

第11節 規制権限不行使の違法（争点⑩）

本件において、原告らは、被告国は、平成14年7月31日から数か月後、平成18年5月頃又は平成20年5月頃までに、電気事業法39条1項に基づいて省令62号を改正し、又は、同法40条に基づいて技術基準適合命令を発令して、被告東電に対し、津波が本件原発の敷地地盤面に遡上することを防止するための防波堤又は防潮堤の設置、取水ポンプ開口部へのシュノーケルの設置、水密扉の設置などの水密化並びに非常用DG及び配電盤の高所設置等の、地震動、津波及びSA対策を講じさせる規制権限を行使すべきであったにもかかわらず、これを怠ったために本件事故が発生したとして、当該規制権限不行使の違法を主張している。これに対し、被告国は、本件事故以前には、被告国は原告ら主張のような措置を講じさせる規制権限を有していなかった、仮にこれを有していたとしても、規制権限行使に係る作為義務が生じるための前提となる予見可能性及び結果回避可能性がなかったとして、規制権限不行使の違法はないと主張している。

そこで、以下においては、まず、被告国に規制権限があるかどうかを検討する。そして、これが認められる場合には、前記第2節（本件事故の原因（争点②））において説示したとおり、本件事故は、本件地震動ではなく、本件津波に起因して発生したものであることから、被告国の津波対策義務に係る予見可能性及び結果回避可能性並びにその他の考慮要素を検討し、規制権限不行使の違法の有無を検討することとする。

第1 規制権限不行使の違法の判断枠組等

1 総論

国賠法1条1項の対象となる「公権力の行使」とは、国又は公共団体の作用のうち純粋な私経済作用及び国賠法2条に規定する営造物の設置または管理作用を除く全ての作用を意味し、行政を担う公務員の行政行為

の全てがこれに該当し、また作為のみならず不作為も含む概念である。そして、ある行政行為が国賠法上違法となるかどうかを判断するに当たっては、当該行政行為の内容及び性質を踏まえ、当該行政行為の根拠法令、当該公務員が当該行政行為を行うに当たり、国民に対しいかなる職務上の義務を負い、これに違反したかが検討される必要がある。

規制権限不行使が、国賠法上違法であるというためには、当該公務員が規制権限を有し、当該権限の行使によって受ける国民の利益が国賠法上保護に値する利益であることに加え、当該権限の不行使によって損害を被ったと主張する特定の国民との関係において、当該公務員が規制権限を行使すべき作為義務を負っていることが認められ、当該義務に違反したことが必要である。そして、当該権限の要件は定められているものの、その権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、当該権限行使の要件が具体的に定められていない場合は、規制権限の存在から直ちに作為義務が肯定されるとはいえず、具体的事案の下において、当該権限を行使しないことが著しく合理性を欠く場合にのみ、当該権限行使の作為義務が肯定されるというべきである（最高裁判所昭和61年(オ)第1152号平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁，最高裁判所平成元年(オ)第1260号同7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600頁，最高裁判所平成13年(受)第1760号平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁，最高裁判所平成13年(オ)第1194号，同第1196号，同年(受)第1172号，同第1174号平成16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802頁）。

2 本件における枠組の検討

別紙関連法令の定めによれば、技術基準適合命令に関する電気事業法の規定（39条，40条）は、その内容が一義的に明確に定められているものではなく、かつ、事業用電気工作物が人体に危害を及ぼし又は物件

に損傷を与えるかどうかは高度の専門技術的判断を要するから、これらの規定は、行政庁の専門技術的事項に関する裁量を許容しているといえることができる。さらに、省令の制定及び改正に関する要件規定がないこと、そのため、行政庁が諸般の事情を考慮しつつその合理的な裁量に基づき上記命令の要否及び具体的な内容等を判断すべきこと、その内容が公益的、専門技術的事項にわたることからすれば、行政庁の専門技術的事項に関する裁量は広いものであると解される。

以上によれば、行政庁たる経済産業大臣が当該権限を行使しなかったことのみをもって直ちに規制権限不行使の違法があったということとはできず、本件において、被告国の規制権限不行使が国賠法上違法となるのは、当該権限を行使すべきであったと原告らが主張する各当時の時点において、これを行使しなかったことが、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くといえる場合にのみ限られるというべきである。

第2 津波対策義務に係る規制権限の有無

以上を踏まえ、原告らが、被告国の規制権限不行使の違法を主張する各時点における、津波対策義務に係る規制権限の有無について、検討する。

1 段階的安全規制（甲A2の1・366頁，丙A13，弁論の全趣旨）

(1) 段階的安全規制の概要

原子炉施設を設置及び運転するには、炉規法の規定に基づき、原子炉施設の基本設計等について、規制当局である経済産業大臣（平成13年の省庁再編以前は通商産業大臣であり、本件原発設置当時は内閣総理大臣。以下、この節において「規制当局」という。）から設置許可を受けた上（前段規制）、同許可を受けた後に、電気事業法の規定に基づき、原子炉施設の詳細設計に関する工事計画の認可を受ける必要がある（後段規制）、こ

のように、原子炉施設の安全性の審査に当たっては、段階的安全規制の考え方が採用されている。そして、炉規法の規定の構造に照らせば、原子炉設置許可の段階における安全審査においては、当該原子炉施設の安全性に関わる事項の全てをその対象とするものではなく、その基本設計等の安全性に関わる事項のみを対象としているものと考えられる。

(2) 基本設計等について

原子炉の設置許可申請者は、設置許可を受ける際、使用目的、原子炉の型式、熱出力及び基数、原子炉を設置する工場又は事業所の名称及び所在地、原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備並びに使用済燃料の処分の方法等を記載した申請書を規制当局に提出するとともに、申請書に、原子炉施設を立地した場合の安全評価を実施した結果を添付することとされている。また、設置許可を受ける際、基本設計等に関して、保安院が実施する安全審査、原子力安全委員会が実施する二次審査を経る必要があり、これらの審査においては、立地地点に関する要因についても評価が行われることから、設置許可の申請者は、原子炉を設置しようとする場所に関する気象、地盤、水理、地震及び社会環境等の状況に関する説明書を申請書に添付することとされている。

安全設計審査指針（丙A13）は、安全審査において、自然現象など外的事象に対して用いられる設計規定であり、そこには、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、その安全機能の重要度及び地震によって機能の喪失を起こした場合の安全上の影響を考慮して、耐震設計上の区分がなされるとともに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられる設計であること」、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷

重を適切に組み合わせた場合を考慮した設計であること」と規定されている。

上記で述べた事項に加え，別紙関連法令の定めで概観した炉規法 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，原子炉施設に対しては，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おり，原子炉設置許可の安全審査において確認すべき事項は，原子炉施設の設計が，i) 原子炉施設の平常運転によって放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化しないように，平常運転時における被ばく低減対策を適切に講じているものであること，ii) 原子炉施設において事故が発生することにより放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化しないように，自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策を適切に講じているものであること，の 2 点であると考えられる。

(3) 詳細設計について

前段規制においては，電気事業者の技術的能力及び経理的基礎に加え，上記のとおり，原子炉設置許可に当たっての安全審査により，自然的立地条件といった原子力発電所のいわば土台となる基本設計等の妥当性が審査されることから，後段規制においては，基本設計等が妥当であることを前提に，これに続いて，詳細設計の安全性に問題がないか否か，すなわち，具体的な部材，設備，機器等の強度及び機能の確保が図られているかどうかなど，詳細な事項が審査されることになる。

そして，別紙関連法令の定めにおける炉規法及び電気事業法の規定に加え，電気事業法の第三章「電気工作物」の第二節「事業用電気工作物」の項において，経済産業大臣が，工事計画認可及び工事計画変更認可の申請に係る工事の計画について事業用電気工作物が主務省令で定める技術基準に適合しないものでないことにつき認めているときに認可をしなけ

ればならない旨規定し（同法47条3項1号）、また、上記の場合に使用前検査を合格とすべきことを規定していること（同法49条2項）からすれば、上記技術基準は、後段規制の段階において、原子炉施設の工事計画認可から運転開始後に至るまでの全段階にわたって、当該原子炉施設の設備等の安全性を確保するための基準として位置づけられていると考えられる。

(4) 以上は原子炉施設の設置許可を受ける場合の安全審査について述べたものであるが、変更許可を受ける場合についても、同様の考え方が採用されている。

2 認定事実

前記前提事実、上記認定事実、証拠（甲A36、丙A12、114、121、180）と弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認定することができる。

(1) 本件原発の設置許可段階における基本設計等の審査（丙A114、121、180）

ア 昭和41年7月に作成された本件原発に係る原子炉設置許可申請書には、おおよそ以下に関する記載が存在する。

(ア) 原子炉施設を設置する地点の概要（位置、広さ、標高及び敷地境界までの距離等）

(イ) 本件原発における全体の配置計画に当たっては、予想される波浪及び高潮に対して各建屋及び構築物の安全が確保され、冷却のための循環水ポンプの安全運転ができるよう、防波堤を設置すること

(ウ) 非常用電源設備に関する受電系統、種類（ディーゼル発電機である旨）、電圧、台数及び接続機器

イ 上記申請書には、非常用DGの設置場所及び電源設備の冷却方法に係る記載は存在せず、配電盤の種類、台数及び設置場所等に関する記載も存在しない。

また、上記申請書には、津波対策に係る記載が存在しない。

(2) 本件事故後の対応（甲A36，丙A12）

ア 被告国は、本件事故後の平成23年10月7日、省令62号を改正し、新たに「5条の2（津波による損傷の防止）」を新設した。前記前提事実のとおり、省令62号は、本件事故以前には、原子炉施設、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、想定される津波等の自然現象により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合に、防護措置、基礎地盤の改良その他の適切な措置をとるべきことを規定していた。上記改正後の省令62号5条の2第2項には、津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を利用して原子炉設備を冷却する全ての設備及び使用済み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ことが定められた。

イ 被告国は、本件事故後、「原子力発電所には、前項の電線路（原子力発電所に接続する電線路）及び当該原子力発電所において常時使用されている発電機からの電気の供給が停止した場合において、保安を確保するために必要な装置の機能を維持するため、内燃機関を原動力とする発電装置またはこれと同等以上の機能を有する非常用予備動力装置を施設しなければならない」ことを定めた省令62号33条2項について、上記規定中の「内燃機関を原動力とする発電装置またはこれと同等以上の機能を有する非常用予備動力装置」が津波により全て機能を喪失した場合にあっては、原子炉の冷却維持に係る計測装置等に必要な電源容量が移動式発電装置等から給電できるよう、「同発電装置から受電盤等接続箇所までの電源ケーブルの配備等により機動的な復旧対策が講じられるように設備すること」と解釈を変更及び追加した。

被告国は、このような解釈を採る理由として、本件津波により

原子力発電所の安全上重要な設備に多数の被害が生じ、原子力緊急事態宣言（原災法15条2項）がされたことを受け、所内電源及び外部電源が喪失し非常用電源が確保できない場合において、必要な電力を機動的に供給する代替電源を確保することを目的とする旨説明している。

3 被告国に係る規制権限の有無

(1) 上記で説示したとおり、原子炉施設については、炉規法及び電気事業法による安全規制において、原子炉施設の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、各段階に応じて異なった規制を設ける段階的安全規制がとられている。そして、基本設計等は、自然的立地条件等の土台の安全審査に係る前段規制を受けるものであり、詳細設計は、上記技術基準による後段規制を受けるものであるから、本件における被告国の津波対策義務に係る規制権限については、④原告らが主張する具体的な各結果回避措置について、これが詳細設計に関する問題であること、⑤電気事業法40条に基づき上記各結果回避措置を講じさせるよう技術基準適合命令を発するか、同法39条の定める技術基準として上記各結果回避措置を講じさせることができるよう省令62号を改正する権限を有していたといえること、の2点がいずれも肯定できる場合には、これがあるといえることができる。

(2) ④について

ア 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旨主張する。

イ しかしながら、「基本設計」、「基本的設計方針」及び「詳細設計」という用語は、それ自体炉規法や電気事業法に定義されているわけではなく、安全審査を実施する保安院がこれを明確に定めているわけでもない。

また、本件原発の原子炉設置許可に係る申請書からも、基本設計等に関する事項とそうでない事項との区別を明確に読み取ることはできない（丙A 114, 121, 180, 弁論の全趣旨）。そして、以上に加えて、炉規法24条2項が、同条1項3号及び4号所定の基準の適合性の審査を、原子力安全委員会の科学的及び技術的知見に基づく意見を十分に尊重して行う規制当局の合理的な判断に委ねていることからすれば、原子炉の設置許可申請の場面においては、いかなる事項が基本設計等の安全性に関わる事項に該当するかは、原子力安全委員会の意見を十分に尊重して行う規制当局の合理的な判断に委ねられていると考えられる（最高裁判所昭和60年（行ツ）第133号平成4年10月29日第一小法廷・民集46巻7号1174頁参照）。

ウ 以上で説示したとおり、基本設計等の安全審査を行う前段規制に関しては、その具体的な審査事項や審査基準を定めた法の定めがない一方、後段規制に関しては、炉規法及びこれに基づく技術基準等が詳細に整備されている。そして、原子炉設置業者が原子炉施設を設置又は変更しようとする場合は、設置又は変更許可を得るだけでは足りず、設置又は変更許可を前提とした、原子炉施設の詳細設計に関する工事計画の認可を取得しなければ、結局、当該原子炉施設の工事に着手することができず、原子炉施設を設置又は変更し運営することができないという仕組みがとられている。

エ 以上の事情に照らせば、前段規制である基本設計等の安全審査は、後段規制において認可を与えるための前提としての位置付けに留まるものであり、その審査項目はあくまで原子炉施設の自然的立地条件等、その土台となる部分を審査するものに過ぎず、原子炉施設の構造をみたときに、当該構造によって安全に原子炉施設を設置運営することができるかどうかを概括的又は一般的に審査するものと位置付けるべきである。

オ 上記 2 で認定した事実によれば、設置許可申請の際に明らかにすべき事項は、原子炉施設の配置及び構造等、当該施設の運転に際してその安全を確保しうるかを判断する程度のものであることがうかがえ、安全を確保すべき具体的な措置、方法及び設備等の事項については、認可申請の際に検討されるものといえることができる。これに照らすと、本件において原告らが主張する各結果回避措置は、いずれも津波から本件原発の安全性を確保するための具体的な措置であると位置づけることができる。

カ まとめ

以上から、基本設計等に該当する事項が何かは、明らかでないが、少なくとも、本件において原告らが主張する各結果回避措置は、いずれも詳細設計に関する問題としてみるべき事項であるといえることができる。

キ 被告国の主張について

被告国は、原子力発電所における津波に対する事故防止策については、基本設計等において、敷地の高さを想定される津波以上のものとする事で津波の侵入を防ぐこと（ドライサイト）を基本とし、津波に対する他の事故防止対策も考慮して、津波による浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとする事を求めており、本件原発についても、敷地の高さと同定津波の津波高との間に十分な高低差があることをもって、津波対策に係る基本設計等としているところ、本件結果回避措置は、いずれも、ドライサイトではなく、本件原発の建屋の敷地高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、自然的立地条件との関係を根本的に変更することになるため、基本設計等に関わる事項であって、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つたと主張する。

しかしながら、本件原発の設置許可の際、ドライサイトであることが本件原発の基本設計等であったと認めるに足りる証拠はない。

むしろ、上記認定事実によれば、被告東電は、5号機及び6号機の海水ポンプの水封（水中に全体が没しても、水位が下がった後すぐに運転可能な使用にすること）措置をとっているが、その際、自然的立地条件との関係を根本的に変更するものであるとの問題が生じ、あるいは、水封措置に係る許可申請手続を経たことを示す証拠がないばかりか、保安院による耐震設計指針改訂に係る議論の中で、「津波に対する評価については、安全審査の中だけでなく、詳細設計の段階も含めて個別に審査されていること」が確認されており（甲A2の1・386頁）、被告国の主張は、事実と反する。

しかも、被告国の上記主張は、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、不合理な主張であるといわざるを得ない。したがって、被告国の上記主張を採用することはできない。

(3) ㊸について

ア 上記のとおり、本件において原告らが主張している各結果回避措置は、いずれも詳細設計に関するものである。そして、被告東電は、詳細設計について、電気事業法の定める技術基準に適合するよう維持する義務を負っているところ（39条1項）、技術基準である平成23年10月7日改正前の省令62号4条によれば、原子炉施設が想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置等の適切な措置を講ずべき義務を負っていたといえる。

そうすると、被告東電は、上記省令を根拠に、想定される津波

に対して、原子炉の安全性を損なわないよう適切な措置を講ずべき義務を負っており、被告国は、本件原発が上記省令に適合していないと認めるときは、本件原発を修理、改造又は移転するよう命ずる規制権限を有していたというべきである（電気事業法40条）。具体的には、事業用電気工作物の改造あるいは移転に該当するものと考えられる。

イ 仮に、省令62号4条の定める技術基準に、本件各結果回避措置が含まれないとしても、上記2(2)で認定した事実のとおり、被告国は、本件事故後、電気事業法39条の改正がされないまま、省令62号の5条の2を新設し、想定される津波等により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合について、防護措置、基礎地盤の改良等の適切な措置をとるべきことを規定している上、本件事故後、省令62号の33条2項の解釈を変更するに至っている。

そうすると、被告国は、省令62号の内容を改正することができ、その解釈を変更することもできるのであって、現にこれを行っており、また、これを本件事故前には行うことができなかったというべき事情は見当たらないから、電気事業法39条に基づく省令制定権限を有しており、この省令制定権限を行使して、省令62号4条を改正した上、技術基準適合命令を発することができたというべきである。

(4) 小括

以上から、被告国には、本件結果回避措置に係る規制権限があったものということができる。そして、被告国は、本件結果回避措置に係る規制権限を行使していないところ（弁論の全趣旨）、続いて、当該規制権限を行使しなかったことが国賠法上違法といえるかどうかを検討する。

第3 予見可能性について

1 認定事実

前記第3節（津波対策義務に係る予見可能性（争点④））において認

定した事実に加えて、証拠（甲A1, 2の1, 5, 14, 53, 77, 84, 乙A17, 丙A65, 66, 81, 98, 111）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実を認めることができる。

(1) 平成3年溢水事故に関する被告国への報告等

被告東電は、平成3年に発生した、1号機の海水系配管の漏えい溢水事故（平成3年溢水事故）及びこれに伴う非常用DG及び非常用配電盤の被水による機能不全について、被告国に報告し、これを受けて、資源エネルギー庁は、同年10月31日及び同年12月20日、報道発表を行った。

(2) 津波対策に係る研究成果についての被告国の関与（甲A5, 乙A17・14, 30頁, 丙A81の1, 98）

ア 7省庁手引は、津波対策に係る対象津波の設定について、既往最大津波を基本としつつ、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、常に安全側の発想から対象津波を設定することとしている。そして、7省庁手引は、上記のように対象津波を設定する理由として、地震地体構造論等の理論的考察が進歩したことや、地震観測技術の進歩に伴い空白域の存在が明らかになるなど、将来発生し得る地震及び津波を過去の発生例に拘束されることなく想定することが可能となったことを挙げている。

また、4省庁報告書では、冒頭において、既往最大津波及び想定津波を対象として津波対策を実施するとしても、想定を上回る津波が発生することは否定できないことを前提として取り組む必要がある旨の指摘がある。

イ 平成9年6月に開催された電事連の会合において、通商産業省の顧問を務めていた阿部勝征及び首藤伸夫が、当時の津波数値解析計算の精度について、二倍程度の誤差があり得ることを指摘していること、及び、

通商産業省が、上記指摘を考慮し、当時における津波数値解析計算の結果の二倍で津波高を評価した場合に原子力発電所が受ける影響の有無と、考えられる対策の検討の報告を各電力会社に要請するとともに、耐震設計審査指針の見直し及び津波を検討項目に加えることを検討するとしていることが報告された。

ウ 電事連は、平成9年7月、上記イで述べた二倍の津波高をもとに検討を実施したところ、太平洋側に設置された原子力発電所の多くで冷却用海水ポンプが被水するとの結果を得た。また、電事連は、同月、上記アの4省庁が作成した津波防災計画対策指針案の記載中、「常に安全側の発想から対象津波を設定することが望ましい」との文言について、事象の発生確率及び対策費用と無関係に安全側の設定がされるおそれがあるとの理由から、「常に安全側の発想から」という文言を削除すべきであるとの提案をした。

(3) 津波評価技術に関する被告国の関与（甲A2の1・377頁）

保安院原子力発電安全審査課技術班は、土木学会により津波評価技術が取りまとめられた後、その内容に関する説明を土木学会に対して求めている。被告東電は、平成14年1月、上記説明の中で、津波評価技術について、「物を造るという観点で想定される津波のマックス」、「これを超えるものが理学的に絶対ないということではない」などと説明した。

(4) 長期評価に関する被告国の関与

長期評価を策定した推進本部は、文部科学省に設置された被告国の機関である。

(5) 溢水勉強会に関する被告国の関与（甲A14）

溢水勉強会には、原子力事業者の他に、保安院の構成員及び原子力規制委員会の所管である原子力安全基盤機構の構成員も出席していた。

(6) 中央防災会議は、内閣府に設置され、内閣総理大臣が会長を務め

る会議である。

そして、前記第3節（津波対策義務に係る予見可能性（争点④））で認定したとおり、平成15年10月27日に開催された第1回日本海溝・千島海溝調査会において、低頻度であるが巨大な津波を発生させる地震が三陸沖から房総沖にかけてどこでも発生する可能性があること、これを中央防災会議で考慮するかどうかは、どの程度の将来まで見据えた防災対策を検討するかという方針によって決定されることの指摘や、長期評価をもとにすれば、福島沿岸において10mを超える津波が発生し得ることが指摘され、この可能性をどのように扱うべきかが問題点として提起されていた。（甲A77、弁論の全趣旨）

(7) 耐震バックチェック指示（甲A1・453頁，2の1・385頁，丙A65，66・24頁）

ア 前記第3節（津波対策義務に係る予見可能性（争点④））で認定したとおり、保安院は、平成18年9月19日に新耐震指針が策定された後、原子力事業者に対し、同月20日、耐震バックチェック指示を行った。そして、新耐震指針は、津波に関する記述として、津波を地震随件事象として掲げた上、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」を設計上考慮すべきと定めている。

新耐震指針は、原子力安全委員会のもとに設置された耐震指針検討分科会によって平成13年から改訂作業が進められてきたところ、そこで掲げられた検討事項の中には、津波の評価方法に関するものが含まれていた。具体的には、地震による津波の影響を評価するための具体的な指針を明記すべきこと及び津波に関する安全性に関して i) 過去の津波評価、ii) 津波シミュレーションによる評価、iii) 設計津波高の想定、iv) 引き波に関する安全性の検討が必要であることが掲げられていた。

上記分科会の下地震・地震動ワーキンググループにおいては、津波評価方法及び津波評価技術に関する説明がされたほか、津波に対して施設が安全かどうかの評価について津波評価技術には言及がないこと、津波シミュレーションを実施するに当たり津波の何が原子力発電所のどこをどのように安全性を損なうおそれがあるのか押さえるべきであること、原子炉が停止した後であっても崩壊熱の除去が必要であり、最終的に海水に熱を逃がすことのできる設備の機能が維持されるべきとの指摘がされた。

上記ワーキンググループにおける検討では、全体として、津波に関する「極めてまれ」という文言等についての意味合いに関する議論はされなかった。

イ 各原子力事業者に対する耐震バックチェックは、これを指示した当初、平成22年6月が報告の期限と設定されていた。各原子力事業者は、新潟中越沖地震の影響もあり、平成19年8月20日、耐震バックチェックに関して中間報告書を提出した。もっとも、その後、被告東電は、バックチェック最終報告書の提出期限を平成28年1月に設定した。

ウ 被告国（保安院）は、被告東電から提出された本件原発に関するバックチェック中間報告書を受けて、「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書の評価について」（丙A66）を発表した。この書面は、上記中間報告書に津波対策に関する詳細な記述がないこともあり、津波対策については「なお、現在、研究機関等により869年貞観の地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行われていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を執るべきと考える。」と述べるにとどまっている。

(8) 津波対策に関する被告国の被告東電からの聴取事項

ア 地震・津波合同WGは、平成21年6月及び7月、被告東電の

提出した前記中間報告書の評価を行った。その際、地震・津波合同WG内において、貞観津波を考慮すべきとの指摘がされた。これを踏まえ、保安院は、同年8月頃、被告東電に対し、貞観津波を踏まえた本件原発の津波評価及び対策の現状に関する説明を求めた。

被告国（保安院）は、平成21年9月頃、被告東電から貞観津波に関する佐竹論文を踏まえた試算に関する説明を受け、具体的には、波高の数値が本件原発において約8.6mないし8.9mであることの説明を受けたことから、この数値の場合には、津波が非常用海水ポンプの電動機を水没させ冷却機能を喪失する可能性があることを認識した。

被告国（保安院）は、被告東電に対し、本件原発における津波対策の検討及びバックチェック最終報告書の提出を催促したものの、対策工事等の具体的措置を講じるよう要求したり、文書で同最終報告書の提出を求めたりする等の行動はとらなかった。（以上につき甲A2の1・400頁）

イ 被告国（保安院）は、平成22年11月、前年に推進本部が「活断層の長期評価手法」を公表したことを契機に、文部科学省から、長期評価が貞観津波の最新の知見を踏まえて改訂される予定であるとの情報入手したことから、被告東電に対し、改めて本件原発における津波対策の現状に関する説明を求めた。

被告国（保安院）は、平成23年3月7日、被告東電から、本件原発の津波対策の現状に関する説明として、長期評価をもとにした断層モデルを用い、津波評価技術の手法をもとに試算した結果、想定津波の津波高が最大で15.7mであることの説明を受けた。（以上につき甲A2の1・403頁）

被告国（保安院）の担当者らは、バックチェック最終報告書を提出するときは、その中で指摘された問題点については対応済みであるこ

とが暗黙のルールとなっていると認識していたところ、被告東電の担当者に対し、上記説明を受けた際、バックチェック最終報告書の提出時期等を尋ね、被告東電の担当者から、「全体であれば平成25年以降。単一のユニットで早いものであれば平成24年10月くらい。」との回答及び対策工事は平成24年秋に予定されている津波評価技術の改訂に合わせて実施するとの説明を受け、早期に対策工事を実施し、バックチェック最終報告書を提出するよう告げた。上記担当者らは、被告東電から受けた上記説明を上司に報告しなかった。(以上につき甲A53, 84)

2 被告国の予見可能性

(1) 予見の程度

被告国が予見すべき津波の対象については、前記第3節（津波対策義務に係る予見可能性（争点④））第7の1で被告東電について説示したとおりである。したがって、被告国が、予見しあるいは予見することができた津波高を検討し、その検討結果が、本件原発の敷地地盤面を超える程度の津波ということができるかどうかについて検討する。

(2) 予見可能性について

ア 上記で認定した4省庁報告書及び7省庁手引の内容によれば、津波対策を講じるに当たっては、その当時把握されていた既往最大津波のほか、想定しうる最大の津波を津波数値解析計算により算出し、両者を比較して検討対象とすべき津波を決定することとされている。

そして、これを前提として、被告国は、当時、津波に関する研究者から、津波数値解析計算の精度では、約二倍の誤差があることが指摘されていたほか、4省庁報告書において想定を上回る津波が発生する可能性が指摘され、7省庁手引では常に安全側の発想から対象津波を設定すべきことが言及されていたことを認識していた。

そして、前記第3節（津波対策義務違反に係る予見可能性（争

点④))において認定したとおり、原子力発電所の電源設備は、若干の水に濡れるだけでも機能不全に陥るおそれがあり、津波による被水を避ける必要があり、現に、平成3年溢水事故により、非常用DG及び非常用配電盤は被水すると機能不全に陥ることが判明しており、このことは、被告国においても、被告東電からの平成3年溢水事故に係る報告により認識していたものといえることができる。

上記の事情をもとにすれば、被告国は、平成9年頃までに、当時の津波数値解析計算の二倍程度の津波が到来する可能性があること及び原子力発電所の溢水に対する脆弱性を認識していたというべきである。

イ さらに、前記第3節及び上記1で認定した事実によれば、被告国は、自ら、地震防災対策特別措置法の規定を踏まえ、地震に関する調査研究の推進及び地震から国民の生命、身体及び財産を保護するため、地震及び津波に関する著名かつ実績のある研究者を中心として推進本部を設置した上で、三陸沖から房総沖にかけて過去に大地震が多く発生していることから当該地域における長期的な地震発生の可能性等についてまとめるため、平成14年7月31日に長期評価を公表したものである。そして、前記第3節の第7で説示したとおり、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というべきである。

他方、上記1(3)で認定した事実によれば、被告国は、平成14年1月、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といえる。

ウ 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。

3 結果回避可能性について

前記第4節(結果回避可能性(争点⑥))で述べたところに照らせば、仮に、被告国が、上記2(2)ウの時点において、被告東電に対して、本件結果回避措置のうちいずれかを講じる旨の技術基準適合命令を発し、あるいは省令62号を改正した上で技術基準適合命令を発していたとすれば、本件地震が発生するまでの間に、被告東電において本件結果回避措置のうちいずれかを講じることができ、本件事故を回避することができたといえることができる。

4 被告国に係る規制権限不行使の違法

以上のとおり、被告国には津波対策義務に係る予見可能性及び結果回避可能性を肯定することができるところ、被告国について規制権限の不行使が違法であるといえるためには、当該権限を行使しないことが著しく合理性を欠く場合に限られるのであるから、続けてこの点につき検討する。

(1) 既に説示したとおり、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

うという性質があることからすれば、本件において、被告国の規制権限不行使の違法を検討するに当たっては、その前提とする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。

また、前記第1節（被告東電に対する民法709条に基づく損害賠償請求の可否（争点①））において認定したとおり、被告国は、原子力産業について、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、いわゆる所得倍增計画のもと、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ものであって、さらに、原賠法における賠償制度の確立は、万一に原子力災害が生じた場合において、その被害者を泣き寝入りさせないためにされるものであって、本来、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。

そして、被告国は、上記説示したとおり、平成9年頃までに、当時の津波数値解析計算の二倍程度の津波が到来する可能性があること及び原子力発電所の溢水に対する脆弱性を認識しており、その後、平成14年7月31日から数か月後の時点において、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る状態となったものであり、また、前記第3節の第

7で説示したとおり、溢水勉強会における検討をもとにすれば、本件原発にO. P. + 1.4 mの津波が到来した場合、主要建屋が浸水し、冷却設備が機能喪失に至るなど、本件原発の各施設に脆弱性があることが具体的に窺えるのであって、上記1で認定した事実によれば、被告国は、溢水勉強会における検討内容を把握していたといえるから、本件原発の上記脆弱性に関する認識もあったといえる。

他方、被告国は、平成9年3月に策定された4省庁報告書及び7省庁手引の内容や、上記誤差の指摘等を受けて、各電力会社に対して対応策の検討を依頼した際、電事連から、同年7月、事象の発生確率及び対策費用との関係上、津波防災計画策定指針（案）から、「常に安全側の発想から」との文言を削除すべきであるとの否定的な意見を受けたことを認識しており、また、被告国は、新耐震指針の策定にあたり、地震随件事象として津波の項目を追加し、保安院の耐震安全審査室長において、全電気事業者の各担当者に対し、平成18年10月6日、保安院を代表する指示として、重く受け止めて対応すべきものとして、耐震バックチェックにおいては、チェック結果に加えて、対応策についても確認することや、津波に余裕のない発電所は具体的かつ物理的対応を取るべきことを伝えたにもかかわらず、平成19年8月、被告東電から耐震バックチェック中間報告書の提出を受けた際、津波に関する記載がなかったことについても認識していた。

(2) 以上によれば、被告国は、遅くとも平成19年8月の時点において、被侵害法益が極めて重要で、かつ、その被害者が極めて広汎に及び得る性質を有する原子力産業について、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中、上記脆弱性、及び、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に至った平成14年

(前記のとおり、原告らは、この時点において被告国に予見可能性が肯定できると主張し、この時点で適時かつ適切に規制権限を行使すべきであった旨を主張している。) から約5年を経過するとともに、また、平成9年頃までに認識した上記可能性及び脆弱性を踏まえて、被告東電を含む各電力会社に対して上記各対応策の検討を依頼してから約10年を経過し、その間の上記説示した被告東電の対応状況に照らせば、被告東電による自発的な対応や、被告国による口頭指示によって適切な津波対策が達成されることはおよそ期待困難な状況に至っていることの認識もあったというべきである。

これらの諸点に照らすと、被告国は、遅くとも平成19年8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のであり、また、前記第4節で検討したところによれば、同月頃に上記認定の規制権限を行使すれば、本件事故を防ぐことは可能であったのであるから、上記時点までこれ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ものであって、国賠法1条1項の適用上違法であるというべきである。

5 被告国のその他の主張について

(1) 被告国は、原子力利用に関する各種法令の規定は、原子力事業者を一次的かつ最終的責任を前提としており、被告国は二次的な責任を負うに過ぎない旨主張する。

しかしながら、上記説示したとおり、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、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のであるから、原子力事業者と比べて二次的な責任を負うにとどまるということにはならない。

この点、被告国は、i) 民主的な運営の下で自主的に原子力利用が行われる旨を規定した原子力基本法（平成24年法律第47号による改正前のもの。）2条、ii) 原子炉施設の設置を許可制とする旨を定めた炉規法（平成24年法律第47号による改正前のもの。）23条及び24条、iii) 技術基準維持義務及び技術基準適合命令を定めた電気事業法39条及び40条を上記主張の根拠としている。しかしながら、許可性及び技術基準適合命令は、まさに上記で述べた被告国による規制の必要性を念頭に設けられた制度であるというべきであるし、原子力発電を実施する場合に、これを国家として行うか私企業に行わせるかは政策に関わる問題であるから、これらの法令をもとに、被告国が二次的な責任を負うということとはできない。

(2) 被告国は、技術基準適合命令が、公益的、専門的及び技術的事項にわたることを根拠として、被告国には規制権限を行使するかどうかについて、広範な裁量があると主張する。

しかしながら、被告国に、公益的、専門的及び技術的事項に関して広範な裁量が認められるとしても、国策として、万が一にも事故を起こさないと説明した上で、原子力発電を導入した以上、「常に安全側に立って対策する」ことを第一に優先してその安全対策を検討すべきであり、被告東電の講じる安全対策が「常に安全側に立って対策する」ものでない場合に、被告東電に対して「常に安全側に立って対策する」よう規制することを怠った場合には、当該規制権限の不行使は、許容される限度を逸脱して著しく不合理になるものと考えられる。

(3) 被告国は、本件事故発生以前における原子力工学及び安全設計の考え方を前提に、原告らが予見可能であるとする平成20年試算の結果を前提にした津波対策を講じた場合には、本件事故を回避することはできない旨主張する。

被告国の主張する原子力工学の考え方は、津波の試算があった場合、その試算の精度及び確度が十分に信頼できるほどに高いものであれば、設計想定津波として考慮し、直ちにこれに対する対策がとられるべきであるが、その程度に高いものではないのであれば、現実的な限界からして投入しうる資源および資金を踏まえ、総合的な安全対策を考えつつ、優先度が高いと考えられるものから対応を検討することが合理的であるというものである（前記第3節認定事実）。

しかしながら、有識者らの考え方の中には、500年から1000年と再来周期が長く、規模も大きい可能性のある津波に対しては、その試算の精度及び確度が上記程度に高いものではないものについても、多くの設備が被害を受けるとしても、少なくとも冷却のための設備だけは守ることができるような設計、例えば、通常の建造物の補正係数は1とするが、非常用設備については、補正係数を2とするといった考え方もあるのであって（前記第3節認定事実）、国策として、万が一にも事故を起こさないと説明した上で、原子力発電を導入したにもかかわらず、このような安全側に立った考え方を取らずに、被告国の主張するような、経済的合理性を優先させる原子力工学の考え方を採用することはできない。

そのうえ、保安院の担当者は、電気事業者に対し、耐震バックチェックにおいて津波に対する安全性を評価するに当たって、最新の知見等を考慮して、施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある津波を想定すべきとし、津波に余裕のないプラントは具体的、物理的対応を取るよう要求をしていたのであるから、本件事故発生以前における被告国（保安院）の考え方が、被告国の主張するような、経済的合理性を優先させる原子力工学の考え方に沿ったものであったということとはできず、被告国の上記主張はその前提を欠くものである。

(4) 被告国は、客観的かつ合理的根拠を持って形成、確立した科学的

知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必要である旨主張し、4省庁報告書、津波浸水予測図、長期評価及び溢水勉強会における各知見並びに貞観津波に関する知見のいずれもが、被告国が規制権限を行使すべき作為義務が生じる程の予見可能性が認められるに足りる知見ではなかった旨種々主張する。

しかしながら、上記各知見の有する意味内容は、既に認定説示してきたとおりであり、貞観津波に関する知見を除いて、被告国における知見であり、特に長期評価は、地震に関する調査研究の推進及び地震防災対策の強化を目的として被告国の機関として設置された推進本部が、将来発生する可能性の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として策定し、公表したものであり、合理性を有するものであることからすれば、被告国の上記主張を採用することはできない。

(5) 被告国は、津波を起因現象とする対策については、国際的にも確立した手法はなく、我が国の対策が国際慣行に照らして遅れていた事実はない旨主張する。

しかしながら、我が国は、太平洋側が震源域に囲まれ、津波対策を最も進めるべき環境にあるといえるのであるから、国際慣行に遅れていないからといって、規制権限を行使しなくともよい理由にはならない。

(6) 被告国は、被告東電に対し、その時々を得られた最新の知見を踏まえ、安全対策を講じるよう行政指導を行ってきた旨主張する。しかしながら、上記3で説示したとおり、被告国には、被告東電に対して適切な津波対策を講じさせるよう技術基準改善命令を発する規制権限を有していたと認めることができるのであるから、被告国が行政指導を行ってきたからといって、規制権限不行使の違法を否定することはできない。

(7) 以上から、被告国の上記各主張は、いずれも採用することができない。

第4 まとめ

以上のとおりであるから、被告国について、遅くとも平成19年8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ものとして、規制権限不行使の違法を認めることができる。

第12節 被告国の損害賠償責任（争点⑩）

第1 被告国の損害賠償責任について

以上のとおり、本件においては、被告国について、規制権限不行使の違法を認めることができるところ、前記第10節（個別損害論（争点⑪ないし⑭）の各論）及び第11節（規制権限不行使の違法（争点⑮））において説示したところに照らせば、被告国について、国賠法1条1項のその余の要件についても欠けるところはないというべきである。

そして、原賠法が、憲法17条の定めるところの被告国の賠償責任につき、その例外を定めたとは解されないことからすると、原子力事業者に対する責任集中が規定されているからといって、被告国が、原賠法4条1項により免責されることはないというべきである。

第2 被告国の負担すべき損害額について

1 被告国は、被告国の規制権限不行使について、国賠法1条1項の違法があるとしても、被告東電による不法行為（原賠法3条1項に基づくものを含む。）とは民法719条1項前段の共同不法行為とはならず、単に不法行為が競合しているに過ぎないのであって、また、被告国は補充的な責任を負うにとどまるとして、被告東電に比して、その負担すべき損害額は、相当程度限定されたものになるべきである旨を主張する。

しかしながら、前記第11節（規制権限不行使の違法（争点⑮））において説示したとおり、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ず、後の被告らの内部的求償の局面ではなく、責任設定の段階においてこれを制限することはできない。

2 また、被告国は、原告らの主張する被告東電に対する非難性は、被告国に対する非難性と連動しない旨を主張するが、前記第11節（規制権限不行使の違法（争点⑮））で説示した被告国が規制権限を行使しないことが不合理であることの著しさは、前記第7節で説示した被告東電に対する非難性の強さに匹敵するというべきであるから、被告国が賠償すべき慰謝料額は、被告東電が賠償すべき慰謝料額と同額と考えられる。

第13節 結語

以上のとおり、原告らの請求は、平穩生活権を害されたことによる精神的損害の慰謝料請求として、争点③、争点⑤及び平穩生活権の内実を個別の権利として害されたことによる精神的損害の慰謝料請求を含むその余の点について判断するまでもなく、主文の限度で理由があり（遅延損害金の起算日は、本件事故の日である平成23年3月12日）、その余は理由がないから、訴訟費用につき、民訴法61条、64条本文、65条1項ただし書を、仮執行の宣言につき同法259条1項を、被告らから申立てのあった仮執行の免脱宣言につき同法259条3項を適用することとし、被告国の仮執行開始時期猶予宣言の申立てについては、相当ではないからこれを付さないこととして、主文のとおり判決する。

前橋地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

原 道 子

裁判官

佐 藤 薫

裁判官

根 岸 聡 知