

令和元年（ネ）第801号 福島第一原発事故損害賠償請求事件

控訴人ら 126名

被控訴人 東京電力ホールディングス株式会社 外1名

控訴審最終準備書面（責任論）

令和5年6月20日

名古屋高等裁判所民事第1部 御中

控訴人番号1-1外控訴人

訴訟代理人弁護士 細 井 士 夫



同 弁護士 山 田 秀 樹



同 弁護士 澤 健 二



目次

第1	はじめに.....	2
第2	規制権限不行使の判断枠組みについて.....	4
1	原判決.....	4
2	最高裁多数意見.....	6
3	本件において示されるべき判断.....	7
第3	予見可能性について.....	9
1	原判決.....	9
2	最高裁多数意見.....	9

3	本件において示されるべき判断	10
第4	水密化という防護措置の想定について	12
1	原判決	12
2	最高裁多数意見	12
3	最高裁反対意見	13
4	本件において示されるべき判断	20
第5	因果関係ないし結果回避可能性について	21
1	原判決	21
2	最高裁多数意見	22
3	最高裁反対意見	22
4	本件において示されるべき判断	25
第6	原告グループBの主張について	26

第1 はじめに

ウクライナ戦争の勃発により、日本でもエネルギー価格は高騰した。

他方で、気候変動対策はいまや全世界共通の喫緊の課題となっており、2050年カーボンニュートラルは達成しなければならない目標である。化石燃料に頼る発電からは早期に脱却しなければならない。

このような状況下において、原子力を非化石燃料による発電方法であるとしてこの価値を見直す動きが加速している。先般国会で成立した、老朽原発を60年を超えて稼働することを可能とし、延長の認可を経済産業省の管轄する電気事業法により可能とするいわゆるGX脱炭素電源法もその一つである。

脱炭素の手段として原発を位置付けることは、原発事故の被害者の多くからすれば耐え難いことであろうが、確かにこれに賛否があることは事実である。

エネルギーについてどのような政策が適切なのかは、最終的には有権者である国民が選択をしていくことになるが、未曾有の原発事故である福島第一原発事故の清算、そして国の責任についての事実の適切な認定と緻密な評価無くしてそのような選択はなしえない。

公知の通り、原発は国策として進められてきた。

福島第一原発事故は、国が前のめりになって原発利用政策を進め、規制を行うべき機関がその実、事業者の「虜」となったことで生じた人災である（国会事故調査報告書）。

このような事故について、本当に国に責任は無かったのか、事故は避けられなかったのか、前提となる事実が適切に認定され、緻密な評価がなされてはじめて、国民は、GX脱炭素電源法のような原発回帰法案への賛否が判断できるのである。

本訴訟において何度も主張している通り、令和4年6月17日に最高裁判所第二小法廷判決が下した令和3年（受）第1205号 損害賠償請求事件判決（丁A45。以下「最高裁判決」という）多数意見の判示は極めて空疎かつ杜撰である。

最高裁判決多数意見は、過去を正しく評価し、反省を今後に生かすという裁判制度の持つ意義を失わせてしまったものと言わざるを得ない。

以下、本書面では、最高裁判決の多数意見が不当であり、本件においては独自に判断がされねばならないことを中心に述べる。

とはいえ、あくまで本件は控訴審であるから、原判決の判断が維持されるのか、あるいは控訴人らの不服申し立ての限度において原判決がどのように

変更されるかの判断がされねばならない。

中でも一審原告らは控訴審において繰り返し原判決の結果回避ないし因果関係にかかる判断に対して反論を重ねており、その点を中心的な争点と考えている。

本裁判所におかれては、上述のような裁判制度の持つその意義、機能をあらためて認識して頂き、規制権限不行使の判断枠組みの明確な設定や、予見可能性に関する適切な事実認定を前提として、結果回避ないし因果関係について緻密な判断をして頂くべく、切にお願いする次第である。

第2 規制権限不行使の判断枠組みについて

1 原判決

原判決は、規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて、「規制権限行使の要件は定められているものの、権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、規制権限行使の要件が具体的に定められていない場合には、規制権限を定めた法令の趣旨、目的、被害法益の性質、重大性、予見可能性、結果回避可能性のほか、規制権限行使における専門性、裁量性などの諸事情を総合的に検討して、具体的事情の下において、その不行使がその許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使は、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（宅建業者最高裁判決、クロロキン最高裁判決、筑豊じん肺最高裁判決、関西水俣病最高裁判決、大阪泉南アスベスト最高裁判決参照）」と判示している（原判決375頁から376頁）。

そして、原判決はこの前提として規制権限の有無について述べている。

当該部分において、原判決は、「原子力は、通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な異質な危険を内包し、このような異質な危険を利用する原子力発電所は、一たび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・

財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらすことからすると、原子力の稼働に当たっては、具体的に想定される危険性のみならず、抽象的な危険性をも考慮した上で、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境が侵害されないための万全な安全対策の確保が求められるというべきである」と述べ、法が具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨も「最新の科学技術水準への即応性の観点」であるとしている。これを前提として、原判決は、

「経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限（技術基準を定める権限）は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく、適時かつ適切に行使することが求められ、原子炉（電気工作物）をこの新たな技術基準に適合させるため、技術基準に適合させる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することが求められるというべきである」と判示している（原判決377頁から378頁）。

このように、原判決は、規制権限の有無の判断部分で、万が一にも事故が起こらないようにするため、最新の科学技術水準に即応するよう適時かつ適切に規制権限を行使することが求められることまで述べているのである。

そして、原判決は、これに続いて規制権限を定めた法令の趣旨・目的について以下のように判示する。

「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鑑み、上記災害が万が一にも起こらないようにすることを目的としているといえる。これらの規定からすれば、規制権限を定めた法は、国民の生命、身体、財産等を保護することを目的としているものと認められ、これらの利益は国民が平穏な生活を

営む上で必要不可欠な重要な利益といえる」（原判決381頁）。

そして、法令の趣旨目的の裏返しともいえる被害法益の性質・重大性について、「原子力発電所において事故が発生した場合、原子力発電所の従業員のみならず、原子力発電所の周辺住民等の生命や身体にも被害を及ぼし得るものである。とりわけ、原子力発電所の事故により放射性物質が漏洩した場合には、広範囲に長期間にわたって住民の生命や身体に影響を及ぼすおそれがあり、本件事故で明らかになったように、放射性汚染の大きい地域には長期間にわたって帰還できず、放射能による健康被害に対する不安を抱えながら生活することを余儀なくされるなど重大な結果をもたらし得るものである。このように、一たび原子力発電所において事故が発生すれば、その被害は非常に重大であり、取り返しのつかないものといえる」（原判決382頁）と判示している。

2 最高裁多数意見

最高裁多数意見は、「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（最高裁平成13年（受）第1760号同16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁、最高裁平成30年（受）第1447号、第1448号、第1449号、第1451号、第1452号令和3年5月17日第一小法廷判決・民集75巻5号1359頁等参照）」（丁A45・7頁）と一般論を述べるものの、規制権限を定めた法令の趣旨、目的、その裏返しといえる法益の性質等についてほとんど何らの判示もしていない。

これは一審原告らが第45準備書面で述べたように、同最高裁判決の三浦反対意見がこの点を詳細に判示しているのとは雲泥の差である。

3 本件において示されるべき判断

本件はやであるから、まず上記1の原判決の規制権限に関する判断が維持されるのか、変更されるのであればどこかどのように変更されるのかについて、合理的理由をもって判断がされねばならない。

規制権限の不行使については、その権限を定めた法令の趣旨、目的に照らして判断がされなければならないし、そのような判断がされれば、原判決のように、万が一にも事故が起こらないようにするため、最新の科学技術水準に即応するよう適時かつ適切に規制権限を行使することが求められるとの判断に至るべきことは明らかである。

最高裁多数意見は、筑豊じん肺最高裁判決（最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁）、関西水俣病最高裁判決（最高裁平成16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802頁）、建設アスベスト訴訟最高裁判決（最高裁令和3年5月17日第一小法廷判決・民集75巻5号1359頁）等が判示している生命、身体等に対する危険を防止するために、できる限り速やかに、最新の科学的知見等に適合するよう規制権限が「適時にかつ適切に行使されるべき」とする国の義務について全く触れなかった。この点は、最高裁三浦反対意見との対比において各方面から強い批判がなされている。

このような「できる限り速やかに、最新の科学的専門的知見に基づき、規制権限が適時にかつ適切に行使されるべき」との考え方は、山下竜一専修大学教授によれば「継続的更新義務」と呼ばれるものであり、原子力発電所の安全性確保にとって重要な視点である（甲A214・11頁）。伊方原発最高裁判決（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決・民集第46巻7号1174頁）が、原発事故が起これば「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」必要がある旨判示し、かつ科学技術は不断に進歩、発展していることから、「最新の科学技術水準への即応性」が求められると判示しており、それ以降、原発の設置許可にかかる行政訴訟においては、処分時ではなく最新の科学的知見への適合性が求められるとしていることともこのような考え方は合致するものである。

また、本来は、国が一定のリスクを前提にして、どの時点でどのような形で規制権限を行使すべきか、その際、一定の調査義務が生じないかも検討されねばならないというべきである（丁A68・91頁）。

この点、上記建設アスベスト訴訟最高裁判決は、「建設作業従事者が、昭和48年通達の示す抑制濃度を超える石綿粉じんさらされている可能性があることを認識することができたのであり、建設現場における石綿粉じん濃度の測定等の調査を行うべきであったということが出来る。そして、そのような調査を行えば、被告国は、当時既に強力な予防指導を要すると指摘されていた石綿吹付け作業に従事する者以外の屋内建設現場における建設作業従事者にも、石綿関連疾患に罹患する広範かつ重大な危険が生じていることを把握することができた」等として、国に調査義務があった旨判示している。

しかし、最高裁多数意見は、このような調査義務についても十分な検討を行ったとはいえない。

これらの点（できる限り速やかに、最新の科学技術的知見等に適合するよう規制権限が「適時にかつ適切に行使されるべき」とする国の義務について全く触れなかった点、調査義務について触れなかった点）は、大塚直・早稲田大学教授からも、遠回しな表現ではあるが「このような批判を浴びるに値するものとなっているとみることができよう」と批判されている（丁A68・91頁）。

本件においては、原審が判示した、できる限り速やかに、最新の科学技術的知見等に適合するよう規制権限が「適時にかつ適切に行使されるべき」との点

を維持するかどうか、また、国に一定の調査義務が生じることはないのかについて判示がされねばならないというべきである。

第3 予見可能性について

1 原判決

控訴理由書及び以降の準備書面で一審原告らが繰り返し主張してきた通り、原判決の不当性は、2006年（平成18年）時点での予見可能性を認定し、一審原告らが主張していた2002年（平成14年）時点での予見可能性の有無について判断をしなかった点にある。

2 最高裁多数意見

他方、最高裁多数意見は、予見可能性の点、特に長期評価の信頼性について、「原審が適法に確定した事実関係等の概要」として、長期評価取りまとめと公表、平成20年の東京電力による長期評価に基づく津波の試算（本件試算）等の事実について判示する（丁A45・2頁～）のみで、長期評価の信頼性の評価を回避し、これについて何らの実質的な判断もしていない。

多くの地裁・高裁において主要な争点として争われてきた予見可能性の点について、最高裁多数意見が明確な判断をしなかったのは極めて問題であることはこれまで述べてきた通りである。

但し、多数意見も、平成20年の本件試算については、「本件試算は、本件長期評価が今後同様の地震が発生する可能性があるとする明治三陸地震の断層モデルを福島県沖等の日本海溝寄りの領域に設定した上、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、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を試算したものであり、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であるとして、合理性を有する試算であったといえる」（丁A45・8

頁。傍点は一審原告代理人)と判示しており、長期評価及びそれに基づく試算が合理的なものであったと考えていることがうかがえる。

3 本件において示されるべき判断

以上の通り、原判決は、2006年(平成18年)時点での予見可能性を認定している。また、最高裁多数意見は、2008年(平成20年)の本件試算の合理性を認めており、遅くともこの時点で予見可能性を認めているとみる余地がある。

本件では、予見可能性が認められる時期は、2008年(平成20年)でも、2006年(平成18年)でもなく、2002年(平成14年)時点であるとの一審原告の主張についてまず判断がされねばならない(この点を主要な争点として一審原告らが主張をしてきたことは、一審原告ら控訴理由書(国の責任論)125頁以下)。

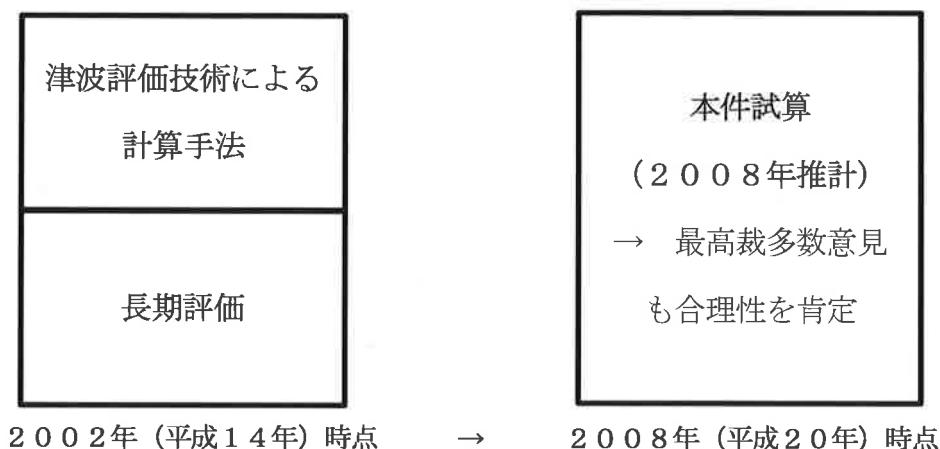
原判決は、2006年(平成18年)時点での予見可能性を認定する根拠として、平成18年5月11日に開催された第3回溢水勉強会の報告を重視しているようであり、「平成18年の時点では、被告東電が2008年推計(本件試算のこと。一審原告代理人)で用いた津波評価技術による計算手法が既に確立していたから、この時点で被告国が被告東電に対して長期評価の見解に基づいて試算を行わせていれば」「O. P. +10mを超える津波の到来を予見することができた」としている(原判決385頁及び386頁)。

この点、原判決が、予見可能性の時期に関して、長期評価の見解を前提として津波評価技術による計算手法の確立した時期を重視するのは正当である。

しかし、控訴理由書以下で一審原告らが詳細に主張したように「津波評価技術による計算手法」は、既に2002年(平成14年)には確立していた。

そして、長期評価の見解に基づいて、津波評価技術による計算手法を用いて出した試算である2008年(平成20年)の本件試算の合理性は最高裁多数意見も認めるところである。

そうすると、以下にイメージ的に図示する通り、最高裁多数意見が合理性を肯定する本件試算と同等の試算は、長期評価の公表と津波評価技術の公表がされた2002年（平成14年）時点で既に可能であったのであり、同時点で予見可能性が認められなければならないというべきである。



また、予見可能性の時期については、被告東電すら「溢水勉強会での検討状況」として、「縦屋敷地が浸水すると、縦屋開口部から水が浸入し、電源設備などが水没し機能を喪失するという結果」となることは、「保安院から指摘されて気付くような知見ではなく」「当然の結果として機能を失うものと認識しておりました」と自認している（甲A31）のであるから、予見可能性の時期を、2008年（平成20年）ないし2006年（平成18年）まで遅らせることは、明らかに失当である。

従って、予見可能性の時期も、当然2002年（平成14年）という結論にならなくてはならないというべきである。

なお、被告国は原子炉施設を安全に維持すべき継続的義務を負っているのであるから、万一、2002年（平成14年）時点において予見可能性が否定されるとしても、当然ながらそれ以降の判断が不要となるわけではなく、それ以後においても予見可能性が認められる時期が認定された上で、当該時点での結

果回避義務可能性等の判断が必要となることは言うまでもない。

第4 水密化という防護措置の想定について

1 原判決

原判決は、本件で取り得る結果回避措置（国が行使すべき規制権限の内容）に関し、一審原告らが主張した結果回避措置の例示である①タービン建屋の人の出入口等に強度強化扉と水密扉の二重扉等を設置することなどにより、タービン建屋等自体の防護措置を採ること、②非常用ディーゼル発電機及び配電盤等の重要機器が設置されている機械室への浸水防止等の対策を採ることによりタービン建屋等内の重要な安全機能を有する設備の部屋の防護措置を採ること、③既設の非常用ディーゼル発電機（水冷式）を冷却するための海水系ポンプを津波から防護するための防水構造の建屋を設置し、電気系統の配線の貫通口を水密化すること、について、「全交流電源喪失という事態を回避する措置としては、原告らの主張する①ないし③の措置に限定されるものではなく、防潮堤の設置等の他の方法によることも十分に考えられる状況であったといえる」（原判決391頁）としている。

2 最高裁多数意見

上記のとおり原判決は結果回避措置に関し必ずしも防潮堤、防波堤等の構造物（以下「防潮堤等」という）の設置が中心であったと位置付けているわけではない。

もともと、最高裁多数意見は、本件事故以前の知見の下において、安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が津波により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という措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であり、同措置が津波対策として不十分であったと解すべき事情はうかがわれず、それ以外の措置が講じられた蓋然性があるということとはできないとする（丁A45・8～9頁）。

つまり、多数意見は、本件長期評価を前提として想定される防護措置は防潮

堤等のみであり、建屋等の水密化の措置は含まれないとした。

3 最高裁反対意見

(1) これに対して、三浦反対意見は以下の通り判示する（丁A45・43頁）。

「(3)ア 本件長期評価に基づいて想定される津波に対する措置として、適切な防潮堤等の設置を基本とするにしても、その実施に当たっては、それによって遡上波が本件敷地に到達することを防止することができるか否かについて、科学的、専門技術的な観点から慎重な検討を行う必要があった。それまでは、原子炉の設置に当たり、想定される津波の高さと敷地の高さを比較することを基本としていたが、本件では、既設の原子炉において、事後的に、防潮堤等の設置によって遡上波の到達を防止しなければならない事態となり、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し、それらに対応すべき防潮堤等の位置、高さ、構造等について、地盤の状況や既存の施設・設備の状況等を踏まえながら、詳細に検討する必要があった。このような検討に基づく施工を行って、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。

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。本件敷地が浸水することを前提としない設計の下に原子炉が稼働している状況にあって、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。この場合、重大な災害の発生及び拡大を防止するためには、原子炉の一時停止を含め、様々な措置が検討されなければならないが、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こら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。

また、非常用電源設備は、原子炉施設の安全性を確保するため特に重要なものとして、平成2年安全設計審査指針の指針9第2項においても、平成17年改正前省令8条の2に係る技術基準においても、多重性等を備えた設計であることが求められており、想定されるすべての環境条件においてその機能が発揮できるようにしなければならないものであった（平成17年改正後省令8条の2第2項参照）。津波による浸水が現に想定される場合において、本件非常用電源設備の機能を維持するために必要な措置が講じられていないことは、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。

この場合、本件非常用電源設備は、主要建屋の1階又は地下1階に設置されていたのであるから、津波に対し、その機能を維持するためには、これらが存在する区画を特定した上で、当該区画及びその建屋について、津波による浸水範囲及び浸水量を想定し、浸水の可能性のある経路及び浸水口（扉、開口部、貫通口等）を特定して、浸水を防止する水密化等の措置を講ずる必要があったということが出来る。

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、こうした設備工事が、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。」

(2) 三浦反対意見は、上記のように判示した上で、多数意見が、本件事故以前

の知見の下において、適切な防潮堤等を設置するという措置が津波対策として不十分であったと解すべき事情はうかがわれず、それ以外の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述べたことに対し、「津波に対する安全性評価については、旧安全設計審査指針においても、平成2年安全設計審査指針においても、30年以上にわたり、地震以外の自然現象を包括して抽象的な指針が定められているだけであって、津波の想定やこれに対する防護の在り方に関する具体的な指針は定められなかった。多数意見は、本件事故以前の津波対策について、津波により上記敷地の浸水が想定される場合、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ことを強調するが、このことを定めた法令はもとより、そのような指針が存在したわけでもなく、また、本件長期評価の公表以前に、防潮堤等の設置により上記敷地の浸水を防止することを前提として、原子炉の設置許可等がされた実績があったこともうかがわれない。それまでは、想定される遡上波が到達しない十分高い場所に上記原子炉施設が設置されることにより安全性が確保されているとして、津波による浸水が想定される場合の対策については、十分な検討がされていなかったというべきであろう。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ず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。」と批判する（丁A45・45頁）。

- (3) 三浦反対意見は、更に、水密化等の措置が津波による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なものであることについて、以下の

ように続けている（丁A45・45頁）。

「ウ このような観点から検討すると、まず、安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が津波により浸水することを防ぐことを基本とする考え方については、設計方針の妥当性を評価する具体的な指針は存在しなかったが、津波による浸水を前提としない設計を妥当なものとして維持するには、少なくとも、その浸水の防止が確実なものでなければならない。しかし、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ったことは、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大な問題であった。

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ってもよい。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。

新たな想定においても、本件長期評価や本件試算は、その時点の科学技術水準に照らし合理性を有していたとはいえ、引き続き進歩、発展すべき知見であり、その不確実性を免れるものではない。実際に、本件長期評価は、17世紀

以降の地震に関する整理を前提としたものであって、更に長い周期に係る津波の可能性等を科学的な根拠をもって否定するものではなく、特に、貞観11年（869年）の貞観地震については、多くの専門家によって、東北地方沿岸の地層の痕跡調査等の研究が積み重ねられつつあったことがうかがわれる。また、津波に対する安全性評価において考慮すべき様々な安全裕度という点からみても、長年にわたり、設計方針に関する具体的な指針が定められず、また、上記浸水の防止も確保できていなかった状況において、5倍超という想定の変動をもたらす科学技術の発展過程を前提に、確実な根拠に基づいてこれを防止できる新たな数値等を見いだし得たと解すべき事情はうかがわれず、本件試算が得られた後においても、これらが見いだされたことはうかがわれない。本件試算がパラメータスタディにより一定の保守性を有していたにしても、それが以上の点を左右しないことは明らかである。

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。本件技術基準に従っ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ではできず、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単一の要因によって、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。

これらの事情を総合すると、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とすることができる。

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、法令に従っ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っ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ったとしても、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。

したがって、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することができる。

エ 一般に、通常の事業活動に伴う事故に関し、法令上、事業者には義務付けられておらず、多くの事業者も講じていなかった安全措置等については、これを講ずべき注意義務を認め難い場合が多いにしても、本件は、そのような事案ではない。本件事故から8年以上前に、本件長期評価の公表により、その当時の法令上、本件各原子炉施設が本件技術基準に適合していないと認識することができ、東京電力としては、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。そして、技術基準適合命令によりその確実な履行が求められた場合、どのような措置を講ずべきかが問題となるが、長年にわたる安全性評価に伴う重大な危険が明らかとなるなど、安全性評価の基本的な在り方に関わる前例のない事情の下で、単に、それまでの措置や設計方針

にとどまらず、上記法令の趣旨等を踏まえ、本件技術基準が求める内容を検討する必要があった。

しかし、上告人は、技術基準適合命令に係る規制権限に関する上記法令の解釈を誤っていたものであり、実際に、同命令が発せられることはなかった。また、保安院も東京電力も、本件長期評価の公表後、これに基づく津波の想定についても検討を速やかに行っていない上、東京電力は、5年以上経過した後、本件試算を認識したものの、防潮堤等の設置を含め、必要な対策を速やかに具体化することもなく、更に概ね3年後の本件事故の直前まで、保安院に対し、本件試算を報告しないまま、本件各原子炉施設の稼働を続けていた。このように、本件事故に至るまでの間、これらの関係者において、上記法的義務の履行を前提とする検討が適切になされなかったことは明らかであり、これによって、誤った安全性評価がそのまま維持され、周辺住民等の生存や生活に関わる上記法令がないがしろにされていたというほかない。」

- (4) 多数意見は、法令の趣旨、目的を全く検討することもないまま、安易に防潮堤等設置が津波対策の基本であるとし、水密化等の措置について蓋然性の考慮から一切除外している。このような多数意見の姿勢は、三浦反対意見が批判するように、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った考え方をそのまま前提にするものであって、関係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して強く非難されるべきものである。

他方で、三浦反対意見は、安全性評価に伴って、津波により原子炉施設が浸水し、重大な災害が発生するという具体的危険が明らかになったという事情の下で、人の生命・身体等に対する重大な危害を確実に防止するという関係法令の趣旨、目的を踏まえて、技術的知見等を検討した上で、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、防潮堤等の設置とともに水密化等が合理的であるとした。その上で、経済産業大

臣が技術基準適合命令を発した場合、東京電力は、速やかに水密化等の措置を講ずる必要があり、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判示している。これは、津波による原子炉施設の浸水の危険性を適切に評価し、法令の趣旨、目的を前提に、津波対策として講じられた蓋然性のある措置について、具体的事情を踏まえて検討するもので、正当な判断といえよう。

4 本件において示されるべき判断

本件において、原判決は、防潮堤等の設置以外の措置（一審原告らが主張する①ないし③の措置）を結果回避措置として選択すること自体は否定しておらず、その点では、法令の趣旨、目的を踏まえたものであると評価でき、最高裁多数意見よりも合理的なものである。

もっとも、①ないし③の措置の合理性については、これまで提出済みの各書面で言及してきたとおりであるところ、本件では、原判決の判断にとどまらず、国は規制権限を行使し防潮堤等の設置以外の措置（水密化等の防護措置）を採らせるべきであった（国が規制権限を行使すれば東京電力においてかかる措置をとる蓋然性があった）ことが認定されなければならない。

この点、最高裁判決よりも後に下された東京電力株主代表訴訟判決（東京池判令和4年7月13日。丁A46）では、被告たる東京電力取締役は、ドライサイトコンセプトに基づく防潮堤等の建設には工事のために相当の長期間を要することからすれば、当該工事が完了するまでの間に過酷事故が生じないための最低限のいわば弥縫策として津波対策を行うよう指示する任務を負っていたし、本件事故前に万が一の対策ないし安全余裕の向上策という名目で日本原電や中部電力がドライサイトコンセプトにこだわらない津波対策を実施していたことを踏まえれば、ドライサイトコンセプト以外の措置を発想することは十分可能であった、と判示している（同判決379頁～382頁）。また、ドライサイトコンセプト以外の措置として、主要建屋や重要機器室の水密化は、

容易に着想して実施し得た措置であった、とも判示している（同判決382頁～384頁）。

また、大塚直教授は、最高裁判決の評釈として、水密化等の技術について、最高裁多数意見は、海外を含めて存在していたことを認めながらも、「海外で『一般的に採用されてい』なかったことを指摘しているが、重要なのは存在していたことであり、一般的に採用されていたか否かではない（この点は、不法行為法において著名な東京スモン訴訟判決（東京地判昭53・8・3判時899号48頁）がアルゼンチンの1935年の2症例の報告をもとに予見可能性を認め、過失を認定していることなどをみても明らかであろう）。本件では、薬害などとは異なり自然現象が問題となることを考慮する必要があるが、他方で、外国の状況と比較する際には地震国・津波国であるわが国特有の事情を考慮する必要があり、このような技術を率先して取り入れるべきであったといえよう。」とし、その判断を批判している（丁A68・3（2））。

最高裁多数意見が言及しなかった、法令の趣旨目的からすれば、本件では、国は規制権限を行使し防潮堤等の設置以外の措置（水密化等の防護措置）を採らせるべきであったし、国が規制権限を行使すれば東京電力においてかかる措置をとる蓋然性があったことは明らかである。

第5 因果関係ないし結果回避可能性について

1 原判決

原判決は、一審原告らが主張した結果回避措置の例示である①ないし③の措置について、「本件想定津波を前提とした①ないし③の措置を講じていたとしても、本件津波の到来により本件事故の発生を防止することができたと直ちに認めることはできない」（394頁）と判示し、これらの措置によっても結果を回避できなかったとして結果回避可能性ないし因果関係を否定している。

2 最高裁多数意見

多数意見は、防護措置として想定できたのは防潮堤等だけであること（水密化の措置を否定）、及び、想定される防潮堤等としては南東側の防潮堤等だけであること（東側の防潮堤等を否定）を前提として、さらに、本件地震と想定地震との規模等の違いを殊更に強調し、結論として因果関係ないし結果回避可能性を否定した（丁A45・9～11頁）。

3 最高裁反対意見

- (1) これに対して、三浦反対意見は、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には、東京電力において、水密化等の措置及び南東側だけでなく東側の防潮堤等も講じられた蓋然性が高いことを前提に、本件津波により、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えるかについて、以下のとおり判示し（丁A45・49頁以下）、因果関係ないし結果回避可能性を肯定した。

「イ 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ったことになるから、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。

ウ その上で、本件地震及びこれに伴う本件事故の経過をみると、その概要は、判示第1の2(6)のとおりであるが、本件津波により本件非常用電源設備がその機能を喪失したのは、いずれも、本件各原子炉に係るタービン建屋及び運用補助共用施設（共用プール）の内部への津波の浸水によるものと認められ、その浸水経路は、建屋の出入り口、開口部等と考えられるから、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。

他方で、本件地震は、本件長期評価において想定される地震の規模よりはるかに大きいものであり、本件津波も、東北地方から関東地方北部の太平洋側を中心に極めて広い範囲で観測されたが、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っ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。

その観点から検討すると、本件津波による主要建屋付近の浸水深は、1.5 mないし5.5 mであったが、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深も、4号機の原子炉建屋及びタービン建屋付近で約2.0 mないし2.6 mとされた上、4号機の原子炉建屋の南西側に設置された運用補助共用施設（共用プール）付近では5 mに近かったことがうかがわれる。

また、本件津波は、本件敷地の東側からも遡上するなどしたが、主要建屋について、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った上、本件各原子炉のタービン建屋においては、本件事故当時、水密化等の措置がほとんど講じられておらず、東側に面する大物搬入口も極めて脆弱な構造であったが、それでも、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れる。さらに、非常用ディーゼル発電機の給気ルーバは、地上に開口しており、そこからの浸入によって非常用ディーゼルが被水したことは、本件津波の波力等が左右したものとは考え難い。

そして、経済産業大臣の技術基準適合命令に基づき、前記のような水密化等の措置を講ずる場合、本件試算津波による最大浸水深等の諸条件を前提にした上で、安全上の余裕を考慮して、適切な設計を行う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あげることができたと考えられる。

さらに、防潮堤等の設置が完了していれば、本件津波の一部が防潮堤等を超えて本件敷地に浸入したとしても、その浸水量は、防潮堤等が設置されていなかった本件事故の場合と比較して、相当程度減少していたものと考えられる。このことは、水密化等の措置による防護の効果を一層確実なものとしたことが明らかである。

エ 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ったという高度の蓋然性があったといえることができる。

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ったが、「想定外」という言葉によって、全ての想定がなかっ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。」(丁A45・49～51頁)

- (2) このように、三浦反対意見は、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ついて詳細に検討し、水密化等の措置について、本件非常用電源設備を防護する効果が十分にあり、さらに防潮堤等の設置がなされていれば、水密化等の措置による防護の効果を一層確実にしていたことを前提に、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ったという高度の蓋然性があったと判示した。

各下級審で重要な争点の一つであった結果回避可能性ないし因果関係について、問題の本質を突いた適切な検討・評価を行っている三浦反対意見に対して、本件地震や本件津波の規模等にとらわれ、これを想定外のものとして安易

に結果回避可能性ないし因果関係を否定する多数意見は、最高裁裁判官としての責任を十分に果たしているとはいえず、強く非難されるべきものである。

4 本件において示されるべき判断

- (1) 本件においては、①ないし③の措置によって結果回避が可能であった。

このことは、これまで提出済みの各書面で言及してきたとおりである。

- (2) この点、最高裁多数意見は、ドライサイトコンセプトを前提とした防潮堤等の措置しか念頭においておらず、①ないし③の措置に相当するものによる結果回避可能性を検討していないので、参考にならない。

もっとも、上記三浦反対意見は、水密化等の措置について子細に検討しており、①ないし③の措置の有用性判断においても、有用なものとなる。

- (3) また、最高裁判決よりも後に下された東京電力株主代表訴訟判決（東京池判令和4年7月13日。丁A46）においても、各措置について子細な検討のうえ（同判決388頁～395頁）、「福島第一原発1号機～4号機において講じられたと考えられる建屋及び重要機器室の水密化の措置（①原子炉建屋（R/B）とタービン建屋（T/B）の開口部（ルーバー等）への防潮板又は防潮壁の措置、②原子炉建屋（R/B）とタービン建屋（T/B）の扉の水密化、③原子炉建屋（R/B）内とタービン建屋（T/B）内の壁の貫通部（配管や電気ケーブル等）の止水処理、④機器ハッチに対する止水処理等。以下「本件水密化措置」という。）は、建屋の水密化措置自体でも、本件津波の浸水を防ぐのに十分な措置であったといえる上、仮に建屋に浸水したとしても、さらに重要機器室の水密化によって浸水を阻むという多層的な津波対策となっていたことからすれば、津波が防潮板又は防潮壁を越流ずる事態や漂流物の衝突等の事態を想定しても、本件津波により電源設備が浸水することを防ぐことができた可能性が十分にあったと考えられる。」とし、さらに「仮に、想定外の津波の挙動や漂流物等による建屋等の損壊等により、一部の電源設備が浸水するような事態が生じ得たとしても、1号機～4号機の各

号機間においては、電源融通による交流電源供給も可能であったから（前提事実（第2章・第5節・第2・4・(1)・ア、イ）、建屋の一部に浸水が生じた場合を想定した運用面での一定の措置が行われていたであろうことも考慮すれば、これによる相応の対処により、重大事態に至ることを避けられた可能性は十分にあったというべきである（実際、本件津波の際も、同様の仕組みとなっていた6号機から5号機に対する電源融通により（5号機の炉心損傷等に至ることを防止できた（甲28の2・本文編85頁）。）」とし、「本件水密化措置によって、本件事故を回避することができた可能性が高かったものと認めるのが相当である。」（同判決393頁～394頁）、との結論が導かれている。

東京電力株主代表訴訟判決と本件では、予見対象となる津波の程度に多少の差異はあるが、水密化等の措置においては、それが完全でなかったとしても（上記「仮に、想定外の津波の挙動や漂流物等による建屋等の損壊等により、一部の電源設備が浸水するような事態が生じ得たとしても」）、本件のような深刻な結果が発生することを避けることができるものであることは同様である。

- (4) 上記(2)(3)も踏まえれば、本件において①ないし③の措置によって結果回避が可能であったことは明白である。

被告国の責任は認められねばならない。

第6 原告グループBの主張について

原告グループBの責任に関する主張のうち、原告グループAの主張と矛盾しない主張は援用する。

以上