

平成24年(ワ)第49号、第133号等 玄海原発差止等請求事件

原告 長谷川照 ほか

被告 九州電力株式会社

国

準備書面9

2013年3月15日

佐賀地方裁判所民事部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁 護 士 板 井

優



弁 護 士 河 西

龍 太 郎



弁 護 士 東 島

浩

幸



弁 護 士 枕 島

敏

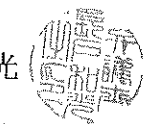
雅



弁 護 士 長 戸

和

光



外

記

1. はじめに

原告らは、3. 1 1 事故を教訓として、わが国に原子力発電施設が存在すること自体が、原告らの人格権や生存権を侵害しているものと確信し、本件訴訟を提起するに至った。

ところで、原告らが操業差止めを求めている玄海原子力発電所を形式的に所有・管理しているのは被告九州電力であって、被告国ではない。

しかし、我が国における原子力発電事業は、国が通商産業政策上の観点から導入を図り、確かに、電力事業を行っていた民間電力会社を通じて事業化が実現したものであるが、国の関与がなければ原子力発電所は設置・操業できないといえるほど、国は深く関与している。その意味で、原子力発電事業は形式的には民営事業ではあるが、実質的に国営事業といえることができる。

そもそも、原子力発電導入期の状況として、東西冷戦下で核兵器製造技術と深く結びついていた原子力関連技術と物資の調達は、政府を通じてしか行うことができず、国の関与なくして、原子力発電の導入は不可能だったのである。また、導入期には、原子力発電所の操業に伴い生じる使用済み核燃料の処理方法と必要な費用は解明されていなかったから通常運転した場合の最終的なコストを算出することができなかった。一方で、国と電力会社は、原子力発電所事故が発生する可能性を、そして、仮に事故が発生すればその被害が国家予算の2倍にも及ぶ可能性があることも認識していた。

このように、国も電力会社も原子力発電事業の総事業コストが莫大な額になることを予想していた。ましてや、原子力発電所事故が発生した場合の対策も考慮するならば純粋な営利事業としては成立し得ないことを十分に認識していた。

それでも、国は、国策として原子力発電を推進することを決定していたから、自ら率先して、国家でなくては行い得ない技術・物資調達やそれに必要な条約の締結という役割を果たし、また、莫大な金額が想定される核燃料の

処理コストや損害賠償コストを電力会社に代わって引き受けることによって、形式的に民営方式による原子力発電事業をスタートさせたのである。しかも、こうした原子力発電事業に必要な不可欠な役割を国が果たし、本来電力会社が負担すべきコストを国が引き受けるという、国を実質的事業者とする原子力発電の事業構造は、新たな課題が浮上する度に繰り返され、国と電力会社の親密な関係は強化されながら今日に至っている。

このように、わが国の原子力発電事業は、民営事業としての形式をとりながらも、導入期から今日に至るまで、国が率先して推進役を果たしながら、中核的な役割やコストの多くを引き受けて、その関与なくして原子力発電所の操業はできないといえるほど、原子力発電事業に深く関わっていることに照らせば、実質的には国営事業として進められてきたといっても過言ではない。

わが国の原子力発電事業は、「国策民営」方式によって進められてきたとよく表現される。一般的には、「国策民営」とは、国がある一定の政策方針を示し、その意向を受けた民間企業が責任を持って事業を担うということの意味している。しかし、原子力発電事業においては、単に民間電力会社が国の原子力発電推進政策に忠実に従ってきた程度のものではない。上記のように、本来、電力会社が行うべき役割や負担すべき莫大な総事業コストを負担していたのでは民間営利事業としては成立しないことから、国が原子力発電推進政策実現のために電力会社に代わってコストの一部を負担することによって、形式的に電力会社に国策を実行させているのである。

国は国策の実行手段として、原子力発電所の安全性を担保するために法規制を行い、また、原子力発電所立地や放射性廃棄物処理に関する電力会社の負担を軽減する法整備を行う等、電力会社に対して行政指導ないし事実行為といった非権力的な行為を用いて原子力発電所の操業を支配してきた。

その結果、電力事業に関する国と電力会社の間には、極めて近しく濃密な

非権力的関係が構築されるに至り、原子力発電の実質的事業者である国は、規制権限を行使せずとも行政指導ないし事実行為といった非権力的行為によって原子力発電所の操業を支配できる地位を獲得している。

こうした関係を捉えて、原告らは、国に対して、行政訴訟上の差止め、すなわち規制権限の発動による差止めを求めるのではなく、行政指導ないし事実行為といった非権力的行為による玄海原子力発電所の操業差し止めを求めて本訴を提起した。

そこで、本書面では、国の関与がなければ原子力発電所が設置・操業できないといえるほど国が原子力発電に深く関与しており、国は、規制権限を行使せずとも行政指導ないし事実行為といった非権力的行為によって原子力発電所の操業を支配できる地位を獲得していることを論ずる総論として、その全体像を概説するものである。

2. 原子力発電導入の経緯

(1) 時代背景

1950年当時、戦後復興を成し遂げ、高度経済成長が始まろうとしていたわが国は、将来深刻な電力不足に陥ることが予想され、発電能力の増強を求められていた。国内資源に乏しいわが国は、電力供給に必要な資源を輸入せざるを得なかったが、そのために必要な外貨準備高は十分でなく、外貨の節約も重要な政策目標であった。

(2) 原子力発電の登場

当時、アメリカやイギリスでは原子力発電の実用化がようやく始まろうとしていた。

原子力発電は、核兵器製造技術を民間転用した技術であり、技術開発が始まってから日が浅いものの、技術開発が順調に進めば石油火力に代わる将来有望な電源として選択肢の1つに挙がっていた。もっとも、当時の状

況を現在の視点から見ると、原子力発電の正の側面ばかりが強調され、核廃棄物の処理問題など原子力発電が抱える負の側面は、全くといって良いほど検討されなかった。

(3) 国策として原子力を選択した理由

当時、原子力発電は「夢のエネルギー」と宣伝されていたものの、ようやく実用化が始まった段階で、当面の経済効率性を重視すれば、石油火力発電に劣っていた。

それでも国は国策として、原子力発電を導入した。

その理由としては、エネルギー政策上、技術開発が順調に進めば経済性が向上する見通しがあったこと、核燃料サイクルが実現すればエネルギーの自給自足が可能となることがあった。貿易収支の観点でも、長期間原子力発電所を操業させた場合には外貨を節約することができる見通しがあった。そして、産業政策の面でも、当時の最先端技術である原子力関連技術を習得する過程で国内産業の底上げ効果を期待できるとして、国策として原子力発電を導入することが決定された。

3. 原子力関連技術や物資の海外からの導入には国の関与が不可欠であった

原子力関連技術は、核兵器製造技術から民間転用された技術であり、安全保障上の観点から厳重に国際管理されてきた技術である。特に、世界的に原子力発電への関心が高まった1950年代には、この傾向が強く、原子力関連技術先進国であるアメリカやイギリスから原子力技術・物資の提供を受けるためには二国間協定を結ぶ必要があった。同時に、原子力関連技術が厳重に国際管理されていたことは、民間企業を原子力関連技術から遠ざける役割を果たし、民間企業にとっては、莫大な費用を投じて原子力発電という未知の分野に参入しなければならない動機は希薄であった。

そのため、海外技術を導入して早期の原子力発電事業の実現を目標として

いたわが国は、国自身が自ら率先してアメリカやイギリス政府と交渉を行って、原子力発電事業を開始させた。

また、国は、産業界や学术界に先駆けて1954年に原子力予算を成立させて、法整備や導入に必要な費用も負担することによって、わが国に原子力発電事業を導入させた。

4. 原子力発電事業には経済的な弱点があり国の関与が不可欠である

(1) 原子力発電事業の経済的な弱点

原子力発電事業には、3つの経済的な弱点があり、国の積極的関与がなければ、民間事業として採算が取れない発電方式である。

原子力発電の3つの経済的弱点とは、①通常運転時の発電所の建設から廃止までのライフサイクルコストに関して、原子力発電所は火力・水力発電所より優位に立つが、揚水発電施設の建設・維持管理費、長距離送電網の建設・維持管理費、立地対策費まで含めたインフラストラクチャーコスト、核燃料・廃棄物の処理コスト、原子力発電所事故発生時の損害賠償コストまでを加えた場合には発電コストが高くなること、②核燃料事業、特にバックエンドコストといわれる原子炉から使用済み核燃料を取り出して以降の工程を含めた原子力発電システム全体としての最終コストが不確実であること、③原子力発電が火力発電よりも初期投資額や発電所事故が発生した場合の被害規模が格段に大きいこと、政治的・社会的な環境変化に対して脆弱であること等、高い経営リスクを有することである。

そして、本来であれば、電力会社は、事業から生じる全ての責任を負担しなければならず、上記の経済的弱点を有する原子力発電事業を避けるはずである。

ところが、日本では、国策として原子力発電推進政策が採られており、

民間電力会社に国策を実行してもらい必要がある。そのため、国は、経済的弱点を有する原子力発電事業を営んでも利益が確保できるよう電力業界保護政策を行うとともに、事業の中核的な役割を国自らが引き受けることによって、形式的に民間事業として原子力発電が成立しているのである。

(2) 原子力発電事業の弱点を補う国の積極的な関与

ア 発電コストが高いという弱点を補う国の政策

原子力発電の発電コストが高いという弱点に対して、国は、総括原価方式と地域独占体制の維持を通じて手厚い電力業界保護政策を実施して、これを補っている。

すなわち、わが国では、電力料金の算定方法として総括原価方式を採用しており、電力供給に要する全てのコストを「総括原価」としてコストに反映させ、さらに一定の利益を上乗せして電気料金が決定されているから、電力会社は、自らの利益確保のために発電コストに注意を払う必要がない。また、わが国の電力業界は全国を地域ごとに分割した九電力体制による地域独占が認められており、一部自由化がされた現在であっても依然として地域独占体制が維持されているから、競合他社との間で電気料金の低価格化競争を行わなくてよい。

つまり、電力会社は、国から地域独占企業としての地位と一定の利益を約束されているので、原子力発電が他の発電方式よりも割高な発電方式だとわかっていても、あえて、これを拒むことはせずに、国策に従って原子力発電所を建設していけば良かったのである。

また、原子力発電事業の困難な課題の一つとして発電所立地の問題が挙げられる。

わが国における原子力発電所の立地は、当初、地域活性化と産業振興を期待した地元自治体の協力もあって順調に進んだが、1960年代半頃に

なると、公害問題が社会問題化して、地元住民の理解を得ることが次第に難しくなっていた。ところが、1973年には第1次石油危機が生じ、石油に代わる代替エネルギーとして原子力発電という電源の重要性が高まり、国はエネルギー政策の観点から原子力発電による発電能力の拡大を迫られるようになった。そのため、国は、1974年、原子力発電所立地自治体・あるいは立地予定自治体に原子力発電所立地の見返りとして巨額の資金を交付して、原子力発電所の立地を受け入れさせるため、地元が開発利益の一部を還元するという名目で電源三法を制定した。

その結果、1970年代から同90年代半ばまでの間、わが国では計画経済を彷彿させる原子力発電の設備容量の右肩上がりの成長が実現した。

イ 国が核燃料再処理・廃棄物処理を引き受けている

原子力発電所を操業させると使用済み核燃料をはじめとする放射性廃棄物の処理の問題に直面する。使用済み核燃料は、極めて高い放射線量を有し、人類に悪影響が及ばなくなるまで数万年間に及ぶ厳重な管理が必要である。数万年間にわたる厳重な管理とこれに必要な費用の算定が不可能であることは明らかであるが、原子力発電所を操業しなければならない立場の国や電力会社からすると、放射性廃棄物の管理を責任を持って引き受ける主体が必要である。そして、この役割を担うのに、最もふさわしいのは一民間企業である電力会社ではなく国であることは、原子力発電を導入した当初から当然の前提となっていた。

ウ 高い経営リスクを国が引き受けていること

(ア) 原子力損害賠償法の成立を待って原子力発電所が操業を始めた

わが国では、原子力発電所事故が発生した場合について、一定の限度額を超える部分について国が電力会社に代わって損害賠償を引き受けることを定めた原子力損害賠償法の成立を待って、原子力発電所が操業を始めている。

原子力発電導入当時、国と電力会社は、原子力発電所事故が発生する可能性を認識しており、実際に、仮に事故が発生した場合には被害金額が国家予算の2倍にも及ぶとの試算を行っていた。

損害賠償の責任主体としては、事故が核燃料や原子力発電所プラントの製造ミスから生じていれば、その製造元が損害賠償の責任を負うと考えられるところ、原子力関連技術導入のために締結した二国間条約には免責条項があり、核燃料や原子力発電所プラントの輸出先である海外の政府・メーカーには損害賠償責任がなかった。そのため、日本国内において損害賠償責任を果たす必要があったが、事業者である電力会社には、国家予算の2倍にも及ぶ損害賠償の全てを負担する能力はなかったし、また、そうした莫大な損害賠償リスクを冒してまで原子力発電を事業化する必要はなかった。

そこで、国は、損害賠償の問題について、原子力損害賠償法等を制定して、電力会社に責任保険への加入を義務付け、仮に、責任保険限度額を超えて電力会社が損害賠償を行うこととなった場合には、国がその損失を補償する等の必要な援助を行う仕組みを作った。これにより、国が原子力発電所事故から生じる最終的な責任を果たすことになるが、国策によって原子力発電事業を行うことに照らせば、国と電力会社にとってごく自然なことであった。

(イ) 原子力発電所事故には国しか対応できないこと

わが国では、国と電力会社から国民に対して、過酷な原子力事故は発生しないものと宣伝されてきた。国や電力会社自身も、スリーマイル事故、チェルノブイリ事故といった海外の過酷事故や、国内で頻発した事故から、原子力発電所の危険性について真摯に向き合っていかなかった。そのため、国や電力会社による地震や津波などに対する原子力発電所施設自体の安全対策や、原子力発電所事故が発生した場合の初動体制や被

害者に対する賠償措置といった現実に即した損害賠償対応スキームは不十分なまま放置されてきた。

1999年にJCO臨界事故が発生し、我が国の原子力発電所事故で初めて周辺住民の避難が実施されたが、国の対応が不十分であり国民世論の強い非難を浴びた。そのため、同年、原子力災害特別措置法が制定された。この法律では、国が、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することから、組織及び機能のすべてをあげて万全の措置を講ずることが責務とされている。自然災害と同様に、国が、民間の原子力発電事業から生ずる事故の責任について、上記のような責務を負担していることは、民間企業単独では事業者責任を全うすることができない特殊な事業であることを示すものである。

3. 11事故では、原子力災害特別措置法の枠組みにとらわれずに、国がその組織及び機能の全てを挙げて、事故の対応にあたっており、上記の国の役割がより一層明確になった。

(3) 小括

原子力発電事業は、経済的弱点があって、総事業コストが莫大な額になるため純粋な民間営利事業としては成立しない。それら補って形式的にせよ民間事業として成立させるために、国が、民間電力会社に代わって原子力発電事業の中核的な役割を担っていることは明らかである。

5. 行政指導ないし事実行為といった非権力的行為の実施によって国は原子力発電所の操業を支配できる

～再稼働を巡る国の関与

3. 11事故によって、原発安全神話は崩れ去り、この日を境に、わが国における原子力発電所の安全基準は見直しを迫られた。

3. 11事故以前、例えば2007年7月16日に発生した新潟県中越

沖地震の後にも、当時の甘利経済産業大臣が、東京電力に対して柏崎刈羽原子力発電所の安全が確認できるまで運転を見合わせるよう指示する等、国は行政指導ないし事実行為といった非権力的行為を実施することによって、原子力発電所の操業に関与してきた。

3. 11事故後は、より一層明確に、国が、電力会社に対する行政指導ないし事実行為といった非権力的行為を実施することによって、原子力発電所の操業を支配するという状況が生じている。浜岡原子力発電所の停止と大飯原子力発電所の再稼働を巡る手続きが、その代表例として挙げられる。

浜岡原子力発電所については、2011年5月6日に当時の菅首相が、同発電所付近を震源域とするマグニチュード8程度の東海地震が今後30年以内に87%の可能性で発生することが予想され、これに対する同発電所の安全対策が不十分であることを理由に、中部電力に対して稼働停止の要請を行った。この要請には法的根拠がなかったが、同月9日、中部電力はこの要請が「事実上国の指示・命令と同義」であるとして受け入れた。

大飯原子力発電所の再稼働については、国の方針は二転三転した。

当初、国は、3. 11事故以前と同じく法定されている定期検査を終了すれば、再稼働を容認するという態度を示していたが、その後、新たにストレステストの実施、地元自治体の同意及び首相を含む4大臣の政治決断を含む暫定的手続きを定めた。これと並行する形で、国は、改正原子力規制法に基づく新基準の策定作業を進め、この基準ができるまでは、再稼働を認めないという方針を打ち出した。

ところが、2012年6月8日、当時の野田首相は、電力不足を理由に大飯原子力発電所の再稼働を容認する旨の記者会見を行って、同年7月1日に大飯原子力発電所は再稼働が実現した。一連の大飯原子力発電所再稼働を巡る暫定的手続きは、行政指導ないし事実行為といった非権力的行為

にすぎなかったが、関西電力はこれに忠実に従った。

そして、他の電力各社も、国が定めた改正原子力規制法に基づく原子力規制委員会の新基準が策定されるまで、再稼動を認めないという行政指導ないし事実行為といった非権力的行為に従っている。

このように、3. 11事故後、国は電力会社に対して、規制権限の行使によることなく、行政指導ないし事実行為といった非権力的行為を通じて原子力発電所の稼動を支配している。このことは、国と電力会社が行政指導ないし事実行為を通じて指揮されるきわめて近しく濃密な非権力的関係にあることを示すものである。

6. まとめ

以上、述べてきたように、国は、原子力発電導入期から民間事業である原子力発電事業の中核的な部分を担うとともに、過剰な電力業界保護政策を実施することによって、電力各社に国策を実行させ、実質的な事業者としての地位を確保してきた。そのため、3. 11事故後、国は、行政指導ないし事実行為といった非権力的行為によって、電力会社を指揮し原子力発電所の稼動を支配している。

このような認識に立って、原告らは、被告国に対して、行政訴訟法上の差し止め、すなわち規制権限の発動による差し止めを求めるのではなく、行政指導ないし事実行為といった非権力的行為を実施することによって、玄海原子力発電所の操業差し止めを求めているのである。

以上