

「社会通念」は手詰まりの証し

1. 広島高裁判決

2018年9月25日広島高裁は、四国電力伊方原発3号機の運転差し止めを命じた2017年12月の仮処分決定を取り消し、再稼働を認めた。

争点は火山リスクの評価だった。25日の異議審決定は、要約すると、「大規模な破局的噴火が起きる可能性が根拠をもって示されておらず、原発に火砕流が到達する可能性は十分に小さい」と判定し「(大規模噴火は) 原発の安全確保のうえで自然災害として想定しなくてもよいとするのが現時点の社会通念だ」と結論付けるものだった。

原発のリスク対策は、既設の設備については1万年に一度、新設のばあいは10万年に一度のリスクに備えるというのが世界共通のIAEA基準である。日本では7300年前の鬼界カルデラの大噴火で、九州全域が降灰に覆われて、その時代の縄文人が全滅したと言われている。1万年に一度の災害に遭遇する人は近い世代の中にはいないであろう。当然このリスクは日常感覚ではとらえにくい。だが、その捉えにくさを根拠とする「社会通念」を持ち出すこと自体が、判断基準として適切ではない。

2. 火山のリスクの判断基準

原子力規制委員会は、新規制基準策定と同時期に、30ページにわたる「原子力発電所の火山影響評価ガイド」(2013年6月)を定めており、「火山評価の基準フロー」も添付して詳細な調査やモニタリング、確認事項を決めている。また、その評価ガイドを制定する過程では、火山予知連絡会の藤井敏嗣会長(当時)をはじめとする火山学者たちと予知の可能性について厳しい議論を重ねたという経緯がある。

その後、原子力規制委員会の2018年3月7日に開催された第69回会議において、原子力規制庁から、「原子力発電所の火山影響評価ガイドにおける『設計対応不可能な火山事象を伴う火山活動の評価』に関する基本的な考え方について」という文書が示された。これは、更田豊志原子力規制委員会委員長の指示によって作成された原子力規制庁名義の文書であり、「原子力発電所の火山影響評価ガイド」そのものを改正するものではない、と断りながら、その内容は、火山ガイドの立地評価の規定を事実上「死文化」させるものであった。

単純に言えば、「巨大噴火によるリスクは、社会通念上容認される水準であると判断できる」として、事実上審査放棄を決定したものである。これに対して、日本弁護士連合会

は意見書を、また原子力市民委員会は声明を出した¹。筆者も原子力市民委員会の規制部会長として声明の起草に携わったので、末尾にその声明文を転載する。

要するに、本年3月に原子力規制委員会は、「社会通念」を持ち出して、火山リスクの心配はしないでよいと通知したのである。われわれが「科学的・技術的専門性に基づいてリスクを定量評価しながら規制を行うことを国民から負託された組織が、その責任を放棄して、『社会通念』という責任主体のありかも判断基準も不明な恣意的概念に逃避していることを指弾し、『基本的考え方』という文書を破棄して、火山噴火対策を規制基準の中に正統に書き加えることを求める」と声明の結論に述べたのはもちろんのことである（添付「声明」の末尾参照）。

しかし、「社会通念」という言葉は「みんながそう言っている」という便利な言葉で、判定者が責任を負わなくてもよい便利な言葉であり、早速広島高裁に使われてしまった。

3. 世論の動向

「みんながそう言っている」に一番近い言葉は「世論」である。世論は60%以上が原発に反対している。もちろん、得られる利益と事故時のリスクの巨大さとを天秤にかけての判断であろう。

しかも、福島原発事故以来、われわれは少しずつ電力業界の実態と原発の中身を学習して、電力業界や政府の言いなりにはならないだけの知恵がついてきたのではないだろうか。

事故直後には、電力業界はずいぶん高姿勢であった。福島事故直後に東電は計画停電を始めた。「原発が動かなければ電力が不足して、家庭の電力も輸送用の電力も賄えないんだぞ」とデモンストレーションをするように電力を止めた。そして、東電の社長になった西澤氏は「当然の権利として、電気料金を値上げする」と発言して、響感を買った。「原発が無ければみんなが困るのだ」という大合唱が、政官財学メディアから繰り返されたのもそのころだった。

しかし、ストレステスト手続きの義務化の結果として、全原発が停止したけれども電力供給に不自由がないことが分かった。そして、じょじょに原発の電力単価が他の発電方法による電力と比較してむしろ高いことが分かってきた。大島堅一さんの著書²は原発に力があった。そして昨年、日本学術会議が、福島第一原発からの総電力料金と事故の賠償および後始末費用を比較すると、後始末費用の方が高いという報告書を発表するに及んで、

¹ 日本弁護士連合会意見書

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2018/180712_3.html

原子力市民委員会声明 <http://www.ccnejapan.com/?p=8880>

² 『原発のコスト』岩波新書、など。

完全にコスト論争に決着がついた³。

次いで、福島県内の自治体ごとの避難指示解除が政府の判断で段階的に行われたが、浜通りの町々の帰還率が実質 10%台で、とうてい「復興」という言葉が妥当でない現実が人々の認識に定着した。地元自治体の町は地元住民がいなくなって、廃炉労働者が一時的に入り込む流動的な地域になってしまうという現実が定着してしまった。そして、移住を希望する人たちも住宅費用を打ち切られて、棄民扱いになるという現実が目の前に突き付けられ、さらに賠償も、たとえ裁判に訴えても、公平からほど遠い扱いをされるという、産・官・司法の冷たさが身に染みるようになった。

一方産業界でも、世間体を気にする会社は、「再生エネルギーの電力を使用します」「原発の電力は使いません」「原発や石炭産業にも投資しません」というようになった。従来産業界は原発推進一色だったのが、ここ 1~2 年の間に、原発・石炭発電に距離を置くという選択を大っぴらに行うようになってきた。

原発推進業界の各企業は、国内に原発新設の見込みがないとみて海外に活路を見出そうとしているが、歴代政権が力を入れてきてベトナムは原発建設プロジェクトを完全に取りやめた。次に期待していたトルコのシノップ原発はトルコの経済不況が深刻化してきて、とうてい規模の大きいインフラ投資をできる環境にない。イギリスのウィルファ原発を日立が計画しており、日本政府とイギリス政府が資金調達の支援を行うとしているが、銀行団が融資に応じるかどうかは悲観的である。しかも、本来的に電力コストが他の発電方法による電力より高いという経済的な無理と、プロジェクトのリスクをすべて政府系金融機関に転嫁することを前提としているので、事業の正当性そのものが疑われている。

近いうちに世の中の潮目が変わって脱原発・嫌原発が主流になる日がやってくるに違いない。

4. 脱原発への地すべり

世の中は既存の体制が維持される間は表面上さしたる動きはないが、地下で浸食が進み、ある日突然地すべりが起きる。

今まで、様々な理屈を持ち出して原発維持を唱えてきた現政権および官僚機構が、いよいよ大義名分を失って最後のよりどころとしているのが「社会通念」（みんながそう言っている）という理屈である。それは、世論調査を参照すれば、たちまち瓦解する危うい言い訳である。去る 9 月 6 日早暁の北海道胆振東部地震がたまたま火力発電所の近傍で発生したが、たとえば同様の地震が稼働中の原発の近傍で発生するようなことがあれば世の 60%以上の人びとがさらに大きく脱原発の声を上げる機会になるであろう。

³ 「我が国の原子力発電のあり方について—東京電力福島第一原子力発電所事故から何をくみ取るか」日本学術会議、2017 年 9 月 12 日 <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-t250-3.pdf>

「社会通念」という無根拠に近い言い訳は、もはや合理的な推進理由を見いだせないという手詰まりの証しである。

2018年5月31日

声明：原子力規制委員会は火山影響評価ガイドの 死文化を撤回せよ

原子力市民委員会

1. 「設計対応不可能な火山事象を伴う火山活動の評価について」

2018年3月7日に開催された原子力規制委員会第69回会議において、原子力規制庁から、「原子力発電所の火山影響評価ガイドにおける『設計対応不可能な火山事象を伴う火山活動の評価』に関する基本的な考え方について」という文書が示された（以下「基本的考え方」と略記）。これは、更田豊志原子力規制委員会委員長の指示によって作成された原子力規制庁名義の文書であり、「原子力発電所の火山影響評価ガイド」（以下「火山ガイド」と略記）そのものを改正するものではない。しかし、その内容は、火山ガイドの立地評価の規定を、事実上「死文化」させる内容になっている。この「基本的考え方」で、大きな問題をはらんでいるのは以下の部分である（下線は引用者）。

2. 巨大噴火の可能性評価の考え方について

○巨大噴火の可能性評価に当たっては、火山学上の各種の知見を参照しつつ、巨大噴火の活動間隔、最後の巨大噴火からの経過時間、現在のマグマ溜まりの状況、地殻変動の観測データ等から総合的に評価を行い、火山の現在の活動状況は巨大噴火が差し迫った状態にあるかどうか、及び運用期間中に巨大噴火が発生するという科学的に合理性のある具体的な根拠があるかどうかを確認する。

○巨大噴火は、広域的な地域に重大かつ深刻な災害を引き起こすものである一方、その発生の可能性は低頻度な事象である。現在の火山学の知見に照らし合わせて考えた場合には運用期間中に巨大噴火が発生する可能性が全くないとは言い切れないものの、これを想定した法規制や防災対策が原子力安全規制以外の分野においては行われていない。したがって、巨大噴火によるリスクは、社会通念上容認される水準であると判断できる。

2. 巨大噴火の頻度

この「基本的考え方」が対象とする「巨大噴火」とは、「地下のマグマが一気に地上に噴出し、大量の火砕流によって広域的な地域に重大かつ深刻な災害を引き起こすような噴火であり、噴火規模としては、噴出物の総量が数10 km³を超えるような噴火を指している」と定義されている。

しかるに、日本では過去12万年間に30 km³以上の火山噴火は17回発生している。これは、およそ7,000年に1回の割合となる⁴。

一方、原子力規制委員会は、「実用発電用原子炉に係る新規規制基準の考え方について」⁵

⁴ 高橋正樹『破局噴火』祥伝社新書、2008年、p.70

⁵ 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規規制基準の考え方について」（2016年6月29日策定、8月24日改訂）p.83 <https://www.nsr.go.jp/data/000155788.pdf>

の「§2 2-6 安全目標と新規制基準の関係」の「2 (2) 原子力規制委員会での安全目標の議論」に、原子炉の安全目標が次のように記載されている。

- ・炉心損傷頻度について「 10^{-4} / 年程度」
- ・格納容器機能喪失頻度について「 10^{-5} / 年程度」

つまり、対象規模の火山噴火は、1 万年に 1 度という「安全目標」を上回る頻度で発生しているのであり、後期更新世以降（約 12～13 万年以降）に火砕流に襲われたとみられる地域に立地している日本の原子力発電所はいくつもある。

「基本的考え方」は「巨大噴火によるリスクは、社会通念上容認される水準であると判断できる」と述べているが、この言葉は、原子力規制委員会に寄せられてきた国民の期待と信頼を一挙にかなぐり捨てるものである。なぜなら、同委員会は、高度の科学的、専門技術的な識見をもってリスクの定量評価を行いつつ、客観的な安全規制を実施することが使命とされてきたからである。その委員会が、科学上の定量的リスク評価を放擲して、「社会通念」という、責任主体のありかも判断基準も不明な概念の中に逃避してしまったことは、同委員会の設立根拠を根底から否定するものである。その時々「社会通念」に基づいてなされた諸種の意思決定が数々の悲劇や破滅をもたらした教訓は、古今東西の歴史を顧みれば、枚挙にいとまがない。

3. 火山噴火予知の困難性

火山噴火予知連絡会の藤井敏嗣前会長は、2014 年の川内原発の再稼働に向けた規制審査に際して、一貫して火山噴火予知の困難性を主張していた。たとえば、『週刊東洋経済』のインタビューでは次のように述べている。「現在の火山噴火予知のレベルでは、数十年に及ぶ原発の運用期間での噴火予知は不可能ということだ。そもそも、そうした長期間での噴火予知の手法自体が確立していない。噴火を予知できるのは、せいぜい数時間から数日というのが現状だ。2011 年の霧島新燃岳の噴火のように、地震などの前兆がなかったため、予知すらできないうちに噴火が起きることもしばしばある」⁶。

原子力発電所において、大規模な放射能飛散を防止するには、火山噴出物が到達する前に使用済み核燃料を安全な場所に移動しておかなければならない。そのためには、火山噴火の数年前にそれを予知し、使用済み核燃料を数年間プール内で冷却し、その後ドライキャスクに収容するなどして首尾よく移送を終わらせなければならない。しかし、それを可能とするような噴火予知は、現状では無理だというのが、火山専門家たちの一致した意見である。

「基本的考え方」には、「巨大噴火は（中略）、その発生の可能性は低頻度な事象である」と断定し、「したがって、巨大噴火によるリスクは、社会通念上容認される水準であると判断できる」と断言している。しかし、実態は前項に述べた通り、炉心損傷頻度の 1 万年以下、格納容器機能損失頻度の 10 万年以下よりも高い。それにもかかわらず重大視され

⁶ 「規制委の火山リスク認識には誤りがある」『東洋経済 ONLINE』2014 年 8 月 10 日
<http://toyokeizai.net/articles/-/44828>

なかったのは、単に世間の耳目が集まらなかったために認識が遅れたに過ぎない。

4. 手続き上の不備

2013年に新規規制基準が決定される過程で、基準案がパブリックコメントにかけられ、多数の熱心な意見が寄せられた。その上で現行の新規制基準が制定され、それに基づいて基準適合性審査が行われている。火山リスクは、地震や津波のリスク同様に原子力発電所に深刻な危険性を及ぼすものであるから、原子力規制庁が一片の「基本的考え方」を示して、「運用期間中に巨大噴火が発生するという科学的合理性のある具体的な根拠があるとはいえない場合は、少なくとも運用期間中は、『巨大噴火の可能性が十分に小さい』と判断できる」と断定し、以後、火山リスクを問わないということは、規制審査対象の重要な1項目を不問に付すという決定に等しく、規制業務の放棄に等しい。むしろ、単なる規制庁の内規で済ませていた主要リスク項目を規制基準に取り込み、新たにパブリックコメントを実施して、正当に審査する基準を設定することが必要である。

5. まとめ

以上、原子力規制委員会および原子力規制庁が、予知の難しい火山噴火に対する規制を一片の内部文書で不問に付するという決定自体が規制機関としての使命を放棄する行為であること、しかも、科学的・技術的専門性に基づいてリスクを定量評価しながら規制を行うことを国民から負託された組織が、その責任を放棄して、「社会通念」という責任主体のありかも判断基準も不明な恣意的概念に逃避していることを指弾し、「基本的考え方」という文書を破棄して、火山噴火対策を規制基準の中に正統に書き加えることを求める。

以 上

本件についての問い合わせ：原子力市民委員会 原子力規制部会コーディネータ 菅波 完
TEL 070-5074-5985

〒160-0003 東京都新宿区四谷本塩町 4-15 新井ビル 3F
(高木仁三郎市民科学基金内) TEL/FAX 03-3358-7064