

令和元年刑（う）第2057号

（原審 令和元年9月19日判決（平成28年刑（わ）第374号業務
上過失致死傷被告事件））

被告人 勝俣恒久、武黒一郎、武藤栄

続行期日の指定を求める上申書

（最高裁判決の証拠採用・取調べのため続行期日の指定を求める）

2022年（令和4年）6月23日

東京高等裁判所 第10刑事部 御中

被害者参加代理人弁護士 河 合 弘 之

同 海 渡 雄 一

同 甫 守 一 樹

同 大 河 陽 子

第1 上申の趣旨

本年6月6日に本件刑事事件が結審された後、本年6月17日に福島
原発事故の避難者らが国に対して国家賠償を請求した訴訟の最高裁判決
が出された。最高裁判決は、結論としては国の責任を否定したものの、
その理由では、本件刑事事件における東京地裁判決とは異なり、長期評
価に信頼性があることを前提にした判示をしている。

さらに、最高裁判決の判示は3対1のスプリットデシジョン（接戦）であり、元検察官である三浦守判事による推本の長期評価には津波対策を基礎づける信頼性があり、国が津波対策を指示していれば事故の結果を回避できたとする少数意見も含まれている。

よって、最高裁判決の判決書を証拠として取り調べるため、本件刑事事件の弁論を再開し、続行期日の指定をしていただきたい。

第2 上申の理由

内容

1	最高裁判決の概要	3
2	多数意見は長期評価に信頼性が認められることを前提にしていること	4
3	多数意見の判断を正確に批判した三浦意見	8
	①法令の趣旨、目的を正しく認定	8
	②技術基準についての正確な解釈	8
	③長期評価の信頼性を事実経過に基づき正確に認定	11
	④多数意見のいう南東側だけでなく、東側からも遡上する可能性を想定することは当然である	12
	⑤防潮堤以外に水密化等の多重的防護が必要である	13
	⑥法令の解釈もせずに、さらには国や東電の不作為や懈怠による認識の不十分さを何ら批判することなく前提にした多数意見を痛烈に批判	14
	⑦非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に着目すべきであって、多数意見のいう規模の違いの強調に意味はない	15
	⑧防潮堤が完成するまでの間、水密化等を講じる必要があった	16
4	推本の長期評価の信頼性を正面から肯定した三浦意見	18
5	土木学会と中央防災会議などについての三浦意見の判示	21

6	朝日新聞佐々木編集委員による多数意見批判	25
7	事業者である東電のとるべき結果回避措置	26
8	三浦意見の論理は、本件における被告人らの有罪判断を導く	33
	(1) 長期評価を受けて、被告人らはどのような判断をすべきであったか	33
	(2) 意見が分裂した場合の最高裁判決の下級審に対する拘束力	41
9	原発事故被害者らの悲嘆の声	42
10	結論	44
	添付資料.....	45

1 最高裁判決の概要

本年6月17日に福島原発事故についての国の国家賠償責任の有無を判断する最高裁判決が言い渡された。

最高裁第二小法廷の4人の裁判官のうちの3人の判事(菅野、草野、岡村)による判断では、国の責任は否定されたものの、三浦守裁判官が国の責任を肯定するべきとする反対意見(以下「三浦意見」という。)を明らかにした。

この三浦意見は、後に詳述するように、まさしく原発事故前に国が原発の安全確保のための規制権限行使を怠っていた事実に基づく正しい内容である。三浦裁判官は、検察官出身であり、最高裁判事に任命される前は、法務省矯正局長、最高検監察指導部長、最高検公判部長、札幌高検検事長、大阪高検検事長の法務・検察の要職を歴任した。そのような司法・行政の要職を歴任し、ともすれば国側の視点に立ち国の責任を否定しがちな立場にいる人物が、当時の法令を正しく解釈し、規制側・東電が原発の安全確保を怠っていた事実を正確に把

握し、十分な検討と深い洞察に基づいて、国の責任を認める判断を行ったのである。

2 多数意見は長期評価に信頼性が認められることを前提にしていること

(1) 多数意見は、現実が発生した地震は長期評価に基づいて想定される地震よりはるかに規模が大きく、津波も東電の計算結果よりも規模が大きく、到来した方角も異なり、仮に国が東電に必要な措置を命じていたとしても大量の海水の侵入は避けられなかった可能性が高いとして、結果回避はできなかつた可能性を理由に、国の責任を否定している。

その判断に至る過程の部分では、「経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の侵入を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いといえることができる。」（同判決8頁）と判示している。これは、長期評価が経済産業大臣の規制権限行使の契機になることを前提とする判示である上に、東電には長期評価を前提に津波対策の義務があつたことを前提にする判示である。つまり、最高裁判決は、長期評価に信頼性が認められることを前提としているのである。

そして、その後の判示では、津波対策として防潮堤を設置して敷地への海水の侵入を防止する措置以外の措置が有力であつたとはうかがわれないとか、防潮堤を設置しても実際の津波は規模が大きか

ったので浸水を防げなかったといった明らかな事実誤認の判示を行い、上記のとおり結果回避はできなかった可能性を理由に国の責任を否定してしまった。

このように多数意見は、経済産業大臣は長期評価に基づいて規制権限を行使すべきという前提で論じており、また東電は長期評価に基づいて津波対策を講ずるべきであったという前提で論じており、長期評価の信頼性に疑問を提示する判示はない。つまり、多数意見は、長期評価の信頼性が認められることを前提にしている。

この点は、長期評価の信頼性を否定した本件刑事事件の一審判決とは全く異なる。

(2) 多数意見の要旨は、次のとおりである。

「 公務員による規制権限の不行使は、法令の趣旨や目的に照らし、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、国家賠償法上違法となる。そして、公務員による規制権限の不行使を理由として国が賠償責任を負うためには、公務員が規制権限を行使していれば被害を受けることはなかったであろうという関係が認められなければならない。そこで、この点について検討する。

福島第一原発事故より前の原子炉施設の津波対策は、防潮堤などを設置することで敷地への海水の浸入を防ぐことが基本だった。

国の機関である地震調査研究推進本部は02年7月、三陸沖から房総沖にかけての地震予測である「長期評価」を公表した。この長期評価を前提に、経済産業相が電気事業法に基づく規制権限を行使していた場合は、長期評価に基づいて想定される最大の津波が到来しても敷地への海水の浸入を防げるような防潮堤などが設置された蓋然（がいぜん）性が高いといえる。

東電は08年、この長期評価に基づいて起こる可能性がある津波を試算した。その結果、津波は敷地の南東では最大で海拔約15・7メートルになるが、敷地の東側では敷地の高さである海拔10メートルを超えないなどとした。この試算は、安全性に十分配慮して余裕を持たせ、当時考えられる最悪の事態に対応したものとして、合理性を有するものだった。

そうすると、国が規制権限を行使していた場合には、試算と同じ規模の津波による敷地への浸水を防げる程度の防潮堤などが設置された蓋然性が高いといえる。

他方で、この事故の以前は、津波による浸水対策として、防潮堤などを設置するだけでは不十分だとの考え方が有力だったとほうかがえない。国が規制権限を行使したとしても、防潮堤などの設置に加えて、他の対策が講じられなければならなかったということではできない。

ところが、長期評価が想定した地震の規模はマグニチュード(M)8・2前後だったのに対し、11年に起きた実際の地震はM9・1であり、想定よりはるかに規模が大きかった。また、原発敷地内の主要な建屋が浸水する深さは約2・6メートルかそれ以下だと予想されていたが、実際の地震では最大で約5・5メートルに及んだ。

そして、試算による予想では、敷地の南東側では津波が敷地の高さを超えるものの、東側では敷地の高さを超えることはない想定されていた。しかし現実には、南東側だけでなく東側からも、大量の海水が敷地に浸入している。

これらの事情に照らすと、長期評価に基づく津波を防ぐために設計される防潮堤などは、敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐこと

に主眼を置いたものになる可能性が高い。一定の余裕をもたせるだろうことを考慮しても、11年の津波で大量の海水が敷地に浸入することを防げなかった可能性が高いと言わざるを得ない。

以上によれば、仮に、長期評価を前提にして国が規制権限を行使していたとしても、津波によって大量の海水が敷地に浸入し、非常用電源が浸水で機能を失うなどの事態に陥っていた可能性が相当にあると言わざるを得ない。規制権限を行使していれば、同様の事故が発生していなかったであろうという関係を認めることはできない。

千葉地裁や松山地裁での訴訟の控訴審では、原子力安全・保安院やその他の規制機関が、防潮堤などによって敷地の浸水を防ぐことは容易ではないと判断する蓋然性があり、主要な建屋を水密化するなどの措置を想定できたと判断した。このことを前提に国が規制権限を行使すれば、同様の事故は起きなかったと結論づけた。

しかし当時の知見では、防潮堤などを設置する措置は、津波による原子炉施設の事故を防ぐための措置として合理的で確実なものだった。事故以前に、日本での原子炉施設の主要な津波対策として、津波での敷地の浸水を前提にした防護措置が採用された実績があったとはうかがわれない。

こうした防護措置のあり方について定めた法令はもちろん、その指針となるような知見も存在せず、海外でこうした防護措置が一般的に採用されていたこともうかがわれない。

国が規制権限を適切に行使すれば同様の事故が起きなかったとした判断は合理性を欠くというべきだ。

国が規制権限を行使しなかったことを理由として、国が損害賠償責任を負うとすることはできない。」

3 多数意見の判断を正確に批判した三浦意見

多数意見を批判する三浦意見のポイントは、次のとおりである。

①法令の趣旨、目的を正しく認定

三浦意見は、要約以下のとおり、原子力関連法令の趣旨、目的について、生命・身体に対する危害を防止することを主要な目的として、最新の知見に基づき極めてまれな災害にも対応するものであることを正しく認定した。なお、多数意見は、法令の趣旨、目的の認定を怠っており、これが誤判の根源となっている。

原子力基本法、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律、電気事業法、発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令といった各法令の目的及び各規程の趣旨に鑑みると、経済産業大臣の電気事業法40条に基づく規制権限は、原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等をその主要な目的として、できる限り速やかに、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、極めてまれな災害も未然に防止するために必要な措置が講じられるよう、適時にかつ適切に行使されるべきものである。（以上、同判決26頁乃至28頁。下線は被害者参加代理人による。以下同じ。）

②技術基準についての正確な解釈

三浦意見は、要約以下のとおり、研究の進展や指針の改訂経過を踏まえ、技術基準について、法令の趣旨、目的に則った正確な解釈をした。

平成5年の北海道南西沖地震における奥尻島の津波被害等を契機として策定された7省庁手引き（津波対策強化の手引き）、平成7年の阪神・淡路大震災を契機として設置された地震調査研究推進本部等によって津波に関する防災対策に係る国の施策や調査研究等が進展し、他方、原子力安全委員会は、平成18年9月、従来の指針を改訂し、発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針を策定した。これは地震学等に関する新たな知見の蓄積及び耐震設計技術の進歩等を反映したものであるが、津波についても、地震随件事象に対する考慮として、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」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」と規定している。保安院は、平成18年9月、改訂された耐震設計審査指針に照らした耐震バックチェックを実施し、その結果を報告するなど指示していた。

このような経緯等を踏まえ、電気事業法40条の趣旨等に鑑みると、技術基準の「原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合」とは、想定される津波のうち最も苛酷と考えられる条件等を考慮して、津波により原子炉施設等の安全機能が損なわれるおそれがある場合を意味し、津波の想定に当たっては、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、様々な要因の不確かさを保守的に（安全側に）考慮して、施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある津波について、数値計算等を用いて適切に評価すべきものと解される。

また、技術基準の「（防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の）適切な措置」とは、具体的な事情の下で、津波による原子炉

施設等の安全機能が損なわれることを確実に防止するために必要かつ適切な措置を意味し、その措置の内容については、法令の趣旨、目的を踏まえ、最新の科学的、専門技術的な知見に基づき、様々な要因の不確さを保守的に（安全側に）考慮して、合理的に判断すべきものと解される。

このような津波に対する安全性の確保については、国際原子力機関（IAEA）の基本的安全原則において、技術的安全目標として、重大な炉心損傷の発生する可能性が、既存の原子炉について1炉年当たり約1万分の1回以下、将来の原子炉について1炉年当たり10万分の1回以下などとされていることは、留意されてよい。平成4年判決が「災害が万が一にも起こらないようにするため」と述べているのも、同様の趣旨であろう。

また、本件技術基準は、原子炉設置者による電気供給等の事業活動を制約する面があり、それが電気供給を受ける者の利益にも影響し、ひいては国民生活及び国民経済の維持、発展にも関係し得るものであるが、他方において、原子炉施設の安全性が確保されないときは、数多くの人の生命、身体やその生活基盤に重大な被害を及ぼすなど、深刻な事態を生ずることが明らかである。生存を基礎とする人格権は、憲法が保障する最も重要な価値であり、これに対し重大な被害を広く及ぼし得る事業活動を行う者が、極めて高度の安全性を確保する義務を負うとともに、国が、その義務の適切な履行を確保するため必要な規制を行うことは当然である。原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがある場合において、電気供給事業に係る経済的利益や電気を受給する者の一般的な利益等の事情を理由として、必要な措置を講じない

ことが正当化されるものではない。（以上、同判決 30 頁乃至 34 頁）

③長期評価の信頼性を事実経過に基づき正確に認定

三浦意見は、要約以下のとおり、長期評価の検討過程等の事実経過を正確に認定評価し、その信頼性を肯定した。

長期評価は、日本海溝寄りの領域において 3 回の津波地震が発生しているとしたが、このうち 2 つについては長期評価の審議当時から、長期評価とは異なる見解が示されていた。しかし、異なる見解については、議論で取り上げられ、具体的な検討及び審議を経て、結論を得るに至っており、長期評価の中でもその結論の論拠が明示された。

また長期評価が、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域を一つの領域としたことについて、付加体の存在や北部と南部の違いに関する見解があったものの、それらの見解は津波地震の発生との関係を一般的に明らかにしたとはいえない状況にあった。長期評価は、このような見解の存在を前提としたうえで、様々な調査研究成果等を踏まえ、一つの領域と評価したものであり、それらの見解が長期評価の合理性を損なうものとはいえない。

長期評価が、様々な仮説や個人の見解を含め、最新の知見を用いて、具体的な検討と審議を経て、多くの専門家の賛同により取りまとめられたこと自体、その信頼性を高めるものである。（以上、同判決 36 頁、37 頁）

④多数意見のいう南東側だけでなく、東側からも遡上する可能性を想定することは当然である

三浦意見は、要約以下のとおり、多数意見が、長期評価に基づいた津波計算結果によると南東側からの浸水防止策になったと判断したことに対して、自然現象の不確実さを想定しない不合理な判断であることを的確に指摘している。

多数意見は、東電の計算した津波の高さは敷地の南東側前面では敷地の高さを超えていたものの、東側前面では敷地の高さを超えていなかったから、防潮堤等は敷地の南東側からの浸水を防ぐことに主眼を置いたものになる可能性が高いとする。

しかし、東電の計算結果によれば、既存の防波堤の南側と北側において、海拔10mを優に超える津波の遡上が想定されただけでなく、防波堤の湾内においても海水ポンプの位置（海拔4m）において海拔10m前後の津波が想定されるとともに、1号機北側の敷地に津波が遡上すると想定されたことがうかがわれる。

そして、東電の計算結果は一つのモデルにとどまり、予測が困難な自然現象においては、計算結果を絶対のものともみるべきではなく、相応の数値の幅を持つものとするのが相当である。また津波が敷地に遡上すれば、建屋の1階又は地下1階にある非常用電源が浸水して機能を停止し、冷却機能が失われ、深刻な事態が生ずることは明らかであるから、安全上の余裕を考慮した想定が必要である。

そうすると、東電の計算結果において海拔10m前後の津波が迫り、その一部が敷地に遡上する可能性が伺われること等に鑑み

れば、技術基準の適用に当たり、敷地の南東側からだけでなく、東側からも遡上する可能性を想定することは、むしろ当然である。（以上、同判決４２頁、４３頁）

⑤防潮堤以外に水密化等の多重的防護が必要である

三浦意見は、要約以下のとおり、設置許可当時以降も長期評価公表以降も科学的知見が進展しているとの当然の事実を認定し、長期評価に基づく東電の計算結果に対して防潮堤等の浸水防止策だけでは足りず、水密化等の多重的防護が必要であったと理にかなった判示をしている。

多数意見は、防潮堤等設置による浸水防止が基本であったと強調する。

しかし、そのことを定めた法令はもとより、そのような指針も存在しない。津波に対する安全性評価については、３０年以上にわたり、具体的な指針は定められなかった。それまでは遡上波が到達しない高さに原子炉施設が設置されることにより安全性が確保されているとして、津波による浸水については十分な検討がなされていなかったというべきである。

本件のように、それまで想定されなかった津波による浸水を防止するために、事後的に防潮堤等を設置せざるを得なくなったことは、まさに前例のない事態である。東電としては、この事態に即応して、極めてまれな災害も未然に防止するために適切な措置を講ずる法的義務を負っていた。そのような災害を確実に防止するために必要かつ適切な措置として合理的に認められるものを対象とすべきであり、こうした措置を蓋然性の考慮から除外すべき理由はない。

長期評価に基づく東電の計算結果によって、設置許可当時の5倍超という想定を大幅に超える津波が想定され、本件原発において30年以上にわたって敷地の浸水が確実に防止されておらず、極めて危険な状態で原発を運転し続けてきたことが明らかになった。これはそれまでの安全性を根底から覆し、それが「神話」であったことを示すものである。このような安全性評価に伴う重大な危険は、設計方針の妥当性を揺るがす問題であり、技術基準の適用に当たっては、これを改める特段の考慮が必要であった。

新たな想定においても、長期評価や計算結果は、引き続き進歩、発展すべき知見であり、不確実性を免れない。長期評価は、17世紀以降の地震に関する整理を前提としており、更に長い周期の津波の可能性を否定せず、特に貞観地震については研究が積み重ねられつつあった。また浸水防止の確保もできていなかった状態で、5倍超という想定の変動をもたらす科学技術の発展過程を前に、確実な根拠に基づいてこれを防止できる新たな数値等を見いだし得たとかいすべき事情はうかがわれない。

このような事情の下では、単に想定される津波を前提とした防潮堤等の設置で足りるということはできず、極めてまれな可能性であっても、敷地の浸水の危険に備えた多重的な防護を検討すべきであった。（以上、同判決45頁乃至47頁）

⑥法令の解釈もせずに、さらには国や東電の不作為や懈怠による認識の不十分さを何ら批判することなく前提にした多数意見を痛烈に批判

三浦意見は、要約以下のとおり、多数意見が法令の解釈もしていないこと、さらには国や東電が怠っていたことによって水密化等の

認識が不十分であったにもかかわらず、その不十分な認識を理由として水密化が一般的ではなかったと判断した多数意見を痛烈に批判している。

国は、技術基準適合命令に係る規制権限に関する法令の解釈を誤っており、同命令が発せられなかった。保安院も東電も、長期評価の公表後、これに基づく津波の想定について検討を速やかに行っていない上、東電は5年以上経過した後、本件計算結果を認識したものの、防潮堤等の設置を含め、必要な対策を速やかに具体化することもなく、更に概ね3年後の本件事故の直前まで、保安院に対し、本件計算結果を報告しないまま、原発を運転していた。

多数意見は、このような状況における認識や知見に基づき、法令の趣旨や解釈に何ら触れないまま、水密化等の措置の必要性や蓋然性を否定している。多数意見は、長年にわたり重大な危険を看過してきた安全性評価の下で、関係者による適切な検討もなされなかった考え方をそのまま前提にするものであり、法令の解釈適用を踏まえた合理的な認識等についての考慮を欠く。不作為や懈怠に伴う不十分な認識等は、技術基準が求める適切な措置の必要性等を否定する根拠とならない。（以上、同判決48頁、49頁）

⑦非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に着目すべきであって、多数意見のいう規模の違いの強調に意味はない

三浦意見は、要約以下のとおり、津波の規模の違いを強調した多数意見を理路整然と批判している。

ここでの問題は、本件津波と、長期評価に基づく想定される津波について、規模等の違いそのものではなく、非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に関する違いを踏まえ、事故発生の可能性がなかったといえるかという点にある。

非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に着目すると、本件津波による浸水深は1.5mないし5.5mであったが、本件計算結果による浸水深も約2.0mないし2.6mとされた上、4号機の供用プール付近では5mに近かった。

本件津波が遡上した建屋には有意な損傷が確認されなかったなど、非常用ディーゼル発電機の被水に波力が影響したとは考えにくい。

水密化等の措置を講ずる場合、本件計算結果による最大浸水深等の諸条件を前提にした上で、安全上の余裕を考慮して、適切な設計を行うことは当然であるから、そのような水密化等の措置が講じられていれば、本件津波に対しても、非常用電源設備を防護する効果を十分にあげることができた。（以上、同判決50頁、51頁）

⑧防潮堤が完成するまでの間、水密化等を講じる必要があった

三浦意見は、要約以下のとおり、防潮堤が完成するまでの間、水密化等を講じる必要があったと認定している。これは、法令の正しい解釈に基づき、また国内及び国外の原発で水密化の実績があったという事実に基づく適切な認定である。

長期評価に基づいて想定される津波に対する措置として防潮堤の設置を実施するとしても、その完成には年単位の相当の期間を要したものと推認される。

完成までの間、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、技術基準に適合しない状態がなお継続することになる。敷地が浸水することを前提としない設計で原発が稼働し、津波により敷地が5 m以上も浸水するおそれがあることは具体的かつ深刻な危険である。

この場合、重大な災害の発生及び拡大を防止するためには、原子炉の一時停止を含め、様々な措置が検討されなければならないが、特に、炉心または使用済核燃料プールの冷却を継続する機能を維持するためには、非常用電源設備の機能の維持が不可欠である。防潮堤の設置が完了するまでの間、このような危険を放置することは、万が一にも深刻な災害が起こらないようにするという法令の趣旨に反する。

非常用電源設備は、原子炉施設の安全性を確保するため特に重要なものとして、平成2年安全設計審査指針においても、平成17年改正前省令に係る技術基準においても、多重性等を備えた設計であることが求められており、想定されるすべての環境条件においてその機能が発揮できるようにしなければならないものであった。津波による浸水が現に想定される場合において、非常用電源設備の機能を維持するために必要な措置が講じられていないことは、この点でも技術基準に適合しないとみることもでき、速やかに適切な措置を講ずる必要があった。

当時、国内及び国外の原子炉施設において、一定の水密化等の措置が講じられた実績があったことがうかがわれ、扉、開口部及び貫

通口等について浸水を防止する技術的な知見が存在していたと考えられる。

4 推本の長期評価の信頼性を正面から肯定した三浦意見

多数意見は、上記のとおり長期評価に信頼性があることを前提にした上で、結果回避ができなかった可能性を理由に国の責任を否定している。つまり、多数意見は、長期評価の信頼性について直接触れていない。

これに対して、三浦意見は、次のとおり詳細に認定し、特に審議過程では異論を含めて議論をしてとりまとめられたことが信頼性を高めるとして、長期評価の信頼性を正面から肯定した（同判決36頁乃至38頁）。

「イ 地震調査委員会等の位置付け及び構成、本件長期評価の公表に至る経緯等は前記のとおりであるが、地震調査委員会は、地震防災対策の強化を図ること等を目的とする法律の規定に基づき、地震に関する調査結果等の総合的な評価等を行う専門的な機関として政府に設置されたものであり、本件長期評価は、他の海域における地震活動の長期評価と同様に、地震に関する調査研究の成果として、国民や防災を担当する機関に十分に伝達され活用されることを目的としたものといえることができる。

そして、本件長期評価の要旨は、概ね判示2のとおりであるが、本件長期評価は、地震の発生位置及び震源域の形態の評価に当たり、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た上で、三陸沖北部から房総沖にかけての領

域について推定し、各領域の区分については、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たとしている。そして、三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域は、17世紀以降、マグニチュード8クラスの津波地震として、三陸沖では慶長16年（1611年）の慶長三陸地震及び明治29年（1896年）の明治三陸地震、房総沖では延宝5年（1677年）の延宝房総沖地震が発生している上、海側プレートが陸側プレートに同じような勾配や深さで沈み込んでいること等から、この領域を一つの領域として、震源域は特定できないものの、その領域内のどこでも同様の地震が発生する可能性が高いと評価したものである。

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

ウ 他方、本件長期評価は、日本海溝寄りの領域において、上記の3回の津波地震が発生していたが、このうち慶長三陸地震及び延宝房総沖地震については、本件長期評価に関する審議が行われた当時から、本件長期評価とは異なる見解が示されていた。しかし、このような見解については、海溝型分科会においても取り上げられ、具体的な検討及び審議を経て、結論を得るに至ったものであり、本件長期評価の中でもその結論の根拠が明示された。

また、本件長期評価が三陸沖北部から房総沖の日本海溝寄りの領域を一つの領域としたことについて、津波地震の前提となる特定の

領域や条件（付加体と地塁の存在等）に関する見解や、日本海溝沿いの領域のうち北部と南部の違いに関する見解が、本件長期評価に関する審議が行われた当時からその後に至るまで示されていた。しかし、1992年のニカラグア地震など、付加体の形成されていない海溝における津波地震が知られており、また、北部と南部の違いといっても、付加体が形成されていない南部においても延宝房総沖地震は津波地震と考えられた。このように、上記各見解については、津波地震の発生との関係を一般的に明らかにしたとはいえない状況にあり、その点で、日本海溝沿いの南部の領域についても同様の津波地震が発生する可能性を必ずしも否定する関係にないと理解される。本件長期評価は、このような見解の存在を前提とした上で、様々な調査研究成果等を踏まえ、過去に発生した津波地震が特定の三陸沖にのみ発生する地震であるとはいえないとして、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たものであり、上記各見解が本件長期評価の合理性を損なうものとはいえない。

この種の研究において様々な仮説や個人の見解が示されることは当然であるが、本件長期評価が、それらを含め、最新の知見を用いて、具体的な検討と審議を経て、多くの専門家の賛同により取りまとめられたこと自体、その信頼性を高めるものといえることができる。

確かに、地震や津波の発生については未解明の点がある上、過去の地震に関する資料が17世紀以降に限られる等の限界があり、本件長期評価にも不確かさが存在することは否定できない。しかし、このような自然現象の予測が困難であって、不確実性を伴うことは、むしろ当然のことといえる。 「津波により損傷を受けるお

それ」を要件とする本件技術基準も、これを前提として、深刻な災害の発生を確実に防止するため、最新の科学的、専門技術的知見に基づき、極めてまれではあるが発生する可能性がある津波を対象とするものである。その趣旨に照らせば、その判断は、確立した見解に基づいて確実に予測される津波に限られるものではなく、最新の知見における様々な要因の不確かさを前提に、これを保守的に（安全側に）考慮して、深刻な災害の防止という観点から合理的に判断すべきものである。

以上に述べたとおり、地震調査委員会等の位置付け及び構成、本件長期評価の目的、手続、内容等に鑑みると、本件長期評価は、そのような判断の基礎とすべき合理性に欠けるものではない。」（以上、同判決36頁乃至38頁）

これは推本の長期評価について、津波対策を基礎づける合理性があるとした、3つの高裁判断をまとめ上げた判示と言える。

長期評価に信頼性が認められることを前提にしている点では、三浦意見も多数意見も同じである。すなわち、多数意見は、上記のとおり経済産業大臣は長期評価に基づいて規制権限を行使すべきという前提で論じており、また東電は長期評価に基づいて津波対策を講ずるべきであったという前提で論じており、長期評価の信頼性に疑問を提示する判示はない。つまり、多数意見も、長期評価の信頼性が認められることを前提にしている。

5 土木学会と中央防災会議などについての三浦意見の判示

三浦意見は、国が推本の長期評価の信頼性を低めるものとして指摘していた土木学会の津波評価技術などについて、次のように指摘して

いる（同判決 38 頁乃至 40 頁。）。

「(3)ア 土木学会は、土木工学の進歩、土木事業の発達を図ること等を目的とするところ、平成 11 年、土木学会原子力土木委員会の下に、原子力発電所の津波に対する安全評価技術の体系化及び標準化について検討することを目的として、津波評価部会が設置されたが、同部会は、学識経験者のほか、東京電力を含む各電力会社の研究従事者等の委員によって構成されていた。

津波評価部会が取りまとめた平成 14 年津波評価技術の内容は、判示 2(2)のとおりであるが、プレート境界付近に想定される地震に伴う津波の波源の設定については、地震地体構造の知見を踏まえて設定するとして、いわゆる萩原マップを前提としながら、萩原マップの比較的大きな構造区分について、基準断層モデルの波源は、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ことができるとした上で、福島県沖の日本海溝沿いの領域には波源を設定しなかった。

イ 津波に対する安全評価技術の体系化及び標準化という津波評価部会の目的からすると、これは、既往津波から基準断層モデルを設定し、数値計算等を行って設計津波水位を求めるという、一般的な技術ないし方法を主要な課題とするものと理解され、他方、基準断層モデルの波源を設定する領域の区分は、個別の海域ごとに、様々な調査研究成果等を踏まえた詳細な検討を要する問題であって、それが主要な課題として取り上げられたものとはうかがわれない。

また、平成 14 年津波評価技術において、プレート境界付近に想定される津波の波源の設定について、地震地体構造の知見を踏まえ

て設定するとしながら、過去の津波の発生状況を重視して領域を細かく区分することは、狭い領域の既往津波を想定するものであって、過去に津波の発生していない領域における津波の発生の可能性を看過することになる。この点に関し、平成14年津波評価技術は、日本海溝沿いの海域の北部と南部の地震活動の違い等を指摘するとともに、文献を引用して、津波地震等の発生場所が限定されることが示唆されるとしたが、前記のとおり、そのような見解が、日本海溝沿いの南部の領域において同様の津波地震が発生する可能性を必ずしも否定する関係にはないと理解される上、平成14年津波評価技術が、そのほかに、本件長期評価が領域区分の検討に当たって参照した様々な調査研究成果等を参照したのもともうかがわれない。これは、本件技術基準の判断の基礎とすべき合理性という点でも大きな疑問がある。

さらに、土木学会の位置付けや津波評価部会の構成、手続等に鑑みても、平成14年津波評価技術における波源の設定に関する領域の考え方が、本件長期評価の合理性を損なうものとはいえない。

そのほか、本件長期評価の公表後の事情について検討すると、まず、地震調査委員会が平成15年3月に公表した「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」は、長期評価の「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、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いずれもC（やや低い）と評価した。しかし、これらは、想定地震と同様の地震が領域内のどこかで発生すると考えられることを前提として、その地震データが少ないことを理由とするものであり、上記のような本件長期評価の不確かさを前提とした合理性の評価を左右するものではない。

また、地震調査委員会が、それまでの長期評価等を踏まえて、平成17年3月に取りまとめた「全国を概観した地震動予測地図」のうち、決定論的手法が用いられた「震源断層を特定した地震動予測地図」では、本件長期評価が示した日本海溝沿いの津波地震は含まれていなかった。しかし、「震源断層を特定した地震動予測地図」は、ある特定の震源断層に着目し、そこで地震が発生した場合に周辺の地域がどの程度の強い揺れに見舞われるかを示した地図であるから、これに、本件長期評価に係る津波地震が含まれていないのは、その趣旨に照らして当然ともいえる。

さらに、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は、平成18年1月、同調査会報告において、同海溝型地震に着目して防災対策の対象とすべき地震を選定した上で、その被害想定に基づく地震対策等の基本的事項を取りまとめた。その中で、同調査会は、防災対策の検討対象とする地震としては、過去に大きな地震の発生が確認されているものを対象とする一方、大きな地震が発生しているが繰り返しが確認されていないものは、発生間隔が長く、近い将来に発生する可能性が低いとして、その検討対象から福島県沖・茨城県沖のプレート間地震等を除外した。しかし、この対象の選定は、内閣総理大臣による地域の指定に基づき、国、地方公共団体、民間事業者等に対し各種防災計画の策定等を法律上義務付けるという制度に係る政策的判断を含むものであり、地震に関する調査結果等の総合的な評価の一環として行われた本件長期評価とは、性質及び内容を異にする。

したがって、これらの事情は、いずれも、本件長期評価の科学的、専門技術的な見地からの合理性に関する評価を左右するものとはいえない。」（同判決38頁乃至40頁）

6 朝日新聞佐々木編集委員による多数意見批判

本年6月17日付の朝日新聞「視点」（添付資料1）に掲載された佐々木英輔編集委員の批判はまことに正鵠を得たものである。

「対策を取ったとしても事故は防げなかった、だから国に責任はない。東京電力福島第一原発事故をめぐる最高裁判決は、こう言っているに等しい。

津波予測の信頼性や、何度も対策を求める機会があったことには踏み込まず、事故を回避できたかどうかだけで判断した。当時の「緩い」規制の水準を追認。国が命令を出さなかった妥当性について論じることを避けたとも言える。

原発は国策で推進されてきた。事故の被害は取り返しがつかないからこそ、国の規制は専門性を踏まえて最善を尽くすことが期待されてきた。「深刻な災害が万が一にも起こらないように——」。1992年の四国電力伊方原発をめぐる最高裁判決は、こう説いた。

しかし、その「万が一」が起きてしまった。2002年の予測公表から9年近くの時間があり、津波が弱点であること、炉心溶融に至る可能性があることも議論されていた。にもかかわらず、東電も国の規制を担っていた原子力安全・保安院も動きが鈍いままだった。

事故の結果の大きさを考えると、「規制当局に期待される役割を果たさなかった」という仙台高裁判決の指摘はなお重い。今回の最高裁判決での反対意見も「規制権限の行使を担うべき機関が事実上存在していなかった」と国の対応を批判した。機器の防水など最低限の対策をしていれば、被害は少しでも小さくなったかもしれない。不作為のそしりは免れない。」

まさにこのとおりである。

7 事業者である東電のとるべき結果回避措置

多数意見は、長期評価に基づく東電の計算に対応して、国が津波対策を指示したとしても、

- ① その対策は、防潮堤を立てるという対策となつたはずで、水密化を命ぜることまでは想定されなかった。
- ② しかし、東電の試算を大きく超える津波が襲来した(この点は争いがある)。
- ③ また、方角が計算では南側であったが、実際の津波は東側全面から福島第一原発を襲った。

等と指摘し、事故の結果を回避することは困難であったとしている。

しかし、東海第二原発では、推本の長期評価に対応するための津波対策が、国の指示なしに、東電の検討時期とほぼ同時に2008年に開始され、その対策は2010年には完了していたし、その対策は、実際に功を奏して同炉に津波が襲来し、被水したにもかかわらず、全電源喪失を防いだのである。

長期評価に基づいて東電はどのように対応すべきであったかについて、三浦意見は、次のとおり、東電が長期評価に基づいて、防潮堤を築くという方針を採ったとした場合、その建設工事には数年単位の時間を要したのであるから、その間、運転を停止するか、水密化の措置を緊急に執ることが、事業者として当然の責務であったと認定している(同判決43頁乃至48頁)。深い考察であり、まさに当を得た指摘である。

「ア 本件長期評価に基づいて想定される津波に対する措置として、適切な防潮堤等の設置を基本とするにしても、その実施に当たって

は、それによって遡上波が本件敷地に到達することを防止することができるか否かについて、科学的、専門技術的な観点から慎重な検討を行う必要があった。それまでは、原子炉の設置に当たり、想定される津波の高さと敷地の高さを比較することを基本としていたが、本件では、既設の原子炉において、事後的に、防潮堤等の設置によって遡上波の到達を防止しなければならない事態となり、具体的な断層モデルの設定に応じて、波高や波力等に影響する様々な条件を考慮し、それらに対応すべき防潮堤等の位置、高さ、構造等について、地盤の状況や既存の施設・設備の状況等を踏まえながら、詳細に検討する必要があった。このような検討に基づく施工を行って、その完成に至るまでには、年単位の相当の期間を要したものと推認される。

そうすると、それが完成するまでの間、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、本件技術基準に適合しない状態がなお継続することになる。本件敷地が浸水することを前提としない設計の下に原子炉が稼働している状況にあって、津波により本件敷地が5 m以上も浸水するおそれがあることは、決して抽象的な危険ではなく、具体的かつ深刻な危険といつてよい。この場合、重大な災害の発生及び拡大を防止するためには、原子炉の一時停止を含め、様々な措置が検討されなければならないが、特に、炉心又は使用済燃料プールの冷却を継続する機能を維持するためには、本件非常用電源設備の機能の維持が不可欠であり、それが浸水に対し極めて脆弱であることもまた明らかである。防潮堤等の設置が完了するまでの間、このような危険を放置することは、万が一にも深刻な災害が起こらないようにするという法令の趣旨に反するというべきである。

また、非常用電源設備は、原子炉施設の安全性を確保するため特に重要なものとして、平成2年安全設計審査指針の指針9第2項におい

ても、平成17年改正前省令8条の2に係る技術基準においても、多重性等を備えた設計であることが求められており、想定されるすべての環境条件においてその機能が発揮できるようにしなければならないものであった（平成17年改正後省令8条の2第2項参照）。津波による浸水が現に想定される場合において、本件非常用電源設備の機能を維持するために必要な措置が講じられていないことは、この点でも、技術基準に適合しないとみることもでき、速やかに適切な措置を講ずる必要があった。

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

その当時、国内及び国外の原子炉施設において、一定の水密化等の措置が講じられた実績があったことがうかがわれ、扉、開口部及び貫通口等について浸水を防止する技術的な知見が存在していたと考えられる。こうした知見を踏まえ、具体的な断層モデルの設定に応じて、波高や波力等に影響する様々な条件を考慮するとともに、不確実性については安全上の余裕を考慮しつつ、必要かつ適切な設備の性能等を検討することにより、水密化等の措置を講ずることは十分に可能であったと考えられる。また、こうした設備工事が、前記のような防潮堤等の設置という土木工事と比較して、十分早期に完了し得たことは容易に推認される。

イ 多数意見は、本件事故以前の知見の下において、安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が津波により浸水することが想定される場合に、適切な防潮堤等を設置するという措置が津波対策として不十分であったと解すべき事情はうかがわれず、それ以外の措置が講じられた蓋然性があるということとはできないとする。

しかし、津波に対する安全性評価については、旧安全設計審査指針においても、平成2年安全設計審査指針においても、30年以上にわたり、地震以外の自然現象を包括して抽象的な指針が定められているだけであって、津波の想定やこれに対する防護の在り方に関する具体的な指針は定められなかった。多数意見は、本件事故以前の津波対策について、津波により上記敷地の浸水が想定される場合、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであったことを強調するが、このことを定めた法令はもとより、そのような指針が存在したわけでもなく、また、本件長期評価の公表以前に、防潮堤等の設置により上記敷地の浸水を防止することを前提として、原子炉の設置許可等がされた実績があったこともうかがわれない。それまでは、想定される遡上波が到達しない十分高い場所に上記原子炉施設が設置されることにより安全性が確保されているとして、津波による浸水が想定される場合の対策については、十分な検討がされていなかったというべきであろう。本件のように、それまで想定されなかった津波による浸水を防止するために、事後的に防潮堤等を設置せざるを得なくなったことは、まさに前例のない事態であり、東京電力としては、この事態に即応して、極めてまれな災害も未然に防止するために適切な措置を講ずる法的義務を負っていたものである。本件技術基準に従って講ずべき措置については、本件長期評価を前提とする具体的な

事情の下で、そのような災害を確実に防止するために必要かつ適切な措置として合理的に認められるものを対象とすべきであり、こうした措置を蓋然性の考慮から除外すべき理由はない。

ウ このような観点から検討すると、まず、安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が津波により浸水することを防ぐことを基本とする考え方については、設計方針の妥当性を評価する具体的な指針は存在しなかったが、津波による浸水を前提としない設計を妥当なものとして維持するには、少なくとも、その浸水の防止が確実なものでなければならない。しかし、そもそも、津波は、予測が困難な自然現象であって、これに関連する科学技術も不断の発展過程にある中で、最新の知見に基づいて想定された津波であっても、これを超える津波が発生する可能性をおよそ否定することは困難である。しかも、長年にわたり、津波の想定や防護の在り方について、科学的、専門技術的観点から確実な根拠に基づく具体的な指針が定められなかったことは、耐震安全性における基準地震動や耐震設計等に関する詳細な指針と比較しても、津波に対する安全性評価の不確実性を示しており、それは、設計方針の評価に関わる重要な問題であった。

さらに、本件長期評価に基づく適切な試算により、稼働中の原子炉について、設置許可当時の設計津波水位（海拔3.122m）の5倍超という、想定を大幅に超える津波が想定されるに至り、本件発電所においては、30年以上にわたり、各時点の知見に基づく津波の想定による対応では本件敷地の浸水が確実に防止されておらず、極めて危険な状態で原子炉の稼働を続けてきたことが明らかとなる。これは、それまでの安全性を根底から覆し、それが「神話」

であったことを示すものといってもよい。このような安全性評価に伴う重大な危険は、設計方針の妥当性を揺るがす問題であり、本件技術基準の適用に当たっては、これを改める特段の考慮が必要であったといわざるを得ない。

新たな想定においても、本件長期評価や本件試算は、その時点の科学技術水準に照らし合理性を有していたとはいえ、引き続き進歩、発展すべき知見であり、その不確実性を免れるものではない。実際に、本件長期評価は、17世紀以降の地震に関する整理を前提としたものであって、更に長い周期に係る津波の可能性等を科学的な根拠をもって否定するものではなく、特に、貞観11年(869年)の貞観地震については、多くの専門家によって、東北地方沿岸の地層の痕跡調査等の研究が積み重ねられつつあったことがうかがわれる。また、津波に対する安全性評価において考慮すべき様々な安全裕度という点からみても、長年にわたり、設計方針に関する具体的な指針が定められず、また、上記浸水の防止も確保できていなかった状況において、5倍超という想定の変動をもたらす科学技術の発展過程を前提に、確実な根拠に基づいてこれを防止できる新たな数値等を見いだし得たと解すべき事情はうかがわれず、本件試算が得られた後においても、これらが見いだされたことはうかがわれない。本件試算がパラメータスタディにより一定の保守性を有していたにしても、それが以上の点を左右しないことは明らかである。

このような事情の下で示された浸水の危険性は、いかにまれとはいえ、数多くの人々の生命、身体等に重大な危害を及ぼすという現実の問題であり、取返しのつかない深刻な災害を確実に防止するという法令の趣旨に照らすと、津波による浸水を前提としない設計をそのまま維持することは、もはやその合理性を認め難いものであ

た。本件技術基準に従って講ずべき措置としては、単に、想定される津波を前提とした防潮堤等の設置で足りるということではできず、極めてまれな可能性であっても、本件敷地が津波により浸水する危険にも備えた多重的な防護について検討すべき状況にあったというべきである。そして、本件非常用電源設備は、主要建屋の1階又は地下1階に設置されており、本件敷地を浸水させる津波の襲来という単一の要因によって、その機能を全て喪失する危険性が高いことは明らかであり、その多重的な防護の必要性が特に高いものであった。

これらの事情を総合すると、本件技術基準の適用に関し、上記水密化等の措置は、防潮堤等の設置が完了するまでの間において、本件非常用電源設備の機能を維持するために必要かつ適切な措置であるとともに、その後も、本件非常用電源設備の多重的な防護を図るものとして必要かつ適切な措置であったということが出来る。

このような想定を超える事態に対する多重的な防護の必要性については、本件事故の発生を待つまでもなく、本件長期評価に基づく適切な試算により、それまでの安全性が根底から覆されるという具体的な事情の下で合理的に認識されるものであり、東京電力も保安院も、法令に従って真摯な検討を行うことにより、これを認識することは十分に可能であったと考えられる。また、このような試算は、本件事故以前には公表されなかったことがうかがわれ、そのような状況で、これを前提とする専門家等の具体的な議論が広く見られなかったとしても、それはむしろ当然のことであり、それが上記のような多重的な防護の必要性等を否定する理由となるものではない。

したがって、経済産業大臣が技術基準適合命令を発した場合、東

京電力としては、速やかに、上記水密化等の措置を講ずる必要があったものであり、その実施を妨げる事情もうかがわれず、それが実施された蓋然性が高いといえることができる。」（以上、同判決43頁乃至48頁）

8 三浦意見の論理は、本件における被告人らの有罪判断を導く

(1) 長期評価を受けて、被告人らはどのような判断をすべきであったか

三浦意見が国の責任を肯定する結論に至る論理は、本件刑事事件において、被告人らが、長期評価を受けて、どのような判断をすべきであったかについて、重大な示唆を与えるものである。判決の最終的な判断に至る部分（同判決48頁乃至5

4頁）を、省略しないで引用する。

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

情の下で、単に、それまでの措置や設計方針にとどまらず、上記法令の趣旨等を踏まえ、本件技術基準が求める内容を検討する必要があった。

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

多数意見は、このような状況における認識や知見に基づき、上記法令の趣旨や解釈に何ら触れないまま、上記水密化等の措置の必要性や蓋然性を否定している。これは、長年にわたり重大な危険を看過してきた安全性評価の下で、関係者による適切な検討もなされなかった考え方をそのまま前提にするものであり、上記法令の解釈適用を踏まえた合理的な認識等についての考慮を欠くものといわざるを得ない。

上記のような不作為や懈怠に伴う不十分な認識等は、本件技術基準が求める適切な措置の必要性等を否定する根拠となるべきものではない。

ア そこで、本件長期評価を前提に、経済産業大臣が技術基準適合命令を発した場合、東京電力において、防潮堤等の設置の措置とともに、水密化等の措置が講じられた蓋然性が高いことを前提にして、本件津波により、本件敷地が浸水して、本件非常用電源設備がその機能を失うなどして、本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうといえるかについて検討する。

イ まず、経済産業大臣は、前記のとおり、平成15年7月頃までの間に、東京電力に対し、技術基準適合命令を発する必要があることを認識することができたものであり、同月頃までにこれを発したとすれば、本件事故までには7年6か月以上の期間があったことになるから、上記の各措置は、本件事故までの間に全て完了していたものと推認される。

ウ その上で、本件地震及びこれに伴う本件事故の経過をみると、その概要は、判示2のとおりであるが、本件津波により本件非常用電源設備がその機能を喪失したのは、いずれも、本件各原子炉に係るタービン建屋及び運用補助共用施設（共用プール）の内部への津波の浸水によるものと認められ、その浸水経路は、建屋の出入り口、開口部等と考えられるから、本件非常用電源設備に係る重要な区画及びその建屋について水密化等の措置が適切に講じられていれば、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うことを防止する上で重要な効果をもたらしたものと考えられる。

他方で、本件地震は、本件長期評価において想定される地震の規模よりはるかに大きいものであり、本件津波も、東北地方から関東

地方北部の太平洋側を中心に極めて広い範囲で観測されたが、ここでの問題は、本件津波と、本件長期評価に基づいて想定される津波について、地震や津波の規模等の違いそのものではなく、本件非常用電源設備が浸水により機能を喪失する可能性に関する違いを踏まえ、本件津波により本件事故又はこれと同様の事故が発生する可能性がなかったといえるかという点にある。この点を離れて、上記規模等の違いそのものを強調することに意味はない。

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

また、本件津波は、本件敷地の東側からも遡上するなどしたが、主要建屋について、外壁や柱等の構造躯体には津波による有意な損傷が確認されなかった上、本件各原子炉のタービン建屋においては、本件事故当時、水密化等の措置がほとんど講じられておらず、東側に面する大物搬入口も極めて脆弱な構造であったが、それでも、津波の浸水に対する一定の防護機能を果たしたことがうかがわれる。さらに、非常用ディーゼル発電機の給気ルーバは、地上に開口しており、そこからの浸入によって非常用ディーゼル発電機が被水したことは、本件津波の波力等が左右したものとは考え難い。

そして、経済産業大臣の技術基準適合命令に基づき、前記のような水密化等の措置を講ずる場合、本件試算津波による最大浸水深等の諸条件を前提にした上で、安全上の余裕を考慮して、適切な設計を行うことは当然であるから、そのような水密化等の措置が講じら

れていれば、本件津波に対しても、本件非常用電源設備を防護する効果を十分にあげることができたと考えられる。

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

エ これらの事情を総合的に考慮すると、本件長期評価を前提に、経済産業大臣が、電気事業法40条に基づき、東京電力に対し、技術基準適合命令を発していれば、本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったという高度の蓋然性があったといえることができる。

本件長期評価は、本件地震のように、複数の領域が連動して超巨大地震が発生することを想定していなかったが、「想定外」という言葉によって、全ての想定がなかったことになるものではない。本件長期評価を前提とする事態に即応し、保安院及び東京電力が法令に従って真摯な検討を行っていたら、適切な対応をとることができ、それによって本件事故を回避できた可能性が高い。本件地震や本件津波の規模等にとらわれて、問題を見失ってはならない。

6 保安院の対応状況等

地震や津波に関する自然現象については未解明の点もあり、これに関する様々な研究や予測の技術も、不断に進歩、発展していることからすると、経済産業大臣としては、電気事業法40条に基づく規制権限を適切に行使するためには、常に、そのような知見の進展状況を的確に把握して、これを活用しなければならない。現に稼働

中の原子炉施設が津波により損傷を受けるおそれが認められることは、極めてまれな危険といっても、具体的な危険を伴う事態であるから、最新の科学技術水準に即応して、できる限り速やかに、その要件該当性を判断するなどして、適時にかつ適切に上記権限を行使する必要があった。

ア 保安院は、本件長期評価が公表された後、東京電力に対し、本件発電所の安全性等について説明を求めたが、平成14年8月上旬、東京電力から、福島県沖では有史以来津波地震は発生していないこと及び津波地震は特定の領域や特定の条件下でのみ発生する極めて特殊な地震であるという考え方が示されていることなどの説明を受けたため、東京電力に対し、地震本部がどのような根拠で本件長期評価を示したのか確認するよう指示をした。

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

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

地震調査委員会は、地震防災対策の強化等を図るため、地震に関

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

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

その後、保安院は、独立行政法人原子力安全基盤機構と連携して設置した安全情報検討会や溢水勉強会において、海外の原子力発電所における津波等による浸水事故の状況や、本件発電所における津波による浸水についての検討結果等の報告を受け、津波による浸水の危険が現実の問題であることを十分に認識することができ、本件長期評価に関する検討及び対応の必要性が一層明らかであったにもかかわらず、その対応を耐震バックチェックに委ねる形で、これを先送りした。

また、耐震バックチェックは、保安院が、平成18年耐震設計審査指針を踏まえた安全性の評価及び確認のため、原子炉設置者に対する行政指導として行ったものであり、東京電力に対し、本件長期評価を踏まえ、原子炉施設等が本件技術基準に適合するように必要な措置を講じさせることを目的としたものとはいえない上、保安院の指示から約4年6か月を経ても、本件発電所に係る最終報告が提

出されないまま、本件事故に至った。

上告人は、前記のとおり、電気事業法40条に関する解釈を誤っていたものであり、保安院も、本件長期評価の公表後のいずれかの時点において、本件技術基準の要件該当性等について具体的な検討を行って、その判断をしたことはうかがわれない。これは、法が定める規制権限の行使を担うべき機関が事実上存在していなかったというに等しい。

7 経済産業大臣の規制権限不行使の違法

以上の事情を総合すると、経済産業大臣は、平成15年7月頃には、本件各原子炉施設について、原子炉施設等が津波により損傷を受けるおそれがあり、適切な措置が講じられていないため、本件技術基準に適合していないと認め、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、東京電力に対し、技術基準適合命令を発すべきであったのであり、同月頃以降、経済産業大臣が上記規制権限を行使しなかったことは、その周辺に居住していた住民との関係において、法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法であるというべきである。

8 結論

以上のとおり、本件における経済産業大臣の規制権限の不行使は、平成15年7月頃以降、国家賠償法1条1項の適用上違法であり、しかも、この時点において、経済産業大臣の過失も認められ、上記不行使と本件事故との因果関係も認められるから、上告人は、同項に基づく損害賠償責任を免れない。

本件発電所の安全管理について一次的に責任を負うのは、いうまでもなく東京電力であり、その関係において、上告人の責任は二次的なものといえることができる。

しかし、原子力発電所の設置及び運営は、原子力利用の一環として、国民生活及び国民経済の維持、発展に不可欠なエネルギー政策を踏まえたものであり、その安全性の確保についても、深刻な災害の発生を未然に防止するため、上告人が、その設置の許可からその後の各段階における規制を通じて、万全を期すことを前提としていた。本件における経済産業大臣の技術基準適合命令も、稼働中の原子炉施設について、周辺住民等の生命、身体に対する危害を防止すること等を目的として、その安全性を確保するために付与された重要な規制権限であることに鑑みれば、上告人の責任の範囲が被上告人らに係る損害の一部に限定されるべき理由はない。

したがって、上告人及び東京電力は、被上告人らに係る損害の全体についてそれぞれ責任を負い、これらは不真正連帯債務の関係に立つと解するのが相当である。

以上によれば、上告人の上記損害賠償責任を肯定した原審の判断は、是認することができる。論旨は採用することができない。」

(2) 意見が分裂した場合の最高裁判決の下級審に対する拘束力

原子力発電に本来要請されていた安全性の程度を正確に理解したうえで、多数意見の事実誤認とその論理性の欠如を冷静に指摘する三浦意見は、きわめて論理的なものと言える。この判断こそが、最高裁が判示すべき内容だったといえる。

一般に最高裁判決は、同種事件の下級審の判決を拘束するといわ

れる。国の国家賠償責任に関する判断としては、本件最高裁判決は先例性を持つことは認めざるを得ないかもしれない。しかし、本件は全員一致ではなく3対1のスプリットデシジョンである。最高裁における少数意見が、年を経て、多数意見に転ずる例は多い。最近においては、非嫡出子の相続分についての違憲判決は、長い間少数意見にとどまっていた意見が多数意見に転じた例である。最高裁においてだけ、少数意見を公表することが制度的に認められている趣旨は、スプリットデシジョンの場合には、少数意見が多数意見に転じうることを前提に、最高裁判決の下級審裁判所に対する拘束力は限定的に解すべきことを示唆している。

さらに、本件刑事事件において問われているのは、国の責任ではなく、東電の役員の刑事責任であり、判断すべき事項が異なる。

三浦意見が正当に指摘するように、東電は津波計算結果を本件事故の直前まで、国に対しても、提出していなかったのである。このような事実関係の下で、仮に国の責任が否定されたとしても、東電の過失責任やその役員の重大な刑事責任が否定されて良いはずがない。

9 原発事故被害者らの悲嘆の声

最高裁判決を受けた原発事故の被害者らの声をごく一部であるが紹介する。

- ・「これでもかというくらい無責任な判決だ。」

「日本はまた原発事故を繰り返すと思う」（福島訴訟原告団長中島孝さん）（添付資料2・2022年6月18日福島民友ニュース）

- ・「誠に残念だ。国と東電は40年間も『（原発は）安心安全だ』と言い続けてきた。なぜそう言えたのか」（千葉訴訟原告小丸哲也さ

ん) (添付資料2・2022年6月18日福島民友ニュース)

- ・「我々の何を見ていたのか。最高裁の判示は人間なのか。何でこんな判決になったのか不思議ではない。」

「古里に住めないということは、地図には載っているが、存在がなくなっただということ。最高裁には、そのことを理解してほしい」

(福島県南相馬市から避難した原告南原聖寿さん) (添付資料3・2022年6月17日付毎日新聞)

- ・「国民を愚弄している」(福島県伊達市の農家大橋芳啓さん) (添付資料4・2022年6月18日付時事通信)
- ・「子どもや将来世代にも恥ずかしい判決だと思う」(関西訴訟原告代表森松明希子さん) (添付資料5・2022年6月18日付朝日新聞)

原発事故によって生活や仕事、住む場所等を失い、11年経過しても元の居住地に戻ることが許されないなど深刻な被害を受けている被害者らとして、当然の声である。

東電は、長期評価に基づく東電の計算結果によって、設置許可当時の5倍超という想定を大幅に超える津波が想定され、本件原発において30年以上にわたって敷地の浸水が確実に防止されておらず、極めて危険な状態で原発を運転し続けてきたことが明らかになったにもかかわらず、防潮堤設置はおろか、水密化等の対策すら行っていない。国は、法令の解釈を誤り、津波対策を実施するよう命令を発していない。

このような東電や国の誤りや懈怠によって、被害者らが11年以上も苦しめられている。

本件刑事事件では、被害の実態にきちんと向き合い、法令を正しく

解釈し、正確な事実認定に基づく、正当な法的評価をしていただきたい。



横断幕を掲げながら最高裁に向かう原告たち=2022年6月17日午後1時16分、東京都千代田区、福留庸友撮影

(添付資料5・2022年6月18日付朝日新聞「「将来に恥ずかしい判決」と原告 最高裁、国の責任認めず 落胆の声」)

10 結論

最高裁が、国の責任を認めなかったことはまことに残念である。

しかし、最高裁が、国の責任を否定した理由は結果の回避が難しかったというもので、長期評価に基づいてなされた東電の津波水位計算に従って津波対策を実施する前提で判断がなされていることは、本件刑事事件の東京地裁無罪判決の論理とは異なるものである。

つまり、最高裁判決は、長期評価に信頼性が認められることを前提にしている。

この最高裁判決によって、東京高裁は東京地裁の判断をそのまま維持することはできなくなったといえる。

国の責任を正しく指摘し、多数意見を詳細に批判した説得力のある三浦意見に基づけば、被告人らの有罪が強く示唆されている。

このような有力な反対意見が示されていることも含め、東京高裁の
弁論を再開してこの判決を取り調べるよう求める。

添付資料

- 1 2022年6月17日付朝日新聞「【視点】原発事故、国は責任取らない 新たなリスク踏まえ活用議論を」(写し) 1通
- 2 2022年6月18日福島民友ニュース「原告「納得できない」原発
集団訴訟、最高裁の判決受け」(写し) 1通
- 3 2022年6月17日付毎日新聞「「最高裁、国にそんたく」原告ら
に冷淡な結末 原発避難者訴訟」(写し) 1通
- 4 2022年6月18日付時事通信「「実情見てない」「国民ばかに」
最高裁前に原告ら800人－原発避難訴訟」(写し) 1通
- 5 2022年6月18日付朝日新聞「「将来に恥ずかしい判決」と原告
最高裁、国の責任認めず 落胆の声」(写し) 1通

以上