

平成23年(ワ)第1291号,平成24年(ワ)第441号,平成25年(ワ)第516号,平成26年(ワ)第328号伊方原発運転差止請求事件

原告 須藤昭男 外1337名

被告 四国電力株式会社

準備書面(65)

2016年 5月 13日

松山地方裁判所民事第2部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士	薦	田	伸	夫
弁護士	東		俊	一
弁護士	高	田	義	之
弁護士	今	川	正	章
弁護士	中	川	創	太
弁護士	中	尾	英	二
弁護士	谷	脇	和	仁
弁護士	山	口	剛	史
弁護士	定	者	吉	人
弁護士	足	立	修	一
弁護士	端	野		真
弁護士	橋	本	貴	司
弁護士	山	本	尚	吾
弁護士	高	丸	雄	介
弁護士	南		拓	人
弁護士	東			翔

訴訟復代理人

弁護士	内	山	成	樹
弁護士	只	野		靖

【目次】

第1	はじめに	3
第2	宮崎支部決定批判	3
1	はじめに	3
2	社会通念論	3
	(1) 原発が確保すべき安全性	3
	(2) 「社会通念」の認定	4
	(3) 火山問題における「社会通念」の認定	6
3	避難計画について	9
	(1) 原告の主張	9
	(2) 宮崎支部の判断	10
	(3) 批判	10
第3	まとめ	11

【本文】

第1 はじめに

平成28年4月6日、福岡高等裁判所宮崎支部は、川内原発1, 2号機の運転禁止仮処分申立てを却下した平成27年4月14日鹿児島地裁決定に対する即時抗告審で、住民側の即時抗告を棄却する旨の決定をした（福岡高等裁判所宮崎支部平成27年(ワ)第33号川内原発稼働等差止仮処分申立却下決定に対する即時抗告事件、以下「宮崎支部決定」という。甲325）。

この決定は、「社会通念」というマジックワードを都合よく使いまわすなどして、強引に抗告棄却の結論を導いた不当極まりない決定である。

本準備書面においては、宮崎支部決定のうち、特に不当なポイントを指摘する。

第2 宮崎支部決定批判

1 はじめに

宮崎支部決定は、一見すると、高裁の決定にふさわしく、事実認定は詳細で、論理展開も緻密なように見える。しかし、読み進めていくと、重要なポイントで、とんでもない論理の捻じ曲げをして、抗告人の即時抗告を棄却する結論を導いていることがわかる。結局、「即時抗告棄却」の結論が先にあって、その結論を導くために、強引な論理展開をせざるを得なかったとしか考えられない。マジックワードは「社会通念」であり、これを都合よく使うことで、予め決めていた結論を導いているのである。このような決定を出すことは、市民の裁判所に対する信頼を決定的に損なうことになりかねない。

2 社会通念論

(1) 原発が確保すべき安全性

宮崎支部決定は、「当該発電用原子炉施設が確保すべき安全性については、我が国の社会がどの程度の水準のものであれば容認するか、換言すれば、どの程度の危険性であれば容認するかという観点、すなわち社会通念を基準として判

断するほかない」と判示した（59頁）。その認識は、「確保すべき安全性」を備えているか否かを決めるのは「専門家」ではなくて「市民」であり「社会」とあるという意味で、正しい契機が含まれているとあってよい。そして、社会通念がどこにあるかは、福島第一原発事故によって示された原発事故被害の広範性、永続性、深刻さ（身体被害だけでなく、自らを支える自然環境、地域コミュニティ、地域を作るために営々と積み上げてきた長年の努力、これからの生活に対する夢、人生設計等を総体として剥奪されること、健康被害が晩発的に表れる性質のものであることから、自己の将来や次の世代の健康に対する不安が長期間にわたって続くこと等）、最悪の事態が生じたときの被害想定の巨大さ、福島第一原発事故後に判明した原発に公益性がない事実（原発がなくても電力供給に支障がない事実）、原発を推進しようとしている電力会社、規制官庁、政治家等に対する抜きがたい不信感、世論調査に現れている市民の意思、福島第一原発事故後の法令の改正内容、これに基づく規制体制の変化等、諸般の事情を総合考慮して裁判所が探求すべきものである。

(2) 「社会通念」の認定

ア ところが、宮崎支部決定は、「本件改正後の原子炉等規制法の規制の在り方には、我が国の自然災害に対する発電用原子炉施設等の安全性についての社会通念が反映している」として「社会通念」と「本件改正後の原子炉等規制法の規制の在り方」を同視し、福島第一原発事故後の立法政策に鑑みると、「最新の科学的、技術的知見を踏まえた合理的予測を超えた水準での絶対的な安全性に準じる安全性の確保を求めることが社会通念になっているということとはでき」ないと、上記のような諸要素を検討することなくいとも簡単に社会通念を結論づけてしまった（64頁）。なるほど、原子力規制の在り方が改められたのは、福島第一原発事故前の規制の在り方に対する反省に基づくものであり、そこに社会通念が反映していることは間違いない。しかし、社会通念が、福島第一原発事故後の規制内容を超える高いレベルの安全性を求

めていないことについては、何ら論証されていない。それ以上の厳しい立法政策が取られていないことによって、それ以上の安全性を求める社会通念がないと即断するのであれば、社会通念は常に立法政策と一致することになってしまう。

イ そもそも政府、国会の立法政策が常に社会通念と一致しているなどという考え方は非常識というべきである。現在、国会においては原発政策を推進しようとしている自民党が多数の議席を有しているが、自民党に投票した国民も、その多くは、様々な政策課題を総合した上での選択として自民党に投票しているのであって、原発政策に対する賛否だけを理由として投票しているわけではないと思われることに加え、選挙制度上の問題も相まって生じている現象に過ぎず、時の政府、国会の立法政策と社会通念が一致するとは到底言えない。

加えて言えば、宮崎支部決定は、電力事業者側に対し、具体的審査基準に不合理な点のないことの主張・立証を求めている（68頁）。しかし、福島第一原発事故後の「規制の在り方」（具体的審査基準もそれに含まれる）と「社会通念」とを同視する同決定の考え方に従えば、具体的審査基準が不合理であると判断される余地すらないこととなるため、このような判断枠組みの立て方自体が不合理であることは自明である。

ウ 他方で、原子力基本法第2条第2項及び原子力規制委員会設置法第1条によって、日本の原発の安全対策及び原子力規制委員会の施策は、確立された国際基準を踏まえなければならないと明確に記載されている。世界でも類を見ない地震大国である日本においては、少なくとも確立された国際基準を満たした安全性を備えているのでなければ原子力発電所の運転を許容しないというのが社会一般の意思であるというべきである。したがって、裁判所においても、確立された国際基準を踏まえて原発の安全性について審理、判断をしなければならない。

(3) 火山問題における「社会通念」の認定

宮崎支部決定の「社会通念」概念の恣意的かつ不当な使い方は、火山問題においてより明確に現れているので、その点を説明する。

ア 新規制基準の内容をなす「原子力発電所の火山影響評価ガイド」(平成25年6月19日原規技発第13061910号原子力規制委員会決定、以下「火山ガイド」という。)は、①完新世(1万1700年前から現在までの期間)に活動を行った火山、②第四紀(258万年前から現在までの期間)に活動した火山で完新世に活動していない火山のうち、将来の活動可能性がないと判断できる火山を除く火山、を「将来の活動可能性のある火山」として抽出し、設計対応不可能な火山事象が原子力発電所に到達する可能性が十分小さいと評価できない場合は、原子力発電所の立地を不適とし、十分小さいと評価できる場合は、火山活動のモニタリングを実施し、火山活動の継続的な評価を行う、としている。

イ そして、九州電力は、川内原発の運用期間中にカルデラ火山の破局的噴火が発生する可能性は極めて低いが、モニタリングによって破局的噴火に発展する可能性がわずかでも存するような事象が確認された時点で直ちに適切な対処を行うと主張した。

ウ これに対し、宮崎支部決定は、火山ガイドの定めは、検討対象火山の噴火の時期及び規模が相当前の時点での確に予測できることを前提とするものである(217頁)が、現在の科学的技術的知見をもってしても、原発の運用期間中に検討対象火山が噴火する可能性やその時期及び規模を的確に予測することは困難であるとして、火山ガイドの内容が不合理であることを認めた(218頁)。しかるに、「原子炉等規制法は、最新の科学的技術的予見を踏まえて合理的に予測される規模の自然災害を想定した発電用原子炉施設の安全性の確保を求めるもの」であり、上記の「合理的予測を超えた水準での絶対的な安全性に準じる安全性の確保を求めることが社会通念になっていると

いうこともでき」ないとし(220頁),約1万年に1回程度とされているV E I 7以上の破局的噴火については,その発生の可能性が相応の根拠をもって示されない限り,この種の危険性(リスク)については無視し得るものとして容認するのが社会通念であると決めつけたのである(222頁)。

エ 宮崎支部決定が,上記判断の根拠としているのが,「その影響が著しく重大かつ深刻なものではあるが極めて低頻度で少なくとも歴史時代において経験したことがないような規模及び態様の自然災害の危険性(リスク)について」は,「建築規制を始めとして安全確保の上で考慮されていない」という事実である(222頁)。建築規制と原発規制を同列に論じるこの説示には啞然とせざるを得ない。万が一被害を受けても,直ちに復興に向けて歩むことができる居宅やビルの建築には低頻度である破局的噴火を考慮することは求めなくても,我が国を滅ぼす危険すらある原発の建設には,低頻度である破局的噴火も考慮することを求めるのが社会通念ではないだろうか。

オ 火山についての確立された国際基準は「IAEA火山評価ガイド」であるが,そこでは火山事象について年間超過確率 10^{-7} 以下が推奨されている。つまり1000万炉年に一度の確率の事象にも対応することを求めているのである。また,宮崎支部決定は,上記のとおり,改正後の原発規制の在り方には社会通念が反映していると述べているところ,火山ガイドでは,上記アのとおり,①完新世に活動を行った火山,②第四紀に活動した火山で完新世に活動していない火山のうち,将来の活動可能性がないと判断できる火山を除く火山,を「将来の活動可能性のある火山」として,原発の運用期間中の火山活動の可能性の評価を行う旨を定めている。しかるに,宮崎支部決定は,ここでは,国際基準も原発規制の在り方も無視し,建築規制の内容だけを根拠に,歴史時代,すなわち高々過去2000年程度の間を経験したことがないような規模及び態様の自然災害の危険性の考慮を求めないのが社会通念であると結論付けているのである。まことに不当かつ恣意的な判断であり,論

理的にも破綻しているというほかはない。

カ なお、この点を地震についてみれば、福島第一原発事故前は、「耐震設計上考慮する活断層」は「後期更新世（12～13万年前）以降の活動が否定できないもの」とされていた【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）5(2)i】が、新規制基準では、これを維持しながら、一定の場合は、中期更新世（約40万年前以降）までさかのぼって検討することとされた【設置許可基準解釈(別記1)第3条3】。日本の国土には多数の活断層があるが、一般に内陸活断層の活動頻度は千年から数千年に一回であるとされており、歴史時代に活動した記録がないものなど枚挙にいとまがない。それでも、上記定義（12～13万年前以降の活動が否定できない）に当てはまる活断層については、どの原子力事業者もその活動のリスクを考慮しており、いわゆる「原子カムラ」の学者も含め、このリスクを考慮しなくてもよいなどと主張する者は存在しない。宮崎支部決定の判断がいかに特異であるかは明らかである。

キ もう一つ、宮崎支部決定の論理破綻を指摘する。

宮崎支部決定は、「現在の科学的知見をもってしても、原子力発電所の運用期間中に検討対象火山が噴火する可能性やその時期及び規模を的確に予測することは困難である」（218頁）としたうえで、しかし、低頻度の破局的噴火については、これを考慮すべきとの社会通念がないから、「その発生の可能性が相応の根拠をもって示されない限り、発電用原子炉施設の安全性確保の上で、自然災害として想定しなくても、当該発電用原子炉施設が客観的にみて安全性に欠けるところがあるということとはできない」（223頁）と述べる。自ら、噴火する可能性等を的確に予測することは困難であると認めながら、その可能性を相応の根拠をもって示すことを債権者住民側に求めているのである。そして、債権者が主張した事実、すなわち、①始良カルデラにおいては既に地下浅所に相当量のマグマが蓄積されていること、②近い将来V E I

4, 5クラスの噴火が発生する可能性が小さくないこと, ③そのような噴火がカルデラ噴火に発展する可能性を排除することができないこと, を認めながら, それだけでは「本件原子炉施設の運用期間中に破局的噴火が発生する可能性が相応の根拠をもって示されているということとはできない」と断じ, その裏付けとして, 中田節也東京大学地震研究所教授が「この4, 50年の間に本件原子炉施設の敷地に火砕流が確実に到達すると思っっている火山研究者はほとんどいないと思う。」とした論文をあげている。(230頁)

この論理展開をどう理解すればいいのだろうか。宮崎支部決定は, そもそも, 原子力発電所の運用期間中に検討対象火山が噴火する可能性やその時期及び規模を的確に予測することは困難であることを前提にしている。それでありながら, 債権者側に噴火する可能性を相応の根拠をもって示すことを求めること自体が背理であるが, それでも, 債権者が上記①～③の事実を立証したのであるから, その発生の可能性が相応の根拠をもって示されたと評価するに十分ではないだろうか。これでは十分ではないという宮崎支部は, 結局, この4, 50年の間に川内原発敷地に火砕流が「確実に」到達することの立証を求めているのである。

予測困難な火山の噴火予測において, この4, 50年の間に, 川内原発敷地に火砕流が「確実に」到達するなど発言する学者がいるはずがない。裁判所は, 債権者に対し, 自らが不可能だとした立証を求めているのである。

これでは, この決定を受け取った市民は, 裁判所には, 結論が先にあり, なりふり構わず, 論理の整合性を投げ打って抗告棄却の結論を出したと受け止めるのは当然である。

3 避難計画について

(1) 原告の主張

現行法下においては, 原子力規制は確立された国際的基準を踏まえなければならないところ, IAEAの深層防護は, 確立された国際的な基準であるから,

避難計画を規制対象としない新規制基準は、違法である。

(2) 宮崎支部の判断

これに対し、宮崎支部決定は、原子力基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づく防災対策について説明した上、新規制基準では原子力防災対策が規制内容にはなっていないが、これを規制の対象とするか否かは立法政策に属する事柄であり、「原子力基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づく防災対策が有効かつ適切に機能する限りにおいて、上記のような立法政策（引用者注一規制対象にしない立法政策）が深層防護の観点からも不合理だということはできず、このような立法政策がとられたからといって、直ちに確立された国際的な基準を満たさないということもできない。」と述べた（170～171頁，269～270頁）。そうすると、裁判所は、我が国の規制内容が国際基準を満たすと結論付けるためには、防災対策が「有効かつ適切に機能している」事実を認定しなければいけないはずである。

ところが、宮崎支部決定は、これに続けて、「周辺住民の避難計画が全く存在しないか又は存在しないのと同視し得るにも関わらずあえて当該発電用原子炉施設を運転等するような場合でない限り、当該避難計画が合理性ないし実効性を欠くものであるとしても、その一事をもって直ちに、当該発電用原子炉施設が安全性に欠けるところがある」とはいえないと述べた（270頁）。そして、債権者が指摘した、川内原発の周辺自治体の避難計画の様々な問題点については、これを否定することができなかったのに、債権者らが指摘する問題点を指摘することができるとしても、「本件原子炉施設に起因する原子力災害の発生等に対する周辺住民の避難計画が存在しないのと同視し得るということとはできない」から、人格権侵害のおそれはないと結論付けたのである（270～271頁）。

(3) 批判

避難計画が形さえあれば、合理性や実効性を欠いても構わないという暴論が

裁判所の決定文中に出てくるとは想定できなかった。川内原発周辺で原発事故が起こった時に避難できるか否か心配している住民たち、とりわけ避難困難者といわれる高齢者、障害者、あるいは施設職員の方々、少しでも実効性のある計画にするよう心を砕いている自治体職員らの神経を逆なでする説示である。そもそも、宮崎支部決定が依拠する社会通念論に従えば、合理的、実効的な避難計画がたてられなければ原発の稼働は許されないというのが社会通念ではないのだろうか。

そのみならず、これで論理の整合性がとれているのか。宮崎支部決定によれば、原子力災害対策特別措置法に基づいて立てられた防災対策（避難計画が含まれる）が有効かつ適切に機能することが、防災対策を規制内容にしない新規制基準が「確立した国際的基準」に違反しない（ということは、原子力基本法及び原子力規制委員会設置法に違反しない）と判断する条件なのである。

ところが、「避難計画が合理的であって実効性がある事実」を認定しないどころか、その舌の根も乾かぬうちに、避難計画は形だけあればいいというのである。そもそも I A E A の深層防護の考え方は、第 4 層までの対策が十分とられているから、第 5 層の防災対策が不十分であってもよいという考え方を排斥している。宮崎支部の考え方自体が確立された国際的基準に明白に違反している。そして、原発の安全対策は、少なくとも確立された国際的基準を遵守しなければならないということが社会通念の内容となっているはずである。

第 3 まとめ

大津地裁決定は、福島第一原発事故の教訓を踏まえて、市民の常識的感覚に基づいて、高浜原発の安全対策についての説明不足を厳しく指摘するとともに、避難計画の位置づけを明確にして、合理的で実効性のある避難計画がたてられなければ原発の稼働は許されないことを明らかにし、司法の存在意義を示した。

これに対し、宮崎支部決定をいくら読んでも、福島第一原発事故の教訓を踏まえた説示はない。そして、同決定は、現行法上の規制の在り方に社会通念が反映

しているなど決めつけて新規制基準を是認し、どうしても是認できなかった火山対策部分やそもそも規制の対象となっていない避難計画については、論理的破綻を示しながら、強引に川内原発の運転を是認する結論に結び付けたのである。裁判所がする判決や決定にとって、論理的整合性は生命である。それを無残にも犠牲にした宮崎支部決定は、司法の歴史に汚点を残したといっても過言ではない。

以 上