

期の間にM t 8級の地震が発生する可能性」についてアンケートを行ったところ、分岐〈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」とした重みが「0.40」、〈2〉「活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べ南部ではすべり量が小さい（北部赤枠内では1896モデルを移動させる。南部赤枠内では1677モデルを移動させる）」とした重みが「0.35」、〈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（赤枠全体の中で1896モデルを移動させる）」とした重みが「0.25」であった。

これによると、平成20年度の時点では、過去に発生例がある三陸沖と房総沖でのみ同様の様式で津波地震が発生したものが最も有力であったといえるから、原告らが予見可能性を主張する平成18年の時点においても、福島県沖日本海溝寄りの海域において、明治三陸地震と同規模の津波地震が起こるとの見解が有力であったとは認められず、被告国の予見可能性を認めることもできない。

(ク) スマトラ沖地震の発生について

連動型地震は、本件地震発生に至るまで、日本海溝沿いにおいて発生することが予測されておらず、本件地震のように岩手県沖から茨城県沖に及ぶ南北約450キロメートルの範囲での大規模に連動する地震の発生は想定されていなかったし、比較沈み込み学はスマトラ沖地震の発生によって否定されたものではなかった。

したがって、スマトラ沖地震の発生が、被告国の予見可能性の有無の判断に当たって、積極的な考慮事由となるものではない。

(ケ) 溢水勉強会について

溢水勉強会は、津波が到来する可能性の有無・程度や、津波が到来した場合に予想される波高に関する知見を得る目的で設置されたものではなく、実際にも、上記の各知見が獲得・集積されたことはなかったものであり、飽くまで、仮定された水位の津波が到来し、かつ、それが継続して到来する（継続時間を設定せず、無限時間継続する）という条件を設定した上で原子力発電所施設への影響を検討したにすぎない。実際、第3回溢水勉強会で報告された本件原発についての影響評価の前提としての想定外津波水位の設定についても、本件原発5号機では、建屋設置レベルがたまたまO. P. +13メートルであったことから、想定外津波水位が「O. P. +14m [敷地高さ(O. P. +13m) + 1.0m]」と仮定されたにすぎない。なお、本件原発5号機においては、O. P. +14メートルの水位のほかに、O. P. +10メートルの水位についても影響評価を行っているが、これも、仮定水位と設計水位との中間の水位であって、便宜上設定されたことが明らかにされている。また、津波水位の継続時間に関して、仮定水位の継続時間は考慮せず、無限時間継続するものと仮定して、影響評価が行われている。

このように、溢水勉強会での検討の目的は、机上で一定の津波水位と継続時間を仮定した上で、当該仮定した事象が実際に発生するかどうかはさておいて、仮定した事象による建屋、構築物、機器への影響をみることにあったのであり、それ以上に、仮定した水位の津波が到来する可能性があるか否かを検討したり、到来する可能性がある津波の高さについての知見を集約、蓄積したりするものではなかった。本件原発についても、他のプラントと同様に、敷地高さを超える津波が到来する可能性や、到来するおそれのある津波高さについての調査、検討が行われたものではなかったのである。

したがって、溢水勉強会における検討結果によっても、被告国が、本件津波と同規模の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来を予見できたということとはできない。

(コ) I論文について

I論文は、確率論的津波ハザード解析手法を用いて福島県沿岸における津波高さ及び年超過率を試算したものであるが、I論文で発表された内容は、その発表当時、研究途上のものであり、津波高さの予測に当たって確立した手法ではなかった。IAEAが本件事故後の平成23年1月に発表した報告書において、確率論的津波ハザード解析手法について、「津波ハザードを評価するために各国で適用されている現在の実務ではない。確率論的アプローチを用いた津波ハザード評価の手法は提案されているが、標準的な評価手順はまだ開発されていない。」と評価しているとおり、確率論的津波ハザード解析手法は、平成18年当時のみならず、本件事故時においても、国内外で研究、開発途上にあり、確立した手法ではなかったことは明らかである。

また、I論文の中で分岐項目の一つとして設定された地震の発生地域について、このように設定されたことをもってそれが確立した知見に基づくものであるとはいえない。

したがって、I論文に基づいて、被告国が、平成18年の時点において、本件原発で本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見していたといえないことは明らかである。

(サ) 新耐震指針の設定について

旧耐震指針の改訂の趣旨は、「昭和56年の旧指針策定以降現在までにおける地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し、旧指針を全面的に見直したものである。」というものであり、本件原発において本件事故に至る程度の地震及び津波が発生する可能性があることを裏付ける新たな知見が明らかになったことを踏まえたものではなく、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思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か改めて検討することを求めたものである。だからこそ、上記の改訂された指針を既存の原子力発電所にも適用して評価するという指導（バックチェック）は、本件原発のみならず、全国の既設の発電用原子炉施設等を対象としている。

したがって、旧耐震指針を改訂したとの事実や、バックチェックを行った事実に基づいて、被告国（保安院）において、本件地震及びこれに伴う本件津波と同規模の地震及び津波が本件原発に発生又は到来することはもとより、O. P. +10メートル又はこれを超える程度の津波が到来することについての予見可能性があったということとはできない。

(シ) 被告東電が平成20年5月頃に実施した試算結果について

被告東電が平成20年5月頃に実施した平成20年試算は、三陸沖北部の沖合の海溝寄りで発生したとされる明治三陸地震の断層モデルの位置を、単に福島県沖海溝沿い領域に移動して津波高さを推計するという方法を用いた結果であるところ、これは、本件長期評価の信頼度や、地震学者の間における見解の対立に照らすと、信頼性の高い予測方法ということとはできないのであって、かかる試算結果に基づいて、被告国が本件原発の敷地高さ（O. P. +10メートル）を超える津波が到来することを具体的に予見できたとはいえない。

なお、被告東電の上記試算結果では、本件原発の1号機から4号機までの敷地前面から津波が遡上するとはされておら

ず、原子炉建屋内及びタービン建屋内にまで津波が流入するかは不明であり、ひいては非常用電源設備が機能喪失するかも明らかでない。

(ス) 貞観津波に関する知見について

ア 保安院は、被告東電から、平成21年8月28日頃、貞観津波等を踏まえた本件原発等における津波評価、対策の現況についての説明を受け、同年9月7日頃、b j論文に基づく波高の試算結果の説明を受けており、その際の波高の数値は、本件原発において約8.6メートルから約8.9メートルまでであったところ、この試算の基となったb j論文は、貞観津波の波源モデルに関して一部未解明な部分を残した状態での見解であり、確立した科学的知見に至っていたものではなかった。また、その試算結果は、最大約8.9メートルであり、本件原発の敷地高さ(O. P. + 10m)を超えないものであった。

したがって、b j論文に基づく被告東電の試算結果によっても、被告国が、本件津波と同規模の津波が到来することはもとより、O. P. + 10メートルを超える津波が到来することを予見できたということとはできない。

イ また、貞観津波は、断層の長さが200キロメートル、幅100キロメートル、すべり量7メートルのプレート境界型地震が引き起こしたものとされているところ、本件地震は、複数の領域が連動した地震であって、震源域が南北約450キロメートル、東西の幅約200キロメートルに及び、最大すべり量50メートルの極めて大きい地震であると考えられており、貞観地震に比べてはるかに巨大な規模であることは明らかである。このことから、被告国が、貞観津波に関する研究成果によって、本件地震が発生するまでの間に、貞観地震及び貞観津波の規模等を根拠として、本件事故に至る程度の津波の発生を予見できたということとはできない。

ロ 被告国に予見可能性がなかったこと(まとめ)

原告らが被告国の予見可能性の主要論拠としている本件長期評価や貞観津波に関する知見の進展については、多くの理学者や工学者が最新の科学的、技術的知見を踏まえた合理的な予測によってリスクを示唆する知見ではなかった旨述べているうえ、中央防災会議においても防災上のハード面での対策の基礎となるべき知見と評価されることなどはなかったから、これらによって被告国に本件事故の予見可能性が基礎づけられる余地はない。

また、4省庁報告書や7省庁手引き、日本海溝・千島海溝報告書、溢水勉強会等の知見も、何ら本件事故の予見可能性に結びつく知見ではない。

したがって、本件事故が発生するまでの間、被告国の本件事故に関する予見可能性を基礎付ける知見が存在しなかったことは明らかである。

(2) 結果回避可能性について

ア 緒論

規制権限不行使の違法は、ある時点において、予見可能な被害に応じた適切な結果回避措置(規制権限の行使)をすべきであったにもかかわらず、それを怠ったという行為規範からの逸脱という点に求められるから、結果回避可能性を考える上では、その当時適切と考えられていた結果回避措置によって結果を回避できる可能性があったのかどうかを問題とすべきである。しかも、規制権限の不行使が違法となるということは、行政庁が一定の規制権限の行使を義務付けられていたことを意味し、同時に、事業者は行使された規制権限の内容に沿って結果回避措置を実施しなければならなかったことになるのであるから、行使される規制権限の内容、すなわち事業者によって実施されることになる結果回避措置も、それによって被害の発生を回避することができるの客観的かつ合理的な根拠がなければならぬというべきである。そうすると、ある予見可能な事象につき結果回避可能性があるというためには、原則として、規制権限の不行使が問題となっている時点で、当該結果回避措置を執ることが物理的に可能であっただけでは足りず、当該措置が、当時の確立した科学的・工学的知見によって、予見可能な被害を回避できる措置として合理的に導かれるものであることが必要となる。

なお、原告らが予見対象として指定する「O. P. + 10メートルを超える津波の到来」というだけでは、どの程度の規模を想定して対策を講ずることを要するのか判断することができない。原告らが主張する防潮堤の設置や、重要機器等の高所配置等の措置を講ずるためには、一定程度具体的な浸水高の津波を想定しなければならないのであって、抽象的に敷地高さを超えるというだけで措置を講ずることは実際には困難であるし、それらによって、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失の回避が可能であったという根拠はなく、実効性を伴わない措置になりかねない。したがって、「O. P. + 10メートルを超える津波の到来」を前提とする措置により、結果回避可能性を認めることはできないというべきである。

イ 当時の工学的知見から導かれる結果回避措置の内容及びこれによる結果回避可能性

本件事故の発生前の時点では、原子力発電所における津波対策は、安全上重要な全ての機器を設計基準津波の水位より高い場所に設置することなどによって、それらの機器が津波で浸水するのを防ぎ、津波による被害の発生を防止するという、ドライサイトコンセプトに基づいていた。このことは、平成22年12月に設置許可を受けたb o発電所1号機において行われた現実の津波対策からも裏付けられる。

このような本件事故前の知見を前提に、被告東電の平成20年試算を用いた津波対策を施す場合には、ドライサイトを維持するために本件原発敷地南側に防潮壁を作るとするのが工学的に妥当な発想である。しかしながら、本件地震に伴う本件津波は、被告東電の平成20年試算で想定された津波と異なり、本件原発1号機ないし4号機の前面からも遡上してきたものであるから、敷地南側への防潮堤の設置という対策が執られたとしても、およそ本件事故は回避できなかったといえる。

ロ 被告国が平成20年試算の内容を知った時期と結果回避可能性

被告国が、被告東電が本件長期評価に基づいて実施した平成20年試算の内容の報告を受けたのは、平成23年3月7日であるから、上記試算を根拠とする規制権限行使によって本件事故の発生を回避することは不可能である。

仮に、被告東電が平成20年試算を実施した時点起点として、規制権限を行使して対策工事を行わせようとしたとしても、工事そのものだけでなく工事を実施させる前提となる許認可に係る規定の整備や認可手続、地元への説明など様々な工程が必要となり、全体として、被告国が権限行使に向けた動機付けを受けた時点から被告東電による結果回避措置が完了するまでに、優に5年を超える期間を要したと考えられるから、本件事故の発生を回避することは不可能である。

ハ 原告らの主張する結果回避措置について

(ア) 原告らは、本件原発にそのまま応用できない米国における事例と比較して、設計基準として予見可能な津波高の1.3ないし1.5倍程度の水位を採用すべきであると主張しているものであり、かかる数値は原告ら独自の見解にすぎない。

また、原告らの主張する結果回避措置のうち、本件原発1号機ないし4号機の前面にO. P. + 12メートルの防潮堤を設置することについては、本件長期評価に基づく被告東電の平成20年試算において1号機ないし4号機の前面からの遡上が

想定されていない以上、結果回避措置としては、試算の結果として浸水源となり得る敷地南側への防潮堤の設置が合理的なのであって、本件事故を踏まえた後知恵的な主張というほかない。原告らが想定している、津波が防潮堤を乗り越えることを前提とした（防潮堤の効果を無視した）水密扉の設計は、本件事故の経験を踏まえて策定された「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」における津波防護対策の基本的考え方とも相反するものであり、本件事故の知見を踏まえた新規制基準においても求められていない事項を結果回避措置として講ずることを求めるものであって、現在の法規制体系とも整合しない独自の理論であるから、本件事故前はもちろんのこと、現在においても現実的な結果回避措置であるとはいえない。電源盤の高所移設については、本件事故前には存在しなかった発想であって、本件事故の教訓を踏まえて考えられた対策であるから、本件事故の知見がない時点で導き出されるものではない。

(イ) 本件津波は、平成20年試算とは1.7倍程度継続時間も異なり、また、本件原発敷地南側からのみ遡上してきたものではなく、本件原発1号機ないし4号機の前面からも遡上してきたものであるから、原告らが主張する高さの防潮堤を設置したとしても本件津波の遡上を食い止められたとは考え難いし、本件津波の波力や波圧は、明治三陸地震の波源モデルに基づく試算からうかがわれる波力や波圧と相当異なっていたから、上記防潮堤が本件津波により破損していた可能性も否定できない。

また、非常用ディーゼル発電機や配電盤を高台に設置した場合には、当然のことながら、同所と原子炉建屋等の主要施設との間にケーブルなどを敷設する必要が出てくるなど、より多くの設備が必要になるが、設備が増えれば増えるほど、それらが津波によって流されるリスク、津波に先立って起きた地震による破損のリスクも生ずることになるのであって、現に、本件地震に伴う津波では重油タンクなどの多くの設備が津波によって流されるなどの被害が生じている。したがって、非常用ディーゼル発電機や配電盤を高台に設置すれば、津波やそれに先立つ地震によってケーブルなどの設備が破損して機能を喪失するといった事態は発生せず、電源の供給が維持できたとは断定できない。そして、被告東電は、安定した基礎を得る目的で地盤を掘り下げて本件原発の主要地盤（O. P. +10メートル）を造成したことに照らすと、原告らが主張する位置に建屋を設置した場合に、耐震安全性を確保できるかは大いに疑問であり、その建屋あるいは内部に設置された非常用ディーゼル発電機等そのものが本件津波に先立つ本件地震により破損していた可能性も否定できない。

(3) 被告国の地震及び津波対策に係る規制権限不行使の違法性を判断するに当たって考慮すべきその他の事情

ア 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、省令62号に新たな規定を設け、これに適合するよう技術基準適合命令を発令することはできなかったこと

(ア) 段階的安全規制について

原子炉の設置許可から施設定期検査までの流れを概観すると、次のとおりである。すなわち、原子炉を設置しようとする者は、まず、〈1〉規制当局の審査を経て原子炉設置許可を受けることを要する（炉規法23条）。次に、工事に着手するためには、〈2〉設計及び工事の方法について規制当局の認可を受けなければならない（炉規法27条）。そして、原子炉の運転を開始するためには、〈3〉規制当局の使用前検査を受け、これに合格しなければならないほか（炉規法28条）、〈4〉保安規定を定め、これにつき規制当局の認可を受けなければならない（炉規法37条）。さらに、運転開始後においても、〈5〉一定の時期ごとに施設定期検査を受けなければならない（炉規法29条）。

上記の流れのうち、〈1〉の原子炉設置許可処分の段階においては、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性が判断される（いわゆる前段規制）。そして、これを前提として、〈2〉の設計及び工事の方法の認可から〈5〉の施設定期検査までの規制（後段規制）において、原子炉施設の具体的な設計や工事方法（詳細設計）の妥当性等が審査される。これらの後段規制の段階では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分の段階では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細設計の妥当性等を審査する仕組みは採られていない（最高裁昭和60年（行ツ）第133号平成4年10月29日第一小法廷判決・民集46巻7号1174頁参照）。

(イ) 段階的安全規制における技術基準適合命令

実用発電用原子炉について、電気事業者は、電気事業法39条に基づき、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物につき技術基準適合維持義務を負い、経済産業大臣は、電気事業法40条に基づき、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認めるときは、実用発電用原子炉施設の一時的停止命令を含む技術基準適合命令を発令することができる。ここにおける技術基準は省令62号により定められているところ、後段規制の段階では、この技術基準が、事業用電気工作物としての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り、当該原子炉施設の具体的な部材、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、機能している。

そして、電気事業法の文理に照らせば、電気事業法40条が、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認められる場合に、これを技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定していることは明らかである。同条はもとより電気事業法のその他の規定を見ても、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針が炉規法24条1項4号の設置許可の基準に適合しないことが明らかになった場合に、技術基準適合命令を発して当該基本設計ないし基本的設計方針の是正を命ずることができると解し得るような規定は存在しない。

(ウ) 小括

以上によれば、炉規法及び電気事業法は、後段規制においては、設置許可処分の際の安全審査において基本設計ないし基本的設計方針の妥当性が確認されていることを前提に、電気事業者に対し、事業用電気工作物としての具体的な部材、機材等の性能、機能等の技術基準維持義務を課すとともに、技術基準適合性が維持されていない場合には、必要に応じて技術基準適合命令を発することによってこれを是正する仕組みを採用しているといえる。基本設計ないし基本的設計方針の安全性は後段規制の前提であって、これに関わる問題については後段規制の対象となり得ず、事後的に問題が生じた場合であっても、それについて後段規制としての技術基準適合命令によって是正する仕組みは採られていない。

したがって、仮に、既存の原子炉施設において基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項に問題が生じた場合には、この問題を省令62号の改正や技術基準適合命令により是正する余地はない。本件で原告らが被告国が講ずるべきであったと主張する措置のうち、〈1〉津波防護施設対策、〈2〉浸水防止設備対策（建屋扉水密化・防潮壁等の設置）、〈3〉重要機器の水密化及び高所配置対策（重要機器の水密化、高台への可動式熱交換機器設備等の設置）については、いずれも基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であることが明らかであるから、省令62号を改正することにより、あるいは、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により、これを是正することはできなかった。

なお、平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分の要件として、技術基準に適合しない場合に加え、新たに設置許可処分の基準に適合しない場合を明記した。このことに照らせば、前者の場合のみを技術基準適合命令の要件と定める平成24年改正前の電気事業法40条について、設置許可処分の要件を充足しないことが判明した場合について同条に基づいて技術基準適合命令を発してそれを是正することができなかつたとの解釈は、平成24年改正後の炉規法43条の3の23との比較という文言解釈や趣旨解釈からも相当である。

イ 規制権限を行使するかどうかについての被告国の裁量及びこの裁量のもとで被告国が実施していた措置

(ア) 原子力規制に関する法令の趣旨・目的に、原子炉施設の安全性を確保することで、原子炉施設の周辺住民の生命・身体や財産を保護することが含まれることは否定できない。しかし、そこで想定されている安全性は、科学技術を利用した施設に求められる安全性を意味していると解するのが相当である。そして、この安全性とは、その危険性の程度が科学技術の利用により得られる利益の大きさと対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる場合には、これをもって安全と評価するという相対的安全性を前提としている。

原子力発電所における相対的安全性の判断は、原子力工学を始め、核物理学、機械工学、放射線防護、地震学、津波学、地質学等多方面にわたる専門分野の知識経験を踏まえた将来予測にほかならないが、地震予知、津波予測といった未解明の事項が多く残る学術分野においては、その当時の知見の到達点を前提とせざるを得ない上、将来予測には工学的知見に基づいた安全解析も要することになる。

したがって、本件における規制権限行使の判断（原子炉の安全性に係る判断）は、行政庁の高度な専門技術的な判断を必要とするものであるから、原子力規制に関する法令の趣旨・目的に、原子炉施設の周辺住民の生命・身体といった重要な法益の保護が含まれていることや、原発事故は、その性質上、被害が重大なものとなりやすいことなどを考慮しても、その裁量の幅は高度の専門性に裏付けられた広範なものというべきである。更に言えば、規制権限不行使の違法性の判断枠組みにおける予見可能性の程度について、確立した科学的知見に基づいて被害が発生する危険性が高度にあり、かつ、切迫しているといえる程度までは必要でないとの見解に立ち、被告国に予見可能性が肯定されたとしても、その場合、行政庁には、当該行政庁や原子力事業者の投資できる資源（資金や人材等）が有限であることに照らして、いかなる対策から実施していくのかという点についての裁量が認められてしかるべきであり、その判断には、「リスクの大きさに基づいてリソース（資源）を割く」という「グレーデッドアプローチ」に基づく専門技術的な判断が必要になるから、必ずしも優先して津波対策を執ることまでは求められないというべきである。

(イ) 仮に、本件事故前において、被告国に本件原発の主要地盤に遡上してくる津波高さを持つ津波についての予見可能性があったとしても、本件長期評価は、明治三陸地震と同様の地震が三陸沖北部から房総沖の海溝寄りまでの特定海域で発生する確率について、今後10年以内の発生確率を2パーセント程度、20年以内で4パーセント程度、今後30年以内で6パーセント程度と算出していたところ、この想定比率は、他の領域で起こり得る地震の発生確率に比して特段高いものではなかった。したがって、他に優先的に行うべき事柄があれば、その対策を優先することも許される状況にあった。

本件事故前は、阪神・淡路大震災を契機とする一連の地震対策が喫緊の課題と考えられていたことから、被告国は、平成13年に耐震指針の改訂作業を始め、平成18年9月19日にこれを改訂し、同月20日から耐震バックチェックを進めるなど、これらの対策に各種資源を投入しており、優先度の高くない津波対策には十分な資源を投資することができなかつた。

具体的には、原子力安全委員会は、平成18年9月19日、昭和56年の旧耐震指針策定以降現在までにおける地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し、旧耐震指針を全面的に見直すとの趣旨から、旧耐震指針を改訂し、これを受けて、保安院は、同月20日、被告東電を含む原子力事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した。なお、この旧耐震指針の改定の過程では、本件長期評価で示された見解の取扱についても議論されている。

その後、平成19年7月16日に発生した新潟県中越沖地震を踏まえ、経済産業大臣は、被告東電を含む電力会社に対して、同地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映するなどして、国民の安全を第一とした耐震安全性の確認等を指示した。

被告東電は、平成20年3月31日、耐震バックチェック中間報告書を提出しており、保安院及び原子力安全委員会での審議も終了していた。

なお、被告国は、津波の危険性を軽視していたわけではなく、平成18年に改訂された新耐震指針の中に津波対策の必要性を明記したうえで、耐震バックチェックを実施する中で、事業者に対して、津波対策も検討するように求めていた。

ウ 本件長期評価が公表された後の被告国の対応

(ア) 保安院は、平成14年7月31日に本件長期評価が公表されたのを受け、同年8月5日までに、被告東電に対し、本件長期評価を前提にしても本件原発の津波に対する安全性が確保されているかや本件長期評価に対する対応方針、本件長期評価において示された見解の科学的知見としての成熟性の程度に関し、ヒアリングを実施した。

被告東電は、保安院に対し、同月22日、本件長期評価において示された見解は理学的な成熟性が低いものであることが確認されたなどとして、これに応じた対応として、今後、確率論に基づく安全対策の中で取り入れていく方針である旨報告し、保安院はこれを了承した。

(イ) 上記の被告東電の取組み及び保安院の対応は、本件長期評価を理学的な成熟性の程度を踏まえた受け手側での検討を経た取扱いとして相当であり、また、工学的知見に照らしても正当性を有するものである。

4 被告国のSA対策及びSBO対策に係る規制権限の不行使の違法性について

(1) 予見対象について

SA対策又は全交流電源喪失対策に係る予見可能性なるものを指定し、SA又は全交流電源喪失そのものが予見可能性の対象であるとする原告らの主張は、具体的な事象について予見が不要であるというに等しいものであり、「具体的な事情の下」において著しく合理性を欠くかによって判断する累次の最高裁判決によって確立された規制権限不行使の違法性判断枠組みと異なる立場を採るもので、誤りである。また、原告らの主張は、違法性判断の前提として、具体的な法益侵害の危険性に対する認識が問われる予見可能性の対象と、安全評価や確率論的評価における技術的評価上仮定される概念を混同している点においても誤っている。

(2) 被告国に作為義務がなかったこと（SA対策は、本件事故発生前は法規制の対象外であったこと）

ア SA対策は、平成24年法律第47号による炉規法の改正により創設的に法規制の対象とされたものであり、それ以

前は法規制の対象とはされていなかった。上記改正前の炉規法においてSA対策が法規制の対象外であり、同改正後の炉規法において、SA対策に係る規定が創設的に規定されたものであることは、炉規法制定時にSAとして整理された概念が存在せず、同改正に至るまでSA対策を要求する規定が置かれなかったことや、同改正に当たっての国会審議における担当大臣の発言及び法案の附帯決議の内容のほか、同改正を担当した立法担当者の解説等から明らかである。SA対策の必要性が認識されたのは昭和54年以降であるところ、これは炉規法が制定された昭和32年よりも後のことである。

したがって、段階的安全規制の下、炉規法に基づく設置許可段階における原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を審査するための基準となる指針類と整合的、体系的に理解されるべき詳細設計に係る技術基準を定めた省令62号において、炉規法や指針類が対象としていなかったSA対策を規定することはできなかったから、SA対策に係る規制をすべきであったという原告らの主張は失当である。

イ 平成23年10月7日、平成23年経済産業省令第53号による改正により省令62号に追加された5条の2は、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。2 津波によつて交流電源を供給する全ての設備、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。」と規定しているが、これは、保安院が、電気事業者に対し、同年3月30日、緊急安全対策として指示したものについて、省令上の位置づけを明確にするために規定されたものである。したがって、省令62号5条の2は、従前の基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講じられたものであって、SA対策を規定したのではなく、これを論拠とする原告らの主張は失当である。

(3) 被告国の不作為が著しく合理性を欠くとはいえないこと

ア SA対策の実施には確率論的安全評価の手法が必須であるところ、本件事故発生前には、津波についての確率論的安全評価の手法が確立されていなかったこと

SA対策においては、SAの様々な態様を考慮する必要がある。原子炉施設の出力運転時だけではなく、格納容器の開放状態、緩和設備の系統構成状態等が出力運転時とは大きく相違する停止時も対象とする必要がある。また、使用済燃料プール内の燃料を始め、原子炉の炉心以外に存在する燃料の冷却及び保護の手段が損なわれる可能性が発生したときの防護策が整備されている必要がある。そのため、特に重要な設備への性能要求の設定やアクシデントマネジメント策への性能要求の設定、実効可能性の確保、設計上の想定を超える外的事象への対策、防護策の包括的評価等が求められる。そして、これらの要請を満たすため、SA対策の安全性に関わる評価においては、決定論的安全評価のみならず、多様な事象を包括的に扱う確率論的安全評価を必須とする。

原子力発電所の確率論的安全評価では、炉心損傷に至る事故シナリオを同定するとともに、各シナリオの発生頻度を評価することなどが必要になるところ、外部事象による事故の発生頻度を評価するためには、原因事象ごとに発生頻度(危険度)や外部事象に対する応答及び損傷確率が異なり、それぞれの評価が必要となることから、原因事象ごとに異なった評価手法が必要である。

本件事故は、本件地震及びこれに伴う本件津波の発生、到来により発生したものであるから、SA対策を行っていないことが違法であるか否かの判断に当たっても、この原因事象を基とした検討が必要であるところ、確率論的津波ハザード解析手法は、平成18年当時のみならず、本件事故発生時においても、国内外で研究、開発途上にあり、確立した手法ではなかった。

したがって、被告国が、被告東電に対し、津波を原因事象とするSA対策の実施を求めていなかったとしても、著しく合理性を欠くとはいえない。

イ 被告国は、電気事業者に対して必要な行政指導を継続的に行ってきたこと

被告国は、法規制の対象でなかったSA対策について、電気事業者の自主的取組として、被告東電を含む電気事業者に対して必要な行政指導を継続的に行ってきたのであり、当該指導等が不十分であったとはいえない。具体的には、次のとおりであり、SA対策を電気事業者が取り組むべきものとして被告国が行政指導等を行ってきたことにつき何ら不合理な点はなく、国賠法上の違法があるということとはできない

(ア) 原子力安全委員会は、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故を契機として、昭和62年7月に原子炉安全基準専門部会に共通問題懇談会を設置し、SA対策について検討を進め、同懇談会は平成4年3月に「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—」と題する報告書を取りまとめた。同報告書においては、それまでに被告国の指導に基づき、原子炉設置者が自主的に整備を進めてきたフェーズⅠのアクシデントマネジメントの一部を考慮したレベル1確率論的安全評価

(PSA)によれば、国内原子炉の炉心損傷に至る事象の発生率は、 10^{-5} /炉年より小さく、この値は、IAEA・INSAGの基本安全原則が示す定量的な安全目標(炉心損傷の発生率 10^{-4} /炉年(既存炉に対して)、 10^{-5} /炉年(新設炉に対して))を満足するものであるとされ、また、米国において実施された同型プラントに対するPSAの結果と比較しても、同様の手法により解析を行った我が国のプラントの炉心損傷の発生確率は小さいと評価されている。そして、同報告書においては、SA対策につき「これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべきもの」とされ、「状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれる」、すなわち、SA対策を原子炉設置者の自主的取組とすることによって、より有効かつ適切な対策を行い得るとされた。

(イ) 原子力安全委員会は、上記報告書を受けて、平成4年5月28日に「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」を決定した。同決定においては、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分確保されており、「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さなものとなっており、原子炉施設のリスクは十分低くなっている」と判断された。このような点を踏まえ、原子力安全委員会は、SA対策を「この低いリスクを一層低減するもの」と位置づけ、原子炉設置者において効果的なSA対策を自主的に整備し、的確に実施できるようにすることが「強く奨励されるべき」とした。

(ウ) これ以降、上記決定に基づき、行政庁が被告東電を含む電気事業者に対し、種々のアクシデントマネジメントの整備を促し、これを受けて、被告東電ら電気事業者が種々のアクシデントマネジメントの整備を施した。

ウ その他の考慮事情

諸外国においても必ずしも既設炉についてSA対策が法規制の対象とされていたわけではなく、IAEAが平成19年6月に実施したIRRSにおいても、我が国の原子力に対する安全規制は良好であると評価されていた。

第4 被告国の本件事故発生後の対応によって、原告らの被告国に対する損害賠償請求権が発生したか。

(原告らの主張)

1 適切な避難指示義務違反

原災法15条3項は、「内閣総理大臣は、第1項の規定による報告及び提出があったときは、直ちに、前項第1号に掲げる区域を管轄する市町村長及び都道府県知事に対し、第28条第2項の規定により読み替えて適用される災害対策基本法第60条第1項及び第5項の規定による避難のための立退き又は屋内への退避の勧告又は指示を行うべきことその他の緊急事態応急対策に関する事項を指示するものとする」と規定していたところ、避難指示は、国民の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するために発するものである(災害対策基本法60条1項)。

国民の生命又は身体を保護するために、原子力災害の場合は晩発性の健康被害をも考慮しなければならないことは当然であり、避難指示は晩発性の健康被害からも国民を守るものでなければならない。原災法28条2項が、災害対策基本法60条1項の規定を「人の生命又は身体を原子力災害から保護し、その他原子力災害(原子力災害が生ずる蓋然性を含む。)の拡大を防止するため」と読み替えているのは、特に晩発的な健康被害の発生リスクにも配慮して避難指示の要否を判断することを求めているものと解される。

そして、放射線の健康被害について、過小評価しているとの批判もあるICRPの2007年勧告でさえ、「計画被ばく状況」における公衆被ばくの「線量拘束値」は年間1ミリシーベルトとしていることに照らすと、内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣(防災担当)、内閣府政策統括官(原子力防災担当)ほか内閣府の職員は、本件原発から半径20キロメートル以遠の地域についても、本件事故発生から1年以内に積算線量が1ミリシーベルトに達する恐れのある区域あるいは地点については、早期に、遅くとも平成23年3月18日には避難指示をすべきであったし、少なくとも計画的避難区域と特定避難勧奨地点の指定はより早期に行うべきであった。

それにもかかわらず、被告国が、本件原発から半径20キロメートル以遠の周辺地域のうち、事故発生から1年以内に積算線量が20ミリシーベルトに達する恐れのある区域について計画的避難区域と定め、各地方公共団体の長に対し計画的な避難を指示したのは同年4月22日のことであったし、警戒区域及び計画的避難区域以外の場所であって、事故発生から1年以内に積算線量が20ミリシーベルトに達する恐れのある地点について特定避難勧奨地点と定め、そこに居住する住民に対する注意喚起、自主避難の支援を行うこととしたのは同年6月16日のことであった。

2 生活支援義務違反

災害対策基本法8条3項は、被告国は、災害が発生したときは、すみやかに、被災者の援護を図らなければならない旨定め、災害救助法1条は、災害に際して国が応急的に必要な救助を行い、罹災した者の保護を図るものと定め、同法23条1項は、救助の種類として収容施設の供与、食品と飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与としている。

また、原子力災害対策本部(原災法16条)が総合調整を行う緊急事態応急対策(原災法18条)には、被災者の救済、救助その他保護に関する事項、食糧、医薬品その他の物資の確保、居住者等の被ばく放射線量の測定、放射性物質による汚染の除去その他の応急措置の実施に関する事項が含まれていた(原災法26条)。

以上を踏まえると、内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣(防災担当)、内閣府政策統括官(原子力防災担当)、内閣府政策統括官(防災担当)ほか内閣府の職員、厚生労働大臣ほか厚生労働省職員には、〈1〉屋内退避者(屋内退避指示を受け屋内に退避した者)であった原告らについて、平成23年3月15日の退避指示から同年4月22日の指示解除まで、必要な食料品、生活用品を支給する義務があり、〈2〉避難所入所者であった原告らについて、避難所開設の間、プライバシーが守られ、十分な面積が確保され、適切な温度湿度管理、騒音管理がされ、適切な寝具のある生活空間を提供し、栄養価のほか種類、味にも配慮した食事を提供する義務があり、〈3〉避難指示を受けていないか、避難指示を解除された者である原告らについて、本件事故発生から現在まで、借上げ住宅のほか、生活用品の提供、移転先での健康や就職の相談体制の充実、小さい子どものいる家庭への子育て支援体制の充実等を図る義務を負っていた。

それにもかかわらず、被告国は、平成23年3月15日、本件原発から20ないし30キロメートル圏内の地域(J市、b p村、a s町、b q村、b r市、b s村、b t町、c a町、a d市の一部)を対象として屋内退避指示を出したものの、同月21日まではそもそも支援を行わず、それ以降も十分な支援を行わなかった。また、プライバシーが守られない、占有面積が狭い、十分な暖房がない、適切な寝具がない、食事が偏っているという不備を抱えた避難所をそのまま放置した。そして、上記〈3〉に該当する原告らに対しては、借上げ住宅の提供がされたものの、それ以外の支援をしなかった。

3 情報提供義務違反

災害対策基本法8条2項は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、国が特に実施に努めるべき事項として「被災者に対する的確な情報提供に関する事項」を挙げていた(16号)。また、原災法1条は、その目的を「原子力災害から国民の生命、身体、財産を保護する」と定め、この目的を達成するためには情報の収集、提供は不可欠である。原災法は、「原子力緊急事態宣言その他原子力災害に関する情報の伝達及び避難の勧告又は指示に関する事項」、「放射線の測定その他原子力災害に関する情報の収集に関する事項」ほかについて、緊急事態応急対策を行うものと定めていたところ(原災法26条)、これを受け、防災基本計画は、国が提供すべき情報について、「被災者の危険回避のための情報を含め、的確かつわかりやすい」ものであること(第10編第1章第2節7)、「被災地の住民等の適切な判断と行動を助け、住民等の安全を確保する」ものであること、「被災者等に役立つ正確かつきめ細やかな」ものであること(第14編第2章第12節)を求めている。そして、防災指針は、「2-6 諸設備の整備(1)周辺住民等に対する緊急時の情報伝達網」において、周辺住民等に対し、(イ)異常事態が生じた施設名及び発生時刻、(ロ)異常事態の状況と今後の予測、(ハ)各区域あるいは集落別の住民のとるべき行動についての指示、についての最新の情報を、単純かつ理解しやすい表現で、定期的に繰り返し伝達することが必要としていた。

以上を踏まえると、内閣総理大臣、内閣府特命担当大臣(防災担当)、内閣府政策統括官(原子力防災担当)、内閣府政策統括官(防災担当)ほか内閣府の職員は、放射性物質の拡散状況が判明しあるいは推測できた時点、遅くとも、米国から米軍機を用いて実施した航空機モニタリングのデータが外務省経由で文科省と保安院に伝達された平成23年3月18日には、事故発生から1年以内に積算線量が1ミリシーベルトに達する恐れのある区域あるいは地点の住民であるところの原告らに対

し、避難を指示するとともに、避難期間の見通し、とるべき避難方法・経路や避難場所等についての情報、原子力発電所の状況についての情報を提供する義務を負っていた。また、これらの公務員は、全ての国民に対し、住宅密集地を500メートル四方のメッシュに区切り、それぞれ軒ずつ住宅を選んで家の内外で測定することを実施した結果としての放射性物質の拡散状況の情報、環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況についての情報、LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響についての情報を提供する義務を負っていた。

それにもかかわらず、被告国は、住民がすぐに戻れると誤解するような説明をした。また、被告国による避難指示は自治体に迅速に届かなかつたばかりか、その内容も『ともかく逃げろ』というだけの情報に等しく、きめ細かさに欠けていた。汚染状況について情報提供するためのオフサイトセンターやモニタリングは本来の機能を十分発揮することができなかつたし、実際に調査して取得した緊急時モニタリングデータについて、被告国は、断片的にしか公表せず、発表内容も、測定値の羅列のみで、それがどのような事態を意味し、住民の行動にどのような意味合いを持つのかについて、何ら説明がなかつた。そして、被告国は、ただちに健康に影響はないなどと放射線の影響を過小に評価させるような言動をした。

(被告国の主張)

1 適切な避難指示義務違反について

(1) 緒論

原告らの主張は、1年間の積算線量が1ミリシーベルトに達する「恐れ」のある地域又は地点について、具体的にどの地域又は地点に当たるか明らかでないため、違法行為の特定に欠ける。

(2) 被告国に義務違反はないこと

ア 内閣総理大臣による避難指示等は適時にかつ適切に行われたこと

(ア) 原災法上、内閣総理大臣に対して避難指示等を発出する権限が付与されているものの、その要件は一義的に定められていない。そして、原子力災害時には、人命保護の観点から、一刻も早く臨機応変に対策をとることが必要な場合があるものの、具体的状況下で放射線被ばくの危険性を判断するには専門的知見が必要である。しかも、避難を含む防護対策は、単に線量のみではなく、対策の実現の可能性、実行することによって生ずる危険、影響する人口規模及び低減されることとなる線量等の諸事情を総合考慮して臨機に決定されるべきものとされている。そうすると、原災法に基づく避難指示等の権限の行使は、その性質上、内閣総理大臣の専門技術的裁量に委ねられており、内閣総理大臣には避難指示等の権限行使の時期及び指示の内容について広い裁量が認められているといえる。

(イ) 内閣総理大臣は、放射性物質の漏出が確認されておらず、また、放射性物質が大量に放出される原因となるベントや爆発等の発生する前の時点において、原子力安全委員会が防災指針において防災対策を重点的に充実すべき地域の目安として定めた範囲や、IAEAが放射線被ばくによる確定的影響のリスクを低減するため、施設の状況に基づいて、放出前又は直後に予防的緊急防護措置を実施するための整備がなされていなければならない区域として提案した地域の範囲を前提としつつ、原子力安全委員会委員長や原子力安全・保安院次長の専門的な意見や説明を踏まえて、予防的に、避難及び屋内退避という防護対策の選択及びそれらの指示をする範囲について判断したものであり、その後も、本件原発で起きた種々の事象について逐次報告を受けて、状況の進展を認識する都度、関係閣僚と検討を行い、避難及び屋内退避を指示する範囲を拡大させていったものである。このような内閣総理大臣による避難及び屋内退避の指示は、災害対策基本法及び原災法の趣旨・目的に照らし、適時にかつ適切に行われたといえることができる。

また、長期的な影響を踏まえた避難指示としては、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を設定しているところ、その設定の過程では、2007年勧告の緊急時被ばく状況における基準の最下限を基準としつつ、安全寄りの見地から、可能な限り合理的な検討がされたのであるから、これらの設定も適時にかつ適切に行われたといえることができる。

さらに、特定避難勧奨地点の設定についても、2007年勧告の緊急時被ばく状況における基準の最下限を目安としつつ、安全寄りの見地から、可能な限り合理的な検討がされたのであるから、その設定も適時にかつ適切に行われたといえることができる。

イ 年間積算線量が1ミリシーベルトに達するおそれのある地域又は地点について、避難指示等を発すべきであったとはいえないこと

ICRPの2007年勧告は、「計画被ばく状況」、「緊急時被ばく状況」（計画的状況における操作中、又は悪意ある行動により発生するかもしれない、至急の注意を要する予期せぬ状況）、「現存被ばく状況」（自然バックグラウンド放射線やICRP勧告の範囲外で実施されていた過去の行為の残留物などを含む、管理に関する決定をしなければならない時点で現に存在する被ばく状況）の三つの被ばく状況に分けて防護の体系を示しており、緊急時被ばく状況における参考レベルは20～100ミリシーベルトとしている。

被告国が避難の基準とした年間20ミリシーベルトという基準は、「わが国においては長期にわたる防護措置のための指標がなかつたため」、原子力安全委員会が「計画的避難区域の設定等に係る助言において、2007年勧告において緊急時被ばく状況に適用することとされている参考レベルのバンド20～100mSv（急性若しくは年間）の下限である20mSv/年を適用することが適切であると判断」して選択された基準であり、本件事故後のような緊急時被ばく状況、すなわち、急を要する防護対策と、長期的な防護対策の履行を要求されるかもしれない不測の状況において、実際の実情に合わせて柔軟にかつ最適な防護対策を展開する上では、国際的にも合理性が認められている基準である。

このように、2007年勧告の内容を正しく理解すれば、内閣総理大臣が、本件事故後において、「計画被ばく状況」における公衆被ばくの「線量拘束値」を根拠に、年間積算線量が1ミリシーベルトに達するおそれのある地域又は地点について、避難指示等を発すべきであったとは到底いえない。

(3) 平成23年3月18日までに原告らが主張するような避難指示等をしなかつたことが内閣総理大臣に与えられた裁量の範囲を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえないこと

被告国は、初期のモニタリングに困難を来していただけでなく、放出源情報が得られずSPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）による具体的事象を踏まえた予測計算ができなかつたため、平成23年3月18日までの間に、実際になされた避難指示等の範囲を超えて、さらに避難指示等を発すべき根拠となり得るだけの線量に関する十分な情報を得ることができなかつた。これは、米軍機を用いて実施した航空機モニタリングデータを踏まえても異ならなかつた。

被告国は、本件事故が発生した直後の極めて混乱し、かつ、刻一刻とめまぐるしく事態が変化する緊急状況の中で、可能な限りの情報を収集し、専門家の意見も踏まえて適切に避難指示等を行ったものであって、平成23年3月18日までに原告

らが主張するような避難指示等をしなかったことが内閣総理大臣に与えられた裁量の範囲を逸脱して著しく合理性を欠くと認められないことは明らかである。

2 生活支援義務違反について

(1) 緒論

原告らの主張は、包括的に「健康で文化的な最低限度の生活を保障する義務」を掲げた上で、屋内退避者に対し「必要な食料品、生活用品を支給しなかった」、避難所入所者に対し「プライバシーが守られ、十分な面積が確保され、(中略)味にも配慮した食事を提供」しなかった、避難指示を受けていないか、避難指示を解除された者に対し「借上げ住宅のほか、生活用品の提供、移転先での健康や就職の相談体制の充実、小さい子どものいる家庭への子育て支援体制の充実などを図らなかった」といった抽象的な文言を交えた主張をすることとどまり、そもそも違法行為の特定に欠けるものである。

(2) 被告国の施策が著しく合理性を欠くとはいえないこと

ア 食品や生活用品の提供(もともと、災害救助法上給与等を行うことができるのは、生活必需品に限られている。)を含む災害救助法上の「救助」は、法定受託事務として都道府県知事が実施することになるため、都道府県が前面に立って実施することになり、被告国は、災害の規模や都道府県の状況等に応じて、いかなる関与をするかを判断することになる。また、救助のための食料、飲料水、生活必需品等の調達・供給については、防災基本計画の定めに従い、被告国は、災害の規模や救助を実施する都道府県の状況などを踏まえて、それを行うかどうかを判断することになる。

そして、被告国が、災害救助法に基づく救助及び救助のための食料・飲料水・生活必需品等の調達・供給に国の役割を踏まえてどのように関与するかは、その性質上、被告国の専門的な裁量に委ねられているのであって、具体的にどのような場合にどのような関与をするかは、被告国の合理的な裁量に委ねられているというべきである。

イ 被告国は、本件事故による被災を含む東日本大震災による被害が、極めて大規模なものであって広範囲に及んだこと、さらに、地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、本件地震の発生直後から、被災者生活支援特別対策本部(後に「被災者生活支援チーム」に改名された。)を設置して、被災地への物資輸送、燃料供給、避難者の受入対策をするなど、被災者の生活支援に関し、府省をまたがる課題について取り組んできた。

また、原災本部(原子力災害対策本部)は、原子力被災者生活支援チームを設置して、原子力被災者に対する生活支援をしており、上記被災者生活支援チームと連携して、被災者支援が行われた。そして、被告国は、本件事故後間もない時期から、屋内退避区域内の住民の自主避難への支援として、受入施設の情報提供や移動手段の確保等を行い、水、食料、燃料等の生活物資の調達及び配送を支援するなどし、さらに、報道機関等を通じて屋内退避区域内の住民に対し必要な情報提供を行うなどの種々の支援を行っていた。被告国は、生活支援を十分に行うために、ラジオ福島、ふくしまFMにおいてラジオ番組「守ります!福島〜政府原子力被災者生活支援チームQ&A〜」を放送し、本件事故に関する情報や政府の支援策について情報を提供していた。屋内退避区域では、平成23年4月5日の時点で、高齢者、障害者、乳幼児等の要援護者についても、家族、社会福祉協議会、民生委員、消防団、自衛隊等により政府支援による物資がほぼ到達していることなどが確認された。

被災者生活支援チームは、被災者に対し、本件地震発生当初は、緊急支援物資(食料、飲料、毛布、燃料等)を中心に支援を行い、その後、生活用品等(副食品、離乳食、乳児用ミルク、服、下着、おむつ、薬等)、さらには避難所における生活環境を改善するための物資(炊出しセット、洗濯機、一般薬、パーテーション等)の支援も行った。このような中で、同月12日までに、東北3県(岩手県、宮城県、福島県)の全避難所のうち、約50.5パーセントの避難所において一定程度の生活が可能な状態(想定される状況の具体例:水道など復旧、暖かい食事、週複数回入浴可)となり、その後も避難所における生活水準の改善が進み、同年6月1日までは、約88.0パーセントの避難所において、上記の生活が可能な状況となった。

また、必要な戸数を把握の上、応急仮設住宅が用意されるなどした結果、避難所生活者の数は、本件地震及び本件津波の後4か月の間に大幅に減少している。応急仮設住宅についてみると、同年7月13日の時点で、4万9505戸が着工済みであり、そのうち3万9080戸が完成していた。被告国は、避難所入所者等の東日本大震災等の被災者を受け入れるため、受入れ可能な国家公務員宿舎などの施設(同年4月13日の時点で、国家公務員宿舎等2万9383戸、公営住宅等2万1663戸。その合計は5万1046戸)を取りまとめ、広域的な二次避難の検討、実施に活用するため、これらを都道府県に提供した。

さらに、自主避難者については、応急仮設住宅の供与等が行われたほか、自主避難者が避難生活から自立した生活に移行できるよう、NPO等民間団体へ委託し、情報提供事業(避難元・避難先の情報提供、説明会の開催等)、相談支援事業(相談対応、生活状況・ニーズなどの把握)が行われていた。

ウ このように、被告国は、屋内退避者や避難者に対し、被告国の役割を踏まえたうえで、その時点の状況に応じて、可能な限りの生活支援に努めてきたのであって、被告国がしたこれら屋内避難者及び退避者に対する生活支援について、著しく合理性を欠くと評価される点はなく、国賠法1条1項の違法は認められない。

3 情報提供義務違反について

(1) 緒論

原告らの主張は、いかなる情報を提供すべきであるかを具体的に特定しておらず、また、当該情報を提供すべきとする時期も明らかになっていないから、違法行為としての特定性を欠いている。

(2) 被告国の施策が著しく合理性を欠くとはいえないこと

ア 原子力災害に関する情報提供に関しては、指定行政機関の長などの防災基本計画等に基づく緊急事態応急対策実施者が、原災法26条1項1号に基づき、緊急事態応急対策として、原子力災害に関する情報提供を行うものとされている。

しかしながら、原災法26条1項1号においては、いかなる時点でいかなる情報をいかなる範囲・方法で伝達すべきかという点については具体的に定められていない。また、防災基本計画(原子力災害対策編)においても、提供すべき情報が具体的に定められているとはいえない。さらに、災害時には、得られる情報、対応を迫られる時間、対応できる人員等様々な制約のある中で、必要性に応じた対応を迅速に行う必要があるうえ、原子力災害に関する情報にはその有用性、信頼性において様々なものがあり、信頼性の乏しい情報を提供してしまうと、不要な混乱を招いたり、問合せへの対応事務に追われたりする結果、本来の目的である迅速かつ効果的な災害対応に支障を生ずるおそれがある。

したがって、緊急事態応急対策実施者が、原災法26条1項1号に基づいて、いかなる時期に、いかなる情報を提供する

かは、緊急事態応急対策実施者の専門的な裁量に委ねられていると解される。

イ(ア) 避難期間の見通しについて

避難の期間は、原子力緊急事態という一刻を争う状況の下での事象の進展等に応じた将来の不確実な予測に関わるものであるところ、原告らが、情報を提供すべきであったとする平成23年3月18日の時点では、時々刻々と変化する本件原発の状況に応じて、避難等の範囲が拡大されていった後間もない時期であり、モニタリングを十分に行うことができず、放射線量等を具体的に把握できなかったため、各地域や各地点における放射線量を的確に把握しこれに基づく避難の見通しを見極めることができない状況にあった。

そのため、このような状況下で、被告国が、避難指示を受けた者に、避難の見通し(避難が長期に及ぶこと)を明らかにすれば、その情報の不正確さ故に、逆に混乱を招くおそれも十分に考えられるのであるから、避難の見通しを明らかにしなかったことが著しく合理性を欠くとはいえず、国賠法1条1項の適用上違法があるとは認められない。

(イ) 避難経路等について

原災本部事務局は、避難指示発出後、速やかに、現地対策本部及び福島県に対して、電話で避難のための立ち退きや屋内への退避の指示を連絡し、その連絡を受けた現地対策本部及び福島県を介して、対象市町村に当該指示を電話連絡するとともに、原災本部事務局から、直接、対象市町村に電話連絡もした(ただし、大規模震災によって電話等の通信手段が大きな被害を受けたことにより、全ての関係先に直接電話が繋がったわけではなかったため、結果として地方自治体への事前の伝達が十分にはできなかった。)。さらに、警察が、警察無線を通じて、避難指示を自治体に伝達したり、パトカーなどの警察車輛による広報を通じて、避難指示を住民に迅速に伝達して避難誘導を行ったりしただけでなく、内閣官房長官が、避難指示を迅速に周知するために、各指示後に会見を開いて指示内容を発表したり、テレビ、ラジオなどによる情報発信を行ったりもした。このように、実際の避難に当たっては、関係自治体、警察等の関係者の協力により、住民に対する避難指示の伝達は迅速に行われた。

また、災害対策基本法は、住民に身近な市町村長に避難指示等の権限を与えるとともに、被災等により市町村が事務を行えない場合には都道府県知事等が代行できることとして、住民の生命・身体の保護に万全を期しているのであるから、被告国が、住民に対して、選択すべき避難経路、避難場所等についての情報を直ちに提供する必要性は乏しい。

以上によれば、内閣総理大臣らが避難経路や避難場所等の情報を提供しなかったことが、著しく合理性を欠くとはいえず、国賠法1条1項の違法は認められない。

(ウ) 原子力発電所の状況について

被告国は、本件地震及び本件津波の翌日である平成23年3月12日以降、原子力発電所の状況についても、可能な限り、放送事業者、新聞社等の報道機関や、インターネット、ラジオなどを通じて伝達してきたものであるから、これが避難指示と同時に不出されていなくても、著しく合理性を欠くとはいえず、国賠法1条1項の違法は認められない。

(エ) 放射性物質の拡散状況について

法令及び防災計画、住宅密集地で500m四方のメッシュに区切り、それぞれ一軒ずつ住宅を選んで家の内外で放射性物質の拡散状況を測定すべきことは定められておらず、また、被告国は、本件地震及び本件津波により、モニタリングポストのほとんどが使用できなくなった中で、可能な限り放射線量を把握する試みをして、可能な限りの情報提供をしていたし、まずは避難者等に対する支援を行う必要のある状況下であった。

したがって、被告国が、上記のように詳細な放射性物質の拡散状況を測定し、伝達しなかったとしても、それが著しく合理性を欠くとは到底いえない。

(オ) 「環境から受ける放射線量、飲食物の汚染状況」及び「LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響」について

環境から受ける放射線量について、被告国は、本件地震及び本件津波により、モニタリングポストのほとんどが使用できなくなった中で、可能な限り放射線量を把握することを試み、平成23年3月13日以降のデータについては、保安院のホームページに掲載するなどして放射性物質の拡散状況について公表していた。また、SPEEDIによる計算結果についても、逆推定結果については同月23日に、その余の計算結果についても、国民の要望を踏まえ、同年5月3日までに、文部科学省、保安院及び原子力安全委員会のホームページにおいて公表した。

飲食物の汚染状況についても、食品中の放射性物質検査について、暫定規制値等を超えなかったものも含め、産地・品目・検査結果等を、平成23年3月19日から平成26年4月までの期間は毎日、平成26年5月以降は各週にて、厚生労働省のホームページに掲載するなどして情報提供を行ってきた。

LNT仮説ほか放射性物質の健康への影響について、保安院は、平成23年3月15日午前11時に本件原発周辺20kmから30km範囲の屋内退避について指示が出されたことから、放射線被ばくによる健康への影響について記載された「もしも原子力災害が起こったらQ&A」により地域住民及び国民へ注意喚起を行った。また、同月16日午後2時のプレス発表資料では、放射線被ばくによる健康への影響等を説明した資料を添付し、公表している。同月18日午前10時以降、文部科学省はモニタリング結果における測定値の理解を促進するために、環境モニタリング結果のプレス発表資料に「日常生活と放射線」という資料を添付した。また、原子力安全委員会は、同月25日以降、文部科学省が取りまとめ公表してきた環境モニタリングの結果を踏まえて、住民の身体への影響について評価をし、公表していた。さらに、平成23年3月中からニュースレターで放射線に関する相談窓口を紹介するなどしていた。

以上のとおり、被告国は、国民の要望などを踏まえ、可能な限り、国民にも情報を提供してきたものであり、この情報提供について、著しく合理性を欠くとはいえないから、国賠法1条1項の違法があるとは認められない。

第5 被告東電と被告国とは、共同不法行為責任を負うか。

(原告らの主張)

被告東電の不法行為と被告国の不法行為は、いずれも本件事故に関する過失を内容とするものである。本件原発は、被告国が国策として推進し、被告国の規制・監督のもとに、被告東電が操業していたところ、被告国において必要な規制権限等を行ってを怠るなどし、被告東電においても必要なSA対策等をとることを怠った結果、本件事故が発生したものであるから、その両者の過失行為には、客観的な関連共同性が認められる。

よって、被告らは、国家賠償法4条及び民法719条1項前段に基づき、連帯して、本件事故により発生した損害を賠償すべき責任を負う。

なお、被告東電が原賠法3条1項により責任を負う場合についても、同項による賠償責任の性質は、不法行為であるか