

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 13

2016（平成28）年10月19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

## 目次

第1 本準備書面の目的	4
第2 被告国第3準備書面第2(指針類、省令62号が不合理であったとは認められないこと)に対する反論	4
1 「2 指針類と省令62号の関係」、「3 『残余のリスク』への対策は法規制の対象とされておらず、これを省令62号に盛り込むことはできなかったこと」について	4
2 「4 地震及び津波との関係で省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項は問題とならないこと」について	5
3 「5 原子炉施設の安全確保に当たっては、地震と津波の同時発生による原子炉施設への損傷等の危険も考慮されていること」について	10
4 「6 指針及び省令62号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はないこと」について	11
第3 被告国第3準備書面第4(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いこと)に対する反論	14
1 「2 シビアアクシデント対策等に係る被告国の行政指導の内容等」、「3 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」について	14
2 「4 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」について	20
3 「5 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」について	27
第4 被告国第4準備書面第1(国賠法1条1項の基本的枠組み)について	34
第5 被告国第4準備書面第2(規制権限不行使の違法性は認められないこと)に対する反論	34

1 「2 国賠法1条1項の違法の基準時となる職務行為の時点が明らかでないこと」 について.....	34
2 「3 炉規法29条2項に定める技術基準に適合しないことを理由として同法36条 1項に基づく保安措置命令を発令することはできないこと」について .....	36
3 「4 技術基準適合命令及び保安規定変更命令については行政庁に専門技術的 な裁量があり、省令の制定・改正についてはさらに広い裁量が認められること」に ついて .....	37
4 「5 経産大臣は、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することはできないこと」について .....	39
5 「6 シビアアクシデント対策は法規制の対象とはされていなかったのであり、省令 62号又は省令77号に規定することはできなかったこと」について .....	43

## 第1 本準備書面の目的

本準備書面では、被告国第3、第4準備書面のうち、原告ら準備書面12において反論した点以外の点についての原告らの反論をする。

## 第2 被告国第3準備書面第2（指針類、省令62号が不合理であったとは認められないこと）に対する反論

### 1 「2 指針類と省令62号の関係」、「3 『残余のリスク』への対策は法規制の対象とされておらず、これを省令62号に盛り込むことはできなかったこと」について

#### (1) 被告国の主張

被告国は、「安全設計審査指針、耐震設計審査指針は、原子炉の設置許可処分等に用いられる指針であり、基本設計ないし基本的設計方針に関するもの」である一方、「省令62号は、設置許可処分後の後段規制において原子力事業者が原子炉施設をそれに適合するように求められる技術基準であり、詳細設計に関するもの」であることを前提に、平成18年耐震設計審査指針において、「残余のリスク」の存在を認識し、これを可能な限り小さくすることが目標とされていたにすぎず、法規制の対象とはされていなかったのだから、指針類と整合的に理解すべき省令62号にこれを盛り込むことはそもそもできなかった。したがって、省令62号を改正しなかったことが不合理であるとの原告らの主張は誤っていると主張する。

#### (2) 原告らの反論

しかし、この点については、原告ら準備書面11及び12において明らかにしたとおり、原子炉等規制法並びに電気事業法により、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た。

したがって、同法の下に策定された指針類や省令において、シビアアクシデント対策を規定していなかったのは極めて不合理といわざるを得ない。

この点については、後述の第5の4(2)(40頁以下)でも述べるとおり、そもそも、被告国が主張する「段階的安全規制論」そのものが原子力規制関連法令の趣旨、目的に適合しない不合理なものである。

以上より、被告国の主張は誤っている。

## 2 「4 地震及び津波との関係で省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項は問題とならないこと」について

### (1) 被告国の主張

被告国は、地震及び津波という自然現象（外部事象）については、あくまで安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針が問題となるに過ぎない。これらと整合的、体系的に理解されるべき省令62号においても、外部事象について問題となるのは、4条及び5条である。原告らが「地震と津波の同時発生」を原因とする原子炉施設への損傷等の危険を考慮せず、省令62号8条の2、33条4項を改正しなかったのは不合理であると主張するのは誤っている、と主張している。

### (2) 原告らの反論

#### ア 安全設計審査指針の体系（乙A7）

#### ア) 総則としての「IV. 原子炉施設全般」の章（3頁以下）

「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。具体的には、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）など、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（5頁以下）

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特別に「多重性又は多様性及び独立性」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

「IV. 原子炉施設全般」の中で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。

したがって、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 と並立する関係ということができる。

イ 省令 6 2 号の体系（乙 A 5 の 2）

(ア) 総則としての「原子炉施設」の防護

省令 6 2 号 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損傷の防止を定めている。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。

省令 6 2 号 8 条の 2 第 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（2 条第 8 号ホ）。

この規定は、2006（平成 18）年 1 月 1 日施行の改正省令 6 2 号により追加されたものである。解説（甲 A 1 6 1 「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説」）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 6 2 号 3 3 条 4 項

省令62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防護措置等を定めた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、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)。

したがって、33条4項と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。

#### ウ まとめ

以上のとおり、安全設計審査指針の体系および省令62号の体系を比較すると、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には理由がない。

被告国の主張は、運用において自らが作り出し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に過ぎない。



被告国の主張する解釈によれば、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に差異が生ずることになる。

このような矛盾は、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）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。

以上より、被告国の主張は誤っている。

### (3) 補足

なお、被告国は、省令62号16条5号及び33条5項についても、前記の主張に含めているが、原告らのこれらの規定に係る主張は、地震であれ津波であれ、その原因に関わらず、「長時間」にわたる全交流電源喪失を規定しなかったのは不十分であることである（原告ら準備書面2の66頁の20行「したがって、」以下を参照。）。

したがって、被告国のこの点に関する主張に対しては反論しない。

### 3 「5 原子炉施設の安全確保に当たっては、地震と津波の同時発生による原子炉施設への損傷等の危険も考慮されていること」について

#### (1) 被告国の主張

被告国の主張は、要するに、平成13年安全設計審査指針2の第1項、第2項及び平成18年耐震設計審査指針において、地震や津波の危険性を考慮した設計とすることにより、安全性を確保するよう求めていた。平成13年安全設計審査2の第2項においては、必要がある場合には、地震と津波とを重畳して「自然現象のうち最も過酷と考えられる条件」を考慮することとしている。また、昭和45年安全設計審査指針においても、設計上適切な余裕があると認められない場合、異種の自然条件を重畳して考慮することを求めている。したがって、地震と津波の同時発生による原子炉施設への損傷等の危険が考慮されていないという原告らの主張は失当である。というものである。

#### (2) 原告らの反論

しかし、被告国の主張を前提としても、結局、被告国がとってきた自然現象に対する安全対策は、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建設をすれば、自然現象が誘発する原子炉施設への損傷等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。

被告国は、自ら策定、運用してきたこの安全対策の体系のもとで、原子炉施設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炉施設を損傷させ得るという考えを排除してきたのである。

被告国が主張するような安全対策の体系に固執する限り、地震や津波に関する知見がどれだけ進展しようとも原子炉施設の安全性確保には活かされないこととなる。

したがって、被告国の主張する地震と津波の同時発生による原子炉施設への損傷等の危険の考慮とは、上記の設計上の考慮を超えるものではなく、極めて不十分な考慮と言うほかないのであって、そのことから直ちに、省令や指針の改正が十分であったといえることができるものではない。むしろ、被告国の主張は、改正当時の被告国の安全対策に係る認識がその程度のものに過ぎず、改正が極めて不十分であったことを明らかにするものである。

#### 4 「6 指針及び省令62号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はないこと」について

##### (1) 被告国の主張

被告国は、省令62号16条5号及び33条5項が安全設計審査指針27を前提としている。同指針は、平成13年安全設計審査指針9及び同48において様々な設計上の要求を課すことにより、全交流電源喪失の発生頻度は非常に低いと考えられたにもかかわらず、そのような事態に備えたものである。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。したがって、指針27、省令62号16条5号及び33条5項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。と主張している。

##### (2) 原告らの反論

ア 確かに、省令62号16条5号及び33条5項が安全設計審査指針27によって要求されている内容を反映したものであることが以下のとおり省令改正の解説にも明記されている（甲A161）。

##### ① 省令62号16条5号についての解説

「(1990(平成2)年(引用者挿入)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)」

② 省令62号33条5項についての解説

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)」

イ しかし、上記1990(平成2)年安全設計審査指針27が1977(昭和52)年安全設計審査指針9と実質的に同一の内容であること、シビアアクシデント対策の重要性についての知見の進展にも関わらず、1977(昭和52)年から2011(平成23)年の本件事故発生まで、約34年間にわたって指針27が放置され続けてきたことは、原告ら準備書面2第4の2～6で明らかにしたとおりである。

また、同7以下では、2006(平成18)年改正技術基準省令62号において、上記指針を反映させるにとどまり、同年までに集積された知見が反映されることもなかったこと、以上のようにシビアアクシデント対策を先送りし続けてきた被告国の意図の不合理性についても明らかにした。

さらに、原告ら準備書面11においても明らかにしたとおり、1990(平成2)年から2006(平成18)年までの間に、1993(平成5)年北海道南西沖地震に伴う大津波(200名以上の犠牲者)や1995(平成7)年阪神淡路大震災(5000人以上の犠牲者)、2004(平成16)年スマトラ沖巨大地震に伴う大津波など、地震・津波に関する研究も画期的な前進をして、知見が進展してきた。

したがって、被告国の全交流電源喪失の発生頻度は非常に低いと考えられたという反論は、シビアアクシデント対策を講じることが喫緊の課題となっ

ていたという原告らが主張してきた経過を無視し、自らの対策の先送りの姿勢を正当化する強弁でしかなく、何ら理由のないものである。

ウ 被告国は、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ということも主張しているが、純粹に工学的な観点からの評価のみに基づくものであり、設計基準事象を超える地震やこれに随伴する津波が共通要因となって、すべての外部電源が機能喪失し、あるいは非常用ディーゼル発電機による電源系がすべて機能喪失する事態を全く考慮しておらず、その主張には理由がない。

しかも、被告国がかかる主張の論拠として提出した「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」(乙A27)によれば、確かに、「P S A結果によれば全炉心損傷頻度は小さく、S B Oによる炉心損傷頻度自体も小さい」とされている。しかし、その論拠とされる「P S A(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)。したがって、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。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S B O(長時間のS B O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、この報告書からみても被告国の主張が誤っていることは明らかである。

第3 被告国第3準備書面第4（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いこと）に対する反論

1 「2 シビアアクシデント対策等に係る被告国の行政指導の内容等」、「3 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」について

(1) 被告国の主張

被告国は、被告国が講じてきたシビアアクシデント対策等に係る行政指導をしてきたことや新潟県中越沖地震後の経済産業大臣の指示と設備の追加整備について述べた上で(2)、これら被告国の行政指導等が不十分であったとは言えない旨主張している(3)。

(2) 原告らの反論

ア 行政指導と法規制の実効性における根本的違い

被告国は、共通問題懇談会報告書(乙A28)において、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」措置であり、「アクシデントマネージメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励又は期待されるべきもの」と位置づけた上で、「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」と記載されていることを前提に、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している。

しかし、被告国がとり得る規制手段として、法規制が最も実効性のある規制であることは言うまでもない。行政指導は、あくまで事業者の任意の協力を求める点で、規制手段として法規制よりも格段に緩やかなものである。行政手続法32条(行政指導の一般原則)を見てもこのことは明らかである。

1 項 行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない。

2 項 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

この点、大阪泉南アスベスト国賠第2陣訴訟の大阪高等裁判所判決（甲A162の28／158頁）は、行政庁の規制権限行使について法規制を行うべきか否かについて、「行政指導が相手方の任意の協力と同意を得て行われる行政作用であり、行政機関は相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならないとされていること（行政手続法32条2項参照）に照らして、罰則によって実効性を担保した省令による規制（この場合、行政機関は、事業者に対し、監督権限を行使して省令の規定に基づく義務の履行を指導し、事業者が指導に従わない場合は罰則の適用を求めることもできる。）と比べて、規制措置としての実効性に大きな違いがあることは否定できない。」と判示していることが十分に参考にされるべきである。

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

イ 事故隠しをするような事業者に対して行政指導のみの規制では実効的な対策となり得ないこと

原告ら準備書面11で明らかにしたとおり、1970年代に原子力発電所が運転を開始した途端に事故や故障が相次ぎ、稼働率は50～80%程度に低迷する状態が続いた。これに対し、被告東京電力を含む電力会社が取った「対策」は、事故や故障そのものをなかったことにする「事故隠し」であっ

た。電力会社は、原子力発電所の稼働率低下を避けるため、多くの事故隠しを行ったのである。

このように違法な事故隠しを行ってまで、安全確保より利潤追求を優先する体質の原子力事業者に対して実効的な安全規制をするためには、罰則による実効性をもった法令による規制が必要なのは明らかである。

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

一営利企業に過ぎない電気事業者が、シビアアクシデント対策による経済的負担に優先して、自発的に安全確保に取り組むことを期待することなどできないのであるから、対策を講じさせるには、法規制によるほかない。

(ア) 経済負担を重大なリスクとする被告東京電力

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

被告東京電力には、全社のリスクを把握する会議体として、「リスク管理委員会」があり、その下部の組織として、原子力部門のリスクに特化した「原子力リスク会議」が存在する。リスク管理委員会では「リスクマップ」が、原子力リスク会議では「原子力重要リスク管理表」がそれぞれ管理、参照されている。原子力重要リスク管理表は、各原子力関連部署がリスクを抽出し、原子力・立地本部で取りまとめられ、その中から特に経営課題として重要なものがリスクマップに抽出される（甲A2・483頁）。

被告東京電力では、原子力部門のリスクを「原子炉が長期に渡って停止するリスク」と定義している。原子力重要リスク管理表に記載されているリスクは、「社会的信頼の失墜」「稼働率の低下」「原子力燃料サイクルへの阻害」



といった要因で整理されている。ここでは事故の原因となり得る事象、例えば、「自然災害」なども挙げられているが、リスクシナリオの帰結として、「プラントの長期停止」「社会的な信用失墜」「停止による需給圧迫」が挙げられており、事故そのものをリスクと捉えず、原発稼働率の低下、長期停止がリスクとして捉えられていた（同484頁）。

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

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

このように、被告東京電力の経営陣は、規制の強化による経済的負担や原子炉の長期停止こそが最も重大なリスクであると捉えていたのである（同485～486頁）。

#### (イ) 規制当局への働きかけ

原告ら準備書面11の42頁以下で主張したとおり、1980年代後半から1991（平成3）年まで原子力安全委員会内でシビアアクシデント対策の導入を検討した共通問題懇談会、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループにおいて、被告東京電力は、「ステーションブラックアウトというシビアアクシデントの一つに対してのみ設計指針や安全評価指針への取り込みを検討するという結論は、シビアアクシデント対策全般からバランスの取れないものとなっている」、「それよりも、アクシデントマネジメント整備へ

の今後の取組みに期待するという結論にするのが妥当」(甲A159 メモ5-4 『全交流電源喪失事象報告書骨子(案)』に対するコメント(東京電力))という趣旨の意見書を提出している。

これは、被告東京電力が規制当局に対して、法規制ではなく、電気事業者の自主的取組みにすべきであると強力な働きかけを行ったものである。

(ウ) 小括

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

電気事業者は、利潤追求を第一の目的にしているのであるから、相当な期間原子炉を停止しなければならないシビアアクシデント対策は、本質的に、かかる目的に反する障害となる。したがって、電気事業者の自主的な取組みに任せても、電気事業者が自発的に原子炉停止に伴う経済的負担に優先して、国民の生命、健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全確保に取り組むことを期待することなどできない。

したがって、上記のような被告東京電力ら電気事業者をして、実効的なシビアアクシデント対策に取り組ませるには、法規制によるほかなかったのである。

エ 電気事業法も原子力発電所の安全規制により重い罰則を科す

平成18年電気事業法118条7号(乙A4の2)は、原子力発電工作物に係る場合を除く技術基準適合命令に従わなかった者に対する罰則として、「第四十条(原子力発電工作物に係る場合を除く。)の規定による命令又は処分に違反した者」に対して300万円以下の罰金を科している。一方、同法116条2号は原子力発電工作物に係る技術基準適合命令に従わなかった者に対する罰則として「第四十条(原子力発電工作物に係る場合に限る。)の規定による命令又は処分」に違反した者に対して3年以下の懲役若しくは

300万円以下の罰金、又はこれを併科することとしており、特に加重された刑罰を科している。

これは、原告ら準備書面11の12頁で指摘した2000（平成12）年夏に被告東京電力の原子力発電所の原子炉内シュラウド等の検査、自主点検等に関する不正事案（技術基準に適合していなかった可能性があるものがあり、記録等の不正行為が組織的に行われていた）を受けて、かかる事案の再発を防止し、技術基準適合命令違反の抑止力を高めるため、もともと原子力発電工作物に係る場合も含めた形で電気事業法118条に規定されていた行政罰の最高刑である罰金刑を維持し、新たに懲役刑を付加するとともに、組織的不正の防止の観点から法人重科も行うこととしたものである（甲A163 「2005年度版電気事業法の解説・資源エネルギー庁電力・ガス事業部、原子力安全・保安院編」20頁、551～552頁）。

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

#### オ まとめ

以上述べたとおり、シビアアクシデント対策を実効性のある対策とするためには、原則として法規制とすべきことは電気事業法をはじめとする原子力規制法令が要請するところである。一方、被告東京電力の体質、すなわち、多発する事故を徹底的に隠し、真摯に事故対策を行わない体質、営利企業であることから経済的負担を減らし、利潤追求を第一の目的とする体質から、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取り組みとしても、有効かつ適切な対策を行い得るはずがなかった。

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

被告国は、第3準備書面において、被告国が講じてきた行政指導の経過をるる主張している。これら被告国が列挙する各行政指導については、実効性はともかく、内容について争うものではない。

しかし、以上で明らかにしたとおり、行政指導では何ら実効性のあるシビアアクシデント対策とならないのであるから、被告国の反論は誤っている。

## 2 「4 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」について

### (1) 被告国の主張

被告国は、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と主張する。そして、その一例として、米国では、1985（昭和60）年に、米国原子力規制委員会（NRC）が「将来設計及び既設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、既設炉について、「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」と結論付けて、事業者の自主保安としたことを挙げる。

### (2) 原告らの反論

#### ア はじめに（問題の所在）

しかし、被告国の主張は誤っている。問題の所在は、規制行政庁のとした措置により、シビアアクシデント対策が既設炉において技術の進歩や知見の進展に合わせて、適時かつ適切に実効性をもって実現をしているかどうか、である。事業者の自主的対応に任せ、行政指導による規制にとどめた場合でも、この点が実現しなければ、規制行政庁は万が一にも原子炉による災害を防止するために、直ちに法規制による安全確保をする義務があるのである。

米国では、この点の実現していたのに対し、我が国では、到底そのような状況になかったのであるから、被告国には法規制による安全確保をする義務があったのである。

以下で述べる米国における既設路に対するシビアアクシデント対策の状況からすればこのことは明らかである。

#### イ 米国における既設炉に対するシビアアクシデント対策の推進

この点について、国会事故調査報告書（甲A2）をもとに主張する。

##### (ア) 米国NRCの規制システム

###### i スリーマイル島原発事故前の米国の規制体系

米国では、1946（昭和21）年から30年弱、原子力の推進と規制に関する行政を原子力委員会（AEC）が担ってきたが、推進と規制の分離に対する世論の高まりにより、1979（昭和49）年に安全規制を担うNRCと推進機関であるエネルギー省（DOE）に分離された。しかし、NRCの実態は推進機関の影響を実質的に強く受けており、また、事業者に対する十分な検査・監督も実施しておらず、1979（昭和54）年のスリーマイル島原発事故を引き起こす原因となったと指摘されている（甲A2・520頁）。

###### ii スリーマイル島原発事故を引き起こした組織的要因

事故後の調査により、米国がスリーマイル島原発事故を引き起こした組織的要因として以下の点が指摘された（甲A2・521頁ないし522頁）。

###### ① 政府機関からの独立性が欠如していたこと

NRC事務局の幹部が推進機関出身者であり規制を強化しようとする委員会の意向に沿わない形で実務を行うなど、NRCが実質的に推進行政から独立していなかった。

###### ② 法的責任主体の不明確さから検査が不十分であったこと

NRCの事業者に対する検査と、事業者の自主的な検査が共に不十分であったことも事故の原因として指摘された。NRCは、NRC検査官による検査の実施を義務付けておらず、事業者も自主的な検査を怠っていた。これによって、設備の不備を見逃したことが、スリーマイル島原発事故の直接的な原因となった。

この背景には、プラントにおける検査の手順は複雑であり、その手引きも非常に分厚いもので検査官が理解していなかったこと、DOEは、運転許可を与えるに際し大きな権限を有するにもかかわらず、文系出身者であったために専門的知識に欠け適切な判断ができなかったことがあると指摘されている。

### ③ 情報開示が不十分であったこと

さらに、NRCは、プラントの安全性に対する一般の注目度が上がることを避けようとしていた傾向が指摘されており、当時のNRCの情報開示は、国民が原子力発電所の安全性について理解するには不十分なものであった。

## iii スリーマイル島原発事故を教訓として規制システムの抜本改革

スリーマイル島原発事故の原因究明の過程において明らかになった規制体制の問題に対し、米国政府は、原子力行政への信頼を回復するために、1980（昭和55）年5月に、事故調査団の報告書を基にまとめた「TMI行動計画」を作成し、規制機関の独立性、透明性、専門性の確保を目的として、大規模な組織改革に取り組んだ（甲A2・521頁ないし524頁）。

## iv NRCの改革

### (i) 推進行政からの独立の強化

TMI行動計画により、NRC委員長の権限が強化されるとともに、NRC内に議会から派遣された監査局が設置され、議会による監視機能

が強化された。さらに、1989（平成元）年には、NRC内に監査局が設置され、議会による監視機能が強化された。

また、委員会によるNRCマネジメントを実現するために、委員長、委員、運営総局長（EDO）それぞれの権限を明確にし、委員会による統制の強化が図られた。具体的には、①NRCの最高意思決定者は委員長であり、EDOは委員長から委任された権限に基づき、その業務を遂行すること、②委員長は、公衆対応及び議会対応の2つの部に関してEDOを通さず、直接報告を受けること、③委員会は政策の策定、規則作り、命令及び裁定に関して権限と責任を有すること、④EDOのNRCスタッフに対する報告を受け、その内容を委員長を通じて委員会に適時、十分に行うことが規定された。以上によって、委員長とNRCスタッフを連結するEDOの権限が整理され、委員会の意向により適切な規制を行うことが可能になった。

#### (ii) 法規制による事業者に対する規律の強化

不十分な検査がスリーマイル島原発事故を招いたことから、NRC検査官による検査業務を義務化するとともに、事業者の違反に対して刑事罰を科すこととした。それに伴い、事業者に対する調査能力の強化のために、逮捕権を持つ捜査局がNRC内に設置された。

さらに、NRCと事業者との癒着を未然に防止するために、NRCから被規制事業者への転職を一定期間制約するとともに、一定の役職についていたNRCの元職員が一定期間NRCとの連絡を取ることも禁止した。NRC独自の訓練センターを設置し、事業者のプラントを用いた訓練を行わないことで、職員と事業者との必要以上の接触を制限することとなった。

#### (iii) 透明性の強化

スリーマイル島原発事故後、NRCに対しては、高いレベルの透明性を確保するための厳しい規則が適用された。すなわち、透明性を確保するためにNRCはあらゆる文書をWEB上で公開することになり、さらには、談合などのリスクを避けるため、NRCでは委員が3人以上集まるときには、事前に許可を取りかつ公開することが義務付けられている。

#### (iv) 専門性の強化

米国においては、スリーマイル島原発事故の反省から、NRCは専門官育成プログラムを作成実施した。技術職員と駐在検査官の専門性を向上させるためにNRC職員を訓練するプログラムを作成している。また、毎年100人の大卒者を訓練するため、入門レベルの専門家を養成するプログラムも作成している。NRCでは、検査官の育成のために研修所を国内に2か所設けており、専門的な検査官育成のための訓練を行っており、約4000人いる職員はNRCへの定着率も高い。

#### v 小括

以上のとおり、米国NRCは、スリーマイル島原発事故の経験から、規制行政庁としての組織体制を強化し、抜本的に独立性、透明性、専門性の確保が図られ、事業者に対して法規制の権限をもって措置をとることができる規制システムを備えた組織体制となった。

このような改革により、シビアアクシデント対策を法規制の対象としなくても、実効的に安全確保を推進する規制システムのもとでこの点が実質的に実現されていたのである。次項で述べる外部事象の安全評価の例からもこの点が明らかとなる。

#### (i) NRCの規制システムのもとでのシビアアクシデント対策の推進

##### i 1996（平成8）年までに外部事象の安全評価完了

NRCは、事業者に対し、1991（平成3）年より外部事象を含めたIPEEE（確率論的安全評価：外部要因評価）の実施を要求し、地震、



内部火災、強風・トルネード、外部洪水、輸送及び付近施設での事故という外部事象について評価手法を開発して評価を行い、1996（平成8）年にはこの評価を終了した。2002（平成14）年には、NRCはIPEEE知見報告書をまとめている（甲A2・110頁ないし112頁）。

ii 近藤調書での評価

以上の米国でのシビアアクシデント対策の推進について、原子力安全委員会専門委員、通商産業省総合エネルギー調査委員、通商産業省原子力発電技術顧問、経済産業省総合資源エネルギー調査委員を歴任し、2004（平成16）年より、原子力委員会委員長を務めていた近藤駿介氏も国会事故調と同様の評価をしている（甲A164の2）。

甲A164の2第5項より

「米国においては、NRCがシビアアクシデントに関する政策声明を出した後、1988年の運転者宛手紙（GL88-2）で個別プラントのPRAの実施を慫慂したが、これは内部事象に起因するリスクの評価を求めたものであった。しかし、NRCは、同時に外部事象推進グループを設置して、運転者に評価を要求するべき外部事象のリスクを評価するための有望な技術の調査を開始した。このグループは、国立研究所LLNLと、EPRIが実施した各プラントサイトの地震ハザードの比較検討を行うなど、各運転者がPRA作業を実施するのに使用できる標準的なツールとデータを特定した。そして、その結論を踏まえて、NRCは1991年に運転者に対してIPEの結果に地震、洪水、火災、火山、異常気象等の外部事象に起因するリスクの評価を付加する作業であるIPEEEの実施を1994年までに完了するよう求めた。」

甲A164の2第7項

「米国の場合、シビアアクシデント対応は我が国と同様、運転者の自主的対応とされているものの、規制当局が安全目標を定め、PRAの方法論を整備し、IPEEEを通じて、運転者に対してそれらを考慮したプラントリスクの把握を求めていたことから、運転者は、その後においては、それらを含む全ての取り組みにおいてリスク感度を念頭にその質について絶えず気配りしながら、行動していた。」

### iii 小括

以上のように、米国においては、既設炉のシビアアクシデント対策自体を法規制しなかったものの、監督行政庁であるNRCが、監督権限を背景に、先導して安全目標を定め、安全評価手法を開発・整備し、明確な期限を定めてシビアアクシデント対策の実行を事業者に対して求め、実施させ、報告結果の評価をすることにより、10年以内に、外部事象についても個別プラントの安全評価を完了した。NRCが事業者に対してとった措置は実効性あるものであった。

### ウ まとめ

以上に見てきたとおり、米国においては、規制行政庁のとった措置により、シビアアクシデント対策が既設炉において技術の進歩や知見の進展に合わせて、適時かつ適切に実効性をもって実現をしていたということが出来る。したがって、直ちに法規制による安全確保をすることが喫緊の課題とならなかったのである。

したがって、被告国の主張は、問題の所在を理解しない誤った主張である。

なお、被告国が提出した乙A44は抜粋となっているが、諸外国のシビアアクシデント対策を把握するのに重要な資料と思われることから、全文を証拠として提出するよう求める。

### 3 「5 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」について

#### (1) 被告国の主張

被告国は、IAEAの総合原子力安全規制サービス（IRRS）が2007（平成19）年6月に実施され、同年12月に公表された報告書（乙A45）では、日本の原子力安全規制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など、全般的に良好な評価であった、と主張する。

また、同報告書によれば、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を踏まえた上で、シビアアクシデント対策を法規制化すべきとの言及は一切なく、従前の我が国のシビアアクシデント対策の取り組み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、と主張する。

#### (2) 原告らの反論

ア IRRS報告書では多くの勧告事項が出されており日本に対するIRRSが全般的に良好であったとはいえないこと

IAEAは、加盟国が互いの規制や法的な枠組みを改善する目的で、ピア・レビューを実施している。ピア・レビューの受け入れ国は、指摘事項、特に勧告に対しては誠実に対応し、改善に向けて努力することが期待されている。IAEAのピア・レビューのうち、法体系や規制機関を評価するのがIRRSであり、日本に対しては2007（平成19）年6月に実施され、同年12月に報告書が公表された（乙A45）。

同報告書では、良好事例、助言事項、勧告事項の3段階に分けて評価をしている。IRRS報告書において、良好事例と評価されているのは一部であり、多くの助言事項、勧告事項が指摘されている。以下、勧告事項を列挙する。

(7) 法令上及び行政上の責任

法令上及び行政上の責任に関し、「現行の国の法律は、原子力委員会、原子力安全委員会、経済産業省、資源エネルギー庁、原子力安全・保安院や原子力安全基盤機構など、複数の政府機関の設置を定めている。(中略) これらの機関の間の原子力安全に対する責任は、関連法律で定義されているとはいえ、錯綜しているように思われる」とし、日本の原子力安全規制に対する法制上及び行政上の責任が多元化しており、責任の所在がない体制であることを指摘した上で、「規制機関である原子力安全・保安院と原子力安全委員会の役割、特に安全指針の策定について、明確化を図るべきである。」と勧告している(乙A45・10頁ないし13頁)。

本件事故後に、この勧告の問題については、原子力規制委員会及び事務局としての原子力規制庁に責任体制が一元化された。

(4) 規制機関の組織

原子力安全・保安院の組織体制については、「品質マネジメントの特性の検査のための、また、原子炉設置者の運転慣行の知識及び正しい認識を得させるための訓練は改善することが可能である」として、職員の専門性の向上について指摘し、「原子力安全・保安院は、品質マネジメントシステムの特質、事業者の運転要件や運転慣行の知識と自覚など、検査要件の全ての側面が適切に含まれるように、訓練要件や訓練プログラムを強化すべきである。」と勧告している。

また、原子力安全・保安院の職員が約350名、原子力安全基盤機構の職員は約460名であり、総務省が、政府行政職員数を削減することを決定していることに対し、規制機関である原子力安全・保安院の職員数が十分ではないとの観点から、「原子力安全・保安院は、5か年戦略計画の各項目に対応して、日本の効果的な原子力安全規制を確保するために必要な職責や職務を果たす最小限の必要数を明確に特定する人員計画を作成すべきである。将

来の職員や予算要求は、これら最小限の必要数と追加的な作業や職務に必要な補足分に基づくべきである。（規制機関である原子力安全基盤機構／原子力安全・保安院、原子力安全委員会の職員数は、それぞれの機関の使命、完全性、公平性、中立性等を考慮して確保されるべきである）」と人員体制の整備を勧告している（乙A45・17頁ないし19頁）。

(ウ) 運転経験フィードバック

運転経験フィードバックについては、「公衆の注意を引かなかった事象及び海外の施設における事象は通常、対策にはつながっていない。1つの理由は、運転経験を評価するための資源の活用が限られていること、他は原子力安全・保安院による原子炉設置者の活動の体系的な検査及び命令の欠如であった。」とし、保安院の事業者に対する検査が不十分であることを指摘している。また、「教訓を学ぶために潜在的に重要な事象は現在、原子炉設置者の間で共有されているとはいえ、これら全てが原子力安全・保安院に報告されているわけではない。」「過去のいくつかのケースでは、事象の隠蔽さえ計画されたことがあった。」「海外の経験との関連性を認識するには、同様の事象や故障が日本のプラントにおいて観察されていない場合には難しいと思われる。」と規制機関と原子炉設置者との連携の不備を指摘した上で、「原子力安全・保安院は、検査時の小さい発見や事象の報告の要請をより明確にすることにより、これらが問題として顕在化する前にスクリーニングすべきである。」「原子力安全・保安院は、検査と命令により、事業者が他の国内施設や海外施設から教訓を学ぶための効率的なプロセスを確保すべきである。」と、2つの勧告をしている（乙A45・25頁ないし27頁）。

(エ) 人的及び組織的問題

人的及び組織的問題については、「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は継続中である。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志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。」と、保安規定の人的及び組織的要因というソフトウェア面での対策の不備を指摘し、「原子力安全・保安院は、事業者の保安規定が包括的であり、かつ人的及び組織的要因も含めて運転安全に関する全ての要素に対応していることを確保するよう、規制要件の検討と改訂を継続して実施すべきである。」と勧告している（乙A45・27頁ないし29頁）。

(オ) 検査及び強制措置

検査及び強制措置については、「現在のプログラムでは、継続的に検査を実施するために自由に立ち入る検査官及び原子力安全・保安院の能力は限られている。法律によって検査のために立ち入りが許されているのは、一定の機会に過ぎない。現在のところ、常駐検査官を含めた検査官は、インタビューを実施し、指定された期間に原子炉設置者または運転者に一定の情報を要求することができるに過ぎない。」「原子力安全・保安院は、その検査のための十分明確に定められた資格認定及び訓練プログラムを備えている。保安に関する検査官の専門知識は限られている。また、このプログラムは過渡期初期にあり、2～3年後に検査官をローテーションする政策がこの分野における経験の取得を妨げるため、知識の連続性を高めることは難しい。」と、検査官の権限および検査官の能力について問題点を指摘した上で、「原子力安全・保安院は、その検査官がいつでも検査する権限を有していることを確保すべきである。これにより、検査官はサイトへの自由なアクセスが可能となり、法律で規定された検査期間中というよりも任意の時間に職員とインタビュー、文書審査の要求などができるようになる。これは建設検査・運転検査両方に適用される。」と勧告している。また、原子力安全・保安院の強制措置についても、「原子力安全・保安院は、設備上の問題がある場合には停止するという法的な規定に加えて、例えば不十分な運転性能の場合でも原子力

発電所を停止できる権限を明確化すべきである。」と、強制措置の権限明確化を勧告している（乙A45・31頁ないし34頁）。

(カ) 規則及び指針

規則及び指針に関する原子力安全委員会の法的枠組みについては、原子力安全・保安院の規制基準策定の責任に関し、「勧告：日本における規制機関として、原子力安全・保安院は、安全規制や指針の策定と是認に主たる責任を果たすべきである。」と勧告しており、原子力安全・保安院が規制機関としてその責任を十分に果たしていないことを指摘している（乙A45・37頁）。

(キ) 規制機関によるマネジメントシステム

規制機関によるマネジメントシステムについては、「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の確立は始まったばかりであることを認めている。」「システムの重要な要素は、原子力安全・保安院の年次計画である。」「原子力安全・保安院のマネジメントシステムを更に構築する際には、プロセス基準、パフォーマンス指標、その他の適切な方法やツールも含めて、モニタリング・測定システムの開発と実施を検討し取り組むべきである。」「特に定期検査と保安検査については一部のプロセスに係る指示や指針が利用可能であるとはいえ、これらは重要な全てのプロセス任務／活動について利用可能であるようには見えず、原子力安全・保安院全体あるいは特に原子力安全規制の全体的なプロセスマップにリンクされているようにも見えない」などと課題を挙げた上で、「勧告：原子力安全・保安院は、原理的・概念的論拠よりもむしろ実際の履行に焦点をあて、統合的な品質マネジメントシステム（QMS）の構築を継続すべきである。第1ステップとして、QMSは、部門の年間計画案に際して5か年戦略を考慮すべきである。」と勧告している。

(ク) 小括

以上のとおり、IAEAのIRRS報告書においては、日本の原子力安全規制に対して、多くの勧告が出されていた。全体として、良好事例17であるのに対し、助言18、勧告10と多くの指摘がされており、IAEAのIRRSにおける日本の評価が全般的に良好な評価であったとする被告国の主張は牽強付会であり、誤っている。

とりわけ、被告国が事業者の自主的取り組みにしたことの実効性に関し、公衆の注意を引かなかった事象及び海外の施設における事象は通常、対策につながっていないこと、その理由の1つに原子力安全・保安院による原子炉設置者の活動の体系的な検査・及び命令の欠如があることを指摘していること、また、教訓を学ぶために潜在的に重要な事象は現在、原子炉設置者間で共有されているとはいえ、これらの全てが原子力安全・保安院に報告されているわけでないこと、1つの理由は、報告すべき事象のリストが網羅的ではないこと、そして正式に要求されたものを超えて自発的に報告するという共通文化がなかったこと、事象の隠蔽さえ計画されていたことを指摘していること（26頁）、さらに報告書が検査及び強制措置に関する勧告をしていること等からみても、被告国による行政指導について実効性があると評価しているとは到底いえない。

#### イ IRRS報告書での指摘事項に関する改善策の遅滞

IAEAのIRRSを受けた国は、IRRSの実施から3年以内に、「フォローアップ・ミッション」を受け、世界標準が順守されていることを再チェックされる仕組みとなっているが、日本は2010（平成22）年に受ける予定であったフォローアップ・ミッションを原子力安全・保安院の対応の遅れにより受けておらず、IAEAの指導に従っていない。

#### ウ IRRSは我が国のシビアアクシデント対策の在り方を積極的に評価したものではないこと



(7) IRRSの目的は、「原子力安全に係る日本の法令上及び行政上の基盤並びに日本の規制機関（NISA）の有効性の評価と、規制アプローチの調査への寄与及び規制者間の相互の学習の機会を生み出すために原子力安全・保安院とIRRSチームの間で情報と経験を共有すること」（乙A45・5頁）にあり、招請国の原子力安全の法制度・規制慣行の尊重の上に立って有効性に関する評価の提供をするものである。

したがって、そもそも、我が国におけるシビアアクシデント対策が法規制によってなされるべきなのか、行政指導によってされた方がよいのかという規制手段の選択の当否に関する意見を述べるものではない。

(4) また、海外においては1980年から90年代半ばにシビアアクシデント対策が講じられ、既設原子炉にも順次実施されたのに対し、我が国では1990年代の対策進行が大幅に遅れ、2002（平成14）年に事業者から、1992（平成4年）時点での知見で固定された論点に対応するだけの「アクシデントマネジメント整備報告書」が出され、これに対し原子力安全・保安院がスタンプを押すような確認をして、完了という扱いとなった（甲A18）。その後、被告国は行政指導によるシビアアクシデント対策すら放棄する事態となった。

IRRSはこのような我が国のシビアアクシデント対策の後退あるいは先延ばしを危惧する立場から、「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」と助言しているというべきである。かかるIRRSの助言を、日本のシビアアクシデント対策の取組に理解を示しており、シビアアクシデント対策の法規制化を要求していないとの被告国の主張は、牽強付会であり、誤りである。

エ まとめ

以上のとおり、被告国の主張はいずれも誤っている。

#### 第4 被告国第4準備書面第1（国賠法1条1項の基本的枠組み）に対する反論

この点については、法解釈の問題であることから、現時点では反論の必要を認めない。

#### 第5 被告国第4準備書面第2（規制権限不行使の違法性は認められないこと）に対する反論

##### 1 「2 国賠法1条1項の違法の基準時となる職務行為の時点が明らかでないこと」について

###### (1) 被告国の主張

被告国は、違法の基準時となる以下の職務行為の時点が明らかでないと主張している。

① 電気事業法39条、40条に基づき、浸水を防止し、浸水に対しても原子炉の安全を確保しうる技術基準を定め、かつ、福島第一原発において、原子炉等をこの技術基準に適合させる義務があった

② 炉規法23条、24条に基づき、被告東電に与えた設置許可を取り消す義務があった

③ 電気事業法40条に基づき、被告東電に対し、以下のアないしウの対策を講じることを内容とする技術基準適合命令を発令すべき義務があった

ア 「防護措置」、「その他の適切な措置」（省令62号4条1項）として、電源の多重化、多様化、電源そのものの防護の対策を講じること

イ 電源がこれに「作用する地震力により損壊」し、「公衆に放射線障害を及ぼさないように施設」すべく（同5条1項）、電源の多重化、多様化、電源そのものの防護、電源を喪失した場合の冷却機能の確保の対策を講じること

- ウ 電源が同時に機能喪失しないよう「独立性」（同 8 条の 2 第 1 項、3 3 条 4 項）を確保すべく、電源の多重化、多様化の対策を講じること
- ④ 炉規法 2 9 条 2 項、3 6 条 1 項に基づき、被告東電に対し、上記 iii アないしウの対策を講じることとする保安措置命令を発令すべき義務があった
- ⑤ 電気事業法 3 9 条、4 0 条に基づき、炉心損傷の進展を防止し、水素爆発が生じないようにするなど、S A が生じた場合でも放射性物質を放出しないよう S A 対策を技術基準として定め、被告東電に対し、技術基準適合命令を発令すべき義務があった
- ⑥ 炉規法 3 6 条 1 項に基づき、上記 iii アないしウの対策を技術基準として定め、被告東電に対し、保安措置命令を発令すべき義務があった
- ⑦ 炉規法 3 5 条 1 項に基づき、炉心損傷の進展を防止し、水素爆発が生じないようにするなど、S A が生じた場合でも放射性物質を放出しないよう S A 対策を省令に定める義務があった
- ⑧ 炉規法 3 7 条 1 項、3 項に基づき、炉心損傷の進展を防止し、水素爆発が生じないようにするなど、S A が生じた場合でも放射性物質を放出しないよう S A 対策を保安規定に定めることを被告東電に義務付けるべき義務があった

(2) 原告らの反論

原告らは、以上いずれについても、訴状で述べた時点と同様に考えている。すなわち、遅くとも 2 0 0 2（平成 1 4）年頃には、原子力発電施設が電源喪失により冷却機能を喪失し、炉心損傷につながる等のシビアアクシデントの発生を予見して各対策を講じることが喫緊の課題となっていたと言えるから、同年を経過してもなお、各対策を講じなかった被告国の規制権限不行使は違法となる。

また、仮に上記の時点においても職務行為の時点として認められない場合であっても、2006（平成18）年頃には、各対策を講じなければならなかったと言えるから、同年を経過してもなお、各対策を講じなかった被告国の規制権限不行使は違法となる。

## 2 「3 炉規法29条2項に定める技術基準に適合しないことを理由として同法36条1項に基づく保安措置命令を発令することはできないこと」について

### (1) 被告国の主張

被告国は、炉規法73条により炉規法27条から炉規法29条までは適用除外とされているところ、実用発電用原子炉については、炉規法29条が適用されない以上、炉規法29条2項の技術上の基準に適合しないことを理由とする保安措置命令(炉規法36条1項)を発令することもできないと主張している。

### (2) 原告らの反論

しかし、被告国の主張に従えば、実用発電用原子炉については、炉規法36条1項に基づく保安措置命令が発令される余地がないことになる。

ところで、後述の4(2)（40頁以下）でも述べるように、被告国の主張に立てば、電気事業法下の省令62号においては、基本設計について規定していないのであるから、技術の進歩や知見の進展に適合するよう、事後に基本設計に係る技術基準の制定（改正）があった場合でもこれを実用発電用原子炉に反映させるための手段が存在しないことになってしまう。

原子炉等規制法や電気事業法などの原子力規制関連法令が万が一でも災害を起こさないようにしないことをその趣旨、目的としている以上、災害に対してあらゆる対策を講じることができなければ防止はできないのであって、炉規法が実用発電用原子炉に対する規制権限も担当大臣に与えていないと解するのはむしろ不合理である。

実際、炉規法36条1項について適用の余地がないのであれば、同73条において、炉規法36条1項も挙げればよいところ、そのようになっていないこ

とからすると、同項に基づく保安措置命令を発令することはできると解釈するのが自然であって、むしろ、被告国の主張する解釈こそ不合理というべきであり、被告国の主張は誤っている。

### 3 「4 技術基準適合命令及び保安規定変更命令については行政庁に専門技術的な裁量があり、省令の制定・改正についてはさらに広い裁量が認められること」について

#### (1) 被告国の主張

被告国は、技術基準適合命令、保安規定変更命令について、行政庁に専門技術的裁量が認められ、省令62号や77号の制定、改正については、これよりもさらに広い裁量が認められる旨主張している。

また、被告国は、原告らが、炉規法や電気事業法の趣旨、目的、その権限の性質等に照らし、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くことについては主張立証していないとも主張している。

#### (2) 原告らの反論

ア しかし、行政庁に与えられた規制権限は、原則として、規制権限を付与している根拠法規の趣旨・目的にしたがって行使されなければならない、無限定の自由裁量でないことは当然である。また、根拠法規が一定の利益保護をその趣旨・目的としている場合には、当該被害者が侵害されている当該利益を保護するために、行政庁は、適時、適切に規制権限を行使することが強く求められる。したがって、むしろ、規制権限の行使についての行政庁の裁量の幅は、極めて狭い。

ましてや、当該規制権限が、人間の生命や健康などといった不可侵の利益を保護するために付与されている場合には、他の異種の利益との比較考量によってその行使不行使を決定するなどといった行政裁量は認められない。現に、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考慮して

いないし、その他の最高裁判例にも人間の生命や健康と他の異種の利益との比較考量がなされた例はない。

また、省令制定改正権限の不行使も一般の規制権限不行使と変わらないことについて、筑豊じん肺訴訟最判の最高裁判例解説では、次のとおり述べられている。

「本件では、通商産業大臣の不作为を内容として、鉱山保安法に基づく省令制定改正権限の不行使という内容が含まれており、省令（石炭鉱山保安規則）の制定改正という一般的な法規範設定行為の不作为を、通常の規制権限不行使と同列に論ずることができるのかという問題も争われた。しかし、本判決の判断は…省令改正権限の不行使という点を単独で採り上げて違法をいうものではなく…省令を改正の上、当該省令に係る規制を前提とする各種の監督権限を行使するという一連の権限に着目して、その不行使の違法として捉えているものである。本判決のこのような国の違法行為の捉え方からすると、省令制定改正権限の特殊性を過大に評価することは相当でないと解され、規制権限の不行使一般の問題と特別に異なるところはないと思われる」

以上より、省令制定、改正については、さらに広い裁量が認められるとの被告国の主張は誤っている。

イ 被告国は、原告らが炉規法や電気事業法の趣旨、目的、その権限の性質等に照らし、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くことについて主張立証していない、と主張しているが、原告ら準備書面14までに述べたとおり、被告国が津波等の知見の進展やシビアアクシデント対策に係る技術の進展について十分に認識しながら、電源喪失による炉心損傷等のシビアアクシデントに対し、これを想定した対策を放棄してきたことについては、十分に原告らは主張立証してきており、被告国の上記反論は誤っている。

そもそも、福島原発事故のような、それ以前には万が一でも起きないとされてきた被害を引き起こしているのであるから、その結果からして被告国の規制権限不行使が著しく合理性を欠いていたことは一見して明白となっているというべきである。

#### 4 「5 経産大臣は、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することはできないこと」について

##### (1) 被告国の主張

被告国は、「段階的安全規制」として、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、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は、省令62号の改正権限や電気事業法40条に基づく技術基準適合命令による規制権限がなかった、と主張している。

##### (2) 原告らの反論

###### ア 被告国の言う「段階的安全規制論」の不合理性

しかし、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、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、電気事業法39条、40条も「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」を求めているところ、その趣旨・目的には、原

原子力発電所において、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。

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、深刻な災害を引きお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、深刻な災害を引きお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。

したがって、経済産業大臣が、電気事業法に基づき、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なければ不合理というべきである。



また、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問題が発見された場合には、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。

イ 「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

これに対し、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。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に過ぎないのである。

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。

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（被告国）の専門技術的裁量で決められ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。被告国は、防波堤の設置について、基本設計ないし基本的設計方針について確認すべき事項の一つであるというが、これが原子炉による災害を防止するために必要と判断されれば、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防潮堤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。

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、科学技術的知見の進展により、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が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨である。

ウ まとめ

以上より、被告国の主張は誤っている。

5 「6 シビアアクシデント対策は法規制の対象とはされていなかったのであり、省令62号又は省令77号に規定することはできなかったこと」について

この点について、現時点では、準備書面12で述べた以上の反論の必要を認めない。

以上