

平成25年(ワ)第1992号 損害賠償請求事件

平成26年(ワ)第422号 損害賠償請求事件

原 告 [REDACTED]、81名

被 告 国、東京電力株式会社

準備書面 13

(被告国の規制権限不行使の違法性について(主張の整理))

平成27年5月12日

神戸地方裁判所第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	古殿宣敬
同	辰巳裕規
同	曾我智史
同	松田昌明
同	川元志穂
同	宮地重充
同	藤田翔一
同	秋山侑平
同	大田悠記

第1．はじめに～訴状等における原告らの主張の概観

1．規制権限不行使

原告らは被告国に対し国賠法1条1項に基づく損害賠償を請求している。そして、本件では被告国が福島第一原発を設置・運転していた被告東電に対して規制権限を適切に行使していれば原告らに損害が発生・拡大することを防止できたにもかかわらず、その行使を怠ったがために原告らに損害が生じてしまったことに対する損害賠償責任、すなわち規制権限の不行使についての損害賠償責任を問うものである【訴状第3章第2】【訴状第3章第4】【訴状第4章第3】【訴状第5章第5】。

2．作為義務違反と最高裁判例

(1) 規制権限不行使という「不作為」が違法となるためには「作為義務」の違反が認められる必要がある。この「作為義務」について、規制権限不行使に関する最高裁判例では「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その性質に照らし、具体的な事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である」との一般的な判断枠組みが示されている【訴状第3章第2】【原告ら準備書面1第2】。

(2) 上記判断枠組みにおいては、「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その性質に照らし」ながら「具体的な事情」の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるかを判断するとされており、まず、権限を定めた法令の趣旨・目的・性質を確認し、これを常に踏まえる必要がある。

他方、「具体的な事情」については、いくつかの考慮要素・諸事情を検討す

ることとなる。

3. 規制権限を定めた法令の趣旨・目的・性質について

本件において被告国が行使すべき規制権限は、直接的には電気事業法40条に基づく技術基準適合命令であり、また、電気事業法39条に基づく省令改正権限の行使であった（さらに行行政指導による対応も求められていた）【訴状第3章第2】【訴状第4章第3・5】【訴状第5章第3・1及び4】【訴状第6章第5】【原告ら準備書面第3・第2及び第3】。

これらの規制権限を定めた電気事業法40条及び39条の趣旨・目的・性質については、電気事業法も憲法・原子力基本法以下の原子力安全規制の法体系に位置づけられていることが踏まえられなければならない【訴状第1章第2・第3章第2・3】【原告ら準備書面第3・第1】。

そして、原子力発電所は、チェルノブイリ事故や本件事故による被害実態【訴状第2章第5・1及び第8章】【原告ら第4準備書面】を見ても明らかのように、生命・健康、家族関係、財産、コミュニティ、産業、地域経済、環境、伝統・文化等々に極めて深刻かつ不可逆的な被害を広範に引き起こす極めて危険な施設である。今般の福島原発事故は、原子力災害が国家の存立すら危うくするものであることを明らかにした。現に本件原発事故により美しい日本の国土に人が立ち入ることができない汚染地域が広範に作出されてしまったのである。

伊方原発最判も「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」としている。

規制権限を定めた電気事業法40条及び39条の趣旨・目的・性質は、このような原発・原子力の異常な危険性を踏まえて理解されなければならない。

4. 作為義務の考慮要素となる諸事情について

他方、作為義務を基礎付ける考慮要素となる諸事情については、原告らは訴状において「…そして、違法性の要素となる具体的な事実として、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の各要素にそれぞれ整理して検討するのが一般的である」とした上で「…この点、本件事故における被侵害法益（①）は、国民個々人の生命・身体はもちろん個人と地域社会とのつながりをも含み、これらは一旦失われると回復不可能な極めて重要な法益である。予見可能性及び結果回避可能性の存在（②及び③）は項を改めて後述する。期待可能性（④）については、原子力事業者による原発事故の危険性を、専門的知識をもって把握することができる者は被告国のみであり、また、事業者は費用抑制のため安全対策に消極的になることは周知のとおりであり、予防原則の見地から規制権限を適切に行使することができるのは、被告国のみであった。したがって、被告国には、後記各規制権限を行使して本件事故を未然に予防する法的義務が存したというべきである…」としている【訴状第3章第2・2】。

この4つの考慮要素を掲げたことと最高裁判例との整合性については【原告ら準備書面1第2】で述べたとおりである。

なお、そもそも作為義務の導出方法については、いわゆる裁量権収縮論や裁量権消極的濫用論などの学説の流れの影響も存するようと思われるところではあるが、いずれの立場においても作為義務を導出するための考慮要素を検討することは必要となるし、その差は相対的であるとの指摘もなされている（西埜章著「国家賠償法コンメンタール」240頁以下では「作為義務の導出方法に

については、…学説の対立があるが、いずれの見解に従っても、どのような要件が充足されれば作為義務が発生するかが問われることになる。判例・学説があげている要件は、整理するとほぼ共通するものとして、①危険の切迫性、②予見可能性、③結果回避可能性、④補充性、⑤国民の期待・容認の5要件となる。」と指摘されている)。

そして【原告ら準備書面1・第2】において述べたように、本件においては、筑豊じん肺訴訟最判と関西水俣病訴訟最判の枠組みをふまえて、規制権限の不行使について判断すべきである。すなわち、規制権限の根拠法規の趣旨・目的が、生命・健康という不可侵の法益を直接保護することを主要な目的の1つとしている場合は、行政庁の有する裁量の存在を問題とせず、「適時かつ適切に」その規制権限を行使することが求められるのである。

5. 小括

本準備書面では、以下において、規制権限を定めた法令の趣旨・目的・性質及び作為義務の考慮要素となる諸事情について改めて整理を試みる。

第2. 法令の趣旨・目的・性質

1. 前提としての原子力発電所・原子力の特殊な危険性

原子力発電所は、炉心に莫大なエネルギーを有する大量の放射性物質を内蔵しており、その放射性物質が放出する放射線そのものが人体に悪影響を及ぼすものであることは異論のないところである【訴状第2章第2・1】。このため、炉心損傷をもたらす事故等によってその放射性物質が外部に放出あるいは放射線が外部に漏洩したとしたら、その事故の規模に応じて、原子炉施設周辺の人々やさらにはその外側の人々が被ばくし健康影響等が生じる危険がある。放出された放射性物質を除去することは事実上不可能であることから、その被害は不可逆的であり、かつ極めて深刻になる。

前述のとおり、原子力発電所は、 Chernobyl 事故や本件事故による被害実態【訴状第2章第5・1及び第8章】【原告ら第4準備書面】を見ても明らかのように、生命・健康、家族関係、財産、コミュニティ、産業、地域経済、環境、伝統・文化等々に極めて深刻かつ不可逆的な被害を広範に引き起こす極めて危険な施設である。今般の福島原発事故は、原子力災害が国家の存立すら危うくするものであることを明らかにした。現に本件原発事故により美しい日本の国土に人が立ち入ることができない汚染地域が広範に作出されてしまった。

伊方原発最判も「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」とした上で、原子力災害が万が一にも起こらないようにすることを炉規法の趣旨としたのである。この原子力の危険性を踏まえ万が一にも災害が起こらないようにするという解釈姿勢は炉規法のみならず、原子力の安全規制のための法体系全般に該当するものであり、電気事業法40条・39条やこれを受けた省令60号の趣旨等の解釈にも該当するものである。

2. 原子力発電は国策として推進されてきたこと

【訴状第1章第1】や【原告ら準備書面10】で述べたように、わが国の原子力発電事業は、被告国が前面に出て推進されてきた（国策民営）。原子力発電は、被告国の積極的関与なくしては成り立たない。被告国は、原子力安全規制を含む原子力発電所の設置・運転のあらゆる段階において強力な許認可権限を有している。勿論、原子力発電を私人が自由に行うことはもとより許されていない。そして、原子力発電所は、上述のとおり、ひとたび炉心損傷を伴う事

故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、広範・甚大・深刻かつ不可逆的な被害をもたらす危険を内包している。他方、国民がこれに対する自衛手段を有しない以上、被告国は、原子力発電所の安全を確保するため、積極的に自らの権限行使することが期待される。さらに被告国は、原子力発電の安全性を積極的に広報しており、国民としても、被告国が万が一にも事故が起きないように最新の専門的知見に基づいて適時・適切に安全規制権限行使することを当然に期待していた。被告国は、単なる二次的補完的な規制権限者的地位に留まるものではなく、被告国自体が先頭に立って危険な原子力発電を積極的に推進してきたのであるから、被告国による規制権限行使は抑制的・補完的であってはならず、国民の生命身体を含む公共の安全を確保すべく積極的な権限行使が要請されるのである。被告国が、原子力発電の研究・開発及びその積極的利用を当初から一貫して日本のエネルギー政策として位置づけ、原子力発電を積極的に推進していた以上は、その安全確保のための法体系の構築及び規制権限の行使も被告国において積極的に行われることが当然予定されることとなる。前面に出て推進をする以上は、安全確保についても同様に前面に出ることが必要であるし、そのことは法令上も予定されている。原発が被告国により積極的に推進されてきたことは、規制権限の趣旨・目的・性質を判断する上でも重要な事実となる。

3. 規制権限法令の趣旨・目的・性質

(1) はじめに

上述のとおり、原発には他の人工物にはない特殊な危険性がある。そして、それを被告国は国策として推進してきた。また、放射性物質が環境中に放出されることにより被害を受けるのは国民であり、その被害を未然に防止するという役割において専門技術的知見・能力を有しその権限をも有しているのは、電気事業者を除いて被告国しかいない。したがって、被告国として

は、国民が原子炉施設から生み出される放射性物質に晒されることのないよう、国民を保護する責任を第一義的に負っていると言わざるを得ない。この観点から、本件で問題となっている規制権限法令を理解していかなければならぬし、その権限行使のあり方についても同様の視点で検討されなければならない。

以下では、規制権限法令の趣旨・目的・性質について再度確認した上で、被告国の規制権限行使のあり方について述べる。

(2) 規制権限法令の趣旨・目的・保護法益

① 原子力安全規制の法体系

本件において被告国が行使すべきであった規制権限は、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令等及び電気事業法39条に基づく省令改正権限の行使（および行政指導）である。この電気事業法は、原子力発電所のみならず、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、実用発電用原子炉の安全性確保については、電気事業法も、原子力基本法、原子炉等規制法などによって構成される原子力安全規制の法体系の一部を構成している。【原告ら準備書面3第1】において主張したが、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法の各関係を整理すると次のとおりである。

すなわち、原子炉等規制法は、「原子力基本法の精神にのっとり、…原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行うことを目的」としている。そして、原子炉等規制法73条において、実用発電用原子炉には、同法27条から29条が適用除外とされ、電気事業法の当該規定が適用されるという関係になっている。この適用除外は、実用発電用原子炉には、電気事業法において同等の規制を受けていることから規制の重複を避けるためになされているに過ぎない。すなわち、原子力の安全確保に

については、基本法たる原子力基本法を頂点に、原子炉等規制法及び電気事業法が一連・一体のものとして制定されているのであって、実用発電用原子炉に関する限り、原子力基本法及び原子炉等規制法の趣旨・目的を踏まえる必要がある。

② 原子力基本法の趣旨・目的

【訴状第1章第2・1（1）】及び【原告ら準備書面3第1】記載のとおり、原子力基本法は、わが国の原子力安全規制に関する法体系では最上位の法規である。

同法は、原子力・放射能の極めて異質かつ異常な危険性から、基本方針として、同法2条において「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」と規定し、原子力の利用は「安全の確保を旨として」なされるべきことを規定している。そして、2012年6月27日改正において、同条2項に、「安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として」行うとの規定が追加されており、「安全の確保を旨として」の趣旨が明らかにされた。この「安全の確保」を基本理念とする原子力基本法の下、原子炉等規制法、電気事業法が制定されている。

③ 原子炉等規制法

【訴状第1章第2・1（2）】及び【原告ら準備書面3第1】記載のとおり、原子炉等規制法は、「原子力基本法の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加

工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行うことを目的」とする法律である（炉規法1条。本件事故当時の条文）。すなわち、原子力災害の防止と放射性物質の飛散を防護して公共の安全を図るために、原子力災害から、人の生命、健康、財産及び環境の安全が脅かされないようにすることを目的としているのである。

この点、いわゆる伊方原発最判は、「(原子炉等) 規制法二四条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、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が、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、…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し、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」と判示し、また、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ため、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ものと解される。」としている。つまり、同判決も、原子力の有する国民の生命、身体（健康）や環境に対する「異質な危険性」を前提に、万が一にも事故が発生して、生命、身体等に対する甚大な被害が発生しないようにする必要があると述べている。そして、科学的専門的技術的見地に基づく安全性確保の措置が必要であり、その科学的、専門的技術的見地は、科学技術が不斷に進歩していることを前提に、万が一にも事故が発生しないようにするため、最新の科学技術水準へ即応させる必要があるのである。

④ 電気事業法

【訴状第1章第2・1（3）】及び【原告ら準備書面3第1】記載のとおり、電気事業法は、「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、電気の使用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、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」法律である（電気事業法1条）。

そして、発電事業者の原子力発電所は、電気事業法上の事業用電気工作物にあたるところ、電気事業法39条1項は、事業者に対し、事業用電気工作物を主務省令で定める技術基準に適合するよう求めている。そして、主務省令は「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」を内容とするものであることを法が要求している（同条2項）。

その上で、主務大臣には、事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認めるときは、事業者に対し、「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」

との権限を与えていた（電気事業法40条）。

上述のとおり、原子力基本法を頂点とし、実用発電用原子炉については原子炉等規制法が一部適用除外され、電気事業法が適用されるという関係になっていることから、電気事業法の規定は、実用発電用原子炉に適用される限りでは、原子力基本法及び原子炉等規制法と一体をなすものとして、その趣旨・目的や性質等を踏まえる必要がある。そして、上述した電気事業法の規定や原子炉等規制法の趣旨・目的からすれば、規制権限の根拠たる電気事業法が、実用発電用原子炉に適用される場面においては、国民の生命、健康、財産及び環境に対する安全性の確保を主要な目的の一つとしていることは明らかである。また、上記伊方原発訴訟最判の判示内容は、原発の有する異質な危険性から導かれたものである以上は、本件で問題となっている電気事業法に基づく規制権限不行使の場面でも当然に妥当する。

⑤ 規制法令の保護法益

以上の法令の趣旨・目的からすると、原子力基本法を頂点とする原子力法規制体系、特に原子炉等規制法及び電気事業法の保護法益は、国民の生命・健康・財産及び環境という、憲法が保障する人格権等に直結する極めて重大な利益であることは明白である。

（3）被告国の規制権限行使のあり方

以上を踏まえると、電気事業法が、運転開始後の原子力発電所の安全確保のための技術基準を定める権限や技術基準適合命令という権限を経済産業大臣に付与している趣旨は、次のとおりである。

すなわち「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」ために規定すべき技術基準の内容が、経済産業大臣の専門的、技術的事項であるということは、原子力基本法、原子炉等規制法及び電気事業法によ

って保護された法益（＝国民の生命・健康・財産及び環境）に対して「万が一」にも生じうる危険があれば、それに対して「適時にかつ適切に」安全性確保のための措置を講ずることが高度に期待されていることを意味するのである。

そして、炉心損傷に至る原発事故が一度でも起こってしまうと、その被害は甚大かつ不可逆であるから、経済産業大臣は、万が一にも事故が発生しないように、最新の科学的専門的技術的見地に即応し、「適時にかつ適切に」規制権限行使することが求められるのである。

したがって、本件において、経済産業大臣の規制権限行使・不行使の違法性の判断は、以上の規制法令の目的・趣旨・性質を踏まえた上で、予見可能性の存在・結果回避可能性の存在・期待可能性等の諸要素を考慮して、経済産業大臣が「適時にかつ適切に」規制権限行使しなかったことが許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるかどうかという枠組みでなされることになる。

第3. 考慮要素となる具体的諸事情について

1. 考慮要素の「総合考慮」について

前述のとおり、原告らは訴状においては、作為義務の要素となる具体的な事情として、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の各要素を掲げている。もっとも、作為義務の考慮要素となる諸事情として、必ずこれら4つが認められなければならないと主張するものではないし、これら4つの要件以外の積極的考慮要素を取り込むことが否定されるものでもない。また、ある考慮要素が強く認められる場合には、他の考慮要素は緩和して認められることもある。前述のとおり、本件では原発という極めて危険な施設であること、原子力災害が極めて深刻な結果を招来すること、被告国自身がこのような危険な原発を積極的に推進してきたこと、そ

の結果、被告国が前面に出た規制が強く求められていたこと、被告国には万が一にも事故を起こさないための法体系の構築と法執行が求められていたことを踏まえるならば、いずれの要素についても緩和して作為義務を認める方向で考慮されることが認められてよい。かかる意味で、考慮要素は総合考慮されるべきではある。

なお、被告国は「総合考慮」を殊更に強調するようにも思えるが（被告国第2準備書面）、作為義務の評価障害となる事情を持ち出すための議論（例えば①から④の考慮要素が認められる場合ですら、その他の言い訳・弁解を持ち出すことにより作為義務がなお認められないと述べるなど）であれば、およそ申し得ない主張である。

以下、いくつかの考慮要素について整理をする（下記に尽きるという趣旨ではない）。

2. 被侵害法益の重要性

前述のとおり、原子力基本法を頂点とする原子力法規制体系、特に原子炉等規制法及び電気事業法の保護法益は、国民の生命・健康・財産及び環境という、憲法が保障する人格権等に直結する極めて重大な利益である。伊方原発最判も「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つて、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」としている。現にチェルノブイリ原発事故においては深刻な被害が発生している。

本件原発事故においても、人為的に作られた放射性物質が大気中に広範囲に拡散し、このために実に多くの国民が放射性物質による放射能に曝されること

となった。大気中に拡散した放射性物質は、降雨などによって土壌や海洋等に降下し、循環を繰り返しながら、将来長期にわたって残り続けることとなる。原告らを含む原発事故被害者らは、本件原発事故により、放射線被ばくによる健康被害がいつ現実化するか分からぬという恐怖・不安にさいなまれる日々を強いられることとなった。被害者らは、目にも見えず臭いもなく五感で感じることのできない放射線につき、「どの程度被ばくをしてしまったのか」、「健康被害がいつか出るのではないか」という恐怖や不安を生涯にわたって抱き続けなければならないし、子どもがいる被害者らについて言えば、自分の愛するわが子に放射線被害が出るのではないかという絶望感に似た不安感を抱き続けなければならない。本件原発事故は、原告らを含む原発事故被害者の平穏生活権等の人格的利益を根こそぎ侵害したと言える。本件事故による被侵害法益は憲法が保障する価値の中でも最も強く保護される人格的利益であり、被侵害法益は極めて重要である。

原告らは【訴状第8章】【原告ら準備書面4】において被侵害法益の重要性を主張しているが、引き続き今後の損害立証において繰り返しこの旨を主張・立証する。

3. 予見可能性

被告国の予見可能性については【訴状第4章第3・3】【訴状第5章第4・第3・2】【訴状第6章第5・2】【原告ら準備書面9】【原告ら準備書面1・2】において主張・立証している。今後、被告国の認否反論に応じて更に主張・立証をする。

なお、被告国は、万が一にも事故を発生させないために、最新の科学的知見を積極的に調査・探知する責務、また、安全確保のために常に安全サイドに立った規制を行う責務が存したことから、予見可能性を判断する際には、現に被告国が認識していた事実のみならず認識し得た事実も基礎とされることとなる。

この点については予見可能性についての被告国の具体的な認否反論を踏まえて必要に応じて指摘することとなる。

4. 結果回避可能性

(1) はじめに

原告らは【訴状第4章第3・4】では「…被告国が、上記認識に基づいて被告東電に対して技術基準適合命令を行使していれば、福島第一原発の技術基準適合性が確保され、地震による安全上重要な設備の損傷は免れたと言えるのであるから、被告国には、結果回避可能性があった…」と主張し、【訴状第5章第3・3】では「…本件原発事故のような津波によってSBOに至る事故を防止するための具体的な防護措置等としては、上記の通り、防波堤の新築等という費用と期間を要する対策に限定されるものではなく、配電盤の設置場所の多様化、直流電源喪失への準備（12Vバッテリーの備蓄等）、建屋への防潮堤の設置、扉の水密化、非常用ディーゼル発電機等の重要機器のおかれている部屋の水密化、移動式エアコンプレッサーの備蓄、十分な電源車の配備、さらには、津波の到達する可能性のない高さに可動式熱交換機設備、消防車、電源車、ガスタービン発電機車、開閉所設備を別途配置する等のいずれかの対策が容易に考えうるところである。そして、これらの措置を被告東電にとらせることについては…の規制権限行使することにより、容易に可能であった。よって、結果回避可能性は十分にあったといえる…」と主張し、【訴状第6章・第5・3】では「…被告国が、SA対策につき、2006（平成18）年9月ころ、技術基準適合命令を行使し、あるいは、技術基準省令を改正した上で技術基準適合命令を発出し、あるいは、行政指導により外的事象及び人為的事象を想定事象に入れた上でAM策を講じるよう勧告・指示するなどしていれば、本件原発事故を回避できたことは明白である…」と主張した。

原告らは本件事故の回避可能性については、被告らの認否反論を踏まえながら、更に主張立証をする予定であるが、以下では回避のために取るべきであった措置を概観する。

(2) 本件事故を回避するために取るべきであった具体的な対策例

- ア 防潮堤（防波壁）の設置
 - イ 建屋の水密化（特に原子炉冷却機能等重要施設の水密化）
 - ウ 非常用ディーゼル発電装置の複数設置、高所設置
 - エ 蓄電池の複数設置、高所設置
 - オ 各号機間の連携線の設置
 - カ 非常用高圧電源盤の水密化、設置場所の多様化
 - キ 高所への非常用発電設備の設置
 - ク 移動電源車の確保
 - ケ 冷却用水の水源の確保
 - コ 水源から建屋までの水の輸送手段の確保
 - サ 1号機には非常用 ICについて、電源喪失時に、手導による弁の開扉ができるようしておくこと
- 等々

なお、被告東電は、本件事故後、福島原子力事故からの教訓に基づく直接的な対策として、「すべての電源を喪失した場合の代替手段が十分整備されておらず、その場で考えながら対応せざるを得なかった」ことを教訓として、「さまざまな電源供給手段の強化」「ガスタービン発電機車配備」「電源車配備」「緊急用高圧配電盤設置」「蓄電池増強（建屋高所設置）」「非常用高圧電源盤の水密化」、「水源確保」を掲げており（甲 A 4 7・東京電力原子力改革特別タスクフォース「福島原発事故の総括及び原子力安全改革プラン骨子（中間報告）」参照）、上記の措置をとることが、技術的に十分可能であったことは明らかである。また、被告国についても、東電に対し、規制権限を行

使してこれらの対策をとらせることができたことは明らかである。そして上記の対策が複数おこなわれていれば、津波による浸水を防ぐことができた可能性があり、仮に津波による浸水を防げなかった場合でも、建屋内への海水の流入による電源喪失を回避し、あるいは代替電源による電力の供給を再開することが可能であった。その結果、電源喪失による原子炉の冷却機能の喪失を回避し、原子炉の緊急停止後、原子炉の冷却を継続することが可能であり、炉心損傷による過酷事故を回避することも十分に可能だったのである。

ちなみに、被告らが再稼働に躍起になっている柏崎刈羽原子力発電所においては、被告東電は、以下の安全対策（大きな津波や全電源喪失を想定した対策）を講じているという（甲 A 4 8；柏崎刈羽原子力発電所の安全対策「設備対策編」）。

(7) 津波対策

発電所敷地内への浸水防止のため、海拔 15m の防潮堤を設置、原子炉建屋内への浸水防止のため、防潮壁の設置・防潮板外部の水密扉を設置、さらに原子炉建屋内の重要エリアへの浸水を防ぐため扉を水密化する等の止水処理がされており、浸水後の排水用設備の設置も予定されている。

また、津波警告システムの構築、熱交換建屋の浸水対策、取水路開口部への蓋掛け、変圧器への浸水対策、開閉所への浸水対策が予定され、熱交換建屋の排水用の資機材が配備されている。

(1) 電源確保

交流電源について、高台に大容量の空冷式のガスタービン発電機車（同発電機車のために、地下軽油タンク 3 基を設置されている）や電源車が配備され、緊急用高圧配電盤も高台に設置され、緊急時の各プラントへの電源供給が可能となっている。さらに、

空冷方式の交流電源設備の高台への設置、上記発電機車等とは別の送電ラインによる電源供給の対策が予定されている。

直流電源については、短期対策としてバッテリーの容量増加がなされ、直流電源の高所設置と容量の増強が予定されている。

(ウ) 水源確保

約2万トンの淡水を蓄えることができる貯水池が高台に設置され、約7日間、7基の原子炉と使用済み燃料プールへの注水が可能となっており、貯水池への淡水補給のための井戸も設置された。さらに淡水が枯渇した場合に備え、海水利用手順の整備もされている。

(イ) 高圧の注水手段の増強

電源喪失に備え原子炉隔離時冷却系の手動軌道手順が整備され、高圧注水設備の補助手段として制御棒駆動水圧系・ホウ酸水注入系の緊急時活用手順の整備もされた。また、高圧代替注水系設置が予定されている。

(オ) 減圧手段・低圧の注水手段の増強

直流電源が喪失した場合に備え、逃がし安全弁操作用予備バッテリーが配備され、逃がし安全弁の駆動に必要な圧力供給のために予備の窒素ガスボンベも配備された。逃がし安全弁駆動用空気圧縮機の配備も検討されている。

低圧の注水手段としては、電源を要さず注水可能なディーゼル駆動ポンプの増強を検討している。また、圧力容器などへの注水設備として使用できる消防車が高台に配備され、復水補給水系への外部接続口の設置、急速減圧後の低圧炉心スプレイ系の緊急起動手順の整備が検討されている。

(カ) 圧力容器・格納容器の除熱対策の増強

浸水等による海水ポンプ等の損傷に備えて海水ポンプ予備モーターが配備され、海水を熱に逃がす系統が機能を失った場合に同系統と同様の機能を果たす代替熱交換器車が高台に配置、代替熱交換車に海水を送るための代替水中ポンプも配備された。

電源喪失時に備え、格納容器ベント用手動ハンドルの設置、消防車による格納容器スプレイを実施する手順が整備された。

(イ) 炉心損傷後の影響緩和

原子炉建屋トップベント設備の設置、プローアウトパネル開放手段の整備、建屋水素濃度計設置の対策が施され、フィルタベント設備設置、格納容器頂部への水張り、原子炉建屋水素処理装置の設置、溶融燃料の落下検知、ペデスタル・ドレンサンプの耐熱強化が予定・検討されている。

(カ) 使用済燃料プールへの注水・除熱手段の増強

使用済燃料プールへの注水手段として消防車が高台に配備され、ディーゼル駆動ポンプの増強、建屋外部からの注水配管の設置、コンクリートポンプ車の配備が検討・予定されている。

既存の熱交換器が使用できない場合に備え、代替熱交換器車の配備がされた。

(ケ) 地震対策

送電鉄塔の基礎の安定性評価、復水補給水系配管の耐震強化がなされ、開閉所の耐震強化、淡水タンクの耐震強化が予定されている。

(コ) 事故後のサポート機能の強化

換気空調設備への電源車による給電活動拠点の増強（対策中）、ディーゼル駆動ポンプの増強（対策中）、アクセス道路の補強（対策中）、瓦礫撤去用重機の配備、放射線モニタリング機能の強化、

通信設備の増強

(3) 技術基準適合命令（及び行政指導）

福島第1原発の津波対策、非常用ディーゼル発電機や外部電源等の設備等は当時の技術基準省令の各規定に適合していない状態であった。従って、経済産業大臣は技術基準適合命令を発することにより、また、この命令権限を背景とした行政指導をすることにより本件事故を回避することが可能であった。

具体的には

- ① 福島第1原発の防潮堤、防潮扉の不存在等が技術基準省令4条1項に違反していたこと理由に、技術基準適合命令を発し、被告東電をして津波に対する防護措置をなさしめること
- ② 非常用電源設備及びその付属設備が技術基準省令33条4項に違反していたことを理由に技術基準適合命令を発し、非常用電源設備及びその附属設備を分散配置する、系統の一部でも水密化するなどし、共通要因たる津波の浸水に対して「独立性」を確保させること。
- ③ 福島第1原発の外部電源の状態が技術基準省令33条5項に違反していたことを理由に、技術基準適合命令を発し、被告東電をして、外部電源の喪失が「短時間」に留まるように復旧体制を整備させること。
等々である。

なお、これらは行政指導によっても容易に実現可能であった。

(4) 技術基準省令の改正

技術基準省令の改正については【原告ら第3準備書面第3】で改訂状況を概観している。

そして、被告国は本件事故直後の平成23年3月30日には「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」と題する緊急安全対策を発し、既存の技術基準省令の解釈の改正等により安全対策を実施したが（甲 A 2 1）、同年 10 月 7 日には、「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」及び「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」の一部改正を発し、上記平成 23 年 3 月 30 日付省令の解釈の改正の「省令上の位置づけを明確にするため」、技術基準省令 5 条の 2（津波による損傷の防止）を追加している（甲 A 2 2）。省令 5 条の 2 では、「津波による損傷の防止」として「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。」とされている。なお、ここにおいて、「直ちに」とは「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が冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蔵層を冷却する全ての設備」の機能が失われている状態においても炉心及び使用済燃料貯蔵層いある燃料に損傷が生じない期間を意味するものとされ、「その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置」としては、「（1）交流電源を供給する全ての設備の機能が喪失した場合にあっては、原子炉の冷却維持に係る計測制御装置等に必要な電源要領が代替発電装置（移動式を含む）等から給電可能なように、同発電装置等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」等の措置が挙げられている。更に、原子力規制委員会は、平成 25 年 6 月 19 日に、技術基準省令 62 号を引き継ぐものとして、「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」（以下「原子力規制委員会規則 6 号」という）及び「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の解釈」（以下「規則の解釈」という。）を決定した（甲 A 4 9）。この決定は同年 7 月 8 日に施行さ

れている。

原子力規制委員会規則6号6条（津波による損傷の防止）では、「設計基準対象施設が基準津波によりその安全性が損なわれるおそれがないよう、防護措置その他の適切な措置を講じなければならない。」とされており、同条の解釈が引用する「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」（甲A50、以下、「原子力規制委員会規則第5号」という）5条並びに同条の解釈によると最新の科学的・技術的知見を踏まえ、波源海域から敷地周辺までの海底地形、地質構造及び地震活動性等の地震学的見地から想定することが適切なものとして策定された「基準津波」として策定し、基準津波への対応として、原子力発電所敷地内への浸水を防止する防潮堤、盛土構造物及び防潮壁などの津波防護施設の設置や建屋内への浸水を防止する水密扉及び開口部・貫通部の浸水防止対策設備等の浸水防止設備の設置等の措置を求めている。

また、原子力規制委員会規則6号72条1項では「発電用原子炉施設には、設計基準事故対処設備の電源が喪失したことにより重大事故等が発生した場合において炉心の著しい損傷、原子炉格納容器の破損、貯蔵層内燃料体等の著しい損傷及び運転停止中における発電用原子炉内の燃料体（以下「運転停止中原子炉内燃料体」という。）の著しい損傷を防止するために必要な電力を確保するために必要な設備を施設しなければならない。」とされており、同規則の解釈によると、具体的には、代替電源設備を設けることとし、①可搬式代替電源設備（電源車及びバッテリー等）を配備すること、②常設代替設備として交流電源設備を設置すること、③設計基準事故対処設備に対して、独立性を有し、位置的分散を図ること、などを要求している。また、高圧配電盤（M/C）等の所内電源設備についても、共通要因で機能を失うことなく、少なくとも1系統は機能の維持及び人の接近性の確保を図ることとしている。

被告国は、これら事故後に採用された規制基準のもとで原発は安全であると喧伝し、原発再稼働を推進している。すなわち、被告国は（あるいは被告東電も）、これら原発事故後に採られた各種措置が本件原発事故前に行使されていれば本件原発事故は起こらなかつたことは当然認めるはずである。

そして、これらの技術基準省令が本件事故前に設けられていれば、電気事業法39条1項に基づき、被告東電は、本件事故前に、福島第一原発で、電源の多重化・多様化、冷却源の多重化・多様化、および浸水防止対策が取らなければならなくなつたのであり、それらの対策が講じられていれば本件事故を回避することはできた（被告東電が従わない場合は同法40条に基づく技術基準適合命令を発するか行政指導を行うこととなる）。

なお、電気事業法39条2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、同項（1）では「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」を内容とする省令の制定・改正をすることが要請されている。被告国は人体に危害を及ぼし、物件に損傷を与えないようにするために、電源の多重化・多様化、冷却源の多重化・多様化、浸水防止対策等の措置を被告東電に講じせしめるために省令を適時かつ適切に改正する義務を電気事業法39条2項により負っていたのである。

6. 期待可能性

原子力・原発の危険性、被害の甚大性・不可逆性、被告国が原子力発電を国策民営として積極的に推進してきたこと、本件事故は被告国による積極加害に等しいこと【原告ら第10準備書面】、原発の高度の専門性、国民は原子力被害を回避できること、電気事業者を専門的・科学的見地から規制をすることができるのは被告国しかいないこと、被告国は原発の安全を喧伝してきたこと、

被告国は万が一にも原子力災害を生じさせないために適時適切な権限行使が求められていることなどに鑑みれば、被告国には安全サイドの立場から常に積極的な権限行使が求められていたということができる。

第4.まとめ

以上に述べてきた規制法令の目的・趣旨・性質を踏まえ、被侵害法益の重大性・予見可能性・回避可能性・期待可能性などの諸事情の下、被告国には規制権限を行使すべき作為義務が存したと言えるが、被告国はその権限を行使することなく、その結果、本件原発事故が発生しているから、被告国には規制権限の不行使について国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求権がある。

以上