

【判例ID】	28291639
【裁判年月日等】	令和3年3月26日／福島地方裁判所いわき支部／判決／平成25年(ワ)46号／平成25年(ワ)220号／平成26年(ワ)224号
【事件名】	損害賠償請求事件
【裁判結果】	一部認容、一部棄却
【上訴等】	控訴
【裁判官】	名島亨卓 中嶋万紀子 小川一希
【審級関連】	<控訴審>令和5年3月10日／仙台高等裁判所／第2民事部／判決／令和3年(ネ)165号／28310835
【出典】	裁判所ウェブサイト掲載判例 D1-Law.com判例体系
【重要度】	1

#### ■28291639

福島地方裁判所いわき支部

平成25年(ワ)第46号／平成25年(ワ)第220号／平成26年(ワ)第224号

令和03年03月26日

原告 別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」から同1-3「原告等目録(第3次原告)」の「氏名」欄及び「現住所」欄のとおり

上記訴訟代理人弁護士 別紙2-1「原告ら訴訟代理人目録」のとおり

上記訴訟復代理人弁護士 別紙2-2「原告ら訴訟復代理人目録」のとおり

東京都(以下略)

被告 東京電力ホールディングス株式会社(以下「被告東電」という。)

上記代表者代表執行役 I

上記訴訟代理人弁護士 別紙2-3「被告東電訴訟代理人目録」のとおり

上記訴訟復代理人弁護士 別紙2-4「被告東電訴訟復代理人目録」のとおり

東京都(以下略)

被告 国

上記代表者法務大臣 K

上記訴訟代理人弁護士 a a

上記指定代理人 別紙2-5「指定代理人目録」のとおり

主文

1 被告らは、別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」から同1-3「原告等目録(第3次原告)」の「認容額」欄に金額の記載のある各原告に対し、各自、各原告に係る同別紙の同欄記載の金員及びこれらに対する平成23年3月11日から各支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

2 原告番号1387、同1388、同1480、同1494、同1497、同1498、同16

53、同1683、同1688、同1767、同2094、同2155、同2162、同2166～同2169、同2188、同2213、同2257、同2374、同2381、同2400、同2445、同3027、同3070、同3091、同3148、同3149及び同3167（以下主文の項において、「原告番号1387ら」という。）の被告らに対する各請求並びに原告番号1387らを除く原告らの被告東電に対する主位的請求及び被告らに対するその余の請求をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は、原告番号1387らと被告らとの間においては、原告番号1387らと被告らとの間に生じた費用は原告番号1387らの各負担とし、原告番号1387らを除く原告らと被告らとの間においては、原告番号1387らを除く原告らと被告らとの間に生じた費用の13分の1を被告らの連帯負担とし、その余は原告番号1387らを除く原告らの各負担とする。

4 この判決は、第1項に限り、仮に執行することができる。

ただし、被告らが、別紙1-1「原告等目録（第1次原告）」から同1-3「原告等目録（第3次原告）」の「認容額」欄に金額のある各原告に対し、同「認容額」欄記載の各金員の担保を供するときは、当該担保を供した被告は、当該原告との関係において、その仮執行を免れることができる。

#### 事実及び理由

以下、最初に判決に添付されている「※別紙」の表題を記載し、それ以降の記載について、最初に「目次」を付した上で、「第1 請求」、「第2 事案の概要（本件の訴訟物と前提事実）」、「第3 争点」、「第4 争点についての当事者の主張」、「第5 当裁判所が認定した事実」、「第6 争点に関する当裁判所の判断」、「第7 まとめ」で構成される。

#### ※別紙一覧

別紙1-1 原告等目録（第1次原告）

別紙1-2 原告等目録（第2次原告）

別紙1-3 原告等目録（第3次原告）

別紙2-1 原告ら訴訟代理人目録

別紙2-2 原告ら訴訟復代理人目録

別紙2-3 被告東電訴訟代理人目録

別紙2-4 被告東電訴訟復代理人目録

別紙2-5 指定代理人目録

別紙3 略語・用語一覧表

別紙4 各種図面（別紙4-1「福島第一原子力発電所 配置図」、別紙4-2「第4. 1. 4-1表 津波の浸水による非常用電源盤（M/C、P/C）、非常用ディーゼル発電設備（D/G）、直流主母線盤（DC盤）への影響」）

別紙5 関連規定（抜粋）

別紙6 当事者の主張

※本文中の略語については、別紙3を参照のこと

なお、和暦の使用に関し、昭和以降については、原則として和暦を使用しているが、大正以前については西暦で表示した。また、海外の論文を摘示する場合、適宜、昭和以降についても西暦表記

としたものがある。

## 目次

### 第1 請求

### 第2 事案の概要（本件の訴訟物と前提事実）

- 1 原告らの被告東電に対する請求
- 2 原告らの被告国に対する請求及び被告らに対する共同請求
- 3 前提事実（争いがない事実）
  - (1) 原子力発電の仕組み
  - (2) 本件原発の概要等
  - (3) 本件地震及び本件津波の発生
  - (4) 本件地震による本件原発への影響
  - (5) 本件津波による本件原発への影響
  - (6) 放射性物質の飛散
  - (7) 関連規定

### 第3 争点

### 第4 争点についての当事者の主張

### 第5 当裁判所が認定した事実

- 1 地震・津波に関する一般的知見等
  - (1) 地震発生メカニズム、地震地体構造論等
    - ア プレートテクトニクス
    - イ 地震発生メカニズム等
    - ウ 地震地体構造論
  - (2) 津波の発生メカニズム、数値化等
    - ア 津波メカニズム等
    - イ 津波の数値シミュレーション
- 2 本件原発の設置許可と平成11年頃までの地震・津波の知見の状況等
  - (1) 本件原発の設置許可、当時の指針、被告東電における当時の津波対策等
    - ア 当時の安全審査の指針と1～3号機の設置許可処分等
    - イ 各指針の策定と4～6号機の設置許可処分等
    - ウ 本件原発の設置許可処分当時の被告東電の津波対策等
    - エ 「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」
  - (2) 平成6年頃までの各原発事故、当時の指針等
    - ア 海外における原発事故の発生
    - イ 昭和63年のIAEAのSAに関する指針
    - ウ 安全評価審査指針及び安全設計審査指針
    - エ 平成3年洪水事故
  - (3) 平成6年頃の津波に対する被告東電の対策の検討状況等
    - ア 通産省資源エネルギー庁の指示と被告東電の対応等

- イ 上記報告の内容、被告東電の対応等
  - (4) 4省庁報告書、7省庁手引とそれに対する被告東電の津波対策の対応等
- ア 4省庁報告書
- イ 7省庁手引
- ウ 電事連の4省庁報告書に対する対応等
- エ 電事連の7省庁手引に対する対応等
- オ 被告東電の4省庁報告書に対する対応等
  - (5) 「IAEA INSAG3」の平成11年改訂版
  - (6) 津波浸水予測図
- ア 意義等
- イ 福島県沿岸部の浸水域及び浸水状況等
- 3 津波評価技術、長期評価の成立、公表等とそれに対する被告らの対応等
  - (1) 津波評価技術の成立と被告東電の対応状況等
    - ア 土木学会原子力土木委員会津波評価部会における検討状況等
    - イ 津波評価技術の考え方に基づく被告東電の検討等
    - ウ 津波評価技術
    - エ 被告東電の津波評価技術に基づく検討等
  - (2) 長期評価の成立等
    - ア 推進本部の意義
    - イ 長期評価部会等における検討状況等
    - ウ 長期評価の意義
    - エ 長期評価における地震の発生領域及び震源域の形態
    - オ 長期評価における地震活動
    - カ 地震の発生位置及び震源域の形態に関する長期評価の説明
    - キ 地震活動に関する長期評価の説明
    - ク 長期評価の公表の直後における被告ら関係者の対応等
    - ケ 長期評価の信頼度
    - コ その後の長期評価に関する保安院等の対応方針等
  - (3) 中央防災会議における検討状況等
    - ア 「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」の発足等
    - イ 平成16年2月19日の日本海溝等専門調査会の検討状況
    - ウ 北海道WG報告書
    - エ 平成17年6月22日の中央防災会議の審議状況等
    - オ 中央防災会議における取りまとめ
- 4 確率論的安全評価、溢水勉強会、耐震バックチェック（中間報告まで）等
  - (1) 平成15年～平成16年頃の確率論的安全評価等
    - ア 安全目標に関する中間とりまとめ
    - イ 保安院の対応等

- (2) 津波評価部会における確率論的評価の検討状況等
  - ア 確率論的津波ハザードに関する津波評価部会の検討状況等
  - イ ロジックツリー分岐等
- (3) 性能目標等
  - ア はじめに
  - イ リスク情報の活用
- (4) a b 論文
  - ア a b 論文の公表
  - イ a b 論文の内容等
- (5) 溢水勉強会等
  - ア スマトラ沖地震等と溢水勉強会の立ち上げ
  - イ 平成18年5月11日開催の第3回溢水勉強会
  - ウ 平成18年6月の現地調査等
  - エ 平成18年8月2日開催の安全情報検討会における検討状況等
  - オ 平成19年4月の溢水勉強会のとりまとめと被告東電の対応等
- (6) 耐震設計審査指針の改訂、耐震バックチェックの実施（中間報告）等
  - ア 耐震指針検討分科会における検討状況等
  - イ 平成18年耐震設計審査の策定と耐震バックチェックルール等
  - ウ 耐震バックチェックに関する新たな指示と中間報告書の提出まで
- (7) 本件試算実施までの経緯等
  - ア 被告東電内での検討等
  - イ 日本原電における検討状況や電力各社の打合せ状況等
  - ウ 本件試算の実施決定等
- 5 貞観津波の知見状況、本件試算、第4期津波評価部会等
  - (1) 津波堆積物調査等に基づく貞観地震等の研究状況等
    - ア 津波堆積物調査にもとづく地震発生履歴に関する研究
    - イ 地質調査・津波シミュレーションに基づく地震発生履歴に関する研究
    - ウ 結び
  - (2) 本件試算等
    - ア 本件試算の実施～その後の被告東電における検討状況等
    - イ 中間報告後の耐震バックチェックの実施状況等
    - ウ その後の被告東電の対応等
    - エ 地質等合同WGにおける検討状況等
    - オ 中間報告後の保安院、被告東電の対応等
  - (3) 推進本部地震調査委員会の「日本の地震活動」＜第2版＞
    - ア 沈み込むプレートと陸のプレートの間で発生する地震
    - イ 東北地方の地震活動の特徴
  - (4) 平成21年～平成22年の津波評価部会の活動状況等

- ア 平成21年のロジックツリー分岐のアンケートの実施等
- イ 確率論的津波ハザード解析の方法
- ウ 第4期津波評価部会
- エ 津波ハザード解析に関する東電設計からの報告
  - (5) その後の被告東電等の関係者の対応等
- ア 被告東電による津波堆積物の調査等
- イ 保安院及び被告東電の対応等
- ウ 被告東電内の津波対策工に係る検討状況等
- エ 日本原電の対応状況等
- オ 長期評価の改訂等に関する議論等と被告東電、保安院の対応等
- 6 本件事故の発生状況等
  - (1) 本件事故当時の本件原発の安全設備、機器配置等の状況等
    - ア 各建屋の配置等
    - イ 本件原発の安全設備等
  - (2) 本件津波等の発生と本件原発への影響等
    - ア 本件地震の発生と本件原発に与えた影響等
    - イ 本件津波等の発生と本件原発への影響、被害等
  - (3) 本件事故の発生
    - ア 1号機
    - イ 2号機
    - ウ 3号機
    - エ 4号機ほか使用燃料プール
    - オ 5号機及び6号機
  - (4) 本件事故を踏まえた知見、対応等
    - ア 本件地震直後の同地震に関する推進本部の見解
    - イ 中央防災会議における検討
    - ウ 長期評価の改訂等
    - エ 経産省、保安院等の安全対策等の指示等
    - オ 被告東電による本件事故の総括
  - (5) その他被告東電の不正事例等及び市民団体の申入れ等
    - ア 被告東電の不正事例等
    - イ 市民団体の申入れ
- 7 地震、津波に関する各専門家の見解等
  - (1) a c 元部会長の見解
    - ア 津波地震のメカニズム等
    - イ 津波地震のメカニズムの多様性等
    - ウ 地震・津波の予測とその限界
    - エ 長期評価の内容

- オ 長期評価の信頼度、異論等及び中央防災会議における審議状況等
- カ 津波評価技術の評価
- キ 本件地震、本件津波と長期評価
  - (2) a d 委員の見解
    - ア 地震・津波予測の限界
    - イ 長期評価の内容
    - ウ 本件津波の特徴等
    - エ 本件原発への津波の影響等
  - (3) a e 委員の見解
    - ア 津波地震等
    - イ 4省庁報告書の位置付け
    - ウ 津波評価技術
    - エ 長期評価
    - オ 確率論的津波ハザード解析手法
    - カ 本件地震までの地震、津波の知見の状況と本件地震等
  - (4) a f 委員の見解
    - ア 地震学の基本的考え方
    - イ 比較沈み込み学とアスペリティ
    - ウ 長期評価等
    - エ 貞観地震等の知見
    - オ 本件地震、本件津波
  - (5) a g 委員の見解
    - ア 工学的検討の対象とすべき知見の成熟度等
    - イ 津波評価技術、長期評価などの知見の状況等
    - ウ 本件事故の回避可能性
- 8 本件事故の推移、a h 市の被害状況等
  - (1) 本件事故直後の推移とその間の a h 市の状況等
    - ア 3月11日
    - イ 3月12日
    - ウ 3月13日
    - エ 3月14日～16日
    - オ 3月17日～3月25日
    - カ 3月26日～4月22日までの状況等
    - キ 本件事故直後の水道水の放射性物質の測定状況等
  - (2) 平成23年5月頃以降の本件事故の推移等と a h 市の状況等
    - ア 原子力災害対策本部等の行政庁の指示、被告東電の対応状況等
    - イ 避難指示区域等の見直し等
    - ウ a h 市の津波被害の状況等

- エ 平成23年頃の a h 市の経済動向等
    - (3) a h 市の放射線モニタリングの状況、食品等汚染、除染状況等
  - ア 本件事故により放出された放射性物質の量（推定）
  - イ a h 市内の空間放射線量率等
  - ウ a h 市の除染の実施状況等
  - エ a h 市における食品等の摂取・出荷制限等の状況等
  - オ 福島県の水産物のモニタリング検査、海産物の出荷制限等
  - カ 飲料用井戸水、プール等の検査状況等
  - キ 汚染水の状況等
  - ク 廃炉作業等
  - ケ 消費者の意識調査
    - (4) a h 市の人口、経済動向等
  - ア a h 市の人口変化等
  - イ a h 市の経済全体の動向等（平成24年以降）
  - ウ a h 市の農林業の状況等
  - エ a h 市等の工業等
  - オ a h 市の観光業等
    - (5) a h 市民に対するアンケート調査結果等
  - ア 平成24年の a h 市によるアンケート調査
  - イ 平成26年の a h 市によるアンケート調査
  - ウ a i 准教授によるアンケート調査
  - エ 集団訴訟要望アンケート調査
    - (6) 屋内退避区域の状況等
  - ア a h 市 a j 地区の状況等
  - イ a h 市 a k 地区の状況等
  - ウ a h 市 a l ・ a m 地区の状況等
    - (7) 放射線に関する科学的知見等
  - ア 放射線の単位等
  - イ I C R P の平成19年勧告
  - ウ U N S C E A R の報告
  - エ 低線量被ばくのリスク管理に関するWG報告書
  - オ 県民健康調査等
  - カ 被ばくによる健康影響に関する疫学調査の研究
  - キ 専門医師の意見
- 9 本件事故に係る賠償の指針、原告らに対する賠償金の支払状況等
- (1) 中間指針等
    - ア 中間指針等の策定
    - イ 中間指針等における精神的損害の賠償等の内容



- (2) 経産省の賠償基準
  - (3) 被告東電の賠償基準と支払状況
    - ア 被告東電のプレスリリース等
    - イ 被告東電の原告らに対する支払の状況等
- 第6 争点に関する当裁判所の判断
- 1 本件継続給付の適否（争点1）
  - 2 本件事故についての民法709条の適用の有無（争点2）
    - (1) 原賠法の趣旨、目的等
    - (2) 原告らの主張
    - (3) 小括
  - 3 被告国の規制権限不行使の違法の成否等（争点3）
    - (1) 判断の枠組み
      - ア 本件における規制権限の有無やその内容等
      - イ 規制権限の不行使に係る国賠法上の違法に関する判断の枠組み
      - ウ 原子炉の規制に関する法令の体系、審査の枠組み等
      - エ 原告らの主張
      - オ 被告国の主張
    - (2) 津波に係る安全対策の基準、評価の手法
      - ア 規制権限の不行使の違法を判断するに当たっての予見の対象
      - イ 本件における予見の対象と決定論的安全評価との関係等
      - ウ 津波の定量的な評価の手法の必要性等
      - エ 津波評価技術の内容等の合理性等
      - オ 工学上の位置付け等
      - カ 原告らの主張
      - キ 小括
    - (3) 津波評価技術を踏まえた被告国の規制権限不行使の違法の判断要素等
      - ア 違法の判断の考慮要素等
      - イ 取り込むべき知見であるか否かを検討する要素等
    - (4) 地震・津波に関する科学的知見の進展と関係者らの受容度の状況等
      - ア 津波評価技術の成立以前の状況等
      - イ 長期評価の公表時の状況等
      - ウ 中央防災会議、溢水勉強会等当時の状況等
      - エ 耐震バックチェック、本件試算後の地震・津波の知見の状況等
      - オ 平成21年頃の状況等
    - (5) 長期評価の受容度等に関するまとめと当事者の主張
      - ア 長期評価に関する原告らの主張
      - イ 長期評価等に関する被告国の主張
      - ウ 小括

- (6) 結果回避可能性及び因果関係
  - ア 技術基準適合命令の内容と結果回避可能性等の主張、立証責任等
  - イ 具体的な結果回避措置と本件事故の回避可能性の有無等
  - ウ 技術基準適合命令に係る被告国の主張
  - エ 被告東電の取り得る結果回避措置に関する被告らの主張
  - オ 結果回避可能性及び因果関係に関する小括
- (7) 規制権限不行使の違法性に関する小括
- 4 被告東電の責任非難の成否（争点4）
  - (1) 被告東電の非難可能性等
    - ア 原告らの主張とその検討
    - イ 被告東電の注意義務違反の有無と増額事由の可否
  - (2) 小括
- 5 相互保証の成否（争点5）
  - (1) 国賠法6条の意義等
  - (2) 韓国
  - (3) 中国
  - (4) 小括
- 6 賠償すべき損害及びその額（争点6）
  - (1) 権利利益の侵害又は損害発生のお考え方等
    - ア 当事者の主張
    - イ 検討の順序
  - (2) 放射線被ばくによる健康被害の客観的なリスクと損害発生のお指標等
    - ア 低線量の放射線被ばくに関する医学的知見等
    - イ 疫学的研究の評価
    - ウ 放射線被ばくによる健康被害のリスクの考慮要素
  - (3) 本件事故直後の、a h市居住の原告らの被害内容等
    - ア 本件事故直後（平成23年3月及び4月）のa h市の被害状況等
    - イ a h市居住者の避難状況等
    - ウ 小括
  - (4) 本件事故から一定期間経過後の放射線被ばくによる健康リスク等
    - ア 平成23年5月以降のa h市における空間線量の推移等
    - イ a h市における水道水、食品などの内部被ばくのおそれ等
    - ウ 汚染水の状況等
    - エ 小括
  - (5) a h市の経済、産業等に対する本件事故の継続的な影響等
    - ア 人口その他の状況等
    - イ 経済・産業等の状況等
    - ウ 屋内退避区域の状況等

(6) 原告らの被害の内容と相当な慰謝料額

- ア 中間指針等の考え方等
- イ 慰謝料算定の基礎とすべき事情とその額
- ウ 小括

(7) 当事者の主張の採否等

- ア 原告らの主張
- イ 各原告の供述内容等
- ウ 被告らの主張

7 被告らの連帯責任の成否(争点7)

- (1) 被告国の主張
- (2) 検討

8 弁済の抗弁の成否(争点8)

- (1) 検討
- (2) 小括

第7 まとめ

第1 請求

1 被告らは、連帯して、別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」から同1-3「原告等目録(第3次原告)」の「分類」欄が「D原告」及び「A原告」の各原告に対し、各25万円及びこれに対する平成23年3月11日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

2 被告らは、連帯して、別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」から同1-3「原告等目録(第3次原告)」の「分類」欄が「C原告」の各原告に対し、各50万円及びこれに対する平成23年3月11日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

3 被告らは、連帯して、

(1) 別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」の「分類」欄が「A原告」の各原告に対し、各285万4180円及びこれに対する内189万4180円については平成25年3月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内96万円については平成26年3月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(2) 別紙1-2「原告等目録(第2次原告)」の「分類」欄が「A原告」の各原告に対し、各349万4180円及びこれに対する内253万4180円については平成25年11月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内96万円については平成26年11月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(3) 別紙1-3「原告等目録(第3次原告)」の「分類」欄が「A原告」の各原告に対し、各453万4180円及びこれに対する内357万4180円については平成26年12月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内96万円については平成27年12月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

4 被告らは、連帯して、

(1) 別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」の「分類」欄が「B原告」の各原告に対し、各128万円及びこれに対する内32万円については平成25年3月1日から支払済みまで年

5%の割合による金員を、内96万円については平成26年3月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(2) 別紙1-2「原告等目録(第2次原告)」の「分類」欄が「B原告」の各原告に対し、各96万円及びこれに対する平成26年11月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(3) 別紙1-3「原告等目録(第3次原告)」の「分類」欄が「B原告」の各原告に対し、各96万円及びこれに対する平成27年12月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

5 被告らは、連帯して、

(1) 別紙1-1「原告等目録(第1次原告)」の「分類」欄が「D原告」及び「C原告」の各原告に対し、各107万0307円及びこれに対する内71万0307円については平成25年3月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内36万円については平成26年3月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(2) 別紙1-2「原告等目録(第2次原告)」の「分類」欄が「D原告」及び「C原告」の各原告に対し、各131万0307円及びこれに対する内95万0307円については平成25年11月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内36万円については平成26年11月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

(3) 別紙1-3「原告等目録(第3次原告)」の「分類」欄が「D原告」の各原告に対し、各170万0307円及びこれに対する内134万0307円については平成26年12月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を、内36万円については平成27年12月1日から支払済みまで年5%の割合による金員を支払え。

## 第2 事案の概要(本件の訴訟物と前提事実)

### 1 原告らの被告東電に対する請求

原告らは、被告東電に対し、主目的に不法行為(民法709条)、予備的に原賠法3条1項に基づく損害賠償の一部として、各原告の属性(本件事故当時、18歳未満であったか、又は本件事故当時胎児であり、本件事故後に出生したA原告(平成23年12月31日までに出生した原告)、本件事故当時胎児ではなかったが、本件事故後に出生したB原告(平成24年1月1日以降に出生した原告)、本件事故当時、妊娠していたC原告、これらの原告以外のD原告)に応じて、〈1〉A原告及びD原告について本件事故直後の慰謝料各25万円及びこれに対する本件事故日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による遅延損害金の支払を(請求の趣旨第1項)、〈2〉C原告について本件事故直後の慰謝料として各50万円及びこれに対する本件事故日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による遅延損害金の支払を(請求の趣旨第2項)、〈3〉A原告について本件事故日から被告らが福島県a h市全域において空間放射線量が毎時0.04 $\mu$ S vとなる原状回復措置を行い、かつ、本件原発において各原子炉の廃止措置すなわち廃炉措置(以下これらの各措置を「原状回復措置等」という。)の終了まで1か月当たり本件事故継続分慰謝料各8万円及びこれに対する各支払日(毎月末日)の翌日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による遅延損害金の内の一部の支払を(請求の趣旨第3項)、〈4〉B原告について本件事故継続分慰謝料各32万円及びこれに対する平成25年3月1日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による

遅延損害金並びに同日、平成26年3月1日（別紙1-1「原告等目録（第1次原告）」の「分類」欄が「B原告」の各原告につき）、平成25年11月1日、平成26年11月1日（別紙1-2「原告等目録（第2次原告）」の「分類」欄が「B原告」の各原告につき）又は平成26年12月1日、平成27年12月1日（別紙1-3「原告等目録（第3次原告）」の「分類」欄が「B原告」の各原告につき）以降原状回復措置等の終了まで1か月当たり本件事故継続分慰謝料各8万円及びこれに対する各支払日（毎月末日）の翌日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による遅延損害金の内の一部の支払を（請求の趣旨第4項）、〈5〉C原告及びD原告について本件事故日から原状回復措置等の終了まで1か月当たり本件事故継続分慰謝料各3万円及びこれに対する各支払日（毎月末日）の翌日から支払済みまで民法所定の年5%の割合による遅延損害金の内の一部の支払を（請求の趣旨第5項）、それぞれ求めている。

なお、請求の趣旨第3項、同第4項、同第5項の各請求は、本件事故日から「原状回復措置等」の終了まで毎月生じる慰謝料の累積額のうち、請求の趣旨第3項及び同第5項については本件事故日から各訴訟提起日の1年後までの期間に生じた慰謝料を、請求の趣旨第4項については各訴訟提起日からその1年後までの期間に生じた慰謝料（ただし、平成25年（ワ）第46号事件に係るB原告については、その出生後、訴訟提起日までに生じていた32万円の慰謝料も併せて請求している。）を、一部請求しているものである。

原告番号1001、同1031、同1037、同1047、同1103、同1108、同1115、同1137、同1138、同1145、同1159、同1162、同1163、同1169、同1213、同1214、同1218、同1219、同1229、同1242、同1267、同1273、同1284、同1285、同1305、同1313、同1322、同1369、同1389、同1431、同1445、同1459、同1515、同1516、同1523、同1525、同1566、同1593、同1594、同1599、同1614、同1670、同1675、同1676、同1689、同1724、同1747、同1772、同1793、同1802、同1816、同1822、同2010、同2015～同2018、同2025、同2050、同2051、同2057、同2059～同2063、同2081、同2098、同2116、同2175、同2178、同2179、同2220、同2228、同2248、同2256、同2269、同2278、同2287、同2288、同2303、同2320、同2322、同2348、同2349、同2359、同2362、同2384、同2385、同2391、同2401、同2403、同2476、同2515、同2522、同2548、同2549、同2572、同2573、同3017、同3061、同3093、同3112、同3125及び同3142の各原告については、訴えの取下げにより終了した。

## 2 原告らの被告国に対する請求及び被告らに対する共同請求

原告らは、被告国に対し、国賠法1条1項に基づく損害賠償の一部として、上記1記載の各原告の属性に応じて、上記1〈1〉～〈5〉と同じ賠償金等の支払をそれぞれ求めている。

なお、原告らは、被告らが共同不法行為（民法719条）による責任又は原賠法上の責任と国賠法上の責任とが連帯するものとして、被告らの責任が不真正連帯債務であると主張している。

## 3 前提事実（争いがない事実）

### （1）原子力発電の仕組み

ア 原子力発電は、原子炉（核分裂をコントロールしながら、核分裂によって発生する熱エネルギーを取り出す装置であり、燃料、減速材、冷却材、制御材等から構成される。）で発生する熱で、蒸気を作り、その蒸気でタービンを回して発電を行う。

原子炉には「軽水炉」と呼ばれるタイプの原子炉が存在する。軽水炉のうち、原子炉で直接蒸気を発生させるのが沸騰水型軽水炉（BWR）である。軽水炉では、通常、ウラン235が数%程度含まれるウランを酸化物にして焼き固めたもの（ペレット）が、燃料として使用される。

イ BWRには、減速材（次の核分裂反応を引き起こしやすくするために、核分裂によって生じる高速中性子を速度の遅い熱中性子にするもの）及び冷却材（核分裂によって発生した熱を炉心から外部に取り出すもの）として、普通の水（軽水）が使用される。原子炉は、制御棒（核燃料の核分裂する量を調節するために使用される制御材を、ペレットを被覆管と呼ばれる長さ4mほどの金属製のさやに密封した燃料棒の間に挿入できるようにしたもの）を挿入して核分裂の連鎖を止めることにより停止する。制御棒挿入後も崩壊熱が生じるため、原子炉を冷却し続ける必要がある。BWRの通常運転時には、核分裂が行われる炉心の出力すなわち核分裂の数が中性子を吸収する制御棒の位置の調整と炉心を通る冷却水の流量の調整により一定となるよう制御されている。

## （２） 本件原発の概要等

ア 本件原発は、福島県a n郡a n町及び同県同郡a o町（以下福島県内の市町村について、県名及び郡名を省略する。）にまたがり、a h市の北約40kmに位置し、東側は太平洋に面している。本件原発は、昭和42年9月に1号機の建設に着工して以降、順次増設を重ね、6基の原子炉（いずれもBWR）がある（以下、本件原発の各原子炉を単に「1号機」、「2号機」などという。）。

1号機から4号機はa o町に所在し、その敷地は、海側エリア（取水のための海水ポンプが設置されている領域）がO. P. +4m、主要建屋エリア（使用済み燃料プールなどが収納されている原子炉建屋や、タービン発電機、復水器、給水ポンプなどが設置されているT/Bなどがある領域）がO. P. +10mであった。5号機及び6号機はa n町に所在し、その敷地は、海側エリアがO. P. +4m、主要建屋エリアがO. P. +13mであった。

イ 本件原発には、原子炉と一時冷却材ループ（炉心を通る水の系統）、使用済み核燃料プールなどが収納されている「原子炉建屋」（R/B）、タービン発電機や復水器、給水ポンプなどが設置されている「タービン建屋」（T/B）などの設備のほか、地震などの災害が発生した際に緊急対策室を設置するための「免震重要棟」（震度7クラスの地震が起きても初動対応に支障がないよう、緊急時対策室や通信設備、電源設備、空調設備などを備えた免震構造の建物）が設置されていた。

なお、本件原発の施設の概要図は、別紙4-1「福島第一原子力発電所 配置図」のとおりである。

ウ 本件原発には、事故等に備えて炉心を冷やし続けるための非常用冷却系統、温度や機器の状況を監視したり、同冷却系統のポンプを動かしたりするための電源が用意されていた。非常用冷却系統は、高圧冷却系、低圧冷却系、ディーゼル発電機（DG）などを冷やすための冷却系の三つに大別される。

高圧冷却系は、圧力容器内の圧力が高い場合でも冷却水を注入できるものであり、注入量は少

ない。低圧冷却系は、圧力容器内の圧力が低い場合に使用されるものであり、高圧冷却系と比較してより多量の冷却水を注入できる。DGの冷却系は、非常時に使うDGやポンプのモーターを冷やすためのものである。

本件原発では、通常時、発電所の外から引かれている送電線の電気を使用して原子炉の運転や監視を行っている（外部電源）。この外部電源が、何らかの原因によって停止した場合、非常用DGが起動するように設計されている。これは、軽油又は重油を使って発電する装置であり、原子炉1基につき、二、三台が設置されている。外部電源と非常用DGが供給する電源は交流電源であり、電源盤を通じて発電所内の各設備に配電される。

原子炉が何らかの原因によって停止すると、電源や冷却系統に異常がなければ、通常の給水系（タービンを回した後の蒸気を復水器に水で戻し、ポンプで圧力容器に送り込む系統）を使って冷却し、冷温停止の状態とする。仮に外部電源が失われてしまった場合、非常用DGを起動して冷却を行う。

### （3） 本件地震及び本件津波の発生

平成23年3月11日午後2時46分、三陸沖（宮城県ap半島の東南東約130km付近）において、深さ24kmを震源としてM9.0の地震（本件地震）が発生した。震源域は、岩手、宮城、福島、茨城の各県沖にわたり、震源の長さは約500km、幅は約200kmとされ、an町及びao町では最大震度6強が観測された。

本件地震により、東日本太平洋岸の広範囲にわたり大津波（本件津波）が襲来し、遡上高（津波が内陸に駆け上がった結果、斜面や路面上に変色部や漂着物等の痕跡を残すが、その痕跡の平常潮位からの高さ）は最大40.1mに及び、被告東電によれば、本件原発の検潮所設置位置における津波の高さは約13mと推定された。

### （4） 本件地震による本件原発への影響

本件地震発生当時、1～3号機は運転中であったが、本件地震のためいずれも自動停止した。4号機は定期検査中であったため、本件地震発生当時、停止していた。

本件地震により、送受電塔が倒壊等し、本件原発の外部電源は全て喪失したため、1～4号機の非常用DGが起動した。

### （5） 本件津波による本件原発への影響

平成23年3月11日午後3時27分頃及び同日3時35分頃、本件原発に津波が到来し、その後も断続的に津波が到来した（本件津波）。本件原発における浸水高は、O.P. +11.5m～15.5mであり、局所的にはO.P. +16m～17mと推定された。

本件津波は、本件原発において主要建屋エリアまで遡上したため、本件原発の海側エリア及び主要建屋エリアはほぼ全域が浸水した。これにより、1～4号機の非常用DGは全て被水又は水没し、同日午後3時41分頃までにいずれも停止し、SBOに至った。

### （6） 放射性物質の飛散

本件原発において発生した炉心溶融又は水素爆発の結果、原子炉圧力容器、格納容器、原子炉建屋が損傷したため、放射性物質が大気中に放出され、放射性物質を含んだ雲（プルーム）となって拡散した。

保安院は、平成23年4月12日、本件事故について、INESに基づき、「レベル7」（深

刻な事故)と評価した。

また、保安院は、同年6月6日、海洋汚染を含まない大気中に放出された放射性物質の総量を77万テラベクレルと推計した。被告東電は、平成24年5月24日、大気中に放出された放射性物質の総量を90万テラベクレルと推計した。

#### (7) 関連規定

別紙5「関連規定(抜粋)」のとおりである。

### 第3 争点

- 1 本件継続給付の適否(争点1)
- 2 本件事故についての民法709条の適用の有無(争点2)
- 3 被告国の規制権限不行使の違法の成否等(争点3)
- 4 被告東電の責任非難の成否(争点4)
- 5 相互保証の成否(争点5)
- 6 賠償すべき損害及びその額(争点6)
- 7 被告らの連帯責任の成否(争点7)
- 8 弁済の抗弁の成否(争点8)

### 第4 争点についての当事者の主張

別紙6「当事者の主張」のとおりである。

### 第5 当裁判所が認定した事実

以下の各事実が、前提事実及び後掲証拠(各項末尾に引用)により認められる。

#### 1 地震・津波に関する一般的知見等

##### (1) 地震発生メカニズム、地震地体構造論等

###### ア プレートテクトニクス

地球内部のうち、物質の流動のしやすさで地球内部を見ると、マントル内部の柔らかく流動しやすいアセノスフェアと呼ばれる部分があり、このアセノスフェアの上を固く流動しにくい大地すなわちリソスフェアが覆っている。このリソスフェアは、海洋で10~150km、大陸で100~200kmの厚さがあり、十数枚のプレート(玄武岩でできた板状の層)に分かれている。それぞれのプレートは、年数cm程度別々の方向に動いている(プレート運動)。

プレートの境界について、プレート同士が遠ざかる発散境界(海嶺、地溝帯)、近づいて重なりあったりぶつかりあったりする収束境界(海溝すなわちトラフ、大山脈)などがある。この収束境界のうち、海洋プレートと大陸プレートがぶつかり合うと、相対的に地殻が薄く重い海洋プレートが大陸プレートの下に沈み込み、海洋プレートが沈み込む場所で大きく下に曲げられ、その沈み込み口が海溝となる。

日本列島は4枚のプレートの収束境界にあり、日本列島東部を構成する北海道、東北、関東の各地方はほとんど動いていない北米プレートの上に載り、その下に年9cmほど動く太平洋プレートが日本海溝で沈み込んでいる。その結果、例えば、東北日本の北部から南部まで同じように東から西へと陸側に押し込まれていることがGPSによる水平変動のベクトル図から確認できる(以上、甲A139の1・6~9頁、甲A140の1・4頁、甲A141の1・2頁、甲A180・7、8頁、甲A185・4頁)。



## イ 地震発生メカニズム等

(ア) 地震は、断層面と呼ばれる面を境に大地が急激にずれ、揺れを作り、その揺れ（地震動）が地震波となって地球の内部を伝わる現象である。

震源での大地の動きすなわち断層運動は、正断層（断層面上を滑り落ちる向きの断層運動を持つ断層）、逆断層（断層面上をのし上がる向きの断層運動を持つ断層）などに分類できる。海溝では、海洋プレートが大陸プレートに沈み込み、逆断層が起きる。断層は地震を発生させる源すなわち震源域であり、震源域の広がり大きいほど断層のずれの量も大きい。断層面は地震発生時にいったん破壊されるが、その後再び固着する。しかし、ゆがみが蓄積されれば、過去の断層面が最も弱い面となっているので、同じ面が再び破壊され地震を発生することが予想される。

震源域の規模は、M（マグニチュード）によって表され、地震計で観測される地震波の最大振幅に基づいて計算する。この場合、震源は点として扱われるが、地震の規模が大きくなると、点として扱うことができなくなり、計算されるMの値が飽和し真の地震の大きさが表現されない。その飽和を避けるため、実際の岩盤のずれの規模（ずれた部分の面積×ずれた量×岩石の硬さ）を基にして計算するM<sub>w</sub>（モーメントマグニチュード）が用いられる。

地震によるある場所での揺れの大きさは震度で表され、震源に近いほど揺れは大きくなる（以上、甲A139の1・10頁、甲A180・7頁、甲A185・5頁、甲A186・2～4頁、甲A235・35頁、甲A340・14、16頁、丙B104の1・3～9頁、丙B104の2・4～10頁）。

(イ) 海溝では、上記(ア)のとおり、海洋プレートが大陸プレートの下に沈み込み、両プレートの境界面で地震が起こる。この海溝に沿って起こる地震の多くは、大陸プレートが地球表面に残る一方、海洋プレートが地下に沈み込み、両プレートの境界面が破壊しずれることにより発生する。この時の地震は、プレートが動くことによる軋みである。

プレートの境界面の岩塊は普通数十kmにわたって固く結びつき、このような広い範囲の固着域をアスペリティと呼ぶ。プレートが沈み込む境界では、この大きなアスペリティのずれによりM9となるような巨大地震が発生する。大きなアスペリティがずれると、そのずれは周辺の固着していない部分をも同時にずらし、更にその周辺の固着域にも力が及び、同時にずれて、境界上の広い面積が同時にずれて巨大地震となる。固着域が広いほど大きな力を支えることができ、この大きなアスペリティすなわち広い固着域にかかる力が限界に達するには長い時間がかかる。よって、巨大地震の発生間隔は長く、100～数百年となる。

他方、孤立した小さなアスペリティがあると、小繰り返し地震が発生する。プレートの境界上の狭い地域が固着していると、数年程度でその部分に加わる力が限界に達し地震が起こる。狭い固着域の周辺は固着せず、少しずつゆっくりずれている。周辺で大きな地震が起こるとこの狭い固着域にも力が及び、同時に又は遅れてずれる（以上、甲A139の1・10～13頁、丙B104の1・9～14頁、丙B104の2・13～22頁）。

## ウ 地震地体構造論

(ア) 地震地体構造論とは、地震と地体構造の関係を扱う研究分野であり、日本列島の地震の起こり方（規模、頻度、深さ、震源モデルなど）に共通性のある地域ごとに区分し、それと地体構造との関係を明らかにするものである。

地震地体構造は、〈1〉地震の起こり方の共通している地域は、地体構造にも共通の特徴があること及び〈2〉地体構造が似ている地域内では地震の起こり方も似ていることが前提となる（以上、甲A340・2頁）。

（イ）過去の地震地体構造の研究としては、主に歴史地震活動から将来を予測する試みに関する研究、地体構造に注目してその分けを試みた研究、活断層資料に重点を置いた研究がある。

昭和50年頃以降、大学及び国立機関において微小地震観測網が整備されており、定常的にデータ処理が施され、微小地震まで含めた詳細な震源分布が示された。気象庁の全国観測網で求められた震源分布と合わせて、総体的に最近10年（昭和50年頃からの10年）間の短期間の微小地震活動が長期間の地震活動をかなりよく表していることが分かってきた。これを踏まえた地震分布によるプレートの形状の詳細、微小地震観測網から得られるデータによる三次元的な地下構造の推定等、微小地震活動に基づく地体区分、地震発生時に地震の原因となるゆがみを生じさせていた主応力軸方向に支配される発震機構を調べることによりプレート相互の運動方向、その地域に予測される地震の大きさ、発生機構などを推定する発震機構に基づく地体区分、微小地震の震源分布と活断層分布などの研究成果が現れている。地形・地質学的な観察による活断層の調査も広く行われている（以上、甲A340・37、57、59、66、72、76、81、178頁）。

（ウ）以上のような成果・データの長さは、数百年程度に限られ、その間のデータとしては信頼がおける歴史地震や、同様に活動履歴に限られるが、180万年前まで遡ることができる活断層の活動履歴に加えて、地球物理学的諸量の相関を踏まえた総合的地震地体構造のマップ（以下「萩原マップ」という。）の作成試案が提示された。

この「実用的地震地体構造マップ作成のための地体構造区分」すなわち萩原マップにおいて、日本海溝付近は、G1、G2、G3に区分され、G1における主な地震としては、昭和27年の十勝沖地震（被害地又は震央地名c1沖）及び昭和48年の根室沖地震などが、G2における主な地震としては、明治三陸地震、昭和三陸地震及び昭和43年の十勝沖地震（被害地又は震央地名青森県東方沖）などが、G3における主な地震としては、昭和13年の福島県沖地震及び昭和53年の宮城県沖地震などが、それぞれ示されている（以上、甲A340・178、190、192頁）。

（エ）また、主として、地殻内地震の規模の地域差を考慮し、併せて地震の頻度や発震機構とも調和のとれた区分となるように、日本列島の各地域に予想すべき最大地震の規模を示し、その内部で地震活動が共通と見なせる地域を、種々の地学的根拠に基づき区分したものとして、垣見マップがある。平成15年に公表された垣見マップ（平成6年の垣見マップを修正したものであり、以下「垣見マップ」という場合には、平成15年の修正後のものを指す。）においては、「東北日本弧」の日本海溝大陸斜面を、四つに区分し、そのうち「三陸沖大陸斜面」（8A2）、「常磐沖大陸斜面」（8A3）、「房総沖大陸斜面」（8A4）があり、8A2の主な地震（プレート境界付近の大地震域）として明治三陸地震や慶長三陸地震などが、8A3の主な地震（プレート境界付近の大地震域）として昭和13年の福島県沖地震などが、8A4の主な地震（プレート境界付近の大地震域）として昭和38年の房総沖地震など（延宝房総沖地震は不確実である。）が、それぞれ示されている（以上、丙B17・390～392、394、395頁）。

（2）津波の発生 of 仕組み、数値化等

ア 津波のメカニズム等

(ア) 津波とは、沿岸で異常な大きな潮の満ち引きが10分から数十分で起こり、短くとも数時間続く現象である。津波が押し寄せてから次に押し寄せてくるまでの時間(周期)は10分～数十分と長く、それが数回から10回程度以上繰り返される。その高さは最初に来る第一波よりも、2～3回目の時に最高となることが多い(以上、甲A139の1・15頁)。

(イ) 津波の原因は、広い地域の海底の上昇(隆起)と下降(沈降)である。海底の上昇又は下降によりその上の海水が上昇又は下降し、海面が水平面でなくなり、これを回復する動きが生まれ、それが津波となって伝わる。大地震が海底で発生すると、断層の動きにより広域の海底が上昇又は下降し津波が発生する。

水深が深い沖合で発生した津波が陸に近づくと、水深が浅くなり、伝わる速度が遅くなる。このため、後から来る波が追いつくようになり、波長が短くなるとともに、波が高くなる。また、伝わる速さが変化すると、反射、屈折等を起こす。

津波の高さは、津波がない場合の平常潮位(天文潮位)から津波により海面が上昇したときの高さの差である。

陸に達する津波の高さは、通常、浸水高と遡上高とによって表される。海岸に柱を立てた場合にその柱のどこまでが水に浸ったかを示すのが浸水高(平常潮位から津波痕跡までの高さ)である。なお、地表面を基準に測った津波痕跡までの高さ、すなわち津波襲来時の地表上の水の厚さが浸水深である。

遡上高は、津波が陸上を這い上がって到達した高さのことであり、陸地の地形によって変化する。遡上高により限界が画される、津波による浸水した範囲が浸水域である。浸水高及び遡上高の基準面は、本件原発においてはa q 港工事基準面(O. P.)が用いられ、日本地形図の標高の基準である東京湾平均海面(T. P.)の下方約0.727mである。

水深が非常に浅くなると、海底面が津波の動きを邪魔するので、その邪魔の度合いを考慮しなければならない。陸上に遡上した津波の挙動は、陸上の地形、構造物などは無論、地表の状態にも依存し、複雑になる(以上、甲A139の1・15頁、甲A180・11、23、24頁、甲A181・12頁、甲A185・7頁)。

(ウ) 津波は陸地に近づき、水深が浅くなると急激に盛り上がり、垂直の壁となって海岸を襲い、その衝撃で物が壊れることがある。津波それ自体のエネルギーに加えて、大量の漂流物を抱えるため漂流物の衝突で陸上の被害が拡大する。また、引き波による被害も起こる。

津波による破壊力の大きさに関しては、木造家屋に対して、ほぼその場所での地上冠水厚さで表すことができるとの研究がある。冠水厚さが1m以下の場合、木造家屋は浸水するものの、ほとんど破壊されないが、1mを超え2m以下の場合、壁の剥落損傷等が生じ、2mを超えると全壊家屋が生じ始め、3m以上となると、土台だけ残して家屋が完全流失し始め、5、6mで街区の家屋の大部分が流失し、8m以上では土台も流され、痕跡も残らない(以上、甲A180・15～18頁)。

(エ) 津波が陸上に到達し岸壁を超えると、その厚さはほぼ岸壁の高さ分減じるが、流速は変わらないため、減じた分の水の厚さに不相应な速すぎる流速となる。このような波を射流というのが、射流は建造物に打ち当たると非常に強い衝撃的な力を及ぼす。

津波は、海岸線部に到達するまで、海水が平均海面標準潮位を超えて盛り上がっている位置エ

エネルギーと津波の進行方向に流れるという運動エネルギーを有する。陸上への遡上過程における護岸への衝突や地盤等との衝突により前進を阻まれた運動エネルギーの一部は強制的に位置エネルギーに変えられ津波の高さは高くなる。また、陸上の複雑な地形、障害物の影響によりその流れの方向が変わり、流れ同士がぶつかり合い、更にその高さが高くなるなどする。その結果、陸地に達した津波は、洪水の流れのように陸地に流れ込み、地形や構造物などにより更に高くなることもある。

しかも、津波の波長は長く、その周期も長いため、km単位で極めて広範囲に盛り上がった海水面が全体として陸に押し寄せ、長時間にわたり陸上に流れ込むものとして理解されるべきである。

以上のとおり、平坦な地形が陸地の奥まで続くような場合を除き、津波の陸上における浸水高や浸水域の限界点の高さは、本来の津波の高さを超える（甲A180・18～20頁）。

（オ）  $M_t$ （津波マグニチュード）は、津波の振幅に基づいて地震の規模を推定する尺度である。本来、 $M_t$ は、津波の振幅から地震の規模を推定する公式であるが、 $M_w$ と等しくなるよう設定されていることから、 $M_w$ が分かれば、 $M_t$ と等しいと仮定し、沿岸での津波の高さを推定できる（以上、甲A185・6頁、甲A186・3、4頁、甲A187・3頁）。

#### イ 津波の数値シミュレーション

（ア） 沿岸での津波の高さや到達時間を求めるためのシミュレーションは、大別すると、海底地殻変動計算と津波伝播計算の二段階に分かれる。

海底地殻変動計算は、地下の断層が動いたとして理論的に計算できるが、この場合、断層パラメータすなわち〈1〉断層の水平位置（緯度、経度）と深さ、〈2〉断層の大きさ、〈3〉断層の向き、〈4〉断層の傾き、〈5〉すべりの方向・大きさを定める必要がある。〈1〉〈2〉の断層の水平位置・深さ・大きさと〈5〉のすべりの大きさはMから換算でき、どのような場所でもどのような大きさの地震が発生しても対処できるよう、多数のシミュレーションを行う。〈4〉の断層の傾きと〈5〉のすべりの方向は、最も大きく津波を発生させるような設定である傾き（45°）の逆断層とする。

すなわち、断層は水平方向に約1500か所、深さは約0～100kmの間で6通り、またMは4通りを考えて、これらの断層一つ一つに海底の地殻変動を求める（以上、甲A185・8頁、甲A186・10頁、丙A121・2、3頁）。

（イ） 一般に津波を発生させるような海底地殻変動は、数十km以上の広がりを持ち、津波が広がり始める前に地殻変動が完了するため、海底地殻の上下変動がそのまま地震発生直後に海面に生じる凹凸になると考えられる。このように得られる凹凸パターンを津波の初期波源とし、これが四方八方に伝わっていく様子を計算する。数値計算の方法として、計算領域を縦横の格子状に細かく区切り、各々の格子における津波の高さと速度について、津波伝播の方程式に従って時間を追って計算する。全ての断層に対してこのような計算を行い、沿岸に出現する津波の時間的変化の様子を再現する（以上、甲A185・8、9頁、丙A121・3、4頁）。

（ウ） 津波警報の基準となる沿岸での津波の高さの予測について、シミュレーションで計算された沿岸における高さをそのまま使用するものではない。計算格子の大きさは一定にしているため、海岸近くの水深が浅く地形も複雑になってくる場所では、津波の再現精度が落ちてくると考え

られる。これを解決し、かつ、迅速に計算をするため、誤差がまださほど含まれていない沖合での津波の高さから、グリーンの法則（沖合の津波が沿岸の水深の浅い場所に来ると、津波の速度が遅くなり、前の波と後ろの波との間隔が短くなるが、一波に蓄えられたエネルギーは同じであることから、波面が海岸線に並行して入射する場合には、波と波の間隔が短くなった分、結果として、波の高さが高くなる。）を用いて、海岸での高さを推定している（グリーンの法則は、波高が水深の半分を超えると適用できない。）。

例えば、水深100mの地点の津波高さが1mなら、沿岸地点の推定津波高さは約3.16mとなる（以上、甲A180・12、13頁、甲A185・7、8頁、丙A121・4頁）。

## 2 本件原発の設置許可と平成11年頃までの地震・津波の知見の状況等

### (1) 本件原発の設置許可、当時の指針、被告東電における当時の津波対策等

#### ア 当時の安全審査の指針と1～3号機の設置許可処分等

(ア) 原子力委員会は、原子炉の設置許可に関する審査の指針として、昭和39年5月27日、「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやす」（以下「立地指針」という。）を策定した。

立地指針には、原則的立地条件として、万一の事故に備えて公衆の安全を確保するため、「大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと」と定められ、これに基づき津波に関する安全性審査を行っていた（以上、甲A368・1頁、丙A140・5頁）。

(イ) 被告東電は、昭和41年7月1日、当時の内閣総理大臣に対し、本件原発1号機の設置許可の申請をした。同申請書には、原子炉の型式、熱出力及び基数などが記載され、そのうち主要な施設である「原子炉建家」は鉄筋コンクリート造で、建物の基礎は直接岩盤に支持され、同敷地の整地面は標高約10mであると記載されていた。また、その添付書類6に、敷地南方約50kmのaq港における潮位として、最高潮位O.P. +3.122m、最低潮位O.P. -1.918m（チリ津波）と記載されていた。

本件原発の建設予定地は、元々の地形が切り立った崖であり、津波の高さを考慮した安全の確保を前提に、コスト面や利便性なども考慮し、海水ポンプ等が設置されているO.P. +4mが最適で、建屋は同10m以上の敷地高さとなっていた（以上、甲A30・6頁、甲A311・1～3頁、乙A4の1・28頁、丙A140・3頁）。

(ウ) 昭和41年11月2日に原子力委員会に報告された、上記(イ)の申請に係る原子炉安全専門審査会の審査結果を見ると、〈1〉原子炉建設用地として整地される標高10m付近は、固結度の低い砂岩層であるが、「原子炉建家」等の主要建物は標高-4m付近の泥岩層に直接設置され、岩質は堅硬で支持地盤として十分な耐力を有すること、〈2〉敷地南方約50kmのaq港における観測記録は、チリ地震津波時の最高3.1m、最低-1.9mであったこと、〈3〉過去の記録によると、福島県近辺はar付近を除いて全国的に見ても地震活動性（サイスミシティ）の低い地域であり、特に原子炉施設付近は地震による被害を受けたことがなく、敷地の地盤条件も良好であるので、地震が建物等に与える影響は小さいものと推定されること、〈4〉非常用電源として、原子炉施設に必要な電力は、主発電機又は275KV母線から供給されるが、予備電源として66KV系送電線から受電でき、これらの電源が全て喪失しても、原子炉施設の安全確保に必要な

電力は、ディーゼル発電機及び所内バッテリー系から供給できるようになっていること、〈5〉常用所内電源が全て喪失した場合には安全系も停電し、原子炉はスクラム（自動停止）され、その後の原子炉の冷却は非常用復水器により行われるが、安全上重要な機器の操作に必要な電力はDG及び所内バッテリー系から供給されることとなっていた（以上、丙A67・1、2、6、9頁、丙A140・4頁）。

（エ） その後、順次、被告東電から2号機及び3号機の設置許可申請がされ、昭和43年3月～昭和45年1月、これに対する許可処分がされた（丙A140・4頁）。

イ 各指針の策定と4～6号機の設置許可処分等

（ア） 原子力委員会は、昭和45年4月18日、同委員会の諮問に応じ、原子炉安全専門審査会が原子炉設置許可の際に行う安全設計審査に当たり審査の便となる指針として取りまとめた「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」（丙A7）の報告を受け、同月23日、同指針を定めた。

その中で、原子炉施設の敷地の自然条件に対する設計上の考慮として、〈1〉当該設備の故障が安全上重大な事故の直接の原因となる可能性のある系及び機器（重大事故、仮想事故として評価の対象となる原子炉冷却材喪失事故の直接の原因となる原子炉圧力容器及びその付属物、原子炉冷却回路を構成する機器、配管などである原子炉冷却材圧カバウンダリに属する機器、配管をいう。丙A7・6、8頁）は、その敷地及び周辺地域において過去の記録を参照にして予測される自然現象（敷地の自然環境をもとに「地震、洪水、津浪、風（または台風）、凍結、積雪等」から適用されるものをいう。丙A7・8頁）のうち最も苛酷と思われる自然力（対象となる自然条件に対応して過去の記録の信頼性を考慮の上、少なくともこれを下回らない苛酷なものを選定して設計基礎とすることをいう。丙A7・8頁）に耐え得る設計であること、〈2〉事故による結果を軽減又は抑制するために安全上重要かつ必須の系及び機器（例えば、周辺公衆の安全確保のための最終防壁となる原子炉格納容器等をいう。丙A7・8頁）は、その敷地及び周辺地域において、過去の記録を参照にして予測される自然現象のうち最も苛酷と思われる自然力と事故荷重を加えた力（例えば、原子炉格納容器に関して地震力と原子炉冷却材喪失事故直後の内圧による荷重を加算して設計検討を行うことなどをいう。丙A7・8頁）に対し、当該設備の機能が保持できるような設計であることを求めている（丙A7・3頁）。

（イ） その後の昭和47年12月までに、順次4～6号機の設置許可申請がされ、これに基づく許可処分がされた。

4号機の許可申請の際、原子炉、「原子炉建家」等の機能喪失が原子炉事故を引き起こすおそれのある施設及び周辺公衆の災害を防止するための緊要な施設をAクラスとし、その耐震設計は基盤における最大加速度が少なくとも0.18g（ガル）の地震波により動的解析を行って求められる水平震度及び建築基準法に示された水平震度（地域による低減は行わない。）の3倍を下回らない値によること、Aクラスの機器・配管類は、運転時の応力と地震力による応力を加え合わせた場合に、応力集中及び材料の弾性・塑性等を考慮した解析により耐震設計が行われること、Aクラスのうち原子炉格納容器、制御棒駆動機構等のように安全対策上特に緊要な施設は、基盤における最大加速度が少なくとも0.27gの地震波に対して、全体として機能が保持されることとしていた。

また、津波に関して、上記ア（ウ）と同様にチリ地震津波による潮位を基準としていた（以上、

甲A30・31頁、乙A4の1・13頁、丙A97、丙A98の8枚目、丙A140・4頁)。

(ウ) 昭和52年6月14日、原子力委員会は、「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」を定めた。

その中の指針2「自然現象に対する設計上の考慮」として、〈1〉安全上重要な構築物、系統及び機器は、地震により機能の喪失や破損を起こした場合の安全上の影響を考慮して、重要度により耐震設計上の区分がなされるとともに、敷地及び周辺地域における過去の記録、現地調査等を参照して、最も適切と考えられる設計地震動に十分耐える設計であること、〈2〉安全上重要な構築物、系統及び機器は、地震以外の自然現象に対して、寿命期間を通じてそれらの安全機能を失うことなく、自然現象の影響に耐えるように、敷地及び周辺地域において過去の記録、現地調査等を参照して予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる自然力及びこれに事故荷重を適切に加えた力を考慮した設計であることとされていた(丙A99・4頁)。

ウ 本件原発の設置許可処分当時の被告東電の津波対策等

(ア) 本件原発に係る各許可処分がされた当時、上記イの指針なども含めて、津波に関する定量的な設計基準は存在せず、上記イ(イ)のとおり、既知の津波の痕跡すなわちチリ地震によりaq港で観測されたチリ津波が既往最大津波に基づく設計がされていた。

被告東電は、地形などにより増幅の幅が大きく津波が高くなる三陸と異なり、本件原発建設予定地のerのeq以南について地形が平坦でそのような増幅が起きない上、地震も同様にasから南は大きくないため、チリ津波と比較し、近場の地震による津波の方が小さいものと考えていた。

そこで、本件原発は、昭和35年のチリ地震によるaq港の観測潮位であるO.P.+3.122mを基準として、これに基づく設計がされ、かつ、上記ア(ウ)の原子炉安全専門審査会の審査にあるとおり、O.P.+3.122mとして「安全性は十分に確保されている。」ものとして設置許可処分を受けた(以上、甲A30・31頁、乙A4の1・13、28頁)。

(イ) 本件原発の建設に関する記事を掲載した昭和46年7月1日発行の専門誌「土木施工」

(12巻7号、甲A312)には、本件原発の地盤高について、波浪及び津波などに対する防災的な配慮とともに、原子炉及びT/B出入口の高さ、敷地造成費、基礎費、復水器冷却水の揚水電力量などが最も合理的で、しかも経済的となるように決定する必要があること、本件原発付近の高極潮位はaq港におけるO.P.+3.122m(チリ地震津波)であり、潮位差を加えても防災面からの海水ポンプ等を設置する敷地地盤高はO.P.+4.0mで十分であること、他方、地質条件により原子炉建屋の敷地地盤をO.P.-4.0m(復水器天端高O.P.+9.8m)と決めため、原子炉建屋の出入口との関係から、主要建屋が設置されていた発電所敷地地盤高は1号機ではO.P.+10.0mが好ましく、2号機以降分は基礎地盤高を調整すれば、1号機の敷地地盤高にT/B出入口を揃えることができること、主要建屋が設置される発電所敷地エリアの敷地造成に必要な掘削費、O.P.-4.0mの基礎地盤までの建物基礎掘削費及び進入道路の掘削費の合計額が経済的になるのは、O.P.+10.0m付近になることが記載されていた。昭和42年9月号の「土木技術」の「福島原子力発電所土木工事の概要(1)」には、敷地の地盤高は基礎の地質状況、土木費及び台風時の高波及び津波に対しても十分安全な高さなどを総合勘案してO.P.+10.0mと決定したと記載されている。

このように、本件原発の立地点は、海岸段丘地帯に位置し、元来の地表面はO.P.+30m

程度の高さにあったが、上部は比較的崩れやすい砂岩であり、確固たる建屋基礎を得るための安定した地層としては、O. P. - 4. 0 mに位置する砂岩層となっており、安定した基礎を得るためには掘り下げる必要があった。このように、津波高さ、作業スペース、出入口、掘削費などの諸問題を総合的に勘案して敷地高さが決定された（以上、乙A4の1・28、29頁）。

#### エ 「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」

(ア) 原子力安全委員会は、発電用原子炉施設の耐震設計の安全審査を行うに当たっての設計方針の妥当性を評価するために、昭和56年7月20日付けで、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」すなわち耐震設計審査指針を決定した（丙A10の1・62頁）。

(イ) その中で、耐震設計上の重要度分類として、機能上の分類には、Aクラスについて、自ら放射性物質を内蔵しているか又は内蔵している施設に直接関係し、その機能喪失により放射性物質を外部に放散する可能性のあるもの、これらの事態を防止するために必要なものなどと定義し、Aクラスの施設として、原子炉冷却材圧力バウンダリ、原子炉停止後炉心から崩壊熱を除去するための施設などを示し、そのうち特に重要なものをAsクラスの施設としている。

Aクラスの施設は、基準地震動S1（過去に発生したとされる歴史地震及び活動性が高く過去1万年の間に活動した活断層による地震を対象に揺れの周期及び強さを評価し、これらを全て上回る地震動）をもたらず地震（設計用最強地震）の地震力等に耐えること、さらにAsクラスの施設は、S2（過去5万年の間に活動した活断層による地震などから考えられる最大の地震を対象にそれぞれの揺れの周期及び強さを評価し、さらに直下地震による地震動も考慮して、これらを全て上回る地震動）をもたらず地震（設計用限界地震）の地震力に対して安全機能が保持できることが求められ、本件原発の該当施設も、耐震設計に基づく耐震安全性が確保されているものとされていた（以上、乙A4の1・13頁、丙A10の1・63、64頁）。

#### (2) 平成6年頃までの各原発事故、当時の指針等

##### ア 海外における原発事故の発生

###### (ア) スリーマイル島原発事故

昭和54年3月28日、米国のa t州スリーマイルアイランド原発の2号機において、運転員のミスや設計上の不備により炉内の一次冷却材が減少し、炉心が露出して、燃料の損傷、炉内構造物の一部溶融に至り、周辺に放射性物質が放出され、住民の一部が避難するスリーマイル島原発事故（INESレベル5）が発生した（甲A30・34頁、乙A4の1・39頁）。

###### (イ) チェルノブイリ原発事故

昭和61年4月26日、旧ソ連のウクライナ共和国b b市北方約130kmにあるチェルノブイリ原発4号機において、設計上の欠陥や複数の運転規則違反により出力が急上昇し燃料の破損、水素爆発、黒煙火災に至り、建物の一部が吹き飛んで放射性物質が放出されるチェルノブイリ原発事故（INESレベル7）が発生した。同事故の死者は31人であり、203人が急性放射線障害で入院し、同原発から半径30km以内の13万5000人も住民が避難する結果となった（甲A30・34頁、乙A4の1・39頁）。

###### (ウ) 事故の影響等

これらの事故はいずれもSAであり、SA対策への関心が世界中で高まった。これを受け、原子力安全委員会は、昭和62年7月、共通問題懇談会を設置し、同懇談会において、SAの安全上



の位置付け等に関する検討を開始した（乙A4の1・39頁）。

イ 昭和63年のIAEAのSAに関する指針

「IAEA INSAG3」（西暦1988年版、以下「西暦」の表記は省略する。）は「既存の原子力発電所については、技術的安全目標に対応する安全目標は、重大な炉心損傷の発生する可能性が1炉年あたり約1万分の1以下であることである。将来の原子力発電所においては、すべての安全原則の適用により、1炉年あたり10万分の1程度を上回らないまでという、改善された目標の達成がされるであろう。」としていた（甲A112・1頁）。

ウ 安全評価審査指針及び安全設計審査指針

原子力安全委員会は、平成2年8月30日付けで、発電用軽水型原子炉施設の設置許可申請（変更許可申請を含む。）に係る安全審査において、その安全評価の妥当性を判断する際の基礎を示す目的で、「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」すなわち安全評価審査指針を決定するとともに、設計の妥当性を判断する際の基礎を示す目的で「発電用軽水型原子炉施設の安全設計に関する審査指針」すなわち安全設計審査指針を決定した。

安全評価審査指針及び安全設計審査指針の内容は、それぞれ別紙5「関連規定（抜粋）」第1の3及び同第1の4のとおりである（以上、丙A9、丙A71）。

エ 平成3年溢水事故

（ア）平成3年10月30日、本件原発の1号機において、補機冷却海水系配管から海水漏えいが生じる平成3年溢水事故が発生した。T/B地下1階南側の電動駆動原子炉給水ポンプ周りの床面から湧水（海水）があり、電線管ピットから電線管を通じ、T/B補機冷却系熱交換器エリア、シャワードレン受タンクエリア、R/B三角コーナー及び1、2号機共用非常用DG発電機室などに海水が浸入し、非常用DGが浸水により機能喪失し、工場に持ち出し修理が必要な状態となった。

その原因として、電動駆動原子炉給水ポンプ付近の床下の補機冷却水系海水配管に異物による傷ができ、これが徐々に拡大し海水が局部的に浸透したことにより、腐食減肉が同海水配管の内面から進行し、配管の一部が局所的に貫通して、海水の漏えいに至ったものと推定される。

その結果、1号機は、再起動まで2か月を要する結果となった（以上、甲A30・34頁、丙A90添付の平成4年3月付け報告書1、2、6頁）。

（イ）この事故を教訓として、被告東電は、同時期に発生した米国における事故（タービン駆動主給水ポンプ用復水器の冷却用に湖から取水している循環水配管が破断し、タービン建屋と補助建屋が浸水したためにアラートが宣言されたもの）も踏まえた検討を行った。その上で、内部溢水対策として、原子炉建屋階段開口部の堰の設置、原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等の入口扉の水密化、原子炉建屋1階電線管貫通部トレンチハッチの水密化、非常用電気品室エリアの堰のかさ上げ、非常用DG室入口扉の水密化、復水器エリアの監視カメラ・床漏えい検知器設置等のプラントの対策工事を実施した（乙A4の1・38頁）。

（3）平成6年頃の津波に対する被告東電の対策の検討状況等

ア 通産省資源エネルギー庁の指示と被告東電の対応等

通産省資源エネルギー庁は、平成5年10月に発生した北海道南西沖地震を踏まえ、被告東電を始めとする電気事業者に対し、同月15日付けで、既設発電所の津波に対する安全評価を指示し

た。これを受けて、被告東電は、平成6年3月、「福島第一・第二原子力発電所 津波の検討について」を提出した（甲A27、乙A4の1・17頁、丙A20、丙A274）。

イ 上記報告の内容、被告東電の対応等

（ア） 上記報告の内容は、以下のとおりである。

a 文献調査により抽出された、本件原発に影響を及ぼす可能性がある慶長三陸地震（M8.1、M<sub>t</sub>8.5）及び延宝房総沖地震（M8.0、M<sub>t</sub>8.3）が示されているが、その予測高は、2.44m又は2.59mであり、いずれも最大2.6mを超えるものではなかった。

これらの地震以外にMが大きなものとして貞観地震が指摘されるが、同地震に関する歴史史料は限られ、また同津波がbc城下まで来襲し溺死者が千人ほどになったとの記述があるのみである。他の研究論文において、貞観津波によるas平野の痕跡高を考古学的所見等により検討した結果、痕跡高は河川から離れた平野部では2.5～3.0m、浸水域は海岸線から3kmぐらいの範囲であったと推定され、慶長三陸地震及び昭和三陸地震の津波と比較して、昭和三陸地震の1.0～2.4mよりも大きく、慶長三陸地震の6.0～8.0mよりは小さかったと考えられ、貞観津波は、慶長三陸地震の津波を上回らなかったと考えられる（以上、甲A27・1、2、6、8頁）。

b 数値シミュレーション対象地震の選定について、本件原発の敷地周辺の津波記録及び予測式による敷地での津波高さを推定した結果、同敷地に比較的大きな影響を及ぼした可能性のある地震として、慶長三陸地震、延宝房総沖地震とチリ地震があると考えられる。

三陸沖では、慶長三陸地震による津波のほかに比較的規模が大きかった津波として、明治三陸地震及び昭和三陸地震による津波がある。これらの津波は、研究論文による津波の数値シミュレーションに基づく痕跡高の推定から、予測式による検討結果と同様に、慶長三陸地震の津波を上回らなかったものと考えられ、慶長三陸地震の津波を数値シミュレーションの対象地震として選定した。延宝房総沖地震について、予測式により比較的大きな予測高が得られていることなどから、数値シミュレーションの対象地震として選定した。

チリ地震について、敷地周辺に3m程度の痕跡高が残されていること、本件原発の設置許可申請時において、この津波によるaq港での検潮記録の最大値及び最小値がそのまま本件原発の最高潮位及び最低潮位として採用されていることから、数値シミュレーションの対象地震として選定した（以上、甲A27・2頁）。

c 数値シミュレーションの対象地震として選定した三つの地震について、津波の検証結果に基づき波源モデル等を設定し、津波の数値シミュレーションを行った結果、本件原発の護岸前面での最大水位上昇量は約2.1mとなり、朔望平均満潮位時（O. P. +1.359m）に津波が来襲すると、最高水位は、O. P. +3.5m程度になるが、護岸の天端高がO. P. +4.5mであり、主要施設の整地地盤高は、O. P. +10m以上であることから、津波が遡上したり、主要施設が津波による被害を受けたりすることはない。

本件原発の取水口（護岸）前面での最大水位下降量は約2.2mとなり、朔望平均干潮時（O. P. +0.021m）に津波が来襲すると、最低水位は-2.2m程度となるが、取水系構造物の最高敷高は、O. P. -3.5m以下でポンプベルマウスの下端レベルはO. P. -2.950m以下である。最高水位はO. P. +3.5m程度になるが、ポンプモーターの設置レベルはO. P. +5.580m以上であり、取水の安全性を十分確保できる（以上、甲A27・4、5頁）。

(イ) 以上の数値シミュレーションの結果、被告東電は、上記対象地震の津波が本件原発に影響を与えることはないものと判断して、特に対策をとることもなかった(丙B 1 1 4の1・4頁)。

(4) 4省庁報告書、7省庁手引とそれに対しての被告東電の津波対策の対応等

ア 4省庁報告書

(ア) 阪神淡路大震災などを受け、総合的な津波防災対策を進めるための手法を検討すべく、太平洋沿岸部を対象に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把握を行ったものとして、平成9年3月に4省庁報告書が公表された。

その中で、今回行われた津波数値解析計算が、震源断層モデルや津波の初期波形(海底で起きた地震の断層運動により決まる。丙B 1 2 3・27頁)、津波先端部の挙動などの設定の段階において様々な仮定を設け、それらの仮定に基づき計算されたものである旨、広い範囲を対象に津波高の傾向を把握することを主眼とし、各地域における正確な津波の規模及び被害予測を行うためには、地形条件等をよりきめの細かな情報の下に実施する詳細調査の実施が別途必要となる旨指摘している。また、数値誤差が発生しやすく、津波数値解析計算の結果は幅を持った値として理解すべきである上、津波による想定被害の評価を行うに当たっては、地形条件や土地利用の状況等から陸上を遡上する津波がどのように広がるかなど、より詳細な検討が必要であると指摘する。

想定津波が高い傾向を示した地域でも、上記計算手法の特性を考慮し、よりきめの細かな情報の下に詳細調査を行う必要があるほか、比較的想定津波が低い傾向を示した地域でも、想定を上回る津波が発生する可能性があるため、津波に対する備えは必要である旨指摘している(以上、甲A 2 5の1の「はじめに」)。

(イ) 「対象沿岸域の概要」は、以下のとおりである。

a 太平洋沿岸に影響を及ぼした近地津波及び遠地津波について、地震断層諸元・沿岸津波推移(痕跡高)・被害状況を把握した。また、既往の近地津波に関して太平洋の各プレート境界に区別して整理し、各プレート境界で発生する津波特性を取りまとめた。

1600年以降395年の被害地震は561個であり、そのうち津波を伴ったものは100個、津波の被害があったと考えられる津波規模階級「1」(津波の高さが2m程度、被害程度は海岸及び船の被害とされる。甲A 2 5の1・4頁)以上のものは55個となり、回数のみでは被害地震の10回に1回は津波による被害が発生する(以上、甲A 2 5の1・4、5、97頁)。

b 既往津波の発生場所について、近地津波に関して、被害をもたらした津波のほとんどはプレートの沈み込みに伴う大地震によって発生し、三陸沖では地震の規模の大きいものは陸からかなり離れた日本海溝付近で発生し、このため、地震被害は比較的小さいが、津波が大きい例が多い。

既往被害津波一覧表(東北日本太平洋)には29件の既往被害津波がまとめられている。

そのうち貞観津波は、M8.6で、津波規模階級が「4」(津波の高さが30m以上、被害程度は500km以上の海岸線に顕著な被害、甲A 2 5の1・4頁)であり、発生域・名称がbd沖で、日本沿岸における最大津波高の詳細は不明となっている。慶長三陸地震は、M8.1で、津波規模階級が「3」(津波の高さが10~20m程度、被害程度は400km以上の海岸線に顕著な被害、甲A 2 5の1・93頁)であり、発生域・名称がbd沖で、日本沿岸における最大津波高がbeで20mとなっている。延宝房総沖地震は、M8.0で、津波規模階級が「3」であり、発生

域・名称がb f 半島南東沖で、日本沿岸における最大津波高が外房沿岸で8 mとなっている。明治三陸地震は、M6. 8で、津波規模階級が「4」であり、発生域・名称が「b d 沖／明治三陸津波」で、日本沿岸における最大津波高が三陸沿岸24 mとなっているが、別の文献では「b g 24. 4 m、b h 38. 2 m、b e 14. 6 m」となっている（以上、甲A25の1・5、94頁）。

c 1600年以降の地震津波の規模別回数を地域別に整理すると、太平洋プレートの沈み込み境界及びその内陸に発生すると考えられる太平洋側北の領域では、M6以上の地震が112回、そのうち津波規模階級「1」のものが21回、同「2」（津波の高さが4～6 m程度、被害程度は若干の内陸までの被害や人的損失とされる。甲A25の1・4頁）のものが13回、同「3」のものが3回となっている（甲A25の1・7頁）。

d 既往最大津波の沿岸津波高について、1600年以降を対象に沿岸別の最大津波高を整理した結果、三陸海岸では、過去395年間に高さ10 m以上の大津波が3回来襲しているほか、高さ5 m程度の津波は6回来襲し、被害津波の来襲頻度が高い。

既往津波による被害状況について、太平洋沿岸北部では、人的被害はおおむね全域で発生し、相対的に三陸北部及び南部における被害が大きいこと、同一の地震津波により広域（複数の沿岸）で被害が発生することが多い。太平洋沿岸北部と南部の両方に被害をもたらした津波として、延宝房総沖地震がある。

このうち「b i」における津波の人的被害（沿岸別水死者数）は、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及びチリ地震による各津波のいずれにおいても「D：10～99人」とされ、同沿岸別家屋流失数は、慶長三陸地震において「F：多数（戸数不明）」となっている（以上、甲A25の1・8、109、118、119、122頁）。

e 既往津波高の沿岸別最大値（太平洋沿岸北部）において、「b i」において、慶長三陸地震の津波が6 m（各沿岸における津波の最大値であり、m単位で四捨五入）であり、延宝房総沖地震の津波が4 m（上記同）である（甲A25の1・8、110頁）。

（ウ） 「想定地震の検討」には、以下の記載がある。

a 津波数値解析を行う想定地震の設定に当たり、〈1〉その設定規模は歴史地震も含め既往最大級の地震規模を用い、〈2〉その地域区分は地震地体構造論上の知見に基づき設定し、〈3〉その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との方針に従い、検討がされた。

地震地体構造論による地体区分には種々の区分案があるが、萩原マップを用いる（以上、甲A25の1・9、125、126頁）。

b 地震地体構造論上の知見に基づき、その地体区分ごとに既往最大のMを想定地震のMとした。地体区分別最大地震規模として、地体区分G1においては、昭和27年の十勝沖地震（M8. 5、津波規模階級「2」）が、三陸沖を含む地体区分G2においては、明治三陸地震（M8. 5、津波規模階級「4」）が、福島県沖を含む地体区分G3においては、延宝房総沖地震（M8. 0、津波規模階級「3」）がある。

福島県沖の既往地震津波については、昭和13年の6件の群発地震及び昭和34年の2件の地震があり、そのMは6. 8～7. 4、津波規模階級「-1」（津波高さ50 cm以下、被害程度はなし、甲A25の1・93頁）又は「0」（津波高さ1 m程度、被害程度は非常にわずかの被害、

甲A25の1・93頁)であった(以上、甲A25の1・10、132、136頁)。

c 想定地震の震源断層モデルは、震源断層パラメータ(そのパラメータにより初期波形が決まる。丙B123・27頁)で定義され、このうち、断層長(L)、断層幅(W)、すべり量(U)及び地震マグニチュード(M)の値に相似形が成立し、その他のパラメータは地体区分ごとに平均的な値が存在する。この震源断層パラメータ相似則を用いて、地体区分別最大Mに対応する震源断層パラメータ(下記(エ)cのとおり)を求め、これを想定地震の断層モデルとし、既往地震について想定地震と併せて検討するものとして、主要な既往地震の抽出をした。

主要な既往地震の断層位置の設定(G1が既往地震数3、G2が同6、G3が同1)がされ、各地体区分において想定地震の断層位置の設定(G1が想定地震数3、G2が同3、G3が同4)がされている。留意事項として、特定の沿岸において想定地震を設定する場合には津波の指向性等を考慮して断層位置を設定する必要がある(以上、甲A25の1・11~15、157頁)。

(エ) 「津波傾向の概略的把握」として以下の記載がある。

a 既往地震による再現性の検討として、北海道bj岬から鹿児島県bk岬までの太平洋沿岸部を対象に、各沿岸で高い津波水位を記録したものと、痕跡値データの多い既往地震津波について再現計算対象として選定し、数値解析モデルの再現性の検討をした(甲A25の1・17頁)。

b その既往地震の震源断層パラメータには、G1において昭和27年の十勝沖地震が、G2において慶長三陸地震、明治三陸地震、昭和三陸地震及び昭和43年の十勝沖地震が、地体区分ごとの代表的地震としてそれぞれ示されている。ただ、慶長三陸地震は、年代が古く史料の確実性が低いか、痕跡データ数が少ないために、重み付け平均値の算定や津波水位の比較対象としていない。

G3においては、昭和13年の福島県沖地震(Ⅱ)、同年の福島県沖地震(V)及び昭和53年の宮城県沖地震が示されているが、上記各福島県沖地震(以下、まとめて「福島県東方沖地震」という。)についても慶長三陸地震と同様に扱われている。

既往地震による津波高の傾向(数値解析結果)としては、福島県沿岸は2.0m以上~5.0m未満である。既往津波に関する実態調査だけでは津波高の個数が十分ではないため、既往津波に対する数値解析結果で補うが、数値解析にも初期波形の不正確さなどの様々な問題があり、必ずしも真の値であるとは限らない(以上、甲A25の1・18、19、189、205、208頁)。

c 各地体区分ごとに設定した想定地震について津波数値解析を実施し、その結果、想定地震による津波高の傾向をみると、福島県沿岸は5.0m以上~10.0m未満である(甲A25の1・20、21、202、210頁)。

(オ) 4省庁報告書の「参考資料」には以下の記載がある。

a 津波数値解析に関する資料関係の図表について、個々の値の大小を把握するためには不十分な場合が予測され、あくまで全体的な概略分布を示す。従って、今回の津波数値解析の結果が幅を持ったものであることも踏まえ、分析・検討に際して、概略的に実施した津波数値解析によって得られた市町村ごとの津波高の平均値を用いる(甲A25の2・2枚目)。

b 津波傾向の概略的把握に関する資料として、想定津波(計算値)、既往津波(計算値又は痕跡値)などの津波高や海岸保全施設の天端高などに関する情報を市町村単位で整理した表が付けられている。

その表には、an町において、想定地震津波計算値6.8m、既往地震津波の計算値2.9m

(明治三陸地震)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)、a o町において、想定地震津波計算値6.4m、既往地震津波の計算値3.0m(明治三陸地震)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)と、b l町において、想定地震津波計算値6.0m、既往地震津波の計算値3.2m(明治三陸地震)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)、b m町において、想定地震津波計算値5.4m、既往地震津波の計算値3.0m(明治三陸地震)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)、b n町において、想定地震津波計算値5.4m、既往地震津波の計算値2.9m(明治三陸地震)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)、a h市において、想定地震津波計算値6.2m、既往地震津波の計算値2.5m(1703年の元禄関東地震、M8.2、津波規模階級「3」)、既往地震津波の実態調査結果4.4m(チリ地震津波)とされていた(以上、甲A25の2・145、148頁)。

#### イ 7省庁手引

(ア) 同手引は、当時の国土庁、農林水産省構造改善局、同省水産庁、運輸省、気象庁、建設省及び消防庁という防災に携わる行政機関が、沿岸地域を対象として地域防災計画における津波の対策強化を図るため、津波防災対策の基本的な考え方、津波に係る防災計画の基本方針並びに策定手順等について取りまとめたものである(甲A23・3頁、甲A25の1の「はじめに」)。

(イ) その中で、対象津波として、地震地体構造論、既往地震断層モデルの相似則等の理論的考察や地震観測技術の進歩を受けて、信頼できる資料の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も取り上げ、両者を比較した上で常に安全側になるよう、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としている(甲A23・30頁)。

(ウ) 津波挙動の想定に関して、近年、既往地震の震源断層モデルを用いて津波数値解析計算を行う場合が多く、特に過去の津波の記録が十分に残っていないような地域では、津波数値解析計算を用いて、過去の津波挙動を再現し、記録の不十分さを補うことができる。ただ、津波数値解析計算は技術的には開発途上であり、精度あるいは費用の点においてもその汎用性には限界があることも踏まえ、絶対的な判断を下すにはまだ問題が残されていることを十分考慮しなければならない(甲A23・31頁)。

(エ) 津波数値解析計算の利用上の留意点として、具体的には、〈1〉計算格子の大きさによる誤差(時間的・空間的に連続した津波波形を得るため、1波長の間にはできるだけ多くの格子を設定することが必要である。)、〈2〉線形性と非線形性による誤差(津波の挙動を再現しようとする場合、その物理モデルにおいて非線形性と波数分散性が重要なパラメータとなる。)、〈3〉初期条件による誤差(津波数値解析計算の出発点である津波の初期波形は、対象となる震源断層モデルの設定に大きく依存し、そのモデルの選定いかんによって計算結果が異なることになる。)、〈4〉海底地形による誤差(海底地形や海岸地形による津波高さへの影響は自動的に計算に含まれているが、計算に用いられる海底地形データは、浅い場所では比較的精度が良いが、深い場所では信頼性が低いため、計算結果に誤差が発生しやすい。)、〈5〉津波の共振現象による誤差(湾内に浸入した津波は、湾地形や湾、港が持つ共振特性により津波高が増大する可能性があり、漁港程度の小地形が考慮されていないと誤差の原因となる。)などがある(甲A23・31～33頁)。

#### ウ 電事連の4省庁報告書に対する対応等

(ア) 電事連の下に置かれている津波対応WGは、4省庁報告書を踏まえ、本件原発における津波高さを検討し、平成9年7月25日、その検討結果をまとめている。すなわち、施設高さO. P. +10m、モーターの高さO. P. +5.580m、ポンプ吸い込み口レベルO. P. -2.95m以下(1、2号機)、同-3.470m以下(4号機)、同-3.550m以下(3、5、6号機)であること、津波調査による計算値は平均O. P. +6.4~+6.8m、最大同+7.0~+7.2mであり、朔望平均満潮位O. P. +1.359m、朔望平均満潮位及び同干潮位を考慮した上記調査による津波高は平均O. P. +7.8~+8.2m、最大同+8.4~+8.6mであること、事業者による数値シミュレーションの結果として、最高O. P. +4.8m、最低O. P. -2.8m(1号機)、同-2.9m(2、3、5号機)、同-3.0m(4、6号機)となり、上昇側及び下降側のいずれも評価値を超えない結果となっている(丙A58の添付資料1・1枚目、丙B114の1・7、8頁)。

(イ) もっとも、その検討結果の中では、数値解析結果等の2倍値につき、本件原発のO. P. +9.5m(朔望平均満潮位及び同干潮位を考慮した「上げ」)に対し、同O. P. +4mの位置の非常用海水ポンプが水没し、同O. P. -5.2m(朔望平均満潮位及び同干潮位を考慮した「下げ」)に対し、取水口敷高又はポンプ吸込口敷高がO. P. -2mの位置にあり、非常用海水ポンプの取水が不可能となるなどの結果も得られた。その対応案として、「上げ」の場合に水密モーターを採用する旨、「引き」の場合に津波が減衰するまでS/P保有水で残留熱を除去し、津波時の水位に合わせて海水ポンプを間欠運転するなどの対応案が考えられていた(以上、丙A58の添付資料1・3、4枚目)。

(ウ) また、上記検討の中で、4省庁報告書における津波検討に関する懸案事項として、安全設計審査指針に基づく津波に対する安全評価として、歴史上最大の津波を考慮し、海域活断層による津波を検討対象としているが、4省庁報告書が指摘する、想定できる最大規模の地震による津波を直接取り扱っていない(上記検討対象とする津波を考慮することにより評価できている。)こと、津波予測手法の限界があること、想定できる最大規模の地震による津波について、そのばらつきを考慮する手法が示されているが、このようなばらつきを加えた津波が現実に起こるとは考えられないほど発生の可能性が小さいと判断されることも指摘している(丙A58・2頁)。

(エ) 津波対応WGの方向性の検討としては、今後整備される津波評価指針に、地震地体構造上最大規模の地震を考慮する地震動評価と同様に、必要に応じて、地震地体構造上最大規模の地震津波も検討条件として取り入れる方向で検討調整を行っていくこと、指針制定までの過渡期には自主保全の観点から想定し得る最大規模の津波に対して既設プラントのバックチェックを行っていくこと、4省庁報告書における津波数値計算について、原子炉冷却系の機能検討に用いる津波水位について十分な精度で予測することは可能と考えられるが、想定し得る最大規模の津波を考慮した上で更にばらつきを考慮することは工学的には現実的でないことから設備の検討条件として考慮しないことなどが示されている。

また、検討結果の公表に当たっての4省庁に対する要望事項として、〈1〉十分な精度と云えない検討結果に基づく想定し得る最大規模の津波の具体的な数値の公表は、社会的に混乱が生じるから避けてほしいこと、〈2〉断層モデルの設定方法には4省庁報告書以外の手法もあるから、検討の一例と位置付けること、〈3〉対象津波の発生確率、施設の重要度に応じて対象津波を設定し

ていくよう検討してほしいこと、〈4〉実際には津波予測手法は十分な精度が得られてきているから、精度に限界があることを必要以上に強調しないでほしいことが示された（以上、丙A58・2～4頁、同添付資料2、3）。

エ 電事連の7省庁手引に対する対応等

（ア） また、7省庁手引の公表の予定を受け、電事連がその対応等を検討し、平成9年10月15日にも、その検討結果をまとめている。

その中では、上記ウのとおり、地震地体構造的見地から想定されるプレート境界の断層モデルを用い、数値解析を実施したところ、本件原発の冷却水取水ポンプの機能は確保されているものの、余裕がない状況となっていること、断層パラメータのばらつき等を考慮し、数値解析結果の2倍の値により評価した場合には本件原発において水位低下により冷却水取水ポンプモーター吸込口レベル以下になるとともに、水位上昇によって同ポンプモーターが浸水することとなること、水位低下時には貯留水等で対処可能であるが、水位上昇時には同ポンプモーターの浸水後の機能喪失のために対処が困難となることなどの結果が得られていた（以上、甲A257・1頁）。

（イ） そこで、考えられる方向性として、〈1〉津波評価の考え方の指針等を取りまとめる際に、必要に応じて地震地体構造上の地震津波を検討条件として取り入れる方向での検討、整備が求められること、〈2〉津波評価に際しての計算誤差、ばらつきについて、数値解析上対処可能又は低減可能な項目は既に採用し十分な精度で予測しており、最大規模の地震津波を想定した上でばらつきを考慮することは、その発生の可能性が小さく、工学的には現実的でないことを指摘していた。

また、通産省は、現状の学問レベルでは自然現象の推定誤差は大きく、予測できないことが起きることがあるので、最終的な安全判断に際して理詰めと考えられる水位を超える津波が来る可能性があることを考慮して更に余裕を確保すべきであるが、余裕高さの見込みを合理的に示すことはできないので、工学的判断として、安全上重要な施設のうち、水に弱い施設については耐水性を高めるための検討が重要であると指摘していた（以上、甲A257・2頁）。

（ウ） その上で、〈1〉電事連側で、7省庁手引との整合性を問われた場合、これまでの津波予測の考えからの基本的には整合すると回答するが、地震地体構造的見地から想定される地震津波が取り扱われる等の最近の新しい考え方も示されていることから、今後十分に検討し、必要に応じて参考とすること、〈2〉7省庁手引における津波高さが公表された場合、同手引における津波高さが概略的な検討であるのに対し、これより精度の高い詳細な検討が実施されており、原発は十分安全であること、〈3〉3年程度の中長期的な対応として、津波評価の指針がないため、新規に指針を策定していく必要があること、〈4〉通産省から指摘を受けた合理的な評価が難しい安全裕度やばらつきの議論について、電力共通研究の実施により技術的検討をすること、以上の対応がまとめられていた（甲A257・2、3頁）。

オ 被告東電の4省庁報告書に対する対応等

（ア） 被告東電は、平成10年6月、4省庁報告書における地震地体構造上想定される津波の検討を踏まえ、同想定津波に対する本件原発の安全性を検討し、「津波に対する安全性について」と題する資料をまとめた。その内容は、以下のとおりである（甲A29・1頁）。

（イ） 4省庁報告書の参考資料によれば、津波高の平均値は、an町で6.8m、ao町で



6. 4 m、b 1 町で 6. 0 m、b m 町で 5. 4 m とされている（甲 A 2 9・1 頁、なお、上記ア（オ）b）。

（ウ） 福島地点で影響を及ぼすと考えられる G 2 領域（三陸沖）及び G 3 領域（福島～房総沖）には、それぞれ三つ及び四つの想定地震の断層モデルが設定されており、断層モデルの規模及び位置から、福島地点に比較的大きな影響を与える断層モデルとして、G 2-3、G 3-2、G 3-3 について検討する。G 3-1 について、断層モデルが平面的にみてより規模が大きい G 2-3 にほぼ包絡されていることなどから、その影響は G 2-3 を下回ると判断した（甲 A 2 9・1 頁）。

（エ） 上記三つの断層モデルによる解析を行い、各評価地点における津波水位を検討したところ、本件原発においては最大水位上昇量、最大水位下降量ともに G 2-3 が最大となった。すなわち、最大水位上昇量は、1 号機及び 2 号機において + 3. 2 m、3～6 号機において + 3. 3 m となり、最大水位下降量は、1 号機において - 2. 7 m、2 号機、3 号機及び 5 号機において - 2. 8 m、4 号機及び 6 号機において - 2. 9 m となった。これに朔望平均満潮位 O. P. + 1. 5 m、同干潮位 O. P. - 0. 1 m を考慮すると、最高水位はそれぞれ O. P. + 4. 7～+ 4. 8 m、最低水位はそれぞれ O. P. - 2. 8～- 3. 0 m となる（以上、甲 A 2 9・1、4 頁）。

（オ） 本件原発の安全性は、水位上昇側について、屋外に設置されている非常用海水ポンプの据付レベルを超えるが、同ポンプモーター下端レベルには達しないため、安全性への影響はない。水位下降側についても、非常用海水ポンプによる安全上重要な機器の冷却が可能であるため、安全性への影響はない。すなわち、非常用海水ポンプモーター下端レベルは、O. P. + 5. 6 m 以上であり、上昇側の最高水位を上回り、同ポンプの吸込レベルは、1 号機及び 2 号機で O. P. - 3. 0 m 以下、3 号機、5 号機及び 6 号機で O. P. - 3. 6 m 以下、4 号機で O. P. - 3. 5 m 以下であり、下降側の最低水位を下回る。

以上の結果を踏まえ、被告東電は、本件原発において、新たな対策を必要としないものと判断した（以上、甲 A 2 9・2、5 頁、丙 B 1 1 4 の 1・1 1 頁）。

#### （5） 「IAEA INSAG 3」の平成 11 年改訂版

上記技術的安全目標（上記（2）イ参照）に変更はないが、これに対応する安全目標の記述を拡大し、「2 7. 既存の原子力発電所については、技術的安全目標に対応する安全目標は、重大な炉心損傷の発生する可能性が 1 炉年あたり約 1 万分の 1 回以下であることである。シビアアクシデントの管理、緩和対策により短期的な敷地外対応策を必要とするような大規模放射能放出の可能性は、少なくとも 10 分の 1 に減少されるであろう。将来の原子力発電所においては、すべての安全原則及び段落 2 5 の目標の適用により、重大な炉心損傷事象の発生が 1 炉年あたり 10 万分の 1 程度を上回らないまでという、改善された目標の達成がなされるであろう。これらの将来の発電所に対するもう一つの目標は、大規模かつ早期の放射能放出に至る可能性のある事故シーケンスを事実上排除するとともに、格納容器の後期破損を伴うシビアアクシデントについては、設計段階で現実的な想定と最適評価手法による解析を用いて考慮することにより、防護対策が限定された地域及び期間内でしか必要とされないようにすることである。」としている。従前との変更点は、将来の原子力発電所に対する安全目標の説明が増えたことにあり、特に、段落 2 5 の目標（設計段階から多重故障や SA の考慮がより体系的かつ完全な形でなされるであろうこと）が適用されることにより、より高い目標が達成されるという指摘が挿入された。なお、大規模放出に関する記述はより

具体的となっているが、定性的なものであった（甲A112・1、2頁）。

#### （6） 津波浸水予測図

##### ア 意義等

当時の国土庁が平成11年3月付けで公表した津波浸水予測図は、気象庁から発表される量的津波予報における津波高さに対応した浸水域及び浸水状況を知ることができる資料である。

津波浸水予測図は、現実が発生する可能性が高く、その海岸に最も大きな浸水被害をもたらすと考えられる地震を想定しているが、実際には同じ津波高さでも、津波の周期、震源の方向等により浸水状況が異なることがある。

津波浸水計算は、格子間隔が100mであり、それ以下の地形規模が表現されていないこと、基準面はほぼ平均海面に相当し、満干潮は考慮されていないこと、防潮堤等の港湾構造物は100m以上の規模のものを海岸地形として考慮したが、標高を0mとしており、防潮堤等の津波の遮へい効果が十分表現されず、構造物上の浸水深が過大評価されていることなどに注意すべきとしている（以上、丙A120・2枚目）。

##### イ 福島県沿岸部の浸水域及び浸水状況等

（ア） 同予測図の「a n町南部、a o町（福島県2）3／4」の設定津波高8mの図面には、本件原発の防波堤の一部等が最大7～8m浸水し、各号機の建屋の敷地部分や取水ポンプ室などの一部が、少なくとも0～1mから最大4～5m浸水すると表示されていた（丙A120・12枚目、なお、丙A122）。

（イ） 同予測図の「a n町南部、a o町（福島県2）3／4」の設定津波高6mの図面には、本件原発の防波堤の一部等が最大4～5m浸水し、各号機の建屋の敷地部分や取水ポンプ室などの一部が、少なくとも0～1mから最大3～4m浸水すると表示されていた（丙A120・16枚目、なお、丙A122）。

（ウ） 同予測図の「a n町南部、a o町（福島県2）3／4」の設定津波高4mの図面には、本件原発の防波堤の一部等が最大3～4m浸水し、各号機の建屋の敷地部分や取水ポンプ室などの一部が、少なくとも0～1mから最大3～4m浸水すると表示されていた（丙A120・20枚目、なお、丙A122）。

（エ） 同予測図の「a n町南部、a o町（福島県2）3／4」の設定津波高2mの図面には、本件原発の防波堤の一部等が最大2～3m浸水し、各号機の建屋の敷地部分の前部や取水ポンプ室などが、少なくとも0～1mから1～2m浸水すると表示されていた（丙A120・24枚目、なお、丙A122）。

#### 3 津波評価技術、長期評価の成立、公表等とそれに対する被告らの対応等

##### （1） 津波評価技術の成立と被告東電の対応状況等

##### ア 土木学会原子力土木委員会津波評価部会における検討状況等

（ア） 土木学会とは、1914年に社団法人として設立され、土木工学の進歩及び土木事業の発達並びに土木技術者の資質の向上を図ることを直接の目的とする社団法人であり、土木工学に関する調査、研究などの事業を行い、その会員としては、土木事業に関する学識経験者等のほか、土木に関連する業種の事業を行う法人などからなる。

土木学会には、幾つかの小委員会が置かれているが、平成11年～平成27年にかけて、その

小委員会である原子力土木委員会に置かれた津波評価部会（以下「津波評価部会」という。）が津波評価手法の高度化などの調査研究を行っていた（以上、甲A111、丙A270、丙A273）。

（イ）平成12年3月3日開催の第3回津波評価部会において、以下の資料（甲A521）に基づく検討がされた。

a 既往津波の分布として、大規模な津波は太平洋プレート等のプレート境界に集中しており、遠地津波の発生域もプレート境界に集中している。

地震タイプと発生領域について、日本列島周辺では、沈み込むプレート内の地震（正断層、昭和三陸地震）、プレート間地震（低角逆断層、昭和43年（1968年）の十勝沖地震や南海トラフ沿いの地震など）、陸域の浅い地震などの様々なタイプの地震が発生する。プレート間地震のうちの津波地震は、海溝のすぐそばの柔らかいプレート境界近く（付加体）で発生するが、断層運動はゆっくりしており、地殻変動は大きいとする研究論文（b o ・ a e 論文、丙B21）がある。

断層運動は一様ではなく、断層面上に滑り量が局所的に大きなアスペリティが存在し、断層運動の不均質性が津波にも影響し、津波波形のインバージョンにより断層運動の不均質性を求める研究が、従来から行われている。痕跡高を用いたインバージョンの方が検潮記録に対するインバージョン結果よりもすべり量が大きく、また、 $M_t$ 、痕跡高などの考え方も踏まえ、津波波源モデル（断層モデル）の計算結果と痕跡高との対比等が行われている（以上、甲A521・1～6頁）。

b 同資料は、萩原マップなどの地震地体構造マップの地域区分を前提に、日本海溝沿いの津波波源に関する特徴として、北部と南部の活動に大きな相違があり、北部では海溝付近に大地震の波源域が集中しているが、南部では延宝房総沖地震を除き、海溝付近に大津波の波源域がみられず、比較的陸域に近い領域で発生していること、日本海溝付近の北部では明治三陸地震のような津波地震や昭和三陸地震のようなプレート内正断層地震が発生するが、繰り返し間隔は明瞭ではないこと（b o ・ a e 論文（丙B21）に基づき、滑らかなプレート境界は柔らかい堆積物が沈み込んで無地震地帯となるが、粗いプレート境界の場合、正断層型の地震が起こり、地塁、地溝構造を発達させて沈み込んだ地塁が海溝近くでゆっくり地震を起こすという見解に依拠している。）、慶長三陸地震は津波地震の可能性もあること、他方、日本海溝付近の南部では、その福島県沖の記録されている大地震は福島県東方沖地震のみであること、b f 半島沖の海溝付近の津波地震として延宝房総沖地震が発生していることを指摘している（甲A521・8、12～14頁）。

c また、同資料は、既往津波の断層モデルに基づく数値シミュレーションや、津波波源として用いる断層モデルのスケーリング則（断層パラメータ同士の大きさに関する経験則をいう。甲A185・15頁）などの検討をしている（甲A521・16～18頁）。

（ウ）平成12年5月19日開催の第4回津波評価部会（b p 主査（b q 大学名誉教授、以下「b p 主査」又は「b p 名誉教授」という。）、b r 名誉教授、a g 委員、a e 委員らが出席）において、想定津波の断層パラメータの設定方法、波源の不確定性によるばらつきの評価例について、議論された。

その質疑応答の中で、太平洋プレートの沈み込みに関係した海域において、断層幅の質問が出たが、津波地震とプレート内断層地震については断層幅に限界を設定したなどの説明があった。

波源の不確定性によるばらつきの評価例として、計算例を元にした説明があり、その際に $M_w$ の0.1の増大に応じすべり量のみを1.41倍変化させた際に計算最高水位が必ずしも1.41

倍とならないことについて、遡上計算も行っているので、非線形性の影響が出ているとの説明があった上で、パラメータスタディにより相当安全側の断層モデルを選定しているが、パラメータスタディによりどの程度の安全性を担保できるかについては次回以降の部会で審議するとの回答があった。

また、主査から、地震動から求められるすべり量について津波を説明するために補正する必要があるケースが存在するが、こうした補正分を津波評価法にどのように織り込むのかについて、次回審議までに考え方を整理するようとの指示が出された（以上、甲A32・4、6、7頁）。

（エ）平成12年11月3日開催の第6回津波評価部会（b p主査、b r名誉教授、a g委員、a e委員らが出席）において、設計津波水位の評価、津波高と痕跡高の比較、想定津波の補正係数の提案などの議論がされた。

その中で、津波高と痕跡高の比較について、現在想定津波が痕跡高を下回っている場所については、格子間隔をできるだけ細かくして計算し、それでも下回る場合には遡上計算まですべきであり、計算値が全ての痕跡高を上回った場合にはじめて設計津波水位の考え方が合理的になるとのコメントがあった。

想定津波の補正係数の提案について、同係数を1.0としたいとの提案に対し、パラメータスタディの精度について、スケーリング、時間差、位置などもっと細かく振ることが可能であるが、とりあえずこの程度のやや粗いやり方で痕跡との比較により把握したところ、平均的には2倍程度になったとのコメントがあった。現在想定できる津波に対しては補正係数1.0で妥当と思うが、想定を上回る津波が将来起きる場合を考慮する必要はないかとの質問が出て、原子力施設の安全性評価の視点からは、想定を上回る津波が来襲する場合の対処法も考えておく必要があると思うが、補正係数を1.0としても工学的に起こり得る最大値として妥当か否かを議論すべきといった説明があった。

その上で、b p主査から、提案された方法で痕跡高をほぼ100%上回ることがわかっており、想定津波波源の洗い出し方法としてはこれでよいこと、補正係数の値としては議論もあると思うが、現段階では、とりあえず1.0としておき（その趣旨としては、津波は過去の例が少なく、補正係数を出す根拠が弱いこと、補正係数を用いる代わりにパラメータスタディにより補完できることがあった。丙B123・56、57頁）、将来的に見直す余地を残しておきたいとのコメントがあった（以上、甲A31・3、5、6頁）。

（オ）平成13年1月26日開催の第7回津波評価部会（b p主査、b r名誉教授、a g委員、a e委員らが出席）において、想定津波高と痕跡高との比較に関する考察、想定津波の補正係数、既往津波の評価方法について議論がされた。

その中で、想定津波高が過去の痕跡記録の津波高を下回る3地点を対象に、痕跡記録の信頼度に関するさらなる調査が行われ、そのうちの2地点について、データそのものの信頼度が乏しいため、想定津波高との比較対象から除外すること、信頼度が高いと判断できた1地点の38.2mという痕跡記録を比較対象とし、想定津波の遡上計算結果がこの記録を上回ったことから、本検討の範囲内で想定津波高が過去の痕跡記録の津波高を下回るケースは皆無となったことの報告があった。主査から、上記2地点以外にも信頼度が乏しい痕跡記録は存在するが、制約時間の範囲内で検討を実施する必要があり、今回の検討では、第一段階の評価で想定津波が痕跡記録を下回った地点

のみについて痕跡記録の信頼度や遡上地形の詳細を検討したと理解できるとのコメントがあった。

想定津波の補正係数について、上記結果も踏まえ、1.0とすることが了承された。ただ、補正係数を1.0とすることについて、結果的にはパラメータスタディのみを実施し補正係数を持ち込まないことと等価になること、補正係数を導入した現提案以外にも最初からこれを導入しない検討方法もあると思うが、これらの方法について審議したいとの意見があり、これに対し、既往津波の補正係数をどのように考えるかを明確にしてから、改めて考えることにしたいとの発言があった。

既往津波の評価方法について、議論の上で、既往津波、想定津波の双方とも評価するが、検討手順、両者の位置付け等について今後検討すること、既往津波に対しては現在最高の技術レベルの精度を保って再現し、断層モデルの補正を実施すること、想定津波に対しては「詳細パラスタ」(パラメータスタディの趣旨)を実施し、想定津波高が痕跡高を全て上回るかどうかを確かめながら、サイトに最も不利となる津波を設定し、その際、痕跡高データのうち信頼性が疑わしく、かつ、想定津波を上回ってしまうものは、出典等に立ち戻って痕跡精度の再検討を実施し、場合によっては除外してよいこと、このように設定した想定津波高をそのまま採用し、念のため、既往津波高と比較し両者のうち大きい方を設計値として用いることといった意見もあった。

想定津波水位では、どの程度のばらつきまで考慮できるのかという確率論的検討結果についての質疑応答があった。その中で、補正係数を1.0倍とすることの意味について、補正係数を1.0にすると、プレート境界付近の想定津波高の平均超過確率が30%に相当するが、海域活断層では想定津波高の平均超過確率が8%に相当すること、ただ、この検討は、発生し得る全ての津波に対して超過確率が30%であるわけではなく、最大規模の地震を評価地点に対して最も厳しい位置に固定した上で、パラメータスタディを行うという条件の下での評価であるとの説明があった。

また、既往津波と想定津波を対象とする7省庁手引との関係についての質疑応答もあり、既往津波と想定津波を検討し、双方を比較して、想定津波は痕跡高記録の平均的に2倍かつ全ての記録を上回ったゆえに想定津波で評価するという筋立てが無難であり、既往津波を完全に無視してしまう場合にはその理由付けが難しく、原発を対象とすることを明記しない場合には7省庁手引の評価方法との関連で誤解を招くおそれがあるなどといった意見もあった(以上、甲A33・1～3、6、7頁)。

#### イ 津波評価技術の考え方に基づく被告東電の検討等

(ア) 被告東電が作成した平成13年12月19日付け「土木学会「原子力発電所の津波評価技術」に係わる影響評価：福島第一・第二原子力発電所」には、基本方針として、津波評価技術に従い、プレート境界付近に想定される地震断層モデルのパラメータスタディを実施すること、対象津波波源につき、三陸沖の位置についてMw8.3及び8.6の、宮城沖の位置についてMw8.2の、福島沖の位置についてMw8.0の、房総沖の位置についてMw8.2の、各近地津波を想定し、概略パラメータスタディを行い、上昇側・下降側のそれぞれについて最大となったケースにおいて詳細パラメータスタディを実施したこと、その検討結果について、各地点の朔望平均満・干潮位を考慮し、設計津波を設定したことが記載されている(甲A34)。

(イ) 上記各サイトにおける最大値を与える波源によるプラントごとの評価の値(上昇側)としては、1号機及び2号機がいずれもO.P.+5.4m、3号機及び4号機がいずれもO.P.

+ 5. 5 m、5号機がO. P. + 5. 6 m、6号機がO. P. + 5. 7 mとなっていた(甲A34)。

#### ウ 津波評価技術

##### (ア) 意義等

上記アの検討を経て、津波評価部会は、平成14年2月、「原子力発電所の津波評価技術」すなわち津波評価技術を公表した。

その中で、津波評価技術は、上記津波評価部会の1年半にわたる活動の成果を取りまとめたもので、津波の波源や数値計算に関する知見を集大成し、原発の設計津波水位の標準的な設定方法として、津波予測の過程で介在する種々の不確定性を設計の中に反映でき、7省庁手引を補完するものであり、原子力施設のみならず、他の沿岸津波防災に利用すべき内容であるとしていた。

ただ、津波数値計算結果を実用設計に用いる場合、津波初期波形の推定の精度、補正の程度や不確定性の考慮といった問題、津波数値計算技術の精度、特に局所的な津波の挙動全体の解明やそれに足るだけの地形情報の整備の問題、計画対象とすべき津波・地震の条件等の問題などに留意しなければならないとも指摘していた(以上、甲A26の1・i～iii、丙B123・22、23頁)。

##### (イ) 津波の発生源等

津波評価技術が対象となる津波の発生源は、断層運動(地震)、火山噴火、陸域からの土砂・土石流の海中への突入などの津波の発生原因のうち、断層運動を直接の原因とするものとしている。

既往津波災害の最大の原因は、浸水、冠水等の水位上昇にあり、原子力施設への津波の影響という視点から、重要度の高い安全機能を持つ設備や取水に対し支障を来さない設計のために最高水位と最低水位の評価が最も重要であるとして、その対象を津波の水位変化現象のみとしている(以上、甲A26の2・1-2頁)。

##### (ウ) 設計津波水位の評価

設計津波水位(設計に使用する津波水位をさし、設計想定津波の数値計算結果に適切な潮位条件を足し合わせたものと定義する。甲A26の2・1-14頁)の評価に当たり、〈1〉その対象について、評価地点に最も影響を与える想定津波(プレート境界付近等に想定される地震に伴う津波と定義する。甲A26の2・1-14頁)を設計想定津波(想定津波群のうち、評価地点に最も大きな影響を与える津波とする。最も大きな影響を与える津波の波源が上昇側と下降側で異なる場合、それぞれを設計想定津波(上昇側)、設計想定津波(下降側)と呼ぶ。甲A26の2・1-14頁)として選定し、それに適切な潮位条件を足し合わせて設計津波水位を求める、〈2〉想定津波の波源の不確定性(波源の不確定性、数値計算上の誤差、海底地形・海岸地形等のデータの誤差等、甲A26の2・1-6頁)を設計津波水位に反映させるため、基準断層モデル(各海域における自身の特性等を踏まえて適切に設定された想定津波の数値計算を行うための断層モデルで、下記

(エ) bのパラメータスタディを実施する際の基準となる断層モデルと定義する。甲A26の2・1-14頁)の諸条件を合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、その結果得られる想定津波群の波源の中から評価地点について最も影響を与える(その地点で一番大きい津波の高さを与えるという趣旨である。丙B123・28頁)波源を選定する、〈3〉設計想定津波の妥当性の確認は、評価地点において設計想定津波の計算結果と既往津波の計算結果を比較すること及び評価地点付近において想定津波群の計算結果と既往津波の痕跡高を比較することによって行うが、その結

果、設計想定津波は、平均的には痕跡高の約2倍となる、〈4〉上記〈1〉～〈3〉に先立ち、既往津波の痕跡高の再現計算を実施することにより数値計算に基づく評価方法の妥当性の確認を行う、ということ全体方針としている（甲A26の2・1-4、1-7頁）。

（エ） 津波評価技術の本編（体系化原案）第3章の基本的事項

a 既往津波の対象は、近地津波及び遠地津波とする。過去、日本沿岸に被害をもたらした津波には、近地津波だけではなく、チリ地震のように外国の沿岸で発生し日本沿岸に伝播した遠地津波も多数あるから、いずれも対象とする（甲A26の2・1-10、1-11頁）。

b 想定津波の対象は、近地津波とすることを基本とし、プレート境界付近等に想定される地震に伴う津波を考慮する。近地津波は、パラメータスタディ（想定津波の不確定性を設計津波水位に反映させるため、基準断層モデルの諸条件を合理的と考えられる範囲で変化させた数値計算を多数実施することをいう。甲A26の2・1-14頁）によって評価地点の水位が非常に大きな影響を受ける。他方、遠地津波は、その影響が近地津波より小さいと考えられる。そこで、想定津波の波源として、大部分の沿岸では近地津波を対象としておけば基本的に十分である（甲A26の2・1-10、1-11頁）。

c 太平洋側のプレート境界付近等に想定される地震の最大 $M_w$ は、原則として、各海域における既往最大の地震規模とする。その考え方について、地震地体構造マップで一般的に採用されており、萩原マップも海域については各構造区分における既往最大の $M$ をその構造区分において想定する最大 $M$ としている。そのため、既往最大の津波の痕跡高を説明できる断層モデルに基づく $M_w$ をもとに、想定津波を起こす地震の $M_w$ としてこれと同等以上の値を設定することとしている。 $M_w$ の不確定性は、パラメータスタディによりカバーする（甲A26の2・1-10、1-11頁）。

d 海域活断層に想定される地震の $M_w$ について、原則として、断層長さや地震規模との関係式に基づき算定する（甲A26の2・1-10、1-11頁）。

e パラメータスタディにより想定津波の波源の不確定性については設計津波水位に反映する。基準断層モデルの諸パラメータのうち、より支配的と考えられる因子（その因子としては、基準断層モデルの位置、断層面上縁深さ、走向、傾斜角、傾斜方向、すべり角、セグメントの組合せ等から、各海域の特性に応じて適切に選定する。）に関するパラメータスタディを行った後、評価地点に最も影響を与えたパラメータを持つ断層モデルを用いて、その他の従属的な因子に関するパラメータスタディを行うことを基本とする。これにより効率的にパラメータスタディを実施することが可能となり、不確定性が小さいと判断される因子を除くことができる（甲A26の2・1-10～1-12頁、丙B123・25～27頁）。

f 最大水位上昇量及び最大水位下降量は、数値計算によって求めることを基本とする。数値計算により設計津波水位を評価することを基本とし、評価地点における最大水位上昇量と最大水位下降量が精度よく計算できる適切な数値計算方法を用いる（甲A26の2・1-10、1-12頁）。

g 設計津波水位の評価に当たっては、上昇側には朔望平均満潮位を、下降側には朔望平均干潮位を、それぞれ足し合わせる（甲A26の2・1-10、1-12頁）。

（オ） 津波評価技術の本編（体系化原案）第4章の津波波源の設定

a 原発の津波評価において、評価対象とする津波波源には、既往津波と想定津波がある。既往津波は、設計想定津波の妥当性及びその波源の断層モデル、数値計算等を含む津波水位評価法の

妥当性の確認用と位置付けられる。

最終的に設計津波水位を設定する対象となるのは、種々の不確定性を考慮した想定津波であり、プレート境界付近等に想定される地震に伴う津波などに区分される。地震の発生する地域として、太平洋プレートの沈み込みに関連した海域の周辺などであり、地震の発生様式として、典型的なプレート間地震、津波地震、プレート内正断層地震及びプレート内逆断層地震である。

地震規模の表現は、モーメントマグニチュード ( $M_w$ ) で表現する。

数式としては、 $\log M_o (N \cdot m) = 1.5 M_w + 9.1$  となり、また、 $M_o = \mu L W D$  となる。

$\mu$ は剛性率、 $L$ は断層長さ、 $W$ は断層幅、 $D$ はすべり量である。震源付近の媒質の剛性率 $\mu$ は、媒質の密度に $S$ 波速度の二乗を乗じることにより算定される。

津波マグニチュードは、検潮儀記録による津波の振幅又は痕跡高及び観測点から震央までの距離により与えられ、太平洋側では、 $M_t = M_w$ となる。

断層運動による永久変位に着目した場合、すべり量が一樣な矩形断層モデルは、 $L$ 、 $W$ 、 $D$ などの九つのパラメータ ( $L$ 、 $W$ 、 $D$ のほか、基準点位置、断層面上縁深さ、走向、傾斜角、すべり角) で記述されるが、これらのパラメータのうち、 $L$ 、 $W$ 、 $D$ の三つは、地震モーメント $M_o$ と関連付けられる (以上、甲A26の2・1-17~1-23頁)。

b 対象津波の選定に当たっては、文献調査等に基づき、評価地点に最も大きな影響を及ぼしたと考えられる既往津波を選定する。痕跡高の記録の信頼性に当たり、明治三陸地震の津波より古い津波の痕跡高は、古記録文献等を基に研究者が推定したものであり、記録の信頼性を吟味する必要がある。それ以降の比較的新しい時代の津波の痕跡高についても、個々の文献における痕跡高の調査方法とその信頼性に留意する。痕跡高の信頼性が疑わしいものについて、出典等に立ち戻り痕跡高記録の精度の再検討を実施し、信頼度が低い場合には適合度の評価においてそれらを除外できる (甲A26の2・1-23頁)。

c 既往津波の断層モデルについて、沿岸における津波の痕跡高をよく説明できるように断層パラメータを設定する。一般に地震動を説明できる断層モデルと、津波の痕跡高を説明できる断層モデルは必ずしも整合しない。津波評価技術においては、津波の評価に主眼を置くから、既往津波の断層モデルを設定するに当たり、沿岸における津波の痕跡高をよく説明できるように断層パラメータを設定することが重要である (甲A26の2・1-26頁)。

d 想定津波の波源の設定に当たり、津波をもたらす地震の発生様式を考慮する。日本列島周辺で発生する津波を伴う地震の発生様式は、プレート境界付近で発生する地震と陸域 (地殻構造的に大陸型の地殻がある地域であり、陸側のプレートのうちプレート境界やそのごく近くを除いた範囲であって、地理的な陸・海の区分とは異なる。) の浅い地震に分類でき、プレート境界付近で発生する地震は、プレートの沈み込みによるプレート間地震と沈み込むプレート内の地震とに分類できる。プレート間地震は、典型的なプレート間逆断層地震と津波地震 (海溝のすぐそばの柔らかいプレート境界近くで発生し、断層運動がゆっくりしており、地殻変動が大きいプレート間逆断層地震) に分類できる (甲A26の2・1-28、1-29頁)。

e プレート境界付近に想定される地震に伴う波源の設定に関して、その評価対象は、プレート境界付近に将来発生することを否定できない地震に伴う津波とする。プレート境界型の地震が歴



史上繰り返し発生している沿岸地域について各領域で想定される最大級の地震津波を既経験しているとも考えられるが、念のため、プレート境界付近に将来発生することを否定できない地震に伴う津波を評価対象とし、地震地体構造の知見を踏まえて波源を設定する。

津波をもたらす地震の発生位置や発生様式を踏まえたスケーリング則に基づき、基準断層モデルを設定する。津波評価技術では、既往津波の痕跡高を説明できる断層モデル及び各地震学的知見に関する検討から得られた地震・断層モデルの特徴を反映できるよう、海域ごとに異なる断層パラメータ設定方法を採用する。日本海溝沿い等では、過去に繰り返し津波が発生しており、また、プレート境界形状等に関する知見が比較的豊富であるため、既往津波の痕跡高を説明できる断層モデルにスケーリング則を適用することにより、海域ごとの特徴を反映した基準断層モデルを設定する。

波源設定のための領域区分は、地震地体構造の知見に基づくものとする。過去の地震津波の発生状況を見ると、各構造区の中で一様に特定の地震規模、発生様式の地震津波が発生しているわけではないことから、実際の想定津波の評価に当たり、基準断層モデルの波源位置は、過去の地震の発生状況等の地震学的知見等を踏まえ、合理的と考えられるさらに詳細に区分された位置に津波の発生様式に応じて設定できる。その参考資料1をみると、領域5（宮城県東方沖）において、既往最大Mw 8.2（「L」210 km、「W」70 km、「D」4.0 m、対応する既往津波1793年）が、領域6（宮城県東方沖であり、領域5よりも沿岸部に近い。）において、既往最大Mw 7.7（「L」26 km、「W」65 km、「D」2.0 m、対応する既往津波1978年）が、領域7（福島県及び茨城県の東方沖）において、既往最大Mw 7.9（「L」100 km、「W」60 km、「D」2.3 m、対応する既往津波1938年）が、それぞれ示されている（以上、甲A26の2・1-31～1-33、1-59頁）。

f パラメータスタディは、断層モデルの諸条件のうち不確実性が存在する主要な因子について、最大水位上昇量及び最大水位下降量の各々について行う。また、パラメータスタディの範囲について、不確実性の程度を考慮して適切に定める。基準断層モデルを基に、断層モデルの諸条件のうち不確実性が存在する因子についてパラメータを変動させて数値計算を実施し、想定津波群を評価する。想定津波群の評価に当たり、パラメータスタディを実施する因子を適切に選定するとともに、その範囲を合理的に定めることが重要である（甲A26の2・1-39頁）。

#### （カ） 津波評価技術の付属編

a 津波波源の地域別特徴をみると、日本海溝沿い海域では、北部と南部の活動に大きな違いがある点が特徴である。北部では、海溝付近に大津波の波源域が集中しており、津波地震、正断層地震も見られる。一方、南部では、延宝房総沖地震を除き、海溝付近に大津波の波源は見られず、陸域に比較的近い領域で発生している。

日本海溝付近では、明治三陸地震のような津波地震や、昭和8年の昭和三陸地震のようなプレート内正断層地震が発生している。b o・a e論文（丙B21）は、津波地震や正断層型地震（二つのプレートの沈み込む側のプレートが沈み込んだ後に折れて生じる地震、甲A183・80頁）の発生する場所の限定を示唆している。慶長三陸地震については、正断層地震モデルを提案する文献（b s「三陸沖の古い津波のシミュレーション」b t大学p c研究所彙報、V o l. 52、p p 71-101）があるが、複数の文献（甲A197のa d「歴史上に発生した津波地震」月刊地球、

V o l . 1 6、N o . 2、p p 7 3 - 8 5、c a 『日本被害津波総覧〔第2版〕』c b 会、2 3 8 p) が、津波地震の可能性を指摘している。

日本海溝沿いの南部海域に着目すると、宮城県沖では陸域に非常に近い領域で発生する地震と、その沖側で発生する地震とがある。福島県沖で記録されている大地震は、昭和13年の福島県東方沖(c c 沖)の群発地震すなわち福島県東方沖地震のみである。福島県東方沖地震には、逆断層地震とともに正断層地震も存在する。b f 半島沖では、海溝付近の津波地震と考えられる延宝房総沖地震が発生している(以上、甲A26の3・2-26~2-30、2-101、2-109頁)。

b 想定津波の波源設定方法について、将来発生することを否定できない津波(想定津波)を合理的に想定することを目的とした波源モデルの設定方法を提示する。具体的には、発生位置とMwに対応して、津波の数値シミュレーションに必要な断層パラメータを設定する方法を提示する。この際、津波をもたらす地震の発生様式が考慮される。プレート境界付近等では、各海域でこれまでに発生した津波の痕跡高を説明できる断層モデルを基準として、与えられたMwに対する断層モデルを設定する。その際、各種地震学的知見や既往地震の発震機構を考慮する(甲A26の3・2-51頁)。

c 日本海溝沿い海域において、津波痕跡高との比較を実施している断層モデルは、慶長三陸地震(プレート内正断層地震又はプレート間津波地震の双方の可能性が指摘されているが、付属編の原案では津波地震としている。)、延宝房総沖地震(プレート間津波地震)、明治三陸地震(プレート間津波地震)などが示される(甲A26の3・2-27、2-53頁)。

d 想定津波の基準断層モデルに関して、日本海溝沿い海域では、津波地震、プレート内正断層地震、プレート間逆断層地震などが特定の場所に発生しており、それぞれが断層パラメータに特徴を持っている。したがって、想定津波の断層モデルの設定に際しては、既往津波の痕跡高を最もよく説明する断層モデルを基に、既往最大Mwを考慮し、地震の発生様式を反映した適切なスケールリング則を適用する。海域区分3と8が津波地震を想定する海域である。海域区分7のMwは、検潮儀記録と痕跡高の関係などを考慮して、地震モーメントを2倍した値である(以上、甲A26の3・2-58頁)。

#### エ 被告東電の津波評価技術に基づく検討等

(ア) 被告東電は、平成14年3月に「津波の検討-土木学会「原子力発電所の津波評価技術」に関わる検討-」を作成し、津波評価技術により想定される津波に対する本件原発の安全性を検討した結果をまとめている。具体的には、津波評価技術に基づき得られる想定津波群の中から評価地点に最も影響を与える想定津波を設計想定津波として選定した上で、評価地点において設計想定津波の計算結果と既往津波の計算結果を比較するとともに、評価地点付近において設計想定津波群の計算結果と既往津波の痕跡高を比較することによって設計想定津波の妥当性を確認している(甲A35・1、2頁)。

(イ) 想定津波の検討結果について、近地津波に関しては、波源モデルを、領域3(Mw8.3)、4(Mw8.6)、5(Mw8.2)、7(Mw8.0)、8(Mw8.2)に波源を設定し、これを用いて概略パラメータスタディとして、位置又は走向に関して39ケースの数値シミュレーションを実施し、本件原発の護岸前面の最大水位上昇量は+4.211mであり、同最大水位下降量は-2.306mとなっている。

詳細パラメータスタディとして、本件原発の上昇側最大ケースについては位置、上縁深さ、傾斜角及びすべり角に関して43ケースの数値シミュレーションを、同下降側最大ケースについては上縁深さ及び傾斜角に関して9ケースの数値シミュレーションをそれぞれ実施し、設計想定津波による本件原発の護岸前面の最大水位上昇量は+4.446m（遡上域+4.288m）であり、同最大水位下降量は-2.368mとなっている。

また、設計想定津波の護岸前面における最大水位上昇量は、既往津波の最大水位上昇量を上回り、パラメータスタディを実施した想定津波群の敷地周辺における計算水位は既往津波の痕跡高を全ての地点で上回っている（以上、甲A35・4～6、8、16頁）。

（ウ） 津波に対する敷地の安全性について、津波の数値シミュレーションの結果によれば、最大水位上昇量に朔望平均満潮位（本件原発のO. P. +1.359m）を考慮した設計津波最高水位は、本件原発では近地津波においてO. P. +5.4～5.7mであるが、6号機非常用DG冷却系海水ポンプ（屋外設置）において、電動機据付レベル（O. P. +5.58m）を上回っている。

6号機について、エアフィンクーラー付きDGを有し、また、DGの不作動を想定しても、隣接プラントからの電源融通により電源を確保できるから、現時点でも安全確保は可能であるが、信頼性確保の観点から、同ポンプ電動機に軸を長尺化し、下側軸受設置レベルをかさ上げた構造への変更を計画していることから、実施可能な時期において速やかに対応する（以上、甲A35・9頁）。

（エ） 津波に対する取水の安全性について、最大水位下降量に朔望平均干潮位（本件原発O. P. +0.021m）を考慮した設計津波最低水位は、近地津波でO. P. -2.1～-2.4m、遠地津波（チリ津波）でO. P. -3.5～-3.6mである。このうち条件として支配的な遠地津波水位は、1号機及び4号機の除熱に資する非常用海水ポンプの渦流吸込レベル（1号機O. P. -3.33m、4号機O. P. -2.94m）を下回っている。また、外部電源は確保されるものの、全号機非常用DG冷却海水系ポンプの渦流吸込レベル（最高O. P. -2.69m）を下回っている。

そこで、遠地津波に対して、本件原発の非常用DG冷却海水系ポンプ、原子炉格納容器スプレイ海水系ポンプなどを対象として一時停止する。これらの除熱に資する海水ポンプを全台停止（停止時間2時間程度）しても、原子炉隔離時冷却系などの系統により原子炉の冷却は可能（SBOにおける炉心冠水維持可能時間-4号機8時間-を下回っている。）であると結論付けている（以上、甲A35・10、11頁）。

（オ） この結論（津波水位をO. P. +5.4～5.7mと評価した。）を踏まえ、被告東電は、機能維持対策として、6号機の非常用DGの海水系ポンプの電動機部分の据付け高さを20cm、同じく高圧炉心スプレー用の海水ポンプの電動機部分の据付け高さを22cmかさ上げするとともに、建屋貫通部等の浸水防止措置を講じた（甲A115の1・Ⅲ-29頁、甲A515、乙A4の1・17、18頁）。

## （2） 長期評価の成立等

### ア 推進本部の意義

（ア） 平成7年1月17日に発生し、6434名の死者を出し、10万棟を超える建物が全

壊するという被害をもたらし、我が国の地震防災対策に関する多くの課題を浮き彫りにした阪神淡路大震災を受けて、同年7月、全国にわたる総合的な地震対策を推進するために地震防災対策特別措置法が成立した。

同法に基づき行政施策に直結すべき地震に関する研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進するために、当時の総理府に設置（その後文科省に設置）された政府の特別機関として、推進本部が置かれた（以上、甲A24の1・1頁、甲A342）。

（イ） このように、推進本部は、地震防災対策の強化、特に地震による被害の軽減に関する地震調査研究の推進を基本的な目標とし、本部長（文部科学大臣）と本部員（関係府省の事務次官等）から構成され、その下に関係機関の職員及び学識経験者から構成される政策委員会と地震調査委員会を設置している（甲A24の1・1頁、甲A342）。

（ウ） 上記地震調査委員会の下には、長期評価部会、地震動評価部会などが置かれている（甲A24の1・2頁）。

イ 長期評価部会等における検討状況等

（ア） 海溝型分科会における議論の状況等

平成13年3月に長期評価部会の下に海溝型分科会が設置され、その後、海溝型地震に関して、以下のような意見交換が行われた（甲A181・22頁、丙B103の1・25頁）。

a 平成13年12月7日開催の第8回海溝型分科会（主査として、ac元部会長のほか、br名誉教授、cd・bq大学助教授（当時、以下「cd助教授」という。）、ce・cf大学教授（当時、地球表面観測の専門家である。以下「ce教授」という。丙B103の1・21頁）のほか、ae委員、ad委員らが出席していた。丙B103の3・資料18）において、以下のような意見交換があった。

三陸沖・福島県沖の地震の長期評価について、三陸沖では慶長三陸地震と貞観地震が過去にあり、最近では明治三陸地震、昭和三陸地震など、いずれも10m超の大地震が数百年に一回発生し、周期もメカニズムもよくわからないが、大津波が発生している。福島県沖について福島県東方沖地震が発生しているが、その時まとめて起きただけで歴史上そのような現象は一度も発生していないから、将来いつ起こるかはわからない。明治三陸地震のタイプはそれしか知られていないし、昭和三陸地震も同様である。慶長三陸地震と貞観地震は全然わからない。

プレート進化論から、cg半島から青森県東方沖までプレートのカップリングが強くMw8クラスの地震が起こる。その南に進むとカップリングが弱くなり、福島県沖では、まれに福島県東方沖地震のようなものを起こすが、更に南に進むとchではM7クラスより大きいものは起きなくなると考えていた。しかし、ciでM8の地震が起こって驚いている。ただ、南に向かうほど固有地震がなくなるという見解では、固有地震説に基づく議論ができなくなると思う。延宝房総沖地震は津波地震の可能性が高い。

事務局から、北から南まで一連に扱う方が特徴の変遷が分かりやすいこと、特に意見がなければ茨城県沖までを整理の対象とすること、また明治三陸地震のような一回限りのまれな現象の地震をどのように扱うかなどの検討も進めることが述べられた（以上、甲A192の1・7～9頁、丙B103の1・70～73頁）。

b 平成14年1月11日開催の第9回海溝型分科会（ac元部会長、br名誉教授、cd助

教授、c e 教授、a e 委員、a d 委員らが出席、丙B 1 0 3の3・資料2 0)において、三陸沖、福島県沖南部について、津波地震がどこでも起きるかという問題が提起された。

事務局が、明治三陸地震と慶長三陸地震の間に被害のある津波地震はなかったと考えてよいかとの質問を提起したのに対し、貞観地震の頃は記録があるが、その後の鎌倉時代の記録はなく、よくわからないこと、慶長三陸地震はメカニズムのわからない津波地震であるが、被害はわかっていること、慶長三陸地震は明治三陸地震と同じ場所としても矛盾はないことなどの意見があった。

引き続き、どこでも津波地震が起こるという考え方と明治三陸地震の場所で繰り返しているという考え方のいずれがよいかという質問があり、慶長三陸地震がよくわからない以上、明治三陸地震と同じとみるしかないのではないかといった意見のほか、延宝房総沖地震を含めるかどうかについて、陸寄りの地震という見解もあるが、a s、c j 島での津波被害があるから、太平洋の沈み込みと考えてもよいとの意見があった。

また、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震の三つの地震が、日本海溝沿いの津波地震と考えるかどうかについて、引き続き検討されることとなった(以上、甲A 1 9 2の2・5、6頁、丙B 1 0 3の1・7 4～7 8頁)。

c 平成1 4年2月6日開催の第1 0回海溝型分科会(a c 元部会長、b r 名誉教授、c d 助教授、a e 委員、a d 委員らが出席、丙B 1 0 3の3・資料2 3)において、M 8クラスのプレート間地震について、事務局から慶長三陸地震、明治三陸地震及び延宝房総沖地震が過去4 0 0年で知られているものとし、ポアソン過程で評価したとの説明があった。津波地震は4 0 0年で3回知られているという、まるでプログラムされているようであるが、実際の起き方は偶発的であり、そのことは結果に反映されているのかとの質問があり、その点を踏まえてポアソン過程を用いたとの回答があった。

延宝房総沖地震を日本海溝沿いのプレート間大地震としたことについて問題ではないかという指摘もあったが、津波の分布から見ると、太平洋プレートのものであり、津波の被害が宮城県に及んでいることは確かであるとの意見があった。

その後、慶長三陸地震の取扱いについての議論がされ、その上で、三陸沖について過去2回としてポアソン分布(過程)にしてよいかとの質問があり、事務局は、三陸沖だけ高い値を入れて全然起きていないところを0とするのはおかしいなどと述べた。また、昭和三陸地震とほぼ同じ場所で発生するプレート内正断層地震でないかという意見もあったが、それが正しいとしたら正断層型地震が2回起きたことになってしまい、要するに江戸時代だからわからないといった意見も出て、結局、分からないという前提で、全体としては事務局の見解によるとの意見も出た。

なお、北海道に津波堆積物が若干見られるとの指摘について、データが集まった段階でまた検討するという意見もあった。

その後も、慶長三陸地震を津波地震と見るかどうかといった議論やその周期などに関する議論などの議論、意見交換が行われた(以上、甲A 1 9 2の3・5～7頁、丙B 1 0 3の1・7 9～8 3頁、丙B 1 0 3の2・7～1 0頁)。

d 平成1 4年3月8日開催の第1 1回海溝型分科会(a c 元部会長、b r 名誉教授、c d 助教授、c e 教授、a e 委員らが出席、丙B 1 0 3の3・資料2 4)において、事務局が示した資料には、陸寄りと日本海溝寄りの区分けは示されておらず、三陸沖北部、同中部、宮城県沖・宮城県

東方沖、福島県沖、茨城県沖、房総沖という区分けがされ、津波地震の発生領域は「三陸沖中部から房総沖にかけて」とされていた。

意見交換の際、津波地震の発生領域から三陸沖北部を除いたのはなぜか、津波地震が起こらないということかという質問に対し、事務局は、そうではなく、三陸沖北部は更新過程の中に津波地震も含まれるという理解の下にまとめたと回答した。また、上記区分けについて、三陸沖北部、中部とあるのに南部がないのはおかしいのではないか、気象庁の区分けによったものかという質問に対し、事務局は、そうではなく、単に作業の便宜上の区分けであると回答した。

東北でハルマゲドン（天変地異と評価されるような地震）を考える人がいるが、そこまでコメントするのは難しいとの意見に対し、c hでは大きな地震は一度も起きていないので発生しないとされていたのに、c iのM8地震が起きたこと、これに似たまれな例として、茨城、福島沖に考えるのかといった意見があった。

また、現在の地震学のレベルで評価できることを示せばいいのではないかといった意見について、現在持っている地震のデータすなわち過去の地震の有無により判断しようとしているが、分からないことが非常に多いため、具体的評価は困難といった応答があり、事務局からは、海溝であり、地震発生の蓋然性が高いこと、起こり得る地震の具体的なイメージなどを示す限度にとどめるという意見もあった。

日本海溝沿いのプレート間のカップリングの強弱について示すべきとの意見もあったが、広い範囲での構造探査をしていないこと、北部と中部でカップリングの状況が異なる可能性があるが、カップリングの強弱と地震発生の有無との関係は明確ではないといったことが指摘された。

三陸沖北部で起きた地震を三陸沖中部、南部、房総沖に持っていくことはできないという意見や、慶長三陸地震及び明治三陸地震は日本海溝沿いで発生しており、どこでも起こり得るが、三陸中部に特有なものではないという書きぶりには理由が必要という意見があった。事務局は、カップリングが小さいことを理由として一定の間隔で起こる可能性が低いとしたいとしたが、将来を判断できないので可能性がないとはいえないとの意見があり、事務局は、評価本文で触れることにした（以上、甲A192の4・2～4頁、丙B103の1・83～85頁、丙B103の2・10～15頁、丙B103の3・資料24、25の通し275～278頁）。

e 平成14年5月14日開催の第12回海溝型分科会（a c元部会長、b r名誉教授、c d助教授、c e教授、a e委員、a d委員らが出席、丙B103の3・資料27）において、福島県沖は大丈夫か、江戸時代に本当にないのかという意見が出て（a e委員）、福島県沖には、過去400年、M7.5やM7.6という地震はないとの説明があり（b r名誉教授）、重ねて江戸時代に福島沖にはなく、房総沖にあるかもしれないという根拠は何かという質問（a e委員）に対して、江戸時代に負傷者が3名くらいの地震はかなりの数あるが、福島県沖にはそういったものがなく、福島県沖に被害はないといった回答（a c元部会長）があった。

津波地震として、延宝房総沖地震を入れるかどうかの問題となるが、慶長三陸地震の位置についても分からないという意見（a e委員）があり、これに対し、正断層の地震を別にしてすごい津波の地震が3回あったとの意見（a c元部会長）があったが、そもそも三陸沖に入るのか、千島の可能性もあるとの意見（a e委員）もあり、事務局は、含む場合と含めない場合とを記述すると回答した。その後の議論を経て、事務局から、メカニズムは分からないが、3回大きな津波が発生し

て三陸に大きな被害を発生させているから、警告として3回というようにしたいとの回答があった。これに対し、震源の位置の議論を議論しているとの意見（a e 委員）があって、事務局から千島よりも三陸の方が可能性は高いのではないかという趣旨の質問が出た。それに対しては、そうとはいえない、北海道の記録がないから千島沖かもしれないといった意見（a e 委員）や次善の策として三陸に押し付けており、あまり減ると確率が小さくなり警告の意がなくなって正しく反映しないというおそれがあるし、千島沖とするだけの証拠があるのかといった意見（a c 元部会長）があり、その後、北海道で発見された津波堆積物などから三陸沖から千島沖に移すという選択肢が出てきたとか（c e 教授）、津波地震としたときに三陸沖であることは確かかといった意見（a e 委員）もあった。最終的には、c kにおける歴史記録など（a d 委員）も踏まえて、異なる可能性（慶長三陸地震の波源が三陸沖ではなく千島沖である可能性）があるとのコメントを残し（a c 元部会長）、慶長三陸地震の波源について三陸沖とすることとした。

その後、事務局作成資料の区分け（海溝寄りと陸寄りを区分けするが、日本海溝寄りの領域について、三陸沖北部と三陸沖中部～房総沖の海溝寄りとを区分けする。）の根拠について、地震活動と海底地下構造とかに基づくものか、三陸沖北部は含まないのかという質問が出て、事務局との議論をしているところ、c l 沖の震源はもっと東まで寄っているが、一案として、もう少し狭くして三陸沖北部まで達するようにすることもあり、事務局と議論中であること、正断層地震は海溝よりも東側にも起こるから、別にもう一つ作った方がよいことといった説明（a c 元部会長）があった。その上で、東西の区切りに関する議論があり、北部まで海溝寄りの線を引くかどうかという質問（a c 元部会長）に対し、事務局は、北部まで伸ばすことにすると回答し、再び、延宝房総沖地震が津波地震であるかどうかの議論がされ、最終的に、津波地震が合計3回であるとの前提に立って、確率計算をすることとなった（以上、甲A 192の5・1、2、4～8頁、丙B 103の1・85～92頁、丙B 103の2・18～28頁、丙B 103の3・資料27・28の通し284、288～293、299頁）。

f 平成14年6月18日開催の第13回海溝型分科会において、事務局から、海溝寄りの地震は三陸北部でも起こりうるという前回の議論を受けて、海溝寄りのエリアを広げたとの説明があった。

その際、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震を三つの津波地震とすることや三陸沖北部から房総沖の海溝寄りを一つの領域として区分けすることについての議論は特にされなかった（以上、甲A 192の6・1頁、丙B 103の1・92頁、丙B 103の3・資料30の通し306頁）。

#### （イ） 長期評価部会等における検討等

a 平成14年6月26日開催の長期評価部会において、長期評価に関する討議が行われたが、その際、同年7月31日付けで公表される予定の長期評価について、海溝寄りのプレート間大地震が400年に3回ということだが、慶長三陸地震と明治三陸地震の震源がほとんど重なりあっているとか、気になるのは無理に割り振ったのではないのかといった意見が出た。これに対し、a c 元部会長は、慶長三陸地震が昭和三陸地震と同じという説もあるとか、北海道で津波が大きいため千島沖ではないかという指摘も海溝型分科会ではあったし、400年に3回と割り切ったこととそれが一様に起こるとしたところは問題が残るそうだと述べた上で、最終的には文章を直すとして

ころがあるが、一応確定とすると述べた（丙A 1 2 3・6、7頁、丙B 1 0 3の1・9 2～9 5頁、丙B 1 0 3の2・2 8～3 4頁、丙B 1 0 3の3・資料3 1の通し3 1 4、3 1 5頁）。

　b　平成14年7月10日開催の地震調査委員会において、長期評価に関する討議が行われた。その際、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りには北から南に長く伸びており、将来の検討課題として、三陸沖北部の海溝寄りとか、福島県沖海溝寄りとか考えた方がよいかといった意見があったほか、以前に発表した宮城県沖地震の長期評価に関して宮城県沖の比較的近いところの発生確率がかなり高いとされており、それがそのうち沖合に行くかもしれず、三陸沖南部海溝寄りの確率が高いことを考えると、次に発生するものが連動する場合は防災上の影響があるとの意見に対し、その点はやや複雑で、同じ年に発生しても別々に発生することもあるから必ずしも一緒に動くわけではないとの意見もあり、事務局としては、連動したときだけ被害があることを強調していきたいと回答した（丙A 1 2 4・8頁、丙B 1 0 3の1・9 5頁、丙B 1 0 3の3・資料3 2の通し3 1 9頁）。

#### ウ　長期評価の意義

　（ア）　上記イの議論などを経て、地震調査委員会は、平成14年7月31日、長期評価を公表した（甲A 2 4の2・1頁、丙A 1 1 9・1頁）。

　（イ）　その意義について、「全国を概観した地震動予測地図」の作成を当面推進すべき地震調査研究の主要な課題とし、また「陸域の浅い地震、あるいは、海溝型地震の発生可能性の長期的な確率評価を行う」こととした推進本部の平成11年4月23日の決定を踏まえ、地震調査委員会では、これまでに、海域に発生するプレート間大地震（海溝型地震）として、宮城県沖地震及び南海トラフの地震について評価を行い、公表してきたところ、これに続いて、過去に大地震が数多く発生していることが知られている、三陸沖から房総沖までの太平洋沿岸を含む日本海溝沿いの地域の地震活動について、現在までの研究成果及び関連資料を用いて調査研究の立場から評価して、長期的な観点で地震発生の可能性、震源域の形態等について取りまとめられたものが長期評価であるとしている。

　このように、現在までに得られている最新の知見を用いて最善と思われる手法により行われたが、データとして用いる過去地震に関する資料が十分でないことなどの限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、防災対策の検討など評価結果の利用に当たり、この点を十分に留意する必要があるとしている（以上、甲A 2 4の2・1、2頁）。

#### エ　長期評価における地震の発生領域及び震源域の形態

　（ア）　過去の日本海溝沿いの震源域について、三陸沖北部において1677年以降現在まで4回の津波（最大の高さ約6m）が襲来したと推定された大地震が発生したと考えられる。

　三陸沖北部以外の三陸沖から房総沖にかけては、同一の震源域で繰り返し発生している大地震がほとんど知られていないため、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りにおいて4回（昭和三陸地震を含む。）、三陸沖南部海溝寄りで2回、福島県沖で1回（昭和13年11月5日から6日にかけて発生した福島県東方沖地震、M7.3～7.5）発生しているといった各地震等を根拠に、三陸沖北部から房総沖の評価対象領域について、三陸沖北部、三陸沖中部、三陸沖南部海溝寄りと宮城県沖、福島県沖、茨城県沖、房総沖のほか、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域に分けて、震源域を設定した（以上、甲A 2 4の2・2、8頁の表1、16頁）。



(イ) 三陸沖北部以外の三陸沖から房総沖にかけては、上記(ア)の各地震の発生状況を踏まえ、震源域を特定できないものの、上記(ア)に示したそれぞれの領域内のプレート境界付近で発生する可能性が高いと考えた(甲A24の2・2頁)。

#### オ 長期評価における地震活動

(ア) 歴史地震の記録や観測成果の中に記述された津波の記録、震度分布等に基づく調査研究の成果を吟味し、三陸沖北部から房総沖の大地震を整理した(甲A24の2・2、3頁)。

(イ) 日本海溝付近のプレート間で発生したM8クラスの地震は、17世紀以降、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震が知られており、津波等による大きな被害をもたらした。よって、三陸沖北部から房総沖全体では同様の地震が約400年間に3回発生しているとすると、133年に1回程度、M8クラスの地震が起こったと考えられる。これらの地震は、同じ場所で繰り返し発生しているとはいえないため、固有地震(個々の断層又はそのセグメントからは、基本的にはほぼ同じ(最大もしくはそれに近い)規模の地震が繰り返し発生するという固有地震モデルを踏まえ、長期評価においてその領域内で繰り返し発生する最大規模の地震と定義した。)としては扱わなかった(以上、甲A24の2・3頁)。

(ウ) 三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震(津波地震)の発生領域、震源域の形態、発生間隔等について、〈1〉地震の発生領域の目安として、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りであり、〈2〉震源域の形態として、陸側のプレートと太平洋プレートの境界面、低角逆断層型である。〈3〉震源域として、日本海溝に沿って長さ200km程度の長さで幅50km程度の幅であるが、具体的な地域は特定できない。〈4〉震源域の根拠として、明治三陸地震についてのモデルを参考にして、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可能性を考えた。〈5〉発生間隔等として、三陸沖北部から房総沖の海溝寄り全域の平均発生頻度は400年に3回程度、同海溝寄りのうち特定の200kmの領域(以下「特定の海域」という。)の平均発生頻度は530年に1回程度であり、その根拠としては、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りにかけて顕著な津波被害を伴ったM8クラスの地震の発生は、江戸時代以降には、1611年、1677年、1896年の3回(延宝房総沖地震の震源がやや陸寄りという考え方もあるが、2件の引用文献から津波地震であることは明らかなので評価対象に含める。)と判断し、また、特定の海域の発生頻度は明治三陸地震の断層長(約200km)と三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの長さ(約800km)の比を考慮して求めた(以上、甲A24の2・3、10、16頁)。

(エ) これを前提とする次の地震について、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震(津波地震)について、M8クラスのプレート間大地震は、過去400年間に3回発生していることから、この領域全体では約133年に1回の割合でこのような大地震が発生すると推定される。ポアソン過程(ポアソン過程を用いた場合、地震発生の確率はいつの時点でも同じ値となり、本来時間とともに変化する確率の「平均的なもの」になっていることに注意する必要がある。)により、将来の地震発生確率等について、今後10年以内の三陸沖北部から房総沖の海溝寄り全体での発生確率7%程度(特定の海域では2%程度)、今後20年以内の同全体での発生確率10%程度(特定の海域では4%程度)、今後30年以内の同全体での発生確率20%程度(特定の海域では6%程度)、今後40年以内の同全体での発生確率30%程度(特定の海域では7%程度)、今後50年以内の同全体での発生確率30%程度(特定の海域では9%程度)となる。次の地震の規

模は、M t 8. 2前後（なお、長期評価においては、推定のばらつきを示すために「程度」及び「前後」の用語を使用しているが、「程度」は「前後」よりばらつきが大きい場合に使用される。）と推定される（以上、甲A 2 4の2・5、6、14、15頁）。

#### カ 地震の発生位置及び震源域の形態に関する長期評価の説明

地震の発生位置及び震源域の評価作業に当たっては、過去の震源モデルを参照し、微小地震等に基づくプレート境界面の推定に関する調査研究成果及び当該地域の速度構造についての調査研究成果を参照して、三陸沖北部から房総沖にかけての領域について推定した。

各領域の区域分けについては、微小地震の震央分布を参照し、過去の大地震の震央、波源域、震源モデルの分布、バックスリップモデルの研究成果を考慮して、上記エ（ア）のように行った。

三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）について、過去に知られている慶長三陸地震及び明治三陸地震は、津波数値計算等から得られた震源モデルにより海溝軸付近に位置することが判明している。これらからおよその断層の長さは約200 km、幅は約50 kmとし、南北に伸びる海溝に沿って位置すると考えた。しかし、過去の同様の地震の発生例は少なく、このタイプの地震が特定の三陸沖にのみ発生する固有地震であるとは断定できない。

そこで、同じ構造を持つプレート境界の海溝付近に、同様に発生する可能性があるとし、場所は特定できないとした（以上、甲A 2 4の2・18、19頁）。

#### キ 地震活動に関する長期評価の説明

（ア）過去の地震のうち、三陸北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）について、この領域で、M 8クラスの津波地震は、17世紀以降、三陸沖で慶長三陸地震及び明治三陸地震の2例と房総沖における延宝房総沖地震の1例が知られているのみである。

慶長三陸地震が津波地震とされる根拠は、「三陸地方で強震。震害は軽く、津波による被害が大きかった。c n領内では死1, 783人。c o・c pで人馬死3, 000余という。宮城県c q、c r郡にも津波が押し寄せ、c q辺では家屋残らず流出した。c kでも一軒残らず波にとられる。津波の波源は昭和8年の三陸地震の波源とほぼ一致する。M≒8. 1」とする文献があり、地震調査委員会の見解もほぼ同趣旨である。また、他の文献によっても、「c s・c tでe（震度2～3）、無感の所もあり、地震動は非常に小さい」とか、「津波の高さは、岩手県b eやd aで15～20 mに達している」とか、「資料の検討から地震動を感じてから津波の到来までの時間は4～6時間程度と推定され、大きな地震動をもたらした地震と津波をもたらした地震と別の地震としている。したがって、1611年の地震は津波地震と考えられる。」とか指摘されている。なお、津波の高さの推定値は「b e 2 1」mとされ、マグニチュード（M）は、7～8. 1程度と推定され、M t 8. 4とする文献もある。

延宝房総沖地震が津波地震とされる根拠は、「d b・d c・d d・d e・d f。d bからd gにかけて津波襲来。a q・d h・d i・d j・d k・d lなどで家流倒約550、死・不明130余。d m領内、d g、d n領でも津波の被害記録あり。」、「c j島やd oも津波に襲われたという。確かな地震記事はd gとd pに限られる。」、「陸に近いM 6クラスの地震という説もある。」などの文献があり、地震調査委員会の見解もほぼ同趣旨である。他の文献でも、「d q、d rおよびd pで弱い揺れ（e：震度2～3）があった程度。d s藩の原史料には地震のことはまったく書かれていない。被害記事に『潰家』や『倒家』とあるが、これらは津波によるもの。したがって、

明らかに津波地震である。」、「津波の高さは、外房沿岸で4～8 mに達したと考えられ、津波の最も激しかった地域のものである。」とされている。なお、マグニチュード (M) は、約8. 0程度と推定され、M t 8. 0とする文献もある。

明治三陸地震について、「震害はなく、地震後約35分で津波が三陸沿岸に襲った。津波来襲直前に鳴響のあったところが多く、第2波が最大だった。波高が最も高かったのは岩手県b h村(38. 2 m)で、被害の大きかったc s町では、戸数800のうち100戸ばかりが残り死者1000人を算した。津波はd t岬で高さ約4 m、e a・e bで溢水があり、e c島で波の高さ約1 m。e dでは全振幅は2. 5～9 mで多少の被害があった。この地震は地震の規模に比べて津波が大きく、かつ海水の干退が比較的小さかったのが特徴である。」とする文献があり、地震調査委員会の見解は「逆断層型のプレート間地震。死者26360名。津波の高さは岩手県e e町b hで38. 2 m」、地震動は「最大でも震度4程度であったとされているが、津波の高さは非常に高く、通常の地震より断層がゆっくりとずれる津波地震であったと考えられている。」とされる。また、「津波の波源域を断層モデルから推定すると、日本海溝沿いに長さ200～220 km、幅50～70 kmとなる。検潮記録による津波の最大全振幅はe f川215 cm、e g 94 cm、d q 76 cmである。」とする文献もある。なお、マグニチュード (M) は、約6. 8と推定され、M t 8. 2とする文献もある(以上、甲A 24の2・20、21、29、30頁)。

(イ) 地殻変動の現状について、三陸沖北部から房総沖にかけては、東側から、太平洋プレートが陸側のプレートの下に沈み込んでおり、房総沖付近については、南側から、フィリピン海プレートが陸側のプレートの下に沈み込んでいる場所である。これらのプレート運動に伴う陸上における地殻変動の様子を最近の国土地理院によるGPS観測結果で示すと、東北地方からb f半島付近では西向きへの移動が卓越し、最近5年間程度は引き続き太平洋プレートの移動に伴う動きを示していることが分かる(甲A 24の2・22、23頁)。

(ウ) プレート運動との整合性に関しては、日本海溝付近の平均的なカップリング率は20%から30%とされている。比較的研究がされている三陸沖北部から宮城県沖の領域のうち、〈1〉三陸沖北部について、その高いカップリング率の値がこの地域で繰り返し大地震が発生していることと矛盾しないこと、〈2〉三陸沖中部について、そのカップリング率の低いことは同中部で大地震が発生していないことと整合すること、〈3〉三陸沖南部海溝寄りにおいて、1897年のM7. 7の地震による平均的なずれの量(推定約5. 6 m)が、年間8 cmというプレートの相対運動速度と前回の1793年の地震から104年程度経過していることから期待されるずれの累積値(8. 3 m)と比較すると、有意に小さく、このことは、この地域のカップリング率が100%より小さいことを考慮するとプレートの相対運動と矛盾しないことが指摘される。

なお、日本海溝沿いで今までに知られている規模以上の巨大地震が発生した可能性があることを指摘する他の文献もあるが、このような地震については、三陸沖から房総沖において過去に実際に発生していたかどうかを含め未解明の部分が多いため、長期評価では評価対象としなかった(以上、甲A 24の2・23頁)。

ク 長期評価の公表の直後における被告ら関係者の対応等

(ア) 平成14年8月、保安院の担当者は、被告東電に対し、〈1〉長期評価の公表を踏まえた原発の安全性と〈2〉津波評価技術が福島沖及び茨城沖における津波地震を想定していない理

由を尋ねた。被告東電の担当者は、上記〈1〉について、津波評価技術に基づいて原子力発電所の安全性を確認しているために問題がない旨回答するとともに、上記〈2〉について、b o ・ a e 論文などを示して、福島沖及び茨城沖において、有史以来津波地震の発生が確認されておらず、かつ、三陸沖で発生した津波地震はプレート境界の結合の強さや滑らかさなどの特殊な条件下で発生したものであると回答した。

保安院の担当者は、重ねて、長期評価の見解の根拠を確認するよう、被告東電の担当者に対し求め、同担当者は、同月7日、海溝型分科会の委員であり、かつ、津波評価部会の委員でもある a e 委員に対し、メールでの確認をした。同日中に、a e 委員は、メールでの返信により、海溝型分科会において明治三陸地震以外の慶長三陸地震及び延宝房総沖地震を津波地震とみなし（a e 委員は反対した。）、400年間に3回の津波地震が起きているというデータから確率を推定したこと、津波地震について海溝寄りの海底下浅部で起きるという点では b o ・ a e 論文を採用したが、海溝沿いのどこで起きるかはわからないとした旨、今後の津波地震の発生を考えた時にいずれが正しいかはよくわからない旨回答した。そこで、被告東電の担当者は、上記 a e 委員の回答を踏まえ、保安院の担当者に対して、長期評価の津波地震の見解について異論がある中で、過去に日本海溝沿いで発生した三つの地震を津波地震として取り扱ったことから出されたものである旨、それ以上に具体的な理学的根拠があるものではなく、津波地震のデータも不十分で更なる研究・検討が必要なものである旨、それ故に、被告東電としては決定論の中に取り込めるような話ではなく、今後、確率論に基づく安全対策の中で取り入れていく方針である旨伝え、保安院の担当者は被告東電の方針を了承した（以上、甲A519・2、3、5～10頁、丙B67・4～12頁、丙B114の1・19、20頁、丙B114の3・3、4頁、丙B115の1・144、145頁）。

(イ) 平成14年8月8日、e h ・ b q 大学教授（当時、また日本地震学会会長でもあった。以下「e h 教授」という。）は、地震調査委員会に対し、書簡で、長期評価について、〈1〉慶長三陸地震を津波地震とした根拠、〈2〉三陸沖南部海溝寄りに関して、長期評価に用いた2個の地震には、連動型と単独型が混在しており、これにBPTモデルを適用し固有地震的な評価を行うことの当否、〈3〉将来の地震の発生確率を「%」で示すことにより、以前（平成12年）に公表した「宮城県沖地震の長期評価」と比較して、今回の評価の信頼度が高いとの誤解を生じさせることの適否等を尋ねた。

これを受けて、同月21日、上記委員会の e i 委員長（当時）は、書簡で、上記〈1〉について引用文献を示して、地震動を感じてから津波の到来までの時間が相当長かったことから津波地震と判断されること、上記〈2〉について、単独型と連動型を合わせて対数正規分布を用いた平成12年の宮城県沖の領域に対する評価と同様のものであり、宮城県沖の評価との整合性からBPTモデルを適用したこと、上記〈3〉について、地震調査委員会として「長期的な地震発生確率の評価手法について」を公表し、その中で妥当な統計モデルとしてBPT分布等を当面採用することとしたことによるものであること、長期評価の結果に含まれる不確実性について地震調査委員会としてもその問題点を認識しており、今後その取扱いや表現方法について検討する予定であることを回答した。

その後の同月26日、e h 教授は、上記の回答を受けて、e i 委員長に対し、上記〈1〉に関して、1611年12月2日の慶長三陸地震について午前の地震と午後の津波地震とを別個のもの

とする説明がなく、誤解を与えること、上記〈2〉に関して、BPTモデルの採用の可否ではなく、1793年の地震と1897年の地震を固有地震の繰り返しとして取り扱うことの適否、その根拠等を確認したいこと、上記〈3〉に関して、今後の検討を注視したいが、「わからないところは、わからないとして残すべきではないか。」という考え方を採用することの是非等を尋ねたのに対し、同年9月2日、e i 委員長は、上記〈1〉について、誤解を与える可能性があることを認め、一部修正し、強震動をもたらした地震と津波をもたらした地震とは別の地震と考えられることを明示すること、上記〈2〉について、固有地震の定義の問題であるが、長期評価における固有地震の定義は個々の領域内において繰り返し発生する最大規模の地震としており、一般的な固有地震の定義との違いを説明していること、1793年の地震と1893年の地震はいずれも「三陸沖南部海溝寄り」の領域を破壊した最大規模の地震であると判断し、今回の評価では固有地震として取り扱ったこと、上記〈3〉について、不確実性の取扱いについて長期評価部会等での議論を始めたところであり、「わからないところは、わからないとして残す」ことも選択肢の一つとして議論していきたいと回答した（以上、丙A236・添付資料1～4）。

#### ケ 長期評価の信頼度

地震調査委員会は、長期評価において用いられたデータの質及び量において一様でなく、そのためにそれぞれの評価結果についても精粗があり、その信頼性に差があるとして、平成15年3月24日付け「プレートの沈み込みに伴う大地震に関する長期評価の信頼度について」を公表した（丙A25・1頁）。

(ア) 評価の信頼度について、A（信頼度が高い。）、B（中程度）、C（やや低い。）、D（低い。）の4段階とされている（丙A25・1頁）。

(イ) 発生領域の評価の信頼度については、Aは、過去の地震から領域全体を想定震源域とほぼ特定でき、ほぼ同じ震源域で大地震が繰り返し発生しており、発生領域の信頼性が高い。Bは、過去の地震から領域全体を想定震源域とほぼ特定できる。ほぼ同じ震源域での大地震の繰り返しを想定でき、発生領域の信頼性は中程度である。又は、想定地震と同様な地震が領域内のどこかで発生すると考えられる。想定震源域を特定できないため、発生領域の信頼性は中程度である。Cは、発生領域内における大地震は知られていないが、ほぼ領域全体若しくはそれに近い大きさの領域を想定震源域と推定できる（いわゆる海溝型地震など、プレート境界で発生する大地震は、その震源域がほとんど重ならず、大地震が起こっていない領域を埋めるように次々と起こってゆく傾向が見られる。このように大地震の発生する可能性がある領域において、隣接する領域で大地震が発生しているにもかかわらず、まだ大地震が発生していない領域を地震空白域と呼ぶ。）。過去に大地震が知られていないため、発生領域の信頼性はやや低い。または、想定地震と同様な地震が領域内のどこかで発生すると考えられる。想定震源域を特定できず、過去の地震データが不十分であるため発生領域の信頼性はやや低い。Dは、発生領域内における大地震は知られていないが、領域内のどこかで発生すると考えられる。ただし、地震学的知見が不十分なため発生領域の信頼性は低い。

その評価の信頼度のランク分けにおける分類条件の詳細としては、想定地震と同様な地震が発生すると考えられる地域を一つの領域とした場合（Aの場合はない。）、Bは想定地震と同様な地震が領域内で4回以上発生しており、今後も領域内のどこかで発生すると考えられる。発生場所を特定できないため、発生領域の信頼性は中程度である。Cは、想定地震と同様な地震が1～3回し

か発生していないが、今後も領域内のどこかで発生すると考えられる。発生場所を特定できず、地震データも少ないため、発生領域の信頼性はやや低い。Dは、領域内で発生した大地震は知られていないが、大地震発生のポテンシャルはあると考えられる。地震学的知見が不十分で震源域を特定できず、発生領域の信頼性は低い（以上、丙A25・1～3頁）。

（ウ） 規模の評価の信頼度について、Aは、想定地震と同様な過去の地震の規模から想定規模を推定した。過去の地震データが比較的多くあり、規模の信頼性は高い。

その評価の信頼度のランク分けにおける分類条件として、Aは、想定地震と同様な地震が3回以上発生しており、過去の地震から想定規模を推定できる。地震データの数が比較的多く、規模の信頼性は高い（以上、丙A25・2、5頁）。

（エ） 発生確率の評価の信頼度について、Aは、想定地震と同様な過去の地震データが比較的多く、発生確率を求めるのに十分な程度あり、発生確率の値の信頼性は高い。Bは、想定地震と同様な過去の地震データが多くはないが、発生確率を求め得る程度にあり、発生確率の値の信頼性は中程度である。Cは、想定地震と同様な過去の地震データが少なく、必要に応じ地震学的知見を用いて発生確率を求めたため、発生確率の値の信頼性はやや低い。今後の新しい知見により値が大きく変わり得る。Dは、想定地震と同様な過去の地震データがほとんどなく、地震学的知見等から発生確率の値を推定したため、発生確率の値の信頼性は低い。今後の新しい知見により値が大きく変わり得る。

その評価の信頼度のランク分けにおける分類条件として、想定地震と同様な地震が発生すると考えられる地域を一つの領域とした場合、ポアソン過程を適用し、Aは、想定地震と同様な地震が領域内で10回以上発生しており、地震回数をもとに地震の発生率から発生確率を求めた。発生確率の値の信頼性は高い。Bは、想定地震と同様な地震が領域内で5～9回発生しており、地震回数をもとに地震の発生率から発生確率を求めた。発生確率の値の信頼性は中程度である。Cは、想定地震と同様な地震は領域内で2～4回と少ないが、地震回数をもとに地震の発生率から発生確率を求めた。発生確率の値の信頼性はやや低い。Dは、想定地震と同様な地震は1回以下で、地震回数又は地震学的知見をもとに地震の発生率から発生確率を求めた。発生確率の値の信頼性は低い（以上、丙A25・2、6頁）。

（オ） 以上を前提に、三陸北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）については、〈1〉発生領域の評価の信頼度はCであり、〈2〉規模の評価の信頼度はAであり、〈3〉発生確率の評価の信頼度はC（地震数3回、ポアソン）であるとされた（丙A25・8頁）。

#### コ その後の長期評価に関する保安院等の対応方針等

平成15年9月8日に原子力安全委員会事務局が保安院との打合せを行った際に、推進本部による活断層評価に対する対応方針については、以下のとおりとされていた（甲A36・39頁）。

（ア） 推進本部による活断層評価は、地域防災の観点から行われており、特定の活断層評価の妥当性を評価したものではない。しかしながら、推進本部が評価対象とする活断層には、既に設置されている原子力施設の耐震安全性に関係するものが含まれることから、その評価に対する原子力施設設置者としての扱いを検討する必要がある。

（イ） 耐震設計に関する新見解に対する電力会社の対応方針については、平成9年に電事連にて取りまとめられ、通産省にも報告されており、現時点で、この電力対応方針を改める理由はな

く、今後も踏襲されるべきものと考えている。

電力対応方針は、以下のとおりである。〈1〉「新見解」のうち、原子力施設の耐震安全性の観点から採用することが適切なものを「確認された知見」と位置付ける。ただし、「確認された知見」は、原子力安全委員会での議論を経るなどの確認行為が必要となる。〈2〉「確認された知見」に対しては、これに基づき既設プラントの安全評価を行う。〈3〉「確認された知見」として確定しない段階は、「新見解」に対して電力会社自らが技術的検討を行い、対応を判断する。

(ウ) また、推進本部の評価に対して、原子力施設の設置時の活断層評価の妥当性が否定されるものではないが、その検討が有識者によって行われており、その公表内容に基づく評価を必要とするとのポジションをとることも考えられる。

しかしながら、このポジションは、推進本部の評価が「新知見」であるか、「確認された知見」であるかが不明確であり、実施する安全評価の位置付けも不明確となるため、今後、推進本部が評価を公表する都度、「確認された知見」であることの確認がされないまま安全評価の実施が必要となる上、安全評価を実施しなければ明確に既設プラントの安全性を示すことができないものとみなされる（今後の推進本部の評価結果次第で設備評価及び改造まで必要となる可能性もある。）などの弊害が発生する。

そこで、推進本部の評価が公表される都度、「新知見」であるか、又は「確認された知見」であるかを明確にする必要がある。しかしながら、過去の電力対応方針のとおり推進本部の評価内容を「確認された知見」とするか否かを原子力安全委員会等で議論することは、今のところその要求もなく、現実的でもないことから、評価内容について電力会社自らが技術的検討を行い、経産省（METI）の審査課と協議を行い判断するのが適当と考える。検討の結果、対応が不要と判断された場合、安全評価不要（規制側としての確認も不要）とのポジションを確認する必要がある。

推進本部の評価の趣旨から、原子力施設の活断層評価との関連付けは不要とする考え方もあるが、原子力施設の耐震安全性の観点から知見として採用すべきか否かの判断は、個別の評価内容を基に行われるべきであり、都度検討するとの方針が適当と考える。

### (3) 中央防災会議における検討状況等

#### ア 「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」の発足等

平成15年5月の宮城県沖を震源とする地震、同年7月の宮城県北部を震源とする地震、同年9月の十勝沖地震の発生を踏まえ、東北・北海道地方における地震防災対策強化の必要性が認識され、中央防災会議（災害対策基本法11条1項に基づき、内閣府に設置された機関）において、当該地域で発生する大規模海溝型地震対策を検討するため、14人の専門家からなる「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」（以下「日本海溝等専門調査会」という。）が平成15年10月に設置され、また、平成16年4月の「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が成立し、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が発生した場合に著しい被害が生じるおそれがある地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型防災対策推進地域として指定し、国・地方公共団体・民間事業者等が、各種防災計画を策定し、地震・津波被害の防止・軽減のための防災対策を推進していくこととなった（丙A26の1・4頁）。

#### イ 平成16年2月19日の日本海溝等専門調査会の検討状況

(ア) 最初に、座長から、日本海溝・千島海溝の周辺で発生する地震に関する前回の議論を

踏まえ、今後、地震の揺れや津波の高さについての検討対象とすべき地震と強震動・津波等の推計手法について議論をしてほしいとの話があり、事務局から、資料を示して、検討対象地域に関する説明がされた（甲A118・1、2頁）。

（イ） 千島海溝、日本海溝沿いの地震と言っても、東海、東南海、南海などと異なり、領域により非常にバラエティに富んだ地震が発生しているため、防災の対象としてどのくらいの地震、どういった素性の地震まで検討対象とすべきかについて、事務局の議論が紹介された。その中で、対象の候補となる地震として、〈1〉繰り返しが確認されている固有地震的な地震、近い将来その場所でほぼ同じような規模で起こる蓋然性が非常に高い地震、〈2〉繰り返しは確認されていないが、少なくとも歴史的にここで大きな地震が起きて被害が発生したことが確認されている地震、〈3〉繰り返しが確認されていない地震であるが、起こるかもしれない、現在われわれが得ている知見では発生が確認されていないが、科学的に完全にここで絶対そういう地震が起きないとは言い切れない地震の三つがあること、〈3〉の地震は、〈1〉及び〈2〉の地震と比較してそこで起きる蓋然性が非常に低いため、検討の対象から当面外し、今後の調査検討による知見の進展を待つて必要に応じて検討の対象に含めることが示された（甲A118・3、4頁）。

（ウ） 次いで、「検討対象となる地震について」という資料に基づき、以下の説明がされた。

a まず、地域ごとの説明がされ、〈1〉千島海溝沿いでは、M8クラスの地震が大体繰り返しほぼ決まった領域で発生し、その間隔も比較的短く、地震による強震動及び大きな津波が発生していること、領域を超えた連動の可能性、例えば、津波堆積物の解析からc1沖からgk沖にかけての二つの領域をまたぐ巨大地震が500年間隔で発生している可能性が指摘されていること、〈2〉日本海溝沿いでは、海溝に近いプレートで沈み込んですぐのところと、より陸域のところとで二つの領域に分けて各々特徴を有すること、海域の方の地震は地震動がそれほどでもないが、津波の発生が極めて甚大であり、より陸域の近いものについて津波はそうでもないが、地震動が非常に強いという特徴があること、〈3〉各々の領域別の分析として、陸域から遠い領域について、三陸沖ではM8クラスの地震が発生し、房総沖でもM8クラスであったと考えられている地震があるが、その中間領域である福島県沖から茨城県沖にかけての海溝に近い領域では巨大な地震の発生は歴史上知られていないこと、〈4〉陸域の近くになると、宮城県沖では、M7.5程度のプレート間地震が繰り返し発生し、1793年に海溝寄りの領域と連動したM8クラスのプレート間地震と考えるのが妥当な地震が発生していること、福島県沖では特異な例として昭和13年にM7クラスの地震が連発するという活動が知られ、M7.5程度のプレート間地震の後にM7程度のプレート内の正断層地震が幾つか起きていることが説明された。

これまで触れられていなかった中に貞観地震があり、詳細は明らかではないが、地震の被害が顕著で、津波による被害も非常に激甚であったと説明されている。

また、各領域の場としての特徴として、福島県沖から茨城県沖にかけての海溝軸に非常に近い領域、すなわち歴史上もあまり巨大地震の発生が知られていない領域にはサイスミシティも低いという特徴がみられるとの指摘がある（以上、甲A118・4～7頁）。

b 各々GPSや測地測量などによる地殻活動、地殻変動のデータの解析から得られたプレート間のカップリングの強弱を解析すると、三陸沖、昭和43年のc1沖、昭和53年の宮城県沖に対応する部分について、カップリングが強い、すなわち固着の度合いが強いと考えられる領域につ



いて、非常にいい対応が示されていること、また、地震の波動を用いた解析として、アスペリティの位置が時間的に普遍であって、そこが繰り返し破壊され、地震の最大規模が何個かのアスペリティの連動によって規定されるという地震動をとらえる上での新たな知見があることが示され、これらのアスペリティ分布と上記地殻変動で得られたプレート間のカップリングの強い領域がいい対応を示していること、最近、「繰り返し地震」と呼ばれる、ほぼ同一場所・同一規模で時間的に等間隔で発生している地震が数多く発見されており、その分布を見ると、これらの地震は、比較的独立した、他からの干渉を受けない小規模なアスペリティの繰り返し破壊であると考えられること、このような繰り返し地震が発見されている領域によってある程度大地震が起きる領域であるかどうかという識別が可能であるとの知見が得られつつあることなどが指摘された。

また、一つの考え方として、プレートの曲がり非常に大きいところでは陸側のプレートとのカップリングが弱くなって、通常のサイズシフトが低くなり、巨大地震も起きにくいという解釈があるということが紹介された。

津波地震について、慶長三陸地震、延宝房総沖地震が津波地震であった可能性があるとの指摘がされていること、日本海溝について、主に津波の被害を伴ったものが割と海溝寄りの地震であるが、福島県沖から茨城県沖にかけて被害を伴う津波を発生させるような地震は知られていないことなどが説明された（以上、甲A118・8～10頁）。

c 以上の整理を踏まえ、対象とする地震の考え方として、将来、地震の発生のおそれがある領域を地震の震源域として対象とする、すなわち、繰り返しが確認されている固有地震的に扱ってよいものに加えて、繰り返しは必ずしもはっきりしないが、実際にそこで発生し、発生させるポテンシャルがある領域であることが判明している場合にはそれも検討対象とするが、大地震発生の過去の事例がなく、近い将来、地震の発生のおそれがあるとは肯定できないが、可能性を否定もできないものについては、今後の調査研究の成果を踏まえて、必要な時点で適宜追加及び見直しをするという考え方が提案された。

その上で、日本海溝について、陸域近くと海溝軸付近という形に二つに分けて、三陸沖北部では参照すべき地震がかなりあるため、それを踏まえて強震動と津波を考えること、三陸沖中部は陸域では被害になるような地震を想定する必要はなく、沖合には昭和三陸地震や明治三陸地震などの津波の被害を発生させた地震があるので、これらを対象とすべきこと、福島県沖については、昭和13年の事例が知られており、プレート内、プレート間の各々について強震動の対象とすることなどが示された（以上、甲A118・11、12頁）。

(エ) 上記(ウ)の報告を受けて、審議が行われた。

a 中央防災会議においては過去に起きた地震を対象に検討したいというのが基本的な方針であり、それはそれでよいが、他方、推進本部が、まれに起こる地震、例えば昭和三陸地震といった正断層地震や明治三陸地震のような特異な津波地震について、非常にまれなケースで繰り返し起こることは全く保証されていないものの、それらに似たタイプの地震が別の場所で起こるのではないかとことを考慮しており、過去の事例に重点を置くことによって過去に経験のない福島県、茨城県沖で巨大津波が起こるといった事態を一切切ってしまうとよいかという指摘があった。これに対し、事務局から、まれに起こる可能性のある地震と繰り返しが確認されている地震とを同じ防災対策として取り込むのはいかなものかと考え、一定の線引きをしたという趣旨の回答があった。

これに追加して、防災対策を立てる際の重点付けについて、どのように考えるべきかという質問があり、科学的な知見を基礎に議論されるべきであるが、政治の世界つまり人間生活や財産といったものについての影響を考えると、およそ起こりそうにもないということであれば、それは重点の置き方として近々に大きなものが起こる方を優先するとは思いますが、その整理ができるところまで議論が深められているのかといった発言があった。

また、あらゆる地震を想定し、実際には起きないかもしれないが、このぐらいを覚悟すべきとして予防対策用のシナリオを考えるに際して、過去に起きたものだけを考慮して作るとすると、まれであるが起こる可能性があるものを排除することになること、多くの研究者は明治三陸地震が繰り返すとは思っていないし、昭和三陸地震が繰り返すとも思っていないが、その程度のことは隣の領域で起こるかもしれないということは考えており、それが予防対策から排除されることについて覚悟しなければならないとの意見もあった（以上、甲A118・21～24頁）。

b 続けて、まれに起こる現象というのはわかっていないだけで、繰り返し間隔が長いので見ていないだけと考えるのが科学的には合理的であること、便宜的に我々が知っている地震に基づき被害想定をする考え方に反対しないが、その場合、国民に対してそのようにしたことを強調する必要があるという趣旨の発言があった。

また、地質学的資料からの検証にも配慮された形となっているが、歴史時代に起こった地震のある地域だけの代表と見るのではなく、もう少し広いプレートテクトニックな枠組みで見た場合の領域の共通性も踏まえてより広い範囲で評価すべき場合もあるのではないかと、それを同じように切ってしまうのは少し問題ではないかという趣旨の発言があった（以上、甲A118・24～26頁）。

c 地震学や地質学の立場から、日本の北の方の歴史的な地震が記録上どの程度わかっているのかとの質問があり、東北地方ではおよそ400年程度との回答があったのに対し、この程度の期間で議論してよいのかという感じがあるとの意見があった。

また、貞観地震等に関して、その規模とメカニズムは分からないが、被害が大きかった事実はあり、最近、堆積学的な根拠が出つつあり、福島県沖に非常に大きな影響を与えることもあり、切り捨てないでほしいといった意見もあった。

事務局からの資料に関して、実際に過去に起こった地震をベースに考えていきたいため、福島県沖、茨城県沖の巨大津波を起こすような地震についてどう考えるかといったところは今回対象にしない形としたが、その理由をもう少し整理すべきとの意見があり、これに対し、事務局は、時間をいただき整理したいと回答した。

また、非常にまれな地震で、ある領域で繰り返すことがないと思われるものを対象とするのではなく、それと同じような地域が隣にあり、むしろそちらで次に起こると思っているのであるから、先手必勝でそちらを対象とすべきではないかといった意見があった。これに対し、防災対策として、人、時間、金を投資する以上、過去に起こったことをベースにする方が一般的合意を得られやすいという事実があり、まだ起こっていないが隣の方が起こりやすいということについて、一般の人が納得できる理屈や根拠を教えてほしいとの意見が出された。それに続き、昭和三陸地震はプレートが曲がって折れたことにより発生したものであるから、その隣の領域のプレートが折れていなければいつか折れるという考え方が普通であり、正断層は昭和三陸地震よりもむしろ南を考える方が将来の予防の点で意味があるし、津波地震も同様であるとの意見があった。また、既に水掛け論にな

っているので、先手必勝のためには津波調査の抜けている福島県沖とかの特定の場所を調査するなど、必要な調査研究を積極的に推進することが重要であるとの意見もあった（以上、甲A118・26、27、29～31頁）。

d 防災対策を立てる際の基本的考え方として、これまで、東海・東南海、首都直下になり、今日本海溝・千島海溝ということで検討しているが、全体を通してどう考えるのかという質問について、事務局から、防災の基本としては、財政的な面や人口の高齢化などを踏まえ、そういった中での地震の活動期に備えて、効果的に人や金の配分を考えるということになること、今回の提示は、有効的・効率的なものとするために過去の地震に相当のウエイトを置く方がよいのではないかということであるが、そうではないとの見方も示されたので、上記基本を踏まえて、どう考えていくのかを時間をかけて検討したいという趣旨の回答があった（甲A118・31、32頁）。

#### ウ 北海道WG報告書

(ア) 北海道WG（委員は、座長c e教授、a e委員、b o・c f大学助教授（当時、b o・a e論文の共著者、以下「b o准教授」という。））、a g委員などである。）は、日本海溝等専門調査会の付託を受け、北海道周辺で発生する海溝型地震について防災対策の検討対象とすべき地震の判定に必要な事項として、繰り返し発生が知られている千島海溝・日本海溝のプレート間地震の規模・震源域などのほか、明治三陸地震、昭和三陸地震等による津波についての検討を行っており、これらの知見に基づき、日本海溝周辺の地震による津波などについて、防災対策の観点から今後検討すべきと考えられる地震像（断層モデル、強震動、津波高さ）を、プレート間地震及びプレート内地震別に、領域ごとに整理し、平成17年6月22日、上記報告書を取りまとめた（甲A341・1頁）。

(イ) 津波の検討として、領域ごとに過去の発生事例を整理し、繰り返しの可能性を検討するとともに、津波を発生させる断層領域の推定を行った。津波を発生させる断層領域は、強震動を発生させる断層領域を基本とし、プレート間地震では海溝軸付近まで広げた領域について検討した。津波を発生させる断層モデルの推計に当たり、インバージョン手法を主体として計算した。

このうち、特に大きな津波をもたらしたプレート間地震としては次のとおりである。

明治三陸地震（津波概要として、M8.5、Mw8.4～8.5、Mt8.2、津波高さはe j 21.9 m、b g 24.4 m、e k 22.9 m、三陸海岸（青森～岩手）3～10 m以上、（宮城）2～5 m以上、e l 0.6～1.8 m）について、推定した断層モデルは海溝軸付近での変異が大きい断層で、Mw8.6とした。

慶長三陸地震（史料から推測される津波高さは、e m 22.5 m、b e 21 m、e n 2.5 m。c k・e o 7.5 m、e p 11 m、c q 7 m、e q 4.5 m、その地震像はこれまで解明されていない。）について、津波データが少ないが、e s市以北における津波高さが明治三陸地震のものと同程度と考えられ、断層モデルの北側の領域は明治三陸地震の断層モデルと同じものを用い、南側の領域は陸側のやや深い領域に一樣な断層変位を設定したモデルで津波計算を行ったところ、おおむね史料からの津波高さを説明できるものとなっている。e s市より南側の津波データが少なく、全体像としての断層モデルを確定できなかった。

延宝房総沖地震（史料から推測される津波高さは、e t 4 m、c q 4 m、a q 4 m、d q からf a 4～7 m、f b（f c）8 m。c j 島8～10 m、その地震像はこれまで解明されていない。

また、この地震の繰り返しは確認できていない。)について、史料の調査の結果、f d 湾 e t 及び f b のものについて信ぴょう性に問題があり、これを除き検討することとし、津波データが少ないことから、幾つかの断層モデルを想定して津波の試算を行ったが、確定的なものは得られなかった。しかし、福島県沖・茨城県沖の海溝側及び房総沖に断層変位を持つ断層モデルは、茨城県から千葉県津波の高さをおおむね説明できるものとなっている。

貞観地震(大きな津波が a s 平野を襲い、1 0 0 0 名が溺死したとの史料があるが、それ以外の史料はほとんどなく、地震像は解明されていない。)について、史料がないため、断層モデルの検討は行わなかった(以上、甲 A 3 4 1・3、8～1 0 頁)。

(ウ) 防災対策の検討対象とする地震について、三陸沖北部、宮城県沖等において繰り返し発生が確認されており、影響も大きいことから、これらの領域のプレート間地震については防災対策の検討対象とすべきであるが、福島県沖・茨城県沖の領域については繰り返しを確認されておらず、影響も小さいことから、防災対策の検討対象から除外してよいと考える。

また、特に大きな津波をもたらしたプレート間地震の留意点として、明治三陸地震と同タイプの地震は確認されていないものの、慶長三陸地震は明治三陸地震と同様の海溝軸付近の領域を破壊した可能性が高いことが分かり、このことから、繰り返し周期について不明であるが、この領域は同様の地震が繰り返して発生するものとして取り扱うことが適切と考える。発生した場合の被害が甚大であることも踏まえ、防災対策の検討対象とすべきである。

慶長三陸地震は、その全体を説明する断層モデルを得ることができず、防災対策の検討対象としないが、この地震の北側の領域について、明治三陸地震の断層モデルの津波により防災対策の検討が行われることとなる。ただ、e s 市以南さらに福島県北部沿岸において津波が大きかったという史料があり、これらの地域の防災対策の検討を行うに当たり、留意する必要がある。

延宝房総沖地震の繰り返し発生が現時点において確認されておらず、防災対策の検討対象から除外してよいと考える。断層モデルについて、史料は少ないものの、茨城県から千葉県の津波高さの過去史料をおおむね再現できるモデルが得られており、過去大きな津波が来たことを考慮し、これらの地域において防災対策の検討を行うに当たり、この結果を参考とすべきである。

貞観地震について断層モデルの検討を行っていないが、この地震により a s 平野で 1 0 0 0 人が溺死したという記録があり、地域における防災対策の検討を行うに当たり、留意する必要がある。最近の a s 平野を中心としてこの津波堆積物に関する調査の事例があり、更なる研究の発展を期待したい(以上、甲 A 3 4 1・1 1、1 2 頁)。

(エ) 特に切迫性が高いと考えられる地震として、上記(ウ)の地震は指摘されていないが、今後の調査研究の課題として、資料が十分ではない貞観地震、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震については、北海道から房総沖の津波堆積物の調査等により地震像の解明が進展することが強く望まれる(甲 A 3 4 1・1 3 頁)。

エ 平成 1 7 年 6 月 2 2 日の中央防災会議の審議状況等

(ア) 同日付けの「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」における資料の中で、延宝房総沖地震の津波を発生させる断層モデルの推定について、千葉、茨城についておおむね説明できる形となっているが、福島県内のデータがなく、a q から d j まで再現できているかどうか不明であることなどが示された。

明治三陸地震と慶長三陸地震とを合わせて、そのデータをみると、従前の説明と同様に明治三陸地震の領域そのものが繰り返すと整理できること、貞観地震について完全に検討できていないこと、明治三陸地震の津波の再現計算、慶長三陸地震について、明治三陸地震の断層域を南側のやや深いところにつけるとおおむね再現できること、明治三陸地震及び慶長三陸地震について、慶長三陸地震を最初にして繰り返していること、延宝房総沖地震について、プレート間地震と考えられるが、現時点でその繰り返し発生が確認されていない地震として区分したこと、M<sub>w</sub>について、明治三陸地震は8.6として求めたことなどが説明された。

また、繰り返し性があるかどうかについて、今回の防災対策の対象から外れたものについても、今後の調査研究に委ねること、その一つに津波堆積物の調査があり、貞観地震、慶長三陸地震、延宝房総沖地震など、資料が十分ではないきらいがあるので、津波堆積物の調査の進展が望まれることが説明された（以上、丙A176・3、4、6、10～14頁）。

(イ) その審議の中で、日本海溝・千島海溝について、完全に繰り返しているが、様々な地震があり、その間隔は、歴史資料が十分ではないこともあり、東南海などほど周期的ではないこと、その中で一番よくわからないものが明治三陸地震の領域であり、慶長三陸地震と同じ領域で繰り返しているとすると、約300年であり、今100年しかたっておらず、後200年あるのか、100年なのか、何年という風にとらえると明治三陸地震は評価が難しいこと、500年間隔地震は少なくとも300年から600年のばらつきで見ると、400年たっているとすると、見方によっては切迫していると見えるといったことがあること、検討してきた地震の中で、周期的にはっきりしているものは40年間隔で発生している宮城県沖地震があること、この地震は連動するかもしれない心配があるので、津波も含めて連動タイプを計算したことが指摘された。

また、北海道WG報告書における切迫性が高いことの意味について、長期的な評価としての切迫性だけでなく、社会に対する影響度という問題も含めて理解したこと、この点、いわゆる千島海溝・日本海溝の基本的なM8クラスの地震は、100年以下の繰り返しで起きているから、どの場所もある意味ではかなり切迫しており、この「特に」と言っている意味の切迫性には、時間的な問題と影響の問題ということで、何かもう少し説明が必要となることといった指摘があった。

続けて、現在の学問の進展として、ゆっくりすべりが分かかってきており、例えば、十勝沖地震の後かなり広域に東西に広がり、西では三陸沖北部があつて、切迫性が非常に高いこと、M8を超えると確率は低いというのが長期評価であるが、小さいM7.1か7.6なら非常に確率が高いこと、他方、西側の領域についてゆっくりすべりが非常に気になることが指摘された。

その後、切迫性が高いというだけで二つの例示がされると、誤解を招くこと、三陸沖北部は切迫性が高くないと言われると、地震学者の中でも異論のある人が結構いると思われること、もう少し限定的に言うなどする必要があるので指摘された。また、この作業の狙いとして、先手必勝型の手が打てるかどうか、多少の批判のリスクはあるとしても、ある程度具体的に書けるところは事例を特化してもいいから書き、ほかはわからないと言ってもいいのではないかという意見もあり、続けて、長期評価においては確率ということで公表しているが、中央防災会議においては意識的に確率の数字を出さないで同じようなことを言うことに無理があり、それなら確率の数字を出したほうがよいが、意識的に確率という言葉を出さないなら非常に説明が難しいこと、ただ、三陸北部までここで追加して言うかどうかはどのような切り口で議論をまとめるのかによるとの意見も

あった。

続けて、確率性から言うと、長期評価は、宮城県沖のように繰り返しの事例が多くある場合と、そうではなくある手順をとるとある値が出たというものと全部一緒になっていること、それが防災に直結することは推進本部自体がおそらく相当ちゅうちょすること、防災行政を行う上で長期評価をどのようにみるかはそれを評価しながら取捨選択し、その中をくみ取りつつ、具体的な施策を調査の中に組み込んでいくべきであること、今後も観測を続けるといろいろな事例が出てくるかもしれない地域であるが、長期評価の確率論は、信ぴょう性のあるものからないものまで全くの玉石混交で、もう少し整理しないと防災にすぐ取り入れるにはいささか問題があると理解していることとといった指摘もあった。

その上で、事務局から、切迫性をどう考えるか、遡って地震に対する防災がどうあるべきかという議論がされ、確率評価をどうとらえるかなど、根源的な議論だと思ふとの応答があった（以上、丙A176・35～40頁）。

#### オ 中央防災会議における取りまとめ

日本海溝等専門調査会は、平成18年1月25日付け「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会報告」をまとめた。すなわち、これまでの検討を踏まえ、防災対象とすべき地震を選定し、その上で対象地震による揺れの強さや津波の高さを評価し、この評価結果をもとに被害想定を実施し、予防的な地震対策及び緊急的な応急対策などについて検討し、地震対策の基本的事項などの検討成果を公表したものである（丙A26の1・4、5頁）。

（ア） その中では、調査対象領域の分類については、長期評価による分類を基本としている。

プレート間地震のうち、三陸沖の海溝寄りで発生した明治三陸地震はいわゆる津波地震であるが、慶長三陸地震は明治三陸地震の震源域を含んだ領域で発生したものと推定されるから、明治三陸地震の震源域の領域は、このタイプの津波地震が繰り返し発生する領域と考えられる。

延宝房総沖地震の領域では、震源域を同じくする同タイプの地震の繰り返しの発生は現時点では確認されていない（以上、丙A26の1・6、8、9頁、丙A26の2・54頁）。

（イ） 津波の推計のうち、津波を発生させる断層領域について、繰り返し地震が発生している領域では、その領域で発生した主たる津波の高さを重ね合わせたものを再現する「津波を発生させる断層モデル」を検討した。繰り返しの発生が確認されていない地震については、その地震による津波の高さを再現する「津波を発生させる断層モデル」を検討した。この検討においては、津波の高さ等の資料を用い、インバージョン手法により津波を発生させる断層モデルを推定した。津波は、強震動を発生させる断層領域（震源域）での急激な断層の変位のみではなく、それよりもやや緩やかな断層の変位に伴う海底の地殻変動によっても発生するため、津波を発生させる断層領域は、震源域よりも広いことがあり、津波の断層モデルを推定するに当たっては、強震動を発生させる断層領域よりもやや外側に拡張した領域を対象とした（丙A26の1・13頁）。

（ウ） 大きな地震が繰り返し発生しているものについては近い将来発生する可能性が高いと考え、防災対策の検討対象とする。三陸沖北部の地震、明治三陸タイプ地震、宮城県沖等の地震が検討対象となる。他方、福島県沖・茨城県沖のプレート間地震は除外される。なお、延宝房総沖地震は、プレート間地震と考えられるが、それ以前の同じタイプの地震の発生は、現時点において確認されておらず、繰り返し発生が確認されていない地震として区分する。今後、津波堆積物等の調

査の進展を待つて取り扱いを検討する（丙A26の1・13、14頁）。

（エ） 貞観地震により a s 平野で1000人が溺死したという記録があること、慶長三陸地震について、宮城県 e s 市以南さらに福島県北部沿岸において津波が大きかったという史料があること、延宝房総沖地震により宮城県から千葉県及び c j 島に至る広範囲で津波が大きかったという記録があることから、これらの各地域において防災対策の検討を行うに当たっては、これらの地震に留意する必要がある。昭和三陸地震による津波は明治三陸地震に匹敵する規模であり、三陸沿岸の広い地域で3mを超える大きな津波があり、f e（宮城県 f f 市）、e j（岩手県 f g 市）などでは20mを超えるものであり、また、三陸南部に歴史資料上最大の津波をもたらしたことに留意する必要がある。

検討に当たり比較の対象とした過去の地震の震度や津波の分布は、当時の史料を基にしたものであり、十分な精度があるとは限らない。また、シミュレーションによる想定は、地震発生のメカニズム等を背景にしたものではあっても、パラメータ等の取り方でかなり震度や津波の数値が異なる。今後、各機関が具体的な防災対策を検討するに当たっては、これらに留意し、ここでの検討結果にはある程度幅があることを念頭に置く必要がある（以上、丙A26の1・15、16頁）。

（オ） 津波浸水に伴う広域的な被害の発生のうち、建物被害について、大きな被害発生が予測される地震として明治三陸地震が示され、特にスマトラ沖地震によるインド洋大津波において、津波浸水に伴う船舶、車両、倒壊家屋などの漂流物により津波の破壊力が増大することが広く認識されており、建物被害の想定に当たって、このような漂流物による被害の増大を加味することとした（丙A26の1・20頁）。

（カ） 巻末の資料には、検討対象地域の領域区分として、長期評価と同様、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの領域区分が示され、津波の断層域の模式図には、同領域区分に明治三陸タイプ地震や宮城県沖（陸側・海溝側）の地震などが示され、青森～千葉の海岸での津波高さ（m、TP基準）の最大値を見ると、明治三陸タイプ地震で福島県沿岸がおおむね5mを超えない（一部地域で5mを超えるが、10mを超えるものはない。）旨記載されていた（丙A26の2・54、62、65頁）。

#### 4 確率論的安全評価、溢水勉強会、耐震バックチェック（中間報告まで）等

##### （1） 平成15年～平成16年頃の確率論的安全評価等

###### ア 安全目標に関する中間とりまとめ

（ア） 原子力安全委員会は、原子力分野の専門家のみならず、他技術分野におけるリスク管理・評価の専門家、マスコミ関係者など幅広い分野の専門委員から構成する安全目標専門部会を設置し、安全目標の概念や具体的な安全目標案などについて調査審議等を進め、その審議状況の中間とりまとめとして、平成15年12月、「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」を公表した（甲A624・1～4頁）。

（イ） 安全目標は、公衆に放射線被ばくによる悪影響を及ぼす可能性のある原子力利用活動を広く対象とし、原子力安全規制活動の下で事業者が達成すべき、事故によるリスクの抑制水準を示す定性的目標と、その具体的水準を示す定量的目標とで構成する。定量的目標の指標は、客観的であり、健康被害が生じる可能性が完全には否定できない様々な活動に伴うリスクに共通するものであることが望ましいことから、これらの条件を満たす、公衆の平均的個人の死亡リスク（最も高

いリスクを受けると考えられる公衆すなわち原子力施設の敷地境界付近の公衆の平均的急性死亡リスクを第一の指標とし、敷地境界からある距離の範囲の公衆の平均がん死亡リスクを第二の指標とする。)を用いる(甲A624・5、6頁)。

(ウ) 定量的目標が対象とする事故による影響の発生の可能性の原因事象としては、機器のランダムな故障、運転・保守要員のミス等の内的事象と、地震及び津波、洪水等の外的事象の両者とする。

上記定量的目標案の具体的内容として、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによる施設の敷地境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクを、年当たり100万分の1程度を超えないように抑制すべきである。また、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによって生じ得るがんによる施設からある範囲の距離にある公衆の個人の平均死亡リスクは、年当たり100万分の1程度を超えないように抑制すべきである。

原子力利用活動の分野ごとの性能目標案としては、安全目標と直接比較可能な個人の死亡リスクが環境に放散された放射性物質による健康影響まで評価するレベル3PSAの結果として得られる。しかしながら、原子炉施設の運転などの安全確保には深層防護の考え方が採用されていることを踏まえると、原子炉であれば炉心の大規模な損傷事象の発生確率を評価するレベル1PSA及び格納容器から大量の放射性物質が放散する事象の発生確率まで評価するレベル2PSAの結果について、安全目標に適合していることの判断の目安となる水準が性能目標として検討、提示されることが合理的である。また、原子力施設の災害防止機能は深層防護の考え方に基づいて整備されていることが多く、このため、外側の層にある防護機能についてその性能を適切に仮定すれば、施設固有の重大な事故事象の発生確率について安全目標に対応する性能目標を定めることができる(以上、甲A624・6、7、10、20、21頁)。

#### イ 保安院の対応等

平成16年6月14日付け保安院作成の「リスク情報を活用した原子力安全規制の検討状況」において、近年の原子力利用がもたらすリスクを、系統的手法で定量評価するPSAの手法の整備が進み、評価結果である「リスク情報」の安全規制や安全管理への利用が可能となっていることが指摘されている。

リスク情報の活用の将来のイメージとしては、原発を対象に、レベル1PSAの結果得られるリスク情報について、設計・建設分野において新知見等による設計変更の要否等の判断、事故・トラブルの評価等に活用する一方、その活用の基盤として、PSA手法の確立、データの整備等が必要となり、これらの内容や確立の程度については、リスク情報を活用しようとする分野等に応じて異なるものとなる。このため、今後の検討に当たっては、それぞれの活用分野や内容ごとに、適用方法と同時に、そのために必要なPSA手法、例えば、地震時などの外的事象起因のPSA手法の確立等について検討することが必要であるとされている(以上、丙A191・1～4、10、12、17頁)。

#### (2) 津波評価部会における確率論的評価の検討状況等

##### ア 確率論的津波ハザードに関する津波評価部会の検討状況等

(ア) 津波評価技術の成立後、津波評価部会において、確率論的津波ハザードに関する研究や津波の波力に関する検討等が開始された。



平成15年8月4日開催の津波評価部会（b p主査のほか、a e委員、a g委員などが出席した。）において、津波ハザード解析におけるモデル設定法の検討として、確定論（決定論と同意義と解される。以下「確定論」という場合には、決定論と同意義とする。）的に評価する部分と確率論的に評価する部分との適切な仕分けや確率論の結果を設計に用いるのかといった議論がされた。

被告国の方で現在検討中の問題であるが、原発の安全性評価では、当面確定論を用いるべきである。港湾分野では確率論を取り入れておらず、津波ハザードマップは過去に津波を経験していない箇所に対して注意を促す目的で使用するものであり、確率論を導入して設計の合理化をするのは時期尚早であるといった意見が出た（以上、甲A523の1・3枚目、丙B114の1・17、18頁）。

（イ）平成15年11月28日開催の津波評価部会において、津波ハザード解析における大地震（固有地震）のモデル化方法の検討について議論された。その中で、福島県沖のように、1回の地震しかない場合にどのように設定するのかという点について、ポアソンのような評価と固有地震的な評価を組み合わせた評価を行っているが、多様な判断が可能であり、ユニークには決まらないこと、貞観津波の取扱いについて、津波地震であるか、正断層地震であるかによって取扱いが変わるが、その点は未解明であること、確率論的评价として、地震P S Aが既に実施されているし、非常冷却用の施設の安全性を議論する場合に津波の確率論的评价が重要であること、しかし、出てきた数値の意味をよく把握し、その取扱いに十分注意する必要があることなどが指摘され、日本を含めて世界的に安全目標を定量的に評価しようとしているところ、地震P S Aは10年以上かけて現在の実用レベルに到達しており、津波P S Aもすぐに実用に供するものではないが、今後、必要となるから、是非体系化の実施をしたいことなどが意見として出された（甲A523の2・3頁）。

#### イ ロジックツリー分岐等

（ア）平成16年3月9日開催の津波評価部会において、確率論的评价方法の検討がされた。その検討の中で、ロジックツリーの分岐の重み付け方針と調査票に関する説明がされ、これに基づく調査が実施された。なお、調査票の配布先は、津波評価部会の委員及び幹事31名及び外部専門家5名（地震学者のa c元部会長、b r名誉教授、a d委員、c d助教授、b o准教授）であった（甲A207・1枚目、甲A523の3・3、4頁、丙B114の4・資料124）。

（イ）上記（ア）の調査の結果は以下のとおりである。

a 調査票は、認識論的不確定性に由来するロジック分岐の重み付けの妥当性を高めるためには、複数の専門家の意見を集約することが必要であるとしていた。

回答するに当たっての前提として、各専門家の専門事項についてのみ回答すること、その「重み」欄に、項目ごとに合計が1となるよう、小数又は分数による現状での判断を記入すること、「より確からしい」と考える見解の重みが大きくなるよう数値を配分することとしていた。

また、津波ハザード解析（地震の位置、規模、発生頻度、発生様式等を確率分布として表現することにより将来発生する津波による水位の超過頻度を求めるための解析である。知識やデータ不足による見解の相違すなわち認識論的不確定性について、ロジックツリーを用いて異なる見解を結果に反映させる。津波ハザード解析の結果は、多数の専門家のうち同意する者の割合を表すフラクタルごとのハザード曲線として得られる。）及びロジックツリー（認識論的不確定性が存在する場合、異なる見解を分岐で表示したものである。ロジックツリーを用いることにより、見解を一つ

に絞り込むのではなく、多数の異なるシナリオを想定できる。分岐ごとの重みを設定する必要があり、適切な重み付けのために専門家の意見を集約することが望ましい。)の意義を説明し、地震規模について、津波高の確率分布を求めることを目的としているため、過去及び将来の地震規模 $M_w$ すなわち「津波モデルの $M_w$ 」を設定すること、「津波モデルの $M_w$ 」の検討経緯は津波評価技術のとおりであること、 $M$ 範囲の考え方について、記録が残っている地震の既往最大規模が、「それ以上大きい地震は起きない上限か」、「それを超える地震が将来起きえるのか」という判断と「将来発生する地震規模はどの程度の範囲で振れるか(不確実性大のとき0.5の幅、不確実性小のとき0.3の幅とした)」という視点から5通りの分岐を設定したこと、活動域区分について、津波評価技術で検討した確定論的津波評価のための海域区分を基に長期評価の研究成果を加味して設定していること、想定対象期間としては超長期にわたる、すなわち1万年オーダーの地質学的時間を想定し、大地震の平均的な発生状況を推定することを基本とすることなどが説明されている(以上、甲A207・1枚目、1~3頁、丙B114の4・資料111)。

b このうち、三陸沖~房総沖海溝寄りのプレート間大地震に関する質問において、その前提として、慶長三陸地震(津波地震とする説とプレート内正断層地震とする説がある。)を津波地震としたときの津波モデルにおける $M_w$ は8.3、明治三陸地震においては同8.3、延宝房総沖地震においては同8.2であり、既往最大について、明治三陸地震及び慶長三陸地震は $M_w$ 8.3、延宝房総沖地震は同8.2であり、長期評価においては、いずれも $M_t$ 8.2前後であることとしている。

最初の質問(Q1-6-1)として、三陸沖~房総沖の日本海溝寄りプレート間の領域で超長期の間の $M_t$ 8級の津波地震の発生可能性について、分岐1<1>(過去に発生例がある三陸沖海溝寄り及び房総沖海溝寄りは活動的であるが、発生例のない日本海溝中部寄りは活動的でない。)の重みが「0.50」、分岐1<2>(三陸沖~房総沖の海溝寄りは一体の活動域で、活動域内のどこでも津波地震が発生する。)の重みが「0.50」となっていた(後記(ウ)のとおり、4倍の重みとされた5人の地震学者の見解は、分岐1<1>が「0.38」であり、分岐1<2>が「0.62」であった。br名誉教授及びac元部会長は、分岐1<1>「0」、分岐1<2>「1」としており、ac元部会長はプレートの沈み込みによって必然的に発生する地震と考えるとコメントしていた。ad委員は、分岐1<1>「0.5」、分岐1<2>「0.5」としており、判断難しいとコメントしていた。bo・ae論文の共著者であるbo准教授及びcd助教授は、分岐1<1>「0.7」、分岐1<2>「0.3」としており、海溝より外側の海底地形の相違(海山の相違など)などか、プレート境界の固着状況を支配している可能性がある(cd助教授)、現時点では津波地震の発生域は限られている可能性の方が高い(bo准教授)とコメントしていた。なお、外部の専門家ではないが、津波評価部会の委員でもあり、長期評価の策定にも関与したae委員は、ad委員と同じく、分岐1<1>「0.5」、分岐1<2>「0.5」としており、津波地震の発生領域が限られているか否かについては議論が分かれるところであり、どちらかが優勢とも言えないとコメントしていた。甲A597・資料1、丙B114の4・資料124、丙B115の3・弁護人提示資料14-1)。

3番目の質問(Q1-6-3)として、慶長三陸地震の津波の成因については、分岐3<1>(慶長三陸地震は、三陸沖海溝寄りのプレート間で発生した津波地震である。)の重みが「0.7

0」、分岐3〈2〉（慶長三陸地震は、三陸沖のプレート内正断層地震である。）の重みが「0.30」となっていた（以上、甲A207・10、11頁、丙B114の1・39～41頁、丙B114の4・資料35～37）。

c 以上を前提に、三陸沖～房総沖の海溝寄りの津波地震の地震規模に関しては、分岐1〈2〉、同3〈1〉を前提（既往津波3個）としたとき、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.65」（合計）であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.35」（合計）であり、分岐1〈2〉、同3〈2〉を前提（既往津波2個）としたとき、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.60」（合計）であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.40」（合計）である（甲A207・13頁）。

（ウ）平成16年6月22日開催の津波評価部会において、上記（イ）のアンケート調査の結果を踏まえて検討がされた。

その中で、アンケート回答者の確信度が保たれているとすると、あとはどう取り扱うのかという議論となった。地震学者の回答の重みとその他の回答者の重みを1：1とするか、4：1とするかについて議論され、地震学者の意見を尊重することに賛成するとの意見が多く出されるなどして、地震学者の重みを4倍とすることとなった（甲A523の4・1、2頁）。

（エ）ロジックツリー分岐のアンケートの結果に基づいて、確率論的津波バザード解析を行った結果、本件原発の津波ハザード曲線としては、6号機で、10mを超える確率（年超過率）が10-4～10-5年となっていた（丙B114の1・95、96頁、丙B114の4・資料112、丙B115の2・44、45頁）。

### （3）性能目標等

#### ア はじめに

原子力安全委員会は、平成18年3月28日、「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について」を策定した。その内容は以下のとおりである。

（ア）上記（1）アの中間とりまとめにおいては、定性的目標案として「原子力利用活動に伴って放射線の放射や原子力施設から放出される放射性物質の放散により公衆の健康被害が発生する可能性は、公衆の日常生活に伴う健康リスクを有意には増加させない水準に抑制されるべきである」を提示し、定量的目標案として「原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによる、施設の敷地境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクは、年あたり百万分の1程度を超えないように抑制されるべきである。また、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによって生じ得るがんによる、施設からある距離にある公衆の個人の平均死亡リスクは、年あたり百万分の1程度を超えないように抑制されるべきである」をそれぞれ提示している。

さらに、原子力施設では多重防護の考え方が安全確保の基本的考え方として採用されていることから、施設が安全目標に適合しているかどうかを判断する目安となる水準、例えば重大な炉心損傷が発生する確率や大量の放射性物質が放出される事象が発生する確率等を性能目標として検討し、示しておくことが合理的であるとしている。

この提案を受けて安全目標専門部会に設置された性能目標検討分科会において、性能目標についての調査審議が行われ、その検討に当たり、まず定量的なリスクを評価するP S A手法の整備が進んでおり、活用の実績もある発電用原子炉施設を対象として性能目標として検討することとし

た。この報告書は、その調査審議の結果に基づき、性能目標案と今後の課題と取組をまとめたものである（以上、甲A114・1、2頁）。

（イ） 具体的な性能目標案の内容は以下のとおりである。

a 指標の選定に当たり、発電用原子炉の公衆のリスクは炉内の大量の放射性物質の環境への放出に起因することから、性能目標として用いる指標は、炉心の健全性すなわちレベル1 P S Aや格納容器の閉じ込め機能の健全性すなわちレベル2 P S Aに関連し、施設の性能をよく代表するもの、かつ、定義が明瞭で、適切に定量化できるものを選ぶ必要がある。

具体的には、リスクの源となる炉心に内蔵される放射性物質の放出をもたらす炉心損傷の発生確率すなわち炉心損傷頻度（CDF、原子炉施設のS Aの発生頻度の目安となる。甲A114・13頁）を性能目標とすることは合理的（CDFは、事故後の燃料被覆管の温度で定量的に定義され、燃料被覆管の損傷を目安にしているので、多量の放射性物質の放出の対象になる燃料溶融に対しては余裕がある。甲A114・16頁）と考えられる。また、原子炉格納容器等の発電炉の最外層の防護機能が確保されていれば、環境への放射性物質の放出を極めて低いレベルに抑制することが可能であることから、格納容器の防護機能喪失の年当たりの発生確率すなわち格納容器機能喪失頻度（C F F、放射性物質閉じ込め機能の健全性の目安となる。甲A114・14頁）を性能目標とすることは合理的（格納容器の内圧上昇に伴う破損の態様は大規模な破損ではなく、格納容器ハッチなどからの漏えいであることが試験で確認されている。このため、大規模放出の頻度はかなりの余裕を見込んだ値となる。甲A114・16頁）と考えられる。

以上のことから、発電用原子炉の安全確保の水準を表し、安全目標への適合性を判断するための性能目標の指標として、CDF（指標1）とC F F（指標2）を併用することとした（以上、甲A114・4頁）。

b 指標値案を導出するに当たっては、発電用原子炉に関する、国・研究機関・事業者等によって実施された炉心損傷発生確率、事故の事象進展解析、放射性物質放出に関するソースターム（環境中に放出される核分裂生成物すなわちF Pは、環境側から見ればプラントから発生するものであり、この放出F Pを、「ソースターム」すなわち発生項と呼ぶ。丙A87・7頁）解析、公衆への放射線影響による個人リスクの評価等のP S A及びそのレビューを通じた多くの知見のほか、米国等におけるP S A結果等を参考に、個人の平均死亡リスクで示された定量的安全目標値案に対応するC F Fについて、事故が発生したとした場合の条件付平均死亡確率の分析を行った。そのために具体的には、発生確率は極めて低いが、発生した場合には周辺公衆に急性あるいはがん死亡をもたらすような格納容器機能喪失を伴う大規模な事故のソースタームを仮定した。さらに、仮想サイトの気象、人口分布データを用い、施設の外側の層にある防護機能としての防災対策については控えめな仮定を設けてその効果を評価し、上限に相当するような保守的な条件死亡確率をまず推定した。一方、既に得られている我が国における代表的プラント及びサイトにおけるレベル3 P S A結果から推定される条件付死亡確率からその保守性を確認した。このように得られた条件付死亡確率（余裕を見込んだ条件付死亡確率の上限を $10^{-1}$ として、性能目標としての格納容器機能喪失頻度C F Fの目標案として年当たり $10^{-5}$ を用いれば、安全目標の定量的目標案である年当たり $10^{-6}$ を満たすことが確認できる。甲A114・23頁）を基に、C F Fに対する指標値案 $10^{-5}$ /年程度を導出した。

また、格納容器機能喪失頻度は、炉心損傷頻度と炉心損傷事故時の条件付格納容器機能喪失確率（CCFP）の積で表され、前者は炉心損傷の防止機能を表し、後者は格納容器の閉じ込めに関する性能を表すと考えることができる。公衆へのリスクが同じであれば、炉心損傷に至る事故の発生頻度は低い方が望ましいため、格納容器に過大な期待を置かないようにするとの考え（CFFが10-5/年程度であるならばCDFの値によらずに安全目標は達成できるが、多重防護の重要な構成要素である炉心損傷防止機能に対する性能目標も必要と考えられ、格納容器機能喪失頻度は、炉心損傷頻度と炉心損傷事故時の条件付格納容器機能喪失確率CCFPの積であるところ、上記のとおり、炉心損傷に至る事故防止に重点を置くべきことなどを考慮すると、CCFPへの配分は控えめとして、CCFPが評価上0.1以下になることは期待しない。甲A114・26頁）から、CDFに対しては10-4/年程度（ただし、崩壊熱除去機能喪失を伴う事故の一部で炉心損傷に至る前に格納容器が破損する場合があること、地震リスク評価において機器の復旧や内の事象を対象にして整備されたAM対策が期待し難いとした場合など、CCFPが1に近い値になることに留意すべきである。甲A114・26頁）を指標値案とする。

以上の検討結果から、発電用原子炉の性能目標の定量的な指標値として、

指標値1. CDF：10-4/年程度

指標値2. CFF：10-5/年程度

と定義し、両方が同時に満足されることを発電用原子炉に関する性能目標の適用条件とする。

なお、中間とりまとめに指摘されているように、リスク評価で扱うデータや事故による影響が発生する過程には、我々の知識不足などによりその結果には不確かさが伴う。そこで、定量的目標又は性能目標とリスク評価結果の比較には、原則として、この不確かさの大きさを評価した上で得られる平均値を使用することとする。（以上、甲A114・5、6頁）

c P S Aの結果を性能目標と比較する際に考慮すべき事項としては、〈1〉安全目標の定量的目標案は、施設周辺の公衆の個人の受けるリスクの目標を提示しているので、複数基の発電用原子炉が立地するサイトにおいては、性能目標を用いる際、安全目標との対応の観点から基数の影響を適切に考慮すべきである、〈2〉発電用原子炉を対象とするP S Aにおいては、一般的には施設内に発生する設備の故障や誤操作を起因とする事象のP S Aと比較して、地震等の自然現象に起因する事象のP S Aでは、施設へのインパクトの大きさとその発生頻度の関係性を評価するハザード評価に必要な知識の不足等のため、より大きな不確かさが伴うとされ、また、これらのP S Aについてはまだ適用の経験が限られているから、性能目標を実際に活用するには、こうした要因も考慮する必要がある、〈3〉P S A手法は、我が国においては、発電用原子炉のP S Rや内の事象に対するAM対策の評価などに既に活用されている技術であるが、外的事象に対しては、今後評価実績の積み重ねが必要とされる技術であるところ、提示する性能目標案は最新のP S A知見に基づくものであるが、今後の更なるP S A技術の進展に伴い必要に応じて改訂するなど段階的に取り組む必要がある、といった点が指摘されている（甲A114・6頁）。

d 今後の課題と取組としては、性能目標を安全規制において適切に使用するための枠組みの整備について、今後検討すべきであり、性能目標の試運用の促進により、P S A解析評価手法の整備や評価対象である原子力施設に関するリスクデータの蓄積などを介して標準化、高度化を図り、リスク情報活用技術の品質を確保し、より高度な水準での原子力安全規制への活用を目指すこと

や、今回提示する性能目標案は、安全目標に関する安全水準を発電用原子炉の特性を踏まえて表現したものであり、現存する発電用原子炉と今後建設される発電用原子炉とを区別していない一方、国内外の動向を勘案すると、将来設計される発電用原子炉については技術の進歩により合理的により高い安全水準の達成の可能性があると考えられ、事業者に対しては今後も最新の技術を取り入れて、より一層安全性の高い発電用原子炉の開発に努めることを期待することが示されている（甲A 114・7頁）。

#### イ リスク情報の活用

（ア） 保安院は、平成18年4月付けで、「原子力発電所の安全規制における「リスク情報」活用の基本ガイドライン（試行版）」を取りまとめた（丙A189）。

（イ） リスク情報活用における基本原則として、PSAにより得られるリスク情報を活用した安全規制においては、リスク情報が決定論的安全評価（原子力施設の安全審査において用いられる安全評価であり、施設で起き得る様々な事象の中から幾つかの代表事象を選定し、これらの各事象が起きたと想定して保守的な手法で事象の進展解析を行い、全ての解析結果があらかじめ用意した判断基準を満たせば、施設全体として十分安全であると判断するもの、丙A189・4頁）によって得られる情報に置き換わるものではなく、それで得られない情報を加えることによって、規制上の判断の科学的合理性をより高め得るものと位置付けることが適当である（丙189・8頁）。

（ウ） 安全規制にリスク情報を活用する場合でも、現行の安全規制の考え方を満足しなければならない。各指針の考え方との関係を明確にすること、深層防護（異常発生防止、発生した異常の拡大防止、異常拡大を想定した影響の低減対策）の堅持、安全余裕の確保（系統、機器等にかかる温度、圧力等の許容基準に照らした余裕、許容基準それ自体が有する余裕、これらを評価する安全解析における手法、データ等の有する余裕等がある。例えば、系統の多重性又は多様性及び独立性を十分に確保することも安全余裕の確保の一つである。）などが求められる。

また、リスク情報を安全規制に活用するに当たって用いる指標としては、幾つかの活用項目があるが、格納容器機能喪失頻度、炉心損傷頻度等のような絶対値としてのリスクの大きさを表す指標として、CDFについて $10^{-4}$ /年程度、CFFについて $10^{-5}$ /年程度、公衆の個人の平均死亡リスク $10^{-6}$ /年程度とされている（以上、丙189・8、9、11～13頁）。

#### （4） a b 論文

##### ア a b 論文の公表

被告東電原子力技術・品質安全部所属の従業員らは、平成18年7月17日から同月20日までに米国f h州のa bで実施された原子力工学国際会議において「日本における確率論的津波ハザード解析法の開発」と題する（邦題）論文を発表した（丙B115の2・78頁）。

##### イ a b 論文の内容等

（ア） 設計基準の津波高さを設定したとしても、津波に関して不確かさがあるために津波高さが設計津波高さを超過する可能性があるから、確率論的津波解析ハザードの手法を適用し、津波高さと超過確率の関係である津波ハザード曲線を推定するためのロジックツリー手法を取り入れ、日本についての適用例を紹介する（甲A41の2・「要旨」）。

（イ） 自然現象の不確かさを考えるに当たっては、偶然的な不確定性（地震発生とその影響のランダム性）と認識論的不確定性（地震プロセスに関する知識やデータの不十分さによる。）の2

種類があり、偶然的な不確定性の統合によりハザード曲線は求められ、ロジックツリー法を用いて認識論的不確かさを示したモデルパラメータの組合せにより多数のハザード曲線が求められる（甲A 4 1の2・2頁）。

（ウ） 津波波源モデルは、広く使われている萩原マップによる地震地体構造のセグメント区分図を用いる。

日本の東北地方沿岸の津波波源域は、主に大津波を起こした歴史的な大地震の断層モデルから特定した。福島県沿岸の評価について、その位置とマグニチュードから、近地津波波源域の分布のうち、支配的となる「J T T系列、J T N R系列、J T S 1、J T N 2、およびJ T N 3」を、近地津波の波源域として考慮する（以上、甲A 4 1の2・3、4頁）。

（エ） 明らかとなっているJ T T 1の既往津波が明治三陸地震による津波（Mw 8. 3）、J T T 3の既往津波が延宝房総沖地震による津波である。J T T系列はいずれも似通った沈み込み状態に沿って位置しているため、日本海溝沿いの全てのJ T T系列において津波地震が発生すると仮定する余地もあるが、他方、J T T 2では既往津波が確認されていないことから、津波地震はJ T T 1とJ T T 3のみで発生すると仮定する余地もある。

J T T 1における既往津波の最大Mは明治三陸津波のMw 8. 3であるが、既往最大MwがJ T T 1における潜在的な最大Mwではない可能性があるため、Mwのバンド幅を0. 5（Mw 8. 1から8. 5）又は0. 3（Mw 8. 2から8. 4）とする分岐を設定し、その可能性を取り入れた（潜在的な最大Mwは8. 5となる。）。

現時点における津波ハザードを評価するため、B P T分布を用いて再来間隔をモデル化する。慶長三陸地震による津波を逆断層によるものと仮定し、過去4 0 0年にわたる記録がそろっているとの前提で、J T N R 1における既往津波である明治三陸地震及び慶長三陸地震による各津波の発生間隔は、2 8 5年となり、再来間隔の分岐は2 1 0年、2 8 5年、3 8 0年と設定できる（甲A 4 1の2・3～5頁）。

#### （5） 溢水勉強会等

##### ア スマトラ沖地震等と溢水勉強会の立ち上げ

（ア） 平成1 6年1 2月2 6日、スマトラ沖地震が発生した。f i島周辺はプレートのぶつかり合う世界有数の地震多発地域であり、1 0 0～1 5 0年の周期で大きな地震が発生することが知られていた。スマトラ沖地震は、M9. 1であり、1 0 0 0 k m以上の範囲でずれが生じ、巨大エネルギーが解放された。

スマトラ沖地震の際、インドのマドラス原発の2号炉において、低位置にあった非常用海水ポンプに浸水被害が発生し、運転不能となった（I N E Sは、安全上重要でない事象すなわちレベル0と評価された。）。

また、米国のキウォーニ原発では、低耐震クラス配管である循環水系配管の破断を想定すると、T/Bの浸水後、工学的安全施設及び安全停止機器が故障する可能性があることが判明し、フランスのルブレイエ原発では、給水配管の開放されたままのドレン弁から水が漏えいし、建屋内に浸透した結果、電気機器の絶縁不良により原子炉が自動停止し安全注入系が作動する事象が発生した（以上、甲A 3 9の2・1頁、甲A 2 3 9、乙A 4の1・3 7頁、丙A 2 9・4、6頁）。

（イ） これらを含めた内部溢水、外部溢水に関する事例なども踏まえ、平成1 7年9月以降、

JNESにおいて溢水に関する検討が数回実施され、同年12月にJNESで安全情報部、規格基準部、解析評価部が集まり第1回の総合的な勉強会が実施された。その後の平成18年1月以降、NISA、JNES及び電気事業者で構成する内部・外部溢水勉強会が立ち上げられ、その調査検討が開始された。

溢水勉強会においては、共通実施事項として、海外の溢水に関する指針等の調査、内部溢水として、〈1〉米国キウオーニ事象等の海外の原発の内部溢水事象の調査、〈2〉代表プラント（4号機等）の評価を踏まえ評価手法の確立、〈3〉PSAの確立が示され、外部溢水として、津波評価技術による想定を超える津波に対する安全裕度等について、本件原発などの代表プラントを選定し、〈1〉津波ハザード評価、〈2〉津波PSAシステム評価手法の開発、〈3〉津波ハザードの高度化研究等のスタディが示されていた（以上、甲A39の2・1頁、甲A42・30枚目、甲A583・1～3頁、丙A29・4頁）。

#### イ 平成18年5月11日開催の第3回溢水勉強会

同日開催の第3回溢水勉強会において、本件原発の5号機を対象に、「1F-5 想定外津波検討状況について」と題する書面に基づいて検討がされており、同書面には以下の内容の記載がある（甲A583・添付資料3）。

（ア） 津波評価技術に基づき、過去最大の津波はもとより発生の可能性が否定できないより大きな津波を想定していることから、津波に対する本件原発の安全性は十分に確保されている。念のためという位置付けの下、想定外津波に対するプラントの耐力を検討する。対策の立案について、リスクとコストのバランスを踏まえた検討が別途必要である（甲A39の1・2枚目）。

（イ） 仮定水位をO. P. +10m又は+14mとし、仮定水位の継続時間を考慮せず（長時間継続と仮定）に、機器影響評価をみると、〈1〉いずれの水位であっても、屋外設備のうち非常用海水ポンプ（RHRSPポンプ、DGSWポンプ）が津波により使用不能な状態となり、O. P. +14mの津波に対しては海側に面したT/B大物搬入口、同DG給気ルーバー、S/B入口が流入口となり、各建屋に浸水する可能性がある、〈2〉T/B大物搬入口、S/B入口から流入すると仮定した場合にはT/Bの各エリアに浸水し電源設備の機能を喪失する可能性がある、〈3〉浸水による電源の喪失に伴い、原子炉の安全停止に関わるRHRポンプ、RCIC（原子炉蒸気を用いたタービン駆動のポンプにより主に復水貯蔵タンク水を原子炉に供給するシステムである。甲A116・10頁）、炉心スプレイポンプ、非常用DGが機能を喪失する（甲A39の1・2枚目、甲A583・8、9頁、添付資料3）。

（ウ） その際、JNESの担当者から、AM対策として機器の水没を避ける方策や波力などの検討が必要となるといった指摘がされた（甲A583・9、10頁、添付資料4）。

#### ウ 平成18年6月の現地調査等

（ア） 保安院は、JNESとともに、平成18年6月8～9日、本件原発の現地調査を行った。

その結果、5号機に関して、T/B大物搬入口及びS/B入口について水密性の扉ではなく、非常用DG給気ルーバーについても敷地レベルからわずかの高さしかないこと、非常用海水ポンプは敷地レベル（O. P. +13m）よりも低い取水エリアレベル（O. P. +4.5m）に屋外設置され、津波評価技術による津波評価の水位は+5.6mであり、非常用海水ポンプ電動機据付レ



ベルは+5.6mと余裕がないこと、仮に海水面が上昇し電動機レベルまで到達すれば1分程度で電動機が機能を喪失することが指摘された（以上、甲A583・10～13頁、添付資料5、丙A162・12頁、別紙15）。

（イ）平成18年6月29日付けで、保安院の担当者は、「内部溢水及び外部溢水の今後の検討方針（案）」をまとめ、その中で、津波評価技術による津波高さの評価の保守性の程度等の確認を行い、また、仮定津波水位に基づき、屋外の機器、建屋及び構築物並びに建屋内への浸水による機器への影響等の把握を踏まえて、その影響防止策を検討することとしていた。具体的には、想定外津波対策としての津波PSAの評価手法の確立に長期間を要することから、津波評価技術による津波評価の1.5倍程度を想定し、AM対策としてその措置を講じていくこと、耐震バックチェックの対応事項に盛り込むことにより2年以内の対応を求めることなどが想定されていた（甲A583・13、14頁、添付資料6）。

エ 平成18年8月2日開催の安全情報検討会における検討状況等

（ア）同日開催の上記安全情報検討会（保安院とJNESの連携により原子力施設に関する国内外の安全情報を収集し、その情報を分析し、必要な安全規制上の対応を検討する会合）において、「外部溢水勉強会検討結果について」と「確率論的津波ハザード解析による試算について」などの資料の提出がされ、その報告等がされた（甲A583・14、15頁、添付資料7、丙A35の1）。

（イ）「外部溢水勉強会検討結果について」には、まず、津波評価技術に基づき、津波に対する原発の安全性は十分に確保されているが、この想定を大きく上回る仮定の津波水位に対して、想定外津波に対するプラントの耐力について検討を実施したと記載されている。

その上で、代表プラントである5号機などを対象に、敷地レベル+1mの範囲と仮定（本来考慮すべき津波継続時間を考慮しない、すなわち継続時間 $\infty$ と仮定）すると、屋外設備について浸水の可能性が否定できず、その結果の妥当性は、5号機（敷地レベルO.P.+13m）の現場調査により確認された。

具体的には、津波水位O.P.+10mでは屋外設備である非常用海水ポンプ（RHRSポンプ、DGSWポンプ）が機能を喪失し、これにより非常用炉心冷却系（ECCS）及び非常用DGが機能喪失するが、R/B、T/B、S/Bの浸水は免れ、建屋内の機器への影響はない。他方、同O.P.+14mでは、上記屋外設備に加えて、T/B大物搬入口、S/B入口から流入し、T/Bの各エリアに浸水し電源設備にも津波の影響が及ぶ可能性があり、これによりECCS及び非常用DGに加えて、RCICが機能喪失する可能性がある（津波継続時間を考慮しない。）という結果であった（以上、丙A35の2・1、2頁）。

（ウ）上記検討会において、「確率論的津波ハザード解析による試算について」に基づく検討が行われた。

その中で、〈1〉検討実施中の確率論的津波ハザード解析の手法は、一通りの評価モデルと評価手順が構築され、試算が可能となったこと、〈2〉津波ハザード評価のためのモデルは、津波発生域モデルと津波高さ推定モデルから構成され、津波発生域モデルとして、日本海溝沿い（プレート境界）の地震などの地震による津波を対象とし、既往最大マグニチュード（Mw）を上回る地震規模も想定し、数値計算に用いる標準的な断層モデルの設定は津波評価技術に準拠すること、津

波高さ推定モデルについて、津波高さの中央値の推定に数値計算を用い、数値計算により推定した中央値の回りの分布は打ち切りのある対数正規分布によりモデル化などすること、〈3〉津波ハザードの計算方法と5号機の評価例について、上記〈2〉のモデルを結合し多数の津波ハザード曲線を計算すること、それぞれのハザード曲線に重みを設定し、主に判断の違いに基づく分岐に関しては、アンケート調査（地震・津波の専門家を含む35人）により重みを設定し、主にデータによる推定誤差に基づく分岐（平均発生間隔に関する分岐等）に関しては、推定誤差に基づき重みを設定することとしていた。

具体的な例としては、本件原発5号機についての試計算の結論（甲A42・29枚目の図-5「福島第一原子力発電所5号機における算定例」として、近地津波の津波高さが10mとなる確率が、 $10^{-4}$ ～ $10^{-5}$ /炉年の範囲内であり、同10mを超える確率は、これよりも低くなっている。

今回の課題として、提示したモデルは完成したものではなく、新しい知見の反映などの再検討を含めた津波高さ推定モデルの改善やロジックツリー設定手順の標準化などの手法の改良が必要であるとしている（以上、甲A583・添付資料7、丙A164）。

（エ） 上記資料に基づく検討の際に、経産省の審議官から、土木学会手法（すなわち津波評価技術や確率論的津波ハザード解析）についてどのようなパラメータの組合せを考えているかという疑問が出され、これに対し、既往津波を説明できる断層について、位置・方向をパラメータとして導入し、マグニチュードは不変とすること、確率論の方はマグニチュードの変動まで想定していること、土木学会手法（津波評価技術）は、設置許可における既往最大値に比べ平均約2倍の余裕があることといった回答がされていた。

また、同省の主席から、耐震指針バックチェックでは土木学会手法のような決定論的な評価でOKであったとしても、ハザード評価結果から残余のリスクが高いと思われるサイトでは念のため個々に対応を考えたほうがよいという材料が集まってきたとのコメントがされたのに対し、海水ポンプへの影響では、ハザード確率=炉心損傷確率であること、津波ハザードの精度は低く、JNES解析評価部でも安全研究を進めているところである旨回答がされた（以上、丙A35の1）。

オ 平成19年4月の溢水勉強会のとりまとめと被告東電の対応等

（ア） 平成19年4月、溢水勉強会の調査結果が取りまとめられ、その中で、津波による環境評価について、自然現象であることに由来する不確実性や解析の保守性の観点から、設備対策では一定の裕度を確保する必要があること、溢水勉強会では津波対策に係る勉強会を進めてきたが、耐震設計審査指針の改訂に伴い、地震随伴現象として津波評価を行うことから、外部溢水に係る津波の対応は耐震バックチェックに委ねることとしたこと、ただ、溢水勉強会では、引き続き津波PSAについて、調査検討を進めていくことが記載されていた（甲A39の2、丙A162・1頁）。

（イ） 平成19年4月4日、被告東電は、保安院に対し、「津波に対するプラント安全性の向上について」と題する文書を提出し、これに基づき、津波評価技術に基づく想定津波に対して余裕の小さいプラントを対象として、押波の際に非常用海水ポンプへの冠水により機器損傷のおそれがあるプラントについて、代替海水ポンプの使用や水密化などの対策を検討するなどの方針が示された。

同日、津波バックチェックに関する打合せが行われ、保安院の担当者は、津波評価技術に基づ

く設計値を超えた場合に備え、被告東電が本件原発について対策をとる方針を示したことはよいことである旨述べたが、それ以上、特に協議することはなかった。

上記担当者は、異動に際して、後任者に対し、津波時の安全性裕度の評価について、耐震バックチェックにおいてこれが実施されるよう引き継いだ（以上、甲A583・18～21頁、添付資料8～10）。

(6) 耐震設計審査指針の改訂、耐震バックチェックの実施（中間報告）等

ア 耐震指針検討分科会における検討状況等

原子力安全委員会の下に置かれた耐震指針検討分科会の地震・地震動WGにおいて、耐震設計審査指針の改訂に関する検討が行われていた。

(ア) 平成15年3月20日開催の上記地震・地震動WGの会合において、地震随件事象としての津波に対する評価について討議が行われた際、津波に対する原発の安全確保について、事務局から、〈1〉津波による影響を受けない「止める機能」について、地震の発生の際に制御棒の挿入により自動的に行われるために地震と重畳しても安全機能が確保されること、〈2〉「閉じ込める機能」について、原子炉格納容器は原子炉建屋内に設置されており、津波の影響が及ばないようにしていること、〈3〉「冷やす機能」について、熱除去に必要なポンプが標高の低い位置となるため、その影響を評価する必要があることが指摘され、また、〈3〉について、津波による最大水位があった場合にポンプ室のところから水が入ってくるのを防止するため、水密扉を付ける施策をしている発電所があるとの例が示された（丙A175・3枚目）。

(イ) その後の質疑の中で、安全審査に当たり、原子炉設置許可申請書や各添付書類に各原発における具体的な対策については記載がないのではないかとという質問があり、これに対し、事務局は、具体的な対策については、設置許可の添付資料にはなく、いわゆる詳細設計の審査の中で検討されていること、例えば、取水塔の構造について、設計詳細段階の工事計画認可のときにその構造等について問題がないかどうかの審査を受けていることについて説明があった。その後の応答の中でも、基本設計については行政庁及び原子力安全委員会の両方が審査するが、詳細設計についてはそういうシステムではなく、必要があれば原子力安全委員会の意見を聴取できること、津波に対する安全審査指針を作ること自体に問題はないが、そのような指針が原子力安全委員会として必要であるかどうかであって、必要ならここでの検討の中に入ればよいし、津波については今のところ行政庁に任せて詳細設計の中で見てくれればよいということなら、今慌ててやる必要はないと思うといった意見があった（丙A175・5、6枚目）。

イ 平成18年耐震設計審査の策定と耐震バックチェックルール等

(ア) 原子力安全委員会は、平成18年9月19日、耐震設計審査指針策定以降現在までの地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し、耐震設計審査指針を全面的に見直し、平成18年耐震設計審査指針を決定した。

その内容は、別紙5「関連規定（抜粋）」第1の5のとおりである。

なお、原子力安全委員会は、原子力施設の特徴を踏まえた耐震安全性に関して、行政庁において、その詳細な評価の実施を原子炉設置者に求めてその結果を確認することの重要性と、これに関連し、平成18年耐震設計審査指針における「残余のリスク」について定量的な評価の実施は将来

の確率論的安全評価の安全規制への本格的導入の検討に活用する観点からも意義があり、安全審査とは別に、行政庁において「残余のリスク」に関する定量的な評価を実施することを原子炉設置者に求め、その結果を確認することの重要性とともに、これらの評価の実施に際してP S Aに代表される最新の知見に基づいた評価手法を積極的に取り入れていくことが望ましいとしていた（以上、丙A 1 0の2、丙A 6 5）。

（イ）平成18年9月20日、保安院は、耐震バックチェックルールを策定した。その中で、基準地震動S sの策定、建屋基礎地盤の安定性評価、安全上重要な建物等の耐震安全性評価などのほか、地震随伴事象に対する考慮として周辺斜面の安定性や津波に対する安全性を、評価手法及び確認基準の項目として示した。また、同日、経産省は、被告東電を始めとする電力事業者らに対し、耐震バックチェックルールに基づく既設発電用原子炉施設の耐震安全性の評価、同施設の「残余のリスク」についての最新の知見及び手法に基づく定量的評価を指示するとともに、その報告を求めた。

その具体的な評価方法について、既往の津波の発生状況や最新の知見等を考慮し、施設の供用期間中に極めてまれであるが発生する可能性がある津波を想定し、数値シミュレーション（津波の断層モデル、波源、海底地形等について適切にモデル化するなど、津波評価技術と同様の評価手法によることとしていた。）により評価することを基本とし、想定津波の数値シミュレーションに当たっては、既往の津波の数値シミュレーション（想定津波の発生域において、過去に敷地周辺に大きな影響を及ぼしたその痕跡高の記録が残されている既往の津波の数値シミュレーションを行う。同シミュレーションについて、痕跡高の再現性の検討を行い、同シミュレーションに用いた断層モデル及び計算手法の妥当性を確認する。）を踏まえ、想定津波の断層モデルに係る不確定性を合理的範囲で考慮したパラメータスタディを行い、これらの想定津波群による水位の中から敷地に最も影響を与える上昇水位及び下降水位を求め、これに潮位を考慮したものを評価用の津波水位とすることとしていた（以上、甲A 1 2 5・2、3頁、乙A 5、丙A 3 7・3頁、丙B 1 1 4の4・資料2 4）。

（ウ）平成19年7月13日に原子力安全委員会事務局が作成した「各検討事項に関する検討方法等について（案）」には、耐震バックチェックに関する事項として、基準地震動策定等の基本設計に係る事項の評価に関することを重点的に検討すること、行政庁からバックチェック全般の説明と行政庁の評価結果の説明を聴取し、事業者から具体的事項に係る補足説明を聴取した上で、重要な論点について、必要に応じ外部専門家からのヒアリングや現地調査を実施し、また、推進本部などから、最新知見の適用に係る説明を聴取するなどして、最新知見の検討を実施するとしていた（丙A 5 9）。

ウ 耐震バックチェックに関する新たな指示と中間報告書の提出まで

（ア）平成19年7月16日、新潟県中越沖地震が発生し、f j原発においては想定を超えた地震動が観測された。そのため、同月20日、経済産業大臣は、被告東電を始めとする電力会社等に対し、「平成19年新潟県中越沖地震を踏まえた対応について（経済産業大臣の電力会社等に対する指示）」を発し、被告東電自らが行う消火活動に迅速さを欠いたこと、今回の地震動が設計時の想定地震動を大きく上回ったことなどを踏まえ、自衛消防体制の強化などともに、新潟県中越沖地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映すること及び耐震安全性評価の実施計

画の見直しを検討し、その検討結果を報告することなどを求めた。

これを受けて、被告東電は、本件原発において耐震設計上考慮している a n 断層について、南限付近においてボーリング調査などを実施済みであり、更に北方延長部の地表地質調査を実施するほか、周辺陸域の反射法地震探査、海域における海上音波探査などの追加調査を行うとともに、代表プラントとして、本件原発の 5 号機及び福島第二原発の 4 号機を選定し、新たな中間報告を平成 20 年 3 月末までに行うよう計画を見直し、平成 19 年 8 月 20 日、見直した実施計画書を保安院に提出した（以上、乙 A 4 の 1・13 頁、丙 A 37・4 頁、丙 A 50、丙 A 51・1～3、6 頁、丙 B 115 の 1・4 頁、丙 B 115 の 3・資料 1）。

(イ) また、被告東電は、新潟県中越沖地震で確認された地震観測記録を用いた本件原発の主要設備に関する耐震安全性の概略評価を行い、耐震設計上重要な施設の機能が維持されることを確認することとし、その結果を平成 19 年 9 月 20 日に公表した（乙 A 4 の 1・13 頁）。

(ウ) 平成 19 年 12 月 27 日、保安院は、「新潟県中越沖地震を踏まえ原子力発電所等の耐震バックチェックに反映すべき事項の中間とりまとめについて」を発し、これに基づき、被告東電を含む各電力会社等に対し、耐震バックチェックに反映させることを求めた。

被告東電は、海底下の地下構造を推定するための海上音波探査等を実施したが、更に耐震設計上考慮すべき活断層と評価される a n 断層に関する調査を追加実施したため、同年 3 月に完了予定としていた調査を、平成 20 年 3 月完了に変更し、同月 31 日、上記保安院が指示した、本件原発の 5 号機の耐震安全性評価結果に関する中間報告書を保安院に提出した。

その中では、長期評価に関して、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域で発生した最大規模の地震である昭和三陸地震においても地震による被害は少なかったとされることから、本件原発の敷地に及ぼす影響は小さいと考えられ、その他の地震についても敷地周辺に大きな影響を及ぼすものとは認められないとして、日本海溝付近で発生する、沈み込む海洋プレート内の地震が敷地に及ぼす影響は小さいとしている（以上、甲 A 337、乙 A 4 の 1・14 頁、丙 A 37・4 頁）。

#### (7) 本件試算実施までの経緯等

##### ア 被告東電内での検討等

平成 19 年 11 月頃以降、被告東電内では、耐震バックチェックにおける津波の評価に関し、従前、確率論的安全評価によるとしていた長期評価（三陸沖から房総沖の日本海溝沿いにおいてどこでも地震が発生する可能性がある。）について、具体的にどのように扱うかが検討されていた。

被告東電の子会社である東電設計株式会社（以下「東電設計」という。）は、被告東電の委託を受け、同月 19 日付けで「福島第一・第二原子力発電所に対する津波バックチェック」をまとめた。その中で、津波バックチェックにおける実施項目として、中央防災会議による延宝房総沖地震の津波（すべり量 1.2 倍）に係る断層モデルの検討、推進本部の確率論的地震動予測地図による三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの津波地震と正断層地震の検討、貞観地震等の検討などが示された。また、同月 21 日付けの東電設計作成の資料には、長期評価による津波地震を前提とする検討モデルでは、本件原発の各号機において、朔望平均潮位を T. P. + 1.5 m とすると、最大 T. P. + 7.7 m（6 号機、なお、1～5 号機では、T. P. + 6.2～6.9 m、ただし、いずれも「T. P.」は「O. P.」の誤記と考えられる。）となる旨記載されていた（以上、丙 B 114 の 1・33～36 頁、丙 B 114 の 4・資料 30～33）。

イ 日本原電における検討状況や電力各社の打合せ状況等

(ア) 茨城県は、地域防災計画の一環として、独自の津波評価（延宝房総沖地震を波源とするが、建物被害率から痕跡高さを独自に評価した a g 委員らの調査結果に基づき評価された最大痕跡高に合うように波源モデルを設定しており、a g 委員が関与している。）を行い、平成19年10月、「茨城県津波浸水想定図」を公表した（以上、丙B30・45、46頁、丙B121・添付資料43、丙B122）。

(イ) 日本原電は、原発の建設、運転操作及びこれに伴う電気供給を目的とする株式会社（被告東電を始めとする電力会社各社の出資）であり、同社は茨城県 f k 村に f l 原発を設置し稼働させていたが、耐震バックチェックの中の一環として、上記想定図なども踏まえて、津波の対策に関する検討を行っていた。

平成19年12月4日に、日本原電がまとめた同社内の検討資料には、長期評価（M t 8. 2の津波地震が30年以内に20%（特定海域では6%程度）の確率で起こる等）について、これまで確率論での評価としていたが、確定論での扱いとする必要がある可能性があるなどとして、茨城県の津波評価も踏まえ、その取扱いとして以下の四つの案が挙げられている。

〈1〉バックチェック報告書には、従前の津波評価技術での評価のみを記載し、その対策としては、茨城県の評価を考慮した対策を実施する、〈2〉バックチェック報告書にも、茨城県の波源を用いた津波評価技術に基づく解析を記載し、その対策としては、上記〈1〉と同じとする、〈3〉バックチェック報告書に茨城県の痕跡高に基づく津波評価技術による解析を記載し、これに基づく対策を実施すること、〈4〉長期評価を確定論で反映させた津波評価技術の解析を記載（茨城県の痕跡高に基づく津波評価技術による解析結果は包含すると考えられる。）し、これに基づく対策を実施する。検討の進め方としては、一番厳しい上記〈4〉について、長期評価の既往結果について R/B 等の主要建屋位置に津波が達しているかどうかを確認するなどし、その結果も参考に長期評価の取扱いを判断する（ただし、被告東電等とも調整する必要がある。）こと、これまでのように長期評価を確定論で取り扱わないと判断できる場合、次に厳しい上記〈3〉によることなどが記載されていた（以上、丙B121・2、3、5、14、15頁、添付資料8）。

(ウ) 平成19年12月10日、被告東電の担当者は、日本原電の担当者と打合せを行い、その際、被告東電の担当者は、長期評価についての同社のスタンスとして、従前確率論で取り扱ってきたが、確定論で取り扱わざるを得ないと考えていること、長期評価を明確に否定できない以上、耐震バックチェックにおいて取り入れざるを得ないことなどを述べていた。

同月11日、被告東電を含む電力会社の担当者らは、長期評価に関する打合せを行ったが、その際、被告東電から、長期評価に関する明確な否定材料がない以上、耐震バックチェックにおいて取り込まざるを得ないとの意見が出て、また、上記4（2）イの平成16年のロジックツリー分岐のアンケートにおいて最終的には三陸沖～房総沖の日本海溝寄りプレート間の領域で超長期の間の M t 8 級の津波地震の発生可能性について「どこでも起こり得る」が50%となり、特に、a c 元部会長、b r 名誉教授が「10：0」で起こる、a g 委員も「6：4」で起こるとしていること、津波評価技術に基づき、長期評価を取り込むと、逆断層では M w 8. 3、正断層では M w 8. 6 の両者がどこでも起きると考えるべきであることが指摘された。他の電力会社からは、M w について 8. 3、8. 6 は過大であり、M w 8. 2 を用いるといった意見もあったが、全体として長期評価

自体は具体的に否定できないという意見が大勢であった。これを踏まえて、今後、断層モデルの設定方法やバックチェックに取り込む方法などについて各社が検討することとなった（以上、丙B114の1・45～48頁、丙B114の4・資料43、44）。

（エ） 日本原電の平成20年3月10日付け常務会報告書の添付資料には、長期評価について耐震バックチェックにおける評価結果を求められる可能性が高く、その場合には規模の大きい地震津波をf1原発前面で考慮することとなり、従来評価よりも厳しくなる旨、具体的には、R/B、T/B付近では30cm程度の浸水が生じ、その対策としては、現在の護岸背後に津波用の防波壁を設置すること、浸水を防ぐ範囲を主要施設に限定し津波の防波壁を設置すること、建屋側で水密性を確保すること等があるなどと記載されていた。

その後日本原電が作成した資料の中では、対策工事を同年7月から開始すると記載されていた（以上、丙B121・29～32頁、添付資料18、19）。

#### ウ 本件試算の実施決定等

（ア） 平成20年1月11日、上記イの日本原電などとの打合せ等も踏まえ、被告東電は、東電設計に対し、本件原発における想定津波及びその水位を評価し、安全性評価のための基礎資料の作成を委託する旨決定した。

同年2月上旬頃までに、被告東電内の担当者のレベルでは、長期評価に基づく海溝沿いの震源モデルについてSs策定に関する検討において、長期評価を無視できないとして確定論で取り扱うこととしたため、津波の検討においても同震源モデルを考慮する必要がある旨、同震源モデルの位置に津波の波源モデルを設定すれば、概略検討の結果としても、6号機の取水口前面で、約O.P.+7.7mとなるなど、これまでの想定津波の高さを上昇側は上回り、下降側は下回る可能性が高い旨の認識が共有され、関係個所への提示、対応の検討が必要（津波の評価が「NG」ならプラントの停止を余儀なくされるおそれもある旨）という認識に至り、同月16日には、被告東電の役員も出席する会議において、上記認識に関しての報告もされた（以上、乙A4の1・20、21、26頁、丙B114の1・48～58頁、丙B114の4・資料45～59、丙B115の1・13～28頁）。

（イ） また、平成20年2月26日、被告東電の担当者は、ag委員と面談し、長期評価を決定論評価に取り込むべきかどうかについて相談した。ag委員は、初期の推進本部の議論に参加していないため長期評価自体にはコメントできない、中央防災会議においては繰り返し性及び切迫性がないことを理由に福島県沖海溝沿いにおける大地震の発生についての結論は出ていないが、同地震の発生は否定できないから波源として考慮すべきであると考え、既往津波の発生がないため、波源モデルとしては、津波地震に関しては明治三陸地震及び延宝房総沖地震のものを、正断層地震に関しては昭和三陸地震のものをを使うなどと回答した（丙B114の1・59～62頁、丙B114の4・資料61～63、丙B115の1・34～36頁）。

### 5 貞観津波の知見状況、本件試算、第4期津波評価部会等

#### （1） 津波堆積物調査等に基づく貞観地震等の研究状況等

推進本部は、平成17年に「今後の重点的な調査観測について」を公表し、その中では、〈1〉地殻活動の現状把握の高度化等地震発生前・後の状況把握、〈2〉長期的な地震発生時期、地震規模の予測精度の向上、〈3〉強震動の予測精度の向上、〈4〉津波の即時的な予測精度の向上を目

的として、海溝型地震を対象とした重点的調査観測を行うこととしていたところ、その調査対象域の一つである日本海溝・千島海溝周辺の海溝型地震については、宮城県沖地震、根室沖地震、三陸沖北部の地震を、当面取り組むべき重点的調査観測対象の優先的な候補としていた。文科省は、宮城県の地震について、平成17年度から平成21年度まで研究機関に委託して調査観測を実施した（以下、同調査観測を「宮城県沖地震重点調査観測」ということがある。）。同調査観測に係る研究の中に、「津波堆積物調査にもとづく地震発生履歴に関する研究」、「地震調査・津波シミュレーションに基づく地震発生履歴に関する研究」がある。（丙A40・1、2枚目）。

ア 津波堆積物調査にもとづく地震発生履歴に関する研究

（ア） 業務の目的、5か年計画、成果の要約等

a 地震のアスペリティと海溝付近に存在する別のアスペリティとの複合破壊すなわち連動型タイプの地震（1793年の宮城県沖地震がそのタイプと考えられる。）については、その発生頻度が低いため、歴史資料などの調査結果からだけではその活動の評価が十分ではないことなどから、三陸海岸地域からb i 海岸地域に至るまでの東北地方の太平洋側の海岸地域において過去の津波堆積物を検出し、それらの規模、発生時期・発生間隔など、津波堆積物の時空間分布を解析する。特に、貞観津波に関して、その証拠を地形学的・地質学的手法によって検証し、この津波の及んだ範囲を特定し、連動型タイプの地震発生の解明のための基礎資料とすることを目的とする（丙A40・152頁）。

b 5か年計画及びその実施状況について、平成17年度には、三陸海岸地域のc k 地区等における津波堆積物の採取、音波探査による海域の広がり調査を行い、採取された試料の年代測定などが行われた。平成18年度には、三陸海岸地域のc o 地区などに対象を広げて津波堆積物調査が実施され、平成17年度の成果との比較照合のための年代測定や、津波堆積物の空間的な広がりや年代から、連動型地震と考えられる宮城県沖地震との同定及び発生時期の特定を進め、連動型地震の活動履歴の推定が行われた。平成19年度には、平成18年度に明らかとなった歴史地震と対応可能な新しい津波堆積物が保存されている可能性が高い三陸海岸地域の一部地区を中心として、b i 海岸地域までの津波堆積物の調査が行われ、調査結果を総括し、上記と同様に連動型地震の活動履歴の推定が行われた。平成20年度には、平成19年度と同様の調査が福島県b i 海岸地域（f m 地区、a h 地区など）で行われ、平成19年度までの調査結果をもとに、連動型宮城県沖地震の活動履歴を推定した。

平成21年度において、上記期間中の研究成果をとりまとめ、一部地区での補足調査が行われ、その結果も加えて、連動型宮城県沖地震の活動履歴を推定した（以上、丙A40・152、153頁）。

c b i 海岸地域における成果の要約としては、a s 平野以南のb i 海岸地域では、e q 市 f n 地区、f m 町 f o 地区において、貞観津波と見られる津波堆積物が確認され、これらの地区では、過去約5000年前以降にも数枚の津波イベント堆積物が採取された。a h 市 d j ・ f p 地区でも、同様の調査が行われたが、数枚の津波イベント堆積物が確認できたものの、年代測定の結果、貞観津波堆積物は特定されなかった。b i 海岸地域と三陸海岸地域等において、それぞれの調査地域で確認された津波イベント堆積物の年代値をそれぞれ比較検討し、特に貞観津波の堆積物は、これまで歴史記録には記されていなかったb i 海岸地域のf o 地区でその存在が明らかとなり、少なくとも



もこの場所から e l 平野まで連続して確認された（丙 A 4 0 ・ 1 5 3 ～ 1 5 5 頁）。

（イ） 業務の実施の成果等

a b i 地域の調査は、平成 1 7 年度～平成 1 9 年度実施の三陸海岸地域の調査結果を踏まえながら、主として、同年度～平成 2 1 年度に、e q 市 f n 地区、f m 町 f o 地区及び a h 市 d j ・ f p 地区の 3 か所を対象に行われた。この間、e l 平野と a s 平野等で実施された調査結果も参考にされた（丙 A 4 0 ・ 1 5 7、1 6 8 頁）。

b f n 地区においては、平成 7 年及び平成 1 4 年の各文献において、地表下の十和田火山灰とその直下にある津波堆積物が歴史記録にある貞観津波の堆積物の可能性が高いと指摘されていた。これを前提に平成 2 0 年度及び平成 2 1 年度に調査が行われ、その結果、年代から、上記文献のとおり、火山灰直下の砂層が貞観津波のイベント堆積物である可能性が極めて高いことが明らかになった（丙 A 4 0 ・ 1 6 8 ～ 1 7 0 頁）。

c f o 地区においては、貞観津波の到達域として歴史記録に b i 地域から三陸海岸地域までの広い範囲で記述があるが、b i 海岸地域の f m 地区では知られていない。同地区の各対象地点における地表下 2 m 程度までの断面を作成し、それぞれの採取資料から津波イベント堆積物の検出を行ったところ、同地区における平成 2 0 年度の調査結果である津波堆積物とこの地域における堆積速度曲線から、約 4 5 0 0 ～ 5 0 0 0 年前頃に噴出したと見られる沼沢湖火山灰以降、津波イベント堆積物が少なくとも 5 枚確認でき、そのうち最新の堆積物が、その上下の地層の年代測定の結果から、貞観津波の時期に特定された（丙 A 4 0 ・ 1 7 5 ～ 1 7 7 頁）。

d d j ・ f q 間の a h 地区においては、各地層を採取し、年代測定を実施した結果、貞観津波以降のイベント堆積物が採取されたものと考えられるが、これらのイベントが、b i 地域の北部や a s 平野での結果と整合するかどうかは今後の検討課題である。また、再堆積した試料などが含まれている可能性があり、イベント堆積物の年代値が逆転していることもあるため、新たな調査地点も含めて再検討する必要がある。特に、茨城県 o o 村以北である本地域が、歴史記録上貞観津波が到達したと記されている場所であるため、その検証が貞観津波の南限を判断する上で重要である（丙 A 4 0 ・ 1 7 8 頁）。

e 以上のように、これまで歴史記録になかった福島県 b i 地域のうち f m 地区で平成 1 9 年度及び平成 2 0 年度の調査で貞観津波を含めた数枚の津波イベント堆積物が確認でき、これらのうち最も新しいイベント堆積物が貞観津波堆積物である可能性が最も高いことが明らかとなった。

他方、b i 海岸地域南部の a h 地区では、貞観津波以降とみられる津波イベント堆積物が検出できたが、貞観津波堆積物の特定には至らなかった。今回の調査で、歴史記録にある貞観津波が、南は福島県・b i 海岸地域中部までその存在が地質学的に確かめられたことになるが、それぞれの場所での遡上規模などについては、それぞれの場所で更に面的な調査が必要となる。

また、a s 平野以南の貞観海岸地域において、貞観津波に伴うイベント堆積物が見いだされた場所では、約 4 0 0 0 年前以降少なくとも 4 回のイベント堆積物が共通して認められ、貞観津波以降の時期においても、a s 平野・e l 平野や e q 市 f n 地区などの低地では、少なくとも 2 回のイベント堆積物が共通しているが、このようなイベント堆積物が、貞観津波のように三陸海岸地域から a s 平野－b i 海岸地域で広く対比できるのかどうか、古い津波イベント堆積物の年代の特定と津波の影響範囲を地質学的に検証するために更なる調査が必要である。

以上のように、詳細な地質学的調査による津波堆積物の検出をし、最近及び過去の歴史的津波の発生時期、発生間隔、津波の範囲などを特定することを目指して調査をした結果、b i 海岸地域では、歴史上伝承がない f m 地区において、初めて貞観津波堆積物を地質学的に発見した。これらの調査結果は、宮城県の沖合の海溝で発生する地震に伴う津波の規模を検討する上で重要な指針を与えると見られる。しかし、来襲する津波がどの程度の規模になるのか、海岸地域への広がりやそれぞれの場所での遡上範囲等については十分な結論を得るには至らず、貞観津波のような津波についても各地で過去に繰り返し発生していることは地質学的に検証できたが、このような津波が、三陸海岸地域～ a s 平野～ b i 海岸地域で広く対比できるのかどうか、古い津波イベント堆積物の年代の特定とそれらの発生間隔、津波の影響範囲などを地質学的に検証するためには更なる調査が必要となる（以上、丙 A 4 0 ・ 1 7 8、1 8 2 頁）。

#### イ 地質調査・津波シミュレーションに基づく地震発生履歴に関する研究

(ア) a s 平野及び e l 平野における過去約 6 0 0 0 年間の平野内に浸入した津波の履歴と浸水範囲を、津波堆積物の調査から明らかにするとともに、地震と地殻変動との関係解明を試み、それらの成果を基に津波の波源モデルを構築し、平野への浸水範囲を説明できる津波シミュレーションを行うことを目的とする（以上、丙 A 4 0 ・ 1 8 6 頁）。

(イ) 5 か年の年次実施計画に基づく結果としては、a s ・ e l 平野における貞観津波が当時の海岸線から少なくとも 2 ～ 4 k m 遡上していることが分かった。b i 海岸（e q 市、f r 市及び b l 町）での調査については、f r 市 f s 区では、津波襲来時と現在の海岸線の位置がほぼ同じと仮定した場合、貞観津波の遡上距離は少なくとも 1. 5 k m と考えられたが、e q 市、f r 市 f t 区及び b l 町では、明瞭な津波堆積物が確認できず、浸水範囲の復元に至らなかった。

また、貞観津波をシミュレーションで再現するため、e l 平野、a s 平野、f r 市 f s 区及び f m 町 f o における津波堆積物の分布域と複数の断層モデルに基づいた津波シミュレーションによる浸水域を比較した結果、プレート間地震によるモデルで、断層の長さが 2 0 0 k m、幅が 1 0 0 k m 及びすべり量が 7 m 以上の場合に浸水域が大きくなり、全ての地域において津波堆積物の分布域を再現できた（以上、丙 A 4 0 ・ 1 8 7、1 8 8 頁）。

(ウ) 詳細として、f r 市 f s 区に着目すると、断層の長さが 2 0 0 k m、すべり量が 7 m の二つの断層モデルは津波堆積物の位置まで浸水する。f m 町 f o においても同じ二つの断層モデルによる浸水域が津波堆積物の分布をよく説明し、また、e l 平野や a s 平野での津波堆積物の位置との関係も矛盾しないものとなっている。二つの断層モデルすなわち断層の長さが 2 0 0 k m、幅が 1 0 0 k m 及びすべり量が 7 m のモデルにより計算された津波浸水域は、e l 平野、a s 平野、f r 市 f s 区及び f m 町 f o における津波堆積物の分布をよく説明することが分かった。

なお、上記モデルにおける福島県沿岸北部（f n から f o まで）の最大浸水深は最大 6 m 以上であるが、同県沿岸南部（b l 以南から a q 付近まで）では、1 ～ 2 m 程度にとどまる（以上、丙 A 4 0 ・ 2 5 0、2 5 8 ～ 2 6 2 頁）。

(エ) 結論としては、プレート間地震で、断層の長さが 2 0 0 k m、幅が 1 0 0 k m、すべり量が 7 m のときに、e l 平野、a s 平野及び f m 町 f o での津波堆積物の位置まで津波がおおむね浸水することが分かったが、これらの結果は、北は宮城県 e l 平野から南は福島県 f o にかけての津波堆積物の分布のみから判断されており、それより北側あるいは南側の情報は考慮されてい

い。貞観津波の北限と南限を決めるためには、f o以南や三陸海岸での津波堆積物の有無を確認する必要がある（丙A40・264、265頁）。

#### ウ 結び

（ア） 今回の業務は、推進本部が平成12年に公表した宮城県沖地震の長期評価を受け、発生が迫りつつある宮城県沖地震について、長期評価の高度化、連動型地震の実体解明などを目標として実施された（丙A40・388頁）。

（イ） 宮城県沖地震の発生履歴からは、巨大な津波を伴う大きな地震すなわち連動型地震がまれに発生することが知られている。しかし、連動型地震に該当し得るような大津波を伴った既知の地震は、貞観地震、慶長三陸地震及び寛政5年の地震だけであり、こうした地震に関する記録に限られ、その実体はよくわかっていない。巨大津波襲来の際の津波堆積物の調査により津波の遡上時期と範囲の特定を図るとともに、岩手県から福島県の太平洋沿岸部の地質調査により、貞観津波の到達した範囲の概略が明らかとなった。その結果、宮城県から福島県の沿岸がおおよそその貞観津波の到来範囲と考えられ、また、貞観津波による浸水範囲を地質調査から明らかにし、これを説明できる津波波源モデルを数値シミュレーションにより推定し、断層の長さが200km、幅が100km、すべり量が7mのプレート境界型地震が励起した津波として説明可能であることが分かった。また、地質調査の結果、貞観津波のような巨大な津波が過去4000年間に繰り返し発生していたこと、貞観津波の前には280年～560年頃と紀元前700年～460年頃に巨大津波が襲来していたことが推定され、こうした巨大津波の再来間隔が450年～800年程度の幅を持っているようであることが分かった。他方、明らかとなった貞観津波の波源モデルの位置や空間的な広がり、連動型地震であったと評価されている1793年（寛政）の地震の推定震源域とは異なっており、連動して破壊するアスペリティの組合せの違いによる多様性があることが示唆される（丙A40・388、389頁）。

（ウ） 地質調査から、貞観津波以外にも幾つかの大津波を伴うイベントが地質時代にあったことが明らかとなっているが、年代の決定精度が十分でなく、連動型地震の信頼性の高い発生履歴は十分解明されていない。沿岸域での地質調査は、津波堆積物の検出だけでなく、過去の地殻上下変動に関する情報も含んでいる（丙A40・390頁）。

#### （2） 本件試算等

##### ア 本件試算の実施～その後の被告東電における検討状況等

（ア） 東電設計は、平成20年4月18日までに「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」を作成し、本件試算を実施した。

これに先立つ同年3月18日には、その内容については被告東電にも報告されており、同年4月18日の上記資料はその内容を一部訂正したものであるが、想定津波の最大水位に関しての変更はなかった（以上、甲A216、丙B114の1・69～72、83～85頁、丙B114の4・資料75～79、98～103）。

（イ） 本件試算の内容は、以下のとおりである。

a 日本海溝寄りのプレート間地震すなわち津波地震モデルとプレート内地震すなわち正断層モデルの活動域を想定し、それぞれ津波評価技術に従い、試算した。具体的には、津波地震は明治三陸地震の断層モデルを、プレート内地震は昭和三陸地震の断層モデルを、それぞれ想定してい

た（甲A216・1～3頁）。

b この地震モデルについて、津波評価技術に基づく概略及び詳細パラメータスタディを実施した。

上昇側の最大となるケースでは、朔望平均満潮位O. P. +1.490mにおいて計算した場合、本件原発の敷地南側（敷地高O. P. +10m）においてO. P. +15.707mとなり、浸水深が5.707mとなる。敷地北側（敷地高O. P. +13m）においてO. P. +13.695mとなり一部浸水する。

取水ポンプ位置（O. P. +4m）における最大津波高さは、5号機におけるO. P. +10.182m（1～6号機で、8.310～10.182mとなる。）であり、その浸水深は、6.182mとなる。

この場合の津波の敷地における第一波到達時間は、約47分後である。

また、下降側（取水口前面）では、その最大下降量は、-3.580mとなり、朔望平均干潮位を考慮し換算すると、O. P. -3.559mとなる（以上、甲A216・7、9、16、19、20頁、乙A4の1・20、21、26頁）。

c 上記bの想定から、本件原発の敷地南部の取水口付近から同敷地（O. P. +10m）に津波（津波高さO. P. +15.7m）が遡上し最も浸水深（5.7m）が大きく、取水口前面（O. P. +4m）からも遡上するが、同敷地高さには達せず、同敷地北部からも敷地（O. P. +13m）に津波が遡上するが、浸水深（0.7m）は小さいこととなった。

そこで、その対策として、鉛直壁の設置が検討され、敷地O. P. +10m及びO. P. +13mに、高さO. P. +20mの防潮壁（鉛直壁）を設定すること、すなわち、真ん中に防波堤があり、前面から押し寄せることはそれほどないとしても、防潮堤の基部に当たる南側及び北側に津波が集中するので、そこから敷地に遡上してきた津波に対して鉛直壁のみで対応するとした場合には10m盤のところには+10mの鉛直壁を設置することにより対応することとした場合には、想定津波の遡上に伴って生じる反射波の高さは、南護岸前面で最大19.363mとなっていた（以上、甲A216・14、15頁、丙B114の1・84、85頁、丙B114の4・資料101～103、109の3枚目、丙B115の1・62頁）。

(ウ) 平成20年4月23日、被告東電内の関係部署において、本件試算を踏まえた対応が検討された。その際、想定津波高さが10数mとなる見込みであり、本件原発のR/B、T/B、C/B等の主要な建物への浸水が致命的であるとの観点から、津波の浸入方向に対する鉛直壁の設置を考慮した解析結果が提示されたが、鉛直壁設置の場合に19m程度の水位を想定していることは対外的にインパクトが大きいと考えられ、大きなレイアウトの変更など（DR、デザインレビュー）を要し、被告東電の上層部の意見を聞く必要があるなどといった意見が出た。

同年5月16日の被告東電及び東電設計の打合せの際に、津波対策として、本件原発の南側の防波堤の付根部分から主要施設敷地に遡上してくることから、同部分に減勢工のような防波堤を設置し津波高さを軽減する対策工事（なお、被告東電内部資料等では「対策工」とされ、対策工事の意味と解されるところ、これ以降、対策工事の意味で「対策工」という表現を用いることがある。）の事前検討を行うこと、その対策により放水路からの温排水による環境アセス及び漁業権の問題が発生することが示された。

同年6月6日の被告東電及び東電設計の打合せの際に、本件原発の南側の防波堤の付根部分に防波堤を設置した場合の効果として、主要施設敷地への津波高さ約4 m程度の低減が見込まれるとの意見があった。同月9日、東電設計は、被告東電に対し、沖合防波堤の設置により主要施設敷地への津波高さが低減されるとの報告をした。

また、同日までに、被告東電は、ae委員に対し、長期評価を確定論設計ベースで考えるべきかどうかの意見を聴取したが、同委員からは非常に難しい問題であるとの回答を受け、同委員の意見が確定論で行うべきとのニュアンスではなかったものと受け止めた（以上、丙B114の1・85～91頁、丙B114の4・資料104、106、107、108、丙B115の1・60頁、丙B116の1・44～46頁）。

(エ) 平成20年6月10日、被告東電の当時の副社長も出席して協議が行われた。協議に先立って作成された資料には、現在の検討状況及び今後の検討内容として、現在の波源モデルは、福島県沖の既往津波が得られていないため、明治三陸地震の波源モデルを流用した計算結果であること、今後、長期評価の波源モデル(Mwが8.3～8.2となる。)や延宝房総沖地震の津波の波源モデルを用いた場合には水位を低減できるが、領域内でどこでも起こるという前提の場合に相対的に精度が高い明治三陸地震の波源を用いないことの説明が困難であること、対策工の概略検討として、敷地への遡上を防ぐために防潮壁の設置が考えられるが、防潮壁のみではO.P.+10 m盤に10 mの壁が必要となること、沖合への防潮堤の設置も考えられ、敷地への遡上水位を大幅に低減できるが、施工の成立性に関する検討や必要な許認可の洗い出しが必要となること、検討スケジュールとしては、同年8月までに波源に関する検討を行い、敷地遡上への津波の対策工について同年10月までに概略検討をすることなどが記載されていた。また、同資料には、今後の対応等として、設備関係の対応策の検討、確定論で取り扱うことの現実性について有識者説明を実施すること、津波PSA評価技術の高度化、リスク評価に基づいた対策の実施に前向きに取り組むこと、波力、漂流物に関する検討の実施を行うことなども記載されていた。同資料に基づいて、担当者が説明を行ったところ、副社長からは、〈1〉津波対策を実施するか否かの判断に関わるため、津波ハザードの検討内容について詳細に説明すること、〈2〉4 m盤への遡上高さを低減するための概略検討を行うこと、〈3〉沖に防潮堤を設置するために必要となる許認可を調べること、〈4〉防潮堤や防波堤の検討と並行して、水密化等の機器の対策についても検討することというコメントが出され、これらに対する検討結果をまとめて再度打合せを行うこととされた。なお、同日頃までに、本件原発の津波対策について、従前海中又は海岸のエネルギーの減衰のために構造物の設置などの構造物対策を検討していたが、結果的にサイトの津波高さが下がるものの、周辺集落への津波高さが高くなることから、社会的に受け入れられないとの判断が被告東電ではされていた。

同年7月23日、被告東電、東北電力、JAEA（日本原子力研究開発機構）及び日本原電との連絡会において、津波評価に関する検討状況等に関する情報交換が行われ、被告東電からの出席者は、対策工を実施する意思決定までには至っていないが、防潮壁、防潮堤やこれらを組み合わせた対策工の検討を同年10月までには終えたいこと、長期評価に基づく津波も考慮すべきであるとの社内調整を進めていることなどを述べた。なお、上記連絡会の中で、東電設計に対し、日本海溝の北部と南部を区分できる資料についての作成を依頼することが決まり、同年8月18日、同社からその報告資料が被告東電に提出された。その資料には、確率論における海溝寄りの津波地震に関

する分岐案として、〈1〉これまでに発生した領域のみで発生するもの、〈2〉どこでも発生するが北部に比べて南部の津波地震は小さい（南部には津波を大きくする低速度くさび形堆積物がみられない。）とするもの、〈3〉どこでも発生し、南部も北部も同程度の津波地震が発生するものとして示されていた。なお、東電設計は、確定論としては上記〈2〉の分岐を選択できるのではないかという結論である旨述べていた（以上、丙B114の1・92～104頁、丙B114の4・資料109、114～117、163、丙B115の1・63～66、68～71頁、丙B115の3・資料59、60、63、66）。

（オ）平成20年7月31日、被告東電内において、被告東電の当時の副社長も出席して再度協議が行われた。上記（エ）の協議で副社長から示されたコメントも踏まえて作成された資料の中には、〈1〉対策工の追加検討として、沖合の防潮堤の設置、既設防波堤の拡張の組合せを設定したところ、遡上水位を最も低減する組合せでO. P. + 4 m盤の水位を1～2 m程度低減できるが、O. P. + 15 mの長大な防潮堤の設置や既設防波堤の約O. P. + 20 mへの拡張等のコスト、工期、施工の実現性を考慮しておらず、あくまでも試算にとどまること、今後コスト・施工の実現性を考慮した上で、機器等の対策コストとの組合せの検討が必要となるが、防潮堤建設費のオーダーとしては数百億円規模となること、〈2〉沖合防潮堤の設置に必要な許認可等として、水域施設建設届等の許認可申請が必要となるほか、海浜変形、温排水拡散範囲、航行船舶への影響評価が必要となり、意思決定から防潮堤完成まで約4年間（環境影響評価が必要な場合には、それに加えて約3年間）を要すること、〈3〉津波水位の追加検討として、現状の津波水位は明治三陸地震の波源モデルを福島県沖に設定し解析を実施しているが、海溝沿いには房総沖の波源モデルも設定されており、三陸沖とそれ以南で地震の発生様式が異なるとの説明ができれば、延宝房総沖地震の波源モデルを用いて水位を低減できる可能性があること、〈4〉関係各社の対応として、日本原電がf k原発付近に30cm程度の遡上があるとして、盛土、建屋の止水扉による対策などを検討していること、東北電力が、a g委員らに対し、長期評価の波源を明示せずに意見を求めた際、特に異論がなく、g a原発前面に同波源を設定せずに従来津波評価技術による津波評価を行うとの意思決定をしたこと、JAEAが長期評価の津波に対して建屋の周りを囲むなどの対策工を検討しているが、波源モデルの設定方法によっては対策が不要となることを確認したこと、長期評価の津波に対する取扱いは各社において統一されていないこと、〈5〉今後、長期評価の津波の取扱い（確率論・確定論）について、学識経験者へ説明すること、延宝房総沖地震の波源モデルの採用可否についての検討を進めるとともに、学識経験者へ説明することなどが記載されている。なお、防潮堤の設置に伴っての留意事項としては、取水口前面や沖合に防波堤を設置する場合に温排水の拡散範囲が拡大し、漁業権消滅区域の拡張や追加の漁業補償が問題となること、防波堤からの反射波による湾外への影響や周辺海域における海浜変形・環境影響評価などの問題があることも示されていた。

これを踏まえて、被告東電の当時の副社長とともに検討を行った結果、長期評価はあるが、これが原発の設計プラクティスとして設計・評価方針が確定しているものではなく、土木学会などの検討を通じてどのように対応するかを決定する旨、耐震バックチェックにおいては従前の津波評価技術に基づく評価とする旨、以上について有識者の理解を得る旨の方針が決定された（以上、丙B114の1・106～111頁、丙B114の4・資料119、126、丙B115の1・78～

86頁、丙B115の3・資料69、72、74、丙B116の1・75、76頁)。

(カ) 被告東電は、平成20年8月6日、各電力会社に対し、上記(オ)の被告東電で決定した方針を伝えた。

また、被告東電は、三陸沖～房総沖の日本海溝寄りの北部と南部の構造の違いを踏まえ、延宝房総沖地震の波源を使った津波の評価を東電設計に委託し、同月22日、東電設計から、その結果が報告された。その中で、上昇側の最大となるケースでは、朔望平均満潮位O.P.+1.490mにおいて計算した場合、本件原発の取水口前面において6.747～8.784mとなり、同敷地南側(敷地高O.P.+10m)においてO.P.+13.552mとなるとされていた。

被告東電は、同年9月10日開催の電事連の土木技術委員会において、電力共通研究として、津波評価技術後の長期評価、中央防災会議における波源に関する新たな知見の提示や数値計算技術の進歩などを踏まえ、津波評価技術の改訂のための研究を提案し、実施が了承された(以上、丙B114の1・113、114頁、丙B114の2・1～4、6～8頁、丙B114の4・資料127、128、131、135、136、138、139、丙B115の1・89頁)。

(キ) なお、JNESは、平成20年8月に「地震に係る確率論的安全評価手法の改良」を公表したが、その中では、地震PSAに基づく耐震バックチェックにおける残余リスクの評価の実施・報告について指摘があるほか、地震時の随伴現象である津波PSAのモデルを構築していく際の予備的な検討として、津波時の基本的なシナリオを検討している。その内容は以下のとおりである(甲A28)。

a 津波時に考慮すべき検討事項としては、〈1〉津波到来時の状態、〈2〉プラントに対する津波の影響、〈3〉〈2〉に基づくシナリオの検討、〈4〉〈3〉に基づくイベントツリー、〈5〉評価に必要な津波に対する機器等のフラジリティである(甲A28・3-1頁)。

b プラントに津波が到来する場合の状態としては、津波遡上時と引き波時の2種類がある。

津波遡上時のプラントに対する影響としては、プラント内の海岸に近い位置に設置されている機器、建屋構造物から順に影響を受けていくと予想される。海岸線より沖合に取水塔が設置されているプラントでは、取水塔が最初に津波の影響を受けて損傷等により海水取水が不可能となる。次に、砂丘、堤防及び防波堤等を乗り越えて津波が遡上した場合、津波により海水ポンプが損傷、機能喪失し、海水取水が不可能となる。さらに津波が遡上すると、屋外変電設備、非常用DG燃料供給設備などが影響を受け、外部電源喪失が発生するほか、DGからの非常用電源の供給が不可能となる。最後に、津波の遡上によって原子炉建屋内に海水が浸入した場合、建屋内に設置されている炉心冷却に関連した機器系統が損傷・機能喪失し、炉心を冷却できなくなることが考えられる(以上、甲A28・3-2、3-3頁)。

c 屋外に設置された起動変圧器の損傷・機能喪失が発生した際には外部電源喪失となり、同時に、非常用DG燃料供給設備が津波により機能喪失している場合はSBOの発生となり、炉心損傷に至る。また、非常用DGは海水により冷却されて運転されるため、取水塔・海水ポンプの損傷・機能喪失が発生していれば非常用DGは利用できず、起動変圧器の機能喪失はSBOとなる。SBOが発生した場合、短期的には蒸気駆動の炉心注水ポンプにより炉心冷却を行うことが可能となるが、長期的には運転制御用機器へ給電するバッテリーへの充電を行うための電源復旧等が必要である。

原子炉建屋内への海水の浸入が発生した場合、原子炉建屋内に設置されている各種の機器が溢水し、機能喪失する可能性がある。原子炉建屋の最下層には非常時に原子炉に注水する高圧系・低圧系の電動及び蒸気駆動ポンプ等が設置されており、それらが全て溢水し機能喪失することによって炉心損傷に至る可能性がある（以上、甲A28・3-4～6頁）。

d 上記シナリオの解析には、津波の波高の堤防・防波堤の超過、津波による屋外機器構造物の損傷・機能喪失、原子炉建屋への海水浸入、原子炉建屋の機器の溢水などの各現象及び各機器・構造物の津波時の損傷・機能喪失の発生確率の評価結果が必要となる（以上、甲A28・3-6、7頁）。

イ 中間報告後の耐震バックチェックの実施状況等

(ア) 平成20年4月14日、経済産業大臣の諮問機関である総合資源エネルギー調査会傘下の原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震津波、地質・地盤合同WG（以下「地質等合同WG」という。）の会合が開催され、本件原発に係る地質調査結果、基準地震動 $S_s$ の策定結果に係る妥当性の確認などを開始した。

また、同年4月から同年5月にかけて、保安院は、福島沖の海上音波探査を実施し、同月13日には、5号機の主要な設備の評価結果に係る妥当性の確認を開始した（以上、丙A37・4、5頁）。

(イ) 保安院は、平成20年9月4日、「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項について」を発し、被告東電に対し、 $a_n$ 断層についての状況等の確認を行った。

同月10日、上記保安院の指示を受けて、被告東電は、耐震バックチェック説明会を開催し、耐震バックチェックにおける長期評価の取扱いについて、「福島第一原子力発電所津波評価の概要（地震調査研究推進本部の知見の取扱）」と題する資料に基づき、検討した。

同資料には、〈1〉平成14年2月時点での津波評価技術に基づく評価結果としては、三陸沖、宮城県沖、福島県沖、房総沖及びチリ沖を波源として検討した結果、本件原発における最高水位はO. P. +5.4～+5.7m、同最低水位はO. P. -3.6～-3.5mであり、水位下降時に一部の非常用海水系ポンプについて吸い込みが不可能となるため、手順書を変更し、水位上昇時に対して非常用海水ポンプの軸受設置レベルのかさ上げの対策を講じたこと、〈2〉長期評価について、平成15年度～平成17年度の土木学会の検討としては、福島県沖の海溝沿いを波源とした津波が起きたとする事実が得られていないことから、津波PSAで取り扱うこととした（確定論で取り扱うべきとする意見はなし。）が、ロジックツリーの分岐に関するアンケートでは、地震学者の平均がどこでも起きる方が高いとしていたこと、〈3〉平成18年耐震設計審査指針による耐震バックチェックにおいて、 $S_s$ 策定における海溝沿いの震源に関する検討として、不確かさの考慮として、福島県沖の海溝沿いの地震を想定し、 $S_s$ 策定に影響がないことを確認したこと、この点、専門家の意見として、福島県沖海溝沿いで大地震が発生することは否定できず、波源として考慮すべきであるという見解（平成20年2月26日付けag委員）と設計事象で扱うかどうかは難しい問題との見解（同年6月9日付けae委員）があり、津波の波源としては、不確かさを考慮すべきとする指針の精神、専門家の意見を踏まえ、福島県沖の海溝沿いを波源とする津波の検討を実施中であることなどが示されていた。



また、本件原発における最大浸水図として、1～4号機の敷地付近（海側）の津波高さがO. P. + 9. 3 mとなり、敷地高さO. P. + 4 mに対して浸水深が5. 3 mとなり、本件原発の南側敷地付近（海側）の津波高さがO. P. + 15. 7 mとなり、敷地高さO. P. + 10 mに対して浸水深が5. 7 mとなること、5号機及び6号機の北側敷地付近（海側）の津波高さがO. P. + 13. 7 mとなり、敷地高さO. P. + 13 mに対して浸水深が0. 7 mとなり、5号機及び6号機敷地付近（海側）の津波高さがO. P. + 10. 2 mとなり、敷地高さO. P. + 4 mに対して浸水深が6. 2 mとなること、この想定の下に本件原発の敷地北部・南部から敷地への遡上及び港内からO. P. + 4 mへの遡上について対策が必要となることが示され、長期評価における波源モデルについて、今後2～3年以内に検討し、津波評価技術の改訂を予定すること、電力共通研究の実施について各社の了解後、速やかに学識経験者に長期評価の知見の取扱いについて説明、折衝を行うこと、改訂後の津波評価技術によるバックチェックを実施すること、ただし、地震及び津波に関する学識経験者のこれまでの見解及び長期評価の知見を完全に否定することが難しいことを考慮すると、現状より大きな津波高を評価せざるを得ないと想定され、津波対策が不可避となることが指摘されていた（以上、甲A351の1及び2、乙A4の1・14頁、丙A37・5頁、丙B114の4・資料140、141）。

（ウ） その後、被告東電は、新たな保安院の指示に対応すべく、同年12月8日に耐震バックチェックの実施計画を見直し、中間報告において上記代表プラント以外のプラントも対象とすることとし、最終報告については提出時期を未定とした（乙A4の1・14頁）。

ウ その後の被告東電の対応等

（ア） 平成20年10月、被告東電は、地震津波の複数の専門家の意見を聴取した。

津波評価技術の刊行後に長期評価などの様々な知見が出されていることから、3年程度かけて津波評価技術の改訂を実施する必要があるとの被告東電の説明を受け、各専門家はおおむね承の意思を示した。その中で、〈1〉b p 名誉教授（津波評価部会主査）は、原子炉の暴走といった重大事故は絶対にはあってはならず、常に冷却水を確保すること、制御系が水によって損傷を受けないようにすることを徹底し、津波の設計に対してもリダンダンシー（余裕）を持たせる必要があると指摘し、〈2〉a e 委員は、長期評価に関して、三陸沖と福島沖～茨城沖を同視する趣旨ではなく、福島沖～茨城沖で場所の特定ができないというものであり、三陸沖と福島沖以南において地震発生様式が異なること、貞観津波に関する論文を準備中であり、その原稿を参考として交付することを述べ、〈3〉g b 准教授（g c 大准教授、津波評価部会委員であり、津波工学の専門家である。以下。「g b 准教授」という。）は、津波堆積物が重要な物的証拠であり、これまでに分かっている情報を適宜使い、波源モデルを見直す必要があること、長期評価がある以上、福島県沖で波源を設定しない理由をきちんと示す必要があることを指摘し、3年間の電力共通研究及び土木学会での審議の結果、長期評価による波源設定が必要と判断され、津波評価技術の改訂がされれば再度バックチェックを行うとの被告東電の担当者の繰り返しの説明を聞き、津波研究者として、福島県沖～茨城県沖で長期評価のような地震津波が発生するとは思わず、被告東電の説明は理解するし、気持ちも分かるが、長期評価がある以上、考慮しなくてもよい理由を一般の人に説明しなければならないことを述べ、〈4〉a g 委員は、長期評価について今回の耐震バックチェックにおいて波源として考慮しなくてもよいこと、バックチェックでは扱いにくく、かなり過大で非常に小さい可能性を追

求するのはどうかと述べていた。

また、a e 論文（甲B 3 5、なお、本論文は、上記（1）の宮城県沖地震重点調査観測の一環として実施された研究に基づく。）を踏まえた貞観津波の波源モデルの検討も進め、同論文で示された二つの波源の数値シミュレーションを実施した結果、本件原発の取水口前面における最大水位上昇量は、最大で7. 6 6 7 m（6号機、1～5号機で7. 0 7 4～7. 5 9 5 m、なお、平均潮位O. P. + 0. 8 8 9 mを初期海水面として実施）となり、敷地まで遡上しないという結果となった。

これも踏まえ、被告東電は、貞観津波を耐震バックチェックにおいて取り扱わない方針とした。

同年1 2月1 0日、被告東電は、b r 名誉教授に対し、今回の耐震バックチェックにおいては津波評価技術でチェックすることとし、長期評価について電力共通研究における3年間の研究後にその成果を土木学会で審議し、津波評価技術を改訂し、改訂後にバックチェックをすることの可否を確認したが、b r 名誉教授は、長期評価がある以上、事業者がどのように対応するかを答えなければならず、対策をとるのも一つ、無視するのも一つであるが、無視するためには積極的な証拠が必要となること、福島県沿岸で津波堆積物の調査を実施し、長期評価に対応するような津波が過去に発生していないことを示すのがよいことを述べた（以上、丙B 1 1 4の2・1 2～2 1、2 5、2 6頁、丙B 1 1 4の4・資料1 4 2～1 4 6、1 4 9、1 5 4、丙B 1 1 5の1・9 3、1 0 7頁、丙B 1 2 3・6 0～6 2頁）。

（イ） 被告東電は、上記ア（オ）の方針の下、津波に関する最終報告に向けて、最新の海底地形と潮位観測データを考慮し、平成2 1年2月に津波評価技術に基づき、再評価をした結果、本件原発について、O. P. + 5. 4～6. 1 mという結論を得て、その津波高さに応じてポンプ用モーターのシール処理対策等を講じた。また、前記4（6）ウ（ウ）のとおり、平成2 0年3月に、代表プラントである本件原発の5号機についての中間報告書を、平成2 1年6月に本件原発の1～4号機及び6号機についての中間報告書を、それぞれ保安院に提出した。この中間報告書において、新潟県中越沖地震の知見を活かした調査に基づき、基準地震動S<sub>s</sub>を策定し、原子炉建屋や安全上重要な機能を有する耐震Sクラスの主要な設備等について耐震バックチェックが実施されたとの報告がされた（甲A 2本文編・3 9 0頁、甲A 3 3 7、乙A 4の1・1 4、1 8、1 9頁）。

エ 地質等合同WGにおける検討状況等

（ア） 上記ウ（イ）の中間報告書の提出を受けた保安院は、地質等合同WGにおいてその妥当性等を審議した。

平成2 1年6月2 4日開催の上記地質等合同WGにおいて、被告東電の担当者が中間報告について説明をした際、同WGの委員（上記（1）の貞観津波の津波堆積物の調査研究に關与した産業技術総合研究所活断層研究センター（以下「産総研」という。）の海溝型地震履歴研究チームのg d委員）から、プレート間地震として福島県東方沖地震を考慮しているが、既に調査結果が出ている同地震と全く比べ物にならない津波が起きたとされる貞観津波について触れていない理由が尋ねられた。これに対し、被告東電の担当者は、貞観地震について地震動の観点から被害が見当たらず、地震動評価上、福島県東方沖地震で検討すれば問題ないと考えていると述べた。上記委員が、津波堆積物がb i 海岸まで来ており、これは、上記（1）の研究成果からもわかっているのに、そのことに触れていない理由を重ねて尋ね、これに対し、保安院の担当者（事務局）が、津波に関し

ては中間報告では提出されていないので評価していないが、貞観津波の津波堆積物の調査結果なども踏まえた検討を最終報告において行うなどと述べた（以上、甲A60の1・16、17頁、丙B108の1・57～59頁、丙B108の2・資料4の16、17頁）。

(イ) 平成21年7月13日開催の地質等合同WGにおいて、被告東電の担当者は、貞観地震の影響が福島県東方沖地震（塩野崎沖地震）の影響よりも小さいとする趣旨の報告をしたが、複数の委員から、津波の波源モデルを地震動の評価に用いることには無理があり、震源断層モデルとして考慮することの問題点の指摘や、貞観地震と福島県東方沖地震との連動を考慮すべきといった意見、そもそもae論文が知見と呼べるのかなどの意見が出て、議論の收拾がつかない状態となったことから、保安院の担当者が、そのような議論の状況を踏まえて、貞観津波について新たな知見が得られた場合、設計用津波水位の評価に貞観地震を考慮するよう求め、他の委員もこれに異論を述べなかった。

同月21日、保安院は、上記合同WGの審議の結果として、被告東電が策定した地震動が妥当であるとした上で、現在、研究機関等により貞観津波に関する津波堆積物や波源等に関する調査が行われていることを踏まえ、電気事業者が津波評価及び地震評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応をとるべきと考えるといった意見を付し、保安院は、貞観津波について調査研究の段階にあるとの見解を示していた（以上、甲A60の2・3～8、13～15頁、甲A115の1・Ⅲ-29頁、丙A37・5、24頁、丙B31・12～14頁、丙B33・1頁、丙B83・6～9、12～16、88、89頁、丙B108の1・59～62頁、丙B108の2・資料5の3～8、13～15頁）。

#### オ 中間報告後の保安院、被告東電の対応等

(ア) 平成21年8月28日、被告東電の担当者は、保安院の担当者と会い、波源設定について津波評価技術に基づき行うこと、今後波源の合理的設定に関する研究を土木学会等で行い、バックチェック最終報告に間に合わないが、合理的に設定された波源に対して必要な対策は当然実施することなどを説明し、保安院の担当者から、個人的見解として、その取扱いでよいが、貞観津波の試算結果を教えてほしいとのコメントがあった。同年9月7日、被告東電の担当者は、保安院に赴き、上記説明のほか、貞観津波の試算結果を説明したところ、保安院の担当者は、貞観津波について正式に耐震バックチェックの基本ケースで扱う必要はないが、何らかの形で安全性に言及するのが理想であると考えているなどと述べた（以上、丙B31・15～17頁、丙B83・16～19頁、丙B114の2・36～40頁、丙B114の4・資料166～168）。

(イ) 平成21年11月19日、原子力安全委員会は、保安院が付した上記エの中間報告書の評価の妥当性を確認した（丙A53）。

#### (3) 推進本部地震調査委員会の「日本の地震活動」〈第2版〉

上記委員会は、平成21年3月に、上記資料を作成し、公表した。その内容は、以下のとおりである。（丙A28）

##### ア 沈み込むプレートと陸のプレートの間で発生する地震

(ア) 太平洋プレートが沈み込む日本海溝等の付近では、M7～8程度の規模の大きな地震が発生することがある。このような大地震は、太平洋プレートの沈み込みに伴って陸側プレートの端が引きずり込まれ、それが限界に達したときに陸側のプレートが跳ね上がるという断層運動によ

り生じる。このような地震をプレート間地震又はプレート境界型地震という（丙A28・20頁）。

（イ） 太平洋プレート、フィリピン海プレートの沈み込む場所では、まれに特に規模の大きな地震と津波が発生することがわかってきている。この地震は、通常のプレート間地震の震源域が幾つか同時に連動して破壊することで発生すると考えられる。例えば、1707年の宝永地震（M8.6）は、南海地震と東南海地震が同時に発生した地震と考えられ、1703年の元禄地震（M8.1）は、1923年の関東地震（M7.9）と比べて震源域が広いと推定されており、このタイプの地震と考えられている。また、津波堆積物の調査結果から、貞観津波（M8.3）がこれまでに知られていない巨大地震によるものであった可能性がある。海外の例では、チリ地震（Mw9.5）やスマトラ沖地震（Mw9.1）がこのタイプの地震と考えられている（丙A28・20頁）。

（ウ） このタイプの大地震に伴う海底の地殻変動（隆起や沈降）により、海水が持ち上げられたり、引き下げられたりすることにより津波が発生することが多くある。そのため、プレート境界に面した沿岸地域、特に震源に近い地域では、プレート間地震の発生により、強い揺れが生じるほか、その直後に津波が来る（丙A28・20、21頁）。

（エ） プレート境界の一部では、断層面でのずれがゆっくりと起こり、それによる海底での地殻変動（隆起や沈降）で津波が発生することがある。この場合、ずれがゆっくり起こるため、生じる地震波（人が感じるような周期の短い地震波）は比較的小さく、我々は弱い揺れしか感じない。しかし、津波を引き起こす海底での地殻変動の大きさは、ずれの速さではなく、断層運動の規模（ずれの量と広さ）などに依存する。したがって、感じた地震の揺れが比較的弱くても、断層運動が大規模であれば大きな津波が発生する。このように、通常の地震から予想されるよりもはるかに大きな津波を引き起こすような地震を「津波地震」という。明治三陸地震がこの例である。地震の揺れの強さから求めたMは7程度であったが、津波記録を用いて推定された断層運動の規模から求めると、M8.2に相当する（丙A28・21頁）。

#### イ 東北地方の地震活動の特徴

（ア） 東北地方に被害を及ぼした地震には、太平洋側沖合で繰り返し発生してきたM8クラスの地震や陸域で発生したM7クラスの地震などがある。明治三陸地震がよく知られている。東北地方は、近畿地方などに比べて古い歴史資料が不十分であるが、数多くの被害地震が陸域や海域で発生してきたことが知られている（丙A28・83頁）。

（イ） 東北地方の地震活動は、太平洋側沖合の太平洋プレートの沈み込みに伴って発生する地震や陸域の浅い場所で発生する地震などがある。

この中で発生する地震の数が多く、規模も大きいのが太平洋側沖合で発生する地震である。

東北地方には、東南東の方向から太平洋プレートが年間約8cmの速さで近づいており、同プレートは日本海溝から東北地方の下に沈み込んでいる（以上、丙A28・83頁）。

#### （4） 平成21年～平成22年の津波評価部会の活動状況等

##### ア 平成21年のロジックツリー分岐のアンケートの実施等

（ア） 平成21年2月に、土木学会の津波評価部会は、同部会の審議に使用すべく、認識論的不確定性に由来するロジック分岐の重み付けの妥当性を高めるため、津波評価部会の委員及び幹事34名並びに外部専門家5名に対し、確率論的津波ハザード解析に適用するロジックツリー分岐の重み設定案の作成のためのアンケートを実施した。

回答するに当たっての前提として、各専門家の専門事項についてのみ回答すること、その「重み」欄に、項目ごとに合計が1となるよう、小数又は分数による現状の判断を記入すること、「より確からしい」と考える見解の重みが大きくなるよう数値を配分することとされていた。

また、津波ハザード解析及びロジックツリーの意義を説明し、地震規模について、津波高の確率分布を求める目的としているため、過去及び将来の地震規模 $M_w$ すなわち「津波モデルの $M_w$ 」を設定すること、「津波モデルの $M_w$ 」の検討経緯は津波評価技術のとおりであること、 $M$ 範囲の考え方について、記録が残っている地震の既往最大規模が、「それ以上大きい地震は起きない上限か」、「それを越える地震が将来起きえるのか」という判断と「将来発生する地震規模はどの程度の範囲で振れるか（不確実性大のとき0.5の幅、不確実性小のとき0.3の幅とした）」という視点から五通りの分岐を設定したこと、活動域区分について、津波評価技術で検討した確定論的津波評価のための海域区分を基に長期評価の研究成果を加味して設定していること、想定対象期間としては、超長期にわたる、すなわち1万年オーダーの地質学的時間を想定し、大地震の平均的な発生状況を推定することを基本とすること、「BPT分布を用いた評価方法」という設問のみ、BPT分布による今後数十年間の発生確率に基づく設問であることなどが説明されている。なお、アンケート調査の結果は、平成21年2月23日付けで集約され、調査票（集計表）が同日付けで作成されている（以上、丙A76・1～5頁、丙B23・19頁、丙B114の4・資料175）。

（イ） このうち、三陸沖～房総沖海溝寄りのプレート間大地震に関する質問において、その前提として、津波モデルを、津波の痕跡高を再現できる一様モデルとすると、慶長三陸地震、明治三陸地震及び延宝房総沖地震の各津波モデルの $M_w$ はいずれも8.3、一様すべりモデルの既往最大 $M_w$ は8.3（津波モデルを不均質モデルとした場合、慶長三陸地震の津波モデルの $M_w$ は8.4、明治三陸地震の津波モデルの $M_w$ は8.3、不均質モデルの既往最大 $M_w$ は8.4。なお、検潮記録が得られていない延宝房総沖地震については、信頼性の高い不均質モデルを作成できない。）であり、長期評価による地震規模は $M_t$  8.2前後であることなどが示されている。

最初の質問（Q1-6-1）として、分岐〈1〉（過去に発生例がある三陸沖及び房総沖でのみ過去と同様の様式で津波地震が発生する。）の重みが「0.40」、分岐〈2〉（活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べて南部ではすべり量が小さい。北部赤枠内では明治三陸地震の断層モデルを移動させ、南部赤枠内では延宝房総沖地震の断層モデルを移動させる。）の重みが「0.35」、分岐〈3〉（活動域内のどこでも明治三陸地震タイプの津波地震が発生し、南部でも北部と同程度のすべり量の津波地震が発生する。赤枠全体の中では明治三陸地震の断層モデルを移動させる。）の重みが「0.25」となっていた。また、補足として、上記分岐がいかなる認識、根拠に基づくものかが説明されている。分岐〈1〉は、津波地震が発生するのは特別な領域であるという認識に基づく。海溝寄りの津波地震が発生している領域では、その陸側で $M8$ クラスの典型的なプレート間地震が発生しておらず、三陸沖中部、房総沖と茨城県沖南部では $M8$ クラスの典型的なプレート間地震が発生していないことが指摘され、先行研究（丙B21）では、三陸沖に関してこの傾向を指摘し、プレート境界の性質（粗い、なめらか）による説明をしている。分岐〈2〉は、巨大低周波地震としての津波地震はどこでも発生する可能性があるが、南部では津波を大きくする低速度くさび型堆積物が見られないため、北部の場合ほど大きな津波を生じないとの認識に基づく。このことは、延宝房総沖地震のすべり量が明治三陸地震のすべり量ほど大きくない

こととも整合する。分岐〈3〉は、巨大低周波地震としての津波地震はどこでも同じように発生し、低速度くさび型堆積物の影響はそれほど大きくないという認識に基づく。なお、地震学者及び津波工学者11名の重み付け（なお、地震学者について、ad委員を除く7名の地震学・地震工学の専門家について、他の専門家の4倍の数値が割り当てられている。）を見ると、上記4倍としない状態では、分岐〈1〉「0.35」、分岐〈2〉「0.32」、分岐〈3〉「0.33」となっていた。

このうち、4倍の数値が割り当てられた地震学者の見解を見ると、bo准教授は、分岐〈1〉「2」、分岐〈2〉「1.2」、分岐〈3〉「0.8」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.5」、分岐〈2〉「0.3」、分岐〈3〉「0.2」）と配分し、明治三陸地震が世界でも類を見ない津波地震であったことを考慮し、分岐〈1〉の重みを大きくすべきとコメントし、ge教授（当時bt大学教授）もbo准教授と同じ重みを付け、gf氏（当時防災科学技術研究所所属）は、分岐〈1〉「0.4」、分岐〈2〉「1.2」、分岐〈3〉「2.4」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.1」、分岐〈2〉「0.3」、分岐〈3〉「0.6」）と配分し、海溝寄りの津波地震に関しては不明なところが多いため、安全側の重みを設定したとコメントし、af教授（当時、bq大学教授であり、推進本部地震調査委員会の委員を務めた。以下「af委員」という。）は、分岐〈1〉「0.8」、分岐〈2〉「2.4」、分岐〈3〉「0.8」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.2」、分岐〈2〉「0.6」、分岐〈3〉「0.2」）と配分し、不確定性が大きく、過去と同じ場所だけとはいい切れないが、頻度としては北部の方が高いと思うとコメントし、ae委員は、分岐〈1〉「2」、分岐〈2〉「0.4」、分岐〈3〉「1.6」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.5」、分岐〈2〉「0.1」、分岐〈3〉「0.4」）と配分し、津波地震が特定の場所で発生するか、どこでも発生するかは議論があるので、50%としたとコメントし、gg氏（当時気象研究所所属）は、分岐〈1〉「0.8」、分岐〈2〉「1.8」、分岐〈3〉「1.4」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.2」、分岐〈2〉「0.45」、分岐〈3〉「0.35」）と配分し、gh教授（当時gj大学准教授）は、分岐〈1〉「2.4」、分岐〈2〉「1」、分岐〈3〉「0.6」（4倍とする前の数値は、分岐〈1〉「0.6」、分岐〈2〉「0.25」、分岐〈3〉「0.15」）と配分し、津波地震の発生場所はある条件を満たした特別な場所だと思うが、ここでの区分けは大雑把なので分岐〈1〉と思わないが、分岐〈2〉、〈3〉のように南北二つに分けての議論は無理とコメントした。

また、これ以外の学者を見ると、bp名誉教授は、分岐〈1〉「0.8」、分岐〈2〉「0.1」、分岐〈3〉「0.1」と配分し、ad委員は、分岐〈1〉「0」、分岐〈2〉「0」、分岐〈3〉「1」と配分し、例えば貞観津波がそうであったと考えられるとコメントし、ag委員は、分岐〈1〉「0.3」、分岐〈2〉「0.6」、分岐〈3〉「0.1」と配分し、カップリングやスロー地震を考慮して分岐〈2〉の可能性が高いとコメントし、gb准教授は、分岐〈1〉「0.2」、分岐〈2〉「0.5」、分岐〈3〉「0.3」と配分し、海溝寄りの津波地震が発生している地域では、その陸側でM8クラスの典型的なプレート間地震が「発生しない」のか、それとも「発生したことは確認されていない」のかの判断は難しく、他地域での津波地震の発生を否定するほどの根拠はないと考えられるし、プレート境界の性状と津波地震の関係もまだ発生を否定するほどの知見には達していないと認識しており、分岐〈1〉の重みを低くしたが、堆積物と津波地震の関連

性は強く、堆積物の分布についても物理的に確認できているならば、すべり量を小さくすることは妥当と考えて、分岐〈2〉に比べて分岐〈3〉の重みは小さくしたとコメントした。

次に、上記分岐〈1〉を前提とした場合に、三陸沖海溝寄り津波地震北部の津波推定に用いる断層モデル(Q1-6-2)は、明治三陸地震の津波に対する一様すべりモデルを用いる(M<sub>w</sub>が変化する場合、幅に50kmの限界があるというスケーリング則を適用しモデルを設定する。)との重みが「0.45」、同津波に対する不均質モデルを用いる(アスペリティを考慮する。M<sub>w</sub>が変化する場合、断層面積は一定として、各小断層のすべり量に同じ倍率をかけることによりモデルを設定する。)との重みが「0.55」であった(以上、甲A597・資料2、丙A76・18～23頁、丙B104の3・資料7、丙B114の2・55～58頁、丙B114の4・資料177)。

(ウ) 地震規模に関しては、上記分岐〈1〉を前提として、一様すべりモデルを用いるとき、三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震活動域のうち、明治三陸地震の波源域の地震規模(Q1-6-3-1)は、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.80」(合計)であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.20」(合計)である。また、不均質モデルを用いる場合(Q1-6-3-2)も、同様の重みとなっている。

上記分岐〈2〉を前提とする場合、三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震活動域北部海域において、一様すべりモデルを用いることとなり、その地震規模(Q1-6-3-3)は、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.80」(合計)であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.20」(合計)である。

上記分岐〈3〉を前提とする場合、三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震活動域全体において、一様すべりモデルを用いることとなり、その地震規模(Q1-6-4)は、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.75」(合計)であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.25」(合計)である。

上記分岐〈1〉を前提として、一様すべりモデルを用いるとき、三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震活動域のうち、延宝房総沖地震の波源域の地震規模(Q1-6-5-1)は、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.85」(合計)であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.15」(合計)である。

上記分岐〈2〉を前提として、一様すべりモデルを用いるとき、三陸沖～房総沖海溝寄りの津波地震活動域南部海域の地震規模(Q1-6-5-2)は、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.85」(合計)であり、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.15」(合計)である(以上、丙A76・24～27頁)。

(エ) 貞観型の津波(869年発生、津波モデルのM<sub>w</sub>及び既往最大M<sub>w</sub>はいずれも8.5)に関する質問もあり、a s平野及びe 1平野でその津波堆積物が確認され、貞観地震の津波が明治三陸地震及び昭和三陸地震の各津波並びに慶長三陸地震の津波よりも大規模であった可能性を指摘するとともに、約2700～2300年前以降、少なくとも2回の巨大津波の堆積物が見られるとの研究(g jほか)に加えて、a e論文(甲B35)において、貞観地震の断層モデルについて、〈1〉長さ100km及び〈2〉長さ200kmのいずれのプレート間地震でも貞観地震の津波が説明できることを前提に、貞観型のプレート間逆断層地震の断層モデルとして、長さ100kmのモデル〈1〉の方が適切であるとの重みが「0.45」、長さ200kmのモデル〈2〉の方が適

切であるとの重みが「0.55」であった（Q1-8-1）。また、モデル〈1〉の場合（Q1-8-2）、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.70」（合計）、「既往最大を上回る地震は発生しない」という重みが「0.30」（合計）であり、モデル〈2〉の場合（Q1-8-3）、「既往最大を上回る地震が発生する」という重みが「0.75」（合計）であり、「既往最大を上回る地震が発生しない」という重みが「0.25」（合計）である（以上、丙A76・33～35頁）。

#### イ 確率論的津波ハザード解析の方法

（ア） 津波評価部会は、平成21年3月頃、「確率論的津波ハザード解析の方法」の案をまとめている。その内容は、平成15年6月～平成17年9月及び平成19年1月～平成21年3月における確率論に立脚した津波評価法に関する津波評価部会における検討、討議の内容をまとめたものである。なお、同案は、その後、図面の不備等の修正を経て、平成23年9月付けで正式に発表されている（丙A209・序文、なお平成21年3月時点の案のものは丙A207である。）。

（イ） その中では、ロジックツリーの分岐の分類及び重みの設定法について、理想的には、目的を明確に把握した「事務局」の下に「専門家グループ」を組織し「分岐案の提示→意見の集約→分岐案の再提示→意見の再集約→・・・」というプロセスを繰り返して分岐案を作成し、その分岐案に対する重みを組織した「専門家グループ」及びその他の「専門家グループ」に対するアンケートに基づき設定するという手順が望ましいが、「専門家」の範囲の設定や提供すべき共通資料の範囲などの問題があるほか、「専門家グループ」の組織化にはかなりの労力がかかり、より現実的な方法として、目的を明確に把握した「事務局」が現状の研究成果のレビューに基づきできるだけ幅のある分岐案を設定し、一定の数の「専門家」にヒアリングして最終的な分岐案と重み案を作成する方法が考えられ、最近では、長期評価などの研究成果を活用することができると記載されている（丙A207・29頁、丙A209・29頁）。

（ウ） 確率論的津波ハザード解析を実際に行うことが可能な海域のモデルとして、日本海溝沿い及び千島海溝（南部）沿い海域のモデルが挙げられ、同海域の大地震の発生領域について、c1沖、gk沖などのほか、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）、同海溝寄りのプレート内大地震（正断層型）、三陸沖北部プレート間大地震、福島県沖プレート間、貞観型などの領域が示され、これに沿って、各波源モデルなどが示されている。

また、解析モデルに関する補足として、長期評価の領域区分を示した上で、海溝付近が一括して「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」とまとめられている点について、陸側の領域と同様に、より現実的な区分について検討する必要があると指摘されている。

海溝寄りの津波地震の発生メカニズム（津波地震が海溝付近近傍の付加体下のプレート境界を破壊する地震であることを前提に、海溝付近の浅いプレート境界は普段ずるずる滑っていてほとんど地震を起こさないのに、なぜそこで津波地震が発生するのか。）について、幾つかの見解が示され、その中には、非地震域プレート境界での間隙水圧の極端な増加により不安定なすべりが生じるというモデルを提案するもの、多数のアスペリティの連動破壊により非常に大規模な低周波地震（津波地震）が生じるというモデルを提案するもののほか、海溝軸近傍の未固結堆積物の影響を考慮するなどするものがある（以上、丙A207・50～67頁、丙A209・50～67頁）。

（エ） 日本海溝の北部地域と南部地域の違いについて、北緯38度10分を境に北部と南部



を分けた上で、北部では海洋プレートの海溝軸に平行な等間隔な地形起伏を持ち、ホルストグラベン構造で形成され、前弧地域はなめらかで約5°の傾斜があるが、南部では、北部のような地形起伏が見られず、海山があり、前弧地域は複雑な構造を持ち、沈み込んだ海山のトレースと考えられること、プレート間の堆積ユニットに2種類があり、北部ではくさび型ユニットで、南部ではチャンネル状ユニットであり、北部と南部では低速度堆積ユニットの厚さに大きな違いがあって、プレート境界でのカップリングの変化を示唆することなどを示す研究論文が挙げられている。また、別の論文(丙B1)として、微小地震の震央分布、繰り返し地震の発生割合、三陸沖に発生する低周波地震の震央分布などの検討に基づき、「津波地震が巨大な低周波地震であるならば、三陸沖のみならず福島県沖から茨城県沖にかけても津波地震発生の可能性がある」こと、「ただし、海溝における未固結の堆積物は三陸沖にのみ顕著であるため、三陸沖以外においては巨大低周波地震は発生しても津波地震には至らないかもしれない」ことを指摘している。このことは、延宝房総沖地震による津波が明治三陸地震による津波に比べ小さいことに対応している(以上、丙A207・69～73頁、丙A209・69～73頁)。

#### ウ 第4期津波評価部会

平成21年11月～平成23年3月に実施された土木学会の第4期津波評価部会において、以下のとおり検討がされた。

(ア) 平成21年11月24日開催の津波評価部会において、被告東電からの審議依頼を受けて、貞観津波や長期評価の波源モデルについて協議されたが、その際、貞観津波について、869年に発生したことよりむしろ1000年位の間隔で繰り返し発生していることが津波堆積物からわかってきたとの指摘や、太平洋側については平成14年以降に長期評価や中央防災会議での検討があり、これらの知見を反映した検討が行われるべきであるとの指摘があった(乙A4の1・24頁、丙B118の1・2頁)。

(イ) 平成22年3月2日開催の津波評価部会において、アスペリティモデルを用いた津波評価手法の検討方針についての議論の中で、基本的には津波の痕跡高を用いてアスペリティを求めるとの指摘、海底活断層について痕跡高がないので、地震動分野の知見を適用して求めるとの指摘、アスペリティの位置は痕跡数の精粗に依存する可能性があり、アスペリティが確実であるといえる波源はそれでよいが、そうではない場合にはアスペリティをランダムに設定して津波計算を行い、その包絡線を設計に用いるのがよいかもしいかなといった意見があり、包絡線を用いると過大設計になるかもしれないとの指摘には、過大設計になるとしても原発は停止できないし、津波評価の分野だけがアスペリティを無視するわけにはいかないとの意見があった。

また、水位に影響するアスペリティの大きさに関する議論の中で、海域により手法が異なるのは説明が付きにくいので、統一性のある手法を検討した方がよいといった意見があった(以上、丙B118の2・1、2頁)。

(ウ) 平成22年12月7日開催の津波評価部会において、日本海溝を対象とした波源モデルに関する検討(アスペリティモデルを用いた津波評価手法)として、幾つかの質疑を経た上で、今回の検討の位置付けとして、最終モデルは平均的に痕跡高を最も再現できるが、最終モデルの位置から少しずれる可能性があり(今回、20、40kmと設定)、評価地点付近で水位が高くなれ

ば設計への反映を検討するが、全ての地点の痕跡を上回ったり、最終モデルよりも水位が高くなったりするからといって妥当性の評価項目にはならないと理解したとの意見があったほか、波源モデルに関する検討（日本海溝沿い海域の波源域について）として、J T N Rについて南部は正断層地震が発生していないが、将来的な発生の有無は分からない、どのような条件で正断層地震が発生しているのかなど、世界を含めて情報を収集しておくことが重要であるとの意見があった。

また、上記部会において、同部会の幹事団から、三陸沖から房総沖の海溝寄りを北部と南部を分割し、南部は延宝房総沖地震を参考に波源モデルを設定することが提案された。すなわち、平成14年の津波評価技術の発表以降の知見を反映し、必要に応じて基準断層モデル及びパラメータ範囲の見直しを行うことを目的として、長期評価の見解や海溝の地質調査結果、貞観津波に関する知見、平成21年のロジックツリーの重み付けアンケートの結果等を踏まえて、三陸沖から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）について、北部と南部を分割し、各活動領域のどこでも津波地震は発生するが、北部領域に比べ南部領域ではすべり量が小さいため、南部は延宝房総沖地震を参考に波源モデルを設定するとの提案がされたところ、出席者から特段の異論は出されず、事業者側の自主的な取組として、延宝房総沖地震の波源モデルを「参考」にしつつ、福島県沖を含む日本海溝沿いの津波地震に関する新たな波源モデルを構築するという方向で検討が進められることとなった（以上、丙B77の1・84～86頁、丙B114の2・51～59頁、丙B114の4・資料173、174、丙B118の4）。

#### エ 津波ハザード解析に関する東電設計からの報告

平成21年10月、被告東電は、上記イ（ア）の津波評価部会の新たな確率論的津波ハザード解析の方法に基づく津波ハザード解析を東電設計に依頼した。その報告書の提出は平成23年3月11日より後であったが、同報告書の中で、4号機（本件原発の4号機前面位置方号機前面位置より大きくなる傾向にあることから、4号機を代表評価位置として選定した。）において、O、P、+10mを超える津波高さの年超過確率が10<sup>-5</sup>の範囲にはあったが、10<sup>-4</sup>にかなり近いものとなっていた（丙B114の2・40～43頁、丙B114の3・55、56頁、丙B114の4・資料186～188、弁護士提示資料21-1）。

#### （5） その後の被告東電等の関係者の対応等

##### ア 被告東電による津波堆積物の調査等

被告東電は、上記（2）ウ（ア）のb r名誉教授の示唆も受けて、福島県沿岸の津波堆積物の調査を実施することとし、平成21年7月10日までに社内の承認を経て、その委託を行った。

その結果、福島県沿岸部の5か所（e q市g l地区、f r市f s区g m地区、b l町g n地区、b n町g o地区、a h市g p地区）を対象に、平成21年12月～平成22年3月、現地調査（浜堤背後の後背地などで深度2～3m程度の堆積物試料を採取し、その分析等を行った。）が実施され、上記g l地区及びf s区g m地区において、貞観津波によると思われる津波堆積物が確認され（g l地区において遡上高標高0.5m以上、f s区g m地区において遡上高標高4m未満）、b l町からa h市にかけては紀元前1000年以降の津波堆積物の発見に至らなかった（乙B2、丙B114の2・27～29頁、丙B114の4・資料161、162）。

##### イ 保安院及び被告東電の対応等

（ア） 保安院の担当審議官は、平成22年3月19日、メールで、保安院の審査課の担当者

に対し、手元の資料によると、3号機の敷地レベルO. P. +5. 6 mに対して、津波評価技術での評価が+5. 5 mとなり、より大きくなる可能性がある上、水位下降時も下回る事となるが、被告東電がどのような対策を考えているのかについて確認した。これに対し、上記担当者は、上記審議官に対し、担当室長らが出張中であり、「上昇では大丈夫だが、引き波では一定期間ポンプを止める必要がある」との情報しかなく、改めて確認しておく返信した。

同月23日、上記審議官と担当室長の打合せの中で、津波堆積物の調査結果を踏まえて、近々シミュレーション解析結果が出るが、貞観津波は簡単な計算でも敷地高を超える結果となっているから、防潮堤を作るなどの対策を要すると思うから、その解析結果が出たら相談するとの報告がされた。

同月24日、上記審議官は、各担当者に対し、メールで、保安院の上層部（保安院長ら）に3号機の耐震バックチェックにおいては貞観地震の津波評価が最大の不確定要素であると報告したと伝えた。そのメールには、貞観地震について地震動による被害よりも津波による被害が大きかったとの考えがあること、貞観地震の研究はもっぱらa s平野での津波堆積物を基に実施されているが、この波源をそのまま使うと本件原発に対する影響が大きいと思われること、本件原発の敷地は余り高くなく、津波に対して注意が必要な地点であるが、貞観地震は敷地高を大きく超えるおそれがあること、被告東電が、地質等合同WGの指摘も踏まえ、福島県での津波堆積物の調査を実施していること、貞観地震に関するa e論文は、平成22年度が最終年度であり、今後推進本部での検討に移ると思われ、同年の夏から平成23年にかけて貞観地震の評価がある程度固まってくる可能性が高いこと、3号機について仮に中間報告に対する保安院の評価が求められるとしても、貞観地震の検討が進んでいる中で津波に対して評価せずに済むかどうかは疑問であること、津波の問題に議論が発展すると厳しい結果が予想されるので評価にかなりの時間を要する可能性が高く、結果的に対策が必要になる可能性も十二分にあること、被告東電は役員クラスも貞観津波を認識していること、そのため、バックチェックの評価を行うと指示されても何が起こるかはわからないという趣旨の報告をしたことが記載されていた。

同年5月20日、被告東電は、保安院の担当者に対し、上記アの津波堆積物の調査結果の内容を報告した。その中で、g l及びg mで貞観津波の堆積物が発見されたこと、本件原発の北方10 km付近で津波堆積物が発見されたが、南の方では見つかっておらず、本件原発のサイトに貞観津波が来たとははっきりいえないことを報告した。これに対して、保安院の担当者は、被告東電が津波堆積物の出ないポイントを選定したのではないかという疑いを持ち、被告東電に対し、貞観地震に対しての具体的な対応・対策をとるべきである旨述べた（以上、丙B33・4、5、7、8頁、資料2、3の各メール文書、丙B83・20～24頁）。

(イ) なお、保安院は、平成21年5月8日に原子力事業者等に対して、原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見等の継続的な収集及び評価への反映のための取組を行うことを求めていたところ、平成22年4月27日、原子力事業者等から報告された上記知見等の収集結果等を公表した。各原子力事業者等からは、原子力施設の耐震安全上の評価の観点から直ちに反映が必要な新知見について報告はなかった。また、原子力施設の耐震安全性の評価の観点から直ちに反映する必要はないが、耐震安全性における新たな知見に関連する情報（新知見関連情報）として、推進本部が公表した「全国地震動予測地図」（平成21年度まで毎年更新されていた「全国を

概観した地震予測地図」を、最新の知見などを反映して高度化し、地震動予測手法の改良、地下構造モデルの改良、主要活断層帯の震源断層モデルの構築等の検討を行い、これらの検討結果を反映したもの)を挙げていた。

なお、津波に関しては、耐震安全上の新知見ではないが、引き続き確認が必要と判断されるものとして、5件の参考情報があるとされていた(以上、丙A54、丙A55、丙B83・26、27頁)。

(ウ) 平成22年12月16日に保安院が作成した「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等のための取組について(平成21年度)」は、近年急速な科学的・技術的知見が得られている地震関連分野について、最新の科学的・技術的知見を収集し、必要なものを原子力施設の耐震安全性評価に反映するなどの耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続すべく、平成21年5月に、これらの知見の継続的な収集及び評価への反映の枠組みを構築したが、これに基づく平成21年度に発表された文献等について知見の整理・抽出を行った結果の報告があり、地質等合同WG等の審議を経て、保安院の報告書として取りまとめたとしている。

その中で、耐震安全性に係わる情報の主な収集対象として、推進本部、中央防災会議、地震予知連絡会、産総研などが、国の機関等として挙げられている。

収集された情報は、新知見情報(国内原子力施設への適用範囲・適用条件が合致し、耐震安全性評価及び耐震裕度への反映が必要なもの)、新知見関連情報(原子力施設の耐震安全性評価に関連する情報を含み、耐震安全性の再評価や耐震裕度の評価変更につながる可能性のあるもの)、参考情報(上記各情報以外に、耐震安全性評価に関連する情報として報告されているもの)に分類されるが、保安院は、「新知見情報」はないものと判断し、推進本部の全国地震動予測地図について「新知見情報」ではなく「新知見関連情報」と位置付けている。

また、その付録を見ると、長期評価(平成21年3月改訂後のもの)については、東北電力及び中部電力から「参考情報」として提出されるにとどまり、その位置付けにも特段の異論は示されていない(以上、丙B34・1、4、11頁、付録4、8頁)。

#### ウ 被告東電内の津波対策工に係る検討状況等

(ア) 平成22年8月27日、被告東電内で、第1回の福島地点津波対策ワーキングが開催され、担当グループごとに、津波の対策工事の検討状況が示された。

土木調査グループから、長期評価及び貞観津波の最新の知見を踏まえると、本件原発の6号機において最高O. P. +10.2mとの評価となり、防潮堤の設置を検討していたが、本件原発の設備を守れても周辺的一般家屋等に影響があるのは好ましくないとの上層部の意向があり、検討が中断していること、機器耐震技術グループ(電計班)から、津波対策案の一つとして非常用海水系電動機の水密化を検討中であり、バックチェックにおける津波評価技術に基づくO. P. +6.1mの津波に対して平成21年11月に対策が完了しているが、長期評価に基づくO. P. +10m以上の津波に対して既存の非常用海水系電動機では機能を維持できないため、水密化電動機(水没時に停止し、水位が引いた後に運転再開)の開発について実現性の可否を含めて検討中であること、ポンプ、制御盤、ラック等の電動機以外の周辺機器の改造・対策も別途必要となるが、非常用海水系以外の機器については今回の検討対象外であること、長期評価に基づくO. P. +10mの津波

の衝撃力に対する電動機及びポンプの耐力評価を行った結果、衝撃力に耐えられないとの結果が出ており、津波対策として水密化電動機を採用する場合には、防波堤、防護壁、建屋等の津波衝撃力緩和策及び漂流物防止策も同時に実施することが必須となること（防波堤、防護壁、建屋等により津波を防げる場合には水密化電動機への取替えは不要である。）、建築耐震グループから、非常用ポンプはO. P. + 4 mに露出して設置してあり、建屋扉の水密化の対策が必要となること、本件原発の10 m津波に対して、屋外設置設備の建屋新設を以前検討したが、新設建屋設置場所の下に取水路があるため、取水路を含めた大規模な改造工事が必要になる見込みであることといった各意見が出された（以上、丙B114の2・47～49頁、丙B114の4・資料170、丙B116の1・106～108頁、丙B116の3・資料89）。

（イ）平成22年12月6日、被告東電内で、第2回の福島地点津波対策ワーキングが開催され、第1回に引き続き、担当グループごとに、津波の対策の検討状況が示された。

機器耐震技術グループ（電計班）から、非常用海水系電動機の水密化の基本構造検討において津波衝撃力を考慮した場合に電動機の基礎ボルト等が耐えられないと考えていること、電動機だけでなく、現場計器、制御盤等が被害を受けた場合にもポンプ電動機が運転不能となることが報告され、建築耐震グループから、本件原発の津波対策として海水ポンプ群を格納する建屋の新設について、現場状況を確認した結果、非常用海水ポンプ回りは他のポンプ、機器・配管等が濫立し、非常用海水ポンプのみを格納する建屋の設置は困難であること、取水路上に建屋を設置した場合に津波に耐えられるよう基礎を打つ必要があるから直下の取水路自体を改造する必要があること、非常用海水ポンプの直前に津波による衝撃波吸収用の壁を設置する場合も取水路に強固な基礎が必要となること、既存の防波堤を高くした場合には津波の反射波により更に大きな波となる可能性があることが報告され、土木調査グループから、本件原発の沖合に防潮堤を設置した場合でも、10 m級の津波が非常用海水ポンプ付近では最大約6～8 mとなり、ポンプ据付高さ約4 mを超える結果となること、防潮堤の設置により周辺住民に影響を与えてはならないという上層部からのコメントがあること、津波対策調査の検討結果を反映しつつ、貞観津波に対する波源モデルの精度を高め、本件原発の津波の検討・評価のスケジュールとして、津波評価技術の改訂が予定されている平成23年10月までに上記検討・評価を行い、津波バックチェック報告書の提出を計画していること、対策工の検討・実施スケジュールとして、工事の緊急度に応じて、上記改訂時期である平成23年10月に対策工が着手されているように考慮したことが報告された。その報告を受けて、対策センター長から、できないことを並べ立てるだけでなく、解決方法を考えるようにとの指示があった（以上、丙B114の2・50、51頁、丙B114の4・資料172、丙B116の1・108～110頁、丙B116の3・資料90）。

（ウ）平成23年1月13日、被告東電内で第3回の福島地点津波対策ワーキングが開催され、第2回に引き続き、担当グループごとに、津波の対策の検討状況が示された。

土木調査グループから、平成14年以降の新たな知見のうち、本件原発へ大きな影響を及ぼすものとして、貞観津波の波源と長期評価の波源の二つがあり、長期評価に対応する波源として、日本海溝南部では、当初、明治三陸地震の津波を波源として想定していたが、同海溝北部と同海溝南部の特徴が異なることを踏まえて、延宝房総沖地震の津波の波源を用いることを津波評価部会に提案し、特に異論がなかったこと、延宝房総沖地震の津波の波源による場合には本件原発の取水口前

面の津波水位は明治三陸地震の津波の波源を想定した場合の津波水位の7割程度となり、取水口前面では貞観津波が支配的になる見込み（想定津波水位は、貞観津波において7.7～9.2m、延宝房総沖地震の津波において4.5～7.2m）であること、ただし、この場合でも敷地南部からの遡上について11m程度となることから、敷地高さの10mを超えてT/B等が浸水する可能性があること、取水口前面について貞観津波、敷地南部からの遡上について長期評価の見解を考慮して対策工を検討する必要があること、津波の浸入を防ぐため護岸上に壁を設置した場合、O.P.+9.0m（地面から5m程度）の高さが必要となること、設置に当たってはスペースの問題や取水路上への重量物の設置等の課題があること、貞観津波の水位に関する検討は継続中であるが、現在検討されている水位から劇的に低減する可能性は低いことが報告され、建築耐震グループ及び土木耐震グループから、検討している非常用海水ポンプを収容する建物・構築物の設置案及びスクリーンポンプ室における耐震安全性の再評価及び強化案について説明があり、具体的には、建築耐震グループから、非常用海水ポンプを収容する建物・構築物として、完全防水型・半防水型・非防水型の三つのケースを想定し検討していること、津波バックチェックの報告を提出する平成24年10月には工事着手又は工事設計に着手するスケジュールを検討していること、いずれのケースにおいても建物だけではなく基礎部の構造、既設構造物の干渉及び移設について検討が必要であり、また建物によっては工認や建築確認申請が必要となる見込みであること、構築物を設置して囲んでしまうと現状に比較して機器のメンテナンス性を悪くするため、スライディング式の防潮堤等、メンテナンス時には移動できるような非常時のみに閉めるような構造も視野に入れて検討すること、非防水型において開放されている側の角の強化が難しいこと、ポンプ間が密集していることからポンプを個別に囲むことはできないことが報告され、土木耐震グループから、ポンプ室における基準地震動 $S_s$ に対する三次元解析評価を実施した結果、せん断力における余裕が小さく、更に新たな構築物の設置やポンプ仕様の変更をした場合、新たな強化工事が必要となる可能性が高く、工事実施に当たり、工認変更、定検中工事、干渉物対応・作業ヤードの制限等の課題があること、新たな構築物の設置やポンプ仕様の変更、ポンプ室の強化工事を実施した場合にはポンプ室の再解析評価が必要となること、海水配管トンネル等の開口部についての津波対策の必要性についての検討が必要となることが報告され、機器耐震技術グループ（電計班）から、電動機及び制御盤・ラック等における基本構造設計について現状における課題と実現性結果を確認したこと、詳細構造検討及び実証試験における具体的な検討内容について説明があり、津波衝撃力及び漂流物の影響を除き、基本構造検討において「実現性なし」と判断される項目はなく、「実現性不明」の項目は幾つかあり、今後の詳細構造検討及び実証試験において実現性の確認を行っていくこと、電動機水密化に関する検討・検証スケジュールは、津波バックチェックの報告時期を考慮し、平成24年度中の研究完了を目標に検討を進めていること、水密化電動機の実機適用には、ポンプ等の周辺機器の検討が別途必要となること、モーターの温度上昇が致命的であり、原計画では最終段階での確認事項となっているが、オイルシールの適用可能性と併せて来年度の検討において早期に可能性を検討することが報告され、機器耐震技術グループ（機械班）から、非常用海水ポンプにおける津波による影響について評価した結果として、ポンプ部において問題となる部品はなく、摺動部は水潤滑であることから津波により水没してもポンプ運転上影響はないこと、津波衝撃力に関してはポンプ取付ボルト等において耐えることができないから、防護壁設置等の津波衝撃力緩和策を講じる必要があることが報

告された（以上、丙B114の・60～62頁、丙B114の4・資料178、丙B116の1・112、113頁、丙B116の3・資料91）。

（エ）平成23年2月14日、被告東電内で第4回の福島地点津波対策ワーキングが開催され、第3回に引き続き、担当グループごとに、津波の対策の検討状況が示された。

土木調査グループから、平成22年12月7日の津波評価部会において、長期評価に対応した断層モデルとして、延宝房総沖地震の津波の波源を設定することで異論がなく、同波源の津波が発生した場合、本件原発の南側プラント（1～4号機）において津波の遡上によりR/B及びT/Bまで浸水する可能性があること、貞観津波に関して再現性が高い断層モデルが提示されているが、今後更なる知見の拡充（津波堆積物調査等）が必要となることから、最終的には貞観津波の断層モデルの確定には二、三年程度を要する見込みであること、貞観津波の断層モデルは、成熟度が低く、津波評価技術の改訂において採用される可能性は低い（津波評価技術の改訂には、延宝房総沖地震の津波の波源モデルが採用される見込みであること）こと、今後、土木学会において貞観津波の断層モデルが採用される場合、不確実性を考慮して津波水位を設定すると、試算の津波水位から更に2～3割大きくなる可能性があることが報告され、土木調査グループ及び土木耐震グループから、貞観津波及び延宝房総沖地震の津波の各波源モデルにおける津波解析を実施し、解析結果を基に対象構造物に作用する最大波力について模型実験を用いて更に精度よく評価していくことについて紹介がされ、防波堤かさ上げ、防潮堤構築、スクリーンポンプ室の強化などの土木関係の津波対策工についても、効果、コスト、工期といった工事の成立性を検討していくこと、現実的な津波の浸入方向や検討中の津波対策工等を反映して実験を行い、詳細な津波による波力影響を確認すること、実験の複数回の実施により既往の波力算定式（遡上水深静水圧の3倍）よりも現実的な評価が得られることからバックチェックの審査に耐えられると考えているが、専門家の意見を伺いながら実施していくこと、模型実験について平成23年4月～平成24年3月の1年程度をかけて実施する予定であり、その実験実施に当たり1億円程度の予算が必要な見込みであること、防波堤かさ上げ、防潮堤構築といった津波対策工の実施により機器に与える波力の低減は可能と思われるが、浸水を全て食い止める対策とはならず、津波対策工実施による浸水イメージが明確になるのは平成24年1月頃となること、非常用海水ポンプや建屋等の浸水防止については、土木・建築・機電の連携による検討が必要となることが報告された。

また、今後のスケジュールとして、機器耐震技術グループから、軸シール部分検証について、平成23年10月末頃の完了を目標にメーカーと調整中であるが、耐久試験の内容により完了時期が後ろ倒しとなる可能性があり、上記完了の目標は近日中の着手を前提にしたものであるため、着手が遅れば完了時期も後ろ倒しとなる上、オイルシールの耐久性等から水密化電動機の実現可能性がないとの結論になる可能性もあること、津波対策工次第では、機器に水が入ってこない対策をとることで水密化電動機の実機適用を実施する必要がなくなるが、工事のコンセプトをこれから検討していくこともあり、水密化の実現性を見極めるため、詳細構造検討以降の電動機水密化の検討についても並行して継続実施していくこと、電動機水密化の実機適用には、周辺機器の検討及び機器製作・工事が必要であり、初号機の対策完了は最速で平成27年度末、全号機の対策が完了するのは平成30年頃を見込んでいること（水密化に伴う改造範囲、定検工程等により、完了時期は更に後ろ倒しの可能性があること）が報告され、最終的に検討費用が二重になる可能性があるとして

も、軸シール部分検証を含む電動機水密化の詳細構造検討について委託発注することが了承された。

今後の予定として、各グループ（建築耐震グループ、土木耐震グループ、土木調査グループ、機器耐震技術グループ）で検討している津波に対する工事について整理し、関係グループ間で工事の成立性を確認し工事のコンセプトを確定すること、R/B及びT/Bにおいても津波の遡上による浸水を防ぐ対策を検討すること（敷地南側からの遡上を防ぐため、防潮堤の設置等）とされた（以上、丙B114の2・62、63頁、丙B114の4・資料179）。

#### エ 日本原電の対応状況等

（ア）平成20年5月に日本原電が作成した「f1発電所の津波影響評価及び対策工について」には、これまでの検討経緯として、津波評価技術に基づく断層モデルのパラメータスタディを実施し、津波からの安全性を確認していたが、茨城県が公表した延宝房総沖地震に係る痕跡高が高くなっており、これを新知見として津波評価技術に基づく評価をする必要がある上、耐震バックチェックにおいては、長期評価について確定論での評価を求められる可能性が高いことから、これらの全ての評価を行うとともに、安全性を確保する必要があると記載されていた。

津波影響評価について、茨城県の痕跡高の評価を前提とすると、f1原発のポンプ室側壁レベル（H. P.（gq港工事用基準面、以下同じ。）+5.8m）においてH. P+7.88m、取水確保レベル（H. P. -3.02m）においてH. P-3.53m、主要建屋敷地高レベル（H. P. +8.89m）においてH. P+10.20mとなるとされ、長期評価を前提とすると、同側壁レベル（H. P. +5.8m）においてH. P+9.54m、取水確保レベル（H. P. -3.02m）においてH. P-4.22m、主要建屋敷地高レベル（H. P. +8.89m）においてH. P+12.24mとなるとされていた（以上、丙B121・32頁、添付資料19）。

（イ）日本原電は、平成20年5月以降、上記（ア）の検討を踏まえて、具体的な対策工の検討を進め、f1原発の南敷地に防潮壁を設置した効果についてのシミュレーションを行い、津波対策とは別に実施していた耐震対策のための地盤改良工事の残土を用いて盛り土をして津波の低減を図ることなどを検討した。その上で、津波影響のある全ての管理区域の建屋の外壁にて止水するという案を検討した。具体的には、R/B、T/Bなどを対象範囲として、一般扉のパッキン製の扉への改造、取替え、シャッターのパッキン製のシャッター等への改造、取替え、窓の閉鎖や換気口のガラの改造、取替えなどが対策工として検討されていた。他方、防護扉について、R/B機密性能で性能が担保されているので対策を実施しないなどとされていたが、後記（ウ）のとおり、盛土による影響軽減も見込んでいた（丙B121・33～40、107頁、添付資料21～23、44）。

（ウ）日本原電は、平成19年8月27日付けの「既設3プラントの耐震性向上工事計画等への取組方針について」に基づき、耐震裕度向上工事を進めていたところ、平成20年8月5日の常務会において、耐震裕度向上工事等の実施状況の報告がされるとともに、工事の追加や工事内容の一部変更について承認した。その際の資料には、平成22年初め頃までに津波対策工事（押し波、引き波）を完了させること、押し波の影響の低減のための盛土工事（地盤改良工事の残土利用）、管理区域建屋の水密化等の対策などが記載されていた。盛土工事の目的は、上記のとおり、押し波の影響の低減にあり、越流があってもその影響を軽減する効果を見込んでいた（丙B121・43、



44、58、59頁、添付資料26、40)。

(エ) その後の平成20年10月及び同年11月、日本原電は、引き波対策の工事の費用の支出(8億3500万円)を決定した。また、建屋津波対策工事として、防水扉対策(2か所、エアタイト仕様扉に交換)、防潮シャッター対策(1か所、止水仕様に変更)、防潮堰対策(6か所)の工事(約1億8600万円)、盛土工事(約10億5000万円)などを実施し、平成21年9月までにその施工を完成させた。

なお、上記建屋津波対策工事は、設計の基本方針として、津波発生時の自動・手動による防潮対策をせず、運用時においても特別な作業を必要としない対策とし、既存の特殊扉(気密扉等)はゴムパッキンが入っており、ある程度水密性があると考えられることから、津波対策は実施せず、漏水試験により浸水量を把握し、影響を確認するとされていた(以上、丙B121・49～63頁、添付資料35～46)。

(オ) また、平成20年12月3日に日本原電が作成した「f1発電所の津波評価と対策について」には、津波評価について、従前の津波評価技術に基づくもの(ケース0)、延宝房総沖地震の津波の波源を考慮し、茨城県が独自評価した波源そのもの(ケース1)と津波評価技術に基づくパラメータスタディを実施したもの(ケース2)、長期評価の波源を考慮し、南北で分けられるとしたもの(ケース3)と南北で分けられないとしたもの(ケース4)が示され、それぞれの場合分けをした対策工が検討されていた。

その上で、まとめとして、耐震バックチェックとの関係から、他の電力会社との調整も踏まえ、ケース1又はケース2でまとめること、長期評価への対応について津波評価技術の改訂作業の中で検討されるが、最終的な取扱いは見通せないから、引き続き長期評価を想定条件として検討していくこと、しかしながら、海水ポンプ室の押し波対策に関して、長期評価に対する現実的な対策案の立案が困難な状況であり、バックチェック報告との関連から、まずケース2及びケース3を対象に対策を実施していくが、長期評価の津波への対応を見据えた設計を行い、大規模な手戻りがないように努めておくこと、ケース2及びケース3を対象とした理由としては、bo・ae論文とその後の研究結果を踏まえたことが記載されている(以上、丙B121・59～63頁、添付資料43)。

オ 長期評価の改訂等に関する議論等と被告東電、保安院の対応等

(ア) 推進本部から、平成22年11月25日に「活断層の長期評価手法(暫定版)」が公表されたことを受け、保安院は文科省に連絡を取り、平成23年2月22日、文科省において、活断層の長期評価手法に関する意見交換が実施された。この意見交換会の際、主たる話題である活断層評価の話のついでに、三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価の改訂版が平成23年4月に公表されるとの話が文科省から出された。保安院の担当者は、長期評価の改訂版が公表されれば、耐震バックチェックの最終報告に少なからず影響が出ると考え、被告東電の担当者に対して、長期評価の改訂版が4月に公表されること、その中で貞観津波にも言及されること、その公表内容如何により保安院として事業者には何らかの指示を出す可能性もあることの説明がされ、さらに被告東電の現状における対応状況について質問がされた。被告東電の担当者は、これまで実施した津波堆積物の調査、電力共通研究及び津波評価部会における審議の状況、社内での津波対策グループの検討状況などを、同年3月3日に予定されていた文科省との打合せで得られる情報も加えて説明する方針とした(丙B33・8頁、丙B114の2・63、64頁、丙B114の4・資料180)。

(イ) 平成23年3月3日、被告東電、東北電力らの電力各社は、文科省研究開発局地震・防災研究課の担当者らと面談し、日本海溝長期評価の情報交換会を行った。文科省が同年4月に公表を予定しているものとして示した「宮城県沖地震の長期評価の改訂について(案)」には、「宮城県沖から福島県沖にかけて」を対象領域として、地震動及び津波を伴い、死傷者を伴った貞観地震があること、地質調査等から同地震は少なくとも宮城県沖と三陸沖南部海溝寄りから福島県沖にかけての海域を含み、その地震規模はM8.3程度と推定されること、宮城県中南部から福島県中部にかけての沿岸で巨大津波による津波堆積物が過去2500年間で4回堆積しており、そのうちの一つが貞観地震によるものと確認されたこと、最新は1500年頃の津波堆積物であり、貞観地震のものと同様に広い範囲で分布していることが確認されたこと、貞観地震以外の震源域は不明であるが、これらの地域では巨大津波が複数回襲来していることに留意する必要があることなどが記載されていた。

その上で、文科省から、サイエンスに基づく評価であり、結論を大きく変えることはできないが、表現の配慮などをする余地もあると考え、同情報交換会を開催したこと、現在推進本部地震調査委員会で上記の案を審議中であり、同年4月中頃の公表を予定していること、貞観津波の記載を追加するが、繰り返しサイクルには触れていないことなどが説明された。被告東電は、貞観地震があったこと自体について共通認識であるが、波源モデルの特定には至らず、専門家も、波源モデルの確定にはあと2～3年かかると述べていること、津波堆積物調査について大学などの研究成果が公表されているが、被告東電においても福島県内の調査を行い、その結果を論文として投稿していることなどを説明した。また、被告東電は、文科省に対して、貞観地震の震源はまだ特定できていないと読めるようにしてほしいこと、貞観地震が繰り返し発生しているとは読めないように表現を工夫してほしいことを要望し、文科省は、いずれも認識としては同じであるため、表現を検討したいとした。その他の質疑の中で、文科省から、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの評価に変更はないことが説明され、また、被告東電は、津波堆積物がないからといって津波が来ていないとはいえないが、少なくとも堆積物はなく、下位の地層の浸食の度合いにより堆積物がない場合でも津波来襲の有無を議論できるという研究が進められており、その成果を注視していることなどを説明した(以上、丙B33・8、9頁、同資料6、丙B114の2・64～66頁、丙B114の4・資料181)。

(ウ) 平成23年3月7日、保安院は被告東電に対するヒアリングを実施した。その中で、被告東電は、推進本部事務局との打合せを実施し、同年4月中旬に公表される長期評価の見直しの中で、貞観津波について触れられるとの情報に接したが、推進本部において公表済みの論文以上の情報はなく、独自の研究成果は持っていない模様であり、波源モデルが確定していないことが読み取れるように記載を工夫してほしいと推進本部事務局に依頼したこと、土木学会において平成24年10月に津波評価技術の改訂を予定しており、貞観津波以外にも貞観津波と同レベルの津波を発生させるような日本海溝沿いの波源の見直しがされるが、同月までに改造工事を完了することは無理であることを説明した。これに対し、保安院の担当者は、公表される長期評価の見直しの内容によっては保安院からの指示が出ることもあり、また、近々予定されるga原発のバックチェック最終報告の審議において貞観津波が話題になることが予想され、その審議状況により本件原発に対する口頭での指示が出ることもあるなどと述べた。

これを踏まえ、被告東電は、推進本部と連絡を取り、公表内容を事前に把握できるようにすること、g a 原発の報告内容や審議状況を的確に把握すること、津波対策工の検討を着実に実施する必要があり、社内の津波対策ワーキンググループ事務局と相談して進めていくこととした（以上、丙B 8 3・2 8、2 9頁、丙B 1 1 4の2・6 6～6 9頁、丙B 1 1 4の4・資料1 8 3）。

## 6 本件事故の発生状況等

### (1) 本件事故当時の本件原発の安全設備、機器配置等の状況等

#### ア 各建屋の配置等

(ア) 本件原発の各号機には、原子炉などが設置されているR/B、タービン設備があるT/B、制御室などがあるC/B、その出入口となるS/Bが設置されている。

R/Bには、原子炉本体、格納容器、事故時等に作動する非常系のポンプ類などが設置され、T/Bには、発電のために原子炉で作られた蒸気によって回すメインタービン、蒸気を冷やすための主復水器、冷やした水を循環させるためのポンプ類などの設備が設置されている（甲A 5 8 4・2、3頁、添付資料3）。

(イ) 1～5号機は、原子炉建屋付属棟を持たない原子炉棟のみの単独建屋であった。1～5号機の非常用DGは、その駆動に給排気が必要となることから、気密性の要求されるR/Bに設置することはできず、T/B地下階に設置されていた。他方、6号機は、原子炉棟とその外側に付属棟を設置した複合建屋方式のR/Bを採用し、6号機の非常用DGは、気密性が要求されるR/Bではなく、外側のR/B付属棟の地下階に設置されていた（乙A 4の1・3 0頁、甲A 5 8 4・4頁）。

#### イ 本件原発の安全設備等

(ア) 本件原発の各号機はBWRであるが、1号機はBWR-3、2～5号機はBWR-4、6号機はBWR-5と呼ばれる形式のものである。原子炉内にはウランの核分裂により生じた強い放射能を持つ放射性物質が存在し、これが何らかの異常、故障等により原子炉施設外に漏出することを防ぐために、各安全機能が備え付けられているが、異常を検出して原子炉を速やかに停止する機能（自動停止、スクラム）のほか、燃料棒内に残存する多量の崩壊熱の除去のために炉心の冷却を続ける必要があり、冷却のための複数の注水系が、以下のとおり備え付けられている（前記第2の3（2）、甲A 2本文編・1 2～1 4頁、甲A 1 1 6・7頁）。

a 1号機においては、原子炉冷却材喪失事故（原子炉冷却材喪失とは、原子炉の出力運転中に原子炉冷却材圧力バウンダリを構成する配管等の破損等により原子炉冷却材が系外に流出し炉心冷却能力が低下する事象をいう。丙A 9・2 2頁）時におけるE C C Sは、炉心スプレイ系（C S系）2系統、高圧注水系（H P C I系）1系統及び自動減圧系（A D S、原子炉蒸気を強制的に逃がして低圧注水機能を持つ系統が作動できる圧力まで原子炉の圧力を下げる。丙A 2）から構成されている。原子炉冷却材喪失事故時には燃料の崩壊熱がS/Pに移送されるので、S/P水の除熱と格納容器の冷却のため、C C Sが2系統設置されている。原子炉がタービン系から隔離された場合の原子炉の除熱（原子炉隔離時の冷却）のために、I Cが2系統設置され、さらに原子炉を定期検査時の燃料交換の際に冷温停止するため、原子炉停止時冷却系（S H C系）が設置されている。I C（炉心で生じた蒸気を復水器で除熱して凝縮し原子炉に戻すシステムである。）の水量は、専用水源からの補給が必要になるまで、2系統併せて8時間の冷却に十分であった（甲A 1 1 6・7、

10頁、甲A137・22頁、甲A584・16、17頁、添付資料10)。

b 2～5号機においては、BWR-3からBWR-4への変更に伴い、残留熱除去系(RHR系)が設けられている。RHR系は、CCSとSHC系の機能を持ち、さらにECCSとして低圧注水系(RHR系のLPCIモード)の機能をも有している。すなわち、2～5号機のECCSは、CS系2系統、HPCI系1系統、低圧注水系(RHR系のLPCIモード)1系統(4ポンプ)及びADSから構成されている。事故後の格納容器の除熱用にはRHR系の格納容器冷却モードを用いる。原子炉隔離時の冷却水注入用にRCIC系を、BWR-3のICから変更して設置している。定期検査時の原子炉の除熱には、RHR系の停止時冷却モードを用いる。

RCICは、8時間程度、運転できるようになっていた(以上、甲A4・24頁、甲A116・7～9頁、甲A137・22頁、甲A584・18～20頁、添付資料11、12)。

c 6号機においては、BWR-4からBWR-5への変更に伴い、原子炉内に設置されているジェットポンプの効率を上げたことにより、少ない原子炉再循環ポンプ容量で大きな炉心流量を得ることが可能となった。ECCSの統合化を進め、高圧炉心スプレイ系(HPCS系)1系統、低圧炉心スプレイ系(LPCS系)1系統、RHR系のLPCIモード3系統及びADSの構成とされている。原子炉隔離時のRCIC系、定期検査時のRHR系停止時冷却モードは、BWR-4と同じであり、運転時間も同様に8時間である(甲A4・24頁、甲A116・9頁、甲A137・22頁)。

d 上記a～cのとおり、原子炉がタービン系から隔離された場合の原子炉の冷却系は、電源として基本的に直流電源を使用し、高温待機の時間としては8時間が可能なように、すなわち8時間のSBOに耐えるように、電源容量及び水源容量が定められていた。この点、IAEA報告書によれば、原発は、一般に4～72時間の限定的SBOに耐えるように、所内直流電源及び予備交流電源(DG等)を装備しており、対処期間は、主に原発への交流電源の復旧に要する時間及び利用可能な措置の能力に基づき決定されるものであり、この期間中、バッテリーや予備的交流電源が使用されるものとなっていた(甲A116・9、10頁、甲A137・28、29頁の註36)。

(イ) ECCSなどの安全上重要な設備は、基本的に非常用電源で運転される設計となっている。非常用電源は非常用DGから供給されるが、本件事故時には、1～6号機において、合計13台設置されていた。非常用DGは、非常用金属閉鎖配電盤(M/C)に電力を供給し、外部電源が喪失した場合でも、原子炉を安全に停止するために必要な電力を供給する。

1～5号機の非常用DG10台のうち、2号機B系及び4号機B系は、いずれも空気冷却式で、運用補助共用施設(共用プール)の地上1階に設置され、その余の8台(1号機A系及びB系、2号機A系、3号機A系及びB系、4号機A系、5号機A系及びB系)は、いずれも海水冷却式で、各号機のT/Bの地下1階に設置されていた。

また、6号機の非常用DG3台のうち、6号機A系及び高圧炉心スプレイ系(HPCS)用は、海水冷却式で、R/Bの地下1階に設置され、6号機B系は、空気冷却式で、DG専用建屋の地上1階に設置されていた(以上、甲A2本文編・27～29頁、甲A2資料編・76、77頁)。

(ウ) M/Cは、6900Vの所内高電圧回路に使用される動力用電源盤で、遮断器、保護継電器、付属計器等を収納したものであり、常用、共通及び非常用の3系統から構成される。1～5号機の非常用M/C12台のうち、2号機E系と4号機E系は運用補助共用施設(共用プール)

の地下1階に、1号機C系及びD系はT/Bの地上1階に、その余の8台（2号機C系及びD系、3号機C系及びD系、4号機C系及びD系、5号機C系及びD系）は各号機のタービン建屋（T/B）の地下1階に設置されていた。

6号機の非常用M/C 3台のうち、6号機C系はR/Bの地下2階に、6号機D系はR/Bの地下1階に、高圧炉心スプレイ系（HPCS）用はR/Bの地上1階に設置されていた（以上、甲A2本文編・30、31頁、甲A2資料編・76、77頁）。

（エ） 非常用パワーセンター（P/C）は、M/Cから変圧器を経て降圧された480Vの所内低電圧回路に使用される動力用電源盤で、遮断器、保護継電器、付属計器を収納したものであり、常用、共通及び非常用の3系統から構成される。1～5号機の非常用P/C 12台のうち、1号機C系及びD系はC/Bの地下1階に、2号機E系及び4号機E系は運用補助共用施設（共用プール）の地下1階に、2号機C系及びD系並びに4号機C系及びD系はT/Bの地上1階に、3号機C系及びD系並びに5号機C系及びD系はT/Bの地下1階に設置されていた。

6号機の非常用P/C 3台のうち、6号機C系はR/Bの地下2階に、6号機D系はR/Bの地下1階に、6号機高圧炉心スプレイ系（HPCS）用（E系）は、非常用DG専用建屋の地下1階に設置されていた（以上、甲A2本文編・30、31頁、甲A2資料編・77頁）。

（オ） 1号機、2号機及び4号機の直流主母線盤（DC盤）は、C/Bの地下1階に設置され、また、3号機のDC盤は、T/Bの中地下階に設置されていた（甲A5・49頁）。

（カ） このように、冷却機能を有する安全設備を維持するための電源設備の多くは、地下階又は地上1階に設置されていた。他方、米国においては、非常用DGが設置されている建屋の多くは、岩盤に設置することを要求されていなかったが、日本では、建屋の多くが耐震性から岩盤への設置が要求されるために地下階を有している場合が多く、条件の違いのために、非常用DGについては、大型機器としての耐震性や振動を考慮して建物の基礎の上（地下階）に設置されていた（甲A584・4頁、乙A4の1・30頁）。

## （2） 本件津波等の発生と本件原発への影響等

### ア 本件地震の発生と本件原発に与えた影響等

（ア） 平成23年3月11日午後2時46分頃、M9.0の本件地震が発生した。本件地震は、日本海溝沿いに太平洋プレートが北アメリカプレートの下に沈み込む領域で発生した。世界の観測史上4番目の規模の地震であり、我が国で観測された中では最大の地震である。その震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及び、その震源の深さは約24km、その長さは約500km、その幅は約200kmとされ、最大すべり量は50m以上であったとされる。三陸沖南部海溝寄り、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの一部で大きなすべり量が観測され、三陸沖中部、宮城県沖、福島県沖、茨城県沖の複数の領域も震源域として連動して発生した。

この地震に伴い発生した本件津波は、Mt9.1とされ、世界で観測された津波の中では4番目であり、我が国の観測史上では最大である。

本件原発と本件地震の震央との距離は約178km、その震源との距離は約180kmとされている（以上、甲A2本文編・15頁、甲A137・19頁、乙A4の1・6、7頁）。

（イ） 気象庁の第一報では、本件原発周辺地域の震度は5強～6強であった（丙A4の1・III-4、16頁）。

a 本件地震発生時、1～3号機は、定格出力運転中であり、4～6号機は定期検査のために停止していた。

4号機は、シュラウド取替工事のため、原子炉压力容器から使用済み燃料プールに全ての燃料を移動し、保管・冷却された状態となっていた。なお、5号機は、定期検査の終盤であり、原子炉压力容器の中に燃料を装荷し、健全性を確認するための水圧による漏えい試験を実施し、6号機も、定期検査の終盤であり、原子炉压力容器の中に燃料を装荷した状態であった。

共用の使用済み燃料プールには、6375体の使用済み燃料が貯蔵されていた（以上、乙A4の1・84頁、丙A4の1・6頁）。

b 本件地震が本件原発に与えた影響としては、基準地震動 $S_s$ を一部超え、あるいはこれに匹敵するものであり、送電鉄塔の倒壊や遮断器の損傷などの複数の箇所での故障が生じ、本件原発の外部電源が喪失する状態となった。その結果、運転中の1～3号機は、全て自動停止（スクラム）した。定期点検中の1機（4号機A系）を除き、全12機の非常用DGが自動起動し、電源が確保された。この段階では、原子炉水位、圧力、格納容器温度などから、原子炉冷却材圧力バウンダリの損傷が疑われる状況にはなく、運転中の1～3号機は、いずれもスクラム動作により正常に自動停止し、外部電源の喪失により原子炉保護系の電源がなくなるなどして、一部原子炉水位が低下するなどしたが、いずれも非常用DG2台の自動起動により、その電圧は正常に確立するとともに、運転員が作業手順書に従って必要な作業を行い、安定的に制御されていた。また、定期検査中であった4～6号機も、外部電源の喪失に伴い、非常用DGが自動起動した（上記のとおり、4号機A系は起動していないが、4号機B系は起動した。）が、特に本件地震による異常は見られなかった（以上、甲A115の1・Ⅲ-27頁、甲A116・15、16、21、25、29、32、33頁、甲A137・20、21頁、乙A4の1・6、7、84～92頁、丙A4の1・Ⅲ-4、6、27、Ⅳ-36、37、50頁）。

c 本件地震の観測データに基づいた原子炉建屋の地震応答解析を用いた解析的検討においても、本件地震が耐震安全上重要な機器、配管系に影響を与えた事実は確認されていない。本件地震に対して、原子炉を「止める」、「冷やす」、放射性物質を「閉じ込める」に係る安全上重要な機能を有する主要な設備の耐震性評価の計算値は全て評価基準値以下であった。

自由地盤系の地震観測記録から地盤構造を特定し、はざとり解析によって再現した地震波を用いて代表機器の疲労評価（解析）を行ったが、その結果も、地震の揺れによる疲れ累積係数（材料の疲れ度合いを示す数値）は10<sup>-5</sup>のオーダーであり、基準値1に対して極めて小さく、本件地震による疲労影響は無視できるものであった。

本件原発の1～6号機の目視の結果に関しても、安全上重要な機能を有する主要な設備において地震による機能に影響する損傷はほとんど確認されなかった（以上、乙A4の1・98～104頁）。

#### （ウ） 外部電源の具体的状況等

a 原子炉の運転時、各号機において使用する電力は、運転中の主発電機から受電するが、運転中の原子炉を停止する場合、停止や冷却に必要な電力は、停止した当該号機の主発電機からは供給できないため、送電線を通じて電力系統から、または隣接号機の運転中の主発電機から供給できるようになっている。これらの電力系統に連系する送電線などの設備や隣接号機の主発電機が「外

部電源」と呼ばれる（乙A4の1・92頁）。

b 本件原発の外部電源は、g r変電所からの送電線6回線（275kV・a o線1L～4L及びg s線1L、2L）と、1号機に東北電力から供給される1回線（66kV東電原子力線）の計7回線で構成される。g r変電所からの送電線は、a o線1L、2Lが1号機及び2号機に、a o線3L、4Lが3号機及び4号機に、g s線1L、2Lが5号機及び6号機に、それぞれの開閉所を経由し所内電源系に供給する。東北電力からの東電原子力線は、1号機の常用M/Cに接続できる構成となっていたが、常時は使用していない設備であった。併設号機の主発電機や送電線からも受電できるよう、1～4号機又は5号機及び6号機の各号機間の常用M/Cは相互に接続できる構成となっていたが、1～4号機と5号機及び6号機との間では接続されていなかった（乙A4の1・93頁、丙A4の1・Ⅲ-30頁）。

c 本件地震発生時、3号機は、a o線3Lの受電設備が工事中で使用できなかったため、2号機と常用M/Cを相互に接続し、受電する構成としており、本件原発において受電中の外部電源はa o線3Lを除く5回線（a o線1L、2L及び4L並びにg s線1L及び2L）であったが、本件地震直後に全回線が受電停止となった（乙A4の1・93頁）。

d 外部電源の喪失の原因について、1号機及び2号機超高圧開閉所の空気遮断器・断路器についての損傷原因の分析の結果、本件地震の地表面地震動が非常に大きく、その電気設備の耐震設計指針を超過したことが原因であり、275kV空気遮断器について耐震強化のために設置したステーが緩み、遮断部の変位が増大して「がいし破損」に至ったと推定され、275kV断路器について接続される空気遮断器倒壊時の荷重がリードを介して加わることによりがいし破損に至ったと推定された。

また、本件地震により、g s No. 27の鉄塔が倒壊し、5号機及び6号機への外部電源が停止した。同鉄塔の倒壊原因について、鉄塔脚部は土砂や倒木に埋もれているが、鉄塔上部は土砂の上に倒れ、電線も土砂や倒木の上に存在したことから、鉄塔隣接地の盛土が崩壊したことにより鉄塔が倒壊したと判断された。盛土は、供用期間中に発生する確率は低いが大きな強度を持つ地震動（レベル2地震動）に対する耐震性を有していたと考えられた。

結果的に盛土が崩壊していることから、崩壊原因は、沢を埋めた盛土中に地下水位が存在する状況の中で、史上まれにみる強くて長い地震動の繰り返し応力が作用したことにより、地下水位内の地盤の強度が低下したことによるものと推定される（以上、乙A4の1・95、96頁）。

イ 本件津波等の発生と本件原発への影響、被害等

（ア） 本件津波の観測等

本件津波は、GPS波浪計（GPS衛星を用いて、沖に浮かべたブイであるGPS波浪計の上下変動を計測し、波浪や潮位をリアルタイムで観測する機器）などによれば、岩手県沖から福島沖において、緩やかな水位上昇に引き続き、急な水位上昇があった。

気象庁の観測津波水位（最大波）は、c k地点で8.5m以上、e l市e f川地点で8.6m以上、e q地点で9.3m以上であった。

津波水位は、a e委員によると、貞観地震のようなやや深部でのすべりによる長周期の波と明治三陸地震のような浅部でのものによる短周期の高い波が重畳し、そのため、短周期での高い津波が沿岸域に到達・遡上した後に長い周期の津波が長時間にわたり繰り返し押し寄せ、遡上域を増大

させた」と推定されている（以上、乙A4の1・8頁、丙A4の1・Ⅲ-4、17頁）。

（イ） 本件津波の本件原発への襲来

本件原発に襲来した本件津波については、まず平成23年3月11日午後3時27分頃に最初の大きな波（水位約4m、第一波）が襲来し、次に同日午後3時35分頃に大きな波（潮位計が損傷したため、水位不明、なお潮位計の測定範囲は7.5m、第二波）が到達した。

これらの津波のうち第一波は、海側エリア（敷地高O.P.+4m）全域に浸水したが、最大高さ5.5mの津波から防護するように設計された本件原発の防潮堤により防護された。第二波は、本件原発の南防潮堤の外側から主要建屋設置エリア南東側（敷地高O.P.+10m）に浸入し、同主要建屋設置エリアまで遡上し、同主要建屋敷地エリアほぼ全域が浸水した。

その津波の高さ（津波がない場合の平常潮位から、津波によって海面が上昇した高さの差）は、O.P.+10mの防波堤を乗り越えていくものであった。

その浸水高（建物や設備に残された変色部や漂着物等の痕跡の基準面（O.P.）からの高さ）は、1～4号機のエリアではO.P.+約11.5～15.5mであり、同エリア南西部では局所的にO.P.+約16～17mに及んだ。その浸水深（建物や設備に残された変色部や漂着物等の痕跡の地表面からの高さである。浸水高から敷地高を減じる。）は、約1.5～5.5m（上記エリア南西部では局所的に約6～7m）となる。

5号機及び6号機のエリアでは、浸水高は約13～14.5mである。その浸水深は約1.5m以下となる。

また、津波の再現計算であるインバージョン解析により波源を推定し、津波高さを評価した結果としては、約13mであった（以上、甲A115の1・Ⅲ-28、29頁、甲A137・26頁、甲A234の1・4-1頁、甲A234の2・2頁、乙A4の1・8、9頁、丙A4の1・Ⅲ-28、29頁）。

（ウ） 本件津波による敷地の浸水、各建屋への浸水状況等

このように、本件原発の海側エリア及び同主要建屋敷地エリアほぼ全域を浸水する津波が襲来した結果、本件原発の主要建屋（R/B、T/B、非常用D/G建屋、運用補助共用施設（共用プール建屋）、C/B、廃棄物処理建屋、S/B及び集中廃棄物処理室）の周囲は全域が津波の遡上により冠水した。冠水は、1～4号機の周辺エリアで、一部地点を除き（最大O.P.+15.5m程度（浸水深5.5m）、最小O.P.約+10m（浸水深0m）以上）、O.P.+14～15m、浸水深4～5mであった。

これらの主要建屋について、外壁や柱等の構造躯体には津波による有意な損傷は確認されていない。他方、建屋の地上の開口部に取り付けられている建屋出入口のドアやシャッター、非常用D/G給気ルーバー、地上機器ハッチ、建屋の地下でトレンチやダクトに通じるケーブル、配管貫通部などは、津波あるいは漂流物によると考えられる損傷が一部で確認された（1～4号機のT/B東側すなわち海側、敷地南側の運用共用補助施設、6号機のT/B北東側で建具等が変形するなどの損傷を確認した。）。また、上記損傷がない場合でも、津波による浸水深が開口下端レベルを上回った際に、主としてハッチ開口やルーバー開口からの浸水も考えられ、これらの地上開口部に加えて、地下の開口部すなわち地下のトレンチやダクトに通じるケーブル、配管貫通部が建屋内部への津波の浸水経路となった（トレンチやダクト部分にも一部損傷や浸水の痕跡が確認された。）と推



測される（以上、甲A234の1・4-14頁、甲A385の2・5頁、乙A4の1・105頁）。

（エ） 海水冷却系の損傷状況

多くの非常用海水系ポンプ（格納容器冷却海水系ポンプ、残留熱除去海水系ポンプ、DG海水ポンプ）は、海水を利用し崩壊熱の除去を行うために海側エリアに設置され、津波の高さ5.4～6.1mに対して機能を確保できるよう対策がされていた。

屋外海側エリアに設置されている非常用海水系ポンプについて、3号機の残留熱除去海水ポンプに電動機冷却ファンのカバーの流出や変形が確認され、設備点検用クレーンの倒壊により5号機の残留熱除去海水ポンプ、DG冷却系海水ポンプ等が損傷を受けた。また、6号機において、取水路角漂流・激突による海水ポンプ付属品の変形等の損傷が確認され、軸受潤滑油への海水の混入も確認されたが、非常用DG（6A）冷却系海水ポンプでは、津波により被水したが、平成23年3月18日に特段の修理をせずに同DGは起動でき、同月19日、同DGの確認運転が行われた。

上記損傷以外には、点検中で取り外していた4号機の残留熱除去海水系ポンプを除き、いずれも津波を受けた後も据付場所に自立しており、ポンプ本体が流出したものはなかったなど、非常用海水系ポンプの躯体の機械的損傷は限定的であった（以上、甲A234の1・4-57～4-60頁、甲A385の2・5頁、乙A4の1・106、107頁）。

（オ） 非常用DGの被害状況等

上記（1）イ（イ）のとおり、非常用DGは、1号機、3号機及び5号機のT/B地下1階、2号機及び4号機のT/B地下1階及び運用補助共用施設地上1階、6号機のR/B地下1階及びDG専用建屋地上1階に設置されているが、本件津波による被害としては、5号機及び6号機の水冷式DG（5A、5B、6A及び高圧炉心スプレイ系DG）本体は被水を免れたが、1～4号機の水冷式のDG本体は全て被水により停止した。被水しなかった5号機及び6号機の上記DGも、非常用海水系ポンプ等が機能喪失した（ただ、上記（エ）のとおり、6Aは後から起動できる状態であったことが確認された。）ため、運転することができず、結果、水冷式のDGは全て停止した。

他方、2号機のDG（2B）、4号機のDG（4B）及び6号機のDG（6B）は空冷式のDGであり、これらは非常用海水系ポンプがないために津波による冷却系への影響がなかった。2号機のDG（2B）及び4号機のDG（4B）については、4号機のS/B南西にある運用補助共用施設地上1階に設置しており、非常用DG本体に浸水被害がなかったものの、後記（カ）のとおり、同施設地下の電気品室が浸水被害を受け、M/C、P/Cが被水し、機能を喪失した。

この結果、1～5号機全ての非常用DGが停止し、SBOに至った。6号機の空冷式DG（6B）のみが運転を継続し、電源が維持された（以上、甲A234の1・4-54～4-56頁、甲A385の2・5頁、乙A4の1・107、108頁、丙A4の1・IV-37頁）。

（カ） 電源盤の被害状況等

上記（1）ア（ウ）～（オ）のとおり、外部電源及び非常用DGの電力は、電源盤（M/C、P/C）を經由して各機器に供給され、交流電源喪失時には最低限の監視機能等を確保するために直流主母線盤（DC盤）が用意されていた。

本件津波の浸水により1～5号機の全てのM/C（上記（1）ア（ウ）のとおり、1号機T/B地上1階の1C及び1D、共用プール地下1階の2E及び4E、各号機のT/B地下1階の2C及び2D、3C及び3D、4C及び4D、5C及び5D）が被水し、仮に、外部電源及び非常用D

G本体が機能していても、電力を必要とする機器に供給できない状態となった。

また、P/Cについても全て被水し、被水後も機能に異常がなかった2号機P/C2台（T/B地上1階の2C及び2D）及び4号機のP/C1台（T/B地上1階の4D、なお4Cは取替工事中であった。）を除き、その機能を喪失した。

他方、6号機のM/C及びP/Cは、いずれも被水を免れたが、上記（オ）のとおり、水冷式の非常用DGが給電不能となり、受電できない状況であった。

C/B地下1階に設置されていた1号機、2号機及び4号機のDC盤は、いずれも被水し、3号機、5号機及び6号機のDC盤は被水していなかった。3号機、5号機及び6号機のDC盤は、T/Bの中地下階に設置され、浸水被害が及ばなかったと推測される。

建屋への大規模な浸水が生じた施設では、建屋最地下階の浸水が顕著であり、電源盤の被害もこれに対応している。最地下階に設置してあった電源盤は、被水の被害を受けているが、中地下階に設置してある電源盤は、一部を除き、被水を免れている。また、最地下階に設置してあっても、建屋周囲の浸水高に対して建屋への浸水経路となる非常用DG給気ルーバー等の最下端が浸水高より上に設置され、浸水経路となるダクト、トレンチ等の貫通部もない5号機及び6号機においては、建屋への浸水がなく、5号機及び6号機の非常用DGや6号機のM/C、P/Cなどの設備は被水していなかった（以上、甲A234の1・4-53~4-56頁、甲A385の2・5頁、乙A4の1・108頁）。

#### （キ） まとめ

T/B内の非常用電源盤、非常用DG、直流母線盤への津波浸水による被害については、別紙4-2「第4. 1. 4-1表 津波の浸水による非常用電源盤（M/C、P/C）、非常用ディーゼル発電設備（D/G）、直流主母線盤（DC盤）への影響」のとおりである。

その他の津波被害の状況として、本件原発の海側エリアに設置されていたNo. 1の重油タンク（直径11.7m×高さ9.2m、重量32t）が、本件津波により1号機R/B、T/B北側の構内道路まで漂流するなど、多数の漂流物が確認された。駐車中の車両も多数漂流した。

また、主要建屋設置エリアにおいては、津波によりダクトのハッチの蓋等が流失・損傷し、開口部となったのが1~4号機側で20か所、5号機及び6号機では5か所確認された（以上、甲A234の1・4-56頁、甲A385の2・5頁、乙A4の1・108、109頁）。

### （3） 本件事故の発生

本件原発の各号機の状況は以下のとおりである。

#### ア 1号機

1号機は、本件津波による直流電源喪失の結果、ICが冷却機能を喪失し、原子炉圧力が上昇し、SRV（主蒸気逃し安全弁）の安全弁機能が働き、蒸気がS/C（圧力抑制室）に導かれて凝縮された。

平成23年3月11日午後6時過ぎ頃には、原子炉水位がTAF（有効燃料頂部）を下回り、同日午後7時前には炉心損傷が始まったことが推定される。同日午後8時頃の段階では、原子炉冷却時バウンダリは健全で、原子炉圧力はSRVの安全弁機能により7.0MPa近傍に維持されていたものと推定される。

同日午後9時頃には、炉心の露出、損傷が開始し、同月12日午前0時頃には中央制御室にお

いてD/W（ドライウェル）の圧力が0.6MPaとなり、最高使用圧力（0.531MPa）を超え、原子炉が異常な状態にあると推定された。これを受けて、格納容器ベントの準備に入るよう指示が出された。しかし、同日午前2時30分には、運転員による減圧操作がされていないにもかかわらず、D/W圧力の計測値が上昇（0.84MPa）する一方、原子炉圧力がほぼそれと同じ値（0.8MPa）に低下したことから、原子炉冷却材圧力バウンダリが破損したと考えられ、また既に炉心損傷が進み、原子炉内の温度が高くなっていたと推測されることやその他の解析結果から、それより前の同日午前2時頃には、原子炉圧力容器が溶融燃料の影響で損傷したとされる。

他方、格納容器圧力の測定値は0.75MPa程度で維持されており、しかも同日明け方には正門付近のモニタリングカーでは線量率の上昇が見られ、1号機の格納容器からの放射性物質の漏えいが生じていたものと考えられる。

同月12日午前4時頃から、AMとして整備されていた消防車による注水が開始され、注水対応と並行して格納容器ベントが図られたが、高線量のためにベントの作業も順調にはいかず、格納容器ベント操作から1時間程度経過した同日午後3時36分頃に1号機のR/Bが爆発した。この爆発の原因については、炉心損傷に伴うジルコニウム-水反応により発生した水素がR/Bに移行し最上階で爆発したものと推定される（以上、甲A116・16～21頁、丙A4の1・IV-38頁）

#### イ 2号機

2号機は、本件津波により海水系冷却系のみならず、敷地高さ10mにある建屋への浸水もあり、ほとんど全ての電源盤の機能が失われ、直流電源が喪失し、RCICの制御ができない状態となった。

そこで、平成23年3月11日午後9時頃からAMによる注水の準備が始められたが、同日午後10時頃の時点では、原子炉水位がTAF（有効燃料頂部）よりも高いことが確認され、同月14日昼近くまで、原子炉水位は高い位置に保たれていた。また、原子炉の圧力がSRVの逃し弁機能が働かない状態であったにもかかわらず、効率の悪い状態でありながらもRCICが作動するなどしており、SRV作動レベルよりも低い状態で原子炉の圧力がバランスしていたものと考えられる。

ベントの準備も進められ、同月13日午前11時までにはベントラインが開かれた状態とされた。RCICの運転停止という事態に備えて、同日午後0時頃には代替注水の構成が完了され、同日午後1時頃にはバッテリーを中央制御室のSRV制御盤につなぎ、減圧・注水ができる状態となっていた。

しかし、後記ウの3号機の爆発の影響で、AMとして準備されていた消防車、ホースが破損した。

同月14日昼頃から、原子炉水位が下がり始め、RCICの機能が低下していると判断され、代替注水の再構成とベントの復旧が行われた。しかし、同日午後5時頃には原子炉水位がTAFを下回った。

同日午後6時過ぎには、SRVによる減圧に成功し、同日午後8時前に2台の消防車による原子炉への注水が行われたが、解析の結果としては、同日午後7時20分頃には炉心損傷が開始されたと推測され、2号機は不安定な状態となっていた。圧力容器にも損傷があり、溶融燃料の一部が

落下して冷却されている状態にあると推測された。

同日午後9時20分に原子炉減圧のためSRVが開いた状態とされた後、正門付近の線量率が一時的に上昇したことから、何らかのFP（核分裂生成物、甲A116・415頁）放出があったことは間違いない。D/Wの圧力が急激に上昇し、同日午前6時頃に圧力抑制室付近で水素爆発と考えられる爆発音が確認され、同日午前7時20分まで高い圧力が計測されており、炉心損傷に伴う水素爆発の影響と推定される。

同日午前11時25分の段階では、上記圧力は低下しているが、その間の同日午前10時には2号機から白い煙が放出され、正門付近の線量率が急上昇していることから、この間2号機から大量の放射性物質が放出されたと推定できる（以上、甲A116・21～25頁、丙A4の1・IV-51、52頁）。

#### ウ 3号機

3号機は、本件津波により海水冷却系のみならず、敷地高さ10mにある建屋への浸水もあり、多くの電源盤の機能が失われたものの、直流電源は残っていた。このため、原子炉水位などの監視や、RCICやHPCI系といったタービン駆動であって直流電源で制御できる設備は使用可能な状態であった。運転員は、SBO後にRCICにより水位を制御した。

平成23年3月11日午前11時36分にRCICが自動停止して原子炉水位が低下し、HPCIが自動起動した。RCICと同様、HPCIも直流電源を節約するようにして連続的に運転され、原子炉水位を維持した。

同日午前2時過ぎに運転員がHPCI設備の損傷を懸念し、D/DFP（ディーゼル駆動消火ポンプ）を原子炉容器のスプレイから原子炉への注水に切り替えるよう人員を原子炉建屋に向かわせた後、同日午前2時42分にHPCIを手動で停止した。同日午前2時45分、SRVを開放しようとしたが、開作動せず、原子炉圧力が上昇し、D/DFPによる注水ができない状態となった。

同日午前9時頃に原子炉の圧力が急激に低下し、D/DFPと消防車による注水が開始された。なお、解析によれば、同日午前9時過ぎに原子炉水位がTAFを下回り、同日午前10時40分頃に炉心損傷という結果となったと考えられるが、実際の原子炉水位は解析より早い段階でTAFを割り込み、炉心損傷も解析より実際の方が早かった可能性がある。

なお、同日午前9時20分頃、D/W圧力が低下し、格納容器ベントが機能したと考えられる。このベントの直後に正門付近の線量率が毎時300 $\mu$ Sv程度まで一時的に上昇しており、その後のベントではこのような線量率の増加は見られず、2回目以降のFP放出量は限定的であったと推測される。

1号機の爆発後、3号機でも同様の爆発が予見できたため、その対策が検討されていたが、対策を講じる前の同日午前11時01分、原子炉建屋が爆発した。3号機の爆発は1号機と比較しても激しく、黒い煙が上がり、鉄筋コンクリートの粉砕によるものと推測される。爆発の原因は、炉心損傷に伴い発生した水素が原子炉建屋に移行し最上階にて爆発したものと推測される。3号機は炉心損傷から原子炉建屋爆発までの間に4回の格納容器ベントが実施され、初回のベントから爆発まで約1日経過し、4回目のベントからは4時間程度経過していた（以上、甲A116・25～29頁）。

#### エ 4号機ほか使用燃料プール

4号機は定期検査中であり、使用済み燃料は全てSFP（使用済み燃料プール）にあった。本件津波により直流電源及び交流電源がいずれも喪失し、SFPの冷却機能及び補給水機能が喪失した。ただ、崩壊熱で水が蒸発し、燃料が露出するのは平成23年3月下旬頃と推測されたことから、より深刻な状態にあった1～3号機の炉心冷却などの対応が優先された。

同月14日午前4時頃のSFP水温が84℃であると確認され、同月15日午前6時12分大きな衝撃音と振動が発生し、原子炉建屋5階屋根付近に損傷が確認された。燃料被覆管の露出に伴う水-金属反応による水素の発生は考えにくく、爆発の原因は特定できなかったが、結論的には、3号機及び4号機で共用されている格納容器ベント配管から3号機で発生した水素が逆流したことが原因である可能性が高い。

SFPの下部2階エリアには漏水の痕跡が見られず、SFPを支持する構造物に損傷が見られないことから、構造上の健全性は維持されていたと考えられる。

また、使用済み燃料ラックに異常は見られず、取り出された新燃料の検査でも燃料は健全であることが確認され、プール水の核種分析の結果、ヨウ素、セシウムが検出されているものの、1～3号機よりも2桁以上低い濃度であり、系統的な大量破損は発生しておらず、確認されたFPは1～3号機の炉心由来の可能性が高いと推定される。

同月16日にヘリコプターから水面を確認した後、放水車やコンクリートポンプ車からの放水が実施された。水位が最も低くなった同年4月20日頃までは放水量が十分ではなかったが、同月22日の注水でプールゲートが閉じたと推定され、同月27日に満水となったことが確認されている。

なお、1～3号機のSFPでも同様の評価が実施されたが、4号機と比較すると、崩壊熱は小さく、水位は十分に確保されていたとの結果となっている。1～3号機のSFP水のサンプリング結果としても、SFP水の汚染は、損傷した原子炉由来のものと推測される（以上、甲A116・29～32頁）。

#### オ 5号機及び6号機

5号機は、本件津波により高压の電源盤、非常用の低压電源の全てが機能喪失しSBOとなった。常用の低压電源盤の一部は使用可能で、直流電源も使用できた。原子炉は起動前で、新燃料も装荷されていたことから崩壊熱レベルは小さく、原子炉圧力の上昇は緩慢であった。

平成23年3月14日以降、格納容器内に人員が立ち入り、SRVの窒素ガス供給ラインを復旧し、断続的に原子炉の減圧操作をするようになった。また、MUWC（復水補給水系）への電源の復旧により同日には原子炉注水が開始され原子炉水位が維持された。同月19日、RHR（C）によるSFP冷却が開始され、同月20日にはRHR（C）により原子炉冷却が実施され冷温停止となった。

6号機は、本件津波の影響により一部の高压電源盤が使用不能となったが、直流電源は被水を免れ使用可能であった。非常用DGのうち空冷式の1台は機能を維持でき、SBOに至らなかった。同月13日からMUWCによる原子炉への代替注水が開始され、同月14日にSRVによる原子炉減圧がされ、MUWCによる注水が可能な原子炉圧力レベルが維持された。

同月19日、RHR（B）によるSFP冷却が開始され、同月20日にはRHR（B）により原

子炉冷却が実施され冷温停止となった。

5号機及び6号機とも、冷温停止以降、SFPと原子炉を交互に冷却する運用がされた(以上、甲A116・32、33頁)。

(4) 本件事故を踏まえた知見、対応等

ア 本件地震直後の同地震に関する推進本部の見解

本件地震に関して、平成23年3月11日付けで、推進本部地震調査委員会は、「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の評価」において「今回の地震の震源域は、岩手県沖から茨城県沖までの広範囲にわたっていると考えられる。地震調査委員会では、宮城県沖・その東の三陸沖南部海溝寄りから南の茨城県沖までの個別の領域については地震動や津波について評価していたが、これらすべての領域が連動して発生する地震については想定外であった。」との意見を公表した。現に、同年1月22日に公表された推進本部の長期評価においても今回の地震で見られた震源域の連動は示されていなかった(乙A1、乙A4の1・27頁)。

イ 中央防災会議における検討

(ア) 平成23年4月27日開催の中央防災会議において示された「東北地方太平洋沖地震－東日本大震災－の特徴と課題」(br名誉教授講演)の中で、本件地震・本件津波災害の特徴として、想定をはるかに超えた大きな地震・津波規模であり、広域で甚大な津波災害をもたらしたとされている。その津波高を比較しても、福島県沿岸のah市～ao町で浸水高が高いところで10mに達し、明治三陸地震による津波の想定高最大5mを大きく上回っているとしていた(乙A2・8、12頁、乙A4の1・27頁)。

(イ) 平成23年5月28日開催の中央防災会議

同日、中央防災会議において、「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が開催され、同会議において、本件津波等の被害に関する分析が行われた。

a まず、資料に基づき、本件地震の震源が宮城県沖であり、太平洋プレートと陸側プレートの境界で発生した逆断層タイプの超巨大地震であること、最大震度が7であり、震度6弱以上の揺れが岩手県から千葉県という非常に広い範囲にわたって観測されたこと、Mが最終的に9.0とされたこと、地震を起こした断層面上の滑り分布をみると、450km×200kmくらいの範囲にわたって滑り動き、その中で、海溝寄りのプレート境界としては、最大で30m程度滑り動いたと解析されていることが説明された。

また、資料に基づき、本件津波について、潮位観測施設による津波の最大波の観測状況について、非常に広い範囲にわたって気象庁の注意報級以上の津波が観測され、例えば、福島県eqで9.3m以上といった非常に大きな、高い津波が観測されていること(ただ、上記観測施設の回線の断裂、停電などにより一部の記録しか取れていない。)、潮位観測の結果から逆算される津波を発生させた領域の広がりすなわち津波の波源域について、滑りの大きかった地域とほぼ一致していること、気象庁と大学連合の連携により、津波の水位がどこまで来ているのかという痕跡高の調査が実施されたところ、気象庁の観測では、fg付近で16.7mであったが、大学連合等では、遡上高30mを超える高さが観測されていたこと、大きな津波を観測したであろうck、fg、eqなどの地域では、停電若しくは回線ダウン又は観測施設そのものの津波による流出により、データが得られていないことが説明された。

本件津波の被害状況について、津波到達時の潮位から痕跡水位がどこまで上がったというその高さを浸水高、そこから最高点にまでかけ上がったものを遡上高とした上で、太平洋沿岸では約560平方km浸水し、特に宮城県が330平方kmにもなること、津波の陸域への侵入の状況等について、湾口防波堤の設置や水門の整備などにより浸水範囲がある程度軽減されていることが説明された（以上、甲A222・6～8、10～12頁）。

b その後の意見交換の中で、ある委員から、本件津波について、過去の昭和三陸地震、明治三陸地震、慶長三陸地震などの各津波、貞観津波といった過去の巨大津波と比較しても大きく、明治三陸地震による津波が余り大きくなかった三陸海岸の南半分に関していえば、本件津波は明治三陸地震の津波の倍にもなったといえること、a s 平野においては、過去の津波と比較にならないほど本件津波は大きく、貞観津波に匹敵するものであったこと、福島県に至ると、過去の比較できるような記録が得られていない状況で、過去を大きく超えていたことがいえるといった指摘がされた。

別の委員から、津波の規模、実態に関して、明治三陸地震との比較において、岩手県では若干本件津波の方が大きいと2倍にはなっていない程度であるところ、宮城県、福島県においてはその差が非常に大きく、場合によっては、5倍、10倍となっており、そのメカニズムを解明しなければならないこと、津波の被害又は人的被害の実態を議論する上では、その高さだけではなく、到達時間や避難時間といった時間的なもの、浸水範囲、津波の波力なども考慮すべきことといった指摘があった（以上、甲A222・19、21頁）。

c 委員であるa c 元部会長から、本件地震の予測が不十分で、多くの犠牲者が出たことに対して責任を痛感していること、本件津波について、沖合の津波波形に二つの特徴があり、台形のように下を支え、15～20分という非常に長時間、高い水位が継続し、浸水域が非常に広がる貞観型であるとともに、非常に高く短時間にエネルギーが集中し、非常に破壊的な津波となる津波地震型という、この両者が同時に発生したことが指摘された。

その上で、本件のような破壊的な津波が予測できなかった理由等について、広い浸水域を生じさせる貞観型の津波に関しては、平成17年に起きた宮城県沖地震についての審議結果などを踏まえて、長期評価部会において検討される予定であったが、結果的にその検討が遅れたこと、従前の比較沈み込み学により、千島海溝では非常に密着しており巨大地震が起こるが、南の伊豆・小笠原海溝ではほとんど地震が起きず、日本海溝は密着から無地震への遷移域であるとの枠組みで捉えていたことが示された。

また、高い津波、この点に関して、明治三陸地震級の地震が日本海溝に沿ってどの地域でも起こることは長期評価により予測されていたが、他方、津波評価技術は、これと異なり、両者は矛盾する関係にあったこと、日本海溝沿いでは400年に3回の津波地震が発生し、沈み込み帯という共通の地学的枠組みで起きている地震であり、系統的に変わりが無い以上、この海域のどこでも同じタイプの地震が起こるのが地学的な知見から当然であるとの結論に立っていたこと、他方、土木学会において既往最大という考え方によっていたこと、中央防災会議では、議論の結果、長期評価の考え方が入れられなかったこと、本件津波は明治三陸地震による津波よりも大きいと、明治三陸地震級がそのまま宮城県以南の海域にも適用されるべきであるとされていけば、津波被害の軽減や本件原発における見直しが図られていた可能性があったことなどが述べられた（以上、甲A22

2・22～25頁)。

d b r 名誉教授から、福島県沖に昭和13年(1938年)、茨城県沖で昭和11年(1936年)にM7クラスの地震があったが、それ以外には起きないものだと思い込んでいたが、過去に起きていないものは将来的にも起きないという考え方に誤りがあったこと、慶長三陸地震のような全く揺れを感じなくても大きな津波が起き、想定を超えることもあること、できる限り、想定を外れないようにするのが専門家の務めと考えるべきことが述べられた。

また、日本地震学会の会長を務める別の地震学者からは、本件地震は我々がイメージできていないことがやはり起きたということであり、その点をお詫びしたいとの発言があった。

さらに、地震津波に関する別の研究者から、本件津波等は、地震動や津波に関して謎が多く、単にM9の地震と思えないこと、津波計の解析結果から、海溝付近の、普段地震が起きないか、起きても津波地震となるところで、57mの滑りという結果が出てくること、本件地震は、普通の地震が連動してM9より大きくなったというだけでなく、加えて、海溝付近のプレート境界の浅いところが大きく滑ったことも原因ではないか、普段地震が起きないようなところが滑った理由を緊急に明らかにしなければならないこと、明治三陸地震や延宝房総沖地震のように、日本海溝の南北で地震が起き、だから今回も一緒に起きたのか、あるいはしばらく起きないのか、海溝寄りには起きないと思っているけれども、実は頻繁に起きているかどうかなど、これを緊急に見なければならないことといった意見があった(以上、甲A222・28、29、35、39頁)。

(ウ) 平成23年9月28日の中央防災会議における「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告(平成23年9月28日)」の中でも、「今回の津波は、従前の想定をはるかに超える規模の津波であった。我が国の過去数百年の地震発生履歴からは想定することができなかったマグニチュード9.0の規模の巨大な地震が、複数の領域を連動させた広範囲の震源域をもつ地震として発生したことが主な原因である。一方、津波高が巨大となった要因として、今回の津波の発生メカニズムが、通常海溝型地震が発生する深部プレート境界のずれ動きだけでなく、浅部プレート境界も同時に大きくずれ動いたことによるものであったことがあげられる。」としている。

また、その中では、これまで中央防災会議の下に設置された専門調査会では、本件地震の震源域を含む地域に発生する日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震等に対して、対象地震・津波の想定を行ってきており、当該地域で過去数百年間に経験してきた地震・津波を再現することを基本とし、過去に繰り返し発生し、近い将来同様の地震が発生する可能性が高く切迫性が高いと考えられる地震・津波を、想定対象地震・津波と考え、地震動と津波の検討対象としてきたが、本件地震のような地震を想定できなかったことは従前の想定手法の限界を意味しているとしている。特に、過去に発生したと考えられる貞観地震、慶長三陸地震、延宝房総沖地震などを考慮の外においてきたことは十分反省する必要があるとしている(乙A3・3～5頁、乙A4の1・27、28頁)。

#### ウ 長期評価の改訂等

(ア) 推進本部地震調査委員会は、平成23年11月25日、本件地震について現時点での知見をまとめ、東北地方太平洋沖型の地震として評価し、平成17年に宮城県沖で地震が発生したことや、最近の調査結果により過去の宮城県沖及び貞観地震の新たな知見が得られたことから、宮城県沖地震の長期評価の見直しを行い、これらをまとめて、「三陸沖から房総沖にかけての地震活



動の長期評価（第二版）」（以下「長期評価第二版」という。）を取りまとめた。

長期評価第二版の公表に際して、推進本部地震調査委員会は、東北地方太平洋沖地震について、余震活動や余効変動が続いている上、調査研究もその途上にあり、長期評価第二版は暫定的な結果にせざるを得ない部分がある旨、今後この地震の調査観測等により知見が得られた後に長期評価第二版を再度評価することとし、また、評価に用いられたデータは量及び質において一様ではなく、そのためにそれぞれの評価の結果についても精粗があり、平成15年以降に発表した長期評価からは、評価の結果の信頼度を付与していると指摘している。また、参考として、東北地方太平洋沖型地震の評価を踏まえて、本件地震の発生直前の確率を算出した結果が示されている。具体的には、地震規模M9.0、地震発生確率10年以内4～6%、30年以内10～20%、50年以内20～30%とされ、集積確率（その時点までに地震が発生する確率）30～60%、平均発生間隔600年程度、最新発生時期約500～600年前としている（以上、丙A17・1、2頁）。

（イ） 長期評価第二版は、地震活動について、歴史地震の記録や観測成果の中に記述された津波の記録、震度分布等に基づく調査研究の成果を吟味し、東北地方太平洋沖型の地震及び三陸沖北部から房総沖にかけて発生した大地震について、東北地方太平洋沖型の地震、三陸沖北部のプレート間地震（繰り返し発生する地震として扱った地震）、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間地震（津波地震）などと分類している。

過去の地震について、三陸沖北部から房総沖にかけての日本海溝沿いに発生した大地震については、貞観地震まで遡って確認された研究成果があるが、16世紀以前については資料の不足により地震の見落としの可能性が高いことを考慮したとしている。その上で、複数の領域を震源域とした過去の地震として、上記東北地方太平洋沖型の地震（本件地震のように日本海溝のプレート境界で発生し、東北地方の太平洋沿岸に巨大津波を伴う巨大地震）と1793年に起きた三陸沖南部海溝寄りと宮城県沖で連動した地震を挙げている。

東北地方太平洋沖型の地震（地震規模、M9.0、 $M_t$  9.1～9.4、 $M_w$  9.0）としては、本件地震以外に、紀元前3～4世紀、4～5世紀、貞観地震及び15世紀の地震の四つが示されている。このうち、貞観地震に関して、地震動及び津波を伴い、多数の死傷者を伴った地震とされ、その震源域は少なくとも宮城県沖と三陸沖南部海溝寄りから福島県沖にかけての領域を含み、三陸沖まで達する可能性があると考えられる。地震の規模は、M8.3、 $M_w$  8.4程度又はそれ以上と推定され、宮城県から福島県にかけての太平洋沿岸で、過去2500年間で4回の巨大津波による津波堆積物が見つかっており、これらの地域を広く浸水したと考えられ、これら4回のうちのひとつが貞観地震によるものとして確認されたとする。また、これら4回のうち、貞観地震及び4～5世紀の地震では、地震時に沿岸が沈降したと推定され、日本海溝のプレート境界で発生した巨大地震である可能性が高いと考えられるとし、他の2回については、その津波堆積物の分布から同様の地震である可能性があり、以上のことから、長期評価第二版において、東北地方太平洋沖型の地震とみなしたとされている。東北地方太平洋沖型の地震の特徴の一つである広い浸水をもたらす津波は、過去2500年間で5回発生していたと確認され、これらの津波をもたらした地震が繰り返し発生したとする間隔は400～800年程度で平均発生間隔は600年程度であるとされる。

なお、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間地震（津波地震）は、1600年以降の約412年間において、本件地震も含めて4回発生したとされ、本件地震以外には、慶長三陸地震

(地震規模、M8.1、Mt8.4)、延宝房総沖地震(地震規模、M8.0、Mt8.0)、明治三陸地震(地震規模、M8.1、Mt8.6~9.0)が示されている(以上、甲A141の2・13、14頁、丙A17・4、5、16頁)。

#### エ 経産省、保安院等の安全対策等の指示等

(ア) 保安院は、平成23年3月30日、本件地震に随伴する本件津波により所外電源が喪失するとともに緊急時の電源が確保できなかったことなどの本件事故の拡大等をもたらした直接的要因を踏まえ、省令改正等を行い、本件原発を除く全原発について、規制上の要求として、津波により、全交流電源、海水冷却機能及び使用済み燃料貯蔵プールの冷却機能の三つの機能を全て喪失したとしても、炉心損傷や使用済み燃料の損傷を防止し、放射性物質の放出を抑制しつつ冷却機能の回復を図ることなどの安全対策等を電気事業者等に求めるとともに、これを検査等により確認することを公表した。

同日、経産省は、電気事業者に対し、上記指示に係る技術基準省令の解釈の一部を改正する旨通知した(以上、甲A119・2~4枚目、丙A82、丙A84・1頁)。

(イ) また、保安院は、平成23年5月6日、上記(ア)の緊急安全対策として、津波によるSBO等の対策、SBO等の対策に使用される機器に津波の影響を及ぼさないようにするための建屋への浸水対策を、各電気事業者等が実施していることを確認するとともに、中長期対策として、原子炉の安全上重要な機器に津波の影響を及ぼさないようにするため、より強化された水密化、防潮堤、防潮壁などによる緊急安全対策の信頼性を一層向上するための適切な計画となっていることを確認したと公表した(丙A83)。

(ウ) 保安院は、平成23年7月、上記(ア)の技術基準省令の解釈の変更の位置付けを明確化するため、技術基準省令及び同解釈の一部改正すると公表し、同年10月7日、経産省は、技術基準省令の改正を行うとともに、その解釈を改正した。その内容は、別紙5「関連規定(抜粋)」のとおり、技術基準省令4条に列挙されている自然現象から「津波」を抜き出し、別の条として省令に位置付け、本件事故を踏まえ、津波によるSBO等が生じてもその機能を復旧できるよう適切な措置を講じることを規定するとともに、新設された津波による損傷の防止に対応する解釈を新設し、上記(イ)の確認状況を踏まえ、その具体的措置等を定めるというものであった(甲A122、甲A123、丙A84)。

#### オ 被告東電による本件事故の総括

被告東電は、平成25年3月29日に「福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン」を示し、その中で、平成4年7月の通産省からのAM整備要請に基づき、平成6年から平成14年にかけて、AM対策として、格納容器ベントシステム、非常用DGの号機間融通等のAM策を整備していたが、その後はAM対策を取り入れてこなかったこと、また、従前、SBOは、外部電源、非常用DG、直流電源の信頼性が高いことから発生するおそれが小さいと認識し、交流電源を喪失してもSRVとRCICにより約30分程度原子炉の冷却が可能であることや多数基立地のメリットを生かし、隣接号機から高圧・低圧の交流電源を融通するための設備及び手順を準備するなど、SBOに対する一定の対策を講じていたが、今回の事故を踏まえ、SBOを仮定し、それが生じないよう更に電源を強化するとともに、SBOが発生しても原子炉の冷却等の重要な安全機能は失われないよう対策を講じていくこと、事故初期に必要な高圧注水機能と冷温停止への移行に不可欠な

S R Vの長期にわたる機能維持について重点的に対策を講じることとしている（甲A30・10、54頁）。

（5） その他被告東電の不正事例等及び市民団体の申入れ等

ア 被告東電の不正事例等

（ア） 平成14年8月29日、本件原発において、炉心シュラウド（原子炉内の冷却水の流れを分離する仕切板の役割を果たす、原子炉容器内に燃料集合体を取り囲むように設置されている円筒形のステンレス構造物）等の自主点検記録の不正記載の事実が発覚し、同年9月20日、被告東電ほか2社における原発の原子炉再循環系配管（燃料で発生した熱を効率よく取り出すため、原子炉圧力容器の中の冷却水を循環させる系統であり、設定される温度変化・圧力に十分に耐え、配管破断により原子炉冷却材の異常な漏えいを防ぐ機能が要求される。）のひび割れ等が発生した事実も判明した。

その後の同年10月25日、1号機において格納容器の閉じ込め機能を確認する格納容器漏えい率検査において、不正が行われていた事実が発覚した。

これを受けて、保安院は、被告東電に対し、1号機の運転停止命令を発した（以上、丙A15）。

（イ） その後の平成18年10月31日の中国電力株式会社における発電所のデータ改ざんなどを受けて、保安院は、同年11月30日、被告東電を含む全電力会社に対し、発電設備に係るデータ改ざん、必要な手続の不備その他の問題についての総点検の実施を指示し、これに基づき、平成19年4月6日までに全電力会社から総点検結果報告書及び再発防止対策報告書の提出を受けた。

被告東電は、本件原発1号機のデータ改ざん等とその原因究明、平成14年の総点検で確認できなかった原因、対策などについて保安院に報告した。この中で、改正前炉規法及び電気事業法に基づく安全確保のための規制に抵触し、同法が確保しようとする安全が損なわれたもの又は損なわれたおそれがある事例としては、本件原発に限っては、昭和53年11月の3号機の制御棒引き抜けに伴う臨界状態の7日間の継続、運転日誌の改ざん等があり、また、被告東電の原発の事故としてはほかに2件あった（以上、丙A14・1、3、7、9、10頁）。

イ 市民団体の申入れ

原発の過酷事故を回避するため、被告東電に対して地震・津波対策をとるよう警告していた市民団体である「g t会」は、平成17年5月10日付けで、被告東電に対して、「チリ津波級の引き潮、高潮時に耐えられない東電福島原発の抜本的対策を求める申し入れ」と題する書面を提出し、津波評価技術に照らし合わせると、チリ津波級の引き潮の時、福島第一原発の全機で炉内の崩壊熱を除去するための機器冷却用海水設備が機能しないこと、冷却材喪失事故用施設の多くが機能しないことなどを指摘し、抜本的対策を求めた。

また、平成19年7月の新潟県中越沖地震によって被告の運営するf j 原発が被災したことを受け、上記g t会は、h a 党福島県委員会、h a 党福島県議会議員団と連名で、同月24日付けで、被告に対して、「福島原発10基の耐震安全性の総点検等を求める申し入れ」と題する書面を提出し、福島原発はチリ級津波が発生した際には機器冷却海水の取水ができなくなることが明らかである旨改めて指摘し、その抜本的対策をとるよう求めた。

さらに、上記g t会は、同年12月20日付けで、被告に対して、「中越沖地震によるf j 原

発被災を真に踏まえた福島原発の地質・地盤調査を求める申し入れ」と題する書面を提出し、かねてから問題提起をしているチリ津波級の津波への対策がされていないとして、その抜本的対策をとるよう求めた（以上、甲A 9 2～甲A 9 5、原告X 1 本人2 1～2 5頁）。

#### 7 地震、津波に関する各専門家の見解等

各地震・津波の学者の意見のうち、本件事件と同種の本件事故に係る損害賠償請求（国家賠償請求を含む。）事件及び被告東電の役員を刑事被告人とする刑事事件において証人尋問を経た上での意見は、以下のとおりである。

##### （1） a c 元部会長の見解

a c 元部会長（歴史地震、活断層の専門家で、日本地震学会会長なども務めた。丙B 1 0 4 の1・1 0 5頁）は、概要、以下のとおり説明する。

##### ア 津波地震のメカニズム等

（ア） 地震に津波が伴う場合、地震の揺れから想定される津波よりも非常に大きな津波を伴う特殊な地震があり、これを津波地震と呼ぶ。

津波地震を含む「ゆっくり地震」は、地震波を余り出さず、あるいは出すことなく、ゆっくり断層がずれる現象である。普通の地震よりもずれがゆっくり起こり、人が感じる強い地震の揺れがないか又は小さいが、地震計にゆっくりした低周波数（長周期）の地震波が記録されたり、GPS 観測網でゆっくりした動きとしてとらえられたりする。

津波地震は、長期評価において、 $M_t$ が $M$ より0.5以上大きいと定義されているが、0.5は対数であるから、実際には津波の高さが3倍以上になるという趣旨である（以上、甲A 1 3 9 の1・1 6頁、甲A 1 4 1 の1・2、3、8、9頁）。

（イ） このような特殊な地震は、いずれも海溝付近で発生し、古くは深海地震と呼ばれていた。明治三陸地震を含む複数の地震の地震波や津波などの解析により、これらの津波地震が海溝付近のごく浅部で発生し、破壊の継続時間が長かったことが確認されている。ただ、継続時間の長さだけでは津波地震の性質を説明できず、破壊中にプレート境界から分岐した断層（傾斜角が大きく、高角と呼ばれる。）が破壊したため、上下方向の海底の動きが津波を大きくしたこと、震源の浅さや変形しやすい海溝付近の媒質なども寄与している（甲A 1 3 9 の1・1 7頁）。

（ウ） 津波地震の発生メカニズムのうち、地震の揺れと津波の高さとが、震源のどのような性質によって決まるかは次のとおりである。

震源の物理的な大きさは、地震モーメントと呼ばれる量により表される。地震モーメントは、剛性率、断層面積及び断層のずれの量の積で計算される。剛性率や断層面積が時間的に不変と仮定すると、断層がずれる間に地震モーメントは大きくなり、ずれが止まると以後一定値となる。

揺れの大きさは、地震モーメントの変化の速さすなわち時間微分に比例する。この場合、揺れの大きさは断層でのずれの速度に比例する。

他方、津波の高さは、地震モーメントに関連する。揺れが小さくても津波が高い、あるいは地震モーメントの時間微分は小さくても地震モーメントが大きい場合があり得る。ずれが長くゆっくり起これば、最終的なずれの量が大きく、地震モーメントは大きい、その時間微分は小さくなる。

また、断層面積の変化について、それぞれの時間変化を考える簡単な例で説明すると、破壊はある場所から始まり、破壊域すなわち断層面積が広がっていく。この破壊の伝わる速度（破壊伝播

速度)が大きいと、断層面積の拡大速度が大きくなり、地震モーメントの変化の速さすなわち時間モーメントの時間微分は大きくなる。これと逆に、破壊伝播速度が小さいと揺れは小さくなる。しかし、破壊が長く続けば、地震モーメントは大きくなる(以上、甲A139の1・17、18頁)。

(エ) このように、地震モーメントが大きくても、ずれの速さや破壊伝播速度が小さいと、揺れは小さくなり、津波地震の発生が説明できる。様々な周波数での津波地震の観測の結果、長周期のゆっくりした揺れすなわち低周波数ほど揺れが大きいことが分かったことがその根拠とされる。断層がゆっくりずれるとは、ずれの速さや破壊伝播速度が小さいことを言い換えたものである。地震モーメント(最終的な蓄積量)と地震モーメントの変化の速さ(一時的な蓄積速度)とは、地震観測から通常比例関係にあるが、この比例関係が成り立たない特殊な地震が津波地震である。

また、地震モーメントの剛性率について、剛性率とは物質によって異なる値をとる。固い物質では大きな値になり、柔らかい物質では小さな値になる(以上、甲A139の1・18頁)。

(オ) 津波の高さは、地震前の海底の高さと地震後の海底の高さの違いとその水平方向の広がりによる。高さの違いの絶対値を水平方向に積分した量に関係し、地震モーメントそのものに関係するものではない(以上、甲A139の1・18頁)。

#### イ 津波地震のメカニズムの多様性等

(ア) 津波地震の発生メカニズムについては、様々な発生メカニズムが考えられ、〈1〉緩やかな変動、〈2〉浅部における二次的断層、〈3〉浅部における低角断層、〈4〉巨大海底地滑り、〈5〉マグマの貫入、〈6〉プレート境界堆積物の破壊に分類する見解がある。

また、断層のずれの速さや破壊伝播速度が小さく、地震波の低周波数成分が卓越することになることは津波地震の特徴であるが、それだけでは津波の大きさが十分に説明できないため、様々なメカニズムが提案され、複数の仮説が存在する状態であった(以上、甲A139の1・19頁)。

(イ) ただ、上記のような分類は、現在の知見に照らせば分類となっていないものもある。地震による海底の動きが津波の原因である場合、上記〈1〉の緩やかな変動といえるかもしれないが、断層全体の動きがゆっくりしており、人が感じる周期の短い地震の揺れは小さく、低周波数成分はそれより大きく、海底の動きは更に大きいことが津波地震を発生させる。上記〈2〉の浅部における二次的断層は主因ではなく、上記〈3〉の浅部における低角断層では津波が大きくなることが説明できず、様々なメカニズムが提案されている。津波地震は海溝付近のプレート境界すなわち低角逆断層で起こるが、低角逆断層が津波を大きくする原因ではない。上記〈4〉の巨大海底地滑りが地震の引き金効果で発生する場合には、津波地震が発生する。上記〈5〉のマグマの貫入も津波を発生させるので、その際に小地震が発生すれば津波地震となる。上記〈6〉のプレート境界堆積物の破壊は津波が大きくなることを説明しようとして導入された仮説であるが、主因ではない。

現在の知見を前提とすると、上記〈1〉の海溝付近のプレート境界で発生する断層のゆっくりした動き、上記〈4〉の巨大海底地滑り、上記〈5〉のマグマの貫入が、津波地震の発生メカニズムと考えられるが、ただ、その発生メカニズムは今なお明らかではない(以上、甲A139の1・19頁、甲A141の2・54頁)。

(ウ) 地震による海底の動きによって津波が発生する津波地震の場合、津波地震の発生域が海溝付近であることはほぼ確立している。例えば、津波が異常に大きいのは、地震が海溝軸付近のプレート境界で発生することに原因があると考えられる。海溝付近の深海では、ゆっくりした揺れ

が長く続く、特殊な地震があることが知られており、昭和21年のアリューシャン、平成4年のニカラグア、平成8年のペルーの各津波地震が海溝付近で起こっている。

また、日本海溝付近の内側斜面域に低周波地震発生帯が存在することを明らかにした研究もある。この低周波地震の大規模なものと考えられる津波地震を指摘する研究もあり、この点からも津波地震の発生域が海溝付近であることが裏付けられている。(以上、甲A139の1・19、20頁)

#### ウ 地震・津波の予測とその限界

(ア) 地震の揺れの源は、震源で起こる断層のずれすなわち破壊現象である。この破壊現象によってそれまで震源に加わっていた力がほぼ解消されるため、同じ断層が再びずれて地震を発生するには一定の時間を必要とする。

プレートの境界を長期間で見れば、境界上のどの位置も同じようにずれる。これは、プレートテクトニクスの基本概念から明らかである。地震の繰り返しの間隔や震源の規模などが境界上の位置によって異なることが実際のプレート境界で観測されている。

もっとも、同一の震源規模を持つ地震が同一の場所で、一定の間隔で起こることはほとんどなく、厳密に言えば、同じような地震が繰り返し発生する。これを固有地震と呼ぶ。固有地震はその地域で最大級の震源を持つ地震である。この同じような地震が、同じような間隔で、ほぼ同じ場所で起こってきたという観測事実があり、これを単純化したものが固有地震モデルである。

このことは、歴史資料による地震の研究によって明らかとされてきた。近年、地形学的あるいは地質学的研究によって、より長期間の繰り返し間隔(千年～万年)で、大地震がほぼ同一の場所で同様の震源規模で、繰り返し発生し、その間隔にもある程度の規則性があるということが明らかとなっている(以上、甲A139の1・20、21頁、甲A141の1・4、5頁)。

(イ) 北海道を除けば、数十年から百年程度で繰り返す大地震については、歴史資料に記録されており、地震・津波の予測には、歴史地震研究が重要な役割を果たす。もっとも、歴史資料の欠落により歴史地震として知られていない地震が過去に発生していても不思議ではない。特に、中世は資料の欠落が多く、この時代から江戸時代まで特定の地域を除くと、ほとんどの地方で資料が欠落しており、大地震がほぼ欠落せずに記録されているのは、北海道を除く地域では、江戸時代以降の約400年間にすぎない。

なお、古代は、中央集権化以降仁和三年(887年)まで記録があり、貞観地震等も記録されている。

そこで、既往最大地震について議論をする際には、上記歴史資料の欠落状況を考慮しなければならない。過去に発生しないと将来も発生しないという考え方は、過去に発生しなかったことが確実であるかによる。本件地震と同様な地震は過去にも起こっているが、本件地震の発生前の時点では、そのような地震が過去に起こったかが記録上わからなかった。歴史地震記録などから過去に発生しなかった地震であるとされても、実際には歴史記録に残っていないだけであり、過去に発生していた可能性はあるのである(以上、甲A139の1・21、22頁、甲A141の1・5、6頁)。

(ウ) 歴史地震データから繰り返し発生が確認できる場合には、固有地震モデルを用いた予測が防災、減災には有用である。しかし、あくまでも単純化されたモデルであることに留意し、隣

接した震源域の同時破壊によって震源規模が増大する可能性があるなど、実際の地震発生が複雑であることには注意しなければならない。例えば、歴史資料から少なくとも8回の繰り返しが知られる南海地震においては、昭和21年の昭和南海地震、1854年の安政南海地震、1707年の宝永地震は、いずれも紀伊半島先端から四国西部及びその沖合を震源域とするが、安政南海地震は昭和南海地震よりも大きく、宝永地震は紀伊半島先端からh bまでと、その沖合も震源域としていたし、宝永地震は、東海地震と南海地震とが同時発生したものであるということもでき、宝永地震より前の1605年の慶長の地震は津波地震とされ、このように南海地震と一括りにしても、その一つ一つは異なる地震である。

また、プレートの境界を長期で見ると、境界上のどの位置も同じようにずれるから、プレート境界で発生した地震の震源域を図上にプロットすると、長期間には境界上を隙間なく震源域が埋めることになる。ある期間で空白となった地域すなわち空白域が存在しても、それは次の期間には埋められる。例えば、千島海溝で空白域とされたg k沖が、昭和48年の根室半島沖地震の震源域で埋められたのが有名である。

なお、南海トラフにおいては空白域の存在が図示できるが、他方、日本海溝沿いでは原理的には同じことがいえるものの、地震の位置がはっきりしないため、図示できるほどの空白域の指摘はできない（以上、甲A139の1・22頁、甲A140の1・5頁、甲A141の1・6、7頁）。

#### エ 長期評価の内容

(ア) 三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間地震（津波地震）についての地震の発生位置及び震源域の形態に関する評価について、その根拠は、過去400年に発生した慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震がいずれも津波地震であり、その発生頻度が133.3年に一回ということによっている。M<sub>t</sub>は、明治三陸地震の値に基づいている。

慶長三陸地震及び明治三陸地震は、津波の数値計算から日本海溝付近で発生したと推定される。延宝房総沖地震が津波地震であることは明らかであり、遠方の宮城県c qで死者が出ていることから、日本海溝付近で発生したと推定した。

日本海溝付近の津波地震は、太平洋プレートの沈み込みが引き起こしているプレート境界地震である。上記三つの津波地震の正確な位置は、明治三陸地震を除き不明であるし、明治三陸地震についても断層が南北でどの程度延びていたかは不明である。津波被害の記録からは、慶長三陸地震及び明治三陸地震の各津波は日本海溝の北部で、延宝房総沖地震の津波は日本海溝の南部で発生したものと推定される。

三陸沖北部から房総沖の日本海溝は、プレート境界から陸に近づくにつれて同じような勾配、深さで沈み込んでいる。このようなプレートの沈み込みが同じようになっていることからして日本海溝の北部と南部だけ津波地震が発生し、中部だけは起こらないとは考えにくい。過去400年間に中部では発生しなかったと推定することが妥当であり、中部を空白域とするのはプレートテクトニクスに基づく当然の結論である。

慶長三陸地震は、三陸地方で午前10時過ぎに震度4程度の揺れが感じられたにもかかわらず、津波はその4時間後の午後2時頃に到達しており、当時における時刻の誤差を見込むとしても、4時間という時間差は有意であり、別の地震と考えて、強い揺れが感じられない津波地震が発生したものと判断した。その発生位置は不明であるが、三陸に大きな被害をもたらしており、日本海溝

付近とした。

上記三つの津波地震のそれぞれの被害分布は異なるから、別々の場所で発生したと考えて、ポアソン過程により確率を計算した（以上、甲A139の1・26頁、甲A140の1・8～10頁、甲A141の1・11～14頁、甲A141の2・25、26、56頁）。

（イ） 日本海溝付近の津波地震の発生域に関しては、次の研究成果（甲A194の2のh c・h d「日本海溝内壁下方の低周波地震域」（邦題）、丙B103の3・資料16、17）、なお、低周波地震について甲A193）も背景にある。

津波地震の発生域が構造的にみて海溝付近であることはほぼ確立しており、日本海溝の内側斜面域に低周波地震発生帯が存在することは、日本海溝に沿う海域における昭和49年～昭和52年に発生した611の地震を調べた結果などからも明らかである。この低周波地震の大規模なものが、津波地震であると上記研究成果が指摘していた。長期評価は、このような成果を基にして、日本海溝付近すなわち三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの海域を津波地震の発生域とした。

このように、津波地震が日本海溝沿いの帯状地域で発生したことは歴史資料から明らかである。これに基づき、日本海溝沿いの帯状地域が津波地震の発生域としており、津波地震が同帯状地域で発生したからといって、同帯状地域のどこでも津波地震が発生するとは限らないが、上記成果を踏まえて、そのような結論を採用したのであり、長期評価は、このような背景がある。なお、平成9年から平成13年までの気象庁が公表した三陸沖から房総沖にかけての震央分布及び断面図を見ると、青森県沖や岩手県沖の領域（D、E）と福島県沖（G）の領域とでは、海溝軸付近の微小地震の発生回数には明らかな違いがあり、DやEでは、Gと比較すると、明らかに多いが、これは、あくまでも、限定された期間における結果にすぎず、このことから、海溝寄りのどこでも津波地震が起きるという評価に影響するものではない。

以上のとおり、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの南北を一つの領域として区分けする考え方は、長期評価により初めて示された見解であり、その後、このように海溝寄りを一つの領域として区分けする見解が一般的となった（以上、甲A139の1・27、28頁、甲A140の1・13、14頁、甲A141の1・15、16頁、丙B103の1・36、56、64～67頁）。

オ 長期評価の信頼度、異論等及び中央防災会議における審議状況等

（ア） 長期評価における三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのプレート間地震（津波地震）の発生領域の評価の信頼度がCとされた理由は、その南北方向のどの位置で発生するかが特定できず、想定震源域が特定できなかったこと、また上記津波地震の発生が3回以下であったことによるものであり、むしろ、どこでも起こり得るとしたことに注意すべきである。

上記発生確率は、震源域の特定ができなかったために、ポアソン過程を用いて算出された。また、震源域が特定できても、最新活動時期が分からないとBPT分布（長期評価におけるBPT分布は、最新活動時期の直後には次の地震の発生確率が低く、時間が経過するにつれて確率が高くなる性質を持つ。BPT分布は、固有地震に適用される。）による確率が計算できず、ポアソン過程を用いる。

BPT分布による確率は時間とともに変化するが、この値の長期間の平均値がポアソン過程を用いた確率となる。

上記発生確率の評価の信頼度については、上記ポアソン過程を適用し確率が求められたため、



想定地震と同様な地震が領域内で何回発生しているかで信頼度が変化し、10回以上ならAとなるが、この領域での津波地震の回数は3回であったため、2～4回のCとされた。その趣旨は、明治三陸地震の震源域の位置が特定されないことなどから、発生の確率が動き得るということであり、発生の可能性があることを前提にその確率の計算値のあやふやさをいうものにすぎない。仮に、明治三陸地震の震源域が特定されていたとすると、その震源域付近の津波地震の発生の確率は下がるが、その震源域の南部は400年以上地震が発生していないのであるから、むしろその発生の確率は高まることとなる（以上、甲A139の1・28、29頁、甲A141の1・17～22頁）。

(イ) 長期評価部会での議論としては、津波地震の領域設定について、論理は一貫しているという意見と、400年に3回とし、それが一様に起こるとした点に問題が残るという意見とがあった。ただ、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震が、いずれも日本海溝寄りのプレート間地震としてポアソン過程で評価するとの方向で議論が進み、最終的には、いずれも津波地震であり、同じ場所で発生しているとはいえないため固有地震として扱わず、同様の地震が、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りでもどこでも発生する可能性があるという結論に至った。特段の異論もなく、このような結論に至った。特に、後記(ウ)のような様々な仮説、見解もあり、付加体があるところで津波地震が起こるという議論もあったが、強い異論も出ることはなく、プレートテクトニクスという基本的な考え方にに基づき、上記結論に至った（以上、甲A139の1・29頁、丙B103の1・58、108～111頁）。

(ウ) 長期評価に対する異論となる研究論文には、福島県沖から茨城県沖にかけての領域でも大規模な低周波地震が発生する可能性があるという指摘する一方で、福島県沖で厚い堆積物が発見できておらず、大規模な低周波地震が起きても、結果的に津波地震に至らない可能性を指摘するものがあった。

この研究論文(a f・h e「地震観測から見た東北地方太平洋下における津波地震発生の可能性」、丙B1)は、発生領域の細分化を試みたものであり、結果的に津波地震に至らないという一つの可能性を示唆したにすぎない。津波地震の発生域が海溝付近であることは確立した知見であり、長期評価はこれに従っている。長期評価の当時、海溝付近で発生する津波地震がどのようなメカニズムで大きな津波を起こすかは不明であり、様々な見解が並立していた。

上記研究論文は、未固結の厚い堆積物が津波地震発生には必要との仮説に基づき、福島・茨城県沖には堆積物が比較的少ないことから、上記可能性の指摘に至った。なお、別の研究論文では、堆積物が少ない地域でも津波地震の発生を指摘するものもある。

また、延宝房総沖地震についてM6.5程度の可能性があるとして、同地震を慶長三陸地震及び明治三陸地震と一括して、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間地震(津波地震)というグループを設定して評価することを疑問視する見解(h f「史料地震学で探る1677年延宝房総沖津波地震」、丙B103の3・資料41)もある。長期評価は、この見解も織り込み済みであり、この見解を踏まえた議論を交わし、結論に至っている。また、この見解のように津波の被害に比べてMが小さいことは津波地震であることを示しており、長期評価と整合する。この見解は揺れの源である震源の位置を陸寄りに考えているが、長期評価では津波の被害域が広いことから、波源が沿岸寄りではなく、海溝寄りと推定した。延宝房総沖地震の津波被害は、宮城県c qにも及んでおり、このような被害も重視している（以上、甲A139の1・29、30頁、甲A141の1・

23、24頁、丙B103の1・111～114頁)。

(エ) 中央防災会議においては、審議において長期評価と同様に日本海溝付近のどこでも明治三陸地震級の津波地震が発生することを被害想定に含めるよう主張したが、大勢に押し切られる形で受け入れられることはなかった。すなわち、先手必勝ということでは、100年しかたっていない明治三陸地震が近い将来に発生する可能性が高いとして津波被害の想定対象とした中央防災会議の結論は不適當であり、むしろ南部の空白域を対象とすべきであった。それが過去400年間という限られたデータで議論する以上、地震学的には妥当な推論である。特に、防災に優先順位付けがあるならば、なおさらその南の空白域を対象とすべきであった(甲A139の1・31、32頁、甲A141の1・30、31頁、丙B103の1・115、116頁)。

#### カ 津波評価技術の評価

(ア) 津波評価技術の基本的概念は、過去になかったことは将来もないとする点で中央防災会議の決定と共通し、長期評価とは相容れないものである。

津波評価技術は、当時、推進本部地震調査委員会では特に議論の対象となっていなかったが、仮に既往最大の津波を想定対象とするならば、前提として、繰り返しの期間が400年よりも短いこと、それが保証できるかどうか明らかにされることが必要である。既に指摘したとおり、長期評価の考え方は、歴史資料が不十分であることを考慮し、繰り返しの間隔が長い場合には歴史に残らない可能性を考慮している(以上、甲A139の1・32頁)。

(イ) 長期評価は、地震災害軽減を考慮しており、安全側の想定に立ったものではない。安全側に偏った想定をすると、評価全体を検証する場合に困難を生じるからである。長期間のデータがなく、時間軸が限定されているため、空間軸を拡大することによって標本数を増やし、統計的な検証を可能としている(甲A139の1・32、33頁)。

(ウ) 長期評価は、津波地震の発生域として日本海溝付近の帯状域を設定したが、このような設定はおそらくこれ以前には存在していなかった。他方、津波評価技術の地震地体構造論は、過去の地震活動に基づき細かく区分した従前の研究論文による。しかし、空間を細かく区分するならば、時間軸を広くとる必要がある。そうしないと、十分なデータが得られないからである。また、そもそも、地震地体構造論は、同じ地質構造を持っているところは同じような地震の発生があるという基本的な考え方をしており、例えば、福島県沖を含んだ領域では、延宝房総沖地震が発生している以上、これを既往最大地震と捉えて、このような地震が福島県沖でも発生すると捉えるべきであるが、津波評価技術はこれをさらに細分化して延宝房総沖地震を福島県沖の領域に取り込んでいない。つまり断層の設定が恣意的にされている。津波評価技術にはこのような問題があった(甲A139の1・33、34頁、甲A141の1・27頁)。

#### キ 本件地震、本件津波と長期評価

(ア) 本件地震は連動型地震であり、解析によると、その破壊は3段階に分かれる。

最初の40～60秒程度の第一段階では、通常の高溝型地震であり、その後の第二段階では、プレート境界の極浅部、海溝付近で大きなずれが起これ、この異常に大きなずれに引きずられたように、80～90秒後の第三段階では、破壊が宮城県沖の南北、特に南に拡大したと考えられる。

その破壊は、まず三陸沖南部海溝寄りから始まった。長期評価では、M7.7前後、30年以内の発生確率が80～90%と推定されていた。破壊は、その後プレート境界の深部に当たる宮城県

沖に及んだ。長期評価では、M7.5前後の地震の30年以内の発生確率が99%とされた海域である。これは、上記二つの海域が連動した1793年の寛政地震のように、そのような連動地震の発生自体は想定されていたが、規模はM8.0前後とされていた。この段階での本件地震の規模はM8.4程度であった。

第二段階では、大きなエネルギーの放出と海溝付近での50mに及ぶ異常に大きな海底の動きを伴い、この破壊域には激しい揺れを生じる震源はなく、明治三陸地震と同様の津波地震が日本海溝付近で発生したと考えられる。津波の波形データ（甲A140の1・28頁）に照らして、50m近くの非常に大きなずれが起き、高い津波が発生したこと、すなわち日本海溝沿いで津波地震が発生したことがわかる。

破壊の最終段階では、三陸沖中部、福島県沖、茨城県沖への拡大が特徴づけられる。福島県沖と茨城県沖では、長期評価より規模の大きい破壊が発生した。長期評価では、福島県沖におけるM7.4程度の地震の複数統発の30年以内の発生確率は7%程度以下であったが、本件地震に係る福島県沖での規模はM7.7相当の強い揺れを伴う破壊が起こったと推定される（以上、甲A139の1・34頁、甲A141の1・32頁）。

（イ） 本件地震は、長期評価において想定した津波地震が、宮城県～福島県沖に発生したと考えられる。多数の研究者が、地震の第二段階及びそれ以降において、津波地震が発生したことを示す解析結果を発表している。

ただ、本件地震に係る津波地震は、本件原発にとって想定される最悪のケースではなく、この津波地震が、海溝に沿っておよそ100km程度南にずれると最悪のケースとなると考えられる。また、明治三陸地震と異なり、本件地震は、海溝付近のみならずそれよりも西側の部分も破壊した。このため、貞観地震と同様揺れが大きく、浸水域の広い津波を伴った（以上、甲A139の1・34、35頁）。

（ウ） 長期評価に基づき、O. P. +10mを超える津波の到来は十分予測可能であった。長期評価に基づき、明治三陸地震の断層モデルの位置を福島県沖の海溝付近に移動して計算を行えば、津波評価技術に基づく本件試算と同様の結果が、平成14年時点に得られたはずであり、本件原発にO. P. +10mを超える津波が襲う危険は十分に察知できたはずである。

明治三陸地震のMtを検討すると、その遡上高の区間平均最大値から求められるMtは9.0となり（ただ、br名誉教授の論文では、Mt9.0は過大評価気味である一方、長期評価に記載したMt8.2は小さく、外国の検潮所からMtを求めると、正確には8.6となるとしている。丙B103の3・資料36）、区間の平均遡上高は15～16m、最大遡上高は31～32mとなり、本件津波の実際の遡上高34mとおおむね一致したものとなっている。

貞観津波については、長期評価に含まれておらず、長期評価では対策が不十分であるとの議論もあるが、津波の高さが防潮堤の高さを超えるかどうかの検討によって防災対策を進めるのが通常である。

また、地震空白域において地震津波を想定するときに過去に起こった地震を調べてその断層モデルを用いることは地震学において極めて常識的な方法であるし、今回の日本海溝沿いで断層モデルが確定しているのは明治三陸地震だけであり、明治三陸地震の断層モデルを用いるのは当然のことであり、これが、無理な仮定による試算などとすることはできない（以上、甲A139の1・3

5、36頁、甲A139の2、甲A140の1・31頁、甲A141の1・33～36頁、甲A141の2・2、3頁、丙B103の1・103～105頁）。

(2) ad委員の見解

ad委員（地震、津波、特に歴史的な地震津波の専門家であり、長期評価の当時、地震調査委員会の委員であった。丙B101の1・47頁、丙B104の1・106頁）は、おおむねac元部会長と同様の趣旨の見解を述べているが、その概要は次のとおりである。

ア 地震・津波予測の限界

(ア) 我が国における歴史地震、津波の研究は、江戸自体以降の文献資料の豊富さ等と昭和初め頃から精力的に収集された資料に支えられ、古記録による津波被害の状況から津波高さの推定作業なども進むなど、世界的に誇る状況にあるが、過去の歴史地震等に関する情報が必然的に一定の制約を受けている限界がある。

すなわち、近代的な地震・津波の観測資料は、130年余りの期間であり、特にその細密化はここ30年位のもので極めて短いものしかなく、これを補う歴史地震の研究も、記録の欠落や地域による資料の精粗もあり、特に東北地方等は、江戸時代以前にはわずかな例外を除き、歴史記録が残されていないが、これは、東北地方等において過去に大きな地震、津波が発生しなかったことを意味するものではない。

このように、時期、地理的要因その他の限界から、歴史地震として確認される既往最大の地震・津波が、将来において発生し得る最大の地震、津波と限らないのは当然であり、地震学者にとっては自明のことである（以上、甲A180・25～29、31～35頁、甲A181・1～3頁）。

(イ) 固有地震に関しても同様であり、歴史資料から固有地震と確認でき、かつ、その中には、その繰り返し周期を相当明確に把握できるものもあるが、逆に、固有地震として把握されていないものが繰り返さないということを意味するものではない。歴史記録の時間的射程を超える固有地震について、地質学的な調査研究により追認できるものもある。

地震発生の空白域について、特定の種類の地震が発生しない原因として、実際には地震の発生のメカニズムから当該地域で当該種類の地震が発生しにくい特殊な事情があることもあり得るものの、その空白域における地震の発生が時間的ずれており、たまたま歴史的な時間幅の中で空白域と見える領域で地震の発生がなかった、あるいは記録に残されなかったにすぎないこともあり得る。

このように、明確に繰り返しが確認できる地震の性質の説明として、固有地震の考え方は有益であるが、他方、固有地震といえないことから、同種の地震が繰り返すとはいえないなどという結論を安易に導くことはできない。

また、中央防災会議における検討結果は、財政的な限界を踏まえた行政的な割り切りとして検討対象を限定したと理解できるが、地震学の見地からは、疑問を感じざるを得ない（以上、甲A180・35～38頁）。

イ 長期評価の内容

(ア) 長期評価における領域区分は、過去に発生したことが知られている主な地震を整理し、これを根拠に「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」などの領域分けを行った。すなわち、日本海溝沿いの過去に発生した、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震の三つの津波地震が日本海溝寄りで発生したとしている。

また、日本海溝は、太平洋プレートが、日本列島が載っている北米プレートに沈み込んで形成されているが、そのプレート境界の形状が北側から南側にかけてほぼ同様であり、太平洋プレートの沈み込みによる日本列島の東日本部分がほぼ同様の水平移動をしていることがGPSにより確認されている。

このように、同様の構造のプレート境界の海溝付近でどこでも同じような津波地震が発生する可能性があることからして、上記「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」という領域が設定された。過去に同領域の一番北端において明治三陸地震、同南端において延宝房総沖地震、これら以外にも慶長三陸地震、また、メカニズムは異なるが、正断層型の地震である昭和三陸地震という四つの地震が発生していること、平成9年～平成13年の気象庁が示した震源断面図をみると、その断面図には微小地震の震源が示されているが、日本海溝の位置からプレートが沈み込む角度が大きくなる場所から非常にたくさんの微小地震の震源が並んでおり、ここに応力が蓄積され、普段から微小地震が非常によく起きていることがわかること、その微小地震の起こる頻度について、日本海溝の北部から南部まで相違はなく、三陸北部、岩手県北部の沖合、宮城県沖、h g沖、福島県沖、d gの沖合までほぼその構造が変わらないこと、他方、日本海溝からおよそ70 kmの範囲内で微小地震がほとんど起きておらず、地震学的に同じような性質をもった領域（ただ、北部と南部で地質構造に違いがある部分もあって、全く同じではなく、起こる地震の大きさとしても、北がやや大きく、南がやや小さい傾向にはある。）であることを示していることが指摘される（以上、甲A180・39～42、甲A181・8、9、11、27～29頁、甲A182・8～12頁、甲A183・50～52頁）。

(イ) 津波地震は、明治三陸地震による津波の解析を基に昭和47年の研究論文において初めてその用語が提唱されたが、従前から知られていた低周波地震（昭和3年の研究論文（甲A193）により初めて提唱された、周期が長く、人が弱くしか感じられないが大きな津波を伴うことのある地震が海溝近くに発生するというもの）が日本海溝からおよそ六、七〇 kmの幅でゆっくり起きること、その低周波地震の大規模なものが津波地震であるとの見解（甲A194の2）が提唱され、それが有力となってきていた。

その後、Mtの概念が確定され、MtがMより0.5以上大きいものを津波地震と定義し、その定量的な研究が行われるようになっていった。

また、海溝軸のすぐ近くで断層がずれると津波地震となる理由としては、海溝軸付近では沈み込みの角度が比較的浅くても、プレート境界の断層に存在する付加体（固体になりきっていない部分）が断層のずれにより隆起し、これが海底面を上げることにより大きな津波が発生すると考えられる。

なお、付加体は、茨城県沖から福島県沖にかけても分布しており、津波地震の発生の可能性を示唆している（以上、甲A180・42～44頁、甲A181・29～33頁、甲A183・72、73頁）。

(ウ) まず、明治三陸地震は、典型的な津波地震であり、e e町 e jで浸水高38.2 mに達し、2万2000人もの死者が出ている。震源については、日本海溝軸付近と考えられる。

延宝房総沖地震は、歴史記録から、d qにおいて地震の揺れそれ自体は並の揺れであり、d m藩やd s藩では地震動に触れられておらず、他方、津波被害について豊富な記録が残っていること、

特に宮城県 c q と広範囲の津波被害が発生し、海溝寄りのプレート間の津波地震であると考えられるほかに、海溝型分科会においても議論の結果、そのような結論に達した。

慶長三陸地震も、歴史記録から、地震の揺れがあったものの、地震による死者の記録はなく、他方、地震発生から津波襲来まで4～6時間が経過し、大きな地震動をもたらした地震と津波をもたらした地震が別の地震であること、同津波の襲来により三陸沿岸では甚大な被害が発生し、その浸水高が2.1 mに達する地点もあったと推測され、その被害範囲も北海道から三陸海岸南部、福島県 e q 市付近にまで及んでいるなど、広範囲であったことが確認でき、その震源域は海溝寄りだと推測されるなど、津波地震であったと考えられる（以上、甲A 180・45～54頁、甲A 181・35～45頁）。

(エ) 長期評価における津波地震に関する結論については、海溝型分科会における a c 元部会長を含む、第一線の地震理学者らの議論により到達した。

第8回分科会において、カップリングに関する従前の議論が絶対視できず、数百年間の津波の知見は限定的なものであるとの認識が共有され、第9回分科会及び第10回分科会において、慶長三陸地震や延宝房総沖地震の震源や波源域に関して議論がされたが、はっきりした結論には達せず、最終的に津波地震三つをいずれも日本海溝沿いと考えるという方向性ができ、ポアソン過程で評価する方向でも議論が進んでいったこと、第12回分科会においても、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震について位置、メカニズムが不明の点もあるが、大きな津波が発生して被害が生じた点は明治三陸地震と共通していること、慶長三陸地震に関して千島沖震源ではないかとの意見や延宝房総沖地震の震源は陸寄りにあるとの見解の検討もされたが、議論を重ね、その結果、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震の三つの地震を津波地震として確率を計算することとなった。

以上の議論の経過を踏まえて、最終的に上記三つの地震を津波地震として、ポアソン過程を適用した確率評価がされ、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのどこでも同様の津波地震が発生する可能性があるとの結論に至った（以上、甲A 180・54～57頁、甲A 181・42、43頁）。

(オ) 慶長三陸地震に関しては、歴史記録から、その津波の原因が地震そのものではなく、これに誘発された大規模な海底地滑りの可能性も指摘できる。もっとも、海底地滑りが原因であったとしても、長期評価における津波地震の定義とは矛盾しない。その波源域については、歴史記録から考えられる c k に津波が到達した時間、約2000～3000年という c n 藩や c o 藩における死者の数の記録などとともに、北海道の津波堆積物について年代がずれている可能性も指摘されることから、千島沖ではなく、三陸沖と考えられる。

現時点では、慶長三陸地震について、日本海溝の海溝軸よりも沖側（東側）で生じた正断層型地震の可能性が、海底地滑りの可能性よりも考慮される。正断層型地震とするならば、海溝沿いのプレート間地震すなわち津波地震と発生メカニズムを異にするため、津波地震ではないこととなる。

延宝房総沖地震の波源域に関しては、日本海溝の近くに寄った位置に波源があると考えられ、南は静岡県の h i から北は宮城県 c q と広範囲に津波被害がわたっているといった先行研究や津波の分布高から房総沖が波源域とみられるとの先行研究もある。他方、従前、陸寄りとの見解もあったが、現時点で、津波が到達した範囲からM6ということはあり得ないと考えられているし、長期評価の当時においても大部分の地震学者はそのように陸寄りとの見解をローカルなものとして

採っていなかったものと考えられる。

長期評価は、地震学者が、集団的議論を尽くして一定の結論に達したものであり、見解の相違からその重要性が否定されるべきものではない（以上、甲A180・57、58頁、甲A181・46、47頁、甲A183・29、30、34～38、54、55、74～77頁、甲A202）。

(カ) 長期評価における信頼度について、発生領域の信頼性「C」というのは、ある大きな領域の中で同じような地震が起きており、将来同じような地震がこの領域の中のどこかで起こることは確実に分かっている。ただ、その中のどこかが分からないという趣旨であり、宮城県沖や福島県沖の日本海溝沿いなど、その領域内の特定の場所では津波地震が起こる可能性を否定するものではない。

なお、周期性が明確である場合には、一つ前の地震が起きた直後の確率が低く、年数がたつと確率が高くなるため、BPT分布によるが、一定の期間内に地震が起こるというその確率は分かっているが、直後にその確率が減るとはいえないときはポアソン分布を用いている。三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域については、「C」ポアソンであり、133年に1回起こるが、直前に発生したから次に長く起きないとはいえないという趣旨であって、明治三陸地震や延宝房総沖地震と同じような地震が、福島県沖や茨城県沖で起こるということを意味する（以上、甲A181・48～51頁）。

#### ウ 本件津波の特徴等

(ア) 本件地震は、北米プレートとその下に沈み込む太平洋プレートの境界面のすべりによって生じた海溝型地震であり、我が国観測史上最大のM9.0を記録した超巨大地震であった。本件地震による本件津波は、千葉県以北から青森県にかけての海岸を襲い、岩手県c k市、c t町、f g市、e s市、宮城県h j町、g a町などの三陸沿岸の市街地が完全に流失し、死者行方不明者は1万9000人に上り、明治三陸地震の津波の死者数2万2000人に迫る数字となった。

本件地震の震源断層面は、海溝に沿った方向の長さが約500km、沈み込む方向に沿った長さが約200kmとされ、すれの量は平均で約10m、最大で約50mにも達した。

本件地震は「連動型超巨大地震」であったとされる。連動型超巨大地震とは、地震が二つ以上の各プレートの境界型巨大地震の固有の領域にまたがって起きる超巨大地震であり、我が国では、1707年の宝永地震がその例とされ、海外ではスマトラ沖地震がその例であったとされる（以上、甲A180・58頁、甲A181・6頁、甲A183・46、47頁）。

(イ) 本件津波は、連動型超巨大地震である本件地震により起こされた。ただ、津波が大きい地震が常に連動型ということではない。例えば、明治三陸地震の津波の最高浸水高は38.2mに達したが、連動型地震ではない。

連動型ではないが巨大な津波が発生する地震は、狭いコア領域内で大きな海底隆起量をもたらす海溝型地震である点に特徴がある。本件地震でもコア領域があり、その内部では海底が約15mも隆起したと推定される。

上記コア領域のサイズは東西約70km、南北約100kmであるが、この領域から発せられた津波は巨大であり、三陸沿岸で地震発生後約30分から50分後に見られた大津波は、このコア領域から発した津波である。

単独型の海溝型地震であっても、このコア領域に相当する狭い領域内での大きな海底隆起量と

いう現象が生じると、高い津波が発生する（以上、甲A180・59、60頁）。

（ウ） 本件地震や宝永地震のような700年あるいは1000年に一度の連動型巨大地震は、今回のように極めて高い津波を生じさせるが、これほどの規模ではなくても、100年に1回クラスの地震、例えば、明治三陸地震や昭和三陸地震などによる津波であっても、その津波高さが約10数m～20数mになることはある。

長期評価を踏まえると、明治三陸地震と同様の津波地震が三陸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可能性が指摘され、明治三陸地震の津波で本件原発の敷地高を超えることは予測可能であった（以上、甲A180・60、61頁）。

#### エ 本件原発への津波の影響等

（ア） 津波が海岸に近づいた際の動きについて、海岸線が自然的地形又は人工的地形のいずれであっても、〈1〉V字型をしていると、奥に行くほど湾の幅が狭まり、津波の面積当たりのエネルギーが増えて津波の高さが高くなり、また、〈2〉海岸線が直線的で沖に向かって浅いところが突き出ている場合も津波のエネルギーが集中し津波の高さが高くなることが知られているが、本件原発の敷地もいかなる理由にせよ、南防波堤と呼ばれる防波堤とそれと直角で交わる人工海岸線はV字型の地形に当たり、かつ、本件原発が面する東側の海底の等深線から見ても、浅いところが突き出ており、津波が襲来した場合には津波の高さが高くなるような地形となっていた（甲A181・13～16、甲A182・16～19頁）。

（イ） 陸上を遡上する津波について、建物に津波の先頭すなわち段波が真正面から急に打ち当たると大きな衝撃を受ける。他方、建物の後方や側面などでゆっくり水位が上がる場合には水の圧力が徐々に増すだけであり、衝撃はそれほどない（甲A181・18～20頁）。

#### （3） a e 委員の見解

a e 委員（現長期評価部会部会長、地震やインバージョンすなわち逆解析による津波発生メカニズム研究の専門家、丙B101の1・47頁、丙B104の1・106頁）は、次のとおりの見解を述べる。

#### ア 津波地震等

（ア） 地震の中には、津波から決めた $M_t$ が地震波から決めた $M$ よりも異常に大きいものがあり、これが津波地震である。推定 $M$ 6.8～7.4に対し、推定 $M_t$ が8.2～9.0に及ぶような明治三陸地震が典型である。

自らの先行研究（b o ・ a e 論文）において、津波地震のモデルについて、三陸沖など起伏の大きなプレート境界の海溝近くでは、典型的なプレート間巨大地震は発生せず、津波地震などのみが発生するというモデルを提案した。

すなわち、津波の原因は、断層運動による地殻変動が起き海底が上下することによると考えられるが、一般的なプレート地震では、プレートのかかなり深いところで断層運動が起き、それによる地殻変動すなわち隆起・沈降はかなり広い範囲に及ぶ。他方、津波地震は、海溝付近の付加体（沈み込むプレートすなわち下盤プレートの一部がはがされて上盤プレートの方に付加されたもの、一般的には、最近付加した柔らかい堆積物などである。）の下で起こることが多く、非常に狭い範囲で非常に大きな海底地殻変動が起き、これが津波の原因になると考えられる。

このモデルが正しければ、津波地震は三陸沖など特定の場所でしか発生しないこととなる。他



方、プレート間巨大地震の海溝側で発生した余震が津波地震であった例もいくつか報告されており、この場合、津波地震はプレート間地震の発生する場所であればどこでも発生することとなるが、いつも余震ということなら、その規模は本震を超えることはない。このように津波地震のメカニズムや発生領域に関する理解は進んできているが、まだ完全には解明されていない（以上、甲A185・6、7頁、甲A186・8、9頁、甲A187・4頁）。

(イ) 検潮儀上の津波の振幅すなわち津波高さから震源から観測点までの距離から、 $M_t$ を計算でき、 $M_t$ と $M_w$ が等しいと仮定（調整係数を用いて等しくなるようにする。）すると、 $M_w$ と震源から観測点までの距離を用いて津波の高さを計算できる。また、ある程度の震源域（波源域）の中では津波の高さは一定の値になると頭打ちになることを踏まえることにより、 $M_w$ の大きさから予測される津波高さの最大区間平均高（本件津波を例にとると、岩手県の区間平均高20mとなる。なお、最大区間平均高の約2倍が全域における津波高さの最高値となるとされ、実際に本件津波の岩手県における津波の最高高さは約40mである。）を求めることが可能となる。

このように、 $M_w$ が判明している場合に津波高さを予測することができるが、地震波に基づく $M_w$ が判明していない明治三陸地震のような場合において、遡上高から $M_t$ を算出し、上記の計算を用いて津波高さを算出するような方法は一般に行われていない。（以上、甲A186・4～7頁、甲A187・3頁）。

#### イ 4省庁報告書の位置付け

(ア) 4省庁報告書の位置付けについて、もとより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目的でその概略的把握を行ったという、同報告書の記載からも明らかとなり、具体的な津波対策の津波の想定を設計条件に適用することまで想定したものではなかった。

例えば、4省庁報告書では、より多くの震源モデルの検討対象とすべく、津波数値計算モデルを一部簡略化したモデルを使用している。海岸近傍の津波の挙動の詳細を表すために当時既に理論化された計算式があったが、これを用いずに、より簡略なモデルを用いているため、日本全国の沿岸波高の概略値の把握に役立った一方、その結果、概略値にとどまり、大きな誤差が生じることもある（以上、甲A185・10、11頁）。

(イ) また、津波の数値計算には様々な不確定性が含まれ、計算結果をそのまま利用できないため、計算結果を中央値とするカーブで当てはめて、計算力のばらつきを推定する。

4省庁報告書では、計算結果である計算値と既往津波の実測値の比を比較しているが、その幾何分散が1.49であったとされる。要するに、実際の津波の高さが、計算値の1.49分の1～1.49倍の間に入る確率は68%であり、仮に95%の確率で実際の津波高を推定する場合、計算値の1.492分の(1～1.49)2すなわち約0.45～約2.22倍までの範囲を考慮する必要がある。

これを個別地点で見ると、1～4号機が所在するa o町やa n町における津波高さ6.4～6.8mでは、実際の値を68%の確率で表すには、4.3(6.4÷1.49)～10.1(6.8×1.49)mとなり、95%の確率で表すには、2.88(6.4÷1.492)～15.1(6.8×1.492)mとなる。このように計算結果には不確かさがあり、それを考慮すると、津波高さは幅を持った値でしか表現できない（以上、甲A185・11、12頁、甲A186・13～15頁）。

## ウ 津波評価技術

(ア) 津波評価技術は、将来発生することを否定できない地震に伴う津波を評価対象として、地震の発生位置と規模 ( $M_w$ ) を設定し、断層パラメータ間のスケーリング則に基づき、各パラメータを推定し、基準断層モデルとする。

このうち、日本海溝沿いに関しては、過去に繰り返し津波が発生し、プレート境界形状等に関する知見が比較的豊富であるから、既往津波の痕跡高を説明できる断層モデルにスケーリング則を適用し、海域ごとの特徴を反映した基準断層モデルを設定することとなる。

また、波源位置に関して、地震地体構造区分図に基づき、過去の地震の発生状況等の地震学的知見を踏まえ、合理的と考えられる更に詳細に区分された位置に津波の発生様式に応じて設定する(以上、甲A185・15頁)。

(イ) 想定津波の予測計算における波源の不確定性、数値計算上の誤差、海底地形・海岸地形等のデータの誤差を含めた評価のため、基準断層モデルのパラメータを合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施することによりその結果得られる波源群の中から、評価地点における影響が最も大きい津波を設定想定津波として選定する(甲A185・15頁、甲A186・19頁)。

(ウ) 数値計算については、近海伝播を対象に基礎方程式として、移流項・海底摩擦を含んだ非線形運動方程式である浅水理論を適用したものを選定し、空間格子間隔の設定においては、波源域、伝播過程における海域、評価地点周辺海域、遡上域の各部分領域で精度の良い計算結果が得られるよう、それぞれの海域の特性に応じて適切に設定する(甲A185・16頁)。

(エ) 日本海溝沿いにおいては、主に過去に発生した地震に基づいて基準断層を設定するが、福島県沖については、福島県東方沖地震に基づく基準断層モデル ( $M_w 7.9$ ) が提示されている(甲A185・16頁)。

(オ) このように、津波評価技術は、原発の設計基準として、どの程度の津波を設定すべきであるかという観点から、原子力施設における津波対策に資する目的で策定されたものであり、特定地点における津波高すなわち設計津波水位を推定するものであるといえ、4省庁報告書と比較してより精緻な分析を行っている(甲A185・17頁)。

## エ 長期評価

(ア) 長期評価における領域区分は、過去に発生した地震に基づいて行われている。三陸北部から房総沖の日本海溝寄りの領域について、そのプレートの沈み込みの角度は北部と南部で異なることはないが、海溝軸付近の詳細な地形や堆積物の厚さなどに違いがあり、それが津波地震の発生の有無に影響する可能性がある。

すなわち、明治三陸地震が起きた付近の海底は凸凹があり、これにより地塁と呼ぶ凸の部分では堆積物がたまらないので、陸側である上盤と強くカップリングし、海溝付近でも地震が発生するが、このような海底の凹凸がない部分では堆積物が一様に入ってくるので、付加体の下では固着が弱まり、カップリングが弱まって地震を起こしにくいということが考えられていた。日本海溝沿いの北部では海溝付近に凹凸が多く、海溝軸付近でより厚いくさび型の形をして堆積物がたまっているが、他方、同海溝沿い南部の海溝付近には凹凸がなく、堆積物が一様な厚さでシート状に沈み込んでより深いところまで堆積物が存在していた。このようなカップリングの相違があること自体は、実際の調査結果からも裏付けられており(丙B19の2)、この相違が津波地震の発生の有無

に影響するということが一つの仮説として考えられていた（以上、甲A186・23～27頁、甲A187・16～19頁）。

（イ） 長期評価の領域区分の根拠となっている、気象庁が公表した平成9年から平成13年までの三陸沖から房総沖にかけての震央分布及び断面図を見ると、青森県沖や岩手県沖の領域（D、E）と福島県沖（G）の領域とでは、海溝軸付近の微小地震の発生回数には明らかな違いがあり、DやEでは、Gと比較すると、明らかに多い。

また、先行研究（甲A194の2）などからも、日本海溝の北部における低周波地震・超低周波地震の発生件数は、同南部と比較して多く、微小地震、低周波地震・超低周波地震の発生について、北部と南部とで明らかに違いがある。

長期評価策定に係る海溝型分科会においては、日本海溝寄りの北部と南部の構造、地形等について議論されていない（以上、甲A186・28、29頁、甲A187・20～22頁）。

（ウ） 長期評価の手法について、今後30年間の地震発生の可能性を確率として表現するが、その地震発生間隔について、BPT分布を仮定する場合とポアソン過程を仮定する場合とがある。地震発生の時間的性質について、規則正しく発生する更新過程と全くランダムに発生するポアソン過程と呼ばれる各モデルがある。

更新過程は、特定の繰り返し間隔にピークを持つような分布となるが、ポアソン過程は、ピークがなく、地震発生間隔が長いものほど少ないという対数分布となる。更新過程において、物理的意味付けのしやすさ（プレートの沈み込みによって一定の割合で応力が蓄積する過程において周辺に発生した地震などによる影響や揺らぎを酔歩モデル（プレート境界における応力の蓄積は一定であるが、地震の発生が完全に規則的ではないことを示す。）として表現し応力が一定値に達すると地震が発生する。）から、BPTモデルが採用された。過去の地震の履歴すなわち平均繰り返し間隔と最新活動時期が分かればそれぞれのモデルに基づき今後一定期間すなわち今後30年間の地震発生確率の計算ができる。

他方、ポアソン分布を仮定すると、地震の発生する確率は時間によらず一定である。長期評価では、更新過程が期待される場合でも、十分なデータがない場合、いわばどこでも起こるという仮定の下にポアソン過程を用いて確率を推定した（以上、甲A185・18、19頁、甲A188・24、25頁）。

（エ） 長期評価において、三陸沖の日本海溝付近では1611年と1896年に各1回、房総沖の日本海溝付近では1677年に1回、いずれもM8クラスの津波地震が発生していたとして、これらの繰り返し期間が不明なため、ポアソン過程に基づき、今後30年間に三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの海域のどこかで津波地震が発生する確率は20%とされた。

第9回海溝型分科会において、津波地震が日本海溝沿いのどこでも発生するという考え方と明治三陸地震の波源域で繰り返し発生するという考え方のいずれを採用するかが議論され、津波地震が決まった領域で発生するというモデルを既に提出していたが、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震の波源域が明らかではないことから、過去の津波地震は海溝沿いのどこかで発生したと評価することとなり、その結果、津波地震は日本海溝沿いのどこでも起こり得るという解釈になる。ただ、福島県沖で津波地震が発生する可能性を議論したり、そのようなデータが明示されたりしたものではない。

第10回海溝型分科会において、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震が津波地震ではないとの指摘がされたり、第12回海溝型分科会において慶長三陸地震の波源域が三陸沖ではなく、千島沖である可能性が指摘されたりした（以上、甲A185・19、20頁）。

（オ） 長期評価の公表後、福島県沖から茨城県沖にかけての領域でも大規模な低周波地震が発生する可能性があるが、日本海溝沿いの構造の調査の結果（丙B19の2）に基づき、福島県沖の海溝近傍で三陸沖のような厚い堆積物は見つかっておらず、大規模な低周波地震が起きても海底の大規模な上下変動は生じにくく、結果として大きな津波は引き起こさないかもしれないといった研究報告（丙B1）、慶長三陸地震の津波の発生原因について、海溝付近で発生した津波地震ではなく、地震によって誘発された大規模な海底地滑りである可能性が高いとした見解（丙B2）なども出されている（甲A185・22、23頁）。

#### オ 確率論的津波ハザード解析手法

（ア） 確率論的津波ハザード解析手法とは、津波高の推定に関する各種の不確定性を系統的に処理し、工学的判断のための資料を提供するものであり、一定地点で将来の一定期間に一定の津波高を超過する確率を評価する手法である。

上記不確定性は、偶発的不確定性と認識論的不確定性とに分けて考えることができる。偶発的不確定性は、地震の規模や地震動の強さのばらつきのように現実存在しているが現状では予測不可能と考えられる性質の不確定性で、低減できないものである。認識論的不確定性は、ハザード解析モデルのパラメータやモデル化自体に関する不確定性であり、科学技術の進歩により低減でき、不確実なモデルパラメータをロジックツリーの分岐として表現することによりモデル化される。

ロジックツリーの分岐とは、津波発生域をどこに設定するか、地震の規模をどのくらいに設定するか、地震の発生頻度をいかなる間隔で設定するかなど判断が分かれる事項について、複数の選択肢すなわちロジックツリーを場合分けし、専門家に対するアンケート調査により分岐の重みを設定する（以上、甲A185・26、27頁）。

（イ） 平成21年の津波評価部会においてまとめられた確率論的津波ハザード解析の方法では、ロジックツリーの例として三陸沖から房総沖の海溝寄りの津波地震の発生可能性を検討しているが、その分岐として、〈1〉過去に発生例がある三陸沖と房総沖でのみ過去と同様の様式で津波地震が発生する、〈2〉活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べて南部領域ではすべり量が小さい（北部では明治三陸地震モデルを移動させ、南部では延宝房総沖地震モデルを移動させる）、〈3〉活動域内のどこでも明治三陸地震タイプの津波地震が発生し、南部でも北部と同程度のすべり量の津波地震が発生する（全域で明治三陸地震モデルを移動させる）、を設けて、それぞれに専門家のアンケートを実施したが、〈1〉の重みが0.4、〈2〉の重みが0.35、〈3〉の重みが0.25となっている。すなわち、福島県沖での明治三陸地震と同様の津波地震の発生の可能性について、専門家の25%が肯定的な見方をする一方、否定的な見方をする専門家が40%であったことがわかる（甲A185・28頁、甲A186・34、35頁）。

#### カ 本件地震までの地震、津波の知見の状況と本件地震等

（ア） 従前、プレートの年代が若いほど、温度が高く、密度が低いので浮力が生じ、プレート境界が固着しやすく、巨大地震が発生するが、他方、太平洋プレートのように古い海洋プレートは、温度が低く、密度が高いため大地震を起こすことなく沈み込むという比較沈み込み学が提唱さ

れていた。

この比較沈み込み学に加えて、福島県沖はGPSの観測結果から、プレート間の固着が小さい領域であり、小さな地震等によりひずみが解消され、福島県沖での大規模な地震の発生は想定されていなかった（以上、甲A185・29頁、甲A186・44、45頁）。

(イ) a e論文において、貞観地震の規模やメカニズムを推定するため、日本海溝沿いの様々なタイプの断層モデルから、a s平野及びe l平野の津波浸水シミュレーションを実施し、これを調査済みの津波堆積物の分布と比較し、その結果、プレート間モデルは、断層幅100 km、すべり量7 m以上の場合が上記津波堆積物の分布をよく説明できるとなった。この断層モデルのM<sub>w</sub>は8.4である。断層の長さは200 kmと固定したが、南北方向への広がりを調べるため、a s湾よりも北の岩手県あるいは南の福島県や茨城県での調査が必要としている。

a e論文を踏まえて、プレート間地震の断層モデルに基づき、津波浸水計算を実施し、e l平野、a s平野及びf m町f o地区における津波堆積物の位置と計算浸水範囲を比較した研究論文では、その津波堆積物の位置まで浸水するのは、断層の長さが200 kmのモデルのみであるとわかった。ただ、その研究論文においても、断層の南北方向への広がりを更に検討するためには、e l平野よりも北の三陸海岸沿岸あるいはf o地区よりも南の福島県や茨城県沿岸における津波堆積物の調査が必要としている（以上、甲A185・29～33頁、甲A186・45～51頁）。

(ウ) 津波波形データの解析から、本件津波を発生させたすべり分布を明らかにしたところ、4 m以上のすべりは長さ400 km、幅200 kmにも及び、すべりは震源の東側の海溝軸近くで最も大きく、30 m以上に及んだ。震源を含むプレート境界のやや深部でも10 m以上滑った。地震波形の解析や陸上のGPSデータの解析からも同様のすべり分布が得られており、海底における様々な観測データからすべり量は最大50 m以上であったとの報告もある。

本件地震のすべり分布をみると、海溝軸付近の大きなすべりは、明治三陸、地震の断層モデルとよく似ており、同断層モデルを、日本海溝に沿って南に伸ばすと今回の地震の海溝軸付近のすべりを説明できる。一方、プレート境界の深部でのすべりは、貞観地震の断層モデルと位置が似ている。すなわち、本件地震は、明治三陸地震と同様の津波地震タイプと貞観地震タイプの地震が同時に発生し、連動することによって規模が大きくなったと考えられる。

沈み込む太平洋プレートに沿って、海溝付近をすべるのが津波地震タイプ、より深いプレート境界がすべるのが貞観地震タイプである。プレート境界面が逆断層運動によってすべると、断層の直上の海底が隆起し、その陸側では沈降する。津波地震タイプの場合、断層は海溝軸付近に位置して幅が狭いことから、海溝軸付近のみが大きく隆起する。これが明治三陸地震の津波や三陸を襲った本件津波の原因である。他方、貞観地震タイプの場合、プレート境界の深部に、より幅の広い断層があるため、隆起域が大きく広がる。このため、津波は波長が長く、周期も長くなる。貞観地震タイプの津波は周期が長いため、a s平野でより遠くまで浸水するが、津波地震タイプだと周期が短いため、海岸付近では津波が大きいものの、平野に浸水することはない。

本件地震の発生当時、M9.0の巨大地震の発生は想定されていなかった。他方、三陸海岸やa s平野では、過去に同様な津波の発生が歴史記録や津波堆積物調査から明らかとなっていた。本件地震では海溝軸に近い断層面すなわち津波地震の発生域で50 mを超えるすべりが生じたが、このような大きなすべりはこれまで世界中で記録されておらず、世界中の地震学者を驚かせた。津波

地震について海溝付近で大きなすべりが発生するモデルは以前から提出されていたが、沈み込み帯のどこでも発生するか否か、50 m以上というすべりを発生させるまでのゆがみが蓄積するメカニズムなどはいまだ解明されていない。

福島県沖の日本海溝で津波地震が発生する可能性について、地震学者の間で賛否が分かれており、貞観地震の断層モデルは提案されていたが、確定的なものではなかった。平成23年以降の調査で岩手県、福島県でも津波堆積物が発見されており、これらのデータを参照して新たな断層モデルができ、本件地震の断層モデルとの比較により、これらの地震が同様なメカニズムで発生したかどうか明らかになることが期待される（以上、甲A185・34～36頁、甲A186・51～55頁）。

#### （４） a f 委員の見解

a f 委員（b q 大学教授で、推進本部地震調査委員会の委員も務めた地震学の専門家、丙B23・1頁）は、次のとおりの見解を述べる。

##### ア 地震学の基本的考え方

地震、津波に関する地震学の知見は、発生した地震津波に関する文献、観測記録、津波堆積物調査結果等のデータを分析し、それを説明できる仮説を作り、それを新たに発生した事象を踏まえて検証しながら、その仮説を更新することにより発展してきたため、蓄積された過去のデータが多く、仮説・検証の繰り返しが多いほど、学問的成熟性は高まり、他方、データが少ないほど、学問的成熟性は低くなる（丙B23・4、5頁）。

##### イ 比較沈み込み学とアスペリティ

海のプレートの中で比較的若いプレートは高温で軽いため浮力が強く、陸のプレートと衝突してその下に沈み込む際も両者の境界面がしっかり固着する。他方、比較的古い海のプレートは海水により冷却されて重くなるため、簡単に陸のプレートの下に沈み込み、両者の境界面もそれほど固着しないと考えられる。そのため、チリ沖やhk沖など若い海のプレートが沈み込み、陸のプレートとの固着が強い場合は、大規模な地震が発生しやすく、マリアナ海溝など古い海のプレートが沈み込み、固着が弱い場合は、大規模地震が発生しにくいと考えられており、このようなプレートの沈み込み帯を比較することによりその地震の特徴を抽出しようとする考え方を「比較沈み込み学」と呼ぶ。これは、本件地震の発生まで科学的根拠を伴う確立した知見と考えられていた。

また、岩石の摩擦実験の研究で用いられていたアスペリティを応用し、プレートの接触面の固着の強弱により地震発生の変りを説明するアスペリティモデルが提唱され、これを裏付けるデータも複数存在し、東南海沖と異なり、東北太平洋沖では超巨大地震を起こすほどのすべり欠損を蓄えていないと考えられていた。しかも、プレート境界の状況について、付加型と造構性浸食型の二つがあり、付加型は固着が強く、付加体と呼ばれる未固結の堆積物がプレートと一緒に沈み込まないために海溝付近にたまっているが、造構性浸食型は固着が弱く堆積物がプレートと一緒に沈み込んでいくと考えられ、東南海・南海トラフのように付加体が多いと固着が強く、東北から北海道のように付加体が少ないと固着が弱く、M9クラスの地震が起きるとは考えられていなかった（以上、丙B23・6～12頁、丙B104の1・12～21、25～28、31～33、103頁）。

##### ウ 長期評価等

（ア） 地震動の割に津波が異常に高い津波地震に関する研究は、その発生メカニズムがいま

だ明らかではなく、専門家の共通認識としては、津波地震が海溝軸付近の浅いところで発生し、かつ、極めてまれにしか発生しないということであった。本件地震、本件津波の発生まで、ほとんどの研究者は、海溝付近で大きなすべりが生じることはあり得ないと考えていたため、それ故にこのような地震津波の発生は多くの研究者を驚かせた。

また、津波地震の仮説を立てる上では、実際の発生状況や海底地形の違いなどの客観的条件の影響を考える必要もあった。

例えば、本件地震の発生以前においては、三陸沖と福島沖とでは、海底地形が大きく異なり、津波地震の発生に関しても、おおむね宮城県沖を境に南北で異なるというように考えていた。特に、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りについて、プレートの沈み込み帯という意味では同じであるし、造構性浸食型という点でも同じであるが、上記領域内でも海底地形は異なっていたし、付加体の状況も異なっていた。日本海溝沿いでは、三陸沖で慶長三陸地震や明治三陸地震が発生し、房総沖では津波地震と考えられる延宝房総沖地震が発生しているが、宮城県沖から福島沖の領域で津波地震が起きた証拠はなく、その規模を予測する具体的材料もなかった（以上、丙B23・14～16頁、丙B104の1・86～89頁）。

(イ) しかしながら、津波地震が起きないという確たる科学的根拠もない以上、起きないと結論付けることは科学的ではなかった。

長期評価は、その対象としない空白域を作るよりも防災上の観点から、信頼度が低くても何らかの評価をした方がよいとの考え方から、海溝沿いの領域をどこも同じと仮定し、明らかに津波地震と考えられていた明治三陸地震はもとより、波源なども必ずしも明らかとなっていない慶長三陸地震及び延宝房総沖地震の3回の津波地震が日本海溝沿いで発生したとの前提に立ったものである。このように、防災上の観点から日本海溝寄りの領域をひとまとめにして評価したことは理解でき、そうすべきであったと考えられるが、他方、この見解が十分な科学的根拠を伴っていなかったものとして取り扱う必要もあり、少なくとも、日本海溝沿いの福島沖で津波地震が発生するとの切迫性までと考えていた者はいなかったはずである。これは、その信頼度の評価（「C」とされている。）からも明らかである。また、中央防災会議において、防災対策に必要な実用的知見という見地から長期評価を採用しなかったこともやむを得ないものと考えられる（以上、丙B23・16～19頁、丙B104の1・85、86、91、92頁）。

#### エ 貞観地震等の知見

上記5（1）のとおり、貞観地震の津波堆積物の調査結果を踏まえた波源モデルやその発生間隔に関する推定結果が示されたが、その年代推定の幅が大きいことや別の地点との対応関係の判断も難しく、直ちにその結論でよいのかは確信を持てなかった。また、平均発生間隔も450年～800年と長く、直ちに対応を要する切迫性があったとまでいえない（丙B23・20、21頁、丙B104の1・23頁）。

#### オ 本件地震、本件津波

本件地震（断層の南北の長さ約500km、東西の幅約200km、すべり量最大50m）は、長期評価が示した津波地震（断層の南北の長さ約200km、東西の幅約50km、すべり量は明治三陸地震と同程度ならば10m）や、貞観地震（上記5（1）のモデル、断層の南北の長さ約200km、東西の幅約100km、すべり量7m）と比較しても、その領域、規模が圧倒的に大き

い。

本件地震、本件津波は、上記貞観地震のモデルによるプレート境界型津波に、津波地震の津波が合わさったことにより、その影響が大きくなったものと考えられる。また、これまでの比較沈み込み学の観点からも、このような地震・津波は全く想定されていなかった（以上、丙B 23・22、23頁）。

(5) a g 委員の見解

a g 委員（b q 大学教授で、土木学会・津波評価部会の部会長を務めるとともに、地震調査委員会の委員を務める津波工学の専門家、丙B 30・1、2頁）は、次のとおりの見解を述べる。

ア 工学的検討の対象とすべき知見の成熟度等

津波工学的見地から、原子炉施設では、津波対策を講じるべき津波の選定が必要となる。その際、既往最大津波とするか、可能最大津波とするかという問題があり、可能最大津波の中には、理学的根拠から発生がうかがわれるとの科学的コンセンサスが得られている津波と、そのようなコンセンサスは得られていないが、理学的根拠をもって発生可能性を否定できない津波とがある。理学的根拠から発生がうかがわれるとの科学的コンセンサスが得られている津波のうち、具体的根拠をもって波源の位置が特定されるなど一定期間における発生間隔が算出できるものが津波対策を講じるべき津波であり、そのような検討を通じ、一定の安全性に関する基準を示すことが津波工学の役割である。

ただ、上記安全性の基準に関しては、工学のみならず社会学の問題でもあって、社会情勢や企業、価値観などの有り様を考えて、社会、人、企業に受け入れられるレベルを探る必要がある（以上、丙B 30・5～8頁）。

イ 津波評価技術、長期評価などの知見の状況等

(ア) 津波評価技術は、具体的な根拠を持った理学的知見を全て取り込み、設計津波の評価手法を策定したものであり、原発における高い安全性と現実的な安全性の調和の見地から、信頼のおける痕跡高のある既往津波を検討範囲とした上で、これらを説明できる想定津波の波源モデルを策定した上で、更にパラメータスタディをすることで、より高い安全性を確保しようとした、世界に先駆けて体系化された合理性の高い評価手法である。

また、津波評価技術は、歴史記録のある既往津波を前提に再現性の確認を行うが、上記3(1)ウ(オ)eのとおり、プレート境界付近に想定される地震に伴う波源の設定に関して、プレート境界付近に将来発生することを否定できない地震に伴う津波を評価対象として、地震地体構造の知見を踏まえて波源を設定するものであり、既往津波のみを対象とするものではなく、地震地体構造などの知見の進展に伴い、理学的根拠から発生がうかがわれるとの科学的コンセンサスが得られている津波をも対象とするものである。すなわち、決定論的安全評価に取り込むべきか否かについて、決定論で対応できるものは、いろいろなモデルが設定でき、津波の高さや揺れの程度が具体的な数値として出てくるため、それに基づき事前に施設面での対策をすることができる一方、具体的な数字に表れない、評価の困難な事象に対しては、リアルタイムで状況を観測するといった情報収集等を危機管理上行うなどのソフト的な対応を行うのであり、トータルで災害等に対応することになるが、決定論に取り入れるべきかどうかという点については、いろいろな専門家の意見を聞いて科学的コンセンサスを得てこれを行う（以上、丙B 30・9～11、13、14頁、丙B 101の1・



3～6、10、11、94、95頁）。

(イ) 長期評価すなわち三陸沖や房総沖で発生した津波地震との可能性が指摘される慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震と同様の地震が福島県沖の日本海溝沿いで発生するとの見解については、GPS探査により裏付けられる三陸沖・房総沖と、福島県沖・茨城県沖との、太平洋側プレートと陸側プレートにおける固着の強さの相違、b o ・ a e 論文に示されている日本海溝沿いの堆積物の影響による相違、延宝房総沖地震の発生領域が判明していないことなども考慮すると、長期評価の見解によって波源を設定することは考えられず、そのような科学的コンセンサスがなかった(丙B30・16～21頁、丙B101の1・8～10、12～16頁)。

(ウ) 平成20年度のロジックツリーアンケートの結果からしても、分岐〈1〉(過去に発生例がある三陸沖及び房総沖のみで過去と同様の様式で津波地震が発生する。)、分岐〈2〉(活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べて南部領域ではすべり量が小さく、延宝房総沖地震モデルを移動させる。)、分岐〈3〉(長期評価と同様に活動域内のどこでも津波地震が発生し、南部でも北部と同程度のすべり量の津波地震が発生する。))について、分岐〈1〉40%、分岐〈2〉35%、分岐〈3〉25%となっており、長期評価の見解が科学的コンセンサスを得ていなかったことが明らかとなる。当時、自身も同アンケートに参加したが、全体の1のうち分岐〈1〉及び〈2〉に0.9を振り、分岐〈1〉も堆積物の厚さに差があるものの、日本海溝沿いに広く分布していたため、分岐〈1〉の根拠も十分といえず、分岐〈1〉に0.3、分岐〈2〉に0.6を割り振った(丙B30・25～28頁、丙B101の1・19、24頁)。

(エ) 耐震バックチェックの際の対応等に関して、被告東電の担当者から、耐震バックチェックに関する相談を受けた際、長期評価を波源として内部で検討するようにとの意見を述べた点について、即座に長期評価を決定論に取り込んで対策をすべきという趣旨ではなく、長期評価を前提にした試算くらいはして、その影響だけでも把握しておいた方がよいのではないかという趣旨のアドバイスをしたものである。具体的な津波対策として長期評価を考慮すべきとは考えていなかったのであり、科学的コンセンサスを得ておらず、理学的に可能性を否定できない津波も含めて多くの津波の影響を知っておく必要があると考えたにすぎない(丙B30・30～34頁)。

(オ) 貞観津波の知見の進展状況を見ても、平成20年のa e 論文において、福島県等について更なる堆積物調査の必要性が示唆され、貞観津波の波源モデルの特定には至っていなかったこと、自らも関与したb q 大学の研究者を中心とした貞観津波の波源モデルの構築に向けた研究状況としてもいまだ貞観津波に関して信頼できる波源モデルが構築されていなかったという本件事故までの貞観津波に関する知見の進展状況等を踏まえると、この知見を原子炉施設におけるハード面の津波対策に取り込んで着手すべき状況にあったとは考えられない(丙B30・34～37頁)。

#### ウ 本件事故の回避可能性

(ア) 本件事故前の工学的知見を前提とすると、原子炉施設における津波防護は、主要機器のある地盤高を設計想定津波の高さより高くすることで必要十分と考えられており、仮に本件試算を前提とするとしても、津波の越流(基準津波を超える事象に対する構造的評価)を前提とした津波対策を講じることは防災関係者にとって一般的ではなく、防潮堤・防波堤の設置により津波の越流を防ぐという対策(ドライサイトコンセプト)が合理的であった。

他方、津波の越流を前提にした対策、すなわち海水ポンプの水密化、代替設備の高所設置など

の対策は一般的ではなく、そのようなことが求められることもなかったし、陸上構造物のモデル化がされず、津波の遡上解析も不十分な本件試算では、設備・施設の水密化や機器の高所設置といった津波の越流を前提とする具体的な対策の内容を決定するだけの情報を欠いていたともいえる（以上、丙B30・38～42頁、丙B101の1・27頁）。

（イ） また、本件津波は、本件試算による津波と比較すると、明らかにその規模等が異なり（水量だけでも本件津波は上記試算津波の10倍もの違いとなる。）、本件事故前に提案されていた、津波波力、特に動水圧に関する波力評価式（現時点においても適切な評価式は確立していない。）を用いた波力評価で構造物の設計施工をしたとしても、防潮堤なども含めた構造物が本件津波の荷重に耐えられたかどうかは明らかではない。

水密扉の設置などによる水密化も、津波の遡上解析による津波の敷地内での挙動の推定などが必要で、その推定結果として、ルーバーなどの開口部の最下端と浸水深の高さを比較し、前者の方が高い場合には水密化は必要がないこととなる。この点をおくとしても、越流などの陸上遡上後の津波の挙動の適切な評価がされない限り、適切な構造設計ができないこととなるが、上記のとおり、本件事故時にこのような適切な評価ができる波力評価式が確立されていなかった（現時点においても、原子力施設の陸上構造物に汎用できるとのコンセンサスが得られた評価式はまだ存在しない。）。例えば、本件原発1号機T/B前面での津波波圧の数値について、従前提案されていた波力評価式により算出される数値と、本件事故後の知見も踏まえた波力評価式により算出される数値とを比較すると、後者の数値が前者の数値の約2倍となっており、従前提案された波力評価式により水密扉の設置などをして、本件津波の波圧に耐えられなかった可能性がある。

本件津波の陸上での挙動を見ても、本件試算による津波は4号機側から1号機側に回り込んでいるが、本件津波は、1～4号機の前面の海側から越流しており、その動水圧は本件津波の方が明らかに大きく、漂流物なども伴うことも考えると、本件試算による津波を前提に水密扉の設置などを行っても、本件津波の波力に耐えられたかどうかは疑問がある。加えて、本件事故前の知見では、漂流物の挙動や衝突力の推定も困難であり、例えば、本件原発の4号機のT/B大物搬入口を破壊して建屋の中に押し込まれた自動車があったように、自動車などの漂流物の衝突力の算定は、本件事故後も非常に難しい（以上、丙B30・47～58頁、丙B101の1・28、29頁）。

（ウ） 以上のとおり、本件試算により結果回避措置を講じたとしても、本件津波に対してそれが奏功したかどうかは明らかではない（丙B30・58頁）。

（エ） なお、本件津波による1～3号機の浸水経路（大物搬入口、S/B入口、DG給気ルーバー）と、例えば3号機における大物搬入口の先の浸水深がいずれも30cm程度にとどまり、3号機の周辺5mの浸水深に対して建物躯体と大物搬入口がある程度の防護機能を果たしたこと、T/B開口部に水密化措置を講じていればある程度建屋内への浸水を防げた可能性があることは否定できないが、地下からの浸水もあり、できたかどうかを判断することはできない。

また、本件試算による津波が設計津波として認められる限り、それを用いて水密化を図ること自体は工学的には相当といえる（以上、丙B101の1・34～38頁）。

## 8 本件事故の推移、ah市の被害状況等

### （1） 本件事故直後の推移とその間のah市の状況等

本件事故から平成23年（以下、本項のア～キでは、同年を省略することがある。）4月頃ま

での本件事故直後の事態の推移と a h 市の状況等は以下のとおりである。

ア 3月11日

(ア) 本件原発における全交流電源喪失及び非常用炉心冷却装置注水不能といった事態を受け、内閣総理大臣は、3月11日午後7時3分、原子力災害対策特別措置法（平成24年法律第47号による改正前のものをいい、以下「原災法」という。）15条2項に基づき、本件原発について、原子力緊急事態宣言を発令し、同法16条1項に基づき、内閣総理大臣を本部長とする原子力災害対策本部及び原子力災害現地対策本部を設置した（以下、内閣総理大臣が原子力災害対策本部長としての権限に基づいて行為をした場合でも、その主体を「内閣総理大臣」と表記する。）。

また、福島県知事は、同日午後8時50分、a o町及びa n町に対し、法令に基づかない事実上の措置として、本件原発から半径2 k m圏内の居住者等に対する避難指示を要請した。

内閣総理大臣は、同日午後9時23分、原災法15条3項に基づき、福島県知事及び関係自治体の長に対し、本件原発から半径3 k m圏内の居住者等の避難のための立ち退き及び半径10 k m圏内の居住者等の屋内退避を指示した（以上、甲A3本文編・193、229、230頁、乙A19）。

(イ) 3月11日午後3時40分頃、本件津波は、a h市沿岸部にも襲来し、同市内のa l地区、d i地区、d l地区、a q湾背後地区などが津波被害を受けた。本件津波による人的被害は、死者308人、行方不明者42人であり、最多の避難者数は1万9813人（3月12日時点）に及んだ。

また、本件地震の影響のため、市内ほぼ全域で約13万戸が断水し、市内約2万戸での停電（約1週間程度で津波流出箇所を除き復旧）や約1万5000戸でのガスの供給の停止などが発生したほか、J R・b i線・h m線ともに地震発生直後から全面運休となり、高速バスも、a h・h l空港間を結ぶリムジンバスを除き、運休となった（以上、甲A495・1、2、10頁、乙A133・15、16、18頁、乙C50・1、2頁）。

(ウ) 3月12日の福島民報は、上記（ア）のとおり、初の「原子力緊急事態宣言」が発令され、半径3 k m以内の住民に対して避難指示が出され、また、福島県も同日夜にa o町及びa n町の両町民に対して避難要請をしたことなどを報じた。また、同日の同紙には、本件原発の緊急事態宣言を受けて、深刻な冷却機能低下と題する解説記事が掲載され、その中で、2号機の外部電源の供給が止まった上に頼みの非常用D Gも動かず冷却水の循環が停止し、最悪の場合、燃料棒が溶けて損傷し放射性物質が圧力容器から格納容器、本件原発外へと放出されるおそれもあり、史上初の原子力緊急事態が宣言されたと報じていた（甲A16の1・2枚目）。

イ 3月12日

(ア) 1号機における原子炉格納容器圧力の異常上昇、1号機及び2号機におけるベントが実施できていないことなどを踏まえ、内閣総理大臣は、同日午前5時44分、原災法15条3項に基づき、福島県知事及び関係自治体の長に対し、本件原発から半径10 k m圏内の居住者等の避難のための立ち退きを指示した。

その後も、引き続き1号機のベントが試みられていたが、同12日午後3時36分に1号機のR/Bで爆発が発生し、この爆発がいかなる爆発であったのかが明らかではなかったことなどから、内閣総理大臣は、同日午後6時25分、原災法15条3項に基づき、福島県知事及び関係自治

体の長に対し、本件原発から半径20km圏内の居住者等の避難のための立ち退きを指示した（以上、甲A3本文編・230、231頁、乙A21）。

（イ） 3月13日の福島民報は、1面の見出しで、本件原発での爆発や「放射性物質 拡散か」という記事を報じた。その中で、上記（ア）の爆発に言及し、1号機の原子炉建屋が爆発して白煙が上がり、4人が負傷し、病院に搬送されたこと、その周辺から放射性セシウムや放射性ヨウ素が検出され、保安院が、同日午後には炉心溶融が起きたとの見方を示したこと、炉心溶融が我が国の原発では初めて起きたこと、本件原発の敷地で測定した放射線量が一時的に毎時1015 $\mu$ Svを示し、一般人が1年間に受ける放射線量の限度に相当する値であるが、その後に低下したことなどを報じた。

また、同紙は、当時の官房長官が記者会見し、「建屋の壁の崩壊で、中の格納容器が爆発したものではないと確認した」、「炉心の水が足りなくなったことにより発生した水蒸気が格納容器の外側、建屋との間に出て水素となり酸素と合わさり爆発した」と述べ、「放射性物質の測定はきちんと行われている。現在の数字は想定される数値の範囲内だ」と述べる一方、万一の場合に備えてヨウ素剤を準備していること、政府が、同月12日、本件原発、福島第二原発から半径10km以内の住民に対して避難を指示したが、その対象は、fm町、an町、ao町、bl町、bm町及びbn町の合計6万1698人であり、その後に本件原発の半径20km以内に拡大したこと、保安院が、同日夜、1号機の事故について、平成11年に起きた「fk村臨界事故」に匹敵するINESの「レベル4」とであると説明したことなどを報じた（以上、甲16の1・3、4枚目）。

ウ 3月13日

（ア） 3月13日以降、福島県が、ah市にある県ah合同庁舎駐車場において、空間放射線量の測定を開始した。同日午前9時の放射線量は毎時0.09 $\mu$ Svであった。

当初、ah市は、bm町やbn町からの避難者を受け入れていたが、上記イ（ア）の半径20km圏内の避難指示を受け、避難の可否を検討し、同日午前8時30分、保守的に考えて、本件原発から半径30km圏内の住民（a1・am地区住民）に対し、自主避難を呼びかけ、緊急輸送バスを運行させて避難移動を開始した。

同日、ah市のごみ収集の休止に関する広報が市民に対して行われ、保健所においては放射線スクリーニング検査が開始された。また、同日、市の休日夜間急病診療所の診察が再開された。

また、段階的には配水池からの給水も再開し、ah市内の医療機関への優先的な通水が行われるなどした（以上、甲A2本文編・281頁、甲A505、甲A512、乙A133・15、20頁、乙C31の2）。

（イ） 同月14日の福島民報は、「第一原発3号機も『炉心溶融』」、「県民12万人避難」との見出しで、本件事故を報じた。その中で、福島県が本件原発から半径20km内の避難対象者が約8万人であり、周辺地域で自主的に避難した人を含めて12万人以上が避難したと発表したこと、被ばくをした人は福島県及び中核市であるhn市保健所の各検査の合計人数が111人となっており、同県によれば、同県が被ばくを確認した22人のうち21人は除染の必要がないレベルであり、残る1人も心配ないとされたことなどを報じた。また、本件原発周辺では、同月13日午前には空間放射線量が通常の基準値の毎時500 $\mu$ Svを超えて上昇し、同日午後2時前にはこれまでで最も高い毎時1557.5 $\mu$ Svを検知したが、その後に低下したこと、これは、40分ほど滞

在すると一般人の年間被ばく線量限度を超える数値とも報じていた。

同紙は、「国内最悪の原発事故」との見出しで、保安院が I N E S のレベル4 から、スリーマイル島原発事故と同じ「レベル5」に格上げする可能性があること、福島県が被ばくした住民の増加を受けて県職員による被ばく調査（スクリーニング）を同月15日から開始することとし、被告国に対して人員や防護服の提供などを求めている旨報じるとともに、福島県が本件原発の避難区域との境界など8か所にモニタリングポストを設置し放射線量の測定結果を公表することも報じた（以上、甲A16の1・5、6枚目）。

エ 3月14日～16日

（ア） 3月14日～16日の状況は、以下のとおりである（甲A3本文編・231、232頁、甲A505、乙A22、乙A133・14、15、18、20頁）。

a 3月14日午前11時1分の3号機R/Bの水素爆発、同日午後1時25分の2号機の冷却機能喪失、同月15日午前6時頃には4号機方向からの衝撃音の発生、同日午前8時11分頃の4号機R/B5階屋根付近の損傷確認、同日午前9時38分の同R/B3階北西付近での火災発生といった事態が連続的に発生した。

これらを踏まえて原子力災害対策本部は、避難範囲の拡大を検討したが、避難指示の範囲を本件原発から半径30kmに拡大すると、新たに約15万人が避難対象者となり、避難に数日を要すること、避難中に大量の放射性物質の放出が起こった場合、避難中の者が被ばくのリスクを負うことなどが考慮され、いつ放射性物質の大量放出という事態が発生するか分からない緊迫した状況下では、屋内退避の方が有効であるとの結論に達した。

内閣総理大臣は、3月15日午前11時、原災法15条3項に基づき、福島県知事及び関係自治体の長に対し、本件原発から半径20km以上30km圏内の居住者等の屋内退避を指示し、a h市 a j町、a k町、a l町及びa m町の一部がその指示対象となった（以上、甲A3本文編・231、232頁、甲A505、乙A22）。

b 3月14日、h o病院（以下「h o病院」という。）において一部診療を除き、外来診療の通常診療等が開始された。

県 a h 合同庁舎駐車場において測定された放射線量測定高さ1m)は、3月15日以降上昇し、同日午前2時に毎時18.04 $\mu$ S vとなり、その後に毎時13.28 $\mu$ S vに下がったが、同日午前4時には毎時23.72 $\mu$ S vとなった。その後、同日午前6時前までに9.57 $\mu$ S vとなり、同日午前6時には毎時3.94 $\mu$ S vとなったが、同日午前8時前までに再び毎時9.30 $\mu$ S vまで上昇し、同日午前8時には毎時2.77 $\mu$ S vまで下がった。なお、これ以降同月20日まで上記毎時2.77 $\mu$ S vを超えることはなかった。

同月15日午前9時30分頃、a h市は、独自の判断で、a j町 h p地区やa k町 h q地区の一部（h r、h s）に自主避難を要請するとともに、同日午前9時45分には、a h市長が市民に対して不要不急の外出を控えるようにとのメッセージを発した。同日午後1時17分には、避難のために磐越自動車道 h t インターチェンジ・i a インターチェンジ、常磐自動車道 i b インターチェンジ・i c インターチェンジ・i d インターチェンジが開放された。

上記 a の a h 市の北部の一部地域に対する、原災法に基づく屋内退避指示後、同市全体に屋内退避指示が出されたとの誤報が広まり、物資輸送のためのトラックも同市内に入らなくなり、

同市全域のコンビニやスーパーマーケットの店員などが避難して閉店状態となった。また、救援物資なども徐々に届くなどしていたが、物流が回復せず、一般家庭に物資が行きわたらない深刻な状況となった。同日午後には、ガソリンの調達が困難になったため、市内の路線バスが全面運休となったが、燃料にLP（液化石油）ガスを使用していたタクシーは営業を継続していた。

また、資材の調達などができず、水道の復旧なども遅れることとなった（以上、甲A 2 本文編・271、281頁、甲A 505、甲A 512、乙A 133・14、15、18、20頁、乙C 31の2、乙C 50・4頁）。

c 3月16日午前5時45分頃、4号機のR/B 4階部分で火災が発生した。同日午前10時40分、ah市長が市民に対し、冷静な行動のお願い、医薬品の提供、避難所への配送作業などを求めるメッセージを公表した。

同日、ah市からの働きかけなどを受けて政府調達のガソリンがah市に供給されたが、運搬先がhn市までとされたため、大型免許等を有する消防署職員らがhn市まで出向き、タンクローリーを運転してah市内まで物資を運ぶなどしなければならない状況となったが、その後、ah市内11か所の給油所においてガソリン、軽油が供給された。

同日、ah市内の水道水の放射性物質の測定が開始された（以上、甲A 505、乙A 133・14、15、20頁、乙C 50・4、6頁）。

(イ) 新聞報道の状況は以下のとおりである。

a 3月15日の福島民報は、「原発3号機も爆発」、「2号機、2度空だき」との見出しで、同月14日午前11時1分頃、3号機が水素爆発を起こし、11人が負傷し、このうち7人が被ばくしたが、原子炉格納容器等が健全であると確認され、官房長官が「放射性物質が大量に飛び散っている可能性は低い」と述べたこと、同日夜、2号機の原子炉水位が急速に低下し、一時燃料棒が完全に水面から露出し、空だきの状態となったこと、周辺の放射線量のレベルが上がり、一部炉心溶融が起きたとみられること、保安院が本件原発の半径20km以内の住民約650人に屋内退避を要請したこと、本件原発敷地内のモニタリングポストでは、放射線量の急上昇は見られなかった旨報じた。

2号機の状況について、同紙は、「メルトダウンの恐れ」、「放射性物質大量放出も」との見出しで、2号機の炉心溶融が進んで核燃料の大半が溶ける「メルトダウン」が懸念される状況となったこと、1号機及び3号機の水素爆発では鋼鉄製の原子炉格納容器は守られており、漏れ出る放射性物質は限定的であるが、メルトダウンが進行すれば水蒸気爆発で容器ごと吹き飛び、大量の放射性物質がまき散らされるおそれがあること、史上最悪と呼ばれるチェルノブイリ原発事故のように住民の健康に長く深刻な影響を及ぼしかねないことなどを報じた。

被ばく者について、上記けがをした7人の被ばくした者（被告東電従業員、自衛隊員ら）のうち5人が除染を受けたこと、hn市ではie地区からの避難者数が3554人となり、スクリーニングの結果、119人が除染の対象となったことも報じられた（以上、甲A 16の1・7、8枚目）。

b 3月16日の福島民報は、「高濃度放射能漏れ」、「屋内退避30キロに拡大」といった見出しで、同月15日午前6時10分頃に2号機の原子炉格納容器の圧力抑制プール付近で爆発音が上がり、プールが損傷したこと、その5分後に4号機でも爆発音がして火災が発生したこと、外部へ広範囲に高濃度の放射性物質が漏れたとみられることなどを報じた。内閣総理大臣が記者会見

をして「放射能濃度がかなり高くなっている。」として、本件原発から半径20km以内の住民の避難に加え、新たに20～30kmの住民に対して屋内退避を指示したことも報じられた。

加えて、茨城県f村のb大の研究施設では、毎時5 $\mu$ Svの放射線量が検出され、各地でも放射線量の上昇が確認されたこと、毒性の強いプルトニウムが大量に含まれる使用済み核燃料が損傷し、極めて強い放射性物質が外に拡散する危険性があること、1～4号機の中央制御室の放射線量が上昇したために運転員が常駐できず、定期的に運転データを制御室に取りに戻っていること、3号機付近では同日午前10時22分に一般人の年間被ばく線量限度の400倍に達する毎時400mSvの放射線量を観測したこと、同じ時間に4号機敷地内で毎時100mSvが検出されたことが報じられた。

福島県が県内で行っている放射線常時測定調査において、h市は、同日午後3時まで、正常値の毎時0.05～0.09 $\mu$ Svの範囲で推移していたが、徐々に上昇し始め、同日午後5時には毎時20.26 $\mu$ Sv、同日午後6時には毎時23.18 $\mu$ Svとなり、同日午後7時には通常の約478倍に当たる毎時23.88 $\mu$ Svとなったこと、a市においては、同日午前4時に毎時23.72 $\mu$ Svとなったが、同日午後には毎時1 $\mu$ Sv台に低下したこと、n市においては、同日午後2時5分に毎時8.26 $\mu$ Svを、i市で同日午後9時に毎時7.56 $\mu$ Svを、それぞれ観測し、r市は、終日毎時2 $\mu$ Sv台が続き、同日午後8時の毎時4.62 $\mu$ Svが最高であったこと、g町は同日午後5時20分に毎時1.08 $\mu$ Svとなり、h市は同日午後8時と同日午後9時に毎時1.18 $\mu$ Svが最高であったこと、福島県が公表した本件原発の22～40kmの6地点の測定調査においてi村が同日午後4時から毎時20 $\mu$ Sv台を超え、同日午後6時20分に毎時44.7 $\mu$ Svを記録したことを報じた。

福島県によると、30キロの屋内退避について、13万6000人が対象となり、半径20～30km内には、一部が避難指示の対象となっているr市、m町、n町、j村、k町及びl市の6市町村に加えて、i村及びa市の市村が含まれ、福島県の推計では、r市において約6万人、a市d地区などにおいて約3万人、l市において約3万1000人が対象となることが報じられた（以上、甲A16の1・9、10枚目）。

c 3月17日の福島民報は、「原発危機 依然続く」との見出しで、3号機付近から同月16日午前8時半過ぎに白煙が噴出し、4号機では同日午前5時45分頃火災が発生しているのが確認されたこと、3号機の白煙の原因について、保安院が使用済み核燃料プールからの水の蒸発量が増えたことによるものと分析しており、陸上自衛隊のヘリコプターによる上空からの注水や高压放水車による注水の検討や準備が進められている旨、保安院によれば、同日午前10時40分頃に本件原発の正門付近で毎時10mSvの高水準（一般人の年間被ばく線量限度は1mSv）の放射線量が計測された旨報じられた。

3号機付近で同日午前6時20分頃、危険性の極めて高い毎時400mSvが検出されたと被告東電が発表したこと、4号機付近では毎時100mSv、2号機と3号機の間の中点では毎時55mSvが検出されたことも報じられた（以上、甲A16の1・12枚目）。

オ 3月17日～3月25日

(ア) 3月17日、18日の状況は、以下のとおりである。

a 厚生労働省（以下「厚労省」という。）は、3月17日、都道府県知事らに対し、「放射

能汚染された食品の取り扱いについて」との通知をした。

その中で、原子力安全委員会が示した指標値を、食品衛生法上の食用の可否等に関する暫定規制値とする旨、具体的な暫定規制値として、放射性ヨウ素について、飲料水（牛乳、乳製品を含むが、乳幼児用については100Bqを超えるものを使用しないように指導）1kg当たり300Bq、野菜類同2000Bq、放射性セシウムについて、飲料水・牛乳・乳製品同200Bq、野菜類、穀類、肉・卵・魚・その他同500Bqとする旨定められていた（乙A88）。

b 3月18日の福島民報は、同月17日の状況として、自衛隊のヘリコプター及び消防車両を用いた放水による使用済み燃料プール（原子炉で使い終わったウラン燃料を冷却するためのプールである。同紙の解説記事では、使用済み核燃料は核分裂反応を終えても熱を放出し続けるため、核燃料再処理施設に運び出すまでの間、循環させた水で十分に冷やし続けること、使用済み核燃料は猛毒のプルトニウムのほか、極めて強い放射線を出す核分裂生成物を含み、厳重な管理が必要とされ、通常、同プールの水温は40度前後に保たれていることとされていた。）の冷却等の取組を報じた。その中で、警察や消防の対応のみでは困難であり、自衛隊を動かしての対応が迫られたこと、自衛隊による放水前後の放射線量には大きな影響は見られなかったが、データを集め、冷却効果や今後の対策を検討すること、被告東電が放水の前後で、毎時3700 $\mu$ Sv超の放射線量が毎時約3600 $\mu$ Svに低下し、プールの水量の増加による放射線数値の低下と分析できると述べたこと、冷却放水により核燃料プールの水の蒸発が進み燃料が破損して放射性物質が放出される事態を防ぐ「切り札」としての効果に期待する一方、原子力の専門家からその効果を疑問視する声や、温度を一時的に下げる対症療法にとどまるとの見方がされていることなどが報じられた。また、外部電源の復旧に向けて作業が本件原発において行われていることも報じられた（甲A16の1・13、14枚目）。

c 3月18日午前9時頃、ah市は、安定ヨウ素剤の配布を発表し、同日、妊婦及び40歳未満の市民に対し、安定ヨウ素剤の配布を開始した。

同日には、ah市立幼稚園及び小学校の卒業式が中止され、また同日、高速バスのah～東京線の10往復運行が再開された（以上、甲A505、乙A133・18、20頁、乙C50・3頁）。

d 3月19日の福島民報は、保安院が、1～3号機の事故を受けて、INESについて、レベル5との暫定評価をしたこと、使用済み核燃料の冷却のための自衛隊による放水が継続されていることを報じた。また、放水については、各地の地方自治体の協力を得て、危機につながる燃料プールの過熱を防ぐために外部から冷やすほかなく、放水作業が重要であること、他方、使用済み燃料プールなどを冷却する放水作業は問題をとりあえず抑え込む「対症療法」であり、外部からの電源供給を復活させることにより「根本療法」になる可能性があること、建設当時に使われた東北電力の「東電原子力線」からケーブルで敷地内へ引き込み、原子炉などの各施設に送る計画が立てられ、冷却システムの復活、電力供給の途絶のために働かなくなった計測メーターの復活により状況把握などが可能となることが報じられた。また、5号機及び6号機の使用済み燃料プールの水温が上昇し、同月18日午後4時に5号機が66.9度、6号機が64.5度となり、保安規定の定める65度を超えている状態となっていたことも報じられた（甲A16の1・15、16枚目）。

(イ) 3月19日～22日の状況は以下のとおりである。

a 3月19日、厚労省は、各都道府県水道行政担当部に対し、本件事故に伴う水道の対応に



関する通知を発した。その中で、飲料水に関する原子力安全委員会が定めた指標値について、放射性ヨウ素1 kg 当たり300 Bq、放射性セシウム同200 Bqであること、これは、ICRPが勧告した放射線防護の基準（放射性ヨウ素の実効線量年間50 mSv、放射性セシウムの実効線量年間5 mSv）を踏まえたものであること、指標値を超過した水を一時的に飲料した場合であっても直ちに健康に影響を生じないことなどを踏まえ、代替となる飲用水の供給が容易に受けられない状況で、水を飲むことができないことによって健康影響が懸念される場合等において、水道水の飲料を厳格に制限するものではないが、原子力災害対策本部による摂取制限の実施が指示されるまでの間、指標値を超える水道水の飲用を控えるように広報してほしいこと、飲用による摂取以外の使用はリスクが低く、可能であること、放射性物質の浄水処理について、活性炭処理による除去効果を示す知見があるから、指標値に近い値が検出された場合には、これらの処理を実施し指標値以下となるよう取り組まれないことが記載されていた。

また、同月21日、厚労省は、上記各水道行政担当部に対し、乳児による水道水の摂取に関する対応について通知を発した。その中で、乳児について、食品衛生法上の暫定規制値を踏まえ、水道水から1 kg 当たり100 Bqを超える放射性ヨウ素が検出された場合には、乳児用調製粉乳を水で溶かして乳児に与えるなどの乳児による水道水の摂取を控えるよう広報されたいとの記載があった。なお、3月24日付けで日本産科婦人科学会は、胎児に悪影響が出る被ばく線量が50 mSv（ICRPの勧告では100 mSv）以上であると考えられているところ、妊娠女性が妊娠期間中の280日間に、1 kg 当たり200 Bq前後の放射性物質を含む水道水（以下「軽度汚染水道水」という。）を毎日1リットル飲むと仮定しても、その総被ばく量は1.232 mSvにとどまる（計算式 摂取総量280×200 Bq×2.2÷100=1232 μSv）こと、また、母乳中に分泌される放射能活性をもったヨウ素については、摂取量の4分の1程度と推測されること（確定的なことは不明）、以上の点から、現時点で妊娠中・授乳中の女性が軽度汚染水道水を連日飲んでも、母体及び乳幼児・胎児に健康被害は起こらないと推定され、授乳を継続しても乳幼児に健康被害は起こらないとも推定されるとしており、ただ、乳幼児・胎児は成人に比べて被ばくの影響を受けやすいとされているから、被ばくが少ないほど安心であり、軽度汚染水道水以外の飲料水を利用できる場合、それを飲用することを勧めるとしていた（以上、甲A410、甲A411、乙A56）。

b 3月20日以降、ah市の要請により、市内の給油所や病院などへのガソリンなどの供給が段階的に行われるようになった。また、同日、高速バスのah～hn線の6往復運行が再開された。

3月21日午前11時の県ah合同庁舎駐車場における放射線量の測定結果（測定高さ1m）は、毎時6.00 μSvであった。同日、ah市長が、放射能の影響及び雨降時の対応についてメッセージを発した。

同日には、応急復旧工事を終えて、常磐自動車道（idインターチェンジとdmインターチェンジ間）の一般車両通行止めが解除され、これにより物流が徐々に再開され始めた。

3月22日、ho病院が外来通常診療を再開し、ごみ収集の一部（燃えるごみ、週1回）も再開された。同日の県ah合同庁舎駐車場における放射線量の測定結果は、毎時2.52 μSvであった。

また、a h 市内全域で閉店していたコンビニエンスストアが、同日以降、徐々に再開されていた。同市は、スーパーマーケットなどの再開のめどがつくまで、公民館などにおいて市民に対して支援物資を配布するなどの対策を講じた。同日、民間の石油会社の協力も得て、市内 89 か所の給油所において、ガソリン・軽油の供給がされた。市内路線バスも、同日に、6 路線で日祝日ダイヤでの運行が再開された（以上、甲 A 495・2 頁、甲 A 505、甲 A 512、乙 A 133・14、17、18 頁、乙 C 31 の 2、乙 C 50・3、4、6 頁）。

c 3 月 21 日、ICRP は、本件事故について、緊急時の公衆の防護のために勧告している、最も高い計画的な被ばく線量として年間 20～100 mSv の範囲で参考レベルをそのまま変更することなく設定するよう勧告した。また、その中では、放射線源の制御により汚染地域が残っても、日本国の機関は、住民が住み続けられるような防護措置をとるはずであり、その場合に、長期間の後には放射線レベルを年間 1 mSv へ低減するとして、これまでの勧告から変更することなく、現時点での参考レベル年間 1～20 mSv の範囲で設定するよう勧告している（乙 A 42）。

d 3 月 20 日の福島民報は、東京消防庁による核燃料プールに向けた放水が継続されていること、同月 19 日に被告東電の複数の従業員が緊急時被ばくの上限の 100 mSv を超える被ばくをしたこと、東京消防庁の職員の最大被ばく量が同日正午時点で 27 mSv であったことを報じた。「冷却機能復活に期待」との見出しで、電源供給に向けた送電線ケーブルの接続作業が終わった旨も報じられた。また、被告東電の社長が、本件事故について、INES でレベル 5 と評価されたことを受けて、「県民に深くおわびする」とのコメントを出した旨報じられた（甲 A 16 の 1・17、18 枚目）。

e 3 月 21 日の福島民報は、「県外避難 2 万人超」との見出しで、福島県内から県外への避難者が 2 万人を超え、主な避難先として山形県、新潟県、茨城県などの 7 県で、そのうち、茨城県の i m 市が a h 市民ら約 540 人を受け入れたことなどを報じた。また、「2 号機の電力復活」の見出しで、被告東電が同月 20 日に外部電源から送電線を引き込んで 2 号機の電力を復活させたこと、これに伴い、順次、原子炉の温度、圧力、放射線量の測定装置の復旧、原子炉冷却機能などの復旧を目指すこと、非常用電源が働いている 5 号機及び 6 号機は安定して冷却されていること、他方、2 号機も含めて、炉内の温度、圧力の上昇などが懸念される 3 号機の原子炉や 4 号機の燃料プールなどへの消防等による放水が継続されていることなどが報じられた（甲 A 16 の 1・19 枚目）。

f 3 月 22 日の福島民報は、5 号機及び 6 号機の外部電源も復旧され、効率的に冷却ができる期待があるが、2 号機及び 3 号機では、一時発煙があり、作業員が避難したため、外部電源復旧後の 2 号機の冷却機能の回復作業が中断されたこと、上記発煙後に放射線量の測定値が上昇したことなどを報じた（甲 A 16 の 1・20 枚目）。

g 3 月 23 日の福島民報は、断水が続く a h 市に給水車 2 台と支援車両 1 台が派遣されたこと、福島県内では本件事故の影響で各地から派遣された給水車が相次いで引き上げ、自衛隊を除き数台が残るだけであることなどを報じた（甲 A 16 の 1・21 枚目）。

(ウ) 3 月 23 日、24 日の状況は次のとおりである。

a 3 月 23 日、a h 市内の水道水測定の結果、放射性ヨウ素が 1 kg 当たり 103 Bq 検出され、a h 市は、乳児の水道水摂取を制限し、乳児に対するペットボトル水の配布を開始した（甲

A 5 0 5)。

b 3月24日の福島民報は、福島県産の野菜11品種から基準値を超える放射性物質が検出されたことなどをを受けて、内閣総理大臣が、原子力災害対策法に基づき、福島県産の葉物野菜などの「摂取制限」の指示をしたこと、併せて、政府が、近隣6県に対し、各品目の検査を強化するよう求めたこと、福島県が県内の生産者らに対し、50品目の野菜の出荷などを自粛するよう要請したことなどを報じた。また、東京都の一部の浄水場でも水道水1kg当たり210Bqの放射性ヨウ素が検出されたことが報じられた。

また、「危機脱出 なお難題」との見出しで、23日に外部電源の復旧作業が続き、危機脱出の手掛かりが少しずつ見えてきているが、中央制御室の復活や計器類の稼働、冷却システムの再開といった課題も多いこと、22日には3号機の中央制御室の照明が再点灯し、1号機、2号機及び4号機でも復旧に向けた作業が進むとともに、原子炉压力容器内の温度を計測するための計器類も23日には使えるようになり、個々の計器に電気が通り、データが増えれば注水などの作業も効率化できることなどが報じられたが、放射性セシウム137の放出量がチェルノブイリ原発事故後の1日の放出量の20～50%に達すること、本件原発敷地内の空気中の放射性ヨウ素131が、22日の測定で、放射線業務従事者が呼吸する空気中の濃度限度の2.24倍に達することなども報じられた(以上、甲A16の1・22、23枚目)。

c 同月25日の福島民報は、内閣官房長官の記者会見で、本件原発から半径20～30km圏内の屋内退避対象者について、「長期にわたってきており、今のままのやり方で屋内退避を継続できるかどうか検証を指示している。放射線の問題とは別に社会的な要請で対応をどうするか検討はしなければいけない」と述べたこと、ただ、避難勧告について、その指示により「危険がさらに広がったと間違ったメッセージになってはいけない。社会的な必要性を精査している」などと述べたことを報じた(甲A16の1・24枚目)。

(エ) 3月25日の状況は次のとおりである。

a 3月25日午前11時46分、内閣官房長官は、本件原発の半径20～30km圏内の住民に対し、自主避難を促した。なお、同日頃から、これまで止まっていた、ah市内での郵便業務が再開された(甲A505、乙A133・14頁)。

b 3月26日の福島民報は、本件原発から半径20～30km圏内の屋内退避する住民の生活維持が物資不足などにより困難であるとして、内閣官房長官が、自主避難を促す方針を表明したこと、避難指示としなかったのは、生活面での不自由さを考慮した判断であり、放射性物質による危険が増したと受け止められ、混乱を招くとの懸念があったためであること、原子力安全委員会において、屋内退避区域のうち放射線量が高いと考えられる区域の住民に対して積極的な自主避難を促すほか、これらの区域以外の屋内退避区域の住民にも予防的観点から自主的に避難することが望ましいとの提言がされたことなどを報じた。

また、同日の同紙は、「1～3号機 復旧中断」との見出しで、3号機での復旧作業中の3人の作業員が高線量の放射線に被ばくした前日の事故の際に、作業員らが見つかった水たまりの放射性物質濃度が、通常の炉心の水の1万倍程度に達していたこと、1号機及び2号機のT/Bでも高い放射線量を示す水たまりが見つかったこと、「安定停止 見通し不透明」との見出しで、1～3号機の原子炉停止時冷却系の機能の復旧作業が継続されているが、現場に照明がなく、放射線量も高

いたため現場に長時間滞在することが不可能で作業効率が悪いこと、数箇月以上かかるとの見通しもあること、「政府対応 あいまい」などの見出しで、自主避難を促された地域の自治体の困惑状況などを報じているが、a h市では、独自に圏内の地区住民に対して既に避難を呼びかけており、冷静に受け止めているが、「国は具体的な情報を示し、不安をあおらないでほしい」との注文を付けたことなどを報じた（以上、甲A 1 6の1・25～27枚目）。

カ 3月26日～4月22日までの状況等

(ア) 3月26日、a h市長は、現放射線測定値の健康への影響についてメッセージを発した。同日の県a h合同庁舎駐車場における放射線量の測定結果（測定高さ1m）は、毎時1. 10  $\mu$ S vであった。

3月28日、a h市内の38の公立保育所のうち18保育所が業務を再開した。また、同日頃から、営業時間の短縮を余儀なくされながらも、大部分の小売店が営業を再開した。さらに、同日、高速バスのa h～a s線の3往復運行が再開された。

同日、a q港のi nふ頭の供用が開始され、3月29日には民間の大型石油タンカーの入港が再開された。これ以降、市内の燃料不足が大きく改善されるようになった。

3月29日、a h市長の臨時記者会見で、ごみ収集の全面再開と家庭から出た災害ごみの受入れなどが公表され、同月30日から同災害ごみの受入れが開始され、4月4日にはごみ収集が全面再開された。

同月1日には、市内28の保育所（新規10施設を含む。）が業務を開始した。また、同日までに市内の約7割に当たる191の病院診療所が診療を再開し、同日、市内路線バスの多くが日祝日ダイヤで運行を再開した。

同月6日、市立小中学校の入学式が実施され、市内路線バスが一部路線を除き通常ダイヤで運行を再開した。なお、上記小中学校は、その後の余震の影響により同月12日～同月15日に臨時休校したが、同月18日には再開された（以上、甲A 5 0 5、甲A 5 1 2、乙A 1 3 3・1 4、1 8頁、乙A 1 4 1、乙C 5 0・3、6、7頁）。

(イ) 本件事故後に原子炉の温度上昇を抑えるために注入されていた海水等は核燃料に触れて放射性物質に汚染されるとともに、原子炉圧力容器などの損傷により建屋に流れ込み、滞留していた海水と混ざり合うことで大量の高濃度汚染水が発生した。2号機及び3号機では、高濃度汚染水がT/B地下から海側地下のトンネルに流れ込んでいた。

4月2日、被告東電は、2号機の取水口付近から汚染水が海に流出していたと公表し、止水工事及び取水口付近にシルトフェンス（汚染水の拡散を防ぐための水中カーテン）の設置をした。また、同月15日、被告東電は、同月4日から同月10日にかけて、高濃度汚染水の移送スペースを確保するため、集中廃棄物処理施設等に滞留した低濃度汚染水を海に放出したことを公表した。なお、被告東電は、5月11日、3号機の取水口からも汚染水が海に流出していたと公表した（甲A 4 5 2・1、2、13頁）。

(ウ) 4月7日、市立幼稚園の入園式が実施された。

同月10日に市内水道が、津波や地滑りの被災地区を除き、復旧された（復旧率97%）。

同月11日、a h市長が、同市が「緊急時避難準備区域」の対象とならないことについて、メッセージを公表した。同日、J R・b i線のa h駅～i o駅の普通列車が特別ダイヤで運行を再開

し、i p 駅までの運行が可能となり、同月15日には、J R・h m線の通常運転が開始（a h 駅～i q 駅での運転再開）された。

また、同日には、高速バスのa h～京都・大阪線1往復、a h～福島線4往復がそれぞれ運行を再開した。

同月17日、a h市役所の支所であるa l・a mの各支所における本来の場所での業務が再開された。また、同日、J R・b i線のa h駅～i r駅間の運行が再開し、同月28日、a h駅以南のJ R・b i線の特急列車の運行が再開された。また、5月14日までにa h駅以北のa l駅までの運行が再開された。

なお、ガスについては、本件事故後の風評被害などにより資材の調達が難しくなり、復旧が遅れていたが、4月15日までにはおおむね復旧し、同月11日の余震の影響で再度断水していた水道も、同月21日には、津波などの被災地域を除き、市内ほぼ全域の水道が復旧した（以上、甲A495・2頁、甲A505、乙A133・15、16、18頁、乙C50・3、6頁）。

（エ） 被告東電は、4月17日、本件事故の収束に向けた道筋を公表した。その中で、〈1〉現状として、注水により1～3号機の冷却ができているが、高温により格納容器に生じた隙間から放射性物質を含む微量の蒸気が漏れいしている可能性が高いこと、2号機の原子炉内が発生源と見られる放射線レベルの高い汚染水が流出し滞留等していること、建屋外にがれきが散乱し放射性物質が飛散していること、今後の目標として、〈2〉まず3か月程度で、1～3号機の原子炉や1～4号機の使用済みプールの安定的冷却、2号機の滞留水の増加の抑制と敷地外への流出防止のための保管場所の確保、放射線レベルの高い汚染水の保管、除染などの処理、放射性物質の飛散の防止、放射線モニタリングの拡充などを実行し、放射線量が着実に減少傾向となっている「ステップ1」の達成、〈3〉次にステップ1の終了後3～6か月程度で、冷温停止の状態とすること、汚染水の全体の量の減少、建屋全体の被覆、避難指示区域等の放射線量の低減などを実行し、放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている「ステップ2」を達成することとしていた（乙A110）。

（オ） 内閣総理大臣は、一時立入りに関する検討と対象市町村との協議を経た上で、4月21日午前11時、原災法20条3項に基づき、福島県知事及び関係自治体の長に対し、本件原発から半径20km圏内を「警戒区域」に設定し、緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して、市町村長が一時的な立入りを認める場合を除き、当該区域への立入りを禁止するとともに、当該区域からの退去を命ずることを指示し、同月22日午前零時、本件原発から半径20km圏内は、災害対策基本法63条1項に基づき、警戒区域に設定された。なお、警戒区域への立入制限に違反する場合には、10万円以下の罰金又は拘留の刑罰が科されることになった。

また、本件原発から半径20km圏外についても、放射線量の高い区域が把握されたこと、屋内退避区域内で物流が止まり、生活が困難になる地域が出たことなどを受け、原子力災害対策本部は、3月31日以降、文科省が作成した年間積算線量の推計結果を基にした新たな避難区域の検討を開始していた。そこでは、ICRP及びIAEAが定める緊急時被ばく状況における放射線防護の基準値である年間20mSvから100mSvのうち最下限の20mSvを指標とし、年間20mSvを超える地域については計画的に住民の避難を実施すること、一方、この数値を下回る区域については本件原発において発生し得る最悪の事態を想定し、緊急時に避難のための立ち退き又は

屋内への退避が可能な準備を行うことが決められた。

それを踏まえ、内閣総理大臣は、4月22日午前9時44分、原災法20条3項に基づき、福島県知事及び関係自治体の長に対し、本件原発から半径20km以上30km圏内の地域について、計画的避難区域の指定（本件原発から半径20km圏内の避難が指示された区域を除くi j村、f m町及びi i村並びにi s町及びf r市の一部を対象として、原則としておおむね1か月間程度で順次当該区域外への避難のための立ち退きを行うこと）及び緊急時避難準備区域の指定（本件原発から半径20km圏内の避難が指示された区域を除くb n町、b m町及びi k村並びにi l市及びf r市の一部を対象として、常に緊急時に避難のための立ち退き又は屋内への退避が可能な準備を行うこと）を行うとともに、屋内退避指示を解除した（以上、甲A2本文編・271～273、275、276頁、乙A24、乙A25）。

（カ） 4月22日、a h市の屋内退避区域の指定が解除されたことについて、a h市長がコメントを発した（甲A505）。

キ 本件事故直後の水道水の放射性物質の測定状況等

（ア） 3月16日～4月11日までの、a h市内の水道水の放射性物質の測定結果は、以下のとおりである。

a h市合同庁舎において採取した水道水のうち、放射性ヨウ素について、3月16日1kg当たり64.6Bq、3月18日同93.0Bq、3月19日同71.6Bq、3月20日同49.2Bq、3月21日同103.0Bq、3月22日同114.0Bq、3月23日同23.6Bq、3月24日同215.0Bq、3月25日同100.0Bq、3月26日同85.7Bq、3月27日同67.5Bq、3月28日同42.2Bq、3月29日同27.8Bq、3月30日同16.5Bq、3月31日不検出、4月1日1kg当たり20.0Bq、4月2日同11.8Bq、4月3日～4月11日いずれも不検出であり、放射性セシウムについて、3月16日不検出、3月18日1kg当たり16.3Bq、3月19日同15.6Bq、3月20日～4月11日いずれも不検出であった。

同市内のi t浄水場において採取した水道水のうち、放射性ヨウ素について、3月17日1kg当たり43.0Bq、3月18日同68.0Bq、3月19日同99.2Bqであり、放射性セシウムについて、3月17日～3月19日いずれも不検出であった。

同市内のj a浄水場において採取した水道水のうち、放射性ヨウ素について、3月23日1kg当たり116.0Bq、3月24日同37.0Bq、3月25日同30.9Bq、3月26日同22.7Bq、3月27日～3月30日いずれも不検出、3月31日1kg当たり35.8Bq、4月1日不検出、4月2日1kg当たり12.3Bq、4月3日～4月11日いずれも不検出であり、放射性セシウムについて、3月23日～4月11日いずれも不検出であった（甲A414）。

（イ） a h市内のi t浄水場ほか7か所の浄水場における飲料水モニタリング検査の推移としては、i t浄水場（j b川水系j b川）において採取した水道水のうち、放射性ヨウ素について、3月28日1kg当たり6.1Bq、3月31日同7.5Bq、4月3日～4月29日いずれも不検出であり、放射性セシウムについて、3月28日～4月29日いずれも不検出であり、その他の、j c川水系の2か所の浄水場、地下水系の浄水場、j d川、j e川及びj f川の浄水場についても、3月28日及び同月31日に放射性ヨウ素が検出（最大値は、j c川水系j g川のj h浄水場で1

k g 当たり 3.4 Bq) されたが(ただし、j c 川水系 j c 川の j i 浄水場では、3月28日不検出)、それ以降、j h 浄水場で 1 k g 当たり 13.6 Bq の放射性ヨウ素が検出された4月3日を除き、4月29日までいずれも不検出であり、放射性セシウムについては、3月28日～4月29日いずれも不検出であった(甲A415)。

(2) 平成23年5月頃以降の本件事故の推移等と a h 市の状況等

ア 原子力災害対策本部等の行政庁の指示、被告東電の対応状況等

(ア) 文科省は、平成23年4月19日、「福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方」を福島県教育委員会等に発出したと公表した。その中で、ICRPの緊急時被ばく状況における公衆の防護の考え方を踏まえ、非常事態収束後の参考レベル年間1～20 mSvを学校の校舎・校庭等の利用における暫定的目安として、今後できる限り児童生徒等の受ける線量を減らしていくことが適切であること、児童生徒等の受ける線量を考慮する上で、16時間の屋内(木造)、8時間の屋外活動の生活パターンを想定すると、上記年間20 mSvに到達する空間線量率は、屋外毎時3.8 μSv、屋内毎時1.52 μSvであり、これを下回る学校では児童生徒等が平常どおりの活動によって受ける線量が上記年間20 mSvを超えることはないと考えられること、文科省の調査により校庭・園庭で毎時3.8 μSv未滿の空間線量率が測定された学校については、校舎・校庭等を平常どおりに利用して差し支えないこととしていた(乙A44)。

(イ) 被告東電は、平成23年5月17日、「『福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋』の進捗状況について」を公表し、その中で、建屋の地下に滞留した汚染水からセシウム、塩分等を取り除き冷却水として再利用する循環注水冷却を導入する方針を示し、同年6月27日にその稼働を開始した(甲A452・2頁)。

(ウ) 原子力災害対策本部は、平成23年7月19日、本件事故の収束に向けた道筋の進捗状況を公表した。その中で、「ステップ1」における原子炉で発生している崩壊熱の安定的な除去や注水(循環注水冷却)の確保、炉心状態の解析などの対策により原子炉や使用済み燃料プールの安定的な冷却に到達していること、同様に「ステップ1」における滞留水の除染等やその後の処理水の保管、海洋汚染拡大防止のためのゼオライトによるセシウムの吸着の浄化作業等も進んでいること、放射性物質の飛散防止やモニタリングの拡充なども進められていることが示されていた。

同日、原子力安全委員会は、長期にわたる放射線防護措置のための指標として、ICRPが緊急時被ばく状況に適用することとしている参考レベルのバンド20～100 mSvの下限である年間20 mSvを適用すること、現存被ばく状況として、ICRPの勧告に基づき、バンドの年間1～20 mSvの下方の線量を選定することとなるが、長期的には年間1 mSvを目標とすることを示した(以上、乙A43、乙A119、丙A261・1～3頁)。

(エ) 原子力安全委員会は、平成23年8月4日、本件事故において実施されている各種の緊急防護措置の解除に関する考え方として、〈1〉緊急時避難準備区域において、本件原発の状況等から屋内退避等の対応を要する事態が発生する可能性が極めて低く、かつ、そのような事態が発生しても対応のための十分な時間的余裕があると判断されること(なお、住民が受ける被ばくの低減を図るために必要な除染とモニタリングが行われること)、〈2〉避難区域において、本件原発の状況等から屋内退避等の対応を要する事態が発生する可能性が極めて低く、かつ、そのような事態が発生しても対応のための十分な時間的余裕があると判断されることとともに、当該区域におい

て住民が受ける被ばく線量が解除日以降年間20mSv以下となることが確実であり、年間1～20mSvの範囲で長期的には参考レベルとして年間1mSvを目指して、合理的に達成可能な限り低減する努力がされること（なお、解除に先立ち必要な除染を行うとともに、住民が受ける被ばく線量の推定を行うために必要なきめ細かなモニタリングが行われること）などを示した。また、〈3〉計画的避難区域においても、上記〈2〉のうち解除日以降年間20mSv以下となることと年間1～20mSvの範囲で長期的には参考レベルとして年間1mSvを目指すこととしていた（丙A262・1～3頁）。

（オ） 文科省は、平成23年8月26日、「福島県内の学校の校舎・校庭等の線量低減について（通知）」を発し、その中で、学校が再開されている地域では既に校庭・園庭において毎時3.8μSv以上の空間線量率が測定されている学校はないこと、今後、年間1mSvに向けて低減していく取組を進めていく必要があり、夏季休業終了後、学校において児童生徒等が受ける線量については、原則年間1mSv以下（自然放射線等による被ばくを除く。）とし、これを達成するために校庭・園庭の空間線量率について、児童生徒等の行動パターン（学校への通学日数年間200日、1日当たりの平均滞在時間6.5時間（屋内4.5時間、屋外2時間）とする。）を考慮し、毎時1μSv未満を目安とすることなどを示していた（乙A45・1～4頁）。

（カ） 原子力災害対策本部は、平成23年9月30日、緊急時避難準備区域を含む5市町村（bn町、bm町、ik村、il市、fr市）における復旧計画の策定、提出を受け、同区域の解除を差し支えないとする原子力安全委員会の意見なども踏まえ、緊急時避難準備区域の解除をした。なお、今後は、国は、各市町村の意向を尊重し、住民の帰還に必要な支援を行うこととしていた（乙A26）。

#### イ 避難指示区域等の見直し等

（ア） 原子力災害対策本部・被告東電中長期対策会議は、平成23年12月21日、「東京電力（株）福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」を公表し、その中で、廃炉に向けた作業手順などのほか、汚染水の対策として、建屋内の滞留水について多核種除去設備（ALPS）を導入し、T/B、R/B間の止水、格納容器下部の補修を行い、10年以内を目標に上記滞留水の処理を完了すること、汚染された地下水の海洋流出の防止のために、平成26年度半ばまでに海側の遮水壁の構築や海底土の固化土による被覆を実施し、海底土中の放射性物質の拡散の防止などの対策を講じるとともに、平成24年度中を目標に港湾内の海水中の放射性物質濃度を周辺監視区域外の濃度限度未満とすることとしていた（甲A452・2頁、乙A97・1頁）。

（イ） 原子力災害対策本部は、平成23年12月26日、「東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋（ステップ2完了）のポイント」を発し、その中で、本件原発の原子炉について、圧力容器底部及び格納容器内の温度がおおむね100℃以下になっていること、注水のコントロールにより格納容器から放射性物質の放出が抑制され、本件原発の敷地境界における被ばく線量が年間0.1mSvであり、年間目標値1mSvを下回っていることなどから、「冷温停止状態」に達し、不測の事態が発生した場合も敷地境界における被ばく線量が十分低い状態を維持することが可能になり、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている」という事故収束に向けた目標（ステップ2）の達成と完了が確認され、本件事故そのものの収束に至ったも



のと判断したこと、今後の取組として、新組織を設置し、新組織により中長期ロードマップを決定し、廃炉に向けた現場作業や研究開発を行うことを公表した。

また、同日、原子力災害対策本部は、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」を公表し、その中でステップ2の完了により本件原発の安全性が確認されたとして、警戒区域等の見直しについての具体的な検討を開始する環境が整い、今後、見直しに関する基本的な考え方を提示し、見直しに当たって発生する諸課題への対応等について関係自治体の協議、調整を行いながら検討するとしたこと、被ばくWGが示した年間20mSvの被ばくリスクが他の発がん要因のリスクとの比較において十分に低いものであるという見地から、原子力安全委員会が示した年間20mSv基準を、区域の見直しにおいても適用すること、他方、放射性物質による汚染に対する強い不安感を有する住民がいることも踏まえ、今後特別法に基づき策定する除染実施計画に基づく除染を実施し、2年後に年間10mSv近くまで引き下げ、その目標が達成された場合には、新たな参考レベルを設定し除染作業を進めること、放射線感受性が強い子供に対する被ばく線量の一層の低減に向けた対策（通学路、公園などの子供の生活環境に優先した除染に取り組み、2年以内に被ばく線量のおおむね60%減少した状態を実現すること、校庭・園庭の空間線量率毎時1μSv未満を実現すること、学校給食食材等の放射能濃度測定機器の整備等）を優先することなどが示されていた。

なお、その参考資料として、線量分布図（平成23年11月5日換算値）が添付され、本件原発の30km圏内付近のah市の一部も掲示されていたが、その北部のik村やbn町と接する付近で年間線量（単位mSv）が10以上20未満の地域があり、同付近の一部に5以上10未満の地域もあったが、それ以南は5未満となっていた（以上、甲A3本文編・242、243頁、乙A29、乙A30・1～5頁、参考資料）。

#### ウ ah市の津波被害の状況等

（ア）平成23年6月の現地調査により確認されたah市の本件津波による被害の状況として、浸水区域が、ah市行政区域1231.35km<sup>2</sup>のうち17.75km<sup>2</sup>（1.4%）であった。浸水深は、1.5m以下が浸水区域の約62%であるが、1.5～3.0m以下が18.2%で、3.0～5.0m以下が8.3%で、5.0～7.0m以下が10.3%で、7.0m以上が1%であった（乙C49）。

（イ）また、上記（ア）の現地調査による建物の被災状況として、被災建物棟数約8170棟のうち、全壊（流失）が約1050棟で、全壊が約830棟で、全壊（1階天井以上浸水）が約430棟で、大規模半壊が約880棟で、半壊（床上浸水）が約2210棟で、一部損壊（床下浸水）が約2770棟であった（乙C49）。

（ウ）上記調査の結果としては、本件津波の犠牲者は292人であり、約75%が60歳以上の高齢者であったとされる（乙C49）。

#### エ 平成23年頃のah市の経済動向等

（ア）ah市の主要経済データを見ると、需要動向としては、個人消費のうち大型小売店等販売額（ah市内の主要大型小売店の販売額）を見ると、平成23年3月は、前年（平成22年）同月と比較すると、-35%と大きく落ち込み、平成23年4月も-1.2%の落ち込みがあるが、その後の同年5月以降、前年同月と比較すると、いずれも8～12%ほど上昇している。自動車の

新規登録台数（代表的な耐久消費財である自動車の販売動向を示し、a h市における消費動向が反映される。）を見ると、平成23年3月～同年9月にはいずれも前年同月を下回っているが、平成23年10月以降同年12月まで、前年同月をいずれも20%以上、上回っている。新設住宅着工数（住宅への投資動向を表し、住宅投資の増加は建築資材の需要や家具の買替え需要などの波及効果をもたらす。）を見ると、平成23年は、平成22年との比較において、マイナスの月が多いものの、平成23年5月、同年8月及び同年11月は前年同月をいずれも25%以上、上回っており、公共工事等受注額を見ると、平成23年9月まで、同年5月を除き、いずれも前年同月を下回っているが、平成23年10月以降同年12月までいずれも前年同月を上回っている。

企業動向のうち生産活動を見ると、大口電力使用量（契約が500kW以上の電力の使用量であり、主として製造業の生産活動の状況が反映される。）は平成23年3月～同年12月に前年同月をいずれも下回り、a q港海上出入貨物（船によって輸入等されa q港で船卸しされる貨物又は同港で船積みされ船によって輸出等される貨物の重量）は平成23年3月～同年8月まで前年同月を下回っていたが、平成23年9月以降同年12月まで前年同月をいずれも上回り、a q港輸入通関実績（a q港を通関して輸入された貨物の金額であり、工業用原材料が多くを占める。）は平成23年3月～同年12月に、同年9月及び同年10月を除き、いずれも前年同月を下回っている。

雇用の状況について、平成23年は、同年4月を除き、新規有効求人倍率は前年同月をいずれも上回り、有効求人倍率（月間有効求人数を月間有効求職者数で除して算出され、労働需給が反映される。）は前年同月をいずれも上回っている。他方、雇用保険受給者実人員（失業給付を受けている有効失業者数であり、景気に遅行し逆サイクルで動く。）が平成23年4月～同年12月に前年同月をいずれも上回り、特に同年5月以降急増している。

a h市の景気動向指数等からは、同市の景気が拡大・拡張の傾向にあることがうかがわれる（以上、乙C52の1・5～7、9～14頁）。

（イ） j k大学経済情報学部のj l教授は、a h市の経済・景気について、以下のとおり評価する。

平成23年7月～同年9月に回復の動きを見せており、同年10月～同年12月に回復基調が一層強まっている。部門別には、需要動向として、自動車、住宅着工が回復するなど、消費マインドが本格的に回復しつつあり、企業動向も大口電気使用量が平成23年7月以降大幅に増加するなど、人、物、金が活発に動いている。新規求人倍率及び有効求人倍率が上昇傾向にあり雇用情勢も改善している。他方、雇用保険受給者数の高止まりや入湯税の低迷に見られる観光客の戻りの鈍さといった不安材料がある（以上、乙C52の1・1頁）。

（3） a h市の放射線モニタリングの状況、食品等汚染、除染状況等

ア 本件事故により放出された放射性物質の量（推定）

（ア） 大気中の放射性物質の放出量は、以下のとおりである。

被告東電は、モニタリングカーなどで測定された環境中のデータ（風向・風速・雨量・空間線量率）や土壌の汚染密度などから放出量を推定した。なお、平成23年4月の放出量は同年3月の放出量の1%未満であったことから、放出量の推定期間は、同年3月12日～同月31日である。

その結果、ヨウ素131（I-131）が約500PBq（ペタベクレル=1000兆Bq）であり、セシウム134（Cs-134）及びセシウム137（Cs-137）のいずれもが各約

10PBqであると推定した。なお、推定期間に一部違いがあるものの、他機関の推定量と比較すると、被告東電の推定量が放射性ヨウ素については最も多く、次いでIRSN（フランス放射線防護原子力安全研究所）の200PBq（推定期間同年3月12日～同月22日）であり、セシウム134については保安院の推定量18PBq（推定期間不明）が最も多く、セシウム137についても保安院の推定量15PBq（推定期間不明）が最も多い（なお、IRSNは、セシウム134及びセシウム137合わせて30PBqが放出されたと推定している。）。

土壌への沈着量と比較すると、文科省が実施したセシウム137の土壌汚染密度測定値から被告東電所有の大気拡散計算プログラム（DIANA、乙A4の1・292頁）が評価できる範囲におけるセシウム137の総沈着量を算出し、同プログラムによる沈着量評価値とほぼ一致（いずれも約1pBq）し、妥当な推計量と裏付けられた（以上、乙A4の1・292～295頁）。

（イ） 海洋への放射性物質の放出量は、以下のとおりである。

被告東電は、海洋（放水口付近）での放射線濃度の観測値から放出量を推定（逆推定）した。なお、放出量の推計期間は、平成23年3月26日～同年9月30日である。

その結果、ヨウ素131の総量が約11pBqで、セシウム134の総量が3.5pBqで、セシウム137の総量が3.6pBqであると推計した。なお、日本原子力研究開発機構は、推計期間同年3月21日～同年4月30日として、ヨウ素131の総量が約11.4pBqで、セシウム137の総量が3.6pBqである（ただし、大気中のものを含む。）と推計し、IRSNは、推計期間同年3月21日～同年7月中旬として、セシウム137の総量が27pBqであると推計した（乙A4の1・295～297頁）。

イ a h市内の空間放射線量率等

（ア） 文科省によるモニタリングの状況等は以下のとおりである。

a 文科省は、平成23年5月6日、同年4月6日～同月29日に実施された文科省及び米国エネルギー省との共同での航空機モニタリングの結果を公表した。そのモニタリングの結果として、地表面から1mの高さの空間線量率については、〈1〉 a h市の北部の本件原発から30km圏内では一部毎時1.9～3.8 $\mu$ Svのエリア（ただし、i k村との境に毎時3.8～9.5 $\mu$ Svのエリアがある。）及び毎時1.0～1.9 $\mu$ Svのエリアがあるが、一部毎時1.0 $\mu$ Sv未満のエリアもあり、また、〈2〉 30km圏外の a h市のエリアは、一部毎時1.0～1.9 $\mu$ Sv又は毎時1.9～3.8 $\mu$ Svのエリアもあるが、おおむね毎時1.0 $\mu$ Sv未満であった。

また、セシウム134、137の蓄積状況（合計蓄積量）としては、上記〈1〉のエリアでは、60万～100万Bq/m<sup>2</sup>（ただし、i k村との境に100万～300万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがある。）のエリア及び30万～60万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがあるが、一部30万Bq/m<sup>2</sup>未満のエリアもあり、また上記〈2〉のエリアでは、一部30万～60万Bq/m<sup>2</sup>又は60万～100万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがあるが、おおむね30万Bq/m<sup>2</sup>未満であった（以上、乙A111、同別紙1及び2）。

b 文科省は、平成23年5月11日、環境モニタリングの実施の強化を公表した。その中で、計画的避難区域以外の空間線量率が比較的高い区域及び本件原発から20～30km圏内の市町村において連続測定地点の増加などを予定していたが、モニタリング強化区域（20km以遠）の中には、 a h市 a m町（以下略）（本件原発から南南西28km）、同市 a j町（以下略）（本件

原発から南西26km)、同市ak町(以下略)(本件原発から南西30km)があった(乙A113)。

c 文科省は、平成23年6月16日、同年5月18日～同月26日に実施された文科省及び米国エネルギー省との共同での第2次航空機モニタリングの結果を公表した。そのモニタリングの結果も、おおむね上記aの最初のモニタリングの結果と同様であり、地表面から1mの高さの空間線量率については、〈1〉ah市の北部の本件原発から30km圏内では一部毎時1.9～3.8 $\mu$ Svのエリア(ただし、ik村との境に毎時3.8～9.5mSvのエリアがある。)及び毎時1.0～1.9 $\mu$ Svのエリアがあるが、一部毎時1.0 $\mu$ Svのエリアもあり、また、〈2〉30km圏外のah市のエリアは、一部毎時1.0～1.9 $\mu$ Sv又は毎時1.9～3.8 $\mu$ Svのエリアもあるが、おおむね毎時1 $\mu$ Sv未満であった。

また、セシウム134、137の蓄積状況(合計蓄積量)としては、上記〈1〉のエリアでは、60万～100万Bq/m<sup>2</sup>(ただし、ik村との境に100万～300万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがある。)のエリア及び30万～60万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがあるが、一部30万Bq/m<sup>2</sup>未満のエリアもあり、また上記〈2〉のエリアでは、一部30万～60万Bq/m<sup>2</sup>又は60万～100万Bq/m<sup>2</sup>のエリアがあるが、おおむね30万Bq/m<sup>2</sup>未満であった(以上、甲A352、同別紙1及び2)。

d 文科省は、平成23年8月2日、同年6月～同年7月に実施された土壌採取地点における空間線量率の測定の結果及び走行サーベイによる道路周辺の空間線量率の結果(いずれも地表面から1mの高さ)を公表した。その結果を見ると、ah市においては、いずれも線量率が高い北部で毎時1.9～3.8 $\mu$ Svの地点があったが、それ以外の地点では、一部毎時1.0 $\mu$ Sv以上の地点もあったものの、おおむね毎時1.0 $\mu$ Sv未満であった(乙A115、同別紙5及び6)。

e その後、平成23年中に文科省による第3次(同年7月実施)及び第4次航空機モニタリング(同年11月実施)が実施されたが、第3次と第4次の各結果を比較すると、全体として空間線量率が11%程度減少していることが確認された。その要因としては、セシウム134、137の物理的減衰部分9.2%程度に加えて、他の要因が考えられるところ、一部空間線量率が増加している箇所等もあり、その変化の要因の特定には至らなかったが、海や湖沼の沿岸部の水面高さの違い(水の遮へいにより水上での空間線量率が減少することから、水位の上昇・下降の変化等に伴い、ある時点の空間線量率の測定結果に大きな影響を与える可能性がある。)、飛行方向の違い、測定値の欠測箇所の存在により空間線量率が増加又は減少している箇所が確認されたほか、一部の河川の河口付近等において河川による放射性物質の移行により空間線量率が増加傾向にあると思われる箇所が確認された。また、降水量や台風等の集中豪雨の影響などに伴う空間線量率の変化も考えられたが、明確な関係は確認できなかった(甲A353・3、4、18～20頁)。

(イ) 福島県環境放射線モニタリング調査(都市公園等)の結果は、以下のとおりである。

a 第1回の平成23年4月12日及び同月13日の調査では、ah市の公園225か所のうち17の地点(地上1cmの高さ)において、毎時1 $\mu$ Sv(文科省の校庭等に係る指標値)を超えており、最も高い地点(jm公園)では、地上1mの高さの線量率が毎時1.4 $\mu$ Svで、地上1cmの高さの線量率が毎時1.6 $\mu$ Svであった(甲A488)。

b 平成23年6月16日～同月21日の調査では、ah市の公園、緑地等27か所の調査地

点（公園等内の四隅及び中央の5地点の各平均値、測定高さ50cm）で毎時 $1\mu\text{Sv}$ を超えた地点はなく、最も高い地点（白土緑地）において、毎時 $0.43\mu\text{Sv}$ （上記同）であった（甲A489）。

c 平成24年4月10日～同月24日の調査では、ah市の公園、緑地等250か所の調査地点（公園等内の四隅及び中央の5地点の各平均値、測定高さ50cm及び1m）で毎時 $1\mu\text{Sv}$ を超えた地点はなく、最も高い地点（jn公園）において、測定高さ50cmが毎時 $0.46\mu\text{Sv}$ （上記同）で、測定高さ1mが毎時 $0.43\mu\text{Sv}$ （上記同）であった（甲A490の1）。

d 平成25年6月10日～同月25日の調査では、ah市の公園、緑地等248か所の調査地点（公園等内の四隅及び中央の5地点の各平均値、測定高さ50cm及び1m）で毎時 $1\mu\text{Sv}$ を超えた地点はなく、最も高い地点（jm公園）において、測定高さ50cmが毎時 $0.34\mu\text{Sv}$ （上記同）で、測定高さ1mが毎時 $0.31\mu\text{Sv}$ （上記同）であった（甲A492の1）。

（ウ） 自主的避難等対象区域等の放射線量データは以下のとおりである。

a 自主的避難等対象区域の放射線量率の測定結果を見ると、平成23年3月31日時点で、ah市の各市役所支所6か所及びJR・a1駅ほか1か所における測定結果は、最大毎時 $1.46\mu\text{Sv}$ （jo支所）、最低同 $0.39\mu\text{Sv}$ （aq支所）であり、同年4月30日時点で、上記8か所の地点における測定結果は、最大毎時 $0.62\mu\text{Sv}$ （JR・a1駅）、最低同 $0.11\mu\text{Sv}$ （jp支所）であり、同年5月31日時点で、上記8か所の地点及びjq小学校における測定結果は、最大毎時 $0.59\mu\text{Sv}$ （JR・a1駅）、最低同 $0.12\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、同年6月30日時点で、上記9か所の地点及び同市js集会所における測定結果は、最大毎時 $0.35\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.09\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、同年7月31日時点で、上記10か所の地点における測定結果は、最大毎時 $0.39\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.1\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、同年8月31日時点で、上記10か所の地点における測定結果は、最大毎時 $0.38\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.09\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、同年9月30日時点、同年10月31日時点、同年11月30日及び同年12月31日の各時点で、上記10か所の地点における測定結果は、いずれも最大毎時 $0.36\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.09\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、平成24年1月31日時点で、上記10か所の地点における測定結果は、最大毎時 $0.34\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.09\mu\text{Sv}$ （jr支所）であり、同年2月16日時点で、上記10か所の地点における測定結果は、最大毎時 $0.36\mu\text{Sv}$ （js集会所）、最低同 $0.09\mu\text{Sv}$ （jr支所）であった（乙A126・2頁）。

b 自主的避難等対象区域における線量上位10地点及び下位10地点について、平成23年8～9月においてhl市の最も高い地点の線量率は毎時 $2.4\mu\text{Sv}$ 、jt市の最も高い地点の線量率が同 $4.3\mu\text{Sv}$ 、hn市の最も高い地点の線量率が同 $1.3\mu\text{Sv}$ であり、上記期間における線量率の最も低い地点の線量率が同 $0.13\mu\text{Sv}$ （hl市）、同 $0.26\mu\text{Sv}$ （jt市）、同 $0.08\mu\text{Sv}$ （hn市）であった。また、同様に線量上位10地点及び下位10地点について、平成24年2月22日時点においてhl市の最も高い地点の線量率は同 $1.7\mu\text{Sv}$ 、jt市の最も高い地点の線量率が同 $1.7\mu\text{Sv}$ 、hn市の最も高い地点の線量率が同 $1.4\mu\text{Sv}$ であり、上記期間における線量率の最も低い地点の線量率が同 $0.06\mu\text{Sv}$ （hl市）、同 $0.10\mu\text{Sv}$ （jt市）、同 $0.05\mu\text{Sv}$ （hn市）であった（乙A126・3頁）。

c 平成24年3月以降の福島県内の環境放射能測定値（暫定値）を見ると、同月31日、h1市（ka保健福祉事務所北側駐車場、以下この項では同じ）毎時0.75 $\mu$ Sv、hn市（hn合同庁舎東側入口付近）毎時0.58 $\mu$ Sv、ah市（ah合同庁舎駐車場、以下この項では同じ）毎時0.17 $\mu$ Svで、同年4月30日、h1市毎時0.68 $\mu$ Sv、hn市（hn合同庁舎南側駐車場、以下この項では同じ）毎時0.60 $\mu$ Sv、ah市毎時0.11 $\mu$ Svで、同年5月31日、h1市毎時0.62 $\mu$ Sv、hn市毎時0.58 $\mu$ Sv、ah市毎時0.11 $\mu$ Svで、同年6月30日、h1市毎時0.71 $\mu$ Sv、hn市毎時0.56 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年7月31日、h1市毎時0.68 $\mu$ Sv、hn市毎時0.52 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年8月31日、h1市毎時0.70 $\mu$ Sv、hn市毎時0.51 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年9月30日、h1市毎時0.70 $\mu$ Sv、hn市毎時0.52 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年10月31日、h1市毎時0.78 $\mu$ Sv、hn市毎時0.52 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年11月30日、h1市毎時0.78 $\mu$ Sv、hn市毎時0.49 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svで、同年12月31日、h1市毎時0.63 $\mu$ Sv、hn市毎時0.55 $\mu$ Sv、ah市毎時0.10 $\mu$ Svであった（乙C27の13～22）。

それ以降平成28年3月31日まで、ah市の上記地点の線量率が毎時0.1 $\mu$ Svを超えることはなく、また、h1市及びhn市の各地点を上回ることもなかった（乙C27の23～61）。

#### ウ ah市の除染の実施状況等

(ア) ah市は、平成23年9月に「放射線量低減のための除染マニュアル（配布版）」を発し、その中で、同市の放射線量については全般的に低い水準で推移しているが、学校や通学路などの子供たちが生活する空間を始め、道路や住居等の生活環境の一部において周囲より高い線量が測定される土砂、落ち葉などの「特定線源」が存在し、この状況に不安を感じる市民も少なくないこと、この「特定線源」について通常と同じ清掃活動により除去できることから、除染を積極的に展開していく必要があること、除染の対象は市内の施設を基本とし、施設の管理者が主体となって除染することを基本とするが、市民ボランティアなどの地域コミュニティ等の協力等も得て地域が一体となって行うこと、進め方として、線量測定機器の準備と測定、線量が高いエリアや線源の特定のためのマップ作成、除染作業のための装備や資機材の準備と作業の実施（清掃等、水洗浄、表土除去、廃棄物の運搬・保管など）、作業終了後の線量測定、評価などが示されていた（乙C32、乙C34）。

(イ) 環境省は、平成23年12月、除染関係ガイドラインを策定した。これは、平成23年8月に制定された「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）の平成24年1月以降の施行を踏まえ、同法に基づき、長期的な目標として追加被ばく線量が年間1mSv以下となることを目指し、〈1〉汚染状況を調査測定し、除染等の措置を行う除染実施区域の決定、〈2〉その後の除染実施計画に基づく除染等の措置の実施、〈3〉除染等の措置に伴い生じた除去土壌の収集、運搬及び保管という流れで、除染を進めるというものである。

上記追加被ばく線量年間1mSvは、1時間当たりの空間線量率に換算すると、毎時0.23 $\mu$ Svとなる。その考え方としては、〈1〉自然界に元々存在する放射線量としては、毎時0.0

4 $\mu$ Svと考えられるところ、〈2〉追加被ばく線量年間1mSvを、1日のうち屋外に8時間、遮へい効果（木造家屋を念頭に0.4倍）がある屋内に16時間滞在するとして、1時間当たりに換算すると、毎時0.19 $\mu$ Sv（計算式0.19 $\times$ （8時間+0.4 $\times$ 16時間） $\times$ 365日＝年間1mSv）となる（以上、甲A288「はじめに」、甲A290、乙A57）。

（ウ） a h市は、平成23年12月21日、原子力災害対策本部が決定した同年8月26日付け「除染に関する緊急実施基本方針」に基づき、「a h市除染実施計画」（その後の平成25年3月26日に同計画<<第2版>>、平成26年10月1日に同計画<<第3版>>、平成28年3月31日に同計画<<第4版>>と改訂した。）を策定した。

その中で、日常生活環境における追加被ばく線量を長期的には年間1mSv（毎時0.23 $\mu$ Sv）未満とすること、子供が生活する公共施設、特に長時間滞在する保育・教育施設における追加被ばく線量を平成25年12月までに年間1mSv未満とすること、放射線量が高い地域について、平成23年8月末と比較し、平成25年12月までに空間線量率を約60%低減することを目標としていた。除染実施区域について、原則大字を単位とし、〈1〉上記イ（ア）の同年9月の文科省航空機モニタリング結果により面積の50%以上が毎時0.23 $\mu$ Sv以上となる大字、〈2〉上記〈1〉以外の大字で、平成24年度のa h市の独自モニタリング結果により、区域内が平均毎時0.23 $\mu$ Sv以上となる大字、〈3〉除染対象外の大字に所在する学校や公園などの子供の生活環境のうち、モニタリング結果により敷地内が平均毎時0.23 $\mu$ Sv以上となる施設等とすることなどが定められた。

除染実施区域としては、上記〈1〉に該当する区域として、a k地区全域、a j地区全域（一部地域は、上記〈2〉の区域に当たり、平成24年8月31日のa h市独自のモニタリングにより追加）、a l・a m地区全域、j p地区全域、d j地区全域、i t地区全域（一部は、a h市独自のモニタリングにより追加されており、上記〈2〉に該当）、k b地区、k c地区、b i地区、a q地区、k d地区、j o地区及びj r地区の各一部（a h市独自のモニタリングにより追加されたものがある。）のほか、上記〈3〉の除染対象外の大字の各小中学校、幼稚園、保育所、公園などとしていた（甲A510・5～10頁、乙A121、乙C36～乙C38）。

（エ） a h市は、上記除染実施計画に基づき、平成23年以降、市内の除染を実施し、平成29年2月時点で、住宅の除染について、計画数5万0996戸について調査も含めて全件発注し、うち4万8662戸について、その実施を完了し（実際に除染をした戸数7440戸、調査にて終了した戸数4万1222戸）、公共施設の除染について、計画数418個について調査も含めて全件発注し、うち416個について、その実施を完了し（実際に除染をした数373個、調査にて終了した数43個）、道路の除染について、計画距離4144kmについて調査も含めて全件発注し、うち3887.1kmについて、その実施を完了し（実際に除染をした距離146.6km、調査にて終了した距離3740.5km）、農地（水田）の除染について、計画数131.5haについて全件発注し、その実施も全件完了し、農地（畑地）の除染について、計画数7.2haについて全件発注し、その実施も全件完了し、森林（生活圏）の除染について、計画数7.7haについて全件発注し、その実施が全件完了した。

このうち、除染対象となった学校等について平成25年度末までに除染を全て完了し、また、上記イ（イ）の毎時0.23 $\mu$ Sv以上となった10の公園について平成25年9月までに除染が

実施され、同年度の詳細なモニタリング検査に基づき対象となった142の公園について平成26年度中に除染が完了したほか、子供の遊び場等についても局所的に線量が高い、いわゆるホットスポットについて除染が実施されている（以上、甲A495・24～26頁、乙A99、丙A156・3枚目）。

（オ） a h市内の学校施設等における除染土壌等については、平成28年6月30日時点でも、同市内の公立小中学校112校で合計2万6334.76m<sup>3</sup>の除染土壌等が保管され、同市内の幼稚園・保育所（公私立含む。）66園で、合計6193.43m<sup>3</sup>の除染土壌等が現場保管（地下）されている。a h市は、今後、仮置場（除染土壌等の管理のために、放射性物質の遮へいや漏えい対策を講じた上で、定期的に敷地境界内の空間線量率を測定し、管理する場所をいう。乙A101、乙A102）、中間貯蔵施設への搬出を順次実施していくが、一定期間掘り起しなどの作業のために校庭や園庭が使用できなくなるなどの問題のほか、園児・児童・生徒や周辺住民の安全性の配慮が課題となるとしていたが、環境省から、同月以降、学校施設に限り中間貯蔵施設建設予定地内への追加輸送の方針が示されるとともに、仮置場の確保も進捗している状況にあることから、除染土壌等の早期搬出が進められ、平成29年3月下旬頃に、早期かつ優先的に除染されていたa l・a m地区における3校の小中学校からの搬出作業が実施された。また、平成29年度以降、d j地区、a j地区及びa k地区の除染土壌等の搬出が予定されていた（甲A294、乙A100～乙A104）。

エ a h市における食品等の摂取・出荷制限等の状況等

（ア） 厚労省等が定める食品群等の放射性物質の規制値等に関しては、以下のとおりである。

上記（1）ア（オ）a（a）のとおり、厚労省は、平成23年3月17日に飲食物摂取に関する指標値を出していたが、その後に食品群の放射性セシウムに関する暫定規制値を公表した。その中では、野菜類、穀類、肉・卵・魚ほかを1kg当たり500Bq、飲料水、牛乳・乳製品を同200Bqとしていた。上記暫定規制値は、放射性セシウムの年間被ばく線量5mSvと設定したこと（放射性ストロンチウムを含む。）に基づくものであった。

その後、厚労省は、より一層、食品の安全と安心を確保するため、平成24年4月1日以降の新たな放射性セシウムの基準値として、飲料水1kg当たり10Bq、乳児用食品及び牛乳同50Bq、一般食品同100Bqとした。これは、ストロンチウムやプルトニウムなどの存在も考慮（なお、半減期の短い放射性ヨウ素については基準値が定められていない。）し、年間1mSvを超えないように設定したものである。また、平成23年9月及び同年11月に実施された流通食品の調査を踏まえて推計したところ、放射性セシウムの実効被ばく線量は年間0.02mSvを下回っており、非常に小さい値と評価している。

なお、林産物の放射性物質の基準値及び指標値としては、きのこ（なお、栽培用資材については指標値以下のものを用いる必要がある。）、山菜類、樹実類の基準値は1kg当たり100Bqとされ、きのこ栽培用資材の指標値は同50Bq（原木、ほだ木）又は200Bq（菌床用培地等）、木炭の指標値は同280Bqなどとなっていた（以上、乙A77、乙A81の5、乙A91・Q1、乙A93）。

（イ） a h産農作物の安全確認モニタリング検査としては、平成23年度以降、福島県による検査（h n市において、福島県産の農林水産物を対象として、ゲルマニウム半導体検出器による



検査が実施されている。)に加えて、a h市による独自の検査が実施されている。J A・a h市k eセンター(平成24年4月以降、旧J A・a h市各営農センター5か所及び旧J A・a h中部経済部1か所)において、出荷前のa h市の主要な系統出荷農作物を対象に、平成24年4月以降、直売所、個人販売による出荷農作物等も対象に拡充した上で、N a lシンチレーションスペクトロメーターが検査機器として使用されており、検出下限値は1 k g当たり2 0 B q(平成24年以降、同1 0 B q)となっている。

検査の手順として、a h市・J Aの検査により基準値である1 k g当たり1 0 0 B q(上記(ア)のとおり、平成24年4月以降)を超えた場合、a h市から市内流通関係者等に対して対象品目の出荷の自粛を要請するとともに、市内報道関係機関に対する情報提供がされ、その後に福島県による精密検査(ゲルマニウム半導体検出器による検査)を経て、基準値を超えたときは福島県からの出荷自粛要請とともに、被告国からの出荷制限の指示があり、基準値を下回ったときはa h市の出荷自粛要請を解除するとともに市内報道関係機関に対して解除情報を提供することとなっている(以上、甲A 3 0 6・1 5、1 6、1 8頁)。

(ウ) a h市における農作物安全確認モニタリング検査、同市の食品等に関する摂取、出荷の制限の具体的状況等は以下のとおりである。

a 検査全体の概要を見ると、平成23年度(ただし同年9月以降)において、検体数2 2 3 8件に対して検出下限値未満(同年度では1 k g当たり2 0 B q)のものが2 0 4 7件(9 1. 5%)、平成24年度において、検体数6 6 7 5件に対して検出下限値未満(同年度以降、同1 0 B q)のものが6 2 1 0件(9 3. 0%)、平成25年度において、検体数6 4 7 4件に対して検出下限値未満(同1 0 B q)のものが6 1 3 7件(9 4. 8%)、平成26年度において、検体数6 4 4 7件に対して検出下限値未満(同1 0 B q)のものが6 3 7 5件(9 8. 8 8%)、平成27年度において、検体数6 8 7 6件に対して検出下限値未満(同1 0 B q)のものが6 8 5 0件(9 9. 6 2%)、平成28年度(ただし、同年12月まで)において、検体数6 8 0 1件に対して検出下限値未満(同1 0 B q)のものが6 7 7 5件(9 9. 6 2%)となっている(甲A 3 0 6・2 0頁)。

b 食品の摂取に関しては、平成23年3月23日~同年5月4日(同日に解除)、ハウレンソウやコマツナなどの非結球性葉菜類、キャベツなどの結球性葉菜類、ブロッコリー・カリフラワーなどのアブラナ科花蕾類の各摂取制限の指示がされた。

また、同年9月15日以降、a h市において野生のキノコ類の摂取制限の指示がされ、平成27年7月1日時点でも解除されていない(以上、乙A 8 9)。

c 食品の出荷に関しては、平成23年3月21日~同年4月16日(同日に解除)に原乳が、同年4月13日~同年4月25日(同日に解除)に原木しいたけ(露地栽培)が、同年3月21日又は同月23日~同年5月4日(同日に解除)に非結球性葉菜類、結球性葉菜類、アブラナ科花蕾類、カブが、それぞれ出荷制限の指示を受けていた。

また、同年9月15日以降、野生のキノコが、同年10月31日以降、露地栽培の原木なめこが、それぞれ出荷制限の指示を受けており、平成28年6月24日時点でも解除されていない。

野生のタケノコについて、平成23年5月9日~同年6月8日に出荷制限の指示がされ、同日いったん解除されたが、平成24年4月9日以降、再度出荷制限の指示がされ、平成28年6月2

4日時点でも解除されていない。

平成24年1月10日以降、ユズが、同年5月1日以降、野生のタラノメが、同月2日以降、ゼンマイが、同月10日以降、ワラビが、同月14日以降、コシアブラが、同年10月2日以降、クリが、同年11月28日以降、コメ（平成24年度産、ただし、旧c s村の区域に限る。）が、それぞれ出荷制限の指示を受け、コメは平成24年12月4日に、クリは平成26年11月17日に、ユズは平成27年1月29日に、それぞれ出荷制限の指示が解除されている。

また、野生のサンショウについては出荷が自粛されている。

他方、コゴミ、野生のフキノトウ、畑栽培のワサビ、野生のフキ、同ウワバミソウ、同ウド、同ネマガリタケ、同オオバギボウシ、同クルミ、アケビについての出荷制限はされていない（以上、甲A283、乙A89、乙A90）。

d なお、a h市内の公立及び市立の保育所、幼稚園及び学校におけるそれぞれの給食、市内で製造された加工食品、市内に流通する食品を対象とした放射性物質の検査が、平成24年以降実施されている。

平成24年度及び平成26年度においては、いずれも検出限界値未満又は基準値以下であり、平成25年度分においては加工食品の1件を除き、いずれも検出限界値未満であり、基準値超過の加工食品についても販売前の段階での検査であり、実際には流通していなかった。

平成27年度において、保育所給食（食材検査）2466件のうち2459件について不検出、基準値（a h市独自のセシウム合算値1kg当たり20Bq）以下6件（最大1kg当たり5.3Bq）、上記基準値超過1件（出荷制限対象品目であり、給食食材として使用せず）であり、保育所給食（調理後検査）576件のうち569件について不検出、上記基準値以下7件（最大1kg当たり0.58Bq）、上記基準値超過0件であり、学校給食（食材検査）1万1386件のうち1万1377件について不検出、基準値以下9件（最大1kg当たり10.8Bq）、上記基準値超過0件であり、学校給食（調理後検査）406件のうち405件について不検出、上記基準値以下1件（最大1kg当たり1.01Bq）、上記基準値超過0件であり、加工食品（流通食品検査）360件のうち352件について不検出、上記基準値以下8件（最大1kg当たり8.0Bq）、上記基準値超過0件であった（以上、甲A495・22、23頁）。

オ 福島県の水産物のモニタリング検査、海産物の出荷制限等

（ア） 本件事故の影響により福島県沿岸での沿岸漁業及び底引き網漁業の操業は自粛されているが、平成23年4月以降、福島県は、原子力災害対策本部が策定したガイドラインに基づき、海産魚介類の放射性物質濃度についてモニタリング検査を実施している。

調査に当たっては、主要生産品目及び前年度に1kg当たり50Bq超となった品目を調査し、生息域、漁期、近隣県の調査結果等を考慮する。

例えば、同年4月中に採取されたa h市のコウナゴの検査結果について、最大でヨウ素131が1kg当たり1万2000Bpで、セシウム134・137が同1万4400Bqであり、暫定規制値（放射性ヨウ素1kg当たり2000Bq、放射性セシウム同500Bq）を超えており、同月20日付けでイカナゴの稚魚（コウナゴ）について摂取及び出荷制限の指示がされた（以上、甲A279、甲A280・1枚目、甲A454・2頁、乙A71、乙A72）。

（イ） 検査結果の推移は、以下のとおりである。

福島県における海産種のモニタリング結果を見ると、平成23年4月～同年12月には、検体1968品目のうち799品目の海産種から1kg当たり100Bq超となり、割合としては約41%であった。

平成24年には、検体5614品目のうち934品目の海産種から1kg当たり100Bq超となり、割合としては約17%であった。

平成25年には、検体7589品目のうち283品目の海産種から1kg当たり100Bq超となり、割合としては約4%であった。

平成26年には、検体8738品目のうち77品目の海産種から1kg当たり100Bq超となり、割合としては約0.9%であった。

平成27年には、検体8624品目のうち4品目の海産種から1kg当たり100Bq超となり、割合としては約0.05%であった。

平成28年には、検体8564品目のうち1kg当たり100Bq超となった検体はなかった（以上、甲A454・3頁）。

（ウ） 出荷制限等の状況等は、以下のとおりである。

平成24年6月22日、上記（ア）の出荷制限の指示について、イカナゴの稚魚（コウナゴ）に関しては出荷制限の指示が解除された。

他方、同日、イカナゴ（コウナゴを除く。）、イシガレイ、ウスメバル、ウミタナゴ、キツネメバル、クロウシノシタ、クロソイ、クロダイ、サクラマス、シロメバル、スズキ、ヌマガレイ、ババガレイ、ムラソイ、ビノスガイ、アカガレイ、スケトウダラ、マガレイ、ホウボウ、キタムラサキウニ、マダラ、ムシガレイ、ニベ、メイタガレイ、ケムシカジカ、ヒガンフグ、ヒラメ、マアナゴ、サブロウ、ホシガレイ、マゴチ、アイナメ、アカシタビラメ、エゾイソアイナメ、コモンカスベ及びマコガレイについて、出荷制限の指示がされた。

同年7月12日にナガヅカ及びマツカワについて、同年8月23日にショウサイフグについて、それぞれ出荷制限の指示がされた。

平成25年2月14日にサヨリについて、同年8月8日にカサゴについて、それぞれ出荷制限の指示がされた。

同年10月9日にアカガレイについて、同年12月17日にスケトウダラについて、それぞれ出荷制限の指示が解除された。

平成26年3月25日にユメカサゴについて出荷制限の指示がされた。

同年4月16日にマガレイについて、同年5月28日にユメカサゴについて、同年7月9日にホウボウ、キタムラサキウニ及びサヨリについて、それぞれ出荷制限の指示が解除された。

平成27年2月24日までにマダラ及びムシガレイについて、出荷制限の指示が解除された。

同月18日にホシザメについて、同年4月2日にニベ及びメイタガレイについて、同年6月30日にケムシカジカについて、同年12月3日にヒガンフグについて、それぞれ出荷制限の指示が解除され、平成28年6月9日にヒラメ及びマアナゴについて、同年7月15日にサブロウ、ナガヅカ、ホシガレイ、マゴチ及びマツカワについて、同年8月24日にアイナメ、アカシタビラメ、エゾイソアイナメ、コモンカスベ及びマコガレイについて、それぞれ出荷制限の指示が解除された。

その後、平成29年1月までに、ババガレイ、イシガレイ、クロウシノシタ及びクロソイの出

荷制限の指示が解除され、その結果、同月17日時点で出荷制限の対象となっている魚介類は、イカナゴほか10品目となっている（以上、甲A279、甲A306・24頁、乙A71）。

（エ） 試験操業の状況等は以下のとおりである。

上記（ア）のモニタリング検査の結果から、安定的に数値が低く、不検出となっているものを対象に試験操業が行われているところ、平成24年6月22日以降、タコ類2種、ツブ貝1種を対象にe q沖で試験操業が開始され、同年は13種を対象として試験操業が行われた。

その後、平成25年にコウナゴなど18種が、平成26年にスケトウダラなど26種が、平成27年にマダラなど15種が、平成28年にアサリなど22種が、それぞれ試験操業の対象に順次追加され、同年9月29日時点では、試験操業の対象種は魚類66種、甲殻類8種、イカ・タコ類7種、貝類9種、その他2種となり、最終的には同年において94種となった。これらの海産魚介類について、基準値（1kg当たり100Bq）をいずれも下回っていることが確認されている。

なお、試験操業に参加する漁業者数も増加しており、平成24年2月末時点では120人であったが、それ以降順次増加し、平成28年10月末時点で462人となっている（以上、甲A454・11～13頁、乙A72、乙A74）。

カ 飲料用井戸水、プール等の検査状況等

（ア） 平成24年1月以降、市内の水道水給水区域外の飲料用井戸水（同年10月以降水道水給水区域内の飲料用井戸水も検査対象としている。）について放射性物質検査が実施されているが、平成27年12月時点では、検査した1898件全てについて検出限界値（1kg当たり2Bq）未満であり、平成29年2月時点で検査した2046件全てについて検出限界値未満であった（甲A495・22頁、丙A154）。

（イ） 市内の公立小中学校及び公立幼稚園のプール水についても検査が実施され、検体数121施設のうち2施設からセシウム137が検出されたが、いずれも水道水の管理目標値1kg当たり10Bqを下回っており、福島県から、プールを利用する上で問題となる数値ではないとされている。

また、平成27年6月から同年7月にかけて実施された市内の公立及び私立保育所や児童館のプール水については、検体数38施設いずれについても昨年度と同様、不検出であったとされている（甲A495・23頁）。

キ 汚染水の状況等

（ア） 上記（2）イ（ア）の中長期ロードマップにおいて示されていた、平成24年度中に港湾内の海水中の放射性物質濃度を周辺監視区域外の濃度限度未満とするとの目標について達成できず、平成27年以降の達成に目標が延期された。

平成25年3月30日にはALPSの稼働が開始されたが、同年4月5日に地下貯水槽からの汚染水漏れが発覚し、同年6月19日、1、2号機T/B東側（海側）の地下水から高濃度のトリチウムが検出されたことを公表し、同年7月22日に汚染された地下水が海に流出している事実を公表した。放射性物質濃度の大きな変動は港湾内のプラント付近に限られ、港湾の境界付近ではほぼ検出限界値未満（高くても1L当たり数Bq）であることが多く、沖合での測定結果に有意な変化は見られない。

なお、被告東電は、平成23年5月～平成25年7月に流出した放射性物質の量についてトリ

チウム20～40兆Bq（平常運転時の本件原発のトリチウム年間放出基準値22兆Bqを超えない。）と試算している。

加えて、同年8月19日には貯水タンクから汚染水が環境中に漏れいしていることが発覚し、INESのレベル3の事故と認定された（以上、甲A452・2～4、13頁、乙A96・2、5頁）。

（イ） これらの事故等を受けて、原子力災害対策本部は、平成25年9月3日、汚染水問題に関する基本方針を決定し、〈1〉汚染源を「取り除く」、〈2〉汚染源に水を「近づけない」、〈3〉汚染水を「漏らさない」といった3方針を掲げ、その具体的対策として、上記〈1〉につきALPSによる汚染水浄化、建屋から海側につながるトレンチ（海側地下のトンネル）内に滞留する汚染水の除去、止水工事等、上記〈2〉につき地下水のくみ上げ、陸側遮水壁として凍土壁の設置等、上記〈3〉につき地盤改良、海側遮水壁の設置等を示した（甲A452・1、3頁、乙A96・1、3、4頁）。

（ウ） 本件原発海側の港湾内における9か所の調査箇所の海水モニタリングの状況に関して、平成25年7月～同年12月の状況として、セシウム134、セシウム137、「全ベータ」（ストロンチウム90は、「全ベータ」と強い相関がある。）、トリチウムの採取結果について、それぞれ最大値（1L当たり、いずれも港湾内南側）で、セシウム134が89Bq（法令濃度限度60Bq、WHO飲料水ガイドライン10Bq）、セシウム137が190Bq（法令濃度限度90Bq、WHO飲料水ガイドライン10Bq）、「全ベータ」が1400Bq（ストロンチウム90の法令濃度限度30Bq、同WHO飲料水ガイドライン10Bq）、トリチウムが4800Bq（法令濃度限度6万Bq、WHO飲料水ガイドライン1万Bq）となっていたが、同箇所での平成26年3月の採取結果は、セシウム134が14Bq、セシウム137が41Bq、「全ベータ」が200Bq、トリチウムが630Bqにまで減少し、それ以外の8か所についても、平成25年の採取量と平成26年4月の採取量を比較すると、いずれもかなり減少しており、「全ベータ」が64Bqとなった1地点を除き、法令濃度限度を全て下回り、WHO飲料水ガイドラインとの関係でもこれを超えるのは上記1地点を含めた2地点にとどまる。

また、港湾外近傍における海水モニタリングの状況を見ても、防波堤を含む8か所の調査箇所において、平成25年時点でも法令濃度限度及びWHO飲料水ガイドラインの各基準値をいずれも超える箇所は1か所（「全ベータ」が69Bq）で、WHO飲料水ガイドラインの基準値のみを超える地点は2か所（各「全ベータ」が15Bq、12Bp）であり、それ以外のセシウム134、137、トリチウムの各採取量は上記各基準値を超えず、平成26年4月時点の採取結果と比較しても、上記WHO飲料水ガイドラインの基準値のみを超える2か所の採取量に変化は見られないが（各「全ベータ」が15Bq、12Bp）、平成25年段階で上記「全ベータ」が上記各基準値を超えていた地点では、検出限界値未満に減少していた（以上、乙A106・添付資料1）。

（エ） なお、平成26年2月19日、別の貯水タンクからの汚染水漏れが発覚したが、同年4月28日に2号機T/Bとトレンチ接続部の止水工事が開始され、同年6月20日には凍土壁の工事が開始され、同年9月17日には増設されたALPSの稼働が開始されるなど、上記基本方針に従った対策が実施された。

しかし、上記止水工事は予定通りに進まず、同年11月21日に原子力規制委員会の検討を経

て同工事が断念され、トレンチ内の汚染水の除去とセメントによる埋設作業に移行することとなった。滞留水の除去や建屋の止水工事は、技術的な問題のほか、高線量のために人による作業が困難な箇所もあるなど、新たな研究開発によるべき部分がある。

また、ALPSによる汚染水の浄化は62種類の放射性物質の除去を可能とするが、トリチウムだけは技術的に除去できず、トリチウムを含むトリチウム水の処理が問題となる。この点、トリチウムの人体への影響は他の核種と比べて低いとされ、海洋放出が現実的と考えられているが、地元住民や消費者の納得の問題のほか、風評被害等も問題となる（以上、甲A452・4～6、9、10、13頁）。

（オ）平成28年6月に行われた、本件原発海側の港湾内における8か所の調査地点の海水モニタリングの状況を見ると、各種放射性物質の採取量としては、上記（ウ）の平成25年、平成26年と比較しても減少しており、1か所（同箇所の採取量は、セシウム137が1L当たり33Bq、「全ベータ」が同64Bq）を除き、法令濃度限度はもとよりWHO飲料水ガイドラインの基準値を超える箇所はなく、いずれも上記各基準値を下回り、検出限界値未満の箇所も複数となっていた。また、港湾外近傍の各調査箇所は2か所を除き、検出限界値未満であり、検出された箇所も、上記各基準値を下回っていた（乙A94）。

#### ク 廃炉作業等

（ア）上記（2）イ（ア）の中長期ロードマップにおいて示したとおり、被告東電は、廃炉に向けた作業を進め、平成26年4月24日時点で、1～3号機の原子炉圧力容器底部温度等について約15℃～約35℃を維持しており、原子炉建屋からの放射性物質の放出量等についても本件原発敷地境界の放射線量が年間0.03mSvにとどまり、有意な変動がないことから、冷温停止の状態にあるとの認識を示していた。また、被告東電は、同日までに1～3号機のがれき撤去や除染と漏えい個所の調査などを進め、4号機の使用済燃料プールからの燃料の取り出しの作業等も進め、使用済燃料1331体中704体、新燃料202体中22体の共用プールへの移送を終えていた。

さらに、被告東電は、3号機の使用済燃料プール内のがれきの撤去をほぼ終了し、同月19日以降、燃料交換機の撤去作業を開始していた（以上、乙A106）。

（イ）平成28年6月30日時点で、被告東電は、1～3号機の原子炉・格納容器の温度について約20℃～約35℃を維持しており、原子炉建屋からの放射性物質の放出量等についても、本件原発敷地境界の放射線量が年間0.00062mSv未満にとどまり、有意な変動がないことから、冷温停止の状態にあるとの認識を示していた。また、同日までに、被告東電は、4号機の燃料の取り出しを完了しており、1～3号機の使用済燃料の取り出し作業のための準備を進めるとともに、燃料デブリの取り出しに向けて原子炉格納容器内の状況の把握と研究開発等の作業に着手することを目指していた。

なお、5号機及び6号機からの燃料の取り出しは完了しており、使用済燃料プールでの保管がされていた（以上、乙A94）。

（ウ）平成29年7月27日時点で、被告東電は、1～3号機の原子炉・格納容器の温度について約20℃～約35℃を維持しており、原子炉建屋からの放射性物質の放出量等についても、本件原発敷地境界の放射線量が年間0.00028mSv未満にとどまり、有意な変動がないこと

から、冷温停止の状態にあるとの認識を示していた。また、同日までに、被告東電は、燃料デブリの取り出しに向けて、1～3号機の原子炉格納容器内の調査を一部実施し、それを踏まえた解析検討や更なる調査を行うこととしていた（乙A97）。

#### ケ 消費者の意識調査

消費者庁では、本件事故を受けて、「食品と放射能に関する消費者理解増進チーム」を設置し、消費者の理解増進を図る風評被害対策に取り組んでいたところ、平成25年2月以降平成30年2月までに、消費者庁が計11回実施した、被災地域（岩手県、宮城県、福島県及び茨城県）と被災地域産品の主要仕向先の都市圏（東京都、埼玉県、千葉県、愛知県、大阪府及び兵庫県）の消費者を対象とするインターネットによるアンケート調査結果（食品中の放射性物質等に関する意識調査結果）の概要は以下のとおりである。

〈1〉食品の産地を気にする理由として、「放射性物質が含まれていない食品を買いたいから」と回答する人の割合は、当初（平成25年2月）27.9%であったが、8回目以降の調査で次第に減少し、最後の調査（平成30年2月）の際には16.2%となった。〈2〉放射性物質を理由に福島県産品をためらう人の割合も4回目以降次第に減少し、最後の調査ではこれまでで最小の12.7%となった。〈3〉放射性物質が基準値以内であればリスクを受け入れられるなどの回答も、7回目の調査以降次第に増加し、最後の調査では51.9%となった。

調査結果の総括としては、上記〈1〉の食品の産地を気にする理由として、産地により品質や鮮度が異なるとか、価格が異なるとかといった理由を回答した人の割合に大きな変化がなく、食品に含まれる放射性物質への警戒感が薄れてきており、同様に、上記〈2〉のとおり、被災地である福島県産品に対する警戒感も減少しつつあり、他方、上記〈3〉のとおり、放射性物質へのリスクの許容度も高まっている傾向が見られることなどが指摘されている（以上、甲A453）。

#### （4） a h市の人口、経済動向等

##### ア a h市の人口変化等

a h市の市域面積は1231.35km<sup>2</sup>であり、平成22年10月1日時点において、世帯数・人口（同時点の国勢調査）は、12万8722世帯、34万2249人であった。

平成26年6月1日時点において、世帯数・人口（a h市ホームページ）は、12万9182世帯、32万6224人であった。

平成27年10月1日時点において、世帯数・人口（同時点の国勢調査）は、14万0837世帯、34万9344人であった（以上、乙C24、乙C25、乙C47）。

##### イ a h市の経済全体の動向等（平成24年以降）

（ア）平成24年において、需要動向としては、個人消費のうち大型小売店等販売額について、前年同月と比較すると、平成24年6月及び同年10月に前年同月をいずれも下回ったが、それ以外の月は前年同月を上回っている。自動車の新規登録台数を見ると、前年同月をいずれも上回っている。新設住宅着工数を見ると、平成24年8月を除き、いずれも前年同月を上回っている。公共工事等受注額を見ると、前年同月をいずれも上回っている。

企業動向のうち生産活動を見ると、大口電力使用量は平成24年3月～同年6月を除き、前年同月をいずれも下回っている。a q港輸入通関実績は平成24年1月、同年7月及び同年9月を除き、前年同月をいずれも上回っている。

雇用の状況については、平成24年の新規有効求人倍率及び有効求人倍率は、前年同月をいずれも上回っている。また、雇用保険受給者実人員も平成24年4月まで前年同月をいずれも上回っていたが、同年5月以降マイナスに転じている。

a h市商工労政課は、a h市の経済・景気について、次のように評価する。平成23年12月以降の回復基調が続いている。需要面では、復興需要の奏功で大型小売店等売上高などが連続で上回っており、特に住宅着工が通常の倍の水準に達している。他方、企業動向で大口電気使用量等が微減であり、産業全体が活性化している状況にはない。雇用面では、雇用保険受給者実人員が落ち着きを取り戻し、求人倍率が急上昇するなど、求人側が活気づいているが、ミスマッチ等で働き手が見つからないまま倍率が上昇しているにすぎず、完全な雇用改善とみなし難い。また、入湯税調定人員（i cを始めとする市内の温泉利用者数であり、観光客数の動向が反映されている。）がかなり増加しているが、平成20年～平成21年の水準以下でまだ客足は完全には戻っていない（以上、乙C52の4・1、5～7、14頁）。

(イ) 平成25年において、需要動向としては、個人消費のうち大型小売店等販売額について、前年同月と比較すると、平成25年2月、同年4月、同年5月及び同年7月に前年同月をいずれも下回ったが、それ以外の月は前年同月を上回っている。自動車の新規登録台数を見ると、平成25年1月～同年8月には、前年同月をいずれも下回っているが、平成25年9月～同年12月には、前年同月をいずれも上回っている。新設住宅着工数を見ると、平成25年2月～同年8月には前年同月を上回っているが、平成25年1月及び同年9月～同年12月には前年同月を下回っている。公共工事等受注額を見ると、平成25年2月及び同年6月を除き、前年同月をいずれも上回っている。

企業動向のうち生産活動を見ると、大口電力使用量は平成25年6月まで前年同月をいずれも下回り、その後は平成25年11月を除き、前年同月をいずれも上回っている。a q港輸入通関実績は平成24年1月～同年3月、同年5月、同年6月、同年10月及び同年11月は前年同月を下回っている。

雇用の状況については、平成25年2月及び同年6月を除き、新規有効求人倍率は前年同月をいずれも上回り、有効求人倍率は前年同月をいずれも上回っている。雇用保険受給者実人員も、前年同月と比較して、いずれもマイナスで推移している。

a h市商工労政課は、a h市の経済・景気について、次のように評価する。平成24年後期から回復に歩み出し、平成25年は回復の足固め状態にある。部門別に需要面では、大型小売店等販売額はほぼ昨年と同様であったが、自動車新規登録台数や公共工事等受注額は伸びており、他方、新設住宅着工数は、前回から半減し、前年同期比で2割減となっている。中小企業の景気動向は前期と比較し、改善している。雇用面では、新規求人倍率が平成25年8月以降高水準で推移し、観光の目安である入湯税調定人員は本件事故前の水準に戻っている。先行きは、高水準の公共事業、建設業の改善といった復興需要頼りが続くが、平成26年4月からの消費税の増税による影響がどう出るのかがポイントである（以上、乙C52の2・1、5～7頁）。

(ウ) 平成26年及び平成27年のa h市の景気・経済の状況等を見ると、需要動向としては、個人消費のうち大型小売店等販売額について、平成26年1月、同年4月及び平成27年3月を除き、前年同月をいずれも上回っている。自動車の新規登録台数を見ると、前年同月を下回る月



(平成26年には8か月、平成27年には10か月)が多くなっており、新設住宅着工数も同様に、前年同月を下回る月(平成26年には7か月、平成27年には8か月)が多くなっている。他方、公共工事等受注額を見ると、前年同月を上回る月(平成26年及び平成27年、いずれも8か月)が多い。

企業動向のうち生産活動を見ると、大口電力使用量は、前年同月を上回る月(平成26年には10か月、平成27年には9か月)が多い。a q 港輸入通関実績は、平成26年において前年同月を上回る月(8か月)が多いが、平成27年においては特に下四半期において前年同月をいずれも下回っている。

雇用の状況については、平成26年は、同年1月及び同年4月を除き、新規有効求人倍率は前年同月をいずれも上回り、有効求人倍率は前年同月をいずれも上回っている。平成27年は、特に下四半期において新規有効求人倍率が前年同月をいずれも下回っているが、有効求人倍率は前年同月と同じか、いずれも上回っている。雇用保険受給者実人員も、平成26年及び平成27年とも、おおむねマイナスで推移していたが、同年11月及び同年12月は、前年同月よりも増加している(以上、乙C52の3・1、5～7頁)。

#### ウ a h市の農林業の状況等

(ア) a h市は、東北地方の中では温暖な地域であり、かつ、年間の日照時間も長く、農業に適した良好な気象条件の下にハウス栽培なども盛んに行われている。主な農作物は、主食のコメのほか、トマト、ネギ、イチゴ、ナシなどが生産されている。コメはa h市全域で生産され、海沿いの平野部を中心に野菜、果物が生産されている。

主要農作物であるネギ、トマト、イチゴ、ナシの本件事故前後の取扱金額の状況を見ると、本件事故前の平成18～平成22年の標準平均取扱金額を100%とした場合、平成23年にはネギ62.1%、トマト109.4%、イチゴ74.9%、ナシ81.4%で、平成24年にはネギ73.8%、トマト112.2%、イチゴ79.7%、ナシ77.2%で、平成25年にはネギ82.4%、トマト100.5%、イチゴ79.9%、ナシ93.9%で、平成26年にはネギ74.2%、トマト87.5%、イチゴ74.9%、ナシ76.4%で、平成27年にはネギ89.6%、トマト99.6%、イチゴ75.0%、ナシ90.2%で、平成28年にはネギ93.6%、トマト116.3%、イチゴ73.7%、ナシ76.0%であった(以上、甲A306・2～4、69頁)。

(イ) a h市の林業等の状況として、主要林産物の生産量について、平成21年度には木材21.2万m<sup>3</sup>、木炭26t、生しいたけ37t、なめこ318tの生産量で、平成22年度には木材22万m<sup>3</sup>、木炭26t、生しいたけ247t、なめこ326tの生産量であった。平成23年度には木材19万m<sup>3</sup>、木炭1t、生しいたけ184t、なめこ237tの生産量となり、本件事故の影響によりいずれも減少したが、平成24年度には木材19.6万m<sup>3</sup>、木炭6t、生しいたけ273t、なめこ269tの生産量となり、平成25年度には木材20.5万m<sup>3</sup>、木炭5t、生しいたけ391t、なめこ301tの生産量となっている。特に、生しいたけの生産は、平成22年度以降、大規模生産施設の稼働により生産量が増加している(乙A76・14頁)。

#### エ a h市等の工業等

(ア) a h市の製造品出荷額等を見ると、平成21年8330億円、平成22年9703億円、平成23年8258億円、平成24年8329億円、平成25年8839億円である。業種の

割合としては、平成25年において、情報通信機械器具製造業1956億1200万円(22.1%)、化学工業1880億7100万円(21.3%)、輸送用機械器具製造業783億4600万円(8.9%)、パルプ・紙・紙加工品製造業576億4900万円(6.5%)などとなっている

なお、平成26年までにa h市内の繊維・化学工業等における工場の増設も行われている(以上、乙A134、乙A135・14頁)。

(イ) 福島県全体の鉱工業生産能力については、平成22年の同生産指数を100とすると、本件事故直後に60近くまで落ち込んだが、岩手県や宮城県などの本件地震等の被災県とほぼ同様であって、平成24年には福島県は元の水準近くまで回復し(同様に岩手県も回復し、宮城県は元の水準を超えている。)、その後の平成25年、平成26年には多少落ち込んでいるが(同年の指数92.4)、同様に岩手県(同指数93.2)、宮城県(同指数92.1)も落ち込んでいる上、全国の指数と比較しても、福島県を含む被災3県の指数は、平成24年以降ほぼ同じような動きをしている。

雇用の動向としては、平成23年以降、福島県は、全国平均を上回るペースで有効求人倍率が改善し、平成26年11月時点で1.46倍となっている。これは、岩手県1.12倍、宮城県1.31倍を超え、全国平均1.12倍よりも高いものとなっている(以上、乙A135・12、13頁)。

#### オ a h市の観光業等

(ア) a h市の観光交流人口(観光入込客数に、文化交流やスポーツ大会時などの人数を加えたもの)は、平成22年に約1074万人(うち観光客数760万人で、うち県外411万人、県内319万人であり、宿泊者数は98万人である。)、平成23年に約368万人(うち観光客数203万人で、うち県外115万人、県内88万人であり、宿泊者数は51万人である。)、平成24年に約734万人(うち観光客数489万人で、うち県外299万人、県内191万人であり、宿泊者数は71万人である。)、平成25年に約788万人(うち観光客数540万人で、うち県外322万人、県内218万人であり、宿泊者数は77万人である。)、平成26年に約775万人(うち観光客数542万人で、うち県外321万人、県内221万人であり、宿泊者数は75万人である。)となっている。また、平成27年時点で海水浴場などの自然由来の観光資源が一部再開できず、地域全体としては、風評の払しょくや観光業の再生には至っていない(以上、甲A495・28頁)。

#### (5) a h市民に対するアンケート調査結果等

##### ア 平成24年のa h市によるアンケート調査

a h市が同年に実施したアンケート調査(20歳以上の市民から無作為抽出した3000件、市政モニター20件、市政e-モニター100件の合計3120件が対象)によれば、回答件数1261件(回収率40.4%、男性522人、女性728人、性別記載なし11人)であり、震災発生により避難した人が698人(回答者の55.4%、うち市外601人、市内97人)であり、避難した日について平成23年3月15日が最も多く(168人、全体の24.1%)、また、避難先から戻った時期について、同年3月頃326人(49.8%)、同年4月頃164人(25.1%)、同年5月頃34人(5.2%)、以降毎月10人未満の市民が戻り、平成24年3月頃に

49人（7.5%）が戻っているとの結果であった（甲A145）。

#### イ 平成26年のa h市によるアンケート調査

平成26年7月1日時点でa h市居住の18歳以上の住民から、本件事故時も、a h市に居住していた3000人を無作為抽出したアンケートの結果（調査期間平成26年7月18日～同年8月7日、郵送による調査票の配布・回収により有効回収数1156人（ただし、調査期間中に回答した1117人に加えて、同年8月末回答の39人分を含む。）、以上、甲A276・3頁）は、以下のとおりである。

（ア） 回答者の区分としては、a l・a m地区（全域が自主避難の対象となった、平成23年3月13日にa h市が独自の判断で自主避難を要請した地区）すなわち避難対象地区の者が23人、避難対象地区外の者が1112人であり、その他・無回答が12人であった。男女別には、男性44.0%、女性54.9%、無回答1.1%であり、年齢構成は、本件事故時10代であった者が3.4%、20代であった者が7.4%、30代であった者が13.9%、40代であった者が13.8%、50代であった者が21.5%、60代であった者が26.6%、70代以上であった者が13.1%であり、無回答が0.3%であった。

本件事故時の居住地域は、多い順に、i t地区（332人、28.7%）、a q地区（244人、21.1%）、j r地区（166人、14.4%）、b i地区（117人、10.1%）、k c地区（83人、7.2%）、d j地区（53人、4.6%）、k b地区（50人、4.3%）であり、k d地区、a j地区、j p地区、j o地区、a k地区、a l・a m地区の回答者もそれぞれ7～26人程度いた。

本件事故時の職業別には、専業主婦、年金受給者を含む無職の者が最も多く（456人、39.4%）、次いで製造業（131人、11.3%）、その他のサービス業（106人、9.2%）、その他（95人、8.2%）、医療・福祉（81人、7.0%）、建設業（68人、5.9%）、公務員・団体職員（57人、4.9%）、卸売・小売業（51人、4.4%）、学生（43人、3.7%）、宿泊・飲食サービス業（33人、2.9%）、農林水産業（23人、2.0%）の順であった。

本件事故時の家族構成としては、二世帯世帯（親と子、49.2%）、夫婦のみ世帯（22.3%）、三世帯世帯（親、子、孫、17.8%）、単身世帯（6.5%）の順であった。

また、本件事故時の自宅の所有形態としては、持家（戸建て及びマンション含む。）が最も多く（83.7%）、借家・アパート（10.9%）、公営住宅（3.7%）の順であった（以上、甲A276・5～8、10頁）。

（イ） 本件事故を受けての屋内退避の状況については、53.9%が屋内退避しており、避難対象地区のa l・a m地区では、81.8%が屋内退避を実施している。また、年齢による差もあり、特に18歳未満の者や妊婦がいた世帯は、そうでない場合と比較し、屋内退避したとの回答が多い。屋内退避開始日は、a l・a m地区では3月13日が最も多く、それ以外の地区では3月15日に急増している（甲A276・16～19頁）。

（ウ） 本件事故を受けて避難を実施したかとの質問に対し、避難対象地区以外の地区において、家族全員避難が39.0%、家族の一部が避難したのは17.2%となっており、避難対象地区では、ほぼ全世帯に近い95.7%が家族全員の避難を実施したと回答している。そのほか、高

校生以下の子供や妊婦がいた世帯の避難実施率が高く（例えば、小学生・中学生・高校生の子供がいた世帯の家族全員の避難割合は46.7%であり、いない場合の避難割合は38.5%である。乳幼児がいた世帯の家族全員の避難割合は53.1%であり、いない場合の避難割合は38.5%である。妊婦がいた世帯の家族全員の避難割合は66.7%であり、いない場合の避難割合は39.7%である。）、他方、高齢者や障がい者がいた世帯の避難率は低くなっている（甲A276・20～23頁）。

（エ） 最初の避難状況として、避難世帯のうち、家族全員が避難した割合が61%（避難対象地域約8割）であるが、母と未成年の子供が避難した割合が10%である。

避難の理由としては、本件原発の水素爆発を知ったこと（65.6%）、自宅や避難所において不安を感じたこと（43.3%）、遠方の親戚等から心配する連絡がきたこと（35.9%）、家族に子供や妊産婦がいたこと（25.2%）が多いが、避難対象地区においては、市からの独自の避難要請が高い割合（40%を超える。他方、全体では約5%）となっている（以上、甲A276・24、26、27頁）。

（オ） 避難を開始した日時に関して、避難対象地区では、ah市独自の判断による自主避難の要請以降3月13日に急増し、同月15日には100%となっており、避難対象外地区では、不要不急の外出を控えるようにとのah市長メッセージ、aj、ak地区に対する自主避難の要請、20～30km圏内への屋内退避指示があった3月15日に急増し、以後も徐々に増加している。

避難先としては、福島県外が71.1%、市内及び県内が26.5%となっており、避難対象地区では、市内に避難したという回答が77.3%となっている（以上、甲A276・28、30頁）。

（カ） 避難しなかった者（家族の一部しか避難しなかった者を含む。）の避難しなかった理由として、学校や仕事の都合があったこと（32.2%）、ah市が自主避難を呼びかけている地域ではなかったこと（29.0%）、避難先の当てがなかったこと（25.3%）が多いが、避難を判断できるほどの情報がなかったこと（24.2%）、自宅にいても安全だと思ったこと（23.8%）といった回答もあり、また、高齢者や障がい者などの避難行動が困難な者がいて避難させられなかったこと（20.4%）もある。

また、家族の一部が避難した世帯では、家族全員が避難しなかった世帯と比較すると、学校や仕事の都合があったことを理由とした回答が約47%（家族全員が避難しなかった世帯でそれを理由としたのは30%に満たない。）と際立って多かった（以上、甲A276・42、43頁）。

#### ウ ai准教授によるアンケート調査

社会学者であるaikf大学准教授が主体となって実施されたアンケート調査の結果は、以下のとおりである。

（ア） 平成26年に、選挙人名簿から無作為に抽出したah市it地区及びaq地区の住民各750人（合計1500人）を対象に、郵送にて調査票を配布し、そのうち681人から回答を得た。

そのうち、ah市内の別の場所に避難したとの回答が7.9%で、ah市外に避難したとの回答が14.1%で、福島県外に避難したとの回答が38.1%であり、避難していないとの回答が39.8%であった。

避難していた期間について、2週間～1か月が最も多く（41.3%）、次いで1～2週間（24.1%）、1週間未満（18.3%）であった。

また、放射能の健康影響への不安と市外避難経験との関係について、不安があるとの回答をした者（126）のうち61.1%が市外に避難し、やや不安があると回答した者（168）のうち60.7%が市外に避難したと回答しているが、あまり不安はないとの回答をした者（191）のうち48.2%が、不安はないと回答した者（152）のうち38.8%が、それぞれ市外に避難したとも回答している。不安はないなどと回答した市外避難者は、本件地震や本件津波の影響で避難した者が含まれている（以上、甲A504・5～8、11頁、証人a i 2～5、28、51～54頁）。

（イ）平成29年に、i h市、h n市及びa h市の各都市の原発避難者向け災害公営住宅をそれぞれ2か所ずつ（i h市のk g団地及びk h団地、h n市のk i団地及びk j団地（省略）号棟、a h市のk k団地及びk l団地）選び、各団地周辺の1k m圏内にある投票所に居住する住民各250人（各市ごとに500人）として、選択された投票所から選挙人名簿を用いて無作為抽出した対象者を選択し、郵送にて調査票を配付し、その結果542人（i h市170人、h n市165人、a h市207人）から回答を得た。

そのうち、避難経験者のうち各市外へ避難したとの回答割合について、i h市の回答者が1.8%で、h n市の回答者が16.1%で、a h市が43.7%であった。

また、放射能への健康不安について、不安がある又はやや不安があると回答した割合について、i h市が30.3%で、h n市が36.3%で、a h市が37.7%であった。

なお、a h市について、放射能の健康影響への不安と市外避難経験との関係について、不安があるとの回答をした者（30）のうち66.7%が市外に避難し、やや不安があると回答した者（47）のうち46.8%が市外に避難したと回答しているが、あまり不安はないとの回答をした者（74）のうち44.6%が、不安はないと回答した者（55）のうち27.3%が、それぞれ市外に避難したとも回答している。この結果と上記（ア）の平成26年のアンケート調査とを比較すると、その対象者が異なるために厳密な比較はできないが、放射能の健康影響への不安については本件事故直後の時点の意識から低下している可能性がある（以上、甲A504・6、8～11頁、証人a i 5、6頁）。

#### エ 集団訴訟要望アンケート調査

原告ら代理人の依頼に応じて、平成28年2月付けで株式会社福島インフォメーションリサーチ&マネジメントが作成したa h市民に対するアンケート調査の結果には、以下のとおり、記載されている。

（ア）回答者全体としては1152人であり、回答者の職業としては、いわゆる会社員等が最も多く（291人）、自営業者等（91人）、専業主婦・主夫（28人）、パート・アルバイト（38人）などのほか、無職（234人）、学生（100人）なども含まれている（甲A148・1頁）。

（イ）自主避難を実施したかどうかについて、自主避難を実施したという回答が最も多く（555人、48.2%）、自主避難していない者も、自主避難を考えたが、様々な事情により選択できなかったと回答し（314人、27.3%）、他方、自主避難の必要性がなく、避難しようと思わなかったという回答（53人、4.6%）もあるほか、無回答も173人（15.0%）いた（甲

A 1 4 8・3頁)。

(ウ) 自主避難をしなかった滞在者の滞在理由(複数回答可能)としては、移動手段やガソリンがなく避難できなかったとの回答が最も多く(230人)、次いで仕事上の都合等(204人)、避難先の当てがなかったこと等(197人)も理由にあるほか、介護が必要などの避難弱者が家族内にいたこと(140人)なども理由にある。

滞在中の生活上の苦労等(複数回答可能)として、本件事故の影響で物流が止まり食料品、日用品が入手できなかったことが最も多く(544人)、ガソリン不足(523人)、正確な情報不足による精神的混乱等(498人)、また、外出や降雨に当たる不安(486人)、外出時のマスク着用(479人)、外出時の放射線被ばくの不安(458人)、洗濯物などの屋内退避(457人)、屋内への放射性物質の侵入防止(393人)などである(以上、甲A148・4～6頁)。

(エ) 避難者について、避難した時期は平成23年3月12日～同月17日が最も多く(529人)、次いで同年3月18日～同月24日(108人)であり、これらの者が避難者全体の95.5%を占めている。避難者のうち、家族全員と避難した者が396人(63.3%)、家族と別離する結果となった者が230人(36.7%)であった。

自主避難を決断した理由(複数回答可能)について、情報不足等による被ばくの恐怖、不安が最も多く(587人)、物資不足(381人)、子供や妊婦への被ばく回避(343人)などがある。

帰還した日については、平成23年4月1日～同月30日が243人、同年3月25日～同月31日が177人、同月18日～同月24日が108人であり、同年5月中に帰還した者は34人で、同年6月の帰還者は4人、同年7月以降合計49人となっている。

移動の際の苦労(複数回答可能)として、長時間の車移動が最も多く(382人)、次いで避難弱者がいたこと(293人)であった。避難弱者の内訳としては、乳幼児122人、要介護の家族71人、持病のある家族61人、身体等の障がい者51人などであった。

避難先に滞在中の苦労等(複数回答可能)として、避難先の親族等への気兼ね(424人)、体調の悪化等(368人)、避難中の金銭的困窮(323人)などであった

a h市に帰還した理由(複数回答可能)としては、長期避難の精神的限界(413人)、同じく金銭的限界(325人)、仕事の都合(311人)、避難先の親族等への気兼ね(304人)などである(以上、甲A148・7～13、15頁)。

(オ) 妊婦の避難先滞在中の苦労等(複数回答可能)として、放射能の影響(現在及び将来の不安を含む。)等が最も多く(17人)、体調による移動の大変さ(7人)やこれまで検診を受けていた病院での継続検診や出産ができなかったこと(5人)などである(甲A148・14頁)。

#### (6) 屋内退避区域の状況等

##### ア a h市 a j 地区の状況等

同地区は、a h市の北部にあり、同地区の北部は山々がそびえ、南側はi t地区のb a、k nと接している。

平成22年時点の人口は7211人、2400世帯であり、平成27年時点の人口は6858人、2378世帯となっている。年齢別人口を見ると、0～19歳の人口数について、平成22年時点の合計数は1182人であったが、平成27年時点の合計数は1020人となっている。

産業別人口は、平成22年時点では第1次産業309人、第2次産業1027人、第3次産業2134人の合計3470人であったが、平成27年時点では第1次産業242人、第2次産業1001人、第3次産業1939人の合計3182人となっている。

農家数や農地面積（田、畑及び樹園地の合計）を見ると、経営体としての農家数が、平成22年時点では318戸、面積2万2214aであったが、平成27年時点では162戸、面積1万9747aとなっている。

工業については、事業所数及び従業者数について、平成22年時点では事業所数13、従業者数202人であったが、平成26年時点では事業所数12、従業者数173人であり、製造品出荷額について、平成22年時点では25億6400万円であったが、平成26年時点では17億0100万円となっている。

観光について、j b川溪谷の観光客入込状況について、平成22年時点では、県外観光客数22万7075人、県内観光客数45万4212人、宿泊者数2万3846人であったが、平成25年時点では、県外観光客数5万1207人、県内観光客数10万2430人、宿泊者数5378人であり、平成26年以降も減少し、平成27年時点では、県外観光客数4万0339人、県内観光客数8万0690人、宿泊者数4235人となっている。

交通について、自動車交通量（a j町内の一般国道（省略）号等の5地点の合計。上り下り交通量の合計12時間調査）は、平成22年（調査日同年9～11月の平日中）時点では1万0204台であり、平成27年（調査日同年10月の平日中）時点では1万1823台であった（以上、甲A511・180～186、190頁）。

#### イ a h市 a k地区の状況等

同地区は、a h市の最北端に位置し、標高の違いから、a k地区、k o地区及びk p地区の3方部で構成される。東はa j地区、南はj p地区、北西はi l市等、北はa n郡i k村と隣接した農山村である。

平成22年時点の人口は1359人、484世帯であり、平成27年時点の人口は1131人、441世帯となっている。年齢別人口を見ると、0～19歳の人口数について、平成22年時点の合計数は152人であったが、平成27年時点の合計数は86人となっている。

産業別人口は、平成22年時点では第1次産業165人、第2次産業260人、第3次産業301人の合計726人であったが、平成27年時点では第1次産業119人、第2次産業251人、第3次産業212人の合計582人となっている。

農家数や農地面積（田、畑及び樹園地の合計）を見ると、経営体としての農家数が、平成22年時点では282戸、面積3万1291aであったが、平成27年時点では175戸、面積2万6637aとなっている。

工業については、事業所数及び従業者数について、平成22年時点では事業所数2、従業員数220人であったが、平成26年時点では事業所数2、従業員数212人となっている。

交通について、自動車交通量（a k町内のk q線等の4地点の合計）は、平成22年（調査日同年9～11月の平日中）時点では1982台であり、平成27年（調査日同年10月の平日中）時点では1965台であった（以上、甲A511・232～237、240頁）。

#### ウ a h市 a l・a m地区の状況等

同地区は、a h市の東北端に位置し、北部はa n郡と、南部はd j地区と隣接している。東はk r海岸を中心とする風光明媚な海岸線と天然の入江を利用したa l港を有し、西北はk s高地が連なるk t渓谷を有した森林地帯を形成している。

平成22年時点の人口は5775人、1890世帯であり、平成27年時点の人口は5243人、2483世帯となっている。年齢別人口を見ると、0～19歳の人口数について、平成22年時点の合計数が956人であったが、平成27年時点の合計数は542人となっている。

産業別人口は、平成22年時点では第1次産業198人、第2次産業792人、第3次産業1654人の合計2644人であったが、平成27年時点では第1次産業140人、第2次産業951人、第3次産業1392人の合計2483人となっている。

農家数や農地面積（田、畑及び樹園地の合計）を見ると、経営体としての農家数が、平成22年時点では347戸、面積1万8628aであったが、平成27年時点では98戸、面積1万6028aとなっている。

工業については、事業所数及び従業者数について、平成22年時点では事業所数15、従業者数233人であったが、平成26年時点では事業所数12、従業者数113人であり、製造品出荷額について、平成22年時点では35億7400万円であったが、平成26年時点では19億1300万円となっている。

観光客入込状況（県外及び県内観光客数の合計、概算）について、平成22年時点では17万3000人であり、平成25年時点では6万1000人、平成26年時点では7万5000人、平成27年時点では8万2000人、平成28年時点では9万4000人となっている。

交通について、自動車交通量（a l町内等のa l港線等の4地点の合計）は、平成22年（調査日同年9～11月の平日中）時点では合計5110台であり、平成27年（調査日同年10月の平日中）時点では合計4889台であった。

駅乗車人員（1日平均）について、J R・a l駅について、平成22年時点では321人であったが、平成27年時点では198人であった。

なお、a l・a m地区は、本件津波による被害を受けているが、平成23年6月の現地調査において、浸水区域が都市計画区域面積12.61km<sup>2</sup>のうち0.93km<sup>2</sup>であり、浸水深については、1.5m以下が全体の約33%であるが、1.5～3.0m以下が25.0%で、3.0～5.0m以下が15.5%で、5.0～7.0m以下が22.4%で、7.0m以上が4.3%であった。また、建物の被災状況として、被災建物棟数約850棟のうち、全壊（流失）が約240棟で、全壊が約160棟で、全壊（1階天井以上浸水）が約80棟で、大規模半壊が約140棟で、半壊（床上浸水）が約110棟で、一部損壊（床下浸水）が約120棟であった（以上、甲A511・244～249、251、255頁、乙C49）。

#### （7）放射線に関する科学的知見等

##### ア 放射線の単位等

放射線に関する単位は、放射線を出す側の単位と受ける側の単位に大別でき、放射線の強さに関する単位であるベクレル（Bq）は、放射線を出す単位であり、放射線を受ける側の単位に、グレイ（Gy）やシーベルト（Sv）がある。

放射線を受けた単位質量の物質が吸収するエネルギー量が、吸収線量（単位Gy）であり、吸



取されたエネルギー（単位「ジュール（J）」）を放射線を受けた部分の質量（単位kg）で除したものである。1 Gyは、1 kgの物体につき1ジュールのエネルギーを吸収したことに相当する。

放射線の種類やエネルギーによって、吸収線量が同じでも人体への影響の大きさは異なる。そこで、放射線の種類ごとに影響の大きさに応じた重み付けをした線量が等価線量であり、その単位はシーベルト（Sv）である。

放射線防護における被ばく管理のために考案されたものとして実効線量があるが、その単位もSvである。等価線量に対して、臓器や組織ごとの感受性の違いによる重み付けをして、それらの重み付けを平均して実効線量を出している。

本件事故由来のヨウ素131、セシウム134、セシウム137などが出す放射線の種類は、ベータ（β）線及びガンマ（γ）線であるが、γ線等の放射線加重係数は1であるから、全身に均等にγ線が1 mGy当たった場合の実効線量はほぼ1 mSvとなる（以上、丙A113・32～38頁）。

#### イ ICRPの平成19年勧告

（ア） 国際放射線防護委員会（ICRP）は、規制当局あるいは助言機関に対し、主に適切な放射線防護の基礎となる基本原則に関するガイダンスを提供することによってその勧告を提示する非営利・非政府組織（1928年に国際放射線医学会議により国際X線・ラジウム防護委員会の名称で設立され、1950年に改組され、現在の名称に変更となった。）である。ICRPは、その設立以降、人間の放射線防護を達成するという目的の下、定期的に放射線の危険に対する防護に関する勧告を公表し、放射線防護に責任のある国際組織及び各国の当局それに利用者は、これらの勧告と原則を防護対策の重要な基礎としており、放射線防護に関する事実上全ての国際基準と各国の国内規則は、ICRPの勧告に基づいている（乙A41・「論説」、「1. 緒言」、丙B52・2、3頁）。

（イ） ICRPが、平成19（2007）年3月21日、8年の検討を経て、被ばくに関連する可能性のある人の望ましい活動を過度に制限することなく、放射線被ばくの有害な影響に対する人と環境の適切なレベルでの防護に貢献することを目的として、勧告を発している（乙A41・「論説」、「2. 1. 勧告の目的」）。その要旨は、以下のとおりである。

a 放射線被ばくによる有害な健康影響の大部分は、〈1〉高線量被ばく後の細胞死（有害な組織反応）と〈2〉確率的影響すなわちがん及び遺伝性影響の二つの一般的カテゴリーに分類できる。

上記〈1〉について、約100 mGyまでの吸収線量域では、どの組織も臨床的に意味のある機能障害を示すとは判断されない。この判断は、1回の急性線量と、これらの低線量を反復した年間被ばくにおける遷延被ばくの形で受ける状況の両方に当てはまる。

上記〈2〉について、がんのリスクに関して、約100 mSv以下の線量において不確実性が存在するとしても、疫学研究及び実験的研究が放射線リスクの証拠を提供し、遺伝性疾患の場合、人に関する放射線リスクの直接的な証拠は存在しないが、実験的観察からは、将来世代への放射線リスクを防護体系に含めるべきとの説得力のある議論がされている。放射線防護の目的には、約100 mSvを下回る低線量域では、がん又は遺伝性影響の発生率が関係する臓器及び組織の等価線量の増加に正比例して増加するであろうと仮定するのが科学的にもっともらしいという見解を支

持すると委員会は判断している。

したがって、委員会が勧告する実用的な放射線防護体系は、約100 mSvを下回る低線量においては、ある一定の線量の増加はそれに正比例して放射線起因の発がん又は遺伝性影響の確率の増加を生じるであろうという仮定(LNTモデル)に引き続き根拠を置くこととする。委員会はLNTモデルを引き続き利用することが、放射線防護の実用的な目的すなわち低線量被ばくによるリスクの管理に対して慎重な根拠を提供すると考える(以上、乙A41・15～17頁)。

b 他方、委員会は、LNTモデルが実用的なその放射線防護体系において引き続き科学的にも説得力がある要素である一方、このモデルの根拠となっている仮説を明確に実証する生物学的、疫学的知見がすぐには得られそうにないということを強調しておく。低線量における健康影響が不確実であることから、委員会は、公衆の健康を計画する目的には、非常に長期間にわたり多数の人々が受けたごく小さい線量に関連するかもしれないがん又は遺伝性疾患について仮想的な症例数を計算することは適切ではないと判断する(乙A41・17頁)。

c また、がん以外の疾患の誘発について、1990年以降、幾つかの被ばく集団において、非がん疾患の頻度が増加するという証拠が蓄積されてきたが、しかし、低線量における線量反応の形状における現行の不確実性及びLSS(原爆被爆者集団の死亡率解析)データが疾患による死亡リスクに関して線量しきい値がないことと、約0.5 Svの線量しきい値があることの両方に矛盾しないこと、いかなる形の細胞及び組織のメカニズムがこのような多岐にわたる一連の非がん疾患の基礎となっているかも不明であることなどから、委員会は、非がん疾患の観察の潜在的な重要性を認識しているが、入手できるデータでは約100 mSvを下回る放射線量による損害の推定には非がん疾患はほとんど考慮されていないと判断する。これは、1 Gy以下では過剰なリスクの証拠はほとんど見られなかったUNSCEARの結論と一致する(乙A41・22頁)。

(ウ) ICRP平成19年勧告の付属書には、がんリスクの推定に用いる疫学的方法是、およそ100 mSvまでの線量範囲でのがんのリスクを直接明らかにする力を持たないという一般的な合意があること、したがって、ICRP勧告の作成において生物学的データの役割が大きくなっており、不確実性、論争がある場合、ピアレビューを行ったデータに基づき、科学的にバランスの取れた判断に達する必要があることという記載がある。

また、線量のしきい値について、LNTモデルは生物学的真実として世界的に受け入れられているのではなく、むしろ、我々がごく低線量の被ばくにどの程度のリスクが伴うのかを実際に知らないため、被ばくによる不必要なリスクを避けることを目的とした公共政策のための慎重な判断であると考えられているといった記載や、放射線防護目的のがんリスク計算において低線量しきい値の可能性等を含めてよい正当な科学的理由は、現時点では存在しないと委員会は判断し、これに基づき、LNTモデルは、高線量からの外挿に対してDDREF(線量・線量率効果係数。線量率を下げた時に生物に対する影響がどのくらい減るかということの指標であり、DDREFが2である場合、高い線量率に比べて低い線量の場合その影響を2分の1とするという係数である。丙B47の1・10頁)値と組み合わせて、低線量・低線量率の実際的な放射線防護目的のための慎重な基盤として引き続き残すことを勧告するとの記載がある(以上、丙A241の付属書A・131、154、156頁)。

ウ UNSCEARの報告

(ア) 原子放射線の影響に関する国連科学委員会（UNSCEAR）が平成18年に発した報告には、要旨、以下の記載がある。

その結論において、小児期に被ばくした人々についての固形がんの生涯リスク推定値は一般集団での推定値よりも2～3倍高いかもしれない。原爆被爆者の研究の経験は、全固形がんを一括したリスクが直線の線量反応であることと矛盾しない。したがって、最初の近似として1 Svの急性線量の後のリスク推定値に直線的に外挿することが、それよりも低い線量での固形がんリスクを推定するために用いられる（以上、甲A474・146、147頁）。

(イ) UNSCEARが平成22年に発した報告には、要旨、以下の記載がある。

本委員会は、受けた放射線量とがん誘発リスクの関係、つまり線量反応関係を調べるために疫学データを用いてきた。統計学的に有意なリスク上昇は100～200 mGy又はそれ以上で観察される。疫学研究だけでは、これらのレベルを大きく下回る場合の有意なリスク上昇を同定することはできそうにない。

放射線被ばくによるがん誘発の生涯リスクの総合的推定値を、全ての有益な研究から引き出すことは複雑な過程である。本委員会は、この問題に取り組むために世界の異なる地域からの5集団におけるがんの自然発生率のデータとともに数学的モデルを用いてきたが、これらの推定値の不確かさが含まれることを十分に認識している。リスク推定値は年齢によって異なり、若い集団は通常感受性がより高く、胎児は特に感受性が高いことが示され、10 mGy及びそれ以上の線量においてリスク上昇が検出されている。

放射線がもたらす複雑なDNA損傷は、正常に修復することが困難であり、たとえ低線量の放射線であっても、発がんのリスクを上昇させるようなDNAの突然変異が発生する確率は非常に小さいがゼロではなさそうである。したがって、現在、入手可能な証拠を天秤にかければ、低線量・低線量率における放射性関連発がんに対する突然変異成分として、しきい値のない反応を支持する傾向にある（以上、甲A473・9、11、12頁）。

(ウ) UNSCEARの福島報告書の科学的知見

UNSCEARは、本件事故により人体及び環境への影響を評価するため、実測データを収集し、住民等の被ばく線量推計・健康影響評価等を行い、報告書の作成を進めてきたところ、平成25年5月末のUNSCEAR年次会合における報告書案の議論を経て、同年10月、UNSCEARの年次報告が行われ、その資料として、福島報告書の科学的知見がまとめられた。上記年次報告に係る報告書における本件事故の放射線影響評価の内容は、以下のとおりである（なお、上記福島報告書自体の公表は平成26年2月の予定であるとされている。乙A50）。

a 本件事故後1年間の実効線量の推計値として、避難住民（避難前又は避難中の被ばく）の実効線量は、成人（1歳の乳児の実効線量は成人の約2倍）10 mSv以下、このうち3月12日の早いうちに避難したケースでは約5 mSv以下である。ただ、上記年次報告書のモデルによる甲状腺被ばく線量及び全身の内部被ばく線量の推計は、実測値と比べて3～5倍及び10倍大きいため、報告書の推計は過大である可能性がある。なお、1歳の乳児の甲状腺吸収線量は一番高いところでも70 mGy以下であり、その半分は食品からの摂取である。生涯追加被ばく線量は、福島県では、除染を考慮しない場合、平均10 mSvである。比較して、日本人の自然放射線による生涯累積被ばく線量は170 mSv程度（年間2.1 mSv×80年）である（乙A50・1、2頁）。

b 健康影響として、本件事故の放射線被ばくによる死亡又は急性の健康影響はない。

モデル線量推計結果及び実測値を踏まえると、住民及びその子孫において本件事故による放射線に起因する健康影響については増加が認められる見込みはない。最も重要な健康影響は、心理的又は社会福祉的なものであるが、UNSCEARの権限外である。

後記オの県民健康管理調査における甲状腺検査において、のう胞、結節、がんの発見率の増加が認められるが、高い検出効率によるものと見込まれる。本件事故の影響を受けていない地域において同様の手法を用いて検査を行った結果（環境省における福島県外の、青森県、山梨県及び長崎県の3か所において実施した甲状腺検査において、のう胞及び結節の発見率は、福島県における甲状腺検査と同様の頻度であった。）から、福島県の子供で見つまっている発見率の増加については、放射線の影響とは考えにくいと示唆される（以上、乙A50・2頁）。

#### エ 低線量被ばくのリスク管理に関するWG報告書

本件事故後、原発事故の収束及び再発防止担当大臣の要請に基づき、国内外の科学的知見や評価の整理、現場の課題の抽出、今後の対応の方向性の検討を行う場として、「低線量被ばくのリスク管理に関するワーキンググループ」すなわち被ばくWGが設置された。

被ばくWGが、平成23年11月から12月にかけて計8回開催された検討会の結果として取りまとめた同年12月22日付け報告書では、要旨、以下の内容が報告されている（以上、乙A37・参考2）。

#### （ア） 科学的知見と国際的合意

放射線の影響に関しては様々な知見が報告されているため、国際的に合意されている科学的知見を確実に理解する必要がある。国際的合意としては、科学的知見を国連に報告している原子放射線の影響に関する国連科学委員会（UNSCEAR）、世界保健機関（WHO）、国際原子力機関（IAEA）等の報告書に準拠することが妥当である（乙A37・3頁）。

#### （イ） 現在の科学で分かっている低線量被ばく等のリスク

a 低線量（国際的に合意された定義はないが、最近では200mSv以下とされることが多い。）被ばくによる健康影響に関する現在の科学的な知見は、主として広島・長崎の原爆被爆者の半世紀以上にわたる精緻なデータに基づくものであり、国際的にも信頼性は高く、UNSCEARの報告書の中核をなしている。

広島・長崎の原爆被爆者の疫学調査の結果からは、被ばく線量が100mSvを超えるあたりから、被ばく線量に依存して発がんのリスクが増加することが示されている。

他方、国際的な合意では、放射線による発がんのリスクは、100mSv以下の被ばく線量では、他の要因による発がんの影響によって隠れてしまうほど小さいため、放射線による発がんリスクの明らかな増加を証明することは難しい。疫学調査以外の科学的手法でも、同様に発がんリスクの解明が試みられているが、現時点では人のリスクを明らかにするには至っていない。

また、低線量率の環境で長期間にわたり継続的に被ばくし、積算量として合計100mSvを被ばくした場合、短時間の被ばくの場合よりも健康影響が小さいと推定され（線量率効果）、その効果は動物実験においても確認されている。

本件事故により環境中に放出された放射性物質による被ばくの健康影響は、長期的な低線量率被ばくであるため、瞬間的な被ばくと比較し、同じ線量であっても発がんリスクは小さいと考えら

れる（以上、乙A37・4、5頁）。

b 外部被ばくと内部被ばくとの影響の違いに関しては、放射性物質が身体の外部にあっても内部にあっても、それが発する放射線がDNAを損傷し、損傷を受けたDNAの修復過程での突然変異ががんの発生原因となるため、臓器に付与される等価線量（単位Sv）が同じであれば外部被ばくと内部被ばくのリスクは同等と評価できる。特に、臨床的・疫学的研究では、小児期に被ばくした場合の甲状腺がんの過剰相対リスク（ある健康影響について被ばくしたグループのリスクが対照するグループのリスクと比較して何倍になっているかを表すものを「相対リスク」といい、相対リスクが1であれば放射線被ばくはリスクに影響を及ぼしていないということを意味し、過剰相対リスクはこの相対リスクから1を引いたものであり、調査対象となるリスク因子としての被ばく放射線の占める部分をいう。）は、外部被ばくと内部被ばくとで近似していることが示されているほか、チェルノブイリ原発事故での小児甲状腺がんの増加原因が、事故直後数箇月の間に、放射性ヨウ素に汚染された牛乳を摂取したことによる選択的な甲状腺への内部被ばくによるものとされている（乙A37・5、6頁）。

c 子供・胎児への影響として、一般に発がんの相対リスクは若手ほど高くなり、小児期・思春期までは高線量被ばくによる発がんリスクは成人と比較して高いが、低線量被ばくでは年齢層の違いによる発がんリスクの差は明らかではない。放射線による遺伝的影響について、原爆被爆者の子供数万人を対象とした長期間の追跡調査によっても、現在まで遺伝的影響は検出されていない。

チェルノブイリ原発事故における甲状腺被ばくと比較して、本件事故による小児の甲状腺被ばくは限定的であり、被ばく線量は小さく、発がんリスクは非常に低いと考えられる。小児甲状腺被ばく調査の結果、環境放射能汚染レベル、食品汚染レベルの調査などの様々な調査結果によれば、本件事故による環境中の影響によって、チェルノブイリ原発事故のような大量の放射性ヨウ素を摂取したとは考えられない（以上、乙A37・7頁）。

#### （ウ） 放射線による健康リスクの考え方

a 放射線防護や放射線管理の立場からは、低線量被ばくであっても、被ばく線量に対して直線的にリスクが増加するという考え方、すなわちLNTモデルを採用する。これは、科学的に証明された真実として受け入れられているのではなく、科学的な不確かさを補う観点から、公衆衛生上の安全サイドに立った判断として採用されている。線量に対して直線的にリスクが増えるとする考え方は、あくまで被ばくを低減するためのいわば手段として用いられる。しかし、この考え方に従って、100mSv以下の極めて低い線量の被ばくのリスクを多人数の集団線量（単位：人・Sv）に適用して単純に死亡者数等の予測に用いることは不確かさが非常に大きくなるため不適切である。ICRPも同様の指摘をしている（乙A37・8頁）。

b 長期間にわたり100mSvを被ばくすると、生涯のがん死亡のリスクが約0.5%増加すると試算され、また、放射線防護上、LNTモデルは重要であるが、他方、この考え方に従ってリスクを比較した場合、年間20mSv被ばくすると仮定した場合の健康リスクは、例えば、他の発がん要因（喫煙、肥満、野菜不足等）によるリスクと比べても十分に低いこと、放射線防護措置に伴うリスク（避難によるストレス、屋外活動を避けることによる運動不足等）と比べられる程度であると考えられる（乙A37・8～10頁）。

#### （エ） ICRPの参考レベル

a ICRPは、緊急時被ばく、現存被ばく等に被ばく状況を分類し、その上でその状況に応じて適切な参考レベル（防護措置の評価の指標となるが、全ての住民の被ばく線量が参考レベルを直ちに下回らなければならないものではなく、そのレベルを下回るように対策を講じ、被ばく線量を漸進的に下げていくためのもの）を設定し、住民の安全確保に活用することを提言している（乙A37・10頁）。

b 緊急時被ばく状況（原子力事故等の状況かにおいて望ましくない影響を回避又は低減するために緊急活動を必要とする状況）の参考レベルとしては、年間20～100mSvの範囲から選択する。現存被ばく状況（原子力事故等の後の復興期の長期被ばくを含む、管理に関する決定を下さなければならない時に既に存在している被ばく状況）の参考レベルとしては、年間1～20mSvの範囲から選択する。現存被ばく状況では状況を段階的に改善する取組の指標として、中間的な参考レベルを設定できるが、長期的には年間1mSvを目標として状況改善に取り組む（乙A37・10、11頁）。

#### （オ） 福島県の現状評価

本件事故は、INESでレベル7とされ、チェルノブイリ原発事故と同レベルであるが、同事故と比較すると、環境中に放出された放射性物質量が7分の1程度であり、地域住民に及ぼす健康影響の面でも大きく異なると考えられる。また、人の被ばく線量の評価に当たり、安全性を重視したモデルを採用し、ほとんどの住民の本件事故後1年間の被ばく線量は20mSvよりも小さくなると考えられる。

具体的には、外部被ばくについて、h1市における子供・妊婦の1か月間の追加的被ばく線量は0.1mSv以下が約8割を占め、一方、h1市の空間線量率は毎時約0.92 $\mu$ Svであり、被ばく線量の推計（1日当たり屋外滞在8時間、屋内滞在16時間として、木造家屋の放射線遮へい効果0.4を考慮する。）としては、年間約4.8mSv（月間約0.4mSv）であるが、実際の測定値（0.1mSv）は推計値（月間約0.4mSv）の約4分の1にとどまる。

文科省が行った児童等に関する個人線量計による測定結果では、その実測値は推計値の0.8倍となっている。内部被ばく検査の結果を見ても、福島県が実施したホールボディカウンターによる測定では、測定対象の6608人のうちセシウム134及びセシウム137の預託実効線量が1mSv以下の者が99.7%を占めており、1mSv以上の者が0.3%で、最大でも3.5mSv未滿にとどまり、今後内部被ばくの大部分を占めるであろう食品摂取に伴う被ばくについても相当程度小さいものにとどまると評価されている（乙A37・13～15頁）。

#### （カ） 放射線防護の方向性

a 現在採用されている放射線防護上の基準は年間20mSvであるが、今後、さらに被ばく線量をできるだけ低減することが必要であり、長期的な目標として年間1mSvを目指して対策を講じていく（乙A37・16頁）。

b 子供を優先したきめ細かな対策として、放射線影響の感受性が高い子供、放射線の影響に対する親の懸念が大きい乳幼児について優先し、子供の生活環境の優先的な除染、避難区域外における校庭・園庭の空間線量率を毎時1 $\mu$ Sv未滿とすること、長期的には通学路などの子供の生活圏を徹底的に除染し、追加被ばく線量を年間1mSv以下とすること、内部被ばくの予防等のための食品の放射能濃度の適切な基準の設定やその管理が必要となることが示されていた（乙A37・

16、17頁)。

#### オ 県民健康調査等

##### (ア) ホールボディカウンターによる内部被ばく検査

平成23年度以降、ah市は、実施主体である福島県の方針に基づき、市民の放射性物質による内部被ばくの実態を把握するとともに、市民各自の健康に役立ててもらうことを目的として、内部被ばく検査を実施している。

平成23年度～平成26年度において9万7139人が受検し、うち不検出(検出限界値以下)となった者が9万6038人である。また、検出された1101人について、内部被ばくによる累積線量である預託実効線量(成人50年後、子供70歳まで)は、全て1mSv未満であった。

また、平成27年度においても同様の検査が実施され、2259人が受検し、いずれも預託実効線量は1mSv未満であった。平成28年度上半期には6617人の検査が実施され、預託実効線量は全員1mSv未満であり、6602人について不検出となった(甲A495・19、20頁、乙A143、丙A160)。

##### (イ) 県民健康調査(甲状腺の先行検査)

a チェルノブイリ原発事故後に明らかになった健康被害として、放射性ヨウ素内部被ばくによる小児の甲状腺がんがある。そこで、福島県は、本件事故を踏まえ、子供たちの健康を長期に見守るために甲状腺検査を実施している。

その対象者は、本件事故時0～18歳(平成4年4月2日から平成23年4月1日までの出生者)の福島県民であり、平成23年10月9日～平成26年3月31日実施予定で、実際には平成27年4月30日に検査を終了した。実施機関は、県の委託を受けた1a大学であり、県内外の医療機関等と連携している(以上、甲A298・〈2〉-1頁)。

b 一次検査(甲状腺の超音波検査)の結果としては、受診者30万0476人(全対象者のうちの81.7%)であり、検査結果は、A判定(結節やのう胞を認めないA1判定及び5.0mm以下の結節や20.0mm以下ののう胞を認めるA2判定)が29万8182人(99.2%)で、B判定(5.1mm以上の結節や20.1mm以上ののう胞を認めた場合であるが、A2判定でも甲状腺の状態等から二次検査を要すると判断したときはB判定)が2293人(0.8%)で、C判定(甲状腺の状態等から直ちに二次検査を要する場合)が1人であった。

二次検査対象者(B、C判定)のうち2108人が受診し、結果確定者は2056人であり、うち700人は詳細な検査の結果A判定相当として、次回検査となり、うち1356人は通常診療等となり、さらにこのうちの537人が穿刺吸引細胞診検査を受診した。

細胞診の結果、113人が「悪性ないし悪性疑い」の判定となった。性別は、男性38人、女性75人で、二次検査時点の年齢は8～22歳で、腫瘍径は5.1mm～45.0mmであった。

上記113人のうち基本調査問診票を提出した65人について、被ばく線量が1mSv未満の者は45人で、最大実効線量は2.2mSvであった。

また、上記113人について、手術実施が99人で、良性結節が1人で、乳頭がんが95人で、低分化がんが3人であった(以上、甲A298・〈2〉-1～6、27頁)。

c このうち、ah市について、平成25年度に実施され(ただし、a1等の地区は平成24年度に実施された。統計上は平成25年に含まれる。)、一次検査受診者4万9429人のうち、

二次検査対象者が455人（いずれもB判定）で、二次検査受診者が422人で、悪性又は悪性の疑いが24人であり、一次検査受診者に対する悪性等の割合は0.05%であった（以上、甲A298・〈2〉-9、20、26頁、甲A495・20、21頁）。

（ウ） 2回目の県民健康調査（甲状腺の本格検査）

a その目的は、上記（イ）aのとおりである。

その対象者は、先行検査に加えて、平成23年4月2日から平成24年4月1日に出生した福島県民に拡大した。平成26年4月2日から検査を開始し、平成26年度及び平成27年度の2か年で検査を終了した。その後は、対象者が20歳を超えるまでは2年ごと、それ以降、25歳、30歳などと5年ごとの節目検診により長期にわたって検査を実施することとなっている。実施機関は、上記（ア）aと同じく、1a大学である（以上、甲A299・〈2〉-1頁）。

b 一次検査（甲状腺の超音波検査）の結果としては、受診者27万0378人（全対象者のうちの70.9%。検査結果が確定したのは27万0327人）であり、検査結果は、A判定が26万8110人（99.2%）で、B判定が2217人（0.8%）で、C判定が0人であった。

二次検査対象者のうち1476人が受診し、そのうち1379人が二次検査を終了した。その1379人のうち、350人は詳細な検査の結果A判定相当として、次回検査となり、1029人は通常診療等となった。

穿刺吸引細胞診の結果、59人が「悪性ないし悪性疑い」の判定となった。性別は男性25人、女性34人で、二次検査時点の年齢は9～23歳で、腫瘍径は5.3mm～35.6mmであった。

上記59人のうち基本調査問診票を提出した32人について、最大実効線量は2.1mSvであった。

また、上記59人について、手術実施が34人で、乳頭がんが33人で、その他の甲状腺がんが1人であった（以上、甲A299・〈2〉-3、5、7、22頁）。

c このうち、ah市について、平成27年度に実施され、一次検査受診者4万5228人のうち、二次検査対象者が376人で、二次検査受診者が172人で、悪性又は悪性の疑いが5人であり、一次検査受診者に対する悪性等の割合は0.01%であった（甲A299・〈2〉-10頁）。

（エ） 県民健康調査（基本調査）

本件事故から4か月間の外部被ばく線量を推計する県民健康調査「基本調査」について、平成27年9月末時点で、ah市では調査対象者34万8226人に対して8万7829人からの回答があり、放射線業務従事経験者を除く7万2768人のうち99.1%に当たる7万2105人の被ばく線量は、預託実効線量1mSv未満となっている（甲A495・22頁）。

カ 被ばくによる健康影響に関する疫学調査の研究

（ア） 疫学調査

疫学は、人間集団を対象に集団中の疾病異常を把握し、その異常の発生に関する諸要因を検討する医学の一分野である。疫学研究の一つにコホート研究がある。コホート研究のうち、前向きコホートは、個々の対象に関して因子へのばく露状況が既に判明していることを前提に、そのコホートを作り、コホートメンバーのアウトカムすなわち発がんとか死亡とかいったものを将来にわたって追跡し、その情報を取得していくというものであり、研究開始時にはその情報がなく、コホートを作った後から情報を得ていくこととなる。他方、後ろ向きコホートは、研究開始時点に既にアウ



トカムが出来上がっており、過去に遡って死亡とか、利用可能なデータだけを集めていくということとなる（丙B48の1・1～3頁）。

（イ） 原爆被爆者の死亡率調査及び死亡率に関する研究

公益財団法人放射線影響研究所は、原爆放射線の健康影響を明らかにするため、原爆被爆者で構成された寿命調査（L S S）集団の死亡率に関する追跡調査を行い、定期的に報告書を作成している。

a そのうちの原爆被爆者の死亡率調査第13報の要約欄には、約440例（原爆被爆者集団の全体の5%）の固形がんによる死亡が放射線被ばくに関連していると考えられる旨、固形がんの過剰リスクは、0から150 m S v の線量範囲においても線量に関して線形であるようである旨、新しい所見として、相対リスクは到達年齢とともに減少することが認められる旨、子供のときに被爆した人において相対リスクは最も高い旨記載されている。

また、上記報告の中で、E R R（過剰相対リスク）は30歳で被爆した人の70歳における男女で平均した推定値であり、単純な線形線量反応を否定する証拠はほとんどない旨、性、被爆時年齢、到達年齢及びその他の因子に伴うE R Rの変動によって、この推定値はL S S集団の唯一の放射線リスク推定値と見なすことはできないが、L S S集団の固形がんリスクに対する放射線の影響を説明するための有益な指標となる旨、L S S集団の低線量被爆における放射線に関連した固形がんリスクの直接的な評価では、線量推定値が約0.12 S v未滿の被爆者に限定した場合にも線量に伴う統計的に有意な増加が示唆される旨、この低線量域における線量反応曲線の傾きが全線量範囲の場合と有意に異なることを示唆する証拠はなく、「閾値」を示す証拠も認められない旨記載されている（以上、甲A472・1、11、12頁）。

b そのうちの原爆被爆者の死亡率に関する研究第14報の要約欄には、全固形がんについて過剰相対危険度が有意となる最小推定線量範囲は0～0.2 Gyであり、定型的な線量反応に関する近似直線モデルでは「閾値」は示されず、ゼロ線量が最良の「閾値」推定値である旨、非腫瘍性疾患では、循環器、呼吸器及び消化器系疾患でリスクの増加が示されたが、因果関係については今後の研究が必要である旨、感染症及び外因死には放射線の影響を示す根拠は見られなかった旨記載されている。

上記報告の中の考察において、低線量域に認められた単位線量当たりの高いリスクは解釈が難しい旨、一つの解釈として、長年の追跡調査機関における診断用の医用放射線の累積被ばく線量が低線量レベルでは個人の推定原爆放射線量のかなりの割合を占めるに至ったというものがあるが、E R R推定値に影響を与えるためには医用放射線や放射性降下物及び残留放射線を含むその他の放射線源に極めて低い線量に被ばくした人が選択的にばく露されなければならないはずであるが、L S S集団においてはこのような付加的放射線源への差別的な被ばくは考えにくい旨、ただ、この可能性を完全に排除するためには放射性降下物等に関する情報が不十分である旨記載されている。放射線以外に考えられる原因として、調査開始以前に線量と相関関係にある（例えば、被ばく線量が市街地にいた人では高く、農村部にいた人では低い。）早期死亡例があったために対象者の選択バイアス（選ばれた対象者が標的集団を代表していないこと、丙B48の1・8頁）が生じたというものがあるが、遠距離被ばく者と比較して、比較的近距离で低線量に被ばくした人に低いベースライン死亡率が示唆されたが、市街地と農村部の差異など社会人口学的因子の方が線量に基づく選

択影響よりも重要であることを示唆しているが、しかし、長期にわたる日本人の生活習慣の近代化によって社会人口学的因子による選択影響は弱まってきたかもしれない旨記載されている。

また、がん以外の疾患のリスクについて、血液疾患及び造血器疾患のリスクの増加は真に放射線の影響かもしれないが、あるいは多くの死亡診断書が死因について詳細な調査を行わずに作成されたために造血器悪性腫瘍を非腫瘍性疾患として誤診しているかもしれない旨、循環器リスクの疾患は有意に増加した旨、呼吸器疾患リスクも有意に増加したが、これは同疾患の死亡の63%を占める肺炎及びインフルエンザのリスク増加によるものであり、肺炎等による死亡の解釈として、肺炎等がほかの併発疾患あるいは基礎疾患と関連しているかもしれないということであり、消化器疾患は一定の期間内で放射線との関連を示したが、同期間で消化器疾患の43%を占めた肝硬変について放射線リスクの増加は認められず、呼吸器疾患及び消化器疾患についてはより詳細な解析が計画されている旨、外因あるいは感染性・寄生虫性疾患による死亡と放射線量との関連は認められなかった旨記載されている。

さらに、LSS死亡調査の強みは、高線量被ばく者を多く入れるようにして全ての年齢群から層化抽出された原爆被爆者の大規模集団に基づいており、しかも、比較的正確な個人線量が得られ、かつ、対象集団の線量範囲が広範であって、死亡及び死因が戸籍制度により完全に把握され、観察期間が長く死亡数が多いことにある旨、他方、その限界として、調査対象者が原爆による身体的損傷・火傷及び放射線の確定的影響による生物学的損傷から生き残った人々であり、その他のストレス要因として、戦後の日本における栄養状態及び衛生状態の悪さなどがあるが、発がんなどの確率的健康後影響はこのような選択バイアスの影響を受けていないと思われ、これは全固形がんにおける初期と後期の線量反応曲線の差がわずかしかないことにより支持される旨記載されている(甲A471・1、2、16～18頁)。

#### (ウ) 胎児照射による小児がんのリスク(1997年)

胎児が子宮内で診断電離放射線に被ばくすることとその後の小児期のがんのリスクとの間に相関関係があることを示すエビデンスが出されて以降も、相関関係の別の説明として、バイアスや交絡であるとの考え方があるが、これを詳しく検討すると、その考え方が妥当ではないことが示唆される。

産科X線検査に伴うリスクの上昇割合は小さいものであり、過去にはおよそ40%であったが、この知見は多くの被験者数に基づくものであり、数箇国で実施された多くの異なる研究で一貫して認められる。症例対象研究では思い出しバイアス(死亡した子の母親は子が生きている母親と比較し、問合せを受ける数年前の妊娠中の検査の詳細を思い出しやすい。なお、英国の研究では、母親の報告でも、臨床記録でも、同様の相関関係が認められ、思い出しバイアスが比較的影響をほとんど及ぼしていなかったと考えられることを示した。)で十分に説明することはできず、放射線検査を受けることとなった産科的状态が交絡していることでも説明ができない。リスクの上昇が因果関係を直接に反映しているとの考え方は、検査中に使用したX線フィルムの枚数に応じて相対リスクが上昇すること、胎児線量が低減されてきたことに伴って相対リスクが次第に低下してきていること、放射線によって胎児にがんが誘発されやすくなることを示した動物実験の結果から支持される。

因果関係を否定するものとされてきた理由は、妥当ではないか、妥当ではないと考えられるも

のであるが、唯一重要なものとして、子宮内で放射線照射を受けたことが分かっている小児コホートで、症例・対照研究に匹敵する過剰リスクが存在しないことであり、日本での原爆投下により放射線被ばくしたコホートでその点が認められる。これは通常と異なる偶然に一部よるものであり、爆発後の最初の数年間の追跡が不完全であったことによるものであって、これを除き、相対リスクを信頼性高く計算できるコホートを組み合わせると、リスクが上昇するという結果が得られ、症例・対照研究を組み合わせると結果と合致している。

エビデンスを比較検討し、子宮内で胎児が放射線照射を受けると、小児がんのリスクが上昇し、リスクの上昇は10 mGyのオーダーで生じると結論付ける（以上、甲A620の2・1、2、12、13頁）。

（エ） 原子力産業の放射線作業従事者のがんのリスクに関する15か国共同研究：放射線に関連するがんのリスクの推定（2007年）

長期間の低線量電離放射線に被ばくした後のがんのリスクの直接の推定を行うため、15か国共同コホート研究が実施された。

解析には、体外放射線を個別にモニターされていた原子力産業従事者40万7391人を含めた追跡を行い、放射線量と全原因死亡の間に有意な相関関係を認めた。これは、主に全がん死亡が線量に関係して増加することによるものであった。調べた31種の特定タイプの悪性疾患の中で、肺がんについては有意な相関関係が見つかり、多発性骨髄腫と部位不明確及び続発がんについては有意水準の境界線上の相関関係が見つかった。この研究は現在までに行われた電離放射線に対する低線量長期間被ばくの影響について調べた最大規模の分析疫学研究であり、そのリスク推定に、たばこその他の職業性ばく露が果たす役割についてよりよく評価するため、更に研究を行うことが重要である。

その考察として、放射線量が増加すると白血病を除く全てのがんによる死亡リスクが増加することを示すエビデンスが見つかった。喫煙やその他の職業性ばく露の交絡作用が、白血病を除く全てのがんによる死亡に認められたリスクは上昇の一部原因であり、本研究での白血病を除く全てのがんについてのリスク推定が過大推定したものであるという可能性を排除することはできないが、しかし、知見を比較検討すると、増加に全てが喫煙の交絡で説明できるとは考えにくい。

結論として、白血病を除く全てのがんによる死亡について、リスクが有意に上昇することが明らかとなった。喫煙が関係している死亡原因と喫煙が関係していない死亡原因との解析を行って、喫煙の交絡の可能性はあるが、リスク上昇の全てを説明できるとは考えにくい（以上、甲A476の2・1、14、17、24枚目）。

（オ） 1b州での自然放射線とがんの罹患－1cコホート研究（2009年）

1b州1cの海岸地帯は、トリウムを含有しているモザナイト砂からの高い自然放射線があることが知られ、海岸線に沿った一部の行政区では、屋外放射線レベルが年間4 mGyを超え、海岸線の一部では同70 mGyを超えるレベルになる。自然放射線の健康に及ぼす影響の評価のため、1c海岸地帯の全住民38万5103人からなるコホートが設立され、17万3067人の住民から放射線サブコホート（30～84歳からなる6万9958人）のがん罹患率を解析し、それぞれの被験者についての累積放射線量を、それぞれの世帯の屋外及び屋内線量測定結果をもとに性別や年齢別の係数を考慮に入れて推定したところ、地表γ線放射への被ばくによりがんの過剰リスクが

生じることは示されなかった。部位別分析では、いずれのがんの発症部位も累積放射線量と有意な相関関係を有しておらず、白血病も自然放射線との有意な相関関係はなかった。低線量であるため、本研究の統計検出力は十分なものではなかった可能性があるが、中国（以下略）の高自然放射線地域でのがん死亡率の研究と合わせて低線量でのがんのリスクが現在考えられているものよりも相当に高いということはあることを示唆している。

その結果として、平成17年時点でのべ73万6586人の観察ができ、追跡期間中に白血病を除くがん症例1349例及び白血病症例30例が報告され、性別、年齢、追跡区間、喫煙、教育、職業などで調整したコホートデータを解析したが、地表γ線に対するばく露とがんのリスクとの間に有意な相関関係を示さなかった。

なお、原爆被爆者の推定値は、性別や到達年齢、ばく露時年齢を考慮していないし、15か国の原子力従事者の研究にも、交絡因子（二つのプロセスの影響が分離できない状況である交絡をもたらす因子のこと、丙B48の1・8頁）である喫煙に関する情報が欠落している点が欠点として指摘される。

o p市の研究では自然放射線ががん全体の死亡率とは関係しないことを示すとともに、食道がんのリスクが有意に上昇することを示したが、本研究では食道がんの過剰なリスクを示さなかった。

インドの社会構造や医療制度からがんの診断に関する正確な情報を得るのは困難ではないかとの疑いはあるが、1cの公衆衛生や医療制度はインド全国よりも良好である。地表放射線による累積線量の推定が困難であることや、転居による線量の推定に偏りが生じることなどの問題もあるが、悪性腫瘍が自然放射線に関連して過剰リスクがあることは示されなかった（以上、甲A623の2・1、8、10～13頁）。

（カ） 小児期のCTスキャンからの放射線被ばく並びにその後の白血病及び脳腫瘍のリスク：後ろ向きコホート研究（2012年）

イングランド、ウェールズ又はスコットランドのp bセンターで1985年～2002年に2歳未満でCT検査を受け、これまでがんの診断歴がなかった被験者を対象に、追跡できなかった者を除外し、白血病について17万8604人、脳腫瘍について17万6587人を対象として調査を実施した。その結果、約50mGy以上の累積線量を照射するCTスキャンを小児に用いると、白血病のリスクがほぼ3倍となり、およそ60mGyの線量では脳腫瘍のリスクが3倍になるなど、赤色骨髄及び脳に対するCTスキャンが照射する推定放射線量とその後の白血病及び脳腫瘍のり患との間に有意な相関関係があることを示した。上記センターでの受診は、おそらくCT検査を受ける者として英国の小児及び若年成人集団を代表するものであり、その結果は放射線感受性の高い年代に直接適用可能である。しかし、結果を成人のCTスキャンにまで一般化できるかどうかはまだ明らかとなっていない。線量の推定に不明確な点が存在しているが、線量推定にバイアスを掛けるものはなく、全国調査で得られたCT装置の平均的な設定を用い、2001年より以前には、小児患者に対するテクニカルな調整を行わなかったものと仮定した。全ての患者が受けたそれぞれのスキャンについての線量を推定し、患者についてのアウトカムデータを入手し、CTから小児及び若年成人が受ける可能性がある線量では、白血病及び脳腫瘍のリスクの増加を伴うことを示す直接的なエビデンスを示した。本研究で認めた線量応答関係とより高い線量レベルで発がん性要因と

して確立しているばく露と比較して2倍以上の相対リスクがあったことは、この関係が交絡因子だけによるものとは考えにくいことを示すエビデンスである（甲A621の2・1、2、5、7～10頁）。

（キ） 小児期あるいは青年期にコンピュータ断層撮影を受けた68万人のがんのリスク：オーストラリア人1100万人のデータリンゲージ研究（2013年）

CT診断スキャンからの低線量電離放射線の被ばく後の小児及び青年期のがんのリスクを評価することを目的とした研究であり、コホートの構成員は、1985年1月1日に0～19歳であった、又は、同日から2005年12月31日までに生まれた1090万人である。

その主な結果として、がんと診断される1年以上前にCTスキャンを受けた人々についてのがんのり患率を、CTスキャンを受けたことがない人々についてのがんのり患率とを比較した結果、がんのり患率は、年齢、性別、出生年で調整すると、被ばく群の方が無被ばく群と比較して24%高く、線量・応答関係があることを認め、CTスキャンが1回増すごとにり患率が0.16上昇し、年少で被ばくしたほどり患率が高かった。多くのタイプの固形がん（消化器、メラノーマ、軟部組織、女性器、尿路、脳、甲状腺）、白血病などでり患率が有意に上昇した。このコホートでCTスキャンを受けた後のがんのり患率が上昇するのは主に放射線によるものであった。

その考察として、この研究では、小児期及び青年期にCTスキャンを受けると、全てのがんを一つにまとめたがんのり患率や多くの個別タイプのがんのり患率が増加することを示している。しかし、現在の追跡期間中に生じた過剰ながんの全てがCTスキャンにより引き起こされたものであるとは必ずしも仮定できない。スキャンするかどうかの判断は運用に基づくものであり、ランダムに割り付けられたものではなく、逆の因果関係である可能性も否定できない。そのような関係では、前がん状態の症状等があるため、CTスキャンを行った可能性があり、脳CT実施後に生じた脳腫瘍（脳腫瘍以外のほとんどのがんでは、前がん状態が若年者で1年以上続くとは考え難い。）を除外した主解析を実施したところ、逆の因果関係で、本研究で観察されたがんの過剰症例の全てを説明することはできない。CTスキャンが被ばく者での過剰ながんの症例のほとんどを引き起こすという推論を確定的に立証することはできないが、幾つかの観察結果から支持されている

本研究が新たに加えた知見として、0～19歳でCTスキャンを受けたことがある68万人のオーストラリア人のがん罹患率が、1000万人を超える無被ばく者のり患率と比較して24%上昇し、リスクは年少で被ばくした被験者でより高かった。ほとんどの固形タイプの固形がん、白血病その他のリンパ腫に関してり患率が上昇していた（以上、甲A622の2・1、2、10、11、15頁）。

（ク） 1980～2006年の英国における自然バックグラウンド放射線と小児白血病その他のがんのり患に関するレコードベースの症例対照研究（2013年）

小児がんと自然バックグラウンド放射線との間の相関関係について調べる大規模なレコードベースの症例対照研究である。

1980年～2006年に英国に生まれ小児がんと診断された症例2万7447人とマッチさせたがんを発症していない対照（3万6793人）を採用し、子供が出生した時点での母親の居住地におけるγ線の平均値などから放射線量を推定した。

その考察として、本研究により得た知見は、自然γ線の線量が上昇するにつれて小児白血病の

リスクが上昇する統計的に有意なトレンドが得られ、その大きさが線量モデル等に基づく計算で予測されていたものと同程度であったことである。白血病タイプ以外の小児がんについては、統計的有意水準に到達するほどに $\gamma$ 線によるリスクは上昇しなかった。

本研究では、個別の症例との接触がなく、子供の出生時の母親の居住地を含む区域の平均から推定したという避けられない欠点を抱えている。また、上記症例（2万7447人）について診断時の住所が得られているが、上記対照（3万6793人）について出生時の住所しかなく、そこで被ばくを基に推定した。また、社会経済状態の尺度以外の交絡因子についての情報は無い。

結論として、自然バックグラウンド $\gamma$ 線に被ばくすることに対して小児白血病のリスクに及ぼす影響が実際にあり、中等度／高線量及び高線量率で観察されたデータに基づく放射線による白血病誘発モデルは、年間1 mGy程度の長期間の低線量被ばくにも適切にあてはまるという仮説を支持している（以上、甲A478の2・1、8～11枚目）。

（ケ） 放射線量モニターを受けた労働者における電離放射線と白血病及びリンパ腫による死亡リスク（I N W O R K S）：国際コホート研究（2015年）

本研究は、フランス、英国、米国で雇用されている放射線量モニターを受けた成人労働者について、長期間の低線量放射線被ばくと白血病やリンパ腫、多発性骨髄腫による死亡との相関関係を定量的に調べたものである。

原子力産業の従事者として1年以上雇用された放射線量モニターを受けた労働者30万8297人で構成されるコホートを構築し、追跡調査をし、白血病、リンパ腫、多発性骨髄腫が原因の死亡を確認し、赤色骨髄の推定吸収線量と白血病等の死亡との間の相関関係を定量的に評価した。

その解釈としては、長期間の低線量放射線被ばくと白血病との間に正の相関関係があることを示す強いエビデンスがあることを示している。

その考察として、累積放射線量と慢性リンパ性白血病（CLL）を除く白血病が原因の死亡の間に推定された相関関係は、20～60歳までの間に被ばくした男性原爆生存者についての線量応答推定値と、サイズ及び精度の点で同様であった。原爆生存者の分析よりも相当に低い線量分布であり、典型的には、長期間にわたって極めて低い線量の被ばくに基づくものであるが、同じ程度の相関関係があったことは成人での放射線被ばく後の白血病リスクの現在の推定が妥当であることを支持しており、注目すべきは本研究が行った推定波及性被ばくのデータから外挿したものではなかったことである。

本研究での相関関係に交絡因子が入り込む可能性として、例えば、骨髄性白血病の原因となる喫煙があるが、その相関関係は比較的小さい。社会経済状態でリスク解析の調整を行うことにより喫煙の交絡を相当程度低減できるが、その調整を行っても、CLLを除く白血病のリスク推定にほとんど変化がなかった（以上、甲A616・1、6、7頁）。

（コ） バックグラウンド電離放射線と小児がんのリスク：国勢調査ベースの全国コホート研究（2015年）

小児がんのり患について、地球 $\gamma$ 線や宇宙線によるバックグラウンド放射線と相関関係があるかどうかを調べたものである。

1990年と2000年のスイスの国勢調査で16歳未満であった小児を含め、対象の209万3660人から1782例のがんのり患が特定され、白血病530例、リンパ腫328例、中枢

神経系腫瘍423例などが対象とされた。

このコホート研究で、毎時200n(ナノ)Sv以上のバックグラウンド電離放射線の体外線量率に被ばくしている小児では、毎時100nSv未満の小児と比較してがんのリスクが上昇することを示すエビデンスが見出された。解析の結果、全てのがん、白血病などに関して、出生後に受けた累積線量に応じてリスクが上昇することが示された。

この研究での被ばく評価は、小児の自宅で実際に測定したものではなく、地理モデルに基づくものであり、そのモデルは密度の高い測定網に基づくものであったが、測定誤差や自然要因などによる被ばくの変動を無視していることから、何らかの被ばくの間違った分類をしている可能性がある。また、計算線量は屋外線量によるものである。被ばく測定が不正確であったことによるバイアスを排除できないものの、全体として、この研究では、バックグラウンド放射線が小児がんのリスクに寄与していることが示唆された(以上、甲A479の2・1、6～9枚目)。

(サ) 1d川発生コホートにおける固形がん発生率：1956年～2007年(2015年)

この分析は、1d川(1949年から1956年の間に旧ソ連の1eの稼働の結果、放射性物質が1d川に放出され、1d川沿いの160マイルに沿って存在する41村約3万人が外部及び内部低線量率被ばくを受けたとされる。)近く又は1f市に住み、1956年1月1日以前にがんの存在が確認されていない生存コホートメンバー1万7435人を対象として、独特の組み合わせの放射線核種に環境的にばく露された人々の全固形がん発生率に対する放射線起源リスクを推定する研究である。

その考察として、この被ばく環境における全固形がん発生率リスク増加を継続して裏付けている。放射線量効果に対する推測は、喫煙に対して調整しても大きく変化しなかった。追跡調査期間を5年間追加しても、新たな線量推定値であっても以前の推定値であっても、リスク推定値にほとんど影響は与えなかった(データ未公表)。食道がんを除くと、固形がん率は低下したが、放射線はなおもこのコホートではほとんどの固形がんリスクを増加させると思われる。発生と死亡率データはいずれも線形線量応答モデルで上手く表され、がん率が線量に依存することを示す全エビデンスは極めて説得力がある。本研究では、節約と簡単との理由から、線形モデルに重点を置いたが、特に100mGy以下の線量では(このコホートでは人年の約90%を占める。)、線量応答の形がかなり不確実である。このような限界があるにもかかわらず、低線量率の中等度放射線量によるがん率の長期増加に対して、独自の重要かつかなり強力なエビデンスが得られる。

限界はなおも持続するが、コホートのデータの質は時間とともに改善している。大きな交絡因子である喫煙を制御しようとして努力しているが、これらデータは、正確さに限界があり、誤分類が存在する可能性がある。

全固形がんに対して明白な線量応答関係は、食道がん症例を除いても残り、部位特異的リスク推定値の過剰解釈を避けなければならないが、放射線はこのコホートのほとんどの固形がんリスクを上昇させると思われる(以上、甲A613の2・1、2、9、10、13頁)。

キ 専門医師の意見

(ア) 1g医師(以下「1g医師」という。)の意見

1g医師は、約25年間、放射線医学総合研究所の研究者として放射線による試験管内がんの研究等を行ってきたほか、同研究所退職後は、国会東京電力福島第一原子力発電所事故調査委員

会の委員として調査に関与するなどした医師である（甲A 1、丙B 4 6の1・1頁、丙B 4 6の2の別紙（意見書提出者の略歴））。

a 放射線が生物に与える影響等

本件事故により放出された放射性物質が出すγ線などの放射線（電磁波あるいは電磁放射線）はけた違いの大きなエネルギーを持ち、生体内には、放射線によって切断できない分子（人間の生体を構成する細胞や細胞間物質は数千種類もの化合物により構成されているが、それらの分子に含まれる原子は「化学結合のエネルギー」と呼ばれる力で結びついている。生体組織は原子間や分子間で小さいエネルギーを規則正しくやり取りしながら機能し、生命を維持している。）は存在しない。そのため、けた違いのエネルギーを持った放射線が生体を通ることは生体にとってとんでもない破壊行為（7 Gy すなわち7 Svの放射線を浴びると人はほぼ3か月以内に死亡する。γ線などは1 mGy が1 mSvに相当し、全身の細胞の核に平均して放射線が1本通るということになる。）となり、仮に1本の放射線が通っても生体に傷害を与えることとなる。

放射線が健康に与える影響は線量により異なるが、低線量であっても放射線が身体を貫通すればその飛跡に添って必ず電離が起きるので生体内分子に影響は起きており、それがDNAであれば後のがん等を発症する可能性は否定できない。がんや遺伝的障害は一定時間を経て発症するので晩発傷害という。晩発傷害は、被ばく者全てに現れるものではなく、一定の確率で発症するのでこれを確率的影響という。

放射線被ばくの仕方には、放射性物質が体の外にあり体外から照射を受ける外部被ばくと、放射性物質が体内に取り込まれて照射される内部被ばくとがあるが、体内に入った放射性物質は核種によってそれが蓄積される部位が異なり、例えば放射性ヨウ素は甲状腺に蓄積され、放射性ストロンチウムは骨に、放射性セシウムは体中の組織に分布する。

放射線感受性は、年齢や性別により異なることはよく知られており、女性は男性よりも、若年者は成人よりも感受性が高い（以上、甲A 4 6 8・6～13頁、丙B 4 6の1・6～9頁）。

b 放射線による発がんメカニズム等

生物個体の生命にとってDNAが変化しないことが重要であるが、放射線がDNAに当たるとDNAは切れるとともに周辺にある蛋白質をも傷つけて複雑損傷となる。複雑なDNA損傷が起こった場合、正常に修復される場合もあるが、発がんしやすい性質の細胞に変異することもあり、場合によっては修復不能となって細胞の老化につながる可能性もある（甲A 4 6 8・14～17頁、丙B 4 6の1・3～8頁）。

c 100 mSv以下でがん死率が増加したことを示す疫学調査報告

従前、100 mSv以下では発がんのリスクの増加を証明することは難しいとされてきたが、近年の大規模な疫学調査（性別、年齢、生活習慣、社会階層などを一致させて被ばくを受けたグループと被ばくを受けなかったグループとの間で発がん率あるいは発がん死率を比較すること）結果が次々に発表され、ごく低線量においても統計的に有意な発がん及び発がん死リスクの上昇が明らかとされている。

具体的には、上記カ（イ）の原爆被爆者の寿命調査において示された、閾値なしLNTモデルが最も調査結果に合致したということ、上記カ（サ）の1d川流域住民におけるがん死の追跡調査結果においても、その住民の平均被ばく線量は40 mSvであったが、同様にLNTモデルに合致



したこと、上記カ（エ）の15か国共同研究、上記カ（ケ）のフランス、英国、米国の各施設労働者に関する疫学調査の結果などはいずれもLNTモデルを支持しており、100mSv以下の被ばくにおいても発がん、がん死リスクは、他の要因に隠れることなく線量に比例して増加することが実証されている。

他方、上記カ（オ）のインドの1b地方住民の疫学調査に関しては、高自然放射線地域では発がんの率の増加はないとしているが、30歳未満及び85歳以上の年齢集団を調査対象者群から除外しており、選択バイアスがあること、集団のサイズが小さく、調査期間も短いことなどから、その疫学調査の信用性は乏しい（以上、甲A468・18～30頁）。

#### d LNTモデル

LNTモデルは、上記bの放射線によるDNAに対する複雑損傷という理論的、実験的な裏付けを有している。ICRPの平成19年勧告も、数十mGy以下の線量におけるDNA修復の忠実さが生化学的に変化する可能性は排除できないが、そのような変化を予測する具体的理由はないとしている。

また、LNTモデルが採用された理由として、放射線量評価のための人の解剖学的及び生理学的な標準モデル、分子及び細胞レベルでの研究、動物実験を用いた研究などのほか、疫学的研究の利用に基づくものとされている。

このように、LNTモデルの採用は、科学的理論に裏付けられており、疫学的にも10mGyで発がんリスクの上昇が示されているのであって、科学的に証明された真実として受け入れられているものではなく、公衆衛生上の安全サイドに立った判断として採用されているとの被ばくWGの指摘は明らかな誤りである。

また、ICRPがいう公衆の年間被ばく線量限度1mSvという指標も放射線防護に対する社会的コストとの兼ね合いによるものであり、これが安全量というものではない（以上、甲A468・30～34頁）。

#### e 放射線による非がん性疾患

放射線はがん以外にも種々の疾患を引き起こす。原爆被爆者の寿命調査などにおいて指摘されているとおり、50年以上の追跡調査の結果、循環器疾患、呼吸器疾患、消化器疾患等と線量との関係が明らかになっており、チェルノブイリ原発事故においてもその事故の前後との比較で、増加が顕著なものは、悪性腫瘍よりも消化器系、内分泌系、神経・感覚器系などの非がん性疾患である。上記bのとおり、放射線が老化を促進することから、高齢者や被ばく者に多い心筋梗塞、脳梗塞などは血管内皮細胞の老化が一因となっているものと考えられる。また、放射線は免疫系に老化のプロセスと同様の変化をもたらし、免疫系の老化が種々の疾患を併発する原因となっている（甲A468・35、36頁）。

#### f 福島県民健康調査

福島県民健康調査の結果などから、福島県において小児甲状腺がんが多発していることがわかる。検査対象者30万0476人のうち、113人が悪性又は悪性の疑いと診断され、うち98人が甲状腺がんと確定診断された。

小児甲状腺がんの通常の発症率（100万人当たり年間3人程度）に対し、有病率と発症率との違いを考慮しても明らかに多発している。過剰診断（死亡原因とならず、治療の必要性がないよ

うながんを検診によって見つけて治療したために受診者にとって不利益が生じること)との指摘もあるが、チェルノブイリ原発事故との比較や手術に当たった医師の見解などに照らして過剰診断には当たらない。疫学的分析も裏付けている(以上、甲A468・39～42頁)。

g 被ばくWGの問題点

(a) 被ばくWGは、科学的に裏付けられたLNTモデルや被ばくWGは疫学的に数mSvの発がんリスクすら立証できているにもかかわらず、出典も示さない国際的合意なるものを理由に100mSv以下の被ばく線量では放射線による発がんリスクの明らかな増加を証明できないとの前提に立って、線量限度年間20mSvという指標を採用している。これは、1000人に5人のがん死亡率増加(100mSvの被ばくにおける固形がん死のリスク推定値、甲A468・35頁)を認めながら因果関係の立証の困難性を理由にその正当化を図るものであり、倫理的に崩壊している(甲A468・50、51頁)。

(b) 20mSvという指標も、これは、電離放射線障害防止規則3条所定の放射線管理区域で職業的に働く労働者ですらその大部分が被ばく線量の総計(累積線量であって、年間ではない。)が20mSvに達しないのである。しかも、疫学調査の結果に照らせば、小児、胎児の放射線感受性の高さは明らかである。

それにもかかわらず、被ばくWGは低線量被ばくでは年齢層の違いによる発がんリスクの差は明らかではないなどとして、上記職業労働者ですら甘受しない被ばく線量を、放射線感受性の高い小児、胎児にも許容するものであり、その配慮を欠くことは明白である(以上、甲A468・43～45、52頁)。

(c) リスクコミュニケーションのあり方についても、被ばくWGは、生体防御機能を指摘するが、このような仕組みを潜り抜けてできるがんが実際にあり、それが疫学調査で検出されていること、リスクの程度の説明についても、不適切な喫煙リスクとの比較(小児、胎児はもとより、18歳以下の喫煙は禁止され、喫煙しない。)や同じくCT被ばく、航空機の利用による被ばくとの比較など、CT検査における検査治療の必要性、海外旅行における個人の任意の選択などといったメリットを無視し、メリットのない放射線被ばくと比較することは明らかに誤りである(甲A468・53、54頁)。

(イ) 1h医師らの連名意見等

1g医師の意見に対し、ICRPの主委員を務めていた、放射線医学を専門とする1h医師を始めとして、放射線生物学を専門とする医師や疫学研究を専門とする医師らの連名により、意見書が作成されている(丙B47の1・1頁、丙B48の1・1頁、丙B49の1・1、2頁・丙B52)。その概要は、以下のとおりである。

a 放射線健康影響と防護の目的

放射線の健康影響は、〈1〉吸収線量1Gy以上の被ばくで多く発症する急性の身体的影響であり、しきい線量を超えないと症状が出現しない「確定的影響」又は「有害な組織反応」と、〈2〉しきい線量がなく、被ばく後数年以上経て被ばく集団と非被ばく集団とを比較して観察されるがん死亡やがんり患の増加等に見られる「確率的影響」とがある。確率的影響は高線量でも低線量でも線量に応じた確率で起こるため、低線量被ばくでの主要な健康問題は確率的影響のみを考えればよい。

原爆被爆者の疫学調査集団であるLSSを見ても、100mSv以下の低線量域では、非被ばく者群との間に統計学的に有意な差が認められず、がんの増加は証明されていないなど、低線量の健康影響は疫学的には実証されていないが、確率的影響が認知され、しきい線量がないと考えることが公衆衛生上で安全側に立った判断として妥当とされた結果、LNTモデルが採用されている。

線源や被ばく線量の制御が困難な非常事態（ICRPがいう緊急被ばく状況）となった場合、防護管理の目的を、確定的影響の回避と確率的影響の最小化として、平常時よりも発がんリスクが高まることを容認せざるを得なくなる。これは、非常事態が収束し復旧が始まっても平常時より環境の放射線量が高く直ちに平常時まで下げることが困難な場合（ICRPがいう現存被ばく状況）も同様である。これらの場合、線量限度は適用せず、参考レベルを指標として最適化を実施し、可及的速やかに平常に復帰する。ICRPは、線量限度や参考レベルを危険と安全との境界とはみなしておらず、影響の段階的評価を示すものではないとする（以上、丙B52・4～6頁）。

#### b 低線量影響の不確実性とLNTモデルの意義

現時点での国際的コンセンサスは、100mSv以下の低線量域においては疫学データの不確かさが大きく、放射線によるリスクがあるとしても、放射線以外のリスクの影響に紛れてしまうほど小さいため、統計的に有意な発がん又はがん死亡リスクの増加を認めることができないということである。

LNTモデルは、150～4000mSv程度の原爆被爆者での発がんリスクと線量との直線関係を100mSv以下の線量域に外挿して「低線量領域でも、ゼロより大きい放射線量は、単純比例で過剰がん及び／又は遺伝性疾患のリスクを増加させる、という仮説に基づく線量反応モデル」である。

ICRPは、放射線の管理・防護という実用的かつ政策的立場から、安全を重視してLNTモデルを採用しているのであって、この仮説が科学的根拠により裏付けられたものと認めるものではない（疫学研究による科学的実証の困難さについても指摘している。）。

低線量被ばく者の健康影響の有無については生物学的観点からも解明に向けた努力が続けられ、生体に発がんを抑制するような機能が備わっていることが明らかになってきている。低線量被ばくの場合、そうした生体防御機能の能力を超えた部分だけが発がんリスクの増加につながるとすると、線量が極めて低い場合の影響は線量に単純に比例したものでなく、LNTモデルが予想されるよりも小さいと考えられるとの見解もある（以上、丙B52・6、7頁）。

#### c 疫学調査に関する評価等

(a) 上記カ（イ）のLSS第14報について、ゼロ線量が最良の「しきい値推定値」とする趣旨について、同論文作成者がそのような趣旨ではないと述べていること（丙A254・26～31頁）、低線量被ばく者の健康影響の評価について被ばく影響を解析するための統計モデルの選択によっても異なることなど、同14報は、LNTモデルが100mSv以下の低線量域で妥当することを実証するものではない（丙B52・8、9頁）。

(b) 上記カ（サ）の1d川流域住民における疫学調査においては、そのコホートが生活習慣や遺伝的素因が異なる二つの民族からなっており、そのような交絡因子の考慮が十分ではないこと、統計モデルの選択により低線量域のリスクの評価値が大きく変わることなども踏まえると、同疫学調査はさらに解析が必要な途中段階の研究であり、現段階までの同疫学調査によりLNTモデ

ルが実証されたということとはできない（丙B52・10、11頁）。

(c) 上記カ（エ）の15か国コホート研究については、公表当初からカナダのデータの信頼性に疑問が持たれ、カナダの原子力安全委員会が同国データの再解析を実施したところ、一部労働者の被ばく線量の記録が過少であったことが判明し、これを除外すると同国労働者の固形がん死亡のリスクに有意な上昇は見られなかった（丙B52・8、11頁）。

(d) 上記カ（ケ）の3か国労働者の後ろ向きコホート研究においては、重要な交絡因子である喫煙について適切な調整がされていないなどの問題があり、同論文の示唆する結果について科学的評価が定まっているとはいえない（丙B52・12頁）。

(e) 上記カ（ク）のイギリスの小児白血病に関する疫学調査についても、線量推定や母親の居住地に基づいた貧困指数などの不確実性、交絡因子の調整も十分ではないなどの問題があり、上記カ（コ）のスイスの国勢調査ベースの全国コホート研究も同様に、交絡因子の検討が十分にされていない可能性や線量推定の精度に問題があることなどが指摘されるのであり、これらがLNTモデルを実証するものとはいえない（丙B52・13～15頁）。

(f) また、CT検査における英国（上記カ（カ））、オーストラリア（上記カ（キ））での疫学調査について、そもそものCT検査をした目的、基礎疾患などの患者背景の調査が行われておらず、患者背景の影響として、がんが疑われたためにCT検査が実施され、その結果としてCT検査を受けた患者にがんが多かったという逆の因果関係も否定できない（丙B52・16、17頁）。

#### d 福島県民健康調査

(a) 上記（ア）fの、100万人に3人という小児甲状腺がんの発症率は、臨床症状が発現して手術をした症例などであり、県民健康調査のような健常者のマスキングの結果と比較できない。そもそも、県民健康調査の開始当初から健常者に対して精緻な検査を導入すれば多くの有所見者が検知されることは予想されており、潜伏期等の問題を踏まえるべきである。

また、1a大学における外部被ばく線量と甲状腺がんの地域別関連性を精緻に解析した最新の論文によれば、甲状腺がんと放射線被ばくとの因果関係を示唆する所見は得られていない（以上、丙B52・18、19頁）。

(b) 住民被ばくの現状については、外部被ばく線量推計のために実施した行動記録に回答した56万4000人（回答率27.4%）の本件事故当初4か月間の推定被ばく線量は、1mSv未満が98.8%、5mSv未満が99.98%であり、最大被ばく線量は25mSvであった。

20mSvという基準の妥当性について、ICRPは、緊急時被ばく状況における参考レベル20～100mSvとしているが、この最低値を選んだものであり、年間20mSvの低線量被ばくとその健康影響や、これを避難指示の基準とする合理性等については、被ばくWGにおいて専門家を交えた議論がされ、上記エ（イ）のとおり、被ばくWGにおける現在の避難指示の基準である年間20mSvの被ばくによる健康リスクは、十分に低い水準であり、今後、より一層の線量低減を目指すに当たってのスタートラインとして適切であるとの見解は、今なお正しいものであり、かつ、有効である（以上、丙B52・19～21頁）。

### 9 本件事故に係る賠償の指針、原告らに対する賠償金の支払状況等

#### (1) 中間指針等

##### ア 中間指針等の策定

文科省は、平成23年4月11日、原賠法18条1項に基づき、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定に係る事務を行う機関として、原賠審を設置した。

原賠審は、同条2項2号に基づき、「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」として、同年8月5日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」すなわち中間指針を策定、公表し、その後の同年12月6日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」すなわち中間指針追補を、平成24年3月16日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」すなわち中間指針2次追補を、平成25年1月30日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）」（以下「中間指針3次追補」という。）を、同年12月26日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（以下「中間指針4次追補」という。）を順次策定、公表した。

なお、原賠審においては平成23年4月15日に第1回会合が開催されて以降、中間指針が策定、公表された同年8月5日までに計13回の会合が開催され、その後、中間指針4次追補が策定、公表された平成25年12月26日までに計39回の会合が開催されており、各会合の議事録や配布資料は公開されている。なお、原賠法に基づき、原賠審の下には、本件事故による損害賠償のADR手続を担当する組織として、原子力損害賠償紛争解決センターが置かれている（以上、乙C2～乙C5、乙C10、弁論の全趣旨）。

#### イ 中間指針等における精神的損害の賠償等の内容

##### （ア） 中間指針

a 中間指針は、本件事故において、避難等対象者のうち、原災法に基づく屋内退避区域（政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して住民の屋内退避を指示した区域であって、本件原発から半径20km以上30km圏内をいう。なお、同区域については、上記（1）オ（エ）のとおり、平成23年3月25日、内閣官房長官から、自主避難の促進等が発表され、同年4月22日、計画的避難区域等の指定に伴い、その区域指定が解除された。乙C2・6、7頁）の指定に伴い、屋内への退避を余儀なくされた者（以下「屋内退避者」という。乙C2・8、9頁）が受けた精神的苦痛（「生命・身体的損害」を伴わないものに限る。）のうち、少なくとも「屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域における屋内退避を長期間余儀なくされた者が、行動の自由の制限等を余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」を賠償すべきものと認める。

すなわち、本件事故と相当因果関係のある損害であれば、原賠法3条1項の「原子力損害」に該当し、生命・身体的損害を伴わない精神的損害についても、相当因果関係等が認められる限り、賠償すべき損害であるといえる。本件事故においては、実際に周辺に広範囲にわたり放射性物質が

放出され、これに対応した避難指示等があったから、生命・身体的損害を伴わない精神的苦痛等に関する損害発生の有無や範囲に関する客観化が困難であるとしても、屋内退避を余儀なくされるなどの日常の平穏な生活が現実には妨害されたことは明らかであり、その状況等に応じ、屋内退避者なら行動の自由の制限等を長期間余儀なくされるなどの精神的苦痛を被っており、少なくともこれについては賠償すべき損害と観念することが可能である（以上、乙C2・17、19、20頁）。

b 上記aの精神的損害の額の算定に当たっては、避難費用（対象区域から避難するために負担した交通費、家財道具の移動費用のほか、対象区域外に滞在することを余儀なくされたことにより負担した宿泊費等、乙C2・11頁）のうち生活費の増加費用との合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的である。避難等により生じる生活費の増加費用は、屋外退避者の大多数に発生し、通常さほど高額とならず、個人差による差異が少ない反面、その実費の厳密な算定は実際上困難であり、その立証を強いることは屋内退避者に酷である上、その生活状況等と密接に結びつくものであることから、上記精神的苦痛と生活費増大分とを合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的な算定方法である。

また、屋内退避者に該当する者であれば、その年齢や世帯の人数等にかかわらず、屋内退避者個々人が賠償の対象となる。損害賠償請求権は個々人につき発生するものであるから、損害賠償も世帯単位ではなく、個々人に対してされるべきである。年齢や世帯の人数あるいはその他の事情により各屋内退避者が現実には被った精神的苦痛の程度には個人差があることは否定できないものの、中間指針においては、全員に共通する精神的苦痛につき賠償対象とされるのが妥当と解されること、生活費の増加費用についても個人ごとの差異は少ないと考えられることから、年齢等により金額に差は設けない。

なお、ここで精神的損害と一括して算定する生活費の増加費用は、あくまでも通常範囲の費用を想定したものであって、屋内退避者の中で、特に高額な生活費の増加費用の負担をした者については、そのような高額な費用を負担せざるを得なかった特段の事情があるときは、別途、必要かつ合理的な範囲において、その実費が賠償すべき損害となる。

屋内退避区域の解除等から相当期間経過後に生じた避難費用は、特段の事情がある場合を除き、賠償の対象とならない。この相当期間は、上記aのとおり、屋内退避区域の指定が解除された平成23年4月22日から住居に戻るまでに通常必要と思われる準備期間を考慮し、同年7月末（ただし、これらの区域に所在する学校等に通っていた児童・生徒等が避難を余儀なくされている場合には同年8月末までを目安とする。）までを目安とする。（以上、乙C2・11～14、17、18、20頁）

c その損害額については、屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域において屋内退避をしていた者（緊急時避難準備区域から平成23年6月19日までに避難を開始した者及び計画的避難区域から避難をした者を除く。）につき、一人10万円を目安とする。屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域において屋内退避者は、自宅で生活しているという点では、以下の避難者のような精神的苦痛は観念できないが、他方で、外出等行動の自由を制限されていたことなどを考慮し、以下の損害額を超えない範囲で損害額を算定することとし、その損害額は一人10万円を目安とするのが妥当である。

なお、屋内退避者以外の上記aの避難等対象者については、本件事故後、避難者の多くが仮設

住宅等への入居が可能となるなど、長期間の避難生活のための基盤が形成されるまでの6か月間（第1期）は、地域コミュニティ等が広範囲にわたって突然喪失し、これまでの平穏な日常生活とその基盤を奪われ、自宅から離れ不便な避難生活を余儀なくされた上、帰宅の見通しもつかない不安を感じるなど、最も精神的苦痛の大きい期間といえ、負傷を伴う精神的損害ではないことを勘案しつつ、自賠償における慰謝料（日額4200円。月額換算12万6000円）を参考にした上、上記のように大きな精神的苦痛を被ったことや生活費の増加分も考慮し、一人当たり月額10万円を目安とするのが合理的である。

また、中間指針においては、損害額の算定は月単位で行うのが合理的と認められるが、上記第1期について示した金額は、あくまでも目安であり、具体的な賠償に当たって柔軟な対応を妨げるものではなく、その他の本件事故による精神的苦痛についても、個別の事情によっては賠償の対象と認めることができる。（以上、乙C2・19、21～23頁）

#### （イ） 中間指針追補

a 原賠償において、関係者へのヒアリングを含めて調査・検討を行った結果、屋内退避区域を含む避難指示等対象区域の周辺地域では自主的避難をした者が相当数存在していることが確認された。自主的避難に至った主な類型としては、〈1〉本件事故発生当初の時期に自らの置かれている状況について十分な情報がない中で、本件原発のR/Bにおいて水素爆発が発生したことなどから、大量の放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択した場合と、〈2〉本件事故の発生からしばらく経過した後、生活圏内の空間放射線量や放射線被ばくによる影響等に関する情報がある程度入手できるようになった状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択した場合とが考えられる。

同時に、当該地域の住民は、そのほとんどが自主的避難をせずにそれまでの住居に滞在し続けており、これら避難をしなかった者が抱き続けたであろう上記の恐怖や不安も無視することはできないと考えられる。

これを踏まえて、中間指針追補においては、自主的避難等に係る損害について示す。本件事故と自主的避難等に係る損害との相当因果関係の有無は、最終的に個々の事案ごとに判断すべきものであるが、中間指針追補では、本件事故に係る損害賠償の紛争解決を促すため、賠償が認められるべき一定の範囲を示す。なお、中間指針追補で対象とされなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得る（以上、乙C3・1、2頁）。

b 自主的避難等対象区域としては、h1市、hn市などのka、liの各地域のほか、ah地域としてah市が対象（ただし、屋内退避区域を除く。）となる。これらの地域は、上記a〈1〉及び〈2〉の自主的避難に至った類型に照らし、いずれの場合にもその恐怖や不安は、本件原発の状況が安定していない等の状況下で、本件原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府等から公表された放射線量に関する情報、自己の居住する市町村の自主的避難者の多寡などの自主的避難の状況等の要素が複合的に関連して生じたと考えられる。以上の要素を総合的に勘案すると、少なくとも中間指針追補の対象となる自主的避難等対象区域においては、住民が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があり、また、その危険を回避するために

自主的避難を行ったことについてもやむを得ない面がある。

自主的避難等の事情は個別に異なり、損害の内容も多様であるが、中間指針追補では、自主的避難等対象区域内に生活の本拠としての住居があった自主的避難等対象者（本件事故発生後に当該住居から自主的避難を行った場合、本件事故発生時に自主的避難等対象区域外にあり、引き続き同区域外に滞在した場合、当該住居に滞在を続けた場合等を問わない。）に対し公平に賠償すること及び可能な限り広く、かつ、早期に救済するとの観点から、同対象区域に居住していた者に少なくとも共通に生じた損害を示す。

また、本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者が、本件事故に起因して自主的避難等対象区域内に避難し、同区域内に引き続き長期間滞在した場合、当該避難期間については中間指針で精神的損害の賠償対象とされているが、これは避難生活等を長期間余儀なくされたことによる精神的損害であり、自主的避難等対象区域内に住居に滞在し続けるものとしての精神的損害とは質的に異なる面があるから、自主的避難等対象区域内に避難して滞在した子供及び妊婦についても中間指針追補の対象とすべきである。

なお、損害の賠償については、個々人に対してされるべきである（以上、乙C3・3～5頁）。

c 自主的避難等対象者が受けた損害のうち、以下のものが賠償すべき損害の範囲となる。

(a) 放射線被ばくへの恐怖や不安により自主的避難等対象区域内に住居から自主的避難を行った場合において、〈1〉自主的避難によって生じた生活費の増加費用、〈2〉自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、〈3〉避難及び帰宅に要した移動費用（乙C3・5頁）

(b) 放射線被ばくへの恐怖や不安を抱きながら自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合において、〈1〉放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、〈2〉放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば、その増加費用（乙C3・5頁）

(c) 上記(a)〈1〉～〈3〉に係る損害額及び上記(b)〈1〉及び〈2〉に係る損害額については、いずれもこれらを合算した額を同額として算定するのが公平かつ合理的な算定方法である。具体的な損害額の算定に当たっては、〈1〉自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人40万円を目安とし、〈2〉その他の自主的避難等対象者については、本件事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安とする（乙C3・5、6頁）。

(d) 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者については、賠償すべき損害は自主的避難等対象者の場合に準じるものとし、子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間については、本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人20万円を目安としつつ、これらの者が中間指針追補の対象となる期間に応じた金額とする（乙C3・6頁）。

(ウ) 中間指針追補における検討資料等（自主的避難者の状況等）

a 平成23年9月21日開催の原賠審の会合（第14回）において、自主的避難に係る精神的損害の議論がされているが、その際の資料には、〈1〉福島県における避難の全体像として、同



年8月末時点の避難区域等以外からの自主的避難者は、福島県の調査として、推計約3.6万人(県外避難者約1.4万人、県内避難者約2.2万人、ただし、地震・津波での避難者を含む。)であり、本件事故当初の同年3月15日時点での4万0256人(主として、県内避難所への避難)から減少していること、〈2〉本件事故当初の同日時点でのa h地区の自主的避難者数は1万5377人(ただし、同市の避難者受入数は1万5692人以上)であり、次いで多いi e地区が1万2205人であり、k a地区(自主的避難者の合計数は5062人であり、そのうちh l市の自主的避難者は3224人)、l i地区(自主的避難者の合計数は6448人であり、そのうちh n市の自主的避難者は5068人)、l j地区と比較しても、2倍以上の人数であって、k a地区の3倍に達すること、〈3〉児童生徒数を見ると、同年5月1日時点のa h地区の県外転校者数も、i e地区の5299人に次いで多く、1127人(小学生923人、中学生204人)であって、転校受入数981人よりも多く、k a地区、l i地区及びl j地区と比較すると、2倍近い県外転校者がいること(なお、これらの地区は、転出者よりも転入者の方が多い。)、その後の同年8月31日(夏期休業終了時)時点でも、a h地区の県外転校者は1154人(小学生950人、中学生204人)に増加し、i e地区を除き、k a、l iなどの地域よりも多いこと、共同通信によるアンケート調査でも、同年8月時点での県内外への転校者の、転校前の学校等の所在自治体としては、a h市は1106人であり、h l市(581人)の2倍に近いこと、〈4〉人口推移を見ても、同年3月1日と同年7月1日の比較において、i e地区の減少率が4.52%と県内では最も高いが、次いでa h地区が1.69%の減少であり、l i地区の1.11%減少、k a地区0.78%減少と比較しても、減少率が高いことが記載されている(乙C11・3~5頁、乙C12・2~6、8頁)。

b 平成23年12月16日開催の原賠審の会合(第18回)において、自主的避難に係る精神的損害について議論されているが、その際の資料には、〈1〉福島県民の自主的避難者数(推計)について、福島県の推計として、平成23年3月15日時点の自主的避難者数は4万0256人で、同月25日時点の同避難者数は2万3659人で、同年4月22日時点の同避難者数は2万2315人で、同年5月22日時点の同避難者数は3万6184人で、同年6月30日時点の同避難者数は3万4093人で、同年7月28日時点の同避難者数は4万1377人で、同年8月25日時点の同避難者数は4万7786人で、同年9月22日時点の同避難者数は5万0327人であり、本件事故直後からいったんは減少したものの、同年4月末以降増加の傾向があること、〈2〉本件原発からの距離を見ると、半径20km~30km圏内にある市町村(その一部も含む。ただし、20km圏内にもかかる市町村を除く。)としては、i i村及びa h市で、同30km~40km圏内(その一部を含む。ただし、20km圏内にもかかる市町村を除く。)の市町村(ただし、福島県内のみ)としては、e q市、i i村、i s町、l k市、i a町、a h市であり、同40km~50km圏内(その一部を含む。ただし、20km圏内にもかかる市町村を除く。)の市町村(ただし、福島県内のみ)としては、l l町、e q市、i i村、j t市、i s町、h l市、l k市、l m市、l n町、h n市、i a町、l o市、l p村、l q町及びa h市で、同50km~60km圏内(その一部を含む。ただし、20km圏内にもかかる市町村を除く。)の市町村(ただし、福島県内のみ)としては、l l町、e q市、j t市、i s町、h l市、l k市、l r村、l m市、l n町、h n市、l o市、l s村、l p村、l t町、l q町及びa h市であったこと、また、これらの市町

村について、平成23年3月16日までにe q市、i i村、l n町、i a町及びa h市に、同月17日にl p村に、同月20日にl l町、j t市、h l市、i s町、l k市、l m市、h n市、l o市、l s村、l t町及びl q町に、それぞれ安定ヨウ素剤が福島県から配備されたこと、〈3〉福島県の転入、転出者の推移（ただし、住民票の届出に基づくものであり、必ずしも本件事故の避難者数に正確に対応するものではなく、地震・津波による避難等を含むものである。）として、平成23年3月～同年9月の転入者の合計としては、a r地区5493人、i g地区591人、k a地区9563人、l i地区1万0670人、l j地区3222人、i e地区2919人、a h地区4470人であり、他方、同期間内の転出者の合計としては、a r地区5896人、i g地区688人、k a地区1万5198人、l i地区1万8839人、l j地区4122人、i e地区1万0738人、a h地区1万0371人であったこと、〈4〉福島県の年齢別社会動態数としては、平成22年と平成23年の比較では、40歳代までの人口が明らかに減少し、比較できないものもあるが、0～4歳が約3500人減で、5～9歳が約2500人減で、10～14歳が約1500人減で、15～19歳が約3000人減（平成22年約2500人減）で、20～24歳が約3700人減（平成22年約2300人減）で、25～29歳が約2500人減（平成22年約1000人減）で、30～34歳が約2700人減（平成22年約1000人減）で、35～39歳が約2500人減（平成22年約1000人減）で、40～44歳が約1500人減（平成22年1000人を下回る人数）で、45～49歳が約700人減（平成22年1000人を下回る人数）であったこと、また、年齢別人口推移としては、平成23年3月以降、例年よりi e、a h、k a、l iの各地区の人口減少が大きく、特に平成21年～平成23年の各3月～8月の福島県の年齢別人口推移を見ると、0～9歳、20～29歳及び30～39歳の各層では、i e、a h、k a、l iの各地区の平成23年の減少が例年より、かつ、他地区より大きいこと、10～19歳の層では、3月及び4月にi e、a h、k a、l iの各地区の平成23年の減少が、例年より、かつ、他地区よりも大きいこと（5月以降、k a地区では増加に転じている。）、〈5〉放射線量の分布状況（県環境放射線モニタリング調査（学校等）の測定データを集計したものであり、測定条件は地上1mの高さで計測している。）について、h l市、h n市及びa h市との比較でいうと、平成23年4月5日～同月7日において、h l市では最大毎時2.51～5.00 $\mu$ Svになる観測地点（観測地点数213）が半分を超え、h n市では最大毎時1.76～5.00 $\mu$ Svになる観測地点（観測地点数242）が半分を超えるが、a h市では最大でも毎時2.50 $\mu$ Svを超える観測地点（観測地点数264）はなく、同年6月1日～同月10日において、h l市では最大毎時3.00 $\mu$ Svになる観測地点があり、h n市では最大毎時2.50 $\mu$ Svになる観測地点があるが、a h市では最大毎時1.00 $\mu$ Svを超える観測地点はなく、その後の傾向としても、h l市が最も空間放射線量率が高く、その比較においてa h市の空間放射線量率が低いこと、また、平成24年3月11日までの積算線量推定マップを見ても、a n町、f m町、i i村と本件原発から北西方向に向かう地域の積算線量が高く、南のa o町、b l町、b m町及びi k村の積算線量がやや高いことを除き、その南の方にはそれほど広がっていないことが示されている（乙C18・2頁、乙C58・1、2、6～8、10～14、19～21、30、31頁）。

c なお、中間指針追補における基礎資料ではないが、a h市、h n市、h l市といった自主的避難等対象区域における子供の避難状況は、以下のとおりである。

平成24年3月27日時点で、a h市が把握している18歳未満の子供の避難者数は、全体で3641人（地震・津波により市内の仮設住宅等に避難している者を含む。）であり、県内避難者1475人、県外避難者2166人である。中間指針における自主的避難等対象区域の中では、最も多く（次いでh l市3174人、h n市2801人）、計画的避難区域等が含まれるf r市の5606人に次いで多い。

平成25年4月1日時点で、a h市が把握している子供の避難者数は、2803人であり、県内避難者1193人（市内1134人、市外59人）、県外避難者1610人である。自主的避難等対象区域の中では、h l市3034人に次いで多く、h n市が2590人である。

平成26年4月1日時点で、a h市が把握している子供の避難者数は、2107人であり、県内避難者789人（市内738人、市外51人）、県外避難者1318人である。自主的避難等対象区域の中では、h l市2398人、h n市2311人に次いで多い。

平成27年4月1日時点で、a h市が把握している子供の避難者数は、1690人であり、県内避難者552人（市内516人、市外36人）、県外避難者1138人である。自主的避難等対象区域の中では、h l市2059人、h n市2032人に次いで多い。

平成28年4月1日時点で、a h市が把握している子供の避難者数は、1358人であり、県内避難者376人（市内344人、市外32人）、県外避難者982人である。自主的避難等対象区域の中では、h n市1880人、h l市1561人に次いで多い。

平成29年4月1日時点で、a h市が把握している子供の避難者数は、884人であり、県内避難者38人（市内12人、市外26人）、県外避難者846人である。自主的避難等対象区域の中では、h n市1707人、h l市1379人に次いで多い（以上、乙A128～乙A131、乙C42、乙C43）。

#### （エ） 中間指針2次追補

a 緊急時避難準備区域については、平成23年9月30日に解除されていること等を踏まえ、旧緊急時避難準備区域内に住居があった者の精神的損害について、第2期を平成24年3月10日まで、第3期を同月11日から終期までの期間とし、その終期は、b m町の区域を除き、平成24年8月末までを目安とした上で、第3期における精神的損害の具体的な損害額（避難費用のうち通常の範囲の生活費の増加費用を含む。）の算定に当たっては一人月額10万円を目安とする旨の指針が示された（乙C4・7頁）。

b 自主的避難等対象区域については、平成24年1月以降に関して、少なくとも子供及び妊婦については、個別の事例又は類型ごとに、放射線量に関する客観的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象となること、賠償すべき損害及びその損害額の算定方法は、原則として中間指針追補で示したとおりとし、具体的な損害額については、同追補の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、合理的に算定することとされている。

中間指針追補においては、平成24年1月以降に関して、必要に応じて賠償の範囲等について検討することとされていたところ、これを受けて、中間指針2次追補では、同月以降に関しては、中間指針追補とは対象期間における状況が全般的に異なること、他方、少なくとも子供及び妊婦の

場合は、放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されていると考えられること等から、中間指針追補の内容はそのまま適用しないが、個別の事例又は類型によって、これらの者が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には賠償の対象とすることとしたものである。(乙C4・13、14頁)

## (2) 経産省の賠償基準

経済産業省は、中間指針2次追補の公表後である平成24年7月20日、「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」を公表した。その中で、旧屋内退避区域等への対応として、旧屋内退避区域の避難継続者に対して平成23年9月末まで精神的損害の賠償金が支払われていたことから、早期帰還者及び滞在者に対してもその間の精神的損害の賠償について遡って支払を行うこと、家屋の賠償、営業損害等についても、旧緊急時避難準備区域の考え方に準じた扱いとすることとしている。上記旧緊急時避難準備区域の考え方は、以下のとおりである。

住宅等の補修・清掃に要する費用として、30万円の定額の賠償を行うこととし、これを上回る場合は実損額に基づき賠償するものとする。

中学生以下の年少者の精神的損害について月額5万円として平成25年3月分まで継続するとともに、全住民について、通院交通費等生活費の増加分として、平成25年3月分までを一括して一人当たり20万円を支払う。

営業損害については、平成25年12月分まで、就労不能損害(勤務先が避難指示区域外の場合)については、平成24年12月分まで継続するとともに、一括払いの選択肢を用意する。また、一括払いの算定期間中の追加的な収入については賠償金から控除しない(以上、乙A36の別紙・6頁)。

## (3) 被告東電の賠償基準と支払状況

### ア 被告東電のプレスリリース等

(ア) 被告東電が平成23年9月頃に公表した「補償金ご請求のご案内」には、避難生活等による精神的損害に関し、屋内退避区域(ただし、計画的避難区域、緊急時避難準備区域及び特定避難勧奨地点を除く。)の居住者について、〈1〉平成23年4月22日までに「避難等対象区域(被告東電のプレスリリースや賠償請求の案内においては、中間指針や中間指針追補で「避難指示等対象区域」とされていた区域について、「避難等対象区域」と定義している。以下同じ。)」外に避難した者に対し、本件事故日からその終了日(同日以前に帰宅した場合には同日まで、同日時点で避難し、その後同年9月30日までに帰宅した場合にはその帰宅した日まで、同年9月30日までに帰宅しなかった場合には同日まで)までの補償金額として、一人当たり原則10万円(同年8月末日までであり、同年9月分については5万円)を支払うこととし、〈2〉同年4月22日までに避難しなかった者(同月23日以降避難した者を含む。)に対し、一人当たり10万円を支払うとの記載がされていた(乙A164・9~11頁)。

(イ) 被告東電は、平成24年2月28日付けプレスリリースにより、自主的避難等に係る損害賠償の開始について公表した。その中で、〈1〉定額賠償として、本件事故時にah市を含む自主的避難等対象区域に生活の本拠としての住居があった者を対象に、18歳以下の者(平成4年3月12日~平成23年12月31日に出生した者)、妊婦(平成23年3月11日~同年12月

31日に妊娠していた期間のある者)、それら以外の者を分類し、18歳以下の者及び妊婦に対し、賠償対象期間を平成23年3月11日～同年12月31日として、一人当たり40万円を、それら以外の者に対し、賠償対象期間を同年3月11日～同年4月22日として、一人当たり8万円を、それぞれ支払うこととしていた。

また、〈2〉対象期間中の避難に伴い特別に負担した費用について、上記18歳以下の者又は妊婦をうち自主的避難をした場合には、追加で20万円を支払うものとしていた。

上記〈1〉、〈2〉の損害の内容として、自主的避難を行った場合には、避難により生じた生活費増加費用、正常な日常生活の維持等が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛並びに避難及び帰宅に要した移動費用が、自主的避難を行っていない場合には、放射線被ばくへの恐怖、不安これに伴う行動の自由の制限等により生じた生活費増加費用、正常な日常生活の維持等が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛が、それぞれ示されていた(以上、乙A31)。

(ウ) 被告東電は、平成24年6月11日付けプレスリリースにより、福島県1j地域における自主的避難等に係る損害賠償の開始について公表した。その中で、本件事故時に福島県の1j地域(i f市、m a村、m b町、m c村、m d町、m e町、m f町、m g町、m h村)に生活の本拠としての住居があった者で、18歳以下の者及び妊婦に対し、平成23年3月11日～同年12月31日までを賠償対象期間として、一人当たり20万円を支払うこととしていた(乙A32)。

(エ) 被告東電は、平成24年7月24日付けプレスリリースにより、旧屋内退避区域に早期に帰還し、又は本件事故発生当初から避難せずに同区域に滞在し続けた者に対し、対象期間を平成23年3月11日～同年9月30日とした上で、精神的損害に対する賠償として、一人当たり月額10万円を支払うと公表した。

その後の同年8月13日付けプレスリリースにより、旧屋内退避区域に生活の本拠としての住居があった者のうち本件事故発生により避難しその後に上記対象期間の途中で帰還し、又は本件事故発生当初から避難せずに当該区域に滞在し続け、かつ、上記対象期間における避難生活等による精神的損害に係る賠償金を受領していない期間がある者に対し、避難等により被った精神的苦痛に対する損害及び避難生活等による生活費の増加費用として、一人当たり月額10万円を支払うと公表した(以上、乙A144、乙A148)。

(オ) 被告東電が平成24年10月29日以降に公表した「賠償金ご請求の解説」には、〈1〉避難生活等による精神的損害に関し、旧屋内退避区域の居住者について、平成23年3月11日から同年9月30日までを賠償対象期間として、原則として月額10万円を支払うこと、〈2〉旧屋内退避区域を含む避難等対象区域の居住者で、同年4月23日から同年12月31日までの間に、避難等対象区域又は自主的避難等対象区域に避難又は滞在していた18歳以下の者及び妊婦について、放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛に対する賠償として、上記期間を賠償期間として、一人当たり40万円を支払うことが記載されていた(乙A165・10～12頁)。

(カ) 被告東電は、平成24年12月5日付けプレスリリースにより、中間指針追補及び中間指針2次追補を踏まえ、自主的避難等に係る損害に対する追加賠償を実施する旨公表した。その中で、本件事故時にa h市を含む自主的避難等対象区域に生活の本拠としての住居があった者を対象に、〈1〉平成24年1月1日～同年8月31日において18歳以下であった期間がある者(平

成5年1月2日～平成24年8月31日に出生した者)及び妊婦(平成24年1月1日～同年8月31日に妊娠していた期間のある者)に対し、賠償対象期間を平成24年1月1日～同年8月31日とし、損害の内容を上記(ア)とほぼ同様のものとして、精神的損害等に対する賠償として一人当たり8万円の追加支払をすること、〈2〉上記住居があった全ての者に対し、損害の内容を自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用(清掃業者への委託費用など)や上記(ア)の賠償金額を超過して負担した生活費増加費用や移動費用等として、追加的費用等に対する賠償として一人当たり4万円の追加支払をすること、〈3〉いずれについても、平成23年3月12日～平成24年8月31日に上記賠償対象者から出生した者も対象とすることとされていた。

なお、福島県の1j地域に生活の本拠としての住居があった者については、〈1〉子供及び妊婦に対し、賠償対象期間を平成24年1月1日～同年8月31日とし、精神的損害等に対する賠償として一人当たり4万円の追加支払をすること、〈2〉上記住居があった全ての者に対し、追加的費用等に対する賠償として一人当たり4万円の追加支払をすること、〈3〉いずれについても、平成23年3月12日～平成24年8月31日に上記賠償対象者から出生した者も対象とすることとされていた(以上、乙A34)。

(キ) 被告東電は、平成25年2月13日付けプレスリリースにより、中間指針追補及び中間指針2次追補を踏まえ、本件事故時に、屋内退避区域を含む避難等対象区域に生活の本拠としての住居があり、平成24年1月1日～同年8月31日に避難等対象区域及び自主的避難等対象区域に避難又は滞在了る者を対象に、〈1〉平成24年1月1日～同年8月31日において18歳以下であった期間がある者(平成5年1月2日～平成24年8月31日に出生した者)及び妊婦(平成24年1月1日～同年8月31日に妊娠していた期間のある者)に対し、賠償対象期間を平成24年1月1日～同年8月31日とし、損害の内容を上記(ア)とほぼ同様のものとして、精神的損害等に対する賠償として一人当たり8万円の追加支払をすること、〈2〉それ以外の上記住居があった者に対し、損害の内容を自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用(清掃業者への委託費用など)や上記(ア)の賠償金額を超過して負担した生活費増加費用や移動費用等として、追加的費用等に対する賠償として一人当たり4万円の追加支払をすること、〈3〉いずれについても、平成23年3月12日～平成24年8月31日に上記賠償対象者から出生した者も対象とすることとされていた(乙A35)。

#### イ 被告東電の原告らに対する支払の状況等

被告東電による各原告に対する支払状況(支払名目、金額など)は、別紙6「当事者の主張」の別紙「弁済一覧」のとおりである(乙D7)。

## 第6 争点に関する当裁判所の判断

### 1 本件継続給付の適否(争点1)

(1) 本件継続給付は、一定期間において原告らが毎月発生する精神的苦痛に対する慰謝料を求めるものであり、それ自体は単なる金銭給付を求める訴えであるから、特定に欠けることなく、適法なものというべきである。

(2) これに対し、被告東電は、対象期間、空間放射線量率の低減及び廃炉措置に係る具体的内容が不特定であり、不適法な訴えである旨主張する。しかしながら、本件の訴えは、上記のとおり

り金銭給付を求めるものとして特定されていること、仮に対象期間や終期までの具体的内容が不特定であるとしても、それは、給付請求の当否（給付請求権の存否等）として判断すべきであり、給付請求に係る訴えの適否すなわち適法性に係るものではないことからすると、被告東電の上記主張は採用できない。

## 2 本件事故についての民法709条の適用の有無（争点2）

### （1） 原賠法の趣旨、目的等

原賠法は、被害者の保護及び原子力事業の健全な発達を目的として、原子力損害に関する損害賠償について基本的な制度を定めている（同法1条）。具体的には、核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害である原子力損害（同法2条2項本文）に関する原子力事業者の無過失責任（同法3条1項）、原子力事業者への賠償責任の集中（同法4条1項）、過失がある第三者への求償権の制限（同法5条1項）を規定するほか、原子力事業者による損害賠償措置の義務付け（同法6条～15条）、政府による援助（同法16条）などを規定する。これらの規定は、原子力損害が発生した場合において、原子力事業者にのみ被害者に対する無過失の賠償責任を負わせることにより、原子力事業者の賠償資力を確保して被害者に対する確実な賠償を実施させるとともに、原子力事業の健全な発達を阻害することを回避しようとした趣旨と解される。もとより、原子力事業者による損害賠償措置（同法6条参照）としての原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結等（同法7条、8条、10条）、これらの賠償措置額を超える場合における政府による援助（同法16条）といった原子力事業者の賠償資力を確保する各制度も原賠法の上記目的を踏まえた規定である。

そうすると、仮に、原賠法上の損害賠償請求権と民法上の損害賠償請求権を併存させたり、過失がある第三者への自由な求償を認めたりすると、賠償責任が分散され、それに伴い責任主体となり得る者が個々に保険を掛ける結果、上記原賠法が予定した損害賠償措置が有名無実化する上、上記政府援助も受けられず、原子力事業者自身の賠償資力が不十分となって、被害者への賠償ができない事態が生じ、ひいては原子力事業の健全な発展という原賠法の趣旨に悖る結果を招来しかねない。他方、原子力事業者に故意又は過失が認められる場合、原賠法3条1項に基づく請求によって認められる損害賠償額と民法上の不法行為に関する規定に基づく請求によって認められる損害賠償額は等価であると解すべきであるから、被害者の保護という原賠法の目的に照らしても、原賠法3条1項に基づく請求権と民法上の不法行為に関する規定に基づく請求権を併存させる必要性はない。

以上によれば、原賠法3条1項は、民法上の損害賠償責任に関する特則をなし、原子力損害が認められる場合における事業者の不法行為責任の規定を原賠法の責任集中により適用しないとす

### （2） 原告らの主張

これに対し、原告らは、〈1〉原賠法には、民法709条の適用を排除する明示の規定がなく、原賠法の趣旨、目的に照らせば、民法709条と原賠法3条1項との選択的適用を認めるのに不都合がない上、民法709条の適用を排除することは、民事上の損害賠償の領域において非難性の審理を排除するような特権を加害者である被告東電に付与するに等しく、被害者の任意の選択に委ね

るべきであること、〈2〉民法709条の適用を認めるとしても、原賠法4条1項、5条、16条1項の類推適用により原賠法の責任集中、求償権制限、政府援助による資力確保とこれを通じた被害者保護を図ることができ、そのように解することが原賠法の趣旨・目的にも合致すること、〈3〉一般不法行為法の特則となる自賠法3条1項、独占禁止法25条、製造物責任法3条及び鉱業法などを見ても、民法709条の適用を排除するとの解釈が採られていないことを指摘し、民法709条の適用がされることを主張する。

しかしながら、上記〈1〉について、既に述べた、原賠法が、原子力事業者にのみ被害者に対する無過失の賠償責任を負わせることにより、原子力事業者の賠償資力を確保して被害者に対する確実な賠償を実施させるとともに、原子力事業の健全な発達を阻害することを回避しようとした趣旨に照らせば、あえて民法709条の適用を認めるべき必要性はなく、むしろ、民法709条を始めとする民法上の不法行為の規定の適用を排除することがより原賠法の趣旨・目的に適うものというべきである。原告らが主張する非難性の審理（故意又は過失があること）を排除するような特権を被告東電に付与するに等しいと指摘する点について、そもそもの原賠法の趣旨の理解として誤ったものがある上、非難性の審理ということが、原子力損害を生じさせた本件事故の原因の調査、究明等を求めるものであるとしても、そのことから直ちに民法709条の適用の必要性につながるものではない。原告らが指摘するような、被告東電の旧経営者に対する検察審査会の起訴議決に基づく強制起訴、原子炉の安全確保のための規制法令に違反する行政法上の違法性など、それぞれの法分野において、その必要性に応じて被告東電の非難性を明らかにすれば足り、当然に民事上の損害賠償請求事件としてはその必要な限度で被告東電の非難性を考慮すれば足りるはずである。すなわち、本件訴訟においても、原告らが主張する慰謝料の算定の基礎となる事情として、後記のとおり、原子力損害の内容をなす慰謝料の算定に当たり、本件事故の原因・同事故に至った経緯やこれらを踏まえた本件事故時まで被告に課せられるべき注意義務の内容やその違反態様等といった原告らが主張する被告東電の悪質性等について審理、判断されているところであり、必ずしも民法709条の適用が本件事故の原因の審理、判断にとって必要不可欠というものでもない。以上のとおり、上記〈1〉に関する原告らの主張は採用できない。

上記〈2〉に関して、原子力事業者が原賠法3条1項に基づく無過失の損害賠償責任を負うことを前提に、同法4条1項、5条、16条といった各規定が置かれていることに加えて、政府による援助措置には国の財政的措置を要し、そのため国会に対する報告義務等を課す同法19条の規定が置かれていることに鑑みると、民法709条を適用する場合に当然に政府援助などの規定の類推適用が認められるかどうかは疑問の余地もあって、この点に関する原告らの主張も採用できない。

上記〈3〉に関しては、原賠法と自賠法、独占禁止法、製造物責任法、鉱業法といった原告らが指摘する法令とは、当然、その趣旨、目的が異なり、単純に比較することができないが、例えば、これらの法令等は責任主体となるべき者に対する責任集中の規定（原賠法4条）を欠く上、〈1〉無過失責任を前提とする原賠法3条1項と、単に立証責任を転換したにすぎない自賠法3条1項とは、その規定ぶりも異なるし、同様に、無過失免責を認めない独占禁止法25条、設計瑕疵の抗弁などの事由の立証をもって免責を認める製造物責任法3、4条なども、それぞれの趣旨、目的はもとより規定ぶりなども異なっているのであって、これらの法令の解釈と原賠法の解釈とを整合させるべき積極的理由も見当たらない。よって、この点に関する原告らの主張も採用できない。



### (3) 小括

以上のとおり、原告らの被告東電に対する民法709条に基づく主位的請求はいずれも理由がない。

## 3 被告国の規制権限不行使の違法の成否等（争点3）

### (1) 判断の枠組み

#### ア 本件における規制権限の有無やその内容等

(ア) 別紙5「関連規定（抜粋）」のとおり、電気事業法39条1項、2項柱書・1号は、事業用電気工作物（発電、変電、送電若しくは配電又は電気の使用のために設置する機械、器具、ダム、水路、貯水池、電線路その他の工作物であって、一般用電気工作物以外の電気工作物をいう。同法2条1項16号、同法38条3項）について、技術基準省令に適合するよう維持しなければならない、かつ、その具体的な内容として、「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」と規定する。

これを受けて、技術基準省令（省令62号）4条1項は、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（以下「原子炉施設等」という。）が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、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に防護措置、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規定し、その趣旨は、同省令5条で定める耐震性の要求を除き、想定される自然災害又は外部からの人為的災害により原子炉施設等の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを求めたものと解される。

その上で、電気事業法40条は、主務大臣である経済産業大臣に対し、電気事業法39条・技術基準省令4条1項に適合しない事業用電気工作物を対象として同工作物の設置者に技術基準適合命令を発する権限を付与している。これは、本来、工事計画の認可（同法47条）又は使用前検査（同法49条）の対象となる事業用工作物は、工事計画の認可を受け、使用前検査に合格し、当然に技術基準省令に適合しないものでないものとなっているが、それらの対象となっていないものはもとより、設置の工事後に周囲の環境の変化や同工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらず、そのまま放置されている場合に技術基準に適合するよう監督する必要があるという趣旨の下、そのような監督の必要から、技術基準適合命令が発令されるものと解される。

(イ) そうすると、被告東電が設置、稼働させていた本件原発のような発電用原子炉についても、事業用電気工作物に当たる（技術基準省令4条1項が原子炉施設等を対象に、津波などの自然災害からの安全性を定めていることからそのように解されることは当然である。）から、電気事業法による規制を受け、同法39条の技術基準に適合しない場合に技術基準適合命令を発令することは明らかというべきである。

#### イ 規制権限の不行使に係る国賠法上の違法に関する判断の枠組み

(ア) 国賠法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定し、ここでいう「違法」とは、公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁な

ど)。

そうすると、公権力の行使に当たる公務員の行為が国賠法1条1項の適用上「違法」と評価されるためには、当該公務員が損害賠償を求めている国民との関係で個別具体的な職務上の法的義務を負担し、かつ、当該行為がその職務上の法的義務に違反してされた場合でなければならない。これを、公務員の不作為についてみれば、当該不作為が国賠法1条1項の適用上「違法」とされるためには、その不作為によって損害を受けたと主張する特定の国民との関係において、当該公務員に職務上の権限を行使すべき法的義務(作為義務)が存し、かつ、その作為義務に違反してその職務行為を行わなかったという関係が存在することが必要となる。

その上で、公務員の規制権限不行使の違法が認められるためには、当該公務員が行政機関の職員として当該規制を行うことのできる権限を有すること、すなわち規制権限の存在について法律の明文上の根拠を要することを前提に、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場合に、その不行使により被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となるものと解される(最高裁平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁、最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600頁、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、最高裁平成26年10月9日第一小法廷判決・民集68巻8号799頁など)。

(イ) 本件では、原子炉施設等である本件原発に対する電気事業法40条に係る技術基準適合命令の発令の不作為が問題となっているが、原子炉施設等の安全性に関しては、別紙5「関連規定(抜粋)」のとおり、本件事故の当時、改正前炉規法及びこれに関連する指針類、電気事業法、同法に基づく技術基準省令などの各種の規制法令が存在していた。そこで、これらの趣旨、目的や権限の性質について検討しなければならない。

ウ 原子炉の規制に関する法令の体系、審査の枠組み等

(ア) 別紙5「関連規定(抜粋)」のとおり、改正前炉規法23条1項柱書、同項1号は、発電用原子炉の設置に関して、主務大臣である経済産業大臣の許可に係らしめ、同法24条1項各号は、その許可基準を定めるとともに、同条2項は、主務大臣が許可をする場合においては、同条1項4号の「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」の基準の適用について、原子力安全委員会の意見を聴かなければならないと規定し、その上で、原子炉設置者は、原子炉施設の工事に着手する前に原子炉施設に関する設計及び工事の方法について主務大臣の認可を受けなければならないと定められているが(同法27条)、同条のほか、使用前検査につき規定する同法28条や施設定期検査につき規定する同法29条などについて、改正前炉規法73条は、電気事業法及び同法に基づく命令の規定による検査を受けるべき原子炉施設であって実用発電用原子炉に係るものについては適用しないものと規定していた。

そうすると、本件原発のような実用発電用原子炉の施設に関する設計及び工事の方法について、電気事業法が適用されるところ、同法47条1項は、事業用電気工作物である発電用原子炉の設置又は変更の工事をするに当たって、経済産業大臣の認可を受けなければならないと規定し、その後の使用前の検査(同法49条)、定期検査(同法54条)などの安全規制に関しても電気事業法の規定が適用される。また、改正前炉規法の保安規定の認可(同法37条)や電気事業法上の保

安規程の届出（同法42条）といった規定も併せて適用され、発電用原子炉の安全性保持が図られていた。すなわち、改正前炉規法及び電気事業法は、基本設計などの発電用原子炉の基本的安全性を炉規法に基づく設置許可の段階で審査し、これを踏まえて、具体的な工事の内容などの詳細設計について電気事業法に基づく認可、検査などの手続を経るといった段階的安全規制の体系を採用していた。

このような段階的安全規制の体系を前提に、原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となり、後続の設計及び工事方法の認可の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものとされていた（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決・最高裁判所裁判集民事166号509頁）。

（イ） また、基本設計の審査に当たり、m i 最高裁判決は、炉規法24条1項3号及び4号の趣旨について「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、その上で「当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、原子力工学はもとより、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く総合的判断が必要とされるものであることが明らか」であって、「以上の点を考慮すると、右の原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。原子炉設置許可処分についての右取消訴訟においては、右処分が前記のような性質を有することにかんがみると、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある、

被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである。」と判示する。

このm i 最高裁判決の判示を踏まえると、炉規法24条1項4号の要件審査に当たっては、原子炉施設の高度の安全性を確保しつつも、原子炉設置許可における審査事項が複雑かつ高度な専門技術的事項に係るものであり、それについての科学技術及び科学的知見が不断に進歩、発展、変化するものであって、多くの専門分野の専門技術的知見等を踏まえた、確定不可能な将来予測にわたる点に鑑みて、規制行政庁の専門技術的な裁量を認めざるを得ず、しかも、科学技術の分野においては、社会生活上有用な科学技術のもたらす利益とこのような科学技術が内包する危険性・リスクとを勘案し、そのリスクが社会において許容されるべき限度においてこれを利用する相対的安全性の考え方が背景にあり、このような相対的安全性を容認するとの立法判断の下、上記要件審査に関する専門技術的な裁量を認めたものと理解できる。

(ウ) その上で、詳細設計に係る審査に当たっても、〈1〉上記(イ)のとおり、基本設計に係る審査事項に規制行政庁の専門技術的な裁量を認めた趣旨それ自体は、基本設計を踏まえて行われる詳細設計の審査に関しても妥当すると考えられること、〈2〉別紙5「関連規定(抜粋)」のとおり、技術基準省令4条1項の解釈について関連する安全設計審査指針の指針2が示しているのとおり、行政庁が行うべき詳細設計の審査に当たっても、基本設計の審査において用いるべき原子力安全委員会が策定した指針に従うことが予定されていたことに照らせば、基本設計における内容を踏まえた詳細設計の審査すなわち技術基準に適合するかどうかの審査(工事計画の認可、使用前検査などの際に行われるほか、電気事業法54条1項の定期検査、同法107条1項の立入検査などにも当然妥当する。)についても、専門的技術的裁量が認められるべきであり、これに関連した処分の適否が問われる処分の取消しの訴えや一定の作為を義務付ける義務付けの訴えなどの抗告訴訟における裁判所の審理・判断は、専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、詳細設計に係る具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が同審査基準に適合するとした調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かが問われるべきである(いわゆる判断過程審査方式又は二段階審査方式)から、これを踏まえて、事後審査としての国賠法上の違法の判断が行われるべきである。

#### エ 原告らの主張

(ア) 原告らは、技術基準適合命令の不行使の違法性の判断に当たり、被告国が主張する裁判所による判断過程審査方式又は二段階審査方式(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た将来予測に係る総合的判断の下、判断基準の不合理性又はこれに判断基準への適合性判断過程に著しい過誤、欠落がある場合に限り違法と判断される。)によることは不相当であると主張し、本件がm i 最高裁判決の事案と異なり、個別の場面すなわち原子炉の設置許可のような基本設計に関わる包括的・将来予測的な判断の場面と異なり、既にこれらの審査を終えて詳細設計に基づく設置や実際の運転の段階に至っている以上、想定される津波により、個々の原子炉の安全性が損なわれるかどうかという場面での技術基準適合命令の行使が問題となっていること、技術基準適合命令の行使・不行使に関しては原子力委員会や原子炉安全専門審査会などの専門家らの専門技術的な調査審議及び判断を経ているものではないことなどから、経済産業大臣に広い

裁量権を認めるべきではないことなどを指摘する。

(イ) しかしながら、既に述べた段階的安全規制によって原子炉施設の高度の安全性を確保しようとした改正前炉規法、電気事業法の趣旨に鑑みると、基本設計の場面であっても詳細設計の場面であっても、同様に高度な最新の科学的・専門技術的知見を要し、これを踏まえた経済産業大臣による技術基準適合命令の発令という権限の行使にはやはり広い専門技術的な裁量が認められるものというべきである。また、確かに、電気事業法は、改正前炉規法24条2項のような原子力安全委員会等からの意見聴取に関する規定を欠くが、それは基本設計における審査の際にその調査審議が既にされており、この基本設計に係る調査審議に基づき詳細設計もされていることによるものと理解できるから、上記意見聴取に関する規定を欠くことから直ちに専門技術的な裁量が否定されるものではなく、このような専門家らの意見聴取などが十分に行われていたかどうかは、経済産業大臣の権限行使に係る判断基準の不合理性や、同判断基準への適合性判断過程に著しい過誤、欠落があったかどうかを審査する際に問題とすれば足りるというべきである。

無論、事後的な損害賠償を目的とする国賠法1条1項の適用上の「違法」の判断と行政訴訟法上の抗告訴訟における、事前規制としての処分等の「違法」の判断とは全く同一のものではなく、その点で、改正前炉規法24条の原子炉の設置許可や電気事業法上の設置許可の各「違法」の概念もそれぞれに異なるものではあるが、事後的に国賠法上の違法を判断する観点においても、規制権限の行使・不行使の違法が問題となる以上、その権限の根拠法令の趣旨解釈が必要となり、その趣旨解釈の結果として二段階審査方式を採用することもまたあり得ることであって、その限度で原告らの上記主張は採用できない。

#### オ 被告国の主張

(ア) 被告国は、改正前炉規法及び電気事業法が採用する段階的安全規制の下、既設原発において基本設計又は基本的設計方針（以下この基本的設計方針を含めて「基本設計」という。）の安全性に関わる事項に問題が生じた場合には、この問題を技術基準省令の改正や電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により是正する余地がなく、原告らが主張する津波が本件原発の敷地に遡上することを前提とする防潮堤等の設置や建屋等の水密化などの措置は、いずれも、設置許可(変更)処分における敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の浸入を防ぐという基本設計とは相いれないものであるから、詳細設計に関する技術基準省令を改正したり、これを改正した上で技術基準適合命令を発したりすることによりこれを是正することはできなかつたと主張する。このような被告国の主張の趣旨は、〈1〉法令上、詳細設計にしか技術基準適合命令が及ばないとする趣旨をいうとともに、〈2〉敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の浸入を防ぐという、いわゆるドライサイトコンセプトが基本設計において採用されている以上、ドライサイトコンセプトと矛盾するような詳細設計の変更が許されないという趣旨をいうものと理解できる。

(イ) ここでは、まず上記〈1〉の主張の採否を検討する（上記〈2〉の主張は結果回避可能性の問題と関わるため、そこで検討する。）が、既に述べたとおり、改正前炉規法及び電気事業法は段階的安全規制の体系を採用しているものと解されるが、仮にそれを前提としても、基本設計と詳細設計という概念について、改正前炉規法、電気事業法や技術基準省令などの各種の法令において明確な定義規定や具体的な定めがされているものではなく、それ自体は相対的な概念である。

その点で、段階的安全規制とは、原子炉設置許可の段階では施設の基本設計に関する申請に基づき必要とされる安全水準がこの基本設計により達成することが可能であるとの概括的・一般的判断を下す程度にとどめ、具体的事項に関する審査は、各施設の建設や運転段階における審査に委ねるといふ手続の流れを表現したものにすぎないとも理解できるのであって、そのことから直ちに技術基準適合命令が基本設計には全く及ばないという解釈を採用することは、いずれかが明確でない部分について規制が全く及ばないという事態、ひいては発電用原子炉の高度の安全性を確保し得ない結果を招来することとなる。従って、上記手続の流れのみから直ちに技術基準適合命令が詳細設計にしか及ばないという解釈を採用することはできない。このことは、現に、前記第5の4(6)アのとおり、改正前炉規法24条1項の設置許可に係る審査のうち津波対策に関する基本的な方針すなわち基本設計については行政庁(主務大臣である経済産業大臣)及び原子力安全委員会の両方が審査するが、詳細設計についてはそういうシステムではないものの、必要があれば原子力安全委員会の意見を聴取できると解され、津波対策に関する詳細設計にわたる事項を踏まえて基本設計の審査を行うこともでき、また、原子力安全委員会(耐震設計指針検討分科会)において津波に対する安全審査指針を作ること自体に問題はないが、津波については行政庁の詳細設計の審査の中で実施されている以上、耐震設計審査指針のような津波に関する安全審査指針まで策定する必要がないなどといった耐震設計指針検討分科会における検討状況からしても裏付けられる。すなわち、津波対策に関しては、基本設計及び詳細設計が完全にすみ分けられていたわけではなく、原子力安全委員会のチェックがいずれにも及び得ることを前提に、改正前炉規法の設置許可の審査すなわち基本設計の審査に係る主務大臣である経済産業大臣に広い専門的技術的裁量を与えられているのと同様に、詳細設計に関しても広い専門的技術的裁量を与えられているものと解され、それゆえに技術基準適合命令が形式的に詳細設計のみにしか及ばないという解釈をとることはできない。

改正前炉規法24条の設置許可に係る基本設計に関する審査の段階では、基本設計に基づく詳細設計がどのようなものとなるかが明らかではなく、詳細設計の審査までできないことは当然である(前掲最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決)としても、既に詳細設計を終えて実際に稼働に至った発電用原子炉について、個々の施設の安全性を確保できない事態が生じた場合(設置の工事後に周囲の環境の変化や同工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらず、そのまま放置されている場合)、あくまでも技術基準適合命令それ自体は詳細設計を対象とするものであるものの、その発令により詳細設計が変更され、その結果、実質的に基本設計の変更や改変がされるとしても、その限度での変更はやむを得ないものである。この点、仮に基本設計に抵触するとの理由から直ちに電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発し得ないとするのは、事業用電気工作物である発電用原子炉の安全確保を放置するというになりかねず、むしろ、仮に科学的知見の進展により従前の設置許可時点において適式とされていた基本設計の問題点が明らかとなった場合において詳細設計に関わる技術基準適合命令の行使によりこれを是正することは許されるもの(すなわちそのための権限が付与されているもの)というべきである。この点、m i 最高裁判決も、設置許可の審査において、同許可処分時ではなく、「現在の科学技術水準に照らし」行うものと判示しており、原子炉施設の高度の安全性を確保するために、従来の科学的知識に誤りがあったような場合には、新たな知見に基づく判断することを容認しているのであって、後の科学的知見の進展に伴って誤りとされるに至った基本設計に基づく詳細設計の是正は、技術基準適

合命令により可能であると解すべきであるし、また、当該命令の発令に当たり、事実上、原子力安全委員会などの基本設計に関する専門的な調査審議をする機関の意見を聴取するなどの対応もあり得るから、段階的安全規制が採用されているとの形式的理由のみから、技術基準適合命令が詳細設計にしか及ばず、規制権限を有しないとすることはできない。

(2) 津波に係る安全対策の基準、評価の手法

ア 規制権限の不行使の違法を判断するに当たっての予見の対象

(ア) 上記(1)イ(ア)のとおり、規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上「違法」とされるためには、その不作為によって損害を受けたと主張する特定の国民との関係において、当該公務員に職務上の権限を行使すべき法的義務(作為義務)が存し、かつ、その作為義務に違反してその職務行為を行わなかったことにより当該国民の権利・利益を侵害したこと、換言すれば、当該作為を行うことにより当該国民の権利・利益の侵害を回避できたことが必要となり、当該結果の回避をするに当たって、当然に当該結果を予見できたこと、すなわち予見可能性が要求される。

(イ) その際の予見の対象としては、結果回避を可能とする程度の因果の経過であれば足りる。すなわち、現実の結果発生に至る因果の経過を逐一具体的に予見することまでは必要ではなく、ある程度抽象化された因果経過であれば足りるといふべきである。

そこで、本件事故の実際の経過等を見ると、〈1〉前記第2の3(1)イ、前記第5の6(1)イのとおり、緊急時における本件原発の安全な停止のために、制御棒の挿入によるスクラムに加えて、崩壊熱の除去のために冷却水の注入が必要となるが、その冷却系の維持のためには電源の確保が不可欠であり、そのために外部電源が喪失した場合に備えて非常用DGの直流電源による冷却系の機能の維持を可能とするようになっており、〈2〉前記第5の6(2)アのとおり、本件地震それ自体が本件原発の冷却系などの安全設備に損傷を与えた事実は認められず、ただ、本件地震による外部電源の喪失の結果、非常用DGによる電源確保を強いられる状況になったにすぎない。しかし、その後、〈3〉前記第5の6(2)イのとおり、本件地震に伴い発生した本件津波が本件原発の敷地高(O. P. + 10 m)を超え、海側エリアの非常用海水系ポンプを冠水させてその機能を一部喪失させるとともに、R/B、T/B等の主要建屋周辺を最大5.5 m程度浸水させて、各建屋開口部からの浸水により、非常用DG、電源盤などが損傷し、冷却機能を有する安全設備に対する給電機能が失われたものと認められる。その後の経過としても、〈4〉前記第5の6(3)ア及びイのとおり、少なくとも1号機及び2号機においては、IC、RCICなども含めた冷却のための安全設備が制御不能の状態となり、炉心の冷却機能を完全に失い、直流電源を維持していた3号機も同様の状態となって、遅くとも平成23年3月14日までにいずれも炉心損傷を招いて放射性物質の漏えいが生じ、〈5〉1号機における同月12日の爆発、2号機における同月15日の白煙の流出及び3号機における同月14日の爆発などを主たる要因として(4号機も同月15日に爆発があった。)、前記第5の8(1)ア～ウ、前記第5の8(3)アのとおり、大気中に大量の放射性物質を放出・飛散させ、また、これに伴う相次ぐ避難指示等により本件原発の周辺に居住していた、少なくとも数万人もの(前記第5の8(1)ウ(イ)のとおり、新聞報道ベースでの福島県の公表結果を見ても、対象者8万人である。)住民らを強制的に避難させる結果を招いた。

しかも、前記第5の6(1)イのとおり、耐震性の観点等から、本件原発1～4号機の電源設備の多くは敷地高よりも低い地下に設置されており、非常用DG本体が被水した場合にはその機能

が停止することはもとより、安全設備に電力を供給する配電盤等の電源設備が被水すると非常用DG本体の機能が維持されていてもそれを作動させることできない仕組みとなっていたことも認められる。

(ウ) 以上の点に鑑みると、本件津波が襲来しても炉心を冷却する機能が維持されていたならば、すなわち、原子炉を冷却するために必要不可欠な安全設備に対する電力の供給機能が維持され、SBO及び直流電源喪失という事態に至らなければ本件事故による法益侵害の結果を回避できた。このことは、前記第5の6(2)イ、前記第5の6(3)オのとおり、本件津波により電源盤や非常用DGが被水せずに給電機能を維持できた6号機が冷温停止に至っていることからしても裏付けられる。

また、被告東電はもとより保安院すなわち被告国も、前記第5の4(5)のとおり、平成18年5月の溢水勉強会において、敷地高さを1m超過する外部溢水が継続するという、あくまでも仮定の下であるが、その結果、本件原発5号機のT/Bが浸水し、電源設備の機能を喪失する可能性を把握していたのであって、本件原発の敷地高さを超える津波が本件原発に襲来した場合には建屋への浸水が生じて非常用電源設備が被水し、SBOが生じる事態となることを認識していた。

そうすると、1～4号機について敷地高を超える津波が到来することが予見可能であれば、そのような津波の到来により全交流電源喪失に至ることが想定されるため、そのような状況を回避する措置を講ずることが可能となる。

(エ) したがって、原告らが主張する被告国の予見の対象、すなわち本件事故による権利侵害という結果回避のための措置をとる義務を被告国に課す前提としての予見の対象は、本件原発において全交流電源喪失をもたらし得る程度の津波が発生すること、換言すれば、本件原発1～4号機の敷地高であるO.P. + 10mを超える津波が到来することと一応いうことができる。

#### イ 本件における予見の対象と決定論的安全評価との関係等

(ア) このように、被告国の予見すべき対象が、本件原発の敷地高を超える津波が同原発に襲来することとした場合、前記第5の4(7)ウ(ア)、第5の5(2)ア(ア)及び(イ)のとおり、被告東電が、長期評価に基づき、明治三陸沖地震の波源モデルを福島県沖の日本海溝沿いに設定した場合における想定津波水位の試算すなわち本件試算を実施した結果、最大津波高さが本件原発の敷地南側(O.P. + 10m)でO.P. + 15.707m(浸水深5.707m)となるとの結果を把握していたこと、本件試算は、津波評価技術を用いて得られたものであるが、前記第5の3(1)ウのとおり、津波評価技術は平成14年2月に公表されており、同年から平成20年までの間に、津波高の試算を実施する上で必要条件となるような知見の発見や試算実施の障害となるような特段の事情が認められないことからすると、O.P. + 10mを超える津波という本件試算の結果と同様の試算結果を得ることは、前記第5の3(2)ウのとおり、長期評価が公表された平成14年以降、いつでも可能であったといえる。

(イ) しかしながら、被告国(保安院ひいては経済産業大臣)が、本件試算のような試算を自らが行うか、あるいは被告東電にこのような試算を実施させるべきであったか否かが問題となる。この点、上記(1)ウ(ウ)のとおり、技術基準適合命令を発令するという作為義務を課すべきかどうかを検討するに当たっては、その作為義務の有無が問題となる時点の科学技術水準すなわちその当時の科学的・技術的知見に照らし、詳細設計に係る具体的審査基準すなわち本件原発にお



いて安全対策上考慮すべき津波評価の手法がある場合にはその手法によったことについて不合理な点があったか否か、あるいは当該評価の手法を用いるに当たって、その審議や判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かが問われるべきであるところ、被告国は、本件事故の発生以前に、原発の安全設計上の津波対策について、津波評価技術に基づき、一定の想定水位を定めて当該想定水位までの安全性を確保するという考え方（決定論的安全評価）により行うことが被告東電を始めとする電力会社の実務であって、被告国（保安院）においてもこのような津波評価技術の考え方を採用していたと主張しているから、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の手法が、上記審査に用いるべき合理性を備えたものであったかどうかを、まず検討する。

#### ウ 津波の定量的な評価の手法の必要性等

(ア) 別紙5「関連規定（抜粋）」のとおり、改正前炉規法24条2項は、同条1項4号の基準の適用について原子力安全委員会の意見を聴くべき旨定め、その具体的な審査の指針として、同委員会は、前記第5の2(2)ウのとおり、安全設計審査指針を定めていたところ、上記関連規定（抜粋）のとおり、同指針においては、考慮すべき自然条件としての津波について、過去の記録を参照して予測される自然条件のうち最も過酷と思われる自然力に耐えることが求められていた。その後、前記第5の4(6)イのとおり、改訂された平成18年耐震設計審査指針においても、上記関連規定（抜粋）のとおり、地震随件事象である津波について「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」と想定することが適切な津波によっても施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」を「十分考慮したうえで設計されなければならない。」と定められていた。

また、本件事故以前において、電気事業法39条1項に係る技術基準省令4条1項は、原子炉施設等が想定される自然現象である津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合、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定めていた。

このように、法令及び各指針すなわち原発を始めとする原子炉施設における被告国の津波に関する安全基準は、発生する可能性がある」と想定することが適切な津波を対象としてその安全性を確保すべきとしていた。ただ、これらの基準は、想定すべき具体的な津波水位を定めたものではなく、どのような津波を想定すべきか、想定した津波による設計津波水位をどのように考えるかといった、いわば定量的な評価やそのための評価の手法を定めるものではなかった。

(イ) しかも、前記第5の2(1)ウのとおり、本件原発に係る各許可処分がされた当時、津波に関する定量的な設計基準は存在せず、既知の津波の痕跡すなわちチリ地震によりa q港で観測されたチリ津波（既往最大津波）に基づく設計がされていたのであるし、その後、前記第5の2(3)のとおり、平成6年3月当時には、簡易予測式であるが、津波水位の数値解析が行われるようになっており、前記第5の2(4)アのとおり、4省庁報告書等においては概略的なものであるが、津波水位の数値解析が行われ、その後前記第5の3(1)ウのとおり、平成14年2月に土木学会の津波評価部会が津波評価技術を策定し、これ以降本件事故当時まで、同津波評価技術に基づき、一定の想定津波水位を定めて、当該想定水位までの安全性を確保するという考え方（決定論的安全評価）により行うこととなっていたし、現に、前記第5の3(1)エのとおり、本件原発の設計津波水位の安全性評価においても津波評価技術による数値シミュレーションが用いられていた。この点、前記第5の4(6)イのとおり、平成18年以降の耐震バックチェックルールにおい

て、津波の評価方法として、既往の津波の発生状況や最新の知見等を考慮して、施設の供用期間中に極めてまれであるが発生する可能性のある津波を想定し、数値シミュレーションにより評価することを基本とし、その想定及び数値シミュレーションに当たり、想定津波の断層モデルに係る不確定性を合理的範囲で考慮したパラメータスタディを行い、これに潮位を考慮したものを評価用の津波水位とするなど、津波評価技術の内容が採用されており、被告国の安全審査の基準としても、津波から原子炉施設を防護するための安全性の審査評価の手法として、事実上、津波評価技術の手法が定量的なものとして採用されていた。

(ウ) このように、平成14年2月以降本件事故時までにおいて、定量的な津波評価の手法としては津波評価技術以外には存在しておらず、それが原子力の安全性の行政庁の審査実務や電力会社の実際の設計に当たって用いられていたことが認められる。

#### エ 津波評価技術の内容等の合理性等

(ア) 津波評価技術の成立の主体やその検討過程を見ても、前記第5の3(1)アのとおり、土木工学に関する調査研究を行い、土木事業に関する学識経験者を複数会員とする土木学会の津波評価部会が主体となって検討しているところ、同部会の委員には、津波工学の専門学者であるb p主査のほか、地震津波の専門学者であるb r名誉教授、現在、長期評価部会部会長を務め、津波発生メカニズム研究の専門学者であるa e委員、津波工学の専門学者であるa g委員などの地震津波の理学者、工学者が参加し、複数回検討会を開催して議論をしていること、検討の内容を見ても、萩原マップなどの地震地体構造論を前提に、日本海溝沿いの津波波源の特徴を精査するとともに、既往津波の詳細な分布状況等を踏まえ、プレート境界型の地震に関する当時の知見を詳細に検討し、津波波源モデルの計算結果と痕跡高との対比等を精緻に実施していること、波源の不確定性によるばらつきを踏まえ、パラメータスタディによりどの程度の安全性を担保できるかの検討審議も行っていること、その上で、補正係数についての検討を行い、パラメータスタディの精度や提案された方法で痕跡高をほぼ100%上回ることがわかっていることなどから、パラメータスタディにより補完ができることも踏まえて、現段階では、とりあえず1.0としておき、将来的に見直す余地を残しておいたことなど、十分な議論、検討を経たことがうかがわれる。

(イ) 出来上がった津波評価技術の内容を見ても、前記第5の3(1)ウのとおり、〈1〉その対象について、評価地点に最も影響を与える想定津波を設計想定津波として選定し、それに適切な潮位条件を足し合わせて設計津波水位を求める、〈2〉想定津波の波源の不確定性を設計津波水位に反映させるため、基準断層モデルの諸条件を合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、その結果得られる想定津波群の波源の中から評価地点について最も影響を与える波源を選定する、〈3〉設計想定津波の妥当性の確認は、評価地点において設計想定津波の計算結果と既往津波の計算結果を比較すること及び評価地点付近において想定津波群の計算結果と既往津波の痕跡高を比較することによって行うが、その結果、設計想定津波は、平均的には痕跡高の約2倍となる、〈4〉上記〈1〉～〈3〉に先立ち、既往津波の痕跡高の再現計算を実施することにより数値計算に基づく評価方法の妥当性の確認を行う、ということを全体方針としている。

特に、想定津波群の波源の中から評価地点について最も影響を与える波源を選定するに当たり、プレート境界付近に将来発生することを否定できない地震に伴う津波をも評価対象とし、地震地体構造の知見を踏まえて波源を設定することとしていた。このように、津波評価技術は、基準断

層モデルとなるべき地震・津波の選定に当たっては、依拠すべき科学技術・知見が適確なものである限り、精緻で十分な安全裕度が確保できる高い津波数値シミュレーションを実施できる、合理的な評価手法として機能するものということができ、その内容も十分に合理性があるものというべきである。

(ウ) 以上のとおり、津波評価技術は、その検討主体、検討過程、内容等に照らしても、津波からの安全性を確保するための設計上の想定津波の評価手法として、合理性を有していたというべきである。

#### オ 工学上の位置付け等

(ア) 津波評価技術は、地震や津波に関する工学系の有識者も、実際の設計・施工に当たって用いられていた評価手法であった。

この点、前記第5の7(5)イ(ア)において、a g 委員が決定論に取り入れるべきかどうかという点について、いろいろな専門家の意見を聞いて科学的コンセンサスを得てこれを行うと述べており、また、原子力工学に限らず、工学の分野において、あらゆるリスクに想定し100%の安全性を確保することは不可能であり、事故が起きるリスクを合理的な範囲まで小さくするべく、一定の指標を定めてその指標までは十分な信頼性をもって安全性を確保するという手法が採用されており、原子力工学においても、原子力発電所の主要施設が、安全裕度をもって設定された一定の指標を満たすように設計することとされ、その指標が設計基準であり、その前提となる想定が設計想定であって、地震や津波などの想定がされることとなる(丙B11・2、3頁)。

(イ) このような、工学的見地から実際の設計基準を検討する上でも、例えば津波対策においては、想定すべき津波を対象として、安全裕度をもって設計基準を作るとというのが工学における通常の見方であり、津波評価技術に基づく決定論的安全評価によることは工学の分野からしても相当なものと考えられる。

#### カ 原告らの主張

(ア) 原告らは、電事連が土木学会に委託した事項につき、対象津波の波源の種類、規模、位置等の検討といった「高度化研究」(これ自体は、東電設計等の民間会社に委託されたものであり、地震津波の専門家による検討を欠く。)ではなく、この高度化研究を踏まえて、その「誤差・バラツキ」への対応を主とするものであり、かつ、実際にも津波評価技術はパラメータスタディという手法を用いてこの「誤差・バラツキ」への対応を行うことを主眼として、津波シミュレーションの手法を工学的に体系化することを目的とするものであったという、その経緯や目的等に照らせば、原子炉施設における津波に対する安全規制の審査基準の定立、とりわけ「想定すべき津波についての基準」の定立を、その目的とはしていなかった旨主張する。

a しかしながら、原告らが主張するような委託事項であったとしても、上記エにおいて指摘したとおり、津波評価部会における実際の検討過程を見る限り、当初から、複数の地震津波の専門家、学者が詳細にその内容を審議検討した上で、津波評価技術が策定されていること、特に、前記第5の3(1)ウ(オ)及び(カ)のとおり、津波評価技術の内容として、対象津波の選定に当たっては、文献調査等に基づき、評価地点に最も大きな影響を及ぼしたと考えられる既往津波を選定し、痕跡高の記録の信頼性なども十分に検討するものとしているし、地震・津波に関する一知見であるにせよ、当時の有力な仮説であったb o・a e 論文や、その他の先行研究による津波地震の特

徴等を踏まえて、慶長三陸地震や延宝房総沖地震を津波地震であった可能性が高いと分類するなど、それ以前の4省庁報告書の内容（前記第5の2（4）アのとおり、地震地体構造論を踏まえつつ、領域ごとの津波被害をもたらした地震として慶長三陸地震や延宝房総沖地震を指摘している。）や津波評価技術の成立後に公表された長期評価における津波地震の分類（前記第5の3（2）オのとおり、慶長三陸地震、延宝房総沖地震及び明治三陸地震を、日本海溝沿いで発生した津波地震と分類する。）にも合致し、その知見の精度は高いものと評価できる。

その上で、原告らが主張するように、パラメータスタディによりどの程度の安全性を担保できるといった審議検討を踏まえて、津波評価技術は策定されており、当時収集できる地震・津波の知見を踏まえた内容となっているといえ、相当の信頼性が確保されている。

b 確かに、前記第5の3（1）ウ（オ）のとおり、津波評価技術における波源設定は、文献調査等に基づき評価地点に最も大きな影響を及ぼした既往津波のうち、信頼性があると判断される痕跡高記録が残されている津波を評価対象として選定するものであり、既往津波の痕跡高との対照をベースにする点において、当然には記録のない巨大地震等を考慮するものではないし、また、想定される最大規模の地震について地震学の最新の理学的知見に基づいて整理するものであったとまで認められない。

しかし、そもそも、地震や津波の予測に関しては、歴史資料の欠落により歴史地震として知られていない地震が過去に発生している可能性があり、その点での限界があるとしても、歴史地震・津波の研究がその予測にとって極めて重要であることはいうまでもないことであって（前記第5の7（2）アのとおり、長期評価の策定に関与し、歴史地震等に精通していると考えられるad委員は、その限界があることに留意しつつも、我が国における歴史地震、津波の研究について、江戸時代以降の文献資料の豊富さ等と昭和初め頃から精力的に収集された資料に支えられ、古記録による津波被害の状況から津波高さの推定作業等も進むなど、世界的に誇る状況にあることなどを指摘し、また、前記第5の7（1）ウのとおり、長期評価の取りまとめに関与したac元部会長も、歴史資料の欠落に留意しつつも、固有地震など歴史地震の研究により明らかにされてきたことを指摘し、歴史地震、津波の研究の重要性自体をもとより否定していない。）、歴史地震、津波をベースにその評価をすることが不合理であるとはいえない。

また、上記エのとおり、津波評価技術は、既往津波を計算によって求められた設計想定津波の妥当性を確認するとともに、波源の断層モデルや数値計算方法の妥当性を確認するためのデータと位置付けるものであり、しかも、必要に応じてパラメータスタディを実施し評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定することは可能であり、結局、津波評価技術の適用に際して、依拠すべき科学的知見（地震津波に関する適確な知見）としての想定最大津波の選定が適切に行われている限り、その合理性が担保されていることとなる。現に、前記第5の5（2）アのとおり、本件試算は、明治三陸地震の波源を津波評価技術に取り込んだ上で、評価地点である本件原発への影響を検討したものであるし、前記第5の5（4）ウのとおり、長期評価をどのように取り扱うべきかも含めて津波評価技術の高度化が、津波評価技術を策定した土木学会に依頼されていたのであって、地震、津波に関する依拠すべき新たな科学的知見を取り込むことは当然に予定されていた。そうすると、想定最大津波の選定が適切にされている限り、すなわち、地震津波に関する適確な知見に基づきその選定が行われている限り、津波評価技術の適用限界が明示されていないと

か、記録にない巨大地震等を考慮していないことをもって、津波評価技術の信頼性が損なわれるものともいえない。

c 以上のとおり、原告らの主張を踏まえても、保安院が、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の手法により、津波からの原発の安全性の審査に用いることについての妨げとなるような事情とは認められず、その点において原告らの主張は採用できない。

(イ) 原告らは、保安院が想定すべき地震について、津波評価技術と同様の考え方を審査基準として採用したと考えるべき根拠がないと主張し、そのような決定をした時期、決定主体、決定内容等の具体的事実の摘示を欠き、客観的な証拠もないこと、保安院自体が、国会の事故調査委員会の照会に対して津波評価技術を基準として採用していた事実がないと回答していたこと、津波に対する安全性の審査又は判断の基準は、安全設計審査指針等によって既に示されていたこと、民間の土木学会がこれに代わる審査基準を定立する権限がない上、民間の土木学会が法令に基づくことなく作成した「津波評価技術」には原子炉の安全規制基準としての適格性がなく、かつ、民間規格を法令に基づく安全規制に取り入れる手続も経ていないこと、被規制者の電力関係者が津波評価部会の構成員の相当数を占め、その経費を電気事業連合会が負担しており、策定手続が非公開であったなど、民間規格を規制に援用するための適格性も認められないことなどを指摘する。

しかしながら、上記(1)ウ、上記イにおいて指摘したとおり、規制行政庁である保安院ひいては経済産業大臣は、技術基準適合命令を発するかどうかの規制権限について専門技術的な裁量を有し、もとより原子炉施設等の安全対策を評価する上でどのような手法を用いるかについても裁量を有しており、これを前提としつつ、実際に保安院等が用いていた安全対策上考慮すべき津波評価の手法が合理的なものであったか否かが問われるべきであるところ、既に述べたとおり、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の手法は、その策定の当時から本件事故発生時までの間、十分な合理性を有する審査の手法であったというべきであり、それを採用したことについて不合理な点があるとは認められない。そうすると、審査基準として採用した時期、策定の主体などを問題とする必要はないというべきである。

また、前記第5の4(3)イのとおり、決定論的安全評価は、原子力施設の安全審査において用いられていた手法であり、上記ウのとおり、耐震バックチェックの実施の際には、保安院が津波から原子炉施設を防護するための決定論的安全評価の手法として、事実上、津波評価技術の内容によることを明示していたものであり、少なくともその当時、保安院が、上記安全性評価の手法として津波評価技術を採用していた事実も認められるし、また、安全設計審査指針や平成18年耐震設計審査指針はいずれも定量的な評価手法ではなく、これらの指針があったことをもって津波評価技術を採用する必要がなかったということもできない。

さらに、原告らが、津波評価技術について民間の技術基準を規制に用いる要件を満たしていないとか、電力会社の関係者が多数関与しており、公正性・中立性を欠くなどといった指摘をする点について、既に述べたとおり、津波評価技術は合理性がある設計想定津波水位の評価手法というべきであり、特にこれによるべきことに問題はないというべきである。また、確かに、津波評価技術の策定に当たった土木学会の津波評価部会の会員には、電力会社の研究従事者が複数含まれており、その中立らしさに疑問が残る部分もあるが、b p 主査、b r 名誉教授、a e 委員、a g 委員といった地震、津波に関する理学工学の専門学者が複数関与し、既に述べたとおり、これらの専門学

者の意見交換を踏まえて策定されていたのであって、殊更に電力会社等の意向に沿って恣意的に津波評価技術が策定されたことなどもうかがわれず、津波評価技術を採用することについての合理性を疑わしめる事情になるとも認め難い。

(ウ) 以上のとおり、原告らの主張・指摘は採用できない。

キ 小括

以上のとおり、津波評価技術は、炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がないものであること」すなわち津波に関する適切な対策がとられていることの審査における評価手法としての合理性を備えている上、同様に、電気事業法39条1項に基づく技術基準適合命令の発出の基準である技術基準省令4条1項に該当するか否かの判断、すなわち、原子炉施設等が想定される自然現象である津波によりその安全性を損なうおそれの有無等の審査・検討に当たって用いられる評価手法としての合理性を備えていたものというべきである。

(3) 津波評価技術を踏まえた被告国の規制権限不行使の違法の判断要素等

ア 違法の判断の考慮要素等

上記(1)ウ(ウ)のとおり、技術基準適合命令を発するという作為義務を課すべきかどうかを検討するに当たっては、その作為義務の有無が問題となる時点の科学技術水準すなわちその当時の科学的・技術的知見に照らし、詳細設計に係る具体的審査基準すなわち本件原発において安全対策上考慮すべき津波評価の手法がある場合にはその手法によったことについて不合理な点があったか否か、あるいは当該評価の手法を用いるに当たって、その審議や判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かが問われるべきであるところ、上記(2)において検討したとおり、津波評価技術の成立以降、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の手法により原子炉施設等の安全対策上考慮すべき津波の評価を行うことについて合理性があると認められるから、次に当該評価の手法である津波評価技術を用いるに当たって、その審議や検討、判断の過程に著しい過誤、欠落があったか否かが問われることとなる。

そうすると、本件においては、規制権限の不行使の違法が問題となる時点(原告らが主張する各時点は、平成14年7月の長期評価の公表後、平成18年の耐震バックチェック、溢水勉強会等の時点、本件試算がされた平成20年時点、貞観津波の知見等が明らかとなった平成22年の時点である。)において、各時点での地震・津波に関する科学的知見に照らして、1～4号機の敷地高であるO.P.+10mを超える津波を想定すべきであったかどうか、これに具体的に対処し結果回避のための措置を講じるべきであったかがまず問われるべきであり、結局、被告国が、本件試算を自ら実施し、あるいはこれを被告東電に実施させる義務を負うとともに、これに基づく対策をすべきであったか否かについて、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の中で、どのような地震津波を想定すべきか、すなわち、どのような地震津波を決定論的安全評価に取り込むべきであったかが問われることとなる。

以上のとおり、津波評価技術に取り込むべき地震・津波に関する科学(理学)上の知見としてどのようなものが存在し、それを取り込むべき状況にあったか否か、換言すれば、これを取り込まなかったことが保安院ひいては経済産業大臣の審議、判断の過程における著しい過誤、欠落に当たるか否かということである。この点を検討した上で、更には規制権限の不行使の違法に係る結果回避可能性や因果関係などの要件が検討されるべきである。また、その検討に当たっては、m i 最高

裁判決が、規制行政庁の判断に不合理があることの主張、立証責任について、これが不合理である旨主張する側に負担させつつも、規制行政庁において相当の根拠、資料に基づき、その判断の合理性を説明する必要がある、これを尽くさない場合には、規制行政庁がした判断に不合理な点があると事実上推認するとしており、規制権限不行使の違法性の判断に当たってもその趣旨を考慮すべきである。

#### イ 取り込むべき知見であるか否かを検討する要素等

そこで、津波評価技術の下に、特定の地震、津波に関する知見を取り込まなければならないものであったかどうかを検討する際に考慮すべき要素としては、例えば、当該知見が法令の根拠に基づき取り込むべき知見とされる場合には当然これを取り込むべきであるし、仮に法令上の義務付けまでされているものではなくても、既に述べたm i 最高裁判決の判示すなわち「災害が万が一にも起こらないようにする」との見地に照らし、その科学的知見の内容、性質等を考慮して、当然に取り込む義務があるとされる場合もあるというべきである。その際には、その知見がどのように形成されたものであるか（例えば、新たなデータやエビデンスなどに基づく実証的なものである場合には即座に対処すべきであろうし、仮に実証性がない仮説的なものであっても、開かれた形でその分野の専門家らの意見交換等によりコンセンサスを得たものであるような場合などにも当然それを取り込むべきこととなる可能性が高い。）を検討することとなるし、また、その分野の専門学者がその知見をどの程度重要視しているか、これに携わるべき防災実務担当者らにとって周知され、これが受容されている状況となっているかどうかなども考慮すべきである（その知見が公表された時期や内容等を踏まえて、それに関わる専門学者や防災実務担当者らがどのようなものと評価しているか。仮に、実証的なエビデンス等までない仮説的なものであっても、時間の経過等により専門学者や防災実務担当者らなどにも十分周知され、それがある程度支持されるものとなったかどうかなどのほか、被告国の行政機関などの公的機関が公表したものであるか、あるいは単に一学者が唱える見解であるかなども考慮すべきである。）。その上で、規制行政庁である保安院ひいては経済産業大臣が、当該知見をどのように取り扱ってきたかという検討・判断の過程を考慮し、その裁量判断の適法性を検討しなければならない。

そこで、以下の（４）で、津波評価技術の成立・長期評価の公表の前後から本件事故発生までの間、すなわち平成14年頃～平成22年頃の地震・津波に関する科学的知見の進展状況等、特に被告国の各行政機関が防災対策を検討した結果の公表内容やこれらの機関が主体となって実施している地震津波に関する専門学者らの討議、意見交換等の内容、これらを踏まえた科学的知見の推移等のほか、これらに対する地震学者らの受け止め方、防災実務を担うべき行政機関や原子力防災を実際に担当すべき電力関係者らの認識等について、時系列に沿った検討を行う。

#### （４） 地震・津波に関する科学的知見の進展と関係者らの受容度の状況等

##### ア 津波評価技術の成立以前の状況等

（ア） 津波評価技術の成立・長期評価の公表以前において、公的な機関である被告国の行政機関が公表した地震、津波に関する知見としては、4省庁報告書、7省庁手引等が存在していた。

この点、前記第5の2（4）アのとおり、4省庁報告書は、太平洋沿岸部に発生した過去の地震・津波の規模及びその被害状況を整理した上で、想定し得る最大規模の地震とそれに伴って発生する津波の概略的把握を行ったものであり、特に東北日本太平洋側における29件もの既往津波の

被害状況を、文献記録等からまとめ、沿岸部の津波の高さなども整理している。その中で、三陸北部及び南部の被害が大きいと指摘しているが、福島県沿岸部の「b i」において慶長三陸地震や延宝房総沖地震による津波被害の指摘（チリ津波と同程度の人的被害）があるほか、貞観津波が広範な地域で高い津波を伴ったことなどの指摘もある。

その上で、地震地体構造論上の知見を踏まえて、地体区分ごとの既往最大の地震を示し（福島県沖を含む領域には、延宝房総沖地震が示されているが、福島県沖の既往地震津波としては福島県東方沖地震等が示されている。）、津波解析計算を行った上で、福島県沿岸では5～10m未満の津波高を想定している。

また、前記第5の2（4）イのとおり、7省庁手引は、4省庁報告書を受けてのものであり、地震地体構造論や断層モデルの相似則の理論的考察や地震観測技術の発展等を踏まえて、安全側になるように対象津波を選定し、津波数値解析計算を行うものであり、4省庁報告書と同趣旨のものと理解できる。

（イ） もっとも、前記第5の2（4）ア（ア）、前記第5の2（4）イ（エ）などにおいて指摘されるとおり、津波数値解析計算は、対象地域の津波の傾向を概略的に把握するために津波等の挙動などの設定段階において様々な仮定を設けて計算されたものであり、各地域における正確な津波規模、被害予測のためには詳細調査が必要となるとされ、また、津波数値解析計算が技術開発途上にあり、精度・費用の点からもその汎用性に限界があるなどとされている。この点、前記第5の7（3）イのとおり、ae委員も、4省庁報告書に関する幾何分散を踏まえて、その計算結果が不確かなものであることを指摘しており、特定の地点における津波高や遡上高の正確な把握が必要となる原発の津波対策に直ちに用いることができる性質のものではなかったというべきである。

（ウ） しかも、4省庁報告書及び7省庁手引において用いられた数値解析は、前記第5の3（1）ウ、前記第5の7（3）ウのとおり、津波評価技術においてより精緻な分析が行われているものであり、その数値化シミュレーションとしては、津波評価技術によれば足りるものというべきである。また、その地震・津波に関する科学的知見についても、後記イのとおり、津波評価技術の成立の際にも十分考慮されており、改めて津波評価技術に基づく評価の際に4省庁報告書などを別途に考慮すべきものであったとは認められない。

（エ） なお、前記第5の2（6）イのとおり、被告国の公的機関である国土庁が公表した津波浸水予測図には、設定津波高を2～8mとした津波が本件原発の敷地高を超えて浸水させるとの記載があるが、前記第5の2（6）アのとおり、その津波浸水計算の格子間隔が荒い精度であり、防潮堤等の遮へい効果も検討されていないなど、精度が高いものであったとは認められない（この点、津波浸水予測図における津波浸水計算の格子間隔は100mで設定されているところ、ae委員は、精度の高い津波計算のために沿岸での格子間隔は数十m程度以下のものである必要があり、津波評価技術では水深50m以浅から「汀線」までの格子間隔を100m～25m程度まで徐々に小さくすると指摘しており（甲A185・11頁）、4省庁報告書（格子間隔600m）ほど粗くはないとしても、津波評価技術の精度には及ばず、また、港湾構造物などの効果も考慮されておらず、その精度は津波評価技術に劣るものといわざるを得ない。）。

（オ） その上で、津波評価技術の成立の際に、参考とされた地震、津波に関する知見を改めて見ると、前記第5の3（1）ウ（オ）の津波波源の設定や同第5の3（1）ウ（カ）の付属編で



示されているとおりであるが、太平洋プレートの沈み込みに関連したプレート境界付近の津波地震などを対象としており、選定に当たり、文献調査等を踏まえた記録の信頼性を考慮し、比較対照すべき痕跡高を定めること、地震地体構造論を踏まえて、b o ・ a e 論文などから日本海溝沿いの北部と南部との地震津波活動の相違に着目し、これに沿った区分を行う一方、各種の先行研究を踏まえて、慶長三陸地震や延宝房総沖地震なども津波地震である可能性が高いと指摘している。この点、前記第5の2(4)ア(イ)及び(ウ)のとおり、4省庁報告書において、地震地体構造論を踏まえるとともに、既往の地震津波の被害状況などを整理し、その津波の痕跡高(「b i」では、慶長三陸地震や延宝房総沖地震における津波高が4~6mと整理されている。)の整理もされているが、前記第5の3(1)ア(イ)などのとおり、津波評価技術の成立の際にも地震地体構造論を踏まえた検討がされているし、より精緻な方法により痕跡高との比較対照等もされた上で津波地震の整理などが行われている。このような津波評価技術の成立までの検討経過やその内容を見る限り、当時の地震津波に関する科学的知見を十分に収集し、整理、検討したものとして、津波評価技術の成立時までに依拠すべき地震・津波に関する科学的知見が適確に取り込まれており、その取り込まれた知見としては4省庁報告書の内容なども含まれているというべきである。

#### イ 長期評価の公表時の状況等

長期評価は、本件試算における波源モデルを示したものであり、かつ、原告らが直接的に被告国の規制権限不行使の違法を根拠付ける第一の知見として主張、指摘するものである。以下、明治三陸地震が三陸沖~房総沖の日本海溝寄りのどの領域においても発生するという長期評価(前記第5の3(2)ウ~キ参照)が、その公表直後の平成14年時点に、津波評価技術に基づく津波数値解析計算を行う上で、即時に取り込むべき知見であったといえるかをまず検討する。

(ア) まず、長期評価の法令上の根拠について検討する。

前記第5の3(2)アのとおり、地震防災対策特別措置法7条に基づき、文科省に設置された推進本部(同条1項)は、地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策の立案(同項1号)や地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行うこと(同項4号)などをその事務としているところ、いわば行政施策に直結する地震に関する調査研究を政府として一元的に推進するとの目的の下に、長期評価が取りまとめられたものということができる。

しかしながら、他方において、地震防災対策特別措置法1条は「地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、地震防災対策の実施に関する目標の設定」を目的とすると規定し、当然、その研究成果等について積極的にその普及に努めるべきものであるが(同法13条1項)、それが努力規定とされているところからも明らかなおとおり、上記調査研究を一元的に推進するとの目的に立っても、その調査研究の結果を踏まえて、何らかの防災対策を、その主体となるべき国、地方自治体、関係諸機関や民間等に義務付けるものとまでいえず、そのような法令上の根拠は見当たらない。

そうすると、長期評価を決定論的安全評価に取り込むとの判断をする上では、政府の設置した機関が専門家による十分な議論を経て公表したという長期評価の策定主体等を見ることのみでは足りず、その検討の過程や長期評価の内容そのものの適否(理学的知見としての精度等)を検討し

なければならない。

(イ) 次に、長期評価の成立までの検討過程を検討する。

前記第5の3(2)イのとおり、長期評価は、その成立までに、推進本部の下に置かれた地震調査委員会、長期評価部会、海溝型分科会において、検討討議を経ている。

特に、前記第5の3(2)イ(ア)の海溝型分科会における検討過程を見ると、a c元部会長、b r名誉教授、a e委員、a d委員らのほか、地震学の専門学者であるc e教授、c d助教授らが参加し、例えば、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震が日本海溝沿いの津波地震であるかどうかといった点について、複数回議論が重ねられ、延宝房総沖地震に関しては陸寄りの地震という指摘などもあったが、a s、c j島までの津波被害などの津波分布を根拠に日本海溝沿いのプレート間地震と考えてよいという見解の下に、波源域が明らかではない点もあるが、津波地震とされている。慶長三陸地震も、同様に津波地震としても、その波源域がわからないといった疑問点について必要な議論がされ、その中で、津波堆積物から千島沖と見る余地もあるといった意見や三陸沖とする根拠がないなどの意見もあったが、最終的にはc kにおける歴史記録などを踏まえて三陸沖が波源域とされている。このように、明治三陸地震はもとより、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震も、日本海溝沿いの津波地震との整理がされている。

また、領域区分に関しても、当初の事務局作成の資料には、陸寄りと日本海溝寄りの区分けは示されず、三陸沖北部、同中部、宮城県沖、福島県沖、茨城県沖、房総沖などの区分が示されていたが、その後の議論の状況等を踏まえて事務局が暫時改訂し、その後に海溝寄りと陸寄りを区分けし、かつ、日本海溝寄りの領域について三陸沖北部と同中部～房総沖の海溝寄りとに区分けするといった案が示され、東西の区切りに関する議論を経て、事務局が日本海溝寄りの領域について三陸北部まで伸ばすと述べて、その結果、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震を三つの津波地震とした上で、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りを一つの領域として区分けするという結論に至っている。

このような海溝型分科会の討議を経て、その後に長期評価部会や地震調査委員会の審議を経ており、その中で、明治三陸地震と慶長三陸地震の震源がほとんど重なっており、無理に割り振っていないかなどの波源に関する疑問や、将来の検討課題として、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りを一括りにせずに、三陸沖北部の日本海溝寄りとか、福島県沖の日本海溝寄りとかに区分けをしたほうがよいとの趣旨の意見などもあったが、最終的には、公表された長期評価の内容で承認されている。

以上見た長期評価の成立から、その見解と異なる結論に至る可能性がある過去の地震の発生領域や性質に関する各専門家の意見や研究内容等も検討し、必要な議論等を経た上で、その見解が示されたといえることができる。つまり、開かれた形での、多くの地震津波の専門学者による討議等を経てその内容が取りまとめられており、上記(ア)の、行政施策に直結する地震に関する調査研究を政府として一元的に推進するという地震防災対策特別措置法上の位置付けも考慮すると、長期評価は、単なる地震学者や民間団体の一見解などとは性質を異にする有力かつ重要な見解(知見)として、地震対策、津波対策を検討するに当たって考慮することが求められるものであったとは考えられる。

(ウ) また、長期評価の内容等については、以下の点を指摘できる。

前記第5の3(2)キの長期評価の説明を見ても、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震が津波地震とされる根拠について文献記録等を示してその根拠を明示しているし、また、地震調査委員会の見解も同趣旨であることが明示されている。さらに、前記第5の3(2)キ(イ)及び(ウ)のとおり、GPSの観測結果やプレート運動との整合性などにも配慮し、できる限りの文献記録、科学的根拠に基づくよう努めた内容になっている。そのほか、長期評価公表後にされた前記第5の3(2)ク(イ)のe h教授からの指摘に対して、引用文献を示して慶長三陸地震が津波地震である旨の説明がされるなどしている(前記第5の3(2)キ(ア)参照)。

(エ) 以上のとおり、長期評価の検討過程やその内容等に照らして、地震津波の専門学者が複数回の審議検討を経た上で結論を示したものであり、その根拠についても、文献記録のみならず、可能な限り実証的な根拠等を示すものであり、作成主体が、地震防災対策特別措置法上の位置付けを有する推進本部であることも踏まえると、万が一にも災害を起こしてはならないという原子力防災の観点から見ても、公表後即時に津波評価技術の中に取り込む余地があったとはいえる。

しかしながら、他方において、以下の点が指摘できる。

(オ) 上記(ア)において指摘したとおり、長期評価は、それに基づく防災対策を実施すべきことを、防災対策の主体となるべき国、地方自治体、関係諸機関や民間等に法律上義務付けるものとはいえない。これは、前記第5の3(2)ウのとおり、長期評価は、現在までに得られている最新の知見を用いて最善と思われる手法により行われたが、データとして用いる過去地震に関する資料が十分でないこと等による限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、防災対策の検討など評価結果の利用にあたってはこの点に十分に留意する必要があるとしていることから裏付けられる。また、例えば、災害対策基本法は、中央防災会議(同法11条参照)に、専門の事項を調査させるため、専門委員を置くことができる旨定め(同法12条6項)、更には、同防災会議の議決により専門委員からなる専門調査会を置くことができるとしている(同法施行令4条)。このように、災害対策基本法上の防災基本計画の作成、実施の推進などに当たっては中央防災会議がその事務をつかさどり(同法11条1項)、それに必要な知見等の収集、研究などを行うことができるように定めているなど、防災対策に係る法令ごとに、その対策に関して必要となる知見の収集や研究などの実施に関する規定が定められ、その研究成果なども踏まえて、どのような防災対策すなわち地震・津波に対する対策を立てるかどうかの検討が予定されている。このような災害対策基本法の規定ぶりからしても、一般の防災対策を立てる上で長期評価を事実上考慮すべきことは当然であるとしても、直ちに長期評価のみに依拠して地震・津波の対策を立てることが法令上あるいは事実上も義務付けられていたと解することはできないし、これは、一般防災よりも高度の安全性が要請されるべき原子力防災の分野においても、その旨の明示の規定がない以上、同様に解すべきである。

(カ) 前記第5の3(2)ケのとおり、長期評価について、地震調査委員会が平成15年にその信頼度を公表しており、領域ごとに想定地震の発生領域、規模、発生確率の評価の信頼度をランク付けしているが、その中で、発生領域について信頼度「C」とされており(想定地震と同様な地震が1~3回しか発生していないが、今後どこかの領域で発生すると考えられる。発生場所を特定できず、地震データも少ないため、発生領域の信頼性はやや低い。)、その信頼度はやや低いとされている。この点、長期評価の根拠となるべき三陸沖北部~房総沖の日本海溝寄りにおける三つ

の津波地震について、これらの地震が津波地震であるとの根拠については、文献記録等や先行研究も踏まえて詳細に議論され、十分に示されているといえるし、津波評価技術の地震の整理においても、同様の評価をしていたと考えられる。他方、これらの地震の波源域が完全に特定されていたわけではないことに加えて、日本海溝寄りの領域を北部から南部にかけて一つの領域として捉えている長期評価は、前記第5の2(4)ア、前記第5の3(1)ウ(オ)及び(カ)のとおり、4省庁報告書や津波評価技術において採用されている萩原マップなどの従前の地震地体構造論の議論からみてかなり異質なものである上、現に前記第5の7(1)エのとおり、長期評価の信頼性を積極的に説明するa c元部会長も、このように三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの南北を一つの領域として区分けする考え方について長期評価により初めて示された見解であると説明しており、地震学者が異論なく承認するような実証的なエビデンスが示されているわけではない以上、その公表当時の平成14年時点において、これまでにないような領域区分を示した長期評価が、地震学者はもとより防災実務担当者らが異論なく承認するような知見であったとはいえない。

(キ) しかも、前記第5の7(1)エのとおり、a c元部会長は、長期評価の根拠として、低周波地震に関する先行研究を示し、前記第5の7(2)イのとおり、a d委員も、平成9年～平成13年の気象庁の観測データによる日本海溝沿いの微小地震について特に南北での相違はないと説明しているが、他方、同じく長期評価の策定に関与したa e委員は、前記第5の7(3)エのとおり、上記低周波地震や微小地震について、南北の領域では南部と比較すると明らかに北部が多いと指摘し、必ずしもその見方は一致してない(なお、a c元部会長も、前記第5の7(1)エ(イ)のとおり、気象庁の観測による微小地震が南北で異なることを認めつつ、あくまでも限定された期間での結果にすぎないと指摘し、また、a d委員も、前記第5の7(2)イ(ア)において、日本海溝寄りの北部と南部で地質構造に違いがある部分もあって、全く同じではないと指摘する。)。このような、日本海溝寄りの南北の構造の相違については、有力な仮説として、b o・a e論文があり、a e委員も海溝型分科会に出席し、様々な議論に関与しているが、南北におけるプレート間の固着の強さや堆積物の厚さ・形状の違いなどについては海溝型分科会で十分に議論された形跡は見当たらない(また、前記第5の7(3)エ(オ)のとおり、長期評価の成立後、南北の構造の相違に関する仮説を裏付けるような調査結果に基づく論文も出ていた。))。

そうすると、明治三陸地震、延宝房総沖地震及び慶長三陸地震が日本海溝寄りの津波地震であることについては、海溝型分科会において、かなり活発に意見交換がされてそのような結論が出されたのに対し、その波源域についてはデータも少なく、完全に特定できたとはいえない上、領域区分、特に日本海溝寄りの南北の相違については十分な意見交換がされたとはいえない。また、前記第5の3(2)イ(ア)c～eのとおり、一般防災の観点から意味のある予測をしようとするならば、日本海溝寄りの領域を更に区分するのではなく、一つの領域と見て、ポアソン過程(長期評価の説明にもあるとおり、ポアソン過程を用いた場合、地震発生の確率はいつの時点でも同じ値となり、本来時間とともに変化する確率の平均的なものとなる。)を用いた計算をすることが適切であると判断されたことがうかがわれるし、過去の地震のデータがなかったり少なかったりするため、過去の地震の発生領域や性質等を明確に決定できないものについては、津波被害に対する警告を優先する観点から、他の見解も存在することを明示した上で当該領域での津波地震が発生したものとして扱ったことがうかがわれる場面も存在する。

このような経緯も踏まえると、長期評価は、やはりそのデータに限られる部分もあり、十分な実証性を備えたものとはいい難く、そこに示された結論をもって、福島県沖の日本海溝寄りで明治三陸地震と同様の地震が発生する可能性があることが科学的な見地から十分に説明されたと評価できない側面もある。

(ク) 加えて、長期評価の公表直後には、前記第5の3(2)ク(イ)のとおり、e h教授が長期評価に対する異論を述べていたし、また、保安院も、被告東電を介して長期評価の根拠や本件原発に与える影響などを確認しているが、長期評価の策定に関与したa e委員からの聞き取りを踏まえた、長期評価の津波地震の見解について異論がある中で過去に日本海溝沿いで発生した三つの地震を津波地震として取り扱ったことによるものであって、それ以上に具体的な理学的な根拠があるものではなく、被告東電において、決定論的安全評価ではなく、確率論的安全評価の中で取り扱うとの方針を確認し、それを了承したことが認められる。少なくとも、上記(オ)～(キ)において指摘していたところを踏まえると、長期評価の公表直後に、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価の中に取り込まないとした保安院の判断過程には、特に不合理な点があったとは認め難いものというべきである。

(ケ) なお、推進本部による「活断層」の評価についてであるが、前記第5の3(2)コのとおり、保安院は、長期評価の公表以前から、耐震設計に関する新見解に対する対応として「確認された知見」(「新見解」のうち、原子力施設の耐震安全性の観点から採用することが適切なもので、かつ、原子力安全委員会の議論を経るなどの確認行為がされている新見解を指す。)に基づき既設プラントの安全評価を行うが、これに至らない「新見解」に対しては電力会社の任意の対応に委ねる方針を採用していた。その上で、推進本部の評価・検討が有識者によって行われており、その公表内容に基づき既設プラントの安全評価を必要とするとの考え方もあるが、他方、この考え方は推進本部の評価を「確認された知見」とするかどうかが不明確であり、実施する安全評価の位置付けも不明確となるため、推進本部の評価の公表の都度、「確認された知見」であるかを明確にする必要がある。

しかし、逐一原子力安全委員会等で議論することは現実的でもないことなどから、評価内容について電力会社自らが技術的検討を行い、経産省の審査課と協議を行い判断するのが適当と考えるものとしていた。

ウ 中央防災会議、溢水勉強会等当時の状況等

(ア) 上記のとおり、長期評価は、保安院及び被告東電において、確率論的安全評価の中で取り扱うとの方針が採用されたが、前記第5の4(2)のとおり、確率論的津波ハザード解析の検討をしていた津波評価部会において、平成16年にロジックツリー分岐の重み付けに関するアンケート調査が実施された。

その結果、特に三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りプレート間領域におけるM t 8級の津波地震の発生可能性についての全体の意見を見ると、どこでも起きるという分岐の重みが「0.5」、過去に発生例がない日本海溝中部寄りが活発ではないという分岐の重みが「0.5」となっており、地震学者を含む津波評価部会の関係者(それらは、地震・津波の理学工学分野の専門学者であるか、電力会社等の関係者である。なお、外部の地震学者5人が加わっている。)の認識はほぼ拮抗している。この点、電力会社等の関係者の認識についてその中立らしさに疑問を抱く余地があるものの、

一応、原子力防災に携わる実務担当者らの認識と考えられる。

また、専門学者である地震学者の見解のみを見ても、b r 名誉教授及び a c 元部会長は、どこでも起きるという分岐に重み「1」を、過去に発生例がない日本海溝中部寄りが活発ではないという分岐に重み「0」を、それぞれ割り振り、a e 委員及び a d 委員は、両者の分岐に各重み「0.5」を割り振り、b o 准教授及び c d 助教授は、どこでも起きるという分岐に重み「0.3」を、日本海溝中部寄りは活発ではないという分岐に重み「0.7」を、それぞれ割り振っている。それぞれのコメントを見ても、もとより完全に長期評価を否定する趣旨の見解（過去に発生例がない日本海溝中部寄りが活発ではないという分岐に重み「1」とする見解）はなく、他方、〈1〉どこでも起きる分岐に重み「1」とするとともに、長期評価を積極的に支持するコメントを付す a c 元部会長の見解、コメントがないものの、同一の結論を採用する b r 名誉教授の見解、〈2〉判断自体が難しいなどとして、各「0.5」とした a e 委員や a d 委員などの見解、〈3〉海底地形の相違がプレートの固着状況を支配している可能性があるとか、現時点では発生領域は限られる可能性が高いとかいったコメントを付して、長期評価にやや否定的な見方をする b o 准教授らの見解（ただし、どこでも発生するにも「0.3」とする。）があり、かなり拮抗していた。

無論、これらのアンケートの結果は、前記第5の5（4）イのとおり、ロジックツリーの分岐の分類及び重み付けの設定方法を見る限り、単純に数値化して比較するようなものではないと考えられるが、あえて比較すると、長期評価を取り込むべきかどうかについて意見が拮抗し、外部の地震学者5人及び地震津波の専門学者である a e 委員の重み付け（これらの6人の地震の専門家の重み付けの数値を単純に比較すると、長期評価を受容する立場が「0.6」、受容しない立場が「0.4」であり、やや長期評価を受容する立場が優勢であるが、かなり拮抗している。）やコメントを見ても、これらの海溝型分科会や津波評価部会の検討に関与してきた地震学者が、長期評価を理學上否定できないとする一方、直ちにこれを所与のものとして受容していたとはいえない。

ただ、慶長三陸地震の津波の成因について、津波地震とする分岐の重みが「0.70」、三陸沖のプレート内正断層地震とする分岐の重みが「0.30」となっており、慶長三陸地震が津波地震であったことは、従前の津波評価技術、長期評価までの検討状況等に照らしても、相当程度受容されていたと考えられる。

（イ） その後の公的機関による検討の内容としては、中央防災会議における検討結果が存在する。

前記第5の3（3）ア及びイのとおり、中央防災会議の下に置かれた日本海溝等専門調査会において、検討対象となる地震として、繰り返しが確認されていないものの、科学的に発生の可能性が否定できない地震をどのように取り扱うのかが議論の対象となり、その中で、明治三陸地震が繰り返すと多くの研究者は考えていないが、隣の領域で同じようなものが起こるかもしれないとは考えており、科学的に起こり得る以上、これを検討対象とすべきとする意見、貞観地震等に関して堆積学的な根拠が出つつあり、福島県沖に非常に大きな影響を与えることもあるから、切り捨てないでほしいといった意見などがあったが、他方、福島県沖～茨城県沖の海溝軸に近い領域にはサイスミシティも低いという特徴があるとか、GPSや測地測量などから得られるプレート間のカップリングの強弱の解析から、繰り返し地震の発生や大地震が起きる領域であるかどうかの識別が可能であるとの知見も得られているといった事務局の資料や政策的な観点も踏まえて、可能性がある地震

と繰り返しが確認されている地震とを同じ防災対策の中で取り込むことに異論を示す意見があり、紛糾したため、再度検討されることとなった。

そこで、前記第5の3(3)ウのとおり、日本海溝等専門調査会の委託を受けて北海道WG報告書がまとめられた。その中では、明治三陸地震、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震の検討がされ、明治三陸地震の断層モデルは確定されたが、慶長三陸地震は、断層モデルの北側の領域を特定できたものの、南側の津波データに乏しく、その全体像の確定には至らず、延宝房総沖地震についてもデータに乏しく、確定には至らなかったが、福島県沖・茨城県沖の海溝側及び房総沖に断層変位を持つ断層モデルにより茨城県から千葉県津波の高さをおおむね説明できるものとなったことを踏まえ、明治三陸地震を防災対策の検討対象とする一方、慶長三陸地震については検討対象としないが、e s市以南さらに福島県北部沿岸において津波が高かったとの史料があり、これらの地域の防災の検討に当たり留意すべきとし、延宝房総沖地震についても検討対象とはしないが、千葉県～茨城県の津波高さを再現できる断層モデルが得られ、この結果を参考にすべきことが指摘された。また、切迫性が高いと考えられないが、貞観地震、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震について津波堆積物の調査等による地震像の解明の進展が強く望まれるとされていた。

この結果も踏まえて、前記第5の3(3)エ及びオのとおり、日本海溝等専門調査会は、再度審議をした上で、結論として福島県沖・茨城県沖のプレート間地震を検討の対象から除外しているが、その際、領域分類について長期評価の領域区分を用いており、慶長三陸地震を明治三陸地震の震源域を含んだ領域で発生した同タイプの津波地震とみなし、また、延宝房総沖地震についてプレート間地震であるが、現時点で繰り返しが確認できず、津波堆積物等の調査の進展を待つべきとしたほか、留意事項として、貞観地震のa s平野における被害、慶長三陸地震による福島県北部沿岸での津波の大きさ、延宝房総沖地震の津波被害が宮城県～c j島と広範囲にわたる点などを示した。

このように、中央防災会議は、上記イ(オ)のとおり、一般防災の観点からとはいえ、それに必要な知見等の収集、研究などを行う権限(災害対策基本法11条、12条6項、同法施行令4条等参照)に基づき、上記北海道WG(その委員は、地震津波の専門家からなり、津波評価技術の成立や長期評価の成立にも関与したc e教授やa e委員、a g委員などが加わっている。)の調査、検討の結果という科学的知見を踏まえて、福島県沖の日本海溝寄りのプレート間地震を防災の対象から外したのであり、このような中央防災会議における結論が出た平成18年の段階では、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りにおいてどこでも明治三陸地震タイプの津波地震が発生するという長期評価が地震津波の専門学者や防災実務担当者らから所与のものとしては受容されていなかったことをうかがわせる。

他方、上記平成18年の段階では、中央防災会議の結論の中で、少なくとも長期評価の領域区分自体は取り入れられていたこと、また、長期評価において津波地震とされた慶長三陸地震及び延宝房総沖地震がいずれもプレート間地震、つまり津波地震として取り扱われていることから、長期評価が次第に受容されている状況もあったことは併せうかがわれる。

エ 耐震バックチェック、本件試算後の地震・津波の知見の状況等

(ア) 前記第5の4(6)イのとおり、平成18年9月の耐震バックチェックルールの策定に伴い、保安院は、既設発電用原子炉施設の耐震安全性評価のほか、地震随件事象としての津波に

対する安全性を、評価手法の項目として示し、電力事業者に対し、上記ルールに基づく原子炉施設の耐震安全性の評価や平成18年耐震設計審査指針が示した「残余のリスク」についての最新の知見及び手法に基づく定量的安全評価を指示した。また、原子力安全委員会も必要に応じて外部専門家からのヒアリングや推進本部からの最新知見の適用に関する説明の聴取を実施し、最新知見の検討を実施するとしていた。

このような状況下で、被告東電や日本原電らの電力会社は、前記第5の4(7)ア及びイのとおり、平成19年11月以降、長期評価をどのように取り扱うかという社内での議論や電力会社間の打合せを行い、この段階では、被告東電の担当者が、従前、確率論的安全評価の中で取り扱ってきた長期評価を決定論的安全評価の中で取り扱わざるを得ないと考えているなどと説明し、また、他の電力会社の担当者らも長期評価を具体的に否定できないといった意見が多かった。

また、前記第5の4(7)ウ(イ)のとおり、平成20年2月に、被告東電の担当者が、a g委員に対し、長期評価を決定論的安全評価に取り込むべきかどうかを尋ねた際、a g委員が、一応波源として考慮するよう述べて、既往津波の発生がないために波源モデルとして津波地震について明治三陸地震及び延宝房総沖地震を用いるよう回答した(ただし、前記第5の5(2)ウ(ア)のとおり、同委員は、その後の同年10月頃には、耐震バックチェックの中で長期評価を取り込む必要まではないとの意見を述べていた。)

(イ) この段階では、長期評価を積極的に根拠付けるような実証的なエビデンスが示されていたわけではないものの、それ自体を否定するような実証的なエビデンスが示されていたわけでもなく、耐震バックチェックの指示がされた当時やその後の実施状況、検討状況等を踏まえて、長期評価を取り込むべきかどうかを検討されるべきであったと見る余地がある。

(ウ) 他方で、前記第5の5(2)ア(ウ)～(オ)のとおり、被告東電の担当者がa e委員の見解を確認した際、同委員から、長期評価を決定論的安全評価に取り込むべきかどうかは難しい問題であるとの回答を受けたこと、これも踏まえて、被告東電は、平成20年7月31日、防潮堤設置のコスト・許認可等の問題点に加えて、延宝房総沖地震を波源として用いることの当否、日本原電や東北電力の対応が異なるなどの電力各社における検討状況などを踏まえて、土木学会への委託も含めた更なる検討をするとしたものであり、長期評価の受容度が電力各社においても異なっている状況において、専門学者からの意見聴取という更なる知見の収集に努めるという判断も、この段階では著しく不合理とまではいえなかったと考えられる。

オ 平成21年頃の状況等

(ア) 前記第5の5(1)のとおり、貞観津波に関して文科省の委託の下、特に津波堆積物に関する詳細な調査が実施されており、平成20年度までに三陸海岸やb i海岸地域までの津波堆積物の調査が実施されてその成果が取りまとめられている。b i海岸地域におけるその成果等を見ると、前記第5の5(1)ア(イ)cのとおり、平成20年度のf m町f o地区における津波堆積物の調査の結果から、その地区において発見された津波堆積物が、貞観津波によるものであったことが明らかとなり、前記第5の5(1)ア(イ)dのとおり、b i海岸地域南部のa h地区においては貞観津波以降のものとみられる津波堆積物の検出がされたが、貞観津波の堆積物との特定には至らなかった。

また、上記調査では、歴史記録のある貞観津波が福島県b i海岸地域中部まで及んでいたこと



が地質学的にも確認されたが、それぞれの場所での遡上規模などは更なる調査が必要とされていた。

さらに、前記第5の5（1）イのとおり、津波堆積物の調査等から確認できた津波の履歴や浸水範囲等を踏まえて津波シミュレーションを行っているが、a e 論文において示された二つの断層モデル（断層長さ200 km、幅100 km、すべり量7 m）により計算された津波浸水域が、e l 平野～f m 町 f o における津波堆積物の分布をよく説明できたが、同分布の範囲のみから判断されたものであり、それより北側あるいは南側の情報は考慮されておらず、貞観津波の北限及び南限を決めるためにはf o 以南の更なる調査が必要とされていた。

このように、貞観津波の津波堆積物の調査結果は、いわば実証的エビデンスの一つと考えられるところ、明らかとなった南限がf o 地区までであり、福島県沖における波源として直接に考慮できるものではなかった。しかしながら、長期評価が示したような、福島県沖の日本海溝寄りでの津波地震の発生を具体的に予見させるものであったと見る余地はあり、このことは、後記（イ）のg b 准教授の指摘や、後記（ウ）のとおり、平成20年度のロジックツリー分岐のアンケートにおいて複数の地震学者が貞観津波を踏まえたコメントを行っていることからもうかがわれる。

（イ） 前記第5の5（2）ウ（ア）のとおり、平成20年10月～同年12月に、被告東電は、a e 委員、g b 准教授、a g 委員、b r 名誉教授らの意見を聴取しているところ、a e 委員からa e 論文の案の提供を受けて、上記（ア）の情報に接したこと、また、g b 准教授から、津波研究者として福島県沖～茨城県沖に長期評価のような地震津波が発生するとは思えないし、被告東電の立場も理解できるものの、長期評価があり、津波堆積物という重要な証拠もあって、これまでに分かっている情報を適宜使い、波源モデルを見直す必要性自体は否定できないことを指摘され、b r 名誉教授からも、長期評価を無視することも一つであるが、無視するためには積極的な証拠を必要とすることなどの回答を受けた。すなわち、被告東電は、この段階では、a g 委員を除き、長期評価に加えて貞観津波の津波堆積物の調査結果というエビデンスがあり、それをも踏まえて、長期評価を決定論的安全評価に取り込まないとするならば、何らかのエビデンスを必要とするとの示唆を受けていた。

（ウ） 前記第5の5（4）アのとおり、平成21年3月までに、再度、長期評価に関するロジックツリー分岐のアンケートが実施され、その結果が出されているが、これを見ると、全体としては、分岐〈1〉（過去に発生例がある三陸沖及び房総沖のみで同様の津波地震が発生する。）の重みが「0.40」、分岐〈2〉（活動域内のどこでも津波地震が発生する。北部赤枠内では明治三陸地震の断層モデルを移動させ、南部赤枠内では延宝房総沖地震の断層モデルを移動させる。）の重みが「0.35」、分岐〈3〉（活動域内のどこでも明治三陸地震タイプの津波地震が発生し、赤枠全体の中では明治三陸地震の断層モデルを移動させる。）の重みが「0.25」となっていた。このアンケートの結果を見ると、長期評価と全く同趣旨の分岐〈3〉の重み自体は低いようにも考えられるが、本来の地震地体構造論を前提としない長期評価の領域区分、すなわち三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りに津波地震が発生する可能性としてみると、分岐〈2〉及び分岐〈3〉の重みが「0.6」となり、前記第5の4（2）イの平成16年のロジックツリー分岐の重み（その際は、重みが各「0.5」と拮抗していた。）と比較すると、原子力防災の実務担当者というべき電力会社関係者らを加えても、どこでも津波地震が起こるという分岐が重みを増している。特に、専門学

者らの重み付けに限れば、分岐〈1〉が「0.35」、分岐〈2〉及び分岐〈3〉が「0.65」となり、より重み付けが増している。この点、平成16年のロジックツリー分岐のアンケートでは、b o 准教授は、分岐〈1〉（なお、前記第5の4（2）イの平成16年のロジックツリー分岐のアンケートにおける分岐1〈1〉と平成21年のアンケートにおける分岐〈1〉はほぼ同趣旨の質問であり、同じものと見る。）の重み付けについて「0.7」としていたが、平成21年では「0.5」としており、その理由も明治三陸地震の特殊性を示すが、長期評価の領域区分全体として津波地震の発生可能性を低いものとしておらず、これを受容していたとみられること、g e 教授も同様で、他にもより安全側の重みを重視したとコメントした地震学者もいるし、a f 委員も分岐〈1〉を「0.2」としており、不確定性が大きく、過去と同じ場所だけとはいい切れないが、頻度としては北部の方が高いと思うとコメントしている。a e 委員のみが従前と同様の見解である。また、a d 委員は、従前「0.5」、「0.5」としていたが、平成21年のアンケートでは、分岐〈1〉を「0」、分岐〈2〉を「0」、分岐〈3〉を「1」と配分し、例えば貞観津波がそうであったと考えられるとして貞観津波の研究成果を考慮しているようなコメントをしている。

津波工学者の見解を見ても、b p 名誉教授は、分岐〈1〉を「0.8」、分岐〈2〉を「0.1」、分岐〈3〉を「0.1」と配分し、a g 委員は、分岐〈1〉を「0.3」、分岐〈2〉を「0.6」、分岐〈3〉を「0.1」と配分し、g b 准教授は、分岐〈1〉を「0.2」、分岐〈2〉を「0.5」、分岐〈3〉を「0.3」と配分している。

このように、まず地震学者らは、長期評価の領域区分をおおむね受け入れ（g h 准教授のみは、疑問を呈している。）、南北の構造の違いを考慮しつつも、津波地震の発生の可能性が高いとみていたし、また、津波工学者も、b p 名誉教授を除き、できる限り、安全側に立って、長期評価を受容していたと見ることができる。

しかも、前記第5の5（4）ア（ウ）のとおり、地震の規模に関する重み付けを見ると、分岐〈1〉～〈3〉のいずれについても、既往最大の地震を上回る地震が発生するという分岐の重み付けが、「0.75」～「0.85」となっており、南北の相違を考慮するとしても、少なくとも長期評価の領域区分に従ってそのどこでも既往最大の地震を上回る地震が発生するという考え方が、地震の専門学者や実際に発電用原子炉施設の防災を担うべき電力関係者の間にかなり有力となっていたといえ、長期評価がかなりの程度受容されていた状況がうかがわれる。

（オ）さらには、前記第5の5（2）エのとおり、耐震バックチェックにおける中間報告の内容を審議する地質等合同WGの開催した平成21年6月や同年7月の意見交換の際には、前記第5の5（1）の貞観津波の津波堆積物の調査結果等を踏まえて、産総研に所属する地質等合同WGの委員などから、貞観津波に関する調査結果に触れられていない理由などを尋ねられており、地震動と直接に関係するかどうかは格別、保安院においても貞観津波の調査結果も含めて長期評価をどのように取り扱うかの検討が喫緊の課題となっていたことがうかがわれる。この点、上記中間報告においては、地震動の検討が中心であったとはいえるものの、前記第5の5（2）イのとおり、保安院は、被告東電に対し、長期評価の取扱いについての検討を指示し、被告東電は、これを踏まえて、地震随伴現象としての津波が本件原発に与える影響について検討をしているのであって、津波も含めてその検討対策は緊喫の課題であったと評価できる。

（カ）しかも、仮に、明治三陸地震が三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りのどこでも起こる、

すなわち福島県沖の日本海溝寄りにおいても起こるという長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むこととなった場合、前記第5の5(2)アのとおり、被告東電は、平成20年4月18日までは、東電設計に委託して行わせていた本件試算の内容を把握し、本件原発の敷地高O.P. + 10mを最大で5m以上超える津波が襲来することを認識していたといえるし、かつ、前記第5の4(5)エの溢水勉強会における検討結果を踏まえると、確かに、平成16年に実施されたロジックツリー分岐のアンケートの結果を踏まえた津波ハザード解析の精度自体には問題があったとしても(ハザード解析=炉心損傷率という精度はそれほど高くないとの指摘もあった。)、代表プラントとされた5号機を対象として、O.P. + 10mで非常用海水ポンプの機能の喪失をもたらし、O.P. + 14mでは、上記ポンプの機能喪失に加えて、T/B大物搬入口、S/B入口からの津波の流入によりT/Bの各エリアが浸水し、ECCS及び非常用DGや、更にはRCICが機能を喪失する可能性が指摘されていたことからすると、明治三陸地震による津波波源を想定した場合の本件原発に対する影響の大きさに対する危惧、特に炉心損傷という、IAEAが示していた1炉年あたり約1万分の1回すなわち10<sup>-4</sup>より低く抑えるべきとする事態(前記第5の2(2)イ、前記第5の2(5)参照)が引き起こされかねないという危惧を抱くには十分であったとはいえる。

(キ) 以上のような地震津波の知見の進展状況、特に貞観津波の津波堆積物の調査結果という実証的なエビデンス(もとより直接的に本件原発の敷地高を超える津波の襲来を予測させるものではなかったが、これが相応に重視されるべきことは、各地震学者らが示したコメント等からして明らかである。)に加えて、平成21年に実施されたロジックツリー分岐のアンケートの結果に見られる、地震学者や防災実務担当者らの長期評価の受容度等を見る限り、長期評価あるいは長期評価そのものではなくても、少なくとも延宝房総沖地震以上の津波地震が福島県沖の日本海溝寄りにおいても発生するとの知見を、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき状況になっていたというべきである。

(ク) このような状況を踏まえると、少なくとも、平成20年10月頃までにa e論文の提供を受けてその内容を認識するとともに、平成20年度ロジックツリー分岐のアンケートの結果が取りまとめられた平成21年3月には、津波評価部会にも複数の担当者が関与し、当然その結果を認識していたはずの被告東電はもとより、耐震バックチェックの実施中であり、当然、貞観津波に関する情報や津波評価部会の情報についても被告東電を始めとする電力会社から容易に得られた保安院において、それ以降速やかに、あるいは、遅くとも地質等合同WGにおける耐震バックチェックの中間報告の審議において貞観津波に関する言及があった同年7月の後、すなわち平成21年8月頃までには、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に長期評価を取り込むべきであったといえることができる。

#### (5) 長期評価の受容度等に関するまとめと当事者の主張

以上述べたとおり、遅くとも平成21年8月頃までに津波評価技術に基づく決定論的安全評価に長期評価を取り込むべきであった、すなわちこれを取り込んだ想定津波を評価し、これに基づく安全対策を実施すべきであったし、また、保安院ひいては経済産業大臣は、その実施に当たり、当然、技術基準適合命令の発令をすべき状況にあったとは一応推認できる。ただ、上記(3)アのとおり、二段階審査方式において、行政庁から相応の資料・根拠に基づく判断の根拠に関する説明が

された場合には、この推定が覆されると考えられる。そこで、以下、それ以前における長期評価の公表後、即時にこれを津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべきであったとする趣旨（原告らは二段階審査方式を前提としないで、長期評価による予見可能性を主張するとともに、仮に二段階審査方式によるとしても、長期評価の公表後、直ちにこれを決定論的安全評価に取り込むべきであったと主張する。）を指摘する原告らの主張の内容を検討した上で、これを取り込むべきであったとは認められないとする被告国の根拠・指摘について検討する。

#### ア 長期評価に関する原告らの主張

（ア）原告らは、長期評価について、地震防災対策特別措置法に基づき、国の防災対策の強化に役立てるため、地震に関する調査研究の成果を収集・整理・分析し、総合的に評価する機関である推進本部が取りまとめたものであり、その内容は防災対策に直結する「科学的アセスメント」であることから、これをもって即時に規制権限の行使という作為義務を基礎付ける旨主張する。

しかしながら、既に指摘したとおり、長期評価の法令上の根拠、性格について、その根拠法令である地震防災対策特別措置法には、被告国の行政機関、地方自治体などのその他の公的機関に対し、これを防災対策に直結させるよう義務付けた明示の規定はなく、そのような義務を課す根拠となるべき他の法令上の根拠規定も見当たらない。この点、改正前炉規法や電気事業法、更には安全設計審査指針や平成18年耐震安全設計審査指針などの各指針を見ても、地震防災対策特別措置法に根拠を置く調査研究の結果を踏まえた対策を直ちにとるべきことを明示する規定はもとより、例えば、上記（4）イ（オ）において指摘した災害対策基本法に基づく知見の研究成果などについても特にそれに基づく防災対策を義務付けているものではない。これらの知見や災害対策基本法に基づく防災基本計画などを踏まえて、より高度の安全性が確保されるべき発電用原子炉の安全対策を検討実施すべきことは当然であるとしても、その知見の取捨選択に関しては、なお原子力事業者の合理的裁量が認められるものであるし、さらにはこれを監督すべき規制行政庁である保安院の合理的裁量が認められるべきである。換言すれば、発電用原子炉における安全性に関して、特定の科学的知見に依拠してこれに沿った防災対策を直ちにとるべきことの法的義務を課すような明示の規定を欠く以上、結局は、既に述べた知見の内容、性質やこれに関する受容度等を考慮して作為義務が認められるかどうかを吟味すべきであって、原告らが主張する「科学的アセスメント」の内容、趣旨も明らかではなく、そのような呼称をもって直ちに技術基準適合命令を発するという作為義務が基礎付けられるものとはいえない。

（イ）次に、原告らは、長期評価が、当時における地震学の知見の到達点を踏まえて津波地震を定義し、これに基づき、明治三陸地震、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震の三つの地震を津波地震と分類した上で、三つの津波地震に着目してその領域を区分したこと、津波地震が巨大な低周波地震であり、低周波地震が日本海溝寄りのどこでも起きていたことは、先行研究や長期評価の議論の過程からも明らかであること、長期評価の領域区分のうち南北を区別することには合理性がなく、被告国が主張する付加体の議論も単なる仮説であって、b o ・ a e 論文も科学的根拠を有するものではないことなどを指摘している。

（ウ）この点、確かに、上記三つの地震が津波地震であることは、後記のとおり、被告国が指摘する一部の学者の見解による異論があったにせよ、原子力防災における津波評価に直結する津波評価技術はもとより、長期評価や中央防災会議における北海道WG報告書などの公的機関による

研究などにおいておおむね承認されていたところである。

しかしながら、上記（４）イ（カ）において指摘したとおり、そもそも、長期評価を積極的に信頼すべき旨述べている a c 元部会長も、長期評価の領域区分について全く初めてのものと説明しており、そうであるならば、これまで有力視されてきた地震地体構造論とは異質なものであって、その領域部分の根拠としては結局低周波地震の発生の仕方によるが、その見方についても、上記（４）イ（キ）で既に述べたとおり、a c 元部会長は、あくまでも限定された期間での結果にすぎないと指摘しつつ、気象庁の観測による微小地震の発生状況が南北で異なることを認め、また、a d 委員も、日本海溝寄りの北部と南部で地質構造に違いがある部分もあって、全く同じではないと指摘している。さらに、b o ・ a e 論文の共著者である a e 委員が、上記低周波地震や微小地震について、南北の領域では南部と比較すると明らかに北部が多いと指摘していることも踏まえると、やはり低周波地震の発生の仕方等が初めて示された長期評価の領域区分の実証的エビデンスになるとは考え難い面がある。また、b o ・ a e 論文を裏付けるかのような深海の地質調査の結果（丙 B 1 9 の 2）も長期評価の公表後に出ている。

そうすると、このような長期評価の領域区分を、地震学者や防災実務担当者等が受容するようになるにはある程度の期間が必要となり（長期評価の策定に参与した地震学者は格別、それ以外の地震学者が直ちにこれを受容したとは考え難いし、明示的な異論を唱えていたわけではないにしても、a e 委員もかなり違和感を持っていたこととはうかがわれる。）、その期間を経ない段階で、いかに一般防災以上に安全性が要求される原子力防災の観点を考慮するとしても、その公表後、即時に津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込んで規制権限の行使を義務付ける知見となるとは認め難い。また、南北を区別しないという見解も、それが実証的なエビデンスに支えられていたものではなく、既に指摘した平成 2 1 年のロジックツリー分岐のアンケートにおける地震学者の見解も、多くはその相違を容認していたのであって、同様にその根拠となるものとはいえない。また、上記三つの地震が津波地震であるとの前提に立っても、その波源モデルが確定していたのは明治三陸地震のみであり、他の二つの地震の波源域は特定されておらず、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りという広範囲において区切るならばどこかで起きたとはいえるとしても、やはり、これまでの地震地体構造論の見解、特に三陸沖、福島県・茨城県沖、房総沖などを分ける見解に照らせば、それを覆す実証的エビデンスが得られているわけではない以上、これが地震学者や防災実務担当者らが一般的に受容できる知見であったとは考え難い。

以上のとおり、原告らの上記主張は採用できない。

（エ）そして、既に述べた、平成 1 6 年のロジックツリー分岐のアンケート結果や、中央防災会議、特に北海道WGにおける検討内容などからしても、平成 1 6 年～平成 1 8 年頃に、長期評価が規制権限の行使を義務付けるような知見、すなわち津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき知見になっていたとは考え難い。この点、長期評価を否定するような実証的エビデンスは全く見つかっていないが、他方、これを積極的に肯定するようなエビデンスは見つかっていないわけでもない（そのような証拠はなく、原告らもそのような主張はしていない。）。また、実証的なエビデンスを欠いても、地震学者や防災実務担当者らの受容度如何により、そのような知見になると見る余地があるとしても、やはり福島県沖の日本海溝寄りにおいても明治三陸地震と同程度の津波地震が発生するという長期評価はいまだ受容されるに至っておらず、原告らが平成 1 8 年まで

の時点において主張する様々な事情を考慮しても、原告らの主張は採用し難いものというべきである。例えば、原告らは、平成16年のロジックツリー分岐のアンケートにおいて、長期評価の領域区分が既に異論がないものとして受容されていると主張する。しかしながら、既に述べたとおり、この段階では、いまだ、明治三陸地震が房総沖～日本海溝寄りの日本海溝寄りの領域のどこでも発生するという長期評価を受け入れるかどうかについて、地震学者の間でも意見が拮抗に近い状態にあって、地震学者や防災実務担当者らが長期評価を受容していたと見ることはできないものというべきである。

また、原告らが指摘する平成18年の溢水勉強会などにおいて示された浸水に対する本件原発の脆弱性なども、脆弱性そのものに限ればおおむねその指摘が妥当するが、既に再三述べたとおり、結局は、その脆弱性に対する対策や本件試算を踏まえた対策が義務付けられるためには、その前提として、本件原発の敷地高であるO. P. +10mを超える津波の襲来を基礎付ける科学的知見、すなわち主として長期評価が津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき知見となっていたかどうかの問題となるのであり、その前提を欠くままに本件原発の浸水に対する脆弱性を検討する意味はないものというべきである。

#### イ 長期評価等に関する被告国の主張

(ア) 被告国は、長期評価に関して、単に理学上否定できない地震津波に関する科学(理学)上の知見にすぎず、本件事故時まで一貫して、長期評価は、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき知見となっていなかったと主張する。その論拠は多岐にわたるが、要約すると、〈1〉津波評価技術の考え方からすれば明治三陸地震の波源モデルを実際に発生した場所とは異なる福島県沖の領域に設定するためには地震地体構造論の知見を踏まえて、明治三陸地震が発生した三陸沖の日本海溝寄りの領域と福島県沖の日本海溝寄りの領域とが地震地体構造上同一の構造であるとの見解が通説的な見解となる必要があるところ、長期評価の公表時は無論、それ以降本件事故に至るまでの間、上記同一の構造であるとの知見は皆無であり、長期評価の公表以降、むしろ上記地震地体構造に関しては、南北において異なるというエビデンスが示され、これを根拠として、長期評価と異なる見解が複数の地震学者から提示されるに至っていたこと、同様に、〈2〉中央防災会議、溢水勉強会などにおいても、長期評価は採用されず、耐震バックチェックにおけるJNES、東北電力の対応を見ても長期評価を取り込んだ上での想定津波の評価を行っていないことのほか、〈3〉貞観地震に関する知見の進展状況等を見ても、津波堆積物の調査は発展途上にあり、津波堆積物から過去の津波の浸水域の確定もできない上、上記地震地体構造論の知見に基づく評価を覆すような事情とならないことなどを指摘している。

これに加えて、〈4〉長期評価が未だ通説的な見解になるに至っていなかった以上、これをリスク情報の一つと捉え、確率論的安全評価の中で考慮していたが、これまでに示されていた長期評価のリスク評価すなわち実際に長期評価に基づき予測される想定津波が本件原発を襲来する確率は、a b論文(第5の4(4)参照)を始めとする確率論的津波ハザード解析においては、10-4炉年を下回り、IAEAの尺度やこれまでに被告国が整備してきた安全目標の案などを下回っており、リスク情報としても具体的な対策を立てるべき状況には至っておらず、このような保安院の判断には合理性があることも指摘する。

(イ) まず、上記〈1〉の被告国の主張を検討すると、確かに、再三指摘したとおり、長期

評価は、三陸沖北部～房総沖の日本海溝寄りという、これまでの地震地体構造論とは異なる領域区分を示したものであり、それが地震学者や防災実務担当者らの受容するに至るまで一定程度の期間を要するものである。この点、長期評価を直接に裏付ける実証的エビデンスや新たな科学的知見が本件事故時までには得られた事実は認められず、その点では、知見それ自体の内容は、仮説にとどまるものである。しかしながら、他方、長期評価が、行政施策に直結すべき地震に関する研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進すべきとの地震防災対策特別措置法に基づき設置された推進本部の見解であり、少なくとも、他の地震学者の研究等における一見解と同視することはできないし、長期評価を覆すような実証的なエビデンスもなく、相応にそれが受容されてきている状況がある限り、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべきであったといえることができる。

(ウ) 被告国は、明治三陸地震を除く慶長三陸地震及び延宝房総沖地震がいずれも津波地震であることについて地震学者から有力な異論があったと主張する。

しかしながら、既に述べたとおり、上記三つの地震が、日本海溝寄りの領域において発生した津波地震（プレート間地震）であること又はその可能性が高いことは、長期評価の海溝型分科会の検討過程からしても明らかである。すなわち、慶長三陸地震については、海溝寄りの津波地震であることを前提に、波源を千島沖と見るか、三陸沖と見るかといった議論がされており、津波地震であることは前提とされていたといえ、また、延宝房総沖地震についても、陸寄りの地震ではないかという見解もあるが、十分な討議を経た上で津波地震である可能性が高いとされたと認められる。

また、既に述べたとおり、原子力防災における想定津波の評価に直結する津波評価技術の中でも慶長三陸地震及び延宝房総沖地震は津波地震である可能性が高いものとして整理されていること、平成16年のロジックツリー分岐のアンケートでも慶長三陸地震が津波地震であることは地震学者や防災実務担当者らの間で相当程度受容されていたこと、その後の北海道WG報告書の中でも津波地震である可能性が高いとされていることに照らせば、津波防災対策を検討する上では、これらの地震は、いずれも大きな津波被害をもたらした津波地震として整理することとなっており、少なくとも公的機関による研究及びこれに基づく防災対策の実務においてコンセンサスが得られていた知見と評価でき、これが所与のものとなっていたといえるべきである。そうすると、長期評価の公表後においても慶長三陸地震や延宝房総沖地震に関する異論があったとしても、それは単なる学者の一意見に過ぎず、これをもってこれらの地震が津波地震であることを否定することはできないし、仮にこのような見解の下に保安院が長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込まなかったのである（そのようなことをうかがわせる証拠はない。）ならば、それ自体重大な事実誤認であったといわざるを得ない。

その上で、被告国が指摘する上記〈1〉の点について、確かに、長期評価の公表直後に新たな知見としてこれを即時に地震学者や防災実務担当者らが受容したとはいえない点において、その指摘は妥当なものであるが、他方、その後の状況、特に平成21年3月頃までの状況を見る限り、長期評価が防災対策における公的見解としてある程度の支持を勝ち得ていた状況を看過するものといわざるを得ない。なお、被告国は、通説的見解とならない限り、当該知見を取り込む必要がない旨主張するが、仮に実証的エビデンスが示されず、あるいは学界等において通説的な見解となるに至っていないとしても、防災対策に直結すべき知見として、長期評価や中央防災会議などの防災対

策に直接関わるような公的機関やこれに準ずる機関等により収集・整理され、それがその研究等に係る地震学者やその成果を防災対策に直結させることが期待される防災実務担当者らのある程度の支持を勝ち得ている状況がある限り、一般の防災対策に比してより高度の安全性が要求される原子力防災の観点からして、これを取り込むべきである。

また、地震地体構造論の知見について、前記第5の1(1)ウ(エ)のとおり、長期評価の公表後に垣見マップが公表されているところ、確かに、垣見マップは、「東北日本弧」の日本海溝大陸斜面を四つに区分し、その領域ごとのプレート境界付近の大地震として明治三陸地震や慶長三陸地震(8A2)、福島県東方沖地震(8A3)、昭和38年の房総沖地震(8A4)を示すとともに、不確定であるものの、延宝房総沖地震もプレート境界付近の地震の可能性があると指摘している。また、北海道WG報告書も、長期評価の領域区分を前提に上記三つの地震がプレート間地震であることを踏まえて防災対策の検討対象とすべきかどうかを検討し、明治三陸地震及びそれと同様の海溝軸付近の領域を破壊した可能性が高い慶長三陸地震を防災対策の検討対象とする一方、繰り返しの確認ができない延宝房総沖地震について検討対象から外しているが、それがプレート間地震ではないなどといった指摘をするものではない。日本海溝等専門調査会は、上記北海道WGでの検討も踏まえて、長期評価の領域区分を前提に防災の対象として明治三陸地震と慶長三陸地震を示したものであり、長期評価の領域区分によったものと理解できる。このように、長期評価を踏まえてその一部を採用している点において、長期評価を否定するものとはいえず、むしろ一般防災対策の見地から、長期評価の一部取り込む形で絞り込みをしたものと見るべきであり、中央防災会議の対応をもって長期評価が否定されたということとはできない。

このように、確かに、長期評価を直接的に裏付ける知見や新たな実証的エビデンスが示されたわけではないが、他方、長期評価を否定するようなエビデンスが示されているわけではなく、また、既に述べたとおり、長期評価が次第に地震学者や防災実務担当者らにも浸透し、これに沿った検討が実際に進められていた状況を踏まえると、長期評価を取り込んだ上での検討が要請されるようになっていたといえることができる。

加えて、日本海溝の南北の構造の相違についても、確かに、前記第5の7(3)エのとおり、a e 委員が、南北のカップリングの相違が津波地震の発生の有無の差につながっているという見解を示し、これは、実際の調査結果によって裏付けられ(丙B19の2)、また、「海溝における未固結の堆積物は三陸沖にのみ顕著であるため、三陸沖以外においては巨大低周波地震は発生しても津波地震には至らないかもしれないこと」を示す論文(丙B1)もあったことは認められる。しかしながら、これらの研究は、南北の構造等の相違が直ちに津波地震の発生の有無を決定するものではなく、現に、同論文においては、微小地震の震央分布、繰り返し地震の発生割合、三陸沖に発生する低周波地震の震央分布などの検討に基づき、「津波地震が巨大な低周波地震であるならば、三陸沖のみならず福島県沖から茨城県沖にかけても津波地震発生の可能性がある」ことも示唆されているし、また、前記第5の5(4)イ(エ)の津波評価部会における確率論的津波ハザード解析においても、上記南北のカップリングの強弱は、延宝房総沖地震による津波が明治三陸地震による津波に比べ小さいことに対応していると指摘されており、そのような津波地震が起こらないことを示唆するものではない。この点、延宝房総沖地震の波源が確定できていないとしても、同地震が津波地震であること、また、少なくとも千葉県～茨城県の沿岸部に津波が襲来したことからして、南部



の日本海溝沿いで生じた可能性があること、前記第5の5(4)ウのとおり、第4期津波評価部会において、延宝房総沖地震の波源モデルを「参考」にしつつ、福島県沖を含む日本海溝沿いの津波地震に関する新たな波源モデルを構築するという方向で検討が進められることとなったことなどに照らせば、南北の構造の相違から直ちにこれまで津波地震が発生していない福島県沖の日本海溝寄りにおいて津波地震が発生しないということもできず、むしろ、南北の構造の相違を踏まえても、津波地震が発生する可能性があるといえ、そのことが地震学者等において受容されるようになっていた状況がうかがわれる。

(エ) 上記〈2〉について、中央防災会議や溢水勉強会後の状況等については、既に上記(ウ)において指摘したとおりであり、また、確かに、前記第5の4(7)イ(ウ)、前記第5の5(2)ア(エ)及び(オ)のとおり、耐震バックチェックにおける、津波に関しての長期評価の取扱いは電力各社において統一されていなかったことが認められるが、他方、前記第5の4(7)イ(イ)～(エ)、前記第5の5(5)エ(ア)～(エ)のとおり、日本原電は、平成19年12月以降、同社が設置するf1原発について長期評価を取り込んだ上での対策工事の検討を開始し、平成20年5月頃までに具体的な対策工事の内容を検討し、同年8月の同社常務会の決定を経て、同年11月までに対策工事(引き波対策工事、防水扉対策、防潮シャッター、防潮堰、盛土工事など、工事費合計約21億円)の費用の支出を決定し、平成21年9月までにその施工を完成させた。このように、日本原電は、津波対策に関し、長期評価を取り込んだ上での対策工事を、現に耐震バックチェックの中で実施していた。このような電力事業者の対応も踏まえると、長期評価を取り込んだ対策をせざるを得ないという認識がかなり有力となっていたこともうかがわれ、また、原子炉の高度の安全性を確保するという見地に照らせば、このような対応が一社でも行われている以上、被告東電以外にも長期評価を取り込んだ対策をとらないという電力事業者が現に存在したとしても、その対応の是非についてさらに検討する必要がある、単に東北電力が長期評価を取り込んだ対策をとっていなかったことをもって被告東電の対応、ひいてはこれを監督すべき保安院の不作為が直ちに正当化されるものではないというべきである。

(オ) 上記〈3〉について、確かに、貞観津波の津波堆積物の調査結果は本件原発の敷地高を超える津波の襲来を具体的に予見させるものではないが、他方、同津波堆積物の調査は、福島県沿岸部、特に本件原発の付近に津波の襲来を危惧させるべきものであり、既に述べた平成21年のロジックツリー分岐のアンケートの結果や地質等合同WGにおける指摘などと相まって、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき必要性を基礎付けるものとはなり得る。そうであるならば、むしろ、保安院においてこのような知見や間接的にせよ実証的エビデンスを踏まえた検討が不要であったとする合理的な理由を示すべきであり、このような理由の説明がない以上、その知見を取り込むべき必要性があったことを推認させるものである。

(カ) 上記〈4〉について、確かに、前記第5の4(2)イ(エ)のとおり、平成16年のロジックツリー分岐のアンケートを前提に、津波ハザード曲線を計算した結果として、6号機で、10mを超える確率(年超過率)が $10^{-4}$ ～ $10^{-5}$ /炉年となっていたことが認められ、前記第5の4(1)ア、前記第5の4(3)イのとおり、保安院等で検討されていたリスク情報の活用に当たり、CDF(炉心損傷)について $10^{-4}$ /炉年程度とされ、これは、前記第5の2(2)イ、前記第5の2(5)のとおり、既設原子炉に係る「重大な炉心損傷の発生する可能性が1炉年あたり

10万分の1程度を上回らない」という I A E A の技術的安全目標と同じと考えられるし、平成 21 年のロジックツリー分岐のアンケートを前提としても、前記第 5 の 5 (4) エのとおり、代表評価位置として選定された 4 号機において、O. P. + 10 m を超える津波高さの年超過確率が 10<sup>-4</sup>/炉年に近づいているが、これを超える状況にはなっていなかったから、確率論的津波ハザード解析において、一応安全とされる範囲(炉心損傷に至る可能性として許容される範囲)に収まっていたと見る余地がある。

しかしながら、確率論的津波ハザード解析自体が発展途上のものであるし、保安院の検討もいまだ性能目標案にとどまっていたこと、上記 I A E A の技術的安全目標についても、新設炉について 10<sup>-5</sup>/炉年となっており、現在の科学的技術水準によるべきとの m i 最高裁判決の判示の趣旨を踏まえると、新設炉に対する安全目標によるべきとも考えられ、リスク情報として十分に留意していたことには疑問が残る(現に、前記第 5 の 3 (2) コのとおり、保安院は、「確認された知見」に対しては、これに基づき既設プラントの安全評価を行うものとしていた。)

加えて、そもそも、前記第 5 の 5 (4) イのとおり、確率論的津波ハザード解析に当たり、目的を明確に把握した「事務局」が現状の研究成果のレビューに基づき、できるだけ幅のある分岐案を設定し、一定の数の「専門家」にヒアリングして最終的な分岐案と重み案を作成する方法によるべきところ、あくまでも平成 16 年及び平成 21 年に実施されたロジックツリー分岐のアンケートの結果は参考にすぎない上、特に専門知識を有する地震学者の重み付けなどが適切にされているかどうかは明らかではない(例えば、前記第 5 の 5 (4) ア(イ)のとおり、地震の専門家である a d 委員に他の地震学者と同様の 4 倍の重み付けをしていない理由など明らかではない。)。そうすると、厳密な意味でのロジックツリーアンケートの結果を踏まえた上記年超過率が適確な値であったかどうかは明らかではなく、同ロジックツリーアンケートは、定性的に地震学者及び防災実務担当者らの傾向を知ることができ、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むことについて有力な資料となり得るが、厳密なリスク情報としての定量的な判断、特にそれが確率論的にみて無視できる情報であると判断し得るほどの意味を求めることは難しいといわざるを得ない。むしろ、仮に、地震学者などを適切に選択した場合、原発の安全性により大きな疑義を生じさせる結果となることが予測され、現に、上記のとおり、平成 21 年時点では、4 号機において、O. P. + 10 m を超える津波高さの年超過確率が 10<sup>-4</sup>/炉年にかなり近づいており、保安院の性能目標案や既設原子炉に係る I A E A の技術的安全目標に抵触するおそれは十分にあったというべきである。しかも、前記第 5 の 4 (5) イ～エの溢水勉強会の結果や前記第 5 の 5 (2) ア(キ)の J N E S の報告においても、津波遡上時の影響として、遡上した津波により海水ポンプが損傷、機能喪失し、海水取水が不可能となって、更に屋外変電設備、非常用 D G などが影響を受け、外部電源喪失や D G からの非常用電源の供給が不可能となることなどの指摘を踏まえると、自然現象であることに由来する不確実性や保守性の観点から一定の裕度を確保する必要があつて、本件敷地を超える津波、特に O. P. + 15.7 m という津波が襲来する確率は、原子炉施設に求められる安全裕度からすると、それは「≒」との精度が低いものと見るべきではなく、むしろ、同津波発生の確率「イコール(=)」炉心損傷の確率と見るべきであったというべきである。

以上のとおり、長期評価を踏まえた確率論的津波ハザード解析の結果として、具体的な対策を立てるべき状況に至っていなかったと直ちにいうことはできず、この点に関する被告国の主張もま

た採用できない。

(キ) その他、被告国は、これまでの規制権限不行使に係る国賠法1条1項の適用上の「違法」に関する、複数の最高裁判決を根拠に、具体的な事案において、規制権限の不行使が国賠法上違法となるかの判断をするに当たっては、事案に応じ、〈1〉規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、〈2〉被害の重大性及び切迫性、〈3〉予見可能性、〈4〉結果回避可能性、〈5〉現実に実施された措置の合理性、〈6〉規制権限行使以外の手段による結果回避困難性（被害者による被害回避可能性）、〈7〉規制権限行使における専門性、裁量性などの諸要素の全部又は一部を総合的に考慮して、その不行使が著しく合理性を欠くと認められるか否かを検討しているところ、本件原発において津波による原子力災害が発生する切迫性は大きいとはいえず、予見可能性の程度は、原子力発電所の防災対策について何らかの措置を執るべきといえる程度にとどまり、実際に敷地を超える津波が到来するという切迫性、緊急性は示されていなかったなどと主張する。

しかしながら、上記各要素は、被告国も自認するとおり、もとより規制権限の不行使に係る国賠法上の違法を判断する上での考慮要素となるものであるが、その全てが認められなければ規制権限の不行使が違法となるというのではなく、当該事案の内容とともに上記〈1〉の規制権限を定めた法の保護する利益の性質等がまず問題とされるべきである。この点、既に述べたとおり、技術基準適合命令の発令に際しては、原子炉施設の高度の安全性を確保しつつも、相対的安全性を容認するとの立法判断の下に、多くの専門分野の専門技術的知見等を踏まえた、確定不可能な将来予測にわたる点に鑑みて、経済産業大臣の専門的技術的裁量が認められるものであるが、もとより、それは深刻な原子力災害が万が一にも起こらないようにするとの趣旨をも踏まえたものであり、このような見地から津波評価技術に基づく決定論的安全評価が合理的な評価手法として承認されている。そうすると、その中に長期評価を取り込まなければならない状況に至った以上、本件原発の敷地高を超える津波の襲来を所与のもの、つまり実際に起きることを想定した対応をせざるを得ないと考えられる。加えて、地震や津波という自然現象がいつ発生するかを特定することはもとより不可能である上、IAEAの技術目標である10<sup>-4</sup>/炉年又は10<sup>-5</sup>/炉年に抑えられなければならない炉心損傷の事態が発生した場合に起こる被害の重大性は、前記第5の2(2)アのスリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故などからも明らかであって、原発事故による被害の重大性に鑑みれば、必ずしも切迫性という要件を求める必要がないともいえる。以上の点に照らすと、切迫性がないことをもって津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込まないことが正当化されるとする被告国の主張は採用できない。

なお、切迫性を要件とすべきではないことは上記のとおりであるが、被告国が、前記第5の5(2)ウのとおり、津波評価技術の改訂のために3年程度かけて長期評価を取り込むかどうかの修正、検討をするとした被告東電の説明について、b p 名誉教授、a e 委員、g b 准教授、a g 委員らの各地震津波の専門学者が異議を述べておらず、切迫性がなかったと指摘する点について、念のため検討すると、上記各学者らは地震津波に関する理学上又は工学上の専門的知見を有する有識者であるが、もとより原子炉施設の安全性に責任を負うべき立場にはなく、あくまでもそれに必要な知見を提供する立場にあるにすぎない。すなわち、上記責任を負うべきは、第一次的には本件原発を稼働させている被告東電、次いでその安全を監督する立場にある保安院ひいては経済産業大臣であって、提供を受けた知見をまさにリスク情報として責任、管理する立場にある被告国が、その責

任、管理する立場にはない学者の意見をもってその責任がないとか、管理をする切迫性がないと判断することは、リスク管理の観点からして正当化できないものというべきである。

(ク) また、被告国は、仮に津波評価技術に基づく決定論的安全評価に長期評価を取り込むべき状況にあったとしても、南北の構造の相違に照らせば、それは明治三陸地震の波源ではなく、延宝房総沖地震の波源を用いる可能性もあり、現に、津波評価部会においても、あくまでも「参考」であるが、そのような検討がされていたと主張する。

しかしながら、上記(4)オ(ウ)のとおり、平成21年に実施されたロジックツリー分岐のアンケートの結果によれば、地震規模に関しては、三陸沖～房総沖の日本海溝寄りにおいては、既往最大を上回る規模の地震が発生するという重み付けが「0.75」～「0.85」を占めていたこと、自然現象であることに由来する不確実性や保守性の観点から一定の安全裕度を考えるならば、少なくとも上記日本海溝寄りの領域において既往最大といえ、かつ、その波源モデルが確定していた明治三陸地震の波源を用いることが正当であり、波源が不確定で、規模も小さい延宝房総沖地震の波源モデルを用いる余地があるとする被告国の主張は合理性を欠き、採用できない(なお、前記第5の5(2)アのとおり、明治三陸地震の波源モデルを用いた場合には本件原発の敷地南側で最大O.P. + 15.7 m、取水口では最大O.P. + 10.182 mとなり、延宝房総沖地震の波源モデルを用いた場合には本件原発の敷地南側でO.P. + 13.552 m、取水口では最大O.P. + 8.784 mとなり、その想定規模が異なるため、最終的には結果回避可能性に影響するとしても、何らかの対策を命じる状況にあったことにはいずれであっても否定できない。)

#### ウ 小括

(ア) 以上のとおり、被告国の主張・説明を踏まえても、平成21年8月頃までには、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべきであったとする判断を覆すには至らず、これを取り込まなかった保安院ひいては経済産業大臣の不作为には、その審議、判断の過程における著しい過誤、欠落があったものと推認せざるを得ない。すなわち、本件試算に基づく津波(以下「本件試算津波」という。)を想定津波として、明治三陸地震の波源モデルを用いた場合には本件原発の敷地南側で最大O.P. + 15.7 m(浸水深5.707 m)となり、敷地北側(敷地高O.P. + 13 m)においてもO.P. + 13.695 mとなり一部浸水すること、取水ポンプ位置(O.P. + 4 m)における最大津波高さは、5号機におけるO.P. + 10.182 m(1～6号機で、8.310～10.182 mとなる。)であり、その浸水深が6.182 mとなることが示されていたのであり、本件原発の安全性を確保するために、当然、本件試算津波に対処すべきであったのにその対処をしなかったという不作为は、その審議、判断の過程における著しい過誤、欠落であったものと推認せざるを得ない。

なお、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に明治三陸地震の波源を用いるに当たっては、既往津波ではないために比較対照ができないといった問題があり、また、ae委員は、津波評価技術における波源の設定に関して、地震地体構造区分を参照し、地震発生状況等のほか、最新の地形・地質学的知見等を考慮し合理的波源を設定する必要があるとあって、地体構造の同一性等を根拠付けるデータがないのに別の領域区分における既往の断層モデルを単純に移して数値解析をしても精緻な解析とならず、設計津波の基準に用いることはできないと述べる(丙B100・3頁)。しかしながら、ae委員が述べるように、津波評価技術策定時の検討の際に、萩原マップでは、日本海溝沿

いの領域に関する最新の知見が反映されていないなどの理由から、合理的と考えられる詳細区分された位置に津波の発生様式に応じて基準断層モデルの波源位置を設定したこと（丙B16・1、2頁）、また、前記第5の7（1）キのとおり、ac元部会長は、地震空白域において地震津波を想定するときに過去に起こった地震を調べてその断層モデルを用いることは地震学において極めて常識的な方法であるし、今回の日本海溝沿いで断層モデルが確定しているのは明治三陸地震だけであり、明治三陸地震の断層モデルを用いるのは当然のことであるとしていることからしても、明治三陸地震の波源域を用いた想定津波の試算、つまり本件試算津波を想定津波として用いることは十分可能であったというべきである。

（イ） なお、保安院が本件試算を認識したのは本件事故直前のものであるが、少なくとも前記第5の5（2）エの地質等合同WGにおける審議を踏まえて、被告東電に状況等を確認すれば、当然に、本件試算、平成20年度のロジックツリー分岐のアンケートの結果、貞観津波の堆積物の状況等のほか、緊急を要するものではないとしても、br名誉教授、bp名誉教授、ae委員などの地震津波の専門学者らが長期評価を取り込んだ対策の必要性を述べていたことなどを直ちに認識でき、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むことが不可避との判断に至ったはずであり、平成21年8月頃以降、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込んだ上での対策、すなわち本件試算を踏まえた対策を講じるよう求める技術基準適合命令を発することについて、当然に検討を義務付けられる状態となっていたというべきである。

#### （6） 結果回避可能性及び因果関係

##### ア 技術基準適合命令の内容と結果回避可能性等の主張、立証責任等

（ア） 上記（3）～（5）において検討したとおり、平成21年8月頃には直ちに長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込んだ上での審査を行い、技術基準適合命令の発令の有無を検討する義務があったと解すると、本件試算津波（上記のとおり、本件原発の敷地南側で最大O.P. + 15.7m、同敷地北側でO.P. + 13.695mとなり、取水ポンプ位置における津波高さが、1～6号機で、8.310～10.182mとなること）を本件原発において対処すべき想定津波とした場合には、ドライサイトの維持ができなくなること、その結果、既に述べた溢水勉強会やJNESの評価報告にあるとおり、本件試算津波の襲来によりSBOひいては炉心損傷につながりかねないことに照らせば、必然的に何らかの対策工事を要する結果となる。

（イ） その対策工事を被告東電に実施させるために、技術基準適合命令の発令が検討されるべきこととなるが、被告国も自認するとおり、このような技術基準適合命令に対して事業者である被告東電が行う具体的な対策工事の内容は、被告東電が選択し決定すべきものである。すなわち、事業者である被告東電が、本件原発の設備状況等を踏まえ、必要かつ実現可能な対策工事の具体的内容を検討して決定すべきものであり、他方で、技術基準適合命令において、上記具体的内容を詳細に特定することは事実上不可能であり、実際の対策工事の前、あるいは同対策工事後の安全確認を行う上での、ある程度、抽象的・概括的な内容にとどめざるを得ないものと解される。例えば、本件試算津波の高さや敷地の浸水範囲を想定した上で、必要な「修理」、「改造」等を実施するよう命じ、これに対し、被告東電が、その具体的な対策工事の内容を検討し、必要な対策工事を行うこととなる。このことは、電気事業法40条が「技術基準」に適合するよう命令を発するものとし、ここでいう「技術基準」が技術基準省令4条1項にほかならず、同規定が定性的な内容しか定めて

いないことからしても当然であり、本件試算津波を踏まえてその具体的内容を被告東電が検討、決定した上で工事計画を立案してこれを施工し、これらについて、保安院ひいては経済産業大臣がその当否を審査するということになる。

(ウ) そして、既に述べたとおり、長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込む義務を保安院ひいては経済産業大臣が負うと解する以上、本件試算津波を本件原発の想定津波と考えざるを得ず、本件原発の安全性が確保されない状態となっていることは、津波評価技術に基づく決定論的安全評価の手法から当然のことであり、必然的に何らかの対策を命じない限り、最終的には原子炉の稼働停止といった事態をも念頭に置く結果とすらなりかねない。そうすると、事前規制的な発想・見地を前提とすると、技術基準適合命令を発することは当然の流れ（ただ、従前の保安院などの実務に鑑みると、もとより行政指導の一環として、被告東電に自主的な対策を促し、これを実施させるということが実務的な対応であったと考えられる。しかし、現にこのような保安院の行政指導と被告東電の具体的対策が実施されたわけでもなく、事後的な国賠法上の違法の判断としては、技術基準適合命令の発令の当否として考えて、安全対策のために技術基準適合命令の発令以外にはなかったとするものである。）ということになると考えられる。

(エ) このような手続の流れも踏まえると、技術基準適合命令の発令は不可避であり、被告東電が本件試算津波に備えた具体的な対策を講じなければならないこともまた明らかである。その際の対策工事の具体的な内容、つまり結果回避措置の具体的な内容については、当然、現に本件原発を稼働させ、かつ、その設備状況等も知悉していた被告東電以上に具体的な検討、対策の実施ができるような主体は存在しないこと、加えて、既に述べた技術基準適合命令の発令に係る作為義務の判断に当たり、二段階審査方式によるべきであって、かつ、「その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである」とのm i 最高裁判決の判示を踏まえると、少なくとも、技術基準適合命令の発令の結果としてとられるべき、具体的な結果回避措置としての対策工事の具体的な内容について、原告らが、〈1〉防潮堤、盛土、防潮壁などの本件原発の敷地への浸水防止の措置、〈2〉T/B、R/Bなどへの浸水を防止するために、浸水可能性がある経路及び浸水口（扉、開口部、貫通口等）の防水化・水密化、〈3〉高所への代替設備（電気室や配電盤、非常用DGなど）の新設・移設の各措置を指摘する以上、このような具体的措置の実効性の有無、程度等、すなわち本件事故の回避可能性の存否に関しては、その不存在に関する、被告らの主張、立証（反証）が尽くされていない限り、当該結果回避可能性の存在が事実上推認されることとなるというべきである。この点、規制権限の不行使の違法を基礎付ける結果回避可能性の存在についての主張、立証責任を負うべき原告らが、結果回避措置についてある程度具体的に特定しており、他方、上記のとおり、具体的な回避措置を講じる上での専門的技術的な知見やそれに必要な資料等が全て被告ら（特に被告東電）にあることに鑑みれば、衡平の見地に照らし、行政庁や事業者の判断の基礎となり得る資料や実際の検討状況等を踏まえ、十分な主張、立証が尽くされていない限り、上記の結果回避可能性の推認を行うべきであるし、また、それは、後記の被告東電の非難可能性を検討する上でも当然の前提となる。

(オ) この点、被告国は、m i 最高裁判決の事案が、実際の設置許可処分に係る判断資料に

基づいて規制行政庁がその旨の処分をしたというものであって、当然にその資料等が規制行政庁に存することを前提とするが、本件は、規制権限の行使に係る不作為の違法性という被告国の国賠法上の責任の有無等が問題となっている事案であって、当然その資料なども存在しないこと、国賠法上の違法すなわち当該公務員の職務上の注意義務違反の内容を構成すべき結果回避可能性について、その違法性を主張する者が主張、立証責任を負うことは当然であること、格段に証拠資料の入手が容易となった現代情報化社会を前提とすると、その資料収集の困難を理由として、立証責任を転換したり、事実上の推認を働かせたりする余地がないことを主張する。

しかしながら、前記第5の3(2)コ、前記第5の5(5)イのとおり、保安院は、当然、発電用原子炉の安全性を監督する立場にあって、そのために従前から電力対応方針などの下、地震関連分野に関する最新の科学的・技術的知見を収集し、必要なものを原子力施設の耐震安全性評価に反映するなどの耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続すべく、これらの知見の継続的な収集及び評価への反映の枠組みを構築しており、都度、必要に応じてこれを公表していたこと、そのためにも地質等合同WGなどのほか、溢水勉強会に見られるように電力会社らとも共同で勉強会を開催し、必要な知見の収集に努めており、当然、これらの資料・知見などを駆使した上で監督実務を行っていたと考えられ、本件のような規制権限の不行使という不作為の違法性が問題となる事案においても相当程度これに関連した資料を被告国が保有していると考えられること、規制権限の不行使の違法性の判断であっても、既に述べたとおり、二段階審査方式を前提とする判断すなわちm i 最高裁判決の判示を参照する以上、主張、立証責任に関する判示のみを別異に解する合理的理由もないこと、m i 最高裁判決の判示も、設置許可処分の違法性を主張する側にその主張、立証責任があることを認めつつも、事実上の推認の手法により事実上その転換をしたものであって、国賠法上の規制権限の不行使の違法性の判断においても同様の手法をとり得ること、いかに現代社会において情報化が進んだとはいえ、上記のとおり、知見を収集し、日常的にその監督等に生かしている行政庁と通常の国民との間には、その専門知識等に歴然とした差異があることなどの点に鑑みると、被告国の上記主張は採用できない。

(カ) 以上のとおり、長期評価を、津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべきであるとすれば、経済産業大臣が技術基準適合命令を発し、これに基づき被告東電が本件試算津波を想定津波として具体的な対策工事を行うという流れになるところ、被告国は結果回避措置に係る様々な事情を指摘して、本件において被告国が技術基準適合命令を発することは不可能であった旨主張し、被告東電も本件事故当時の知見等に照らせば、津波対策として原告らが指摘する水密化対策等の結果回避措置をとることは不可能であったと主張する。また、被告らは、本件津波と本件試算津波はその規模等が大きく異なり、仮に本件試算津波に基づいて原告らが主張する結果回避措置をとっていたとしても、本件事故を回避することはできなかつた旨も主張する。

これらの主張の趣旨は、被告東電において本件試算津波に基づく結果回避措置では本件津波による浸水を防げなかつたというものであり、また、同様に被告国において本件試算津波への対策に係る技術基準適合命令を発しても、本件津波による浸水を防げなかつたというものであって、被告東電の注意義務及び被告国の作為義務の前提となる結果回避可能性の不存在とともに、因果関係の不存在をいうものと理解できる。この点、確かに、本件試算津波に係る対策すなわち原告らの主張する結果回避措置をとったとしても、本件事故を回避することができなかつたと認められる場合に

は、少なくとも被告らの不作為と本件事故との因果関係が否定されることになり、ひいては結果回避可能性の不存在により被告国の不作為の違法性が否定されることとなるものと解される（作為義務の存否と因果関係の存否は、別個の要件となるが、結局は本件事故を回避できない場合には、因果関係とともに作為義務の前提となる結果回避可能性がないと解することもでき、両者は実際上重なり合うため、以下、一体のものとして、結果回避可能性の不存在について論じる。）。

イ 具体的な結果回避措置と本件事故の回避可能性の有無等

(ア) 既に述べたとおり、原告らは、技術基準適合命令の結果としてされるべき対策工事の具体的内容について、〈1〉防潮堤、盛土、防潮壁などの本件原発の敷地への浸水防止の措置、〈2〉T/B、R/Bなどへの浸水を防止するために、浸水可能性がある経路及び浸水口（扉、開口部、貫通口等）の防水化・水密化、〈3〉高所への代替設備（電気室や配電盤、非常用DGなど）の新設・移設の各措置を指摘するところ、これらの具体的措置を講じても結果回避ができなかったといえない場合、結果回避可能性を推認することができるもの（なお、上記ア（エ）で述べたとおり、作為義務の前提となるべき結果回避可能性が推認されること、同様に、本件事故との因果関係も事実上推認される。）というべきである。

(イ) そこで、検討すると、第一に考えられる抜本的な対策工事としてのドライサイトの維持のための防潮堤等の設置については、前記第5の5（2）アのとおり、被告東電がまとめた検討資料において、沖合の防潮堤の設置、既設防波堤の拡張の組合せを設定したところ、遡上水位を最も低減するケースとして、O. P. + 4 m盤の水位を1～2 m程度低減できるが、O. P. + 15 mの長大な防潮堤の設置や既設防波堤の約O. P. + 20 mへの拡張等のコスト、工期、施工の実現性を考慮しなければならず、その建設費のオーダーとしては数百億円規模となること、意思決定から防潮堤完成まで約4年間（環境影響評価が必要な場合には、それに加えて約3年間）を要することが指摘されており、最終的にこれらの対策工事を行うとしても、平成21年8月頃に技術基準適合命令が発せられたのでは、本件事故の発生までに上記対策工事が完成しないことは明らかであって、防潮堤等の設置では本件事故を回避できなかったと認められる。

(ウ) 次に、建屋の水密化すなわち建屋の浸水口となる箇所の特定とそれに対する浸水防止措置の実効性等を検討する。

前記第5の6（2）イ（ア）～（ウ）のとおり、本件津波は本件原発の敷地高を超えて遡上し、本件原発の主要建屋の周囲を冠水させたところ、R/B、T/Bの各外壁や柱等の構造躯体には本件津波による有意な損傷が確認されておらず、同建屋の地上開口部に取り付けられている出入口のドアやシャッター、DG給気ルーバー、地下のトレンチやダクトに通じるケーブル、配管貫通部が津波の浸水経路となったと認められる。また、前記第5の5（2）ウ（イ）、前記第5の5（5）ウ（ア）、前記第5の6（2）イ（エ）のとおり、非常用海水系ポンプについては、O. P. + 6.1 mを想定した対策を平成21年11月には施工済みであり、本件津波により一部損傷が見られたが、据付場所に自立し、ポンプ本体が流出したものはなく、同躯体の損傷は限定的であった（5号機は使用できなかったものの、6号機のポンプも稼働できる状態であった。）と認められる。

また、前記第5の4（5）エのとおり、平成18年の溢水勉強会における検討の中でも、津波継続時間を考慮していない仮定とはいえ、O. P. + 14 mを超える津波の襲来によりT/B大物搬入口、S/B入口からの浸水によりT/Bの各エリアが被水して電源設備にも津波の影響が及ぶ



可能性が指摘され、かつ、E C C S及び非常用DGに加えて、R C I Cの機能の喪失が既に指摘されていた。

加えて、前記第5の7(5)ウのとおり、a g委員は、本件津波による1～3号機の浸水経路(大物搬入口、S/B入口、DG給気ルーバー)と、例えば3号機における大物搬入口の先の浸水深がいずれも30cm程度にとどまり、3号機の周辺5mの浸水深に対して建物躯体と大物搬入口がある程度の防護機能を果たしたこと、T/B開口部に水密化措置を講じていればある程度建屋内への浸水を防げた可能性があることは否定できないと述べるとともに、本件試算津波が設計想定津波として認められる限り、それを用いて水密化を図ること自体は工学的には相当といえると述べており、その困難性を認めつつも、対策が全く不可能であったとは述べていない。

そうすると、建屋への浸水の防止としては、溢水勉強会の検討結果を踏まえて、上記開口部やM/C、P/Cなどの非常用電源盤が設置されている箇所など、浸水が生じる部分を特定し、同部分からの浸水を防止するための措置、より具体的には、前記第5の5(5)エのとおり、日本原電が検討し施工した、R/B、T/Bの開口部などを対象範囲として、一般扉のパッキン製の扉への改造、取替え、シャッターのパッキン製シャッター等への改造、取替え、窓の閉鎖や換気口のガラリの改造、取替えなどを対策工事として検討し、このような、いわば限定的な水密化の施工を実施することによりある程度の浸水回避が期待できたといえ、また、DG本体のほか、M/C、P/Cなどの電源盤の機能が維持されていたならば、前記第5の6(3)オのとおり、DGによる給電が維持できた6号機が冷温停止に至っていることに鑑みても、本件事故は回避できた可能性がある。

上記の建屋の水密化のための対策工事は、前記第5の5(5)エのとおり、日本原電が、その検討から対策完了までおおむね1年半程度(平成20年3月頃～平成21年9月頃)であったことからすると、少なくとも、限定的な水密化に絞り、それ以外にも実施できた安全対策を講じれば、本件原発の1～3号機などの電源を確保し、冷温停止に至った可能性、すなわち本件事故を回避できた可能性があるとして認められ、それを覆すに足る主張、立証はない。

(エ) 被告らは、本件津波と本件試算津波とが、その元となった地震の規模、その遡上方向、浸水深、津波継続時間など全く異なり、本件試算津波を想定した対策(暫定的対策、弥縫策を含む。)では本件津波による本件事故を回避できなかった旨主張する。

この点、確かに、前記第5の6(4)ア及びイのとおり、本件地震とこれに伴う本件津波は従前の想定をはるかに超えるようなものであったことが、推進本部及び中央防災会議において指摘され、また本件試算津波の元となった明治三陸地震と、本件津波を発生させた本件地震とは、前記第5の7(1)キ並びに前記第5の7(2)ウ及びエのとおり、連動型の巨大地震であった本件地震と津波地震である明治三陸地震との規模の相違も指摘されているが、他方、本件試算津波であっても、本件津波であっても、本件原発の敷地高を超える津波であるという点では同じ(前記第5の3(3)オ(オ)のとおり、平成18年に公表された「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会報告」の中でも、津波による建物の大きな被害の発生が予想される地震として、明治三陸地震が示され、スマトラ沖地震による漂流物により津波の破壊力が増大することが広く認識されていたとされており、この点を踏まえた、何らかの対応が必要となる。)であり、前記第5の6(2)イの本件津波による本件原発への影響、そのもたらした被害状況等を見る限り、本件津波の実際の波力や漂流物等を考慮しても、既に述べた建屋の開口部等の浸水防止措置や止水措置により建屋内

の浸水を免れることができたこと（なお、a d委員は、前記第5の7（2）エ（イ）のとおり、陸上を遡上する津波について、建物に津波の先頭すなわち段波が真正面から急に打ち当たると大きな衝撃を受けるが、他方、建物の後方や側面などでゆっくり水位が上がる場合には水の圧力が徐々に増すだけであり、衝撃はそれほどないとも述べている。）、a g委員も、前記第5の7（5）ウのとおり、従前の波力評価式では、本件津波の波力に耐えることができた水密扉などの設計ができたかどうかについて疑問を述べつつも、実際の浸水の状況等から本件事故を回避できた可能性があることも示唆しており、結果回避可能性がなかったとまで認めることはできない。

なお、本件津波が1号機及び4号機の大物搬入口（防護扉）のシャッターを破損させて浸水したことをうかがわせる証拠（丙B226）もあるが、1号機の防護扉は本件事故時には開放されており、そのため浸水した可能性も否定できないこと、また、仮に一部の防水扉等が本件津波の波力・漂流物の衝突力などに耐えられず、結果、浸水が生じたとしても、限定的な水密化の措置でも講じてあれば、その一部（例えば、2号機や3号機など）の電源盤、非常用DGの機能を維持し、前記第5の6（4）オのとおり、隣接号機からの電源融通も可能であって（現に5号機と6号機との間ではそのような措置が講じられた。）、冷却機能を維持できた可能性があること（もとより、その趣旨は、当初から一部号機の冷却機能が失われても構わないということではなく、一応、本件原発各号機に限定的な水密化の措置、いわば弥縫的な措置であっても、このような弥縫策を講じていれば、その一部の機能が失われたとしても、結果回避がなお不可能ではなかったということ）を述べるものである。）からすると、一部号機にSBOが生じたとしても、本件事故が回避できなかったとまで認めることはできない。

#### ウ 技術基準適合命令に係る被告国の主張

（ア） 被告国は、上記（1）オのとおり、技術基準適合命令が詳細設計にしか及ばないと主張しているが、その趣旨としては、先に述べたことに加えて、敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の浸入を防ぐという、いわゆるドライサイトコンセプトが基本設計において採用されている以上、ドライサイトコンセプトと矛盾するような詳細設計の変更が許されないという趣旨をいうものと理解できる。そこで、以下、この点を検討する。

前記第2の3（2）、前記第5の6（1）の原子炉施設の安全確保に必要な「冷やす機能」の維持にとって、冷却設備に対する受給電態勢の維持がまた必要不可欠であって、既に述べたとおり、本件事故の主たる原因が津波による電源盤などの被水のためにその機能を喪失（ひいては「冷やす機能」の喪失）したことからも、本件原発の浸水に対する脆弱性は明白であるし、前記第5の2（2）エの平成3年溢水事故の教訓、前記第5の4（5）の溢水勉強会等の成果などからしても、ドライサイトコンセプトを維持するということが津波を含めた外部溢水・内部溢水に対する最も有効な安全対策の手法の一つであることは明らかというべきである。それゆえにドライサイトコンセプトを維持するために、原子炉施設の敷地を浸水させないための対策を第一義とすることは合理的な措置ともいえる。

しかしながら、ドライサイトコンセプトそれ自体は、もとより「冷やす機能」を維持する上での手段の一つであり、仮に、これが維持できない事態、例えば、当初敷地高を超えて浸水しないと考えられていたとしても、その後の周囲の環境の変化や地震津波に関する知見の進展に伴い、仮に敷地高を超えて浸水するという状況が生じた場合にドライサイトコンセプトの維持以外の対策を、

暫定的な措置まで含めて全く行い得ないと解する根拠は明らかではない。仮に、暫定的に水密化などの措置を講じ、その上で防潮堤を立てるといった対策まで許容しないという趣旨であるならば、津波評価技術に基づく決定論的安全評価を前提とする限り、ドライサイトコンセプトを維持できる状況になる、つまりそのような防潮堤等の設置がされるまで発電用原子炉の稼働を一切停止（電気事業法40条の技術基準適合命令の内容としては、一時停止があり、もとより1～6号機全てを停止させるわけではなく、順次対策工事を施し、対策工事の間のみ一部原子炉を停止させるなど様々な内容が考えられる。）する以外の選択肢はないということになるが、このような対策をとるためには相当程度の期間（被告国の主張としては少なくとも5年以上ということであり、前記第5の5（2）アのとおり、被告東電が検討した際には、防潮堤の完成まで短くても4年程度の期間を要し、仮に環境影響評価が必要な場合には、その期間を加えて7年と見ていた。）を要するところ、防潮堤等の完成のために必要な期間中にその稼働を停止しなければならないかどうかは規制権限の行使における効果裁量の問題（原子炉の安全性の確保という問題と、稼働停止による被告東電自体の経営に対する影響やさらには電気の供給の確保という政策的な要素等が比較考量され、判断されると考えられる。）として検討すべき事項となり、稼働をさせつつ、暫定的な対策を講じることが一切許されないとは解し得ない。また、防潮堤等の完成まで稼働を認めないということも効果裁量に基づく判断としてあり得ないことではないと考えられる（もとより本件訴訟でその点に対する当裁判所の判断が直接必要なわけではない。）が、仮に何らかの対策を義務付ける段階において、なお全く対策を講じないままにその稼働を認めることは、その裁量権の行使を超えるもの、すなわち裁量権の逸脱・濫用があったとしか評価できないであろう。津波に限らず敷地に浸水し、かつ、これに対応せざるを得ない事態（決定論的安全評価の中において当然に想定すべき浸水という事象・シーケンス）が生じたにもかかわらず、ドライサイトコンセプトを維持するために全く何らかの対策をとる必要がないとすることは、本末転倒となりかねず、裁量権の問題と理解するとしてもおよそ合理性は認め難い。

すなわち、仮に津波評価技術に基づく決定論的安全評価に長期評価を取り込まなければならず、それゆえに本件試算津波を想定し本件原発に浸水する状況が生じ、これに基づく対策を講じることが義務付けられ、その対策として防潮堤の設置以外の選択肢はとり得ないということであるならば、その完成までの間は、原発の稼働停止を選択するほかにないが、むしろ影響を最小限にとどめる趣旨から、ドライサイトコンセプトを維持できない期間、つまり防潮堤等の設置をするまでの期間、暫定的かつ補完的な対策を講じるよう命じることが裁量権の行使として不可能であるとは考えられず、改正前炉規法や電気事業法がこのような暫定的な措置等を一切許していないと解すべき理由はない。

そうすると、ドライサイトコンセプトを維持するために、最終的には、抜本的な対策として、敷地への浸水を防止するための防潮堤・防波堤等の設置といった措置を講じるべきであるが、その完成までの間、稼働を停止するという以外の選択肢が許されない（行政庁としての裁量権の行使の判断としてそれ以外の選択肢がなく、かつ、原子力事業者である被告東電においても本件原発の稼働を停止する以外の選択肢がない。）と解する理由もなく、他方、本件原発の敷地への浸水という事態を想定すべきでありながら、ドライサイトコンセプトの維持を理由に一切の暫定的な対策をとり得ないと解することも合理性がない。結局、ひとえにドライサイトコンセプトを維持できる状態

となるまで稼働を停止するのか、あるいはその対策を講じる期間中に暫定的な被水防止措置を講じるのかは行政庁の裁量の問題であるとしても、全く対策を講じないということを許容する理由にはならない。

ドライサイトコンセプト維持の合理性をいう被告国の主張の趣旨が、防潮堤等の設置まで稼働を停止するほかないという趣旨であるのか、あるいは防潮堤等の設置以外の暫定的措置を一切認めないとする趣旨であるのかは明らかではないが、前者の趣旨であるならばそれは効果裁量の問題であるが、本件原発に対して実際にそのような措置を講じたわけでもなく、また、後者の趣旨であるならば本末転倒というほかなく、いずれにせよドライサイトコンセプトの維持という理由から、作為義務の発生を免れるものではない。

以上のとおり、技術基準適合命令の発令により最終的にはドライサイトコンセプトを維持するよう求める（つまり被告東電が防潮堤等を設置するなどの抜本的な対策工事を施工する。）としても、その間暫定的な対策（例えば、前記第5の5（5）エにおいて日本原電が施工した、津波の影響の軽減のための盛土工事、防水扉対策、防潮シャッター対策、防潮堰の設置などの対策工事）を命じることが許されないとは考えられず、このような内容が技術基準適合命令に含まれるとしても、ドライサイトコンセプトという基本設計には違反せず、仮に被告国が主張するように、形式上基本設計には技術基準適合命令が及ばないと解しても、そもそも、基本設計に抵触しないものというべきであって、被告国の主張は採用できない。

（イ） 被告国は、技術基準適合命令の発令が可能であったとしても、同命令における「技術基準」に適合するかどうかの判断ができないとして、同命令を発することができなかつたと主張する。その例として、建屋等の水密化を挙げ、被告東電が施工した対策工が「原子炉の安全性を損なうおそれがない」と判断できるだけの科学的、専門技術的知見が必要となるどころ、T/B、R/B等の開口部、燃料タンク等のそれぞれの箇所に適した工法により水密化処理がされ、当該水密化処理により完全に想定津波から防護できるといえるだけの解析結果等が必要となると主張し、津波の波力や漂流物の衝突力などを考慮すると、原子力規制委員会が作成した「基準津波及び耐津波設計に係る審査ガイド」も完全な解析、評価ができないことを前提としたものであり、本件事故後の現在においても原子力施設に汎用的に適用できるものはないと指摘し、防潮堤等の設置までの暫定的対策ということにおいても水密化を選択肢としてとり得ないと主張する。

しかしながら、既に述べたとおり、それゆえに仮に何らの対策を講じることもできないということならばそれは本末転倒であるし、また、およそ稼働を停止する以外の選択肢がないということならば、そもそもの相対的安全性という趣旨からしても全くそぐわないこととなる。長期評価を津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込む以上は、本件試算津波を想定津波として本件原発の安全性を考えるほかないのであり、弥縫策を許容するか、あるいは抜本的な対策をとる（その間稼働を停止する）ことまで求めるかは効果裁量の範囲内の問題であるとしても、本件試算津波を前提とした場合には、少なくとも被告東電において全く対策を講じないという選択を被告国として是認し、何らの命令も発出しないこと（不作為）が裁量権の合理的な行使として許容できないことは明らかである。

また、現に、前記第5の4（6）アの耐震指針検討分科会の検討の際にも、津波による最大水位があった場合にポンプ室のところから水が入ってくるのを防止するため、水密扉を付ける施策を

している発電所があるとの例が示されていたのであるし、前記第5の3(1)エ、前記第5の5(5)イのとおり、被告東電は、津波評価技術に基づく想定津波が海水系ポンプに与える影響を考慮し、自主対策としてその工事をしているのであって、安全側に近づけるための対策工事ができないと解する理由とはならない。加えて、上記技術基準適合命令の発令後に被告東電が具体的な対策工事を検討する際に、例えば、電気事業法上の工事認可を要する場合にはその旨の認可の申請（そこに具体的に施工すべき対策工事の内容等が明らかとなっているはずである。）があり、認可した内容に沿った工事がされているかどうかなどの審査等が可能であり、被告国の主張、指摘を踏まえても全く対策を命じ得ないと解する理由とはならない。

(ウ) さらに、被告国が、バックフィットすなわち既設原子炉に対して新たな基準に適合するような規制までできない（それゆえ、保安院は電力会社の自主的な安全対策を誘導していた。）と主張する点について、確かに、技術基準省令の附則は「この省令の公布の日の前日までに施設し、又は施設に着手した原子炉施設については、なお従前の例による。」と規定し、建築基準法3条2項の既存不適格と同趣旨の規定を置いている。

しかしながら、本件は、電気事業法や技術基準省令の改正により従前適法とされていた規格等が違法となったというものでもないから、いわゆる既存不適格という問題ではなく、むしろ新たな知見の進展に伴い、詳細設計の変更を命じ得ることは電気事業法39条、40条の趣旨に照らして予定されているものというべきである。現に、前記第5の3(2)コのとおり、保安院は、長期評価の公表以前から耐震設計に関する新見解に対する対応としては、「新見解」のうちの「確認された知見」に基づき既設プラントの安全評価を行うこととしていたのであって、知見の進展の問題と法令の改正による遡及適用の問題は別個のものとして解される。これは、現在の科学技術水準に照らして判断すべきとのm i 最高裁判決の判示の趣旨にも沿うものである。

なお、被告国は、改正後炉規法43条の3の23において、使用停止処分等の要件として技術基準に適合しない場合に加えて新たに設置許可処分の基準に適合しない場合を明示したという、その文言及び趣旨の変更を照らせば、電気事業法上の技術基準適合命令も上記技術基準に適合しない場合にのみ発令できると解するのが相当である旨主張する。確かに、改正前炉規法36条1項は、主務大臣である経済産業大臣について、「原子炉施設の性能が第29条第2項の技術上の基準に適合していないと認めるとき」は、原子炉設置者等に対し、原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる旨規定していた。しかしながら、炉規法上の使用停止等の命令においてこのような解釈が採用されるとしても、技術基準適合命令の根拠は電気事業法39条、40条にあるところ、同条の規定内容は特段の改正等がされておらず、既に述べた同条の趣旨、権限の範囲に照らせば、詳細設計に関する権限は特に変更されていないのであって、炉規法と同様の解釈をとるべき理由もなく、被告国の主張は採用できない。

エ 被告東電の取り得る結果回避措置に関する被告らの主張

(ア) 被告東電は、建屋及び重要機器（非常用海水系ポンプなど）の完全水密化の技術は現時点でも実現されておらず、本件事故後の知見を生かして津波の波力や漂流物の衝突にある程度耐えられるような防水扉等が開発されたのであって、原告らが主張するような水密化対策について、被告東電が実際に具体的な水密化工事を検討立案し実施することは不可能であったと主張する。

この点、確かに、前記第5の5(5)ウのとおり、被告東電内の津波対策ワーキングの検討状況を見ても、O. P. + 10 mを超える津波の衝撃力に耐えられるような非常用海水系電動機の完全水密化(水没時に停止し、水位が引いた後に運転再開)が課題となるが、そのような実機がなく、研究や実装に向けてかなりの期間(平成24年度中の研究完了、平成30年頃の実装を目指す。)が見込まれていたこと、様々な機器等の濫立などの周囲の状況等に照らして海水ポンプ群を格納する建屋の新設も困難であり、建物によっては電気事業法上の工事計画認可や建築確認申請が必要となる見込みであったこと、防波堤かさ上げ、防潮堤構築、スクリーンポンプ室の強化などの土木関係の津波対策工についても、効果、コスト、工期といった工事の成立性を検討していくとされるなど、防潮堤の構築などの対策以外に水密化のみで安全対策を施すことはもとより実現可能性がかなり低い上、防潮堤設置などとそれほど変わらない相当長期間が見込まれていたことはいわがわかれ

る。しかしながら、そもそも、本件で求められる具体的な対策の内容は、本件試算に基づく想定津波(本件試算津波)に対応するための暫定的対策(弥縫策)であり、上記検討は、被告らが主張する完全水密化のための実施の具体的な検討内容であることからすれば、本件で求められる暫定的対策の実現可能性や対策に要する期間を判断する直接的な根拠になるとはいえない。特に、被告東電における津波対策ワーキングの検討状況を見る限り、ドライサイト維持のための防潮堤等の設置、非常用海水系ポンプの完全水密化(そのための建屋等の設置を含む。)については、コスト・期間・実現可能性の面、電気事業法上の工事計画の立案、申請、認可や建築基準法上の建築確認申請、認可などの規制面などのクリアすべき課題が多く、およそ1年程度の期間で実現できたとは考えられないが、他方、建屋の開口部・貫通部などの水密化について特に困難であるとの指摘がなく、技術的には、パッキンなどの開口部・貫通部の水密化が可能であったこと(丙B27・2頁)に照らせば、早期に対応できたといえ、完全水密化ができなかったことをもって一切の対策が不可能であったかのように考えることはできないし、防潮堤の設置以外の措置を被告東電において選択することがおよそ考えられない状況にあったなどともいえない。

(イ) また、被告らの主張は、結果的に上記弥縫策により本件事故が回避できたとしても、それは、結果論から見た後知恵にすぎず、原子炉の安全対策という見地からはおよそ現実的に採用できないものであり、それゆえに実現可能性つまり結果回避可能性がないというものであるとも解される。しかし、確かにそれが結果論であることは否定できないとしても、仮に何らかの措置が講じられていれば結果を回避できたという関係がある以上、結果回避可能性は認められる(少なくとも、推認できる。)し、被告国が、リスクへの寄与が小さいことが明らかでない限り放置してはならず、リスクの定量化のための努力を継続するとともに、定量化が不完全な段階であっても合理的に実行可能な対策を検討することが必要であって、合理的に実行可能な範囲は、技術の進展及び評価手法の進歩によって変化するものであると主張するとおり、本件試算津波を想定津波とせざるを得ない状況、つまり所与のものとして決定論的安全評価に取り込む義務が生じている以上、もはやそのリスクの大小をいう余地はなく、合理的に実行可能な措置を全て講じるほかない(暫定的な、いわば合理的な弥縫策すらないということなら、後は稼働停止の選択肢をとるかどうかなる。)のであって、被告らからこのような弥縫策では本件事故を回避できなかったとか、あるいは全くの不作为を積極的に許容できる(合理化できる)ような別の事情が主張、立証されない限り、被告ら

の主張を採用することはできない。この点、確かに、前記第5の4(6)ウのとおり、保安院が、新潟県中越沖地震を踏まえて、そこから得られた知見等を耐震バックチェックに反映するよう被告東電を含む各電力会社に求め、これに応じて被告東電が、活断層の追加調査等を行い、そのために中間報告書の提出期限を当初の予定よりも延長することなどを余儀なくされるなど、地震対策が喫緊の課題となっていたことは認められるが、他方、既に述べたとおり、本件試算に基づく津波を所与のものとして決定論的安全評価に取り込む義務が生じている以上、もはやそのリスクの大小をいう余地はなく、合理的に実行可能な措置を全て講じるほかない上、そもそも、前記第5の4(5)オのとおり、保安院等が関与した溢水勉強会の中でも、耐震設計審査指針の改訂に伴い、地震随伴現象として津波評価を行うから、外部溢水に係る津波の対応は耐震バックチェックに委ねることとしたことからしても、津波対策を劣後させるべき理由とはならないというべきである。

(ウ) なお、被告らは、設置者も規制者も、リスクの大きさに基づいてリソースを割くというグレーデッドアプローチの考え方に依拠し、長期評価は規制権限の行使を正当化するに足りる客観的かつ合理的根拠を伴う科学的知見でなかったが、万が一これを予見可能性の検討の中に取り込むとしても、蓋然性が極めて乏しい地震津波であることに変わりはなく、これが直ちに「極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波に該当することにはならないから、他に優先すべき課題（例えば、新潟県中越沖地震の発生等により規制要求充足性が喫緊の問題となっていた地震動対策）に優先して取り組んでいたとしても、グレーデッドアプローチの観点から不合理ではなかったと主張するが、もとより、被告国が自認するとおり、これも長期評価に基づく本件試算津波を想定津波とするとの前提に立つ限り、すなわち本件試算津波への対策が喫緊の課題となる以上、当然、そのような場合にまでグレーデッドアプローチの観点からその対策を後回しとすることを正当化できないから、前提を欠くものとなる。

#### オ 結果回避可能性及び因果関係に関する小括

以上のとおり、被告らの主張を踏まえても、結果回避可能性及び因果関係がなかったと認めることはできず、結果回避可能性及び因果関係の存在が事実上推認できる。

#### (7) 規制権限不行使の違法性に関する小括

以上のとおり、平成21年8月頃以降、即時に、本件試算津波（明治三陸地震の波源モデルを福島県沖の日本海溝寄りに置いた場合における想定津波）に対する本件原発の安全性確保のため、被告国（経済産業大臣）は技術基準適合命令を発令する作為義務を負っていたのにこれを怠っており、このような規制権限の不行使は、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、国賠法1条1項の適用上「違法」というべきである。なお、原告らのその余の主張については判断するまでもないが、技術基準省令33条4項の独立性の欠如やSA対策に関する規制権限の不行使の違法を主張する点についても、具体的な事象としての津波の予見可能性を前提とするものと理解でき、このような具体的な事象としての津波の予見可能性と無関係に規制権限の不行使の違法を認めるべき理由はなく、認められない。

### 4 被告東電の責任非難の成否（争点4）

#### (1) 被告東電の非難可能性等

##### ア 原告らの主張とその検討

(ア) 原告らは、長期評価公表直後の平成14年、本件試算を実施した平成20年及び津波

評価部会において長期評価を取り込むことが決定された平成22年の各時点において、被告東電が全く対策を講じなかったことについて、被告東電には、原発の安全性を最優先に考えなければならない原子力事業者に求められる高度の注意義務の観点に照らして、原賠法3条1項に基づく慰謝料請求に当たっても、その額を算定するためには被告の故意・過失の態様や被告の悪質性・非難性を考慮すべきであると主張している。

(イ) この点、慰謝料額の認定は、事実審の裁量に属する事実認定の問題と解され（最高裁昭和38年3月26日第三小法廷判決・最高裁判所裁判集民事65号241頁参照）、例えば、傷害事件に係る不法行為に基づく慰謝料額の認定に当たっては、当事者双方の社会的地位、職業、資産、加害の動機及び態様、被害者の年齢、学歴等諸般の事情を参酌すべきとしている（最高裁昭和40年2月5日第二小法廷判決・最高裁判所裁判集民事77号321頁）ところ、原賠法3条1項にいう「原子力損害」とは、「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」をいう（同法2条2項本文）が、このような原子力損害について、上記放射線の作用等の直接的な損害に限定されず、その作用等により生じた損害すなわち相当因果関係のある損害を全て含むものと解すべきである。このことは、原賠法上の賠償責任が民法上の不法行為の特則であって、被害者の救済の観点に照らし、原賠法に基づき原子力事業者が賠償すべき原子力損害の範囲について、民法における不法行為において加害者が賠償すべき損害の範囲と異にすべき理由がないことから根拠付けられる。

そうであるならば、「原子力損害」である慰謝料の算定に当たっても、被害者に生じた現実の損害を賠償するという不法行為に基づく損害賠償制度の枠内の下、被害者に生じた被害の内容・程度、加害者及び被害者の属性、加害行為の態様等（加害行為すなわち本件事故に至った経緯、本件事故の原因やこれに対する従前の被告の対策の内容、各種法令等による原子力発電所の安全対策特に津波対策に関する基準などを踏まえ、本件事故時まで、依拠すべきであった各種の科学的知見を踏まえて考えられるべき被告の注意義務違反の有無やその違反の態様等）といった諸事情を総合的に考慮して、被害者に生じる精神的苦痛等を参酌して、その慰謝料の額を認定すべきことができる。その上で、加害行為の態様等を検討する上で、一般の不法行為における損害賠償責任の発生要件としての過失すなわち予見可能性を前提とした結果回避義務違反の有無という枠組みに従って判断することが当然に求められるわけではないが、本件において、慰謝料を特に増額するような加害行為の態様等を判断する上で、当然、被告東電に本件事故の予見可能性及び結果回避可能性があることを前提とする注意義務違反が認められるかどうかはその慰謝料増額事由の有無を判断するに当たっての中核となるから、まずその点の検討をすべきこととなる。

#### イ 被告東電の注意義務違反の有無と増額事由の可否

(ア) 既に述べたとおり、原子力施設の津波からの安全性の評価等に当たっては、津波評価技術に基づく決定論的安全評価によることが合理的であり、当然、これをベースに被告東電の予見可能性についても検討すべきである。そうすると、長期評価を上記決定論的安全評価に取り込み、本件試算津波に基づく対策が求められるようになった平成21年8月頃以前においては、被告東電に慰謝料増額事由としての過失責任を問う余地はなく、原告らが主張するような被告東電による事故隠し、隠ぺいなどの問題があったとしても、それは本件事故の責任原因とは無関係であって、慰



謝料増額の事由となり得ない。

(イ) この点、例えば、前記第5の第5の2(4)ウ及びエのとおり、7省庁手引及び4省庁報告書の公表に際して、被告東電を始めとする電事連は、〈1〉十分な精度といえない検討結果に基づく想定し得る最大規模の津波の具体的な数値の公表は、社会的に混乱が生じるから避けてほしいこと、〈2〉断層モデルの設定方法には4省庁報告書以外の手法もあるから、検討の一例と位置付けること、〈3〉対象津波の発生確率、施設の重要度に応じて対象津波を設定していくよう検討してほしいこと、〈4〉実際には津波予測手法は十分な精度が得られてきているから、精度に限界があることを必要以上に強調しないでほしいことを要望事項としていたが、その内容を見ても、当時の地震や津波の知見やその後の津波評価技術の策定などに照らして、当時としては、無理のない対応をしており、一見して明白に依拠すべき地震・津波に関する知見がない中でこのような対応をとること自体は、原子力事業者として明らかに誤った対応であるとか、責任逃れの対応であったとは評価できない。

また、被告東電を含む電事連は、7省庁手引において、地震地体構造的見地から想定される地震津波が取り扱われる等の最近の新しい考え方も示されていることから、今後十分に検討し、必要に応じて参考とすることにするとともに、津波評価のための新たな指針策定の必要性を認識した上で、通産省から指摘を受けた合理的な評価が難しい安全裕度やばらつきの議論などのほか、水に弱い施設については耐水性を高めるための検討について、電力共通研究の実施により技術的検討をすることとしていた。そのような経緯を踏まえて津波評価技術が策定されており、既に述べた策定当時における津波評価技術の合理性、信頼性等に照らし、同様に、被告東電を始めとする電事連のその時点での対応に問題があったということはできない。

加えて、前記第5の2(4)オのとおり、4省庁報告書の結果も踏まえて、被告東電は、本件原発において、新たな対策を必要としないものと判断しており、当時としても、上記通産省の指摘なども踏まえると、それ自体はやや甘い想定と見る余地もある。しかしながら、前記第5の3(1)イ及びエのとおり、津波評価技術が公表される前の段階で、被告東電は、これに基づく試算を実施し、検討を始めていたこと、津波評価技術の策定後にこれに基づく想定津波の試算を行い、その結果も受けて、被告東電は、機能維持対策として、6号機の非常用DGの海水系ポンプや高圧炉心スプレー用の海水ポンプの電動機部分の据付け高さをかさ上げするとともに、建屋貫通部等の浸水防止措置を講じたことに照らせば、合理的な津波評価の手法である津波評価技術に依拠した検討、対策を実施していたのであり、この段階で、被告東電の対応に問題があったと認めることはできない。

(ウ) 前記第5の3(2)ク及びコのとおり、長期評価に対する対応としても、被告東電の担当者が、ae委員の回答を踏まえ、保安院の担当者に対して、長期評価の津波地震の見解について異論がある中で、過去に日本海溝沿いで発生した三つの地震を津波地震として取り扱ったことから出されたものである旨、それ以上に具体的な理学的根拠があるものではなく、津波地震のデータも不十分で更なる研究・検討が必要なものである旨、それ故に、被告東電としては決定論の中に取り込めるような話ではなく、今後、確率論に基づく安全対策の中で取り入れていく方針である旨伝え、保安院の担当者は被告東電の方針を了承したこと、また、その後に保安院が、原子力施設の耐震安全性の観点から知見として採用すべきか否かの判断は、個別の評価内容を基に行われるべきであり、都度検討するとの方針を採用していたことなどに照らせば、被告東電の対応は、被告国の

方針にも沿ったものであり、既に述べたとおり、長期評価が平成21年頃まで必ずしも津波評価技術に基づく決定論的安全評価に取り込むべき知見となっていたといえない以上、その対応が著しい責任非難に値するようなものではないものと認められる。

(エ) 平成21年8月頃以降の対応を見ても、確かに、同月頃以降、本件試算津波を想定津波として具体的な措置を講ずる義務を怠った点において被告東電には過失が認められるが、他方、そもそも、原賠法3条1項は、被害者の救済の観点から、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるとき」という免責事由が認められない限り、事業者は無過失責任を認めるものであり、少なくとも、その損害の範囲について一般不法行為に基づく損害賠償責任と何ら異なるところはないから、単なる過失によるという態様自体は既に無過失責任の中で評価されており、別途これに基づく慰謝料の増額を認める必要性はない。

そうすると、単なる過失にとどまらない、例えば、故意と同視できるような重過失やこれに匹敵するような著しい過失について慰謝料の増額を認める余地があるとしても、既に述べたとおり、結果回避可能性自体はそれを否定すべき事情までの主張立証がないことをもってその推認ができるが、他方、前記第5の5(2)ウのとおり、被告東電の津波対策ワーキングの中の議論を見ても、幾つかの対策が並行して検討されているが、必ずしもその実施は容易なものであったといえず、また、被告国の規制権限不行使の違法が認められることからしても明らかなおお、行政指導も含めて、保安院などから具体的な対策をとるよう指示されていた事実もなかったのであって、少なくとも、慰謝料の増額事由となるような重過失等を基礎付ける事実については特に認められず、また、その責任原因と離れて被告東電の問題点を検討することもできず、結局、増額事由は認められない。

(オ) 前記第5の6(5)アの被告東電の不正事例についても、このような行為があったことは認められるが、本件の津波対策を講じる義務違反とは直接関係するものではなく、これを考慮することはもとよりできない。また、前記第5の6(5)イのとおり、市民団体からの津波対策に係る申入れがあったことは認められるが、その主たる内容は、津波評価技術に基づいて被告が想定していた、チリ津波級の津波に伴う引き潮、高潮が発生した場合に本件原発の安全性が確保できないとして、その対策を求めるものにとどまっており、本件試算津波すなわち長期評価に基づく対策を求めるようなものではなく、上記市民団体の申入れと本件事故の関連性は乏しいといわざるを得ない。そうすると、これらの事情もまた被告東電の悪質性等を基礎付ける事情となるものではない。

## (2) 小括

以上のとおり、被告東電に慰謝料の増額まで認めるべき非難可能性、悪質性等は認められない。

## 5 相互保証の成否(争点5)

### (1) 国賠法6条の意義等

国賠法6条1項は、「この法律は、外国人が被害者である場合には、相互の保証があるときに限り、これを適用する。」と規定するが、その趣旨は、衡平の見地から、同法1条1項の適用要件に該当する形で外国人に損害を与えた場合に当該外国人の本国法において同様の被害を受けた日本人に損害賠償請求権を付与されていることを条件に当該外国人に対する損害賠償責任を負うとするものと解されるから、「相互の保証」とは、我が国の国賠法と全く同一の規定であることを求めるものではなく、要件及び効果の点から見て同程度の賠償を受け得ることをもって足りるものというべきである。

## (2) 韓国

証拠(甲A501・2～4頁)及び弁論の全趣旨によれば、同国の国賠法は、〈1〉公務員が、〈2〉職務を執行するについて、〈3〉故意又は過失により、〈4〉法令に違反して損害を加えた場合に、その損害賠償の責任が生じる旨定めているところ、上記〈4〉の法令違反には、国民の生命、身体、財産等に関する切迫し重大な危険状態が発生し又は発生する場合などにおいて、そのような危険状態を排除する作為義務があるのにこれを怠った不作為が含まれると解され、我が国の国賠法とその要件が実質的に変わらないこと、また、賠償すべき損害の範囲についても精神的損害(慰謝料)が含まれていること、相互保証主義により日本人であっても、その賠償を受け得ることが認められるから、国賠法6条の「相互の保証」があるものというべきであり、韓国籍を有する原告らに対しても我が国の国賠法の適用が認められると解すべきである。

## (3) 中国

証拠(甲A503、丙A161)及び弁論の全趣旨によれば、中国の国賠法においては、行政機関、司法機関及び地方政府の機関を含む国家機関及びその職員が、その職権の行使に当たって、同法規定の類型に該当する公民等の合法的権利を侵害する行為(違法な拘束による人身の自由の侵害、傷害又は死亡の結果をもたらす違法な行為等や財産に損害を与える違法な行為等)により人身権又は財産権を侵害されたときは、その侵害の内容ごとに定められた算定方法により算出された金員の賠償を受けることができ、人身権の侵害であって、その結果が深刻なものに限り、慰謝料の請求が可能であると定められていること、外国人についても、上記中国の国賠法の規定が適用され、その場合、相互保証主義を採用すること、なお、上記中国の国賠法の対象とならない行政行為については、中国法制においては一般私法の枠内で処理されることが予定され、個別法令で国家賠償責任及び賠償手続が定められている場合にはそれによるところ、中華人民共和国権利侵害責任法により国家機関の責任が認められる可能性があり(同法4条1項は、権利侵害者が上記中国の国賠法による責任を負わなければならない場合でもあって、上記侵害責任法により権利侵害責任を負うことに影響しない旨規定するから、上記権利侵害者には、上記中国の国賠法上の国家機関を含んでいると解される。)、原則として故意・過失を要件とし、一定の場合には精神的損害賠償を請求できていること、これらの規定について外国人を除外する規定がないことなどに照らせば、国賠法6条の「相互の保証」があるものというべきであり、中国籍を有する原告らに対しても我が国の国賠法の適用が認められると解すべきである。

## (4) 小括

以上のとおり、韓国籍を有する原告ら(原告番号2101～2108の各原告)及び中国籍を有する原告番号2286の原告は、いずれも国賠法6条1項により同法1条1項の適用を受けられるものというべきである。

### 6 賠償すべき損害及びその額(争点6)

#### (1) 権利利益の侵害又は損害発生のお考え方等

##### ア 当事者の主張

(ア) 原告らは、本件事故により原告らの平穏生活権を侵害されたと主張し、それに基づく各原告に共通する(ただし、A～Dの各属性により異なるが、属性ごとで共通する。)精神的苦痛の慰謝料のみを請求し、その時期ごとに、〈1〉本件事故直後における大量に放出された放射性物

質による健康被害への強い恐怖感等、それに伴う避難や避難先でのあつれき、家族との別離などによる精神的苦痛、〈2〉避難の継続に伴う周囲とのあつれき、偏見、家族との別離などの精神的苦痛、本件事故後に再び事故が起きることへの強い不安、放射線被ばくによる健康不安やこれに伴う社会生活上の不利益等に対する精神的苦痛、〈3〉本件事故後継続する放射線被ばくに対する健康不安、地域社会力の低下、社会生活上の様々な障害、不利益等に対する精神的苦痛に分類できるとして、その属性ごとの共通被害を主張している。

(イ) これに対し、被告らは、仮に平穩生活権という人格的利益が認められるとしても、原告らの「法律上保護される利益」を侵害したといえるためには、法益の性質及び侵害の態様に照らして受忍限度を超えるものであったと評価できる場合でなければならず、一般的・平均的な人を基準として、本件事故発生直後の客観的な状況の下で抱くことが不合理ではないと考えられる相当程度の不安によって平穩かつ正常な日常生活が相当程度阻害されたと認められる範囲内に限定されるべきである旨(被告東電)、人格権や法的保護に値する利益への侵害を認めるに当たって客観性が求められ、健康リスクに対する侵害を認めるに当たっては、抽象的な危険では足りず、具体的な危険、すなわち、客観的(科学的)根拠をもって被害の生じる蓋然性が求められる旨(被告国)主張し、その上で、中間指針等が認める自主的避難等対象区域である a h 市に居住する原告らの被った損害が仮にあるとしても、その額が中間指針等やこれまでに被告東電が賠償してきた金額を超えるとは認められないとしている。

#### イ 検討の順序

そこで、以下、原告らの属性を踏まえ、a h 市に居住していた原告らが受けたと考えられる被害の内容、程度等を検討し、その内容等に照らし、原告らの法的利益の侵害又は損害の発生(損害発生等)があったといえるのかどうか、その損害発生等があるとして、相当な慰謝料額が幾らかであるのかを検討する。

#### (2) 放射線被ばくの健康被害の客観的なリスクと損害発生指標等

原告らの被害の内容を検討する上で、重要な指標となるべき放射線被ばくによる健康リスクについて、検討する。

#### ア 低線量の放射線被ばくに関する医学的知見等

(ア) 前記第5の8(7)イ～エのとおり、低線量の放射線被ばく(ここでは、被ばく線量が100 mSvを超えない被ばくとする。)に関する健康リスクのうち発がんリスクについては、現在の医学的知見を前提とする限り、その影響があるものとは認められず、これを生命健康に対する被害と見ることはできない。

この点、ICRPの平成19年の勧告は、しきい値なしの線量モデルであるLNTモデルに依拠しているが、他方、発がんリスクに関して、がんリスクの推定に用いる疫学的方法はおよそ100 mSvまでの線量範囲でのがんのリスクを直接明らかにする力を持たないとの一般合意の下、LNTモデルの根拠となる仮説を明確に実証する生物学的、疫学的知見が直ちに得られそうになく、このモデルが生物学的真実として受け入れられているというより、被ばくによる不必要なリスクを避けることを目的とした公共政策のための慎重な判断であると考えられているといった指摘をしており、健康被害の直接的なリスクがあるということではなく、より安全側に立った放射線防護のあり方のモデルとしてLNTモデルを提示しているものというべきである。

また、前記第5の8(7)ウ(イ)のとおり、UNSCEARは、その報告の中で、疫学研究だけでは100~200mGy(前記第5の8(7)アのとおり、 $\gamma$ 線に関しては、1mGy=1mSvと考えられる。)というレベルを大きく下回る場合の有意なリスク上昇を同定できそうにないと指摘し、ICRPの勧告と同様に、疫学的方法による研究の限界を示している。

これらの研究成果や上記国際的な合意を前提に、前記第5の8(7)エ(ウ)のとおり、被ばくWGは、積算被ばく線量が100mSvを超える場合に生涯のがん死亡のリスクが約0.5%増加すると試算されること、また、放射線防護上、LNTモデルは重要であるが、他方、この考え方に従ってリスクを比較した場合、年間20mSv被ばくすると仮定した場合の健康リスクは、例えば、他の発がん要因(喫煙、肥満、野菜不足等)によるリスクと比べても十分に低い(あくまでも医学的知見として、客観的に、放射線被ばくと他の発がん要因との各健康リスクを比較したものと理解できる。)こと、放射線防護措置に伴うリスク(避難によるストレス、屋外活動を避けることによる運動不足等)と比べられる程度であると考えられることを指摘している。この指摘は、現在までの生物学的・疫学的研究を踏まえた医学的知見に基づくICRPの勧告やUNSCEARの報告に基づくものであり、医学的に正当なものと評価できる。

(イ) また、発がんリスク以外の健康被害のリスクについては、前記第5の8(7)イ(イ)cのとおり、低線量被ばくの場合、がん以外の疾患の誘発について疫学的な方法による証拠は積み上げられているが、他方、低線量における線量反応の形状における現行の不確実性及びLSSデータに照らして、線量しきい値がないことと、約0.5Svの線量しきい値があることの両方に矛盾しないものであること、このことが、ICRPの勧告において示され、1Gy以下では過剰なリスクの証拠はほとんど見られなかったとのUNSCEARの結論でもあることに照らせば、低線量被ばくにより発がんリスク以外の健康リスクがあることについても、現時点では、医学的なエビデンスが得られていないものというべきである。このことは、前記第5の8(7)カ(イ)などの疫学的研究によってそのリスクが明らかとされていないことから裏付けられる。

(ウ) 前記第5の8(7)エ(イ)cのとおり、放射線感受性が高い子供・胎児への影響として、被ばくWGは、一般に発がんの相対リスクは若年ほど高くなり、小児期・思春期までは高線量被ばくによる発がんリスクは成人と比較して高いが、低線量被ばくでは年齢層の違いによる発がんリスクの差は明らかではなく、放射線による遺伝的影響について、原爆被爆者の子供数万人を対象とした長期間の追跡調査によっても、現在まで遺伝的影響は検出されていないと指摘するとともに、チェルノブイリ原発事故における甲状腺被ばくと比較して、本件事故による小児の甲状腺被ばくは限定的であり、被ばく線量が小さく、発がんリスクは非常に低いと考えられ、小児甲状腺被ばく調査の結果、環境放射能汚染レベル、食品汚染レベルの調査などの様々な調査結果によれば、本件事故による環境中の影響によってチェルノブイリ原発事故のような大量の放射性ヨウ素を摂取したとは考えられないとする。

この被ばくWGの見解については、前記第5の8(7)ウ(ウ)のとおり、UNSCEARの報告が、甲状腺に関するのう胞、結節、がんの発見率が増加しているとの福島県県民健康調査の結果(前記第5の8(7)オ)に関して、高い検出効率によるものと指摘し、本件事故の影響を受けていない青森県、山梨県及び長崎県における甲状腺検査の結果と福島県における検査結果を比較しても、のう胞等の発見率は異ならず、発見率の増加が放射線の影響とは考えにくい(本件事故との

有意な相関関係を見出していない趣旨と考えられる。)としていることも踏まえると、その医学的正当性は十分に担保されているといえる。

また、上記健康調査の結果については、前記第5の8(7)キ(イ)の連名意見等においても、当初から健常者に対して精緻な検査を導入すれば多くの有所見者が検知されることは予想され、潜伏期等の問題を踏まえるべきであること、I a大学の研究においても甲状腺がんと放射線被ばくとの因果関係を示唆する所見が得られていないことが指摘されている。

(エ) このような医学的知見の状況、特にICRPの勧告・UNSCEARの報告に依拠し、被ばくWGが、緊急時被ばくにおいてICRPの参考レベルである年間20~100mSvの範囲から最下限の年間20mSvを基準として選択し、現存被ばくにおいて年間1mSvを目標として状況改善に取り組むとしており、さらには、これを踏まえて前記第5の8(2)アの原子力安全委員会における緊急時被ばくにおける年間20mSv、現存被ばくにおける年間1mSvの目標が設定され、これを前提に、前記第5の8(2)ア(ア)及び(オ)のとおり、文科省の通知において、平成23年4月に、屋外における毎時3.8 $\mu$ Svの空間線量率(年間で見ると、緊急時被ばくにおける年間20mSvとなる。)が基準として示され、同年8月段階では、学校が再開されている地域では既に校庭・園庭において、上記毎時3.8 $\mu$ Sv以上の空間線量率が測定されている学校はなく、年間1mSvに向けてこれを達成するための取組を示し、毎時1 $\mu$ Sv未満(通学日数年間200日、1日当たりの平均滞在時間6.5時間(屋内4.5時間、屋外2時間)とする。)を目安とすることなどを示していたのであり、これらの行政の措置はおおむね妥当なものと評価できる。

#### イ 疫学的研究の評価

(ア) 他方、前記第5の8(7)カのとおり、多くの疫学的研究において、低線量被ばくとがんの増加の相関関係を示唆するデータが示されている。例えば、LSS集団における統計的に有意な固形がんの増加の示唆等(「閾値」なし)、原子力産業の放射線作業従事者や放射線量モニターを受けた労働者に係る低線量被ばくとがんの増加、内部低線量被ばくを受けた1d川流域住民における全固形がん発生率リスク増加などが示唆されている。

また、胎児・小児に関しても、胎児の放射線照射に関する小児がん・白血病のリスクの増加、CTスキャンによるがん罹患率の上昇、自然 $\gamma$ 線の線量の高い地域における小児白血病のリスクの上昇、バックグラウンド電離放射線による小児のがんのリスクの上昇などが示唆されている。

(イ) しかしながら、ICRPの勧告などにもあるとおり、疫学的研究には限界がある上、前記第5の8(7)キ(イ)の連名意見等にあるとおり、交絡因子の適切な除去、後ろ向きコホートの問題点などが指摘され、上記疫学的研究は、医学者ではない一般通常人に発がんのリスクを覚えさせるものとして全く無視するということとはできないが、他方、低線量被ばくによるがん発生のリスクの上昇を医学的な観点から客観的に証明するものとはいえない。これは、疫学的研究の成果を積極的に承認する1g医師の見解(前記第5の8(7)キ(ア))を考慮しても、その結論を左右するものではない。現に、上記(ア)の疫学的研究を詳細にみていくと、一部がんのリスクの上昇率について全て整合的に説明できるものではなく、前記第5の8(7)カ(エ)及び(ケ)のとおり、放射線量の増加による白血病の増加について有意差が指摘されていないものとそれが指摘されているものがあつたり、前記第5の8(7)カ(オ)のとおり、高い自然放射線下にある1b州

において地表γ線に対するばく露とがんのリスクとの間に有意な相関関係を示さなかったケースがあったりするなど、やはり疫学的研究には限界があるものといわざるを得ない。

(ウ) また、前記第5の8(7)カ(イ)のLSS集団の研究からは、発がんリスク以外の健康リスクに関しては、わずかに循環器リスクの疾患は有意に増加したことが指摘されているが、それ以外の疾患との関連性は認められておらず、疫学的研究によっても、発がんリスク以外の健康リスクの上昇は明らかとなっていない。

(エ) このように、疫学的研究には限界がある以上、疫学的研究に依拠して低線量被ばくに係るがん発生率の上昇を認めることはできないものというべきであるし、また、発がん以外の他の健康リスクも客観的には明らかとなっていない。

#### ウ 放射線被ばくによる健康被害のリスクの考慮要素

(ア) 以上の点を踏まえると、低線量被ばくによる健康被害の具体的リスクは見出しがたく、その有意性を認める多くの疫学的研究があるものの、医学的なエビデンスにより証明されている状況にあるとはいえず、低線量被ばくによる損害の発生を検討するに当たり、生命身体の損傷を伴う慰謝料の発生はおおよそ観念できない。

しかしながら、既に述べたとおり、被ばくWGが、低線量被ばくに係る $20\text{ mSv}$ という指標を述べ、これを踏まえて、原子力安全委員会、文科省などの各行政機関において、生活パターンや屋内における遮へい効果なども考慮して、屋外での毎時 $3.8\text{ }\mu\text{Sv}$ 、屋内での毎時 $1.52\text{ }\mu\text{Sv}$ という目標を設けていることに鑑みると、身体的損傷を伴わない場合であっても、低線量被ばくによる健康被害に懸念を抱く客観的な指標（共通被害を想定）として、まず屋外の空間放射線率が毎時 $3.8\text{ }\mu\text{Sv}$ を超えるかどうかを一応の目安と考えるべきである（ただし、これを超えることをもって直ちに慰謝料の支払を要すべき利益侵害・損害の発生が認められるという趣旨ではない。）。

(イ) 他方、子供（ここでは、18歳以下の者を想定）、胎児、妊婦について、上記のとおり、チェルノブイリ原発事故と異なり、現時点で、本件事故による子供の放射性ヨウ素による甲状腺がんの発生の増加が見込まれる状況にはなく、被ばくWGも、年齢層に応じて低線量被ばくのリスクが高まるかどうかについては明らかではないと述べている。

もっとも、前記第5の8(7)ウのUNSCEARの報告では、疫学的研究に依拠し、推定値の不確かさを十分に認識した上で、若い集団、特に胎児の放射線感受性が高いことを指摘している。また、疫学的研究の多くは、胎児・小児に限っては、固形がん・白血病のリスクの上昇をいずれも示すものであって、後ろ向きコホートや交絡因子を考える必要があるにせよ、1b州での調査結果に見られるような放射線量の増加によるリスク上昇を否定する方向の胎児・小児に関する疫学的研究については、本件訴訟において明らかとなっていない。

単純に考えても、若年層になるに従って生涯被ばく線量が高くなることは必然的であり、その点も考慮する必要がある。

そこで、子供・胎児ひいては妊婦においては、低線量被ばくによる健康被害に懸念を抱く客観的な指標としては、前記第5の8(2)ア(オ)の文科省の通知をベースに、屋外の空間放射線率が毎時 $1\text{ }\mu\text{Sv}$ を超えるかどうかを一応の目安と考えるべきである（ただし、これを超えることをもって直ちに慰謝料の支払を要すべき利益侵害・損害の発生が認められるという趣旨ではない。）。

(ウ) なお、前記第5の8(3)ウのとおり、追加被ばく線量年間 $1\text{ mSv}$ 以下を達成する上での指標として、毎時 $0.23\mu\text{Sv}$ という指標もあるが、これは、屋内の遮へい効果なども考慮しつつ、1日の全積算線量として設定された指標であり、上記(ア)、(イ)の慰謝料算定の際の参考とすべき指標値は、あくまでも共通被害における慰謝料の算定という観点から、客観的に見て健康被害のリスクを抱くことが合理的であるかどうかを検討するものであり、常時屋外の特定の線量の地点にとどまるものではなく、生活のパターンなどに応じて積算線量が異なり得るものであることも考慮すると、共通被害の指標としては、ある程度健康被害のリスクを客観的に感じるものが合理的なものによるべきであり、上記毎時 $1\mu\text{Sv}$ (子供、胎児、妊婦)又は毎時 $3.8\mu\text{Sv}$ (それ以外の成人)を、その指標とすべきである。

(3) 本件事故直後の、a h市居住の原告らの被害内容等

ア 本件事故直後(平成23年3月及び4月)のa h市の被害状況等

(ア) a h市の平成23年(以下この「ア」の項では、平成23年は省略する。)3月頃の状況は、以下のとおりである。

a 前記第5の8(1)ア～ウのとおり、本件事故を受けて、原災法に基づく避難のための立ち退きや屋内退避の指示が発令され、3月11日及び同月12日頃までa h市は、主としてb m町やb n町から避難者を受け入れていたこと、同日に本件原発から半径 $20\text{ km}$ 圏内の居住者等に対する避難指示が発せられるに至り、翌日である同月13日の新聞報道においても我が国で初の炉心溶融が起きたとの見方を保安院が示したこと、避難指示に伴い、f m町ほか5町の合計 $6万1698$ 人が避難の対象となることなどが報じられたことが認められる。そして、a h市においては、同日には、本件原発から半径 $30\text{ km}$ 圏内にあるa l・a m地区住民に対する自主避難の呼びかけや緊急輸送バスの運行による避難を開始させたことなどからして、同市の大部分が避難指示等の対象となっていないものの、本件原発により近接し、避難指示等の対象となったb m町やb n町から多くの避難者を受け入れていた状況の中で、a h市の一部に自主避難が呼びかけられるに至り、本件事故が発生した段階から生じていた避難者の受入れ等による社会的混乱は、更に深刻なものとなったと認められる。

b 前記第5の8(1)ウ及びエのとおり、本件事故直後にはa h市にある県合同庁舎における放射線量は毎時 $0.09\mu\text{Sv}$ であったが、3月14日及び同月15日には同庁舎の放射線量が最大毎時 $23.72\mu\text{Sv}$ に上昇し、その後低下したものの、一時的にせよ、上記(2)のとおり、一般通常人が放射線被ばくによる発がんリスクの不安・恐怖を覚えることが合理的と考えられる毎時 $3.8\mu\text{Sv}$ を超える状態となった上に、同日以降も毎時 $1\mu\text{Sv}$ を超えることは複数回あり、子供やその保護者、妊婦などが当然に上記健康不安を覚えることが合理的と考えられる状況にあった。また、同日にa h市が独自の判断でa j町などの一部地区に自主避難を要請するとともに、全市民に対し、不要不急の外出を控えるようにとのメッセージを発し、その後の原災法に基づくa h市の一部地域に対する屋内退避指示後には、全市が屋内退避指示の対象となったという誤報が広まり、物資の流通が止まり、市内の小売店が閉店となるなどした。以上のように、放射線被ばくの具体的な危険性が生じたほか、物流などの乱れから、市民生活に相当程度の影響が生じていたことが認められる。

この点、新聞報道を見ても、「メルトダウン」、「放射性物質大量放出」などと、チェルノブ



イリ原発事故のような、住民の健康に大きな影響を及ぼす事態が生じかねないことなどを報じていたほか、福島県の発表内容として、屋内避難について、a h市d j地区だけで見ても約3万人が対象となると報じるなど、本件事故の影響が拡大し、収束が見えない状況にあり、当然、a h市に居住する市民が大きな不安や恐怖を覚えたことは想像に難くない。

c このような市民生活の社会的混乱については、前記第5の8(1)オ及びカのとおり、3月20日以降、ガソリンの段階的供給が開始されるようになり、同月21日には常磐自動車道の一般車両通行止めが解除され、同月22日には、a h市によるごみ収集の一部再開、h o病院の外来通常診療の再開、コンビニエンスストアの一部再開が、同月25日には、a h市内での郵便業務の再開がそれぞれされるなど、市民生活に必要な物流や診療などの再開の様子もうかがわれ、3月下旬頃にはa h市内での市民生活が徐々に回復していた状況もうかがわれる。

しかしながら、他方、同月18日にはa h市が安定ヨウ素剤の配布を発表し、妊婦及び40歳未満の市民に対し、安定ヨウ素剤の配布を実際に開始し、同月21日の県合同庁舎の放射線量率が、一時、毎時6.00 $\mu$ Svに達し、同月23日に水道水から103Bqの放射性ヨウ素が検出され(前記第5の8(1)オ(ア)a、前記第5の8(1)オ(イ)aの厚労省の通知等では、乳幼児用の飲料水としては100Bqを超えるものを使用しないよう指導し、その旨広報するよう求めており、また、日本産婦人科学会は、200Bq前後の放射性物質を含む軽度汚染水道水を妊婦が飲用しても、母体、胎児や乳児に問題はないとしていたが、確定的なことは不明であり、できる限り軽度汚染水道水以外の飲料水を利用できる場合それによるべきとしていた。)、a h市が乳児の水道水摂取を制限しペットボトル水の配布を開始し、乳幼児の保護者や胎児がいる妊婦などを中心に、放射線被ばくによる健康被害の危惧を抱くことが当然の状況にあったことがうかがわれる。それ以降も、前記第5の8(1)キのとおり、3月中は、上記基準値を超えないものの、a h市内の複数の浄水場や合同庁舎で採取した水道水から、断続的であるが、放射性ヨウ素が検出される状況が続いていた。

また、前記第5の8(3)イ(ウ)aのとおり、同月31日時点でも、a h市内に毎時1 $\mu$ Svを超える地点があり、その状況が継続しており、合理的と考えられる放射線被ばくによる健康被害への不安や恐怖は継続していたものと評価できる。

同月24日時点では、本件事故の収束に向けた努力がされているものの、課題が多いといったことが報じられ、同月25日時点で、安定停止までになお数箇月以上の期間を要するといった見通しのほか、被告国(内閣官房長官)からの20~30km圏内の住民に対する自主避難の要請があり、a h市では既に独自に圏内の地区住民に対して避難を呼びかけるなど冷静に受け止めているが、「国は具体的な情報を示し、不安をおおらないでほしい。」と要請したとも報じられ、情報の混乱などが続いていた状況にあったことが認められる。

(イ) 他方、3月終わり頃又は4月頃以降は、市民生活の混乱状況や放射線被ばくのリスクに合理的な不安を覚える状況は、徐々に収まっていった状況がうかがわれる。

a 前記第5の8(1)カのとおり、3月28日以降、a h市の公立保育所の半数程度が業務を再開し、新規の施設も含めたa h市内28の保育所の業務開始、大部分の小売店の営業時間を短縮した上での再開、i nふ頭の入港再開による燃料不足の一定程度の解消、a h市内の約7割の医療機関の診療再開、津波などの被災地域を除くa h市内の水道の全面復旧(余震の影響で一時的に再度

断水したが、4月中には再度復旧した。)、ごみの収集の全面再開、小中学校の入学式の実施、市内路線バスの通常運行の開始、J R・b i線のa h駅～i o駅間の運行再開、その後のd j駅までの運行再開、J R・h m線の通常運転の再開、a h市が「緊急時避難準備区域」の対象とならないことの公表などがあり、また、屋内退避区域においても、同区域内のa h市役所のa l・a mの各支所における本来の場所での業務が再開されたほか、5月になってからではあるがJ R・a l駅までの運行再開などもあり、4月以降、一定程度市民生活の社会的混乱が収まり、徐々に日常生活状況に戻りつつあったものというべきである。

b なお、本件原発からの汚染水の海洋流出なども明らかとなったが、被告東電による本件事故の収束に向けた道筋の公表、屋内退避区域における物流の停止やこれによる社会生活上の被害などを受けての新たな区域設定の検討といった経過を経て、4月22日、屋内退避指示が解除され、これに伴い、a h市は緊急時避難準備区域などの指定を受けることなく、その時点で、一応、原災法などの法令上の制約を受ける状態が解消された。

c 放射線被ばくのリスクも、前記第5の8(3)イ(ア)a、前記第5の8(3)イ(イ)a、前記第5の8(3)イ(ウ)aのとおり、4月になっても、屋内退避区域となっていた地域を中心に、空間放射線量率が一部毎時1 $\mu$ S vを超える地点もあったが、それらを除いたa h市全体としてはおおむね毎時1 $\mu$ S v未満となっていること、前記第5の8(1)キのとおり、4月に入ってから、一部1kg当たり100Bqを下回る放射性ヨウ素が検出されることがあったものの、ほぼ不検出であるなど、放射線被ばくのリスクを覚えることが合理的な状況も次第に収まっている状況にあったものと認められる。

(ウ) 以上のとおり、a h市は、本件事故が発生した3月にはかなり社会的に混乱した状況となるとともに、一定程度の放射線被ばくによる健康被害の不安、恐怖を抱くことが当然の状況となっていたが、4月以降徐々に回復し、もとより本件事故の影響が、4月22日の屋内退避区域の解除により直ちに完全に解消されたとはいえないが、ある程度社会的混乱が収まり、放射線被ばくのリスク自体も同様であって、日常生活を回復していく状況にあったものと評価できる。

#### イ a h市居住者の避難状況等

(ア) 上記の3月及び4月のa h市内における市民生活の混乱や被害、放射線被ばくによる健康被害への不安、恐怖などから、相当程度のa h市の住民が避難を余儀なくされたことが認められる。

(イ) 前記第5の9(1)イ(ウ)a及びbのとおり、原賠審が参考にした資料には、〈1〉平成23年3月15日時点でのa h地区の自主的避難者数が1万5337人にも達し(ただし、受入れ人数はこれ以上の1万5692人に達する。)、直接避難指示等の対象となったi e地区(1万2205人)よりも多いこと、〈2〉同日時点での児童生徒などの子供の避難者を見ても、i e地区に次いで多く、1127人に達し、同年8月31日時点での子供の避難者数が1154人(小学生950人、中学生204人)であったこと、〈3〉同年3月～同年9月の転入者数(本件事故以外の地震・津波による避難等を含む。)が、a h市では4470人であるが、他方、転出者数がa h市では1万0371人と、ほぼi e地区と同数程度の転出者数であったことが認められ、もとよりその全てではないとしても、相当数の市民の転出に本件事故が影響しているものと見られる。また、年齢別人口推移を見ても、特にi e地区・a h地区では、平成23年3月及び4月に限って

みれば、k a地区などと比較しても、10～19歳の年齢層の減少が大きい状況にあった。

また、前記第5の8(1)カ(オ)、前記第5の9(1)イ(ウ)bのとおり、a h市は、「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域」の指定を受けることはなかったが、本件原発からの距離が相当近い上、警戒区域等の指定を受けた多くの自治体が存在するi e地区に隣接し、上記原賠審が参考にした資料からも分かるとおり、a h地区はi e地区と同じ福島県の「e r」と呼ばれるエリアに分類されていること、福島県からの安定ヨウ素剤の配備も3月16日と比較的早い時期にされていることなど、警戒区域等の指定を受けた市町村を除けば、本件事故の被害、影響を最初に、かつ、最も受ける地域であったと考えられる。

(ウ) また、a h市の避難者の傾向を知るものとして、前記第5の8(5)のアンケート調査の結果を指摘できる。

〈1〉平成24年にa h市が実施したアンケート調査では、回答件数1261件に対し、避難した者が698人と回答者の半数以上となり、その避難の期間(終期)は3月中が最も多く(326人、避難者の約半数)、4月に戻った者を含めると、上記避難者の75%近くに達することが認められる。

〈2〉平成26年にa h市が実施したアンケート調査では、有効回答者数1156人(うち屋内退避区域のa l・a m地区の居住者と回答した者が23人である。)のうち、本件事故を受けての屋内退避の状況について、半数以上の53.9%が屋内退避し、屋内退避区域のa l・a mでは、81.8%が屋内退避を実施していること、年齢による差もあり、特に18歳未満の者や妊婦がいた世帯は、そうでない場合と比較し、屋内退避したとの回答が多いこと、本件事故を受けて避難を実施した者について、屋内退避区域以外の地区において家族の一部が避難した者も含めると、全体の約56%に達し、屋内退避区域ではほぼ全世帯の95.7%が家族全員の避難を実施したと回答していること、高校生以下の子供や妊婦がいた世帯の避難実施率が高いこと、避難の理由としては、本件原発の水素爆発(65.6%)が多いが、自宅や避難所にいる不安(43.3%)、家族に子供や妊産婦がいたこと(25.2%)などが理由に挙げられている。屋内退避区域ではa h市による避難の呼びかけを理由として挙げている割合が高く、また、避難先は福島県外が71.1%となっている。他方、避難しなかった者の避難しなかった理由としては、学校や仕事の都合があったこと(32.2%)、a h市が自主避難を呼びかけている地域ではなかったこと(29.0%)、避難先の当てがなかったこと(25.3%)が多く、高齢者や障がい者などの避難行動が困難な者がいて避難させられなかったこと(20.4%)も挙げられる。

〈3〉社会学者のa i准教授による平成26年のアンケート調査では、681人の回答者のうち、a h市内の別の場所への避難も含めて全体の約6割が避難したと回答し、避難期間は2週間～1か月が最も多く(41.3%)、放射線被ばくの健康影響への不安と市外避難経験との関係について、不安があるとの回答をした者(126人)のうち61.1%が市外に避難し、やや不安があると回答した者(191人)のうち60.7%が市外に避難したと回答している。

〈4〉原告ら代理人の依頼に基づき、平成28年にリサーチ会社が実施したアンケート調査では、1152人の回答者のうち、自主避難を実施したという回答が最も多く(555人、48.2%)、自主避難していない者も、自主避難を考えたが、様々な事情により選択できなかったと回答していた(314人、27.3%)。自主避難を決断した理由(複数回答可能)について、情報不足等に

よる被ばくの恐怖、不安が最も多く（587人）、物資不足（381人）、子供や妊婦への被ばく回避（343人）などがある。他方、自主避難をしない滞在者の滞在理由（複数回答可能）としては、移動手段やガソリンがなく避難できなかった（230人）との回答が最も多く、次いで仕事上の都合等（204人）、避難先の当てがなかったこと等（197人）も理由にあるほか、介護が必要などの避難弱者がいたこと（140人）なども理由にある。避難者の帰還の時期について、4月1日～4月30日が243人、3月25日～3月31日が177人、3月18日～3月24日が108人であった。a h市に帰還した理由（複数回答可能）としては、長期避難の精神的限界（413人）、同じく金銭的限界（325人）、仕事の都合（311人）、避難先の親族等への気兼ね（304人）などである。

#### ウ 小括

以上のとおり、平成23年3月及び同年4月のa h市の状況を見る限り、本件原発から相当近い距離にあり、かつ、原災法上の避難指示等の対象とならなかったにせよ、その対象となったi e地区と同じ「e r」であり、そのため、本件事故に伴い多くの避難者をi e地区から受け入れるなど、i e地区を除けば、本件事故の影響を最初に、かつ、強く受けるエリアであったこと、情報不足の中、物流の停止などの社会的経済的な混乱から市民生活が脅かされたこと、放射線被ばくによる健康被害の危惧を抱くことが合理的な状況にあったこと、以上の点に鑑みると、法令上避難を強いられたわけではないとしても、事実上避難を強いられる状況にあったというべきである。

#### （4） 本件事故から一定期間経過後の放射線被ばくによる健康リスク等

##### ア 平成23年5月以降のa h市における空間線量の推移等

（ア） 平成23年5月以降の空間放射線量の推移について、前記第5の8（3）イ（ア）のとおり、同年6月～7月の空間放射線量率の測定の結果及び走行サーベイによる道路周辺の空間線量率の結果を見ると、a h市においては、いずれも線量率が高い北部で毎時1.9～3.8 $\mu$ S vの地点があったが、それ以外の地点では、一部毎時1.0 $\mu$ S v以上の地点もあるものの、おおむね毎時1.0 $\mu$ S v未満であった。

それ以降、海や湖沼の沿岸部の水面高さの違い、飛行方向の違い、測定値の欠測箇所が存在により空間線量率が増加又は減少している箇所が確認されたほか、一部の河川の河口付近等において河川による放射性物質の移行により空間線量率が増加傾向にあると思われる箇所が確認されたものの、全体としては、セシウム134、137の物理的減衰部分9.2%程度の影響等もあり、空間線量率が11%程度減少していることが確認された。現に、前記第5の8（2）イ（イ）の線量分布図（平成23年11月5日換算値）には、i k村やb n町と接するa h市の北部付近すなわち屋内退避区域の一部で年間線量（単位m S v）が10以上20未満の地域があり、同付近の一部に5以上10未満の地域もあったが、それ以南は5未満となっていた。

（イ） 前記第5の8（3）イ（イ）のとおり、公園等における空間放射線量の測定結果を見ても、平成23年6月16日～同月21日におけるa h市内の27か所の公園、緑地等の調査地点で毎時1 $\mu$ S vを超えた地点はなく、それ以降の平成24年4月10日～同月24日の同市内250か所の公園、緑地等の調査地点での調査や平成25年6月10日～同月25日の同市内公園、緑地等248か所の調査地点での調査においても毎時1 $\mu$ S vを超えることはなく、また、最も高い地点における放射線量を見ても、暫時低減していることが認められる。

(ウ) さらに、前記第5の8(3)イ(ウ)のとおり、福島県内の自主的避難等対象区域の放射線量率を見ると、平成23年8月以降、a h市の空間放射線量率は、h l市及びh n市のそれよりも、おおむね低い値で推移しており、平成24年3月以降、平成28年3月31日まで、a h市の測定地点の線量率が毎時0.1 $\mu$ S vを超えることはなく、また、h l市及びh n市の各測定地点を上回ることもなかったことが認められる。

(エ) 以上のとおり、a h市の空間線量率を見る限り、屋内退避区域を除き、本件事故直後の、しかも特定場所の特定時点を除き、毎時3.8 $\mu$ S vをほぼ下回っているし、また多くの地点で毎時1 $\mu$ S vを下回っている状況にあったことが認められる。特に、平成24年以降、放射線感受性が高い子供・妊婦などについても、本件事故による放射線被ばくによる健康被害のリスクがあったものとは認められないし、おおむね先に述べた指標を下回るものである。屋内退避区域においても、平成23年7月頃までには毎時3.8 $\mu$ S v未満の地域が多くなっており、a h市の他の地域に比べて放射線量が高いことを考慮するとしても、放射性セシウムなどの物理的減衰も見込まれ、次第に低減している状況にあるといえることができる。

(オ) その上、前記第5の8(3)ウのとおり、a h市は、日常生活環境における追加被ばく線量を年間1mS v未満とすることを目標に、計画的に市内の除染を進めており、その計画に従って、住宅、道路、農地、森林などの生活圏の除染を進めているほか、子供の遊び場となるような公園なども特に局所的に線量が高い地点(「特定線源」又は「ホットスポット」)を中心に除染を実施している。また、小中学校の除染も優先的に進められ、除染土の学校等の現場保管の問題はあったものの、それも仮置場の確保に伴い、次第に解消されている。

(カ) このように、平成23年5月以降のa h市の空間線量率の推移、状況等に照らせば、a h市内の屋内退避区域以外について放射線被ばくによる健康リスクはほぼ認められず、屋内退避区域であっても除染が進み、少なくとも、居住圏や人が通常活動する生活圏エリアでの放射線被ばくによる健康リスクが認められる状況にはなく、先に述べた指標(子供・妊婦などについて屋外の空間放射線量毎時1 $\mu$ S v、その他の成人について同3.8 $\mu$ S v)に照らし、放射線被ばくによる健康リスクを危惧することが合理的であるという状況はおおむね解消されていたことが認められる。

イ a h市における水道水、食品などの内部被ばくのおそれ等

(ア) 前記第5の8(7)エのとおり、被ばくWGは、外部被ばくと内部被ばくとの影響の相違について、結局、臓器に付与される等価線量が同じである限り、そのリスクが同等と評価できるとしている。この点、福島県の状況としては、前記第5の8(7)オのとおり、ホールボディカウンターによる内部被ばくの検査が進められ、9万人以上の県民に対する検査の結果、預託実効線量が全て1mS v未満であり、20mS vを大きく下回っており、外部被ばくの影響を考慮するとしても、上記アのような空間放射線量の状況に照らせば、その影響もそれほど大きくはなく、現時点では、放射線被ばくによる具体的な健康リスクが認められるような状況にはないというべきである。

(イ) 内部被ばくが問題となる水道水について、前記第5の8(1)キのとおり、3月までは放射性ヨウ素が検出されたが、4月以降、ほぼ不検出であり、水道水の汚染状況も5月以降、特に健康被害を生じさせるような状況にあったとは認められない。

前記第5の8(3)カ(ア)のとおり、飲料用井戸水なども、平成29年2月までに約2000件の検査が実施されたが、いずれも1kg当たり2Bqという検出限界値未満であった。

(ウ) 食品等の摂取・出荷制限に関し、前記第5の8(3)工及びオのとおり、平成23年度以降、農作物、加工食品に関して、福島県の検査に加えて、ah市が独自の検査を実施しており、同年9月～平成28年12月のah市の独自検査の結果を見ても、90%以上の食品等に、本来の一般食品(飲料水、乳幼児食品を除く。)の基準値1kg当たり100Bq(前記第5の8(3)エ(ア)のとおり、年間1mSvを超えないように設定された基準であり、飲料水は同10Bq、乳幼児食品等は同50Bqとなっている。)はもとより、検出下限値(前記第5の8(3)エ(ウ)のとおり、1kg当たり10Bq又は同20Bq)を超えることはなく、適時に出荷制限や摂取制限の指示も行われている。また、ah市内の公立保育園、幼稚園、小・中学校における給食の食材や加工食品について別途検査が実施されており、ah市独自の基準値である1kg当たり20Bqを超えることはない状況となっている。

前記第5の8(3)オのとおり、福島県による海産物の出荷制限などは一部継続されているが、試験操業も開始され、参加する漁業者数も増加し、その対象種も順次拡大され、そのいずれも1kg当たり100Bqという基準値を下回っている。

以上のとおり、食品等による内部被ばくのリスクが発生する現実的なおそれがあるとは認められない状況となっている。

(エ) 前記第5の8(7)ウのUNSCEARの報告、前記第5の8(7)エの被ばくWGにおいて、チェルノブイリ原発事故での小児甲状腺がんの増加原因が、事故直後数箇月の間に、放射性ヨウ素に汚染された牛乳の摂取による選択的な甲状腺への内部被ばくによるものとされているが、同事故と本件事故との比較において、本件事故による小児の甲状腺被ばくは限定的であり、被ばく線量は小さく、発がんリスクは非常に低いと考えられると指摘されているとおりである。ah市に限ってみても、前記第5の8(7)オ(イ)のとおり、1回目の県民健康調査で福島県全体の「悪性ないし悪性疑い」の判定者(113人)は、全検査実施者(30万0476人)のうちの約0.04%であり、ah市では約0.05%(検査者数4万9429人、悪性等24人)とほぼ変わらず、また、同様に2回目の県民健康調査で、福島県全体の「悪性ないし悪性疑い」の判定者(59人)は、全検査実施者(27万0372人)のうちの約0.02%であり、ah市では約0.01%(検査者数4万5228人、悪性等5人)とほぼ変わらず、既に述べたとおり、これらの値は、高い検出効率によるものと指摘され、かつ、そのことが他県における甲状腺検査の結果やIa大学の研究からも裏付けられていることなどに照らして、福島県全体で見ても、ah市に限って見ても、いずれも本件事故と甲状腺がんの発症状況との医学的関連性は否定されている。

#### ウ 汚染水の状況等

(ア) 前記第5の8(3)アのとおり、本件事故直後に海洋中に大量の放射性物質が放出され、その影響が出ていることは、前記第5の8(3)オの海産物のモニタリング調査の結果からもうかがわれる。しかし、これが直接的な、人、特にah市に居住する原告らに健康被害のリスクを増大させるものではないことは既に述べたとおりである。

(イ) また、前記第5の8(3)キのとおり、汚染水の海洋流出などの問題は、人体への影響が低いとされるとはいえ、漏えい事故などもあって、トリチウム水の処理の問題や完全な問題解

消に向けた道筋が付いているとはいいい難いものの、港湾内のモニタリングの状況等から、ある程度流出が抑えられている状況も確認でき、被告東電においてその処理に取り組んでいる状況もうかがわれること、現時点で、具体的な健康被害を生じさせるような事情もうかがわれないことから、汚染水の問題は、いわば風評被害以上の被害を与えるものではない。

#### エ 小括

以上のとおり、屋内退避区域を除き、a h市において、平成23年5月以降、本件事故による直接的な健康リスクに関する被害は認められず、放射線感受性が高い子供、妊婦などを想定しても、そのリスクが高いとまで認められず、健康リスクを危惧することが合理的であるといった状況は認められない。また、屋内退避区域における空間放射線量などを考慮するとしても、放射線被ばくによる影響が大きいものとは評価できない。

#### (5) a h市の経済、産業等に対する本件事故の継続的な影響等

##### ア 人口その他の状況等

a h市の全体の人口は、前記第5の8(4)アのとおり、本件事故前の平成22年10月1日時点では34万2249人であり、本件事故後の平成26年6月1日時点では32万6224人に減少しているが、平成27年10月1日時点では、34万9344人に増加している。

##### イ 経済・産業等の状況等

(ア) 既に述べたとおり、本件事故は、3月及び4月のa h市の社会経済市民生活などに大きな影響を与え、その経済状況等についても、前記第5の8(2)エのとおり、需要動向を示す個人消費のうち、大型小売店等販売額は3月及び4月は前年同月を下回る状況、自動車の新規登録台数は3月から9月まで前年同月を下回る状況であり、企業の生産活動状況を示す大口電力使用量は3月から12月まで前年同月をいずれも下回る状況であった。また、有効求人倍率が前年より上昇する一方、失業者数も増えている状況があった。他方、大型小売店等販売額は5月以降伸びており、それ以外の自動車の新規登録台数、新設住宅着工、公共工事等受注額などもおおむね平成23年10月頃までには回復又は前年より拡大している傾向が見られ、企業の生産活動の状況を表す大口電力使用量も、前年同月との比較では下回るものの、平成23年後半にかけて大幅に回復している(乙C52の1・5頁)。この点、a h市の経済景気動向について、同年7月以降回復の動きが見られ、同年10月以降回復基調が一層強まっていると評価されているとおりである。

このような状況を踏まえると、本件事故直後、需要動向、企業動向ともに一時低迷し、もとより平成23年中に本件事故以前の状態に完全に回復したとはいいい難いものの、本件事故が与えた深刻な影響・被害が平成23年中継続していたとは到底いえず、むしろ全体的な景気動向としてみれば多くの面で回復傾向にあったと認められる。

(イ) その後の平成24年も、前記第5の8(4)イのとおり、大口電力使用量は平成24年3月から6月を除き前年同月を下回るなど企業の生産活動がやや低迷している部分もあるが、大型小売店等販売額(ただし、同年6月及び同年10月を除く。)や自動車の新規登録台数に見られる個人消費、新設住宅着工、公共投資などは、おおむねいずれも前年を上回っているほか、雇用面でも、完全な雇用改善とはいえなくても、求人の増加及び失業者数の減少がみられる。また、平成25年も、個人消費や公共投資などは前年と同程度又は増加し、求人の増加及び失業者数の減少も継続し、復興需要頼りとの評価もあるが、経済・景気の動向は悪くない状況であり、本件事故がa

h市全体の経済・景気に被害を与えているといった状況は認められない。この点、平成26年及び平成27年においても本件事故が同市全体の経済・景気に悪影響を与えているという状況は同様に認められない。

(ウ) 前記第5の8(4)ウのとおり、農林業の状況を見ても、一部農作物の取扱金額は本件事故前と本件事故後との比較で低下したものもあるが、一部取扱金額が上昇した品目もあり、もとよりこれらの農作物の取扱金額の低下が本件事故の影響によることを認めるに足りる的確な証拠があるわけではなく、仮に何らかの影響があったとしても、その影響が大きいものとは評価できない。林業等については、本件事故直前の平成22年度と同事事故直後の平成23年度を比較すると、一時的に生産量が減少したものの、平成24年度には、木材、木炭、生しいたけ、なめこなど、徐々にある程度回復し、生しいたけの生産は大規模施設の稼働により本件事故前よりも生産量が増加しており、本件事故の影響が仮に何らかの形であったとしても、その影響が大きいものとは評価できない。また、ah市における食品の出荷制限について、前記第5の8(3)エ(ウ)cのとおり、野生のキノコ、原木なめこ、野生のタケノコなど出荷制限が続いているものも散見されるが、本件事故直後に出荷制限がされた原乳、原木しいたけ、非結球性葉菜類、結球性葉菜類、アブラナ科花蕾類、カブは平成23年5月初旬頃までに出荷制限が解除され、その他の農作物の出荷制限も順次解除されている状況がうかがわれる。

前記第5の8(4)エのとおり、工業等について、確かに本件事故直前の平成22年度と同事事故直後の平成23年度を比較すると、工業生産量は減少しているが、その後徐々に回復している。また、福島県全体の鉱工業も、本件事故直後に落ち込んでいるが、これは、岩手県や宮城県などの本件事故と直接関係がない本件地震、本件津波の被災地も同じ状況であり、平成24年度には元の水準に回復し、平成25年度以降の動向も、全国の指数ともそれほど大きな差がなく、特に本件事故の影響が継続しているような状況もうかがわれない。

また、前記第5の8(4)オのとおり、ah市の観光業については、本件事故直後の平成23年に観光交流人口が激減し、平成24年以降相当程度回復しつつあるものの、現時点においても、一部、再開できない観光資源があり、本件事故の影響が続いている部分もあり、風評被害なども影響もあるとされている。

(エ) なお、ah市に限定されない福島県産品の主要仕向先である都市圏の消費者の意識について、前記第5の8(3)ケのとおり、消費者庁が実施したインターネットによるアンケートの調査では、食品の産地を気にする理由として、当初、「放射性物質が含まれていない食品を買いたい」という理由が約28%であったが、次第に減少し、最後の調査では約16%まで減少していること、同様に福島県産品をためらう人の割合もかなり減少していること、また、放射性物質が基準値以内であるならばリスクを受け入れられるという回答が半数を超えていること、以上の点から消費者の意識が次第に変化し、風評被害も含めて、福島県産品に対する警戒感が薄まっている状況が確認できる。

#### ウ 屋内退避区域の状況等

(ア) 前記第5の8(6)のとおり、屋内退避区域が属するaj地区、ak地区、al・am地区において、平成22年と平成27年の人口を比較すると、ak地区及びal・am地区において、人口が10～17%程度減少し、aj地区では5%程度の減少にとどまっている。他方、0



～19歳の人口については、a k地区及びa l・a m地区で半数近く減少し、a j地区でも15%減少しており、若年層の減少が目立っている。

また、平成22年と平成27年との比較において、いずれの地区も農家の戸数が減少し、その減少率は40～70%程度であるが、他方、農地面積の減少率は11～15%程度の減少にとどまっている。産業人口も減少しているが、多くても20%程度の減少である。

平成22年と平成26年との比較において、各地区の工業の事業所数及び従業者数については、a k地区の事業所数を除き、いずれも減少しており、a j地区及びa l・a m地区における製造品出荷額は、44～47%程度減少している。

平成22年と平成27年の比較において、観光業もa j地区のj b川溪谷の観光客数が減少している。

自動車の交通量は、上記各年の比較において、a j地区では増加し、その他の地区ではわずかに減少している。

(イ) なお、前記第5の8(6)ウのとおり、a l・a m地区においては本件津波による被害もあり、都市計画区域面積のうち約7.4%が浸水区域であり、被災建物の棟数が約850戸(一部損壊～全壊)となっていた。

(6) 原告らの被害の内容と相当な慰謝料額

ア 中間指針等の考え方等

(ア) 前記第5の9(1)イ(ア)及び(イ)のとおり、中間指針は、本件事故において、原災法に基づく屋内退避区域の指定に伴い、屋内への退避を余儀なくされた屋内退避者が受けた精神的苦痛(「生命・身体的損害」を伴わないものに限る。)のうち、少なくとも「屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域における屋内退避を長期間余儀なくされた者が、行動の自由の制限等を余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」を賠償すべきものと認め、また、原災法に基づく、屋内退避区域などを含めた避難指示等対象区域以外の区域、すなわち法令上の立ち退きや屋内退避が指示されていない自主的避難等対象区域においても、〈1〉本件事故発生当初の時期に自らの置かれている状況について十分な情報がない中で、本件原発の水素爆発の発生などにより大量の放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択した場合、〈2〉本件事故の発生からしばらく経過した後、生活圏内の空間放射線量や放射線被ばくによる影響等に関する情報がある程度入手できるようになった状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択した場合があり、かつ、そのような状況下で避難をせずにそれまでの住居に滞在し続けており、これら避難をしなかった者が抱き続けたであろう上記の恐怖や不安も無視することはできないものとして、中間指針追補においては、自主的避難等に係る損害について賠償の対象としている。

(イ) このような中間指針等が示す屋内退避区域における日常生活の阻害に対する精神的苦痛はもとより、自主的避難等対象区域であっても、〈1〉本件事故発生当初の時期に、情報がない中で大量の放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択したこと、〈2〉本件事故発生から一定期間経過後、ある程度の情報が入手できるようになった状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択したことを踏ま

え、これを法的利益の侵害又は損害発生的基础と捉えたこと自体については、平穩生活利益の侵害との関係で見ても、屋内退避を指示され、日常的な移動、活動の自由を奪われている点による精神的苦痛はもとより、原子力発電所における我が国初めての I N E S レベル7の事故というその影響やそれに伴う社会的混乱などとともに、放射線被ばくなどの恐怖、不安に係る精神的苦痛や避難に伴う精神的苦痛などを踏まえて賠償の対象としたことは、一定程度の合理性・客観性を有するものと解すべきである。

(ウ) その上で、中間指針等の考え方を踏まえ、前記第5の9(3)ア及びイのとおり、被告東電はこれと同等又はこれを超える賠償額の支払を行う旨公表し、これに基づく支払をしている。その内容を整理すると、以下のとおりである。

a 屋内退避区域(避難等対象区域)の居住者

前記第5の9(3)ア(エ)、(オ)及び(キ)のとおり、賠償対象期間を、〈1〉本件事故発生日の平成23年3月11日~同年9月30日、〈2〉同年4月23日~同年12月31日(この期間中妊婦又は18歳以下の子供であった者で、避難等対象区域又は自主的避難等対象区域に避難又は滞在していた者に限る。)、〈3〉平成24年1月1日~同年8月31日(この期間中妊婦又は18歳以下の子供であった者で、避難等対象区域又は自主的避難等対象区域に避難又は滞在していた者に限る。)に区分し、包括慰謝料として、〈1〉について一人当たり月額10万円として7か月分の70万円を、〈2〉について一人当たり40万円を、〈3〉について一人当たり8万円を、それぞれ支払う。ADR等の個別合意がある場合を除き、上記〈1〉~〈3〉の包括慰謝料は併存する(例えば、本件事故発生後、平成24年8月31日まで屋内退避区域に居住していた子供は、上記〈1〉の70万円、上記〈2〉の40万円及び上記〈3〉の8万円の合計118万円の支払を受けられる。)

b 自主的避難等対象区域の居住者

前記第5の9(3)ア(イ)、(エ)、(オ)及び(カ)のとおり、〈1〉本件事故発生日の平成23年3月11日~同年12月末日に妊婦又は18歳以下の子供であった者について、この期間の包括慰謝料として一人当たり40万円を、〈2〉本件事故発生日の同年3月11日~同年4月22日までを賠償対象期間として一人当たり8万円を、〈3〉平成24年1月1日~同年8月末日に妊婦又は18歳以下の子供であった者について、この期間の包括慰謝料として一人当たり8万円を、それぞれ支払う。なお、上記〈1〉及び〈2〉の包括慰謝料は併存しない(例えば、本件事故発生後、平成24年8月31日まで自主的避難等対象区域に居住していた子供は、上記〈1〉の40万円と上記〈3〉の8万円の合計48万円の支払を受けられるが、上記〈2〉の8万円の支払は受けられない。)

c 追加的費用の支払について

慰謝料という名目ではなく、追加的費用という名目で、前記第5の9(3)ア(イ)及び(カ)のとおり、自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用(住居の清掃のための委託費用、生活費増加費用、移動費用など)4万円を、本件事故当時、18歳以下の子供又は妊婦であった者で、自主的避難をした者に対する移動等の追加的費用20万円を、それぞれ支払うこととなっている。

イ 慰謝料算定の基礎とすべき事情とその額

(ア) 中間指針等の考え方に一定程度の合理性があることは既に述べたとおりであるが、中間指針追補が、前記第5の9(1)イ(イ)のとおり、自主的避難等対象区域の者について、本件事故発生当初の時期の損害を8万円とした根拠についてはこれを明示するものではないが、前記第5の9(1)イ(ア)のとおり、自主的避難等対象区域よりも典型的に被害の程度が重いと考えられる屋内退避区域の者について月額10万円の慰謝料としたこととのバランスなどがその理由になっているものと考えられる。この点、屋内退避区域における月額10万円の慰謝料の根拠については、前記第5の9(1)イ(ア)cのとおり、精神的負担の大きさもあるが、身体的侵害を伴わないことに鑑みて自賠償における慰謝料を勘案しその額を定めているものであり、合理性があるものと認められる。そうすると、自主的避難等対象区域であるa h市において、月額10万円を下回る金額としたことにはあながち不合理であるとはいえない面もある。

(イ) しかし、中間指針追補は、自主的避難等対象区域について、前記第5の9(1)イ(イ)のとおり、a h市について、k a・l i地区のh l市・h n市と同様に取り扱うこととしているが、他方、上記(3)アで指摘したとおり、平成23年3月及び4月、すなわち本件事故発生から屋内退避区域の指定が解除されるなどするまでの約2か月間のa h市の状況を見る限り、その混乱の程度は避難指示等の対象となった本件原発の20km圏内の地域と大きな相違はなく、法令上の強制力による避難を強いられることはなかったとはいえ、事実上避難を強いられる状況にあったことは疑いようがない。現に、少なくとも1万5000人以上のa h市の住民が避難しており、アンケート調査でも、おおむね回答者の半数から約6割程度が避難したと回答し、そのことから直ちにa h市の全人口の過半数が避難したとはいえないとしても、相当程度の人が避難を考えたはず(アンケート調査でも、回答者の相当程度が実際に避難していなくても、避難を考えた状況がうかがわれるし、また、要介護者を抱えるなどして避難できなかったと回答する者も一定数存在する。)である。このような状況に照らし、全くの任意で自主的に避難したという表現は明らかに不適當であって、事実上避難を強いられたものと評価して差し支えない。

特に、上記(3)イで指摘したとおり、避難者の数もi e地区以上に多く、これらの状況は明らかに他の自主的避難等対象区域と一線を画しているといえること、i e地区と同じ「e r」であり、本件原発との距離からしても、i e地区とa h市を全く別異に扱うべき理由も見出し難いことが指摘できる。

しかも、a h市の空間放射線量を見ても、一時的にせよ、毎時3.8 $\mu$ S vを超えることがあり、また、毎時1 $\mu$ S vを超えることはこれ以上であって、放射線被ばくによる健康不安を覚えることが、一般通常人の感覚に照らして不合理とはいえず、特に子供や妊婦がいる世帯では、避難を当然のように考えることが合理的な選択であったというべきである。

その上で、実際に避難をした者が、必然的に、i e地区の避難者と同様の立場、すなわち家族との別離、避難先でのあつれきなどに悩まされることになることも想像に難くはない。

また、実際に避難をせずa h市に滞在した住民らについて、避難をしても全くおかしくない状況下で、放射線被ばくの合理的不安や社会生活上の混乱に伴う不便、不自由を強いられ、実際に避難した者と何ら変わりがない精神的苦痛を受けたものと評価して差し支えない。

(ウ) 他方、平成23年5月以降のa h市の状況を見ると、屋内退避区域を除き、放射線被ばくによる健康リスクは相当程度下がっており、自主的避難等対象区域、特にk aのh l市やl i

の h n 市と比較しても、a h 市に飛散した放射性物質の量自体は少なかったと推認されること、社会生活上の混乱もおおむね収まり、日常的な生活状況が徐々に戻ってきていたものと認められること、a h 市の人口状況、経済状況、産業の状況等を見ても、本件事故の影響（被害）が継続しているとは認められないこと、以上の点に照らせば、本件事故直後と同様の被害が本年5月以降も継続していたとはいえない。

（エ） 以上を前提に、中間指針等の考え方及び被告東電の賠償金支払の実務のほか、既に述べた、自主的避難等対象区域である a h 市の混乱状況、本件原発からの距離及び法令に基づく強制避難を余儀なくされた i e 地区との地域的同質性（同じ「e r」であること）等に鑑みると、a h 市の住民らは相応の精神的苦痛を被ったと評価できる。

もっとも、事実上避難を余儀なくされたにせよ、法令に基づく強制力までであったわけではなく、区域内の全住民が避難を余儀なくされた避難指示等を受けた区域と全く同じと考えることはやはり困難であること、また、避難指示等を受けた区域の住民に対して慰謝料として一人当たり月額10万円が支払われていることや、既に述べたとおり、中間指針追補が本件事故発生当初の時期の損害として8万円としているが、その賠償の対象となる期間について単に本件事故発生当初の時期としか定めておらず、具体的な賠償の対象となるべき期間を明示していないことなども踏まえ本件事故直後の a h 市の混乱状況等により被った精神的苦痛に対する慰謝料を月額6万円とし、平成23年3月及び4月の慰謝料額として一人当たり12万円が認められるべきである。

その上で、既に述べたとおり、同年5月以降は、本件事故直後と同様の被害が継続していたとはいえず、同年3月及び4月と同額の慰謝料を認めることは相当とはいえないものの、避難をした a h 市住民である原告らについては、当然、避難に伴いその期間中に相応の精神的苦痛を負い、避難終了後も、徐々に景気動向が回復に向かいつつあった a h 市において、元の生活に戻るまでにある程度の期間を要したと考えられること、実際に避難をせず a h 市に滞在した原告らについても、避難をしても全くおかしくない状況下で、放射線被ばくの不安や社会生活上の混乱に伴う不便、不自由を強いられ、同様に、平成23年4月22日の屋内退避区域の解除により直ちに元の生活に戻ったとは考え難く、元の生活に戻るまでにある程度の期間を要したと考えられることから、避難の有無に関係なく、a h 市に居住していた原告らについて慰謝料の発生を考えるべきであり、その終期としては、被告東電が、屋内退避区域の a h 市住民に対して、平成23年9月末までとして、合計70万円（10万円×7か月分）の支払をしていることに鑑み、同年5月から同年9月末までの慰謝料として更に10万円（上記のとおり、直ちに元の生活に戻ったとはいえないとしても、被害の程度はかなり軽減されていることに鑑み、月額2万円に低減されるものとして、2万円×5か月分とする。）を、その精神的苦痛に対する慰謝料として認めるべきである。そうすると、被告東電が中間指針追補に基づいて既に慰謝料8万円の支払をしている点に鑑みて、これを超える精神的苦痛に対する損害の発生としては、14万円とすべきである。

なお、追加的費用4万円（妊婦及び子供については、これに加えて20万円）については被告東電がそのような費目で支払をしたものであり、仮に実費の立証がされていないとしても、これを慰謝料の算定の基礎や控除の対象とすることは相当ではなく、これを控除する（あるいはこれを超える額を精神的損害の額つまり慰謝料額とする）ことはしない。また、原告らの中には、ADR手続によって前記8万円を超える賠償を受けている者もいるが、本件原告らは共通損害に対する賠償

を求めていることなどに鑑み、各原告の個別事情に属するADR手続に基づく支払についても控除することはしない。

以上のとおり、D原告については、その精神的苦痛に対する慰謝料について、既払分8万円を超える部分として、14万円が相当（ただし、別紙1-1「原告等目録（第1次原告）」から別紙1-3「原告等目録（第3次原告）」に記載の共通被害に係る包括慰謝料として、上記8万円を超える額の支払を受けている原告については、その支払額を超える額でない限り、慰謝料の発生は認められない。）である。

なお、原告番号1250、同1399、同1429、同2078、同2217、同2235、同2450、同2539、同3058は、本件事故当時、18歳であり、D原告に分類されているが、中間指針等やそれを踏まえた被告東電の賠償基準、賠償実務等を踏まえると、これらの原告については下記（オ）に記載するA原告と同様の考え方により慰謝料額等を算定することが相当である。また、原告番号1477、同1493、同1655、同1682、同1764、同2093、同2501は、D原告と分類されているが、証拠及び弁論の全趣旨に照らすと、本件事故当時、妊婦であったと認められ、被告東電から包括慰謝料の支払を受けていることから、これらの原告については、下記（オ）に記載するC原告と同様の考え方により慰謝料額等を算定することが相当である。

（オ） 次に、A原告及びC原告について、既に述べたとおり、被告東電から包括慰謝料として40万円の支払を受けている（一部受けていない原告もいる。）が、これは、放射線感受性が高く、例えば、空間放射線量についても成人の毎時 $3.8\mu\text{Sv}$ と同じ指標によるべきではない（毎時 $1\mu\text{Sv}$ ）ことに照らし、一応妥当な金額と考えられる。

もっとも、中間指針追補の考え方や被告東電の賠償実務に照らせば、例えば、屋内退避区域の子供が避難等対象区域又は自主的避難等対象区域に滞在していた場合、70万円の包括慰謝料以外に、別途40万円の支払を受けているところ、自主的避難等対象区域に居住していた子供については、上記40万円の支払しか受けておらず、片手落ちというほかない。この点、中間指針追補の考え方としては、上記40万円の中に自主的避難等対象区域の住民に支払うべき慰謝料8万円（本件事故発生当初の時期の損害に対するもの）を含んでいたと解することもできるが、他の避難対象等の区域との考え方とこれに基づく被告東電の賠償実務と、このような自主的避難等対象区域に係る慰謝料の支払について差異を設けるべき合理的理由は見出しがたく、むしろ、上記（エ）のとおり、自主的避難等対象区域のうちのah市について、まず基本となる慰謝料として22万円を認めた上で、別途、子供や妊婦について追加的な包括慰謝料40万円の発生を認めるべきである。

そうすると、A原告及びC原告については、その精神的苦痛に対する慰謝料について、既払分40万円を超える部分（既に述べたのと同様の理由で、40万円は全額慰謝料の支払としてされたと認められるから、C原告について同額を超える部分）として、22万円が相当である。また、A原告のうち、本件事故時胎児であり、本件事故後に出生した原告であっても、胎児被ばくによる精神的苦痛もあり、もとより民法721条の法意に照らしても、本件事故時からの慰謝料の発生を観念できる（前記第5の9（3）ア（イ）のとおり、被告東電の賠償実務においても、平成23年12月31日に出生した者まで、子供としている。）。

なお、前記第5の9（3）アのとおり、被告東電は、平成24年1月1日～同年8月31日を

賠償対象期間として、8万円の包括慰謝料を支払っているところ、上記（４）のとおり、同年以降の a h 市内の空間放射線量、食品などの内部被ばくのおそれ、県民健康調査の結果等をみる限り、放射線感受性が高い子供及び妊婦であることを考慮しても、慰謝料を発生させるほどの精神的苦痛は観念できず、その部分についての損害の発生は認められず、この8万円を受領している A 原告及び C 原告については、これを超える部分について慰謝料が発生するもの（上記22万円から8万円の支払を考慮した部分すなわちこれを超える14万円について慰謝料の発生が認められる。なお、上記のとおり、8万円を超える包括慰謝料の支払を受けた原告については、その支払額を超える部分につき慰謝料の発生を認める。）と解するのが相当である。

（カ） 屋内退避区域（その一部は、上記（５）ウ（イ）のとおり、津波被害の影響もある。）に属していた原告については、上記（３）ア（ア）aのとおり、屋内退避区域とされた a l ・ a m 地区においては、本件事故直後の段階で、a h 市からの自主避難の呼びかけがあったこと、上記（３）ア（イ）、上記（４）アのとおり、平成23年4月以降同年11月頃までの屋内退避区域付近の空間線量率は、本件原発からの距離もあって、直ちに健康リスクを生じさせるものではない（毎時3.8 $\mu$ Svを下回ること）としても、他の a h 市内よりも高く、子供はもとより、その保護者などが子供の健康不安を抱くことが一概に不合理ともいえないこと、上記（５）ウのとおり、a h 市内の屋内退避区域は、a h 市の他のエリアを比較すると、産業・人口などの回復の程度は劣ることなどが指摘される。

もっとも、包括慰謝料として70万円の支払を受け、これと別個に、子供の場合、別途40万円又は48万円の支払を受けていることに鑑み、その賠償対象期間として、既に賠償を受けた期間の後の平成23年10月から同年12月の冷温停止（前記第5の8（２）イ）までの3か月として、慰謝料を月額10万円の2分の1である5万円とし、被告東電から賠償を受けた部分を超える精神的苦痛の慰謝料としては、15万円が相当（ただし、別紙1-1「原告等目録（第1次原告）」から別紙1-3「原告等目録（第3次原告）」に記載の共通被害に係る包括慰謝料として、上記70万円を超える額の支払を受けている原告については、その支払額を超える額でない限り、慰謝料の発生は認められない。）というべきである。

（キ） これに対し、B原告（本件事故当時胎児ではなかったが、本件事故後に出生した原告）について、平成24年1月以降に放射線被ばくによる健康リスクを抱くことへの合理性や本件事故後の社会的混乱が継続していたとは認められず、損害の発生は認められない。

また、本件事故時に a h 市内に居住していなかったと認められる原告番号1387（h l 市在住）、同1388（h l 市在住。なお、同1388は同1387の子であり、本件事故時、胎児であったため、同1387に準じて考えることが相当である。）、同2162（都内在住）、同2166～2169（h n 市在住）、同2188（m j 郡m h 村在住）及び同3027（a s 市在住）については、中間指針追補及びこれに基づく被告東電の賠償額を超える慰謝料の発生は認められない。

#### ウ 小括

以上を踏まえた各原告の認容額は、別紙1-1「原告等目録（第1次原告）」から同1-3「原告等目録（第3次原告）」の「認容額」欄記載のとおりである。

#### （７） 当事者の主張の採否等

## ア 原告らの主張

(ア) まず、原告らが指摘する被害のうち、本件事故直後の被害については、その被害による損害の発生等について、確かに、本件事故直後における大量に放出された放射性物質による健康被害への強い恐怖感等、それに伴う避難や避難先でのあつれき、家族との別離などによる精神的苦痛等があったものと認められ、これに基づき、A原告（本件事故当時、18歳未満であったか、又は本件事故当時胎児であり本件事故後に出生した原告）及びD原告（A原告、B原告及びC原告以外の原告）について、A及びDの属性に係る各原告が受けた、前記第5の9（3）イの被告東電からの包括慰謝料（8万円）のうちの4万円を超える部分の損害の一部請求として、25万円の支払を求め、C原告（本件事故当時、妊娠していた原告）について、Cの属性に係る各原告が受けた、前記第5の9（3）イの被告東電からの包括慰謝料（40万円）のうちの20万円を超える部分の損害の一部請求として、更に25万円すなわち合計50万円の支払を求めている。

この点、既に述べたとおり、原告らが主張する事情により各原告の法的利益を侵害しこれに対する精神的損害の発生を観念できるが、それが原告らに共通する最低限の被害であることなどを踏まえると、当裁判所が認定した金額以上の損害の発生を認めることはできず、その主張は採用できない。また、D原告について8万円のうち4万円が精神的苦痛に対する慰謝料の額であり、その余の4万円が生活費増大などの実費分の支払であると主張する点についても、中間指針追補の考え方や被告東電の賠償金の費目等に照らし、8万円全額を精神的苦痛に対する慰謝料の額として認めるべきであるから、上記原告の主張も採用できない。

(イ) 次に、原告らが指摘する本件事故の影響の継続について、〈1〉本件事故の再燃のおそれ、〈2〉a h市全体への事故の影響、〈3〉低線量被ばくの不安、十分なリスクコミュニケーションの欠如などによる精神的不安などを挙げる。

a まず、本件事故の再燃のおそれについて、前記第5の8（2）イのとおり、平成23年12月26日に本件原発が冷温停止の状態となっていること、前記第5の8（3）キ及びクのとおり、汚染水の流出のほか、廃炉作業の全てが計画したとおりに進んでいるとはいえない状況もうかがわれるにせよ、ある程度の進捗が見られること、もとより本件事故と同様の事故が本件原発において今後起こる具体的な可能性を示唆する証拠又は事情も認められず、この点に関する原告らの主張は採用できない。

b 原告らが、a h市の自然環境、社会環境、経済活動などが失われたとする点について、そもそも、これらの個々の環境利益や経済活動による利益などは個々の原告に帰属するものではなく、共通被害を想定しても慰謝料の対象となるようなものではないと考えられる上、既に述べたとおり、確かに一部農産物や海産物の出荷制限、再開できない観光施設などの観光業への影響などは見られるが、おおむねa h市全体の社会経済産業の状況として本件事故の影響が継続しているとは見られず、この点に関する原告らの主張も採用できない。

c 放射線被ばくに対する不安も、既に述べたとおり、本件事故とチェルノブイリ原発事故とは、同じI N E Sレベル7の事故とはいえ、その規模・放出された放射性物質の量や態様・その後の経過なども異なり、放射性ヨウ素の胎児・子供への内部被ばくという事態は想定できず、既に述べた県民健康調査の結果も高い検出効率によるものであって、他県との比較やU N S C E A Rの報告などからしても本件事故との医学的関連性は否定されており、本件事故による子供の甲状腺がん

の多発というような事態は生じていないし、子供やその保護者（妊婦を含む。）が甲状腺がんなどの発症のリスクに不安を感じるとしても、それ自体が賠償額の算定となるような合理的な精神的苦痛ということはできない。それゆえに、この点に関する原告らの主張も採用できない。

また、本件事故による放射線被ばくの具体的なリスクがないとしても、そのことに対する十分なリスクコミュニケーションがなく、これらの精神的苦痛を無視できないと主張する点についても、既に述べたとおり、賠償の対象となるべき精神的苦痛であるとまでいえない上、リスクコミュニケーションの有無等は本件事故と直接に関連するものではなく、その欠如が不安、恐怖、ストレスといった精神的苦痛をもたらしているとしても、本件事故との条件関係はともかく、相当因果関係を欠くものというべきであり、上記原告らの主張も採用できない。

d 低線量被ばくに関するLNTモデルの考え方や被ばくによる精神的ストレス・不安などの主張に関しても、既に述べたとおり、慰謝料の発生基礎となるような合理的・客観的な不安、苦痛と異なり、認められない。

#### イ 各原告の供述内容等

(ア) 本人尋問を実施した各原告は、以下のように述べる。

a 複数の原告及びその家族らは、本件事故後、放射線被ばくなどの不安や物資の不足などから、a h市内の別の場所、a h市外の福島県内の別の市町村や県外に避難し、そのうち仕事上の都合などで、自らはa h市内にとどまり、家族のみを避難させる者もいた。また、近隣住民や職場の同僚、その家族の多くが避難していた（原告番号1067、同1289、同2272、同2304等）。本件事故時に妊娠しており、3月13日に出産した者は、同月15日に物資などの不足から退院を余儀なくされ、物資不足や放射線被ばくの恐怖から、やむを得ずに避難した（原告番号1326）。

避難期間は、これらの原告らのうち1年半以上避難した者や避難中に子供を転校させた者もいるが、完全に放射線被ばくの不安が払しょくされていないにせよ、放射線量の低減やその他の仕事上の都合、学校等の再開等の理由から、その多くは平成23年4月末頃までに避難先からa h市内の自己の住居等に戻った（原告番号1008、同1021、同1049、同1067、同1081、同1289、同1506、同2041、同2272、同2497等）。

避難をしなかった原告も物資不足のために自己の生活や勤務先などでの食料を含む物資の調達に苦勞するなどしたほか、本件事故時に妊娠していたが、結局避難せずに、十分な情報もないままに、放射性物質の混入の危険がある給水車の水を飲用していたなどして、胎児被ばくなど、出生後の子供の状態について大変不安を感じていた（原告番号1067、同1077、同2501等）。

b これらの原告の多くは、自らや家族、特に子供、その他学校関係者等による生徒、児童、園児等の成長、健康に不安を感じており、その理由として、長期的な放射線被ばくの影響のほか、放射線被ばくを避けるための外での活動の制限などを挙げる（原告番号1049、同1081、同3133等）。また、一部の原告又はその家族は、ホールボディカウンターや甲状腺検査を受け、のう胞などが見つかったり、ヨウ素の摂取が多いなどの指摘を受けるなどしたが、特に異常があるとの指摘を受けた者は存在せず、屋内退避区域の居住者も同様である（原告番号1021、同1067、同1612）。

本件事故時に家族の中に子供を抱えていた母や孫がいた祖父母などの原告は、子供の食事など



に福島県産の食材を用いなかったり、通園通学の際に生徒、児童、園児らに水筒や弁当などを持たせたり、給食の食材の産地に気を配ったりしており、園や学校などもそのような対応を求めている（原告番号1021、同1067、同1081、同2497、同3133等）。

また、福島県出身であることについて、子供が成長して何らかの差別などを受けるのではないかと危惧を感じる者もいる（原告番号1021）。

なお、本件事故時に小学6年生であった原告番号1233は、当時、事情がよくわからないまま避難をするよう言われて、卒業式に出られず、友人にも会えず、全く理解できなかったが、現在は、親の心情も理解できるとしている（原告番号1233）。

c 学校などの再開、その後の状況等について、放射線被ばくなどの不安が払しょくされない中での再開等に疑問などがあつたとし、校庭、園庭などの除染は実施されたが、その汚染土が校庭の別の場所に一時的に埋められるなど、放射線被ばくの不安や危険が取り除かれていない（原告番号1081等）。

d これらの原告らのうち、a h産を含む福島県産の農産物、海産物などについて嫌気する者が多数いる一方、必ずしも安全と考えているわけではないが、経済的理由や数年単位での時間経過により、次第に購入するようになった原告もいる（原告番号1021、同1067、同1506、同2272等）。また、多くの者が飲料水を中心に水道水を避けてペットボトルの水などを購入している（原告番号2272等）。

また、自宅周辺や山林などの放射線量を測定し、これが高いために不安を感じるが、次第に低減してきてしばらくたって測るのをやめたり、本件事故後、従前行っていた山菜採りや家庭菜園などをやめたものの、本件事故から時間が経過し、再び家庭菜園などを行っているが、結局、放射線被ばくの不安等と実際の生活の便宜を天秤にかけて生活しているなどと述べる（原告番号1624、同2272、同2304等）。

e 本件事故前から飲食店を営んでいた者は本件事故の影響により客足が戻らず、また陶芸を営んでいた屋内退避区域の居住原告も売上げが落ちていると述べる（原告番号1612、同2041）。有機農業による農業を営み、自然食品の専門業者との取引なども本件事故前には行っていたが、本件事故による風評被害等もあり、被告国の基準値以上に厳しい基準値であっても首都圏などの顧客には全く売れない状況となり、地元の飲食店などと取引をしていると述べている（原告番号1204）。

なお、従前からa h市に住んでいた住民とi e地区の避難者とのあつれきなどを述べる者も複数いて、その理由として賠償の不公平などを挙げる（原告番号1289等）。

f 屋内退避区域に居住していた原告は、1年半以上避難していたが、平成23年5月以降、自宅に戻ることもあったこと、自宅内や自宅周辺の放射線量の測定値が高いこと、しいたけなどから基準値以上の放射性物質が出ていることなどを述べる（原告番号1612、同2005）。

(イ) これらの原告らの供述内容は、本件事故直後の平成23年3月及び同年4月のa h市の混乱状況等を裏付けるものである（上記(ア) a）が、原告らの共通被害としては、既に述べた慰謝料額（上記22万円）の算定の基礎として評価されており、これをもって特に増額等する事情とはならない。また、上記(ア) b、cの子供の健康状態等や学校等の環境に関する不安について、その心情としては理解できるものの、共通被害としては、同様に既に述べた限度で考慮済み（基本

となる慰謝料22万円及び追加的な包括慰謝料40万円の合計である上記62万円の限度)であり、その慰謝料額を左右するものとはならない。

また、上記(ア) dについても、個々人の主観的心情として、もとより嫌気すること自体があるとしても、これをもって損害賠償の対象となる共通被害と捉えることはできないし、上記(ア) eについては、営業損害などの別の費目の損害であって、慰謝料額の算定の直接的基礎とはならない上、個々に被告東電から賠償を受けており、仮に賠償額の当否を問題とするのであるならば、別途請求すべきものである。

上記(ア) fの屋内退避区域についても、既に述べたとおり、その慰謝料額(上記15万円)の算定の基礎となる共通被害の事情としては既に評価済みである。

(ウ) 以上のとおり、各原告本人尋問の結果を踏まえても、既に算定した慰謝料額を左右するような事情があるとは認められない。

#### ウ 被告らの主張

被告らは、中間指針等において定められている賠償基準額を超える損害の発生について争っているが、既に述べたとおり、基本的に本件事故によるa h市に居住していた原告らの被害は、中間指針等において指摘されているところにおおむね尽きているし、中間指針における自主的避難等対象区域が避難等対象区域に対する賠償よりも低いものとなることも当然であるが、それでも既に指摘した、平成23年3月及び4月におけるa h市の本件事故に対する影響等(社会的混乱及び放射線被ばくのおそれなど)を考慮する限り、当裁判所が合理的な裁量に基づき認定した額の慰謝料(原則として、屋内退避区域を除くA原告及びC原告につき、22万円、D原告につき14万円、屋内退避区域に居住していたA原告及びD原告につき15万円)が相当であり、その限りで被告らの主張は採用できない。

### 7 被告らの連帯責任の成否(争点7)

#### (1) 被告国の主張

被告国は、本件原発を管理・運営し、その利益を享受しているのは被告東電であり、本件原発の安全管理は、一次的には被告東電が行うべきものであり、被告国は、これを後見的・補充的に監督するにとどまること、民法719条1項前段の共同不法行為が成立するためには客観的にみて一個の共同行為があるとみられることが必要と解されるところ、被告国の規制権限の行使は、対象者の自由な活動に一定の制約を課し、不利益を与えるものであって、対象者に対し、責任や注意義務を軽減し、免責するという性格のものではなく、両者は次元を異にする責任であること、被告国と被告東電では安全対策の可否を検討するために必要な情報の収集やこれを分析する能力に大きな差があり、同じ情報を把握していたとしても、被告国と被告東電では検討に要する時間を異にする上、何らかの対策が必要との結論に達したとしても、それから、規制権限の行使に至るためには、様々な過程を経る必要のあることを挙げて、仮に被告国の規制権限不行使について、国賠法1条1項の違法が認められるとしても、これと被告東電の不法行為は、共同不法行為とはならず、単に不法行為が競合しているにすぎない旨主張する。

#### (2) 検討

そこで、検討すると、確かに、国賠法上の規制権限不行使に係る責任と対象となる事業者の不法行為責任とは法令上の根拠やその要件を異にしており、それぞれの不作為や過失行為を共同行為

とみなすことは本来できないが、他方、本件では、〈1〉被告国の規制権限不行使に係る判断基準としても、被告東電の責任の基礎となるべき注意義務違反の判断基準としても、いずれも津波評価技術に基づく決定論的安全評価に基づき、同評価手法に従いこれを行うという点で共通性を有し、その限度で被告国が技術基準適合命令を発するという作為義務の発生根拠となる事実と被告東電が津波対策を講ずる義務を負うべきその発生根拠となる事実とはかなりの部分で重なり合い、両者の共同を観念できること、〈2〉保安院ひいては経済産業大臣は、国内において設置許可がされている発電用原子炉に関する規制・監督権限を有し、しかもその対象となる原子炉が限られており、規制の対象が明確であり、規制・監督権限の行使の対象もまた明確であること、〈3〉発電用原子炉の高度の安全性を担うべき保安院は、そのために、不定期であれ、被告東電を始めとする電力会社から多くの情報や知見を収集し、耐震バックチェックなどの通じてその監督を行ってきた経緯もあること、以上の点に照らせば、被告国の技術基準適合命令に係る不作為と被告東電の注意義務違反行為（なお、原賠法は無過失責任を前提とし、過失を要しないが、被告東電が対策をとらなかったという不作為の限度でその行為を観念できる。）との間に実質的な共同関係を認め、不真正連帯債務となるものというべきである。

他方、被告国が指摘する第一次的には事業者である被告東電が本件原発の安全性を確保すべきこと、被告東電と被告国との情報格差・能力の相違等があることについて、第一次的には被告東電がその安全性を確保すべきであるとしても、被告国も自らが設置を許可した本件原発の高度の安全性を確保する責務を負っており、特に本件のように保安院が従前から、耐震バックチェックなどの様々な場面において、被告東電を始めとする電力会社から多くの情報や知見を収集してきたのであって、その格差があるとしても、その程度は大きいものではなく、このような監督すべき立場の保安院と監督されるべき立場の被告東電を始めとする電力会社とを実質的に同じものとみなす実態が存在することに照らせば、上記被告国の主張は採用できない。

## 8 弁済の抗弁の成否（争点8）

### （1） 検討

ア 前記第5の9（3）イのとおり、被告東電は、自主賠償において、各費目ごとにその支払をしていること、特に追加的費用について、その内容が実質慰謝料であることを一応の前提としつつも、例えば、妊婦・子供（本件訴訟のA、C属性の各原告）について、避難をしていた場合に限り、追加的費用として20万円の支払をしていること、被告東電が各原告に支払った賠償金について、各原告が直接被告東電に請求した各費目に応じて支払っていることが認められる（乙D7）。

イ そうすると、これらの損害発生とその支払額が損害額であることについては事実上推認でき、このような推認を覆すに足りる主張及び反証が被告東電からされない限り、被告東電が支払った額がいわば過払いとなっており、これを原告らが主張する共通被害に係る精神的苦痛に対する慰謝料額に当然に充当することはできない。この点、いかに被害者救済の観点から被告東電が各原告の請求に基づいて速やかにこれに対応した額を支払っていることが認められるとしても、そもそも被告東電が全く何の根拠資料もなく支払をしていた事実が認められるわけではなく、十分な審査検討をしていなかったにせよ、一応の裏付資料の提出を各原告に求め、これに基づき、その賠償金の支払をしていたことが認められる（乙A164～乙A166）ことからして、被告東電において、その旨の具体的な反証がない限り、上記推認を覆すことができないものというべきである。

ウ また、被告東電は、平成31年3月15日付け被告東電準備書面(22)(令和元年5月8日第35回口頭弁論期日で陳述)において、その時点までに訴外で原告らに支払った包括慰謝料、追加的費用、その他ADR手続等における既払金(ただし、全ての損害費目を明らかにするものではなく、精神的損害に対する慰謝料として合意された額に関する既払分について主張するものである。)に関する賠償金額を明らかにした上で、包括慰謝料及び上記その他ADR手続等における既払金をもって、弁済の抗弁を主張するとしていたが、その後、令和2年3月13日付け被告東電準備書面(26)(令和2年3月16日第40回口頭弁論期日で陳述)において、各原告に対する個別の弁済額は追って明らかにするとしつつ、従前主張していた原告らに対する精神的損害の賠償額のほか、ADR手続による支払額を含む財産的損害の賠償額(例えば、就労不能損害名目で支払われたものなど損害項目全てについて)を加えた合計額をもって、弁済の抗弁を主張するとして、主張を変更した(世帯内の既賠償額の超過分を世帯内で融通・充当すべきとの主張も新たにされている。)。なお、各原告に対する個別の弁済額が明らかにされたのは令和2年6月19日付け被告東電準備書面(28)においてである。

上記のとおり、被告東電が、精神的損害以外の損害、すなわち財産的損害に対する賠償をもって弁済の抗弁を主張するに至ったのは、本件訴訟の提起から7年以上が経過した令和2年3月16日の第40回口頭弁論期日においてである。被告東電は、本件事故後、各原告に生じた財産的損害に対する賠償を随時(早いものでは平成23年中から支払がされている。)実施していたことがうかがわれ(乙D7)、被告東電は当然にその状況を把握していたのであるから、本件訴訟の早い段階から財産的損害に対する賠償も含めて弁済の抗弁を主張し、争点化することが容易であった。それにもかかわらず、いわば本件訴訟の終結の直前になって、新たな損害費目について弁済の抗弁を主張したものであり、被告東電が上記反証をすることも、これを踏まえて、各原告において、その損害発生及び損害額を立証することも、もはや著しい訴訟遅延を招くものとしか評価できない。したがって、被告東電の上記弁済の抗弁は、故意に訴訟遅延等を狙ったものであるか、あるいは、明らかに重大な過失により時機に後れて提出された防御方法であり、訴訟の完結を遅延させることが明らかであるといえるため、却下する。

## (2) 小括

以上のとおり、被告東電が包括慰謝料として支払った部分は格別、その余の弁済の抗弁については一切採用できないし、慰謝料の算定の基礎としても考慮しない。なお、世帯内融通等の主張についても、被告東電が既に支払った金銭は、いずれも各原告に対して支払われたものであり、各原告に既払金を充当すべきであって、被告東電の上記主張は失当である。

## 第7 まとめ

以上によれば、〈1〉原告らの被告東電に対する主位的請求はいずれも理由がなく、〈2〉原告らの被告国に対する請求及び被告東電に対する予備的請求は主文の限度で理由があるから当該部分を認容し、その余の部分はいずれも理由がないから棄却することとし、また、訴訟費用につき民法61条、64条本文、65条1項本文を、仮執行宣言につき同法259条1項を、被告らから申立てのあった仮執行免脱宣言につき同条3項を適用し、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 名島亨卓 裁判官 中嶋万紀子 裁判官 小川一希)

別紙1-1 原告等目録(第1次原告)

- 別紙 1 - 2 原告等目録 (第 2 次原告)
- 別紙 1 - 3 原告等目録 (第 3 次原告)
- 別紙 2 - 1 原告ら訴訟代理人目録
- 別紙 2 - 2 原告ら訴訟復代理人目録
- 別紙 2 - 3 被告東電訴訟代理人目録
- 別紙 2 - 4 被告東電訴訟復代理人目録
- 別紙 2 - 5 指定代理人目録
- 別紙 3 略語・用語一覧表
- 別紙 4 - 1 福島第一原子力発電所 配置図
- 別紙 4 - 2 第 4. 1. 4 - 1 表 津波の浸水による非常用電源盤 (M/C、P/C)、非常用ディーゼル発電設備 (D/G)、直流主母線盤 (DC 盤) への影響
- 別紙 5 関連規定 (抜粋)
- 別紙 6 当事者の主張  
は別冊のとおり

令和 3 年 3 月 2 6 日判決言渡

福島地方裁判所いわき支部

平成 2 5 年 (ワ) 第 4 6 号、同年 (ワ) 第 2 2 0 号、平成 2 6 年 (ワ) 第 2 2 4 号損害賠償請求事件

判決書 別冊

- 別紙 1 - 1 原告等目録 (第 1 次原告)
- 別紙 1 - 2 原告等目録 (第 2 次原告)
- 別紙 1 - 3 原告等目録 (第 3 次原告)
- 別紙 2 - 1 原告ら訴訟代理人目録
- 別紙 2 - 2 原告ら訴訟復代理人目録
- 別紙 2 - 3 被告東電訴訟代理人目録
- 別紙 2 - 4 被告東電訴訟復代理人目録
- 別紙 2 - 5 指定代理人目録
- 別紙 3 略語・用語一覧表
- 別紙 4 - 1 福島第一原子力発電所 配置図
- 別紙 4 - 2 第 4. 1. 4 - 1 表 津波の浸水による非常用電源盤 (M/C、P/C)、非常用ディーゼル発電設備 (D/G)、直流主母線盤 (DC 盤) への影響
- 別紙 5 関連規定 (抜粋)
- 別紙 6 当事者の主張

別紙 1 - 1

別紙 1 - 2

別紙 1 - 3

- (別紙 2 - 1) 原告ら訴訟代理人目録 (省略)
- (別紙 2 - 2) 原告ら訴訟復代理人目録 (省略)
- (別紙 2 - 3) 被告東電訴訟代理人目録 (省略)
- (別紙 2 - 4) 被告東電訴訟復代理人目録 (省略)
- (別紙 2 - 5) 指定代理人目録 (省略)

別紙 3

別紙 4 - 1

別紙 4 - 2

別紙 5 「関連規定 (抜粋)」

目次

第 1 本件事故前の規制

- 1 改正前炉規法
- 2 電気事業法 (丙 C 3 の 2)
- 3 安全評価審査指針及びその解説 (丙 A 9)
- 4 安全設計審査指針及びその解説 (丙 A 7 1)
- 5 平成 1 8 年耐震設計審査指針及びその解説 (丙 A 1 0 の 2)
- 6 技術基準省令及びその解説 (丙 C 4 の 2、丙 A 7 2)

第 2 本件事故後の規制等 (改正部分のみ)

- 1 改正後炉規法
- 2 電気事業法
- 3 設置許可基準規則及びその解釈 (丙 A 8 6)
- 4 基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド (甲 A 2 6 6)
- 5 技術基準省令 (丙 A 8 4)

※ここに記載した各種の法令、各指針の内容はいずれも抜粋である。

第 1 本件事故前の規制

- 1 改正前炉規法

※ただし、平成 1 4 年末～本件事故までのもの

(2 4 条 (許可の基準))

1 主務大臣は、第 2 3 条第 1 項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号に適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

〈3〉 その者 (原子炉を船舶に設置する場合にあっては、その船舶を建造する造船事業者を含む。) に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること。

〈4〉 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。以下同じ。)、

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。以下同じ。）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。

2 主務大臣は、第23条第1項の許可をする場合においては、あらかじめ、前項第1号、第2号及び第3号（経理的基礎に係る部分に限る。）に規定する基準の適用については原子力委員会、同項第3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び第4号に規定する基準の適用については原子力安全委員会の意見を聴かなければならない。

（29条（施設定期検査））

1 原子炉設置者は、主務省令で定めるところにより、原子炉施設のうち政令で定めるものの性能について、主務大臣が毎年1回定期に行う検査を受けなければならない。ただし、第43条の3の2第2項の認可を受けた原子炉については、主務省令で定める場合を除き、この限りでない。

2 前項の検査は、その原子炉施設の性能が主務省令で定める技術上の基準に適合しているかどうかについて行う。

2 電気事業法（丙C3の2）

（39条（事業用電気工作物の維持））

1 事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務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。

2 前項の主務省令は、次に掲げるところによらなければならない。

〈1〉 事業用電気工作物は、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。

〈2〉 事業用電気工作物は、他の電气的設備その他の物件の機能に電气的又は磁气的な障害を与えないようにすること。

〈3〉 事業用電気工作物の損壊により一般電気事業者の電気の供給に著しい支障を及ぼさないようにすること。

〈4〉 事業用電気工作物が一般電気事業の用に供される場合にあっては、その事業用電気工作物の損壊によりその一般電気事業に係る電気の供給に著しい支障を生じないようにすること。

（40条（技術基準適合命令））

主務大臣は、事業用電気工作物が前条第1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。

3 安全評価審査指針及びその解説（丙A9）

主務大臣が原子炉設置許可をする場合、あらかじめ、改正前炉規法24条1項各号に規定する基準の適用について、原子力委員会又は原子力安全委員会の意見を聴かなければならないところ

（同条2項）、原子力委員会は、安全審査を行う際に用いる審査基準として、各指針（安全評価審査指針や安全設計審査指針など）を策定している。

（まえがき）

本指針は、発電用軽水型原子炉の設置許可申請（変更許可申請を含む。以下同じ。）に係る安全審査において、原子炉施設の安全評価の妥当性について判断する際の基礎を示すことを目的とし

て定めたものである（丙A 9・1頁）。

（安全設計評価）

## 2 評価すべき範囲（丙A 9・2頁）

### 2. 1 運転時の異常な過渡変化

原子炉の運転中において、原子炉施設の寿命期間中に予想される機器の単一の故障若しくは誤動作又は運転員の単一の誤操作、及びこれらと類似の頻度で発生すると予想される外乱によって生ずる異常な状態に至る事象を対象とする。

### 2. 2 事故

「運転時の異常な過渡変化」を超える異常な状態であって、発生する頻度はまれであるが、発生した場合は原子炉施設からの放射性物質の放出の可能性がある、原子炉施設の安全性を評価する観点から想定する必要のある事象を対象とする。

<解説>

#### 1 安全設計評価について（丙A 9・8頁）

指針本文中の「Ⅱ 安全設計評価」（上記（安全設計評価）のこと）は、「安全設計審査指針」を受けて、原子炉施設の安全設計の基本方針に関する評価、すなわち「安全設計評価」を行うに際して必要な事項を定めるものである。

#### 2 評価すべき範囲と評価すべき事象の選定について（丙A 9・8頁）

「運転時の異常な過渡変化」及び「事故」は、その原因が原子炉施設内にある、いわゆる内部事象をさす。自然現象あるいは外部からの人為事象については、これらに対する設計上の考慮の妥当性が、別途「安全設計審査指針」等に基づいて審査される。

評価すべき事象のうち、「運転時の異常な過渡変化」に属するものは、原子炉施設の寿命期間中に1回以上発生する可能性があると思われる事象（その原因はおおむね外部電源喪失、動的機器の単一の故障、誤動作あるいは運転員の単一の誤操作によるものである。）を包絡する。

## 4 安全設計審査指針及びその解説（丙A 7 1）

（まえがき）

本指針は、発電用軽水型原子炉の設置許可申請に係る安全審査において、安全性確保の観点から設計の妥当性について判断する際の基礎を示すことを目的として定めたものである（丙A 7 1・1頁）。

（用語の定義）（丙A 7 1・2頁）

（1） 「安全機能」とは、原子炉施設の安全性を確保するために必要な構築物、系統又は機器の有する機能であって、次に掲げるものに分類される。

1） その喪失により、原子炉施設を異常状態に陥れ、もって一般公衆ないし従業者に過度の放射線被ばくを及ぼすおそれのあるもの。

（4） 「異常状態」とは、通常運転を逸脱させるような、何らかの外乱が原子炉施設に加えられた状態であって、運転時の異常な過渡変化及び事故をいう。

（5） 「運転時の異常な過渡変化」とは、原子炉施設の寿命期間中に予想される機器の単一の故障若しくは誤作動又は運転員の単一の誤操作、及びこれらと類似の頻度で発生すると予想される外乱によって生ずる異常な状態をいう。



(6) 「事故」とは、「運転時の異常な過渡変化」を超える異常な状態であって、発生する頻度はまれであるが、原子炉施設の安全設計の観点から想定されるものをいう。

(15) 「単一故障」とは、単一の原因によって一つの機器が所定の安全機能を失うことをいい、従属要因（解説：「従属要因」とは、単一の原因によって必然的に発生する要因をいう。丙A 7 1・1 7 頁）に基づく多重故障を含む。

(17) 「多重性」とは、同一の機能を有する同一の性質の系統又は機器が二つ以上あることをいう。

(18) 「多様性」とは、同一の機能を有する異なる性質（解説：「異なる性質」とは、所定の機能の全部又は一部を喪失するモードが同じでないことをいう。丙A 7 1・1 7 頁）の系統又は機器が二つ以上あることをいう。

(19) 「独立性」とは、二つ以上の系統又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（解説：「共通要因」とは、二つ以上の系統又は機器に同時に作用する要因であって、例えば環境の温度、湿度、圧力、放射線等による影響因子、及び系統又は機器に供給される電力、空気、油、冷却水等による影響因子をいう。丙A 7 1・1 7 頁）又は従属要因によって、同時にその機能が阻害されないことをいう。

（原子炉施設全般）

指針 2 自然現象に対する設計上の考慮（丙A 7 1・4 頁）

1 安全機能を有する構築物、系統及び機器は、その安全機能の重要度及び地震によって機能の喪失を起こした場合の安全上の影響を考慮して、耐震設計上の区分がなされるとともに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられる設計であること。

2 安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象（解説：「予想される自然現象」とは、敷地の自然環境を基に、洪水、津波、風、凍結、積雪、地滑り等から適用されるものをいう。丙A 7 1・1 8 頁）のうち最も過酷と考えられる条件（解説：「自然現象のうち最も過酷と考えられる条件」とは、対象となる自然現象に対応して、過去の記録の信頼を考慮の上、少なくともこれを下回らない苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるものをいう。なお、過去の記録、現地調査の結果等を参考にして、必要のある場合には、異種の自然現象を重畳させるものとする。丙A 7 1・1 8 頁）、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合（解説：「自然力に自己荷重を適切に組み合わせた場合」とは、最も過酷と考えられる自然力と事故時の最大荷重を単純に加算することを必ずしも要求するものではなく、それぞれの因果関係や時間的変化を考慮して適切に組み合わせた場合をいう。丙A 7 1・1 8 頁）を考慮した設計であること。

指針 4 内部発生飛来物に対する設計上の考慮（丙A 7 1・4 頁）

安全機能を有する構築物、系統又は機器は、原子炉施設内部で発生が想定される飛来物（解説：「内部飛来発生物」とは、内部発生エネルギーの高い流体を内蔵する弁及び配管の破断、高速回転機器の破損、ガス爆発、重量機器の落下等によって発生する飛来物をいう。なお、二次的飛来物、火災、溢水、化学反応、電氣的損傷、配管の破損、機器の故障等の二次的影響も考慮するものとする。丙A 7 1・1 8 頁）に対し、原子炉施設の安全性を損なうことのない設計であること。

#### 指針9 信頼性に関する設計上の考慮（丙A71・4、5頁）

1 安全機能を有する構築物、系統又は機器は、その安全機能の重要度に応じて、十分に高い信頼性を確保し、かつ、維持し得る設計であること。

2 重要度の特に高い安全機能を有する系統については、その構造、動作原理、果たすべき安全機能の性質等を考慮して、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であること。

3 前項の系統は、その系統を構成する機器の単一故障（解説：「単一故障」とは、動的機器の単一故障と静的機器の単一故障とに分けられる。重要度の特に高い安全機能を有する系統は、短期間では動的機器の単一故障を仮定しても、長期間では動的機器の単一故障又は想定される静的機器の単一故障のいずれかを仮定しても、所定の安全機能を達成できるように設計されていることが必要である。上記の動的機器の単一故障又は想定される静的機器の単一故障のいずれかを仮定すべき長期間の安全機能の評価に当たっては、その単一故障が安全上支障がない期間内に除去又は修復できることが確実であれば、その単一故障を仮定しなくてよい。丙A71・19頁）の仮定に加え、外部電源が利用できない場合においても、その系統の安全機能が達成できる設計であること。

（原子炉冷却系）

#### 指針27 電源喪失に対する設計上の考慮（丙A71・7頁）

原子炉施設は、短時間の全交流動力電源喪失（解説：長期間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。非常用交流電源設備の信頼度が、系統構成又は運用（常に稼働しておくことなど）により、十分高い場合においては、設計上全交流動力電源喪失を想定しなくてもよい。丙A71・22頁）に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。

（計測制御系及び電気系統）

#### 指針48 電気系統（丙A71・11頁）

1 重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器が、その機能を達成するために電源を必要とする場合においては、外部電源又は非常用所内電源（解説：「非常用所内電源系」とは、非常用所内電源設備（非常用DG、バッテリー等）などをいう。丙A71・25頁）のいずれからも電力の供給を受けられる設計であること。

2 外部電源系（解説：「外部電源系」とは、外部電源（電力系統又は主発電機）からの電力を原子炉施設に供給するための一連の設備をいう。丙A71・25頁）は、2回線以上の送電線により電力系統に接続された設計であること。

3 非常用所内電源系（解説：「非常用所内電源系」とは、非常用所内電源設備（非常用ディーゼル発電機、バッテリー等）及び工学的安全施設を含む重要度の特に高い安全機能を有する設備への電力供給設備（非常用母線スイッチギア、ケーブル等）をいう。丙A71・25頁）は、多重性又は多様性及び独立性を有し、その系統を構成する機器の単一故障を仮定しても次の各号に掲げる事項を確実にを行うのに十分な容量及び機能を有する設計であること。

（1） 運転時の異常な過度変化時において、燃料の許容設計限界及び原子炉冷却材圧力バウンダリの設計条件を超えることなく原子炉を停止し、冷却すること。

（2） 原子炉冷却材喪失等の事故時の炉心冷却を行い、かつ、原子炉格納容器の健全性及びにその他の所要の系統及び機器の安全機能を確保すること。

4 重要度の高い安全機能に関連する電気系統は、系統の重要な部分の適切な定期的試験及び検査が可能な設計であること。

#### 5 平成18年耐震設計審査指針及びその解説（丙A10の2）

平成18年9月19日制定

（基本方針）

耐震設計上重要な施設は、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与える恐れがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して、その安全機能が損なわれることがないように設計されなければならない。さらに、施設は、地震により発生する可能性のある環境への放射線による影響の観点からなされる耐震設計上の区分ごとに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられるように設計されなければならない。

また、建物・構築物は、十分な支持性能を持つ地盤に設置されなければならない（丙A10の2・1、2頁）。

（解説）

##### 1 基本方針について

##### （1）耐震設計における地震動の策定

略

##### （2）「残余のリスク」の存在について

地震学的見地からは、上記（1）のように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない。このことは、耐震設計用の地震動の策定において「残余のリスク」（策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が放散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすこととのリスク）が存在することを意味する。したがって、施設の設計に当たっては、策定された地震動を上回る地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、基本設計の段階のみならず、それ以降の段階も含めて、この「残余のリスク」の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである（丙A10の2・2頁）。

（耐震設計上の重要度分類）

##### （1）機能上の分類

Sクラス：自ら放射性物質を内蔵しているかまたは内蔵している施設に直接関係しており、その機能喪失により放射性物質を外部に飛散する可能性のあるもの、及びこれらの事態を防止するために必要なもの、並びにこれらの事故発生の際に外部に放散される放射性物質による影響を低減させるために必要なものであって、その影響が大きいもの（丙A10の2・3頁）

Bクラス：上記において、影響が比較的小さいもの（丙A10の2・3頁）

Cクラス：Sクラス、Bクラス以外であって、一般産業施設と同等の安全性を保持すればよいもの（丙A10の2・3頁）

（地震随件事象に対する考慮）

施設は、地震随件事象について、次に示す事項を十分考慮したうえで設計されなければならない

い（丙A10の2・14頁）。

（1） 施設の周辺斜面で地震時に想定しうる崩壊等によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。

（2） 施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があるとして想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。

#### 6 技術基準省令及びその解説（丙C4の2、丙A72）

電気事業法39条に基づき規定された主務省令である発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令

##### （4条（防護施設の設置等））

1 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（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、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。

<解説>

4条は、5条で定める耐震性の要求を除き、想定される自然災害又は外部からの人為的災害により原子炉の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを求めたものである。

関連する安全設計審査指針は、指針2である（丙A72・20頁）。

##### （5条（耐震性））

1 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は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。

2 前項の地震力は、原子炉施設ならびに一次冷却材により駆動される蒸気タービンおよびその附属設備の構造ならびにこれらが損壊した場合における災害の程度に応じて、基礎地盤の状況、その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度、地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。

##### （8条（原子炉施設））

4 原子炉施設に属する設備であつて、蒸気タービン、ポンプ等の損壊に伴う飛散物により損傷を受け、原子炉施設の安全性を損なうことが想定されるものには、防護施設の設置その他の損傷防止措置を講じなければならない。

##### （8条の2（安全設備））

1 第2条8号ハ及びホに掲げる安全設備は、当該安全設備を構成する機械器具の単一故障（単一の原因によって一つの機械器具が所定の安全機能を失うことをいう。以下同じ。）が生じた場合であつて、外部電源が利用できない場合においても機能できるように、構成する機械器具の機能、構造及び動作原理を考慮して、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。

<解説>

8条の2第1項は、安全設計審査指針の指針9に対応して、多重性又は多様性及び独立性、その仮定として単一故障に加え、外部電源が使用できない場合の考慮を、安全設備に関する要求事項

として明確にしている（丙A72・30頁）。

（33条（保安電源設備））

4 非常用電源設備及びその附属設備は、多重性又は多様性、及び独立性を有し、その系統を構成する機械器具の単一故障が発生した場合であっても、運転時の異常な過渡変化時又は一次冷却材喪失等の事故時において工学的安全施設等の設備がその機能を確保するために十分な容量を有するものでなければならない。

5 原子力発電所には、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、かつ、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。

＜解説＞

関連する安全設計審査指針は、指針27、48である（丙A72・89、90頁）。

第2 本件事故後の規制等

1 改正後炉規法

（43条の3の6（許可の基準））

1 原子力規制委員会は、前条第1項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

〈2〉 その者に発電用原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があること。

〈3〉 その者に重大事故（発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう。第43条の3の22第1項及び第43条の3の29第2項2号において同じ。）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること。

〈4〉 発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること。

（43条の3の14（発電用原子炉施設の維持））

発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない。

（43条の3の23（施設の使用の停止等））

1 原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき、又は発電用原子炉施設の保全、発電用原子炉の運転若しくは核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物の運搬、貯蔵若しくは廃棄に関する措置が前条第1項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。

2 原子力規制委員会は、防護措置が前条第2項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、発電用原子炉設置者に対し、是正措置等を命ずることができる。

2 電気事業法

規制に関する実質的な部分の改正はされていない。

### 3 設置許可基準規則及びその解釈（丙A86）

#### （4条（地震による損傷の防止））

1 設計基準対象施設は、地震力に十分に耐えることができるものでなければならない。

2 前項の地震力は、地震の発生によって生ずるおそれがある設計基準対象施設の安全機能の喪失に起因する放射線による公衆への影響の程度に応じて算定しなければならない。

3 耐震重要施設は、その供用中に当該耐震重要施設に大きな影響を及ぼすおそれがある地震による加速度によって作用する地震力（以下「基準地震動による地震力」という。）に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

4 耐震重要施設は、前項の地震の発生によって生ずるおそれがある斜面の崩壊に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

#### （5条（津波による損傷の防止））

設計基準対象施設は、その供用中に当該設計基準対象施設に大きな影響を及ぼすおそれがある津波（以下「基準津波」という。）に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

#### <解説>（丙A86・別記3）

1 第5条に規定する「基準津波」は、最新の科学的・技術的知見を踏まえ、波源海域から敷地周辺までの海底地形、地質構造及び地震活動性等の地震学的見地から想定することが適切なものを策定すること。また、津波の発生要因として、地震のほか、地すべり、斜面崩壊その他の地震以外の要因、及びこれらの組合せによるものを複数選定し、不確かさを考慮して数値解析を実施し、策定すること。

2 上記1「基準津波」の策定に当たっては、以下の方針によること。

#### 一～四 略

五 基準津波による遡上津波は、敷地周辺における津波堆積物等の地質学的証拠及び歴史記録等から推定される津波高及び浸水域を上回っていること。また、行政機関により敷地又はその周辺の津波が評価されている場合には、波源設定の考え方及び解析条件等の相違点に着目して内容を精査した上で、安全側の評価を実施すると観点から必要な科学的・技術的知見を基準津波の策定に反映すること。

六 耐津波設計上の十分な裕度を含めるため、基準津波の策定の過程に伴う不確かさの考慮に当たっては、基準津波の策定に及ぼす影響が大きいと考えられる波源特性の不確かさの要因（断層の位置、長さ、幅、走向、傾斜角、すべり量、すべり角、すべり分布、破壊開始点及び破壊伝播速度等）及びその大きさの程度並びにそれらに係る考え方及び解釈の違いによる不確かさを十分踏まえた上で、適切な手法を用いること。

七 津波の調査においては、必要な調査範囲を地震動評価における調査よりも十分に広く設定した上で、調査地域の地形・地質条件に応じ、既存文献の調査、変動地形学的調査、地質調査及び地球物理学的調査等の特性を活かし、これらを適切に組み合わせた調査を行うこと。また、津波の発生要因に係る調査及び波源モデルの設定に必要な調査、敷地周辺に襲来した可能性のある津波に係る調査、津波の伝播経路に係る調査及び砂移動の評価に必要な調査を行うこと。

八 基準津波の策定に当たって行う調査及び評価は、最新の科学的・技術的知見を踏まえること。また、既往の資料等について、調査範囲の広さを踏まえた上で、それらの充足度及び精度に対する十分な考慮を行い、参照すること。なお、既往の資料と異なる見解を採用した場合には、その根拠を明示すること。

九 基準津波については、対応する超過確率を参照し、策定された津波がどの程度の超過確率に相当するかを把握すること。

3 第5条の「安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない」を満たすために、基準津波に対する設計基準対象施設の設計に当たっては、以下の方針によること。

一 Sクラスに属する施設（津波防護施設、浸水防止設備及び津波監視設備を除く。下記第三号において同じ。）の設置された敷地において、基準津波による遡上波を地上部から到達又は流入させないこと。また、取水路及び排水路等の経路から流入させないこと。そのため、以下の方針によること。

〈1〉 Sクラスに属する設備（浸水防止設備及び津波監視設備を除く。以下下記第三号までにおいて同じ。）を内包する建屋及びSクラスに属する設備（屋外に設置するものに限る。）は、基準津波による遡上波が到達しない十分高い場所に設置すること。なお、基準津波による遡上波が到達する高さにある場合には、防潮堤等の津波防護施設及び浸水防止設備を設置すること。

〈2〉 上記〈1〉の遡上波の到達防止に当たっては、敷地及び敷地周辺の地形及びその標高、河川等の存在並びに地震による広域的な隆起・沈降を考慮して、遡上波の回込みを含め敷地への遡上の可能性を検討すること。また、地震による変状又は繰り返し襲来する津波による洗掘・堆積により地形又は河川流路の変化等が考えられる場合は、敷地への遡上経路に及ぼす影響を検討すること。

〈3〉 取水路又は放水路等の経路から、津波が流入する可能性について検討した上で、流入の可能性のある経路（扉、開口部及び貫通口等）を特定し、それらに対して浸水対策を施すことにより、津波の流入を防止すること。

二 取水・放水施設及び地下部等において、漏水する可能性を考慮の上、漏水による浸水範囲を限定して、重要な安全機能への影響を防止すること。そのため、以下の方針によること。

〈1〉 取水・放水設備の構造上の特徴等を考慮して、取水・放水施設及び地下部等における漏水の可能性を検討した上で、漏水が継続することによる浸水範囲を想定（以下「浸水想定範囲」という。）するとともに、同範囲の境界において浸水の可能性のある経路及び浸水口（扉、開口部及び貫通口等）を特定し、それらに対して浸水対策を施すことにより浸水範囲を限定すること。

〈2〉 浸水想定範囲の周辺にSクラスに属する設備がある場合は、防水区画化するとともに、必要に応じて浸水量評価を実施し、安全機能への影響がないことを確認すること。

〈3〉 浸水想定範囲における長期間の冠水が想定される場合は、排水設備を設置すること。

三 上記の前二号に規定するものの他、Sクラスに属する施設については、浸水防護をすることにより津波による影響等から隔離すること。そのため、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、開口部及び貫通口等）を特定し、それらに対して浸水対策を施すこと。

四 水位変動に伴う取水性低下による重要な安全機能への影響を防止すること。そのため、非常用海水冷却系については、基準津波による水位の低下に対して海水ポンプが機能保持でき、かつ冷却に必要な海水が確保できる設計であること。また、基準津波による水位変動に伴う砂の移動・堆積及び漂流物に対して取水口及び取水路の通水性が確保でき、かつ取水口からの砂の混入に対して海水ポンプが機能保持できる設計であること。

五 津波防護施設及び浸水防止設備については、入力津波（施設の津波に対する設計を行うために、津波の伝播特性及び浸水経路等を考慮して、それぞれの施設に対して設定するものをいう。以下同じ。）に対して津波防護機能及び浸水防止機能が保持できること。また、津波監視設備については、入力津波に対して津波監視機能が保持できること。そのため、以下の方針によること。

〈1〉 上記の「津波防護施設」とは、防潮堤、盛土構造物及び防潮壁等をいう。上記の「浸水防止設備」とは、水密扉及び開口部・貫通部の浸水対策設備等をいう。また、上記の「津波監視設備」とは、敷地の潮位計及び取水ピット水位計、並びに津波の襲来状況を把握できる屋外監視カメラ等をいう。これら以外には、津波防護施設及び浸水防止設備への波力による影響を軽減する効果が期待される防波堤等の津波影響軽減施設・設備がある。

〈2〉 入力津波については、基準津波の波源からの数値計算により、各施設・設備等の設置位置において算定される時刻歴波形とすること。数値計算に当たっては、敷地形状、敷地沿岸域の海底地形、津波の敷地への侵入角度、河川の有無、陸上の遡上・伝播の効果及び伝播経路上の人工構造物等を考慮すること。また、津波による港湾内の局所的な海面の固有振動の励起を適切に評価し考慮すること。

〈3〉 津波防護施設については、その構造に応じ、波力による侵食及び洗掘に対する抵抗性並びにすべり及び転倒に対する安定性を評価し、越流時の耐性にも配慮した上で、入力津波に対する津波防護機能が十分に保持できるよう設計すること。

〈4〉 浸水防止設備については、浸水想定範囲等における浸水時及び冠水後の波圧等に対する耐性等を評価し、越流時の耐性にも配慮した上で、入力津波に対して浸水防止機能が十分に保持できるよう設計すること。

〈5〉 津波監視設備については、津波の影響（波力及び漂流物の衝突等）に対して、影響を受けにくい位置への設置及び影響の防止策・緩和策等を検討し、入力津波に対して津波監視機能が十分に保持できるよう設計すること。

〈6〉 津波防護施設の外側の発電所敷地内及び近傍において建物・構築物及び設置物等が破損、倒壊及び漂流する可能性がある場合には、防潮堤等の津波防護施設及び浸水防止設備に波及的影響を及ぼさないよう、漂流防止措置又は津波防護施設及び浸水防止設備への影響の防止措置を施すこと。

〈7〉 上記〈3〉、〈4〉及び〈6〉の設計等においては、耐津波設計上の十分な裕度を含めるため、各施設・設備の機能損傷モードに対応した荷重（浸水高、波力・波圧、洗掘力及び浮力等）について、入力津波から十分な余裕を考慮して設定すること。また、余震の発生の可能性を検討した上で、必要に応じて余震による荷重と入力津波による荷重との組合せを考慮すること。さらに、入力津波の時刻歴波形に基づき、津波の繰り返しの襲来による作用が津波防護機能及び浸水防止機能へ及ぼす影響について検討すること。



〈8〉 津波防護施設及び浸水防止設備の設計に当たって、津波影響軽減施設・設備の効果を考慮する場合は、このような施設・設備についても、入力津波に対して津波による影響の軽減機能が保持されるよう設計するとともに、上記〈6〉及び〈7〉を満たすこと。

(9条(溢水による損傷の防止等))

1 安全施設は、発電用原子炉施設内における溢水が発生した場合においても安全機能を損なわないものでなければならない。

<解説> (丙A86・17頁)

第1項は、設計基準において想定する溢水に対して、安全施設が安全機能を損なわないために必要な安全施設以外の施設又は設備等(重大事故等対処設備を含む。)への措置を含む。

第1項に規定する「発電用原子炉施設内における溢水」とは、発電用原子炉施設内に設置された機器及び配管の破損(地震起因を含む)、消火系統等の作動又は使用済燃料貯蔵槽のスロッシングにより発生する溢水をいう。

第1項に規定する「安全機能を損なわないもの」とは、発電用原子炉施設内部で発生が想定される溢水に対し、原子炉を高温停止でき、引き続き低温停止、及び放射性物質の閉じ込め機能を維持できること、また、停止状態にある場合は、引き続きその状態を維持できることをいう。さらに、使用済燃料貯蔵槽においては、プール冷却機能及びプールへの給水機能を維持できることをいう。

(33条(保安電源設備))

7 非常用電源設備及びその附属設備は、多重性又は多様性を確保し、及び独立性を確保し、その系統を構成する機械又は器具の単一故障が発生した場合であっても、運転時の異常な過渡変化時又は設計基準事故時において工学的安全施設及び設計基準事故に対処するための設備がその機能を確保するために十分な容量を有するものでなければならない。

<解説> (丙A86・67頁)

第7項に規定する「十分な容量」とは、7日間の外部電源喪失を仮定しても、非常用ディーゼル発電機等の連続運転により必要とする電力を供給できることをいう。非常用ディーゼル発電機等の燃料を貯蔵する設備(耐震重要度分類Sクラス)は、7日分の連続運転に必要な容量以上を敷地内に貯蔵できるものであること。

(40条(津波による損傷の防止))

重大事故等対処施設は、基準津波に対して重大事故等に対処するために必要な機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

4 基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド(甲A266)

(基本方針)

原子炉施設の耐津波設計の基本方針については、「重要な安全機能を有する施設は、施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがある津波(基準津波)に対して、その安全機能を損なわない設計であること」である。この基本方針に関して、設置許可に係る安全審査において、以下の要求事項を満たした設計方針であることを確認する。

(1) 津波の敷地への流入防止

重要な安全機能を有する施設の設置された敷地において、基準津波による遡上波を地上部から

到達、流入させない。また、取水路、放水路等の経路から流入させない。

(2) 漏水による安全機能への影響防止

取水・放水施設、地下部において、漏水可能性を考慮の上、漏水による浸水範囲を限定して、重要な安全機能への影響を防止する。

(3) 津波防護の多重化

上記2方針のほか、重要な安全機能を有する施設については、浸水防護をすることにより津波による影響等から隔離すること。

これらの要求事項のうち(1)及び(2)については、津波の敷地への浸水を基本的に防止するものである。(3)については、津波に対する防護を多重化するものであり、また、地震・津波の相乗的な影響や津波以外の溢水要因も考慮した上で安全機能への影響を防止するものである。なお、(3)は、設計を超える事象(津波が防潮堤を超え敷地に流入する事象等)に対して一定の耐性を付与するものでもある。

ここで、(1)においては、敷地への浸水を防止するための対策を施すことも求めており、(2)においては、敷地への浸水対策を施した上でもなお漏れる水、及び設備の構造上、津波による圧力上昇で漏れる水を合わせて「漏水」と位置付け、漏水による浸水範囲を限定し、安全機能への影響を防止することを求めている。

5 技術基準省令(丙A84)

(4条(防護措置等))

1 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(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、地震及び津波を除く。)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。

(5条の2(津波による損傷の防止))

1 原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が、想定される津波により原子炉の安全性を損なわないよう、防護措置その他の適切な措置を講じなければならない。

2 津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。

以上

(別紙6 当事者の主張)

1 争点1(本件継続給付の適否)

(1) 原告らの主張

ア 本件継続給付の適法性

本件事故により放出された放射性物質は、半減期等によって自然減少するのみであり、航空機の飛行などのように、将来的な政治・経済情勢等により変化することはなく、今後、同一態様の侵

害行為が継続するところ、原告らは、各原告に応じた損害の賠償を個別に求めているのではなく、その受忍限度を超えて違法性が認められるべき原告らについて共通する、本件事故に係る損害の賠償を求めている。

そうすると、その損害賠償請求権の成否及びその額は、あらかじめ一義的かつ明確に認定できるから、本件継続給付は適法である。

#### イ 被告東電の主張に対する反論

被告東電は、本件継続給付の対象期間が特定されておらず、かつ、実現が不可能な行為であるなどと主張する。

しかしながら、空間放射線量はいずれ自然減少により自然放射線による線量水準に回復する上、これを被告らの除染活動により早めることもできるから、毎時 $0.04\mu\text{Sv}$ 以下とすることは当然実現可能である。その具体的方法は、複数存在するものの、そのいずれかには特定できる。

本件原発の廃止終了のために行われるべき措置は、被告東電が自ら公表する「福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」等に記載されている。被告東電が自認している以上、特定性及び実現性に欠けることはないことは当然であり、被告東電の主張は失当である。

#### (2) 被告東電の主張

本件継続給付は、その請求の対象期間が特定されていない上、実現が不可能な行為を前提とするものであって、全体として不適法な請求である。

すなわち、a h市全域の空間放射線量が毎時 $0.04\mu\text{Sv}$ となる原状回復措置を行うこと及び本件原発における各原子炉の廃止措置すなわち廃炉措置を行うことを前提とする点において、その具体的な内容がいずれも特定されていない。また、a h市全域の空間放射線量を一定以下に下げることが実現可能であることは何ら裏付けられておらず、かつ、その計測方法も明らかではなく、結果、その終期を特定することもできない。

### 2 争点2 (本件事故についての民法709条適用の有無)

#### (1) 原告らの主張

##### ア 原告らが民法709条によって請求することの意義

原告らは、被告東京電力に対し、原告らが被った深刻な被害が被告東京電力の「故意とも同視し得る重大な過失」によってもたらされたものであることを理由として、民法709条に基づき損害賠償(慰謝料)等を請求している。

不法行為法の原則規定である民法709条が、責任要件として故意又は過失を要求している趣旨は、故意又は過失という「非難性」を帰責の根拠とする近代市民法の大原則である過失責任主義である。原告らは、その過失責任主義に基づいて、自らが被った損害について賠償がなされることを求めている。加害者の非難性(故意又は過失)を前提とした民法709条等の不法行為責任を問うか、その非難性の立証を不要として無過失責任として賠償請求をするかは被害者の選択に委ねられるのであり、加害者が、選択するものではあり得ない。その被害者の選択(非難性を前提とした請求)を制限するには、明文の規定が必要であるところ、原賠法にそのような明文規定は存在しない。

なお、被告東京電力による住民の法益に対する重大な侵害行為については、ひとり不法行為法

の領域においてのみ、その非難性が問題となるものではない。すなわち、被告東京電力の旧経営者に対する検察審査会の起訴議決に基づく強制起訴、原子炉の安全確保のための規制法令に違反する行政法上の違法性も問題となっており、その何れも非難性が問われている。不法行為法という私法の領域においてのみ非難性の審査を免れることは、未だに非難性に基礎を置く賠償責任を認めようとしないう被告東京電力に対し、私法の領域においてのみ永続的に特権を与えることになり著しく不合理である。

#### イ 特別法が一般法による請求を排除するには明文の根拠を要すること

ある社会的事実が複数の「拠権規範」の要件を充足する場合、それぞれの拠権規範ごとの請求権が競合して発生することになる。それぞれの拠権規範に基づく訴訟物（請求権）が競合して成立するのであって、いわゆる特別法と一般法においても同様である。特別法たる拠権規範が、一般法たる拠権規範による請求権の発生を阻害することは、以上の命題に変更を迫るものであるが、そのような変更には特別法による明文に基づく一般法の適用排除が必要となる。

実際、不法行為法の特別法である自動車損害賠償法3条、独占禁止法25条、製造物責任法3条及び鉱業法3条は、民法709条等による請求を排除していないことは被告東京電力も認めるとおりである（最高裁判所も、自動車損害賠償法3条が適用される場面において民法715条による請求を認めている。）。

原賠法においては、同法4条3項が、商法798条1項、船主責任制限法及び製造物責任法を明示的に排除しているのに対し、民法709条以下の不法行為責任はあえて排除されていない。

#### ウ 原賠法は民法709条による請求を排除しないこと

被告東京電力が主張する原賠法が民法709条の適用を排除する根拠は、原賠法4条1項の責任集中、同法5条の求償権行使の故意限定、同法16条1項の政府による援助という他の法令には存しない特別の規定が組み合わさることによって、完結した原子力損害賠償に係る法制度が定められている、というものである。

しかし、原子力事業者が故意又は過失によって原子力損害を生じさせた場合、一般不法行為法たる民法709条に基づく損害賠償責任が成立する一方で、原賠法3条1項に基づく損害賠償責任も成立する（上述の請求権の競合）。そうであれば、結局は、上述の3つの規定（原賠法4条1項、5条、16条1項）も当然に適用されると解されるのであって、被告東京電力の主張は失当である。原賠法1条に定める「原子力事業の健全な発達」という同法の目的からしても、原子力事業者への責任集中（同法4条1項）及び求償権行使の故意限定（同法5条）は適用され、「被害者の保護」という同法の目的からしても政府による援助の定め（同法16条1項）は適用される。

なお、自動車損害賠償法も強制保険・共済制度を導入し、被害者から保険会社への直接請求権を認めるなど特殊な法体系を形成しているが、上述のとおり、民法709条又は同法715条による請求は認められている（損害賠償を担保するための供託強制等を定める鉱業法も同様である。）。

#### エ 民法709条の適用に関する裁判例について

被告東電が引用する水戸地裁2008（平成20）年2月27日判決は、原賠法4条1項が主要な争点となったものであり、原子力事業者に対する民法709条による請求を排除したとする判示も「特別法が一般法に優先する」というものに過ぎない。東京地裁2004（平成16）年9月27日判決については、本訴訟とは異なり、民法709条に基づく請求を予備的に行っていたもの

であり、原賠法3条1項による主位的請求が認められているのであって、民法709条による請求の可否への判断は不要だった事案である。いずれの裁判例も先例的価値に欠ける。

## (2) 被告東電の主張

ア 原告らの被告東電に対する民法709条に基づく損害賠償請求は、本件事故による精神的苦痛の損害を求めるものであり、これは、原子力損害（原賠法2条2項）に当たる。

原賠法は、本件事故と相当因果関係のある原子力損害について民法の損害賠償責任に関する規定の特則を定め（原賠法3条～5条）、民法上の不法行為又は債務不履行の責任発生要件に関する規定の適用を排除しているから、原告らは、被告東電に対し、民法上の不法行為に基づく損害賠償請求をすることができない。

仮に、被告東電が民法上の不法行為責任を負うとすると、原賠法上用意されている求償権の制限（原賠法5条）、賠償金の補填としての補償金等の支払（原賠法8条、10条）や政府による援助（原賠法16条）が得られないこととなるが、このような結果は、賠償資力を原子力事業者に確保させることにより被害者保護を図るとともに、原子力事業者の健全な発達を図るという原賠法の目的に反する結果となる。

イ また、後記の被告東電の主張のとおり、本件津波等に起因する本件事故は、地震に関する専門機関を含めて誰もが予想していなかった程度の地震及びそれに基づく津波によるものであるから、慰謝料の算定に当たって被告東電の過失を審理対象とすべきではなく、かつ、被告東電には過失が認められないから、慰謝料の増額事由としても斟酌される余地はない。

## 3 争点3（被告国の規制権限不行使の違法の成否等）

### (1) 原告らの主張

ア 規制権限不行使の違法の判断枠組み等について

(ア) 原子炉施設の安全規制に関する法令の趣旨、目的について

#### a 原子力基本法

平成14～18年当時、原子力基本法（平成24年法律第47号による改正前の昭和30年法律第186号。）は、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を目的として（1条）、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」（2条。下線部は強調のため裁判所で付した。以下同じ）という原子力利用の基本方針を定めていた。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、原子力基本法2条2項に「前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。」とする規定が追加されているが、平成14年及び平成18年当時においても、原子力の利用は「安全の確保」を旨として行うこととされていたのであるから、国民の生命、健康及び財産の保護は同法の目的とされ、我が国における原子力政策の基本とされていたものといえる。

#### b 炉規法

原子力発電所の設置については、炉規法（平成24年法律第47号による改正前の昭和32年

法律第166号「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」。)が、「原子力基本法(昭和三十年法律第百八十六号)の精神にのっとり、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、及び核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、国際規制物資の使用等に関する必要な規制等を行うこと」を目的として(1条、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。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、炉規法の目的が「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止し、及び核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し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか、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、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行い、もつて国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする」(1条)ものであることが明確にされているが、平成14年及び平成18年当時においても、原子力災害を防止して「公共の安全を図る」こと、すなわち国民の生命、健康及び財産の保護は炉規法の目的とされていたものといえる。

#### c 電気事業法

設置許可がなされた後の、電気事業の用に供する原子力発電所の運転については、炉規法(平成24年法律第47号による改正前のもの)73条で27条から29条までの適用が除外され、電気事業法(平成24年法律第47号による改正前の昭和39年法律第170号。)による規制が行われていた。

電気事業法は「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによつて、電気の利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つて、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的として(1条)、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こと(39条1項)、その技術基準を定める経済産業省令においては、事業用電気工作物は、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)、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こと(40条。技術基準適合命令)、技術基準適合命令に違反した者は300万円以下の罰金(118条7号。法人にも罰金併科(121条)。平成14年法律第178号による改正後は、3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はそ

の併科（116条2号）、法人には3億円以下の罰金（121条1号）を科せられることなどを定めていた。

本件事故後、平成24年法律第47号による改正により、炉規法73条の適用除外が削除され、技術基準は炉規法43条の3の14に、技術基準適合命令は同法43条の3の23に引き継がれた。

d 省令62号

電気事業法39条1項による委任に基づき、省令62号（昭和40年通商産業省令第62号「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」。平成14年7月31日時点においては、平成15年経済産業省令第102号による改正前のもの。）4条1項は、技術基準として、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備が地すべり、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。」と定めていた。

平成18年12月31日時点における省令62号（平成20年経済産業省令第12号による改正前のもの。）4条1項は、「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（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、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。」と定めていた。本件事故後、平成23年経済産業省令第53号による改正により、省令62号5条の2に「津波による損傷の防止」の基準が追加されるなどし、平成25年6月28日には技術基準規則（平成25年原子力規制委員会規則第6号「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」。）が制定され、実用発電用原子炉に適用すべき技術基準の内容は同規則に引き継がれた。

(イ) 本件における規制権限の存在

a 原子炉施設の主要建屋敷地高さを超える津波に対して技術基準適合命令を発する権限が認められるか。

被告国は、原告らの主張する津波対策は、いずれも基本設計に関する事項であるから、詳細設計についての規制である技術基準省令62号に基づく技術基準適合命令により是正させることはできなかつたと主張する。

しかしながら、上記（ア）で述べた法令の規制体系に鑑みれば、経済産業大臣は、原子炉施設が省令62号1項4号の技術基準に適合しないと認められる場合には、当該原子炉施設が技術基準に適合するよう技術基準適合命令を発することが可能であり、この場合における技術基準適合命令が基本設計の変更及び得ないという制約があったとは認められない。

なお、本件と関連する国家賠償請求事件においては、結論として被告国の責任を否定した名古屋地裁判決等を含めて、全ての地裁判決が被告国の上記主張を排斥している。

b 「長期評価」の津波地震の想定に基づいて福島第一原発に対する個別的な技術基準適合命令の発令権限の存否について

2002年「長期評価」の津波地震の想定は福島第一原発が「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」に当たること（津波の予見可能性）を基礎づけ、経済産業大臣の福島第一原発に対する個別的な技術基準適合命令の発令権限を基礎づけるものであること

2002年「長期評価」の津波地震の想定による「津波の予見可能性」に基づいて、福島第一原発については、「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」（技術基準省令62号4条1項）に該当するに至ったことから、経済産業大臣は、福島第一原発を対象として技術基準適合命令を発する個別的な権限を有するに至った。この点についての原告らの主張の概要を整理すると以下のとおりである。

すなわち、

〈1〉 2000（平成14）年7月31日に、地震調査研究推進本部・地震調査委員会が公表した2002年「長期評価」の津波地震の想定は、地震学上の客観的かつ合理的根拠に裏付けられた知見であることから、決定論的安全評価を前提とした原子炉施設の安全規制において考慮すべきものであった。

〈2〉 「長期評価」の津波地震の想定を前提として、同年2月に既に公表されていた、津波シミュレーションの手法の最新知見を取りまとめた土木学会・「津波評価技術」の推計手法により福島第一原発へ襲来し得る津波を推計することは、どんなに遅くとも2002（平成14）年末までには可能であり、それは被告東電の2008年推計と同様に福島第一原発の主要建屋敷地高さ（O. P. +10m）を大きく超え津波高さとしてO. P. +15.7mに相当するものである。

〈3〉 非常用電源設備等が1階及び地下階に設置されていたタービン建屋等は敷地を超える津波に対する防護措置が全く講じられておらず、2006（平成18）年の溢水勉強会の知見を待つことなく、2002（平成14）年の時点において、敷地を超える津波が襲来した場合には、非常用電源設備等が被水して機能喪失し、SBOによる重大事故に至り得ることは当然のこととして認識されていた。

〈4〉 以上から、「長期評価」の津波地震の想定を踏まえれば、どんなに遅くとも2002（平成14）年末には、福島第一原発は「原子炉施設が津波によって損傷を受けるおそれがある場合」、又は「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」に該当し、被告東電は電気事業法39条によって適切な防護措置を講ずる技術基準適合性確保義務を負うに至り、経済産業大臣は同法40条によってこの被告東電の義務を確実に履行させるための個別的な技術基準適合命令を発令する規制権限を有するに至っていた。

以上のとおり、原子炉施設の主要建屋敷地高さを超える津波に対する一般的な技術基準適合命令発令の規制権限の存在、及び、「長期評価」の津波地震の想定を前提とした福島第一原発に対する個別的な技術基準適合命令発令の規制権限の存在を前提として、経済産業大臣がこの規制権限を行使しなかったことの国家賠償法1条1項適用上の違法性について、以下、主張する。

（ウ） 規制権限不行使の国賠法上の違法性の判断枠組み

a 規制権限不行使の国賠法上違法の違法性の判断に際しては、法令の趣旨、目的を踏まえ、かつ権限の不行使を決定した判断過程を特定し、その当時の具体的な事情を踏まえて、その合理性の有無を評価すべきこと

規制権限不行使の国賠法上の違法性について、最高裁の示す判断枠組みは以下のとおりである。

「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。」（傍点は引用者。以下、特に断らない限り同じ。）

(a) 法令の趣旨、目的を重視すべきこと

この判示が示すように、規制権限不行使の国賠法上の違法性の判断に際しては、まず何よりも「権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等」を十分に踏まえる必要がある（法令の趣旨、目的の重視）。

本件において原子炉施設の安全規制（技術基準適合命令の発令）の権限を定めた法令の趣旨、目的については、上記（ア）で述べたとおりである。

(b) 判断対象の時期と当時の具体的事情を特定することの重要性

また、上記判示が示すように、その違法性についての判断は「具体的事情の下において」著しく合理性を欠くものであるかが判断される必要がある。よって、当然のことながら、違法性が問われる時期を明確にして、当時の事情を踏まえて、違法性の有無について判断を行うことが求められる。

(c) 本件では2002年8月保安院対応の合理性が判断の対象となること

本件では2002年「長期評価」の公表を受けても、保安院において、福島第一原発が「津波により原子炉施設の安全性を損なうおそれがある場合」に該当しないとの判断（2002年8月保安院対応）がなされた結果、保安院において被告東電に対して福島第一原発における津波対策を求める行政指導の必要性も、技術基準適合命令の発令の必要性の検討も一切なされることはなかった（争いのない事実）。

よって、本件では、そもそも「長期評価」の公表を踏まえても福島第一原発が技術基準省令62号4条1項の「原子炉施設が津波によって損傷を受けるおそれがある場合」（「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」と同義）に該当しない（その結果として、技術基準適合命令を発する権限もないこととなる。）と判断した2002年8月保安院対応の合理性が判断の対象となる。

b 最高裁判例の国賠違法の判断定式にその他の要件を付加する必要がないこと

(a) 名古屋判決の国賠違法の判断枠組みの整理

名古屋判決は、規制権限不行使の国賠違法の判断枠組みに付加して、その前段として、国賠法1条1項の違法は、〈1〉「国または公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反すること」、〈2〉「当該公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該行為をしたと認めうるような事情があることが必要であると判示している。

(b) 判示〈1〉及び〈2〉は不要であること

名古屋判決の〈2〉判示部分では、違法な所得税更正処分に対する国家賠償請求事件の最高裁判決等が引用されている。同最高裁判決は、税務調査に当たって相手方の協力を受けられないまま、過大に所得金額を認定した更正処分を行い、それが後に更正処分取り消し訴訟において一部認容された後に、慰謝料等の国賠請求に対する判断が示されたものである。それゆえ、その判示部分は、事実関係等まったく異なる原発訴訟に妥当しない。また、同様に、名古屋判決〈1〉判示部分につ

いては、従来、最高裁は、国会・国会議員の『立法不作為』に対する国賠請求のほか、課税処分や建築確認という『作為』に関する調査・審査の違法が争われた国賠請求で示されたものである。規制権限不行使の違法が争われたこれまでの最高裁判決において、特に言及もされておらず、原発事故賠償訴訟においても、不必要な判断定式である。

イ 判断過程審査方式をとるべきとの被告国の主張が失当であること

(ア) 被告国の主張

被告国は、「本件における規制権限の不行使の適否に関する司法審査の在り方」に関して、本件は、津波（自然災害）による原子炉事故による災害発生の予見可能性が問題となっている事案であることから、「原子力工学はもとより、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た将来予測に係る総合的判断」が必要とされるものであるから、裁判所が判断代置審査をすることは許されず、i) 判断基準に合理性が認められない場合、又はii) 判断基準への適合性判断過程に看過し難い過誤、欠落がある場合に限り、違法と判断されるべきである（「2段階の審査」による判断過程審査）とする。

(イ) 原告らの反論

m i 最判の事案の訴訟物は、原子炉施設の設置許可処分という区分することのできない一つの行政処分であり、その一つの行政処分の総体としての違法性の有無が問われているものである。そして、原子炉施設が「災害の防止上支障がない」（原子炉等規制法24条1項4号）といえるか否かについては、津波等の自然災害による事故のリスクにとどまらず、m i 最判が判示するとおり「当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討する」必要があり、これら全ての課題と局面における安全性の確保が、「単一の設置許可処分の違法性の有無」という形で審判の対象とされているものである。

しかも、設置許可処分の時点では、設置許可申請書という書類上における基本設計しか示されておらず、具体的な設計内容を示す詳細設計は未だ明らかにされておらず、したがって当然のことながら原子炉施設は未だ影も形もない状態での書面審査が求められることとなる。

よって、m i 最判の事案では、「原子力工学はもとより、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た総合的判断」が求められるのであり、この点は被告国の指摘するとおりである。

これに対して、本件では、既に基本設計による設置許可処分を踏まえ、更に詳細設計によって具体的に設計条件が特定され、かつ現実にも原子炉施設が設置され、運転段階に至っており、このように現実に設置され稼働している原子炉を前提として、技術基準への適合性が問われているものである。しかも、本件で判断の対象とされる事項は、技術基準省令62号4条1項の「想定される津波によって原子炉施設の安全性を損なうおそれがない」といえるか否かという点に限られるのであり、かつ、具体的な判断対象も（上記m i 最判の事案との対比でいえば）「長期評価」の津波地震の想定に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否かという点に絞られるものである。よって、本件では、「原子力工学はもとより、多方面にわたる総合的判断」が求められるものではない。

被告国の主張は、実質的には、判断過程審査方式を通じて保安院の規制判断に広範な専門技術的裁量を認めるべきというものであるが、本件において判断の対象となる2002年8月保安院対応は、専門家による審議会等を通じた調査・審議を経ていない以上、経済産業大臣の判断に広範な専門技術的裁量を認める前提を欠くものである。

ウ 規制権限不行使の国家賠償法上の違法性の評価に際して考慮すべき法令の趣旨、目的について（特に事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められること）

規制権限を定めた法令の趣旨、目的については、上記アで整理したとおりである。

これとともに、本件では法令の趣旨、目的については、特に以下の諸点を考慮する必要がある。

（ア） 事業者の技術基準適合性確保義務を確実に履行させるために技術基準適合命令の発令権限が定められていること

経済産業大臣に技術基準適合命令を発する権限が認められるのは、原子炉施設が「津波により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合」等、技術基準に適合していないとされる場合であり（技術基準省令62号4条1項該当性）、法39条によって原子力事業者が技術基準への適合性確保のための防護措置を義務づけられる事態にあることを前提としている。

そして、原子力事業者の技術基準適合性確保義務を定めた同法39条と、これを受けて経済産業大臣の技術基準適合命令の権限を定めた同法40条の規定の前後関係、及び、本来、原子炉施設の安全性は、原子力事業者において自主的に確保すべきものであることを考慮すれば、法が経済産業大臣に技術基準適合命令の権限を付与した趣旨は、電気事業法39条（及び技術基準省令62号）の技術基準適合性確保義務を確実に履行させるための手段として、位置づけられているものといえる。

（イ） 原子力安全規制法制においては事前警戒・予防の考え方に立った規制が求められること

原子力安全規制法制においては、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ため、最新の科学・技術水準への即応が要請され、事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められることとなる。

そのため、具体的には、

〈1〉 典型的な警察規制においては「危険がないのに誤って規制する」ことを避けるため一般経験則や確定的な科学的知見によって具体的危険の存否を判断することとなるが、原子力安全規制法制においては、「危険があるのに誤って規制しない」ことを避ける必要があり、事前警戒・予防の考え方を徹底する必要がある（mk意見書1～2頁）。

〈2〉 そのため、最新の科学・技術水準への即応が要請されることとなり、確立した科学的知見に限定されることなく生成途上の科学的知見（相当程度の科学的信頼性のある仮説を含む）を踏まえて抽象的危険（同2頁）の段階でも規制措置を講じることが求められる（同10頁13行目～11頁10行目）。

〈3〉 規制権限を行使する発動要件としての危険の程度についても、「危険の切迫性」を求めることは制度趣旨に反することとなり、原発の安全性に対する合理的な疑いがある段階で、最新の科学・技術水準に準拠し、即応する結果回避措置をできる限り先取的に講じることが求められる（同上）こととなる。

切迫性・明白性を要件としている過去の最高裁判決は、典型的警察規制の事案（m1 島漂着砲弾爆発事故訴訟と大阪ナイフ保管義務懈怠訴訟の各最高裁判決）であり、事前警戒・予防が求められる本件には妥当しない。

（ウ） 原子炉施設の安全規制においては、地震学上の客観的かつ合理的根拠を伴う知見に基づいて「想定される最大規模の地震・津波」を想定すべきこと

a 「既往最大」にとどまらず「想定される最大規模の地震・津波」を考慮すべきこと

技術基準省令62号4条1項が「津波により原子炉の安全性が損なわれるおそれがある場合」に防護措置を求めていること、その実質的な意味を定める安全設計審査指針の指針2において「過去の記録、現地調査等を参照して予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる自然力」を考慮することが求められていることからしても、「既往最大の考え方」とどまることは到底許されないものである。

よって、原子炉の安全規制においては想定すべき自然現象については、技術基準省令62号4条1項、及びその内容を実質的に規定する安全設計審査指針の指針2から、「既往最大」では足りず、地震学上の知見に基づいて「想定される最大規模の地震・津波」を当然に考慮すべきものであることが導かれるところである（この点は、本件訴訟上も争いのないものとなったといえる）。

b 「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」とどまらず、地震学上の客観的かつ合理的根拠を伴う知見については、安全規制において考慮すべきこと

被告国は、規制権限行使の義務付けのためには、「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」が必要であると主張し、〈1〉「客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づく」〈2〉「具体的な法益侵害の危険性が予見できること」が必要と主張し（91頁）、「学会や研究会での議論を経て、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」との説明も行っており、「通説的見解」として確立していることを求めていた。

ただ、被告国も、終盤に至り、原子炉の安全規制においては、通説的見解に至っていない知見であっても「審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠によって裏付けられた知見」については規制に取り入れていくべきであり、原子力規制機関は、そうした知見の有無について、適時かつ適切に、調査する義務を負うとして、従前の主張を実質的に修正するに至っている。

以上より、原子炉施設の安全規制においては、「通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見」とどまらず、地震学上の客観的かつ合理的根拠を伴う知見については、安全規制において考慮すべきことについては、訴訟上も争いがなくなったところである。

エ 規制権限の不行使の違法性を基礎付ける事情等（長期評価等に対する被告国の対応等）

原告らは、下記事情等により、被告国の平成14年、平成18年、平成20年及び平成22年における各規制権限不行使の違法性を主張する。

（ア） 2002年8月保安院対応が著しく合理性を欠くこと

a 国の津波防災関係省庁が、1998（平成10）年には「7省庁手引き」において一般防災を前提として「想定最大」を考慮すべきこと、及び想定地震の発生位置は既往地震を含め太平洋沿岸を網羅し、特に津波地震を考慮することの必要性を明らかにし、かつ被告東電も福島県沖に津波地震を想定した津波推計を実施し規制行政庁に報告していたこと

(a) 「7省庁手引き」が「想定最大」の考慮、及び太平洋岸を網羅した地震想定、そして津波地震への特別の考慮を求めていること

1993（平成5）年の北海道南西沖地震津波による大災害の経験を受け、当時の国土庁等の7省庁は、1998（平成10）年に、「地域防災計画における津波対策強化の手引き」（「7省庁手引き」）を作成し、同「手引き」の別冊である「津波災害予測マニュアル」とともに地方公共団体に提示し、この「7省庁手引き」等は各地における津波防災行政に活用されるに至っていた。

「7省庁手引き」は、一般防災行政において想定すべき地震・津波について「信頼できる資料の数多く得られる既往最大津波と共に、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も取り上げ、両者を比較した上で常に安全側になるよう、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である。

この時、留意すべき事は、最大地震が必ずしも最大津波に対応するとは限らないことである。地震が小さくとも津波の大きい「津波地震」があり得ることに配慮しながら、地震の規模、震源の深さとその位置、発生する津波の指向性等を総合的に評価した上で、対象津波の設定を行わなくてはならない」との考え方を示した。

(b) 4省庁報告書による日本海溝沿いを網羅した津波地震の想定

「7省庁手引き」の公表と並行して、建設省（当時）など4省庁は「7省庁手引き」の策定と合わせて、1997（平成9）年3月に、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」（「4省庁報告書」）を作成し、翌1998（平成10）年3月に公表した。

4省庁報告書の想定地震の断層モデルの位置設定は、1896年明治三陸地震及び1677年延宝房総沖地震という既往の津波地震に基づきつつ、既往地震が確認されていない福島県沖を含む太平洋岸を網羅するという考え方に立つものであった。

(c) 被告東電が1998年推計において福島県沖の日本海溝に津波地震を想定して原発の安全性を評価し、かつ規制行政庁に報告していたこと

「7省庁手引き」等が示した「想定される最大規模の地震津波」についても考慮するという点に関しては、被告東電においても、当時、4省庁報告書において示された「想定される最大規模の地震」を考慮に入れ、「既往地震を含めて太平洋沿岸を網羅するように設定する」という波源モデル設定の考え方に沿って、実際に海底地形、海岸地形、防波堤等を詳細に反映させた高精度の津波シミュレーションを実施して原発の安全性を評価し（「1998年推計」）、これを規制行政庁に報告している。

b 2002（平成14）年2月の「津波評価技術」の公表により原子炉施設に襲来する津波の推計手法について最新の知見が取りまとめられたこと

2002（平成14）年2月に土木学会津波評価部会は、「津波評価技術」を公表した。電事連の委託の目的からしても、「津波評価技術」は津波シミュレーションにおける推計の「誤差・バラツキ」についての対応を目的とするものであり、津波推計手法としては当時の最新の知見を取りまとめたものである。

よって、同年7月の「長期評価」の公表を踏まえれば、遅くとも同年末までには「長期評価」の津波地震の想定に基づいて福島第一原発に襲来し得る津波（後の2008年東電推計の示すO.P. +15.7mの想定津波）について推計することが可能であった。

c 「津波評価技術」においては「想定最大」の考えに基づく「想定津波の設定の考え方」を定めることはそもそも目的とはされておらず、実際にも「津波評価技術」を規制基準とするとの正規の決定もなかったこと

(a) 「津波評価技術」が想定すべき地震についての審査基準として採用され、かつ合理的であったとの被告国の主張

被告国は、〈1〉原子力規制機関は、平成14年2月以降、津波に対する安全性の審査又は判断の基準として「津波評価技術と同様の考え方」を「採用」していた、〈2〉「津波評価技術」の波源設定に関する考え方は、地震地体構造の知見に基づいて「想定される最大規模の地震津波」を決定論的安全評価に取り込むものであり合理性が認められると主張している。

しかし、被告国のこの主張は事実と反する。

(b) 「津波評価技術」においては、「想定最大」の考えに基づく「想定津波の設定の考え方」を定めることはそもそも目的とはされていなかったこと

「津波評価技術」が電事連の委託に基づいて策定されるに至った経過の概要は以下のとおりである。

すなわち、電事連は、「7省庁手引き」の内容が原子力発電所の津波対策のあり方にも影響することを考慮し詳細な検討を行って、これに対する対応方針を確定し、その結果を1997（平成9）年10月15日に「7省庁津波に対する問題点及び今後の対応方針」（電事連「対応方針」）に取りまとめた。電事連「対応方針」は、「7省庁手引き」等の示す津波対策の内容を分析し、従来からの原子力事業者の考え方との大きな相違点を、〈1〉「対象とする津波の想定」の問題と、〈2〉「津波推計における誤差」の問題という、二つに区別して整理している。

電事連は、この二つの課題について、いわゆる「電力共通研究」を実施するに至ったが、この電力共通研究は、「高度化研究」と「体系化研究」の二つに区分されて調査・研究委託がなされたことが、電力中央研究所の所員で津波評価部会にも関与したm n氏らによって明らかにされている。

m n氏は、「7省庁手引き」等に対応した電事連「対応方針」に基づく「電力共通研究は2件あり、1つはさまざまな波源の調査やそれに基づく数値計算を行う『高度化研究』で、電力9社から（塗りつぶし）や（塗りつぶし）等に委託して行われた。もう一つは、高度化研究の成果を踏まえ、学術的見地から審議する『体系化研究』で、こちらが土木学会に委託された。津波評価部会を作り、学識経験者と電力事業者が入って、いわゆる学会活動として行われた。」と述べている。

1999（平成11）年11月に始まる津波評価部会による検討（体系化研究）に先行して、1998（平成10）年8月には、「電共研（電力共通研究の略。引用注）高度化研究」が開始されるに至った。そして、「対象津波波源の種類、規模、位置等の検討」すなわち、地震・津波想定に関する波源の考え方の検討は、この「高度化研究」において、1998（平成10）年8月から1999（平成11）年8月までの期間を掛けて検討されたことが分かる。そして、「高度化研究」の一環として、「対象津波波源の種類、規模、位置等の検討」を担った機関は、「東電設計、三菱総研、ユニックJV」とされている。

以上より、電事連「対応方針」に基づいて実施されるに至った電力共通研究のうち、「対象津波波源の種類、規模、位置等の検討」すなわち、地震・津波想定に関する波源の考え方の検討につ

いては、「高度化研究」として東電設計ら3社のコンサルタント会社に委託され、地震学者による関与や専門的な学識を踏まえた詳細な検討もないままに取りまとめられたものであることが分かる。

これに対して、電事連から土木学会に委託されたのは、電力共通研究のうちの「体系化研究」であり、その目的は「誤差・バラツキ」への対応を主とするものであり、かつ実際にも「津波評価技術」は、パラメータスタディという手法を用いてこの「誤差・バラツキ」への対応を行うことを主眼として、津波シミュレーションの手法を工学的に体系化することを目的とするものであった。

以上より、「津波評価技術」の公表によって得られた新たな知見は、波源の不確定性や津波推計計算上の誤差・バラツキに対する対応として、パラメータスタディを中心として津波シミュレーションの手法の体系化を主とするものであり、原子炉施設における地震・津波に対する安全規制の審査基準の定立、とりわけ「想定すべき地震についての基準」の定立は、そもそもその目的とはされていなかった。

(c) 保安院が法令に基づいて「津波評価技術」を安全規制の審査基準として正規に採用した事実は認められないこと

保安院が、想定すべき地震について「津波評価技術と同様の考え方」を審査基準として採用したとの被告国の主張は、以下のとおり事実と反するものである。

すなわち、

〈1〉 「津波評価技術」を審査基準として「採用」したとの被告国の主張自体が、基準として採用した経過と時期、決定した機関、決定した内容等の具体的事実の適時もなく、またそれを基礎づける証拠の指摘もない。

〈2〉 保安院自体が、本件事故後に、国会事故調査委員会の照会に対して、「津波評価技術」を「基準として採用していない」と回答している。

〈3〉 津波に対する安全性の審査又は判断の基準は、原子力安全委員会の安全設計審査指針等によって既に示されており、民間の土木学会がこれに代わる審査基準を定立する権限はそもそもない。

〈4〉 電事連から土木学会への委託の目的からしても、「津波評価技術」は津波シミュレーションにおける推計の「誤差・バラツキ」についての対応を主たる目的とするものであり、「想定最大」の考えに基づく「想定津波の設定の考え方」を定めることはそもそも目的とはされていなかった(上述)。

〈5〉 そもそも、民間の土木学会が法令に基づくことなく作成した「津波評価技術」には原子炉の安全規制基準としての適格性がなく、かつ民間規格を法令に基づく安全規制に取り入れる手続きも経ていない。

また、被規制者の電力関係者が津波評価部会の構成員の相当数を占め、その経費を電気事業連合会が負担していたこと、策定手続きが非公開であったことなど、そもそも、民間規格を規制に援用するための適格性も認められない。

〈6〉 保安院は、「津波評価技術」の地震想定に基づく被告東電の2002年推計及びこれに基づく海水ポンプ等に対する防護工事施工について報告を受けたものの、同推計及びこれに基づく防護措置について安全規制の観点からの検討を行っていないと明言している。

以上より、「津波評価技術」が原子炉施設において「想定すべき地震・津波についての審査基準」として採用されたとの被告国の主張は事実にも反する。そもそも、「津波評価技術」自体、「想定すべき地震・津波について基準」を示すことを目的としているものではなかったのであるから、被告国の主張はその前提からして誤りといわざるを得ない。

d 第1期津波評価部会では日本海溝寄りの津波地震の発生可能性については詳細な検討・議論はなされなかったのであるから、「『津波評価技術』が当時の科学的知見を踏まえて福島県沖の日本海溝寄りには津波地震は想定されないとした判断は合理的でありこれを採用した保安院の対応にも合理性がある」との被告国の主張は前提に欠けること

(a) 「津波評価技術」の地震想定に基づく2002年推計により安全性を確認した保安院の対応に合理性があるとの被告国の主張

被告国は、「津波評価技術」は、策定当時（平成14年2月）の科学的知見の集積を踏まえて客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見の評価をした結果、福島県沖の海溝寄りの領域と三陸沖の海溝寄りの領域では地体構造が異なると判断し、福島県沖の日本海溝寄りには津波地震は想定されないと判断したと主張し、「津波評価技術」の地震想定に基づいて安全性を確認した規制対応が合理的であったとする。

(b) 「津波評価技術」の地震想定は「想定される最大規模の地震・津波」についての専門家による調査・審議及び判断を経たものではないこと

しかし、土木学会の第1期津波評価部会は津波推計手法の体系化を工学的に検討することを目的としており、地震学の知見に基づき個別の領域における地震の発生可能性を検討することはそもそも目的としていなかった。

そのため、実際にも、土木学会の第1期津波評価部会では、個別の地震については検討されておらず、福島県沖の日本海溝寄りにおける津波地震の可能性をそもそも議論していない。このことは千葉地裁でなされたa e氏の証言、東京高裁でのa g氏の証言によって繰り返し確認されたところである。

(c) 「津波評価技術」の地震想定が「既往最大」+パラメータスタディにとどまるものであること

この点については、2016（平成28）年に「津波評価技術」の改訂版である「原子力発電所の津波評価技術 2016」が作成された際にも、従来の「津波評価技術」から改訂された主なポイントの解説のなかで、2002（平成14）年版の「津波評価技術」では想定すべき「地震規模」については、「既往最大を基本」とされていたと明示されているところである。

この点に関しては、被告国も、「津波評価技術」の日本海溝沿いの地震想定が「既往最大の地震・津波」の考え方にとどまっていたこと自体についてはこれを認めた上で、「既往最大の地震想定に加えてパラメータスタディを行うことで合理的である」と主張してきたところである。

(d) 小括

以上より、「津波評価技術」の日本海溝沿いの地震想定が、「想定される最大規模の地震・津波」についての専門家による調査・審議及び判断を経たものであるから合理的なものであったとの被告国の主張は失当である。

e 「長期評価」公表直後に「長期評価」を規制上考慮する必要はないとした2002年8月



保安院対応が専門家による調査・審議を経たものではなく専門技術的裁量を認める前提を欠くものであり著しく合理性を欠くこと

(a) 被告国が保安院の対応が合理的であったことの根拠として挙げる「2002年8月保安院対応」について

推進本部は2002（平成14）年7月に、2002年「長期評価」を公表し、「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスの津波地震が起こり得る」との判断を示した。被告国は、2002（平成14）年における「長期評価の見解」に対する経済産業大臣（保安院）の対応が合理的であったと主張するが、その中心的な理由は、同年8月に保安院担当者（m o氏・耐震班長）が、被告東電の津波担当者（m p氏）に対して、「長期評価の見解」の地震学上の根拠を確認させ、その報告に基づいて、「長期評価の見解」の信用性が低いとして決定論に基づく規制には取り入れず確率論的安全評価において取り扱うとの被告東電の方針を受け入れた対応（2002年8月保安院対応）に合理性があったとする。

(b) 2002年8月保安院対応が2018年に至るまで、各種事故調査報告書においても、本訴でも2018年に至るまで、その存在すること自体が一切示されることもなかったこと

しかし、被告国が、「長期評価の見解」に基づいて規制権限を行使しなかった保安院の対応の合理性を基礎づける決定的事実とする「2002年8月保安院対応」については、被告東電の事故調査報告書、政府事故調査報告書及び国会事故調査報告書においても、その存在自体についてさえ、何らの言及もない。

また、2018年に至るまで、2002（平成14）年8月に保安院のm o耐震班長と被告東電のm p氏の間で、「長期評価」の信頼性を巡ってやり取りがあったこと自体、一切、主張もされていなかった。

そうしたところ、被告国は、他地裁で国賠法上の違法判断を受けたことなどから、2018年になって、本訴でも、m o陳述書を提出するとともに、保安院が取った合理的な対応の主張・立証として2002年8月保安院対応の事実を初めて主張するに至ったものである。

3つの事故調査報告書においても2002年8月保安院対応の存在自体が示されることもなかったこと、本件事故から約6年半もの長期間にわたって被告国においても被告東電においても2002年8月保安院対応の存在を公にすることがなかったこと、本訴でも2018年に至るまで、被告国において、2002年8月保安院対応によって安全規制上の適切な対応がなされたとの主張が一切なされることがなかったことからすれば、2018年に至るまで、被告国においても、2002年8月保安院対応が「長期評価」の津波地震の想定に対する適切な規制判断を示すものとは考えていかなかったことが強く推定されることである。

m o陳述書が示す2002年8月保安院対応によって、経済産業大臣の規制判断の合理性を基礎づけようとする被告国の新たな主張は、その主張がなされるに至った経過からして信用性を欠くものといわざるを得ない。

(c) m pメール以外には記録が一切存在せず、かつ規制判断をしたとされるm o氏は記憶もしていないのでありm o陳述書の信用性は乏しいこと

m o陳述書には、被告東電の原子力技術部土木調査グループにおいて津波対策を担当していた担当者（m p氏）が、「長期評価」公表直後に、被告東電の社内の関係者及び他の電力会社の津波

担当者と情報交換したメール、並びに「長期評価」について a e 氏に照会した際のメールが資料として添付されている。

これに対して、m o 氏の陳述書の本文をみても、m o 氏は「今から 15 年以上前の出来事で、正直言って、明確な記憶があるものではなく」（4 頁）と述べており、同氏は、ほとんど当時のことを記憶しておらず、もっぱら添付のメールと書面を見てのコメントに終始している。

また、同氏が陳述に際して参考にした資料は m p 氏の上記メールに限られている。保安院自体の記録は一切添付されておらず、m o 氏の陳述でも言及がない。

「長期評価」公表直後における被告東電と保安院の協議及び対応については、m o 陳述書の証拠提出後に国会でも取り上げられたところであるが、被告東電においても保安院においても、同陳述書添付のメール以外には公的な記録が作成も保存もされていないことが、国会における質疑を通じて確認されている。

以上より、m p メールにのみ依存し 2002 年 8 月保安院対応の合理性を主張する被告国の主張は、それ自体信用性の乏しいものといわざるを得ない。

(d) 「2002 年 8 月保安院対応」が著しく合理性を欠くこと

地震調査研究推進本部において第一線の地震学者による集団的な調査、審議及び判断として、防災行政に生かされることを予定したものとして 2002 年「長期評価」が公表された以上、「長期評価」の津波地震の想定については適正かつ慎重な検証が求められる状況であった（この点は被告国も争わない。）。

これを踏まえれば、保安院が、「長期評価」の公表直後に自らは専門的な調査・検討を行うことなく被告東電に「長期評価」の根拠を調べさせ、かつその誤った報告に基づいて、「長期評価」を決定論としては考慮しないとの被告東電の方針を承認した対応（2002 年 8 月保安院対応）は、規制行政庁としての調査義務を尽くしたものとはいえ著しく合理性を欠くものといわざるを得ない。

その要点を整理すれば、次のとおりである。

〈1〉 保安院は、「長期評価」の津波地震の想定に地震学上の客観的かつ合理的根拠があるか否かについて、自ら、地震調査研究推進本部に「長期評価」を基礎づける知見の確認をすることもなく、また、地震学者らの専門家に確認することも全く行っていない。

〈2〉 上記〈1〉に代わり、保安院は、被規制者である被告東電に対して、「長期評価」の津波地震の想定を根拠を確認し報告することを「宿題」として求めたが、これは規制権限を有する者が「規制の可否を被規制者に確認する」という本末転倒の対応というしかない（交通規制にあたる警察官が、規制の可否を自動車運転手に確認するようなものである。）。

とりわけ、8 月 5 日のヒアリングに際して、被告東電・m p 氏が、保安院の求めた津波シミュレーションの実施自体に 40 分にわたり抵抗をした対応からしても、「長期評価」を考慮することについての消極的な姿勢は明らかだったのであり、こうした「被規制者任せ」の対応自体、不適切であったといわざるを得ない。

〈3〉 被告東電は、海溝型分科会の委員であった a e 氏に対して、保安院の指示に基づく原子炉施設の安全性にかかわる照会であることを秘匿したまま、突然のメールで個人的な意見の照会を行い、a e 氏はこれに対して即座に個人的な見解を極めて短いメールで応答したにすぎない。こ

れでは、地震調査研究推進本部において、長時間にわたり、多数の専門家が議論を尽くし、海溝型分科会、長期評価部会、地震調査委員会という多層的な検討の場を経た判断の過程を検証することは到底、期待できないものである。

〈4〉 意見聴取の対象者が a e 氏だけに限定され、集団的な確認又は複数の専門家の意見の確認がなされていない。

被告東電・m p 氏は、a e 氏に意見聴取を行ったのみであり、他の専門家の意見は聴取していない。「長期評価」については海溝型分科会が取りまとめの実務を担った以上、その主査である a c 氏への照会を欠落させたことは合理的とはいえない。また、津波地震の第一人者である b r 氏に対しても、歴史地震の第一人者である a d 氏に対しても、意見照会をしていない。

そもそも、原子炉の安全規制においては、必ずしも通説的見解として確立していないとしても客観的かつ合理的根拠があればこれを考慮することが求められる（この点は争いがない。）以上、異論を述べる専門家が一人いたということだけでは、これを考慮する必要がないとすることはできないはずのものである。よって、調査対象者が a e 氏だけであったという点は、客観的かつ合理的根拠の確認の手続きとして、そもそも不十分なものというしかない。

〈5〉 さらに、a e 氏は慶長三陸地震等の評価について反対意見を述べたとコメントしたにもかかわらず（資料〈5〉のメール）、被告東電・m p 氏は、保安院に対して、a e 氏が「分科会では異論を唱えたが、分科会としてはどこでも起こると考えることとなった」と述べたとして、a e 氏が「どこでも起こる」という結論部分に異論を述べたかのように誤った説明を行った（資料〈6〉のメール）。

〈6〉 m p 氏から保安院への被告東電の対応方針についての報告は、責任者の m o 氏に対してではなく、課員（資料〈6〉の「審査官」は誤り）の m q 氏に対して行われ、しかも、他のテーマでのヒアリングの終了後の立ち話（口頭報告）に過ぎない。

保安院側は、審査官でもない係官に留まる m q 氏が、被告東電側の、重要部分を欠落させて、a e 氏の異論部分を誤って伝えた口頭報告を聞いて、慎重な検討を経ることもなく「そうですか。分かりました。」として、「長期評価」を安全規制において考慮しないという極めて重要な判断を行った（より正しくは、権限を有するものが正規の決定をしたとも評価できず、なし崩し的に規制対象としないという対応がとられるに至ったというに過ぎない。）。

〈7〉 しかも、保安院は「長期評価」を津波想定的基础にしないという判断プロセスを示す記録を保管しておらず、責任者である m o 氏も記憶がないとして、かろうじて被告東電担当者・m p 氏がたまたま保存していたメールの記載内容に基づいて当時の事実経過にコメントをすることしかできないという有様である。

被告国は、保安院において、長期評価が公表された直後に、被告東電に対し、長期評価の見解を踏まえても安全性が確保されているか否かの説明を求め、その結果、理学的に成熟性が低いため直ちに規制に反映すべき知見ではないと判断したとして予見義務を尽くしたとの反論を行っているが、これは上記メールの内容からすれば黒を白というに等しいものである。

f 「長期評価」の津波地震の想定について、専門家による調査、審議を経ることないまま、原子炉の安全規制において考慮する必要はないとした 2002 年 8 月保安院対応が著しく合理性を欠くこと

(a) 「長期評価」について防災行政を担う受け手側において検討評価が予定されているとの被告国の主張

被告国は、推進本部の示す「長期評価」一般の知見について、その科学的知見の成果を受け入れる「受け手」である防災行政を担う機関によって、これを実際の施策に取り入れるか否かについて独自に判断がなされることを予定しているものであり、推進本部という政府機関が出した見解だからといって、他の政府機関において無条件でこれを取り入れるべきものではないとする。

(b) 「長期評価」は防災行政で生かされることを目的とした災害の原因となる自然現象についての専門家による集団的な調査、審議を踏まえた科学的評価であること

推進本部は、地震防災対策特別措置法に基づいて「地震防災対策の強化を図る」（1条）ために設置された政府機関であり、その目的としても、単に「国民の防災意識の高揚」を目的とするのではなく、「地震に関する調査研究の成果を社会に伝え、政府として一元的に推進するために作られた組織」である（推進本部自身によるホームページ上の紹介）。

推進本部は、地震学の知見を地震防災行政に生かすという同法の目的を踏まえ、「地震調査研究の推進について」を策定して、「地震調査研究の成果を地震防災対策に活かす方策を示す」という「長期評価」一般の策定目的と方針を明示し、「地震調査研究の成果を地震防災対策に生かす」、「地震調査研究の成果は、国民一般や防災関係機関等の具体的な対策に結び付く情報として提示されねばならない。」、「地震調査研究については、地震防災対策に活用可能なものとなるよう、防災関係機関の意見を十分踏まえるとともに、その成果は、順次、地震防災対策に活用していくことが求められる。」等、「長期評価」について、地震防災対策・防災行政に活用されることを目指して知見の集約を行うべきことを明示している。

かかる目的に沿って「長期評価」の策定が行われた以上、それを担う地震調査委員会等に招集された地震学者等の専門家、及びその活動を支える事務局は、「長期評価」が地震防災対策に生かされることを当然の前提として、地震防災対策の基礎とするに足りる地震学上の知見の整理を目指していたのであり、このことは当然に共通の認識とされていたところである。

この点、m k・m r 大学教授の意見書は、「長期評価」について、防災を目的とした災害の原因となる自然現象についての科学的アセスメント（科学的評価）であると端的に整理している。

すなわち、これを詳述すれば、「長期評価」は、「防災を目的」とした地震等の自然現象についての科学的アセスメント（科学的評価）であることから、真実の探求のみを唯一の目的とする地震学会等における純粋な理学的な営みとは異なり、防災行政に生かすための地震学上の知見の「取りまとめ」が行われるものであり、「地震防災対策の基礎とするに足りる地震学上の知見の整理」が目的として明確に位置付けられ、参加する専門家の共通認識とされていたところである。

他方で、「長期評価」は、地震学に基づく「科学的アセスメント（科学的評価）」であることから、その策定に際しては、地震学の最新の知見についての調査・審議を通じて、高度に専門的な判断が求められるところである。そのため、地震調査研究推進本部においては、「長期評価」一般の策定に際しては、地震調査委員会、長期評価部会、海溝型分科会等の複層的な審議プロセスを設定し、その各段階において、それぞれ専門家集団による調査・審議及び判断を行い、「地震防災対策の基礎とするに足りる客観的かつ合理的根拠に基づいて地震学上の知見の整理」を行っているところである。

(c) 「長期評価」の津波地震の想定は、最も高度な安全性が求められる原子力防災においては当然に尊重されるべきであり、防災行政上考慮する必要の有無については、少なくとも専門家による調査審議及び判断を経る必要があること

「長期評価」自体は、推進本部という政府機関が法令に基づいて防災行政に生かすことを目的とし、防災行政の基礎に据えるに足りる地震学上の客観的かつ合理的根拠のある知見を集約したものである。

そして、原子炉施設の防災行政（原子力安全規制）は、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」（m i 原発最判）とされるように、わが国における防災行政の中で、もっとも高度な安全性が要求される分野である。仮に、原子力防災においても採用されないようなレベルにとどまる地震学上の知見は、他の一般防災においても当然に採用の余地はないこととなる。こうした関係を踏まえれば、推進本部が取りまとめた「長期評価」による地震想定は、保安院において無条件に採用が義務づけられるとまではいえないとしても、少なくとも十分に尊重されるべきものである。

原子炉施設の地震・津波に対する安全規制において、推進本部の「長期評価」が当然に尊重されるべきものである以上、原子力防災の上で考慮する必要の有無を判断するためには（とりわけ「長期評価」を規制上考慮しないという判断をするためには）、少なくとも専門家による調査審議及び判断を経る必要がある。

(d) 専門家による調査審議は不要だったとする被告国の主張に全く合理的な根拠がないこと

この点について被告国は、2002年8月保安院対応において、地震学者ら専門家による集団的な調査審議及び判断を経ることなく、「長期評価」の津波地震の想定を原子炉施設の安全規制において考慮する必要はないという判断を行ったことについて、そもそも、「長期評価」の津波地震の想定には科学的根拠が存在していなかったことに照らすと、「審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも」足りるものであったと述べている。

しかし、「長期評価」の津波地震の想定に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否かについては、地震学上の高度に専門的な知見を踏まえなければ判断することはできないものである。

よって、「長期評価」の津波地震の想定には科学的根拠が存在していなかったことに照らすと、「審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも」足りるものであったとの被告国の主張は、全く根拠を欠くものであり、「結論先取り」の誤った主張というしかない。

この点において、2002年8月保安院対応の不合理性は明らかである。

g 確率論的安全評価で評価することは安全性を確保する実効性は全く期待できないものであったこと

(a) 「長期評価」を確率論で取り扱うとしたことに合理性があるとする被告国の主張

2002年8月保安院対応の経過を見ると、被告東電担当者・m p氏は、同年8月22日に、保安院のm q係官に、

「土木学会手法に基づいて確定論（引用者註：決定論のこと）的に検討するならば、福島～茨城沖には津波地震は想定しない

・ただし、電共研で実施する確率論（津波ハザード解析）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」

として、「長期評価」の津波地震を決定論では考慮しないとの被告東電の方針を報告した。これに対してmq氏は、「はいそうですか。分かりました。」と回答した。

被告国は、「長期評価」の津波地震の想定を、決定論ではなく確率論で取り扱うとした2002年8月保安院対応に合理性があると主張する。

しかし、これは失当というしかない。

(b) 原告らの主張—確率論の手法開発で取り上げることは決定論による安全規制に代わる措置として考慮するに足りるものではないこと

規制権限不行使の違法性が問われている事案において、規制権限の行使に代わって規制行政庁の取った対応を、違法性を減殺する事情として考慮するためには、その代替的な対応が、規制法制の目的に照らして「規制権限の行使に準じる実効性」が認められる措置であることが必要とされるべきである。

そうしたところ、

〈1〉 原子炉施設の安全規制においては決定論的安全評価によって高度の安全性を確保すべきものとされていた。

〈2〉 確率論的安全評価と決定論的安全評価は、それぞれ目的と手法が全く異なるものであるから、双方の評価結果を比較対照して原子炉施設の安全評価をより精緻にすることはあり得ても、確率論的安全評価によって決定論に基づく安全規制に代替することはそもそもできないものである。

以上より、「長期評価」を確率論の手法開発で取り上げることは、決定論による安全規制に代わる措置として、違法性を減殺する事情とすることはできない。

〈3〉 さらに、津波についての確率論的安全評価は、「長期評価」公表当時その手法の検討が緒についたばかりで、手法の確立のめどは立っていなかった（現に本件事故に至るまで実用化に至っていない）。よって、「長期評価」の津波地震の想定を、確率論的安全評価の津波ハザード解析手法の研究に際して、一分岐として取り扱うことは、実際に稼働している福島第一原発の津波に対する安全性を向上させる実効性は全く期待できないものであった。

〈4〉 この点については、被告東電の担当者として、被告東電の対応方針を保安院に説明し事実上の了承（黙認）をとりつけたmp氏自身が、後に、確率論で取り扱うという上記の対応方針に関して、

「これまで推本の震源領域は、確立論（引用者註：確率論の誤り）で議論するということが説明してきているが、この扱いをどうするかが非常に悩ましい（確率論で評価することは実質評価しないということ）。」と率直な説明を行っているところである。

以上より、「長期評価」を確率論（津波ハザード解析）の一分岐として取り扱うということは、規制権限行使に代わる実効性は全く認められないのであり、これをもって違法性を減殺する事情として考慮することもできないものである。

(イ) 保安院が2002年8月対応以降、本件事故に至るまで一貫して「長期評価」の津波地震の想定についての検証を怠ったこと

a 2002年8月保安院対応以降、本件事故に至る前の間に原子炉施設の津波に対する安全

性の再検証をなす機会があったこと

(a) スマトラ沖地震によるマドラス原発の被水事故について、2006（平成18）年8月ころ安全情報検討会で検証を経たこと

2004（平成16）年12月26日に、スマトラ沖地震に伴う津波により、インドのマドラス原子力発電所2号機において、取水トンネルを通過して海水がポンプハウスに入り、非常用プロセス海水（EPSSW）ポンプのモーターが水没し、運転不能となる事態が発生し、同月28日には、保安院にこの情報がもたらされた。

保安院は、2006（平成18）年8月から9月にかけて安全情報検討会において、この溢水事故について検討し、日本の津波対策について「設計基準洪水（DSF）の考え方はなし。」、すなわち、津波については敷地高さを想定される津波高さ以上のものとして津波の影響を受けないものとするのが唯一の対策とされており、それ以上に、敷地を超える津波に関する詳細な技術上の基準が定められていないことを確認した。そして、敷地高さをを超える津波に対する「具体的対策」として「防波堤の設置及び必要に応じて建屋出入り口に防護壁の設置」等の対策が考えられるとした。さらに、保安院自ら、事故情報の管理表自体に、「緊急度及び重要度」として、「我が国の全プラントで対策状況を確認する。必要ならば対策を立てるように指示する。そうでないと『不作為』を問われる可能性がある。」とし、敷地を超える津波に対する対策の必要性を認識する機会（チャンス）を得た。

(b) 2006（平成18）年5～6月に溢水勉強会による敷地浸水の危険の再確認

保安院は、2006（平成18）年5～6月には、溢水勉強会による検証を通じて、（既に2002（平成14）年において公知の事実ではあったが）主要建屋敷地への浸水によってタービン建屋内に浸水が生じ非常用電源設備が機能喪失することを、福島第一原発の現地調査に基づいて改めて確認した。

(c) 原子力安全委員会による2006（平成18）年9月の耐震設計審査指針の改訂における、地震随伴事象としての津波の位置付けの明確化

原子力安全委員会は、同年9月19日、原子炉施設の安全規制において求められる地震等に対する安全性の基準を示す耐震設計審査指針を改訂した。

改訂耐震設計審査指針は、津波を「地震随伴事象」として位置づけ、「施設の供用期間中に極めてまれであるが発生する可能性がある」と想定することが適切である津波」をも考慮すべきことを改めて明示した。

原子力安全委員会の示す指針類に従って、原子炉等規制法、電気事業法に基づいて実際に安全規制の権限を行使すべき保安院にとっては、原子力安全委員会による耐震設計審査指針の改訂と津波の「地震随伴事象」としての位置付けの明確化は、原子炉施設の津波防災対策を再検証する、従前の規制対応に不十分な点がなかったかと思直す重要な機会であった。

b 「長期評価」の「津波地震の発生領域」の考え方に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められることを示す知見がさらに蓄積されたこと

「長期評価」公表後も、以下に述べるとおり、「長期評価」の津波地震の発生領域」の考え方に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められることを示す知見がさらに蓄積されていった。

(a) 確率論のロジックツリーのアンケートにおいても「長期評価」の津波地震の領域区分

がアンケートの前提とされ、かつ「日本海溝の北部から南部のどこでも津波地震が起り得る」という「長期評価」の見解を支持する考え方が多かった。

2002年「長期評価」の公表後、土木学会・津波評価部会においては、第2期、及び第3期を通じて、確率論的安全評価に関する手法確立に向けての検討が進められ、その過程で、確率論的安全評価におけるロジックツリー作成に向けて地震学者等に対するアンケート調査を2度にわたって実施した。このアンケートは、見解が分かれた事項については選択肢を漏れなく提示し、各地震学者等に各分岐（選択肢）の確からしさを全体として合計1.0となるように割り振って回答をしてもらい、その集計結果をもって、見解が分かれる問題についての専門家の意見の分布状況を確認して、ロジックツリー作成の基礎情報とすることを目的とするものであった。

2002年「長期評価」が北から南まで間断なく津波地震・正断層型地震が起り得るとした「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄り」の領域については、津波評価部会のアンケートでは、下記のとおり、「日本海溝寄りの領域を陸寄りの領域と区別する」という点については見解が分かれることはないという前提の下、「陸寄り」と区別された「海溝寄りの領域」について「JTT」（津波地震の領域）及び「JTNR」（正断層型地震の領域）として、その南北を通じた領域を間断なく区分してアンケートを実施した。

左図が2004（平成16）年アンケートの区分図、右図が2008（平成20）年のアンケートの区分図。いずれも、「海溝寄りの領域を陸寄りの領域と区別すること」は地震学者に異論ないものとして、アンケートの当然の前提としている。

なお、アンケート結果を合計すると、2004（平成16）年アンケートでは地震学者の意見を合計すると、「JTT1～JTT3は一体の領域であり、活動域内のどこでも津波地震が発生する」という見解が「0.65」となり、「発生例のないJTT2は活動的でない」の「0.35」を大きく上回った。

2008（平成20）年アンケートにおいても、分岐〈2〉の「活動域内のどこでも津波地震が発生するが、北部領域に比べ南部ではすべり量が小さい」は0.35となり、分岐〈3〉の「活動域内のどこでも津波地震（1896年タイプ）が発生し、南部でも北部と同程度のすべり量の津波地震が発生する」は0.25となり、これを合計すると「南北どこでも津波地震が起る」という考えが0.6となった。これに対して、分岐〈1〉の「過去に発生例がある三陸沖（1611年、1896年の発生領域）と房総沖（1677年の発生領域）のみで過去と同様の様式で津波地震が発生する」という「既往最大」の考え方については0.4の重み付けにとどまった。

以上より、「日本海溝寄りのどこでもM8クラスの津波地震が起り得る」との「長期評価」の「津波地震の領域」についての考え方が多数の支持を得ているといえる。

(b) 第4期津波評価部会が決定論を前提としつつ日本海溝寄りのどこでも津波地震が起り得るという「長期評価」の「津波地震の領域」についての判断が正しいことを改めて確認したこと

被告東電の土木調査グループは、「長期評価」を津波対策で考慮するという方針を決定し2008年推計まで行ったが、最終的には、同年7月31日のm t裁定により、「長期評価」を前提とした津波対策は先送りされ、土木学会に対し「長期評価」の津波地震の想定についての審議を依頼



することとなった。

これを受けて、土木学会・津波評価部会は、（規制上の要求として直ちに対策が求められることとなる）決定論を前提として日本海溝寄りの津波地震について検討を進めた。その結果として、2010（平成23）年12月の津波評価部会において、「三陸沖～房総沖海溝寄りのプレート間大地震（JTT）について、

・北部と南部を分割し、各活動領域内のどこでも津波地震は発生するが、北部領域（JTT1）に比べ南部（JTT2）ではすべり量が小さい。南部（JTT2）では1677（延宝房総沖地震のこと。引用注）を参考に設定する。」という結論が異論なく承認された。

c 「長期評価」の公表を受け、津波地震の想定を踏まえた防護措置が原子力防災、一般防災を通じて現に採用され、また検討されたこと

(a) 被告東電の津波対策部署は「長期評価」を前提とした防護措置が必要として2008年推計によってO. P. +15.7m想定津波を確認したこと

被告東電の土木調査グループは、改訂された耐震設計審査指針に基づく耐震バックチェックにおいては、保安院から「長期評価」の津波地震の想定を考慮すべきとされることは避けたいと判断し、被告東電としても、自ら進んで「長期評価」を考慮すべきと結論づけ、これに基づいて2008年推計によりO. P. +15.7m津波を予測するに至った（実際には、保安院にはそこまでの認識もなく、規制対応も土木調査グループが想定し（覚悟）した以上に「緩い」（杜撰な）ものであったことは後述のとおりである。）。

(b) 日本原電・f1原発では「長期評価」を前提として盛土による敷地への浸水防止と建屋等の水密化の措置を現に講じたこと

日本原電は、耐震バックチェックを契機として、2002年「長期評価」の津波地震の想定を考慮して津波防護措置を実施した。

「長期評価」に基づく津波に対する防護措置として、一つには、津波の浸水を低減することを目的として、防潮壁を設置する代わりに、当時、f1原発で耐震対策のために実施していた地盤改良工事の過程で発生する排泥を利用して盛土対策を講じることとして、同工事は、2009（平成21）年5月29日に工事が完了した。

この盛土による津波の敷地への遡上の低減のための措置と並んで、日本原電は、2002年「長期評価」に基づく津波想定に対する防護措置として、建屋の水密化対策として、防水扉の設置（2箇所）、防潮シャッターの設置（1箇所）、及び防潮堰の設置（6箇所）の各工事を実施し、同工事は、2009（平成21）年9月30日に完了した。

(c) 一般防災行政においても「長期評価」を前提とした防災施策が講じられたこと

2006（平成18）年以降、国土交通省は一般防災として「長期評価」の地震想定を前提として沖合のGPS波浪計の設置などの津波対策を現に実施した。

d 保安院が2002年8月保安院対応によって検討済みとして本件事故に至るまで「長期評価」について再検証することがなかったこと

これに対して、保安院は、既に2002年8月保安院対応において「長期評価」の津波地震の想定は原子炉施設の安全規制上考慮する必要はないという対応を行ったことの結果として、上記の再検証の必要性を基礎づける事態にも関わらず、「長期評価」の津波地震の想定について、これを

安全規制において考慮することの必要性を再検証することは一切なかった。

この点については、津波対策の責任者として保安院の安全審査官の職にあったm o氏及びm s氏の供述・証言によって、保安院が、2002（平成14）年から2011（平成23）年に至るまで一貫して「長期評価」について検証の対象として視野に入れることもなかった事実が確認できる。

m s氏は、耐震設計審査指針が改訂される直前の2006（平成18）6月から本件事故に至るまで、保安院の安全審査官の職にあった。すなわち、m s氏は、耐震指針改訂後から本件事故に至るまで、耐震バックチェックを含めて、津波に対する保安院による安全規制について、一貫して責任ある地位にあったのであり、m s氏の認識は、すなわち保安院の認識と評価される。そして、m s氏は上記のとおり、その在任期間を通じて、「長期評価」の津波地震の想定を「長期評価」について、安全規制において考慮する必要があるか否かという検証の対象として視野に入れること自体がなかったと証言しているところである。

e 保安院が「長期評価」の見解を再評価したとする被告国の主張が事実と反すること

被告国は、2002（平成14）年以降、保安院において、規制の必要性を基礎づける新知見については必要に応じて随時収集・検討していたが、「長期評価」については規制において考慮すべき知見と評価されることはなかったと主張している。

しかし、被告国の主張は以下のとおり理由がない。

(a) NUPEC、JNESにおける検討について

財団法人原子力発電技術機構（NUPEC）、原子力安全基盤機構（JNES）を通じての安全情報の収集については、そもそもNUPEC、JNESは保安院の補助機関にとどまり、既に決定されている「長期評価」についての保安院の判断とは別に独自の検討をすることを予定しているものではない。

上記dのとおり、保安院の津波に対する安全規制の責任者のm s氏自身が、「長期評価」を再評価の対象として認識してもいない以上、JNES等の補助機関において、「長期評価」についての独自の検証がなされないのは、当然のことである。

よって、これらの補助機関が「長期評価」の再検証をしなかったことを理由に、保安院が「長期評価」の再検討を行わなかったことを正当化する被告国の主張は本末転倒の議論といわざるを得ない。

(b) 2010（平成22）年の新知見の評価報告書について

被告国が指摘する、2010（平成22）年の新知見の評価報告書については、「平成21年度に発表された文献等について知見の整理・抽出」を行うとされていたものであり、この対象期間以前に公表された知見を評価対象とするものではなく、そもそも、2002（平成14）年に公表された2002年「長期評価」の津波地震の想定は、この調査対象には含まれてはいなかった。

確かに、同報告書の付録の2頁においては、2009（平成21）年に2002年「長期評価」が一部改訂されたことが紹介され、かつこれについて、規制において考慮が必要な「新知見」とはされず「参考情報」ととどまるものとされている。しかし、そもそも、この「長期評価」の一部改訂は、2018（平成20）年に、陸寄りの領域である茨城県沖で地震（M7.0）が発生したことから、「茨城県沖」の領域における地震の長期評価を見直すこととしたものに過ぎず、海溝寄り

の領域については改訂はなされていない。よって、同報告書の「長期評価」の一部改訂に関する評価は、陸寄りの「茨城県沖」の領域における地震についての改訂を対象とするものであり、2002年「長期評価」の海溝寄りの津波地震の発生可能性について新たに評価を加えたものではない。同報告書も「長期評価」の津波地震の想定について、改めて評価した「参考情報」とどまるとしたのではない。

(c) 溢水勉強会における検討について

被告国は、保安院等が行った溢水勉強会においても、「長期評価」の津波地震の想定が取り上げられることはなかったと主張する。

しかし、そもそも、溢水勉強会は、主要建屋敷地高さを1mを超える浸水が発生することを無前提に仮定して（すなわち、津波の襲来確率の評価を度外視して）原子炉施設への影響を把握することを目的としたものである。

よって、被告国の主張は、従前の主張にも反するものであり、理由がないことは明らかである。

(d) 耐震バックチェックの過程において「長期評価」が考慮されていないとの指摘について

被告国は、2006（平成18）年の耐震設計審査指針の改訂を踏まえて行われた、耐震バックチェックに際して、JNES及び東北電力においても「長期評価」の津波地震の想定が取り入れられておらず、また、被告東電の中間報告においても「長期評価」は考慮されておらず、その検討にあたった「地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ」においても、「長期評価」に基づく検討が必要との意見は出されていないとして、「長期評価」の津波地震の想定に信頼性が認められないことが改めて確認されたとする。

しかし、被告国の主張に理由はない。

i) 津波に対する規制の責任者であるms氏自身が「長期評価」を再検証の対象として視野に入れることはなかったと明言していること

上記dで見たとおり、耐震バックチェックの際に、保安院の安全審査官として津波対策の責任者であったms氏は、保安院としては、2002（平成14）年から2011（平成23）年に至るまで一貫して「長期評価」について検証の対象として視野に入れることもなかったと明言しているところである。

耐震バックチェックによる行政指導にあたる規制行政庁の責任者が、「長期評価」をおよそ検討の対象として視野に入れることもなかった以上、耐震バックチェックの過程において、保安院から指導を受ける原子力事業者や、保安院の補助機関であるJNES等において、「長期評価」が検討対象に挙がらなかったことは、保安院の認識・姿勢の当然の反映といえるものである。

これらの機関においても「『長期評価』の信頼性が低いと評価されていた」のでこれを考慮しなかった保安院の対応も正当であったとする被告国の主張は、自らの行為の当然の結果をもって自己の行為の正当化をするに等しく、誤りというしかない。

ii) 耐震バックチェックは「津波評価技術の地震想定」に沿って行われることが事実上予定されていたこと

保安院は、2006（平成18）年9月に、耐震設計審査指針の改訂に伴って、「バックチェックルール」を定めて、原子力事業者に対して耐震バックチェックを求めた。

しかし、保安院は、既に「2002年8月保安院対応」によって、「津波評価技術」の地震想定を考慮すれば足り「長期評価」の津波地震の想定は安全規制上考慮する必要はないという方針を事実上定めており、耐震バックチェックの手続きの中においても、津波予測評価については、「津波評価技術」の地震想定及び数値シミュレーションの手法によって行われることが事実上、前提とされていた。

この点は、政府事故調・中間報告書においても、「バックチェックルール」の津波の想定及び津波シミュレーションについては、「土木学会の津波評価技術の内容と酷似したものとなっている」とされているとおりである。

耐震バックチェックに関与した a g 氏も、耐震バックチェックの在り方について、「当時のバックチェックの考え方は、事業者の評価した数字が正しいかを確認するとともに、J N E S などの方法で計算した値と比べて妥当かを見ようというもの。大きな視野でのチェックではなかった。」と、率直に述べているところである。

iii) 被告東電の中間報告は評価対象が地震動に限定されており津波は評価対象とされていなかったこと

被告東電の「中間報告」には、「長期評価」の津波地震についての言及はなかったが、そもそもこの「中間報告」は、評価対象が地震動に限定されており津波は評価対象とされていなかった。そして、津波地震は、地震動による被害は想定されないものである。よって、地震動のみを評価対象とする「中間報告」において、「長期評価」の津波地震の想定が検討対象とされないことは当然であり、これをもって「長期評価」の津波地震の想定信頼性が否定されるものではない。

また、上記ワーキンググループは、耐震バックチェックルールに基づくバックチェックの報告書の適否を検討することを目的とする会議であり、前提となるバックチェックルール自体が、2002年8月保安院対応に基づいて「津波評価技術」の地震想定を事実上前提とし、かつ「中間報告」が地震動のみを評価対象としている以上、同ワーキンググループで「長期評価」の知見が検討されないのも、当然の事態というべきものである。よって、同ワーキンググループの検討において、「長期評価」の津波地震の想定が検討の俎上に載らなかったことをもって、「長期評価」の信頼性が低いとすることはできない。

iv) 小括

以上より、既に2002年8月保安院対応によって、「長期評価」については規制上考慮することは要しないという保安院の方針が決定され、それが耐震バックチェックの期間を通じても維持されている以上、その補助機関である N U P E C 及び J N E S、更に保安院の指示に基づいて耐震バックチェックを進める東北電力等において「長期評価」が独自に検討される対象とならなかったこと、保安院の認識・姿勢の反映というべきものであり、これらの機関の対応を理由として保安院の対応を正当化する被告国の主張に理由はない。

(ウ) 保安院は2002年8月対応において、「長期評価」の津波地震を考慮する必要はないとしたが、これが被告東電による津波対策の怠りを許すこととなり、本件事故の発生の原因となったものであること

a 2006(平成18)年に原子力安全委員会が耐震設計審査指針を改訂し、これを受けて、保安院が耐震バックチェックを指示し、被告東電ら原子力事業者が耐震バックチェックを具体的に

進めることとなった。その経過の要点は、次のとおりである。

〈1〉 被告東電の土木調査グループは、「長期評価」の津波地震の想定に基づいて津波対策を講じることが必要であるとの判断を固めるとともに、これを関係電力会社にも伝えた、また、自らは2008年推計を実施し「長期評価」によって福島第一原発にO. P. +15.7mの津波の襲来が想定されることを認識した。

〈2〉 日本原電は、被告東電の土木調査グループとの連絡協議も踏まえ、f1原発において「長期評価」の津波地震の想定を前提として、敷地への浸水防止のための盛土と並んで建屋等の水密化等の津波対策を実施することとし、これを2009（平成21）年までには完了させた。

〈3〉 これに対して、被告東電においては、2008（平成20）年7月31日のmt裁定により、「長期評価」に地震学上の根拠があるかについて専門家（土木学会津波評価部会）に審議してもらうこととし、当面は「長期評価」を前提とした津波対策は講じないこととして結論の先送りをした。

〈4〉 被告東電は2008（平成20）年を中心とする「長期評価」について検討及びその一環としての2008年推計の結果を保安院に報告していない。日本原電も、f1原発において「長期評価」に基づく津波対策として盛土による浸水防止措置と建屋等の水密化を実施したことについて保安院に報告していない。逆に、保安院はこれらの原子力事業者の対応について、適時に情報収集することができていなかった。

b 2002年8月保安院対応は被告東電による2008年対策先送りの口実を与えることとなり本件事故の原因となったこと

被告東電による2008年の津波対策の先送り（上記aの〈3〉のmt裁定）の前後の経過を整理すると以下のとおりである。すなわち、2002（平成14）年7月、推進本部「長期評価」は、地震学者の集団的な調査審議を踏まえ、「（津波）地震の発生領域」について、「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスのプレート間地震（津波地震）が起こり得る」という判断を示した。これを受けて、保安院・mo耐震班長は、8月5日に、被告東電・mp氏に津波シミュレーションを求めたもののその抵抗で断念し、これに代わって「長期評価」の津波地震の想定について地震学上の根拠の確認を求めた。しかし、これについてもmp氏からae氏への簡易なメール照会、及びこれに基づく不十分かつ不正確な結果報告に基づいて、専門家による調査審議を一切経ることもないまま、保安院・mq係官は、同月22日、「長期評価」を決定論では考慮しないとされた被告東電の方針を、立ち話で「はいそうですか。分かりました。」黙認するに至った（2002年8月保安院対応）。

これによって、保安院と被告東電・電事連の間においては、「長期評価」の津波地震の想定を安全対策上は考慮する必要はないという「曖昧な了解」が続くこととなり、以後、「長期評価」の津波地震についての検討は、確率論のロジックツリーの一つの分岐としての扱いにとどまった（被告東電担当者のmp氏は「確率論で評価するということは実質評価しないこと」としている。）。

ただし、第2期、第3期の津波評価部会の確率論の検討においても、巨大な津波をもたらす津波地震（及び正断層型地震）が発生する領域として、「陸寄り」の領域と区別して、「海溝寄り」の「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄り」という領域区分を行うことは、2004（平成16）年及び2008（平成20）年の2度のアンケートでも当然の前提とされ、かつ地震学者等のアン

ケート結果においては「日本海溝寄りのどこでも津波地震が起こる」という見解がいずれも優勢を占めた。

こうした中、2006（平成18）年の耐震設計審査指針の改訂を契機に、再度、「長期評価」を津波防災対策で考慮する必要性が検討されるに至った。被告東電の土木調査グループは、保安院から「長期評価」の津波地震の想定を考慮すべきとされることは避けがたいと判断し（実際には保安院はそこまでの認識はなかった。）「長期評価」に基づく津波対策が必要との判断を固め、これに基づいて2008年推計によってO. P. + 15. 7 mの津波を予測するに至った。日本原電も「長期評価」の津波地震の想定に基づいて、敷地への浸水に対する盛土による防護措置に合わせて建屋等の水密化の津波対策を実施し2009（平成21）年までに完成させるに至った。

こうした対応に反して、被告東電の経営層は、2006（平成18）年7月のm t裁定により、土木学会に「長期評価」の津波地震についての検討を委託するとして、津波対策を先送りした。こうした被告東電の対応は、「『長期評価』は決定論による規制上では考慮する必要はない」とする2002年8月保安院対応があって初めて可能なものであった。

被告東電の委託に基づいて決定論に基づく検討を行った第4期津波評価部会においては、2010（平成22）年12月に「日本海溝寄りのどこでも津波地震が起こる」と異論なく確認された。これに基づいて、2011（平成23）年3月7日に被告東電は保安院に2008年推計のO. P. + 15. 7 m津波を報告したが、保安院は何らの対応も指示しなかった。その4日後に、本件地震・津波が発生し、本件事故に至った。

本件事故の直接の原因は福島第一原発の主要建屋敷地（O. P. + 10 m盤）に津波が遡上したことによるものである。そして、本件地震は「広域の連動型地震」と「海溝寄りの津波地震」が合わせて発生したものであるが、本件事故の原因となった「10 m盤に遡上した極端に大きな高さの津波」は、「長期評価」が警告した海溝寄りの津波地震タイプの地震による津波であった。

2002（平成14）年に「長期評価」が公表された時点において、保安院が「長期評価」の津波地震の想定について専門家の調査審議を踏まえ真摯に対応していれば、津波地震の襲来の予見は十分に可能だったといえる。よって、こうした対応を怠った2002年8月保安院対応は、被告東電による対策の先送りを容認し、結果として本件事故の直接の原因となったものであり、原子力安全規制に関する法令の趣旨、目的に照らして、著しく合理性を欠くものであったといえる。

（エ） 2002年「長期評価」には原子力安全規制を基礎づけるだけの地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められること

a 「長期評価」の基本的性格と信頼性について

（a） 推進本部の法令上の根拠と目的

推進本部は、地震についての単なる研究機関ではない。調査研究の成果を収集・整理・分析し、国の地震防災対策の強化に役立てるための総合的な評価を行うことを法令に基づいて目的とする国の機関である。

推進本部は、この目的を達成するため、多数の専門家により構成される地震調査委員会・部会（長期評価部会等）・分科会（海溝型分科会等）を設置していた。また、専門家らの活動を支えるための地震学に関する専門知識を有する事務局、これらの活動を支える財政的な基礎をも有していた。

(b) 「長期評価」の基本的性格－「防災行政に生かす」という目的性と、専門家による調査審議を通じ「科学的評価を取りまとめる」という集団的専門性

i) 「防災行政に生かす」という目的性

推進本部は、地震学の知見を地震防災行政に生かすという法の目的を踏まえ、「地震調査研究の推進について」を策定して、「地震調査研究の成果を地震防災対策に活かす方策を示す」という「長期評価」一般の策定目的と方針を明示し、「地震調査研究の成果を地震防災対策に活かす」、「地震調査研究の成果は、国民一般や防災関係機関等の具体的な対策に結び付く情報として提示されねばならない。」、「地震調査研究については、地震防災対策に活用可能なものとなるよう、防災関係機関の意見を十分踏まえるとともに、その成果は、順次、地震防災対策に活用していくことが求められる。」等、「長期評価」について、地震防災対策・防災行政に活用されることを目指して知見の集約を行うべきことを明示している（「防災行政に生かす」という目的性）。

かかる目的に沿って「長期評価」の策定が行われた以上、それを担う地震調査委員会等に招集された地震学者等の専門家、及びその活動を支える事務局は、「長期評価」が地震防災対策に生かされることを当然の前提として、地震防災対策の基礎とするに足りる地震学上の知見の整理を目指していたのであり、このことは当然に共通の認識とされていたところである。

ii) 専門家による調査審議を通じ「科学的評価を取りまとめる」という集団的専門性

他方で、「長期評価」は、地震学に基づく「科学的アセスメント（科学的評価）」であることから、その策定に際しては、地震学の最新の知見についての調査・審議を踏まえ、高度に専門的な判断が求められるところである。そのため、地震調査研究推進本部においては、「長期評価」一般の策定に際しては、地震調査委員会、長期評価部会、海溝型分科会等の複層的な審議プロセスを設定し、その各段階において、それぞれ専門家集団による調査・審議及び判断を行い、「地震防災対策の基礎とするに足りる客観的かつ合理的根拠に基づいて地震学上の知見の整理」を行っているところである（集団的専門性）。

b 「長期評価」の津波地震の定義と津波地震の想定についての3つの判断

(a) 地震学の知見の進展を踏まえた「津波地震」の定義の合理性

2002年「長期評価」は、「津波地震」について、「断層が通常よりゆっくりとずれて、人が感じる揺れが小さくても、発生する津波の規模が大きくなる地震のことである。この報告書では、 $M_t$ の値が $M$ の値に比べ0.5以上大きい（br、1998参照）か、津波による顕著な災害が記録されているにも係わらず顕著な震害が記録されていないものについて津波地震として扱うことにした」と定義している。

これは、津波地震に関する過去の知見とその進展を踏まえた上で、観測数値に基づき区別可能な基準（br）と、観測数値が明らかではない歴史地震からも津波地震を評価しうる基準を総合した定義である。

津波地震が発生するメカニズムは、「長期評価」公表当ても解明されておらず（この点に争いはない。）当時様々な見解が出されていたが（被告国が強調する海溝付近の付加体による説明もその一つである。）、いずれも仮説の段階にとどまっており、「長期評価」においては、発生メカニズムを「津波地震」の定義に取り込むことは意識的に回避されている。

(b) 「長期評価」の津波地震の想定が3つの判断からなっていること

2002年「長期評価」の津波地震についての判断は、(その取りまとめ内容に沿って正確に整理すると) 次の3項目の判断からなっている。

〈1〉 「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスのプレート間地震(津波地震)が起りうる」という「地震の発生領域」についての判断、

〈2〉 「過去に発生した地震のM<sub>t</sub>等を参考にして、M8.2前後と推定される」という「地震の規模」についての判断、

〈3〉 これらの判断に基づき、「震源域」(断層モデル)としては近代的な観測により断層モデルが確定している明治三陸地震を参考にすべきとの判断

この点、被告国は、「明治三陸地震と同様の津波地震が三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄り領域内のどこでも発生する可能性がある」とするのが「長期評価の見解」であるとし、「長期評価」の内容を離れて独自に定義し、これを繰り返して主張している。しかし、「長期評価」の津波地震についての3つの判断のうち、明治三陸地震と特定して直接に関連付けがなされているのは、3つ目の「震源域」(断層モデル)のみであり、「地震の発生領域」や「地震の規模」においては、明治三陸地震との直接の関連付けはなされていない。

「明治三陸地震と同様の津波地震」という言い回しを用いた被告国の主張は、あたかも、「長期評価」が1896年明治三陸地震タイプの津波地震、すなわち「海溝付近に付加体があり、沈み込むプレートに凹凸がある領域で生じる津波地震」が日本海溝寄りのどこでも発生すると判断したかのようにいう点で、「長期評価」の内容を正解しないものである(その上で、この誤った理解にたって「長期評価」の批判を展開している。)

上記3つの判断のうち、「地震の規模」及び「震源域」(断層モデル)については実質的に異論がない。

よって、「長期評価」の信頼性について、本件で主に検討の対象とされるべきは、「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスのプレート間地震(津波地震)が起りうる」という「地震の発生領域」についての判断である。

「1896年明治三陸地震のような、付加体タイプの津波地震が日本海溝のどこでも起り得るか否か」ではない。

c 「長期評価」の「津波地震の発生領域」の判断に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められること

(a) 「津波地震の発生領域」についての二つ構成要素

「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスのプレート間地震(津波地震)が起りうる」という「津波地震の発生領域」についての判断は、より詳細に検討すると、次の二つの判断からなっている。

すなわち、

第1には、「三陸沖から房総沖の日本海溝沿い」という全体の領域について、(大きな津波は想定されない)「陸寄りの領域」と区別して、(大きな津波をもたらす地震が起り得る)三陸沖北部から房総沖の「日本海溝寄り」という領域区分を行うべきという判断である(以下、「陸寄り」と海溝寄りを区別する領域区分の考え方」という。)

第2には、この「陸寄り」と海溝寄りを区別する領域区分の考え方を前提とした上で、既往地



震が確認できるのは三陸沖と房総沖に限られるものの、長期的な評価としては、「三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りのどこでもM8クラスのプレート間地震（津波地震）が起こりうる」という判断である。

(b) 津波地震に着目して「陸寄りと海溝寄りを区別する領域区分」することに合理性があること

「既往最大」に囚われずに「想定される最大規模の地震・津波」の発生可能性を検討する際には、同様な地震が発生すると想定される領域を区分することがその出発点となる。

これを、「津波地震」について見れば、

〈1〉 津波地震は、巨大な低周波地震であり「地震の規模に比して津波が巨大になる」という特異な類型の地震であること、

〈2〉 その発生領域についても、世界的にも、日本海溝においても、「海溝軸寄りのプレート境界の浅いところにおいて発生する」という特異性が認められること、

〈3〉 わが国においても津波地震によって繰り返し甚大な被害がもたらされてきたこと、

〈4〉 さらに、「7省庁手引き」が、津波防災行政において「地震が小さくとも津波の大きい『津波地震』があり得ることに配慮」を求めていること、などが指摘できるのであり、こうした地震の起り方や性質の共通性を考慮すれば、「長期評価」が、津波地震に着目し、「陸寄り」と区別された「日本海溝寄り」の領域区分を採用したことについては、十分に合理性が認められるところである。

さらに、実際の知見の進展状況を確認しても、津波の危険性に着目した「陸寄りと海溝寄りを区別する領域区分の考え方」については、「長期評価」公表後の津波評価部会（第2期及び第3期）の確率論的安全評価のアンケートにおいても、決定論に基づいて検討した第4期津波評価部会においても当然の前提とされていることに明らかなように、少なくとも、「長期評価」公表後においては、異論がないものといえる（仮に異論があれば、確率論的安全評価のアンケートにおいて、陸寄りと海溝寄りを区別しない領域区分の考え方が選択肢と提示されるはずである。）。

「陸寄りと海溝寄りを区別する領域区分の考え方」に地震学上の合理性が認められることは、下記一覧表を参照すれば一目瞭然である。

(c) 日本海溝寄りの「どこでも起こり得る」との判断に合理的根拠があること

「地震の発生領域」についての「長期評価」の判断のうち、特に、福島県沖等、既往地震が確認されていない領域を含め「どこでも起こり得る」との判断の合理的根拠は次のとおりである。

i) 津波地震が巨大な低周波地震であること

津波地震が海溝寄りの巨大な低周波地震であるとの知見が2002年「長期評価」以前に確立しており、「長期評価」策定の基礎となっていた。

h c ・ h d 論文については、地震学者の a f 氏も刑事事件での証言において、同論文を非常に有名であると述べ同論文を引用した自身の2003年論文について、「低周波地震に注目していたのは h c ・ h d があって...（中略）...1896年と同じような特徴を持つところが福島県沖南部から茨城県沖にあって...（中略）これは、もしかして何か関係あるかもしれない」と考えて論文を作成した旨を証言している。

ii) 津波地震が日本海溝でも世界的に見ても、海溝寄りで固有に発生していること

近代的観測が可能になって以降に発生した明治三陸地震（1896年）、アリューシャン地震（1946年）、ニカラグア地震（1992年）、ジャワ地震（1994年）、ペルー地震（1996年）等の津波地震は、地震計記録や験潮所の津波波形の分析により、いずれも海溝軸近傍のプレート境界で起こっていることが確認されている。

iii) 日本海溝は南北を通じてプレート境界の構造に同一性があること

2002年「長期評価」は、津波地震について「過去に知られている1611年の地震および1896年の地震は、津波数値計算等から得られた震源モデルから、海溝軸付近に位置することが判っている...（中略）...しかし、過去の同様の地震の発生例は少なく、このタイプの地震が特定の三陸沖にのみ発生する固有地震であるとは断定できない。そこで、同じ構造をもつプレート境界の海溝付近に、同様に発生する可能性があるとし、場所は特定できないとした（以下略）」とする。

上記の「同じ構造」の意味について、海溝型分科会主査であったa c氏は、「プレートとしては...（中略）...沈み込んでから余り相対的にいえば時間がたっていない、そういうところにある。それは、北から南までみんな同じですので、ここで津波地震が起きているからどこかは起きないだとか、そういうことは言えない、どこでも同じように起こる可能性をもっている（以下略）」と述べ、同分科会の委員であったb r氏も「連続した1つのプレートであるので、三陸沖で起きた津波地震は、その隣の福島沖や茨城沖でも起きるだろうと考えました。」と同趣旨を述べている。

iv) 日本海溝寄りに南北を通じて過去に3つの津波地震が発生していること

「長期評価」を策定した海溝型分科会では、地震学の専門家による充実した議論・検討を経て、日本海溝寄りの領域で過去に3つの津波地震が発生したと評価した。

その際、異なる意見（例えば1611年慶長三陸地震の発生位置につき北海道とするa e氏の異論、1677年延宝房総沖地震は陸寄りで発生したとのh f氏の異論等）についても丁寧な議論・検討がなされ、歴史資料に基づき、根拠をもってこれを退けている。

v) 日本海溝でも、世界的に見ても、津波地震は海溝寄りの付加体のない領域でも発生していること

ペルー地震（1960年）、ニカラグア地震（1992年）など、海溝付近に付加体が形成されていない領域でも津波地震が発生しているとの知見が、2002（平成14）年当時すでに明らかになっていた。この点については、a g氏が証言で認めており、a e・b o・a g各氏の当時の論文からも確認できる。

また、海溝型分科会においては、付加体のない南部の房総沖で起きた延宝房総沖地震について、歴史地震研究の成果を踏まえ、宮城県のc qにおいても甚大な津波被害が記録されていることなどについての詳細な議論を経て、日本海溝寄りの津波地震であると判断されている。

a g証人も、1677年延宝房総沖地震は、ペルー地震やニカラグア地震と同様に、海溝付近に付加体が形成されていない場所で発生した津波地震であると証言した。

d 津波地震の想定領域について付加体等の海底地形と関連付ける考えは仮説に過ぎず地震想定のための領域区分に据えることができないものであったこと

(a) 被告国の主張

被告国は、一般論として、既往地震が確認できない領域に地震を想定することができるのは「地

震地体構造の同一性」が認められる場合に限られ、かつ、「地震地体構造の同一性」があるというためには、既往地震のメカニズム等が特定され、かつ既往地震の発生領域と既往地震が確認できない領域との間にそのメカニズムを踏まえて同一性、近似性が認められる場合に限り得るとする（「メカニズムの解明を踏まえた『地震地体構造の同一性』限定の考え方」）。

これを前提として、2002（平成14）年当時、「津波地震は海溝軸付近に付加体が存在するなど特殊な海底構造によって発生する」との考え方が支配的であったとし、かかる観点で三陸沖と同一性が認められない福島沖には明治三陸地震と同様の地震が発生するとは考えられなかったと主張するに至った（「津波地震の付加体メカニズム論大勢説」）。

(b) 「メカニズムの解明を踏まえた『地震地体構造の同一性』限定の考え方」は被告国が2018年に至り主張するに至った独自の見解であり地震学者の共通の認識に反すること

そもそも、推進本部が「長期評価」作成の指針を取りまとめた「地震調査研究の推進について」においても、防災行政に生かす海溝型地震の調査研究の取りまとめに際して、「将来の地震想定に際して既往地震のメカニズムの解明が必須の前提である」とか、「メカニズムの解明された既往地震の情報に限りて考慮する」などの限定をしていない。

当然のことながら、地震調査委員会、長期評価部会、及び海溝型分科会等においても、既往地震が他の領域でも想定できるとするためには既往地震のメカニズムの解明が必須の前提であるという意見はどの専門家からも出されていない。

すなわち、「想定される最大規模の地震・津波」を検討するに際して「既往地震のメカニズムの解明が必須の前提」となるものではないことは、地震調査委員会、長期評価部会、及び海溝型分科会等に参加した専門家においても当然の共通認識だったのであり、被告国の主張する「メカニズムの解明を踏まえた『地震地体構造の同一性』限定の考え方」は、被告国が2018年に至り主張するに至った独自の見解というしかない。

(c) 海溝型分科会の審議の過程においても発生メカニズムに関連付けることなく、既往地震が確認されていない領域についても津波地震の発生可能性が検討され意見集約がなされたこと

津波地震に関する「長期評価」を取りまとめた海溝型分科会の議論の経過を踏まえても、

〈1〉 津波地震の発生メカニズムが未解明であることは当然の前提たる共通認識であり、海溝型分科会における議論においては将来における津波地震の想定の評価についてそのメカニズムの解明が必須の前提とはされていなかった。

〈2〉 海溝型分科会における実際の審議経過を見ても、

第一に津波地震の発生メカニズムを付加体と関連付ける発言は一切なされていない。

第二に付加体及びホルスト・グラベン構造に関する b o ・ a e 論文は「長期評価」の参考文献にも採用されていない。

〈3〉 海溝型分科会の調査・審議の全過程を通じて、b o ・ a e 論文の執筆者の a e 氏からも、また b r 氏等の我が国を代表する地震学者からも、付加体に基づくメカニズムと津波地震の発生を関連付ける問題提起も一切なかった。

などから、そもそも、津波地震の想定をその発生メカニズムと関連付ける考え方は議論の前提とされていないことは明らかである。

(d) 津波地震の発生メカニズムを付加体に基づいて説明する考え方は一つの仮説にとどま

り付加体説が大勢を占めていたとの被告国の主張が誤りであること

「長期評価」公表当時の知見を踏まえれば、

第1に、津波地震がペルー（1960年）やニカラグア（1992年）のように付加体の形成されていない、あるいは大規模な付加体の存在が報告されていない領域でも発生しているという事実が確認されていた。

第2に、津波地震の定量的な定義を提唱したbr氏自身も、「津波地震の発生メカニズムについての研究は進んでいるが、現象自体が希なこともあって全体像が明らかにされたというにはまだ至っていない」とし、また「津波地震の事例が少ないために、その全体像が明らかになったとはいえない」としており、付加体に関連付ける仮説を含めてメカニズムの解明に至っていないことを繰り返し確認している。

第3に、日本海溝寄りの南部においては海溝付近に付加体が存在しないという点では争いはなかった。その南部においても、津波地震であるとされる延宝房総沖地震が発生しているという事実からは、当然、付加体の有無は津波地震の発生に影響しないとの結論が導かれる（付加体がないことは津波地震の発生を否定する理由とはならない。）。

第4に、「付加体が津波地震の発生に影響を与えていることを指摘する知見」が「大勢を占めて」いたのであれば、2002年「長期評価」策定過程の議論においてae氏が、その旨の意見表明をし、議論や結果に影響を与える筈である。しかし、実際にはae氏を含め、海溝型分科会において付加体の有無が津波地震の発生に影響するという意見は全く出ていない。

第5に、津波地震の発生を海溝軸付近の付加体の存在と関連付けるメカニズムを提唱したae氏らの見解について、これを比較的に支持するaf氏においても、あくまで付加体に基づくメカニズムの説明を一つの「仮説」に過ぎないとし、かつ将来における地震発生の評価には「使えない」としているのである。

(e) 津波地震の発生想定を検討に際して付加体の存在をその基礎に据える考え方は「長期評価」の前後を通じて一貫して採用されてこなかったこと

「長期評価」を策定した海溝型分科会に限らず、「長期評価」の公表の前後を通じて、津波地震の発生想定を検討に際して付加体の存在をその基礎に据える考え方は、一貫して、採用されてこなかった。すなわち、

〈1〉 「4省庁報告書」は、付加体の有無にかかわらず、日本海溝沿いの（南北を通じて）網羅するように津波地震の発生を想定すべきとした。

〈2〉 「津波評価技術」を策定した土木学会津波評価部会（第1期）は、付加体のない日本海溝南部においても1677年延宝房総沖地震という津波地震が発生したと判断し、津波地震のメカニズムとして付加体の存在を前提としていない。

〈3〉 津波評価部会（第2期及び第3期）が実施した日本海溝寄りの津波地震の発生想定に関する確率論に関連するアンケートでは、付加体の存在しない日本海溝南部でも津波地震が起これることが当然の前提とされ、地震学者等の見解もこれを支持していた。

〈4〉 津波評価部会（第4期）における決定論を前提とした津波地震の想定においても、付加体の存在しない日本海溝南部で津波地震が発生し得るとすることについて異論がなかった。

〈5〉 bo・ae論文自体においても、「海溝近くの海底の起伏の大きさと大地震の関係は、

今のところ三陸沖だけで確認されただけであり、どの津波地震にもこの発生機構があてはまるかどうかは、今後の研究を待たなければならない。」と、同論文の津波地震のメカニズムについての仮説が三陸沖だけを対象とした説明であり、その他の領域については「今後の研究を待つ」として、同論文の射程を限定している。そして、「どの津波地震にも」あるように、付加体が発生メカニズムに関与すると推定される明治三陸タイプ以外の津波地震が存在することを当然の前提としている。

以上から明らかなように、「長期評価」の公表の前後を通じて、津波地震の発生想定を検討に際して付加体の存在をその基礎に据える考え方は「長期評価」の前後を通じて一貫して採用されてこなかった。津波地震が付加体の存在によって発生するという考え方は一つの仮説にとどまるものであり、「長期評価」当ても（本件地震を経験した現在においても）津波地震の発生の想定的基础に据えられることはできなかったものである。

e 保安院の2002年8月対応当時の知見に照らして、「長期評価」に客観的かつ合理的根拠が伴わないことが明らかであったとの被告国の指摘に理由がないこと

被告国は「長期評価」の公表直後の2002（平成14）年8月に「長期評価」の科学的根拠に調査したところ、客観的かつ合理的根拠がないことが明らかであったので、専門家による審議会等による調査審議を経ることなく、安全規制において「長期評価」を考慮する必要がないと判断したのであり、その対応は合理的であったとする。

しかし、被告国の主張は「結論先取り」の理由のないものである。以下、被告国の論拠について個別に反論する。

(a) 「長期評価」は科学的根拠を離れ専ら「国民の防災意識の高揚」を目的とし「長期評価」を公表したとの被告国の主張について

被告国は、「長期評価」は「国民の防災意識の高揚」を目的とするにとどまり、原子力の安全規制における防災対策において考慮すべきかという観点から審議したものではない、実際の審議においても科学的根拠から離れ専ら防災行政的な警告の観点から結論を導いていると批判する。

しかしながら、

〈1〉 「長期評価」は法令に基づいて「防災行政に生かす」という明確な目的の下で策定されているものである。

かかる目的に沿って「長期評価」の策定が行われた以上、それを担う地震調査委員会等に招集された地震学者等の専門家、及びその活動を支える事務局は、「長期評価」が地震防災対策に生かされることを当然の前提として、地震防災対策の基礎とするに足りる地震学上の知見の整理を目指していたのであり、このことは当然に共通の認識とされていたところである。

この点は、上記 a (b) 〈1〉 で主張したとおりである。

〈2〉 海溝型分科会における実際の審議経過を見ても、歴史地震の知見を含め、地震学に基づく科学的根拠を踏まえた密度の濃い議論が行われていた。

この点についての具体例としては、

第一に1611年慶長三陸地震の震源域が千島沖か三陸沖かという点についても詳細な審議がなされており、その結果として、歴史地震の知見を踏まえて三陸沖を震源とする津波地震であるとの結論が導かれていること

第二に1953年の地震が低周波地震（津波地震は巨大な低周波地震である。）であるか否かについても、一委員からこれを低周波地震とする指摘がなされたものの、科学的根拠についての調査審議を踏まえ、最終的にはこれは低周波地震（津波地震）ではないとの結論が導かれていることが指摘できる。

被告国が述べるように「長期評価」が専ら国民の防災意識の高揚を目指すものであったとれば、津波地震の可能性のある地震は全て津波地震と評価することも可能であるが、海溝型分科会においては、上記のとおり、厳密な調査審議を経て（「国民への警告効果」が低下する方向での判断も含めて）科学的根拠に基づく判断がなされているところである。

(b) 「長期評価」は「科学的根拠を記載していない」との主張について

被告国は、「長期評価」は「新たな考え方」であるのに「科学的根拠を記載していない」と主張する。

確かに、個々の地震学者の論文や研究では、新たな仮説を提示する場合も、仮説を実証する場合も、根拠となる理学的事実あるいは事実に基づく推論の過程を（別の理学者が検証可能な程度に詳細に）提示することが不可欠である。

しかし、「長期評価」は、防災対策に活用するため、それまで蓄積されてきた過去の地震についての科学的知見を専門家の集団的な議論を通じて集約・整理し、将来の地震を予測し、その結論を提示するものである。すなわち、「長期評価」は学術論文ではなく、地震防災対策特別措置法に基礎を置き、地震調査研究推進本部という国家機関が作成・公表する行政文書である。防災対策への活用を目的に作成された「長期評価」の本文中に、個々の地震の評価や、その科学上の根拠が細々と書かれていないからといって、信頼性を失わせる根拠とならない。

2002年「長期評価」が客観的かつ合理的根拠を有することは、その策定にあたった海溝型分科会が第一線の地震学の専門家により構成されていること、及び同分科会での高度かつ充実した議論を記録した議事録（論点メモ）によって、十分確認することができる。

(c) 2002年「長期評価」の「信頼度」が低いと評価されていたとの主張について

2003（平成15）年3月に作成された「プレートの沈み込みに伴う大地震に関する『長期評価』の信頼度について」において、「発生領域の評価の信頼度」や「発生確率の評価の信頼度」は「C（やや低い）」とされている。

しかし、第1に、「信頼度について」の「発生領域の信頼度」が「C（やや低い）」とされていることの意味は、その領域内のどこかで地震が起こることは確実に分かっているが、その領域内のどこで起きるかが分からないということであって、その領域内で起こらないということの意味しない。

第2に、発生確率の信頼度が「C（やや低い）」とされているのは、明治三陸地震の震源域の位置が南北については厳密に定まらないことによるものである。仮に、同地震の位置が厳密に確定されているなら、それより南側での津波地震の発生確率はより高くなるのであって、津波地震が起きない、あるいは起きるかどうかも曖昧であるということの意味するものではない。

第3に、地震の規模の評価の信頼度が「A（高い）」とされている。その意味は、想定地震と同様な地震が3回以上発生し、過去の地震から想定規模を推定でき、地震データの数が比較的多く、規模の信頼度は高いということである。

「発生場所」「発生確率」の評価「C（やや低い）」の意味を正解せず、他方で「発生規模」の評価「A（高い）」については無視することにより、2002年「長期評価」の信頼度を低めようとする被告らの主張は恣意的で誤りである。

2002年「長期評価」は、通常の市民生活や経済活動一般を対象とした防災対策（「一般防災」）に活用されることを予定した地震調査研究推進本部の判断であるところ、被告らに問われているのは、万が一にも過酷事故を起こしてはならない原子力発電所における津波に対する防護措置の確保である。従って、「発生場所」や「発生確率」が「C（やや低い）」ことは、そもそも、2002年「長期評価」に基づく津波対策やその前提となる調査（津波試算や原子力発電所の重要施設・重要機器への影響の調査等）を怠ることを正当化する理由にはなり得ない。

(d) 「比較沈み込み学」により日本海溝南部では大きな地震は起きないと考えられていた、との被告国の主張について

1970年代から、世界各地のプレートの沈み込み帯を比較し、その特徴から地震の起こり方を推定する「比較沈み込み学」が日本で始まり、1980年頃からは、沈み込む海洋プレートの年代が若い沈み込み帯でマグニチュード9級の巨大地震が起こるが、年代の古い沈み込み帯では巨大地震は起こりにくいという説が有力となっていた。

被告国は、本件訴訟において、当初「比較沈み込み学」を根拠に、福島県沖においては巨大地震が発生するとは考えられていなかったと主張したが、そもそも「比較沈み込み学」で論じている巨大地震は、日本海溝の海溝寄りの領域ではなく、プレート境界面のより奥の陸寄りの領域におけるM8クラスの典型的なプレート境界型地震をいうのであり、津波地震が起こり得る日本海溝寄りの領域とは区別される。

被告国も、その後「津波地震が比較沈み込み学の検討対象となる地震から除外されることに異を唱えるものではない」と述べるに至り、この議論は決着した。

(e) 本訴及び関連訴訟でa d、a c及びa e証言がなされた後に、事後的に被告国から提出されるに至った地震学者等による意見書について

i) 被告国から提出された専門家意見書は、〈1〉本訴等で専門家の証言が完了した後に事後的に作成されたものであり、〈2〉反対尋問も経ておらず、〈3〉（「長期評価の見解は通説的見解と評価できるか否か」という評価基準に基づき、〈4〉集団的な審議を経ない個人的な評価をしているにとどまること

被告国は、本訴及び関連訴訟でa d、a c及びa e証言がなされた後（2015〔平成27〕年11月のa e氏反対尋問）、2016（平成28）年後半頃から、事後的に地震学者等による意見書を多数提出し、これらの意見書によって、2002年8月保安院対応がなされた2002（平成14）年当時、「長期評価」には客観的かつ合理的根拠がないと判断されていたことが示されているとするに至った。

これらの意見書の信用性の評価については、以下の4点に留意が必要である。

第1に、一般に、反対尋問を経ない一方的な供述や意見が、反対尋問を経た証言に比べ、その信用性と事実認定における重要性において劣後することは、訴訟における鉄則である。たとえ「専門家」の意見書であっても、その専門性と意見内容の合理性を反対尋問によって見極めずに、安易に信用性を肯定することはできない。

第2に、本訴でも、2018年に至るまで、被告国は、「長期評価」の信頼性の評価基準として「通説的見解として確立した知見」であることが必要であると一貫して主張していた。これらの各意見書も被告国の評価基準に従って、「長期評価」が「通説的見解として確立した知見にあたるか否か」という観点からの評価が述べられているものである。すなわち、これらの意見書はいずれも、2018年以降（実質的に争いのない）、評価基準となっているところの、「長期評価」に「客観的かつ合理的根拠が認められるか否か」という観点からの評価が述べられているものではない。

各地震学者の内の相当数は、推進本部の委員として「長期評価」の津波地震の想定に異論を述べずその結論に賛成しているにもかかわらず、各意見書において「長期評価」の信頼性に疑義を呈するかのような陳述をしている。この一見矛盾した態度の背景には、評価基準自体が異なることが影響しているものといえる。

第3に、これらの意見書は、いずれも個人としての意見（私見）を述べるのみである。一般に地震学等の理学の目的はたゆみない「真理の探究」とされており、理学者は、いまだ解明されていない真理を探究することを学問的な営為とすることから、他の研究者と同じことを述べることに高い価値を置かない傾向にある。これに対して、「長期評価」は、わが国を代表する第一線の地震学者が参集し集団的な調査審議を経て、将来の地震発生可能性についての判断を「取りまとめ」たものである（集団的専門性）。

専門的な知見についての見解であっても、単なる理学者個人の私見（仮説）と、集団的な調査審議を経て取りまとめられた判断（集団的な審議を踏まえて取りまとめられた判断）は、その性質と重みにおいて同列に論じることはできないものである。

第4に、被告国は、（本訴の後半になって提出された）上記の専門家の意見書を引用して、2002年8月保安院対応を決した当時、「長期評価」に信頼性がないことが明らかであったのであるから、専門家による審議会による審議を経ることは不要だったとする。しかし、これらの意見書は、本訴に至って被告国が収集したものであり、当然のことながら、2002（平成14）年8月の保安院対応の際には入手されておらず、その判断の基礎にもされていなかったものである。よって、これらの意見書によって2002年8月保安院対応の対応を正当化する被告国の主張は、時間的な前後関係を見捨てるものである。

ii) 被告国が依拠する「意見書」に対する個別の反論を行っていること

これらの専門家意見書についての反論の要点は以下のとおりである。

〈1〉 e i 氏の見解についての反論（準備書面（53）141～145頁）

e i 氏の「長期評価」の信頼性についての評価は、

i 自ら責任者として「長期評価」を取りまとめ公表した立場と矛盾するものであること

ii 地震地体構造論などの最新の知見に基づいて過去に縛られることなく将来の地震の想定が可能になっていたとの7省庁手引き等が示す地震学上の到達を見捨れていること

iii 「長期評価」の基礎された津波地震が海溝寄りで発生するという確立した知見を見捨れていること

iv 海溝型分科会において日本海溝寄りで過去に3つの津波地震の存在が確認されたという事実も踏まえていないものであること。

以上より、e i 氏の「長期評価」の信頼性についての評価は、「長期評価」の論拠についての



慎重な検討を経ないものであり、そうした不十分な認識を下にして疑義を呈しているに過ぎないのであり、同氏の意見は「長期評価」の信頼性を否定するものとは到底いえない。

〈2〉 a f 氏の見解についての反論、準備書面 (53) 145～151頁 (a f 氏については、刑事事件での証言も含めて、準備書面 (9) の第2の2 (3) (20～21頁)、準備書面 (10) 第2の2 (10～13頁)、準備書面 (21) の3 (4) (26～29頁) でも詳述している。)

a f 氏が「長期評価」に対する疑義を基礎づけるものとして挙げる、〈1〉津波地震の発生メカニズムが解明されていないという点、〈2〉延宝房総沖地震等が津波地震であるとの海溝型分科会の結論への疑義、〈3〉海底地形の違いによる津波地震の発生可能性についての南北での差異の可能性、は、いずれも「長期評価」の信頼性を否定する理由にはならない。

a f 氏は、海溝型分科会における延宝房総沖地震等についての歴史地震の詳細な議論の内容やプロセス、同分科会が延宝房総沖地震を津波地震と判断するに至った論拠を十分に把握せず、日本海溝の最南部でも津波地震が発生しているという地震学上の事実を踏まえていない。そのため、海溝軸付近の未固結の堆積物の存在により日本海溝の南北において津波地震の発生可能性に差があるとの仮説 (自説) に捉われている。

しかし、a f 氏自身が自認するように津波地震の発生メカニズム自体は未解明なものであるし、また上記の仮説は延宝房総沖地震が日本海溝寄りで発生しているという事実によって否定される。

よって、全体として、a f 意見書及び a f ・ h e 論文の存在は、「長期評価」の信頼性を否定するものとはいえない。

〈3〉 b o 氏の見解についての反論 (準備書面 (53) 155～159頁、なお、北海道ワーキンググループについては、同132～135頁)

b o 氏の意見書は、b o ・ a e 論文の「ホルスト・グラベン構造」説に地震学上の合理性があることを大前提とするものが、b o ・ a e 両氏が辞任しているとおりの、「ホルスト・グラベン構造」説自体が一つの仮説にとどまり、現に、海溝型分科会において延宝房総沖地震が津波地震とされたことによって採用されなかった。

また、長期評価 (第二版) では、東北地方太平洋沖地震の知見を踏まえて必要な改訂がなされているが、その内容は、東北地方太平洋沖地震が津波地震の要素を含むものであることから、従前の3つの津波地震にこれを付加して評価するというものであり、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震 (津波地震)」について、「1611年の三陸沖、1677年11月の房総沖、明治三陸地震と称される1896年の三陸沖 (中部海溝寄り) が知られて」いるとの評価は、何ら変更されていない。そして、委員である b o 氏は、この見解に異を唱えていない。

さらに、b o 氏自身も、意見書で、地震防災行政に活用されることを前提とした上で、「地震調査委員会の立場としてこの見解を出したこと自体は理解できます。」「防災行政上の警告をするため・・・ (この) 見解を出す意義はある」 (18頁) と述べ、地震防災行政に活用し得るだけの地震学上の根拠があったことを認めている。

以上より、b o 意見書は「長期評価」の信頼性を否定するものとは到底いえない。

〈4〉 c e 氏の見解についての反論 (準備書面 (53) 159～160頁、なお、北海道ワーキンググループについては同132～135頁)

c e氏は、「長期評価」について、「「理学的に否定できない」というものであることは間違いないものの、それ以上の具体的な根拠があるものという意見は出されませんでした」などと述べる（9頁）。

しかし、c e氏は地震調査委員会の委員として、2002年「長期評価」が単なる学術論文ではなく政府機関である地震調査研究推進本部が作成する公的な判断であり、法令上、地震防災対策の基礎に据えられることが予定されていることを当然に認識しつつ、確定・公表に賛同したのであるから、「長期評価」の結論が、「理学的に否定できない」に留まる見解として公表されたかのように述べる同氏の意見は誤りというしかない。

また、b o氏及びc e氏が関与した中央防災会議・日本海溝等専門調査会の北海道ワーキンググループが「長期評価」について地震学上の合理性の検証を目的としたものではないこと、及び現にその検証を行いその結果を取りまとめたものではないことから、北海道ワーキンググループの検討が「長期評価」の信頼性を否定する根拠にはならない。

〈5〉 a g氏の見解については、準備書面（53）160～169頁

a g氏は、津波工学者として意見を述べており、その内容は、要旨以下のとおりである。

i 本件事故前は、陸寄りと海溝寄りを区別しない地震地体構造論上の領域区分がなされており、「海溝寄りも含めて構造区分の分類をするのが当時の地震学に基づいた考え方」であった（意見書21～23頁）。

ii プレート境界の固着の強弱の差異及び堆積物の有無において、地震学者が日本海溝の三陸沖と福島沖・茨城沖に違いがあるとしていた（20頁）。

iii 「長期評価」は、「メカニズム的に否定できないという以上の理学的根拠を示して」おらず（20頁）、かつ「規模としてなぜ明治三陸地震と同規模のものが起こりうるのか具体的な根拠が示されていない」（20頁）

とする。

しかし、将来発生する地震についての予測・評価は理学としての地震学の領域であり、津波工学の対象ではないところ、a g氏は、工学としての津波工学を専門とする者であり、理学としての地震学についての専門的な知見を有するものではないことは、自認しているところである。

また、地震地体構造論上も、陸寄りと区別して海溝寄りの領域を想定することは地震学で広く支持された考え方であり、陸寄りと海溝寄りを区別しない考え方が定説であったかのように述べるa g氏の意見iは誤りというしかない。

次に意見iiについていえば、そもそも、津波地震はa g氏も認めているように「海溝寄りの比較的固着が弱い領域で発生する低周波地震である」との知見が示されていたのであるから、「太平洋プレートの沈み込みが深くなる陸寄り」の領域における固着の強弱（同意見書18頁下から7行目以下）によって、津波地震が発生する可能性を否定することはできないものである。

また、堆積物の厚さの違いについては、福島沖・茨城沖と同様に、堆積物の厚さが見られないより南部の房総沖において、1677年延宝房総沖地震という津波地震が発生していることを説明できないのであり、a g氏の指摘は合理性に欠ける。

さらに意見iiiについていえば、そもそも、日本海溝がその南北を通じて同じような地体構造となっていることを前提としつつ、津波地震が、世界的にみても固有に海溝軸付近で発生するという

2002（平成14）年頃までに既に確立するに至っていた地震学の知見、及び日本海溝については海溝寄りにおいて3つの津波地震が発生しているとの知見こそが、「長期評価」の主要な論拠となっていたのである。a g氏は、津波地震の発生領域に関する知見が確立しており、かつ日本海溝の南北で津波地震が発生していることが「長期評価」の判断を支える重要な論拠となっていたことを理解しないまま意見を述べているものと言わざるを得ない。a g氏は海溝型分科会の議論に参加しておらず（そもそも地震学者でないのでその資格自体がない）、歴史地震の第一人者であるa d証人による歴史資料の解明を含め、地震学者による集団的な討議を踏まえて延宝房総沖地震が津波地震と判断されるに至った過程をフォローできていないに過ぎないのである。

したがって、a g氏の意見は、「長期評価」の信頼性を否定するものではないことは明らかである。

〈6〉 b p氏の見解については、準備書面（53）161～163頁

b p氏は、その意見書で「当時の福島沖に関する長期評価の見解は専門家の間でもコンセンサスが得られていなかったものですので、この見解は確定論に取り入れ、直ちに対策を取らせるような説得力のある見解とは考えられていませんでした。」（同意見書23頁）などと述べている。

しかし、b p氏も、a g氏と同様、工学としての津波工学を専門とする者であり、理学としての地震学についての専門的な知見を有するものではなく、地震学の領域については地震学の専門家にお任せ状態であったことも自認しているところである。

したがって、b p氏の意見書をもって「長期評価」の信頼性を否定されることはありえない。

iii) 被告国が依拠する「意見書」の内容の概観

被告国の提出した「意見書」は、以下のとおり分類できる。

第1に、集団的な調査・審議を踏まえた判断の過程に参加し、2002年「長期評価」を支持し、または「長期評価」に異論を述べていない論者によるもの（a e、e i、a f、b o、c eの各氏）。

a e氏は海溝型分科会の委員として、e i氏は地震調査委員会の長として、c e氏は同委員として、それぞれ2002年「長期評価」の結論に賛成している。

b o氏は意見書の中で、「地震調査委員会の立場としてこの見解を出したこと自体は理解できます。」「防災行政上の警告をするため・・・（この）見解を出す意義はある」と述べ、地震防災行政に活用し得るだけの地震学上の根拠があったことを認めている。

a f氏は津波地震が日本海溝寄りのどこでも起こり得ること自体は否定しておらず、津波地震の発生が三陸沖日本海溝寄りに限定されるとするb o・a e論文は仮説にすぎないことを刑事訴訟において証言している。

第2に、集団的な調査・審議を踏まえた判断の過程に参加しておらず、どのような議論を経て「長期評価」の結論が出されたかを認識していなかった論者によるもの（地震学者であるe h氏）

e h氏の「長期評価」への疑問は、歴史地震とりわけ1611年慶長三陸地震について海溝型分科会でどのような議論がなされたかを認識していない下で示されたものであり、「長期評価」の信頼性を失わせるものではない。

第3に、そもそも地震学についての専門的知見を有していない論者によるもの（津波工学者であるa g・b pの両氏、原子力工学者であるn a、n bの両氏）

これらは、そもそも地震学者による意見ではなく、専門性を欠いている点で「長期評価」の信頼性を否定し得るものではない。

以上に概観したとおり、被告国の提出した「意見書」は、そもそも専門性が欠けているか、専門家の一意見ではあっても2002年「長期評価」を作成した海溝型分科会での集団的な議論に比肩する地震学上の資料・根拠を示した上で「長期評価」の結論を退けるものは一つもなく、かえって集団的な議論の場（海溝型分科会や地震調査委員会）では「長期評価」の結論を支持した者の意見書が多数を占めるなど、到底「長期評価」の信頼性を否定できるようなものではない。

f 2002（平成14）年以後も「長期評価」に客観的かつ合理的根拠があることが示されることはなかったとの被告国の主張について

被告国は、2002（平成14）年以後も「長期評価」に客観的かつ合理的根拠があることが示されることはなかったため、保安院としては、調査を十分に行ったが規制権限の行使に至らなかったものであり、保安院の対応は合理的であったとする。

以下、被告国が上記主張を支えるものとして援用する各事項について反論する。

(a) 中央防災会議において「長期評価」の津波地震の想定が採用されなかったことは「長期評価」の信頼性を否定するものではないこと

i) 被告国の主張

被告国は、「長期評価」は「国民の防災意識の高揚」を目的とするにとどまり、原子力の安全規制における防災対策において考慮すべきか、という観点から審議したのではなく、実際の審議においても科学的根拠から離れ、専ら防災行政的な警告の観点から結論を導いていると批判する。

また、山形地裁判決は、中央防災会議・日本海溝等専門調査会において「長期評価」の津波地震の想定が採用されなかったことをもって、「長期評価」の信頼性が低いことを示すものであるかのように判示する。

ii) 防災対策の基礎に据える地震等の科学的評価を取りまとめる「長期評価」と財政的・人的制約の下で一般防災の指針を策定する中央防災会議は、そもそもその目的が異なること

推進本部の策定する「長期評価」は、地震防災対策・防災行政に活用されることを目的として（「防災に生かす」という目的性）、専門家による集団的な調査審議を通じて、地震防災対策の基礎とするに足りる地震学上の知見の取りまとめを行うものである。

このように、「長期評価」は、地震学に基づく「科学的アセスメント（科学的評価）」を取りまとめるものであることから、その策定に際しては、地震学の最新の知見についての調査・審議を踏まえ、高度に専門的な判断が求められるところである。そのため、地震調査研究推進本部においては、「長期評価」一般の策定に際しては、地震調査委員会、長期評価部会、海溝型分科会等の複層的な審議プロセスを設定し、その各段階において、それぞれ専門家集団による調査・審議及び判断を行い、「地震防災対策の基礎とするに足りる客観的かつ合理的根拠に基づいて地震学上の知見の整理」を行っているところである（集団的専門性）。

これに対して、中央防災会議は我が国全体において実施されるべき防災行政の指針を示すことを目的とする。一般の防災対策（防災行政）では、全国的な規模で、全ての地方自治体等が取り組むべき地震・津波対策を視野に入れて行政的判断がなされることとなる。よって、中央防災会議の判断は、災害対策基本法の示す行政目的に沿って、全国的、かつ計画的な防災行政の見地から、地

方公共団体などが抱える財政的制約、人的制約をも考慮に入れた上で、想定すべき地震の範囲の設定について「一般の社会的・経済的諸要素を踏まえた評価としての行政判断」がなされるべきものである。

iii) 日本海溝等専門調査会は、財政的、人的、時間的制約を考慮して防災対策の対象となる地震を限定したこと

中央防災会議・日本海溝等専門調査会においても、財政的、人的、時間的制約を考慮して防災対策の対象となる地震を限定することとなった。

すなわち、日本海溝等専門調査会の第2回調査会においては、事務局側から、同調査会の「審議の検討」対象について「既往発生した地震に限定する」との提案がなされ、これに対してb r氏、a c氏等の地震学の専門家から異論が示されたもの、最終的に「調査会の審議の検討対象を既往発生が確認できる地震に限定する」という事務局案に沿うまとめがなされた。

すなわち、同調査会においては、その審議の入り口の段階で、「防災対策として人、時間、金を投資していくわけですから、その投資の一般的な合意を得られやすい」という観点（事務局の説明）から、審議の検討対象とする地震について、既往発生が確認できる地震に限定するという絞りが掛けられた。審議経過をまとめた同調査会報告書においても、「審議における検討対象」の「整理にあたっては、過去に実際に発生した地震に基づいて検討を行うことを基本とした。」として、発生が確認されている地震のみを同専門調査会における審議の検討対象とするという事務局提案に沿うまとめがなされている。

その結果、過去に発生が確認されていない（福島県沖等の）日本海溝寄りの津波地震については、そもそも調査会の議論の対象として俎上にも上げられないこととなった。

その上で、審議対象を既往地震に限定した審議の結果としても、「地震防災対策の検討対象」とする地震については「大きな地震が繰り返し発生しているもの」に限定され、繰り返しが確認できない大きな地震（1677年延宝房総沖地等）は「地震防災対策の検討対象」から除外され、「留意」が求められるとされるにとどまった。

iv) 北海道WGは同専門調査会の判断に基づいて検討を行ったものであり「長期評価」に代わる地震想定を検証を目的としてはおらず、現に海溝型分科会に代わる検討を行ってはいないこと

そして、同専門調査会から委託を受けた下部組織である、北海道WGも「長期評価」の津波地震の想定について、海溝型分科会に代わる調査・審議及び判断を行ったものではない。

v) 日本海溝等地震特措法においても、原子炉施設については特別の規制対象とはされていないこと

vi) 小括

以上より、「長期評価」は、防災行政で生かされることを目的として、防災行政の基礎に据えるに足りる地震学上の客観的かつ合理的根拠に基づく専門的な評価を取りまとめたものであり、これに対して中央防災会議の判断は、「社会的・経済的諸要素を踏まえた評価としての行政的判断」であり、中央防災会議において「長期評価」の津波地震の想定が採用されなかったとしても、「長期評価」の信頼性が否定されるものではない。

vii) 福島県及び茨城県の「津波浸水想定区域図」について

被告国は、福島県が2007（平成19）年「福島県沿岸津波浸水想定区域図」を作成する際

に、また茨城県が同年「津波浸水想定区域図」を作成する際に、福島県沖や茨城県沖の海溝寄りの領域で津波地震が起こることを想定すべきとの意見が出なかったと指摘する。

しかし、両県が上記区域図を作成する際に、海溝型分科会におけるような地震学者による集団的かつ専門的な調査・審議が行われた事実もなく、「長期評価」の結論を否定するような理学的根拠が示された事実もない。茨城県や福島県は「長期評価」の是非を判断する立場になく、また、そのような力量もなかったのであり、両県の対応は「長期評価」の信頼性を否定する根拠とはならない。

そもそも、両県が「区域図」を作成した時期は、2006（平成18）年の中央防災会議が、全国的な防災行政の指針として「地震防災対策の検討対象」とする地震については「大きな地震が繰り返し発生しているもの」に限定するとの方針を示した後であり、両県の防災指針はその制約下にあった。よって、両県が「区域図」を作成する時点においては、「既往最大」の地震を超える地震を想定することはそもそも全く想定されていない。よって、両県が「津波浸水想定区域図」を作成する際に「長期評価」を考慮しなかったのは中央防災会議の方針からして当然のことである。

(b) 「長期評価」が「震源断層を特定した地震動予測地図」には採用されず、「確率論的地震動予測地図」にのみ取り上げられたことを理由に「長期評価」の信頼性を否定する被告国の主張の誤りについて

i) 被告国の主張

被告国は、第21準備書面において、推進本部が2005（平成17）年に作成した「全国を概観した地震動予測地図」が「確率論的地震動予測地図」と「震源断層を特定した地震動予測地図」の二つの予測地図によって構成されているところ、前者の「確率論的地震動予測地図」においては、発生可能性がある全ての地震が対象とされていることから「長期評価」の津波地震も採り入れられているが、これに対して後者の決定論的な「震源断層を特定した地震動予測地図」においては、「長期評価」の見解は、決定論的に取り扱うための科学的実証的根拠が乏しいことから取り入れられることはなかったとし、これをもって、推進本部自身が「長期評価」の見解は決定論では取り扱うべきものではなく確率論的にのみ取り扱われるべき知見であるとの判断を示していたと主張する。

ii) 原告らの反論

被告国の主張は、以下の点から理由がない。すなわち、

〈1〉 「全国を概観した地震動予測地図」はそもそも、地震動の評価が目的であり津波の影響は考慮されていない。よって、地震動の影響は想定されない代わりに津波によって甚大な被害が想定される日本海溝寄りの津波地震について特別の考慮はされていないのは当然である。

〈2〉 「全国を概観した地震動予測地図」のうち、「震源断層を特定した地震動予測地図」は、対象地域を特定した上で、当該地域に強い地震動をもたらす特定の震源断層を選抜し、その地震の将来の発生確率の大小を考慮せずに、あらかじめ想定された形で地震が起きた場合に、どのような地震動が生じるかを予測計算して、その計算結果を地図上に表示したものである。

そして、「震源断層を特定した地震動予測地図」の対象とされた地震は、地震調査委員会が強震動評価の手法の高度化等の観点から選抜したものであり、その選択の基準は、想定される地震の発生予測の信頼性の程度ではなく、「発生確率や周辺地域への影響の大きさ」とともに、「強震動予測手法の高度化」という観点から手法の標準化に適したものを選んだものである。

津波地震によっては「強震動」がもたらされないことは当然であり、「長期評価」の津波地震の想定が、「強震動評価の手法の高度化」の観点から選抜されないのは当然であり、「長期評価」の信頼性が低いとされたことによるものではない。

〈3〉 「震源断層を特定した地震動予測地図」の対象とされた地震は、評価手法の高度化の観点から代表選手としてたまたま選ばれた地震であって、強震動予測の対象とされるべき震源断層が網羅されているものではない。

典型的な例を挙げれば、発生確率が高く甚大な被害が想定されている南海トラフの「南海地震」「東南海地震」も、「震源断層を特定した地震動予測地図」の12個の地震動には含まれていないのである。

以上より、被告国の主張は誤りというしかない。

(c) 平成21年「長期評価」の改訂においても「長期評価」に客観的かつ合理的根拠が与えるような新たな記載がなされていないとの被告国の主張について

i) 被告国の主張

被告国は、平成21年「長期評価」の改訂においても「長期評価」に客観的かつ合理的根拠が与えるような新たな記載がなされていないとして、これをもって「長期評価」に客観的かつ合理的根拠が認められない根拠であるかのように主張する。

ii) 原告らの反論

推進本部は、2009（平成21）年3月に、2002年「長期評価」について、これを一部改訂した。

改訂の主なポイントは、2018（平成20）年5月8日に茨城県沖で地震（M7.0）が発生したことから、茨城県沖の地震の長期評価を見直すとともに、三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について、前回の公表から時間が経過したため、地震発生確率等、記述の一部を更新したものである。

この改訂に際しても、「長期評価」の津波地震の想定に関する評価を変えてはいない。

さらに、地震調査研究推進本部長期評価部会は、2011（平成23）年11月に、東北地方太平洋沖地震の発生を踏まえて、2002年「長期評価」の改訂版として、「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価（第二版）」を公表した。

この長期評価（第二版）では、東北地方太平洋沖地震の知見を踏まえて必要な改訂がなされているが、その内容は、東北地方太平洋沖地震が津波地震の要素を含むものであることから、従前の3つの津波地震にこれを付加して評価するというものであり、「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震（津波地震）」について、「1611年の三陸沖、1677年11月の房総沖、明治三陸地震と称される1896年の三陸沖（中部海溝寄り）が知られて」いるとの評価は、何ら変更されていない。

このように、2002（平成14）年7月の「長期評価」公表後、三陸沖から房総沖にかけての日本海溝寄りの津波地震の予測については、その後、複数回の見直しの機会があったものの、「長期評価」において、津波地震の評価については変更は一切なされていないのである。

被告国は、これらの改訂に際して、「客観的かつ合理的根拠を示す新たな記載が追加されていない」とするが、「長期評価」の改訂に際しては、当然のことながら最新の科学的知見を踏まえた

調査審議がなされているところである。上記した複数回の改訂によって「長期評価」の津波地震の想定が維持されたということは、その判断に客観的かつ合理的根拠が認められることが、改めて確認されたことを示すものである。

(d) 第4期津波評価部会が決定論を前提として津波地震の想定を行った内容が「長期評価」の想定とは異なるとの主張について

i) 被告国の主張

被告国は、第4期津波評価部会が、決定論を前提として日本海溝寄りの津波地震の発生想定についての検討を行った結果として、福島県沖を含む日本海溝南部では1677年延宝房総沖地震の波源モデルを想定することについて異論なく確認され、どこでも1896年明治三陸地震クラスの地震が起こるとする「長期評価」とは異なる判断が示されたことをもって、「長期評価」の信頼性を否定するものであるとする。

ii) 原告らの反論

〈1〉 「日本海溝の南北を通じてどこでも津波地震が発生する」という「長期評価」の「津波地震の発生領域」の判断の正しさが改めて確認されたこと

土木学会・第4期津波評価部会は、2010（平成23）年12月の部会において、

「三陸沖～房総沖海溝寄りのプレート間大地震（JTT）について

・北部と南部を分割し、各活動領域内のどこでも津波地震は発生するが、北部領域（JTT1）に比べ南部（JTT2）ではすべり量が小さい。南部（JTT2）では1677（延宝房総沖地震のこと。引用注）を参考に設定する。」という結論が異論なく承認された。

この点について、ag氏は、東京高等裁判所の証言で

「日本海溝寄りはどこでも津波地震が生じるというところでは、その結論は2002年長期評価と同じになったと、そういうことですね。

そうですね、はい。」

と証言している（ag調書62～63頁）。

〈2〉 福島県沖で想定すべき津波の規模についてもM8.2程度とされ「長期評価」と同様の判断となっていること

第4期津波評価部会の上記の「まとめ」においては、津波地震の「すべり量」について日本海溝の南北で異なるとされ、南部では、1896年明治三陸地震ではなく1677年延宝房総沖地震のすべり量を想定すべきとしている。

この点、地震のすべり量は、海底面の変動の大きさを示し海水の上昇・沈降を規定することから、津波の大きさに結び付くパラメーターである。かつ、それは地震のマグニチュードに対応する。

そうしたところ、「津波評価技術」及び第4津波評価部会が前提とした1677年延宝房総沖地震のマグニチュードは「M8.2」である。これに対して、「長期評価」が日本海溝の南北を通して想定すべきとした「地震の規模」は、「次の地震も津波地震であることを想定し、その規模は、過去に発生した地震のM<sub>t</sub>等を参考にして、M8.2前後と推定される。」とするものであった。つまり、日本海溝の南北を通じてM8.2前後の津波地震を想定すべきであるとの「地震の規模」についての「長期評価」の判断は、第4期津波評価部会の結論においてもその相当性が確認されたものといえる。



以上より、第4期津波評価部会の結論は、「長期評価」の「日本海溝の南北を通じてどこでも津波地震が発生する」という「長期評価」の「津波地震の発生領域」の判断の正しさを改めて確認したものであり、かつ、地震の規模についても「M8.2」程度とする「長期評価」と同様の判断が示されているものであり、全体としても「長期評価」の正しさを改めて確認したものといえる。

(e) 貞観津波等に関する研究成果等

三陸海岸からb i 海岸にかけての沿岸部に巨大な津波をもたらした貞観津波等に関する研究は、平成22年に総括成果報告書の中にも指摘がまとめられている。その研究結果によれば、貞観津波は、断層の長さ200km、幅100km、すべり量7mのプレート境界型地震が励起した津波であること、貞観津波のような巨大津波が4000年間に繰り返し発生していたこと、貞観津波の前にも巨大津波が襲来し、その間隔は、450年～800年程度の幅を持っていること、貞観津波の波源モデルの位置や空間的広がり、連動して破壊するアスペリティの組合せによる多様性があることなどが明らかとされ、連動型巨大地震である貞観地震とその津波の到来範囲（宮城県から福島県の沿岸）等に関する科学的知見が得られた。

このような貞観津波等に関する研究成果等もまた、長期評価の信頼性を基礎付けるものである。また、保安院は、平成21年6月には、貞観津波に関する被告東電の試算結果の報告を受けており、波高8m台ならポンプの電動機が水没し原子炉の冷却機能が失われることを認識したのであるし、被告国が、長期評価も含めて、より早い段階での研究を進めれば、その認識を当然早めることができた。

g 「長期評価」の公表後にその信頼性を否定する地震学上の知見が示されたとの被告国の主張について

被告国は、2002（平成14）年の「長期評価」の公表後においても、以下に指摘する点に基づいて、その信頼性を否定する地震学上の知見が示されたことから、規制権限行使に至らなかったことが合理的であったと主張する。しかし、「長期評価」への批判や反論の機会がいくらでもあるはずの学会（日本地球惑星科学連合、日本地震学会等）の集まりでも、実際には批判や反論は出されていない（nc意見書）。

さらに、以下で、個別に反論を行う。

(a) 「垣見マップ」によって「長期評価」の信頼性を否定する被告国の主張について

i) 被告国の主張

被告国は、「長期評価の見解」の公表後の2003（平成15）年に地震地体構造の最新の知見として公表された「垣見マップ」は、そもそも「長期評価の見解」を新たな地体構造上の知見とみなしていない上に、「垣見マップ」における福島県沖の地震地体構造区分は、「長期評価の見解」の領域区分は異なっていることから、「長期評価の見解」の信頼性は、「長期評価の見解」の公表後の最新の知見である「垣見マップ」によって否定されると主張する。ag証人の意見書1（乙B187号証21～23頁）においても、「垣見マップ」による領域区分は「長期評価」の信頼性を否定する中心的な論拠とされている。

また、その後、別件のag証言の反対尋問を通じて、nd氏の論文の投稿が「長期評価」公表以前だったことが判明した後においても、同論文の「受理」の審査過程、及び「長期評価」公表後において、「長期評価」の海溝寄りの領域区分を取り入れた改訂がなされていないので、「垣見マ

ップ」が「長期評価」の領域区分が信用性に乏しいことを示すものであることに変わりがないとする。

ii) 原告らの反論

被告国の主張は以下の点からして失当である。

〈1〉 そもそも「垣見マップ」の論文は、「長期評価」公表以前に学術誌に投稿されていたものであり、「垣見マップ」を、「長期評価」の公表後の知見であるとする被告国の（当初）主張（そして、その根拠とされた a g 氏の意見書）は、同論文の冒頭に明記されている投稿時期を確認しないという杜撰な対応に基づく、前提を誤った主張である。

〈2〉 被告国が援用する「垣見マップ」（2003年版）は、1994（平成6）年に作成された第1次の「垣見マップ」を改訂したものであるが、日本海溝沿いの領域区分については、第1次「垣見マップ」（1994年版）から何らの改訂も行われていない。すなわち、「垣見マップ」（2003年版）は、少なくとも、日本海溝沿いの領域については、1994（平成6）年時点までの知見に基づくものに過ぎない。しかるところ、この間に、日本海溝沿いの領域については、「津波地震が固有に海溝寄り領域で発生する」という知見が確立するなど大きな知見の進展があったのであり、「垣見マップ」（2003年版）はこれらの知見の進展にも対応していない。「垣見マップ」（2003年版）は、少なくとも海溝沿いの地震については、10年近く遅れた知見であり、最新の知見とは到底評価できない。

〈3〉 地震想定を基礎づける領域区分は、地震のどの性質に着目するかによって異なる領域区分があり得る。このことは、n d 論文自体においても、当然の前提として明示されている。そして、「垣見マップ」は活断層型の地殻内地震に着目した区分であり、これに対して「長期評価」は津波地震等のプレート間地震に着目した領域区分であり、両者はそもそも検討対象とする地震が異なるものである。

推進本部自体が本件地震後に作成した「全国地震動予測地図2014年版」においても、「垣見マップ」の地震地体構造区分図と「長期評価」の領域区分を、同一の報告書において並列的には挙げているところである。

よって、「垣見マップ」が「長期評価」の領域区分を採用しなかったことは、どのような観点から見ても、「長期評価」の信頼性が否定するものではない。

〈4〉 2002（平成14）年に作成された「津波評価技術」も、地震地体構造について、「垣見マップ」より古い「萩原マップ」（1991年）を基本とするとしており、「垣見マップ」の信用性を「萩原マップ」より低く評価している。

〈5〉 被告国は、「垣見マップ」の投稿が「長期評価」の公表以前であったことを反対尋問で指摘された後においても、「長期評価」の公表後も「垣見マップ」が「長期評価」の領域区分を取り入れて改訂されてはいないことから、これをもって「長期評価」の信頼性が否定されたものであると結論づける。

しかし、そもそも n d 氏が、「長期評価」の公表後に、自ら作成・公表した「垣見マップ」（2003年版）の領域区分を再検討して改訂したという事実は存在しない。よって、あたかも n d 氏が、「長期評価」の領域区分と「垣見マップ」との異同を対比し検証した結果として「垣見マップ」を改訂する必要がないと判断したかのようにいう被告国の主張は、「仮定」に基づく主張に過ぎず

全く根拠がない。

(b) 日本海溝の南北における海底地形の異同に関する n e 論文について

i) 被告国の主張

被告国は、「長期評価」後に公表された、日本海溝沿いの海底地形・地質について三陸沖等の北部と福島沖等の南部で付加体の有無等において違いがあることを示した n e 論文によって、「長期評価」の信頼性が否定されると主張する。

ii) 原告らの反論

この点については、津波地震の発生メカニズムについて付加体や特異な海底地形によって発生するという仮説を前提とすれば n e 論文の知見も重要な意味を有することとなる。

しかし、上記 d で詳述したとおり、そもそも、前提として、

〈1〉 「メカニズムの解明を踏まえた『地震地体構造の同一性』限定の考え方」は被告国が 2018 年に至り主張するに至った独自の見解であり地震学者の共通の認識に反すること

〈2〉 津波地震の発生メカニズムを付加体に基づいて説明する考え方は一つの仮説にとどまり付加体説が大勢を占めていたとの被告国の主張が誤りであること

〈3〉 「長期評価」の前後を通じて、1677 年延宝房総沖地震等、付加体の有無にかかわらず日本海溝の南北を通じて津波地震が発生したとされていること、津波評価部会（第 2 期及び第 3 期）の 2 度のアンケート等においても付加体の存在しない日本海溝南部においても津波地震が起りうるとの見解が多数の支持をえていたこと、第 4 期津波評価部会においても、付加体の存在しない領域を含めて「日本海溝の南北を通じてどこでも津波地震が起り得る」と異論なく確認されていること

などを踏まえれば、n e 論文をもって、「長期評価」に客観的かつ合理的根拠がないとするには理由がない。

(c) a f ・ h e 論文について

i) 被告国の主張

被告国は、「長期評価」公表後の a f ・ h e 論文によって「長期評価」に客観的かつ合理的根拠が認められないことが示されていると主張する。

ii) 原告らの反論

a f 氏は上記論文において、「津波地震については、巨大な低周波地震であるとの考え方が多くの研究者によってなされている」として、津波地震が低周波地震の一つの大きなものであるとの考えが研究者によって広く共有されていたことを示している。

その上で、日本海溝についても、

「実際、海溝軸近傍で低周波の地震が発生することはよく知られており、日本海溝沿いにおいても同様の特徴が知られている」（370 頁）として、日本海溝の南北を問わずに海溝軸付近で低周波地震が発生しているとする。

さらに、同論文は以下のように述べている。

「n f による解析では、低周波地震は三陸沖と福島・茨城県沖に多く、宮城県沖には少ない」

「この n f の求めた低周波地震が多い領域と図 2 で示した繰り返し地震の発生率が高い領域はよく対応しており、前述の仮説が正しければ、福島県沖～茨城県沖にかけての領域においても大規

模な低周波地震が発生する可能性がある」(373頁)

確かに、同論文は、海溝軸付近の未固結の堆積物の存在について着目して(370～3頁)これをもって津波地震の発生メカニズムを説明し得るのではないかという考え方を呈示してその検討を行っている。しかし、a f氏自身が「パラドックスが残っている」(371頁)、津波地震の「生成メカニズムについては、まだよく分かっていない」(368頁)と述べているように、同論文で示された上記の考え方は一つの仮説の提示に過ぎないものであり、これをもって津波地震の発生可能性について日本海溝の南北において差異があるという結論を基礎づけることができるものではない(付加体説が仮説にとどまり将来の地震想定的基础に据えることができるレベルに達していなかったことは、a f氏自身が、刑事事件の証言において付加体説は将来の地震想定には「使えない」と自認しているところである。)

他方で、上記した通り、津波地震が海溝軸付近で発生する巨大な低周波地震であるという地震学上の事実については、広く認識が共有されていたところであり、この低周波地震の起こり方については、北(三陸沖)だけでなく南(福島県沖から茨城沖)でも多いとしており、南でも「大規模な低周波地震」すなわち「津波地震」が発生する可能性があると認めているのである。

以上より、a f・h e論文は、津波地震の発生メカニズムが解明の途上であることを示すものではあるものの、他方で、津波地震が海溝軸付近で発生する巨大な低周波地震であり、かつ日本海溝の南北を通じて海溝軸付近において低周波地震の発生が確認されているという点において、津波地震が日本海溝の南北を通じて発生する可能性を基礎づけるものと言えるのである。

(d) h f論文について

i) 被告国の主張

被告国は、1677年延宝房総沖地震が海溝寄りではなく、陸寄りであるとのh f論文を「長期評価」についての異論として挙げている。

ii) 原告らの反論

しかし、1677年延宝房総沖地震の震源域は陸寄りであるとして津波地震であることに疑義を示すh f氏の見解は、海溝型分科会で現に検討され、歴史地震を専門とするa d委員から、同地震の津波によって宮城県c qにおいても大きな津波被害がもたらされていることからすれば、陸寄りで地震が発生したとするのは無理があるという見解が示され、これらを踏まえて十分な調査審議の上で、h f説は採用されなかったところである。

このように、海溝型分科会ではh f説は現に取り上げられ、検討されたうえで根拠をもって退けられ、1677年延宝房総沖地震が日本海溝寄りの「津波地震」であるとの結論に達したものである。この点については、a e証人も、海溝型分科会の結論として、延宝房総沖地震を津波地震とすることに賛成したと証言している。

(e) a d論文について

i) 被告国の主張

被告国は、a d氏が2003(平成15)年の論文で、1611年の慶長三陸津波は「地震によって誘発された大規模な海底地滑りである可能性が高い」と述べたこと等を挙げて、「『長期評価』後の見解には『長期評価』の前提に異を唱える見解が存在した」、a d氏の見解は「長期評価」における津波地震の定義に反する、などと主張する。

ii) 原告らの反論

しかし、第1に、a d氏は2002年「長期評価」に先立つ1995（平成7）年の論文で、1611年慶長三陸地震について海底地滑りによる可能性を既に指摘している。2002年「長期評価」の検討の際にはa d氏の見解が存在することも含めて、集団的な調査審議の結果として取りまとめられたものであり、a d氏の見解を「長期評価」後の異論とする被告国の主張は前提を誤っている。

第2に、2002年「長期評価」は、「津波地震」を「断層が通常よりゆっくりとずれて、人が感じる揺れが小さくても、発生する津波の規模が大きくなる地震のことである。この報告書では、 $M_t$ の値が $M$ の値に比べ0.5以上大きい（b r、1988参照）か、津波による顕著な災害が記録されているにも係わらず顕著な震害が記録されていないものについて津波地震として扱うことにした」と定義している。

2002年「長期評価」は近代的観測以前の歴史地震をも念頭に入れて、「津波による顕著な災害が記録されているにも係わらず顕著な震害が記録されていないもの」という部分を定義に含ませており、その際、津波地震の意義について、特定の原因やメカニズム（例えば海底地すべりかどうか）を前提としていない。

したがって、被告国が指摘するa d氏の見解と2002年「長期評価」における「津波地震」の定義は矛盾しないのであり、この点でも被告国の主張は誤りである。

(オ) 予見可能な津波によって重大事故に至るおそれがある場合においてもそれを基礎づける知見が通説的なものでない限り規制権限の行使が義務づけられることはないとした名古屋判決等の判断が高度な安全性を求める法の趣旨に反すること

a 通説的見解に基づく場合のみ規制が義務づけられるとする名古屋判決の判示

名古屋判決は、投資できる資金や人材等が有限であることを主要な理由として、

〈1〉 「通説的見解といえるほど確立した知見」に基づいて「重大事故を引き起こす津波の予見可能性」が認められる場合にのみ、経済産業大臣に規制権限の行使が義務づけられるにとどまり、

〈2〉 客観的かつ合理的根拠に基づいて「重大事故を引き起こす津波の予見可能性」が認められる場合であっても、通説的な見解に至らない程度の精度及び確度にとどまる場合には、経済産業大臣には規制権限の行使が義務づけられることはない、

として、二重の基準（ダブルスタンダード）の考え方に立つことを示した。

b 名古屋判決の判示が、適時かつ的確な規制権限行使によって原子炉施設において高度な安全性を確保するという法の趣旨、目的に反すること

しかし、同判決の判断は以下の点において誤りというしかない。

(a) 敷地を超える津波の予見可能性は「重大事故に至る技術基準違反」を意味すること

名古屋判決も「敷地高さをを超える津波の予見可能性」自体は認められるとするところ、「敷地高さをを超える津波」が襲来した場合には、非常用電源設備等を内包するタービン建屋等は敷地超えの津波に対する防護措置を全く講じられていなかったものであることから、直ちにSBO、及びこれに基づく重大事故に至り得ることを示すものである。よって、「敷地高さをを超える津波の予見可能性」が認められことは、すなわち技術基準省令62号4条1項の「想定される津波によって原子

炉の安全性が損なわれるおそれがある場合」を基礎づけるものであり、かつ重大事故の発生可能性を基礎づけるものである。

(b) 「長期評価」の示す重大事故の発生確率は「今後30年以内で6%程度」と極めて高いものでありこれを黙過することを法は許容していないこと

「長期評価」に基づいて想定される敷地高さを超える津波は、SBOによる重大事故＝「深刻な災害」をもたらすものであり、かつその発生確率は「今後30年以内で6%程度」という高い確率である。

これを前提とし、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」(mi最判)という法の趣旨、目的を踏まえれば、「長期評価」に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められる以上、被告東電は電気事業法39条1項により当然に津波防護措置を講じる義務を負うものであり、かつ、原子力事業者が適切な防護措置を講じない場合に、経済産業大臣においてこれを黙過することを法は許容しておらず、同法40条に基づいて、当然に技術基準適合命令を発すべきことを予定しているといえる。

(c) 原子力安全規制においては「事前警戒・予防」に立つ規制が求められ被害発生 of 切迫性は権限行使の要件にはならないこと

原子力安全規制においては、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」ために、「事前警戒・予防」の観点から最新の科学・技術水準に即応した規制が求められるのであり、規制権限行使が求められるための条件として、典型的な警察規制のように「切迫性」が要件とはされることはない。

(d) 原子炉の重大事故のリスクがある場合において、資金・人材の有限性は防護措置を先送りする理由にならないこと

「投資できる資金や人材が有限であること」は、重大事故に至り得る技術基準へ不適合が認められる場合に、原子力事業者において所要の防護措置を先送りにすること、及び経済産業大臣において原子力事業者に対して技術基準適合命令を背景に防護措置を速やかに講じさせることを先送りすることを正当化するものではない。

被告国も、技術基準適合命令と事業者の負担の関係について、「被告国が、特定の原子力発電所における津波対策を講じさせるか否かを検討する上で、『多額の費用』を理由として防潮堤の設置を免除することはない。原子力規制分野においては、決定論的安全評価により想定される自然現象により原子炉の安全性が損なわれるおそれがあると認められた以上は、災害の発生を防止するために万全の措置を講ずる必要があり、コストの多寡を判断基準とすることは高度な安全性が求められる原子力規制の趣旨を没却するものである。」として、「投資できる資金や人材が有限であること」は対策の先送りの理由にならないという当然の理を述べている。

名古屋判決のような考え方は、わが国において再度の原発事故に道を開くものといわざるを得ず、安全規制の方の趣旨、目的に反する極めて不当な考え方である。

(e) 講ずべき防護措置の種類・内容において選択に幅があり得ることは、防護措置を実施するか否か、及びその実施時期について広範な裁量を基礎づけるものではないこと

経済産業大臣は、技術基準適合命令において、想定すべき原因事象の特定は求められるが、これに対する防護措置を具体的に特定する必要はなく、せいぜい有効な防護措置がありうることを示

しそれを例示すれば足りる。よって、防護措置の種類・内容において選択の幅に広さがあつたとしても、それは技術基準適合命令によって防護措置の実施を求めること自体、及びその実施を求める時期について規制行政庁に広範な裁量を認める理由にはならない。

(f) 地震対策が求められていたとしても津波対策を劣後させ先送りすることを法は許容していないこと

原子炉施設の安全規制は、決定論的安全評価に基づいて行われるべきものであり、現に決定論的安全評価に基づいて行われてきた。決定論的安全評価においては、想定事象については、その発生確率を考慮することなく、当該事象が（確実に）発生することを前提として、万全の安全対策を講じることが当然に求められる。よって、原子炉施設の安全性について決定論的安全評価として津波対策が求められる以上、地震動等の他のリスク要因と並行して同時に防護措置の実施が求められる事態にあつたとしても、また、地震動の対策に財政的資源や人的資源が必要とされるという事情があつたとしても、設計上の想定津波によって重大事故が発生することが予見されるにもかかわらず、地震動対策を優先するという理由で津波対策を先送りすることは許容されないところである。

また、いわゆる「グレーデッドアプローチ」の考え方は、設計基準を超えてより高度の安全性を追求する際には許容される余地はあり得る。これに対し、設計基準とされる想定事象によって重大事故に繋がりにかぬ技術基準からの逸脱がある場合には、「グレーデッドアプローチ」の考え方によって防護措置を先送りが許容されるものではない。

なお、本件において、経済産業大臣の規制権限不行使の違法が問われるのは2002年8月保安院対応（であり推計計算を考慮しても遅くとも同年末）、当時は、未だ中越沖地震も発生しておらず、緊急事態として地震動対策が優先されるような事態にはなかつた。

また、実際の事実経過としても、2002年8月保安院対応においては、「『長期評価』に基づく津波対策の必要はない」と判断され、対策の必要性自体が否認されたことから、実際の津波対策は一切検討もされなかつた。

実際にあつた保安院の対応を証拠で確認すれば、「『長期評価』に基づく津波対策の必要性を認識していたものの、他方で地震動対策が急務なので津波対策は先送りした」などという事実はない。そもそも、この点は、本訴において原告らと被告国の間で争いのない事実である。

この点において、名古屋判決等は、「保安院が津波対策の必要性を認識しつつ、地震動対策との優先劣後関係を考慮して津波対策を先送りした」かのような、実際には全く存在しなかつた架空の事実に基づく判断をしているものである。

(g) 小括

名古屋判決は、保安院が実際に行つた規制判断過程に沿わない、架空の判断過程を前提してこれを合理化するという誤りを犯していること、及び予見可能な津波によって重大事故に至るおそれがある場合においてもそれを基礎づける知見が通説的なものでない限り規制権限の行使が義務づけられることはないとしている点において、高度な安全性を求める法の趣旨に反する判断をしている誤りを犯しており、失当というしかない。

オ 結果回避可能性について

(ア) 結果回避措置の具体例

原子力発電所における重大事故は、広域かつ長期にわたり深刻な被害をもたらすから、重大事

故の発生は万が一にも起こしてはならない。特に、津波によるDG及び配電盤等の重要機器の浸水は、安全確保のために必要なこれらの機器の機能を一齐に喪失させる危険性があり、全電源喪失により炉心溶融を伴う重大な事故に発展する危険性が高いのであるから、このような事態は絶対に回避されなければならない。具体的な結果回避措置としては、改正後炉規法43条の3の6第1項4号に基づき原子力規制委員会が制定した設置許可基準規則、同法43条の3の14第1項に基づき原子力規制委員会が制定した技術基準規則にあるとおりであるが、さらに具体的に講じるべき措置は以下のとおりである。

a 敷地への浸水防止の措置（設置許可基準規則5条、同規則の解釈別記3の一参照）

津波による本件原発敷地内への浸水からSBOを回避するための具体的対策として、まず津波が同敷地に遡上することを未然に防止すべく、防潮堤、盛土構造物、防潮壁などを設置すべき津波防護施設を設置する。すなわち、T/B東側（1～4号機の東側に長さ600m、5・6号機の東側に長さ300m）のO. P. + 1.0m盤上に高さ1.0m以上の防波堤等を築く。

b 浸水範囲の特定と同部分への浸水防止措置（設置許可基準規則5条、同規則の解釈別記3の二参照）

仮に、本件原発敷地への津波の遡上があったとしても、敷地内に浸水する範囲を特定し、その範囲の境界において浸水の可能性がある経路及び浸水口（扉、開口部、貫通口等）を特定し、それらに対する防水化などの浸水対策を施す。

c 重要機器の被水防止措置（設置許可基準規則5条、同規則の解釈別記3の三参照）

設置許可基準規則におけるSクラスに該当すべき非常用電源設備等の重要機器が被水しないようにするため、これらの重要機器がある建屋及びその区画について、浸水防護重点化範囲として明確化し、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、上記重点化範囲への浸水の可能性がある経路及び浸水口（扉、開口部、貫通口等）を特定し、それに対する、水密化、防水化などの浸水対策を施す。

d その他の措置

万が一、建屋内などに津波が侵入したとしても、非常用電源設備等の安全確保のための重要機器が浸水によって機能を喪失しないよう、O. P. + 3.5mに電気室を新設し、配電盤、非常用DGを移設する義務やこれらの重要機器を防水壁で囲い、床面をシールし、かつ、ポンプのMCCを新設した電気室に設ける。

また、高台に格納庫を新設し、可搬式電源車及び可搬式ポンプ車を設置する義務や、O. P. + 3.5mに非常用淡水注入システムを新設する。

このうち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」である。

ただ、「防潮堤の設置」の完成には長期間を要するため、その完成に先立ち最低限の措置として、早期に施工可能な「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」が求められていた。また、「防潮堤の設置」の完成前に、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は技術的に可能であった。これらの措置を講ずることによって、敷地へ遡上する津波に対しても非常用電源設備等の被水を回避することは可能であり、「防潮堤の設置」に先行して、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」を講ずることには防護措置としての合理性が認められる



点については、以下でまとめる。

(イ) 津波に対する代表的な防護措置である「防潮堤の設置」と「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」とは、防護の対象と目的、時間的・費用的負担、及び技術的困難性において相違があること

a 原告らの主張

「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は、配電盤等の重要機器を防護して重大事故を回避することに集中した防護措置であり、時間的にも早期に施工が可能であり、かつ工事費用も比較的少額で済むという長所がある。

b 「防潮堤の設置」と「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は代表的な津波防護措置であること

原子炉施設を設置した後に、当初の想定を超える津波の襲来が想定されるに至り、主要建屋敷地高さをを超える津波も想定されるに至った場合、原子炉の稼働を続けるには事後的な防護措置を講じることが必要になる。津波工学者である a g 氏は、このような事後的な防護措置の代表例として「防潮堤の設置」と「建屋の水密化」の二つを挙げている。

c 「防潮堤の設置」による防護の対象及び施工上の負担

(a) 「防潮堤の設置」の目的は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

防潮堤の設置による防護の対象及び目的は、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。すなわち、防潮堤は、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だけでなく、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している。

(b) 「防潮堤の設置」には相当程度の期間と多額の費用を要すること

防潮堤の設置に要する時間的負担は工学的な観点からみると、相当の年月がかかる。また、防潮堤の設置には多額の費用を要することになる。

(c) 「防潮堤の設置」には技術的な課題もあること

事後的に防潮堤を設置する場合、既存の原子力発電所施設との関係から、技術的にも解決すべき課題が多い。

d 「重要機器の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」による防護の対象及び施工上の負担

(a) 「重要機器の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」が非常用電源設備等の防護による重大事故の回避を目的とすること

「重要機器の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」による防護措置は、津波が敷地に浸水することを想定した対策であり、非常用電源設備等の安全上重要な設備を防護し重大事故の発生だけは回避することを目的とするものであること。

(b) 「重要機器の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」に要する費用的負担は低額で済むこと

「重要機器の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は防護の対象が限定されていることから、その施工に要する費用は低額で済む。日本原電が行った水密化措置に要した費用も、防潮堤の施工に比して低額であった。

(c) 水密化が技術的に可能であったと工学者が意見を述べていること

原子力工学者・n a氏、津波工学者・b p氏、津波工学者 a g証人は、水密化による防護措置が容易に可能である旨述べている。

また、水密化に求められるレベルは、潜水艦等に求められるような厳密なものは求められていない。

(ウ) 想定津波を前提とした「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」によって、本件津波に対しても非常用電源設備等の被水を回避することが可能であったこと

a 福島第一原発のタービン建屋等の内部の配電盤等の被水が本件事故の原因であること

本件事故では、共用プール建屋内に設置されていた空冷式非常用ディーゼル発電機は機能を維持していたが、建屋内の配電盤及びそこから電源の供給を受けるタービン建屋内の配電盤が被水し機能喪失したことから、SBOを回避できなかった。したがって、タービン建屋及び共用プール建屋内の配電盤の機能喪失が回避できれば、本件事故は回避できた。

b 配電盤が設置された部屋の水密加措置を講じていれば、配電盤等の被水を防止することは可能であったこと

第1に、建屋の躯体部分（外壁）は本件津波に耐えたこと、

第2に、建屋の外部と内部の浸水深の違いを見ると、主要な浸水経路となった「大物搬入口」、「入退域ゲート」は、津波対策が全く講じられていなかったにも関わらず相当程度の防護機能を果たしていたこと、したがって仮に水密化による防護措置が講じられていれば、十分な防護機能が期待でき1階への浸水を防ぐことができたと考えられること、

第3に、地下階への直接の浸水経路となったと想定される「給気ルーバ」については、「津波による損傷は見られない」とされており、水密化措置を講じていれば、全体として建屋内部への浸水を防ぐことが十分に期待できたことである。

第4に、仮に一部において建屋内部への浸水が生じたとしても、建屋内部の間仕切り壁がかなりの防護機能を果たしたことからすれば、配電盤等が設置された部屋について水密扉の設置等の水密化措置を講じていれば、配電盤等の被水を防止することは十分に可能だったといえる。

(エ) 想定津波と本件津波は浸水深、波圧及び流況（津波の流れの方向と強さ）において建屋内部への浸水、更には重要機器室への浸水に影響を与えるほどの差異はないこと

a 被告国の主張

被告国は、予見可能性の基礎とされた2008年推計に基づく想定津波と本件津波は、そのマグニチュード、断層領域、すべり量、津波の方向（南東・東）、浸水深、継続時間、水量において、いずれも全く規模が異なるとし、これを理由として、想定津波に基づく結果回避措置を講じていたとしても本件津波による結果を回避することはできなかったと主張する。

b 原告らの主張

想定津波によっても、（場所によって違いはあるものの）最大で5mを超える浸水深が予測されていたこと、本件津波の東側からの海水の遡上による影響が限定的なものであったことからすれば、浸水深及びそれによって推定される津波の動水圧について、想定津波と本件津波の間に結果回避可能性を否定するほどの大きな差異があるとはいえない。

c 想定津波と本件津波との間に大きな差異はないこと

(a) 想定津波と本件津波は浸水深、波圧において大きな差異はないこと

想定津波による浸水深は敷地南側で約5.7m、共用プール建屋付近で約5m、(堰きとめ効果による増幅前の推計として)4号機付近で約2.6mに達しており、本件津波の浸水深5m程度と大きく異なるものではない。

(b) 想定津波による波圧はa g証人が推定する本件津波の波圧を上回ること

i) 被告国の主張

被告国は、想定津波による1号機東側前面の浸水深は、約1mであったことから、本件事故前に一般に広く用いられていたh hらの式による波圧推計によれば、1号機東側前面における波圧は、30kN/m<sup>2</sup>にとどまると推定されるから、この推定波圧に従って大物搬入口の水密化措置を講じていたとしても、本件津波に対して防護機能を果たすことはできなかつたと主張している。

ii) 原告の反論

想定津波の浸水深を前提として、h hらの式を用いて計算すると、本件事故の大きな原因となった1号機タービン建屋東側前面における動水圧を大きく上回るものであった。

(c) 想定津波も本件津波も、敷地南側からの津波の流れの影響が大きく、浸水深が大きくなったことについて卓越した寄与をしていたこと

i) 被告国の主張

被告国は、想定津波が敷地南側からのみ遡上したのに対して、本件津波は敷地南側だけではなく東側からも遡上した点が異なるとして、海水の流れの向きと強さの差異を強調している。

ii) 原告らの反論

本件津波を被告東電が解析した結果によれば、想定津波も本件津波も、敷地南側からの津波の流れの影響が大きい点は共通しており、東から遡上する流れの影響を最も受けた1号機周辺においても、その影響は限定的である。想定津波が南側からのみ遡上するのに対して、本件津波は東側の湾内からも遡上したことをもって、想定津波に基づく水密化対策の防護機能が失われるかのように主張する被告国の主張は失当である。

(d) 地震の規模等の差異は結果回避可能性を否定するものではないこと

i) 被告国の主張

被告国は、想定津波と本件津波では、原因となる地震のマグニチュード、断層領域、すべり量、及び津波による浸水の継続時間、水量において、いずれも全く規模が異なることから、想定津波を前提とした対策では本件津波に対して事故を回避することはできなかつたと主張する。これに加えて、想定津波と本件津波では、津波によってもたらされる「水量」及び「浸水時間」が異なることを挙げる。

ii) 原告らの反論

そもそも、本件事故に関して、地震動による損傷が原因となったことを示す確実な証拠はない。本件で検討されるべきは、2008年推計によって想定される津波と、本件津波の異同であり地震のメカニズムと規模の差異は本件とは関連性がない。

また、仮に「水量」に差異があるとしてもそれによってタービン建屋等へ浸水深、波圧が影響を受けない限り、単に水量が多いということで想定津波による対策の有効性が否定されるものではない。同様に、「浸水時間」が分単位で長くなったからといって、水密化による防護機能が劣化する

るようなものでもなく、想定津波による浸水時間が、本件津波の浸水時間を下回るとしても、想定津波による対策の有効性が否定されるものではない。

(オ) 水密化による防護措置を設計する場合には工学的に「安全上の余裕」が求められ、とりわけ原子力安全規制に際しては「事前警戒（予防・p r e c a u t i o n）」を基本として「安全上の余裕」が十分に考慮されるべきこと

a 工学的には安全施設の設計において「安全上の余裕」を確保することが当然に求められること

原子炉施設に限らず、工学的施設では安全確保のための規格や基準ぎりぎりに設計して製作することはまずなく、規格や基準自身にもかなり安全裕度を取り、実際の施設にするときにも更に余裕をとることが一般的である。証人 a g も、一般論として、一般工学と比べると原子力の場合は裕度については十分に取っておかなければならない旨認めている。

b 特に原子力施設については十分な安全余裕が求められること

原子炉の安全規制においては、原子炉等規制法や電気事業法などにより、高度の安全性が求められており、「事前警戒（予防・p r e c a u t i o n）」を基本的な考え方とし、安全性に対し「合理的な疑い」があると認められる場合には必要な安全性確保の措置が求められる。なお、このような観点から、地震動に対する安全裕度については、実際に、「顕在的裕度として最低でも約3倍の余裕がある」とされており、津波対策をこれと別異に取り扱う理由はない。

c 原子炉施設の津波安全対策において「安全上の余裕」を確保すべきことは b p 氏、a g 氏ら津波工学者が当然のこととしている

「津波評価技術」を策定した津波評価部会の主査であった b p 氏、a g 証人も同様に安全裕度を確保すべきことを当然のこととしている。

d 想定津波を前提として「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」に際して少なくとも 5 m の浸水深に耐えられる水密化措置が求められること

想定津波の諸条件を前提に、安全上の余裕を考慮すると、a g 証人は、最低でも 5 m の浸水深に耐えられるだけの「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋の水密化」が講じられなければならないといえる証言している。

e 地震規模の過小評価のおそれあったことも考慮されるべきであったこと

被告東電は、想定津波を推計した 2008 年推計において、Mw 8.3 として推計を行っている。しかし、中央防災会議は同地震の規模を Mw 8.6 と設定しており、他の専門家もこれと同様の設定を採用している。これらの見解を誠実に受け止めて、被告東電が Mw 8.6 を採用して推計していれば浸水深がさらに大きくなる試算結果が得られた可能性が高い。

よって、地震規模の過小評価の可能性も考慮に入れて、安全上の余裕を十分に確保しておくべきだった。

f 想定津波に対して「安全上の余裕」を確保した津波対策により本件事故を回避できたこと

以上主張してきた通り、最大で O. P. + 15 m 程度の津波高さとなる想定津波を前提とし、かつ「安全上の余裕」を確保した上で、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」を講じていれば、本件津波に対しても非常用電源設備等の被水を回避することが可能であったといえる。

(カ) 2002(平成14)年末以降、適時に規制権限が行使されていれば、1年程度の間「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の完成が見込まれること

a 2002(平成14)年末を起点とすべきこと

敷地高さを超える津波の予見可能性は、2002(平成14)年末には認められる。よって、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の対策に動き出す起点は2002(平成14)年末とすべきである。

b 及び水密化の工事期間は1年程度を見れば十分であること

証人 a g は、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の長所として、「防潮堤の設置」に比べて施工に要する期間が短くて済むという点を挙げている。また、東芝の技術者として福島第一原発の設計に関与した n g 氏は2年程度の期間を所要期間として見積もっている。

さらに、日本原電が f 1 原発において、「長期評価」に基づく水密化措置をわずか10カ月間で、n h 原子力発電所1号機は9カ月間、同2号機は6か月間で完了させている。

c 名古屋判決の誤り

2002(平成14)年末以降、適時に規制権限が行使されていれば、1年程度の間「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の完成が見込まれる。名古屋地裁判決(2019〔令和元〕年8月2日)は、敷地高さを超える津波が予見可能になった時期を2006(平成18)年として上で、施工期間について本件事故までに完成していなかった可能性が高いとしているが、誤りというしかない。

(キ) 敷地を超える津波に対する防護措置として、「防潮堤の設置」に先立ち、またその設置とともに防護の多重化のために建屋の水密化が求められること

a 被告国の主張

被告国は、本件事故前の科学的・工学的知見に照らした場合、敷地高さを超える津波が予見された場合に導かれる対策は、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、それ以外の建屋の水密化措置が導かれることはあり得ないと主張する。

b 原告らの主張

原告らは、敷地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」と「建屋等の水密化」があるところ、「防潮堤の設置」には長期間を要することから、まずは「防潮堤の設置」に先立ち「建屋等の水密化」(「重要機器室の水密化」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り、それにとどまらず、原子炉施設においては万が一にも深刻な災害が起こらないようにする必要があることから、その後完成する「防潮堤の設置」によって、更に多重の防護が確保されるべきであると主張する。

なお、原告らは、一般論として、敷地高さを超える津波に対して、「防潮堤の設置」が防護措置として想定されること自体については争うものではない。

c 防潮堤の完成に至るまでの期間における「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の必要性

「防潮堤の設置」には、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」と比してその施工に長期間を要する。したがって、「防潮堤の設置」に先立って「重要機器室の水密化」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。なお、仮に、所要の工事期間に差が

なければ、当然ながら、これらの防護措置は同時に完成させるべきものであり、両者が相まって万全の防護機能を確保すべきものである。

この点について、a g 証人も、敷地を超える津波が想定される以上、防潮堤の完成までの期間において短時間で施工が可能な建屋の水密化措置が検討対象となることを認めているところである。

d 多重防護のために「防潮堤の設置」とともに「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」が求められること

(a) 防潮堤の防護措置としての有効性と課題

防潮堤は、主要建屋敷地への津波の遡上自体を防止することを目的としており、その目的が十分に達成される場合は、「ドライサイト」の維持に近い効果が期待できるため、津波に対する代表的な防護措置として検討されるべきである。しかし、津波の過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容易ではなく、津波の動水圧については適切な評価式が確立していない。

(b) 多重防護のために防潮堤の設置とともに建屋の水密化が求められている

原子力発電所が、万が一にも事故を起こしてはならないという観点から、多重防護のために「防潮堤の設置」とともに水密化が求められていることは、a g 証人も認めている。

e 水密化措置が本件事故の前後を通じて、現に検討され、実施され、指示されていること

(a) 2006（平成18）年には保安院が建屋の水密化による津波に対する防護措置を挙げていること

2006（平成18）年5月11日に開催された第3回溢水勉強会において、建屋敷地高さを1mこえる浸水によって、大物搬入口からタービン建屋内で浸水が生じ非常用電源設備等が機能喪失することが示されていた。同会議の議事次第の記録には、主要建屋の大物搬入口に水密扉を設置する対策が掲げられている。

同年8月から9月にかけて開催された安全情報検討会においてもスマトラ沖地震に基づく津波によるインド・マドラス原発の外部溢水事故について検討がなされ、津波等の外部溢水対策として「防波堤の設置及び必要に応じて建屋出入口に防護壁の設置」が挙げられている。

保安院の安全審査官は、2009（平成21）年9月の時点において、被告東電の担当者と貞観津波に対する対策方法を検討した際に、水密化による防護について議論をしている。

このように、敷地高さをを超える津波が想定された場合、規制庁及び原子力発電所の安全対策にかかわる技術者らが、ごく自然な発想として、「防潮堤の設置」と並んで「建屋の水密化」を検討している。

(b) 被告東電の津波対応部署においても2008（平成20）年から2011（平成23）年にかけて「長期評価」の津波地震の想定を前提として「防潮堤の設置」とともに「建屋等の浸水防止」が検討されていたこと

i) 2008（平成20）年3月時点で想定津波に対する防護措置として「建屋の水密化等が考えられる」とされていること

被告東電の内部においても2002年「長期評価」は耐震バックチェックに取り入れざるを得ないという方針が土木調査グループのトップ（o q・GM）まで確認されており、これを踏まえて

津波防災対策の担当部署においては「防潮堤の設置」に合わせて建屋等の水密化措置が検討されていた。

ii) 2010（平成22）年以降、津波対策ワーキングでは、防潮堤の限界も指摘され「建屋の水密化」による防護措置の必要性が確認されていること

2010年（平成22）年8月27日に開催された、被告東電・福島地点津波ワーキング（グループ）第1回会議、2011（平成23）年2月に開催された福島地点津波対策ワーキング（グループ）第4回会議では、「長期評価」の津波地震の想定を前提として、被告東電の内部においても、「防潮堤の設置」だけでは非常用電源設備等の被水を防げないとして、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」が現に不可避なものとして検討されていた。

c f1原発においては2009（平成21）年には「長期評価」を前提として「盛土による敷地への浸水防止措置」に合わせて「建屋の水密化」対策が現に実施され完成していたこと

(a) f1原発において「長期評価」を前提として盛土による浸水防止措置に合わせて「建屋の水密化」が施工されていたこと

日本原電が、茨城県fk村に設置しているf1原発においては、本件事故以前に、現に、2002年「長期評価」に基づく津波評価を採り入れ、主要建屋敷地高さを超える津波に対して、敷地への浸水の防止・低減を目的とする盛土工事とともに、多重の防護措置として建屋の水密化の防護措置を講じていた。

(b) f1原発の「建屋の水密化」には浸水防護機能は認められないとの被告国の主張が事実と反すること

被告国は、「長期評価」による想定津波を前提として、現に、f1原発において「防潮盛土」と並んで「建屋の水密化」が施工された事実は認めるものの、「建屋の水密化」の津波防護機能について、「敷地にそのまま津波が浸入した場合には、およそ建屋内への浸水を防ぐことができない措置」に過ぎないものであったと主張する。

しかし、「建屋の水密化」による浸水防護機能は漏水試験で確認されている。また、「建屋の水密化」は技術的、規制対応上も容易であったとされており、被告国の主張は誤りである。

d 事故直後に保安院により建屋の水密化等の措置が求められ実施されたこと

保安院は、本件事故直後の2011（平成23）年3月30日に「福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について」と題する指示を出した。この指示においては本件事故以前の知見に基づいて考えられる代表的な防護措置を例示していると考えられるが、想定される津波に対する中長期的な抜本的な対策として、「防潮堤の設置」と並んで、「水密扉の設置」（建屋の水密化）を代表的な防護措置の例として具体的に例示している。保安院は、2011（平成23）年6月7日付けで、実用発電用原子炉を設置する11の事業者宛に「平成23年福島第一原発事故を踏まえた他の原子力発電所におけるシビアアクシデントへの対応に関する措置の実施について（指示）」と題する文書を発した。この指示文書には、九州電力株式会社が実施した安全対策を紹介した文書が添付されているが、「重要機器があるエリアへの浸水防止対策」として、「重要な機器があるエリアの扉等に浸水防止対策を実施」したことや「予備変圧器を高台に新設予定」などの対策が記載されている。原子力事業者は、保安院の指示に基づいて、現に建屋の水密化などの具体的な対策を選択し実行した。

e 新規制基準は「防潮堤の設置」（外郭防護1）とともに「内郭防護」（重要機器室の水密化）及び「タービン建屋等の水密化」）等も求めていること

(a) 被告国の主張

被告国は、敷地高さを超える津波に対しては「防潮堤の設置」によるドライサイトの維持のみが求められるのであり、多重防護等の観点から「建屋等の全部の水密化」が求められることはないとする。

また、関連して、新規制基準も「防潮堤の設置」を前提としない「水密化」（内郭防護）を求めているものではない、とする。

(b) 原告らの反論

新規制基準は、「敷地への浸水防止（外郭防護1）」（すなわち「防潮堤の設置」等）、「漏水による重要な全機能への影響防止（外郭防護2）」と並んで、「重要な安全機能を有する施設の隔離（内郭防護）」として、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」による防護措置を多重防護の観点から求めている。

f IAEAの安全基準、その他の諸外国の安全規制において「防潮堤の設置」等々並んで安全上重要な機器について「水密化」等による防護が求められていること

「防潮堤の設置」に並んで「水密化」等による防護が求められるとの考え方は、本件事故によって初めて得られた知見ではなく、IAEA、NRC、KTAの規制に取り入れられていた。

(ク) 原告らは技術基準適合命令において前提とすべき原因事象（想定津波及び浸水経路及び防護の対象等）、及びこれに対応する結果回避措置（「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」）について十分に特定し主張・立証を尽くしていること

a 国賠訴訟における結果回避措置の特定と結果回避可能性の証明負担について

規制権限不行使の違法が国賠訴訟で争われる場合、結果回避可能であったかどうかは、具体的に確実な立証は不可能であって、それを一方当事者である原告住民らに課すことは妥当でない。前述のように、重要な原発規制を担う経済産業大臣は法令を誠実に執行する義務を負い、かつ、それに伴って適切な規制実施に対しアカウントビリティを負うこと、しかも、証拠の偏在がある中では、結果回避に不合理でないで一応認められる手段が原告側から提示されている場合には、それでは回避不能であることの主張・立証を被告側が十分に行うことができなければ結果回避可能性があったと推定されるとするのが公正な証明負担のあり方である。

b 技術基準適合命令において前提として想定すべき原因事象及びこれに対応する結果回避措置の特定について

(a) 「長期評価」に基づいて福島第一原発において想定すべき津波について

被告東電が行った2008年推計による津波は遅くとも2002（平成14）年末には実施が可能であった。2008年推計による津波は、福島第一原発の敷地南側でO. P. + 15.7 m、4号機原子炉建屋付近でO. P. + 12.6 m、共用プール付近で約O. P. + 15 mの津波高さとなるのが推計されるものであり、こうした高さの津波が襲来することを前提とすべきである。

(b) 「タービン建屋の水密化」、「重要機器室の水密化」の防護措置について

i) 防護の対象となる非常用電源設備等について

被水による機能喪失を回避すべく防護の対象となるのは、技術基準省令62号8号ホの「非常



用電源設備及びその附属設備」(非常用電源設備等)である。

ii) 「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」において防護の対象とすべき箇所について

「タービン建屋等の水密化」において防護の対象とすべき箇所については、非常用電源設備等が設置されている「タービン建屋等」の全てである。

「重要機器室の水密化」において防護の対象とすべき箇所は、「タービン建屋等」の内部において、非常用電源設備等が設置されている部屋などの全てである(なお、非常用電源設備等が区切られた室内に設置されていない場合には、区切りを設けて部屋自体を作ること自体も求められる。)

なお、被告国は、原告らが「タービン建屋の水密化」のみ主張し、「重要機器室の水密化」を不要であると主張しているかのように整理しているが誤りであり、「建屋等の水密化」は、「タービン建屋の水密化」、「重要機器室の水密化」双方を含む概念である。そして、重要機器の被水の回避という目的との関係では、「重要機器室の水密化」が直接的な防護措置であり、「タービン建屋等の水密化」は間接的な防護措置となる。

iii) 水密化を想定すべき浸水経路について

水密化を想定すべき浸水経路については、「タービン建屋等の水密化」については、同建屋内への浸水が起こり得る全ての箇所である。「重要機器設室の水密化」においては、まず何よりも「重要機器設室」への出入口の扉自体を水密扉として水密化がなされるべきものである。これとともに、「重要機器設室」の壁面に設けられている配管等の貫通部についても水密化措置が講じられるべきものである。

(c) 「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の設計に際しては十分な「安全上の余裕」を確保すべきこと

具体的な設計を行う際には、工学的に当然に求められる「安全上の余裕」を確保すべきものである。特に、原子炉施設においては万が一にも重大事故を起こさないという高度な安全性が求められていること、技術基準省令62号4条1項が「想定される津波により原子炉の安全性が損なわれるおそれがないこと」を求めていることから、とりわけ十分な「安全上の余裕」が確保される必要がある。

耐震設計裕度について最低でも3倍が求められていることが参考にされなければならない。

(d) その他の考慮事項について

i) 漂流物の想定について

建屋の水密化に際しては、漂流物の存在も前提として、建屋の駆体部分だけではなく、開口部において水密化措置を講じる部分についても、漂流物を想定した強度を確保した上で、防護措置を講じる必要がある。

ii) 地上構造物による影響の考慮について

2008年推計は、地上構造物の存在を考慮することなく、福島第一原発の主要建屋敷地が更地であるという前提で行われた津波シミュレーションである。タービン建屋等の地上構造物の存在を前提とした津波シミュレーションは、技術的に可能であることからすれば、地上構造物の存在による津波の挙動がどのような影響を受けるかについては、当然に考慮に入れられる必要がある。

iii) 防潮堤による防護機能は前提とすべきではないこと

結果回避措置としての「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は、防潮堤の完成に至るまでの相当の期間においては、当然のことながら、防潮堤による防護機能を前提としない状態で、原子炉施設の安全の確保が可能となるものである必要がある。

また、防潮堤の完成後においても、防潮堤の防護機能も完全なものとはいえないことから、防護の多重化の考え方に立ち、防潮堤による防護機能が破られることを想定してもなお、原子炉施設の安全性を確保するものであることが求められる。

iv) 想定される工期と費用について

1～4号機の全てについて「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の施工を完了するのに、ng意見書では最大3年を見込めば十分としている。また、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」については、原子炉1基当たり1億円程度の工事費で施工が可能である。

(e) 「重要機器の水密化」及び「タービン建屋の水密化」の具体例

従来から製品化されていたものであり、水密性のある防水扉等の設置である。

c 経済産業大臣は技術基準適合命令において具体的な防護措置を特定する必要はなく、原告らは、想定される防護措置が技術的に実行可能であり、かつその防護措置によって結果回避が可能と判断されることを相当程度特定して主張・立証すれば足り、原告らはこの主張・立証を尽くしていること

(a) 被告国の主張

被告国は、結果回避措置としての「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」に関して、「加わる津波の波圧や浸水継続時間、津波高さの時間的変化、浸水量の時間的変化等」及びこれらを前提として「具体的にどのような措置（設置場所のほか、規格や素材などの主要諸元）」を明らかにするように求めている。

(b) 原告らは技術的事項についての詳細を特定する必要はないこと

技術基準省令62号4条1項が「性能規定」といえること、事前警戒・予防規制では求められる措置についても暫定性があるなどの特徴があることなどを踏まえ、O. P. + 10mを超える津波対策の不備とそれを是正するための防護措置を講ずるように命ずれば十分で（必要に応じた使用の一時停止命令も含む）、それを受けて、原発設置者が技術基準に適合するような性能を有するように修理・改造等の内容・対策について具体化した工事計画認可申請等を行うことになる。それゆえ、技術基準適合命令において津波対策・措置の特定化は可能な範囲内で行えばよく、仮に必要であるとしても、想定される津波による事故発生と放射性物質の放出・拡散とそれによる被害発生を防止ないし低減するために一応有効と考えられる前述の水密化等の措置を例示すれば、十分である。

(ケ) 「防潮堤の設置」の完成前の「タービン建屋等の水密化」については、波圧の推計及び漂流物の衝突力の評価に際して「安全上の余裕」を考慮することで対処が可能であること、また、「重要機器室の水密化」については波圧・漂流物の影響は減殺されており「重要機器室の水密化」によって非常用電源設備等の被水を回避することは十分に可能であり、これらの防護措置に合理性はあること

a 被告国の主張

被告国は、「防潮堤の設置」をそもそも前提としない「建屋等の全部の水密化」は、i) 防護措置としての確実性がないこと、ii) 技術的にも未確立であったこと、及びiii) 新規制基準においても「防潮堤の設置」をそもそも前提としない「建屋等の全部の水密化」で足りるとはしていないことから、合理的な防護措置ではないとする。

b 原告らの反論

原告らの主張を整理してきたとおり、「防潮堤の設置」の完成には長期間を要するため、その完成に先立ち最低限の措置として、早期に施工可能な「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」が求められていた。また、「防潮堤の設置」の完成前に、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」は技術的に可能であった。これらの措置を講ずることによって、敷地へ遡上する津波に対しても非常用電源設備等の被水を回避することは可能であり、「防潮堤の設置」に先行して、「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」を講ずることには防護措置としての合理性が認められる。

カ その他の規制権限不行使の違法に当たる事情

(ア) 「独立性」欠如是正義務違反

a 「独立性」欠如是正義務の内容

(a) 省令62号33条4項(保安電源設備)の規定と趣旨

省令62号33条4項は、2006(平成18)年1月1日施行の改正省令62号により追加されたものであり、「非常用電源設備及びその附属設備は、多重性又は多様性、及び独立性を有し、その系統等を構成する機械器具の単一故障が発生した場合であっても、運転時の異常な過渡変化時又は一次冷却材喪失等の事故時において工学的安全施設等の設備がその機能を確保するために十分な容量を有するものでなければならない。」と定める。ここに「多重性」とは、「同一の機能を有する同一の性質の系統又は機器が二つ以上あること」、「多様性」とは、「同一の機能を有する異なる性質の系統又は機器が二つ以上あること」をいう。さらに、「独立性」とは、「二つ以上の系統又は機器が設計上考慮する環境条件及び運転状況において、共通要因又は従属要因によって、同時にその機能が喪失しないこと」をいう。(以下まとめて「独立性」ともいう。)

この「独立性」は、外部電源が失われた場合の炉心の冷却のための最後の命綱ともいうべき非常用電源設備及びその附属設備に関し、1990(平成2)年改訂安全設計審査指針において、万が一の原子炉による災害を防止するために、「重要度の特に高い安全機能を有する系統」(総則規定としての「指針9」)である「非常用所内電源系」(各則規定としての「指針48.3項」)については、「多重性又は多様性及び独立性」を備えるべきことが明確に規定されていたことを、既設原子炉の規制要件として明文化したものである。

(b) 「独立性」は「溢水」による被水から非常用電源設備及びその附属設備を防護することも含むこと

原子力発電所において非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」の規制要件化をする趣旨のなかに、当然、1991(平成3)年に福島第一原子力発電所1号機で発生した内部溢水事故(以下「平成3年溢水事故」という。)に対する対策を考慮して設計基準事象とすべきものがあつたことは当然である。平成3年溢水事故の後とられた、非常用ディーゼル発電機の2台専用化及び各号

機間の電源融通という対策は、万が一にも全交流電源喪失から原子炉による重大事故が発生することを防止することを目的に、防護の多重性の観点からなされたものである。したがって、経済産業大臣が、2006（平成18）年1月1日改正施行省令62号33条4項で、非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」要件を明文化するに際して、平成3年溢水事故で現実的危険性が明らかになった、非常用電源設備及びその附属設備のすべてが被水によって機能喪失に陥ることを防護することも考慮事項であったと解される。

(c) 「内部溢水」と「津波（外部溢水）」は被水として同じであること

平成3年溢水事故は、タービン建屋内の床下埋設の配管の損傷による海水の浸水が、建屋内に存在した非常用ディーゼル発電機を、被水により機能喪失させたものである。内部溢水は、配管の設置場所、配管の損傷場所によって水の漏えいと浸水の場所と浸水の経路が様々になる。建屋の下部から、あるいは途中の壁から、あるいは上部からと、あらゆる方向からの被水の可能性を想定して非常用電源設備及びその附属設備を被水による機能喪失から防護する措置をとらなければならない。

津波が襲来したときに、原子炉施設の様々な空洞・空隙を通じて非常用電源設備及びその附属設備が設置されている場所に海水が浸水するという点では、「内部溢水」と本質的な違いはない。省令62号33条4項で「独立性」を規制要件化した立法事実を照らして、「内部溢水」のみならず、「津波（外部溢水）」からの独立性を除外する合理性はない。

(d) 津波による浸水に対して「独立性」が欠如していたこと

福島第一原子力発電所各号機の非常用電源設備及びその附属設備は、同じフロアに集中的に設置されており、同一設置フロアへの津波による浸水によって同時に機能喪失する配置であった。

(e) 「独立性」欠如是正義務

i 2005（平成17）年改正後の省令62号33条4項の「独立性」は、津波を含む外部事象に対しても要求されており、かつ福島第一原子力発電所1ないし4号機の非常用電源設備及びその附属設備は、敷地高を超える津波に対する「独立性」を欠如していたので、経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年には、被告東京電力に対し、「独立性」欠如是正の技術基準適合命令を発するべきであった。

ii 仮に外部事象としての津波に対して省令62号33条4項が適用されないとしても、福島第一原子力発電所1ないし4号機の非常用電源設備及びその附属設備は内部溢水に対しても「独立性」を欠如しており、経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年には、被告東京電力に対し、内部溢水に対する「独立性」欠如を是正する技術基準適合命令を発するべきであり、これを発していれば、本件津波に対しても結果回避可能であった。

iii 仮に外部事象としての津波に対して省令62号33条4項が適用されないとすれば、経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年には省令62号33条4項に外部事象を加える省令改正を行い、その改正後の省令の適用で、被告東京電力に対し、「独立性」欠如是正の技術基準適合命令を発するべきであった。

b 「独立性」欠如是正義務に関する規制権限不行使の違法性

(a) 回避義務

i 「独立性」欠如是正義務の内容

福島第一原子力発電所1号機ないし4号機において、既設の非常用ディーゼル発電機、配電盤等の非常用電源設備及びその附属設備とは別に、O. P. + 3 2メートルの高台等の被水の可能性のない高所に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその附属設備(当然ながら非常用高圧配電盤及び非常用低圧配電盤を含む。)を設置すること。ここにいう海水による冷却を必要としない非常用電源設備としては、空冷式ディーゼル発電機とガスタービン発電機があるが、どちらを選択するかは被告東京電力の判断による。

ii 技術的可能性と予想される工期について

2002(平成14)年時点で、上記の対策は技術的可能性があったし、被告東京電力が2002(平成14)年以降、遅くとも2006(平成18)年までに上記の工事に着手すれば、遅くとも2009(平成21)年にはすべての工事を完了することができた。

(b) 回避可能性

O. P. + 3 2メートルの高台等の被水の可能性のない高所に、各号機ごとに、海水による冷却を必要としない非常用電源設備及びその附属設備(当然ながら非常用高圧配電盤及び非常用低圧配電盤を含む。)を設置していれば、津波の影響を絶対に受けることはないので、仮に既設の非常用ディーゼル発電機、配電盤等の非常用電源設備及びその附属設備が本件津波によりすべて機能喪失になった場合でも、全交流電源喪失を回避することが可能であった。

(イ) シビアアクシデント対策義務(代替設備確保義務)違反

a シビアアクシデント対策義務(代替設備確保義務)の内容

経済産業大臣は、遅くとも2006(平成18)年には省令62号、「津波によって交流電源を供給する全ての設備及び海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」との規制を追加する省令改正を行い、改正後の省令を福島第一原子力発電所1ないし4号機に適用し、被告東京電力に対し、技術基準適合命令を発するべきであった。この省令は、経済産業大臣が、2011(平成23)年10月7日付けで技術基準省令62号の改正を行い、第5条の2(津波による損傷の防止)を新設追加したものと同一である。

b シビアアクシデント対策義務(代替設備確保義務)に関する規制権限不行使の違法性

(a) 回避義務

i 非常用電源設備及びその附属設備の代替設備

i) 内容

・「独立性」欠如是正措置としてO. P. + 3 2メートルの高台に空冷式非常用ディーゼル発電機及びその附属設備を設置した場合に、これとは別に高台にガスタービン発電機及びその附属設備を設置すれば代替設備としても機能すること。

・緊急車輛(交流電源車・直流電源車)を配備すること。

・計器類のための十分な容量をもつ非常用電池をタービン建屋内の高所またはO. P. + 3 2メートルの高台に配備すること。

ii) 技術的可能性と予想される工期について

2002(平成14)年時点で、上記対策は技術的可能性があったし、被告東京電力が2002(平成14)年以降、遅くとも2006(平成18)年までに上記対策の工事に着手すれば、遅

くとも2009（平成21）年にはすべての工事を完了することができた。

ii 最終ヒートシンクの代替設備

i) 内容

- ・ 淡水貯槽および原子炉建屋までの配管をすること。
- ・ 空冷式熱交換機（緊急熱交換機）を配備すること。
- ・ 車輻搭載型可搬型注水ポンプ（補機冷却用）を配備すること。
- ・ 可搬型大動力ポンプの確保およびそのための建屋外部接続口・建屋内注水配管（原子炉冷却用）を配備すること。

ii) 技術的可能性と予想される工期について

2002（平成14）年時点で、上記対策は技術的可能性があったし、被告東京電力が2002（平成14）年以降、遅くとも2006（平成18）年までに上記の対策工事に着手すれば、遅くとも2009（平成21）年にはすべての工事を完了することができた。

(b) 回避可能性

i 上記電源の代替設備の措置が講じられていれば、そのみで結果回避が可能であったこと  
具体的には、上記ガスタービン発電機とその附属設備の設置があればこれ単体で電源が確保されるので結果回避可能であった。

緊急車輻（交流電源車・直流電源車）の配備及び十分な容量を持つ非常用電池の配備についても、それぞれ単独でも、交流電源を必要としない非常用復水器（IC・1号機）、原子炉隔離時冷却系（RCIC・2ないし4号機）及び高压注水系（HPCI・1ないし4号機）などの操作が可能となることから、これらの非常用冷却系によって炉心冷却を行うこと（その間に復旧措置を講じること）により結果回避は可能であった。

仮に、各措置によっては、それぞれ単独では結果の回避ができたとはいえない場合であったとしても、これらの各措置が重層的に講じられていれば、結果の回避は可能であった。

なお、緊急車輻（交流電源車・直流電源車）や非常用電池から上記の非常用冷却系の各機器への電源の供給に際しては、非常用高压配電盤又は非常用低压配電盤を介する必要はなく直接の供給が可能である。

ii 上記最終ヒートシンクの代替設備について

上記の最終ヒートシンクの代替設備について全て講じられていれば、これにより炉心に冷却用の水を注入することが可能となり、結果の回避が可能であった。

iii 電源と冷却用の水、最終ヒートシンクの代替設備による結果回避

なお、仮に、上記(a) iの一部の防護措置のみ、又は上記(b) iの一部の防護措置のみによっては、結果の回避が可能だったとまでいえない場合であっても、これらの各防護措置の全部を併せ講じるなどすることにより、本件津波に対しても結果の回避は可能であった。

(2) 被告国の主張

ア 被告国は、原告らが主張する規制権限を有していなかったこと

規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法であるというためには、被告国において、当該規制権限を有することが前提となるところ、下記(ア)ないし(エ)のとおり、被告国は、原告らが主張する規制権限を有していなかった。

(ア) 想定津波を対象とする対策に関する規制権限の不行使の違法がないこと

段階的な安全規制の仕組みを前提とする炉規法及び電気事業法の下では、原告らが念頭に置いている省令62号の改正、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、いずれも詳細設計に係る事項のみを対象としていると解すべきところ、原告らの主張する各措置は、いずれも本件津波と同程度の津波又は本件原発の建屋の敷地高を前提にした津波の到来に対する対策を講じることを求めるものであり、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであって、詳細設計の変更ではないことから、本件で問題とされるべき規制権限を前記のような省令改正、技術基準適合命令とする原告らの主張は失当である。

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

(a) 原子炉の設置、運転等に関する安全規制について、改正前炉規法及び電気事業法は、原子炉施設の設計から運転に至る過程までを段階的に区分し、各段階に応じて許認可等の規制手続を介在させることにより、原子炉の利用に係る安全を確保するという段階的、分野別安全規制を採用している。

まず、原子炉設置許可処分の際の安全審査では、改正前炉規法24条1項1号の要件につき、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の妥当性が判断される（前段規制）。ここでは、原子力安全委員会が定める安全設計審査指針及び耐震設計審査指針（平成18年耐震設計審査指針を含む。）等の各指針への適合性が審査される。

次に、設置等許可処分後の設計及び工事方法の認可から運転の開始における使用前検査、運転開始後の定期検査等に関する規制（後段規制）の段階では、基本設計及び基本的設計方針が妥当であることを前提として、詳細設計の妥当性等が審査される。ここでは、技術基準が、事業用電気工作物としての原子炉施設の工事計画認可から運転開始後に至るまでの全段階にわたり、当該原子炉施設の具体の部材、設備等の安全性を確保するための基準として位置づけられ、機能している。

(b) 実用発電用原子炉について、電気事業者は、電気事業法39条に基づき、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物につき技術基準適合維持義務を負い、経済産業大臣は、電気事業法40条に基づき、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認めるときは、実用発電用原子炉施設の一時使用停止命令を含む技術基準適合命令を発令することができる。

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

(c) このような枠組みを前提とする限り、改正前炉規法及び電気事業法は、後段規制においては、設置許可処分の際の安全審査において基本設計ないし基本的設計方針の妥当性が確認されていることを前提に、電気事業者に対し、事業用電気工作物としての具体の部材、機材等の性能、機能等の技術基準適合維持義務を課すとともに、技術基準適合性が維持されてない場合には、必要

に応じて技術基準適合命令を発することによってこれを是正する仕組みを採用しているものである。基本設計ないし基本的設計方針の安全性は後段規制の前提であって、これに関わる問題については後段規制の対象となり得ず、事後的に問題が生じた場合であっても、それについて後段規制としての技術基準適合命令によって是正する仕組みは採られていない。

したがって、仮に、既存の原子炉施設において基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項に問題が生じた場合には、この問題を技術基準省令の改正や技術基準適合命令により是正する余地はない。本件で原告らが主張する津波が原子炉の敷地に遡上することを前提とする防潮堤等の設置や建屋等の水密化などの措置については、いずれも設置許可（変更）処分における敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐという基本設計ないし基本的設計方針とは相容れないものであるから、詳細設計に関する技術基準省令を改正したり、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発したりすることによりこれを是正することはできなかった。

本件事故以前に、既存の原子炉施設において、基本設計の安全性に関わる事項に問題が生じた場合、経済産業大臣は、事業者に対し、設置変更許可処分の申請を促す行政指導を行うなどして、是正するほかない。

(d) 原告らが改正前炉規法の下においても「バックフィット」の権限が経済産業大臣に付与されていると主張する点は、このような前段規制と後段規制による原子炉の安全性を確保しようとした法規の枠組み、趣旨を正解しないものであって、失当である。

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

(イ) 技術基準省令33条4項違反の不存在

本件事故当時、溢水対策について、安全設計審査指針、耐震設計審査指針及び技術基準省令は、以下のとおり、内部事象と外部事象を区別して規定しており、同省令33条4項は、外部事象を対象としていない。また、内部事象による溢水対策については、安全設計審査指針4及びこれを前提とした技術基準省令8条4項において考慮されている。そのため、同省令33条4項の「独立性」においては「共通要因」として溢水及び浸水は考慮を要しないから、これらを前提として、非常用電源設備及びその附属設備の分散配置や、系統の一部の水密化が求められるものではない。したがって、同項違反を指摘する原告らの主張は、その解釈を誤り、失当である。

a 安全設計審査指針2及び平成18年耐震設計審査指針は、外部事象のうちの自然現象である地震、津波に対して、原子炉の施設の安全性を損なうことのない設計上の考慮を要求している。具体的には、地震により発生する可能性がある環境への放射線による影響の観点から、発電用原子炉施設における各種構築物、系統及び機器を耐震重要度に応じて分類して区分ごとに適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられるよう設計し、各指針の耐震重要分類Sクラス機器に関して、基準地震動 $S_s$ による地震力に対してその安全機能が保持できるよう確認している。このように、安



全設計審査指針及び平成18年耐震設計審査の耐震重要度分類Sクラスの機器に関しては基準地震動 $S_s$ による地震力にも耐えられるようにするとともに、これ以外の分類の低い構造建築物、系統及び機器に関しては、技術的工学的観点からは、内部事象について評価すべき範囲とされる「運転時の異常な過渡変化」又は「事故」と同程度のものにとどまるとして、内部事象に関する設計基準事象の想定の下、さらに単一故障を仮定して行う事故解析評価に取り込まれている。

なお、技術基準省令は、その文言上明らかなように電気事業法の委任を受けて制定されたものであり、同省令は、炉規法を根拠とする規定ではない。

また、津波に関しては、安全設計審査指針2第2項及び平成18年耐震設計審査指針が、基本設計又は基本的設計方針において、津波による浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないように求めており、これを前提に、詳細設計に関しては、技術基準省令4条が定める技術基準に適合させて、基本設計等において示された事故防止対策の実現を図っている。

b 他方、内部事象に関しては、「運転時の異常な過渡変化」と「事故」という2種類の異常状態について、工学的判断に基づき、安全評価の対象となる代表的な事象シナリオを抽出した設計基準事象として安全対策が講じられている。この点、端緒となる起因事象から様々な経過を経て最終的な状態に達する筋道の一つ一つである事故シーケンスのうち、代表的なものを取り上げることにより類似の事故シーケンスに対してもまた有効な安全対策となる。

安全設計審査指針9の2項及び3項は、「重要度の特に高い安全機能を有する系統」について、「多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であること」と「その系統を構成する機器の単一故障の仮定に加え、外部電源が利用できない場合においても、その系統の安全機能が達成できる設計であること」と定めているが、深層防護の観点から、多重性又は多様性及び独立性の設計が成立しているかどうかを確認するために事故解析評価において用いられる方法が「単一故障の仮定」である。単一故障の仮定は、安全設計審査2及び同3（自然現象以外の人為的外部事象への安全性を審査する。）と別に定められていることから明らかなとおり、内部事象を対象とするものである。

これを受けて、技術基準省令8条の2及び33条4項が、詳細設計として、安全設備に関する外部電源喪失の場合における多重性又は多様性及び独立性を求めているのであって、同省令8条の2は地震、津波などの外部事象を対象としていない。同省令33条4項は、安全設計審査指針48の3を前提として定められたものであるところ、同指針48の3は、非常用所内電源系について、多重性又は多様性及び独立性を求めているが、これも、前記と同様、内部事象を対象とするものに限定している。したがって、同指針48の3と整合的に解すべき技術基準省令33条4項もまた、内部事象としての異常事態に対する安全性すなわち設計基準事象について規定したものであり、津波による浸水などの外部事象を考慮するものではない。

c 内部事象による溢水対策については、安全設計審査指針4及びこれを前提とする技術基準省令8条の4が規定しているから、改めて技術基準省令33条4項において「独立性」の内容である「共通要因」として溢水及び浸水を考慮する必要はない。

d 原告らは、平成3年溢水事故を受けて技術基準省令33条4項が設けられた旨主張するが、同条項は、平成17年改正により、安全設計審査指針48の3項との対応関係を明確化するために追加されたものであり、平成3年溢水事故とは無関係に規定されたものである。すなわち、前記改正は、原子力発電設備の技術基準については要求される性能を中心とした性能規定とし、安全

設計審査指針などとの整合性、国内外の知見の反映といった体系的整備の観点から行われたものである。そうすると、技術基準省令33条4項は、溢水に対する考慮を求めた規定ではなく、平成3年溢水事故と無関係なものであり、原告らの前記主張は規定の解釈を誤ったものであって失当である。

(ウ) 技術基準省令33条4項の改正義務の不存在

a 原告らは、溢水対策について、外部事象及び内部事象を問わず求められるものであり、平成3年溢水事故も踏まえ、技術基準省令33条4項の改正をし、外部事象である津波についても「独立性」を確保できるようにすべき義務が被告国にあった旨主張する。

しかしながら、既に主張したとおり、技術基準省令33条4項は、平成17年改正により、安全設計審査指針48の3項との対応関係を明確化するために追加されたものであり、平成3年溢水事故とは無関係に規定されたものである。

なお、平成3年溢水事故は、安全上重要な機器以外の機器である補機冷却系海水配管からの海水漏洩であり、原子炉施設の安全性に関係しない事象とはされていたが、被告東電は、同事故を受けて、前記海水配管の取替えを実施するとともに、その取替えに当たり、点検性や保守性の改善のために海水配管の架空化（空中に架け渡すこと）を実施するなどの再発防止策を講じ、さらには非常用DG室入口扉の水密化も併せて実施した。そもそも、平成3年溢水事故のような内部溢水と本件津波のような外部溢水とは、溢水源、溢水量、溢水伝搬経路等が全く異なり、その評価や対策は全く異なるものである。現に、平成3年溢水事故を受けて被告東電は水密化などの対策を講じたが、本件事故自体を回避できなかった。

このように、平成3年溢水事故をもって、被告国が外部事象に関して技術省令を改正する義務を負っていたとはいえない。外部事象としての溢水及び浸水については、技術基準省令4条1項及び8条4項により共通要因故障となることを防ぎ、原子炉施設の安全性が損なわれないよう求めていたのであるから、原告らが主張する省令改正を行わなかったことが、著しく合理性を欠くとはいえない。

b また、安全設計審査指針9及び48は、SBOの発生を防止するための様々な設計上の要求をしており、SBOの発生頻度は非常に低いものと考えられていたが、更なる安全対策の見地から、同指針27は、短時間のSBOを想定し、設計上の考慮を求めていた。我が国の外部電源の喪失頻度や復旧時間を外国と比較しても、明らかに優っており、外部電源や非常用DGなどの信頼性も高いとされていたことからすれば、同指針27において短時間の全交流電源喪失を規定したことが不合理なものであったとはいえない。

c 既に主張したとおり、津波に関しては、安全設計審査指針2第2項及び平成18年耐震設計審査指針が、基本設計又は基本的設計方針において、敷地高さを想定される津波高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本とし、津波に対する他の事故防止対策も考慮して津波による浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないように求めていた。これを前提に、詳細設計に関して、技術基準省令4条が定める技術基準に適合させて、基本設計等において示された事故防止対策の実現が図られていたのである。

また、「残余のリスク」とは、平成18年耐震設計審査指針において、「策定された地震動を上回る強さの地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、（中

略)あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすことのリ  
スク」(同指針3(解説I(2)))をいうところ、耐震設計の地震動の策定には「残余のリスク」の  
考慮が求められていたものの、地震随伴現象である津波の想定には「残余のリスク」の考慮は求め  
られてはいなかった。

なお、耐震バックチェックルールや津波評価技術についての原告らの論難は、既に主張したと  
おり、まったく理由がない上、技術基準適合命令による「修理」、「改造」や「使用の制限」等は、  
飽くまで詳細設計である技術基準に適合させるために修理や改造等を経た後の使用再開を前提と  
した暫定的な命令の一形態であり、基本設計ないし基本的設計方針の変更を伴うものでないことは  
明らかであるから、「修理」等が基本設計ないし基本的設計方針の変更を伴うものであるという誤  
った解釈を前提に、技術基準適合命令が基本設計の変更にも及ぶとする原告らの主張は誤りであ  
る。

#### (エ) SA対策に関する規制権限の不存在

また、原告らの主張する各措置が想定している事象は、設計基準事象を大幅に超える事象であ  
って、炉心の重大な損傷に至る事象を生じかねないものであるということが出来るから、シビアア  
クシデント対策に該当すると解される。

シビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号による炉規法の改正により法規制の対象  
とされたものであり(平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号等)、同改正前(本件  
事故前)においては、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策は法規制の対象とはされてい  
なかったから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とし、それと整合的、体系的に理  
解されるべき省令62号の改正又は電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によって、シビア  
アクシデント対策を規定することはできなかった。このことは、本件事故後に得られた新たな知見  
を踏まえてなされた平成24年改正後の炉規法を受けて、大幅に改正された平成25年改正後の実  
用炉規則の定めを見ても明らかである。

##### a 改正前炉規法におけるSA対策の実施権限の不存在

(a) SA対策は、改正前炉規法の制定後に起きたスリーマイル島原発事故、チェルノブイ  
リ原発事故を受けて検討が進められるようになったものであり、同法制定当時、SAという概念自  
体が整理されておらず、同法にはSA対策に関する規定はない。

すなわち、原子炉設置許可の申請に係る改正前炉規法23条、同許可基準に係る24条は、い  
ずれもSA対策を要求しておらず、同法は、SA対策についての規定を置いていなかった。

(b) その後、想定できなかった本件事故の発生を受けて、原子力規制委員会設置法附則1  
7条が、改正前炉規法1条について、「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質  
が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料  
物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止」する旨改め、いわゆるSA対策を同法の目的に含  
めた。

具体的には、改正後炉規法43条の3の6は、同法43条の3の5の規定を受けて、従前の「発  
電用原子炉及びその附属施設(以下「発電用原子炉施設」という。)の位置、構造及び設備」(同  
条の3の5第2項5号)に加えて、同条の3の5第2項10号に「発電用原子炉の炉心の著しい損  
傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に

関する事項」を明示し、炉心の著しい損傷等の事故に対処するための必要な施設等の整備について審査の対象としている。

このように、想定できなかった本件事故を受けて、S A対策の規制を目的としていなかった改正前炉規法について、新たに改正後炉規法において、S A対策の規制を定めたのであり、改正前炉規法が想定していなかったS A対策に係る権限を経済産業大臣に付与していたことはない。

(c) なお、このことは、改正前後の規定の文理に照らしても明白である。すなわち、改正前炉規法は、「原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」があること規定していた（同法24条1項3号）が、この部分について、改正後炉規法は「その者に重大事故（発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう。中略）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」（同法43条の3の6第1項3号）と改めている。すなわち、改正後炉規法がS A対策の規制を新たに創設したことは明白であるし、改正前炉規法24条1項3号の解釈として、S A対策の実施を求めていたと読むこともできない。

(d) 以上の点は、改正後炉規法に関する国会における審議の状況などに照らしても明らかであり、改正前炉規法はS A対策に関する規制権限を経済産業大臣に付与していなかった。

#### b 技術基準省令におけるS A対策の規制権限の不存在

上記a(a)の主張のとおり、改正前炉規法は、段階的安全規制を採用している。同規制の下、基本設計又は基本的設計方針の妥当性を判断するための各指針と詳細設計の妥当性を判断するための技術基準省令は、整合的、体系的に理解すべきであり、炉規法がS A対策の規制を対象としていなかった以上、炉規法及び各指針を前提とする技術基準省令においてS A対策を行うことはできなかった。また、法律の委任もなく、技術基準省令をS A対策が実施できるように改正する権限も認められていなかった。

なお、原告らは、平成18年耐震設計審査指針において「残余のリスク」について定められている以上、これを踏まえた技術基準省令の改正をすべきであった旨主張する。しかしながら、上記(ウ)cで述べたとおり、「残余のリスク」については、同審査指針において、地震動の策定についてはその考慮が求められていたが、地震随伴現象である津波についてはその考慮は求められていなかったのであるから、同審査指針を根拠に技術基準省令を改正すべき義務はない。

また、原告らは技術基準省令5条の2についてS A対策を定めたものであり、これを理由に改正前炉規法においても、S A対策の権限が付与されていた旨主張する。しかしながら、同条項は、S A対策を規定したものではない。本件事故を受けて、本件原発及び福島第二原発以外のすべての原発に対して緊急安全対策が行政指導として行われることとなり、そのために技術基準省令の解釈が一部変更されるなどした。その趣旨は、従前から目的としていた事故防止対策の実現可能性を一層強化することにあって、内部事象を規制対象としていた同省令の各規定について、これを外部事象にまで当然に拡大するようなものではない。

その後、保安院は、緊急安全対策として電気事業者に指示した設備に関する対策について省令上の根拠を与えるために、技術基準省令の改正を検討し、その結果として、同省令5条の2が定められた、同条は、改正前の技術基準省令4条1項所定の自然現象に対する防護施設の設置につい

て、同現象から津波を抜き出したものである。これは、改正前から、自然現象のうち地震のみを抜き出して定めていた5条と同様であり、つまり、基本設計又は基本的設計方針としての津波に対する事故防止対策の実現を求める趣旨である。

このような経緯をみても、技術基準省令5条の2は、詳細設計に關しての安全性確保の見地から津波対策を抜き出したものであり、これを超えるような事象つまりSA対策を規定したものではない。既に主張したとおり、SA対策自体は、炉規法の改正すなわち改正後炉規法によりその権限が与えられたものである。

#### c SA対策の必要と電気事業者の自主的な取組み

被告国は、スリーマイル島原発事故、チェルノブイリ原発事故を受けて、SA対策の検討を進め、平成4年3月にはSA対策に関する検討報告書を取りまとめた。これを踏まえて、被告東電を始めとする電気事業者は、SA対策に關して自主的な取組みを進めており、工学的には現実に起こると考えられないほど発生の可能性が十分に低い（SA対策は、確率論的安全評価を必須とするところ、確率論的津波ハザード解析手法は、本件事故当時においても確立された手法ではなかった。）SAについて、そのリスクを低減する試みを行っていたのであり、被告国が、津波を原因事象とするSA対策の実施を被告東電に求めていなかったことが、著しく合理性を欠くとはいえない。ましてや本件事故の当時にはその規制の根拠となる権限を有していなかった。

SA対策の重要性とその検討は、各国において進められてきていたが、その内容は様々であり、例えば、米国においては、既存原子炉については、SAに關する一般的規則の制定やこれ以上のバックフィットを求めないとして、既設炉を対象とはしていなかった。

また、IAEAが行うレビューサービス（総合原子力安全規制評価サービス、IRRS）が、平成19年に我が国において実施されているが、その中でも、基本的には良好と判断されており、SA対策も含めた自主的な取組みには特段不合理な点はなかった。

このように、SA対策の必要性について次第に認識されており、本件事故まで我が国で法制化まで進んでいなかったといえ、諸外国との比較においても著しく遅れていたとか、不合理であったとはいえず、必要な対策は行政指導などにより行われていた。

なお、原告らが、行政指導をしていた以上、SA対策の権限があった旨主張する点については、もとより強制力を伴わない行政指導の根拠と強制力を有する規制権限の根拠とは全く異なるものであり、争う。

また、被告国が被告東電による隠ぺいや先送りを是認したなどと原告らが主張する点については、全くの憶測であり、争う。

#### d まとめ

以上のとおり、改正前炉規法には、SA対策に關する規制権限は規定されておらず、同権限は改正後炉規法43条の3の23により創設的に法規制の対象とされたのであるから、被告国が、SA対策に關し、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令する規制権限を有していなかったものであり、その権限の不行使の違法があったなどということはできない。

#### イ 本件における規制権限の不行使の適否に關する司法審査の在り方

##### (ア) はじめに

a 本件は、津波という自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無が問題となって

いる事案であり、その予見可能性の有無に関する司法審査の在り方については、同種訴訟において被告国の国家賠償責任を認めた判決（後記（カ）dの横浜地裁判決を除く。以下同じ。）と被告国の主張との間に大きな隔たりがある。

すなわち、被告国の国家賠償責任を認めた判決においては、裁判所が、前記の予見可能性の有無について、原子力規制機関による実際の判断過程から離れて、原子力規制機関が採るべきであった判断の内容を認定する方法によって判断している。これに対し、被告国は、前記の予見可能性の有無について、裁判所が原子力規制機関による実際の判断過程から離れて独自の立場で審査することは許されず、原子力規制機関が行った実際の判断過程の過誤、欠落の有無を裁判所が審査する方法（判断過程審査）によって判断しなければならないと主張しており、具体的には、〈1〉使用開始後の原子炉施設に関して用いられた安全性の審査又は判断についての具体的審査基準（規制実務において事実上用いられている考え方も含む。以下同じ。）に不合理な点があるか否か、〈2〉当該原子炉施設がその基準に適合するとした規制機関の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという観点（二段階の審査）によって判断されなければならない旨主張しているところである。

なお、ここでいう「規制機関の判断の過程」とは、原子炉設置許可申請等の申請に基づきなされる調査審議に限られるものではなく、原子力規制機関の規制行政上の判断過程一般を含む趣旨である。

b このように、同種訴訟において被告国の国家賠償責任を認めた判決と被告国の主張の間には予見可能性の判断手法ないし判断構造に大きな隔たりが生じているところ、このような隔たりが生じているのは、行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案においては、被害発生の予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査していることから、被告国の国家賠償責任を認めた判決が、それにならって、津波という自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無が問題となっている本件においても、その予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査をすべきである、あるいは、そのような審査をすることができると解してきたことによるものと考えられる。

c しかしながら、行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決（n i 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ページ〕、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ページ〕、n j アスベスト最高裁判決〔最高裁平成26年10月9日第一小法廷判決・民集68巻8号799ページ〕、及びクロロキン最高裁判決〔最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600ページ〕。以下同じ。）の事案は、被害発生の予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査することができる事案であったところ、本件で問題となっている津波という自然災害による原子力災害発生の予見可能性の有無については、将来発生し得る事象に対し、極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見を用いて、将来の予測に係る総合的判断をするものであるから、その性質上、裁判所が原子力規制機関の判断から離れて独自の立場で審査することはできず、前記aで述べた二段階の審査によって判断を行うことにならざるを得ないものである。そして、津波という自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無についてこのような二段階審査という判断手法を用いて審査することで、規制権限の不行使の違法性を判断する上で必要な考慮要素は全て取り込まれているといえる\*1。

そうすると、本件において、規制権限の不行使の違法性を判断するに当たり、津波という自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無については、〈1〉想定すべき津波に対する安全性の審査又は判断についての具体的審査基準として事実上用いられていた津波評価技術の考え方に不合理な点があるか否か、〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査を行うことになるところ、〈1〉については、規制実務において事実上用いられていた津波評価技術の考え方は、当時の最先端の解析手法であり、その合理性は明らかであるし、また、〈2〉については、津波評価技術の考え方からすれば、明治三陸地震の波源モデルを実際に発生した場所とは異なる福島県沖の領域に設定するためには、地震地体構造の知見によって、明治三陸地震が発生した三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域とで地震地体構造が同一であるといえることが必要となるところ、「長期評価の見解」は、地震地体構造の知見による根拠を欠いており、客観的かつ合理的な根拠に裏付けられた科学的知見といえるようなものではなかったから、本件原発の津波想定において、「長期評価の見解」を取り入れなかった原子力規制機関の判断の過程に看過し難い過誤、欠落はなかった。

この点、同種訴訟において被告国の国家賠償責任を認めた判決は、「長期評価の見解」について、地震地体構造の知見による根拠の有無を検討することなく、裁判所が独自の立場から、規制権限を行使すべき前提となる合理的な根拠に裏付けられた科学的知見であると評価している点で誤った判断をしているといわざるを得ない。

他方、被告国の国家賠償責任を否定した判決は、一見すると二段階の審査という判断手法を正面から採用する旨の判示はしていないが、これらの判決は、予見可能性を認めてはいるものの、その程度は低いものとしており、その判断に当たり、「長期評価の見解」について、地震地体構造の知見による根拠の有無を検討した上で評価していることから、実質的には、「長期評価の見解」について、具体的審査基準として事実上用いられていた津波評価技術の考え方への当てはめの合理性を審査したものと見え、二段階の審査という判断手法を実質的に採用した上で、規制権限の不行使の違法性を否定するという正当な結論を導いたものといえることができる。

d そこで、まず、行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案は、被害発生の予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査することができる事案であったことについて分析した上で（後記（イ））、津波を含む自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無については、行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における予見可能性とは性質が大きく異なり、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要とされるものであるから、その性質上、裁判所が、原子力規制機関の実際の判断過程から離れて、原子力規制機関が採るべきであった判断の内容を認定することは許されず、原子力規制機関の実際の判断過程の過誤、欠落の有無を裁判所が審査する手法（判断過程審査）により判断されなければならないものであり、具体的には、〈1〉使用開始後の原子炉施設に関して用いられた安全性の審査又は判断についての具体的審査基準に不合理な点があるか否か、〈2〉当該原子炉施設がその基準に適合するとした規制機関の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという観点（二段階の審査）によって判断されなければならないものであることについて主張する（後記（ウ））。

e その上で、前記の自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無についての判断手法を踏まえると、少なくとも、本件で問題となっている本件原発の主要建屋の敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来することにより原子力災害が発生することに対する予見可能性の有無についても、〈1〉想定される津波に対する安全性の審査又は判断について、規制実務において事実上用いられていた具体的な審査基準である津波評価技術の考え方に不合理な点があるか否か、〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査によって判断されなければならないところ、そのような判断手法の下では、少なくとも、保安院に、本件原発の主要建屋の敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来することにより原子力災害が発生することの予見可能性が認められる余地はないことについて主張するとともに（後記（エ））、本件においてこのような判断手法で判断過程審査を行うことは、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものであること（後記（オ））、これまでに言い渡された同種事案に関する判決の評価及び位置づけにつき、被告国の国家賠償責任を否定した判決は、二段階の審査という判断手法を実質的に採用した上で、規制権限の不行使の違法性を否定するという正当な結論を導いているのに対し、被告国の国家賠償責任を認めた判決は、裁判所が、原子力規制機関の実際の判断過程から離れて独自の立場で「長期評価の見解」の信用性判断を行って、予見義務ないし予見可能性を導いており、そのような誤った審査手法により予見可能性の有無について審査をした結果、誤った結論を導いていること（後記（カ））についても主張する。

（イ） 行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題となったこれまでの最高裁判決の事案は、当該事案の一审原告らが行政庁において規制権限を行使すべきであったと主張する時期において、既に現実的被害が発生していた事案であり、被害発生の予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査することができる事案であったこと

a 行政庁の規制権限の不行使が、規制権限の行使を受ける者以外の者との関係で、国賠法上違法と評価されるということは、すなわち、行政庁がそのような者との関係で規制権限を行使する義務（作為義務）を負うということであるから、規制権限の不行使がそのような者との関係で違法となるためには、少なくとも、行政庁に、そのような者に被害が生じることの予見可能性が認められることが必要不可欠である。

このように、規制権限の不行使の違法性を検討する際には、被害発生の予見可能性の有無についての検討が必要不可欠となるのであるから、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案において、判決文自体には、被害発生の予見可能性の有無を示す事情が明示されていない場合であっても、被害発生の予見可能性の有無は、当然に検討されているものと見るべきである。

そして、それらの最高裁判決の事案では、いずれも、当該事案の一审原告らが行政庁において規制権限を行使すべきであったと主張する時期において、既に現実的な被害（副作用を含む。以下同じ。）が発生していたため、行政庁において、当該事案の一审原告らに生じた被害が当該規制権限の相手方（直接の加害者）の行為を原因とするものであり、それが当該規制権限行使の対象となるべきものであることを認識し得たのであれば、被害の発生ないし拡大の予見可能性が認められるところ、前記の最高裁判決の事案では、いずれも、裁判所が経験則に照らして当該事案における諸般の事情と関係証拠を総合的に検討することにより、行政庁において、当該事案の一审原告らに生



じた被害が当該規制権限の相手方（直接の加害者）の行為を原因とするものであり、それが当該規制権限行使の対象となるべきものであることを認識し得たか否かを認定することが可能であり、その認定に高度な科学的、専門技術的知見を必要としないものであったから、裁判所が被害発生の見込み可能性の有無を行政庁の判断から離れて独自の立場で認定することが可能であったといえる。

b 仮に、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における被害発生の見込み可能性の有無の判断手法ないし判断構造が、自然災害による原子力災害の発生の見込み可能性の有無が問題となっている本件にもそのまま当てはまるのであれば、同種事案に関して被告国の国家賠償責任を認めた一連の判決が、自然災害である津波による原子力災害発生の見込み義務ないし見込み可能性の有無について、原子力規制機関による実際の判断過程から離れて、原子力規制機関が採るべきであった判断の内容を独自の立場で審査した上で、それらの存在を肯定してきたこともうなずけないものではない。すなわち、そのような場合には、具体的審査基準の合理性を検討した上で、その基準を当てはめた判断過程に過誤・欠落がないかを検討するという二段階の審査が求められないのであるから、前記一連の判決が、津波に対する安全性の審査又は判断についての具体的審査基準として事実上用いられていた津波評価技術の考え方の合理性について審査しないばかりか、津波評価技術の考え方に「長期評価の見解」を当てはめることもなく、「長期評価の見解」から直接的に見込み義務ないし見込み可能性を導いていることと整合することになる。

したがって、同種事案に関して被告国の国家賠償責任を認めた一連の判決は、このように、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における被害発生の見込み可能性の有無の判断手法ないし判断構造がそのまま本件にも当てはまることを前提として、津波による原子力災害の発生の見込み可能性の有無を判断したものと解されるが、以下で述べるとおり、本件は、その判断手法ないし判断構造が当てはまらない事案であるから、同種事案に関して被告国の国家賠償責任を認めた一連の判決の被害発生の見込み可能性の有無の判断手法ないし判断構造は誤りというほかない。

(ウ) 自然災害による原子力災害発生の見込み可能性の有無は、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要とされるものであり、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無によって判断されるものであるから、その判断手法ないし判断構造は、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における見込み可能性の有無の判断手法ないし判断構造とは異なるものとならざるを得ないこと

本件は、自然災害である津波によって原子力災害が引き起こされることの見込み可能性の有無が問題となっている事案であるところ、この見込み可能性の有無は、以下で述べるとおり、原子炉施設の設置許可処分段階の安全審査において審査される場合であっても、原子炉施設の使用開始後に規制権限を行使するか否かを判断する際に審査される場合であっても、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要であることに何ら変わりはない。そして、このような将来の予測に係る高度な科学技術的問題については、原子炉施設の安全審査に係る要件認定の問題（本件で具体的に問題となるのは、炉規法〔平成24年法律第47号による改正前のもの。以下同じ。〕24条1項4号の「災害の防止上支障がない」という要件の該当性）とその前提となる災害の発生という事実認定の問題とが分かち

難く結び付いており、後者の事実認定の問題それ自体に、原子力規制機関の一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）が認められると考えられるところである\*2。

このように、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無の判断に当たっては、原子炉施設の設置許可処分段階であっても、使用開始後であっても、原子力規制機関の判断過程に一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）が認められるというべきであるから、裁判所は、原子炉施設の設置許可処分段階だけでなく、使用開始後であっても、前記の予見可能性の有無に関する審査に当たり、行政庁の判断から離れて独自の立場で審査することは許されない。しかも、原子力規制機関は、その予見可能性の有無については、その性質に照らし、設定された審査基準に基づいて審査することが必要不可欠なものである。そのため、裁判所が、原子力規制機関にこの予見可能性があったか否かを審査する際には、原子炉施設の設置許可処分段階であっても、使用開始後であっても、〈1〉設定された具体的審査基準に不合理な点があるか否かと〈2〉その基準を当てはめた判断過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査によって判断すべきこととならざるを得ないというべきである。このように、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無が問題となっている事案においては、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における予見可能性の有無の判断手法ないし判断構造とは異なる判断手法ないし判断構造により前記の原子力災害発生の予見可能性の有無を判断することが求められるというべきである。

以下詳述する。

a 原子炉施設の安全審査に当たって、極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合判断が必要となるという点は、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではないこと

(a) 本件では、自然災害である津波によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無が問題となっているところ、原子炉施設の使用開始後に、津波のような災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無は、第一次的には、設置許可処分段階の安全審査において審査されるものである。すなわち、原子炉施設の使用開始後という将来の時点において、津波のような災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性がある場合には、設置許可処分の要件の一つである炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がない」という要件が満たされず、設置許可処分をしてはならないこととされるため、設置許可処分段階の安全審査において審査されることになる。

(b) 他方、本件では、経済産業大臣が、原子炉施設の使用開始後に、更にその時点から将来の時点における津波による原子力災害の発生を防止するために、職権による規制権限を行使しなかったことが問題となっているところ、本件で問題となるのは、炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がない」等の要件該当性である。

また、経済産業大臣は、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる問題を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ものであるが、仮に、原告らが主張するように、本件で技術基準適合命令を発する余地があるとしても、本件で主に問題となっているのは、想定する津波の高さ（設計基準事象となる津波の高さ）であり、原子炉施設の設置許可処分段階であれば、設置許可処分の安全審査において審査される事項であるから、本件においては、技

術基準適合命令の要件である省令62号4条1項の「想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波、高潮、基礎地盤の不同沈下をいう。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」の有無と炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がない」か否かの判断は重なり合うことになる\*3。

(c) このように、津波によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無は、原子炉施設の設置許可処分段階であっても、使用開始後であっても、原子力規制機関において、前記(a)及び(b)の「災害の防止上支障がない」という要件の該当性を審査するものであることに加え、設置許可処分段階においては使用開始後という将来の時点について、使用開始後においては更にその時点から将来の時点について、いずれも将来の予測に係る総合的判断を行うものであることからすると、原子炉施設の安全審査に当たって、極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要となるという点は、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではないというべきである。

(d) すなわち、原子力規制機関は、設置許可処分段階という使用開始前の時点においては、原子炉施設が基本設計どおりに構築されて使用開始した後に発生し得る事象（自然事象及び人的事象。以下同じ。）に対して、原子炉施設の安全性が確保されているかを審査し、使用開始後の時点においては、更にその時点よりも将来に発生し得る事象に対して、原子炉施設の安全性が確保されているかを審査することになる。

そして、原子炉施設の設置許可処分段階及び使用開始後の各安全審査は、いずれも、原子力発電所において複数の防護措置が執られていることを考慮した上で、将来発生し得る事象に対して原子炉施設の安全性が確保されているか否かという点について、高度な最新の科学的、専門技術的知見を用いて将来の予測に係る総合的判断をするものであるから、同様の審査手法によって審査されることは当然のことである。

(e) そのため、原子炉施設の使用開始後における災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無についての司法審査の手法は、設置許可処分段階と変わるものではないから、以下では、設置許可処分段階の安全審査における災害による原子力災害発生の予見可能性の有無の判断の在り方及び司法審査の手法を検討した上で、原子炉施設の使用開始後における災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無についての司法審査の手法を検討する。

b 設置許可処分段階の原子炉施設の安全審査は、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無という二段階の審査とならざるを得ないこと

(a) 前記aで述べたとおり、原子炉施設の安全審査は、原子炉施設の設置許可処分段階であっても、使用開始後であっても、将来発生し得る事象に対して原子炉施設の安全性が確保されているか否かという点について、高度な最新の科学的、専門技術的知見を用いて将来の予測に係る総合的判断をするものであるから、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるを得ないという点において、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後とで同様の審査手法となることは明らかであり、審査の在り方が設置許可処分段階と使用開始後とで異なることは想定できない。

(b) まず、設置許可処分段階という原子炉施設の使用開始前の時点における安全審査は、使用開始後という将来において発生し得る様々な災害を想定（予見）し、それらの災害に対する安全性を確保できているか否かを審査すること（決定論的安全評価）によって\*4、その想定した災害によって原子力災害が引き起こされる可能性があるのか否かを審査するものである。

そのため、この安全審査では、その性質上、将来予測をせざるを得ないのであり、まず、具体的な災害を想定する必要があるところ、この災害の想定のうち、自然災害（例えば、地震、火山、津波等）の想定についていえば、原子力発電所においては高度な安全性が求められるから、過去に生じた事象の範囲内で想定をすればよいというものではなく、将来発生し得る可能性がある事象も想定しなければならない。

例えば、地震の事例を一つ取っても、活断層であるか否か、断層の位置及び構造、断層の大きさ、断層が動く範囲（すべり量）、地盤の特性などを検討した上で、将来発生し得る地震を想定する必要がある。

とはいえ、自然災害に関する科学的知見は、日々進歩しているのであり、その自然災害の想定は、その当時に存在していた最新の科学的知見を総合して導かれることになる。しかも、自然災害については、どのような自然災害であってもその発生の可能性を科学的に否定することは困難であるから、どの範囲の自然災害を想定するかは、原子力工学はもとより、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く総合的判断とならざるを得ない。

(c) 次に、この安全審査では、その想定した自然災害に対する原子炉施設の安全性が確保されているか否かが審査されることになるところ、その想定した自然災害が原子力発電所に与える影響としては、様々な影響が考えられるのであるから、それぞれの影響との関係で安全性を確保できているか否かを確認する必要があるのであり、その様々な影響の評価判断には、高度に専門的な原子力工学の理解が必要不可欠である。しかも、原子力発電所については、複数の防護措置が講じられているため、想定した災害が原子力発電所にどのような影響を与えるのかを判断する際には、これら複数の防護措置の理解も必要となるから、その意味でも、原子力工学に関する極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見の理解が必要不可欠である。

例えば、地震の事例においては、地震により原子炉施設の安全機能が喪失した場合の影響の程度（耐震重要度）によって、各施設を分類し、耐震重要度が高いクラスに分類される施設は、低いクラスに分類される施設よりも高い水準による地震力を算定した上で、耐震設計を行うことが要求されている。

(d) このように、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無の認定判断に当たっては、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要であることから、原子力規制機関の判断過程には一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）が認められることになる。

とはいえ、将来予測に係る総合的判断といっても、原子炉施設の安全審査という、行政機関が規制権限を行使する場面でされるものである以上、その判断が、直感的・主観的な判断に陥ることは許されず、科学的知見に裏付けられた客観的判断である必要がある。そのため、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無については、その性質上、科学的に合理的な審査基準を策定した上で、その適合性審査を合理的に行うことで、その審査結果が客観的かつ科

学的なものとなるようにするという方法以外に、合理的な審査方法は考えられない。

仮にこのような審査方法を採らず、審査基準を策定せずに判断を行った場合、このような原子力規制機関の判断は、直感的・主観的な判断に陥ることとなる。

(e) それゆえ、炉規法は、その「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。以下同じ。）、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。以下同じ。）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。」（同法24条1項4号）という抽象的な許可基準を設定すると定めることで、原子力規制機関に一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）があることを明らかにしていた。

また、炉規法の下では、同法24条1項4号の「災害の防止上支障」の有無について、具体的審査基準を定めることを求める規定はなかったものの、実務的には、具体的審査基準を策定し、その適合性審査がされていた。さらに、平成24年法律第47号による改正後の炉規法43条の3の6第1項4号は、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力委員会規則で定める基準に適合するものであること」と定めており、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無を具体的審査基準に基づいて判断することについては、炉規法それ自体が予定しているといえる。

このように、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無は、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断であることからすれば、原子力規制機関の判断過程に一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）が認められる一方で、具体的な審査基準に基づいて判断することが求められるというのは当然のことであり、事後的に科学的に検証可能な将来予測を行うとすると、このような審査手法を採らざるを得ない。

(f) したがって、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無は、その性質上、〈1〉具体的審査基準の設定と〈2〉その当てはめという形で審査されることになる。

c 設置許可処分段階の原子炉施設の安全性に関する司法審査は、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査となるのであり、このことは、m i 原発最高裁判決によって裏付けられていること

このように、自然災害によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無は、その性質上、〈1〉具体的審査基準の設定と〈2〉その当てはめという形で審査されることになるところ、m i 原発最高裁判決は、そのような原子炉施設の安全審査の手法を踏まえて、原子炉施設の安全性に関する司法審査は、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査となることを明らかにしている。

すなわち、m i 原発最高裁判決は、「原子炉施設の安全性に関する審査は、当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地

から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、原子力工学はもとより、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く総合的判断が必要とされるものであることが明らかである。そして、規制法（引用者注：昭和52年法律第80号による改正前の炉規法）24条2項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、同条1項3号（括弧内略）及び4号所定の基準の適用について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めているのは、右のような原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当である」として、原子炉施設の安全審査に係る原子力規制機関の判断過程に一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）があることを前提とした判断をしている上、「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとして原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」として、原子炉施設の安全審査においては、具体的審査基準に基づいて審査されることを前提とした判断がされている（n k・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度419ないし421ページ）。

d 使用開始後の原子炉施設の安全性に関する司法審査も、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるを得ないこと

(a) 前記aのとおり、設置許可処分の要件該当性及び技術基準適合命令の要件該当性の各判断に当たっては、将来発生し得る事象に対して原子炉施設の安全性が確保されているか否かという点について、極めて高度な最新の科学的、専門技術的な知見を用いて将来の予測に係る総合的判断を行うものであるから、原子炉施設の安全性に関する司法審査も、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるを得ないという意味において、原子炉施設の安全審査の審査手法は、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではないというべきである。

(b) これに対し、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なる審査手法が採用されることになれば、設置許可処分段階の審査で安全性が確保されており、適法と判断された原子炉施設が、使用開始直後から安全性が確保されていないと判断され、適法に使用することができないというような不都合が生じ得ることになるところ、そのような不都合が生じることを甘受してまで設置許可処分段階と使用開始後で原子炉施設の安全性の審査手法を変える理由は存在せず、このような不都合はおよそ法の想定する事態とは考えられないのであるから、この点からも、設置許可処分段階と使用開始後で異なる審査手法を用いる理由はない。

すなわち、使用開始後に発生し得る事象に対し、原子炉施設の安全審査が適切になされている限り、当該安全審査における「災害の防止上支障がない」か否かの結論と規制権限行使の要否の判断をする前提となる「災害の防止上支障がない」か否かの結論が齟齬する事態は、事柄の性質上、起こり得ないはずである。にもかかわらず、原子炉施設の使用開始後に審査基準を用いた客観的判断を行わず、設置許可処分段階と異なる審査手法により原子炉施設の安全性を審査するとなると、設置許可処分後において安全性の欠如を理由として原子炉施設の使用が適法に行えないという事態が生じることになってしまうのである。

(c) 実際にも、耐震バックチェックにおいては、保安院は、改定された耐震設計審査指針に基づいて、使用中の原子力発電所の地震及び津波に対する安全性を確保するように行政指導を行い、新たに設置許可処分申請がなされた原子炉施設については、これに基づいて適合性審査をしていたのであり、原子炉施設の使用開始後においても、科学的知見の進展につれて、これを審査基準に適切に取り入れつつ、当該審査基準に基づいて、原子炉施設の安全性を確保する運用がなされていた。そして、原子力規制機関が、使用開始後において、更にその時点から将来に発生し得る事象に対し、科学的知見の進展を取り入れつつ、不断に将来予測を行い、原子炉施設の安全性を確保する運用がなされている限り、その結論は、規制権限行使の要否の判断の結論と一致することになる。

(d) このように、原子炉施設の安全審査は、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるを得ないという意味において、原子炉施設の安全審査の審査手法が、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではないことからすると、原子炉施設の使用開始後における、原子炉施設の安全性に係る司法審査も、その事柄の性質上、〈1〉設定された具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査によって判断されざるを得ないことになる。

実際に、原子炉施設の周辺住民らが、当該原子炉施設の安全性に欠けるところがあるとして、人格権等に基づき、当該原子炉施設の運転の差止め判決を求める事案や運転差止めの仮処分命令を求める事案においては、人格権侵害の前提として、原子炉施設の使用開始後の時点において、原子炉施設そのものが周辺住民の生命・身体等に対する危険性を有するか否かが審理・判断されることになる。このような事案においてさえ、行政庁の専門技術的な判断を尊重して、人格権侵害の前提となる原子炉施設の安全性については、将来発生し得る事象に対して原子炉施設の安全性が確保されているか否かという点について、高度な最新の科学的、専門技術的な知見を用いて将来の予測に係る総合的判断をするという事柄の性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるを得ないものである。

そのため、多くの裁判所が、設置許可処分後の原子炉施設の安全性を審理判断するに際し、稼働前の司法審査の枠組みを示した *mi* 原発最高裁判決と同様に、二段階審査の手法を用いているところである（名古屋高裁金沢支部平成30年7月4日判決・判例時報2413・2414合併号71ページ、函館地裁平成30年3月19日判決・判例秘書登載・判例番号L07350143、高松高裁平成30年11月15日決定・判例時報2393・2394合併号383ページ、広島高裁平成30年9月25日決定・判例秘書登載・判例番号L07320392、大阪高裁平成29年3

月28日決定・判例時報2334号4ページ、福岡高裁宮崎支部平成28年4月6日決定・判例時報2290号90ページ等)\*5。

(e) したがって、自然災害によって原子力災害が発生することの予見可能性の有無が問題となっている本件において、規制権限の不行使の違法性が問題となったこれまでの最高裁判決が示した違法性判断枠組みを当てはめるに当たっては、二段階審査の手法によって、予見可能性の有無を判断する必要がある。

(エ) 本件における規制権限の不行使の適否に関する司法審査の在り方

以上を踏まえれば、本件における規制権限の不行使の適否に関する司法審査の在り方は、次のようなものになる。

a 原子炉施設の使用開始後においては、原子力規制機関が、更にその時点から将来に発生し得る事象に対し、科学的知見の進展を取り込みつつ、不断に将来予測を行い、炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がない」か否かを判断し、必要があれば規制に取り入れるなどしており、これが適切になされていれば、原子炉施設の安全審査は適切に行われていることになるから、本件において、裁判所が予見可能性の有無について審査を行うことは、原子炉施設の使用開始後において、炉規法24条1項4号の「災害の防止上支障がない」か否かを判断するのと同じことに帰着することになる。

本件における予見可能性の対象は、津波という自然災害が発生することによって本件原発で原子力災害が発生することであるところ、本件において予見の対象とすべき津波は、現実に到来した本件津波又はこれと同様の津波であるが、少なくとも、本件原発の主要建屋の敷地高(O. P. + 10 m)を超える津波が到来することが予見できなければ、原子力災害発生の予見可能性はないのであるから、本件において予見可能性があるというためには、少なくとも、本件原発の主要建屋の敷地高(O. P. + 10 m)を超える津波が到来することが予見できなければならない。

b そして、実際にも、本件事故以前の原子炉施設の安全審査においては、原子力発電所に到来する津波に対する安全性の確認基準について、「津波の数値シミュレーションは、想定津波の発生域において、過去に敷地周辺に大きな影響を及ぼしその痕跡高の記録が残されている既往の津波について数値シミュレーションを行った上で、想定津波の数値シミュレーションを行う。」とした上で、「想定津波の数値シミュレーションに当たっては、既往の津波の数値シミュレーションを踏まえ、想定津波の断層モデルに係る不確定性を合理的な範囲で考慮したパラメータスタディーを行い、これらの想定津波群による水位の中から敷地に最も影響を与える上昇水位及び下降水位を求め、これに潮位を考慮したものを評価用の津波水位とする。」としているとおり(バックチェックルール)、津波評価技術の考え方を基準にして、審査を行っていた。

c また、自然災害である津波によって原子力災害が引き起こされることの予見可能性の有無の判断に当たっては、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要であり、その判断については、原子炉施設の使用開始後であっても、原子力規制機関の判断過程に一定の裁量(高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量)が認められるというべきであるから、このような場合の裁判所の審理・判断は、原告らが原子力規制機関において規制権限を行使すべきであったと主張する時期の原子炉施設の安全性に係る原子力規制機関の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであ



って、裁判所が行政庁の判断から離れて直接審査することは許されないというべきである。

そうだとすれば、本件における予見可能性の有無は、〈1〉津波評価技術の考え方という当時の規制実務において事実上用いられていた具体的審査基準に不合理な点があるか否かと〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かによって審査されることになる。

d そして、以上の点についての被告国の主張を要約すれば、次のとおりである。すなわち、〈1〉津波評価技術の考え方は、当時の最先端の津波解析手法であり、その合理性は明らかである。また、〈2〉津波評価技術の考え方からすれば、明治三陸地震の波源モデルを実際に発生した場所とは異なる福島県沖の領域に設定するためには、地震地体構造の知見によって、明治三陸地震が発生した三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域とで地震地体構造が同一であるといえることが必要となるところ、保安院は、三陸沖から房総沖にかけての海溝部の地形は、北部と南部で大きく異なり、地震地体構造に同一性があるとはいえないことから、「長期評価の見解」は、地震地体構造の知見による根拠を欠いており、本件原発の津波想定において、津波評価技術の考え方に取り込む必要はないと判断したものであり、その判断の過程に看過し難い過誤・欠落はない。

(オ) 最高裁が示した規制権限の不行使の違法性の判断枠組みとの関係について

このように、規制権限を定めた法令である炉規法の趣旨、目的等を適切に検討すれば、必然的に、裁判所は、本件津波によって本件原発に原子力災害が発生することの予見可能性の有無については、原子力規制機関による実際の判断過程から離れて、原子力規制機関が採るべきであった判断の内容を認定するのではなく、原子力規制機関の行った実際の判断過程の過誤、欠落の有無を判断すべきことになり、具体的には、〈1〉津波評価技術の考え方に不合理な点があるか否かを審査した上で、〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かを審査することにならざるを得ない。このような司法審査の手法は、一見すると、被害発生の予見可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査してきた前記(イ)で検討した裁判例と整合していないとの疑念が生じ得ないではない。

しかしながら、前記(イ)の裁判例における規制権限不行使の違法性の判断枠組みは、その規制権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に応じて、異なる司法審査の手法を用いることを要請していると解することができる。本件で問題となっている前記のような規制権限の性質等に照らすと、前記(イ)の裁判例における司法審査の在り方とは異なり、本件における司法審査の手法は、前記(エ)のとおり、〈1〉津波評価技術の考え方に不合理な点があるか否かを審査した上で、〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かを審査するという手法となることは明らかである。

以下詳述する。

a 最高裁が示した規制権限の不行使の違法性の判断枠組みとその考慮要素について

(a) 最高裁は、規制権限の不行使が国賠法上違法とされるか否かを判断するに当たっては、「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」との判断枠組みを採用していることから、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応じた司法審

査の手法を用いることを求めているといえる。

(b) この点、前記(ウ)で述べたとおり、規制権限を定めた法令である炉規法の趣旨、目的や、その権限の性質を考慮すれば、原子炉施設の安全審査の在り方は、将来発生し得る事象に対して原子炉施設の安全性が確保されているか否かについて、極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見を用いて将来の予測に係る総合的判断が必要とされるという点で、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではなく、したがって、その判断の手法も同じものとならざるを得ないものである。

(c) ところで、最高裁は、前記(a)で述べた判断枠組みの下で、〈ア〉規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、〈イ〉被害の重大性及び切迫性、〈ウ〉予見可能性、〈エ〉結果回避可能性、〈オ〉現実に実施された措置の合理性、〈カ〉規制権限行使以外の手段による結果回避困難性(被害者による被害回避可能性)、〈キ〉規制権限行使における専門性、裁量性などの要素を総合的に検討して、規制権限の不行使の国賠法上の違法性を判断していると評価されているところである(Or・前掲判例解説182ページ)。もとより、これらの事情は、規制権限の不行使の違法性が問題となったこれまでの最高裁判例において考慮された事情をまとめたものであって、ここに挙げられた事情の全てが常に考慮されるようなものではない。また、当然のことながら、判断の在り方も、事案の性質によって異なるものとなることになる(n1ほか編著・前掲判例行政法3・303ないし305ページ)。

そこで、前記(エ)で述べた判断手法が、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものであることについて後記bで述べることとする。

b 最高裁が示した規制権限の不行使の違法性の判断枠組み及びその考慮要素と、本件における司法審査の手法の関係について

(a) 本件で問題となっている規制権限は、原子炉施設の使用開始後の安全性を確保するために行使されるものであるところ、前記(ウ)のとおり、設置許可処分段階と使用開始後における安全審査の対象は、いずれも、各時点よりも将来に発生し得る事象の予測であるという点で異なるものではなく、したがって、その判断の手法も同様のものとならざるを得ないものである。そして、原子炉施設の安全審査は、将来発生し得る可能性がある事象も想定した上で、その想定した災害に対する安全性が確保されているか否かを審査するものであり、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た将来の予測に係る総合的判断であることから、原子力規制機関の判断過程には一定の裁量(高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量)が認められることになる。ただ、将来予測に係る総合的判断といっても、原子炉施設の安全審査という、原子力規制機関が規制権限を行使する場面でされるものである以上、その判断が、直感的・主観的な判断に陥ることは許されず、科学的知見に裏付けられた客観的判断となる必要がある。そのため、この安全性については、その性質上、科学的に合理的な審査基準を策定した上で、その適合性審査を合理的に行うことにより、その審査結果が客観的かつ科学的なものとなるようにすることが要請されるものである。したがって、設置許可処分の取消し及び技術基準適合命令については、その権限の性質上、原子力規制機関の要件該当性の審査は、〈1〉具体的審査基準の設定と、〈2〉その審査基準の当てはめという二段階の審査にならざるを得ないのであるから、その司法審査も、その二段階の審査に併せて、〈1〉具体的審査基準に不合理な点があるか否か、〈2〉その基準に適合するとした判

断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査とならざるを得ない。

このように、本件における司法審査の手法は、設置許可処分取消し及び技術基準適合命令の性質からして、〈1〉想定すべき津波に対する安全性の審査又は判断についての具体的審査基準として事実上用いられていた津波評価技術の考え方に不合理な点があるか否か、〈2〉その具体的な適合性の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査とならざるを得ないのである。

(b) また、この司法審査の手法は、以下のとおり、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものである。

i) すなわち、前記 a のとおり、最高裁は、規制権限の不行使が国賠法上違法となる場合について、「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」との判断枠組みを採用した上で、具体的な事案において、規制権限の不行使が国賠法上違法となるかの判断をするに当たっては、事案に応じ、〈ア〉規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、〈イ〉被害の重大性及び切迫性、〈ウ〉予見可能性、〈エ〉結果回避可能性、〈オ〉現実に実施された措置の合理性、〈カ〉規制権限行使以外の手段による結果回避困難性(被害者による被害回避可能性)、〈キ〉規制権限行使における専門性、裁量性などの諸要素の全部又は一部を総合的に考慮して、その不行使が著しく合理性を欠くと認められるかを検討しているところ、これらの諸要素をどのように、またどの程度考慮すべきかは、規制権限の根拠規範ごとにその根拠規範の解釈によって決まるものである。そして、本件において、被告国は、原子炉施設の安全性に係る規制権限の不行使が国賠法上違法となるかの判断をするに当たっては、上記規制権限を定めた法令である炉規法の趣旨、目的や、その権限の性質等を考慮して、二段階審査の手法により判断すべきである旨主張しているところであり、このような被告国の主張は、正に、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものである。

これを具体的に述べれば、設置許可処分を受けた原子炉施設に対する規制権限は、使用開始後の原子炉施設の安全性を確保するために行使されるものであるところ(前記〈ア〉)、原子力発電所は、一度事故を起こせば、周辺住民の生命・身体に重大な危害を及ぼす危険性があることから、炉規法 24 条 1 項 4 号は、そのような災害が万が一にも起こらないようにするため、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、原子力規制機関に十分な審査を行わせることとしているのであり(前記〈イ〉)、原子炉施設については、高度な安全性が求められることになるが、原子力発電所も科学技術を利用した施設である以上、原子炉施設に求められる安全性は、飽くまでも、何らかの事故発生等の危険性の程度が、科学技術の利用により得られる利益の大きさと対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる場合に、これをもって安全と評価するという意味での安全性(相対的安全性)である。そのため、設置許可処分取消し及び技術基準適合命令は、前記の意味における安全性を確保するために行使されるものである(前記〈ア〉)。そして、原子炉施設が前記の意味における安全性を確保できているか否かの判断は、科学的、専門技術的知見に基づく将来の予測に係る判断が含まれるのであって、原子力工学を始め、地震学・津波学といった様々な分野における極めて高度な最新の科学的、

専門技術的知見に基づく総合的判断とならざるを得ないから、原子力規制機関の判断過程には一定の裁量（高度に専門的・技術的な判断に認められる裁量）が認められる（前記〈キ〉）。そのため、原子力規制機関において、原子炉施設が前記の意味における安全性を欠いているか否かの判断、すなわち、自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無を判断するに当たっては、〈1〉具体的審査基準の策定及び〈2〉その審査基準への当てはめの過程における裁量が認められており（n k・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度416ページ参照）、その点は、炉規法24条1項4号の定めにも現れている（前記〈キ〉）。

したがって、原子炉施設の使用開始後においても、裁判所は、自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無を判断するに当たっては、原子力規制機関の判断過程、すなわち、原子力規制機関の〈1〉具体的審査基準の策定及び〈2〉その審査基準への当てはめの過程における裁量を尊重せざるを得ないことになる。

そうすると、本件における予見可能性の有無は、その規制権限に与えられた裁量に照らして、〈1〉設定された具体的審査基準に不合理な点があるか否かと〈2〉その基準を当てはめた判断過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという二段階の審査によって判断されなければならないところ、本件においては、当時の規制実務において事実上用いられていた具体的審査基準である津波評価技術の考え方に不合理な点はなく、これを当てはめた判断過程に看過し難い過誤、欠落はないから、津波によって原子力災害が発生することの予見可能性は認められない（前記〈ウ〉）。

しかも、保安院は、「長期評価の見解」を確率論的安全評価に取り入れることで決定論的安全評価の見直しの契機とすることの可否を含め検討するなど\*6、津波のリスクに配慮していたところであり（前記〈オ〉）、確率論的安全評価によって評価された科学的知見を決定論的安全評価に取り入れることとした場合には、津波の想定自体も見直されることになるが、本件事故以前ははまだ評価方法として確立しておらず、規制実務上採用されていなかった確率論的安全評価を仮に参考にしたとしても、津波の想定を見直す必要は生じていなかった（前記〈ウ〉）。そうすると、本件においては、原子力規制機関に、津波によって原子力災害が発生することの予見可能性がなかったことは明らかであるから、〈エ〉結果回避可能性及び〈カ〉規制権限行使以外の手段による結果回避困難性（被害者による被害回避可能性）を考慮するまでもなく、経済産業大臣が規制権限を行使しなかったことが著しく不合理とはいえないこととなる。

#### c 小括

以上のとおり、本件事故以前において、保安院に、本件原発に主要建屋の敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来することの予見可能性があったかどうかは、その性質上、〈1〉津波評価技術の考え方という当時の規制実務において事実上用いられていた具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無によって判断すべきであるところ、〈1〉津波評価技術の考え方の合理性を疑わせる事情は存在しない上、〈2〉保安院が、津波評価技術の考え方の中で、「長期評価の見解」を、本件原発の津波想定に取り込む必要はないと判断したことに、看過し難い過誤、欠落はないから、保安院に、本件原発に敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来することの予見可能性はなかったというべきである。そして、この、本件原発に敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来する予見可能性があったか否かを、〈1〉津波評価技術の考え方という具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程にお

ける過誤・欠落の有無によって判断すべきとする考え方は、正に、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものである。したがって、経済産業大臣が規制権限を行使しなかったことが著しく不合理と評価される余地はないから、経済産業大臣の規制権限の不行使が国賠法上違法と評価される余地はないというべきである。

(カ) 同種事案に関するこれまでの判決の評価・位置づけ

以上述べたとおり、津波によって原子力災害が発生することの予見可能性の有無は、原子炉施設の安全審査の性質を踏まえると、〈1〉津波評価技術の考え方という具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無によって判断されなければならないものであるが、本件に関するこれまでの判決では、必ずしも、この判断手法が採用されていない。ただ、本件に関するこれまでの判決の判断内容を分析すると、この判断手法を採用していない裁判例の中にも、実質的にはこの判断手法を踏まえた判断をしていると評価できるものがある。そこで、以下では、本件に関するこれまでの判決の判断内容を分析し、同種事案に関する一連の判決のうち、実質的に被告国の主張する二段階審査の判断手法を踏まえた判断をしていると評価できるものについては、「長期評価の見解」に基づく原子力規制機関（又は事業者）の責任を否定しているのに対し、そうでないものについては、「長期評価の見解」に基づく原子力規制機関（又は事業者）の責任を肯定していることを明らかにする。

a 名古屋地裁判決、千葉地方裁判所平成29年9月22日判決（以下「千葉地裁判決（民事第3部）」という。）及び同裁判所平成31年3月14日判決（以下「千葉地裁判決（民事第5部）」という）、両判決を併せて「千葉地裁判決（民事第3部及び民事第5部）」という。）並びに山形地方裁判所令和元年12月17日判決（以下「山形地裁判決」という。）について

(a) 名古屋地裁判決並びに千葉地裁判決（民事第3部及び民事第5部）は、三陸沖から房総沖までの日本海溝沿いの領域について、北部と南部とで、地形や地質が異なっていることや、専門家からも否定的な意見が出されており、「長期評価の見解」における発生領域及び発生確率の評価の信頼度が「C：やや低い」とされたことなどを根拠として、本件原発において津波による原子力災害が発生する予見可能性の程度は高くはなかったと判断しており、前記の点を踏まえて、「長期評価の見解」は、その根拠となったデータの少なさや理学的根拠の不十分さなどから、専門研究者間で正当な見解として通説的見解といえるほど確立した知見であったとはいえない、あるいは不確実性を有するものであったとしているところ\*7、これらの判断手法は、実質的に見て、地震地体構造の同一性が認められる場合に想定津波の波源を設定する津波評価技術の考え方に「長期評価の見解」を当てはめたのと同じ手法であるということが出来る。

また、山形地裁判決も同様に、「長期評価の見解」が「三陸沖北部から房総沖の海溝寄り」の領域を一つの領域としたことについて、専門家から否定的な意見が出されていたことを認定した上で、「長期評価の見解」における発生領域及び発生確率の評価の信頼度が「C：やや低い」とされ、専門家からも否定的な意見が出されていたことなどを根拠として、本件原発において津波による原子力災害が発生する切迫性は大きいとはいえず、予見可能性の程度は、原子力発電所の防災対策について何らかの措置を執るべきといえる程度にとどまる、被告国が予見可能であったといい得る事象は、必ずしも明確に具体化されたものではなく、これから直ちに一定の対策を導き得るものではなかったとしている\*8。したがって、名古屋地裁及び千葉地裁（民事第3部及び民事第5部）は、

実質的には、「長期評価の見解」について、具体的審査基準として事実上採用されていた津波評価技術の考え方への当てはめの合理性を審査したものといえ、山形地裁判決も同様の考え方を採っているものと考えられる。

(b) もっとも、名古屋地裁判決、千葉地裁判決（民事第3部及び民事第5部）及び山形地裁判決は、その当てはめの結果、具体的審査基準に当てはまらず、作為義務の発生を基礎づけるにも至らない程度の予見可能性、つまり、低い程度の予見可能性（認識可能性）しか認められない場合であっても、規制権限の不行使の違法性を検討する上での予見可能性はあると判断している。仮に、これらの判決のような判断枠組みを採用した場合には、予見可能性といっても、その程度は、非常に高度なものから、非常に低いものまでがあることになる。そして、そのような予見可能性の程度が低い場合には、それに対応する必要性が低下することから、結果回避措置の選択に係る裁量や、規制権限を行使する時期について広範な裁量が認められることにならざるを得ない。

この点につき、名古屋地裁判決は、精度及び確度のそれほど高くない知見に基づく試算しか得られない場合には、直ちに結果回避措置を採ることを法的に義務付けることはできず、今後の結果回避措置の内容、時期については規制機関の専門的判断に委ねられるとし、千葉地裁判決（第3民事部及び第5民事部）も同様の判示をしており、名古屋地裁判決及び千葉地裁判決（第3民事部及び第5民事部）は、予見可能性が低いことを前提として、結果回避措置を選択する裁量や権限を行使する時期についての広範な裁量を認めたものと解される\*9。また、山形地裁判決は、予見対象を予見すべきであったといえる程度に応じて、執るべきであったといえる措置の内容も異なってくるし、そのような措置を採らなかったことの合理性も大きく変わってくるとした上で、保安院が採った措置について、予見可能性の程度に照らして、相応の合理性を有するものであったとしており、同様の考え方を採っているものと考えられる\*10。

このように、名古屋地裁判決、千葉地裁判決（民事第3部及び民事第5部）及び山形地裁判決からすると、ある災害によって原子力災害が発生することの予見可能性の程度が低い場合には、対策をとる当該災害への対策として選択すべき対策が原子炉施設の安全対策の見地から合理的に特定される状況にならなければ、規制権限の不行使が違法と評価されることにはならないと解されるどころ、そのような状況に陥ることは考え難いから、結局のところ、被告国が主張する予見可能性が存在しなければ、原子力規制機関の規制権限の不行使が違法と評価される余地はないこととなる。

したがって、被告国と名古屋地裁判決、千葉地裁判決（第3民事部及び第5民事部）及び山形地裁判決は、実質的には同じ判断枠組みを採用していると評価することができる。

b 被告東電の元役員を被告人とする刑事事件に係る一審判決（東京地方裁判所令和元年9月19日判決。以下「刑事判決」という。）について

刑事判決では、被告東電の元役員において、本件原発に10m盤（O. P. + 10m）を超える津波が到来することについての予見可能性の有無を検討するに当たって、原子力規制機関の審査基準を参考に行っていることから、自然災害による原子力災害の発生への予見可能性の有無の判断枠組みについての基本的な考え方は、被告国の主張と同様であると考えられる。そして、刑事判決では、原子力規制機関が、津波についての具体的審査基準として津波評価技術の考え方を取り入れていたとの認定がされている上（同判決30及び31ページ）、三陸沖から房総沖の海底地殻構造が、北

側領域と南側領域で異なっていることなどから（同判決75ないし78ページ）、「長期評価の見解」に客観的な信頼性、具体性があったとはいえない旨の判断がされているのであり、実質的には、津波評価技術の考え方に基づいて判断されているものといえる。

したがって、この刑事判決は、実質的に、被告国の主張する判断枠組みと同様の判断枠組みで判断したものだといえる。

c 東京地方裁判所平成30年3月16日判決（以下「東京地裁判決」という。）等の被告国の国家賠償責任を認めた判決について

これに対し、東京地裁判決等の被告国の国家賠償責任を認めた判決では、被告国の主張する判断枠組みと実質的に異なる判断枠組みによる判断がされている。すなわち、東京地裁判決等の被告国を敗訴させた判決では、津波によって原子力災害が発生することの予見可能性の有無について、〈1〉津波評価技術の考え方という具体的審査基準の合理性の検討と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査をしていないばかりか、「長期評価の見解」から直接的に予見義務ないし予見可能性を導いているところ、これは、「災害の防止上支障がない」か否かに関し、裁判所が行政庁の判断から離れて直接審査するものである。しかも、これらの裁判例では、原子力規制機関が、その予見可能性が認められる時点で直ちに、事業者に対し、考え得る全ての結果回避措置を講じるように命じなければならないという考え方が前提となっている。

そうすると、これらの判決は、原子力規制機関に、津波によって原子力災害が発生することの予見可能性の有無の判断ばかりか、結果回避措置を選択する裁量や規制権限を行使する時期の裁量を認めなかったことと等しい（あるいは、これらの判決は、「長期評価の見解」は、科学的、専門技術的知見がなくても、その正当性が判断できるほどに、信用性の高い科学的知見であると考えたものと解することもできるが、「長期評価の見解」をそのように評価することは誤りである。）。そうすると、これらの判決は、原子炉施設の安全審査における司法審査の在り方に関し、誤った審査手法を採用したものといわざるを得ない。

d 横浜地方裁判所平成31年2月20日判決（以下「横浜地裁判決」という。）について(a) 横浜地裁判決は、原子力発電所の安全性に関する規制権限の不行使の適否が争われる国家賠償請求訴訟における裁判所の審理、判断は、経済産業大臣が、原子力安全委員会ないし保安院の専門技術的な調査審議及び判断を基にして規制権限を行使しなかったその判断に不合理があるか否かという観点から行われるべきであるとした上で、当時の科学技術水準に照らし、当該原子炉施設が具体的審査基準に適合するとした原子力安全委員会若しくは保安院の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落がある場合には、規制権限の不行使が国賠法上違法となるとの判断枠組みを設定している。このように、横浜地裁判決は、津波による原子力災害発生の見込みの有無に関する司法審査の枠組みについて、二段階審査の手法を設定している点において、被告国の主張とほぼ同様の理解に立っている。

(b) ただし、横浜地裁判決は、「長期評価の見解」が、そのみで予見可能性を基礎づけるほどに成熟した科学的知見ではないとしている点においては正しい判断をしているものの、本件事故以前において、津波評価技術の考え方が想定津波の具体的審査基準として事実上用いられていたという事実を看過し、「長期評価の見解」を津波評価技術の考え方に当てはめることなく、予見

可能性を基礎づける科学的知見の一つであるかのような誤った判断をした上、貞観地震の知見の進展状況に加えて「長期評価の見解」も踏まえると、本件事故以前には、本件原発の敷地高さ（O. P. + 10 m）を超える津波の予見可能性があったとの誤った判断をしており、実際には二段階審査を行っていない。

(c) このように、横浜地裁判決は、原子炉施設の安全審査に係る司法審査の在り方については、二段階審査の手法という適切な判断枠組みを設定したものの、適用すべき具体的審査基準を誤り、貞観地震の知見及び「長期評価の見解」について、適用すべき具体的審査基準として事実上用いられていた津波評価技術の考え方に当てはめなかったため、結論を誤ったものと評価できる。

e 小括

このように、同種事案に関する一連の判決では、実質的に、被告国の主張する判断枠組みと同様の判断手法を採用している判決（「長期評価の見解」について、津波評価技術の考え方への当てはめの合理性を審査している判決）については、正当な結論が導かれ、そうでない判決については、誤った結論が導かれているといえる。

(キ) まとめ

以上のとおり、津波という自然災害による原子力災害の発生の予見可能性の有無に関する司法審査の在り方については、行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における予見可能性の有無の認定判断とは性質が大きく異なり、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な科学的、専門技術的知見に基づいた将来予測に係る総合判断であるため、津波という自然災害による原子力災害発生の予見可能性の有無について、裁判所が、原子力規制機関による実際の判断過程から離れて、原子力規制機関が採るべきであった判断の内容を認定することは許されないから、原子力規制機関が実際に行った判断過程の過誤、欠落の有無を裁判所が判断する審査方法（判断過程審査）によって判断しなければならず、具体的には、〈1〉原子炉施設に関して用いられた安全性の審査又は判断についての具体的審査基準に不合理な点があるか否か、〈2〉当該原子炉施設がその基準に適合するとした規制機関の判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かという観点（二段階の審査）によって判断されなければならないこととなる。そして、このような判断手法の下では、保安院に、本件原発の敷地高（O. P. + 10 m）を超える津波が到来することにより原子力災害が発生することの予見可能性が認められる余地はなく、行政庁は規制権限を行使することができないものであった。そして、このような二段階審査の判断手法は、正に、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づくものであるところ、同種事案に関する一連の判決のうち、実質的にこの二段階審査の判断手法を踏まえた判断をしていると評価できる判決（「長期評価の見解」について、津波評価技術の考え方への当てはめの合理性を審査している判決）においては、「長期評価の見解」に基づく規制機関（又は事業者）の責任が正当に否定されているのである。

ウ 規制権限不行使の違法に係る予見可能性の内容等

(ア) 予見可能性の対象

a 本件津波等により、本件原発がSBOに陥り、直流電源も喪失又は枯渇するなどして炉心冷却機能を失い、外部環境に放射性物質を放出するに至ったことから、本件事故が発生した。その実際の経過に照らせば、本件において被告国による規制権限の不行使が違法とされる前提としての



予見可能性があると評価されるためには、原告らに損害を生じさせた原因とされる、本件津波と同規模の津波の発生、到来についての予見可能性が必要である。

b 予見可能性は、具体的な結果回避の前提となるものであるところ、後記エにおいて、原告らが結果回避措置として主張する防潮堤の設置、重要機器、非常用DGの高所への配置などといった具体的な対策を講じるためには、一定程度具体的な浸水高の津波を想定しなければならず、「O. P. + 10 mを超える津波」という抽象的な予見対象では具体的な設置位置等を定めるなどの対策を取ることができない。

また、原告らは本件原発の浸水に対する脆弱性などと主張する。しかし、地震及びこれに伴う津波によりSBOに陥り、炉心冷却機能を失って放射性物質を放出する事故に至るか否かは、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備・機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無・程度、津波による浸水の有無・程度・時間等）などの様々な要因によって定まる。これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の発生源、その大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるから、単に敷地高を超える津波が到来したというだけで本件事故が発生したということとはできず、その点においても、予見の対象として、原告らが主張するように、抽象的にO. P. + 10 mを超える津波をもたらす地震及びこれに伴う同規模の津波すなわち原告ら主張津波等であるとするは誤りであるといえる。

(イ) 予見可能性の程度（規制権限の行使を正当化するだけの客観的かつ合理的根拠が伴っている科学的知見というためには、少なくとも、審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠が伴っていないなければならないこと）

a 原子力発電所には高度の安全性が求められているものの、他方で、原子力規制における規制権限の行使は、事業者の活動を制約するものであるだけでなく、電気事業という性質上、最終的に国民一般に経済的負担として転嫁されることにつながるものである上、科学的根拠の乏しい自然事象も含めてあらゆる事象を規制に取り込むということになれば、かえって、原子力工学その他の多様な科学技術の統合体である原子力発電所のシステム全体の安全性を低下させるおそれすらあることなどからすれば、被告国が、ある科学的知見に基づいて規制権限を行使することが法的義務となるためには、少なくとも、その科学的知見が規制権限の行使を正当化するだけの客観的かつ合理的な根拠に裏付けられていることが必要というべきである。

したがって、何ら合理的な根拠を伴わない科学的知見や、矛盾する科学的根拠のみが示され、その正当性を裏付ける知見が示されていない科学的知見では、規制権限の行使を正当化するだけの客観的かつ合理的根拠を伴う科学的知見とは評価できないというべきである。

b そして、原子力規制実務では、審議会（原子炉安全専門審査会等）において、自然科学に限らない様々な分野の専門家が、当該科学的知見が原子力規制に取り込むだけの客観的かつ合理的根拠を伴っているかという点について審議をした上で、当該科学的知見を規制に取り入れるかどうかを判断していることから、規制権限の行使を正当化するだけの客観的かつ合理的根拠が伴っている科学的知見というためには、少なくとも、そのような様々な分野の専門家（審議会等）の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠が伴っていないとすればならず、単に国の機関が発表した見解や意見であるというだけでは足りないというべきである。

(ウ) 原告らのその余の主張に対する反論

a 原告らは、本件津波の津波高は13mであり、本件原発1号機から4号機のエリアの浸水高はO. P. +11.5~+15.5m程度であったから、「O. P. +10m」を超える高さの津波が襲来すれば、同エリアでは少なくともその約1.19倍程度の高さとなり、同様の事故が起きたなどと主張する。しかし、前記(ア) bで主張した点に加えて、浸水高(津波により建物や設備に残された変色部や漂着物等の痕跡の基準面すなわちO. P. (aq港工事基準面)からの高さであり、一定の高さで押し寄せた津波が、護岸の形状や津波の挙動等により敷地上で変動した結果を指す。)と津波の高さ(津波が発生していない状態の平常潮位から津波によって海面が上昇した時の高さ)は異なる概念であり、これを混同する原告らの主張は前提に誤りがあり、失当である。

b 原告らは、mi最高裁判決を引用し、安全サイドに立った最新かつ相応の科学的信頼性、妥当性が担保された知見であれば足りるなどと主張する。

しかしながら、mi最高裁判決における「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」との判示は、科学技術の分野において達成不可能な「絶対的安全性」をいうものではなく、その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさとの比較考量の上で、これを一応安全なものであるとして利用する考え方である「相対的安全性」を前提とするものであるし、規制権限不行使の違法が問われている事案における各判例(最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決民集49巻6号1600頁、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、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)においては、いずれも予見可能性が存在すると認めるに当たり、被害が現実化し、かつ、規制権限の行使が正当化でき、その行使が作為義務にまで至っていると認める程度の知見が形成、確立していたことを前提とする。

このように、判例は、形成、確立された知見を前提とするものであり、原告らの主張は、判例の判断枠組みからしても、失当である。

c また、原告らは、規制による保護されるべき法益が国民の生命・身体・財産であるのに対し、規制されるべき法益は原子力事業者の経済的利益にすぎないなどとも主張するが、結果からみた後知恵の発想というほかない。事前規制すなわち行為時における予見可能性を考える上で対比されるべきは、薄弱な根拠の下に被告国が規制権限を行使してこれを強制した場合、かかる行政処分に対しては、事業者側から行政処分の取消訴訟が提起されかねないほか、その行政処分が裁量権を逸脱したものであり、かかる行政処分によって事業者側に営業損害等が生じた場合には、事業者側からの国家賠償請求訴訟が提訴されることにもなりかねず、さらに、その結果としての不必要な費用の増大とそれによる国民への過剰負担(電気料金などの増大)を招くリスクや、電力の安定供給を損なうことによる国民生活を損なうリスクなどであり、それゆえに、形成、確立された知見に基づくエビデンスを踏まえて、結果回避措置や規制権限の行使がされなければならない。

エ 規制権限不行使の違法性を基礎付ける予見可能性の不存在等

(ア) 4省庁報告書、7省庁手引

a 7省庁手引

7省庁手引は、現在の技術水準で津波の発生の予測が困難であり、津波が発生した場合において地域の特性により津波の高さ、到達時間、被害形態など異なり、津波という災害の特殊性を踏まえて総合的な観点から津波防災対策を検討し、防災に携わる行政機関が沿岸地域を対象とした地域防災計画における津波対策の強化を図るために、津波防災対策の基本的な考え方などを取りまとめ

たものであり、具体的な津波の規模などの評価手法まで定めたものではなく、それ自体が特定地点において想定すべき津波高さを導き出すものではないから、もとより7省庁手引から被告国の予見可能性が基礎づけられるものではない。

#### b 4省庁報告書

4省庁報告書は、既往津波のみならず想定津波まで考慮すべきとした点において先駆的であるが、その目的にもあるとおり、その津波数値解析は、対象津波による沿岸部での津波の傾向を概略的に把握するものであって、その解析手法としては簡易的なモデルが利用され、また、海底地殻変動計算の前提となる断層モデルのパラメータ設定も適切とはいえないこと等から、その精度は高いものではない。各地域における正確な津波の規模及び被害予測のためには地形条件等をよりきめ細かな情報の下に実施する詳細調査を行う必要があるなどとされていた。しかも、4省庁報告書において記載されている1～4号機が所在するa o町の想定津波の計算値は平均6.4 mであり、本件原発の主要建屋の敷地高さを超えるものではなかった。

また、原告らは、標準偏差分の2倍まで考慮すると、計算値5 mにおいて最大14.9 mの津波高さを想定すべきものとしているなどと主張するが、4省庁報告書における標準偏差については、誤差が大きいことを示すにすぎず、津波数値解析結果の「標準偏差分の2倍」の水位の津波の到来が科学的に予測されることを示すものではない。

なお、4省庁報告書には想定を上回る津波の発生する可能性は否定できない旨記載されているが、これは理学上そのような津波の発生を否定できないということにとどまり、想定津波を超えるような津波の発生を具体的に予見できるという趣旨ではないことはいうまでもない。

#### c 被告らの対応

被告東電は、平成10年6月、4省庁報告書で設定されたG2-3（明治三陸津波）などの波源モデルに基づき、平成9年に作成された太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書における津波数値解析よりもはるかに精度の高い手法を用いて本件原発における想定津波高の計算を行い、最も高い水位となるO. P. +4.7ないし4.8メートルとの結果を得るなど、本件原発の敷地高（O. P. +10 m）に遡上しないことを確認した。そうすると、4省庁報告書の記載をもって、本件事故や原告ら主張津波等の発生が予見できたということとはできない。

また、この段階では、具体的な津波の評価の手法は確立しておらず、それは、後記の津波評価技術により可能となった。

#### (イ) 津波浸水予想図

津波浸水予想図は、気象庁の量的津波予報の運用を前提に、住民等を対象とした一般的な防災対策を策定することを念頭において全国の沿岸地域を対象に作成されたものであり、そもそも、原子力発電所の安全対策として有益な、個別具体的な津波の発生予測を目的として作成されたものではない。気象庁の量的津波予報は、各予報区（例えば福島県）の沖合に複数存在する予測地点における津波高さの最大値をグリーンの法則を用いて沿岸部（水深1 m地点）の津波高さに換算したものを各予報区の津波高さとして発表しているものであり、特定の地点（例えば本件原発）の沿岸部に到来する津波高さについて、地震学的な根拠に基づいて断層モデルを設定し、計算されたものではない。

また、津波浸水予想図を作成するための数値計算については、格子間隔が100メートルとさ

れており、それ以下の地形が考慮されていないこと、防波堤等による遮蔽効果が十分考慮されていないこと、相当程度、抽象化された調査手法が用いられていること等から、個々の地点における浸水範囲及び浸水深を具体的に特定したものとはいえない。

したがって、津波浸水予想図の作成をもって、本件事故や原告ら主張津波等の発生が予測できたということとはできない。

(ウ) 津波評価技術について

a 津波評価技術の合理性

被告国が津波に対する安全性の審査又は判断の基準として設定していた基準は、地震地体構造の知見を考慮して「想定し得る最大規模の津波」を評価するというものであり、以下のとおり、かかる基準は科学的な合理性を有するものであった。

(a) 原子力規制における津波に対する安全審査は決定論的安全評価に基づいて行われていたこと

施設の耐津波安全性を評価するためには、設計上の基準となる特定の津波が到来すると想定した上で、施設の安全を守るための重要な設備機器がその津波によって影響を受けるか否かを評価することが必要不可欠であるから、決定論的安全評価に基づく安全評価が必要不可欠となる。そのため、原子力規制においては、決定論的安全評価に基づいて原子炉施設の耐津波設計の安全性を審査してきた。

そうであるところ、本件事故以前は、後記のとおり、その原子炉施設の津波の安全性に係る審査又は判断の基準として、原子力発電所における決定論的安全評価手法として開発された津波評価技術と同様の考え方が採用されており、平成14年以降の本件原発においては、その津波評価技術の考え方に基づいて、発生する可能性のある様々な津波の中から、津波評価技術で示された福島県東方沖地震の波源モデルによる津波を代表事象として選定して津波高を算出した結果、その津波の津波高（O. P. + 6. 1メートル）が本件原発の主要建屋の敷地高（O. P. + 10メートル。10m盤）を下回っていたことから、津波に対する安全性が確保されていると評価されていた。

(b) 原子力規制実務では、科学的知見の進展に合わせて様々な津波に関する知見を安全性の確認のために取り入れるとともに、津波評価技術策定後は、「想定し得る最大規模の津波」を決定論的安全評価に取り込む津波評価技術と同様の考え方に基づき、波源設定の妥当性を審査してきたこと

i) 我が国の津波に関する原子力規制の実務では、昭和45年策定の安全設計審査指針など、津波評価技術が公表される以前から、既往津波の検潮記録に限らず、既往津波の文献調査と最新の数値シミュレーション手法を組み合わせた津波高さの予測を行うなど、科学的知見の進展に合わせて様々な津波に関する知見を安全性の確認のために取り入れてきた。

ii) そして、平成9年に策定された4省庁報告書及び7省庁手引は、それまでの既往最大津波に対する対策から、科学的根拠に基づく「想定し得る最大規模の地震津波」に対する対策が求められるようになった。

iii) 4省庁報告書等では、具体的な津波評価方法までは示されていなかったため、土木学会が、先行的に、高い安全性が求められる原子炉施設について、科学的根拠に基づく「想定し得る最大規模の地震津波」の評価方法を整備するべく、平成11年以降研究を重ね、平成14年2月にそ

これらの成果を集大成し、4省庁報告書及び7省庁手引の策定を主導したb p名誉教授を主査として策定したものが、津波評価技術である。

津波評価技術の考え方は、b p名誉教授が津波評価技術の巻頭において「現時点で確立しており実用として使用するのに疑点のないものが取りまとめられている。」と述べているほか、a e元委員も「長期評価よりもさらに保守的で、ほぼすべてが『科学的に確立された知見』に基づいている」と述べているとおり、当時の地震・津波に関する科学的知見の集大成として策定されたものであった。

すなわち、被告東電を含む電力会社10社は、電力共通研究（以下「電共研」という。）高度化研究として、平成10年8月以降、「津波評価技術の高度化に関する研究」を行い、原子力発電所の津波に対する安全性評価技術の高度化及び標準化を目指して検討を行ってきた（刑事事件におけるm n氏の証人尋問調書の添付資料7の3枚目〔69ページ〕）。

その研究の成果は、土木学会原子力土木土木委員会の下に設置された津波評価部会で専門家の審議を受けることになり（同ページ）、同部会では、平成11年度から平成12年度までの2年間、「津波波源に関する検討」及び「数値解析に関する検討」について、電共研により得られた成果及び国内外の研究成果等に基づいて議論、審議を行った。

その審議の過程である津波評価部会（第1期）では、決定論的に取り扱う地震津波の発生メカニズムや発生領域、規模等（すなわち、既往津波の時間・空間的分布や、地震の発生様式・地域別の波源の特徴等）について、当時判明していた最新の知見の整理やレビュー等が行われたが、同部会の委員であったb r教授（b r氏）やn m教授といった理学分野の第一線の専門家から、知見のレビューの内容や結果について、想定津波の波源の設定を検討する上で不十分であるなどといったコメントはなされず、少なくともプレート境界付近に想定される地震に伴う津波の波源設定を検討する上で必要となる最新の知見のレビューとして十分な内容を備えたものであった（a e元委員意見書（5）・2ページ）。

そして、この津波評価技術の考え方は、a g元委員が、具体的な根拠を持った津波の発生可能性を余すことなく取り入れて、設計基準として想定すべき津波（以下「設計上の想定津波」という。）を推計することを可能とするために、世界に先駆けて策定された手法である旨述べているとおり、審議会等の検証に耐え得る客観的かつ合理的根拠を伴う津波の知見を余すことなく取り込むために策定されたものであっただけでなく、この津波評価技術に基づいて算出される津波の高さは、パラメータスタディなどの手法を用いることにより、平均で、既往津波の痕跡高の約2倍となっていたものであり、より高い安全性が求められる原子炉施設に用いられることを踏まえた安全寄りの考え方であった。

このような津波評価技術の考え方は、原子力規制業務を所管する米国原子力規制委員会（NRC）が2009年（平成21年）に作成した津波ハザード評価に関する報告書において、既往最大津波にとどまらない想定最大津波を具体的に推計する体系的手法がない中であって、パラメータスタディを用いた津波評価技術を具体的内容とともに紹介され、「世界で最も進歩しているアプローチに数えられる」と評価されていた。また、IAEAは、スマトラ沖地震津波を契機に、被告国及び被告東電等も参加する津波評価に関する国際ワークショップを開催するなどした上で、従前「原子力発電所に関する津波の検討をほとんど行っていなかった」安全ガイドに津波評価に関する内容

を具体的に盛り込むべく全面改訂作業を進め、本件事故直前までに、この分野で先行する我が国の考え方を取り入れ、決定論的安全評価による場合には波源の設定等に伴う不確実性をパラメータスタディによって考慮すべきであるとする新たな外部溢水評価基準（後のSSG-18）の最終ドラフト（DS417）を作成したところであり、その作成過程では「IAEA担当者から、（中略）特に津波に関しては日本における知見蓄積が多く、それらは新基準の中に反映したいとの説明がある」などしていたし、実際に、本件事故後の平成23年11月に公表されたIAEAの安全基準（SSG-18）においても、津波評価技術をIAEA基準に適合する基準の例として参照していた。このように、津波評価技術の考え方は、科学的に想定できる最大規模の津波を評価する方法として、本件事故の前後を通じて国際的にも高い評価を受けていた。

以上のとおり、津波評価技術の考え方は、平成14年2月時点における最新の科学的知見に基づき、具体的な根拠を持った津波の発生可能性を余すことなく取り入れて設計上の想定津波を推計することを目的として、「既往津波」にとどまらず、「想定し得る最大規模の津波」をも決定論的安全評価に取り込むことを可能とした当時唯一の津波評価手法であり、実際、この考え方に基づいて算出した津波の高さは、平均で、既往津波の痕跡高の約2倍となるなど、安全寄りの考え方であった上、国際的にも高い評価を受けていたのであって、高度の安全性が求められる原子炉施設の津波に対する安全性を評価する基準として合理的なものであった。

iv) 原子力規制機関は、津波評価技術の策定以降、想定津波に対する波源設定の安全性の審査又は判断の基準として、事実上、津波評価技術と同様の考え方（既往地震の発生領域だけでなく、地震地体構造に関する最新の知見も考慮して基準断層モデルを設定するという津波評価技術の波源の設定方法）を採用しており、耐震バックチェックにおいても確認基準（バックチェックルール）に、実質的には津波評価技術の考え方そのものを採用していた。

#### (c) 想定津波の波源設定に関する津波評価技術の考え方の概要

i) 津波評価技術は、想定津波に関し、地震地体構造の知見を踏まえて基準断層モデルの断層パラメータを設定し、数値シミュレーションを多数回実施（パラメータスタディ）し、その結果として導かれる設計上の想定津波と既往津波の水位を比較することにより、設計上の想定津波の保守性を確認するものであり、津波評価技術の考え方に従って設計上の想定津波を検討する場合、

〈ア〉保守性（設計想定津波の妥当性）を確認するための既往津波の波源モデルとしてどのようなモデルが取り入れられるのか、〈イ〉地震学的根拠に基づいた想定津波の波源としてどのようなモデルが取り入れられるのか、が大きな問題となる。

原告らが依拠する貞観津波に関する知見は、西暦869年に発生したとされる既往津波に関する知見であるから、津波評価技術の考え方における前記〈ア〉の問題であり、「長期評価の見解」は、既往津波の発生履歴が認められない福島県沖の日本海溝沿いの領域を含めて、明治三陸地震級の津波地震が日本海溝沿いであれば南北どこでも同様に発生し得るとする見解であり、将来の発生が想定される津波についての地震学的根拠の有無及びその程度が問題となるため、前記〈イ〉の問題となる。

そして、本訴訟では、想定津波に関して、「長期評価の見解」に基づいて、三陸沖北部で発生したこと等の地震像の全体が科学的根拠により裏付けられている明治三陸地震の波源モデルを、過去の発生領域と大きく異なる福島県沖の海溝寄りの領域に設定して数値シミュレーションを行い、

この結果に対する津波対策をすべきであったかが問題となっている。そのため、被告国の津波対策に係る作為義務を基礎づける予見可能性を判断するに当たっては、被告国が前記の各数値シミュレーションを事業者等に行わせ、その結果に対する防護措置を講じさせなかったことが、想定津波に関して被告国が原子力規制において用いてきた審査又は判断の基準に照らして不合理であったかが問題となる。

ii) そこで、津波評価技術における想定津波の波源設定に関する考え方について見るに、津波評価技術では、本件原発の立地を含む「太平洋沿岸のようなプレート境界型の地震が歴史上繰返し発生している沿岸地域については、各領域で想定される最大級の地震津波をすでに経験しているとも考えられるが、念のため、プレート境界付近に将来発生することを否定できない地震に伴う津波を評価対象とし、地震地体構造の知見を踏まえて波源を設定する」、「波源設定のための領域区分は、地震地体構造の知見に基づくものとする」との考え方が示されている。

すなわち、津波評価技術では、〈1〉具体的な歴史的・科学的根拠を有する既往地震の波源モデルを全て構築した上で、〈2〉その既往地震が発生した領域だけでなく、地震地体構造の知見に照らして、その既往地震が発生した領域と近似性がある領域にもその波源モデルを設定して津波の高さを算出し、その中で特定のサイトに最も影響を与える津波を想定津波とするとの考え方が採用されている。

(d) 想定津波に関して原子力規制機関が用いてきた波源設定の審査又は判断の基準（地震地体構造の知見を考慮して「想定し得る最大規模の津波」を評価するという考え方）は、科学的な合理性を有するものであったこと

i) 地震学及び津波学の分野では、少なくとも本件地震が発生するまでの間、長らく地震は過去に起きたものが繰返し発生するという考え方が一般的に受け入れられていたため、具体的な歴史的・科学的根拠を有する既往地震の波源モデルを全て構築するという前記の考え方は、科学的な合理性がある。

ii) また、地震学では、一般に、近似する地体構造（プレートの沈み方、海底構造、堆積物など）を有する領域では同様の地震が発生するとの考え方が受け入れられており、地震地体構造の知見（地震の規模と頻度の関係、震源深さの分布、震源モデルなどの地震の起こり方に共通性のある地域ごとに区分し、それと地体構造の関連性を明らかにする研究分野に関する知見）に基づいて波源を設定することには、科学的な合理性がある。

そして、津波評価技術の前記 ii) 〈2〉の考え方と異なり、地震地体構造の知見を無視して、別の領域区分における既往津波の断層モデルを機械的に移して数値解析をする（波源を設定する）ことは、発生蓋然性のある津波の解析とはいえ、その結果に大きな不確かさが伴うため、これに基づいて津波対策をすることは、かえって、原子炉施設の安全性を低減することにもつながりかねない。

したがって、近似する地体構造（プレートの沈み方、海底構造、堆積物など）を有する領域では同様の地震が発生するとの地震学の一般的な考え方に基づき、既往地震が発生した領域だけでなく、地震地体構造の知見に照らして、その既往地震が発生した領域と近似性がある領域にもその波源モデルを設定して津波の高さを算出し、その中で特定のサイトに最も影響を与える津波を想定津波とするとの前記 ii) 〈2〉の考え方は、科学的な合理性を有する考え方といえる。

iii) このように、想定津波に関する津波評価技術の波源設定の考え方では、波源の設定について地震地体構造の知見を考慮することになるため、津波評価技術では、例えば、第一種地震空白域であるとの見解が有力に主張されるなどしていた日本海東縁部の領域については、地震地体構造の知見を踏まえた議論がなされた結果、過去の地震の発生履歴がある領域と、それがない地震空白域とを含めた全域が地震の活動域であるとされ、この全域内で北海道南西沖地震クラス (M<sub>w</sub> 7.8) の地震による津波が発生する可能性があるものとして基準断層モデルの設定がされており、津波評価技術の考え方は、「既往最大」ではなく、地震地体構造の知見に基づいて「想定し得る最大規模の津波」を評価するという安全寄りのものとなっている。

iv) そして、津波評価技術における想定津波の波源の位置やモデルの設定は、津波評価部会において、津波評価技術の体系化に際し、決定論的に取り扱う地震津波の発生メカニズムや発生領域、規模等に関する理学的知見をあらかじめ網羅的に検討、整理した上で、想定津波の波源の位置や断層モデルの設定方法等について当時第一線の専門研究者を入れて議論・検討が行われるなど、福島県沖も含めて、当時の最新の知見のレビュー結果に基づいた専門家の議論・検討を経た上でまとめられたものであった。

(e) 小括

以上のとおり、想定津波に関して、原子力規制機関が津波に対する安全性に係る審査又は判断の基準として取り入れていた津波評価技術の波源設定の考え方（地震地体構造の知見を考慮して、既往地震の発生領域以外の領域にも波源モデルを設定することで、「既往最大」の津波ではなく、「想定し得る最大規模の津波」を評価するという考え方）は、審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的な科学的根拠を伴う考え方であっただけでなく、原子力発電所が高度の安全性が求められる施設であることを踏まえて、安全寄りに波源モデルを設定する考え方であった。

したがって、原子力規制機関が、想定津波に関して、波源モデルの設定に係る審査又は判断の基準として、津波評価技術の波源モデルの設定と同様の考え方を採用していたことは合理的であったというべきである。

b 津波評価技術では、その策定当時の科学的知見の集積を踏まえて、客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見の評価をした結果、福島県沖の海溝寄りの領域と三陸沖の海溝寄りの領域では地震地体構造が異なると判断されていたこと

津波評価技術では、津波の評価についての考え方が示されているだけでなく、当時の科学的知見の進展状況を踏まえて、その津波評価の考え方から導かれる各領域の波源モデルの例も示されているところ、日本海溝沿いの波源モデルの例について見ると、萩原マップ公表後に公表された b o・a e 論文などの策定当時の客観的かつ合理的根拠に裏付けられた最新の地震地体構造に関する知見を反映させて（後記のとおり、福島県沖の海溝寄りの領域と三陸沖の海溝寄りの領域の地震地体構造が同一であるという科学的知見は皆無であるという状況が踏まえられている。）、例えば、日本海溝沿いの波源モデルの例を作成した結果、図表 1 のとおり、福島県沖の海溝寄りの領域に明治三陸地震の波源モデルを設定されず、また、本件原発に到来すると想定される最大規模の地震津波は、福島県東方沖地震の領域で発生する M<sub>w</sub> 7.9 の規模の地震による津波（かかる地震津波が、「既往最大」とらわれず、科学的根拠に基づいて「想定し得る最大規模の地震津波」であることについては、従前の既往最大がチリ地震の際に a q 港で確認された O. P. + 3. 1 2 2 メートル



の津波であったのに対し、津波評価技術で想定される津波高さが本件事故直前の時点でO. P. + 6. 1メートルとなっていたことから裏付けられるほか、既往地震として福島県東方沖地震の際に確認された津波高さがa q港でO. P. + 1. 07メートルとされており、この点との比較からも、津波評価技術によって導き出された津波が「既往最大」とはならないものであったことは一層明らかであるといえる。) であるとされていた。

そして、原子力規制機関は、津波評価技術が発表された平成14年2月以降、このような津波評価技術の波源モデルの例の性質を踏まえて、この波源モデルの例が、波源設定に係る審査又は判断の基準に適合したものであると判断して、同波源モデルの例を前提に、本件原発の津波に対する安全性を評価していた。

c 津波評価技術が歴史的・科学的根拠を有する既往地震の波源モデルを用いることに合理性があること

原告らは、津波評価技術は、文献記録に残っていない古い時代により巨大な津波が発生していたとしても、当該津波は評価対象として取り上げられないため、問題があると主張する。しかし、設計津波水位は、具体的な津波対策を講じるためのものであるから、精緻な計算が求められ、信頼性の高い算定結果を得るためには、信頼性の高い断層モデルの設定が極めて重要である。このことは、津波工学分野の専門家であるa g教授の意見書などからも裏付けられている。

他方、信頼性の高い断層モデルのデータが得られない歴史上の地震・津波特に貞観津波等については、平成18年当時において、津波の堆積物を調査する堆積物調査等により貞観地震の断層モデルを推定する研究が進められていたものの、未だ確定した具体的波源モデルが示されるような状況にはなく、貞観津波等を取り上げて津波評価を行うことはできなかった。念のため、一部未解明ながら貞観津波の波源モデルを示したa e論文に基づき、被告東電が試算した結果も、O. P + 8. 9 mであり、敷地高さを超えるものではなかった。

このように、津波評価技術は、信頼性の高い断層モデルのデータが得られる、歴史的・科学的根拠を有する既往地震の波源モデルの構築を前提とするものであるが、前記のとおり、地震地体構造の知見を考慮して、既往地震の発生領域以外の領域にも波源モデルを設定することで、「既往最大」の津波ではなく、「想定できる最大規模の津波」を評価するものであって、安全寄りの考え方である。実際、津波評価技術に基づいて算出される津波の高さは、パラメータスタディなどの手法を用いることにより、平均で、既往津波の痕跡高の約2倍となっていたものであり、原告らの主張には理由がない。

なお、被告国は、IAEA政府提出報告書において、津波評価技術について「IAEAの津波技術基準DS417 [III 2-3] にも反映されている。しかしながら、この評価法は、津波の再来周期を特定していない。」などと述べている。しかし、安全目標を原子力施設の設計手法に活用するためには、未解決の問題が多々存在したから、本件事故当時の科学的知見に照らし、安全目標との関係において必要とされる津波の再来周期を特定していなかったからといって、津波評価技術が不合理であるとはいえない。そもそも、本件事故以前には、本件原発の敷地高を超える津波の到来を予見させる知見はなかったのであるから、津波評価技術において再来周期を考慮したからといって被告国の予見可能性につながるものではない。

d 津波評価技術に対する原告らの批判に理由がないこと

(a) 波源位置の設定が恣意的であるとの原告らの批判に理由がないこと

原告らは、津波評価技術における基準断層モデルの想定位置は恣意的である旨主張する。しかし、前記 a で述べたとおり、津波評価技術では、地震地体構造の知見を踏まえ、波源モデルを設定している。本件地震以前には、日本海溝沿い南部の福島県沖の領域については大地震が発生した記録がなく、比較沈み込み学によっても大規模な地震が発生するとは考えられていなかった。また、GPS の観測結果や国土地理院の調査結果等からしても、福島沖の海溝付近ではプレート境界の固着が弱く、それが一時的に強まり歪みエネルギーを蓄えるとしても、M8 クラス以下の地震でそのエネルギーは解消され、大規模な地震が発生するとは考えられていなかったのであり、日本海溝沿いの南部に基準断層モデルを設定しなかったことには合理的な根拠がある。

(b) 補正係数が 1.0 とされたことが不合理とはいえないこと

津波評価技術の補正係数（工学分野における設計をする際の安全率）については、津波工学の複数の専門家が協議の上で 1.0 というコンセンサスを得たものであり、その不確実性についてはパラメータスタディにより補われると、津波工学の複数の専門家により考えられていた。

他方、原告らは、補正係数が 1.0 とされたことが問題であると主張する。しかし、前記の経緯で 1.0 とコンセンサスが得られたものであり、かつ、前記（ア）のとおり、津波評価技術は、安全側の発想に立って既往津波の痕跡高の約 2 倍とされており、1.0 という補正係数が科学的に不合理であるとはいえない。

(c) 津波評価技術と同様の考え方を採用したバックチェックルールに基づく耐震バックチェックに対する批判に理由がないこと

原子力規制機関は、津波評価技術が発表された平成 14 年 2 月以降、津波に対する安全性の審査・判断の基準として、津波評価技術と同じ考え方を採用しており、耐震バックチェックの実施に際し策定した耐震バックチェックルールにおいても、津波評価技術と同様の考え方を採用した。原告らは、津波評価技術と同様の考え方が採用されたことをもって安全性を無視するものであると主張する。しかし、前記 a のとおり、津波評価技術の考え方には合理性があり、安全寄りに波源モデルを設定するものであったから、これと同様の考え方を採用したことは合理的であった。

また、原告らは、耐震バックチェックを遅延させたなどと、被告国及び被告東電の対応を批判する。しかし、この間の被告国及び被告東電における以下の対応経過には合理性が認められる。

i) すなわち、保安院は、平成 18 年の耐震設計審査指針の改訂後（平成 18 年耐震設計審査指針）、本来適用がない既設の発電用原子炉施設等に対しても、各耐震評価と津波などの地震随伴事象に対する安全評価手法及び確認基準を示し、被告東電を始めとする電気事業者に対し、耐震バックチェックルールに基づくバックチェックに係る点検の指示をした。また、平成 19 年 7 月 13 日には、原子力安全委員会事務局が、バックチェックに関する検討の全体イメージを示した。

その後の同月 16 日に被告東電が設置していた f j 原発の設計時に想定されていた地震動を上回る新潟県中越沖地震が発生し、経済産業大臣は、同地震を踏まえた耐震バックチェックを改めて指示し、これを受けて、被告東電は、提出済みのバックチェック実施計画書を見直して中間報告書の提出をすることとし、平成 20 年 3 月 31 日に耐震バックチェック中間報告書を提出した。

ii) 保安院は、平成 22 年には電気事業連合会に対し、各事業者のバックチェックの進捗状

況をまとめた一覧表の提出を求め、新潟中越沖地震などへの対応のために最終報告が遅れていた被告東電に対しても、できる限り速やかに提出するよう求めていたし、被告東電もこれに対応していた。

iii) 既に主張したとおり、本件津波等及び原告ら主張津波等の発生が具体的に予見できない状況の下、このような対応経過等に照らしても、地震対策を優先させていた被告東電の措置や被告国の対応が誤ったものとはいえない。

e その他の原告らの主張への反論

津波評価技術の合理性や客観性は、その内容からしても十分に担保されている。現に、IAEAやNRCなど、国際的にも科学的合理性を有するものと認知されていた。

(エ) 長期評価

a 長期評価の意義

(a) 推進本部は、「地震防災対策の強化を図」る（地震防災対策特別措置法1条）ことを目的として設置されたものであり、総合基本施策を公表した平成11年4月以降、当面推進すべき地震調査研究の筆頭に掲げた「全国を概観した地震動予測地図」を作成するため、長期評価及び強震動評価を実施していたところ、「国民の防災意識の高揚」との観点から、本邦のいずれかの地点に被害をもたらす得る全ての地震の長期的な発生可能性を、確率を示して評価することを余儀なくされたため、発生可能性が科学的根拠をもって否定できないだけで、積極的な裏付けを伴わない知見も全て評価の基礎として取り入れることになった。そのため、長期評価の中には、単に可能性があるとの判断のみが示されているにすぎず、直ちに規制やハード面での防災対策に取り込むことができない知見も含まれているが、推進本部は、そのことを認識していたがゆえに、受け手側において、長期評価の中で示された各種見解について、これを裏付ける科学的根拠の有無・程度等を踏まえてその取扱いを決めることを前提として、長期評価を公表していた。

(b) そして、長期評価の受け手の一つである原子力規制機関においても、長期評価は、「科学的に否定できない」知見にとどまるものも含んだものであって、そこで示された知見を裏付ける科学的根拠の有無・程度によっては原子力規制に取り込まなくてもよい場合があると認識されていた。

このことは、平成13年6月以降の耐震設計審査指針の改定作業に係る、〈1〉平成15年3月20日の原子力安全基準部会耐震指針検討分科会第7回地震・地震動ワーキンググループや、〈2〉平成18年8月8日の第46回原子力安全基準・指針専門部会耐震指針検討分科会における議論状況、〈3〉原子力安全委員会の公衆意見に対する回答などから明らかである。

b 被告国が、「長期評価の見解」は、波源設定に係る審査又は判断の基準との関係で、三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域が近似性のある領域であることを示す地震地体構造の知見として審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠によって裏付けられた知見とはいえないと判断していたことが不合理とはいえないこと

(a) 「長期評価の見解」が公表された平成14年当時、明治三陸地震が発生した三陸沖の海溝寄りと福島県沖の海溝寄りでは地震地体構造が同一であるという知見は皆無であったこと

i) 平成14年当時を含む本件事故前において、海溝寄りを含む福島県沖の領域において発生する地震については、最大でもc c沖で発生した福島県東方沖地震（昭和13年）のようなM7.

5クラスであるという考え方が支配的であり、海溝寄りを含む福島県沖の領域は、明治三陸地震が発生した三陸沖の海溝寄りとは異なり、マグニチュード8クラスの大地震が発生する可能性は低いと考えられていたものであり、海溝寄りを含む福島県沖の領域と三陸沖の海溝寄りが地震地体構造上近似しているとは考えられていなかった。

ii) 津波地震とは、地震の規模の割に大きな津波を発生させる地震のことをいい、後に、b r教授(b r氏)は、津波マグニチュード(M t)が表面波マグニチュード(M s)よりも0.5以上大きいものを津波地震と定義づけており、n n氏、h c氏、n o氏のほか、b o教授やa e元委員、a f教授など多くの研究者が津波地震のメカニズムに関する研究を行ってきたところ、本件事故前の地震学・津波学の学術分野においては、明治三陸地震が発生した場所付近の海底には凹凸があり、へこんでいる部分(地溝)には堆積物が入る一方で、凸の部分(地塁)には堆積物が溜まらず、陸側のプレートとより強くカップリング(固着)するため、そのような場所では、海溝付近でも地震が発生し、津波地震になる。他方、海底地形に凹凸がないところでは堆積物が一樣に入ってくるので、堆積物の下ではカップリング(固着)が弱くなって地震を起こしにくいとして、津波地震は、三陸沖の海溝寄りの領域のような、特定の場所で発生するという見解が支配的であった。

そのような中で、平成13年に公表された国立研究開発法人海洋研究開発機構(J A M S T E C)調査結果(n pほか「日本海溝前弧域(宮城沖)における地震学的探査-K Y 9 9 0 5航海-」)により、平成14年当時、三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域とでは、津波地震の発生メカニズムに影響を与えると考えられていた海底の深部構造が異なっていること(福島県沖の海溝寄りの領域についてはそのような海底構造を有していないこと)も明らかになりつつあった。

そのため、三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域が地震地体構造上近似しているとは考えられていなかった。

(b) 「長期評価の見解」について、従前の科学的知見からは導かれない新たな知見であったことから、原子力規制機関としては、同見解を規制に取り込むか否かを判断するため、同見解が客観的かつ合理的根拠を伴うものであるか否かについて調査する必要が生じたこと

i) 前記(a)のとおり、「長期評価の見解」は、従前の科学的知見からは導かれない新たな知見であった。

ii) 加えて、以下のとおり、「長期評価の見解」は、それまでの科学的知見からは導かれない新たな考え方であったにもかかわらず、その考え方を採用した科学的根拠を記載していなかった。

「長期評価の見解」は、図表2のとおり、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのどこでも明治三陸地震クラスの津波地震(M t 8.2前後の津波地震)が発生するという見解であり、福島県沖の海溝寄りでも明治三陸地震クラスの津波地震(M t 8.2前後の津波地震)が発生し得るという考え方である。

この「長期評価の見解」の科学的知見としての要点を整理すると、その主たる内容は、〈1〉三陸沖北部から房総沖にかけての日本海溝寄り全長約800キロメートルの領域を「同じ構造をもつプレート境界の海溝付近」として一つにまとめ、そこでは過去約400年間に3回の津波地震が

発生したと判断したこと、その上で、〈2〉この領域では津波地震が将来どこでも「同様に発生する可能性がある」と判断したこと、〈3〉将来発生する津波地震がb o・a e論文にある「『明治三陸地震』についてのモデル」を「参考にし」てモデル化できると判断したことの3点である。

しかしながら、前記〈1〉については、a e元委員が「長期評価でいう『同じ構造をもつプレート境界』とは、海溝軸から陸寄りに向けてどこでも徐々に沈み込んでいるという大局的な構造や海溝軸からの距離を指すのであって、それ以上詳細な地形・地質・地下構造を意味していない。」(a e元委員の書面尋問回答書3ページ)と述べるとおり、三陸沖も福島県沖も房総沖も日本海溝沿いの海溝軸寄りの領域であるということ以上の意味はなく、この領域が地震地体構造上一体であることを意味するものではなかった。

また、過去400年間にこの領域内で津波地震が3回起きたとしていることについても、明治三陸地震については、これが津波地震であることやその領域がおおむね明らかとなっていたが、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震については、当時、津波地震であるか否かが明らかになっていなかっただけでなく、その震源がどこであったのかも明らかではなかった。そのため、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震を日本海溝沿いで発生した津波地震であると断定し、この3つの地震をまとめて評価をすることは、従前にはない新しい見解であったが、長期評価において、そのような見解を採用した科学的根拠は明示されていない。

さらに、前記(a i)のとおり、平成14年当時は、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支配的であっただけでなく、三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域では津波地震の発生メカニズムに影響を与えると考えられていた海底構造が異なっているという事実関係も明らかになりつつあるなどしていた状況に加え、「長期評価の見解」が公表されるまでの間、明治三陸地震クラスの津波地震が福島県沖で発生する可能性がある旨を指摘する論文も存在していなかったことから、前記〈2〉及び〈3〉の点においても、「長期評価の見解」は、従前の科学的知見とは異なる新しい見解であったが、長期評価には、そのような見解を採用した科学的根拠は示されていない。

しかも、推進本部は、平成15年3月24日に公表した「プレートの沈み込みに伴う大地震に関する長期評価の信頼度について」において、「長期評価の見解」を「発生領域の評価の信頼度」及び「発生確率の評価の信頼度」が「C」(やや低い)の知見と評価していたものであり、特に、発生領域の評価の信頼度がCであることは、推進本部自身が、福島県沖を含めた三陸沖北部から房総沖にかけての日本海溝寄りの領域を一体の領域区分とすることについて裏付けとなる科学的根拠が乏しいことを自認するものであった。

このように、三陸沖の海溝寄りの領域から房総沖の海溝寄りの領域までを一体とみなす「長期評価の見解」は、様々な点において新たな知見であったにもかかわらず、当該長期評価には、同見解を採用した科学的根拠がほとんど記載されていないばかりか、推進本部自身がその科学的根拠が乏しいことを自認していたため、長期評価の記載だけではその見解が審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠に裏付けられたものであると判断できるものではなかった。このことは、「長期評価の見解」について、a e元委員のみならず、当時の推進本部地震調査委員会委員長のe i元委員長を含む地震学、津波学、津波工学の専門家が、それぞれの専門分野の専門技術的知見を踏まえつつ、一様の見解を示していることによっても裏付けられている。

(c) 被告国が、「長期評価の見解」が公表された直後の平成14年8月に、「長期評価の見解」の科学的根拠について調査をしたところ、「長期評価の見解」が客観的かつ合理的根拠に裏付けられた知見であるとは認められなかったこと

i) 保安院は、後記(d) vi)でも述べるとおり、「長期評価の見解」が公表される以前から、原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的知見の調査検討をして、客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見については耐震安全評価に反映させていたところ、平成14年7月31日に「長期評価の見解」が公表されたことを受け、保安院の原子力発電安全審査課耐震班が、同年8月5日までの間に、「長期評価の見解」に対する対応方針等に関し、被告東電に対するヒアリングを行った。

これに対し、被告東電は、同日、保安院に対し、福島県沖では有史以来、津波地震が発生しておらず、また、b o・a e論文によると、津波地震は、プレート境界面の結合の強さや滑らかさ、沈み込んだ堆積物の状況が影響するなど、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から、「長期評価の見解」は、客観的かつ合理的根拠を伴うまでに至っていない旨を説明し、保安院は、かかる説明に理解を示したものの、被告東電に対し、推進本部がどのような根拠に基づいて「長期評価の見解」を示したものであるかを確認するよう指示した。

そこで、被告東電は、同月7日、a e元委員に対し、「長期評価の見解」の科学的根拠の有無・程度について問い合わせるなどした上で、同月22日、保安院に対し、「長期評価の見解」は、理学的に否定できない知見ではあるものの、客観的かつ合理的根拠が示されておらず、地震地体構造及び津波地震に関する新たな知見ではないとの事実が確認されたなどとして、「長期評価の見解」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方針である旨報告し、保安院もこのような被告東電の方針を了解した。

ii) 「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が存在していなかったことに照らすと、前記i)の調査をもって、被告国はその時点における調査を十分に行ったと評価されるべきであること

このように、被告国は、「長期評価の見解」が公表された直後の平成14年8月に、被告東電を通じて、「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠の有無・程度を調査したものであるが、「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が存在してい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ったと評価されるべきである。

すなわち、「長期評価の見解」は、全国地震動予測地図における確率的評価を可能にするとの独自の目的に基づいて、科学的根拠をもって発生可能性を否定できない地震を全て評価対象に取り込んで実施された長期評価においてのみ示された知見である上、従前の科学的知見からは導かれない知見であったにもかかわらず、その知見を裏付ける科学的根拠も示されていなかったのであるから、審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも、審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠を伴った科学的知見ではないことが明らかであった。

このことは、「長期評価の見解」について、a e元委員のみならず、当時の地震本部地震調査委員会委員長のe i元委員長を含む地震学、津波学、津波工学の専門家が、それぞれの専門分野の専門技術的知見を踏まえつつ、「長期評価の見解」は、単に「理学的に否定できない知見」という趣旨で公表したものであって、それ以上の具体的根拠を有するものではなかったと一様に評価して

いることから裏付けられている（e i 元委員長意見書、a f 教授意見書、a g 教授意見書、b p 名誉教授意見書、b o 教授意見書、c e 名誉教授意見書、a e 元委員意見書等）。

iii) このように、「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が示されていなかったことなどから、「長期評価の見解」は、審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも、審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠を伴った科学的知見ではなく、平成14年8月当時において、同見解の趣旨・目的等に照らして、原子力規制機関が規制に取り入れることを前提とした対応を執らなければならない状況になかったことは明らかであったから、被告国が、被告東電に対するヒアリングを直ちに行い、自主的検討や専門家からの意見聴取を求めた上で、被告東電が、その検討結果を踏まえて、「長期評価の見解」を無視することなく、当時、安全性向上を目指して研究・開発が進んでいた確率論的安全評価の基礎資料に取り入れるとの方針を確認するとの対応をしたことは、「長期評価の見解」の科学的根拠の有無・程度等の明確さに応じて適時適切な調査を十分に行ったものと評価されるべきである。

iv) このような調査から、保安院は、「長期評価の見解」について、直ちに規制に取り入れるべきものとは判断しなかった。

(d) 平成14年8月以降も、「長期評価の見解」を裏付ける客観的かつ合理的根拠は発表されていなかったため、保安院は、同見解の科学的根拠の有無・程度についての調査を十分に行った結果、規制権限を行使するとの判断に至らなかったこと

i) 「長期評価の見解」については、以下のとおり、同見解の公表後も、同見解に客観的かつ合理的根拠を与えるような知見は公表されず、むしろ、「長期評価の見解」に整合しない論文あるいは「長期評価の見解」の整理が客観的かつ合理的根拠を伴っていない旨指摘する見解が公表されていた。

#### 〈1〉 平成15年：n dほか「日本列島と周辺海域の地震地体構造区分」

このいわゆる垣見マップは、地震地体構造論上の区分図としては、本件事故当時はもとより、本件事故後の原子炉再稼働の可否を検討する新規制基準に基づく適合性審査においても、最新の知見として取り上げられているものであるが、「長期評価の見解」を参考文献にも掲げておらず、福島県沖の津波地震発生可能性に関する「長期評価の見解」について地震地体構造論上の学術的意義を認めていない。

また、仮に「長期評価の見解」を地震地体構造論上の知見と取り扱うにしても、垣見マップは、図表3のとおり、萩原マップでG2及びG3と大きく2つに区分していた箇所について、8A1から8A4までの4つに区分した上、福島県沖に相当する8A3の領域における地震の例として津波評価技術と同じく1938年の福島県東方沖地震を挙げ、明治三陸地震を代表格に挙げている三陸沖（8A2）や、延宝房総沖地震等を例に挙げている房総沖（8A4）とは異なる区分をしている。このように、垣見マップにおける領域区分は、「長期評価の見解」の領域区分とは異なるものであり、同見解の領域区分に客観的かつ合理的根拠を与えるようなものではなかった。

#### 〈2〉 平成14年12月：n eほか「日本海溝域におけるプレート境界の弧沿い構造変化：プレート間カップリングの意味」

このn e論文は、日本海溝沿いの海底地形・地質に関する最新の知見として公表されたJAM

S T E Cによる構造探査研究の成果物であるが、津波地震の発生場所として知られる海溝軸付近の堆積物の形状等を観測した結果、北部の海溝軸付近では堆積物が厚く積み上がっているのに対し、南部ではプレート内の奥まで堆積物が広がり、北部のように厚い堆積物が見つかっていないことを明らかにしている。

これは、b o ・ a e論文によって示された、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を補強するとともに、明治三陸地震クラスの津波地震が福島県沖で発生する可能性について否定的に働くものであって、「長期評価の見解」に客観的かつ合理的根拠を与えるようなものではなかった。

### 〈3〉 平成15年：a f ・ h e論文

同論文は、低周波地震と津波地震について公表されたものであるが、1896年に発生した明治三陸地震を「津波地震」と位置づけるとともに、「津波地震については、巨大な低周波地震であるとの考え方が多くの研究者によってなされている」とした上で、「福島県沖～茨城県沖にかけての領域においても大規模な低周波地震が発生する可能性がある」ものの、日本海溝沿いの構造の調査結果からすると、「福島県沖の海溝近傍では、三陸沖のような厚い堆積物は見つかっておらず、もし、大規模な低周波地震が起きても、海底の大規模な上下変動は生じにくく、結果として大きな津波は引き起こさないかもしれない」として、三陸沖以外においては、巨大低周波地震は発生しても津波地震には至らないかもしれないと結論づけている。

すなわち、同論文は、津波地震の前提となる低周波地震の発生領域が限定されるものではないが、低周波地震が津波地震に至るためには、b o ・ a e論文が示すように、特定の領域や特定の条件が組み合わさることが必要であるところ、n e論文によれば堆積物等が異なることから、福島県沖で明治三陸地震クラスの津波地震が発生する可能性が低い旨を指摘しているものであって、「長期評価の見解」に客観的かつ合理的根拠を与えるようなものではなかった。

### 〈4〉 地震学分野の専門家からの指摘

「長期評価の見解」は、前記(d) i)のとおり、慶長三陸地震及び延宝房総沖地震を日本海溝沿いで発生した津波地震と考えることを前提とする見解であるところ、この前提について、地震学分野には多くの異論もあった。そのため、「長期評価の見解」の公表後、〈1〉平成14年当時の地震学会会長兼地震予知連絡会会長であったe h名誉教授が、推進本部に対し、「長期評価の見解」は極めて不確実性が高いものである旨の意見書を送り、対応を求めたり、〈2〉平成15年に公表されたh f「史料地震学で探る1677年延宝房総沖津波地震」において、「長期評価の見解」が延宝房総沖地震を取り込んだことについて異論が述べられたり、〈3〉平成15年に公表されたa d「慶長16年(1611)三陸津波の特異性」では、慶長三陸地震について「長期評価の見解」と異なる考え方が示されるなど、地震学分野から「長期評価の見解」において前提とされた津波地震の整理が客観的かつ合理的根拠を伴っていない旨の指摘が示されたり、不確実性の高い評価結果が地震動予測地図に反映された場合に社会に悪影響を及ぼすことへの懸念が表明されるなどしていたのであって、これらの経緯からも、「長期評価の見解」が科学的根拠の不十分な知見であったことが明らかである。

ii) また、推進本部地震調査委員会は、平成17年3月、それまでに実施した長期評価(地震学者を主な委員とする長期評価部会で検討したもの)及び強震動評価(地震工学等の専門家を含



めた委員から成る強震動評価部会で検討したもの)を総合的に取りまとめて、「全国を概観した地震動予測地図」を公表しているが、同地図において、各種長期評価で示された様々な科学的知見のうち、〈1〉十分な科学的根拠を伴っている知見(海溝型地震では、科学的データの量や質が良好であった宮城県沖の地震及び三陸沖北部の地震のみ)については、「確率論的地震動予測地図」の基礎資料として取り扱われるだけでなく、決定論的な「震源断層を特定した地震動予測地図」(決定論的地震動予測地図)の基礎資料としても取り扱われる一方で、〈2〉科学的根拠が乏しい知見については、「確率論的地震動予測地図」の基礎資料としてのみ取り扱われている。そして、「長期評価の見解」は、推進本部内においても、科学的根拠の乏しい知見として、「確率論的地震動予測地図」の基礎資料としてのみ取り扱われていた(推進本部は、平成17年以降も長期評価及び強震動評価の追加・見直しを行い、それらを踏まえて毎年「震源断層を特定した地震動予測地図」を改訂して公表しているが、「長期評価の見解」が示した日本海溝沿いの津波地震が強震動評価の対象とされたことはない。)

iii) 加えて、平成18年に公表された中央防災会議報告(日本海溝・千島海溝報告書)の策定に当たり、中央防災会議において、地震学のみならず、津波学や工学等の専門家から成る専門調査会で「長期評価の見解」について検討した結果、「長期評価の見解」は将来の地震の発生可能性が客観的かつ合理的根拠により裏付けられた見解ではないと判断された。

iv) また、推進本部は、平成21年3月に長期評価の一部改訂を行っているが、「長期評価の見解」に関する記載は、平成14年の策定当初とほぼ同一のままであるほか、ポアソン分布による確率評価のままであることから、発生確率の更新も行われていない。これらの点は、同見解が、平成21年時点においてもなお「理学的に否定できない知見」のまま、三陸沖北部から房総沖にかけての領域を一体とみなすことについて、地震地体構造上、客観的かつ合理的根拠を与えるような新たな科学的知見が公表されていない状況であったことを裏付けている。

v) さらに、本件事故直前の平成21年度から平成23年度にかけて開催された第4期土木学会原子力土木委員会津波評価部会では、「長期評価の見解」が地震地体構造の知見として客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見かどうかを検討されていたが、その検討においては、同見解はそのまま規制に取り込める程度に客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見であるとは判断されなかった(明治三陸地震の波源モデルを福島県沖の海溝寄りに移すという考え方が否定された。)

vi) 〈1〉そして、保安院においては、耐震安全性に関わる新たな知見を継続的に収集するなどの調査検討を行い、規制に取り入れるべき知見を収集した場合には、その科学的知見を裏付ける科学的根拠の程度に応じて、新設炉に対する安全審査に用いる指針類の改定等に反映させるなどしてきたほか、既設炉に対しても、最新の知見に照らし合わせた安全性の維持向上のため、新たな指針類への適合性や当該知見に照らした安全性の再確認(いわゆるバックチェック)を実施するなどして、新たな知見に対する調査検討結果を踏まえて適時適切に規制権限の発動の要否・可否を判断してきた。津波に対する安全性評価の関係でいえば、通商産業省が、平成5年に、北海道南西沖地震(平成5年)の発生を踏まえて、電気事業連合会(電事連)に対し、全ての原子力発電所の津波に対する安全性を評価(数値計算)して報告するように求めたり、平成9年から平成10年にかけて、4省庁報告(案)を踏まえて、電事連に対し、改めて全ての原子力発電所の津波に対する安

全性を評価（数値計算結果）して報告するように求めたりするなどしてきた。また、本件で問題となっている地震及び津波の科学的知見についていえば、保安院は、以下のとおり、財団法人原子力発電技術機構（NUPEC）やJNESを通じて地震や津波に関する科学的知見を収集する仕組みを構築するだけでなく、溢水勉強会や平成18年に指示した既設炉に対する耐震バックチェックを通じて、地震や津波に対する科学的知見を収集していた。

しかしながら、三陸沖の海溝寄りの領域から房総沖の海溝寄りの領域までを一体とみなす「長期評価の見解」については、前記（c）のとおり、保安院が、平成14年8月に、審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠が伴った地震地体構造の知見ではないと判断して以降も、その正当性を裏付ける科学的知見や科学的根拠が発表されていない状況であったばかりか、矛盾する科学的根拠ばかりが発表されていた状況にあったため、以下のとおり、前記のような知見の収集の仕組みの中で、直ちに規制に取り入れられるべき科学的知見として取り扱われることはなかったものである。

このような保安院の調査状況からすれば、被告国は、平成14年8月以降も、「長期評価の見解」に対する調査を十分に行ったと評価されるべきである。

〈2〉 NUPECや安全情報検討会による情報収集において「長期評価の見解」が取り上げられていなかったこと

保安院は、平成15年11月まで、外部組織（NUPEC）に委託して、地震及び津波に関する新たな知見の収集検討事業を行っていたところ、同月からは、同事業が同年10月に設立されたJNESの事業となったため、保安院は、JNESと連携して科学的知見を収集し、必要な規制上の対応を行うために、同年11月6日に「安全情報検討会」を立ち上げて、新知見についての調査を行うこととした。そして、保安院は、平成16年12月に発生したスマトラ沖地震に伴う津波によりインドの原子力発電所で溢水事故が起きたことを受け、原子力発電所における津波対策の現状を改めて整理した上で、平成17年6月の第33回安全情報検討会から外部溢水問題について本格的な検討を開始し、本件事故直前である平成23年1月の第129回安全情報検討会まで情報収集に努めた。

しかしながら、このNUPECや安全情報検討会を通じた情報収集において、「長期評価の見解」が取り上げられることはなかった。

〈3〉 溢水勉強会において「長期評価の見解」が取り上げられていなかったこと

保安院は、平成18年1月に、事業者に働きかけて「溢水勉強会」を立ち上げ、平成19年4月に報告書をまとめるまでの間、10回にわたって、外部溢水対策についての情報収集を行ったが、その中で、「長期評価の見解」が取り上げられることはなかった。

〈4〉 本件事故前の耐震バックチェック報告書の審議等の過程でも、専門家から「長期評価の見解」に基づく津波対策の必要性を示唆する意見が述べられることはなかったこと

被告国は、平成18年9月に改定された耐震設計審査指針に津波に対する安全性評価が盛り込まれたのに伴い、既設炉に対するバックチェックを行い、事業者の設計上の想定が最新の知見を十分反映したものとなっているか、事業者に報告させた上で、有識者から成る審議会にて検討することになった。そのため、溢水勉強会では、外部溢水については耐震バックチェックの中で見ていくことになる整理され、耐震バックチェックこそが外部溢水についての科学的知見に客観的かつ合

理的根拠があるか否かを審理する場とされた。

しかしながら、JNES及び東北電力は、この耐震バックチェックで波源モデルの位置を検討するに当たって、「長期評価の見解」の領域区分を採用しなかったものであるし、福島第一原発の耐震バックチェックにおいても、専門家から、「長期評価の見解」の領域区分に基づいて津波の解析・評価をする必要があるとの意見が表明されることはなかった。

〈5〉 保安院の科学的知見の収集及び評価においても、「長期評価の見解」は直ちに規制に取り込むべき知見とはされなかったこと

保安院は、事業者及びJNESから地震や津波などの科学的知見を収集する新たな仕組みを再構築するため、平成22年12月16日付け「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等のための取組について（平成21年度）」と題する報告書を取りまとめ、地震及び津波についての情報収集の仕組みを再構築した。そして、同報告書では、長期評価等の集大成として平成17年3月に公表され、以後毎年改訂されていた地震本部の「全国地震動予測地図」の原子力規制における位置づけが、専門家の審議を踏まえて、「新知見情報」ではなく、「新知見関連情報」と位置づけられたほか、平成21年9月に改訂された「長期評価の見解」を含む長期評価に至っては、「参考情報」に位置づけられるにとどまり、「長期評価の見解」を規制に直ちに反映する必要があるとは判断されなかった。

#### 〈6〉 小括

このように、保安院は、地震及び津波についての科学的知見を収集する仕組みを設けていたものの、平成14年8月に「長期評価の見解」は審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見であるとはいえないと判断して以降も、その正当性を裏付ける科学的知見や科学的根拠が発表されていない状況であったため、そのような知見の収集の仕組みの中で、「長期評価の見解」が規制に取り入れられるべき科学的知見として取り上げられることはなかった。このような保安院の調査の状況からすれば、本件事故以前において、保安院に「長期評価の見解」についての調査が不十分であったとは到底いえない。

#### vii) まとめ

前記i)ないしvi)のとおり、三陸沖の海溝寄りの領域から房総沖の海溝寄りの領域までを一体とみなす「長期評価の見解」については、保安院が審議会等の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠が伴った地震地体構造の知見ではないと判断した平成14年8月以降も、それを裏付ける科学的根拠が発表されていなかったばかりか、矛盾する科学的根拠ばかりが発表されていた状況にあったため、地震本部、中央防災会議及び土木学会における様々な専門家の議論においても、科学的根拠を伴った科学的知見であるとは評価されていなかったものである。そのため、保安院は、平成14年8月以降も、JNESや耐震バックチェックなどを通じて継続的に地震や津波に対する科学的知見を調査していたものの、「長期評価の見解」が規制に取り入れられるべき科学的知見として取り上げられておらず、そのような状況に照らして、「長期評価の見解」は規制に取り入れるだけの客観的かつ合理的根拠に裏付けられていないとの状況に変化は生じていないと評価し続けていたものである。

そうすると、保安院は、「長期評価の見解」について調査を十分に行った結果、「長期評価の見解」は規制に取り入れるだけの客観的かつ合理的根拠が伴っていると評価される状況に至ってい

ないと判断していたものであり、その判断は当時の科学的知見の進展状況に照らして合理的であったといえるから、保安院が、本件原発について、津波に対する安全性の審査又は判断の基準の適合性に变化は生じていないと評価して規制権限を行使しなかったことが著しく不合理であると評価される余地はないというべきである。

(e) 本件原発における確率論的津波ハザード解析手法の進展状況からしても、保安院が本件原発の津波対策について規制権限を行使する状況にはなかったこと

i) 保安院は、津波評価技術が策定された平成14年2月当時、既に原子力安全委員会において耐震設計審査指針の全面改定に向けた抜本的な議論(平成13年6月開始)が行われていた中で、確率論的安全評価を前記指針にどのように取り込むかに関する議論が行われ、将来的に、津波に対する安全性評価に確率論的手法が採用されることも見込まれる状況にあった。

そこで、土木学会では、平成14年2月の津波評価技術の策定に引き続き、平成15年6月から平成17年9月まで及び平成19年1月から平成21年3月までの2期の間、津波評価の更なる高度化を図るため、確率論的津波ハザード解析手法の研究開発を進めることとなり、保安院においても、土木学会に委員を派遣していたことから、その後の確率論的津波ハザード解析手法の実用化に向けた動向を把握しており、将来的に、津波に対する安全性評価に確率論的手法が採用されることも見込まれる状況にあった。

また、保安院は、JNESとともに、被告東電等の事業者をオブザーバーとして参加させた上で、平成18年1月から溢水勉強会を開催していたところ、この溢水勉強会では、前記のとおり念のための影響評価を行った上で、「引き続き津波PSAについて、適宜、調査検討を進めていくこと」とされ、外部溢水に関して、確率論的安全評価手法の確立に向けた調査検討を進めていくとの結論が採用されるなどしていた。

このように、被告国は、土木学会に参加したり、溢水勉強会を開催するなどして、事業者や学協会における津波に関する確率論的安全評価手法の進展状況の把握に務めていた。もとより、原子力規制における津波に対する安全審査は決定論的安全評価に基づいて行われているものであり、確率論的安全評価は、原子力規制との関係において、審査又は判断の基準を満たしていると評価された原子炉施設の津波に対する安全性を見直すきっかけを与えるものといえることができるものの、直ちにこれに依拠して規制上の判断を行うことができるものではない。

ii) そのような中、被告東電は、平成18年に、確率論的津波ハザード解析手法の研究過程においてa b論文を公表するなどしているほか、本件原発1ないし6号機における確率論的津波ハザード解析を実施している。

そこでは、津波の波源設置の「不確かさ」がロジックツリーの分岐に設けられているところ、日本海溝沿いの津波地震発生に関しては、津波地震が特定の領域でのみ発生するとの見解と、「長期評価の見解」を踏まえて三陸沖から房総沖の海溝寄りのどこでも津波地震が発生するとの見解とを前提とした分岐を設けた上で、専門家意見のばらつきを再現するために専門家による重み付けアンケートを実施した。

そのアンケートの結果を踏まえた計算結果では、図表4のとおり、本件原発1号機において、O. P. +10メートルを超える津波が発生する年超過確率は、10<sup>-5</sup>を下回り10<sup>-6</sup>との間、つまり、10万年から100万年に1回程度の超過確率であると推計されている。この数値は、原子

力安全委員会安全目標専門部会が平成18年4月に同委員会に報告した性能目標のうち、原子炉施設のシビアアクシデントの発生頻度の目安となる炉心損傷頻度(CDF)  $10^{-4}$ /年程度を下回るものであるところ、原子力工学及びリスク評価を専門とするnb教授がその意見書で述べるとおり、敷地高を超える津波が到来しても100パーセント炉心損傷に至るわけではないため、そのような津波の年超過確率が  $10^{-4}$ /年を下回っていれば、炉心損傷頻度は更に低くなる可能性も指摘されている。

iii) しかるところ、当該結果は、それ自体から直ちに津波対策の見直しの要否等に関する工学的な判断を行うことができる段階にはなかったものであるが、少なくとも、本件事故前の時点において、「長期評価の見解」についての専門家による重み付けアンケートに基づいて得られたリスク情報の結果は、本件原発の津波に対する安全性に関し、規制権限の行使が検討されるきっかけとなるようなものではなかったものである。

iv) ちなみに、確率論的ハザード解析手法における年超過確率と、「長期評価の見解」が示した地震の発生確率とは、その確率の意味及び有用性が大きく異なるものであるから、それらの数値を見る上では、その点について注意する必要がある。

すなわち、確率論的津波ハザード解析手法における年超過確率は、特定の地点において敷地高を超える津波が到来する頻度を推定するものであるのに対し、「長期評価の見解」が示した地震の発生確率は、示された領域内で特定の地震が発生する確率を示したものであって、特定の地点において敷地高を超える津波が到来する頻度を推定したのではないから、原子炉施設の津波対策の安全性を評価する数値とはなり得ないものである。

また、確率論的ハザード解析手法における年超過確率は、地震の発生領域や規模等の不確実さを考慮した上で多数回にわたり津波の伝播過程の計算を行うなど多段の計算過程を経て、特定地点で敷地高を超える津波が到来する確率を推定するものであるのに対し、「長期評価の見解」が示した地震の発生確率は、確率計算の前提として用いたデータが不十分であったことから、歪みエネルギーの蓄積と解放の繰り返しという地震発生の基本メカニズムと整合しない、地震が時間的・場所的に全く偶然に起きると仮定したモデル(ポアソン過程)で計算せざるを得なかったものである上、地震本部地震調査委員会が有力な異論のある中で認定した「400年に3回」という過去の地震発生回数のみに基づいて、平均発生間隔を「約133.3年」( $400 \div 3 = 133.3 \dots$ )とし、これを以下の単純な計算式に当てはめて約20パーセント(特定の領域に限れば更に4分の1の約6パーセント)と算出したにすぎないものであり、確率論的津波ハザード解析手法における年超過確率と「長期評価の見解」における地震の発生確率は用いる科学的知見の多寡や計算の精緻性が大きく異なるのであるから、計算結果の有用性等の点で大きく異なるものである(ae元委員が意見書で述べるとおり、「長期評価の見解」における地震の発生確率は、仮に過去の地震が400年間に2回発生したと仮定すれば約14パーセント(福島県沖に限れば4分の1の約3.5パーセント)に減少し、1回発生したとの仮定であれば7パーセント(福島県沖に限れば2パーセント)を下回ることになるというように、過去の地震発生履歴をどのように認定するかという唯一の事情により大幅に数値が変わるものであるため、これを国民の防災意識の高揚という用途を超え、既存構造物の設計変更を命じる動機づけや根拠に用いることはできないものである。)

このように、確率論的津波ハザード解析手法における年超過確率と「長期評価の見解」における地震の発生確率は、その確率の意味及び有用性が大きく異なることから、「長期評価の見解」の示した地震の発生確率は、原子力規制において津波対策の安全性を評価する上で重視すべき数値ではなかったものである。

(計算式)

$$1 - \{1 - (1 \text{回} / 133.3 \text{年})\}^{30} = \text{約} 0.202$$

c. まとめ

以上のとおり、原子力規制機関は、従前の支配的見解からは導かれない新たな科学的知見である「長期評価の見解」について、同見解が本件原発の津波に対する安全性の審査又は判断の基準への適合性判断に影響を及ぼし得る知見であるか否かとの観点から適時適切に調査をしたものの、同見解が、三陸沖の海溝寄りの領域と福島県沖の海溝寄りの領域が近似性のある領域であることを示す地震地体構造の知見として審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠に裏付けられた知見とは評価することができず、したがって、本件原発の前記基準への適合性の判断に影響を与える知見ではないと評価して、被告東電に対して規制権限を行使してこなかったものである（原子力規制機関は、適時適切に規制権限を行使するため、科学的知見の進展状況について適時適切に調査する必要がある、少なくとも、防災に関する被告国の機関が、自然災害に対する安全性の審査基準の見直しを迫るような科学的知見や、ある原子炉施設の自然災害に対する安全性に係る審査基準適合性についての従前の評価を覆すような科学的知見を公表したものの、当該科学的知見が審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠に裏付けられているかどうかは明らかではないような場合には、その科学的知見に基づいて規制権限を行使するか否かを判断するために、当該科学的知見が審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠に裏付けられたものであるか否かを調査する義務を負うことになると考えられるところ、本文で述べたところからすれば、原子力規制機関は、かかる調査義務を十分に履行したというべきである。）。

そして、この原子力規制機関の判断は、「長期評価の見解」が公表された平成14年7月当時の科学的知見及びそれ以後の科学的知見の進展状況に照らして十分合理性を有するものであった。そうすると、被告国が、「長期評価の見解」を根拠として、本件原発の主要建屋の敷地高を超えて津波が到来することを予見する義務を負っていたということとはできない。

(オ) スマトラ沖地震

原告らは、スマトラ沖地震により本件事故が予見できた旨主張するが、同地震のMwは9.1であり、連動型地震は、本件地震の発生まで日本海溝沿いで発生することが全く予想されていなかった。長期評価においても、三陸沖南部海溝寄りと宮城県沖の領域でのみ連動型地震の発生の可能性が指摘されていたにすぎないし、本件地震の発生まで、福島県沖やその他の日本海溝沿いで連続型地震は全く想定されていなかった。

また、比較沈み込み学は、本件地震の発生まで、多くの地震学者に受容されており、本件地震の発生は多くの地震研究者にとって予想外のものであった。

以上のとおり、スマトラ沖地震の発生が被告国の予見可能性を基礎づけるものとなるわけではない。

(カ) 溢水勉強会

a 溢水勉強会の目的等

スマトラ沖地震に伴う津波による浸水事故やNRCによる配管破断の仮定による指摘などを受けて、保安院、JNES、電気事業者らで構成される溢水勉強会において、その調査検討が開始された。

この溢水勉強会においては、広く外部溢水及び内部溢水に関する調査、検討が行われているが、もとより津波の到来可能性の有無、程度や到来した津波に関する波高などの予見やそれに関する知見を得ることを目的とするものではない。本来、津波に対する安全性は、設計条件において確保されており、あくまでも念のために行ったものであって、具体的な津波の襲来を予見していたものではないし、それがあり得るとの前提に立って行われたものではない。

b 溢水勉強会の内容等

溢水勉強会の内容から、国内原発への津波による浸水の具体的危険性やSBO発生の具体的危険性が認められるものではないことは、以下の同勉強会の内容からしても明らかである。

(a) 5号機の実際の津波評価技術に基づく想定津波水位はO. P. + 5. 6 mであるが、建屋設置レベルがたまたまO. P. + 13 mであったことから、想定外津波水位として、これに1 m加算したO. P. + 14 mとしたにすぎない。無論、そのような事態が実際に起こることを想定したり、これを予見できたりしたということではない。この点、5号機の想定外の仮定津波水位として、前記14 m以外にも10 mとの設定がされていることから明らかである。

また、本件原発以外の他の国内原発（nq原発4号機、nr原発3号機、ns原発1、2号機）における想定すなわち仮定の津波水位にしても、同様に、便宜上、それぞれの敷地高さ+1 mとしたものであって、各原発の地理的状況に応じて、どのくらいの高さの津波が到来するかといった観点からの津波水位の具体的設定は全く考慮されていない。

要するに、想定外津波の水位は、全くの仮定にすぎないのであって、具体的にこれが予見されるものとして、その設定をしたものではなく、このような、あり得ないような仮定を前提に具体的な予見可能性が基礎付けられるものではない。

(b) 津波水位の継続時間についても、仮定水位の継続時間は考慮せず、無限時間継続するものと仮定して影響評価をしていることから明らかなとおり、およそあり得ないような机上の数値を仮定して行ったにすぎない。

c 被告国の認識可能性等

このように、溢水勉強会の内容をもって、被告国が本件事故に至る程度の津波の発生を予見できたとはいえない。すなわち、溢水勉強会において、5号機が、O. P. + 10 mの津波で非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷に至る危険性があること、O. P. + 14 mの津波で全電源喪失に至る可能性があることと示されたとしても、その津波水位や継続時間が全くの仮定にすぎない以上、およそ具体的な予見可能性を基礎づけるものとはなり得ず、被告らが津波による浸水によって全電源喪失の事態を引き起こすことを予見できたなどとはいえない。

他方、原告らは、敷地高を超える津波の浸水によりSBOに至ることが「常識」であったなどと主張する。しかし、溢水の原因や浸水経路・水量、各原発における非常用電源設備等の機器の設置場所や設置状況等は各原発においてそれぞれ異なるものであり、過去の事故や抽象的な被水の危険についての調査、検討等が直ちに本件原発におけるSBOの危険性を具体的に基礎づけるものと

はならないことは当然である。原告らの前記主張は具体的予見可能性を基礎づけるものとしては意味がなく、失当である。

(キ) a b 論文

a b 論文には、原告らが主張するような津波の確率の算定の記載はなく、原告らの主張は失当である。a b 論文は、確率論的津波ハザード解析の手法について触れている。確率論的津波評価手法は、津波の不確定性を定量的に考慮し、特定の地点において特定期間中に到来する可能性のある津波の水位とその津波の水位を超過する確率との関係を求める手法であり、具体的には、ある個別の地震が将来発生する確率を評価した上で、特定の地点において当該地震から発生する津波の水位の評価を行うという作業を様々な地震について実施し、その結果、特定の期間に任意の水位を超える津波が到来する確率（超過確率）がどの程度になるかを算出する手法である。

しかしながら、同手法は、各地震の「再来周期」を設定して津波評価を行うことができ、判断の分かれる事項について専門家ごとの見解の相違を評価に取り込めるものであるもの、津波については過去の発生実績が乏しく、運転時の機器故障確率といった内部事象と異なり、統計処理が容易ではない。すなわち、同手法は、未だ研究途上であって、a b 論文で発表された内容は津波高さの予測に当たって確立した手法ではなかった。このことは、I A E A 事務局長報告書においても、「津波ハザードを評価するために各国で適用されている現在の実務はない。確率論的アプローチを用いた津波ハザードの評価の手法は提案されているが、標準的な評価手順はまだ開発されていない。」と指摘されていることから明らかである。

前記のとおり、a b 論文は確立した手法とはいえないものの、a b 論文において試算されている O. P. + 10 m を超える津波の到来確率は、1 万年に 1 回の確率を超えない（10 万年から 100 万年に 1 回とされていた。）ものである。

このように、a b 論文をもって被告国が本件事故に至る程度の津波を予見できたといえるものではない。

(ク) 貞観津波等

貞観津波とは、西暦 869 年に東北地方に多くの地震被害をもたらした巨大地震（貞観地震）に伴って発生し、東北地方沿岸部に津波被害をもたらしたとされている津波であるが、「日本三代実録」に地震の状況の描写があるものの、津波の水位等の記録はないものであった。

そのため、貞観津波は、機器による観測記録はもとより、津波の到来を示す歴史記録もほとんど存在せず、そのメカニズムや波源域、断層モデルを推定するための科学的手法がそもそもなかった。

しかるところ、津波堆積物の研究（貞観津波の津波堆積物調査の経緯については、g j 「東北太平洋側における古津波堆積物の研究」823ないし827ページ参照。なお、津波評価技術の策定後、貞観津波の波源域や発生メカニズムを解明するべく、初めて津波の数値シミュレーションを用いて定量的な考察を行ったのが、平成20年に公表された貞観津波に関する a e ほか（2008）であるが、これは、上記津波堆積物調査の結果に依拠するものであり、「本研究では、断層の長さは3例を除いて200 km と固定したが、断層の南北方向の広がり（長さ）を調べるためには、a s 湾より北の岩手県あるいは南の福島県や茨城県での調査が必要である。」と更なる広範な津波堆積物調査及びその分析検討が必要であるとされていた。その後、b q 大学大学院理学研究科が発見し



た福島県 f m 町 f o 地区の津波堆積物調査の結果をも取り入れ、a s ・ e l 平野及び f o 地区の津波堆積物の説明を試みたのが、平成 2 2 (2010) 年の年次報告にて発表された n t ほか (2010) である。しかしながら、貞観津波に関する a e ほか (2008) は、宮城県の e l ・ a s 平野という限られた地域で発見された津波堆積物の分布域を説明できるというにとどまり、n t ほか (2010) も、調査範囲を前記の e l ・ a s 平野に福島県 f m 町 f o 地区を加えたものにすぎず、いずれも貞観地震の発生領域や規模等の地震像の全容を示すのに十分なものではなかった。

貞観津波に関する津波堆積物調査が、貞観地震の発生領域や規模等の地震像の全容を示すのに十分なものでなかったことは、500年間隔地震との比較からも明らかである。) は、発展途上のものであり、ある堆積物が平面的連続性を持つ津波堆積物であるかを判断するための地層対比が研究従事者の主観によって左右されることや、堆積物の年代測定が100年スケールでは役に立たないなどの年代測定手法に係る技術的限界等に起因する不確かさなどから、津波堆積物から過去の津波の浸水域を復元する手法も確立したものではなかった。

さらに、津波堆積物調査により、過去の津波の浸水域が推定されたとしても、このことにより直ちに当該津波の波源域や津波高さを復元できるものではなく、津波堆積物の分布や復元された地震時の地殻変動を説明する断層モデルを構築し、そこから数値計算して津波高さを推定するなどの方法があり得るものの、十分に離れた複数地域で良質な地質学的データが得られていることが前提となるなど、推定の精度を確保する上で克服すべき課題が非常に多く、貞観津波に関しては、津波評価技術策定当時の平成14年時点はもとより、本件事故時点に至っても、これらの課題を克服できる程度に十分な調査等がなされているとはいえず、地震像の全体を把握し、特定地点における津波の高さを定量的に検証できる条件がそろっていないものであった。

そのため、貞観地震は、これを沿岸施設の設計上の基準として決定論的に取り込むことは到底不可能であり、学術的な研究途上で検討される波源域に宮城県沖や福島県沖が含まれ、福島県沿岸に影響を及ぼし得る歴史地震であるという点では、明治三陸地震や延宝房総沖地震と同じであっても、いまだ地震の全体像(メカニズムや発生領域、規模)を把握するには科学的データが相当少ないため、貞観津波が、「概ね信頼性があると判断される痕跡高記録が残されている津波」といえないことはもとより、福島県沿岸の特定地点における津波の影響の有無及びその程度を定量的に検証することができるものでもなかったから、貞観津波に関する知見は、本件事故時にあっても、当該知見に基づいて施設の設計に取り入れることが可能な波源モデルを構築することができず、前記(ウ)の本件原発の津波評価結果を覆すには至らないものであった。

したがって、被告国が、貞観津波の知見の進展を根拠として、本件原発の主要建屋の敷地高を超えて津波が到来することを予見する義務を負っていたということはできない。

(ケ) 一部原告らの指摘について

その点については争う。

(コ) 小括

本件における被告国の作為義務の前提となる津波の予見可能性は、津波に対する安全性の審査又は判断の基準の設定の合理性と当該基準への適合性の判断の合理性の二段階で審理されるべきである。

しかるところ、本件事故前の津波に対する安全性の審査又は判断の基準(想定津波の波源設定

に関する考え方)は、基準として合理性を有していたものであった。また、原子力規制機関は、従前の支配的な見解からは導かれない新たな科学的知見である「長期評価の見解」について、同見解が本件原発の前記審査又は判断の基準への適合性判断に影響を及ぼし得る知見であるか否かとの観点から調査を行ったものの、これらの見解を裏付ける科学的根拠が存在しなかったことから、審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠を伴った地震地体構造の知見とは評価できず、したがって、本件原発の前記基準への適合性の判断に影響を与える知見ではないと評価して、被告東電に対して規制権限を行使してこなかったところ、かかる原子力規制機関の判断は、本件事故以前の地震及び津波の科学的知見の状況に照らして十分な合理性を有するものであった。そのほか、原告らが指摘する溢水勉強会や貞観津波の知見の進展等も、本件原発の前記基準への適合性の判断に影響を与える知見ではない。

そうすると、被告国には、本件原発に主要建屋の敷地高を超える津波が到来することについて、作為義務の発生を基礎づける程度の子見可能性はなかったというべきであるから、規制権限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は到底いえず、本件において、被告国が規制権限を行使しなかったことが国賠法上違法と評価される余地はないというべきである。

#### オ 規制権限不行使の違法性を基礎付ける結果回避可能性の不存在等

前記ウ、エで主張するとおり、本件で被告国に予見可能性がなかったことは明らかであるから、結果回避可能性について論じるまでもなく、被告国の規制権限不行使が著しく合理性を欠くとはいえないが、結果回避が可能であったとの原告らの主張に鑑み、以下、本件で結果回避可能性が認められないことについて、念のため論じる。

##### (ア) 結果回避可能性の判断枠組み等

本件における結果回避可能性は、本件事故前において、想定される津波に対し、当時の科学技術水準に照らした科学的、専門技術的見地から相当程度の確実性をもって原子炉施設の安全性を確保できるとい得る対策がいかなるものであったのかを検討した上で、当該対策をもって、本件津波により本件原発が全交流電源を喪失し、本件事故が発生する事態を回避できたか否かが検討されなければならない。

##### (イ) 結果回避可能性の不存在

a 「O. P. + 10メートルを超える津波」というだけでは、具体的な対策が取れないこと本件津波は、敷地高を大幅に上回る未曾有のもので(1~4号機でO. P. 最大+15.5m、局所的には最大+17m)、建屋内部に圧倒的な水量、水流及び水圧による浸水を招いたのであって、非常用DGのみならず、配電に必要な電源盤(M/C、P/C)や直流バッテリーまでが被水し、本件事故を招いた。しかるに、原告ら主張津波、つまり「O. P. + 10メートルを超える津波」というだけでは、どの程度の規模を想定して対策を講ずることを要するのか判断することができない。

すなわち、前記(1)のとおり、原告らが、被告国が規制権限を行使することにより講じるべきであるとする結果回避措置として主張する防潮堤の設置、重要機器、非常用D/Gの高所への配置などといった具体的な対策を講じるためには、一定程度具体的な浸水高の津波を想定しなければならず、「O. P. + 10mを超える津波」という抽象的な予見対象では具体的な設置位置等を定めるなどの対策を取ることができないから、抽象的に敷地高を超えるというだけで措置を講じるこ

とは実際には困難であるし、実効性を伴わない措置になりかねない。

したがって、「O. P. + 10メートルを超える津波」を前提とする措置により、結果回避可能性を認めることはできないというべきである。

b 結果回避可能性を基礎付ける具体的な主張立証を欠くこと

前記主張のとおり、そもそも、地震及びこれに伴う津波によりSBOに陥り、炉心冷却機能を失って放射性物質を放出する事故に至るか否かは、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備・機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無・程度、津波による浸水の有無・程度・時間等）などの様々な要因によって定まる。これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の発生源、その大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右される。すなわち、津波の規模が異なれば具体的な結果回避措置も異なることになるから、これらの具体的な事実関係を主張立証せずに単に「O. P. + 10メートルを超える津波」の到来を主張するだけでは、結果回避可能性や因果関係が基礎付けられるとはいえず、当然、回避可能性等を前提とした結果回避の措置も具体化されず、原告らの主張は、それ自体失当である。

c 現実の結果回避措置を講じる期間がなかったこと

なお、被告東電が、被告国に対し、本件試算の結果を報告したのは平成23年3月7日と、本件事故のわずか4日前であるから、本件試算を根拠とする規制権限の行使によって、本件事故の発生を回避することは不可能であり、結果回避可能性がない。

仮に、被告東電が平成20年試算を行った時期を起点として、規制権限を行使して対策工事を行わせようとしたとしても、当該工事のみならず、その前提となる許認可に係る規定の整備や認可手続、地元への説明など様々な工程が必要となり、全体として、被告国が権限行使に向けた動機づけを受けた時点から被告東電による結果回避措置が完了するまでに、優に約5年を超える期間を要したと考えられるから、本件事故の発生を回避することはできず、結果回避可能性がない。

(ウ) 当時の科学技術水準から導かれる措置による結果回避可能性

a 本件原発の主要建屋等が存在する10m盤に敷地高を超える津波が到来することが想定される場合、原子炉施設の安全性を確保するために講じるべきであった対策は、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ことであったこと

(a) 津波により原子炉施設に重大事故が発生するリスクは、正に本件事故がそうであったように、津波によって主要建屋内や重要機器等が被水し、機能喪失することにより、原子炉を冷温停止に導くことができなくなるリスクであるところ、津波が主要建屋の敷地に浸入することがなければ、前記のリスクは確実に回避されるから、想定津波に対してドライサイトを維持することが、津波に対して原子炉施設の安全性を確保するための最も合理的で信頼性が高く、確実性のある対策であることは明らかである。

したがって、仮に、試算津波を想定津波とした場合、同試算により敷地高さをを超える津波が想定されるのは、敷地北側におけるO. P. + 13.695メートルと、敷地南側におけるO. P. + 15.707メートルのみであり、これらの箇所からの津波の浸入を防止し得る防潮堤・防波堤等を設置することによりドライサイトが維持され、原子炉施設の安全性を確保することができるのであって、このような対策は合理的なものである。

(b) i) そして、本件事故前において、規制機関は、ドライサイトを維持することを津波

防護策の基本としており、この考え方は、工学の専門家等においても合理的なものと評価されていた。

ii) また、被告東電は、平成18年9月、os発電所1号機の設置許可申請書において、敷地高を超える想定津波につき、当該津波水位を上回る高さの防潮堤を設置することにより津波の影響を受けない設計とすることとしたところ、同設計は、審議会における多数の審議において、想定津波により原子炉施設の安全機能が重大な影響を受けることはない妥当なものと判断され、これを踏まえ、経済産業大臣は、平成22年12月に同申請を許可した事実があり、このことは、本件事故前の科学技術水準に照らし、科学的、専門技術的判断として導かれる敷地高を超える想定津波への対策が防潮堤・防波堤等の設置によるドライサイトの維持であったことを端的に示すものである。

iii) 本件事故を踏まえた新規制基準においては、津波対策の第一段階として、防潮堤・防波堤等によって基準津波による遡上波を地上部から敷地内へ到達又は流入させないこと、及び、津波を取水路又は放水路等の経路から敷地内へ流入させないこと（外郭防護1）を基本とし、ドライサイトの維持を求めており、このことから、敷地高を超える想定津波に対しては、防潮堤・防波堤等の設置によるドライサイトの維持により対策するとの本件事故前における規制機関の方針が妥当であったことがわかる。

b 「長期評価の見解」を前提とした想定津波に対し、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対策を採ったとしても、本件事故を回避することはできなかったこと

(a) 試算津波と本件津波の違い

i) マグニチュードが1大きくなると、地震のエネルギーは約30倍となるどころ、試算津波の前提となる地震の地震エネルギーがMw8.3であるのに対し、本件地震はMw9.0と、約11倍大きなものであった。

また、試算津波が前提としている地震によって動くと考えられた断層領域は、南北の長さが210キロメートル、東西の幅が50キロメートルであるのに対し、本件地震によって動いた断層領域は南北の長さ400キロメートル以上、東西の幅が200キロメートル以上と、南北に約2倍、東西に約4倍広いものであった。

さらに、津波は、海底の隆起又は沈降によりその海域の海水が持ち上げられたり沈み込んだりすることによって発生するため、断層のすべり量が大きいほど津波も大きくなるという関係に立つところ、試算津波が前提としている地震の断層すべり量は9.7メートルであったのに対し、本件地震の断層すべり量は50メートル以上と、5倍以上も大きなものであった。

ii) 津波の遡上方向を見ると、試算津波は、本件原発の南東方向に置かれた波源からの津波であることから、南側からのものが大きなものとなり、主要建屋が存在する10m盤に津波が流入してくるのは南側からのみになる一方、本件津波は南北に広範な領域で断層が動いていることから、波源も三陸沖から房総沖の広範囲に及んでいるため、北側、東側、南側の全ての方向から襲来しており、南側のみならず、東側からも10m盤を超えて津波が流入している。

1ないし4号機の主要建屋付近の浸水深を見ると、試算津波は、越流地点である敷地南側に最も近い4号機原子炉建屋付近が2.604メートル、タービン建屋付近が2.026メートルで最も浸水深が大きくなっているが、1号機付近では1メートル未満の浸水深となっている一方、本件

津波では総じて2ないし5メートル程度の浸水深となっているなど大きな違いがある。特に2号機タービン建屋の大物搬入口付近では、前者が約1メートル程度であるのに対し、後者が4ないし5メートルに及ぶなど顕著な違いが出ている。

津波の継続時間を見ると、試算津波では、1ないし4号機の取水口前面の水位が0メートルからおよそ6メートル程度に達した後に、再び0メートルに低下するまでの時間は、いずれの号機においてもおよそ10分弱程度となっていることが読み取れる。一方、被告東電が行った本件津波の再現計算においては、港湾内の検潮所位置付近における水位の時間経過が示されているが、水位が5メートルを超えて最大13.1メートルに達した後に、0メートルまで低下するまでの時間のみでもおよそ17分程度（水位が0メートルから上昇し、再び0メートルに低下するまでの場合は約30分程度）であることが読み取れるなどの点にも大きな違いが認められる。

iii) このように、試算津波がその試算の前提としている地震と本件地震とでは、地震エネルギーの大きさ、動いた断層領域の広さ、断層すべり量などが大幅に異なっていたため、試算津波と本件津波についても、その規模（継続時間の違いを前提にした水量、水圧、浸水域、浸水域ごとの浸水深、津波の遡上方向等）は全く異なるものであった（以下の図表5、6参照）。

(b) 「長期評価の見解」を前提とした想定津波に対し、防潮堤・防波堤等の設置によってドライサイトであることを維持する対策を講じたとしても、本件事故を回避できなかったこと

そして、試算津波で高い波高が予測される場所に防潮堤を設置してドライサイトを維持する対策を講じた場合、被告東電が行ったシミュレーションの

結果は上記の図表7のとおりとなり、試算津波であれば10m盤への流入を完全に阻止できるが、本件津波の場合、東側から10m盤への津波の流入を防ぐことはできず、1ないし4号機の主要建屋付近の浸水深は、本件事故時の現実の浸水深と比べ、ほとんど変化がない（以下の図表8）。

したがって、「長期評価の見解」を前提にした津波対策では、本件津波を防ぐことは不可能であった。

(エ) 原告らが設計基準事象に基づくものと称して主張する結果回避措置

a 敷地への遡上防止措置（防潮堤等の設置）

原告らは、本件原発の1～4号機の東側のO. P. +10m盤上に防波堤等を築く必要があったと主張する。しかし、前記ウのとおり、原告らが依拠する本件試算に基づく場合、敷地の南北のO. P. +10m盤に防潮堤等を設置することが合理的であり、原告らが主張する措置は導かれなない。本件事故前の工学的知見から合理的に導かれる津波対策は、敷地高さを上回ることが想定される箇所に防潮堤・防波堤等を設置することであることは、前記のos発電所の事例からも裏付けられる。

そして、本件試算を前提とする防潮堤等の設置によっては、本件事故を回避できなかったことは、前記のとおりである。

b 防潮扉の設置（建屋等の水密化）

そもそも、前記のとおり、本件原発の敷地南側に防潮堤を設置することでドライサイトを維持

することができる以上、これに加えて、建屋等の水密化が求められることにはならない。

(a) 津波が敷地に浸入することを容認した上で建屋等の全部の水密化を行うことは、合理性、信頼性のある対策とはいえ、規制機関がそのような対策を是認することはあり得ず、そのような対策を命じる規制権限の行使が義務付けられることもないこと

i) 津波が敷地に浸入することを容認した防護対策には大きな不確定性が伴い、信頼性に欠ける上、事故対応等に支障が生じることも想定されること

〈1〉 津波が敷地に浸入することを容認した防護対策には、大きな不確定性が伴い、信頼性に欠けること

仮に、敷地への浸入を容認した上で建屋等の全部の水密化を行うこととした場合には、水密扉等を設置すればよいといった単純な対策で足りることにはならず、防潮堤・防波堤等を設置する場合と同様に、想定津波水位や波力等を適切に評価した上で水密化設計や強度設計を行い、科学的、専門技術的な観点から原子炉施設の安全性に重大な影響を与えないと判断し得るだけの対策を行う必要がある。

そのためには、津波防護対策の設計条件も必要となるため、敷地内の陸上構造物をモデル化した上で、敷地内に詳細な計算格子を設定して、津波の敷地への遡上数値計算を行い、浸水範囲を特定し、津波防護対策が必要となる各箇所における浸水深や、波力等を特定する必要がある。

しかし、敷地内に浸入した津波は構造物等による反射や集中等の影響によって複雑な挙動となるため、前面に障害物がない防潮堤・防波堤等と異なり、相対的に計算結果の精度が低くならざるを得ない。

また、主要建屋等が存在する敷地内に津波がそのまま浸入するのを容認して建屋等の全部の水密化を講ずることとした場合、前記(i)の問題に加え、津波の波力や漂流物の影響を直接受ける海側に面した大物搬入口のような大面積の扉の水密化については、本件事故当時は技術的に確立していなかったという問題もあった。

このように、敷地への津波の浸入を想定するとすれば、建屋の水密化の措置が破られ、防護すべき機器が被水するなどして惹起されるあらゆる被害を想定せざるを得なくなるところ、そのように原子炉施設の安全確保に重大な支障が生ずることを容認した上で津波対策の設計をすることは困難であった。

その上、敷地内にそのまま津波が浸入するのを容認する場合には、単に建屋のみを水密化すれば良いというものではなく、非常用DGの燃料を保管する軽油タンクや、原子炉注水設備のRCICやHPCIの水源である復水貯蔵タンクといったタンク類、更には、それらのタンク類から建屋までの配管等の様々な屋外設備についても、遡上後の津波の挙動や漂流物の影響を考慮した上で、必要な津波防護対策を検討する必要がある、防護対象範囲が広がることから、それに応じて、おのずから不確定性も大きくなる。

この点、本件事故の際には、本件津波の漂流物である自動車がタービン建屋の扉を破壊して建屋内に押し込まれるなど、漂流物による影響が被害の拡大に寄与したと考えられ、津波が敷地に浸入することを容認した場合、このような事態が発生することは当然に想定されることである。

以上のとおり、津波が敷地に浸入することを容認し、建屋等の全部の水密化によって津波対策を行うことは、ドライサイトを維持することと比較して多くの不確定性を伴うことになり、信頼性

に欠けるものである。

〈2〉 事故対応等に支障が生じることも想定されること

敷地への津波の浸入を容認した場合には、本件事故の際に実際に発生したように、インフラ破壊やアクセス障害など幾通りもの被害のケースが想定されるところ、その全ての事態に応じた様々な状況を想定して事前に事故対応を準備しておくことは至難であるといわざるを得ない。

また、発電所には様々な屋外施設が存在するほか、作業用クレーン車等の車両や、場合によっては船舶も存在することから、それらの事故対応への影響もあらかじめ検討しておく必要がある。

このように、敷地に津波を浸入させることを容認した上で対策を講ずることには様々な不確定要素が存在し、事前にそれらのリスクを正確に把握して対処しておくことは極めて困難である。

この点、新規制基準においても、敷地に津波を浸入させることを容認した場合には、様々な事象が発生する可能性があり、それによって原子炉施設の安全性に重大な影響が及ぶおそれがあるとされているところである。

ii) 本件事故前の科学技術水準からして、津波が敷地に浸入することを容認した上で建屋等の全部の水密化を行うという対策を規制機関が是認することはあり得ず、そのような対策を命じる規制権限の行使が義務付けられることもないこと

〈1〉 本件事故前の科学技術水準として、建屋等の全部の水密化は技術的に未確立であったこと

〔津波の波力の評価手法及び漂流物の衝突力に関する評価手法がいずれも未確立であったこと〕

津波が敷地に浸入することを容認した上で津波対策を講じる場合には、津波の波力や漂流物の衝突力を評価する必要があるところ、津波波力の評価手法については、本件事故により得られた知見を踏まえて目覚ましい進展が見られたものの、現時点においても鋭意研究が続けられているところであり、いまだ確立した評価手法は存在しないし（本件事故後に原子力規制委員会が作成した審査ガイドも、原子力施設に汎用的に適用できると確認された津波波力の評価手法がいまだ存在しないことを前提としている。）、漂流物の衝突力についても、研究機関において鋭意研究が続けられているが、現時点でもなお十分解明されていない点が多く、衝突力の算定式が幾つか提案されているものの、定量的な評価手法は確立されていない（津波評価技術2016は、本件事故後の現時点においても、漂流物の衝突力について、いまだ確率した評価手法が存在しないことを前提としている。その上、津波の波力の評価手法及び漂流物の衝突力に関する評価手法がいずれも未確立であったことは、a g教授もその意見書で述べているところである。）。

〔建屋等の全部の水密化は技術的に確立しておらず、かかる対策を講ずるべきとの見解を有する専門家もいなかったこと〕

また、建屋等の全部の水密化については、そもそも技術的な発想とその裏付けとなる確たる技術がなかったほか、局所的・部分的な水密化とは異なる技術的に未解決の課題もあり、安全上重要な機器の全部を防護するための津波対策として実用段階にはなかったものである。

〈2〉 事業者が津波対策として建屋等の全部の水密化を講じることを選択したとしても、被告国が規制要求に適合していると判断することはできなかったこと

〔規制権限行使の在り方について〕

保安院が、事業者に対し、設計想定津波が敷地高を超える場合の対策を行わせるには、基本設計ないし基本的設計方針が変更されることになるため、設置変更許可が必要となり、このような場合に被告国が技術基準適合命令を発することはできない。

仮に、技術基準適合命令が可能であったとしても、原子炉施設の技術基準適合性は、事業者が行おうとする対策につき、規制機関が事前に審査を行い、科学的、専門技術的見地からの検討の結果、規制要求を満たしていると判断して当該対策を是認し、これを実施させることにより確保しているのであって（したがって、仮に規制機関が技術基準適合命令を発令する場合、具体的に講じるべき防護措置は事業者の選択に委ねられていて、これを特定する必要がないなどというものではなかった。）、換言すれば、規制機関が規制権限を行使して技術基準適合性を求めることができるのは、事業者に行わせようとする措置につき、規制機関において技術基準に適合しているか否か（当該対策により原子炉施設の安全性が確保できるか否か）が判断できる場合でなければならないのである。

〔規制機関が、建屋等の全部の水密化が規制要求に適合しているか否かを判断することはできなかったこと〕

敷地高を超える津波が想定される場合に、防潮堤・防波堤等の設置によらず、建屋等の全部の水密化によるとするならば、その対策が「原子炉の安全性を損なうおそれがない」と判断できるだけの科学的、専門技術的知見が必要となるのであって、敷地にそのまま浸入する想定津波を前提に、10m盤にあるタービン建屋、原子炉建屋及び共用プール建屋の膨大な数の開口部や、燃料タンク及び貯水タンク等のタンク類について、それぞれの箇所に適した工法（止水処理・水密扉・防護壁等）により水密化処理がなされ、当該水密化処理により完全に想定津波から防護できるといえるだけの解析結果等が必要となる（なお、建屋開口部の扉を建屋外壁等と同様の強度設計にすれば本件津波の波力にも耐え得たはずであるとすることは、本件津波によって建屋外壁等に優位な損傷が確認されていないという本件事故後に判明した事実に基づき、本件事故前の対策を述べるものであり、後知恵に基づくものにほかならず、もとより、本件事故前に、強度強化扉について、建屋外壁と同様の強度設計を行うべきとする知見はなかった。）。

この点、津波という不確かさを伴う自然事象に対して、これを確実に防護できると判断し得るためには、原子炉を冷温停止に導くために必要となる重要な機器の全てが津波から防護されなければならないことは当然であり、部分的な水密化により「原子炉の安全性を損なうおそれがない」などという判断はなし得ない。

しかるところ、防潮堤・防波堤等の設置によらず、建屋等の全部を水密化することについては、当時の科学技術水準に照らし、防潮堤・防波堤等の設置以上に未解決の技術的課題があり、これらの課題を克服する科学的、専門技術的知見は存しなかった。

したがって、被告国において、かかる対策が規制要求を満たすものか否かを判断することはできなかった。

そして、規制要求への適合性が判断できない以上、恒久的な措置としてであっても、防潮堤・防波堤等が完成するまでの間の措置としてであっても、規制機関において、規制権限を行使し、建屋等の全部の水密化を命ずることが義務付けられることにはならない。

iii) 新規制基準は、ドライサイトの維持を津波防護の基本とし、これに加えて、本件事故後



の知見に基づき、「漏水」及び「溢水」への対策を求めるものであり、防潮堤・防波堤等を設置することなく、津波が敷地にそのまま浸入することを前提に建屋等の全部の水密化をすることは求めていないこと

新規制基準は、〈1〉第一に、津波遡上波の地上部からの到達・流入、津波の取水路又は放水路等の経路からの敷地内への流入を防止する浸水防止対策（外郭防護1）を求め、〈2〉第二に、その浸水防止対策をもってしても発生することが否定し切れない取水・放水施設及び地下部からの漏水に対する浸水対策（外郭防護2）を求め、〈3〉第三に、地震・津波の影響で設備等が損傷することによる保有水や津波の溢水に対する浸水対策（内郭防護）を求めている。

新規制基準のうち、外郭防護1は、正にドライサイトの維持を求めるものであり、新規制基準は、外郭防護1を行わず、外郭防護2や内郭防護のみをもって津波対策をすることを是認するものではない。

すなわち、外郭防護2は、飽くまで外郭防護1による浸水対策によっても発生可能性を否定できない取水・放水施設等からの「漏水」に対しての浸水対策を求めるものにすぎず、ここで求められる対策は、漏水箇所と漏水量の推定に基づき、浸水想定範囲を確認した上で行うものであって、主要建屋が存在する敷地にそのまま浸入する津波を前提としたものが求められるものではない。

また、防潮堤・防波堤等を設置することなく、津波が敷地にそのまま浸入することを想定するのであれば、対策を講じるべき範囲は、主要建屋等にとどまらず、敷地に浸入した津波から防護すべき安全上重要な全ての屋外設備についても及ぶことになるが、内郭防護は、地震・津波の影響で設備等が損傷することによる保有水や津波の溢水を考慮した浸水範囲、浸水量を安全側に想定したうえで、重要な安全機能を有する設備等（耐震Sクラスの機器・配管系）を内包する建屋及び区画である津波防護重点化範囲についてのみ求められるものであり、局所的・部分的な水密化を要求しているものであって、主要建屋が存在する敷地にそのまま浸入する津波を前提としたものが求められるものではない。

このように、新規制基準は、建屋等の全部の水密化を規制要求とするものではない。このことは、本件事故前のみならず、本件事故後の知見を踏まえても、建屋等の全部の水密化によって、原子炉施設の安全性を確保し得ると判断できるものではないことを端的に示すものである。

(b) 多重防護・深層防護の概念から、ドライサイトの維持に加え、建屋の水密化が求められることにはならないこと

i) 深層防護の概念は、原子力の安全を確保するための基本的戦略概念であり、多段階の物理的障壁を設けることを求めるものではなく、また、同概念から特定の事象やハザードに対する具体的対策が導かれるものでもないこと

深層防護（「多重防護」と同義であり、一般には、「安全に対する脅威から人を守ることを目的として、ある目標をもったいくつかの障壁（以下『防護レベル』）を用意して、あるレベルの防護に失敗したら次のレベルで防護するという概念」とされるが、厳格な定義は難しく、本件事故後においてもその概念は定まっていない。）の概念は、機器の故障や人為的ミス等を含む原子炉施設への脅威となる事象やハザードについて、これが進展して炉心損傷や放射性物質の放出という重大事故につながるリスクシナリオを想定し、その各段階で独立かつ有効な防護策を講じ、ある防護策が機能しない場合であっても、次の防護策が機能することによって、重大事故が発生する可能性や

発生した場合の影響を可能な限り低減しようという基本的戦略概念である。

このように、深層防護の概念は、物理的な障壁を多段階で設けることを意味するものではなく、防潮堤・防波堤等に付加した措置が講じられていなければ、津波対策における深層防護が貫徹されていないと評価されるものではない（このことは、本件事故前の「設計における外的事象への深層防護の適用」につき、「設計基準の外的事象に対しては、国内外ともに深層防護の概念に基づき対策することになっているが、設計基準を超える外的事象に対する具体的な取り組みを明確にしたものはこれまで（引用者注：平成26年5月時点）には見受けられない。」とされていることから裏付けられている。）。

また、原子炉施設に対する脅威となり得る事象やハザードには様々なものがあり、それらが重大事故につながるリスクシナリオも様々であるところ、深層防護の概念に基づいた具体的な防護策は、適切なリスク評価と当時の工学的知見に応じた工学的判断を前提として検討されるべきものである（この点については、「防護策を具体化するためには、脅威となる事象やハザードを想定することが必要である。脅威となる事象やハザードは、その原子力施設への影響がそれぞれ異なるので、リスクの内容並びにリスクの不確かさに応じて、安全確保のために必要な防護レベルや個々の防護策は異なるものになりうる。リスクの内容並びにリスクの不確かさについての認識は、運転経験や知見の蓄積とともに変化し、予測の不確かさも変化していく。知見の蓄積並びに洞察によって極力、排除する努力を継続することが必要である。リスクへの寄与が小さいことが明らかでない限り放置してはならず、リスクの定量化のための努力を継続するとともに、定量化が不完全な段階であっても合理的に実行可能な対策を検討することが必要である。合理的に実行可能な範囲は、技術の進展及び評価手法の進歩によって変化するものであり」とされているとおりである。）。

したがって、まずもって、深層防護の概念から直截的に建屋等の水密化の措置が求められるものではない。

ii) 本件事故当時の科学技術水準に照らし、深層防護の概念に整合する津波防護策はドライサイトの維持であったと考えられ、建屋等の水密化は深層防護の概念から導かれる対策ではないこと

深層防護の概念に基づけば、あるハザードに対し、あるレベルの防護策が機能しなかった場合には、次の独立かつ有効な防護レベルにより防護がされなければならない。

しかし、津波は、一旦これが発生し、敷地への浸入を許した場合には、主要建屋内や敷地内の重要機器等が被水し、機能を喪失して原子炉を冷温停止に導くことができなくなるリスクを一気に高め、実際に重要機器等の機能が失われた場合には、事後的対応をもって重大事故を回避することが困難になるという性質を有するハザードである。そして、前記(a) i) 及びii) のとおり、津波が敷地に浸入することを前提とした場合の建屋等の全部の水密化には、大きな不確定性が伴い、信頼性が欠ける上に、本件事故前の科学技術水準に照らせば、建屋等の全部の水密化により原子炉施設の安全性を確保し得ると判断できる状況にはなかった。

このように、敷地への津波の浸入を許容した上でなお重大事故を防止し得ると評価できるような独立かつ有効な防護策がなかった以上、敷地高を超える津波が想定された場合においては、防潮堤・防波堤等の設置によりその浸入を防止し、ドライサイトを維持するという安全対策を採ることが、深層防護の概念とも整合するというべきである。

これに対し、敷地高を超える津波に対して、ドライサイトの維持によることなく建屋等の全部の水密化による対策をする場合、これまで指摘した問題点に加え、一旦建屋内への浸水を許したとすれば、防護すべき重要機器等との距離や空間的バッファが小さく、容易に重要機器等が被水することになるから、そのような対策が深層防護の概念に適合するものといえないことは明らかである。

iii) 本件事故前における安全性向上に向けた我が国の取組は、深層防護の概念とも整合するものとして評価されるべきであること

前記ii)のとおり、ドライサイトを維持する考え方は、深層防護の概念と整合するものであるが、津波の不確実性を踏まえてもなおドライサイトの維持に不確実性が残るとすれば、深層防護の概念からも、リスク評価の精度等を高めて津波の想定や対策の信頼性を向上させ、ドライサイトの維持の確実性を希求することが適切であり、深層防護の概念を踏まえた具体的な防護策を検討するに際しては、「リスクの内容並びにリスクの不確かさについての認識は、運転経験や知見の蓄積とともに変化し、予測の不確かさも変化していく。知見の蓄積並びに洞察によって極力、排除する努力を継続することが必要である。リスクへの寄与が小さいことが明らかでない限り放置してはならず、リスクの定量化のための努力を継続するとともに、定量化が不完全な段階であっても合理的に実行可能な対策を検討することが必要である。」とされているところである。

この点、被告国は、津波対策において、設計基準を超える外的事象にも対応するため、確率論的津波ハザード解析手法の確立に向けた取組など、リスクの定量化のための努力を継続するとともに、定量化が不完全な段階であっても合理的に実行可能な対策を検討するための取組を行い、これと並行して、土木学会において、「長期評価の見解」を踏まえた決定論的安全評価手法の見直しも検討されていた。

これらの取組は、深層防護の概念をより深化させるものとしても、適切な取組であったと評価されるべきである。

(c) IAEAの安全基準や、我が国及び諸外国における建屋等の水密化の実例を踏まえても、規制要求に基づき津波の敷地への浸入を容認した上での全面的な水密化が行われていたとはいえないこと

i) IAEAの安全基準について

〈1〉 IAEAの安全基準等の位置づけについて

IAEAの安全基準は、加盟国を法的に拘束するものではなく、加盟各国がそれぞれの判断により国の規制に取り入れるものであり、既存の施設に適用するか否かも個々の加盟国の決定事項であるとされている。

したがって、IAEAの安全基準や、これを参考にするなどして諸外国が行っている規制の内容いかんによって、我が国において行うべきであった規制内容が左右されるということにはならない。

〈2〉 IAEAの安全基準は、本件事故の前後を通じ、ドライサイトの維持を津波・洪水対策の基本としており、建屋等の全部の水密化は求めていること

IAEAは、津波を含む洪水対策として、本件事故前には「NS-G-3.5」（沿岸及び河川サイトの原子力発電所における洪水ハザード）を、本件事故後にはその改定版である安全指針「S

SG-18」(原子力施設のサイト評価における気象学的・水理ハザード)をそれぞれ策定しているが、NS-G-3.5はもとより、SSG-18においても、設計基準水位を設定し、これに対して被告国がいうところのドライサイトを維持することが津波・洪水対策の基本とされているのであり、ドライサイトを維持することなしに津波(洪水)が敷地に浸入することを想定した上で、建屋等の全部の水密化を要求するものではない(この点で、SSG-18と新規制基準は、その内容が整合しているといえる。)

IAEAの安全基準は、直ちに我が国において行うべき規制の内容を示すものではないものの、同基準によっても、本件事故前はもちろんのこと、本件事故後においても、建屋等の全部の水密化が規制として求められることにはならないのである。

ii) 本件事故前の水密化の実例は、いずれも局所的・部分的な水密化を実施した事例や自主的対応の事例であって、規制要求に基づき津波の敷地への浸入を容認した上での建屋等の全部の水密化として講じられたものではないこと

〈1〉 はじめに

建屋等の全部の水密化とは、講じられる措置の内容だけ見れば、個々の区画や設備、機器等に対する局所的・部分的な水密化を集積したものということになるが、敷地にそのまま津波が浸入することを前提とするのであれば、敷地内における複雑な津波の挙動を解析し、解析された津波の波力や浸水深さを踏まえ、敷地内の建屋や配管類を含む多数の屋外設備にそれぞれどのような影響が及ぶのか、その影響によりどのようなシナリオで重大事故につながるかが想定されるのかを検討した上で、対策を講じるべき位置や箇所を選定し、その全てについて津波に耐え得るだけの強度等を備えた構造設計を行い、津波に対する安全性が確保し得るといえるだけの対策を講じなければならず、特定の区画や設備、機器等のみを水密化の対象としているわけではないといった点や、保有水の溢水といった事例とは異なり、発生原因、発生箇所及び浸水経路が特定できるわけではないといった点で、局所的・部分的な水密化と大きく異なっており、多くの技術的困難を伴うものである。

前記(a) ii) 及び iii) のとおり、建屋等の全部の水密化を行い、これにより津波に対する安全性が確保し得ると判断できるような科学的、専門技術的知見は、本件事故当時、存在しなかったものであるから、局所的・部分的な水密化が行われた事例があることをもって、建屋等の全部の水密化が可能であったとか、規制機関においてこれを命ずべきであったなどということにはならない。

〈2〉 被告東電が本件事故前に検討していた水密化対策は、海水ポンプの電動機の水密化及び同海水ポンプを収容する建物の設置等であり、建屋等の全部の水密化として行われたものではないこと

被告東電は、本件事故前、福島地点津波対策ワーキンググループにおいて水密化を検討していたが、その内容は、4 m盤にある海水ポンプの電動機及びポンプを収納する建屋の設置という、飽くまで個別の機器等に係る局所的・部分的な水密化についてであり、このような検討がされていたことをもって、建屋等の全部の水密化が可能であったとか、規制機関においてこれを命ずべきであったなどということにはならない(なお、この海水ポンプの水密化等についても、検討の結果、技術的な困難性から実施に至らなかったものであるが、例えば、巨大構造物であるタービン建屋を水密化しようとするれば、その技術的困難性は更に高いものとなる。)

〈3〉 被告東電が平成3年溢水事故を機に講じた対策は、地下階に設置された重要機器等の

水密化にとどまり、建屋等の全部の水密化が行われた事例ではないこと

平成3年10月、本件原発1号機タービン建屋地下1階において補機冷却水系海水配管（埋設部）から海水が漏えいする事故（いわゆる内部溢水事象）が発生した（平成3年溢水事故）。被告東電は、同事故を教訓として、建物内部の配管等からの溢水で重要機器が損傷しないよう、隣接するエリアからの浸水防止のため堰や水密扉の設置等の内部溢水対策の改善を行った。

内部溢水であれば、浸水源をあらかじめ想定することができ、漏えい水が浸水する経路や浸水量の想定も可能であって、そのような具体的想定の下に、対策を講じるべき箇所を選定し、水密化設計を行うことができるのに対し、津波による浸水（外部溢水）においては、浸水の経路が多岐にわたることになり、それらの浸水経路を津波の数値解析等によりあらかじめ特定しなければ、具体的な対策を講じることができないし、内部溢水とは異なり、動水圧（津波波圧）や漂流物の衝突による影響を考慮することも設計上不可欠である。

したがって、平成3年溢水事故を踏まえて被告東電において内部溢水対策が講じられていたとしても、これが、建屋等の全部の水密化が可能であったことを示すものでも、規制機関においてこれを命ずべき根拠となるものでもない。

〈4〉 被告東電が津波評価技術に基づく想定津波の再評価の結果を受けて講じた対策は、海水ポンプ用モータのかさ上げ及び重要機器室の水密化であり、いずれも建屋等の全部の水密化が行われた事例ではないこと

被告東電は、平成14年に公表された津波評価技術に基づく想定津波の再評価の結果を受け、海水ポンプ用モータのかさ上げのほか、建屋貫通部等の浸水防止対策も実施しているが、これは、4m盤の機器から10m盤のタービン建屋をつなぐ地下トレンチ部分の浸水防止対策であって、局所的・部分的な対策にすぎず、これが、建屋等の全部の水密化が可能であったことを示すものでも、規制機関においてこれを命ずべき根拠となるものでもない。

〈5〉 本件事故前、日本原電がf1発電所で講じた建屋の津波対策は、設計想定津波に対する対策ではなく、本件事故前において、規制要求を満たすための措置として建屋等の全部の水密化が実施されたという事例ではないこと

本件事故前、日本原電は、f1発電所で、「長期評価の見解」を前提として、屋外海水ポンプ室の側壁かさ上げや、敷地内での防潮盛土の建設、建屋外壁開口部の改造等の措置を講じているが、その具体的な内容は、開口部への防水扉の設置、開口部前にRC造の防水堰（高さ1センチメートルや15センチメートルなど）を増設するなどの、敷地にそのまま津波が浸入した場合には、およそ建屋内への浸水を防ぐことができない措置であったのであり、建屋等の全部の水密化を実施した事例などではない。

なお、前記措置は、「長期評価の見解」に客観的かつ合理的根拠があることを前提にした対策ではなく、リスク管理の観点から講じられた日本原電の自主的な対応であって、これにより技術基準を満たすと判断されるものではなかったから、規制機関においてこれと同様の対策を命ずべき根拠となるものでもない（なお、a g教授も、将来の不確実性を考慮した上で保守的に設定した想定津波に対して行う施設の設計上の対処と、それを超える事態への自主的対処とを区別して述べているところである（東京高裁 a g 証言・71ページ））。

〈6〉 国外の原子力発電所において実施されていた対策も、建屋等の全部の水密化を実施し

た実例とは認められないこと

ルブレイエ原子力発電所では、平成11年（1999年）12月、洪水により、同発電所の蒸気供給系及び安全関連システムの多くの区画が浸水した。

これに対して講じられた洪水対策は、かさ上げした堤防により設計上想定された洪水が敷地に浸入することを防止することを基本とし（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我が国における本件事故当時の考え方と同様のものである。）、その一方で、洪水が地下トレンチ等から建屋内に浸入することも想定されたが、これは堤防によっては防ぐことができないため、コンパクトな浸水防水区画を設置し、その範囲で、配管貫通部の閉鎖や強化扉の設置等の水密化を講じることとしたものである。

このように、ルブレイエ原子力発電所において講じられた水密化措置は、局所的・部分的なものであり、建屋等の全部の水密化が技術的に可能であることを示すものでも、規制機関においてこれを命ずべき根拠となるものでもない（なお、ルブレイエ原子力発電所の洪水事象は、安全情報検討会でも検討されたが、その結果、「ルブレイエ原子力発電所で起きた浸水事象は、この津波対策評価に包絡される。」と整理され、また「JNESの見解」として、「国内の原子力発電所は、過去に発生した津波に基づく水位と発電所敷地の標高の比較評価等より、津波により原子炉施設の安全性が損なわれることはない。」との見解が説明され、この事例から直ちに我が国において安全規制上の対応を行う必要があるとは認識されなかった。）。

〈7〉 本件事故後、日本各地の原子力発電所において、主要建屋や重要機器室の水密化が実施されていることが、本件事故前において、建屋等の全部の水密化が可能であったことを示すものでも、規制機関においてこれを命ずべき根拠となるものでもないこと

本件事故後、日本各地の原子力発電所では、津波対策として主要建屋や重要機器室が水密化されているが、これらは、飽くまでも本件事故の経験やそこから得られた知見を踏まえて行われた対策であり、これらをもって、本件事故前において本件原発の建屋等の全部の水密化が可能であったとはいえず、また、規制機関においてこれを命ずべきであったともいえない。

なお、中部電力は、本件事故後、nq原発の原子炉建屋大物搬入口の強度強化扉及び水密扉の二重式構造の扉（nq二重扉方式）を設置しているところ、同方式は、本件事故の教訓を踏まえ、参考事例もない中で、津波波力に対する強度を備えるとともに、扉の変形等が生じても水密性能が失われないという二つの機能を確保するために様々な観点から検討を加え、ようやく考案したものであって、本件事故の教訓及びこれを契機とする津波波力に関する知見の進展なしには、これと同等の性能を有する二重扉を設置することはできなかつたといえる。

〈8〉 溢水勉強会等において水密化の検討が行われていたことは、技術基準に適合する措置として、規制機関において建屋等の全部の水密化を命ずべき根拠にはならないこと

溢水勉強会は、津波に対する安全性は設計条件において十分に確保されているものの、念のためという位置づけで、設計上の想定を超える津波に対する対策の要否・内容を検討するため、事業者に働きかけて立ち上げたものであり、設計想定津波に対する対策を検討していたものではない。

そのため、溢水勉強会において建屋等の水密化が検討されていたからといって、本件事故前に、技術基準（規制要求）を満たす津波対策として建屋等の全部の水密化を講じさせることができたとする根拠とはなり得ない。

(d) 津波対策として防潮堤・防波堤等の設置を命じた場合に、その完成までに相応の期間を要することが想定されるところとしても、防潮堤・防波堤等の設置に加え、建屋等の全部の水密化を命じないことが、著しく不合理と評価される余地はないこと

前記(a) ii) のとおり、本件事故当時において、建屋等の全部の水密化の措置は技術的に確立されておらず、規制機関において、原子炉施設の安全性を確保し得る対策であるか否かを判断できなかったものであり、防潮堤・防波堤等の完成までの暫定的措置としてであったとしても、建屋等の全部の水密化を命ずるべき義務はなかったというべきである。

また、そもそも「長期評価の見解」自体に十分な科学的、客観的な裏付けはなかったものであり、防潮堤・防波堤等の完成に必要な期間において、実際に敷地を超える津波が到来するという切迫性、緊急性は示されていなかった。

その上、前記(a) ii) のとおり、本件事故当時においても、建屋等の全部の水密化は技術的に確立されていなかったのであるから、設計手法の確立から施工に至るまでに必要な期間を想定した場合、防潮堤・防波堤等の設置と比較して、建屋等の全部の水密化が短期間で実現できたといえるものでもない(b p 名誉教授意見書 24 ページ参照)。

(e) 小括

したがって、原告らが主張する水密化の措置について結果回避可能性は認められない。

c 重要機器の浸水防止措置(重要機器の水密化、高い位置への設置)

(a) 重要機器の水密化

原告らが主張する重要機器の水密化についても、防潮堤・防波堤等の設置を前提としない措置である以上、前記(i)と同様の理由で結果回避可能性が認められない。

(b) 重要機器の高所設置

i) 非常用電源設備等を高台に設置したり、可搬式電源車を配置する場合には、同所と建屋との間にケーブル等を敷設したり、電源車を配置する施設を設置する必要性が生じるなど、より多くの設備が必要になるのであり、設備が増えた場合には、それらが津波によって流されるリスク、津波に先立って起きた地震による破損のリスクも生じてくるのであって、現に、本件津波では重油タンクなどの多くの設備が津波によって流されるなどの被害が生じている。したがって、非常用電源設備等を高台に設置したり、電源車を配置できたとしても、津波やそれに先立つ地震によってケーブル等の設備が破損して機能を喪失したり、地震動で敷地が破損し、電源車が移動できないなどの事態が生じ得るため、電源の供給が維持できたとは、必ずしもいえない。

また、非常電源設備等、具体的には、非常用ディーゼル発電機や非常用配電盤は本件当時の耐震設計審査指針で最高のSクラスの耐震安全性を備えることが規制上要求され、それを支持する建屋については、非常用ディーゼル発電機や非常用配電盤の耐震設計用の地震力に対して、それらの機器を支持する機能が求められるところ、被告東電が本件原発の立地地点の本来の地盤(O. P. +35メートル盤)の上部が比較的崩れやすい砂岩であるため、安定した基礎を得る目的で地盤を掘り下げて主要地盤(10m盤)を造成したことに照らすと、果たして原告らの主張する建屋が前記規制要求を満たす耐震安全性を確保できるのか大いに疑問であり、その建屋あるいは内部に設置された非常用ディーゼル発電機等そのものが本件津波に先立つ地震により破損する危険性もある。

その危険性が現実のものであることについては、na教授も、「もし事故前に、具体的にこれ

らの高所移設を検討した場合には、当時、緊急の課題と認識されていた、地震対策がクリアできなかった可能性もありました。」と述べるとおりであり、原告らが主張する「O. P. + 35メートルの高台」への移設は、地盤が堅固ではない場所への移設を行うものであり、地震動対策の観点からも容易にできるものではなかった。

ii) そして、非常用ディーゼル発電機や非常用配電盤を高台に設置し、これらが被水を免れたとしても、電源の供給を再開するために、再度ケーブル等の敷設を行う必要が生じれば、津波到来後にケーブルを接続する作業を行うこととなるが、その場合、津波到達後のがれきの散乱した敷地の状況では、道路の状況等敷地の状況を確認してがれきを撤去して敷設経路を確保する作業なども必要となってくる。実際、本件事故時には、地震や津波の影響で発電所構内の道路は、法面の土砂が崩れたり、ひび割れが生じたり、ガラ等の障害物で塞がれたりして、通行不能となった場所が複数認められ、本件地震に伴う津波が襲来した後、構内の通行可能なルートを検討した上で、各原子炉建屋への通路が確保されたのは3月11日午後7時から翌12日未明にかけてのことだったのである。他方、本件事故においては、1号機を皮切りに3月11日午後6時頃以降に炉心が露出し、炉心損傷に至っているものと推測されるところ、状況確認すら困難を極めた本件事故当時の状況下で、3月11日午後7時以降に再度ケーブルの敷設作業等を開始したとしても、本件事故が回避できたとは限らない。

(オ) その他の原告主張について

a グレーデッドアプローチ

グレーデッドアプローチとは、要するに、設置者も規制者も、リスクの大きさに基づいてリソースを割くという考え方を意味するところ、被告国は、「長期評価の見解」が規制権限の行使を正当化するに足りる客観的かつ合理的根拠を伴う科学的知見でなかったが、「万が一これらの知見を予見可能性検討のそ上に載せたと仮定し」た場合であっても、「長期評価の見解」は蓋然性の極めて乏しい地震津波であることに変わりはなく、これが直ちに「極めてまれではあるが発生する可能性があると想定することが適切な津波」に該当することにはならないから、規制機関としては他の規制上の要請を充たすための規制活動（例えば、新潟県中越沖地震の発生等により規制要求充足性が喫緊の問題となっていた地震動対策）に優先して取り組んでいたとしても、グレーデッドアプローチの観点から不合理ではなかったと主張しているのであって、規制上想定することが適切な特定の津波があるということが分かっているのに、人的資源や時間的制約等があれば他の規制上の要請への対応を優先してよいなどと述べているのではない。

b 主張立証責任の転換や事実上の推定がされる余地はないこと

原告らは、m i 最高裁判決の判示などを踏まえて、被告国に結果回避可能性がなかったことについての主張立証責任がある旨主張する。

しかしながら、m i 最高裁判決の事案は、実際の設置許可処分に係る判断資料に基づいて規制行政庁がその旨の処分をしたというものであって、当然にその資料等が規制行政庁に存することを前提とする。他方、本件は、規制権限の行使に係る不作為の違法性という被告国（規制行政庁）の国賠法上の責任の有無等が問題となっている事案であって、当然その資料なども存在しない。すなわち、m i 最高裁判決との事案の相違は明白であり、その射程が及ぶものでもない。そもそも、国賠法上の違法すなわち当該公務員の職務上の注意義務違反の内容を構成すべき結果回避可能性に



ついて、その違法性を主張する者が主張立証責任を負うことは当然であって、原告らの前記主張は失当である。また、m i 最高裁判決がされた当時と現時点では立証資料に対するアクセスの状況も異なり、格段に証拠資料の入手が容易となった現代情報化社会を前提とすると、その資料収集の困難を理由として、立証責任を転換したり、事実上の推認を働かせたりする余地もない。

(カ) 結果回避可能性に関するまとめ

以上のとおり、〈1〉本件事故前は、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ことが合理的な津波対策と評価されていたところ、「長期評価の見解」を前提に防潮堤・防波堤等を設置しても、本件事故は回避できなかつたし、〈2〉防潮堤・防波堤の存在を前提とせず、津波が敷地に浸入することを容認した上で水密化を行うことは、本件事故前の科学技術水準として、技術的に未確立であったから、そのような水密化の措置を講じることを命じる規制権限の行使が義務付けられることもないし、その余の措置を講じることを命じる規制権限の行使が義務付けられることもない（なお、防潮堤・防波堤等の完成までに相応の期間を要することが想定されるとしても、水密化等の措置を講じることを命じる規制権限の行使が義務付けられることはない。）。

したがって、本件において、被告国に結果回避可能性はない。

4 争点4（被告東電の責任非難の成否）

(1) 原告らの主張

ア 2002年、2008年及び2010年の時点において被告東電に強い非難に値する過失が認められること

(ア) 2002（平成14）年に「長期評価」公表直後の津波を予見すべき義務を怠った点で、強い非難に値する過失が認められること

第1に、そもそも原子力安全委員会の指針類に従えば、原子炉施設の津波想定としては既往最大の想定では足りず、地震学の「最新の知見に基づいて想定される最大規模の地震により引き起こされる津波」をも考慮すべきであったこと、

第2に、1998（平成10）年の「7省庁手引き」等によって、一般防災を前提とした行政による津波防災対策においても、地震学の進展を踏まえて、既往最大に留まらず「想定される最大規模の地震・津波」をも考慮すべきという考え方が示され、電事連が「対応方針」でこの考え方を受け入れ、かつ被告東電自身もこの考え方に沿って、同年に、過去に発生が確認されていない福島県沖の日本海溝沿いにおいても津波地震の発生を想定して詳細な津波シミュレーションを実施して津波に対する安全性を確認し、これを規制庁に報告していたこと、

第3に、その後、2002（平成14）年7月には、政府の地震調査研究推進本部によって「長期評価」が公表され、地震学の最新の知見を踏まえて福島県沖を含む日本海溝寄りのどこでも津波地震が起りうるとの判断が示され、同「長期評価」には客観的かつ合理的な地震学上の根拠があると認められたこと、

第4に、「長期評価」公表の直後には、被告東電は、保安院から「長期評価」の津波地震の想定に基づいて津波シミュレーションを実施して福島第一原発等の安全性の確認を求められたこと、

第5に、保安院の指示によって、被告東電の地震担当者がa e 証人に対して行った「長期評価」の地震学上の根拠に関する意見照会の結果を踏まえても、「長期評価」の信用性を否定する合理的な理由はなかつたこと、

第6に、電気事業連合会に加盟し被告東電と連絡・調整をしていた東北電力が、1896年明治三陸地震の波源モデルを、実際に発生した位置ではなくg a原子力発電所に大きく影響すると考えられる宮城県沖に近い南部に設定して津波シミュレーションを行って津波に対する安全性を確認し、かつ、その結果を保安院に報告していること、

以上の事実を踏まえれば、被告東電が「長期評価」の公表直後に、「長期評価」に基づく津波シミュレーションの実施をかたくなに拒否し続けた対応は、原子力発電所の安全性を最優先に考えなければならない原子力事業者に求められる高度の注意義務の観点からは、予見義務の履行を意図的に怠ったものとして、故意とも同視し得る強い非難に値する過失にあたるというべきである。

(イ) 2008(平成20)年に「長期評価」に基づくO. P. +15.7mの津波を予見したにもかかわらず防護措置を講じなかった点において、強い非難に値する過失が認められること

被告東電において福島第一原発等の津波の安全性評価の業務を担っていたグループ(地震対策センター・土木調査グループ)の担当者は、2008(平成20)年には、耐震バックチェックにおける津波評価に際しては「長期評価」の見解を取り上げるべきと考えるに至り、原子力・立地本部の原子力管理部長であったo a氏に報告しつつ、関連会社(東電設計)に「長期評価」の津波地震の想定に基づく津波評価を委託して2008年推計の結果を得て、これを上記o a部長及びm t氏(常務取締役、兼原子力・立地本部副本部長)らに報告したところ、同氏らによって、同年7月31日の会議において、〈1〉「長期評価」の取扱いについては、評価方法が確定しておらず、直ちに設計に反映させるレベルのものではないと思料されるので、「長期評価」の知見については、電力共通研究として土木学会に検討してもらい、しっかりとした結論を出してもらい、〈2〉その結果、対策が必要となれば、きちんとその対策工事等を行う、〈3〉耐震バックチェックは、当面、「津波評価技術」に基づいて実施する、〈4〉土木学会の委員を務める有識者に上記方針について理解を得ることが被告東電の方針として決定された。

この点に関して、o a部長は、事故後の聴取結果書において、「最後は経営はお金ですから」として経済合理性を考慮すべきという経営上の判断、又は、株主代表訴訟における説明責任という名目で経済合理性を優先する考え方が取られていたことを示している。そして、o a部長は、この観点から、新潟中越沖地震に伴う事故対応費用、及び地震動対策の費用負担が、当面、極めて大きいことを重視して、それとの関係において「長期評価」の津波想定に対して、「長期評価」に確実な根拠が認められない限りはひっ迫する経済状態の中で防潮堤の設置等の多額の費用を支出することはできないという経営上の判断がなされたことを示している。

これによれば、被告東電は、「長期評価」に確実な根拠を求めるという名目で実際は営利企業としての経済合理性を優先し、津波対策が先送りしたものといえる。

敷地高さを超える津波の襲来があった場合には、SBOとなって重大事故に至り、その結果として甚大な被害が発生することも当然に認識されていたことからすれば、被告東電による同年の結果回避義務の懈怠は、原子炉施設の安全性を確保すべき高度の注意義務との関係においてあまりにも無責任と言わざるを得ないものであり、強い非難に値する過失と評価されるべきである。

(ウ) 2010(平成23)年に電気事業連合会の委託に基づき第4期津波評価部会が福島県沖の日本海溝寄りに津波地震を想定すべきと異論なく確認したにもかかわらず防護措置を講じなかった点において、強い非難に値する過失が認められること

a 土木学会の判断に従って対策を講じることが既に確認されていたこと

2008（平成20）年時点において、2008年推計によって敷地高さを超える津波の襲来が具体的に予見されたにもかかわらず津波対策が先送りされた理由（口実）は、

「「長期評価」の知見については、電力共通研究として土木学会に検討してもらい、しっかりとした結論を出してもらい、〈2〉その結果、対策が必要となれば、きちんとその対策工事等を行う」

とされた事実が重要である。

o a氏自身も「そこを決めてもらうために土木学会をお願いしているんであって、土木学会がこうだとおっしゃるんだったら、例えば、15mと言われれば、至急それに対応した対策を当然うちはずすということは、間違いなくそう思っていました。」とする。

2009（平成21）年6月の被告東電から土木学会への審議依頼はこの決定に基づくものである。

b 土木学会第4期において決定論に基づく津波地震の再検討がなされ日本海溝南部では延宝房総沖地震の波源モデルを想定すべきとされたこと

被告東電からの上記委託を受けて、土木学会・津波評価部会の第4期においては、決定論的手法に基づく波源モデルの見直しが行われた。

2010（平成22）年12月7日の津波評価部会において、〈1〉日本海溝の南北を通じて海溝寄りの領域のどこでも津波地震が起り得ること、〈2〉日本海溝南部は1677年延宝房総沖地震を参考に設定すべきことが、異論なく確認された。

c 1677年延宝房総沖地震によりO. P. +13.7mの津波の襲来が想定されていたこと

既に、2008〔平成20〕年8月22日には、被告東電の委託に基づく東電設計による計算結果として、1677年延宝房総沖地震の波源モデルを福島県沖の日本海溝寄りに設定した場合の津波水位は、福島第一原発の敷地南部でO. P. +13.6mとなることが報告されており、同発電所の主要建屋敷地が津波によって浸水することが示されていた。

被告東電は、2008年推計に対して津波対策を先送りした際には、「15mと言われれば、至急それに対応した対策を当然うちはずす」（上記o a氏の供述）としていたにもかかわらず、土木学会が延宝房総沖地震の波源を想定すべきとしたこと、及びその場合の浸水がO. P. +13.6mと敷地高さを超えるものであることを明確に認識したにもかかわらず、そうした津波想定に対する防護措置を一切講じることなく漫然と原子炉の稼働を継続した点において、被告東電には、故意とも同視すべき強い非難に値する過失が認められるところである。

イ 被告東電の強い非難に値する過失を基礎づける具体的事実について

被告東電の強い非難に値する過失を基礎づける具体的事実については、上記の他に、以下の事実が明らかになった。

(ア) 2002（平成14）年当時、被告東電は、確率論で扱うことは実際の防護措置との関係では「実質評価しないこと」であると認識していたこと

2002（平成14）年7月に「長期評価」が公表された直後に、被告東電の津波担当者・m p氏は、保安院のm q係官に、

「・土木学会手法に基づいて確定論（引用者註「決定論」のこと）的に検討するならば、福島～茨城沖には津波地震は想定しない

・ただし、電共研で実施する確率論（津波ハザード解析）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」

として、「長期評価」の津波地震を決定論では考慮しないとの被告東電の方針を報告した。

これに対してm q氏は、

「はいそうですか。分かりました。」

と回答した（2002年8月保安院対応）。

しかし、被告東電の同じm p氏は、2007（平成19）年11月19日に、耐震バックチェックへの対応に関する日本原子力発電株式会社との情報連絡会の席上で、自身で保安院に報告し了承を得た被告東電の「長期評価」の津波地震についての上記方針に関して、

「これまで推本の震源領域は、確立論（引用者註「確率論」の誤り）で議論するということが説明してきているが、この扱いをどうするかが非常に悩ましい（確率論で評価するということが実質評価しないということ）。」

と率直な説明を行っている。

この経過から明らかなように、「長期評価」の津波地震の想定を確率論的津波ハザード解析の一分岐として扱うということ（被告東電の方針）は、現に稼働している福島第一原発の安全性を高める対策としてはまったく意味をもたないものであり、かつ被告東電（m p氏ら）はこうした事実を明確に認識していたところである。

（イ） 被告東電の対応と異なり、日本原電はf 1原発において「長期評価」を前提として現に津波対策を施工したこと

被告東電は、本件事故に至るまで「長期評価」の津波地震の想定を前提とした津波対策は全く講じてこなかった。

これに対して、同じく日本海溝に面して原子力発電所（f 1原子力発電所）を稼働させている日本原電株式会社は、被告東電との情報交換を踏まえて、f 1原発において、本件事故以前に、現に、2002年「長期評価」に基づく津波評価を採り入れ、主要建屋敷地高さを超える津波に対して、敷地への浸水の防止・低減を目的とする盛土工事とともに、多重の防護措置として建屋の水密化の防護措置を短期間に施工・完成させていた。

（ウ） 一部原告らの指摘

原告らの一部が加入する「g t会」（なお、名称についてはその後に改称されているが、以下、その時期を問わず「g t」という。）は、従前から、被告東電に対し、本件原発の安全対策に関しての様々な申入れを行っていたが、平成17年2月以降、g tは、被告東電に対し、チリ津波級の津波によって発生が想定される引き潮、高潮に本件原発が現状のままでは対応できないこと、その結果、炉内の崩壊熱を除去するための機器冷却用海水施設が機能しなくなること、冷却材喪失事故用施設の多くが機能しなくなることなどを具体的に指摘していた。素人目にも明らかなこのような指摘も踏まえれば、被告東電の予見可能性は明白であるが、他方、被告東電は、このような申入れを全く受け入れることなく、被告東電が自認していた前記の危険性などについての対策を放置した。

以上の事実は、上記「2」記載の事実と並んで、被告東電の強い非難に値する過失を基礎づけるものである。

なお、被告国の国賠法上の責任を明らかにする観点から、津波の予見可能性及び本件事故の結果回避可能性を基礎づける事実については、同時に被告東電の強い非難に値する過失を基礎づける事実の主張ともなっているため、これを援用する。

## (2) 被告東電の主張

被告東電は、前記のとおり、原賠法の適用により本件事故に係る被告東電の故意・過失が慰謝料算定の基礎となるべき事情としても審理判断の対象とならない旨主張しているが、仮に慰謝料の算定の基礎となるものとしても、以下のとおり、念のため、本件事故に係る予見可能性及び結果回避可能性がないことを主張する。

また、被告国の規制権限不行使の違法性の成否等に関する主張について、適宜、被告東電に有利に援用する。

### ア 予見可能性の対象及び程度

#### (ア) 予見可能性の対象及びその程度

a 不法行為訴訟において、実際に生じた事象と異なる、それとは別個の仮定的な（実際に生じていない）事象についての予見可能性を問題にすることは相当ではない。本件事故は、まさに敷地高を大幅に上回る未曾有の津波（1～4号機でO. P. +最大15.5メートル、局所的にはO. P. +17メートルにも及ぶ）が襲来し、建屋内部に対する圧倒的な水量、水流、及び水圧による浸水を招いたこと等により、非常用ディーゼル発電機だけでなく配電に必要な電源盤（M/C、P/C）、さらには直流バッテリーまでもがほぼ全面的に被水したために、ここまでの事態に至ったものであり、その実際の経過に照らせば、本件における予見の対象は、本件津波等と同規模の地震・津波の発生、到来とされるべきである。

b そもそも、結果回避義務は、予見可能性の程度と相関関係にあり、損害発生の危険が具体的かつ切迫性をもって予見されているような場合には、そうした危険を阻止するための具体的かつ即効性のある対応が求められ、それを怠った時には「適切な措置」を講じなかったとされる。これに対し、予見可能性の程度がそこまで具体的ではなく、「理論的には否定できない」といった抽象的なものに留まる場合には、それに対して如何なる措置を講じるかもある程度行為者の裁量に委ねられる。とりわけ本訴訟では、原告らは本件事故の発生について被告東京電力に故意又はそれに匹敵するほどの重過失があったと主張し、それを元に慰謝料の増額を主張しているため、そのような主張が認められるためには、原告らにおいて、被告東京電力に本件事故以前の時点において相当程度に具体的かつ切迫性をもった損害発生の危険の予見可能性があり、かかる予見に導かれて一定の一義的な「適切な措置」を採ることが法的義務にまで高められていることを根拠として、かかる措置を講じなかったことが違法になるとの点について明確に主張・立証する必要がある。後記のとおり、原告らが結果回避措置として主張する防潮堤の設置、重要機器、非常用DGの高所への配置などといった具体的な対策を講じるためには、一定程度具体的な浸水高の津波を想定しなければならず、「O. P. +10mを超える津波」という抽象的な予見対象では具体的な設置位置等を定めるなどの対策を取ることができない。

また、原告らは本件原発の浸水に対する脆弱性などと主張する。しかし、地震及びこれに伴う

津波によりSBOに陥り、炉心冷却機能を失って放射性物質を放出する事故に至るか否かは、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備・機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無・程度、津波による浸水の有無・程度・時間等）などの様々な要因によって定まる。これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の発生源、その大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるから、単に敷地高を超える津波が到来したというだけで本件事故が発生したということはできないから、予見の対象として、原告らが主張するように、抽象的にO. P. + 10 mを超える津波をもたらす地震及びこれに伴う同規模の津波すなわち原告ら主張津波等であるとすることは誤りである。

c 予見可能性は、あくまで法的な過失を基礎付けるものであり、当該予見に導かれて一定の法的な作為義務を生じさせるものである以上は、予見可能性を基礎付ける科学的知見とは、客観的かつ合理的根拠を有する確立された科学的知見であって、具体的な法益侵害の危険性が認められるものでなくてはならない。すなわち、単に一部の専門家から論文等で学説が提唱されただけでは足りず、少なくとも、その見解が、専門的研究者の間で正当なものとは認められ、通説的見解といえる程度のものに至った「形成、確立された科学的知見」に基づいて予見可能であったか否かが問題とされるべきである。

また、後知恵によるバイアスを排して、本件事故当時存在していた上記知見のみを前提とすべきである。特に、いまだ発生していない被害の発生防止として被告東電に結果回避の措置を求めるためには、その行為の当時において、形成、確立された知見に基づく危険発生の具体的な予見可能性が必要不可欠となる。

この点、m i 最高裁判決の、深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」との判示は、科学技術の分野において達成不可能な「絶対的安全性」をいうものではなく、その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさとの比較衡量の上で、これを一応安全なものであるとして利用している「相対的安全性」を前提としている。このことは、当然、原子炉施設等の安全性についても妥当するものであって、原告らが主張する絶対的安全性をいうものではない。

#### (イ) 発電用原子炉の安全確保に関する考え方と予見可能性との関係

a 原告らは、設計基準事象に基づく安全確保及びSA対策の観点のいずれに照らしても、予見の対象について、SBOをもたらす得る程度の地震及びこれに伴う津波か、あるいはSBOをもたらす多様な原因としての地震及び津波であるなどと主張する。

しかしながら、上記(ア)の主張のとおり、予見の対象は、具体的な結果回避措置を講じる前提となるべき具体的事象を指す。他方、原告らが主張するような抽象的なSBOをもたらすような地震及び津波を予見の対象とすることは、結果回避措置を講じるべき原子力事業者である被告東電に不可能を強いるものである。

b 設計基準事象とは、原子炉施設の安全設計とその評価に当たって考慮すべき事象であり、地震・津波という事実としての共通性を有するとはいえ、安全性評価において想定、分析、検討されるべき概念であって、具体的な予見の対象として捉えるべき事象とは異なるから、当然に具体的な予見可能性を基礎付ける事情となるものではない。

また、SA対策についても、設計基準事象と同様の概念である上、SA対策は、確率論的安全評価を踏まえて、より一層の安全性の確保のために電気・原子力事業者である被告東電が自主的に

取り組むよう努力が求められていたものであって、それ自体、具体的な予見の対象として捉えるべき事象といえるだけの特定性や内実を有するものとはいえないから、本件事故の具体的な予見可能性を基礎付けるものではない。

c したがって、平成18年耐震設計審査指針などを引用し、設計基準事象に基づく安全確保とSA対策の観点から、単に「SBOをもたらすような地震及び津波」が予見の対象となるとする原告らの上記主張は失当である。

(ウ) 原告らのその余の主張に対する反論

a 原告らは、本件津波の津波高をもって「O. P. + 10 m」を超える高さの津波が襲来すれば同様の事故が起きたなどと主張する。しかし、上記(ア) bで主張した点に加えて、浸水高(津波により建物や設備に残された変色部や漂着物等の痕跡の基準面すなわちO. P. であり、一定の高さで押し寄せた津波が、護岸の形状や津波の挙動等により敷地上で変動した結果を指す。)と津波の高さ(津波が発生していない状態の平常潮位から津波によって海面が上昇した時の高さ)は異なる概念であり、これを混同する原告らの主張は前提に誤りがあり、失当である。

b 原告らは、mi最高裁判決を引用し、安全サイドに立った最新かつ相応の科学的信頼性、妥当性が担保された知見であれば足りるなどと主張する。しかしながら、上記(ア) cで主張した相対的安全性を前提とするmi最高裁判決はもとより、規制権限不行使の違法が問われている事案における各判例(最高裁平成7年6月23日第二小法廷判決民集49巻6号1600頁、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、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)においては、いずれも予見可能性が存在すると認めるに当たり、被害が現実化し、かつ、規制権限の行使が正当化でき、その行使が作為義務にまで至っているといえる程度の知見が形成、確立していたことを前提とする。

このように、判例は、形成、確立された知見を前提とするものであり、当然それは規制権限の不行使の違法性のみならず、被告東電の事業者としての注意義務の判断にも妥当するから、原告らの主張は、判例の判断枠組みからしても、失当である。

c また、原告らは、規制による保護されるべき法益が国民の生命・身体・財産であるのに対し、規制されるべき法益は原子力事業者の経済的利益にすぎないなども主張するが、行為時における予見可能性を考える上で対比されるべきは、被告東電が薄弱な根拠の下に過剰な安全対策を実施したり、被告国が規制権限を行使してこれを強制したりする結果としての不必要な費用の増大とそれによる国民への過剰負担(電気料金などの増大)を招くリスクや、電力の安定供給を損なうことによる国民生活を損なうリスクなどであり、それゆえに、形成、確立された知見に基づくエビデンスを踏まえて、結果回避措置や規制権限の行使がされなければならない。

(エ) 原告らが主張する敷地内に浸水する津波が予見できなかったこと

仮に、原告らが主張する「O. P. + 10 m」を超える津波すなわち原告ら主張津波等が予見の対象であるとしても、以下、イ～コのとおり、平成18年頃までにその予見可能性は存在しなかったし、同サのとおり、結果回避可能性も認められない。

イ 4省庁報告書、7省庁手引

(ア) 7省庁手引

7省庁手引は、現在の技術水準で津波の発生の予測が困難であり、津波が発生した場合におい

て地域の特性により津波の高さ、到達時間、被害形態など異なり、津波という災害の特殊性を踏まえて総合的な観点から津波防災対策を検討し、防災に携わる行政機関が沿岸地域を対象とした地域防災計画における津波対策の強化を図るために、津波防災対策の基本的な考え方などを取りまとめたものであり、具体的な津波の規模などの評価手法まで定めたものではなく、津波対策の設計条件に直接用いることができるような手法までは提示しておらず、7省庁手引から直ちに被告東電の予見可能性が基礎付けられるものではない。

#### (イ) 4省庁報告書

4省庁報告書は、既往津波だけでなく想定津波まで考慮すべきとした点では先駆的ではあったが、他方で、そこにいう「想定津波」の試算方法については、4省庁報告書があくまで沿岸部における津波高の傾向の概略的把握を目的とし、特定地点（原発立地点を含む）における津波高や遡上高を正確に把握することを目的とするものではなかったことから、直接津波対策の設計条件に適用し得るような解析手段までも示すものではなかった。各地域における正確な津波の規模及び被害予測のためには地形条件等をよりきめ細かな情報の下に実施する詳細調査を行う必要があるなどとされ、同報告書が示した数値解析手法の精度は「倍半分」とされていた。この「倍半分」との指摘は、4省庁報告書の示した既往津波の再現計算には精度に不確定な部分が多いことから、その「誤差の幅の想定」を念のために行ったというものであり、それは、そのような範囲で津波対策の実際の設計条件が要求される客観的かつ合理的な科学的知見を意味するものでは全くなかった。しかも、4省庁報告書において記載されている1～4号機が所在するa o町の想定津波の計算値は平均6.4mであり、本件原発の主要建屋の敷地高さを超えるものではなかった。

なお、4省庁報告書には想定を上回る津波の発生する可能性は否定できない旨記載されているが、これは理学上そのような津波の発生を否定できないということにとどまり、想定津波を超えるような津波の発生を具体的に予見できるという趣旨ではないことはいうまでもない。

#### (ウ) 被告東電の対応

被告東京電力は、1998年（平成10年）6月に、4省庁報告書に基づき、本件原発における想定津波高の計算を行い、その結果は、G2-3、すなわち明治三陸津波の波源パラメータを使用した場合において、O. P. +4.7～4.8メートルとなり、本件原発の安全性が確保されることを確認している。なお、この結果は、福島県沖海溝沿い領域において波源モデルを考慮しない「津波評価技術」に基づく評価結果（O. P. +5.4～5.7メートル）を下回っている。そうすると、4省庁報告書の記載をもって、本件事故や原告ら主張津波等の発生が予見できたということとはできない。

また、この段階では、具体的な津波の評価の手法は確立しておらず、それは、後記ケの津波評価技術により可能となった。

被告東電を始めとする電気事業者は、被告国の指示も受けて、具体的な津波評価の手法の確立を目指して調査、検討を進め、その結果として津波評価技術が策定されるに至ったのであり、被告東電が何らの対策、検討もしていなかったなどとする原告らの主張は全くの誤りである。

#### ウ 津波浸水予想図

津波浸水予想図は、気象庁の予測地点における津波高さからグリーンの法則により算出した沿岸の津波高さが、設計津波高となるように、便宜的な断層モデルを仮想した上で計算されたもので



あり、地震学的な根拠に基づいて断層モデルを設定し、計算されたものではない。すなわち、地震学的な津波の発生可能性の検討を抜きに、フィクションとしての津波を想定した上で、同津波の浸水範囲を計算したものにすぎない。また、津波浸水予想図は、住民等を対象に、一般的な防災対策を策定することを念頭に作成されたものであり、原子力発電所の安全対策として津波の発生を予測することを目的として作成されたものではない。

具体的な評価手法としては、4省庁報告書、7省庁手引などを受けて専門家による討議を経て土木学会において策定された津波評価技術によるべきものである。

## エ 長期評価

### (ア) 長期評価の意義

長期評価の目的は、全国を概観した地震予測地図の策定にあり、そのため、被告国の機関である推進本部が将来発生する可能性が否定できないレベルの知見以上のものをすべて評価対象に取り込み、国民の防災意識を高めるために確率評価を公表したものである。

それゆえに、施設の設計に用いることが可能となるような精度の高い決定論的安全評価の考え方にに基づき、日本列島の太平洋沿岸の特定の場所に到来する津波の波高を予測したり、信頼性のある断層モデルや波源モデルを示したりしたものではない。また、長期評価は、本件地震によって本件原発に到達した津波の波高を予測したものではなく、原告が主張する津波等の発生を予測したものでなく、これを安全評価の基準とすることを求めたものでも全くない。

### (イ) 決定論的安全評価としての長期評価の問題点

a 長期評価の性格は、上記(ア)のとおりであるが、その内容として、日本列島東北沿岸部の太平洋を8個の領域に区分し、その一領域である三陸沖北部から房総沖の海溝寄りにおいて、M8クラスの大地震が発生する可能性がある(今後30年以内の発生確率6%程度)と指摘していた。

しかし、本件地震は、各領域をまたがり、かつ、それぞれが連動して発生している上、地震規模もM9クラスとエネルギー的にM8の約30倍となり、すべり量も過去の大地震と比較にならないほど大規模で、長期評価により本件地震が予測されていたものでも全くない。実際、推進本部は、本件地震後に各領域が連動して発生する地震について想定外であった旨発表している。

このように、長期評価そのものは本件津波等の発生を予測したものではなく、その具体的予見可能性を基礎付ける事情とはならない。

b 長期評価が示した上記aの発生確率は、必ずしも、地震・津波に関する形成、確立された知見を前提とするものではない。

そもそも、長期評価における領域区分は、地震地体構造論に基づくものではなく、このことは、長期評価の中でその旨明示されている。また、長期評価は、断層モデルを示しておらず、具体的にどの領域で、どの程度の幅及び長さの断層が生じるのか、すべり量はどの程度か、その結果としての津波がどの程度の高さとなるかなどを明らかにするものではなく、具体的な予見可能性を裏付けるものとはならない。

上記発生確率の算定に用いられたポアソン過程(一定時間の中で偶然に起きる事象の数の分布を示す数式に従って確率計算するための理論)による地震発生の確率は平均的なものであり、時間とともに変化する地震発生の確率を反映するものではない。「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震」については、新たな知見の獲得によりBPT分布(溶媒中に浮遊する微粒子が

不規則に運動する現象であるブラウン運動を表現する確率モデルであり、発生年や発生間隔を取り入れて計算するため、平均回数のみに着目して計算するポアソン分布と異なり、地震発生の確率は、毎年変化する。)を用いた地震発生確率の算定の検討が期待されていた。

推進本部自らも、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのプレート間大地震につき、発生領域の評価の信頼度及び発生確率の評価の信頼度をC(やや低い)としていた。このことは、平成17年に推進本部が公表した「全国を概観した地震動予測地図」のうち決定論的な地震ハザード解析の実施結果を地図上に表示した「震源断層を特定した地震動予測地図」において宮城県沖及び三陸沖を除く日本海溝沿いの津波地震がその対象とされていないことから明らかである。

長期評価の見解が信頼性を有する見解として専門家の間で認識されていたものでないことについては、被告国が提出した、地震・津波に関する複数の専門家の意見書からも裏付けられている。

c 長期評価において、延宝房総沖地震、慶長三陸地震及び明治三陸地震をいずれも日本海溝沖で発生した津波地震としたことも従前にはない全く新しい見解であった。特に、延宝房総沖地震は、当時、複数の研究者が津波地震とすることについて疑義を呈し、平成21年3月においても、推進本部自体が同地震について震源域が明らかとなっておらず、津波地震とするのはあくまでも一つの説にすぎないと述べている。慶長三陸地震も同様であり、複数の研究者から津波地震であったことに異議が唱えられている。

津波地震とされる明治三陸沖地震についても、海洋側の沈み込むプレートとその上盤の大陸プレートの固着の強さと地震の大きさの関係に関する比較沈み込み学により、東北地方南部のように1億年以上もの古いプレートが沈み込んでいる場所ではM9の地震はおろかM8の地震すらめったに起こせないと考えられていたため、明治三陸沖地震と同程度の地震が福島県沖で起こることは想定されていなかった。

d また、長期評価の公表後の知見、調査などからしても、福島県沖の津波地震等は想定されていなかった。

例えば、中央防災会議における日本海溝・千島海溝報告書において、福島県海溝沿いの領域について検討対象とされず、長期評価の見解は採用されなかった。すなわち、上記報告書の中で福島県沖・茨城県沖の領域においては、M7クラスの地震が発生しているが、これらの地震の繰返しは確認されておらず、1～4号機があるa o町における津波高さの最大値は5m(東京湾平均海面すなわちT. P. +5m)とされたにすぎなかった。

また、本件事故前の時点においても、日本海溝寄り領域ではマグニチュード9クラスの大地震は起きないと考えられており、特に東北地方南部では、津波地震も含めてマグニチュード8クラスの地震も起きないと考えられていた。このことは、被告東京電力準備書面(27)記載の地震学に関する地震地体構造論、比較沈み込み学、アスペリティ・モデルの考え方、津波地震の発生メカニズムに関する考え方から裏付けられる。

e このように、長期評価が発表された当時及びその後においても、長期評価の前提に異を唱える見解が複数存在していた。e i 元委員長の意見書の中でも、長期評価の考え方にはかなりの問題があって、成熟した知見とか、地震・津波学者の最大公約数的見解であったとはいえないものであったことが指摘されている。特に、三陸沖から房総沖にかけて過去に発生した津波地震は歴史的記録に乏しく、津波地震は三陸沖の海溝寄りの領域のような特殊な海底構造を有する領域でのみ発

生する特殊な地震であるとの見解が支配的であった。

加えて、その後の調査、検討において、福島県沖の海溝寄りとは上記三陸沖とは海底構造が異なることも次第に明らかとなってきた。そうすると、過去に津波地震の発生が確認されていない福島県沖・茨城県沖の日本海溝沿いの日本海溝沿いの領域が陸側のプレートに太平洋プレートが沈み込んでいる点においてその構造が同じであるという理由だけでその領域を一括りにして、津波地震が発生する可能性があるとした長期評価の見解は、地震学の基本的な考え方からして異質なものであった。

f 以上のような長期評価の見解の性質については、当該見解の策定に直接関わった者も含めて、地震・津波学の専門家が一樣に同趣旨の見解を述べているところであり、被告東京電力準備書面（27）36頁以下で詳述しているとおりである。

g 結局、長期評価の見解は、地震本部内部では「国民の地震防災意識の高揚」という目的を達成するという観点の限りで是認されるに留まり、対外的にも、冒頭に「データとして用いる過去地震に関する資料が十分でないこと等による限界があることから、評価結果である地震発生確率や予想される次の地震の規模の数値には誤差を含んでおり、防災対策の検討など評価結果の利用にあたってはこの点に十分留意する必要がある。」（甲A24の2・1頁）との「なお書き」が事後的に追記されるに至った。また、地震本部において長期評価等の成果物に基づく施策立案、公表業務等を担っている地震本部政策委員会も、まだ全ての長期評価が完了する前の平成15年8月に「『成果を社会に活かす部会』」の検討状況報告を公表し、長期評価には様々な精度のものが含まれており、その精度がどの程度かによって活用の仕方が変わるので、情報の精度を外部に分かりやすく示すため、A、B...のように評価結果の信頼性を示す指標を付す方針を採用した（丙A171・3頁）。また、調査研究成果は公的機関、個人、企業等、活用主体に応じて活用方法が異なり、活用主体ごとの特徴を踏まえる必要がある旨の注意喚起もなされた（同6頁）。その上で、三陸沖から房総沖にかけての長期評価の見解については、上記のとおり、発生領域及び発生確率のいずれについても「C」との自己評価が付された。

さらに、地震本部が平成11年4月以降に行っていた一連の長期評価は、上記のとおり、最終的には「全国を概観した地震動予測地図」の作成を目的として行われていたが、地震本部が平成17年3月にそれまでの長期評価を取り纏めて策定した地震動予測地図においても、三陸沖から房総沖にかけての長期評価の見解は、確定論的手法に基づく地震予測地図では基礎資料として取り入れられず、確率論的な地震予測における一知見として採用されるに留まった。このように、長期評価の見解については、地震本部自身、国民の防災意識を高めるのに足るだけの発生確率を示すといった防災行政上の目的を超えて、原子力発電所を含む沿岸部における既存施設の津波対策に直ちに取り込むことまでは想定していなかったものである。

以上のとおり、長期評価の見解は信頼性を有するものとは受け止められておらず、長期評価の見解に基づく津波の到来を合理的に予見できたということとはできない上、被告東電が長期評価の見解に基づく津波を想定してこれに対する結果回避措置を講じるべき法律上の義務が生ずるという状況にはなかった。

h 他方、原告らは、被告国が策定に関与した長期評価をないがしろにすることは許されない趣旨の主張をする。しかしながら、上記（ア）等で主張したとおり、長期評価は、一般国民に対す

る防災意識の啓発という観点から、理学上否定できない知見もすべて取り込み、発生の可能性が低いとしてもこれを否定できないようなすべての地震の発生の確率評価を示したものであり、具体的な施設の設計に用いることが可能となるような精度の高い決定論的安全評価の考え方に基づくものではない。原告らの上記主張は、長期評価の意義を正解しないものであって、失当である。

i 本件の争点は、かかる長期評価の見解が公表されたことを前提として、被告東電において、長期評価の見解に基づく津波を決定論的津波評価の対象として取り上げてハード面での津波対策を行うことが法的な義務となっていたと評価されるのか否か、前述のとおり知見の性格や専門家の認識状況を基礎として、確率論的津波評価の観点からの検討を行うとともに、長期評価の見解について専門機関である土木学会において知見の整理を委託し、その結果を踏まえて対応することが、本件事故発生以前の科学的知見の状況に照らして法律上の義務違反に当たり、過失又は重過失を基礎付けるものであると評価されるのか否か、という点にあるところ、上記の事情に照らせば、長期評価の見解の公表は、被告東電に対して、そのような一義的な法律上の措置義務を基礎付ける程度の見解可能性を提示したものでなかったことが明らかである。

(ウ) 本件試算とこれに基づく被告東電の対応等

a 長期評価には異論もあり、それが直ちに、一義的な法律上の措置義務を基礎付ける程度の見解可能性と結びつくものではないものの、被告東電は、長期評価の公表直後の平成14年中に、安全評価に取り込むべきかどうかをa e元委員にも確認し、長期評価について、客観的かつ合理的な知見として決定論的安全評価に取り込むべきものではないとの結論に達し、保安院にもその旨報告した。その上で、長期評価の見解については、確率論的津波評価の対象として検討を行うこととし、a b論文の発表などの研究を進めてきた。

平成16年には、土木学会津波評価部会はロジックツリー作成のために長期評価の見解も取り込んだ重み付けアンケートを行い、その結果を踏まえて、被告東電は同年12月に東電設計株式会社に委託して既設プラントに対する津波ハザードの解析を行っている。その結果、本件原発において津波が敷地高を超える年超過確率は、10万年から100万年に1回との試算結果が出ており、津波対策について何らかの見直しを検討しなければならないような結果ではなかった。また、被告東電は、平成18年7月に米国f h州a bで開催された第14回原子力工学国際会議(ICON-14)において、長期評価の見解も取り入れた確率論的津波ハザード評価手法を試行的に実施したいいわゆる「a b論文」を発表している。

平成20年には、土木学会は第Ⅲ期の確率論の研究の中で改めて重み付けアンケートを行い、平成21年3月には確率論的津波ハザード解析の方法(案)を取り纏めた。それを踏まえて、被告東電も平成21年10月には東電設計株式会社に対して既設プラントに関する新たな津波ハザード解析を依頼していた。

また、平成20年に、被告東電は、耐震バックチェックの点検に係る指示に係る社内検討に当たって、長期評価の見解についても改めて検討を行うこととし、明治三陸地震をベースに本件試算を行うとともに、日本海溝沿いの地震に関して津波評価技術とは異なる見解を述べる長期評価の見解をどのように取り扱うべきかについて継続的に検討した。津波評価の専門家にも意見を聴取したところ、専門家の間でも意見が定まった状況ではなかったことを踏まえて、土木学会の「津波評価技術」による評価は保守性を有しており、本件原発の安全性は担保されていること、長期評価の見

解には具体的な波源モデルもないことから、大きな地震は起きないとされてきた福島県沖海溝沿いの津波地震の扱いについては土木学会の専門家に検討を依頼して、明確にルール化した上で対応することとし、同年10月頃、被告東電は、このような対処方針について複数の専門家に確認し、特段、専門家からの異論がなかったことを確認した上で、平成21年6月には、土木学会・津波評価部会に対し、具体的な波源モデルの審議、策定を依頼したのであり、長期評価の見解についての専門家の評価が定まっていないうちで、必要な検討を進めていたものである。そして、上記検討の結果が出る前に本件事故が起きたものである。

以上のとおり、被告東電が、本件事故前に本件試算に基づいて原告ら主張津波等を予見できず、原告らが憶測で主張するような対策を意図的に遅らせたといった事実はなく、被告東電は、専門的科学的知見の収集・整理とこれを踏まえての対応の準備を行っていたものである。

b 原告らが主張する明治三陸地震については、そのすべり量が長期評価においても12.5mとされており、最大すべり量が40～50mあったとされる本件地震とは明らかに規模が異なる。すなわち、本件地震は、長期評価が予測対象とした明治三陸地震の規模と比較して明らかに大規模な地震であり、これに伴う本件津波も明らかに規模が異なったものである。また、本件地震の震源域には福島県沖海溝沿いが含まれるが、北部で起きた地震と連動し福島県沖を含む南部でも岩石破壊が生じるなど、長期評価が想定した明治三陸地震クラスの津波地震ではないことは、その震源域からしても明白である。

その規模の違いは、被告東電の津波高の試算からも明らかである。すなわち、長期評価に基づく津波高の試算は、1～4号機の取水口前面の水位が0～6m程度に達した後に再び0mに低下するまでの時間が約10分弱であるが、本件津波についての再現計算においては、水位が5mを超えて最大13.1mに達した後に0mまで低下する時間が約17分程度であるなど、その水量や波力が全く異なることが読み取れる。

このように、仮に本件試算に基づいて対応を講じていたとしても、実際に発生した本件地震や本件津波の規模は長期評価に基づく津波の試算を大きく上回るものであって、本件津波による本件事故を防止することができたとはいえない。

#### (エ) 本件試算等に係る被告国への報告

上記(ア)のとおり、長期評価は、本件地震によって本件原発に到達した津波の波高を具体的に予想したものではないが、被告東電は、被告国(保安院)に対し、長期評価の公表直後に、上記(ウ)のとおり、長期評価については確率論的安全評価において検討する旨を報告し、その了承を得ていた。また、確率論的安全評価の見地からこれをどのように扱うかについての情報収集や検討が継続されていたが、本件事故時までこれを取り込むような必要を裏付ける形成、確立された知見を得ることはできなかった。

本件試算についても、陸上の構造物がモデル化されていないなど、実際に予測される浸水域や浸水深を正確に反映したものではないことなどからすれば、本件試算によって本件地震及びこれに伴う本件津波と同規模の地震、津波はもとより、原告ら主張津波等の発生又は到来を予見することはできなかった。被告東電が本件試算をしたのは平成20年5、6月頃であり、仮に本件試算を踏まえるとしても、被告東電が本件事故を予見することなど不可能であるし、対策をとるには不可能な状況であった。無論、既に主張した経過に照らして、このような対応の時期もやむを得ないもの

であり、もとより被告らが意図的に対策を遅らせたなどという原告らの主張は全く根拠がない憶測にすぎない。

(オ) まとめ

以上のとおり、長期評価は具体的な断層モデルを示すものではなく、本件津波等のもとより、原告ら主張津波等を長期評価により予測し、本件事故までに予見することはできなかった。

オ スマトラ沖地震

原告らは、被告東電の予見可能性を基礎付ける事情として、スマトラ沖地震と、それに伴う津波によりマドラス原発で非常用海水ポンプが運転不能になる事故が発生したことを挙げるが、まずスマトラ沖地震は、いくつかの陸寄りの領域で地震が複数連動したものであり、海溝寄りの領域と陸寄りの領域で異なるタイプの地震が連動して発生した本件地震とは性質が全く異なる。また、本件地震のMwは9.1であり、連動型地震は、本件地震の発生まで日本海溝沿いで発生することが全く予想されていなかった。長期評価においても、三陸沖南部海溝寄りと宮城県沖の領域でのみ連動型地震の発生の可能性が指摘されていたにすぎないし、本件地震の発生まで、福島県沖やその他の日本海溝沿いでの連続型地震は全く想定されていなかった。

また、比較沈み込み学は、本件地震の発生まで、多くの地震学者に受容されており、本件地震の発生は多くの地震研究者にとって予想外のものであった。

いずれにせよ、かかるスマトラ沖地震の発生やマドラス原発での事故は、本件原発立地点とは全く異なる場所で発生したものであり、スマトラ沖地震の発生が被告らの予見可能性を基礎付けるものではない。

カ 溢水勉強会

(ア) 溢水勉強会の目的等

スマトラ沖地震に伴う津波による浸水事故やNRCによる配管破断の仮定による指摘などを受けて、保安院、JNES、電気事業者らで構成される溢水勉強会において、その調査検討が開始された。

この溢水勉強会においては、広く外部溢水及び内部溢水に関する調査、検討が行われているが、もとより津波の到来可能性の有無、程度や到来した津波に関する波高などの予見やそれに関する知見を得ることを目的とするものではない。本来、津波に対する安全性は、設計条件において確保されており、あくまでも念のために行ったものであって、具体的な津波の襲来を予見していたものではないし、それがあり得るとの前提に立って行われたものではない。

(イ) 溢水勉強会の内容等

溢水勉強会の内容から、国内原発への津波による浸水の具体的危険性やSBO発生の具体的危険性が認められるものではないことは、以下の同勉強会の内容からしても明らかである。

a 溢水勉強会において想定する津波は「現行設計津波高さを超える水位を仮定する(例:敷地高さ+1m、etc)」とされており(乙A15)、代表プラントとされた本件原発5号機の想定津波である「O.P.+14m」は、敷地高(O.P.+13m)に1mを足したものである(乙A16・2頁)。これと同様に、他の代表プラントについても、いずれも一様に敷地高+1mの高さの津波を設定し、それぞれ溢水状況が検証されている(なお、本件原発については、このO.P.+14m以外にも、O.P.+10mの津波発生を仮定して検証を行っているが、溢水勉強会の資

料にも記載のあるとおり、これは設計想定水位（O. P. + 5. 7 m）と仮定水位（O. P. + 1 4 m）の中間値を便宜上採用して同様の検証を行ったものである。）。

このように、溢水勉強会において各代表プラントに関して想定された津波の高さは、外部溢水状態を仮定するための所与の条件として位置付けられており、本件原発5号機について想定された「O. P. + 1 4 m」という数値も上記の考え方にに基づき設定されたものである。

また、本件原発以外の他の国内原発（n q 原発4号機、n r 原発3号機、n s 原発1、2号機）における想定すなわち仮定の津波水位にしても、同様に、便宜上、それぞれの敷地高さ+ 1 mとしたものであって、各原発の地理的状況に応じて、どのくらいの高さの津波が到来するかといった観点からの津波水位の具体的設定は全く考慮されていない。

要するに、想定外津波の水位は、全くの仮定にすぎないのであって、具体的にこれが予見されるものとして、その設定をしたものではなく、このような、あり得ないような仮定を前提に具体的な予見可能性が基礎付けられるものではない。

b 津波水位の継続時間についても、仮定水位の継続時間は考慮せず、無限時間継続するものと仮定して影響評価をしていることから明らかなとおり、およそあり得ないような机上の数値を仮定して行ったにすぎない。

#### （ウ） 被告東電の認識可能性等

このように、溢水勉強会の内容をもって、被告らが本件事故に至る程度の津波の発生を予見できたとはいえない。すなわち、溢水勉強会において、5号機が、O. P. + 1 0 mの津波で非常用海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷に至る危険性があること、O. P. + 1 4 mの津波で全電源喪失に至る可能性があることと示されたとしても、その津波水位や継続時間が全くの仮定にすぎない以上、およそ具体的な予見可能性を基礎付けるものとはなり得ず、被告東電が津波による浸水によって全電源喪失の事態を引き起こすことを予見できたなどとはいえない。

他方、原告らは、敷地高を超える津波の浸水によりSBOに至ることが被告らの「常識」であったなどと主張する。しかし、溢水の原因や浸水経路・水量、各原発における非常用電源設備等の機器の設置場所や設置状況等は各原発においてそれぞれ異なるものであり、過去の事故や抽象的な被水の危険についての調査、検討等が直ちに本件原発におけるSBOの危険性を具体的に基礎付けるものとはならないことは当然である。原告らの上記主張は具体的予見可能性を基礎付けるものとしては意味がなく、失当である。

#### キ a b論文

a b論文には、原告らが主張するような津波の確率の算定の記載はなく、原告らの主張は失当である。a b論文は、確率論的津波ハザード解析の手法について触れている。確率論的津波評価手法は、津波の不確定性を定量的に考慮し、特定の地点において特定期間中に到来する可能性のある津波の水位とその津波の水位を超過する確率との関係を求める手法であり、具体的には、ある個別の地震が将来発生する確率を評価した上で、特定の地点において当該地震から発生する津波の水位の評価を行うという作業を様々な地震について実施し、その結果、特定の期間に任意の水位を超える津波が到来する確率（超過確率）がどの程度になるかを算出する手法である。

しかしながら、同手法は、各地震の「再来周期」を設定して津波評価を行うことができ、判断の分かれる事項について専門家ごとの見解の相違を評価に取り込めるものであるもの、津波につい

ては過去の発生実績が乏しく、運転時の機器故障確率といった内部事象と異なり、統計処理が容易ではない。すなわち、同手法は、未だ研究途上であって、a b論文で発表された内容は津波高さの予測に当たって確立した手法ではなかった。このことは、I A E A事務局長報告書においても、「津波ハザードを評価するために各国で適用されている現在の実務はない。確率論的アプローチを用いた津波ハザードの評価の手法は提案されているが、標準的な評価手順はまだ開発されていない。」と指摘されていることから明らかである。

上記のとおり、a b論文は確立した手法とはいえないものの、a b論文において試算されているO. P. + 10 mを超える津波の到来確率は、1万年に1回の確率を超えない（10万年から100万年に1回とされていた。）ものであり、炉心損傷の頻度を0.0001%としたI A E Aの安全目標にも合致するものである。

このように、a b論文をもって被告東電が本件事故に至る程度の津波を予見できたといえるものではない。

#### ク 貞観津波等

##### (ア) 貞観津波等に関する知見の完成度

原告らが指摘する貞観津波等に関する各論文について、平成14年当時の研究の達成度を見ても、貞観地震は三陸沖で発生したものであるが、津波地震であると考えられていない上、本件原発付近の沿岸に到来する津波の規模について言及していないものや本件原発付近の沿岸部の津波の波高を2～4 m程度に評価するものなど、いずれも本件事故に至る程度の津波の発生についての予見可能性を基礎づけるものではない。また、a e論文を始めとする平成18年以降の貞観津波に関する研究結果においても、貞観地震の波源モデルの特定には至っておらず、福島県沿岸における貞観津波の影響がどのようなものであったかはなお未解明とされている。その上、a e論文自体も多くの異論が唱えられており、貞観津波の波源モデルは、よるべき知見として、形成、確立されていなかった。この点は、a e元委員が、別件訴訟での尋問において、a s平野とe 1平野の2か所の波源モデルの仮定しかできておらず、断層モデルの確定ができていなかったと供述することからも明らかである。

津波に対する適切、有効な防護措置を講じるためには、到来する津波の高さをある程度具体的に予見できなければならず、上記のとおり、波源モデルが確定できていないa e論文をもってその予見可能性があったとはいえない。

貞観津波等に関する総括成果報告書においても、来襲する津波の規模や海岸地域の広がり、その遡上範囲などは十分な結論が得るに至らず、さらなる調査が必要とされていた。また、貞観地震が連動型巨大地震であるとの断定はされておらず、連動型巨大地震の信頼性の高い発生履歴は十分に解明されていないとされた。

##### (イ) 被告東電の予見可能性

上記(ア)の貞観津波等に関する知見の程度を前提とすると、被告東電が同知見を前提に平成18年頃までに本件津波等のもとより原告ら主張津波等を予見できたとはいえない。この点、被告東電は、a e論文も踏まえて、念のため、これを波源モデルとして津波の試算をしたが、その試算結果は最大約8.9 mであり、「O. P. + 10 m」を超えないものであった。

加えて、被告東電は、平成21年に、a e論文を踏まえて、福島県e q市以南の津波堆積物の



調査を実施したが、本件原発の位置する南部地域（b l～a h）では堆積物を確認できず、a e 論文の裏付けを得るには至らなかった。

以上のとおり、貞観津波に関する知見を踏まえても、被告東電に予見可能性があったということとはできない。

#### （ウ） 貞観津波等と本件地震との関係

本件地震は、連動型巨大地震であって、貞観地震と比較し、その震源域や幅の長さ、すべり量などにおいて比較にならないほど大きく、貞観津波から推定される津波より本件津波が相当大きく、貞観地震モデルは本件津波の津波高の予測として不完全であることが本件事故後にも指摘されている。

このように、貞観津波等に関する知見をもって、本件津波を予見することは、現時点においてもできない。

#### ケ 津波評価技術について

前記イ～クのとおり、原告らが指摘する点はいずれも本件事故の予見可能性を基礎付ける事情となり得ず、以下のとおり、津波評価技術が津波の予見可能性に係る形成、確立された知見といえるが、この津波評価技術に照らして、原告ら主張津波等を予見することは不可能であった。

#### （ア） 津波評価技術の合理性

上記イの7省庁手引きは、津波対策にあたっては既往最大津波のみならず想定最大津波をも考慮すべきとしたが、他方で当該手引きはあくまで沿岸部における津波高の傾向の概略的把握を目的としていたに留まり、津波対策の設計条件に直接用いることができるような手法までは提示していなかった。そこで、被告東電を含む電気事業者10社は、原子力発電所における設計想定津波の評価方法について統一的な基準整備を行うため、平成11年に専門機関である土木学会に対し電力共通研究として安全性評価技術の体系化及び標準化に係る研究を委託した。これを受けた土木学会は、原子力土木委員会に新たに津波評価部会を設置し、約3年に亘る審議を経て、平成14年2月に津波評価技術を取り纏めた。

この「津波評価技術」は、既往最大津波を再現する断層モデル（波源モデル）を設定した上で、その断層パラメータを合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し（パラメータスタディ）、その結果得られる想定津波群の中から、評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定することにより、十分な裕度をもった設計想定津波が得られる仕組みとなっている。

「津波評価技術」では、算出結果に一定の補正係数を乗じるのではなく、解析段階でパラメータスタディを多数回実施することにより、その結果導かれる算出結果が十分な裕度をもった値となるよう設計されているのである。この点については、「津波評価技術」の巻頭言においても「提案された手法の特長は、津波予測の過程で介在する種々の不確定性を設計の中に反映できることである」（甲A26の1・i頁）とされており、実際、同技術を用いて算出される想定津波は、上記パラメータスタディを経ることにより評価対象地点における過去（既往）最大津波に対して平均的に2倍程度の裕度を持つことが確認されている。

かかる「津波評価技術」は、津波評価方法を体系化した唯一の基準であり、国内の原子力発電所における津波に対する安全性評価は、本件事故後の現在に至るまで同手法に基づき行われている。国際原子力機関（IAEA）も、本件事故後の平成23年11月に発表した「IAEA Sa

f e t y S t a n d a r d “ M e t e o r o l o g i c a l a n d H y d r o l o g i c a l H a z a r d s i n S i t e E v a l u a t i o n f o r N u c l e a r I n s t a l l a t i o n s ( N o . S S G - 1 8 ) ” において、「 I A E A 基準に適合する基準の例」として参照したり、米国原子力規制委員会 ( U S N R C ) が平成 2 1 年に作成した報告書において「津波評価技術」の手法を引用し「世界で最も進歩しているアプローチに数えられる」と紹介される等、国際的にも十分な科学的合理性を有するとされている。

#### (イ) 歴史記録外の地震・津波

原告らは、津波評価技術は、文献記録の残っていない古い時代により巨大な津波が発生していたとしても、当該津波は評価対象として取り上げられないため、問題があると主張する。しかし、設計津波水位は、具体的な津波対策を講じるためのものであるから、精緻な計算が求められ、信頼性の高い算定結果を得るためには、信頼性の高い断層モデルの設定が極めて重要である。このことは、津波工学分野の専門家である a g 教授の意見書などからも裏付けられている。信頼性の高い断層モデル ( M 7 . 5 クラスの c c 沖で昭和 1 3 年に発生した福島県東方沖地震 ) に基づき被告東電が試算をした結果は、敷地高さを超えない O . P . + 5 . 4 ~ 5 . 7 m であった。なお、慶長三陸地震の波源モデルを用いた計算も行われたが、その計算結果は、上記信頼性の高い断層モデルによる試算結果を下回った。

他方、信頼性の高い断層モデルのデータが得られない歴史上の地震・津波特に貞観津波等については、平成 1 8 年当時において、津波の堆積物を調査する堆積物調査等により貞観地震の断層モデルを推定する研究が進められていたものの、未だ確定した具体的波源モデルが示されるような状況にはなく、貞観津波等を設計条件として用いることはできなかった。念のため、未確定のまま被告東電が試算した結果も、上記ク (イ) のとおり、O . P + 8 . 9 m であり、敷地高さを超えるものではなかった。中央防災会議における日本海溝・千島海溝報告書において検討対象から除外された延宝房総沖地震についても津波評価技術においては念のために既往津波として考慮している。

このように、津波評価技術は、既往最大津波を基礎とした信頼性の高い断層モデルを前提としつつも、地震地体構造論などの地震・津波に関するよるべき知見を踏まえ、できる限り安全サイドに立って多くの既往津波を波源モデルとして取り込んでいる。すなわち、津波評価技術においては、既往最大津波のみならず、安全サイドの見地から、これを超える津波つまり想定される最大規模の津波の発生も考慮していたのであって、その結果が、上記のとおり、既往最大津波の約 2 倍ということであり、原告らが主張する問題点が的外れなものであることは明白である。

なお、 I A E A 政府提出報告書において、津波評価技術が I A E A の安全目標に照らして不十分であったとする点についても、その趣旨は、津波評価技術が I A E A の安全指針にも反映されていることを前提に、安全目標との関係で津波の再来周期を特定していないということにすぎない。すなわち、安全目標を原子力の設計手法に活用するためには、個々の工学的判断に基づく決定論的安全評価と整合しないおそれがあり、その検討、試行のためのデータなどの集積が必要となるほか、現時点においても達成されていないリスク評価の定量的把握のための評価手法、評価技術の確立なども求められるのであって、結局、本件事故当時はもとより現時点の知見に照らしても、未解決の問題が多々存在し、津波の再来周期の特定ということができなかったという趣旨である。このように、再来周期を考慮しても具体的な波源モデルが示されていない以上、再来周期を特定しない津波

評価技術が不合理であるなどとはいえないし、もとより津波評価技術によりその予見をすることもできない。

(ウ) 断層モデルの恣意性がないこと

原告らは、津波評価技術における基準断層モデルの想定位置は恣意的である旨主張する。しかし、同じ領域で過去に大きな津波を伴う地震が発生した記録が残っていない場合や、過去に発生した津波の痕跡（あるいはその痕跡についての研究）が不十分な場合には、断層モデル（波源モデル）の設定に困難を極めることとなる。日本海溝沿いの震源については、沖合の日本海溝寄りの領域と陸寄りの領域に分け、さらに陸寄りの領域をいくつかの震源域に分けて考えられてきたが、このうち福島県沖海溝沿い領域については、これより北部の日本海溝沿いの領域とは異なり、地震活動の性質自体が異なり、相対するプレートの固着（カップリング）が弱く、大きな地震を発生させるような歪みが生じる前に「ずれ」が生じるため、大きなエネルギーが蓄積しないと考えられていた。また、現に過去に大きな津波を伴う地震が発生した記録もなかった。

こうしたこと等を踏まえ、専門家による既往津波や地震地体構造等の知見の入念な検討の結果、「津波評価技術」においては、福島県沖海溝沿い領域には大きな地震・津波をもたらす波源の設定領域を設けておらず、当該領域における断層モデル（波源モデル）も設定していない。そして、本件津波が発生した2011年（平成23年）3月11日当時においても、福島県沖海溝沿い領域に設定すべき断層モデル（波源モデル）は確定していなかった。

しかも、上記（イ）のとおり、信頼できる波源モデルとはいえなくても、念のため、貞観津波等も考慮しており、断層モデルを恣意的に選択していたこともまたあり得ない。

(エ) 補正係数

津波評価技術の補正係数（工学分野における設計をする際の安全率）については、津波工学の複数の専門家が協議の上で1.0というコンセンサスを得たものであり、その不確実性についてはパラメータスタディにより補われると、津波工学の複数の専門家により考えられていた。

他方、原告らは、補正係数が1.0とされたことが問題であると主張する。しかし、上記の経緯で1.0とコンセンサスが得られたものであり、かつ、前記（ア）のとおり、津波評価技術は、そもそも安全側の発想に立って津波の評価を行い、その結果は既往最大津波の痕跡高の約2倍になることが確認されており、既に十分に保守的な想定となっていることからすれば、補正係数が1.0とされたことが不合理であるとはいえない。

コ 耐震バックチェック等

(ア) 保安院は、平成18年の耐震設計審査指針の改訂後（平成18年耐震設計審査指針）、本来適用がない既設の発電用原子炉施設等に対しても、各耐震評価と津波などの地震随伴事象に対する安全評価手法及び確認基準を示し、被告東電を始めとする電気事業者に対し、耐震バックチェックルールに基づくバックチェックに係る点検の指示をした。また、平成19年7月13日には、原子力安全委員会事務局が、バックチェックに関する検討の全体イメージを示した。

被告東電は、これを受けて、福島県の「福島県沿岸津波浸水想定検討委員会」が用いた波源モデル及び茨城県の「茨城沿岸津波浸水想定検討委員会」が用いた波源モデルをそれぞれ入手し本件原発立地点における設計想定津波の評価を実施しているが、その結果はいずれもO. P. +4.7メートル～5メートル程度となり、本件原発の設計想定津波高を上回らないことが確認されてい

る。また、被告東電は、中央防災会議の「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」が2005年（平成17年）6月に公表した波源モデルに基づく津波評価も行ったが、その結果は最大でもO. P. +4. 8メートルであり設計想定津波高を上回るものではなかった。

その後の同月16日に被告東電が設置していたf j 原発の設計時に想定されていた地震動を上回る新潟県中越沖地震が発生し、経済産業大臣は、同地震を踏まえた耐震バックチェックを改めて指示し、これを受けて、被告東電は、提出済みのバックチェック実施計画書を見直して中間報告書の提出をすることとし、平成20年3月31日に耐震バックチェック中間報告書を提出した。

(イ) 保安院は、平成22年には電気事業連合会に対し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表の提出を求め、新潟中越沖地震などへの対応のために最終報告が遅れていた被告東電に対しても、できる限り速やかに提出するよう求めていたし、被告東電もこれに対応していた。

(ウ) 既に主張したとおり、本件津波等及び原告ら主張津波等の発生が具体的に予見できない状況の下、このような対応経過等に照らしても、地震対策を優先させていた被告東電の措置が誤ったものとはいえない。

#### サ その他の原告らの主張

その他の津波評価技術の信用性について原告らが疑義を呈している点については、原告らの憶測にすぎないものであり、争う。なお、土木学会は古い歴史を有する国内有数の工学系団体であり、その会員には教育・研究機関のほか、建設業などの各種関係者や行政機関等に所属する者など多岐にわたっている。原子力土木学会は土木学会内に設置された委員会の一つであり、同委員会内に設置されたのが津波評価部会であって、その所属メンバーは、関係学会のバランスが取れたものとなっており、原告らが主張するような団体ではない。

また、同部会の主査や委員は、原告らも認める津波地震研究の権威であるし、あくまでも原子力発電所の計画、設計に当たっての実務的な観点からの検討のために電気事業者の従業員が含まれていたにすぎず、その策定や内容に不当な誘導や働きかけをした事実はないし、そのような誘導等が電気事業者と無関係な上記委員らにできたはずもない。津波評価技術の合理性や客観性は、その内容からしても十分に担保されている。現に、IAEAやNRCなど、国際的にも科学的合理性を有するものと認知されていた。

#### シ 一部原告らの指摘について

その点については争う。

#### ス 結果回避可能性の不存在

##### (ア) 具体的な対策が取れる状況にはなかったこと

原告らの主張は、被告東電の対応は長期評価の見解を直ちに取り入れて具体的な津波対策を講じるべきであったというものである。

しかしながら、長期評価の見解の科学的知見としての成熟度やその公表された目的や性質、本件事故前の知見の進展状況に照らせば、被告東電が長期評価の見解の公表後にこれを直ちに確定論的津波評価の対象として取り入れるのではなく、確率論の中で取り扱うこととし、バックチェックを巡る対応方針の決定においても、専門家の間でも意見が定まっていなかった長期評価の見解の取扱いについては専門機関である土木学会に審議を委託して専門家意見の集約を求め、その結論を得た上

で適切に対応するとしたことは、本件事故発生以前の専門的・科学的知見の状況からすれば何ら不合理ではない。むしろ、各原子力発電所における「津波評価技術」に基づく津波対策が十分な裕度をもって講じられていると考えられており（保安院が指示した耐震バックチェックも、前述のとおり既設発電用原子炉施設については従来の安全審査等によって安全性が十分に確保されていることを前提にしていた。）、かつ福島県沖海溝寄り領域については波源モデルも策定されておらず、長期評価の見解に基づく確定論的津波対策を講じるべきとの専門的意見も明確に提示されていない中であって、まずは専門的知見の整理・集約を行って対応するとしたことは十分合理的な経営判断の枠内にあるものであって、かかる判断をすることをもって、被告東電に法律上の注意義務違反があったと評価することは到底できないものである。

とりわけ、原告らは、被告東電が取るべきであったとする具体的津波対策として、長期評価の見解を踏まえれば、防潮堤や防波堤などを建設している余裕はなく、本件事故後に取られているような敷地高への津波遡上（ウェットサイト）を前提にした水密化や高所配置等の対策を直ちに取るべき義務があったと主張するが、本件事故前にそこまでの津波襲来の具体的・現実的可能性、切迫性を指摘していた者は専門家も含めて誰一人としていなかった。実際、被告東京電力が土木学会津波評価部会（第Ⅳ期）における審議状況を踏まえて「津波対策ワーキンググループ」で検討していた津波対策も、あくまでO. P. + 4メートル盤の非常用海水ポンプの水密化や、既存防波堤の嵩上げ、防潮堤の新設といったドライサイト対策にとどまり、それを超えて本訴訟で原告らが主張しているような敷地高への津波遡上（ウェットサイト）を前提にした津波対策は、検討はおろか議論の俎上にも上がっていなかった。また、それでは時機を失すとか、上記のような津波対策では著しく不十分であり、本訴訟で原告らが主張しているような津波対策を一刻も早く講じるべきといった対外的指摘も一切なかった。

そして、津波よりも地震の被害が圧倒的に多い日本では、本件事故発生以前の時期においては、地震対策が最優先事項とされ、昭和56年に策定された旧耐震指針については平成13年から改訂作業が行われ、平成18年9月19日には、それまでの地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積や耐震設計技術の著しい進歩を反映し、旧耐震指針を全面的に見直すとの趣旨から新耐震指針が策定された。そして、これを受けて保安院は原子力事業者に対し耐震バックチェックを指示し、各事業者ではこれに人的・物的資源を注力している状況にあったところ、そうした中で平成19年7月16日には新潟中越沖地震が発生し、これを受けて保安院は、被告東京電力を含む電力事業者に対し、同地震から得られる知見もバックチェック評価に適切に反映させて耐震安全性を行うよう指示し、全国的に耐震対応が喫緊の課題となっているような状況にあった。

かかる本件事故前の客観的状況下、長期評価の見解を直ちに確定論的に取り入れ、ドライサイトコンセプトからは必ずしも導かれない津波遡上（ウェットサイト）を前提にした各種対策を、地震対策を差し置いてでも実施すべき法律上の義務が生じていたとの原告らの主張は、まさに本件事故の結果を知っている今だからこそ言える後知恵にほかならず、本件事故発生以前における長期評価の見解に係る専門的・科学的な評価の状況を踏まえても、長期評価の見解に基づく対策を講ずべき一義的な法律上の義務が生じていたなどとは到底言える状況にはなかった。長期評価の見解は原告らが主張しているような一義的な結果回避措置を講じるべき法律上の措置義務を被告東京電力に課す程度の予見可能性や切迫性を提示したものではなかったものである。

(イ) 結果回避可能性を基礎付ける具体的な主張立証を欠くこと

上記3(2)ア(ア) bでも主張したとおり、そもそも、地震及びこれに伴う津波によりSBOに陥り、炉心冷却機能を失って放射性物質を放出する事故に至るか否かは、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備・機器への影響の有無や程度(地震による損傷の有無・程度、津波による浸水の有無・程度・時間等)などの様々な要因によって定まる。これらの要因は襲来する地震及び津波の規模(地震の発生源、その大きさ、津波の水量、水流、水圧等)に大きく左右される。すなわち、これらの具体的な事実関係が主張立証されない以上、結果回避可能性や因果関係が基礎付けられるとはいえず、当然、回避可能性等を前提とした結果回避の措置も具体化されず、原告らの主張は、それ自体失当である。

(ウ) 主張立証責任の転換や事実上の推定がされる余地はないこと

原告らは、mi最高裁判決の判示などを踏まえて、被告らに結果回避可能性等がなかったことについての主張立証責任がある旨主張する。

しかしながら、mi最高裁判決の事案は、実際の設置許可処分に係る判断資料に基づいて規制行政庁がその旨の処分をしたというものであって、当然にその資料等が規制行政庁に存することを前提とする。他方、本件は、規制権限の行使に係る不作為の違法性という被告国(規制行政庁)の国賠法上の責任の有無等が問題となっている事案であって、もとより何らかの裁量判断がされているわけでもなく、当然その資料なども存在しない。すなわち、mi最高裁判決との事案の相違は明白であり、その射程が及ぶものでもない。そもそも、被告東電の過失等の帰責性あるいは国賠法上の違法すなわち当該公務員の職務上の注意義務違反の内容を構成すべき結果回避可能性について、その帰責性又は違法性を主張する者が主張立証責任を負うことは当然であって、原告らの上記主張は失当である。また、mi最高裁判決がされた当時と現時点では立証資料に対するアクセスの状況も異なり、格段に証拠資料の入手が容易となった現代情報化社会を前提とすると、その資料収集の困難を理由として、立証責任を転換したり、事実上の推認を働かせたりする余地もない。

(エ) 現実の結果回避措置を講じる期間がなかったこと

被告東電が、被告国に対し、本件試算の結果を報告したのは平成23年3月7日と、本件事故のわずか4日前であるから、本件試算を根拠とした規制権限の行使がされることによって、本件事故の発生を回避することは不可能であり、結果回避可能性がない。

セ 原告らが主張する結果回避措置について

(ア) 敷地への遡上防止措置(防潮堤等の設置)

防潮堤等の設置は、本件原発の周辺地域に大きな影響を与えるだけでなく、発生する津波の波源等によっては反射された波が周辺集落に向かう波を大きくするから、そのような危険性も考慮する限り、その詳細な検討も経ないままに被告東電が防潮堤等を設置すべきであったとはいえない。

また、本件試算では、敷地南側から津波が遡上するという結果となっている以上、本件試算に基づいて津波対策を施す場合、敷地南側の10m盤に防潮堤等を設置することが合理的であり、これにより本件試算で示された津波の遡上を防止することが可能である。しかし、本件津波は、長期評価の結果を踏まえた本件試算による津波とは異なり、敷地南側だけでなく敷地東側(1号機から4号機の前面)からも遡上してきており、上記敷地南側のみでの防潮堤等の設置によって本件事故を回避することはできなかった。

しかも、その規模の違いによる浸水深や津波の継続時間などに如実に表れている。例えば、上記試算津波の1号機付近の浸水深は1 m未満であるが、本件津波は総じて2～5 mにも及ぶし、2号機T/Bの大物搬入口付近では、上記試算津波が約1 mであるのに対し、本件津波は約4、5 mにも及んでいる。津波の水位が0 mまでの津波継続時間も、上記試算津波では約10分であるのに対し、本件津波では約30分となっている。

このように、津波の遡上方向や規模が全く想定と異なる以上、本件試算を前提にドライサイトを維持すべく防潮堤、防波堤を設置しても、その結果を回避できたとはいえない。なお、上記アのとおり、本件試算の結果の報告は平成23年3月7日に被告東電から保安院にされており、防潮堤等の設置（仮に、必要な防潮堤等を設置する場合には通常5年程度かかる。）は、到底間に合うものでもなかった。また、本件試算がされた時期等についても既に主張したとおり、これが著しく遅れたなどとはいえず、その時期であったことはやむを得ない。

#### （イ） 防潮扉の設置（建屋等の水密化）

被告東電は、内部溢水対策として、原子炉建屋階段開口部への「堰」の設置、原子炉最地下階の残留熱除去系機器室等の入口扉の水密化、原子炉建屋1階電線貫通部トレンチハッチの水密化、非常用電気品室エリアの「堰」のかさ上げ、タービン建屋内の非常用D/G室入口扉の水密化、復水器エリアへの監視カメラ・床漏えい検知器の設置などの措置を講じていた。また、津波による浸水対策として、津波が発生した場合の浸水ルートになると考えられる海水配管ダクト内への止水壁の設置などを行っていた。被告東電は、本件事故当時、可能な範囲で対策を行っていたが、想定を大幅に上回る津波が発生したため、これらの措置は功を奏さなかったものであり、原告らが主張するような措置を講じていたとしても本件事故を防止できたとは確認できず、結果回避可能性があったとは認められない。

そもそも、上記（ア）のとおり、敷地南側に防潮堤を設置することでドライサイトを維持することができる以上、これに加えて、建屋等を水密化する必要があったとまでいえない。本件試算により予見できる津波対策として、防潮堤等の設置のみとすることにも合理性があり、同措置のみで本件事故を回避することはできなかつたのであるから、結果回避可能性がない。

付言すると、本件事故以前においては、安全上重要なすべての機器を設計基準津波の水位より高い位置に設置することなどによって、それらの機器が津波による被水することを防ぐというドライサイトコンセプトの発想が採用されていた。その結果、防災関係者一般の認識として、これに加えて主要施設の水密化という対策を提言するという発想自体がなかった。このことは、原子力工学、津波工学などの専門家の複数の意見書からも明らかである。

また、原告らが主張する対策のうち、防潮堤等の設置を考慮することなく、建物の水密化を検討するという考え方は、本件事故の知見を踏まえた後の法規制の下においてすら想定されていない。すなわち、設置許可基準規則におけるSクラスに属する設備が設置してある敷地には、津波の遡上を地上部から流入させないようにした上、津波によって配管などが損傷した場合における溢水に対して必要な対策をとることを規定しているのであり、原告らの主張は、設置許可基準規則における規制基準にすら求めているようなものである。このように、ドライサイトコンセプトの合理性は上記限度で維持されており、原告らが主張するような措置をとることが、本件事故当時よりもより現時点においてすら、合理的かつ現実的な結果回避措置とはいえない。

(ウ) 重要機器の浸水防止措置（重要機器の水密化、高い位置への設置）

非常用高圧電源盤は、平成18年耐震設計審査指針におけるSクラスの耐震性確保が求められており、十分な耐震性を確保するためには十分な支持性能を有する地盤に近接している低層階に設置することが適切と考えられていた。現に、本件事故に至るまでの間、各機器の設置高さに対して疑義が呈されたことはなく、被告東電が、このような措置をとるべきであったとはいえない。

また、上記(イ)と同様、原告らは、重要機器等をO. P. + 35 mの高い位置に設置すべきであったと主張する。しかし、本件原発の立地地点の本来の地盤(O. P. + 35 m)の上部が比較的崩れやすい砂岩であったため、地盤を掘り下げて主要地盤(O. P. + 10 m)を造成して安定した地盤をつくったという経緯に照らせば、原告らが主張するように重要機器を高い位置に設置した場合、非常用DG等が耐震安全性を確保できるかについて疑問があり、結局、このような措置を講じることが可能であったとはいえない。

(エ) 非常用DGの多重性・多様性について

非常用DGは、各号機にそれぞれ2台ずつ設置されており、設置場所は分散され、同一階に設置されている場合、その間に隔壁が設けられていた。また、2号機、4号機に設置された非常用DGのうち1台は、空冷式（空冷式と水冷式は、いずれが安全性において優れているというものでもない。）であり、さらに1号機から4号機の間で電源を融通しあうことも可能であった。

以上によれば、本件原発における非常用DGは多重性又は多様性及び独立性を備えていたものであり、原告らの主張は誤っている。

(オ) 高位置の陸側に建屋等を設置する措置について

非常用DGは、平成18年耐震設計審査指針におけるSクラスの耐震性確保が要求されており、かつ、重量物であることから、十分な確保するためには岩盤等の十分な支持性能を有する地盤に接している建屋の1階又は最地下階に設置することが適切であると本件事故当時は考えられていた。そうすると、非常用DGが1階又は最地下階に設置されていることには、科学的に十分な合理性を有するのであり、原告らの主張は理由がない。

(カ) 直流電源の容量アップについて

安全設計審査指針においては、SBOについては30分程度の短時間を想定すれば足りると考えられていた。もっとも、被告東電は、NRCが外部電源及び非常用交流電源の信頼性に応じて、プラントが4時間又は8時間のSBOに対する耐力を持つことを要求するという規則案を公表したことを受け、自主的に受託研究を実施した。その結果、本件原発は、SBO時においても、直流電源さえ使用できれば、RCICやHPCIを起動することで8時間程度は冷却性能を維持することができることを確認していた。

(キ) グレーデッドアプローチ

津波に対する安全確保対策は、敷地高さを想定津波の高さ以上ものとして津波の侵入を防ぐことを基本設計方針としている。改正後の技術基準省令5条の2第2項は、同方針に基づき、津波の侵入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないようにするために設けられた規定であり、同方針を超えてSA対策を要求したものではない。このことは、同項が「直ちに」機能を復旧できるような措置を要求しており、長期間のSBOのような直ちに復旧できないSAに対する措置を規定していないことから明らかである。



そもそも、工学的観点において、複数の原子力工学の専門家は、設計想定を超える S A のマネジメントについて、資源の配分や優先順位を考えつつ、総合的な安全対策を行っていかねなければならないもの（グレーデッドアプローチ）と指摘しており、リスクの高いものを重点的にかつ緊急に対策すべきであって、およそ津波のみを想定して対策を講じることなど、工学的観点からしてあり得ないものであった。

このようなグレーデッドアプローチの観点からして、耐震バックチェックルールや新潟中越沖地震などの発生を受けて対応を急ぐべきは地震対策であって、本件事故時までは優先度がより低いと考えられていた津波対策を優先することは、より対応を急ぐべき地震に対する安全対策を遅らせる結果ともなりかねなかった。

#### （ク） 小括

以上によれば、被告東電が、原告らが主張する S A 対策を講じていなかったとはいえないし、それ以上に何らかの S A 対策を講じるべき必要があったとはいえない。

### 5 争点 5（相互保証の有無）

#### （1） 原告らの主張

原告らのうち、原告番号 2 1 0 1～2 1 0 8 の各原告はいずれも韓国籍を有する外国人であり、同番号 2 2 8 6 の原告は中国籍を有する外国人であるが、これらの原告についても、当然に国賠法の適用はある。

国賠法 6 条の「相互保証」は、当該外国人に同法 1 条の国家賠償請求を認めることがその衡平の観念に反しない程度の国家賠償の制度を有し、かつ、我が国の国民も権利主体となることで足りるところ、韓国には国家賠償法が存在し、公務員の不作為に係る国家賠償請求が認められ、外国人が被害者の場合にもその適用がある。また、中国にも要件は限定されているものの、中華人民共和国国家賠償法が存在し、相互保証に関する規定が置かれており、また、同法の適用がない行政行為であっても、個別法令による賠償請求ができる場合があり、かつ、外国人にも適用があると解される。

以上の解釈は、従前の同種裁判例においても広く承認されている。

#### （2） 被告国の主張

国賠法 6 条の相互保証主義は、我が国の国民に保護を与えない国の国民に我が国が積極的に保護を与える必要がないとの衡平の観念に基づくものであるが、韓国籍を有する原告らについて、必要な主張立証がされているとはいえない。

また、中国の国家賠償法は、賠償の対象とすべき行政行為を限定し、かつ、賠償の対象となる損害について人身権及び財産権に限定するなど、本件事故のような規制権限の不行使を対象とした慰謝料請求が国家賠償として認められるかは明らかではない。原告らが主張する個別法令においても賠償の対象となるかは全く明らかではなく、相互保証がされているとは認めがたい。

### 6 争点 6（賠償すべき損害及びその額）

#### （1） 原告らの主張

##### ア 被侵害利益と損害の概要

本件事故により原告らが侵害された権利又は法的利益は、原告らの平穩生活権と呼ばれる人格権である。

平穩生活権の内容は一義的ではないが、本件では身体権に直結した平穩生活権すなわち生命・身体に対する侵害の危険ひいてはその危険から直接に引き起こされる危機感、不安感とこれらの危機感等により精神的平穩や平穩な生活を侵害されないという権利又は法的利益であって、生命・身体という重要な権利又は法的利益に準じるものである。上記のような平穩生活権は、多くの裁判例においても承認されている権利又は法的利益である。

原告らは、上記平穩生活権の侵害に係る精神的苦痛の慰謝料のみを本件訴訟において請求しているが、それは、その時期ごとに、〈1〉本件事故直後における大量に放出された放射性物質による健康被害への強い恐怖感等、それに伴う避難や避難先でのあつれき、家族との別離などによる精神的苦痛、〈2〉避難の継続に伴う周囲とのあつれき、偏見、家族との別離などの精神的苦痛、本件事故後に再び事故が起きることへの強い不安、放射線被ばくによる健康不安やこれに伴う社会生活上の不利益等に対する精神的苦痛、〈3〉本件事故後継続する放射線被ばくに対する健康不安、地域社会力の低下、社会生活上の様々な障害、不利益等に対する精神的苦痛に分類できる。

#### イ 本件事故直後の被害（上記ア〈1〉）

##### （ア） 大量の放射性物質の飛散等とそれによる恐怖感等

本件事故における1号機及び3号機において発生した水素爆発の結果、大量の放射性物質が環境中に放出され、本件原発の約40kmに位置するa h市に大きな混乱をもたらした。すなわち、その規模は、チェルノブイリ原発事故と同じレベル7の深刻事故であり、原子爆弾に換算すると約168発分というおよそ考えられない量の放射性物質が放出された。そして、これがa h市内にも大量に降り注いだ。

当然、その結果としての屋内退避区域とされたa h市o b地区、a k町の一部に居住等する原告らは、放射線被ばくによる著しい健康不安や激しい恐怖を感じ、大混乱に陥った。

また、上記屋内退避区域はもとより、本件原発に隣接するa h市市民である原告らも、同様に激しい恐怖を感じ、大混乱に陥った。被告らが十分な情報開示をしなかったことなどもa h市市民である原告らの恐怖や不安に拍車をかけた。そのことは一般通常人の感覚として社会通念上相当なものである。

##### （イ） 放射性物質の飛散等による様々な不利益

激しい恐怖等を感じたa h市民である原告らの一部（なお、a h市の全体の自主的避難者は全住民の6割に上る。）は、このような恐怖や混乱から逃れるために自発的な意思によることのない避難を強いられた。しかし、それによって上記精神的不安等が和らぐものではなく、むしろ、避難の結果、避難先での差別・偏見、避難先でのあつれき、家族との別離などの強い精神的苦痛を受けた。

また、原告らのうち、やむを得ずにa h市にとどまった者も放射線被ばくを始めとする大きな恐怖を感じて自宅内に籠るなどを余儀なくされ、本件事故をおそれて物流が停止し、a h市内への物資が欠乏する中、水や食料を始めとする多くの物資が欠乏する中での非常に不自由な生活を強いられ、強い精神的苦痛を受けた。

##### （ウ） 原告らの主体ごとの区別

避難を余儀なくされた原告らとやむを得ずにa h市内にとどまった原告らとの間で、その精神的苦痛の程度に変わりはないが、特に、放射線感受性が強いとされる子供、妊婦の精神的苦痛は、

通常成人の精神的苦痛と比較すると、大きく、その点を被害の内容として考慮すべきである。

(エ) 小括

このように、a h 市民である原告らは、放射性物質によって汚染されていない環境の中で平穩に生活する権利を侵害された。

以上のとおり、本件事故直後（本件事故から平成23年5月頃まで）にもたらされた原告らの混乱、恐怖、一時避難などによる精神的苦痛（生命身体に直結する平穩生活権の侵害による精神的苦痛及び避難中の平穩生活権侵害による精神的苦痛）は、本件事故と相当因果関係のある損害として賠償すべき対象となる。

ウ 本件事故の影響が継続していることによる精神的不安、苦痛（上記ア〈2〉、〈3〉）

(ア) 本件事故の再燃のおそれ

本件事故から数年以上経過した現在においても、なお本件事故は収束したとはいえない状況にある。すなわち、本件事故の影響は現在まで継続しており、この間、a h 市に居住する原告らにいつ再び大事故が起きるかもしれないという恐怖を抱えて生活せざるを得ないという精神的苦痛を与えている。このような精神的苦痛もまた原告らの損害すなわち本件事故と相当因果関係のある損害として賠償すべき対象となる。

(イ) 自然環境、社会環境、経済活動などへの a h 市社会全体への影響

本件事故前、元来、a h 市は、豊かな自然環境の下、農業、水産業、観光業などの産業も盛んであったが、これらが本件事故によりすべて失われた。例えば、政府が本件原発について冷温停止を宣言した後の各種の報道の内容等をもみても、本件原発内における高濃度の放射線量、原子炉の再度の溶融、大量の汚染水の発生、漏水や海上への流出、被告東電による実態情報の隠ぺい、a h 市内のみならず近隣市町村における農産物などからの放射性物質の検出と出荷制限、飲料水の汚染、魚を始めとする水産物における大量の放射性物質の検出など、枚挙のいとまがないほどであり、本件事故が収束したというにはほど遠い状況にあることは明白である。

a h 市内各所には、放射線量が高いホットスポットと呼ばれる地点が多数存在し、それがどこにあるかは明らかではなく、風や雨などによってその場所も変化する。しかも、土壌汚染はより深刻な状態にあってそのことによる内部被ばくのリスクも無論あるから、被告らが主張するモニタリングポストによる空間放射線量にのみこだわることは被害の実態から目を背ける結果となる。

食品汚染も継続している。水産物・農産物が汚染されていることの不安は合理的なものであり、他県産品の入手を余儀なくされたり、水道水も浄水施設から放射性物質が検出されるなど、安全・安心を置くことができず、飲料水の購入を強いられたりしている。

その他の自然・生活環境の汚染、それに伴う健康等への不安、これらを原因とする農林水産業や観光業などの各種産業への打撃、子供の教育環境の悪化、避難指示区域から a h 市に避難してきた住民や廃炉除染作業に従事するために a h 市に流入した者らとのあつれきなど、平穩生活権の侵害が多様な形で継続している。これらの被害は、無論、社会通念上耐えがたいものであって、一般通常人を基準にして、賠償すべき被害というべきである。

(ウ) 原告らの主体ごとの精神的苦痛

子供は放射線感受性が強く、そのために本件事故から相当期間経過後も野外での活動を制限されるなど、子供らしい活動の基礎が奪われている。その結果、放射線被ばくによる健康不安等も

とより、子供らしい活動の基礎が奪われる結果が子供の成長発達にも影響し、そのことによる子供本人、子供の保護者や教育関係者らも強い精神的苦痛を受けている。特に、子供を対象とした甲状腺検査なども本件事故の収束を示すものではなく、これまでに甲状腺がんやその疑いのある子供が福島県内において174名も確認され、このうちah市内の29名の子供に小児甲状腺又はその疑いがあるとされるなど、子供や子供の親である原告らにとって、健康不安に対する恐怖は一生続くものとなっている。

妊娠していた原告らも同様である。放射線感受性が強く、特に胎児への被ばくを懸念し、出産後も育児に強いストレスを覚える結果となり、さらには上記のとおり、その影響が一生続くのではないかという恐怖、不安すら覚えている。このような精神的苦痛が通常の成人である原告よりも大きいことはいうまでもない。

高齢者世代の原告らにおいても、家族との交流が絶たれるなど、強い精神的苦痛を受けている。

#### (エ) 本件事故による精神的ストレスの特徴等

本件事故のような原子力災害による精神的ストレス、苦痛は、きわめて特異なものである。既に主張したところとも重なるが、それを列挙すれば、〈1〉被ばくの有無を五感に感じられないまま、被ばくのおそれや健康不安（遺伝子レベルでの影響を含む。）を持ち続けること、〈2〉避難により回避できるがゆえにそのことについて思い悩むこと、〈3〉感染症のように他者から拒絶、差別されること、〈4〉後記エのとおり、低線量被ばく自体について多くの専門家の意見が対立し、それ自体がストレスを生むこと、〈5〉報道内容の相違、原子力技術者の意見対立がある上、被告国らによる情報開示がされないことによる不安、ストレスがあること、〈6〉食品などへの風評被害やインターネットによる流言飛語を呼ぶこと、〈7〉胎児や幼児は放射線感受性が強く、幼児等を抱える母親に強いストレス、不安をもたらすことなど、多数の因子が存在する。

#### エ 低線量の放射線被ばくによる不安、恐怖を慰謝料算定の基礎とすべきこと

被告東電は、低線量被ばくが健康に影響を与えることについてその証明がないなどと主張するので、以下、この点について反論する。

#### (ア) 低線量被ばくによる健康への被害

低線量被ばくによる健康への影響の危険性は、医学的に見れば否定することはできない。それにもかかわらず、被告東電は、その医学的な不確かさを自らに都合よくわい曲し、その危険性がないなどと主張しており、明らかに失当である。

まず、ICRP勧告に係る低線量被ばくの考え方は、100mSvを下回る低線量域では、がん又は遺伝性影響の発生率が関係する臓器及び組織の等価線量の増加に正比例して増加するであろうと仮定するのが科学的に最も確からしいという見解すなわちLNTモデル（線量反応モデル）に依拠している。LNTモデルは、しきい値がないものとして、予防原則を考慮しており、低線量・低線量率での放射線防護についての基礎であって、例えば、年間100mSv当たり約0.5%が致死リスクとすると、当然10mSv当たりでは約0.05%が致死リスクとなる。ICRP勧告は、UNSCEARにおいて科学的に確認された放射線リスクと、社会的要請、倫理そして基準適用の経験を考慮した価値判断に基づくものである。この勧告については、これを裏付ける文献・医学的知見が多数存在し、かつ、海外における疫学調査などからも裏付けられており、LNTモデルこそが国際的に承認されている医学的知見である。

また、ICRPは、被告国が採用している年間20mSvという基準を採用していない。すなわち、現在の福島県の状況として、「1～10mSv」の範囲で許容レベルを採用すべきであり、最終的には「1mSv/年」を目標とすべきとしている（甲A24）。

（イ） 被ばくによる精神的被害

低線量被ばくであっても健康への不安を生じることについて相当の理由があることは上記

（ア）のとおりであり、ささいな体調の変化であっても、放射線被ばくの影響かもしれないと感じることによる精神的苦痛は大きいものがある。特に、ah市民である原告らが放射性ヨウ素による被ばくを受けた可能性は強く認められ、上記ウ（イ）のとおり、子供への甲状腺検査の結果などをみても、その被害を裏付けるものとなっている。

（ウ） 被告東電のリスク比較論の不当性等

被告東電は、WG報告書や経済産業省の考え方に依拠して、年間20mSv基準の妥当性を主張するが、ICRP勧告に真っ向から反する上、汚染地域住民に対し、防護対策の策定のみならず生活の質の向上をも求めるICRPの考え方も全く理解していないものであり、失当である。

また、被告東電は、低線量被ばくの影響について、生活習慣、喫煙などの他のリスク要因よりも低い旨主張する。しかしながら、このようなリスク比較論により低線量被ばくの危険性や原告らの精神的苦痛を否定したり、その緩和がされたりするものではない。そもそも、肥満、喫煙などのリスク比較対象は、人々が自らのベネフィットとの比較において選択しているものであり、低線量被ばく自体は何らかのベネフィットを受けるものではなく、自らが望んで引き受けているリスクとは全く性質が異なる。また、精神医学、心理学的観点からは、いかに科学的に安全である旨を強調したとしても、そのような不安を完全に払しょくできるものではなく、苦痛が和らぐということはない。

（エ） まとめ

以上のとおり、原告らの精神的苦痛の大きな原因となるべき低線量被ばくについて健康への影響が認められる以上、当然、慰謝料額の算定に当たって大きく斟酌されるべき事情であり、仮に、そのような影響が認められないとしても、科学的にみて、完全に安全であるとのエビデンスがあるものでもない以上、そのような健康不安を抱くことは、専門家ではない一般通常人を全とする限り、社会通念上当然であって、当然慰謝料額算定の基礎となるべき事情となる。

オ 個別の慰謝料の額と被告東電による弁済の充当等

（ア） 本件事故直後の平穏生活権侵害に対する慰謝料

妊婦及び子供を除く原告ら（D原告）並びに子供（A原告）のうち、本件事故直後の時期における原告らの平穏生活権の侵害についての慰謝料は、金額で換算できないほど大きい。D原告及びA原告に属する原告らは、その一部請求として、一人当たり25万円を求める。

原告らのうち、本件事故時に妊娠していたC原告については、自らが生命・身体に受ける放射性物質の影響により胎児の生命・身体に不健全な影響がもたらされるのではないかと強い不安感を抱き続けており、その余の原告らとは異なる内容の平穏生活の侵害を受けているから、C原告については、上記一部請求の額に加えて25万円の損害を加算すべきであり、一人当たり合計50万円の慰謝料を求める。

（イ） 被告東電による弁済を超える額の損害

a 被告東電が、中間指針追補に基づいて、本件事故時に〈1〉妊婦及び子供であった各原告を除く原告らについて各8万円を、〈2〉妊婦であった原告らについて各40万円を、それぞれ包括慰謝料として支払っているとしても、それぞれの2分の1に当たる額は本件事故による生活費増加分（物資不足の中、放射性物質による汚染を恐れて飲料水や食料などを購入した費用やその他の費用等）や避難費用等に充当され、その残部が精神的苦痛に対する慰謝料としてこれに充当されるべきであるから、その充当額を超える部分について賠償請求をしている。上記中間指針追補に基づく額の2分の1の額が生活費増加分等に充当されることは、原発ADRの和解内容からも明らかであり、被告東電が中間指針第2次追補に基づき、別途実費分として4万円の支払をしているとしても、原発ADRの内容等に照らして、上記8万円や40万円全額が慰謝料として充当されることはない。

b また、屋内退避区域に居住等していた原告らについては、平成23年3月から同年9月までの7か月分に月額10万円を乗じた70万円が中間指針において認められているが、これも同様にその2分の1が精神的苦痛に対する慰謝料とされることから、その充当額を超える部分について賠償請求をしている。

c 以上のとおり、被告東電の弁済の抗弁は本件請求における損害とは無関係な部分にされており、意味をなさない。

#### (ウ) 本件事故以降の平穏生活権の侵害に対する慰謝料

原告らの平穏生活権の侵害は、本件原発から漏れ出た放射性物質の影響が完全に除去されるまで、すなわち、少なくとも空間放射線量が毎時0.04 $\mu$ Svとなるまで継続し、かつ、事故の再燃のおそれなどの被害の停止のために本件原発の廃炉措置が取られるまで当然に継続する。このような原状回復措置等が講じられるまでの間に継続的に原告らが受ける精神的苦痛を慰謝するには、放射線感受性が高く、より深刻な精神的被害を受ける子供であるA原告及びB原告については1か月当たり8万円、また、成人であっても同種の精神的被害を受けるC原告及びD原告については1か月当たり3万円が相当である。

#### カ 被告らの悪質性

前記のとおり、被告らは、「原発安全神話」の下に原発政策を積極的に推し進め、しかも、前記で主張したとおり、被告らは、平成18年までの地震、津波に関する各科学的知見の進展により本件原発の敷地に遡上する津波の到来を認識していたが、これを都合の悪いものと隠ぺいし、電事連などの関与している土木学会が作成した津波評価技術により予見可能性がなかったなどと正当化しようとしており、その悪質性もまた原告らの慰謝料額の算定に当たり、考慮すべき重要な事情となる。

#### キ 中間指針等

被告東電は自らが支払をした賠償額について、中間指針等を踏まえた妥当な額であると主張するが、中間指針等は、法令とは異なる上、その中で明示されているとおり、十分な審議を経ないままに和解などの自主的解決を念頭に置いて暫定的に策定された基準であって、裁判規範として損害賠償の範囲やその額を画するものではない。特に、中間指針追補は、避難者の慰謝料の算定に当たり、明確な根拠のないままに自賠償の傷害慰謝料を比較対象としている上、放射線に被ばくしたこと自体の精神的苦痛や被告らの帰責性を考慮していない点においても、不合理かつ不十分な賠償し

か認めていない。このように、中間指針等を根拠に妥当な額などと主張することは許されない。

## (2) 被告東電の主張

### ア 被侵害利益について

原告らが主張する平穏生活権の侵害は、本件事故による放射線の作用に対する不安を根底とするものであるところ、原告らが本件事故後に不安を感じるがあったとしても、それが不法行為法上の「法律上保護される利益に対する侵害」に当たると評価されるためには、法益の性質及び侵害の態様に照らして受忍限度を超えるものであったと評価できる場合でなければならず、抽象的で漠然とした不安感や危惧感を感じるというだけでは足りず、具体的な危険を前提とした不安が生じていることが必要である。したがって、仮に「法律上保護される利益」の侵害を観念し得るとしても、本件事故の発生態様等の固有の事情（本件事故の特殊性）を踏まえて、被告東京電力が提示して賠償している考え方とおおり、一般的・平均的な人を基準として、本件事故発生直後の客観的な状況の下で抱くことが不合理ではないと考えられる相当程度の不安によって平穏かつ正常な日常生活が相当程度阻害されたと認められる範囲内においてのみ、「法律上保護される利益」の侵害を観念し得るものというべきであり、そのような客観的な事情を離れて、単に主観的・抽象的に不安や危惧感を抱いているということそれ自体は、本件事故の放射線の作用によって原告らの「法律上保護される利益」が侵害されていることを意味するものでない。換言すれば、客観的な放射線の作用から離れて、専ら原告らの主観面のみを根拠として、原告らの原子力損害としての慰謝料請求権が基礎付けられるものではない。

### イ 原告らが主張する本件事故直後の被害の有無

#### (ア) 放射性物質の飛散状況等

原告らは、本件事故がチェルノブイリ原発事故に匹敵することや、放出された放射性物質量の原子爆弾への換算値を前提として、平穏生活権の侵害を主張する。

しかしながら、本件事故の被害規模は、チェルノブイリ原発事故のそれと比較すると、セシウム放出量はその6分の1であり、汚染面積は約6%で、放出距離は約10分の1にとどまり、チェルノブイリ原発事故に匹敵するとはいえない。

そもそも、爆風、熱線、中性子線を放出して大量の殺傷、破壊を行う原子爆弾と、本件事故とを、その放射性物質の放出量のみで単純に比較することができるはずもない。

#### (イ) 本件事故直後の状況等

本件事故後における避難指示等対象区域外の区域における本件放射線作用の状況やその健康影響に関する新聞報道等による情報提供の状況、これを踏まえた自主的避難の状況、社会的活動の状況等は、以下のとおりである。

a 避難指示等対象区域外においては、本件放射線作用によって住民の健康に影響が生ずる状況にはなく、政府による避難指示等の対象とされておらず、ほとんどの住民は避難をしていないこと

b 本件事故の直後である平成23年3月16日頃から、避難指示等対象区域外における空間放射線量によって直ちに健康影響が生ずるものではないとの専門家の見解が繰り返し地元紙及び全国紙において報道され、自治体からも冷静な対応をとることが促されており、避難指示等対象区域外の住民が避難することが必要であるという論調は新聞報道において見当たらないこと

c 本件原発の状況についても連日報道されており、平成23年4月17日には、事故の収束に向けての道筋が公表され、今後6～9か月程度で原子炉の冷温停止を目指すスケジュールが公表され、冷温停止のためになすべきことが明確化されるなど収束に向けての方向性が示されていること

d 平成23年3月下旬以降は本件原発敷地内での汚染水の問題なども報道されているが、避難指示等対象区域外における空間放射線量の状況は同月16日以降日々報道がなされ、時間の経過とともに大きく低減していることが報じられており、汚染水の問題等の本件原発の敷地内の状況によって避難指示等対象区域外の住民の生活環境中の放射線量が上昇するという状況にはないこと

e むしろ、平成23年4月1日には地元自治体である福島県が県産農産物の安全性をPRする「がんばろう ふくしま！」と題したキャンペーンを開始し、福島県知事が出荷停止等の対象品目以外の農産物の安全性をPRしており、同月7日には、一部の地域を除き、福島県内の避難指示等対象区域外の地域において、農家に対する作付け延期要請が解除され、避難指示等対象区域外での農業再開が見込まれる状況になったこと

f 平成23年4月19日には文部科学省・厚生労働省より、小・中学校等の校庭・園庭利用の基準として毎時3.8 $\mu$ Svの基準が示され、4月末にかけて学校での屋外活動の制限が概ね解除されていること

g 平成23年4月22日には、避難指示区域と接する20～30km圏内において屋内退避区域の指定が解除され、屋内退避は必要ないものとされ、計画的避難区域に指定された一部区域を除いて、緊急時避難準備区域として再編されるに至っていること

h 避難指示等対象区域外の空間放射線量は年間20mSvを大きく下回る水準で推移しており、そのことは日々報道されており、かつ、空間放射線量は時間の経過とともにさらに低減していること

i 避難指示等対象区域外では、平成23年3月下旬以降企業等の活動が再開されており、同年4月上旬以降、小・中学校でも新学期の授業が開始されていること

j 本件原発の状況や避難指示等対象区域外の空間放射線量の状況、社会的活動の状況、避難指示等対象区域外の放射線被ばくと健康影響に関する科学的知見の状況等については、新聞報道等によって本件事故発生直後から繰り返し情報提供がなされており、政府及び自治体からも冷静な対応が繰り返し呼びかけられており、その結果として、自主的避難等対象区域内の住民はそのほとんどが自主的避難をしておらず、新聞報道等によって情報の提供がなされたことにより、ほとんどの住民において広く冷静に事態が受け止められていた実情があること

このように、避難指示等対象区域外においては、本件事故の放射線の作用の状況からして、科学的知見に照らし住民の健康に影響を及ぼすものではなく、客観的・具体的な健康被害の危険が生じていたとは評価できない（もし仮にそのような危険が生じていれば避難指示の対象となるべきものである。年間20mSvの避難指示の基準は、100mSv未満では放射線被ばくによる健康リスクは他の要因に隠れてしまうほど小さいとされている国際的にも合意された科学的知見に照らして、十分に余裕のある基準となっているものである。）。そして、その旨は広く全国紙・地元紙等によって繰り返し情報提供がなされている。そのような避難指示の対象区域外の放射線量の状況が住民の健康に影響を及ぼすものであり、避難が必要であるとの新聞論調は見られない。このよう



な情報提供は実際に住民に広く受け入れられており、平成23年4月下旬にかけての時間の経過の中で、学校や企業の再開なども進んでおり、生活も落ち着きを取り戻しているものである。

このような客観的な事情に鑑みると、原告らが、本件事故の放射線の作用によって客観的な健康被害の危険にさらされたものとはいうことができず、「法律上保護される利益」が侵害されたとは直ちに評価することはできない。

もっとも、本件事故発生当初の時期においては、本件事故の状況は必ずしも明確でなく、自己の置かれている状況についての情報を正確に把握することが困難な時期があったことも確かであり、また、本件事故の今後の進展について恐怖や不安を覚えることも合理的と解される状況にあった可能性もある。

したがって、本件事故の発生態様等の固有の事情を踏まえれば、本件事故の今後の進展や健康影響がわからないことにより、本件事故が発生しなければ生じなかった平穏な日常生活の阻害が生じると考えられる範囲においては、これによる精神的苦痛は、法律上保護される利益に当たり得ると解することも可能であると考えられる。その場合でも、あくまでも賠償の対象となるべき被害は、本件事故の初期段階において本件事故の今後の展開や健康影響がよく分からない状況の下で、平均的な一般人・通常人を基準として、社会通念上、生じ得る相当程度の不安、恐怖に基づき、自主的な避難を選択し、あるいは不安、恐怖の中で居住等を継続しなければならなかった日常生活上の阻害による不利益に限定されるべきである。

また、法律上保護される利益に当たり得るか否かは、個々人の事情に依存するものであるが、その個人の事情を精査した上で精神的苦痛に対する賠償を行うか否かを判断することは、必要な賠償の大幅な遅延を生じさせるリスクがあるため、かかるリスクを回避するために、生じた精神的苦痛が法律上保護される利益であると評価し得ると考えられる者を基準として、裁判外での紛争解決の促進の観点から、一定の合理的な地理的範囲に居住する住民に対しては一律に賠償するとすることにも必要性・合理性を認め得る。

そして、本件のような本件事故の放射線の作用による「原子力損害」を考える上では、「侵害行為の中心」である放射線の作用（放射線量）による客観的な侵害の態様や程度に「相応する」ものとして判断されるべきであり（最高裁判例の採用する受忍限度論）、避難をしたか否かや本件事故後の生活がどうであったかといった要素で判断されるべきではない。客観的な状況からみて、元の居住地に留まることができ、又は早期に帰還して従前通りに生活を送ることができる中でも、自らの判断で「帰還せずに避難生活を続けた」のであれば、仮にそれに伴い何らかの精神的苦痛があっても、それは本件放射線作用という侵害による損害とはいえない。本件事故の放射線の作用の客観的な危険を離れて、自主的避難者の選択判断に基づく行動の結果を加害者に帰責することは、「侵害に対する損害」の賠償の域を超えるものといわなければならない。

被告東京電力においては、このような考え方に基づいて、中間指針追補等を踏まえ、自主的避難等対象者に対する精神的損害の賠償を行っている。

なお、原告らが主張する a h 市の住民の 6 割が自主的避難を選択した点について、そのような事実を裏付ける証拠はなく、争う。福島県が推計・公表しているデータによれば、平成23年3月15日時点における、a h 市から他の地域へ避難をした自主的避難者数は1万5377人であり、a h 市の本件事故時点の人口に占める割合は約4.5%であり、平成25年4月1日時点における

a h 市内の18歳未満の避難者数は2803人であって、これは、平成23年3月1日時点の18歳未満の人口5万7598人のうち4.87%にとどまる。また、かかる自主的避難者数には、地震及び津波による被害を原因として避難を余儀なくされた者も含んでいると考えられる。

(ウ) 自主的避難等対象者についての精神的損害の発生期間

前記のとおり、自主的避難等対象区域においては本件事故の放射線の作用により住民の健康に影響が及ぶ状況にはなく、その旨の情報提供も繰り返さされている状況にあったが、本件事故の発生態様等の固有の事情を踏まえれば、本件事故の今後の進展や健康影響がわからないことにより、本件事故が発生しなければ生じなかった平穏な日常生活（法律上保護される利益としての「平穏生活利益」）の阻害が生じると考えられる範囲においては、これによる精神的苦痛は、法律上保護される利益に当たり得ると解することも考えられる。

しかしながら、そもそも客観的な危険が生じておらず、それゆえに避難指示等の対象とされず、そのことは広く周知されているという状況の中で、原告らが抱くことのあり得る放射線に対する不安感による自主的避難の選択を含む日常生活の阻害によって慰謝料が基礎付けられ得ると解するとしても、前述のとおりの本件事故後の客観的状況を踏まえれば、a h 市内において社会生活が落ち着いて再開されるに至ったと評価し得る遅くとも平成23年4月22日ころまでには、「客観的な危険は生じておらず、そのことは広く情報提供されている中でも、なお精神的損害を基礎付け得る」という状況は解消されたとみることが相当である。このような考え方は、原賠法に根拠を有する中間指針等の考え方も同様である。

実際には、例えば、平成23年3月下旬ころまでには操業を再開している企業なども相当数あり、そのような企業の従業員においては、平穏な日常生活に対する不安による阻害の状況は、このころまでには概ね解消されている。また、新聞等による情報提供に基づいて、居住継続に問題はないと考えて、不安に基づく日常阻害を生じさせることなく、通常の日常生活を継続していた方も多数いると考えられるから、実際にはより早く侵害状況が客観的に解消されている住民もいると考えられる。

したがって、自主的避難等対象者の精神的損害の把握としてはどんなに遅くとも、平成23年4月22日頃までをもって賠償対象期間とすることが相当である。

(エ) 自主的避難等対象者に対する被告東京電力による賠償額は当該原告らの損害を慰謝するに足る水準であること

前記のとおり、健康被害に及ばない程度の放射線に関する不安感・危惧感について、「損害」として賠償することを要するかという点の問題もあり得るものの、被告東京電力としては、最大限の被害者保護を図るという観点から、本件事故の放射線の作用に基づく直接の健康上の影響はないものの、不安を払拭するための措置の費用の填補や不安感に対する慰謝の意味も込めて、自主的避難等対象区域に居住していた者に1人当たり8万円の支払を行うとともに、4万円の追加的費用の実費賠償を行っている。また、妊婦及び子供には、それぞれ不安感に対する慰謝等の意味を込めて1人48万円（平成23年12月までを対象として40万円及びその後平成24年8月までを対象として8万円）を支払うとともに、自主的避難を行った場合は、それによる費用相当額として1人24万円（平成23年12月までを対象として20万円及びその後平成24年8月までを対象として4万円）を支払っている。

かかる被告東京電力による賠償額は、以下の事情からして、十分に自主的避難等対象区域の住民の精神的苦痛を慰謝するに足りるものであり、これを超える当該原告らに共通する損害の発生は認められない。

〈1〉 遅くとも平成23年4月22日までには平穏な生活を送ることができるようになっていたこと

自主的避難等対象区域に居住する平均的・一般的な人を基準にみると、遅くとも平成23年4月22日ころまでには、放射性物質の状況について合理的に判断するための情報が十分に提供され、同区域での生活に客観的な危険性が存しないことが明らかになるとともに、社会活動も正常化したものであり、平穏な生活を送ることに支障のない状況に至っていたとすることができる。

〈2〉 屋内退避区域の住民との対比からも十分合理性があること

中間指針においては、屋内退避区域の住民に対しては当該指示の期間が約40日間で10万円の慰謝料額が定められているところ、自主的避難等対象者については、政府指示によって屋内退避を余儀なくされた住民の精神的苦痛を上回る精神的苦痛が生じていると解することは合理的でない。

避難指示等の対象とはされていない自主的避難等対象区域においては、本件事故後の空間線量率の情報（平成23年4月1日時点で多くは毎時 $1\mu\text{Sv}$ 前後であり、平成24年4月1日時点で多くは毎時 $0.23\mu\text{Sv}$ を下回っている。）に照らしても、放射線被ばくによる客観的な健康リスクにさらされているとは評価できず、そのような科学的な知見は新聞報道等によって本件事故発生直後の時期から地元紙及び全国紙において継続的に情報提供がなされていると認められ、そのような中で、それでもなお生じる不安や恐怖に基づく日常生活阻害の精神的苦痛がここでの賠償対象であり、仮にそれが単なる不安感を超えて、具体的な法律上保護される利益に対する侵害を認め得るとしても、その侵害の程度は、屋内退避区域に比して大きいものではない。

〈3〉 平穏生活侵害に関する裁判例との対比からも十分合理性があること

過去の裁判例においても、排ガスなど、有害物質の拡散により健康被害への不安感が生じ得る、いわゆる生活妨害のケースであっても、平穏生活権の侵害として認容される慰謝料の額は、概ね月額数千円からせいぜい1万円である。

これらの事案とは異なり、本件事故に関しては、自主的避難等対象区域での居住を継続したとしても、中長期的にみても健康被害・健康への悪影響を生じる状況はなかったものである。そうである以上、そもそも法的に保護された利益の侵害が生じたと言えるかどうかという点の問題もあり得るものであるが、仮にこの点を措くとしても、同区域の住民らに生じたと考え得る不安感等を慰謝するに足りる金額水準は、上記各事案における認定額を大きく下回るものと考えられる。

なお、東京高判平成28年3月9日（乙C56の2）においては、年間 $1\text{mSv}$ 程度の追加被ばくを受けることについて健康への影響が生じることになるという控訴人の不安を理由とした慰謝料請求が否定されているほか、福岡高判平成30年12月10日においても、 $100\text{mSv}$ 以下の低線量被ばくによる慰謝料が否定されている（乙C59）。

そのほかにも、水戸地裁土浦支部判平成5年6月15日・判時1467号3頁は、DNA実験を行う施設について「原告らが主張する生命、身体の安全性の意識はその内容が極めて抽象的かつ曖昧といわざるを得ないうえ、一般に精神的被害として慰謝料をもって償われるべきものとされる

現実の精神的苦痛や恐怖心などとは異なり、漠然とした懸念、不安感、或いはせいぜい危惧感という程度の心理的負担ないし感情であって、差し迫ったものとは認められないので、これをもって法律上保護されるべき利益ということではできず、仮に、原告らがその主張するような安全性の意識を侵害されたと感ずることがあるとしても、法的には原告らの主観的感情が害されたという以上にその権利ないし法律上保護に値する利益が侵害されたものとは認められない。」と慰謝料請求の基礎になる「損害」とならないとしている。当該事案において原告らに生じたとされる「漠然とした懸念、不安感、或いはせいぜい危惧感という程度の心理的負担ないし感情」は、健康に影響はなく、避難の必要はないことが広く情報提供されている中で、本件事故によって自主的避難等対象区域の住民に生じ得た不安感等と同様のものであり、当該裁判例との対比からしても、少なくとも被告東京電力による賠償額を超える慰謝料が認められるものではない。

#### 〈3〉 妊婦・子供がいる場合は特別の配慮をしていること

自主的避難等対象区域における本件事故の放射線の作用により、中長期的にみても健康被害・健康への悪影響を生じるものでもないが、妊婦・子供がいる世帯においては、放射線被ばくに対する不安が大きいものとなると考えられることを踏まえ、妊婦・子供に対しては、より多額の賠償を行うこととしている。

被告東京電力は、最大限の被害者保護を図るという観点から、本件放射線作用による健康上の影響はないものの、不安を払拭するための措置の費用の填補や不安感に対する慰謝の意味も込めて支払いをしており、特に妊婦・子供がいる世帯においては、放射線被ばくに対する不安が大きい場合があり得ることを踏まえ、妊婦や子供各1人当たり、精神的損害と生活費の増加費用等を一括した一定額として、平成23年分として40万円及び平成24年1月から同年8月までに相当する分として8万円の合計48万円を支払うとともに、妊婦・子供のうち実際に自主的避難を実行した者に対しては、追加的費用として平成23年分20万円及び平成24年1月から同年8月までに相当する分4万円の合計24万円を支払っている。

これにより、世帯の中で子供1人当たり72万円、子供2人であれば144万円の賠償が行われるものであり、親子4人の世帯を想定すれば、世帯当たりで160万円余りが支払われているのであって、世帯内に妊婦・子供がいることによる精神的苦痛や実費の支出分については十分に填補されるものであり、大人個人に対する1人当たりの精神的損害の賠償額として8万円という額も決して低いものではない。

#### 〈4〉 小括

以上のとおり、自主的避難等対象区域の住民であった原告らについて、本件事故の放射線の作用の状況に照らしてみれば、（「損害」自体の存在にも疑義はあるものの、少なくともなにかの「損害」が存在するものとしても）被告東京電力による賠償額は身体障害を伴わない生活阻害に係る他の裁判事例における慰謝料認容水準に照らしても十分な額の賠償を行うものであることが明らかであり、これを超える精神的損害が当該原告らに共通する損害として認められるとは到底解することができないから、被告東京電力による賠償額を超える原告らの請求には理由がない。

#### （オ） 自然環境、社会環境等への影響

原告らは、本件事故による自然環境や社会・経済活動等の a h 市社会全体への影響が継続し続けているなどと主張する。

しかしながら、既に主張したとおり、一般人・平均人を基準として、本件事故による相当程度の不安や恐怖によって日常生活が相当程度に阻害され、これにより原告らの法律上保護される利益である平穩生活利益に対する侵害が生じて慰謝料を基礎付け得ると解される状況については、遅くとも平成23年4月22日ころまでには解消されているべきである。

その後の状況を検討しても、平成23年4月から同年10月頃までに原子力災害対策本部や文部科学省による環境モニタリングとその実施等に基づく空間放射線量や土壌汚染の状況等に関する情報の収集・開示・周知が適切に行われており、現在まで継続している。このような行政の施策に関しては多くの新聞報道等がされており、さらなる不安除去のための試みが行われているものと評価されるべきであり、そのような取り組みが継続されていることをもって、原告らの法律上保護される平穩生活利益に対する侵害が継続しているとは評価できない。

また、本件原発に関して原子炉の安定的冷却がされていること、本件原発の廃炉に向けた取り組みも示されたこと、緊急避難準備区域の解除、警戒区域及び避難指示区域の見直し（縮小）も順調に進んでいること、モニタリングポストにおける空間放射線量も健康被害のリスクがない数値で安定していることなどが認められ、かつ、そのことの報道等も多数されていることからしても、本件事故自体の社会的影響が全くなくなったわけではないとしても、平成23年4月22日頃以降、本件事故の状況は安定、収束へと向かっているものであり、一般人・平均人を基準として、本件事故の放射線の作用による原告らに対して賠償すべき具体的被害が継続していたとは評し得ない。

他方、原告らが主張するような、土壌汚染、汚染水などの状況、食品などの各種汚染などに関しては、土壌汚染に関しては、放射性物質それ自体と言うより結局健康に影響を及ぼす尺度となるべき空間放射線量の問題であるところ、a h市内の空間放射線量の状況は健康に影響を及ぼすものではなく、本件事故直後より、社会活動や生活などを問題なく行うことが可能な状態にあった。また、本件原発周辺海域の放射性物質の状況を見ても本件原発付近港湾付近では放射性物質の検出限界値未満のレベルに至っており、沖合での測定結果も同様であって、海水モニタリングの結果からしてもWHOの飲料水ガイドラインの基準値を下回っているなど、原告らの法律上保護される利益を侵害する状況には至っていない。

また、本件事故後に流通している食料品などは、安全性が確保された上で提供されている。除染も必要な範囲で適切に行われている。

なお、本件事故後のa h市内の空間放射線量の状況及びその推移からすれば、本件事故由来の放射性物質が同市内に存するとしても、そのことによってa h市の住民である原告らの健康に影響が及ぶ状況にはなく、そのことについては新聞報道等によって広く情報提供がなされて周知されており、平成23年4月6日からはa h市内で小中学校も開校している実情にあることなどから、放射性物質の存在を理由に、平成23年4月22日ころ以降も、原告らの法律上保護される利益に対する客観的な侵害が継続しているかのようにいう原告らの主張には理由がない。その他の原告らが主張する精神的苦痛も、一般人・平均人を基準として、本件事故の放射線の作用と相当因果関係のある賠償すべき損害に当たるのではなく、賠償されるべき精神的苦痛については前述のとおり被告東電が賠償している損害額において考慮されて賠償されているから、これを超える原告らの請求には理由がない。

なお、原告らが指摘する子供の甲状腺がんなどの発生については、科学的知見に基づき、本件

事故によって生じたものと評価される状況にはなく、甲状腺がんに関する報道がなされることによって、原告らの法律上保護される利益に対する侵害が生じているとも、慰謝料請求権が基礎付けられるとも解し得ない。

(カ) 原告らが主張する本件事故による精神的ストレス等

原告らは、本件事故のような原子力災害による精神的ストレス、苦痛は特異なものであるなどと主張する。

しかしながら、個々人の不安感やリスク感はまさに個々人により異なるものであり、直感的に危険を感じるとしても、問題がないとする情報の分析などにより不安感のみで行動するようなものではなく、不安の感じ方は人それぞれである。それゆえにこそ、一般通常人を基準に社会通念に従い賠償すべき被害といえるかどうかが問題となるが、結局、個々人の感じ方つまり主観による漠然とした危惧、不安などは法的利益には当たらず、賠償されるべき被害・損害とはいえない。また、原告らが主張する不安、ストレスをもたらす多数の因子も、上記のとおり、個々人の主観の問題であって、賠償されるべき被害・損害とはいえない。上記(ア)、(イ)で主張したとおり、政府、地方自治体などによる健康リスクへの説明や各種の施策、実際上も問題がないなどといった報道等がなされており、原告らが不安を感じることがあるとしても、同時にこれを十分打ち消すに足りる情報提供がなされており、そのような中でも、被告東京電力による賠償額は、原告らの感じる主観的な不安を最大限評価して、これを慰謝するに足る額として賠償されているものである。福島県が推計・公表している人口データによれば、現に a h 市民の大多数の 18 歳未満の人口は自主的避難を選択しておらず、一般人・平均人を基準として、被告東京電力による賠償額を超える損害が発生しているとは評価し得ない。

(キ) その他の被害

その他の被害に関する原告らの主張も争う。なお、原告らが各精神的苦痛の根拠として主張する事情のうち、a h 市の産業への打撃といった経済的損害については、本来別個の損害として構成できるものであり、しかもそれについては、被告東電が個々の被害者に対して風評被害の賠償等において別途相当な範囲で適切に賠償することとしているのであり、そうすると、上記経済的損害の発生については、本件訴訟の慰謝料の算定の中で斟酌されるべきではない。

ウ 低線量の放射線被ばくの健康リスク等

(ア) 放射線量の状況に照らし、健康被害のリスクはないこと

本件事故後の a h 市内の空間放射線量の状況については、政府による避難指示の基準である年間  $20\text{ mSv}$  (時間換算  $3.8\text{ mSv}$ ) を大きく下回る状況にあり、かつ、時間の経過とともに大幅に低減している。

この点、WG 報告書の中で、国際的な合意としては、放射線による発がんのリスクは、年間  $100\text{ mSv}$  以下では明らかな増加を証明できず、年間  $20\text{ mSv}$  (時間換算値毎時  $3.8\mu\text{Sv}$ ) 以下の被ばくについても、喫煙、肥満、野菜不足などの他の要因によるリスクと比較しても低いとされている。また、低線量被ばくのリスクを多人数の集団線量に適用して死亡者数等の予測に用いることは不適切である(例えば、 $100\text{ mSv}$  の被ばくしたことにより発がんによる生涯死亡のリスクが  $0.5\%$  増加するからといって、 $10$  万人に  $0.5\%$  を乗じて  $500$  人ががんになり患する者が増加するという趣旨ではない。)と指摘されている。

この点、ICRPの緊急時被ばくに関する見解（乙A42）も同様であって、文部科学省においても年間20mSv以下では学校の校舎・校庭の利用の観点から支障はないとされている。

a h市内の空間放射線率は年間20mSvを大きく下回る水準で推移しており、原告らが本件事故後にa h市内に滞在することによって、本件事故の放射線の作用によって原告らの健康に影響を及ぼすような状況は生じていない。

#### （イ） 被ばく線量

外部被ばくのおそれに関しては、福島県が実施している全県調査において、a h地区の99%以上が年間1mSv未満となっており、健康に影響を及ぼす値ではない。

内部被ばくによる健康被害のおそれも生じておらず、福島県において実施されているホールボディカウンターによる測定では、6608人のうち99%以上の人々がセシウム134及びセシウム137による預託実効線量（体内に取り込まれた放射性物質から受けると考えられる内部被ばくについて、成人で50年間、子供で70歳までの線量を合計したもの）が年間1mSv未満にとどまり、最大でも年間3.5mSvにとどまっている。

また、ヨウ素131の影響についても、ヨウ素131の本件事故による放出量は、チェルノブイリ原発事故の8.9%にとどまる。チェルノブイリ原発事故における小児甲状腺がんの増加の原因は、放射性ヨウ素に汚染された牛乳の摂取によるものであり、本件事故の環境中の影響によって大量の放射性ヨウ素を摂取することは考えられない。現に、a h市内9か所における水道水の全てで放射性ヨウ素が検出されていないと確認されている。

上記被ばくの検査の結果を踏まえると、本件事故後にa h市内に滞在したとしても、その被ばく量は、年間20mSvという基準を大きく下回るものである。なお、甲状腺検査において、のう胞、結節、がんの発見率の増加はみられるが、検査の増加による高い検出効率によるものと見込まれ、本件事故の影響を受けていない地域と同様の手法による検査を行った結果と比較して、その発見率の増加が本件事故による放射線被ばくの影響とは考えにくいと示唆されている。

#### （ウ） 被ばくによる精神的被害の不存在

上記（ア）、（イ）に照らせば、原告らが受けた放射線被ばくは、年間20mSvの水準を大きく下回るものであり、かかる放射線被ばくによる健康リスクのおそれは認められず、社会通念上、かかる被ばくを受けたことそれ自体による損害は生じておらず、かかる被ばくを受けたことそれ自体により慰謝料請求権が生ずるものではない。

エ 被告東電による相当な賠償の事実とこれを超える損害の発生がないこと

#### （ア） 中間指針等の考え方

中間指針等は、法令そのものではないが、複数の法律専門家（学者、実務家）から構成される原陪審が、損害賠償の一般法理の観点から、他事案における多数の裁判例を検討した上で、審議を重ねて、迅速に公平かつ合理的な賠償を実現できるように定めた指針であり、その内容は合理的であるから、賠償額の算定に当たっては尊重されるべき基準である。

また、原告らは、本件事故当時に旧屋内退避区域に居住していた原告らに対する慰謝料額について、中間指針が何の根拠もなく自賠償の基準を用いたなどと論難するが、身体障害を伴わない本件事故による精神的損害の賠償額を定めるに当たり、身体障害を前提とする自賠償の基準を参考にすることは、被害者の保護を十分に斟酌するものである上、これまでの身体傷害を伴わない公害等

の慰謝料の事案に係る裁判例をみても、月額10万円を超えるようなものはなく、原告らの主張には理由がない。

(イ) 本件事故時に旧屋内退避区域に居住していた原告らについて

被告東電は、中間指針や公表賠償基準を踏まえて、旧屋内退避区域の各原告に対し、原則として、平成23年3月から同年9月までの7か月間について一人月額10万円、合計70万円を包括慰謝料として支払っているほか、自主的避難等対象区域に避難をした各原告に対しては、後記(ウ)の自主的避難等対象区域への滞在に伴う包括慰謝料及び追加的費用についても重ねて支払っている。その詳細は、別紙「弁済一覧」(被告東電準備書面(29)の別紙)のとおりである。

(ウ) 本件事故時に自主的避難等対象区域に居住していた原告らについて

被告東電は、中間指針追補や公表賠償基準を踏まえて、本件事故時に自主的避難等対象区域に居住していた原告のうち、本件事故時に子供や妊婦であった原告ら各人に対し、原則として、平成23年分40万円及び平成24年1月から同年8月までの分8万円の合計48万円の包括慰謝料(生活費増加分なども含めた包括慰謝料)及び追加的費用4万円の各賠償をしている。また、これらの原告のうち、自主的避難をした者に対しては、追加的費用分として一人当たり合計20万円の各支払をしている。その詳細は、別紙「弁済一覧」のとおりである。

また、被告東電は、中間指針追補や公表賠償基準を踏まえて、本件事故時に自主的避難等対象区域に居住していた子供及び妊婦以外の大人に対しては、原則として、一人当たり8万円の包括慰謝料及び追加的費用4万円の合計12万円を支払っている。確かに、ADR手続において慰謝料額8万円のうち、4万円を実費分とし、残りの4万円を慰謝料として支払っていた取り扱い例もあったが、それは、あくまでもADR手続における原子力損害賠償紛争解決センターの内部的な取扱いによるものである。また、被告東電は追加的費用として別途4万円の支払をしており、原告らが個別に生活費増加分等に係る財産的損害の主張立証をしない限り、包括慰謝料8万円及び追加的費用である4万円の合計額である12万円はその全額を精神的苦痛に対する損害金の支払とされるべきである。その詳細は、別紙「弁済一覧」のとおりである。

(エ) その他の原告らについて

旧屋内退避区域及び自主的避難等対象区域以外の区域である被告東京電力の自主賠償基準の対象区域(福島県l j地域及び宮城県o c町)及び区域外に本件事故時に居住していたとされる原告らについては、居住地の本件原発からの距離や避難指示区域との近接性等の地理的状況や空間放射線量の状況などからして、本件放射線作用によって法律上保護される利益が侵害される状況にあったとは解し得ない。

ただし、本件事故時に、被告東京電力の自主賠償基準の対象区域に居住していたとされる原告番号2188に対しては、別紙「弁済一覧」のとおり、本件事故時に自主的避難等対象区域に居住していた子供及び妊婦以外の大人として、8万円の包括慰謝料及び4万円の追加的費用を支払っている。

(オ) 原告らが主張する継続的損害について

既に主張したとおり、本件事故それ自体は収束したと評価でき、原告らが主張する低線量被ばくなどの危険も医学上のエビデンスを欠くものであって、原告らが求める原状回復措置等が講じられるまでの間に原告らに賠償すべき被害が発生し続けているなどと評価することはできない。



(カ) まとめ

以上のとおり、被告東電は、原告らを含む屋内退避区域及び自主的避難等対象者に対する精神的損害について、必要かつ相当な賠償を実施しており、これを超える損害の発生はない。

(3) 被告国の主張

ア 被告国による避難等の指示等に基づく避難指示等対象区域

(ア) 中間指針を提示した平成23年8月5日の時点で、被告国による避難等の指示等があった後記 a ないし f の対象区域（後記 e の地点も含む。）は、以下のとおりであった。

a 避難区域

避難区域とは、被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対して住民の避難を指示した区域であり、本件原発から半径20km圏内、福島第二発電所から半径10km圏内の区域である。なお、平成23年4月21日に、福島第二発電所の半径10km圏内から半径8km圏内に縮小したほか、同月22日には、本件原発の半径20km圏内を「警戒区域」としても設定している。

b 屋内退避区域

屋内退避区域とは、被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、住民の屋内退避を指示した区域であり、本件原発から半径20kmから30km圏内の区域である。なお、平成23年4月22日、後記 c の計画的避難区域及び後記 d の緊急時避難準備区域の指定に伴い、この区域指定が解除されている。

c 計画的避難区域

計画的避難区域とは、被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、計画的な避難を指示した本件原発から半径20km以上の周辺地域のうち、事故発生から1年以内に積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域であり、おおむね1か月程度の間、同区域外に計画的に避難することが求められる地域である。

d 緊急時避難準備区域

緊急時避難準備区域とは、被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、緊急時の避難又は屋内避難が可能な準備を指示した区域であり、本件原発から半径20km以上30km圏内の区域から計画的避難区域を除いた区域のうち、常に、緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備をすることが求められ、引き続き自主避難をすること、及び、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は立ち入らないこと等が求められる区域である。

e 特定避難勧奨地点

特定避難勧奨地点とは、被告国が、住居単位で認定し、その住民に対して注意喚起、自主避難の支援・促進を行う地点であり、計画的避難区域及び警戒区域以外の場所であって、地域的な広がりが見られない、本件原発事故発生から1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定される空間線量率が続いている地点であり、被告国が住居単位で設定した上、そこに居住する住民に対する注意喚起、自主避難の支援、促進を行うことを表明した地点である。

f f r市が住民に一時避難を要請した区域

f r市は、独自の判断により、同市内に居住する住民に対し、一時避難を要請したが、地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域とは、このうち同市全域から前記 a ないし d の区域を除いた区域を指す。

(イ) その後の避難指示等対象区域の見直し

緊急時避難準備区域（前記（ア）のd）は、平成23年9月30日をもって解除された。

その後、避難区域（前記（ア）のa）及び計画的避難区域（同c））の見直しが行われ、平成25年8月には、両区域のすべての見直しが完了し、両区域は、以下のとおり、新たな3つの対象区域となった。

なお、避難指示等対象区域の見直しに併せて、警戒区域は解除された。

また、特定避難勧奨地点（前記（ア）のe）は、平成26年12月28日までにすべて解除された。

a 帰還困難区域

帰還困難区域とは、長期間、具体的には事故後6年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、平成24年3月時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域であり、将来にわたって居住を制限することを原則に、区域境界において、バリケードなど物理的な防護措置を実施するなどして、住民に対して避難の徹底を求めている区域である。

b 居住制限区域

居住制限区域とは、平成24年3月時点の年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域であり、例外的に、住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、通過交通、公共目的の立入り（インフラ復旧、防災目的など）などを認めている区域である。

c 避難指示解除準備区域について

避難指示解除準備区域とは、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域であり、当面の間は、引き続き避難指示を継続するが、主要道路における通過交通、住民の一時帰宅（ただし、宿泊は禁止）、公益目的の立入りなどを柔軟に認めている区域である。

(ウ) 居住制限区域、避難指示解除準備区域の解除

前記（イ）の見直しに当たって、避難指示を解除する要件を、「〈1〉空間線量率で推定された年間積算線量が20ミリシーベルト以下になることが確実であること」、「〈2〉電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必須なインフラや医療・介護・郵便などの生活関連サービスが概ね復旧すること、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗すること」、「〈3〉県、市町村、住民との十分な協議」とすることとされた。これを受け、前記の3つの要件を満たしたとして、平成28年6月12日、i j 村の居住制限区域及び避難指示解除準備区域、同月14日、i k 村の避難指示解除準備区域、同年7月12日、f r 市の居住制限区域及び避難指示解除準備区域がそれぞれ解除されている。このほか、平成29年3月31日をもって、i i 村及びi s 町の居住制限区域及び避難指示解除準備区域、同年4月1日、b l 町の居住制限区域及び避難指示解除準備区域、平成31年4月10日、a o 町の一部の居住制限区域及び避難指示解除準備区域、令和2年3月4日、同月5日及び同月10日に、a n 町の避難指示解除準備区域並びにa n 町、a o 町及びb l 町の帰還困難区域の一部がそれぞれ解除されている。

(エ) 被告国が定めた避難指示区域等の設定基準に合理性があること

前記（ア）及び（イ）でみたように、被告国は、本件事故後、年間積算線量20ミリシーベル

トをもって、避難指示区域等を指定したり、解除したりする基準としているが、これは、ICRP 2007年勧告の緊急時被ばく状況の参考レベルである20～100ミリシーベルトの下限値を適用することが適切との原子力安全委員会の判断を踏まえて決定した基準であって、合理性を有する。

この点、1hほか連名意見書も、被告国が年間20ミリシーベルトをもって避難指示・避難指示解除の基準としていることが合理的であることを裏付けている。また、本件事故当時、福島県f市の旧緊急時避難準備区域に居住し、本件事故により、平成23年3月11日に避難し、同年8月上旬に帰還した原告が、被告東電に対して、慰謝料1183万6000円の支払いを求めた事案において、原告が本件事故によって被った精神的損害についての慰謝料額は、中間指針等を踏まえた精神的損害の賠償額である184万円（既払い）を超えるとは認められないとして、その請求を棄却した東京地裁平成27年6月29日判決は、「科学的知見等に照らせば、年間20ミリシーベルトの被ばくですら、それが健康に被害を与えることを直ちに認め得るものではなく、年間1ミリシーベルトの追加被ばくが健康に影響を及ぼすと認めることはできない」と判示しており、これも年間20ミリシーベルトを避難等の基準としていることの合理性を裏付けるものである。

#### イ 中間指針等で示された精神的損害の内容

被告国は、前記アで行った区域設定を前提に、原賠法に基づき被告東電が賠償を行うに当たり原子力損害の範囲に関する考え方を示した中間指針及び中間指針2次追補において、避難指示等対象区域内（前記アの（ア）のfを除く。）の者について、自動車損害賠償責任保険における慰謝料や民事交通事故訴訟損害賠償額算定基準による期間経過に伴う慰謝料の変動状況を参考にした上、大きな精神的苦痛を被ったことなども考慮し、損害額の基準を示した。すなわち、本件原発事故から6か月間（第1期）は一人月額10万円（避難所等において避難生活をした期間は一人月額12万円）、その後の避難指示区域見直しの時点まで（第2期）は一人月額5万円、その後の終期まで（第3期）は避難指示解除準備区域、居住制限区域に設定された地域は一人月額10万円、帰還困難区域に設定された地域については一人600万円を目安とした。

また、前記の損害算定期間の終期について、中間指針等では、〈1〉避難指示区域については、解除等から1年間を当面の目安とする、〈2〉平成23年9月に区域指定が解除された緊急時避難準備区域については、支払終期は平成24年8月末までを目安とする、〈3〉特定避難勧奨地点については、避難指示等の解除後3か月間を当面の目安とするとされており、相当期間経過後に「特段の事情がある場合」については、個別具体的な事情に応じて柔軟に判断することが適当であるとされていた。

加えて、被告国は、中間指針第四次追補において、長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等による損害に対する賠償金額の基準を示した。すなわち、〈1〉帰還困難区域又はa o町若しくはa n町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、中間指針2次追補で示した一人600万円に1000万円を加算し、600万円を月額に換算した場合の将来分（平成26年3月以降）の合計額（ただし、通常の範囲の生活費の増加費用を除く。）を控除した金額、それ以外の地域については、引き続き一人月額10万円を目安とした。

また、被告国は、避難指示等対象区域以外の、放射線量が20ミリシーベルトを下回る区域に

においても、本件原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、被告国や地方公共団体から発表された放射線量に関する情報、居住する市町村の自主的避難の状況等の要素を総合的に勘案し、一般人が放射線被ばくへの恐怖や不安を抱くこともあったと考えられることを踏まえ、損害賠償の対象とすることとし、その金額の基準を示した。すなわち、自主的避難等対象区域の者についても、中間指針追補において、具体的損害額を、身体的損害を伴わない裁判例等を参考にしつつ、子供及び妊婦の場合の同伴者や保護者分も含めた生活費の増加費用等を一定程度勘案し、自主的避難等対象者の本件原発事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安とした（ただし、子ども及び妊婦については、本件原発事故発生から平成23年12月末までの損害として一人40万円を目安とした。）。

ウ 健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるような低線量被ばくに対する不安感についての賠償の考え方

(ア) 慰謝料の支払が必要な程度の精神的苦痛についての考え方

国賠法1条1項は、「違法」に他人に損害を加えたことを要件としているところ、公権力の行使は本質的に権利侵害を伴うものが多いことから、国賠法1条1項における違法性と、民法709条の適用上考慮される違法性とを全て同列に論じることはできない。しかし、国賠法1条1項における違法性を判断するに当たっても、被侵害利益の種類・性質、損害の重大性は重要であって、一般不法行為において、受忍限度論が妥当するような軽微な損害については、国賠法においても責任が認められるべきでないのは当然のことである。本件は、「公権力の行使」に必然的に伴うような内在的な権利侵害が「損害」として問題となっているわけではないが、「公権力の行使」の前後で何らかの事実状態の差が生じ、一般人を基準として「不利益」と評価されるものであるとしても、これが直ちに賠償の対象となる「損害」と評価されるものではない。

(イ) 健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対する単なる不安感は、直ちに賠償の対象とすべきではないこと

そこで、健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対する不安感について検討すると、一般に、生命・身体へ向けられた加害行為による精神的苦痛は、傷病等の身体的被害の結果が大きくなるにつれて増大すると考えられるところ、前記のような不安感によって生じる精神的苦痛は、肉体的な痛みを伴わないことはもとより、健康影響へのリスクが、日常生活上の他の要因によるリスクと同程度ないしそれより小さいと考えられることから、その苦痛の程度も軽微なものといえることができる。

特に、現代社会においては、情報化社会の名の下、様々な情報が溢れているが、健康に関連する情報についても同様であって、根拠が薄弱ないし不明確な情報も少なくない。そうすると、不安感が科学的、合理的根拠に欠けるものであれば、実際に感じる不安感がいかに大きいものであったとしても、それは、単なる主観的な不安にとどまるのであって、直ちに損害賠償の対象となるものではない。

そもそも、誰もが放射線を被ばくしながら日常生活を送っているにもかかわらず、このような被ばくやそのリスクをそれぞれ意識しながら毎日を送っているわけではない。これは、裏を返せば、日常生活上も受けるような被ばくについては、金銭賠償を伴うような場面とはいえないということの意味する。さらに、地域差はあるが、自然の中でも一定の放射線は存在し、比較的高線量の地域

も存するが、そのような地域から避難するとか、立ち入らないように意識しながら生活するということは行われていない。

放射線被ばくと同様に発がんなどのリスクが問題とされている化学物質についてみると、放射線と同様、自然界にも一定の化学物質は存在する上、排気排ガス、食品や化粧品の添加物等、身近に化学物質が溢れ、自家用車に乗ることによって排気ガスを産生する等、個人が多かれ少なかれ化学物質の産生に寄与している現代社会において、健康被害やこれに対する有意なリスクを伴わない限り、ある者が何らかの不安を抱くことはあっても、これが賠償の対象になるとは考えられていない。

以上によれば、低線量被ばくの健康影響のリスクは、他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対する不安感が生じたとしても、それは科学的根拠を欠く極めて主観的なものというべきであり、直ちに賠償の対象とされるべきようなものではないというべきである。

(ウ) 裁判例においても、単なる漠然とした不安感は直ちに賠償の対象とはされていないこと

a 裁判例は客観的根拠ないし科学的根拠を伴わない主観的利益について損害賠償責任を認めることに消極的であること

(a) 「平穏生活権」として主観的利益侵害が問題とされるようになったこと

人権意識の高揚に伴い、従来不法行為法上保護されてきた人格的利益とは異なる利益の侵害についても、裁判で争われるようになり、その中で、「平穏生活権」として、様々な主観的利益の侵害が問題となった。「平穏生活権」の内容は多岐にわたるが、公害、生活妨害の分野についてみると、廃棄物処分場の設置や操業の差止めが求められた事案において、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する利益があるとして、これらの権利が将来侵害されるべき事態に置かれた者に差止請求権が生じるなどとした裁判例が現れた(仙台地裁平成4年2月28日判決・判例時報1429号109ページ、熊本地裁平成7年10月31日決定・判例時報1569号101ページ等)。

(b) 裁判例は、生命・身体に対する危険について侵害を認めるには、少なくとも、危険の現実化する客観的な蓋然性を求めていること

しかしながら、一般通常人の感覚を理由に差止請求を認める前記のような考え方は、一般化せず、かえって、水戸地方裁判所土浦支部平成5年6月15日判決(判例時報1467号3ページ)は、研究施設の近隣住民らが、遺伝子組換えDNA実験により、その生命、身体に回復しがたい重大な被害を受ける危険性があり、そのため、現在、平穏で安全な生活を営む権利や生命、身体に対する安全性の意識が侵害されているなどとして、不法行為及び人格権侵害に基づき、当該研究施設における、遺伝子組換えDNA実験等の差止めを請求するとともに、不法行為に基づく損害賠償請求をした事案において、平穏生活権又は人格権の侵害は、それが客観的に違法といえる程度に重大で、社会生活上、通常人が一般に受忍すべき限度を超えたものであることを要し、その前提である生命、身体への侵害は既に発生しているか、いまだ発生していなければ、これが発生することの客観的な蓋然性がなければならぬとした上で、このような蓋然性が認められない以上、住民らの主張するところは、被害発生 of 抽象的な可能性であり、これから住民らの意識を媒介にして主観的な不安感が生じ、平穏で安全な生活を営む権利が侵害されていると主張しているものであって、更に利

益衡量をするまでもなく、一般に受忍すべき限度を超えた平穩生活権あるいは人格権の侵害とはいえないとして、差止請求を棄却し、住民らの生命、身体に対する安全性の意識の侵害についても、住民らの主観的感情が害されたという以上に法律上保護に値する利益が侵害されたとは認められないとして、損害賠償請求も棄却した。また、東京地方裁判所平成9年4月23日判決（判例時報1651号39ページ）は、厚生大臣の食品の成分規格の規定及び食品添加物の指定により残留農薬基準が緩やかになった結果、身体の安全・健康への不安に脅かされることなく平穩に生活する権利（健康権）が侵害されたとして、国家賠償請求をした事案において、「人の生命、身体及び健康が法的に保護されるべき利益であることはいうまでもなく、（引用者略）、そのような人格的な利益は、これを健康権という独立の権利ととらえることはできないとしても、不法行為法上も保護されるべき法的利益であることは異論のないところといえよう。」とした上で、「恐怖感とか不安感なるものは、個人の内心の感情であり、その発生、程度等は人により千差万別であるから、単に他人の行為によって不安等を感じたからというだけで、これを全て不法行為法上賠償の対象となる損害とすることが妥当でないことはいうまでもなく、したがって、原告らの主張する不安等が、（引用者略）単なる主観的な危惧や懸念にとどまらず、近い将来、現実生命、身体及び健康が害される蓋然性が高く、その危険が客観的に予測されることにより、健康等に対する不安に脅かされるという場合には、その不安等の気持ちは、もはや社会通念上甘受すべき限度を超えるものというべきであり、人の内心の静穏な感情を害されない利益を侵害されたものとして、損害賠償の対象となると解するのが相当である。」と判示し、不安感等を理由とした損害賠償を認めるためには、危険の現実化する客観的な蓋然性が必要であって、漠然とした恐怖感や不安感という程度では足りないとしており、これも前記水戸地裁土浦支部の判示と軌を一にするものである。その後、他の裁判例においても、これらと同様の判断がなされている（東京地裁平成13年3月27日判決・判例時報1767号51ページ、その控訴審である東京高裁平成15年9月29日判決・訟務月報51巻5号1154ページ参照）。

このように、裁判例は、生命・身体に対する危険について侵害を認める上で、少なくとも、危険の現実化する客観的な蓋然性を求める傾向にあるといえる。

(c) 最高裁も、人格権や法的保護に値する利益について客観性を求めていること

事案は異なるが、最高裁判所は、葬儀場の様子が居宅から見えることによって、近隣住民が強いストレスを感じているとしても、これは専ら近隣住民の主観的な不快感にとどまり、社会生活上受忍すべき限度を超えて近隣住民の平穩に日常生活を送るといふ利益を侵害しているということではできないとして、葬儀場の営業を行う業者について、目隠しを設置する義務や不法行為責任を否定している（最高裁平成22年6月29日第三小法廷判決・集民234号159ページ）。また、最高裁判所平成18年3月30日第一小法廷判決（民集60巻3号948ページ。いわゆるod景観訴訟）は、従来主観的利益とされてきた景観利益の侵害に関し、都市の景観が、一定の場合には客観的価値を有するとした上で、かかる良好な景観が有する客観的な価値の侵害に密接な利害関係を有する者が当該良好な景観の恵沢を享受する利益は、法律上保護に値するものとした（もっとも、最高裁は、このような景観利益の内容は私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて「景観権」という権利性を有するものを認めることはできず、ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑

罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められ、当該事案においては、景観利益を違法に侵害する行為は認められないとした。)が、ここでも、都市の景観が、飽くまで、良好な風景として、人々の歴史的又は文化的環境を形作り、豊かな生活環境を構成する場合には客観的価値を有することが法律上保護に値する利益と判断する根拠となっているものであって、景観について単に主観的な価値を有するにすぎない場合についてまで保護の対象としているものではない。

このように、最高裁は、単なる主観的な利益にとどまるものは損害賠償責任の対象とならないことを前提としているとみることができる。

#### (d) 小括

以上によれば、最高裁判例や裁判例は、客観的根拠を伴わない主観的利益侵害を認めることに消極的であって、人格権や、法的保護に値する利益への侵害を認めるに当たって客観性を求めており、健康リスクに対する侵害を認めるに当たっては、抽象的な危険では足りず、具体的な危険、すなわち、客観的ないし科学的根拠により被害の生じる蓋然性を求めているということが出来る。

#### b 原賠法に基づく賠償に関する他の裁判例

原賠法に基づく賠償に関する裁判例として、前記東京地裁平成27年6月29日判決、その控訴審である東京高裁平成28年3月9日判決、東京地裁平成25年10月25日判決、その控訴審である東京高裁平成26年5月7日判決(確定)、東京地裁平成27年3月31日判決、その控訴審である東京高裁平成28年1月13日判決(確定)、東京地裁平成31年3月27日判決は、いずれも、被告国の前記主張に沿う説示をしている。

この点、前記東京高裁平成26年5月7日判決は、東京都内の住民が、本件原発事故により、自主的避難等の費用負担を余儀なくされたほか、人格権侵害や精神的損害を受けたと主張して、原賠法3条1項及び不法行為に基づき、避難に伴う費用や慰謝料等の請求をした事案において、請求をいずれも棄却した原判決の結論を維持したところ、控訴人(一審原告)の被ばくの程度は、自然被ばくをわずかに上回る程度であると認められ、社会的に受忍できない限度に健康上のリスクを侵害されたとはいえないなどとした上で、そのような状況にある者が、通常、被ばくを回避するために避難したり、マスクを購入するとまでは認められず、避難やマスクを購入する等して財産的損害を被ったとしても、事故から通常生ずべき損害とは認められないと判示した。これは、財産的損害に関する因果関係に対する判断であるが、事故後の行動の合理性を判断する上で参考となる。

これらの判決は、客観的根拠ないし科学的根拠を伴わない主観的利益について損害賠償責任を認めることに消極的な、最高裁判例をはじめとする裁判例の傾向にも沿うということが出来る。

#### エ 自主的避難等対象区域の居住者に対する賠償の考え方について

##### (ア) 自主的避難等対象区域について

自主的避難等対象区域は、平成23年12月6日、中間指針追補において、賠償の指針を示すために設定された。これは福島県内の一定の地域であり、平成23年3月から同年4月にかけて、住民の安全を確保すべく、避難のために設定された、避難指示等対象区域とは性質を異にする。

自主的避難等対象区域は、本件原発からの距離が、30kmから約100kmの広範囲にわたる地域であるが、下図のように同一行政区画内は本件原発からの距離を問わずに画一的に指定され

たため、同発電所を中心とした同心円状とはなっておらず、本件原発から外延までの距離は、場所により相当な差があるなど、同一行政区画内での住民の被ばく量も均一ではない。自主的避難等対象区域における放射線測定結果は様々であり、例えば、本件原発からの距離が、西南西約39kmのi a町役場における平成23年の放射能測定結果をみると、3月31日0.19、4月30日0.15、5月31日0.12、6月30日0.13、7月31日0.11、8月31日0.1、9月30日0.1、10月31日0.1、11月30日0.1、12月31日0.1、1月31日0.09、2月16日0.09、平均0.115 ( $\mu\text{Gy}/\text{h} \equiv \mu\text{Sv}/\text{h}$ ) であり(原賠審24回配付資料・各市町村の環境放射能測定結果の推移参照)、1年間の積算線量に換算すると、相当程度ある自然放射線量を含めても、約1ミリシーベルト程度と極めて低い( $0.115 \times 24 \times 365 \equiv 1007.4 \mu\text{Sv} = 1.007 \text{mSv}$ 。なお、人が一日中屋外で生活することは考えられないことを踏まえると、実効線量はより低い数値となるものと考えられる。)。一方、本件原発からの距離が、北西約62kmのh l市役所における平成23年の放射能測定結果をみると、3月31日2.61、4月30日1.49、5月31日1.36、6月30日1.05、7月31日1.08、8月31日0.99、9月30日0.93、10月31日1.18、11月30日1.16、12月31日1.12、1月31日1.06、2月16日1.08、平均約1.26 ( $\mu\text{Gy}/\text{h} \equiv \mu\text{Sv}/\text{h}$ ) であり、1年間の積算線量に換算すると、相当程度ある自然放射線量を含めても、約11.3ミリシーベルト程度である( $1.26 \times 24 \times 365 \equiv 11037.6 \mu\text{Sv} = 11.037 \text{mSv}$ )。(以上につき、原賠審第24回の配付資料・各市町村の環境放射能測定結果の推移参照。)

自主的避難等対象区域について、避難指示や、自主的に避難するようとの勧告が出されることはなかった。

中間指針追補では、このような自主的避難等対象区域の住民に対し、避難指示等対象区域に比べると低額ではあるものの、一定の賠償をすることが示された。

いわゆる低線量被ばくに関し、「現時点での国際的なコンセンサスは、100ミリシーベルト以下の低線量域においては疫学データの不確かさが大きく、放射線によるリスクがあるとしても、放射線以外のリスクの影響に紛れてしまうほど小さいため、統計的に有意な発がん又はがん死亡リスクの増加を認めることができない、というものであり、いわゆるLNTモデルも科学的根拠により実証されたものと認められているわけではないところ、自主的避難等対象区域は、1年間の積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれがないのであるから、当該区域の住民について、本件原発事故前以上の放射線に被ばくしたとしても、このような低線量被ばくの健康影響は、他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる。

(イ) 自主的避難等対象区域の住民の感じる不安は、慰謝料の発生を直ちに認める程度の精神的苦痛ではないこと

自主的避難等対象区域の住民について、本件原発事故前以上の放射線に被ばくしたとしても、このような低線量被ばくによる健康影響は、他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいことからすると、本件事故により自主的避難等対象区域の住民が放射線に被ばくしたことについて不安感を抱き、精神的苦痛を感じたとしても、前記ウで述べたことと同様に、一般不法行為法のみ観点から検討した場合には、自主的避難等対象区域の住民が受けたであろうと推測される放射線の被ば



くは極めて小さいと評価すべきものであるから、慰謝料の発生を認める程度の精神的損害が直ちに発生するとはいえない。

(ウ) 放射線量、避難者の割合、本件原発からの距離、避難指示の存否等に照らし、被告国の行為と避難に伴う損害との間に直ちに相当因果関係はないこと

まず、自主的避難等区域内の住民が、本件事故により放射線に被ばくしたことに対して何らかの不安感を抱いたとしても、前記のとおり、健康被害を伴わず、そのリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるような低線量被ばくに対するものである上、下図のとおり地震・津波による自主的避難者も含め、平成23年3月15日時点における人口に占める自主的避難者数(地震・津波による自主的避難者数を含む。)割合は、a h市4.5%、h n市1.5%、l k市1.1%、h l市1.1%であり、i l市0.1%、i a町0.1%など1%に満たない市町村も含まれていた(原賠審第18回の配付資料)。

そして、福島県民の自主的避難者総数が、平成23年3月15日時点に比し、大幅に増加することがなかったことからすれば、前記統計において若干補足されていない避難者がいることを考慮しても、自主的避難等対象区域の住民のほとんどは、避難することなく、当該区域に滞在し続けたといえることができる。この点は、中間指針追補にも、「当該地域の住民は、そのほとんどが自主的避難をせずに、それまでの住居に滞在し続けて」いたと明記され、異論のないところである。

しかも、自主的避難等対象区域は、30kmから約100km程度、本件原発から離れており、同所から遠く離れた所に位置するといえることができる。単純に本件原発からの距離で約100kmの地点といえば、宮城県、山形県、栃木県及び茨城県の一部地域を含むほどである。

さらに、前記のとおり、当該区域の住民に対しては、避難指示等が出されておらず、避難の勧奨もされていなかった。

加えて、本件原発事故当初の期間の目安とされた、平成23年4月22日までの間に、自主的避難等対象区域は、避難指示等の出されている区域と隣接さえしておらず、屋内退避の指示が出された区域に隣接していたにすぎなかった。そして、一般住民に対し、万が一にでも健康影響を生じさせないという、予防的観点から避難指示等が出されていたことも考慮すると、自主的避難等対象区域の住民が、避難指示等が出されていない状況下で避難することは、一般的とはいえない。

以上のように、自主的避難等対象区域における放射線被ばく量が、健康影響を伴わず、その健康影響が他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいことのほか、住民のほとんどが避難しなかったこと、自主的避難等対象区域が本件原発から遠く離れており、避難指示等の対象でなかったこと、本件原発事故当初については、自主的に避難することが一般的ではなかったことに照らすと、当該区域内の住民が自主的に避難したことにより生じた精神的損害と被告国の行為との間に直ちに相当因果関係を認めることはできない。

(エ) 自主的避難等対象区域に関する中間指針等の評価について

a 中間指針等の性質

中間指針等は、原賠法18条に基づき、文部科学省に設置された原賠審が、福島第一、第二原子力発電所事故に係る原子力損害について策定した、原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針である。このような指針の公表は、当事者の自主的な紛争解決を促進し、被害の早期回復に資する

とともに、裁判所に民事訴訟が殺到することによる民事司法全体の機能不全を予防することができるなどといわれている（判例時報2140号3ページ以下参照）。

原子力損害賠償紛争解決センターは、原賠審のうち和解の仲介の手続きを実施する組織の呼称であるが、同センターが和解の仲介を行うに際して、原賠審が定める指針を適用するにあたり、多くの申立てに共通すると思われる問題点に関して、統一的な解決を図ることを確保し仲介委員が和解の仲介に当たって参照するための基準となる総括基準が策定され、これを示して和解仲介が行われている。

被告東電は、中間指針等や総括基準を十分尊重し、適切な賠償をしており、対象者の要望に応じて対象者が被告東電から賠償を受けるに当たって必要な請求書類を送るなどして、迅速かつ公平な賠償に努めている。

中間指針等を踏まえ、多数の和解が成立している現在、中間指針等の果たしている役割は大きい。そして、中間指針等は、原賠法に基づく本件原発事故に関する損害賠償の範囲について、一般の不法行為に基づく損害賠償請求権における損害の範囲と特別に異なって解する理由はないとして、相当因果関係があるものとされる損害の範囲について指針を示している。もっとも、中間指針等については、裁判規範ではなく、従来の相当因果関係説によっては導かれない、新たな損害の賠償を認めたのではないか（o e 「『包括的生活利益』の侵害と損害」・福島原発事故賠償の研究17ページ）、原子力損害の特性を踏まえ、従前の学説・実務が不法行為損害賠償における実体ルールとしてきたものを超えたルールを採用し、相当因果関係における予防原則を取り込むなどした（o f 「福島原発賠償に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築」前掲福島原発事故賠償の研究113ページ以下参照）などの指摘があるとおおり、相当因果関係があるものとされる損害の範囲を示すにあたっては、被災者の早期救済のため等の政策的観点も加味された上でその範囲を示している。

このため、本件においては、中間指針等の前記性質を十分に踏まえた上で、別途、相当因果関係の存否や損害額が認定されるべきであるし、既払金のある場合には、これを損害額から控除するとともに、慰謝料の算定に当たって、早期に十分な被害回復のなされたことが考慮されるべきである。

b 自主的避難等対象区域に関する中間指針等の賠償の範囲や項目の目安が、被災者に配慮したものであること

(a) はじめに

中間指針追補は、以下に述べるとおり、自主的避難や滞在を行った住民の損害賠償を検討するに当たり、本件原発の状況が安定しない中で、放射線被ばくへの恐怖や不安、発電所からの距離、避難指示等対象区域との近接性、自己の居住する市町村の自主的避難の状況等を総合的に考慮し、被災者救済という政策的観点も加味した上で賠償が認められるべき一定の範囲を示している。

(b) 自主的避難等対象区域に関する中間指針等が、線量評価のみを考慮して策定されたものではないこと

中間指針等では、自主的避難等対象区域の住民が、放射線被ばくへ恐怖や不安感を抱いたことに起因する損害の賠償を認めているところ、前記ウの裁判例の考え方を前提にすれば、不安感等の対象である放射線量の科学的な評価が賠償の可否、内容を決するに当たって最も重要な要素となる

と考えられるところ、前記のとおり、中間指針追補においては、平成23年4月以降、放射線量が客観的に明らかにされるようになった後の期間に係る賠償についても、線量の非常に低い地域を含んだ対象区域が設定されている。

中間指針等に対しては、その性質上、和解仲介に資する賠償基準を示すことが期待されていたことから、基準が明確であることが望ましく、中間指針2次追補策定時においては、自主的避難等対象者区域の住民に対する避難に係る賠償の範囲を決するに当たり、先に20ミリシーベルトを下回る場所について線量でお金を払うべきではない(og委員・原賠審第23回議事録36ページ)との意見が出されたほか、20ミリシーベルト以外の基準を示すことは難しいとの意見が出される一方で、20か1かしかないことでは必ずしもない(原賠審第24回議事録36ページ以下)との意見も出された。その後、1ミリシーベルトのところも含めて基準を示すべきことを前提とした意見も出されるなど(oh会長・原賠審第26回議事録33ページ)、線量を基準とすることに対しては、様々な意見が示された。

これらのことから、中間指針等が、健康影響が他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる低線量被ばくに対する不安感という主観的利益侵害について、被災者救済の政策的観点も踏まえた様々な事情を考慮していたことが分かる。

(オ) 本件原発事故当初の特殊性を踏まえ、自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料を認めるとしても少額にとどまること

a 本件原発事故当初の特殊性

前記(ア)ないし(エ)で述べたところに照らせば、自主的避難等対象区域の住民による損害賠償請求については、福島第一原子力発電所の状況が不安定であり、将来的な飛散放射線量の予測ができない状況下において、万一の事態を想定して緊急避難的に避難することは、正当化できるとしても、自主的避難等対象区域が広域にわたっていること、その範囲が本件原発からの距離や放射線の線量に必ずしも対応していないことなどに照らし、慰謝料を認める対象者については、行政区画ごとに一律に考えるべきではなく、細やかな検討を要すると考えられる。

b 適正な慰謝料額について

このような慰謝料の算定に当たっては、本件原発事故前以上の放射線に被ばくしたとしても、このような低線量被ばくの健康影響は、他の要因による影響に隠れてしまうほど小さく、自主的避難等対象区域の住民について、客観的にみて、健康被害は生じていないし、肉体的苦痛も受けてないことが考慮されなければならない。また、本件原発の状況が刻々と変化し、情報が不足していた期間は僅かであったことや、政府においても、予防的観点に立ちつつ、当初から情報提供をしていたことなどについても十分に併せ考慮して慰謝料が算定される必要がある。

交通事故損害賠償事件における慰謝料の算定に当たっては、個々の裁判官の主観性・恣意性を排除して、被害者相互間の不公平、不均衡を避けるとともに、同種大量の交通損害賠償事件を効率的に処理する目的で、基準が設けられており、このような基準は、生命・身体に対する人体損害に対する適正な賠償額として、交通事故以外の不法行為の場合にも重要な意義を有している(oi「慰謝料に関する諸問題」・新現代損害賠償法講座6巻226及び227ページ参照)ことに照らせば、慰謝料の算定に当たっては、被害に関わる事情の類似した裁判例を参考にすることができるというべきである。

そこで、中間指針等の策定に当たって参照された当時の裁判例のうち、身体的損害を伴わない、騒音・悪臭等に関する裁判例をみると、基地や空港の騒音、道路の騒音や排気ガス等が問題になった裁判例において認容された慰謝料額は、最も高いもので月額1万8000円であり、下水、産業廃棄物、豚舎の悪臭が問題になった裁判例において認容された慰謝料額は、最も高いもので月額9000円である。

このように、中間指針追補において、自主的避難等対象区域の滞在者に対し、子ども及び妊婦に対しては一人40万円（本件原発事故発生から平成23年12月末までの損害として）、その余の者に対して8万円（本件原発事故発生当初の時期の損害として）を目安として賠償するという考え方は、種々の議論の結果、前記の裁判例も参照しつつ、低線量被ばくに対する不安を中心に、自主的避難と滞在を分けずに初期の情報が十分でなかったこと等も総合的に考慮したものであって、合理性のあるものといえることができる。

したがって、自主的避難等対象区域の住民の避難に係る適正な慰謝料額は、個別事情に基づく主張立証がなされない限り、これらの金額を上回ることはないというべきである。

（カ） 自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料を認めるとしても、その額は、避難指示等対象区域の住民の受ける慰謝料よりも相当に小さくなるはずであること

慰謝料額の算定に当たっては、〈1〉自主的避難をした者は、本件原発事故当初の滞在期間が短い分、滞在者に比し、被ばくによる健康被害に対する不安感は小さいこと、〈2〉避難指示等を受けず、避難を余儀なくされているとはいえない上に、避難指示等対象区域の住民に比し、帰還が容易なため、避難指示等対象区域内の住民よりも、一定期間内に受ける精神的苦痛の小さいことが十分に考慮されるべきである。そうすると、自主的避難等対象区域内の住民については、後記のとおり避難指示等対象区域の住民の受ける慰謝料額として十分な金額である月額10万円よりは、相当に小さくなるはずである。

確定判決である、福島地方裁判所いわき支部平成26年9月10日判決、その控訴審である仙台高等裁判所平成27年1月21日判決は、自主的避難をした者に対する精神的損害として、4万円を上回らないとしている。

（キ） 小括

以上のとおり、自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料は、個別事情に基づく主張立証がなされない限り、中間指針等が示した賠償の目安を上回ることとはなく、仮に認められるとしても、避難に伴う高額な損害の賠償を認めるのは相当でない。

オ 避難指示等の対象区域の居住者に対する賠償の考え方について

（ア） 避難指示等の対象区域について

前記イで述べたとおり、避難指示等対象区域は、本件原発から30キロメートル圏内にあったり、本件原発事故発生から1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定される空間線量率が続いている地点等であって、政府により、避難指示等が出されたり、自主的に避難することが求められた区域である。これまで述べてきたとおり、100ミリシーベルト以下の放射線に被ばくすることにより、健康被害の生じることが科学的に証明されていないことによれば、本件原発事故前以上の放射線に被ばくしたことのみをもって、避難指示等対象区域の住民が、通常避難するとはいえないが、これらの地域については、政府の指示等があるため、これを踏まえると、当該区域内

の住民は、通常の場合、避難することになると考えられる。

そのため、仮に、被告国の行為に違法性が認められた場合には、避難に伴って生じた精神的損害は、避難に必要かつ相当と認められる限り、被告国の行為との間に相当因果関係のある損害と認められるとしてもあながち不合理とはいえない。

(イ) 精神的損害について

a はじめに

避難指示等を受けて避難した者は、自主的に避難した者と異なり、避難を余儀なくされたということができる上、避難生活が長期間にわたったため、相応な精神的苦痛を受けていると考えられるから、これについて慰謝料を認める余地がある。しかし、慰謝料額は、精神的苦痛の内容や類似事案における慰謝料額等を踏まえ、適切に算定される必要がある。

この点、中間指針等において、避難指示等に係る損害として、精神的損害の賠償に係る指針も示されているが、その内容は、交通事故における損害賠償実務や類似事案の裁判例と比較すると十分な内容となっており、政策的判断も加味されている。そうすると、避難指示等対象区域の住民の避難に係る適正な慰謝料は、個別事情に基づく主張立証がなされない限り、これらの金額を上回ることはないというべきである。

このため、本件においては、精神的損害について、中間指針等の内容を踏まえつつも、適切な慰謝料額が算定されるべきである。また、被告国の支援の下、被告東電が、中間指針等を尊重し、適切な賠償を早期に行っていることや、対象者の要望に応じて対象者が被告東電から賠償を受けるに当たって必要な請求書類を送付するなどして早期の賠償に努めていることは、慰謝料の算定に当たっても、十分に考慮されるべきである。

b 避難を余儀なくされたことに伴う精神的損害について（帰還困難区域における一括賠償を除く。）

(a) 適正な慰謝料額について

避難者は、突然の事故によって、平穏な日常生活とその基盤を失い、避難による不便な生活を余儀なくされるとともに、帰宅の見通しが不透明なことについて不安を抱くため、精神的苦痛を受けると考えられる。

他方、避難者は、本件事故による身体的傷害や健康被害を負っておらず、これらに伴う肉体的苦痛や精神的苦痛を受けていない。また、避難者は、実際に、入通院等を余儀なくされていないので、入通院を余儀なくされる場合に比し、時間や行動の制約は小さい。さらに、避難生活の長期化に伴い、当面の間避難を継続することを前提とした生活基盤が整備され、避難者が避難先の生活に徐々に適応することにより、前記のような精神的苦痛は相当に軽減されていくと考えられる。これらの事実を照らすと、避難者の受ける精神的苦痛は、交通事故のため入通院を余儀なくされた被害者に比しても、相当に小さいはずであり、自動車損害賠償責任保険における慰謝料（日額4200円、月額換算12万6000円）より低額であっても不合理ではない。

(b) 中間指針等の内容は十分なものであること

前記イのとおり、中間指針等では、避難指示等の対象区域住民の受けた、避難に伴う精神的苦痛の損害額として、福島第一、第二発電所事故から6か月間（第1期）は一人月額10万円（避難所等における避難生活をした期間は、一人月額12万円）、その後の避難指示区域の見直し時点ま

で（第2期）は一人月額5万円、その後の終期まで（第3期）は避難指示解除準備区域、居住制限区域に設定された地域は一人月額10万円を目安として賠償することとされている。なお、第2期については、実際には、一人月額10万円が支払われている。

このような中間指針等の内容は、「通常はさほど高額となるものではない」とされている生活費増加費用が含まれているとしても、十分なものである。

加えて、前記の損害算定期間の終期について、中間指針等では、〈1〉避難指示区域については、解除等から1年間を当面の目安とする、〈2〉平成23年9月に区域指定が解除された緊急時避難準備区域については、支払終期は平成24年8月末までを目安とする、〈3〉特定避難勧奨地点については、避難指示等の解除後3か月間を当面の目安とするとしてされており、帰還やその後に安定した生活を営むために一定の期間を要することを踏まえても、中間指針等では、十分な慰謝料額が認められているといえることができる。

c 帰還困難区域の住民に対する一括払の慰謝料について

(a) 適正な慰謝料額について

帰還困難区域の住民は、非常に長期間にわたって帰還不能となった上、帰還の見通しが立たないため、同区域内における生活の断念を余儀なくされたことなどによる精神的苦痛を受けている。

この点、裁判例上、高額な慰謝料が認められる場合についてみると、約1300万円の後遺障害慰謝料が認められるのは、両眼の視力が0.1以下になる、咀嚼又は言語の機能に著しい障害を残す、両耳の聴力が耳に接しなければ大声を解することができない程度になる、1手の5手指又は親指を含み4の手指を失うなどした場合である。約1000万円の後遺障害慰謝料が認められるのは、片目を失明する、片耳の聴力を全て失う、3本以上の手指を失うなどした場合である。約600万円の賠償が認められるのは、鼻を欠損する、1耳の聴力を全く失う、1手の親指又は親指以外の2の手指を失うなどして、回復を期待できない重い傷害を負った場合である。

また、山の斜面で発生した地すべりにより山腹の居住家屋等が家財道具もろとも破壊された住民らについて、長野地方裁判所平成9年6月27日判決（判例時報1621号3ページ）は、地すべり後に一定期間避難生活を送り、その後、新たな場所での居住を開始した原告について、慰謝料として、災害見舞金以外に最高400万円の支払を命じた。同事案は、国賠法2条1項の責任が問題となった事案であって、同法1条が問題となった事案ではないが、特定の地域に居住する多数の住民が、自然災害を契機として、一定期間避難生活を余儀なくされ、災害の結果、元々居住していた場所での居住が不可能となり、新たな居住地での居住での生活を余儀なくされた点において、帰還困難区域の住民の本件事故後の行動と共通する部分がある。

(b) 中間指針等の内容は被災者の精神的損害を慰謝するものとして十分なものであること

中間指針等では、帰還困難区域の住民が受けた精神的損害の損害額として、前記bの第1期及び第2期分に加え、中間指針2次追補で一人600万円、中間指針第四次追補で一人1000万円を目安とするとしている（ただし、支給調整があり、第3期の始期が平成24年6月の場合の加算額は700万円とされる。）。

このような中間指針等の内容は、前記のような交通事故における後遺障害慰謝料等の裁判例に比しても、十分なものと考えられる。

カ 区域外居住者の精神的苦痛に対する賠償の考え方について

前記エで詳述したとおり、中間指針第一次追補は、その策定の段階で自主的避難等対象区域内に住居があった者等に対する損害賠償を検討するに当たり、本件原発の状況が安定していない状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安、本件原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、自己の居住する市町村の自主的避難の状況等を踏まえ、総合的に考慮され、被災者救済という政策的観点も加味した上で賠償が認められるべき一定の類型とその場合の賠償額等を示したものである。中間指針第一次追補は、可能な限り早期に一定の指針を示すという観点から示したものであり、同追補以降において自主的避難等対象区域の追加設定や、避難指示等対象区域及び自主的避難等対象区域以外の区域の居住者、つまり区域外居住者に対する賠償については、新たな指針として示されていない。

避難指示等対象区域及び自主的避難等対象区域以外の区域では、自主的避難等対象区域と同様、1年間の積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれがなく、本件事故前以上の放射線に被ばくすることにより、健康影響が生じるといったリスクがあるとしても、そのリスクは日常生活の他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられているという事実関係を前提とすると、前記のような科学的根拠を伴わない主観的利益や、現実化する客観的な蓋然性を欠くような生命・身体に対する危険を保護していない裁判例の枠組みと整合的なものといえることができる。

しかも、従前の裁判例の枠組みに照らせば、仮に、このような区域外居住者が放射線被ばくによる健康影響に対する精神的苦痛を感じたとしても、それは危険の現実化する客観的な蓋然性を伴わない漠然とした恐怖感や不安感程度のものにほかならず、慰謝料の発生を認める程度の精神的苦痛とはいえないことは論を待たない。

したがって、区域外居住者の相当因果関係のある損害に対する賠償として直ちに認めることはできない。

この点、本件事故当時、東京都o t区の居住者が本件事故により自主的避難をし、精神的損害等を受けたとして、被告東電に対して、その損害賠償等の支払を求めた事案や、東京都p a区の居住者が本件事故により精神的損害等を受けたとして、被告東電に対して、その損害賠償等の支払を求めた事案において、東京地裁は、低線量被ばくによる健康影響に関する知見等に照らせば、本件事故による生命・身体等に対する具体的危険の発生は認められず、本件事故と相当因果関係のある被害が発生していたとはいえないとして、いずれも原告らの請求を棄却しているが、これは、前記裁判例の枠組みが、本件においても妥当することを裏付けるものである。

キ 豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどに対する慰謝料について

(ア) 原告らの主張

前記ウないしオでは、主に、放射線被ばくによる健康影響に対する恐怖・不安による精神的苦痛及び避難に伴って生じた精神的苦痛について論じてきたが、原告らは、これらの他にも、原告らに共通する損害として、a h市の豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどによる精神的損害も挙げており、これに対する慰謝料も支払うよう求めている（訴状第3章第1・41ないし71ページ、原告ら準備書面（56）12、13ページ等参照）。

(イ) 被告の主張

前記原告らが主張する精神的損害は、既に中間指針等で示している精神的損害に含まれていると考えられる。

すなわち、中間指針は、「本件事故においては、少なくとも避難等対象者の相当数は、その状況に応じて、〈1〉避難及びこれに引き続く対象区域外滞在を長期間余儀なくされ、あるいは〈2〉本件事故発生時には対象区域外に居り、同区域内に住居があるものの引き続き対象区域外滞在を長期間余儀なくされたことに伴い、自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、あるいは、〈3〉屋内退避を余儀なくされたことに伴い、行動の自由の制限等を長期間余儀なくされるなど、避難等による長期間の精神的苦痛を被っており、少なくともこれについて賠償すべき損害と観念することが可能である。したがって、この精神的損害については、合理的な範囲において、賠償すべき損害と認められる。」とし、避難等による長期間の精神的損害について包括的に考慮した上で、精神的損害の内容と賠償額等を示している。そして、中間指針では、第1期における避難等対象者の精神的損害について、「地域コミュニティ等が広範囲にわたって突然喪失」したことなども挙げられている上、中間指針2次追補では、第3期における避難等対象者の精神的損害の内容として、「帰還困難区域にあっては、長年住み慣れた住居及び地域における生活の断念を余儀なくされたために生じた精神的苦痛が認められ」とされ、さらに、中間指針第四次追補では、帰還困難区域又はa o町若しくはa n町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域からの避難等対象者に対して、故郷を喪失する者への精神的苦痛部分を慰謝料として一括して賠償することとされた。中間指針に定める避難等に係る精神的損害は、避難等対象者が、避難を余儀なくされ、いつ自宅に戻れる分らないという不安な状況に置かれることをも踏まえて策定されたものであり、中間指針第四次追補において賠償の対象となっている精神的苦痛、すなわち「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」は、原告らが居住するa h市の豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどに対する慰謝料として損害賠償の支払を求める精神的損害の範囲に含まれると考えられる。

このように、前記原告らが主張するa h市の豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどによる精神的損害は、中間指針等で示された賠償の対象となっている精神的損害に含まれていると考えられるため、原告らが中間指針等の範囲を超えて慰謝料の支払を求めることはできない。

#### ク まとめ

以上のとおり、原告らは、本件訴訟において平穏生活権を侵害されたなどと主張して慰謝料の支払を求めているが、中間指針等は、原賠審における法律、医療又は原子力工学等に関する学識経験を有する者による審議を経た上で策定されたものであり、低線量被ばくに関する合理的な知見を基に設定した避難区域等を前提として、自動車損害賠償責任保険における慰謝料や民事交通事故訴訟損害賠償額算定基準による期間経過に伴う慰謝料の変動状況等を参考に賠償の目安を示したものであることからすると、中間指針等で示された賠償の範囲や項目の目安は、裁判規範ではないものの、合理的な内容を定めたものといえることができる。また、中間指針等に関する策定経過の議事録を子細に検討すると、中間指針等の策定に当たっては、被災者救済に力点を置いた政策的観点加味されており、このことからしても、中間指針等で示された賠償の範囲や項目の目安は、被災者に十分配慮したものといえることができる。

したがって、中間指針等で示された賠償の目安を超える部分については、個別事情に基づく主張立証がなされない限り、福島第一発電所事故との間に相当因果関係が認められる損害とはいえない



い。

## 7 争点7 (被告らの連帯責任の成否)

### (1) 原告らの主張

被告東電と被告国に共同不法行為が成立することからも、被告国は、損害全部についての賠償責任を負うべきものである。

以下、理由を述べる。

#### ア 被告国の規制権限不行使と損害全部との間の相当因果関係の存在

被告国の規制権限不行使と原告らの被った損害全部との間には、相当因果関係が認められる以上、原則に従って、被告国は、原告らの被った損害の全部に対して賠償すべき義務を負担するものである。

#### イ 被告国による国策としての原子力発電の推進等は全部責任を強く基礎づけること

被告国が、国策として、被告東電ら原子力事業者と共同して原子力発電を推進し、かつ広く国民に対して安全性の保証を行ってきたという事実があり、被告国自身も、本件原発事故について「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っている」（汚染対処特別措置法3条等）と自認しているところである。

#### ウ 関連事件の判決例（全部責任、共同不法行為の成立）

なお、本件事故に基づく国賠法上の責任が問われた同種事件においても、被告国の責任を認めた判決においては、いずれも、本件事故の被害者との関係においては被告国の責任を限定しないという判断が重ねて示されている。

このうち、東京地裁判決は、「被告東電の本件事故に基づく損害賠償債務と被告国の本件事故を回避できたと認められる本件各規制権限を行使しなかった不作為に基づく損害賠償債務は、民法719条1項にいう共同不法行為に基づく損害賠償債務と同様、不真正連帯債務の關係に立つと解される。」と明快に判示している（同判決351～2頁）。

### (2) 被告国の主張

本件原発を管理・運営し、その利益を享受しているのは被告東電であり、被告国ではない。そして、被告国は、その設置等に際し、許認可をしたり、定期検査等をしているものの、これらは、被告東電の原子力施設に対する安全管理義務を軽減したり、免責するものではない。したがって、本件原発の安全管理は、一次的には、被告東電において行われるべきものであり、被告国は、これを、後見的・補充的に監督するにとどまる。

そして、民法719条1項前段の共同不法行為が成立するためには、客観的にみて一個の共同行為があるとみられることが必要と解される（o j ・不法行為〔増補版〕205ページ以下参照）ところ、被告国の規制権限の行使は、対象者の自由な活動に一定の制約を課し、不利益を与えるものであって、対象者に対し、責任や注意義務を軽減し、免責するという性格のものではなく、両者は次元を異にする責任である。また、被告国と被告東電では、安全対策の要否を検討するために必要な情報の収集や、これを分析する能力に大きな差があり、同じ情報を把握していたとしても、被告国と被告東電では検討に要する時間を異にする上、何らかの対策が必要との結論に達したとしても、それから、規制権限の行使に至るためには、様々な過程を経る必要のあることも考慮すると、被告国の規制権限行使と規制対象者である原子力事業者の不法行為との間に、客観的にみて一個の

不法行為があるとみることはできない。

そうすると、仮に被告国の規制権限不行使について、国賠法1条1項の違法が認められるとしても、これと被告東電の不法行為は、共同不法行為とはならず、単に不法行為が競合しているにすぎないこととなる。

このような場合において、損害の公平な分担という損害賠償の基本理念に照らし、前記諸事情を勘案すると、被告国の責任の範囲は、第一次的責任者である被告東電に比して、相当程度限定されたものになるべきである（関西水俣病訴訟に係る大阪高裁平成13年4月27日判決・判例時報1761号3ページ、じん肺訴訟に係る札幌高裁平成16年12月15日判決・判例時報1901号71ページ、福岡高裁平成13年7月19日判決・判例時報1785号89ページ、福岡地裁平成19年8月1日判決・判例時報1989号135ページ等参照）。

## 8 争点8（弁済の抗弁の成否）

### （1） 被告東電の主張

ア 自主的避難等対象区域及び被告東電の自主賠償基準の対象区域（福島県1j地域及び宮城県oc町）に居住していた者に対する弁済の抗弁の考え方

自主的避難等対象区域や被告東京電力の自主賠償基準の対象区域に居住していた者に対する賠償は精神的損害に対する賠償と生活費増加分等の実費の賠償が一体として行われている実情にあり、また、避難指示の対象区域と異なって被害の程度が小さくその範囲も限定されることから、実際の被害発生のあるようにおいても、精神的損害と財産的損害とを明瞭に区分しがたい特徴がある。そもそも本件事故という同一の不法行為により生じた財産上の損害と精神上の損害とは、その賠償の請求権は一個であるとする最高裁判例（最判昭和48年4月5日民集27巻3号419頁）からも明らかなように、同一の請求権を構成するものであって、その細目ごとにそれぞれ独立の損害としてそれぞれに損害賠償請求権が成立するという扱いは取られておらず、費目相互間の融通も認められている。そして、実際に生活費増加分や避難に要した費用等の財産的損害が賠償によって填補されれば、かかる賠償によって平穏な生活が回復することに伴い、精神的苦痛は慰謝されることになること、特に自主的避難等対象区域や被告東京電力の自主賠償基準の対象区域に居住していた者については、財産的損害と精神的損害を截然と峻別すること自体が困難である上、同一の請求権を構成する以上、精神的損害の賠償請求に対して、財産的損害を考慮した包括的慰謝料として裁判所が慰謝料額を認定する可能性があることも否定できないことを想起すれば、原告らによる精神的損害の賠償請求に対する弁済の抗弁として、裁判外における精神的損害及び財産的損害の賠償額の総額をもって弁済の抗弁を主張することは被告東電における適切な防御権の行使であり、そうすることは当然に許されるというべきである。

このような弁済の抗弁の考え方は、本件と同種事案に関する千葉地判平成31年3月14日においても既に認められており、ほかにも札幌地判令和2年3月10日、福岡地判令和2年6月24日においても同様の考え方が採られている。

したがって、本件訴訟においては、原告らに対する精神的損害の賠償額及び財産的損害の賠償額の合計額（ADR手続による和解を経ている場合の和解契約に基づく支払額を含む。）をもって、原告らの請求に対する弁済の抗弁を主張する。具体的には、各原告について、別紙「弁済一覧」中の「〈7〉弁済の抗弁主張額」記載の額を弁済の抗弁として主張する。

#### イ 旧屋内退避区域についても賠償額全額が弁済の抗弁の対象となること

原告らが本件事故時に居住していた旧屋内退避区域についても、精神的損害と財産的損害を含むその余の損害（避難費用、就労不能損害等）に対する賠償が区別してなされている実情にはあるものの、本件事故という一つの不法行為により発生した精神的損害と財産的損害に係る損害賠償請求権が実体上一個の請求権であることから、原告らに対する賠償額の総額をもって、原告らの請求に対する弁済の抗弁を主張する。具体的には、各原告について、別紙「弁済一覧」中の「〈7〉弁済の抗弁主張額」記載の額を弁済の抗弁として主張する。

#### ウ 世帯内の既賠償額の超過分については世帯内での融通・充当が認められるべきであること

被告東電は、被告東京電力準備書面（28）で詳述しているとおり、原子力損害の賠償が各世帯単位でなされていること、本件事故により発生した損害賠償請求権は一個の請求権を構成するものであることに鑑み、原告らが所属する世帯に対してなされた賠償に関し、当該賠償金を受け取った世帯構成員の受けた損害の認定額が実際の受領額を下回る場合には、当該過払分は他の世帯構成員の未受領の損害賠償請求権に充当されるべきであり、このような世帯内融通は精神的損害・財産的損害の別を問わず、本件訴訟の原告であるか否かの別を問わないものであることを主張する。なお、この考え方は、本件と同種事案に関する千葉地判平成31年3月14日においても採用されている。

世帯内部で融通する際には、当事者の合理的な意思及び複数の債務の間で弁済の利益が等しい場合に各債務の額に応じて充当する民法の規定（民法490条、489条4号）に鑑み、世帯の構成員のうち特定の者に支払われた金額が、その者が被った損害の額を超える場合、超えた分については、その余の構成員の未賠償額の比率に応じ、その余の構成員に按分して充当されるべきである。

具体的な按分の計算の方法としては、例えば、世帯の代表者であるAは80の損害を被りながら100の弁済を受領する（20の超過がある。）一方、Bは80の損害を被りながら50の弁済しか受領しておらず（30の不足がある。）、Cは70の損害を被りながら50の弁済しか受領していない（20の不足がある。）場合、Aに対する超過分である20は、Bに対する不足分である30とCに対する不足分である20の比率である3：2で按分し、Bに対して12、Cに対して8の弁済にそれぞれ充当すべきである。

#### （2）原告らの主張

##### ア 適時提出主義に反し、時機に後れた攻撃防御方法であること

被告東電は、訴訟の最終段階において、1500人余の原告らそれぞれに対する既払い金の金額を明示し、その既払い金のすべて（財産的損害も含めて）について、原告らが本訴訟で請求している損害賠償請求権に対し、「弁済の抗弁」となると主張している。しかも、家族への賠償金の支払いが、「世帯間で融通」され、他の家族の賠償額によっても「弁済の抗弁」が成立するとの主張を展開している。

本件のような集団訴訟において、原告ら代表者の証人尋問も終了し、結審日が指定された訴訟の最終局面において、このような抗弁を提出すること自体、適時提出主義（民事訴訟法156条）の原則に反し、時機に後れた攻撃防御方法として却下すべきである。

##### イ 精神的損害と生活費増加分等の実費損害の区別について

被告東電は、自主的避難等対象区域や被告東電の自主賠償基準の対象区域に居住していた者に

対する賠償は、精神的損害に対する賠償と生活費増加分等の実費賠償が一体として行われている実情にあり、精神的損害と財産的損害とを明瞭に区別し難いと述べる。

しかし、この主張は、原子力損害賠償紛争解決センター（ADR）の和解手続における被告東電の態度と矛盾する。被告東電は、ADRの手続の中で、妊婦・子どもへの60万円（避難していない場合40万）、その他の対象者への8万円（被告東電 H24 2. 28 プレスリリース（H23. 12. 6 中間指針追補を受けたもの））の内訳として、60万円の内の20万円を精神的損害に対する慰謝料、残りの40万円（避難していない場合20万円）を実費、8万円の内の4万円が精神的損害に対する慰謝料、残りの4万円を実費として和解に応じているからである。

それにもかかわらず、訴訟手続の中において、全額を精神的損害に充当すると主張するのは、自らの言動を、それも訴訟の終盤になって覆し、当事者に不合理な不意打ちを与えるものであり、禁反言の原則（民法1条2項、民事訴訟法2条）に悖るものであり、到底受け入れられるものではない。

被告東電の支払っている定額の生活費増加分（上記8万円のうちの4万円、60万円のうちの40万円ないし20万円）は、実損はあるが個々の立証・算定が困難であることから、「避難者の大多数に共通して発生して金額も比較的少ない食費、日用品購入のような費用の増加分を、立証の負担軽減を主目的として、精神的損害に合算することとした」ものであって（ok『中間指針の考え方』商事法務2013年53頁）、精神的損害と区別することが困難なものでもない。

#### ウ 昭和48年判決を根拠とする弁済の抗弁について

被告東電によると、「本件事故という同一の不法行為により生じた財産上の損害と精神上の損害とは、その賠償請求権は1個である」（最判昭和48・4・5民集27巻3号419頁）こととを根拠に、「同一の請求権を構成するものであって、その細目ごとにそれぞれ独立の損害としてそれぞれに損害賠償請求権が成立するという扱いは取られていない」と主張し、さらに「費目相互間の融通も認められる」と主張する。

そして、訴外で任意に応じてきた定額の賠償金の支払により、原告らの請求は補填される（弁済されている）との主張を展開している（被告東電準備書面（26）の4頁）。

しかしながら48年判決は、原審が、原告の逸失利益額について、その請求額を超える金額を、しかし慰謝料と合算した請求総額の範囲内で認容したところ、そのことが、申立事項と判決事項の一致を要請する現行246条に抵触するとして、上告された事案に関するものである。最高裁は、同一の身体傷害による逸失利益と慰謝料とを「訴訟上合わせて請求する場合」には、両損害項目は一つの訴訟物と理解されるため、現246条に反せず、上告には理由がないと判断したにすぎない。被侵害法益が同一である全ての財産的損害と精神的損害が常に一つの訴訟物を構成するとまで述べるものではない。

したがって、48年判決は、被告東電が主張するような、およそ被侵害利益を共通とするあらゆる損害項目（財産的損害費目と非財産的損害費目）が、常に一つの訴訟物を構成することまでを要請するものではない。

#### エ 費目相互間の融通に対し

被告東電は、「生活費増加分や避難に要した費用等の財産的損害が賠償によって補填されれば、平穏な生活は回復し、精神的損害は慰藉される」と主張し、既に、訴外で支払っている金額をもつ

て「弁済の抗弁」が許されると主張しているようである（被告東電準備書面（26）4頁）。

しかしながら、本件訴訟は、中間指針等が定める基準による賠償額では、到底、原告ら a h 市民の受けた損害を補てんすることは出来ないことから、それを超えた損害を求め、主張・立証を展開してきた訴訟であり、被告東電が訴外で支払ってきた賠償金が弁済の抗弁となるという主張は、そもそも噛み合わない主張である。

原告ら被害者の中には、実際に被った損害（逸失利益、休業損害、治療費、入通院慰謝料等）があるものの、様々な理由でその責任追及を諦めている者も相当程度存在している。a h 市民のような強制的避難の対象区域外の住民たちには、いわば泣き寝入りをしている被害者が相当数存在している。それにもかかわらず本件訴訟外での財産的損害に対するわずかな賠償金をもって、これにより「平穏な生活が回復することに伴い、精神的苦痛は慰藉される」などとする被告東電の主張は、的外れである。

そもそも、弁済充当とは、債務者間に同種の目的を有する数個の債務（民法488条1項）がある場合などに、債権者が債務者から債務の全部には満たない給付を受領した場合に、当該給付をどの債務（又は、ある債務のどの部分）に割り当てるかという問題である。

この点、本件訴訟の原告は、訴訟物を慰謝料に限った「明示的一部請求」を行うものである。そうである以上、従前の最高裁判決に照らせば、そこで明示された部分（損害項目）だけが訴訟物となり、既判力も当該部分（損害項目）にしか発生しないと理解するのが正当である（o1・民訴判例百選 [第5版] 170頁等参照、最判昭和37・8・10民集16巻8号1720頁。数量的一部請求について最判平成10・6・12民集52巻4号1147頁、質的一部請求について最判平成20・7・10判時2020号71頁）。訴訟物外の財物損害に対する弁済は、本件訴訟債務とは質的にも目的も異なるのであるから、被告の主張は認められない。

この点に関し、最高裁は、本件訴訟のように、特定の損害項目（甲）のみを請求する事案にあっては、前訴において一部棄却された場合であっても、損害事実を異にする別の損害項目（乙）については、前訴の既判力が及ばないことを近時の判決においても確認している（最判平成20・7・10判時2020号71頁）。

被告東電が財産的損害に対する既払金について、本件訴訟の訴訟物たる慰謝料（精神的損害・無形の損害に対するもの）の弁済にあたりと主張し、控除を求めるならば、既払金が、本件認定の損害項目を填補する性質をもつこと、すなわちこれまでの最高裁法理および学説の理解によれば、既払金と損害項目（本件訴訟の訴訟物である慰謝料）との同質性・相互補完性を、被告が主張・立証するより他ない（最大判平成5・3・24民集47巻4号3039頁、最大判平成27・3・4民集69巻2号178頁、om編『新注釈民法（15）』有斐閣2017年450頁 [on]）。

オ 千葉地判平成31・3・14の考え方に対し

千葉地判平成31・3・14は、慰謝料と認容した額に、既払金の性質を精査することなく全額控除対象とする。従前の判例・通説によれば、過剰控除と言え、適切な控除方法と言えない（さらに当該過剰控除分をもって、他の家族構成員である被害者である原告らにつき、当該個人にその精神的損害を慰謝すべき給付を与えることなく家族間（異主体間）控除を行うものであり、不当である。

むしろ、同種の事案においては、前橋地判平成29・3・17判時2339号3頁が、広く原

発ADRにおいて用いられている整理に従い、自主的避難等対象区域への既払金については、4万円（子・妊婦は20万円加算）に限り、本件慰謝料と同質性のあるものとして控除の対象とする。このような理解は、中間指針および従来の東電の説明に沿うものでもあり、その限りで当事者の合理的意思にもかなう処理であると言える。

理論的にも、判例・学説が支持する上記の同質性原則に則った処理である。

カ 財産的損害への賠償額も弁済の抗弁となるとの主張に対し

原告らの中には、就労不能損害、営業損害など、他の財産的損害について、任意による支払や、ADRを経ての支払を受けてきた者もいる。被告東電は、これらの財産的損害についての賠償も、原告らの精神的苦痛を慰謝するとの主張を展開している。

既述のとおり、加害者による既払い金を訴訟物である債権に充当すべきか否かは、当該債権の目的・性質の同一性があるかどうかにより決せられる。

財産的損害に対する賠償は、物の失われた交換価値など、客観的に算定された当該財産等の損害を補てんするものであるから、その財産的被害を賠償する以外に、精神的被害まで賠償する（弁済する）ことなどあり得ない。

就労不能損害や営業損害、治療費などの比較的算定可能な損害に対する賠償は、当該損害費目の損害を補填するものである。入通院慰謝料についても、その目的は病院への入通院に伴う精神的苦痛への慰謝であるから、本件訴訟の訴訟物である慰謝料（被ばくへの恐怖・深刻な不安からくる精神的損害・無形の損害の補填）とは目的を異にする。

そして、賠償の実例からみても、これらの個別性の高い算定可能な費目を含んだ各賠償では、費目を特定し、損害賠償額は1円単位で算定され合意の上支払われている。これはすなわち、各損害費目について領収証等の資料に基づき算定された額について、被告東電が合意の上支払っているという事実を示している。

したがって、これらの財産的損害や入通院慰謝料等の個別具体的かつ算定可能な損害に対する既払金は、具体的に算定された当該被害を補てんするに過ぎず、本件訴訟の訴訟物である精神的損害に対する慰謝料に繋がるものではない。

キ 世帯内融通の主張に対し

被告東電は、「同一世帯は家計を共通にすることから、充実に際し、同一世帯内では、名目上うち一人の原告に対する既払金であっても、世帯の構成員全体の損害にてん補するもの」とする旨の主張を展開している（被告東電準備書面（26）7頁等）。

しかし、不法行為法における保護法益である権利や利益は、個人を単位として考えるのが、近代法としての不法行為法における基本であり、不法行為による損害賠償請求権は、被害を受けた個々人に発生する。また、中間指針20頁第3-6でも、賠償は世帯単位ではなく、個々人に対してなされるべきことを前提とする。

また、未成年者の請求権についていえば、子どもの請求権を親が代わって行い、それを子どもの利益のために遣う（通常そのように合理的に推測される。）のは、親権者の財産管理及び代表行為として至極当然のことであって（民法824条）、その親権行使の内容について、加害者である被告に限定される理由はない。

被告は、「千葉地裁第二次訴訟判決」が、「経済的に同一体とみなすべき関係があるか否かと

いうことを判断基準」として既払金を世帯内で融通することを認めた点を指摘するが、かかる判決の考え方は、個人の権利擁護という法の根本理念を軽視した誤った判断というほかなく、大きな批判を受けているところであって、参考にすべきものではない。

また、各損害項目は、指針や被告東電の自主賠償基準に基づき、最小限を抽象的に算定したものに過ぎず、他に充当すべき過払いはなく、不当利得は生じていない。

以上

\* 1 最高裁は、規制権限の不行使が国賠法上違法となる場合について、「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」との判断枠組みを採用した上で、具体的な事案において、規制権限の不行使が国賠法上違法となるかの判断をするに当たっては、事案に応じ、〈ア〉規制権限を定めた法が保護する利益の内容及び性質、〈イ〉被害の重大性及び切迫性、〈ウ〉予見可能性、〈エ〉結果回避可能性、〈オ〉現実に実施された措置の合理性、〈カ〉規制権限行使以外の手段による結果回避困難性（被害者による被害回避可能性）、〈キ〉規制権限行使における専門性、裁量性などの諸要素の全部又は一部を総合的に考慮して、その不行使が著しく合理性を欠くと認められるかを検討しているところ、これらの諸要素をどのように、またどの程度考慮すべきかは、規制権限の根拠規範ごとにその根拠規範の解釈によって決まるものである。そして、本件において、被告国は、原子炉施設の安全性に係る規制権限の不行使が国賠法上違法となるかの判断をするに当たっては、上記規制権限を定めた法令である炉規法の趣旨、目的や、その権限の性質等を考慮して、少なくとも前記〈ウ〉の予見可能性について、二段階審査の手法により判断すべきである旨主張しているところであり、このような被告国の主張は、正に、最高裁が示した規制権限の不行使の違法性に関する判断枠組みに基づく主張である。

\* 2 m i 原発最高裁判決の原審である高松高等裁判所昭和59年12月14日判決（行政事件裁判例集35巻12号2078ページ）は、「原子炉設置の安全性の判断は、（中略）事柄の性質にかんがみ、単なる事実判断ではなく、価値判断を含むものであると思料される。（中略）原子炉設置の安全性の判断は、（中略）将来の予測に係る事項についてのもも含まれて（いる）。（中略）原子炉等規制法及び関連法令は、行政庁に対し、原子炉の安全性が肯定された場合における原子炉設置の拒否についての政策的裁量のみでなく、安全性を肯定する判断そのものについても専門技術的裁量を認めていると解されるから、原子炉設置許可処分は行政庁の裁量処分といわなければならない。」と判示しており、同様の見解を採っているものと考えられる。

\* 3 もっとも、設置許可処分を受けた原子炉施設（既設炉）については、平成24年法律第47号による改正後の炉規法により、いわゆるバックフィット命令の規定が設けられているところ（同法43条の3の23）、新たな規制基準を既存の施設等に適用（いわゆるバックフィット）する場合には、規制基準の決定後一定の期間を確保した施行日を定めるか、又は、当該規制基準の施行後の経過措置として当該規制基準に対応するために必要な期間を設定することを基本とするとされていることからすれば、規制権限を行使するか否かに関し、行政庁に裁量が認められる場合があるものと解される。

\* 4 決定論的安全評価とは、発生する可能性のある様々な事象の中から特定の事象（代表事象）

を選定し、これが発生確率にかかわらず発生すると仮定した上で、その代表事象によって施設にもたらされる影響の有無・程度により施設の安全性を評価する手法である。

施設の耐津波安全性を評価するためには、設計上の基準となる特定の津波が到来すると想定した上で、施設の安全を守るための重要な設備機器がその津波によって影響を受けるか否かを評価することが必要不可欠であるから、決定論的安全評価に基づく安全評価が必要不可欠であり、そのため、原子力規制においては、決定論的安全評価に基づいて原子炉施設の耐津波設計の安全性を審査してきた。

そして、被告国は、このような決定論的安全評価に基づく安全評価については、二段階審査の手法により判断すべきであると主張しているものである。

\* 5 なお、函館地方裁判所平成30年3月19日判決（判例秘書登載・判例番号L07350143）は、設置許可処分後に事業者が設置許可変更申請をしたものの、これに対する処分がなされておらず、原子力発電所が稼働前であった事案であったため、「設置変更許可申請に対し、規制委員会の許可がなされる具体的な見通しが立っておらず、原子力発電所の運転開始の具体的な日処が立っていない現時点で、人格権侵害をもたらすおそれのある重大な事故が発生する具体的な危険性を直ちに認めることは困難であるといわざるを得ない。」とした上で、「裁判所が、規制委員会による安全審査及び処分を待たずに、（中略）多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見を要する原子炉施設の安全性に関する審査を、規制委員会に代替して行うことは相当ではないから、人格権侵害の具体的危険性、すなわち、原発の安全性についての裁判所の審理、判断は、規制委員会の調査審議及び判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきである。具体的には、現在の科学技術水準に照らして、規制委員会の審査に用いられた具体的審査基準に不合理な点があるか否か、あるいは、当該原子炉施設が同審査基準に適合するとの審議・判断に不合理な点があるか否か、という観点で審理、判断がされるべきである。」としており、設置許可処分後、設置変更許可処分前の時点においては、二段階審査の手法を用いることを明らかにしたものである。

\* 6 確率論的安全評価（確率論的ハザード解析）とは、発生する可能性が確立した科学的知見により基礎づけられている事象から、発生する可能性が科学的根拠をもって否定できないという程度の事象まで、様々な事象を評価の基礎に取り込んだ上で、それらの事象の発生確率などを算出して施設の安全性を評価する手法である。

津波における確率論的安全評価（確率論的ハザード解析）は、直ちにこれに依拠して規制上の判断を行うことができるものではないが、原子力規制において、決定論的安全評価に基づく安全審査で基準を満たしていると評価された原子炉施設について、その設計基準とすべき津波を見直すきっかけを与えるものということができる。

\* 7 名古屋地裁判決387及び388ページ、千葉地裁判決（第3民事部）123及び127ページ、千葉地裁判決（第5民事部）266ないし269ページ\* 8 山形地裁判決216ないし222、229ページ\* 9 名古屋地裁判決386ないし392ページ、千葉地裁判決（第3民事部）



- 126ないし128ページ、千葉地裁判決（第5民事部）274ないし276ページ  
\*8 山形地裁判決216ないし222、229ページ\*9 名古屋地裁判決386ないし392  
ページ、千葉地裁判決（第3民事部）126ないし128ページ、千葉地裁判決（第5民事部）2  
74ないし276ページ  
\*9 名古屋地裁判決386ないし392ページ、千葉地裁判決（第3民事部）126ないし12  
8ページ、千葉地裁判決（第5民事部）274ないし276ページ  
\*10 山形地裁判決218、227及び228ページ

## 目次

- 1 争点1（本件継続給付の適否）
  - (1) 原告らの主張
    - ア 本件継続給付の適法性
    - イ 被告東電の主張に対する反論
  - (2) 被告東電の主張
- 2 争点2（本件事故についての民法709条適用の有無）
  - (1) 原告らの主張
    - ア 原告らが民法709条によって請求することの意義
    - イ 特別法が一般法による請求を排除するには明文の根拠を要すること
    - ウ 原賠法は民法709条による請求を排除しないこと
    - エ 民法709条の適用に関する裁判例について
  - (2) 被告東電の主張
- 3 争点3（被告国の規制権限不行使の違法の成否等）
  - (1) 原告らの主張
    - ア 規制権限不行使の違法の判断枠組み等について
      - (ア) 原子炉施設の安全規制に関する法令の趣旨、目的について
      - (イ) 本件における規制権限の存在
      - (ウ) 規制権限不行使の国賠法上の違法性の判断枠組み
    - イ 判断過程審査方式をとるべきとの被告国の主張が失当であること
      - (ア) 被告国の主張
      - (イ) 原告らの反論
    - ウ 規制権限不行使の国家賠償法上の違法性の評価に際して考慮すべき法令の趣旨、目的につ  
いて（特に事前警戒・予防の考え方に立つ規制が求められること）
      - (ア) 事業者の技術基準適合性確保義務を確実に履行させるために技術基準適合命令の発令  
権限が定められていること
      - (イ) 原子力安全規制法制においては事前警戒・予防の考え方に立った規制が求められるこ  
と
      - (ウ) 原子炉施設の安全規制においては、地震学上の客観的かつ合理的根拠を伴う知見に基  
づいて「想定される最大規模の地震・津波」を想定すべきこと

エ 規制権限の不行使の違法性を基礎付ける事情等（長期評価等に対する被告国の対応等）

（ア） 2002年8月保安院対応が著しく合理性を欠くこと

（イ） 保安院が2002年8月対応以降、本件事故に至るまで一貫して「長期評価」の津波地震の想定についての検証を怠ったこと

（ウ） 保安院は2002年8月対応において、「長期評価」の津波地震を考慮する必要はないとしたが、これが被告東電による津波対策の怠りを許すこととなり、本件事故の発生の原因となったものであること

（エ） 2002年「長期評価」には原子力安全規制を基礎づけるだけの地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められること

（オ） 予見可能な津波によって重大事故に至るおそれがある場合においてもそれを基礎づける知見が通説的なものでない限り規制権限の行使が義務づけられることはないとした名古屋判決等の判断が高度な安全性を求める法の趣旨に反すること

オ 結果回避可能性について

（ア） 結果回避措置の具体例

（イ） 津波に対する代表的な防護措置である「防潮堤の設置」と「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」とは、防護の対象と目的、時間的・費用的負担、及び技術的困難性において相違があること

（ウ） 想定津波を前提とした「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」によって、本件津波に対しても非常用電源設備等の被水を回避することが可能であったこと

（エ） 想定津波と本件津波は浸水深、波圧及び流況（津波の流れの方向と強さ）において建屋内部への浸水、更には重要機器室への浸水に影響を与えるほどの差異はないこと

（オ） 水密化による防護措置を設計する場合には工学的に「安全上の余裕」が求められ、とりわけ原子力安全規制に際しては「事前警戒（予防・precaution）」を基本として「安全上の余裕」が十分に考慮されるべきこと

（カ） 2002（平成14）年末以降、適時に規制権限が行使されていれば、1年程度の間「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」の完成が見込まれること

（キ） 敷地を超える津波に対する防護措置として、「防潮堤の設置」に先立ち、またその設置とともに防護の多重化のために建屋の水密化が求められること

（ク） 原告らは技術基準適合命令において前提とすべき原因事象（想定津波及び浸水経路及び防護の対象等）、及びこれに対応する結果回避措置（「重要機器室の水密化」及び「タービン建屋等の水密化」）について十分に特定し主張・立証を尽くしていること

（ケ） 「防潮堤の設置」の完成前の「タービン建屋等の水密化」については、波圧の推計及び漂流物の衝突力の評価に際して「安全上の余裕」を考慮することで対処が可能であること、また、「重要機器室の水密化」については波圧・漂流物の影響は減殺されており「重要機器室の水密化」によって非常用電源設備等の被水を回避することは十分に可能であり、これらの防護措置に合理性はあること

カ その他の規制権限不行使の違法に当たる事情

（ア） 「独立性」欠如是正義務違反

(イ) シビアアクシデント対策義務（代替設備確保義務）違反

(2) 被告国の主張

ア 被告国は、原告らが主張する規制権限を有していなかったこと

(ア) 想定津波を対象とする対策に関する規制権限の不行使の違法がないこと

(イ) 技術基準省令33条4項違反の不存在

(ウ) 技術基準省令33条4項の改正義務の不存在

(エ) SA対策に関する規制権限の不存在

イ 本件における規制権限の不行使の適否に関する司法審査の在り方

(ア) はじめに

(イ) 行政庁の規制権限の不行使の違法性が問題となったこれまでの最高裁判決の事案は、当該事案の一审原告らが行政庁において規制権限を行使すべきであったと主張する時期において、既に現実的被害が発生していた事案であり、被害発生の見込み可能性の有無について、裁判所が行政庁の判断から離れて独自の立場で審査することができる事案であったこと

(ウ) 自然災害による原子力災害発生の見込み可能性の有無は、原子力工学はもとより、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た将来の予測に係る総合的判断が必要とされるものであり、その性質上、〈1〉具体的審査基準の合理性と〈2〉その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無によって判断されるものであるから、その判断手法ないし判断構造は、規制権限の不行使の違法性が問題とされたこれまでの最高裁判決の事案における見込み可能性の有無の判断手法ないし判断構造とは異なるものとならざるを得ないこと

(エ) 本件における規制権限の不行使の適否に関する司法審査の在り方

(オ) 最高裁が示した規制権限の不行使の違法性の判断枠組みとの関係について

(カ) 同種事案に関するこれまでの判決の評価・位置づけ

(キ) まとめ

ウ 規制権限不行使の違法に係る見込み可能性の内容等

(ア) 見込み可能性の対象

(イ) 見込み可能性の程度（規制権限の行使を正当化するだけの客観的かつ合理的根拠が伴っている科学的知見というためには、少なくとも、審議会等の検証に耐え得る程度の客観的かつ合理的根拠が伴っていなければならないこと）

(ウ) 原告らのその余の主張に対する反論

エ 規制権限不行使の違法性を基礎付ける見込み可能性の不存在等

(ア) 4省庁報告書、7省庁手引

(イ) 津波浸水予想図

(ウ) 津波評価技術について

(エ) 長期評価

(オ) スマトラ沖地震

(カ) 溢水勉強会

(キ) a b 論文

(ク) 貞観津波等

(ケ) 一部原告らの指摘について

(コ) 小括

オ 規制権限不行使の違法性を基礎付ける結果回避可能性の不存在等

(ア) 結果回避可能性の判断枠組み等

(イ) 結果回避可能性の不存在

(ウ) 当時の科学技術水準から導かれる措置による結果回避可能性

(エ) 原告らが設計基準事象に基づくものと称して主張する結果回避措置

(オ) その他の原告主張について

(カ) 結果回避可能性に関するまとめ

#### 4 争点4 (被告東電の責任非難の成否)

(1) 原告らの主張

ア 2002年、2008年及び2010年の時点において被告東電に強い非難に値する過失が認められること

(ア) 2002(平成14)年に「長期評価」公表直後の津波を予見すべき義務を怠った点で、強い非難に値する過失が認められること

(イ) 2008(平成20)年に「長期評価」に基づくO. P. +15.7mの津波を予見したにもかかわらず防護措置を講じなかった点において、強い非難に値する過失が認められること

(ウ) 2010(平成23)年に電気事業連合会の委託に基づき第4期津波評価部会が福島県沖の日本海溝寄りに津波地震を想定すべきと異論なく確認したにもかかわらず防護措置を講じなかった点において、強い非難に値する過失が認められること

イ 被告東電の強い非難に値する過失を基礎づける具体的事実について

(ア) 2002(平成14)年当時、被告東電は、確率論で扱うことは実際の防護措置との関係では「実質評価しないこと」とであると認識していたこと

(イ) 被告東電の対応と異なり、日本原電はf1原発において「長期評価」を前提として現に津波対策を施工したこと

(ウ) 一部原告らの指摘

(2) 被告東電の主張

ア 予見可能性の対象及び程度

(ア) 予見可能性の対象及びその程度

(イ) 発電用原子炉の安全確保に関する考え方と予見可能性との関係

(ウ) 原告らのその余の主張に対する反論

(エ) 原告らが主張する敷地内に浸水する津波が予見できなかったこと

イ 4省庁報告書、7省庁手引

(ア) 7省庁手引

(イ) 4省庁報告書

(ウ) 被告東電の対応

ウ 津波浸水予想図

エ 長期評価

- (ア) 長期評価の意義
- (イ) 決定論的安全評価としての長期評価の問題点
- (ウ) 本件試算とこれに基づく被告東電の対応等
- (エ) 本件試算等に係る被告国への報告
- (オ) まとめ

オ スマトラ沖地震

カ 溢水勉強会

- (ア) 溢水勉強会の目的等
- (イ) 溢水勉強会の内容等
- (ウ) 被告東電の認識可能性等

キ a b 論文

ク 貞観津波等

- (ア) 貞観津波等に関する知見の完成度
- (イ) 被告東電の予見可能性
- (ウ) 貞観津波等と本件地震との関係

ケ 津波評価技術について

- (ア) 津波評価技術の合理性
- (イ) 歴史記録外の地震・津波
- (ウ) 断層モデルの恣意性がないこと
- (エ) 補正係数

コ 耐震バックチェック等

サ その他の原告らの主張

シ 一部原告らの指摘について

ス 結果回避可能性の不存在

- (ア) 具体的な対策が取れる状況にはなかったこと
- (イ) 結果回避可能性を基礎付ける具体的な主張立証を欠くこと
- (ウ) 主張立証責任の転換や事実上の推定がされる余地はないこと
- (エ) 現実の結果回避措置を講じる期間がなかったこと

セ 原告らが主張する結果回避措置について

- (ア) 敷地への遡上防止措置（防潮堤等の設置）
- (イ) 防潮扉の設置（建屋等の水密化）
- (ウ) 重要機器の浸水防止措置（重要機器の水密化、高い位置への設置）
- (エ) 非常用DGの多重性・多様性について
- (オ) 高位置の陸側に建屋等を設置する措置について
- (カ) 直流電源の容量アップについて
- (キ) グレーデッドアプローチ
- (ク) 小括

5 争点5（相互保証の有無）

- (1) 原告らの主張
- (2) 被告国の主張
- 6 争点6 (賠償すべき損害及びその額)
  - (1) 原告らの主張
    - ア 被侵害利益と損害の概要
    - イ 本件事故直後の被害 (上記ア〈1〉)
      - (ア) 大量の放射性物質の飛散等とそれによる恐怖感等
      - (イ) 放射性物質の飛散等による様々な不利益
      - (ウ) 原告らの主体ごとの区別
      - (エ) 小括
    - ウ 本件事故の影響が継続していることによる精神的不安、苦痛 (上記ア〈2〉、〈3〉)
      - (ア) 本件事故の再燃のおそれ
      - (イ) 自然環境、社会環境、経済活動などへの a h 市社会全体への影響
      - (ウ) 原告らの主体ごとの精神的苦痛
      - (エ) 本件事故による精神的ストレスの特徴等
    - エ 低線量の放射線被ばくによる不安、恐怖を慰謝料算定の基礎とすべきこと
      - (ア) 低線量被ばくによる健康への被害
      - (イ) 被ばくによる精神的被害
      - (ウ) 被告東電のリスク比較論の不当性等
      - (エ) まとめ
    - オ 個別の慰謝料の額と被告東電による弁済の充当等
      - (ア) 本件事故直後の平穏生活権侵害に対する慰謝料
      - (イ) 被告東電による弁済を超える額の損害
      - (ウ) 本件事故以降の平穏生活権の侵害に対する慰謝料
  - カ 被告らの悪質性
  - キ 中間指針等
    - (2) 被告東電の主張
  - ア 被侵害利益について
    - イ 原告らが主張する本件事故直後の被害の有無
      - (ア) 放射性物質の飛散状況等
      - (イ) 本件事故直後の状況等
      - (ウ) 自主的避難等対象者についての精神的損害の発生期間
      - (エ) 自主的避難等対象者に対する被告東京電力による賠償額は当該原告らの損害を慰謝するに足る水準であること
        - (オ) 自然環境、社会環境等への影響
        - (カ) 原告らが主張する本件事故による精神的ストレス等
        - (キ) その他の被害
    - ウ 低線量の放射線被ばく健康リスク等

- (ア) 放射線量の状況に照らし、健康被害のリスクはないこと
- (イ) 被ばく線量
- (ウ) 被ばくによる精神的被害の不存在

エ 被告東電による相当な賠償の事実とこれを超える損害の発生がないこと

- (ア) 中間指針等の考え方
- (イ) 本件事故時に旧屋内退避区域に居住していた原告らについて
- (ウ) 本件事故時に自主的避難等対象区域に居住していた原告らについて
- (エ) その他の原告らについて
- (オ) 原告らが主張する継続的損害について
- (カ) まとめ
- (3) 被告国の主張

ア 被告国による避難等の指示等に基づく避難指示等対象区域

(ア) 中間指針を提示した平成23年8月5日の時点で、被告国による避難等の指示等があった後記 a ないし f の対象区域（後記 e の地点も含む。）は、以下のとおりであった。

- (イ) その後の避難指示等対象区域の見直し
- (ウ) 居住制限区域、避難指示解除準備区域の解除
- (エ) 被告国が定めた避難指示区域等の設定基準に合理性があること

イ 中間指針等で示された精神的損害の内容

ウ 健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるような低線量被ばくに対する不安感についての賠償の考え方

- (ア) 慰謝料の支払が必要な程度の精神的苦痛についての考え方
- (イ) 健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられる事象に対する単なる不安感、直ちに賠償の対象とすべきではないこと
- (ウ) 裁判例においても、単なる漠然とした不安感は直ちに賠償の対象とはされていないこと

エ 自主的避難等対象区域の居住者に対する賠償の考え方について

- (ア) 自主的避難等対象区域について
- (イ) 自主的避難等対象区域の住民の感じる不安は、慰謝料の発生を直ちに認める程度の精神的苦痛ではないこと
- (ウ) 放射線量、避難者の割合、本件原発からの距離、避難指示の存否等に照らし、被告国の行為と避難に伴う損害との間に直ちに相当因果関係はないこと
- (エ) 自主的避難等対象区域に関する中間指針等の評価について
- (オ) 本件原発事故当初の特殊性を踏まえ、自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料を認めるとしても少額にとどまること
- (カ) 自主的避難等対象区域の住民の避難に係る慰謝料を認めるとしても、その額は、避難指示等対象区域の住民の受ける慰謝料よりも相当に小さくなるはずであること
- (キ) 小括

オ 避難指示等の対象区域の居住者に対する賠償の考え方について

(ア) 避難指示等の対象区域について

(イ) 精神的損害について

カ 区域外居住者の精神的苦痛に対する賠償の考え方について

キ 豊かな自然環境、日々の安定した生業を破壊されたことなどに対する慰謝料について

(ア) 原告らの主張

(イ) 被告の主張

ク まとめ

## 7 争点7 (被告らの連帯責任の成否)

(1) 原告らの主張

ア 被告国の規制権限不行使と損害全部との間の相当因果関係の存在

イ 被告国による国策としての原子力発電の推進等は全部責任を強く基礎づけること

ウ 関連事件の判決例 (全部責任、共同不法行為の成立)

(2) 被告国の主張

## 8 争点8 (弁済の抗弁の成否)

(1) 被告東電の主張

ア 自主的避難等対象区域及び被告東電の自主賠償基準の対象区域 (福島県 l j 地域及び宮城県 o c 町) に居住していた者に対する弁済の抗弁の考え方

イ 旧屋内退避区域についても賠償額全額が弁済の抗弁の対象となること

ウ 世帯内の既賠償額の超過分については世帯内での融通・充当が認められるべきであること

(2) 原告らの主張

ア 適時提出主義に反し、時機に後れた攻撃防御方法であること

イ 精神的損害と生活費増加分等の実費損害の区別について

ウ 昭和48年判決を根拠とする弁済の抗弁について

エ 費目相互間の融通に対し

オ 千葉地判平成31・3・14の考え方に対し

カ 財産的損害への賠償額も弁済の抗弁となるとの主張に対し

キ 世帯内融通の主張に対し

別紙 弁済一覧 (省略)

1\_図003



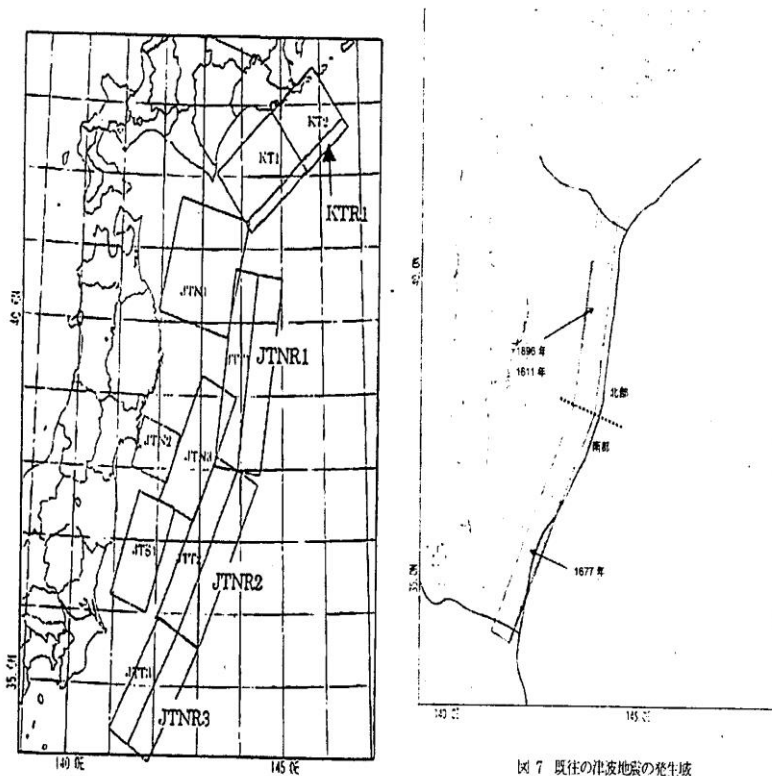


図 7 既往の津波地震の発生域

2\_表004

地震想定についての考え方の整理

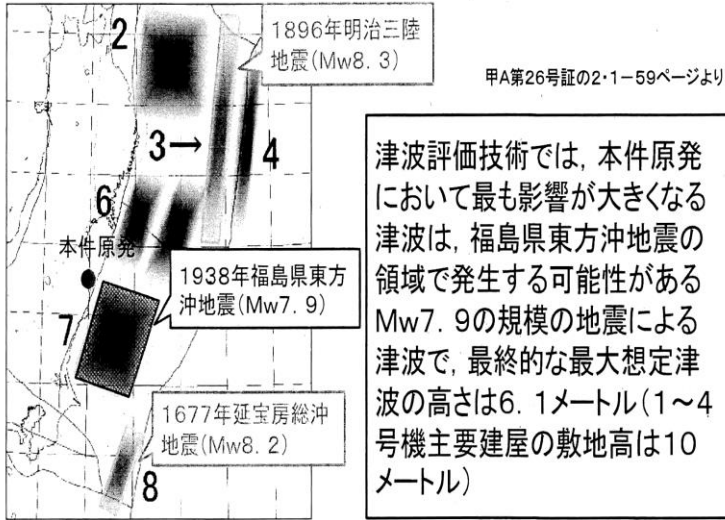
	大きな津波をもたらし得る「海溝寄り」と、大きな津波は想定されない「陸寄り」を区分する	日本海溝のどこでも津波地震が起こり得るとの考え方	過去の地震が確認できる既往地震＋波源の不確実性を踏まえて位置のパラメータスタディを行う
1998年・「7省庁手引き」 「4省庁報告書」	x	○	
1998年・東電推計	x	○	
2002年「津波評価技術」			○
2002年「長期評価」	○	○	
2004年・津波評価部会・アンケート	○	優勢	
2008年・津波評価部会アンケート	○	優勢	
2008年・東電推計	○	○	
2008年・日本原電推計	○	○	
2010年・第4期津波評価部会	○	○	
2011年・本件地震	「海溝寄り」で津波地震が発生	既往の津波地震のない宮城県沖・福島県沖で大きなすべり量となりこれが10m並への遡上をもたらした。	

3\_図005

[図表1]

平成14年2月「津波評価技術」(土木学会作成)

過去に津波を引き起こした地震を基準にしつつ、津波学・地震学の見地から、地震地体構造を踏まえた領域ごとに基準断層モデルを設定し、最も影響が大きくなる条件で想定津波を算出(パラメータスタディを行うことで算出結果は既往津波の平均痕跡高の約2倍となっている)



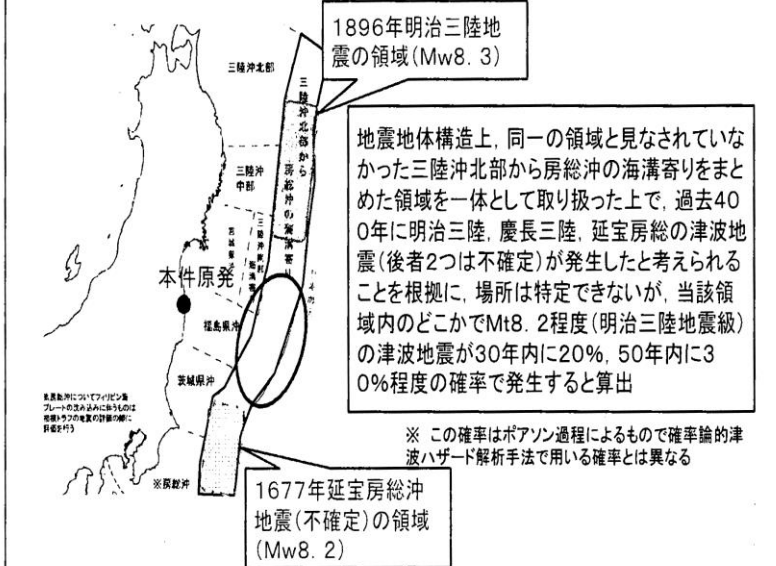
4\_図006

[図表2]

丙A第119号証10, 16ページより

平成14年7月「長期評価の見解」(推進本部)

「国民の防災意識の高揚」を図ること等を目的とした全国地震動予測地図地震の作成を目指し、本邦のいずれかの地点に被害をもたらし得る地震が生じる可能性を余すことなく評価するために策定されたもの



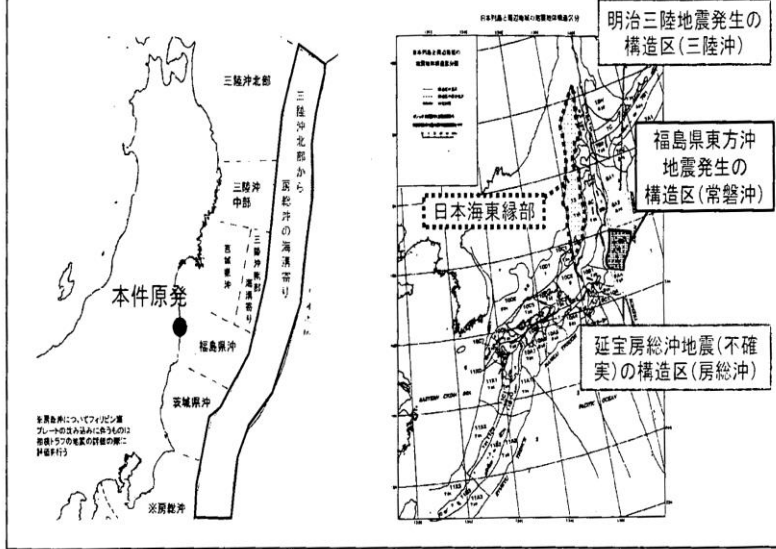
5\_図007

[図表3]

丙A第119号証16ページより  
丙B第17号証3枚目より

「長期評価の見解」後に公表された最新の地震地体構造区分図との違い

「長期評価の見解」の区分      最新の地震地体構造区分図(平成15年公表)



6\_図008

[図表4]

確率的津波ハザード解析手法の研究例

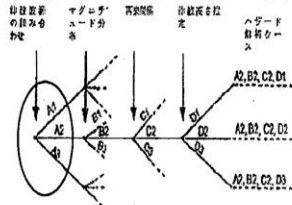
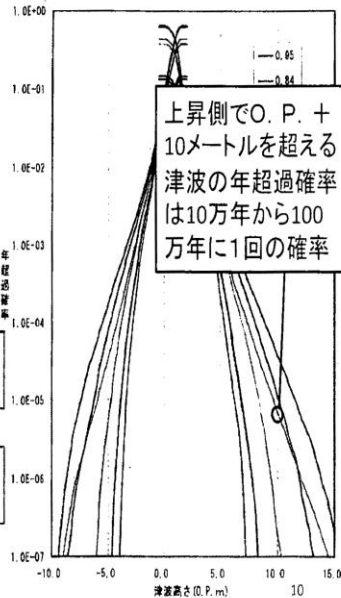


図1 不確かなパラメータのロジックツリー化



図2 近海津波源域の分布

甲A第41号証の2・3ないし6ページより  
丙B第60号証別添資料1枚目より

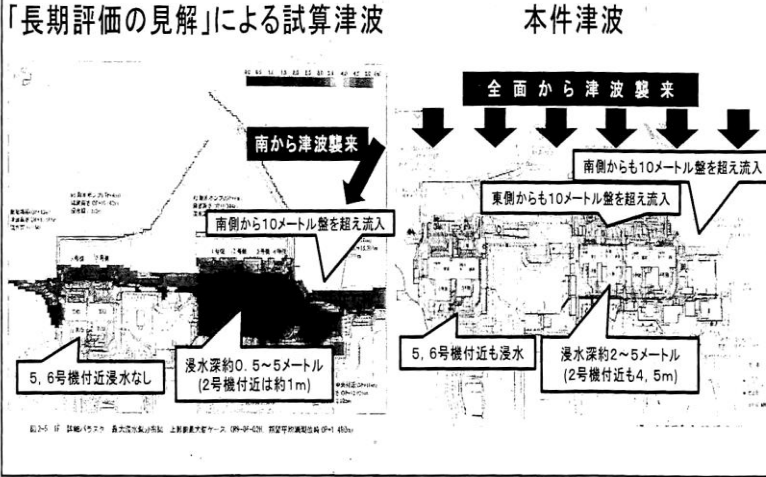


7\_図009

[図表6]

甲A第216号証15ページより  
甲A第2号証資料編20ページより

前提：  
本件原発に襲来する津波の方向も規模もまったく違う

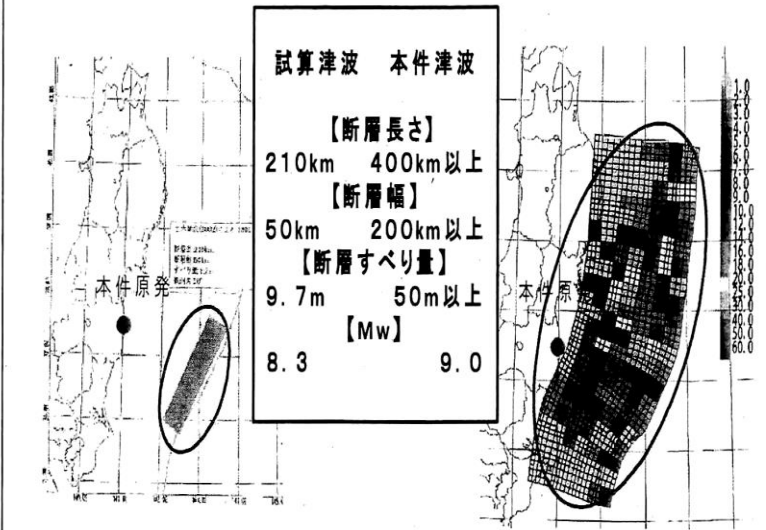


8\_図010

[図表5]

乙A第60号証8, 9ページより

前提：  
「長期評価の見解」による試算津波と本件津波はまったく違う



9\_図011

【図表7】

乙A第60号証10ページより

- 試算津波を基に鉛直壁を設定して波高を確認した上で、高い波高が予測される場所に防潮堤を設置して浸水防止

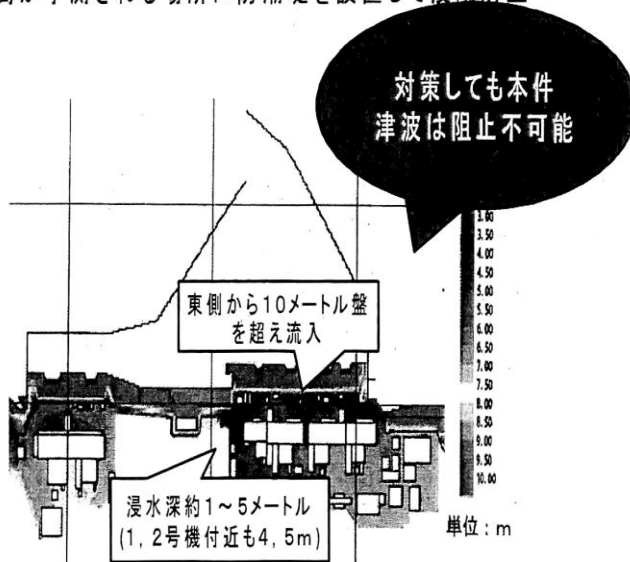


10\_図012

【図表8】

乙A第60号証12ページより

- 試算津波を基に鉛直壁を設定して波高を確認した上で、高い波高が予測される場所に防潮堤を設置して浸水防止



11\_図013

