

副 平成28年(ワ)第468号, 平成29年(ワ)第212号

原告 小坂正則 外377名

本 被告 四国電力株式会社

平成29年11月30日

準備書面 (1)

大分地方裁判所民事第1部 御中

被告訴訟代理人弁護士 田 代



同弁護士 松 繁



同弁護士 生 野 裕



同弁護士 上 野 貴



同弁護士 井 家 武



目次

1	原子力発電所に求められる安全性について	1
(1)	原子炉等規制法が求める「安全」の具体的内容について	1
(2)	原子力規制委員会には規制権限行使に係る専門技術的裁量が与えられていること	5
(3)	原告らの主張に対する反論	8
2	「合理的に予想される規模の自然災害」について	8

原告らは、原告ら準備書面（２）において、本件差止請求の可否に関する法的判断の枠組みについて縷々主張する。これらに関する被告の考えは、答弁書の補充書「被告の主張」第２（３～１４頁）で述べたとおりであり、改めて主張しないが、原告らの主張には、以下のとおり、相当でない点や看過できない点が含まれていることを指摘しておく。

１ 原子力発電所に求められる安全性について

原告らは、原子力発電所が確保すべき安全性の程度を判断する基準として想定する自然災害について、社会通念という抽象的な概念を用いて「合理的に予測される規模の自然災害」とすることは許されず、「現時点での科学的、専門技術的知見によって予想される最大規模の自然災害を想定すべきであり、こうした想定に対応しえない原発について、その操業が認められる余地はない」旨主張する。しかしながら、以下に詳述するとおり、原告らの主張は、原子力発電所に求められる安全性について、独自の見解を述べるものに過ぎず、相当ではない。

(1) 原子炉等規制法¹が求める「安全」の具体的内容について

答弁書の補充書「被告の主張」第２の２（５～８頁）で述べたとおり、およそ科学技術を利用した現代文明の利器は全て、その効用の反面に、多かれ少なかれ危険発生の可能性を内包している。社会はこの危険を人為的に管理して人類の利用に役立ててきたのであり、そこにおいては、危険が内在していること自体は当然の前提として、その内在する危険が顕在化しないよう、いかに適切に管理できるかが問題とされてきた。

したがって、原子力発電所に関しても、原子力発電に危険が内在する

¹ 正式には「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」という。

こと自体が問題なのではなく、原子力発電に内在する危険が顕在化しないよう適切に管理できるかどうかの問題とされるべきであり、裁判においては、このような観点から、内在する危険を適切に管理できるかどうか、具体的危険性の有無という形で判断されると解するのが相当である。

このことは、原子炉等規制法が、最新の科学的、専門技術的知見を規制に反映し、これを踏まえた基準に許可等済の原子力発電所等を適合させる制度（バックフィット制度。同法43条の3の23）を設けるなどして、最新の科学的、専門技術的知見を踏まえた基準に適合する原子力発電所等にのみ運用を認めることとした上、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、万が一、想定外の事象が発生した場合に備えて、重大事故等対策をも講じるよう要求していることから明らかである。

すなわち、仮に、原子炉等規制法が、そもそも絶対的に災害発生危険がないといった「絶対的な安全性」を要求しているのであれば、およそ災害が発生し得ない基本設計を要求しているはずであり、万が一にも重大事故等が生じるなどということは想定し得ないのであって、当然、重大事故等対策についての規定を設ける必要もないところ、同法において、重大事故等対策に係る規定が設けられているのは、科学技術の分野において、絶対的に災害発生危険がないといった「絶対的な安全性」というものは、達成することも要求することもできないということ、当然の前提としているからにほかならない。

以上のとおり、原子炉等規制法が求める「安全」とは、あくまで、原子炉施設について、その危険性が社会通念上容認できる水準以下であり、又はその危険性の相当程度が人間によって管理可能であって、その危険

性の程度と原子炉施設の利用により得られる利益の大きさとの比較衡量の上で、原子炉施設を利用することが社会的に許容され得る程度の「安全」という、相対的安全性であるというべきである。

この点に関し、福島第一原子力発電所事故以前の裁判例が、上記の考え方に沿う判断を示していることは、答弁書の補充書「被告の主張」第2の2（5～8頁）で述べたとおりであるが、以下に示すとおり、同事故以後の近時の裁判例においても、上記の考え方は妥当すると考えられる。

- ・「一般に、科学技術の分野においては、絶対的に災害発生の危険がないという「絶対的安全性」を達成することはできないと考えられており、科学技術を利用した設備、機器等は、何らかの程度において人の生命、身体、健康、財産等を侵害する危険を伴っているが、その危険性を、当該設備等の品質や安全性についての規制等により一定程度以下に管理し、管理された危険性の程度が社会通念上容認できる水準以下にとどまると考えられる場合に、いわば「相対的安全性」が認められるものとして、その利用が許容されている。・・・原子力発電所は、放射線物質による被害発生の危険性が社会通念上無視し得る程度にまで管理されていると認められる場合に、安全性が認められる施設として運転が許されると解するのが相当である。」（大阪高裁平成29年3月28日決定・判例時報2334号20頁（高浜発電所3・4号機運転差止仮処分命令申立保全抗告事件））
- ・「どのような事象が生じてても発電用原子炉施設から放射性物質が周辺環境に放出されることのない安全性を確保することは、少なくとも現在の科学技術水準をもってしては不可能というべきであって、想定

される事象の水準（レベル）をいかに高く設定し、当該事象に対する安全性の確保を図ったとしても、想定された水準（レベル）を超える事象は不可避免的に生起するのであり、また、そのような事象が生じる頻度が極めてまれなものであるとしても、当該事象が当該発電用原子炉施設の運用期間（発電用原子炉施設に核燃料物質が存在する期間）中に生じる可能性が零ということとはできない。・・・そして、そのようなリスクを許容するか否か、許容するとしてどの限度まで許容するかは、社会通念を基準として判断するほかないというべきである。」

（福岡高裁宮崎支部平成28年4月6日決定・判例時報2290号94頁（川内原子力発電所1・2号機運転差止仮処分命令申立即時抗告事件））

- ・「我が国の発電用原子炉施設の設置、運転等は、原子炉等規制法による安全規制に服することによって初めて可能であるところ、本件改正後の原子炉等規制法は、福島第一原発事故の教訓等に鑑み、発電用原子炉施設の安全規制に最新の科学的技術的知見を反映させ、発電用原子炉施設を常に最新の科学的技術的知見を踏まえた基準に適合することを求めるとともに、科学的、技術的手法の限界を踏まえて、想定外の事象が発生して発電用原子炉施設の健全性が損なわれる事態が生じたとしても、放射性物質が周辺環境に放出されるような重大事故が生じないよう、重大事故対策の強化を求めるものであると解される。そして、このような本件改正後の原子炉等規制法における規制の目的及び趣旨からすれば、原子炉等規制法は、最新の科学的技術的知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と解される。このような、本件改正後

の原子炉等規制法に基づく安全規制のありようは、現時点における我が国の社会が容認する当該発電用原子炉施設が確保すべき安全性の水準であるというべきであって、そこに、債権者らが主張するような「極めて高度な安全性」を発電用原子炉施設に求める趣旨のものであると解する根拠は見いだせない。」（広島地裁平成29年3月30日決定・公刊物未登載（伊方発電所3号機運転差止仮処分命令申立事件））（乙13（212～213頁））

- (2) 原子力規制委員会には規制権限行使に係る専門技術的裁量を与えられていること

上記(1)のとおり、原子炉等規制法が求める「安全」とは、相対的安全性であると考えられるところ、それゆえに、原子力規制委員会が、同法に基づく規制権限行使の前提として、安全審査における具体的な審査基準を策定し、その適合性を判断するに当たっては、我が国の現在の科学技術水準によるべきことはもとより、我が国の社会がどの程度の危険性であれば容認するかという観点を考慮に入れざるを得ない。すなわち、上記規制基準の策定や当該基準への適合性を判断するに当たっては、原子力規制委員会の専門技術的裁量に委ねざるを得ない。

この点、実際に原子炉等規制法が原子力規制委員会に与えた規制権限に係る規定を見ても、原子力規制委員会に、各規制権限行使についての専門技術的裁量を与えられていることは明らかである。

具体的には、原子炉等規制法は、発電用原子炉の設置許可（同法43条の3の5）に際して、同法43条の3の6第1項3号において、発電用原子炉を設置しようとする者が、「重大事故（中略）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力」を有するか否

かにつき、同項4号は、当該申請に係る「発電用原子炉設置の位置、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」であるか否かにつき、原子力規制委員会において審査するものとしている。

また、設置許可の取り消しに関して、原子炉等規制法43条の3の20第2項は、発電用原子炉設置者が同項各号のいずれかに該当するとき、原子力規制委員会は、設置許可の取り消し、又は1年以内の期間を定めて発電用原子炉の運転の停止を「命ずることができる」と規定している。さらに、同法43条の3の23は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が上記の同法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や、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等は、発電用原子炉設置者に対し、当該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」と規定している。このように、上記各規制権限については、いずれも、その文言上から明らかに、原子力規制委員会に、同権限を行使するか否か、また、行使する場合、どのような措置を命ずるかについて、裁量を与えている。

そして、上記各安全審査の前提となる規制基準の策定について、原子炉等規制法43条の3の6第1項4号は、当該発電用原子炉が災害の防止上支障がないものか否かの基準につき、また、同法43条の3の14は、上記技術上の基準につき、いずれも原子力規制委員会規則で定めるものとしており、明示的に、原子力規制委員会に裁量を与えている。

これらは、発電用原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、

内部に多量の放射性物質を発生させるものであって、発電用原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該発電用原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺環境を放射性物質によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み、このような災害が万が一にも起こらないようにするため、発電用原子炉施設の安全性について、中立公正な立場で独立した機関である原子力規制委員会において、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行い、適時に適切な規制権限を行使することができるようにしたものと解される。

そして、このような発電用原子炉施設の安全性に関する審査は、当該発電用原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺環境への影響等を当該発電用原子炉施設の設置場所の地形、地質、気象等の自然的条件等との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、同審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、同審査においては、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるものであることは明らかである。

そうであるところ、上記のとおり、原子炉等規制法が、原子力規制委員会に種々の規制権限を与えたのは、このような発電用原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、上記基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁し、中立公正な立場で独立した機関である原子力規制委員会の科学的、専門技術的知見に基づく合理的判断に委ねる趣旨と解するのが相当である。

(3) 原告らの主張に対する反論

上記(1)及び(2)で述べたとおり、原子炉等規制法が相対的安全性を要求していることは明らかであるところ、原子力発電所が確保すべき安全性の程度を判断する基準として想定する自然災害について、社会通念という抽象的な概念を用いて「合理的に予測される規模の自然災害」とすることは許されず、「現時点での科学的、専門技術的知見によって予想される最大規模の自然災害」を想定すべきとする原告らの主張は、下記2で述べるとおり、「合理的に予測される規模の自然災害」が十分に保守的なものであることも踏まえると、結局のところ、「絶対的安全性」を要求するに等しく、このような理解は原告ら独自の見解であると言わざるを得ない。

2 「合理的に予想される規模の自然災害」について

原告らは、原子力発電所が確保すべき安全性の程度を判断する基準として想定する「合理的に予想される規模の自然災害」が過小であるかのように主張する。

しかしながら、原子力発電所が確保すべき安全性の程度を判断する基準として想定する「合理的に予想される規模の自然災害」とは、原子力発電所の自然的立地条件に照らして科学的、専門技術的見地から十分に保守的な想定がなされ、これを超えるような事象は合理的には考え難いレベルのものをいうのであり、福島第一原子力発電所事故の教訓も踏まえ、科学的、専門技術的見地から合理的に予測し得る限りにおいて、これを超える規模の自然災害が発生することは、まず考えられないレベルの十分に保守的な（大きな）規模の自然災害を意味するのであるから、決して過小なものではない。

具体的には、例えば、地震であれば、答弁書の補充書「被告の主張」第7の2(77～219頁)で述べたとおり、想定する震源断層をより長く、大きく設定するとともに、地震動を評価する際にも様々な不確かさを考慮して保守的な評価を行うことにより、これを超える規模の地震動が発生することは、まず考えられないレベルの十分に保守的な(大きな)地震動評価を行っているのである。

なお、この点、原告らは、「合理的に予想される規模の自然災害」を想定する原子力発電所の地震動評価が、「当該地点で考えられる最大級の地震動として定義されたレベル2地震動を設定する」ダム地震動評価よりも低いレベルであるかのように主張するが(原告ら準備書面(2)3(2)ウ(6～7頁))、原子力発電所の地震動評価の方がダム地震動評価よりも保守的で詳細な想定を要求していることは明らかであり、原告らの主張は失当である。

具体的な違いを例示すると、ダム地震動評価に用いられるレベル2地震動の策定に係る要求事項を定めた指針(乙14、以下「ダム耐震指針」という。)においては、想定地震の選定にあたって、原子力発電所の地震動評価(「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」(乙ヨ39、以下「地震ガイド」という。)に基づく評価)では必須とされているような保守的な設定や不確かさの考慮に係る要求は規定されていない(乙14(6～9頁))。すなわち、地震ガイドでは、例えば、震源モデルの設定にあたり、アスペリティ²の位置に関して「根拠がない場合は、敷地への影響を考慮して安全側に設定」することや、アスペリティの応力降下量に関

² アスペリティとは、地震を起こす震源断層面の中でも強く固着した領域のことであり、この部分がずれると特に大きなずれを生じ、大きな揺れが生じる。

して「新潟県中越沖地震を踏まえて設定」すること等、保守的な設定が求められる（乙ヨ39（5頁））とともに、不確かさの考慮についても、震源特性、伝播特性、地盤の増幅特性（サイト特性）には各種の不確かさが含まれることから「必要に応じて不確かさを組み合わせるなどの適切な手法を用いて評価すること」が要求されている（乙ヨ39（2頁））一方で、ダム耐震指針では、保守的な設定や不確かさの考慮について、このような具体的な要求は規定されていない。

また、地震動評価に用いる手法に関しても、ダム耐震指針では、「少なくとも①経験的方法であるダムの距離減衰式（被告注：地震ガイドにおける「応答スペクトルに基づく地震動評価」に該当）による推定結果を得て、さらに、②半経験的方法や③理論的方法によって地震動が推定できる場合（被告注：これらは地震ガイドにおける「断層モデルを用いた手法による地震動評価」に該当）には、それらの推定結果も含め総合的に判断して適切な地震動を設定する」と規定されている（乙14（7頁））とおおり、②半経験的方法や③理論的方法による地震動評価は努力目標的な位置づけとされているのに対し、地震ガイドでは、「応答スペクトルに基づく地震動評価」と「断層モデルを用いた手法による地震動評価」の両方の策定が求められており（乙ヨ39（4～6頁））、ダム耐震指針よりも詳細な評価が要求されている。

このような大きな違いだけを見ても、原子力発電所の地震動評価の方がダムの地震動評価よりも保守的で詳細な想定を要求していることは明らかであり、「当該地点で考えられる最大級の地震動」という文言だけを捉えて、原子力発電所よりもダムの地震動評価の方が保守的であるかのように述べる原告らの主張は失当である。

以上のとおり、「合理的に予想される規模の自然災害」とは、これを超える規模の自然災害が発生することは、まず考えられないレベルの十分に保守的な（大きな）規模の自然災害であるが、被告は、福島第一原子力発電所事故の教訓を踏まえれば、科学的、専門技術的知見を踏まえて十分に保守的な想定がなされたとしても、これを超える自然災害が発生する可能性を否定することはできないし、そのような事態をも想定しておくことが原子炉施設の安全を確保する上で重要であることを認識した上で、安全確保対策を講じている。すなわち、「合理的に予想される範囲を超えた自然災害」が発生し、万が一、重大事故等が発生した場合においても³、事象や状況に応じて、適切に常設の設備と可搬の設備を組み合わせ、炉心損傷や原子炉格納容器破損の防止のための多様な手段を確保することで、放射性物質を大量に放出するような事態を防止することができるよう対策を講じている（答弁書の補充書「被告の主張」第10の3(2)(271～283頁)）。

以上

³ 念のため付言しておくが、原子力発電所の安全上重要な設備は、設計基準に対して余裕を有しており（例えば地震について言えば、仮に基準地震動を超える地震動が発生したとしても、直ちに安全機能が損なわれないよう耐震安全上の余裕を有しており（答弁書の補充書「被告の主張」第7の2(4)エ（211～219頁以下）、「請求の原因に対する認否」第4の2(2)エ（オ）（330～331頁以下））、「合理的に予想される範囲を超えた自然災害」が発生すれば、直ちに安全機能が損なわれるわけではない。