



成25年(ワ)第9521号, 第12947号,
平成26年(ワ)第2109号 損害賠償請求事件
原告 森松 明希子 外220名
被告 国 外1名

2016〔平成28〕年2月19日

準備書面 25

—段階的安全規制論に対する反論—

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武



弁護士 白倉 典



目次

第1	はじめに	4
1	被告国の主張	4
2	本書面の骨子	4
第2	技術基準適合命令の趣旨・目的	5
1	電気事業法の定め	5
2	法の趣旨・目的を踏まえた解釈の必要性	6
3	原子力基本法、炉規法及び電気事業法の趣旨・目的	6
	(1) 後段規制は原子力基本法及び炉規法の趣旨・目的と整合的・一体的に解釈されなければならないこと	7
	(2) 国民の生命、健康及び財産等の保護、並びに公共の安全を図ることを目的としていること	7
	(3) 小括	8
4	技術基準適合命令の趣旨・目的	8
	(1) 技術基準と体系的、整合的に解釈すべきであること	8
	(2) 技術基準の趣旨・目的	9
	(3) 技術基準適合命令の趣旨・目的	9
5	小括	9
第3	技術基準適合命令は科学技術水準の進展を予定した規定であること	10
1	科学技術水準の進展による既存不適格が法律上許されていないこと ..	10
2	既存不適格の原子炉を稼働させ続けることは公益に反すること	10
3	技術基準適合命令は科学技術水準の進展を予定した規定であること ..	11
4	電気事業法の文言に合致すること	12
5	阿部泰隆教授の見解	14
6	まとめ	14

第4	従前の行政解釈は基本設計等にも後段規制が及ぶことを前提としていたこと	15
1	技術基準省令の解釈と解説	15
2	技術基準省令の適用範囲	15
3	技術基準は設置許可基準との適合性を要求していること	17
4	小括	18
第5	被告国の主張に対する反論	19
1	被告国の主張	19
2	後段規制の射程について	19
	(1) 保安院の解釈に反すること	19
	(2) 後段規制においても設置許可基準への適合が求められていたこと	20
	(3) 後段規制の文言に反すること	20
	(4) 合理性に欠けること	22
3	原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的に反すること	22
4	伊方原発訴訟最高裁判決の理解が誤っていること	23
5	比例原則に反すること	24
6	伊方原発最高裁判決の判断に反すること	25
7	地震・津波関連指針等検討小委員会がバックフィットを認めていたこと	26
8	まとめ	27
第6	求釈明	27
1	「段階的規制論」について	28
2	被告国第4準備書面17から18頁について	29

第1 はじめに

1 被告国の主張

被告国は、同第4準備書面において、まず、原子力規制の法体系においては段階的な安全規制の仕組みが前提とされており、設置許可にかかる安全審査の段階では、基本設計ないし基本的設計方針（以下、併せて「基本設計等」という。）の妥当性が審査・判断され、後続の設計及び工事方法の認可、使用前検査、施設定期検査などにおいては、設置許可段階の基本設計等が妥当であることを前提に、これを土台として策定された詳細設計の妥当性や安全性が審査されるという仕組みになっていると述べる（同7～8頁）。（以下、かかる被告国の主張を「段階的安全規制論」という。）

そのうえで、電気事業法39条の技術基準は、基本設計等の妥当性が確認されていることを前提に、これを踏まえた詳細設計に基づく後段規制の基準とされているから（同11頁）、同法40条の技術基準適合命令は、当該技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定した趣旨である、したがって、同技術基準適合命令を発して基本設計等の是正を命ずることはできないと主張する（同12頁）。さらに、かかる措置は、平成24年改正後の炉規法43条の3の23によって初めて導入されたものであり、同改正前はできなかったとする（同13～15頁）。

また、原告らが主張している結果回避措置は、いずれも基本設計等に関わる事項であるから、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ったと主張する（同16～18頁）。

2 本書面の骨子

炉規法及び電気事業法は、原子力発電所について、段階的な規制構造をとっており、炉規法に基づく原子炉設置許可処分と、電気事業法に基づく工事計画認可以下の手続が存在することは、原告らもこれを争うものではない（これに関し、設置許可に係る安全審査を「前段規制」、後続の設計及び工事方法の認

可、使用前検査、施設定期検査などを「後段規制」と称する用語法についても、便宜上これに従うこととする。)。しかし、後述のとおり、被告国が主張する「基本設計等」や「詳細設計」なる概念は法律上の根拠を欠くものである上、かかる概念に基づいて、後段規制の対象が詳細設計に限られ、基本設計等がその対象から除かれているとする被告国の主張は誤りである（ただし、議論のための便宜上、基本設計等と詳細設計なる概念が存在し、これらが区別されていることを前提に、かかる用語を用いることがある。)。また、最新の科学的知見を既存の原子力発電所に適用させることができなかつたとする被告国の解釈も誤りである。

本書面では、原子力基本法を頂点とする炉規法及び電気事業法などの原子力規制関係法令やこれに基づく技術基準適合命令の趣旨目的、伊方原発最高裁判決をはじめとする判例、電気事業法の文言解釈や、規制の体裁をふまえば、技術基準適合命令は、科学的知見の進展を予定し、これに基づく技術基準を既存の原子力発電所にも適用させることができ、かつ、後段規制においても基本設計等が規制の対象となっていることを述べる。そして、本件事故以前に採用されていた行政解釈も、このような理解を前提としていたと考えられることを述べる。すなわち、被告国が電気事業法40条に基づき、結果回避措置をとらせる規制権限を法律上有していたということである。

その上で、被告国の主張に対する原告らの反論を述べる。

第2 技術基準適合命令の趣旨・目的

1 電気事業法の定め

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。」と規定している。その2項で「前項の経済産業省令は、次の掲げるところによらなければならない。」と規定しており、1号において「事業用工作物

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」としている。このような要件を充たして定められた技術基準に適合しないと認めるときは、経済産業大臣は、技術基準適合命令を発することができる旨が同法40条において定められている。

このように、電気事業法39条の定めるところによれば、国が述べる「基本設計等」について技術基準において定めることは何ら排除されていない。そして、この技術基準にいかなる内容を盛り込むかは、電気事業法の趣旨目的、あるいは原子力基本法や炉規法といった関連法規の趣旨・目的を踏まえた解釈によって明らかにされるべき事柄である。

2 法の趣旨・目的を踏まえた解釈の必要性

行政法規の解釈に関し、原田尚彦東京大学名誉教授は、以下のとおり述べている。

「行政法規の内容は専門技術的であるうえ、その数も多く、しかも成立の時期も異なるため、全体との調和を図りながら、各法規が狙いとする目的を的確に果たしうるよう、法の目的を考慮して条文を柔軟に解釈しこれに適切な意味内容を付与していく目的論的・機能的解釈が必要とされることも少なくない。」

「行政法の解釈にあたっては、このように、法の目的、法の成立時期、他の法との調和、現実の社会的要請などを考慮し、柔軟かつ臨機応変な態度で臨み、できるだけ現代の要請にかなった結論を求めることもまた肝要である。条理ないし正義感覚が、とりわけ重要な意味を持つのである。」（原田尚彦「行政法要論」〔全訂第六版〕学陽書房・37～38頁）。

このように、電気事業法40条を解釈するにあたっては、電気事業法の目的や規制構造だけでなく、原子力基本法や炉規法などの関係法令の趣旨・目的や規制構造と調和を図りながら、社会的要請や正義感覚にかなった、柔軟かつ臨機応変な解釈を図らなければならない。

3 原子力基本法、炉規法及び電気事業法の趣旨・目的

(1) 後段規制は原子力基本法及び炉規法の趣旨・目的と整合的・一体的に解釈されなければならないこと

原子炉施設に関する規制の一般法は炉規法であり、原子炉施設は同法の適用を受けるところ、福島第一原発を含む実用発電用原子炉については、同法73条により、同法27条から29条までの規定の適用が除外されており、設置許可等は、電気事業法の規制に服することとされている。

しかし、炉規法73条が、発電用原子炉について、同法27条から29条の適用を除外しているのは、「電気事業法四一条、四三条及び四七条により、その工事計画の認可、使用前検査及び定期検査を受けなければならないこととされているからである。」(伊方原発最高裁判決)。すなわち、あくまで経済産業大臣という同一の規制主体による同趣旨の手続・規制の重複を避ける趣旨に過ぎない。

したがって、実用発電用原子炉に対する電気事業法の各規制の趣旨は、炉規法上の規制と同趣旨に解すべきであり(原告第6準備書面12～13頁参照)、電気事業法に基づく技術基準省令、及び技術基準適合命令も、炉規法、及び同法の基本法たる原子力基本法の趣旨・目的に照らして、整合的、一体的に解釈されなければならない。

(2) 国民の生命、健康及び財産等の保護、並びに公共の安全を図ることを目的としていること

原子力基本法は、「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を目的とし(同法1条)、原子力の研究、開発及び利用の基本方針について、「安全の確保」(同法2条)を旨とするとしている。なお、同条は平成24年に「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、行うもの」と改正され(平成24年改正後の同条2項)、本件事故以前から当然の前提となっていた趣旨が明確化された。

炉規法は、原子力基本法14条に基づき定められたものであり、同法の上記趣旨・目的と整合的、一体的に解されるものである。炉規法は、「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、・・・必要な規制を行うことを目的とする」（同法1条）。

電気事業法は、その目的の一つに「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによつて、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を定めている（同法1条）。

以上のとおり、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法は、国民の生命、健康及び財産等の保護、並びに公共の安全を図ることを目的の一つとしている。

（3）小括

以上のとおり、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法は、国民の生命、健康及び財産等の保護、並びに公共の安全を図ることを目的としている。したがって、かかる法体系の中で位置づけられる電気事業法40条に基づく技術基準適合命令は、かかる法の趣旨・目的に従って、解釈、運用されなければならない。

4 技術基準適合命令の趣旨・目的

（1）技術基準と体系的、整合的に解釈すべきであること

技術基準適合命令は、「事業用電気工作物が前条第一項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるとき」に発することができることとされており（電気事業法40条）、要件該当性の判断基準となる技術基準は、同法39条1項によって定められている。

したがって、技術基準適合命令の解釈にあたっては、原子力基本法、炉規

法、及び電気事業法の趣旨・目的を踏まえつつ、同項と体系的、整合的に解釈しなければならない。

(2) 技術基準の趣旨・目的

技術基準は、主務省令で定めるとされており（電気事業法39条1項）、同主務省令を定めるにあたっては、同条2項に掲げるところによらなければならないとして、その指針が示されている。

同項1号は、「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」としており、人の生命、身体及び財産に対する被害を防止することを第一の目的として掲げている。

技術基準省令も、上記の原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的を踏まえて、技術基準がよるべき指針として、第一に人の生命、身体及び財産に対する被害の防止を、その目的として掲げたものである。

(3) 技術基準適合命令の趣旨・目的

原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的、並びに技術基準の趣旨・目的を踏まえると、技術基準適合命令は、人の生命、身体及び財産に対する被害を防止するために行使されるべきものである。

一方で、規制権限の行使は、これにより規制される電気事業者の経済活動を制限する側面も有するから、規制権限は、比例原則に従い、人の生命、身体及び財産に対する被害を防止するという目的を達成するために必要な限度で行使される必要がある。

電気事業法40条は、修理・改造命令という、電気事業者の経済的活動に与える影響が小さいものから、移転命令、使用の一時停止命令、又は使用制限という影響が大きいものへと段階的に行使できる権限を定めており、まさに比例原則を体现している。

5 小括

以上のとおり、技術基準適合命令は、国民の生命、健康及び財産等の保護、

並びに公共の安全を図るという原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的に従って、人の生命、身体及び財産に対する被害を防止するために、比例原則に従って行使されるべきものである。

第3 技術基準適合命令は科学技術水準の進展を予定した規定であること

1 科学技術水準の進展による既存不適格が法律上許されていないこと

科学技術水準の進展により、事後的に設置許可基準を満たさなくなった場合、かかる既存不適格の原子力発電所の存続は法律上許されていない。

一般の建築物については建築基準法が適用されるが、これについては、同法3条2項において、既存不適格が許されている。これに対し、かかる明文の規定を欠く消防法については、既存不適格が許されておらず、既存住宅も含めて、法改正により防災機器等の設置が義務付けられることがある。住宅用火災報知機の設置が、既存建物についても設置が義務付けられたことは記憶に新しい。

このような建築基準法や消防法の例とも対比すると、原子力発電所については、炉規法、及び電気事業法に既存不適格を許す明文の規定はない以上、法律上、既存不適格が許されていないと読むほかない。

2 既存不適格の原子炉を稼働させ続けることは公益に反すること

以上のとおり、科学技術水準の進展により、既存不適格となった原子力発電所は、そのままで存続は法律上許されない。

この場合、行政処分の公定力により、設置許可処分は実際に取り消されるまでは有効なものと扱われる。しかし、原子炉設置許可処分の違法性判断につき、「現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合する」とした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされた」と認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、

右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」(下線引用者。伊方原発最高裁判決)と指摘する最高裁の趣旨からすると、設置許可処分は、科学技術水準の進展により事後的に違法になる可能性があるものであり、実質的に見れば違法状態であることには変わりがない。

さらに、最高裁は、「原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがある」と述べており(伊方原発最高裁判決)、既存不適格の原子力発電所は、まさにかかるおそれを内在している。さらに続けて、同最高裁判決は、「右災害が万が一にも起こらないようにするため」とも述べていることからすれば、既存不適格の原子力発電所を放置し続けることは著しく公益に反することになる。

したがって、何らかの手段により、かかる既存不適格、違法状態は是正されなければならない。

3 技術基準適合命令は科学技術水準の進展を予定した規定であること

以上からすると、科学技術水準の進展による原子力発電所の既存不適格を是正するための仕組みを、法は、当然に予定しているはずである。建築基準法や消防法ですら、違反や危険が認められる場合には必要な措置を取ることを命じることができるとされている。しかるに、危険が現実化した時のその規模が建築物や消防のそれと比較にならないほど大きい原子力発電所について、かかる仕組みを予定していないことはありえない。また、原子力に関連する法律が立法された当時、原子力に関する歴史は、他の分野に比べて非常に浅く、放射性廃棄物の最終的な処分や廃炉過程のみならず、原子力の安全利用に対する知見

すら確立しておらず、日々進展する科学的知見に即応させていかなければならない状況にあったのであるから、科学技術水準の進展を予定し、これに常に適合させる仕組みを、法は当然予定しているものである。

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主務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。」と定めている。この規定は、伊方原発最高裁判決が、「現在の科学技術水準」に従って判断するとしていることや、人の生命、身体及び財産に対する被害を防止するという原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的も考慮すると、科学技術水準が進展していった場合であっても、常に進展した科学技術水準に従った技術基準にも適合するよう維持する義務を定めたものと解することが正しい法解釈である。

そして、(被告国のいう基本設計等と詳細設計という区別が正しいとするものではないことを留保した上で述べれば、)科学技術水準は、詳細設計だけでなく、基本設計等に関しても進展していくものである。したがって、電気事業法39条1項が、常に進展した科学技術水準に従った技術基準に適合するよう維持する義務を定めている中には、当然、基本設計等に関する科学技術水準が進展した場合に、これに適合するよう維持する義務も含まれている。

電機事業法39条1項のかかる解釈を前提とすれば、これを受けて定められている技術基準適合命令は、科学技術水準の進展を予定し、設置許可処分の際に確認された基本設計等が科学技術水準の進展により既存不適格になった場合に、これを是正させることも含めた規定であると解するのが相当である。

4 電気事業法の文言に合致すること

改めて電気事業法の文言を引用する(下線引用者)。

(事業用電気工作物の維持)

第39条 事業用電気工作物を設置する者は、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に維持しなければならない。

2 前項の主務省令は、次に掲げるところによらなければならない。

- 一 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。

(技術基準適合命令)

第40条 主務大臣は、事業用電気工作物が前条第1項の主務省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、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。

上記のとおり、電気事業法39条1項は、事業用電気工作物を設置する者に対し、事業用電機工作物を「技術基準」に適合するように維持する義務を課し、同条2項は、その「技術基準」の内容について、「事業用電機工作物は、人体に危害を及ぼし、又は物件の損傷を与えない」ものであることを要求している。

この規定ぶりからすれば、事業用電機工作物において、「技術基準」は、人体への危害及び物件への損傷を防止するために必要となる全ての事項にわたる基準であると理解することが文言解釈として当然であり、かかる文言解釈は、先に述べた法の趣旨・目的や、最高裁判例を踏まえた解釈にも合致する。

また、「技術基準」の適用の対象は「事業用電気工作物」とされているのであって、文言上、「事業用電気工作物」の「詳細設計」と「基本設計」が区別されているわけではなく、ましてや被告国が主張するごとく、「技術基準」は「事業用電気工作物」の「詳細設計」には適用されるが、「基本設計」には適用されないなどとは定めていないのである。

また、法律上、原子力発電所の既存不適格を許す規定が存在しないことからすると、「主務省令で定める技術基準」は、現在の科学技術水準を踏まえた技術基準であり、電気事業法39条1項の技術基準適合性維持義務は、現在の科

学技術水準を踏まえた技術基準への適合性を維持する義務と読むべきである。
かかる文言解釈は、伊方原発最高裁判決の示したところにも合致する。

かかる電気事業法39条の文言解釈を踏まえると、これを受けた技術基準適合命令は、基本設計等が現在の科学技術水準を踏まえた技術基準に適合しないときにも、これを発することができることを定めた規定である。

5 阿部泰隆教授の見解

この点、行政法学者の阿部泰隆教授は以下のように述べている（甲A8：阿部泰隆「原発事故から発生した法律問題の諸相」自治研究第87巻8号6頁）。

「これを一般論化すれば、元々の科学的知見を満たすが、現在の知見では危険性がある場合、どう対応すべきかという問題になる。建築基準法では、既存の建物に新規の規制を及ぼすことはしない（既存不適格）。それは、既存の建物を修理させる負担とその建物の安全性の比較考量により、必要性の割に負担が重すぎるとされるからであり、その旨の明文の規定がある（建築基準法3条2項）。これに対し、消防法のスプリンクラー設置義務付けは既存の建物に適用した。公害規制は一般に既存の工場に適用することになっている。

原発の場合には、既存不適格を保障する明文の規定はなく、むしろ、許可を得た電気事業者の負担よりも、事故の被災の方が遥かに大きいから、技術上の基準は常に最新のものに改定して、電気事業者は常に最新の基準に適合しなければならないのではないか。」

阿部教授が述べるところも、原告らの上記見解と同趣旨のものであり、技術基準適合命令は、まさに、かかる原子力発電所の既存不適格を解消させ、最新の基準に適合させるための権限を定めたものと解すべきである。

6 まとめ

以上のとおり、国民の生命、健康及び財産等の保護、並びに公共の安全を図

ることを目的とする原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的、や最高裁判例を踏まえて解釈すると、技術基準適合命令は、科学技術水準の進展を予定した規定であり、基本設計等現在の科学技術水準を踏まえた技術基準に適合しない場合についても、これを是正することができる権限であると解すべきである。

したがって、被告国には、規制権限があった。

第4 従前の行政解釈は基本設計等にも後段規制が及ぶことを前提としていたこと

1 技術基準省令の解釈と解説

保安院は、電気事業法39条の解釈につき、「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」（経済産業省原子力安全・保安院平成23・02・08原院第3号。以下、単に「解釈」という。）を定めた上で、「性能規定化された技術基準に定める要件を満足する技術的内容が解釈として定められ、公表されている。技術基準への適合性は、この解釈を満たす限りにおいて技術基準に適合するものと判断されることとなる」と述べている（原子力安全・保安院編「2005年版 電気事業法の解説」302頁）。解釈は平成17年に公表されて以来、随時改正されているが、以下では、本件事故の直近に公表されたものについて述べる。

また、JNESは、技術基準省令と解釈に対する解説を公表している（以下、単に「解説」という。）。

2 技術基準省令の適用範囲

(1) 技術基準省令1条は、同省令の適用範囲について、以下のように規定している。

(適用範囲)

第1条 この省令は、原子力を原動力として電気を発生するために施設する電気工作物について適用する。

同条の解釈につき、解釈1条は、技術基準省令の適用範囲について次のとおり定めている（抜粋。下線引用者）。

第1条（適用範囲）

- 1 本省令の、原子力発電所に対する許認可上の位置づけは、設置（変更）許可申請に対する安全審査で確認された事項を、工事計画等の後段規制において具体的に確認するための基準である。

ここでは以下の2つの重要な点を指摘することができる。

1つ目は、後段規制では、設置許可申請に対する安全審査で確認された事項を確認するとされており、後段規制を詳細設計に限定するという区別はされていないことである。むしろ、前段規制での確認事項と後段規制における確認事項には一連性、一体性があることを前提としており、あくまで確認の抽象度の違いに過ぎないとされている。

2つ目は、前段規制で確認された事項をさらに具体的に確認するとされており、前段規制で確認された事項が妥当であることを前提にするなどして、これを所与のものとして無批判に追認するものとはされていないことである。

この点、被告国は、後段規制では基本設計等が妥当であることを前提としている、基本設計等は、後段規制に対し、基本的な枠組みを与えるものとして機能すると主張しているが、そのようなことは全く述べられていない。

(2) かかる観点からは、耐震性に関する技術基準省令からも読み取ることができる。

技術基準省令5条は、耐震性について、以下のように規定している。

(耐震性)

第5条 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施設は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に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。

2 前項の地震力は、原子炉施設並びに一次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属施設の構造並びにこれらが損壊した場合における損害の程度に応じて、基礎地盤の状況、その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度、地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。

後に釈明を求めるとおり被告国のいう「基本設計等」の定義は定かではないが、同条2項の定める「地震力」は、「基本設計等」に該当する事項である可能性が高く、そうであるとすると、技術基準省令5条は、その規定からも明らかのように、被告国のいう「基本設計等」に該当する事項についても後段規制の対象としている。

すなわち、基本設計等を前段規制とし、詳細設計を後段規制とするという区別はされていないことの現れともいえるし、後段規制は詳細設計だけでなく基本設計等もその適用範囲に含めているともいうことができる。

3 技術基準は設置許可基準との適合性を要求していること

解釈5条は、原子炉の耐震性について定めた技術基準省令5条の解釈について以下のとおり述べている（抜粋）。

第5条（耐震性）

2 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（平成18年9月19日原子力安全委員会決定）」（以下「新耐震設計審査指針」という。）に適合すること。具体的な評価方法については、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」（平成18年9月19日原子力安全委員会決定）に照らした「発電用原子力設

備に関する技術基準を定める省令」第5条への適合性に関する審査要領(内規)」

(平成20年4月23日付け平成20・04・21原院第3号)によること。

つまり、耐震性に関する技術基準省令5条については、原子力安全委員会が定める指針への適合が求められている。また、耐震性に関する規定以外でも、随所で原子力安全委員会が定める指針への適合や、同指針の定める判断基準が参照されるなど、同指針との整合性が求められている(技術基準省令解釈2条5項、4条の2第1項、17条1項、25条10項、技術基準省令解説・改正の背景と概要、2条3項、5項、8条の2第2項など)。

ここでいう原子力安全委員会が定める指針は、同委員会が炉規法24条2項に基づき実用発電用原子炉の設置許可について経済産業大臣に対して意見を述べる際に適用される基準であり、すなわち前段規制で適用される基準(以下、前段規制で適用される基準を「設置許可基準」という。)である。

ここでも2つの重要な指摘をすることができる。

1つ目は、技術基準は、後段規制に関して設置許可基準と別個独立の基準ではなく、設置許可基準への適合性を含む基準ということである。

2つ目は、この際に適合性が求められているのはあくまで「設置許可基準」そのものへの適合であって、設置許可で基準適合性が確認された具体的な「基本設計等」への適合ではないということである。

すなわち、後段規制で用いられる技術基準は、前段規制で適用される設置許可基準を包含し、これを詳細設計の段階でさらに具体的に確認するための基準であることを示している。このことは、前述のとおり、技術基準省令が、前段規制で確認された事項をさらに具体的に確認するための規定とされていることから明らかである。

4 小括

以上のとおり、従前の行政解釈も、後段規制が、詳細設計の技術基準適合性

を確認することを通じて、設置許可基準への適合性を具体的に確認するものであり、基本設計等の設置許可基準適合性も含めて確認するものであるとしていた。すなわち、設置許可段階で確認された具体的な基本設計等が科学技術水準の進展により不適合になった場合に、後段規制の際には是正させることができるという、前記第3で述べたところと同様の解釈を示していたのである。

第5 被告国の主張に対する反論

1 被告国の主張

被告国は、電気事業法39条の技術基準は、基本設計等の妥当性が確認されていることを前提に、これを踏まえた詳細設計に基づく後段規制の基準であるとしたうえで（同11頁）、同法40条の技術基準適合命令の趣旨につき、「前条第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは」と定める「文理に照らせば、同法40条が事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認められる場合に、これを技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定した趣旨」とし、基本設計等の是正を命ずることができる規定ではないと主張する（被告国第4準備書面12頁）。

そして、法改正前は、設置許可処分の取消しにより是正するほかなかつたと主張する。

しかし、以下に述べるとおり、被告国のかかる主張は、法律上の根拠を欠いている上、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的や、被告国自身が述べていた解釈などに反しており、誤りである。

2 後段規制の射程について

(1) 保安院の解釈に反すること

被告国は、電気事業法39条の技術基準は、基本設計等の妥当性が確認されていることを前提に、これを踏まえた詳細設計に基づく後段規制の基準であるとする。

しかし、保安院が、技術基準省令の趣旨につき、「設置（変更）許可申請

に対する安全審査で確認された事項を、工事計画等の後段規制において具体的に確認するための基準」としていたことは前述のとおりである。ここでは、基本設計等と詳細設計は何ら区別されていないうえ、前段規制で確認された事項を、後段規制で今一度具体的に確認するとされている。

被告国の主張は、自らが従前公表していた解釈に反しており、自ら公表している解釈を引用させずに新たに独自の主張を展開しているのもあって、極めて無責任な態度である。

(2) 後段規制においても設置許可基準への適合が求められていたこと

被告国は、平成24年の炉規法改正によって、原子力規制委員会規則で定める基準（すなわち、設置許可基準）に適合しないと認める場合にも、使用停止等処分ができるようになったと主張する（被告国第4準備書面13～15頁）。

しかし、平成24年の改正以前から、技術基準省令の解釈として、原子力安全委員会が定める指針（設置許可基準）への適合が求められていたことは前述のとおりである。

したがって、設置許可基準に適合しなくなった場合にも技術基準省令に適合しなくなるのであるから、平成24年の改正以前から、被告国は、技術基準適合命令によって、原子力安全委員会が定める指針への適合を求めることができたのであり、被告国の主張は誤りである。

(3) 後段規制の文言に反すること

被告国は、後段規制では、基本設計等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、更には具体的な部材、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緻な事項へと段階を踏んで審査がされる、と主張する。

しかし、工事計画認可をはじめとする後段規制を規定する条文の文言からも、被告国の主張が誤りであることは明らかである。

(工事計画)

第47条 事業用電気工作物の設置又は変更の工事であつて、公共の安全の確保上特に重要なものとして主務省令で定めるものをしようとする者は、その工事の計画について主務大臣の認可を受けなければならない。ただし、事業用電気工作物が滅失し、若しくは損壊した場合又は災害その他非常の場合において、やむを得ない一時的な工事としてするときには、この限りでない。

3 主務大臣は、前二項の認可の申請に係る工事の計画が次の各号のいずれにも適合していると認めるときは、前二項の認可をしなければならない。

一 その事業用電気工作物が第39条第1項の主務省令で定める技術基準に適合しないものでないこと。

二 事業用電気工作物が一般電気事業の用に供される場合にあつては、その事業用電気工作物が電気の円滑な供給を確保するため技術上きせつなものであること。

三 特定対象事業に係るものにあつては、その特定対象事業に係る第46条の17第2項の規定による通知に係る評価書に従っているものであること。

四 環境影響評価法第2条第3項に規定する第二種事業（特定対象事業を除く。）に係るものにあつては、同法第4条第3項第2号（同条第4項及び同法第29条第2項において準用する場合を含む。）の措置がとられたものであること。

電気事業法47条は、工事計画認可（他の後段規制についても同様）の際に、あくまで「第39条第1項の主務省令で定める技術基準に適合」しているかを判断すべきとしているのであって、基本設計等の「枠組み」の中で、詳細設計に限定して審査するとはされていないし、他に、審査する範囲を限定するよう求めていると読み取れる規定は存在しない。単に設置許可の際に確認された具体的な基本設計等に適合してさえいればそれでよいとするものではないのである。

もちろん、設置許可で確認された具体的な基本設計等に適合しないことによって設置許可基準に適合しなくなる（安全性を欠く方向への不適合）が許容されないことは当然である。したがって、当然、設置許可で確認された具体的な基本設計等を下回ることは許されない。

さらに、科学技術水準の進展等により設置許可基準が改められ、その結果、設置許可の際に確認された具体的な基本設計等が、改められた設置許可基準に適合しなくなった場合に、改められた設置許可基準に基づいて基本設計等を確認し直し、これに適合させることを、法は当然に予定している。工事計画の認可等の際に、改められた設置許可基準に適合させることは、認められるべきであるし、しなければならない（安全性を高める方向への不適合）。後段規制は、科学技術水準の進展等により妥当性を欠くに至った設置許可処分当時の設置許可基準に基づいて判断された基本設計等に固執するものではないのである。

したがって、被告国の主張は、かかる電気事業法の文言にも反する。

（４）合理性に欠けること

また、被告国は、前段規制が妥当であることを前提に後段規制を行うとし、後段規制においては、基本設計等の是正を命ずることはできないとする。

しかし、後段規制の段階で、科学技術水準の進展により、前段規制で確認された基本設計等が妥当性を失っていた場合、これを是正することなく後段規制を進めることは何ら意味がない。日々進歩する科学技術に即応しながら原子力発電所を稼働させるためには、科学技術が進歩する都度、最初の設置許可申請からやり直さなければならないとするのは極めて迂遠であり、そのような規制構造を法は予定していない。むしろ、段階的規制の各段階で、前段階で確認した事項を確認し直すことが予定されているというべきである。

したがって、被告国の主張は極めて不合理であり、誤りである。

3 原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的に反すること

同法40条の技術基準適合命令の趣旨につき、「前条第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは」と定める「文理に照らせば、同法40条が事業用電気工作物が技術基準に適合していないと認められる場合に、これを技術基準に適合させるための措置を命ずることを規定した趣旨」とし、基本設計等の是正を命ずることができる規定ではないと主張する。

しかし、かかる被告国の主張は、法の趣旨・目的をわきまえない、不相当な解釈といわざるを得ない。技術基準適合命令をこのように誤った解釈し、基本設計等の是正を命ずることができる規定ではないとすることは、前述の原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的に反する。

4 伊方原発訴訟最高裁判決の理解が誤っていること

被告国は、段階的安全規制論を裏付けるものとして、伊方原発訴訟最高裁判決を引用する。

しかし、同最高裁判決は、伊方原発の設置許可処分の取消しが争われた事案において、原告らが固体廃棄物の最終処分の方法、使用済み燃料の再処理の方法などの事項も安全審査に含まれることを前提に主張したのに対し、「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。」と述べたにすぎない。

その理由として、最高裁は、「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）、国際規制物資の使用（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、運転等に対する規制は、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

ものでないことは明らかである。また、規制法第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べきである。」（下線引用者）。

被告国は、後段部分のみをとらまえて、段階的規制を採用している以上、各段階で、当該段階の審査事項しか審査しないかのような解釈をしているが牽強付会の主張である。最高裁は、いわゆる前段規制の段階で後段規制における審査事項が対象に含まれないと述べたにすぎず、ここでは、後続の設置工事計画の認可、使用前検査等において、基本設計の安全性にかかわる事項が審査の対象になるか否かについては全く述べていない。

むしろ、法が人の生命、身体、及び財産に対する被害を防止することを目的とし、最高裁も最新の科学技術水準に従って違法性を判断すると述べているところからすれば、法が段階的安全規制を採用した趣旨は、設置許可から設置工事、稼働、廃炉に至るまでに長期間を要し、未だ発展途上にある原子力に関する科学技術は、原子炉の一生において日々発展することが想定されることから、各段階で最新の科学技術に即応した安全性確保ができるよう、多重的に規制を及ぼしたものと解すべきである。

したがって、被告国の最高裁判決の引用は不適切である上、法や判例の趣旨にも反するため、失当である。

5 比例原則に反すること

原子力発電所について、既存不適格が法律上認められていないことは既に述べたとおりである。これについて、被告国は、基本設計等の安全性に関わる事項に問題が生じ、設置許可の要件を欠くような事態になれば、「設置変更許可処分の申請を促す行政指導を行い、・・・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」と主張する（被告国第4準備書面17～18頁）。

設置許可処分が取り消された場合、当然のことながら、当該原子炉を稼働させ続けることは法律上認められなくなる。

しかし、設置許可の要件を欠くような事態になったとしても、その程度や是正のための手段や時間などは千差万別であり、必ずしも原子炉を停止させなければならないというものではない。むしろ、全ての場合に原子炉を停止させなければならないとすれば、比例原則にも反する上、電力の使用者の利益や電気事業の健全な発達を図ることをも目的とする電気事業法の趣旨・目的に反する。

既存不適格の是正は、その程度や是正手段、時間などに鑑みて比例原則に従って行われることが当然予定されており、そのような権限行使ができないとする解釈は、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的に反する。

6 伊方原発最高裁判決の判断に反すること

被告国は、平成24年改正後の炉規法43条の3の23によって、『最新の知見を規制の基準に取り入れ、既に許可を得た施設に対しても新基準への適合を義務付ける制度』を新たに創設した」と主張する（同14頁）。したがって、同改正前の電気事業法40条は、そのような趣旨ではなく、また、そのように解することのできる権限は存在しなかったと考えているようである。

しかし、伊方原発最高裁判決は、「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、・・・現在の科学技術水準に照らし」て行うと述べた。かかる解釈は、平成24年改正前の炉規法の解釈として述べられたものである。すなわち、同法

改正前から、炉規法の設置許可処分の権限は、現在の科学技術水準に照らして行使できると解釈されていたということである。

炉規法と同じ法体系に属する電気事業法の権限について、これと異なる解釈がとられていることを示す文言は法律上存在しない。また、そのように解釈すべき合理的理由はない上、現在の科学技術水準に照らして規制権限を行使するということは、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的にも合致する。

したがって、改正前の電気事業法40条の技術基準適合命令も、現在の科学技術水準に照らして行使できたのであり、被告国の主張は誤りである。

7 地震・津波関連指針等検討小委員会がバックフィットを認めていたこと

原子力安全委員会の原子力安全基準・指針専門部会の下に設置された地震・津波関連指針等検討小委員会は、平成24年の電気事業法・炉規法改正以前の2012〔平成24〕年3月14日、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針及び関連の指針類に反映させるべき事項について（とりまとめ）」（以下、「平成24年とりまとめ」という。）をとりまとめた。これは、東北地方太平洋沖地震「及びそれに伴う津波等に係る知見並びに東京電力株式会社福島第一原子力発電所における事故の教訓を踏まえ、」耐震設計審査指針「及び関連の指針類に反映させるべき事項について検討を行うことを目的」として検討が行われ、「耐震設計審査指針の改定案及び同指針の運用・解釈を明確にすることを目的とした「発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き（略）」の改定案」としてとりまとめられたものであり、本件事故を踏まえた立法提言を目的としたものではない。

この平成24年とりまとめにおいて、同小委員会は、耐震設計審査指針の既設原子炉施設への適用について、以下のとおり述べていた。

「従来、耐震設計審査指針等は、新設の原子炉設置（変更）許可申請に対する安全審査を対

象に適用がされてきた。原子力発電所の安全確保は、常に最新の知見を踏まえて見直されるべきであり、今後、地震・津波審査指針等は新設のみならず、既設の原子力発電所にも適用がされるべきである。特に原子炉運転中に審査を行う場合には、速やかな対応が求められる。場合によっては、原子炉を停止して必要な対応を取ることも考慮する等、適切な適用のあり方を考える必要がある。」(甲A9：平成24年とりまとめ8頁)

すなわち、平成24年とりまとめは、既設原子炉に新指針を適用できるような「法改正」を求めていたのではなく、あくまで「適用のあり方」という運用レベルでの変更を提言していたのである。

このように、被告国が設置した小委員会自身が、新指針を既設原子炉に適用し、原子炉の停止を含む必要な対応をとることが可能であることを認めていたのであり、被告国の本件訴訟における主張は誤りである。

8 まとめ

被告国は、安全神話に固執するあまり、既に決定した基本設計等が妥当であることを所与の前提にするという極めて官僚的な、誤った運用を行っていた。かかる運用は、被告国自身が示していた行政解釈にすら反するものであった。本件訴訟での被告国の主張は、かかる誤った運用による本件事故の責任を回避するために、あえて持ち出された極めて不合理な解釈である。しかし、被告国の主張は、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的だけでなく、社会一般的な常識、原発の安全性を喧伝してきた被告国の態度にも反することは明らかである。

被告国の主張は、原子力基本法、炉規法、及び電気事業法の趣旨・目的や、判例、一般常識にも反し、被告国自らの従前の態度にも反するものであって、失当である。

第6 求釈明

1 「段階的規制論」について

被告国は、「実用発電用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、設置許可処分にあ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、更には具体的な部材、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緻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、基本的な枠組みを与えるものとして機能するものである。」と述べる（被告国第4準備書面8頁）。

しかし、炉規法及び電気事業法には、平成24年改正の前後を問わず、「基本設計」「基本的設計方針」「詳細設計」なる文言はない。そのため、被告国が主張する各用語の定義や含まれる事項が明らかでない。

そこで、国は、「基本設計」「基本的設計方針」「詳細設計」について、

- ① それぞれの定義を明らかにされたい。
- ② それぞれについて①のとおり定義される根拠、法律上の根拠があれば、法律上の根拠も併せて示されたい。
- ③ 「基本設計」「基本的設計方針」及び「詳細設計」に含まれる事項の外延を区別する基準、及びそのような区別基準を用いる法律的根拠を示されたい。仮に、区別する基準に法律的な根拠がない場合にはそれ以外の根拠を示されたい。
- ④ 上記③のような「基本設計」「基本的設計方針」及び「詳細設計」の区別基準を用いた場合津波対策においては、どのような事項が「基本設計」「基本的設計方針」及び「詳細設計」に該当するのかについて、具体例を示して指摘されたい。
- ⑤ 「基本設計」「基本的設計方針」及び「詳細設計」の妥当性や安全性の審

査をなすにあたって、それぞれ参照されるべき技術基準、審査指針などの判断基準を具体的に指摘されたい。

- ⑥ 上記③において、「基本設計」「基本的設計方針」及び「詳細設計」を区別する基準については法律的根拠がないとされる場合、何故に、これらの法律上の概念ではない概念によって、電気事業法上の国の法律的な権限の範囲に限定が加えられると主張されるのかを明らかにされたい。

2 被告国第4準備書面17から18頁について

被告国は、「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、事業者に対し設置許可変更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、あるいは用意に想定し難いことではあるが、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こととなる。」と述べる。これは、平成23年3月11日時点での法令を前提として述べておられると理解しているが、それを前提として

- ① 上記括弧内の2行目及び3行目でいう「この問題」とは、「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」生じた問題、との意味か否かを明らかにされたい。
- ② 「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」とは、具体的にはどのような事態を指すのか明らかにされたい。

また、

- ㊦ 設置許可の時点では判明しておらず原子炉施設が建設されたが、その後、原子炉直下に活断層が存在することが判明した場合、
- ㊧ 設置許可の時点の知見にしたがって、設置許可がなされ原子炉施設が建築されたが、その後、知見の進展により、基準地震動を大幅に超える

地震が発生することが確実に（例えば、20年以内に80%の確率で）見込まれるという知見が得られた場合、

- ㉞ 設置許可の時点では、想定される津波が最大で基準水面から3.1メートルであったことから、基準水面から10メートルの高さの陸地上に原子炉施設を建設したが、その後、知見の進展により、想定される津波が最大で基準水面から15.7メートルに至るといった知見が得られた場合、

は、それぞれ「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」に該当するか、明らかにされたい。

- ③ 上記第2項①から③の事実は、被告国の主張する「基本設計」「基本設計方針」及び「詳細設計」のいずれに関する問題であると被告国は考えているかを、その法律的根拠を示して明らかにされたい。

- ④ 「これに応じて申請しない場合には設置許可処分取消しにより是正し得るほかないこととなる。」と述べる。この部分の意味は必ずしも明らかではない。そこで

- ㉟ 「是正し得るほかないこととなる。」とは「是正し得る」の誤記であるか否かを明らかにされたい。

- ㊱ 上記①について誤記ではないと回答されるのであれば、「是正し得るほかないこととなる。」とは、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が生じた場合には原子炉施設の設置許可処分を「取り消すことができる。」という意味であると理解してよいか、明らかにされたい。

- ㊲ 上記㉟を肯定される場合、設置許可処分の取り消しは、どのような法律上の根拠に基づいてなされると理解されているのかを、具体的な根拠法令を指摘した上で明らかにされたい。

- ㊳ 上記㊱を否定される場合、すなわち、設置許可処分を取り消すことは

できないと認識されている場合、「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」となった場合、何らかの法律上の権限に基づき是正を求めることができるのか否か、並びに、是正を求めることができるとされる場合には具体的な法律上の根拠を明らかにされたい。

- ⑤ 「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」とされるが、「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」であり、かつ、「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」にはならない場合、何らかの法律上の権限に基づき是正を求めることができるのか否か、並びに、是正を求めることができるとされる場合には具体的な法律上の根拠を明らかにされたい。

以上