

正 本

副本直送

2022年9月22日

令和3年(ネ)第247号「ふるさとを返せ 津島原発訴訟」原状回復等請求控訴事件

控訴人兼被控訴人(第1審原告) 今野秀則ほか

被控訴人兼控訴人(第1審被告) 国、東京電力ホールディングス株式会社

### 第1審原告ら第1準備書面

(6. 17最高裁第二小法廷判決の誤り)

2022(令和4)年9月22日

仙台高等裁判所第1民事部 御中

#### 第1審原告ら訴訟代理人

弁護士 高橋利明



弁護士 小野寺利孝



弁護士 大塚正之



弁護士 原和良



弁護士 嶋田久夫



弁護士 飯塚皓



弁護士 菊間龍一



弁護士 大木 裕生



弁護士 澤藤 大河



弁護士 白井 剣



## 目 次

第 1	総論 .....	10
第 2	6. 1 7 最二判の概要.....	11
1	多数意見 .....	11
	(1) 前提となる事実.....	11
	(2) 上告受理申立て理由に対する判断 .....	13
2	菅野補足意見.....	15
3	草野補足意見.....	18
4	三浦反対意見.....	18
	(1) 法令の趣旨, 目的等 .....	18
	(2) 予見可能性等 .....	20
	(3) 結果回避可能性等 .....	21
	(4) 経済産業大臣の規制権限不行使の違法.....	27
第 3	最高裁判例に違背したこと .....	28
1	最高裁判例の内容 .....	28
	(1) 規制権限不行使の違法性判断枠組み.....	28
	(2) 規制権限は「適時にかつ適切に」行使されるべき .....	29
	(3) 「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて原発事故が「万 が一にも起こらないようにする」ことが求められること .....	30
2	6. 1 7 最二判の多数意見の判断枠組み .....	32
3	法令の趣旨, 目的の検討を怠ったこと .....	32
4	関係各法令の趣旨, 目的 .....	34
	(1) 原子力基本法 .....	34
	(2) 原子炉等規制法（炉規法） .....	34
	(3) 電気事業法 .....	35
	(4) 原子力発電の異質な危険と省令 6 2 号 .....	36

(5) まとめ.....	39
5 6. 1 7 最二判の多数意見の問題点 .....	39
第4 民事訴訟法第321第1項「原判決において適法に確定した事実は、上告裁判所を拘束する」に違反すること .....	41
1 民事訴訟法第321条第1項の概要・趣旨 .....	41
2 6. 1 7 最二判の多数意見が民事訴訟法第321条1項に違反し、同種訴訟の先例たるべきではないこと .....	41
3 6. 1 7 最二判の多数意見の「原判決において適法に確定した事実」 ..	43
(1) 愛媛訴訟高松高裁判決でも「想定し得る最大規模の地震」を検討 ..	43
(2) 千葉地裁控訴審東京高裁判決でも「別途想定し得る最大規模の地震津波を検討」 ..	44
(3) 福島地裁控訴審仙台高裁判決でも「別途想定し得る最大規模の地震津波を検討」 ..	45
4 6. 1 7 最二判の多数意見の同条項違反 .....	46
第5 防潮堤唯一論の誤り .....	47
1 6. 1 7 最二判の多数意見の判断内容 .....	47
2 多数意見の問題点 .....	48
3 法令の趣旨、目的 .....	49
4 防潮堤以外に取り得た措置について .....	49
(1) はじめに .....	49
(2) 国内外の水密化等の防護措置が取られた事例 .....	50
(3) 多重防護の考え方 .....	53
(4) 単に防潮堤の設置を行うだけでは安全対策として不十分であったこと .....	55
(5) 技術基準適合命令が発令された際に具体的に取られた対策の内容	

5	水密化等により本件事故は防ぐことができたこと	67
6	まとめ	67
7	6. 1 7 最二判の多数意見は第1審被告国・東京電力の怠慢の追認である こと	68
第6	水密化等の措置によって事故回避ができたこと	69
1	講すべき水密化の措置	69
(1)	講すべき措置の内容	69
(2)	原子力発電所の本質的危険性について	69
(3)	意見書「A—1 安全停止系保護のための水密化」	70
(4)	意見書「A—2 安全停止系が設置された建屋の水密化」	72
(5)	意見書「A—3 可搬式設備による補完措置」	74
(6)	意見書「B (中期対応) 簡易バンカー施設」について	76
(7)	意見書「C—1 バンカー施設」について	77
(8)	意見書「C—2 防潮堤」について	77
(9)	各措置の適用順序の考慮要素	78
(10)	各措置の得失と適用順序	80
2	原審判決の正当性	82
(1)	被告東電が講じたであろう措置について	82
(2)	本件事故の回避の蓋然性について	84
第7	仮に防潮堤等の設置が選択されるとしても、第1審被告東京電力の「O. P. + 20mの防潮堤計画」により本件事故の結果を回避することができ たこと	87
はじめに		87
1	最高裁判決多数意見・補足意見の「請求棄却」の判示の骨子	90
(1)	「長期評価」に基づく津波試算と、最大水位は海拔 15.7 m	90

(2) 2つの地震規模と両津波による浸水深の対比.....	90
(3) 「3. 11津波は、海水の敷地への侵入を防ぐことができない可能性が高かった」 .....	91
(4) 経済産業大臣が規制権限を行使して、東京電力に対策を探らせて も、「本件事故と同様の事故が発生した可能性が相當にあった」 ..	91
(5) 菅野博之裁判官の補足意見 .....	91
(6) 多数意見への概評—「3. 11津波事故を防止できなかつた」とす るのは無知のたわごと .....	92
2 東京電力の「O. P. + 20mの防潮堤」計画について—東京電力刑事事 件の海渡雄一弁護士の報告 .....	94
3 第1審被告東京電力は、東電設計に委託して、平成19年11月から「長 期評価の新知見等に基づく津波算定」に本格的に取り組むようになった ..	96
(1) 同東京電力からの東電設計への業務委託事項等 .....	96
(2) 委託業務の中心課題は、「長期評価」に基づく津波評価である ..	97
(3) 「長期評価」公表時の保安院と同東京電力の津波対策の怠慢が起点 .....	98
4 第1審被告東京電力技術陣の「O. P. + 20mの防潮堤」計画の合意ま で .....	98
(1) 2008(平成20)年3月18日の「長期評価」に基づく算定津 波高についての同東京電力と東電設計との協議とその結果 .....	98
(2) 2008(平成20)年4月18日の東京電力と東電設計との協議 とその結果—鉛直壁を設置した敷地を囲む「O. P. + 20mの防潮 堤」計画について .....	102
(3) 両社の技術陣らは4月18日の打合わせで、「O. P. + 20mの 防潮堤計画」に合意した .....	106
(4) 「津波対策検討」は、7月22日に「一旦は幕」(添付資料31「設	

計管理票（N o. 6） .....	108
5 最高裁多数意見は、第1審被告東京電力・東電設計技術陣の専門家の最新の津波対策の知見に反した無知の判断 .....	109
(1) 同東京電力・東電設計の「O. P. + 20mの防潮堤」計画の概要 .....	109
(2) 多数意見は、津波到達地の地形や湾港の形によって津波の動向が大きく変わるとの万人の一般常識にも反する認定、判断を行っている .....	110
(3) 本件事故後の検証では、「3. 11津波」においても、ほぼ敷地全域で遡上が防止されており、この点において多数意見は大誤判を犯しているのである .....	112
6 仙台高裁判決は、2002（平成14）年8月の第1審被告東京電力に対する保安院のヒアリングにおいて、「長期評価に基づくシミュレーション」の指示を行ったのに、同東京電力に抵抗されてこれを放置したことを、「実質は職務放棄」と厳しく批判している .....	115
(1) 保安院は、第1審被告東京電力への2002（平成14）年8月のヒアリングにおいて、「長期評価に対するシミュレーションの指示」を行ったのに、同東京電力がこれに抵抗して、そのまま放置したのは、規制権限の不行使に当たることは明白 .....	115
(2) 仙台高裁判決は、第1審被告国に「規制権限不行使の違法」があつたとしている .....	117
(3) 三浦守裁判官は反対意見において、保安院は、「東京電力の説明を、ほぼ鵜呑みにした」と厳しく批判をしている .....	121
(4) 多数意見は、仙台高裁判決が判示したような保安院の業務の懈怠について何の判断もせずに、結論を覆しているのである .....	123
7 多数意見の破綻—第1審被告東京電力は、「長期評価」に基づく試算津波	

に備えるには「O. P. + 20 mの防潮堤」が必要と準備をしていたのであり、本件事故は十分に防止できたのである .....	123
(1) 同東京電力技術陣は、試算津波に備えて「O. P. + 20 mの防潮堤」計画を準備していた .....	123
(2) 「長期評価」が公表されて、その後の保安院のヒアリングでシミュレーションを行い、試算津波が算出されて「O.P.+20 mの防潮堤」に取り組めば、本件事故は十分に防止できた.....	124
8 本件訴訟の原審における「2008年試算における防潮堤計画で3. 11津波の事故は防げたか」についての当事者の攻防について—原告らは「防げた」と主張した.....	126
(1) 第1審被告国の中の主張の要点 .....	126
(2) 第1審原告らの、これへの反論の要点.....	128
(3) 「O. P. + 20 m防潮堤」計画の存在が明らかになっていることから、多数意見の本件訴訟では、その存在価値は消失しているのである .....	129
第8 6. 17 最二判の多数意見の射程と判断の誤り .....	130
1 6. 17 最二判の多数意見の概要 .....	130
2 水密化等の措置を命じることは排除されない.....	131
(1) はじめに .....	131
(2) 法令の定めの概要 .....	132
(3) 国は防潮堤等の設置を命じたであろうとされていると考えられること .....	132
(4) 東京電力の判断で防潮堤等の設置を講じたであろうと考えられる場合 .....	133
(5) そもそも当時の技術基準を前提とした判断であること .....	133
3 本来は水密化等の措置を講じることを命じるべきであった .....	134

4 「改造」を命じる技術基準適合命令であっても第1審被告東京電力が水密化等の措置を講じる蓋然性があった .....	135
5 水密化等の措置と結果の回避との因果関係は否定されていない .....	135
6 水密化等の措置によって本件事故の結果を回避することができた .....	136
7 仮に防潮堤等の設置によるとしても第1審被告東京電力の「O. P. + 20 mの防潮堤計画」が講じられる蓋然性があった .....	136
8 一時停止命令によって本件事故の結果を回避することができた .....	137
第9 結論 .....	138

## 第1 総論

最高裁判所は、令和4年6月17日、4件の先行訴訟について、国の国家賠償法上の責任を否定する判決を下した（令和3年（受）第342号、同年（受）第1165号、同年（受）第1205号、令和4年（受）第460号。以下、代表して令和3年（受）第342号判決を「6. 17最二判」という。甲B282）。

しかし、6. 17最二判の多数意見は、過去の最高裁判例に違背しているとともに、原判決の適法に確定した事実に基づかないために民事訴訟法321条1項に反する。また、本件事故の結果を回避することができなかつたという因果関係を否定する理由として、防潮堤等の設置が講じられた蓋然性が高いということや、実際に講じられたであろう防潮堤等の設置によっては本件事故の結果を回避することができなかつたということなど、原判決の適法に確定した事実を前提にすれば、明らかに誤った判断である。そうすると、6. 17最二判の多数意見の射程にも鑑みれば、6. 17最二判は、本件訴訟の先例としての価値を有さない。

そこで、まず、6. 17最二判の概要を引用する（第2）。そのうえで、法令の趣旨、目的を踏まえて判断がなされてきたこれまでの最高裁判例に違背することを指摘する（第3）。また、そもそも6. 17最二判の多数意見は、原判決の適法に確定した事実に基づかない判断を行っているため、民事訴訟法321条1項に反することを主張する（第4）。

そして、6. 17最二判の多数意見は、津波対策として防潮堤等の設置が講じられた蓋然性が高いとして因果関係を否定しているところ、法令の趣旨、目的に照らして第1審被告国・東京電力に本来求められた津波対策は、水密化等の措置であり、これによれば本件事故の結果を回避できたことを主張する（第5・6）。また、仮に、防潮堤等の設置が講じられた蓋然性が高いという6. 17最二判の多数意見の前提に立ったとしても、法令の趣旨、目的に照らして第1審被告国・東京電力に本来求められた防潮堤等の設置が講じられていれば、本件事故の結果を回避できたことを主張する（第7）。

最後に、そもそも6. 17最二判の多数意見がいかなる争点について判断を下したのか、その射程の及ぶ範囲を再確認し、本件訴訟の先例としての価値を有するかについて、整理して指摘する（第8）。

## 第2 6. 17最二判の概要

### 1 多数意見

#### （1）前提となる事実

6. 17最二判の多数意見は、「第1」「2」において、原審の適法に確定した事実関係等の概要として、おおむね以下の事実を摘示している。

#### ア 本件発電所の概要

本件発電所の位置、各原子炉の運転が開始された年、それぞれの構造の概要、原子炉建屋、タービン建屋等の主要な建屋（以下「主要建屋」という。）がいずれもO. P. +10mの平らな土地上にあること、非常用ディーゼル発電機及びこれにより発電した電力を他の設備に供給するための電気設備（以下、併せて「本件非常用電源設備」という。）が主要建屋の中に設置されていたことなどを摘示する。

#### イ 原子力発電所の設計津波水位の評価方法に関する報告書の作成

土木学会・津波評価部会が、2002年2月、2002年津波評価技術を作成したこと、及び、それがいかにして設計津波水位を求めるなどしていたかの概要を摘示する。

#### ウ 三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価を取りまとめた文書の公表

推進本部・地震調査委員会が、2002年7月、本件長期評価を公表したこと、及び、三陸沖北部から房総沖にかけての日本海溝寄りの南北の細長い領域に関し、当該領域内におけるマグニチュード8クラスのプレート間大地震（津波地震）については、今後30年以内の発生確率が20%程度、今後50年以内の発生確率が30%程度と推定されること、その地震の規模は、津波マグニチュード8.2前後と

推定されること等を内容とするものであったことを摘示する。

## エ 発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針の策定

原子力安全委員会が、2006年9月、耐震設計審査指針を策定したこと、原子力安全・保安院が、同月、東京電力らに対し、既設の発電用原子炉施設等について、上記指針に照らした耐震安全性の評価を実施するよう指示したことを摘示する。

## オ 本件長期評価に基づく津波の試算

東京電力は、上記の指示を受けて、本件長期評価に基づいて本件発電所に到来する可能性のある津波を評価すること等を関連会社に委託し、2008年4月頃、その結果の報告を受けた。その内容は、本件長期評価に基づいた断層モデルを設定したうえで、津波評価技術が示す設計津波水位の評価方法に従って、上記断層モデルについて試算を行ったところ、本件敷地の南東側前面において、最大でO. P. + 15.707mの津波の高さになるが、本件敷地の東側前面では本件敷地の高さ(O. P. + 10m)を超えることなく、主要建屋の浸水深は、2.0~2.6mとなるなどというものであった（以下、この試算を「本件試算」といい、この試算された津波を「本件試算津波」という。）ことなどを摘示する。

## カ 本件地震及びこれに伴う本件事故

本件地震は、複数の震源域がそれぞれ連動して発生したものであり、その震源域は、南北の長さで約450km、東西の幅約200kmに及び、その最大すべり量は、50m以上であったこと、本件地震の規模は、マグニチュード9.0、津波マグニチュード9.1であったこと、本件地震により外部電源を喪失し、主要建屋の浸水深が最大約5.5mに及ぶ本件津波の浸水により、本件非常用電源設備が浸水してその機能を喪失し、全交流電源喪失に至ったこと、その後、直流電源も喪失し、冷却機能を失った本件各原子炉施設から放射性物質が大量に放出される本件事故が発生するに至ったことを摘示する。

## キ 本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策の在り方

本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、安全設備が設置される

原子炉施設の敷地を想定される津波の水位より高い場所とすること等によって上記敷地が浸水することを防ぐという考え方を基本とするものであり、津波により上記敷地が浸水することが想定される場合には、防潮堤、防波堤等の構造物（以下「防潮堤等」という。）を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することが対策の基本とされていたことを摘示する。

#### ク 関係法令の定め

電気事業法の定め及び技術基準省令の定めの内容を摘示する。

##### （2）上告受理申立て理由に対する判断

多数意見は、国家賠償法1条1項に基づく責任が認められるためには、「上記公務員が規制権限を行使していれば上記の者が被害を受けることはなかったであろう」という関係が認められなければならない」とする。

そして、「前記事実関係等によれば、本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであった。」「したがって、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられていた蓋然性が高いということができる」とする。

そのうえで、本件試算は、「安全性に十分配慮して余裕を持たせ、当時考えられる最悪の事態に対応したものとして、合理性を有する試算であったといえる」とし、「そうすると、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合には、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いということができる」とする。

他方で、原子炉施設の津波対策として、「防潮堤等を設置するという措置を講ずるだけでは対策として不十分であるとの考え方が有力であったことはうかがわれず、その他、本件事故以前の知見の下において、上記措置が原子炉施設の津波対策として不十分なものであったと解すべき事情はうかがわれない」とし、「したがって、本件事故以前に経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合に、」「防潮堤等の設置をするという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならなかつたということはできない」とする。

そして、本件長期評価が発生の可能性を示した地震の規模に対し、本件地震は、はるかに規模が大きいものであったこと、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深に対し、本件津波による浸水深が相当程度高いこと、「本件試算津波の高さは、本件敷地の南東が前面において本件敷地の高さを超えていたものの、東側前面においては本件敷地の高さを超えることはなく、本件試算津波と同じ規模の津波が本件発電所に到来しても、本件敷地の東側から海水が本件敷地に浸入することは想定されていなかつたが、現実には、本件津波の到来に伴い、本件敷地の南東側のみならず東側からも大量の海水が本件敷地に侵入している」ことに照らすと、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴つて大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない」とする。

そうすると、仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に規制権限行使したとしても、本件事故と同様の事故が発生するに至つていた可能性が相当にあるといわざるを得ず、「本件の事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかつたであろうという関係を認めることはできないということになる」として、国が、「経済産業大臣が電気事業法40条に基づく規制権限行使して津波による本件発電所の事故を防ぐ

ための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けなかつたことを理由として、被上告人ら（注：当該訴訟第1審原告ら）に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任を負うということはできない」と結論付ける。

## 2 菅野補足意見

菅野裁判官は、「基本的には、原子力発電は、リスクもあるものの、エネルギー政策、科学技術振興政策等のため必要なものとして、国を挙げて推進したものであつて、各電力会社は、いわばその国策に従い、関係法令（中略）の下、発電用原子炉の設置の許可を受け、国の定める諸基準に従って原子力発電所を建設し、発電用原子炉を維持していたのであるから、本件事故のような大規模な災害が生じた場合は、電力会社以上に国がその結果を引き受けるべきであり、本来は、国が、過失の有無等に關係なく、被害者の救済における最大の責任を担うべきと考える。国策として、法令の下で原子力発電事業が行われてきた以上、これによる大規模災害については、被害者となってしまった特定の人たちにのみ負担をしわ寄せするのではなく、損失補償の考え方にはじめ、国が補償の任を担うべきであり、それは結局、電力の受益者であつて国の実態をなす我々国民が広く補償を分担することになると考える」としたうえで、原賠法の概要と本件事故後の国の取組みについて述べる。

そして、「しかし」として、国家賠償法は、「通常の不法行為法と同様に、その行為当時の法令、水準、状況等に照らし、平たく言えば、やってはいけないことを行い（不作為の場合は、やらなければいけないことを怠り），その結果、損害が生じた場合に、これを賠償させるものである」とし、これを本件の場合でみると、現在では、いわゆるドライサイトコンセプトに頼るだけではなく、「施設の水密化等の浸水を予期した防護措置も含めた多重的な防護を検討するとか、津波を対象にしたシビアアクシデント対策を検討するなど、様々な取組みが行われている。しかし、これらは、正に本件事故を教訓として、規制レベルや技術水準が変化、発展してきたものであり、本件事故以前は、合理的で確実な津波対策として、上記ドライサイ

トコンセプトの下、防潮堤、防波堤等の設置により敷地の浸水を防ぐことが適正な技術水準となっていたものである。そして、本件長期評価に基づいて想定される津波は、相當に大きな規模のものではあるが、上記防潮堤等の設置によって対処することができなかつたことをうかがわせる事情はなく、本件事故以前の知見に下において防潮堤等の設置よりも確実性があると考えられていた防護措置があったとも認め難いことは、多数意見の判示するところから明らかである。したがって、本件長期評価を前提とする津波対策として、防潮堤等の設置以外の防護措置が講じられなければならなかつたとか、そのような防護措置が講じられた蓋然性があるということはできない」とする。

また、「なお、将来発生する津波の予測が困難であり、津波対策に不確実性があること等を強調して、防潮堤等の設置と併せて他の防護措置を講ずべきであったとする議論については、本件事故以前にそのような議論を本格的に行って専門家等がいたことはうかがわれず、本件事故後に進展した現在の知見に基づく議論といわざるを得ない。また、防潮堤等が完成するまでの間にも施設の浸水に対する脆弱性を放置することは許されず、この間に施設の水密化措置を講ずる必要があったのではないかという考え方もあり得ようが、本件事故以前に施設の水密化措置が確実な津波対策になり得るとの専門的知見が存在していたことはうかがわれないのであるから、これによって上記脆弱性が解消すると判断されるわけでもないのに、そのような措置が講じられるべきであったとか、講じられた蓋然性があるということは困難である。上記脆弱性への対処としては、防潮堤等が完成するまでの間、原子炉の運転を一時停止することや防潮堤等の設置工事を急ぐことが検討されることとなる。」「確かに、本件事故は深刻且甚大な被害をもたらしたが、いかに被害が深刻、甚大であるからといって、本件事故以前には、主たる津波対策倒して採用された実績がないばかりか、ほとんど議論もされていなかつた防護措置を想定して、その措置を講じていれば本件事故は防げたのであるから賠償責任が認められるという判断を導くことは相当でない」とする。

そして、「以上の理屈をより身近な例で言えば、例えば、悲惨な結果をもたらした医療事故、鉄道事故等があり、事故後に検証すると、特定の医療措置や安全装置があれば事故が起きなかつた蓋然性が認められたとしても、その事故当時、その関係者、その状況を前提として、そのような医療措置や安全装置につき、法令上の根拠も医療水準・技術水準もなかつた場合（他の病院でもそのような措置はとられていない、他の鉄道会社でもまだその安全装置は設置されていない安倍等が考えられよう。）は、不法行為責任を問うことができないのと同じことである。もちろん、リスクの大きさによって、その要求される技術水準等も高度化し、安全裕度も上がるが、現行法の下における国家賠償制度が採用する過失責任主義の観点からは、以上の基本的な考え方をゆるがせにすることはできない」とする。

また、本件長期評価に基づく津波防護措置の検討のペースがあまりにも遅すぎたのではないかという感は否めないが、「本件で国家賠償責任が認められない原因は、端的に言えば、本件地震が余りにも大きな地震であり、本件津波が余りにも大きな津波であったため、本件長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである」とし、本件地震及び本件津波の規模の大きさを指摘したうえで、「本件事故以前には、平成14年津波評価技術が原子力発電所の設計津波水位の評価方法に関する技術水準であったと言えるから、本件長期評価を前提とする津波対策として設置される防潮堤等は、本件長期評価に基づき平成14年津波評価技術の示す評価方法に従って計算された津波、すなわち、本件試算津波を基準として設計されることになる。防潮堤等はある程度裕度をもたせて設計されることになるとしても、本件試算自体が既に安全性に配慮して余裕を持たせ、最悪の安倍にはこうなるかもしれないという趣旨で試算されたものであるから、防潮堤等の設置は、本件試算津波への対処が必要な範囲について検討されることになろう」とし、ところが、本件津波は本件試算津波よりもはるかに規模が大きく、広範なものであることから、防潮堤等が設置されていても、本件事故を回避できなかつた可能性が高いと言わざるを得ないとする。そして、「この

ように、本件地震があまりにも大きな地震であったため、本件津波による本件事故を避けることができたという蓋然性を認めるのは困難であり、したがって、国家賠償責任を問うことができないものである」とする。

### 3 草野補足意見

草野裁判官は、多数意見の理由の中で特に重要であると思うところを要約して、「経済産業大臣が本件規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係」を認めることができないとし、「上記関係を規制権限の不行使による国家賠償責任のいかなる要件として位置付けるかは、多数意見の詳らかとするところではないが、私はこれを因果関係の問題と考えている」とする。そして、「本件地震が本件長期評価の想定する規模のものであったという仮定（中略）の下においても本件事故と同様の事故が発生し、被上告人らに損害が生じていた蓋然性が高いとすれば、（中略）当該損害の限度で上告人の損害賠償責任を肯定するという考え方」について検討をする。

### 4 三浦反対意見

#### （1）法令の趣旨、目的等

三浦裁判官は、原子力規制法令の趣旨、目的等を示し、また、万が一の際には、深刻な災害を及ぼすおそれがあることに鑑み、「その災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉の設置後の安全性の確保については、原子炉設置者だけに委ねるのではなく、主務大臣である経済産業大臣において、科学的、専門技術的見地から、原子炉施設が適切に維持されるよう、適時に技術基準を定めるとともに、原子炉施設がこれに適合していないときは、できる限り速やかに、これに適合するよう命ずることができたものと解される。特に、このような原子炉施設の安全性の確保については、多方面にわたる最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術が不斷に進歩、発展していることから、最新

の科学技術水準への即応性という観点からも、主務大臣に上記の権限行使を委ねるのが適當とされたものと解される」とし、「以上の各法令の目的及び諸規定の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の電気事業法40条に基づく規制権限は、原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等をその主要な目的として、できる限り速やかに、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、極めてまれな災害も未然に防止するために必要な措置が講じられるよう、適時にかつ適切に行使されるべきものであったということができる」とする。そして、「経済産業大臣が、実用発電用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する事項について、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により是正する規制権限を有していなかった」旨の国の主張については、法令の趣旨等に鑑み、「経済産業大臣は、実用発電用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する事項についても、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していたと解するのが相当である」とする。

そして、各指針類について解釈を加えたうえで、「この指針における自然現象の想定は、既往最大のものに限られないにしても、どのようにこれを想定し、防護するかについては具体的に示していなかった」としたうえで、7省庁手引きが「津波防災計画策定の前提となる対象津波については、既往最大の津波を対象とすることを基本としながら、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ものとしていた」ことを指摘する。その後、本件長期評価が公表されたことや、新たに定められた耐震設計審査指針やそれに伴うバックチェックの経緯に触れたうえで、「以上のような経緯等を踏まえ、電気事業法40条の上記趣旨等に鑑みると、本件技術基準において、『原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合』とは、想定される津波のうち最も過酷と考えられる条件等を考慮して、津波により原子炉施設等の安全機能が損なわれるおそれがある場合を意味

し、津波の想定に当たっては、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、様々な要因の不確かさを保守的に（安全側に）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について、数値計算等を用いて適切に評価すべきものと解される」とする。また、「『（防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の）適切な措置』とは、具体的な事情の下で、津波による原子炉施設等の安全機能が損なわれることを確実に防止するために必要かつ適切な措置を意味し、その措置の内容については、法令の趣旨、目的を踏まえ、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、様々な要因の不確かさを保守的に（安全側に）考慮して、合理的に判断すべきものと解される」とする。さらに、「原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合において、電気供給事業に係る経済的利益や電気を受給する者の一般的な利益等の事情を理由として、必要な措置を講じないことが正当化されるものではない」とする。

## （2）予見可能性等

それから、本件非常用電源設備等の設置場所や本件事故による機能喪失の経緯について言及したうえで、「このように、外部電源が失われた状態で、本件非常用電源設備の機能の喪失等が生ずると、本件事故と同様の事態に至る可能性が高いため、本件において、経済産業大臣の規制権限不行使の違法性を判断するに当たっては、津波が本件発電所に到達し、本件敷地が浸水して、本件非常用電源設備の機能の喪失等が生ずることを予見できたであろうと得るかという事情を考慮しなければならない。これは、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合という本件技術基準の要件に重なるものであるから」上記解釈を前提に検討すべきものとする。

そして、プレートの構造、津波地震とその発生可能性の予測の構造、本件長期評価の公表に至る経緯や地震調査委員会の目的を踏まえ、「本件長期評価は、他の海域における地震活動の長期評価と同様に、地震に関する調査研究の成果として、国民や防災を担当する機関に十分に伝達され活用されることを目的としたものという

ことができる」とし、本件長期評価の地震の発生位置及び震源域の形態の評価について言及したうえで、「このように、本件長期評価は、地震防災対策の強化等を図るため、地震に関する総合的な評価の一環として、三陸沖から房総沖にかけての将来の地震活動の発生に関する評価を行ったものであり、それまでに得られている科学的、専門技術的な知見を用いて適切な手法により行われたことについて、基本的な信頼性が担保されたものということができる」とする。

続いて、津波評価技術について、津波評価部会の構成や検討状況に照らして、「津波に対する安全評価技術の体系化及び標準化という津波評価部会の目的からすると、これは、既往津波から基準断層モデルを設定し、数値計算等を行って設計津波水位を求めるという、一般的な技術ないし方法を主要な課題とするものと理解され、他方、基準断層モデルの波源を設定する領域の区分は、個別の海域ごとに、様々な調査研究結果等を踏まえた詳細な検討を要する問題であって、それが主要な課題として取り上げられたものとはうかがわれない」などとし、「平成14年津波評価技術における波源の設定に関する領域の考え方が、本件長期評価の合理性を損なうものとはいえない」とする。

そして、その他の諸事情を考慮したうえで、「そうすると、経済産業大臣としては、本件長期評価の合理性の検討及びこれに基づく津波の想定等に一定の期間を要することを考慮しても、遅くとも本件長期評価の公表から1年を経過した平成15年7月頃までの間に、本件各原子炉施設について、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあると認識することができ、東京電力に対し、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発する必要があることを認識することができたものと認められる」として、予見可能性を肯定する。

### （3）結果回避可能性等

次に、「本件において、経済産業大臣の規制権限不行使の違法性を判断するに当たっては、同規制権限が行使されていれば、本件事故又はこれと同様の事故による被害が発生しなかつたであろうといえるかという事情を考慮しなければならない。」

「この場合、本件技術基準に係る技術基準適合命令は、経済産業大臣が、原子炉設置者に対し、原子炉施設等が本件技術基準に適合するように適切な措置を講ずることを命ずるものであり、講すべき措置の内容を特定する権余はないと解される。どのような措置を講ずるかについては、命令を受けた原子炉設置者において、本件技術基準に適合させるために必要かつ適切な措置について具体的に検討した上で、必要な手続を進めなければならないが、その措置の内容については、法令の趣旨、目的を踏まえ、具体的な事情の下で、原子炉施設等の安全機能が損なわれることを確実に防止するために必要かつ適切な措置として合理的に認められるものを対象とすべきものと解される」とする。

そして、「本件長期評価の公表以前の我が国における原子炉施設の津波に対する安全性の確保については、安全設備等が設置させる原子炉施設の敷地が浸水することを防ぐという考え方を基本としており、本件発電所においては、本件敷地が浸水することを前提としなし設計が行われていたから、本件長期評価に基づいて想定される遡上波が本件敷地に到達することを防止することは、津波に対する安全性の確保という点で重要であり、そのために、新たに、適切な防潮堤等を設置する必要があったと考えられる。」「本件試算によれば、既存の防潮堤の南側と北側において、海拔10mを優に超える津波の遡上が想定されただけではなく、当該防波堤の湾内においても、本件発電所の1号機から6号機までの各原子炉に係る取水ポンプの位置（海拔4m）において、海拔10m前後の津波が想定されるとともに、1号機北側の本件敷地に津波が遡上すると想定されたことがうかがわれる。」「そして、本件試算における断層モデルのパラメータは、明治三陸地震の断層モデルを前提にしているが、それは一つのモデルにとどまり、実際に発生する津波地震における断層の数値がこれらに必ず一致するものでもない。パラメータスタディによりその不確実性が一定程度緩和されるにしても、評価対象地点の各数値が科学的に正確なものと確認することは、原理的に不可能といってよい。地震及び津波が諸条件によって複雑に変化し、予測が困難な自然現象であって、これらに関する研究や予測の技術

も発展過程にあることを考え併せれば、本件長期評価に基づく津波の想定においては、本件試算の各数値を絶対のものとみるべきではなく、これを基本として、相応の数値の幅を持つものと考えるのが相当である。」「また、津波による遡上波が本件敷地に到達すれば、主要建屋の1階又は地下1階に設置された本件非常用電源設備が浸水して機能を停止し、原子炉の冷却機能が失われて、深刻な事態が生ずることは明らかであるから、安全上の余裕を考慮した想定が必要である。」そうすると、「本件技術基準の適用に当たり、本件敷地の南東側からだけでなく、東側からも津波が遡上する可能性を想定することは、むしろ当然というべきである」としたうえで、「したがって、本件長期評価を前提に、経済産業大臣が技術基準適合命令を発した場合、東京電力としては、速やかに、本件敷地の東側からも津波が遡上しないよう、適切な防潮堤等を設置する措置を講じ、想定される遡上波が本件敷地に到達することを防止する必要があったものであり、その実施を妨げる事情もうかがわれず、それが実施された蓋然性が高いということができる」とする。

そして、本件長期評価に基づいて想定される津波に対する防潮堤等の設置について、その詳細な検討や施工について鑑みれば、「その完成に至るまでには、年単位の相当の期間を要したものと推認される」とし、「そうすると、それが完成するまでの間、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、本件技術基準に適合しない状態がなお継続することになる。」「津波により本件敷地が5m以上も浸水するおそれがあることは、決して抽象的な危険ではなく、具体的かつ深刻な危険といつてよい。」「特に、炉心又は使用済燃料プールの冷却を継続する機能を維持するためには、本件非常用電源設備の機能の維持が不可欠であり、それが浸水に対して極めて脆弱であることもまた明らかである。防潮堤等の設置が完了するまでの間、このような危険を放置することは、万が一にも深刻な災害が起らぬないようにするという法令の趣旨に反するというべきである」とし、多重性等を備えた設計となつていかない状況について、「この点でも、技術基準に適合しないとみることもでき、速やかに適切な措置を講ずる必要があった」とする。

そのうえで、「その当時、国内及び国外の原子炉施設において、一定の水密化等の措置が講じられた実績があったことがうかがわれ、扉、開口部及び貫通口等について浸水を防止する技術的な知見が存在していたと考えられる。こうした知見を踏まえ、具体的な断層モデルの設定に応じて、波高や波力等に影響する様々な条件を考慮するとともに、不確実性については安全上の余裕を考慮しつつ、必要かつ適切な設備の性能等を検討することにより、水密化等の措置を講ずることは十分に可能であったと考えられる。また、こうした設置工事が、前記のような防潮堤等の設置という土木工事と比較して、十分早期に完了し得たことは容易に推認される」とする。そして、多数意見に対し、「本件のように、それまで想定されなかった津波による浸水を防止するために、事後的に防潮堤等を設置せざるを得なくなったことは、まさに前例のない事態であり、東京電力としては、この事態に即応して、極めてまれな災害も未然に防止するために適切な措置を講ずる法的義務を負っていたものである。本件技術基準に従って講すべき措置については、本件長期評価を前提とする具体的な事情の下で、そのような災害を確実に防止するために必要かつ適切な措置として合理的に認められるものを対象とすべきであり、こうした措置を蓋然性の考慮から除外すべき理由はない」とし、「そもそも、津波は、予測が困難な自然現象であって、これに関連する科学技術も不断の発展過程にある中で、最新の知見に基づいて想定された津波であっても、これを超える津波が発生する可能性をおよそ否定することは困難である。しかも、長年にわたり、津波の想定や防護の在り方について、科学的、専門技術的観点から確実な根拠に基づく具体的な指針が定められなかつたことは、耐震安全性における基準地震動や耐震設計等に関する詳細な指針と比較しても、津波に対する安全性評価の不確実性を示しており、それは、設計方針の評価に関わる重要な問題であった。」「さらに、本件長期評価に基づく適切な試算により、稼働中の原子炉について、設置許可当時の設計津波水位（海拔3.122m）の5倍超という、想定を大幅に超える津波が想定されるに至り、本件発電所においては、30年以上にわたり、各時点の知見に基づく津波の想定による対応で

は本件敷地の浸水が確実に防止されておらず、極めて危険な状態で原子炉の稼働を続けてきたことが明らかとなる。これは、それまでの安全性を根底から覆し、それが「神話」であったことを示すものといつてもよい。このような安全性評価に伴う重大な危険は、設計方針の妥当性を揺るがす問題であり、本件技術基準の適用に当たっては、これを改める特段の考慮が必要であったといわざるを得ない」とし、各知見について引き続き進歩、発展すべき知見であるとし、貞観地震に関する調査や安全性評価において考慮すべき安全裕度を踏まえると、「このような事情の下で示された浸水の危険性は、いかにまれとはいえ、数多くの人の生命、身体等に重大な危害を及ぼすという現実の問題であり、取返しのつかない深刻な災害を確実に防止するという法令の趣旨に照らすと、津波による浸水を前提としない設計をそのまま維持することは、もはやその合理性を認め難いものであった。本件技術基準に従つて講ずべき措置としては、単に、想定される津波を前提とした防潮堤等の設置で足りるということはできず、極めてまれな可能性であっても、本件敷地が津波により浸水する危険にも備えた多重的な防護について検討すべき状況にあったというべきである。そして、本件非常用電源設備は、主要建屋の1階又は地下1階に設置されており、本件敷地を浸水させる津波の襲来という单一の要因によって、その機能を全て喪失する危険性が高いことは明らかであり、その多重的な防護の必要性が特に高いものであった」のであるから、「本件技術基準の適用に関し、上記水密化等の措置は、防潮堤等の設置が完了するまでの間において、本件非常用電源設備の機能を維持するために必要かつ適切な措置であるとともに、その後も、本件非常用電源設備の多重的な防護を図るものとして必要かつ適切な措置であったことができる」とする。また、「このような想定を超える事態に対する多重的な防護の必要性については、本件事故の発生を待つまでもなく、本件長期評価に基づく適切な試算により、それまでの安全性が根底から覆されるという具体的な事情の下で合理的に認識されるものであり、東京電力も保安院も、法令に従つて真摯な検討を行うことにより、これを認識することは十分に可能であったと考えられる。また、このよ

うな試算は、本件事故以前には公表されなかつたことがうかがわれ、そのような状況で、これを前提とする専門家等の具体的な議論が広く見られなかつたとしても、それはむしろ当然のことであり、それが上記のような多重的な防護の必要性等を否定する理由となるものではない」としたうえで、「したがつて、経済産業大臣が技術基準適合命令を発した場合、東京電力としては、速やかに、上記水密化等の措置を講ずる必要があつたものであり、その実施を妨げる事情もうかがわれず、それが実施された蓋然性が高いといふことができる」とする。また、「多数意見は、このような状況における認識や知見に基づき、上記法令の趣旨や解釈に何ら触れないまま、上記水密化等の措置の必要性や蓋然性を否定している。これは、長年にわたり重大な危険を看過してきた安全性評価の下で、関係者による適切な検討もなされなかつた考え方をそのまま前提にするものであり、上記法令の解釈適用を踏まえた合理的な認識等についての考慮を欠くものといわざるを得ない。上記のような不作為や懈怠に伴う不十分な認識等は、本件技術基準が求める適切な措置の必要性等を否定する根拠となるべきものではない」と批判する。

そして、「まず、経済産業大臣は、前記のとおり、平成15年7月頃までの間に、東京電力に対し、技術基準適合命令を発する必要があることを認識することができたものであり、同月頃までにこれを発したとすれば、本件事故までには7年6か月以上の期間があつたことになるから、上記の各措置は、本件事故までの間に全て完了していたものと推認される」としたうえで、「本件非常用電源設備に係る重要な区画及びその建屋について水密化等の措置が適切に講じられていれば、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うことを防止する上で重要な効果をもたらしたものと考えられる」とし、「ここでの問題は、本件津波と、本件長期評価に基づいて想定される津波について、地震や津波の規模等の違いそのものではなく、本件非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に関する違いを踏まえ、本件津波により本件事故又はこれと同様の事故が発生する可能性がなかつたといえるかという点にある。この点を離れて、上記規模等の違いそのものを強調することに意味は

ない」としたうえで、本件津波の浸水深や主要建屋の外壁や柱等の構造躯体には津波による有意な損傷が確認されなかつたこと、水密化等の措置がほとんど講じられていなかつた建屋でも津波の浸水に対する一定の防護機能を果たしたことがうかがわること、非常用ディーゼル発電機が被水したことは本件津波の派力等が左右したものとは考え難いことを指摘したうえで、安全上の余裕を考慮して適切な設計が行われることは当然であるから、「そのような水密化等の措置が講じられていれば、本件津波に対しても、本件非常用電源設備を防護する効果を十分に上げることができたと考えられる」とする。

こうして、「これらの事情を総合的に考慮すると、本件長期評価を前提に、経済産業大臣が、電気事業法40条に基づき、東京電力に対し、技術基準適合命令を発していれば、本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかつたという高度の蓋然性があったということができる。」「本件長期評価は、本件地震のように、複数の領域が連動して超巨大地震が発生することを想定していなかつたが、「想定外」という言葉によって、全ての想定がなかつたことになるものではない。本件長期評価を前提とする事態に即応し、保安院及び東京電力が法令に従って真摯な検討を行っていれば、適切な対応をとることができ、それによって本件事故を回避できた可能性が高い。本件地震や本件津波の規模等にとらわれて、問題を見失ってはならない」として、結果回避可能性も肯定する。

#### （4）経済産業大臣の規制権限不行使の違法

そして、「以上のとおり、本件における経済産業大臣の規制権限の不行使は、平成15年7月頃以降、国家賠償法1条1項の適用上違法であり、しかも、この時点において、経済産業大臣の過失も認められ、上記不行使と本件事故との因果関係も認められるから、上告人は、同項に基づく損害賠償責任を免れない」とし、「原子力発電所の設置及び運営は、原子力利用の一環として、国民生活及び国民経済の維持、発展に不可欠なエネルギー政策を踏まえたものであり、その安全性の確保についても、深刻な災害の発生を未然に防止するため、上告人が、その設置の許可から

その後の各段階における規制を通じて、万全を期すことを前提としていた。本件における経済産業大臣の技術基準適合命令も、稼働中の原子炉施設について、周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等を目的として、その安全性を確保するために付与された重要な規制権限であることに鑑みれば、」国の責任の範囲が当該訴訟第1審原告らに係る損害の一部に限定されるべき理由はない」とし、国及び東京電力は、上記損害の全体についてそれぞれ責任を負い、これらは不真正連帯債務の関係に立つと解するのと相当であると結論付ける。

### 第3 最高裁判例に違背したこと

#### 1 最高裁判例の内容

##### (1) 規制権限不行使の違法性判断枠組み

規制権限不行使の国家賠償法1条1項上の違法性に関する判例上の判断枠組みは、すでに確立しているといってよい。

すなわち、①「宅建業法最判」（最高裁1989年11月24日2小判決（昭和61（オ）1152）民集43巻10号1169頁）、②「クロロキン最判」（最高裁1995年6月23日2小判決（平成元（オ）1260）民集49巻6号1600頁）、③「筑豊じん肺最判」（最高裁2004年4月27日3小判決（平成13年（受）1760）民集58巻4号1032頁）、④「関西水俣病最判」（最高裁2004年10月15日②小判決（平成13（オ）1194, 1196, 平成13（受）1172, 1174）民集58巻7号1802頁）、⑤「泉南アスベスト最判」（最高裁2014年10月9日1小判決（平成26（受）771, 平成23（受）2455）民集68巻8号799頁）によれば、確立した判断枠組みとは、次のとおりである。

「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、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照らし、具体的な事情の下において、そ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と認められるときは、その不行使

により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である」

そして、「著しく合理性を欠く」とは、「行政庁の違法を著しい違法とそこまでに至らない違法とに区別して、後者について行政庁の責任を問わないという趣旨ではない」のであり、すなわち、それは「許容される限度を逸脱して」と同義であることは、既に第1審原告らが繰り返し主張してきたところである（第1審原告ら第1準備書面第1部、最終準備書面（第1分冊責任論）第3部第1章第1節、最高裁判例解説民事篇平成7年度下583頁以下（山下郁夫）の605頁参照）。

したがって、最高裁判決の上記判断枠組はつぎのとおりに言い換えることができる。

「『規制権限を定めた法令の目的、趣旨や権限の性質等に照らし、権限不行使が許容される限度を逸脱した場合』という要件が充たされる場合には、作為義務が肯定され、その不行使は、被害者との関係において国家賠償法1条1項適用上の違法となる」

## （2）規制権限は「適時にかつ適切に」行使されるべき

前記③④⑤判決は、いずれも規制権限を定めた法令が人の生命、健康の保護を趣旨、目的とする場合である。①判決のような財産的利益の保護が目的となる事案とは明確に異なり、また②判決のような有用性との比較衡量は問題にならない。③④⑤判決は、法令の趣旨、目的の共通性に着目して、「許容される限度」内かこれを逸脱するかのメルクマールも共通にしている。この場合の「許容される限度」を画するメルクマールは「（規制権限が）適時にかつ適切に行使されるべきものである」ことである。生命、健康の保護を趣旨、目的とする規制権限を行政庁は「適時にかつ適切に」行使しなければならない。この点において効果裁量の働く余地はない。

「適時にかつ適切に」行使されたとはいえない状況になったときには、その権限不行使は「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」に当たり、国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受ける。これが最高裁判例の説く

ところである。

また、前記③④⑤判決は、規制権限を定める法令の趣旨、目的を解釈したうえで、規制権限が「適時にかつ適切に」行使されるべきものであることを示していることも特筆すべきことである。換言すれば、法令の趣旨、目的を解釈せずにして、規制権限が「適時にかつ適切に」行使されるべきものであるか、そして、「適時にかつ適切に」行使されたか否かを判断することはできない（第1審原告ら最終準備書面（第1分冊責任論）第3部第1章第1節参照）。

（3）「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて原発事故が「万が一にも起こらないようにする」ことが求められること

また、伊方原発訴訟上告審判決（第一判1992年10月29日最高裁判所民事判例集46巻7号1174頁）は、伊方発電所の原子炉設置許可処分の取消しが求められた事件について、「規制法24条1項4号は、原子炉設置許可の基準として、原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであることと規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、後述のとおり、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いてされる必要がある上、科学技術は不斷に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ」として、法令が規制権限を委任する趣旨を明らかにした。そのうえで、「規制法24条1項3号は、原子炉を設置しようとする者が原子炉を設置するために必要な技術的能力及びその運転を適確に遂行するに足りる技術的能力を有するか否かにつき、同項4号は、当該申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであるか否かにつき、審査を行うべきものと定めている。原子炉設置

許可の基準として、右のように定められた趣旨は、原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は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、周辺の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ことにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにあるものと解される。」と判示した。

上記判示は、原子炉施設における事故が発生した場合には、「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、周辺の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ことにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、」安全性の審査を行わせるのであり、また、上記審査については、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みるという趣旨に鑑みて、適時にかつ適切に行使されなければならないことを示すものである。これは、「原子炉設置許可の段階」に関するものであるが、原子炉施設の本質的な危険性に鑑みれば、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「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、周辺の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ことにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにする」ことが求められるのは、原子炉設置許可の段階に限られるものではない。したがって、原子炉設置許可後、原子炉の運転等がなされている間においても、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ことが求められているといえる。

## 2 6. 17 最二判の多数意見の判断枠組み

多数意見は、「第1」「2」「(8) 関係法令の定め」において、電気事業法の定め及び技術基準省令の定めの内容を摘示する。しかし、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質については、一切言及がされていない。

そのうえで、「仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することは避けられなかつた可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に浸入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相当にあるといわざるを得ない。」「そうすると、本件の事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかつたであろうという関係を認めることはできないことになる」として、国の技術基準適合命令の不行使と本件事故の結果の発生との因果関係を否定して、国の国家賠償法1条1項条の違法性を否定する。

## 3 法令の趣旨、目的の検討を怠ったこと

上記「1」「(1)」のとおり、規制権限不行使の国家賠償法1条1項上の違法性に関する判例上の判断枠組みは、すでに確立しているといってよく、すなわち、「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照らし、具体的な事情の下において、そ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と認められるとき」に同法における違法性が認められるのである。したがって、国の電気事業法40条に基づく規制権限の不行使の違法性について判断するに当たっては、国の上記規制権限を直接定める電気事業法やそれに基づく技術基準省令に加え、特に原子力施設について別途規制をする原子炉等規制法、またこれらの規制における

国の基本的な理念を定める原子力基本法については、その趣旨、目的や、上記規制権限の性質等について、法令解釈がなされなければならない。

とりわけ、上記「1」「(2)」のとおり、生命、健康の保護を趣旨、目的とする規制権限を行政庁は「適時にかつ適切に」行使しなければならない。すなわち、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法並びに各命令、規則が、生命、健康の保護を趣旨、目的としているのか、その場合には、いかなる事実が認められれば「適時にかつ適切に」規制権限を行使しなければならなかつたか、あるいは、行使しなくともよかつたかについて、法令解釈をしたうえで、原審の適法に確定した事実に基づいて判断がなされなければならない。

そして、上記「1」「(3)」のとおり、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ことが求められているのであるから、国及び東京電力が、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて上記災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、いかなる規制権限を行使し、また、いかなる防護措置を講じるべきかについて、上記法令解釈を基準として、原審の適法に確定した事実に基づいて判断がなされなければならない。

しかし、多数意見は、上記「2」のとおり、電気事業法の定め及び技術基準省令の定めの内容を摘示するだけで、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質については、一切言及しない。そのため、上記規制権限を「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」行使しなければならなかつたか否かについても、また、上記災害が「万が一にも起こらないようにする」ためにはいかなる規制権限や防護措置が講じられるべきであったかについても、何ら判断がなされていない。

したがって、多数意見は、判決に影響を及ぼすべき重要な事項について判断の遺脱があったといえる（民事訴訟法338条1項9号参照）。

## 4 関係各法令の趣旨、目的

### (1) 原子力基本法

まず、論すべきは、原子力規制法令の法体系の頂点にある原子力基本法（昭和30年法律第186号）である。核分裂による巨大なエネルギーを発電用の熱源として用いる原子力発電（原子炉）は、ひとたび事故を引き起こすと、放射性物質の飛散により、多数の市民の生命・身体・健康・財産・環境、さらには地域社会に対して甚大な被害を引き起こす。それは、原理的に通常の科学技術のレベルを超えた壊滅的な危険性である。

このような壊滅的危険性を原理的に有する原子力発電所がひとたび事故を引き起こせば、広範な地域におよぶ夥しい数の住民の生命、健康および周辺地域の自然環境、地域社会コミュニティーに対し、不可逆的で甚大な被害をもたらす。2002（平成14）年当時も、原子力の利用は「安全の確保を旨として」（原子力基本法2条）行うこととされていたのであって、国民の生命、健康、環境等の保護は同法の目的とされ、このことが原子力規制法令の基本とされていた。

そして原子力基本法は、「原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的運営を図るため、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置く」（4条）と定めていた。原子力委員会の任務は、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項のうち、安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定」（5条2項）することである。

### (2) 原子炉等規制法（炉規法）

原子力基本法は、12条（核燃料物質に関する規制）、14条（原子炉の建設等の規制）において、これらの事項については別に法律で定めるところにより規制することを定めている。そうして制定されたのが、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和32年法律第166号、原子炉等規制法、さらに略して「炉規法」）である。

その目的（1条）は、「原子力基本法（昭和30年法律第186号）の精神にの

つとり、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、及び各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」と定めていた。「核原料物質、核燃料物質及び原子炉」による「災害を防止し」、「公共の安全を図るため」が目的として明記されていることが注目されなければならない。

そして、炉規法は、実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）、設置許可に当たっては「原子炉施設の位置、構造及び設備」が「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」が必要であること（24条1項4号）などを定めていた。

### （3）電気事業法

実用発電用原子炉の安全規制に関しては経済産業大臣が所管し、原子炉等規制法が適用されるが、同時に電気事業法（昭和39年法律第170号）の規制も受ける。原子炉は、その開発段階により、研究炉、原型炉、実証炉、実用炉（商用炉）と分けられ、前3者は「試験研究用等原子炉」（炉規法23条1項）により炉規法の規制（同27～29条）に服するが、同73条により、実用炉（商用炉）は電気事業法の規制に服する。

電気事業法も、「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」を目的とする（1条）。

「公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」が法の目的であることが明記されている。国民の生命、健康、財産等の重要な法益を保護するためにこれに対する危害を未然に防止してその安全を確保し、環境の保全をはかることを趣旨、目

的とするのである。

事業用電気工作物については、39条で、「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」（39条1項）と定める。この技術基準は、省令に包括委任することなく、法（39条2項）で概括を定める。その筆頭に定めるのは、「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（39条2項1号）」という規定である。さらに、電気事業者は保安規定を定めることも要求されている（42条）。

また、規制行政庁（経済産業大臣）は、事業用電気工作物が39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電気工作物を修理し、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（40条）。この技術基準適合命令（ただし、原子力発電工作物に係る場合）に違反した者は3年以下の懲役もしくは300万円以下の罰金、またはその併科とされ（116条2号），法人にも3億円以下の罰金が併科された（121条1号）。さらに、規制行政庁は、工事計画の認可（47～48条）、使用前検査（49条）、定期検査（54条）の権限も有している。

#### （4）原子力発電の異質な危険と省令62号

上記の規定は、原子力発電を含む、「事業用電気工作物」を一般的に規制する規定である。水力発電も火力発電も、39条1項に基づき、「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」ために、技術基準が定められている。これが、「電気設備に関する技術基準を定める省令」（昭和40年6月15日、通商産業省令61号）である。

しかし、原子力発電においては同省令が適用されない（3条1項）。これとは別個に定められたのが、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」（昭和40年6月15日、通商産業省令62号）である。この事実は、「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」ために、原子力発電には別個の規定

を定めなければならないこと、 そうした異質な危険が原発にはあることを物語っている。これが本件事件において「省令62号」と略称されるものである。

省令62号の内容をみても、 4条1項に「防護措置等」が規定される。この規定に相当するものは、 省令61号にはない。本件事故前の規定を具体的に見ると、 まず2002（平成14）年時点が、

「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」  
という規定である。

「津波」「により損傷を受ける」「おそれ」がある場合に、「適切な措置を講じなければならない」と明確に定められている。原子炉施設等を損傷させる可能性のある原因のひとつに「津波」が挙げられていること、 実際の被害がおきる以前に未然にこれを防止するために「おそれ」の段階で「適切な措置」が講じられなければならないという事前警戒・予防の観点から規定が定められていることが注目されなければならない。

この4条1項は、 2006（平成18）年に、

「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（津波、 地すべり、 断層、 なだれ、 洪水、 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」  
という規定に変わる。

ここで「地震」が除かれているのは、 5条で耐震性が別個に規定されているからである。なお本件事故後、 津波が4条1項から独立し、 5条の2（津波による損傷の防止）になったのは周知のとおりである。

ここで、原子炉施設とは「原子炉及びその附属設備」（2条2号）をいうのだから、つまりは原子炉建屋である。同様に、「蒸気タービン及びその附属設備」とは、タービン建屋である。タービン建屋も、1次冷却材（2条3号）を通じて原子炉と繋がる。ということは、原子炉建屋の損傷のみならず、タービン建屋の損傷も原子力発電施設の「安全性を損なうおそれ」に繋がりうる。省令は、このような事態が例示の自然現象が引き金となって引き起こされないように、その「おそれ」であっても、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いうのである。省令が守るべき設備として、とくに重要なのは「原子炉」である。それは、原子炉の損傷は、放射能の漏洩（放射性物質の飛散）という、火力・水力発電の場合とは異なる、異質な危険が内包されているからにはかならない。

原子炉施設の安全確保の規定は8条および8条の2にもある。まず8条1項で、「原子炉施設は、通常運転時において原子炉の反応度を安全かつ安定に制御でき、かつ、運転時の異常な過渡変化時においても原子炉固有の出力抑制特性を有するとともに原子炉の反応度を制御することにより核分裂の連鎖反応を制御できる能力を有するものでなければならない」と定める。ここでもターゲットは、「核分裂の連鎖反応の制御」であり、原子炉建屋からの放射能漏洩が、避けるべき危険として明示されている。同3項も、「原子炉施設は、通常運転時において容器、配管、ポンプ、弁その他の機械器具から放射性物質を含む流体が著しく漏えいする場合は、流体状の放射性廃棄物を処理する設備によりこれを安全に処理するように施設しなければならない」と定め、放射性物質の漏洩を規制すべき危険と考えている。

8条の2の規定（2006（平成18）年に法改正前）は、まず1項で「安全設備は、二以上の原子炉施設に併用するものとして施設してはならない。ただし、安全設備の能力、構造等から判断して原子炉の運転に支障を及ぼすおそれがないと認められるときはこの限りではない」と定め、2項で「安全設備（原子炉格納容器を除く。以下この項において同じ。）は、当該安全設備自体又は当該安全設備が属する系統として、多重性を有するように施設しなければならない」と定めていた。こ

れが2006（平成18）年改正で、安全保護装置（2条8号ハ）、非常用電源設備及びその附属設備（2条8号ホ）が、多重性又は多様性、及び独立性を有するように施設しなければならないと定める（同1項）ものに変わり、2002（平成14）年時のような但し書きはなくなった。また2項の規定も、「想定されている全ての環境条件においてその機能が発揮できるように施設しなければならない」（同2項）と変更され、より厳しい規定に変更された。この規定は、核分裂反応という、常に冷却し続けなければ、その制御ができないものを、万難を排してその安全を確保するという見地から規定されたもので、やはり念頭に置かれているのは、原子炉の安全性、放射能の漏洩である。

原子炉停止時（短時間の全交流動力電源喪失時を含む）に、原子炉圧力容器内において発生した残留熱を除去することができる循環設備を備えるべきと定める（16条），短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならないと定める（33条5項）等も、原子炉の安定冷却を念頭においた規定である。

以上のように、原子力発電施設は、その異質な危険性から別個の技術基準が設けられ、そこでは4条1項、8条、8条の2、16条、33条等に見られるように、原子炉の安全を確保するために、放射能の漏洩（放射性物質の飛散）を強く規制しているのである。

#### （5）まとめ

原子力基本法を頂点とする炉規法、電気事業法、電気事業法39条にもとづく省令62号等の原子力規制法令は、原告らを含む原発施設周辺住民らの生命・健康・財産等の重要な法益を保護することをその趣旨、目的とするものである。

### 5 6. 17 最二判の多数意見の問題点

上記「4」のとおり、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法並びに各命

令、規則が、生命、健康の保護を趣旨、目的としていることは明らかである。したがって、国の上記規制権限は、「適時にかつ適切に」行使されなければならなかつたのであるから、原審の適法に確定した事実に基づいて、国の上記規制権限が「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」行使されたか否かが判断されるべきである。とりわけ、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ことが求められているのであるから、国及び東京電力が、上記災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、いかなる規制権限を行使し、また、いかなる防護措置を講じるべきかについて、上記法令解釈を基準とした規範的な判断がなされなければならない。換言すれば、国や東京電力が当時実際に行っていたであろう思考や行動を前提として「ありのまま」を追認してはならず、規制者及び被規制者の「あるべき」思考や行動が判示され、それが判断の前提とされなければならない。

しかし、多数意見は、上記「3」のとおり、電気事業法の定め及び技術基準省令の定めの内容を摘示するだけで、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質については、一切言及しない。そのため、上記規制権限を「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」行使しなければならなかつたか否かについても、また、上記災害が「万が一にも起こらないようにする」ためにはいかなる規制権限や防護措置が講じられるべきであったかについても、何ら判断がなされていない。したがって、多数意見には、判決に影響を及ぼすべき重要な事項について判断の遺脱があったといえる（民事訴訟法338条1項9号参照）。

そして、「第4」以下に後述するとおり、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法並びに各命令、規則が、生命、健康の保護を趣旨、目的としていることからすれば、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、第1審被告国が「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」電気事業法40条に基づく規制権限を行使していれば、第1審被告東京電力は、防潮堤等の設置以外の措置すなわち水密化等の措置を講じていたは

ずであり、そうすれば、本件事故の結果を回避することができた。

#### 第4 民事訴訟法第321条第1項「原判決において適法に確定した事実は、上告裁判所を拘束する」に違反すること

##### 1 民事訴訟法第321条第1項の概要・趣旨

民事訴訟法321条は、以下のように規定している。

「（原判決の確定した事実の拘束）

第三百二十二条 原判決において適法に確定した事実は、上告裁判所を拘束する。

2 第三百十二条第二項の規定による上告があった場合には、上告裁判所は、原判決における事実の確定が法律に違反したことを理由として、その判決を破棄することができない。」

わが国の民事訴訟法においては、第一審と控訴審（第二審）は、「事実」と「法律」の適用について審理しており、いわゆる「事実審」と呼ばれている。一方、上告審（第三審）は、事実についての審理はせず、法律面に限り審理を行うこととしており、いわゆる「法律審」と呼ばれている。

このようなシステムを採用しているため、上告審においては、原判決（控訴審判決）において確定した事実に拘束されることとなり、原判決がなした法解釈が正しかったかどうかについてだけ、判断することになるのである。

したがって、最高裁判所は原審が認定した事実のみに基づいて判断をしなければならないのである。

##### 2 6. 17 最二判の多数意見が民事訴訟法第321条1項に違反し、同種訴訟の先例たるべきではないこと

多数意見及び補足意見が他の同種訴訟に関連して原発事故被災者たる当該訴訟の原告らの請求を棄却した理由ないし事情は、「本件で国家賠償責任が認められない

原因是、端的に言えば、本件地震が余りに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったため、本件長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである。」（菅野裁判官の補足意見。15頁）とされている。そして、「長期評価が述べる知見は」は正当なものであり、この新知見に基づいて算定された「08年津波試算」も正当であったから、これに一定の裕度を加えた津波対策を行っていれば、次の津波襲来も防止できると考えられるべきところ、この度は、「本件地震があまりに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったために、本件長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである」（15頁）として、本件被災者らの請求を棄却したのである。

多数意見の津波対策の基本的な考え方は、「4省庁報告書」（甲B第25号証の1。1997年）以降の新指針においては、旧来の「既往最大方式」との離別が宣言されているのに、多数意見は、これを承知していないのかどっぷりとこれに浸かっており、津波対策の基本的な考え方自体について、「4省庁報告書」以降の新指針の考え方に対する判断を行っているのである。

「4省庁報告書」及び「7省庁手引き」においては、「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、別途現在の知見により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沿岸津波水位のより大きい方を対象津波として設定するものとする。」（甲B第25号証の1. 238頁。甲B第23号証 30頁）としている。それまでの極めて単純な「既往最大方式」からの離別を宣言して、「想定し得る最大規模の地震津波」を指標としているのである。そうであるのに、最高裁判所ともあろう審理において、新指針を無視して、依然として旧たる「既往最大方式」に留まって、これで「長期評価の津波対策」に対応しているのである。これまでの下級審判例では、ほとんどがこの新指針を採用して、「想定し得る最大規模の地震津波」を採用している。これを多数意見は、何らの説

明も付さずに、下級審の判断を覆しているのである。この判断は、実質的に違法判断であり許されることではない。3高裁判決は、みな新指針の基本方針に基づいて判断を行っているのである。

加えて、第6にて、後述する通り、水密化等により本件事故は防ぐことができたものであるところ、本件最高裁判決は、「本件事故以前において、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合に、想定される津波による上記敷地の浸水を防ぐことができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置を講ずるだけでは対策として不十分であるとの考え方方が有力であったことはうかがわれず、その他、本件事故以前の知見の下において、上記措置が原子炉施設の津波対策として不十分なものであったと解すべき事情はうかがわれない。」として、水密化等の有効性の事実を無視し、判断を行っているのである。

以下の述べる通り、多数意見は、千葉・生業・愛媛の各訴訟における当該高等裁判所が適法に確定した事実に反し、民事訴訟法第321条1項に違反するものであって、今後の同種事案の処理、判断にあたって先例として扱ってはならないものなのであり、最高裁判決例からは、事実上抹消されるべきものなのである。

### 3 6. 17 最二判の多数意見の「原判決において適法に確定した事実」

#### （1）愛媛訴訟高松高裁判決でも「想定し得る最大規模の地震」を検討

高松高裁判決は、平成5年7月に北海道南西沖地震が発生し、奥尻島などが大津波に襲われる被害が発生したことから、「4省庁報告書」や「7省庁手引き」が策定、公表されるようになったことなどを簡略に述べた後、次のような認定を行っている。

4省庁報告書は、「総合的な津波防災対策計画を進めるための手法を検討することを目的として、推進を図るため、太平洋沿岸部を対象として、過去に発生した地震・津波の規模及び被害状況を踏まえ、想定し得る最大規模の地震を検討し、それにより発生する津波について、概略的な精度であるが津波数値解析を行い津波高の

傾向や海岸保全施設との関係との関係について概略的な検討を行ったものである（はじめに）。」

同報告書は、津波数値解析をする際に設定する「想定地震」について、設定規模は、歴史地震も含めて既往最大級の地震規模を用いること、地域区分は地震地体構造上の知見に基づき設定すること（カッコ内略）、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こととしている。そして、同報告書は、信頼できる資料を数多く得られる既往最大津波とともに、現在の知見に基づいて想定される最大地震により起こされる津波を取り上げ、両者を比較した上で常に安全側になるように、沿岸津波水位の大きい方を対象津波として設定されるものとされている（証拠略）。」（高松高裁判決96頁）。「既往最大方式」とは決別している。

水密化等の有効性についても、「想定津波の諸条件を前提に、安全上の余裕も考慮して、最低でも5mの浸水深に耐えられるだけの重要機器室・タービン建屋等の水密化措置が講じられなければなかったといえるのであり、この措置が講じられていれば、本件津波に対しても電源盤等の被水を防止し、全交流電源喪失を回避することは可能であったといえる。」と判示している。

## （2）千葉地裁控訴審東京高裁判決でも「別途想定し得る最大規模の地震津波を検討」

東京高裁判決は、高松高裁判決とほぼ同様な経緯を述べた後、「7省庁手引き」の概要などを次のように指摘している。

「7省庁手引き」においては、津波防災計画の基本目標の中で、対象津波の選定方法について、「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」として、過去の実績によるだけでなく、震源断層モデルを用いて津波数値解析計算を行い、より波高の高いものを選ぶ方法が提示されている（証拠略）。」この「7省

「**7省庁手引き**」は、同手引きの別冊とされた「津波災害予測マニュアル」と共に地方公共団体へ提示され、各地での津波対策に活用されるようになっていた。」（同高裁判決59頁）。「既往最大方式」とは決別している。

水密化等の有効性についても、「防潮堤等により福島第一原発の敷地内への津波の浸入を防ぐ措置に加え、タービン建屋の水密化及び重要機器室の水密化が、規制機関において、平成14年当時においても想定することができた措置であったと認められる。そして、平成20年推計の後に一審被告東電においてさまざまな対策を検討していることからみても、これらを組み合わせることによる効果を十分に検討し、具体的措置を実施すれば、平成20年推計による津波と同等の津波、すなわち福島第一原発の敷地南側にO.P.+15.7m程度の波高の津波が到来した場合においても、全電源喪失等の重大な事故を回避することは可能であったということができる。」と判示している。

### （3）福島地裁控訴審仙台高裁判決でも「別途想定し得る最大規模の地震津波を検討」

同仙台高裁判決においては、想定津波に係る認定事実は、原審判決の認定を引用するとし、要約を述べるとして以下のような判示を行っている。

「**7省庁手引き**」については、「津波を伴う地震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、現在の知見により別途想定し得る最大規模の地震津波を検討し、既往最大津波と比較検討を行った上で常に安全側の発想から沿岸津波水位のより大きい方を対象津波として設定するものとするとされた。」（同判決40頁）としている。「既往最大方式」とは決別している。

水密化等の有効性についても、「福島第一原発敷地高さを超える津波に対する代表的な防護措置としては、防潮堤の設置、重要機器室の水密化及びタービン建屋等の水密化があり、これらの措置がいずれも講じられることが求められるが、防潮堤の設置には長期間を要すること、原子炉施設においては万が一にも深刻な災害が起らぬないようにする必要があることから、防潮堤の完成に先立ち重要機器室及びタ

ービン建屋等の水密化の措置が講じられるべきであるし、これらの水密化がされた後においても更に防潮堤の設置によって多重の防護が確保されるべきである（なお、重要機器室及びタービン建屋等の水密化の完成までの間は暫定的な措置として使用の一時停止（電気事業法40条参照）が検討されるべきである）と主張しているところ、これは上記の結果回避措置を一定程度具体化した主張に当たるといえ、また、本件訴訟には、かかる主張に沿う証拠も相当程度に提出されているといえる」と判示している。

#### 4 6. 17 最二判の多数意見の同条項違反

これまでに見たとおり、高松高裁判決、東京高裁判決、そして仙台高裁判決は、いずれも新指針に従って、「津波を伴う地震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、現在の知見により想定し得る最大規模の地震津波を想定し、既往最大津波と比較検討を行った上で常に安全側の発想から沿岸津波水位のより大きい方を対象津波として設定するものとする。」（仙台高裁判決40頁）との方針の津波対策を前提にして、「長期評価」の知見に基づく、本件事故の予見可能性を認定し、事故の回避策としては、まず電気系機器の水密化対策を講じ、その後に本格的なドライサイトコンセプトに基づいた「防潮堤の設置」を探るべきだとして、そうした対応を執らせるべく適正な規制権限行使するならば、本件事故は回避できたとしていたのである。しかし、多数意見は、こうした各高裁判決の判断のどこが誤りであったのかなどの判断も示さず、また、「4省庁報告書」等の新指針の安全対策についても言及せず、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の侵入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同10頁）とし、水密化等の有効性については無視し、

3高裁判決の結論を覆してしまったのである。

そうだとすれば、多数意見の判示は上述した各高裁判決が適法に確定した事実に反するものであり、民訴法321条1項違反があることは明白である。

反対事実の証明は可能であるにもかかわらず最高裁が勝手に判断することは不意打ちであり、当事者には、否認・反証の機会が保障されるべきである（攻撃防御の機会の保障）。

こうした攻撃防御の機会がないまま判断することは当事者間の紛争解決に重大な影響をもたらすものであり、信義則違反ともいえる。

したがって、民訴法第321条1項に違反し、手続保障が尽くされていない判断の存在意義は薄く、そこに拘泥することない審理を後続の訴訟においては行われるべきであることは明らかである。

## 第5 防潮堤唯一論の誤り

### 1 6. 17 最二判の多数意見の判断内容

結果回避可能性に関して、6. 17 最二判の多数意見は以下のように判断している。

「前記事実関係等によれば、本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであった。」「したがって、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられていた蓋然性が高いということができる」とする。

そのうえで、本件試算は、「安全性に十分配慮して余裕を持たせ、当時考えられ

る最悪の事態に対応したものとして、合理性を有する試算であったといえる」とし、「そうすると、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合には、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いということができる」とする。

他方で、原子炉施設の津波対策として、「防潮堤等を設置するという措置を講ずるだけでは対策として不十分であるとの考え方方が有力であったことはうかがわれず、その他、本件事故以前の知見の下において、上記措置が原子炉施設の津波対策として不十分なものであったと解すべき事情はうかがわれない」とし、「したがって、本件事故以前に経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合に、」「防潮堤等の設置をするという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならなかつたということはできない」とする。

以上のように、最高裁判決は、本件事故前は、原発事故を防ぐために、敷地に水が浸入しないような措置をとることが主流であり、その措置としては防潮堤があげられること、国が規制権限を行使した場合には、東京電力は防潮堤の設置を検討し、他の水密化等の措置は取らなかつたはずであると主張する。

しかし、以下述べるように、原子力規制法令の趣旨や、防潮堤設置以外の国内外の事故防止のための工事事例、当時の国や東電の安全対策に対する認識等からすれば、第1審被告国の規制権限行使（技術基準適合命令の発令）により、防潮堤以外の対策を取つたことは明らかである。

## 2 多数意見の問題点

多数意見は、本件原発事故以前は、防潮堤以外の対策について考えられなかつたため、技術基準適合命令を発令したとしても、第1審被告東京電力が、防潮堤の設置以外の対策はしなかつたなどという、「防潮堤唯一論」ともいえるものである。

しかし、防潮堤が唯一の対策であったという認定は、原子力規制法令の趣旨から

導き出される、第1審被告国や第1審被告東京電力の責任の重さや、本件原発事故前の水密化に関する国内外の知見、第1審被告国や第1審被告東京電力の本件原発事故前の水密化等、防潮堤以外の対策に対する認識などからすれば、法令の解釈・適用の誤り、明確な事実誤認ないし判断の脱漏があると言わざるを得ない。

その点について、以下詳述する。

### 3 法令の趣旨、目的

本書面の第3の3で述べたように、原子力基本法を頂点とする炉規法、電気事業法、電気事業法39条にもとづく省令62号等の原子力規制法令は、原告らを含む原発施設周辺住民らの生命・健康・財産等の重要法益を保護することをその趣旨、目的とするものである。

したがって、原子力発電の規制を行う第1審被告国、原子力発電所を運営する第1審被告東京電力は、原子力発電所が過酷事故を起こして、原発施設周辺住民らの生命・健康・財産を毀損させないために、万が一にも過酷事故が起こらないよう細心の注意を払って原発の規制ないし原発の運営にあたらなければならない重い責任を負っている。

そのため、第1審原告らが繰り返し述べているところであるが、第1審被告国は、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」電気事業法40条に基づく規制権限行使しなければならないのである。

### 4 防潮堤以外に取り得た措置について

#### (1) はじめに

多数意見は、「防潮堤等の設置をするという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならなかつた」と判示しているところ、上記の原子力規制法令の趣旨・目的を前提に、果たして当時防潮堤等

の設置をするという措置に加えてほかの対策が講じられた蓋然性が存在したかどうかについて述べる。

## (2) 国内外の水密化等の防護措置が取られた事例

まず、本件原発事故前に、国内外で防潮堤以外の防護措置が取られた事例があるのかについて述べる。

### ア　国内の水密化等の防護措置が取られた事例

#### (ア) 第1審被告東京電力の対策

##### a　福島第一原発について

第1審被告東京電力は、平成3年10月30日に、福島第一原発1号機の電動駆動給水ポンプ室床下に埋設されている、補機冷却水系海水配管の腐食減肉貫通部から海水が漏水し、タービン建屋の高圧盤、制御盤、非常用ディーゼル発電機等が浸水し、2か月以上にわたり運転が停止された内部溢水事故である（事故の詳しい内容は原告ら第33準備書面ないし、甲B203号証参照）。

この事故を受けて、第1審被告東京電力は福島第一原発の施設の一部について水密化を含めた、以下のような対策をしている（丙B5号証の1の38頁）。

- ・原子炉建屋（R/B）階段開口部への堰の設置
- ・原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等への入り口扉の水密化
- ・原子炉建屋（R/B）1回電線管貫通部トレチハッチの水密化
- ・非常用電気品室エリアの堰のかさ上げ
- ・非常用D/G室入口扉の水密化
- ・復水エリアへの監視カメラ・床漏洩検知器設置等

なお、以上の対策の中で行われた水密化により、実際に福島第一原発に襲来した、本件津波に耐えた部分も多く存在した（詳しくは上津原勉調書甲F5号証、同資料1、甲F6号証、同資料1・6、甲F7号証、同資料1・2・4等参照）。

例えば、福島第一原発1号機タービン建屋（T/B）地下1階の1号機の非常用D/G（B系）が設置された部屋の出入り口は水密扉であり、階段により直接地上に通じ

る扉の2つも強化扉であったところ、これらの扉から浸水はなかつたことが明らかとなっており、このような箇所が複数存在している。

#### b 柏崎刈羽原発について

第1審被告東京電力は、1993年から、柏崎刈羽原発の6号機、7号機建設においても、厚い水密扉を設けて水の平野への浸水を防止する対策を取るなどして、安全系の機器の水密化対策を行っている。

その対策について、佐藤暁証人は、第1審被告国が反対尋問の際に、水密扉はどれくらいの水圧に耐えられるのかとの質問したことに対して、「津波は全然へっちゃらで、それの何倍というふうな荷重が働いたとしても、全然びくともしない」（佐藤証人調書・反対尋問116）。「扉の厚みが20～30cm」くらいある頑丈な扉と答えている（同122）。そして、柏崎刈羽の6号機、7号機の水密扉と同じ構造のものを福島第一原発の1号機の大物搬入口に設置しても、その扉は本件津波の水圧、動水圧に耐えられたと考えられるかとの質問に対しても、「もちろん耐えられます」（同121）と答えている。

#### (イ) 日本原電の対策

東海原発を運営する日本原電は、平成20年12月の東海第二原発において、長期評価の見解に基づく津波を想定した津波対策として、建屋内の防水扉対策、防潮シャッター対策及び防潮堰対策の各工事を開始し、平成21年9月には各工事を完了させており、ドライサイトコンセプトに基づく建屋内の防水扉対策・防潮シャッター対策及び防潮堰対策の各工事の施工を開始し、平成21年9月には各工事を完了させており、敷地への浸水を前提とした津波対策を実施していた（乙F13号証通し番号57～60、72、93～97、資料40）。

#### (ウ) 中部電力の対策

浜岡原発を運営する中部電力は、浜岡原発において、遅くとも平成15年9月以降には、原子炉建屋等のある敷地への浸水を前提として同建屋出入口に腰部防水構造の防護扉を設置していることを対外的に公表しており、また、平成20年2月1

3日には、保安院に対して、津波に対する安全余裕向上策として、建屋やダクト等の開口部からの浸水への対応を進めていることや、海水ポンプ回りに防水壁設置案を検討することを報告していた（甲B284号証の1, 2, ）。

#### イ 国外の事例について

また、国外でも水密化対策等、防潮堤以外の対策を行った事例は以下のように多数存在する。

##### (ア) ブラウンズフェリー原発（アメリカ合衆国）の対策

アメリカのアラバマ州にあるブラウンズフェリー原子力発電所では、非常用ディーゼル発電機（D/G）が、厳重な水密扉の中に設置されている（甲B4号証129頁～130頁）。

##### (イ) ミューレベルク原発（スイス）の対策

スイスのミューレベルク原子力発電所では、GE設計の非常用炉心冷却システムに加えて、全く独立した別の非常用冷却設備一式を建屋事独立させて追加している。その建屋の内部は、水密化された部屋の中に、非常用D/Gや電源盤が設置されている（甲B4号証130頁）。

##### (ウ) ルブレイエ原子力発電所（フランス）の対策

フランスにある、ルブレイエ原子力発電所では、平成11年12月27日に、川の洪水により1号機から4号機の建屋内に水が浸入し、電源喪失事故が生じた。

この事故に対する、対策として、耐震水性の改善・浸水制限対策（安全系機器配置建屋の開口部の遮水材充填、扉の水密性の強化など）及び、浸水時の排水能力向上のためのディーゼル駆動排水ポンプの設置などが行われていた（甲B285号証）。

##### (エ) ディアブロ・キャニオン原発（アメリカ合衆国）の対策

アメリカのカルフォルニア州にあるディアブロ・キャニオン原子力発電所では、海沿いにある海水ポンプは水密化されて建屋に収納され、電気モーターを空冷するための給気口は、鋼製のシノーケルで14.6m～15.8mにまでかさ上げが

され、その開口部は飛沫が入り込まないように海に背が向けられている（甲 B 2 5 7 号証の 1, 17 頁）。

なお、日本の電力会社、通産省、原子力研究所は、1986年10月に当原発に視察を行っている。

#### ウ 小括

以上のように、防潮堤以外の対策（水密化対策など）は既に本件原発事故前から、国内外の複数の原子力発電所において実施されていた。とすれば、この水密化対策が取られなかつたという明確な根拠を示さないで、防潮堤のみが対策として取られたという最高裁判決の判断には重大な事実誤認があるといわざるを得ない。

#### （3）多重防護の考え方

次に、電気事業法 39 条 1 項に基づく、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」，本件で第 1 審原告らは省令 62 号と呼称しているが、同省令の 8 条の 2 の規定（2006（平成 18）年に法改正前）は、その 2 項で「安全設備（原子炉格納容器を除く。以下この項において同じ。）は、当該安全設備自体又は当該安全設備が属する系統として、多重性を有するように施設しなければならない」と定めていた。

なお、上記規定は、2006（平成 18）年改正後のものは、安全保護装置（2 条 8 号ハ）、非常用電源設備及びその附属設備（2 条 8 号ホ）が、多重性又は多様性、及び独立性を有するように施設しなければならないと定め（8 条 1 項）ており、安全設備の多重性等の確保が求められるという趣旨は変わらず維持されている。

ちなみに、多重性とは、同一の機能を有する同一の性質の系統、または機器が 2 つ以上あることをいい、多様性とは同一の機能を有する異なる性質の系統、または機器が 2 つ以上あることをいう。さらに独立性とは、2 つ以上の系統または機器が設計上考慮する環境条件および運転状態において、共通要因または従属要因によつて、同時にその機能が阻害されないことをいう。

改正前のものについては、「多重性」のみが文言としては挙げられているものの、

その内実は、原子力発電には極めて高い安全性が求められることからすれば、改正後のものと同様「多様性」、「独立性」も含む趣旨であり、改正によって明確化されたに過ぎないと考えるのが相当である。

すなわち、改正後はもとより、改正前からすでに、安全設備に関して「多様性」「独立性」も求められていたのである。

そして、これらの規定からすれば、原子力発電所における安全設備に関しては、本件原発事故前から、法律上、安全設備に関して多重性等を確保することが求められていた。

つまり、ある事象に対する対策に関しては、一つの対策では足りないというのが、法律上の定めなのである。

そうだとすれば、第1審被告東京電力は、長期評価に基づき想定される津波への対応を行わせるための技術基準適合命令を、第1審被告国から受けた際には、その危険に対応するための安全設備を新設しなければならないが、その場合、安全設備としての多重性等（特にここでは多様性）を確保する必要があったのである。

言い換えば、仮に津波への対応として、防潮堤が採用されたとしても、それだけでは単一の対策にすぎないため、多重性等、特に多様性を確保するために防潮堤以外の対策を法律上行わなければならなかつたのである。

なお、防潮堤の設置というものは元来単一の対策であり、そもそも多重性を観念できない（防潮堤を2つ作るということはあり得ない）ため、上記法の要求を満たすためには、防潮堤以外の安全設備を置くことで、多様性の確保が必要とされることには注意しなければならない。

この点について、最高裁判決は、防潮堤以外の対策は取られなかつた、つまり単一の対策しか行われなかつたとの判断をしているところ、当該判断は、電気事業法の解釈・適用を明らかに誤ったものいうことができる。

(4) 単に防潮堤の設置を行うだけでは安全対策として不十分であったこと

#### ア はじめに

多数意見は、本件原発事故前の津波対策としては、防潮堤以外の対策はあり得なかつたと判断したうえで、その防潮堤は2008年に第1審被告東京電力の子会社による試算（以下「東電試算」という）をもとに設計されていたはずであること、その場合、東側防潮堤の高さは十分ではないため、本件津波により東側からの海水流入が生じてしまい、本件事故を防ぐことができなかつた旨判示している。

しかし、仮に第1審被告東京電力が、第1審被告国から技術基準適合命令を発令された際に、安全対策として防潮堤の設置を選択した場合には東電試算の結果のみに拘泥して、東側からの防護を軽視するような、いびつな形状の防潮堤の設置を行つたとは考えられない。

そういう意味でも、多数意見には、明確な事実誤認が存在する。

ただ、上記のような、東電試算にのみに拘泥した最高裁判決への批判についての詳細は別の項目に譲るとする。

ここでは、仮に、福島第一原発の津波対策において、多数意見が認定するような、東電試算に完全に依拠した、いびつな形状の防潮堤の設置が採用されたとした場合でも、別途建屋や重要施設の水密化が行われた、もしくは行われなければならなかつたといえることを論述し、本件事故が防ぐことができたことを明らかにし、もつて多数意見の明確な事実誤認を指摘する。

#### イ 防潮堤設置（建設）に要する期間とその間の原発安全性確保の必要性

まず、指摘すべきは、多数意見が第1審被告国から技術基準適合命令が発令されて場合に、想定されるとする対策である防潮堤の建設における期間の長さである。

この点、前述の佐藤意見書ないし同人の尋問（甲B257号証の1の33頁、佐藤証人調書56頁以下）によれば、防潮堤の設置は、多額の費用の他、防潮堤の建設だけで3年かかるとされ、そこに算入されていない許認可の期間も含めれば、さらに時間がかかることが明らかにされている。

そして、外部溢水対策を全くといつていいくほど行っていなかった福島第一原発において、仮に津波が原子力発電所内に遡上した場合には、たちまち過酷事故が発生する可能性が高いというクリフェッジ事象が存在しているところに、2002年7月31日に策定された長期評価の知見の中で、原発の敷地高を越えうる津波を生じさせうる津波地震について、今後30年間以内の発生確率が20%との想定がなされた。

このような状況の中で、津波に対して長期評価により生じ得る津波地震から生じる津波に対して、福島第一原発は無防備な状態にあったものといえ、津波対策が急務とされていた。

以上の点について、原判決は「本件事故の経過から明らかのように、福島第一原発は、主要な電源系統設備が、ほぼ1階や地下1階といった敷地に近い高さに設置されていた（前記第1・2（4））のであり、津波がひとたび敷地高さを越えて流入して浸水すれば、全ての電源を喪失して冷却手段を失い、一気に炉心損傷に至る危険性を有する、まさにクリフェッジが存在していたのであり、その意味で福島第一原発は津波に対して脆弱性を有する施設であった。」「津波対策の必要性は、地震対策の必要性に決して劣るものではなかったといえる。」「以上からすれば、遅くとも平成18年の時点においては、被告国において、切迫性をもって福島第一原発の津波対策を進めるべきであったといえる」（以上原判決118頁～119頁）として、原告の主張と同趣旨を認定するもので、原判決の判示は全くもって正当である。

その津波対策として、防潮堤の設置以外の対策が取られたといえるかについてであるが、前述のように長期間を要する防潮堤の建設が採用された場合に、その建設の間に、敷地を遡上するような津波が襲来した場合、やはり津波に対して無防備な状態が生じていたのであるから、過酷事故を起こさないため、速やかに対策が可能でかつ過酷事故を起こさないため最低限の安全対策が求められたといえる。

それは、前述の原発の安全に関して求められる多重防護の観点からも導かれる当

然の帰結である。

#### ウ 技術基準適合命令の発令後に想定される第1審被告東京電力の対応とその間の原発安全確保の必要性

(ア) 前記イでは、防潮堤の設置において、長期が想定されるため、その間の安全確保措置の必要性について主張した。

一方で、第1審被告東京電力は、技術基準適合命令が発令された場合に、長期技術基準適合命令を発令された場合に、第1審被告東京電力が、防潮堤の設置に速やかに着手したとは考えられない。

すなわち、東京電力は、2008年の東電試算により、最大15.7mの津波が福島第一原発に襲来することが分かった後も、波源の信頼性に疑問があるなどの理由から、土木学会の津波評価部会に波源の信頼性をチェックしてもらうという対応を行い、対策ではなくまずは調査を先行させ、平成21年11月から始まった第4期津波評価部会においては、波源モデルに関する検討等がなされることになっている（甲B2号証本文編396頁以下、甲F14号証29頁以下、乙F7の1・108頁以下、乙F8の2・52頁以下、乙B304号証の1ないし5）。

つまり、津波対策に関して技術基準適合命令を発令された場合（なお、発令をすべき時期は平成14年内もしくはどんなに遅くとも原判決が認定した平成18年）にも、上記と同様に防潮堤の設置を行うにあたって、正確性を期すための対応をし、すぐに防潮堤の建設に着手しなかったことが想定される。

そうであるとすれば、クリフェッジ事象が存在している福島第一原発に対して、万が一にも過酷事故を起こして、周辺住民の生命・健康・財産を害してはならないという、趣旨目的をもつ原子力関連規制法令からは、適時かつ適切な対応が求められるはずであり、原子力発電所が無防備な状態になってしまふことを防ぐことが必要であった。

(イ) この点、本件訴訟の原判決は、防潮堤の設置について「前記2(5)ア記載のとおり、本件命令時においては本件算出津波の制度を並行して高めている状

況にあったのであるから、被告東電は、その時点では、直ちに、防潮堤や防波堤といった対策を講ずることができなかつたと考えられる。なぜならば、防潮堤等を設置することに多額の費用や時間がかかる（甲B257・32頁以下、第16回口頭弁論証人佐藤尋問調書56頁以下）ことに鑑みれば、精度が高まつた後に作り替えることを前提に被告東電が防潮堤等を講ずることは考えられない。」「防潮堤等の設置までには多額の費用や時間がかかるのに対し、本件算出津波で示された津波高は福島第一原発の敷地高を大きく超えるものであり、緊急に対策を講じるべき必要性が生じているのであるから、防潮堤等の設置が可能となるまでの対策として、原告らが主張するような水密化等の措置を講じる（これらの措置を講じる方が、防潮堤等を設置するのに比べて、費用や時間の面で緊急の必要性に対する対応が容易であり、合理性があると認められる）必要性があつたというべきである。」（原判決130頁（イ））としていて、原告らの主張と同趣旨を認めるものであり、極めて正当な判断といえる。

（ウ）さらに、6.17最二判の後に出された、東京地裁の判決（東京地判令和4年7月13日判決、甲B283号証）も、「以上によれば、被告武藤は、相応の科学的信頼性が認められる長期評価の見解及びこれに基づく明治三陸試計算を認識し、明治三陸試計算結果と同様の津波により、福島第一原発1号機～4号機において過酷事故が発生する可能性を認識したところ、平成20年7月31日、土木学会・津波評価部会に長期評価の見解を踏まえた波源等を検討させることとし（武藤決定），そのため、ドライサイトコンセプトに基づく防波堤や防潮堤等の対策工に着手するまでに約3年間という相当の長期間を要することになったのであるから、その間、明治三陸試計算結果の津波と同様の津波が襲来した場合であっても1号機～4号機において全交流電源喪失（SBO）及び主な直流電源喪失といった過酷事故に至るような事態が生じないための最低限のいわば弥縫策としての津波対策を速やかに実施するよう指示等をすべき取締役としての善管注意義務があったのに、これを怠つたこと（本件不作為）について、東京電力の取締役としての任務懈

怠があったものと認めるのが相当である。」（335頁）と判示しており、本件訴訟の原判決と同様の判断を行っている。

#### （エ） 小括

つまり、本件において、防潮堤等の設置を検討する間に、無防備となってしまう福島第一原発の安全性を可及的速やかに確保するために、敷地を遡上してくる津波への対策が求められていたことは明白である。

#### （5）技術基準適合命令が発令された際に具体的に取られた対策の内容

##### ア はじめに

上記のように多重防護の観点や、防潮堤の設置の間の安全性確保のための対策として、原発施設の安全確保から、防潮堤の設置以外の対策が求められていた。

そのような中で、技術基準適合命令が発令された場合、第1審被告東京電力がどのような対策をしていったといえるかについて以下検討する。

この点の検討を行うにあたっては、防潮堤以外の対策に関する第1審被告らの認識について整理することが重要である。

##### イ 第1審被告らの水密化等の安全対策に関する認識

###### （ア）マドラス原発事故を受けて開催されたワークショップにおいて得た認識

2005（平成17）8月27日～同年9月2日にかけて行われたIAEAにおける、スマトラ沖地震津波におけるインドのカルパッカムに存在するマドラス原発の浸水事故に関するワークショップ（以下「ワークショップ」という）が開催され、国の代表として原子力安全基盤機構（以下「JENS」という）が参加している。その上で、参加後の同年9月4日に、担当者からワークショップの結果の報告がされている（甲B第273号証1頁及び51頁以下（別紙6-4））。

このIAEAのワークショップは本来であれば、保安院の担当者が出席すべきものであったのであるから（甲B第273号証1頁参照），甲B第273号証46頁以下の報告内容及び報告書は保安院も当然把握していたものといえる。さらに、J

ENS職員の出張報告書（甲B273号証）によれば、このワークショップは、保安院、日本の電力会社、IAEAの3社の強い意向で開催されたものであるという。

したがって、ワークショップの結果等については当然第1審被告東京電力も把握していたものである。

そして、このワークショップにおいては、日本からは、「津波の波源は、主として、日本海東縁部及び太平洋の日本海溝沿いに分布しており、原子力発電所の立地点の大半は、津波の波源に面している。このため、原子力発電所の立地に際しては、津波に対する安全性を確保することが不可欠となっている。」（傍点は書面作成者）と報告したことが明確に述べられている（甲B第273号証46頁・別紙6-3-2）。

この時間われる安全性であるが、報告書は「津波による危険性が将来においても考えられないことが求められている」と記しているように、既往最大津波に対する安全性では足りないことを再確認していることも重要である。想定しうる最大規模の津波に十分対応し得るように、対処しなければならない。この記述は、原発の立地審査指針に依拠して記しているように、このように考えることが、規制体系のそもそもの趣旨である。その意味で、「長期評価」の考え方は正当である。

加えて、このセミナーでの結論として、重要性が確認された事項として、

- ・外部洪水事象に対する定期的レビューの必要性が認識された
- ・外部洪水事象に対する基準がある場合でも最近の事例から知見等を反映し改定・拡充していく必要がある

などがあげられている（甲B第273号証53頁）。

したがって、外部溢水における対策が必要であるとの認識を第1審被告らは得ていたのである。

#### （イ）安全情報検討会議において得た被告らの認識

次に、第1審被告国は、原発の安全性に関して、「安全情報検討会議」を定期的に開いており、2006（平成18年）9月13日の会議では、「インド津波と外

部溢水」に関しての検討を行っていた（甲B274号証の1及び2）。

その進捗状況管理表No.8（甲B274号証の2）の中では、第1審被告国は、外部溢水事象において、対策を必要であると考えており、その対策として防潮堤の設置以外に建屋出入り口の防護壁の配置等、いわゆる津波が敷地に遡上したことを前提とした対策を検討していた。

その上で、「必要ならば対策を立てるよう指示する。そうでないと「不作為」を問われる可能性がある。」との認識を有していた。

この安全情報検討会の報告は同年9月28日に、東京電力を含む電力会社の業界団体である電気事業連合会（電事連）にて報告されており、この報告を被告東電の原発担当の役員らが出席していた。この時、会合に参加したのは、第1審被告東京電力の武黒一郎常務取締役原子力・立地本部長であった。

武黒本部長は、この報告に対して「重要課題なのでしっかりやるように」と担当者に指示をしていた。

したがって、第1審被告らは、津波が敷地に流入した場合の対策の必要性を実際に認識していた。

#### （ウ）溢水勉強会にて共有した被告らの認識

2006年1月17日、保安院審査課で開かれた会合に、小野班長やJNESの担当者、計6名が出席し、溢水勉強会が立ち上った（甲F17号証4頁）。この溢水勉強会では、同年6月までに福島第一原発などについて、津波の影響を調べることが決まった。

この時の状況について、小野班長は、検察に以下のように述べている。

「私は、当時、耐震班の人間からだったと記憶していますが、『原子力発電所の中には、土木学会手法による想定津波と非常用ポンプの電動機の高さとの差が数センチメートルしかないものがある』という話を聞いていました。非常用海水ポンプを使用した冷却機能が失われ、原子炉の安全上重大な故障が生じるおそれがありました。ですから私としては、津波PSAの確立を待

たずに、電気事業者にできることから自主的な対策を取らせていくべきだと考えていました。」（甲F17号証5頁）

溢水勉強会立ち上げの翌日18日、経済産業省別館5階、526号室で開かれた第43回安全情報検討会で津波が議題になり、溢水勉強会が発足したことが報告された。

なお、安全情報検討会とは、保安院とJNESが連携して、原発に関する国内外の事故やトラブルなどリスク情報を収集し、それを分析して必要な規制について検討する場のことである。保安院からは、院長、次長、に次ぐナンバー3の地位にある審議官も参加する重要な検討会である。

2006（平成18）年1月18日の会合では、保安院の阿部清治審議官は、「津波ハザード手法（＝PSA）はすでに確立されているのか」と尋ね、JNESの担当者は、「まだ確立されていない」と答えている。

2006年5月11日に開かれた第3回溢水勉強会（甲B39号証の1）では、福島第一原発に高い津波が襲来するとどんな事態を引き起こすかについて、第1審被告東京電力が保安院やJNESに対して、津波の高さが建屋のある敷地高10mを超えると、福島第一原発の大物搬入口、非常用ディーゼル発電機の給気口、サービス建屋入り口など、複数個所から海水が侵入し、全電源を失う危険性があることが報告された（甲F17号証9頁）。

この報告に関して、出席していた小野班長は検察官に対して以下のように述べている。

「この結果を聞いて、確かJNES姥沢（勝三）部長が『敷地を越える津波が来たら、結局どうなるの』などと尋ね、東京電力担当者が、『炉心融解です』などと答えたと記憶しています」（甲F第17号証9頁）

この会合において、姥沢氏の発言メモとして、「④水密性」「大物搬入口」「水密扉」「→対策」という記述が残されている（甲F第17号証31頁資料7525）。

また、この会合で、敷地を越える津波については、機器が水没しないように炉心

融解を防ぐべきだとも姥沢氏は指摘している。

したがって、この時点では、福島第一原発の対策として、機器の水没を防ぐための建屋等の水密化対策は、第1審被告国・第1審被告東京電力とともに選択肢の一つとして検討されていたことは明らかである。

そして、2006（平成18）年1月に溢水勉強会が発足されてから間もない2006年2月15日、電力会社の担当者が集まって開いた想定外津波についての会議が開かれている。同会議において、設計の想定を超えた津波が襲来した場合の「影響緩和のための対策（例）」として、第1審被告東京電力は、

- ・津波経路の防水化
- ・海水ポンプの水密化
- ・電源の空冷化
- ・さらなる外部電源の確保

など原発敷地に水が流入してきた場合の対策を何個も挙げていた。

（エ）平成20年2月16日の御前会議での第1審被告東京電力の認識

さらに、第1審被告東京電力においては、4m盤について津波が押し寄せることを認識した際には、建屋の防水性の向上のため、津波に対する強度補強、貫通部、扉部のシール性向上等を検討している旨の記載のある資料が平成20年2月16日に行われた御前会議で配布された（乙F8号証の3その1・資料20、乙F8号証の1の30頁）。

（オ）平成20年3月5日の「津波バックチェックに関する打ち合わせ」での認識

第1審被告東京電力の担当者は、津波評価の担当部署が、他の原子力事業者との会議において、原子炉施設等が浸水するような解析結果となれば、設備対策として施設の水密化等を、ソフト面においては諸手順書を作成する予定である旨を述べている（乙F7号証の4その2・資料65、乙F7号証の1の63頁）。

（カ）平成20年3月6日～3月7日にかけての「1F／2F津波水位に關

する打ち合わせ」関連の認識（乙F8号証の3その1の資料29・資料30）

平成20年3月7日頃に、東電設計から長期評価を前提とした津波評価を行った速報値が出され、そこで福島第一原発に押し寄せる津波が敷地高を超えるものであることが判明した（乙F8号証の1の40～41頁）。

そして、この速報値を前提とした会議が平成20年3月7日に行われた。第1審被告東京電力は敷地高を超える津波の認識を有することになり、上層部へも報告が行われた（乙F8号証の1の41頁、乙F8号証の3その1の資料29）。

当時の認識としては、10メートルを超える津波が襲来した場合、4メートル盤設置の非常用系のポンプ、モーターの対策にとどまらず、「原子炉建屋の浸水対策」が必要になってくるという認識が第1審被告東京電力担当者内で共有された（乙F8号証の1の41～42頁、乙F8号証の3その1の資料29）。

この点、第1審被告東京電力の酒井俊朗は、刑事事件の公判の証人として尋問を受けた際、平成20年3月7日の会議の内容について以下のように証言している。

「ただし、10メートルを超えるとなると、4メートル盤設置の非常用系のポンプ、モーターの話にはとどまらなくて、原子炉建屋の浸水対策になってくるので、これはもう全然話が違う、よって、先ほどちょっと話に出た、3月20日の御前会議でエンジニアリングスケジュールを出すと彼らは言っていたけれども、それも一からやり直しというあたりの会議が、これだったと思います。」（乙F8号証の1の41～42頁、乙F8号証の3その1の資料29）。

つまり、敷地に津波が「浸水」してきた場合の対策の必要性を第1審被告東京電力内部で共有していたものである。

#### （キ）耐震バックチェックの中間報告時（平成20年3月31日）の認識

第1審被告東京電力は、福島第一原発と福島第二原発の耐震バックチェックの中間報告を平成20年3月31日に控え、中間報告書と公表にあたって必要となるQ&A（問答集）の作成を行っていた（高尾証人調書乙F7号証の1の73頁）。

ちなみに、耐震バックチェックでは、長期評価の取り扱い、つまり長期評価を前提とした津波評価を行うかが第1審被告東京電力内で議論となり、最終報告書において反映する結論となっていた（高尾証人調書乙F7号証の1の77～78頁）。

そして、中間報告書とQ&Aは、2008年3月31日13時ころに第1審被告東京電力から第1審被告国（保安院）に提出がされている（高尾証人調書乙F7号証の4その2・資料95の通し番号503～504）。

その保安院へ提出したQ&Aには、以下のような記載がある。

「【対策】

S Q 7-1-15：津波に対する評価の結果、施設への影響が無視できない場合どのような対策が考えられるか。

S A 7-1-15：非常用海水ポンプ電動機が冠水し、故障することを想定した電動機予備品準備、水密化した電動機の開発、建屋の水密化等が考えられる。」

（高尾証人調書乙F7号証の4その2・資料96の通し番号507）

なお、このQ&Aの内容は、そのまま第1審被告東京電力全体としての方針となつたものである（高尾証人調書乙F7号証の1の81頁）。

そして、上記4（5）イ（カ）で明らかとなったように、このQ&A作成の前に、東電設計による速報値が示され、第1審被告東京電力は敷地を超える津波の発生可能性についての認識があったのであるから、これらの水密化に関しては、津波が敷地に遡上した場合の水密化対策を前提としたものとなっていると認められる。

したがって、第1審被告東京電力は、敷地を超えて遡上してくる津波に対しては、防潮堤以外の対策、それも第1審原告らが主張している建屋の水密化が必要であるということについて明確な認識があったといえる。

（ク）福島地点津波対策ワーキングでの認識

加えて、第1審被告東京電力は、平成22年8月27日に社内に福島地点津波対策ワーキングを設置した。

その第4回のワーキング（平成23年2月14日開催）の中で、津波対策工（防波堤のかさ上げ、防潮堤構築）実施により浸水を全て食い止める対策にはならず、津波対策（非常用ポンプ、建屋等の浸水防止）について、土木・建築・機電の各グループが連携して検討していく必要があることが報告されたり、同じく、福島地点津波対策ワーキングにおいて、福島第二原発の津波対策に関して、原子炉建屋及びタービン建屋も、津波の遡上により浸水する可能性があることから、非常用ディーゼル発電機、非常用電源室及び非常用ポンプ等の対策の検討が必要であるとの説明がされたり、保安院に対して、押し波についてはポンプの浸水等が即時に機器の損傷へつながるから、対策（電動機の水密化、建屋追設）を実施する方向で検討を行う旨の報告をしたりしていたものである（乙F7号証の2の62頁、同7号証の4その3・資料179通し番号654～657）。

#### ウ 小括

以上に主張してきたように、多重防護の観点、第1審被告らの認識、国内外で水密化等の防潮堤以外の対策が実際に取られていること等の事実関係からすれば、第1審被告国が技術基準適合命令を発令した場合、第1審被告東京電力は、クリフエッジ事象を解消するために、防潮堤の設置までの間に、建屋や重要機器室の水密化を行ったことは明らかである。

そもそも、上記4(5)イ(カ)で主張したQ&Aの記載内容からすれば、防潮堤の設置という対策については一切触れられていない。

そのことからすれば、むしろ、第1審被告東京電力は、技術基準適合命令を受けた場合に、そもそも費用や期間もかかる防潮堤という対策を選択せず、建屋の水密化等の費用が掛からずかつ短期間で対応可能な措置のみを選択した蓋然性が存在するといえる。

なお、仮に技術基準適合命令を発令した場合において、第1審被告東京電力が、防潮堤のみの対応をしようとした、水密化等の弥縫策すら取らず、その間の福島第一原発を無防備な状態に置いた場合には、第1審被告国は原発の安全が確保されるま

で、原発を停止する命令を速やかに出さなければならぬのであり、いずれにしても、本件事故は防ぐことができたのである（甲F10・11号証）。

### 5 水密化等により本件事故は防ぐことができたこと

以上のとおり、第1審被告国が技術基準適合命令を発令した場合、第1審被告東京電力は、防潮堤の設置という安全対策だけではなく、防潮堤の設置と共に水密化等の対策も、もしくは防潮堤の設置に変えて水密化等の対策を取る蓋然性が存在したことが明らかとなった。

そして、その水密化等の対策によって本件事故は防ぐことができたかどうかについては、既に第1審原告らが詳細に主張している通りである。

この点、原判決も、「本件命令が馳せられていれば、被告東電は、原告の主張するような、A-1：安全停止系保護のための水密化、A-2：安全停止系が設置された建屋の水密化、A-3：可搬式設備による補完措置のいずれかの柵に着手したと認められるのである。」（原判決129頁）と認定したうえで、「可搬式の電源設備を備えていれば、本件事故を回避できたものと認められる」（原判決134頁）、「以上からすれば、被告東電が水密化措置を講じていれば本件事故を回避できたものと認められる」（原判決137頁）としており、極めて正当な判断であるといえる。

### 6 まとめ

以上の、多重防護の考え方、長期評価の出現、その後の長期評価に対して対応していく中で、第1審被告東京電力や第1審被告国が得ていった知見や認識、原発事故以前に国内外の水密化事例が存在していたこと、仮に防潮堤を作成するという選択肢を第1審被告東京電力が取るにしても、防潮堤の設置の着手ないし実際の製造には長い年月がかかるため、その間の防護のための対策として、短期間に対応可能な重要機器室や建屋の水密化が真っ先に上がったといえること、何より第1審被告東

京電力自身が、耐震バックチェック中間報告書とともに作成した Q&A の中で、津波が敷地に遡上することを前提とした安全対策を明確に記載していて、第 1 審被告国が盛んに主張する「ドライサイトコンセプト」の維持が不可能であるという状況であったこと、様々な事由を加味すれば、第 1 審被告国が技術基準適合命令を発令した場合に、第 1 審被告東京電力が、防潮堤の設置以外の対策、具体的には建屋の水密化や重要機器室の水密化という対策を行った蓋然性が容易に認められる。

したがって、第 1 審被告国が技術基準適合命令を発令した場合に、第 1 審被告東京電力が、防潮堤以外の対策を取ることではなく、その場合本件事故は防げなかつたという、6. 1 7 最二判の多数意見の認定は明確に誤りである。

## 7 6. 1 7 最二判の多数意見は第 1 審被告国・東京電力の怠慢の追認であること

多数意見は、端的に言えば、「第 1 審被告国・東京電力が防潮堤等の設置を津波対策の基本としていたのであるから、第 1 審被告国が技術基準適合命令を発令しても第 1 審被告国東京電力は、不完全な防潮堤等しか作らなかつたといえるため、事故は防げなかつた」というものである。

実際のところは、第 1 審被告国は技術基準適合命令を発令していないし、第 1 審被告東京電力は、津波に対する安全対策を怠っていたのであるから、周辺住民の生命・健康・財産を守る責務を負っている第 1 審被告国が、やらなければならなかつた安全規制を、全くやらずにいた怠慢に対して何等のペナルティも与えないとする判断である。とりわけ、第 1 審被告国・東京電力が防潮堤等の設置を津波対策の基本としていたことを前提とするということは、第 1 審被告国・東京電力が真摯に津波対策について調査検討義務を尽くさなかつた結果をありのまま追認するものである。すなわち、調査研究義務を怠った結果、防潮堤等の設置を基本とする考え方には拘泥したことを追認するのであれば、注意義務を怠れば怠るほど、求められる津波対策の水準がより低くても許容されるということになりかねない。

この第1審被告国の怠慢によって、第1審原告らをはじめとする、多くの国民が、故郷を追われ、コミュニティをズタズタにされ、筆舌尽くしがたい苦痛を未だなお受け続けるという、甚大な被害を生じさせたのである。

このような事態を引き起こしたことに対して、国策として原発を推進してきた第1審被告国に何等の責任がないとする判断は、国民の支持、特に福島県民の支持を得られるようなものでは到底ない。

したがって、この度の6.17最二判の多数意見は、第1審被告国・東京電力の怠慢の追認であるという点からも極めて不当な判決といえる。

## 第6 水密化等の措置によって事故回避ができたこと

### 1 講すべき水密化の措置

#### (1) 講すべき措置の内容

本件において、本件地震以前に、被告東電が水密化の措置を講ずることができたことは、前述の通りである。

措置を講ずることが可能であったことを前提として、講すべきであった措置の具体的な内容は、いわゆる佐藤暁意見書（甲B257）に記載されているA1からA3及びBの措置である。

#### (2) 原子力発電所の本質的危険性について

まず、原子力発電所の危険性と、予想される事故の様子を整理する。

これは、どのような事故が予想されるかを明らかにすることで、対策措置の内容を明確にするためである。

原子力発電においては、原子炉の運転を停止しても、その後にも発生を続ける膨大なエネルギーの崩壊熱の除去ができなければ、メルトダウン、メルトスルーを引き起こし、大気中に放射性物質を拡散させてしまう恐れがある。

このような本質的危険性を有しているところから、崩壊熱の処理に失敗すると、第一の障壁（燃料ペレット）」が突破され、ついで、第二の障壁（燃料被覆管）が

突破され、次いで、第三の障壁である原子炉圧力容器の底部に炉心溶融物が貯留し、遂にこれを熱で融かして原子炉の貫通する末期段階となる。この瞬間、ガス性、揮発性、低融点の放射性物質が一気に原子炉圧力容器から放出され、格納容器に充満する。

この段階では、大量の水素と一酸化炭素を発生させて燃焼性・爆発性を高め、同時に溶融炉心に含まれる放射性物質を大気中に漂わせることになる。そして、第四の障壁である格納容器内の圧力と温度が上昇し、外部への漏洩が加速していく。格納容器を取り囲む原子炉建屋は、第五の障壁と呼ばれるものの、元々気密性が低く、防護の能力はそれほど高くはない。

大破に至らない場合でも、巨大な上蓋フランジ、人の出入りや機器の搬出入のためのハッチ、配管や電気ケーブルなどの貫通部からの漏洩が著しくなれば、大量の放射性物質を含んだ窒素の雰囲気が、水素、水蒸気と一緒に放出される。原子炉建屋各階の天井に蓄積し濃縮される水素は、やがて爆発し、原子炉建屋の気密性を一層劣化させる。

原子力発電所の本質的な危険性から、当然に予想される最も破滅的な事故の形態は、福島第一原子力発電所の周辺広域に放射性物質を放出した本件事故の経過と状況とほぼ重なるものである。

### (3) 意見書「A—1 安全停止系保護のための水密化」

#### ア 「安全停止系保護のための水密化」とは

佐藤意見書「A—1」の「安全停止系保護のための水密化」とは、タービン建屋などの主要建屋内における、保護の対象とする機器が設置された既設の部屋、新たに設置する部屋の扉の水密化、室内の機器の嵩上げ、各種検知器の設置を提言するものである。

佐藤意見書は、まず、建屋の機器配置図に、安全停止系に属する構造物、系統、機器の設置されている場所をマーキングするという作業から始める。これらが保護の対象となるのである。そして、安全系の耐水性や水密化の確保については具体的

できめの細かい指示がなされている。

「保護の対象とする機器が設置された既設の部屋、新たに設置する部屋には、水密扉を設置すること。水密扉は、内側から外側に向けて開操作されるものとし、通常時は閉位置に固定され、解放時には中央制御室に警報が発鳴するものとする。警報の電源は、設計基準水位よりも高い位置に設置された蓄電池の直流電源によること。」（28頁）。そして、「保護の対象とする機器は、……部屋の床面から30cm以上の高さにあるものとする。」などとされている。

そしてさらに、「電磁弁とその電源（蓄電池）、および圧縮空気を発生させる空気コンプレッサーは、設計基準水位よりも高い場所に設置すること」などとも提言し、さらに、「空気コンプレッサーは、エンジン駆動とし、72時間分の燃料タンクを備えること。操作は、中央制御室から遠隔で行えること」などとしている。こうした技術的な数項目の備えを提言した上で、「以上の設備の取り扱いと注意事項を反映させた溢水対応手順書を作成し、関係者に対する教育と訓練を実施する。」（29頁）としている。この「A-1」における改善提案が実行されるならば、安全系の耐水性や水密性は、相當に改善されることが理解できる。

#### イ 「A-1」の効果

佐藤証人は、「A-1」において提言している上記の安全対応策については、「東京電力は、十分にできたと思います。」と答えており（主尋問39頁），この程度の工事の能力は、東京電力において自前で処理ができると証言している。そして現に、柏崎刈羽の6号機、7号機では、本件事故前から、地下階の3系統の安全系の部屋は独立しており、各部屋には頑丈な水密扉を取り付けるなどの対策が採られていた（反対尋問110）。

そして、「佐藤意見書の「A-1」で提言されている対応をきちんと行えば、仮にタービン建屋にある程度浸水しても、安全停止系の機器の故障は防げるということでしょうか。」との原告代理人からの問い合わせに対しては、「はい、そうです」と明快に答えている。（主尋問39頁）

#### (4) 意見書「A—2 安全停止系が設置された建屋の水密化」

佐藤意見書は、「1. 原子力発電所の安全設計とハザードについての考え方」の「1. 4 共通原因故障」の①～⑦において、福島第一原発の各号機における安全系の無造作な配置について、浸水等が起これば安全系、特に電気系の機能が一気に喪失するという関係にあったとして、その脆弱性を指摘している。そして、「4. 設計基準津波の引き上げに臨んで講じるべきだった対策」の「4. 3 福島第一原子力発電所に対して適用すべきだった津波対策」の項（27頁）においては、安全系設備の配置が乱雑であったことを改めて指摘されている。そして、こうした状態にある場合には、「A—1」で述べたように、建屋内の各部屋の水密化を図るよりも、建屋全体の水密化を図る方が効率的である旨の指摘をされている。佐藤意見書は、「A—2」での検討に入る前からも各号機内の安全系の配置状態を問題としているので、まずそこから取り上げることとする。

##### ア 各号機の安全系の機器の配置状態

タービン建屋の配置状況そのものに津波に対する脆弱性があったことは、すでに指摘しているが、最も大きな弱点を抱えているのは1号機である。

「たとえば、そのうちの1号機においては、固有の重大なハンデが存在する。津波の直撃によって突破される可能性のあるタービン建屋の大物搬入口の延長に安全系の配電盤（開閉器）が並んでいるのである。2～4号機の場合には、1号機ほど直接的ではないものの、やはりタービン建屋の大物搬入口からの大量の浸水は、同建屋内に配置されている安全系の配電盤の機能を喪失させる可能性がある。したがって、福島第一原子力発電所においては、タービン建屋の大物搬入口を守る必要がある。あいにく、当該の扉は、上下に昇降するロールアップ・シャッター・ドアで、強風や台風でもガラガラ音を出すほどで、津波に耐えられるほどの頑強さはない。気密性も水密性も論外である。」（意見書23頁）としている。

このように、1号機については、部屋の内部での水密化だけでは十分ではないとしており、タービン建屋の外扉自体も取り替えなければならないとしている。そし

て、「2～4号機の場合には、1号機ほど直接的ではないものの、やはりタービン建屋の大物搬入口からの大量の浸水は、同建屋内に配置されている安全系の配電盤の機能を喪失させる可能性がある。」というのであり、意見書においてもその脆弱性が具体的に指摘されているのであるから（6～8頁），2～4号機についても安全系の機器の配置や水密化対策の見直しと改修についての検討は同様に行われるべきものとなるであろう。

#### イ タービン建屋等の水密化

では、その1号機に対してどのような対策をとるべきか。

「1号機のタービン建屋と制御建屋に対しては、かなりの作業量になるものと思われる。多くの安全系の機器が、物理的に分離されておらず、個室に格納されておらず、たとえば非常用の電源系について、一つのエリアにA系もB系も、直流系も交流系も、やや無造作に配置されており、これらを分離し、一定の距離を隔てさせることは、本来は、火災防護の設計の観点から必要だったのであるが、40年間手が付けられずに放置されてきたからである。

しかし、津波に関しては、この煩雑な問題に取り組まなくとも、建屋を丸ごと水密化させることで対応することも可能である。すなわち、大物搬入口の扉を強化し、給排気口を高い位置に移設することで、これが可能になる。原子炉建屋に対しては、すでにその能力が備えられているため、新たな追加の対策は不要である。（実際、津波に襲われたときも、どの原子炉建屋においても浸水量はわずかであった。）」（意見書29頁）と佐藤証人は述べている。

そして、その改修方法を次のように指摘している。

「タービン建屋の大物搬入口の場合、貨物の寸法と重量がはるかに大きく（略），間口の幅と高さはそれぞれ約8mもあることから、津波対策として、ロールアップ・シャッター・ドアから観音開き扉の構造に換えることは困難である（代理人註　この困難性が、具体的に解説されている）。」（同24頁）とする。

これは、原子炉建屋の外扉と比較して、タービン建屋の外扉の方が圧倒的に大き

いので、原子炉建屋の観音開きにすることは困難だとするのである。

「そこで、通常時は上に吊り上げて落下防止のラッチを働かせて待機させておき、緊急時にラッチを解除し、油圧ダンパーでスピードを調整してゆっくり落下させる無動力方式も考えられる。使用済み燃料プール・ゲートの設計を応用し、津波によって外側が水没した場合、その水頭圧を利用して扉を押し付け、その外周にあるシール材を密着させることによって水密性を得ることができる。いずれにせよ、以上のような例を含む諸案が考案され、専業者にとってそれほどの難題だとは思われない。」（同24頁）と述べている。

主尋問（39～42頁）においても、タービン建屋の大物搬入口の扉の水密化工事の説明がなされ、また、給排気口の高所への移設工事については、扉の水密化工事を行っている間に、同時に行われるなどの証言が行われた（同41頁）。そして、大物搬入口の外扉を水密化して、給排気口を高い位置に移す工事費については、「非常に大ざっぱですけれども、1億円あれば十分」（同42頁）とコストを見積もっている。

#### ウ 「A—2」の効果

佐藤意見書が提言している大物搬入口の水密化の効果であるが、これについて佐藤証人は、「先ほども申しましたけれども、全く一滴も漏らさないような水密性というものは別に期待する必要はないわけですので、ある程度の遮水といいますか止水の効果があればいいということになりますので、これで十分だと思います。」（同40～41頁）としている。

#### （5）意見書「A—3 可搬式設備による補完措置」

##### ア 可搬式設備による補完措置とは

意見書が、「A—3」において提言している「可搬式設備による安全対応策の補完」とは、既設の設備とは別に「新たに手配する可搬式設備と人的対応だけで原子炉を安全停止状態に導き、その状態を維持するという概念」の下で考案された安全対応策である。具体的には、「可搬式の高圧ポンプや電源設備などを揃えること」、

そして、非常時には、それらを始動させる人員の配置や補助装置で構成されるシステムである。「費用も期間もそれほど要するものではなく、福島原子力発電所で事故が発生するかなり以前から、米国の全ての原子力発電所において運用されていた。」（意見書30頁）というものである。

これらの設備は、「新たに配置する可搬式設備や備品等は、可搬式高圧ポンプ、電源車や可搬型注水・送水ポンプ車等である」ところから、素材単価が低いので、費用については1セット単位で「足し合わせても数千万円のオーダー」とされている（主尋問46頁）。

#### イ 「A—3」の効果

代理人 「意見書を読み御説明を伺っていると、可搬式設備の補完措置というのは、かなり効果が高いように思われるんですが、それが、今お話のような数千万円程度ができるんですか。」

佐藤証人 「ええ、市販品がほとんどですので、ホースにしてもケーブルにしても、いっぱい市場に出回ってる物です、ポンプにしてもですね。そんなに特殊な物っていうのはないわけですので、そのぐらいの予算があれば、相当そろえられると思います。」（46頁）

ついで、「A—1～3」までの工事の効果についての尋問では、次のような応答がなされている。

代理人 「今まで、A—1から3までの対応とか、内容をお尋ねしてきましたけれども、本件3.11津波の来襲があったとして、これらの準備がされていれば、本件事故は防止できたでしょうか。」

佐藤証人 「防止できる確率は非常に向上していたと思います。」（47頁）。

そして、3.11の本件事故現場では、柏崎刈羽を含めて東電社内や東北電力、そして自衛隊などから電源車を調達し、また消防車を近隣自治体から調達して、これらにより電源の調達、そして淡水や海水の供給を行う活動が採られていた。

## (6) 意見書「B（中期対応） 簡易バンカー施設」について

### ア 簡易バンカー施設とは

「B（中期対応）」に分類された簡易バンカー施設とは、3時間耐火壁に守られる「A F I ポンプ室」において、原子炉を遠隔操作する機構である。佐藤意見書においては、以下のように、その概要の説明がなされている。

米国のA B W R プラント（東京電力の柏崎刈羽原子力発電所6・7号機として導入された改良沸騰水型原子炉）のために追加考案された補助給水注入系（A F I）のポンプ室で、ここから遠隔で原子炉の水位調整と、重要パラメーターの監視を行う装置である。この装置は、航空機が墜落してくるという状況にも対応することができる。

重要なのは、原子炉が危機状況に陥った原因ではない。地震・津波であれ、航空機テロであれ、墜落事故であれ、常時冷却が必要な原子炉が冷やせなくなるという危機に対し、3時間耐火壁で守られるA F I ポンプ室で、原子炉の遠隔操作を行い、S B O に対処するシステムである。なお、A F I ポンプ室は、原子炉建屋やタービン建屋などからは90m以上離れたところに設置されることになっている。そして、専用の水源タンクと、プラントの電源とは別の専用電源を備えるものである（意見書30頁）。

A F I ポンプ室の運転には、1名か2名の運転員が必要であるが、運転 操作は単純で、原子炉の水位を見ながら、ポンプの出口にある電動弁の開度を調整し、流量を適量に合わせるだけとされている（意見書31頁）。

そして、A F I ポンプ室の仕様の情報についてであるが、佐藤意見書では、「以上のA F I ポンプ室の仕様に関する情報が公開されるようになったのは、2009年6月になってであり、3・4号機の増設を計画していた事業者S T P N O Cの申請書の中に含まれていた（代理人註 「3・4号機」というのは、アメリカの「サウステキサスプロジェクト」の号機のこと）。しかし、東京電力は、この建設プロジェクトを支援するため投資も行っており、S T P N O Cとの接触もあったことか

ら、この情報は、2008年には知り得る立場にあったものと思われる。」（意見書31～32頁）とされている。

#### イ 「B」の効果

代理人 「3.11事故の際、こうした設備が備えられていた場合、3機の原子炉が炉心損傷を起こす重大な事故は避けられたでしょうか。」

佐藤証人 「それぞれに、この設備が設置されていれば、非常にそれは容易に達成できたと思います。」

代理人 「この施設があることによって、先ほどもお触れになった部分がありますけれど、具体的にどのように事故が防止されると。」

佐藤証人 「結局、燃料を空焚きさせなければいいわけですので、この設備を使って水を強制的に送って冠水を維持するわけですので、事故は起こりようがありません。」（同52頁）

#### （7）意見書「C—1 バンカー施設」について

この施設は、「ドイツやスイスで、1980年代から導入されている施設である。内的ハザードや、津波や地震を含むすべての外的ハザード、テロ攻撃（航空機テロも含む）の全般に対応できる。「B. 5. b 策」が可搬式設備に依存しているのに対し、バンカー施設では、これを固定式にした設備を採用している。」「既設の安全停止系を完全に喪失したときでも、十分に離れた安全な場所から遠隔で、原子炉を冷温停止に導く運転を行うのに必要なすべての電源系、冷却系、計測制御系を格納し、制御室もある独立した建屋である」とされている（意見書32頁）。

#### （8）意見書「C—2 防潮堤」について

防潮堤は、原子力発電所の敷地全体を溢水から守る長い高い堅牢な鉄筋コンクリート製の堤である。このような構造であるため、佐藤意見書は「深い掘削と配筋、大量のコンクリートの打設作業に長い工期を要するため、プラントの運転を停止してその完成を待つか、それまでの繋ぎとして他の補完措置（たとえば、上述の「B. 5. b 対策」）が必要になる。掘削した土砂や打設するコンクリートの運搬などで

工事現場は錯綜し、本来の定検工事などと干渉や、原子力発電所内外における交通の混雑化なども懸念される。」（意見書32頁）とされている。

そして、福島第一原発では、防潮堤を建設しても、O.P.+4m盤の海水ポンプ機能の脆弱性をカバーすることもできないとの事情も挙げ、「以上から、他の選択と比較して、費用対効果の劣る津波対策である。」と結論されている（同33頁）。

#### （9）各措置の適用順序の考慮要素

##### ア 対策には即応性が求められる

つまり、本質的に壊滅的な被害を生じさせうる原子力発電所でありながら、その当初設計が極めて甘く、脆弱な状況にあったのが福島第一原発である。その脆弱性は全国的に見ても特異であり、被告東京電力（及び想定を指示した被告国）は、2000（平成12）年2月には、福島第一原発は国内で最も安全に余裕のない原発であることを認識していた（甲B93号証、32頁）。

そうであれば、他の原発以上に対策を施すことの緊急性が求められる。「期限は1ヶ月、せいぜい長くとも6ヶ月くらい」（佐藤意見書、27頁）の短期的対応策をまず考え、その上で、対策を多重化していくことで、安全性をより高める方策を探るのが、原発事業者に求められる態度である。

##### イ 防潮堤が、結果回避策として劣後する理由

###### （ア）時間がかかりすぎる

敷地を超える津波に対する事後的な防護措置である「防潮堤の設置」とそれ以外の「建屋の水密化」等の措置を対比すると、前者は後者に比して経済的に負担が重く、また、その施工に長期間を要するという短所がある。

特に、当初の設置段階で防潮堤を設置するのではなく、いったん設置した原子力発電所において、事後的に想定津波高さの見直しによって防潮堤の設置が求められるに至った場合においては、建屋と海岸線の間の敷地に既に多くの設備が設置され、また地下に埋設されていることから、その施工にかなりの長期間を要するとされている（甲B262号証、今村調書33頁）。

### (イ) 設計外力の設定の難しさ

今村意見書（乙B83号証）において、「大きな津波の荷重に耐えられるだけの構造安全性を備えた防潮堤を設置するのは、かなり専門技術的な知見を必要とします。」とされている。また、「津波波力のうち、特に動水圧については、未だに、適切な評価式が確立しているとは言えません。」とある（49頁）。

本件事故以前から、朝倉らによって、動水圧については静水圧の3倍を見込んで評価する考え方が提案されており、本件原発事故後においても、この考え方が暫定的なものとして活用されてきた。しかし、朝倉らの評価方法では過小評価が起こり得るということも次第に明らかになっており、津波工学を専門とする今村証人も、本件原発事故後においても、「原子炉施設の浸水防護施設で汎用できる評価式はありません。」として、その限界を明らかにしている（同、51頁）。

そして、津波に対する防潮堤の防護機能の抱える課題については、本件津波によってはじめて認識されたものではなく、本件事故前からも認識されていたところである（甲B262号証「今村調書」、30～31頁）。

### (ウ) 防潮堤とて、万全ではない

今村証人は次のとおり証言している（甲B262号証、34頁）。

「先ほどの先生の御証言ですと、防潮堤のいわゆる津波に対する防護機能についても一定の限界があるということですよね。

はい、その通りです。

原子力発電所は、万が一にも重大な事故を起こしてはいけないという観点からすると、防潮堤の機能が完全なものじゃないとすると、防護の多重化という観点から、防潮堤の設置とともに、これも比較的低額で実施可能な建屋の水密化というのも、同じように工学的には検討の対象となるんじゃないでしょうか。

はい、その通りです。」

この証言は、敷地を超える津波に対する防護措置としては防潮堤の設置のみが考えられるのであり建屋の水密化等の措置が検討される余地はないとの被告国の中張

に理由がないことを端的に示すものといえる。

#### (10) 各措置の得失と適用順序

##### ア 防潮堤

防潮堤を設置する目的は、海岸線近くの陸上に防潮堤を設置することによって、津波が遡上して敷地が浸水すること自体を防ぐことにある。そして、防潮堤がその機能を十分に果たすことができれば、主要建屋の敷地高さを超える津波に対しても、原子炉施設全体を防護することができるものである。

すなわち、防潮堤は、その構造上、巨大な産業施設としての原子力発電所全体を防護の対象とするものであり、防潮堤設置の目的も、非常用電源設備等の安全上重要な機器を防護して重大事故を回避するということに留まらず、産業施設としての原子力発電所の機能全体を防護することを目的とするものと位置づけられるものである。しかし、この防潮堤の建設は長期間の年月と膨大な費用を要することとなる。

(佐藤意見書、甲B262号証「今村調書」33頁)。

##### イ 水密化

建屋あるいは個別安全系保護のための水密化等は、津波が敷地に浸水することを前提とした対策であり、敷地への浸水を前提とする点において原子炉施設全体を防護することはできないとしても、非常用電源設備等の安全上で重要な設備だけは防護し重大事故の発生を防止することを目的とするものである。

建屋の水密化等の措置は、防護すべき対象を限定した防護措置であることから、防潮堤の設置に比べて、施工に要する時間は短くて済むという長所がある。また、防潮堤の設置に比べて、施工に要する費用が低額で済むという長所もある(佐藤意見書、今村調書30頁)。

被告東京電力は、1991(平成3)年の内部溢水事故後に、新たに共用プール建屋に2B、4Bの非常用DG(空冷式)を設置した(原告ら第33準備書面、24頁)。その際に、これらの非常用DGを水密扉で保護する措置をしており、事故前から確立していた技術であり、行為時にとりうる手段の1つとなる。

## ウ 可搬式設備

可搬式設備は、水密化のように、既設の安全停止系を担保にするのではなく、新たに手配する可搬式設備と人的対応だけで原子炉を安全停止状態に導き、その状態を維持することを目的とするものである。具体的には、可搬式の高圧ポンプや電源設備などを事前に準備しておき、有事にそれらを移動して電線ないしホースを接続して使用できるようにするまでの間、原子炉からの高圧蒸気を駆動力とするタービン式の高圧ポンプによる冷却系（R C I C 系）を起動、運転する（black start, black run）ことで、原子炉の安全確保を目指すものである（佐藤意見書、29～30頁）。

可搬式設備は、2001年に米国で発生した同時テロ事件を受け始まった措置で、本件事故発生のかなり以前から、米国のすべての原子力発電所において運用されていた（同、30頁）。

## エ バンカー施設

バンカー施設は、簡易なもの（中期、B）と本格的なもの（長期、C-1）とあるが、いずれも「中央制御室からの操作が不能」（同、30頁）となった状態でも、原子炉に冷却水を供給し続けることを目的とするものである。要となる施設は A F I ポンプ室で、別系統の水源・電源を確保することで、原子炉の安全は確保される。

A F I ポンプ室の仕様に関する情報が公開されるようになったのは、2009年6月であるが、被告東京電力はS T P N O Cとの接触もあったことから、2008年には同設備について、十分に知り得る立場にあった（同、31～32頁）。

本格的なバンカー施設は、ドイツやスイスで1980年代から導入されている施設であり（同、32頁），本件事故前に対応策として、リストアップされうるものである。

以上のとおり、工学的検討および現に検討され実施された経過を見ると、最初に実施すると考えられるのは、原告らの主張する措置①または②の水密化である。そ

して、時間的、経費的なことを考えると、次に考えられる措置として③の可搬式設備であり、④の簡易バンカー施設の設置を挙げることができよう。

## 2 原審判決の正当性

### （1）被告東電が講じたであろう措置について

原審は、その判決書126頁以降で、因果関係について認定している。

「技術適合命令を発していれば、本件事故を回避することができた」と認められるか否かについて、詳細な検討をしている。

そこでは、「経済産業大臣が本件命令を発した場合、・・・いかなる具体的措置を取るべきかまでは本件命令中では特定されず、その点は命令を受けた被告東電において具体的措置を検討し、適宜の方法を選択することになる」と「いわゆる生業訴訟に於ける仙台高裁判決2020年9月30日」と同旨の理解のもと、なお被告東電が講じたと考えられる措置の内容を考察している。

その上で、第1審原告らの主張してた事故防止策のうち、「A-1：安全停止系保護のための水密化や、A-2：安全停止系が設置された建屋の水密化などといった水密化の対策を講ずることに着手したであろうことが十分に考えられる」（128頁）としている。

また、被告東電において本件事故以前から高圧電源車や低圧電源車を余裕していたことに鑑みれば、「電源喪失に対する対応として、電源車を配備する等といった、A-3：可搬式設備による補完的措置の対策を講じることに着手したであろうことが十分に考えられる」と認めている。

その根拠として、被告東電が自ら作成した福島原子力事故調査報告書を挙げて、事故後に作成された文書であるとはいえ、「敷地を越えて浸水する津波に対する対策を被告東電が考えた場合において、被告東電が、扉の水密化や、重要機器の水密化、電源車の設置などといった、原告らの主張する対策を着想するものであろうことを端的に示す」（129頁）としている。

これに対し、被告国は、①防潮堤・防波堤等の設置によってドライサイトを維持するというものであって、それ以外の結果回避措置が導かれる余地はない、② IAEA 安全基準や我が国および諸外国に於ける盾野党の全部の水密化実例を踏まても、規制要求に基づき津波の敷地内への侵入を容認した上で全面的な水密化が行われたと言えないと反論している（130頁）。

しかし、原審判決はかかる被告国の反論を一蹴している。

被告東電において、当時、本件算出津波の波高の精度を高めている状況にあったのであるから、防潮堤等を設置することに多額の費用や時間がかかることから、直ちに防潮堤設置を採用することはできなかつたことを理由としている。

原審は、原告の主張とも一致しているが、敷地に津波を到達させないという意味でのドライサイトコンセプトの有効性を認めた上で、予見される算出された「津波高は福島第一原発の敷地溝を大きく超えるものであり、緊急対策を講じるべき必要性が生じているのであるから、防潮堤等の設置が可能となるまでの対策として、原告らが主張するような水密化等の措置を講じる必要性があったというべきである」としている。更に、「（これらの措置を講じる方が防潮堤等を設置するのに比べて、費用や時間の面で、緊急の必要性に対する対応が容易であり、合理性があると認められる）」とする。

いつ予算が付くか、いつ完成するかわからない巨大な防潮堤を建設するよりも、津波襲来の危険性が認識された以上、速やかに安価、簡易かつ短時間で完了できる対策を採用することは、当然のことであり、原審が認めるとおり強い合理性がある。

更に、被告国が、「規制機関がかかる対策を是認するはずがないなどとも指摘する」が、新規制基準において浸水範囲と浸水料を想定した上で浸水可能性のある経路および浸水溝を特定し、それらに対して浸水対策を施すとの対策が定められており、水密化対策を是認しないとは認められないとしている。

また、②についても、「当裁判所は、被告東電が、津波が敷地内にそのまま侵入することを前提とした水密化等の措置を講じたであろうと認定しているわけではな

い。」とはっきり述べた上で、防潮堤を算出精度が十分に高まった後には建設するであろうが、先行して水密化の措置を取るはずであると指摘しており、被告東電の指摘はあたらないとする。

原審は、極めて常識的で、合理的な判断をしている。

既に、敷地高を超える津波が襲来する可能性があることが判明した以上、早急な対策が必要である。津波がいつ襲来するかは予想することができないのであるから、明日にも襲来することを考え、可能な限り早く対策を取らなくてはならない。その際に簡易で迅速に完了できる水密化を採用することは、自然なことであり、合理的である。

## （2）本件事故の回避の蓋然性について

更に、同判決は、水密化ないし可搬式設備による対策に着手していれば、本件事故を回避できたことを 131 頁から詳細な検討により肯定している。

### ア 可搬式設備による補完措置（131 頁）

原告の主張通り、「本件命令が発せられたと考えられる平成 18 年から本件津波が到来する平成 23 年までに約 5 年もの歳月がある。」としたうえで、仮に本件命令が発せられた場合には、被告東電において稼働停止を求められることを避けるため、相当急いで対策を講じたと考えられる、としたうえで、「本件津波が到来するまでに、敷地を超えてくる津波への対策として、少なくとも電源車などの可搬式電源設備を、福島第一原発の標高 30 ~ 35 m の土地上に用意し、浸水した場合にはこれを用いて電源が復旧できるように準備・訓練をしておくなどといった、可搬式電源設備による対策を講ずることは十分にできた」と認めている。

次いで、被告国は、本件事故直後の道路状況は、「がれきが散乱するなど可搬式設備を移動させることが難しい状況であったし、同日午後 7 時頃になってようやく車両通行ルートが開通したことなどからすれば、可搬式設備による補完措置を講じたとしても本件事故を回避できたとは認められないなどと主張」（133 頁）しているところ、同日午後 7 時に始まったと推定されている炉心損傷が開始したとして

も即時に大量の放射性物質の漏洩に至らないこと、実際の事故でも3月11日午後7時には車両ルートが確保されていることから可搬式設備を準備していた場合にはこの頃に電源供給を開始できたはずであって計測機器や冷却機能を復旧させて原子炉の冷却ができたとして、この主張を排斥している。

また、本件事故において配電盤が被水していた事実があるも、「本件命令を受けて被告東電が電源車等を配備する場合には、配電盤が浸水することも想定した上で電源車による送電が可能になるような措置ないし訓練を講じていたであろうと認められる。したがって、本件事故時において電源車による送電ができなかつたことは、前記認定を左右するものではない。」とする。

結論として、「可搬式の電源設備を備えていれば、本件事故を回避できたものと認められる」（134頁）としている。

#### イ 水密化

原審判決は、原告の主張する水密化の措置についても、本件津波が到来するまでに講じることが可能であって、採用されていたならば、本件事故を回避できたと認定している。

A-1, A-2といった水密化対策を完了させるまでの期間については、「本件命令が発せられれば被告東電は急いでこれらの対策を講じると考えられるところ、そのように取り組めば6ヶ月から1年程度で対策を終えることができること、本件命令から本件津波の到来まで約5年もの歳月があることなどからすれば、少なくとも、被告東電は、保護対象機器が設置された部屋に水密扉を設置するなどし、または大物搬入口の扉を強化した上、吸排気口を高い位置に移設するといった水密化対策を講じることができたものと認められる。」としている。

これに対する被告国は反論は、「設置変更許可などの許認可手続きに要する時間等を考慮した場合、本件津波までに対策工事を終えることができない」というものであるが、「実際に東海第二発電所で水密化の措置を講じた際にも設置変更許可がなされていない」ことからあたらないとしている。

原審裁判所は、この後、本件命令がなされたばあいに、実施されたであろう水密化措置により本件事故を回避できたことを緻密に検討した上で認めている。

被告国の主張によれば、「本件算出津波と本件津波は大きく異なっているから、水密化の措置を講じたとしても、本件事故を回避できたとは認められない」と主張している。

しかし、「本件命令を受けていかなる水密化の措置が講ぜられたかを検討すると、敷地を浸水してくる津波がどの程度の高さや水量になるかを具体的に予測できないのであるから、被告東電は、本件算出津波それ自体をいわばピンポイントとして検討するのではなく、相当な裕度をもって、水密化の措置を講じたであろうと認められる。」「実際、新規制基準においても、敷地に流入してくる津波の対策に関し「Sクラスに属する設備を内包する建屋及び区画については、浸水防護重点化範囲として明確化するとともに、津波による溢水を考慮した浸水範囲及び浸水量を保守的に想定した上で、浸水防護重点化範囲への浸水の可能性のある経路及び浸水口（扉、海溝部及び貫通口等）を特定し、それらに対して浸水対策を施すこと。」などと解釈されており、津波による溢水について、浸水範囲や浸水量を保守的に想定することとされている」とし、ハザードが正確に予見できない以上、「保守的」、すなわちできるだけ危険性が高いと思われる想定をした上で、それに対応することが当然であると認定している。

算出津波においても浸水高が5.7mとなると算出されており、「敷地高を大きく超えて津波が福島第一原発敷地に襲来し、浸水高は5mを超え、一定時間はその浸水がひかないという状況は共通しているのであり、被告国が主張するような差異をことさらに強調することが相当であるとはいえない」（136頁）ことから、本件津波に対して無力であったとはいえない」とし、その上で、「工学的に安全率を3以上に設定することは原子力発電所の重要な機器の設計枠内であるから、たとえ2メートルを超える津波対策を講じる場合であっても、そうした安全率がとられている以上、5メートルを超える津波にも耐えられた」との渡辺証言を参照して、事故は

回避できたと認定している。

以上の通り、原審裁判所は、原子力発電所の本質的な危険性から可能な限り安全性を確保するべきことを当然の前提としハザードが十分な精度で予想できないときには、十分な余裕を持ってハザードを想定して（いわゆる「保守的な想定」），それに対応できる措置を探ると認定している。その上で、算出津波に合理的に対応するための安全率を考えると、本件津波に十分に対応でき、少なくとも本件事故を回避できたと認定している。

## 第7 仮に防潮堤等の設置が選択されたとしても、第1審被告東京電力の「O. P. + 20mの防潮堤計画」により本件事故の結果を回避することができたこと はじめに

(1) 6. 17 最二判の多数意見及び補足意見は、本件請求を棄却した理由について、「本件で国家賠償責任が認められない原因は、端的に言えば、本件地震が余りに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったため、本件長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである。」（菅野裁判官の補足意見。15頁）と解説している。そして、「長期評価が述べる知見」は正当なものであり、この新知見に基づいて算定された「2008年津波試算」も正当であったから、これに一定の裕度を加えた津波対策を行っていれば、次の津波襲来も防止できると考えられるべきところ、この度は、「本件地震があまりに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったために、本件長期評価を前提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである」（15頁）として、被災者らの国に対する請求を棄却したのである。

(2) しかし、多数意見は、「4省庁報告書」及び「7省庁手引き」が策定した津波評価の新指針を無視して、「長期評価に基づく2008年津波試算による津波対策」も、一定の裕度を持たせて、敷地南側を中心に「O.P.+15. 7m」対策を

行えばよいと単純に捉えているのであるが、福島第一原発において防潮堤による津波対策を行う場合には、日本海溝の南から北へ向かう海流があり、その海流は既に形成されている敷地の南側の海食崖に衝突し上昇して東側に回るという難題も生じているのである。「2008年試算」においても、東面には、東面の敷地高さの津波が迫るとの計算結果が出ているのである（甲B第178号証 9頁の「表2—3 (2) 9. 24.4m参照」）。津波の状況次第では東面からの遡上は十分に起こり得る事態なのである。多数意見は、こうした問題には全く無知であるのか一顧もせず、津波対策は、ただ「O.P.+15.7m」に一定の裕度を加えれば津波対策は可能と考えているのであろう。

(3) 第1審被告東京電力の技術陣は原発敷地周辺の状況を把握して、長期評価対策を検討する中で、福島第一原発敷地全域を囲む「O. P. + 20mの防潮堤計画」を立てていたのである。この計画によれば、今次の「3. 11津波」の敷地への遡上は十分に防止できたのである。そうであるのに、多数意見及び補足意見は、この「O. P. + 20mの防潮堤計画」の存在には全く言及をしないまま、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の侵入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同10頁。下線は代理人による）と、無法に判断をしているのである。このような判断であると、「2008年試算に基づく想定津波では、3. 11津波を防止することは客観的に不可能」とする判断と受け取れるが、しかし、専門家の判断では、同一の基礎資料に基づいて、「2008年試算」に基づく津波対策には、「O. P. + 20mの防潮堤」が必要と判断されているのである。であるから、「O. P. + 20m」までの防潮堤対策は現に存在していたのであり、多数意見の判断は、十分な調査をしないまま、身勝手な誤った素人判断を行ったものと批判せざるをえないもの

である。

長期評価に基づく津波の陸地への遡上の際の動向を理学的に正しく観察するならば、原発敷地への遡上は十分に防止ができたのに、今次の多数意見並びに補足意見は、こうした津波対策の基本的な知見や常識をも全く欠いていたために、重大な誤りを犯したのである。日本海溝の福島県沿いという海食崖における津波の動向の判断を行うには、相応の専門的知識が求められるのに、多数意見の裁判官たちは、やってはならない素人判断を行って大誤判を犯したのである。

(4) 多数意見には、こうした欠陥のほかにも、福島第一原発では、その建設時からも安全系電気設備は外水に対しても内水に対しても全く対策が施されていず、仮に敷地地盤高を 1 m でも超えれば何らの防止策の備えもなく、原子力発電所内の全原子炉損傷が起きる状態（甲 B 第 39 号証の 1 内部溢水、外部溢水勉強会第 3 回議事次第）であったのであり、世界に類を見ない脆弱な設備であったのに、こうした事実には一言の言及もない。そして、安全系の設備については諸外国でも、また、東京電力柏崎刈羽原発でも地下の安全系の設備室では、本件事故以前から水密化している事例等（佐藤証言に基づく最終準備書面での指摘。647～649 頁）が存在しているのに、これらにも言及することなく、津波対策は防潮堤対策のみであると強引な判断をしている。

(5) このように多数意見の判示には多くの誤り、欠陥だらけであるのだが、しかし、ここでは多数意見が最終的に結論として判示をしている上記の事項（判決 10 頁における判示部分）に絞って、その誤りを指摘、主張するものである。この事実が確認されるならば、多数意見はそれだけで消滅することになるからである。本判決例は、今後の同種事案の処理、判断にあたって先例として扱ってはならないものなのである。最高裁判決例からは、事実上抹消されるべきものなのである。これについて、以下に述べることとする。

## 1 最高裁判決多数意見・補足意見の「請求棄却」の判示の骨子

(1) 「長期評価」に基づく津波試算と、最大水位は海拔 15.7 m

6. 17 最二判の多数意見は、以下のように判示している。

第1審被告東京電力は、平成18年9月、保安院の指示を受けて、「本件長期評価に基づいて本件発電所に到来する可能性のある津波を評価すること等を関連会社（東電設計）に委託し、平成20年4月頃、その結果の報告を受けた。その内容は、本件長期評価に基づいて福島県沖から房総沖の日本海溝寄りの領域に明治三陸地震の断層モデルを設定した上で、平成14年津波評価技術が示す設計津波水位の評価方法に従って、上記断層モデルの諸条件を合理的と考えられる範囲内で変化させた数値計算を多数実施して津波の試算を行ったところ、本件敷地の海に面した東側及び南東側の前面における波の高さが最も高くなる津波は、本件敷地の南東側前面において、最大で海拔 15.707 m の高さになるが、本件敷地の東側前面では本件敷地の高さ（海拔 10 m）を超える、主要建屋付近の浸水深は、4号機の原子炉建屋付近で約 2.6 m、4号機のタービン建屋付近で約 2.0 m となるというものであった。」（判決4頁）。

(2) 2つの地震規模と両津波による浸水深の対比

「ところが、本件長期評価が今後発生する可能性があるとした地震の規模は津波マグニチュード 8.2 前後であったのに対し、本件地震の規模は、津波マグニチュード 9.1 であり、本件地震は、本件長期評価に基づいて想定される地震よりもはるかに規模が大きいものであった。また、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深は、約 2.6 m 又はそれ以下のとされたのに対し、本件津波による主要建屋付近の浸水深は最大約 5.5 m に及んでいる。そして、本件試算津波の高さは、本件敷地の南東側前面において本件敷地の高さを超えていたものの、東側前面においては本件敷地の高さを超えることはなく、本件試算津波と同じ規模の津波が本件発電所に到来しても、本件敷地の東側から海水が本件敷地に侵入することは想定されていなかつたが、現実には、本件津波の到来に伴い、本件敷地の南東側のみならず東側か

らも大量の海水が本件敷地に侵入している。」（同 10 頁）。

（3）「3. 11 津波は、海水の敷地への侵入を防ぐことができない可能性が高かった」

「これらの事情に照らすと、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の侵入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同 10 頁）。

（4）経済産業大臣が規制権限を行使して、東京電力に対策を探らせても、「本件事故と同様の事故が発生した可能性が相當にあった」

「以上によれば、仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法 40 条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することは避けられなかつた可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に侵入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至つていた可能性が相當にあるといわざるを得ない。

そうすると、本件事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生していなかつたであろうという関係を認めることはできないことになる。」（同 10～11 頁）  
としているのである。

（5）菅野博之裁判官の補足意見

「本件で国家賠償責任が認められない原因は、端的に言えば、本件地震が余りに大きな地震であり、本件津波が余りに大きな津波であったため、本件長期評価を前

提に行動したとしても、本件事故を回避することができたと判断するには無理が大きすぎるからである。」（15頁）としている。

（6）多数意見への概評—「3. 11津波事故を防止できなかった」とするのは無知のたわごと

多数意見の判示では、「2008年津波試算」で算定された「O. P. + 15. 7 m」という津波に対して、理学的、工学的な検討を行うという場面は一切示されていない。同試算では、敷地南側に最大津波高15. 7 mとあることから、ここからの遡上を防止すればよいという判断となっている。そして、「3. 11津波」では東面からも遡上してきたので防止ができなかった、という判示となっている。ここには、そうした判示を行ったことについての、津波に対する理学的、工学的な考察は全く示されていないのである。

ア 2008年試算は、最大津波高を算定しているが、「防潮堤の設計図ではない」のである

「前記（3）」に挙げた判示の前半部は、「2008年試算」に基づいて、「どのような津波対策を探るのか」についての判示を行っており、後半部は、「それによって、どのような津波を防止できるか」について判示をしている。

まず、「前半部」であるが、これについては、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の侵入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く」としている。これによれば、敷地南側には「15. 7 mの津波」が来襲してくるからこれを中心に対応策を探るが、東側には津波の遡上は見られなかつたから防潮堤までは設ける必要はないという対応を考えているのである。多数意見の考え方には、「津波試算」の報告から得る知見は、「来襲する津波は敷地南部に15. 7 mの津波」とするものであり、東側にも、ほぼ敷地の高さいっぱいの「2号機で9. 225 m、5号機で10. 182 mの津波が襲うとの計算」（甲B第178号証の報告書の9頁「表2-3（2）での記録」）になっているのに、こうした事実につ

いての理学的検討などを全く無視しているのである。こうした対応は、旧来の「既往最大方式」を固持する考え方であり、「4省庁報告書」及び「7省庁手引き」の新指針に反するものであるが、草野耕一裁判官の補足意見では、「本件仮定の下において本件発電所に到来することが想定される津波は、本件試算津波と同じものと考えるのが合理的である」（判決19頁）としているのは、正に「既往最大方式」を固持するものである。多数意見は、「本件津波試算と同じもの」を造ることを当然の前提としているようであるが、「2008年津波試算」は最大津波高を算定しているが、「防潮堤の設計図」ではないのである。実際に防潮堤計画を策定する場合には、さらに現場の諸条件に適合した計画が検討されることになる。それが「O.P.+20mの防潮堤計画」なのである。

次に「後半部」であるが、「後半部」は、「一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」としている。この判示は、「前半部」の判示を裏返しにしたようなものなのである。ここでも、「敷地南の15.7m」対策が講じられれば、「2008年試算はカバーされる」との前提であることは明白である。これも同様に誤りである。「2008年試算の15.7m」は「防潮堤の設計図」ではないのである。

以上のように、最高裁判決の多数意見や補足意見は、津波の動向に関する知識を持たない素人の單なる感想なのである。こうした発想しかなし得ない裁判官に本件の審査・判断を求めてはいけなのである。

#### イ 多数意見は大誤判を犯しており、破綻をしているのである

第1審被告東京電力の技術陣が、「長期評価」の知見に基づいて設定した防潮堤計画では、「O.P.+20mの防潮堤」を設置しなければならないとして、その計画を準備していた事実については「4」において詳述するところであるが、同東京電力技術陣は、自然現象の多様性や海流が敷地南部の壁（海食崖）に衝突しながら敷地東側の水位を上昇させるなどの現場の事情を織り込みながら「O.P.+2

0 mの防潮堤」計画を準備していたのである。

今次の最高裁判決の多数意見の所見・判断は、津波対策に全く無知をさらしたものであり、かつ、本件訴訟の審理においても、各当事者に対して、「2008年試算に基づいて防潮堤を設置したならば、本件3.11津波事故は防止し得たのか」という釈明を行っておけば、各当事者がそれなりに心血を注いて収集した知見、所見に基づいて見解を提出し、津波現象の解説も行われるであろうから、裁判所は今次のような失態を演じなくても済んだはずである。とりわけ、第1審被告東京電力は、ここで取り上げている関係資料は、すべて手中に保管されているのであるから、たちどころに全ての問題点は明らかになったはずである。裁判所は、こうした釈明を求めることもない杜撰の限りの審理を行って大誤判を犯したのである。

こうした釈明が行われていれば、「O. P. + 20 mの防潮堤」計画は明らかになっていたはずであり、そして、「最大津波高の算定」と「現実の防潮堤計画」との関係や相違も明らかになったはずである。そして、「O. P. + 20 mの防潮堤」計画これが実施されていれば、本件3.11津波被害は回避できたのである。

同東京電力や東電設計技術陣の算定では、敷地南側では「O. P. + 15.7 m」が最大であったが、全体を総合した防潮堤計画では、「O. P. + 20 mの防潮堤」が必要と計画しているのであり、本件事故後の検証においては、それだけの対応をしていたならば、「3.11津波」の敷地への遡上はほとんど防止できたことが明らかになっている（甲F2号証 久保賀也証言調書の反対尋問における「弁護人資料13」）のである。

## 2 東京電力の「O. P. + 20 mの防潮堤」計画について－東京電力刑事事件の海渡雄一弁護士の報告

海渡雄一弁護士は、福島原発事故刑事裁判の状況報告を終始行っているが、こうした活動の前半期については、「福島原発刑事裁判第1回公判報告」にまとめられているが、その冒頭では、東京電力が当時計画していた「防潮堤計画」について、

次のように述べられている。

「東京電力は、2009（平成21年）6月に予定されていた、耐震バックチェックの最終報告において、2007年（平成19年）11、12月に、推本の長期計画に基づいて、津波評価を行い、この津波に対応する工事を実施する方針を決め、2008年（平成20年）1月、そのための基準地震を定める目的で、東電設計に最大津波高の計算を依頼しました。東電設計が実施した津波高の計算は、試算などではなく、東電が行う津波対策の内容を定めるための基礎資料であり、2008年3月に予定されていた耐震バックチェックの中間報告、2009年6月に予定されていた耐震バックチェックの最終報告のためのものでした。この計算結果は分厚い黒表紙、金文字の付された計算結果として東電に納品されています。

これを受けて、東電の実務レベルの土木グループの担当者らは東電設計とも協力して、福島第1原発の10メートル盤の上に10メートルの津波防潮堤を、敷地の南北に築く計画を始めとして、具体的な計画を煮詰め、2008年6月10日に武藤被告人に提案をしました。しかし、この計画は採用されず、津波の想定は旧来の土木学会に検討依頼することとされ、バックチェックの終了時期は何年も遅らせられることになったのです。」（1頁）。

そして、この報告書においては、東電設計が作成した「O. P. + 20mの防潮堤」計画の模型図の写真版が掲げられていた。この図によれば、福島第1原発の東側の全面、そして、北部及び南部の側面にも敷地面から鉛直の10mの高さの防潮堤が設置されていた。同東京電力の技術陣らは、「長期評価の想定に基づく津波高試算」においては、第1原発の東面の津波高は「O. P. + 10m」に届くかどうかという想定になっていたが、これへの対処という場面では、東側の海面沿いと、南北の各側面にも敷地高から10mの高さの鉛直の防潮堤を設置する計画となっていたのである。

このように、当時の同東京電力の技術陣らは、真摯に津波対策に取り組み、地震

調査研究推進本部が長い間調査研究を重ねてきた成果を存分に取り上げて、安全を期そうと考えていたことが分かる。

こうした構造であってみれば、「3・11津波」においても、津波の敷地への遡上は殆ど防止できる構造となっていたのである。

なお、同刑事事件の一審の第1回公判期日は、2017年6月30日であった。そして、海渡弁護士の詳細な報告書は、同年8月には、「福島原発刑事訴訟支援団」のHPに掲載されている。そこで、上記の報告内容は、ひろく社会に広報されてきているのである（甲B第286号証 海渡雄一「福島原発刑事裁判第1回公判報告」）。

### 3 第1審被告東京電力は、東電設計に委託して、平成19年11月から「長期評価の新知見等に基づく津波算定」に本格的に取り組むようになった

#### （1）同東京電力からの東電設計への業務委託事項等

「福島原発刑事事件」における久保賀也証人尋問に使われた、平成19年12月19日付け「添付資料8 福島第一、福島第二原子力発電所に対する津波影響検討」という書面が存在しているが、久保証人によれば、この書面は「自身が作成したものであること」を認めており、「ここにある事項が東京電力から依頼された業務内容であり、これは東京電力へも交付されている」旨証言している（甲F2号証 久保賀也証言調書16頁）。

同添付資料においては、冒頭に「福島第一、福島第二原子力発電所に対する津波影響検討を行う。実施項目を以下に示す」とされており、東電設計の受託項目が6項目挙げられている。「長期評価」が公表されて以後の当時の「日本海溝寄りのプレート間地震津波に対する検討」を中心課題として、太平洋岸の津波対策を改めて検討するテーマが挙げられているのである。以下にその項目だけを挙げておく。

- ① 海底地形の作成
- ② 既往津波の想定津波に対する検討

- ③ 日本海溝寄りプレート間地震津波に対する検討
- ④ 最新の知見による断層モデルに対する検討
- ⑤ 津波対策工に考慮した検討
- ⑥ 報告書検討

(2) 委託業務の中心課題は、「長期評価」に基づく津波評価である

この検討項目の表記について若干の事項を付記しておくが、上記の(4)項目に見られる「新知見」とされているのは、(i)茨城県が独自設定した延宝房総沖地震津波とか、(ii)中央防災会議による明治三陸地震津波など、5つの事例が挙げられているが、「長期評価の新知見」は挙げられてはいない。「長期評価の新知見」に関しての検討は、「(3)日本海溝寄りプレート間地震津波に対する検討」の中で取り扱われているのである。この各検討事項の中では、「長期評価の新知見」に対する検討が中心課題になっている。例えば、「添付資料2」と「添付資料3」では、「長期評価の新知見」の骨格が解説されている。「資料3」では、「三陸沖北部から房総沖の評価対象領域」が、大きく図示されている。この時点での新たな津波対策で検討すべき最大の課題は、「日本海溝寄りプレート間地震津波に対する検討」であることは誰の目から見ても当然の課題であったのである。この間の東電設計の技術陣の津波対応方針は、「長期評価」が想定している波源設定、即ち、日本海溝寄りの地震津波では、「震源域は、1896年の「明治三陸地震」についてのモデルを参考にし、同様の地震は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」(証言添付資料2及び同3)となっていることから、こうした前提で波源の設定を行い、津波高の算定を行い、いろいろな算定条件に基づいて、「27例の詳細パラメータ検討結果」を算出したのである(同添付資料21)。

そこで、海渡雄一弁護士も厳しく指摘されていたように、「東電設計が実施した津波高の計算は、試算などではなく、東電が行う津波対策の内容を定めるための基礎資料」であったのであり、この検討過程の中で考えられた「敷地を囲うO.P.+20mの防潮堤」計画は、現場技術者が心底から叫んだ安全対策であったのであ

る。

なお、東電設計へのこの業務委託に関しては、両社の間で以下のような補助的な取り決めも行われていた。

(i) 平成19年11月1日付 「福島第一、第二原子力発電所に対する津波検討について（添付資料4）

(ii) 平成19年11月19日付 「福島第一、第二原子力発電所に対するバックチェック（添付資料5）

(3) 「長期評価」公表時の保安院と同東京電力の津波対策の怠慢が起点

ここでの本題は、「東京電力の技術陣は、『O. P. + 20mの防潮堤計画』を準備していたという事実の指摘」であるから、詳しく述べることはしないが、同東京電力においては、長期評価が公表されて以後、常に津波対策には危機意識を抱えていたのである。同東京電力の担当者は、2002年8月、保安院から呼び出しを受けて、長期評価の想定に基づいてのシミュレーションを指示されたのに、これに抵抗して、長期評価の新知見に対して消極的な立場をとっていた佐竹教授に依頼をして対応を行うとの答弁を行ってその場を言い逃れ、以後、6年以上もこれを放置してきたが、こうした対応も、この問題に正面から取り組めば福島第一、第二原発の津波対策の弱点が明らかになり、その改善に相応の時間と経費がかかるという認識があったからであり、その後も、同東京電力の内部においては、「長期評価」の指摘に対する対応の必要性が取り上げられてきたのである。このヒアリングの時点から、以下に指摘するような対応を同東京電力が執っていたならば、本件事故は十分に防止できたのである。

#### 4 第1審被告東京電力技術陣の「O. P. + 20mの防潮堤」計画の合意まで

(1) 2008（平成20）年3月18日の「長期評価」に基づく算定津波高についての同東京電力と東電設計との協議とその結果

ア 「長期評価」に基づいての算定最高津波高は、「敷地南部で、O. P.

「+15.7m」であった

東電設計の久保賀也氏（ほか2名）らは、2008（平成20）年3月18日、同東京電力を訪ね、同東京電力の高尾GM、浅井、金戸氏らと面談して、それまでの作業状況を報告している。

同日の面談での打ち合わせ事項と協議内容、そして、同日の協議に基づく合意内容や結論は、添付資料23「設計管理票（NO. 2）」に記述されている。証人尋問においては、検察官役は、「詳細なパラスタ検討結果（津波高）」を算定するまでの理学的な必要事項等について事実確認を行った上で、検討結果についての解説を求める質問を行っている。

検察官役は、添付資料21「1F 詳細パラスタ検討結果」を示し、作成経緯等の概要を確認した上、最大津波高について尋ね、久保証人から、O.P.+10メートルの南敷地のところで、「その前面のほうで15.7メートルという数字が出ました」（30頁）との解説がなされた。そして、このような計算結果は、3月の18日くらいに速報という形で出した。「このときは、メールではなくて、ちゃんと打合をしたと思います。」（31頁）と答えている。

そして、ここで念のために、「添付資料21 1F 詳細パラスタ検討結果」において示されている福島第一原発での「算定津波高」の最大津波高は、前記の通り、敷地南部における「15.707m」であったが、敷地北部と東面における最大水位は、北部側壁では「13.687m」、東面では1～4号機では、10m以下とされ、5号機地点では「10.158m」となっているとの報告がなされている。東電設計の「添付資料21」においては、いろいろな角度から「27通り」の算定が行われており、上記の3地点が最高水位となっているとの報告となっているのである。引き続いて、検察官役と久保証人との間では、まず、「水位」について次のような応答が行われている。

かなり、それまでの計算結果より高い数値が出ているんですね。

はい、そうです。

これについて、特に感想とかそういったようなことで、御記憶にあるような相手方の反応というのはありませんでしたか。

そこまでは記憶していないですけれども、明治三陸というのは、日本の太平洋側で30メートル強の痕跡高がありますので、それをまともに正面でやるわけですから、かなり大きいというのはあらかじめ予測はついていましたんで、それが敷地まで遡上するという結果は、まあ、ハザードの時は出なかつたんですけど、見て、結構大きな津波だというのは、その時点では認識しましたけど。

東京電力の担当者の方も、そのような認識だったということなんですね。

はい。（以上 同調書32～33頁）

イ 福島第一、第二では、「主要施設の敷地まで遡上する結果」が確認された

検察官役は、「日本海溝寄りの逆断層想定津波の検討結果、福島第一、福島第二原子力発電所とともに、主要施設の敷地まで遡上する結果となっている記載がありますけれども、このような内容を説明されたんですね。」と尋ねたが、久保証人は、「はい、そうです」と明快に答えている（同調書32頁）。

この「添付資料23 設計管理票（NO. 2）」は、以下のような資料である。これは、東電設計によってまとめられている3月18日の東京電力への報告内容と結果である。

資料23  
甲A78, 142丁  
「設計管理票(No. 2)」

設計管理票 (No. 2)		帳票番号 QC1-003-04
件名コード	BC08030	
件名	新潟県中越沖地震を踏まえた福島第一、第二原子力発電所の津波評価委託	
日付／場所	2008年3月18日	場所：東京電力 本店 142
方法	<input checked="" type="checkbox"/> 打合せ <input type="checkbox"/> 電話 <input type="checkbox"/> 電子メール <input type="checkbox"/> その他 ( )	
出席者(相手)	高尾 GM, 浅井, 金戸	
出席者(当社)	久保, 太田, 大森	
配布資料	第2回打合せ資料	
受領資料		
協議内容	第2回打合せ資料 資料1 発電所近傍の地形データ 資料2 福島第一原子力発電所 日本海溝寄りの想定津波の検討 資料3 福島第二原子力発電所 日本海溝寄りの想定津波の検討 資料4 1677年房総沖地震津波、近地津波、チリ地震津波	
確認内容	日本海溝寄りの逆断層想定津波の検討結果、福島第一、第二原子力発電所とともに、主要施設の敷地まで遡上する結果となっている。 取水口前面の津波高の最小値は、日本海溝寄りの正断層想定津波がチリ地震と同程度の値が発生している。 以上の検討結果は、対策等の問題は残るが受領された。 その他の検討は、別途指示があるまで保留とする。	
指示内容		
報告内容		
処置内容		
作成	2008年3月19日	久保 賀也 (印)
確認	2008年3月19日	佐藤 正行 (印)

このように、「添付書類23 設計管理票（N○2）」においては、「日本海溝寄りの逆断層想定津波の検討結果、福島第一、第二原子力発電所とともに、主要施設敷地まで遡上する結果となっている。（中略）以上の検討結果は、対策等の問題は残るが受領された。その他の問題は、別途指示があるまで保留とする。」と、同東京電力と東電設計の両技術陣の間では、重大な事実が確認されているのである。

この段階では、「長期評価」の地震津波の発生機構や波源の設定に関する新知見に基づく想定津波高の算定には、大きな目途が立ったが、それへの対応策については、触れられていなかった。そして、この時点では、次の業務委託はなかったのであるが、その後、「鉛直壁を設置した場合の検討」の業務が発せられて、4月18日には、久保氏はこれに対して「O.P.+20mの防潮堤計画」を提案するのである。

（2）2008（平成20）年4月18日の東京電力と東電設計との協議とその結果—鉛直壁を設置した敷地を囲む「O.P.+20mの防潮堤」計画について

#### ア 4月18日の東電設計の報告と協議内容

4月18日、東電設計（久保氏）は、同東京電力を訪問し、金戸、浅井、高石氏らと面談し、「添付資料24 1F 鉛直壁を設置した場合の検討」を提出して作業状況を報告している。

「添付資料24」は、以下のような記述と、「図1-1 1F 鉛直壁の設置位置（3Dイメージ）」が付されている資料である。次のようである。

資料2.4  
甲A78, 251丁(裏)  
「1F 鉛直壁を設置した場合の検討」

1. 1F 鉛直壁を設置した場合の検討

検討で用いた解析条件

- ・想定断層モデル：R9-06-02（日本海溝寄りプレート間（津波地震））
- ・初期潮位 : 到着平均高潮位 OP+1.490m
- ・解析継続時間 : 3 時間
- ・防潮壁（鉛直壁）：駆地 OP+10m 及び OP+13m に鉛直壁高さ OP+20m を設定。  
位置は図 1-1 及び図 1-2 を参照。

最大津波高さ分布及び鉛直壁前面の津波高さを図 1-3 に示す。また、鉛直壁の有無による津波計算結果の比較を表 1-1 に示す。

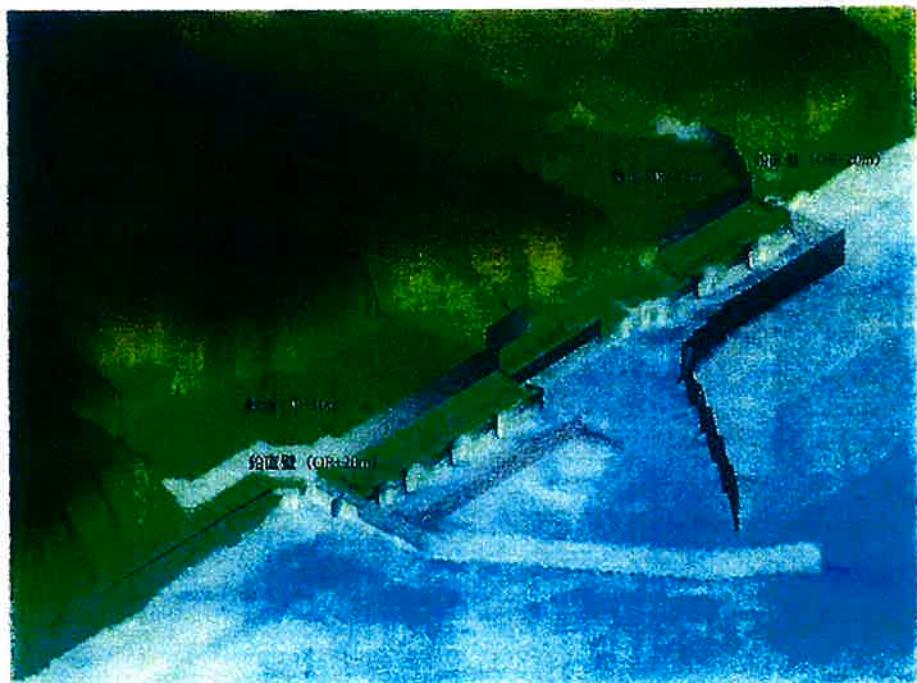


図 1-1 1F 鉛直壁の設置位置 (3D イメージ)

そして、「添付資料25 1F 鉛直壁を設置した場合の最大津波高さ分布」という「鉛直壁前面の津波高さ」を示す一覧図と、その「平面図」が付されている。この「鉛直壁前面の高さ」という図面には、「北側側面で、13.774m」、「南護岸前面で19, 993m」となっている。この図は、敷地の全域（西側は除く）を、「O.P.+20mの防潮堤」で囲んだ場合に起こる津波高さを示しているのである。

イ 同東京電力は、「敷地を囲む防潮堤」計画を指示

検察官役は、「添付資料24 1F 鉛直壁の設置位置」の図を証人に示しながら、どうしてこのような構想がうまれたのかを尋ねた。

久保証人 ……とりあえず、うちが最初に指示されたのは、10メートル盤、13メートル盤の前面に鉛直壁を建てて、どれくらいの津波高さになるんだというのを計算してくれということで、一応、最初は速報的な感じで、これだけをやってお出ししました。

10メートル盤の上に壁を建てるという基本的な事項については、東京電力の担当者の側の要請だったということですか。

はい、そうです。

その結果が、先ほど御証言があったように、最大で19メートルの津波がこの壁に押し寄せるという結果が出たということなんですね。

はい、そうです。（以上36頁）

ウ 「長期評価」に基づく津波算定では、津波の動向について細心の配慮を行なう安全性を確保

次に検察官役は、「添付資料25 1F 鉛直壁を設置した場合の最大津波高さ分布」を示し、福島第一の「鉛直壁を設置した場合の最大津波高さ分布」状況について質問を行った。

これが、計算結果を図表にしたものですか。

はい、そうです。

上の棒グラフ状のものをご覧いただきたいんですが、これは1号機から4号機までの原子炉建屋等が設置されている10メートル盤にどのような形で津波が来るかと、そういう表なんですね。

はい。

ここで、19.993とある部分というのは、具体的にはどの部分ということなんでしょうか。

敷地の端ががけになっておりまして、そのちょうど南側の際のところで19.9で、北側のほうでも13点幾つというピークがありますけれども、こちらの部分が大きくなっているということです。（以下中略）

こうした計算結果、あるいは図面は、東京電力の側には面談の上でお渡しになっているんですか。

はい、そうです。（36頁）（以下中略）

## エ 東電設計と同東京電力の技術陣の応答

速記録末尾添付の指定弁護士資料27を示す（本準備書面107頁に掲載）

4月18日付け設計管理票ですけれども、このときにお渡しになったんでしょうか。

はい、そうです。

ここに、防潮壁を設置した場合の検討結果の資料を渡されたという趣旨の記載があるんですけども、このときで間違いありませんね。

はい。

結局、このときには、東京電力の側の担当者の方は、どのような対応をされたんでしょうか。

取りあえず、どれくらいの高さになるかというのを出しただけで、そこに書いてあるように、ほかの案、10メートル、13メートル盤じゃなくて違うところにつけるという案もあるよねという話で、その

辺は東電側で検討するということだったんですけれども、まずは、10メートル盤、13メートル盤に鉛直壁を建てた場合の結果でお出しして、それをどう使っているのか、そこから先は分からぬのです。ここに、防潮壁前面のO.P.約プラス20メートルの津波高さが発生すると、これは、計算結果を説明されたという意味ですね。

はい、そういうことです。（以上36頁）。

取りあえず、この計算結果について受領されたが、他の案についても考えるという意味なんですか。

はい、そういうことです。ですから、防潮堤を、今は10メートルの際に付けているんですけども、もう少しその前面に付けるとかという、そういう評価の方法があるかもしれないということで、東電側で検討するということだったんですけども、そういう指示はありませんでした。（以上38頁）

このように、「長期評価」に基づいての津波高の算定においては、東電設計の算定手法や算定結果については、同東京電力の技術陣は、異議を示したことはなかったのである。こうした経緯の後、「O.P.+20mの防潮堤」計画の合意を見ることになるのである。

（3）両社の技術陣らは4月18日の打合わせで、「O.P.+20mの防潮堤計画」に合意した

久保証言によると以上のような状態であったということであるが、「O.P.+20mの防潮堤」計画はどうなっていたのか、それは、「添付資料27」によく示されている。次のようであった。

資料2.7  
甲A78、250丁  
「設計管理票（No. 3）」

設計管理票 (No. 3)		機票番号 OC1-003-04
件名コード	BC08030	
件名	新潟県中越沖地震を踏まえた福島第一、第二原子力発電所の津波評価委託	
日付／場所	2008年4月18日	場所：東京電力 本店
方法	<input checked="" type="checkbox"/> 打合せ <input type="checkbox"/> 電話 <input type="checkbox"/> 電子メール <input type="checkbox"/> その他( )	
出席者(相手)	金戸、浅井、高井	
出席者(当社)	久保	
配布資料	打合せ資料	
受領資料		
協議内容	打合せ資料 資料-1 船直壁を設置した場合の検討 ・ 1F及び2Fの主要施設敷地前面に防潮壁を設置した場合の 検討結果 ・ 前回の資料に追加分を加えた改訂版  防潮壁前面で0.P.約+20mの津波高さが発生する。とりあえず、 この結果について受領されたが、他の案(発電所前面に防潮堤を設 置)についても東電側で検討する。	
確認内容		
指示内容		
報告内容		
処置内容		
作成	2008年4月21日	久保 賀也 
確認	2008年4月21日	佐藤 正行 

250

152

150

以上のところからすれば、「長期評価」の新知見に基づいて策定した想定津波高への安全対策としては、東電設計が同東京電力からの指示により策定した「添付資料24」に纏められた、「O. P. + 20mの防潮堤計画」で、両社の技術陣は合意していたことが確認できる。ただ、この計画はこの時点で確定されたというものではないが、「長期評価」に基づいて想定された津波は、発電所敷地の周辺で津波の流れが変わる可能性が高く、これに安全に対応するためには、「O. P. + 20mの防潮堤」にするのがベストとする点で判断は一致していたのである。

(4) 「津波対策検討」は、7月22日に「一旦は幕」（添付資料31「設計管理票（No.6）

4月18日の会合で両社の技術陣らは、「O. P. + 20mの防潮堤計画」については合意を見ていたが、同東京電力は、なお一層、「津波高の低減」を図ることができないかとの論点について、東電設計に検討の要請を続けており、東電設計はこれに応えていたが、「O. P. + 20mの防潮堤計画」の変更を求めたりするような要求ではなく、関連事項の調整で「津波高の低減」を図れないかという検討の要請であった。検察官役も、こうした動きがどうなったかを尋ねている。

結果的にどうなったんですか。

結果的には、もう、いろいろやって、東電さんの中で議論できるような材料をだしたということで。

データとして提出をしたということですね。

はい。

こうした作業が、大体いつ頃まで続いたんですか。

全体をA3サイズの資料にまとめるので7月ぐらいまで続いたと思いますけれども。

そうしたことでも依頼を受けていて、最終的に、もう、この程度でいいですよということを言われたことはあるんですか。

はい。

それは、いつ頃でしょうか。

ちょっと日付は分からんのですけれども、帳票に残っていると思  
います。

と答えた。

ここで検察官役は、添付資料31 「設計管理票（No.6）」を示し、「この協議内容の中に、対策工の検討は、これ以上の検討ケースを必要ないとの事というふうに記載がありますが、この時点でその作業は終わったということですか」と尋ね、久保証人は、「はい」と答えている。（以上 43～44頁）

## 5 最高裁多数意見は、第1審被告東京電力・東電設計技術陣の専門家の最新の津波対策の知見に反した無知の判断

### （1）同東京電力・東電設計の「O. P. + 20mの防潮堤」計画の概要

同東京電力・東電設計の技術陣らは、東電設計の久保証言の「添付資料23」によれば、2008（平成20）年3月18日には、以下のような合意に至った。

日本海溝寄りの逆断層想定津波検討結果、福島第一、福島第二原子力発電所ともに、主要施設の敷地まで遡上する結果となっている。

以上の検討結果は、対策等の問題は残るが受領された。

3月18日の協議では、「長期評価の想定する津波への対策」は「想定津波高」を大きく改めなければならないことが理解された。

そして、その翌月の4月18日には、上記のような「主要施設の敷地まで遡上する結果」に対する安全対策としては原発施設の北側、東側、南側を囲う防潮堤の設置が必要との対策が技術者らでは合意された。久保証言における東電設計の「添付資料24」によれば、その内容は、以下の通りである。

・防潮壁（鉛直壁）：敷地O P + 1 0 m及びO P + 1 3 mに鉛直壁高さO P + 2 0 mを設定」

位置は図 1 - 1 及び図 1 - 2 を参照。

このように、同東京電力と東電設計の技術陣らは、「長期評価」に基づいての津波算定を行って、「O. P. + 2 0 mの防潮堤」を設置すれば、こうした津波の襲来を受けても津波の遡上を防止できるとの結論に達し、その対策案は準備されていたのである。

東電設計株式会社は、平成 2 0 年 4 月 1 8 日に、「長期評価に基づいての試算津波の最大津波高はO. P. + 1 5. 7 mであった」（甲B第178号証「新潟県中越沖地震を踏まえた福島第一・第二原子力発電所の津波委託」）との公表を行うのである。この事実そのものは社会の関心を呼び、原発の危険性を訴えることにはなるのであるが、同東京電力は、「O. P. + 2 0 mの防潮堤」計画については明らかにしなかった。同東京電力がこうした対応を採ったのは、「それまでの安全神話を崩壊させる」との配慮があったからなのであろうが、この計画自体については、同東京電力技術陣としては、いろいろな角度からの安定計算を行って津波の敷地への遡上を防止する努力が払われていたものであった。

多数意見は、「一定の裕度を有するように設計されるであろう」などと安易に判断するが、福島県のこの海岸地帯の特殊性などについては、何の考慮もされておらず、単純に旧来からの「既往最大方式」に基づいての安易な判断だとしか考えようがない。東電設計及び同東京電力技術陣の思考は、正に新指針が指示した「想定し得る最大規模の地震津波対策」に臨み、「O. P. + 2 0 mの防潮堤」計画に達したのである。

(2) 多数意見は、津波到達地の地形や湾港の形によって津波の動向が大きく変わるとの万人の一般常識にも反する認定、判断を行っている  
津波が上陸する際には、湾港や陸地の形によって大きく影響を受けることはよく

知られていることであるが、この点を久保証言に基づいて、福島第一原発の海岸部分の事情を述べておくこととする。

久保証人は、その反対尋問において、福島第一原発の敷地の南側の崖地では、南側から流れてきた津波の水流は、どのようになるのかを尋ねられて、次のように答えている。

そのように南側から伝播してきた津波というのは、福島第一原発の敷地に近づいてくると、次はどんな挙動をするんでしょうか。

南側に近づいてくると、先に福島第一だと南側の防潮堤とぶつかります。と、そこで反射波が起きて、若干南側に反射波が起きます。それと南側から入ってくるやつと、それが重なり合うところがちょうど敷地の南側部分になるので、そこで津波が大きくなります。（証言調書75頁）（中略）

その後、どのような挙動をしていくことになるんですか。

その反射波がだんだん防波堤に従ってどんどん広がってくるのと同時に、第一波の津波の来襲が南側から来て、敷地にぶつかって、その反射波と大体重なるところが大きくなるという形ですね。

反射波と、まっすぐ敷地に向かっていく波がぶつかって、敷地に遡上する辺りが一番水位が高くなる、こういうことですね。

はい。（証言調書77頁）（中略）

お話を総合すると、まず福島第一原発の敷地には、南側のほうから津波が伝播してくると。そして、南側のほうから伝播してきた津波が防波堤にぶつかった反射波と、それから向かってくるときのままの直行する波がぶつかって敷地に上の敷地の南側の個所が一番高くなる、このように伺ってよろしいですか。

はい。（同78頁）

以上のように、福島第一原発では、北上し障害物に衝突しながら遡上する津波は

複雑な動きをしながら遡上するのであるから、その中のある一地点での「最大水位」が算出されても、そこから直ちに全体の津波高を割り出せるものではないのである。それ故、広範な区域での遡上対策を検討する場合には、「最大水位」が算出されたからといって、これに単に「一定の裕度」を加えて津波対策が計画策定できるものではないのである。さらにまた、敷地内の重要施設を津波の危険から守るために防潮堤を設置するという場合には、防潮堤の設置自体から津波の高さが大きくなるという負担も加わるから、さらに、こうした事実も調整して防潮堤計画を検討しなければならないのである。そうであるのに、多数意見は、こうした津波の動静に関する理学的な検証や配慮を全く欠いた判断を行っているのである。多数意見は、これまで争点として論議してこなかったこうした大きなテーマについて、当事者の主張、見解を整えるという訴訟の審理の基本原則さえも放擲してしまっているのである。

これまでに本件訴訟においては、「長期評価に基づいて算定される津波高が、どれほどになるのか」は大きな関心事であったが、敷地周辺での津波の動向までは、結論を左右するほどの大きな争点とはなってこなかった。こうした状況であったのであるから、これを重大な争点として取り上げて結論をだすというのなら、これを争点として明確に取り上げ、審理、判断すべきが筋であろう。多数意見は、こうした手続きや段階を素通りして、抜き打ちに判断を示したのである。

(3) 本件事故後の検証では、「3. 11津波」においても、ほぼ敷地全域で遡上が防止されており、この点において多数意見は大誤判を犯しているのである

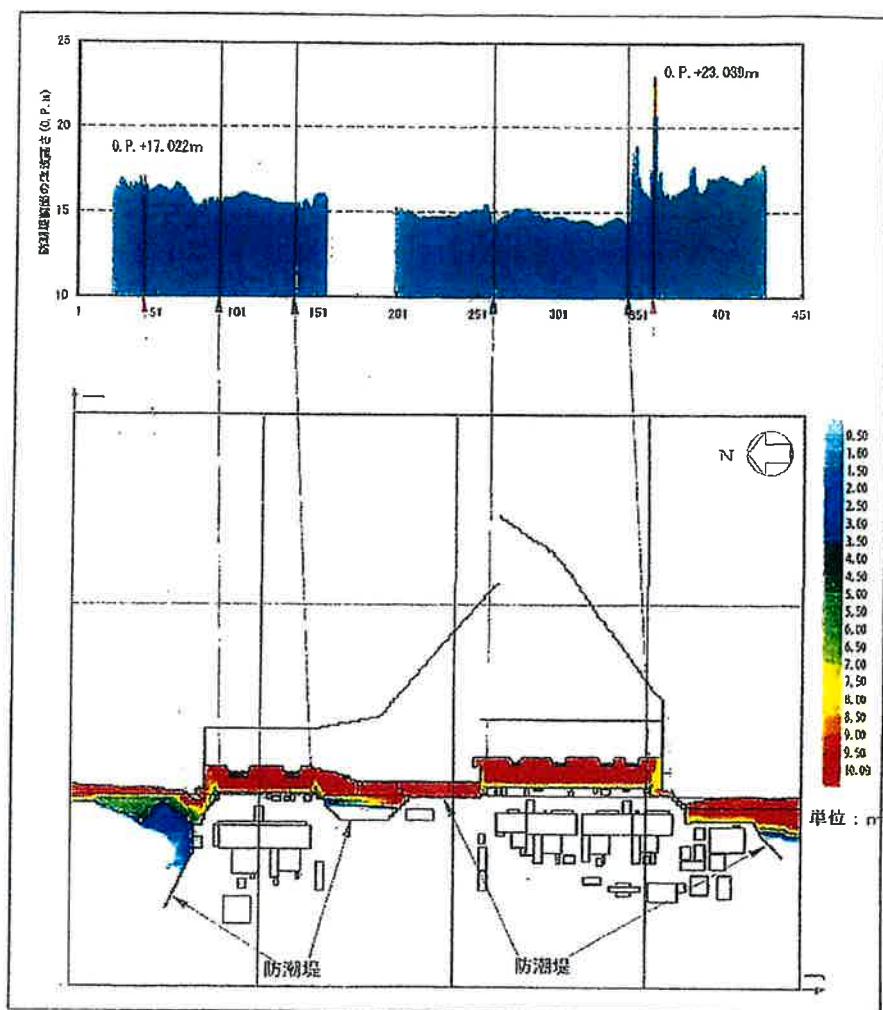
多数意見は、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の侵入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」(同10頁)としている。要するに、多数意見は、本件3. 11津波

による被害はどうしても防げなかつた，としているのである。

しかし，そのようなことはないのである。

久保賀也証言の反対尋問でも明らかにされているところであるが，本件事故後の検証では，3. 11津波においては，「O. P. + 20mの防潮堤」が設置されていれば，殆どの個所で防潮堤を超えることはなかつたとされている。

久保証人の反対尋問においては，弁護人は，「資料13 計算②による浸水深および防潮堤位置での津波水位」を示して，この図の作成をした久保証人に，この図の解説を求めている。この図は，本件事故後に，今次の3. 11津波は，「20mの防潮堤を超えたか否か」を検証するために作成した旨の証言を得た上に，「どの範囲で超えたと考えられるか」を尋ねた（久保証言調書100頁）。これに対して，久保証人は「南側で大きいところでは23メーターを超えているような津波高さが一部発生しています。」と答えている。



上記の「資料13 計算②による浸水深および防潮堤位置での津波水位」の図によれば、3.11津波では、原発敷地の南から北端までの防潮堤の中で、敷地南部を除けば、水位は殆どが16～17m以下の状態となっており、敷地南部の崖の当たりで、同図の棒グラフによれば、そのうちの1本だけが「23m」と表示されており、もう1本が「19m」前後と見られる。この図では、海水がこうした最大津波の状態の継続時間までは記録されていない。従って、その侵入量までは推測できないが、この図で表記されている限りでは、海水の流入はあったとしても極めて限られたものであると考えられる。主尋問でも反対尋問においても、その量の推計についての質問はなかった。

このように、福島第一原発の敷地を囲むように「O.P.+20mの防潮堤」が設置されていれば、本件事故のような原子炉損傷を起こすような浸水事故は、およそ発生していなかつたはずである。こうした事実からしても、「本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同10頁）などの判断は成立する余地はないものなのである。多数意見は、破綻していることは明らかである。このような大誤判をしている判決が許されいいはずはない。このような判決は存在してはならないのである。もとより、今後の同種事件の審理においても用いられてはならないものである。

6 仙台高裁判決は、2002（平成14）年8月の第1審被告東京電力に対する保安院のヒアリングにおいて、「長期評価に基づくシミュレーション」の指示を行ったのに、同東京電力に抵抗されてこれを放置したことを、「実質は職務放棄」と厳しく批判している

（1）保安院は、第1審被告東京電力への2002（平成14）年8月のヒアリングにおいて、「長期評価に対するシミュレーションの指示」を行ったのに、同東京電力がこれに抵抗して、そのまま放置したのは、規制権限の不行使に

当たることは明白

保安院は、「長期評価」が公表された2002年8月に東京電力に対してヒアリングを行い、「長期評価」の新知見に基づくシミュレーションを行うよう求めたが、同東京電力の担当者はこれに応じず数年にわたってこれへの対応を放置していた。

仙台高裁判決は、これについて、要旨、以下のように厳しく批判している。

- ① 「当時の一審被告東電は、当初のヒアリングの段階から一貫して、「長期評価」の見解に基づき福島沖等に地震津波をシミュレーションさせられることを何としても回避したいと考えていたことが優に推認されるところで、そのような一審被告東電の考え方あるいは姿勢は、当日のやり取り自体から、保安院の担当官においても十分に認識できたはずであるといえる。」（207頁）
- ② 「保安院担当官は、一審被告東電に対し、少なくとも海溝型分科会の主査である島崎邦彦や他の「長期評価」の見解の結論に賛成した委員に問い合わせをさせるべきであったといえるし、上記の通りシミュレーションの意義を否定すべき根拠が示されたとはいえず、むしろ、一審被告東電の対応はいかにも都合の悪い情報を隠そうとしていることが疑われるようなものであったから、シミュレーションの要請を撤回する理由はなく、そのような方針変更が適切であったとはいえない。」（208頁）
- ③ 「一審被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れることとなつたのであり、規制当局に期待される役割を果たさなかつたものといわざるを得ない。」（209頁）

同判決では、保安院は、「上記対応は、規制当局の姿勢として不十分なものであったとの批判を免れない」（同判決209頁）と厳しく批判を行っているのである。

仙台高裁判決の上記の判断は極めて正当なものである。そうであるのに、多数意見は、保安院などの規制機関の対応については、何の言及もなく、また、「長期評

価」に基づく試算津波高と、「3. 11津波」の現実の津波高との理学的な対比などを行うこともなく、かつその上、旧来の「既往最大方式」の津波対策を想定しながら、ただ単に「津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することは避けられなかつた可能性が高く、……本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相當にあるといわざるを得ない」（判決11頁）とするのである。

仙台高裁判決の判示は、本件事故の第1審被告国責任を論ずるには、どこから見ても欠かせない論点を究明し、判示しているものであるので、この点の判示を明らかにしておきたい。なお、同東京電力の技術陣が準備していた「O.P.+20mの防潮堤」計画によれば、「3. 11津波」の敷地遡上は、ほとんど防止できたことは、既に指摘したとおりである（この「第7」の「4」及び「5」）。

仙台高裁判決の判示の骨格は、以下のとおりである。

（2）仙台高裁判決は、第1審被告国に「規制権限不行使の違法」があったとしている

ア 同高裁判決が説示する「平成14年8月の保安院のヒアリング」に関する第1審被告国の主張への批判

平成14年8月に行われた保安院の第1審被告東京電力に対するヒアリングに際して、第1審被告東京電力が、シミュレーションに応じないままにしたことについて、第1審被告国は、保安院も「この時点における調査を十分に行った」との主張について、同判決は、以下のように厳しく批判を行っている。

「一審被告国は、『長期評価』の見解が将来の地震発生可能性を確率によって示すという新しい考え方に基づく知見であり、福島第一原発の津波に対する安全性の基準該当性に関わる従前の評価を覆し得る知見であったことは認めつつ、原子力規制機関においては、かかる知見の科学的根拠の有無・程度を検討することなく原子力規制に取り込むことはできないと認識されてい

たために、保安院においては、『長期評価』の見解が客観的かつ合理的に裏付けられた知見であるのか否かについて調査する必要が生じたが、平成14年8月に一審被告東電から『長期評価』の見解の科学的根拠についてヒアリングをした結果、同見解が客観的かつ合理的根拠に裏付けられたものとは認められないと判断し、これを決定論的安全評価には取り入れず、確率論的安全評価の中で取り入れていくとの一審被告東電の方針を了解したものであり、『長期評価』の見解を裏付ける科学的根拠がなかったことを踏まえると、この時点における調査を十分に行つたと評価されるべきものであると主張する。

しかしながら、前示（前記第2節第3の2（1））のとおり、平成14年8月5日に行われた一審被告東電に対するヒアリングにおいては、保安院は、当初、福島から茨城沖も津波地震をシミュレーションすべきとの見解を示したのに、一審被告東電担当者から、福島県沖では有史以来津波地震が発生していないし、谷岡・佐竹論文（1996）によると、津波地震は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などとして、同論文を示して約40分間にわたり抵抗されると、シミュレーションすべきとの上記見解を一旦撤回して、地震本部がどのような根拠に基づいて『長期評価』の見解を示したのかを確認するように指示したというのであり、さらに、この指示に対し、一審被告東電は、海溝型分科会の委員ではあるものの、上記の「抵抗」に際して用いた論文の共著者である佐竹健治ただ一人に問い合わせただけで、保安院に対し、佐竹委員に理由を聞いたところ、佐竹委員は、分科会で異論を唱えたが、分科会としてはどこでも起ることを考えることになったとのことであった。土木学会手法に基づいて決定論的に検討すれば、福島沖から茨城沖には津波地震は想定しないことになるが、電力共通研究で実施する確率論ではそこで起こることを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保安院に伝えたところ、

保安院担当官は、それ以上の調査を一審被告東電に求めることがなく、一審被告東電の上記方針を了解したというのである。」（同判決206～207頁）

#### イ 上記の事実関係に対する仙台高裁判決の判示（評価）

仙台高裁判決は、「一審被告東電の対応はいかにも都合の悪い情報を隠そうとしていることが疑われるようなものであったから、シミュレーションの要請を撤回する理由はなく、そのような方針変更が適切であったとはいえない」と厳しく批判をしている。以下のように判示を行っている。

「上記事実によれば、当時の一審被告東電は、当初のヒアリングの段階から一貫して、『長期評価』の見解に基づき福島沖等に津波地震をシミュレーションさせられることを何としても回避したいと考えていたことが優に推認されるところ、そのような一審被告東電の考え方あるいは姿勢は、当日のやり取り自体から、保安院の担当官においても十分に認識できたはずであるといえる。そして、一審被告東電が『長期評価』の見解の根拠を確認する対象者を自らの抵抗の根拠とした論文の共著者である佐竹健治ただ一人としたことの不適切さも保安院担当官において当然に認識し得たといえるし、当の佐竹健治の回答内容に係る報告内容が正確で適切なものであるかについても、上記のような一審被告東電の不適切な対応を認識し得た保安院担当官としては、一審被告東電の報告を鵜呑みにするのではなく、自らにおいて確かめることが望まれたといえる。さらに、「決定論的に検討すれば津波地震は想定しないことになるが、確率論では分岐として扱うことはできる」という一審被告東電から示された考え方についても、そもそもこの時の報告自体からは、何故にそのような考え方方が相当であるのかについての説明が全くされていたとは認め難いし、確率論として扱うにせよ、問題となる事象が一旦現実化した場合にその危険性がどのようなものであるかを知ることに意義があることは同様であることは前示（前記第3節第2の8）のとおりであるから、かか

る方針が示されたからといって、当初一審被告東電に津波地震のシミュレーションを求めた保安院担当官がその要請を撤回する合理的理由になるとは考え難いのであって、同担当官は、一審被告東電に対し、少なくとも海溝型分科会の主査である島崎邦彦や他の『長期評価』の見解の結論に賛成した委員に問い合わせさせるべきであったといえるし、上記のとおりシミュレーションの意義を否定すべき根拠が示されたとはいえず、むしろ、一審被告東電の対応はいかにも都合の悪い情報を隠そうとしていることが疑われるようなものであったから、シミュレーションの要請を撤回する理由はなく、そのような方針変更が適切であったとはいえない。しかも、津波の確率論的安全評価の手法は（津波P S A）は、この平成14年当時のみならず本件事故時においてもなお、実際に施設に適用するのに不可欠なフラジリティデータが不足していたことなどの理由により、いまだ既存の施設に適用できるレベルに達していなかったものであることは、一審被告東電が自認するところである（令和2年1月20日当審第16準備書面122頁）から、少なくとも当面の安全対策には何ら資するものでなかつたのであり、したがって、確率論的安全評価において『長期評価』の見解を考慮するという、平成14年8月に一審被告東電が一審被告国に対して示した方針は、それによって福島第一原発に係る喫緊の安全性確保の要請を満たし得るものでなかつたことは明らかで、そのことは規制機関である保安院の担当官においても当然に認識し得たものであったというべきである（207～209頁）。

#### ウ 仙台高裁判決の結論—「規制当局の姿勢として不十分なものであった」

「結局、この時点の保安院の対応は、結果としては、国の一機関に多数の専門分野の学者が集まり議論して作成・公表した「長期評価」の見解について、その一構成員で反対趣旨の論文を発表していた一人の学者のみに問い合わせて同見解の信頼性を極めて限定的に捉えるという、一審被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れることになったものであり、規

制当局に期待される役割を果たさなかったものといわざるを得ない。一般に営利企業たる原子力事業者においては、利益を重視するあまりややもすれば費用を要する安全対策を怠る方向に向かいがちな傾向が生じることは否定できないから、規制当局としては、原子力事業者にそうした傾向が生じていなかを不斷に注視しつつ、安全寄りの指導・規制をしていくことが期待されていたというべきであって、上記対応は、規制当局の姿勢として不十分なものであったとの批判を免れない。」（209頁）

仙台高裁判決は、こうした事実を丁寧に認定して、第1審被告東京電力は、この時点では何としてもシミュレーションを回避したいと考えていたこと。そして、保安院担当官はこうした同東京電力の事情を十分に認識していたのにこれを容認し、なおかつ、こうした状態を数年以上にわたって放置していたのである。こうした保安院の職務放棄ともいえる重大な事実が高裁段階で認定されているのに、多数意見はこうした事実に蓋をかぶせるように言及せず、最終判断を覆しているのである。

（3）三浦守裁判官は反対意見において、保安院は、「東京電力の説明を、ほぼ鵜呑みにした」と厳しく批判をしている

反対意見を表明している三浦守裁判官は、保安院の平成14年8月の同東京電力に対するヒアリングの状況について、仙台高裁判決の事実認定並びに判断について、仙台高裁判決とほぼ同旨の判断を示し、「東京電力の説明が適切な根拠に基づくものではないこと明らか。」「保安院は、自らこの点を十分に確認して検討しないまま、その説明をほぼ鵜呑みにしたに等しい。」とした。

そして、「本件長期評価の公表直後における保安院の対応は、自ら主体的に、最新の知見を把握し、これに基づいて、できる限り速やかに、本件技術基準の要件該当性等を判断するなどして、法律上の権限行使に関する自らの責務を果たすという姿勢には程遠いものであった。」としている。

これまでに見てきた仙台高裁判決や三浦守裁判官らの全くまともで常識的で、また当然、法的にも何らの誤りのない判断はどうして多数意見によって理由も付され

ずにひっくり返されるのか。三浦守裁判官の判断を、どうしても聞き取って戴かなければならぬ。その主要部分は以下のとおりである。

「保安院は、本件長期評価が公表された後、東京電力に対し、本件発電所の安全性等について説明を求めたが、平成14年8月上旬、東京電力から、福島県沖では有史以来津波地震は発生していないこと及び津波地震は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などの説明を受けたため、東京電力に対し、地震本部がどのように根拠で本件長期評価を示したのかを確認するよう指示した。

その後、東京電力は、海溝型分科会の委員の一人から意見聴取をするなどして同月下旬、保安院に対し、同人から、海溝型分科会で異論を唱えたが、分科会としてはどこでも起こると考えるに至ったと聞いたこと、土木学会の手法に基づいて確定論的に検討するならば、福島県から茨城県沖には津波地震は想定できること、確率論で扱うことはできるので、そのように対応したいことなどを説明し、保安院はこれを了承した。

イ　このような東京電力の説明が適切な根拠に基づくものではないことは、本件長期評価の合理性に照らし明らかであり、保安院は、自らこの点を十分に確認して検討しないまま、その説明をほぼ鵜呑みにしたに等しい。

地震調査委員会は、地震防災対策の強化等を図るため、地震に関する調査結果等の総合的な評価等を行う専門機関として、法律の規定に基づいて政府に設置されたものであり、本件長期評価は、地震調査委員会が、地震防災対策の強化等を図るため、上記総合的な評価の一環として取りまとめたものであるから、保安院としては、本件長期評価の合理性及びそれに基づく津波の想定等について、できる限り速やかに、自ら十分な検討を行うとともに、東京電力に対してもそれを強く求めることが必要であった。

本件長期評価の公表直後における保安院の対応は、自ら主体的に、最新の知見を把握し、これに基づいて、できる限り速やかに、本件技術基準の要件

該当性等を判断するなどして、法律上の権限行使に関する自らの責務を果たすという姿勢には程遠いものであった。」（51～52頁）。

（4）多数意見は、仙台高裁判決が判示したような保安院の業務の懈怠について何の判断もせずに、結論を覆しているのである

多数意見は、前記仙台高裁が判示した保安院の平成2002年8月の東京電力に対するヒアリングの状況については全く言及がない。そして、仙台高裁のこの判示が誤っているとの所見はどこにも見えない。そうすると、前記に引いた仙台高裁の判示、判断はどのように扱われているのか。前記の仙台高裁判決の結論と、多数意見とは異なった結論となっているのに、これを改めたとの判示は見えないのである。そして、多数意見は、下級審判決の判示を、理由を付さずに覆しているのである。このような理不尽がどうして許されるのか。

7 多数意見の破綻—第1審被告東京電力は、「長期評価」に基づく試算津波に備えるには「O. P. + 20mの防潮堤」が必要と準備をしていたのであり、本件事故は十分に防止できたのである

（1）同東京電力技術陣は、試算津波に備えて「O. P. + 20mの防潮堤」計画を準備していた

ア 同東京電力技術陣が計画していた「O. P. + 20mの防潮堤」が設置されれば、「3. 11津波」の敷地への遡上はほぼ防止できたのである。この点は、「第7」の「4」及び「5」において既に述べたところである。

イ 客観的にはこのような状況にあったのであるが、最高裁多数意見は、「経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することは避けられなかつた可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に侵入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失

うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相當にあるといわざるを得ない。」としている（判決10～11頁）。どう考えても、明らかに事実に反する判断を行っているのである。

ウ 同東京電力の技術陣においては、「長期評価」に基づく想定津波高の検討を行っている過程で「O.P.+20mの防潮堤」計画が検討され、防潮堤の設置で津波対策を行う場合には、敷地南側ではその防潮堤に接する海水位が、ほぼ20mに達する状態であったことが確認され、こうした事実を前提として敷地全域を「O.P.+20mの防潮堤」で囲う対応を採ることが決定されていたのである。

エ そして、本件事故後であるが、東電設計は、同東京電力からの依頼を受けて、「3.11津波」における敷地周辺の海水位を検証しているのであるが、それによれば、防潮堤の設置が想定されていた敷地の海側の南北延長線において、20mの防潮堤を超える個所は、一か所とされているのである（久保賀也証言調書。反対尋問「資料13」）。防潮堤の南北延長は、「1.5km未満」と考えられるが、その内の1パーセントにも満たない箇所であろうと考えられる。その部分の海水の高さは「23メートル」とされている。こうした範囲であれば、津波が襲来してもその現場で防止策を取ることも可能であろうし、今次のような事故となることはおよそ考え難いことである。

(2) 「長期評価」が公表されて、その後の保安院のヒアリングでシミュレーションを行い、試算津波が算出されて「O.P.+20mの防潮堤」に取り組めば、本件事故は十分に防止できた

同東京電力に対して、いつ安全対策の実施を命ずるのかというテーマがあるが、保安院は「長期評価」が公表されて、2002（平成14）年8月、東京電力に対して「長期評価」のシミュレーションを行うことを指示した。東京電力がこれに直ちに応じて、「長期評価」の想定に基づけば最大津波高さは「O.P.+15.7m」という概算を得て、その対策として防潮堤を設置するという計画を策定するにはそう大した時間は要しなかったはずである。第1審被告東京電力は、2002（平

成14)年8月のヒアリングにおいては、保安院からの指示に対して抵抗して応じなかつたが、その後、同東京電力が、2007(平成19)年秋頃から「長期評価対策」に真摯に取り組むようになってからの作業状況の進展を見てみると、既に「第7」の「4 第1審被告東京電力技術陣の『O.P.+20m防潮堤』計画の合意まで」において詳述したように、同東京電力は同年11月から準備をはじめて東電設計に依頼して、2008(平成20)年3月18日には、「日本海溝寄りの逆断層想定津波検討結果、福島第一、福島第二原子力発電所とともに、主要施設の敷地まで遡上する結果となっている。」(久保賀也証言調書 添付資料23)という報告を行っている。そして、その一か月後の4月18日には、この海水の遡上を防潮堤の設置によって防止するには、「敷地OP+10m及びOP+13mに鉛直壁高さOP+20mを設定」(久保賀也証言調書 添付資料24)との回答を行っており、同東京電力の技術陣もこうした対策に合意している(同 添付資料27)。そして、東電設計は、同年4月18日付で、「新潟中越沖地震を踏まえた福島第一・第二原子力発電所の津波評価委託」(甲B第178号)を公表し、ここには「敷地南側OP+15.705mとなり、浸水深5.707mとなる」(7頁)と報告されている。このように4~5か月もあれば、「O.P.+20m防潮堤」計画の必要性は確認できるのである。

以上のような事実が確認されているから、「経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していた」とするならば、本件事故は十分に防止できたのである

この「第7」において指摘した事実は、本審において、十分に立証されている事柄である。そうであるのに、多数意見ではこうした事実を全く無視した判断を行っているのである。こうした事実を前提にすれば、多数意見は完全に破綻・崩壊しているのである。また、仮に、既になされた判決であるから破綻はし得ないとしても、本訴訟を含めて今後の同種案件においては、同東京電力技術陣が計画、準備してい

た「O. P. + 20 mの防潮堤」計画の存在は立証されているのであるから、今後の同種事案の判断においては、今次の多数意見は用いることができないのは明白である。その意味で、今次の最高裁判決の多数意見は、今後においては存在しないこと、活用し得ないことは明らかである。今次の多数意見は墓所にあるのである。

## 8 本件訴訟の原審における「2008年試算における防潮堤計画で3. 11津波の事故は防げたか」についての当事者の攻防について—原告らは「防げた」と主張した

本件訴訟の原審においても、第1審被告国と同原告との間では、「2008年試算における防潮堤計画で3. 11津波の事故は防げたか」という争点があった。

もとより、第1審被告国は、「防げなかった」とするものであり、第一審原告らは「防げた」とするものであった。この時点においても、原告側では「O. P. + 20 mの防潮堤計画」の存在については、その主張を行っていたが、その詳細についてまでの言及はなく、また久保賀也証言調書（甲F2号証）などを引いての主張とはなっていなかった。

これらについて、その争点の要点を述べておくこととするが、第一審原告らの主張は、今次の準備書面の主張において、全く搖るぎのないものとなったのである。

### （1）第1審被告国の主張の要点

ア 第1審被告国は、「2008年試算における防潮堤計画では、3. 11津波の事故は防ぐことはできなかった」と、以下のように主張を行っていた。

「長期評価に基づく被告東電の試算で想定された津波と異なり、本件地震に伴う津波は、福島第一発電所1号機から4号機前面からも遡上してきたものであったから、敷地南側への防潮堤の設置という対策がとられたとしても、およそ福島第一発電所事故が回避することができたとはいえない。この点については、前記捜査の結果の引用部分に『今回の津波は、敷地東側の4m盤から全面的に10m盤に遡上したと考えられるため敷地南側に設置した防潮

堤によっては、津波の10m盤への遡上を防ぐことは困難である』（乙B135号証・資料1・5ページ、資料2・6ページ）とされているほか、被告東電が提出した『2008年試算結果に基づく確認の結果について』（丙B51号証）においても、以下の「図一5」のとおり、長期評価に基づく試算の津波は南北の防潮堤によって、主要建屋敷地地盤面への遡上を妨げることになる一方、以下の「図一7」のとおり、かかる防潮堤によって、本件地震に伴う津波の主要建屋敷地地盤面への遡上を防ぐことができないことが明らかにされているところである。」（同15～16頁）としているのである。

イ この主張から明らかなように、第1審被告国は、「2008年試算に基づく津波対策では、敷地南側については、15.7m以上の防潮堤を造るが、東側には津波の遡上を防ぐような防潮堤等は造らない」という趣旨の主張を行っているのである。しかし、第1審被告東京電力の技術陣では、前記「4」において詳述したように、「敷地を囲むようにO.P.+20mの防潮堤を造る」という計画で臨んでいたのである。こうした対応は「2008年津波試算」を行った際（同年4月18日）には、内部的には仕上がっていいたのである。こうした事実を、第1審被告国が、その後も長く知らなかつたなどとは考えにくいし、どんなに遅くとも2017年6月の福島原発刑事裁判の第1回公判期日の冒頭陳述においては、「O.P.+20mの防潮堤計画」の存在は、公に明らかになっていた。そして、この事実はともかくとしても、第1審被告国の主張は、客観的な事実、即ち、「2008年試算津波対策でも十分に3.11津波を防ぐことができた」という厳然たる事実に反する主張を行っているのである。そして、最高裁判決多数意見も、同様に、こうした客観的状況、客観的な事実に反する認定、判断を行っていることは明らかである。

そして、こうした事情を一番認識している第1審被告東京電力は、第1審被告国がこうした虚偽主張を行っているのに、これを正そうともせずに見送っていたのである。

## (2) 第1審原告らの、これへの反論の要点

ア 第1審原告らは、上記のような第1審被告国の中張に対して、以下のように反論を行っていた（以下の反論は、第1審原告らの「最終準備書面」によっている）。

「『2008年津波試算』では、東側からの津波がなかったというのなら格別、甲B178号証、即ち平成20年4月18日付けで作成されている東電設計作成の「新潟県中越沖地震を踏まえた福島第一・第二原子力発電所の津波評価委託」という報告書9頁「表2-3（2）」には「2号機で9.225m、5号機で10.182m」という数字が報告されている。そして、敷地南側では「15.707m」である。こうした報告がなされているのに、2008年津波試算では、敷地東側からの津波は想定されていないとか、東側には防潮堤は求められないなどの判断はどうしてできるのか。

『2008年津波試算』において、このような東側からの遡上が予測されていたのであれば、その時点での対応策としては、当然に東側にも同様な防護策を築くのは当然ではないのか。」（532～533頁）

「ここにはよい具体例がある。既に指摘したが、被告東京電力が「2008年津波試算」において、最大で「O.P.+15.7m」という値を出した後、被告東京電力の地震・津波対策の専門部署である「地震対策センター」は、発電所施設のほぼ全面を囲むように敷地上に10m（O.P.+10m）の防潮堤を設置するという計画を立てた。15.7mという津波高は、プラント敷地の南側での推計値であったが、南側から東側、そして北側と全面を囲む計画で臨んだのである。当然、計算値よりも一定の安全率を見込むであろうから、10mの鉛直壁で囲むことになったであろう。これが工学の常識というものであったのであろう。上記の被告東京電力での「2008年津波試算」に基づいて、原発施設を囲むように敷地上に鉛直の高さ10mの防潮堤を設置しておけば、本件事故は防止できたのである。」（533頁）

イ 第1審原告らは、原審においては、「O.P.+20m防潮堤」計画 の策

定経過等については主張していなかったが、同計画は必要なものであり、同計画のとおりに津波対策を実施していれば、本件津波事故は防止できたと主張したのである。

(3) 「O. P. + 20 m防潮堤」計画の存在が明らかになっていることから、多数意見の本件訴訟では、その存在価値は消失しているのである

原審での第1審原告らからの反論では、久保証言を引いての「O. P + 20 mの防潮堤」計画が策定される経過等についての立証と論証を欠いていた。しかし、現状においては、同計画が第1審被告東京電力と東電設計の技術陣が、共同して作業を行い、「長期評価」が想定する津波対策には「O. P + 20 mの防潮堤」計画が必要とされ、これを原発敷地に設置することとなっていたのであるから、これらの状況を客観的に観察するならば、「2008年津波試算」に基づいて執られる津波対策は、3.11津波にも十分に耐えられたのである。

以上のとおり、3.11津波対策は客観的には存在していた。そして、こうした作業は、おそらく第1審被告東京電力と東電設計の技術陣が最適の担当者であったと考えられる。同担当者らは、自社の原発施設の安全性確保を最上位の目標として業務の遂行を行ったであろうし、その信用性を疑う余地はあるまい。こうして組み立てられた「O. P + 20 mの防潮堤」計画であったから、「本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同10頁。下線は代理人による）という判示は明白に誤った判示なのである。

そうであるから、本件訴訟においては、先行していた6.17最二判、が存在しているようとも、「本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に侵入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない。」（同10頁）という判示の制約を受けるものではないのであり、また、その他に、原判決を修正すべき事情も存在しないのであるから、原判決の結論は、そのまま維持されるべきものなのである。

## 第8 6. 17 最二判の多数意見の射程と判断の誤り

### 1 6. 17 最二判の多数意見の概要

そもそも、6. 17 最二判の多数意見は、いかなる前提事実に基づいて、いかなる判断をしたのか、すなわち、その射程の及ぶ範囲を明らかにしておく必要がある。

上記「第2」「1」のとおり、6. 17 最二判の多数意見は、本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、安全設備が設置される原子炉施設の敷地を想定される津波の水位より高い場所とすること等によって上記敷地が浸水することを防ぐという考え方を基本とするものであり、津波により上記敷地が浸水することが想定される場合には、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することが津波対策の基本とされていたことを摘示する。そのうえで、「したがって、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるよう設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられていた蓋然性が高いということができる」とする。そして、「本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかつた可能性が高いといわざるを得ない」と結論付ける。

このように、6. 17 最二判の多数意見は、本件事故以前の原子炉施設の津波対策は、防潮堤等の設置により敷地への海水の浸入を防止することが対策の基本とされていた事実を前提に、すなわち、当時の原子炉施設の津波対策としては、水密化は想定し得なかつたことを前提として、判断を行っている。そのうえで、本件長期評価が発生の可能性を示した地震の規模に対し、本件地震は、はるかに規模が大き

いものであったこと、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深に対し、本件津波による浸水深が相当程度高いことから、本件試算津波と同じ規模による津波の対策として設計される防潮堤等では、本件津波による浸水を防ぐことはできなかつたとし、かつ、本件試算津波と同じ規模による津波の対策として設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高いことから、東側で高い波高を有した本件津波による浸水を防ぐことはできなかつたとし、本件事故の結果の発生との因果関係を否定する。

なお、草野補足意見では、「上記関係を規制権限の不行使による国家賠償責任のいかなる要件として位置付けるかは、多数意見の詳らかとするところではないが、私はこれを因果関係の問題と考えている」と指摘されているが、多数意見が「本件の事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかつたであろうという関係を認めることはできないということになる」というように、「あれあれば、これなし」という定式を用いていることから、不法行為における因果関係（正確にいえば因果関係の相当性）について論じたものといえる。

## 2 水密化等の措置を命じることは排除されない

### (1) はじめに

上記「1」のとおり、6. 17 最二判の多数意見は、本件事故以前の原子炉施設の津波対策は、防潮堤等の設置により敷地への海水の浸入を防止することが津波対策の基本とされていた事実を前提に、国が規制権限を行使した際には、防潮堤等を設置するという措置が講じられていた蓋然性が高いとしている。すなわち、国が東京電力に対し、技術基準適合命令を行使した際には、その内実は防潮堤等の設置を命じるものであると考えられる。あるいは、技術基準適合命令において明示的に防潮堤等の設置が命じられたわけではないものの、東京電力の判断の結果、防潮堤等の設置が講じられたと考えることができる。

## (2) 法令の定めの概要

技術基準適合命令について定める電気事業法40条は、「主務大臣は、事業用電気工作物が前条第一項の主務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電気工作物を修理し、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。」と規定する。すなわち、経済産業大臣は、福島第一原子力発電所の原子炉が、電気事業法39条及び省令62号で定める技術基準に適合していないと認めるときは、東京電力に対し、当該原子炉が技術基準に適合するように、修理、改造、移転、使用の一時停止、使用の制限を命じることができるということである。

また、技術基準を定める省令62号4条1項は、2002年当時、「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、基礎地盤の不動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。」と規定する（なお、その後、2006年より一部改正がなされている。）。

以上のとおり、経済産業大臣は、福島第一原子力発電所の原子炉施設等が、津波により損傷を受けるおそれがあると認めるときは、東京電力に対し、防護施設の設置その他の適切な措置を講じること（修理、改造、移転、使用の一時停止、使用の制限）を命じることができることである。換言すれば、上記おそれがあると認めるときは、具体的にいかなる措置を講じることを命じるかについては、一定の効果裁量が認められていたのであり、例えば、防潮堤等の設置（改造）を命じることも可能であった。

## (3) 国は防潮堤等の設置を命じたであろうとされていると考えられること

上記のとおり、6.17最二判の多数意見は、本件事故以前の原子炉施設の津波対策は、防潮堤等の設置により敷地への海水の浸入を防止することが対策の基本と

されていた事實を前提に、国が規制権限を行使した際には、防潮堤等を設置するという措置が講じられていた蓋然性が高いとしている。すなわち、国が東京電力に対し、技術基準適合命令を行使した際には、その内実は防潮堤等の設置を命じるものであって、その場合、本件事故の結果の発生との因果関係が認められないというものである。

そうすると、本来、第1審被告国が発すべき技術基準適合命令の内容が水密化等の措置を講じることであったと認定できるのであれば、国が防潮堤等の設置を命じることによって東京電力により防潮堤等の設置がなされたとしても本件事故の結果を回避できなかったという6.17最二判の多数意見の射程は及ばない。

#### (4) 東京電力の判断で防潮堤等の設置を講じたであろうと考えられる場合

あるいは、技術基準適合命令において明示的に防潮堤等の設置が命じられたわけではないものの、東京電力の判断の結果、防潮堤等の設置が講じられたと考えることもできるであろう。

そうだとしても、本来、第1審被告国が発すべき技術基準適合命令の内容が水密化等の措置を講じることであったと認定できるのであれば、第1審被告東京電力も当然に水密化等の措置を講じることになったのであるから、東京電力により防潮堤等の設置がなされたとしても本件事故の結果を回避できなかったという6.17最二判の多数意見の射程は及ばない。

#### (5) そもそも当時の技術基準を前提とした判断であること

また、上記のとおり、技術基準を定める省令62号4条1項の効果に関する規定の仕方が「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」と具体的な基準を定めていなかったために、具体的に水密化等の措置を講じることを命じることが想定できなかったということであれば、当該技術基準を改正したうえで水密化等の措置を講じることを内容とする技術基準適合命令を発すべきであったと認定できれば、従来の技術基準に基づいて技術基準適合命令を発することを前提として防潮堤等の設置によっては本件事故の結果を回避できなかったという

6. 17 最二判の多数意見の射程は及ばない。

### 3 本来は水密化等の措置を講じることを命じるべきであった

上記のとおり、電気事業法40条、同法39条及び技術基準を定める省令62号4条1項をみると、具体的にいかなる措置を講じることを命じるかについては、一定の効果裁量が認められていたのであるから、第1審被告国が第1審被告東京電力に対し、水密化等の措置を講じることも許容される。また、たとえ、本6. 17 最二判の多数意見が原審の適法に確定した事実として摘示するように、本件事故以前の原子炉施設の津波対策は、防潮堤等の設置により敷地への海水の浸入を防止することが津波対策の基本とされていた事実があったとしても、2002年長期評価やそれに基づく試算の結果によれば、敷地への海水の浸入を防止することができるという上記「基本」の大前提が覆され、敷地への海水の浸入の可能性をも踏まえたうえでの津波対策が求められるという大転換点を迎えたのであるから、敷地への海水の浸入の可能性を踏まえない従前の津波対策の「基本」を維持することが許容されたはずがない。そして、6. 17 最二判の多数意見は、「防潮堤等の設置をするという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならなかつたということはできない」として、多重防護としての水密化等の措置が講じられた蓋然性を否定するが、防潮堤等の設置等の対策が講じられるまでの間における窮余の策としての水密化等の措置が講じられた蓋然性については何ら言及していない。

したがって、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」技術基準適合命令を発する法的義務を負っていた第1審被告国の規制権限の行使の在り方としては、敷地への海水の浸入の可能性を踏まえない従前の津波対策の「基本」のみに基づいた技術基準適合命令を発することは許容されず、技術基準を改正したうえで水密化等の措置を講じることを内容とする技術基準適合命令を

発するか、当時の技術基準に基づきながらも具体的に水密化等の措置を講じることを内容とする技術基準適合命令を発することが法的に義務付けられていた。

#### 4 「改造」を命じる技術基準適合命令であっても第1審被告東京電力が水密化等の措置を講じる蓋然性があった

上記「第5」のとおり、多重防護の考え方、長期評価の出現、その後の長期評価に対する対応をしていく中で、第1審被告東京電力や第1審被告国が得ていった知見や認識、原発事故以前に国内外の水密化事例が存在していたこと、仮に防潮堤を作成するという選択肢を第1審被告東京電力が取るにしても、防潮堤の設置の着手ないし実際の製造には長い年月がかかるため、その間の防護のための対策として、短期間に対応可能な重要機器室や建屋の水密化が真っ先に上がったといえること、何より第1審被告東京電力自身が、耐震バックチェック中間報告書とともに作成したQ&Aの中で、津波が敷地に遡上することを前提とした安全対策を明確に記載していて、第1審被告国が盛んに主張する「ドライサイトコンセプト」の維持が不可能であるという状況であったこと、様々な事由を加味すれば、第1審被告国が技術基準適合命令を発令した場合に、第1審被告東京電力が、防潮堤の設置以外の対策、具体的には建屋の水密化や重要機器室の水密化という対策を行った蓋然性が容易に認められる。

したがって、仮に、第1審被告国が具体的な内容を含まない技術基準適合命令を発したとしても、第1審被告東京電力において、防潮堤等の設置と並行してあるいはそれに先行して水密化等の措置を講じる蓋然性があった。

#### 5 水密化等の措置と結果の回避との因果関係は否定されていない

上記のとおり、6. 17 最二判の多数意見は、第1審被告国が技術基準適合命令を発したとしても、第1審被告東京電力において水密化等の措置が講じられた蓋然性を否定しただけであって、水密化等の措置を講じていれば本件事故の結果を回避

できたか否かについては判断していない。

したがって、水密化等の措置を講じることと本件事故の結果との因果関係の存否については、6. 1 7 最二判の多数意見の射程は及ばない。

## 6 水密化等の措置によって本件事故の結果を回避することができた

上記「第6」のとおり、講すべき津波対策としては、安全停止系保護のための水密化（A-1），安全停止系が設置された建屋の水密化（A-2），可搬式設備による補完措置（A-3），簡易バンカー施設（B），バンカー施設（C-1）及び防潮堤（C-2）といった措置が考えられるが、津波対策には即応性を求められるところ、防潮堤等の設置は想定外力の設定が難しく、設置にも長期間を要するうえ、そもそも防潮堤等といえども万全ではないことからすれば、真っ先に水密化が講じられたであろう。そして、これらが講じられていれば、本件事故の結果を回避することができた。

したがって、第1審被告国が技術基準適合命令を発した結果、第1審被告東京電力が水密化等の措置を講じていれば、本件事故の結果を回避することができた。

## 7 仮に防潮堤等の設置によるとしても第1審被告東京電力の「O. P. + 20 mの防潮堤計画」が講じられる蓋然性があった

上記「第7」のとおり、仮に防潮堤等の設置が選択されるとしても、第1審被告東京電力の「O. P. + 20 mの防潮堤計画」が講じられていた蓋然性が高く、これが講じられていれば、東側前面からの浸水も防ぐことができたし、その高さもO. P. + 20 mの遡上高の津波まで防ぐことができたのであるから、本件事故の結果を回避することができた。

したがって、仮に第1審被告国が技術基準適合命令を発した結果、第1審被告東京電力が防潮堤等の設置を講じていたとしても、原子力規制法令の趣旨、目的に照らして規制者及び被規制者のあるべき思考や行動に基づけば、あるべき適正な安全

裕度を踏まえた防潮堤等の設置がなされる蓋然性があり、これによって本件事故の結果を回避することができた。

#### 8 一時停止命令によって本件事故の結果を回避することができた

なお、上記の水密化等の措置を講じることや防潮堤等の設置を命じる技術基準適合命令を発する際には、当然、一時停止命令も併用されることとなる。

すなわち、いずれの措置を講じるに際しても、水密化等の措置であっても 6か月から 1 年程度、防潮堤等の設置に至っては長期間を要するところ、2002年長期評価に示された大規模な津波地震がこの間に発生しない保証はなく、その間、当該津波による深刻な事故が発生する危険性をそのまま放置することはできない。そうすると、上記いずれかの措置が講じられるまでの間については、当然、各原子炉の運転の一時停止を命じることとなる。

例えば、経済産業大臣からの2004年9月27日付文書「美浜発電所3号機に対する技術基準適合命令について」（平成16・09・22原第18号）による技術基準適合命令において、命令の内容は、次のとおりであった。

「美浜発電所3号機蒸気タービン附属設備のうち、第4低圧給水ヒータ出入口弁から脱気器までの主復水管に係る電気工作物について、その材料及び構造が電気事業法39条に基づく技術基準に適合するよう修理等を行い、同基準に適合していることを当省が確認するまでの間、当該電気工作物の使用を一時停止すること。」

したがって、上記いずれかの措置が講じられるまでの間、具体的には、それらの措置が講じられて当該原子炉施設が技術基準に適合していることを経済産業省が確認するまでの間、当該原子炉施設の使用は一時停止されることになる。

そうすると、上記水密化等の措置または適正な安全裕度を踏まえた防潮堤等の設置により本件事故の結果を回避することができたことはさることながら、これらの措置が講じられるまでの間については、各原子炉の運転が一時停止されていたので

あるから、いずれにせよ本件事故の結果を回避することができた。

## 第9 結論

以上のとおり、6. 17 最二判の多数意見は、本件事故以前の津波対策としては、防潮堤等の設置を講じることが基本とされていたという事実を中心とする前提事実としたうえで、防潮堤等の設置以外の措置が講じられたであろう蓋然性は認められないという判断を示した。しかし、3高裁判決においては、水密化等の措置が講じられた蓋然性の事実が認定されていた。この原審の適法に確定した事実を無視した多数意見は、「法律審」でありながら、誤った事実認定をしてしまったのである。

3高裁判決において認定されているように、敷地高さを超える津波が到来することを防ぐという基本的な考え方が、長期評価が公表されたことによって根本から覆されたのであるから、第1審被告国・東京電力は従前の考え方による津波対策をそのまま講じてはならず、また、それをそのまま講じる蓋然性はなかった。

そもそも、最高裁判所は「法律審」である。重要な法令の解釈を示したうえで、当該事案に対する規範的な判断がなされなければならない。これを本件についてみれば、原子力基本法や原子炉等規制法、電気事業法などの各法令規則の趣旨、目的を解釈したうえで、規制庁としての第1審被告国に求められる規制権限の行使の在り方について判断を示したうえで、本件事故に先立ってそれが適時にかつ適切に行はれたか否かが判断されなければならなかった。しかし、多数意見は、本件事故以前の第1審被告国・東京電力の津波対策の考え方を「ありのまま」追認したうえで、因果関係に関する誤った事実認定に基づいて誤判を犯してしまったのである。

3高裁判決や三浦裁判官の反対意見に示されたように、規制法令の趣旨、目的からすれば、原子炉施設の事故による深刻な災害が「万が一にも起こらないようにする」ために、第1審被告国が「最新の科学技術水準への即応性の観点から」みて「適時にかつ適切に」電気事業法40条に基づく規制権限を行使していれば、第1審被告東京電力は、防潮堤等の設置以外の措置すなわち水密化等の措置を講じていたは

ずであり、そうすれば、本件事故の結果を回避することができた。これと同旨の判断を示した本件訴訟の原判決の判断も正当なものとして是認できる。

また、そもそも多数意見の示した判断は、第1審被告国が技術基準適合命令を発した場合、防潮堤等の設置が講じられた蓋然性が高いというだけであって、第1審被告国が水密化等の措置を講じることを命じることの可否や、水密化等の措置を講じた場合に本件事故の結果を回避することができたことの可否などについて何ら判断はしておらず、本件訴訟における第1審原告らの主張に何ら制約をもたらさない。さらに、仮に多数意見のいうように防潮堤等の設置を講じることが基本とされていたという前提に立ったとしても、第1審被告東京電力が計画したように、「O. P. + 20 m防潮堤」が設置されていたはずであり、これによりいずれにせよ本件事故の結果を回避することができた。

したがって、原審の適法に確定した事実に基づかず、また、「法律審」としての法令解釈の職責を放棄した6. 17最二判の多数意見の誤った判断は、本件訴訟の先例としての価値を有さない。よって、原判決の判断を変更する理由はない。

以上