

平成25年(ワ)第515号 損害賠償請求事件(国賠)

原告 遠藤行雄 ほか19名

被告 国 ほか1名

第9準備書面





平成26年11月7日


千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

被告国訴訟代理人弁護士

被告国指定代理人

- 樋 渡 利 美 
- 岩 崎 慎 
- 岩 名 勝 彦 
- 寺 岡 拓 也 
- 千 葉 健 一 
- 杉 山 典 子 
- 多 賀 井 満 理 
- 篠 原 智 仁 
- 林 周 作 
- 長 澤 範 幸 
- 南 部 崇 徳 
- 稻 玉 祐 
- 木 上 寛 子 
- 山 田 一 哉 

加	藤	玲	磨	
後	藤	宏	喜	
深	津	輝	彦	
内	藤	武	夫	
氏	家	一	真	
松	島	雄	基	
鶴	園	孝	夫	
武	田	龍	夫	
泉		雄	大	
三	田	裕	信	
堀	口		晋	
松	原	崇	弘	
村	川	正	徳	
中	川	幸	成	
木	村	真	一	
山	形	浩	史	
村	田	真	一	
足	立	恭	二	
荒	川	一	郎	
忠	内	巖	大	
小	林		勝	

渡	邊	桂	一	
桐	原	大	輔	
石	井	大	貴	
高	木	駿	平	
加	藤	彰	二	
村	上		豊	
金	井	貴	大	
細	川	成	己	
石	崎	裕	司	
梅	原	哲	也	
川	原	佑	介	

第1	はじめに（これまでの被告国の主張の位置づけと本準備書面の骨子）	—1
第2	経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を 是正するために、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令するこ とはできないこと	5
1	はじめに	5
2	炉規法の段階的規制の仕組み	6
第3	シビアアクシデント対策が法規制の対象とされていなかったこと	—17
1	我が国の法制度上、平成24年の炉規法改正に至るまでシビアアクシデン ト対策は法規制の対象とされていなかったこと	17
2	「残余のリスク」への対策は法規制の対象とされていなかったこと	…30
第4	予見可能性について	30
1	敷地高さを超える津波が到来しただけで本件事故が発生したとは認められ ず、予見可能性の対象は本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波 であること	30
2	「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」 や「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを指定する原告 らの主張は、最高裁判決によって確立された違法性判断枠組みを誤るもので あること	33
3	規制権限不行使という不作為の違法性判断においても、作為の違法性判断 の場面と同様に被害結果の具体的危険性に対する予見可能性が要求されるこ と	37
4	予見可能性が認められるためには客観的かつ合理的根拠をもって形成、確 立した科学的知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必 要であること	40
5	「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の津波数値解析におい て標準偏差の2倍あるいは3倍を考慮することに合理的な科学的根拠はない	

こと	43
6 津波評価技術は安全側に立って設計津波水位を検討するものであること	44
7 長期評価によっても被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性は認められず，規制権限不行使の違法性は認められないこと	51
8 仮に性能目標との関係を考慮したとしても被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性は認められず，規制権限不行使の違法性は認められないこと	60
9 被告国は，確立されていない知見であり予見可能性の根拠とならない見解についても，被告東電に対して検討を促すなど本件事故の発生に至るまで適切な対応をしてきたこと	62
第5 省令62号を改正しなかったことが著しく合理性を欠くとする原告らの主張が失当であること	70
1 「残余のリスク」について	70
2 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項について	72
第6 シビアアクシデント対策について，電気事業者の自主的な取組として，被告国が行政指導等を行ってきたことにつき国賠法上の違法性がないこと	76
1 はじめに	76
2 被告国のシビアアクシデント対策に関する指導等が不十分であったとはいえないこと	77
3 諸外国においても必ずしも既設炉についてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではないこと	80
4 IAEAの総合原子力安全規制評価サービス(IRRS)による我が国の評	

価値結果について	81
5 小括	86

第1 はじめに（これまでの被告国の主張の位置づけと本準備書面の骨子）

1 原告らは、本件において、経済産業大臣は、平成18年の時点で、電気事業法39条に基づく技術基準省令の改正権限、同法40条に基づく技術基準適合命令の発令権限を行使して、被告東電に対し、防波堤の新築、建屋への防潮板の設置、扉の水密化、非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、十分な電源車の配備、「津波の到達する可能性のない高さに代替注水冷却に関する設備を別途配置」すること等のシビアアクシデント対策を含む津波に対する防護措置を講じるよう命じ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が国賠法1条1項の適用上違法であると主張している（訴状113, 120～122ページ, 原告ら第7準備書面24, 43, 44ページ）。

したがって、これら省令改正権限や技術基準適合命令の発令権限の不行使が違法であると主張する原告らは、まず、平成18年の時点で、経済産業大臣が、原告らが講じるべきであるとする防護措置について、省令改正権限、技術基準適合命令の発令権限を有していたことを主張、立証する必要がある。さらに、原告らは、これら権限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ことを基礎づける事情として、地震及び津波に関する知見の集積により、作為義務を導く前提となる予見可能性が認められること、原告らが講じるべきであるとする防護措置の一部又は全部による結果回避可能性が存したこと、技術基準を定める省令62号が当時の科学的知見に照らして不合理な内容であり改正を要する状況にあったこと、シビアアクシデント対策に関する知見の集積によりこれを技術基準に規定する必要が高まったことなどの事情を主張、立証する必要がある。

2 これに対し、被告国は、これまで提出した準備書面において、作為義務を導く前提となる予見可能性があったとは認められないこと（被告国第5準備書面第2・3～33ページ, 同第7準備書面第4～第6・11～61ペー

ジ。), 省令62号が当時の科学的知見に照らして不合理な内容であるといえないこと(被告国第7準備書面第9・77～96ページ), 我が国の法制度上, 平成24年の炉規法改正に至るまでシビアアクシデント対策は法規制の対象とはされておらず, 省令62号を改正してシビアアクシデント対策を規定することはできなかつたから, そのような規定に基づく技術基準適合命令を発令する規制権限も有していなかつたこと(被告国第7準備書面第7の2・62～66ページ), そのため, 被告国は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て適切な行政指導を行うなどの行政上の措置を講じてきたこと(被告国第5準備書面第3・33～54ページ, 同第7準備書面第8・71～77ページ)を主張した。

3 上記に加え, 本準備書面においては以下のとおり主張する。

(1) 原告らが講じるべきであったと主張する「防波堤の新築」等の対策を講じることが, 本件地震に伴う津波と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提とした津波の到来に対する対策を講じることが求められるというものであるとすれば, それらの対策は, いずれも基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであるから, 炉規法が採用する段階的安全規制の下においては, 詳細設計について規制すべき省令62号の改正や, これを改正した上での電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により是正することはできなかつたものである(後記第2)。

(2) 被告国第7準備書面第7の2(62～66ページ)のとおり, シビアアクシデント対策は, 平成24年改正後の炉規法において創設的に法規制の対象とされたものであり, それ以前は法規制の対象とされていなかった。平成23年改正により追加された省令62号5条の2第2項も, シビアアクシデント対策を規定したものではない。したがって, 炉規法の平成24年改正前に, シビアアクシデント対策について, 組織法に基づき行政指導としてなし得たとしても, 作用法の規定による授権なしに権利制限等を伴

う法規制として行うことはできなかった。なお、平成18年耐震設計審査指針が言及する「残余のリスク」についても、法規制の対象でなく、念には念を入れて、それへの対策を行政指導によって求める趣旨であるから、その評価、報告を行政指導として求めていたものである。したがって、シビアアクシデント対策や「残余のリスク」への対策が従来から法規制の対象であった旨をいう原告らの主張に理由はない（後記第3）。

- (3) 本件においては、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した本件事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国に電気事業法に基づく規制権限不行使の違法があったか否かが問われている。したがって、作為義務を導く前提となる予見可能性としては、本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。これに対し、原告らは、「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」と、「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを措定し、具体的な事象の予見は不要であるとするが、かかる主張は、「具体的な事情の下」において著しく合理性を欠くかによって判断する累次の最高裁判決によって確立された規制権限不行使の違法性判断枠組みと異なる立場を採るもので誤りである。津波評価技術における津波のシミュレーションは、計算結果の不確定性を前提とした上で、過小評価とならないよう、安全側に立って設計津波水位を検討するものであって、平成18年当時はもとより本件事故当時の科学的知見に照らしても不合理なものではないが、これによっても敷地高さを超えるものを予見することはできなかった。その他、原告らが依拠する長期評価、マイアミ論文等によっても、被告国に本件地震及びこれに伴う津波と同程度の地震、津波の予見可能性は認められない。もともと、被告国は、確立されていない知見であって、予見可能性の根拠とはならない見解についても、被告東電に対して検討を促すなど本件事故

の発生に至るまで適切に対応してきたのであり、規制権限不行使について許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえない（後記第4）。

- (4) 加えて、原告らは、被告国の規制権限不行使に国賠法上の違法があるという根拠として、平成18年耐震設計審査指針において言及している「残余のリスク」への対策が採られていないことや、省令62号が当時の科学的知見に照らして不合理な内容であり改正を要する状況にあったことを主張する。

しかしながら、平成18年耐震設計審査指針において「残余のリスク」に言及していることについては、その趣旨は、前記のとおり、念には念を入れるため、それへの対策を行政指導によって求めるというものであるから、規制の対象としなかったからといって、津波防護対策に関する規制権限の不行使が著しく合理性を欠くとはいえない。また、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項は内部事象について定めたもので外部事象である地震及び津波の関係で問題とならない。したがって、省令62号の規定を改正しなかったことが著しく合理性を欠くとする原告らの主張は失当である（後記第5）。

- (5) さらに、被告国は、平成4年にシビアアクシデント対策が電気事業者の自主的取組とされた後も、被告東電を含む電気事業者に対して必要な行政指導等を継続的に行ってきたのであり、当該指導等が不十分であったとはいえない。そもそも、シビアアクシデント対策については各国で対応が異なっているところ、現に、世界的な権威であるIAEAが行う総合原子力安全規制評価サービス（IRRS）においても、我が国の原子力に対する安全規制は良好であると評価されている。被告国がシビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として行政指導等を行ってきたことにつき何ら不合理な点はなく、国賠法上の違法があるということとはできない（後記第6）。

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

第2 経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項を是正するために、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令することはできないこと

1 はじめに

前記第1の1のとおり、原告らは、本件において、経済産業大臣は、平成18年の時点で、電気事業法39条に基づく省令62号の改正権限及び同法40条に基づく技術基準適合命令の発令権限を行使して、被告東電に対し、防波堤の新築、建屋への防潮板の設置、扉の水密化、非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、十分な電源車の配備、「津波の到達する可能性のない高さに代替注水冷却に関する設備を別途配置」すること等のシビアアクシデント対策を含む津波に対する防護措置を講じるよう命じ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が国賠法1条1項の適用上違法であると主張している（訴状113, 120～122ページ, 原告ら第7準備書面24, 43, 44ページ）。

しかし、以下に述べるとおり、原告らが技術基準に定めるべき内容として主張する事項が、本件地震に伴う津波と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提にした津波の到来に対する対策を講じることを求めるというものであるとすれば、それらの事項は、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の変更を要するものであり、詳細設計の変更ではない。段階的な安全規制の仕組みを前提とする炉規法及び電気事業法において、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関する事項について、省令62号を改正し、あるいはこれを改正した上で技術基準適合命令を発令することにより是正する規制権限を有していなかった。すなわち、設置許可処分

において、安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号の改正や、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により上記事項を是正することは、できなかつたといわざるを得ず、原告らの主張は、その前提において失当である。

2 炉規法の段階的規制の仕組み

(1) 炉規法の安全規制において段階的規制の体系が採られていること

ア 被告国第4準備書面第2の3(1)ア(イ)(14, 15ページ)のとおり、実用発電用原子炉施設に関する炉規法及び電気事業法による安全規制は、原子炉施設の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に応じて、原子炉施設の設置、変更の許可(炉規法23条～26条)、設置工事の計画の認可(電気事業法47条)、使用前検査(同法49条)、保安規定の認可及び保安検査(炉規法37条)、定期検査(電気事業法54条)、定期安全管理検査(同法55条)、立入検査(同法107条1項)等の各規制を設けている。

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

イ 原子炉の設置許可に係る安全審査は、前述した段階的安全規制の冒頭に位置づけられており、基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を審査、判断するものであり、これに続く原子炉施設の細部にわたる具体的な設計や原子炉施設の建設、工事の前提となる基本的事項を確定する機能を有するものである。

この設置許可処分時における安全審査の段階で、原子炉施設の基本設計及び基本的設計方針の妥当性が認められた場合は、その後の安全規制

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

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

ウ この点に関し、最高裁平成4年判決（最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決・民集46巻7号1174ページ）も、原子炉設置許可処分の取消訴訟において、炉規法第4章所定の原子炉の設置、運転等に関する規制及び電気事業法による規制を概観した上で、「原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可（27条〔引用者注：

炉規法 27 条)) の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである。右にみた規制法 (引用者注: 炉規法) の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。」と判示している (高速増殖炉もんじゅの設置許可処分の無効確認訴訟の最高裁平成 17 年 5 月 30 日第一小法廷判決・民集 59 卷 4 号 671 ページも, 最高裁平成 4 年判決と同様に, 段階的安全規制を前提とした判示をしている。)

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

(7) まず, 1 号機の原子炉設置許可処分に係る安全審査においては, 立地条件として「海象」について調査審議され, 波高の記録として, 水深約 10 メートルにおいて最高約 8 メートルという記録 (昭和 40 年台風 28 号) があり, 潮位の記録として, 小名浜港 (敷地南方約 50 キロメートル) における観測記録によれば, チリ地震津波 (昭和 35 年) の最高 3.1 メートルがあることが指摘されている。なお, 同審査においては, 「地震」についても調査審議され, 過去の記録によると, 福島県近辺は, 会津付近を除いて全国的に見ても地震活動性の低い地域の一つであり, 特に原子炉敷地附近は地震による被害を受けたことがないことがそれぞれ指摘されている。その上で, 審査の結果, 「本原子炉の設置に係る安全性は十分確保し得るものと認める」と結論づけられている (丙ハ第 3 号証)。

2 号機及び 3 号機の原子炉設置 (変更) 許可処分に係る安全審査に

においても、1号機と同様に地震、津波について調査審議がされた上で安全性が十分確保し得るものと認められている（丙ハ第4号証、第5号証）。

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

そして、4号機の原子炉設置（変更）許可処分に係る安全審査においても、昭和45年安全設計審査指針を踏まえ、地震、津波について調査審議がされた上で安全性が十分確保し得るものと認められている（丙ハ第6号証）。

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

(2) 段階的安全規制における技術基準適合命令

ア 段階的安全規制における技術基準の位置づけ

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

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

また、原子炉施設に利用された部材、設備等の経年劣化や磨耗等により当該原子炉施設の機能や安全性が損なわれない状態を維持するため、電気事業法39条は、電気事業者に対し、技術基準維持義務を課してお

り、定期検査及び立入検査において、それらの部材、設備等の技術基準適合性の有無が確認されることになる。

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

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

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

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

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

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

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

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

(4) 原告らが主張する各措置はいずれも基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であること

原告らが講じるべきとする措置のうち、訴状113ページにおいて主張する後記①ないし⑤の各措置については、次のとおり、いずれも、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であることが明らかである。

ア まず、原告らの主張する①防波堤の新築が、本件地震に伴う津波（O. P. +約11.5～約15.5メートル）と同程度の津波又は福島第一発電所の建屋の敷地高さを前提にした津波（O. P. +10メートル）の到来により津波が原子炉の敷地に遡上することを未然に防止し得る対策を講じることを求めるというものであるとすれば、当該措置は、安全審査において、原子炉施設の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、自然的立地条件との関係をも含めた事故防止対策を根本的に変更することになるため、基本設計ないし基本的設計方針に係る措置となる。そのため、設置許可処分において安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号について、これを改正することにより、あるいは、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令により、これを是正することはできなかったものである。

イ また、原告らの主張する、②建屋への防潮板の設置、③扉の水密化、④非常用ディーゼル発電機等の重要機器の水密化、⑤「津波の到達する可能性のない高さに代替注水冷却に関する設備を別途配置」することについて見ても、福島第一発電所についていえば、いずれも同発電所の建屋の敷地高さを超えて津波が到来することを前提とした措置であり、自然的立地条件との関係をも含めた事故防止対策を根本的に変更することになる。そのため、当該措置は、前記①と同様に、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるから、設置許可処分において、安全性が確認された基本設計ないし基本的設計方針を前提として、その詳細設計について規制すべき省令62号について、これを改正することにより、

あるいは、これを改正した上で電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令することにより、これを是正することはできなかつたものである。

ウ しがたって、本件において、前記ア及びイの①から⑤について、省令62号の改正や技術基準適合命令により規制しなかつたことの違法を主張する原告らの主張は、基本設計における安全審査の対象事項と後段規制におけるそれとを混同したものといわざるを得ず、失当である。

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

平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置（以下、同規定に定める上記の保安のために必要な措置を併せて「使用停止等処分」という。）を行ひ得る場合として、「発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に加え、「発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき」を規定した。これにより、発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合しないと認める場合、すなわち、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であっても、使用停止等処分をなし得ることを明文で規定した。その詳細は次に述べるとおりである。

ア 関連する規定

平成24年改正後の炉規法は、その規制対象の分野の一つとして、原子炉の設置、運転等に関する規制（第四章）を規定し、これを試験研究

用等原子炉の設置，運転等に関する規制（第一節）と，発電用原子炉の設置，運転等に関する規制（第二節）とに分け，第二節において，発電用原子炉の設置，運転等に関して行政庁の許可等の規制を受けるべきものとしている。

そして，同法は，第二節冒頭に発電用原子炉設置の許可についての規定を置き（同法43条の3の5），次いで，同法43条の3の6第1項柱書きは，発電用原子炉の設置許可の要件として，「原子力規制委員会は，前条第1項の許可（引用者注：発電用原子炉の設置許可）の申請があつた場合においては，その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ，同項の許可をしてはならない。」と規定している。そして，同項4号は，「発電用原子炉施設の位置，構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること」を掲げている。

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

そして，同法43条の3の23は，原子力規制委員会は，発電用原子炉施設の位置，構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基

準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるときは、その発電用原子炉設置者に対し、使用停止等処分を行うことができると規定した。

イ 平成24年改正後の炉規法43条の3の23により、基本設計ないし基本的設計方針の是正を図ることが可能となったこと

上記のとおり、平成24年改正後の炉規法43条の3の23は、使用停止等処分を行い得る場合として、平成24年改正前の電気事業法40条と同様の「発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に加え、「発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき」を規定している。この規定は、「最新の知見を規制の基準に取り入れ、既に許可を得た施設に対しても新基準への適合を義務づける制度」を新たに創設したものであるとされている(丙ハ第54号証・4枚目)。すなわち、同法43条の3の23は、発電用原子炉施設が技術基準に適合しない場合に加え、最新の科学技術的知見を反映した設置許可要件として原子力規制委員会規則で定める基準である「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準」を使用停止等処分の基準としても位置づけ、これに適合しないと認められる場合には、使用停止等処分をなし得ることを明文で規定したものである。したがって、この改正により、基本設計ないし基本的設計方針の是正を図ることが可能となったのである。

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

釈や趣旨解釈からも相当であること

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

(6) 小括

以上のとおり、平成24年の炉規法改正前は、法令上、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関する事項について、省令62号を改正し、これを改正した上で技術基準適合命令を発令することにより是正する規制権限を有していなかつたから、上記事項について技術基準適合命令等の規制権限を行使しなかつたことの違法をいう原告らの主張は失当である。

第3 シビアアクシデント対策が法規制の対象とされていなかったこと

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

(1) はじめに

被告国7準備書面第7の2(62～66ページ)のとおり、平成24年の炉規法改正に至るまで、シビアアクシデント対策は法規制の対象とされ

ておらず、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令62号においてもシビアアクシデント対策を規定することはできなかった。

この点について以下ふえんして原告らの主張が失当であることを明らかにする。

(2) 炉規法制定時においてシビアアクシデントとして整理された概念は存在しなかったこと

ア シビアアクシデントについては、昭和54年に発生したスリーマイルアイランド原子力発電所事故及び昭和61年に発生したチェルノブイリ原子力発電所事故を受けて検討が進められるようになったものであり、炉規法が制定された昭和32年当時は「シビアアクシデント」として整理された概念自体が存在しなかったことは、被告国第7準備書面第7の2(2)(62, 63ページ)のとおりである。

これに対し、原告らは、1957(昭和32)年にアメリカ原子力委員会が公表したWASH-740では、原子炉の冷却材が喪失して全燃料が溶融し、放射性物質の約半分が放出されるという仮定で事故の評価がされ、これを受けて、科学技術庁(当時)も原子力災害補償制度の確立のための参考資料とするために原子力産業会議に調査を委託しているのであるから、昭和32年は「シビアアクシデント」として整理された概念自体が存在しなかった旨の被告国の主張は事実と反すると主張する(原告ら第25準備書面71, 72ページ)。

イ しかしながら、原告らが指摘するWASH-740等の存在によって被告国の上記主張が誤りであるとはいえない。

すなわち、シビアアクシデントとは、現在においては、自然的立地条件との関係も含めた原子炉施設の事故防止対策の妥当性確認のために行う安全評価において、原子炉施設を異常な状態に導く可能性のある事象のうち、原子炉施設の安全設計とその評価に当たって考慮すべき設計基

準事象を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷に至る事象をいうものと整理されている（被告国第5準備書面第3の1(1)・34ページ）。シビアアクシデントは設計基準事象を前提とする概念であるところ、安全設計評価における設計基準事象の考え方は以下のとおりである。

現実に起き得る異常や事故は、全て発端となる事象（以下「起因事象」という。）から始まり、様々な経過を経て、最終的な状態に到達する。この事象進展の筋道の一つ一つを「事故シーケンス」と呼ぶ。それぞれの事故シーケンスは、その異常や故障時における原子炉の状態、運転員の操作時間又はある機器が正常に働くか否かなどによって、厳密に見ればその一つ一つが異なったものになる。したがって、このような事故シーケンスの種類は無限に存在する。このことから、あらかじめある決まった事故シーケンスを想定して、詳細にその対策を立てたとしても、全くそのとおりに事象が進展することは現実にはほとんどあり得ないため、その対策は必ずしも有効なものとはならない。

しかしながら、一方、事故の具体的な条件が設定されなければ、その事故に対処するための様々な機器を設計し、また事故対策を講じることは不可能である。そこで、原子炉施設を異常な状態に導く可能性のある事故シーケンスのうち、類似した事故シーケンスを広く包絡する代表的事故シナリオを幾つか抽出し、その発生を仮定して安全対策を立てる。この事故シナリオが、設計基準事象である。

このとおり、設計基準事象とは高度に技術的な概念を含む用語であり、それを前提とするシビアアクシデントについても同様である。シビアアクシデントは、昭和54年に発生したスリーマイルアイランド原子力発電所事故の翌年（昭和55年）、経済協力開発機構原子力機関（OECD

D/NEA)の原子力施設安全委員会が、上記のような意味で定義づけて世界で初めて用いたものである。原告らが主張するWASH-740が公表された昭和32年時点はもとより、昭和54年にスリーマイルアイランド原子力発電所事故が発生するに至るまでは、世界における原子炉施設の安全性に関する研究は、設計の範囲内でどのような事故が起き得るのか、そしてこれに対する設計上の対策、すなわち事故防止対策がどこまで有効かを科学的、定量的に確認するものが中心であった。当時は、設計基準事象を大幅に超えるような事象については、純理論的にはその確率が皆無でないことを観念することができたにとどまり、現実にはそれが生じる要因としてどのようなものがあり、どのような事態が想定され、それに対していかなる方策、すなわちシビアアクシデント対策を講じることが可能かについて、技術的な観点から体系的に論じられたことはなかったのである。

原告らが指摘するWASH-740において示された内容は、単に、原子力災害補償制度の確立の参考とするため、原子炉施設において大量の放射性物質が放出される事態を仮定し、その人的、物的損害を試算したものにすぎない。それは、原子炉施設の安全規制、すなわち安全審査との関係において現実には設計基準事象を大幅に超える事象が生じる要因としてどのようなものがあり、どのような事態が想定されるかを技術的な観点から体系的に論じたものではないのであるから、かかる記載が存在したことをもって、シビアアクシデントとして整理された概念が昭和32年当時に既に存在したことを裏付けるものとは到底いえない。

したがって、昭和32年当時に、原告らが指摘するWASH-740や損害試算が存在したからといって、シビアアクシデントとして整理された概念が存在したと認めることはできない。

炉規法が制定された昭和32年当時はシビアアクシデントとして整理

された概念は存在しなかったし、炉規法には原子炉施設において一定の安全対策を講じてもなおそれを大幅に超える事象に対して、規制によって対策を講じさせるといった考え方も存在しなかったのである。

原告らの上記主張は、被告国の主張を正解しないものであって失当である。

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

ア 原告らは、本件事故後の平成23年の改正により追加された省令62号5条の2第2項が、「津波によつて交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定することから、「設計基準事象レベルのものではなく、それを超える事態に対する対策」であり、「シビアアクシデント対策による措置に外ならない」と主張する（原告ら第25準備書面78ページ）。

イ しかしながら、被告国第7準備書面第9の2(2)（83～86ページ）のとおり、省令62号5条の2は、本件事故後の平成23年3月30日に保安院が緊急安全対策として指示した設備に関する対策が電気事業法39条1項の技術基準維持義務の対象となるという省令上の位置づけを明確にするために、同年10月に規定されたものである。したがって、省令62号5条の2は、従前の基本設計ないし基本的設計方針の枠組みの中で講じられたものであって、シビアアクシデント対策を規定したものではない。

なお、平成24年改正前の炉規法は、第4章において「原子炉の設置、運転等に関する規制」についての規定を定めていたところ、同法24条

1項4号は原子炉設置許可の要件として「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（中略）、核燃料物質によつて汚染された物（中略）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。」と定めていた。このような観点から、従前の基本設計ないし基本的設計方針において、放射性物質の有する危険性を顕在化させない対策をどのように講じるかということが原子炉施設の安全の確保の課題であり、確認すべき事項は

- ① 原子炉施設の平常運転によつて放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化しないように、平常運転時における被ばく低減対策を適切に講じていること
- ② 原子炉施設において事故が発生することにより放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化しないように、自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策を適切に講じていること

である。

ここでいう「事故」は、『運転時の異常な過渡変化』を超える異常な状態であつて、発生する頻度はまれであるが、原子炉施設の安全設計の観点から想定されるもの」（甲イ第17号証・3ページ）であつて、上記②の自然的立地条件との関係も含めた事故防止対策には、想定している設計基準事象を大幅に超える事象に対するシビアアクシデント対策は含まれていない。

ウ これに対し、平成24年改正後の炉規法は、後記(5)のとおり、シビアアクシデント対策を創設的に規制の対象としたが、これは、本件事故を受けて、平成23年6月の「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」（丙ハ第12号証の1・XII-4ページ）において、シビアアクシデント対策を原子炉設置者による自主的な取組とすることを改め、これを法規制上の要求とすべきことなど、シビアアクシ

デント対策に関する教訓が取りまとめられたことなどを踏まえたものである。

平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項4号にいう「原子力規制委員会規則」である実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則（平成25年原子力規制委員会規則第5号。以下「設置許可基準規則」という。）においては、「第二章 設計基準対象施設」とは別に「第三章 重大事故等対処施設」を設け、格納容器破損防止対策、炉心損傷防止対策等の重大事故等対策を要求している。具体的な重大事故等対策の要求事項としては、炉心の著しい損傷が発生した場合の原子炉格納容器の破損を防止するための設備を設けること（50条）、炉心の著しい損傷が発生した場合に原子炉格納容器の下部に落下した炉心を冷却する設備を設けること（51条）、設計基準事象の収束に必要な水源とは別に、重大事故等の収束に必要な十分な量の水を有する水源を確保すること（56条）等があり、従来の事故防止対策に加え、新たな重大事故等対策が要求されている。

エ 省令62号5条の2は、前記イのとおり、緊急安全対策として指示した設備に関する対策について、技術基準維持義務の対象となることを明確にするために規定したものにすぎず、従前の法規制における事故防止対策にとどまるものである。被告国第7準備書面第9の2(2)イ（86ページ）のとおり、省令62号5条の2第2項の「直ちに」とは、津波によって交流電源を供給する設備、海水を使用する冷却設備、使用済燃料貯蔵槽の冷却設備の全てが機能喪失している状態においても、炉心及び使用済燃料貯蔵槽にある燃料に損傷が生じない期間をいうと解釈されており（丙ハ第50号証・12ページ）、長時間の全交流電源喪失のような直ちに復旧できないような事態に陥った場合に対する対策までも要求しておらず、前記ウの設置許可基準規則第二章に規定される設計基準対

象施設に係る対策に相当するものであって、前記ウの設置許可基準規則第三章のような、炉心の著しい損傷が発生した場合を想定した要求事項でないことは明らかである。

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

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

ア 原告らは、経済産業省設置法4条1項57号の「発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」にシビアアクシデント対策を行政指導する権限が含まれているのであれば、炉規法24条1項4号あるいは電気事業法39条2項においてもシビアアクシデント対策について規制する権限が含まれると解釈すべきであると主張する（原告ら第25準備書面79～81ページ）。

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

法や電気事業法に基づく規制権限として電気事業者に求める権限を有しているということとはできない。

平成24年の炉規法改正に至るまで、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策を技術基準適合命令等の行政処分により規制する権限は経済産業大臣に授権されていなかったのであり、具体的な法律の授権なしにシビアアクシデント対策について規制を行うことは、法律による行政の原理に違反した違法な行政行為となるものである。

したがって、原告らの上記主張は失当である。

(5) 平成24年の炉規法改正において、シビアアクシデント対策が創設的に法規制の対象とされたこと

ア 原告らは、平成24年の炉規法改正は、「それまでも法律の委任の範囲内であったシビアアクシデントについて、その重要性からあえて明文で規定することによって、それに対する規制権限があることを確認したもの」にすぎず、シビアアクシデントに対する規制権限を新たに創設したものではないと主張する（原告ら第25準備書面82ページ）。

イ しかし、被告国第5準備書面第3の1(2)ア（35ページ）のとおり、そもそもシビアアクシデント対策の必要性が認識されたのは昭和54年以降であり、これは、昭和32年に炉規法が制定された後のことである。そのため、同法24条が制定された当時、同条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力」としてシビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力が求められていなかったこと、及び同条1項4号の「原子炉施設の位置、構造及び設備」にシビアアクシデント対策に必要な設備が求められていなかったことは明らかである。

また、同準備書面第3の1(2)イ（36ページ）のとおり、原子力安全委員会は、平成4年5月28日、「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントについて」

を決定した。これによって、当時の技術的知見に照らし、既存の安全規制において原子炉施設の安全性は十分確保されていることを前提として、シビアアクシデント対策は、「これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべき」と位置づけられた。すなわち、既存の安全規制によって原子炉施設の安全性が十分確保されている場合、更に可能な限りリスクの低減に努めるべきであるということ是可以するが、これを規制によって実現するか否かは立法政策の問題であり、原子力安全委員会は、これを規制により実現するまでのことはないとし、国もこれを是認したのである。

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

ウ 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を規制する権限が規制行政庁に授権されていなかったことは、以下のとおり平成24年改正前後の同法の規定を比較しても明らかである。

(7) シビアアクシデント対策については、改正後の炉規法43条の3の6第1項4号の規定により、発電用原子炉施設の位置、構造及び設備、すなわち、発電用原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に関する事項についても、従前は法令上の規制要件として求められていなかったシビアアクシデント対策を新たに求めている。

この点、同号は、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること。」と規定しており、改正前の炉規法24条1項4号において「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃

料物質（中略）、核燃料物質によつて汚染された物（中略）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。」と規定していたところと文言上に大きな差異はないようにもみえる。

しかしながら、改正後の炉規法43条の3の6は、同法43条の3の5の規定を受けたものであるところ、設置許可申請に当たっての申請書の記載事項として、従前の「発電用原子炉及びその附属施設（中略）の位置、構造及び設備」（同条2項5号）に加えて、新たに同項10号で「発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項」と規定しているとおおり、改正後の炉規法においては、新たに炉心の著しい損傷等の事故に対処するための必要な施設及び体制の整備が備わっているかまで審査の対象としている。

そして、前記「炉心の著しい損傷」は同法43条の3の6第1項3号の「重大事故」に含まれ（実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則第4条）、重大事故に対処するための設備がシビアアクシデント対策に関する設備であるから、改正後の炉規法43条の3の6第1項4号が、新たにシビアアクシデント対策を規定したものであることは明らかである。

(イ) 改正後の炉規法は、前記のとおり、同法43条の3の6第1項4号において、発電用原子炉施設のいわゆる基本設計ないし基本的設計方針に関する事項について、シビアアクシデント対策を法令上の規制要件として求めると同時に、同条第1項3号の規定により、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力（アクシデントマネジメント能力があらかじめ備わっているか等の体制整備）についても法令上の規制要件として求めた。

すなわち、被告国第7準備書面第7の2(4)（64、65ページ）の

とおり、炉規法1条の目的の改正に合わせ、改正前の炉規法24条1項3号の「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りる技術的能力があること」を「重大事故（発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう。（中略））の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」（平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号）と改正したのである。

このように、改正前後の条文を比較すると、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力は、平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号において新たに求められたものであり、平成24年改正前の炉規法24条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」に含まれていると解することはできない。

したがって、シビアアクシデント対策に係る炉規法43条の3の6第1項3号及び4号の規定が、平成24年改正によって創設的に規定されたものであることは明らかである。

エ シビアアクシデント対策に係るこれらの規定が創設的に規定されたものであることは、平成24年炉規法改正に当たっての国会審議を見ても明らかである。

すなわち、原子力規制委員会設置法案が審議された第180回国会参議院環境委員会において、細野豪志環境大臣兼内閣府特命担当大臣（原子力行政）（当時）は、「これまでもシビアアクシデントに対する対応というのが全くなかったわけではないんですが、（中略）特段それが法律に義務付けられているものではありませんでした」（丙ハ第55号証・20ページ2段目）、「本当にしっかりと確認をしなければならないよう

なシビアアクシデント対策について、それこそ法律に基づいていませんでしたから、対応できなかつたという問題があります」(同号証・21ページ2段目)と答弁している。また、同委員会平成24年6月20日付け「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議」においては、「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、政府が明言する世界最高水準の規制の導入を図ること。(以下、略)」(丙ハ第56号証)とされ、平成24年の炉規法改正により新たに導入された、原子炉設置許可基準が改正された場合にこれを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度(同附帯決議にいう「バックフィット制度」と並んでシビアアクシデント対策の「導入を図ること」につき決議されている。そして、原子力規制委員会設置法の制定や炉規法改正の経緯について環境委員会調査室がまとめた「原子力発電所の新規制基準の策定経緯と課題」(丙ハ第57号証)においては、従来の規制基準について「福島第一原発事故のようなシビアアクシデント対策については、事業者の自主的な措置(法令要件外)として、整備が進められてきたが、法令上の規制要件化を目指す動きもあった。」(同号証・134ページ)とされ、炉規法改正により「シビアアクシデント対策を原子炉等規制法において義務化し」とされている(同号証・132ページ)。

このように、平成24年に原子力規制委員会設置法が制定され、炉規法が改正されるに至るまで、シビアアクシデント対策を規制する権限は規制行政庁に授権されていなかった。

(6) 小括

以上のとおり、シビアアクシデント対策は、本件事故の発生を受けて、平成24年改正後の炉規法において創設的に法規制の対象とされたものであり、それ以前は法規制の対象とされていなかったのであるから、炉規法

及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした省令62号においてもシビアアクシデント対策を規定することはできなかつたものである。

2 「残余のリスク」への対策は法規制の対象とされていなかつたこと

(1) 原告らの主張

原告らは、平成18年耐震設計審査指針の「残余のリスク」はシビアアクシデントの一部であり、シビアアクシデント対策は法規制の対象であつたから、その一部である「残余のリスク」への対策も法規制の対象であり、被告国は「残余のリスク」の存在を認識していた以上、省令62号を改正して規制権限を行使すべきであつたと主張する（原告ら第25準備書面83～87ページ）

(2) 原告らの主張が失当であること

しかしながら、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が法規制の対象とされていなかつたことは前記1のとおりである。

また、被告国第7準備書面第7の3（66、67ページ）のとおり、平成18年耐震設計審査指針においては、「残余のリスク」を可能な限り小さくすることが努力目標とされ、「残余のリスク」を評価して報告することを行政指導として求めていたにすぎず、法規制の対象とはされていなかつた。

したがって、原告らの上記主張は、その前提において失当である。

第4 予見可能性について

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

(1) 原告らは、設計基準事象として津波高さを想定した上で講じるべき対策の前提となる予見可能性の対象は、「福島第一原子力発電所において全交

流電源喪失をもたらさうる程度の『地震及びこれに随伴する津波』が発生する可能性があるとの情報の一定程度の集積があること」であり、具体的には、「福島第一原子力発電所の電源装置の設置された建屋の敷地高さが O. P. + 10メートルであるので、この敷地高さを超えて建屋内に浸水を及ぼさうる程度の津波が福島第一原子力発電所に到来することの可能性があること」であると主張する（原告ら第25準備書面9，29ページ）。

しかしながら、原告らが述べる「敷地高さを超えて建屋内に浸水を及ぼさうる程度の津波」が具体的にどの程度の規模の津波を意味するのか明らかでない。この点をおくとしても、被告国第7準備書面第4の3（14ページ）のとおり、地震及びこれに伴う津波により福島第一発電所が全交流電源喪失に陥るか否か、炉心冷却機能を失い、放射性物質を放出する事故に至るか否かについては、地震及び津波による被災の範囲や程度、津波の遡上経路、各種設備、機器への影響の有無や程度（地震による損傷の有無及び程度、津波による浸水の有無、程度、時間等）、復旧に要する作業内容や時間等といった様々な要因によって定まるものであり、これらの要因は襲来する地震及び津波の規模（地震の大きさ、津波の水量、水流、水圧等）に大きく左右されるものであるから、単に敷地高さを超える津波が到来したというだけでは、福島第一発電所事故が発生したとは認められない。

また、被告国第7準備書面第4の2，3（12～15ページ）のとおり、規制権限不行使の国賠法上の違法は、結果発生の原因となる事象に対する防止策に係る法的義務違背を問うものであり、その前提となる予見可能性も、結果発生の原因となる事象について判断されるべきである。本件では、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した本件事故により損害を被ったと主張する原告らとの関係において、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使しなかったことが職務上の法的義務に違背するものであったか否かが問われているのであるから、本件地震

及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。

したがって、原告らの前記主張は、失当である。

(2) 原告らは、津波の挙動は、波の合流が反射波といった性質に影響されるため、予測不可能であって、現に、「今回の到来した津波の高さ（推定）は、福島第一原子力発電所で約13m、福島第二原子力発電所で約9mとされている」のに対し、福島第一発電所1号機から4号機側エリアの浸水高はO. P. +約11.5～15.5メートル、福島第二発電所の浸水高はO. P. +約12～14.5メートルに達し、津波の高さからすれば乗り越えられないはずの敷地を乗り越えて浸水したなどと主張する（原告ら第25準備書面26～29ページ）。

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

また、原告らは、本件で「予見可能性の対象となりうるのは、あくまで、敷地高を超えて建屋内に浸水及ぼしうる程度の『津波高』をもった津波」であり、浸水高を基準とする被告国の主張は誤りであると主張する（原告ら第25準備書面17、18ページ）。

しかしながら、福島第一発電所1から4号機の主要建屋の敷地高さが「O. P. +10メートル」とされているとおり基準面O. P. を基準と

した高さで表されている以上、津波による影響の有無を考慮するためには、基準面O. P. を基準とした浸水高をもって検討されなければならないのであって、平常潮位を基準とした津波高さをもとに予見可能性の有無を論じる原告らの上記主張も失当である。

- 2 「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」や「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを指定する原告らの主張は、最高裁判決によって確立された違法性判断枠組みを誤るものであること

(1) 原告らの主張

原告らは、本件における予見可能性について、「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」と、「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを指定する。そして、前者の予見可能性の対象は「福島第一原子力発電所において全交流電源喪失をもたらさう程度の『地震及びこれに随伴する津波』が発生する可能性があるとの情報の一定程度の集積があること」であり、具体的には、「福島第一原子力発電所の電源装置の設置された建屋の敷地高さがO. P. + 10メートルであるので、この敷地高さを超えて建屋内に浸水を及ぼさう程度の津波が福島第一原子力発電所に到来することの可能性があること」であると主張する。また、後者の予見可能性はこれとは異なり、「設計基準事象としての津波対策において、敷地高さを超える程度の津波の到来や本件事故と同規模の津波の到来を予見していなくても」よく、「多様な自然現象を対象にして、具体的にそれら事象自体を予見することを求めているわけではないし、そのような予見は不要である。」、「自然現象などの多様な原因事象のもとで設計基準事象を超える一度（マ）事故が起きれば、全交流電源喪失に陥り、炉心損傷から外部への大量の放射性物質の放出に至り、周辺住民への被ばくなどにより生命身体への危険が及ぶなど深刻な被害が発生す

ることの予見である。」と主張する（原告ら第25準備書面9～13ページ）。

原告らが「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」の対象として措定する地震及び津波が、本件における予見可能性の対象として誤っていることは、被告国第7準備書面第4、第5（11～36ページ）及び前記1に詳述した。ここでは、以下、そもそも、「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」や「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを措定する原告らの主張が、違法性の判断枠組みを誤り、違法判断の前提として、具体的な法益侵害の危険性に対する認識が問われる予見可能性の対象と、安全評価や確率論的評価における技術評価上仮定される概念を混同するものであって失当であることを述べる。

(2) 規制権限不行使という不作為の違法性を判断するに当たり具体的な予見可能性を不要とする原告らの主張は、最高裁判決により確立された違法性判断枠組みを誤るものであること

原告らは、「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」について、具体的な事象の予見は不要であり、「多様な原因事象のもとで設計基準事象を超える一度事故が起きれば（中略）深刻な被害が発生することの予見である。」と主張し（原告ら第25準備書面12、13ページ）、規制権限不行使という不作為の国賠法上の違法性を判断するに当たり、具体的な予見可能性が不要であるかのように主張する。

しかし、規制権限の不行使という不作為が国賠法上違法であるというためには、規制権限の不行使によって損害を受けたと主張する個別の国民との関係において、当該公務員が規制権限を行使すべき法的義務（作為義務）を負い、その義務の違反があると認められることが必要である。規制権限不行使の違法に関する累次の最高裁判決では、問題とされる規制権限不行

使の当時の「具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く」と認められる場合に法的義務（作為義務）違反が認められる。予見可能性は、この法的義務（作為義務）を導く前提としての考慮要素となるものであるから、具体的な法益侵害の危険性が認められることが必要である。

シビアアクシデント対策に関する予見可能性について、具体的な事象の予見が不要とする原告らの上記主張は、最高裁判決によって確立された違法性判断枠組みとは明らかに異なる立場を採るものであって失当である。

(3) 原告らの主張は、違法性判断の前提として、具体的な法益侵害の危険性に対する認識が問われる予見可能性の対象と、安全評価や確率論的評価における技術的評価上仮定される概念を混同する点でも誤っていること

原告らは、「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」の対象は設計基準事象としての津波であり、「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」の対象はシビアアクシデントに至る原因となり得る「多様な原因事象」であると主張するものと解される。

しかし、上記(2)のとおり、国賠法上の違法性判断の前提としての予見可能性は、法的義務（作為義務）を導く前提としていかなる認識が必要であるかという観点から、具体的な法益侵害の危険性に対する認識を基礎づけるため、法益侵害の原因となった具体的な事象を予見する必要がある。

これに対し、前記第3の1(2)イ(18ページ)のとおり、設計基準事象は、原子力施設を異常な状態に導く可能性のある事象のうち、類似した事象を広く包絡する幾つかの代表的な事象を抽出したものであり、原子炉施設の安全設計とその評価に当たって考慮すべきとされた事象をいう。

また、シビアアクシデントは、安全評価において想定している設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉

心の重大な損傷に至る事象をいう（丙ハ第21号証。被告国第5準備書面第3の1(1)34ページ）。シビアアクシデントは、法規制によって設計上の要求及びその妥当性を安全評価によって確認することを求められてこなかった事象であるが、原子炉設置者が自主的な取組として、確率論的評価により原子炉を異常な状態にする起因事象（配管破断など）の発生頻度や、原子炉施設を構成する数多くの機器（ポンプ、弁、モーター等）が、想定された設計どおりに作動しない確率を求め、発生した事象の拡大防止、影響緩和のための機能が損なわれて炉心損傷や格納容器の破損に至るプロセスと、その確率を評価し、シビアアクシデントに至るシナリオの分析及びそれに対する対応（アクシデントマネジメント）を整備し、より一層の安全性の確保に資することが行政指導により強く推奨されてきたものである。

以上のとおり、設計基準事象は、法規制によって求められた設計上の考慮（事故防止対策）の妥当性を確認するために行う安全評価において想定されるものであり、また、シビアアクシデントも、アクシデントマネジメントの整備のために行う確率論的評価において分析、評価の対象とされてきたものである。したがって、これらは、いずれも、飽くまで原子炉施設の安全性に関わる評価において想定又は分析、評価の対象とされてきたという意味において、一種の技術的評価上仮定される概念として把握されてきたものであり、本件訴訟において予見可能性の対象とされるべき法益侵害の原因となる具体的な事象とは大きく異なるものである。

もともと、本件における予見可能性の対象は地震及び津波である。そして、事故防止対策上、原子炉施設は、一たび放射性物質が放出される事故が発生した場合には甚大な被害が生ずる可能性があるため、例えば、昭和45年安全設計審査指針において、「当該設備の故障が、安全上重大な事故の直接原因となる可能性のある系および機器は、その敷地および周辺地域において過去の記録を参照にして予測される自然条件のうち最も苛酷と

思われる自然力に耐え得るような設計であること」(丙ハ第2号証・3ページ)などと定められ、可能性は低くとも、過去の地震、津波を始めとする自然現象に関する記録から科学的に見て想定できる最も苛酷な自然現象に耐え得る設計であることが求められている。そのため、設置許可処分ないしその後の後段規制の段階において、事故防止対策上、指針類及び省令62号において想定することを要求している自然現象としての地震及び津波は、事実上、規制権限の不行使が問題とされる各当時の科学的知見に基づき判断される予見可能性の対象とすべき地震及び津波とは重なり得る。しかし、前述したとおり、両者は概念上異なる。まして、シビアアクシデントに至る原因となり得る事象一般をもって、法的責任の前提となる予見可能性の対象と同視できないことは明らかである。

(4) 小括

以上のとおり、「設計基準事象レベルでの対策をとる義務を導出するための予見可能性」や、「シビアアクシデント対策に関する予見可能性」なるものを措定する原告らの主張は、違法性の判断枠組みを誤り、違法性判断の前提となる予見可能性と安全評価や確率論的評価における技術的評価上仮定される概念を混同するものであって失当である。

本件において問われているのは、本件地震及びこれに伴う津波による全交流電源喪失が原因となって発生した福島第一発電所事故により損害を被ったとする原告らとの関係において、被告国が電気事業法に基づく規制権限を行使しなかったことが職務上の法的義務に違背するものであったか否かである。したがって、被告国による規制権限の不行使が違法とされる前提として予見可能性があると評価されるためには、原告らに対して損害を与えた原因とされる本件地震及びこれに伴う津波と同規模の地震、津波の発生又は到来についての予見可能性が必要である。

3 規制権限不行使という不作為の違法性判断においても、作為の違法性判断

の場面と同様に被害結果の具体的危険性に対する予見可能性が要求されること

(1) 原告らの主張

被告国第7準備書面第5の1（21～23ページ）のとおり、規制権限不行使の違法性判断の場面において問題とされる予見可能性は、国賠法上の違法性（作為義務の有無）の判断要素として考慮されるものであり、客観的、具体的な結果発生危険性との関係で判断されなければならないが、単に抽象的な危険性や危惧感のみから認められるべきではないのであって、この点については、警察官のパトカーによる追跡を受けた逃走車両が惹起した事故に関し第三者たる原告らが提起した国家賠償請求訴訟に係る最高裁判所昭和61年2月27日第一小法廷判決（民集40巻1号124ページ）の判例解説の記載が参照されるべきである。

これに対し、原告らは、同最高裁判決の事案は、パトカーによる追跡行為という警察官の具体的職権行使（作為）の違法性が問われた事案である一方、本件のような規制権限不行使（不作為）の場合は、「公務員の具体的な作為というものは存在せず、作為義務に違反した不作為という限度でしか具体的内容を特定でき」ず、「公務員の具体的な作為は存在していないのであるから、そもそも不作為から（作為の場合と同程度の）具体的な危険性の予測を要求すること自体無理がある」ことを根拠として、作為の違法性判断と比較してある程度抽象化された危険性の予見可能性があれば足りるなどと主張する（原告ら第25準備書面30、31ページ）。

(2) 不作為の場合にも当該義務違反行為（不作為）による被害発生具体的な危険性の有無、内容を予見することが可能であることが前提となること

しかし、不作為の場合は、具体的に措定される作為義務違反があつて、初めて国賠法上の違法が認められるのであるから、当該作為義務を措定するに当たり、被害発生具体的な危険性の有無及び内容を予見することが可

能であることが前提となることはいうまでもない。このことは、一般の不法行為（民法709条等）において不作为の場合であっても、その場合に措定される具体的な作為義務を通して、作為の場合と同内容、同程度の予見可能性が過失を認めるための要件として求められ、不作为の場合においても被害発生 of 具体的危険性の有無及び内容が吟味、検討されていることから明らかである。

したがって、原告らの上記主張は、根拠を欠く。

(3) 原告らが引用する裁判例についての評釈は原告らの主張の根拠とならないこと

また、原告らは、上記最高裁判決を含む同種事案の裁判例についての評釈（大沼洋一「パトカー等に追跡された逃走車が惹起した事故と国家賠償責任」判例タイムズ654号16ページ）が、上記各裁判例は、結論として国賠法上の責任を認めた責任肯定判決群と、同責任を否定した責任否定判決群に分かれるとした上で、「一口でいえば、責任肯定判決群においては、法益侵害の重大性（ひいては被害の救済）が問題解決の出発点になっているのに対し、責任否定判決群においては、職務行為としての正当・不当が問題解決の出発点となっている」と評価していることを挙げて、「このように、被害法益の重大性や被害の救済を出発点と考えれば、公務員の責任を認めるべきとの価値判断となり、「本件のようなレベル7クラス of 原発事故は、そもそも一度たりとも起こってはならないものである」として、本件においては、上記最高裁判決でいわれているような「被害発生 of 具体的危険性の有無及び内容」は不要であるとも主張する（原告ら第25準備書面31, 32ページ）。

しかしながら、上記評釈は、責任否定判決群と責任肯定判決群の裁判例につき、国賠法上の責任の有無に対する判断のアプローチの仕方という観点から分析を試みたものにすぎず、もとより、被害法益が重大であるから

とって被害発生 of 具体的危険性を予見することが不要であるなどと述べているのではない。

むしろ、上記評釈は、「法益侵害の重大性（被害の救済）を出発点とする責任肯定判決群（中略）の場合、職務行為の正当性は、対第三者との関係では軽視ないし無視されがちになり、いずれかの時点で、法益侵害発生 of 危険の予見及びその回避が不可能ではないと判断されると（中略）それを根拠に、右危険を予見し、回避すべき義務があるものと判断されがち」になり、「危険予見・危険回避義務の判断は、いわば結果的・遡及的になされ、往々にして被害の救済に厚い反面、追跡者にとって過酷な義務を認めることになる」（大沼・前掲判例タイムズ654号21ページ）としているのであって、責任肯定判決群の判断アプローチを支持しているわけではない。加えて、上記評釈は、上記最高裁判決は責任否定判決群が依拠する説の立場を採ることを明らかにしたとしているのである（同26ページ）。

したがって、福島第一発電所事故がINESでレベル7と暫定評価される事故であるからといって、本件において、国賠法1条1項における違法の判断に当たって、法益侵害の重大性を出発点とし、被害発生 of 具体的危険性を予見することを不要とする判断アプローチが肯定されるものではない。原告らの上記主張は、上記評釈の主旨を誤解したものであり、明らかに失当である。

(4) 小括

以上のおり、この点に関する原告らの上記主張は、いずれも根拠がないものであって、理由がない。

4 予見可能性が認められるためには客観的かつ合理的根拠をもって形成、確立した科学的知見に基づく具体的な法益侵害の危険性が予見できることが必要であること

(1) 原告らの主張

原告らは、予見可能性を認める根拠として確立された通説的見解を求めることは、「最新の科学技術水準への即応性」を求める最高裁平成4年判決の考え方と「逆方向を向いている態度」であり、大飯発電所の運転差止めを求めた訴訟に関する福井地方裁判所平成26年5月21日判決（以下「大飯原発訴訟福井地裁判決」という。）も「大飯原発には1260ガルを超える地震は来ないとの確実な科学的根拠に基づく想定は本来的に不可能である」と述べていることからしても、津波の予見において確立した科学的知見を求めることは不合理であると主張する（原告ら第25準備書面64～68ページ）。

(2) 最高裁平成4年判決が判示する「最新の科学技術水準への即応性」とは形成、確立した科学的知見を指すものと解すべきであること

しかしながら、被告国第7準備書面第5の3(1)(28, 29ページ)のとおり、科学的知見は、様々な研究の積み重ねによる仮説の検証、追試という試行錯誤の過程を経て徐々に集積し、その形成、確立に至るものであり、知見が形成、確立する過程での様々な見解や調査結果の中には、結果として誤りであったものも存在する可能性がある。特定の研究報告のみに安易に依拠して規制権限を行使すれば、その規制権限行使は、客観的かつ合理的な根拠をもって正当化できるものとはいえず、かえって、その規制権限行使において依拠した特定の研究報告が誤りであり、専門研究者の多数説に従わなかったことを理由に当該規制権限行使の違法を被規制者等から問われることにもなりかねない。

最高裁平成4年判決が判示する「最新の科学技術水準への即応性」も、ある特定の見解が新たに示された場合にはそれに従わなければならないことを述べたものとは解されない。そもそも「水準」とは「事物の一定の標準。また、価値・能力などを定めるときの標準となる程度。」を意味するのであり、そのことからすれば、上記「最新の科学技術水準」もある特定

の見解が提唱されただけでは足りず、専門的研究者の間で正当な見解であると是認され、通説的見解といえる程度に形成、確立した科学的知見を指すものと解すべきである。

したがって、被告国の主張は最高裁平成4年判決の判示に沿うものであって、原告らの上記主張は失当である。

(3) 大飯原発訴訟福井地裁判決は原告らの主張の根拠とならないこと

大飯原発訴訟福井地裁判決は、大飯発電所のクリフエッジとされた1260ガルについて、「我が国において記録された既往最大の震度は岩手宮城内陸地震における4022ガル」であり、「1260ガルという数値はこれをはるかに下回るものであること」などを理由に、原告らが引用するように「大飯原発には1260ガルを超える地震は来ないとの確実な科学的根拠に基づく想定は本来的に不可能である」と判示する。

しかしながら、上記判示は、地域性を全く考慮することなく、ある特定の地点で起こった地震（岩手宮城内陸地震）による地震動が他の地点でも生じ得ると推論しているにすぎず、地震動の大きさが地盤の特性によって大きく左右されることなどの地震に関する科学的知見を踏まえないものであって、誤りである。

また、原告らが引用する「原子力規制委員会においても、16個の地震を参考にして今後起こるであろう震源を特定せず策定する地震動（中略）の規模を推定しようとしていると認められる」との判示部分も誤りである。すなわち、基準地震動 S_s の策定に当たっては、まず「敷地ごとに震源を特定して策定する地震動」の評価を適切に行った上、念のため「震源を特定せず策定する地震動」を設定して評価するものであり（平成18年耐震設計審査指針においても同様。甲口第6号証・4～7ページ）、大飯発電所に関しても同様の方法により基準地震動 S_s が策定されている。上記判示は基準地震動 S_s の策定方法を正解しないものであって誤りである。

したがって、大飯原発訴訟福井地裁判決は、地震に関する科学的知見を踏まえず、基準地震動 S_s の策定方法を正解しないものであって、原告らの主張の根拠となるものではないから、原告らの上記主張は失当である。

5 「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の津波数値解析において標準偏差の2倍あるいは3倍を考慮することに合理的な科学的根拠はないこと

原告らは、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」の津波数値解析において、「平均値±標準偏差×2の範囲内にデータの約95.44%が入ることになる」から、「『深刻な災害が万が一にも起こらないようにする』という高度な安全性が要求される原発の場合」はそこまで考慮すべきであり、データが少ない場合には標準偏差の3倍まで検討しなければならないと主張する（原告ら第25準備書面43, 69ページ）。

しかしながら、被告国第7準備書面第6の2(2)エ（44～46ページ）のとおり、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」201ページの記載は、津波数値解析結果に誤差が大きいことを示すにすぎず、「標準偏差分の2倍」の水位の津波の到来が科学的に予測されることを示すものではない。また、標準偏差の3倍まで考慮することについても、合理的な科学的根拠は何ら示されていない。

被告国第7準備書面第5の1（22, 23ページ）のとおり、規制権限の行使はその必要性を基礎づけるに足りる客観的かつ合理的な根拠が必要であるところ、同準備書面第6の2(2)イ, ウ（42～44ページ）のとおり、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査」による数値解析は、「概略的な把握」を目的として実施されたものであり、同調査により算出された津波の水位の予測は、「個々の地点での具体的な防災計画の実施に対しては不十分」と位置づけられていた。そのことを踏まえずに同調査の数値解析結果を基に標準偏差の2倍あるいは3倍まで考慮すべきという原告らの上記主張は、客観的

かつ合理的な根拠がなくとも津波高さに関して何らかの計算によって大きな値が出ればそれを考慮して規制権限を行使する義務が生じるというものであって、そのような主張に理由がないことは明らかである。

6 津波評価技術は安全側に立って設計津波水位を検討するものであること

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

ア 原告らの主張

原告らは、「IAEAの安全目標、またはわが国の原子力安全委員会が提案している安全目標（案）・性能目標（案）は、いずれも既設炉については、CDF（炉心損傷頻度）： 10^{-4} /年程度とするものであり、このような安全目標と対比して「津波評価技術」の想定が不十分であって、このことは、被告国がIAEAに対して提出した報告書（丙ハ第12号証の1）において、津波評価技術が「必要とされるべき再来周期に基づく設計基準津波の設定をしなかったことの非を事実上認めて」おり、「地震対策に求められる厳格性（12～13万年）と対比しても、津波に対する対策の想定（数百年）が不十分であったことも率直に認めている」と主張する（原告ら第25準備書面46～52，55，56ページ）。

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

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

(7) この点、被告国が I A E A に対して提出した報告書（丙ハ第 1 2 号証の 1）において、津波評価技術について「I A E A の津波技術基準 D S 4 1 7 [Ⅲ 2 - 3] にも反映されている。しかしながら、この評価法は、津波の再来周期を特定していない。」（同号証・Ⅲ - 2 9 ページ）とし、「津波に対する設計は、過去の津波の伝承や確かな痕跡に基づいて行っており、達成すべき安全目標との関係で、適切な再来周期を考慮するような取組みとはなっていなかった。」（同号証・ⅩⅠ - 2 ページ）と述べているものの、次のとおり、平成 1 8 年当時はもとより本件事故当時の安全目標はいまだ活用段階に至っていなかったことに不合理な点はなく、津波評価技術において安全目標との関係で再来周期を考慮していないことが不合理であるということとはできない。

そもそも安全目標とは、原子力活動に対して求める危険性の抑制の程度を定性的あるいは定量的に明らかにしようとするものである。すなわち、原子力施設の安全確保に当たっては、放射性物質の拡散をもたらす可能性のある事象の発生を想定し、その影響を防止する又は緩和する安全システムを設置すること、さらには想定した異常な事故事象が起こった場合の影響緩和策を講じることなどの取組でリスク管理が行われていた。しかし、それらは過去の原子力施設の運転経験や科学技術的知見に基づく専門家の工学的判断に委ねられていたため、当該判断が正しいのか、なぜ安全と判断されているのか、定量的な根拠が明確なのかなど、一部で、安全性に関する判断が不透明であるとの批判があった。そこで、安全目標とは、このような状況を踏まえて、国の安全規制活動が事業者に対しどの程度発生確率の低いリスクまで管理を求めるのか、その水準を何らかの方法で客観的に明示することにより、安全確保活動が既に実現あるいは目指すべき目標がどういったものであるのかなどを明らかにしようとするものである（丙ハ第 5 8 号

証・24ページ)。

もつとも、以下に述べるとおり、我が国においても安全目標について調査審議が行われたが、本件事故直前においても、安全目標を原子力施設の設計手法に活用する段階ではなかった。すなわち、安全目標については、平成12年9月に原子力安全委員会に設置された安全目標専門部会において調査審議が行われ、平成15年8月の「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」(甲口第44号証)において、「将来、安全目標の適用経験が積まれ、かつ、リスク評価結果に対する信頼性が一層高まれば、個別施設の安全性を安全目標に照らして判断するような利用や、さらには、原子力施設の設計手法において安全目標が活用されることもあり得ると考えられる。」とされた(同号証・20ページ)。

その後、平成18年3月28日付け原子力安全委員会安全目標専門部会の「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について—安全目標案に対応する性能目標について—」(甲口第45号証)において、性能目標として、炉心損傷頻度(CDF)の指標値を 10^{-4} /炉年程度、格納容器機能喪失頻度を 10^{-5} /炉年程度と定義したが(同号証・5ページ)、安全規制への性能目標の適用については、「性能目標を安全規制において適切に使用するための枠組の整備について、今後検討すべきである。」とされた(同号証・7ページ)。

さらに、平成22年12月2日付けの原子力安全委員会決定「原子力安全委員会の当面の施策の基本方針について」(丙ハ第59号証)において、「安全目標案の位置付けをより明確化するとともに、施設の設計から運転に至るまでの各段階におけるリスク情報の活用のあり方について、原子力安全の基本原則と関係付けた方針を示すこととする。」とされているとおり(同号証・2ページ)、平成22年12月当

時においても、安全目標を原子力施設の設計手法に活用する段階に至っていないかった。

(イ) このように、安全目標について我が国で調査審議を行いながらも実用段階に至っていないかったのは、安全目標策定に当たっては、以下のような留意すべき点があったからである（丙ハ第58号証・33～35ページ）。

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

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

③安全目標を有効活用するには、原子力施設のリスク評価が適切な品質管理の下で行われることが前提であり、そのためにはリスク評価に必要なデータや評価手法、評価技術の整備を適切に行っていく必要がある。我が国においては、確率論的安全評価技術についての評価手法や評価技術が十分に定まっていないため、これらを整えた上で、実施マニュアルの整備等を行うとともに、データベースの充実、解析モデルの精度向上等により、確率論的なリスク評価に伴う不確かさを可能な限り小さくする必要があった。

④安全目標は、個別具体的な規制の手法としてだけでなく、規制

者が国民に対して、事業者に求める安全の程度を定量的に明らかにするものであるため、安全目標が国民に広く理解されるよう対話の努力を続け、国民との議論を深めていく必要があった。

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

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

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

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

原告らが「過去の巨大津波」として考慮すべきであるとする貞観津波については、被告国第5準備書面第2の1(3)オ（19、20ページ）で述べたとおり、歴史書に地震の状況等を描写した記述があるだけで、平成14年当時のもとより、平成18年当時においても、津波の堆積物の分布を調査する堆積物調査等により貞観地震の断層モデルを推定する研究が進められていたが、確定した具体的波源モデルが示されるような状況にはなく、そもそも貞観地震を取り上げて津波評価を行うことはできなかった。また、貞観津波の波源モデルを示した佐竹ほか（2008）

は、平成20年に発表されたものであるから、そもそも平成18年時点の規制権限不行使の違法性の考慮事情とはなり得ないし、被告国第5準備書面第2の1(3)キ(イ)a(21, 22ページ)のとおり、一部未解明な部分を残した状態での見解であり、貞観津波の波源モデルに基づく被告東電の試算によっても、福島第一発電所1から4号機に到来する津波高さは約8.7メートルであり、敷地高さを超えないものであった(甲口第27号証)。

したがって、仮に原告らが福島第一発電所に到来する津波高さの想定に当たって「過去の巨大津波」として考慮すべきであるとする貞観津波まで考慮すべきであったとしても、津波評価を行うことができなかった上、被告東電の試算によっても、敷地高さを超えないものであったから、被告国の予見可能性を認めることはできず、津波評価技術において再来周期を考慮したとしても被告国の予見可能性につながるものではない。

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

ア 原告らは、津波評価技術の手法が「複数の条件で実施したパラメータスタディによるいくつかの計算結果を対比して、どれが正しい推計であるかを事実や論理で確定することはそもそもできないもの」であり、「津波評価技術の予測が正しいことを保証するものではない」と主張する(原告ら第25準備書面54ページ)。

イ しかし、津波評価技術の手法は、そもそもパラメータスタディによる複数の計算結果のうちのどれが正しい推計であるかを確定しようとするものではない。被告国第5準備書面第2の1(3)ウ(6~9ページ)のとおり、津波評価技術の手法は、想定津波の予測計算に不確定性や誤差が含まれることを考慮した上で、過小評価とならないように断層パラメータを合理的範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、その結果得られ

る想定津波群の中から評価地点における影響が最も大きい津波を設計想定津波として選定するものであり、その結果、設計想定津波が平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっているものである。

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

(3) 津波評価技術に基づく設計津波水位は評価地点周辺の地形等を踏まえたものであること

ア 原告らは、被告国が、津波評価技術に基づく設計想定津波の高さが平均的には既往津波の痕跡高の約2倍となっていることが確認されていることからすれば、津波評価技術の手法につき安全側の発想に立つものといえりと主張したのに対し、「痕跡高は『浸水高』のカテゴリーに含まれる」ものであり、「津波が襲来した箇所の地形、津波の経路等によって痕跡高には大きな誤差が生じるのであり、これだけを指標として津波被害を想定すること」は「極めて不十分」であると主張する（原告ら第25準備書面54ページ）。

イ しかしながら、福島第一発電所1から4号機に対する津波による影響の有無を考慮するためには、基準面O.P.を基準とした浸水高をもって検討されなければならないのであり、平常潮位を基準とした津波高さをもとに予見可能性の有無を論じる原告らの上記主張が失当であることは前記1(2)(32ページ)のとおりである。また、「数値計算に用いる計算領域および空間格子間隔については、波源域の大きさ、津波の空間波形、海底・海岸地形の特徴、評価地点周辺の構造物等を考慮して、適切に設定するものとする。」（丙口第7号証・1-50ページ）、「計算に

用いる地形データは、最新の海底地形図、陸上地形図等をもとに作成することを基本とする。」(同号証・1-53ページ)とされているとおり、津波評価技術においても設計津波水位を求めるに当たって評価地点周辺の地形等が考慮されている。したがって、津波評価技術に基づく想定が不十分なものとはいえず、その想定津波の高さは、既往津波の痕跡高の約2倍となっており、安全側の発想に立っていることが明らかであるから、原告らの上記主張は失当である。

7 長期評価によっても被告国にO. P. +10メートルを超える津波の到来について予見可能性は認められず、規制権限不行使の違法性は認められないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という原子炉の安全確保の要請のレベルに照らせば、長期評価が示した考え方に基づき、「福島県沖の日本海溝沿いにおいても津波地震が発生する可能性が排除されない以上、その発生がありうるものと予見をし、必要な津波に対する防護対策を講じるべき」であり、長期評価に基づいて断層モデルの位置を福島県沖海溝沿い領域に移動して津波高さを推計する手法自体の合理性については被告国も争っていないと主張する(原告ら第25準備書面62, 63ページ)。

(2) 確立に至らない知見に基づいて推計することは信頼性の高い予測とはいえないこと

しかしながら、被告国第5準備書面第2の1(3)エ(9~18ページ)のとおり、プレート間大地震の発生領域及び発生確率の評価の信頼度については、地震本部自身により「やや低い」と評価されている上に、平成15年当時、「長期評価」と整合しない見解も複数存在していた。また、同準備書面第2の1(3)ク(ウ)(29, 30ページ)のとおり、本件地震発生以

前は、地震学者の間でも、沖合の海溝寄りの領域で発生する津波地震については、長期評価のようにマグニチュード8クラスの地震が三陸沖から房総沖にかけてのどこでも起こり得るとする考えだけでなく、それとは反対に、特定領域でしか起こらないとする考えもあった（甲イ第3号証・本文編303, 304ページ）。

このように福島県沖海溝沿いの領域において明治三陸地震と同様のマグニチュード8クラスのプレート間大地震が起こり得るとする考えは地震学者の間で見解が分かれていたものであり、科学的に確立したものとなっていなかったのであるから、そのような知見に基づいて明治三陸地震の断層モデルの位置を福島県沖海溝沿い領域に移動して津波高さを推計することは、信頼性の高い予測とはいえず、被告国の予見可能性を認める根拠とはならない。

(3) 「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」に福島県沖海溝沿いの領域における地震が含まれないことを踏まえれば、長期評価に基づいて規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くとはいえないこと

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会では、福島県沖海溝沿いの領域は検討対象とならず、長期評価の考えが採用されなかったことは、被告国第5準備書面第2の1(3)エ(ウ)（15, 16ページ）のとおりである。以下、上記専門調査会の設置された中央防災会議と地震本部との関係等を説明した上、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の内容を踏まえ、長期評価に基づいて規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くとはいえないことにつき、ふえんして述べる（なお、以下のアないしウに述べる法令はいずれも本件地震発生時点のものである。）。

ア 地震本部及び中央防災会議

(ア) 地震本部

平成7年に発生した阪神・淡路大震災を踏まえ、全国にわたる総合的な地震防災対策を推進するため、地震防災対策特別措置法が制定された。阪神・淡路大震災発生当時、地震に関する調査研究の成果が国民や防災を担当する機関に十分に伝達され活用される体制になっていなかったという課題意識の下に、行政施策に直結すべき地震に関する調査研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進するため、同法7条1項に基づき、総理府（当時、現在は文部科学省）に政府の特別の機関として地震本部が設置された。

地震本部は、地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策を立案すること（同法7条2項1号）、関係行政機関の地震に関する調査研究予算等の事務の調整を行うこと（同項2号）などの事務をつかさどっている。地震本部は、文部科学大臣を長とし（同法8条1項）、本部員を関係行政機関の職員のうちから文部科学大臣が任命することとされており（同条3項）、現在は内閣官房副長官、内閣府事務次官、文部科学事務次官等が本部員となっている。

地震本部には、政策委員会（同法9条）及び地震調査委員会（同法10条）が置かれている。

政策委員会は、地震に関する観測、測量、調査及び研究の推進について総合的かつ基本的な施策を立案、関係行政機関の地震に関する調査研究予算等の事務の調整、地震に関する総合的な調査観測計画の策定、地震調査委員会で実施する評価に基づく広報を行うため、調査審議を行っている（同法9条1項）。政策委員会の委員は、関係行政機関の職員及び学識経験者のうちから、文部科学大臣が任命することとされており（同条2項）、現在は内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）、内閣府政策統括官（防災担当）、文部科学省研究開発局長

等が委員となっている。

地震調査委員会は、地震に関する観測、測量、調査又は研究を行う関係行政機関、大学等の調査結果等を収集し、整理し、及び分析し、並びにこれに基づき総合的な評価を行っている（同法10条1項）。地震調査委員会の委員は、関係行政機関の職員及び学識経験者のうちから、文部科学大臣が任命することとされており（同条3項）、現在は大学教授や気象庁地震火山部地震予知情報課長等が委員となっている。

（以上につき、甲口第20号証、丙口第42号証）

(イ) 中央防災会議

中央防災会議は、災害対策基本法11条1項に基づく内閣府に設置された機関であり、防災基本計画を作成し、及びその実施を推進すること（同条2項1号）、内閣総理大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議すること（同項3号）などの事務をつかさどっている。中央防災会議は、内閣総理大臣を会長とし（同法12条2項）、全閣僚、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成されている（同条5項）。

中央防災会議は、その議決により、専門調査会を置くことができ（災害対策基本法施行令4条1項）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会もその一つであった。

(ウ) 地震本部と中央防災会議の関係

我が国の防災対策は、中央防災会議の定める防災基本計画に示される方針の下に進められており、地震調査研究もその中に位置づけられている。地震本部は、地震調査研究に関する総合的かつ基本的な施策を立案する際には、中央防災会議の意見を聴かなければならないこととされており（地震防災対策特別措置法7条3項）、防災対策全般と

地震に関する調査研究との調整が図られている。

(以上につき、丙口第42号証)

イ 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法は福島第一発電所も対象としていること

(7) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会

平成15年5月に宮城県沖を震源とする地震、同年7月に宮城県北部を震源とする地震、同年9月に十勝沖地震が発生し、特に東北・北海道地方における地震防災対策強化の必要性が認識されたことから、中央防災会議は、平成15年10月、当該地域で発生する大規模海溝型地震対策を検討するため、地震学、地質学、土木工学、建築学などの専門家14名からなる「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」を設置した（丙口第28号証、同号証の2・81ページ）。

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会は、平成15年10月の第1回会合以降、検討対象とすべき地震や津波を整理するとともに、地震の揺れや津波の高さの分布、それらに基づく被害想定及び地震防災対策について検討を重ねた（丙口第43号証・9ページ）。

(イ) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法

平成16年4月2日、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法が制定され、平成17年9月1日に施行された。同法は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画等の作成、地震観測施設等の整備、

地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備等について特別の措置を定めることにより、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進を図ることを目的としている（同法1条）。

同法において、内閣総理大臣は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）として指定するものとされ（同法3条1項）、推進地域の指定をしようとするときは、あらかじめ中央防災会議に諮問しなければならないこととされている（同条2項）。

推進地域の指定があった場合、中央防災会議は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画を作成し、その実施を推進しなければならないとされている（同法5条1項）。また、推進地域内において病院、劇場、百貨店、旅館等の施設又は事業で政令で定めるものを管理し、又は運営することとなる者は、あらかじめ、当該施設又は事業ごとに、対策計画を作成しなければならないこととされており（同法7条1項）、政令で定める施設又は事業として、石油コンビナートや老人福祉施設等と並んで核燃料物質を取り扱う原子炉施設も対象とされている（同法施行令3条7号、炉規法23条2項5号）。

平成17年9月27日、内閣総理大臣から中央防災会議に対して「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域」の指定についての諮問がされ、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会において推進地域の指定基準及び推進地域の妥当性について検討され、その検討結果を踏まえて平成18年2月17日に中央防災会議から内閣総理大臣に答申がなされ、同月20日、推進地域が決定された。福島第一発電所が所在する福島県双葉郡大熊町及び同郡双葉町も推進

地域に指定されたことから、福島第一発電所についても対策計画を作成しなければならないこととされた。

ウ 長期評価に基づいて被告国が規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くとはいえないこと

(ア) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会が長期評価の考えを採用しなかったこと

被告国第5準備書面第2の1(3)エ(ウ)(15, 16ページ)のとおり、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会は、北海道及び東北地方を中心とする地域に影響を及ぼす地震のうち、特に日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に着目して、防災対策の対象とすべき地震を選定した。調査対象領域の分類については、「千島海溝沿いの地震活動の長期評価」及び長期評価による分類が基本とされ、防災対策の検討対象とする地震（推進地域の指定に当たって検討対象とする地震）として、三陸沖北部の地震、宮城県沖の地震、明治三陸タイプの地震（明治三陸地震の震源域の領域で発生する津波地震）等が検討対象とされたが、福島県沖海溝沿いの領域については、検討対象とされなかった。また、福島県沖・茨城県沖の領域については、「M7クラスの地震（中略）が発生しているが、これらの地震の繰り返し発生は確認されていない。」とされた（丙ロ第28号証・4, 6, 9及び14ページ、丙ロ第28号証の2・52～67ページ）。防災対策の検討対象とする地震による海岸での津波高さの最大値は、福島県双葉郡大熊町において5メートル（T. P.（=東京湾平均海面）基準）を超えないものとされている（同号証・65ページ）。

(イ) 被告東電に対し、福島県沖海溝沿い領域の地震に伴う津波に対して防災対策を検討することは日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づくものとしては求めら

れていなかったこと

原告らは、地震本部が、「国を挙げて地震に関する調査研究を推進し、その成果に基づいて地震防災対策の強化を図ることを目的として設置された機関」であるから、「被告国が、地震調査研究推進本部の調査研究成果に沿って地震防災対策を進めるべきことは当然であり、福島第一原子力発電所における地震・津波対策を検討する際にも、その『長期評価』に基づく予見（想定）を前提として考慮すべきことは当然であり、その成果を無視することは許され」ず、福島県沖海溝沿い領域の地震を検討対象としないという方針には強い異論が出されていたと主張する（原告ら第14準備書面35，39～41ページ）。

しかし、防災基本計画を作成し、その実施を推進する事務を行うのは中央防災会議であり、その議決により設置された日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会においては、地震本部が公表した長期評価等を基に地震学、地質学などの専門家により議論が尽くされた結果、福島県沖海溝沿いの領域で起こる地震については、防災対策の検討対象とする地震とはされなかったのである。

前記のとおり、福島第一発電所も日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法7条1項の「政令で定めるもの」に該当するから、被告東電が福島第一発電所について「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に伴い発生する津波からの円滑な避難の確保に関する事項その他政令で定める事項」（同条4項）について対策計画を定める場合には、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会において検討対象とする地震と整理された地震を対象として作成することになる（ただし同法8条1項5号の特則がある。）。しかし、上記のとおり、福島県沖海溝沿いの領域で起こる地震については、防災対策等の検討対象とする地震とはされなかったから、

被告東電に対し、福島県沖海溝沿い領域で発生する地震に伴う津波に対して防災対策を検討することは日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づくものとしては求められていなかった。

このような状況において、中央防災会議（日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会）が採用しなかった長期評価の考えに基づいて被告国が被告東電に対して津波防護対策を求める規制権限を行使しなかったとしても、著しく合理性を欠くとはいえない。

(ウ) 国会事故調査報告書によっても被告国の規制権限不行使の違法が認められないこと

この点、国会事故調査委員会は、「高度なリスク対策が求められる原発における津波想定と、一般市民レベルの津波想定を定める中央防災会議の決定とでは、要求される水準がそもそも異なる」とし、中央防災会議で長期評価の見解が採用されていないことを指摘する東京電力株式会社作成の平成23年12月2日付け「福島原子力事故調査報告書（中間報告書）」（10，11ページ。東電事故調査最終報告書21ページも同旨）を批判している（甲ロ第19号証・47ページ）。

確かに、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、原子炉施設の安全性が確保されないときは、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（最高裁平成4年判決参照）からすれば、原子炉施設における地震、津波防災対策が老人福祉施設等の施設と同等のもので足りるとはいえない。

しかしながら、前記イ(イ)のとおり、中央防災会議の決定は、一般市

民のみを対象とするものではなく、原子炉施設をも対象とするものである。

また、前記(2)のとおり、長期評価におけるプレート間大地震の発生領域及び発生確率の評価の信頼度が地震本部自身により「やや低い」と評価され、「長期評価」と整合しない見解も複数存在し、本件地震発生以前は、地震学者の間でも、沖合の海溝寄りの領域で発生する津波地震について長期評価と反対の考えもあった。

かかる状況に照らせば、原子炉の利用及び安全確保に一次的責任を負う被告東電に対して、二次的かつ補完的責任を負うにとどまる被告国において規制権限を行使するに至らなかったとしても、その判断が著しく合理性を欠くとはいえない。

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

(1) 原告らの主張

原告らは、前記6(1)ア(44ページ)のとおり、平成18年3月の「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について—安全目標案に対応する性能目標について—」(甲口第45号証)において、性能目標として、炉心損傷頻度(CDF)の指標値が 10^{-4} /炉年程度と定義されたことなどを踏まえれば、「敷地高を超える程度の津波については、 10^{-4} /年=1万年に1回の発生頻度まで考慮に入れて発生可能性を予見し、これに対する十分な防護対策を取ることが求められる」と主張する(原告ら第25準備書面52ページ)。

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

ア しかしながら、前記6(1)イのとおり、性能目標、安全目標は、本件事

故発生当時においても、安全規制への適用について検討の途上であり、原子力施設の設計手法に活用する段階に至っていなかったのであるから、性能目標との関係で被告国が予見すべきであった旨の原告らの上記主張は失当である。また、原告らの上記主張は、敷地高さを超える津波が到来すれば必然的に全交流電源喪失に陥り、炉心損傷に至ることを前提とするものであるが、その主張が失当であることは、前記1(1)(30ページ)で述べたとおりである。

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

すなわち、マイアミ論文は、JTT2(福島県沖)でモーメントマグニチュード8.5の地震が起きることも分岐項目の一つとして取り上げた上で、確率論的津波ハザード解析手法を用いて福島県沿岸における津波高さ及び年超過確率を試算したものであるが、第4回溢水勉強会において報告された資料(丙口第14号証の2)における福島第一発電所5号機の評価例(同号証・2枚目図-5)によれば、いずれのハザード曲線を見ても、O.P.+10メートルを超える津波高さが到来する年超過確率は、「 $1.0E-04$ 」すなわち1万年に1回の確率を超えないものとなっている。

そうすると、福島第一発電所5号機に近接する同1号機から4号機についても同様に考えられるから、同1号機から4号機において、O.P.+10メートルを超える津波高さが1万年に1回より高い頻度で到来すると認識、予見すべきであったと認めることはできない。

したがって、仮に、福島第一発電所1号機から4号機において津波が敷地高さ(O.P.+10メートル)を超えれば全交流電源喪失に至る危険性があり、「敷地高を超える程度の津波については、 10^{-4} /年=1万年に1回の発生頻度まで考慮に入れて発生可能性を予見し、これに

対する十分な防護対策を取ることが求められる」との原告らの主張を前提としても、前記のとおり、敷地高さを超える津波の到来する確率が1万年に1回を超えないと試算されていたのであるから、敷地高さを超える津波の到来により全交流電源喪失に陥り、ひいては炉心損傷に至る確率も1万年に1回を超えないものと考えられる。なお、この数値は、炉心損傷頻度を1万年に1回程度としたIAEAの安全目標及び前記6(1)イの性能目標をも達成する数値である。

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

9 被告国は、確立されていない知見であり予見可能性の根拠とならない見解についても、被告東電に対して検討を促すなど本件事故の発生に至るまで適切な対応をしてきたこと

(1) 被告国が地震、津波の各知見について適切に対応してきたこと

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

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

(2) 被告国の対応

ア 溢水勉強会について

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

溢水勉強会における調査、検討の内容、結果は被告国第1準備書面第
4の4(5)(39～59ページ)のとおりであり、想定外津波すなわち予
見可能性が認められない津波が到来し、敷地高さを超えて建屋に浸水し
た場合を仮定して、念のため機器への影響が検討された。

溢水勉強会では、内部溢水、津波による外部溢水を問わず、溢水に関
する調査、検討を進めていたが、検討の過程で、平成18年の耐震設計
審査指針改訂に伴い、外部溢水に係る津波の対応は耐震バックチェック
に委ねることとされた。

イ 長期評価について

被告国第5準備書面第3の2(1)(48, 49ページ)のとおり、原子
力安全委員会は、平成18年9月19日、耐震設計審査指針を改訂した。
平成18年耐震設計審査指針は、「地震学及び地震工学に関する新たな
知見の蓄積並びに発電用軽水型原子炉施設の耐震設計技術の著しい改良
及び進歩を反映し」たものであり(甲ロ第6号証・1ページ)、津波に
ついて、指針8「地震随件事象に対する考慮」において、「施設の供
用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定するこ
とが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれ
がないこと」を要求した。

耐震設計審査指針は、同指針改訂後の原子炉設置等許可処分の申請に
対する安全審査において適用されるものであり、同指針の改訂に伴って
技術基準適合命令を発令することができる法体系にはなっていなかった
が、保安院は、翌20日、電気事業者に対し、既設の発電用原子炉施設

等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するように行政指導として求めた（耐震バックチェック。甲口第7号証）。その際、保安院は、既設発電用原子炉施設の耐震安全性の評価に当たっては、「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」に基づいて実施することを求めている。そして、その評価手法及び確認基準においては、基準地震動 S_s の策定に当たっての敷地ごとに震源を特定して策定する地震動の検討のうち、「検討用地震」選定に当たっての地震の分類については、評価手法として「敷地周辺で発生する地震に関し、各種文献、観測データ及び活断層等の調査結果を収集・検討し、過去の地震、活断層等の性質やプレートの性質、地震発生様式等を評価する」とし、敷地周辺で発生する地震に関する調査の手法として、「地震調査研究推進本部、中央防災会議等による地震・地震動に関する知見を調査・収集する」ことを求めている（甲口第7号証・別添「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」6、18及び19ページ）。

また、被告国第5準備書面第3の3(1)(50、51ページ)で述べたとおり、保安院は、平成21年5月、最新の科学的、技術的知見（津波に関するものを含む。）を収集し、必要なものは原子力施設の耐震安全性評価に反映する等、耐震安全性の一層の向上に向けた取組を継続していくことなどを目的として、「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等について（内規）」を定めるとともに、この内規に基づく対応を被告東電を含む電気事業者らに指示している。

すなわち、被告国は、長期評価を含む「地震調査研究推進本部（中略）

による地震・地震動に関する知見」についても、念のため電気事業者において調査、収集し、原子炉施設の安全性評価に役立てるよう指導している。

ウ 貞観津波について

被告国第5準備書面第2の1(3)キ(イ)b(a)(22, 23ページ)のとおり、貞観地震及び貞観津波については、平成21年6月及び7月の合同WGで議論され、合同WGの委員及び保安院担当者は、会議に出席した被告東電従業員に対し、貞観地震及び貞観津波の検討の必要性を指摘した。

同準備書面第3の3(3)イ(52, 53ページ)のとおり、保安院は、合同WGの議論に基づき、平成21年7月21日付けの本件各評価書(被告東電の耐震バックチェック中間報告書に対する保安院の評価書・丙ハ第18号証、丙ハ第19号証)においても、「現在、研究機関等により869年貞観の地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行われていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきと考える。」と指摘した(同号証・24ページ)。本件各評価書が審議された平成21年8月7日の原子力安全委員会地震・地震動評価委員会及び施設健全性評価委員会ワーキング・グループ1の第14回会議においても、保安院担当者が、本件各評価書の記載と同様に、「津波評価及び地震動評価の観点から、(引用者注：被告東電が)適宜当該調査研究の成果に応じた適切な対応をとるべきと考えるところとしております。」と説明している(丙ハ第20号証・23ページ)。

保安院は、合同WGにおける議論を踏まえて、被告東電に対して貞観津波等を踏まえた福島第一発電所等における津波評価、対策の現況についての説明を要請し、平成21年9月7日頃、被告東電から佐竹ほか(2

008)に基づく波高の試算結果の説明を受けた際には、より安全側に立って、福島第一発電所等における津波対策の検討やその時点の貞観津波の知見を踏まえたバックチェック最終報告書の提出を口頭で促した(甲イ第2号証・400～402ページ)。

同準備書面第3の3(3)エ(53, 54ページ)のとおり、保安院は、平成22年5月、被告東電から平成21年12月から平成22年3月までにおける福島県沿岸の津波堆積物調査の結果の報告を受けた際も、「津波堆積物が発見されなかったことをもって津波がなかったと評価することはできない」などと伝えて、貞観津波についての更なる検討を促した(甲イ第2号証・403ページ参照)。

他方、同準備書面第2の1(3)キ(ウ)(24, 25ページ)のとおり、地震本部の事務局である文部科学省研究開発局は、平成17年10月、国立大学法人東北大学に対し、「宮城県沖地震における重点的調査観測」との題目で、宮城県沖地震アスペリティ周辺におけるプレート間すべりのモニタリングの実現と地震活動の時空間特性の把握、「連動型」宮城県沖地震の活動履歴の解明を目標として、業務を委託し(丙ロ第38号証の1～6)、宮城県沖地震の解明に努めるなどしていた(丙ロ第32号証)。もっとも、その研究成果をまとめた平成22年の統括成果報告書(丙ロ第32号証)によっても、貞観津波は、「来襲する津波がどの程度の規模になるのか、海岸地域への広がりやそれぞれの場所での遡上範囲等については十分な結論を得るには至らなかった。また、貞観津波のような津波についても、(中略)このような津波が、三陸海岸地域～仙台平野～常磐海岸地域で広く対比できるのかどうか、古い津波イベント堆積物の年代の特定とそれらの発生間隔、津波の影響範囲などを地質学的に検証するためにはさらなる調査が必要である。」とされた(同号証・182ページ)。

エ 耐震バックチェックについて

前記イのとおり、保安院は、平成18年9月20日、電気事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した。保安院は、バックチェックルールにおいて、①耐震安全性評価の基本方針、②基準地震動 S_s の策定、③原子炉建屋基礎地盤の安定性評価、④安全上重要な建物・構築物の耐震安全性評価、⑤安全上重要な機器・配管系の耐震安全性評価、⑥屋外重要土木構造物の耐震安全性評価、⑦地震随件事象に対する考慮（周辺斜面の安定性、津波に対する安全性）に関する評価手法及び確認基準を示し、電気事業者に対してこれらについての評価を報告するよう指示した（甲口第7号証・別添2，3ページ）。

平成19年7月13日には、原子力安全委員会事務局から、バックチェックに係る検討の全体イメージが示された（丙ハ第60号証・2ページ）。

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

しかしながら、耐震バックチェックの作業が進められていた平成19年7月16日に新潟県中越沖地震が発生した。経済産業大臣は、同月20日、被告東電を含む電気事業者に対し、同地震から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映するなどして、国民の安全を第一とした耐震安全性の確認などを指示した（丙ハ第33号証）。これを受けて、被告東電は、同年8月20日、従前提出していたバックチェック実施計画書を見直し、平成20年3月末までに基準地震動 S_s の策定のほか、代表プラントを選定し、その主要設備の耐震安全性評価の概略について中間

報告書を提出するとした（丙ハ第34号証）。

保安院は、バックチェックの報告に係る評価について、発電所ごとに検討のポイントを絞った上で、バックチェックルールに基づき、耐震構造設計小委員会の下に設置されたワーキンググループ、サブグループにおいて、専門家らによる審議を踏まえて検討する方針であった（丙ハ第61号証）。また、原子力安全委員会においても、耐震安全性評価特別委員会、その下部組織として、主に基準地震動の検証を行う地震・地震動評価委員会、主に施設の健全性評価の検証を行う施設健全性評価委員会を設置し、さらに、バックチェックの審議を進める中で効率化を図るため、調査審議を行うダブルチェック体制を採っていた。さらに、調査審議を進める中で、これらの委員会の下に4つのワーキンググループを設置し、審議の効率化を目指した運営を行っていた（丙ハ第62号証）。

当初、原子力安全委員会は、保安院の評価を受けて調査審議を開始する予定であったが、新潟県中越沖地震の発生し、50基近くの発電用原子炉が稼働中であるという現実を踏まえ、保安院の評価作業と並行して調査審議を開始した。その調査審議が進むとともに、新潟県中越沖地震から知見が得られつつあったことを踏まえて、原子力安全委員会は、平成19年7月30日から平成21年4月13日にかけて、5回にわたり、バックチェックの調査審議の中で評価に当たって考慮すべき事項を示した（丙ハ第63号証の1～5）。そして、その都度、保安院は、提示された論点に立ち返って評価作業を行うこととなった。

被告東電は、保安院に対し、平成20年3月31日、耐震バックチェック中間報告書を提出し、保安院は、合同WGの議論に基づき平成21年7月21日付けで本件各評価書を作成し、被告東電に通知した。そして、原子力安全委員会は、同年11月19日、これを妥当なものとした。

なお、耐震バックチェックの作業は、当初の計画から遅れてしまったものの、それは、新潟県中越沖地震の発生を受けて、被告国が、電気事業者に対し、同地震から得られる最新知見を耐震安全性の評価に適切に反映し、国民の安全を第一とした耐震安全性を確認するよう求め、また、調査審議における専門家からの指摘事項について電気事業者に回答を求め、電気事業者において、改めて活断層評価、地震動評価等のための追加の調査等が必要となったためである。こうした電気事業者における追加の調査等や保安院及び原子力安全委員会における調査審議が、バックチェックの対象となる全国23の原子炉施設について同時進行的に行われていたことから、時間を要することとなった。

もともと、被告国第5準備書面第3の2(5)(50ページ)のとおり、保安院は、平成22年6月頃、電気事業連合会に連絡し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている被告東電等の事業者に対して、保安院として津波対策を含む最終報告書の早期提出を促すべく、指示を出すことを検討していることを伝えた。保安院は、平成23年3月7日にも、被告東電に対して、早期に津波対策についての検討を行い、バックチェックの最終報告書を提出するよう促すなどしていた(甲イ第2号証・404ページ以下)。

(3) 被告国の対応が著しく合理性を欠くとは認められないこと

前記(2)のとおり、被告国は、津波に関する各知見について、これらが確立に至ったものではなく、被告国が規制権限を行使すべき作為義務の前提となる予見可能性の根拠となるものでない場合であっても、被告東電ら電気事業者に対して検討を促すなど、本件事故の発生に至るまで適切に対応してきたものである。

しかし、上記各知見によっても、原告らが規制権限不行使の違法性を主張する平成18年当時、本件地震に伴う津波と同程度の津波はもとより福

島第一発電所の敷地高さを超える（O. P. +10メートル）津波の到来を予見させるものはなかった。

加えて、長期評価に基づいて福島第一発電所の南側に到来する津波高さをO. P. +15.7メートルと試算した被告東電のシミュレーションが被告国に報告されたのは本件地震の4日前である平成23年3月7日であり（甲イ第2号証・404, 405ページ）、同試算による被告国の規制権限行使によって本件事故の発生を回避することは不可能であった。

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

第5 省令62号を改正しなかったことが著しく合理性を欠くとする原告らの主張が失当であること

1 「残余のリスク」について

(1) 原告らの主張

原告らは、平成18年耐震設計審査指針において「残余のリスク」の存在を認めていることを根拠に「技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合したものにすべく」省令62号の改正や技術基準適合命令の発令といった規制権限の行使が求められていたと主張する（原告ら第25準備書面85ページ）。

(2) 「残余のリスク」の存在を認識していたからといって津波防護対策に関する規制権限の不行使が著しく合理性を欠くとはいえないこと

しかし、平成18年耐震設計審査指針における「残余のリスク」は、「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」等のリスクを指しているのであって（甲ロ第6号証・2ページ）、津波に関するものではないから、原告らの上記主張は平成18年耐震設計審査指針を正解しないものである。

この点をおくとしても、平成18年耐震設計審査指針においては、「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もの」を「基準地震動 S_s 」とし、そのような地震動による地震力に対しても安全機能が損なわれることがないように設計されることを求めることで、地震動に対する原子炉施設の安全性を確認している（甲口第6号証・1, 4ページ）。そして、平成18年耐震設計審査指針は、基準地震動の策定及びそれへの対策により地震動に対する安全性を確認するものの、さらに念には念を入れて「残余のリスク」を合理的に実行可能な限り小さくするための努力を行政指導により求めたものである。したがって、「残余のリスク」の存在を認識していたからといって、それへの対策を規制権限行使により求めていなかったことが著しく合理性を欠くとはいえない。

なお、原告らは、平成18年耐震設計審査指針が最新の知見に基づいて改訂されたものであり、省令62号もこれと整合的に解釈されなければならないから、「地震随件事象が規定された上記耐震設計審査指針に沿って規制権限を行使すべきだった」（原告ら第25準備書面87ページ）とも主張するが、いかなる科学的知見に基づき、どのような規制権限を行使することによって被告東電に対して具体的にどのような対策を講じさせるべきであったと主張するものか全く明らかでない。

被告国第7準備書面第9の5（96ページ）のとおり、耐震設計審査指針等により規定される原子炉設置許可の基準が改正された場合に、これを既に設置許可を受けている発電用原子炉施設にも遡及的に適用する制度は、平成24年の炉規法改正前においては、我が国の法制度上設けられていなかった。もともと、前記第4の9(2)エ（67ページ）のとおり、保安院は、電気事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、平成18年耐震

設計審査指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示し（耐震バックチェック）、「残余のリスク」についても、その存在を認識しつつ、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ことを求めるなど、適切に対応していたものである。

2 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項について

(1) 原告らの主張

原告らは、安全設計審査指針や耐震設計審査指針と整合的、体系的に理解すべき省令62号において、地震及び津波という自然現象（外部事象）は、4条及び5条において問題となるのであり、8条の2、16条5号、33条4項及び5項において問題とならないとの被告国の主張について、省令62号の各規定は「外部電源が利用できない事態（8条の2、33条4項）や、短時間の全交流動力電源喪失の事態（16条5号、33条5項）に至る原因を何ら限定していない」のであり、「外部事象も含めたあらゆる原因からくるシビアアクシデント、内部事象に対する対策を考慮して初めて、原子炉等規制法及び電気事業法の趣旨に合致するのである」から、被告国の上記主張の前提自体が極めて不合理であると主張する（原告ら第25準備書面88～91ページ）。

(2) 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

しかしながら、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は、被告国第7準備書面第7の4（67～71ページ）のとおりである。

また、シビアアクシデント対策が平成24年の炉規法改正に至るまで法規制の対象とされていなかったことは前記第3の1（17～30ページ）のとおりであるから、外部事象も含めたあらゆる原因からくるシビアアク

シメントを考慮して初めて炉規法及び電気事業法の趣旨に合致するとの原告らの上記主張も、その前提において失当である。

以下、ふえんして、原告らの上記主張が失当であることにつき述べる。

ア 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

被告国第7準備書面第7の4(2)イ(68, 69ページ)のとおり、福島第一発電所事故当時の安全設計審査指針2の1項は、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、その安全機能の重要度及び地震によって機能の喪失を起こした場合の安全上の影響を考慮して、耐震設計上の区分がなされるとともに、適切と考えられる設計用地震力に十分耐えられる設計であること」を求め、また、同2項は、津波を含む地震以外の自然現象(外部事象)について、「安全機能を有する構築物、系統及び機器は、地震以外の想定される自然現象によって原子炉施設の安全性が損なわれない設計であること。重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合を考慮した設計であること。」を求めている。そして、平成18年耐震設計審査指針は、耐震安全性の確保を要求し、地震随件事象として、津波に対する安全性の確保も求めている。このように、地震及び津波という自然現象(外部事象)に対しては、安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針において、安全性が確保されることを求めている。

上記のように津波が「地震随件事象」とされているとおり、津波が地震に伴って発生し得るものであることは自明のことであり、地震とそれに伴う津波が同時に原子炉施設に影響を与え得ることも明らかであって、原子炉施設の安全確保に当たってその点が無視されていたわけではない。福島第一発電所事故当時の安全設計審査指針2の2項にいう「自然現象

のうち最も苛酷と考えられる条件」を考慮するに当たっては、「過去の記録，現地調査の結果等を参考にして，必要のある場合には，異種の自然現象を重畳させるものとする。」（甲イ第17号証・18ページ）とされており，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苛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，指針2.2(2)における「自然条件のうち最も苛酷と思われる自然力」を考慮するに当たっては，「自然条件のうちのそれぞれのものは，出現頻度，程度，継続時間等に関する過去の記録を参照にして設計上適切な余裕が考慮される場合には，必ずしも異種の自然条件を重畳して設計基礎とする必要はない。」（丙ハ第2号証・8ページ）とされており，単独の自然条件に対して，出現頻度等に関する過去の記録を参照し，設計上適切な余裕があると認められない場合には，異種の自然条件を重畳して考慮することを求めている。同指針策定前の福島第一発電所1から3号機における設置（変更）許可処分においても，同様の考え方に基づいて調査審議が行われ，安全性が十分確保し得るものと認められたものである。

したがって，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。福島第一発電所事故を防ぐことができなかつたのは，本件地震及びそれに伴う津波のような規模の地震及び津波を予見できなかつたからである。

イ 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項において地震及び津波に対する安全性を考慮することが要求されていなかったこと

平成13年安全設計審査指針48の3項は，内部事象について定めたものであって，外部事象について定めたものではない。このことは，発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針（丙ハ第64号証）

を見ても明らかである。

同指針は、発電用軽水型原子炉の設置許可申請に係る安全審査において、「原子炉施設の安全評価の妥当性について判断する際の基礎を示すことを目的として」定められたものであり、発電用軽水型原子炉の安全審査においては、「設置許可申請の内容が本指針に適合していることを確認する必要がある」（同号証・1ページ）ものであるから、安全設計審査指針とともに設置許可処分の安全審査における指針となるものである。

その解説（同号証・8ページ）において、平成13年安全設計審査指針48の3項(1)に規定する「運転時の異常な過渡変化」及び同項(2)に規定する原子炉冷却材喪失等の「事故」については、「その原因が原子炉施設内にある、いわゆる内部事象をさす。自然現象あるいは外部からの人為事象については、これらに対する設計上の考慮の妥当性が、別途「安全設計審査指針」（引用者注：安全設計審査指針2，3及び耐震設計審査指針を指すと解される。）等に基づいて審査される」と明記し、内部事象に限定している。

したがって、平成13年安全設計審査指針48の3項が内部事象についての規定であることは明らかであり、それを前提として規定された省令62号33条4項も内部事象についての規定であることは明らかである。

また、被告国第6準備書面第4（8～28ページ）及び第7準備書面第7の4（67～71ページ）で述べた安全確保対策の体系や指針、省令62号の各規定の関係からすれば、地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する安全性は平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針において考慮されているのであり、本件地震及びそれに伴う津波のように全交流電源喪失あるいは全電源喪失を長時間生じさせ放射性

物質を放出させる事故に至らしめるほどの自然現象の発生が予見できなかった以上、平成13年安全設計審査指針9の2項及び3項や、同27において地震及び津波という自然現象（外部事象）に対する安全性を考慮することは要求されなかったのである。

したがって、それらを前提として規定された省令62号8条の2、16条5号及び33条5項においても、地震及び津波に対する安全性を考慮することは要求されなかった。

ウ 小括

地震及び津波に対する原子炉施設の安全確保は、その同時発生による原子炉施設への損傷等の危険も含めて、平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針やそれを前提とした省令62号4条及び5条において考慮され、安全性が確保されるものとしていた。また、福島第一発電所事故に至るまで、本件地震及びそれに伴う津波のように全交流電源喪失あるいは全電源喪失を長時間生じさせ放射性物質を放出させる事故に至らしめるほどの自然現象の発生が予見できたと認めるに足りる知見は存在しなかったから、平成13年安全設計審査指針2及び耐震設計審査指針やそれを前提とした省令62号4条及び5条を改正すべき事情も認められなかった。平成13年安全設計審査指針9の2項及び3項並びに同27やそれらを前提とする省令62号8条の2及び33条4項並びに16条5号及び33条5項において地震及び津波に対する安全性を考慮することを要求されていなかったのであるから、原告らの上記主張は失当である。

第6 シビアアクシデント対策について、電気事業者の自主的な取組として、被告国が行政指導等を行ってきたことにつき国賠法上の違法性がないこと

1 はじめに

前記第3（17～30ページ）のとおり、平成24年改正後の炉規法において法規制の対象とされるまでは省令62号においてシビアアクシデント対策を規定することはできなかつたのであるから、省令62号を改正してシビアアクシデント対策を法規制の対象とした上で被告東電に対し技術基準適合命令を発令することはできなかつた。もっとも、被告国は、平成4年にシビアアクシデントが電気事業者の自主的な取組とされることになった後も、シビアアクシデント対策（アクシデントマネジメント）を推進すべく、被告国第5準備書面第3の1(3)（36ページ以下）のとおり、被告東電を含む電気事業者に対して行政指導等を行ってきており、被告国のシビアアクシデント対策に関する指導等が不十分であったとはいえない（後記2）。また、シビアアクシデント対策については各国で対応が異なっており、必ずしも既設炉についてシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではない（後記3）。加えて、当時のIAEAの評価によっても、我が国の原子力に対する安全規制は良好であると評価されているのであり（後記4）、これらの事情に照らせば、被告国に規制権限不行使の違法があるとは到底認められない。以下、詳述する。

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

(1) 被告国第5準備書面第3の1(2)（35, 36ページ）のとおり、原子力安全委員会は、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故を契機として、昭和62年7月に原子炉安全基準専門部会に共通問題懇談会を設置し、シビアアクシデント対策について検討を進め、同懇談会は平成4年3月に「シビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメントに関する検討報告書—格納容器対策を中心として—」と題する報告書を取りまとめた。同報告書においては、それまでに被告国の指導に基づき、原子炉設置者が自主的に

整備を進めてきたフェーズ I のアクシデントマネジメントの一部を考慮したレベル 1 確率論的安全評価 (PSA) によれば、国内原子炉の炉心損傷に至る事象の発生率は、 10^{-5} /炉年より小さく、この値は、IAEA・INSAG (国際原子力安全諮問委員会) の基本安全原則が示す定量的な安全目標 (炉心損傷の発生率 10^{-4} /炉年 (既存炉に対して)、 10^{-5} /炉年 (新設炉に対して)) を満足するものである。米国において実施された同型プラントに対する PSA の結果と比較しても、同様の手法により解析を行った我が国のプラントの炉心損傷の発生確率は小さいと評価されている (丙ハ第 21 号証・11, 12 枚目)。また、シビアアクシデント対策を「これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための」措置とし、「アクシデントマネジメントを整備し、万一の場合にこれを的確に実施することは、強く奨励もしくは期待されるべきもの」とされ、「状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれる」、すなわち、シビアアクシデント対策を原子炉設置者の自主的取組とすることがより有効かつ適切な対策を行い得るとされた (同号証・26, 27 枚目)。

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

とした（同号証・2，3枚目）。

それ以降，同決定に基づき，規制行政庁が被告東電を含む電気事業者に対し，種々のアクシデントマネジメントの整備を促し，これを受けて，被告東電ら電気事業者が種々のアクシデントマネジメントの整備を施した。このことについては，被告国第5準備書面第3の1(3)（36～48ページ）で詳述したとおりである。

(2) また，シビアアクシデントに至る原因となり得る全交流電源喪失事象についていえば，被告国第7準備書面第9の1(2)イ（81，82ページ）のとおり，平成5年6月に原子力安全委員会の原子力施設事故・故障分析評価検討会全交流電源喪失事象検討ワーキング・グループが取りまとめた「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」（丙ハ第48号証）においては，外部電源喪失頻度について，我が国の実績は約0.01／炉年で米国に比べて10分の1と格段に低く，外部電源復旧時間も全て30分以内で，米国と比べても我が国の外部電源系の信頼性は高い。非常用ディーゼル発電設備の起動失敗確率も，当時の直近の実績において米国に比べて約36分の1にすぎず，我が国の非常用ディーゼル発電機の信頼性は高いとされていた。さらに，直流電源についても，信頼性は高く維持されていると評価されていた（同号証・18，19，27ページ）。

(3) 被告国は，「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さなもの」であるにもかかわらず，なお，そのリスクを低減させるため，電気事業者によるアクシデントマネジメントの整備を強く求め，その状況を評価するなどにより，適切な行政指導を行い，これらに加え，被告国第5準備書面第3の1(3)イ（47，48ページ）のとおり新潟県中越沖地震を踏まえて電気事業者に対して安全確保体制の指示を行ってきたのであって，これらの被告国の対応に，各時点の知見に照らして著しく合理性を欠くといえる点は見当たらない。

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

(1) 諸外国においても、昭和54年のスリーマイルアイランド原子力発電所事故、昭和61年のチェルノブイリ原子力発電所事故によりシビアアクシデント対策の重要性が認識され、各国で検討が行われてきた。しかしながら、後記(2)のとおり、例えば、米国において既設炉に対するシビアアクシデント対策が事業者の自主保安とされたように、本件事故時においても、諸外国において、既設炉について必ずしもシビアアクシデント対策が法規制の対象とされていたわけではない。

(2) 米国では、1985（昭和60）年に米国原子力規制委員会（NRC）が「将来設計及び既存プラントのシビアアクシデントに関する政策声明書」を公表し、既存の原子炉については、「NRCの研究、産業界炉心損傷研究（中略）及びPRA（引用者注：確率論的リスク評価）の結果等の現在の情報に基づけば、公衆の安全、健康、財産に対する過度のリスクを有していない」と判断し、「シビアアクシデントに関する一般的な規則作成、及びこれ以上のバックフィットは要求しない」（丙ハ第65号証・7-2ページ）と結論づけて、事業者の自主保安とした。

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

ローチを使って安全上容認できるという結論を得ること。」(同号証・7-2, 3ページ)という指針及び手続上の要件を満たせば容認し得るとし、シビアアクシデントを規制化した。

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

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

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

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

我が国に対しても、平成19年6月にIRRSが実施され、同年12月に報告書(丙ハ第66号証)が公表されている。同報告書は、我が国における原子力規制について8つの分野にわたり、判断根拠を示した上で良好事例、勧告事項、助言事項を挙げて、評価を下している。

前記8つの分野に対する評価は以下のとおりである。

(1) 法令上及び行政上の責任について(丙ハ第66号証・10~13ページ)

「日本は、原子力安全のための総合的な国の法令上及び行政上の枠組みを備えている。この枠組みには、主として原子力安全委員会、原子力安全

・保安院や原子力安全基盤機構など、原子力安全のための規制活動に関与する複数の機関が含まれる。」(同号証・11ページ)

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

(2) 規制機関の責任及び機能について(同号証・14～16ページ)

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

原子力安全委員会は内閣府に設置された委員会であって規制機関である原子力安全・保安院を監督している。また、法律の規定によって、原子力安全基盤機構は何種かの検査業務を実施している。しかし、こうした組織上の取り決めは煩雑さの原因であるかもしれず、これら機関の間での原子力安全に対する責任は、関連法律に定義されているとはいえ、錯綜しているように思われる。

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

なお、上記の指摘は、我が国においてはハードウェアの技術的課題に関する規制が中心であって、後記(5)エのとおり、人的及び組織的要因に対する規制がハードウェアの技術的課題に対する規制に比して確立の程度が低いことを述べたものであり、シビアアクシデント対策とは余り関係がない指摘であることに留意する必要がある。

(3) 規制機関の組織について(同号証・17～19ページ)

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

(4) 許認可について (同号証・20～23ページ)

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

許認可プロセスにおいては技術的な事項が主たる役割を演じているが、安全性に寄与するあらゆる要因、特に管理及び人的要因の課題の総合的な審査に向けた改善が進められている。」(同号証・21ページ)

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

同報告書には、助言として、「原子力安全・保安院は、リスク低減のための評価プロセスにおいて設計基準事象を超える事故の考慮、補完的な確

率論的安全評価の利用及びシビアアクシデントマネジメントに関する体系的なアプローチを継続すべきである。」と指摘されているとおり（同号証・23ページ）、IAEAは、従前の我が国のシビアアクシデント対策の取組に理解を示した上で、保安院に対し、引き続き、体系的なアプローチをするよう求めているのみである。

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

(5) 審査及び評価について（同号証・24～30ページ）

ア 定期安全レビュー

「全ての重要な安全要素は、通常、原子炉設置者と原子力安全・保安院のいずれからも観察されている。プラントの安全状態の全体的な判断は、これらの観察結果を定期的に関連付け、統合した評価を行うことによってさらに向上するだろう。」（同号証・24ページ）

イ 高経年化評価

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

ウ 運転経験フィードバック

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

エ 人的及び組織的問題

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

オ リスク情報を活用した(リスクインフォームド)規制

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

(6) 検査及び強制措置について(同号証・31～34ページ)

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

(7) 規則及び指針について(同号証・35～37ページ)

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

ページ)

(8) 規制機関におけるマネジメントシステムについて (同号証・38～40
ページ)

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

(同号証・39ページ)

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

5 小括

以上のとおり、被告国は、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組とした後も継続的に行政指導等を行っており、当該指導等が不十分であったとはいえない。諸外国においては、例えば、米国において、既設炉について、シビアアクシデント対策を事業者の自主的な取組とするなど、シビアアクシデント対策について各国で対応が異なっており、シビアアクシデント対策について世界的にみて共通の確立した見解があったとは認められないこと、IAEAが行う I R R S において、日本の原子力に対する安全規制は良好であると評価され、シビアアクシデント対策の法規制化を求められていないことなどからすれば、被告国が、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的な取組として、行政指導等を行ってきたことにつき、著しく合理性を欠くといえる点は見当たらず、被告国が必要な規制権限を行使しなかったことによる国賠法上の違法があるということとはできない。

以 上

略称語句使用一覧表

略 称	基 本 用 語	使用書面	ページ	備考
訴状訂正申立書	平成25年5月2日付け訴状訂正申立書	答弁書	1	
被告東電	相被告東京電力株式会社	答弁書	2	
福島第一発電所	東京電力株式会社福島第一原子力発電所	答弁書	2	
福島第一発電所事故 又は 本件事故	平成23年3月11日に相被告東京電力株式会社福島第一原子力発電所において発生した放射能漏れ事故	答弁書	2	
国賠法	国家賠償法（昭和22年10月27日法律第125号）	答弁書	2	
ソ連	ソビエト連邦	答弁書	2	
炉規法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年6月10日法律第166号）	答弁書	7	
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日法律第147号）	答弁書	8	
原災法	原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日法律第156号）	答弁書	9	
I N E S	国際原子力・放射線事象評価尺度	答弁書	11	
原子力安全基盤機構	独立行政法人原子力安全基盤機構（J N E S）	答弁書	12	
日本版評価尺度	原子力発電所事故・故障等評価尺度	答弁書	13	
新指針 又は 平成18年耐震設計審	発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（平成18年改訂後のもの）	答弁書	15	

査指針				
旧指針 又は 平成13年 耐震設計審 査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設 計審査指針（平成13年改訂後平 成18年改訂前のもの）	答弁書	15	
O. P.	小名浜港工事基準面（「Onahama P eil」）	答弁書	18	
本件地震	平成23年3月11日に発生した マグニチュード9.0の東北地方 太平洋沖地震	答弁書	18	
政府事故調 査中間報告 書	東京電力株式会社福島原子力発電 所における事故調査・検証委員会 作成の平成23年12月26日付 け「中間報告」	答弁書	19	
東電事故調 査最終報告 書	東京電力株式会社作成の平成24 年6月20日付け「福島原子力事 故調査報告書」	答弁書	19	
国会事故調 査委員会	国会における第三者機関による調 査委員会（東京電力福島原子力発 電所事故調査委員会）	答弁書	19	
国会事故調 査報告書	国会における第三者機関による調 査委員会（東京電力福島原子力発 電所事故調査委員会）が発表した 平成24年7月5日付け報告書	答弁書	19	
中間指針（第 一次追補）	東京電力株式会社福島第一，第二 原子力発電所事故による原子力損 害の範囲の判定等に関する中間指 針追補（自主的避難等に係る損害 について）（第一次追補）（平成 23年12月6日原子力損害賠償 紛争審査会決定）	答弁書	30	
中間指針	東京電力株式会社福島第一，第二 原子力発電所事故による原子力損 害の範囲の判定等に関する中間指	答弁書	30	

	針（平成23年8月5日原子力損害賠償紛争審査会決定）			
円滑化会議	原子力損害賠償円滑化会議	答弁書	31	
バックチェックルール	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（平成18年9月20日原子力安全・保安院決定）	答弁書	38	
本件設置等許可処分	内閣総理大臣が昭和41年から昭和47年にかけて行った福島第一発電所1号機ないし同発電所4号機の各設置（変更）許可処分	答弁書	43	
最高裁平成4年判決	最高裁判所平成4年10月29日第一小法廷判決	答弁書	46	
クロロキン最高裁判決	最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決・民集49巻6号1600ページ	第1準備書面	2	
原告ら第2準備書面	2013（平成25）年7月12日付け第2準備書面（原子炉設置許可処分と国賠法1条1項の関係）	第1準備書面	5	
昭和39年原子炉立地審査指針	原子炉立地審査指針およびその適用に関する判断のめやすについて（昭和39年5月27日原子力委員会決定）	第1準備書面	13	
昭和45年安全設計審査指針	軽水炉についての安全設計に関する審査指針について（昭和45年4月23日原子力委員会決定）	第1準備書面	13	
重大事故	敷地周辺の事象，原子炉の特性，安全防護施設等を考慮し，技術的見地からみて，最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる重大な事故	第1準備書面	14	

仮想事故	重大事故を超えるような技術的見地からは起こるとは考えられない事故	第1準備書面	14	
原告ら第1準備書面	2013（平成25）年7月12日付け第1準備書面（被告国の求釈明に対する回答）	第1準備書面	26	
津波評価技術	原子力発電所の津波評価技術（土木学会原子力土木委員会）	第1準備書面	35	
地震本部	地震調査研究推進本部	第1準備書面	36	
長期評価	三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について（平成14年7月31日地震調査研究推進本部発表）	第1準備書面	37	
女川発電所	東北電力株式会社女川原子力発電所	第1準備書面	42	
浜岡発電所	中部電力株式会社浜岡原子力発電所	第1準備書面	42	
大飯発電所	関西電力株式会社大飯発電所	第1準備書面	42	
泊発電所	北海道電力株式会社泊発電所	第1準備書面	42	
技術基準	発電用原子力設備に関する技術基準	第1準備書面	53	
訴えの変更申立書	2013（平成25）年10月2日付け訴えの変更申立書	第2準備書面	1	
原告ら第5準備書面	2013（平成25）年10月2日付け第5準備書面（規制権限不行使の違法性の判断枠組みと考慮要素等）	第3準備書面	1	
宅建業者最高裁判決	最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169ページ	第3準備書面	1	
筑豊じん肺最高裁判決	最高裁判所平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号	第3準備書面	1	

	1032ページ			
関西水俣病 最高裁判決	最高裁判所平成16年10月15 日第二小法廷判決・民集58巻7 号1802ページ	第3準備 書面	1	
本件各判決	宅建業者最高裁判決，筑豊じん肺 最高裁判決，クロロキン最高裁判 決及び関西水俣病最高裁判決	第3準備 書面	1	
クロロキン 最高裁判決 等	宅建業者最高裁判決及びクロロキ ン最高裁判決	第3準備 書面	1	
筑豊じん肺 最高裁判決 等	筑豊じん肺最高裁判決及び関西水 俣病最高裁判決	第3準備 書面	1	
被告国への 求釈明	2013（平成25）年10月1 8日付けの「被告国への求釈明」 （規制権限不行使の違法性を判断 する際の考慮要素について）と題 する書面	第3準備 書面	2	
宅建業法	宅地建物取引業法	第3準備 書面	3	
水質二法	公共用水域の水質の保全に関する 法律及び工場排水等の規制に関する 法律	第3準備 書面	8	
その他の規 制措置	日本薬局方からの削除や製造の承 認の取消しの措置以外の規制措置	第3準備 書面	12	
放射線障害 防止法	放射性同位元素等による放射線障 害の防止に関する法律	第4準備 書面	5	
省令62号	発電用原子力設備に関する技術基 準を定める省令	第4準備 書面	7	
保安院	原子力安全・保安院	第4準備 書面	11	
後段規制	設計及び工事の方法の認可，使用 前検査の合格，保安規定の認可並 びに施設定期検査までの規制	第4準備 書面	14	
平成13年	平成13年3月29日に一部改訂	第4準備	23	

安全設計審査指針	がされた安全設計審査指針	書面		
原告ら第6準備書面	2013（平成25）年12月6日付け第6準備書面（津波・地震・シビアアクシデントに関する知見）	第5準備書面	1	
原告ら第7準備書面	2013（平成25）年12月11日付け第7準備書面（原子力法体系及び規制権限不行使）	第5準備書面	1	
延宝房総沖地震	1677年11月の房総沖の地震	第5準備書面	5	
貞観津波	西暦869年に東北地方沿岸を襲った巨大地震によって東北地方に到来した津波	第5準備書面	19	
佐竹ほか（2008）	石巻・仙台平野における869年貞観津波の数値シミュレーション（佐竹健治・行谷佑一・山木滋）	第5準備書面	21	
合同WG	総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会地震・津波，地質・地盤合同ワーキンググループ	第5準備書面	22	
本件各評価書	「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」及び「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第二原子力発電所4号機耐震安全性に係る中間報告の評価について」	第5準備書面	23	
電気事業法	平成24年法律第47号による改正前の電気事業法	第5準備書面	55	
原子力委員会等	原子力委員会又は原子炉安全専門審査会	第6準備書面	1	
耐震設計審査指針	発電用原子炉施設に関する耐震設	第6準備	6	

査指針	計審査指針	書面		
事故解析評価	事故防止対策に係る解析評価	第6準備書面	9	
原告ら求釈明申立書	原告らの平成26年4月9日付け「被告国と被告東京電力に対する求釈明申立書」	第7準備書面	2	
ミドリ十字	株式会社ミドリ十字	第7準備書面	40	
政府事故調査最終報告書	政府に設置された東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会作成の平成24年7月23日付け「最終報告書」	第7準備書面	48	
マイアミ論文	被告東電の原子力技術・品質安全部員が平成18年7月に米国マイアミで開催された第14回原子力工学国際会議で発表した論文	第7準備書面	55	
安全設計審査指針	発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針（改訂の前後を問わず）	第7準備書面	93	
使用停止等処分	平成24年改正後の炉規法43条の3の23に定める保安のために必要な措置	第9準備書面	14	
起因事象	異常や事故の発端となる事象	第9準備書面	19	
設置許可基準規則	実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則（平成25年原子力規制委員会規則第5号）	第9準備書面	23	
大飯原発訴訟福井地裁判決	福井地方裁判所平成26年5月21日判決	第9準備書面	41	
推進地域	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域	第9準備書面	56	