

平成24年(ワ)第3671号、平成25年(ワ)第3946号、平成27年(ワ)

第287号 大飯原子力発電所運転差止等請求事件

原 告 竹本修三 ほか2690名

被 告 国 ほか1名

第1準備書面

平成27年10月20日

京都地方裁判所第6民事部合議廷A係 御中

被告国訴訟代理人 熊谷明彦 代 

被告国指定代理人 鈴木和孝 

飛田由華 

帆足智典 代 

畠地喜公衣 

檀上信介 

小西弘樹 

吉田隆一 

近藤敦史 

柴田英一 

沖眞史 

中野利彦



福島貴浩



水口賢治



竹本亮



武田龍夫



泉雄大



内山則之



三田裕信



松原崇弘



村川正徳



中川幸成



木村真一



谷川泰淳



石井大貴



加藤彰二



池田健太郎



京藤雄太



田口周平



細川成己



大塚雄介



福島正也



川原佑介



長尾憲治



児玉桂子



牟田和弘



日村健二



山本征二



花内秀友



前原誠



田中宏明



第1 関係機関及び関係法令の概要等	6
1 関係機関の概要	6
2 大飯発電所に関する安全規制	7
3 技術基準適合維持義務	7
4 技術基準適合命令の内容及び範囲	8
5 原子力規制委員会による使用停止等処分	9
6 定期検査	10
第2 本件の事実経過	11
1 福島第一発電所事故前後の大飯発電所1号機ないし4号機の状況	11
2 福島第一発電所事故の発生等	12
3 福島第一発電所事故の要因に関する平成23年3月当時の知見	12
4 福島第一発電所事故知見①を踏まえた規則の改正等	12
5 緊急安全対策等の実施	13
6 保安院による外部電源の信頼性確保についての指示と被告関西電力の対応	
	16
7 経済産業大臣によるシビアアクシデント対策の指示と被告関西電力による同対策の実施等	18
8 ストレステストの実施等	20
9 暫定基準の策定と被告関西電力による対応	22
10 大飯発電所3号機及び4号機の再起動	25
11 原子力規制委員会の設置	25
12 設置法の制定に伴う原子炉等規制法の改正	26
13 新規制基準の策定と大飯発電所の現状評価	28
14 大飯発電所3号機及び4号機の運転停止等	29
第3 国賠法1条1項の「違法」の判断枠組み	30
1 国賠法1条1項の「違法」の意義	30

2 国賠法1条1項の「違法」は職務行為の時点を基準として判断されるべきこと	31
3 規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法とされる場合	31
第4 被告国の規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となる余地はないこと	33
1 原告らの主張と被告国の反論の要旨	33
2 原告らの主張する被侵害利益は、国賠法上、法的保護の対象となる余地がなく、また、これを保護すべき作為義務も法的に観念できること	34
3 原告らが主張する作為義務は、その内容及びその発生を基礎づける主張として不明確ないし不十分であること	36
4 原告らが主張する規制権限の不行使は、原子力規制委員会等に規制権限がないものであること等	38
5 原告らの主張する規制権限の不行使について、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと	43
(1) 技術基準適合命令及び使用停止等処分を発令しなかったことについて、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと	43
(2) 省令62号の改正及び原子力規制委員会規則の制定に関して、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと	48
第5 結語	50

被告国は、平成27年5月11日付け原告第11準備書面（以下「原告ら第11準備書面」という。）に対し、本準備書面において、本件に関する関係機関及び関係法令の概要等（後記第1）並びに本件の事実経過（後記第2）を明らかにした上で、原告らの国家賠償請求のうち現在の給付請求に係る部分（以下「本件現在給付請求」という。）について、国賠法1条1項の「違法」の判断枠組みを述べるとともに（後記第3）、被告国の規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となる余地はないことを明らかにする（後記第4）。

なお、略語等については、本準備書面で新たに用いるもののほか、被告国の平成25年7月2日付け答弁書の例による。

第1 関係機関及び関係法令の概要等

1 関係機関の概要

(1) 原子力安全・保安院（保安院）

保安院は、経済産業省の外局である資源エネルギー庁に設置された特別の機関であり（原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号。以下「設置法」という。）附則92条による改正前の経済産業省設置法14条1項、20条1項），原子力その他のエネルギー施設や産業保安の確保を図るための機関（同条2項）として、発電用原子力施設に係る規制等に関する事務をつかさどっていた（同条3項、同法4条1項57号、同項58号等）。

保安院は、原子力規制委員会の発足に伴い、平成24年9月19日をもって廃止された。

(2) 原子力安全委員会

原子力安全委員会は、設置法附則12条による改正前の原子力基本法4条、設置法附則13条による改正前の原子力委員会及び原子力安全委員会設置法1条及び設置法附則88条による改正前の内閣府設置法37条3項に基づいて設置された行政機関であり、原子力の研究、開発及び利用に関する事項の

うち、安全の確保に関する事項について企画し、審議し、及び決定することを任務としていた（設置法附則12条による改正前の原子力基本法5条2項）。

原子力安全委員会は、原子力規制委員会の発足に伴い、平成24年9月19日をもって廃止された。

(3) 原子力規制委員会

原子力規制委員会は、後記第2の11のとおり、福島第一発電所事故を契機に、平成24年9月19日、設置法2条及び国家行政組織法3条2項に基づき設置された行政機関であり、原子力利用における安全の確保を図るために必要な施策を策定し、又は実施する事務を一元的につかさどっている（設置法1条）。

2 大飯発電所に関する安全規制

大飯発電所1ないし4号機及びその附属施設は、原子力施設であるという面から、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、設置法附則15条ないし18条による改正後の同法を「改正原子炉等規制法」といい、同改正前の同法を「改正前原子炉等規制法」といい、同改正前後を通じて単に「原子炉等規制法」という。）の規制を受けるほか、発電用設備であるという面から、電気事業法の規制を受ける。

3 技術基準適合維持義務

設置法附則40条による改正前の電気事業法（以下「平成24年改正前電気事業法」という。併せて、同改正後の電気事業法を「改正電気事業法」といい、改正前後を通じて単に「電気事業法」という。）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、事業用電気工作物（電気事業に使用するための発電等の設備）である実用発電用原子炉の設置者に対し、技術基準適合維持義務を課していた。

そして、同条2項は、経済産業省令において技術基準を定めるに当たっての基準を定めている。すなわち、同項は、同基準として、①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（同項1号）、②事業用電気工作物は、他の電気的設備その他の物件の機能に電気的又は磁気的な障害を与えないようにすること（同項2号）、③事業用電気工作物の損壊により一般電気事業者の電気の供給に著しい支障を及ぼさないようにすること（同項3号）、④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っては、その事業用電気工作物の損壊によりその一般電気事業に係る電気の供給に著しい支障が生じないようにすること（同項4号）を掲げていた。これらの基準に基づき、事業用電気工作物である発電用原子炉については、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日通商産業省令第62号。以下「省令62号」という。）が定められ、事業者には、事業用電気工作物である発電用原子炉施設について、設計、建設段階のほか運転段階においても省令62号に適合するように維持することが義務づけられていた。

なお、平成24年改正前電気事業法39条は、平成24年9月19日以降、設置法附則40条により、「経済産業省令」が「主務省令」と改正されたが、「主務省令」には、省令62号が含まれている。

4 技術基準適合命令の内容及び範囲

平成24年改正前電気事業法40条は、「経済産業大臣は、事業用電気工作物が前条第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。」と規定しており、経済産業大臣は、同法40条に基づき、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、事業用電気工作物の修理、改造、移転のほか、使用の一時停止、使用の制限を命令（以下「技術基準適合命令」という。）

することができるとされていた。平成24年9月19日以降は、設置法附則40条により、規制主体が「原子力規制委員会及び経済産業大臣」（改正電気事業法113条の2第1項1号。以下、原子力規制委員会と経済産業大臣を併せて「原子力規制委員会等」という。）と改正された。

この技術基準適合命令は、事業用電気工作物である発電用原子炉施設について、設置又は変更の工事後の周囲の環境の変化や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つたにもかかわらず、そのまま放置される場合などには、技術基準に適合するよう監督する必要があることから設けられたものである。

技術基準適合命令の内容は、当該事業用電気工作物の修理、改造、移転、使用の一時停止又は使用の制限という種類の中で、当該事業用電気工作物を技術基準に適合させるために必要な範囲に限定される。例えば、修理又は改造をもって事足りる場合に、移転を命ずるのは適当ではなく、使用の一時停止命令は、修理、改造等技術基準に適合させるため何らかの措置が講ぜられるまでの間、これに必要な限度で行われるものである。使用の制限は、使用の停止には及ばないものの、修理、改造等のため、出力を一定限度以下にして使用させる必要があるような場合などに行われる（以上につき、乙第28号証305、306ページ）。

5 原子力規制委員会による使用停止等処分

原子力規制委員会は、設置法による改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づき、①発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が同法43条の3の6第1項4号の基準に適合していないと認めるとき、②発電用原子炉施設が同法43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき、又は③発電用原子炉施設の保全、発電用原子炉の運転若しくは核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物の運搬、貯蔵若しくは廃棄に関する措置が原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、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（以下「使用停止等処分」という。）ことができる。

そして、同法43条の3の6第1項4号は、発電用原子炉の設置許可の要件として、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規則で定める基準（以下「設置許可基準」という。）に適合するものであることを掲げている。また、同法43条の3の14は、発電用原子炉設置者が、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準（以下「技術基準」という。）に適合するように維持しなければならないことを規定している。

なお、発電用原子炉施設の位置、構造又は設備が設置許可基準に適合しないものと認められる場合（上記①）の使用停止等処分は、平成25年7月8日に施行された設置法附則17条による改正によって新設された規定であり、同改正前は、上記①に関する事項について、発電用原子炉設置者に対して当該発電用原子炉施設の使用の停止等を命ずる規定は法律上存在しなかった。他方、上記②及び③に関する事項については、同改正前においても、上記②に係る事項については平成24年改正前電気事業法40条、上記③に係る事項については改正前原子炉等規制法36条1項として、同様の規定が設けられていた。

6 定期検査

(1) 事業用電気工作物である発電用原子炉施設については、運転開始後も、一定の時期ごとに定期検査を受けなければならない。すなわち、事業者は、上記の技術基準適合維持義務を担保するため、設置法附則17条の施行前は、平成24年改正前電気事業法54条1項に基づき、経済産業省令で定める定期検査の受検を義務づけられていた。他方、設置法附則17条の施行後（平成25年7月8日以降）は、原子炉設置者は、改正原子炉等規制法43条3

の 15 に基づき、施設定期検査の受検義務を負っている。

(2) 定期検査における検査項目には、例えば、非常用炉心冷却系ポンプ分解検査等、原子炉の運転を停止しなければできないものも含まれているため、定期検査に当たり、原子炉の運転は一旦停止される。もっとも、これは定期検査の検査項目との関係において必要があるため行われる事実上の措置であり、法令上、事業者が実用発電用原子炉を運転できる地位にあることは、定期検査の前後を通じて変わりはない。

したがって、事業者は、原子炉の停止中でなければ実施することができない検査項目の検査が終了すれば、事実上の措置として原子炉を停止させる必要がなくなるから、原子炉を再起動させることができることになる。

なお、定期検査が終了すると事業者に対して定期検査終了証が交付されるが、この交付は、当該定期検査の機会には技術基準適合維持義務の遵守状況に問題がなかったことが確認され、定期検査の終了の事実を事業者に知らせるという事実行為にすぎず、事業者に原子炉の運転を許可する法律効果を伴うものではない。

第2 本件の事実経過

1 福島第一発電所事故前後の大飯発電所 1号機ないし 4号機の状況

- (1) 大飯発電所のうち、1号機は昭和54年3月に、2号機は同年12月に、3号機は平成3年12月に、4号機は平成5年2月に、それぞれ運転が開始された。
- (2) 大飯発電所のうち、1号機は平成22年12月10日に、3号機は平成23年3月19日に、4号機は同年7月22日に、2号機は同年12月16日に、それぞれ定期検査の開始に伴い停止した。
- (3) 経済産業大臣は、平成24年8月3日、大飯発電所3号機の定期検査を終了し、同日付けて、被告関西電力株式会社（以下「被告関西電力」という。）

に対し、同機の定期検査終了証を交付した（乙第26号証）。

また、経済産業大臣は、同月16日、大飯発電所4号機の定期検査を終了し、同日付で、被告関西電力に対し、同機の定期検査終了証を交付した（乙第27号証）。

2 福島第一発電所事故の発生等

平成23年3月11日、東北地方太平洋沖地震及びこれに伴い発生した津波に起因して、福島第一発電所において放射性物質が環境に放出される事故（福島第一発電所事故）が発生した。

3 福島第一発電所事故の要因に関する平成23年3月当時の知見

平成23年3月30日当時、福島第一発電所事故の直接的な要因は、巨大地震に付随した津波に起因する以下の点にあると考えられていた（以下、この直接的な要因に関する知見を「福島第一発電所事故知見①」という。乙第29号証2枚目）。

- (1) 所外電源の喪失とともに緊急時の電源が確保できなかったこと
- (2) 原子炉停止後の炉心からの熱を最終的に海中に放出する海水系施設、又はその機能が喪失したこと
- (3) 使用済み燃料貯蔵プールの冷却やプールへの通常の所内水供給が停止した際に、機動的に冷却水の供給ができなかったこと

4 福島第一発電所事故知見①を踏まえた規則の改正等

(1) 実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則の改正

経済産業大臣は、平成23年3月30日、福島第一発電所事故知見①を踏まえ、津波に対する原子炉施設の保全のための活動を行う体制を整備するため、実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則（昭和53年12月28日通商産業省令第77号。以下「実用炉則」という。）を改正した。同改正により、保安措置として、原子炉設置者が、原子炉施設を設置した工場又は事業所において、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（以下「電源機能等喪失時」という。）における原子炉施設の保全のための活動を行う体制を整備し、電源機能等喪失時における原子炉施設の保全のための活動を行うために必要な計画の策定等の措置を講じるとともに、原子炉設置者が定める保安規定^{*1}にも、これらの体制整備に関する事項を定めることが新たに求められた（以上につき、乙第30号証）。

(2) 「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」の改正

保安院は、平成23年3月30日、福島第一発電所事故知見①を踏まえ、電源機能等喪失時における炉心損傷及び使用済燃料の損傷防止、放射性物質の放出抑制、並びに原子炉施設の冷却機能回復を図るための設備に関する対策として、省令62号に係る技術基準の解釈を定めた内規である「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」（平成17年12月15日原院第5号。以下「省令62号の解釈」という。）を一部改正した。同改正により、「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」について、「津波により全て機能が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」との解釈が追加されるなどした（以上につき、乙第31号証）。

5 緊急安全対策等の実施

(1) 緊急安全対策等に係る指示及びその趣旨

*1 保安規定とは、改正原子炉等規制法43条の3の24（改正前原子炉等規制法37条）に基づき、原子炉設置者が原子炉の運転前に定め、原子力規制委員会（主務大臣）の認可を得ることを義務付けられた、原子炉施設の運用に関する事項を定めた規定である。

ア 経済産業大臣は、平成23年3月30日、福島第一発電所事故知見①を踏まえ、大飯発電所を含む原子力発電所を対象として、津波による電源機能等喪失時においても、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、電気事業者等に対し、上記4(1)の改正後の実用炉則等に従い、下記①ないし⑥の緊急安全対策に直ちに取り組むとともに、これらの緊急安全対策の実施状況を保安院に早急に報告することを求めた（乙第2号証）。

記

① 緊急点検の実施

津波に起因する緊急時対応のための機器及び設備の緊急点検の実施

② 緊急時対応計画の点検及び訓練の実施

交流電源を供給する全ての設備の機能、海水により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の喪失を想定した緊急時対応計画の点検及び訓練の実施

③ 緊急時の電源確保

原子力発電所内の電源が喪失し、緊急時の電源が確保できない場合に、必要な電力を機動的に供給する代替電源の確保

④ 緊急時の最終的な除熱機能の確保

海水系施設（原子炉停止後の炉心からの熱を最終的に海中に放出する施設）又はその機能が喪失した場合を想定した機動的な除熱機能の復旧対策の準備

⑤ 緊急時の使用済燃料貯蔵槽の冷却確保

使用済燃料貯蔵槽の冷却及び使用済燃料貯蔵槽への通常の原子力発電所内の水供給が停止した際に、機動的に冷却水を供給する対策の実施

⑥ 各原子力発電所における構造等を踏まえた当面必要となる対応策の実施

イ また、経済産業大臣は、これらの緊急安全対策を実効性あるものとするため、上記4(1)の実用炉則等の改正に従い、同対策の実施体制に関する事項を保安規定に追記し、保安規定の変更の認可を申請するよう求め（乙第2号証）、かかる体制整備が現実に確保されているかどうかを、改正前原子炉等規制法37条5項に基づく保安検査によって確認することとした。

(2) 大飯発電所における緊急安全対策の実施等

ア 被告関西電力は、上記(1)の指示に基づき、緊急安全対策を実施した上、平成23年4月4日、経済産業大臣に対し、保安規定の変更認可を申請するとともに、同月14日、保安院に対し、緊急安全対策の具体的な実施状況を報告した（乙第3号証2ページ、乙第32号証1ページ）。

イ 上記報告を受けた保安院は、報告された緊急安全対策の有効性について専門家の意見を聴くとともに、平成23年4月18日及び同月19日には、保安検査官による大飯発電所への立入検査等を行い、同発電所における電源車・ポンプ車等の資機材の配備状況、緊急時の対応マニュアルの整備状況及び緊急時対応訓練の実施状況等について確認した上で、同年5月6日、以下のとおり、緊急安全対策が適切に実施されているものと評価した（乙第4号証、乙第32号証13ページ）。

(ア) 全交流電源等喪失対策

津波による電源機能等喪失時を想定し、その場合でも、注水により冷却を行い、炉心を管理された状態にすることにより、炉心損傷や使用済み燃料の損傷を防止し、多量の放射性物質を放出することなく、冷温停止状態に繋げることができることを確認した（乙第4号証3ないし6ページ）。

(イ) 建屋への浸水対策

福島第一発電所と同程度の津波を受けた場合においても、全交流電源

等喪失対策に使用される機器に浸水の被害が生じないよう、原子炉建屋の浸水対策が講じられていることを確認した（乙第4号証6ページ）。

(ウ) 冷温停止を迅速化することにより信頼性を向上する措置

全交流電源等喪失対策の信頼性を向上させるとともに、数日程度での冷温停止移行を可能とするため、非常用電源の強化等による適切な実施計画となっていることを確認した（乙第4号証2，6，7ページ）。

(イ) 津波に対する防護措置

原子炉の安全上重要な機器に津波の影響を及ぼさないようにするために、より強化された水密化、防潮堤、防潮壁の整備などによる緊急安全対策の信頼性を一層向上させるための適切な計画となっていることを確認した（乙第4号証2，7ページ）。

ウ また、経済産業大臣は、平成23年5月6日付で、原子炉施設の保全のための活動を行う体制の整備について、大飯発電所保安規定の変更を認可した（乙第32号証1ページ）。

(3) 省令62号の改正

平成23年10月7日、福島第一発電所事故知見①を踏まえるとともに、緊急安全対策の省令上の位置づけを明確にするため、省令62号の一部が改正された。同改正により、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が規定された（省令62号5条の2。以上につき、乙第33号証）。

6 保安院による外部電源の信頼性確保についての指示と被告関西電力の対応

(1) 宮城県沖地震の発生等

平成23年4月7日、宮城県沖地震により、東北電力株式会社管内の広域にわたり停電が発生し、この停電に伴い、同社東通原子力発電所及び日本原

燃株式会社六ヶ所再処理事業所において、一時的な外部電源の喪失が生じた。

この事象の原因は、電力系統の一部における地絡事故を発端として、上記原子力発電所等への外部電源を供給する電力系統の停止に至ったことによる（以下、この原因に関する知見を「宮城県沖地震知見」という。以上につき、乙第34号証3枚目）。

(2) 保安院による外部電源の信頼性確保についての指示等

保安院は、平成23年4月15日、宮城県沖地震知見を踏まえ、原子力発電所及び再処理施設（以下「原子力発電所等」という。）の外部電源の信頼性を確保するため、電気事業者等に対し、以下の対応を実施するとともに、その実施状況について報告するよう指示した（乙第34号証）。

- ア 原子力発電所等への電力供給に影響を与える電力系統の供給信頼性を分析・評価するとともに、その結果を踏まえ、当該原子力発電所等への電力の供給信頼性を更に向上させるための対策を検討すること
- イ 複数の電源線に施設されている全ての送電回線を原子力発電所等内の全号機に接続し、電力供給を可能とすること
- ウ 原子力発電所等の電源線の送電鉄塔について、耐震性及び基礎の安定性等を評価し、その結果を踏まえ、必要な補強等の対応を行うこと
- エ 原子力発電所等内の開閉所等の電気設備について、屋内施設としての設置、水密化など、津波による影響を防止するための対策を講じること

(3) 被告関西電力による外部電源の信頼性確保に係る対応の実施等

被告関西電力は、上記(2)の指示に基づき、大飯発電所の外部電源の信頼性確保に係る対応を実施した上、平成23年5月16日、保安院に対し、同実施状況を報告した（乙第35号証、乙第36号証1ページ）。

(4) 保安院による被告関西電力の報告に対する評価等

上記(3)の報告を受けた保安院は、平成23年6月7日、以下のとおり、大飯発電所について、上記(3)の被告関西電力による実施状況について評価

した（乙第36号証）。

ア 電力系統の供給信頼性

1変電所の全停電（超過酷ケース）、1変電所の1電圧階級の母線全停電（過酷ケース）及び送電線の1ルート断事故（標準ケース）を想定した上で、異なる2つ以上の変電所から受電しているため、外部電源が喪失せず、十分な供給信頼性を有すると評価した（乙第36号証1ないし3ページ）。

イ 全号機への全送電回線の接続

発電所に引き込んでいる送電回線の一部が全号機に接続されていない状況であるが、全ての送電回線が全号機に適切に接続される対策が行われることとなっており、同対策は妥当と評価した（乙第36号証5ページ）。

ウ 電源線の送電鉄塔の耐震性・基礎の安定性評価

現行の技術基準で建てられた送電鉄塔の耐震性には、問題は見当たらぬものの、電線の支持がいしの損壊対策や送電鉄塔の基礎の安定性に係る調査の実施状況については、今後、確認を行っていくこととされた（乙第36号証6ページ）。

エ 所内電気設備の津波対策

津波対策を必要とする設備が津波の高さを考慮し適切に特定されていること、その設備について津波に対する耐性を強化する具体的な対策が計画されていることから、その対策は妥当であると評価するとともに、今後、同対策の実施状況について厳格に確認していくこととされた（乙第36号証7ページ）。

7 経済産業大臣によるシビアアクシデント対策の指示と被告関西電力による同対策の実施等

(1) 原子力災害対策本部による報告

原子力災害対策本部により取りまとめられた福島第一発電所事故に関する

報告書においては、同事故を踏まえ、シビアアクシデント（炉心の重大な損傷等）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が整理された（乙第5号証1ページ）。

(2) 経済産業大臣によるシビアアクシデント対策の指示

経済産業大臣は、平成23年6月7日、同報告書を踏まえ、各電気事業者等に対し、福島第一発電所以外の原子力発電所において、直ちに取り組むべき措置として、以下の措置を実施した上、その実施状況を報告するよう指示した（乙第5号証、乙第7号証1ページ）。

ア 中央制御室の作業環境の確保

緊急時において、放射線防護等により中央制御室の作業環境を確保するため、全ての交流電源が喪失したときにおいても、電源車による電力供給により中央制御室の非常用換気空調系設備（再循環系）を運転可能とする措置を講じること

イ 緊急時における発電所構内の通信手段の確保

緊急時において、発電所構内作業の円滑化を図るため、全ての交流電源が喪失したときにおける確実な発電所構内の通信手段を確保するための措置を講じること

ウ 高線量対応防護服等の資機材の確保及び放射線管理のための体制の整備

緊急時において、作業員の放射線防護及び放射線管理を確実なものとするため、事業者間における相互融通を含めた高線量対応防護服、個人線量計等の資機材を確保するための措置を講じるとともに、緊急時に放射線管理を行うことができる要員を拡充できる体制を整備すること

エ 水素爆発防止対策

炉心損傷等により生じる水素の爆発による施設の破壊を防止するため、緊急時において炉心損傷等により生じる水素が原子炉建屋等に多量に滞留することを防止するための措置を講じること

オ がれき撤去用の重機の配備

緊急時における構内作業の迅速化を図るため、ホイールローダ等の重機を配備するなど、津波等により生じたがれきを迅速に撤去することができるとの措置を講じること

(3) 被告関西電力によるシビアアクシデント対策の実施等

被告関西電力は、上記(2)の指示に基づき、シビアアクシデント対策を実施した上、平成23年6月、保安院に対し、同実施状況を報告した（乙第6号証）。

(4) 保安院による被告関西電力のシビアアクシデント対策の評価等

上記(3)の報告を受けた保安院は、大飯発電所への立入検査等を行い、同報告に係る実施状況を確認した上、平成23年6月18日、被告関西電力から報告のあったシビアアクシデントへの対応に関する措置が適切に実施されていると評価した（乙第7号証）。

8 ストレステストの実施等

(1) ストレステストの実施に至る経緯

ア 原子力安全委員会委員長は、平成23年7月6日、経済産業大臣に対し、既設の発電用原子炉施設について、設計上の想定を超える外部事象に対する頑健性に関して総合的に評価することを要請し、また、保安院に対し、原子力委員会及び原子力安全委員会設置法25条に基づき、このための総合的な評価手法及び実施計画を作成し、原子力安全委員会に報告することを求めた。これは、保安院がこれまでに指示した緊急安全対策やシビアアクシデントへの対応措置はそれぞれ発電用原子炉施設の安全性の向上に資するものであるが、福島第一発電所事故を踏まえれば、種々の対策や措置が全体としてどのように発電用原子炉施設の頑健性を高め、脆弱性の克服に寄与しているかを総合的に評価することが必要であるとされたことによる（以上につき、乙第37号証）。

- イ 内閣官房長官、経済産業大臣及び内閣府特命担当大臣（3大臣）は、上記アの要請を受け、平成23年7月11日、「我が国原子力発電所の安全性の確認について（ストレステストを参考にした安全評価の導入等）」と題する方針を公表し、原子力発電所の更なる安全性の向上と、安全性についての国民や住民の安心及び信頼の確保のため、安全評価を実施するものとした（乙第10号証）。
- ウ 保安院は、上記アの要請を受け、平成23年7月21日、福島第一発電所事故を踏まえた既設の発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価に関する評価手法及び実施計画を定めた上（乙第11号証）、同月22日、各電気事業者等に対し、これに基づき、発電用原子炉施設の安全性に関する総合的評価（ストレステスト）を実施し、その結果を報告するよう求めた（乙第12号証）。

（2）ストレステストの概要

まず、電気事業者は、地震及び津波の自然現象や、全交流電源喪失等の安全機能の喪失を評価の対象事象として、評価を行った上で、それを保安院に提出する。次に、それを受けた保安院において、電気事業者の評価結果に対する評価を行うとともに、原子力安全委員会に対し、保安院の評価結果の確認を求める。

ストレステストのうち一次評価は、定期検査中で、起動準備の整った原子炉に対して実施するものであり、安全上重要な施設・機器等について、設計上の想定を超える事象に対して、どの程度の安全裕度（耐力）が確保されているかを評価する。他方、二次評価は、廃止措置中等のものを除く全ての既設の発電用原子炉施設に対して実施するものであり、設計上の想定を超える事象の発生を仮定し、評価対象の原子力発電所が、どの程度の事象まで燃料の重大な損傷を発生させることなく耐えることができるか、安全裕度を評価する（以上につき、乙第11号証）。

(3) ストレステストの実施等

被告関西電力は、大飯発電所3号機及び4号機につきストレステストを実施した上、平成23年10月28日に同3号機の安全性に関する一次評価の結果についての報告書を、同年11月17日に同4号機の安全性に関する一次評価の結果についての報告書を、それぞれ保安院に提出した（乙第14号証、乙第15号証、乙第16号証6、7ページ）。

(4) 保安院による意見聴取会等の実施及び審査結果報告

保安院は、上記(3)の各報告書を審査するため、有識者も構成員に含む意見聴取会を実施し、また、被告関西電力に対するヒアリングや現地調査を行うなどした（乙第16号証7、8ページ、乙第38号証）。そして、保安院は、これらの審査を経て、平成24年2月13日、大飯発電所3号機及び4号機に関するストレステストの一次評価について、現在の設備や体制によって、福島第一発電所を襲ったような地震・津波が来襲しても福島第一発電所事故のような状況に至らせないための対策が講じられているとともに、被告関西電力において、更に一層の安全性向上に向け改善に取り組んでいると評価する旨の審査結果を取りまとめ、原子力安全委員会に報告した（乙第16号証114ページ）。

(5) 原子力安全委員会による確認等

原子力安全委員会は、平成24年3月23日、上記(4)の審査結果について、外部有識者を交えた検討会において検討した結果、大飯発電所3号機及び4号機に関するストレステストの一次評価について、保安院の審査結果が妥当であることを確認した（乙第17号証）。

9 暫定基準の策定と被告関西電力による対応

(1) 平成24年4月6日当時の福島第一発電所事故に関する知見

政府は、福島第一発電所事故の調査・検証を行うため、内閣官房に東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会を、保安院に4つの意見

聴取会^{*1}をそれぞれ設置した上、同事故に関する調査及び検証を行ってきた。

その結果、平成24年4月6日当時、同事故に関しては、以下の基本的な理解が得られた（以下、この知見を「福島第一発電所事故知見②」という。乙第18号証1ないし5ページ、乙第39号証ないし乙第41号証）。

ア 福島第一発電所事故の原因と事象の進展

安全上重要な設備・機器が、津波や浸水という共通の要因により、同時に機能喪失したところに大きな問題があった。また、地震の影響については、安全上重要な設備・機器が安全機能を保持できる状態にあったと推定される（乙第18号証1ないし3ページ）。

イ 地震及び高経年化の影響

安全上重要な機能を有する主要設備については、地震の影響により微少な漏洩が生じるような損傷があったかどうかまでは確かなことはいえないが、基本的には安全機能を保持できる状態にあったと推定される（乙第18号証3ないし5ページ）。

（2）原子力発電所の再起動に当たっての安全性に関する判断基準の策定

内閣総理大臣、内閣官房長官、経済産業大臣及び内閣府特命担当大臣（4大臣）は、平成24年4月6日、原子力発電所に関する四大臣会合を実施し、福島第一発電所事故知見②を踏まえ、「原子力発電所の再起動にあたっての安全性に関する判断基準」（以下「暫定基準」という。乙第18号証6ないし11ページ）を策定した上、再起動の判断のため、原子力事業者に対し、暫定基準に基づき、当時の法令による要求を超える安全性の確保を求めた。

*1 ①東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の技術的知見に関する意見聴取会、②地震・津波に関する意見聴取会、③建築物・構造に関する意見聴取会、④高経年化技術評価に関する意見聴取会をいう。

この暫定基準は、福島第一発電所事故知見②を踏まえ、事業者において地震・津波による全電源喪失という事象の進展を防止するための安全対策が既に講じられていること、更なる安全性及び信頼性向上のための対策の着実な実施計画が事業者より明らかにされていること等を内容とするものであった。具体的には、原子力事業者に対し、①4項目の外部電源対策^{*1}、②7項目の所内電気設備対策^{*2}、③6項目の冷却・注水設備対策^{*3}、④7項目の格納容器破損・水素爆発対策^{*4}、⑤6項目の管理・計装設備対策^{*5}の合計30項目の対策等を講じることを求めるものであった（以上につき、乙第18号証）。

(3) 被告関西電力による暫定基準に基づく対応

被告関西電力は、上記(2)の暫定基準に基づく要求を受けて、平成24年

*1 外部電源系統の信頼性向上、変電所設備の耐震性向上、開閉所設備の耐震性向上、外部電源設備の迅速な復旧

*2 所内電気設備の位置的な分散、浸水対策の強化、非常用交流電源の多重性と多様性の強化、非常用直流電源の強化、個別専用電源の設置、外部からの給電の容易化、電気設備関係予備品の備蓄

*3 事故時の判断能力の向上、冷却設備の耐浸水性確保・位置的分散、事故後の最終ヒートシンクの強化、隔離弁・SRVの動作確実性の向上、代替注水機能の強化、使用済燃料プールの冷却・給水機能の信頼性向上

*4 格納容器の除熱機能の多様化、格納容器トップヘッドフランジの過温破損防止対策、低圧代替注入への確実な移行、ベントの確実性・操作性の向上、ベントによる外部環境への影響の提言低減、ベント配管の独立性確保、水素爆発の防止（濃度管理及び適切な放出）

*5 事故時の指揮所の確保・整備、事故時の通信機能確保、事故時における計装設備の信頼性確保、プラント状態の監視機能の強化、事故時モニタリング機能の強化、非常事態への対応体制の構築・訓練の実施

4月9日、大飯発電所3号機及び4号機における更なる安全性・信頼性向上のための対策の実施状況及び実施計画を取りまとめた上、これを経済産業大臣に報告した（乙第19号証）。

10 大飯発電所3号機及び4号機の再起動

(1) 4大臣は、平成24年4月13日、原子力発電所に関する四大臣会合を実施し、大飯発電所3号機及び4号機について暫定基準を満たしていることを確認するとともに、関西地域における電力供給について検討した結果、大飯発電所3号機及び4号機の再起動には必要性が存在すると判断し、立地自治体から再起動について一定の理解が得られた場合、最終的な再稼働の是非について判断することとした（乙第20号証）。

経済産業大臣は、同月14日、福井県知事、おおい町長に対し、上記の政府の考え方について説明し、その後も、政府関係者による周辺自治体等に対する説明等が行われた（乙第21号証）。

4大臣は、平成24年6月16日、立地自治体から再起動について理解が得られたなどとして、大飯発電所3号機及び4号機の再起動に向けた手続作業に入ることとした（乙第22号証）。

(2) 大飯発電所のうち、3号機は平成24年7月1日に、4号機は同月18日に、それぞれ再起動した（乙第42号証、乙第43号証）。

11 原子力規制委員会の設置

福島第一発電所事故を踏まえ、原子力安全規制に関する組織について、原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るための改革が進められた。

そして、平成24年9月19日、原子力利用の「規制」と「推進」を分離するという観点から、保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離するとともに、原子力安全委員会の機能を統合し、規制事務の一元化を図るとともに、専門的知見に基づき、独立して原子力安全規制を担う機関として、原子力規制委員会が設置された（設置法1条、2条、4条参照）。

12 設置法の制定に伴う原子炉等規制法の改正

(1) 原子炉等規制法改正の概要

ア 原子力規制委員会の設置に伴い、原子力安全規制の強化等の観点から、原子炉等規制法が一部改正された（設置法附則15条ないし18条）。

改正原子炉等規制法の目的は、原子力基本法の精神にのっとり、原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉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、精錬、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し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行い、もって国民の生命、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などにある（改正原子炉等規制法1条）。

イ そして、設置法の制定に伴う原子炉等規制法の同改正は、以下のとおり、4段階で施行された。

第1段階目の施行は、原子力利用の安全規制に関する事務の原子力規制委員会への一元化、原子力の利用と規制との分離及び緊急時の対応に関する制度の改正を内容とするものであり（設置法附則15条）、原子力規制委員会の設置と同時（平成24年9月19日）に施行された（同法附則1条本文、15条）。

第2段階目の施行は、文部科学省所管の保障措置の実施に関する事務の原子力規制委員会への移管に伴う改正であり（設置法附則16条）、平成25年4月1日に施行された（同法附則1条3号、16条）。

第3段階目の施行は、発電用原子炉施設に対する安全規制の強化を内容とする改正であり（設置法附則17条）、平成25年7月8日に施行された（同法附則1条4号、17条）。

第4段階目の施行は、原子力施設の安全性に関する評価の届出及び公表制度の導入のほか、発電用原子炉施設以外の原子力施設（核燃料施設等）に対する安全規制の強化を内容とする改正であり（設置法附則18条），平成25年12月18日に施行された（同法附則1条5号，18条）。

(2) 原子炉等規制法の改正に伴って新たに設けられた原子力安全規制の主な内容

ア 重大事故への対処（シビアアクシデント対策）

平成23年3月に発生した福島第一発電所事故は、重大事故（シビアアクシデント）となり、周辺地域に放射性物質が放出されたため、周辺住民が避難を強いられるなど、事故の影響が広範囲に及ぶこととなった。

このような福島第一発電所事故を踏まえて、改正原子炉等規制法においては、設計基準の範ちゅうの事象を対象とするだけでなく、それを超える重大事故（シビアアクシデント）が生じた場合にも放射性物質が原子力施設外に大量に放出されることを防止することが新たに規制対象とされた（改正原子炉等規制法1条，43条の3の5第2項10号，43条の3の6第1項3号，43条の3の22第1項）。

イ 使用停止等処分

改正前原子炉等規制法下においては、発電用原子炉施設の位置、構造又は設備が設置許可基準に適合しないものと認められる場合に、その発電用原子炉施設設置者に対して当該発電用原子炉施設の停止等を命ずる規定は法律上存在しなかった。

そこで、設置法附則17条により、改正原子炉等規制法43条の3の23が新設され、設置許可の規制基準が変更された場合等において、発電用原子力施設の位置、構造又は設備が、改正原子炉等規制法43条3の6第1項4号の設置許可基準に適合しないと認められる場合に、原子力規制委員会が、その発電用原子炉設置者に対して、当該発電用原子炉施設を同設

置許可基準に適合させるべく必要な措置を講じさせるよう、同施設の使用の停止、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こととされた。

ウ 緊急時における災害防止のための措置命令の強化又は拡充

緊急時における災害防止のための措置に関し、現に地震等の災害が発生していくとも、原子力規制委員会又は国土交通大臣は、核原料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は原子炉による災害発生の急迫した危険がある場合において、その災害を防止するため緊急の必要があると認めるときは、原子炉施設等の使用の停止など、災害を防止するために必要な措置を講ずるよう命ずることができることとされた（改正原子炉等規制法 64条3項）。

13 新規制基準の策定と大飯発電所の現状評価

（1）新規制基準の策定

原子炉等規制法の上記改正により、重大事故（炉心の著しい損傷その他の重大な事故。いわゆるシビアアクシデント）への対策が新たに規制対象とされたことから、原子力安全委員会が策定した安全設計審査指針等についても、その内容を見直した上で、原子炉施設の位置、構造及び設備（改正原子炉等規制法 43条の3の6第1項4号）や、技術的能力（同項2号及び3号）に関する原子炉設置許可又は原子炉設置変更許可等に関する基準等（以下「新規制基準」という。）が、平成25年7月8日に制定、施行された。

具体的には、シビアアクシデント対策として、①放射性物質の拡散抑制対策（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（以下「設置許可基準規則」という。）55条、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「技術基準規則」という。）70条）、②格納容器破損防止対策（設置許可基準規則46ないし48条、49条2項、50条、51条、52条、技術基準規則61ないし63条、6

4条2項, 65条, 66条, 67条), ③炉心損傷防止対策(設置許可基準規則44条ないし48条, 49条1項, 技術基準規則59条ないし63条, 64条1項), ④内部溢水に対する考慮(設置許可基準規則9条, 技術基準規則12条)等に関する基準が新設された。また, 耐震・耐津波性能に関する基準も強化された(設置許可基準規則4条, 5条, 技術基準規則5条, 6条)。

(2) 大飯発電所3号機及び4号機に対する新規制基準案を踏まえた現状評価

原子力規制委員会は, 上記(1)の新規制基準の策定前である平成25年4月17日, 大飯発電所の3号機及び4号機について, 新規制基準の案に照らし, 安全上重大な問題の有無に重点を置いて現状評価(以下, 単に「現状評価」という。)を実施することとした(甲第149号証5ページ, 乙第44号証)。これを受け, 被告関西電力は, 同年4月18日, 原子力規制委員会に対し, 大飯発電所3号機及び4号機について, 新規制基準の案への適合性に係る確認結果を報告した(甲第36号証, 丙第26号証4ページ)。

上記報告を受けた原子力規制委員会は, 被告関西電力に対するヒアリングや, 現地調査を行った上, 大飯発電所3号機及び4号機について, 新規制基準の案に照らして, 耐震, 耐津波, 設計基準及び重大事故対策等に関する現状を評価し, 同年6月末時点において, その施設及び運用状況につき, 直ちに安全上重大な問題が生じるものではないと判断した(甲第36号証, 丙第26号証44ないし46ページ)。

14 大飯発電所3号機及び4号機の運転停止等

- (1) 大飯発電所3号機は平成25年9月2日に, 同4号機は同月15日に, それぞれ定期検査の開始により停止した(乙第45号証の1, 2)。
- (2) 大飯発電所1号機ないし4号機は, いずれも, 運転開始以降, 運転中の事故は生じていない(乙第46号証, 乙第47号証)。

第3 国賠法1条1項の「違法」の判断枠組み

1 国賠法1条1項の「違法」の意義

(1) 法律上保護された権利利益の侵害が必要であること

国賠法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定している。

しかし、そもそも、法律上保護された権利利益の侵害がなければ、国賠法1条1項に基づく損害賠償を請求することはできない。すなわち、国賠法1条1項の「違法」が認められるためには、公務員が法律上保護された権利利益を侵害したことが必要である。最高裁判所昭和43年7月9日第三小法廷判決（判例タイムズ224号146ページ）、最高裁判所平成2年2月20日第三小法廷判決（判例タイムズ755号98ページ）等も、「法律上の利益ないし権利」又は「法律上保護された利益」の侵害がなければ、国賠法に基づく損害賠償請求をすることはできないことを当然の前提としている。

(2) 国賠法1条1項の「違法」には、職務行為基準説が妥当すること

国賠法1条1項にいう「違法」とは、個別の国民の法律上保護された権利利益の侵害があることを前提として、公権力の行使に当たる公務員が公権力の行使に当たって遵守すべき行為規範として当該個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反することを意味するものである（職務行為基準説）。最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ等）。

したがって、公権力の行使に当たる公務員の行為が国賠法1条1項の適用上違法と評価されるためには、当該公務員が損害賠償を求めている国民との関係で個別具体的な職務上の法的義務を負担し、かつ、当該行為がその職務上の法的義務に違反してされた場合でなければならない。

2 国賠法1条1項の「違法」は職務行為の時点を基準として判断されるべきこと

上記のとおり、国賠法1条1項の「違法」は、公権力行使の主体たる公務員が公権力の行使に当たって遵守すべき行為規範として個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違反することを意味するから、公務員が個別の国民との関係で負担する職務上の法的義務に違背したかどうかは、当該職務行為をした時点を基準時として判断される。

この点、最高裁判所平成7年6月23日第二小法廷判決（民集49巻6号1600ページ。以下「クロロキン最高裁判決」という。）も、厚生大臣（当時）による医薬品の製造の承認等の行為が国賠法1条1項の適用上違法といえるかが争われた事案において、当該行為の時点における医学的、薬学的知見の下で、当該医薬品がその副作用を考慮してもなお有用性を肯定し得るときは、国賠法1条1項の適用上違法ではない旨判示している。これは、当時の知見の下で有用性を肯定できない医薬品については製造の承認をしてはならないとの職務上の法的義務を厚生大臣が負っていたことを前提とするものであり、当該公務員が個別の国民との関係において職務上の法的義務を負っているか否かは、当該職務行為をした時点を基準時として判断されるべきことを明らかにしたものである。

3 規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法とされる場合

(1) 「規制権限の不行使という不作為が国賠法上違法であるというためには、当該公務員が規制権限を有し、規制権限の行使によって受ける国民の利益が国賠法上保護されるべき利益である（反射的利益ではない）ことに加えて、右権限不行使によって損害を受けたと主張する特定の国民との関係において、当該公務員が規制権限を行使すべき義務（作為義務）が認められ、右作為義務に違反することが必要である」（山下郁夫・最高裁判所判例解説民事篇平成7年度（下）597ページ）。

そして、「規制権限行使の要件が法定され、右要件を満たす場合に権限を行使しなければならないとされているときは、右要件を満たす場合に作為義務が認められることになる」が、「権限行使の要件は定められているものの、権限行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、権限行使の要件が具体的に定められていない場合には、規制権限の存在から直ちに作為義務が認められることにはならない」（同 597, 598 ページ）。最高裁判所の判例は、このような場合、原則として作為義務は生じないが、具体的な事案の下で、規制権限行使しないことが著しく合理性を欠く場合には、規制権限行使の作為義務が認められ、権限不行使は違法となるとする見解を採用しており（最高裁平成元年 1 月 24 日第二小法廷判決・民集 43 卷 10 号 1 169 ページ）、クロロキン最高裁判決も、厚生大臣（当時）が医薬品の副作用による被害の発生を防止するために薬事法上の権限行使しなかったことが、当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見の下において、薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くときには、同権限の不行使は、国賠法 1 条 1 項の適用上違法となる旨判示している。規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みについては、クロロキン最高裁判決等により判例の立場が確立されたものと評価されており（長谷川浩二・最高裁判所判例解説民事篇平成 16 年度（下） 568 ページ），以後、同様の立場が踏襲されている。

(2) このように規制権限行使するかどうかについて裁量が認められている事項や、権限行使の要件が具体的に定められていない事項については、第一次的には行政機関の判断が尊重されなければならないのであって、その規制権限の不行使が国賠法 1 条 1 項の適用上違法となるのは、規制権限が存在し、これを行使するための要件（以下「行使要件」という。）が充足されていたことを前提として、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、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きに限られるというべきである。

第4 被告国の規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違法となる余地はないこと

1 原告らの主張と被告国の反論の要旨

原告らは、「平穏に日々の暮らしを営むという平穏人格権」（原告ら第11準備書面第4の3（24ページ））を被侵害利益として、被告国において、原子力規制委員会規則及び平成24年改正前電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）をより厳格に制定又は改定すべきであったとか、電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき、大飯発電所3号機及び4号機の運転停止ないし廃炉を命ずべきであったなどとして、被告国がこれらの規制権限行使を怠ったことが国賠法1条1項の適用上違法である旨主張する（原告ら第11準備書面第4の1ないし5（13ないし23ページ））。

しかしながら、原告らが主張する被侵害利益については、国賠法1条1項の適用上、法的保護の対象となる余地がなく、また、これを保護すべき被告国の作為義務も法的に観念できないこと（後記2）、原告らが主張する国賠法1条1項の「違法」の主張自体が不明確ないし不十分なものであること（後記3）からすれば、原告らの主張は全て主張自体失当である。

また、原告らの主張を個別に検討しても、そもそも原告らの主張するような規制権限がないか（後記4）、規制権限があるとしても規制権限の行使要件を充足しないものである（後記5(1)イ）。これをおくとしても、被告国が大飯発電所の安全性向上のために講じてきた種々の行政上の措置とこれに被告関西電力が適切に対応していたこと等に鑑みれば、被告国において原告らの主張する規制権限行使しなかったことが著しく合理性を欠くものといえないことは明らかである（後記5(1)ウ及び(2)）。

以下詳述する。

2 原告らの主張する被侵害利益は、国賠法上、法的保護の対象となる余地がなく、また、これを保護すべき作為義務も法的に観念できること

(1) 原告らの主張する被侵害利益

原告らは、被告国の規制権限不行使によって、「原告らの生命と生活の安全が根本からおびやかされ、原発事故による放射線被曝等の重大な被害の危険にさらされることなく、平穏に日々の暮らしを営むという平穏人格権が侵害されている」と主張する（原告ら第11準備書面第4の3（24ページ））。

(2) 原告らの主張する被侵害利益は国賠法1条1項の適用上保護の対象とされていないこと

ア まず、原告らの上記主張は、いずれも原告らが、抽象的に「平穏人格権」を侵害されて精神的損害を被っていると主張するのみで、多数いる原告らのうち、誰が、具体的にいかなる内容の権利、利益について、どのような態様、程度の侵害を受けたのか等については何ら明らかにしていないから、そもそも被侵害利益の主張として失当である。

イ 仮に、原告らにおいて、大飯発電所の存在や運転によって大飯発電所の放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化することへの恐怖感、不安感を抱かずに生活を送る権利ないし利益が存在しており、これが侵害されないと主張する趣旨であるとしても、そのような恐怖感、不安感を抱かずに生活を送る権利ないし利益といったものは、国賠法の適用上、損害賠償における侵害の対象として保護されるべき権利利益とは解されない。

すなわち、そもそも主觀的な精神的苦痛ないし損害は、その発生、内容、程度等において人により千差万別であるから、その全てを賠償すべきものとすることはできない。そして、一般論として、国民各人の価値観が多様化し、精神的な摩擦が様々な形で現れている現代社会においては、各人が自己の行動について他者の社会的活動との調和を十分に図る必要があるから、人が社会生活において他者から内心の静穏な感情を害され精神的苦痛

を受けることがあっても、一定の限度では受忍すべきものである。もっとも、社会通念上その限度を超えるものについては人格的な利益として法的に保護すべき場合があり、それに対する侵害があれば、その侵害の態様、程度いかんによって不法行為が成立する余地がないではないが、そのような場合に当たらない限り、内心の静穏な感情を害され精神的苦痛を受けた場合であっても、少なくとも国賠法の適用上は、保護されるべき権利利益を侵害したものと評価することはできないというべきである（最高裁平成3年4月26日第二小法廷判決・民集45巻4号653ページ参照）。

これを本件についてみると、原告らが主張していると解される権利利益は、原子力発電所の一般的、潜在的危険性を前提とした抽象的な恐怖感、不安感から解放されたいというにとどまるものであって、具体的に、いかなる内容、実質をいうものか不明であり、各人の主観的事情により左右される要素が大きいなど、損害賠償における侵害の対象としては余りに抽象的かつ漠然としている。このことに、大飯発電所においては、福島第一発電所事故のように原子力発電所から大量の放射性物質が放出されるような事故が生じたことは一度もないこと、大飯発電所のうち1号機は福島第一発電所事故の発生前から、2号機は平成23年12月16日から、それぞれ運転を停止している上、3号機は同年3月18日から、4号機は同年7月22日から、それぞれ運転を停止し、その後、定期検査を経て、一定期間、再起動しているものの、いずれも平成25年9月から現在に至るまで運転を停止していることを併せ考慮すれば、本件において、仮に、原告らが上記のような恐怖感、不安感を抱いているとしても、それは結局のところ、社会通念上、受忍すべき限度を超えるようなものとはいはず、人格的な利益として法的に保護すべき場合に当たらないことは明らかである。

(3) 原告らの主張するような被侵害利益を保護すべき職務上の法的義務を觀念できないこと

また、前記第3の3（31ないし33ページ）で述べたとおり、国の規制権限の不行使という不作為が国賠法上違法であるというためには、当該公務員が規制権限を有し、規制権限の行使によって受ける国民の利益が国賀法上法的に保護されるべき利益である（反射的利益ではない）ことに加えて、上記の規制権限不行使によって損害を受けたと主張する特定の国民との関係において、当該公務員が規制権限を行使すべき職務上の法的義務（作為義務）が認められ、同作為義務に違反することが必要である。

これを本件についてみると、本件において原告らが主張する被侵害利益は、前記(2)（34, 35ページ）で述べたとおり、漠然とした恐怖感、不安感というべきものであって、公権力の行使に当たる公務員にこれを保護すべき職務上の法的義務を観念することはできない。

(4) 小括

以上のとおり、原告らが被侵害利益として主張するものは、国賀法1条1項の適用上、損害賠償における保護の対象となっていると解することはできないから、本件において、国賀法上の違法の前提となる法律上保護された権利利益の侵害はなく、また、公権力の行使に当たる公務員にこれを保護すべき職務上の法的義務を観念することもできない。

したがって、原告らの主張する規制権限の不行使について、国賀法1条1項の適用上違法となる余地がないことは明らかである。

3 原告らが主張する作為義務は、その内容及びその発生を基礎づける主張として不明確ないし不十分であること

(1) 電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）ないし設置許可基準規則を改定等すべき作為義務があったとする原告らの主張が不明確ないし不十分なものであること

原告らは、①福島第一発電所事故の発生により、電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）に疑いが生じたとして、「改めて技術基準を見

直」すべきであった（原告ら第11準備書面第4の2(3)（16, 17ページ）），②福島第一発電所事故後、「旧来の立地審査指針が住民の生命、健康に対する危険の予防の観点から不十分であることが判明した」として、「より基準を厳格にした規則を制定すべきであった」などと主張する（原告ら第11準備書面第4の5(1)ア（20, 21ページ））。

しかしながら、公務員に特定の規制権限を行使すべき義務（作為義務）が生じたと主張するのであれば、その前提として、どの時点において、どのような規制権限を行使すべき義務があったのかを具体的に特定して主張しない限り、作為義務の発生を基礎づける主張として不十分であり、規制権限不行使の違法を問題とする余地はない。しかるに、原告らの上記主張は、単に、抽象的に「改めて技術基準を見直」すべきであったとか、「より基準を厳格にした規則を制定すべきであった」というにとどまり、電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）等のどの部分をどのように見直し又は制定すべきであるのかが明らかでないから、規制権限不行使の違法をいう原告らの上記主張は、それ自体失当である。

（2）他の作為義務及びその発生を基礎づける主張も不十分であること

原告らは、福島第一発電所事故の発生、原子力規制委員会の設置又は現状評価の結果を理由として、電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43の3の23に基づき、大飯発電所について運転停止を命ずるべきであったのに、これを怠った違法がある旨主張する（原告ら第11準備書面第4の1(13, 14ページ), 同第4の3(17ないし19ページ), 同第4の4(19, 20ページ)）。

しかしながら、原告らが、電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43の3の23に基づいて大飯発電所の使用の（一時）停止の命令権限を行使すべき作為義務が公務員に生じたと主張するのであれば、その前提として、どの時点において、どのような事実により当該規制権限の行使要件が充足さ

れたのかなどの点について、具体的に特定して主張しない限り、作為義務の発生を基礎づける主張として不十分であり、規制権限不行使の違法を問題とする余地はない。しかるに、原告らは、いまだ、当該規制権限の行使要件に該当する事実等について主張していないから、規制権限不行使の違法をいう原告らの上記主張は、それ自体失当である。

4 原告らが主張する規制権限の不行使は、原子力規制委員会等に規制権限がないものであること等

(1) 原子力規制委員会には、改正原子炉等規制法43条の3の23に基づいて原子炉の廃炉を命令する権限がないこと

原告らは、大飯発電所について、①100ミリシーベルト（ないしそれよりも低い被曝量）の被曝予測地に居住区域が含まれており、改正原子炉等規制法43条の3の6第3号の基準に適合しないことを理由として、原子力規制委員会において、改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づき、大飯発電所の廃炉命令を行うべきであった（原告ら第11準備書面第4の5(2)（21, 22ページ）），②水素爆轟の防止に関する基準^{*1}を満たさず、設置許可基準規則37条に違反していることを理由として、原子力規制委員会において、改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づき、大飯発電所の廃炉命令を行うべきであった旨主張する（同準備書面第4の5(3)(22, 23ページ)）。

しかしながら、そもそも、原告らの上記主張は、改正原子炉等規制法43

*1 水素爆轟の防止に関する基準とは、「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の解釈」（原規技発第1306193号）の37条2-4に定める「原子炉格納容器内の水素濃度がドライ条件に換算して13vol%以下又は酸素濃度が5vol%以下であること」をいう。

条の3の6第3号の基準（技術的能力に係る基準）に適合しないとする理由が不明であるし、大飯発電所が設置許可基準規則37条の定める基準に不適合であったと認められる事実もない。

この点をおくとしても、同法43条の3の23第1項は、「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」と規定するにとどまり、廃炉命令については規定していない。また、同項の趣旨は、設置許可基準に適合しない発電用原子炉施設を同基準に適合させるため、当該発電用原子炉施設設置者に対し、必要な措置を講じさせることにある。このような同項の文言及び趣旨等に照らすと、上記の「その他保安のために必要な措置」とは、当該発電用原子炉施設の存続を前提として、同施設を設置許可基準に適合させるために必要な措置に限られ、同施設の存続を前提とせず、同施設そのものを廃止するという極めて重大な効果を伴う廃炉命令は含まれないものと解すべきである。

したがって、原告らの上記主張は、原子力規制委員会には改正原子炉等規制法43条の3の23に基づいて廃炉命令をする規制権限がないのに、これがあるという前提に立つものであって、失当である。

(2) 原子力規制委員会は、新規制基準施行前において、新規制基準の案への不適合を理由として、改正電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づき、原子炉の使用の（一時）停止を命令することができないこと

原告らは、平成25年6月末時点で、大飯発電所3号機及び4号機については、現状評価により、「火災防護の観点から、安全機能を有する機器等を適切に分離させること等が必要であるところ、一部の機器等については、適切な分離等が図られて」いない点及び「重大事故対策において必要な緊急時対策所がいまだ施工されていない」点で、新規制基準に適合していないとさ

れていたのであるから（原告ら第11準備書面第2の4(4)（7, 8ページ）），原子力規制委員会は，改正電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき，大飯発電所3号機及び4号機の運転停止を命ずるべきであった旨主張する（同準備書面第4の4（19, 20ページ））。

しかしながら，前記第2の13(2)（29ページ）で述べたとおり，現状評価は，新規制基準が施行される前に実施されたものであり，その基準とされた新規制基準の案は，飽くまで「案」にすぎず，現状評価時点において，規制基準として法的に効力を有するものではなかった。

したがって，原子力規制委員会において，当該時点で法的に効力を有していない新規制基準の案への不適合を理由として，改正電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づき，原子炉の使用の（一時）停止を命令することができないことは明らかである。

(3) 原子力規制委員会は，平成24年9月19日時点において，改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき，原子炉の使用の停止を命令することができないこと

原告らは，原子力規制委員会の設置時点である平成24年9月19日時点において，「電気事業法39条1項に定める事業用電気工作物に関する技術基準の不備が明確に確認され」るなどしていたことを理由として，改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき，大飯発電所3号機及び4号機の運転停止を命ずるべきであったにもかかわらず，これを怠った違法がある旨主張する（原告ら第11準備書面第4の3（17ないし19ページ））。

しかしながら，前記第1の5（9, 10ページ）で述べたとおり，改正原子炉等規制法43条の3の23は，平成25年7月8日に施行された設置法附則17条による改正後に初めて効力を有するものである。したがって，原子力規制委員会は，同施行前である平成24年9月19日時点において，改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき，上記各原子炉の使用の停止を

求めることができないことは明らかである。

(4) 避難計画に関する事項を原子力規制委員会規則で規定することはできないこと

ア 原告らの主張

原告らは、海外において避難計画の策定を原子力発電所の許認可要件とする立法例があること等を理由として、原子力規制委員会において、「避難計画の策定を許認可要件化する原子力規制委員会規則を策定すべきであった」にもかかわらず、これを怠った違法がある旨主張する（原告ら第11準備書面第4の5(1)イ（21ページ））。

イ 住民の避難計画に関する事項等の原子力災害対策に関する事項については、原子力災害対策特別措置法において規定されており、改正原子炉等規制法上の設置許可等の基準とされていないこと

原子力災害^{*1}については、原子力災害対策特別措置法が規定しており、同法及びその関係法律の規定に基づき、地方公共団体は、緊急事態応急対策などの実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害につ

*1 原子力災害とは、原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害をいい（原子力災害対策特別措置法2条1号），同号にいう「原子力緊急事態」とは、原子力事業者の原子炉の運転等により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外へ放出された事態をいうとされている（同条2号）。

いての災害対策基本法4条1項^{*1}及び5条1項^{*2}の責務を遂行しなければならないとされている（原子力災害対策特別措置法5条）。そして、都道府県に設置される都道府県防災会議は、原子力災害についても、都道府県地域防災計画を作成することとされ（原子力災害対策特別措置法28条、災害対策基本法40条）、この地域防災計画として広域避難計画の作成等がされている。

また、原子力事業者においても、その原子力事業所ごとに、当該原子力事業所における原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策その他の原子力災害の発生及び拡大を防止し、並びに原子力災害の復旧を図るために必要な業務に関し、原子力事業者防災業務計画を作成等しなければならないとされている（原子力災害対策特別措置法7条1項）。

このように、我が国の法体系においては、緊急時における周辺住民の避難計画に関する事項等の原子力災害対策に関する事項については、原子力災害対策特別措置法において規定されており、改正原子炉等規制法43条の3の6の発電用原子炉の設置許可等の基準とはされていない。

そうすると、避難計画等の原子力災害対策に関する事項については、改

*1 災害対策基本法4条1項は、都道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するなどの責務を有する旨規定している。

*2 災害対策基本法5条1項は、市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する旨規定している。

正原子炉等規制法において発電用原子炉の設置許可等の基準とはされていない以上、同基準の内容を定めるべき原子力規制委員会規則において避難計画に関する事項が規定されていないことは当然のことであり、原子力規制委員会は避難計画に関する事項を原子力規制委員会規則で規定することはできないというべきである。

したがって、避難計画に関する事項を原子力規制委員会規則において定めなかつたことは、我が国の法体系上当然のことであつて、これをもつて国賠法1条1項の適用上違法とされる余地がないことは明らかである。

5 原告らの主張する規制権限の不行使について、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと

(1) 技術基準適合命令及び使用停止等処分を発令しなかつたことについて、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと

ア 原告らの主張

原告らは、①平成23年3月11日の福島第一発電所事故の発生により、大飯発電所について、電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）の適合性に疑いが生じたなどとして、被告国は、同事故後速やかに、被告関西電力に対し、平成24年改正前電気事業法40条に基づき、大飯発電所の運転停止を命ずるべきであったにもかかわらず、これを怠つた違法がある（原告ら第11準備書面第4の1（13, 14ページ））、②被告国は、大飯発電所3号機及び4号機について、現状評価の結果、これらが新規制基準に適合しないことを明確に確認していたこと等を理由として、電気事業法40条ないし改正原子炉等規制法43条の3の23に基づき、大飯発電所3号機及び4号機の運転停止を命ずるべきであったにもかかわらず、これを怠つた違法がある（同準備書面第4の4（19, 20ページ））などと主張する。

イ 技術基準適合命令及び使用停止等処分の行使要件を充足していないこと

前記第3の3(2)（32, 33ページ）で述べたとおり、原告らの主張する規制権限の不行使が違法となるのは、規制権限の行使要件が充足されることがその前提となる。

そして、技術基準適合命令及び使用停止等処分の行使要件は、技術基準又は設置許可基準規則等に適合しないと認められることであるところ、大飯発電所の各原子炉施設については、原告らの主張する上記各時点において、技術基準又は設置許可基準規則等に適合していないと認められるような事情は存在しなかった。

そうすると、原告らの主張する上記各時点においては、そもそも、技術基準適合命令及び使用停止等処分の行使要件を充足していなかったから、規制権限の不行使が違法となる前提を欠くものといるべきである。

ウ 技術基準適合命令及び使用停止等処分の発令については、処分行政庁の専門技術的裁量に委ねられており、使用の（一時）停止命令を発令しなかったことが著しく合理性を欠くものとはいえないこと

(ア) 電気事業法40条は、技術基準適合命令の行使要件として、経済産業大臣（主務大臣）は、事業用電気工作物が経済産業省令（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」と規定し、かかる要件を満たす場合に、経済産業大臣（主務大臣）は技術基準適合命令を命じができる旨規定している。そして、同条は、発令する命令等の具体的な内容について、「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（中略）又はその使用を制限すること」と選択的に規定している。

また、改正原子炉等規制法43条の3の23第1項は、規制権限の行使要件として、原子力規制委員会が、当該発電用原子炉施設について、設置許可基準規則等に「適合していないと認めるとき」などと規定し、かかる要件を満たす場合に、原子力規制委員会は、使用停止等処分を「命

することができる」と規定している。そして、同項は、発令する命令の具体的な内容について、「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」と選択的に規定している。

上記各規定の文言からも明らかなどおり、技術基準適合命令及び使用停止等処分については、要件及び効果について、いずれもその内容が一義的に明確に定められているものではない。

(イ) そもそも、発電用原子炉施設は、高度の科学技術及び知見を動員して作られた極めて複雑な技術体系を有するものであり、これに係る安全性の判断は、特定の専門分野のみならず関連する多くの専門分野の専門技術的知見、実績等を結集した上で総合的判断の上に成り立つものであって、安全性に関する設置許可基準の適合性の判断の過程には、行政庁の専門技術的裁量が認められている（高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度415ページ以下参照）。かかる理は、発電用原子炉施設を最新の科学的知見を反映した基準に適合させることにより同施設の安全性を確保する目的でなされる技術基準適合命令及び使用停止等処分においても同様に妥当する。

(ウ) そうすると、仮に、技術基準適合命令及び使用停止等処分の各行使要件を充足すると認められたとしても、経済産業大臣又は原子力規制委員会が、いかなる時期に、条文上定められた複数の命令のうち、いかなる種類の命令を発令するか、また、その場合の具体的な命令の内容等についても、具体的な事案に応じて、原子力規制委員会等の専門技術的知見に基づき決定されるべき事柄であり、どのような時期にどのような内容の技術基準適合命令ないし使用停止等処分を発令するかについては、原子力規制委員会等の専門技術的裁量が認められているというべきである。そして、このような専門技術的裁量においては、省令62号ないし

設置許可基準規則等への不適合それ自体のほか、原子炉施設の安全性に関する、科学的技術的な知見の獲得やその時期、従来想定できなかつた自然災害の発生等の自然的条件に係る新知見の獲得やその時期、自然的条件に係る知見（調査手法や評価手法等を含む。）の各種学会や専門家らの学術的評価や動向、省令62号ないし設置許可基準規則等への不適合の内容やその程度、当該不適合による客観的な危険性の有無やその程度、当該発電用原子炉の運転の有無並びに当該発電用原子炉施設設置者の自主的な安全裕度向上のための取組状況その他同設置者の動向（設置変更許可申請の有無又はその意向を含む。）等の一切の事情が総合的に考慮される。

(イ) これを本件についてみると、前記第2の2ないし5（12ないし16ページ）で述べたとおり、被告国は、福島第一発電所事故の発生後、間もない平成23年3月30日から、福島第一発電所事故知見①を踏まえ、津波による電源機能等喪失時等においても原子炉施設の安全を確保するため、省令62号及びその解釈の改正等、必要な省令等を改定するとともに緊急安全対策を指示するなどして、原子力事業者等に対して原子炉施設の安全を確保するための対策等を求め、被告関西電力も、これを受け緊急安全対策を実施するなど、適切に対応していた。また、前記第2の6ないし9（16ないし25ページ）で述べたとおり、被告国は、その後も、平成23年4月に宮城県沖地震知見を得るや、原子力発電所等の外部電源の信頼性を確保するため、電気事業者等に対し、外部電源の信頼性を確保するための対策を実施するよう求めたり、シビアアクシデント対策、ストレステスト及び暫定基準に基づく対策を求めるなどし、当時の法令上の規制による要求を超える原子炉施設の安全性確保のための様々な方策を継続的に実施してきたものであり、被告関西電力も、これらを受けて、その都度、必要な対策を探るなどしてきた。さらに、前

記第2の11ないし13（25ないし29ページ）で述べたとおり、被告国は、福島第一発電所事故を踏まえ、原子力安全行政の機能を向上し、原子力安全規制を厳格化することにより原子炉施設の安全性を確保するため、平成24年9月以降、原子力規制委員会を設置するとともに、原子炉等規制法の改正や重大事故への対策を含む新規制基準を策定するなどしてきた。

このように、被告国は、福島第一発電所事故後、原子炉施設の安全性を確保するため、同事故の要因等、原子炉施設の安全性について新たに判明した専門技術的知見が得られた都度、必要な規則等の改正を行うとともに、被告関西電力に対し、時には当時の法令上の規制による要求を超える原子炉施設の安全確保のための対策を求めてきたものであり、被告関西電力も、これを受けた原子炉施設の安全確保のため、種々の対策を探ってきたものであるから、被告国の対応に何ら不備はないというべきである。

そして、前記第2の1（11、12ページ）及び14（29ページ）で述べたとおり、大飯発電所については、福島第一発電所事故の前後を通じて、運転中の事故が発生したことは一度もなく、平成24年8月には大飯発電所3号機及び4号機について定期検査終了証が交付されるなど、法令上要求される技術基準上の問題もなかったのであり、大飯発電所の安全性について、直ちに問題が発生するような具体的な蓋然性を基礎づける事情ないし専門技術的知見も存在しなかった。

これらの諸事情を総合考慮すれば、原子力規制委員会等において、原告らの主張する各時点において、大飯発電所について技術基準適合命令や使用停止等処分を発令すべき状況にはなく、ましてや、他の軽度の手段を最初に採ることなく、最も強度の規制である使用の（一時）停止をいきなり命じるべきであったといえないことは明らかである。

したがって、原子力規制委員会等において大飯発電所について使用の（一時）停止命令を発令しなかったことが、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものとは到底いえない。

エ 小括

以上のとおりであり、原子力規制委員会等が電気事業法40条に基づく技術基準適合命令ないし改正原子炉等規制法43条の3の23第1項に基づく使用停止等処分を発令しなかったことについて、国賠法1条1項の適用上違法となる余地はない。

(2) 省令62号の改正及び原子力規制委員会規則の制定に関して、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと

ア 原告らの主張

原告らは、①福島第一発電所事故の発生により、平成24年改正前電気事業法39条1項にいう技術基準（省令62号）に疑いが生じたとして、被告国は、「改めて技術基準を見直」すべきであったのに、これを怠った違法がある（原告ら第11準備書面第4の2(3)（16, 17ページ）），②被告国は、福島第一発電所事故を受けて、平成25年7月8日（原子力規制委員会規則の施行日）時点において、立地審査の基準をより厳格にすべきであったにもかかわらず、これを怠った違法がある旨主張する（同準備書面第4の5(1)（20, 21ページ））。

原告らのこの点に関する主張が不十分であることは、前記3(1)（36, 37ページ）で述べたとおりである。そして、この点をおくとしても、原告らの主張は、以下のとおり失当である。

イ 省令等の改正ないし制定については、処分行政庁の専門的技術的裁量に委ねられており、より広範な裁量が認められること

前記(1)ウ（44ないし48ページ）で述べたとおり、発電用原子炉に関する安全規制については、処分行政庁の専門技術的裁量に委ねられてい

る。

そして、省令及び規則（以下、併せて「省令等」という。）の制定ないし改正行為については、一般的の行政処分と同様の意味での要件規定はなく、行政庁は、諸般の事情を考慮しつつ、その合理的な裁量に基づき、個別の指針策定や立法の要否、その具体的な内容等について判断すれば足りることや、省令等の制定の内容が公益的、専門的及び技術的な事項にわたることからすれば、省令等を制定・改正する際の行政庁の裁量は、裁量的行政処分の場合よりも更に広く、規制権限の不行使が違法となる「著しく合理性を欠くと認められる場合」は限定して解釈されるべきである。

ウ 省令62号の改正及び原子力規制委員会規則の制定に関して、国賠法1条1項の適用上違法となる余地がないこと

これを本件についてみると、前記(1)ウ(イ)（46ないし48ページ）で述べたとおり、被告国は、福島第一発電所事故後、同事故の要因等について新たな専門的技術的知見が得られる都度、原子炉施設の一層の安全を確保する観点から、省令62号及びその解釈の改正並びに原子炉等規制法の改正を行うのみならず、被告関西電力に対し、時には当時の法令上の規制による要求を超える原子炉施設の安全確保のための対策を求め、被告関西電力も、これに応じて、原子炉施設の安全確保のため種々の対策を探ってきたものである。

そうすると、原告らの主張するような省令等の改正等がされなかつたからといって、原子力規制委員会等の規制権限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ものとは到底いえない。

したがって、原子力規制委員会等が原告らの主張するような省令62号の改正及び原子力規制委員会規則の制定をしなかつたことについて、国賠法1条1項の適用上違法となる余地はない。

第5 結語

よって、原告らの主張はいずれも理由がないから、本件現在給付請求は速やかに棄却されるべきである。

以上