

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

## 準備書面(24)

(被告国の第6準備書面に対する反論と非常用電源設備の独立性に関する主張)

2014(平成26)年9月5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

## 目次

はじめに.....	5
第1 「規制権限不行使の違法性の判断枠組み」について（国第6準備書面の第2 に対する反論） .....	8
1 被告国の主張の要点.....	8
2 原告らの反論.....	9
（1）はじめに .....	9
（2）上記4つの最判の行政分野の特質の違いとそれぞれが考慮している事情 ....	9
（3）小括.....	19
第2 情報収集・調査義務に関する被告国の主張について（同準備書面の第3に対 する反論） .....	23
1 被告国の主張の概要.....	23
2 原告らの反論.....	23
（1）被告国が情報収集・調査義務を負っている根拠.....	23
（2）被告国が情報収集・調査義務を負っていることを判断する視点 .....	26
第3 敷地高を超える津波防護措置を規制することは経済産業大臣の権限の範囲内 にあること（同準備書面の第6に対する反論） .....	27
1 被告国の主張の概要.....	27
2 原告らの主張.....	29
（1）規制法の体系 .....	29
（2）規制の目的・趣旨は「災害の防止」 .....	29
（3）電気事業法の委任の趣旨.....	31
（4）被告国の主張は、伊方原発訴訟最判を誤用したもの .....	31
（5）運転中の原子炉の安全確保を規制する法の趣旨 .....	33
（6）バックフィットの権限 .....	37
（7）必要であった津波防護対策は受忍限度の範囲内.....	38

(8) 小括.....	39
第4 本件事故直後に、経済産業省が事業者に求めた、津波を原因とする全交流電源喪失対策等の措置は、規制権限行使によるものであること（同準備書面の第5の5及び7に対する反論） .....	40
1 被告国の主張.....	40
2 原告らの主張.....	40
3 経済産業大臣のとした措置は規制権限に基づくもの .....	41
(1) 2011（平成23）年3月30日付け指示.....	41
(2) 2011（平成23）年6月7日付け指示 .....	41
(3) 3月30日付け指示文書はシビアアクシデント防止措置の規制 .....	42
(4) 2011（平成23）年3月30日 技術基準省令・保安電源規定等の改正 .....	43
(5) 2011（平成23）年10月7日 技術基準省令改正 .....	44
4 シビアアクシデント対策も「災害を防止する」という法の趣旨に基づくもの .....	45
第5 被告国が長時間のSBO対策をとらなかったことは不合理であること（同準備書面の第5の3、5に対する反論） .....	46
1 被告国の主張の概要.....	46
2 原告らの反論.....	47
(1) 技術基準省令62号16条5号と33条5項の追加 .....	47
(2) 経済産業大臣がとした規制措置の不合理性 .....	49
第6 被告国の技術基準省令62号33条4項に基づく規制権限不行使の違法（同準備書面の第5の2に対する反論及び原告らの新主張） .....	50
1 問題の所在 .....	50
2 技術基準省令33条4項の趣旨 .....	51
(1) 2006（平成18）年1月1日施行の改正省令で追加.....	51

(2) 追加の趣旨は「災害防止」にある .....	52
3 被告国の主張.....	53
4 原告らの反論.....	53
(1) 安全設計審査指針の体系.....	53
(2) 技術基準省令62号の構造.....	55
(3) 小括.....	56
5 「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」は安全設計審査指針 の解釈の根拠とならないこと .....	57
(1) 被告国の主張.....	57
(2) 原告らの反論.....	58
6 2011（平成23）年3月30日の省令改正で、保安電源規定に「津波」が 規定されたこと .....	59
7 経済産業大臣の技術基準省令62号33条4項に基づく規制権限不行使の違法 (請求原因の追加) .....	60
(1) 省令33条4項の本件への適用.....	60
(2) 福島第一原子力発電所各号機の非常用電源設備及び附属設備は津波に対する 独立性を有していなかったこと .....	61
(3) 請求原因の追加主張 .....	61

## はじめに

本準備書面は、被告国第6準備書面の第2、第3、第5、第6に対する反論を行うと共に、新たに、経済産業大臣が「非常用電源設備及びその附属設備」の「独立性」要件において、その「共通要因」に津波による浸水を含めた措置をとらなかったことは、違法な権限不行使であることを主張する。

主張の概略は以下のとおりである。

### 第1 「規制権限不行使の違法性の判断枠組み」について。

原告らは、改めて4つの最高裁判決が考慮した事情の比較検討を行ったうえで、規制権限行使の根拠法令が、当該訴訟の原告（被災者）が主張する被侵害利益を保護することを直接の目的としている場合は、当該被侵害利益を保護するために、行政庁に対し、当該権限を適時にかつ適切に行使することが強く要請されていること、規制権限の行使が求められる行政の分野の特質の違いから、行政庁の「裁量」の広狭が判断されていること、を明らかにする。そのうえで、本件で依拠すべき、筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判は、行政庁の「裁量」を強調していない（裁量の幅が極めて狭い）ことを指摘する。被告国の、すべての最高裁判決は、規制をなすか否かの判断、いつ規制を行なうかの判断を含め、行政庁に広範な「裁量」があることを前提にしているという主張は誤りである。

### 第2 情報収集・調査義務に関する被告国の主張について。

電気事業法が経済産業大臣に権限を付与した趣旨は、原子炉による災害から国民の生命・健康、生存権の基盤である財産・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及びこれに随伴する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ところにあることを踏まえれば、地震及びこれに随伴する津波等に関する情報収集・調査を不断に実施することが

求められることは当然である。被告国の主張が、この点を無視して、被告国の情報収集・調査義務は法的根拠がないとすることは失当である。

第3 敷地高を超える津波防護措置を規制することは経済産業大臣の権限の範囲内にあること。

被告国は、原告が主張する敷地高を超える津波に対する防護措置は基本設計等に関わることであるので、既に設置許可を受けて稼働している原子力発電所に、これを義務づける権限がなかった、と主張する。被告国の主張は、設置許可の時点における科学技術的知見に基づいて策定された安全基準に基づいて一旦設置許可がなされた後は、その後の年月の経過のなかで科学技術的知見が発展して、設置許可時点における基本設計に係る事項に関する安全基準が、災害防止上不十分あるいは不適切なものであることが客観的に明らかになっても、経済産業大臣はその是正をすることができないというものである。電気事業法39条及び40条は、そのような権限の限定をしていないし、万が一にも原子炉による災害を防止することを目的として経済産業大臣に包括的に権限を付与した法の趣旨からも、被告国の主張は失当である。

第4 本件事故直後に、経済産業省が事業者に求めた、津波を原因とする全交流電源喪失対策等の措置は、規制権限行使によるものであること。

被告国は、2011（平成23）年3月30日に技術基準省令の保安電源規定等の改正を行い、津波により非常用電源装置や最終ヒートシンクの機能が全て喪失したときの対策を規制要件とし、同年10月7日には、技術基準省令5条の2を追加改正して、津波によって全交流電源設備等が機能喪失したとしても直ちに機能を復旧するための代替設備の確保その他の適切な措置をとることを電気事業者に義務づけた。これは、シビアアクシデント対策も「災害を防止する」という法の趣旨に基づいて経済産業大臣に付与された権限の範囲に含まれていることの証である。

第5 被告国が長時間のSBO対策をとらなかったことは不合理であるこ

と。

1980年代から90年代の間の、巨大な自然災害の発生とその対策のための調査研究の成果、国際的な安全思想と規制化の進展を踏まえて、原子力安全委員会は、2002（平成14）年原子力安全白書において、「原子炉施設のもつ潜在的危険とは、放射性物質による放射線被害の危険性です。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。ところが、経済産業大臣が2006（平成18）年に施行した改正技術基準省令において、地震・津波などの外部事象を原因とする全交流電源喪失の可能性を全く考慮せず、1977（昭和45）年に決めた「全交流電源喪失は短時間（30分程度）のみ考慮すればよい」とする基準を策定したことは、「潜在的危険性を顕在化させない」という白書で示された安全思想にも反し、極めて不合理な権限行使の在り方であった。

第6 被告国の技術基準省令62号33条4項に基づく規制権限不行使の違法。

被告国は、技術基準省令62号33条4項において、非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」において考慮されるべき「共通要因」には、外部事象は含まれない、と主張する。しかし、安全設計審査指針の体系及び技術基準省令の構造、33条に「津波」が規定されたこと、非常用電源設備に「独立性」を規制要件とした趣旨が万が一にも原子炉による災害を防止するというところにあること等を踏まえれば、外部事象、内部事象等で差別化する合理性はなく、本件で原告らが主張している津波による被水ないし水没を原因とすることも33条4項の射程内である。そこで原告らは33条4項を理由とする請求原因を追加する。

## 第1 「規制権限不行使の違法性の判断枠組み」について（国第6準備書面の第2 に対する反論）

### 1 被告国の主張の要点

(1) 被告国は、国第6準備書面の第2において、規制権限不行使の判断枠組みについて縷々主張する。被告国の主張の要点（同準備書面第1）は、「原告らは、筑豊じん肺最高裁判決が規制権限を『適時にかつ適切に』行使すべきである旨判示したことをもって、行政庁の裁量を否定したものと解するようである」が、「同判決…は、規制権限の不行使の違法の有無を従前の最高裁判決…と同じ判断枠組みに基づいて判断したものであり、公務員に当該規制権限行使について裁量が認められることを前提としているから、行政庁の裁量を否定する…原告らの…主張は失当」であり、「本件においても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』か否かは、当該権限を定めた法令の趣旨・目的や権限の性質等に照らして、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきである」というところにある。

(2) しかし、原告らは、原告準備書面（3）第1の3（2）で述べたように、①宅建業者訴訟最判、②クロロキン薬害訴訟最判、③筑豊じん肺訴訟最判、④水俣病関西訴訟最判を検討し、上記③及び④の両最判が行政庁の「裁量」を問題にしている理由を明らかにしたうえで、両最判は、「規制権限を付与した根拠法規が、生命、健康という不可侵の法益を直接保護することを主要な目的の一つとしている場合には、規制権限を有する行政庁の『裁量』の幅は極めて狭いことを明らかにしている」と主張しているのであり、筑豊じん肺訴訟最判が「行政庁の裁量を否定した」などと主張しているものではなく、被告国の上記反論はその前提を誤っている。

それとともに、被告国の主張は、筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判が、規制をなすか否かの判断、いつ規制を行なうかの判断を含め、行政庁に「広範な裁量」があることを前提にしているというものであり、明らかに誤っ



ている。以下においては、この点について、原告らが原告準備書面（3）及び同（19）の第1で主張したことを敷衍して主張することとする。

## 2 原告らの反論

### （1）はじめに

原告準備書面（3）の第1の2で述べたように、最高裁は、①宅建業者訴訟最判、②クロロキン薬害訴訟最判、③筑豊じん肺訴訟最判、④水俣病関西訴訟最判の4つの最判において、「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、その性質に照らし、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」と規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みを示しており、この判断枠組みが判例準則として確立している。

ところで、上記の4つの最判は、それぞれの事案における規制権限の行使の在り方については異なる判断をしている。つまり、上記①、②の最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題としているが、上記③、④の最判は、行政庁の「裁量」の存在を問題とせず、規制権限は「適時にかつ適切に」行使すべきであることを明確にしている。この違いをどうみるか、とくに、上記③、④の最判が行政庁の「裁量」の存在を問題としていない理由について、原告準備書面（3）の第1の3の（2）で詳述しているところであるが、さらに敷衍して被告国の主張に反論する。

### （2）上記4つの最判の行政分野の特質の違いとそれぞれが考慮している事情

ア 上記4つの最判で規制権限の不行使が問題となったのは、上記①の最判の事案が消費者保護、上記②の最判の事案が薬事、上記③の最判の事案が労働安全衛生、上記④の最判の事案が環境保護という異なる行政分野においてである。

そして、上記4つの最判は、規制権限が付与された法令の趣旨、目的、権限の性質を解釈するにあたって、それぞれの事案における侵害された権利利益（法益）の性質や行政分野の特質を踏まえ、行政庁の「裁量」に広狭があることを明らかにしている。

以下において、上記4つの最判が、規制権限不行使の違法性の有無を判断するにあたって考慮した事情を具体的に検討する。

#### イ 上記4つの最判が考慮した事情についての具体的な検討

##### (ア) 宅建業者訴訟最判が考慮した事情

同最判事案は、消費者保護の行政分野において、宅建業法に基づく県知事の規制権限（監督処分権限）の不行使が争われた事件である。同最判は、県知事の規制権限の不行使が著しく不合理ではないと判断したが、その判断過程において、以下の事情を考慮している。

その一つは、宅建業法が免許制度を設けた趣旨、目的である。同最判は、宅建業法が免許制度を設けた趣旨、目的は、「直接的には…取引の公正を確保し、宅地建物の円滑な流通という公益目的を図るところにあり」、「個々の取引関係者の被る具体的な損害の防止、救済を制度の直接の目的とするものとは解し難く、かかる損害の救済は一般の不法行為規範等に委ねられている」と判示している。つまり、規制権限の根拠法令の趣旨、目的が、当該被侵害利益を直接に保護することにあるとまではいえない場合は、行政庁に対する規制権限行使の要請が相対的に低くなることを示している。

二つ目は、権限の性質である。篠原勝美調査官は、同最判の「判例解説」（甲B66号証、423～424頁）において、県知事が規制権限を「適時に行使していれば、被害を免れる者がある一方で、免許取消や業務停止の不利益処分にあっては、業者の営業継続を不能にする事態を招き、かえって既存の多数の取引関係者の利益を損なうことにもなりかねないから、全体として統一性と継続性を保った調和あるものとして行使される必要があり、処分の前提手続のた

めの不可避的な期間もみななければならない。本判決が、知事がA社と被害者との交渉を見守りながら被害者救済の可能性を模索しつつ行政指導を続けた点に言及し、被害回避へ向けての行政側の対応を斟酌しているのは、この趣旨であろう。」と解説している。直接に個々の被害者保護を目的としていない宅建業法の免許制度と消費者保護という行政分野の関係について、規制権限の行使が被害防止につながる一方で、業務停止等の処分を受けた事業者が不利益を受けることから、権限行使に際しては統一性や継続性に配慮した運用が期待されるという権限の性質が考慮されたといえる。そして、それ故に、行政側（県知事）の執った措置についても考慮したといえる。

三つ目は、被害法益である。同事案において被害者が被ったのは、取引に伴う財産的損害である。同最判は、財産的損害の救済は「一般の不法行為規範等に委ねられている」と判示し、また、上記「判例解説」（甲B66号証、423頁）も、「医療品や食品による生命・身体・健康に対する危険」は「消費者側だけでこれを防止することは通常困難」であるが、取引に伴う財産的損害の場合は「当事者が注意を払うことにより防止し得る余地が大きく、本来その守備範囲に属するから、行政庁の権限行使に対する期待可能性がより厳しく吟味される」と解説している。つまり、規制権限不行使による被害法益が、取引に伴う財産上の損害であり、被害者である取引当事者に被害の防止が期待できることが考慮されているといえる。

#### （イ）クロロキン薬害訴訟最判が考慮した事情

同最判の事案は、薬事行政分野において、旧薬事法に基づく行政庁（厚生大臣）の規制権限の不行使が争われた事件である。同最判は、行政庁（厚生大臣）の規制権限の不行使が著しく不合理ではないと判断したが、その判断過程において、以下の事情を考慮している。

その一つは、旧薬事法の趣旨、目的である。同事案では、副作用を含めた薬品の安全性の確保が旧薬事法の目的に含まれるか否かが争点となったが（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）、同最判は、「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」と判示し、旧薬事法の趣旨、目的が、国民の生命・健康の保護にあることを認めた。

二つ目は、権限の性質である。同最判は、薬事行政の分野であることの特質を踏まえ、「これらの権限を行使するについては、問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法等を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、その態様、時期等については、性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」と判示した。この点に関し、宮坂昌利調査官は、筑豊じん肺訴訟最判の「判例解説」（甲B145号証、320頁）のなかで、薬事行政の分野における「規制権限が、その性質上、医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的判断によらざるを得ないという特質が考慮されたものである（特に、当時の医学的知見として、『副作用を考慮してもなお有用性を肯定し得るものとしてその使用が是認されていた』ことが重要なポイントとなったものと解される。）」と、クロロキン薬害訴訟最判が薬事行政の分野の特質を考慮していると解説している。

三つ目は、権限行使の影響である。同最判は、同事案の原告らがクロロキン製剤を服用した「昭和34年から同50年までの…間のクロロキン網膜症に関する医学的、薬学的知見の内容がクロロキン製剤の有用性を否定するまでのものではなく…難病である腎疾患及びてんかんに対する有効性が認められ、クロロキン網膜症を考慮してもなお有用性を肯定し得るものとして臨床の現場でその使用が是認されていた」（判決要旨4）と判示している。このことから明らかのように、同最判が、規制権限不行使の違法性を否定した根拠は、あくまでも、当時の医学的、薬学的知見の下でクロロキン製剤の有用性が未だ否定さ

れておらず、副作用を考慮してもなお有用性を肯定し得るものとして臨床の現場でその使用が是認されていたことが重要なポイントとなったものといえる（甲B145号証、320頁参照）。つまり、副作用による被害だけでなく、承認取消しなどの規制権限を行使した場合に、当時の知見で有用性が認められる難病である腎疾患及びてんかんに罹患した患者の治療を受ける機会を喪失させるという問題が考慮されたといえる（生命と生命の比較考量）。

四つ目は、執られた行政指導等の措置の合理性である。同最判は、上記で述べた「権限行使の影響」の判示に続いて、「厚生大臣は昭和42年以降、クロロキン製剤を劇薬及び要指示医薬品に指定し、使用上の注意事項等を定めて医薬品製造業者等に対する行政指導によりこれを添付文書等に記載させるなどの措置を講じ、右各措置がその目的及び手段において一応の合理性を有することなど判示の事情があるときは…国家賠償法1条1項の適用上違法とはいえない」（判決要旨4）と判示した。被告国は、同最判の上記判示部分をことさら取り出し、行政庁の広範な「裁量」を前提に、「被害の防止という観点から既存の規制措置に一定の合理性があると認められる場合には、問題とされている規制権限を行使しなくとも違法ではない」と主張している。しかし、原告準備書面（19）の第1の3（3）イで述べたように、大阪泉南アスベスト国賠第2陣大阪高裁判決（甲B148号証）が判示するように、「クロロキン製剤という医薬品につき、副作用も考慮してもなおその有用性が肯定し得たという具体的事案の下で…規制権限不行使の違法性を判断するに際して、実際にとられた規制措置の内容等を考慮要素の一つとしたものであって、『既存の規制措置に一応の合理性が認められる場合には、それ以外の規制権限を行使しなかったことは違法とはいえない』というような判断基準を示したものではない」（56頁）、そもそも、「医薬品は、治療上の効能、効果とともに何らかの有害な副作用の生じることを避けがたく、副作用の点も考慮した上で医薬品としての有用性を判断されるもの」といえるので、規制権限を行使するにあたっては、

「当該医薬品の有効性と副作用…に関する医学的、薬学的知見を前提として専門的かつ裁量的判断を行うべきものと解される」ところ、そのような医薬品に関する「薬事行政の在り方は、本件における石綿製品とその製造過程である石綿粉じん曝露による健康被害の関係及び労働安全衛生行政との在り方とは大きく異なり、同様の議論が妥当するものではない」（225～226頁）と判示しているところであり、被告国の上記主張は、クロロキン薬害訴訟最判を正解しないもので明らかに誤っている。

なお、同最判は、上記「判決要旨4」との関係で、「医薬品の安全性の確保及び副作用による被害の防止については、当該医薬品を製造、販売する者が一次的な義務を負うものであり、また、当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られる」と判示し、このことを一応の合理性を有するとの評価の根拠としている。しかし、その理由は何ら述べておらず、また、国の責任が「二次的かつ補完的」であるということにも言及していない。ところで、上記判示部分の意味は、山下郁夫調査官が、同最判の「判例解説」（甲B147号証、602頁）において、「厚生大臣の採った措置が内容及び時期において必ずしも十分とはいえない」が「当時の医学的、薬学的知見の下でクロロキン製剤の有用性が未だ否定されるには至っておらず、医療機関に対するクロロキン製剤に関する情報の提供を通じて…被害の発生を防止するという目的及び手段の点では一応の合理性を有するとして、結論としては、より強い措置を採らなかったという権限不行使の違法性を否定したものであり、その説示からも違法性の有無につき判断の微妙な限界的な事案」であったと解説しているように、規制権限不行使の違法性を否定した部分の補強として判示したものと見える。したがって、クロロキン薬害訴訟最判は、「当該医薬品を製造、販売する者が一次的な義務を負うものであり、また、当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られる」ことを根拠に、国（厚生大臣等）の規制権限不行使の違法性を否定したのではない。

(ウ) 筑豊じん肺訴訟最判が考慮した事情

a 同最判の事案は、労働安全衛生の行政分野において、鉱山保安法に基づく行政庁（通産大臣）の規制権限の不行使が争われた事件である。同最判は、行政庁（通産大臣）の規制権限の不行使が著しく不合理であり、国賠法1条1項の適用上違法であると判断したが、その判断過程において、以下の事情を考慮している。

その一つは、鉱山保安法の趣旨、目的である。同最判は、鉱山保安法が「鉱山労働者に対する危害の防止等をその目的」とし、「職場における労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする労働安全衛生法の特別法としての性格を有する」ものであり、同法30条が鉱業権者の「講ずべき具体的な保安措置を…省令に包括的に委任した趣旨」は、「規定すべき鉱業権者が講ずべき保安措置の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正をしていくためには、これを主務大臣にゆだねるのが適当であるとされたことによるもの」であると判示したうえで、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると…通商産業大臣の同法に基づく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示している。そして、宮坂昌利調査官は、同最判の「判例解説」（甲B145号証、321頁）において、同最判が規制権限不行使の違法性を認めた重要な根拠として、鉱山保安法が「労働安全衛生法の特別法としての性格を有するものとされており、したがって、通商産業大臣の保安規制の権限が、鉱山労働者の労働環境の整備、生命、身体に対する危害を防止しその健康を確保することを主要な目的とするというその趣旨、目的が明確であった」ことを挙げている。

二つ目は、被害法益の重大性である。同最判は、じん肺は重症化すると「肺結核等の合併症を生じ、死に至ることもある」職業病であり、「労働省が昭和30年9月から昭和32年3月にかけて実施した大規模なけい肺健康診断の結果により、昭和34年ころには、全有所見者の約30%、1万人を超える炭鉱労働者の有所見者が存在することなど、炭鉱労働者のじん肺り患の実情が相当深刻なものであることが明らかになっていた」と判示しており、この点が重要な事情として考慮されている。

三つ目は、予見可能性の存在である。同最判は、炭鉱夫のじん肺をめぐる医学的知見の変遷として、鉱山労働者のじん肺は、かつて、専ら金属鉱山において問題とされるにとどまり、炭鉱におけるじん肺については重大な職業病としての認識が希薄であったところ、昭和30年代前半までには、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺罹患の危険性が認識されるとともに、じん肺被害の実情や医学的知見の変遷を踏まえた内容の旧じん肺法が1960（昭和35）年3月31日に成立したこと（予見可能性の存在）が、重要な事情として考慮されている。つまり、同最判は、行政庁（通産大臣）の規制権限不行使が違法となる時期として、旧じん肺法の成立時を捉えている。

四つ目は、結果回避可能性の存在である。同最判は、衝撃式さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を著しく抑制できるとの工学的知見が明らかとなっており、その導入に特段の支障がなかったのに、石炭鉱山においては、衝撃式さく岩機の湿式型化等に係る規制が著しく遅れていたこと（結果回避可能性の存在）が重要な事情として考慮されている。それとともに、すでに昭和20年代にさく岩機の湿式型化等を一般的に義務付けていた金属鉱山における規制内容と対比すると、その遅れはより明らかであり（類似分野で執られていた措置との対比）、石炭鉱山におけるこうした規制の遅れが、炭鉱において多くのじん肺患者を発生させた原因となっていることも重要な事情として考慮されている。



五つ目として、同最判は、この他の事情として、「石炭鉱山においては…いわば国策としての強力な石炭増産政策が推進されるなどしてきた」（行政による事業への関与）という歴史的背景を挙げている。

- b そして、同最判は、上記に述べた「諸点に照らすと、通商産業大臣は、遅くとも昭和35年3月31日のじん肺法成立の時までに…じん肺に関する医学的知見及びこれに基づくじん肺法制定の趣旨に沿った石炭鉱山保安規則の内容の見直しをして、石炭鉱山においても、衝撃式さく岩機の湿式型化やせん孔前の散水の実施等の有効な粉じん発生防止策を一般的に義務付ける等の新たな保安規制措置を執った上で、鉱山保安法に基づく監督権限を適切に行使して、上記の粉じん発生防止策の速やかな普及、実施を図るべき状況にあったというべき」であり、「上記の時点までに、上記の保安規制の権限（省令改正権限等）が適切に行使されていれば、それ以降の炭坑労働者のじん肺の被害拡大を相当程度防ぐことができた」と判示し、国の規制権限不行使の違法性を肯定したのである。

(エ) 水俣病関西訴訟最判が考慮した事情

- a 同最判の事案は、環境保護の行政分野において、水質二法に基づく行政庁（通産大臣）の規制権限の不行使が争われた事件である。同最判は、行政庁（通産大臣）の規制権限の不行使が著しく不合理であり、国賠法1条1項の適用上違法であると判断したが、その判断過程において、以下の事情を考慮している。

その一つは、水質二法の趣旨、目的である。同最判は、水質二法に基づく「権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示している。そして、長谷川浩二調査官は、同最判の「判例解説」（甲B146号証、572頁）において、同最判が規制権限不行使の違法性を認めた根拠として、「水質二法は『公衆衛生の向上』を目的の一つとするものであるから、規制権限を行使せずに工場排水を放置することは、明らかにこの目的に

反すると考えられる」と解説している。

二つ目は、被害法益の重大性である。同最判は、「昭和34年11月末の時点で…昭和31年5月1日の水俣病の公式発見から起算しても既に約3年半が経過しており、その間、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続」しており、「国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上がっていることを認識していた」と判示し、被害法益の重大性を重要な事情として考慮している。

三つ目は、予見可能性である。同最判は、「国においては、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあった」と判示し、予見可能性の存在を重要な事情として考慮している。

四つ目は、結果回避可能性である。同最判は、「国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能」（結果回避可能性の存在）であり、「手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末（注：昭和34年12月末）には…通産大臣において…規制権限を行使して…工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当」（回避措置の容易性）であり、「この時点で…規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができた」のに、「実際には、その行使がされなかったために、被害が拡大する結果となったことも明らかである」と判示している。そして、上記「判例解説」（甲B146号証、572～573頁）は、国が規制権限を行使するにあたっての「専門性、裁量性」は「医学的、薬学的に高度な専門的な知見を要する場合に比べれば、その程度は低いと考えられ」、「指定水域を指定して水質基準を定め、

特定施設及び主務大臣の定めを置く」規制措置を執ることについて「技術的、政策的にみて格別の困難性はなかった」と解説している。

五つ目は、規制の必要性についての国民の期待が高いという意味での期待可能性である。同最判の上記「判例解説」（甲B146号証、572頁）は、「被害の重大性、切迫性に加え、住民には工場排水を止めるための有効な手段がないことを考え併せると、国が早急にチッソ水俣工場の排水に対して規制権限を行使すべき必要性や、国が権限を行使することへの住民の期待は極めて高かったと思われる」と解説している。

- b そして、同最判は、上記に述べた「事情を総合すると、昭和35年1月以降、水質二法に基づく規制権限を行使しなかったことは…水質二法の趣旨、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項の適用上違法というべきである」と判示し、国の規制権限不行使の違法性を肯定したのである。

### (3) 小括

ア 上記に述べてきたことから明らかなように、上記4つの最判は、いずれも上記した「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、その性質に照らし、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」との規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みを踏まえながら、具体的な規制権限の行使の在り方については、それぞれの規制権限の根拠法令の趣旨、目的、権限の性質の違い（それぞれの行政分野の特質を踏まえた違い）、被侵害法益の性質、予見可能性、結果回避可能性、権限行使の影響等の事情を総合的に判断して、規制権限不行使の違法性の有無を判断しているといえることができる。

イ ところで、上記4つの最判が規制権限不行使の違法性を判断するにあたって

最も重視している事情は、それぞれの規制権限の根拠法令の趣旨、目的、権限の性質である。このことは、上記した規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みを踏まえることから導き出されてくる当然の帰結でもある。

(ア) 先ず、規制権限行使の根拠法令が、当該訴訟の原告（被災者）が主張する被侵害利益を保護することを直接の目的としている場合は、当該被侵害利益を保護するために、行政庁に対し、当該権限を適時にかつ適切に行使することが強く要請され、これに対し、規制権限行使の根拠法令の趣旨・目的が、当該被侵害利益を直接に保護することにあるとまではいえない場合は、行政庁に対する規制権限行使の要請が相対的に低くなるという関係にあることを明らかにしている。

つまり、筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判の根拠法令は、いずれも当該被侵害利益を保護することを直接の目的としていることから、当該被侵害利益を保護するために、行政庁に対して規制権限を適時にかつ適切に行使することが強く求められている。これに対し、宅建業者訴訟最判は、宅建業法が免許制度を設けた趣旨、目的について、「直接的には…取引の公正を確保し、宅地建物の円滑な流通という公益目的を図るところにあり」、「個々の取引関係者の被る具体的な損害の防止、救済を制度の直接の目的とするものとは解し難く、かかる損害の救済は一般の不法行為規範等に委ねられている」と判示し、行政庁に対する規制権限行使の要請が相対的に低くなることを示している。

(イ) 次に、権限の性質、つまり、行政分野の特質の違いから、行政庁の「裁量」の広狭を判断している。

宅建業者訴訟最判は、宅建業法の免許制度の趣旨、目的が、個々の取引関係者の被る具体的な損害の防止、救済を制度の直接の目的とするものではないと判示していることとの関係を踏まえ、県知事の広範な「裁量」を認めるとともに、行政側（県知事）の執った措置について考慮している。また、クロロキン薬害訴訟最判は、薬事行政の分野であることの特質を踏まえ、「これらの権限

を行使するについては、問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法等を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、その態様、時期等については、性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」と判示し、行政庁の広範な「裁量」を認めている。つまり、薬事行政の分野における具体的権限行使にあたっては、「その性質上、医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的判断によらざるをえない」（甲B148号証、225～226頁参照）ところから、行政庁に広範な「裁量」を認めるとともに、行政庁（厚生省）の執った措置について考慮しているのである。

これに対し、筑豊じん肺訴訟最判は、労働安全衛生の行政分野の事案で、根拠法令である鉱山保安法が労働安全衛生法の特別法の性格を有し、職場における労働者の安全と健康を確保することを直接の目的としているところから、鉱山保安法に基づく省令制定権限は、「鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示している。また、水俣病関西訴訟最判は、環境保護行政の分野の事案で、水質二法に基づく「権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示している。そして、両最判は、いずれも行政庁の「裁量」を強調していない。これは、薬事行政の分野においては、医学的、薬学的知見の下における高度の専門的かつ裁量的な判断が求められるのに対し、労働安全衛生及び環境保護の行政分野における専門性は、技術基準を定めるものであり、その程度は低く、薬事行政における規制権限行使の在り方とは大きく異なっているからである。原告準備書面（3）〔10～11頁〕で述べたところではあるが、山本隆司教授は、筑豊じん肺訴訟最判が、クロロキン薬害訴訟最判と異なり、

行政庁の「裁量」の存在を問題としていない理由について、「労働安全に関しては、医薬品の分野に比べると概して、学問的知見や技術が除々に蓄積される経験に基づき連続的に発展する度合いが高い。また、労働者の安全の利益を保護する水準を、例えば事業者の利益と比較考量して決定する行政裁量も、基本的に認められない。残る裁量は主に、安全保護目的を実現する手段・措置を選択する裁量であろう。…そして本判決は（上記③の最判、引用者注）、規制権限不行使に対し第三者私人を国賠法上保護する場合に、『違法性』の判断基準を加重する因子を挙げていない。」（甲B67号証、187頁）と指摘しているところである。

なお、筑豊じん肺訴訟最判の事案においては、規制対象が一般的である行政立法（省令）についての規制権限不行使の違法性が争われた。行政立法がとくに憲法41条との関係で許容される理由付けとしてあげられる要素として、「迅速性」と「専門技術性」がある。つまり、政省令による規制の方が、法律の規制に比較して「迅速」に対応できること、また、技術基準を確保するためには「専門技術的な知見」を取り込む必要があり、そのためには議会における議論に委ねるより、行政手続を利用する方が良いという正当化である。筑豊じん肺訴訟最判は、上記した行政立法（省令）の正当化論を踏まえ、省令制定権限を有する行政庁（通産大臣）に、「できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示しているのである。

ウ したがって、筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判が、規制をなすか否かの判断、いつ規制を行なうかの判断を含め、行政庁に広範な「裁量」があることを前提にしているという被告国の主張は、上記4つの最判を正解しないもので、明らかに誤っている。

本件における、①電気事業法が経済産業大臣へ規制権限を包括的に委任した趣旨、②経済産業大臣の有する規制権限行使の在り方については、原告準備書

面（19）の第1の4、第2で詳述しているところであるので、繰り返さない。  
是非、熟読していただきたい。

## 第2 情報収集・調査義務に関する被告国の主張について（同準備書面の第3に対する反論）

### 1 被告国の主張の概要

被告国は、国準備書面第6の第3において、原告らが主張する被告国の情報収集・調査義務は、法的根拠がなく失当であると主張する。つまり、被告国の主張の一つは、「原告らは…情報収集、調査義務を判断するに当たっては、『基本権保護義務の視点での検討が不可欠である』旨主張する」が、かかる「主張は、実体法上の根拠のない独自の見解にすぎず、被告国の法的義務を根拠づけるものではない」というものである。二つ目は、被告国の責任は「二次的かつ補完的責任を負うにとどまる」ので、「被告東電が認識していた事実は、被告国が認識していたものとして予見可能性の有無が判断されるべきであるとする法的根拠はない」というものである。三つ目は、「災害対策基本法等の地震、防災に関する規定…は、…被告国の一般的な責務を定めたものにすぎず、原告らとの関係において、何らかの法的義務を認める根拠となるものではない」ので、「これらの規定を斟酌しても、原子力事業者が保有する情報について被告国も保有していなければならないことの根拠とはならない」というものである。以下においては、「情報収集・調査義務の法的根拠がない」との被告国の主張に対し、必要な限度で反論しておく。

### 2 原告らの反論

#### （1）被告国が情報収集・調査義務を負っている根拠

ア 「情報収集・調査義務の法的根拠がない」との上記被告国の反論で決定的に欠落している点は、原告らが、被告国の情報収集・調査義務を基礎付ける最大

の根拠として主張する、「情報収集・調査義務は、電気事業法が被告国（経済産業大臣）に付与した趣旨から導き出される当然の帰結である」との点に対する反論である。

この点については、原告準備書面（16）の第2の3の（2）で詳述しているところであるが、以下において、さらに敷衍して原告らの主張を述べておく。

イ 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、被告国（経済産業大臣）に、「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」を内容とする「技術基準」（経済産業省令）の制定権限（同法39条2項1号）、及び「技術基準」に適合させる権限（同法40条）を付与している。そして、電気事業法が被告国（経済産業大臣）に上記規制権限を付与した趣旨は、「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」ために規定すべき「技術基準」の内容が、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、適時にかつ適切に、技術の進歩や最新の地震及びこれに随伴する津波等の知見に適合したものに改正をしていくためには、これを主務大臣に委ねるのが適当であるとされたことによるものである（原告準備書面（3）で詳述した、筑豊じん肺訴訟最高裁判決参照）。

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、生存権の基盤である財産・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及びこれに随伴する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ているということが出来る。このことから明らかなように、電気事業法が被告国（経



経済産業大臣)に規制権限を付与した趣旨を踏まえれば、経済産業大臣が適時にかつ適切に規制権限を行使するためには、地震及びこれに随伴する津波等に関する情報収集・調査を不断に実施することが求められることは当然であり、このような情報収集・調査を実施せずに拱手傍観することが許されるならば、電気事業法に基づき被告国(経済産業大臣)に付与された規制権限が適時にかつ適切に行使されなくなることは明らかだからである。つまり、被告国(経済産業大臣)が情報収集・調査義務を負っていることは、電気事業法が被告国(経済産業大臣)に規制権限を付与した趣旨から導き出される当然の帰結である。

ちなみに、被告国は、国第3準備書面の第4の3(86頁)において、「原子力施設の安全維持について適宜適切な行政指導を行う前提として必要となる、地震や津波に関する知見を収集し、そのための事業者に対する行政指導も行ってきた」(傍点引用者)と主張している。つまり、被告国は、行政指導を行う前提として、情報収集・調査を行う必要があることを認めているのである。このことから明らかなように、被告国(経済産業大臣)が、電気事業法に基づき付与された規制権限を適時にかつ適切に行行使するためには、情報収集・調査を行う必要性があり、その義務を負っていることは明らかである。

ウ なお、被告国は、国の規制権限不行使による責任は二次的かつ補完的であることを理由に、「被告東電が認識していた事実は、被告国が認識していたものとして予見可能性の有無が判断されるべきであるとする法的根拠はない」とも主張する。

しかし、被告国が情報収集・調査義務を負っていることは、電気事業法が被告国(経済産業大臣)に規制権限を付与した趣旨から導き出される義務であるから、第二次的、後見的な義務ではなく、直接的な義務(第一次的な義務)であることも明らかである。したがって、被告国(経済産業大臣)は、被告東電が認識している事実についても、自らが被告東電に対し情報収集・調査を実施し、被告国においても被告東電と同様の認識を共有すべきことは当然で

ある。

エ 上記したことから明らかなように、被告国の反論は、情報収集・調査義務は、「電気事業法が被告国（経済産業大臣）に付与した趣旨から導き出される当然の帰結である」との原告らの主張をまったく無視した反論であり、失当というほかない。

## （２）被告国が情報収集・調査義務を負っていることを判断する視点

ア 被告国は、「原告らは…情報収集、調査義務を判断するに当たっては、『基本権保護義務の視点での検討が不可欠である』旨主張する」が、かかる「主張は、実体法上の根拠のない独自の見解にすぎず、被告国の法的義務を根拠づけるものではない」と主張するが、失当である。

つまり、基本権保護義務という概念が実体法上の根拠があるか否かはさておくとしても、憲法13条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定し、この憲法理念に基づき、被告国は、国民の生命・健康を保持する権利を最大限、尊重するとともに、不当な侵害からこれを保護するために積極的な規制措置をとることが強く求められている。したがって、被告国は、自らが直接的に生命・健康を侵害しているものでないとして、拱手傍観して放置しておくことは許されず、最大限の努力をもって、かかる権利侵害を防止しなければならないのである。そして、原告らは、被告国が情報収集・調査義務を負っているか否かを判断するにあたって、上記した憲法13条の視点で判断すべきであると主張しているのであり、憲法の規定のみから直接的に被告国の情報収集・調査義務が導き出されると主張しているものではない。

イ 上記したことから明らかなように、原告らは、あくまでも、電気事業法が規制権限（技術基準を定める省令制定権限）を経済産業大臣に付与した趣旨から、被告国が情報収集・調査義務を負っていると主張しているのである。そして、

被告国が、情報収集・調査義務を負っているか否かの判断にあたっては、上記した憲法13条の視点で、電気事業法が経済産業大臣に規制権限を付与した趣旨を柔軟かつ実質的に解釈すべきである(原告準備書面(23)の第1の2(2)で述べた「あるべき法律の解釈」の視点)と主張しているのである。なお、原告らが、地震防災対策特別措置法に基づく被告国の情報収集・調査義務に言及しているのも、上記した原告らの主張を裏付ける事実として主張しているものである。

被告国の反論は、原告らが主張する上記の趣旨をまったく理解しないもので、失当というほかない。

### 第3 敷地高を超える津波防護措置を規制することは経済産業大臣の権限の範囲内にあること(同準備書面の第6に対する反論)

#### 1 被告国の主張の概要

- (1) 被告国は、第6準備書面の第6において、次の理由をあげて、平成24年法改正後の炉規法43条の3の23第1項が制定される前においては、我が国の法制度上、設置許可を受けている発電用原子炉施設については、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を是正するために省令62号に新たな規定を設けて、技術基準適合命令を発令する権限を有していなかった、と主張する。すなわち、

第1に、炉規法による原子炉の設置、運転等に関する安全規制の体系は、原子炉の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に対応して規制手段を介在させ、一連の規制手続きを通じて安全の確保を図るといふ段階的安全規制の方法を採用している。原子炉設置許可処分の段階においては、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事項の妥当性が判断され、これを前提として、設計及び工事の方法の認可から施設定期検査までの後段規制において、詳細設計の妥当性が審査される。後段規制の段階

では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分の段階では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細設計の妥当性等を審査する仕組みはとられていない（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決・民集46巻7号1174ページ。伊方原発訴訟最判）。

第2に、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、・・・基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項が妥当なものであることを前提とした上で、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物の具体の部材・設備につき、使用開始後の周囲の環境の変化又は事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなった場合に、これを技術基準に適合させる目的でされるものである。したがって、仮にその時点で基本設計ないし基本的設計方針に係る事項について疑義が生じた場合であっても、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によってそれを是正するという法的仕組みになっていないため、これを同命令によって規制することができない。

第3に、基本設計に係る法規制である原子炉設置許可基準が改正された場合に、これを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度は、平成24年炉規法改正により導入された（平成24年改正後の炉規法43条の3の23第1項）。したがって、原子炉設置許可基準が改正された場合にこれを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度がなかった同改正前においては、我が国の法制度上、設置許可を受けている発電用原子炉施設については、その後に改正された原子炉設置許可基準を適用して規制することはできなかった。

(2) そして、被告国は、原告らが省令62号に新たに規定することを求めている事項は、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるので、経済産業大臣は、省令62号に定める権限を有していなかった、と主張する。

## 2 原告らの主張

### (1) 規制法の体系

実用発電用原子炉の安全規制に関しては経済産業大臣が所管し、原子炉等規制法が適用されるが、これと並んで、実用発電用原子炉が発電用設備でもあることにより電気事業法の適用を受けることとなる。具体的には、原子炉等規制法73条により同法27条から29条までの設計及び工事方法の認可、使用前検査、溶接検査及び施設定期検査の4つの規制項目が適用除外され、これに相当する電気事業法の規制が適用されることとなる。

これは二重の規制を回避するための適用除外であり、原子力発電所の規制の目的・趣旨は、原子力基本法、原子炉等規制法等の趣旨・目的が妥当することは当然である。そして、原子炉等規制法及び電気事業法ともいずれも経済産業大臣が規制行政庁である。

### (2) 規制の目的・趣旨は「災害の防止」

原子炉等規制法（乙A3の2）24条1項は、原子炉の設置許可の基準の1つとして、

第1に、「・・・原子炉の運転を的確に遂行するに足る技術的能力があること。」

(同条1項3号)、

第2に、原子力施設の位置、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。」、

を求めている。

原子炉等規制法35条は、原子炉設置者に対し、原子炉施設の保全、原子炉の運転等について、「主務省令（略）で定めるところにより」「保安のために必要な措置」を講ずる義務を課し、35条の義務違反がある場合には、主務大臣は、原子炉の設置者に対し、「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の保安のために必要な措置を命ずることができ。」（同法36条1項）、と規定している（甲A3号証の2）。

原子炉等規制法 37 条は、原子炉設置者に対し、「主務省令で定めるところにより、保安規定（略）を定め」る義務を課す（1 項）。この保安規定が「原子炉による災害の防止上十分でない」と認めるときは、前項の許可をしてはならない。」

（2 項）、「原子炉による災害の防止のために必要があると認めるときは、原子炉設置者に対し、保安規定の変更を命ずることができる。」（3 項）と定めている（甲 A 3 号証の 2）。

この原子炉等規制法 24 条及び 37 条でいう「原子炉による災害の防止」における「災害」とは、放射線障害等の被害に着目した概念であり、「原子炉による災害の防止」とは、原子炉から放射線障害等の被害が発生することを防止することである。

伊方原発訴訟最判も、原子炉等規制法 24 条 1 項 3 号、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（中略）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」（下線・引用者）としているのも同趣旨である。

そして、原子炉から放射線障害等の被害をもたらす原因には、工学的あるいは人的な内部事象、外部事象等さまざまなものがあるが、そのいずれを原因とするものであっても、災害の防止上支障があるかどうか、災害の防止上十分であるかどうかは、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に最新の科学技術水準に即応した規制基準によって判断されるべきである。

このように規制法の趣旨が、災害の発生の防止にある以上、特定の事故や事象に限定をしてその対策をたてれば足りるというものではない。

### (3) 電気事業法の委任の趣旨

上記原子炉等規制法の趣旨・目的は、電気事業法が適用される運転中の原子力発電所の安全規制に対しても当然妥当するものである。

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に維持しなければならない。」とし、同条2項は、「前項の経済産業省令は、次に掲げるところによらなければならない。」としたうえ、その要件の1つとして、事業用電気工作物の安全性に関して「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。」と定めている（乙A4号証の2）。

この「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。」というのは、原子力発電所においては、原子炉等規制法24条1項の「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」を含むものである。

電気事業法39条が経済産業大臣に規制権限（技術基準省令制定）を委任した趣旨は、原子力発電所から万が一にも災害が発生しないようにするために、最新の科学技術基準に即応して安全規制の基準をつくることにある。

### (4) 被告国の主張は、伊方原発訴訟最判を誤用したもの

#### ア 被告国の主張

被告国は、伊方原発訴訟最判を引いたうえで、原子炉の安全規制については段階的規制が採用されていることを理由に、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針に係る事項を是正するために、技術基準省令62号に新たな規定を設ける権限がない、と主張する。

#### イ 原告らの主張

#### (ア) 伊方原発訴訟最判の判示したこと

伊方原発訴訟は、原子力発電所の設置許可処分取消訴訟である。同事件の

原告はこの許可処分 of 違法性審査において、原子力発電所の安全性は、核燃料サイクルの全体にわたって実証されなければその確保は十分とはいえず、原子炉の設置許可に際し原子力発電所の全過程の安全性を審査すべきである、と主張した。

この主張に対し、最高裁判決は、結論として、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とするものと解するのが相当である、とした。同判決は、その理由として、次の2点を指摘した。すなわち、

第1に「規制法は、その規制の対象を、製錬事業（第二章）、加工事業（第三章）、原子炉の設置、運転等（第四章）、再処理事業（第五章）、核燃料物質等の使用等（第六章）、国際規制物質の使用（第六章の二）に分け、それぞれにつき内閣総理大臣の指定、許可、認可等を受けるべきものとしているのであるから、第四章所定の原子炉の設置、運転等に係る規制は、専ら原子炉設置の許可等の同章所定の事項をその対象とするものであって、他の各章において規制することとされている事項までをその対象とするものではないことは明らかである。」

第2に「規制法四章の原子炉の設置、運転等に関する規制の内容をみると、原子炉の設置の許可、変更の許可（二三条ないし二六条の二）のほか、設計及び工事方法の認可（二七条）、使用前検査（二八条）、保安規定の認可（三七条）、定期検査（二九条）、原子炉の解体の届出（三八条）等の各規制が定められており、これらの規制が段階的に行われることとされている。・・・したがって、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るのであって、後続の設計及び工事方法の認可（二七条）の段階では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解するべきである。」

(イ) 段階的安全規制の趣旨は「災害の防止」を徹底するところにあること



被告国は、同最高裁判決の第2の判示部分をとらえて、後段規制の段階では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分等の段階では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細設計の妥当性等を審査する仕組みはとられていない、と主張するが、これは、牽強附会の主張であり、誤りである。

同最高裁判決は、設置許可の取消訴訟における審査の対象に関する判示である。原子炉等規制法が、最初の規制処分である設置許可の後に、各規制処分を規定していることに着目して、設置許可の際には、後続する規制のための処分が対象とする事項は審査の対象とならないと判示したものであり、運転段階の原子炉施設の安全性審査の際に、設置許可段階で審査する事項について審査する権限の有無について言及したものではない。

原子炉等規制法は、原子炉の設置から廃炉に至るまでの様々な段階において、行政庁の安全規制への関与を設けている。これは、万が一にも原子炉による災害が起こらないようにするために、行政庁が各段階における最新の科学技術的知見に即応した安全基準を多重的に策定して安全確保を徹底するところに、その趣旨がある。

被告国の主張は、設置許可の時点における科学技術的知見に基づいて策定された安全基準に基づいて一旦設置許可がなされた後は、その後の年月の経過のなかで科学技術的知見が発展して、設置許可時点における基本設計に係る事項に関する安全基準が、災害防止上不十分あるいは不適切なものであることが客観的に明らかになっても、後段規制をする行政庁はその是正をすることができないというものであり、法の趣旨に反する主張である。

## **(5) 運転中の原子炉の安全確保を規制する法の趣旨**

### **ア 規制法の明文規定**

運転中の原子炉の安全性の確保のために行政庁が規制する制度として、原子

炉等規制法は、主務省令で定めるところによる原子炉設置者に対する定期検査の義務づけ（29条）、主務省令で定めるところによる原子炉施設の保全、原子炉の運転等について保全のために必要な措置をとらせることの義務づけ（35条）、違反に対する施設の使用の停止等の処分（36条）、主務省令に定める水準を満たす保安規定の策定（37条）を規定している（乙A3号証の2）。

運転中の原子力発電所の安全性確保のために経済産業大臣が規制する制度として、上述の原子炉等規制法35条、36条、37条に加えて、電気事業法39条（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ことの維持）、同法40条（技術基準適合命令）、46条（経済産業省令に定めるところによる定期検査）が規定されている（乙A4号証の2）。

これらの規定が主務大臣である経済産業大臣に権限を委任した趣旨は、原子炉の設置許可段階と同じく、万が一にも原子炉による災害を起こさないようにするためである。

電気事業法39条、40条には、被告国が主張するような経済産業大臣の権限の範囲を限定する要件はない。39条2項1号によれば、原子力発電所の施設が「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。」すなわち、原子炉による災害を起こす危険性をもたらすものであれば、その原因が基本設計に関わる事項であろうとも、法が求める技術基準を満たさないこととなる。技術基準に適合していない場合に発せられる適合命令の内容も、原子力発電所の施設の「修理、改造、移転、一時使用停止、使用制限」というものであり、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を除外するような内容ではない。むしろ「改造、移転、使用制限」という規制内容は基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を包含している、と解される。

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適合命令を発令する権限を有していない、とする被告国の主張は、電気事業法の明文規定に反する解釈であり、失当である。

## イ 安全審査指針類と技術基準との整合性について

「万が一にも原子炉による災害が起きないようにする」という原子力規制法体系の趣旨という点からみたときに、原子炉の設置許可をするときの安全基準と運転開始後の原子炉に対する安全基準とは、統一的・整合的に解するべきであることは当然である。この点からしても、電気事業法39条の委任を受けた経済産業大臣が、基本設計ないし基本的設計方針に係る事項についておよそ技術基準省令を定める権限がないという被告国の主張は成り立たない。

原告らは、準備書面（19）の57頁以下において、技術基準省令による安全規制と指針類による安全規制とは整合的でなければならないと主張した。被告国は、第5準備書面47頁以下において、「技術基準を定めた省令62号は、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について原子力安全委員会が定めた指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、技術基準の内容は、上記各指針と整合的に解されるべきものである。」としている。

この点を詳述する。

原子炉設置許可の手続きは、まず経済産業大臣が、原子力事業者からの申請を、原子力安全委員会の定める各種指針類を参照して審査する。その後ダブルチェックとして、原子力安全委員会が安全性についての審査を行い、許可の可否について経済産業大臣に意見を述べる。これを受けて、経済産業大臣が許可・不許可の判断をする。この手続きにおいては、経済産業大臣が審査・許可の権限を有し、「災害の防止」という趣旨から策定した審査・許可基準（指針類が参照基準）に基づいて判断をする。

原子力発電所の設置許可後は、経済産業大臣は、技術基準省令62号に基づいて、原子炉工事認可の判断をする。そして、運転開始後の原子力発電所の安全規制を担当する主務行政庁も経済産業大臣である。

原子炉の設置許可の基準は、その時点における最新の科学技術的知見に基づ

く水準である必要はあるが、その後、工事認可段階、運転開始段階では、設置段階よりも、知見が発展していることが当然予定されている。被告国は、設置許可段階の安全規制と運転段階の安全規制とを峻別しようとする解釈を主張するが、「災害防止」という法規制の趣旨・目的は、設置段階、工事認可段階、完成後の運転段階すべてにおいて妥当し、徹底されなければならないのであり、経済産業大臣の申請・許可の際の安全基準と経済産業大臣の工事認可・運転段階の技術基準とは行政基準として統一的・整合的に策定されるべきは当然である。経済産業大臣には、仮に指針類（審査基準）と技術基準との間に矛盾があるときには、この矛盾を解消する義務があるというべきである。

原子炉等規制法が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨、電気事業法が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨は、万が一の災害を防止するために、最新の科学技術的知見に速やかに適合させるためであり、法律が経済産業大臣に付与した裁量も同一の趣旨である。

設置段階で不足していた科学技術的知見が、工事認可段階、運転段階で取得できた場合には、当然、経済産業大臣は、審査基準・認可基準に反映させるべきであるし、技術基準にも反映させるべきである。

現に、経済産業省原子力安全・保安院は「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」（たとえば、甲4号証の6）を策定して、審査基準・許可基準と技術基準との整合性をとる権限行使をしてきているのである。

また経済産業大臣が本件事故後である2011（平成23）年3月30日付けで原子力発電所設置者に対し行った指示文書（乙B61号証）の添付資料「福島第一原子力発電所事故を踏まえた対策」の「抜本対策 中長期」に、完了見込み時期として「事故調査委員会等の議論に応じて決定」としたうえで、「具体的対策の例」を挙げている。そこには、「設備の確保」として、「防潮堤の設置、水密扉の設置、その他必要な設備面での対応」との記載をしている。これらは被告国の主張によると基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるが、

経済産業大臣がこれらの対策をとらせる権限を有していることを前提とした文書である。

#### (6) バックフィットの権限

原告らは、準備書面（19）の67頁以下において、経済産業大臣が、技術基準省令62号において、原告らが主張する津波防護基準を制定して、それを既設原子炉発電所に適用することは法律上可能であることを主張した。

数十年にわたって稼働する原子力発電所に対し、万が一にも原子炉による災害が起こらないようにするために最新の科学技術的知見に即応した安全確保をすることが必要な場合に、経済産業大臣が新しい規制基準を制定してそれを既設原子力発電所にも適用することは、それが被告国のいうところの基本設計ないし基本的設計方針に関係する事項であろうとも、電気事業法が経済産業大臣に委任した権限の範囲に含まれると解するのが、あるべき法の解釈である。このような解釈を禁ずる規定はない。

被告国は、2012（平成24）年改正炉規法を持ち出して、基本設計に係る原子炉設置許可基準が改正された場合に、これを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度は、この改正により導入されたと主張する。同法43条の3の23第1項に「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項四号の基準（引用者注、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）に適合していないと認めるとき、・・・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。」（下線・引用者）と定め、この下線部分が改正前の法律で明文規定として存在しなかったこと、を理由とするようである。

たしかに従前はこの明文規定は存在しなかったが、そのことから、規制行政庁に権限がなかったということにはならない。

規制がどこまで許されるかは、規制法が経済産業大臣に委任した趣旨に照らして、規制する必要性と規制を受ける電気事業者の法的安定性の調整によって決まることである。この点では、原告準備書面（19）で指摘したとおり、被規制者である電気事業者からみても、もともと国の包括的関与なしには原子力発電所の事業が成り立たないことを承認して、受容不能なリスクをかかえる原子力発電所の事業を引き受けているのであるから、最新の科学技術的知見に基づくと、炉心損傷に到る事象の可能性として見込まれるリスクに相応する安全規制を受けることに伴う法的不安定性があることを、電気事業者は予め受忍をしていると解するべきである。

この電気事業者の法的安定性をどこまで考慮しなければならないのかは個別の規制措置の程度によって決まることであり、このことにおいては、上記改正原子炉等規制法の改正前であろうと、改正後であろうと変わりはない。

上記改正原子炉等規制法が原子炉許可基準を既設原子炉にバックフィットする権限を創設したとの被告国の主張は誤りである。上記改正は、経済産業大臣に権限があることを確認するために明文化したものである。

#### **（7）必要であった津波防護対策は受忍限度の範囲内**

被告国は、第6準備書面70～71頁において、原告らが主張する津波防護対策について、「福島第一発電所についていえば、いずれも同発電所の建屋の敷地高を超えて津波が到来することを前提とした措置であり、自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策を抜本的に変更することになる。そのため、当該措置は、・・・基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるから、設置許可処分において、安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号について、これを改正することにより、あるいは、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令することにより、これを是正することができなかった。」と主張する。

しかし、原告らが主張する、津波から原子炉施設を防護する対策をとることを命ずる措置は、既設原子炉の存亡に影響を与えるようなものではなく、最新の津波知見に即応して、津波を原因として万が一の災害が起きないようにするために、既設の原子炉施設の管理使用の強化をするというレベルの問題であり、電気事業者に与える不利益は受忍限度の範囲内であるし、工事のための一定の猶予期間を設けた措置をとることにより電気事業者も十分に対応可能である。

事故防止対策を根本的に変更するゆえに、経済産業大臣には権限がなかったという被告国の主張は、事実ではないし、法の趣旨に反するものである。

## (8) 小括

第1に、仮に、被告国の主張のとおり、経済産業大臣が、原子炉施設の安全規制について、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項に対する規制（前段）と詳細設計に関わる事項に対する規制（後段）との段階的な規制システムを採っていたとしても、それは権限行使の運用上そのようなシステムを作っていたに過ぎず、運転中の原子炉の安全規制に関し、原子炉等規制法及び電気事業法が経済産業大臣の権限の範囲を被告国の主張のように定めたものではない。原子炉等規制法及び電気事業法が経済産業大臣に運転中の原子力発電所の安全規制の権限を委任した趣旨は、万が一にも原子炉による災害が起きないようにするために、最新の科学技術知見の到達に即応しながら、原子力発電所の安全規制をするところにある。したがって、経済産業大臣が、電気事業法39条に基づき、事業者に対し、運転中の原子力発電所について、被告国がいうところの基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項についての権限行使も当然行使することができる。

第2に、運転中の原子力発電所について、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について疑義が生じた場合には、経済産業大臣は、「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」を活用することによって、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によってそれを是正するという権

限行使ができるし、また解釈をする対象の既存の技術基準省令の規定が存在しない場合には、規定を追加する省令改正を行ったうえで、技術基準適合命令によって是正する権限があるし、その義務があると解するのが相当である。

法的仕組みはあるのである。

#### **第4 本件事故直後に、経済産業省が事業者に求めた、津波を原因とする全交流電源喪失対策等の措置は、規制権限行使によるものであること（同準備書面の第5の5及び7に対する反論）**

##### **1 被告国の主張**

被告国は、第6準備書面の第5及び7において、裁判所からの求釈明を受けて、本件事故後である平成23年10月7日に経済産業大臣が技術基準省令62号を改正し、新たに5条の2を追加した経緯について、「平成23年3月30日に保安院が、電気事業者に対し、緊急安全対策として指示したものについて、省令上の位置づけを明確にするために規定したものであり、長時間の全交流電源喪失に対する対策を規定したものではない。」（57頁）、「省令62号4条2項において規定されていた津波に対する防護措置等の適切な措置を具体化するとともに、緊急安全対策の省令上の位置づけを明確化するために、従前の法規制における基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で規定されたものであり、従前の外部事象による溢水対策の一環としての具体策を定めたものである。また、同項は、津波によって交流電源設備が機能喪失に至った場合にも直ちにその機能が復旧できるように代替設備の確保等の適切な措置を要求しているが、長時間の全交流電源喪失に対する対策を規定したものではない。」（65頁）、と主張する。

##### **2 原告らの主張**

原告らは、準備書面（23）の19頁以下において、経済産業大臣が技術基



準省令5条の2を追加したことを指摘して、この規定は、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であると主張している。

### 3 経済産業大臣のとした措置は規制権限に基づくもの

#### (1) 2011（平成23）年3月30日付け指示

経済産業大臣が2011（平成23）年3月30日付けで発した乙B61号証の別紙2には、「津波による電源機能喪失時においても放射性物質の放出を抑制しつつ原子炉施設の冷却機能を回復することを可能にするための緊急安全対策を講じることとし、緊急安全対策に電気事業者が適切に取り組み、原子力安全・保安院がこれを検査等により確認することにより、津波による電源機能喪失時における炉心損傷等を防止し、原子力災害の発生を防止することとする。」と記載されている。この指示文書には、合わせて「今般の実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則等の改正に従い保安規定を整備し、保安規定の変更の認可を申請すること。」が指示されている。

この指示文書は、実用発電用原子炉を設置する11の事業者あてに出され、各事業者から同年4月中に、経済産業省に対し、緊急安全対策に係る実施状況報告書が提出された。

この指示文書に添付された資料によると、津波による交流電源喪失時に代替措置として、電源車による充電器への電力供給により、炉心の崩壊熱の除去や運転監視継続のために必要な機器類に電気を供給することが例とされている。

経済産業大臣は、この指示の実効性を担保するために、原子炉等規制法37条に規定する保安規定に関する技術基準省令62号改正を行い、保安規定の変更の認可を通じて、必要な措置をとる規制措置を行った。

#### (2) 2011（平成23）年6月7日付け指示

経済産業大臣は、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の事業者あてに「平成23年福島第一原子力発電所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（甲B176号証）。

この指示文書は、「経済産業省（以下『当省』という。）は、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、各電気事業者等に対し、津波による全交流電源喪失を想定した緊急安全対策の実施を平成23年3月30日に指示し、各電気事業者等からその実施状況の報告を受け、厳格な確認を行いました。その結果、同年5月6日、各電気事業者等において、緊急安全対策が適切に実施されていることを確認し、炉心損傷等の発生防止に必要な安全性は確保されているものと判断しました。

本日（7日）、原子力災害対策本部においてとりまとめられた東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故に関する報告書においては、各電気事業者等の緊急安全対策の実施状況が適切であることが原子力安全・保安院により確認されているとしたうえで、同事故を踏まえ、万一シビアアクシデントが発生した場合でも迅速に対応する観点から措置すべき事項を整理しました。

以上を踏まえ、当省は、これらの措置のうち、直ちに取り組むべき措置として、各電気事業者等に対し、東京電力株式会社福島第一原子力発電所以外の原子力発電所においてシビアアクシデントへの対応に関する事項について実施するとともに、その状況を同年6月14日までに報告することを求めます。」という内容を指示するものであった。

### （3）3月30日付け指示文書はシビアアクシデント防止措置の規制

この2つの指示文書を合わせてみると、3月30日付け指示文書は、津波により3つの機能（全交流電源、海水冷却機能、使用済み燃料貯蔵プールの冷却機能）を全て喪失したとしても、シビアアクシデント（炉心の重大な損傷等）を防止するための対策をとることを、電気事業者に対し規制する措置であることは明白である。これに対し、6月7日付け指示文書は、万一シビアアクシデ

ント（炉心の重大な損傷等）が発生してしまった場合に備えての対策に関する指示である。

電気事業者の方でも、たとえば北海道電力株式会社が「シビアアクシデントへの対応策」として、「泊発電所では、既に実施した緊急安全対策や安全性向上に向けた自主的な取り組みにより、シビアアクシデント（炉心の重大な損傷など）を未然に防止できると考えております。しかし、万一、シビアアクシデントが発生した場合でも迅速に対応できるように対策を取りまとめ、2011年6月14日に経済産業省に報告し、6月18日に妥当なものと評価されました。」と発表しているとおり（甲B177号証）、3月30日付け指示文書に基づいて規制された措置は、シビアアクシデントを防止するためのものであるとの認識を示している。

#### （4）2011（平成23）年3月30日 技術基準省令・保安電源規定等の改正

経済産業大臣は、2011（平成23）年3月30日付け指示文書を出すとともに、技術基準省令62号の第16条（循環設備等）、25条（燃料貯蔵設備）、33条（保安電源設備）を改正した（甲A13号証）。

このうち、第16条には次の規定が新規追加された。

「4 第6号に規定する『除去された熱を最終的な熱の逃がし場へ輸送することができる設備』が津波により全て機能喪失した場合にあっては、予備電動機の配備等により機動的な除熱機能の復旧対策が講じられるよう設備すること。」

第33条には次の規定が新規追加された。

「2 第2項に規定する『内燃機関を原動力とする発電装置又はこれと同等以上の機能を有する非常用予備動力装置』が津波により全て機能を喪失した場合にあっては、原子炉の冷却維持に係る計測装置等に必要な電源容量が移動式発電装置等から給電可能なように、同発電装置から受電盤等接続箇所までの電源ケーブルの配備等により機動的な復旧対策が講じられるよう設備すること。」

(5) 2011（平成23）年10月7日 技術基準省令改正

ア 原告準備書面（23）の第3の2（19頁以下）で主張したとおり、経済産業大臣は、2011（平成23）年10月7日 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（甲A7、8号証）。

イ 「シビアアクシデント」とは、原告準備書面（6）61ページ、被告国第3準備書面71ページに記載されているとおり、「設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全の評価上想定された手段では適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷に至る事象」である。（甲B1号証の1・407頁以下、甲B76号証）。

「シビアアクシデント対策」とは、「設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、現在の設計に含まれる安全余裕や安全設計上想定した本来の機能以外にも期待し得る機能またはそうした事態に備えて新規に設置した機器等を有効に活用することによって、それがシビアアクシデントに拡大するのを防止するため、もしくはシビアアクシデントに拡大した場合にもその影響を緩和するために採られる措置をいう。ここではこれらのうち、前者をフェーズⅠのアクシデントマネージメント、後者をフェーズⅡのアクシデントマネージメントと呼ぶこととする。」とされている（甲B1号証の1・409頁）。

ウ 追加された5条の2は、設計基準事象レベルでの地震・津波対策が機能せず、全交流電源喪失、最終ヒートシンク喪失等となって炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、代替する設備の確保その他の措置をとることによって、シビアアクシデントに拡大することを防止するための措置であることは明らかである。

被告国は、上記したとおり、「省令62号4条2項において規定されていた津波に対する防護措置等の適当な措置を具体化するとともに、緊急安全対策の省令上の位置づけを明確化するために、従前の法規制における基本設計ないし基

本的设计方針の枠組みの中で規定されたものであり、従前の外部事象による溢水対策の一環としての具体策を定めたものである。」と主張するが、これは趣旨不明な、詭弁である。

原告準備書面(23)で指摘したところであるが、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だから、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を防止することを目的とした措置に外ならない。

改正された省令の規定をみても、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」(下線・引用者)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といえる。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。そして1項と2項の関係は、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、と規定する構造となっている。

これは、津波という外的事象を原因とすることに限ってはいるが、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してシビアアクシデントに至ることを防止するための措置を規定したものと解する外ない。

#### 4 シビアアクシデント対策も「災害を防止する」という法の趣旨に基づくもの

本準備書面第3で述べたとおり、電気事業法39条、40条が経済産業大臣に運転中の原子力発電所について技術基準省令を定める権限及び技術基準適合命令を発する権限を付与した趣旨は、万が一にも原子炉による災害防止をおこ

さないところにある。この災害防止という趣旨・目的のために、経済産業大臣は、最新の科学技術的知見に即応して、適切な防止策を講ずる安全基準をつくる権限がある。シビアアクシデント対策も、設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、なお、災害を防止するための措置であり、設計基準事象の強化による安全規制と本質的な違いがあるわけではない。経済産業大臣が、電気事業者に対し、シビアアクシデント対策を、行政指導としてのみならず、規制要件として措置をとらせることは、電気事業法39条、40条の委任の範囲に含まれると解するのが、法の趣旨からするべき法解釈である。

## 第5 被告国が長時間のSBO対策をとらなかったことは不合理であること（同準備書面の第5の3、5に対する反論）

### 1 被告国の主張の概要

被告国は、第6準備書面第5の3において、概略次のとおり主張する。すなわち、

第1に、技術基準省令62号16条5号及び33条5項は、短時間の全交流電源喪失時（30分間以下）に機能するために施設しておかなければならない設備について規定したものであって、長時間の全交流電源喪失の場合について規定したのではないこと、これは指針27を前提に規定されたものであること。

第2に、全交流電源喪失事象については、平成13年安全設計審査指針9及び同48において、その発生を防止するため様々な設計上の要求を課しており、複数回線で接続された外部回線の修復が長時間にわたり期待できず、しかも、非常用所内電源系の系統又は機器の全ての機能が阻害され、その修復が長時間にわたり期待できないという事態が同時に発生することはおよそ想定し難いと考えられたこと、その上で、万が一にも発生するかもしれない短時間の全交流

電源喪失について規定した指針 27 が不合理であったとはいえないこと。

## 2 原告らの反論

### (1) 技術基準省令 62 号 16 条 5 号と 33 条 5 項の追加

ア 経済産業大臣は、2006（平成18）年1月1日施行の改正技術基準省令 62 号において、16 条 5 号と 33 条 5 項を追加した（乙 A 5 号証の 2）。

それまで技術基準省令には全交流電源喪失に関する規定は存在しなかったの  
で、全交流電源喪失に関する規制措置としての初めての明示であった。

省令改正の解説（甲 A 6 号証）は次のとおりである。

#### 16 条 5 号

「五 原子炉停止時（短時間の全交流動力電源喪失時を含む。）に原子炉  
圧力容器内において発生した残留熱を除去することができる設備」（下線は  
引用者）

解説は、「（1990（平成2）年（引用者挿入）安全設計審査指針 指針 2  
7（電源喪失に対する設計上の考慮）」に対応して、第 5 号の残留熱を除去する  
ことができる設備に対して短時間の全交流電源喪失時における要求を追記して  
いる。短時間の全交流電源喪失時に残留熱を除去できる設備として、BWR で  
は、原子炉隔離時冷却系又は隔離時復水系、PWR では、補助給水系がある。  
（安全設計審査指針の要求内容の技術基準への反映）」、と説明している。

#### 33 条第 5 項

「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。」

解説は、1990（平成2）年「安全設計審査指針 指針 27（電源喪失に  
対する設計上の考慮）」に対応し、全交流電源喪失を想定した対策を明確にする  
ため、当該指針における要求を満たすような蓄電池等の設置を求める規定を明

記している。(安全設計審査指針の要求内容の技術基準への反映)」、と説明している。

イ 連続して発生した巨大な自然災害と国の調査研究の到達

1983(昭和58)年日本海中部地震の津波で死者100人発生、1993(平成5)年に北海道南西沖地震に伴う大津波が奥尻島を襲い200名以上の犠牲者が出た。1995(平成7)年に予期していなかった阪神淡路大震災が発生し、大火災も合わさって5000人以上の犠牲者が出た。2004(平成16)年にスマトラ沖で発生した連動型巨大地震に伴う大津波が多くの国の陸地深くまで押し寄せた。

巨大な自然災害の相次ぐ発生を受け、国は、地震・津波に関する調査研究を進め、1997(平成9)年に「4省庁報告書」(甲B115号証の1及び2)、2002年(平成14)年7月に「長期評価」(甲B5号証の2)を発表した。

原子力安全委員会においても、2001(平成13)年7月から耐震設計審査指針分科会が継続的に開催され、2006(平成18)年8月28日まで続けられた。この分科会では、地震のみならず、津波に対する防護が検討対象となった。

この時期は、国際的にも、5層の深層防護による安全対策がスタンダードとなったときである。原告準備書面(23)の第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」で主張したとおり、国際的に、1980年代から1990年代にかけて、設計基準事象を強化するとともに、シビアアクシデント対策を規制要件化すること、設備の劣化や運転操作の誤りなど内部事象を起因とするものと同時に、地震、津波、竜巻などの巨大な自然現象など外部事象を起因とするものに対する防護対策を規制要件化すること、全交流電源喪失(SBO)対策をシビアアクシデント防止対策の重要な1つと位置づけた。国は当然このことに関する十分な情報を得ていた。

ウ 省令改正の立法事実は災害の防止にある



上記の自然災害の発生とその対策のための調査研究の成果、国際的な安全思想と規制強化の進展を踏まえて、原子力安全委員会は、2002（平成14）年原子力安全白書において、「原子炉施設のもつ潜在的危険とは、放射性物質による放射線被害の危険性です。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（甲B172号証）。経済産業大臣は、ここにも示されている安全確保に関する法律の委任の趣旨に従って、従前の設計基準事象を超える事態が発生したときにも、万が一にも災害を起こさないための措置をとる責務がある。

経済産業大臣が、2006（平成18）年1月1日施行の改正技術基準省令62号に、16条5号と33条5項を追加したのは、上記のような客観的な必要性に対応する措置であったことは間違いない。

## （2）経済産業大臣がとった規制措置の不合理性

しかし、その内容はあまりに不十分であり、著しく不合理である。

第1に、耐震設計審査指針分科会での論議が最終段階を迎えていることが明らかであったにもかかわらず、その結論が出る前に省令改正を行ったこと。

第2に、耐震設計審査指針分科会で検討されてきた地震・津波に関する対策を省令に明示に反映させなかったこと。

第3に、省令に初めて全交流電源喪失対策を規定したものの、これは、原子炉の安全性に関わる自然事象の発生と安全確保の水準の進展が生まれるはるか昔の1977（昭和45）年安全設計審査指針9、それをそのまま引き継いだ1990（平成2）年安全設計審査指針27の「短時間のみ考慮すればよい」との枠内にとどめたこと。

第4に、被告国はこの指針27を前提とした措置しかとらなかった理由として、「我が国においては外部電源系及び非常用ディーゼル発電機の信頼性が高かったことからすれば、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であったとはいえない。」と主張する。しかし、これは、純粋に工

学的な観点のみからの評価に基づくものであり、設計基準事象を超える地震・津波（外部事象）が共通要因となって、すべての外部電源系が機能喪失し、あるいは非常用ディーゼル発電機による電源系が全て機能喪失する事態を全く考慮していない。

この点について、被告国は、第6準備書面51頁以下において、「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」（乙B58号証）を挙げて、日本の原子力発電所は全交流電源喪失に関する信頼性が高く維持されているとする。確かに同報告書は、「PSA結果によれば全炉心損傷頻度は小さく、SBOによる炉心損傷頻度自体も小さい」としている。しかし、その論拠とされる「PSA（確立論的安全評価）結果」は、あくまで「内部事象のみを起因事象とした」ものに過ぎず、地震・津波等の外部事象との関係で全交流電源喪失に関する安全性が確認されているものではない（4項「評価に関する同25頁の⑦、及び5項「結論」に関する27頁⑦）。

よって、本件で問題となった外部事象との関係では、（長時間の）全交流電源喪失を考慮する必要がないという確認は何らなされていないところである。上記報告書も示すように、1993（平成5）年当時、既に「米国及び仏国がSBO（長時間のSBOを含む）に対して規制的要求を行っている」（同28頁⑧）状況の中、外部事象に起因する全交流電源喪失に関する安全性の確認がなされていない日本において、長時間の全交流電源喪失についての安全性の考慮をする必要がなかったとは到底言えないのであり、被告国の主張は失当である。

## 第6 被告国の技術基準省令62号33条4項に基づく規制権限不行使の違法（同準備書面の第5の2に対する反論及び原告らの新主張）

### 1 問題の所在

被告国は、第6準備書面の第5の2で、裁判所の求釈明に対する回答として、保安電源設備に関する技術基準省令62号33条4項において、非常用電源設

備及びその附属設備に対して要求されている「独立性」に関して考慮されるべき「共通要因」としては、内部事象による溢水及び外部事象（津波）による浸水は考慮を要しない、と主張する。

原子炉等規制法 37 条は、運転中の原子炉について、電気事業者に主務大臣の定める基準に適合した保安規定を定め、履行することを義務づけて、原子炉による災害の防止をはかることとしている。技術基準省令 62 号 33 条に規定した保安電源設備はこの保安規定の対象の 1 つである。

ところが、被告国の主張は、33 条は、外部事象を原因とする保安電源設備の機能喪失には適用されないのだというものである。

しかし、同省令 62 号 33 条の趣旨は、電源の喪失により万が一の原子炉の災害が起こらないようにするところにある。そして、33 条の規定上は、保安電源設備の機能喪失をもたらす原因について何の限定もしていない。被告国の主張は、法令の解釈を誤っている。

以下詳述する。

## 2 技術基準省令 33 条 4 項の趣旨

### (1) 2006（平成 18）年 1 月 1 日施行の改正省令で追加

もともと技術基準省令 62 号 33 条は 1 ないし 3 項から構成されていたが（乙 A 5 号証の 1）、2006（平成 18）年 1 月 1 日施行の改正技術基準省令 62 号により、4 項として次の規定が加わった（乙 A 5 号証の 2）。

「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。」

ここに、「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。ここでいう、独立性が要求される共通要因とは、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又は系統又は機器に供給される電力、空気、油、冷却水による影響因子をいう」とされている（乙A7号証）。

地震・津波等の外部事象も、2つ以上の系統又は機器に同時に作用する要因であり、この定義に該当する。

## （2）追加の趣旨は「災害防止」にある

本準備書面第3で述べたとおり、電気事業法39条が経済産業大臣に規制権限（技術基準省令制定）を付与した趣旨は、原子力発電所から万が一にも災害が発生しないようにするために、最新の科学技術的知見に即応して安全規制基準をつくることにある。

そして、2006（平成18）年1月1日、経済産業大臣は、同法の委任の趣旨により、技術基準省令62号に、33条4項を追加規定した。同項の趣旨は以下のとおりである。

すなわち、原子炉施設における「非常用電源設備及びその附属設備」は、「その故障、損壊等により公衆に放射線障害を及ぼすおそれを直接又は間接に生じさせる。」「安全設備」の1つであり（技術基準省令62号2条8号ホ）、非常時においても、原子炉の冷却機能を維持し、炉心損傷に至ることを回避するための最後の砦であることから、非常用電源設備及びその附属設備の系統の一部が機能喪失に至った場合にも、万が一にも全ての系統が機能喪失することを回避し、災害を防止する必要が不可欠との認識のもとに明文化されたものである。

規制の趣旨が、全ての非常用電源設備及びその附属設備の機能喪失により、原子炉を冷やすことが不可能となり、原子炉による災害が発生する事態になることを防止するところにあるとするならば、その機能喪失をもたらし得る「共通要因」として、内部事象であるか、外部事象であるか、によって求められる

安全性に差異を設ける合理的な理由はないのであり、外部事象に起因する機能喪失に対しても、同項の「独立性」要件が求められるべきである。

### 3 被告国の主張

被告国は、技術基準省令62号33条4項の非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」において共通要因として考慮されるのは、内部溢水等の飛来物を除く内部事象のみであり、津波等の外部事象による浸水に対しては、同省令62号33条4項は適用されないとして、明文の規定がないにもかかわらず、同項の適用範囲を限定する。

被告国がその理由として述べることは、「技術基準の内容は、指針と整合的、体系的に解されるべきものである。」として、内部事象における溢水対策については、安全設計審査指針の指針4を前提とする省令62号8条4項において考慮されており、津波等の外部事象における溢水対策については、安全設計審査指針の指針2の2項を前提とする省令62号4条によって考慮されていることから、安全設計審査指針の指針48の3項を前提とする技術基準省令62号33条4項の「独立性」においては、「共通要因」として内部溢水及び津波による浸水は考慮しない、というものである。

### 4 原告らの反論

#### (1) 安全設計審査指針の体系

安全設計審査指針の体系は次のとおりである（乙A7号証）。

##### ア 総則としての「原子炉施設全般」の章

「IV原子炉施設全般」の章に規定された指針1ないし指針10においては、原子炉施設全般に対して設計上考慮すべき安全対策が規定されている。同章においては、一方で、自然現象に対する設計上の考慮（指針2）、外部人為事象に対する設計上の考慮（指針3）、内部発生飛来物に対する設計上の考慮（指針4）、

火災に対する設計上の考慮(指針5)、環境条件に対する設計上の考慮(指針6)を求め、原子炉施設全般に対して共通して求められる安全対策を定めている。

同じく「IV原子炉施設全般」の章に規定された、信頼性に関する設計上の考慮(指針9)の2項においては「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。」と規定されており、原子炉施設全般のうち、重要度の高い安全機能を有する系統について、特別に「多重性又は多様性及び独立性」を要求している。

以上のとおり、安全設計審査指針においては、原子炉施設全般について共通して求められる設計上の考慮を定め、かつ、原子炉施設全般のうち、重要度の高い安全機能を有する系統については、特別に「多重性又は多様性及び独立性」を要求している。

#### イ 各則としての個別の系統の安全対策の章

安全設計審査指針の「IV原子炉施設全般」の後の章では「V. 原子炉及び原子炉停止系」「VI. 原子炉冷却系」など、各系統についての個別の安全対策が規定されていることから、「IV原子炉施設全般」とその後の各章は、総則と各則の関係にあるとみることができる。

そして、各則にある「X計測制御及び電気系統」の章において、指針48第3項が規定され、「非常用所内電源系は、多重性又は多様性及び独立性を有」することが定められている。同項は、「IV原子炉施設全般」に定められた各指針との関係では、総則として重要度の高い安全機能を有する系統について独立性を要求した指針9の内容を、各則である非常用所内電源系において具体的に規定したものと位置付けられる。

#### ウ 相互関係

原子炉施設全般に対して自然現象に対する設計上の考慮を定めた指針2と、重要度の特に高い安全機能を有する系統に「独立性」を要求した指針9第2項

は、並立した関係にある。そして、総則である指針 9 を非常用所内電源系において各則で具体化した指針 4 8 第 3 項も、指針 2 と並立する関係となる。

## (2) 技術基準省令 6 2 号の構造

### ア 総則としての「原子炉施設」の防護

技術基準省令 6 2 号（乙 A 5 号証の 2）4 条は、自然現象などの外部事象に対する防護措置等、4 条の 2 は火災による損傷の防止、5 条は耐震性、6 条は流体振動等による防止を定めている。これは、上記した安全設計審査指針の「IV 原子炉施設全般」の章に規定された指針 2（自然現象に対する設計上の考慮）、指針 4（内部飛来物に対する設計上の考慮）及び指針 5（火災に対する設計上の考慮）に対応している。

技術基準省令 6 2 号の 8 条の 2 の 1 項は、「第二条第八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。）が生じた場合であって、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。」と定めている。この規定の対象には、「非常用電源設備及びその附属設備」が含まれる（技術基準省令 2 条第 8 号ホ）。

この規定は、2006（平成 18）年 1 月 1 日施行の改正技術基準省令 6 2 号により追加されたものである。解説（甲 A 6 号証）は「第 1 項は、安全設計審査指針 指針 9（信頼性に関する設計上の考慮）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。（安全設計審査指針の要求内容の技術基準への反映）」と説明している。

### イ 各則としての省令 3 3 条 4 項

技術基準省令 6 2 号は、各則として、安全設備のうちの保安電源設備の規定

を設け（33条）、そこに追加した4項は、非常時に原子炉の安全を確保するために必要な安全設備の1つである「非常用電源設備及びその附属設備」について、改めて「多重性又は多様性、及び独立性」が必要であることを明示したうえで、その性能の要件を明示した。これは、上述した安全設計審査指針の各則における指針48第3項に対応した規定である。規定上、原因事象を限定していない。

#### ウ 相互関係

自然現象などの外部事象に対する原子炉施設全般における防護措置を定めた技術基準省令62号4条と、そのうち特に重要な、非常時における原子炉の安全を確保するために必要な安全設備について「独立性」を定めた技術基準省令62号8条の2とは、排斥し合う適用関係にはなく、特則としての重要な安全設備については並立して適用される関係にある。そして、「非常用電源設備及びその附属設備」については、技術基準省令62号8条の2において「独立性」を要求するとともに、各則の保安電源設備の性能についての要求を明示する33条においても、改めて「独立性」の要求を確認する規定を定めた（33条4項）。技術基準省令62号33条4項と技術基準省令62号4条とは、排斥し合う適用関係にはなく、特則としての「非常用電源設備及びその附属設備」については、並立して適用される関係にあると解することができる。

### （3）小括

以上のとおり、安全設計審査指針の体系および技術基準省令62号の体系を比較すると、技術基準省令62号33条4項の「独立性」において考慮される「共通要因」から内部溢水および津波による浸水を含まないとする被告国の主張は理由がない。

被告国の主張は、運用において自らつくってきた安全規制の体系を、「指針と技術基準省令との整合的、体系的解釈」というマジックワードを駆使して、都合のよいところを拾っては接ぎあてのように説明するものである。



被告国の主張する解釈によれば、技術基準省令62号33条4項は、内部事象のうち、内部溢水などの内部発生飛来物を除く内部事象に限り適用されることとなる。この解釈の帰結として、内部発生飛来物以外の内部事象に対しては、原子炉設備全般に要求される安全対策に加えて、非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」が要求される。しかし、同じ内部から発生する飛来物を原因とする内部事象については、原子炉施設全般に要求される安全対策のみで足り、非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」について別途考慮しなくていいことになり、同じ内部事象においても、求められる安全水準の差異が生ずることになる。

同様の矛盾は、津波等の外部事象との関係でも生ずる。原子炉等規制法は、その規制の目的として「災害の防止」を掲げている。この「災害の防止」に関しては、その原因事象を限定する趣旨が含まれないことは当然である。しかるに、被告国の主張する解釈に従えば、災害の防止上極めて重要な非常用電源設備及びその附属設備について、内部事象（しかも内部溢水以外の）に対しては独立性が要求されるにもかかわらず、同じく災害の発生原因として想定される津波等については独立性が要求されないということとなる。

万が一にも原子炉による災害を起こさない、という原子炉等規制法等の趣旨を踏まえれば、災害の防止上極めて重要な非常用電源設備及びその附属設備に関する安全規制において、原因事象の性質に応じてかかる別扱いとする合理的根拠は見出しがたい。

## 5 「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」は安全設計審査指針の解釈の根拠とならないこと

### (1) 被告国の主張

被告国は、第6準備書面47頁で、「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」（乙A10号証）の解説（8ページ）において、「平成13年安

全設計評価指針48の3項(1)に規定する『運転時の異常な過渡変化』及び同項(2)に規定する原子炉冷却材喪失等『事故』について、『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〕(引用者注：安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針を指すと解される。)等に基づいて審査される』と明記し、内部事象に限定している」ことを理由に、技術基準省令62号33条4項にいう「独立性」の内容として挙げる共通要因においても、自然現象である津波による溢水及び浸水は考慮を要しない、と主張する。

## (2) 原告らの反論

安全設計審査指針は、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。」(同指針「まえがき」甲A7号証)

これに対し、安全評価に関する審査指針の目的は以下のとおり定められている(同指針Ⅱ. 1. 「安全設計評価の目的」、甲A10号証)。すなわち、「原子炉施設の安全設計の基本方針の妥当性は、『安全設計審査指針』によって審査される。原子炉施設の幾つかの構造物、系統及び機器は、通常運転の状態のみならず、これを超える異常状態においても、安全確保の観点から所定の機能を果たすべきことが、『安全設計審査指針』において求められる。したがって、原子炉施設の安全設計の基本方針の妥当性を確認する上では、異常事態、すなわち『運転時の異常な過渡変化』及び『事故』について解析し、評価を行うことが必要である。以下には、安全設計評価に当たって想定すべき事象、判断基準、解析に際して考慮すべき事項等を示す。」

以上のとおり、安全設計審査指針が、原子炉施設の安全設計の基本方針であるのに対し、安全評価に関する審査指針は、安全設計審査指針を前提として、原子炉施設のうち幾つかの機器等の異常状態に対して、安全を確保することを

目的として、安全評価を行う際の手続や判断手法の指針を定めたものである。

被告国が引用するとおり、安全評価に関する審査指針の「解説」の「Ⅱ 安全設計評価」の2「評価すべき範囲と評価すべき事象の選定について」において、「・・・これらの状態を、ある限られた数の事象の解析で適切に包絡するためには、評価すべき事象を適切に選定する必要がある。ここでいう『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指す。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。」と、記載されている。(甲A10号証・8頁)。

これは、この甲A10号証の安全評価に関する審査指針は、安全設計審査指針の対象としている事象のうち、内部事象を原因とする「運転時の異常な過渡変化」及び「事故」のみを選択して対象としていることを明らかにしたに過ぎない。そして、本来であれば、原子力安全委員会は、自然現象や外部からの人為事象を原因とする異常状態（保安電源設備の機能喪失を含む）に関しても、安全評価に関する審査指針を策定しなければならないはずであるが、これを怠ってきたのである。

本準備書面第5で述べたことと共通するが、被告国が、一貫して、外部事象を原因とする全交流電源喪失、最終ヒートシンク喪失対策を怠ってきたことの証が、外部事象を原因とする異常事態対応の安全評価に関する審査指針の欠落である。被告国が、安全評価指針において外部事象についての規定を欠落させてきたことは著しい怠慢である。被告国がこの怠慢にほおかぶりをして、逆にこの規定の不備を論拠として、技術基準省令62号33条4項にいう「独立性」の有無の判断に際して、自然現象である津波による浸水を考慮する必要はないとすることは、本末転倒した主張であり、失当である。

6 2011（平成23）年3月30日の省令改正で、保安電源規定に「津波」

## が規定されたこと

2011（平成23）年3月30日、経済産業大臣は、技術基準省令62号33条2項に、次の規定を新規追加した（甲A13号証）。

「2 第2項に規定する『内燃機関を原動力とする発電装置又はこれと同等以上の機能を有する非常用予備動力装置』が津波により（下線・引用者）全て機能を喪失した場合にあっては、原子炉の冷却維持に係る計測装置等に必要な電源容量が移動式発電装置等から給電可能なように、同発電装置から受電盤等接続箇所までの電源ケーブルの配備等により機動的な復旧対策が講じられるよう設備すること。」

被告国の主張によれば、技術基準省令62号33条は、外部事象を原因とする非常用電源設備及びその附属設備の機能喪失を考慮していないということであるから、上記改正により33条に「津波により」という原因が追加されることはありえないはずである。

しかし、現に経済産業大臣がこの改正を行ったのであるから、この点からしても、そもそも33条が外部事象に起因するものには適用されないとする被告国の主張が誤りであることは明白である。

## 7 経済産業大臣の技術基準省令62号33条4項に基づく規制権限不行使の違法（請求原因の追加）

### （1）省令33条4項の本件への適用

技術基準省令62号33条4項において、非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」において考慮されるべき「共通要因」としては、二つ以上の系統又機器に同時に作用する要因であれば、外部事象、内部事象等の原因事象について限定なく、「共通要因」となると解すべきである。

したがって本件で原告らが主張している津波による被水ないし水没を原因とすることも33条4項の射程内である。

## (2) 福島第一原子力発電所各号機の非常用電源設備及び附属設備は津波に対する独立性を有していなかったこと

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、原告準備書面(22)別紙1のとおり、共通要因である外部事象としての津波による浸水に対して、「独立性」を有していなかった。

まず、非常用ディーゼル発電機本体については、1号機、3号機及び5号機の各A系・B系は、いずれも各号機タービン建屋地下1階に設置されており、同フロアへの津波による浸水に対して、同時に機能喪失に至る配置であった。加えて、電源供給の要である非常用高圧配電盤も、1号機ないし5号機のC系・D系は、いずれも各号機のタービン建屋地下1階に設置されており、各号機のタービン建屋地下一階への津波による浸水に対して、同時に機能喪失に至る配置であった。非常用高圧配電盤の2号機及び4号機のE系も、いずれも共有プール地下1階に設置されており、同共有プール地下1階への浸水に対して、同時に機能喪失する配置にあった。

以上のとおり、福島第一原子力発電所各号機の非常用ディーゼル発電機及び非常用高圧配電盤は、同じフロアに集中的に設置されており、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ため、技術基準省令62号33条4項で要求されている非常用電源設備及びその附属設備に要求される「独立性」の要件を充足していなかった。

## (3) 請求原因の追加主張

ア そこで、原告らは、請求原因として、経済産業大臣の技術基準省令62号33条4項に基づく監督権限不行使の違法を追加主張する。

福島第一原子力発電所敷地高O. P. + 10mを超える津波が到来すること、及び、敷地高を超える津波によって全交流電源喪失に至ることについて予見可能性があったことは、これまで明らかにしてきたとおりである。経済産業大臣は、被告東京電力に対し、省令62号33条4項に基づき、非常用電源設備及

びその附属設備を分散配置する、系統の一部でも水密化するなどし、共通要因たる津波の浸水に対して独立性を確保するように、電気事業法40条による技術基準適合命令を行使すべきであった。それにもかかわらず、経済産業大臣は、これを怠り、被告東京電力に対し、技術基準省令62号33条4項の非常用電源設備及びその附属設備の「独立性」の要件を充足させるために、津波対策を共通要因として考慮させなかったことは、監督権限不行使の違法がある。

イ 仮に、被告国主張のとおり、技術基準省令62号33条4項の「独立性」の共通要因に津波による浸水などの外部事象が含まれないとの解釈が成り立つとした場合にも、原子炉による災害防止のための最後の砦となる非常用電源設備及びその附属設備の機能喪失を防止するための重要な安全規制である同項の趣旨からすれば、技術基準省令62号33条4項の「独立性」の共通要因に、津波による浸水などの外部事象を加える省令改正を行うべきであったのに、それを怠った違法がある。

以上