

平成26年(行ウ)第152号 大間原子力発電所建設差止等請求事件

原告 函館市

被告 国ほか1名

上 申 書

(争点整理)

平成27年(2015年)3月19日

東京地方裁判所 民事第2部B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 河合 弘之

同 弁護士 井戸 謙一

同 弁護士 内山 成樹

同 弁護士 海渡 雄一

同 弁護士 青木 秀樹

同 弁護士 望月 賢司

同 弁護士 只野 靖

同 弁護士 白 日光

同 弁護士 兼 平 史

同 弁護士 中 野 宏 典

同 弁護士 金 裕 介

第1 無効確認訴訟（被告国）

- 1 経済産業大臣が、被告電源開発株式会社に対して、平成24年改正前の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第23条第1項の規定に基づき、平成20年4月23日付けでなした、大間原子力発電所原子炉設置の許可処分は無効であることを確認する。

（争点）

（後記、被告電源開発に対する民事訴訟における各争点を中心としつつ、行政手続上の違法等の行政事件訴訟における固有の争点も含めた各争点を前提として）

- 1 現在の科学技術水準に照らし、大間原発の設置許可の調査審議に用いられた具体的審査基準に不合理な点がなかったか（被告国が不合理な点のないことを立証する必要がある）。
- 2 違法性は重大でないか（被告国が重大でないことを立証する必要がある）。

第2 義務付け訴訟（被告国）

2（1）主位的請求

原子力規制委員会は、被告電源開発株式会社に対し、大間原子力発電所について、その建設の停止を命ぜよ。

（2）予備的請求

原子力規制委員会は、被告電源開発株式会社に対し、大間原子力発電所の設置について、原告が同意するまでの間、その建設の停止を命ぜよ。

(争点)

(後記、被告電源開発に対する民事訴訟における各争点を中心としつつ、行政手続上の違法等の行政事件訴訟における固有の争点も含めた各争点を前提として)

- 1 改正原子炉等規制法43条の3の23第1項は、原子炉施設の設置許可後にも規制を徹底させるために制定されたバックフィット制度に関する規定であり、原子炉施設が完成か未完成かにより本条項の適用に差異を設ける合理的理由はなく、建設中であっても規制への適合性を本条項によって求めることが出来るか。
- 2 改正原子炉等規制法43条の3の23第1項には、使用停止命令等の規制が記載されていて、建設中止の文言はないところ、未完成である工事中の原子炉施設に対しても修理、改造、移転、使用停止命令を発し得ることは同条に当然包含され、建設中止は、その修理、改造、移転又は使用停止命令の一部として認められるか。
- 3 原子炉が同条の基準に適合するとの評価を得ていない場合は、原子力規制委員会には裁量の余地はなく、建設中止を命じなければならないか。仮に、裁量の余地が認められるとしても、建設中止命令を発しないことは、裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となるか。

第3 民事訴訟（被告電源開発）

- 3 被告電源開発株式会社は、青森県下北郡大間町において、平成20年4月23日付け原子炉設置許可に係る大間原子力発電所を建設し、運転してはならない。

(争点)

第1 判断枠組

- 1 (前提) 原発事故自体の被害の甚大さと特殊性（福島原発、チェルノブイリ

原発)

→一般の科学技術の安全性判断よりも厳しい安全性が要求される。

2 立証責任

(主位的) 福島原発事故のような深刻な事故を発生させる具体的危険性が、万が一にもないことを被告会社が立証する責任がある。

(予備的) 福島原発事故のような深刻な事故を発生させる具体的危険性が、万が一にもあり得ることを原告が立証する。

3 新規制基準は規制委員会委員長自身が「安全とは言えない」というのであるから、これを満たしていても十分ではない。

→司法判断を示すために、新規制基準適合性審査の結果を待つ必要はない。

第2 被侵害利益

地方自治体の存立を維持する権利

地方自治体の保有する財産についての所有権

第3 重大事故発生の危険性・程度

1 耐震設計は不十分である。

(1) 新規制基準の内容は地震による深刻な災害の発生を未然に防止できるものとなっておらず、原発の安全性を確保するために全く不十分であること従前と何ら変更されておらず、内実がない。

福島原発事故の原因は津波だけでなく、地震も原因という指摘があるにもかかわらず、変更されていない。

(2) 新規制基準に基づく基準地震動 S_s の策定が既往の地震の平均像に基づいており、不十分な想定となっていること

ア 震源を特定して策定する地震動

① 活断層の見落とし

② 地震動評価が既往の地震の平均像に基づいている

断層モデル

応答スペクトル

イ 震源を特定せず策定する地震動

(3) 地震動が想定を超えた場合には、共通要因故障を発生することとなり、原発の安全性は確保されていない

例えば配管破断、制御棒挿入失敗、使用済み燃料プール損壊による冷却失敗、電源喪失などの同時発生

2 テロ対策は不十分である。

(1) 本件原発が航空機突入、潜水艦からの攻撃などのテロ行為の対象とされる可能性があるか

(2) このようなテロ行為に対して、安全性を確保できる設計、対策がなされているか

3 シビアアクシデント対策は不十分である。

(1) 設計基準が同じまま。多様性の欠如。

(2) 重大事故に至るおそれがある事故の想定、対策の有効性が限定的

(3) 可搬設備による対応の不確実性の考慮がない。自然現象によりシビアアクシデントが発生した場合。

(4) 特定重大事故対処施設の有効性が限定的。大規模な自然現象による場合が除かれた。

(5) 大規模損壊の対策は無いに等しい。

(6) 国際的基準に違反

第4 重大事故発生時の函館市の被害の大きさ

(以下は、訴状内容に付加して今後詳細に主張予定である)

1 電源機能喪失の現実的危険性

- (1) 電源喪失は原発の致命傷になる
- (2) 自然現象による共通原因故障を想定しなければならない
- (3) 自然現象以外の内的事象によっても電源喪失は生じうる
- (4) 従前の重要度分類，耐震重要度分類の見直しが必要
- (5) 回線の追加，電源車の追加，容量の増加では不十分

2 フルMOXの危険性

3 対津波設計の不備

4 火山対策の不備

5 避難計画の不備

6 立地審査指針に違反すること

(参考)

1 無効確認訴訟における原告の主張

大間原発の設置許可申請において用いられた具体的審査基準である「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」並びにその補完指針である、「発電用軽水型原子炉施設の安全機能の重要度分類に関する審査指針」，「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」，「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」「立地審査指針」（以下「安全審査指針類」という。）は，深刻な災害を引き起こさないよう，過酷事故の発生や事故の拡大を「万が一にも」起こらないようにすることを目的としていた。

しかしながら，これらの安全審査指針類に基づいて設置許可されたはずの福島第一原発は，事故の発生を防ぐことができなかつたのであり，安全審査指針類の不合理性が明らかになったというべきである。

特に，立地審査指針においては，万が一にも事故が起きた場合でも周辺公衆に放射線被害が及ばないように，適地に原発を設置することを求め，原子炉と周辺公衆の離隔を設置の要件としていた。すなわち，重大事故（技術的見地からみて，最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる事故）とそれを超える放射性物質の放出が考えられる仮想事故（重大事故を超えるような，技術的見地からは起こるとは考えられない事故）を想定し，重大事故が起きても周辺公衆に放射線障害を与えないように原子炉周辺の一定範囲を非居住区域とし，仮想事故が起きても周辺公衆に著しい放射線障害を与えないように非居住区域の外側の一定範囲を低人口地帯としなければならないと定めていた。

但し，重大事故，仮想事故を解析・評価するのは安全評価審査指針に基づいて行われており，福島第一原発事故以前は「仮想事故だといいいながらも，実は非常に甘々な評価をして，余り（放射性物質が）出ないような強引な計算をやっていた。敷地周辺には被害を及ぼさないという結果になるように考えられたのが仮想事故だと思わざるを得ない」（国会事故調における班目春樹元原子力安全委員会

委員長発言)と立地審査指針の目的を形骸化する評価を行い、不許可とすべき場所に原発の設置を許可していた。原子力規制庁も、「福島原発事故を見れば、重大事故、仮想事故の評価が非現実的であった」と認めている。

大間原発も、この不合理な立地評価に基づき設置許可がなされた原発で、周辺公衆の安全性は確保されていない。

以上のとおり、現在の科学技術水準に照らし、大間原発の設置許可の調査審議に用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、大間原発の設置を許可した経産大臣の判断がこれに依拠されたことが明らかであるから、経産大臣の判断に不合理な点があるものとして、大間原発の原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。

そして、安全審査指針類の不備、欠陥は深刻であるところ、これによって大量の放射性物質が環境に放散されるような事態の発生を招きかねないものであるから、その違法は重大である。

ところで、行政処分が無効であるというためには、一般的には、その違法が「重大かつ明白」であることを要すると解されているが、原子炉設置許可処分に誤りがある場合、当該原子炉が過酷事故を起こして広範かつ深刻な被害を及ぼしかねないことに鑑みると、原子炉設置許可処分の無効の要件としては、違法の「明白性」は必要なく、違法の「重大性」だけで足りるというべきである。

2 義務付訴訟における原告の主張

(1) 原子炉等規制法の定め

ア 平成24年に改正された「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制等に関する法律」(以下「改訂原子炉等規制法」という)は、次のような定めを設けている。

法43条の3の23第1項

「原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第4

3条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が第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前条第1項の規定に基づく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、その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ことができる。」

これは、いわゆるバックフィット制度の規定で、最新の科学技術上の知見を反映させ、既に許可或いは認可されている発電用原子炉施設であっても、上記各項目にかかる基準に適合しない場合は、施設の使用停止等を命ずることができる規定である。

イ 上記の改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項で指摘されている同法43条の3の6第1項第4号は設置許可基準の重大な要件であり、「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に適合するものであること」と規定されている。

この規定に基づき、「実用発電用原子炉及びその附属設備の位置、構造及び設備の基準に関する規則」及び同規則の解釈並びに審査ガイドが制定され施行された。

ウ 上記の改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項で指摘されている同法43条の3の14には「発電用原子炉設置者は、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に適合するように維持しなければなら

ない」と規定されている。

この規定に基づき、「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」及び同規則の解釈が制定され施行された。

エ 上記の改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項で指摘されている前条1項の規定（法43条の3の22第1項）には次のように規定されている。

発電用原子炉設置者は、次の事項について、原子力規制委員会規則で定めるところにより、保安のために必要な措置（重大事故が生じた場合における措置に関する事項を含む。）を講じなければならない。

一 発電用原子炉施設の保全

二 発電用原子炉の運転

三 核燃料物質又は核燃料物質によつて汚染された物の運搬、貯蔵又は廃棄（運搬及び廃棄にあつては、発電用原子炉施設を設置した工場又は事業所において行われる運搬又は廃棄に限る。次条第一項において同じ。）

この規定に基づき、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（昭和53年（1978年）12月28日通商産業省令第77号。以下「実用発電用原子炉規則」という）が改訂され、第69条ないし第90条に「保安活動」に関する規定が存在する。

（2）本件原子炉は、未だ上記基準を満たしていないこと

本件原子炉は、平成24年改正前の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律及び「安全審査指針類」により設置許可がなされたものであり、未だ、改正原子炉等規制法及びこれに基づく新規制基準による評価はなされていない（この点においては、原告被告間に争いはないと思われる）。

したがって、本件原子炉は、新基準による規制項目である「位置、構造及び設備が災害の防止上支障がないもの」、「技術上の基準に適合する」、「保安のために必要な措置を講じる」という要件をクリアしていない原子炉であり、

新基準による安全性判断がなされていない原子炉である。発電用原子炉は最低限新基準をクリアすることにより設置、運転が許容されるものである。未着工の原発は新基準をクリアしなければ着工してはならず、既設の原発は新基準をクリアしなければ運転してはならない。着工して建設中の本件原発は、新基準をクリアしなければ建設を継続することは許されないものである。

改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項は、規制項目に適合していない場合を規定しているが、規制項目に適合していないという意味には、未だその評価を受けていない場合も含まれると解される。何故なら、原子炉等の規制の目的は国民の生命、健康、財産等重要な人権を保護することであり、規制項目に適合するという評価を受けていないということは、未だ、新基準による人権保護機能が充足されていないということだからである。

また、改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項には、使用停止命令等の規制が記載されていて、建設中止の文言はない。しかし、本条項は原子炉施設の設置許可後にも規制を徹底させるために制定されたバックフィット制度に関する規定であり、原子炉施設が完成か未完成かにより本条項の適用に差異を設ける合理的理由はなく、建設中であっても規制への適合性を本条項によって求めることが出来ると解される。本条項が完成した原子炉施設について規制基準に適合させるために修理、改造、移転、使用停止命令を発し得ることを規定しているのは規制を徹底する例示であり、未完成である工事中の原子炉施設に対しても修理、改造、移転、使用停止命令を発し得ることは同条に当然包含され、建設中止は、その修理、改造、移転又は使用停止命令の一部として認められると解される。

したがって、原子力規制委員会は、改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項の規定に従い、本件原子炉の建設・運転の停止を命ずべきである。

(3) 原子力規制委員会には、裁量の余地がないこと

ところで、改訂原子炉等規制法43条の3の23第1項の規定の文言上は、

「停止を命ずることができる」とある。

しかし、同条の基準を守ることは、原子炉の安全性を担保する最低基準であると同時に、原子炉が事故を起こした場合には、後に述べる福島第一原発事故を見ても明らかなように、極めて多数の人たちに対して甚大な被害を及ぼすことになる。

したがって、法律の条文では「停止を命ずることができる」とされていても、原子炉が同条の基準に適合するとの評価を得ていない場合は、原子力規制委員会には裁量の余地はなく、その停止を命じなければならないものと解すべきである。

最低基準を満たしていない原発の建設継続を放置することは、危険な原発の運転を目指す行為を放置することであり、その停止命令を発することに裁量の余地がないと解すべきである。