

4	安定成長期の終焉	16
第5	福島第一原発事故以前の司法判断～伊方原発最高裁判決で前提とされた社会通念～	20
1	伊方原発最高裁判決	20
2	伊方原発最高裁判決の前提となった「安全性」に対する社会通念	21
3	伊方原発最高裁判決の前提となった「必要性」に対する社会通念	24
4	小括	25
第6	福島第一原発事故後に激変した原発を巡る社会情勢	25
1	はじめに	25
2	福島第一原発事故がもたらした被害	26
3	事故の教訓～過酷事故に至った原発を制御することの困難さ	32
4	事故が与えた影響（海外）	33
5	原発ゼロが実現～再生可能エネルギーの台頭	34
6	原子力規制の刷新	40
7	福島第一原発事故を経験して変化した元裁判官たちの社会通念	49
8	まとめ	51
第7	原発に求められる「あるべき社会通念」とその考慮要素について	52
1	はじめに	52
2	人格権に基づく差止請求にかかる最高裁の判断枠組み	53
3	原発差止訴訟における上記判断枠組みの適用	54
4	原発差止訴訟下級審の判断にみられる判断枠組み	55
5	上記判断枠組みを用いた場合の本件の判断の帰結	58
第8	結語	60

第1 本書面の目的

本件は、原告らの人格権に基づき原発の運転差止めを求めるものであるところ、人格権に基づく差止請求の違法性については、以下に述べるとおり最高裁判例によって、被害や公共性等の諸要素の比較衡量により判断するとの判断枠組みが示されている。

ところで、原発差止訴訟では、「社会通念」をキーワードにして原発の安全性を判断する手法が採用されている。社会通念の内容として、裁判所が、真に侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度などを総合考慮して社会通念の内実を判断しているのであれば、原告らとしても納得でき、また、これまでの最高裁判例との整合性も認められよう。

しかし、近時の原発差止訴訟は、新規制基準を策定してその適合性を判断している原子力規制委員会が、社会通念の代弁者であると、当然のように位置づけて判断する、更には個々の裁判官の主観的な判断によって原発に求められる安全性を引き下げて規制基準を弛緩させるといった誤りを犯しているものが散見される。

本件を含む人格権に基づく民事差止訴訟において社会通念に基づいて原発の安全性、稼働の社会的許容性を判断するのであれば、専門技術的分野の専門家にすぎない原子力規制委員会が社会通念の代弁者であるはずがない。専門技術的な問題は、現在の社会において、原発の安全性と稼働の許容性を判断する社会通念のごく一部を占めているに過ぎない。原発民事差止訴訟において要求されている社会通念の内容は、原発がどの程度の事故発生リスクを抱えているのかという専門技術的観点に加えて、我が国の社会が福島第一原発事故によってどのような被害を受け、原発がどのような社会的意味を持った施設であるのか、その公共性や社会的有用性など総合考慮して慎重に検討される必要がある。

本書面は、近時の原発差止訴訟において用いられている「社会通念」という概念の規範的意義について明らかにするとともに、我が国に原子力発電が導入された当初に想定されていた安全性の水準と、原子力発電を必要とする社会情勢、それら社会通念の内実を為す諸々の社会的事情がどのように変遷してきたのかを鳥瞰し、本件訴訟で用いられるべき原発をめぐる社会通念の内実を明らかにするものである。

第2 「社会通念」の規範的意義

1 はじめに

我が国の裁判例において「社会通念」という概念を用いて判断を導いているものは無数にあるが、本項では、そのうち代表的ないくつかの裁判例をとりあげて、社会通念という概念の意義について述べる。

2 「社会通念」という概念の意味内容について

(1) 最高裁は、最大判1957年3月13日（チャタレー事件最判）において、わいせつ性の判断に関連して、社会通念の意味内容について、次のように言及している。

まず、最高裁は、わいせつ性の判断が「法解釈すなわち法的価値判断に関係しており」「事実認定の問題でなく、法解釈の問題である」とし、それは「個々の犯罪の構成要件に関する規定の解釈の場合と異なるところがな」く「裁判所が判断すべきものである」とした。

そして、裁判所がわいせつ性を判断する基準は「一般社会において行われている良識すなわち社会通念である。この社会通念は、『個々人の認識の集合又はその平均値でなく、これを超えた集団意識であり、個々人がこれに反する認識をもつことによって否定するものでない』こと原判決が判示しているごとくである。」としつつ、「性に関するかような社会通念の変化が存在したか現在かような変化が行われつつあるにかかわらず、超ゆべからざる限界としていずれの社会においても認められまた一般的に守られている規範が存在することも否定できない。」と述べ、規範としての社会通念が、必ずしも現に社会に存在している社会通念と一致するわけではないとしている。

その上で、最高裁は、「かりに一步譲って相当多数の国民層の倫理的感覚が麻痺しており、真に猥褻なものを猥褻と認めないとしても、裁判所は良識をそなえた健全な人間の観念である社会通念の規範に従って、社会を道徳的頹廢から守らなければならない。けだし法と裁判とは社会的現実を必ずしも常に肯定するものではなく、病弊墮落に対して批判的態度を以て臨み、臨床医的役割を演じなければならぬのである。」と述べ、裁判所が従うべき社会通念の規範は「良識をそなえた

健全な人間の観念である社会通念の規範」であるとしている。

つまり、最高裁は、社会通念という概念を用いるにあたって、現に社会に存在している社会通念と、いふなれば「あるべき社会通念」とを区別し、裁判所が従うべき社会通念の規範とは、「あるべき社会通念」としての「良識をそなえた健全な人間の観念である社会通念の規範」としているのである。

(2) では、そのような「良識をそなえた健全な人間の観念である社会通念の規範」とは、どのようにして導かれるものであるのか。

この点について上記の最高裁判決は言明していないが、最高裁は、わいせつ性の判断は最終的には裁判所によって行われるものとしつつ、その理由として、それが「法解釈すなわち法的価値判断に関係して」いることを挙げている。

とすれば、社会通念の規範を見出す作業とは、「法的価値判断」によって導かれる「あるべき社会通念」を見出す作業ということになり、個々の裁判官の主観的な価値判断によって導かれるものではないということになる。そのことは日本国憲法76条3項が「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」と定めていることに照らしても自明のことともいえる。

したがって、裁判所が「あるべき社会通念」を導く上では、一般的な法解釈の場合と同様、まずもって、立法事実や立法過程等の立法証跡を踏まえつつ立法者が行った「法的価値判断」を探求することが求められる。

3 社会通念に求められる客観性

また、判例上、社会通念という概念を用いて一定の判断を導いているものであっても、その多くは、社会通念の内実を具体化するために考慮すべき事情を列挙し、その判断の客観性を担保しようとしていることも重要である。

一例を挙げれば、最高裁1977年7月13日大法廷判決（津地鎮祭事件上告審判決）は、政教分離原則を定めた憲法20条3項の宗教活動の解釈にあたって、次のように判示している。

「ある行為が右にいう宗教的活動に該当するかどうかを検討するにあた

っては、・・・当該行為の行われる場所、当該行為に対する一般人の宗教的評価、当該行為者が当該行為を行うについての意図、目的及び宗教的意識の有無、程度、当該行為の一般人に与える効果、影響等、諸般の事情を考慮し、社会通念に従って、客観的に判断しなければならない。」

このように、社会通念という概念を用いる場合であっても、その判断は、具体的な考慮要素に照らした総合的な判断としての合理性が客観的に担保されたものでなければならない。

そして、そのような社会通念に基づく判断が「法的価値判断」としての合理性を備えるためには、そこでは、立法事実を則した事情が考慮要素として挙げられる必要がある。なぜならば、一定の立法事実を踏まえて、諸種の利害を調整するために制定されたものが法であり、その上で示されるものが「法的価値判断」だからである。

4 小括

以上に述べてきたことは、本件訴訟のような原発訴訟において、裁判所が社会通念という概念を用いる場合であっても何ら異なるところはない。

にもかかわらず、上述したように、近時の原発差止訴訟の裁判例の中には、法令が定める基準に適合しないことを認めつつ、にわかに社会通念という概念を持ち出すことによって、あたかも社会がその程度の危険性を容認しているかのように論ずるものが散見される。

このような裁判例における社会通念の用い方は、上述したように、社会通念という規範が、現に社会に存在している社会通念とは異なり、「良識をそなえた健全な人間の観念である社会通念の規範」であることに対する無理解と、そのような社会通念を導く作業が「法的価値判断」を見出す作業に他ならずその判断には「法的価値判断」としての客観性と合理性が求められることへの無理解が指摘できる。

次項では、まず原発をめぐる立法証跡から、原発に求められる安全性についての「法的価値判断」と「あるべき社会通念」、その考慮要素を明らかにする。

第3 原発に求められる安全性～その立法証跡から～

1 はじめに

日本が、終戦後、わずか10年ほどの間に、奇跡的な経済復興を遂げたことは公知の事実であるが、経済発展と比例して、電力需要も増加していった。政府は、わが国の経済拡大のペースを維持するためには、電力供給能力の強化が急務であると考え、長期的視点に立った電源開発を推し進めていった。そこで白羽の矢が立てられたのが原発の導入である。

一応、原子力発電の導入理由としては、安価な発電原価、外貨の節約効果、エネルギーの安定供給・多様化という直接的な理由と、原子力産業の育成という間接的理由を挙げていた。直接的な理由について、必ずしも原発を導入しなければ達成できないというものではなかった。原子力産業の育成は、原発を導入しなければ達成できないものであるから、原発導入の真の目的は、原子力産業の育成にあったとあってよい。

原発導入期の1950年代の国の感覚としては、原発を導入することによって電力需要も充足され、原子力産業も育成できると考えていた(以上、原告ら準備書面11の2)。

それでは、国は、原発導入にあたり、その安全性の確保について、どのような説明を行っていたのであろうか。

以下では、導入期(1950年代)における法案審議を紹介しながら、国が説明していた安全性についての考え方を検討して行く。

法案審議過程を検討する法律は、1957年に成立した核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「原子炉等規制法」と、日本初の商業用原子炉である東海発電所の営業運転に先立つ昭和36年に成立した原子力損害の賠償に関する法律(略称:原賠法、原子力損害賠償法。以下「原賠法」という)の二つである。

いずれの法案審議においても、当時の原発の安全性について、国策民営という手法によって積極的に導入を図る国の姿勢や原発の安全性に慎重な姿勢を見せていた当時の世論の様子をくみ取ることができ、原子力発電に求められる安全性についての「法的価値判断」「あるべき社会通念」を解明する上で大変有益である。

2 原子炉等規制法の法案審議での説明

原子炉等規制法の審議が行われていた第26回国会 衆議院 科学技術振興対策特別委員会(第36号 1957年5月8日開催)では、災害(原発過酷事故)は、絶対に発生しないという答弁が当時の科学技術庁原子力局長であった佐々木義武政府委員より行われている。

以下では、国会会議録検索システムを利用して当該国会審議の会議録を引用する(発言者の前の数字は発言した順序、下線は代理人によるもの)。

「163 岡委員

それから、こうしていよいよ内閣総理大臣なり通産大臣が許可をして原子炉が設置され、運転され、あるいは加工、製精練、処理等の工場ができ、施設ができるということになりますと、日本のように地震が非常に多い国、もろもろな事情で大きな災害が起った場合、災害の保安の措置については、一応形式的な条項はあります。これはそこに従事しておる従事者だけではなく、一般に広くその地域に被害を及ぼすこともあり得ると思うのです。ドイツの原子力法なんか見ると、そういう際、相当の条文、十カ条ばかりにわたってかなり国の賠償の責任というものを明確にしておるわけです。人に対する、あるいは物の損害に対する補償、こういう点をこの法律の中でやはりうたうべきではないかと私は思うのですが、どこか他の法律か何かにあるのですか。」

「164 佐々木政府委員

この法案は、先ほど岡先生お話のように、非常に厳格にできておりました、いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起り得ないというところまで詰めておるつもりでございます。と申しますのは、原子炉の設置運転に関しての許可あるいは設計、工事方法、事前の認可をとらせまして、さらに施設そのものの検査をやっていく、あるいは性能検査、これはフルに正常運転する前に、もう一ぺん検査をして、制御棒あるいは漏洩等のありやなしやという点を十分検査いたしまして、その結果大丈夫とあれば、初めて正常運転に人らせるというふうに、非

¹ <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=102603913X03619570508¤t=292>

常に念を入れまして、さらにそれでもまだ不安だというので、事業主体にはみずから保安規定を作らせまして、そして、ただいま申し上げましたような各個の事項を十分その企業体が守り得るというのも、認可事項の一つにしております。言いかえますと、二重三重に、この保安に関しては、安全のための措置を講じておるつもりでございます。従いましてこれほど厳格な検衣というものは、ほとんどほかにはないくらい厳格にしておりますので、これほどたんれんにしておけば、おそらくは事故というものは起り得ないであろうといふふうに考えております。しかし、もし万一こういうものが起きた際には、補償の規定は別段置いてございませませんが、民法その他による損害の補償等は当然これにも適用されますので、万が一の場合には、そういう条項を引用いたしまして、措置いたしたいというふうに考えております。」

同様の佐々木義武政府委員による答弁は、1959年3月に行われた参議院商工委員会での原子炉等規制法の改正に関する国会審議でも繰り返されている。

そこでは、より具体的に「今のコールダーホールの導入炉は、関東震災のたしか二倍か三倍くらいの強度のものでも、十分であるという、試験の結果、そういう構造になってございまして」と、関東大震災の二倍から三倍の強震動にも耐えられると言う答弁が繰り返されている²。

この佐々木義武政府委員による「関東大震災の二倍から三倍の強震動にも耐える」という発言が、厳密な科学的意味で、マグニチュード7.9と推定されている1923年9月1日正午2分前に発生した関東大震災を指しているのか、あるいは、近代化した首都圏を襲った唯一の巨大地震で被害の大きさや社会的インパクトが、比較を絶する大災害という意味で使われているのかが定かではないが、いずれにしても、国民に対して「万が一にも事故は起きない」と言う文脈で説明が行われていたことは明らかである。

² 第31回国会 参議院 商工委員会 第23号 昭和34年3月26日006
佐々木義武政府委員の発言
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=103114461X02319590326&spkNum=11¤t=443>

3 原賠法の法案審議での説明

原賠法は、原子力発電の安全性を語る上では、難しい立ち位置にある法律である。原賠法は、原発が事故を起こした場合の損害賠償を規定した法律であり、絶対に原子力発電は事故を起こさないと強弁すればするほど、あらかじめ原賠法を整備する必要性がないからである。また、原賠法が整備されていることから、原発は事故を起こす可能性があるという見方もできる。いずれにしても、原賠法と原子力発電の安全性は、難しい関係にあり、原子力発電の安全性についての社会通念を見極める上で興味深い議論が行われた。

1960年5月17日の衆議院科学技術振興対策特別委員会における原賠法の法案審理では、当時の科学技術庁長官であった中曽根康弘より同法案の趣旨説明が、次の通り行われている³。

「002 中曽根康弘

わが国における原子力の開発利用は、昭和三十一年原子力基本法の施行を見て以来目ざましい進展を示し、昨年末にはコールドターホール改良型発電炉の設置許可を見る等、今や研究体制の強化とともに実用化へ一歩を進めんとする段階に至りつつあるのでありますが、かかる原子力開発利用の発展に伴い、原子力災害に対する賠償制度の確立が必須の要請とされてきたのであります。

もとより、原子力の開発利用につきましては、その安全性の確保が絶対的な要件であることは申すまでもなく、万々一にも不測の事態の生じないように、政府といたしましても原子炉の設置等に際しましては、原子炉等規制法以下諸般の法令及び行政措置により万全の対策を講じており、第三者にまで被害の及ぶような大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ないと考えているところであります。しかしな

³ 第34回国会 衆議院 科学技術振興対策特別委員会 第12号 昭和35年5月17日
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=103403913X01219600517&spkNum=2¤t=152>

がら、現代科学の最先端にある原子力の開発利用でありますだけに、なお技術的に未知の点があるとされており、万々が一に災害の発生する可能性を理論的に完全に、否定することは困難な事情にあります。同時に、原子力の災害は万々一にも発生いたしました場合には、放射能による被害規模が広範な地域にわたる可能性があり、また、後発性、遺伝的影響の特異な放射能障害をもたらす危険性があるという特殊性を有するものであります。かかる特殊性にかんがみ、安全性の確保を第一義としつつも、万々一の際における賠償制度を確立いたしません限り、住民の不安は除去されず、また、原子力発電等の事業者も不安定な基盤の上に事業を行なわざるを得ず、原子力研究及び原子力事業の正常な発展は望むべくもないのであります。一方、世界の趨勢に目を転じますと、すでにアメリカ、イギリス、西ドイツ及びスイスの各国におきましては、原子力損害の賠償に関する法制が整備されており、国際原子力機関におきましても、国際条約の審議が進められている現況にあるのであります。」

このように、中曽根康弘は、原賠法の趣旨説明において「安全性の確保が絶対的な要件」で、「万々一にも不測の事態が生じないように」、「原子炉の設置等の際し」「原子炉等規制法以下諸般の法令及び行政措置により万全の対策を講じており、第三者にまで被害の及ぶような大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ないと考えている」が、しかし「万々が一に災害の発生する可能性を理論的に完全に、否定することは困難な事情にある」ので、同法を整備する必要があると述べている。

この中曽根康弘の説明によれば、国及び原発事業者は、考え得る限りの安全対策は行って安全性の確保を最優先に行うが、それでもなお「完全に」事故発生の可能性は理論上、否定することはできないので、そうした万が一の場合に備えて賠償制度を準備して住民の不安を除去すると原賠法制定の意義を述べている。

4 小括

いくつかの原子力発電の安全性に関する代表的な国会答弁を紹介した。政府の答弁としては、

「いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起り得ない」
「関東震災のたしか二倍か三倍くらいの強度のものでも、十分である」
「第三者にまで被害の及ぶような大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ない」

といった、限りなく高度の安全性を強調する説明が繰り返されている。

ただ、「あるべき社会通念」との関係で原告らが注目しているのは、原賠法の趣旨説明における中曽根康弘による「しかしながら、現代科学の最先端にある原子力の開発利用でありますだけに、なお技術的に未知の点があるとされており、万々が一に災害の発生する可能性を理論的に完全に、否定することは困難な事情にあるのであります。」という説明である。

ここで説明・想定されている原子力発電の危険性とは、およそ考え得る限りの安全対策は実施するが「未知の問題」が生じて事故が発生する可能性を理論的に完全に否定することはできないという意味での危険性だったということである。

こうした安全性の考え方は、特に火山の破局的噴火に関して、法令が定める基準に適合しないことを認定しつつ、それでもなお原発の再稼働を認めんがために、にわかに社会通念と言う概念を持ちだして、あたかも社会がその程度の危険性を現実に容認しているように論ずることによって、原発の危険性を否定し、稼働を許すといった近時の裁判例が採用する社会通念論とは一線を画するものである。

原発導入期の国会審議において、近時の裁判例が採用している「規制当局が定めた設置基準に従えば設置は認められないことになるが、国民世論が反映されている社会通念に従えば法律及び規則の解釈の結果は無視して良く原子力発電の運転は認められる」という説明が受け入れられる余地が無いことは明らかなのである

第4 原発をめぐる福島第一原発事故までの社会情勢

1 はじめに

では、このような導入期以降、原発をとりまく社会情勢はどのように変遷してきたのであろうか。

我が国に原発が導入されて以降の原発をめぐる社会情勢の推移を鳥瞰しておくことは、上記のように原賠法という特別の補償立法を講じてまで原発を導入する必要性があったのか、或いは、そのような原発という存在に求められる安全性についての社会通念を理解する上で極めて重要である。

以下ではまず、福島第一原発事故以前の、原子力発電をめぐる社会史を概観する。なお、本項（第4・2～4）の記述は、故吉岡斉教授が遺された『原子力の社会史』（甲C1）の整理に負うところが大きい。

2 原発導入期

（1）試行錯誤の時代

1953年、国連総会にて、アメリカのアイゼンハワー大統領が『Atoms for Peace』と呼ばれる歴史的演説を行い、世界各国で「原子力の平和利用」が始められた。

戦後の復興期にあり電力需要の大部分を水力と石炭火力に依存していた日本は、1955年に東海第1原子力発電所の建設を決定し、国策として原子力発電を推進し始めた。

1955年頃の特徴は、中曽根康弘らによる政治家主導のもとで一気に、日本の原子力体制の主要な骨格が作られるとともに、アメリカやイギリスなどの原子力先進国に海外調査団を派遣して技術導入を図ったことである。

日本の原発政策は、まさに発足当初から国が主導した国策民営という手法で行われたのである。

1955年、国は、原子力基本法を定め、民主・自主・公開という原子力三原則に則って原子力の研究開発を進めていくことを決定した。原子力委員会は、原子力開発・研究に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るために、1956年1月1日に設置されたわが国の原子力政策の最高意思決定機関である（甲C1・25頁）。

原子力委員会は、1957年12月、初の具体的な発電用原子炉の研究開発計画である「発電用原子炉開発のための長期計画（以下「57年長期計画」という）」を策定した。この57年長期計画では、発電原価の低下と所要外貨の節約が原子力発電導入の直接的効果として強調され

ていた（甲C2・3頁）。

その後、1961年、原子力委員会は、「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画（以下、「61年長期計画」という）」を策定し、新たにエネルギー供給源の安定化・多様化という点が、原子力発電導入の直接的効果として追加され、さらに産業構造の強化という原子力発電導入の間接的効果も指摘されるようになった（甲C6・5頁）。

（2）通産・電力連合と科学技術庁グループという二元体制の確立

1957年頃から1965年頃までの間では、通商産業省と電力会社による電力・通産連合と科学技術庁グループの二つの勢力が並び立つ「二元体制」が形成され、それぞれのグループによる事業が本格的に動き出した。

まず、通産・電力連合は、1966年に、茨城県東海村に英国で開発・実用化されたコールダーホール型の天然ウラン・炭酸ガス冷却型原子炉に、日本独自の耐震設計を取り入れた東海原子力発電所の営業運転を開始させた。しかし、東海発電所は、その後に日本で主流になった軽水炉（沸騰水型炉と加圧水型炉）とは、異なる圧力炭酸ガス冷却型炉であるため原子炉や熱交換器などが大きな割には出力が小さく失敗作であった。

一方の科学技術庁グループは、日本原子力研究所を中心的な研究実施機関として動力炉自主開発を最終目標とする研究に着手し、また、原子力燃料公社を国内ウラン鉱開発にあたらせた。しかし、この科学技術庁グループの動力炉自主開発計画は混迷を重ね、国内ウラン鉱開発も失望的な結果に終わった（甲C1・31頁）。

（3）テイクオフと諸問題噴出の時代

その後、1963年から64年にかけて、世界的な軽水炉ブームが勃発した。この世界的なブームを受けて、日本の電力会社は、軽水炉導入に積極姿勢を示し、電機メーカーもまたアメリカとの技術導入契約など、軽水炉導入のための体制を整えた。また、通商産業省も電力会社と電機メーカーを支援した。こうして電力・通産連合は、アメリカ製軽水炉の導入習得路線を精力的に推し進めるようになったのである。そこでは、沸騰水型炉（BWR）を採用する東京電力／日立・東芝／GEの企業系列と、加圧水型炉（PWR）を採用する関西電力／三菱重工／WH（ウエ

スチングハウス社)の企業系列の二つが、並び立つこととなった。東京電力と関西電力以外の7つの電力会社のうち、東北・中部・北陸・中国の4社がBWR系列に、残りの九州・北海道・四国の3社がPWR系列に入ることとなった。なお、核燃料事業でも、それまで保有が制限されていた核物質の民有化により、購入委託路線をとる電力・通産連合が、直接、海外との契約を結ぶようになった。

他方の科学技術庁グループも1960年代半ばにおいて、本格的な原子炉・核燃料技術の開発体制を固めた。その中枢的な実施機関となったのは、1967年10月に発足した動力炉・核燃料開発事業団(動燃)であった。動燃は、その発足とともに、3つの基幹的プロジェクト(新型転換炉ATR、高速増殖炉FBR(のちの「もんじゅ」へとつながる)・核燃料再処理)の推進に心血を注ぐようになった。その後、1970年代初頭からは、ウラン濃縮開発や原子力船「むつ」の開発などおおくの開発プロジェクトが推進されるようになった(甲C1・32頁)。

しかし、1970年代に入ると原子力開発利用に対する逆風が強まってきた。

まず、電力・通産連合についてみると、軽水炉発電システムは3つの大きな難題に直面し、それらを乗り越えなければ、1980年代への展望は開けない危機的状況を迎えた。第一の難題は、原発の事故・故障の続発と、それによる設備利用率の極度の低迷である。第二の難題は、原子力発電への反対世論の全国的な高揚である。第三の難題は、地元住民の不同意により新しい原発立地地点の確保が極めて困難になったことである。だが、そうした三重苦は克服不可能ではなかった。手厚い国家的支援体制のもとで原発は、毎年2基のペースで増加を続けたのである。

他方、科学技術庁グループについても、インドの核実験を受けて核兵器開発へと繋がる核燃料サイクル開発計画に対する国際的な警戒感が強まり、アメリカからの外交的圧力が強まり、計画が停滞した(甲C1・33頁)。

3 安定期

1980年代に入り、我が国の原発は1970年代に噴出したさまざま

の困難を克服し、安定期を迎えたように見えた。

この時期、「電力・通産連合」は、軽水炉の設備利用率低迷を克服し、毎年1.5基という原発建設のペースを維持することができた。そのような状況のなか、原子炉の設計・運転の合理化、廃棄物処分などのバックエンド対策への着手、国際的な事業展開への模索など、軽水炉発電システムの包括的な整備が進められた。1986年に発生したチェルノブイリ原発事故は、世界の原子力発電事業に甚大な影響を及ぼしたが、日本の原発の拡大ペースにはほとんど影響を与えなかった。

その結果、1980年代に運転開始した発電用原子炉は16基を数え、1990年代に入ってから15基が新たに運転を開始し、1997年末の段階で、日本の発電用原子炉の総数は52基、総発電設備容量は4万5082メガワットに達した。

かつての4大プロジェクトの管轄権は、高速増殖炉を除き、実用化段階に達したとして、「科学技術庁グループ」から「電力・通産連合」へと移管され、再処理とウラン濃縮の商業施設は日本原燃、新型転換炉実証炉は電源開発、高速増殖炉実証路は日本原子力発電が、それぞれ担当することとなった。もっとも、かつての4大プロジェクトは、実際には未だ技術面・経済面で昏迷を重ねており、そのような経済的採算の見込みのない事業を政府が国策として推進しようとし、それに対して電力業界が国策協力を強いられる形となった。

他方、世界的には、1980年代後半までに、それまで急速に事業を拡大してきたフランスも含めて、欧米諸国の原子力発電事業は軒並み停滞状態に陥っていた。プルトニウム・エコノミー路線（高速増殖炉を原子力発電の主力として、大量のプルトニウムを常時、生産・抽出・貯蔵・輸送・利用する路線で、潤沢なエネルギーと引き換えに、多大な政治的・経済的・社会的リスクを抱える）についても、1970年代半ばにアメリカがそれを見限り、1990年過ぎまでには英仏をのぞく全てのヨーロッパ諸国が同様の決断に踏み切った。日本は原子力発電事業において「国際的孤立」の地位を占めるに至った（甲C1・34頁）。

4 安定成長期の終焉

(1) 1990年代後半に入り、バブル経済崩壊後の長期不況によるエネ

ルギー需要の頭打ちと、電力自由化気運の高まりを背景として、それまで年平均1.5基程度ずつ行われてきた発電用原子炉の建設が1997年で一旦途切れ、5年間のブランクが空くこととなった。かくして原子力発電の安定成長時代は終焉した。

その一方で、軽水炉発電システムのインフラストラクチャー（とくにバックエンド関連施設）の整備は極めて立ち遅れており、放置すれば発電事業の継続にも支障を来す可能性が高いことへの懸念が強まってきた。もはや「電力・通産連合」の最重点課題は、軽水炉発電の安定成長路線を続けることではなくなり、既存の原発の長期寿命化を図りながら、余剰プルトニウムを処分しつつ、核廃棄物や使用済核燃料の貯蔵・処分に破綻を来さないことが、新たな最重点課題となっていた。

他方の「科学技術庁グループ」は一層厳しい状況に追い込まれた。新型転換炉ATRについては1995年8月、電源開発株式会社による実証炉建設計画が正式に中止された。これにともない動燃のATR原子炉ふげんも、2001年に閉鎖された。1995年12月には、動燃の高速増殖炉もんじゅがナトリウム漏洩事故を起こし、無期限停止状態に入り、次のステップとして構想されていた高速増殖炉実証炉の建設計画も白紙となった。1997年3月には動燃の東海再処理工場が火災爆発事故を起こし、日本原燃が1990年代から青森県六ヶ所村で開始したウラン濃縮工場と核燃料再処理工場の建設も遅延に遅延を重ねた。このように「科学技術庁グループ」のかつての4大基幹プロジェクトの全てが存亡の危機に立たされるようになった。

そのような情勢のなか、科学技術庁は解体された。従来の二元体制では、科学技術庁が原子力政策全体を統括するとともに研究開発段階の事業を所轄し、他方で通産省が商業段階の事業を所轄してきた。しかし、日本の原子力発電事業が着実な拡大を進める一方で、科学技術庁の所轄する研究開発事業が全般的に不振を重ね、かつ、不振を重ねながらも核燃料サイクル事業が商業段階へとステップアップして日本原燃に移管され、「科学技術庁グループ」から離脱していった。そうした中、上記の高速増殖炉もんじゅナトリウム漏洩事故や東海再処理工場火災爆発事故などで国民の信頼を失墜させた責任を取らされる形で科学技術庁は解体された。これにより従来の二元体制は崩壊した。

2001年1月の中央省庁再編によって誕生した経済産業省は、原子力行政において、かつての通商産業省よりも大幅に強い権限を獲得した。これに対して科学技術庁の後裔の文部科学省の原子力に関する主たる業務は、日本原子力研究開発機構（核燃料サイクル開発機構および日本原子力研究所を統合して2005年10月発足）における研究開発事業だけとなった。原子力委員会と原子力安全委員会は、科学技術庁という実働部隊を一元的に担当する組織として、経済産業省外局の原子力安全・保安院が発足した。これにより経済産業省が商業原子力発電の推進と規制の双方を担うこととなり、国策共同体とも評される原子力体制が構築された（甲C1・36～38頁）。

(2) 2000年代前半の最重要の政策課題は電力自由化問題であった。

1990年代から、構造改革を求めるアメリカの圧力や、バブル経済崩壊後の経済・財政再建を目指す歴代政権の意向などを背景として、自由主義改革の波が押し寄せた。自由主義改革の気運は、電力事業を所轄する通産省（経済産業省）にとっても拒否できない外圧となり、通産省においても電力自由化政策を推進していく方針を掲げた。

しかしそれは電力消費の頭打ちに直面していた電力業界に多大な不安を与えることとなった。最大の懸念のひとつが、原発の抱える高い経営リスクであり、それを低減するため原子力発電事業のリストラを進めようとする動きが始まった。

具体的なりストラの対象になりうる事業は、以下のようなものであった。

① 商業発電用原子炉の新增設の中止または凍結

既存の原子炉の燃料費は、火力発電よりもはるかに安価なので、巨額の初期投資をして建設した以上、できるだけ長期間運転を続けたほうが有利であったが、新增設の経営リスクは極めて高く、既存原子炉のリプレース時に原子力発電から火力発電への転換を行い、計画中・建設準備中の原子炉も建設中止・凍結を進めることが合理的であった。

② 核燃料再処理工場の中止または凍結

核燃料サイクルのバックエンドを整備することは避けて通れない課題であったが、再処理工場を放棄して直接処分路線を採用すれば、電力事業は再処理工場の莫大な建設費・運転費を支払わずに済み、バ

ックエンドコストを大きく削減することができた。再処理事業の不振にともなう巨額の追加コストのリスクを免れることもできた。

③ 国策協力で進めてきた諸事業の中止または凍結

新型転換炉、ウラン濃縮、高速増殖炉などの開発プロジェクトはもともと科学技術庁系統の開発事業への国策協力として進めてきたものであったため、財務上の余裕がなくなれば切り詰めるべき性質のコストであった。

もしここで電力業界がこれらのリストラ策を全て実行に移していれば、日本の原子力発電事業は、主要3事業全てにおいて見直しが行われることとなり、既存原発のメンテナンスを中心としたものとなっていた。原子炉の新增設が行われないうまま次々と既存原子炉の寿命が尽きれば、数十年後には原発はなくなり、核燃料再処理も中止され、直接処分を前提とした核廃棄物最終処分への取り組みが進められることになっていた。これは2000年に脱原発政策を選択したドイツと実質的に同様の状況であった。

ところが、我が国の電力業界はそのような道を選択しなかった。電力業界の将来にわたる生命線は、地域独占会社に許されてきた垂直統合体制（発電、送電、充電を一体的に担う体制）を堅持することであり、そのために電力業界がとった戦術は、原子力発電事業を人質にとって、電力自由化政策の停止を要請することであった。

(3) 2000年代後半、こうした電力業界のキャンペーンが影響力を発揮し、電力自由化に強いブレーキがかけられた。エネルギー族議員のイニシアチブによって2002年にエネルギー政策基本法が制定され、その中で市場原理の活用が認められ、2006年8月には経済産業省総合資源エネルギー調査会電気事業分科会原子力部会において原子力立国計画が策定された。そこでは原子力開発利用を従前にも増して政府主導で強力に推進する方針が満載され、その骨子がエネルギー基本計画（2007年）にそのまま取り入れられた。

その一方で、原子力開発利用は2000年代後半、一段と混迷を極めていた。2007年の新潟県中越沖地震による東京電力柏崎刈羽原発の被害は甚大で、原発の設備利用率低迷をエスカレートさせた。核燃料サイクル関連事業でも、高速増殖炉もんじゅ、六ヶ所村再処理工場、六ヶ

所ウラン濃縮工場などでトラブルが頻発し、これらの施設はほとんど停止状態を続けることとなった。

にもかかわらず政府は原子力発電を、経済的に優れ、エネルギー安全保障に貢献し、地球温暖化対策に役立つクリーンなエネルギーとして称揚し、2009年9月に誕生した民主党政権のもとでは、自民政権時代に勝るとも劣らない原子力推進政策が展開された。とりわけ社会民主党が連立政権から離脱した2010年5月以降、原発推進論に対する政権内の異論は目立たなくなり、2010年6月にはフルパッケージ型の官民一体インフラ輸出戦略の目玉として原子力発電が位置づけられた。それは政府系金融機関のリスク引受けによる公共事業の国際展開計画であり、製造業へのカンフル剤となることが期待されていた（甲C1・38～43頁）。

第5 福島第一原発事故以前の司法判断～伊方原発最高裁判決で前提とされた社会通念～

1 伊方原発最高裁判決

1992年10月29日に言い渡された伊方原発最高裁判決は、民事差止めを含む原発訴訟において現在もリーディングケースとなっている。

伊方原発最高裁判決は、「原子炉設置許可の基準として、右のように定められた趣旨は、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、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該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、周辺の環境を放射能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かんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにあるものと解される。」「原子炉施設の安全性に関する審査は、当該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

故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、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が明らかである。そして、規制法二四条二項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、同条一項三号（技術的能力に係る部分に限る。）及び四号所定の基準の適用について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めているのは、右のような原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の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する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当である」と判示している。

2 伊方原発最高裁判決の前提となった「安全性」に対する社会通念

この伊方原発最高裁判決は、これまでに述べてきた原発を巡る立法証跡と社会情勢を抜きにして理解することはできない。

まず、伊方原発最高裁判決において最高裁が用いている「右災害が万が一にも起こらないようにする」という表現が、原子力発電の導入期の立法過程の中で繰り返し釈明されていた「いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起り得ない」「第三者にまで被害の及ぶような大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ない」といった、「ほぼ絶対」という程の極めて高度な安全性を前提としていたことは、上述した立法証跡に照らして明らかである。

また、この伊方原発最高裁判決については、最高裁調査官が以下のように解説している⁴。伊方原発最高裁判決の前提となった社会通念を窺い知る上で重要であるため、以下、そこで語られている最高裁調査官の事実認

⁴ ジュリストNo. 1017・48～65頁「伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決」

識を引用する。

「現代科学の粋を集めた原発の安全性を問う原発訴訟は、いわゆる現代型訴訟の典型である。それは法的紛争の形態をとるものではあるが、その実は、現代科学技術の実用可能性を裁く『科学裁判』であり、同時に、一国の文明の在り方を左右する『文明裁判』の様相をも呈している」。

「原子炉施設は、時代の最先端を行く高度の科学技術及び知見を動員して作られた極めて複雑な技術体系を有するものであり、これに係る安全性の判断は特定の専門分野のみならず多くの専門分野の専門技術的知見、実績、審査委員の学識、経験等を結集した上での総合的判断の上に成り立つものである。しかも、右の安全性の判断には、その時点において確定不可能な将来の予測に係る事項についての対策の相当性に関する判断までが含まれるのであるから、その判断が極めて複雑多岐にわたる事項についての評価・判断の総合の上になされるものである。・・・行政庁の専門技術的裁量を認めざるを得ない」

このように、最高裁調査官は、原発が、当時の「現代科学の粋を集めた」「時代の最先端を行く高度の科学技術及び知見を動員し」た存在であるとの事実認識を述べている。

しかし、ここで重要なことは、この最高裁調査官の事実認識は、今から遡ること約30年前の事実認識だということである。

この30年の間に、科学技術は、劇的という表現だけでは表現できないほど飛躍的な進歩を遂げている。インターネットの技術が完成し、ウィンドウズ95が発売されインターネットが普及するようになったのが1995年である。もちろんスマートフォンなどまだ存在しない（ 아이폰が発売されたのは2007年である。）。

30年以上前から基本的な構造を維持している原発など、今やお世辞にも最先端の科学技術などと評することはできない。むしろ、原発は、今なお技術的に不完全で、世界的に見ても、我が国のエネルギー政策においても、もはや消えゆく運命にある過去の発電技術である。

原発という科学技術に対する事実認識は、約30年の時を経て、伊方原

発最高裁判決の当時と現在とでは全く異なるものとなっている。

また、上記の最高裁調査官は、科学技術の安全性について、次のように述べている。

「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ものといわれており・・・、科学技術を利用した各種の機械、装置等（例えば、自動車、飛行機、鉄道、船等の交通機関、医薬品、電気器具、ガス器具、レントゲン等の医療用の放射線等）は、絶対に安全というものではなく、常に何らかの程度の事故発生等の危険性を伴っているものであるが、その危険性が社会通念上容認できる水準以下であると考えられる場合に、又はその危険性の相当程度が人間によって管理できると考えられる場合に、その危険性の程度と科学技術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、これを一応安全なものであるとして利用しているのであり、このような相対的安全性の考え方が従来から行われてきた安全性についての一般的な考え方であるといつてよいものと思われる。・・・原子炉の安全性についても、同様のことがいえる。」

ここで示された「相対的安全性」の考え方は、伊方原発最高裁判決以降、福島第一原発事故を経験するまでのほとんどの司法判断に共通することになるが、この最高裁調査官の示した安全性の認識にこそ、未だ福島第一原発事故を経験していない最高裁調査官その人の原子力発電に対する見方が表現されている。

すなわちこの最高裁調査官にとって、原発に内在する危険とは、原子力発電の導入期の立法過程の中で繰り返し釈明された「いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起り得ない」「第三者にまで被害の及ぶような大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ない」といった「ほぼ絶対に起り得ない」程度の危険性だったのであり、その結果、原発の危険性は、自動車や鉄道などの交通機関、医薬品や電気機器等に内在する危険と同列に論じ得るものにとどまっていたのである。

また、伊方原発最高裁判決は、上記のように、「原子炉施設の安全性が

確保されないときは、当該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、周辺の環境を放射能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」と前置きしてはいるものの、そのような深刻な災害が現実には発生し得ることを、福島第一原発事故を経験していない裁判官が、どれほどの真実味をもって理解していたのかは極めて疑わしい。

1979年に発行された「部外秘 環境行政訴訟事件関係執務資料 最高裁判所事務総局」には、「原子炉の事故と言うとすぐに原子炉の爆発イコール大災害という図式を想定しがちであるが、現在原子炉における事故として技術的な見地から想定される最大のものは一番大きな口径の排水管の破断という事故であり、その事故の起こる可能性は極めて少ない」といった当時の最高裁事務総局の事実認識が示されており、そのような事実認識が、福島第一原発事故を経験するまでの司法判断に引き継がれていたのではないかとさえいえる。

3 伊方原発最高裁判決の前提となった「必要性」に対する社会通念

また、原発が生み出す膨大な電力を必要とする社会情勢も、原発という科学技術の必要性に対する裁判官の社会通念に影響していたことが明らかである。

すなわち、上記の伊方原発最高裁判決と同日に下された福島第2原発最高裁判決の原審（仙台高判1990年3月20日）は、次のように判示している。

「我が国は原子爆弾を落とされた唯一の国であるから、我が国民が、原子力と聞けば、猛烈な拒否反応を起こすのはもつともである。しかし、反対ばかりしていないで落ちついて考える必要がある。・・・原子力発電は核分裂によって生ずるエネルギーによって発電するもので、燃焼を伴わないから、二酸化炭素や硫黄酸化物・窒素酸化物を発生させず、火力発電のように地球環境を汚染することはない。ただし、原子力発電は放射性廃棄物の処理、使用済核燃料の再処理という困難な問題を生じている。結局のところ、原発をやめるわけにはいかないであろうから、研究を重ねて安全性を高めて原発を推進するほかないであ

ろう」

この判決が示された1990年当時、日本は未だ高度経済成長の最中にあり、火力発電がもたらす大気汚染や酸性雨が社会問題となっている一方で、高度経済成長を支えるために原子力発電が生み出す膨大な電力を必要としていた。そのような当時の社会情勢とこれに対する裁判官の事実認識が、上記の判断に色濃く現れていることが分かる。

4 小括

このように、現在に至るまでリーディングケースとされている伊方原発最高裁判決も、原子力発電をとりまく当時の科学技術の到達点や社会情勢を正しく理解することなしに、同判決に通底する「社会通念」を読み解くことはできない。

伊方原発最高裁判決が示されてから約30年の歳月が流れ、我が国の電力需要が頭打ちとなって久しく、そのような中で既に斜陽産業となっていた原発が、次項で述べる我が国最大最悪の公害事故、福島第一原発事故を引き起こすこととなった。そして、現在、同事故を契機として、第4次エネルギー革命ともいわれる技術革新が進んでいるのである。

このような社会情勢を踏まえることなしに、ただ伊方原発最高裁判決が示した判断枠組を形式的に用いることによって、現代の原発に対する社会通念に則した正しい判断を導くことはできない。

第6 福島第一原発事故後に激変した原発を巡る社会情勢

1 はじめに

上述したように、原発を巡る社会情勢は、伊方原発最高裁判決が言い渡された1990年代の時点ですでに「国際的孤立」の地位を占め、1990年代後半にはバブル経済崩壊後の長期不況によるエネルギー需要の頭打ちと、電力自由化気運の高まりを背景として、原子力発電の安定成長時代は終焉していた。むしろ、我が国の原子力産業にとって、既存の原発の長期寿命化を図りながら、余剰プルトニウムを処分しつつ、核廃棄物や使用済核燃料の貯蔵・処分に破綻を来さないことが最重点課題となり、すでに斜陽化した原子力産業を温存するために国策共同体とも評される原子

力体制が構築されていったとされている。

2011年3月11日に発生した福島第一原発事故は、そのような最中に発生したものであるが、この福島第一原発事故によって、原発を巡る社会情勢は更に劇的に変化することとなった。

2 福島第一原発事故がもたらした被害

(1) 事故の概要

2011年3月11日午後2時46分、宮城県牡鹿半島の東南東約130キロメートルの海底約24キロメートルを震源として、マグニチュード9.0の巨大地震が発生した（いわゆる東日本大震災）。

地震動とそれに続く津波によって福島第一原子力発電所は大きな被害を受けた。1号機から3号機までの3基の原子炉がすべて冷却材喪失事故（LOCA）に陥り、核燃料がメルトダウン、さらにメルトスルーに至ったと推定されている。また、停止中だった4号機でも3号機から漏出した水素ガスにより爆発が起きた。

【3月14日11時01分 3号機の建屋が爆発】



【爆発後の福島第一原発 右から1号機～4号機】



(2) 事故が与えた影響（国内）

ア 想定されていた「最悪シナリオ」

事故直後、国が秘密裏に作成していた通称『最悪のシナリオ』によれば、「水素爆発で一号機の原子炉格納容器が壊れ、放射線量が上昇して作業員全員が撤退したとの想定で、注水による冷却ができなくなった二号機、三号機の原子炉や、一号機から四号機の使用済み核燃料プールから放射性物質が放出されると、強制移転区域は半径170キロ以上、希望者の移転を認める区域が東京都を含む半径250キロに及ぶ可能性がある（甲A303）」という事態を想定していた。

当時の内閣総理大臣である菅直人氏は、この『最悪のシナリオ』を目の当たりにしたときの心境を、自らの著書「東電福島原発事故 総理大臣として考えたこと」（幻冬舎新書）（甲A303）において次のように語っている。

「半径250キロとなると、青森県を除く東北地方のほぼすべてと、新潟県のほぼすべて、長野県の一部、そして首都圏を含む関東の大部分となり、約五千万人が居住している。・・・数週間で五千万人の避難となれば、それこそ地獄絵だ。五千万人の人生が破壊されてしまうのだ。『日本沈没』が現実のものとなるのだ。」

「原発の重大事故は起きない。その前提に立って日本の社会はできていた。原発を五四基も作ったのもその前提があったからだ。法律も制度も、政治も経済も、あるいは文化すら、原発事故は起きないという前提で動いていた。何も備えがなかったと言っていい。」「私たちは幸運にも助かったのだ。幸運だったという以外、総括のしようがない。・・・もし幸運にも助かったから原発は今後も大丈夫だと考える人がいたら、元寇の時に神風が吹いて助かったから太平洋戦争も負けないと考えていた軍部の一部と同じだ。神風を信じることはできない。」

このように、福島第一原発事故直後に対応に当たっていた国は、まさに「国家存亡の危機」だという危機感を持っていた。

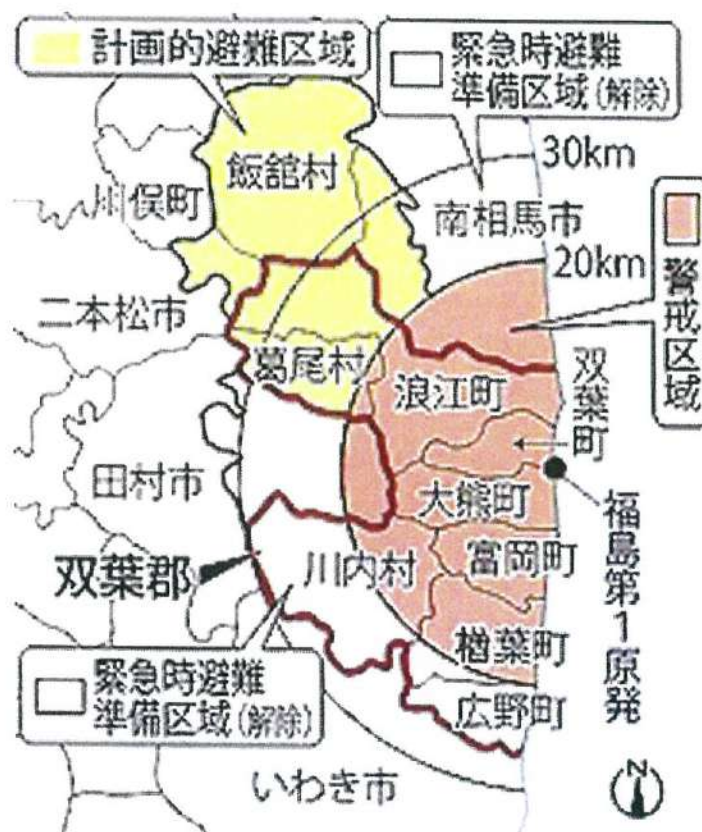
イ 強制避難を余儀なくされたこと

(ア) 国民は、正確な福島第一原発事故の状況を知らされないままに前代未聞の強制避難を余儀なくされた。

国は、2011年4月21日、福島第一原発から半径20キロメートル圏内の地域を「警戒区域」に設定し、区域内への立ち入りを原則として禁止した。

翌22日には、各地の放射線量の測定値や放射性物質の拡散予測に基づき、福島第一原発から半径20キロメートル圏外の地域のうち、事故発生から1年以内に積算線量が20ミリシーベルトに達する恐れのある区域が、1か月後までをめぐりに住民の避難を求める「計画的避難区域」に設定された（以下、警戒区域と計画的避難区域をあわせて「避難対象区域」という。）。

これと同時に、20～30キロメートル圏内で計画的避難区域以外の区域は、緊急時に屋内退避や圏外避難ができる準備を住民に対して常に求める「緊急時避難準備区域」に設定された（2011年9月30日に同区域の設定は解除された。）。



【出典：2011（平成23）年11月8日 15時00分 毎日新聞より】

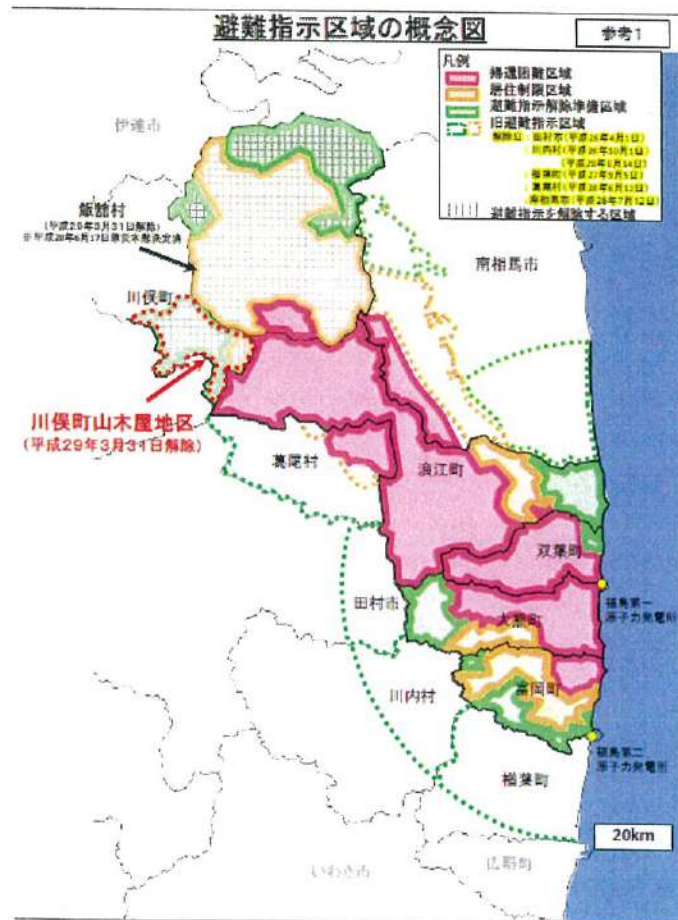
これらの各区域の総面積は、約2100平方キロメートルであり、福島県全体の15.1パーセントもの広大な範囲に及んでいる。また、政府の避難指示などによる避難者の総数は、経済産業省の推計で約11万3000人にもものぼるとされている（2011年6月16日衆議院総務委員会、松下忠洋経済産業副大臣の発言）。

また、人の居住が認められていない避難対象区域の面積は約1100平方キロメートルにも及ぶ。東京23区を合わせた土地の面積の2倍近くもの広大な土地が無人地帯へと変貌してしまったのである。

東日本大震災に伴う津波の浸水範囲の面積が約561平方キロメートルであり、上記の避難対象区域の面積は、津波で浸水した区域の面積の約2倍にも上る。今回の東日本大震災では津波による被害が大きく取り上げられているが、その津波により被害を被ったよりも広範囲の地域が、福島第一原発事故によって人の住めない地域に変貌してしまったのである。

国は、2011年12月16日、福島第一原発の原子炉が冷温停止状態に達したなどとして、早々に福島第一原発事故の収束を宣言した。これを受けて、警戒区域及び避難指示区域の見直しが行われ、2012年4月1日より、新たに避難指示解除準備区域（年間積算線量が20ミリシーベルト以下になることが確実であると確認された地域）、居住制限区域（年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域）及び帰還困難区域（事故後5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、2012年3月時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域）が設定された。

その後も、除染の実施と連動して避難区域の見直しが続けられ、現時点では次のとおりとなっている。



【出典：ふくしま復興ステーション復興情報ポータルサイト⁵⁾】

(イ) これらの区域では、それまで営まれていた人々の生活が根底から破壊されてしまった。

上述のように、避難した人の数は11万3000人以上に上った。

また、避難対象区域には、約8000もの企業・個人事業者が存在し、約6万人が働いていた。少なくともこれらの人々が福島第一原発事故によって仕事を失ったことになる。

医療機関も、20キロメートル圏内の医療機関は診療を停止している。また、20～30キロメートル圏域の医療機関でも入院停止や外来停止としている医療機関が存在している。これに伴い、当該医療機関で診療を受けていた患者が医師の診察を受けにくくなり、症状の重症化のおそれが指摘されており、すでにこのような震災関連死の数は、1都9県で

⁵⁾ <http://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/list271-840.html>

合計 3767 人にも上っている（2020 年 9 月 30 日時点）。⁶

さらに、避難対象区域には約 100 の学校等が存在し、約 2 万人の児童生徒がいた。しかし、これらの児童生徒は避難先の学校に転学等するか、区域外の学校に通学せざるを得ない状況となった。

人々は、住む家も仕事も奪われ、医療機関も学校も閉鎖され、地域全体が完全に機能麻痺の状態に陥った。

地震や水害等の自然災害では、居住していた地域になるべく近い場所を選んで避難するのが一般的であり、仮設住宅も同一自治体内で設置されるものである。また、避難者数は、1 週間ないし数週間のうちにピークを迎え、その後は徐々に減少していく。

しかし、福島第一原発事故においては、多くの住民が放射性物質による汚染に対する各自のリスク判断で遠方へ避難したほか、仮設住宅の大部分も異なる自治体に設置され、望まずとも地域性の異なる場所へ避難せざるを得ないこととなった。そして、その避難期間は、自然災害ではみられないほど長期間にわたっている。

事故発生から約 3 か月が経過した 2011 年 5 月 22 日時点における南相馬市民の避難先をみると、避難者がいないのは徳島県 1 県のみであり、その他の全ての都道府県に南相馬市民が避難をしている。

福島県内においても、網羅的に各市町村に避難先が広がっている。

また、福島第一原発事故後の福島県から県外への避難者数の推移をみると、事故から約 3 か月後の時点で県外避難者数が約 4 万人であるのに対し、事故から 1 年を経過した時点では避難者数が 6 万人を超過しており、さらに事故から 5 年以上を経過した 2016 年 8 月 12 日の時点でもなお 40,833 人の県外避難者が存在している。

2015 年国勢調査（2016 年 10 月 26 日公表）によれば、福島県の人口は 191 万 4039 人で、前回（2010 年）の 202 万 9064 人から 11 万 5025 人（5.7%）減少し、全域が避難指示区域になっている大熊、双葉、富岡、浪江の 4 町では人口がゼロに

⁶ 復興庁 2020 年 12 月 25 日発表

https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20201225_kanrenshi.pdf

なっている。

ウ 原発に否定的な国内世論

福島第一原発事故を契機に、原発に否定的な世論が多数派となっている。

同事故から、約10年後の2021年2月にNHKが実施した世論調査⁷でも、「国内にある原発を今後どうすべきか」という問いに対し、

「増やすべき」は3%

「現状を維持すべき」は29%

と、原発に肯定的な意見は、32%余りであるのに対し、

「減らすべきだ」は50%

「全て廃止すべきだ」は17%

と、原発に否定的な意見が67%と、多数を占めている。

3 事故の教訓～過酷事故に至った原発を制御することの困難さ

原発は、人体に有害な物質を大量に発生させながら発電を行っている。ひとたび、過酷事故が発生した場合には、周辺住民の生命、身体に重大かつ深刻な被害を与える可能性を本質的に内在している。

こうした危険性を内在した原発の安全対策としては「止める」「冷やす」「閉じ込める」ことが必要である。

何らかの事故が発生した場合、即座に制御棒を挿入することによって原発の運転を「止める」ことに成功したとしても、その後も、崩壊熱を発生し続けるために、冷却水を循環させるなどして冷却を継続できなければ「冷やす」機能が喪失して燃料棒が溶解し、炉心溶融（メルトダウン）に至る危険性を内在している。また、放射性物質の拡散を防ぐことができず「閉じ込める」機能が喪失すれば、極めて広範囲に放射性物質が拡散され、事態の進展に伴ってますます放出が拡大する危険性が存在する。

このように、原発事故は、高度な科学技術力をもって「止める」「冷やす」「閉じ込める」の標語で説明される複数の対策を成功させ、かつ、これを継続させなければ、収束を迎えることはできず、仮に、一つでも失

⁷ <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210302/k10012893841000.html>

敗してしまうと、被害が拡大して、最悪の場合には、破滅的な事故に繋がりがねないという、他の科学技術とは質的に全く異なる特性を有している。

そして、福島第一原発事故では、制御棒を挿入して原発の運転を「止める」ことには成功したが、その後、冷却を継続するという「冷やす」段階に失敗して、メルトダウン・メルトスルーを招き、その過程で発生した水素が爆発して「閉じ込める」ことにも失敗して、大気中に大量の放射性物質を放出してしまった。

福島第一原発事故は、ひとたび原発が、正常運転時の状態を外れて暴走を始めると、「止める」「冷やす」「閉じ込める」ことに成功し、その状態を継続させることが、現在の科学技術、政府や電力会社の対応能力の限界を超えたものであって、原発の状態を制御していくことが極めて困難であり、事前の安全対策の無力さを、まざまざと思い知る結果となった。

4 事故が与えた影響（海外）

福島第一原発事故の直後、メルケル首相は、1980年以前に運転を開始した原発7基の停止を発表するとともに、稼働延長策の撤回を決断し、脱原発に向けて再び舵を切った。そして、2011年6月には、2022年までに現在稼働している原発17基全てを廃炉にすることが決定された。

スイスは、電力供給の約39%を原発に依存しているが、2011年5月、2034年までに既存の原子炉5基をすべて停止するという脱原発政策を決定した。

イタリアでは、1990年に凍結された原発の再稼働が目指されていたが、2011年6月に実施された国民投票の結果、再稼働反対が投票総数の94.05%に達したことを受け、原発再開を断念した。

オーストリアでは、1999年の時点で、原発の建設と稼働の禁止が憲法に規定されていたが、2011年3月、原発電力の輸入をゼロとする政策を盛り込んだ法案が提出され、2013年に成立した。

台湾は、稼働中の原発6基につき運転期間を延長せず、2018年～25年に順次廃炉とする方針を固めた。また、2017年1月、日本の

国会に相当する台湾立法院は、2025年脱原発の実現に向け電力改革の柱となる電気事業法改正案を可決した。

安倍政権が掲げた成長戦力の柱に、原発輸出があった。

もともと、日本政府は2000年代半ばから輸出推進の方針を打ち出し、これに応える形で日立、東芝、三菱重工の原発メーカー3社が、アメリカの原子力メーカーであるウエスチングハウスを買収するなど事業拡大を進めていた。

しかし、その矢先の2011年3月に福島第一原発事故が発生して、原発の安全性が大きく揺らいだ。福島第一原発の教訓を踏まえた安全規制強化で、原発の建設費は1基1兆円以上に高騰し、原発は高コストな発電方法となり、各国の計画が軒並み暗礁に乗り上げた。東芝はアメリカでの計画遅延で1兆円を超える損失を出して経営危機に陥り、海外の原発事業から撤退した。日立が手掛けたリトアニア、政府が手掛けたベトナム、三菱重工が受注を決めたトルコの各案件も発注を撤回。そして、最後に2020年9月に日立製作所がイギリスで計画していた原発新設計画を白紙撤回したことで、日本の原発輸出は契約が見込める案件がなくなり頓挫した。

原発のセールスポイントとして、発電単価が安いという経済的合理性が認められてきたが、福島第一原発を境に、建設コストが高騰し、今や、世界的な潮流として、原発は高コストで相当程度の事故リスクを抱えた発電方法として敬遠されるようになってきている。

5 原発ゼロが実現～再生可能エネルギーの台頭

(1) 原発ゼロの実現

福島第一原発事故後、国内の原発のほとんどが稼働できない情勢となり、早期の再稼働を目指す国や電力事業者は盛んに夏場の電力不足を喧言したが、原発を再稼働しなくとも電力は十分に足りることが毎年のように実証されてきた。ここ九州でも、被告九州電力が2015年8月に川内原発1号機を再稼働するまでの間、原発ゼロの状態が続いていたが、被告九州電力や一部の原子力産業を除いて、市民生活には何らの支障も生じなかった。

福島第一原発事故後、この市民社会は原子力発電に依存しない社会を模索し、これを獲得しつつある。

平成30年7月に策定された国の第5次エネルギー基本計画（甲E56）においても、原発は「長期的なエネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」などと持ち上げられつつも、「原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる」（同19頁）と位置付けられており、もはや原発は、過ぎ去りし過去の科学技術、脱却すべき「必要悪」となっているのである。

福島第一原発事故後、かつては国内の発電量の34%を占めていた原子力発電の発電量は、劇的に減少している。

電気事業連合会が公表している資料によれば、我が国における年間発電電力量に占める原子力発電の割合は2000年の34%をピークに福島第一原発事故以前から減少しており、福島第一原発事故が発生した2011年に9%に激減、2012年以降も僅か0~3%で推移している。



（電気事業連合会ホームページ「電源別発電電力量の推移」⁸⁾

この数字だけを見ても、もはや原子力発電が我が国の基幹エネルギー

⁸⁾ <https://www.ene100.jp/www/wp-content/uploads/zumen/1-2-7.jpg>

と評価できる発電技術ではなくなっていることが一目瞭然であり、上記第5次エネルギー基本計画が謳う「重要なベースロード電源」などという評価を与えられるものでもなくなっていることが分かる。

(2) 再生可能エネルギーの急成長 (甲E57)

このような原子力発電の凋落の一方で、国内外における自然エネルギーの成長は著しい。

ア 国内外の太陽光発電の導入量

我が国の太陽光発電の累積導入量は2018年末の時点で約5500万kWにまで増加している。玄海原子力発電所3・4号機の電気出力は各118万kWであるから、国内の太陽光発電だけでも玄海原発3・4号機にして約50基分に相当する発電施設が導入されていることになる。

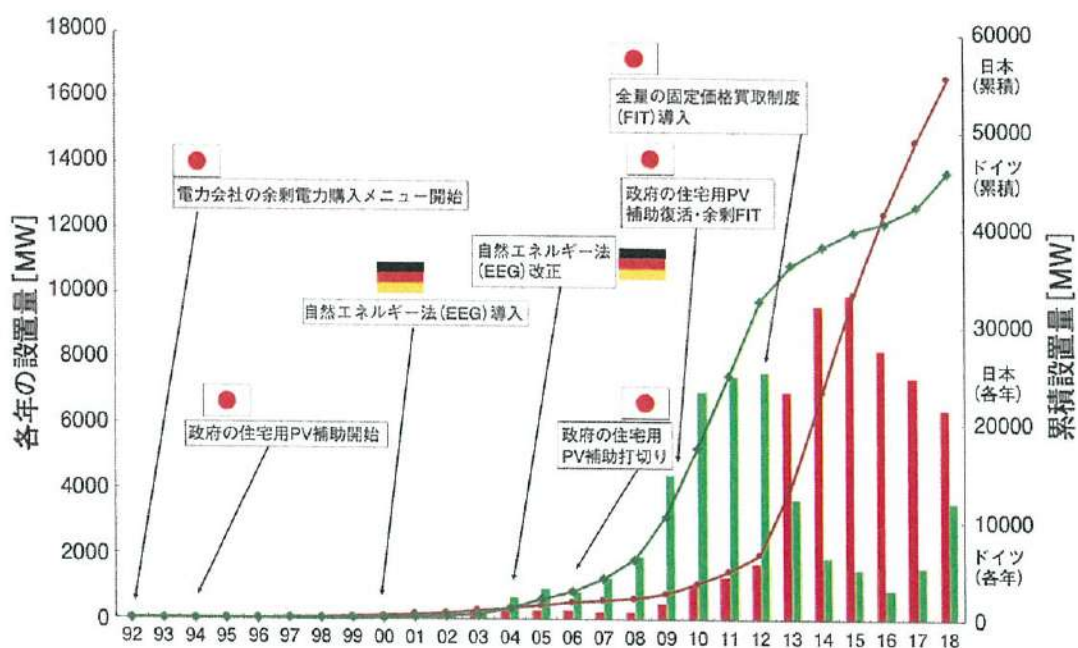
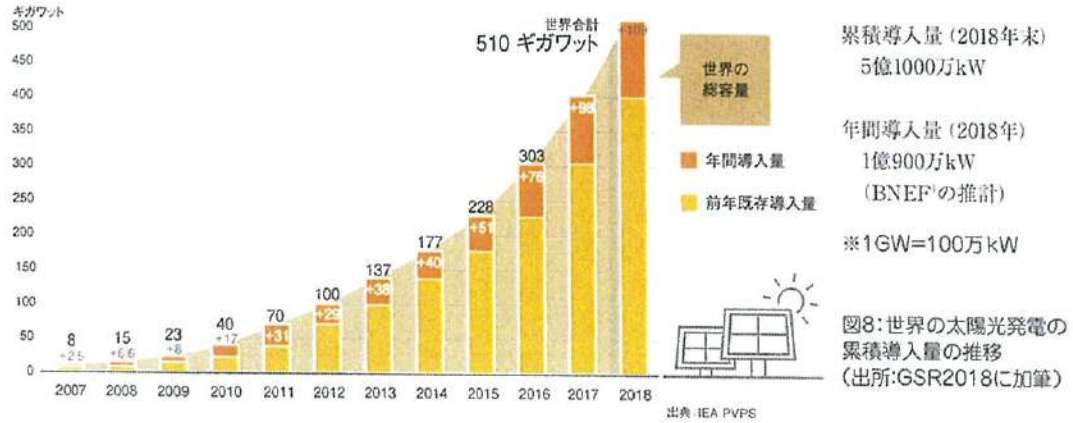


図7: 日本とドイツの太陽光発電設備容量の推移(出所: ISEP 調査)

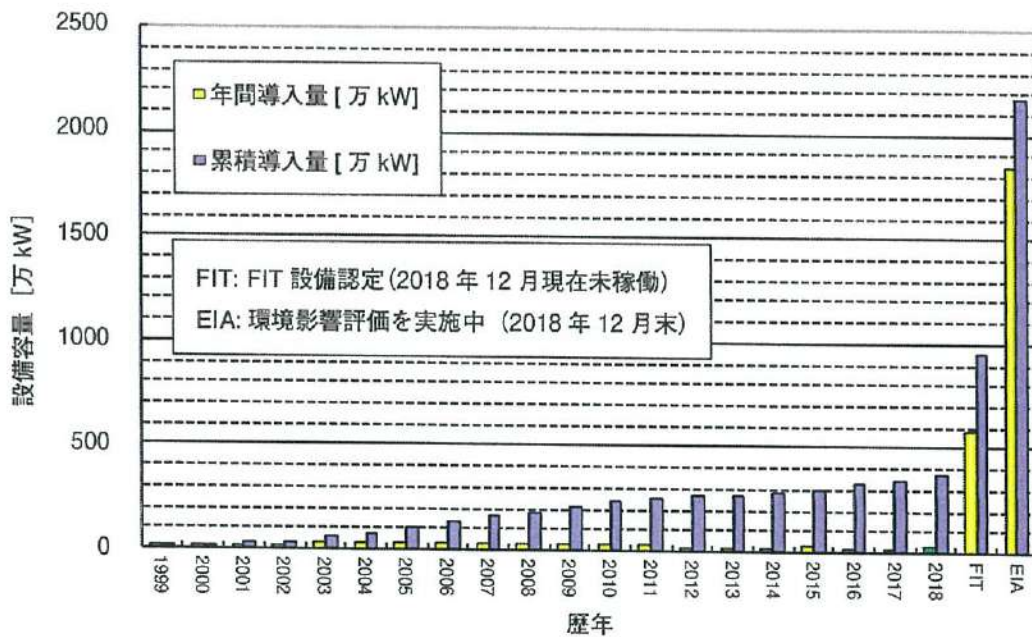
世界的に見ると、太陽光発電の年間導入量は2018年に1億kWを超えており、同年末の累計導入量は5億1000万kW、玄海原子力発電所3・4号機に換算すれば約432基分の発電施設が導入されていることになる。

■世界では太陽光発電の年間導入量が1億kWを超えた(2018年)



イ 国内外の風力発電の導入量

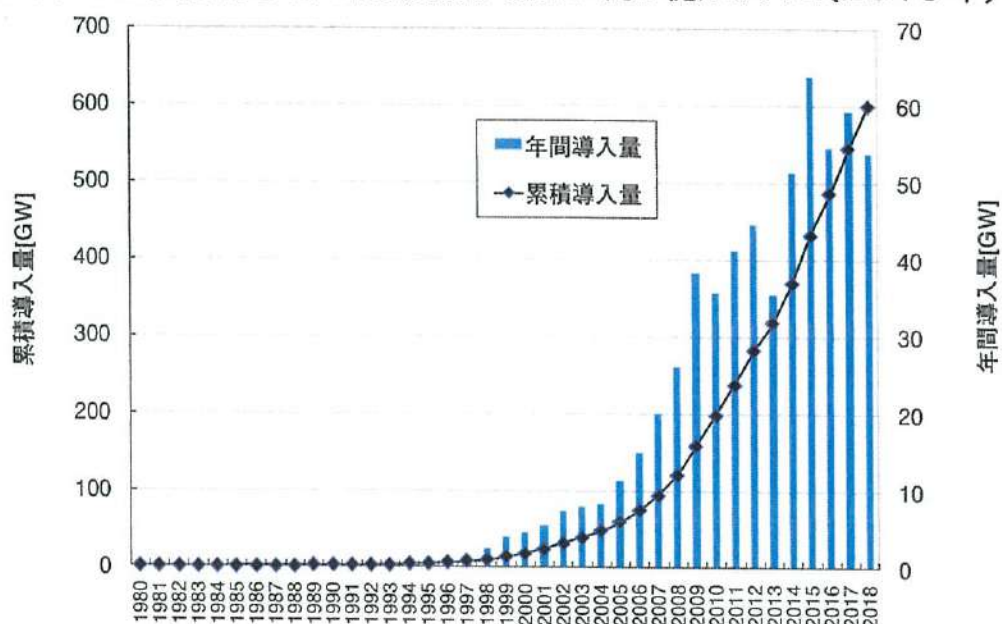
国内の風力発電についてみると、2018年時点での累積導入量こそ365万kWに止まっているが、環境アセスメントの手続きが進められている案件は1800万kW以上（洋上が540万kW）に上っており、うち約600万kWがFIT制度の事業認定（2018年末）を受けている。



世界的に見ると、風力発電の累積導入量は2018年時点で約6

億kWに上っており、これは玄海原子力発電所3・4号機に換算すれば約508基分に相当する。

■世界では風力発電の累積導入量が約6億kWに(2018年)



ウ 自然エネルギーの爆発的な普及はなおも続いていること

上記のように、福島第一原発事故後、2018年までの間に自然エネルギーは国内外で爆発的な普及を遂げているが、その勢いはなおも続いている。

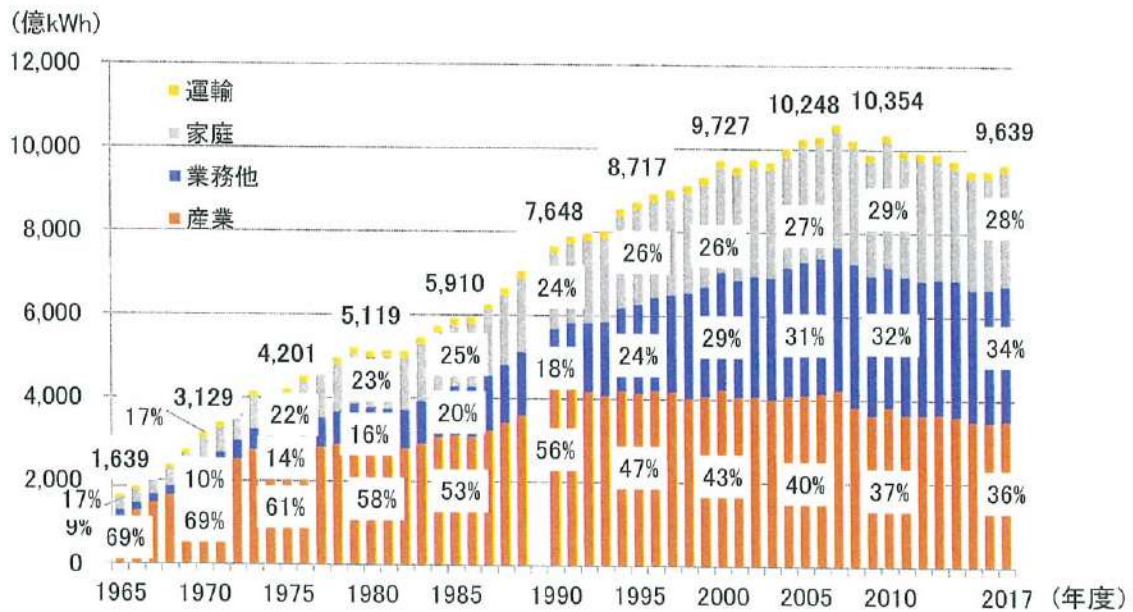
2019年の国内の全発電量(自家消費含む)に占める自然エネルギーの割合は前年の17.4%から18.5%に増加し、太陽光発電の年間発電量の割合は2019年には前年の6.5%から7.4%に増加、VRE(変動する自然エネルギー：太陽光および風力)の割合は7.2%から8.2%に増加している。バイオマス発電(2.7%)の年間発電量も、2019年には前年から2割、風力発電(0.76%)および地熱発電(0.24%)も1割程度増加している(以上につき甲E58)。

自然エネルギーの拡大は国際的に見るとさらに顕著で、国際的な自然エネルギー政策ネットワーク組織REN21(本部：フランス、パリ)が2020年6月に公表した『自然エネルギー世界白書 2

020」によれば、世界の発電量に占める自然エネルギーの割合は4分の1を超えており、「太陽光発電と風力発電は、今や電力部門での選択肢の主流となった」と評されている（甲E59）。

（3）電力需要の減少

このように自然エネルギーが爆発的に普及し、新電力のシェアも拡大する一方で、国内の電力消費は、エネルギー効率の向上や省エネの取り組みなどにより減少傾向にある（甲E65）。



2018年度の電力消費量は2010年と比較してマイナス246テラワット時(TWh)にまで減少しているが(甲E66)、特筆すべきは、このような電力消費の現象は何ら経済の発展を阻害しておらず、むしろ上記対象期間の国内総生産(GDP)は9%も成長していることである。

このような電力消費の減少は今後もさらに進むことが予想されており、国内シンクタンクの推計では、2050年の電力消費は7268億kWh、2016年対比で▲23.5%と、1990年代初めを下回る

水準まで減少するとされている（甲E67）。⁹

6 原子力規制の刷新

福島第一原発事故後、国会及び政府に事故調査委員会が設置され、事故原因の解明が行われた。国会の下に、事故調査委員会が設置されるのは、憲政史上初めてのことであり、政府からも事業者からも独立した調査委員会が、衆参両院において全会一致で議決・設置された事実は、それだけ福島第一原発事故が我が国に与えた社会的な影響の大きさを物語るものである。

(1) 事故調査委員会による調査

ア 「人災」だと報告した国会事故調査委員会

国会事故調査報告書（甲A1）は、事故の根本的な原因は地震や津波ではないと分析している。

地震や津波がなければ、「今回の事故」は、生じなかったかもしれない。その意味で、地震や津波は福島第一原発事故の端緒ではある。しかし、福島第一原発事故は、東京電力や被告国が当然備えておくべきこと、実施すべきことをしていなかったがために生じた事故であり、何度も事前に対策を立てる機会があったことから福島第一原発事故は「人災」であると国会事故調査報告書は評価している。

イ 原発過酷事故を管理する能力が政府にも電力会社にもないことが明らかになったこと

福島第一原発事故によって明らかになったことは、被告国や電力会社が原発事故の発生を回避する術を有していないということだけではない。

福島第一原発事故は、被告国や電力会社が、発生した原発事故に対して、全くの無策、無力であったことをまざまざと見せつけた。

国会事故調査報告書は、福島第一原発事故後の被告国や東京電力の「緊急時対応の問題」として、次のように総括している。

『いったん事故が発災した後の緊急時対応について、官邸、規制当局、東電経営陣には、その準備も心構えもなく、その結果、被害

⁹ https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/H30FY/000074.pdf

拡大を防ぐことはできなかった。保安院は、原子力災害対策本部の事務局としての役割を果たすことが期待されたが、過去の事故の規模を超える災害への備えはなく、本来の機能を果たすことはできなかった。官邸は、発災直後の最も重要な時間帯に、緊急事態宣言を速やかに出すことができなかった。・・・官邸は東電の本店及び現場に直接的な指示を出し、そのことによって現場の指揮命令系統が混乱した。さらに、15日に東電本店内に設置された統合対策本部も法的な根拠はなかった。・・・保安院の機能不全、東電本店の情報不足は結果として官邸と東電の間の不信を募らせ、その後、総理が発電所の現場に直接乗り込み指示を行う事態になった。その後も続いた官邸による発電所の現場への直接的な介入は、現場対応の重要な時間を無駄にするというだけでなく、指揮命令系統の混乱を拡大する結果となった。

東電本店は、的確な情報を官邸に伝えるとともに、発電所の現場の技術的支援という重要な役割を果たすべきであったが、官邸の顔色をうかがいながら、むしろ官邸の意向を現場に伝える役割だけの状態に陥った。・・・

当委員会は、事故の進展を止められなかった、あるいは被害を最小化できなかった最大の原因は「官邸及び規制当局を含めた危機管理体制が機能しなかったこと」、そして「緊急時対応において事業者の責任、政府の責任の境界が曖昧であったこと」にあると結論付けた。』（以上、甲A1・14～15頁）。

また、国会事故調査報告書は、福島第一原発事故後の「被害拡大の要因」として、次のように総括している。

『事故発災当時、政府から自治体に対する連絡が遅れたばかりではなく、その深刻さも伝えられなかった。同じように避難を余儀なくされた地域でも、原発からの距離によって事故情報の伝達速度に大きな差が生じた。

立地町でさえ、3km圏避難の出た21時23分には事故情報は住民の20%程度しか伝わっていない。10km圏内の住民の多

くは15条報告から12時間以上たった3月12日の朝5時44分の避難指示の時点で事故情報を知った。しかしその際に、事故の進展あるいは避難に役立つ情報は伝えられなかった。着の身着のままの避難、多数回の避難移動、あるいは線量の高い地域への移動が続出した。その後の長期にわたる屋内避難指示及び自主避難指示での混乱、モニタリング情報が示されないために、線量の高い地域に避難した住民の被ばく、影響がないと言われて4月まで避難指示が出されず放置された地域など、避難施策は混乱した。当委員会は事故前の原子力防災体制の整備の遅れ、複合災害対策の遅れとともに、既存の防災体制の改善に消極的であった歴代の規制当局の問題点も確認している。

当委員会は、避難指示が住民に的確に伝わらなかった点について、「これまでの規制当局の原子力防災対策への怠慢と、当時の官邸、規制当局の危機管理意識の低さが、今回の住民避難の混乱の根底にあり、住民の健康と安全に関して責任を持つべき官邸及び規制当局の危機管理体制は機能しなかった」と結論付けた。』（以上、甲A1・15～16頁）

このように、国会事故調査報告書は、被告国や東京電力の原発事故に対する緊急時対応が全くの画餅に過ぎなかったことを、言を尽くして痛切に批判している。

水素爆発を起こした福島第一原発3号機に自衛隊のヘリコプターが虚しく放水する情景は、我が国の科学技術に対する幻想を打ち砕き、国民を絶望させるに充分であった。被告国や電力会社は、原発の危険性をコントロールする術も、重大事故がもたらす被害の発生や拡大を回避する術も持ち合わせていない、このことは福島第一原発事故を目の当たりにした国民の確信だといえる。

なお、付言すると、福島第一原発事故の基本的事象の解明は未だに進んでいない。

国会事故調報告書は「事故が実際にどのように進展していったかに関しては、重要な点において解明されていないことが多い。その大きな理由の一つは、本事故の推移と直接関係する重要な機器・配管類の

ほとんどが、この先何年も実際に立ち入ってつぶさに調査、検証することのできない原子炉格納容器内部にあるからである。」(甲A 1・30頁¹⁰)として、事故の進展は重要な点で未解明であることを指摘する。

政府事故調報告書も「原子炉建屋内に立ち入った現地調査ができないことや時間的制約等のために、福島第一原発の主要施設の損傷が生じた箇所、その程度、時間的経緯を始めとする被害状況の詳細、放射性物質の漏出経緯、原子炉建屋爆発の原因等について、いまだ解明できていない点多々存在する。」(同429頁)として、現に損傷した箇所やその程度などの基本的事項について未解明の点が多く存在することを指摘する。

国会事故調は、原因の未解明部分の究明や、事故収束のプロセスを審議するため、電力会社や被告国から独立した第三者機関「原子力臨時調査委員会(仮称)」を国会に設置するよう提言していた(甲A第1号証・21頁)¹¹。

しかし、現在までそのような調査機関は設置されていない。

(2) 原子力政策の見直し

ア 福島第一原発事故後の法令改正

福島第一原発事故を受けて、原子力規制に関する法令についても抜本的な見直しが行われた。

- a まず、原子力政策の基本法である原子力基本法は、福島第一原発事故当時、その第2条(基本方針)において、原子力の研究、開発及び利用は「安全の確保を旨として」行う旨が定められていたのみであったが、福島第一原発事故後、同条2項が新たに設けられ「前項の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、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。」と定められた。
- b 原子炉等規制法の第1条(目的)も改められ「原子力施設において重大な事故が生じた場合」と、重大事故が発生する可能性がある

¹⁰ 甲A 1号証国会事故調査報告書WEB版では30頁

¹¹ 甲A 1号証国会事故調報告書WEB版では22頁

ことを前提に、仮に重大事故が発生しても「放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることによる災害を防止」するとともに、事故の影響を緩和して「公共の安全を図るため」に、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制」を行って、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること」が明記された。

- c 原子力災害対策特別措置法は「原子力事業者の責務」として「原子力事業者は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずる・・・責務を有する」（3条）との定めに加えて、2012（平成24）年6月に新設された4条の2において「国の責務」として「国は、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為による原子力災害の発生も想定し、これに伴う被害の最小化を図る観点から、警備体制の強化、原子力事業所における深層防護の徹底、被害の状況に応じた対応策の整備その他原子力災害の防止に関し万全の措置を講ずる責務を有する。」と定められた。

また、原発の運転期間は使用前検査に合格した日から起算して40年とされ、1回に限り、20年を超えない期間延長することができるとするいわゆる「40年ルール」も新設された。

- d 新規立法である原子力規制委員会設置法は、第1条（目的）において、原子力規制委員会の職務を、福島第一原発事故によって明らかになったこれまでの規制行政の問題点を解消するために「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、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して「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障」を保護するために行うものと定めた。
- e これらの法改正や新規立法の内容から分かることは、原子力災害の発生及び被害の拡大を防止するために、国及び原子力事業者が「確立された国際的な基準を踏まえ」て「万全の措置を講ずる」こと、原子力規制委員会における審査も「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」ことが、法令によって明確に定められた要請となっていることである。

イ 原子力規制委員会の発足（2012年9月）

福島第一原発事故は、原子力発電を推進する「資源エネルギー庁」と規制する「原子力安全・保安院」が同じ経済産業省の中にあるため、同じ官僚が省内の異動によって、推進と規制を往復する人事交流が漫然と行われ、規制対象である電力会社に天下りした退職者が規制行政に公然と干渉するなど、規制機関が監査機能の役割を果たしていなかったことが、原因の一つと考えられた。

そこで、2012年9月19日、これまで原子力「利用」の推進を担ってきた経済産業省から安全規制部門を分離するため、環境省の外局組織として原子力規制委員会が新設された。原子力規制委員会は、国家行政組織法第3条第2項に規定される独立性の高い「3条委員会」であり、上級機関からの指揮監督を受けず、独立して権限を行使することが保障されている。

原子力規制委員会の新設に伴い各関係行政機関が担っていた原子力規制の事務、核物質などを守るための事務（核セキュリティ）が原子力規制委員会に一元化されるとともに、原子力安全委員会は廃止され、必要な機能も統合された。さらに2013年4月1日、文部科学省が担っていた核不拡散の保障措置（核物質が平和目的だけに利用され、核兵器などに転用されないことを担保するために行われる検認活動）、放射線モニタリング、放射性同位元素の使用などの「規制」に関連する機能も移管、原子力規制委員会に一元化された。

点がある。

ただ、そうした問題点を多く抱えている新規制基準も、福島第一原発事故前の規制基準と比較すると、地震や津波といった自然現象の想定強化、自然現象以外のテロ対策や過酷事故（シビアアクシデント）が発生することを前提にした過酷事故対策の新設など大幅に強化されている。

（３）老朽化原発の廃炉

新規制基準に適合させるためには、巨額の対策費が必要となる。原子炉等規制法により、いわゆる４０年ルールが導入されたこともあり、老朽化した原発では、巨額の対策費用を費やして新規制基準に適合させることなく、廃炉となることが決定している。資源エネルギー庁によれば、２０２１年３月現在、廃炉になった原発は、福島第一原発（４基）、福島第二原発（６基）を除き１４基にも上っている¹²。

老朽化原発の廃炉は、福島第一原発事故後の社会通念として、（未だ不十分ではあるが）経済効率よりも安全性を重視するという思想が定着しつつあることを示している。

（４）対テロ施設の完成期限延長を認めなかったこと

新規制基準では、原発に航空機を衝突させるなどのテロ行為が発生した場合に、遠隔操作で原子炉の冷却を続ける設備などを備える「特定重大事故等対処施設」（特重施設）の設置が求められている。施設の意義からすれば、再稼働を行う前に特重施設が完成している必要があるが、新規制基準では、新規制基準施行後５年以内と猶予されていたが、さらに、この猶予期間すらも間に合わないことから各原発に対する「工事計画認可」から５年以内とさらなる猶予期間を設けるために規則改正が行われた（甲Ａ３６６）。

ところが、この「工事計画認可」から５年以内とさらなる猶予期間にすら特重施設の設置が間に合わないという事態が生じた。¹³

¹²

https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/001/pdf/001_02_001.pdf

¹³ <https://genpatu.tokyo-np.co.jp/page/detail/1014>

被告九州電力、関西電力及び四国電力は2019年4月、山の切り開きやトンネル掘削などの大規模工事を理由に、稼働中を含む5原発10基で特重施設の完成が1～2年半ほど遅れる見通しを示し、期限延長を認めるよう原子力規制委員会に要請した。

しかし、原子力規制委員会は、再度の延長を認めず、特重施設の完成まで5原発（玄海、川内、高浜、美浜、大飯、伊方）10基が運転停止を余儀なくされた。

この特重施設の完成期限の問題も、先ほど指摘した老朽化原発の廃炉の問題と同じく、福島第一原発事故後の社会通念として、（未だ不十分ではあるが）経済効率よりも安全性を重視するという思想が定着しつつあることを示している。

（5）東京電力柏崎刈羽原発への是正措置命令について

2021年4月14日、原子力規制委員会は、東京電力柏崎刈羽原発（新潟県）のテロ対策設備の不備が長期間続いていた問題に法令違反があったとして、原子炉等規制法に基づき、同原発内の核燃料の移動を禁じる是正措置命令を出した。同原発7号機は規制委の新規制基準適合審査に合格しているが、是正措置命令では原子炉内への核燃料搬入も禁じるため、再稼働に向けた準備は事実上ストップした。

原子炉等規制法に基づく行政処分が規則違反などを理由に出されるのは、2013年の高速増殖炉「もんじゅ」に関する保安規定変更命令以来、2例目である。

同原発では2020年3月以降、テロリストなどの侵入を検知する複数の設備が壊れ、その後の対策も十分機能していなかったことが明らかになったほか、去年9月には社員が中央制御室に不正に入室する問題も起き、原子力規制委員会はテロ対策に大きな問題があると判断した。

原子力規制委員会の更田豊志委員長は、会見で「柏崎刈羽原発でテロ対策などの核物質防護が劣化している可能性を否定できないから命令を出すことにした。機器などのハード面は回復しているが、いま問われているのは東京電力の核物質防護そのものへの姿勢で懸念が消えておらず、少なくとも柏崎刈羽原発では、核燃料の移動をする資格がない疑いがあると思っている。原子力規制委員会の発足後、検査

で見つかった事例の中でいちばん重いと言っていいと思う」と厳しい見方を示した。その上で、今後については「この事案を重大だと思っているからこそ、詳細や背景など、いま明らかにできることは明らかにする必要があり、東京電力にはしっかりした分析を望みたいし、私たちが拙速な判断は避け、しっかりした検査を加えていきたい」と述べた。

原発の安全性に関しては、ハード面の安全性が強調されがちであるが、最終的な運用を行うのは、個々の人間であり、組織としての発電事業者である。

この原子力規制委員会による東京電力柏崎刈羽原発に対する是正措置命令は、原発のソフト面に対する安全意識に対しても、社会的に厳しい評価が行われるようになったことを象徴する出来事だといえる。

7 福島第一原発事故を経験して変化した元裁判官たちの社会通念

事実、福島第一原発事故を経験して、事故以前に原発訴訟に関わった裁判官たちの社会通念は一変している。

以下では、「原発と裁判官 なぜ司法は『メルトダウン』を許したのか」（朝日新聞出版）より、裁判官たちが事故後に語った心境を一部紹介する。

(1) 海保寛元裁判官（高浜原発2号機訴訟一審（大阪地裁）裁判長）

「わたしが一番おどろいたのは、全電源の喪失なんです。これにはびっくりした。一時的な電源喪失なら、原発に関する国の審査指針も想定しています。ところが、すべての電源を失うということではないんですよ。わたしが原発訴訟を担当したときも、全電源の喪失はまったく頭にありませんでした。今回の事故が起きてから初めて知ったのですが、米国では、当然のように全電源喪失を想定しているそうですね」

「被告の電力会社には首をかしげるようなことがいろいろ出てきました。例えば、管の割れが出始めたあと、どれくらいの速度で腐食が進むのかを調べる実験は十分ではなかった。検査についても『え、この程度の検査なのか？』というような印象を受けました。・・・それにもかかわらず、被告側の証人が専門家として、そのような検査

機器で伝熱管の腐食割れの検出がすぐにできると言い切ったのには、正直、おどろきました。」

「何か『思いもよらない要因』が原発に影響を与えることがあるだろうか、と考えなかったわけではありません。そういうことはありえない、と割り切っていたということではないのです。ひょっとしたらあるのかもしれない。だから判決で『特殊な条件』に触れたのです。だけど、訴訟で議論された限りではそれがありうるとまでは言えないだろう、と。『一般論としては想定できないではない』けど、『具体的に想定できない』という表現にしたのはそういうことだった。それが精いっぱいでした」

伊方原発最高裁判決について「専門家たちがつくった審査指針であり、それに合格したというのであれば基本的には尊重するというのが前提にある。指針に合っていれば安全という評価を下していいであろうと考えた。正直に言うと、そうなりますね」

「チェルノブイリなどの事故の重大さは頭では理解していても、身近なものとしての事件という認識はなかった。まさか日本で本当の重大事故が起こるといふようなことは・・・」

(2) 塚原朋一元裁判官（女川原発1・2号機訴訟一審（仙台地裁）裁判長）

原子力に関して「わたしは平均的な日本人だったと思います」

「日本は世界で最も『原爆は怖い』と深刻に受け止めましたよね。ただ、平和利用について『そんなものに手をつけるべきではない』と徹底して拒んだかと言えば、そんなことはなかった。私もそうです。また『原発反対』の運動については価値観が違った。科学的に検討して危険だと主張するというより、思想的に受け入れられないのだろうか、という感じを持っていました。」

(判決中の「社会通念上無視し得る程度」との表現について)「あれは、当時のわたしの社会通念です」「これについては、いま、反省する気持ちがあります。わたしは裁判長をしていたとき、『なんで住民はそんなことを恐れているんだ?』『気にするのはおかしいだろう』と思っていました。その程度だったらいいいじゃないかと考え、『無視し得る程度』という表現に至ったのです。」

「現実の経済活動がそうなってしまっているわけです。ということは『その程度だったらいいじゃないか』という、当時のわたしの感覚は相対的なものだったということになります。」

3・11のとき「女川、大丈夫か」「かろうじて大丈夫だった。でも危険性は高かったんだなあ、ぞっとしました。それが、判決をした者としての率直な実感です」

(3) 鬼頭季郎元裁判官（東京電力・福島第2原発3号機訴訟二審裁判長）

「原発のデータ隠しなどが露見したのを見て、実態はこんなにだめな組織だったのかと驚きました。いまになってみると、わたしたちが書いた判決のこの説示は甘すぎたかな、と思います・・・自社の専門家の判断を尊重するだけでなく、その判断を疑ってかかるチェックシステムも必要だったのですね。この判決は二重三重のチェックの必要性を指摘していない、という点で甘すぎました」

「企業というものの本質から言って、コストだけかかって利益を生まないことをするのは初めから経営判断としてありえないのです。少なくともコスト以上の利益が出るということを考える。・・・運転停止中も原子炉の冷却を維持しなければならず、運転再開時の検査・点検にも手間とコストがかかる。運転していれば電力という商品をつくり続けられるわけです。簡単には止められません。」

「危険性とコストを比較考量して、コストを上回る危険性がよほどなければ、裁判所としてもそう簡単には止められないと考えました」

「法律家としては、経営判断の問題をどうしてもリスク・コストと利益のバランスで考えがちになります。ですが、こと原発に関してはそういう基準では通用しないのかもしれない」

8 まとめ

福島第一原発事故は、原発が、人体に有害な物質を大量に発生させながら運転を行っており、ひとたび自然現象などによる異常事態が発生すれば、私たち人類を含む周辺環境に重大かつ深刻な被害を与える可能性を有する本質的な危険性を有している特徴を有していること、そして、異常時には、「止める」「冷やす」「閉じ込める」の標語で説明される対策を成功させ、継続させなければ甚大な被害を与えてしまうという他の科

学技術とは質的に異なる特徴を有し、そうした対策を事前の想定通りに実行していくことが、現在の科学技術や、政府や電力会社の組織力、緊急時対応能力ではカバーできないことを、我々、日本社会にとどまらず、全世界に再認識させた歴史的な事故であった。

その後の社会は、本質的な危険性を内在した原発という特異で危険な特徴を持った発電に頼らずとも電力供給には支障がないことが確認できた。特に化石燃料に頼らない再生可能エネルギーの台頭という新しいエネルギーの時代の幕開けとも言えるきっかけとなったのが、福島第一原発事故なのである。

原子力規制に関する法令の改正、原子力規制委員会による原子力規制行政は未だに不十分ではあるものの国会事故調査委員会が指摘した規制する側(監督官庁)が規制される側(東電)の論理に取り込まれて無能力化する「規制の虜」という状態からは大きく変貌を遂げたことも事実である。

このような福島第一原発事故を経験した我が国の社会が、ありとあらゆる立場の違いを越えて形成し得た唯一の社会的合意は、もう二度と、そしてもう絶対にフクシマの被害を繰り返してはならないということである。

第7 原発に求められる「あるべき社会通念」とその考慮要素について

1 はじめに

以上に述べてきたように、伊方原発最高裁判決以後、とりわけ福島第一原発事故以降、我が国の原発に関する社会情勢は劇的に変化している。立法当初、原発に期待されていた社会的役割は、福島第一原発事故前後の原発を取り巻く社会情勢の激変によって、著しく変容している。

その一方で、原発に対して求められる安全性の水準については、もともと立法者意志として語られていた「いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起り得ない」「大規模な災害の発生する可能性はほとんどあり得ない」といった極めて高度な安全性が「あるべき社会通念」に内包されていることはいうまでもないが、原発に求められる社会的な役割が変容する中で、更には福島第一原発事故によってもたらされた甚大な被害を経験して、原発に対して社会通念上求められている安全性の水準は、もう二度と、そし

てもう絶対にフクシマの被害を繰り返してはならないとの社会的な合意を踏まえて、立法当初と比較しても、より一層高度なものとなっているということがいえる。

また、上述したように、このような社会通念に基づく判断は、裁判官の主観的な価値判断に委ねられるべきものではなく、立法事実に則した考慮要素を総合して客観的かつ合理的な判断が導かれる必要がある。

そのような客観的な総合衡量を行う上で大いに参照されるべきものが、次に述べる人格権に基づく差止請求における違法性の判断枠組みである。

2 人格権に基づく差止請求にかかる最高裁の判断枠組み

(1) 大阪国際空港事件

人格権に基づく差止請求における違法性の判断枠組みについて、最高裁は、総合衡量的受忍限度論を採用しているといわれている。

最高裁の判断枠組みは、住民が、空港に離着陸する多数の航空機の騒音等により身体的精神的損害を受けたとして、国に対し、夜間の空港の離着陸の使用差止めと損害賠償を求めた1981年12月16日の大阪国際空港事件最高裁判決において初めて示された。同判決は、直接には、過去の損害賠償請求における違法性の判断について述べた部分において、「本件空港の供用のような国の行う公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきものである。」と判示した。

(2) 国道43号線事件

さらに最高裁は、一般国道等の供用に伴う自動車騒音等の被害に基づき、周辺住民が、国に対し、道路の供用の差止めと損害賠償を請求した1995年7月7日の国道43号線事件判決において、差止め及び損害賠償請求いずれの違法性の判断についても、大阪国際空港事件の上記判断枠組みを踏襲した。その上で、損害賠償請求においては、違法性を認

めたが、差止請求においては、「本件道路の近隣に居住する上告人らが現に受け、将来も受ける蓋然性の高い被害の内容が日常生活における妨害にとどまるのに対し、本件道路がその沿道の住民や企業に対してのみならず、地域間交通や産業経済活動に対してその内容及び量においてかけがえのない多大な便益を提供しているなどの事情を考慮して、上告人らの求める差止めを認容すべき違法性があるとはいえない」とした原審判断を維持した。この点について、最高裁は、「道路等の施設の周辺住民からその供用の差止めが求められた場合に差止請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素は、周辺住民から損害の賠償が求められた場合に賠償請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素とほぼ共通するのであるが、施設の供用の差止めと金銭による賠償という請求内容の相違に対応して、違法性の判断において各要素の重要性をどの程度のものとして考慮するかにはおのずから相違があるから、右両場合の違法性の有無の判断に差異が生じることがあっても不合理とはいえない。」と述べた。この点に関する最高裁判例解説によれば、最高裁は、差止請求の違法性判断における公共性の要素については、損害賠償請求におけるそれよりも重要な位置づけを与えているものと考えられる。

(3) 紀宝バイパス道路事件

大阪国際空港事件及び国道43号線事件において最高裁が示した、人格権侵害に基づく差止請求における違法性の判断枠組みは、その後の紀宝バイパス道路建設工事の差止めを求めた1998年7月16日の最高裁判決においても踏襲された。

3 原発差止訴訟における上記判断枠組みの適用

(1) 以上のように、人格権侵害に基づく差止請求における違法性の判断に関して最高裁の採用する判断枠組みは、ほぼ固まるとみられる。

原発民事差止訴訟も、人格権に基づく差止めという点で上記事件と同様であるから、その判断枠組みを上記最高裁判決と別異に解する理由はなく、原発差止訴訟においてもかかる判断枠組みが妥当するというべきである。

(2) ところで、本件訴訟では、原発の稼働による人格権侵害のおそれの

有無が問題となっているところ、原発の稼働は、原子炉等規制法やそれに基づいて策定された新規制基準とこれへの適合性審査に基づき行われるものであるから、原発の稼働による人格権侵害の有無の判断は、主にはこれら安全審査基準の策定とその適合性審査の判断の妥当性に対する評価という形で行われることになる。

この安全審査基準の策定（A）とその適合性判断（B）を分析的にみると、（A）の作業は「原発に求められる安全性の水準の決定」（a 1）と「その安全性を実現するための審査基準の策定」（a 2）とに分けることができる。安全審査基準の策定のためには、まず要求される安全性の水準（ハードルの高さ）を設定する（a 1）必要があり、それに基づいて、次に要求された安全性（ハードル）を達成するための基準作り（a 2）が行われるはずだからである。

このうち「原発に求められる安全性の水準の決定」（a 1）は、原子力規制委員会にその判断権があるわけではない。これは、安全性がどこまで高まればこの社会が原発の稼働を容認するかという観点から決定されるべき問題であるから、原発がひとたび事故を起こした時の被害の性質や内容、原発の持つ公益性といった要素を比較衡量した上で決せられるべきものであって、科学技術に関する専門家からなる原子力規制委員会にその判断能力はないからである。すなわち、国道43号線事件判決が示しているように、裁判所において積極的に比較衡量を行い「原発に求められる安全性の水準」についての判断を示すべきなのである。

そして、比較衡量により「原発に求められる安全性の水準」（a 1）が決定されてはじめて、次の段階である「その安全性を実現するための審査基準の策定」（a 2）と「その審査基準への適合性」（B）に対する判断が求められるのであり、ここでは専門技術的な観点から判断の合理性を判断していくことになる。そこにおいては、国道43号線事件が比較衡量に取り上げる要素のうち、侵害行為の態様・程度、被害防止措置の内容・効果といった要素について検討が加えられることになる。

4 原発差止訴訟下級審の判断にみられる判断枠組み

(1) 上記のように、人格権侵害に基づく原発稼働差止訴訟においては、裁判所は、まずは諸要素の比較衡量によって「原発に求められる安全性

の水準」(a1)の妥当性を判断した上で、「その安全性を実現するための審査基準の策定」(a2)と「その審査基準への適合性」(B)の合理性を判断する必要がある。

この点、近時の原発差止訴訟の判断において、以下のように判断枠組みの設定において原発事故被害や公共性等の諸要素についての考慮を欠いているものが散見される。

(2) 高浜原発差止保全抗告事件（大阪高裁2017年3月28日決定）

関西電力高浜原発差止保全抗告事件では、概要、原発過酷事故は万が一にも発生しないように安全性が確保される必要があると述べた上で、「原発の求められる安全性の程度は、ほかの設備、危機に比べて格段に高度なものでなければならないのであり、原子力発電所は、放射線物質による被害発生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」と述べた。そして、具体的な安全基準の策定について「地震、津波等の自然災害や人為的要因などの事故発生の原因となり得る様々な事象を想定し、それらの事象によって原子力発電所施設を構成する設備、機器等が機能を損なうことのないよう備えるべき強度を定め、あるいは、異常事態の発生を想定した上で、その拡大を防止するために必要な設備、機器等の設置を求めるなど、多角的、総合的見地から多重的に安全性を確保するための基準を検討する必要がある」と述べ、基準への適合性審査について「当該原子力発電所の立地の地形、地質等の自然条件を前提として、影響を及ぼし得る地震、津波等の規模を具体的に想定し、設備、機器等が想定した地震、津波等によってその機能を損なうことがないかを確認することなどが求められる。」として、こうした安全性の基準の策定と基準への適合性審査は、「対象となる事項が多岐にわたり、将来の予測に係る事項も含まれることから、原子力工学をはじめ多方面にわたる極めて高度な最新の科学的・技術的知見に基づく総合的判断が必要」で、原子力規制委員会の科学的・技術的知見に基づく合理的判断に委ねる趣旨であると解され、新規制基準は、その策定過程及び内容に不合理な点が認められない限りは、「社会通念上過酷事故発生の危険性を無視しうる程度の安全性」を具体化しているものと考え、また、原子力規制委員会の新規制基準への適合性判断もその審査及び判断の過程に不合

理な点が認められない限りは「社会通念上過酷事故発生の危険性を無視しうる程度の安全性」を具備するものと考えられるとしている。

この高裁決定は、安全審査基準の策定（A）のうち、「原発に求められる安全性」（a 1）を「過酷事故発生の危険性を社会通念上無視しうる程度の安全性」と示している。仮に、ここでいう「社会通念」が、安全性がどこまで高まればこの社会が原発の稼働を容認するかを原発事故の被害や原発の公共性といった諸要素の比較衡量によって決せられるということの意味するのであれば、同高裁決定の判断枠組みは、国道43号線事件判決をはじめとする判例の判断枠組みの考えに沿うものといえる。

しかし、同高裁決定は、「その安全性を実現するための審査基準の策定」（a 2）として原子力規制委員会が策定した新規基準に適合していれば、「原発に求められる安全性」（a 1）も具備すると述べてしまっている。先述した通り、「原発に求められる安全性」（a 1）は、あくまでも原発事故による被害や原発の公共性といった諸要素を総合的に比較衡量することでしか決せないはずであり、この点につき判断能力を有しない原子力規制委員会の判断に合理性の推認が働くわけでもない。

この点で同高裁決定の判断枠組みは不合理であるし、人格権侵害に基づく差止めにおける従来の最高裁判例の判断枠組みをも大きく外れたものといわざるを得ない。

（3）玄海原発差止仮処分事件（佐賀地裁2017年6月13日決定（平成23年（ヨ）第21号玄海原子力発電所3号機再稼働差止仮処分申立事件及び平成28年（ヨ）第49号玄海原子力発電所4号機再稼働差止仮処分申立事件））

同決定の判断枠組みも、上記高浜原発高裁決定と同じく、「原発に求められる安全性の水準の決定」（a 1）の妥当性について諸要素の比較衡量による判断を行っておらず、不合理であるといわざるを得ない。

（4）これら下級審の判断に共通しているのは、本来、裁判所が積極的に検討を加え判断を示すべき「原発に求められる安全性の水準の決定」（a 1）についても、原子力規制委員会による判断に委ねてしまっているという点である。

繰り返すが、「原発に求められる安全性の水準の決定」(a 1)は、この社会が原発を受け入れるためにはどの程度の安全性が求められるか、換言すれば原発による被害とその公共性を比較した場合に社会はどの程度の危険性を受容するかというすぐれて価値判断的な主題である。原子力規制委員会がそのような価値判断を行う専門的能力を有しているとは言えない。

審査基準の策定(a 2)や適合性判断(B)に関しては規制委員会の専門技術的判断を一定尊重することはあり得るとしても、「原発に求められる安全性の水準の決定」(a 1)については、あくまでも、裁判所が、上記の立法者意志に基づく「あるべき社会通念」と原発を取り巻くその後の社会情勢の変化を踏まえつつ、その責任において判断を行わねばならないのである。

5 上記判断枠組みを用いた場合の本件の判断の帰結

以上のとおり、本件における違法性判断においては、まず「原発に求められる安全性の水準」の妥当性判断が行われることになるが、その際、以下の諸事情の比較衡量が行われることになる

① 過酷事故によって蒙る被害の性質・内容

2011年3月11日の東日本大震災に引き続いて発生した福島第一原発事故以降、私たちは原発がもたらす被害をまざまざと思い知らされてきた。国民全体が否応なしに原発の被害と向き合い、被害とともに過ごしてきた10年間であったといっても過言ではない。

人類史上、最大最悪の環境破壊、産業公害事件となった福島第一原発事故は、東日本全域に及ぶ広範な国土を放射性物質で汚染した。放射能汚染は我が国の領土にとどまらず、大気中、海洋中に放出された放射性物質は地球規模の環境汚染を引き起こしている。

高濃度の放射性物質に汚染された地域では、もはや人々が生活することもできなくなり、福島県内だけでも16万人の市民が郷土を失った。人々が立ち去った地域では、有史以来人々が独自性豊かにはぐくんできた生活も、生業も、文化も、まさに地域社会が丸ごと破壊された。事故から10年以上が経過した今日でも4万人以上の市民が避難生活を余儀なくされている。原発事故が発生すれば、人の生命・健康に対する被害をはじめと

して市民生活及び社会生活の全てを壊滅させ、果ては国家そのものが壊滅するという事態も現実化する。

かかる被害の甚大さ、深刻さに鑑みれば、原発に求められる安全性の水準は極めて高度となることが当然である。

② 原発の公共性と社会的有用性

一般に「危険を伴う経済的活動」が社会的に許容される理由は、一定の社会的有用性、公共性が肯定されるからである。反対に、社会的有用性、公共性が低いのであれば、「危険を伴う経済活動」の社会的許容性、換言すれば社会が要求する安全性の水準は、より厳しく判断されることとなる。

既に、本書面で述べたとおり、原発を運転していなくても我が国の電力供給に支障がないことが明らかになった。電力供給という便益は、原発によらずともほかの発電方式によっても十分に代替できることが証明されてしまっており、そうすると、もはや現在では、原発の稼働に高い社会的有用性や公共性を認めることはできない。

原発は、甚大かつ深刻な被害をもたらさうる一方で、その公共性は乏しいのであるから、そもそも稼働自体が否定されるべきものであるが、それでもなお稼働させるというのであれば、およそ考え得る限りの極めて高水準の安全基準を設定することが当然に求められる。

そして、原発に求められる「極めて高水準の安全基準」は、これまでの人格権に基づく差止請求にかかる最高裁の判断枠組みからの論理的な帰結のみならず、下記③の原発自身が抱えている技術的特質の観点からも、導かれる。

③ 高度な管理能力が原発には要求されるという技術的特質

また、原発の技術的な特質として、ひとたび過酷事故が発生してしまうと、国や電力会社は、高度な科学技術力をもって「止める」「冷やす」「閉じ込める」の標語で説明される複数の対策を成功させ、かつ、この状態を継続させなければ、事態を収束させることができないという技術的特質を有している。仮に、一つでも失敗してしまうと、被害が拡大して、最悪の場合には、破滅的な事故に繋がりがねないという、他の科学技術とは質的に全く異なる特性を有している。

福島第一原発事故では、ひとたび原発が、正常運転時の状態を外れて暴走を始めると、「止める」「冷やす」「閉じ込める」の全てに成功し、その状

態を継続させることが、現在の科学技術、政府や電力会社の対応能力の限界を超えたものであることを再認識させた。

こうして極めて高い安全性水準が設定されたとして、審査基準である新規制基準（a 2）及びこれに基づく審査（B）が、この安全性の水準を満たすものであるかどうかを判断することとなる。

安全性を実現・担保するための具体的な審査基準としての新規制基準の問題点としては、地震動、火山の影響評価、シビアアクシデント対策、実効的な避難計画の不存在については、これまでに原告らが述べてきたとおりである。

その詳細な問題点については繰り返し述べないが、先の被害や公共性を考慮した上で導かれる極めて高度の安全性の水準を満たしたものといえないことは明白である。

とりわけ、実効的な避難計画が存在することは、原発再稼働のための絶対条件であることは明らかであるが、そもそも、その存在が新規制基準の規制要件となっていない点は致命的な欠陥である。

そのため原発立地周辺自治体の多くが玄海原発再稼働に対して反対ないし懸念を表明していることは、極めて重要な社会的事実として受け止められるべきである。

第8 結語

原発の稼働に関して国は「世界最高水準の安全性」という言葉を用いている。この「世界最高水準の安全性」という言葉が用いられている理由、そして原子炉等規制法をはじめとする行政法規の福島第一原発事故以降の改正の趣旨、原子力災害の発生及び被害の拡大を防止するために、国及び原子力事業者が「確立された国際的な基準を踏まえ」て「万全の措置を講ずる」こと、原子力規制委員会における審査も「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」ことが法令によって明確に定められたのは、福島第一原発事故の甚大かつ深刻な被害の教訓ゆえであったはずである。

甚大かつ深刻な被害をもたらさうる原発を、それでもなお稼働させてよいか、それでもなお稼働させるというのであれば、どれだけの安全性の水準を求めるべきか、これは、事故の被害を受けうる我々の社会の構成員全

員の自己決定の問題であり、決して、一部の原子力の専門家の判断に委ねてよい問題ではない。「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1)に関し、原子力規制委員会は判断能力も資格も有しておらず、その定めた新規制基準は、求められる安全性の水準とは無関係である。

これまで最高裁は、人格権侵害に基づく差止請求において被害や公共性等の諸要素の比較衡量によって、被害の受忍限度について積極的に判断を行ってきた。

本件において社会通念に基づく判断がなされるとしても、そこで用いられるべき社会通念はあくまで法的価値判断としての「あるべき社会通念」に基づくものでなければならず、かつ、「原発に求められる安全性の水準」がなんであるのか、福島第一原発事故の被害や事故後の電力需給状況等の社会的事実に基づいて客観的かつ合理的に判断することが求められている。

以上