

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

準備書面(16)

平成28年4月20日

東京地方裁判所民事第2部合B係御中

原告訴訟代理人

弁護士 河 合 弘 之
ほか

【目次】

第1 はじめに.....	2
1 高浜原発3, 4号機・大津地裁決定.....	2
2 川内原発1, 2号機・福岡高裁宮崎支部決定.....	2
3 本準備書面の目的.....	3
第2 大津地裁決定について.....	3
1 福島第一原発事故が司法に与えた教訓.....	3
2 判断枠組論.....	5
3 過酷事故対策.....	7
4 耐震性能.....	9

5 避難計画	10
6 まとめ	14
第3 宮崎支部決定について	14
1 はじめに	14
2 社会通念論	15
3 避難計画について	23
第4 まとめ	25

【本文】

第1 はじめに

1 高浜原発3，4号機・大津地裁決定

平成28年3月9日，大津地方裁判所は，高浜原発3，4号機の運転を禁止する旨の仮処分決定をした（大津地裁平成27年（ヨ）第6号原発再稼働禁止仮処分申立事件，以下「大津地裁決定」という。甲A第24号証）。

この決定は，現に運転中の原発の運転の禁止を命じ，その効力によって現実には高浜原発3号機の運転を停止させたという点で，また，原発立地県ではない隣接県を管轄する裁判所が原発の運転を差し止めたという点で，画期的な意義を有する。

2 川内原発1，2号機・福岡高裁宮崎支部決定

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A第25号証)。

これは、「社会通念」というキーワードを場面によって都合よく使いまわし，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。

3 本準備書面の目的

本準備書面においては，この2つの決定のポイントを説明する。裁判所におかれては，是非，これらの決定，そこに現れた裁判所の原発問題に取り組む姿勢を今後の審理，判決の参考にしていただきたい。

第2 大津地裁決定について

1 福島第一原発事故が司法に与えた教訓

(1) 福島第一原発事故前，司法は，過酷事故が起こる危険があるとの原告住民の訴えに耳を貸さず，一部の例外を除き，ことごとく原発の運転を容認してきた。司法が踏み込んでチェックしていれば，福島第一原発事故はなかったかもしれないのである（甲A第26号証『原発と裁判官』（磯村健太郎・山口栄二 朝日新聞出版）における海保寛元裁判官（高浜原発2号機訴訟における一審裁判長）の述懐（31頁））。

(2) 確かに，過去，福島第一原発の運転差止めを求める訴訟は提起されていない。しかし，だからといって，司法が免罪されるものではない。原発を推進する立場の専門家の見解を尊重し，「看過し難い過誤欠落」がない限り司法は口をださないという判断枠組みをとり，住民側の立場に立った専門家が合理的な問題点を指摘しても，これを無視して推進側の専門家の言い分を鵜呑みにしていた司法の姿勢に照らせば，福島第一原発について運転差

止め訴訟が提起されていたとしても、これを容認したとは考え難い。班目春樹原子力安全委員会委員長は、国会事故調のヒアリングで、「諸外国では安全規制を強めていったのに、我が国では、（安全規制強化を）しないでもすむ言い訳作りばかりをしていて、結果的には、安全規制は諸外国よりも20年くらい遅れていた」と述べた。しかし、そのことを自覚していた班目氏は、浜岡原発訴訟において被告中部電力株式会社の証人として、我が国の原発は過酷事故を起こさないと証言し、裁判所は、やすやすとその証言を信用したのである。

- (3) したがって、福島第一原発事故後の裁判所は、福島第一原発事故を防ぎ得なかった反省に立ち、福島第一原発事故の教訓をどう生かすかを検討しなければならない。
- (4) そして、大津地裁決定は、①判断枠組み論においては、債務者（事業者）が立証すべき事項は、原子力規制委員会が当該原発について設置変更許可を与えた事実だけではなく、「福島第一原子力発電所事故を踏まえ、原子力規制行政がどのように変化し、その結果、本件各原発の設計や運転のための規制が具体的にどのように強化され、債務者がこの要請にどのように応えたかについて主張及び疎明を尽くすべき」とし（43頁）、②福島第一原発事故によって我が国にもたらされた災禍が甚大であることを踏まえ、発電の効率性は甚大な被害と引換えにすべき事情であるとは言い難いと看破し、東京電力が津波対策の必要性を認識できなかったのと同様な事態がないこと、すなわち検討すべき要素がいずれも審査基準に反映されていること等が債務者において主張及び疎明がなされるべきである、と述べ（44

頁～45頁), ③規制基準については、「災害が起こる度に『想定を超える』災害であったと繰り返されてきた過ちに真摯に向き合うならば, 十二分の余裕をも」つべきであり, 「常に, 他に考慮しなければならない要素ないし危険性を見落としている可能性があるとの認識に立ち」, 「過酷事故が生じたとしても, 致命的な状態に陥らないようにすることができるという思想」に基づいて策定されるべきであると述べ(45頁), ④「福島第一原発事故を経験した我が国民は, 事故発生時に影響の及ぶ範囲の圧倒的な広さとその避難に大きな混乱が生じたことを知悉している」から, 「その不安に応えるためにも」 「国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり, この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか, それ以上に, 過酷事故を経た現時点においては, そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生している」と断じた。

- (5) このように, 福島第一原発事故の教訓に学び, それを判断内容に活かすことこそが福島第一原発事故後の裁判所に求められる姿勢であると言わなければならない。

2 判断枠組論

(1) 決定の内容

大津地裁決定は, 主張立証責任の分配について, 民事仮処分事件においても伊方最高裁判決の趣旨が概ね当てはまり, 債務者は, (人格権侵害の具体的な危険がないことについて), 「依拠した根拠, 資料等を明らかに」して主張及び疎明をすべきであり, これが尽くされない場合には, 「電力会社の判断に不

合理的な点があることが事実上推認される」と伊方最高裁判決の枠組みを採用することを前提としつつ（４１～４２頁）、福島第一原発事故を踏まえ、原子力基本法、原子力規制委員会設置法及び炉等規制法などをはじめとする原子力規制行政に大幅な改変が加えられたという法改正の趣旨を重視して、被告が主張及び疎明を尽くすべき内容は、「原子力規制委員会が債務者に対して（高浜３，４号機について）設置変更許可を与えた事実」だけではなく、「原子力規制行政がどのように変化し、その結果、本件各原発の設計や運転のための規制が具体的にどのように強化され、債務者がこの要請にどのように応えたかについて」も主張及び疎明を尽くすべきであるとした（４３頁）。

(2) 評価

福島第一原発事故という、我が国では起こるはずがないとされていた規模の事故が現実起こった以上、原発の従前の安全基準や行政庁による適合判断が不合理であったことが十二分に推認されるのであるから、事故の原因を踏まえた上で、その後規制内容がどのように強化され、高浜３，４号機が強化された規制にどのように適合したのかが説明されるのでなければ、市民は安心して原発の再稼働を見守ることはできない。大津地裁決定の上記判断枠組みは、「福島第一原発事故後」という時代にふさわしく、市民の常識的感覚に適合した判断枠組であるということができよう。

そして、これは、単に「市民の常識的感覚」というにとどまらず、福島第一原発事故という我が国未曾有の大災害を立法事実として制定・改正された原子力関連法規の趣旨を正しく踏まえた判断であり、法に基づく判断といえる。逆に言えば、このような枠組を用いないとすると、それは改正後原子力

関連法規の趣旨に反する判断であり、法に基づくべき司法判断としては是認できないものとなるということである。

3 過酷事故対策

- (1) 大津地裁決定は、原発による「発電の効率性をもって甚大な災禍と引き換えにすべき事情であるとは言い難」く（43～44頁）、福島第一原発事故の原因究明は「今なお道半ば」であって、「津波を主たる原因として特定し得たとしてよいのかも不明」であるのに、「この点に意を払わないのであれば…（略）…新規制基準策定に向かう姿勢に非常に不安を覚える」（44頁）との基本認識を示したうえ、東京電力は、客観的には必要だった対策について、これが必要であるとの認識を持てなかったと認められるところ、今後も「同様の事態」があり得るのであるから、「検討すべき要素についてはいずれも審査基準に反映されており、基準内容に不明確な点がないことについて債務者において主張・疎明がなされるべきである」と述べ（45頁）、「災害が起きる度に『想定を超える』災害であったと繰り返されてきた過ちに真摯に向き合うならば、十二分の余裕をもった基準とすることを念頭に置き、常に、他に考慮しなければならない要素ないし危険性を見落としている可能性があるとの立場に立ち…（略）…対策の見落としにより過酷事故が生じたとしても、致命的な状態に陥らないようにすることができる」との思想にたって、新規制基準を策定すべきもの」との認識を示した（45頁）。
- (2) 大津地裁決定がその具体例として挙げたのが外部電源設備である。福島第一原発事故では、鉄塔が倒れ、外部電源を喪失した。外部電源設備は、耐震

重要度分類がCクラスであった¹。福島第一原発事故の直後、識者は、外部電源設備は盲点であった、これからは、耐震重要度分類を上げなければならないと発言していた。しかし、新規制基準においても、外部電源設備の耐震重要度は、Cクラスに留め置かれた。関西電力は、本件仮処分の審理において、外部電源を喪失しても、非常用ディーゼル発電が確実に起動するし、空冷式非常用発電装置や電源車も整備したから、外部電源の耐震性はCクラスで差し支えないと主張した。福島第一原発事故では、非常用ディーゼル発電が津波によって停止したが、高浜原発では、万全の津波対策をとっているから、非常用ディーゼル発電が起動しないことは有り得ないというのである。

(3) 関西電力の主張に対しては、まず、その津波対策が十分かという問題がある。そして、仮に、津波対策が十分であるとしても、非常用ディーゼル発電機の起動失敗の原因は、津波だけなのかという問題がある。現に、非常用ディーゼル発電機が起動しなかったケースは、過去、めずらしくないのである。裁判所は、外部電源を耐震Cクラスに止め置くのなら、電源事故が発生した際の備えは、相当に重厚で十分なものでなければならないとした（46頁）上で、非常用ディーゼル発電機の起動失敗例が少なくないことのほか、空冷式非常用発電装置や電源車の問題点も指摘し、「このような備えで十分であるとの社会一般の合意が形成されたといつてよいか、躊躇せざるを得ない」と断じたのである（47頁）。

(4) ここで、関西電力の安全対策を是認するか否かの判断基準が「社会一般

¹ 耐震重要度分類は、S、B、Cの3クラスに分かれる。Sクラスの設備機器は、基準地震動によっても機能を失わないことが求められ、Cクラスの設備機器は、一般の産業施設と同等の安全性を保持すればよいとされている。

の合意」とされていることにも着目していただきたい。福島第一原発事故前、原発運転差止め訴訟の主たる争点は、「過酷事故が起こり得るか否か」であり、裁判所は、この点について専門家の判断を尊重してきた。しかし、福島第一原発事故後、原発が過酷事故を起こすリスクがあることは誰もが否定できない事実となった²。そうすると、原発訴訟の主たる争点は、「そのリスクを社会が受け入れるか否か」に変わったというべきところ、これは、専門家が判断できることではない。どの程度のリスクであれば受け入れるかは、市民が判断すべきことであり、裁判所は、市民一般の通念が那邊にあるかを探求して、結論を出さなければならないのである。大津地裁は、その点について一つの回答を示したと言えよう（なお、宮崎支部決定が示した「社会通念論」に対する批判については後述するが、同決定のように、現行法令が社会通念であるなどと安易に認定するのは大きな誤りである。）。

4 耐震性能

- (1) 耐震性能問題について、債権者らが主張の柱にしたのは、基準地震動の想定が甘すぎるという問題であった。債務者関西電力は、その想定に経験式（松田式、耐専式）をそのまま使っているが、経験式は、過去の地震のデータの平均値を算出するものであり、現実の観測記録は、その平均値の周辺で大きくばらついている。そこで債権者らは、原発のように絶対に事故を起こしてはならない施設の耐震設計の基礎となる基準地震動の策定に用いるので

² 電事連や経産省が、原子力損害賠償法を改正して、原子力事業者の損害賠償責任を有限化しようとしている事実は、原子力事業者や国自身が、将来の原発事故が不可避であると認識していることの現れである。

あれば、平均値ではなく、少なくとも観測記録の最大値を用いるべきだと主張したのである。これに対し、関西電力は、経験式に基づく平均値を採用していることは認めた上で、高浜原発周辺の地盤構造には、地震動が平均値よりも上回る要素がないから、その地域性に照らせば、平均値を使用してよいと主張した。

- (2) 裁判所は、経験式をそのまま採用することの問題点を指摘した上、関西電力が主張する「地域性」が立証されていないとして、関西電力の主張を一蹴した。揺れが平均値より大きくならないというためには、揺れが平均値以上に増幅するすべての要素を解明し、高浜原発周辺におけるそれらの要素の存否をもれなく把握できている必要がある。関西電力は、地盤を詳細に調査したと主張するが、多くは地下約200メートルまでであり、最も深い調査方法でも地下約4キロメートルまでである。他方、高浜原発周辺の地震発生層は地下3キロメートルから地下18キロメートルである。裁判所の判断は、真に的確であると言わなければならない。

5 避難計画

- (1) 大津地裁決定は、「国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、それ以上に、過酷事故を経た現時点においては、そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生している」と述べた(52頁22)。これは、福島第一原発事故の経験から教訓を導いているのみならず、原発の安全性についての国際基準に則り、大多数の市民の意思にも合致する極めて正当な判断である。以下詳説する。

ア IAEAの「深層防護」の考え方は、第1層から第5層まで（第1層は、トラブルの発生を防止する、第2層は、トラブルが発生してもその拡大を防止する、第3層は、トラブルが拡大しても過酷事故に発展することを防止する、第4層は、過酷事故が発生してもその影響を緩和する、第5層は、過酷事故が発生した場合に住民を防護する防災対策）の安全確保について、各層が独立して対策が取られなければならないという考え方³であり、これは確立された国際的な基準である。

イ 福島第一原発事故後、原子力基本法が改正され、第2条第2項に「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」ることが明記された。また、新たに制定された原子力規制委員会設置法第1条には、原子力規制委員会の職務として、「確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定」することが定められた。したがって、新規制基準は、確立された国際的な基準である深層防護の考え方を踏まえ、第1層から第5層までを、それぞれ独立したものとして規制対象にしなければならなかった。しかるに、新規制基準では、第5層の避難計画が規制対象から外されてしまった。したがって、新規制基準は、確立された国際的な基準を踏まえていないから、原子力基本法や原子力規制委員会設置法に抵触する違法な基準であるというのが論理的帰結である。大津地裁決定は、そのことを指摘したのである。

(2) この考え方を本件訴訟に当てはめてみよう。

³ 前段の対策が十分であるから後段の対策が不十分でよいという考え方は許されないという、いわゆる「前段否定」の論理と、後段の対策があるから前段は不十分でもよいという、いわゆる「後段否定」の論理とが含まれるが、ここでは特に前者が問題となる。

ア 被告国に対する原子炉設置変更許可処分差止め請求について

新規制基準は、不合理であるのみならず、「確立された国際的な基準」を踏まえていないという点で違法な基準であるということになるから、仮に、原子力規制委員会が大間原発について、新規制基準に適合していると判断しても、大間原発について、原子炉設置変更許可処分がなされてはならず、これがなされれば、その処分は違法であるから、原告函館市の差し止め請求は認容されなければならない。

イ 被告電源開発に対する建設差止め請求について

(ア) 原発の建設差止めを求める民事訴訟においては、後述する川内原発福岡高裁宮崎支部決定がまさにそうであるように、「社会通念」という言葉が、その不明確性ゆえに、極めて恣意的に用いられてきた。

これまで恣意的に極めて緩やかな意味を持つ用語として用いられてきた概念という点で、「社会通念」という文言は用いられるべきではないと思われるが、現実問題として、原発においていかなるミスも許されないという意味での無限定の絶対的な安全性というものはあり得ない以上、結局は、原発の持つリスクを社会が許容できると考えているのか、という「社会による受容性」の問題に帰着すると思われる。

そうすると、原告の権利・利益を侵害する具体的危険があるか否かの判断に当たっては、当該原発について、社会一般が、当該原発を受け入れることができる程度にまで過酷事故のリスクが極小化されているか否かが検討されなければならない。

そして、社会通念という文言を用いるか否かは別にしても、「社会によ

る受容性」もまた抽象的な文言であり、そのままでは基準としての明確性に欠ける。裁判所は、原発の安全性判断に当たって、「社会による受容性」の内容を具体的に明確化する必要があるし、明確化に当たっては、法律の規定やその趣旨だけによることなく、原発事故による被害の特殊性や原発の不要性、世論の動向などを総合的に考慮して判断されなければならない（この点について、詳しい主張は別途書面により詳述する）。

そこで、福島第一原発事故によって制定・改正された原子力関連法規の規定・趣旨をみると、上記のように、原発の安全確保については、確立された国際的な基準を踏まえるべきことが明記され、また、原子力規制委員会設置法は、「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って」安全確保を図ることを明記している（同法1条）。

そうだとすれば、原発の安全対策について、少なくとも確立された国際的な基準を踏まえること、事故の発生を常に想定してその防止に最前かつ最大の努力をすることが「社会通念」の必要条件であり、これがなされない限り、社会が原発のリスクを受容したとはいえないというべきである。したがって、裁判所において、社会一般が、当該原発を受け入れることができる程度にまで過酷事故のリスクが極小化されているか否かを判断するにあたっては、少なくとも、その原発が確立された国際的な基準を満たしているか否かを検討しなければならず、深層防護の第5層の対策が取られているか、しかも、それが前段否定の論理を踏まえた独立性を有しているかが検討されなければならないということになる。

(イ) 本件では、前述したとおり、原子力規制委員会で行われる設置変更許可申請の審査において、第5層の住民防護対策が対象になっていない。そうである以上、民事差止訴訟において、被告電源開発は、自ら、周辺自治体において合理性、実効性のある避難計画が策定され、過酷事故が起こっても、住民防護に支障がないことを主張立証しなければならないことになる。もっとも、周辺自治体である原告函館市自身が、住民防護に支障がないとして大間原発の建設に同意すればともかく、そうでない以上、被告電源開発において、その点を主張立証しない限り、原告の建設差止め請求は認容されなければならない。

6 まとめ

以上のとおり、大津地裁決定は、福島第一原発事故の教訓を踏まえ、原子力事業者には福島第一原発事故後の時代にふさわしい立証の責任を課し、個々の論点についても、市民一般の意思を踏まえ、あるいは確立された国際的基準を踏まえた合理的判断をしたのである。

第3 宮崎支部決定について

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、住民の即時抗告棄却の結論を導いていることが分かる。結局、「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（というよりも、ほとんど没論理といってよい）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、しかも上述した福島第一原発事故後の法改正の趣旨を全く無視して使うことで、予め決めていた結論を導いているのである。これまでの原発訴訟でも、住民らは、この「社会通念」という文言が曖昧不明確なもので、それが原発訴訟において、いかに恣意的に、安全を緩やかに解するためのマジックワードとして用いられてきたのかを主張していたが、この決定は、まさにそれが最悪の形で用いられた例といえるし、そもそも法の解釈を誤った判断である。

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) 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」と述べた（59頁）。その認識自体には正しい契機が含まれているといってよい（ただし、「社会通念」という用語は、前述のように、これまで極めて緩やかな安全性をさす用語として用いられてきたものであって、用いるべきではないと考えるが、その点はひとまず措く）。

重要なのは、「社会通念」という文言は曖昧不明確で抽象的であり、それ自体ではほとんど意味をなさないものであって、これを基準として用いる場合

には、その社会通念の中身がどのようなものなのか、その具体的内容を明らかにしなければならない、という点である。

そして、社会通念の具体的内容は、福島第一原発事故の後の原子力関連法規の規定とその趣旨の内容を踏まえつつも、それだけに拠ることなく、同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（生命、身体及び財産被害だけでなく、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く続くこと等。これを称して、以後「被害の全体性」と呼ぶこととする。原告函館市が主張する存立維持権も、まさにそのような被害の全体性を前提としている）、最悪の事態が生じたときの被害想定の巨大さ（近藤駿介原子力委員会委員長の「最悪のシナリオ」を想起されたい。被害が大きければ大きいほど、その発生頻度・可能性が僅かであっても社会としては受容できないというのが法的正義にかなった解釈である）、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任感、世論調査に現れている市民の意思、規制体制の変化等、諸般の事情を総合考慮して、裁判所によって探求されるべきものである。

この点に関し、原発に関する世論調査の結果としては、「原発即ゼロ」と「将来ゼロ」の意見が概ね8割に達していて、大多数の市民の意思として、脱原発を志向していることは、「社会による受容性」を考える上での一つの重要なファクターであろう。

(2) さて、この社会通念の具体的な中身に関する主張は、改めて詳細な準備書面を提出するが、本準備書面では、ひとまず宮崎支部決定の不当性ということに焦点を当てて論ずる。

宮崎支部決定も、一応は福島第一原発事故後の原子力関連法規制の趣旨を検討している（62～65頁）。しかし、そこでは、特段の根拠が示されることなく、「最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に推測される規模の自然災害」だけを想定して「安全性の確保」がされることしか求められていない（64頁）かのように曲解され、それが社会通念であるかのような認定がされている。要するに、最新の知見で合理的に想定できるものについてだけ対策すればよい、社会通念もそのように考えている、という判断である。

しかし、福島第一原発事故で明らかになったのは、地震や火山をはじめとする自然科学については不確実性が大きく、常に「想定外」の巨大な災害が起り得る、ということであったはずである。だからこそ、原子力規制委員会設置法では、「事故の発生を常に想定し」（同法1条）との文言が用いられているのであり、「常に」想定しなくてはならないのであるから、「想定できるものだけすれば、それ以外の事故は想定しなくてよい」とは到底解せない。

この決定と好対照の認定をしているのが福井地裁高浜3, 4号機差止仮処分決定（平成27年4月14日）である。

同決定は、基準地震動の問題について「債務者（関西電力）は、当該原発敷地に過去に到来した地震と既に判明している要因だけを考慮の対象とし、ほぼ確実に想定できる事象に絞って対処することが、危険性を厳密に評価するもので、そうすることが科学的であるとの発想に立っている。その結果、債務者は他の原発で実際に発生した地震についてさえ、これを軽視するという不合理な主張を繰り返している」と、関西電力の考えの不十分性を強く非

難しているのである（福井地裁決定24頁）。

宮崎支部決定は、法改正の趣旨が「福島第一原発事故の深い反省に立ち、その教訓をいかしてそのような事故を二度と起こさないようにする」という点にあることを認めていながら（63頁）、上述した「合理的に推測される規模の自然災害」だけを考慮すればよい、というのが法の趣旨であるとする。

しかし、福島第一原発事故の教訓とは、想定外は常に起こり得る、ということではなかったのか。だからこそ、原子力規制委員会設置法で「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならぬ」という認識に立って安全確保を図るとされたのではないのか。諸外国、例えばドイツにおいても、確実に推測される危険への対応にとどまらず、「単なる観念的な考察や計算に基づく保護措置をも考察対象としなければならぬ」とされている（ドイツ連邦行政裁判所ヴィール判決。1985・BVerwGE 72. 300.）。不確実性が大きいからこそ、それを無視して確実な想定のみで限定したのでは、「事故を二度と起こさない」とは到底言えない。そうではなく、不確実ではあるが一定の合理性をもって推測される事態にも安全側に対応することが求められるのである。諸外国でなされていることもしないで、「最善かつ最大の努力」をしたといえるはずがない。そのような解釈が法の趣旨に反することは明白である。

- (3) このように、宮崎支部決定は、法の解釈それ自体を決定的に誤っているが、法の解釈だけを根拠として、(1)で述べた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点でも極めて問題である。

これらの諸要素を踏まえれば、原発に求められる安全性は極めて高度なものでなければ社会は受容できないと考られることについては、別途書面で主張する。

- (4) さらに、そもそも、宮崎支部決定は、被告事業者に対し、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

第一原発事故の規制内容（具体的審査基準もそれに含まれる）が社会通念に合致しているのであれば、具体的審査基準が不合理だと判断される余地はないから、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になってしまう。

- (5) 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、火山問題において極に達している。

宮崎支部決定は、新規制基準の一部である「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。）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VEI7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）。

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。建築規制と原発規制を同視す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、その後比較的早期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の破局的噴火を考慮することは求めなくても、半永久的に帰還・復興を困難にし、我が国を滅ぼす危険すらある（近藤駿介原子力委員会委員長の「最悪のシナリオ」を想起されたい。）原発の建設が建築規制と同様であるなどということは、社会通念どころか、法の趣旨を全く無視した一裁判官の妄想でしかない。

原発の安全対策が確立した国際的な基準に適合していることを求めるのが社会的通念であることは前述した（第2の5イ(ア)）。火山についての確立した国際的な基準は「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、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、原発に影響を及ぼし得る火山として、第四紀（258万年前から今日まで）に活動した火山を抽出した上、完新世（約1万年前から今日まで）に活動を行った火山は、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のだから、1万年に1回程度の噴火にも対応することを求めていることが明らかである。しかるに、宮崎支部決定は、ここでは、法の要請である国際基準も原発規制の在り方も無視し、全く次元の異なる建築規制だけを根拠に、社会

通念は、破局的噴火を考慮することを求めてい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。

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数百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は、法にもどこにも根拠のない「歴史時代」などというものを勝手に恣意的に設定するものであり、それがいかに特異であるかは明らかである。

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）とする。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VEI4、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か。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のか。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。中田教授の論文は当然のことを述べている。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) 債権者は、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、確率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、違法であると主張した。
- (2) 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－規制対象にしない立法対策）が深層防護の観点からも不合理だということとはできず、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，裁判所は，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」とはいえないとした(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つたのに，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はない」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) 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。

それのみならず、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（当然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、確立された国際的基準に則らなければならないことは社会通念であるはずである。

第 4 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く、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と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、無残な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もので、司法の歴史に残る汚点ともいうべき決定である。

以上、当裁判所におかれては、大津地裁決定に学び、宮崎支部決定を他山の石としていただきたく、各決定のポイントを説明した次第である。

以上