

平成25年（ワ）第515号 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 遠藤行雄 外19名

被告 東京電力株式会社，国

第7準備書面

（原子力法体系及び規制権限不行使）

2013（平成25）年12月11日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福 武 公 子

弁護士 中 丸 素 明

弁護士 滝 沢 信
外

(目次)

第 1	はじめに	5 頁
第 2	原子力法体系（法の趣旨・目的について）	
1	原子力基本法及び、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（炉 規法）について	5 頁
	(1) 原子力基本法	
	(2) 炉規法	
2	電気事業法	7 頁
	(1) 炉規法との二重規制	
	(2) 技術基準を定める経済産業省令（電気事業法 39 条 1 項）	
	(3) 工事計画の認可（電気事業法 47 条）	
	(4) 使用前検査（電気事業法 49 条）	
	(5) 定期検査（電気事業法 54 条）	
	(6) 技術基準適合命令（電気事業法 40 条）	
	(7) 技術基準省令制定及び適合性確保の権限行使が安全規制の核心である	
3	発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（甲イ 15）	11 頁
	(1) 「第 4 条 防護施設の設置等」及び「第 5 条 耐震性」について	
	(2) 「第 8 条の 2 安全設備」について	
	(3) 「第 16 条 循環設備等」について	
	(4) 「第 33 条 保安電源設備」について	
4	審査指針類	13 頁
	(1) 原子力委員会、原子力安全委員会の設置	
	(2) 原子力委員会から原子力安全委員会を独立させた経過	
	(3) 原子力安全委員会の所掌事務	
	(4) 国の規制権限において原子炉に関する指針類の果たす役割	

ア 指針類は原子炉の安全規制の基準となっている

イ 伊方原発訴訟最高裁判決

(5) 2006（平成18）年当時の原子力安全委員会決定指針類

ア 「安全設計審査指針」について

イ 2006（平成18）年に決定された「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（甲ロ6）について

（ア）兵庫県南部地震を契機とする指針改訂の動き

（イ）新耐震設計審査指針の内容

（ウ）新耐震設計審査指針における主な変更点

（エ）基準地震動 S_s の策定

（オ）「残余のリスク」を考慮した基本方針

（カ）地震随伴事象についての規定

第3 省令・審査指針の不備，及び規制権限不行使…………… 23 頁

1 はじめに…………… 23 頁

2 2006（平成18）年当時の技術基準省令の不備…………… 24 頁

(1) 地震・津波について改正を行わなかった

(2) 全交流電源喪失対策に関する改正について

ア 外部電源喪失に関する規定の問題点

イ 全交流電源喪失に関する規定の問題点

(3) 新耐震設計審査指針が反映されていない

3 審査指針類の不備…………… 26 頁

(1) 安全設計審査指針の問題点

ア 地震とそれに随伴する津波被害を考慮していない

イ 「系統構成又は運用」に対する軽信

ウ 安全設計審査指針 2.7 の致命的欠陥

(2) 新耐震設計審査指針の問題点

ア 基準地震動を超える地震の頻発を無視している

イ 「残余のリスク」への対処が曖昧にされたこと

ウ 津波対策の問題点

(a) 基準地震動が不十分である以上、津波の想定も不十分である

(b) そもそも「基準津波」についての記載がない

(c) 津波について「残余のリスク」を考慮すべきことが明記されていない

(d) 地震と津波の同時発生による危険への対策が考慮されていない

(e) 新耐震設計審査指針は津波の知見を反映させたものではない

(f) バックフィットは求められずバックチェック自体も不十分であった

第4	規制権限不行使	35頁
1	違法性の判断枠組み	35頁
2	被侵害利益は規制権限の根拠法令に基づき直接に保護されるものである	36頁
3	被害法益の性質、重大性	38頁
4	被害の予見可能性	39頁
5	被害の結果回避可能性、容易性	41頁
	(1) 結果回避の可能性	
	(2) 結果回避の容易性	
6	規制権限行使への期待可能性	43頁
7	結論	43頁
	(1) 作為義務の存在及びその懈怠	
	(2) 国賠法上の違法性があること	

第1 はじめに

原告らは、被告国の規制権限不行使の違法性について、これまで、訴状第6章第4において、その全体的主張を、第1準備書面において、被告国の求釈明に対する回答として具体的な結果回避措置等を、第5準備書面において、規制権限不行使の違法性に関する最高裁判例を踏まえた判断枠組みを、第6準備書面において、被告らの予見可能性を基礎付ける津波・地震・シビアアクシデントの知見をそれぞれ主張してきた。本書面では、第2において、被告国の規制権限行使が求められる根拠、すなわち、原子力法体系に基づいた原子力発電事業に対する安全規制の仕組み（根拠法令、審査指針等）について述べ、第3において、これらの安全規制の仕組みが、その実質的な規制基準となっていた指針類を含めて、本件事故以前から国民の生命・健康や環境への安全確保という本来の目的から離れて極めて不十分な状態にあったことについて述べる。さらに、以上を踏まえ、第4では、被告国の規制権限不行使の違法性が原告らの第5準備書面で提示した各要件に沿って認められることを改めて述べる。

第2 原子力法体系（法の趣旨・目的について）

1 原子力基本法及び、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（炉規法）について

(1) 原子力基本法

原子力基本法は原子力の利用等に関する法規制の基本を定めるものであり、1955（昭和30）年にわが国が原子力の平和利用を本格的に開始するに際して制定された。その第1条の「目的」において「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。」とし、第2条の「基本方針」においては、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、

民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」として、わが国が原子力に取り組む際の基本方針が示されている（但し、「安全の確保を旨として」は1978（昭和53）年の改正によって追加された）。

「平和の目的」と「安全の確保」を大前提として、いわゆる「自主・民主・公開」の三原則、そして「国際協力」が基本方針として示されている。

また、同法は、こうした安全の確保等の基本方針を現実に担保するために、12条（核燃料物質に関する規制）、14条（原子炉の建設等の規制）及び20条（放射線による障害の防止措置）において、これらの事項については別に法律で定めるところにより規制することを定めており、これに基づき「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（炉規法）及び「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」（以下、「放射線障害防止法」という。）等が制定されている。

(2) 炉規法

炉規法は、原子力基本法14条ないし16条に基づいて、原子炉等の安全の確保を目的とした各種規制を定める法律である。

その1条（目的）において、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図る」こと等を規定しており、原子炉の利用に伴う災害を防止し公共の安全を図ること等を目的としている。規制の対象としては、「製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行う」としており、原子力利用に向けての一連のプロセスに従った各事業を規制の対象としている。その内、原子炉の設置及び運転に関しては「第4章 原子炉の設置、運転等に関する規制」において各種の規制が定められている。

炉規法23条1項は、「原子炉を設置しようとする者は、次の各号に掲げる

原子炉の区分に応じ、政令で定めるところにより、当該各号に定める大臣の許可を受けなければならない。」としており、本件で対象となる「発電の用に供する原子炉」（以下「実用発電用原子炉」という。）については、経済産業大臣が所管することとされている。

炉規法 24 条は、原子炉の設置許可の基準として、①原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと、②その許可をすることによつて原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと、③原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること、④原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によつて汚染された物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、の 4 点を求めている。

そして、経済産業大臣は、実用発電用原子炉の設置の許可をする場合には、上記の③技術的能力及び④安全性の基準に関しては、原子力安全委員会の意見を聴かなければならないとされている（同条 2 項）。

よって、原子力事業者が原子炉の設置をしようとする場合には、設置許可申請に際して、実用発電用原子炉の設備・機器の安全性に関する基本設計を含めて提出し、経済産業大臣はこの基本設計に対して、原子力安全委員会の定める各種指針類に基づいて安全審査を行うこととなる。また、原子力安全委員会は、経済産業大臣とは別に独立して、自ら定めた各種指針類に基づいて原子炉の安全性についての審査を行い、許可の可否について意見を述べることとなる（いわゆるダブルチェックシステム）。

2 電気事業法

(1) 炉規法との二重規制

電気事業法は、主として電気事業および電気工作物の保安の確保について定められている法律である。電気事業法 1 条は、「この法律は・・・電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び

環境の保全を図ることを目的とする」と規定し、「公共の安全確保・環境の保全」が目的であることを明記している。

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

以下、実用発電用原子炉に適用される電気事業法に基づく規制のうち、主要な規制を整理するが、各種の規制に際して規制の基準とされるのは、同法 39 条 1 項に基づいて経済産業省令として定められる技術基準である。

(2) 技術基準を定める経済産業省令（電気事業法 39 条 1 項）

電気事業法 39 条 1 項は、「事業用電気工作物を設置する者は、事業用電気工作物を経済産業省令で定める技術基準に適合するように維持しなければならない。」とし、同条 2 項は、「前項の経済産業省令は、次に掲げるところによらなければならない。」とし、その要件の 1 つとして、事業用電気工作物の安全性に関して「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること。」と定めている。

この規定に基づいて、技術基準を定める経済産業省令として、実用発電用原子炉に関しては、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」（昭和 40 年 6 月 15 日通商産業省令 62 号、以下単に「技術基準省令 62 号」という。）が制定されている。

(3) 工事計画の認可（電気事業法 47 条）

炉規法 23 条によって原子炉設置の許可を受けた者（原子炉設置者）は、許可を受けた基本設計に基づいて詳細設計を進め、詳細設計に基づく工事計画について、経済産業大臣の認可を受ける必要がある（電気事業法 47 条 1 項）。

そして、その認可の条件として、当該事業用電気工作物が同法 39 条 1 項の経済産業省令で定める技術基準（技術基準省令 62 号等）に適合していることが求められている。

(4) 使用前検査（電気事業法 49 条）

前項の工事計画の認可を受けて設置された事業用電気工作物のうち公共の安全の確保上特に重要なものとして経済産業省令で定めるもの（実用発電用原子炉は当然含まれる。）は、その工事について経済産業大臣の検査を受け、これに合格した後でなければ、これを使用してはならないとされる（電気事業法 49 条 1 項）。

そして、この使用前検査の適否の判断に際しても、当該事業用電気工作物が同法 39 条 1 項の経済産業省令で定める技術基準（技術基準省令 62 号等）に適合していることが求められている。

(5) 定期検査（電気事業法 54 条）

特定重要電気工作物（発電用原子炉及びその附属設備等が含まれる。）については、その設置者は、経済産業省令で定める時期（実用発電用原子炉の場合は原則として 13 カ月を超えない期間）ごとに、経済産業大臣が行う検査を受けなければならないとされる（電気事業法 54 条 1 項）。

この定期検査の実施については、電気事業法施行規則 90 条の 2 の規定に基づき「定期検査を受ける者が行う定期事業者検査に電気工作物検査官が立ち会い、又はその定期事業者検査の記録を確認することにより行うものとする。」とされており、この定期事業者検査は、電気事業法 55 条 1 項に基づいて事業者自ら行う定期的な検査である。

そして、定期事業者検査においても、当該事業用電気工作物が同法 39 条 1 項の経済産業省令で定める技術基準（技術基準省令 62 号等）に適合していることの確認が求められているのであり、経済産業大臣による定期検査の基準も同技術基準となる。

(6) 技術基準適合命令（電気事業法 40 条）

これまで見たように、実用発電用原子炉に関しては、炉規法 23 条に基づく基本設計を対象とした安全審査を経たのちにおいても、詳細設計を対象として行われる工事計画の認可、設置後の使用前設置、原則として 13 カ月ごとに実施される定期検査等に際して、電気事業法 39 条 1 項の定める技術基準（技術基準省令 62 号）への適合性が確認されることとされ、これによって、実用発電用原子炉の安全性の確保が図られるものとされている。

これとは別に、電気事業法 40 条は、「経済産業大臣は、事業用電気工作物が前条第一項の経済産業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。」と規定する。

すなわち、定期検査等の原子炉の設置、運転等の節目における安全性の確認とともに、特に時期を限定することなく、経済産業大臣が技術基準への適合命令を発する権限を規定して、安全性の確保に万全を期しているのである。

(7) 技術基準省令制定及び適合性確保の権限行使が安全規制の核心である

こうした実用発電用原子炉の設置、工事、運転のプロセスに対応して、幾重にも技術基準に基づく安全性の確認の機会を確保している趣旨は、実用発電用原子炉の運転に際して事故が発生した場合には、放射線の影響によって、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、甚大かつ不可逆的な被害をもたらすものであることから、万が一にも事故が起こらないようにする必要があることに基づくものである。電気事業法 1 条も、「この法律は・・・電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公衆の安全を確保し、及び環境の保全を図ることを目的とする」と規定し、「公衆の安全確保・環境の保全」が目的であることを明記している。

よって、経済産業大臣が有する安全を確保すべき技術基準を制定する権限、及び設置・運転のプロセスにおいて節目ごと及び随時の時期に技術基準への適合を確保すべき規制権限は、その規制権限が定められた趣旨に従って、適時かつ適切に行使されることが強く期待されているものである。

3 発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（甲イ 15）

電気事業法 39 条 1 項の委任を受けて、経済産業大臣は、発電用原子力設備に関する技術基準省令 62 号を定めている。2006（平成 18）年当時の技術基準省令の内容は次のとおりである。

(1) 「第 4 条 防護施設の設置等」及び「第 5 条 耐震性」について

第 4 条は「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその付属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。但し、地震を除く）により原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置、基礎地盤の改良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。

4 条第 1 項に列举された自然現象を「想定される自然現象」と規定した上で、「想定される自然現象」から地震を除くことを明記したのである。

「耐震性」については第 5 条で、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその付属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない」と定めていた。

つまり、耐震性一般について第 5 条で規定していたのみであり、地震に引き続く津波によって全交流動力電源が喪失し、その状態が長期にわたって継続し、過酷事故（シビアアクシデント，SA）が起きる可能性について、配慮した規定が存在していなかったのである。

(2) 「第 8 条の 2 安全設備」について

制定当初の技術基準省令では、「非常用炉心冷却設備，安全保護設備，その

他の非常時に原子炉の安全を確保するために必要な設備及びそれらの付属設備」や「非常用電源設備及びその付属設備」については、「多重性」のみ要求されていたが、原子力安全委員会が1990（平成2）年に決定した「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」（以下、「安全設計審査指針」という。）の「指針9」に対応するよう、多重性に加えて「多様性」及び「独立性」も要求することとされた。ここに、多重性とは「同一の機能を有する同一の性質の系統又は機器が二つ以上あること」を意味し、多様性とは「同一の機能を有する異なる性質の系統又は機器が二つ以上あること」を意味し、独立性とは「二つ以上の系統又は機器が設計上考慮する環境条件及び運転状態において、共通原因又は従属原因によって、同時にその機能が阻害されないこと」を意味している。

こうして、第8条の2は、「(上記設備については)、構成する機器の単一故障の場合に加え、外部電源が利用できない場合においても、その機能が達成できるように、構成する機器の機能、構造、動作原理を考慮して、多重性または多様性を有し、かつ独立性を有するように設備しなければならない」と規定されることとなった。これが2006（平成18）年当時の規定である。

しかし、1990（平成8）年8月より以前に原子炉設置許可を受けた原子炉（福島第一原発はこれに該当する）にあつては、一定の要件の下、多重性のみを満たしていればよいとされた。また、外部電源を利用できない場合というのも、安全設計審査指針の指針27に従って、「長期間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。」とされていたのである。

(3) 「第16条 循環設備等」について

2006（平成18）年改正によって、同条5号に以下の規定が追加された。

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

解説によると、「(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たものとされている。

(4) 「第33条 保安電源設備」について

第33条は、「原子力発電所に外部から接続する電線路は6万ボルト超の高圧電流2回線以上であること、電気供給が停止した場合においては内燃機関を原動力とする発電設備等の非常用予備動力装置を施設しなければならない」としている。そして非常用電源設備について、「多重性又は多様性、及び独立性を有し、その系統を構成する機械器具の単一故障が発生した場合であっても」工学的安全施設等の設備が機能確保のために十分な容量であることを求めている。

ただし、前述したとおり、長期間にわたる全交流動力電源喪失は考慮する必要はない、とされていたのである。

4 審査指針類

(1) 原子力委員会、原子力安全委員会の設置

原子力基本法4条は、「原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るため、内閣府に原子力委員会及び原子力安全委員会を置く。」と定め、同法5条は、「原子力委員会は、原子力の研究、開発及び利用に関する事項(安全の確保のための規制の実施に関する事項を除く。)について企画し、審議し、及び決定する。」、「原子力安全委員会は、原子力の研究、開発及び利用に関する事項のうち、安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定する。」と定めている。

(2) 原子力委員会から原子力安全委員会を独立させた経過

原子力安全委員会は、1978(昭和53)年の法改正によって、従来、(旧)原子力委員会が、原子力基本政策の策定等の原子力利用の推進と、安全確保の

ための事項の双方をその所掌としていたところ、安全の確保に関する業務を独立して所掌とする機関として分離・独立させて新設されたものである。

この法改正に至る経過としては、１９７４（昭和４９）年以降、原子力をめぐる不祥事、原子力発電所の故障の続発、原子力船「むつ」の漂泊等によって、「原子力行政全般に対する国民の不信感が高まって、いまだに原子力政策を軌道に乗せられないでいる」（「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」昭和５１年７月３０日・原子力行政懇談会）という状況があった。

この懇談会の「意見」は、内閣総理大臣からの諮問に答え、「原子力の開発利用に当たっては、国民の健康と安全が確保されなければならないこと」を基本姿勢として、「安全性の確保に万全を期」すことが必要であるとして、原子力の安全確保については、従来の原子力委員会を分割して、新たに独立して設置する原子力安全委員会の所掌とすべきとした。その上で、具体的には、同委員会の所掌としては、「安全規制に関する政策（安全研究の計画も含む。）」「安全規制基準及びガイドライン等の策定」「行政機関の安全規制のダブルチェック」等の業務を担うべきとした。また、その委員長については「専門知識を要し、長期間にわたって在職することが好ましく・・・学識経験者から選任することが適当である。」と提言している。

さらに、行政機関との関係については、同委員会の意見は「当然のことながら内閣総理大臣及び関係各省大臣によって尊重されなければならない。」とされ、安全規制に関しても「行政庁の行う規制を国民の健康と安全を守るという観点から原子力安全委員会がチェック（いわゆるダブルチェックシステム）する必要がある。」と提言しているところである。

こうした懇談会「意見」を踏まえて行われた１９７８（昭和５３）年の原子力委員会設置法改正（名称も「原子力委員会及び原子力安全委員会設置法」に改正される。以下、「原子力委員会等設置法」という。）によって原子力の安全について専門的な知識等を踏まえて行政機関の規制権限行使を監督する機関

としての原子力安全委員会が新設され、同時に、原子力基本法2条の「基本方針」についても「安全の確保を旨として」が追加され、原子力利用について従前にも増して安全の確保を徹底すべきことが示された。

原子力委員会等設置法13条は、原子力安全委員会の所掌事務として、「一 原子力利用に関する政策のうち、安全の確保のための規制に関する政策に関すること。」「二 核燃料物質及び原子炉に関する規制のうち、安全の確保のための規制に関すること。」等について「企画し、審議し、及び決定する。」としている。

そして、原子力安全委員会の下に「原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する」組織として、学識経験者からなる原子炉安全専門審査会を設置して、専門的な調査審議を行うものとしている（同法16条）。

以上から、原子力に関する国による安全規制は、直接的には経済産業大臣等の行政機関によって行われるが、原子力安全委員会は、これらから独立した中立的な立場で、国による安全規制についての基本的な考え方を決定し、行政機関ならびに事業者を指導する役割を担っており、この目的を達するために、原子力安全委員会は、内閣総理大臣を通じた関係行政機関への勧告権を有するなど、通常の審議会にはない強い権限を有するものとされている（同法24条）。

(3) 原子力安全委員会の所掌事務

原子力安全委員会が遂行した主な事務として、同委員会は以下のように整理をしている（同委員会の旧ホームページによる）。

「1. 原子力安全に関する基本的な考え方を提示するとともに、指針類の整備を行ってきました。基本的な考え方は行政機関の施策や事業者の安全確保活動に反映され、指針類は、安全審査の基準や自治体における防災対策の基準として用いられています。

2. 原子炉の設置許可などに関する安全審査を行い、安全性の確認を行ってきました。審査においては、規制行政庁とは異なる視点から検討を行って

ます。

３．原子力施設の設置許可の後に規制行政庁が行う「後続規制」活動を監視・監査し、不断の改善・向上を促すことを目的とした「規制調査」を実施しています。

４．原子力施設に関する事故などへの対応を行ってきました。特に、平成１１年９月に発生した JCO 臨界事故においては、現地における助言活動や事故調査報告書の作成など、専門的・技術的観点から事故対策に関する中心的な活動を行いました。」

(4) 国の規制権限において原子炉に関する指針類の果たす役割

ア 指針類は原子炉の安全規制の基準となっている

原子力安全委員会の活動のうち、特に重要なものは原子力の安全規制に関する各種指針類の策定である。

炉規法等に基づく原子炉の安全規制に関しては、法律上の直接の規制権限は経済産業大臣などの各規制権限者に属するが、実際の規制に際しては、原子力安全委員会の決定する各種の指針類が、経済産業大臣等による規制権限行使の基準としての役割を果たすべきものとして予定されている（いわゆるダブルチェック、炉規法２４条２項）。

何故なら、炉規法等各種規制権限行使の基準を定める法令においては、「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」（炉規法２４条）、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」（電気事業法３９条）、「原子炉施設・・・及びその附属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない」（発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令５条）等の抽象的な定めしか規定されていない場合が多いからである。

原子炉の安全規制においては、要求すべき基準が多岐にわたる専門的・技

術的事項であることから、その内容を、適時かつ適切に、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見に適合したものに改正をしていくためには、独立・中立的な立場で専門技術的な見地から詳細な定めをしている原子力安全委員会による各種指針類を、抽象的な法令の規定内容を補充するものとして機能させることが適当である。

この点で、炉規法が原子炉の安全性審査の基準策定及び調査審議を原子力安全委員会に委ねた趣旨は、原子力の安全規制としての趣旨・目的を同じくする電気事業法が経済産業大臣に技術基準省令の制定権限を委ねた趣旨と共通する。

イ 伊方原発訴訟最高裁判決

なお、この点に関しては、伊方原発訴訟最高裁判決が指針類の果たす役割について次のとおり判示している（なお、この事件の当時は原子力委員会と原子力安全委員会とが分化されておらず、炉規法２４条２項の規定も「原子力委員会の意見をきき」というものであった）。

「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」

この判示が示すとおり、現在の原子力安全委員会が定める各種指針類は、

同委員会の調査審議で用いられる「具体的審査基準」に該当するもので、炉規法等に基づく原子力の安全規制に関する権限行使の実質的な基準として機能することが予定されているものであり、法令に準じる役割を果たすものとして極めて重要なものである。

(5) 2006（平成18）年当時の原子力安全委員会決定指針類

ア 「安全設計審査指針」について

原子力安全委員会は、1990（平成2）年に「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」を決定した（甲イ17）。その「指針27 電源喪失に対する設計中の考慮」においては、「原子炉施設は、短時間の全交流電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること」と定め、その「解説」には、「長期間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない。非常用交流電源設備の信頼度が、系統構成又は運用（常に稼働状態にしておくことなど）により、十分高い場合においては、設計上全交流動力電源喪失を想定しなくてもよい」と書かれている。これは、1977（昭和52）年改訂時に新たに加えられた「短時間の全動力電源喪失」に対する考慮をそのまま引き継いだものである。

なお、原子力安全委員会によれば、1977（昭和52）年以降、原子炉施設の安全審査においては、上記指針中の「短時間」とは、「30分以下のことであると共通的に解釈する慣行がとられてきた」とされる（甲イ2・政府事故調中間報告書P413、甲イ1・国会事故調P503参照）。

全交流動力電源喪失の時間を「短時間」とすることは、事業者が原子炉設置許可申請を行う際、「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」（原子力安全委員会・1990（平成2）年決定）に従って「事故」想定シミュレーションを行うとされているところ、何らかの原因によって事故が発生したと仮定したときに、その事故を早期に終息させるために仮定する

シミュレーション計算上の仮定にすぎない。電源が早期に復旧するという仮定をおいて初めて、事故が過酷事故に至らずに収束するのであり、仮定をおかなければ、事故は設計基準事故を超えて過酷事故に至ってしまうのである。

イ 2006（平成18）年に決定された「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（甲ロ6）について

（ア）兵庫県南部地震を契機とする指針改訂の動き

「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」は1981（昭和56）年に決定されたものであったが、その後25年間もの間改訂されることはなかった。しかし、その間に地震学及び地震工学に関する新たな知見が蓄積される一方、特に1995（平成7）年1月に発生した兵庫県南部地震により断層の活動様式や地震動の特性、構造物の耐震性等について原子力施設においても耐震性を保持すべき必要性が高まったこと、2000（平成12）年10月の鳥取県西部沖地震で従来の調査で活断層の存在が十分に把握されていなかった地域でマグニチュード7.3の地震が発生したこと等から、こうした新たな知見を原子力施設の耐震安全性にも反映させることが必要となったため、基準地震動の策定方法を見直し、耐震設計上の重要度分類を見直した（甲ロ6）。

その結果、最終的に原子力安全委員会が改訂指針を決定したのは、2006（平成18）年9月19日のことであった（以下「新耐震設計審査指針」という）。

（イ）新耐震設計審査指針の内容

新耐震設計審査指針は、「昭和56年の旧指針策定以降現在までにおける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、旧指針を全面的に見直したものである（新指針「1. はしがき」）。

その適用対象は、加圧水型原子炉（PWR）と沸騰水型原子炉（BWR）

などの「発電用軽水型原子炉施設」であり、それらの新增設等について安全審査を行う場合に適用されるものである（原子力安全委員会の決定により、耐震指針改訂の時点において安全審査中の場合も含まれる。）。したがって、新耐震設計審査指針策定の時点における既設炉については、直接適用されるものではない。

（ウ）新耐震設計審査指針における主な変更点

新耐震設計審査指針の主要な変更点は、以下の４点である（原子力安全委員会「耐震設計審査指針の改訂」）。

① 地質調査等の高度化

活断層の評価年代を過去５万年から後期更新世以降（１３～１２万年前以降）に拡張した。

活断層評価方法についても、「より詳細かつ入念な調査」を実施することとした。

② 基準地震動の策定方法の高度化

震源を特定して策定する地震動の評価方法を高度化した（断層モデルによる解析の導入）。

震源を特定せず策定する地震動の評価を高度化した（応答スペクトルの導入）。

鉛直方向の地震動評価については個別評価を行うこととした。

③ 耐震安全性に係る重要度分類の見直し

耐震安全設計上最も重要な施設の範囲を、旧Ａｓクラス及び旧Ａクラスに拡大し、Ｓクラスに一本化した。

④ 確率論的安全評価手法活用に向けた取組み

想定した基準地震動を上回る地震動による施設の損傷、放射性物質の拡散といった「残余のリスク」の存在を十分認識し、それを縮小するための努力を要求し、基準地震動に対する超過確率を安全審査において参

照することを求めるなど、確率論的安全評価手法の導入に向けた取組みを進めるとした。

(エ) 基準地震動 S_s の策定

新耐震設計審査指針は、その基本方針として、「耐震設計上重要な施設は、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から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り、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して、その安全機能が損なわれることがないように設計されなければならない。さらに、施設は、地震により発生する可能性のある環境への放射線による影響の観点からなされる耐震設計上の区分ごとに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられるように設計されなければならない。」と規定する（新耐震設計審査指針の「3. 基本方針」）。

その意味するところは、「耐震設計においては、『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り、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動』を適切に策定し、この地震動を前提とした耐震設計を行うことにより、地震に起因する外乱によって周辺の公衆に対し、著しい放射線被ばくのリスクを与えないようにすることを基本とすべきである。」とされ、「これは、旧指針の『基本方針』における『発電用原子炉施設は想定されるいかなる地震力に対してもこれが大きな事故の誘因とならないよう十分な耐震性を有していなければならない』との規定が耐震設計に求めていたものと同等の考え方である」として（同解説（1））、旧耐震設計審査指針と新耐震設計審査指針との間で、想定すべき地震動及びそれに対する耐震設計のあり方は基本的に変わらないものとされている。

こうした前提の下で、新耐震設計審査指針は、想定すべき地震動を「基準地震動 S_s 」と呼ぶこととした。基準地震動 S_s は、「敷地ごとに震源

を特定して策定する地震動」及び「震源を特定せず策定する地震動」について、敷地の解放基盤表面における水平方向及び鉛直方向の地震動としてそれぞれ策定される。この策定に当たっては、新たに「断層モデル」と呼ばれるシミュレーション評価を導入するなど、旧耐震設計審査指針とは異なる手法が取り入れられた。

(オ)「残余のリスク」を考慮した基本方針

新耐震設計審査指針は、上記「3.基本方針」の本文ではないものの、その「解説」中において、上記の(1)に続けて、「(2)『残余のリスク』の存在について」として、以下のように定めている。すなわち、「地震学的見地からは、上記(1)のように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない。このことは、耐震設計用の地震動の策定において、『残余のリスク』(策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が拡散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすことのリスク)が存在することを意味する。

したがって、施設の設計に当たっては、策定された地震動を上回る地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、基本設計の段階のみならず、それ以降の段階も含めて、この『残余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである。」。原子力安全委員会は、想定を超える地震によってもたらされる「残余のリスク」の存在を認め、このリスクを踏まえた評価を行う確率論的安全評価について、指針の本文への導入を見送ったものの、これを解説中に明記し、かつ合理的に実行可能な努力をなすことを求めた。

(カ) 地震随伴事象についての規定

新耐震設計審査指針におけるもう一つの変更点として、「地震随伴事象

に対する考慮」を規定したことが挙げられる。

同規定は、「施設は、地震随件事象について、次に示す事項を十分考慮したうえで設計されなければならない。」とし、地震による崩壊等と並んで、「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。」とし、津波対策が必須である旨を規定している（新耐震設計審査指針「８．地震随件事象に対する考慮」）。

第３ 省令・審査指針の不備、及び規制権限不行使

１ はじめに

原告らは、訴状「第６章 国の責任」において、被告国が遅くとも２００６（平成１８）年までには行使すべきであった各種規制権限を行使しなかった不作為による国賠法上の損害賠償責任を負うことを主張している。

具体的には、法規範の整備（制定・改廃）、監督機関の整備、行政権限の行使、行政指導の一切の手段の中で、できるだけ速やかに実現できる方策を当時行うべきであった（原告準備書面１「第５ 同答弁書第３の６（１）（規制権限不行使）の求釈明事項について」）にもかかわらず、これを怠った過失があったということである。

当該過失として、まず２００６（平成１８）年当時の技術基準省令及び各種指針類（安全設計審査指針・耐震設計審査指針）が当時の知見に基づいて整備されていなかったことが挙げられ、次に、行政庁（経済産業大臣）が、被告東電に対し、電気事業法３９条、４０条に基づく①修理命令、②改造命令、③移転命令、④使用一時停止命令、⑤使用制限処分 of のいずれかあるいは複数を選択行使しなかったことが挙げられる。

2 2006（平成18）年当時の技術基準省令の不備

技術基準省令 62 号は平成 2006（平成 18）年 1 月 1 日に改正されているが、当時の知見に鑑み、次の様な不備があった。

(1) 地震・津波について改正を行わなかった

経済産業大臣は、遅くとも 2006（平成 18）年までに、最新の地震、津波の知見等に適合したシビアアクシデント対策を技術基準省令に規定し、かつ、原子炉等をこの技術基準に適合させることを求める権限（電気事業法 40 条）を行使すべきであった。しかし、経済産業大臣は最新の地震、津波の知見等に適合した技術基準に改正することをしなかった。

加えて、原子力安全委員会は、2001（平成 13）年 6 月から、原子力安全専門部会に対し、耐震安全性に係る安全審査指針類について調査審議を行い、結果を報告するよう指示し、同部会が、同年 7 月、耐震指針検討部会を設置し、耐震設計審査指針の改定作業を行った。これによって、想定を超える地震によってもたらされる「残余のリスク」を認め、このリスクを踏まえた評価を行う確率論的安全評価や、地震随伴事象としての津波対策など、多くの知見が蓄積された。また、第 6 準備書面で詳述するとおりの、最新の津波・地震の知見の蓄積があった。にもかかわらず、経済産業大臣は、津波・地震についてこれを反映した改正を一切行わなかった。

(2) 全交流電源喪失対策に関する改正について

ア 外部電源喪失に関する規定の問題点

2006（平成 18）年に改正された技術基準省令 62 号 8 条の 2、33 条第 4 項は、外部電源を喪失した際の非常用電源設備につき、「多重性、多様性、独立性」を求めている。

しかし、ここでいう「多重性、多様性、独立性」は、地震と津波の同時発生による施設への損傷及びそれによる施設外への放射性物質の拡散等の危険に対する考慮をしていない。第 6 準備書面に詳述するとおり、2006（平

成 18) 年改正当時の最新の地震、津波の知見によれば、経済産業大臣は、地震及びこれに伴う津波による浸水によって非常用電源設備が冠水する可能性を予見できた。したがって、その系統を構成する機械器具の単一故障のみを考慮した「多重性、多様性、独立性」を求めるだけでは技術基準省令 62 号 8 条の 2、33 条第 4 項の改正として不十分であったのである。

イ 全交流電源喪失に関する規定の問題点

第 6 準備書面に詳述するとおり、経済産業大臣は、2006 年(平成 18) 年改正当時の最新の地震、津波の知見によれば、地震と津波の同時発生による施設への損傷及びそれによる施設外への放射性物質の拡散等の危険を考慮する必要があった。そして、経済産業大臣は、遅くとも 2006 (平成 18) 年には、地震、津波による外的事象をも対象とする全交流電源喪失に対するシビアアクシデント対策を技術基準省令 62 号に規定しなければならず、「長時間」の全交流電源喪失を考慮した改正を行うべきであった。

にもかかわらず、2006 (平成 18) 年改正において追加された技術基準省令 62 号 16 条 5 号は、原子炉压力容器内において発生した残留熱を除去する設備について、「短時間」の全交流電源喪失を考慮すればよいと規定していた。また、技術基準省令 62 号 33 条 5 項は、「短時間」の全交流電源喪失時における原子炉冷却設備を動作させるための蓄電池等を施設しなければならないとしている。

これらの規定が「短時間」の全交流電源喪失のみを考慮しているのは、1990 (平成 2) 年安全設計審査指針 27 の誤りをそのまま引き継いだものである。後述のとおり、指針 27 が「長期間にわたる全交流電源の喪失は・・・考慮する必要はない」とする理由は、「送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できる」という点を根拠とする。しかし、原子力発電所が、地震及びそれに随伴する津波による被害に見舞われた場合には、外部電源から電力を供給する送電線は、原子炉施設ほどの耐久性を備えていないことか

ら、原子炉施設に損傷が生じない程度の地震動によっても損傷し、その結果として外部電源が喪失することは十分にありうるし、上記のとおり、非常用電源設備が津波による浸水によって機能しなくなることもありうる。

以上を前提とすると、強い地震動とこれに伴う津波による浸水の可能性がある以上、「短時間」に「送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できる」とは到底いえない。したがって、技術基準省令 62 号 16 条 5 号、33 条 5 項が「長時間」にわたる全交流電源喪失を規定しなかったのは技術基準省令 62 号の改正として不十分だったのである。

(3) 新耐震設計審査指針が反映されていない

本準備書面「第 2 法の趣旨・目的について」で詳述したとおり、実用発電用原子炉についての安全規制は、電気事業法に基づく技術基準省令 62 号に基づいて実施されるものであり、各種指針類はこの技術基準に基づく規制に際しての審査基準としての役割を果たすべきものである。しかるに、この技術基準省令 62 号は、2006（平成 18）年 9 月 19 日の耐震設計審査指針の改訂とは関係なく、これに先立ち、同年 1 月 1 日に改正がなされた。

指針の改訂に先立って技術基準省令 62 号が改正された時間的關係からも明らかなように、新耐震設計審査指針における知見や規制方針は、規制の根拠となる技術基準省令 62 号には反映されなかった。

3 審査指針類の不備

(1) 安全設計審査指針の問題点

ア 地震とそれに随伴する津波被害を考慮していない

指針 27 は、本件事故の経過からしても明らかなように、地震とそれに随伴する津波による被害の併発を考慮していないという点において、決定的に誤っているといわざるを得ない。そして、この点の判断の誤りは、長期間の全交流電源喪失に直結するものであり、その結果として、炉心の冷却機能を喪失し、炉心の損傷に至る重大事故をきたしたものとして、きわ

めて重大なものといわなければならない。

指針 27 は、「長期間にわたる全交流動力電源喪失は・・・考慮する必要はない」とする理由として、「送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できる」という点を根拠とする。

この理由は、機器の経年劣化等による故障や、人為的な操作ミス等による機器の損傷等については妥当するかもしれない。しかし、原子炉施設が、地震及びそれに随伴する津波による被害に見舞われた場合には、必ずしも妥当しない。なぜなら、そもそも外部電源から電力を供給する送電線は、原子炉施設ほどの耐震性を備えていないことから、原子炉施設に損傷が生じない程度の地震動によっても損傷し、その結果として外部電源が失われることは十分あり得るところである。

他方、発電所施設内の非常用交流電源設備については、一定の耐震性が備わっているものとされていることから、送電線が損傷して外部電源が失われた場合においても破損等を免れ、発電所施設内で通常稼働することが期待され電気の供給を維持することが可能となりうるものであり、本来的にそうした機能を期待されているものである。しかし、この非常用交流電源設備も、発電所施設内に集中的に設置されていて地震と共に津波による浸水の被害を受けた場合においては、非常用交流電源設備が浸水に対して非常に脆弱なものであることにより、すべての非常用交流電源設備が一斉に機能喪失に至る可能性が相当程度あるものといわなければならない。

以上のとおり、強い地震動とこれに伴う津波による浸水の可能性を前提とすれば、短時間（30 分以内）に「送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できる」とは到底いえないのであり、前記指針は、その前提を誤っているというしかない。

イ 「系統構成又は運用」に対する軽信

次に、指針 27 の解説が、「系統構成又は運用（常に稼働状態にしてお

くことなど)により」,(信頼度が)「十分高い場合においては全交流動力電源喪失を想定しなくてもよい」としている点について検討すると,この点も通常運転に伴う機器の故障等を前提とすれば,確かに「系統構成又は運用(常に稼働状態にしておくことなど)により」信頼度を高めることは可能であろう。しかし,強い地震動とそれに随伴する津波による被害を前提とした場合には,浸水に対して非常に脆弱な非常用交流電源設備が一斉に機能喪失することは当然想定されるのであるから,「系統構成又は運用(常に稼働状態にしておくことなど)」によるだけでは,こうした地震及びこれに随伴する津波による被害に対しては,機器の信頼性を確保するものとしては不十分である。

仮に,前記指針が,地震及びこれに随伴する津波による被害を前提としてもなお,全交流電源喪失を想定する必要があるとするのであれば,そのためには,地震及び津波による原子炉施設の浸水があっても,なお,機器の信頼性が損なわれないだけの十分な防水対策や,浸水を避けるための配置上の配慮がなされていることが当然の前提とされなくてはならないはずである。しかるに,上記解説では,こうした地震及びこれに伴う津波に対する防御を考慮することなく,単純に「系統構成又は運用」による信頼度の確保によって,全交流電源喪失に対する考慮を不要としてしまっているものであり,この点は,自然災害に対する事前の配慮が欠けるものといわざるを得ない。

ウ 安全設計審査指針 2.7 の致命的欠陥

以上から,安全設計審査指針の指針 2.7 が「長期間にわたる全交流動力電源喪失は考慮する必要がある」としているのは,同指針が,地震及びそれに随伴する津波による浸水という外的事象による原子炉の損傷の危険を想定していないことに基づくものというしかない。

この点については,「政府事故調査報告書(中間)」も,安全設計審査指

針の「検討では、いずれも外部電源の故障と内部電源の故障は独立な事象であると仮定しており、設計上の想定を超える自然災害によってＳＢＯが発生する事態は想定されていない」と指摘している（４１３～４１４頁）。

そして、第６準備書面で詳述したとおり、少なくとも、わが国の日本海溝に沿う太平洋岸において、巨大地震及びそれに伴う巨大津波の同時発生の可能性が排除されないものであった以上、「指針２７」がこうした事象を考慮の埒外においている点は、「災害が万が一にも起こらないようにする」（伊方原発最高裁判所判決）ことが求められる原子力発電の安全指針としてはきわめて不十分なものというしかない。

なお、本件原発事故当時の原子力安全委員会委員長であった斑目春樹氏も、この規定の不合理性を次のとおり認めている。

「原子炉の安全設計指針も奇怪です。『長期間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧または非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要がない。』と解説にわざわざ書いてある。国会事故調、政府事故調ともに、この一文が今回の事故をもたらしたと指摘しています。私も『明らかな間違い』だと思っていました。」（斑目春樹「証言斑目春樹」１４４～１４５頁）。

（２）新耐震設計審査指針の問題点

ア 基準地震動を超える地震の頻発を無視している

新耐震設計審査指針が定める基準地震動 S_s は、たとえば活断層の調査については「敷地からの距離に応じて、地形学・地質学・地球物理学的手法等を総合した十分な活断層調査を行うこと」とし、基準地震動の評価に関しては、「適切な手法を用いて応答スペクトルを評価」する、「適切な手法を用いて震源特性パラメータを設定」する、策定に伴う「不確かさ（ばらつき）」については、適切な手法を用いて考慮する」など抽象的な文言が並べられているに過ぎず、欧州における規制にみられる、たとえば「１万

年に1回の発生頻度」といった数値的な基準はない。

そのため設定された基準地震動は、実際に発生する地震を的確に予測できず、基準たり得ないものとなっている。現に新耐震設計審査指針策定に前後する約5年半の間に、4回の地震で延べ5箇所の原発において設計基準地震動を超過する地震動が生じている。

新耐震設計審査指針策定前の2005（平成17）年8月16日の宮城県沖地震（M7.2）では、東北電力女川原子力発電所において観測された地震動が基準地震動S1及びS2（当時）を超えていた。新耐震設計審査指針策定後も、2007（平成19）年3月25日の能登半島沖地震（M6.9）では北陸電力志賀原子力発電所において、同年7月16日の新潟県中越沖地震（M6.8）では柏崎刈羽原子力発電所1～7号機の全号機において、いずれも、基準地震動を上回る地震動が観測された。そして2011（平成23）年3月11日の東北地方太平洋沖地震（M9.0）では、女川、福島第一、東海第二の各発電所の3箇所で基準地震動を超えた地震動が観測された。

新耐震設計審査指針が定める基準地震動 S_s は、その策定に関する規定が抽象的であいまいであるばかりでなく、実際に発生する地震動を十分に予測しえていない。指針のいうところの「極めてまれ」どころか、わずか5年半のうちに4回、延べ5箇所もの原子力発電所において、これを超える地震動が観測されているのであり、耐震設計の安全性を確保するための「基準」としては、考慮すべき地震動の範囲が狭すぎるといわざるを得ない。

イ 「残余のリスク」への対処が曖昧にされたこと

新耐震設計審査指針においては、前記のとおり基準地震動を超える「残余のリスク」の存在が明記され、それに対して確率論的安全評価を通じての可能な限りの対策に努力すべき旨の言及がある。また、「基本設計の段

階のみならず、それ以降の段階も含めて」これを考慮すべきとされ、新設炉のみならず既設炉についてもこれを考慮すべきとされている。

こうした前進面はあるものの、もう一方で、「残余のリスク」は、指針の本文にはとりあげられることなく、むしろ過小評価し「基本方針」の解説中の言及にとどめられるという曖昧な位置づけにとどまった。また、「残余のリスク」に対する配慮として、「合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべき」とされて、あくまでも、事業者の自主性にゆだねられた努力義務にとどめられ、規制的な措置から除外されたという点において、実効性が期待できないものにとどまってしまっている。

ウ 津波対策の問題点

(a) 基準地震動が不十分である以上、津波の想定も不十分である

前記のとおり、新耐震設計審査指針が定める基準地震動 S_s は、これを上回る地震動が頻発しており、地震対策として十分であるとは言い難いものであった。設計基準地震動において実際の地震動をとらえきれないものである以上、地震に随伴する事象である津波について適切な想定ができるものとは到底言えない（地震の大きさが直接に津波の大きさに比例するものではないが、少なくとも前者の評価が的確でない場合には後者の評価も的確さを欠くことになるといえる。）。新耐震設計審査指針は、敷地に影響を及ぼすような津波を引き起こす地震の想定（基準地震動の設定）としても、きわめて不十分なものであった。

(b) そもそも「基準津波」についての記載がない

新耐震設計審査指針においては、津波に関しては、「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」を考慮すべきとされている。しかし、この規定自体は、抽象的な表現にとどまりその意味するところも、必ずしも明らかではない。

他方、この「極めてまれ・・・」という表現は、新耐震設計審査指針の

地震動に関する規定（「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り、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切なもの」と同一の表現がとられている。そして、この地震動については、「耐震設計上考慮する活断層としては、後期更新世以降の活動が否定できないもの」とされており（新耐震設計審査指針「5. 基準地震動の策定」（2）②）、具体的には、13万年から12万年前以降に活動した活断層によるものを指すものである。

そうすると、津波を地震随伴事象としてとらえる新耐震設計審査指針の考え方からすれば、安全確保のためには、津波との関係においても、設計上考慮すべき津波（「基準津波」というべき）を設定すべきことは当然であり、かつ、少なくとも想定すべき地震と同等の歴史的な評価対象期間（スパン）で想定すべきことになる。しかし、新耐震設計審査指針には、「基準津波」というべき設計上考慮すべき津波についての規定さえなく、もとより、13万年から12万年前以降に発生した津波を想定すべきとする規定もない。

指針の他の条項に全て「解説」が付されているが、この津波を含む「地震随伴事象」については解説も規定されておらず、結局、具体的対策については事実上、事業者任せとなってしまう。

（c）津波について「残余のリスク」を考慮すべきことが明記されていない

前記のとおり地震動について「残余のリスク」を認める以上、地震随伴事象である津波についても、当然ながら「残余のリスク」が考慮されるべきである。この点については、「残余のリスク」の規定が、解説中とはいえ、指針全体にかかる「3. 基本方針」に盛り込まれていることから、各論ともいうべき「8. 地震随伴事象に対する配慮」にも適用があり、津波についても「残余のリスク」への配慮が求められていると解釈することも可能である。しかし、他方で、「残余のリスク」の解説がもっぱら地震動

を対象として説明がなされているとして、「残余のリスク」は地震に限定された規定であるという余地もある。結局のところ、新耐震設計審査指針は、必ずしも想定津波を超える高さの津波等のリスクを含む概念であることが明瞭に示されておらず、曖昧さの残る不十分な規定といわざるを得ないのである（甲イ２・政府事故調中間報告書 P384～385）。

（d）地震と津波の同時発生による危険への対策が考慮されていない

２００１（平成１３）年７月１０日の第１回から２００６（平成１８）年８月２８日まで４８回にわたり開催された耐震指針検討分科会では、基本ワーキンググループ、施設ワーキンググループ、地震・地震動ワーキンググループの３つのワーキンググループに分かれて調査審議が行われた。

同分科会における議論では、地震随伴事象に関して、次のような議論がされた（耐震指針検討分科会報告書 P18）。

「まず、周辺斜面の崩壊等及び津波への考慮についての議論がなされ、引き続き、以下のような具体的な案が追加的に出された。

①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思定することが適切な地震時地殻変動（特に地震に伴う隆起・沈降）に起因する地盤の変形によっても、施設の安全機能が損なわれないこと。

②検討用地震に随伴すると想定することが適切な余震の地震動によっても、施設の安全機能が損なわれないこと。

③地震時に発生する可能性のある次の諸事象が、発電所の重大な事故の誘因とならないことを確認する。また、その安全性を評価する場合には、その事象の発生の可能性を考慮すること。

i) 発電所に繋がる送電線および、関連する送電網の状態

ii) 冷却水（補助的工業用水を含む）の供給の安定性

iii) 周辺の都市家裁、およびそれに起因する煙、ガスの影響

iv) 近接する化学プラントなどからの、可燃性ガス、毒性ガスの発電所、

および、その従業員への影響

v) 上流にあるダムの崩壊の影響（地震に起因する堰止湖を含む）

④周辺人工物の地震による損傷に基づく、間接的影響、すなわち、火災、毒性ガス、爆発性ガスなどの影響を、評価しなければならない。

⑤地震による損傷は、共通事象、同時多発的である。従って、単一事象としては、対策がとられていても、必要に応じ、同時多発の可能性のあることを認識して、その対策を考えなければならない。」

このように、耐震指針検討分科会においては、津波を含む地震随伴事象について、議論され、地震による損傷が「共通事象、同時多発的」で、「必要に応じ、同時多発の可能性のあることを認識して、その対策を考えなければならない」との案も出されていた。ところが、同分科会の結論としては、地震随伴事象として考慮すべき事項については、基本設計の妥当性にかかる「安全審査」において設置許可申請の対象となる審査事項として「適切かつ不可欠であるかどうかという視点、及び現行の他の関連する指針類で対応されているかどうかとの視点から議論を重ね、最終的には、改訂指針案のようになった」。

結果として、新耐震設計審査指針は、津波を地震随伴事象として位置づけているにもかかわらず、津波と地震の同時発生による施設への損傷及びそれによる施設外への放射性物質の拡散等の危険について、なんら規定していない。

(e) 新耐震設計審査指針は津波の知見を反映させたものではない

上記のとおり、新耐震設計審査指針の津波に関する規定は、津波対策の必要性を抽象的に示すにとどまる。原告らの第6準備書面で詳細に主張したとおり、新耐震設計審査指針が策定された2006（平成18）年に至る過程において、わが国の日本海溝周辺において発生することが予想される地震及びそれに随伴する津波に関する種々の知見は日々進展し、その成

果は豊富に蓄積されていた。しかるに、こうした知見は指針の改訂になんら反映されていない。

(f) バックフィットは求められずバックチェック自体も不十分であった

規制庁である原子力安全・保安院は、耐震設計審査指針の改訂の日の翌日である同年9月20日に、「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」を通達した。これは、いわゆるバックチェックルールを定めたもので、原子力安全・保安院は、これ以外に、既設炉に新耐震設計指針への適合性を求める、いわゆるバックフィットの規制を定めることをしなかった。

前記通達が求めたバックチェックは法的規制ではなかったことから、結局、その対応は事業者の対応任せとなり、バックチェック自体にも遅れをもたらすこととなった。

そして、事業者がいわゆるバックチェックの実施を先送りしてり、不作為の態度をとったりしたことに対し、規制側が規制しなかったことについて、国会事故調査委員会は「本来国民の安全を守る立場から毅然とした対応をすべき規制当局も、専門性において事業者に劣後していたこと、過去にみずから安全と認めた原子力発電所に対する訴訟リスクを重視したこと、また、保安院が原子力推進官庁である経産省の組織の一部であったこと等から、安全について積極的に制度化していくことに否定的であった」と、国を厳しく批判している（甲イ1）。

第4 規制権限不行使

1 違法性の判断枠組み

原告らの第5準備書面で主張したとおり、4つの最高裁判例から、「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、

目的や、その性質に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法となるものと解するのが相当である」として、規制権限不行使の違法性の一般的な判断枠組みが共通して示されている。

そして、その具体的な考慮要素として①被害法益の性質、重大性、②被害の予見可能性、③被害の結果回避可能性、容易性、④規制権限行使への期待可能性という各要件が導かれ、これら要件に沿って、本件被告国の規制権限不行使の判断がなされるべきである。なお、以上の前提として、規制権限不行使の違法性を基礎付ける作為義務の前提として、まず、当該事案における規制権限の根拠となる法令が原告の主張する被侵害利益を直接に保護する趣旨であるか（これが肯定されれば当該利益の保護のために権限の適切な行使が強く要請される）について検討する必要がある。

2 被侵害利益は規制権限の根拠法令に基づき直接に保護されるものである

- (1) 2006（平成18）年当時、福島第一原発を含む実用発電用原子炉について規制権限を定めた法令は、電気事業法の40条（技術基準適合命令）であることから、同法令（電気事業法）の趣旨目的について改めて述べる。

前記第2の2（1）のとおり、電気事業法1条は、本法が「公共の安全確保・環境の保全」が目的であることを明記している。また、同40条の「技術基準」を省令で定める旨規定する同39条2項1号では、「技術基準」を定めるにあたり、「事業用電気工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」としており、当該技術基準が「人体に危害をおよぼさないこと」を目的に定められることを明記する。

- (2) 以上の目的が、周辺住民らの生命・身体・健康を具体的利益として個別に保護する趣旨であるかは、実用発電原子炉の安全規制を電気事業法に委ねた炉規法の趣旨目的から導かれる（なお前記第2の2（1）のとおり炉規法73条は、

実用発電原子炉について、施設定期検査（29 条）等の 4 つの規制項目（第 27 条から第 29 条）を適用除外として、電気事業法の規制の適用をすることとされている）。

すなわち、炉規法は、原子炉設置許可にあたって、24 条 1 項 4 号に定める「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済み燃料を含む）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む）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」との要件を満たさなければ主務大臣は許可をしてはならないと規定しており、この要件が、周辺住民の生命・身体・健康を具体的利益として個別に保護する趣旨を含むものであることは、原告らの第 2 準備書面において詳述したところである。

- (3) この点、実用発電原子炉を問わず「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ウランなどの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、（中略）、原子炉の安全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」（最判 1992（平成 4）年 9 月 22 日・もんじゅ第一次最高裁判決、最判 1992（平成 4）年 10 月 29 日・伊方最高裁判決）がために、炉規法の規制対象としているのである。まして、実用原子力発電所は、研究開発段階の原子炉と比較して桁違いに大量のウランを使用し、内包する核分性生成物も桁違いに多い。したがって、原子炉設置許可処分が終わった後に適用される電気事業法についても、その趣旨目的は炉規法と同じく、単に公衆の生命・身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、実用発電原子炉が内包する危険性を顕在化させないようにして、住民の生命・身体の安全等を保護する趣旨を含むものであることは明らかである。すなわち、周辺住民の身体・生命等の安全を、個々人の個別的法益として保護しているものであり、電気事業法 1 条の

「公衆の安全確保・環境の保全」には、これら個別的法益の保護が含まれている。

- (4) 以上からすれば、法律の趣旨・目的や、その権限の性質に照らし、電気事業法40条は、主務大臣である経済産業大臣に、権限不行使によって損害を受けた原告ら被害者に対する関係において、当該公務員に職務上の法的義務（作為義務）を規定した法令であると考えらるべきである。

そして、このような法令の趣旨目的からすれば、当該規制権限は、「できる限り速やかに、技術の進歩や最新の」「知見等に適合したものに改正すべく、適時かつ適切に行使され」なければならない（第5準備書面における筑豊じん肺訴訟最高裁判決参照）。

3 被害法益の性質、重大性

- (1) これはもはや言うまでもないところであるが改めて述べる。

原子力発電所において、ひとたび事故を起こせば、周辺住民にとどまらず広範囲に甚大かつ深刻な被害をもたらす、過酷事故に至る場合には、被害の拡大がより深刻なものとなる（訴状第3章参照）。そして、これにより被害を受ける国民は、生命身体は言うに及ばず、場合によっては放射能汚染などによりその生活の本拠となる住居や地域を失い、その財産だけでなく平穩に生活し、生存、発達する権利をも奪われることとなる。第一次もんじゅ最高裁判決も「安全性に関する審査に過誤欠落があった場合には重大な原子炉事故が起こる可能性あり、事故が起こったときは、原子炉施設に近い住民ほど被害を受ける蓋然性が高く、しかもその被害の程度は直接的かつ重大なものになると想定されるのである」と判示する。

- (2) 訴状でも記載したとおり、1986（昭和61）年に旧ソ連において発生したチェルノブイリ原発事故により大量の放射性物質がウクライナ、ベラルーシ、ロシア等に放出され、原発作業員や消防隊員などが急性放射線障害を被ったほか、半径30キロメートル圏内の住民約13万5000人が避難し、その結果広大

な地域が居住不能となり、周辺住民には甲状腺癌や白血病その他の疾病が異常発生している。

- (3) 原発事故が発生すれば、想定される被害の性質は、生命・身体・健康などに関わるものであり、かつ深刻でかつ広汎で、生活環境自体も汚染されて住めなくなるという、極めて重大なものとなる。

本件事故における避難者は 15 万人を超えており、今なお帰還の目処は立っていない。避難区域外とされた場所でも放射線量は高く、子どもの健康等を考えて避難した者は極めて多数にのぼる。原発事故が起きた場合に侵害される法益は、生命・身体・健康及び環境であり、その被害の甚大性・広汎製・継続性は計り知れないほどである。

4 被害の予見可能性

- (1) 地震に伴う津波及び過酷事故に対する知見の進展については、訴状第 4 章に記載し、また、原告第 1 準備書面及び第 6 準備書面において述べたとおりである。

我が国においては、遅くとも 2006（平成 18）年までの知見によれば、福島第一原発において全交流電源喪失をもたらしうる程度の地震及びそれに随伴する津波が発生することの可能性、これにより同施設において長時間にわたる全交流電源喪失による過酷事故発生のあることが明らかになっていた。

- (2) なお、原告らの第 5 準備書面のとおり、予見可能性の判断は、行為者の結果回避に向けての注意義務の強さに応じて、その内容程度は影響を受ける。本件では、被侵害利益が国民の生命・健康という重大な利益で、被告らには高度の注意義務が課されることから、予見可能性の判断に際しては、緩やかに解し、その結果回避義務（作為義務）を基礎付けるに足りる程度の知見のレベルに達すれば十分である。この点は、すでに原告らが主張した、第 6 準備書面における、いわゆる「長期評価」などの各種津波・地震・シビアアクシデントの知見

の存在をもってすれば、被告らの結果回避義務の前提をなす予見可能性としてはすでに十分すぎるといえる。

これに対し、被告らは、具体的な危険の予見可能性がないとか、予見の対象をあたかも今回の地震と津波に限定し、その不可予見性の観点に立って、何らの注意義務もないかのように主張するが、これでは住民の生命・健康に危害が及んだ段階で初めてその危険性が実証されるわけであり、それまでは危険性のあるままの原発稼働も許容されざるを得なくなり、その必然的結果として、地域住民の生命・健康を侵害することもやむを得ないこととされてしまう。このような住民の生命・健康を犠牲にした企業の事業活動は決して許されるものではなく、住民の生命健康を直接に保護する炉規法や電気事業法の趣旨目的にも反し、明らかに不当である。

- (3) さらに、予見可能性の判断は、結果回避に向けての行為義務と完全に切り離されて判断されるべきものではない。結果回避義務（行為義務）の一内容として、将来における結果発生の危険についての予見義務を負うときは、予見可能性の判断は、予見義務すなわち情報収集、調査研究を尽くした結果も含めてなされる必要がある。特に公害事件においては、科学技術の最先端において、科学的に不確実なリスクが存在し、何事も起こらず安全であるという保障はないという種類の危険の源泉となる活動をするにあたっては、その危険行為が一応の安心感をもって社会に受け入れられるために必要な行為規範として、結果発生の抽象的危険が存在している段階でもすでに具体的危険を探求するための予見義務（情報収集ほか事前の思慮の義務）が課されているのである（潮見佳男「不法行為Ⅰ第2版」297頁）。

この点、被告国により原子力発電が積極的に導入されかつ推進されてきたことを踏まえれば、被告国は、事業者である被告東京電力と同じく、完全には制圧することのできない上記の危険源を社会生活に持ち込んだ者であり、その危険源としての原発事故をもたらしうる原因及び原発事故によってもたらされ

る結果の発生について、高度の予見義務を負う。すなわち、被告らは、原発を稼働するにあたり常に最高の知識と技術を用いてその事故の危険性について調査研究を尽くしてその安全を確認するなどして安全管理に万全を期するとともに、万一安全性に疑念が生じた場合には、直に操業を中止させるなどして最大限の防止措置を講じ、特に地域住民の生命・健康に対する危険を未然に防止すべき高度の注意義務を負うものである。

そして、被告らは、原告らの第6準備書面で詳細に主張したとおり、本件事故に至る危険性について、未だ学会等において確立されたともいえない知見に理由もなく固執し、十分な調査研究も尽くさずに本件事故まで漫然と福島第一原発の稼働を行い、またこれを許容していたものであるから、上記高度の予見義務を怠っていたことは明らかである。

5 被害の結果回避可能性、容易性

(1) 結果回避の可能性

2011（平成23）年3月11日に本件事故が起こった後、原子力規制委員会が設置され、炉規法が改正され、同法に基づく原子力規制委員会規則が制定された。「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならない」（原子力規制委員会設置法・第1条・目的）のである。

実際、現時点で考慮されている対策は、第1準備書面で述べたように、耐震強化工事・防波堤設置・防水壁設置・電源冷却機能の強化・格納容器ベント遠隔操作化・非常用装置高台設置・予備蓄電池確保・重要免震棟設置等である。これらの措置は、何も事故が起きてからではなく、被告らに上記予見可能性が認められる時点において、技術的にも時間的にも十分に講じることのできた対策である。結果回避可能性の存在は明らかである。

一般国民は、個人個人の判断によって原子力発電所事故による被害を回避することはできない。放射性物質が大量に放出された場合であっても、放射性物

質には色も味にもおいもないのであるから、避難を指示されて初めて避難するだけである。原子炉の建設・運転については、一般国民は、国民の生命身体の安全を確保し、環境を保全する職責を有する主務大臣の規制権限に期待するしかないのである。

原子力損害賠償法が制定された経緯については、原告第2準備書面で詳述したとおりである。原子力発電所事故が起きた場合には莫大な損害が発生するので、保険会社は通常であれば保険契約を拒否する。そこで、損害が一定額を超えた場合、必要があれば国が援助するという原子力損害賠償法を作って初めて、事業者は原子力発電事業を行うようになった。民間事業者のみでは原子力発電所運営を行うことはできないことは明白である。そこで、被告国が事業者を援助し、時には先導して原子力政策を行ってきた。原発は「国策民営」である。従って、被告国が規制すれば、事業者が規制に従うことは容易に想像しうる。したがって、主務大臣が規制権限を行使すれば、事業者はそれに従い、結果回避は十分に行われる。

(2) 結果回避の容易性

これもアと同様で、当時の技術からみてもアに記載したような対策は十分に可能である。なお、行政庁が規制権限を行使した場合に不利益を被るのは、上記対策を行わなくてはならない事業者であるが、その不利益は事業者の財政的な負担に留まる。事業者は財政的な負担を電気料金の値上げとして消費者に転化すれば消費者の財政的負担が増えるという問題は生じるかも知れない。しかしながら、原発事故による放射性物質放出による生命・身体・健康被害及び環境被害（しかも、広汎で永続的で深刻な被害）と事業者の経済的負担のいずれを優先するのかと問われれば躊躇なく、前者であると誰もが答えるであろう。電気料金の問題については、送配電の分離を含めた九電力体制の改革の問題として別途考慮すればよい問題である。

したがって、行政庁が規制権限を行使すれば、結果回避は容易である。

6 規制権限行使への期待可能性

国民は原子力発電所に対する知識をほとんど有していない。自衛することができないからこそ国の規制権限の発動が期待されるのであり、現実には国民が行政介入を期待していたかどうかは問題ではなく客観的に行政介入が期待される状況にあったかどうかの判断が必要である。前記のとおり、本件の被害法益が国民の生命、身体、健康という不可侵で重要なものであること、被害の予見可能性や結果回避可能性が容易に肯定されることからして、客観的にみても行政介入の期待は極めて高いといえることができる。

7 結論

(1) 作為義務の存在及びその懈怠

以上の諸点に照らすと、経済産業大臣は、遅くとも2006（平成18）年の時点で、当時の知見に基づき地震や津波によって生ずる共通原因故障を考慮して、津波対策を行い、過酷事故の進展を防止し、損害拡大を防止するように、①技術基準省令（及び各種指針）を改正し、②電気事業者に対して、改正された省令に基づき、電気事業法40条の技術基準適合命令及び停止命令による規制措置をとるべき状況にあったというべきである（作為義務の存在）。

そして、事故を防ぐための措置は容易に実施できるものであり、経済産業大臣においても、これら権限を行使するにあたり特段の支障はない。

上記規制権限が適切に行使されていれば、福島第一原発事故を防ぐことができたものといえることができる。しかしながら、被告国は原発安全神話の上にあぐらをかき、当時までの知見のうち原発推進政策の妨げとなるものは切り捨て、シビアアクシデント発生の危険性を十分に認識しながらこれを無視した。したがって、規制権限を行使する主体である経済産業大臣が上記作為義務を懈怠したことは明らかである。

なお、前述したとおり、電気事業法は「公共の安全を確保する」ことを目的とし、39条1項は「事業用電気工作物は、人体に危害をおよぼさないこと」

を要件としているので、仮に省令 62 号を改正しなくても、現実の電気工作物が技術基準に不適合と解釈することも出来るのであるから、電気事業法 40 条での使用停止命令等の必要な措置を執るべきである。

そして、仮にその権限行使にあたって省令の改正が当時必要であったとすれば、本件事故後に各種規定が改正されたように、当時においてもできる限り速やかに、当時の知見等に適合するように省令を改正の上、電気事業法 40 条による必要な措置を執るべきである。

(2) 国賠法上の違法性があること

福島第一原発事故による被害を受けた原告らは生命身体を危険にさらされ、平穏な生活を一瞬にして奪われ、長期間にわたって避難先での生活を余儀なくされている。

被告国の規制権限の不行使は、電気事業法などの法の趣旨・目的，侵害される法益の性質・重大性，被害の予見可能性，被害の結果回避の可能性・容易性，規制の補充性・期待可能性等に照らし，著しく合理性を欠くものであって，国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法というべきである。

以上