

平成25年（ワ）第38号、同第94号、同第175号

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原告 中島 孝 外

被告 国 外1名

## 準備書面（35）

（国第9、第10準備書面の規制権限に関する法律論に対する反論）

2015（平成27）年5月8日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 安田 純治 外

## 内容

本準備書面の概要.....	4
第1 「原子炉施設の安全確保対策の体系」に関する被告国の主張に対する反論.	4
1 被告国の主張の概要.....	4
2 「段階的規制」論から省令制定権限を否定する被告国の主張の誤り .....	5
（1）これまでの主張 .....	5
（2）法律の趣旨・目的と経済産業大臣の権限の性質.....	7
（3）「基本設計ないし基本的設計方針」なる概念で法規制を制限することは法の趣旨・目的に反すること .....	8
3 非常用電源設備の「多重性又は多様性及び独立性」において、内部事象と外部事象を差別することに合理性がないこと .....	11
（1）これまでの主張 .....	11
（2）2006年までの時点で津波を共通原因として「多重性又は多様性及び独立性」を規制化しなかったことに合理性がないこと .....	12
4 運転開始後は内部事象についてのみ安全評価をすれば足りるとの主張に合理性がないこと .....	13
（1）被告国の主張.....	13
（2）国が津波対策を設計上の考慮だけで足りるとしてきた安全確保対策の基本が誤っていたこと .....	13
（3）安全評価を内部事象を対象とする「単一故障仮定」だけで足りるとしてきたことが誤っていたこと .....	14
4 小括.....	17
第2 電気事業法に基づいて津波に対する防護措置を求める権限の有無 .....	18
1 これまでの主張 .....	18

2	改正法に明記した趣旨 .....	18
3	平成24年法改正前においても個別の津波防護対策を既設原子力発電所に適合させる権限があったこと .....	19
4	津波防護策の適合は受忍限度の範囲内にあること .....	20
第3	シビアアクシデント対策の権限の有無について .....	22
1	問題の所在 .....	22
2	これまでの主張の経過 .....	23
	(1) 被告国の主張 .....	23
	(2) 原告らの主張 .....	23
3	被告国第9準備書面第4「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」について .....	24
	(1) 被告国の主張 .....	24
	(2) 原告らの主張 .....	26

## 本準備書面の概要

本準備書面は、被告国準備書面の第9、第10の主張のうち、経済産業大臣の規制権限に関する法律論に対する反論主張を行うものである。

国第9準備書面の主張のうち、規制権限にかかわるものは、同準備書面の目次に従えば、次のとおりである。

第2 原子炉施設の安全確保対策の体系

第3 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、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4 平成24年の炉基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

国第10準備書面の主張のうち、規制権限にかかわるものは、同準備書面の目次に従えば次のとおりである。

第2の1 基本設計ないし基本的設計方針の意義

第2の2 津波についての基本設計ないし基本的設計方針の内容

原告らは、本準備書面において、上記規制権限に関する国の主張に対し、以下の3項目に分けて反論する。

第1 「原子炉施設の安全確保対策の体系」に関する国の主張に対する反論

第2 電気事業法に基づいて津波に対する防護措置を求める権限の有無

第3 シビアアクシデント対策の権限の有無について

## 第1 「原子炉施設の安全確保対策の体系」に関する被告国の主張に対する反論

### 1 被告国の主張の概要

被告国の主張は、本件事故まで原子炉施設の安全確保のために国がとってきた対策とその運用の体系を述べて、その考え方に合理性があったというものである。そこにおいていくつかの視点で述べられている対策と運用の体系の骨子

は、次のように整理できる。

① 「段階的安全規制」の体系から論ずる主張

基本設計ないし基本的設計方針（原子炉等規制法の規制領域とする。）と基本設計ないし基本的設計方針が妥当であることを前提にした詳細設計（電気事業法の規制領域とする。）を分けて、防潮堤や防潮扉の設置等は基本設計ないし基本的設計方針の変更を要する措置であり、電気事業法39条に基づく技術基準省令制定権限がなかった、とする主張。

② 内部事象と外部事象対策に対する規制の差別化から論ずる主張

安全設計審査指針が外部事象と内部事象を分けて規定しているとの理解に立ったうえで、技術基準省令62号（以下「省令62号」という。）も2つを分けて規制しているとの理解に立つことを前提に、そのことを理由に、非常用電源設備及びその附属設備について定めた省令62号33条4項は、外部事象である津波対策には適用されない、という主張。

③ 内部事象について単一故障の仮定による安全評価をすれば十分であるとする主張

外部事象対策は設計上の考慮とされそこで完結しており、運転開始後の原子力発電所の安全確保については、内部事象のみを対象とする単一故障の仮定の考え方に基づいて安全評価をすれば足りるとの理解に立って、経済産業大臣が外部事象を考慮する必要がないとして省令62号を制定・解釈してきた国の安全対策には不合理はなかった、とする主張。

以下項を改めて順次反論する。

## 2 「段階的規制」論から省令制定権限を否定する被告国の主張の誤り

### (1) これまでの主張

被告国は、第6準備書面第6（68～72頁）、第8準備書面第4（45～56頁）、第9準備書面第3（39～46頁）において、「経済産業大臣は、原告

らが講じるべきであったとする措置のうち、防潮堤や防潮扉の設置等の基本設計ないし基本的設計方針の変更を要する措置について、省令62号を改正し、技術基準適合命令を発令することにより是正する権限を有していなかった」と主張する。

これに対し、原告らは、準備書面(24)第3(27~40頁)において反論し、次のように小括した。

すなわち、「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。」

## (2) 法律の趣旨・目的と経済産業大臣の権限の性質

原告準備書面（24）29～30頁で主張したとおり、原子炉等規制法の趣旨・目的は、「原子炉による災害の防止」であり、その「災害」とは、原子炉から放射線障害等の被害が発生することである。さらに同準備書面31頁で主張したとおり、電気事業法39条、40条の趣旨・目的は、原子力発電所においては、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を含むものである。

原子炉等規制法も電気事業法もその趣旨・目的を達成するために、経済産業大臣に規制権限を委任している。

伊方原発訴訟最判は、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」と説示している。伊方原発訴訟最判は、原子炉設置許可段階における経済産業大臣の権限に関するものである。そこで述べられているとおり、経済産業大臣の権限は、「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」、「科学的、専門技術的見地から」委任されたものである。この経済産業大臣に委任された権限の性質は、原子力発電所が運転開始した後

の電気事業法39条に基づいて経済産業大臣に委任される権限にも当然妥当するものである。

(3) 「基本設計ないし基本的設計方針」なる概念で法規制を制限することは法の趣旨・目的に反すること

ア 被告国は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項については、後段規制である電気事業法39条、40条に基づく経済産業大臣の権限がない旨主張する。

被告国が持ち出す「基本設計ないし基本的設計方針」という概念は原子炉等規制法や電気事業法等の法律に定められた概念ではない。そこで、原告は2014（平成26）年11月14日付け「国の第9準備書面に対する求釈明申立書」において、「基本設計ないし基本的設計方針」の意義について求釈明を行った。これに対し、被告国は第10準備書面第2において回答している。

イ 被告国も認めるとおり、基本設計ないし基本的設計方針という概念は法律に定められた要件ではなく、被告国が、工学的分野における設計において用いられる概念を原子炉の安全確保対策とその運用の体系のなかに持ち込んで使用している用語である。

原子力発電所の設置許可処分取消が裁判で争われた最初の裁判である伊方原発訴訟において、設置許可段階における安全審査の対象が争点の1つとなった。同訴訟の原告は、この許可処分の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旨主張した。これに対し、国は、設置許可段階における安全審査の対象は基本設計ないし基本的設計方針に関する事項に限定されるとの主張を行った。そして、被告国第10準備書面4頁にあるとおり、一審松山地裁判決及び控訴審高松高裁判決は、国の主張を容れて「原子炉設置許可処分における安全性に関する審査は当該原子炉の基本的設計方針ないしは基本計画において、十分安



全性が確保されるものかどうかを確認すれば足りると解される。」と判示した。

これに対し、伊方原発訴訟最判は、「原子炉の設置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。右にみた規制法の規制の構造に照らすと、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、「基本的設計方針」という用語は使用していない。

ウ 被告国は、国第10準備書面5頁以下において、「基本設計ないし基本的設計方針は、後続の詳細設計等に対して方針を示し枠組みを与えるものであるが、具体的な個々の原子炉の安全審査において、上記の基本設計ないし基本的設計方針として、いかなる事項をいかなる程度まで審査すべきかは、対象となる設備等の災害防止上の位置づけ、安全審査時点における技術的知見、当該設備等の他の利用実績等の事情によって異なり得るのであって、具体的な安全審査の基準あるいは判断基準の策定について処分行政庁に専門技術的裁量が認められることに照らせば、基本設計ないし基本的設計方針としていかなる事項をいかなる程度まで審査すべきかの具体的な判別についても、行政庁の専門技術的な見地からの合理的な判断に委ねられている。」と主張する。

被告国の主張によれば、「基本設計ないし基本的設計方針」の安全性に関わる事項は一義的に明確なものではなく、規制行政庁の専門技術的裁量で決められるものだということである。被告国は、前段規制としての「基本設計ないし基本的設計方針」、後段規制としての「詳細設計」という概念を持ちだして安全規制体系が異なることを強調し、それを権限の有無に結びつけようとするが、その概念は概括的なものであり、その概念用語から一義的に明確な帰結がでてくる

ものではない。たとえば、建屋内の安全上重要な機器が設置されている部屋の入口扉を水密扉とすることが原子炉による災害を防止するために必要と判断される事情が発生すれば、経済産業大臣は電気事業法39条及び40条から委任された権限を行使して水密扉の設置を規制化することができるし、規制化しなければならない。そして水密扉は被告国のいう「基本設計ないし基本的設計方針」に属する事項ではないと解することが十分に可能である。

それが万が一にも原子炉による災害を発生させないために、既設の原子力発電所に対する安全規制権限を経済産業大臣に委任した電気事業法の趣旨である。

エ 被告国の主張は、伊方原発訴訟最判も引用しながら、国がとってきた「段階的規制」という安全規制の体系を理由に、「後段規制」の権限の範囲を限定しようとするものである。これは、段階的安全規制の趣旨が「原子炉による災害の防止」を徹底するところにあることに反する主張であり、失当である。

原告準備書面（24）33頁で主張したとおり、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。ところが、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。

原子力発電所の設置許可後において、科学技術的知見の進展を踏まえて、適切な安全対策を適時にとらなければならない事態となったとき、それが被告国のいう「基本設計ないし基本的設計方針」に属する事項であったときには、

まさに運転中の原子力発電所の安全確保のためにその措置をとることが必要なのであるから、経済産業大臣は、原子炉等規制法に基づく規制措置（原子力安全委員会の審査が介在する）をとるとともに、既設原子炉について電気事業法による規制措置をもとらなければならない。これが、原子炉等規制法及び電気事業法の趣旨、目的から経済産業大臣に規制権限が委任された趣旨である。

### 3 非常用電源設備の「多重性又は多様性及び独立性」において、内部事象と外部事象を差別することに合理性がないこと

#### (1) これまでの主張

ア 被告国は、第6準備書面第5（42頁以下）、第9準備書面の第2の（3）及び（4）において、安全設計審査指針は、外部事象と内部事象を分けて規定するという体系を採用していること、具体的には、指針2は外部事象のうち自然現象、指針3は自然現象以外の外部事象、指針4以下は内部事象のみをそれぞれ対象としている、と主張する。

これに対し、原告らは、準備書面（24）の第5の4（53頁以下）において、安全設計審査指針の体系について、総則「IV. 原子炉の施設全般」と各則「V. 原子炉及び原子炉停止系」以下、という構造にあり、総則として、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、原子炉施設のうち重要度の特に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（指針9）こと、各則にある指針48第3項が指針9を具体化して、「非常用所内電源系は、多重性又は多様性及び独立性を有」することを求めていること、この構造からすれば、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の規定が指針48にも及ぶと解される、と主張した。

イ 被告国は、第6準備書面44頁以下、第9準備書面20頁以下において、省令62号も指針類と同様の体系にのっとって規定されているとしたうえで、地

震を除く外部事象についての規定は省令62号4条1項、外部事象である地震についての規定は省令62号5条1項・2項、外部人為事象についての規定は省令62号4条2項であり、省令6条以下（特に8条の2及び33条4項）は専ら内部事象に対する規定であると主張する。

これに対し、原告は、準備書面（24）55頁～57頁において、省令62号も、安全設計審査指針の構造と同じく、総則としての「原子炉施設」全体の防護のための措置として4条、5条、8条の2が規定され、各則として33条4項が規定されていること、この構造からすれば33条4項の「非常用電源設備及びその附属設備の多重性又は多様性及び独立性」は津波対策にも適用されること、万が一にも原子炉による災害を起こさないという法の趣旨・目的からすれば、33条4項の適用との関係で外部事象、内部事象で差別をすることに合理性がない、と主張した。

**（2）2006年までの時点で津波を共通原因として「多重性又は多様性及び独立性」を規制化しなかったことに合理性がないこと**

省令62号は、経済産業大臣が電気事業法の委任を受けて、原子炉の災害を防止するという法の趣旨・目的を実現するために制定する省令である。経済産業大臣が制定した同省令に不備・不合理があれば、経済産業大臣は、法から委任を受けた趣旨に従って省令改正をする責務がある。被告国は、安全設計審査指針の体系についての自らの取り扱いを持ち出してそのことを根拠にして、省令62号には不備・不合理はなかったと主張するが、そもそも安全設計審査指針には省令を法的に拘束する法規範性はない。

本件でいえば、仮に、被告国の主張するとおり、経済産業大臣が、従前、内部溢水及び津波に対しては、非常用電源設備及びその附属設備に関する同省令33条4項が規定する「多重性又は多様性及び独立性」を考慮する必要がないとの判断をしていたのであれば、経済産業大臣は、2006（平成18）年までの間に集積された、溢水と非常用電源設備の機能に関する知見及び津波に関

する知見を考慮して、法の趣旨・目的に照らして、その省令の規定の在り方に合理性がないことを認識し、内部溢水及び津波を共通原因としても、非常用電源設備及びその附属設備の「多重性又は多様性及び独立性」が確保されるよう省令改正を行うべきであったのである。

#### 4 運転開始後は内部事象についてのみ安全評価をすれば足りるとの主張に合理性がないこと

##### (1) 被告国の主張

被告国は、第9準備書面25頁以下で、外部事象に対する設計上の考慮として、地震についての耐震設計審査指針、津波についての平成13年安全設計審査指針の指針2第2項、平成18年耐震設計審査指針の指針8(2)を取り上げて、設計上の考慮の内容を説明している。津波については、「津波に対する設計上の考慮においては、原子炉施設の安全上重要な施設が津波の浸水等により重大な影響を受けないものとするのが重要であることから、津波に対する事故防止対策については、敷地高さを想定津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本としている。そのため、津波の浸水等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするを基本設計ないし基本的設計方針として要求し、これを前提に詳細設計を省令62号4条の定める技術基準に適合させるものとし、基本設計ないし基本的設計方針において示された津波に対する事故防止対策の実現を図っているのである。」と主張する。

##### (2) 国が津波対策を設計上の考慮だけで足りるとしてきた安全確保対策の基本が誤っていたこと

被告国の主張によれば、国がとってきた原子力発電所の自然災害からの防護は、原子力発電所の設置許可時点における自然現象に関する知見をもとに、これ以上の事象は起きないであろうとの最悪条件を定めてその値を基準に原子力発電所施設全体の設計基準としてきたこと、津波であれば、敷地高さを想定さ

れる津波の高さ以上のものとして津波の浸入を防ぐことを設計上の考慮とした、  
というものである。

被告国にとってきた自然現象に対する安全対策の体系は、原子力発電所の設備の安全に対する設計上の考慮を決めてそれを充足する原子力発電所の施設を建設してしまえば、自然現象が誘発する原子炉の破壊は完全に防護することができるとの前提に立つものである。国は、自ら運用してきたこの安全対策の体系のもとで、原子力発電所の施設全体の安全が自然災害から確保されているという考えを前提とするために、設計上の考慮を超える自然災害が運転中の原子力発電所の個々の重要な安全施設全体を破壊する共通要因故障となり得るという考えを排除してきたのである。

被告国がこの安全確保対策の体系に固執している限り、溢水と非常用電源設備の機能に関する新しい知見及び津波に関する新しい知見がどれだけ集積しようとも、原子炉の安全性確保に活かされないのである。

### **(3) 安全評価を内部事象を対象とする「単一故障仮定」だけで足りるとしてきたことが誤っていたこと**

被告国は、第9準備書面30頁以下で、国が運転開始後の原子力発電所について、内部事象のみを対象とする安全評価を行ってきたこと、内部事象を対象とする安全評価の手法として安全評価指針が求める「単一故障仮定」の考え方を採用してきたこと、国がとってきたこのような安全確保の体系及び単一故障の仮定の考え方に基づいて規定された省令62号は不合理であったとはいえないこと、を主張する。

原告は、単一故障仮定の考え方が、機械の故障や運転員のミスなど純粋な工学的故障から原子炉による災害を防止するための安全評価の手法として合理性を有することを争うものではない。

しかし、国が、安全評価と規制の対象を純粋に工学的な問題に限定してこれで原子力発電所の安全は万全に確保されているとしてきたこと、逆に、内部溢

水や津波を共通故障要因として考慮せず、安全評価の対象から全く除外してきたことが誤っていたのである。

被告国は、第9準備書面37頁以下で、自らとってきた安全対策の体系及び単一故障の仮定の考え方の合理性は裁判例においても認められていることとして、浜岡発電所運転差止め請求事件についての静岡地方裁判所平成19年10月26日判決（以下静岡地裁判決という）（乙B第78号証）の判示部分を引用する。

被告国が引用している部分の論点は、「地震の発生を想定した場合、地震その他の自然現象に対して設計上の考慮をすることを前提として、内部事象としての異常事態について単一故障の仮定による安全評価をすれば十分といえるか」というものである。これについて、同事件の原告は「地震の発生を想定して共通原因故障の仮定をした安全評価をしなければ十分といえない」と主張する。これに対し、静岡地裁判決は、「全体として本件原子炉施設の安全性が確保されるのであれば、安全評価審査指針が定めるように、安全設計審査指針に基づいて別途設計上の考慮がなされることを前提に、内部事象としての異常について単一故障の仮定による安全評価をするという方法をとることもそれ自体として不合理ではない。そして、原子炉施設においては、安全評価審査指針に基づく安全評価とは別に耐震設計審査指針等の基準を満たすことが要請され、その基準を満たしていれば安全上重要な設備が同時に複数故障するということはおよそ考えられないのであるから、安全評価の過程においてまで地震発生を共通原因とした故障の仮定をする必要は認められず、内部事象としての異常事態について単一故障の仮定をすれば十分であると認められる。したがって、原告らが主張するようなシュラウドの分離、複数の再循環配管破断の同時発生、複数の主蒸気管の同時破断、停電時非常用ディーゼル発電機の2台同時起動失敗等の複数同時故障を想定する必要はない。もっとも、原告らにおいて、地震動等によって複数箇所で大規模事象が発生することが合理的に想定でき、その場合に、

安全設計審査指針が定める地震その他の自然現象に対する設計上の考慮と安全評価審査指針が規定する単一故障の仮定による安全評価によっては不十分であり、それによっては原子炉施設の安全性が確保されないことを合理的に推認できることを主張立証した場合には、被告の行っている単一故障の仮定は妥当でないと評価されるので、本件原子炉施設の耐震安全性は確保されないと判断されることになる。」と判示した。

静岡地裁判決の上記判示部分の重要なポイントは、「原子炉施設においては、安全評価審査指針に基づく安全評価とは別に耐震設計審査指針等の基準を満たすことが要請され、その基準を満たしていれば安全上重要な設備が同時に複数故障するということはおよそ考えられないのであるから」としているところである。つまり静岡地裁判決は、耐震設計審査指針が求める地震動に対する防護措置をきわめて高度なものと評価する前提に立って「その基準を満たしていれば安全上重要な設備が複数故障することはおよそ考えられない」との安全評価をしたのである。もっとも、この静岡地裁判決の「安全評価」は一応の判断であり、同判決は続けて、「もっとも、原告らにおいて、地震動等によって複数箇所不具合事象が発生することが合理的に想定でき、その場合に、安全設計審査指針が定める地震その他の自然現象に対する設計上の考慮と安全評価審査指針が規定する単一故障の仮定による安全評価によっては不十分であり、それによっては原子炉施設の安全性が確保されないことを合理的に推認できることを主張立証した場合には、被告の行っている単一故障の仮定は妥当でないと評価されるので、本件原子炉施設の耐震安全性は確保されないと判断されることになる。」と別の判断になる可能性にも言及している。

耐震設計審査指針の基準を満たしていれば「安全上重要な設備が同時に複数故障するということはおよそ考えられないのである」という評価の当否はさておき、津波に対する防護において、津波を共通原因故障の仮定とした安全評価をすることなく、内部事象についての単一故障の仮定だけで足りるといえるた



めには、安全設計審査指針が、静岡地裁判決が前提とした耐震設計審査指針の地震動対策に匹敵するような高度な津波防護措置を基準としていることが前提となるのである。

しかし、津波については、施設全体を防護する耐震設計審査指針の地震動対策に匹敵するような水準の基準が準備されていないにもかかわらず、非常用電源設備や最終ヒートシンクとしての海水ポンプなどの安全上重要な設備について、津波を共通原因故障として取り扱ってこなかったのである。静岡地裁判決の判示部分は被告国の主張を正当化するものではない。

#### 4 小括

被告国の主張は、総論として、原子力の安全規制の権限を有する経済産業大臣に広範な裁量権があることを最大限に強調しながら、これまで国が作り、とってきた原子炉施設の安全確保の体系論の正当性を大展開したうえで、各論において、経済産業大臣には権原がなかったから仕方がなかったという責任免罪に結びつけようとするものである。

被告国の主張する体系論は、要するに、原子力発電所の設置許可の段階で、過去の記録上確認できる最大津波高を考慮した想定に基づいて施設の敷地高を設定してあるので、津波対策としてはそれで完了しており、経済産業大臣は、運転を開始した原子力発電所の安全確保として津波対策を考える必要がないというに等しいものである。

被告国の主張する原子炉施設の安全確保の体系は、最新の津波知見がどれだけ集積されようとも、非常用電源設備等の被水による機能喪失の危険性を警告する事故例がどれだけ集積しようとも、経済産業大臣も電気事業者もすべてその知見をブロックし、排除してしまう安全思考停止ともいえるべき構造をもたらしていた。

これは、万が一にも原子炉による災害を発生させないという原子炉等規制法

及び電気事業法の趣旨・目的から大きく逸脱し、経済産業大臣に委任された権限の行使の在り方として著しく不合理だというべきものである。

## 第2 電気事業法に基づいて津波に対する防護措置を求める権限の有無

### 1 これまでの主張

被告国は、第6準備書面第6、第8準備書面第4において、平成24年改正後原子炉等規制法43条の3の23と改正前電気事業法40条を比較して、改正後原子炉等規制法43条の3の23に「発電原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項4号の基準に適合していないと認めるとき」という文言が明記されたことを理由に、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ができなかった、と主張する。

これに対し、原告は準備書面(24)29頁以下において、改正後の原子炉等規制法43条の3の23第1項に「発電原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項4号の基準に適合していないと認めるとき」が明記されたのは、権限の創設ではなく、この文言が法律になかったとしても、経済産業大臣は、電気事業法40条に基づいて、原告が主張する津波防護対策をとる権限があったと主張している。

### 2 改正法に明記した趣旨

被告国は、第9準備書面42頁で、乙B80号及び同81号証の記載を引用して、設置許可処分に当たって審査の対象となる基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について技術基準適合命令を発する権限は経済産業大臣に授権されていなかった、と主張する。

しかし、規制行政庁は、平成24年法改正の前であっても、個別のシビアアクシデント対策を規制要件化したり、個別の安全確保対策について省令改正を

行って運転中の原子力発電所に適合させる権限を有しているにもかかわらず、常に推進側の利益擁護の立場に立って本裁判で被告国が主張するような原子力発電所の安全確保体系を運用し、適切な権限行使をすることを怠ってきたことが本件事故を防止することができなかった重大な原因の1つとなったのである。このことを痛切に反省し、規制行政庁に適切に権限行使をする責務があることを明示的に確認するとともに、法律改正という形式をとって新基準を策定した際には全て既設の原子力発電所に対しても適合を義務づけたのである。

被告国が引用する乙B80号証は平成24年6月20日付けの参議院環境委員会の附帯決議である。一般に附帯決議には法規範性はないし、法解釈の参考となるものではない。「二十二 シビアアクシデント対策や、バックフィット制度の導入に当たっては、推進側の意向に左右されず、政府が明言する最高水準の規制の導入を図ること」と決議されている。これは、事実経過として、規制行政庁が、安全設計審査指針等の指針類をすべて既設原子力発電所に対しても適合するという規制をしてきていなかったのであるから、「バックフィット制度の導入」という表現がとられたものである。この表現から、法改正がなされなければ権限がなかったということにはならない。

被告国が引用する乙B81号証の説明は「最新の知見を新基準として取り入れた際に、既設の施設に対しても適合を義務付け(バックフィット制度の導入)」というものである。改正原子炉等規制法43条の3の23が、原子力発電所の新設の際の規制基準はすべて既設原子力発電所にも適合させる義務付けを行ったことは、法改正前にはなかった制度であることはそのとおりであり、上記説明はそのことを「バックフィット制度の導入」と表現したものである。

### 3 平成24年法改正前においても個別の津波防護対策を既設原子力発電所に適合させる権限があったこと

たしかに、平成24年原子炉等規制法改正前には、改訂された指針類を一律

に既設原子力発電所に適合させることを事業者に義務付けることを求める法制度はなかった。しかし、そのことと、個別特定の審査指針を省令62号に規定して既設の原子力発電所に適合させる権限の有無とは別の次元の問題である。

例えば、2006（平成18）年1月1日施行の省令62号で、「非常用電源設備及びその附属設備の多重性又は多様性及び独立性」が規制要件となった。これは当然、既設原子力発電所に対し適合を義務づけるものである。

被告国が、「津波に対する設計上の考慮においては、原子炉施設の安全上重要な施設が津波の浸水等により重大な影響を受けないものとするのが重要であることから、津波に対する事故防止対策については、敷地高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本としている。」と主張する（第9準備書面29頁）とおり、国のいう津波対策の基本設計は原子力発電所施設の敷地高さを想定する津波の侵入を防げる高さを確保することであり、そこに尽きるのである。第3「シビアアクシデント対策の権限」において後述するが、被告国は、本件事故後に省令62号の「解釈の改正」や省令の改正を行って、津波対策を省令62号による規制対象とする措置をとったことについて、「津波の浸入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするという基本設計ないし基本的設計方針が示した津波に対する事故防止対策をより一層確実に実現するための詳細設計上の要求を具体的に規定したものである。」との理屈を述べている（第9準備書面55～56頁）。これは要するに、万が一敷地高さを超える津波が到来したときになお、原子炉による災害を防止するために非常用電源設備や最終ヒートシンクを完全に喪わないための防護対策をとることが電気事業法39条、40条が経済産業大臣に権限を委任した範囲内であることを認めているのである。

#### 4 津波防護策の適合は受忍限度の範囲内にあること

原告は、準備書面（24）38～39頁で、「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。」と主張した。

津波対策をするために、設置許可を受けて建設された原子炉施設の「敷地高さを変更する」ことは、当該原子炉施設を廃炉にすることに等しいことであり、一般には電気事業者の受忍限度の範囲内にあるということとはできないと原告も考える。

しかし、原告らが主張する、津波から原子力発電所の非常用電源設備を防護するための非常用電源設備の分散・高所配置、非常用電源設備を収納している建屋全体及び各部屋の水密化、水密扉の設置等の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にあるし、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。

### 第3 シビアアクシデント対策の権限の有無について

#### 1 問題の所在

原告らは、準備書面（6）の第3「原子力発電所においてとられるべきシビアアクシデント対策」において、被告国が、本件過酷事故が発生するまでシビアアクシデント対策を法規制としなかった事実を主張し、準備書面（11）第4において、それを補充する主張をした。そのうえで、準備書面（16）の第5「まとめ」の3「万が一の長時間交流電源喪失等に対する適切な措置をとることを規制することの必要性とその怠り」において、シビアアクシデント対策として長時間の全交流電源喪失等を回避する措置をとることの必要性を主張したうえで、「規制権限不行使の違法」として、次のとおり主張した。すなわち、「経済産業大臣が、2002（平成14）年7月31日の時点で、遅くとも2006（平成18）年中には、万が一にも原子力発電所が地震及びこれに随伴する津波の影響で全交流電源喪失及び原子炉の最終ヒートシンクの喪失という事態が発生しないように、電気事業法39条から委任された技術基準省令を適切に改正する権限、同法40条から委任された適切な技術基準に適合させる権限に基づき、被告東京電力に対し、福島第一原子力発電所の原子炉が、地震及びこれに随伴する津波による全交流電源機能喪失及び原子炉の最終ヒートシンク喪失を回避するために必要な措置をとらせるべきであったにもかかわらず、この規制権限行使を怠ったことは、原子力発電所の原子炉を規制する原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法の趣旨、目的及びこの分野における規制権限の在り方を踏まえれば、その不行使は許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるので、原告らとの関係において、国賠法1条1項の適用上違法となる。」

原告らが求めたこの措置は、本件過酷事故発生後に、経済産業大臣が省令62号改正を行って5条の2を追加して規制化したものである。

## 2 これまでの主張の経過

### (1) 被告国の主張

被告国は、第5準備書面第8（51～55頁）において、「炉規法制定時において、いまだシビアアクシデントとして整理された概念はなく、その後も、福島第一発電所事故に至るまで、シビアアクシデント対策は、事業者の自主的取組と位置づけられ、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が設けられることはなく、平成24年法律第47号による改正により、炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が創設されたものであり、同事故以前においてはシビアアクシデント対策は同法による規制の対象となっていなかったものである。」と主張した。

### (2) 原告らの主張

ア これに対し、原告らは、準備書面（23）の第3（19頁以下）において、平成24年炉規法改正に先立って、経済大臣は省令62号4条を改正し、新たに5条の2を追加規定したこと、5条の2の1項は「想定される津波により原子炉の安全性が損なわれるおそれがあるとき」としており、これは設計基準事象レベルの事態に対する防護措置を求める規定であること、これに対し、5条の2の2項は、限定なしに「津波によって」と規定しているとおおり、設計基準事象レベルを超える津波をも対象としていること、1項に基づく防護措置によって防護できず、交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない、と規定している。これは、津波という外的事象に限ってはいるが、万が一にも、全交流電源喪失・最終ヒートシンク喪失を回避するためのシビアアクシデント対策の措置を規定したものと解するしかないこと、と主張した。

さらに原告らは、準備書面（24）の第4（40頁以下）において、省令6

2号5条の2追加に加えて、経済産業大臣が、本件事故直後である2011（平成23）年3月30日付けで行った指示及び省令62号の（解釈）改正を行ったこと、同年10月7日に省令62号改正をして5条の2を追加したことを指摘した上で、「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、法の趣旨からするあるべき法解釈である。」と主張した。

### 3 被告国第9準備書面第4「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」について

#### （1）被告国の主張

ア 被告国は、第9準備書面47～63頁において、原告らが指摘した緊急安全対策及び省令62号の（解釈の）改正について、これらは、津波に対するシビアアクシデント対策に関する権限行使として行ったものではないと主張する。

2011（平成23）年3月30日、経済産業大臣は、省令62号16条6号、25条4号ロ、33条の解釈の改正を行った。なお、原告らは準備書面（24）43頁で、規定を改正したと主張したが、この点被告国が主張するとおり、規定自体の改正ではなく、規定の「解釈の改正」である。しかし、規制内容の



変更であることには変わりはない。

この解釈改正による規制化は、「津波により」と明示されているとおり、従前の津波防護対策が効を奏さなかったときに原子炉による災害を防止するためになされたものであることは間違いない。

原告らは、この規制はシビアアクシデント対策の法規制化と評価できると主張したところ、被告国は「これらはいずれも基本設計ないし、基本的設計方針において示された事故防止対策の実現可能性を詳細設計に追加により強化するものである。・・・かかる設備の追加は、既に基本設計ないし基本的設計方針において示されている事故防止対策の枠組みのなかで、その実現可能性を詳細設計の追加により強化するものである。」としたうえで、省令62号の解釈の一部改正は、「内部事象に対する事故防止対策に関するこれらの規定を外部事象に拡大して適用するという趣旨ではない。飽くまで、これらの規定が、従来から目的としていた事故防止対策の実現可能性を一層強化するところにある。」と主張する。

イ 被告国は、2011（平成23）年10月7日省令62号改正を行い、5条の2を追加したことについて、「平成23年3月30日の時点では、緊急安全対策に係る設備要求を、省令62号の改正によらず、16条、25条及び33条の解釈の改正によって位置づけるものとしていたが、これらの設備要求を基本設計ないし基本的設計方針において示された内部事象に対する事故防止対策の実現可能性を一層向上させるものとして整理するよりも、基本設計ないし基本的設計方針において枠組みを示された外部事象（津波）に対する事故防止対策の実現可能性を詳細設計の追加により向上させるものと整理する方が、緊急安全対策の指示内容との関係において、より整合的なものであると判断されたため、かかる整理を明示的なものとするべく、省令62号及びその解釈の改正を行った。」と説明する。

ウ 被告国は、第5準備書面第8の2、第8準備書面第3の1に続いて、第9準備

備書面第4の3において、平成24年改正炉規法43条の6第1項3号及び4号の規定はシビアアクシデント対策の規定であり、これはこの改正法により創設されたものである、と主張する。

## (2) 原告らの主張

ア 第1で述べたとおり、被告国の設計上の考慮としての津波防護対策は、敷地高さを想定津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐというところにあり、それ以上のものはなかった。被告国のとってきた自然現象に対する安全対策の体系は、原子力発電所の設備の安全に対する設計上の考慮を決めてそれを充足する原子力発電所の施設を建設してしまえば、自然現象が誘発する原子炉の破壊は完全に防護することができるとの前提に立つものである。国は、自ら運用してきたこの安全対策の体系のもとで、原子力発電所の施設全体の安全が自然災害から確保されているという考えを前提とするために、設計上の考慮を超える自然災害が運転中の原子力発電所の個々の重要な安全施設全体を破壊する共通要因故障となり得るという考えを排除してきたのである。

原告らは、被告国の津波対策に対する主張をこのように理解した上で、上記した省令62号の解釈改正や規定改正は、この想定津波以上の津波の到来により津波が敷地上に遡上し、重要な安全設備の機能を喪失し、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制することであり、これは想定外の津波を共通原因として重要な安全設備の機能喪失することを防護するための措置であることから、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であると主張した。

これに対し、被告国は、第9準備書面55～56頁で、「福島第一発電所事故によって得られた新たな知見を踏まえ、5条の2の2項を規定した。基本設計ないし基本的設計方針における津波に対する事故防止対策は、敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐという設計のみを絶対的な要件としているのではなく、飽くまでそのような設計とすることを基本とし

た上で、津波の侵入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするものである。(代替設備の確保を求める) 同条2項は、津波の侵入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするという基本設計ないし基本的設計方針が示した津波に対する事故防止対策をより一層確実に実現するための詳細設計上の要求を規定したものにほかならない。以上のとおり、5条の2第2項は、飽くまで上記三つの機能の喪失を直ちに回復することが可能となるような詳細設計上の要求を追加することにより、シビアアクシデントに至るおそれのある事象に拡大することを防止することを求めたものであり、津波に対する事故防止対策の実現可能性の一層の向上を図ったものにほかならない。」と主張する。

被告国は、本件事故後にとった措置を、被告国の主張する安全確保体系の中に押し込もうとするが、その説明は支離滅裂となっている。被告国が内部事象の規定であると主張する省令62号16条6号、25条4号、33条2項を「外部事象である津波」を共通原因とする対策として適用したり、「想定される」という限定なしの「津波」を共通原因とする5条の2を規定したりしたことは、被告国がとってきた安全確保対策が、原子炉による災害を万が一にも防止するという法律の趣旨・目的に照らし、根本的に破綻をしたことの反省に立って行われたことである。

イ 平成24年改正原子炉等規制法43条の3の6第1項3号が明示されたのは、規制行政庁が、平成24年法改正の前であっても、個別のシビアアクシデント対策を規制要件化する権限を有しているにもかかわらず、1992（平成4）年時点で、経済産業大臣がシビアアクシデント対策を法規制化せず、電気事業者の自主的取り組みとする方針をとったことをその後見直すことなく米国に20年以上の遅れをとったことが、本件事故を防止することができなかった重大な原因の1つとなったことを痛切に反省し、法律改正という形式をとって規制行政庁に適切に権限行使をする責務があることを明示的に確認したものである。

ウ いずれにしても、原告は、経済産業大臣は、万が一津波という共通原因により全交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備を喪失した場合であっ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ずることを法規制しておくべきであったと主張しているのであり、被告国の主張によっても、経済産業大臣にはこの権限があることは争いがないのである。

以上