

平成25年（ワ）第46号 福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 武田 悦子 ほか821名

被告 国・東京電力株式会社

## 準備書面（1）

2013（平成25）年11月7日

福島地方裁判所いわき支部（合議1係） 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 小 野 寺 利 孝

同 広 田 次 男

同 清 水 洋

同 米 倉 勉

同 笹 山 尚 人

同 渡 辺 淑 彦  
外

## 目 次

第1	本案前の主張に対する反論.....	3
1	被告東京電力の主張.....	3
2	原告らの反論.....	3
	(1) 不確定期限.....	3
	(2) 内容の特定性.....	3
	(3) 実現の可能性.....	4
第2	求釈明事項についての釈明.....	5
1	被告国の求釈明事項(1)(答弁書57頁)について.....	5
	(1) 被告国の求釈明.....	5
	(2) 原告らの主張.....	6
	(3) 規制権限不行使の違法の考慮要素に関する学説.....	7
	(4) 規制権限不行使の違法に関する判例.....	8
	(5) 原告らの主張は、上記学説及び判例の枠組みとも矛盾しない.....	12
	(6) 技術基準の制定に関して被告国が引用する最判について.....	14
	(7) 違法性判断の基準時に関して被告国が引用する最判について.....	15
2	被告国の求釈明事項(2)(答弁書57頁)について.....	16
	(1) 被告の求釈明事項.....	16
	(2) 求釈明に対する釈明.....	17
	(3) 被告国の応訴態度の不当性.....	18
第3	被告らが予見すべき対象について.....	18
1	予見可能性についての原告ら及び被告らの主張.....	18
	(1) 原告らの主張.....	18
	(2) 被告らの主張.....	20
2	被告東京電力の主張の誤り.....	21

3	被告らの過失に対する今後の主張方針 .....	21
(1)	はじめに .....	21
(2)	設計基準事象に基づく安全確保の考え方 .....	22
(3)	シビアアクシデント対策による安全確保の考え方 .....	23
(4)	設計基準事象に基づく安全確保とシビアアクシデント対策の関係 .....	26
(5)	原告らの今後の主張方針 .....	26

## 第1 本案前の主張に対する反論

### 1 被告東京電力の主張

被告東京電力は、原告らの請求の趣旨第3項(2)、第4項(2)及び第5項(2)が「被告らが福島県いわき市全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる原状回復措置を行い、かつ、福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了するまで」と記載していることから、金員支払い請求の期間を具体的に特定せず内容も特定されておらず、また、その実現が不可能な行為を前提とする点において不適法な請求であり、却下を免れないと主張する(被告東京電力・答弁書3~4頁)。

### 2 原告らの反論

しかし、これらはいずれも理由のない主張であり、失当である。

#### (1) 不確定期限

まず、上記の記載は、請求の期間の終期について、確定した期限を特定できない性質のものであるために不確定の期限を摘示したものであって、何ら不適法な請求ではない。

#### (2) 内容の特定性

次に、原告らの請求の内容が不特定な行為を前提としているという主張にも、理由はない。

第一に、「いわき市の全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる原状回復措置」とは、要するに市内の空間放射線量を自然放射線の水準に回復するということである。これは、自然な時間の経過によっても、いずれは実現する。そもそも放射性物質は、核分裂による半減期の到来を繰り返すことで、いつかは放射線量が減衰し、自然放射線の水準に戻る。加えて、より現実的には台風や梅雨を含めた降雨によって、山林や工作物、建物など地表に付着した放射性物質は洗い流され、河川等を経由して海に流入して拡散する。

これ自体が海洋の汚染を意味していて、看過しがたい事態ではあるが、陸地における空間放射線量は降雨によって確実に低減していくのである。したがって、「原状回復措置」の中には、自然的経過により空間放射線量が低減する場合が含まれる。

他方で、被告らにおいて適切な除染活動を積極的に実施することにより、空間線量の低減を早めることができる。原状回復措置の1つである。

このように、原状回復措置としてとりうる方法には、複数の方法が考えられるところであるが、そのどれをとるべきだということについて、原告らにおいて特定しなければ請求の趣旨が特定されないということにはならない。

第二に、「福島第一原子力発電所において各原子炉の廃止措置が終了する」とは、被告東京電力自らが公表している「廃止措置」の終了にほかならない。被告東京電力は、廃止措置の実施について、ホームページ上の「福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」等によって公表している。被告東京電力は、「中長期ロードマップ」において廃炉措置を3つの段階に分け、最終段階となる第3期の終期を「廃止措置終了」と位置づけている。原告らが主張する「廃止措置の終了」というのも、福島第一原発各号機の「廃止措置」が終了する時期を指すのであることは自明である。これを、「何を意味するかについても何ら具体的に特定されていない」と主張する被告東京電力の主張は、自らが公表している事実すらも顧みないものである。

したがって、原告らの請求に特定性がないという被告の主張には理由がない。

### (3) 実現の可能性

さらに、この不確定期限が実現不可能なものであるから不適法であるという主張も、やはり理由がない。

第一に、前記のとおり、「いわき市の全域において空間放射線量が毎時0.04マイクロシーベルトとなる」時期とは、要するに市内の空間放射線量が自然放

放射線の水準に回復する時期ということであるが、これは自然な時間の経過によっても、いずれは実現する。自然的経過によっても実現するのであるから、その終期を確定することはできる。本件で原告らが求めているのは、空間線量が低減するまでの間の金員の支払いであり、それが「当初から執行不能である」というのは不可解な主張である。

他方で、前記のとおり被告らにおいて適切な除染活動を積極的に実施することにより、空間線量の低減を早めることができる。原状回復措置の1つである。しかしそれは、上記のとおり自然な事実経過による空間線量の低減に付加しての減少であって、いずれにしても上記の不確定期限が到来するのであり、実現不可能なものではない。自然的減少による原状回復ではなく、被告らが原状回復措置を行ったことで期限が早まれば、そのときを終期とするという意味で、上記のような期限を摘示したに過ぎない。

また、「いわき市全域」における空間線量についても、いわき市全域が自然放射線の水準に回復する時期は当然到来するのであり、被告らの除染活動によりそれが早期にもたらされるべきなのであるから、「計測することが不可能であることから」請求の終期が客観的に判断することができないということにもならない。

以上により、原告らの請求が執行不能であり、実現不可能な行為を前提とするから不適法であるという被告東京電力の主張は、何ら理由がない。

## 第2 求釈明事項についての釈明

### 1 被告国の求釈明事項（1）（答弁書57頁）について

#### （1）被告国の求釈明

被告国は、答弁書57頁（第4, 1）において、(1)原告らが訴状104～105頁で主張する被告国の規制権限不行使の違法を判断する基準は、いかなる根拠

に基づいて導かれるのかという法律解釈に関する釈明を求め、(2) 原告らの主張する判断基準が、いわゆる宅建業法事件、クロロキン薬害事件、筑豊じん肺事件をはじめ、技術基準の制定に関する原爆症認定訴訟事件及び違法性判断の基準時に関する伊方原発設置許可取消訴訟事件などの最高裁判決とどのような関係に立つかという釈明を求めている。

## (2) 原告らの主張

原告らは、訴状 104～105 頁（第 4 章第 3, 3）において、規制権限不行使の違法性を判断する基準に関して、「本件は、前記第 3 章で述べたように、国民の生命、健康、財産や環境が侵害され、極めて深刻な被害が発生している事案である。このような事案においては、①予見可能性の存在、②結果回避可能性の存在、及び③期待可能性の存在、の各要素を総合的に判断して、被告国（経済産業大臣）の規制権限不行使の違法性を判断することが求められる。」と主張していたところである。

本件は、これまで行政庁の規制権限不行使の違法性が問題となった事案とは異なる性質を有している。従来有事案は、二私人間の権利義務関係に問題が生じている場合で、行政庁がその一方の行為に対して規制すべき権限があるときに、その規制権限を行使しなかったこと（不作為）が問題となるものであった。たとえば、公害事件において、汚染物質を排出することによりその周辺地域の住民に健康被害が生じるような場合に、行政庁が汚染物質を排出している企業の行為を規制できるか、という問題である。

本件は、このような単なる規制権限の不行使による不作為を問うものではない。本件は、行政庁が自らの作為（原子炉の設置許可及び運転の許可）によって、設置・運転を認めた原子炉が制御不能となり、大量の放射性物質を放出するという生命・健康に対する危険状態を作出したもので、いわゆる「作為起因性の不作為」と呼ばれる事案である。国も一般私人と同様、自らの行為によっ

て発生させた危険状態による損害の発生を防止すべき義務を負う。本件で被告国は、高度の予見義務ないし調査確認義務を負うものであって、薬害における製薬会社あるいは水質汚濁公害における汚染企業等、国の監督下にあるとはいえ第三者が被害を生じさせる行為をしたことに対して、被害の拡大を防止するために規制権限を行使するべきであった場合とは、事案が異なる。

もっとも、原告らが主張する規制権限不行使の違法性を判断する基準としての判断要素は、従来から裁判例や学説等により一般的に考慮すべき要素とされてきたものであり、本件で敢えて特別な主張をするものではない。また、被告国が引用する規制権限不行使に関する各最高裁判例とも矛盾しないものである。以下に詳しく述べる。

### (3) 規制権限不行使の違法の考慮要素に関する学説

たとえば、宇賀克也東京大学教授も、規制権限不行使の違法についての考慮要素として、裁量権収縮の理論や裁量権消極的濫用論など複数の理論がありつつ、「いずれの理論構成を採るにせよ、重要なのは、規制権限不行使の違法の考慮要素である。一般的に認められている考慮要素は、以下のとおりである。」として、①侵害法益、②予見可能性、③結果回避可能性、④期待可能性の各要素を挙げている（宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法」第4版427頁）。

原告らが訴状104～105頁において挙げた各要素は、上記で宇賀教授が「いずれの理論構成を採るにせよ、重要なのは、規制権限不行使の違法の考慮要素である」と指摘する考慮要素であり、「一般的に認められている考慮要素」として掲げられているものである。

被告国が、原告らが挙げる各考慮要素について、「いかなる根拠に基づいて導かれるのか」と述べて釈明を求めるのは、行政法の学説上も「一般的に認められている考慮要素」について問うもので、一種異様な主張である。

#### (4) 規制権限不行使の違法に関する判例

ア 規制権限不行使の違法が問われた、いわゆる①宅建業法訴訟最判（1989〔平成元〕年11月24日民集43巻10号1169頁）及び②クロロキン薬害訴訟最判（1995〔平成7〕年6月23日民集49巻6号1600頁）が示す規制権限不行使の違法の判断枠組みは、「行政庁の規制権限の不行使が、具体的な事情の下において、その規制権限が付与された目的、権限の性質等に照らし、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その権限の不行使が国家賠償法1条1項の適用上違法となる」とするものである。そしてこれは、③筑豊じん肺訴訟最判（2004〔平成16〕年4月27日民集58巻4号1032頁）、④水俣病関西訴訟最判（2004〔平成16〕年10月15日民集58巻7号1802頁）でも基本的に踏襲されており、判例上の規制権限不行使の違法性に関する判断枠組みとして確定している（なお、このうち被告国は、①ないし③の最判については答弁書に引用するが、④の最判については引用していない。）。

もつとも、上記各判決のうち、①②の最判と③④の最判とでは、具体的な規制権限の行使のあり方について異なる判断をしている。すなわち、①②の最判が、行政庁の裁量判断を前提としているのに対し、③④の最判は、裁量の存在を前提としていない。これは、各事件において権限行使の違法性を基礎づける事実の違いがあることを反映したものである。本件における被告国の規制権限行使のあり方及びその違法性の判断についても、これら最判の違いを十分に踏まえることが必要である。

イ ③筑豊じん肺訴訟最判の事案は、筑豊地区に存在した炭鉱で粉じん作業に従事し、じん肺に罹患した元炭鉱労働者又はその遺族が国家賠償を求めたものである。

判旨は、鉱山保安法は、「鉱山労働者に対する危害の防止等をその目的とするものであり（1条）、…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」ところ、同法は、「鉱業権者は、粉じん等の処理に伴う危害又は鉱害の防止のため必要な措置を講じなければならないものとし（4条2号）、同法30条は、鉱業権者が同法4条の規定によって講ずべき具体的な保安措置を省令に委任しているところ、同法30条が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る」とし、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると、同法の主務大臣であった通商産業大臣の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」として、①②の最判とは異なり、行政の「裁量」判断を前提としていない。

続いて判旨は、この枠組みを踏まえて、1) 労働省が1955（昭和30）年9月から1957（昭和32）年3月にかけて実施した大規模なけい肺健康診断の結果により、炭鉱労働者のじん肺り患の実情が相当深刻なものであったこと（被害法益の重大性）、2) 医学的知見に基づき、炭じんを含む粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性及びその症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性が指摘され、政府も炭じんの吸入によって生じたものを含むじん肺の予防と健康管理を目的とする法案を提出していたこと（予見可能性の存在）、3) さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を著しく制御することができることの工学的知見が明らかとなっており、また、その導入に特段の支障がなかったにもかかわらず石炭鉱山における導入が遅れていたこと（結果回避可能性の存

在)、4) 国策としての強力な石炭増産政策が推進されるなどしてきたこと（行政の積極的関与による期待可能性）を指摘し、「以上の諸点に照らすと、通商産業大臣は、遅くとも、昭和 35 年 3 月 31 日のじん肺法成立の時までに、前記のじん肺に関する医学的知見及びこれに基づくじん肺法制定の趣旨に沿った石炭鉱山保安規則の内容の見直しをして、石炭鉱山においても、衝撃式さく岩機の湿式型化やせん孔前の散水の実施等の有効な粉じん発生防止策を一般的に義務付ける等の新たな保安規制措置を執った上で、鉱山保安法に基づく監督権限を適切に行使して、上記粉じん発生防止策の速やかな普及、実施を図るべき状況にあったというべきである。そして、上記の時点までに、上記の保安規制の権限（省令改正権限等）が適切に行使されていれば、それ以降の炭坑労働者のじん肺の被害拡大を相当程度防ぐことができたものといえることができる。」として、「昭和 35 年 4 月以降、鉱山保安法に基づく上記の保安規制の権限を直ちに行使しなかったことは、その趣旨、目的に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法というべきである」とした。

ウ また、④水俣病関西訴訟最判の事案は、水俣病患者が水俣病の発生及びその被害拡大について国家賠償を求めたものである。

判旨は、水質二法（公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律）所定の規制は、「〔1〕特定の公共用水域の水質の汚濁が原因となって、関係産業に相当の損害が生じたり、公衆衛生上看過し難い影響が生じたりしたとき、又はそれらのおそれがあるときに、当該水域を指定水域に指定し、この指定水域に係る水質基準（特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度）を定めること、汚水等を排出する施設を特定施設として政令で定めることといった水質二法所定の手続が執られたことを前提として、〔2〕主務大臣が、工場排水規制法 7 条、12 条に基づき、特定施設から排出される工場排水等の水質が当該指定水域に係る水質基準に適

合しないときに、その水質を保全するため、工場排水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行使するもの」であり、「この権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」とし、①②の最判とは異なり、また③の最判と同じく、行政の「裁量」判断を前提としていない。

続いて判旨は、1) 1959（昭和 34）年 11 月末の時点で、水俣病の公式発見から起算しても既に 3 年半が経過し、その間、水俣湾周辺の住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続しており、国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと（被害法益の重大性）、2) 国は、水俣病の原因物質が有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあったこと（予見可能性の存在）、3) 国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったこと（結果回避可能性の存在）、これらからすると、1959（昭和 34）年 11 月末の時点において、「水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めること」という上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり、また、そうすべき状況にあったものといわなければならない。そして、この手続に要する期間を考慮に入れても、同年 12 月末には、主務大臣として定められるべき通商産業大臣において、上記規制権限を行使して、チッソに対し水俣工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣

病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当である。また、この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができたこと、ところが、実際には、その行使がされなかったために、被害が拡大する結果となったことも明らかである。」として、国が「昭和 35 年 1 月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、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、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法というべきである」とした。

エ ①ないし④の最判は、いずれも規制権限不行使が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となる場合について、一般的な規範を述べている。この限りでは、被告国の主張のとおりである。

しかし、上記のとおり、①②の最判は、③④の最判とは異なり、「裁量」の存在を問題としていない。これらの最判は、規制権限は「適時かつ適切に」行使すべきものと、その行使のあり方を明らかにしている。そして、「適時かつ適切に」行使していたかどうかの判断要素としては、1) 被害法益の重大性、2) 予見可能性の存在、3) 結果回避可能性の存在、4) 行政の積極的関与による期待可能性（③の最判のみ）を考慮しており、その他の事情は考慮していない。これは、③④の最判で問題となったのは、③であればじん肺の発症及びその高度化、④であれば水俣病の発症及びその被害拡大といったように、いずれも国民の生命・身体・健康という絶対不可侵の権利に対する深刻な権利侵害が生じる事態であったからにはほかならない。

(5) 原告らの主張は、上記学説及び判例の枠組みとも矛盾しない

原告らが訴状 104～105 頁（第 4 章第 3, 3）において主張するのも、本件事故により「国民の生命、健康、財産や環境が侵害され、極めて深刻な被害が発生している」ことを前提として、「①予見可能性の存在、②結果回避可能性の

存在、及び③期待可能性が存在、の各要素を総合的に判断して、被告国（経済産業大臣）の規制権限不行使の違法性を判断することが求められる。」としているものであり、前述の学説、①ないし④の最判、とりわけ③④の最判の判断枠組みとも矛盾しない。

その上で、原告らは、「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等」に関して、電気事業法 39 条 1 項及び同条 2 項 1 号に基づいて原子炉等が「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ために必要とされる内容の技術基準（経済産業省令）を定める権限、及び、同法 40 条に基づいて、原子炉等をこの技術基準に適合させることを命じる権限を定めていることを主張し、原子力発電所における重大な事故が、1) 広域、かつ、長期にわたる深刻な被害をもたらし、それによる損害が莫大なものになること（被害法益の重大性）、2) 被告国は、2002（平成 14）年、または遅くとも 2006（平成 18）年までには、福島第一原発において、地震に伴う津波による浸水から全電源喪失、ひいては炉心溶融という重大事故が発生し得ることが予見可能であったこと（予見可能性の存在）、3) 経済産業大臣が電気事業法 39 条の技術基準の制定及び同法 40 条による技術基準適合命令の権限を適切に行使し、津波による原子炉の敷地への遡上を防ぎ、仮に津波が遡上したとしても建屋内への侵入を防ぎ、または仮に建屋内に侵入したとしても重要機器の浸水による機能喪失を防止する措置を執るよう対策をとっていれば本件事故の発生を防止することが可能であったこと（結果回避可能性の存在）、4) 前記のような被害の甚大さからすると、過酷事故は絶対に発生してはならないものであり、また、被告国は、危険性を前提として原子力発電を国策として推進し、原子力発電事業を全面的に管理してきたこと、さらに、被告国は、国内外で事故が多発し危険性が指摘されながら原子力発電が安全であるとの広報を繰り返してきたこと（行政の積極的関与による期待可能性）、という事実を踏まえて、被告国の規

制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となると主張しているのである。

(6) 技術基準の制定に関して被告国が引用する最判について

ア 被告国は、国の規制権限不行使に関する上記①ないし③の最判のほかに、技術基準の制定に関して原爆二法 402 号通達事件最判（2007〔平成 19〕年 11 月 1 日民集 61 卷 8 号 2733 頁）を挙げる（答弁書 59 頁）。

上記最判の事案は、大韓民国に居住する同国国民で広島市での原子爆弾投下による被爆者が、原爆二法に基づく健康管理手当等の受給権が国外に居住地を移転した場合に失権するものと定めた 402 号通達が違法であるとして国家賠償を請求したものである。判旨は、「上告人（国）の担当者の発出した通達の定めが法の解釈を誤る違法なものであったとしても、そのことから直ちに同通達を発出し、これに従った取扱いを継続した上告人（国）の担当者の行為に国家賠償法1条1項にいう違法があったと評価されることにはならず、上告人（国）の担当者が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と上記行為をしたと認められるような事情がある場合に限り、上記の評価がされることになる。」として、いわゆる職務行為基準説を採用しつつ、通達の発出等の違法と過失とを区別して判断している。

イ しかし、本件のように行政庁の規制権限不行使を問題とする場合には、行政庁の処分としての違法性と過失の有無とを区別して論ずることは相当でない。

たとえば、前出の宇賀教授は、規制権限の不行使についていずれの立場によっても、予見可能性の存在と結果回避可能性の存在は、不作為を違法とする不可欠の要件であるとし、「予見可能性と結果回避可能性の存在は、過失を基礎づけるものであるから、不作為の違法が肯定される場合には、過失も認められることになり、違法一元的判断がなされることになる。この面では、違法性が肯定されながら過失が否定されうる作為の場合と異なることになる。」と述べて、規制権限不行使の違法においては、行政庁の処分としての違法性と過失と

は一致するべきものである旨、指摘している（宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法」第4版428頁）。

被告国が引用する上記判例は、本件で原告らが主張する規制権限不行使の違法の場合とは事案が異なるもので、原告らの主張と直接関係しない。

（7）違法性判断の基準時に関して被告国が引用する最判について

規制権限不行使の違法性判断の基準時について、被告が引用する前記②の最判は、厚生大臣が医薬品製造業者に対して行使すべき規制権限を行使する場合について、「その前提となるべき医薬品の有用性の判断は、当該医薬品の効能、効果と副作用との比較考量によって行われるものであるから、これについては、高度の専門的かつ総合的な判断が要求される。そして、右判断の要素となる医薬品の有効性と副作用及び代替可能な医薬品や治療法の有無等に関する医学的、薬学的知見は、研究、開発の成果などにより常に変わり得るものであるから、医薬品の有用性の判断は、その時点における医学的、薬学的知見を前提としたものとならざるを得ない」とし、規制権限行使の前提となる知見は、その権限行使の時点におけるものであることを指摘している。

本件で原告らは、前記③④の最判をも踏まえ、被告国が「適時かつ適切に」、その有する規制権限を行使すべきであったことを主張するものである。そして、その考慮要素としては、先に述べたとおり、1) 被害法益の重大性、2) 予見可能性の存在、3) 結果回避可能性の存在、4) 期待可能性の存在を問題とすることから、原告らとしても、規制権限を行使すべき時点における予見可能性の存在を前提としている。

もっとも、原子力発電所の設置許可取消訴訟においては、原子炉施設の安全性に関する審査は「多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるものであること」から、「各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を

尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだね」たものであり、「現在の科学技術水準に照らし」、つまり、裁判時の科学的知見に基づき行政庁の判断に不合理な点があるか否かを判断するものとされている（伊方原発設置許可取消訴訟最判、1992〔平成4〕年10月29日民集46巻7号1174頁）。これは、行政処分取消訴訟における違法性の判断基準時について述べたものであるが、原子炉施設の安全性に関する審査権限を有する行政庁の判断は、常に最新、かつ、最高の水準による科学的知見に基づきされるべきことが指摘されているものである。全電源喪失による冷却機能の喪失といった過酷事故発生に関する知見は、まさに原子炉施設の安全性に関する重要な知見であり、常に進展し、新たな知見が得られるべきものであり、したがって、知見の進展に伴い、被告国が行使すべき規制権限の種類及び内容も変化するものと考えらるべきである。

そして、原告らの本件訴訟における主張は、被告国が、2002（平成14）年、または遅くとも2006（平成18）年までに、①全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する知見、②津波に伴う浸水によって全電源喪失となりうることの予見可能性、③巨大地震とそれに伴う津波についての予見可能性という各観点からの知見を得ていることを指摘した上、④さらにその後の地震及び津波に関する知見の進展をも指摘したものであり（訴状106～111頁）、これらを踏まえて、結果回避可能性があり、期待可能性があったにもかかわらず、被告国が「適時かつ適切に」規制権限を行使しなかったことを主張するものである。

## 2 被告国の求釈明事項（2）（答弁書57頁）について

### （1）被告の求釈明事項

被告国は、訴状における被告国の情報提供義務違反についての主張中、「ERSSによる放出源情報の取得に当たって、電源の喪失が問題になりうることは、本件事故前から認識されていた。」という記載について、釈明を求めている（被告国・答弁書第4, 1（2）57～58頁）。そして、釈明を求める理由に

ついて、上記記載が明確にならない限り「被告国は反論が困難であるため」であるとす（被告国・答弁書第 4, 2 (2) 60 頁）。

(2) 求釈明に対する釈明

ア 「認識」とは、ERSS を整備、維持、管理する経済産業省の原子力安全・保安院（当時）を中心とした、原子力防災に携わる被告国の関係機関の認識である。

イ 「電源の喪失」にいう「電源」とは、福島第一原発に設置されていた原子炉内の情報等を ERSS に送信するためのサーバに電力を供給する交流電源である。

ウ 「問題となりうる」とは、ERSS による放出源情報に基づき放射能影響予測を行う SPEEDI のシステムは、福島第一原発に設置されていた原子炉内の情報等を ERSS に送信するためのサーバが機能することを前提としており、これが機能しない場合にはそもそも放出源情報を取得することができず、SPEEDI のシステムとしての機能を果たせなくなるという問題を有している、ということの意味する。

エ 「本件事故前」とは、全交流電源喪失状態に陥った場合には、ERSS が機能しなくなることを被告国が認識した時点である。被告国は、各事業者がアクシデントマネジメント整備後に原子力安全・保安院に報告書を提出し、保安院がこれを評価した 2004（平成 16）年頃には、福島第一原発に限らず一般的に原子炉に共通する事態としてこのことを認識していたというべきであり、遅くとも、福島第一原発について本件事故と同程度の津波の発生の可能性があることを十分に認識し、かつ、そうした津波による建屋等の浸水から全電源喪失に至り、本件事故のような炉心溶融による重大事故を引き起こすことがあり得ることを認識した 2008（平成 20）年には、福島第一原発についても上記の認識に達していたものである。

### (3) 被告国の応訴態度の不当性

被告国は、上記(2)で述べたことが明確にならない限り、「反論が困難である」とし、認否としては「争う。」のみにとどめ、具体的な反論を述べていない。

しかし、原告らが訴状において述べた、ERSSを用いた放出源情報の算出とこれをもとにしたSPEEDIによる環境への影響の予測計算、これらを用いた避難等の応急対策については、被告国において整備し対策をとってきたものである。被告国がこうした対策がどの時点でどの程度とられていたのか、またそれがどのような事態を想定して行われたものであるかについては、被告国こそが十分に認識しているところであるし、また認識していなければならない。

にもかかわらず、被告国が、原告らの主張する事実が「明確ではな(い)」として、具体的な事実関係について認否すらしない被告国の応訴態度は、極めて不当である。

## 第3 被告らが予見すべき対象について

### 1 予見可能性についての原告ら及び被告らの主張

#### (1) 原告らの主張

ア 原告らは、本件訴訟において、被告国に対しては、国賠法1条1項に基づいて、被告東京電力に対しては、民法709条に基づいて(主位的請求)、損害賠償請求をしている。

前者については被告国の規制権限不行使による結果回避義務違反に基づく国賠法1条1項の責任として、後者については被告東京電力の民法709条に基づく過失責任として、結果発生の予見可能性が要求される。

そこで、原告らは、訴状において、「2002(平成14)年、または遅くとも2006年(平成18)年までには、被告国(主務大臣)は、本件事故と同程度の

津波の発生の可能性があることを十分に認識し得たのであり、かつ、そうした津波による建屋等への浸水から全電源喪失に至り、本件事故のような炉心溶融による重大事故を引き起こすことがあり得ることも認識していた」（訴状 111 頁）とし、「被告東京電力は、2002（平成 14）年の段階で、または、遅くとも 2006（平成 18）年の段階で、福島県沖で想定される巨大地震及び巨大津波が発生した場合、福島第一原発の建屋等への浸水により全交流電源喪失、ないしは直流電源を含む全電源喪失に陥り、炉心溶融事故が発生し過酷事故に至る危険性があること認識するに至った」と主張している（同 124 頁）。

イ これらは、本件地震及びそれに伴う津波の発生についての予見可能性を主張するものではない。原告らの主張は、福島第一原発において全交流電源喪失及びそれにより引き起こされる炉心溶融を伴う重大事故をもたらさう程度の地震及び津波が発生することについての予見可能性である。

ウ 原告らは、今般、準備書面（2）において、本件事故の事実経過を整理して主張しているが、本件事故の経過によれば、過酷事故が発生した福島第一原発 1 号機ないし 4 号機と過酷事故が起こることなく冷温停止に至った同 5 号機、6 号機及び福島第二原発 1 号機ないし 4 号機の違いは、本件地震にともなう津波によって全交流電源喪失に至ったかどうかによる。福島第一原発 1 号機ないし 4 号機は、全交流電源喪失に陥ったために炉心溶融事故に発展し、大量の放射能の放出を伴う過酷事故に至ったのである。

そして、本件事故の事実経過に即して言えば、全電源喪失に至った致命的な問題は、非常用 DG（非常用ディーゼル発電機）本体の機能喪失ではなく、配電盤が地下 1 階に設置され、M/C（金属閉鎖配電盤）のすべてと、多くの P/C（パワーセンター）が水没して機能を失ってしまった点にある。このため、仮に外部電源が無事に発電所の開閉所まで送電できていたとしても、全交流電源喪失という状況は生じていたと指摘されている（甲 A4, 43 頁、以上につき、

準備書面（2）37頁）。

このような本件事故の事実経過に照らせば、本件事故の発生を決定づけたのは、本件地震及びそれに伴って発生した津波により、原子炉が全交流電源喪失に至ったかどうかという点にある。原告らの主張は、被告らがこのような事態、すなわち福島第一原発において全交流電源喪失及びそれにより引き起こされる炉心溶融を伴う重大事故をもたらさう程度の地震及び津波が発生することを予見することができた以上、その結果発生を回避するだけの対策をとるべきだったというものである。

## （2）被告らの主張

以上の原告らの主張に対して、被告東京電力は、「2011年（平成23年）3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震は、地震本部の『長期評価』において指摘された地震でも、佐竹氏らにより提案された貞観地震と同類の地震でもなく、より広範囲を震源域とし、かつその震源域が広範囲にわたって『連動』して発生した巨大地震であった。すべり量も、過去の大地震とは比較にならないほど大規模であり、震源域が広範囲であることと相俟って、津波の規模、波高はおよそ予見できないものであった。」、それは「東京電力はおろか我が国のどの地震に係る専門機関も想定していなかった」（被告東京電力・答弁書8頁）と主張する。

具体的には、「地震本部による長期評価は、あくまで各領域における地震発生について指摘しているに留まり、今回のようにそれぞれの領域をまたがり、かつそれぞれが連動して発生するようなマグニチュード9.0（上記想定地震の約32倍のエネルギー）、津波マグニチュード（ $M_t$ ）9.1クラスの巨大地震・巨大津波までも想定するものではなかった」（被告東京電力・答弁書32頁）のであり、「本件地震発生当時における地震・津波に関する専門的・科学的な知見をもってしても、本件原発の所在地において、本件地震によって発生した

ような高い津波（O.P.+15.5m）が発生することを具体的に予見することは不可能であった。」（同 34 頁）として、予見可能性を否定する主張を行っているのである（同 35 頁も参照）。

被告国は、原告らの上記（1）の主張に対して具体的な反論をしていないが、「争う」としている（被告国・答弁書 53 頁）。

## 2 被告東京電力の主張の誤り

被告東京電力は、上記 1（2）のとおり「本件地震発生当時における地震・津波に関する専門的・科学的な知見をもってしても、本件原発の所在地において、本件地震によって発生したような高い津波（O.P.+15.5m）が発生することを具体的に予見することは不可能であった。」（被告東京電力・答弁書 34 頁）として、予見可能性を否定する主張を行っている。

しかし、前記のとおり、本件事故で問われる予見可能性は、「本件地震によって発生した高い津波（O.P.+15.5m）が発生すること」ではなく、福島第一原発において全交流電源喪失をもたらしうる程度の地震及び津波が発生することについての予見可能性である。本件地震によって発生したO.P.+15.5mの津波が発生することまで具体的に予見可能である必要はなく、福島第一原発において全交流電源喪失による炉心溶融及びそれにより引き起こされる炉心溶融を伴う重大事故をもたらしうる地震及び津波が予見可能であれば、その結果回避義務の前提となる予見可能性としては十分なのである。

被告東京電力の主張は、本件地震ないし本件地震によって発生した津波自体の予見可能性を問題にしている点において、原告らの主張を正解しないもので誤っている。

## 3 被告らの過失に対する今後の主張方針

### （1）はじめに

原子炉に関する安全確保の方策は、「設計基準事象」に基づく安全の確保と

「シビアアクシデント対策」による安全の確保の2つの考え方がある。本件事故における被告らの過失（結果回避義務違反）においても、この2つの考え方に対応して、結果回避義務、その前提となる結果予見可能性が問われることになる。

## （2）設計基準事象に基づく安全確保の考え方

設計基準事象とは、原子炉の設備設計を行う際、その寿命の間にいつでも起こりえると仮定することが求められる事故等の現象である。ここで予想される顕著で代表的な設計故障や人的過誤による事故等に対し、それを自動的に検知して安全設備を起動させるように原子炉は設計されなければならない（甲 A8, 佐藤暁「原子力の安全規制のあり方と日本の新安全基準」7頁）。

「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」（安全審査指針）は、炉心や非常用炉心冷却系の安全性について、「運転時の異常な過渡変化」（原子炉施設の寿命期間中に予想される機器の故障、誤作動又は誤操作、及びこれらと類似の頻度で発生すると予想される外乱によって生じる原子炉の異常な状態に至る事象）及び「事故」（「運転時の異常な過渡変化」を超える異常な状態であって、発生頻度はまれであるが想定されるもの）を規定し、両者を設計上考慮すべき対象としている。したがって、我が国の原子炉に対する安全規制に引きつけて言えば、設計基準事象には、「運転時の異常な過渡変化」と「事故」が含まれ、別の言い方をすれば、「設計用地震力等の安全審査等に当たって想定した設計の妥当性を評価するための事象」を指す（甲 A2, 政府事故調中間報告書 367 頁）。

特に、耐震については「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（耐震設計審査指針）が定めており、これを用いた安全審査等が行われている。津波についても、耐震設計審査指針の中で、地震随伴事象として規定されている（甲 A2, 政府事故調中間報告書 367 頁）。

2006（平成 18）年に改訂された「新耐震設計審査指針」によれば、原子炉の安全確保の観点から想定すべき基準地震動について、「耐震設計上重要な施設は、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から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り、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して、その安全機能が損なわれることがないように設計されなければならない。さらに、施設は、地震により発生する可能性のある環境への放射線による影響の観点からなされる耐震設計上の区分ごとに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられるように設計されなければならない。」と規定する（新耐震設計審査指針の「3. 基本方針」、傍点は引用者）。

同指針は、津波に関しても「施設は、地震随件事象について、次に示す事項を十分考慮したうえで設計されなければならない。」とし、地震による崩壊等と並んで、「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おそれがないこと。」とし、津波対策が必須である旨を規定している（同指針「8. 地震随件事象に対する考慮」、傍点引用者）。

上記の傍点を付した「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り、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力」や「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」が、設計基準事象に該当するものである。

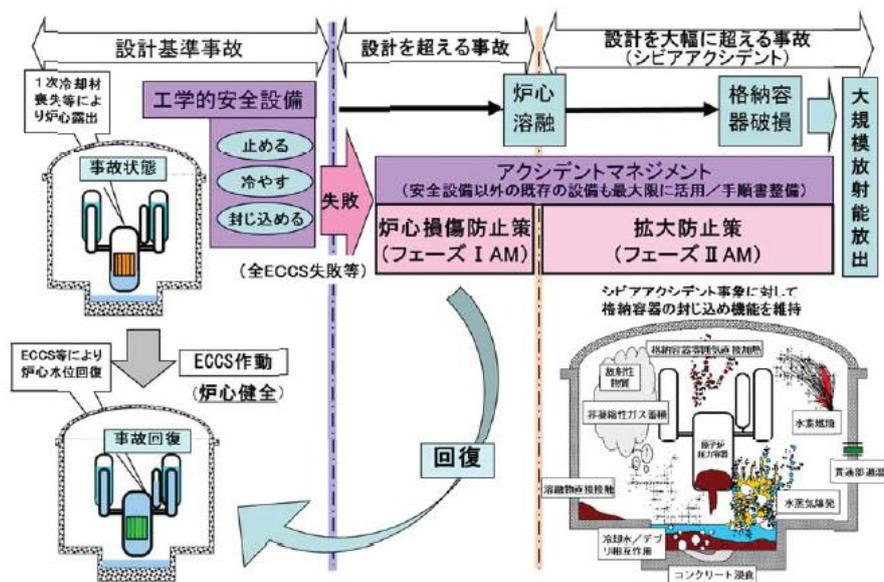
### （3）シビアアクシデント対策による安全確保の考え方

これに対して、シビアアクシデントとは、「安全評価において想定している設計基準事象を大幅に超える事象であって、炉心が重大な損傷を受けるような事象」をいう（甲 A2，政府事故調中間報告書 408 頁）。そして、シビアアク

シデントに至るおそれのある事態が万一発生したとしても、既存の機能・機器を有効に活用することでシビアアクシデントに至ることを防ぎ、またはシビアアクシデントに拡大した場合にその影響を緩和するためにとられる措置を、アクシデントマネジメントと呼ぶ。

たとえば、1次冷却材の喪失等による炉心露出事故は設計基準事故であり、工学的な安全設備により「止める」「冷やす」「封じ込める」という対策がとられ、具体的には非常用炉心冷却系（ECCS）等により炉心水位を回復し、炉心の健全状態が保たれる。ところが、これに失敗した場合は、「設計を超える事故」であり、炉心溶融等の炉心損傷（シビアアクシデント）が生じうる。アクシデントマネジメントの第一段階は、この段階における対策としての炉心損傷防止策である。

しかし、炉心溶融を防ぐことができず「設計を大幅に超える事故」、すなわちシビアアクシデントに拡大した場合については、格納容器の破損やそれに伴う大規模な放射能放出といった事態の拡大を防止するために、アクシデントマネジメントの第二段階の対策が求められる（以上につき、甲 A2, 政府事故調中間報告書 408～409 頁）。



図VI-7 アクシデントマネジメントの概要  
JNES 作成

甲 A2, 政府事故調中間報告書 409 頁より

このように、シビアアクシデント対策の考え方は、設計基準事象を超える事象の発生を前提とすることから、そのような事故の発端となる起因事象を特定の事象（設計基準事象）に限定することなく、逆に、炉心損傷等の重大事故（シビアアクシデント）又はシビアアクシデントに発展する可能性のある前駆事象（たとえば、本件事故で発生した全交流電源喪失など）の発生があり得ることを前提として、こうした異常状態又は事故に対する対策を講じようとするものである。

耐震について言えば、新耐震設計審査指針では、（２）で述べた設計基準事象を超える事象が起こりうるものとして、「3.基本方針」の「解説」において、「（２）『残余のリスク』の存在について」として、以下のように定める。

すなわち、「地震学的見地からは、上記（１）のように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない。このことは、耐震設計用の地震動の策定において、『残余のリスク』（策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が拡散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすことのリスク）が存在することを意味する。したがって、施設の設計に当たっては、策定された地震動を上回る地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、基本設計の段階のみならず、それ以降の段階も含めて、この『残余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである。」（傍点引用者）。

ここに「策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない」とされているのは、設計基準事象を超える事象が起こる可能性は否定できないことを示しており、シビアアクシデント対策を要することが記されているのである。

#### (4) 設計基準事象に基づく安全確保とシビアアクシデント対策の関係

設計基準事象に基づく安全確保と、シビアアクシデント対策による安全の確保の関係について整理すれば、両者は相互に矛盾するものではない。

原子炉の安全の確保のためには、まず第1に安全性の確保に向けて適切な設計基準事象を設定して、その事象を踏まえて想定される「運転時の異常な過渡変化」や「事故」への進展を防止しうる対策を講じる必要がある。

しかし、こうした設計基準事象に基づく対策のみでは、原子炉の安全の確保ができないことが、スリーマイル島原発事故等によって明らかになった。そのため、設計基準事象に基づく安全確保策に付加するものとして、原因事象を必ずしも設計基準事象に限定することなく、逆に、重大な被害をもたらす可能性のあるシビアアクシデントに着目して、設計基準事象から外れる事象が生じても、万が一にも炉心の損傷に至ることは回避し、また、仮に炉心の損傷という事故に至った場合においても、その影響の回避・低減のための施策を用意することが求められるようになったのである。

#### (5) 原告らの今後の主張方針

今後、以上の設計基準事象に基づく安全確保とシビアアクシデント対策による安全確保という2つの安全確保の方策に対応して、被告らに求められる結果回避義務及びその前提となる結果予見可能性をそれぞれ整理して主張する予定である。

なお、本書面の上記1及び2は、設計基準事象に対する対策としての過失(結果回避義務)の前提となる結果予見可能性についての主張であり、シビアアクシデント対策としての過失における予見可能性とは異なるものである。

以上