

平成25年(ワ)第478号等 福島第一原発事故損害賠償請求事件 直送済

原告 137名

被告 東京電力株式会社, 国

原告第51準備書面

(シビアアクシデント対策に係る被告国の規制権限不行使の違法について被告国準備書面(10)(18)に対する反論)

2015(平成27)年2月16日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 鈴木 克

鈴木克
印
外

外

第1 シビアアクシデント対策を省令62号に規定することはできなかったとの主張について

1 はじめに

被告国は、シビアアクシデント対策は、平成24年法律第47号による炉規法の改正により法規制の対象とされたものであり、同改正前においては、我が国の法制度上、シビアアクシデント対策は法規制の対象とはされていなかったから、炉規法及び原子力安全委員会が定めた指針類を前提として、それと整合的、体系的に理解されるべき省令62号において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と主張している(被告国準備書面(18)第1)。

しかし、被告国の上記主張は、結局、シビアアクシデント対策は法規制の対

象とされていなかったという誤った解釈を根拠に、経済産業大臣が規制権限を行使しなかったことを正当化しようとするもので、失当である。

被告国は、シビアアクシデント対策を省令62号で規定できなかったという主張の根拠として、

①炉規法上、シビアアクシデント対策を要求する規定が設けられていないこと

②平成24年の改正により、シビアアクシデント対策に関する規定が新設されたこと

③省令62号5条の2はシビアアクシデント対策を規定したものではないこと

を挙げる。

そこで、以下では、これら①～③の根拠に理由がないことを明らかにし、被告国が述べる解釈が誤っており、経済産業大臣がシビアアクシデント対策を法規制の対象とすることは可能であったことを明らかにする。

なお、最終的な法の解釈は、裁判所が行うものであり、行政機関の解釈が拘束力を持つものではないことはいうまでもない。

2 ①シビアアクシデント対策を要求する規定が設けられていないとの主張について

(1) そもそも、法の解釈は、立法時の解釈に拘束されるものではなく、時代の変遷に応じて変更されるものである。炉規法制定時にシビアアクシデントとして整理された概念が存在しなかったとしても、そのことによって、その後も法がシビアアクシデント対策を要求していないことにはならない。

(2) まず、経済産業大臣は、「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。」（電気事業法39条2項1号）を目的に、技術基準省令（省令62号）を定める権限を有している。電気事業法の文言上、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ための対策と

して、シビアアクシデント対策を除外していることは読み取れない。設計基準事象を越えた事象が起こり、シビアアクシデントとなる恐れがある事態が生じた場合、あるいは実際にシビアアクシデントが生じた場合でも「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」ことが必要なことは当然である。

このように、電気事業法39条の文言からは、経済産業大臣が定める技術基準省令の範囲から、設計基準事象を越えた事象が起きた場合でもシビアアクシデントを防止する対策が除外されていると解釈する理由は何もない。

- (3) 次に、被告国は、省令62号を、炉規法と整合的に理解すべきであると主張するので、炉規法の規定を確認しておく。

福島第一原発事故当時の炉規法は、原子炉設置許可の基準として、「その者（中略）に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、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」と定め（24条1項3号）、また、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む 以下同じ。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。以下同じ。）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。」（同4号）と定めていた。

原子力発電所において防止すべき「災害」は、原子炉の炉心が大きく損傷して大量の放射性物質が放出され、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えることである。設計基準事象を超える事態になっても、この「災害」を防止しなければならないことは当然である。炉規法の設置許可基準を定めた24条1項においても、文言上、設計基準事象を越えた事象が起こり、シビアアクシデントとなる恐れがある事態が生じた場合、あるいは実際にシビアアクシデントが生じた場合の対策をことさら除外していることは読み取れない。

したがって、改正前の炉規法が、シビアアクシデント対策を要求していないとはいえない。

(4) 以上のとおり、電気事業法や炉規法の文言上、シビアアクシデント対策が要求されていないと解釈する理由はなく、被告国の主張には理由がない。

3 ②平成24年の改正により、炉規法上、シビアアクシデント対策に関する規定が新設されたとの主張について

(1) 被告国は、平成24年の炉規法改正において、前記の炉規法24条1項3号を「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。（中略））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」と改正した（傍点は引用者 炉規法43条の3の6第1項3号）。

ここで、「その他」ではなく「その他の」と規定されていることから、「重大事故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」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」の例示ということになる。すなわち、「重大事故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」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」に含まれているのである。

とすれば、文言上ほとんど同じである旧炉規法24条1項3号の「原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力」にも「重大事故の発生及び拡大の防止に必要な阻止と実施するために必要な技術的能力」は含まれていたというべきである。

したがって、シビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力は、平成24年改正後の炉規法43条の3の6第1項3号において新たに求められたものではない。平成24年の炉規法改正は、シビアアクシデントを起こした福島第一原発事故を受けて、事業者にシビアアクシデント対策の実施に必要な技術的能力が求められることを確認的に明らかにするために行われたというべきである。

(2) また、平成24年の改正により、前記炉規法24条1項4号も、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用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で定める基準に適合するものであること。」(炉規法43条の3の6第1項4号)と改正された。

しかし、被告国も認めるとおり、改正前の炉規法24条1項4号と、文言上はほとんど変わっていない。

平成24年の改正後の炉規法43条の3の6第1項4号がシビアアクシデント対策を含んでいるのであれば、ほとんど同じ文言の改正前の規定もシビアアクシデント対策を含んでいると解釈すべきである。

(3) 被告国は、平成24年改正により、シビアアクシデントが新たに法規制の対象とされた根拠として国会審議での大臣の答弁等を挙げている。

しかし、いずれの答弁、決議文言も、本件原発事故前は、経済産業大臣にシビアアクシデント対策に関する規制権限がなく省令62号で規定することができなかったという趣旨ではなく、事業者にシビアアクシデント対策を法令で義務づけていなかったから法令による義務づけを導入し、かつ、その方法として、省令に規定するのみでなく、炉規法で確認的に明示するという趣旨にすぎないというべきである。

なお、仮に、法規制の対象とされていなかったという趣旨だとしても、国会や行政機関がそのような解釈をとっていたことを示すにすぎない。

(4) 以上より、平成24年の改正により、炉規法上、シビアアクシデント対策が新たに法規制の対象とされたという被告国の主張には理由がない。

4 ③省令62号5条の2はシビアアクシデント対策を規定したものではないとの主張について

(1) 現に、被告国は、福島第一原発事故後、平成24年の炉規法改正前に、省令62号に5条の2を追加して、事業者にシビアアクシデント対策を義務づ

けている。

すなわち、福島第一原発事故後に追加された省令62号5条の2第2項は、「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。」と定めた。

省令62号5条の2第2項は、第1項のように「想定される津波」との限定を付していないことから、想定を越える津波が襲って全交流電源喪失、全冷却設備の機能喪失が起こった場合でも、この状態が継続して、炉心が損傷する事態になることを防止するための措置を義務づけるものである。

この点、シビアアクシデント対策には、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場合に、シビアアクシデントに拡大することを防止する措置と、シビアアクシデントに拡大した場合にはその影響を緩和する措置の双方が含まれる。平成4年3月の原子力安全委員会決定では、前者をフェーズⅠのアクシデントマネージメント、フェーズⅡのアクシデントマネージメントと呼んでいる（丙A52号証・4頁）。

省令62号5条の2第2項が、電気事業者に対し、前記フェーズⅠのアクシデントマネージメントを行うことを義務づけたものであることは明らかである。

- (2) 被告国は、省令62号5条の2第2項は、福島第一発電所事故後の平成23年3月30日に保安院が緊急安全対策として指示した設備に関する対策が電気事業法39条1項の技術基準維持義務の対象となるという省令上の位置付けを明確にするために規定されたもので、シビアアクシデント対策を規定したものではないと主張する。

しかし、前述のとおり、5条の2が規定する内容は、シビアアクシデント対策そのものである。そもそも、シビアアクシデントを起こした福島第一原

発事故を受けて、事業者に義務づけた緊急安全対策がシビアアクシデント対策でない、という主張自体、信じがたいものがある。

また、被告国は、5条の2第2項の「直ちに」とは、「津波によって交流電源を供給する設備、海水を使用する冷却設備、使用済燃料貯蔵槽の冷却設備の全てが機能喪失している状態においても、炉心及び使用済燃料貯蔵槽にある燃料に損傷が生じない期間」と解釈されることから、同条項は長時間の全交流電源喪失のような直ちに復旧できないような事態に陥った場合に対する対策まで要求しておらず、また、炉心の著しい損傷が発生した場合を想定した要求事項でないと主張している。

しかし、前述のとおり、想定外の津波によって交流電源や冷却機能を喪失しても「直ちに」機能を復旧して炉心損傷を防止することもシビアアクシデント対策（フェーズⅠ）である。被告国は、ことさらにシビアアクシデント対策をフェーズⅡの意味でのみで使用し、5条の2第2項の規定をシビアアクシデント対策でないと主張するものであって、失当である。

5 被告国や電気事業者も、シビアアクシデント対策を省令62号に規定することができると解していたこと

(1) 通商産業省（当時）資源エネルギー庁が平成4年7月に発表した「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」では、「当省としては、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、あるいは具体的対策内容の如何によって、原子炉の設置又は運転を制約するような規制的措置を要求するものではない。」「以上の結論は、現状の知見に基づくものであり、今後のシビアアクシデント研究の成果により適宜適切に対応していくこととする。」（丙A54号証・7頁）とある。

これらの文言を素直に読めば、通商産業省としては、省令によりアクシデントマネジメントを規制化することを検討したが、現時点においては、事業者の自主的取組とする政策を選択したものの、といえる。

すなわち、通商産業大臣にはシビアアクシデント対策（アクシデントマネジメント）を省令62号により事業者に義務づける規制権限があるが、当時の通商産業省は、その規制権限を行使しない政策を決定したといえるのである。

(2) また、電気事業者側も、平成22年ころ、シビアアクシデント対策の法規制に抵抗するにあたって、省令62号改訂によりシビアアクシデント対策を法規制化するパターンを検討している（甲A1号証・108頁）。

(3) このように、被告国や電気事業者においても、シビアアクシデント対策について経済産業大臣において省令62号により規制する権限があると解釈していたことが窺われる。

6 小括

以上のとおり、平成24年の改正前の炉規法は、シビアアクシデント対策を法規制の対象としておらず、これと整合的に解釈すべき省令62号において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という被告国の主張の根拠はいずれも失当である。

そして、省令62号5条の2第2項の規定は、シビアアクシデント対策を事業者に義務づけたものであるから、平成24年に炉規法が改正される以前から、経済産業大臣がシビアアクシデント対策について省令62号で規定する規制権限を有していたことは明らかである。

第2 被告国が行ってきた行政指導には実効性がなく、省令62号を改正してシビアアクシデント対策を法規制の対象としなかったことは著しく合理性を欠いていること

1 被告国は、①シビアアクシデント対策に関する行政指導が不十分であったとはいえないこと、②米国においても既設炉について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こと、③IAEAが行うIRRSにおいて、

シビアアクシデント対策の法規制は求められていないことから、被告国が規制権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くとは認められない旨主張しているのので、以下、反論する。

2 ①シビアアクシデント対策に関する行政指導が不十分であったとはいえないとの主張について

(1) 外部事象に起因するシビアアクシデント対策を指示していない

ア 平成4年7月に、通商産業省（当時）は「アクシデントマネジメントの今後の進め方について」（丙A54号証）を取りまとめ、シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的取組とした。

それ以降、被告国が行ってきた行政指導などの内容、被告東電が報告したアクシデントマネジメントの整備状況について、被告国が被告国準備書面（10）第2・3で述べる内容は、特に争わない。

イ しかし、被告国が準備書面（10）第2・3で述べる行政指導は、電気事業者に対し、内部事象に起因するシビアアクシデント対策を指示したのみで、外部事象に起因するシビアアクシデント対策を整備するように指示したものはない。

ウ そして、被告東電が福島第一原発に整備したアクシデントマネジメントも、内部事象に起因するシビアアクシデント対策に限定され、外的事象に起因するシビアアクシデント対策はない。

例えば、「d 電源供給機能に関するもの」に記載された対策は、いずれも隣接するプラントのいずれかが健全であることを前提とするものであって、今回のように津波という外部事象によって隣接の複数プラントの電源が一斉に喪失しうることを考慮したものではなかった（甲A1号証・99頁、甲A2号証－1・434頁）。

エ したがって、そもそも、被告国が被告国準備書面（10）第2・3で述べる行政指導は、電気事業者に対し、本件のような外部事象に起因するシ

ビアアクシデントを防止し、あるいは影響を緩和する対策を整備させるために、実効性を有するものではなかった。

(2) 被告国は、外部事象に起因するシビアアクシデント対策の必要性を認識していた

ア 日本においても、シビアアクシデント対策の検討初期において既に、規制当局である通商産業省や事業者の間で I P E E E E（外部事象の確率論的安全評価）の必要性が認識されていた（甲A1号証・110頁）。

政府事故調のヒアリング調査に対し、通商産業省（当時）関係者は、同省としては、平成4年公益事業部長通達（引用者注：丙A55号証）の文言上、明示されなかったものの、当初は内的事象の運転時に限ったものであっても、その後、PSRにおいて、停止時や外的事象に対するPSAの技術・手法が確立すれば、内的事象の提示し、外的事象の火災、内部溢水、地震と取り組んでいくべきとの認識であった旨を供述している（甲A2号証-1・420頁）。

イ また、平成15年11月、原子力安全委員会は、シビアアクシデントを含む原子力安全のリスクを規制に活用できないかの検討を開始し、同委員会の安全目標専門部会は、平成15年12月に、「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」において、地震及び津波・洪水や航空機落下等の外的事象も検討対象とした（甲A2号証-1・430頁）。

ウ さらに、平成21年1月19日の原子力安全委員会会議でも、「これまで電力事業者により検討されてきたAM（引用者注：アクシデントマネジメント）は、内的事象に対応するものに限られていた。計画されているAMは外的事象に対しても有効である可能性はあるものの、外的事象特有の考慮事項も存在する。（中略）また、地震に加えて、火災及び溢水のPSAを実施することは世界のすう勢であり、このようなPSAを実施し、合理的な追加対策（AM）があれば行うことを奨励すべきである。」との外

部有識者による意見が報告されている（甲A2号証－2・316頁）。

エ 以上のとおり，被告国は，平成4年にシビアアクシデント対策を電気事業者の自主的対策とした当時から，本件事故に至る直前まで，外部事象に起因するシビアアクシデント対策の必要性を十分に認識していたのである。

(3) 被告国は，被告東電に対し，外部事象に起因するシビアアクシデント対策を何ら指導しなかった

ア しかし，以下のとおり，日本においては，平成4年のシビアアクシデント対策の検討が開始されてから本件事故に至るまで，内部事象のみが対象とされ，外部事象はシビアアクシデント対策に全く反映されてこなかった。

イ 平成4年公益事業部長通達（丙A55号証）において，シビアアクシデント対策を電気事業者の自主的取組とし，まず，事業者は運転時の内的事象PSA（確率論的安全評価）の結果のみに基づいて，AM（アクシデントマネジメント 以下，同じ）を検討し，措置を講じていくことになった（甲A2号証－1・419頁）。

そして，平成6年10月に通商産業省が「軽水型原子力発電所におけるアクシデントマネジメントの整備について」（丙A56号証）において，電気事業者が提出したアクシデントマネジメント検討報告書を是認し，今後概ね6年後を目処にAMの整備を促し，電気事業者は平成14年3月までにAMを整備したが，これらは内部事象のみを対象としたAMである。

ウ 平成14年8月29日の被告東電による自主点検記録の不正改ざん問題の公表を受け，被告国は，平成15年10月，定期安全レビュー（PSR）を法令上の義務としたが，PSAとAM整備については，従前どおり法令上義務化されず，事業者の自主的取組のままとされた。かえって，保安院は，この改正を機に，PSRにおけるPSA及びAMに係る報告書の提出を受けず，専門家の意見を聴取した確認・評価を行わなくなった（甲A2

号証－１・４２７頁，甲Ａ２号証－２・３１３頁）。一方，原子力保安検査官が，ＰＳＲについての保安検査を実施する際に，事業者のＰＳＡの実施状況及びＡＭの検討状況について確認することになったが，外部事象ＰＳＡについての技術的な水準の進歩を勘案し，被告東電に対してシビアアクシデント対策の内容改善を直接促す契機とはならなかった。そのため，被告東電は，自主的取組として，設計基準事象を超える地震等の外部事象に対するシビアアクシデント対策の検討を行うことはなかった（甲Ａ２号証－２・３１５頁）。

エ そして，平成１６年１０月，原子力安全・保安院は，代表炉以外の確率論的安全評価の結果を受け，「軽水型原子力発電所における『アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価』に関する評価報告書」（丙Ａ６２号証）において有効性を是認し，「本件をもって，既設原子炉５２基のＡＭに関する確率論的安全評価が全て終了したことになる」とした。

これ以降本件事故に至るまで，被告国は，電気事業者に対し，シビアアクシデント対策の整備を行政指導したことがない。内部事象ＰＳＡによるＡＭが終了したのみであるにも関わらず，続いて外部事象に起因するシビアアクシデント対策を全く指導しなかったのである。

前述のとおり，平成１５年１２月の原子力安全委員会安全目標専門部会の「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」や平成２１年１月１９日の原子力安全委員会会議における外部有識者の意見によって，外部事象に起因するシビアアクシデント対策の必要性が示されていたが，被告国は，何の行政指導もしなかったのである。

オ なお，被告国は，上記評価報告書において，今後の研究の結果，得られた有効な知見については，アクシデントマネジメントに反映するよう促している，と主張する（被告国準備書面（１０）・１３頁）。

仮に，これを外部事象に起因するシビアアクシデント対策を促す行政指

導と解したとしても、行政指導は、あくまで事業者の任意の協力を求めるもので、行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱も許されない点で、規制手段として法規制よりも格段に緩やかなものである（行政事件手続法32条参照）。罰則によって実効性を確保した省令による規制と比べて、規制措置としての実効性に大きな違いがある。

したがって、行政指導を行ったとしても、その行政指導に実効性がない場合は、法規制をしなければならないのである。

しかし、被告東電は、平成14年までの整備をもって、シビアアクシデント対策の整備は一応終了したとして、その後は、国内外の原子炉における事故や新しい知見を踏まえて随時必要な対策を講じる、いわゆる「水平展開」は行ったが、このような受動的な対策を超えて、あらゆる不測の想定に努め、かかる不測の事態に備えるための積極的かつ継続的なシビアアクシデント対策の充実化等の取組を行ってこなかった。

すなわち、被告東電において、設計基準事象を超える自然災害が発生することを想定したシビアアクシデント対策の検討がなされることはなかった（甲A2号証-1・437頁～440頁）。政府事故調のヒアリング調査に対し、被告東電の幹部が「設計基準を超える自然災害が発生することや、それを前提とした対処を考えたことはなかった。」旨を述べているとおりである。

このように、被告国の評価報告書の記載を外部事象に起因するシビアアクシデント対策を促す行政指導と解したとしても、被告東電に対し、何ら実効性はなかったのである。

カ 電気事業者は、平成16年前後より外部事象PSAとして唯一、地震PSAを非公表で実施したようであるが、シビアアクシデント対策に反映されることはなかった（甲A1号証・110～111頁）。

その後、平成21年10月に入り、ようやく電力事業者において「溢水」

「火災」「津波」等の外部事象の確率論的安全評価のスケジュールが検討されているが、その内容は、平成30年前後を目途に試評価を実施し、平成35年頃に安全規制を本格化させるといった予定で検討がされており（甲A1号証・111頁）、万が一の事故を起こさない多重防護の安全思想とは程遠い、先延ばしといわざるをえない内容であった。

キ 以上のとおり、被告国が行った行政指導は、内部事象によるシビアアクシデント対策のみで、被告東電は、外部事象に起因するシビアアクシデント対策については、整備するどころか検討すらしていなかった。

にもかかわらず、被告国は、平成15年10月にPSRが法令上の義務化されて以降、保安院において、電気事業者のシビアアクシデント対策について確認・評価を行わなくなった上、平成16年10月以降、被告東電に対し、何の行政指導も行わなかったのである。

(4) 諸外国では、電気事業者が早期に外部事象に起因するシビアアクシデント対策を行っていた

ア 米国では、平成3年より、地震、内部火災、強風・トルネード、外部洪水、輸送及び付近施設での事故などの外部事象について、個別プラントの確率論的安全評価（IPEEE）の実施を事業者に要求し、平成8年には完了している（甲A1号証・110頁，112頁，119頁）。

イ イギリスでも地震や極端な気象についての想定を行っていた（甲A1号証・119頁）。

ウ 原告第40準備書面で述べたとおり、スイスのミューレベルク原子力発電所においても、平成元年には、地震・洪水・異常気象などの天災を想定して対策をとっていた。

エ なお、人為的事象についても、欧州各国では航空機テロを想定した設計要求を行い、米国でも平成13年9月11日の同時多発テロを受けたB.5.bにおいて想定を行っていた（甲A1号証・119頁）。

(5) 小括

以上のとおり、スリーマイル島事故やチェルノブイリ原発事故後、諸外国においては、外部事象に起因するシビアアクシデント対策が、早期に行われていたのに対し、日本では、外部事象に起因するシビアアクシデント対策はほとんど行われず、外部事象に起因するシビアアクシデントへの取組は、米国と比較して20年以上も遅れていた。

にもかかわらず、被告国は、被告東電に対し、内部事象によるシビアアクシデント対策を指示したのみで、外部事象に起因するシビアアクシデント対策については行政指導すらしていなかったのであるから、被告国の行政指導が不十分とはいえないという、被告国の主張は失当である。

3 ②米国においても既設炉について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との主張について

(1) 前述のとおり、米国では、米国原子力規制委員会（NRC）は、電気事業者に対し、平成3年より外部事象を含めたIPEEE（確率論的安全評価：外部要因評価）の実施を要求し、地震、内部火災、強風・トルネード、外部洪水、輸送及び付近施設での事故という外部事象について評価手法を開発して評価を行い、平成8年にはこの評価を終了した。平成14年には、NRCはIPEEE知見報告書をまとめている（甲A1号証・110頁ないし112頁）。

原子力安全委員会専門委員や通商産業省原子力発電技術顧問を歴任した近藤駿介氏は、政府事故調のヒアリング調査に対し、「米国は、日本同様、任意とはいえ、安全目標があり、その後、IPEEEも全部のプラントでやった。任意とはいえ、性能規定的なものがあつたと整理した方がよいかもしれない。その結果として、米国は其中で、リスクでものを考えるという習慣がどんどんできていった。」（甲A28号証-1・6頁）、「米国の場合、シビアアクシデント対応は、我が国と同様、運転者の自主的対応をされているものの、

規制当局が安全目標を定め、PRA（引用者注：確率論的リスク評価 P S A とほぼ同義）の方法論を整備し、IPEEEを通じて、運転者に対してそれらを考慮したプラントリスクの把握を求めたことから、運転者は、その後においては、それらを含む全ての取組においてリスク感度を念頭にその質について絶えず気配りしながら、行動していた。」（甲A28号証-2・2頁）と述べている。

- (2) このように、米国では、既存炉についてシビアアクシデント対策を法規制の対象としていなかったが、NRCによる行政指導が実効性を挙げ、各原子力発電所において、外部事象に起因するシビアアクシデント対策が取られていた。

したがって、日本と異なり、米国では行政指導の実効性があったのであるから、米国で既存炉についてシビアアクシデント対策を法規制していなかったことは、被告国が省令62号でシビアアクシデント対策を法規制しなかったことを正当化する理由にはならない。

4 ③ IAEAが行うIRRSにおいて、シビアアクシデント対策の法規制は求められていないとの主張について

- (1) 前述のとおり、諸外国においては平成元年から平成8年ころにはシビアアクシデント対策が講じられ、既設原子炉にも順次実施されたのに対し、日本では対策進行が大幅に遅れ、平成16年以降は、被告国は行政指導方式によるシビアアクシデント対策すら放棄する事態となった。

IRRSはこのような日本のシビアアクシデント対策の後退あるいは先延ばしを危惧する立場から、「原子力安全・保安院は、リスク低減のための評価プロセスにおいて設計基準事象を超える事故の考慮、補完的な確率論的安全評価の利用及びシビアアクシデントマネジメントに関する体系的なアプローチを継続すべきである」と助言しているというべきである。かかるIRRSの助言を、日本のシビアアクシデント対策の取組に理解を示しており、シ

シビアアクシデント対策の法規制化を要求していないとの被告国の主張は、牽強附会であり、誤りである。

- (2) この点、被告国においても、平成22年2月に原子力安全・保安院の基本政策小委員会報告書において、「SA対応の安全規制における取扱いに関し、規制制度の中の位置付けや法令上の取扱い等について検討することが適当である。」とし、その後、原子力安全委員会においてシビアアクシデント対策の法規制化を検討していることからすれば、被告国自身、IRRSの指摘を、シビアアクシデント対策が不十分であると指摘されたものと受け止めていたといえる（甲A1号証・473頁）。

5 小括

以上のとおり、①被告国が、被告東電をはじめとする電気事業者に対して行ったシビアアクシデント対策を指示する行政指導は、その指示内容に外部事象に起因するシビアアクシデント対策はなく、被告東電に外部事象に起因するシビアアクシデント対策を取らせるための実効性は全くなかった。また、②米国において既設炉について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のは、日本と異なって行政指導が実効性を上げていたからである。そして、③平成19年のIRRSは、日本のシビアアクシデント対策の取組に理解を示したものではない。

したがって、被告国の主張は失当である。

前述のとおり、被告国は、諸外国において外部事象に起因するシビアアクシデント対策が進められており、外部事象に起因するシビアアクシデント対策の必要性を認識しながら、平成16年以降、被告東電が外部事象に起因するシビアアクシデント対策の検討すらしていなかったにもかかわらず、なおシビアアクシデント対策を被告東電の自主的取組に任せ、外部事象に起因するシビアアクシデント対策を法規制しなかったのである。

被告国の措置は、最新の科学技術知見に即応した規制により国民の生命や健

康の安全を確保することを目的として経済産業大臣に省令62号を規定する権限を与えた法の趣旨に反し、規制当局の措置として極めて不十分であって、規制権限を適時にかつ適切に行使しなかったものであるから、著しく合理性を欠き違法である。

以上