

被告国は、被告東電が長期評価の知見に基づき想定される津波試算（平成20年試算）を実施した結果、本件原発に到来するおそれのある津波高としてO. P. + 15. 7 mという結果を得たのであるから、その時点で被告東電から速やかに上記計算結果の報告を受けることによって、本件原発の敷地地盤面を超えて非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波が到来することを予見することができたし、これを予見すべきであった。

この点について、被告国は、平成20年試算の結果が被告東電から提出されたのは本件地震の4日前である平成23年3月7日であり、その時点において適切に規制権限を行使することは不可能であったなどと主張している。しかし、被告国が適切に調査義務を尽くしていれば、平成20年5月の時点で速やかに報告を求めることは可能であり、その時点で予見可能性を肯定することができるというべきである。

(4) その他

ア 貞観津波に関する知見

被告東電に対する主張と同様、被告国は貞観地震に関する最新の知見を把握しており、それに基づき津波高を試算していれば、本件原発の敷地地盤面を超えて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た。

イ 津波浸水予測図の作成

被告東電に対する主張と同様、津波浸水予測図は、被告国（国土庁）によって作成されたものであるから、被告国は、設定津波高8 mで6ないし7 mの浸水高となり、本件原発の1号機ないし4号機のタービン建屋及び原子炉建屋が全て浸水することを認識していた。

(5) 被告国の立場について

被告国は、原子力発電事業を積極的に推進してきた立場にある。

よって、被告国が原子力事業者と比べて二次的及び補完的責任を負うにとどまるという被告国の主張は、規制権限不行使の違法の判断には関係しない。(以下3, 4においても同様である。)

3 地震動及び津波対策に関する結果回避可能性

被告国は、被告東電に対し、上記第6で述べたとおりの適切な津波対策(i)防潮堤及び防波堤の設置, ii)配電盤設置の多様性, 非常用DGの高所への設置, iii)タービン建屋の水密化, あるいはiv)その他)を講じるよう適切な規制権限を行使していれば、本件事故を回避することが可能であった。

4 SA対策義務に関する規制権限不行使

(1) 規制権限の有無

ア 電気事業法39条2項1号の「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ための対策としてSA対策を除外していることは読み取れず、SA対策を除外して解釈する合理的理由はない。

また、省令62号を炉規法と整合的に解釈すべきとしても、炉規法24条の規定ぶりからSA対策を除外しているということとはできない。

さらに、被告国は、平成24年改正によって炉規法24条1項3号をSA対策に必要な技術的能力を定めたことにより初めてSA対策に関する法規制が可能となった旨述べるものの、同条の規定ぶりは「その他の」という文言であり、「重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」は「発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」の例示と読むことができるから、改正前の炉規法の規定によってもSA対策を規制することは可能であったと解釈できる。

イ 省令62号5条の2第2項は、第1項のように「想定される津波」との限定的な文言を用いていないことからすれば、想定を超える津波の到来により全交流電源喪失、全冷却設備の機能喪失が生じた場合でも、

S Aを防止するための措置を義務付けるものといえる。

(2) 注意義務の内容及び予見の対象

被告国は、設計基準事象を大幅に超える事象が生じる結果、全交流電源喪失に陥り、炉心損傷が発生することについて、これを具体的に予見すべきであった。

(3) 予見可能性

被告東電に対する上記第5における主張と同様に、被告国についても、被告国が適切な調査を尽くしていれば、地震動又は津波による被水によって本件原発がS B Oに至ることを予見することができたというべきである。また、スリーマイル島原発事故及びチェルノブイリ原発事故という深刻な事故等を踏まえ、米国、イギリス、スイスをはじめ諸外国において自然現象によるS B Oの可能性を想定した対策が検討され講じられているところ、被告国は、こうした状況を認識していた。

よって、被告国は、設計基準事象を大幅に超える事象が生じる結果、本件原発が全交流電源喪失に陥り、炉心損傷が発生することについて、これを具体的に予見することができたというべきである。

(4) 結果回避可能性

ア 被告国が、被告東電に対して上記に述べた規制権限を適切に行使し、上記第6において主張した i) 防潮堤及び防波堤の設置、 ii) 配電盤設置の多様性、非常用D Gの高所への設置、 iii) タービン建屋の水密化、あるいは iv) その他の措置を実行させていけば、本件事故の発生を回避することができた。

イ 被告国は、原告らの主張について、採るべき結果回避措置としての具体性に欠け、結果回避可能性の主張として不十分であると指摘する。しかしながら、原告らは、あくまで過失の要素としての結果回避措置を主張しており、具体的な工事内容の策定や施工を求めている訳ではないから、

当該措置に関する実際の材質及び配置等についてまで主張する必要はない。むしろ、想定される設計基準水位が決定されれば、被告東電及び被告国が材質及び配置等について当該時点における最高水準の工学上の知見に基づき津波の威力に耐えうる構造を決定していたはずであるから、被告らにおいて原告らが主張する各結果回避措置につき本件事故の結果を回避することができないことを主張すべきである。

ウ 被告国が行ってきた行政指導の内容については争わないが、これらの行政指導は内部事象を対象として指示したものであり、外部事象に起因するSA対策を整備するよう指示した事例はない。被告国は、専ら電気事業者の自主的取り組みという名目で丸投げしていたといわざるを得ない。

5 まとめ

以上から、被告国には、規制権限不行使の違法がある。

(被告国)

1 地震動に関する規制権限不行使

(1) 規制権限の有無

ア 原告らが主張する結果回避措置は、いずれも基本設計等の変更を要するものであって、詳細設計の変更ではない。段階的安全規制の考え方の下、基本設計等は設置許可処分の段階でその当時の科学的技術的知見における安全基準に基づいてその安全性が確認されており、省令62号はこれを前提に詳細設計を規制するものであって、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によって基本設計等を是正する規制権限はない。したがって、被告国は、上記の措置を講ずることを命じる規制権限を有していなかったものであり、平成24年改正による炉規法43条の3の23により初めて基本設計に関する是正が可能となったものである。

イ 原子炉施設の安全確保の体系において、自然現象（外部事象）

に対してはあくまで安全設計審査指針及び耐震設計審査指針が問題となり、これと整合的に解釈される省令62号においても、地震及び津波について問題となる4条及び5条の規定が問題となるに過ぎず、8条の2及び33条4項は問題とならない。

(2) 注意義務の内容

ア 以下のとおり、本件において、被告国には本件地震と同程度の地震を予見することはできなかった。よって、被告国には、技術基準省令（省令62号4条）を改正すべき事情も、技術基準適合命令を発令すべき事情もなかった。

そうすると、被告国に、上記に関する注意義務違反はない。

イ 新耐震指針は、基準地震動 S_s の策定において、敷地ごとに震源を特定して策定する地震動及び震源を特定せず策定する地震動のそれぞれについて対応する超過確率を安全審査において参照するとしているところ、被告東電が提出した本件原発の5号機に係るバックチェック中間報告書を踏まえて平成21年7月に被告国（保安院）がとりまとめた「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」（丙A66）において、基準地震動 S_s の年超過確率（災害の発生頻度又は発生確率を表す単位であり、事象が一回発生してから次に発生するまでの期間の期待値を「確率年」といい、当該値を超える確率を表すものを「年超過確率」という。）を 10^{-4} ～ 10^{-6} 程度としている。よって、当時の科学的技術的知見に照らして、少なくとも1万年に1回の年超過確率の地震が考慮されているといえる。

また、基準地震動 S_s の策定における敷地ごとに震源を特定して策定する地震動は、敷地周辺の活断層の性質、過去および現在の地震発生状況を考慮しさらに地震発生様式等による地震の分類を行ったうえで、敷地に大きな影響を与えると予想される地震（検討用地震）を複数選定し

た上で、選定した検討用地震ごとに基準地震動 S_s を策定するとしている。その中で、低振動数の地震が当時の科学的知見に照らし敷地に大きな影響を与えるものと予想されるのであれば、検討用地震として選定されることになるから、原告ら主張のように低振動数側のスペクトル等に対する考慮が不十分であるということとはできない。

(3) 予見可能性

上記(2)のとおり、被告国に、本件地震と同程度の地震が発生することの予見可能性はなかった。

(4) 結果回避可能性

予見可能性のない本件地震（及びこれに伴う本件津波）によって本件原発が全交流電源喪失に陥り、直流電源も枯渇するなどして炉心冷却機能を失ったのであるから、被告国が平成21年9月頃までに本件原発を新耐震指針に適合させていたとしても、本件事故を防止することはできなかった。

(5) その他一切の事情

ア 規制権限不行使に基づく被告国の損害賠償責任は、被告国が直接の加害者である事業者ではないものの、直接の加害者に対して規制権限を適切に行使していれば国民に損害が発生することを防止できたにもかかわらず、その行使を怠ったことにより生じるものであるから、加害者の一次的かつ最終的な責任を前提に、二次的かつ補完的に問われることとなる。よって、被告国は、あくまで事業者の行う活動について、当該規制権限を定めた法令の趣旨、目的や権限の性質等に照らし、保護されるべき被害者との関係において危険な行為をそのまま放置することが著しく合理性を欠く場合に初めて規制権限を行使することが義務付けられるというべきである。

イ 上記の状況下において、被告国は、原子炉施設の一層の安全性

を確保する観点から、適宜、行政指導を通じて設置変更許可処分を受けるよう促しており、出来る限り必要な指導を行ってきたものである。

2 津波に関する規制権限不行使

(1) 規制権限の有無

規制権限の有無については、上記1(1)と同様である。

津波対策における基本設計等とは、敷地地盤面の高さを想定される津波高以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本とし、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要な影響を受けるおそれがないものとする事、という内容を指すものである。

(2) 注意義務の内容

後記(3)のとおり、被告国には本件津波と同程度の津波を予見することはできなかった。よって、被告国には、技術基準省令（省令62号4条）を改正すべき事情も、技術基準適合命令を発令すべき事情もなかった。

そうすると、被告国に、津波に関する注意義務違反はない。

(3) 予見可能性

本件津波と同程度の津波が到来することの予見可能性はなかった。

原告らは、本件原発の敷地地盤面を超えて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の対象とする旨主張しているところ、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は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。よって、本件においては、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の津波が本件原発に到来することを予見の対象とすべきである。

ア 平成14年7月31日から数か月後

長期評価は、本件地震によって本件原発に到来した津波高を本

件地震発生前に具体的に予想したものでないこと、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りにおけるプレート間地震の発生領域及び発生確率の評価の信頼度について、推進本部自身が「やや低い」と評価していること、長期評価の知見と整合しない見解も複数存在していたこと、本件原発に到来する津波に関する信頼性のある波源モデルが示されていなかったことからすれば、長期評価をもとに本件津波と同程度の津波を予見できたとはいえない。

また、中央防災会議内に設置されている日本海溝・千島海溝調査会は、北海道及び東北地方に影響を与え得る地震のうち、特に日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に着目して、防災対策の対象とすべき地震を選定したところ、福島県沖海溝沿い領域については検討対象としていない。

原告らは、津波評価技術について、前提とすべきデータを過去400年に限定する理由はない、貞観津波を考慮していない、基準断層モデルを北にずらして想定している等の不合理な点があり、また補正係数を1.0とするという問題点があると指摘する。しかしながら、津波評価技術における設計津波水位の評価方法としては、過去に発生した津波以上の津波が発生することはないとの前提の下、評価地点に最も大きな影響を及ぼした既往津波を評価対象として選定し、既往津波の痕跡をもっともよく説明する波源モデルを設定した上、パラメータスタディを実施して計算上の不確定性を反映させるという計算手法が採用されており、このため、貞観津波をはじめデータに信頼性の足りない津波については、これを評価対象とすることはできない。また、本件地震以前に、日本海溝沿い南部の福島県沖領域について過去に大地震が発生した記録がなく、この領域でM9クラスの地震が生じるとは考えられていなかったのであるから、日本海溝沿い南部に波源モデルを設定しなかったことが不合理であるとはいえない。さらに、津波評価技術の上記評価手法によって、想定津波の波源の不確定性をパラメータスタディにより考慮し、既往津波の痕跡高の約2倍の設計

想定津波を想定することができるのであるから、補正係数を1.0としたことに問題があるとはいえない。

イ 平成18年5月頃

溢水勉強会は、津波に対する安全性は設計条件において十分に確保されているものの、念のためという位置付けで想定外津波に対する検討を実施したものであることからすると、溢水勉強会において検討された水位の津波が到来することを具体的に予見するものでもないし、敷地地盤面を超える津波の到来があり得るとしてその対策を考慮する必要があったことを認識していたということもできない。

ウ 平成20年5月頃

上記アで述べた長期評価の内容からすれば、長期評価の知見を基にした試算によっても被告国に本件津波と同程度の津波に関する具体的な予見があるということとはできない。

また、長期評価の知見については、地震・津波合同WGにおいても議論され、平成21年6月24日及び同年7月13日の地震・津波合同WGにおいて、被告東電から本件原発敷地周辺の地質・地質構造及び基準地震動の策定について、プレート間地震の地震動評価について塩屋崎沖地震を考慮するとの説明がされたところ、その際、長期評価に基づく検討が必要であるとの意見は出されなかった。すなわち、この時点において、地震学の専門家を含む地震・津波合同WGの委員においては、本件原発における地震及び津波に対する安全評価において、長期評価に基づく検討が必要であるとの認識はなかった。

エ その他

(ア) 貞観津波に関する知見

貞観津波に関しては、佐竹論文が平成20年に公表されているが、佐竹論文においても、断層の南北方向のつながりを調べるためには、

仙台湾より北の岩手県或いは南の福島県や茨城県での調査が必要と述べられており、福島県沿岸における貞観津波の影響の有無及び程度は未解明とされていること、貞観津波の波源モデルについては様々な学説が唱えられており、確立した知見は存在しなかったことからすれば、当時の貞観津波の論文をもとに本件津波と同程度の津波を予見し得たということとはできない。

(イ) 津波浸水予測図の作成

津波浸水予測図は、気象庁の量的津波予報（予測される津波の高さ等を具体的な数値で発表する津波予報）の運用を前提に、住民等を対象とした一般的な防災対策を策定することを念頭に置いて全国の沿岸地域を対象に作成されたものであり、原子力発電所の安全対策として有益と思われる個別具体的な津波の発生予測を目的として作成されたものではない。また、その津波高の計算手法も、地震学的な根拠に基づき断層モデルを設定し数値計算を行ったものではなく、地震学的な津波の発生可能性の検討を抜きに擬制的に津波を想定し浸水範囲等を計算したものに過ぎないし、格子間隔等についても相当程度抽象化して計算を行っているなど、個々の地点における浸水範囲及び浸水深を具体的に特定できるものではない。

よって、津波浸水予測図を根拠に、本件原発の敷地地盤面を超えて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予見可能性があったということとはできない。

(4) 結果回避可能性

ア 予見可能性のない本件津波によって本件原発が全交流電源喪失に陥り、直流電源も枯渇するなどして炉心冷却機能を失ったのであるから、本件事故を防止することはできなかった。

イ 具体的結果回避措置について

(ア) 原告らの各結果回避措置に関する主張は、地震動等による損

傷防止対策も検討した上で、全体の安全性を判断する必要があるにもかかわらず、全体の構造や設備の配置場所、材質等には触れず津波高のみを問題とするものであり、具体性を欠くものであって結果回避措置の主張として不十分である。

また、長期評価に基づき試算される津波と本件津波は全く性質の異なるものであるから、前者をもとにした各結果回避措置によって本件津波の被害を回避できたとはいいきれない。

(イ) 津波がどの程度遡上するかは、津波の高さのみならず、周期、継続時間、護岸到達時の向き等によって左右されるから、高さ23mの防潮堤を設置したからといって直ちに津波による被害を回避できるとは考え難い。

また、取水ポンプについて、O. P. +13mの位置にシュノーケルの開口部を設けたとしても、同シュノーケルの付け根部分が津波の波力により耐えられるか不明であるから回避措置としては不十分である。

さらに、水密扉についても、設計条件を決める上で水圧が適切に想定されれば足りるのではなく、当該水密扉自体が想定される地震動に対して十分な耐震性を有する必要があるところ、上記の点を考慮に入っていない原告ら主張の水密扉をもって、本件事故の結果を回避できたとはいえない。

加えて、配電盤及び非常用DGの高台への移設についても、津波及び地震動によって常設のケーブル等の設備が破損しその機能を喪失するおそれがあるのであるから、上記の措置をもって電源を供給できたとはいいきれない。

(ウ) そもそも、原告らが主張する各結果回避措置は、いずれも本件事故を踏まえて考案された知見を基にするものであるから、本件事故前の規制権限不行使の違法の有無を判断する時点において、これらの措置を

講じるべき結果回避義務があったということとはできない。他方、上記時点において考え得る結果回避措置としては、本件原発の敷地南側の10m盤に防潮堤を設置することが挙げられるところ、当該措置によって本件津波による被害を回避することは困難であった。

(5) その他一切の事情

上記1(5)の主張と同様である。

3 SAに関する規制権限不行使

(1) 規制権限の有無

ア SA対策は、平成24年に炉規法が改正され(43条の3の6第1項3号等)、法規制の対象とされたものであり、同改正前は法規制の対象ではなかった。よって、炉規法と整合的に解釈すべき省令62号においてもSA対策を規定することはできず、被告国は、SA対策を規制すべき権限を有していなかった。

イ 炉規法43条の3の6第1項4号は、設置許可申請の際に炉心損傷等の事故に対処するための必要な施設及び体制の整備が整っているかを審査の対象とするものであるから、SA対策を規制要件とする創設的規定であるといえる。

(2) 注意義務の内容

仮に、原告らの主張が具体的な原因を問わずSAそのものを予見の対象とするのであれば、それは不法行為の過失責任主義に反するものであり認められない。

(3) 予見可能性

本件津波と同程度の津波に関する予見可能性がないことを主張した上記2(3)と同内容である。

(4) 結果回避可能性

ア 諸外国の原子力発電事故を踏まえ、SAについて取りまとめた

「シビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントに関する検討報告書—格納容器対策を中心として—」という報告書において言及されたレベル1 確率論的安全評価としての国内の原子炉の炉心損傷事象発生確率は、 10^{-5} ／炉年よりも小さいものであった。また、原子力安全委員会が平成4年5月28日に決定した「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」(丙A52)は、原子炉施設の安全性は既存の安全規制によって十分確保されており、工学的に現実に発生することは考えられない程度の確率である旨の報告をしている。そのような中で、SA対策は、電気事業者の自主的取り組みとすることが最も有効かつ適切な対策方法であるとされた。

イ IRRSは、日本の原子力規制に対する評価は良好であるとともに、SA対策に関して特段の法規制化を求めている。

ウ よって、被告国としては、SA対策についてすべきことを尽くしており、これらの対策をもってしても本件事故は回避し得なかった。

(5) その他一切の事情

上記1(5)の主張と同様である。

4 被告東電による不法行為との関係

仮に、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。

すなわち、同項前段の共同不法行為が成立するためには、客観的に一個の共同行為があるとみられることが必要であるところ、本件原発を管理運営しその利益を享受しているのは被告東電であり、被告国は、その設置等に関して許認可をしたり定期検査等をしているものの、これらは対象者の自由な活動に一定の制限を課し又は不利益を与えるものであって、被告東電の安全管理義務を軽減したり免責するものではない。したがって、

本件原発の安全管理は、一次的には被告東電において行われるべきものであり、被告国は、これを後見的補充的に監督するにとどまり、被告東電と被告国の責任は次元を異にするものである。また、被告東電と被告国とでは、安全対策の要否を検討するために必要な情報量やこれを分析する能力に大きな差があり、同じ情報を把握していたとしても検討に要する時間を異にする上、何らかの対策が必要との結論に達したとしても、それから規制権限の行使に至るまでには様々な過程を経る必要があることも考慮すると、被告国の規制権限不行使と規制対象者である原子力事業者の不法行為との間に、客観的に一個の不法行為があるとみることはできない。

このような場合において、損害の公平な分担という損害賠償の基本理念に照らし、上記諸事情を勘案すると、被告国の責任範囲は、第一次責任者である被告東電に比して、相当程度限定されたものになるべきである。

5 まとめ

以上から、被告国は、そもそも規制権限を有しないが、仮にこれが認められるとしても、当該規制権限を行使しなかったことにつき違法があるということとはできない。

第16 被告国の損害賠償責任（争点⑩）

（原告ら）

1 上記第15で主張したとおり、被告国には、被告東電に地震動対策、津波対策及び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、これを怠った点について当該規制権限の不行使の違法があるところ、これに加え、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月頃までの各時点において、本件原発の敷地地盤面を超えて非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波及び地震動又は津波による被水によって本件原発がSBOに至ることにつき、これを具体的に予見することができたこと、当該規制権限を適時かつ適切に行使

していれば本件事故の発生を回避することができたことからすると、被告国は国賠法1条1項に基づき、個々の原告が被った損害について、賠償する責任を負う。

2 被告国の後記主張については、争う。

(被告国)

被告国は、原子炉施設の設置等に係る許認可をしているものであるが、これによって被告東電を始めとする原子力事業者の安全管理義務の範囲が制限されるものではない。本件原発の安全管理は、第一次的には被告東電において行われるべきものであって、被告国はこれを後見のかつ補充的に監督するにとどまる。

そして、本件において、原告の主張する被告国に係る規制権限の不行使と、被告東電の不法行為とは、客観的にひとつの共同行為があるというものではなく、単にそれぞれの不法行為が競合しているに過ぎないものであるから、このような場合は、損害の公平な分担という損害賠償法理の基本理念に照らし、被告国が負う責任の範囲を第一次的責任者である被告東電と比べて相当程度限定されたものとすべきである。

第3章 当裁判所の判断

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）

本件において、被告東電が本件原発を設置し運転していた者であって、原賠法所定の原子力事業者に該当し（前提事実）、本件事故と相当因果関係のある損害が「原子力損害」に該当することは、原告らと被告東電の間で争いがない。

しかしながら、原告らが、被告東電に対し、主位的に民法709条に基づく損害賠償を請求して、原賠法3条1項に基づく損害賠償請求を予備的なものと位置付けたのに対し、被告東電が、原子力損害に係る賠償責任