

平成27年(ワ)第13562号 福島被ばく損害賠償請求事件

原告 井戸川克隆

被告 東京電力ホールディングス株式会社 外1名



原告第9準備書面

平成29年1月18日

東京地方裁判所 民事第50部 合議係 御中

原告訴訟代理人弁護士

古川元晴



同

古川史高



同

伊豆隆義



同

川原奈緒子



同

工藤杏平



同

新森圭



同

古郡賢太



目 次

第1 はじめに	3
第2 被告国の主張（反論）の概要	3
1 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ついて技術基準適合命令を発令することはできなかったとの反論の概要について	3
2 原発に到来する津波に対する安全対策は基本設計ないし基本的設計方針に関する事項であるとの反論の概要について	4
3 設置許可処分の取消しにより是正は可能との反論の概要について	5
第3 原告の主張（再反論）	5
1 「規制権限に関する被告国の主張③」と原告の再反論の目的について	5
2 「規制権限に関する被告国の主張①」について	7
3 「規制権限に関する被告国の主張②」について	18
4 総括	21

第1 はじめに

本書面においては、平成28年6月8日付け被告国第6準備書面における、被告国の技術基準適合命令に関する主張（反論）について整理し（第2）、これに対する原告の主張（再反論）として、被告国の主張が失当であることを述べる（第3）。

第2 被告国の主張（反論）の概要

1 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ついて技術基準適合命令を発令することはできなかったとの反論の概要について

被告国は、「経済産業大臣は、実用発電原子炉に関する段階的な安全規制の仕組みを前提とする福島第一発電所事故当時の原子力規制の法体系において、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ついて新たに技術基準を設け、これへの適合を求めて技術基準適合命令を発令することはできなかった」と主張し（被告国第6準備書面「第1」、以下「規制権限に関する被告国の主張①」という。）、その理由として前段規制、後段規制という段階的安全規制の構造をあげ、先ずその構造と前段規制について、「実用発電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、さらには具体的な部材、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微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、基本的な枠組を与えるものとして機能する」（被告国第6準備書面「第2・1（1）イ」）と述べ、次いで後段規制について、「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的な部材、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」（被告国第6準備書面

「第2・1（2）ア」、「福島第一発電所事故当時の法令上、技術基準は、あくまで後段規制において、事業用電気工作物の具体的な部材、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」（被告国第6準備書面「第2・1（2）イ」）と述べている。

また、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「炉規法」という。）等が平成24年に改正されたことに関し、「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なかつたとの解釈は、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」と述べ（被告国第6準備書面「第2・2（3）」）、平成24年改正前の炉規法では設置許可処分の要件充足性について技術基準適合命令を発することが出来なかつたとの解釈は相当であるとしている。

そして、当該規制の構造を本件に即して検討するとして、「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」（被告国第6準備書面「第2・1（1）エ（ウ）」）と結論付けている。

2 原発に到来する津波に対する安全対策は基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるとの反論の概要について

また、被告国は、「原告が技術基準適合命令を発令すべき内容として主張する事項

は、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もので、いずれも基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項であり、経済産業大臣は、これらの事項について技術基準適合命令を発令することができなかつたのであるから、原告の主張は、その前提において失当である」と主張し（被告国第6準備書面「第1」、以下「規制権限に関する被告国の主張②」という。）、原告が津波による浸水から全交流電源喪失を回避するための対策として主張する各措置は、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とする。

3 設置許可処分の取消しにより是正は可能との反論の概要について

被告国は、以上の反論を踏まえた上で、平成24年改正前の炉規法のもとにおいては、「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が、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がたいことではあるが、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」（被告国第6準備書面「第3・2(3)」、以下「規制権限に関する被告国の主張③」という。）と結論付ける。

第3 原告の主張（再反論）

1 「規制権限に関する被告国の主張③」と原告の再反論の目的について

(1) 本件事故は、福島第一原子力発電所（福島第一原発）が、敷地高10mを大幅に超える津波に襲われ、電気設備等が被水して全交流電源を喪失（SBO）し、原子炉の冷却機能が失われたことによって発生したことについては、当事者間に異論はない。

そして、原告は、地震調査研究推進本部が2002年7月に公表した「長期評価」に基づく津波地震に関する予測によって、国には、このような大津波が福島第一原発を襲来することについての具体的な予見可能性があったにもかかわらず、事業者である東電に対し、その有する規制権限を全く行使しなかったために本件事故を回避することができなかつたとして、その過失責任を主張するものである。そして、その行使すべき規制権限の例示として、電気事業法（以下「電業法」という。）40条に基づく技術基準適合命令の権限を指摘している。

(2) 一方、被告国の反論も、被告国にこのような大津波が福島第一原発を襲来することについての具体的な予見可能性があった場合において、何らの事故防止上の規制権限がなかつたとまで主張するものでないことは、次の点からも明らかである。

すなわち、被告国は、「規制権限に関する被告国の主張③」のとおり、「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がたいことではあるが、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」としている。これは、既存の原子炉施設が原子炉設置許可の要件を欠く事態に至ることについての具体的な予見可能性が発生した場合には、事業者には炉規法26条の変更許可申請の義務が発生し、経済産業大臣には同法33条2項2号による許可取消し又は1年以下の停止命令権限が発生することによって、本件事故を回避することが可能であったことを認めるものであることは明らかである。

また、被告国は、行政指導についても、事業者に対する実効性について、「かかる指導は、事業者においては、『実効的には法的な規制と変わらないと認識』されていたものである」と主張（被告国第3準備書面「第4・1（3）ア（ユ）」）しているとおりであって、かかる行政指導によつても本件事故を回避することは可能であったことを認めていることは明らかである。

(3) すると、原告としては、被告国が本件事故を未然に防止するに足る十分な規制権限を有していたことを主張し、被告国もこれを認めていることとなるのであって、それ以上に具体的にどの権限をどのように行使すべきであったとまで主張する必要は、本来はないはずである。しかし、被告国の上記の「規制権限に関する被告国の主張①」及び「規制権限に関する被告国の主張②」は、原子炉規制に関する法体系や最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁（以下「伊方原発訴訟最判」という。）の判断に明らかに反する主張であって到底看過できないので、以下において、その点を明らかにしておくこととする。

2 「規制権限に関する被告国の主張①」について

(1) 規制法の体系（炉規法と電業法との関係）

実用発電用原子炉の安全規制に関しては炉規法が適用されるが、これと並んで、電業法の規制対象である事業用電気工作物に該当することから同法の適用をも受けることとなる。そして、両者は、電業法が一般法、炉規法が特別法という関係になるところから、実用発電用原子炉の安全規制に関しては、炉規法に特別の定めがない限り、一般法としての電業法が全面的に適用されることとなるのは当然のことである。具体的には、炉規法73条により同法27条から29条までの設計及び工事方法の認可、使用前検査、溶接検査及び施設定期検査の4つの規制項目が適用除外され、これに相当する電業法の規制が適用されることとなる。

なお、炉規法及び電業法ともいずれも経済産業大臣が規制行政庁である。

(2) 電業法による規制の体系

電業法は、事業用電気工作物に関し次のとおり規制している。

ア 先ず、同法39条が「事業用電気工作物の維持」を定める規定として置かれ、その1項で「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」と規定し、同2項で「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。」として、その1号で「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」と規定している。この規定は、設置許可基準である炉規法24条1項4号の「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」に対応するもの解される。そして、同条1項の経済産業省令として、「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日通商産業省令第62号）」が定められ、また、この省令には、原子炉設備の材質、構造、耐震性等が定められているが、そのうちの地震以外の自然現象に関しては同省令4条1項で「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。」と定められ、地震に関しては同省令5条1項で「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。」と定められている。

このように電業法39条は、事業用電気工作物を設置する者に対し、設置中は継続して省令で定める技術基準に適合するよう維持する義務を課していく、その内容も、炉規法24条1項4号の「原子炉による災害の防止上支障がないものであること」との定めをより具体化したものとなっている。すると、被告国は、「基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項について新たに技術基準を設けることはできない」旨反論するが、その反論に反して現実の省令が「基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項」を取り込み、より具体化して「技術基準を設け」ていることは明らかである。そもそも「基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項」と無関係にしか技術基準を設けることができないということは、およそ一般常識からしても考え難い上に、現実の省令の実態を無視した主張であると言わざるを得ない。

そして、電業法40条が、経済産業大臣に、事業用電気工作物がこの基準に適合していないと認めるときは設置者に対し「技術基準に適合するように事業

用電気工作物を修繕し、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」という技術基準適合命令の権限を与えていた。被告国は、この技術基準適合命令についても、「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ついては、技術基準への適合を求めて技術基準適合命令を発令することはできない」旨反論するが、この反論も上記と同様に現実の省令の実態を無視した主張であると言わざるを得ない。

イ 次いで電業法47条から55条において、規制を①工事計画段階、②使用前段階、③運転段階に分けて、①につき同法47条で経済産業大臣の工事計画についての認可、②につき同法49条で経済産業大臣の検査及び同法52条で事業者自身による溶接安全管理検査、③につき同法54条で経済産業大臣の定期検査及び同法55条で事業者自身による定期事業者検査、等を定めている。そして、同法39条1項の規定に基づく技術基準が、事業用電気工作物の維持基準であるほか、上記の同法47条、49条、54条、55条等による工事計画、使用前検査、定期検査、定期事業者検査等の規制の基準にもなっている。このことは、同法47条についてはその3項1号に「39条1項の経済産業省令で定める技術基準に適合しないものでないこと」という規定及び同法49条についてはその2項2号に同文の規定並びに同法52条についてはその2項に「前項の検査においては、その溶接が39条1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していることを確認しなければならない。」という規定及び同法55条についても同文の規定がそれぞれ置かれていることから明らかである。

ウ 電業法39条の規定に基づく技術基準と実用発電用原子炉の安全規制との関係

以上のとおり、電業法は、事業用電気工作物に対する規制に関し、同法39条1項の規定に基づく技術基準を同法による規制の全段階において適用すべき基準として位置付けているのであって、事業用電気工作物が実用発電用原子

炉であっても例外とはされていないことは、その趣旨及び目的から明らかであるのみならず、同法にそのような例外を認める規定が置かれていないことからも明らかである。

確かに炉規法は、同法23条に原子炉の設置許可の規定を置き、同法24条にその許可基準の規定を置いて電業法の特則としている。しかし、この特則は、工事計画段階の規制を電業法による規制より厳しくする目的で付加的に設けられたに過ぎず、それ以上に電気事業法の定める技術基準が同法による規制の全段階に適用されることまで排除するものではないことはその趣旨及び目的から明らかであるとともに、炉規法にそのような適用を排除する旨の規定が何ら設けられていないことからも明らかである。

また、この技術基準の適用については、技術基準自体の改正があればその改正後の基準が適用されることは当然であるし、そのような改正がなくても、例えば本件事故の場合のように、科学的知見の進展によって従来予測できなかつた地震、津波等の危険が新たに予測できるようになって技術基準に適合しなくなるという事態は常時発生し得るのであり、そのような場合にも適用される規定として置かれていることは言うまでもない。この規定は、まさにそのような場合に適用されることを目的として設けられたと解するのがこの規定の趣旨及び目的に合致するからである。原子炉施設の地震、津波等に関する安全状況は、先ずは設置許可時の審査対象となるから「基本設計ないし基本的設計方針」に該当することとなるであろうが、同時にその後の「詳細設計」段階においてもより具体的な観点から審査対象となるのは当然である。この点は資源エネルギー庁及び原子力安全・保安院が、電業法40条の技術基準適合命令の規定の解釈として、「事業用電気工作物のうち工事計画や使用前検査の対象となっているものは、工事計画の認可を受け、又は使用前検査に合格した場合には、当然に技術基準に適合しないものでないことになる。しかしながら・・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ついては、技術基準に適合するよう監督する必要があり、本条の命令はそのような場合に発動されるものである。」との見解を公表しているところからも明らかである（甲イ6、甲イ7）。そこでいう「周囲の環境の変化」に、自然環境の変化としての上記のような新たな地震、津波等の危険の発生が含まれることは言うまでもないであろう。

エ 前段規制と後段規制の関係

電業法39条、同法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規定が存在しないことは上述のとおりである。したがって、同法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、同条1項が定める技術基準を満たさないこととなるのである。技術基準に適合していない場合に発せられる同法40条の技術基準適合命令の内容も、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、技術基準が基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項を包含するからこそ、その不適合に対する命令内容にも「移転、一時使用停止」等の厳しい措置が定められていると解される。

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、電業法の明文規定に反する解釈であり、失当である。

オ 小括

以上のとおり被告国は、炉規法に原子炉の設置許可の特例が定められていることを理由に、この許可の際に審査された基本設計ないし基本的設計方針に関する事項については、その後の電業法による規制が全く及ばないこととなるとし、かつ、予測される危険についても許可時に審査された危険に限定されて新

たに予測される危険にも電業法による規制は及ばない旨の反論をしている。しかし、これは、原子炉についてのみ他の事業者と別異に扱うことを、何ら根拠規定が置かれていないので解釈によって是認できるとして、規制行政庁の権限をことさらに縮小して安全規制を弱めようとする意図するものであつて、電業法による規制の趣旨及び目的にも反し、到底許されるものではないことは、上述したところにより明らかである。原子炉については、電業法よりも厳格な行政規制を行う必要が大であるために炉規法において特則として設置許可に関する規定が設けられたにもかかわらず、その特則が逆に電業法による原子炉に対する規制を他の電気工作物に対するものより極端に縮小してしまうこととなるなどということは、およそ一般の常識にも反し社会的にも通用し得ないと考えるので、さらにこの反論に対し、以下において、炉規法の観点から伊方原発訴訟最判の判断をも踏まえて詳述することとする。

(3) 炉規法による規制の体系

ア 規制の趣旨及び目的が「災害の防止」にあること

(ア) 炉規法 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。

炉規法 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。

炉規法 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(同条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。」（同条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。」（同条3項）と定めている。

この炉規法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。

(イ) 伊方原発訴訟最判も、炉規法24条1項3号、4号の趣旨及び目的について、「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、深刻な災害を引きお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」と判示し、かつ、「原子炉施設の安全性に関する審査が、後述のとおり、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いてされる必要がある上、科学技術は不斷に進歩、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當ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯し得るところである」と判示している。これは、国の規制が、前段規制、後段規制の如何にかかわらず、常に、極めて高度な最新の科学的水準に

基づいて行われることによって万が一にも事故が起こらないように万全を期すべきであることを判示したものであることは明らかである。

このように、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や自然災害による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国の規制権限は、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に多方面にわたる極めて高度な最新の科学技術水準に即応した審査の下に、前段規制、後段規制のあらゆる段階において適切に行使されるべきなのである。被告国の「設置許可の際に審査された基本設計に関する事項については、その後の電気事業法による規制が全く及ばず、かつ、予測される危険についても許可時に審査された危険に限定されて新たに予測される危険にも電気事業法による規制は及ばない」旨の反論が、同最判の上記判示に全くそぐわないものであることは明らかである。

イ 電業法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

炉規法の趣旨及び目的は、電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。

既述のとおり電業法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。」というものは、原子力発電所においては、炉規法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」に相当する。

電業法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万全を期すために、最新の科学技術水準に即応した適切な安全規制の基準を定めさせようとするところにある。

ウ 被告国は伊方原発訴訟最判を誤用していること

被告国は、伊方原発訴訟最判が、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判示していることを理由として、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、技術基準省令に新たな規定を設ける権限がないと主張する。

しかし、原子力発電所の設置許可処分の取消訴訟である伊方原発訴訟最判において同訴訟の原告は、この許可処分の違法性審査における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、同最判は、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、その理由として「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）のほかに、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。」と判示している。

被告国は、同最判のこの判示部分をとらえて、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て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し、かつ、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ないと主張するが、上述のとおりこの主張は誤りである。

同最判は、最初の規制処分である炉規法による設置許可の後に、電業法による各規制処分が規定され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にとどまり、後段規制段階における原子炉施設の安全性審査の権限が、設置許可段階で審査する事項についてまで及ぶのか否かについてまで論及したものではない。逆に、同最判の上記第3・2(3)ア(イ)記述の判示は、後段規制段階の原子炉施設の安全性審査においても、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、各段階において、それぞれの規制の観点から最新の科学技術的知見に即応した審査を多重的に行って安全確保を徹底すべきであることを当然の前提としたものと解すべきであることは明らかである。

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進展して、設置許可時点における基本設計に係る事項に関し問題が生じ、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つても、後段規制をする行政庁にはその是正をする権限がないために是正できないというものであり、同最判の明示する法の趣旨に明らかに反し、失当である。

(4) バックフィットと平成24年改正後の炉規法43条の3の23との関係について

ア ここでのバックフィットを「法の遡及適用」と解するとすれば、これが問題となるのは、過去に既に行われた行政処分の効力に関してであって、将来の行

政処分に関しては問題とならないことは当然であろう。

被告国は、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。具体的には、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。」と定め、改正前にはこのような明文規定が存在しなかったことを理由とする。しかし、このような改正が行われたことが、電業法上の技術基準適合命令の権限を否定する理由となり得る訳ではない。この改正規定の「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項四号の基準に適合していないと認めるとき」というのは、設置許可時には第43条の3の6第1項4号（改正前の24条1項4号）の基準に適合していたのに、その後の当該基準の改正や新たな危険の発生による環境変化等によって、事後的にこの基準に適合しなくなる場合を意味していると解されるのであって、法的な意味での遡及適用は問題とならない筈である。そして、かかる場合には、改正前においても、電業法39条1項の技術基準に適合しないこととなることは既述のとおりであるし、その場合の規制権限として同法40条に技術基準適合命令の規定が置かれている上、設置許可の将来に向けての取消しに関しては、被告国も認めるように炉規法26条1項及び同33条2項2号による取消しが規定されているところであって、この平成24年改正炉規法は、従来から存在していたこのような権限を踏まえた上で、許可基準適合命令という形式でさらに重畳的、付加的に規定したに過ぎず、被告国の反論を理由付けるようは改正ではないことは明らかである。

イ 炉規法43条の3の23第1項に上記のような規定が新たに設けられたの

は、発電用原子炉施設に対する規制行政庁が新たに設けられた原子力規制委員会に一元化され、また、従来は炉規法と電業法とに依っていた規制を炉規法のみによる規制としたことに伴い行われたものである。具体的には、改正前においては単に意見を聽かれるだけの機関に過ぎなかつた原資力安全委員会が、原子力規制委員会に改編されて、許可主体が経産大臣から原子力規制委員会に変わり、かつ、「安全委員会の意見」に過ぎなかつた原子力安全委員会の設置許可審査時における審査指針類が、法令である「原子力規制委員会の定める規則」に替わったことに伴う当然の改正と解されるのである。もとよりこの改正によって規制行政庁の権限がより多重的に整備、強化されたこと自体は評価すべきであるが、この改正を理由に被告国がその反論を正当化しようとすることは、この改正の意義にそぐわないものである。

補足すれば、経済産業大臣が、基本設計ないし基本設計方針の安全性に関する事項について、技術基準を定める省令を改正し、あるいは技術基準適合命令を発することにより是正する規制権限を有していなかつたと解するならば、既存の原子炉施設の基本設計ないし基本設計方針に是正すべき問題が生じた場合、経済産業大臣は、行政指導又は設置許可の取消しにより是正するほかはないという法解釈の帰結となるが、既存の原子炉施設の安全を確保するために経済産業大臣に認められている強制力を伴う規制権限の行使が、設置許可の取消しという究極的な処分に限られるという法解釈は、原子炉規制のあり方として極めて不合理であるといわざるを得ないであろう。

3 「規制権限に関する被告国の主張②」について

原告は、津波から原子炉施設を防護する対策として、防潮堤の新築等だけではなく、より簡易、迅速に措置することができる「配電盤の設置場所の多様化」、「直流電源喪失への準備」、「扉の水密化」等の措置を具体的に指摘して、被告東電に対し技術基準適合命令の権限を行使してこれらの措置をとらせることができた

と主張しているのに対し、被告国は、これらの措置が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るから基本設計ないし基本的設計方針に関わる事項であるとして、後段規制である技術基準適合命令の権限は行使することができないと反論している。このような反論が失当であることは、既述するところにより既に明らかであると考えるが、具体的な津波防護対策としての措置に関する事柄であるので、以下のとおり、重複的ではあるが補充して述べることとする。

(1) 「基本設計ないし基本的設計方針」と「詳細設計」について

ア 「基本設計ないし基本的設計方針」の意義

被告国のいう「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、その意義自体が法令解釈上、一義的に明確にされているものでない。

この「基本設計」という用語は、実際の使用上は、設置許可の段階で審査対象とされた事項が、この用語に該当する事項であると便宜的に解する以外に、明確な意義は見い出せないであろう。また、被告国にもそのように解することについて特段の異論はないもと思われる所以、そのような理解を前提に以下述べることとする。

イ 「詳細設計」の意義

上記の意味での「基本設計」を前提にすれば、「詳細設計」とは、基本設計に基づいて、それよりもより詳細になされる設計という意味となるであろう。すると、「詳細設計」には、観念的には設置許可の段階で審査された事項についてさらに詳細に設計して具体化した部分と、審査対象とはされなかった事項について新たに設計した部分とに分け得ることとなるが、実際の運用においては、前者の部分が殆どを占めこととなる。

ウ 前段規制・後段規制との関係

被告国は、「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つて、これにかか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」と主張する（被告国第6準備書面第「3・1」）。すると、詳細設計の殆どの部分は基本設計を具体化したものであろうから、事実上、後段規制としての技術基準適合命令の権限を行使し得る場面は殆どないこととなって形骸化し、それが設けられた趣旨及び目的は完全に没却されてしまうこととなる。しかも、そのような運用が、法令上の根拠に基づかず、規制行政庁の単なる解釈によって行われることとなるのである。原告には、このような運用を正当化する合理的な理由は到底考え及ばないところである。

要するに、被告国この主張は、既述のとおり、「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つて、これにかかる問題については後段規制の対象となり得」ないという前提自体に誤りがあるのであって、前段規制であろうが後段規制であろうが、それぞれの審査対象事項に関しては、それぞれの規制の観点から規制権限を行使し得るとして、併存的に各権限の行使を認めることとすることが、法の趣旨及び目的にも、伊方原発訴訟最判の判断にも適うこととなると解されるのである。

したがって、基本設計ないし基本的設計方針に関する事項について事後的に問題が生じた場合には、経済産業大臣は、炉規法33条の許可取消等の権限を行使することも、炉規法39条の技術基準不適合を理由に同法40条の技術基準適合命令の権限を行使することもでき、いずれを選択すべきかはケースに応じて適宜、適切に判断すればよいこととなるのである。

(2) 必要であった津波防護対策と「基本設計ないし基本的設計方針」及び「詳細設計」との関係

被告国が上記の津波防護対策としての措置を基本設計ないし基本的設計方針に関する事項であると主張するのは、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こと、
- が審査対象とされているからである。そして、この①には防潮堤の新築等が、②には「配電盤の設置場所の多様化」、「直流電源喪失への準備」、「扉の水密化」等の措置が対応することとなろう。

しかし、これらの津波防護対策としての措置についても、上述のとおり、「基本設計」に関する事項という観点から炉規法33条の許可取消等の権限を行使することも、「詳細設計」に関する事項という観点から炉規法第40条の技術基準適合命令の権限を行使することもできると解するのが法の趣旨及び目的に適う正当な解釈である。両者は論理的にも法令解釈上も何ら対立せずに多重的、併存的に設けられた権限なのである。

4 総括

以上のとおり、炉規法及び電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、経済産業大臣は、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問題が発生した場合には、「基本設計」に関する事項という観点から炉規法33条の許可取消等の権限を行使することも、「詳細設計」に関する事項という観点から炉規法40条の技術基準適合命令の権限を行使することもで

きる。

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探っていたとしても、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、炉規法及び電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ことは明らかである。

よって、被告国「規制権限に関する被告国主張①」及び「規制権限に関する被告国主張②」の反論がいずれも失当であることは明らかである。被告国が、本件事故以前から、このような規制権限の行使を殊更に自肅するような考えで、長年にわたって事業者である被告東電等を指導監督していたとすれば、被告国のような誤った指導監督が、本件事故の発生を未然に防止し得なかつた要因と無関係ではないと責任を問われても仕方がない。

以上