

平成27年（ワ）第1144号 福島第一原発事故損害賠償請求事件（国賠）

原告 小野深雪 外19名

被告 国 他1名

第11準備書面

（被告国の規制権限に関する主張に対する反論）

2017（平成29）年2月2日

千葉地方裁判所民事第5部合議C係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 福 武 公 子

同 中 丸 素 明

同 滝 沢 信
外

本準備書面は、被告国の第4準備書面の主張のうち、経済産業大臣の規制権限に関する法律論に対する反論主張を行うものである。

第1 被告国の段階的規制論に基づく規制権限の主張が誤りであること

1 被告国の主張

被告国は、その第4準備書面において大要以下のように主張している。

- (1) 原子炉等規制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う、段階的安全規制の体系を採用している。

この段階的規制体系のうち、①設置許可処分（原子炉等規制法による）は、「基本設計ないし基本的設計方針の妥当性」を確認し、②後段規制である工事計画の認可・使用前検査・保安規定の認可（電気事業法による）は、①を前提に、「基本設計ないし基本的設計方針が妥当であること」を土台として、詳細設計を行い、使用前検査を行い、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検査し、運転・保安体制が適切かどうか、審査し認可するものである。この段階的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。

- (2) 電気事業法に基づく省令62号は、後段規制の技術基準を定めており、技術基準適合命令は、その不適合についてのみ是正を図るものである。基本設計ないし基本的設計方針が原子炉等炉規法24条1項4号の基準（設置許可要件）に適合しないことが明らかになった場合、是正を命じる規定は存在しない。そのため、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、経産大臣は事業者に対して設置変更許可処分の申請を促す行政指導を行い、申請があれば許可するか否かを判断する。あるいは、容易に想定しがたいことではあるが、申請しない場合には設置許可処分の取り消しにより是正するほかはない。

しかしながら、以上の被告国の主張は、以下のとおり失当である。

2 基本設計ないし基本的設計方針の意義が一義的に明らかでないこと

被告国のいう「基本設計」又は「基本設計ないし基本的設計方針」という用語は、そもそも法令用語ではなく、工学的分野における設計において用いられる概念を原子炉の安全確保対策とその運用の体系のなかに持ち込んで使用している用語である。したがって、その趣旨自体が法令解釈上、一義的に明確にされているものでもない。

前記のとおり、原子炉設置許可処分によって詳細設計に係る工事方法認可申請をなしうる地位を付与された事業者は、数回あるいは十数回に分けて工事方法認可申請を行う。これは原子炉の建設運転を目的とした一連の手続過程の一環であり、技術的要素が極めて強いものである。その中で「基本設計ないし基本的設計方針」と「詳細設計」を截然と区別することなどできないのである。

この点は、行政法学者である高橋滋教授の甲イ11号証・「先端技術の行政法理」（1998年 岩波書店）においても繰り返し指摘されているところであり、以下に引用する。

すなわち、「原発の詳細設計、具体的工事の方法等の段階において安全面に問題点があった場合に、これが災害へと結びつく可能性は否定できない。かつ、このような可能性について、基本設計の段階における場合と質的な区別を設けることはできない」（同99頁、下線は引用者）、「原子炉設置許可処分は、安全規制の機能面においては、当該原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に係る安全性の確認にとどまるものであり、また、後続手続との関係においても、被許可者に対し、右の規制手続の次段階に進みうる地位、すなわち、設置許可を受けた原子炉について当該原子炉施設の詳細設計に係る工事計画の認可申請をなしうる地位を付与するという、前記の本来的效果に付随する一種の手続的效果が認められるにとどまる」（同100頁）、「工事計画の認可は、詳細設計や工事方法に係る安全規制上の意味をもつほか、申請の対象となる施設の工事を行いうる法的資格を最終的に付与する行為である。また、各施設の工事計画の認可と並行して実

施される使用前検査及び溶接検査並びに保安規定の認可は、原子炉設置許可と同様に、安全性の確認という機能にその本来的効果が存すると考えるべきである」(同 100 頁)、「『段階的安全規制』というシステムを前提にするならば、原発の運転に至るまでの許認可システムにおいては、原発の安全性を段階的に確認するという安全面の機能にその本来的意義がある」(同 100 頁、下線は引用者)、「『基本設計ないし基本的設計方針』の概念は、法令に用いられている概念ではない。かつ、国側の主張においても、伊方原発訴訟第 1 審において、『基本的設計方針ないしは基本計画』(判例時報 891 号 180 頁)や『基本設計』(判例時報 891 号 181 頁以下、197 頁)という表現が用いられており、当時の実務においても必ずしも定着した概念でなかったことがうかがわれる」(同 101 頁)、「『基本設計』に関する国側の説明を検討するならば、この概念は実務において当初から確立されたものではなかったようである。むしろこの概念は、①原子炉設置許可の段階においては、施設の基本構想に関する申請に基づいて必要とされる安全水準はこの構想により達成することが可能であるという概括的・一般的判断を下す程度にとどめ、②具体的事項に関しては各施設の建設段階におけるチェックに委ねる、という運用が行われていることを、抽象的に表現したものに過ぎない」(同 106 頁、下線は引用者)、「この点は、伊方原発訴訟における国側の主張をよく理解しうる立場にある高松法務局訟務部長を務めていた川勝隆之氏も認めている」(同 111 頁注(8))、「個別の許可に際しても、申請に係る原発の『基本設計』が具体的にどの範囲の事項を含むものであるのか、さらに、『基本設計』の安全性が確認されたとの判断は後続の手続きに対してどの程度の拘束力を有するものであるのかという点は、明確ではないことである」(同 107 頁、下線は引用者)、「以上の点に鑑みるならば、『基本設計』という概念に基づいて、原子力安全委員会に課された安全審査義務の範囲を厳格に確定することは困難であるといえる。それゆえ、「原子炉設置許可における安全審査は、『基本設計』に係る事項に限定される」という命題を安易に用いることは、現行の許可実

務に追従する危険性を孕むとの危惧が生じよう」（同 106 頁）。

3 段階的安全規制は原子炉の安全確保という原子炉等規制法等の目的を達するための制度であることを踏まえた解釈がなされる必要があること

(1) 原子炉の安全確保が法の目的である

ア 規制法の体系

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、原子炉等規制法が適用されるが、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、原子炉等規制法 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。これは二重の規制を回避するための適用除外であり、原子力発電所の規制の目的・趣旨は、原子力基本法、原子炉等規制法等の趣旨・目的が妥当することは当然である。そして、原子炉等規制法及び電気事業法ともいずれも経済産業大臣が規制行政庁である。

イ 規制の目的・趣旨が「災害の防止」にあること

原子炉等規制法 24 条 1 項は、原子炉の設置許可の基準の 1 つとして、第 1 に、「・・・原子炉の運転を的確に遂行するに足る技術的能力があること。」（同条 1 項 3 号）、原子炉等規制法は、原子炉の設置から廃炉に至るまでの様々な段階において、行政庁の安全規制への関与を設けている。これは、万が一にも原子炉による災害が起こらないようにするために、行政庁が各段階における最新の科学技術的知見に即応した安全基準を多重的に策定して安全確保を徹底するところに、その趣旨がある。

第 2 に、原子力施設の位置、構造及び設備が「原子炉による災害の防止上支障がないものであること。」を求めている。

原子炉等規制法 35 条は、原子炉設置者に対し、原子炉施設の保全、原子炉

の運転等について、「主務省令（略）で定めるところにより」「保安のために必要な措置」を講ずる義務を課し、35条の義務違反がある場合には、主務大臣は、原子炉の設置者に対し、「原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、原子炉の運転の方法の指定その他の保安のために必要な措置を命ずることができる。」（同法36条1項）と規定している。

原子炉等規制法37条は、原子炉設置者に対し、「主務省令で定めるところにより、保安規定（略）を定め」る義務を課す（1項）。この保安規定が「原子炉による災害の防止上十分でない」と認めるときは、前項の許可をしてはならない。（2項）、「原子炉による災害の防止のために必要があると認めるときは、原子炉設置者に対し、保安規定の変更を命ずることができる。」（3項）と定めている。この原子炉等規制法24条及び37条でいう「原子炉による災害の防止」における「災害」とは、放射線障害等の被害に着目した概念であり、「原子炉による災害の防止」とは、原子炉から放射線障害等の被害が発生することを防止することである。伊方原発訴訟最高裁判決も、原子炉等規制法24条1項3号、4号の趣旨について、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が、原子炉の設置、運転につき所定の技術能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で（中略）申請にかかる原子力施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行なわせることにあると解される」としているのも同趣旨である。

そして、原子炉から放射線障害等の被害をもたらす原因には、工学的あるいは人的な内部事象、外部事象等さまざまなものがあるが、そのいずれを原因と

するものであっても、災害の防止上支障があるかどうか、災害の防止上十分であるかどうかは、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に最新の科学技術水準に即応した規制基準によって判断されるべきである。このように規制法の趣旨が、災害の発生の防止にある以上、特定の事故や事象に限定をしてその対策をたてれば足りるというものではない。

ウ 電気事業法の委任の趣旨

上記原子炉等規制法の趣旨・目的は、電気事業法が適用される運転中の原子力発電所の安全規制に対しても当然妥当するものである。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。」としたうえ、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「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。」というのは、原子力発電所においては、原子炉等規制法24条1項の「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」を含むものである。

以上からすれば、電気事業法39条が経済産業大臣に規制権限（技術基準省令制定）を委任した趣旨は、原子力発電所から万が一にも災害が発生しないようにするために、最新の科学技術基準に即応して安全規制の基準をつくることにある。

(2) 電気事業法における技術基準適合命令

ア 原子炉等規制法を受けた電気事業法の39条1項では、事業用工作物が経済産業省令で定める技術基準に適合するよう維持することが求められており、電気事業法40条では、同基準に適合しない場合に、経済産業大臣が、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する。

電気事業法39条、40条には、被告国が主張するような経済産業大臣の権限の範囲を限定する要件はない。39条2項1号によれば、原子力発電所の施設が「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。」すなわち、原子炉による災害を起こす危険性をもたらすものであれば、その原因が基本設計に関わる事項であろうとも、法が求める技術基準を満たさないこととなる。技術基準に適合していない場合に発せられる適合命令の内容も、原子力発電所の施設の「修理、改造、移転、一時使用停止、使用制限」というものであり、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を除外するような内容ではない。むしろ「改造、移転、使用制限」という規制内容は基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を包含している、と解される。

イ また、電気事業法40条の技術基準適合命令は、事業用電気工作物の設置若しくは変更の工事後の周囲の環境の変化若しくは事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらずそのまま放置されている場合には、技術基準に適合するよう監督する必要があることから、そのような場合に命令が発動されるという（甲イ7・2005年版電気事業法の解説304頁）。この点、電気事業法の目的が公共の安全確保にあること及び伊方原発訴訟最高裁判決のとおり、原子炉施設においては万が一にも災害を起こさないことが求められていることからすれば、同条に基づく技術基準適合命令は、知見の進展によって原子炉の安全性を確保できない危険が認識されながら対策が何ら施されずに放置されている場合に適用を排除するものではなく、あくまで最新の基準に適合することを命令する制度であると解される。

ウ 以上からすれば、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技術基準適合命令を発令する権限を有していない、とする被告国の主張は、電気事業法の明文規定に反する解釈であり、失当

である。

(3) 伊方原発訴訟最高裁判決に関する被告国の主張

被告国は、伊方原発訴訟最高裁判決を引いたうえで、原子炉の安全規制については段階的規制が採用されていることを理由に、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針に係る事項を是正するために、技術基準省令62号に新たな規定を設ける権限がないと主張する。

しかし、伊方訴訟を始めいくつかの原発訴訟における裁判所の判断は、原子炉設置許可処分の取消・無効確認という行政訴訟における判断であり、原子炉等規制法及び電気事業法の射程距離についての判断ではない。原子炉等規制法が、最初の規制処分である設置許可の後に、各規制処分を規定していることに着目して、設置許可の際には、基本設計ないし基本的設計方針が対象となり、後続する規制のための処分が対象とする事項は審査の対象とならないと判示したものであり、設置許可以降の段階における安全性審査の際に、設置許可段階で審査する事項について審査する権限の有無について言及したものではない。

(4) 小括

仮に被告国の主張のとおり、経済産業大臣が、原子炉施設の安全規制について、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項に対する規制（前段）と詳細設計に関わる事項に対する規制（後段）との段階的な規制システムを採っていたとしても、それは規制の運用上そのようなシステムを作っていたに過ぎず、運転中の原子炉の安全規制に関し、原子炉等規制法及び電気事業法が経済産業大臣の権限の範囲を被告国の主張のように定めたものではない。そもそも、このようなシステムは一行政基準にすぎず裁判所、司法審査はこれに拘束されるものでもない。

原子炉等規制法及び電気事業法が経済産業大臣に運転中の原子力発電所の安全規制の権限を委任した趣旨は、万が一にも原子炉による災害が起きないようにするために、最新の科学技術知見の到達に即応しながら、原子力発電所の安

全規制をするところにある。したがって、設置許可の際に審査の対象となる基本設計として、どこまでの内容を基本設計とし、それを前提とした詳細設計の範囲をどのように位置づけるかは、上記の原子炉の安全確保という法の目的と、それを実現するための手法である段階的安全規制の位置付けを明確にして、合目的に設定すべきものであり、経済産業大臣が、電気事業法39条に基づき、事業者に対し、運転中の原子力発電所について、被告国がいうところの基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について権限を行使することを否定する合理的な理由はない。むしろ被告国の主張のように基本設計概念を硬直的に捉えて、後段規制としての安全確保に向けての経済産業大臣の規制権限を狭くとらえることは、かえって原子炉の安全の確保という法の目的に反することとなる。

被告国の主張は、設置許可の時点における科学技術的知見に基づいて策定された安全基準に基づいて一旦設置許可がなされた後は、その後の年月の経過のなかで科学技術的知見が発展して、設置許可時点における基本設計に係る事項に関する安全基準が、災害防止上不十分あるいは不適切なものであることが客観的に明らかになっても、後段規制をする行政庁はその是正をすることができないというものであり、明らかに法の趣旨に反する主張である。

なお、そもそも原告らが求めているのは絶対的な安全性ではない。敷地高さを超えて浸水を及ぼすような津波に対する予見可能性に基づいた安全性であり、これは絶対的な安全性を求めるものではなく、かような予見可能性があれば当然に実現すべき安全性である。

4 安全審査指針類と技術基準省令の整合性について

(1) 安全審査指針類と省令62号の関係

「万が一にも原子炉による災害が起きないようにする」という原子力規制法体系の趣旨という点からみたときに、原子炉の設置許可をするときの安全基準

と運転開始後の原子炉に対する安全基準とは、統一的・整合的に解するべきであることは当然である。この点からしても、電気事業法39条の委任を受けた経済産業大臣が、基本設計ないし基本的設計方針に係る事項についておよそ技術基準省令を定める権限がないという被告国の主張は成り立たない。

なお、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令と解釈に対する解説改訂6版」(甲イ4)でも、そのように整合性を図るべきことが明記されている。

(2)「災害の防止」という法規制の趣旨は安全規制の全ての段階に妥当する

原子炉設置許可の手続きは、まず経済産業大臣が、原子力事業者からの申請を、原子力安全委員会の定める各種指針類を参照して審査する。その後ダブルチェックとして、原子力安全委員会が安全性についての審査を行い、許可の可否について経済産業大臣に意見を述べる。これを受けて、経済産業大臣が許可・不許可の判断をする。この手続きにおいては、経済産業大臣が審査・許可の権限を有し、「災害の防止」という趣旨から策定した審査・許可基準(指針類が参照基準)に基づいて判断をする。

原子力発電所の設置許可後は、経済産業大臣は、技術基準省令62号に基づいて、原子炉工事認可の判断をする。そして、運転開始後の原子力発電所の安全規制を担当する主務行政庁も経済産業大臣である。

原子炉の設置許可の基準は、その時点における最新の科学技術的知見に基づく水準である必要はあるが、その後、工事認可段階、運転開始段階では、設置段階よりも、知見が発展していることが当然予定されている。被告国は、設置許可段階の安全規制と運転段階の安全規制とを峻別しようとする解釈を主張するが、「災害防止」という法規制の趣旨・目的は、設置段階、工事認可段階、完成後の運転段階すべてにおいて妥当し、徹底されなければならないのであり、経済産業大臣の申請・許可の際の安全基準と経済産業大臣の工事認可・運転段階の技術基準とは行政基準として統一的・整合的に策定されるべきは当然である。経済産業大臣には、仮に指針類(審査基準)と技術基準との間に矛盾があるときに

は、この矛盾を解消する義務があるというべきである。

(3) 安全審査指針類と技術基準省令との整合性

原子炉等規制法が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨、電気事業法が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨は、万が一の災害を防止するために、最新の科学技術的知見に速やかに適合させるためであり、法律が経済産業大臣に付与した裁量も同一の趣旨である。したがって、設置段階で不足していた科学技術的知見が、工事認可段階、運転段階で取得できた場合には、当然、経済産業大臣は、審査基準・認可基準に反映させるべきであるし、技術基準にも反映させるべきである。

現に、経済産業省原子力安全・保安院は「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令の解釈について」を策定して、審査基準・許可基準と技術基準との整合性をとる権限行使をしてきているのである。

また、経済産業大臣が本件事故後である2011（平成23）年3月30日付けで原子力発電所設置者に対し行った指示文書（甲ハ2）の添付資料「福島第一原子力発電所事故を踏まえた対策」の「抜本対策 中長期」に、完了見込み時期として「事故調査委員会等の議論に応じて決定」としたうえで、「具体的対策の例」を挙げている。そこには、「設備の確保」として、「防潮堤の設置、水密扉の設置、その他必要な設備面での対応」との記載をしている。これらは被告国の主張によると基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるが、経済産業大臣がこれらの対策をとらせる権限を有していることを前提とした文書である。

これらの点からみても、段階的規制論として基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項に技術基準省令に基づく規制権限が及ばないとする被告国の主張は失当である。

5 津波対策の基本設計等が敷地高さを超える津波対策も包含すること

仮に被告国にいう段階的安全規制に基づいた場合でも、原告らが主張する本件

における具体的な津波対策に係る結果回避措置は、以下のとおり被告国が主張するような基本設計ないし基本的設計方針に係る措置ではなく、詳細設計として各省令62号によって電気事業法40条に基づく技術基準適合命令を発令することが可能である。

(1) 津波に対する設計上の考慮が敷地高さを想定津波高さ以上とすることに限られていないこと

被告国が主張するところの基本設計ないし基本的設計方針は、津波についてみると、平成13年安全設計審査指針及び平成18年耐震設計審査指針において、①敷地高さを想定される津波高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本とし、②津波に対する他の事故防止対策も考慮して、津波による浸水等によって施設の安全機能が重要な影響を受けるおそれがないものとするを求めているものである(被告国第4準備書面8～9頁)。被告国が、「敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐことを基本」としているのは、それを達成するための有効な手段をこれに限るのではなく、これ以外の手段も容認する余地を認める趣旨を明らかにしたものである。

したがって、津波が主要建屋の敷地高さを超えることを想定したうえで、なお非常用電源設備等の安全確保を求めることは、基本設計ないし基本的設計方針からの逸脱ではないのであるから、こうした安全対策を、詳細設計の段階の規制とされる電気事業法39条及び40条の技術基準によって確保することを求める権限も、経済産業大臣の権限に属するはずである。

(2) 全交流電源喪失に対する代替設備の要求が規制化されたこと

経済産業大臣は、2011(平成23)年10月7日、技術基準省令62号に、新たに「5条の2(津波による損傷の防止)」を追加し、その2項において、

「津波によっ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。」

として、津波により全交流電源喪失に至った場合においても、直ちに発電機能を復旧することが可能となる代替設備の設置等を求めるに至った。

本訴訟においてはいまだ主張されていないが、被告国によれば、本件事故後に追加された省令62号5条の2第2項は、基本設計ないし基本的設計方針が示した事故防止対策の実現可能性を確保するために詳細設計上の要求を規定したものだという。すなわち、被告国によれば、基本設計ないし基本的設計方針における津波に対する事故防止対策は、敷地高さを想定される津波の高さ以上のものとして津波の侵入を防ぐという設計のみを絶対的な要件としているのではなく、飽くまでそのような設計とすることを基本とした上で、津波の侵入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするものであるとする。その上で、同条項は、対象となる津波により三つの機能（全交流電源、海水冷却機能、使用済燃料貯蔵槽の冷却機能）が喪失した場合でも、直ちにこれら機能の復旧を図ることができるよう設備の確保等を行うことを要求することで、津波の侵入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするという基本設計ないし基本的設計方針が示した津波に対する事故防止対策を、より一層確実に実現するための詳細設計上の要求を具体的に規定したものにほかならないというのである。

これによれば、原告らが主張する敷地高さを超える津波にかかる非常用電源設備の分散配置や高所設置、同設備の水密化、代替電源の確保等の具体的な結果回避措置は、まさに同条項にいう「交流電源等の機能を代替する設備の確保やその他適切な措置」に含まれるものであり、被告国のいう基本設計ないし基本的設計方針が示した津波に対する事故防止対策を、より一層確実に実現するための詳細設計上の要求にあたる。したがって、これら対策を電気事業法39条及び40条の技術基準によって確保することを求める権限（技術基準適合命

令)も経済産業大臣の権限に属するはずである。

第5 経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関する法規制の権限があったこと

1 被告国の主張

(1) 被告国は、そもそもシビアアクシデント対策は、本件事故後の平成24年の原子炉等規制法の改正までは、同法上、規制の対象とされていなかったのであり、原子炉等規制法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提とした電気事業法の委任に基づく省令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のであるから、原告らの主張は失当であると主張する。

そして、その理由として、①シビアアクシデントについては、昭和54年のスリーマイル島原発事故及び昭和61年のチェルノブイリ原発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、昭和32年の原子炉等規制法制定当時においては、シビアアクシデントという概念自体が整理されておらず、原子炉等規制法にはシビアアクシデント対策を求める規定がない、②原子炉等規制法制定後においても、原子炉設置許可に関する許可基準(同法24条)の規定内容には基本的な変更はなく、「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」との規定のままであり、シビアアクシデント対策を要求する規定は設けられておらず、原子力安全委員会も1992(平成4)年の決定において、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置付け、規制を求めなかったという点を主張する(被告国第4準備書面18頁以下)。

(2) しかし、原子炉等規制法制定時にシビアアクシデントという概念自体整理されていないという前提が誤っている。

また、被告国の上記主張は、原子炉等規制法が制定された当初の立法者の意思や明文の規定のみに拘泥した誤ったものである。シビアアクシデント対策が原子炉等規制法の趣旨、目的に含まれるのか否か、シビアアクシデント対策が電気事業法39条に基づき経済産業大臣に付与された省令制定権限の委任の範

囲に含まれるのか否かについては、原子力基本法を頂点とする法の趣旨・目的を踏まえて判断することが求められる。以下、詳述する。

2 昭和32年の原子炉等規制法制定当初からシビアアクシデントの可能性は危惧されていたこと

(1) 1957(昭和32)年、アメリカ原子力委員会は、「WASH-740 公衆災害を伴う原子力発電所事故の研究」を公表し、原子炉の冷却材が喪失して全燃料が溶融し、格納容器が破壊され、内蔵された揮発性の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なされた。

ここでは、仮定された事故の内容からも明らかなように、その用語こそ使用していないものの、「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効かない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷にいたる事象」たるシビアアクシデントが、危惧されている。

(2) これを受け、1957(昭和32)年、科学技術庁(当時)は、原子力災害評価についての基礎調査を行い、原子力災害補償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、同会議は、上記アメリカの解析方法を参考にして試算を行った。

そこでは、ウランを燃料とする熱出力50万キロワットの原子炉が海岸に設置され、原子炉から20キロメートルのところに人口10万の都市、120キロメートルのところに人口600万人の都市があると仮定された。これは茨城県東海村―水戸―東京にほぼ対応している。

放出される放射性物質の種類・量、気象条件などを変えて試算した結果、最大となる人的損害は数百名の死者、数千人の障害、100万人程度の要観察者であり、最大となる物的損害は、農業制限地域が幅20～30キロメートル、長さ1000キロメートルにも及ぶものであり、損害額は1兆円以上と試算され、その損害が莫大であることが分かる。

以上の「WASH-740 公衆災害を伴う原子力発電所事故の研究」及び原子力産業会議の試算は、1957（昭和32）年の原子炉等規制法制定以前のものであり、その制定当初から、「シビアアクシデント」という用語はともかく、それを内容とする事故は想定されていたのであり、「炉規法制定当初において、いまだシビアアクシデントとして整理された概念はなく」という被告国の主張は誤りである。

(3) さらに、アメリカ原子力委員会は1975年、「WASH-1400 原子炉安全研究」を公表した。ここでは、格納容器にMARK I型を用いた沸騰水型軽水炉であるピーチ・ボトム炉を対象にして、機器の故障などの内的事象による炉心損傷の主要な事故シーケンスを、ATWS事象（過渡変化時に原子炉停止ができない事象）及びTW事象（過渡事象後の崩壊熱除去機能喪失事象）として解析している。

これを受けて我が国でも、1991（平成3）年に原子力安全委員会において「全交流電源喪失事象検討ワーキンググループ」が設けられ、1993（平成5）年6月11日、「原子力発電所における全交流電源喪失事象について」という報告書が提出されて、①アメリカ・サスケハナ原発2号炉（BWR、106万キロワット）、②アメリカ・サンオノフレ原発（PWR、45万キロワット）、③アメリカ・vogtle 原発（PWR、107万キロワット）が報告されたのである。

(4) 以上のように、シビアアクシデントに相当する事故は、原子炉等規制法が制定された1957（昭和32）年時点で想定されていたのであり、少なくとも、被告国が主張するように「炉規法制定当初において、いまだシビアアクシデントとして整理された概念はなく」というのは、全く事実と反する。

3 原子炉等規制法及び電気事業法が具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈すべきであること

(1) 原子力基本法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、「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、自主的にこれを行なうものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」と規定（同法2条、下線部は引用者による。）している。なお、2012（平成24）年6月27日改正で、同条2項に、原子力の利用の「安全の確保」は、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全…に資することを目的として」行なうとの規定が追加され、同法の趣旨が明確にされた。

そして、原子力基本法の「精神にのっとり」制定された原子炉等規制法は、原子炉等の「災害を防止し」て「公共の安全を図る」ことを目的（同法1条）とし、原子炉の設置許可の基準について、「原子炉施設の位置、構造及び設備が…原子炉による災害の防止上支障がないものであること」と規定している（同法24条1項4号）。

さらに、電気事業法は、「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（同法1条）とし、電気工作物の維持について定める「技術基準」（経済産業省令62号）の内容は、「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」と規定している（同法39条2項1号）。

(2) 上記したことから明らかなように、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法は、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた制御不能な「異質な危険」を内包していることから、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的の一つとして制定されたものである。

以上を考慮すれば、原子炉等規制法及び電気事業法が、具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨は、原子力施設が国民の生命、健康及び財産を保護するに足りる技術基準に適合しているかの判断は、多方面にわたる極めて高度な最

新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子力施設の技術的合成に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点から適当ではないという点にある。

したがって、経済産業大臣の電気事業法39条の規定に基づく省令制定権限は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある受容不能なリスクから国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的として、万が一にも事故が起こらないようにするため、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、適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められる。そして、技術の進歩や最新の地震、津波等の知見等に適合した技術基準に基づく万全の安全確保措置を執った上で、この新たな技術基準に適合させるため、技術基準に適合させる権限（同法40条）を適時にかつ適切に行使し、国民の生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境に対する安全を確保することが求められるというべきである。

したがって、シビアアクシデント対策が原子炉等規制法の趣旨、目的に含まれるのか否か、シビアアクシデント対策が電気事業法39条に基づき経済産業大臣に付与された省令制定権限の委任の範囲に含まれるのか否かについては、上記した原子力基本法を頂点とする法の趣旨・目的を踏まえて判断することが求められる。とくに、不可侵の権利である生命・健康、生存権の基盤としての財産や環境という憲法上優越した法益が侵害されている本件においては、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈をする必要がある。

(3) 上記のような法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断することは、裁判例を見ても明らかである。

ア クロロキン事件最高裁判決

クロロキン事件最高裁判決（最高裁平成7年6月23日判決，民集49巻6号1600頁）は、副作用を含めた薬品の安全性の確保が改正前の薬事法の目

的に含まれるかの争点について、「厚生大臣は、特定の医薬品を日本薬局方に収載し、又はその製造の承認…をするに当たって、当該医薬品の副作用を含めた安全性についても審査する権限を有する」と、法の「明文の規定」に拘泥することなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断している。

イ 関西水俣病最高裁判決

また、関西水俣病最高裁判決（最高裁平成16年10月16日判決，民集58巻7号1802頁）も，熊本県漁業調整規則32条に基づく県知事の権限行使に関して、「同規則が水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが，それを摂取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解される」と，法の「明文の規定」に拘泥することなく，法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断している。

この水俣病関西訴訟最高裁判決について，同規則の「文言上は，水産物を摂取する者の保護とは理解し得ない」のであるが，「水俣病による甚大な健康被害が継続しており，いかなる手段を使ってでも被害拡大を防ぐことが求められていたという当時の危機的状況を前提とするものではあるが，規制権限を定めた法令の明示的な目的のみを考慮するのではなく，それを重要な要素としつつも，当該法令の目的を柔軟かつ実質的に解して妥当な結論を導いた」ものである（長谷川浩二「最高裁判例解説 平成16年民事編」576頁）と解説している。

ウ 伊方原発訴訟最高裁判決

伊方原発訴訟最高裁判決（最高裁平成4年10月29日判決，民集46巻7号1174頁）は，原子炉の設置許可の要件の規定が，「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」という抽象的な規定とされていることに関して，「科学技術は不断に進歩，発展しているのであるから，原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず，最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ…る。」と判示した。

また、原子炉等規制法 24 条の趣旨について、「原子炉を設置しようとする者が、原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺の住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射線によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で…申請にかかる原子力施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行なわせることにあると解される。」（下線部は引用者による。）と判示している。

伊方原発訴訟最判は、原子炉等規制法の主要な趣旨、目的について、放射性物質による災害が万が一にも起こらないようにすることにあることを明らかにしているといえる。また、原子炉施設の安全性に関する科学技術は、不断に進歩、発展するものであり、最新の科学技術水準への即応性の観点から、安全性に関する基準を具体的に詳細に法律で定めることは困難であると判示しているのである。

エ 以上を踏まえれば、原子炉等規制法の趣旨、目的にシビアアクシデント対策が含意されているか否かは、単に原子炉等規制法が制定された当時の立法者の意思のみに拘泥することなく、原子炉等規制法が制定された以降のシビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な認識の高まりと被告国の認識を踏まえ、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に判断するべきである。

（4）小括

以上のように、法の「明文の規定」に拘泥するのではなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈すべきであり、これは上記した伊方原発訴訟最高裁判決をはじめとする裁判例も認めているところである。

したがって、原子力基本法を頂点とする法体系のなかで、原子炉等規制法の趣旨・目的、電気事業法 39 条の委任の範囲の解釈にあたっては、シビアアク

シデント対策の必要性に関する国際的な認識の進展を踏まえ、原子炉等規制法の趣旨・目的及び電気事業法39条の委任の範囲に、シビアアクシデント対策を実施し、原子力発電所の安全性を確保することも含意されていると解釈すべきであり、原子炉等規制法の制定当時の立法者の意思に拘泥する被告国の主張は明らかに誤っている。

4 経済産業大臣は平成23年10月7日改正技術基準省令62号にシビアアクシデント対策を規定したこと

- (1) 本件事故発生後である平成23年10月7日、経済産業大臣は、技術基準省令62号に、5条の2（津波による損傷の防止）を追加し、「津波によっ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。」とした。

具体的な改正内容は次のとおりである。

(改正前)

第4条（防護施設の設置等）

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附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、高潮、基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし、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。

(改正後)

第4条（防護施設の設置等）

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附属設備が想定される自然現象（地すべり、断層、なだれ、洪水、

高潮，基礎地盤の不同沈下等をいう。ただし，地震及び津波を除く。）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。

第5条の2（津波による損傷の防止）

- 1 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附属設備が想定される津波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。
- 2 津波によっ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を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵物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。

(2) 被告国も被告東京電力も，本件津波は「想定外」「予見可能性のない」ものであったと主張しているのであるから，論理的には，この省令改正は，いわゆる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，すなわちシビアアクシデント対策による措置に外ならない。

改正された省令の規定も，5条の2第1項は「想定される津波により原子炉の安全性が損なわれるおそれがあるとき」としており，これは設計基準事象レベルの事態に対する防護措置を求める規定である。

これに対し，2項は，限定なしに「津波によって」と規定しているとおおり，設計基準事象レベルを超える津波をも対象としていること，1項に基づく防護措置によって防護できず，交流電源を供給する全ての設備，海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう，その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない，と規定している。これは，津波という外的事象に限ってはいるが，万が一に

も、全交流電源喪失・最終ヒートシンク喪失を回避するためのシビアアクシデント対策の措置を規定したものと解するしかない。

(3) 小括

よって、改正前の電気事業法（実用発電用原子炉に関する安全規制に関しては、原子炉等規制法と整合的に解されるべきことについては、被告国も認めているところである。）においても、シビアアクシデント対策を省令に規定することが可能であったことはこの省令改正によっても明らかである。

5 行政指導の権限がある以上、規制権限も有していたと解すべきこと

(1) 行政指導の権限を経済産業省設置法から導く被告国の主張

被告国は、従前の訴訟において、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、組織法としての経済産業省設置法4条1項57号「原子力に係る製錬，加工，貯蔵，再処理及び廃棄の事業並びに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」の規定に基づいて、行政指導をしてきたと主張している。

(2) 保安院の権限を経済産業省設法から導く被告国の主張

被告国は、経済産業大臣と保安院の関係について、「保安院は、原子力に係る製錬，加工，貯蔵，再処理及び廃棄の事業並びに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（本件地震当時の経済産業省設置法4条1項57号），エネルギーとしての利用に関する原子力の安全の確保に関すること（同項58号）等の事務をつかさどっていた（同法20条3項）。そして、・・・保安院は、炉規法及び電気事業法の規定に基づく安全規制についての権限と機能を有しており、具体的には、炉規法に基づく設置許可や電気事業法に基づく工事計画の認可や使用前許可など、経済産業大臣の付託を受けてこれらの規制事務を実施する保安院は、資源エネルギー庁からの関与を受けることなく、独立して意思決定をし、又は経済産業大臣に

対してその意思決定の案を諮ることができることになっていた。」と釈明した。

被告国の主張は、組織法を根拠に、保安院の原子炉等規制法及び電気事業法の規定に基づく安全規制についての権限と機能を導出している。

(3) シビアアクシデント対策は経済産業大臣の任務又は所掌事務である

ア 行政指導とは、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいう（行政手続法2条6号）。行政指導も行政の手続き行為であり、法律による権限根拠が必要である。

被告国は、経済産業大臣が、シビアアクシデント対策を行政指導する権限を組織法である経済産業省設置法4条1項57号「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」に含意されているとしている。

イ 原子炉等規制法は、原子炉の設置、運転等に関する規制として、23条で設置の許可を規定し、24条でその許可基準を定めている。同条1項4号では「原子炉施設の位置、構造及び設備が、核燃料物質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」という安全確保の規制基準が定められている。

また、実用発電用原子炉の安全確保を規制する電気事業法が、運転中の原子力発電所の安全規制に関し、経済産業大臣に委任している権限規定についてみれば、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維持しなければならない」と規定し、経済産業大臣に、原子炉等に関する技術基準を経済産業省令で定める権限を委任している。

当該規定の委任を受けて、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。電気事業法は、技術基準省令62号の内容として、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損害を与えないようにすること」（同法39条2項1号）とし、原子炉の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合す

るよう維持しなければならない」（同条1項）と定めている。

ウ 被告国は、組織法である経済産業省設置法4条1項57号「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が含意されているというのであるから、規制法である原子炉等規制法24条1項4号「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」においても、あるいは電気事業法39条2項1号の「人体に危害を及ぼし、又は物件に損害を与えないようにすること」においても、組織法である経済産業省設置法4条1項57号において示された「発電用原子炉施設の安全確保にシビアアクシデント対策が含まれる」と解釈するのが統一的な法律解釈であるというべきである。

（4）小括

以上から、被告国がシビアアクシデント対策について行政指導を行うことができたということは、同対策が、2012（平成24）年の改正前の原子炉等規制法の下でも、経済産業大臣の「任務又は所掌事務の範囲内」だったということになる。

したがって、被告国の上記主張からも、シビアアクシデント対策が、平成24年改正前の原子炉等規制法の下でも、法律の委任の範囲内であったといえる。

6 平成24年の原子炉等規制法改正が規制権限を創設したものでないこと

（1）被告国は、シビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号による原子炉等規制法の改正により法規制の対象とされたものであると主張する。

（2）しかし、既に述べたように、原子炉等規制法や電気事業法が詳細な規制を省令に委任した趣旨、被告国自身が法改正を経ることなく省令によってシビアアクシデントを規制したことなどからもわかるように、法律の明文がなければ規制権限がないということにはならない。

平成24年の原子炉等規制法改正は、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過ぎない。

7 小括

以上のとおり、法の「明文の規定」に拘泥するのではなく、法の趣旨・目的を柔軟かつ実質的に解釈すれば、原子炉等規制法の趣旨・目的及び電気事業法39条の委任の範囲に、シビアアクシデント対策を実施し、原子力発電所の安全性を確保することも含意されていると解釈すべきであり、これは本件事故後の省令62号の改正、被告国が従前からシビアアクシデント対策について行政指導を行っていたことなどからも明らかである。

以上