

平成25年（ワ）第38号等「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

準備書面（23）

シビアアクシデント対策として津波対策を怠った国の責任

2014（平成26）年7月4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 安田 純治 外

内容

はじめに.....	5
第1 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いとの被告国の主張 について.....	6
1 被告国の主張.....	6
2 原告らの反論.....	7
(1) はじめに	7
(2) 「あるべき法の解釈」について	10
(3) 伊方原発訴訟最高裁判決を踏まえた「あるべき法の解釈」	12
(4) 小括.....	13
第2 シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まりと被告国の 認識.....	14
1 シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まり	14
(1) 深層防護による安全規制の進展.....	14
(2) 外部事象対策	16
(3) 全交流電源喪失（SBOともいう）対策.....	16
(4) 小括.....	16
2 シビアアクシデント対策の必要性に関する被告国の認識.....	17
(1) 被告国の主張	17
(2) 被告国も十分に認識	18
第3 1994（平成4）年時点で、経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関 する法規制の権限があったこと	19
1 被告国の主張の誤り	19
2 経済産業大臣は、2011（平成23）年10月7日改正技術基準省令62号 に、シビアアクシデント対策を規定したこと.....	19
(1) 技術基準省令62号改正とその理由	19

(2) 改正の内容	20
(3) 原告らの主張	22
3 行政指導の権限と法規制の権限の根拠法令は同一と解すべきこと	23
(1) 行政指導の権限を組織法から導く被告国の主張	23
(2) 保安院の権限を組織法で導く被告国の主張	23
(3) シビアアクシデント対策は経済産業大臣の任務又は所掌事務の1つ	23
4 2012（平成24）年改正法が規制権限を創出したものでないこと	26
(1) 被告国の主張	26
(2) 改正原子炉等規制法の文理	26
第4 被告国がとったシビアアクシデント対策は万が一の事故防止として著しく不合理であること	27
1 外部事象を除外したことの根本的な誤り	27
(1) 外部事象対策をシビアアクシデント対策とする欧米	27
(2) 外部事象を除外した被告国	27
(3) SBOをシビアアクシデント対策から除外した被告国	27
(4) 小括	28
2 シビアアクシデント対策を規制要件化しなかったことの誤り	28
(1) 被告国の主張	28
(2) 行政指導と法規制の実効性における根本的違い	28
(3) 事故隠しをする事業者に対して行政指導のみの規制では実効的な対策になり得ないこと	29
(4) シビアアクシデント対策を「リスク」ととらえる事業者に対する実効的な安全規制は法規制しかないこと	30
(5) 電気事業法も原子力発電所の安全規制により重い罰則を科す	32
(6) 小括	33
第5 被告国の行政指導に、外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間	

の全交流電源喪失対策がないこと	34
1 被告国の主張.....	34
2 現に行ったという行政指導には、外部事象対策は存在せず	34
3 被告東京電力が外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策を行わなかったこと	34
(1) 被告東京電力が行ったシビアアクシデント対策の評価.....	34
(2) 長時間の全交流電源喪失対策を行っていない.....	35
3 被告国は、被告東京電力に対し、外的事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策を指示していないこと.....	36
(1) 被告国は被告東京電力の行ったシビアアクシデント対策が不十分であること認識していたこと	36
(2) 被告国は、被告東京電力の外部事象対策の怠りを放置したこと	36
(3) 被告国が、シビアアクシデント対策を原子力安全白書から消したこと	37
4 被告国は法規制を行うべきであった.....	38

はじめに

原告らは、準備書面（6）第3において、1980年代から国際的に進展したシビアアクシデント対策の経緯を、同（11）第4において、1990年代はじめに我が国においてもシビアアクシデント対策の必要性が認識されながらも法規制化が見送られた経過を主張したうえで、同（14）第5において、経済産業大臣が、2002（平成14）年7月31日の時点で、遅くとも2006（平成18）年中には、万が一にも原子力発電所が地震及びこれに随伴する津波の影響で全交流電源喪失及び原子炉の最終ヒートシンクの喪失という事態が発生しないように、電気事業法39条によって委任された技術基準省令を適切に改正する権限、同法40条によって委任された適切な技術基準に適合させる権限に基づき、被告東京電力に対し、福島第一原子力発電所の原子炉が、地震及びこれに随伴する津波による全交流電源機能喪失及び原子炉の最終ヒートシンク喪失を回避するために必要な措置をとらせるべきであったにもかかわらず、この規制権限行使を怠ったことは、原子力発電所の原子炉を規制する原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法の趣旨、目的及びこの分野における規制権限の在り方を踏まえれば、その不行使は許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるので、原告らとの関係において、国賠法1条1項の適用上違法となる、と主張した。

これに対し、被告国は、第3準備書面第4、第5準備書面第8において、本件事故当時、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されていなかったため、経済産業大臣が電気事業法から委任された権限を行使せずに、事業者の自主的な取り組みと位置づけ、必要な行政指導を行ってきたので、違法性はない、と主張する。

本準備書面はこの被告国の主張に対する反論を行うものである。

本準備書面の概要は次のとおりである。

第1において、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いと

の被告国の主張に対し、伊方原発訴訟最判を踏まえた「あるべき法解釈」の視点から批判をするものである。

第2において、シビアアクシデント対策を規制要件化することが1990年代には国際的な安全水準になっており、被告国はこのことに関する十分な情報を得て検討を開始したにもかかわらず、自然事象などの外部事象を起因とするシビアアクシデント対策を除外し、1992（平成4）年時点で、早々とシビアアクシデント対策を法規制しないとの結論を出したことに合理性がないことを指摘する。

第3において、1992（平成4）年時点において、経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関する法規制化をする権限があったことを法解釈として指摘する。

第4において、被告国がとったシビアアクシデント対策は、外部事象を除外したこと及び全交流電源喪失を除外したことという点で、万が一の事故防止として著しく不合理であったことを指摘する。

第5において、被告国が行った行政指導に、被告東京電力が行った対策に、外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策がまったく存在しないこと、津波防護対策として実効性あるシビアアクシデント対策がまったくないことを指摘する。

第1 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いとの被告国の主張について

1 被告国の主張

被告国は、第5準備書面の第8（61頁以下）において、原告らが主張するシビアアクシデント対策を電気事業法39条に基づく技術基準省令62号に規定しなかった規制権限不行使の違法性について、そもそもシビアアクシデント対策は、本件事故後の2012（平成24）年の原子炉等規制法（以下「原

子炉等規制法」という。)の改正までは、原子炉等規制法上、規制の対象とされていなかったのであるから、原子炉等規制法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした電気事業法の委任に基づく省令62号においても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のであるから、原告らの主張は失当であると主張する。そして、その理由は、①シビアアクシデントについては、スリーマイル島原発事故(1979〔昭和54〕年)及びチェルノブイリ原発事故(1986〔昭和61〕年)を受けて検討が進められるようになったものであり、原子炉等規制法制定(1957〔昭和32〕年)当時においては、シビアアクシデントという概念自体が整理されておらず、原子炉等規制法にはシビアアクシデント対策を求める規定がない、②原子炉等規制法制定後においても、原子炉設置許可に関する許可基準(同法24条)の規定内容には基本的な変更はなく、「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」との規定のみであり、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられておらず、原子力安全委員会も1992(平成4)年の決定において、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置付け、規制を求めなかったという点にある。

2 原告らの反論

(1) はじめに

ア 原告ら準備書面(3)の第2の2(1)で述べたように、原子力法制の頂点にある原子力基本法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、「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、自主的にこれを行なうものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」と規定(同法2条、傍点引用者)している。なお、2012(平成24)年6月27日改正で、同条2項に、原子力の利用の「安全の確保」は、「国民の生

命、健康及び財産の保護、環境の保全…に資することを目的として」行なうとの規定が追加され、同法の趣旨が明確にされた。また、同法は、「原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的運営を図るため、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置く」と規定(同法4条)している。原子力委員会の任務は、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項(安全の確保のための規制の実施に関する事項を除く。)について企画し、審議し、及び決定」すること(同法5条1項)、原子力安全委員会の任務は、「原子力の研究、開発及び利用に関する事項のうち、安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定」すること(同法5条2項)と規定している。

そして、原子力基本法の「精神にのっとり」制定された原子炉等規制法は、原子炉等の「災害を防止し」て「公共の安全を図る」ことを目的(同法1条)とし、原子炉の設置許可の基準について、「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」と規定している(同法24条1項4号)。

さらに、原子力発電所を含む実用発電用の電気工作物の設置工事及び使用等について規定している電気事業法は、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図る」ことを目的(同法1条)とし、電気工作物の維持について定める「技術基準」(経済産業省令62号)の内容は、「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」と規定している(同法39条2項1号)。

ところで、電気事業法は、原子力発電のみならず、水力発電、火力発電の電気工作物の維持、運用をも規制することを目的としているが、原子力発電の安全性の確保については、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法が一連のものとして制定されていると理解すべきである。現に、2012(平成24)年6月27日の原子炉等規制法の改正において、従前、電気事業法に一部委ね

られていた実用発電用原子炉に対する安全規制については、原子炉等規制法に一元化されている。

イ 上記したことから明らかなように、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的の一つとして制定されたものである。したがって、経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限（技術基準を定める権限）は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく、適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められる。そして、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合した技術基準に基づく万全の安全確保措置を執った上で、この新たな技術基準に適合させるため、技術基準に適合させる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することが求められるというべきである。

このことから明らかなように、シビアアクシデント対策が原子炉等規制法の趣旨、目的に含まれるのか否か、シビアアクシデント対策が電気事業法39条に基づき経済産業大臣に付与された省令制定権限の委任の範囲に含まれるのか否かについては、上記した原子力基本法を頂点とする法の趣旨・目的を踏まえて判断することが求められる。それとともに、法の解釈は、常に実践的な判断・主張を伴うものであり、現実の立法者の真意がどうであったかを認識するだけに止まるのではないというのが、今日において確立した「あるべき法の解釈」であり、とくに、不可侵の権利である生命・健康、生存権の基盤としての

財産や環境という憲法上優越した法益が侵害されている本件においては、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈をする必要がある。

ところが、被告国の上記主張は、原子炉等規制法が制定された当初の立法者の意思のみに拘泥し、シビアアクシデント対策が原子炉等規制法上、規制の対象ではなかったとするものであり、「あるべき法の解釈」に真っ向から反するものである。以下において、この点をより敷衍して主張する。

(2) 「あるべき法の解釈」について

ア 藤田宙靖元最高裁判事は、その著書である「行政法 I (総論)」(現代法律学講座 6・第 4 版改訂版)で、「あるべき法の解釈」について、「法の解釈という作業が、常に実践的な判断・主張を伴うものであって、現実の立法者の真意がどうであったかを認識するに止まるのではない、ということも、今日広く認められているところである。要するに、あるべき法の解釈は、時の推移そして社会の実情の変動に応じて変遷しうるのであって、問題は、実践的な判断の変化のどこまでを法解釈として許容されるものと考え、どこから先を立法政策論と性格付けるべきか、というところにあり」、「連続性を持った漸次の発展・変化を法解釈論に許すところに、社会的現実からの要請への適合と、法律の安定性との妥協点が見出されなければならない」(486～487頁)と述べている。つまり、社会状況が変化する下での、法解釈のあるべき態度・対応を端的に指摘しているといえる。

また、改正行政事件訴訟法が、原告適格についてではあるが、「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及

び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」（9条2項）と規定している。この条文は、国会（立法府）が裁判所（司法）に対し、当該法令の文言に拘泥することなく判断することを求めているものであり、原告適格に関する判断のみならず、「あるべき法の解釈」を行うにあたっての羅針盤となる規定である。

イ それとともに、クロロキン薬害訴訟の最高裁判決（1995〔平成7〕年6月23日、民集49巻6号1600頁）は、副作用を含めた薬品の安全性の確保が改正前の薬事法（改正薬事法には、1条の目的に「安全性の確保」が加えられた）の目的に含まれるか否かの争点について、「厚生大臣は、特定の医薬品を日本薬局方に収載し、又はその製造の承認…をするに当たって、当該医薬品の副作用を含めた安全性についても審査する権限を有する」と、法の「明文の規定」に拘泥することなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断している。

同様に、水俣病関西訴訟の最高裁判決（2004〔平成16〕年10月16日、民集58巻7号1802頁）も、熊本県漁業調整規則32条に基づく県知事の権限行使に関して、「同規則が水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが、それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解される」と、法の「明文の規定」に拘泥することなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断している。この水俣病関西訴訟最高裁判決について、同規則の「文言上は、水産物を摂取する者の保護とは理解し得ない」のであるが、「水俣病による甚大な健康被害が継続しており、いかなる手段を使っても被害拡大を防ぐことが求められていたという当時の危機的状況を前提とするものではあるが、規制権限を定めた法令の明示的な目的のみを考慮するのではなく、それを重要な要素としつつも、当該法令の目的を柔軟かつ実質的に解して妥当な結論を導いた」ものである（長谷川浩二「最高裁判例解説 平

成16年民事編」576頁)と解説している。

(3) 伊方原発訴訟最高裁判決を踏まえた「あるべき法の解釈」

それとともに、被告国の上記主張は、伊方原発訴訟最高裁判決(1992〔平成4〕年10月29日、民集46巻7号1174頁)の判旨にも反している。

つまり、同判決は、原子炉の設置許可の要件についての規定が、「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」という抽象的な規定とされていることに関して、「科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ…る。」と判示し、さらに、原子炉等規制法24条の趣旨について、「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の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線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…申請にかかる原子力施設の位置、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、十分な審査を行なわせることにあると解される。」(傍点引用者)と判示している。

伊方原発訴訟最判は、原子炉等規制法の主要な趣旨、目的について、放射性物質による災害が万が一にも起こらないようにすることにあることを明らかにしているといえる。それとともに、原子炉施設の安全性に関する科学技術は、不断に進歩、発展するものであり、また、最新の科学技術水準への即応性の観点から、安全性に関する基準を具体的に詳細に法律で定めることは困難であると判示しているのである。このことを踏まえれば、原子炉等規制法の趣旨、目

的にシビアアクシデント対策が含意されているか否かは、単に原子炉等規制法が制定された当時の立法者の意思のみに拘泥することなく、原子炉等規制法が制定された以降のシビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まりと被告国の認識を踏まえ、「あるべき法の解釈」に基づく判断が求められるというべきである。

(4) 小括

上記したように、法の「明文の規定」に拘泥するのではなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈すべきであることは、今日においては確立した「あるべき法の解釈」論である。また、上記した伊方原発訴訟最高裁判決も認めているところである。したがって、原子力基本法を頂点とする法体系のなかで、原子炉等規制法の趣旨・目的、電気事業法39条の委任の範囲の解釈にあたっては、単に設計基準事象としての対策だけではなく、設計基準事象を超えたシビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の進展を踏まえ、原子炉等規制法の趣旨・目的及び電気事業法39条の委任の範囲に、シビアアクシデント対策を実施し、原子力発電所の安全性を確保することも含意されていると解釈するのが「あるべき法の解釈」であり、原子炉等規制法の制定当時の立法者の意思に拘泥する被告国の主張は明らかに誤っている。

以下において、シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まりと被告国の認識について、原告らのこれまでの準備書面での主張を整理し、原子炉等規制法の趣旨・目的及び電気事業法39条に基づく委任の範囲にシビアアクシデント対策が含まれていると解釈すべきことをより明らかにする。

第2 シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まりと被告国の認識

1 シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まり

(1) 深層防護による安全規制の進展

原告ら準備書面(6)61頁以下、同(11)36頁以下で詳述したとおり、スリーマイル島原発事故及びチェルノブイリ原発事故を経験して、国際社会は、1980年代から1990年代に、運転開始後の原子力発電所について、設計者が責任をもって保障した条件(設計基準事象)を超えるような事態を原因として、安全装置が有効に働かず炉心損傷が起こりうるという現実を直視し、シビアアクシデント対策を研究、法規制化することを急速に進展させた。

国際原子力機関(IAEA)が2000(平成12)年に策定した原子力安全基準「NS-R-1」は、5層の深層防護による安全対策の必要性を指摘した。

第1層 異常運転及び故障の防止

第2層 異常運転の制御及び故障の検出

第3層 設計基準内への事故の制御

第4層 事故の進展防止及びシビアアクシデントの影響緩和

第5層 放射性物質の放出による放射線影響の緩和

第1層から第3層は設計基準内の対策であり、第4層は、設計想定を超える事象であるシビアアクシデントに対する対策であり、第5層は、シビアアクシデントが発生してしまった後の防災対策である。

原子力の安全確保の目的は、伊方原発訴訟最判が指摘するとおり、「当該原子炉施設の従業員やその周辺の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線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、右災害が方が一にも起こらないようにするため」である。

その基本の考え方が深層防護の安全思想である。深層防護とは、1つは多層

の安全対策を準備しておくことであり、もう1つは各層の安全対策を考えるとときには、全体として特定の層に過度に依存せず有効性をもたせることである。多層の安全対策を用意する理由は、前段の対策がどのように嚴重なものであっても、それが機能しない可能性があるという不確かさを否定できないからであり、その不確かさに備えるためであること、特定の層に過度に依存しなくても有効であることを求める理由は、いずれか1つの層に過度に依存するとその層が機能を失うことにより安全確保に支障をきたすことを防ぐためであることが指摘されている。つまり、設計基準を嚴重化することと同時に、それでも設計基準を超える事象が発生する可能性があることに備えて、設計基準事象と同列に、第4層、第5層の防護対策をとることを安全確保の基本とすべきであるとの規範である。

代表的なシビアアクシデント対策としては、①原子炉の緊急停止(スクラム)が不能となる過渡的事象(ATWS)に対する対策に関するもの、②炉心損傷の結果、燃料被覆管と蒸気/水との化学反応により压力容器内に発生する水素の制御(水素対策)に関するもの、③全交流電源喪失状態(SBO)に関するもの、及び④格納容器耐圧強化ベント(格納容器の過圧破損の防止を目的として核分裂生成物〔FP〕を含む格納容器雰囲気を部分的に環境へ放出せざるを得なくなった場合にも、これを管理された状態で行うために、格納容器に専用のベントライン〔フィルター付の場合を含む〕を設置して利用すること)に関するものなどがある。これらについては、フランスにおいては、①ないし④のいずれについても、既設炉及び新設炉を問うことなく法規制の対象に取り込んでいる。また、米国においては、1981(昭和56)年に水素制御規則(新設炉・既存炉対象)が、1984(昭和59)年にはATWS規則(新設炉対象)が、そして、1988(昭和63)年はSBO規則(新設炉対象)が制定されて、それぞれ法規制の対象とされているところである(甲B4号証「国会事故調報告書」113～114頁)。

(2) 外部事象対策

米国においては、1991（平成3）年から外部事象を含めた確率論的安全評価：外部要因評価（IPEEEという）の実施を事業者に要求し、「地震」、「内部火災」、「強風・トルネード」、「外部洪水」、「輸送及び付近施設での事故」という外部事象について評価手法を開発し評価を行い、1996（平成8）年にはこの評価を終了した（甲B4号証 「国会事故調査報告書」110、114頁）。2002（平成14）年4月に、米国原子力規制委員会（NRC）は、この対策実施をまとめた知見報告書（NUREG—1742）を発表した。

(3) 全交流電源喪失（SBOともいう）対策

米国では、原子力規制委員会（NRC）が、1988（昭和63）年6月に、外部電源喪失の発生頻度及び継続時間の評価、非常用交流電源系の信頼性評価等、SBOについての技術的評価を行ったNUREG—1032を発行し、SBOによって炉心損傷が発生する頻度を 10^{-5} /炉年以下にすることが望ましく、そのためにSBOが発電所によって2～8時間程度継続した場合でも耐久能力を有するべきであると結論付けた。これを受けてNRCは、1988（昭和63）年7月連邦規則（Code of Federal Regulations）10CFR50.63「全交流電源喪失」（以下「SBO規則」という）を追加し、SBOに対する耐久能力を有することを示すか、または代替交流電源を設置するかの評価を行うことを法的に要求した（甲B77号証、甲B1号証の1「政府事故調査報告書」〔中間〕412～414頁、甲B1号証の2「政府事故調査報告書」〔最終〕322頁）。

(4) 小括

1975（昭和50）年に公表されたWASH—1400は、原子力発電所によるリスクは、大部分が設計の範囲を超える事故によってもたらされることを明らかにした（甲B149「原子力安全の論理」194頁）。1979（昭和54）年スリーマイル島原発事故、1986（昭和61）年チェルノブイリ

原発事故がそのことを事実をもって示した。以後、欧米では、設計基準が万全だったことはないとの認識、換言すれば原子発電所は安全ではないとの思想にたつて、設計基準事象の強化とともに、シビアアクシデント対策を規制要件化し、2000年代までに、外的事象の確率論的安全評価（PSA）の技術的基盤を研究開発しながら外部事象を起因とするシビアアクシデント対策を個別プラントに実施させたのである。

2 シビアアクシデント対策の必要性に関する被告国の認識

(1) 被告国の主張

被告国は、第3準備書面71頁以下において次のように主張する。

「ア 我が国におけるシビアアクシデント対策の検討開始

・・・共通問題懇談会においては、原子力安全委員及び専門委員等が出席し、同年（引用者注 昭和62年）7月1日から平成3年11月1日まで14回にわたり会合が開かれ、シビアアクシデントの考え方、確率論的安全評価手法、シビアアクシデントに対する原子炉格納容器の機能等について検討が行われ、平成2年2月には、同懇談会はシビアアクシデントに関する知見及びそれまでに得られていた確率論的安全評価の一部について『原子炉安全基準専門部会共通問題懇談会中間報告書』を取りまとめ、平成4年3月には『シビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントに関する検討報告書—格納容器対策を中心として—』と題する報告書が取りまとめられた。」

「イ 原子力安全委員会は、前記アの共通問題懇談会の報告書を受けて、平成4年5月28日、『発電用軽水炉原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントについて』を決定した（甲B第76号証）。

同決定は、当時の技術的知見に照らし、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分に確保されていることを前提として、シビアアクシデント対策

は『これまでの対策によって十分に低くなっているリスクを更に低減するための』措置とし（同号証27ページ）、『アクシデントマネージメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべき』と位置づけたものであり（同ページ）、シビアアクシデント対策を『状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれるものである。』（同ページ）としているとおり、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組とすることが、より有効かつ適切な対策を行い得るとの認識を前提としたものであった。

（2）被告国も十分に認識

ア 原告ら準備書面（11）41頁以下で主張したとおり、被告国は、1980年代後半から、欧米のシビアアクシデント対策の情報を収集し、シビアアクシデント対策が必要性であること、規制要件化を含め早期に実効性ある整備が進められていることに関する十分な情報を得ていた。

イ 被告国の上記（1）の主張も、1992（平成4）年時点で、シビアアクシデント対策の必要性については十分に認識していたこと、確率論的安全評価手法（PSA）の検討も行っていることを認めている。

ウ 2000（平成12）年原子力安全白書の第1編において、「原子力は『絶対に』安全とは誰にもいえない。・・・原子力の安全確保のための不断の努力には、『これで終わり、もう絶対安全』という安住地は用意されていない。このことを忘れ、謙虚さを失うようなことがあれば、そこには重大な事故・災害が待っている。」と総論を述べた上で、安全確保の取組みとして、初めて「多重防護の採用」として第4層、第5層に言及している（甲B171号証）。

2002（平成14）年原子力安全白書では、「原子炉等規制法によれば、原子炉施設の安全確保とは、『核燃料物質、核燃料物質によって汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること』とされておりま

す。ここで、原子炉施設のもつ潜在的危険性とは、放射性物質における放射線障

害の危険性です。原子炉施設の安全性確保の目的はこの潜在的危険性を顕在化させないこととなります。」と記述したうえで、「多重防護」として、第4層、第5層にも言及している（甲B172号証）。

第3 1994（平成4）年時点で、経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関する法規制の権限があったこと

1 被告国の主張の誤り

第1で主張したとおり、国が、我が国の法制度上、2012（平成24）年法律第47号による原子炉等規制法改正以前において、経済産業大臣（2001〔平成13〕年以前は通商産業大臣）が省令62号によりシビアアクシデント対策を規定する権限がなかったと主張していることは誤りである。原子力基本法を頂点とする法体系のなかで、原子炉等規制法の趣旨・目的、電気事業法39条の委任の範囲の解釈にあたっては、単に設計段階における事象だけではなく、第2で述べたとおり、その後のシビアアクシデント対策に関する国際的な認識の進展を踏まえ、原子炉等規制法の趣旨・目的及び電気事業法39条の委任の範囲に、シビアアクシデント対策を実施し、原子力発電所の安全性を確保することも含意されていると解釈するのが「あるべき法の解釈」である。

2 経済産業大臣は、2011（平成23）年10月7日改正技術基準省令62号に、シビアアクシデント対策を規定したこと

（1）技術基準省令62号改正とその理由

原告ら準備書面（6）81頁、同（16）37頁で主張しているところであるが、本件事故発生後である2011（平成23）年10月7日、経済産業大臣は、技術基準省令62号に、5条の2（津波による損傷の防止）を追加し、「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。」とした（甲A2号証）。

この省令改正の経緯について、平成23年10月7日 原子力安全・保安院、原子力安全技術基盤部は次のように説明する（甲A7号証「発電用原子力設備に技術基準を定める省令および発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令の解釈についての一部改正について」）。

すなわち、「平成23年東北地方太平洋沖地震に起因する東京電力福島第一原子力発電所事故は、巨大地震に付随した津波により全交流電源喪失に至ったことで、炉心損傷など深刻な事態を引き起こしたと考えられる。原子力安全・保安院では、今般の事故を踏まえ、3月30日に他の原子力発電所に対して、津波によって交流電源を供給する全ての設備の機能、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備の機能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としても、炉心損傷及び使用済燃料の損傷を防止し、放射性物質の放出を抑制しつつ原子炉施設の冷却機能の回復を図るための緊急安全対策を指示した。この際、設備に関する対策については、『発電用原子炉設備に関する技術基準を定める省令の解釈について』（以下『技術基準解釈』という。）を改正し、電気事業者等に対して指示した設備に関する対策の省令上の位置付けを明確にするため、発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（昭和40年通商産業省令第62号。以下『技術基準省令』という。）の改正を行うとともに、技術基準解釈についても改正する。」と説明されている。

（2）改正の内容

上記文書は、改正の内容について、「第4条に列挙している自然現象から『津波』を抜き出して、別の条として省令に位置付け、その上で、東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえ、津波によって交流電源を供給する全ての設備の機能、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備の機能及び使用済燃料

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。」と説明する(甲A7号証)。

具体的な改正内容は次のとおりである(甲A8号証)。

(改正前)

第4条(防護施設の設置等)

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。

(改正後)

第4条(防護施設の設置等)

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。

第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。

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を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵物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ぬ。

(3) 原告らの主張

原子力安全・保安院は、改正理由について、本件東北地方太平洋沖地震に付随した津波により福島第一原子力発電所が全交流電源喪失に至ったことで炉心損傷などの深刻な事態を引き起こしたことを踏まえ、すべての原子力発電所に緊急安全対策を指示し、省令上の位置付けを明確にしたと説明する。被告国も被告東京電力も、本件津波は「想定外」「予見可能性のない」ものであったと主張しているのであるから、論理的には、この省令改正は、いわゆる設計基準事象レベルのものではなく、それを超える事態に対する対策となる。それはシビアアクシデント対策による措置に外ならない。

改正された省令の規定も、5条の2の1項は「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あるとき」としており、これは設計基準事象レベルの事態に対する防護措置を求める規定である。

これに対し、2項は、限定なしに「津波によって」と規定しているとおり、設計基準事象レベルを超える津波をも対象としていること、1項に基づく防護措置によって防護できず、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、と規定している。これは、津波という外的事象に限ってはいるが、万が一にも、全交流電源喪失・最終ヒートシンク喪失を回避するためのシビアアクシデント対策の措置を規定したものと解するしかない。

よって、改正前の電気事業法（実用発電用原子炉に関する安全規制に関しては、原子炉等規制法と整合的に解されるべきことについては、被告国も認めているところである。）においても、シビアアクシデント対策を省令に規定する

ことが可能であったことはこの省令改正によっても明らかである。

3 行政指導の権限と法規制の権限の根拠法令は同一と解すべきこと

(1) 行政指導の権限を組織法から導く被告国の主張

被告国は、経済産業大臣は、組織法としての経済産業省設置法4条1項57号「原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」を引用して、この規定に基づいて、原子力事業者に対して、シビアアクシデント対策を求める行政指導についての権限を有していた、と釈明した（国第5準備書面61頁）。

(2) 保安院の権限を組織法で導く被告国の主張

被告国は、経済産業大臣と保安院の関係について、「保安院は、原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること（本件地震当時の経済産業省設置法4条1項57号）、エネルギーとしての利用に関する原子力の安全の確保に関すること（同項58号）等の事務をつかさどっていた（同法20条3項）。そして、・・・保安院は、炉規法及び電気事業法の規定に基づく安全規制についての権限と機能を有しており、具体的には、炉規法に基づく設置許可や電気事業法に基づく工事計画の認可や使用前許可など、経済産業大臣の付託を受けてこれらの規制事務を実施する保安院は、資源エネルギー庁からの関与を受けることなく、独立して意思決定をし、又は経済産業大臣に対してその意思決定の案を諮ることができることになっていた。」と釈明した。

被告国の主張は、組織法を根拠に、保安院の原子炉等規制法及び電気事業法の規定に基づく安全規制についての権限と機能を導出している。

(3) シビアアクシデント対策は経済産業大臣の任務又は所掌事務の1つ

ア 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つて処分に該当しないものをいう（行政手続法2条6号）。行政指導も行政の手続き行為であり、法律による権限根拠が必要である。被告国は、経済産業大臣が、シビアアクシデント対策を行政指導する権限を組織法である経済産業省設置法4条1項57号「発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」に含意されていることを確認する。

イ 原子炉等規制法は、原子炉の設置、運転等に関する規制として、23条で設置の許可を規定し、24条でその許可基準を定めている。同条1項4号では「原子炉施設の位置、構造及び設備が、核燃料物質又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」という安全確保の規制基準が定められている。

また、実用発電用原子炉の安全確保を規制する電気事業法が、運転中の原子力発電所の安全規制に関し、経済産業大臣に委任している権限規定についてみれば、電気事業法39条1項は、「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維持しなければならない」と規定し、経済産業大臣に、原子炉等に関する技術基準を経済産業省令で定める権限を委任している。当該規定の委任を受けて、経済産業大臣は、発電用原子力設備に関する技術基準省令62号を定めている。電気事業法は、技術基準省令62号の内容として、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損害を与えないようにすること」（同法39条2項1号）とし、原子炉の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合するよう維持しなければならない」（同条1項）と定めている。

ウ 被告国は、組織法である経済産業省設置法4条1項57号「発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」にシビアアクシデント対策が含意されているというのであるから、規制法である原子炉等規制法24条1項4号「原子炉による災害の防止上支障がない

ものであること」においても、あるいは電気事業法39条2項1号の「人体に危害を及ぼし、又は物件に損害を与えないようにすること」においても、組織法である経済産業省設置法4条1項57号において示された「発電用原子炉施設の安全確保にシビアアクシデント対策が含まれる」と解釈するのが統一的な法律解釈であるというべきである。

エ 経済産業大臣がシビアアクシデント対策の措置をとる権限をもつのであるから、これを行政指導で行うか、省令制定で行うかは、経済産業大臣の選択による。

シビアアクシデント対策は、万が一にも炉心損傷事故を起こしてはならない原子炉の安全規制の手段であり、経済産業大臣がこれを省令で定める権限を否定する法令上の規定はない。

通商産業省（当時）は、1987（昭和62）年8月に安全裕度評価検討会を設置し、アクシデントマネジメントのあり方等について検討し、1992（平成4）年2月の共通問題懇談会の報告書及び同年5月の原子力安全委員会決定を受けて、通産省としての方針をとりまとめ、同年7月に「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を発表した（甲B81号証）。ここでは、共通問題懇談会の報告書の結論部分と安全委員会の決定がそのまま同省の方針として「現時点においては、アクシデントマネジメントに関連した整備がなされているか否か、あるいはその具体的対策内容の如何によって、原子炉の設置又は運転などを制約するような規制的措置を要求するものではない」と結論づけられている（甲B81号証 5頁）。

この報告書は、経済産業大臣に、シビアアクシデント対策を法規制する権限があることを当然の前提として、「現時点においては、・・・規制的措置を要求するものではない。」という政策選択をしたことは明らかである。

4 2012（平成24）年改正法が規制権限を創出したものでないこと

(1) 被告国の主張

被告国は、シビアアクシデント対策は、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ものであり（現行原子炉等規制法43条の3の6第1項3号等）」と主張する。

(2) 改正原子炉等規制法の文理

2012（平成24）年改正後の原子炉等規制法43条の3の6第1項3号等（許可の基準）は次のように規定する。

「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。第四十三条の三の二十二第一項及び第四十三条の三の二十九第二項第二号において同じ。）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。」

改正前の原子炉等規制法は次のように規定していた。

「その者に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。」

上記下線部分が追加された条項であり、被告国はこの下線部分がシビアアクシデント対策を法規制する権限を創設したものであると主張する。

しかし、この下線部分文言は「その他の」と続き、例示となっている。つまり、下線部分は「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。」の例示に過ぎない。とするならば、改正前の「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」には、この下線部分が含有されており、経済産業大臣の規制権限の対象であったと解釈することができるし、そのような解釈が自然である。

第4 被告国がとったシビアアクシデント対策は万が一の事故防止として著しく不合理であること

1 外部事象を除外したことの根本的な誤り

(1) 外部事象対策をシビアアクシデント対策とする欧米

原告らが、準備書面(6)66頁、準備書面(11)36頁以下で詳述したとおり、欧米では、シビアアクシデント対策として、設備の劣化や運転操作の誤りなどの内部事象を起因とするものと同時に、地震、津波、竜巻などの巨大なエネルギーをもつ自然現象などの外部事象を起因とするものに対する対策を規制要件化した。そして、全交流電源喪失(SBO)対策をシビアアクシデント対策の重要な1つとして位置づけた。

(2) 外部事象を除外した被告国

これに対し、被告国は、1987(昭和62)年から1991(平成3)年時点までの原子力安全委員会内におけるシビアアクシデント対策の検討において、ことさらに、検討対象から外部事象を原因とするシビアアクシデント対策を除外した。

そして1992(平成4)年の時点で経済産業大臣が法規制をしないとの結論をとったために、その後、外部事象に起因するシビアアクシデント対策の整備を進行させた米国に比べ20年以上の遅れとなったと指摘されている(甲B4号証「国会事故調報告書」112頁)。

(3) SBOをシビアアクシデント対策から除外した被告国

被告国は、外部事象をシビアアクシデント対策から除外したことと連動して、全交流電源喪失(SBO)対策をシビアアクシデント対策の中に位置づけをしなかった。その結果、全交流電源喪失については、準備書面(19)60～61頁で主張したとおり、1977(昭和52)年に、短時間の全交流電源喪失のみを考慮すればよいとした決定を本件事故まで変更しなかった。

(4) 小括

上記の被告国の誤った決定が原因となって、行政指導によっても、津波から全交流電源喪失を防護するシビアアクシデント対策の措置がとられることもなかった。

2 シビアアクシデント対策を規制要件化しなかったことの誤り

(1) 被告国の主張

上記第2の2の(1)で摘示したとおり、被告国は、「原子力安全委員会が、平成4年5月28日に決定した『発電用軽水炉原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントについて』は、「当時の技術的知見に照らし、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分に確保されていることを前提として、シビアアクシデント対策は『これまでの対策によって十分に低くなっているリスクを更に低減するための』措置とし(同号証27ページ)、『アクシデントマネージメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべき』と位置づけたものであり(同ページ)、シビアアクシデント対策を『状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれるものである。』

(同ページ)としているとおり、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組とすることが、より有効かつ適切な対策を行い得るとの認識を前提としたものであった。」と主張する。

(2) 行政指導と法規制の実効性における根本的違い

被告国は、事業者の自主的取組とすることが、より有効かつ適切な対策であると主張している。しかし、被告国が取り得る規制手段として、法規制がもっとも実効性のある規制である。

行政指導は、あくまで事業者の任意の協力を求める点で、規制手段として法規制よりも格段に緩やかなものである。行政事件手続法32条が「1 行政指

導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。2 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」としていることから、これは明らかである。

この点について、大阪泉南アスベスト国賠第2陣訴訟の大阪高等裁判所判決（以下「泉南アスベスト2陣高裁判決」という。）（甲B148）は、行政庁の規制権限行使について法規制を行うべきか否かについて、「行政指導が相手方の任意の協力と同意を得て行われる行政作用であり、行政機関は相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならないとされていること（行政手続法32条2項参照）に照らして、罰則によって実効性を確保した省令による規制（この場合、行政機関は事業者に対し、監督権限を行使して省令の規定に基づく義務の履行を指導し、事業者が指導に従わない場合は罰則の適用を求めることができる。）と比べて、規制措置としての実効性に大きな違いがあることは否定できない。」と判示していることが十分に参考にされるべきである。

泉南アスベスト2陣高裁判決は、続いて、「権限不行使が問題となる省令の内容と同様の規制を行政指導によって行っていたというだけでは、省令による規制を行わなかったことにつき当然に違法性はないとはいえない。」ことも指摘している。

（3）事故隠しをする事業者に対して行政指導のみの規制では実効的な対策になり得ないこと

原告ら準備書面（11）9頁以下で詳述したとおり、1970年代に原子力発電所が運転を開始した途端に、事故・故障が相次ぎ、稼働率は50%～80%程度に低迷する状態が続いた。これに対し、被告東京電力を含む電力会社が取

った「対策」は事故・故障そのものをなかったことにする「事故隠し」であった。被告東京電力を含む電力会社は、原子力発電所の稼働率低下を避けるため、多くの事故隠しを行ったのである。

違法な事故隠しまで行って、安全確保よりも利潤追求を優先する体質の原子力事業者に対して実効的な安全規制をするためには、罰則による実効性をもった省令による規制が必要なのである。

(4) シビアアクシデント対策を「リスク」ととらえる事業者に対する実効的な安全規制は法規制しかないこと

ア 経済負担を重大なリスクとする被告東京電力

(ア) 被告東京電力は利潤追求を第一の目的とする営利企業である。被告東京電力は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにしなければならない原子力発電所の管理においても、利潤追求を第一の目的としてきた。

被告東京電力には、全社のリスクを把握する会議体として、「リスク管理委員会」があり、その下部の組織として、原子力部門のリスクに特化した「原子力リスク管理会議」が存在する。リスク管理委員会では「リスクマップ」が、原子力リスク管理会議では「原子力重要リスク管理表」がそれぞれ管理及び参照されている。原子力重要リスク管理表は各原子力関連部署がリスクを抽出し、原子力・立地本部で取りまとめられ、その中から特に経営課題として重要なものがリスクマップに抽出される（甲 B4 号証「国会事故調査報告書」483頁）。

被告東京電力では、原子力部門のリスクを「原子炉が長期間に渡って停止するリスク」と定義している。原子力重要リスク管理表に記載されているリスクは、「社会的信頼の失墜」「稼働率の低下」「原子燃料サイクルへの阻害」といった要因で整理されている。ここでは事故の原因となりえる事象、例えば「自

然災害」なども挙げられているが、リスクシナリオの帰結として、「プラントの長期停止」「社会的な信用失墜」「停止による需給圧迫」が挙げられており、事故そのものをリスクと捉えず、原発稼働率の低下、長期停止がリスクとして捉えられていた（同484頁）。

(イ) 被告東京電力は、2010（平成22）年10月に新たに「規制強化」をリスクとしてあげた。これは、法規制により原子炉を停止しなければならない可能性から、設備稼働率の低下リスクとして認識されていた。

また、経営レベルに報告されるリスクマップにおいても、自然災害に対する規制強化やそれに伴う原子炉停止のリスクを挙げている。特に注目すべきである点は「シビアアクシデントの規制強化の動き」がリスクとして挙げられていたことである。そのリスクシナリオとして「規制強化の内容によっては、バックフィット・設備要求等によるコスト増、設置許可取り消し、訴訟の再燃」と指摘されていた。その一方で、自然災害それ自体をシビアアクシデントの起因事象として扱っている形跡はなかった。

このように、被告東京電力の経営陣は、規制の強化による経済的負担や、原子炉の長期停止こそが最も重大なリスクであると捉えていた（甲B4号証「国会事故調査報告書」485～486頁）。

イ 規制当局への働きかけ

原告ら準備書面（11）43頁以下で主張したとおり、1980年代後半から1991（平成3）年まで原子力安全委員会内でシビアアクシデント対策の導入を検討した共通問題懇談会、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループにおいて、被告東京電力は、「ステーションブラックアウトというシビアアクシデントの一つに対してのみ設計指針や安全評価指針への取込みを検討するという結論は、シビアアクシデント対策全般からバランスの取れないものとなっている」、「それよりも、アクシデントマネージメント整備への今後の取組みに期待するという結論にするのが妥当」（甲B110 メモ5-4『全交流電

源喪失事象報告書骨子（案）』に対するコメント（東京電力）」)。という趣旨の意見書を提出している。

これは規制当局に、法規制ではなく、電力事業者の自主的取り組みにすべきであると強力な働きかけを行ったものである。

ウ 小括

シビアアクシデント対策は、設計基準事象を超えた、発生する確率が相対的に低い事象に対する多重の防護措置であり、この対策をとるためには、一定期間原子炉を停止して工事を実施しなければならない。

電力事業者は、利潤追求を第一としているのであるから、相当な期間原子炉を停止しなければならないシビアアクシデント対策は、本質的に、電力事業者の活動に反する性格を有する問題となる。したがって、電力事業者の自主的な取り組みにまかせても、電力事業者が、自発的に、原子力運転停止にともなう経済的負担に優先して、国民の生命・健康・生存権の基礎としての財産や環境に対する安全確保に取り組む姿勢をもち行動することを期待できない。

利潤追求を第一の目的とする体質の営利企業である被告東京電力ら電力事業者をして、実効的なシビアアクシデント対策に取り組ませるには、法規制によるべきだった。

(5) 電気事業法も原子力発電所の安全規制により重い罰則を科す

電気事業法118条7号は原子力発電工作物に係る場合を除く技術基準適合命令に従わなかった者に対する罰則として「第四十条（原子力発電工作物に係る場合を除く。）の規定による命令又は処分に違反した者」について300万円以下の罰金を科している。一方、電気事業法116条2号は原子力発電工作物に係る場合の技術基準適合命令に従わなかった者に対する罰則として「第四十条（原子力発電工作物に係る場合に限る。）の規定による命令又は処分に違反した者に対して3年以下の懲役若しくは300万円以下の罰金、又はこれを併科するという形で、特に加重された刑罰を科している。

これは、準備書面（11）11頁で指摘した2002（平成14）年夏に被告東京電力の原子力発電所の原子炉内シュラウド等の検査、自主点検等に関する不正事案（技術基準に適合していなかった可能性があるものがあり、記録等の不正行為が組織的に行われていた）を受けて、かかる事案の再発を防止し、技術基準適合命令違反の抑止力を高めるため、もともと原子力発電工作物に係る場合も含めた形で電気事業法118条に規定されていた行政罰の最高刑である罰金刑を維持し、新たに懲役刑を付加するとともに、組織的不正の防止の観点から法人重科もおこなうこととしたものである（甲B173号証 「2005年度版電気事業法の解説・資源エネルギー庁電力・ガス事業部、原子力安全・保安院編」20頁、551～552頁）。

このように、電気事業法が原子力発電工作物に係る場合の技術基準適合命令違反に限定して特に重い罰則を設けていることから、原子力発電所に対する安全規制は特に実効性が求められていると解するべきである。

（6）小括

以上述べたとおり、シビアアクシデント対策を実効性のある対策とするために、原則として法規制とすべきことは電気事業法をはじめとする原子力規制法体系が要請するところである。一方、被告東京電力の体質、すなわち多発する事故に対したった対策は「事故隠し」であり真摯に事故対策を行わない体質、営利企業であることから経済的負担を減らし利潤追求を第一の目的とする体質から、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組としても、より有効かつ適切な対策をおこない得るはずはなかった。

したがって、実効性のあるシビアアクシデント対策を実施するために、シビアアクシデント対策は法規制により行われるべきだったのである。

第5 被告国の行政指導に、外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策がないこと

1 被告国の主張

被告国は、第3準備書面83頁において、「このように、被告国は、シビアアクシデント対策について、事業者に対し、必要な指導等を行い、事業者もこれに応じて必要なアクシデントマネジメントの整備を行っていたのであり、かかる指導は、事業者においては、『実効的には法的な規制と変わらないと認識』されていたものである。」と主張する。

2 現に行ったという行政指導には、外部事象対策は存在せず

被告国は、第3準備書面70頁以下で、被告国が講じてきた行政上の措置として、シビアアクシデント対策として行政指導してきた経過を主張している。

被告国が列挙する各行政指導の内容については特に争うところはない。

しかし、根本問題として、このなかには、自然現象などの外部事象に起因するシビアアクシデント対策は全く存在しない。その結果、当然、津波に起因する長時間の全交流電源喪失に対する対策も全く存在しない。

3 被告東京電力が外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策を行わなかったこと

(1) 被告東京電力が行ったシビアアクシデント対策の評価

我が国においては、1992（平成4）年5月28日の原子力安全委員会決定「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」（甲B76号証）により、シビアアクシデント対策が開始されてから現在に至るまで、外部事象はシビアアクシデント対策に反映されてこなかった。一方、第2で主張したとおり、米国においては、1991（平成3）年から確率論的安全評価を事業者に要求し、1996（平成

8) 年にこの評価を終了し、2002（平成14）年には米国原子力規制委員会（NRC）が、この対策実施をまとめた知見報告書を発表した。

我が国においても、シビアアクシデント対策の検討初期において既に、規制当局である通商産業省や事業者の間で確率論的安全評価（PSA）の必要性が認識されていた。しかし、我が国において唯一実施されたのは地震PSAのみであった。なお、この評価では国内の炉心損傷頻度の基準を大きく上回るプラントが多数存在したため、公表されることはなかった。

被告国が第3準備書面において取り上げている、被告東京電力が行ったシビアアクシデント対策は、1992（平成4）年5月から2004（平成16）年10月までのものである。ここには、外部事象に起因するシビアアクシデント対策は含まれていない。

2009（平成21）年に入り、ようやく電力事業者において「地震」「溢水」「火災」「津波」等の外部事象の確率論的安全評価のスケジュールが検討されているが、2018（平成30）年を目途に試評価を実施し、2023（平成35）年頃に安全規制を本格化させるといった予定で検討がされている（甲B4号証「国会事故調査報告書」114～115頁）。万が一の事故を起こさない多重防護の安全思想とは程遠い、先延ばしであった。

（2）長時間の全交流電源喪失対策を行っていない

安全設計審査指針が長時間の全交流電源喪失を考慮しなくてよいとしたことはこれまで繰り返し述べてきたところである。指針が改定されなかった理由は、被告東京電力と規制当局間の馴れ合い会議の結果であることは、準備書面（11）44頁以下で主張したとおりである。

指針に長時間の全交流電源喪失を規定しなかった結果、被告東京電力は自主的取組としても長時間の全交流電源喪失対策を行わなかった。被告国が、第3準備書面において取り上げる、被告東京電力が行ったシビアアクシデント対策には長時間の全交流電源喪失対策は含まれていない。

3 被告国は、被告東京電力に対し、外的事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策を指示していないこと

(1) 被告国は被告東京電力の行ったシビアアクシデント対策が不十分であること認識していたこと

被告東京電力は、被告国第3準備書面77頁以下に記載された対策を行い、保安院に対して、2002（平成14）年5月に「原子力発電所のアクシデントマネジメント整備報告書」および「アクシデントマネジメント整備有効性評価報告書」を提出した。2002（平成14）年10月、保安院は「軽水炉型原子力発電所におけるアクシデントマネジメントの整備結果について 評価報告書」（甲B第84号証）を取りまとめ、「今回整備されたAMは、原子炉施設の安全性を更に向上させるという観点から有効であることを定量的に確認した」。また、被告東京電力は代表炉以外のアクシデントマネジメント導入後の評価を実施し、「アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価報告書」（乙B第42号証）を保安院に提出した。保安院はこれを受けて「軽水型原子力発電所における『アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価』に関する評価報告書」（乙B第43号証）を公表した。保安院はこの中で事業者とは独立してその有効性を確認したとした。この中で「本件をもって、既設原子炉52基のAMに関する確率論的安全評価が全て終了したこととなるが、シビアアクシデントについては物理現象的に未解明な事象もあり、世界的に研究が継続されているところである。したがって、国内外における安全研究等により有用な知見が得られた場合には、AMに適切に反映させていくことが重要である。」と指摘した。

(2) 被告国は、被告東京電力の外部事象対策の怠りを放置したこと

被告東京電力が外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策を行っていなかったことは上記のとおりであり、被告国はこの

ことを被告東京電力から報告を受けて認識していた。にもかかわらず、保安院はこれを「軽水炉型原子力発電所におけるアクシデントマネジメントの整備結果について 評価報告書」において「有効であることを定量的に確認」し、「軽水型原子力発電所における『アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価』に関する評価報告書」において有効性を確認した上で、「本件をもって、既設原子炉52基のAMに関する確率論的安全評価が全て終了した」と言い切り、「国内外における安全研究等により有用な知見が得られた場合には、AMに適切に反映させていくことが重要である。」などとして、被告東京電力に対して具体的にどのような対策をとるべきか示すことなく、いわば事業者である被告東京電力にシビアアクシデント対策を丸投げして、その後何ら外部事象に起因するシビアアクシデント対策、及び長時間の全交流電源喪失に対して具体的な対策を行うよう行政指導さえ行わないままにした。

被告国は、このように具体的に外部事象に起因するシビアアクシデント対策、長時間の全交流電源喪失対策の指示をせず、評価手法について基準も設定せず、期限を切った対策を促さず、審査をすることも行わずに、すべての対策を事業者である被告東京電力の自主的対策とした結果、実効性のある対策は全く取られなかったのである。

(3) 被告国が、シビアアクシデント対策を原子力安全白書から消したこと

2002（平成14）年、原子力安全白書には深層防護の第4層、第5層についての記述があった。ところが、2003（平成15）年原子力安全白書（甲B174号証）、2004（平成16）年の原子力安全白書（甲B175号証）には、深層防護の第3層までの記述のみとなった。そして、ついに、2005（平成17）年の原子力安全白書からは、深層防護自体の記載が全く消えてしまった。

被告国が、シビアアクシデント対策そのものを安全規制から除外したにも等しいことである。

4 被告国は法規制を行うべきであった

被告東京電力は、国民の生命・健康・生存権の基礎としての財産や環境に対する安全確保という目的よりも、経済的負担を避け、利潤追求を第一の目的とする体質を有していた。また、「事故隠し」を事故対策とする被告東京電力が真摯に事故対策を行うことも期待できない。

被告国は、被告東京電力が行ったシビアアクシデント対策が外部事象に起因するシビアアクシデント対策、及び長時間の全交流電源喪失対策を含んでいない点において、特に不十分であることを認識しながら、具体的にどのような対策を取るべきか何ら示さぬままシビアアクシデント対策を自主的に行うように促したが、被告東京電力がこれを速やかに行うはずがないことは明らかであった。

また、原子力発電所についての規制は、特に規制の実効性を確保する必要性が高いことから、原子力規制の法体系が原則として法規制を要請していることから、被告国は国民の生命・健康・生存権の基礎としての財産や環境に対する安全確保をするためこれを法規制によって行うべきであった。

外部事象に起因するシビアアクシデント対策、及び長時間の全交流電源喪失対策について、実効性のある対策を実施させるために、被告国は被告東京電力をはじめとする原子力事業者に対して、法規制を行うべきだったのである。

以上