

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(40)

2015年 4月3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

新規制基準と原発に求められる安全性

第1 はじめに

- 1 原発民事差止訴訟において、かつて、裁判所は、規制基準に適合しているから原発は安全であるとの判断を繰り返してきた。被告は、かつての判断に依拠して、本訴訟においても、かつてと同様に新規制基準に適合していることを主張・立証しようとし、新規制基準への適合性が認められるので、伊方原発は安全であると主張しようとしている。
- 2 しかし、公害・生活妨害の民事差止訴訟一般において、行政基準は一律の最低限の基準に過ぎず、個別具体的な違法性判断にそのまま用いることが出来ない場合があることから、行政基準を満たしていても、それだけで民事上適法というわけではなく、民事上違法となり得るとされてきた。
- 3 そして、このことは原発民事差止訴訟においてもそのまま妥当する。近年の活断層の新たな発見、東北地方太平洋沖地震を誰一人として予見できなかったこと、耐震構造についての規制の見直し、さらには福島第一原発事故についての耐津波規制の不十分さ、過酷事故対策の不備等の問題から明らかとなっており、行政基準(規制基準)に適合しているからといって原発が安全であるとは言えないことが明白となり、このことは原子力規制委員会自身が認めていることでもある。
- 4 また、新規制基準は、防災対策を審査対象外としており、原子力規制委員会は、国際原子力機関(IAEA)が定める5層の深層防護(多重防護)の第5層の有効性を判断しないものであるから、この点からいっても、新規制基準への適合は原発の安全を担保しない。
- 5 かつての司法は、原発民事差止訴訟を科学裁判と捉え、規制基準を絶対視した点において、科学の限界を考慮せず、科学を無批判に信ずるという罠に陥っていた。このようなかつての原発民事差止訴訟の判断枠組みは、福島第一原発事故により原発事故の危険性や被害の大きさが判明した現在の日本において、到底受け入れられるものではない。
- 6 司法は、原子炉等規制法に基づく審査とは独立に原子炉の安全性に対する判断をすることが可能であり、またされるべきなのである。

第2 行政基準を遵守しても民事差止訴訟において違法となり得ること

- 1 従来、公害・生活妨害(特に日照妨害，騒音等)の民事差止訴訟では，行政基準との関係が論じられてきた。そこでは，行政基準が一律の最低限の基準に過ぎず，個別具体的な違法性判断にそのまま用いることの出来ない場合があることから，行政基準を満たしていても，それだけで民事上適法というわけではなく，民事上違法となり得るとされてきた（大塚・大飯評釈（甲200号証）92頁）。
- 2 例えば，産業廃棄物管理型最終処分場の差止めを認容した千葉地判平成19年1月31日(判時1988号66頁)は，「産業廃棄物処分場を建設し，操業するに当たっては，周辺環境に十分配慮しなければならないところ，本件処分場は地下水の豊富な地域に建設され，操業されようとしており，…そのような地域に立地して産業廃棄物処分場を建設する以上，その操業により有害物質が地下水に浸透することがないように万全の措置が講じられなければならない（行政による設置許可を受けたということは設置のための一定の基準を満たしたということにすぎない（傍点原告）。平成12年法律第105号による改正後の廃掃法15条の2第1項3号に基づき新設された環境省令12条の2の3第2号には申請者の能力について「産業廃棄物処理施設の設置及び維持管理を的確にかつ継続して行うに足りる経理的基礎を有すること」と規定されているが，そのためには経済的な裏付けが必要であるところ，営利を目的とする私企業である被告には本件処分場の操業につき適切な維持管理を継続するだけの経済的な基盤を認めることができない」とし，民事差止訴訟において人格権侵害の有無を判断するにあたって，廃棄物処理法上の許可要件は直接には審理の対象にはならないことを示している。
- 3 また，そもそも，行政基準は，許可がなされる時点での基準に過ぎず，新たな科学的知見の発見等により規制の不十分さが問題とされることから，許可時点での行政上の基準を満たしたとしても，その後の新たな科学的知見の発見等により違法性を帯びるという性質がある。
- 4 さらに，行政基準は，様々な利害を反映している場合が多く，それ故必ずしも十分なものでない場合があるので，裁判所は行政基準を参考にしつつも自ら判断することに社会的意義がある（大塚・淡路古稀（甲201号証）

552頁)。

第3 原発民事差止訴訟においても、規制基準は、行政がチェックする最低基準に過ぎず、規制基準を守ったから安全とはいえないこと

- 1 上記第2で述べたことは、原発民事差止訴訟においてもそのまま妥当する。原子炉等規制法及び関連法令上、原発の安全性の確保は事業者の責任であり、規制基準は、行政がチェックする最低基準に過ぎないから、規制基準を守ったからといって原発が安全であるとはいえない。
- 2 IAEAの基本安全原則（2006年ウィーン）では、原則1（安全に対する責任）として、「安全のための一義的な責任は、放射線リスクを生じる施設と活動に責任を負う個人または組織が負わなければならない。」とされ(甲202号証)、原発の安全確保については、原発事業者が一義的な責任を負うべきことを明らかにしている。
- 3 このIAEAの基本安全原則の考えは、日本の原子力規制委員会でも当然に踏襲されている。

- (1) すなわち、平成25年(2013年)3月19日、平成24年度第33回原子力規制委員会において、田中俊一原子力規制委員会委員長（以下「田中委員長」という。）が私案として示した「原子力発電所の新規制施行に向けた基本的な方針」（甲203号証）においては、「事業者は、原子力発電所の安全確保の一義的責任を負う（傍点原告）。規制当局が、原子力発電所の安全性に関する証明責任や説明責任を負っていると履き違えると、安全神話に逆戻りしてしまう。原子力規制委員会は、原子力発電所が規制の基準を満たしているか否かを確認し、その結果により達成される安全レベルの説明を行うことを役割とする。」とされ、原発の安全性の確保は一義的には事業者の責任であり、原子力規制委員会は、原発が規制基準を満たしているか否かを確認するのみで、原発の安全性を担保するものではないと確認されている。
- (2) また、平成25年(2013年)4月3日、平成25年度第1回原子力規制委員会において、田中委員長は、「『安全基準』と言うと、基準さえ満たせば安全であるという誤解を呼ぶことがあって、私も先にプレス会見で御指摘をいただいて、傾聴に値しますということで、先週『規

制基準』がいいという話をさせていただきました。今日ここで皆さんの御賛同をいただければ、今後は『規制基準』ということで、私どもの文章も統一していきたいと思うんですが、よろしいでしょうか。」と発言し(甲204号証33頁)、他の委員からも異論はなく、以降この「規制基準」という用語が使用されることとなった。すなわち、用語の選定にあたっては、原子力規制委員会は、基準適合性を判断するに過ぎず、「規制」基準を満たしたからといって、必ずしも原発が「安全」であることを意味しないことが、強く意識されているのである。

- (3) さらに、平成26年(2014年)7月16日、平成26年度第16回原子力規制委員会において、九州電力川内原発1、2号機の再稼働に向けた安全審査の申請に対し、これを認める合格書案にあたる審査書案を取り纏めた直後の記者会見でも、田中委員長は、「安全審査ではなく、基準の適合性を審査したということです。ですから、これも再三お答えしていますけれども、基準の適合性は見えていますけれども、安全だということは、私は申し上げません。」などと発言し(甲205号証)、規制基準は、原子力規制委員会が設定した行政レベルでの安全性をチェックするための最低基準に過ぎず、基準に適合したからといって原発が安全であることを意味するものではないと改めて強調をしているのである。
- 4 この点に関し、浜岡原発運転差止訴訟判決(静岡地判平成19年10月26日)は、被告は、まず原子炉等規制法及び関連法令の規制に従って本件原子炉施設の設置、運転がされていることについて主張立証する必要がある(それを果たさない時には、原告の人格権侵害の具体的危険性の存在を推認する)とし、被告が上記立証をしたときは、原告は、国の諸規制では原子炉施設の安全性が確保されないことを具体的な根拠を示して主張すべきであるとされた。
- 5 しかし、近年の活断層の新たな発見、東北地方太平洋沖地震を誰一人として予見できなかったこと、耐震構造についての規制の見直し、さらには福島第一原発事故についての耐津波規制の不十分さ、過酷事故対策の不備等が問題とされてきているように、行政の許可の当時の法令を遵守していた

だけで被告(事業者)の立証が尽くされると判断するのは早計である。浜岡原発訴訟判決のような被告の立証では、伊方原発に「不合理なリスクがない」、安全であるとは判断できないというべきである(大塚・淡路古稀(甲201号証)552頁)。

第4 新規制基準が想定する安全性では不十分なこと

- 1 規制基準は、技術的に既知の領域について安全性の確保を求めるものであり、技術的に未知の領域についての安全性の確保を求めるものではない。原発で過酷事故が生じた場合には、多量の核分裂生成物が広範囲にまき散らされ、甚大な被害をもたらす点で、原発は、他の技術とは決定的に異なるものである。従って、原発は、安全性を唯一の判断基準として規制されるべきである(主体によって想定する安全性のレベルが全く異なること、現在の規制基準が安全性を唯一の判断基準としていないことは次項で述べる)。しかし、どのような事態が起こっても安全性が担保できるという「完全なる対策」を実現することはできない。それは技術というものの本質に関わることであり、一般に、技術は、その対象を完全に知りつくしたうえで、実現されるわけではないからである。どのような技術においても、多かれ少なかれ、未知の領域は必ず存在する。設計時に想定しなかった思わぬことが起こりうる。原発も例外ではない。従って、規制基準によって、どのような事態が起こっても安全性が担保できるという「完全なる対策」を実現することはできない(井野意見書(甲206号証)1頁)。
- 2 一般に、技術は安全性の観点だけから実現されるわけではない。経済性、機能性、環境適合性等の観点を併せて設計され、製作されるものである。原子力の専門家にとって、原発における安全性は、他の技術と同じく、経済性、機能性などとのバランスで考えるものであり、しかも、そのバランスは、事業者の観点から判断されるものである。しかし、被害を受ける立場にある周辺住民が求める安全性はそうではない。福島第一原発事故のような事故の被害を万が一にも受けるようなことがあれば、住民にとっては、それは安全とは言わないのである(井野意見書(甲206号証)1～2頁)。
- 3 新規制基準も、原子力の専門家が、原子力の専門家の視点で、原子力発電事業者に対して課される技術的基準である。新規制基準では、外部電源

の多重性が要求されることになったが、地震などの共通要因によって同時に機能喪失に陥る危険性は依然手つかずのままである。外部電源や主給水ポンプを基準地震動 S_s で壊れないような耐震 S クラスに引き上げることが対策として考えられるが、新規制基準でもこの点は改善されなかった。また、過酷事故が発生し、メルトダウン(炉心溶融)した核燃料が圧力容器を突き破り、格納容器下部のコンクリートとの接触によるコア・コンクリート反応が生じる事態を防ぐためには、熔融・落下した炉心(コア)を受け止めるための厚いコンクリートに超耐熱合金を被覆したコア・キャッチャーを設置する方法が考えられる(現に、欧米を中心に建設あるいは計画中の新しい原発では、航空機衝突対策の二重格納容器などとともに、過酷事故対策の一つとしてコア・キャッチャーが設置されている)。しかし、新規制基準では、コア・キャッチャーの設置は義務付けられていない。コア・キャッチャーを導入するには、既存の格納容器の構造を大幅に変える必要があり、高額なライセンス料も発生するため、経済性の観点から新規制基準に盛り込むことは見送られたというのが実情である(井野意見書(甲206号証)6頁)。

- 4 このように、安全のレベルは、それを想定する主体によって異なる。すなわち原発を設計・運転する技術の立場からの安全と、被害を受ける立場にある住民の求める安全とでは、安全性のレベルが異なるのである。そして、新規制基準は、原発事業者のコストや技術的ハードルを考慮要素に入れた原発の設計思想と実務の上に構築されたものであり、それは、いわば、技術の立場から考えられた安全に過ぎないのである。技術の視点から、経済性、機能性などとのバランスで安全性が考えられたに過ぎない新規制基準では、住民が求める、万が一にも福島第一原発事故のような事故を起こさないというレベルの安全性を到底確保することはできない。
- 5 現に、原子力規制委員会によって新規制基準に適合すると判断された高浜原発3、4号機の安全性をめぐる、福井県の杉本達治副知事は、平成27年2月17日、「委員長の発言によると、新規制基準の水準を満たしたことを確認したもので、決して(原発の)安全性の全てを確認したものではない」と指摘し、「地元住民の安全を考えると、最後の安全性は誰が確認し

て守ってくれるのか。(規制委と国の認識に)すき間があるように思う」と懸念を表明した。これに対し、経済産業省資源エネルギー庁の高橋泰三次長は、直後に、「規制委が安全を確認したものについては、専門的な判断を尊重し再稼働を進めるという政府方針なので、すき間はない」と反論した((甲207号証, 甲208号証)。これは、まさしく原発を設計・運転する技術の立場からの安全と被害を受ける住民側の立場とでは、安全性のレベルが全く異なることを示している。新規制基準が考える安全は、技術の立場から考えられた安全に過ぎず、住民の立場から求められている、万が一にも福島第一原発事故のような事故を起こさないというレベルの安全には程遠い低いレベルでの安全に過ぎないのである。

第5 防災対策は新規制基準でチェックされていないこと

- 1 国際原子力機関(IAEA)は、原発事故に対処する国際基準として、5層の深層防護(多重防護)と呼ばれる安全対策を求めている。このうち、第5層に該たるのが防災対策である。すなわち、第5層の防災対策まで整備されていなければ、原発が安全とは全く言えないのである。このことは、田中委員長自身も、「地域防災計画は新基準と併せて原発の安全確保の車の両輪」と常々述べ(甲209号証)、認めているところである。
- 2 アメリカの原子力規制委員会では、防災計画が有効でない限り原発の稼働はできないことになっており、アメリカの原子力規制委員会は、地域の防災計画に責任を持ち、また、防災計画が有効でない場合には、原子炉を停止させる権限も有する。ところが、日本の新規制基準では、防災対策はチェックしないこととされており、我が国では、原子力規制委員会も、国さえも、地方自治体が策定する原子力防災計画を精査することはない(国は策定の「支援」をするのみである)。従って、新規制基準への適合審査では、防災計画の有効性は審査されず、原発が安全であるなどとは到底いえないのである。

第6 大飯原発についての福井地裁判決(甲118。以下「大飯判決」という)も新規制基準の適合性審査と無関係に安全性判断をすべきと述べていること(行政基準から独立して司法判断は可能であり、かつ、司法判断がなされるべきであること)

- 1 大飯判決は、「(1)の理（人格権の根幹部分が極めて広汎に奪われるという事態を招く具体的危険性が万が一でもあれば，その差止めが認められるのは当然であるという理：原告注）は，…人格権の我が国の法制における地位や条理等によって導かれるものであって，原子炉等規制法をはじめとする行政法規の在り方，内容によって左右されるものではない」と判示し，新規制基準での適合性審査に関わりなく，司法は司法としての判断が可能であり，司法の役割としてその判断を行うべきことを明言した。
- 2 浜岡原発運転差止訴訟判決に代表される従来の下級審裁判例の多くは，本件のような原発裁判をいわば科学的裁判にとらえ，旧原子力安全委員会等の科学的，専門技術的判断にひきずられ，あるいはあまりにもその判断を尊重し過ぎ，委員会の審査を通過しておりさえすれば当該原子力発電所の安全性に欠けることはないと判断してきた。
- 3 しかし，これは科学に対する盲信とでもいうべきものである。例えば地震現象一つとっても科学が決して全てを解明できている訳ではなく，現在分かっているのは，地震発生のメカニズムの一端や，ごく最近発生した地震の地震動等，ごく一部に過ぎない。実際，東北地方太平洋沖地震(モーメントマグニチュード9.0)及びこれに起因する津波は1000年に1度程度の頻度で発生している可能性があるにもかかわらず，原発の審査ではかかる想定は全くなされずに安全だとされていたのである(しかも，2011年1月1日付地震確率表では，福島第一原発で30年以内にマグニチュード6以上の地震が起こる確率は0.0%とされていた)。規制基準で考えている異常事象や想定される事故の範囲には限界があり(それはとりもなおさず科学の限界である。)，起こり得る一切の事象や事故を考えているわけではない。原発の安全性を判断するに際しては，科学の不確実性を前提に，トランスサイエンスの問題(一見科学的だが科学だけでは解決できない問題)に対して司法は司法としてなし得る判断を行うべきなのである。
- 4 司法の責務について大飯判決は，「かような事態（人格権の根幹部分が極めて広汎に奪われるという事態：原告注）を招く具体的危険性が万が一でもあるのかが判断の対象とされるべきであり，福島原発事故後において，この判断を避けることは裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに

等しいものと考えられる。」（41頁）として、司法の果たすべき役割を直視していた。

第7 結語

以上述べたところから明らかなように、大飯判決同様に、本件訴訟においても、新規制基準への適合性審査とは別個独立に、司法の判断がなされるべきである。

以 上