

平成26年1月14日午後1時15分 判決言渡(703号法廷)

平成23年(行ウ)第217号 福島第一原子力発電所設置許可処分無効確認請求事件

東京地方裁判所民事第2部 川神裕(裁判長), 内野俊夫, 日暮直子

判決要旨

1 当事者 原告 江藤貴紀

被告 国(処分行政庁 内閣総理大臣の事務を承継した原子力規制委員会)

2 事案の概要

本件は、東京都台東区に居住する原告が、当時の処分行政庁である内閣総理大臣の事務を承継した原子力規制委員会の属する国を被告として、内閣総理大臣が昭和41年12月1日付で東京電力株式会社に対してした福島第一原子力発電所原子炉第1号機(以下「本件原子炉」という。)の設置許可処分には重大な違法があると主張してそれが無効であることの確認を求める事案である。原告の居住地と本件原子炉との距離は、約220kmである。

3 主文の趣旨

本件訴えを却下

4 理由の要旨

(1) 原子炉設置許可処分無効確認の訴えにおける原告適格の判断基準及び主張立証責任

ア 原子炉設置許可処分の無効確認の訴えは、当該処分の無効確認を求めるにつき法律上の利益を有する者に限られる(行政事件訴訟法36条)。

イ 原子炉設置許可処分の無効確認の訴えについて法律上の利益を有するのは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「原子炉規制法」という。)24条1項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に起こり得る原子炉の事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の地域に居住する住民に限られるというべきである。そして、当該住民の居住する地域が、前記の原子炉事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域であるか否かについては、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件や原子炉事故等が生じた場合に合理的に予測される事態等を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と原子炉の位置との距離や位置関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきである(最高裁判平成元年(行ツ)第130号同4年9月22日第三小法廷判決・もんじゅ最高裁判決参照)。

もともと、原告適格の有無の判断は、本来、訴訟の入口の段階で問題となる

ものであるから、想定される原子炉事故の規模、当該事故による放射性物質の放出量及びこれによりどの程度の健康被害を当該原告が受けるか等についての当事者双方の詳細な主張立証を経た上で判断するのは相当ではなく、原告適格の有無の判断は、社会通念によるある程度大まかな判断が許容されると解すべきであるが、社会通念に照らし合理的に判断するためには、原子炉規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に起こり得る原子炉事故等の内容、程度、原子炉の事故等により放出される放射性物質の種類、量、それらの放射性物質が身体、生命等に与える影響の有無、程度等に関する基礎的な科学的、専門技術的な知見を基に想定せざるを得ない。

ウ 原告適格は公益的意義を有する訴訟要件であり、その有無は職権調査事項であるが、その判断の基礎となる資料の収集については弁論主義の適用があり、原告適格の有無が問題となる場合には、原告が原告適格を有することを基礎付ける事実につき主張立証責任を負うものと解すべきである。しかしながら、原子炉設置許可処分は無効確認の訴えの原告適格の有無を判断するためには、本件原子炉の原子炉規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に起こり得る原子炉の事故等の内容、程度、原子炉の事故等により放出される放射性物質の種類、量、それらの放射性物質が身体、生命等に与える影響の有無、程度等を想定する必要があるが、これらの事項を合理的に想定するために必要となる科学的、専門技術的な知見については、原子炉設置許可権限を有する内閣総理大臣（及びその事務を承継した原子力規制委員会）がその権限行使の過程等において取得し保有しているものと考えられる。したがって、原告が原子炉設置許可処分の無効確認の訴えについて原告適格を有することを基礎付ける事実を一定程度主張立証した場合には、処分行政庁の属する被告（国）の側において、原告の主張立証が合理的なものでないことを主張立証しない限り、原告適格を肯定すべきものと考えられる。

(2) 想定すべき事故の内容及び程度

ア 原告適格の有無を判断する前提として想定する当該原子炉に起こり得る事故とは、当該原子炉の原子炉規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に、社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故と解すべきである。

イ 福島第一原子力発電所事故は、原子炉の安全審査において原子炉施設が備えているべき安全性に係る設計基準事象を定めた安全設計上の指針等において想定されていなかった全交流電源の長時間の喪失、全ての海水冷却系機能の喪失等の事象により発生したものであることとなるが、安全設計上の指針等の策定自体に過誤欠落があったということもあり得る以上、原告適格の有無を判断す

る前提として想定する「当該原子炉の原子炉規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に、社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故」に該当するものといえることができる。

ウ 近藤駿介内閣府原子力委員会委員長（以下「近藤委員長」という。）名義で作成された平成23年3月25日付け「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」においては、福島第一原子力発電所事故後における新たな連鎖的事象により主として福島第一原子力発電所4号機の使用済核燃料プールから2炉心分の放射性物質が放出されることを想定し（以下、当該資料において想定された事象を「本件シミュレーション」という。）、その場合には、強制移転を求めるべき地域が170km以遠にも生じる可能性を指摘している。しかしながら、本件シミュレーションにおいて放出されると想定されている放射性物質の量は、実際に発生した福島第一原子力発電所事故により大気中に放出されたセシウム137の約5.7倍、同事故と同じINESのレベル7と評価されたチェルノブイリ原子力発電所事故により大気中に放出されたセシウム137の約7.4倍であること等からすると、本件シミュレーションは、相当想定しにくい最悪の事態を前提に、社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故よりも更に過酷な事故を想定したものであることが明らかであって、本件シミュレーションを本件訴えにおける原告適格の有無を判断する際に直接参考にするのは相当でない（この点に関する原告の主張立証は合理的なものでない。）。

エ 原告は、「原子炉施設に対する攻撃の影響に関する一考察」と題する昭和58年度外務省委託研究報告書においてシナリオⅡとして想定されている原子炉の格納容器が攻撃された場合に大気中に放出されるとされる放射性ヨウ素及びセシウム137の放出率を用いて、福島第一原子力発電所において最大限に過酷な事故が発生した場合には、上記各原子炉の使用済燃料プールを除いた炉心からのみであっても、放射性ヨウ素につきチェルノブイリ原子力発電所事故の約1.5倍以上、セシウム137につきチェルノブイリ原子力発電所事故の約2.5倍が放出されることになる旨主張する。しかしながら、上記報告書は、原子炉施設に対する攻撃がされた場合の被害を想定したものであり、テロ行為等による攻撃により発生する事故の方が原子炉設置許可の際の安全性審査に過誤、欠落がある場合に社会通念上合理的に発生し得るものと想定される事故よりも過酷であると推認されるから、上記報告書において想定された放出率を、原子炉設置許可の際の安全性審査に過誤、欠落がある場合に社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故による被害を想定する場合に用いるのは相当ではない。

(3) 放射性物質による生命、身体への被害の程度等

ア 放射線被ばくによる人体への影響は、放射線被ばくで組織・臓器内の細胞が損傷されることによって臓器機能が喪失するなどの確定的影響と放射線に起因

するがんの発症率が放射線の線量に比例して上昇する確率的影響の２種類がある。

イ 確定的影響については、主に急性的又は一時的に特定の臓器に関するしきい値を超える被ばくをした場合に問題となる。国際放射線防護委員会（International Commission on Radiological Protection, 以下「ICRP」という。）の諸勧告によれば、各臓器ごとのしきい値は100mSvから5000ないし6000mSvに達するものもあるとされ、しきい値を超えない場合であっても、急性的に又は年間を通じて受ける実効線量が100mSvを超える場合には、確定的影響の可能性が高くなること、長期間の被ばくについては、確率的影響のみが問題となるが、比較的均一な長期被ばく状況においては、年実効線量が約100mSv以上になる場合には、確定的影響が問題になることが指摘されている。

ウ 確率的影響については、確定的影響におけるようなしきい値は設定されていない。ICRPの諸勧告においては、急性的に又は年間を通じて受ける実効線量が年間100mSvを超過すると、がん発症の有意なリスクが高くなるとされている。

なお、短期的に100mSv以下の被ばくを受けた場合や長期的に低線量の被ばくを受けたがその積算線量が100mSv未満である場合には、発がんリスクの増加は認められないか、他の要因による発がんリスクの増加に隠れてしまうほど小さいものとする我が国の研究者による論考や日本政府の報告書が存在する。他方で、ICRPの諸勧告は、職業被ばく（工作中に主として仕事の結果起こる被ばく）についてがんによる死亡率の上昇を根拠として年間20mSvの被ばくを上限値としていることからすると、少なくとも年間20mSvを超える場合には確率的影響が生ずる可能性が高まるおそれがあるということができる。

エ 以上を前提として、本件原子炉に社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故が発生した場合に、原告の居住する地域に居住する住民が事故により放出される放射性物質により身体に対する直接的かつ重大な影響を受けるか否かを検討する。

（ア）福島第一原子力発電所事故後である平成23年3月22日及び23日の2日間にわたり、原告の居住する地域に給水する金町浄水場において指標値である100Bq/kgを超える限度の放射性ヨウ素が検出されたため、東京都が住民に対して乳児の水道水の摂取を控えることを指示する広報をしたことが認められるが、上記の指標値は、原子力安全委員会が防災指針において示した指標値300Bq/kgよりも厳しいコーデックス委員会による基準100Bq/kgに従ったものであり、防災指針の指標値は、ICRP勧告に従い実効線量年間2mSvを基礎として算定されたものであるから、金町浄水場で見られた水道水の汚染の程度では、水道水を短期間又は長期間飲用したとしても、飲用した者が確定的影響又は確率的影響を受けると認めることはできない。

- (イ) 東京都内の空間放射線量は福島第一原子力発電所事故後に増加していることが認められるものの、その増加量は全国の地域差の範囲に収まる程度にすぎず、原告の居住地域を含む東京都内に居住する者が確定的影響及び確率的影響を受けるものと認めることはできない。
- (ウ) 東京都においては、福島第一原子力発電所事故後現時点までに原子力災害対策特別措置法に基づく出荷制限等の指示がされた食品は存在しない。
- (エ) 原告の居住する地域において本件シミュレーションが想定する程度の放射性物質が飛散するという事態は容易には想定できないというべきであるが、さらに、念のため、仮に、本件シミュレーションに係るセシウム137が放出された場合の汚染範囲や放射線量を前提として検討すると、本件シミュレーションにつき屋内滞在時間による低減効果（1日のうち16時間は家屋内にいたことにより被ばくする放射線量が低減すること）を考慮すると、原告の居住する本件原子炉から約220km離れた地点における放射性物質の量は、確定的影響が問題となるしきい値はもとより、実効線量年間100mSvを下回るから、確定的影響を受けるものとは認め難く、確率的影響についても他の発がんリスクと大差がなく日常生活において被る程度の比較的軽度のものということができる。
- (オ) 以上のとおり、過酷な事故というべき福島第一原子力発電所事故による原告の居住地域付近への影響は、水道水の汚染の程度及び空間放射線量の増加のいずれについて見ても、確定的影響及び確率的影響を受けるものとは認められない程度にとどまっている上、仮に、本件シミュレーションを前提としても、原告の居住地域付近における放射線により確定的影響を受けると認めることはできず、確率的影響についても、直接的かつ重大な被害といえる程度のものである。

(4) 結論

以上によれば、本件における主張立証を前提とする限り、本件原子炉において社会通念上合理的に想定し得る最も過酷な事故が発生したとしても、それによる災害により原告が居住する地域において被り得る被害は、直接的かつ重大なものということはできないというほかない。そうすると、原告の居住する地域が本件原子炉の事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される範囲の地域であると認めることはできず、原告が本件訴えについて原告適格を有するものということはできない。