

令和元年（ネ）第2271号 福島第一原発事故損害賠償請求控訴事件（国賠）

控訴人（一審原告） 閲覧制限

被控訴人（一審被告） 国外1名

第2準備書面

（一審被告国の控訴答弁書中、第4の「使用開始後の原子力施設に関する司法審査も、その性質上、①具体的審査基準の合理性の検討と②その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査とならざるをえない」との主張が誤りであること）

2020（令和2）年9月 日

東京高等裁判所第16民事部口係 御中

一審原告ら訴訟代理人弁護士 福 武 公 子

同 滝 沢 信

同 内 藤 潤

同 藤 岡 拓 郎

外

第1 一審被告国の主張

1 一審被告国は、令和2年7月10日付控訴答弁書において、次のように主張する。

(1) 原子炉施設の安全審査に当たって、極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合判断が必要となるという点は、原子炉施設の設置許可処分段階と使用開始後で異なるものではないこと（15～17頁）

(2) 設置許可処分段階の原子炉施設の安全審査は、その性質上、①具体的審査基準の合理性と②その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無という二段階の審査とならざるを得ないこと（17～21頁）

(3) 設置許可処分段階の原子炉施設の安全性に関する司法審査は、その性質上、①具体的審査基準の合理性の検討と②その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査となるのであり、このことは伊方原発訴訟最高裁判決によって裏付けられていること（21～23頁）

(4) 使用後の原子炉施設の安全性に関する司法審査も、その性質上、①具体的審査基準の合理性の検討と②その基準を当てはめた判断過程における過誤・欠落の有無の検討という二段階の審査にならざるを得ないこと（23～27頁）

2 一審被告国は、さらに次のように主張する。

(1) 上記「(4) ①具体的審査基準」については、「原子力規制機関は、津波評価技術の策定以降、想定津波に対する波源設定の安全性の審査又は判断の基準として、事実上、津波評価技術と同様の考え方を採用していたものである」（31～37頁）

(2) 上記「(4) ②基準を当てはめた判断過程」については、「一審被告国は、『長期評価の見解』が公表された直後の平成14年8月に、一審被告東電から『長期評価の見解』についてヒアリングしたのであり、この調査をもって、一審被告国はその時点における調査を十分に行ったと評価されるべきである」（67～79頁）、「保

安院内における調査の過程においても『長期評価の見解』が客観的かつ合理的根拠に裏付けられた科学的知見として評価されることがなかった」（102～112頁）

3 以下、一審原告らは、「第2」において、①伊方原子炉設置許可段階における「原子力委員会」若しくは「原子炉安全審査会」「部会」における調査審議の方法、②使用された指針等の審査基準、③伊方原発における最高裁判決の判示を述べたうえで、「第3」において、④本件津波審査に関する審査基準の内容、⑤「津波評価技術」は審査基準となっていないこと、⑥本件津波「審査」の無内容さを述べる。

第2 伊方原発安全審査の経緯と最高裁判決の判示について

1 伊方原発に対する原子炉設置許可の経緯について

伊方原子力発電所1号炉は、愛媛県西宇和郡伊方町に所在し、四国電力が所有する出力56.6万キロワットの加圧水型原子力発電所である。

四国電力は、1972（昭和47）年5月8日、内閣総理大臣（当時。その後、通商産業大臣に変更）に対して、原子炉設置許可申請をした。内閣総理大臣は、原子炉等規制法24条2項に基づき、原子力委員会（当時。その後、原子力安全委員会に変更）に、申請が同法24条1項各号に適合しているか否かについて諮問した。諮問を受けた原子力委員会は、委員長が安全審査会（最高裁判決では、「原子炉安全専門審査会」とされている。）に対し、申請の原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議するよう指示した。これを受けた安全審査会は、右事項の審査のため、原子炉安全審査会の中に第86部会を設置した。第86部会は、施設関係の審査を担当するAグループ（6名）と環境関係の審査を担当するBグループ（8名）に分かれて審査することにした。安全審査会は同年11月17日、原子力委員会に対し、「本件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」との報告を行い、原子力委員会は、内閣総理大臣に対し、申請が規制法24条1項各号の基準に適合

している旨の答申を行った。内閣総理大臣は、同月28日、四国電力に対し、本件原子炉の設置を許可した。

2 訴訟の経緯について

伊方町民及び近隣住民は、原子炉設置許可処分を取り消しを求めて松山地方裁判所に提訴した。松山地方裁判所は、1978（昭和53）年4月25日、原告らの請求を棄却し、高松高等裁判所は1984（昭和59）年12月14日、控訴を棄却し、最高裁判所は1992（平成4）年10月29日、上告を棄却した。

1970年代後半以降、原発周辺住民が提起する原子炉設置許可処分取消訴訟や事業者を被告とした運転差止請求民事訴訟が各地の裁判所に係属するようになったが、本件地裁判決、高裁判決、最高裁判決は、それぞれの段階で最初に言い渡された判決である。

3 内閣総理大臣・原子力委員会・原子炉安全審査会・部会の関係について

(1) 伊方原発設置許可当時の原子力委員会と原子炉安全審査会

原子炉を設置しようとする者は内閣総理大臣の許可を受けなければならないとされており（規制法23条1項）、内閣総理大臣は原子炉設置の許可申請が同法24条1項各号に適合していると認めるときでなければ許可してはならず（同条1項）、右許可をする場合においては、右各号に規定する基準の適合については、あらかじめ核燃料物質及び原子炉に関する規制に関すること等を所掌事務とする原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと規定されている（同条2項）。

原子力委員会設置法に定める原子力委員会は、国家行政組織法3条のいわゆる行政委員会としての性格を有するものではなく、同法8条のいわゆる8条委員会と称されるものの一つである。しかし、包括的任務（原子力基本法5条）と権限（同6条、設置法2～5条）を有し、「原子力利用に関する政策」（同法2条1項）や「核燃料物質及び原子炉に関する規制」（同上4号）に関する事項の企画や審議を行う

だけでなく、決定権限を有している。また。関係行政機関の長に対する勧告権を有するから、実質的には行政委員会に近い性格を有しているといえる。

原子力委員会は、委員長（科学技術庁長官が当たる）及び委員6名をもって構成され、委員は衆参両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。委員については政治活動が禁止され（同法8条）、さらに常勤委員については金銭上の利益を目的とする業務を行うことが禁止されている（14条）。運営については原子力委員会議事運営規則をもつ。

原子力委員会はその職務を遂行するために、委員会に、原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議するための安全審査会（同法14条の2）、原子力委員会から指示された事項を調査審議する部会（設置法施行令（昭和31年政令第4号）4条）と、運営のための原子力委員会専門部会運営規定（昭和32年原子力委員会決定）を必要の都度もうけ、原子炉施設の安全性についての技術的基準の制定や内閣総理大臣の諮問に応じて個々の原子炉施設の安全性に関する事項について調査審議するなどしている。

安全審査会は、原子力に関する専門的な分野はもちろんのこと、地震や気象に関する広い分野からの専門家によって構成されており、申請にかかる原子炉の安全性を確保できるものであるかを、専門技術的見地から調査審議し原子力委員会に報告する組織であって、審査委員30名以内で構成され、学識経験のあるもの及び関係行政機関の職員の中から内閣総理大臣が任命する。運営に関しては、安全専門審査会運営規定が定められている。

（2）伊方原発の審査に当たった安全審査会第86部会の委員構成

施設関係の審査を担当するAグループは、高島、安藤、大崎順彦、村主、三島良績、藤村の6名、環境関係の審査を担当するBグループは高島、大崎、木村耕三、佐合正雄、浜田、宮永、伊藤直次、福田の8名である。中央構造線の問題があるため、立地条件審査上、地盤地震関係の審査が重要視された。大崎順彦は地震動の専門家であったため、両グループに加わった。審査後半になって、垣見俊弘、松田時

彦が加わっている。

上記のうち地盤地震関係の委員の専門は下記のとおりである。

- ① 大崎順彦 1921－1999。耐震工学者。東京大学名誉教授。地震動のスペクトル解析などで著名。
- ② 木村耕三 1913－1983。東京大学理学部地震学科卒。気象台観測部地震課長などを経て気象庁観測部長。
- ③ 垣見俊弘 1929－2013。工業技術院地質調査所所長
「垣見マップ」（日本列島と周辺海域の地震地体構造区分）で著名
- ④ 松田時彦 1931－。東京大学地震研究所名誉教授。
「地震と断層」（東京大学出版会）を島崎邦彦と共編。

（3）安全審査状況

第86部会の各グループは現地調査や文献調査、審議を行い、その報告を受けて、原子炉安全審査会は6か月の間に7回審査会を開き、原子力委員会に対し、「本件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」との報告を行い、原子力委員会は、これに基づいて、内閣総理大臣に対し、申請が規制法24条1項各号の基準に適合している旨の答申を行い、内閣総理大臣は、同月28日、四国電力に対し、本件原子炉の設置を許可した。

（4）使用された判断基準

原子炉の安全規制に関する権限の行使に際しては、規制権限を規定した法令の趣旨、目的を十分尊重するに加えて、規制権限行使の基準（指針）を示すことを法令上の任務とする原子力委員会によって示される各種指針類を尊重する必要がある。

判断基準の第一は、規制法24条1項4号の規定自体、つまり「災害に防止上支障がないものであること」である。

第二に、これを法令上更に具体化した審査基準として「規則」、「許容被ばく線量等を定める件」（施行令・施行規則に基づく科学技術庁告示）等である。

第三に、原子力委員会が定めた「指針」がある。原子炉に関する専門技術的事項

に係る審査基準として、「原子炉立地審査指針」「気象手引（昭和52年に「発電用原子炉施設の安全解析に関する気象指針」となった）」「安全設計審査指針（昭和52年、「発電用原子炉施設に関する安全設計審査指針」になった）」「発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に関する指針について」「発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に対する評価指針について」「軽水型動力炉の非常用炉心冷却系の安全評価指針について」等である。

第四に、原子炉安全専門審査会が定めた「内規」がある。「発電用軽水型原子炉施設の安全審査における一般公衆の被曝線量評価について」「原子力発電所の地質、地盤に関する安全審査の手引き」などである。

原子力委員会が定めた指針の法律上の性格は、原子力委員会の内規ともいうべきものであるが、規制法24条1項4号の抽象的な安全審査に関する基準に適合するか否かを判断するにあたって、指針等を決定し、公開し、それを審査に使用することは必要であり、適切である。

4 伊方裁判最高裁判決の判示とその意味

(1)伊方最高裁判決は、原子炉施設の安全性に関する審査については、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにする」ことを大前提として、「原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにあると解される。右の技術的能力を含めた原子炉施設

の安全性に関する審査は、当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、原子力工学はもとより、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く総合的判断が必要とされるものであることが明らかである。」としたうえで、「規制法24条2項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、…あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めているのは、右のような原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当である。」とした。

(2)伊方最判は、裁判所が、規制行政庁による審査基準適合性についての判断の合理性を評価するに際しては、「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてなされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、①右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは②当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」としている。

(3)この判示に明らかなように、審査基準適合性についての判断の合理性の評価に

際して、裁判所が検討すべき対象は、もっぱら原子炉安全専門審査会等の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かであり、被告行政庁の判断については、被告行政庁が原子炉安全専門審査会等の調査審議及び判断に依拠した判断を行っていることの確認が求められているに過ぎない。

これらの判示に明らかなように、伊方最判は、規制行政庁（内閣総理大臣）の判断を一定の範囲で尊重する実質的な理由として、規制行政庁の判断が、「各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して」行われることを重視しているものといえる。

第3 福島第一原発における津波に関する安全審査の有無

1 原子力安全委員会の設置と役割

(1) 本件原発事故当時、原子力の安全を審査する組織として原子力安全委員会が設置されている。原子力安全委員会は、1978（昭和53）年の法改正によって、原子炉施設の安全の確保に関する業務を独立して所掌とする機関として原子力委員会と離れて、新設されたものである。

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

この懇談会の「意見」は、内閣総理大臣からの諮問に答え、「原子力の開発利用に当たっては、国民の健康と安全が確保されなければならないこと」を基本姿勢として、「安全性の確保に万全を期」すことが必要であるとして、原子力の安全確保については、従来の原子力委員会を分割して、新たに独立して設置する原子力安全委員会の所掌とすべきとした。

その上で、具体的には、同委員会の所掌としては、「安全規制に関する政策（安全研究の計画も含む。）」「安全規制基準及びガイドライン等の策定」「行政機関の安全規制のダブルチェック」等の業務を担うべきとした。

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

こうした懇談会「意見」を踏まえて行われた1978（昭和53）年の法改正によって原子力の安全について専門的な知識等を踏まえて行政機関の規制権限行使を監督する機関としての原子力安全委員会が新設されたが、同時に、原子力基本法2条の「基本方針」についても「平和の目的に限り」に続けて、「安全の確保を旨として」が追加され、原子力利用について従前にも増して安全の確保を徹底すべきことが示された。

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

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

(2)以上から、原子力に関する国による安全規制は、直接的には経済産業大臣等の行政機関によって行われるが、原子力安全委員会は、これらから独立した中立的な立場で、一審被告国による安全規制についての基本的な考え方を決定し、行政機関ならびに事業者を指導する役割を担っており、この目的を達するために、原子力安全委員会は、内閣総理大臣を通じた関係行政機関への勧告権を有するなど、通常の

審議会にはない強い権限を有するものとされている（同法24条）。

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

(3) 原子力安全委員会内の組織としては以下のものがある。

原子炉に係る安全性に関する事項を調査審議する「原子炉安全専門審査会」（60人以内の審査委員で構成）と核燃料物質に係る安全性に関する「核燃料安全専門審査会」（40人以内の審査委員で構成）がある。さらに専門の事項を調査審議させるための専門部会を置いている。これには、原子炉安全総合専門部会、安全目標専門部会、原子炉安全基準専門部会などがあり、約220名が非常勤として在籍する。

(4) 保安院の原子力規制に関する部局は以下のとおりである。

保安院で規制実務を担当するのは、原子力発電安全審査課、原子力発電検査課、原子力防災課（この中に事故故障対策室がある）であり、規制ルールを整備するのは原子力安全技術基盤課である。

保安院は、規制機関であるにも関わらず、自ら安全審査指針を作っていない。これは、IAEA（国際原子力機関）が、加盟国の原子力安全規制がIAEAの国際基準に照らして適切なものであるかどうかを、他の規制当局の上級規制者がレビューアーになって確かめる「IRRS（総合規制レビューサービス）」を日本に対して行った際において、強く指摘されていたところである。現実には、保安院は原則として原子力安全委員会が作成した「指針」をそのまま用いるだけであった。

なお、IRRSは、保安院について、「形まで含めての、独立性がない」とも強く指摘している。

2 津波に関する指針として存在するもの

(1) 第一に挙げられるべきは、技術基準省令62号である。

電気事業法39条1項による委任に基づき、省令62号（昭和40年通商産業省

令第62号「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」。2002（平成14）年7月31日時点においては、平成15年経済産業省令第102号による改正前のもの。）4条1項は、技術基準として、「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地すべり、断層、なだれ、洪水、津波又は高潮、基礎地盤の不同沈下等により損傷を受けるおそれがある場合は、防護施設の設置、基礎地盤の改良その他の適切な措置を講じなければならない。」と定めていた。

2006（平成18）年12月31日時点における省令62号（平成20年経済産業省令第12号による改正前のもの。）4条1項は、「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその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含む。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。」と定めていた。

本件事故後、平成23年経済産業省令第53号による改正により、省令62号5条の2に「津波による損傷の防止」の基準が追加されるなどし、平成25年6月28日には技術基準規則（平成25年原子力規制委員会規則第6号「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」。）が制定され、実用発電用原子炉に適用すべき技術基準の内容は同規則に引き継がれた。

(2)第二にあげられるべきものは、「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」である。これは、最初は1970（昭和45）年に原子力委員会によって制定され、アメリカスリーマイル島原発事故等を受けて1990（平成2）年に全面的に見直され、原子力安全委員会により決定された「指針」である。

「自然現象に対する設計上の考慮」としては、地震については別途定めたうえで、「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過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込んだ場合を考慮した設計であること」とされている。解説においては、さらに下記のように詳細に記載されている。

「予想される自然現象」とは、敷地の自然環境を基に、洪水、津波、風、凍結、積雪、地滑り等から適用されるものをいう。

「自然現象のうち最も過酷と考えられる条件」とは、対象となる自然現象に対応して、過去の記録の信頼性を考慮の上、少なくともこれを下回らない過酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるものをいう。

「自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合」とは、最も過酷と考えられる自然力と事故時の最大荷重を単純に加算することを必ずしも要求するものではなく、それぞれの因果関係や時間的变化を考慮して適切に組み合わせた場合をいう。

(3) 第三にあげられるべきは、2006（平成18）年に改訂された耐震設計審査指針である。これも原子力安全委員会の「指針」である。

同指針は、「地震随伴事象」としての津波について、「施設の供用期間中に極めてまれであるが発生する可能性がある」と想定することが適切である津波によっても、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」を求めている。

3 土木学会原子力土木委員会津波評価部会の「津波評価技術」は、「指針」ではない。

(1)津波評価技術を策定した土木学会は、会員数3万8千人を数える工学系では国内最大規模の学会である。同学会には約30の調査研究委員会があり、その中に津波・活断層・放射性廃棄物処分の調査を手がける原子力土木委員会がある。1999（平成11）年、同委員会の下に津波評価部会が設置され、原発の津波想定方法について検討してきた。そして、1999（平成11）年11月から2001（平成13）年3月まで、全8回開かれた津波評価部会において、津波評価技術はまとめられた

一審被告国及び同東電は、「津波評価技術」が、原子炉施設の安全規制の唯一の基

準であり、それに基づく安全対策及び安全規制を行ってきたことに合理性があると主張している。しかし、「津波評価技術」は、民間団体である土木学会・津波評価部会において、任意に策定されたものであり、それをもって直ちに原子炉施設の安全規制の基準として適用し得るものではない。

以下、詳述する。

(2)保安院は、2002（平成14）年ころから、原子力の安全規制に関して、従来の「仕様規定」による安全規制を改め「性能規定」による規制に移行する方針を示した。

保安院が定めた「原子力発電施設の技術基準の性能規定化と民間規格の活用に向けて」（2002〔平成14〕年7月）においては、「原子力発電設備に係る技術基準には、設備の構造、材料等に関して要求される詳細かつ具体的な仕様が規定されているもの（所謂「仕様規定」）があるが、これについては、「要求される性能を中心とした規定（性能規定）とし、それを実現するための仕様には選択の自由度を与える」とし、その際に「民間規格の活用」を行うという方針が示されている。

そして、民間で策定した技術基準を、原子力安全の法規制に用いるためには、以下の要件が必要であるとしている。

すなわち、第1に、当該民間規格の策定プロセスにかかわる要件として、「産学会から偏りのないメンバー選定を行うとともに、公衆審査を経るなど公正、公平、公開を重視した」ものであることが求められるとしている（「公開された場での公平なメンバー構成による検討」要旨1～2頁）。

また、第2に、その技術基準の内容においても、「規制基準で要求される性能との項目上の対応が取れること」（すなわち、当該民間規格の条件を満たすことによつて法が求める性能規定の条件を満たす関係にあることが技術的に確認されていること）など、技術的な事項についての3つの項目が要求されるとしている。

さらに、「規制当局が民間規格の規制基準への充足性を確認した場合、行政手続法上の審査基準や規制基準を満たす規格の例として告示するなどの方法で公示する

ことが必要である」(要旨2頁)とされている。

これに対して、「透明でない、あるいは、透明性に欠けたプロセスで策定された規格(具体的には、事業者が独自に策定した規格がこれに相当する)」は、規制基準に活用しうる「学協会規格」とは区別される、としており、「従来の民間規格は、こうした策定プロセスに基づく分類はできない」(=すなわち、直ちに規制に援用し得る「学協会規格」と取り扱うことはできない)とされている。

(3)以下では、「津波評価技術」が、原子炉の安全規制の基準としての適格性が認められるか否かという観点から、その内容及びその策定手続きを検討する。

(ア) メンバーが公正に選抜されていないこと

津波評価技術の策定にあたった当時の土木学会・津波評価部会の委員・幹事等の構成は、30人のうち、13名が原子力事業者(電力会社)、3名が電力中央研究所、1名が電力会社のグループ会社の所属であり、電力業界に偏っており、その構成自体において、法規制を受ける対象である事業者の構成員が多数を占めている。また、津波評価部会の事務局も原子力事業者が担っている。

(イ) 活動資金を全て原子力事業者が負担していたこと

津波評価部会の研究費の全額(1億8378万円)、津波推計手法の審議のために土木学会に委託した費用の全額(1350万円)は、被規制者である電力会社が負担しており、公平性に疑いがある(国会事故調査報告書90頁。2012〔平成24〕年5月31日付の同調査委員会への一審被告東電からの回答文書による)。

(ウ) 策定手続きが公開されなかったこと

津波評価部会における津波評価技術の策定に向けての作業は、一般には公開されることはなかったのであり、その策定過程における公開性を欠くものである。当然ながら、適格性の要件とされる策定過程の公衆審査(パブリックコメント)も実施されていない。

(エ) 原子力事業者の見解をオーソライズするという目的があったこと

津波評価技術が策定されるに至る経過についても、被規制者である、一審被告東

電ら原子力事業者の意向が強く反映している。すなわち、「想定される最大規模の地震・津波」を考慮すべきとする7省庁手引き等に対する電事連による修正要求が容れられないという事態に対して、電事連が、自らの控えめな（安全確保上は極めて問題のある）地震・津波想定を正当化するために駆け込んだ場が、民間である土木学会の津波評価部会である。この経過については、電事連の内部資料自体において、「津波評価に関する電力（会社）の共通研究成果をオーソライズする場として、土木学会原子力土木委員会内に津波評価部会を設置し、審議を行っている」と、その目的があけすけに語られているところである。

こうした位置付けからすれば、構成メンバーに多数の電力関係者が含まれること、資金はすべて原子力事業者が負担したこと、事務局も原子力事業者が担ったこと、審議過程が公開されず批判的な見解にさらされることもなかったことなども、全て電事連の意向に沿う一連の事態であることは容易に理解されよう。

結論としては、津波評価技術は、後述する原子力安全・保安院の「原子力発電施設の技術基準の性能規定化と民間規格の活用に向けて」（甲ロ63号証）が民間規格を法規制に参照するために求められるとした条件に照らしても、原子力の安全規制の基準としての適格性が認められないものである（国会事故調査報告書90～91頁）。

(4)そもそも、経済産業大臣（保安院）において、原子炉施設の津波に対する安全性の確保に関して、「津波評価技術」をその基準として用いることについて、正規の手続きを経て決定をしたという事実は存在しない。

保安院は、原子炉の安全に関する技術基準に関して参照されている民間規格の例として、たとえば日本電気協会技術指針(4602)「原子炉冷却材圧力バウンダリ、原子炉格納容器バウンダリの定義」などを挙げており、現に、同指針は技術基準省令62号2条9号などの解説において法規制に参照されている。

これに対して、「津波評価技術」については、こうした参照を示す告示等は一切なされていない。

かえて、「民間規格の整備に関する学協会の活動状況」のなかで、「土木学会では、活動成果を日本電気協会に提供し、民間規格化していくことによって、基本方針を達成する方策をとっている」とされている（同付録13頁）。そして、「土木学会原子力土木委員会の活動状況」として、「津波評価技術」について触れており、これについては、将来、「JEAG」（日本電気協会技術指針）に反映するというプロセスを経ることを予定していると整理されている。

また、保安院がまとめた「学協会規格の規制への活用の現状と今後の取組について」（2009〔平成21〕年10月）によれば、「学協会規格（学協会において透明なプロセス（公開された場での公平なメンバーによる検討）で策定された規格）の策定段階において、規格を策定する委員会（日本機械学会、日本原子力学会、日本電気協会）に、原子力安全・保安院及び原子力安全基盤機構の職員が専門家として参画している」ことが紹介されている。そして、「これまでに行った原子力安全に係る学協会規格の技術評価の実績は、（別紙1）のとおり」であるとされ、「（これまでに）44件の学協会規格を引用（エンドース）してきている（平成21年10月29日現在）」とされている。

上記の「別紙1」には、「日本機械学会、日本原子力学会、日本電気協会」の44件の学協会規格が整理されているが、「津波評価技術」は、技術基準によって引用の対象とされている44件には含まれていない。

また、原子力安全に関する学協会規格についての「当面の技術評価計画」においても、「津波評価技術」は、技術基準によって引用の対象とすることも予定されていない。

以上より、「津波評価技術」自体は民間の土木学会が定めた規格に過ぎず、しかも、これを原子力安全の観点から規制に参照することが認められる「学協会規格」として採用するか否かという適格性の審査の対象にさえ挙げられていなかったものであることがわかる。

以上より、津波評価技術は、原子炉施設の安全規制の際に参照されるべき「学協

会規格」としての適格性を備えていないことは明らかである。

(5)この点に関しては、保安院も、本件事故後において、国会事故調査委員会によるヒアリングに対して、「土木学会手法を規制基準として用いていないとしている」のであり、現実の運用実態は別として、公式には、「津波評価技術」に基づいて津波想定をすることによって技術基準の要請が満たされる関係には立たないことを認めているところである。

前述した I A E A の I R R S は、日本に対する勧告の一つとして、「保安院は、安全規制や指針の改善とエンドース（評価したうえで利用を推進すること）の責任を果たすこと」を求めている。

保安院は、仮に、民間規格を取り入れるのであれば、その適格性を審査し、妥当として判断した場合には、エンドースして取り入れるべきである。エンドースした責任は保安院にある。津波評価技術に対する適格性の審査や内容の審査を経ないまま、訴訟の最終盤になってから、「事実上、津波評価技術と同様の考え方を採用していた」と主張することは、許されることではない。

(6)また、土木学会・原子力土木委員会自身、本件事故直後の2011年4月8日、「『津波評価技術』は当時の最新の知見・技術に基づく学術的調査・研究結果を取りまとめた委員会報告です。民間指針とは性格を異にしており、事業者に対する使用を義務づけているものではありません」とウェブサイト上で見解を述べている。

4 後段規制では原子力安全委員会は関与しない体制であった

福島第一原子力発電所は1966（昭和41）年から1972（昭和47）年にかけて設置許可がなされている。この申請における安全審査の段階（前段規制）では、内閣総理大臣（当時。のちに、通商産業大臣）は、原子力発電事業者から原子力発電所設置許可申請を受けた場合には、行政庁内で一次審査を行い、そのうえで、原子力委員会（当時。後に原子力安全委員会）に諮問し、原子力委員会は、原子炉安全専門審査会の専門的な調査審議判断を行わせただけで、いわゆるダブルチェックを経たうえで内閣総理大臣に対して答申をし、内閣総理大臣はその答申を受け、

その専門技術的判断を尊重して許可の是非を決定するという法整備を行っていた。

しかし、詳細設計以下の、いわゆる後段規制においては、規制当局は規制当局内で調査して決定するだけであり、行政委員会的性格を有した原子力安全委員会に諮問するという体制にはなかった。

5 保安院が実際に行ったこと

(1)伊方最判は、裁判所が、規制行政庁による審査基準適合性についての判断の合理性を評価するに際しては、「当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」としている。

この判示に明らかなように、審査基準適合性についての判断の合理性の評価に際して、裁判所が検討すべき対象は、もっぱら原子炉安全専門審査会等の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かであり、被告行政庁の判断については、被告行政庁が原子炉安全専門審査会等の調査審議及び判断に依拠した判断を行っていることの確認が求められているに過ぎない。

裁判所の審理の在り方についてのこうした整理からすれば、一審被告国の主張を前提とした場合、裁判所が審理すべき対象は、保安院の判断自体ではなく、保安院が規制権限行使に関する判断をなす際に依拠した専門家による調査審議及び判断の過程自体であるということとなる。

(2)一審被告国は、保安院が「長期評価の見解」が公表された直後の2002（平成14）年8月に、一審被告東電から「長期評価の見解」の科学的根拠についてヒヤリングした結果、「長期評価の見解」が客観的かつ合理的根拠によって裏付けられたものとは認められないものと判断したのであり、保安院は調査義務を尽くしたものであると主張している。

しかし、保安院による上記の調査は、保安院自らは調査に当たることのないまま、

一審被告東電の津波担当者が地震学者・佐竹健治氏ただ一人に、簡易な電子メールでの照会を行った結果について伝聞による報告を受けたに過ぎない。複数の専門家による実質的な調査審議を経たものとは到底いえないものであり、伊方最判が規制行政庁の判断を一定の範囲で尊重する実質的な理由として挙げた専門家による調査審議及び判断自体が存在しないこととなる。

その結果として、2002年8月保安院対応の実態は、本来依拠すべき専門家による調査審議及び判断を欠いたままに、地震等について専門的な知見を有しない保安院の担当者（野田氏ら）によって、いわゆる「しろうと判断」がなされたに過ぎないものであった。

(3)一審被告国は、「長期評価」には、「審議会等を設置してその科学的根拠の有無・程度を検討しなくとも、審議会の検証に耐え得る程度に客観的かつ合理的根拠を伴った科学的知見ではないことが明らかであった」（57頁）として、専門家による調査審議に基づかない判断にも合理性があったとして保安院の判断が尊重されるべきであると主張している。

しかし、「長期評価」の津波地震の想定に地震学上の客観的かつ合理的根拠が認められるか否かは、専門家による調査審議によって「科学的根拠の有無・程度を検討して」初めて判断がなしうるものである。

一審被告国は、『「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が存在していなかったことに照らすと』として、専門家による調査審議に基づかない判断も合理的であったと主張する。しかし、そもそも専門家による調査審議及び判断を経なければ、「長期評価の見解」を裏付ける科学的根拠が存在するかどうかの判断自体がつかないはずである。一審被告国の主張は、いうなれば「結論の先取り」であり、専門家による調査審議が確保されないまま保安院が判断を行ったことの合理的な説明になっていない。

まとめ

以上より、原子炉施設の設置許可に際しては、多くの専門家によって構成される

原子力安全委員会等の組織的、継続的な関与がありその判断が規制行政庁の判断の基礎とされていることと対比して、保安院が「長期評価」の地震学上の客観的かつ合理的根拠の有無について判断した2002年8月対応においては、専門家による調査審議を前提とすることなく、保安院の担当者による「しろうと判断」がなされているのであり、そもそも伊方最判の判断を本件に援用する前提を欠くといわざるを得ない。

以上