要件が満たされていることが前提となる」とした上で(204頁)、その該当性の判断にあたっては、「技術基準の適合性の判断における経済産業大臣の科学的、専門技術的裁量に鑑みれば、長期評価の知見を根拠として経済産業大臣に技術基準適合命令を発すべき作為義務を認めるためには、長期評価の知見が経済産業大臣に上記要件の充足を判断させるに足りるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見であることを要するものと解するのが相当である」と判示した。

そして、そのような合理性を有する知見といえるかを判断するに際しては、「原子力施設の津波に対する安全性評価技術の体系化及び標準化について検討することを目的として設置された土木学会原子力土木委員会の津波評価技術において、長期評価の公表と同じ平成14年に、当時確立し実用として使用するのに疑点のないものを取りまとめ、7省庁手引を補完するものとして位置づけられていた津波評価技術の存在も踏まえて判断されるべきである。」などとも述べた上(204～205

頁)、結論として、長期評価に対して、その作成経緯から相応の合理性があるとしながら、同知見に対する当時から現在まで種々の異論があったことや、前記の当時確立した津波評価技術の知見と整合しないものであったことを考慮すると、長期評価の知見が「津波により損傷を受けるおそれ」あるいは「津波により原子炉の安全性を損なうおそれ」があるとして直ちに規制権限を義務づけるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性を有する知見であったと認めることは困難であると判示した(214～215頁)。

イ 原判決の誤りとその理由の要旨

(ア) 原判決の誤り

以上の原判決の判断は、以下の点において誤っている。

すなわち、原判決は、

- ① 省令62号4条1項の「想定される津波により損傷を受けるおそれ³」の該当性判断において、その「要件の充足を判断させるに足りるだけの科学的、専門技術的な見地からの合理性」によると述べているだけで、本来、裁判所として、同条項の要件解釈を、原子力規制法令の趣旨・目的を踏まえて万が一にも事故を防ぐ観点から行うべきところこれを踏まえずに、考慮すべき津波に関する科学的知見について、実質的に異論のない知見(通説的見解)であることを求めて、該当性を判断したこと
- ② ①の誤りを前提に、省令62号4条1項の「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の該当性判断における「想定される津波」に「長期評価」の知見を

³ 省令4条1項について、平成15年改正前は、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない」と定め、改正後は、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が想定される自然現象(地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、地震を除く)により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない」とされていた。4条1項の内容は、改正の前後を通じて実質的な内容に変更はないので、本項以下では、特に改正前後を区別せずに論じる。

考慮すべきであったにもかかわらず、「長期評価」の信頼性について異論があった等を理由として「想定される津波」として考慮しなかったこと

- ③ ②の「想定される津波」に「長期評価」を考慮すべきかの判断にあたり、土木学会・「津波評価技術」を津波の波源設定も含めて「当時確立しており実用として使用するに疑点のないものを取りまとめ」たものとして「確立した」科学的知見として評価し、「長期評価」にこれとの整合性を求めていること

の3点において、省令4条1項の解釈適用を誤るものである。

これらの誤りのうち、②については後記2で、③については後記3において詳述する。

(イ) 本稿で主張する原判決の誤りの①に対する理由の要旨

本項では、①省令62号4条1項「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の解釈における誤りを述べるものである。理由の要旨は次のとおりである。

まず、省令4条1項の「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の有無、すなわち、その要件該当性が終局的に経済産業大臣の規制権限行使を基礎づける以上、その判断の前提において「想定される津波」とは、いかなる津波を指し、またその「想定される津波」の到来する「おそれ」の有無をいかに判断すべきかが解釈として示されなければならない⁴。

そして、その解釈は、当然のことながら、当該規制権限が、原子炉施設の安全性について深刻な災害を引き起こさないよう万全の対策を期すことを求める原子力規制法令に基づくものであることからすれば、同法令の趣旨・目的を踏まえてなされるべきものである。

また、本件では、2002（平成14）年7月に公表された「長期評価」が同省

⁴ もとより当該権限行使の主体である経済産業大臣に権限行使を義務づけるには、経済産業大臣においてその権限行使の基礎となる危険性（本件では「想定される津波」が発生する「おそれ」）を認識し、認識し得たことが必要であるから、「想定される津波」の前記解釈は、予見義務の対象、予見可能性の対象を明確することと同義であり、その意味でも本件規制権限不行使の違法性判断において必要不可欠である。

令4条1項の「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の解釈にあたり考慮すべき知見たり得たか否かが最大争点である。原判決は、結論として、経済産業大臣が「長期評価」をこの「想定される津波」として考慮しなかったことに怠りはないとするものであるが、その判断の理由において、「長期評価」が公表された当時のみならずその後専門研究者から「長期評価の知見」に対して種々の異論があったことを指摘しており、これは結局、地震学上の専門的研究者間において「異論が存在しないほど通説化」されていること、すなわち、「確立した」科学的知見であることを求めていることとなる。

しかしながら、原子炉施設において災害の防止上支障がないものであることを求める原子力規制法令の趣旨・目的（すなわち、電気事業法39条1項が経済産業大臣に技術基準を定める権限を委任し、かつ同40条1項が基準不適合と認める場合に技術基準適合命令の権限を付与した趣旨・目的）は、前記第3の1で述べたとおり、原子炉施設の安全性が確保されないときは周辺住民等の生命身体に重大な危害を及ぼすことから、かような深刻な災害が万が一にも起こらないようにすること、そして最新の科学技術水準へ即応するためであるところにある。そうであるとすれば、省令4条1項「津波により損傷を受けるおそれ」の該当性の判断にあたっては、「確立した」知見のみならず、（異論があったとしても）地震学上の客観的かつ合理的な根拠が認められる最新の知見についても原子炉の安全性確保のためにすみやかに、厳格に考慮し、それに基づいて万全の津波対策がとられるべきである。実質的に「確立した」科学的知見か否か、また従前の「確立した」知見と整合するか否か、という司法審査基準をもって判断をした原判決は、この点で致命的な誤りをおかすものである。

(ウ) 原判決のとした司法審査基準は本件では妥当しないこと

第3の5において、原判決がとした司法審査の基準が誤っていることを述べたが、ここでの要諦は、経済産業大臣が稼働中の原子炉施設に対する新たな危険性に対してその権限行使によって事業者に安全防護策を義務づけるに際して、その危険の判

断を基礎づける知見として実質的に異論のない知見（通説的見解）しか考慮しなくてよい、としてよいかどうかである。言葉を換えれば、いわゆる典型的警察規制の考え方に基づいて、そのような「通説的見解」を無視した場合にのみ裁量権逸脱となるのか、深刻な災害を万が一にも起こさないよう定められた原子力安全規制法令の趣旨・目的から導かれる「事前警戒・予防」の考え方を踏まえ、そのような「確立した知見」に至らない段階においても適時にかつ適切に権限を行使しなければ裁量逸脱となるのか、に問題の所在がある。

（２）省令４条１項「想定される津波により損傷を受けるおそれ」の解釈適用の誤り

ア 原判決は省令４条１項の解釈基準を示していないこと

原判決は、省令４条１項の「津波により損傷を受けるおそれ」という規制権限行使の要件が満たされることが前提になる、と指摘する（２０４頁）。しかし、原判決は、電気事業法３９条が技術基準の制定を経済産業大臣に委任した趣旨・目的の探究をしていないし、同法４０条が、原子炉施設が省令４条１項に適合しない状態（客観的危険性）にあるときに、経済産業大臣に技術基準適合命令の権限を委任した趣旨（規制権限行使のあり方）の探究もしていない。さらに、原判決は本件における４条１項の適合性判断の基本となる、予見義務及び予見可能性（客観的危険性）の対象を具体的に判示していない。

原判決は、第３の３で述べた①原子炉の安全規制の法的構造と②事業者と規制行政庁が万が一にも原子炉災害が発生しないように、最新の科学技術水準に即応して万全の安全維持をすべきであるという法令の趣旨を踏まえた判断を欠落させており、その結果、起こったことを現状追認しているだけである。

イ 省令４条１項の解釈から導かれる津波に対する予見義務とその射程

２００２（平成１４）年当時の省令６２号４条１項にいう「津波により損傷を受けるおそれ」の意義は、設置許可基準である２００１（平成１３）年安全設計審査指針の指針２第２項「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定