

平成25年（ワ）第38号、同第94号、同第175号

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原告 中島 孝 外

被告 国 外1名

## 意見陳述書

2014（平成26）年3月25日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 中野直樹

被告国が提出した準備書面に対する意見を述べます。

### 1 提出準備書面

被告国は、本日の口頭弁論期日に、第2準備書面及び第3準備書面を提出しました。

前回の口頭弁論期日までに、原告らは、被告の国の責任の関係で、次の準備書面を提出しました。

- 準備書面 (3) 規制権限不行使の違法性の一般的判断枠組みと考慮要素等
- 同 (4) 津波による全電源喪失を予見しうるだけの知見の進展
- 同 (6) 原子力発電所の安全規制の仕組みとシビアアクシデント対策
- 同 (10) 福島第一原子力発電所の非常用設備の状況及び事故経過
- 同 (11) 原子力発電所の安全確保を求める法と乖離する実態
- 同 (14) 海水使用による原子炉施設冷却設備の安全性確保に関する規制権限不行使の違法
- 同 (16) 国の規制権限不行使の違法を基礎づける考慮要素の具体的内

## 容

### 同（17）災害対策法制と予見義務

本日提出された被告国の第2準備書面は、「第2 前提となる事実関係及び法令の定め方」、「第3 福島第一発電所の施設の概要等」、「第4 福島第一発電所事故の状況」と構成され、また第3準備書面は「第2 国賠法1条1項の違法性判断の基本的枠組み」、「第3 本件事故に至る程度の津波の発生について予見可能性があったとはいえないこと」、「第4 被告国が講じてきた行政上の措置」、「第5 規制権限不行使の違法性は認められないこと」と構成されています。

被告国は、答弁書及び第1準備書面においては、原告らが訴状において主張している請求原因ごとに認否を行っています。ところが、本日提出された被告国の準備書面では、原告ら提出の準備書面での主張に対する認否を一切行っていません。被告国が、原告ら準備書面との対応関係を一切明示しないまま主張をしているために、いったい原告ら主張のどの部分に対する主張まで行っているのか一見して明瞭ではありません。

## 2 被告国は原告主張事実に対する認否を行うべき

いうまでもなく、準備書面は、原告と被告がそれぞれの立場から、主要事実及び重要な間接事実と法的評価について具体的な主張を出し合うものですが、互いに、相手の主張する主要事実及び重要な間接事実について、それを認めるのか、否認するのか等の認否を行った上で、自己の積極主張をするという構成をとるのがごく通常の裁判の進行の在り方です。国が当事者となる裁判でもこの在り方に変わりはありません。この過程を経ることにより、訴訟関係者が、争いのない事実と争いのある事実を整理し、争点を整理していくことになります。合わせて、当事者は、自己の主張の不十分なところを認識してその補充の準備をしたり、立証の必要性の認識をしてその準備をしたりするなど、次の訴訟活動の課題を自覚することができるのです。

ところが、本日提出の被告国の準備書面のように、原告らの主張事実に対する認否をしないで、国の主張を一方的に展開する方法をとられますと、双方の主張がかみ合っているのかどうかの識別をする作業すら容易でないと考えます。

貴裁判所におかれましては、被告国に対し、原告主張事実に対する認否を行うよう適切な訴訟指揮をされることを要望します。

### 3 本件事故に至る経過について

本件事故に至る経過は、本件裁判の出発点となる重要な前提事実です。

原告らは、準備書面（10）及び（11）において、福島第一原子力発電所の1ないし3号機が炉心損傷に至った経過について主張しました。被告国は、第2準備書面の「福島第一発電所の事故の状況」において、本件事故に至る経過を主張していますが、原告らの主張に対する認否を行っていないために、双方の主張の違いがあるのかどうかが一見して不明です。

#### （1）原告らの主張

原告らは、万が一の事故発生時にも原子炉の炉心損傷を回避するためには、原子炉を長時間かつ継続的に冷却し続けることが不可欠であり、そのためには、次の2つの条件を確保することが絶対的に必要だと主張しました。

第1の条件として、原子炉の冷却設備を動かし続けるための動力である交流電源をなんとしても確保することです。この点から、原告らは、福島第一原子力発電所内の交流電源を供給するための設備である、非常用水冷式ディーゼル発電機、ディーゼル発電機を冷却するための海水ポンプ、及び電源供給の要となる配電盤等について、設置位置や高さの具体的な数値を明示して詳細に主張しました。その上で、これらが、約10メートルの敷地高を乗り越えた津波に対してあまりに無防備な低い場所に設置されていたことが原因で、あまりに簡単に機能喪失をし、全交流電源を喪失するに至った過程を主張しました。

第2の条件として、原子炉内での核分裂反応の際に発生する膨大な熱を原子炉

圧力容器から放熱するためには、最終的な海水による熱の捨て場の確保が必要です。最終的な熱の捨て場を確保できなければ、非常用冷却設備でいくら原子炉を冷却しても、短時間のその場しのぎに過ぎず、原子炉の炉心損傷は回避できないのです。原告らは、この観点から、福島第一原子力発電所の冷却設備を、通常運転時における熱の除去システムと、異常事態発生時の原子炉緊急停止のときの非常用冷却設備に分けて整理し、それぞれの機能喪失過程を具体的に主張しました。そして、異常事態時において、最終的な熱の捨て場としての海水を取り込むための非常用海水系ポンプが、福島第一原子力発電所敷地内でもとりわけ低い場所、海面高約4メートルの海側エリアに設置されていたため、津波による浸水に対してあまりに無防備であり、簡単に破壊されてしまい、原子炉を冷却するために絶対的に必要な条件を失った過程を主張しました。

(2) これらの原告らの主張に対し、被告国は、認否をしていません。これは原告らの主張を争わないということであると理解してよいのか、被告国に確認をします。

#### 4 予見可能性の対象について

本件の重要争点の1つに「津波到来の予見可能性」があります。原告と被告が、予見すべき対象となる津波をどのように主張しているのかを整理しておく必要があります。

##### (1) 原告の主張

この争点に関し、原告らは、原告ら準備書面(16)第2「予見可能性の存在」において、本件における作為義務を導出する考慮要素としての一つである予見可能性の判断要素として、「福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらさうる程度の『地震及びこれに随伴する津波』が発生する可能性があるとの情報の一定程度の集積があること。」と主張しています。

これは、今回現に到来した規模の津波を予見対象とするものではありません。

具体的には、福島第一原子力発電所の電源装置の設置された建屋の敷地高さが海面から約10mであるので、約10mの浸水高の津波が福島第一原子力発電所に到来することの可能性があるとの情報の一定程度の集積があることが、本件の争点となると主張するものです。

## (2) 被告国の主張

これに対し、被告国は、第2準備書面の第3において、「本件事故に至る程度の津波の予見可能性があったとはいえない」と主張します。

ここで被告国は、「本件事故に至る程度の津波の予見可能性」との表現をとっていますが、これは、原告らの主張と同じく、具体的には約10メートルの浸水高の津波の到来の予見可能性の有無が本件の争点であると主張するものと理解しますが、そのような理解でよいかどうか、確認をしたい。

## 5 予見可能性を判断するための知見の集積の事実

これに関する原告らの主張に対する被告国の主張については、別途代理人久保木亮介弁護士から意見を述べます。

## 6 原子力規制の法体系について

本件における被告国の規制権限の根拠となる原子力規制の法令関係に関し、原告らが被告国の主張に対する反論を準備するための前提として、いくつかの論点について、被告国の主張に対し質問をします。

原告らは、準備書面(6)の第2において、原子力安全委員会の決定した指針等の改訂過程を具体的に摘示し、そのなかでもとりわけ、地震随伴事象としての津波からの原子炉施設を防護する必要性を規定していると解され、本件事故との関係性が深い耐震設計審査指針について詳細に主張しました。

ところが、被告国の準備書面は、この点に関する原告らの主張の認否を行わないばかりか、耐震設計審査指針にはほとんど言及していません。

## (1) 原子力安全委員会の決定と規制行政庁の判断との関係

ア 原告らは、準備書面(16)(10頁以下)の「原子力安全委員会の『企画・審議及び決定』と行政庁の規制との関係」において、次のように主張しています。

「イ 運転中の原子力発電所に対する経済産業大臣の規制権限行使

運転中の原子力発電所の原子炉に対しては、経済産業大臣が電気事業法の委任に基づき安全規制をすることになる。経済産業大臣が、運転中の原子力発電所の原子炉に対する安全規制をするかどうか、規制をするとすればどのような方法による規制をするかどうかは、電気事業法の委任の趣旨に基づいて、発電実用原子炉に関する専門技術的知見に基づいて判断をすることになる。この経済産業大臣の権限行使は、原子力安全委員会から独立してなされるものであるが、実際には、経済産業大臣の専門技術的知見に基づく判断は、原子力安全委員会の策定する指針類や決定を尊重してなされることになる。従って、経済産業大臣の規制権限の行使又は不行使に合理性があるかどうかの判断のためには、経済産業大臣が依拠した原子力安全委員会の策定した指針類(「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」及び「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」等)や決定に誤りや不合理な点があるかどうかについても吟味を行い、原子力安全委員会の判断過程に不合理があれば、それは経済産業大臣の権限行使・不行使の判断に不合理があることになるというべきである。」

原告らがこのように主張するのは、1978(昭和53)年に原子力基本法に「安全を旨として」との文言が明文化されるのと軌を一にして設置された原子力安全委員会の指針等の決定は、原子炉の安全性確保のための最新の科学的、技術的知見に即応してなされるものであり、全ての行政機関は、この決定を尊重する義務を負うという法体系になっているからです。

被告国に対し、原告らのこの主張に対する認否を求めます。

イ 耐震設計審査指針は、「本文」と「解説」から構成されており、原告らは「本文」とともに「解説」を引用した主張をしています。

原告らは、この耐震設計審査指針の「解説」について、「本文」と同等に、行政機関が尊重すべきものであると考えていますが、被告国もそのような理解をしていると考えてよいか明らかにしていただきたい。

ウ 原告らは、準備書面（6）の第2において、耐震設計審査指針と経済産業大臣の制定する電気事業法に基づく技術基準省令62号との関係について主張しています。この中で、2006（平成18）年1月1日付けの「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」（以下「解説」という。）は、『第5条は、安全設計審査指針の『指針2 自然現象に対する設計上の考慮』（第1項）及び発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針に対応する。』としていることを指摘しました。この「解説」によれば、経済産業大臣が制定する技術基準省令62号5条は、1990（平成2）年安全設計審査指針の「指針2 自然現象に対する設計上の考慮」（第1項）及び2001（平成13）年発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針を取り入れたものと解されます。

ここにみられるように、経済産業大臣は、原子力安全委員会が最新の科学的・技術的知見に基づいて策定した耐震設計審査指針に基づいて、技術基準省令の適用をする、あるいは、技術基準省令の改訂をする責務を負っている、と原告らは考えますが、この点に関し、被告国はどのように考えるのか明らかにしていただきたい。

エ さらに具体的にいいますと、技術基準省令62号4条が「想定される自然現象の1つとしての津波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設備の設置その他適切な措置を講じなければならない」としていることと、2006（平成18）年決定の新耐震設計審査指針の「8. 地震随伴事象に対する考慮」に「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の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」と規定されていることとの関係についてです。

原告らは、経済産業大臣は、この新耐震設計審査指針に規定された「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」についても、技術基準省令62号4条の「想定される津波」の中に読み込む解釈をするべきであると考えますが、被告国はどのように考えているのか明らかにされたい。

## (2) シビアアクシデント対策について

被告国は、第3準備書面で、シビアアクシデント対策について、本件事故後である平成24年法律第47号による原子炉等規制法の改正により法規制の対象とされたが、この改正前の時点、つまり本件事故前には、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていなかったため、被告国は、シビアアクシデント対策についても事業者の自主的取組と位置づけ、予見可能性の範囲を超えて、安全評価において、想定している設計基準事象を大幅に超える事象についても安全対策を講ずるように求める行政指導を行うなどの措置をとってきた、との見解を主張しています。

あたかも、長時間の全交流電源喪失などのシビアアクシデント対策については国にはその対策をとる義務がなかったのだが、気をきかせて電力事業者に対し自主的な取組みをせよと求めたといわんばかりの主張です。

全交流電源喪失などのシビアアクシデント対策については、被告国は次回5月20日の口頭弁論期日にさらに準備書面を提出することなので、原告らの反論はそれを待ってから行うことにしますが、現時点において以下の点を確認しておきたい。

ア 被告国は、2006（平成18）年時点において、原子力発電所において、長時間の全交流電源喪失をはじめとするシビアアクシデント対策をとる必要性自体についての認識をもっていたと理解してよいか。

イ 被告国の主張は、平成24年原子炉等規制法改正までは、経済産業大臣には、電力事業者に対しシビアアクシデント対策をとることを命ずる省令の制定権限がなかった、とまでいう主張か。

ウ 被告国は、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置づけて行政



指導をしてきたと主張します。

行政事件手続法による定義では、「行政指導」とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言、その他の行為であって処分に該当しないものをいう」（行政手続法2条6号）とされます。

これによりますと、「行政指導」と「行政処分」との違いは、違反に対し罰則を課す、あるいは不利益取り扱いをするという法的効果を伴うかどうかということにあることとなります（行政手続法32条2項参照）。「行政指導」といえども、行政機関が「その任務又は所掌事務の範囲内において」行使する行為です（行政手続法32条1項参照）。当然、法により、行政機関に行政指導という行為をする権限が委任されていなければなりません。これは法律による行政の原則から導かれることです。

経済産業大臣が原子力発電所事業者に対しシビアアクシデント対策をとることを行政指導したという主張は、経済産業大臣にシビアアクシデント対策を事業者を求める権限があることを前提とすることになると考えますが、そのような理解でよいか。