

平成26年（ワ）第2734号 損害賠償請求事件

平成27年（ワ）第728号 損害賠償請求事件

平成27年（ワ）第3915号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外41名

被告 国 外1名

準備書面12

2016（平成28）年7月13日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 吉村 敏幸

同 宮下 和彦

同 近藤 恭典 外

第1 はじめに

原告らは、準備書面1及び同6を通じて、被告国のシビアアクシデント対策にかかる規制権限の内容を明らかにしてきた。

また、同2及びこのたび提出した同11において、このような規制権限が本件原発事故の前から被告国に対して与えられていたことの根拠と、それにもかかわらず、被告国がその権限を行使せず、規制を放棄してきたことを明らかにした。

本書面では、同2及び同11の概略について述べて、被告国にシビアアクシデント対策にかかる規制権限があることを明確にし、被告国の第3準備書面における主張のうち、この点に関連する「第3 我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていなかったこと」に対する反論を述べる。

第2 被告国のシビアアクシデント対策にかかる規制権限の根拠

1 原告ら準備書面2の概略

原告ら準備書面2で述べたことの概略は、「はじめに」で述べたとおりである。

すなわち、わが国が米国から技術導入した軽水炉型原子力発電所は、原子力一般の危険性に加えて、もともと冷却システムに本質的な脆弱性を有し、この要となる電源システムと電源の確保が絶対的な要請であること、そのため米国において、設計基準事象に基づく設計による安全確保の限界が認識され、1979（昭和54）年のスリーマイル島原発事故を機に、シビアアクシデント対策の必要性が認識され、規制が強化され始めた（第1）。

また、その後、1986（昭和61）年のチェルノブイリ原発事故の経験も経て、万が一にも炉心損傷に至る事故が起こらないようにするために対策をとることが国際的な要請となり、設計基準事象を慎重に設定することとともに、設計基準事象で想定した事象を大幅に超える事象が発生し、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、それがシビアアクシデントに拡大するのを防止する深層防護の知見が国際的に認知され、これに基づくシビアアクシデント対策が各国の法規制に取り入れられていった（第2）。

以上のとおり、国際的にはシビアアクシデント対策が進められており、被告国もそのことについての知見を十分に有していた。

そこで、被告国は、原子力基本法以下の原子力安全規制関係の法律及び電気事業法を、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・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的の1つとして制定した。

しかし、その目的に基づいて原子力安全委員会が安全確保のために制定したはずの各指針の改訂経過、電気事業法に基づく技術基準に関する省令の改正経過を見ると、外的事象である津波対策、全交流電源喪失対策に対してほとんど対策が講じられていなかった（第3）。

また、1980年代以降、シビアアクシデントの知見とその対策が国際的に進展し、さらに、1990年代以降、巨大地震・津波に関する知見の集積もあったことから、わが国においてもシビアアクシデント対策を構築することの必要性が認識されつつも、被告国がそれを法規制の対象にしなかった。そして、被告国が、2006（平成18）年時点で、設計基準事象を超える地震・津波対策を法規制としなかった結果、被告東京電力においても、福島第一原発において、万が一にも、炉心損傷がもたらされる重大事故を起こさないようにするために必要な対策をとっていなかった（第4）。

結局、本件事故の後になって、被告国（経済産業大臣）は、技術基準省令62号を改正してシビアアクシデント対策等についての措置を講じた（第5）。

2 原告ら準備書面11の概略

原告らは、上記準備書面2の補足として、準備書面11を提出した。原告ら

準備書面 1 1 で述べたことの概略は、「はじめに」で述べたとおりである。

すなわち、被告国が設置を推進して全国で運転開始した原子力発電所において事故・故障が続出し、組織的な事故隠蔽もなされた。また、この事態に直面した全国の住民・市民は、原子力発電所の安全性に大きな不安を抱き、原子力発電所の設置に反対し、さらに訴訟を通じて、原子力発電所の重大事故の可能性と万が一そうなったときの放射性物質による被害の広範さ・深刻さについて問題提起してきた。

このような情勢のもと、「我が国の原子力研究開発利用史上画期的な」改革となった原子力基本法 5 3 年改正以降において、被告国（原子力安全委員会及び通商産業大臣）は、原子力発電所の推進政策を維持するための不可欠の前提として、万が一にも重大事故を起こさないために、原子炉の安全の確保のための規制を最優先すべき法令上の重大な責務を負った（第 2）。

しかし、このような改革にもかかわらず、被告国は、原子力発電所の安全規制よりも原子力利用の推進（原子力発電所の新設など）を優先し、電力会社も安全確保よりも利潤追求を優先したために安全確保とは逆行する事態が進行し、とりわけ外的事象を原因とする全交流電源喪失対策を放棄するという致命的な誤りを犯した（第 3、第 4）。

3 小括

原告ら準備書面 2 及び 1 1 で述べてきた以上のことから明らかなように、遅くとも原子力基本法 5 3 年改正以降、シビアアクシデント対策にかかる規制権限は、原子力規制法令（本件では原子炉等規制法及び電気事業法）によって担当大臣に付与されていたということが出来る。

この点を確認したのが、原告ら準備書面 1 第 1 の 1 (2) においても引用した伊方原発訴訟上告審判決である。

すなわち、「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核燃

料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能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」、このような「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、原子炉を設置しようとする者の」「技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、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、十分な審査を行わせることにあるものと解される。」。

ここでは、地震や津波のような自然現象であれ、シビアアクシデントであれ、どのような原因であっても「災害が万が一にも起こらないようにするため」の権限が担当大臣には与えられていると解されている。

よって、被告国には、原子炉等規制法並びに電気事業法により、シビアアクシデント対策にかかる規制権限が与えられていたと言える。

第3 被告国第3準備書面の「第3 我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていなかったこと」における被告国の主張に対する反論

1 被告国は、シビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号による原子炉等規制法の改正により創設的に法規制の対象とされたものであり、同改正前においては、我が国の法制度上法規制の対象とはされていなかったと主張する。

かかる主張が法律上の主張としてどのような意味のある主張なのか不明であるが、少なくとも「被告国がシビアアクシデント対策にかかる規制権限を法律により与えられていなかった」という趣旨と理解して、以下、反論する。

なお、原告ら準備書面2における「シビアアクシデント対策が法規制の対象

とはされていなかった」などの主張がある。これらは、被告国にシビアアクシデント対策についての規制権限がなかったことを述べるものではなく、原告ら準備書面11や本書面で明確にしたとおり、規制権限があるにもかかわらず、対策を放棄したことを述べたものである。

2 被告国は、原子炉等規制法制定当時（昭和32年）、「シビアアクシデント」として整理された概念が存在しなかった、と主張している。

かかる主張は、どのような事故が起きるかあらかじめ分かっているならば、本件事故を防ぐことができないという趣旨と理解される。

しかし、そのような想定はできるはずもなく、被告国の主張は極めて不合理である。

そもそも、原告らが主張しているのは、本件事故を防ぐために被告国が講じることのできた措置を講じていなかったことである。本件事故の経過の中には、現在「シビアアクシデント」として整理されている概念が代表する事象や事故が含まれているところ、そうした事象や事故による災害が万が一でも起きないようにすべき権限が原子炉等規制法等の制定当時から与えられていたことは、原告ら準備書面2第3や同11第2以下において明らかにしたとおりである。概念整理ができなければ事故を防げないというのでは本末転倒というべきである。

また、同2第2以下や同11第3以下において明らかにしたとおり、シビアアクシデントに関する知見や事例が集積しており、現在「シビアアクシデント」として整理されている概念が代表する事象や事故としてどのようなものが考えられるか、については十分に明らかになっていたと言える。

したがって、被告国の主張は誤っている。

2 被告国は、平成4年5月28日原子力安全委員会決定により、シビアアクシ

デント対策を事業者の自主的取組と位置づけ、他方で、行政指導により、シビアアクシデント対策に係る施策を講じていたと主張している。

しかし、原告ら準備書面2第4の4以下、及び同11第4の4において明らかにしたとおり、上記決定は、被告国が原子力発電所の安全規制よりも原子力利用の推進（原子力発電所の新設など）を優先し、電力会社も安全確保よりも利潤追求を優先したために安全確保とは逆行する事態が進行し、シビアアクシデントを放棄したという致命的な誤りと言える政策選択をしたことの一過程である。

被告国は、上記主張の論拠として、本件事故まで、原子炉等規制法上、設置許可申請書の記載事項にシビアアクシデント対策に関する事項が含まれていないこと（23条）や許可要件においてもこれを要求する規定が設けられていないこと（24条）を挙げる。

しかし、被告国第3準備書面の後に提出された省令77号第2条1項2号によれば、設置許可申請書の記載事項の一つである「原子炉施設の位置、構造及び設備」（23条1項5号）として、例えば、「耐震構造」（省令77号第2条1項2号ロ(イ))、「原子炉冷却系施設の構造及び設備」（同号ホ）、「安全保護回路」（同号へ(ロ))、「制御設備」（同号へ(ハ))、「非常用制御設備」（同号へ(ニ))、「原子炉格納施設の構造及び設備」（同号リ）などを記載するよう求められている。これらの記載事項は、いずれも原子力発電所の事故対策に関わる事項であることからすれば、省令によってシビアアクシデント対策に関する事項を記載事項として要求することができたことが明らかになったと言える。

また、省令77号第2条2項によれば、原子炉等規制法施行令6条により、申請書のほかに、原子炉施設の安全設計に関する説明書も要求されているところ、政令や省令によりこのような説明書にシビアアクシデント対策にかかる事項についての説明書を含めるか、別途省令として定めることもできたと言える。

したがって、23条を根拠にシビアアクシデント対策が要求されていないと

いうことはできない。

また、24条についても、シビアアクシデントを含むあらゆる事故が万が一でも起きないように求められていたのであるから、そのような事故を起こさないための技術的能力や経理的基礎がなければ原子炉を設置してはならないのは当然であるし（1項3号）、「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」を要求する1項4号は、まさに本件事故を防ぐことを求めている条項と言える。「シビアアクシデント」と書かれていなければ、規制権限はない、というのはあまりに形式論理である。

そもそも、原告ら準備書面2第1でも述べたように、わが国が米国から技術導入した軽水炉型原子力発電所は、原子力一般の危険性に加えて、もともと冷却システムに本質的な脆弱性を有し、この要となる電源システムと電源の確保が絶対的な要請であることは導入当初から分かっていた。

そのような危険な技術である原子炉について設置を許可するのに、シビアアクシデントに該当するような事故すら防ぐための規制も講じないというのがおかしいことは火を見るより明らかである。

以上のとおり、被告国の主張の論拠はいずれも論拠となっておらず、やはり被告国の反論は誤っている。

3 被告国は、上記原子炉等規制法23条が現行の43条3の5に、同24条が現行の43条3の6に改定されたことをもって、シビアアクシデント対策が創設的に規定されたと主張している。

しかし、これも責任逃れのための後付けの理屈と言うほかない。前項までに明らかにしてきたとおり、被告国には原子炉等規制法制定当初からシビアアクシデントを含めた事故についての規制権限が与えられ、昭和53年原子力基本改正やその後の知見の進展などを踏まえ、シビアアクシデント対策を講じるべきことが喫緊の課題となっていた。にもかかわらず、原子力利用の推進を追求

して規制を怠り続けてきたのである。その象徴が先ほど述べた平成4年5月28日原子力安全委員会決定である。

したがって、本件事故を踏まえ、新たに改定された上記現行法は、シビアアクシデント対策を講じることができたのにそれをしなかったことの責任を追究されるのを免れるべく、被告国が上記のような主張をするため、シビアアクシデント対策だけを取り上げてこれを講じることが明文化したに過ぎないというべきである。

この点、被告国は、上記主張の論拠として、国会審議などでの発言や資料を挙げている。

しかし、いずれも本件事故後になされた発言や作成された資料であって、これらも結局被告国がその責任追究を免れるためにされたものに過ぎない。被告国に規制権限があったことは原告ら準備書面2及び同11で論じたことから明らかというべきである。

したがって、上記発言や資料は被告国の主張の論拠とならない。

- 4 このほか、被告国は、段階的安全規制の下、原子炉等規制法に基づく指針類と整合的、体系的に理解されるべき電気事業法の委任に基づく省令62号に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ということも主張しているが、以上に述べたとおり、原子炉等規制法においてシビアアクシデント対策を講じるべき規制権限が与えられていたと解することができる以上、この反論はその前提を誤っている。

第4 まとめ

繰り返し述べてきたとおり、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・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的の1つとして制定された原子力基本法以下の原子力安全規制関係

の法律及び電気事業法の趣旨、目的からすれば、被告国には、シビアアクシデント対策を講じるべき規制権限が与えられていたというべきである。

実際、スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故など、シビアアクシデントの知見とその対策が国際的に進展し、巨大地震・津波などに関する知見の集積もあったことから、わが国においてもシビアアクシデント対策を構築することが喫緊の課題となっていた。

にもかかわらず、被告国は、以上のことを認識しながら、原子力利用を推進し、電力会社も国の姿勢を奇貨として利潤追求を優先し、対策を放棄し続けた。このことを端的に示した一例が平成4年5月28日原子力安全委員会決定（乙A28）である。被告国は、あえて、法令の趣旨、目的を曲解したのである。

以上の点は原告ら準備書面11第4の5でも述べたとおりである。

したがって、被告国は、原子力基本法以下の原子力安全規制関係の法律及び電気事業法の趣旨、目的に従い、原告ら準備書面6で述べたシビアアクシデントに関する規制権限を適時適切に行使すべきであったところ、対策を放棄するという致命的な誤りを犯したことによって本件事故を招いたのである。

以上