

平成25年(ワ)第46号、第220号福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 武田 悦子 ほか1392名

被告 国・東京電力株式会社

準備書面(23)

(被告国第6準備書面に対する反論)

2015(平成27)年5月8日

福島地方裁判所いわき支部 民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

小 野 寺 利 孝



代

同

広 田 次 男



代

同

鈴 木 堯 博



代

同

清 水 洋



代

同

米 倉 勉



代

同

笹 山 尚 人



代

同

渡 辺 淑 彦



外 代

内容

第1	はじめに.....	5
1	シビアアクシデント対策についても規制権限が認められる（上記①）.....	5
2	指針類の不合理性と指針類を反映させなかった規制権限行使（上記②）....	6
3	基本設計等に関する事項は規制し得ないとの主張の誤り（上記③）.....	6
第2	シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていないとの被告国の主張 について.....	7
1	被告国の主張.....	7
2	原告らの反論.....	7
	（1）原子炉の安全規制に関する法の趣旨・目的.....	7
	（2）伊方原発訴訟最高裁判決を踏まえた「あるべき法の解釈」.....	10
	（3）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 が認識していた事実.....	11
	（4）小括.....	14
第3	1994（平成4）年時点で、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.....	14
1	被告国の主張の誤り.....	14
2	本件事故後の経産大臣の指示及び省令改正はシビアアクシデント対策とし て行われた.....	15
	（1）はじめに.....	15
	（2）2011（平成23）年3月30日付け指示.....	15
	（3）2011（平成23）年6月7日付け指示.....	16
	（4）3月30日付け指示文書はシビアアクシデント防止措置の規制.....	17
	（5）2011（平成23）年3月30日 技術基準省令・保安電源規定等の改 正.....	17
	（6）2011（平成23）年10月7日 技術基準省令改正.....	18

(7) 5条の2の追加改正はシビアアクシデント対策を規定したものである..	20
3 行政指導の権限と法規制の権限の根拠法令は同一と解すべきこと	22
(1) 行政指導の権限があったことを認める被告国の主張	22
(2) 被告国が現に行政指導を行ってきたこと	22
(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の1つ.....	23
4 2012（平成24）年改正法は規制権限を創出したものではない	24
(1) 被告国の主張.....	24
(2) 改正原子炉等規制法の文理.....	25
5 シビアアクシデント対策も「災害を防止する」という法の趣旨に基づくもの	25
第4 指針類の不合理性と指針類の不十分な到達すら反映しなかった経済産業大臣 の権限行使.....	26
1 経済産業大臣に求められる規制権限行使の在り方.....	26
2 指針類の改訂は知見の進展を反映せず著しく不合理	27
(1) 設計基準事象としての津波対策の不合理性	27
ア 1970年安全設計審査指針は米国からの輸入品	27
イ 安全設計審査指針「自然現象に対する設計上の考慮」の改訂経緯.....	28
ウ 安全設計審査指針における地震と津波の扱いの不合理的な差異.....	29
エ 新耐震設計審査指針の策定とその問題点.....	30
オ 「過去の記録」の範囲内でしか津波対策を行わないことの問題点	32
(2) シビアアクシデント対策としての全交流電源喪失対策の不合理性	34
ア 1970年代の水準でとどまる被告国の安全規制の考え方	34
イ 安全規制の思想に関する国内外における進展	34
ウ 安全設計審査指針「電源喪失に対する設計上の考慮」の改訂経緯	35
エ 安全設計審査指針の問題点.....	36
3 経産大臣の省令制定権限は指針類の不合理性を引き継いでいる.....	36

(1) 技術基準省令と指針類の関係	36
ア 原子炉の安全規制における技術基準省令と指針類の位置付け	36
イ 指針類は技術基準省令に反映される必要がある	37
ウ 原子力安全・保安院は、技術基準省令と指針類との結びつきを明示している	38
エ 被告国も指針類と技術基準省令62号の結びつきを認めている	38
(2) 津波に関する知見は十分反映されていない	39
(3) 全交流電源喪失を考慮しないのは安全設計審査指針27の影響	40
4 不十分な指針すら遡及適用しなかった	42
(1) 被告国の主張	42
(2) 被告国の主張に対する反論	42
ア 新耐震設計審査指針策定を待たずに行われた技術基準省令の改訂	42
イ 新耐震設計審査指針の規制水準を福島第一原子力発電所1～4号機に適用しない	43
ウ バックチェックルールにバックフィットの具体的期限の指定なし	44
エ 被告国の通達に実効的な規制効果はなかった	45
(3) バックフィット（遡及効）しなかった怠り	46
第5 敷地高を超える津波防護措置を規制することは経済産業大臣の権限の範囲内にあること（同準備書面第7に対する反論）	46
1 被告国の主張	46
2 原告らの主張	48
(1) 規制法の体系	48
(2) 規制の目的・趣旨は「災害の防止」	48
(3) 電気事業法の委任の趣旨	50
(4) 被告国の主張は、伊方原発訴訟最判を誤用したもの	50
ア 被告国の主張	50

イ 原告らの主張.....	51
(5) 運転中の原子炉の安全確保を規制する法の趣旨.....	53
ア 規制法の明文規定.....	53
イ 安全審査指針類と技術基準との整合性について.....	54
(6) バックフィットの権限.....	56
(7) 必要であった津波防護対策は受忍限度の範囲内.....	57
(8) 小括.....	58

第1 はじめに

被告国は、第6準備書面において、①本件事故当時、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策が法規制の対象とされておらず、経済産業大臣が電気事業法から委任された権限を行使することなく、事業者の自主的な取り組みと位置づけ必要な行政指導を行ってきたので、違法性はない（同第5）、②指針類と、それをと整合的に理解されるべき技術基準省令62号に不合理はなかった（同第6）、③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権限を有していないところ、原告らが本件で規定し、それに基づき技術基準適合命令を発するべきであったと主張する事項は基本設計等に該当するから、被告国はこれをすることはできなかった（同第7）、と主張する。

本書面で原告は、被告国の上記主張に対する反論を行う。その概略は、次のとおりである。

1 シビアアクシデント対策についても規制権限が認められる（上記①）

まず、シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていないとの被告国の主張が誤りであり、伊方原発訴訟最判の判示を踏まえた法解釈に照らせば、シビアアクシデント対策についても経済産業大臣に規制権限行使が求められ

たことを主張する。このことは、シビアアクシデント対策を規制要件化することが1990年代には国際的な安全水準になっており、被告国はこれに関する十分な情報を得て検討を開始していたことから言えるのである（第2）。

次に、1992（平成4）年時点において、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化をする権限があったこと、現に本件事故直後に被告国が行った技術基準省令の改正は、シビアアクシデント対策についても法規制の対象となることを前提としたものであったことを指摘する（第3）。

2 指針類の不合理性と指針類を反映させなかった規制権限行使（上記②）

次に、②については、指針類の不合理性と指針類の不十分な到達すら反映させなかった経済産業大臣の権限行使の違法性について改めて述べる（第4）。

3 基本設計等に関する事項は規制し得ないとの主張の誤り（上記③）

被告国の上記主張は、設置許可が認められた原子炉については、その後の科学技術的知見の進展によって設置許可当時の安全基準が合理性を維持できないものとなったとしても、基本設計にかかわる問題である限り経済産業大臣は是正し得ないとするものである。原子力基本法を中心とする原子炉の安全確保のための規制の目的・趣旨が「災害の防止」にあることからすれば、このような考え方は到底取り得ない。被告国の主張は、その前提において誤っており、原子力基本法を中心とする、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の安全確保のあり方に照らせば、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の権限行使も当然行使することができることについて述べる（第5）。

第2 シビアアクシデント対策が法規制の対象とはされていないとの被告国の主張 について

1 被告国の主張

被告国は、第6準備書面の第5（36頁以下）において、原告らが主張するシビアアクシデント対策を電気事業法39条に基づく技術基準省令62号に規定しなかった規制権限不行使の違法性について、そもそもシビアアクシデント対策は、本件事故後の2012（平成24）年の原子炉等規制法（以下「原子炉等規制法」という。）の改正までは、原子炉等規制法上、規制の対象とされておらず、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、その理由は、①シビアアクシデントについては、スリーマイル島原発事故（1979〔昭和54〕年）及びチェルノブイリ原発事故（1986〔昭和61〕年）を受けて検討が進められるようになったものであり、原子炉等規制法制定（1957〔昭和32〕年）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にある。

2 原告らの反論

(1) 原子炉の安全規制に関する法の趣旨・目的

ア 原告ら準備書面（11）第2，3（1）イ（25頁以下）で述べたように、

原子力の利用は、「安全の確保を旨として」行うものとされ（原子力基本法2条）、原子炉の安全規制は原子炉の利用に際して「災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために…必要な規制を行う」ことを目的とし（原子炉等規制法1条）、原子炉の安全性に関して電気事業者に対する規制という観点から規定する電気事業法は「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とする」旨定めている（電気事業法1条）。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・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ていることを示すものである。なお、平成24年6月27日法律第47号により改正された現行の原子炉等規制法1条では、「もって国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全」に資することを目的とすると規定し、上記の法の趣旨を明確にした。

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）。

また、原子力発電所を含む実用発電用の電気工作物の設置工事及び使用等について規定している電気事業法は、「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）。なお、電気事業法は、原子力発電のみならず、水力発電、火力発電の電気工作物の維持、運用をも規

制することを目的としているが、原子力発電の安全性の確保については、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法が一連のものとして制定されていると理解すべきである。現に、2012（平成24）年6月27日の原子炉等規制法の改正において、従前、電気事業法に一部委ねられていた実用発電用原子炉に対する安全規制については、原子炉等規制法に一元化されている。

イ 以上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。

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（技術基準を定める権限）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。

ウ 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。それとともに、法の解釈は、常に実践的な判断・主張を伴うものであり、現実の立法者の真意がどうであったかを認識するだけに止まるのではないというのが、今

日において確立した「あるべき法の解釈」であり、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。

ところが、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のみに拘泥し、シビアアクシデント対策が原子炉等規制法上、規制の対象ではなかったとするものであり、「あるべき法の解釈」に真っ向から反するものである。以下において、この点をより敷衍して主張する。

(2) 伊方原発訴訟最高裁判決を踏まえた「あるべき法の解釈」

被告国の主張は、伊方原発訴訟最高裁判決（1992〔平成4〕年10月29日、民集46巻7号1174頁）の判旨にも反している。

同判決は、原子炉の設置許可の要件についての規定が、「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、さらに、原子炉等規制法24条の趣旨について、「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、右災害が方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。」（傍点引用者）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。同時に、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、また、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かつ詳細に法律で定めることは「困難である」と判示している。このことを踏まえれば、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の文言上、シビアアクシデント対策が明記されているかどうかにとどまらず、同法の制定後、原子炉の安全対策に関する国際的な認識の高まりや被告国が認識した事実を踏まえ、「あるべき法の解釈」に基づく判断が求められるというべきである。

(3) 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が認識していた事実

ア 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

この点については、すでに原告ら準備書面（11）第3、3（65頁以下）で詳細に述べたとおり、1980年代から1990年代にかけて起こったスリーマイル島原発事故及びチェルノブイリ原発事故を経て、国際社会は、運転開始後の原子力発電所について、設計者が責任をもって保障した条件（設計基準事象）を超えるような事態を原因として、安全装置が有効に働かず炉心損傷が起こりうるという現実を直視し、シビアアクシデント対策の研究、法規制化を急速に進展させた。

国際原子力機関（IAEA）が2000（平成12）年に策定した原子力安全基準「NS-R-1」は、5層の深層防護による安全対策の必要性を指摘した。

第1層 異常運転及び故障の防止

第2層 異常運転の制御及び故障の検出

第3層 設計基準内への事故の制御

第4層 事故の進展防止及びシビアアクシデントの影響緩和

第5層 放射性物質の放出による放射線影響の緩和

第1層から第3層は設計基準内の対策であり、第4層は、設計想定を超える事象であるシビアアクシデントに対する対策であり、第5層は、シビアアクシデントが発生してしまった後の防災対策である。

国際的に採用されている原子炉の安全性に関する深層防護の考え方は、「原子力又は放射線の事故を防止及び緩和するためにすべての努力を行わなければならない」という原則に基づく安全性確保のための基本的設計思想である。原子炉施設の安全対策を多段階的に設けるとともに、「1つの安全確保対策が損なわれることがあっても施設の安全が脅かされることのないようにする」という「前段否定」の考え方に立っている。つまり、設計基準を厳重化することと同時に、それでも設計基準を超える事象が発生する可能性があることに備えて、設計基準事象と同列に、第4層、第5層の防護対策をとることを安全確保の基本とすべきであるとの規範である。

この考え方は、原子炉の安全確保について伊方原発訴訟最判が指摘した、「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、右災害が方が一にも起こらないようにする」という法の趣旨解釈と合致する。

イ 米国の外部事象対策及び全交流電源喪失事象対策

深層防護の考え方に基づく具体的なシビアアクシデント対策として、米国では、1991（平成3）年より外的事象を含めた個別プラントごとの確率論的安全評価（「IPEEE」という。）の実施を各原子力事業者に要求し、「地震」「内部火災」「強風・トルネード」「外部洪水」及び「輸送及び付近施設での事故」の事象についての評価手法を開発して評価を行い、1996（平成8）年

には、これを終了しており、その結果を、米国原子力委員会（NRC）として、2002（平成14）年には「IPEEE報告書」を公表している。

また、NRCは、1988（昭和63）年6月に、全交流電源喪失についての技術評価を記載した「NUREG-1032」を発行し、その中で、全交流電源喪失による炉心損傷頻度を 10^{-5} /炉年以下にすることが望ましく、このためには各発電所において全交流電源喪失が2～8時間継続した場合でも炉心損傷に至らないという耐久能力を有するべきであると結論づけた。これをうけて、米原子力規制委員会（NRC）は、1988（昭和63）年7月に、全交流電源喪失規則を追加している（甲A63「安全設計指針『指針27 電源喪失に対する設計上の考慮』に関する指針改訂の経過について」平成23年7月15日、原子力安全委員会事務局）。

ウ 被告国が認識した事実

被告国は、1980年代後半から、欧米のシビアアクシデント対策に関する情報を収集し、シビアアクシデント対策の必要性とともに規制要件化を含め早期に実効性ある整備が進められていることに関する十分な情報を得ていた（原告ら準備書面（11）第4（70頁以下））。

原子力安全委員会が、米国スリーマイル島原発事故や旧ソ連のチェルノブイリ原発事故を受け、それぞれ事故調査特別委員会を設置して報告書を作成するなどし、1987（昭和62）年7月に設置された共通問題懇談会がシビアアクシデント対策について検討、報告し、最終的には1992（平成4）年5月に、「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」（甲A62）を決定したのも、こうした経過に沿うものである。

被告国は、シビアアクシデント対策についての国際的な認識の高まりを十分に理解し、日本においても必要性が認められることを十分に認識していたものである。

(4) 小括

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ることは、今日においては確立した「あるべき法の解釈」論である。それはまた、伊方原発訴訟最判が示すところでもある。

原子炉等規制法の制定後、シビアアクシデント対策の必要性に関しては国際的な認識が飛躍的に高まり、被告国もこれを十分に認識していた。

したがって、原子力基本法を頂点とする法体系において、原子炉等規制法の趣旨・目的や、電気事業法39条の委任の範囲についての解釈においても、単に設計基準事象としての対策だけでなく、設計基準事象を超えた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るのが「あるべき法の解釈」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。

第3 1994（平成4）年時点で、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

1 被告国の主張の誤り

前記第2で主張したとおり、被告国が、我が国の法制度上、2012（平成24）年法律第47号による原子炉等規制法改正以前において、経済産業大臣（2001〔平成13〕年以前は通商産業大臣）が省令62号によりシビアアクシデント対策を規定する権限がなかったと主張していることは誤りである。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、単に設計段階における事象だけではなく、その後のシビアアクシデント対策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るのが「あるべき法の解釈」である。

2 本件事故後の経産大臣の指示及び省令改正はシビアアクシデント対策として行われた

(1) はじめに

本件事故直後の2011（平成23）年3月と6月、経済産業大臣は、実用発電用原子炉を設置する11の事業者あてに2度にわたり文書で指示を行い、同年3月及び10月には、技術基準省令62号等を改正している。それらは、いずれもシビアアクシデント対策についての指示や省令改正である。被告国は、平成24年法律第47号による原子炉等規制法の改正前でも、同法に基づき法規制としてのシビアアクシデント対策を行っていたのである。

(2) 2011（平成23）年3月30日付け指示

経済産業大臣が2011（平成23）年3月30日付けで発した指示文書「平成23年福島第一・第二原子力発電所事故を踏まえた他の発電所の緊急安全対策の実施について」（甲A119号証の別紙2）には、「津波による電源機能喪失時においても放射性物質の放出を抑制しつつ原子炉施設の冷却機能を回復することを可能にするための緊急安全対策を講じることとし、緊急安全対策に電気事業者が適切に取り組み、原子力安全・保安院がこれを検査等により確認することにより、津波による電源機能喪失時における炉心損傷等を防止し、原子力災害の発生を防止することとする。」と記載されている。この指示文書には、合わせて「今般の実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則等の改正に従い保安規定を整備し、保安規定の変更の認可を申請すること。」が指示されている。

上記指示文書は、実用発電用原子炉を設置する11の事業者あてに出され、各事業者から同年4月中に、経済産業省に対し、緊急安全対策に係る実施状況報告書が提出された。

指示文書に添付された資料によると、津波による交流電源喪失時に代替措置

として、電源車による充電器への電力供給により、炉心の崩壊熱の除去や運転監視継続のために必要な機器類に電気を供給することが例とされている。

経済産業大臣は、この指示の実効性を担保するために、原子炉等規制法37条に規定する保安規定に関する技術基準省令62号改正を行い、保安規定の変更の認可を通じて、必要な措置をとる規制措置を行った。

(3) 2011（平成23）年6月7日付け指示

経済産業大臣は、2011（平成23）年6月7日付けで、実用発電用原子炉を設置する11の事業者あてに「平成23年福島第一原子力発電所事故を踏まえた他の原子力発電所におけるシビアアクシデントへの対応に関する措置の実施について（指示）」と題する文書を発した（甲A120号証）。

この指示文書は、次のように指示している。

「経済産業省（以下『当省』という。）は、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、各電気事業者等に対し、津波による全交流電源喪失を想定した緊急安全対策の実施を平成23年3月30日に指示し、各電気事業者等からその実施状況の報告を受け、厳格な確認を行いました。その結果、同年5月6日、各電気事業者等において、緊急安全対策が適切に実施されていることを確認し、炉心損傷等の発生防止に必要な安全性は確保されているものと判断しました。

本日（7日）、原子力災害対策本部においてとりまとめられた東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故に関する報告書においては、各電気事業者等の緊急安全対策の実施状況が適切であることが原子力安全・保安院により確認されているとしたうえで、同事故を踏まえ、万一シビアアクシデントが発生した場合でも迅速に対応する観点から措置すべき事項を整理しました。

以上を踏まえ、当省は、これらの措置のうち、直ちに取り組むべき措置として、各電気事業者等に対し、東京電力株式会社福島第一原子力発電所以外の原子力発電所においてシビアアクシデントへの対応に関する事項について実施す

るとともに、その状況を同年6月14日までに報告することを求めます。」

(4) 3月30日付け指示文書はシビアアクシデント防止措置の規制

この2つの指示文書を合わせてみると、3月30日付け指示文書は、津波により3つの機能（全交流電源、海水冷却機能、使用済み燃料貯蔵プールの冷却機能）を全て喪失したとしても、シビアアクシデント（炉心の重大な損傷等）を防止するための対策をとることを、電気事業者に対し規制する措置であることは明白である。これに対し、6月7日付け指示文書は、万一シビアアクシデント（炉心の重大な損傷等）が発生してしまった場合に備えての対策に関する指示である。

電気事業者の方でも、たとえば北海道電力株式会社が「シビアアクシデントへの対応策」として、「泊発電所では、既の実施した緊急安全対策や安全性向上に向けた自主的な取り組みにより、シビアアクシデント（炉心の重大な損傷など）を未然に防止できると考えております。しかし、万一、シビアアクシデントが発生した場合でも迅速に対応できるように対策を取りまとめ、2011年6月14日に経済産業省に報告し、6月18日に妥当なものと評価されました。」と発表しているとおり（甲A121号証）、3月30日付け指示文書に基づいて規制された措置は、シビアアクシデントを防止するためのものであるとの認識を示している。

(5) 2011（平成23）年3月30日 技術基準省令・保安電源規定等の改正

経済産業大臣は、2011（平成23）年3月30日付け指示文書を出すとともに、技術基準省令62号の第16条（循環設備等）、25条（燃料貯蔵設備）、33条（保安電源設備）を改正した。

このうち、第16条には次の規定が新規追加された。

「4 第6号に規定する『除去された熱を最終的な熱の逃がし場へ輸送することができる設備』が津波により全て機能喪失した場合にあっては、予備電動機の配備等により機動的な除熱機能の復旧対策が講じられるよう

設備すること。」

第33条には次の規定が新規追加された。

「2 第2項に規定する『内燃機関を原動力とする発電装置又はこれと同等以上の機能を有する非常用予備動力装置』が津波により全て機能を喪失した場合にあっては、原子炉の冷却維持に係る計測装置等に必要な電源容量が移動式発電装置等から給電可能なように、同発電装置から受電盤等接続箇所までの電源ケーブルの配備等により機動的な復旧対策が講じられるよう設備すること。」

(6) 2011(平成23)年10月7日 技術基準省令改正

ア 省令改正とその経緯

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、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。

この省令改正の経緯について、原子力安全・保安院、原子力安全技術基盤部は、次のように説明する(甲A122号証「発電用原子力設備に技術基準を定める省令および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の一部改正について」)。

すなわち、「平成23年東北地方太平洋沖地震に起因する東京電力福島第一原子力発電所事故は、巨大地震に付随した津波により全交流電源喪失に至ったことで、炉心損傷など深刻な事態を引き起こしたと考えられる。原子力安全・保安院では、今般の事故を踏まえ、3月30日に他の原子力発電所に対して、津波によって交流電源を供給する全ての設備の機能、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備の機能及び使用済燃料貯蔵槽を冷却する全ての設備

の機能が喪失したとしても、炉心損傷及び使用済燃料の損傷を防止し、放射性物質の放出を抑制しつつ原子炉施設の冷却機能の回復を図るための緊急安全対策を指示した。この際、設備に関する対策については、『発電用原子炉設備に関する技術基準を定める省令の解釈について』（以下『技術基準解釈』という。）を改正し、電気事業者等に対して指示した設備に関する対策の省令上の位置付けを明確にするため、発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令（昭和40年通商産業省令第62号。以下『技術基準省令』という。）の改正を行うとともに、技術基準解釈についても改正する。」と説明している。

イ 改正内容

上記文書は、改正の内容について、「(省令62号)第4条に列挙している自然現象から『津波』を抜き出して、別の条として省令に位置付け、その上で、東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえ、津波によって交流電源を供給する全ての設備の機能、海水を使用して原子炉施設を冷却する全ての設備の機能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その機能を復旧できるよう適切な措置を講じることを規定する。」と説明する（甲A122号証）。

具体的な改正内容は次のとおりである（甲A123号証）。

(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（下線引用者）。

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。

（7）5条の2の追加改正はシビアアクシデント対策を規定したものである

ア 「シビアアクシデント」とは、「設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全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」である（甲A2号証政府事故調中間報告・407頁以下、甲A62号証「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ージメントについて」）。

「シビアアクシデント対策」とは、「設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、現在の設計に含まれる安全余裕や安全設計上想定した本来の機能以外にも期待し得る機能またはそうした事態

に備えて新規に設置した機器等を有効に活用することによって、それがシビアアクシデントに拡大するのを防止するため、もしくはシビアアクシデントに拡大した場合にもその影響を緩和するために採られる措置をいう。ここではこれらのうち、前者をフェーズⅠのアクシデントマネジメント、後者をフェーズⅡのアクシデントマネジメントと呼ぶこととする。」とされている（甲A2号証・409頁）。

イ 原子力安全・保安院は、5条の2を追加する改正理由について、本件東北地方太平洋沖地震に付随した津波により福島第一原子力発電所が全交流電源喪失に至ったことで炉心損傷などの深刻な事態を引き起こしたことを踏まえ、すべての原子力発電所に緊急安全対策を指示し、省令上の位置付けを明確にしたと説明する。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となる。それは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をみると、5条の2の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。

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、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。

3 行政指導の権限と法規制の権限の根拠法令は同一と解すべきこと

(1) 行政指導の権限があったことを認める被告国の主張

被告国は、平成24年法律第47号による原子炉等規制法の改正前は、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ため、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たとしつつ、その後も必要な行政指導等を行ったと主張している（被告国第6準備書面第5の2，91頁以下）。

被告国は、行政指導を行う根拠について明らかにしていないが、少なくとも被告国がシビアアクシデント対策に関する行政指導の権限を有していることについては、被告国も認めている。

(2) 被告国が現に行政指導を行ってきたこと

被告国は、第2準備書面91頁以下、及び第6準備書面44頁以下で、「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予見可能性の範囲を超えた事象をも想定した安全対策のため、行政上の措置を講じ、各種指針類を改訂し、行政指導を行うなど対応を講じてきた」等として、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つつ、「必要な行政指導等を行っていた」と主張する。

被告国が上記書面で主張する各行政指導の内容について、それ自体を特段否定するものではない。被告国がこうした行政指導を行っていたことは、2012（平成24）年の法改正前の原子炉等規制法、電気事業法の下でも、経済産業大臣の規制権限にシビアアクシデント対策に関する規制権限も含まれており、事業者に対して指導することが必要であったからに他ならない。

(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の1つ

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つ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、法律による行政の原則に照らして権限根拠が必要である。

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 被告国が行政指導としてシビアアクシデント対策を行うことが可能であるとするのは、上記イで述べたとおり、原子炉等規制法及び電気事業法における経済産業大臣の規制権限に、シビアアクシデント対策が含まれているからに外ならない。

エ 経済産業大臣がシビアアクシデント対策の措置をとる権限をもつのであるから、これを行政指導で行うか、省令制定で行うかは、経済産業大臣の選択による。

シビアアクシデント対策は、万が一にも炉心損傷事故を起こしてはならない原子炉の安全規制の手段であり、経済産業大臣がこれを省令で定める権限を否定する法令上の規定はない。

通商産業省（当時）は、1987（昭和62）年8月に安全裕度評価検討会を設置し、アクシデントマネジメントのあり方等について検討し、1992（平成4）年2月の共通問題懇談会の報告書及び同年5月の原子力安全委員会決定を受けて、通産省としての方針をとりまとめ、同年7月に「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」を発表した（甲A54号証）。ここでは、共通問題懇談会の報告書の結論部分と安全委員会の決定がそのまま同省の方針として「現時点においては、アクシデントマネジメントに関連した整備がなされているか否か、あるいはその具体的対策内容の如何によって、原子炉の設置又は運転などを制約するような規制的措置を要求するものではない」と結論づけられている（甲A54号証5頁）。

この報告書は、経済産業大臣に、シビアアクシデント対策を法規制する権限があることを当然の前提として、「現時点においては、・・・規制的措置を要求するものではない。」という政策選択をしたことは明らかである。

4 2012（平成24）年改正法は規制権限を創出したものではない

(1) 被告国の主張

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（現行原子炉等規制法43条の3の6第1項3号等）、と主張する。

(2) 改正原子炉等規制法の文理

2012（平成24）年改正後の原子炉等規制法43条の3の6第1項3号等（許可の基準）は次のように規定する。

「その者に重大事故（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。第43条の3の22第1項及び第43条の3の29第2項第2号において同じ。）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。」

一方、改正前の原子炉等規制法は次のように規定していた。

「その者に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。」

上記下線部分が追加された条項であり、被告国は、この下線部分がシビアアクシデント対策を法規制する権限を創設したものであると主張する。

しかし、この下線部分文言は「その他の」と続き、例示となっている。つまり、下線部分は「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。」の例示に過ぎない。すなわち、改正前の「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」には、この下線部分が含有されており、経済産業大臣の規制権限の対象であったと解釈することができるし、そのような解釈が自然である。

5 シビアアクシデント対策も「災害を防止する」という法の趣旨に基づくもの

電気事業法39条、40条が経済産業大臣に運転中の原子力発電所について技術基準省令を定める権限及び技術基準適合命令を発する権限を付与した趣旨は、万が一にも原子炉による災害防止を起こさないようにするところにある。この災害防止という趣旨・目的のために、経済産業大臣は、最新の科学技術的知見に即応して、適切な防止策を講ずる安全基準をつくる権限がある。シビア

アクシデント対策も、設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、なお、災害を防止するための措置であり、設計基準事象の強化による安全規制と本質的な違いがあるわけではない。経済産業大臣が、電気事業者に対し、シビアアクシデント対策を、行政指導としてのみならず、規制要件として措置をとらせることは、電気事業法39条、40条の委任の範囲に含まれると解するのが、法の趣旨からするあるべき法解釈である。

第4 指針類の不合理性と指針類の不十分な到達すら反映しなかった経済産業大臣の権限行使

1 経済産業大臣に求められる規制権限行使の在り方

経済産業大臣は、運転中の原子力発電所の原子炉について、電気事業法の委任に基づき安全規制の権限を行使する。

経済産業大臣の権限行使は、原子力安全委員会からは独立してなされるものであるが、専門技術的な判断であり、原子力安全委員会の策定する指針類や決定を尊重してなされることが当然に予定されている。したがって、経済産業大臣が依拠すべき指針類に不合理な点があれば、原子力安全委員会の判断過程の不合理を引継ぎ、経済産業大臣の権限行使も不合理なものとなる。また、不十分であっても指針類が一定の知見や技術の進展を前提として安全性を要求しているにもかかわらず、既設の原子炉について指針類の要求する安全性を充たすよう規制権限を行使しない場合には、やはり経済産業大臣の権限行使は不合理なものとなる。

こうした経済産業大臣の規制権限の行使は、専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされるものであり、原子力のもつ異質の危険性ゆえに、施設外への放射性物質の拡散等による「災害が万が一にも起こらないようにする」（伊方原発訴訟最判）ことを前提とすること、そのため「不断に進歩、発展している」「最新の科学技術水準への即応性の観点」から行われるべきものであることが

確認されなければならない。以下、このような視点から、指針類の合理性と指針類を前提とした経済産業大臣の権限行使の合理性を検討する。

2 指針類の改訂は知見の進展を反映せず著しく不合理

(1) 設計基準事象としての津波対策の不合理性

ア 1970年安全設計審査指針は米国からの輸入品

原子力委員会が1970（昭和45）年に定めた安全設計審査指針は、米国原子力委員会が当時すでに発表していた「原子力発電所一般設計指針（General Design Criteria for Nuclear Power Plants）」等を「参考として策定されたもの」であり、原子力安全委員会が「当時我が国独自の見解等はあまり盛り込む必要がなかった」と認めるとおり、米国の基準をそのまま日本の基準としたものである（甲A124号証 昭和60年原子力安全年報「第2節 安全審査指針類整備の歴史」）。しかし、米国の原子力発電所の多くは、河川の水流を冷却材として利用することから川沿いに立地しており、日本のように海水を冷却材とするために海沿いに立地しているわけではない。被告国が、津波を含む自然現象に対する原子炉の安全規制の基準として強調する1970（昭和45）年指針は、日本とは異なる立地環境の米国の原子力発電所に適用される指針を日本でも通用するものとして無批判に持ち込んだものである。

安全設計審査指針はその後、1977（昭和52）年と1990（平成2）年に改訂され、以後は微修正が施されたにとどまる。2001（平成13）年の一部改訂も、国際放射線防護委員会（ICRP）による線量当量限度に関する1990年勧告を受け入れるに伴い、実効線量などの用語を整理したに過ぎない（原告ら準備書面（11），36～37頁）。

イ 安全設計審査指針「自然現象に対する設計上の考慮」の改訂経緯

安全設計審査指針の「自然現象に対する設計上の考慮」は、1977年指針で地震とそれ以外とが区別され、次のように定められた。

「指針2 自然現象に対する設計上の考慮

1 安全上重要な構造物、系統および機器は、地震により機能の喪失や破損を起こした場合の安全上の影響を考慮して、重要度により耐震設計上の区分がなされるとともに、敷地および周辺地域における過去の記録、現地調査等を参照して、最も適切と考えられる設計地震動に十分耐える設計であること。

2 安全上重要な構築物、系統および機器は、地震以外の自然現象に対して、寿命期間を通じてそれらの安全機能を失うことなく、自然現象の影響に耐えるように、敷地および周辺地域において過去の記録、現地調査等を参照して予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる自然力およびこれに事故荷重を適切に加えた力を考慮した設計であること。」

この指針2は、1990（平成2）年指針においては次のように規定された。

「指針2 自然現象に対する設計上の考慮

1. 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。

2. 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。」

1990（平成2）年指針における規定内容に目立った変更はなく、1978年に耐震設計審査指針が策定されたのを受けて、「適切と考えられる設計用地震

力に十分耐えられる設計」については、同指針によるべきものとされたことが特筆される程度である（指針2の解説）。

したがって、1977（昭和52）年指針の指針2は、本件事故当時まで、基本的に変更されずにきたものといえる。

ウ 安全設計審査指針における地震と津波の扱いの不合理な差異

(ア) この指針2、1項については、「最も適切と考えられる設計地震力に十分耐えられる設計」が耐震設計審査指針によるものとされており、後記（イ）で述べる。

同2項に関して、『「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。』とされ、地震随伴事象である津波に対する安全性は、地震とは区別して安全設計審査指針に基づき判断するものとされる。また、『「自然現象のうち最も苛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苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるものをいう。』とされるものの、規定の文言は抽象的なものである。たとえば、耐震設計審査指針に言う「基準地震動」のように、耐津波設計における基準となるべき津波を想定するものとはなっていないし、「過去の記録」を前提とすることからすれば、文献記録が存在するのはせいぜい数百年の話であるから、先史時代に発生した地震に基づく津波については想定しないこととしたものと考えざるを得ない。

(イ) ところで、2006（平成18）年9月に策定された耐震設計審査指針（以下「新耐震設計審査指針」という。）は、「地震随伴事象に対する考慮」を規定し、地震による崩壊等と並んで、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。」とし、地震対策に関連して津波対策を要求した（新耐震設計審査指針「8. 地震随伴事象に対する考慮」）。したがって、新耐震設計審査指針を前提とすれば、安全設計審査指針における「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」については、地震について耐震設計審査指針によるべきものとしたのと同様に、津波に対する安全性についても、新耐震設計審査指針の考え方を前提としたものとすべきであった。しかし、新耐震設計審査指針が策定されても安全設計審査指針の改訂は行われず、津波対策は依然として1990（平成2）年指針2，2項に規定されるにとどまり、津波対策を地震対策と一体のものとして、地震並みの対策をとるべきものと捉えることはなかった。

エ 新耐震設計審査指針の策定とその問題点

(ア) 新耐震設計審査指針の策定

2006（平成18）年に策定された新耐震設計審査指針は、その基本方針として、「耐震設計上重要な施設は、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動による地震力に対して、その安全機能が損なわれないように設計されなければならない。」と規定し（新耐震設計審査指針の「3. 基本方針」）、想定すべき地震動として基準地震動 S_s を設定した。

また、新耐震設計審査指針は、想定を超える地震によってもたらされる「残余のリスク」を認め、次のように規定する。すなわち、「地震学的見地からは、上記（1）のように策定された地震動を上回る強さの地震動が生起する可能性は否定できない。このことは、耐震設計用の地震動の策定において、『残余のリスク』

（策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が拡散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすこと）のリスク）が存在することを意味する。したがって、施設の設計に当たっては、策定された地震動を上回る地震動が生起する可能性に対して適切な考慮を払い、基本設計の段階のみならず、それ以降の段階も含めて、この『残

余のリスク』の存在を十分認識しつつ、それを合理的に実行可能な限り小さくするための努力が払われるべきである。」。

そして、もう一つの変更点として上げられるのが、「地震随件事象に対する考慮」の規定である。

(イ) 新耐震設計審査指針の問題点

新耐震設計審査指針は、基準地震動を超える地震の頻発を無視した地震動の設定であり、基準地震動を超える地震についての「残余のリスク」への対処を事業者の自主性に委ね努力義務にとどめるなど、耐震安全性の点においていくつかの問題点がある。そして、津波に関しては、①耐震性の対策との整合性がとれていない、②原告ら準備書面（10）で述べたような、指針策定前までの知見の蓄積を反映しないものであるという問題点を含んでいた。

(ウ) 地震対策との整合性がとれていない

準備書面（11）でも述べたとおり、まず、①の点については、基準地震動 S_s が地震対策として不十分であることから、地震随件事象である津波の対策としても不十分と言わざるを得ない。また、「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」（地震動に関する「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切なもの」と同様の表現である。）を考慮すべきとしながら、基準地震動について定める一方で、「基準津波」というべき設計上考慮すべき津波に関する規定がない。さらに、「基準津波」を策定していないこととも関連して、基準とすべき津波を超える津波が襲来するという「残余のリスク」を考慮すべきことが明記されていない。

被告国は、地震対策としては、当時得られていた知見を一定程度反映させて新耐震設計審査指針を策定し、13～12万年前まで遡った活断層の評価をするものとし、基準地震動を上回る地震動による「残余のリスク」の存在についても考慮すべきものとしながら、津波に関しては1970年代の規定に基づき「過去の

記録」(安全設計審査指針2, 2項)を前提とした対策で可としたものといえる。

「過去の記録」が残っているのは、せいぜい過去数百年のことである。しかし、一方で、原告ら準備書面(10)で述べたとおり、津波に関する知見は、1990年代以降、飛躍的に集積が進んでいた。2002(平成14)年の「推進本部・長期評価」は、地震学の進展や過去に起こった地震・津波の分析を踏まえて、日本海溝付近の領域のどこにおいても津波地震の発生の可能性があることを明らかにしていた。そして、この前提に立って後に被告東京電力が行った「試算」によれば、福島第一原子力発電所において津波水位O. P. +10mを超える津波が予測された。これらは、決して「過去の記録」のみに基づく予測ではなく、地震学的見地からの知見に基づくものである。津波対策としては、「過去の記録」に基づくものだけでは不十分であることが明らかになっていた。地震随件事象である津波対策についても、「過去の記録」上明らかな津波にとどまらない対策が求められていたにもかかわらず、新耐震設計審査指針は、地震対策との整合性を欠くものとなっていた。

(エ) 指針策定前までの知見の蓄積を反映しないものである

次に、②の点については、福島第一原子力発電所においてO. P. +10mの津波が襲来し、その場合には全交流電源喪失が予見されていたにもかかわらず、そのような事故を未然に防止するための具体的措置は明記されていない。

被告国は、少なくとも福島第一原子力発電所において、O. P. +10mの津波を予見し、そのような津波が襲来した場合には電源機能の喪失という事態を予見していた以上、こうした事態を回避するだけの具体的な津波対策をとることが求められていた。ところが、新耐震設計審査指針において、このように原発敷地に襲来する可能性のある津波に関する具体的な対策は、なんら指示されていない。

オ 「過去の記録」の範囲内でしか津波対策を行わないことの問題点

(ア) バックチェックルールは津波評価技術と酷似

被告国の「過去の記録」に基づく津波対策で可とする姿勢は、新耐震設計審査指針策定後のバックチェック指示において顕著に現れている。

原子力安全・保安院は、2006（平成18）年9月20日、「新耐震設計審査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」（甲A125号証、以下「バックチェックルール」という。）を策定し、被告東京電力を含む各電力会社等に対して、稼働中及び建設中の原子炉施設について耐震バックチェックの実施と実施計画の作成を求めた。

このバックチェックルールにおける津波の評価方法は、既往の津波の発生状況、活断層の分布状況、最新の知見等を考慮して、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のある津波を想定すべきものとし、一応「最新の知見」を考慮するものとされている。しかし一方で、「痕跡高の記録が残されている既往の津波について数値シミュレーションを行ったうえで」、「想定津波の断層モデルに係る不確定性を合理的な範囲で考慮したパラメータスタディーを行い」、「これに潮位を考慮したものを設計津波水位とする」等と、「土木学会の津波評価技術の内容と酷似したものとなって」いた（甲A2号証 政府事故調・中間報告388～389頁）。

(イ) 津波評価技術に依拠したバックチェックルールは不合理である

被告国が、本件訴訟において原子力発電所についての津波評価の「唯一の基準」と主張する「津波評価技術」の評価方法は、「概ね信頼性があると判断される痕跡高記録が残されている津波」を評価対象として選定することから始まるものである。例えば、東北・関東について江戸時代初期の大津波として知られる慶長津波までの約400年以内のものが対象とされているのみである。仮にそのような文献記録が残っていない古い時代により巨大な津波が発生していたとしても、そのようなものは評価対象として取り上げられない（甲A2号証 政府事故調・中間報告377頁、甲B18号証 柳田・文芸春秋2012年5月号、306頁）。

しかも、「津波評価技術」は「物を造る」という工学の立場から、そこで想定されている以上の津波は来ないという前提で作成されたものである（前掲甲B18306～307頁）（以上につき、準備書面（10）39頁）。「津波評価技術」は、そもそもその評価対象が「過去の記録」があるものに限定されており、この範囲を超えるものについては検討対象とすらないものである。被告国が津波評価技術に全面的に依拠したバックチェックルールを策定したことは、想定すべき津波を「過去の記録」があるものに限定していない新耐震設計審査指針の文言にすら反するものであり、極めて不合理であると言わなければならない。

（2）シビアアクシデント対策としての全交流電源喪失対策の不合理性

ア 1970年代の水準でとどまる被告国の安全規制の考え方

被告国は、原子炉の安全設計についての基本的な考え方は、1970（昭和45）年安全設計審査指針を挙げるにとどまる（被告国第2準備書面89頁）。そして被告国によれば、「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」が設計の基本的な考え方であるというのである。

イ 安全規制の思想に関する国内外における進展

原告ら準備書面（11）で述べたとおり、原子炉の安全規制に関する考え方は急速な進展を遂げている。安全を科学的にとらえ、事故は起こり得るものだという前提で事故のシナリオを描いたのが、設計基準事象に基づく安全設計であった。しかし、やがて設計基準事象に基づく安全確保だけでは限界があることが明らかとなった。設計基準事象の範囲を超える要因により、炉心の損傷といった深刻な事態に至る状態をシビアアクシデントと呼び、これに対する対策が求められるに至った。

このシビアアクシデント対策の一つが、全交流電源喪失事象に対する対策であった。その重要性は、原子力安全委員会も認識しており、1980年代後半から90年代初頭にかけて、各種ワーキンググループに全交流電源喪失事象について

の調査・検討を行わせ、米国の全交流電源喪失事象に対する規制内容、諸外国の原子力発電所において長時間の全交流電源喪失事象が起きている事例があること、全交流電源喪失事象の要因が外部事象である事例が存在すること、シビアアクシデント対策として全交流電源喪失対策をとる必要があること、自然現象による全交流電源喪失をもたらす可能性として地震・津波等の外的事象対策を講ずる必要性を認識するに至っていた（以上につき、原告ら準備書面（11）75～77頁）。

このように、日本における原子力発電所の運転開始以後、原子炉の安全規制のあり方は、国際的に大きく変化し、これを受けて国内での検討も行われてきた。繰り返し述べるが、シビアアクシデント対策が具体的に国際的な検討対象となったのは、1980年代以降のことである。1990年前後には、日本においても全交流電源喪失事象に関する調査・検討が行われていた。いずれにしても、被告国が津波を含む自然現象に対する原子炉の安全規制の基準として主張してはばからない1970（昭和45）年指針の策定より、はるかに後の時代の知見である。

ウ 安全設計審査指針「電源喪失に対する設計上の考慮」の改訂経緯

1977（昭和52）年指針で盛り込まれた指針9「電源喪失に対する設計上の考慮」は、次のように規定していた。

「原子力発電所は、短時間の全動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること。ただし、高度の信頼度が期待できる電源設備の機能喪失を同時に考慮する必要はない。」

またその「解説」は、「長期間にわたる電源喪失は、送電系統の復旧または非常用ディーゼル発電機の修復が期待できるので考慮する必要はない。」とする。

1990（平成2）年指針においては、同様の規定は指針27となったが、指針自体の内容に変更はなく、「解説」にも特段の変更はない。

そして、原子力安全委員会によれば、1977（昭和52）年以降、原子炉施

設の安全審査においては、上記指針中の「短時間」とは、「30分以下のことでありと共通的に解釈する慣行がとられてきた」とされる（甲A2号証 政府事故調・中間報告413頁）。

エ 安全設計審査指針の問題点

ところで、前記イのとおり、シビアアクシデント対策に関して国際的にその必要性が認識されるに至ったのは、1979（昭和54）年のスリーマイル島原発事故以降のことである。全交流電源喪失について日本で検討が行われたのは、1990年前後のことである。にもかかわらず、電源喪失事象に関する指針27は、1977（昭和52）年指針の規定のまま維持された。原子炉の安全思想の発展として全交流電源喪失事故を含むシビアアクシデント対策の必要性が国際的にも国内的にも認識されていたにもかかわらず、安全設計審査指針の電源喪失に関する規定は、改訂されることがなかった。被告国の原子炉の安全規制の考え方は、依然として1970年代の水準で足りるとするもので、シビアアクシデント対策をそもそも安全規制として指針に位置づけることをしてこなかったのである。

3 経産大臣の省令制定権限は指針類の不合理性を引き継いでいる

(1) 技術基準省令と指針類の関係

ア 原子炉の安全規制における技術基準省令と指針類の位置付け

原子炉の安全規制の概要については、すでに準備書面（11）13頁以下で詳しく述べたところである。原子炉等規制法により、原子力発電所の原子炉については、設計から建設、運転、停止に至るすべての段階において経済産業省が規制行政庁となっている。ただし、経済産業大臣の規制の根拠法令は、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となり、この規制項目は電気事業法の規制となっている（準備書面（11）14～15頁）。

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

原子炉等規制法73条は、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つの規制項目を適用除外とし、これに相当する電気事業法の規制を適用するものとしている。そして、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、これに基づき、技術基準を定める経済産業省令として、実用発電用原子炉に関しては、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」（昭和40年6月15日通商産業省令62号、以下単に「技術基準省令62号」という。）が制定されている。

イ 指針類は技術基準省令に反映される必要がある

上記のとおり、指針類と技術基準省令62号とは、根拠法令も策定者も異なる。しかし、電気事業法に基づき運転中の原子力発電所原子炉の安全規制をするための基準を定める省令制定権限を有する経産大臣は、この権限を行使するに当たって、原子力発電所を単に発電用施設としてその安全規制を施せば足りるものではなく、当然ながら、原子力基本法及び原子炉等規制法の趣旨に沿うものであることが求められる。したがって、前記1で述べたとおり、経済産業大臣が電気事業法の委任に基づき安全規制をするに当たっては、原子力安全委員会の策定する指針類や決定を尊重してなされることになるのであり、指針類の内容は、当然に技術基準省令に反映させるべきものである。

ウ 原子力安全・保安院は、技術基準省令と指針類との結びつきを明示している。現に被告国は、技術基準省令62号について、指針類の安全規制の内容を取り込むものであることを明らかにしている。原子力安全・保安院及び原子力安全基盤機構は、「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」（以下「保安院解釈・解説」という。）を策定している（甲A6号証）。「解釈」では、たとえば耐震性に関する第5条2項に関して、「原子力安全委員会『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（昭和53年9月策定、昭和56年7月一部改訂）』（以下、耐震設計審査指針）に適合すること。」などと記され、これに対応する「解説」では、「第5条は、安全設計審査指針の『指針2 自然現象に対する設計上の考慮』（第1項）及び発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針に対応する。」とされている（準備書面（11）56頁）。

このように、技術基準省令62号は、その抽象的な文言の意味内容として「解釈」が施されており、原子力安全・保安院によれば、指針類に適合することがすなわち技術基準省令62号を充たすことになるというのである。さらにその「解説」は、「解釈」で指摘した指針類の具体的規定を指摘するものとなっている。技術基準省令62号の規定のうち、少なくとも「保安院解釈・解説」によって指針類との結びつきが示されているものは、被告国においても技術基準省令62号による安全規制と指針類による安全規制とが直結すべき関係にあることを示しているものといえる。

エ 被告国も指針類と技術基準省令62号の結びつきを認めている

なお、この点については、被告国第6準備書面において、耐震設計審査指針が最新の科学的・技術的知見に基づいて改訂された場合には、それと整合的に解すべき技術基準省令62号の当該規定は、改訂後の指針の規定に沿った解釈がされなければならない、改訂後の指針の規定と技術基準省令62号の規定が矛盾、抵触する場合には、技術基準省令62号の当該規定を改訂する必要が生じるとしているとおおり、被告国も認めるところである（同書面56頁）。

(2) 津波に関する知見は十分反映されていない

2002（平成14）年当時の技術基準省令62号第4条1項（防護施設の措置等）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、津波に対する安全性を確保するための措置をとるべきことを要求している。ただし、規定そのものは、きわめて抽象的であり、原子炉の具体的な安全規制において指導性のあるものではない。

第4条1項の「解釈」は、「第4条に規定する『適切な措置を講じなければならない』とは、供用中における運転管理等の運用上の措置を含む。」などとするだけで、指針類との結びつきを明示していない。しかし、「解説」においては、「第4条は、第5条で定める耐震性の要求を除き、想定される自然災害又は外部からの人為的災害により原子炉の安全性を損なうおそれのある場合に、適切な措置を講ずることを求めたものである。」とし、「関連安全設計審査指針」として「指針2 自然現象に対する設計上の考慮」を挙げている。第4条1項は、安全設計審査指針の指針2と結びつけられた規定である。

1990（平成2）年安全設計審査指針の指針2は、「『自然現象のうち最も苛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苛酷なものであって、かつ、統計的に妥当とみなされるものをいう。」という抽象的な規定である。また、先にも述べたとおり、「過去の記録」を前提とすることからすれば、文献記録が存在するのはせいぜい数百年前までの話であるから、先史時代に発生した地震による津波については想定しないものとしたと考えざるを得ない。そして、津波を地震随伴事象として位置づけた新耐震設計審査指針の考え方からすれば、少なくとも新耐震設計審査指針が策定された2006（平成18）年9月以降は、津波対策は新

耐震設計審査指針の考え方にに基づき行われるべきであるが、安全設計審査指針はそのような規定になっていない。安全設計審査指針の指針2との結びつきのみを記載した「解説」は、少なくとも2006（平成18）年9月以降もそのままにする合理的理由がない。

以上のとおり、技術基準省令62号第4条1項は、指針2の誤りをそのまま引継ぎ、津波に対する対策が必要であるという新耐震設計審査指針の考え方を取り込まず、したがって、進展した津波の知見に基づく安全規制を要求しないこととなったものである。

(3) 全交流電源喪失を考慮しないのは安全設計審査指針27の影響

2006（平成18）年に改正された技術基準省令62号第33条第5項は、「5 原子力発電所には、短時間の全交流動力電源喪失時においても原子炉を安全に停止し、かつ、停止後に冷却するための設備が動作することができるよう必要な容量を有する蓄電池等を施設しなければならない。」とし、合わせて第16条5号は、「五 原子炉停止時（短時間の全交流動力電源喪失時を含む。）に原子炉圧力容器内において発生した残留熱を除去することができる設備」という規定を新設した（原告ら準備書面（11），59頁）。

第33条第5項については、「解釈」は付されていない。ただし、「解説」においては、「4 第5項は、安全設計審査指針 指針27（電源喪失に対する設計上の考慮）に対応し、全交流動力電源喪失を想定した場合の対策を明確にするため、当該指針における要求を満たすような蓄電池等の設置を求める規定を明記している。（安全設計審査指針の要求内容の技術基準への反映）」「5 第5項で規定する蓄電池は、第16条第5号の前項流動動力電源喪失時の原子炉停止、冷却を確保するために必要な非常用電源」であるなどとされている。

しかし、ここで引用されている安全設計審査指針は、1990（平成2）年指針のことである。先に述べたとおり、1990（平成2）年指針27や、それと内容を同じくする1977（昭和52）年指針9の内容は、地震及びこれに随伴

する津波による被害を前提とするものとなっておらず、また、シビアアクシデントに関して国際的に必要性が認識されたのは1980年代以降のことであるが、1990（平成2）年指針にその考え方は反映されていない。シビアアクシデント対策を意識した安全規制のための指針ではない。

以上のとおり、技術基準省令62号第33条5項及び第16条第5号は、指針27の誤りをそのまま引継ぎ、漫然と「短時間の全交流電源喪失時」のみを考慮すれば足りるとしたもので、シビアアクシデント対策の必要性を前提としないものである。しかも指針27は、1977（昭和52）年の指針9をほぼそのまま引き継いだものであるから、これを参照する技術基準省令62号は、1970年代の安全設計思想に基づく規制しか施さないものということになる。原発の安全規制に関する思想の進展をなんら踏まえないものと言わざるを得ない。

前記第3でも述べたとおり、本件事故後の2011（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。ここに至り、津波に起因するシビアアクシデント対策が省令による規制の対象とされたのであるが、前記のような津波に関する知見の進展を前提とすれば、本件事故前においても5条の2のような規定を設けることは可能であり、また必要とされていたものといえる。しかし実際には、本件事故前に5条の2が設けられることはなかった。それは、指針27が「短時間の全交流電源喪失時」のみを考慮すれば足りるとしていたからにほかならない。

4 不十分な指針すら遡及適用しなかった

(1) 被告国の主張

被告国は、原子力安全委員会が2006（平成18）年9月19日、耐震設計審査指針を改訂したこと、その中で津波対策の必要性を明確化したことを指摘したうえで、「上記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ったが、保安院は、同月20日、上記改訂指針を受け、被告東電を含む原子力事業者に対し、既設の発電用原子炉施設等について、改訂された耐震設計審査指針に照らして耐震安全性の評価を実施し、報告するよう指示した（耐震バックチェック）。改訂指針を適用して評価することにより、既設の原子炉施設（福島第一発電所を含む）においても、原子力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か、行政指導として、改めて検討することを求めたものである。」と主張する（被告国第2準備書面105～106頁）。

(2) 被告国の主張に対する反論

ア 新耐震設計審査指針策定を待たずに行われた技術基準省令の改訂

2006（平成18）年9月19日に決定された新耐震設計審査指針は、原子力安全基準専門部会内に設置された耐震指針検討分科会において、2001（平成13）年から旧指針の改訂が検討されたものである。改訂作業は、当初3年の予定であったが、大幅に遅れた。

経済産業省は、当然ながら耐震指針分科会における検討経過を正確に把握し、耐震性とは別に津波対策の必要性についても議論され、指針に盛りこまれる予定であることを十分に承知しながら、新耐震設計審査指針の策定に先だって、2006（平成18）年1月1日付けで技術基準省令62号を改正した。

この改正においては、津波対策に関する独自の規定を設けなかった。従来の技術基準省令62号4条1項が「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。」

(下線は引用者)と規定していたのに対し、改正技術基準省令の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、津波又は高潮、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。」と規定した。新たに「想定される」という文言が加えられたものであった。

イ 新耐震設計審査指針の規制水準を福島第一原子力発電所1～4号機に適用しない

津波対策の必要性を明確化した新耐震設計審査指針が策定されても、経済産業大臣は、これを受けた技術基準省令62号の改正を行わなかった。

そのため、既設原子炉における津波対策は、新たに文言が加わった「想定される津波」の範囲内でしか法規制をしないこととなった。そもそも福島第一原子力発電所においては、1970(昭和45)年策定の安全設計審査指針が適用されたのは4号機以降であり、1～3号機の設置許可段階では、耐震設計審査指針のみならず、安全設計審査指針も適用されていない。被告国は、地震及びこれに随伴する津波の発生可能性に関する知見の進展を踏まえて津波対策の必要性を新耐震設計審査指針として明確化しながら、福島第一原子力発電所4号機については40年も前の津波に対する法規制基準しか適用せず、1～3号機については津波に関する法規制の基準がまったく存在しないという状態を放置してきたのである。

ウ バックチェックルールにバックフィットの具体的期限の指定なし

被告国は、行政指導をしたという。これは、前述のとおり、原子力安全・保安院が、新耐震設計審査指針策定の翌日である2006（平成18）年9月20日、「新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について」を通達していること指す。これは、いわゆるバックチェックルールを定めたものである。このバックチェックは、法的規制ではなく、行政指導として検討を求めたにすぎない。しかも当該通達においては、耐震安全性評価の実施に先立ち、期間等を示した「実施計画書」を作成して報告することを求めているものの、バックチェックをいつまでに完了するかについては具体的な指示がない。まして、バックチェックを踏まえたバックフィットをいつまでに実現させるかを具体的に指示するものではなかった。

結局、その対応は電力事業者任せである。稼働率を高め利潤を追求することを優先する電力事業者の対応は鈍く緩慢で、バックチェック自体が滞る結果となった。すなわち、被告東京電力は、2009（平成21）年6月19日、原子力安全・保安院に対し、福島第一原子力発電所1～4号機及び6号機についての耐震安全性評価結果の中間報告を提出したが、そこでは地震随件事象である津波に関する安全性評価はなされず、最終報告書でされることとなっていた。被告国も認めるとおり、原子力安全・保安院は、新耐震設計審査指針が策定されてから4年半が経過した2011（平成23）年3月7にも、被告東京電力に対して、「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有様であった。新耐震設計審査指針は、「原子炉施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波」を想定し、それによって施設の安全機能に重大な影響が生じることがないように要求するものである。ところが、4年半かかってもなおバックチェックすら最終報告が出ていない一方、安全性が確認できない福島第一原子力発電所の運転を容認していたの

では、いつ発生するかわからない「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」に耐えることはできなくなってしまう。現に被告東京電力は、最終報告書の提出を新耐震設計審査指針の策定から10年も後の「平成28年1月」と予定していたのであり（甲A1号証70頁）、これを踏まえたバックフィットがいつ完了するかについてはなんらの見通しもなかった。

エ 被告国の通達に実効的な規制効果はなかった

福島第一原子力発電所において、浸水高約10メートルの津波防護の対策をとるためには、一定期間原子炉を停止し、対策工事をする必要がある。営利企業である被告東京電力は、対策工事費の負担増となったり、稼働停止により利潤が低下したりすることを嫌悪し、対策をサボタージュすることは当然想定される。被告東京電力が数々の事故隠しを繰り返してきた前歴をみても安全に対する基本姿勢は到底信用できるものではない。

このような利害構造のもとで、被告国が出した「通達」は、実効的な規制効果をもたなかった。これは行政指導の本質的な限界である。

この点について、泉南アスベスト事件第2陣の高裁判決（大阪高裁2011〔平成23〕年12月25日）は、労働大臣が実際に講じた当該措置（行政指導）の具体的内容も違法性判断に当たって考慮要素の一つとなることは当然であるとしつつ、「労働大臣が実際に講じた規制措置の具体的内容を考慮するに当たっては、当該措置の実効性、すなわち、当該措置の内容やその手法が労働者の被害防止のために十分な規制効果を上げ得るものであるか、また、実際に十分な規制効果を上げたかも考慮されなければならず、その規制措置が行政指導の場合には、「行政指導が相手方の任意の協力と同意を得て行われる行政作用であり、行政機関は相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取り扱いをしてはならないとされていること（行政手続法32条2項参照）に照らして、罰則によって実効性を担保した省令による規制に比べて、規制措置としての実効性に大きな違いがあることは否定できない」ので、「規制権限不行使が問題となる省

令の内容と同様の規制を行政指導によって行っていたというだけでは、省令による規制を行わなかったことにつき当然に違法性がないとはいえない」と判示していたところであり、またその上告審である最判2014（平成26）年10月9日は、局所排気装置の設置に関して、「労働大臣は、昭和33年頃以降、石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務づけを行って局所排気装置の普及を図るべきであった」（傍点引用者）としていることは、本件においても十分に参考にされるべき判断である。

(3) バックフィット（遡及効）しなかった怠り

前記2（1）エのとおり、新耐震設計審査指針はそれ自体が不十分な規定であり、地震・津波の発生可能性に関するめざましい知見の進展と集積に適切に対応しない不合理なものであった。しかし、経済産業大臣は、その不十分な指針についてすら、安全規制における法的規制に取り込まず、原子力事業者にバックフィットを求めることなく、事業者任せの対応にしていたのである。

第5 敷地高を超える津波防護措置を規制することは経済産業大臣の権限の範囲内にあること（同準備書面第7に対する反論）

1 被告国の主張

被告国は、第6準備書面第7において、次の理由を挙げて、平成24年法第47号による改正で炉規法43条の3の23第1項が制定される前においては、我が国の法制度上、設置許可を受けている発電用原子炉施設については、経済産業大臣は、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を是正するために省令62号に新たな規定を設けて、技術基準適合命令を発令する権限を有していなかった、と主張する。すなわち、

第1に、炉規法による原子炉の設置、運転等に関する安全規制の体系は、原子炉の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に対

応して規制手段を介在させ、一連の規制手続きを通じて安全の確保を図るとい
う段階的安全規制の方法を採用している。原子炉設置許可処分の段階において
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事項の妥当
性が判断され、これを前提として、設計及び工事の方法の認可から施設定期検
査までの後段規制において、詳細設計の妥当性が審査される。後段規制の段階
では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥
当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分の段階では、基本設計ないし
基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細
設計の妥当性等を審査する仕組みはとられていない（最高裁平成4年10月2
9日第一小法廷判決・民集46巻7号1174ページ。伊方原発訴訟最判）。

第2に、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、・・・基本設計な
いし基本的設計方針の安全性に関わる事項が妥当なものであることを前提と
した上で、実用発電用原子炉施設に係る事業用電気工作物の具体の部材・設備
につき、使用開始後の周囲の環境の変化又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場合に、これを技術基準に適合させる目的でされ
るものである。したがって、仮にその時点で基本設計ないし基本的設計方針に
係る事項について疑義が生じた場合であっても、電気事業法40条に基づく技
術基準適合命令によってそれを是正するという法的仕組みになっていないた
め、これを同命令によって規制することができない。

第3に、基本設計に係る法規制である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
制度は、平成24年炉規法改正により導入された（平成24年改正後の炉規法
43条の3の23第1項）。したがって、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
る制度がなかった同改正前においては、我が国の法制度上、設置許可を受けて
いる発電用原子炉施設については、その後に改正された原子炉設置許可基準を

適用して規制することはできなかった。

そして、被告国は、原告らが省令62号に新たに規定することを求めている事項は、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるので、経済産業大臣は、省令62号に定める権限を有していなかった、と主張する。

2 原告らの主張

(1) 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。

(2) 規制の目的・趣旨は「災害の防止」

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りる技術的能力があること。」(同条1項3号)、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。

伊方原発訴訟最判も、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」(下線・引用者)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。

(3) 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。

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らせることにある。

(4) 被告国の主張は、伊方原発訴訟最判を誤用したもの

ア 被告国の主張

被告国は、伊方原発訴訟最判を引いたうえで、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。

イ 原告らの主張

(ア) 伊方原発訴訟最判の判示したこと

伊方原発訴訟は、原子力発電所の設置許可処分の取消訴訟である。同事件の原告はこの許可処分の違法性審査において、原子力発電所の安全性は、核燃料サイクルの全体にわたって実証されなければその確保は十分とはいえず、原子炉の設置許可に際し原子力発電所の全過程の安全性を審査すべきである、と主張した。

この主張に対し、最高裁判決は、結論として、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、とした。同判決は、その理由として、次の2点を指摘した。すなわち、

第1に「規制法は、その規制の対象を、製錬事業（第二章）、加工事業（第三章）、原子炉の設置、運転等（第四章）、再処理事業（第五章）、核燃料物質等の使用等（第六章）、国際規制物質の使用（第六章の二）に分け、それぞれにつき内閣総理大臣の指定、許可、認可等を受けるべきものとしているのであるから、第四章所定の原子炉の設置、運転等に係る規制は、専ら原子炉設置の許可等の同章所定の事項をその対象とするものであって、他の各章において規制することとされている事項までをその対象とするものではないことは明らかである。」

第2に「規制法四章の原子炉の設置、運転等に関する規制の内容をみると、原子炉の設置の許可、変更の許可（二三条ないし二六条の二）のほか、設計及び工事方法の認可（二七条）、使用前検査（二八条）、保安規定の認可（三七条）、定期検査（二九条）、原子炉の解体の届出（三八条）等の各規制が定められており、これらの規制が段階的に行われることとされている。・・・したがって、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（二七条）の段

階では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るべきである。」

(イ) 段階的安全規制の趣旨は「災害の防止」を徹底するところにあること

被告国は、同最高裁判決の第2の判示部分をとらえて、後段規制の段階では、それに先立つ基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項の妥当性等は審査されず、また、原子炉設置許可処分の段階では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみがその安全審査の対象とされ、詳細設計の妥当性等を審査する仕組みはとられていない、と主張するが、これは、牽強附会の主張であり、誤りである。

同最高裁判決は、設置許可の取消訴訟における審査の対象に関する判示である。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、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、運転段階の原子炉施設の安全性審査の際に、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。

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。設置許可段階における安全審査の対象事項は、安全性の確保のために後段規制においても意味を持つものであることが当然の前提である。したがって、その後の科学技術的知見の進展によって従前の安全基準では不十分であることが明らかとなった場合には、運転段階においても、設置許可段階の審査対象事項であってもこれに応じた是正が必要となるものというべきである。

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、法の趣旨に反する主張である。

(5) 運転中の原子炉の安全確保を規制する法の趣旨

ア 規制法の明文規定

運転中の原子炉の安全性の確保のために行政庁が規制する制度として、原子炉等規制法は、主務省令で定めるところによる原子炉設置者に対する定期検査の義務づけ（29条）、主務省令で定めるところによる原子炉施設の保全、原子炉の運転等について保全のために必要な措置をとらせることの義務づけ（35条）、違反に対する施設の使用の停止等の処分（36条）、主務省令に定める水準を満たす保安規定の策定（37条）を規定している。

運転中の原子力発電所の安全性確保のために経済産業大臣が規制する制度として、上述の原子炉等規制法35条、36条、37条に加えて、電気事業法39条（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ことの維持）、同法40条（技術基準適合命令）、46条（経済産業省令に定めるところによる定期検査）が規定されている。

これらの規定が主務大臣である経済産業大臣に権限を委任した趣旨は、原子炉の設置許可段階と同じく、万が一にも原子炉による災害を起こさないようにするためである。

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。

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。

イ 安全審査指針類と技術基準との整合性について

「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。

前記第4、3で述べたとおり、技術基準省令による安全規制と指針類による安全規制とは整合的でなければならない。被告国もまた、第6準備書面55～56頁において、「技術基準を定めた省令62号は、原子炉施設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原子力安全委員会が定めた指針を前提として、原子炉施設の詳細設計に係る審査基準を定めたものであるから、技術基準の内容は、上記各指針と整合的に解されるべきものである。」としているところである。

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。

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。

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」（甲A126号証）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A119号証）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。

(6) バックフィットの権限

数十年にわたって稼働する原子力発電所に対し、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最新の科学技術的知見に即応した安全確保をすることが必要な場合に、経済産業大臣が新しい規制基準を制定してそれを既設原子力発電所にも適用することは、それが被告国のいうところの基本設計ないし基本的設計方針に係る事項であろうとも、電気事業法が経済産業大臣に委任した権限の範囲に含まれると解するのが、あるべき法の解釈である。このような解釈を禁ずる規定はない。

被告国は、2012（平成24）年改正炉規法を持ち出して、基本設計に係る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は、この改正により導入されたと主張する。同法43条の3の23第1項に「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項四号の基準（引用者注、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）に適合していないと認めるとき、・・・その発電用原子炉設置者に対し、当該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を命ずることができる。」（下線・引用者）と定め、この下線部分が改正前の

法律で明文規定として存在しなかったこと、を理由とするようである。

たしかに従前はこの明文規定は存在しなかったが、そのことから、規制行政庁に権限がなかったということにはならない。

規制がどこまで許されるかは、規制法が経済産業大臣に委任した趣旨に照らして、規制する必要性と規制を受ける電気事業者の法的安定性の調整によって決まることである。この点では、被規制者である電気事業者からみても、もともと国の包括的関与なしには原子力発電所の事業が成り立たないことを承認して、受容不能なリスクをかかえる原子力発電所の事業を引き受けているのであるから、最新の科学技術的知見に基づく、炉心損傷に到る事象の可能性として見込まれるリスクに相応する安全規制を受けることに伴う法的不安定性があることを、電気事業者は予め受忍をしていると解するべきである。

この電気事業者の法的安定性をどこまで考慮しなければならないのかは個別の規制措置の程度によって決まることであり、このことにおいては、上記改正原子炉等規制法の改正前であろうと、改正後であろうと変わりはない。

上記改正原子炉等規制法が原子炉許可基準を既設原子炉にバックフィットする権限を創設したとの被告国の主張は誤りである。上記改正は、経済産業大臣に権限があることを確認するために明文化したものである。

(7) 必要であった津波防護対策は受忍限度の範囲内

被告国は、原告らが主張する津波防護対策について、「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も含めた事故防止対策を抜本的に変更することになる。そのため、当該措置は、…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

を是正することができなかった。」と主張する（被告国第6準備書面79頁）。

しかし、原告らが主張する、津波から原子炉施設を防護する対策をとることを命ずる措置は、既設原子炉の存亡に影響を与えるようなものではなく、最新の津波知見に即応して、津波を原因として万が一の災害が起きないようにするために、既設の原子炉施設の管理使用の強化をするというレベルの問題であり、電気事業者に与える不利益は受忍限度の範囲内であるし、工事のための一定の猶予期間を設けた措置をとることにより電気事業者も十分に対応可能である。

事故防止対策を根本的に変更するゆえに、経済産業大臣には権限がなかったという被告国の主張は、事実ではないし、法の趣旨に反するものである。

(8) 小括

第1に、仮に、被告国の主張のとおり、経済産業大臣が、原子炉施設の安全規制について、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項に対する規制（前段）と詳細設計に関わる事項に対する規制（後段）との段階的な規制システムを採っていたとしても、それは権限行使の運用上そのようなシステムを作っていたに過ぎず、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。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、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の権限行使も当然行使することができる。

第2に、運転中の原子力発電所について、基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項について疑義が生じた場合には、経済産業大臣は、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令の解釈について」を活用することによって、

電気事業法40条に基づく技術基準適合命令によってそれを是正するという権限行使ができるし、また解釈をする対象の既存の技術基準省令の規定が存在しない場合には、規定を追加する省令改正を行ったうえで、技術基準適合命令によって是正する権限があるし、その義務があると解さなければならない。

以 上