

平成25年(ワ)第38号

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件

原告 中島 孝 外799名

被告 国 外1名

意見陳述書

(被告国の責任)

2015(平成27)年5月19日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 中野直樹

私は、被告国の責任のうち、規制権限に関する原告らの主張の概要を説明します。

1 被告国が怠った規制措置

経済産業大臣は、2002年遅くとも2006年までに、主要建屋敷地高さを超える津波が予見可能だったのであり、それによって全交流電源喪失からシビアアクシデントに至る現実的な危険性が認識されていたことからすれば、電気事業法39条に基づいて省令62号を改正し、あるいは、同法40条に基づいて、技術基準適合命令を発令して、被告東京電力に対し、①津波に対する一般的な防護措置(建屋の水密化、重要機器等の水密化等の措置)、②津波に対し、多重性又は多様性の観点から設置されている複数の重要機器等についてその独立性を確保するという防護措置(分散配置、高所配置等)、③津波により万が一全ての非常用電源設備等又は海水による除熱のための設備等の機能が全て失われた場合の代替措置を、講ずるよう命じるべきであったのにこれを怠ったこと。

2 本件における規制権限行使の在り方

準備書面（3）、（19）、（24）

本裁判は、被告国が適切な規制権限を適時に行使しなかった怠りの違法性を問うものです。規制権限行使の在り方をめぐって、原告らは2014年9月5日付けで提出した準備書面（24）までにおいて4つの最高裁判決を検討しました。その後に、泉南アスベスト訴訟最高裁判決が出されています。

いずれの訴訟でも、国は、第一次的な権限を有する行政機関の判断が尊重されなければならないということを最大限に強調し、行政庁の権限行使の怠りがあっても、裁判所は違法判断には消極的になるべきだと主張します。

しかし、最高裁判決はこのような被告国の主張を採用していません。筑豊じん肺訴訟、水俣病関西訴訟、泉南アスベスト訴訟において、最高裁判決は、被害法益が生命・健康という不可侵の権利であり、規制される側の不利益が事業者の経済的な利益にあるという事案で、規制権限の根拠となる法令の趣旨・目的が、被害者の被害利益を直接に保護しようとしている場合には、行政庁の裁量を全く問題とせず、行政庁は適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められる、としています。その上で、最高裁判決が取り上げている違法性判断の考慮要素は、被害法益の重大性、予見可能性の存在、結果回避可能性の存在であり、この総合判断です。

原告らは、裁判所に、考慮要素の第1番めに位置される被害法益の重大性、つまり、本件における被害の実態を明らかにするために特段の努力をしてほしいと切に願います。

次に、原子炉等規制法及び電気事業法の趣旨・目的は、原子炉による災害の防止すなわち、原子炉から放射線障害等の被害が発生することを防止するところにあります。原子力は、本質的に他の科学技術とは異質の巨大な危険をもちます。にもかかわらず、被告国があえて巨大なリスクを抱える原子力発電所を設置・稼働させる以上、万が一にも炉心損傷の事故を起こして、憲法で保障さ

れた国民の生命・健康そして生存の基盤としての財産・環境を侵害することがないように、あらゆる危険性を考慮した安全対策をとることが求められます。国民には、原子炉災害を回避するための方法も選択もないのです。ここが本件における違法性を判断する大事な視点です。法が経済産業大臣に技術基準を定める権限や技術基準に適合させる権限を委任した趣旨・目的や経済産業大臣の権限の性質が、放射線障害等から、国民の生命・健康、生存の基盤としての財産や環境の安全を確保することを主要な目的の1つとしていることは明らかです。

経済産業大臣は、法律からこの権限を独占的に付与されているのですから、技術の進歩や最新の地震、津波に関する情報収集・調査義務を負うことも当然です。経済産業大臣は、万が一にも福島第一原子力発電所が炉心損傷に至る事故を起こさないよう、情報収集・調査義務を尽くしたうえで到達した予見可能性のもとで、適時にかつ適切な権限行使をしなければならないのです。そこには行政庁としての裁量は問題になりません。

3 被告国に規制権限があること

準備書面(6)、(19)、(24)、(29)、(35)

- (1) 被告国は、総論として、原子力の安全規制の権限を有する経済産業大臣に広範な裁量権があることを最大限に強調しながら、これまで国がつくり、運用してきた原子炉施設の安全確保の体系論の正当性を展開したうえで、各論になると、経済産業大臣には基本設計ないし基本的設計方針に属する津波防護対策をとる権限がなかったから仕方がなかったのだと言い訳します。

被告国の主張する体系論は、要するに、原子力発電所の設置許可の段階、被告国の使用する言葉で言えば、基本設計ないし基本的設計方針の段階で、過去の記録上確認できる最大津波高を考慮した想定に基づいて施設の敷地高を設定したことで津波対策としては完了しており、経済産業大臣は、運転を開始した原子力発電所の安全確保として津波対策を考える必要がないというに等しいも

のです。被告国の主張する原子炉施設の安全確保の体系は、最新の津波知見がどれだけ集積されようとも、非常用電源設備等の被水による機能喪失の危険性を警告する事故例がどれだけ集積されようとも、経済産業大臣も電気事業者もすべてその知見として見ない、聞かないことにしてしまう安全思考停止ともいうべき構造をもたらしていました。

しかし、国のとってきた体系は、本件過酷事故発生により根本的に誤っていたことが明らかになりました。被告国は、事故後にあわてて省令62号の「解釈の改正」や省令の改正を行って、津波対策を経済産業大臣の規制対象とする措置をとったことについて、「津波の浸入等によって施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないものとするという基本設計ないし基本的設計方針が示した津波に対する事故防止対策をより一層確実に実現するための詳細設計上の要求を具体的に規定したものである。」との弁解をしています。これは要するに、万が一敷地高さを超える津波が到来したときになお、原子炉による災害を防止するために非常用電源設備や最終ヒートシンクを完全に失わないための防護対策をとることが、電気事業法39条、40条が経済産業大臣に権限を委任した範囲内にあることを認めたことにほかなりません。被告国の対策が破綻しただけでなく、その説明も破綻しています。

- (2) 規制がどこまで許されるかは、規制法が経済産業大臣に委任した趣旨に照らして、規制する必要性と規制を受ける電気事業者の法的安定性の調整によって決まることです。規制を受ける電気事業者は、もともと国の包括的関与なしには原子力発電所の事業が成り立たないことを承認して、原子力発電所の事業を引き受けているのですから、万が一にも炉心損傷を起こさないという法の趣旨・目的にもとづいて、最新の事故知見・津波知見によるリスクを回避するために、被告国から規制を受けることを覚悟（受忍）しているのです。この電気事業者の法的安定性をどこまで考慮しなければならないのかは個別の規制措置の程度によって決まることです。

原告らが主張する、津波から原子力発電所の非常用電源設備等を防護するための非常用電源設備等の分散・高所配置、非常用電源設備等を収納している建屋全体及び各部屋の水密化、水密扉の設置等の対策をとることを命ずる措置は、稼働中の原子炉の存亡に影響を与えるようなものではなく、最新の津波知見に即応して、津波を原因として万が一の災害が起きないようにするために、原子炉施設の管理使用の強化をするというレベルの問題です。電気事業者に与える不利益は受忍限度の範囲内にありますし、工事のための一定の猶予期間を設けた措置をとることにより電気事業者も十分に対応可能です。

事故防止対策を根本的に変更するゆえに、経済産業大臣には権限がなかったという被告国の主張は、事実ではなく、法の趣旨に反するものです。

4 福島第一原子力発電所の非常用電源設備等が津波に対しきわめて脆弱な状態にあることが放置されてきたこと

準備書面（10）、（14）、（22）、（24）、（26）、（29）、（31）、（32）、（34）

(1) 準備書面（34）は、舘野淳証言で明らかになった事実を踏まえて原子力発電所の安全確保に関する主張をしたものです。

ここでは、本件過酷事故は、軽水炉型原子炉の熱の除去が綱渡りの危うさをもつことが現実化したものであること、背景に米国においても未熟な技術の段階で丸ごと輸入し、安全性の検証なしに性急に原発を推進した国の先行行為があること、福島第一原子力発電所の立地と設備の津波に対する脆弱性があったこと、本件事故を警告し、教訓となる事象があったにもかかわらずそれが活かされなかったこと、本件過酷事故に先行する歴史は被告らが教訓となる事象を無視し続け安全確保を怠り続けたものであったこと、を指摘しました。

原子炉の緊急停止（スクラム）時に、外部電源を喪失したときの冷却系の安全装置の本命は非常用ディーゼル発電機と配電盤等の非常用電源設備です。電

気機器は水に触れるとショートを起こし、機能喪失となります。電気系統は水にきわめて弱いのです。

福島第一原子力発電所は、設置段階で、敷地高を超える津波が到来したときに、この非常用電源設備等を被水から防護することを全く考慮していませんでした。他の原子力発電所とは違って、非常用電源設備等のほとんどが、気密性がなく、海側に面していたタービン建屋の1階や地下に同じ条件で並べて設置されていたのです。敷地高を超える津波がくると、同じ条件下にあった非常用電源設備すべてが同時に水を被り、全交流電源喪失になってしまう構造にあったのです。

(2) 2006年1月1日に施行された改正省令62号に33条4項が追加されました。非常用電源設備等は「多重性又は多様性及び独立性」を有しなければならないことを定めたものです。この時点で、経済産業大臣が、この独立性は津波に対する関係でも確保されることが必要だとの考えに立って、被告東京電力をはじめとする電気事業者に対し規制をしていたならば、被告東京電力は、いやがおうでも、福島第一原子力発電所のタービン建屋に同じ条件で設置していた非常用ディーゼル発電機や配電盤を分散配置・高所配置、さらには設置建屋の水密化等をして、津波により同時に複数の非常用電源設備が故障しないような対策をとらざるをえません。そうなれば、本件過酷事故を防げた相当程度の可能性があります。ここがこれまでの審理の焦点の1つとなっています。

ところが、被告国は、33条4項は、純粋な内部事象のみに適用され、内部溢水や津波など外部からの浸水とは無関係なのだと言い張ります。理由は、それが、国がとってきた原子炉施設の安全確保の体系なのだというものです。

しかし、経済産業大臣は、万が一にも非常用電源設備等の機能を失ってはならないとの趣旨・目的で省令62号を改正して33条4項を定めたのですから、そのときに、津波に関する知見の到達、国内外で発生した原子炉事故事象等最新の科学的知見の進展及び技術の進歩を踏まえて、敷地高を超える津波が到来

しても非常用電源設備等を被水から防護する対策をとることができたし、とっておかなければならなかったのです。

舘野証人は、これは机上の抽象的な議論ではなく、現実的な危険性があることを警告する事象があったとして具体的に指摘をしました。

第1に1991年に福島第一原子力発電所1号機で発生した配管からの海水漏れで非常用電源設備等が水をかぶって使えなくなった事故です。故吉田所長は、「今回のものを別にすれば、日本のトラブルの1、2を争う危険なトラブルだと思う」と述べています。非常用ディーゼル発電機等が水をかぶったらどうにもしようがないことになることをこの事故から学んでいたのです。吉田氏の脳裏では、この溢水事故と津波がつながっていたことは間違いがありません。

第2に、1999（平成11）年にフランスのルブレイエ原子力発電所において、強い低気圧による吸い上げと非常に強い突風による高波が、満潮と重なってうねり波をつくり、原子炉施設内に押し寄せ、電気系統を含め安全関連系統の多くの区画を浸水させた事故が発生しました。想定（設計基準）を超えた自然現象（外部事象）が発生して原子炉の重要な安全設備を機能喪失させることがあり得ること、電気系統が水に弱いことが現に明らかになったのですから、想定を超える外部溢水が発生したときには、全交流電源喪失事態が発生する可能性があることを教訓とすべきでした。

第3に、2004年にスマトラ島沖地震にともなって発生した津波による大惨事の教訓です。2006年に国会の審議で、甚大な被害を出した大津波が発生したことを踏まえて、地震・津波が全交流電源喪失をもたらす現実的な可能性があることを指摘された質疑が行われていたのです。

被告らは、1991年溢水事故は、内部溢水によるものであり、外部溢水である津波対策とは無関係であると主張します。しかし、舘野証人が「溢水という事象が起これば、これは内部溢水、外部溢水関連して考えなければいけない。・・・原因はこうであれ結果はこうであるというふうなことで、1つだけに限定して、

それで良しとしていたところに問題があった。もう少し想像力を働かせて、こういうことも起こるんじゃないかというふうに、原因と結果を別々に考えて、いろいろ考えなかったというところに問題があった」と指摘するとおりです。

2006年までの時点で、上記事故知見が集積し、これに別途論じる津波知見が加わったのですから、これを踏まえて、経済産業大臣は、福島第一原子力発電所の非常用電源設備等が津波に対してきわめて脆弱な状態にあったことを放置してはならなかったのです。ところが、被告国は何もしなかった。これは、万が一にも原子炉による災害を発生させないという原子炉等規制法及び電気事業法の趣旨・目的から大きく逸脱し、経済産業大臣に委任された権限の行使の在り方として著しく不合理だといえるべきです。

5 国民の信頼の深刻な裏切り

被告国は、いつも「我が国の原子力発電所の安全性は基本的に確立している」と言い続けてきました。被告国は、原発の危険性に関する科学的知見の上からも、又権限の上からも、事業者を指導してシビアアクシデント対策をはじめ、各種の安全対策を取らせることができる立場にありました。少なくとも国民はそう信じ、国の規制行政の下で、十分な対策が取られていると思っていました。だからこそ本件過酷事故は国民の信頼への深刻な裏切りだったのです。

以上