

平成25年(ワ)第38号, 同第94号, 同第175号

平成26年(ワ)第14号

原状回復等請求事件

原 告 中島孝 ほか

被 告 国 ほか1名

第8準備書面

平成26年9月5日

福島地方裁判所第一民事部 御中

被告国訴訟代理人弁護士

樋 渡 利 美 

被告国指定代理人


岩 崎 慎 


岩 名 勝 彦 


寺 岡 拓 也 

千 葉 健 一 

杉 山 典 子 

多賀井 滴 理 

篠 原 智 仁 

林 周 作 

菊 池 憲 久 

美 崎 大 典 

佐	藤	友	弥	稻
角	掛	幹	也	稻
吉	田		渡	稻
田	村	悠	紀	稻
小	館	卓	司	小館
東	海	林	秀	一
稻	川	延	康	稻
鷄	德		学	鷄
鶴	園	孝	夫	稻
武	田	龍	夫	稻
泉		雄	大	稻
三	田	裕	信	稻
堀	口		晋	稻
村	川	正	德	稻
中	川	幸	成	稻
木	村	真	一	稻
山	形	浩	史	稻
村	田	真	一	稻
足	立	恭	二	稻
荒	川	一	郎	稻
忠	内	巖	大	稻

小	林	勝	和百
渡	邊	桂一	和百
桐	原	大輔	和百
石	井	大貴	和百
高	木	駿平	和百
加	藤	彰二	和百
村	上	豊	和百
金	井	貴大	和百
細	川	成己	和百
石	崎	裕司	和百
梅	原	徹也	和百
上	田	宣孝	和百
川	原	佑介	和百
永	島	徹也	和百
真	先	正人	和百
石	塚	哲朗	和百
黒	瀬	絢子	和百
大	澤	友里恵	和百
秦		康之	和百
水	谷	努	和百
山	本	泰生	和百

一 井 里 映 
富 田 茉 莉 
佐 藤 隼 
五 味 俊太郎 
在 原 雅 乃 

第1	本準備書面の骨子	1
第2	予見可能性について	3
1	敷地高さを超える津波が到来しただけで本件事故が発生したとは認められず、予見可能性の対象は本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波であること	3
2	予見可能性の程度につき、知見、情報の「一定程度の集積」で足りるとの原告らの主張が失当であること	5
3	『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について（乙B第70号証）によっても被告国に予見可能性が認められないこと	7
4	津波評価技術は安全側に立って設計津波水位を検討するものであること	10
5	溢水勉強会における検討は被告国が敷地高を超える津波の襲来があり得るものとして対策を考慮する必要があることを認識していた事実を示すものではないこと	17
6	佐竹ほか（2008）が本件における津波の予見可能性に関して否定できない知見である旨の原告らの主張が失当であること	19
7	仮に性能目標との関係を考慮したとしても被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性は認められず、規制権限不行使の違法性は認められないこと	20
8	被告国が地震、津波の各知見について適切に対応してきたこと	22
第3	シビアアクシデントについて	29
1	我が国の法制度上、平成24年の炉規法改正に至るまでシビアアクシデント対策は法規制の対象とされていなかったこと	29
2	シビアアクシデント対策について、電気事業者の自主的な取組として、被告国が行政指導等を行ってきたことにつき国賠法上の違法性がないこと	35
第4	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、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は できないこと（第7回裁判所釈明事項について）	45
1 はじめに	45
2 炉規法の段階的規制の仕組み	46

第1 本準備書面の骨子

1 本件においては、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した本件事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国に電気事業法に基づく規制権限不行使の違法があったか否かが問われているのであるから、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。これに対し、原告らは、生命、健康の保持が問題となっている本件においては予見可能性の程度が緩和されるべきであり、全交流電源喪失をもたらす得る程度の地震及びこれに伴う津波が発生する可能性があるという情報の「一定程度の集積」があれば足りる旨主張する。しかし、このような立場は、要するに結果発生後の時点から回顧的に結果回避措置を措定した上、予見可能性の有無を判断すべきというものであって、その当時の「具体的な事情の下」における規制権限不行使が「著しく合理性を欠く」か否かを違法性の基準とする累次の最高裁判決によって確立された規制権限不行使の違法性判断枠組みとは明らかに異なる（後記第2の1、2）。

また、『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』（乙B第70号証）によっても、福島第一発電所1号機から4号機の敷地高O.P.+10メートルを超える津波高が示されているものではなく、予見可能性に関する原告らの主張を前提にしても、被告国に予見可能性は認められない。この点、原告らの平成26年8月4日付け求釈明申立書（以下、本準備書面においては単に「求釈明申立書」という。）における求釈明事項に対する必要な限りでの回答を踏まえて述べる（後記第2の3）。

さらに、津波評価技術における津波のシミュレーションは、計算結果の不確定性を前提とした上で、過小評価とならないよう、安全側に立って設計津波水位を検討するものであって、平成18年当時よりもより本件事故当時の科学的知見に照らしても不合理なものではない。原告らは、溢水勉強会において外部

溢水を前提とした津波のシミュレーションをしたことや、佐竹ほか(2008)が貞観津波の波源モデルを示したことなどが、本件津波の予見可能性に関して否定できない知見である旨主張する。しかし、これらの知見によっても、被告国に本件地震に伴う津波と同程度の津波の予見可能性が認められないことは、これまで述べたとおりであり、この点につき、本準備書面で更にふえんして述べる(後記第2の4ないし7)。それとともに、被告国は、確立されていない知見であって、予見可能性の根拠とはならない見解に対しても、被告東電に対して検討を促すなど本件事故の発生に至るまで適切に対応してきたのであり、規制権限不行使について許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえないことについても補充して述べる(後記第2の8)。

2 これまで述べたように、シビアアクシデント対策は、本件事故の発生を受けて、平成24年改正後の炉規法において創設的に法規制の対象とされたものであり、それ以前は法規制の対象とされていなかった。平成23年改正により追加された省令62号5条の2第2項は、シビアアクシデント対策を規定したのではないし、組織法に基づいて行政指導をなし得たとしても、作用法の規定による授權なしに権利制限等を伴う法規制を行うことはできないから、シビアアクシデント対策が従来から法規制の対象であった旨をいう原告らの主張に理由はない(後記第3の1)。

被告国は、平成4年にシビアアクシデント対策が電気事業者の自主的取組とされた後も、被告東電を含む電気事業者に対して必要な行政指導等を継続的に行ってきたのであり、当該指導等が不十分であったとはいえない。そもそも、シビアアクシデント対策については各国で対応が異なっているところ、現に、世界的な権威であるIAEAが行う総合原子力安全規制評価サービス(IRRS)においても、我が国の原子力に対する安全規制は良好であると評価されている。被告国がシビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として行政指導等を行ってきたことにつき何ら不合理な点はなく、国賠法上の違法があ

るということできない（後記第3の2）。

- 3 本準備書面においては、以上の主張に加え、裁判所からの釈明事項（以下、第7回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項を「第7回裁判所釈明事項」という。）に対して回答する（後記第4）。

すなわち、原告らが講じるべきであったと主張する「防潮堤の設置」、「防潮扉の設置」、「重要機器の水密化や高い位置への設置」、緊急時の炉心の冷却のための機器の稼働を確実とするための対策など、津波の到来に対する対策を講じることは、本件地震に伴う津波と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提とした津波の到来に対する対策を講じることを求めるというものであるとすれば、いずれも基本設計ないし基本設計方針の変更を要するものであり、炉規法が採用する段階的安全規制の下においては、詳細設計について規制すべき省令62号の改正や、これを改正した上での電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により是正することはできなかつたといわざるを得ない。したがって、上記の各対策を省令62号の改正や技術基準適合命令により規制しなかつたことの違法をいう原告らの主張は、失当である。

なお、略語については、本準備書面で新たに用いるもののほかは、従前の例による。参考までに本準備書面の末尾に略称語句使用一覧表を添付する。

第2 予見可能性について

- 1 敷地高さを超える津波が到来しただけで本件事故が発生したとは認められず、予見可能性の対象は本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波であること

(1) 原告らは、「福島第一原子力発電所の非常用電源設備及びその附属設備の設置位置から、敷地高を超える津波が到来したときに全交流電源喪失の現実的危険性がある」のであるから、「予見可能性の判断要素としては、2002（平成14）年遅くとも2006（平成18）年時点において、福島第一

原子力発電所の立地付近に約10メートル超の浸水高の津波がいつかは到来する可能性があるという一定程度の知見の集積があることで足りる」と主張する（原告ら準備書面(22)8ページ）。

しかしながら、地震及びこれに伴う津波により福島第一発電所が全交流電源喪失に陥るか否か、炉心冷却機能を失い、放射性物質を放出する事故に至るか否かについては、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備、機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無及び程度、津波による浸水の有無、程度、時間等）、復旧に要する作業内容や時間等といった様々な要因によって定まるものであり、これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるものである。したがって、単に敷地高さを超える津波が到来したというだけでは、福島第一発電所事故が発生したとは認められない。また、被告国第5準備書面第4の2、3（17～20ページ）のとおり、規制権限不行使の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものであり、その前提となる予見可能性も、結果発生の原因となる事象について判断されるべきである。本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した本件事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使しなかったことが職務上の法的義務に違背するものであったか否かが問われているのであるから、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。

したがって、原告らの前記主張は、失当である。

(2) なお、原告らは、津波の挙動は、波の合流が反射波といった性質に影響されるため、予測不可能であって、現に、「今回の到来した津波の高さ（推定）は、福島第一原子力発電所で約13m、福島第二原子力発電所で約9mとされている」のに対し、福島第一発電所1号機から4号機側エリアの浸水高は

○. P. +約11.5～15.5メートル、福島第二発電所の浸水高は○. P. +約12～14.5メートルに達し、津波の高さからすれば乗り越えられないはずの敷地を乗り越えて浸水したなどと主張する（原告ら準備書面(2)15～18ページ）。

しかしながら、原告らが福島第一及び第二発電所における津波高さとして主張する「約13m」及び「約9m」は、検潮所設置位置付近のものであり、平常潮位を基準とするのに対し、浸水高は、基準面○. P. を基準とするものである。東電事故調査最終報告書（丙B第41号証の1）10ページの図にあるとおり、平常潮位と基準面○. P. とでは基準となる高さが異なるのであるから、検潮所設置位置付近の平常潮位を基準とした津波高さの数値と1号機から4号機側エリアの基準面○. P. を基準とした浸水高の数値とを比べて津波の高さが増幅したなどと論じることができない。原告らの上記主張は、当該基準の違いを踏まえないもので、その前提において失当である。

2 予見可能性の程度につき、知見、情報の「一定程度の集積」で足りるとの原告らの主張が失当であること

(1) 原告らの主張

原告らは、「本件のように、生命・健康の保持が問題になっている事案においては、作為義務を導出する要件の一つである予見可能性の判断にあたって、その要件を緩和することが求められ」るから、「純粹に学問的な知見の確立を求めることは誤り」であり、福島第一発電所において、「全交流電源喪失をもたらす程度の『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」を「被告国が認識し、あるいは、認識し得る状態にあったことが裏付けられれば」足りると主張する（原告ら準備書面(16)21, 22ページ、同準備書面(22)5, 8ページ）。

(2) 被告国の反論

ア しかし、予見可能性の判断は緩やかに解すべきとの原告らの主張が失当

であることは、被告国第3準備書面第3の4（64～67ページ）で述べたとおりである。以下、補足して反論する。

イ 現時点から過去を顧みて、回顧的に予見可能性を検討する原告らの主張が誤りであること

原告らのいう情報、知見の「一定程度の集積」が具体的にいかなるものを指すかは、必ずしも明らかでないが、このような情報、知見の「一定程度の集積」に係る被告国の認識ないし認識可能性で足りるとする原告らの上記主張は、結局のところ、予見可能性について、現時点から回顧的に措定する結果回避措置を講じるために、いかなる情報、知識があれば可能であったかを問うに等しい。

しかし、規制権限不行使の違法に関する累次の最高裁判決では、問題とされる規制権限不行使の当時の「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」か否かが問われなければならないとされている。そのため、その当時確立していた科学的知見によって結果発生の予見が可能であったことが前提となって、初めて権限不行使について「著しく合理性を欠く」という評価が可能となり、違法判断が可能となるのである。これに対し、知見の「一定程度の集積」に基づく「認識ないし認識可能性」だけでは、権限不行使に当不当の問題は生じても「著しく合理性を欠く」などということとはできない。原告らの立場は、最高裁判決によって確立された規制権限不行使の違法性の判断枠組みとは明らかに異なるものである。

ウ 本件事故当時の科学技術水準や確立した科学的知見を離れて予見可能性の有無を検討することはできないこと

上記のとおり、予見可能性は、国賠法1条1項の違法の有無を判断する前提としての考慮要素であり、法が当該公務員に対して、結果発生の危険性との関係でどのような職務上の法的義務を課しているかを検討する前提

としての考慮要素となるものであるから、その判断は、権限不行使が問題とされる当時の科学技術水準や確立した科学的知見を離れては論じ得ない。

特に、本件では、高度の科学知識と科学技術を結集して設計、維持、管理がなされる原子炉施設における、核物理学、原子力工学、機械工学、放射線医学、地震学、地質学等多方面にわたる専門分野の知識経験を踏まえた将来の事象に係る予測判断が問題とされている。このような予測判断の場面において、これら専門分野における通説的見解においても想定することができなかつた事象を予見し、これに対する対策を義務付けるとすれば、経済産業大臣に不可能を強いる結果となることが明らかである。

したがって、本件においても、権限不行使が問題とされる当時において、学識経験者の間でどのような知見が形成、確立され、通説的見解とされていたのか、取り分け地震予測や津波予測といった、いまだに未解明の事項が多く残り、なお発展過程にある学術分野において、過去のデータの解析、予測条件や予測手法の評価等について、どのような研究成果が通用性を有するものとして専門家において広く受容され、どのような事項が今後の研究の継続により解明されるべき課題として認識されていたかが慎重に吟味される必要がある。当時の科学的知見に照らした評価を離れ、現時点から回顧的に結果回避措置を措定した上で予見可能性の有無を判断するべきとの原告らの主張は誤りである。

3 「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」(乙B第70号証)によっても被告国に予見可能性が認められないこと

(1) 求釈明申立書等に対する回答

ア 「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」を確認するに至った経緯について(求釈明申立書第1の1)

「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」(乙B

第70号証)は、原子力規制庁原子力規制部安全規制管理官(地震・津波安全対策担当)が文書管理者として管理する行政文書ファイルが保管されていた書庫内に保管されていた。同文書は「4省庁津波被害想定報告書」という名称の行政文書ファイルに保管されていた。

平成26年5月9日付け被告国第5準備書面における認否を行う際に確認作業に当たった同管理官付事務官とは別の同管理官付事務官が、情報公開請求に対する文書管理の一環として書庫内の文書の確認作業を行った際、同年7月8日に『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』を確認し、同文書が存在することが判明したものである。なお、同日確認した同文書を、同年5月9日付け被告国第5準備書面における認否を行う際に確認できなかったのは、同確認作業に当たった同管理官付事務官において、一部調査を尽くしていなかった書棚があったためである。

イ 「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」の提出者、提出時期等について(求釈明申立書第1の2~6)

『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』(乙B第70号証)は、作成日付は「平成9年7月25日」であり、作成者は「津波対応WG」とされているから、平成9年7月25日に近接した時期に「津波対応WG」の関係者によって被告国に提出されたものと考えられるが、詳細は不明である。

もつとも、国会事故調査報告書参考資料(甲B第25号証)によれば、通商産業省は「仮に今の数値解析の2倍で津波高さを評価した場合、その津波により原子力発電所がどうなるか、さらにその対策として何が考えられるかを提示するよう電力に要請して」いたとのことであるから(同44ページ)、それと『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』の内容とを勘案すると、同文書は被告国の要請に基づいて提出さ

れたものと考えられる。

そして、上記のとおり、平成9年7月25日に近接した時期に提出されたものと考えられることからすれば、原告らが提出するよう求める「2000（平成12年）年に電気事業連合会の部会に報告された（中略）資料一切（報告についての議事録を含む）」とは異なるものと考えられる。

なお、提出した『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』（乙B第70号証）は、『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』と題する文書とその添付書類と見られる文書について、一体となったものを全て提出したものである。

ウ 「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」の書き込みについて（求釈明申立書第1の7）

『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』1ページ下方の書き込みは「電力なみの検討をすれば、もっと詳細になるだろう」と記載されているものと考えられる。

また、同添付資料の「7省庁津波評価に係わる検討結果（数値解析結果等の2倍値）について」と題する文書の標題下部の書き込みは「太平洋・バラツキ考えず×2 日本海・津波BC×2」と記載されているものと考えられる。

上記の書き込みは、『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について』の提出を受けた平成9年当時、原子力発電に関する安全の確保に関する事務を所掌していた資源エネルギー庁公益事業部原子力安全企画審査課の者が記載したものと考えられるが、記載に至った経緯は明らかでない。

(2) 「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」によっても被告国の予見可能性が認められないこと

前記(1)のとおり、『『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応

について」についての詳細は明らかでないが、同文書を見ても、いずれの試算結果も福島第一発電所1号機から4号機の敷地高O. P. +10メートルを超える津波高が示されているものではない。そもそも、被告国第3準備書面第3の3(3)(11~13ページ)及び同第6準備書面第4の1(1)(25~27ページ)のとおり、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」は、津波高の傾向等についての概略的な把握を行ったものにすぎず、同調査による数値解析の結果を直接津波対策の設計条件に適用するものとは位置づけていない。同調査は、「防災計画の実施に対しては不十分」なものと位置づけられていたのであるから、同調査を前提とする津波高さの評価が行われたとしても、その結果をもって、科学的知見が形成、確立したと認めることはできない。また、被告国第6準備書面第4の1(2)(27~29ページ)のとおり、「数値解析の2倍」を仮定する科学的根拠は特に示されておらず、その試算結果は飽くまで参考値にすぎないものと解されることからすれば、同試算結果による水位の津波が到来するとの具体的な予見可能性を基礎づけるものとはいえない。

したがって、『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」によっても被告国の予見可能性が認められないことは明らかである。

4 津波評価技術は安全側に立って設計津波水位を検討するものであること

- (1) 津波評価技術が再来周期を考慮していないことが不合理とはいえない上、これを考慮したとしても予見可能性を認めることはできないこと

ア 原告らの主張

原告らは、「IAEAの安全目標、またはわが国の原子力安全委員会が提案している安全目標(案)・性能目標(案)は、いずれも既設炉については、CDF(炉心損傷頻度): 10^{-4} /年程度とするものであり、このような安全目標と対比して「津波評価技術」の想定が不十分であって、このことは、被告国がIAEAに対して提出した報告書(乙B第3号証の

1) において、『津波評価技術』が再来周期を考慮していない点を問題として」おり、「地震対策と比較し津波対策が不十分であったと被告国も認めている」と主張する（原告ら準備書面(21)15～17ページ）。

この原告らの主張は、安全目標との関係で津波評価技術が再来周期を考慮していなかったことが不合理で、これを考慮していたならば、予見が可能であったという主張であると考えられる。しかし、安全目標との関係で再来周期を考慮していないことが不合理とはいえない上、これを考慮したとしても予見可能性を認めることはできない。以下、詳述する。

イ 津波評価技術において安全目標との関係で再来周期を考慮していないことは不合理といえないこと

(7) この点、被告国が I A E A に対して提出した報告書（乙 B 第 3 号証の 1）において、津波評価技術について「I A E A の津波技術基準 D S 4 1 7 [Ⅲ 2 - 3] にも反映されている。しかしながら、この評価法は、津波の再来周期を特定していない。」（同号証Ⅲ - 2 9 ページ）とし、「津波に対する設計は、過去の津波の伝承や確かな痕跡に基づいて行っており、達成すべき安全目標との関係で、適切な再来周期を考慮するような取組みとはなっていなかった。」（同号証ⅩⅡ - 2 ページ）と述べているものの、次のとおり、津波評価技術において安全目標との関係で再来周期を考慮していないことが不合理であるということとはできない。

そもそも安全目標とは、原子力活動に対して求める危険性の抑制の程度を定性的あるいは定量的に明らかにしようとするものである。すなわち、原子力施設の安全確保に当たっては、放射性物質の拡散をもたらす可能性のある事象の発生を想定し、その影響を防止する又は緩和する安全システムを設置すること、さらには想定した異常な事故事象が起こった場合の影響緩和策を講じることなどの取組でリスク管理が行われていた。しかし、それらは過去の原子力施設の運転経験や科学技術的知見に基づ

く専門家の工学的判断に委ねられていたため、当該判断が正しいのか、なぜ安全と判断されているのか、定量的な根拠が明確なのかなど、一部で、安全性に関する判断が不透明であるとの批判があった。そこで、安全目標とは、このような状況を踏まえて、国の安全規制活動が事業者に対しどの程度発生確率の低いリスクまで管理を求めるのか、その水準を何らかの方法で客観的に明示することにより、安全確保活動が既に実現あるいは目指すべき目標がどういったものであるのかなどを明らかにしようとするものである（乙B第71号証24ページ）。

もともと、以下に述べるとおり、我が国においても安全目標について調査審議が行われたが、本件事故直前においても、安全目標を原子力施設の設計手法に活用する段階ではなかった。すなわち、安全目標については、平成12年9月に原子力安全委員会に設置された安全目標専門部会において調査審議が行われ、平成15年8月の「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」（甲B第164号証）において、「将来、安全目標の適用経験が積まれ、かつ、リスク評価結果に対する信頼性が一層高まれば、個別施設の安全性を安全目標に照らして判断するような利用や、さらには、原子力施設の設計手法において安全目標が活用されることもあり得ると考えられる。」とされた（同号証20ページ）。

その後、平成18年3月28日付け原子力安全委員会安全目標専門部会の「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について－安全目標案に対応する性能目標について－」（甲B第165号証）において、性能目標として、炉心損傷頻度（CDF）の指標値を 10^{-4} /炉年程度、格納容器機能喪失頻度を 10^{-5} /炉年程度と定義したが（同号証5ページ）、安全規制への性能目標の適用については、「性能目標を安全規制において適切に使用するための枠組の整備について、今後検討すべきである。」とされた（同号証7ページ）。

さらに、平成22年12月2日付けの原子力安全委員会決定「原子力安全委員会の当面の施策の基本方針について」（乙B第72号証）において、「安全目標案の位置付けをより明確化するとともに、施設の設計から運転に至るまでの各段階におけるリスク情報の活用のあり方について、原子力安全の基本原則と関係付けた方針を示すこととする。」とされているとおり（同号証2ページ）、平成22年12月当時においても、安全目標を原子力施設の設計手法に活用する段階に至っていなかった。

(4) このように、安全目標について我が国で調査審議を行いながらも実用段階に至っていなかったのは、安全目標策定に当たっては、以下のような留意すべき点があったからである（乙B第71号証33～35ページ）。

①安全目標は既存の安全規制制度との整合性を図りつつ導入する必要がある。これまでの工学的判断に基づく決定論的評価を基に組み立てられてきた個別の規制は、必ずしも全てが安全目標の考え方と整合性を持っているとは限らず、原子力安全委員会が定める安全審査指針や規制行政庁が定める個別具体的な規制に関する技術基準等との整合性が問題となる可能性があり、得られた結果が異なった場合、科学技術的な観点からどちらが合理的であるのか判断していく必要があった。

②安全目標を安全規制制度に取り入れていくためには、原子力活動の分野ごとに、安全目標に適合している目安となる水準を性能目標として検討した上で、まず試行を行い、既存の規制制度との整合性を検討しつつ、安全規制当局、事業者とも経験を積む必要があった。

③安全目標を有効活用するには、原子力施設のリスク評価が適切な品質管理の下で行われることが前提であり、そのためにはリスク評価に必要なデータや評価手法、評価技術の整備を適切に行っていく必要がある。我が国においては、確率論的安全評価技術についての評価手法や評価技

術が十分に定まっていないため、これらを整えた上で、実施マニュアルの整備等を行うとともに、データベースの充実、解析モデルの精度向上等により、確率論的なリスク評価に伴う不確かさを可能な限り小さくする必要があった。

④安全目標は、個別具体的な規制の手法としてだけでなく、規制者が国民に対して、事業者に求める安全の程度を定量的に明らかにするものであるため、安全目標が国民に広く理解されるよう対話の努力を続け、国民との議論を深めていく必要があった。

このように、安全目標を原子力施設の設計手法に活用するためには多くの解決すべき問題点があったから、我が国において、安全目標を原子力施設の設計手法に活用すべく調査審議を重ねながらも、活用段階に至っていなかったことについて不合理な点はない。

したがって、津波評価技術について、安全目標との関係において必要とされる津波の再来周期を特定していなかったからといって、平成18年当時はもとより本件事故当時の科学的知見に照らしても不合理とはいえない。

ウ 津波評価技術において再来周期を考慮したとしても、被告国に予見可能性は認められないこと

原告らが違法を主張する平成18年当時の知見に照らし、本件地震に伴う津波と同程度の津波はもとより福島第一発電所1号機から4号機の敷地高（O. P. +10メートル）を超える津波の到来を予見させる知見はなかったのであるから、津波評価技術において再来周期を考慮したからといって被告国の予見可能性につながるものではない。

被告国第6準備書面第4の2(2)(29, 30ページ)のとおり、原告らが「文献記録の残っていない古い時代」の「巨大な津波」として考慮すべきであるとする貞観津波については、歴史書に地震の状況等を描写した

記述があるだけで、平成18年当時、確定した具体的波源モデルが示されるような状況にはなく、これを取り上げて津波評価を行うことはできなかった。また、貞観津波の波源モデルを示した佐竹ほか(2008)は、平成20年に発表されたものであるから、そもそも平成18年時点の規制権限不行使の違法性の考慮事情とはなり得ないし、被告国第3準備書面第3の3(8)エ(イ)(59ページ)のとおり、一部未解明な部分を残した状態での見解であり、同見解に基づく被告東電の試算によっても、福島第一発電所に到来する津波高は最大約8.9メートルであり、敷地高を超えないものであった。

したがって、仮に原告らが福島第一発電所に到来する津波高の想定に当たって「文献記録の残っていない古い時代」の「巨大な津波」として考慮すべきであるとする貞観津波まで考慮すべきであったとしても、津波評価を行うことができなかったのであるから、被告国の予見可能性を認めることはできず、津波評価技術において再来周期を考慮したとしても被告国の予見可能性につながるものではない。

(2) 津波評価技術における津波のシミュレーションは不確定性を前提とした上で過小評価とならないように考慮された手法であること

ア 原告らは、津波評価技術の手法が「複数の条件で実施したパラメータスタディによるいくつかの計算結果を対比して、どれが正しい推計であるかを事実や論理で確定することはそもそもできないもの」であり、「必然的に内包する不確実性を免れてはいない」と主張する(原告ら準備書面(21)23, 24ページ)。

イ しかし、津波評価技術の手法は、そもそもパラメータスタディによる複数の計算結果のうちのどれが正しい推計であるかを確定しようとするものではない。被告国第3準備書面第3の3(4)(13~17ページ)のとおり、津波評価技術の手法は、想定津波の予測計算に不確定性や誤差が含ま

れることを考慮した上で、過小評価とならないように断層パラメータを合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、その結果得られる想定津波群の中から評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定するものであり、その結果、設計想定津波が平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっているものである。

このように、津波評価技術の手法は、過小評価とならないよう、パラメータスタディによる計算結果を基に、想定津波群の中から評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定することにより、安全側に立って設計津波水位を検討するものであるから、原告らの上記主張は失当である。

(3) 設計想定津波が平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることは津波評価技術が安全側の発想に立ったものであることを示していること

ア 原告らは、「既往津波と設計想定津波による結果を対比した数値のばらつきは極めて大きい」上、「既往津波が設計想定津波にほぼ一致するものが相当な割合に上って」おり、また、設計想定津波の妥当性の確認方法として「評価地点において、設計想定津波の計算結果が既往津波の再現計算結果を上回ることを条件としなければ、「設計想定津波が既往津波を下回る計算結果となることが相当比率でありうる」から、「平均して2倍」という説明により原子炉の安全性について十分な妥当性を確認されたものとは到底評価できないと主張する（原告ら準備書面(21)24～26ページ）。

イ しかし、「痕跡高／詳細パラメータスタディによる最大水位上昇量」の頻度分布を示したグラフ（甲B第6号証の3・2-210ページ図3.6-1）は「ばらつきは極めて大きい」と評価すべきものではなく、一定の範囲内の分布が認められると評価すべきものである。同グラフ上、「既往津波が設計想定津波にほぼ一致するもの」と評価すべき結果が一部含まれ

ていても、「平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることが確認されている」（同号証の2・1-7ページ）ことからすれば、津波評価技術の手法につき安全側の発想に立つものと評価することは科学的に妥当である。

また、津波評価技術においては、パラメータスタディの結果得られる想定津波群の中から、評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定することにより設計津波水位を確定し、少なくとも「既往津波の痕跡高を上回ること」により設計想定津波の妥当性を確認することを定めている（同号証の2・1-6, 7ページ）。すなわち、「既往津波の痕跡高を上回ること」が確認できない想定津波は設計津波水位の算出に用いるものとして妥当なものとは評価されず、設計想定津波として選定されることはないのであるから、「既往津波の痕跡高を上回ること」を条件としない場合に設計想定津波が既往津波を下回る計算結果となり得ることをもって、津波評価技術の妥当性を否定する原告らの主張も失当である。

5 溢水勉強会における検討は被告国が敷地高を超える津波の襲来があり得るものとして対策を考慮する必要があることを認識していた事実を示すものではないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、「津波による外部溢水の可能性がないのであれば、そもそも外部溢水を前提とするシミュレーションを行うこと自体が全く意味のないこと」であり、溢水勉強会において敷地高を超える浸水高の津波による外部溢水による影響の検討を行ったことは、被告国が「建屋敷地を超える津波の襲来がありうるものとして、これについての対策を考慮する必要があることを認識していた事実を示すものである」と主張する（原告ら準備書面(21)48ページ）。

(2) 被告国の反論

しかし、被告国第3準備書面第3の3(7)(36～53ページ)のとおり、
溢水勉強会においては、津波に対する安全性は、設計条件において十分に確保されているものの、念のためという位置づけで想定外津波に対する検討を実施したものである。それは、被告国において、溢水勉強会において検討された水位の津波が到来することが予見可能であったことを示すものではないし、敷地高を超える津波の襲来があり得るとして対策を考慮する必要があることを認識していた事実を示すものでもない。

溢水勉強会においては、5つの代表プラントについて検討されているが、これらは我が国における各海域（日本海東縁部、日本海溝、南海トラフ、若狭湾）の沿岸に位置する原子力発電所からそれぞれ代表プラントとして選定されたものであって（乙B第24号証の2）、想定津波水位とプラントが設置された敷地高が近似するか否かが考慮されたものではない。

例えば、代表プラントの一つとして選定された福島第一発電所5号機は、敷地高がO. P. +13メートルであるのに対し、溢水勉強会が行われた平成18年当時の津波評価技術に基づく想定津波水位は、O. P. +5.6メートルであり（甲B第11号証の2・12ページ）、敷地高を超える津波が到来することはおよそ予見できなかったものである。このことは他の代表プラントにおいても同様であり、大飯発電所3号機は、敷地高EL（標高）+9.7メートルに対し、当時想定されていた津波の最高水位はEL+2.3メートルであり（乙B第25号証の2）、敷地高を超える津波が到来することはおよそ予見できなかった。にもかかわらず、溢水勉強会においては、津波に対する安全性が十分確保されているものの、念のため、いずれのプラントについても敷地高+1メートルの想定外津波を仮定して影響を検討したものである。

したがって、被告国において、溢水勉強会において敷地高を超える津波の襲来があり得るとして対策を考慮する必要があることを認識していたもので

はないから、原告らの上記主張は失当である。

6 佐竹ほか（2008）が本件における津波の予見可能性に関して否定できない知見である旨の原告らの主張が失当であること

(1) 原告らの主張

原告らは、佐竹ほか（2008）に示された貞観津波の波源モデルについて、「追加調査によって南北方向に震源域が拡大する方向を示唆するもの」であり、「福島第一原発の沖合にまで震源域（＝波源）が設定される可能性を意味し、『深刻な災害を万が一にも起こさせないようにする』見地」からすれば、佐竹ほか（2008）に示された知見は、「まさに本件における津波の予見可能性に関し、否定できない知見と云うる。」と主張する（原告ら準備書面(21)52ページ）。

(2) 佐竹ほか（2008）によっても予見可能性は認められず、規制権限不行使が著しく合理性を欠くとはいえないこと

ア しかしながら、規制権限不行使の違法性の有無は、それが問題とされる当時の知見に基づいて判断されなければならないから、そもそも平成20年に刊行された佐竹ほか（2008）の内容は平成18年当時の規制権限不行使の違法性の根拠となり得ない。

イ 前記アの点をおいても、被告国第3準備書面第3の3(8)（53～61ページ）で述べたとおり、本件事故に至るまでの間を見ても、佐竹ほか（2008）によっても貞観津波の波源モデルが確立した科学的知見に至っておらず、これに基づく被告東電の試算結果によっても、本件地震に伴う津波と同程度の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来について、被告国の予見可能性は認めることができない。

もっとも、保安院は、平成21年9月7日頃に被告東電から試算結果が報告されたことを踏まえて、より安全側に立って、福島第一発電所等における津波対策の検討やその時点の貞観津波の知見を踏まえたバックチェッ

ク最終報告書の提出を口頭で促し（甲B第1号証の1・本文編402ページ）、また、平成22年5月に被告東電による津波堆積物調査の結果について報告を受けた際にも、貞観津波についての更なる検討を促すなどしていたこと（甲B第1号証の1・本文編403ページ参照）は、被告国第6準備書面第4の5(2)（42ページ）で述べたとおりである。

ウ そもそも、津波に対する適切、有効な防護措置を執るためには、到来する津波の高さをある程度具体的に予見できなければならないのであり、佐竹ほか（2008）によっても貞観津波の波源モデルが確立した知見に至っていなかったことは同論文の内容から明らかであるから、同論文の知見に基づいて規制権限を行使することはできなかったものである。また、仮に佐竹ほか（2008）の知見に基づいてある一定の高さの津波を想定して防潮堤を設置するなどの対策が講じられたとしても、津波堆積物調査等の貞観津波の波源モデルについての調査、研究の結果によっては、到来が予測される津波の高さが、佐竹ほか（2008）に基づく想定を上回り、対策が無意味なものとなるおそれもあるのである。そのため、被告東電によるバックチェック等が進められていた状況下において、被告国が佐竹ほか（2008）に基づいて規制権限を行使していなかったことが著しく合理性を欠くとはいえないことは明らかである。

7 仮に性能目標との関係を考慮したとしても被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性は認められず、規制権限不行使の違法性は認められないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、前記4(1)イ（11ページ）のとおり、平成18年3月の「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について—安全目標案に対応する性能目標について—」（甲B第165号証）において、性能目標として、炉心損傷頻度（CDF）の指標値が 10^{-4} /炉年程度と定義されたことなどを踏まえ

れば、「敷地高を超える程度の津波については、 10^{-4} /年、すなわち1万年に1回の発生頻度まで考慮に入れて発生可能性を予見し、これに対する十分な防護対策を取ることが求められる」と主張する（原告ら準備書面(21)15, 16ページ）。

(2) 原告らの主張を前提としても、被告国に規制権限不行使の違法性は認められないこと

ア しかしながら、前記4(1)イのとおり、性能目標、安全目標は、本件事故発生当時においても、安全規制への適用について検討の途上であり、原子力施設の設計手法に活用する段階に至っていなかったのであるから、性能目標との関係で被告国が予見すべきであった旨の原告らの上記主張は失当である。また、原告らの上記主張は、敷地高を超える津波が到来すれば必然的に全交流電源喪失に陥り、炉心損傷に至ることを前提とするものであるが、その主張が失当であることは、前記1(1)(3ページ)で述べたとおりである。

イ もっとも、前記アの点をおき、仮に原告らの上記主張を前提としても、被告国に規制権限不行使の違法性があると認めることはできない。

すなわち、マイアミ論文は、JTT2（福島県沖）でモーメントマグニチュード8.5の地震が起きることも分岐項目の一つとして取り上げた上で、確率論的津波ハザード解析手法を用いて福島県沿岸における津波高さ及び年超過確率を試算したものであるが、第4回溢水勉強会において報告された資料（甲B第132号証）における福島第一発電所5号機の評価例（同号証29枚目図-5）によれば、いずれのハザード曲線を見ても、O.P. +10メートルを超える津波高さが到来する年超過確率は、「 1.0×10^{-4} 」すなわち1万年に1回の確率を超えないものとなっている。

そうすると、福島第一発電所5号機に近接する同1号機から4号機についても同様に考えられるから、同1号機から4号機において、O.P. +

10メートルを超える津波高さが1万年に1回より高い頻度で到来すると認識、予見すべきであったと認めることはできない。

したがって、仮に、福島第一発電所1号機から4号機において津波が敷地高さ（O. P. +10メートル）を超えれば全交流電源喪失に至る危険性があり、「敷地高を超える程度の津波については、 10^{-4} /年、すなわち1万年に1回の発生頻度まで考慮に入れて発生可能性を予見し、これに対する十分な防護対策を取ることが求められる」との原告らの主張を前提としても、前記のとおり、敷地高さをを超える津波の到来する確率が1万年に1回を超えないと試算されていたのであるから、敷地高さをを超える津波の到来により全交流電源喪失に陥り、ひいては炉心損傷に至る確率も1万年に1回を超えないものと考えられる。なお、この数値は、炉心損傷頻度を1万年に1回程度としたIAEAの安全目標及び前記4(1)イの性能目標をも達成する数値である。

このことからすれば、仮に原告らの前記(1)の主張を前提としても、平成18年当時の知見に照らし、被告国において本件地震に伴う津波と同規模の津波はもとよりO. P. +10メートルを超える津波の到来について、被告国の作為義務の前提となる予見可能性は認められないというべきであるから、規制権限の不行使が著しく合理性を欠くと評価される余地もない。

8 被告国が地震、津波の各知見について適切に対応してきたこと

(1) 予見可能性が認められないこと

原告らが主張する津波に関する各知見によっても、被告国に予見可能性が認められないことはこれまで述べたとおりである。

もっとも、以下のとおり、被告国は、確立されていない知見であって予見可能性の根拠とならない知見に対しても、被告東電に対して検討を促すなど本件事故の発生に至るまで適切な対応をしてきたのであり、規制権限不行使について許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くなどという

ことはできない。

(2) 被告国の対応

ア 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」について

前記3（7ページ）のとおり、「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」（乙B第70号証）の作成、提出経緯の詳細は現時点で明らかではないが、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の検討段階で、電気事業者が各原子力発電所に到来することが予測される津波高さに関する検討を行ったものと推測される。その過程で、被告国が電気事業者の検討結果に対して、「仮に今の数値解析の2倍で津波高さを評価した場合、その津波により原子力発電所がどうなるか、さらにその対策として何が考えられるかを提示するよう」求める要請を行い、それに対して提出されたのが「『太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査』への対応について」であったものと考えられる。

もっとも、上記の評価によっても、前記3のとおり、福島第一発電所について敷地高さを超える津波の到来を示すものはなかった。

イ 溢水勉強会について

平成16年12月26日のスマトラ沖地震に伴う津波によるインドマドラス発電所2号機の海水ポンプモーター水没事象等を踏まえて、平成18年1月から平成19年3月にかけて、保安院、JNESで構成し、電気事業者らもオブザーバーとして参加した溢水勉強会を開催した。

溢水勉強会における調査、検討の内容、結果は被告国第3準備書面第3の3(7)（36～53ページ）のとおりであり、想定外津波すなわち予見可能性が認められない津波が到来し、敷地高さを超えて建屋に浸水した場合を仮定して、念のため機器への影響が検討された。

溢水勉強会では、内部溢水、津波による外部溢水を問わず、溢水に関する調査、検討を進めていたが、検討の過程で、平成18年の耐震設計

審査指針改訂に伴い、外部溢水に係る津波の対応は耐震バックチェックに委ねることとされた。

ウ 長期評価について

被告国第3準備書面第4の2（84～86ページ）で述べたとおり、原子力安全委員会は、平成18年9月19日、耐震設計審査指針を改訂した。平成18年耐震設計審査指針は、「地震学及び地震工学に関する新たな知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良及び進歩を反映し」たものであり（乙A第8号証の2・1ページ）、津波についても、指針8「地震随伴事象に対する考慮」において、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」を要求した。

耐震設計審査指針は、同指針改訂後の原子炉設置等許可処分の申請に対する安全審査において適用されるものであり、同指針の改訂に伴って技術基準適合命令を発令することができる法体系にはなっていなかったが、保安院は、翌20日、電気事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するように行政指導として求めた（耐震バックチェック。丙B第42号証）。その際、保安院は、既設発電用原子炉施設の耐震安全性の評価に当たっては、「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」に基づいて実施することを求めている。そして、その評価手法及び確認基準においては、基準地震動 S_s の策定に当たっての敷地ごとに震源を特定して策定する地震動の検討のうち、「検討用地震」選定に当たっての地震の分類については、評価手法として「敷地周辺で発生する地震に関し、各種文献、観測データ及び活断層等の調査結果を収集・検討し、過去の地

震、活断層等の性質やプレートの性質、地震発生様式等を評価する」とし、敷地周辺で発生する地震に関する調査の手法として、「地震調査研究推進本部、中央防災会議等による地震・地震動に関する知見を調査・収集すること」を求めている（丙B第42号証別添「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」6、18及び19ページ）。

また、被告国第3準備書面第4の3(1)(87ページ)で述べたとおり、保安院は、平成21年5月、最新の科学的、技術的知見（津波に関するものを含む。）を収集し、必要なものは原子力施設の耐震安全性評価に反映する等、耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続していくことなどを目的として、「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等について（内規）」を定めるとともに、この内規に基づく対応を被告東電を含む電気事業者らに指示している。

すなわち、被告国は、長期評価を含む「地震調査研究推進本部（中略）による地震・地震動に関する知見」についても、念のため電気事業者において調査、収集し、原子炉施設の安全性評価に役立てるよう指導している。

エ 貞観津波について

被告国第3準備書面第3の3(8)イ(1)a(55ページ)のとおり、貞観地震及び貞観津波については、平成21年6月及び7月の合同WGで議論され、合同WGの委員及び保安院担当者は、会議に出席した被告東電従業員に対し、貞観地震及び貞観津波の検討の必要性を指摘した。

同準備書面第4の3(3)イ(88、89ページ)のとおり、保安院は、合同WGの議論に基づき、平成21年7月21日付けの本件各評価書（被告東電の耐震バックチェック中間報告書に対する保安院の評価書・乙B第30号証、乙B第31号証）においても、「現在、研究機関等により869年貞観の地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行わ

れていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきと考える。」と指摘した（同号証24ページ）。本件各評価書が審議された平成21年8月7日の原子力安全委員会地震・地震動評価委員会及び施設健全性評価委員会ワーキング・グループ1の第14回会議においても、保安院担当者が、本件各評価書の記載と同様に、「津波評価及び地震動評価の観点から、（引用者注：被告東電が）適宜当該調査研究の成果に応じた適切な対応をとるべきと考えるとしております。」と説明している（乙B第32号証23ページ）。

同準備書面第3の3(8)エ（58, 59ページ）のとおり、保安院は、合同WGにおける議論を踏まえて、被告東電に対して貞観津波等を踏まえた福島第一発電所等における津波評価、対策の現況についての説明を要請し、平成21年9月7日頃、被告東電から佐竹ほか（2008）に基づく波高の試算結果の説明を受けた際には、より安全側に立って、福島第一発電所等における津波対策の検討やその時点の貞観津波の知見を踏まえたバックチェック最終報告書の提出を口頭で促した（甲B第1号証の1・400～402ページ）。

同準備書面第4の3(3)エ（89, 90ページ）のとおり、保安院は、平成22年5月、被告東電から平成21年12月から平成22年3月までにおける福島県沿岸の津波堆積物調査の結果の報告を受けた際も、「津波堆積物が発見されなかったことをもって津波がなかったと評価することはできない」などと伝えて、貞観津波についての更なる検討を促した（甲B第1号証の1・403ページ参照）。

他方、同準備書面第3の3(8)ウ（56, 57ページ）のとおり、地震本部の事務局である文部科学省研究開発局は、平成17年10月、国立大学法人東北大学に対し、「宮城県沖地震における重点的調査観測」との題

目で、宮城県沖地震アスペリティ周辺におけるプレート間すべりのモニタリングの実現と地震活動の時空間特性の把握、「連動型」宮城県沖地震の活動履歴の解明を目標として、業務を委託し（甲B第13号証の1～6）、宮城県沖地震の解明に努めるなどしていた（甲B第37号証）。もっとも、その研究成果をまとめた平成22年の統括成果報告書（甲B第37号証）によっても、貞観津波は、「来襲する津波がどの程度の規模になるのか、海岸地域への広がりやそれぞれの場所での遡上範囲等については十分な結論を得るには至らなかった。また、貞観津波のような津波についても、（中略）このような津波が、三陸海岸地域～仙台平野～常磐海岸地域で広く対比できるのかどうか、古い津波イベント堆積物の年代の特定とそれらの発生間隔、津波の影響範囲などを地質学的に検証するためにはさらなる調査が必要である。」とされた（同号証182ページ）。

オ 耐震バックチェックについて

前記ウのとおり、保安院は、平成18年9月20日、電気事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した。

平成19年7月13日には、原子力安全委員会事務局から、バックチェックに係る検討の全体イメージが示された（乙B第73号証2ページ）。

当初、被告東電から提出された耐震バックチェックの実施計画においては、福島第一発電所については、平成18年度に地質調査が行われ、平成21年6月までをめぐりとして地震随件事象である津波に対する安全性評価を含めた耐震安全性評価が行われるものとされていた。

しかしながら、耐震バックチェックの作業が進められていた平成19年7月16日に新潟県中越沖地震が発生した。経済産業大臣は、同月20日、被告東電を含む電気事業者に対し、同地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映するなどして、国民の安全を第一とした耐

震安全性の確認などを指示した（乙B第45号証）。これを受けて、被告東電は、同年8月20日、従前提出していたバックチェック実施計画書を見直し、平成20年3月末までに耐震安全性評価の概略について中間報告書を提出するとした（乙B第46号証）。

その後、被告東電は、保安院に対し、同月31日、耐震バックチェック中間報告書を提出し、保安院は、合同WGの議論に基づき平成21年7月21日付けで本件各評価書を作成し、被告東電に通知した。そして、原子力安全委員会は、同年11月19日、これを妥当なものとして認めた。これらは、被告国第3準備書面第4の2(3)、(4)（86ページ）で述べたとおりである。

なお、耐震バックチェックの作業は、当初の計画から遅れてしまったものの、それは、新潟県中越沖地震の発生を受けて、被告国が、電気事業者に対し、同地震から得られる最新知見を耐震安全性の評価に適切に反映し、国民の安全を第一とした耐震安全性を確認するよう求め、電気事業者において、改めて追加の調査等が必要となったためである。

もっとも、被告国第3準備書面第4の2(5)（86ページ）のとおり、保安院は、平成22年6月頃、電気事業連合会に連絡し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている被告東電等の事業者に対して、保安院として津波対策を含む最終報告書の早期提出を促すべく、指示を出すことを検討していることを伝えた。保安院は、平成23年3月7日にも、被告東電に対して、早期に津波対策についての検討を行い、バックチェックの最終報告書を提出するよう促すなどしていた（甲B第1号証の1・404ページ以下）。

(3) 被告国の対応が著しく合理性を欠くとは認められないこと

前記(2)のとおり、被告国は、津波に関する各知見について、これらが確立に至ったものではなく、被告国が規制権限を行使すべき作為義務の前提

となる予見可能性の根拠となるものでない場合であっても、被告東電ら電気事業者に対して検討を促すなど、本件事故の発生に至るまで適切に対応してきたものである。

これに対して、原告らが規制権限不行使の違法性を主張する平成18年当時、本件地震に伴う津波と同程度の津波はもとより福島第一発電所の敷地高さを超える（O. P. +10メートル）津波の到来を予見させるものはなかった。

加えて、長期評価に基づいて福島第一発電所の南側に到来する津波高さをO. P. +15.7メートルと試算した被告東電のシミュレーションが被告国に報告されたのは本件地震の4日前である平成23年3月7日であり、同試算による被告国の規制権限行使によって本件事故の発生を回避することは不可能であることは、被告国第3準備書面第3の3(5)カ(イ)(29, 30ページ)のとおりである。

以上からすれば、被告国に予見可能性は認められず、被告国の対応が著しく合理性を欠き国賠法上違法であるとは認められない。

第3 シビアアクシデントについて

1 我が国の法制度上、平成24年の炉規法改正に至るまでシビアアクシデント対策は法規制の対象とされていなかったこと

(1) はじめに

被告国第5準備書面第8の2(51～55ページ)のとおり、平成24年の炉規法改正に至るまで、シビアアクシデント対策は法規制の対象とされておらず、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令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。

この点について以下ふえんするとともに、原告らの主張が失当であることを明らかにする。

(2) 省令62号5条の2はシビアアクシデント対策を規定したものではないこと

- ア 原告らは、本件事故後の平成23年の改正により追加された省令62号5条の2第2項が、「津波によつ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。」と規定することから、「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」であり、「シビアアクシデント対策による措置に外ならない」と主張する（原告ら準備書面(23)22ページ）。
- イ しかしながら、被告国第6準備書面第5の5（57～60ページ）のとおり、省令62号5条の2は、本件事故後の平成23年3月30日に保安院が緊急安全対策として指示した設備に関する対策が電気事業法39条1項の技術基準維持義務の対象となるという省令上の位置づけを明確にするために、同年10月に規定されたものである。したがって、省令62号5条の2は、従前の基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講じられたものであって、シビアアクシデント対策を規定したものではない。

なお、平成24年改正前の炉規法は、第4章において「原子炉の設置、運転等に関する規制」についての規定を定めていたところ、同法24条1項4号は原子炉設置許可の要件として「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（中略）、核燃料物質によつて汚染された物（中略）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。」と定めていた。このような観点から、従前の基本設計ないし基本的設計方針において、放射性物質の有する危険性を顕在化させない対策をどのように講じるかということが原子炉施設の安全の確保の課題であり、確認すべき事項は

- ① 原子炉施設の平常運転によつて放射性物質の有する潜在的危険性が

顕在化しないように、平常運転時における被ばく低減対策を適切に講じていること

- ② 原子炉施設において事故が発生することにより放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化しないように、自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策を適切に講じていること

である。

ここでいう「事故」は、「『運転時の異常な過渡変化』を超える異常な状態であって、発生する頻度はまれであるが、原子炉施設の安全設計の観点から想定されるもの」（乙A第7号証2ページ）であって、上記②の自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策には、想定している設計基準事象を大幅に超える事象に対するシビアアクシデント対策は含まれていない。

- ウ これに対し、平成24年改正後の炉規法に規定されたシビアアクシデント対策は、本件事故を受けて、平成23年6月の「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」（乙B第3号証の1・XII-4ページ）において、シビアアクシデント対策を原子炉設置者による自主的な取組とすることを改め、これを法規制上の要求とすべきことなど、シビアアクシデント対策に関する教訓が取りまとめられたことなどを踏まえたものである。

平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項4号にいう「原子力規制委員会規則」である設置許可基準規則においては、「第二章 設計基準対象施設」とは別に「第三章 重大事故等対処施設」を設け、格納容器破損防止対策、炉心損傷防止対策等の重大事故等対策を要求している。具体的な重大事故等対策の要求事項としては、炉心の著しい損傷が発生した場合の原子炉格納容器の破損を防止するための設備を設けること（50条）、炉心の著しい損傷が発生した場合に原子炉格納容器の下部に落下した炉心

を冷却する設備を設けること（51条）、設計基準事象の収束に必要な水源とは別に、重大事故等の収束に必要な十分な量の水を有する水源を確保すること（56条）等があり、従来の事故防止対策に加え、新たな重大事故等対策が要求されている。

エ 省令62号5条の2は、前記イのとおり、緊急安全対策として指示した設備に関する対策について、技術基準維持義務の対象となることを明確にするために規定したものにすぎず、従前の法規制における事故防止対策にとどまるものである。被告国第6準備書面第5の5(3)（57～59ページ）のとおり、省令62号5条の2第2項の「直ちに」とは、津波によって交流電源を供給する設備、海水を使用する冷却設備、使用済燃料貯蔵槽の冷却設備の全てが機能喪失している状態においても、炉心及び使用済燃料貯蔵槽にある燃料に損傷が生じない期間をいうと解釈されており（乙A第16号証12ページ）、長時間の全交流電源喪失のような直ちに復旧できないような事態に陥った場合に対する対策までも要求しておらず、前記ウの設置許可基準規則第二章に規定される設計基準対象施設に係る対策に相当するものであって、前記ウの設置許可基準規則第三章のような、炉心の著しい損傷が発生した場合を想定した要求事項でないことは明らかである。

したがって、省令62号5条の2は、シビアアクシデント対策を規定したのではなく、原告らの上記主張は失当である。

(3) 行政指導と法規制の根拠法令は同一と解すべきとの原告らの主張が失当であること

ア 原告らは、経済産業省設置法4条1項57号の「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を行政指導する権限が含まれているのであれば、炉規法24条1項4号あるいは電気事業法39条2項においてもシビ

アアクシデント対策について規制する権限が含まれると解釈すべきであると主張する（原告ら準備書面(23) 23～25ページ）。

イ しかし、事業者に対する規制を行政指導により行う場合には、少なくとも当該行政機関の組織法上の根拠を要し、当該規制に係る事項がその任務又は所掌事務の範囲内に属することが必要とされるが（櫻井敬子ほか・行政法〔第4版〕140ページ）、当該規制を強制的に権利を制限し義務を課すような行政作用により行う場合には、組織法において抽象的な所掌事務を定める規定を根拠とするだけでは足りず、具体的な作用法の規定による授権が必要であるとされている（芝池義一・行政法総論講義〔第4版〕51, 52ページ）。このように、ある行為を組織法により行政指導として行う権限を有することは、作用法による法規制として当該行為を行い得ることを意味するものではない。したがって、組織法である経済産業省設置法4条1項57号の規定により、経済産業大臣がシビアアクシデント対策を行政指導として電気事業者に求める権限を有していたからといって、シビアアクシデント対策を作用法である炉規法や電気事業法に基づく規制権限として電気事業者に求める権限を有しているということとはできない。

したがって、原告らの上記主張は失当である。

(4) 炉規法43条の3の6第1項3号の重大事故の規定は創設規定であること

ア 原告らは、平成24年改正後の炉規法においてシビアアクシデント対策を規定した同法43条の3の6第1項3号の「その者に重大事故（中略）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」との文言は、「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」の例示にすぎないから、改正前の炉規法24条1項3号における「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」にはシビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力が含まれており、経済産業大臣の規制権限の対象であったと解釈するのが自然である

と主張する（原告ら準備書面(23) 26ページ）。

イ しかし、被告国第3準備書面第4の1(2)ア(71, 72ページ)のとおり、そもそもシビアアクシデント対策の必要性が認識されたのは昭和54年以降であり、これは、昭和32年に炉規法が制定された後のことであるから、同法24条1項3号が制定された当時、同号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」としてシビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力が求められていなかったことは明らかである。

また、同準備書面第4の1(2)イ(72, 73ページ)のとおり、原子力安全委員会は、平成4年5月28日、「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」を決定したが、これによって、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低くなっているリスクをさらに低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、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」と位置づけられた。すなわち、既存の安全規制によって原子炉施設の安全性が十分確保されている場合、更に可能な限りリスクの低減に努めるべきであるということ是可以するが、これを規制によって実現するか否かは立法政策の問題であり、原子力安全委員会は、これを規制により実現するまでのことはないとし、国もこれを是認したのである。

そして、福島第一発電所事故に至るまで、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が新設されることはなかった。

そうすると、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力が平成24年改正前の炉規法24条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」に含まれていると解することはできない。

したがって、平成24年改正前の炉規法24条1項3号における「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、「その者に重大事故（中略）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」は含まれていなかったのであり、平成24年改正によって創設的に規定されたものであることは明らかである。

(5) 小括

以上のとおり、シビアアクシデントは、本件事故の発生を受けて、平成24年改正後の炉規法において創設的に法規制の対象とされたものであり、それ以前は法規制の対象とされていなかったのであるから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令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つたものである。

2 シビアアクシデント対策について、電気事業者の自主的な取組として、被告国が行政指導等を行ってきたことにつき国賠法上の違法性がないこと

(1) はじめに

前記1のとおり、平成24年改正後の炉規法において法規制の対象とされるまでは省令62号においてシビアアクシデント対策を規定することはできなかつたのであるから、省令62号を改正してシビアアクシデント対策を法規制の対象とした上で被告東電に対し技術基準適合命令を発令することはできなかつた。もっとも、被告国は、平成4年にシビアアクシデントが電気事業者の自主的な取組とされることになった後も、シビアアクシデント対策（アクシデントマネジメント）を推進すべく、被告国第3準備書面第4の1（70ページ以下）のとおり、被告東電を含む電気事業者に対して行政指導等を行ってきており、被告国のシビアアクシデント対策に関する指導等が不十分であったとはいえない（後記(2)）。また、シビアアクシデント対策については各国で対応が異なっており、必ずしも既設炉についてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではない（後記(3)）。加えて、当時の

IAEAの評価によっても、我が国の原子力に対する安全規制は良好であると評価されているのであり（後記(4)）、これらの事情に照らせば、被告国に規制権限不行使の違法があるとは到底認められない。以下、詳述する。

(2) 被告国のシビアアクシデント対策に関する指導等が不十分であったとはいえないこと

ア 被告国第3準備書面第4の1(2)（71～73ページ）のとおり、原子力安全委員会は、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故を契機として、昭和62年7月に原子炉安全基準専門部会に共通問題懇談会を設置し、シビアアクシデント対策について検討を進め、同懇談会は平成4年3月に「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—」と題する報告書を取りまとめた。同報告書においては、それまでに被告国の指導に基づき、原子炉設置者が自主的に整備を進めてきたフェーズIのアクシデントマネジメントの一部を考慮したレベル1確率論的安全評価（PSA）によれば、国内原子炉の炉心損傷に至る事象の発生率は、 10^{-5} /炉年より小さく、この値は、IAEA・INSAG（国際原子力安全諮問委員会）の基本安全原則が示す定量的な安全目標（炉心損傷の発生率 10^{-4} /炉年（既存炉に対して）、 10^{-5} /炉年（新設炉に対して））を満足するものである。米国において実施された同型プラントに対するPSAの結果と比較しても、同様の手法により解析を行った我が国のプラントの炉心損傷の発生確率は小さいと評価されている（甲B第76号証12ページ）。また、シビアアクシデント対策を「これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、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もの」とされ、「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」，すなわち，シビアアクシデント対策を原子炉設置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された（同号証27ページ）。

原子力安全委員会は，同報告書を受けて，平成4年5月28日に「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」を決定した。同決定においては，既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分確保されており，「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さなものとなっており，原子炉施設のリスクは十分低くなっている」と判断された（同号証2ページ）。このような点を踏まえ，原子力安全委員会は，シビアアクシデント対策を「この低いリスクを一層低減するもの」と位置づけ，原子炉設置者において効果的なシビアアクシデント対策を自主的に整備し，的確に実施できるようにすることを「強く奨励されるべき」とした（同号証2ページ）。

それ以降，同決定に基づき，行政庁が被告東電を含む電気事業者に対し，種々のアクシデントマネジメントの整備を促し，これを受けて，被告東電ら電気事業者が種々のアクシデントマネジメントの整備を施した。このことについては，被告国第3準備書面第4の1(3)（73～84ページ）で詳述したとおりである。

イ また，シビアアクシデントに至る原因となり得る全交流電源喪失事象についていえば，被告国第6準備書面第5の3(2)ウ（51，52ページ）のとおり，平成5年6月に原子力安全委員会の原子力施設事故・故障分析評価検討会全交流電源喪失事象検討ワーキング・グループが取りまとめた「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」（乙B第58号証）においては，外部電源喪失頻度について，我が国の実績は約0.01/炉年で米国に比べて10分の1と格段に低く，外部電源復旧時間も全て30

分以内で、米国と比べても我が国の外部電源系の信頼性は高い。非常用ディーゼル発電設備の起動失敗確率も、当時の直近の実績において米国に比べて約36分の1にすぎず、我が国の非常用ディーゼル発電機の信頼性は高いとされていた。さらに、直流電源についても、信頼性は高く維持されていると評価されていた（同号証18, 19, 27ページ）。

ウ 被告国は、「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さなもの」であるにもかかわらず、なお、そのリスクを低減させるため、電気事業者によるアクシデントマネジメントの整備を強く求め、その状況を評価するなどにより、適切な行政指導を行い、これらに加え、被告国第3準備書面第4の1(3)イ(83, 84ページ)のとおり新潟県中越沖地震を踏まえて電気事業者に対して安全確保体制の指示を行ってきたのであって、これらの被告国の対応に、各時点の知見に照らして著しく合理性を欠くといえる点は見当たらない。

(3) 諸外国においても必ずしも既設炉についてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではないこと

ア 諸外国においても、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故によりシビアアクシデント対策の重要性が認識され、各国で検討が行われてきた。しかしながら、後記イのとおり、例えば、米国において既設炉に対するシビアアクシデント対策が事業者の自主保安とされたように、本件事故時においても、諸外国において、既設炉について必ずしもシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではない。

イ 米国では、1985（昭和60）年に米国原子力規制委員会（NRC）が「将来設計及び既存プラントのシビアアクシデントに関する政策声明書」を公表し、既存の原子炉については、「NRCの研究、産業界炉心損傷研究（中略）及びPRA（引用者注：確率論的リスク評価）の結果等の現在

の情報に基づけば、公衆の安全、健康、財産に対する過度のリスクを有していない」と判断し、「シビアアクシデントに関する一般的な規則作成、及びこれ以上のバックフィットは要求しない」（乙B第74号証7-2ページ）と結論づけて、事業者の自主保安とした。

他方、新設の原子炉については、「現行のNRC規則の手続上の要件や指針に適合していることを実証すること。崩壊熱除去系の信頼性及び交流／直流電源系の信頼性の確保も含めて、すべての適用しうる未解決安全問題及び優先度が中／高の一般安全問題（中略）を技術的に解決していることを実証すること。PRA（フルスコープ）を実施し、PRAが明らかにするシビアアクシデントに対するプラントの脆弱性について検討すること。また、PRAは、公衆の健康、安全、及び財産に対する過度のリスクはないという保証を与えてくれる可能性がある。プラント設計のスタッフ審査を実施し、決定論的な工学解析及び判断を中心に、PRAで補完したアプローチを使って安全上容認できるという結論を得ること。」（同号証7-2, 3ページ）という指針及び手続上の要件を満たせば容認し得るとし、シビアアクシデントを規制化した。

その後、新設炉については、1989（平成元）年に発行した連邦規則（10CFR52）に基づき規制が行われ、シビアアクシデント対策が求められているが、既設炉についてはシビアアクシデント対策が法規制の対象とはなっていない（乙B第74号証7-1～5ページ）。

ウ 以上のとおり、米国では、既設炉に対してシビアアクシデント対策は法規制の対象とされておらず、諸外国においても、必ずしも既設炉についてシビアアクシデント対策を法規制の対象としているわけではなかった。

(4) IAEAの総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）による我が国の評価結果について

総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）は、IAEAが加盟国にお

ける原子力利用に当たっての安全を確保するため、安全基準を策定し、加盟国の要請に基づき、種々の安全確保に関して行っているレビューサービスの一つであり、原子力安全規制に係る国の法制度や組織等について総合的にレビューすることを目的とし、各国の専門家により構成されるレビューチームによるピアレビューを行うことにより実施されるものである。

我が国に対しても、平成19年6月にIRRSが実施され、同年12月に報告書（乙B第75号証）が公表されている。同報告書は、我が国における原子力規制について8つの分野にわたり、判断根拠を示した上で良好事例、勧告事項、助言事項を挙げて、評価を下している。

前記8つの分野に対する評価は以下のとおりである。

ア 法令上及び行政上の責任について（乙B第75号証10～13ページ）

「日本は、原子力安全のための総合的な国の法令上及び行政上の枠組みを備えている。この枠組みには、主として原子力安全委員会、原子力安全・保安院や原子力安全基盤機構など、原子力安全のための規制活動に関与する複数の機関が含まれる。」（同号証11ページ）

なお、同報告書には、「原子力安全のための法令上及び行政上の枠組みを経験に照らして絶えず改善するという日本政府の慣行は、極めて賞賛できるものである。」（ゴシック体は引用者、以下同じ。）旨記載されている（同号証10ページ）。

イ 規制機関の責任及び機能について（同号証14～16ページ）

「規制機関の持つべき機能及び責任のほとんどが日本の規制の枠組みに存在している。

原子力安全委員会は内閣府に設置された委員会であって規制機関である原子力安全・保安院を監督している。また、法律の規定によって、原子力安全基盤機構は何種かの検査業務を実施している。しかし、こうした組織上の取り決めは煩雑さの原因であるかもしれず、これら機関の間での原子

力安全に対する責任は、関連法律に定義されているとはいえ、錯綜しているように思われる。

更に、原子力安全・保安院、原子力安全委員会及び原子力安全基盤機構は、過去において、その指導及び活動の大部分をハードウェアと関連する技術課題に集中させる傾向にあった。人的及び組織的要因の重要性の認識は増大しつつあるが、人的及び組織的要因を含め運転安全性に関連するあらゆる重要な要素をカバーする規制要件及び基準は、十分には確立されていない。」(同号証15ページ)

なお、上記の指摘は、我が国においてはハードウェアの技術的課題に関する規制が中心であって、後記オ(エ)のとおり、人的及び組織的要因に対する規制がハードウェアの技術的課題に対する規制に比して確立の程度が低いことを述べたものであり、シビアアクシデント対策とは余り関係がない指摘であることに留意する必要がある。

ウ 規制機関の組織について (同号証17～19ページ)

「原子力安全・保安院は、原子力安全規制に割り当てられる職員の採用及び訓練を積極的に管理している。しかし、行政部門における5%の人員削減を求める現政府の要求及び職員ローテーション政策は、日本における有効な原子力安全規制の継続にとって潜在的な課題を与えている。」(同号証18ページ)

エ 許認可について (同号証20～23ページ)

「日本は、新規プラントの許認可ならびに既存プラントの設計及び運転の変更のための、健全で十分に手引きされたシステムを備えている。規制手続きは、1つは原子力安全を、そしてもう1つは電力供給の安全性及び信頼性を扱った2つの法律に基づいている。

許認可プロセスにおいては技術的な事項が主たる役割を演じているが、安全性に寄与するあらゆる要因、特に管理及び人的要因の課題の総合的な

審査に向けた改善が進められている。」(同号証21ページ)

なお、同報告書には、「設計基準を超える場合の考慮については、法的な規制は存在しない。日本のプラントは予防措置によって安全が十分に保証されているとみなされているためである。規制機関は、経済産業省が作成したシビア・アクシデント・マネジメント(SAM)レビュー指針に沿って、また、予防措置及び緩和措置を含め、SAMを自発的に実施するとともに確率論的安全評価(PSA)を実施するよう、原子炉設置者に強く要請した。アクシデントマネジメント措置は、原子炉設置者によって自発的に講じられている。」と記載されており(同号証21ページ)、IAEAは、我が国においてシビアアクシデント対策が法規制の対象となっていないことも踏まえた上で、前記のとおり結論づけており、シビアアクシデント対策を法規制とすべきとの言及は一切ない。

同報告書には、助言として、「原子力安全・保安院は、リスク低減のための評価プロセスにおいて設計基準事象を超える事故の考慮、補完的な確率論的安全評価の利用及びシビアアクシデントマネジメントに関する体系的なアプローチを継続すべきである。」と指摘されているとおり(同号証23ページ)、IAEAは、従前の我が国のシビアアクシデント対策の取組に理解を示した上で、保安院に対し、引き続き、体系的なアプローチをするよう求めているのみである。

また、同報告書には、良好事例として、「基礎となる許可とそれに続く認可を与える各段階の規制手続きは、詳細な要件及び基準でもって良く構成され、手引きされている。」とも指摘されている(同号証22ページ)。

オ 審査及び評価について(同号証24～30ページ)

(7) 定期安全レビュー

「全ての重要な安全要素は、通常、原子炉設置者と原子力安全・保安院のいずれからも観察されている。プラントの安全状態の全体的な判断

は、これらの観察結果を定期的に関連付け、統合した評価を行うことによつてさらに向上するだろう。」(同号証24ページ)

(イ) 高経年化評価

「高経年化現象は概して、日本では入念に調査されており、観察された高経年化に関する情報は海外のプラントからも積極的に収集されている。最も古いプラントにおいては、プラントのハードウェア全体を扱った体系的な高経年化評価が実施されている。比較的新しいプラントにおいては、安全上重要な個々の機器の許容できる物理的状态が定期的な保守の一環として確認されている。」(同号証25ページ)

(ウ) 運転経験フィードバック

「原子炉設置者及び規制者はそれぞれ、日本において発生した事象を扱うための優れた運転経験フィードバックシステムを開発している。しかし、原子炉設置者と規制者のシステムの間には相互作用がほとんどない。」(同号証27ページ)

(エ) 人的及び組織的問題

「原子力安全・保安院は、人的及び組織的要因を評価するための評価基準の開発を継続中である。行われた多大な取り組みにもかかわらず、従来のハードウェア指向の評価及び検査からの変更は緩慢であるように思われ、原子力安全・保安院と原子炉設置者の間の相互信頼及び理解の増進を必要としている。」(同号証28ページ)

(オ) リスク情報を活用した(リスクインフォームド)規制

「原子力規制におけるリスク情報の活用という基本政策は堅実である。規制におけるリスク情報の活用の増進について示された計画が実施されれば、原子力安全の更なる強化を期待することができる。新たなアプローチの実施は、政策、指針、慣行及びP S Aの品質が並行的に発展することによつて、体系的に支援される。」(同号証29, 30ページ)

カ 検査及び強制措置について（同号証31～34ページ）

「日本は、建設及び運転段階における原子力発電所の検査及び強制措置のための体系的で確固としたアプローチを備えており、これは概して、GSR-1に含まれるIAEA安全要件と一致している。原子力安全・保安院は検査プログラムに対するいくつかの変更を実施中であり、これらは2002年以降に確認された事象及び問題への先見的な対応である。これらの多様な変更は、原子力安全・保安院、産業界及び運転者にとって困難な課題の様相を呈している。」（同号証32ページ）

キ 規則及び指針について（同号証35～37ページ）

「全ての日本の原子力関連機関において利用可能な知識は、規則及び指針を作成するために有効に利用されている。例えば、原子力安全基盤機構などの技術支援機関及び研究機関は、重要な情報を提供している。現行の日本の規則、指針、重要なルール及び基準は体系的であり、これらは原子力発電所の安全に関するあらゆる側面をカバーしている。」（同号証36ページ）

ク 規制機関におけるマネジメントシステム（同号証38～40ページ）

「原子力安全・保安院は、総合的な品質マネジメントシステムを確立しようと極めて先見的に努力しているが、なすべきことは多く残っている。」（同号証39ページ）

以上のとおり、我が国に対するIRRISにおいては、一部課題が指摘されているものの、法令上及び行政上の枠組みの改善努力を絶えず行っていることを賞賛するなど、全般的に良好な評価であった。

(5) 小括

以上のとおり、被告国は、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組とした後も継続的に行政指導等を行っており、当該指導等が不十分であったとはいえない。諸外国においては、例えば、米国において、既設炉に

ついて、シビアアクシデント対策を事業者の自主的な取組とするなど、シビアアクシデント対策について各国で対応が異なっており、シビアアクシデント対策について世界的にみて共通の確立した見解があったとは認められないこと、IAEAが行うIRRSにおいて、日本の原子力に対する安全規制は良好であると評価され、シビアアクシデント対策の法規制化を求められていないことなどからすれば、被告国が、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として、行政指導等を行ってきたことにつき、何ら著しく合理性を欠くといえる点は見当たらず、被告国が必要な規制権限を行使しなかったことによる国賠法上の違法があるということとはできない。

第4 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、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はできないこと（第7回裁判所釈明事項について）

1 はじめに

被告国第6準備書面第6（68～72ページ）のとおり、福島第一発電所において、原告らが講じるべきであったとする措置のうち、①津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止する対策を講じること（防潮堤の設置など）、②敷地への津波の遡上があったとしても、海水が（重要な機器が設置された）建物内に浸入することを防止し得る対策を講じること（防潮扉の設置など）、③建物内に津波が浸入したとしても、安全確保のための重要機器が浸水によって機能喪失しないよう対策を講じること（重要機器の水密化や高い位置への設置など）、④緊急時の炉心の冷却のため必要な非常用海水系ポンプ及び非常用ディーゼル発電設備冷却系ポンプの稼働を確実とするために、これらの機器が浸水によって機能喪失をしないような対策を講じることについては、本件地震に伴う津波と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提にした津波の到来に対する対策を講じることが求められるというものであるとすれば、い

ずれも基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであり、詳細設計の変更ではない。そのため、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号の改正や、これを改正した上での電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により是正することは、できなかつたといわざるを得ない。

上記主張は、以下に述べるとおり、段階的な安全規制の仕組みを前提とする炉規法及び電気事業法の解釈上、許されていない、すなわち、法令上、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する事項について、省令62号を改正し、あるいはこれを改正した上で技術基準適合命令を発令することにより是正する規制権限を有していなかつたという趣旨である。

2 炉規法の段階的規制の仕組み

(1) 炉規法の安全規制において段階的規制の体系が採られていること

ア 被告国第2準備書面第2の3(1)ア(イ)(14, 15ページ)のとおり、実用発電用原子炉施設に関する炉規法及び電気事業法による安全規制は、原子炉施設の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に応じて、原子炉施設の設置、変更の許可(炉規法23条～26条)、設置工事の計画の認可(電気事業者法47条)、使用前検査(同法49条)、保安規定の認可及び保安検査(炉規法37条)、定期検査(電気事業法54条)、定期安全管理検査(同法55条)、立入検査(同法107条1項)等の各規制を設けている。

すなわち、炉規法における安全規制は、原子炉施設の設計から運転に至る過程までを段階的に区分し、それぞれの段階に対応して、一連の許認可等の規制手続を介在させ、これらを通じて原子炉の利用に係る安全の確保を図るといふ、段階的安全規制の体系が採られている。

イ 原子炉の設置許可に係る安全審査は、前述した段階的安全規制の冒頭に位置づけられており、基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を審査、判

断するものであり、これに続く原子炉施設の細部にわたる具体的な設計や原子炉施設の建設・工事の前提となる基本的事項を確定する機能を有するものである。

この設置許可処分時における安全審査の段階で、原子炉施設の基本設計及び基本的設計方針の妥当性が認められた場合は、その後の安全規制の段階では、基本設計及び基本的設計方針が妥当であることを前提に、これを土台として策定された詳細設計の妥当性や安全性が審査された上で、工事計画の認可を経て、この認可に係る詳細設計に従って実際の原子炉施設の建設・工事が行われることになる。また、原子炉の建設工事が終了しても、詳細設計に照らして行われる使用前検査に合格し、保安規定の認可を受けた後でなければ、原子炉の運転を開始することはできない。さらに、原子炉の運転開始後においても、施工された具体的な部材、設備、機器等の強度、機能に問題がないかどうか、あるいは、運転・保安体制が適切であるかどうか等が保安検査、定期検査、定期安全管理検査及び立入検査において確認される仕組みとなっている。

このように、実用発電用原子炉に関する炉規法及び電気事業法による安全規制は、設置許可処分に当たっての安全審査により、その土台となる基本設計及び基本的設計方針の妥当性が審査され、これに続く後段規制では、基本設計及び基本的設計方針が妥当であることを前提として、詳細設計の安全性に問題がないか否か、更には具体的な部材、設備、機器等の強度、機能の確保が図られているか否かといったより細緻な事項へと段階を踏んで審査がされる方法が採用されているのである。そして、この段階的な安全規制の下においては、基本設計ないし基本的設計方針は、後段規制に対し、基本的な枠組みを与えるものとして機能するものである。

ウ この点に関し、伊方原発訴訟最高裁判決（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）も、原子炉設置許可処

分の取消訴訟において、炉規法第4章所定の原子炉の設置、運転等に関する規制及び電気事業法による規制を概観した上で、「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（27条〔引用者注：炉規法27条〕）の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである。右にみた規制法（引用者注：炉規法）の構造に照らすと、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。」と判示している（高速増殖炉もんじゅの設置許可処分の無効確認訴訟の最高裁平成17年5月30日第一小法廷判決・民集59巻4号671ページも、伊方原発訴訟最高裁判決と同様に、段階的安全規制を前提とした判示をしている。）。

エ 本件に即して、福島第一発電所1号機から4号機の設置許可処分における基本設計ないし基本的設計方針に係る安全審査のうち、津波に対する安全性の審査について見ると、以下のとおりである。

(7) まず、1号機の原子炉設置許可処分に係る安全審査においては、立地条件として「海象」について調査審議され、波高の記録として、水深約10メートルにおいて最高約8メートルという記録（昭和40年台風28号）があり、潮位の記録として、小名浜港（敷地南方約50キロメートル）における観測記録によれば、チリ地震津波（昭和35年）の最高3.1メートルがあることが指摘されている。なお、同審査においては、「地震」についても調査審議され、過去の記録によると、福島県近辺は、会津附近を除いて全国的に見ても地震活動性の低い地域の一つであり、特に原子炉敷地附近は地震による被害を受けたことがないことがそれぞれ指摘されている。その上で、審査の結果、「本原子炉の設置に係る安

安全性は十分確保し得るものと認める」と結論づけられている（乙B第59号証）。

2号機及び3号機の原子炉設置（変更）許可処分に係る安全審査においても、1号機と同様に地震、津波について調査審議がされた上で安全性が十分確保し得るものと認められている。

(イ) 4号機の原子炉設置（変更）許可処分における安全審査においては、昭和45年安全設計審査指針（乙A第14号証）が用いられているところ、同指針においては、「2.2 敷地の自然条件に対する設計上の考慮」として、「(1)当該設備の故障が、安全上重大な事故の直接原因となる可能性のある系および機器は、その敷地および周辺地域において過去の記録を参照にして予測される自然条件のうち最も苛酷と思われる自然力に耐え得るような設計であること。(2)安全上重大な事故が発生したとした場合、あるいは確実に原子炉を停止しなければならない場合のごとく、事故による結果を軽減もしくは抑制するために安全上重要かつ必須の系および機器は、その敷地および周辺地域において、過去の記録を参照にして予測される自然条件のうち最も苛酷と思われる自然力と事故荷重を加えた力に対し、当該設備の機能が保持できるような設計であること。」を定めている。

そして、4号機の原子炉設置（変更）許可処分に係る安全審査においても、昭和45年安全設計審査指針を踏まえ、地震、津波について調査審議がされた上で安全性が十分確保し得るものと認められている。

(ウ) このように、福島第一発電所1号機から4号機については、いずれも、原子炉設置（変更）許可処分時に行われる基本設計ないし基本的設計方針の安全審査において、津波に対する安全性が確保されていることが確認されている。

(2) 段階的安全規制における技術基準適合命令

ア 段階的安全規制における技術基準の位置づけ

実用発電用原子炉について、電気事業者は、電気事業法39条に基づき、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物につき技術基準適合維持義務を負い、原子力規制委員会等は、電気事業法40条に基づき、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認めるときは、実用発電用原子炉施設の一時使用停止命令を含む技術基準適合命令を発令することができる。

前記の技術基準は、基本設計ないし基本的設計方針の妥当性が原子炉設置許可の段階で確認されていることを前提に、これを踏まえた詳細設計に基づき、工事がされ、使用に供される事業用電気工作物の具体の部材、設備等の技術基準として省令62号により定められているものであり、工事計画認可（電気事業法47条3項1号）、使用前検査（同法49条1項、2項）等の規制の基準とされるものである。すなわち、電気事業法47条3項は、「主務大臣は、前二項の認可（引用者注：工事計画認可及び工事計画変更認可）の申請に係る工事の計画が次の各号のいずれにも適合していると認めるときは、前二項の認可をしなければならない。一 その事業用電気工作物が第39条第1項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと。」と規定し、事業用電気工作物の技術基準適合性を工事計画認可の要件の一つとして定めている。また、同法49条2項は、「前項（引用者注：使用前検査）の検査においては、その事業用電気工作物が次の各号のいずれにも適合しているときは、合格とする。一（略）二 第39条第1項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと。」と規定し、同じく技術基準適合性を使用前検査に合格するための要件の一つとして定めている。

また、原子炉施設に利用された部材、設備等の経年劣化や磨耗等により当該原子炉施設の機能や安全性が損なわれない状態を維持するため、電気

事業法39条は、電気事業者に対し、技術基準維持義務を課しており、定期検査及び立入検査において、それらの部材、設備等の技術基準適合性の有無が確認されることになる。

このように、後段規制の段階では、技術基準が、事業用電気工作物としての原子炉施設の工事計画認可から運転開始後に至るまでの全段階にわたり、当該原子炉施設の具体の部材、設備等の安全性を確保するための基準として位置づけられ、機能しているのである。

イ 技術基準適合命令は、後段規制における技術基準の不適合についてのみその是正を図るものであること

電気事業法40条は、同法39条1項が「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない。」と規定していることを受け、「主務大臣は、事業用電気工作物が前条第1項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」と規定している。この文理に照らせば、同条が事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認められる場合に、これを技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定した趣旨であることは明らかである。同条はもとより電気事業法のその他の規定を見ても、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針が炉規法24条1項4号の設置許可の基準に適合しないことが明らかになった場合に、技術基準適合命令を発して当該基本設計ないし基本的設計方針の是正を命ずることができると解し得るような規定は存在しない。

このように、本件事故当時の法令上、技術基準は、飽くまで後段規制において、事業用電気工作物の具体の部材、機器等の機能や安全性等を維持

するための基準として位置づけられているものであり、技術基準適合命令は、後段規制により原子炉施設の安全確保を図る方策として、この技術基準の不適合を是正するものとしてのみ規定されていたのである。

(3) 経済産業大臣は、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる問題を、技術基準適合命令により是正する規制権限を有していなかったこと

以上の検討によれば、炉規法及び電気事業法は、後段規制においては、設置許可処分の際の安全審査において基本設計ないし基本的設計方針の妥当性が確認されていることを前提に、電気事業者に対し、事業用電気工作物としての具体の部材、機材等の性能、機能等の技術基準維持義務を課すとともに、技術基準適合性が維持されていない場合には、必要に応じて技術基準適合命令を発することによってこれを是正する仕組みを採用しているものである。基本設計ないし基本的設計方針の安全性は後段規制の前提であって、これに関わる問題については後段規制の対象となり得ず、事後的に問題が生じた場合であっても、それについて後段規制としての技術基準適合命令によって是正する仕組みは採られていないのである。

したがって、仮に、既存の原子炉施設において基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項に問題が生じた場合には、この問題を省令62号の改正や技術基準適合命令により是正する余地はない。この問題により既存の原子炉施設が原子炉設置許可の要件を欠くような事態となれば、経済産業大臣は、事業者に対し設置変更許可処分の申請を促す行政指導を行い、当該申請があればこれを許可するか否かを判断し、あるいは容易に想定し難いことではあるが、これに応じて申請しない場合には設置許可処分の取消しにより是正し得るほかないのである。

本件において、前記1の①から④について、省令62号の改正や技術基準適合命令により規制しなかったことの違法を主張する原告らの主張は、基本

設計における安全審査の対象事項と後段規制におけるそれとを混同したものと
といわざるを得ず、失当である。

- (4) 改正後の炉規法においては、技術基準適合命令を発することによって原子
炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の是正を図ることが可能となったこ
と

平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分を行い得
る場合として、現行の電気事業法40条と同様に「発電用原子炉施設が第4
3条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に加え、「発
電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号
の基準に適合していないと認めるとき」を規定しており、発電用原子炉施設
の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された
物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委
員会規則で定める基準に適合しないと認める場合にも、使用停止等処分をな
し得ることを明文で規定した。その詳細は次に述べるとおりである。

ア 関連する規定

平成24年改正後の炉規法は、その規制対象の分野の一つとして、原子
炉の設置、運転等に関する規制（第四章）を規定し、これを試験研究用等
原子炉の設置、運転等に関する規制（第一節）と、発電用原子炉の設置、
運転等に関する規制（第二節）とに分け、第二節において、発電用原子炉
の設置、運転等に関して行政庁の許可等の規制を受けるべきものとしてい
る。

そして、同法は、第二節冒頭に発電用原子炉設置の許可についての規定
を置き（43条の3の5）、次いで、同法43条の3の6第1項柱書きは、
発電用原子炉の設置許可の要件として、「原子力規制委員会は、前条第1
項の許可（引用者注：発電用原子炉の設置許可）の申請があつた場合にお
いては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認められるとき

でなければ、同項の許可をしてはならない。」と規定し、同項4号は、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること」を掲げている。

平成24年改正前の炉規法は、同法73条により、設計及び工事の方法の認可（同法27条）、使用前検査（同法28条）及び施設定期検査（同法29条）等について、発電用原子炉について適用除外としていたが、平成24年改正後の炉規法は、これらの適用除外を廃し、発電用原子炉についても、同法43条の3の9以下において、工事の計画の認可（同法43条の3の9）、使用前検査（同法43条の3の11）、施設定期検査（同法43条の3の15）等の規制がされるものとし、同法43条の3の14本文は、「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない。」と規定する。

そして、同法43条の3の23は、原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるときは、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる（以下、同規定に定める上記の保安のために必要な措置を併せて「使用停止等処分」という。）。

イ 平成24年改正後の炉規法43条の3の23の趣旨、要件等

上記のとおり、平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分を行い得る場合として、平成24年改正前の電気事業法40条と

同様に「発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に加え、「発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき」を規定しており、この規定は、「最新の知見を規制の基準に取り入れ、既に許可を得た施設に対しても新基準への適合を義務づける制度」を新たに創設したものであるとされている(乙B第76号証4枚目)。すなわち、同法43条の3の23は、発電用原子炉施設が技術基準に適合しない場合に加え、最新の科学技術的知見を反映した設置許可要件として原子力規制委員会規則で定める基準(発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準)を使用停止等処分の基準としても位置づけ、これに適合しないと認められる場合には、使用停止等処分をなし得ることを明文で規定したものである。

ウ 平成24年改正前の電気事業法40条に基づいて、設置許可処分の要件充足性につき技術基準適合命令を発することができなかったとの解釈は、平成24年改正後の炉規法43条の3の23との比較という文言解釈や趣旨解釈からも相当であること

このように、平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分の要件として、技術基準に適合しない場合に加え、新たに設置許可処分の基準に適合しない場合を明記した。このことに照らせば、前者の場合のみを技術基準適合命令の要件と定める平成24年改正前の電気事業法40条について、設置許可処分の要件を充足しないことが判明した場合についても同条に基づいて技術基準適合命令を発してそれを是正することができるという解釈をすることは、文言解釈としても趣旨解釈としても相当とはいえないことが明らかである。

(5) 小括

以上のとおり，法令上，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する事項について，省令62号を改正し，これを改正した上で技術基準適合命令を発令することにより是正する規制権限を有していないから，上記事項について技術基準適合命令等の規制権限を行使しなかったことの違法をいう原告らの主張は失当である。

以 上

略称語句使用一覧表

略称	基本用語	使用書面	ページ	備考
被告東電	相被告東京電力株式会社	答弁書	2	
福島第一発電所	相被告東京電力株式会社の福島第一原子力発電所	答弁書	2	
福島第一発電所事故 又は 本件事故	相被告東京電力株式会社の福島第一原子力発電所において放射性物質が放出される事故	答弁書	5	平成25年 11月1日付 け
放射性物質汚染 対処特措法	平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法	答弁書	2	
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律	答弁書	8	
国会事故調査報告書	国会における第三者機関による調査委員会が発表した平成24年7月5日付け報告書	答弁書	10	
I N E S	国際原子力・放射線事象評価尺度	答弁書	13	
ソ連	旧ソビエト連邦	答弁書	13	
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律	答弁書	29	
昭和36年長期計画	昭和36年に原子力委員会が策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	30	
昭和42年長期計画	原子力委員会が昭和42年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	31	
最終処分計画	特定放射性廃棄物の最終処分に関する計画	答弁書	32	
機構	原子力発電環境整備機構	答弁書	32	
昭和53年長期計画	原子力委員会が昭和53年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	33	
昭和57年長期計画	原子力委員会が昭和57年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	34	
昭和62年長期計画	原子力委員会が昭和62年に策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書	35	

平成6年長期計画	原子力委員会が平成6年6月24日に新たな「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書		
平成12年長期計画	原子力委員会が平成12年11月24日に新たな「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」	答弁書		38
「長期評価」	三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について	第1準備書面		38
東電事故調査最終報告書	被告東電作成の平成24年6月20日付け「福島原子力事故調査報告書」	第1準備書面		8
政府事故調査中間報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成23年12月26日付け「中間報告」	第1準備書面		10
国賠法	国家賠償法（昭和22年10月27日法律第125号）	第2準備書面		11
放射線障害防止法	放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律	第2準備書面		1
原災法	原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日法律第156号）	第2準備書面		5
省令62号	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令	第2準備書面		5
保安院	原子力安全・保安院	第2準備書面		7
本件地震	平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震	第2準備書面		11
JNES	独立行政法人原子力安全基盤機構	第2準備書面		12
本件設置等許可処分	内閣総理大臣が昭和41年から昭和47年にかけて行った福島第一発電所1号機ないし同発電所4号機の各設置（変更）許可処分	第2準備書面		13
後段規制	設計及び工事の方法の認可、使用前検査の合格、保安規定の認可並びに施設定期検査までの規制	第2準備書面		14
昭和39年原子炉立地審査指針	原子炉立地審査指針およびその適用に関する判断のめやすについて（昭和39年5月27日原子力委員会決定）	第2準備書面		15
昭和45年安全設計審査指針	軽水炉についての安全設計に関する審査指針について（昭和45年4月23日原子力委員会決定）	第2準備書面		17
				17

訴状	平成25年3月11日付け訴状	第2準備書面	21
地震本部	地震調査研究推進本部	第2準備書面	21
平成13年安全設計審査指針	平成13年3月29日に一部改訂がされた安全設計審査指針	第2準備書面	23
平成13年耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(平成13年改訂後平成18年改訂前のもの)	第2準備書面	24
平成18年耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(平成18年改訂後のもの)	第2準備書面	28
O. P.	小名浜港工事基準面	第2準備書面	31
宅建業者最高裁判決	最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169ページ	第3準備書面	4
クロロキン最高裁判決	最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600ページ	第3準備書面	4
延宝房総沖地震	1677年11月の房総沖の地震	第3準備書面	10
津波評価技術	原子力発電所の津波評価技術(土木学会原子力土木委員会)	第3準備書面	13
政府事故調査最終報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成24年7月23日付け「最終報告書」	第3準備書面	27
貞観津波	西暦869年に東北地方沿岸を襲った貞観地震によって到来した津波	第3準備書面	30
スマトラ沖地震	平成16年インドネシアのスマトラ島沖で発生した地震	第3準備書面	33
マイアミ論文	被告東電の原子力技術・品質安全部員が平成18年7月に米国マイアミで開催された第14回原子力工学国際会議で発表した論文	第3準備書面	35
女川発電所	東北電力株式会社女川原子力発電所	第3準備書面	39
浜岡発電所	中部電力株式会社浜岡原子力発電所	第3準備書面	39
大飯発電所	関西電力株式会社大飯発電所	第3準備書面	39
泊発電所	北海道電力株式会社泊発電所	第3準備書面	39
佐竹ほか(2008)	石巻・仙台平野における869年貞観津波の数値シミュレーション(佐竹健治・行谷佑一・山本滋)	第3準備書面	54
合同WG	総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループ	第3準備書面	55

本件各評価書	「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」及び「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第二原子力発電所4号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」	第3準備書面	55
緊急実施基本方針	原子力災害対策本部が平成21年8月26日に定めた「除染に関する緊急実施基本方針」	第4準備書面	4
裁判所釈明事項	第5回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第5準備書面	1
安全設計審査指針	発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針	第5準備書面	15
筑豊じん肺最高裁判決	最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032ページ	第5準備書面	29
関西水俣病最高裁判決	最高裁判所平成16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802ページ	第5準備書面	31
ミドリ十字	株式会社ミドリ十字	第5準備書面	40
耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針	第5準備書面	48
第5回裁判所釈明事項	第5回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第6準備書面	2
第6回裁判所釈明事項	第6回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第6準備書面	2
本件各判決	宅建業者最高裁判決、クロロキン最高裁判決、筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決	第6準備書面	2
クロロキン最高裁判決等	宅建業者最高裁判決及びクロロキン最高裁判決	第6準備書面	3
筑豊じん肺最高裁判決等	筑豊じん肺最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決	第6準備書面	3
宅建業法	宅地建物取引業法	第6準備書面	4
水質二法	公共用水域の水質の保全に関する法律及び工場排水等の規制に関する法律	第6準備書面	9
その他の規制措置	日本薬局方からの削除や製造の承認の取消しの措置以外の規制措置	第6準備書面	13
バックチェックルール	新耐震設計審査指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について	第6準備書面	43
設置許可基準規則	実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則（平成25年原子力規制委員会規則第5号）	第6準備書面	60

技術基準規則	実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則（平成25年原子力規制委員会規則第6号）	第6準備書面	60	
重大事故等が発生した場合における著しい炉心損傷等	重大事故等が発生した場合における炉心の著しい損傷，原子炉格納容器の破損，貯蔵槽内燃料体等の著しい損傷及び運転停止中原子炉内燃料体の著しい損傷	第6準備書面	62	
平穩生活権	平穩な生活を送る権利	第7準備書面	1	
中間指針	平成23年8月5日付け「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」	第7準備書面	1	
中間指針第一次追補	平成23年12月6日付け「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」	第7準備書面	1	
中間指針第二次追補	平成24年3月16日付け「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」	第7準備書面	1	
中間指針第四次追補	平成25年12月26日付け「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」	第7準備書面	1	
中間指針等	中間指針，中間指針第一次追補，中間指針第二次追補及び中間指針第四次追補	第7準備書面	2	
1990年勧告	国際放射線防護委員会（ICRP）の1990年勧告	第7準備書面	5	
2007年勧告	国際放射線防護委員会（ICRP）の2007年勧告	第7準備書面	15	
福島第二発電所	被告東電の福島第二原子力発電所	第7準備書面	16	
避難区域	被告国が，原災法に基づき，各地方公共団体の長に対し，住民の避難を指示した区域（福島第一発電所から半径20km圏内，福島第二発電所から半径10km圏内の区域）	第7準備書面	16	

屋内退避地域	被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、住民の屋内退避を指示した区域（福島第一発電所から半径20 kmから30 km圏内の区域）	第7準備書面	17
計画的避難区域	被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、計画的な避難を指示した区域（福島第一発電所から半径20 km以遠の周辺地域のうち、事故発生から1年以内に積算線量が20 mSvに達するおそれのある区域）	第7準備書面	17
緊急時避難準備区域	被告国が、原災法に基づき、各地方公共団体の長に対し、緊急時の避難又は屋内退避が可能な準備を指示した区域（福島第一発電所から半径20 km以上30 km圏内の区域から計画的避難区域を除いた区域のうち、常に、緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備をすることが求められ、引き続き自主避難をすること、及び、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は立ち入らないこと等が求められる区域）	第7準備書面	17
特定避難勧奨地点	計画的避難区域及び警戒区域以外の場所であって、地域的な広がりが見られない、本件事故発生から1年間の積算線量が20 mSvを超えると推定される空間線量率が続いている地点	第7準備書面	17
避難指示等対象区域	被告国や地方公共団体が住民に避難等を要請した区域内	第7準備書面	18
自主的避難対象区域	福島県内の地域で避難指示等対象区域を除く一定の地域内	第7準備書面	19
第7回裁判所釈明事項	第7回口頭弁論調書別紙2「釈明事項」記載の釈明事項	第8準備書面	3
使用停止等処分	平成24年改正後の炉規法43条の3の23に定める保安のために必要な措置	第8準備書面	54

特に断らない限り答弁書とは、平成25年7月5日付け答弁書を指す。