平成24年(行ウ)第15号 東海第二原子力発電所運転差止等請求事件

原 告 大石光伸 外223名

被 告 日本原子力発電株式会社

最終準備書面(その2)

2020年6月18日

水戸地方裁判所 民事第2部合議アA係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 河 合 弘 之

外

最終準備書面(その2)では、原発の民事差止訴訟における司法審査の在り方に ついて原告らの主張を述べる。

目 次

第1	. la	じめに - 人格権に基づく差止請求の要件 '	7 -
1	L	.格権に基づく差止請求 ′	7 -
2	2 4	:書面の要旨(サマリー) 8	8 -
第 2	: 原	子力科学技術と原発事故被害の特異性 12	2 -
1	1 7	項の趣旨 12	2 -
2	2. 原	「発事故被害の特異性(被害の甚大性)	2 -
	(1)	福島第一原発事故の被害 12	2 -
	(2)	事故被害の特異性に関する4つの視点	3 -
3	3 原	『子力科学技術の特異性(安全確保の困難性)	9 -
	(1)	原発で発出されるエネルギーが膨大で,しかも直ちにその発生を停止する	
	į	ことができないこと 19	9 -
	(2)	原発の安全確保対策の要である安全装置は,想定を超えた自然災害その他	
	Ó)事象に対して極めて脆弱であること2	1 -
4	ł z	頃のまとめ 2 !	5 -
第3	。		7 -
1	L 2	項の趣旨 27	7 -
2	2	「子力関連法令等の平成 24 年改正の経緯(①)	7 -
	(1)	福島第一原発事故以前の規制の実情 27	7 -
	(2)	福島第一原発事故の教訓 28	8 -
	(3)	国会における議論 29	9 -

	(4)	小括	30 -
3	原	『子力関連法令等の平成24年改正の具体的内容(①の続き)	31 -
	(1)	原子力基本法2条2項	31 -
	(2)	原子力規制委員会設置法(特に第1条)	31 -
	(3)	原子炉等規制法	32 -
	(4)	小括	35 -
4	事	耳故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度(②)	36 -
5	玉	国際水準や他の国内法との比較としての原発の安全の程度(③)	36 -
	(1)	「深層防護」とは	37 -
	(2)	深層防護が要求される趣旨	39 -
	(3)	福島第一原発事故においては「深層防護」が徹底されていなかったこと	40 -
	(4)	国会事故調報告書等における指摘	43 -
	(5)	小括	44 -
6	本	ぶ 項のまとめ	44 -
第4	差	全止請求の要件としての「人格権侵害の具体的危険」	46 -
1	И	はじめに - 人格権侵害の具体的危険と原発の安全性	46 -
2	危	立険性概念と法的評価としての安全	46 -
	(1)	ドイツ公法学における 3 つの危険性概念	46 -
	(2)	どの「危険性」まで排除すべきか	47 -
3	人	、格権侵害の具体的危険と原発の安全との関係	49 -

(1) 民事差止訴訟の一般論は当てはまらないこと4	9 .
(2) 被害の甚大性や原子力科学技術の特性,法の趣旨等を踏まえるべきこと 5	1 -
4 高度な安全の確保と深層防護の考え方	2 -
(1) 5 つの防護レベルが用意されていない場合 5 5	2 -
(2) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(総論) 55	3 -
(3) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(各論1:大規模な自然災	
害の想定) 5-	4 -
(4) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(例2:避難計画の策定) 5	8 -
第5 原発の民事差止訴訟における主張立証負担の分配 6	0 -
1 本項の趣旨 - 公平かつ正義に適った主張立証構造の構築 6	0 -
2 大原則 - 原告らが人格権侵害の具体的危険の存在を立証すべきこと 6	1 -
3 修正① - 被告が人格権侵害の具体的危険の不存在を立証すべきこと 6	1 -
(1) 主張立証の事実上の負担の修正	1 -
(2) 修正の実質的根拠	1 -
(3) 主張立証負担の修正を行った多数の裁判例の存在 6.	3 -
4 修正② - 被告において,深層防護の考え方が徹底され,各層において高度の	
安全が確保されていることを立証すべきこと 6	3 -
(1) 具体的審査基準の策定とその適合性判断	4 -
(2) 基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性が問題とならない	
坦人	5

第 6	ó	基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性に関する具体的判断基	
	缂	<u>\$</u> 6	66 -
	1	本項の趣旨 - 具体的審査基準を明示する必要性 6	66 -
2	2	行政に対する健全な警戒感を持ち,司法審査密度を上げるべきこと 6	57 -
	(1	l) 福島第一原発事故の教訓を踏まえるべきこと 6	57 -
	(2	② 裁量が尊重されるのは,判断過程の適正さが確保されていることが前提で	
		あること 6	57 -
3	3	科学の不定性を踏まえ,科学的想像力を発揮すべきこと 6	5 9 -
	(1) 福島第一原発事故の教訓と究明・獲得途上の専門知 6	i 9 -
	(2	②) 行政庁の専門技術的裁量と意思決定の基本的方針	'1 -
	(3	3) 科学的想像力を発揮すべきこと 7	'3 -
	(4	!) 法的評価としての高度な安全 7	'5 -
4	1	具体的判断基準・判断方法	'6 -
	(1	l) 4 つの基準	'6 -
	(2	2) 4つの基準を用いた判断方法	'6 -
第 7	7	各論についての具体的な判断方法について 7	'8 -
-	1	原告ら最終準備書面(その5)~(その9)について 7	'8 -
2	2	最終準備書面(その3)について	30 -
3	3	最終準備書面(その4)について	31 -
4	4	最終準備書面(その10)について	32 -
į	5	最終準備書面(その11)について	3 -

6 結論......-83 -

第1 はじめに - 人格権に基づく差止請求の要件

1 人格権に基づく差止請求

(1) 本件において原告らは、生命及び身体の安全並びに平穏な生活(生活基盤) 等が脅かされない権利としての人格権に基づき、被告による東海第二原発(以下「本件原発」という。) の再稼働を差し止めるよう求めている。

生命及び身体の安全並びに平穏な生活(生活基盤)は人が個人として生きていくための基礎となる重要な法益であるから、それらが脅かされないための権利である人格権も、排他性を有する。したがって、これらの法益が違法に侵害される場合やそのおそれがある場合には、現に行われている違法な侵害を排除するため(妨害排除)又は将来生ずべき違法な侵害行為を予防するため(妨害予防)、人格権に基づいて当該侵害行為の差止めを求めることができる。

(2) そして、本件原発が安全確保の不十分な状態で稼働するると、その安全確保の不備・欠如に起因して重大事故が発生し、原発内部に蓄積された大量の放射性物質が外部に放出され、その周辺住民である原告らの生命及び身体等に対して深刻な被害が生じるうえ、周辺の環境が放射能によって広範囲かつ長期間汚染されるなどして原告らの平穏な生活が回復困難なほどに破壊されることが容易に想定される。

したがって、被告が本件原発を再稼働することによって原告らがこのよう な重大な被害を受ける具体的危険があると認められる限り、本件原発を再稼 働することが原告らの人格権を違法に侵害するおそれがあるものとして、そ の差止めが認められなければならない(人格権に基づく妨害予防請求権)。

(3) 問題となるのは、<本件のような原発の民事差止請求訴訟において、どのような場合に「原告らの人格権を侵害する具体的危険」が存在すると評価す

べきか>である。本書面ではこの点についての原告らの主張を明らかにする。

2 本書面の要旨(サマリー)

(1) 原発はその稼働により内部に大量の放射性物質を生成するところ,これら有害な生成物が外部に放出された場合には,当該原発周辺に居住する住民を含む広範囲の公衆の生命及び身体の安全並びに生活基盤等といった重要な法益が包括的に侵害される。その被害は、放射線に被曝することで原告らのような住民の生命及び身体に深刻かつ不可逆的な被害が生じるうえ、住民の生活圏が放射能によって広範囲かつ長期的に汚染されることで住民の生活基盤も回復困難なほどに破壊されることとなるという、他の科学技術の利用に伴う不利益とは比較できないほど異質で甚大なものとなる。

このような被害の特異性・甚大性にもかかわらず、原発は、暴走すると手に負えなくなる莫大な核エネルギーを制御しつつ運転しなければならず、運転停止後も崩壊熱を発し続けるため、「冷やす」「閉じ込める」という機能を維持し続けなければならず、安全確保が極めて困難な施設である。「止める」、

「冷やす」,「閉じ込める」が確保されないと原発は安全ではなくなる性質を有するが,運転中も運転停止後もその危険にさらされている。この点も,他の危険施設等に用いられる科学技術とは質的に異なる原子力科学技術の特性といえる(以上,第2)。

(2) 原発に求められる安全の程度としては、①福島第一原発事故後に制定された原子力関連法令等の規定の内容及び趣旨、②稼働に伴う事故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度、③国際的な水準や国内における他の危険施設等に求められている安全の程度との比較などを総合して判断すべきである。そして、①原子力関連法令等が福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないという大前提に立って、計画的利用を前提とせず、安全の確

保を第一に考え,事故発生防止に最善かつ最大の努力をすべきとしていること,②原発で生成された大量の放射性物質が外部に放出されてそれが周辺住民自身や周辺住民らの生活圏に到達した場合に侵害される法益は,周辺住民らの生命及び身体並びに生活基盤等といった人が個人として生きていくために必要不可欠である重要な法益である(被侵害利益の性質)。また,その侵害態様は,上記重要な法益を包括的に侵害するもので,長期間に及ぶ深刻な被害を周辺住民らにもたらすうえ,その被害は著しく回復困難(被害によっては回復不可能)であるという特徴を有している(侵害態様)こと,③国際的にも高度な安全が求められていることなどに照らせば,原発には,極めて高度な安全が求められるというべきである(以上,第3)。

3) 原発事故被害の特異性・甚大性、原発の稼働について許可制が採用されている趣旨及び福島第一原発事故の教訓等に加え、原発はその制御が極めて難しい施設であるという原子力科学技術の特性に照らせば、当該原発について上記のような高度な安全が確保されていると法的に評価することができない場合には、その安全の欠如によって周辺住民らの人格権を侵害する可能性を排除できないのであるから、人格権侵害の具体的危険があるとして差止めが認められるべきである。

高度な安全が確保されていると法的に評価できるか否かの判断にあたっては、確立された国際基準たる深層防護の考え方が重視されるべきである。すなわち、第1層ないし第5層までの各層の一部が存在しない場合はもとより、各層の安全確保対策が不十分で、前段にも後段にも依存しないという考え方が徹底されていると評価できない場合には、深層防護が徹底されていないという意味で社会としてそのようなリスクを受容することはできないため、人格権侵害の具体的危険があるとして差止めが認められるべきである(以上、第4)。

(4) 原発の民事差止訴訟においては、人格権侵害の具体的危険の存在の主張立証責任は原則として原告らにあるものの、事故被害の特異性・甚大性、許可制を採用した原子炉等規制法の趣旨、安全に関する資料を全て被告が保持していること等に照らして、被告において、人格権侵害の具体的危険の不存在を事実上主張立証する必要があり、これが尽くされない場合には、人格権侵害の具体的危険が事実上推定されるというべきである。

そして、人格権侵害の具体的危険が存在しないというためには、少なくとも原告らが指摘する点について、前述した深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていることが主張立証されなければならない。各層において高度の安全が確保されていることの主張立証については、原子力規制委員会(以下「原規委」という。)が策定する具体的審査基準が合理的であることに加え、原規委による基準適合判断がなされている場合にはこれが合理的であることを、そうでない場合には事業者による基準適合評価が合理的であることが重要な間接事実となる。

被告が、基準の合理性又は基準適合判断(ないし評価)の合理性の主張立証に失敗した場合には、深層防護の各層において高度な安全が確保されていることの主張立証が尽くされないこととなり、人格権侵害の具体的危険の存在が事実上推定される(以上、第5)。

(5) 基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性に関する具体的判断にあたっては、高度な安全の確保が求められることとの関係で、科学の不定性を十分に踏まえて科学的想像力を駆使した保守的な評価がなされているか否かを判断すべきであり、このような保守的な評価がなされていない場合には、合理性を認めることは許されない。

具体的には, ①行政庁(ないし事業者)がその時点において利用可能で,

信頼されるデータ・情報の全てを検討していること、②採用された調査・分析及び予測方法の適切性・信頼性が認められること、③行政庁(ないし事業者)が、その選択・判断のプロセスを意思決定の理由と共に明確に示していること、④全体を通じて恣意性・不合理な契機のないことのいずれも肯定できない限り、基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性は認められないというべきである(以上、第6)。

第2 原子力科学技術と原発事故被害の特異性

1 本項の趣旨

人格権に基づく妨害排除/予防請求権としての危険施設の差止請求に関して、 科学技術の利用とそれによって生じる危険とをどのように律するかが問題となる事件は、我が国においても数多く存在する。火力発電所、ダム、産業廃棄物 処理施設などの差止請求事件がその典型である。

この点,我が国における危険施設の中でも異質な危険を有する施設が,原発である。原子力科学技術には他の科学技術とは質的に異なる危険があり,原発事故被害にも他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる危険が存在しているのである。

そこで本項では、本件訴訟における審理判断の前提として、原発技術及び原 発事故被害の特異性について改めて確認する。

2 原発事故被害の特異性(被害の甚大性)

(1) 福島第一原発事故の被害

原発では、核分裂反応によって生じるエネルギーを利用して発電を行うた め、その運転に伴って必然的に大量の放射性物質が生成される。

原発では、こうして生成された大量の放射性物質について、いわゆる五重の壁(燃料ペレット、燃料被覆管、原子炉圧力容器、原子炉格納容器及び原子炉建屋)によって「閉じ込める」ことでその拡散を防ぐことを予定している。

しかし、五重の壁が破られて「閉じ込める」機能が喪失した場合、原発内で生成された大量の放射性物質が極めて広範囲に拡散されることになる。実際、福島第一原発事故においては、広島型原爆の約168発分に相当する大量の放射性物質がまき散らされ、約1800平方キロメートル(福島県全体の面積の約13%)に相当する土地が、従来の法律では一般人の立ち入れな

い放射線管理区域に相当する積算線量(年間5ミリシーベルト以上)となった。

(2) 事故被害の特異性に関する4つの視点

大量の放射性物質が極めて広範囲に拡散されることで生じる被害は、他の 科学技術の利用に伴って人格権侵害をもたらす施設からの被害と比較して質 的にも量的にも全く異なるものである。

以下では、①生命及び身体に対する被害の不可逆・重大性、②コミュニティ全体の破壊、③広範囲性、④長期継続性という4つの視点に整理して、上記被害の特異性を簡潔に述べる。

ア 生命及び身体に対する被害の不可逆・重大性

(7) 後藤政志証人は、人が放射線を浴びた場合の被害について、「(人が)放射線を浴びた場合、生物の細胞にある遺伝子(DNA)が損傷する。DNAにはもともと修復機能があるが、強い放射線を浴びるとDNAは修復に失敗し、突然変異を起こし癌や遺伝的障害を発生する可能性がある。…(略)…人体の被ばくは、体細胞、生殖細胞、胎児への被ばくに分類される。体細胞の被ばくは、被爆者本人のみ障害が発生するものだが、生殖細胞や胎児への被ばくは生まれてくる子どもたちに影響を及ぼすものである」と指摘している(甲C76の1:6頁)。

遺伝子を傷つけ、その修復機能に障害をもたらすことから、不可逆的な被害ということができる。そして不可逆的であるがゆえに、事後的な金銭賠償に馴染まない。

(イ) また、被曝による障害は、被曝から3か月以内に発症する「急性障害」 と半年から1年以降に発症する「晩発障害」に分類される(甲C76の 1:6頁)。要するに、被曝から3か月経過して何も障害が目に見えて発 生しなかったとしてもそれで安心というわけではなく、将来的に何らか の障害が自身又はその子どもに発生する可能性があって、しかもそれは、 発生するか否か、いつ発生するか、どのように発生するかがわからない のである。

そのため、相応の期間が経過した後に被害が発生した場合、被害発生の時点では因果関係の立証が困難になるなど、十分な金銭的救済を受けられない可能性も大きいため、この意味でも事後的な金銭賠償に馴染まず、事前規制によって被害を未然に防ぐことが強く要請される。

(ウ) このように、原発から放射性物質が大量に放出されて周辺住民らが放射線に被曝した場合、被曝者は、生命や身体に深刻かつ不可逆的な被害を受けることとなる。しかも、その被害が癌や遺伝的障害という目に見える形で生じるかどうか、生じるとしてそれがいつなのか、生じるのは自分なのか子どもなのかが分からないため、被曝者は、いわばいつどのように爆発するか分からない爆弾を体内に抱えてその後の人生を生きていくという強い精神的苦痛を強いられることになる。

イ コミュニティ全体の破壊

- (ア) 放射性物質による環境汚染は、その環境を利用してこれまで生活を送ってきた人々の生活基盤 (コミュニティや社会的関係性) を丸ごと破壊する (生活基盤を奪われない権利・利益を、近時、「平穏生活保持権」と称することがある)。このことは、福島第一原発事故を見れば明らかである。
- (イ) 最終準備書面(その1) で指摘したように、福島第一原発事故において避難した人数は、平成23年8月29日時点において、警戒区域(福島第一原発から半径20km圏)で約7万8000人、計画的避難区域(半径20km以遠で年間積算線量が20mSvに達するおそれがある

地域)で約1万0010人,緊急時避難準備区域(半径20km~30km圏で計画的避難区域及び屋内退避指示が解除された地域を除く地域)で約5万8510人,合計では約14万6520人に達した(甲E1:331頁)。また,令和2年4月9日時点でも未だ約4万4000人もの人々が避難を継続している(甲G105)。

すなわち、福島第一原発事故では、事故発生時において約14万65 20人、事故発生から9年が経過した現在においても約4万4000人 もの人がそれまでの自身の生活環境を奪われることとなった。

(ウ) 福島第一原発事故においてそれまでの生活基盤を失ったのは、当然、 避難した(避難を継続している)人々だけではない。避難しなかった(あ るいは短期間で避難を終えた)人々も、福島第一原発事故によってそれ までの生活を奪われ、事故から9年以上経過した現在に至っても元の生 活を取り戻せていない(平穏生活保持権を侵害され続けている)。

本件の尋問期日に証言した原告らも、そうした被害者である。

原告谷田部裕子,原告相沢清子は,福島の現地を訪れたり,避難者と交流する中で,それまでの生活を奪われてしまった人々の被害を体感し,原告大石光伸も,自らがたずさわっていた常総生協の取引先の牧場が放射能汚染で失われてしまったことを痛苦の経験として証言した。原告花山知宏も,人生で最後の母乳育児になると楽しみにしていた時期に福島第一原発事故に遭い,乳児に母乳をあげて良いものかどうか悩み,当然に母乳が汚染されているものと不安を感じながら,不本意な気持ちで育児をした経験を証言した。

原告魚住道郎(以下「原告魚住」という)は、長年の間手間をかけて土壌を作り上げ有機農業を営んできた者であるが、福島第一原発事故によって、ほうれん草から合計2400ベクレル/kgの放射性ヨウ素とセシウムが検出された結果を見て、「本当に、こういう自体が本当に

起きてしまったんだなというふうに、目に見えないものによって、自分たちが築き上げてきた大事な田畑が一瞬にして奪われたという。それで、私らが送り出している消費者にも、自分たちの、この放射能で汚染されたものを食べさせなければいけないのかなと」当時の衝撃を証言した(原告魚住道郎本人調書12頁)。そして、ゼオライトが放射能を吸収するという知見などを頼りに現在も努力を続けている。現在も、山菜などは基準値を超過する放射能汚染が検出されており、現在も残る被害を克服するため苦悩の日々を送らざるを得ないのである。

(エ) また,福島第一原発事故によって生活を奪われた周辺住民らがその損害の賠償を求めて東電を提訴した民事訴訟が全国各地で係属中であるが,そのうちの一つである南相馬訴訟において,環境社会学者(専門は公害被害)である藤川賢・明治学院大学教授の証人尋問が行われた。

南相馬市は20km圏内だけでなく20km圏外30km圏内の地域も含む市であり、同訴訟に参加する原告らの中には20km圏外30km圏内に居を構え生活していた者(そのために避難後比較的短期間で帰還した者)も多くいた。

証人尋問において藤川教授は、上記のような特徴を有する南相馬市民の故郷喪失・変容損害の内容について、「いわゆる他の地域の故郷喪失損害といわれるものの場合には、自分が帰る、そういう地域がなくなったというふうなことがあるわけですが、南相馬の場合には、お帰りになった方も、まだお帰りになっていない方も、自分達の住んでいた、あるいは住んでいる地域の豊かな自然が失われてしまったということだと思っております。同様(※引用者注…童謡)に『ふるさと』という曲がありますけど、その詞の最初に、『兎追ひしかの山 小鮒釣りしかの川』と申しますが、そういうかたちで、その自然と関われるのが地域であって、故郷であった、自分の生まれた所であったと、これが失われた、これが

地域コミュニティが崩れたということと重なってくると思います。」「この『ふるさと』という曲の最後の所、『いつの日にか帰らん』という故郷が水は清く、山は青い、そういう状態である、そのことが実は誇りであり、例えば東京に出て行った、あるいは仙台に出て行った子どもたちが帰ってきた時に変わらない故郷がある。あるいは友達が帰ってくる時に、変わらない田んぼがここに広がっている、そういうふうに誇れる、それが失われてしまった。そしてその結果というか、地域を離れる人も多いという現状の中で、自分たちが生きている間、あるいは次の世代にこの地域が維持できるのか、本当に故郷といえる状態であり続けられるのかということが心配になっている、そういうことが被害の特徴になっていると思っております。」と指摘した(甲G134:6頁~7頁)。

藤川教授の上記証言に見るように、原発事故による故郷破壊という被害は、帰還すれば(帰還できる程度に線量が低くなれば)終わりという類のものではない。帰還できたとしても、かつて安心して暮らし次世代に受け継いできた環境に深刻かつ回復困難なダメージが生じているために、事故以前の生活(その環境や地域社会によって得られていた有形無形の諸利益)を取り戻すためには非常に多くの困難が強いられるうえ、取り戻すために多くの努力や犠牲を払っても、上記生活(ないし利益)を取り戻せるかどうかは不明なのである(なお甲G134の26頁以下も併せて参照。同所において藤川教授は、地域社会を構成員の不断の努力で再建させていったとしても、再建されたものは福島第一原発事故以前のそれとは同一ではないと指摘している。)。

ウ 広範囲性

(ア) 上記(1)において指摘したように、福島第一原発事故においては、約1 800平方キロメートル(福島県全体の面積の約13%)に相当する土 地が、従来の法律では一般人の立ち入れない放射線管理区域に相当する 積算線量(年間5ミリシーベルト以上)となった。例えば原発事故以前 は水俣病をはじめとする公害問題を中心に研究していた藤川教授は、福 島第一原発事故の特徴について、「規模の大きさというものがあります。 足尾鉱毒事件、水俣病に始まりまして、これぐらい多くの人数の人間の 避難を招いた事例、それからこれだけ大規模な面積の汚染が問題になっ た事例というのは、ほとんどないということがあります」と、広範囲性 を福島第一原発事故の特徴の第一の特徴と位置付けている(甲G134 5:4頁)。

- (イ) 上記(ア)で指摘したような規模の被害が生じたというだけで、被害の広範囲性が他の危険施設などにおける事故被害と比較にならないほどのものであることは明らかであるが、福島第一原発事故においては、その被害の範囲が更に広範囲となることもあり得た。すなわち、福島第一原発事故における最悪のシナリオは、4号機の使用済み核燃料プールにおいて燃料が破損し放射性物質の放出が起き、続いて他の号機のプールにおいても大量の放射性物質の放出が起きるというもので、その場合には、最大で半径170km以遠にまで強制移転地域が、半径250km以遠にまで自主避難地域が広がる可能性すら指摘されていたのである。そのような事態が生じなかったのは、幸運にも4号機プールの燃料破損が起こらなかったからであり、僥倖というほかない。
- (ウ) そればかりか、放射性物質は、風や海流に乗って、日本のみならず、 地球規模で大気・海洋を汚染する。そのため、原発の危険を引き受けて いない他国民の人格権をも侵害する危険がある¹。

¹ 同様の指摘をする裁判例として、大津地決平成28年3月9日判時2290号75頁:「(原発事故による)環境破壊の及ぶ範囲は我が国を超えてしまう可能性さえある」

このように、原発事故被害は我が国だけの問題ではない。この広範囲な被害を防止する必要があり、だからこそ、原発には高度の安全性が求められ、また、高度な国際的基準の順守が必要とされるのである。原子力基本法や原規委設置法では、原発の安全確保にあたって「確立された国際的な基準を踏まえ」ることを要求している。この意味でも、わが国の安易なガラパゴス的社会通念で原発の安全を切り下げることは許されないのである。

工 長期継続性

放射性物質の中には半減期が長期間にわたるものも多く、特に、燃料棒の反応によって生じるプルトニウム239は、2万4000年という極めて長期間の半減期を持つ。核廃棄物の問題も含め、自己決定のできない将来世代に対してこのようなリスクや負担を負わせることになるのである。

このような原発事故被害の長期継続性については、例えば、現函館市長である工藤壽樹氏は、函館市が国と電源開発株式会社を被告として提訴した大間原発無効確認等請求訴訟の第一回口頭弁論期日において、「戦争ですら復興することができるが、原発事故は復旧することもでき」ず、地域そのものが半永久的に消滅することこそが、他の科学技術と比較した原発事故被害の特異性であることを的確に指摘している(甲G135)。

3 原子力科学技術の特異性(安全確保の困難性)

- (1) 原発で発出されるエネルギーが膨大で、しかも直ちにその発生を停止する ことができないこと
 - ア 原発は、次のとおり、発出されるエネルギーが膨大で、しかも直ちにそ の発出を停止することができないという特徴を有している。

(ア) 原発は発出されるエネルギーが膨大である

原発は、核分裂反応によって生じるエネルギーを利用して発電を行う。「100万kwの発電所を1年間運転するのに必要な核燃料の重量は約21トンとされており、同規模の石油火力に換算すると必要な石油の量は155万トンとなる。重量比にすると約7万4千倍である。」と後藤証人が指摘していることからも明らかなように(甲C76の1:5頁)、原発で発出されるエネルギーは、他のエネルギー・システムその他の科学技術において利用されるエネルギーとは比較にならない程に高密度なものなのである。

そして、原発ではこのような高密度なエネルギーの出力を制御しながら利用しているため、ひとたびその制御に失敗すると、想像を絶する膨大なエネルギーが放出されることになる。こうして放出されたエネルギーの出力は「材料強度に対して無限大」「現実世界における材料の強度としてはもつものがありません」と評されるほどのものであって(後藤政志証人調書:5頁)、例えば「核燃料が高温になって溶解した場合には、厚さ約15cm鉄鋼製の原子炉圧力容器さえも短時間で溶融貫通してしまう」ほどである(甲C76の1:5頁)。

(イ) 膨大なエネルギーの発出を直ちに停止することができないこと

一般的な科学技術の利用に伴う事故の場合,運転を停止することによってそれ以上の被害の発生を食い止められる。これに対して,原発事故の場合,上述のような膨大なエネルギーを発出させており,燃料集合体の間に制御棒を挿入することで核分裂反応を止めることができたとしても(いわゆる「止める」機能),その後も原子炉の核燃料は,熱エネルギーを出し続け,異常事態が発生している中で冷却及び閉じ込めを続けなければ,炉心溶融(メルトダウン)などの大事故に至る危険を除去でき

ない。これは、他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる原子力 科学技術の特異性といえる。

この熱エネルギー(以下「崩壊熱」という。)は、停止直後で5%から7%、停止1分後で3.6%、1時間後で1.3%、1日後で0.5%と徐々に減衰していくが、その減衰幅は時間が経つに従って緩やかになるため、停止から1年後でも約0.2%は残る。

たとえ0.2%の崩壊熱であっても、原子炉のそもそもの熱出力が非常に大きいため、冷却ができなくなれば燃料棒の温度が高温になって溶融する危険がある(以上につき甲C76の1:6頁、後藤政志証人調書:5頁)。

イ このように、原発は、非常事態において単に運転を停止するだけでは被害の拡大を防止できないという意味において、他のエネルギー・システムその他の科学技術とは質的に異なる特性(安全確保の困難性)を有している²。

(2) 原発の安全確保対策の要である安全装置は、想定を超えた自然災害その他の事象に対して極めて脆弱であること

ア 前述したように、原発で発出されるエネルギーが膨大で、しかも直ちに その発生を停止することができないために、事故発生時においては、核分 裂反応を「止める」だけでなく、核燃料を「冷やす」ことも重要となる。 また、有害な放射性物質が原発内から外部に放出された場合には極めて深

² 同様の指摘をする裁判例として、福井地判平成26年5月21日判時2228号72頁: 「原子力発電においてはそこで発出されるエネルギーは極めて膨大であるため、運転停止後においても電気と水で原子炉の冷却を継続しなければならず、その間に何時間か電源が失われるだけで事故につながり、いったん発生した事故は時の経過に従って拡大して行くという性質を持つ。このことは、他の技術の多くが運転の停止という単純な操作によって、その被害の拡大の要因の多くが除去されるのとは異なる原子力発電に内在する本質的な危険である。」

刻な被害を起こすことから,事故発生時には放射性物質を「閉じ込める」 ことも重要となる。

イ そのため原発では、核分裂反応を「止める」、核燃料を「冷やす」、放射性物質を「閉じ込める」という安全上重要な機能を有する装置(安全装置)を用いて事故防止に係る安全確保対策を講ずることにより、事故発生時においても放射性物質を原発内に閉じ込め、放射性物質を環境へ大量に放出する事態を防止することが予定されている。

しかし、この安全装置が同時に機能を失うなどして安全確保対策が失敗 し、核分裂反応の停止又は核燃料の冷却ができず、かつ、放射性物質の閉 じ込めにも失敗した場合には、大量の放射性物質が外部に放出されること になる。それによる被害の深刻さは、上記2で指摘したとおりである。

そこで、事故発生時においても各安全装置が機能を失わずに作動し続けることが、原発の安全を確保するうえでは最も重要なこととなるのだが、安全確保対策の要であるはずの上記安全装置は、事業者の想定を超えた事象に対しては極めて脆弱であり、そのような事象が原発を襲った場合には、複数あるいは全ての安全装置が同時に損傷し、最終的には大量の放射性物質が原発の外部に大量に放出される危険がある。

- ウ そのことを如実に示したのが、以下でみる福島第一原発事故である。
 - (ア) 福島第一原発事故は、「(核燃料を)冷やす」こと及び「(放射性物質を) 閉じ込める」ことに失敗した結果発生した事故である。

すなわち、同事故が発生した当時、福島第一原発では、燃料集合体の間に制御棒を挿入することで原子炉のスクラム停止に成功し、核分裂反応を「止める」ことには成功したものの、核燃料の冷却にあたって不可欠な電源設備及び冷却水を注入するポンプが同時に損傷したことによっ

て、核燃料を「冷やす」ことに失敗した。同時に、「冷やす」ことに失敗して溶解した核燃料が圧力容器から格納容器に内に落下し(メルトスルー)、格納容器が過温、過圧になり、放射性物質を伴った水素が格納容器のフランジ部等から漏れだして水素爆発を起こし、放射性物質を「閉じ込める」ことにも失敗した。

(イ) そして、福島第一原発事故においてこのような安全装置の同時損傷をもたらしたのは、事業者である東電の想定を超えた³津波だった。東電は同原発の安全確保対策に当たって高さ6.1 mの津波を想定して対策を行っていたが、実際にはそれを超える津波が同原発を襲ったことで、核燃料を「冷やす」うえで不可欠な電源設備と冷却水を注入するためのポンプが水没し、結果、上記のとおり核燃料を「冷やす」ことに失敗したものと考えられている。

上記事実は、事業者である東電の想定を超えた津波に対して、福島第一原発の安全装置が脆弱であったことを示している。同事故の当時、冷却に当たって使用する真水が枯渇してしまい海水を注入せざるを得なかったこと(後藤政志証人調書:7頁)、冷却水の注入の是非を判断するうえで必要不可欠な基本的情報である原子炉内の水位の把握に失敗していたこと(後藤政志証人調書:8頁)も、上記脆弱性を裏付けている(なお、水位の把握に失敗した水位計は、現時点においても構造自体は全く変わっておらず、何ら改善もされていない。後藤政志証人調書:8頁を参照)。

(ウ) ここで注意を要するのは、それでも福島第一原発事故が最悪の事故だったわけではない、ということである。燃料集合体の間への制御棒の挿入が装置の不具合によって失敗したり、原子炉燃料プールで燃料破損が

³ ただし、ここでいう「想定を超えた」には、「想定できなかった」ではなく「想定できたけれどもしなかった」という意味であることには注意を要する。

生じたりした場合には、チェルノブイリ事故に匹敵する(あるいはそれ以上の)甚大な被害をもたらす事故となっていた可能性もあるし(後藤政志証人調書:4頁、8頁)、実際に、菅総理大臣(当時)の指示によって原子力委員長の近藤駿介氏が2011年3月25日に作成した「不測事態シナリオの素描」によれば、強制移転を求めるべき地域が170km以遠にも生じる可能性があり、年間線量が自然放射線レベルを大幅に超えるために数十年にわたって移転を認めるべき地域が250km以遠にも発生する可能性があるとされる。

本件原発で同種の事故が起これば、首都圏はほぼ全域が人の住めない 地域となり、首都機能は崩壊する(東京に最も近い原発)。

また、福島第一原発事故では多くの放射性物質が海上に流れたが、気象条件によっては、放出された放射性物質の多くが陸上に到達した可能性は十分にあった。その場合の被害はさらに甚大となっていた。福島第一原発事故においてそのような事態に至らなかったのは単なる幸運であって、東電が講じていた安全確保対策による必然ではないのである。

エ そして、以上で見た福島第一原発事故のような安全装置が同時損傷を引き起こす事態は、津波に限られるものではない。福島第一原発事故がたまたま津波によって引き起こされただけであって、地震や火山といった津波以外の自然現象についても事業者の想定を超えた場合には、こうした安全装置の同時損傷を引き起こす可能性がある。例えば地震・地震動であれば原発の全ての安全装置に対して揺れを生じさせて損傷させる力を秘めているし、火山噴火による降灰は原発の安全装置に同時に損傷をもたらす可能性を有している。

このように,原発の安全確保対策の要である安全装置は,事業者の想定を超えた自然現象に対して極めて脆弱なのである(だからこそ,自然現象

の想定を適切に行うことは、原発の安全確保上極めて重要となる。)。

さらに、このような深刻な事故を引き起こす原因は、自然現象に限られない。スリーマイル島(TMI)事故やチェルノブイリ事故、あるいはJCO臨界事故は、信じられないような人為的ミスが原因となって発生している。人間が作り、人間が運用している施設である以上、このような人為的ミスが発生することは避けられないことと考えなければならない(原規委設置法1条「事故の発生を常に想定し」という文言を想起されたい)。

4 本項のまとめ

以上、原発事故被害及び原子力科学技術の特異性について概観した。

原発はその稼働により内部に大量の放射性物質を生成するところ、このような大量の放射性物質が外部に放出された場合には、当該原発の周辺に居住する住民を含む広範囲の公衆の生命及び身体の安全並びに生活基盤等といった重要な法益が包括的に侵害される。この侵害は長期間に及ぶ深刻な被害(損害)を広範囲の公衆にもたらすうえ、その被害からの回復は不可能ないし著しく困難なものであるという特徴を有している。

そして、原発事故被害がこのような特異な危険を有しているにもかかわらず、 原発は、「発出されるエネルギーが膨大で、しかも直ちにその発生を停止するこ とができない」ために事故発生時における安全確保が困難であり、特に安全確 保対策の要である各安全装置に至っては事業者が想定しなかった大規模な自然 災害その他の事象が生じた場合には複数同時に損傷してしまう危険があり、そ の場合の安全確保は著しく困難である。

このような特性は、原子力科学技術以外の科学技術の利用に伴って人格権を 侵害するおそれのある危険施設では見られない特性である。そのため、人格権 に基づき原発の差止めを求める民事訴訟と原発以外の危険施設の差止めを求め る民事訴訟とで判断方法や審査密度の厳格度に相違が生じることは必然である といえる。原発の安全を,他の科学技術の利用と同列に論じることは許されない。

第3 原発に求められる安全の程度

1 本項の趣旨

第2で見たように、原発技術及び原発事故被害は、他の危険施設ないし科学 技術のそれとは比較にならないほどの異質な危険を内包している。

原発に絶対的安全を求めることができないとしても、このような危険の異質性に照らせば、他の科学技術の利用を伴う危険施設と比較しても格段に高度な安全が要求されるべきである。福島第一原発事故以前から、原発に求められる安全について、「社会通念上無視し得る程度に小さく保つこと」とされてきたが、あまりにも曖昧不明確な概念であり、判断者によってその基準は区々となっていた。司法判断としては、原発に求められる安全の程度をできる限り具体化、明確化することが求められる。

そして,この具体化,明確化に当たっては,①原子力関連法令等の趣旨や内容を踏まえつつ,②事故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度,③国際的な水準や国内における他の危険施設等に求められている安全の程度との比較などを総合して判断すべきである。

2 原子力関連法令等の平成24年改正の経緯(①)

(1) 福島第一原発事故以前の規制の実情

法は、福島第一原発事故以前から、原発の設置稼働について許可制を採用したうえで(平成24年改正前原子炉等規制法(以下「旧炉規法」という)23条1項1号)、上記許可の基準として、原子炉設置に関する技術的能力及び経理的基礎並びに原子炉運転遂行にあたっての技術的能力があることや、原子炉施設の位置・構造・設備が核燃料物質等による災害の防止上支障がないものであること等を要求し(旧炉規法24条1項3号、4号)、設置許可申請に対する許可を経済産業大臣が行うにあたっては、あらかじめ上記基準への適合の有無に関する原子力委員会及び原子力安全委員会の意見を聴かなけ

ればならないと定めることで(旧炉規法24条2項),原子炉の設置稼働に関する規制を行ってきた。

福島第一原発事故以前においては、このような法整備とそれに基づく規制 当局による原子力事業者に対する規制によって、深刻な災害が万が一にも起 こらないような厳格な規制体制が整っていると安易に考えられていた。事実、 伊方平成4年最判をはじめとする多くの裁判例は、旧炉規法24条の許可基 準が深刻な災害を万が一にも起こさないためのものであるとする一方で、原 子力委員会及び原子力安全委員会の調査審議に基づく判断を安易に尊重して、 これら委員会の判断及びそれを踏まえた経済産業大臣の設置許可判断の過程 に過誤欠落はないという判断を繰り返してきた。

(2) 福島第一原発事故の教訓

しかし、福島第一原発事故は、上記が誤りであり、裁判所も含めて安全神話に毒されていたことを如実に示すこととなった。すなわち、我が国の原子力規制の体制は、国際的に見ても法整備が不十分であったばかりか(シビアアクシデント対策やバックフィット制度が事業者に義務づけられていない等)、規制当局も原発推進に偏った判断を行っていて、深刻な災害を万が一にも起こさないという法の趣旨を全く実践できていなかったことが明らかとなったのである。福島第一原発事故は、このように司法も含め安全神話に毒された結果として発生したものであり、新藤宗幸・千葉大学名誉教授(行政学)は、『司法よ!おまえにも罪がある・原発訴訟と官僚裁判官』(講談社、2012年)という著書の中で、この点を厳しく批判している。

福島第一原発事故に係る国会事故調報告書(甲E1)は、深刻な災害が万が一にも起こらないよう原子力事業者を規制すべきであったところの我が国の規制当局が実際には事業者の「虜」となっていたこと、福島第一原発事故はその結果招来された「人災」であることを厳しく指摘し、原子力法規制の

在り方について猛省を促している。例えば同報告書では、「原子力法規制の抜本的見直しの必要性」を指摘する中で、福島第一原発事故以前の原子力法規制を次のように批判している。

「本事故では、原子力法規制を抜本的に見直す必要があることが明らかとなった。

日本の原子力法規制は、本来であれば、日本のみならず諸外国の事故に基づく教訓、世界における関係法規・安全基準の動向や最新の技術的知見等が検討され、これらを適切に反映した改定が行われるべきであった。しかし、その改定においては、実際に発生した事故のみを踏まえて、対症療法的、パッチワーク的対応が重ねられてきた。その結果、予測可能なリスクであっても過去に顕在化していなければ対策が講じられず、常に想定外のリスクにさらされることとなった。また、諸外国における事故や安全への取り組み等を真摯に受け止めて法規制を見直す姿勢にも欠けており、日本の原子力法規制は安全を志向する諸外国の法規制に遅れた陳腐化したものとなった。」(甲E1:531頁)。

この「予測可能なリスクに対しても過去に顕在化していなければ対策が講 じられない」という問題が、福島第一原発事故を経た現在もなお残存しない かどうかという視点を、裁判所は忘れてはならない。

(3) 国会における議論

国会では、国会事故調報告書で指摘された福島第一原発事故以前における原子力法規制の在り方を踏まえ、平成24年に、「国民の生命・身体の安全」を中核に据えた法体系の再構築(甲E1:536頁)や深層防護の確保/特に防災体制と安全規制の連携の必要性(同上)等の国会事故調報告書の具体的提言を踏まえ、原子力関連法令等の抜本的見直しを行うこととなった。その際に目的とされたのは、「福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と

起こさないようにする」ことであり、これが原子力関連法令等の平成24年 改正の最も重要な趣旨である。

このことは、例えば、平成24年5月29日第180回衆議院本会議(第22号。甲G136)における以下の発言からも読み取ることができる。

● 細野豪志国務大臣の趣旨説明

「国際原子力機関に提出した日本政府報告書においても、今回の事故から得られる教訓を踏まえ、原子力安全対策を根本的に見直すことが不可避であるとしているところであります。」(甲G136:1頁)

● 原子力規制員会設置法案(議員提出案)提出者代表塩崎恭久による趣旨 説明

「我が国の原子力規制体制について議論する本通常国会において政治が 果たすべき責任は、今回の事故の深い反省に立ち、原点に立ち返って真摯 な議論を行い、二度とこのような事故を起こさない、確固たる規制体制を 構築することにあります。」(同上:2頁)

● 内閣総理大臣野田佳彦

「二度とこのような事故を起こさないためには、放射線から人と環境を 守るとの理念のもとで、組織と制度の抜本的な改革を行うことが必要です。」 (同上:5頁)

(4) 小括

以上の経緯によれば、原子力関連法令等の平成24年改正の趣旨は、福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないようにすることであり、そのために、福島第一原発事故以前の原子力規制法制の在り方が同事故を招いたことを深く反省し教訓とすることであったといえる。そして、その改正にあたっては、福島第一原発事故以前の原子力規制法制の在り方の問題点を厳しく指摘したうえでその改善の在り方についての具体的提言を行った国会

事故調報告書が、非常に重要な立法事実となっていたことがわかる。

改正法及びその下位規範がこのような趣旨・目的に適った内容となっているか否かが、厳しく問われなければならない。

3 原子力関連法令等の平成24年改正の具体的内容(①の続き)

上記2で述べた趣旨に基づいて,平成24年に原子力関連法令等が改正されたが,以下,原発に求められる安全の程度と関係して重要な条文を引用しておく。

(1) 原子力基本法2条2項

原子力利用の基本方針について定める原子力基本法は、「原子力の利用は、 …安全の確保を旨として、…これを行う」とされており(2条1項)、安全が 最優先されなければならないことを定めている。

これに加え、平成24年改正において2項が新設され、「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。

(2) 原子力規制委員会設置法(特に第1条)

平成24年の原子力関連法令等の改正により、原子力規制委員会設置法が成立した。同法1条は、原規委の責務として、「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」することなどを定め、もって「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を目的とする。」と定めている。

原規委の基準策定及び基準適合判断に一定の裁量が存在することは否定できないとしても、この目的規定からすれば、原規委は、事故発生防止に最善かつ最大の努力をしなければならないのであって、その裁量の範囲は相当狭く、裁量の逸脱・濫用は厳格に解さなければならない。

また、同法の成立にあたっては、以下のような委員会決議や付帯決議がある。これらも原規委に対する行為規範として重要であり、特に、推進側の論理に影響されてはならないという点は、裁判規範としても常に意識されるべきである。

● 第180回国会6月15日環境委員会 委員会決議 原子力規制委員会 設置等に関する件

「本法律が、『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』を目的としていることに鑑み、原子力規制行政に当たっては、推進側の論理に影響されることなく、国民の安全の確保を第一として行うこと。」(第1項)

● 原子力規制委員会設置法案に対する付帯決議

「原子力発電所の再起動については、<u>『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』との目的に照らし、万が一の重大事故発生時への対応策も含め、ストレステストや四大臣会合による安全性の判断基準などの妥当性に関して、原子力規制委員会において十分に検証したうえで、その手続を進めること。」(第18項)</u>

(3) 原子炉等規制法

ア 同法1条

改正後原子炉等規制法1条に関しては、まず、旧法にあった、原子力の 計画的利用に関する文言が削除されたことが重要である。原子力の利用を 前提とするのではなく、安全の確保されない原発は断固として止めるとい うのが立法者の意思であり、法の趣旨である。

また,規制に当たって,「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」することが要求された点も重要である。一般に,大規 模な自然災害は,頻度としては小さい。つまり,規制法は,頻度が小さい からといって,大規模な災害を無視してはならないこととしたのである。 頻度が小さいという理由で大規模な自然災害を考慮しないことは,原子炉 等規制法に違反する。

改正条文

この法律は、原子力基本法(昭和三十年法律 第百八十六号)の精神にのつとり,核原料物質, 核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限 られることを確保するとともに,原子力施設に おいて重大な事故が生じた場合に放射性物質が 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その他の核原料 物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止 し,及び核燃料物質を防護して,公共の安全を 図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃 棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関 し、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うほ か,原子力の研究,開発及び利用に関する条約 その他の国際約束を実施するために, 国際規制 物資の使用等に関する必要な規制を行い、もつ て国民の生命,健康及び財産の保護,環境の保

改正前条文

この法律は,原子力基本法(昭 和三十年法律第百八十六号)の 精神にのつとり、核原料物質、 核燃料物質及び原子炉の利用が 平和の目的に限られ,かつ,こ れらの利用が計画的に行われる ことを確保するとともに、これ らによる災害を防止し, 及び核 燃料物質を防護して,公共の安 全を図るために、製錬、加工、 貯蔵, 再処理及び廃棄の事業並 びに原子炉の設置及び運転等に 関する必要な規制を行うほか, 原子力の研究, 開発及び利用に 関する条約その他の国際約束を 実施するために, 国際規制物資 の使用等に関する必要な規制を

全並びに我が国の安全保障に資することを目的 とする。

行うことを目的とする。

イ 同法43条の3の6

改正後原子炉等規制法43条の3の6についても,原子力の計画的利用 に関する部分(1項2号)が削除されている点が重要である。

改正条文(第43条の3の6第1項)

- 1 原子力規制委員会は、前条第一項の 許可の申請があつた場合においては、 その申請が次の各号のいずれにも適 合していると認めるときでなければ、 同項の許可をしてはならない。
 - 一 発電用原子炉が平和の目的以外 に利用されるおそれがないこと。
 - 二 その者に発電用原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があること。
 - 三 その者に重大事故(発電用原子炉 の炉心の著しい損傷その他の原子 力規制委員会規則で定める重大な 事故をいう。第四十三条の三の二十 二第一項及び第四十三条の三の二

改正前条文(旧第24条1項)4

- 1 <u>主務大臣</u>は,第二十三条第一項の許可の申請があつた場合においては,その申請が次の各号に適合していると認めるときでなければ,同項の許可をしてはならない。
 - 一 <u>原子炉が</u>平和の目的以外に利用 されるおそれがないこと。
 - 二 <u>その許可をすることによつて原</u> <u>子力の開発及び利用の計画的な遂</u> <u>行に支障を及ぼすおそれがないこ</u> <u>と。</u>
 - 三 その者(原子炉を船舶に設置する 場合にあつては,その船舶を建造す る造船事業者を含む。)に原子炉を 設置するために必要な技術的能力 及び経理的基礎があり,かつ,原子

⁴ 旧法では、第23条から第43条の3の4までが「原子炉の設置、運転等に関する規制」に係る規定であったが、新法では「原子炉」を「試験研究用等原子炉」と「発電用原子炉」に分類し、前者に関する規制を第一節に、また、後者に関する規制を第二節として規定した。

十九第二項第二号において同じ。) の発生及び拡大の防止に必要な措 置を実施するために必要な技術的 能力その他の発電用原子炉の運転 を適確に遂行するに足りる技術的 能力があること。

- 四 発電用原子炉施設の位置,構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制 委員会規則で定める基準に適合するものであること。
- 五 前条第二項第十一号の体制が原 子力規制委員会規則で定める基準 に適合するものであること。

炉の運転を適確に遂行するに足り る技術的能力があること。

四 原子炉施設の位置,構造及び設備 が核燃料物質(使用済燃料を含む。 以下同じ。),核燃料物質によつて汚 染された物(原子核分裂生成物を含 む。以下同じ。)又は原子炉による 災害の防止上支障がないものであ ること

(4) 小括

このように、平成24年に改正された原子力関連法令等では、国会事故調報告書の指摘及び提言を踏まえ、i原子力規制にあたっては国民の生命及び健康並びに財産等の安全を第一とし、原発推進の論理に影響されてはならないこと、ii大規模な自然災害やテロリズムその他の犯罪行為等による事故の発生を常に想定してその防止に最善かつ最大の努力をすべきこと、ii確立された国際基準を踏まえるべきこと、iv原子力の計画的利用を前提としないことが要請されている。

したがって、上記 i ないしivに反する法解釈は原子力関連法令等の解釈を

誤ったものであって許されない。

4 事故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度(②)

原発の稼働に伴うリスクが顕在化して事故が発生した場合,周辺住民が被る 不利益としての事故被害は,第2で詳述したとおり,特異かつ甚大なものとな る。

特に、被害が不可逆的で事後的な金銭賠償になじまないこと、晩発的影響は 因果関係の立証が困難であることなどに照らせば、被害発生を未然に防ぐ必要 が大きく、事前に高度な安全を要求すべきこととなる。

高度な安全性が要求されていなかった福島第一原発事故は、同事故に係る政府事故調報告書にもあるように「予想されるあらゆる事態に対応できるようにするには財源等の制約から無理があるため、現実的な判断により発生確率の低い事象については除外するという線引きをしていたところ、線引きした範囲を大きく超えるような事象が起きた」という、発生の蓋然性が十分でなかった事象によって生じた事故であった(甲G138:25頁。なお下線部は原告ら代理人)。しかも、その被害は、最終準備書面(その1)4頁以下や本書面12頁以下見たように、最悪のシナリオには至らなかったにもかかわらず極めて深刻で、9年以上経った現在でも回復されていない程のものであった。

以上のとおり、原発リスクは、②そのリスクが顕在化した場合の被害が特異かつ甚大で、このような特性に照らせば、原発には、予め、極めて高度な安全が確保されていなければならない。

5 国際水準や他の国内法との比較としての原発の安全の程度(③)

このほか、原発に求められる安全の程度を判断するには、国際基準と比較や 他の国内法との比較が有益である場合がある。

国際基準との比較については、原子力基本法及び原規委設置法において「確

立された国際的な基準を踏まえ」ることとされているし、他の国内法との比較についても、原発事故被害の特異性や原子力科学技術の特性に照らして、原発には最高度の安全が求められることから、少なくとも、他の安全基準において用いられている知見等を踏まえていない場合には原発の安全が確保されたと評価すべきでないことが導ける。

もっとも、これら国際基準や他の国内法は多岐にわたり、また、地震であるとか、火山であるとかといった個別の争点ごとに参照すべき基準も異なるため、総論としては、以下に述べる深層防護について触れるにとどまり、その他の具体的な問題については指摘するにとどめておく。

(1) 「深層防護」とは

- ア 「深層防護」とは、原規委が作成した「新規制基準の考え方」(丙Bア25)67頁以下で説明されているように、「安全に対する脅威から人を守ることを目的として、<u>ある目標を持ったいくつかの障壁(防護レベル)を用意</u>して、各々の障壁が独立して有効に機能することを求める」(下線は原告ら代理人)という考え方である。
- イ ここで最も重要なのは、「各々の障壁が独立して有効に機能することを 求め」ているという点である。すなわち、「深層防護」は、ある防護レベル の安全対策を講ずるにあたって、**<その前に存在する防護レベルの対策を 前提とせず**(<u>前段否定</u>)、また、その後に存在する防護レベルの対策にも期 待しない(<u>後段否定</u>) >、そういう安全対策をそれぞれの防護レベルにお いて実践することを求めているのである。

このことは裏を返せば、「深層防護」の下では、ある防護レベルの安全対策を講ずるにあたって、**<前の防護レベルがしっかりしているはずだから多少手を抜いてもよい**(前段否定の不徹底)>とか**<後の防護レベルが控えているからその対策が破られてもよい**(後段否定の不徹底)>という考

え方は**許されない**ということを意味している。

ウ 以上アイで示した考え方を基礎とする「深層防護」は、上記「新規制基準の考え方」でも説明されているように、国際原子力機関(IAEA)の最上位安全基準である「基本安全原則」(SF-1)において「原子力発電所において事故を防止し、かつ、発生時の事故の影響を緩和する主要な手段」として位置づけられている。

そして、IAEAの安全基準の一つである「原子力発電所の安全: 設計」 (SSR-2/1 (Rev.1)) では、「深層防護」を踏まえた安全基準が、以下のとおり 5 つの防護レベルとして具体化されている (FBP25: 67頁以下)。

- (ア) 第1の防護レベルは、「通常運転状態からの逸脱と安全上重要な機器等の故障を防止することを目的として、品質管理及び適切で実証された工学的手法に従って、発電所が健全でかつ保守的に立地、設計、建設、保守及び運転されること」(異常の発生の防止)を要求するものである。
- (4) 第2の防護レベルは、「発電所で運転期間中に予期される事象(設置許可基準規則では『運転時の異常な過渡変化』と定義している。)が事故状態に拡大することを防止するために、通常運転状態からの逸脱を検知し、管理することを目的として、設計で特定の系統と仕組みを備えること、それらの有効性を安全解析により確認すること、さらに運転期間中に予期される事象を発生させる起因事象を防止するか、さもなければその影響を最小に留め、発電所を安全な状態に戻す運転手順の確立」(異常発生時におけるその拡大の防止)を要求するものである。
- (ウ) 第3の防護レベルは、「運転期間中に予期される事象又は想定起因事象が拡大して前段のレベルで制御できず、また、設計基準事故に進展した場合において、固有の安全性及び工学的な安全の仕組み又はその一方並

びに手順により、事故を超える状態に拡大することを防止するとともに 発電所を安全な状態に戻すことができること」(異常拡大時におけるその 影響の緩和ひいては苛酷事故 (シビアアクシデント) への発展の防止) を要求するものである。

- (エ) 第4の防護レベルは、「第3の防護レベルでの対策が失敗した場合を想定し、事故の拡大を防止し、重大事故の影響を緩和することを要求するものである。重大事故等に対する安全上の目的は、時間的にも適用範囲においても限られた防護措置のみで対処可能とするとともに、敷地外の汚染を回避又は最小化することである。また、早期の放射性物質の放出又は大量の放射性物質の放出を引き起こす事故シーケンスの発生の可能性を十分に低くすることによって実質的に排除できること」(苛酷事故に至った場合におけるその影響の緩和)を要求するものである。
- (オ) 第5の防護レベルは、「重大事故に起因して発生しうる放射性物質の放出による影響を緩和することを目的として、十分な装備を備えた緊急時対応施設の整備と、所内と所外の緊急事態の対応に関する緊急時計画と緊急時手順の整備」(放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響の緩和)を要求するものである。

(2) 深層防護が要求される趣旨

国際的な水準としてこのような深層防護の考え方が採用されているのは、原発事故被害が第2で述べたような特異性・甚大性を有しており、また、原子力科学技術の特性として安全確保が困難であるということに加えて、後述するような科学の不定性や人間の認識能力の限界から、万全の対策を講じたとしてもそれを上回る事象が発生する可能性が否定できないことから、万全の対策を幾重にも重ねることによってその可能性を更に低減しようという趣旨である。

裏を返せば、深層防護が徹底されていない場合には、原発の持つリスクが 十分に低減されている、すなわち、原発の安全が確保されたと評価してはな らないということであり、原発に極めて高度な安全を要求するものであると いえる。

(3) 福島第一原発事故においては「深層防護」が徹底されていなかったこと ア 福島第一原発事故以前の深層防護の不徹底

このように、深層防護の徹底は、福島第一原発事故以前から確立された 国際的な基準であったにもかかわらず、同事故以前の我が国においては「深 層防護」に基づく安全対策が徹底されておらず、そのことが福島第一原発 事故の大きな要因となった。

イ 第4の防護レベル以降の対策

まず、福島第一原発事故以前の原子力法規制では、第1から第3の防護レベルについては要求されていたものの、第4の防護レベル以降の対策(シビアアクシデント対策等)については要求まではしておらず、せいぜい事業者の自主的な取組みとして推奨する限りであった。

そして,福島第一原発に関していえば,事業者である東電は不十分な対策しか用意せず,規制当局もその不十分な対策を容認していた。

ウ 第3の防護レベルまでの対策

(ア) 福島第一原発事故以前の原子力法規制においても第1から第3の防護 レベルについては要求していた。

しかし、「深層防護」によれば各防護レベルが独立して有効に機能することが求められているにもかかわらず、同事故以前における東電の対策(特に第3の防護レベルの対策)は、科学的に予測可能な津波を想定した安全確保対策(具体的対策工事の実施または計画)すら実施せず、経済性を優先させてあえて想定外(unexpected)としたために、その要求

を満たしていなかった。そして規制当局も、そのような不十分な安全確保対策しか行われていないことを認識していながら、それを放置していた。

(イ) この点に関する当時の東電や規制当局の責任については、全国各地の裁判所で争われている。その中でも東電の責任について言及した最新の裁判例として、仙台高裁令和2年3月12日判決(甲G137)がある。以下該当箇所を引用する。

「被告(※引用者注…東電。以下同じ)は、地震防災対策特別措置法に基づき政府に設置された機関である地震調査研究推進本部が平成14年7月に長期評価を公表した頃には、福島県沖を含む日本海溝沿いの領域においてM8クラスのプレート間の大地震が発生する可能性があることを認識することができ、平成18年5月の第3回内部溢水、外部溢水勉強会(国の機関である原子力安全・保安院と原子力安全基盤機構が運営していた勉強会であり、被告も参加していた。)の頃には、福島第一原発の敷地高を超える津波が到来した場合、タービン建屋(T/B)の浸水により電源設備が機能を喪失し、それに伴って原子炉の安全停止に係る機器が機能を喪失する可能性があることも認識していた。

更に、M8クラスのプレート間の大地震が発生した場合の津波の浸水高の予見可能性についても、被告の土木・調査グループは、平成20年4月18日に東電設計株式会社から平成20年津波試算を受領し、これには、津波評価技術で設定されている明治三陸沖地震の波源モデルを福島県日本海溝沿いに設定した場合、最大津波高さが、敷地南側(O.P. +10m)でO.P. +15.7m(浸水深5.7m)、敷地北側(O.P. +13m)でO.P. +13.7m(一部浸水)、1号機から4号機の取水ポンプ位置(O.P. +4m)でO.P. +8.3~9.2m(浸水深2.6m)、4号機の原子炉建屋(R/B)中央付近でO.P. +1

2.6 m (浸水深2.6 m), 4 号機のタービン建屋 (T/B) 中央付近でO.P.+12.0 m (浸水深2.0 m) になると試算されていた。したがって, 被告は, この津波試算を受領した平成20年4月頃には, 福島県沖日本海溝沿いでM8クラスのプレート間の大地震が発生した場合, 平成20年津波試算における想定津波と同程度の津波が到来する可能性があることを認識していたと認められる。

…略…

他方で、本件事故以前の被告の対応については、…略…<u>被告は、遅くとも平成20年4月頃には、福島第一原発において、平成20年津波試算における想定津波と同程度の津波が到来し、浸水により電源設備が機能を喪失して原子炉の安全停止に係る機器が機能を喪失する可能性があることを認識しており、市民団体からも繰り返し津波に対する抜本的対策を求める申入れがされていたにも関わらず、平成20年津波試算が確立した知見に基づくものではないこと等を理由に、本件事故までの間、具体的な対策工事を計画又は実施するに至っていなかった」(甲G137:40頁ないし41頁)</u>

- (ウ) このように、福島第一原発事故以前において東電は、科学的に予測可能な津波を想定した安全確保対策を行わなかった。規制当局もそのことを認識していた。にもかかわらず、このような安全確保対策が不徹底のままの福島第一原発が同原発での事故が発生するまで稼働していたという事実は、<福島第一原発事故以前の我が国における原子力法規制においては、第3の防護レベルまでの「深層防護」すら徹底されていなかった>ことの証左である。
- エ このように、福島第一原発事故以前の我が国においては、法規制上要求 されていなかった第4の防護レベル以降の対策はもちろんのこと、法規制 上要求されていた第3の防護レベル以前の対策についてすら、各防護レベ

ルの対策が独立して有効に機能することを要求する「深層防護」が徹底されていなかった。そして、そのことが大きな要因となって、福島第一原発 事故は発生したのである。

(4) 国会事故調報告書等における指摘

- ア 福島第一原発事故の教訓を踏まえ、深層防護の考え方を徹底すべきことは、国会事故調報告書においても原子力法規制の抜本的改革の必要性として提言されている(甲E1:536頁)。
- イ また、以上のことは、原規委が策定した裁量基準である新規制基準も前提としている。すなわち、原規委も、「新規制基準の考え方」(丙Bア25:69頁)において「設置許可基準規則は、深層防護の考え方を踏まえ、設計基準対象施設(同規則第2章)と重大事故等対処施設(同規則第3章)を明確に区別している。これをIAEAの安全基準との関係でおおむね整理すれば、同規則第2章には『設計基準対象施設』として第1から第3の防護レベルに相当する事項を、同規則第3章には『重大事故等対処施設』として主に第4の防護レベルに相当する事項をそれぞれ規定している。」とあるように、原子力利用の安全確保に当たって「深層防護」の考え方を踏まえるべきことを前提としているのである。
- ウ さらに、高浜原発3、4号機に係る福井地裁平成27年4月14日決定においても、「原発の安全性を確保するためには多重防護の考えに立つことが不可欠であることに異論の余地はない」とし、「多重防護とは堅固な第1陣が突破されたとしてもなお第2陣、第3陣が控えているという備えの在り方を指すと解されるのであって、第1陣の備えが貧弱なため、いきなり背水の陣となるような備えの在り方は多重防護の意義からはずれる」と、事業者のいう多重防護(すなわち深層防護)の考え方を批判している(甲G10・38頁)。

(5) 小括

このように、国際水準として、深層防護の考え方が採用されており、その核心部分は、ある防護レベルの前に存在する防護レベルの対策を前提としてはならず(前段否定)、かつ、その後に存在する防護レベルの対策にも期待してはならない(後段否定)という点であり、原発に高度な安全を要求しているとみることができる。福島第一原発事故の教訓という意味でも、この考え方は原発に求められる安全の程度を判断するに当たって重視されなければならない。

なお、深層防護の考え方と人格権侵害の具体的危険の存在との関係については、第4で詳述する。

6 本項のまとめ

以上,福島第一原発事故後の現在において,原発に対してどの程度の安全を 求めるべきかについて,総論的に詳述した。

①福島第一原発事故後に改正された原子力関連法令等は、同事故のような深刻な事故を二度と起こさないという大前提に立って、i原子力規制にあたっては国民の生命及び健康並びに財産等の安全を第一とし、原発推進の論理に影響されてはならないこと、ii 大規模な自然災害やテロリズムその他の犯罪行為等による事故の発生を常に想定してその防止に最善かつ最大の努力をすべきこと、iii確立された国際基準を踏まえるべきこと、iv原子力の計画的利用を前提としないこと等を要請している。

また, 原発リスクは, ②そのリスクが顕在化した場合の被害が特異かつ甚大 という特性を持っている。

さらに、③国際水準としても、深層防護の考え方の徹底を要求し、原発に高度の安全が求められることを当然の前提としている。

これらの事情を踏まえれば、福島第一原発事故後、原発には、極めて高度な安全、言い換えれば、福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないといえる程度の安全が求められているといえる。

第4 差止請求の要件としての「人格権侵害の具体的危険」

1 はじめに - 人格権侵害の具体的危険と原発の安全性

第3で述べたとおり、福島第一原発事故後、原発には、極めて高度な安全、 言い換えれば、福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないとい える程度の安全が求められているといえる。

では、この水準の安全が確保されているか否かについて、司法判断として具体的にどのように判断すべきか。本項では、具体的判断の前提として、人格権侵害の具体的危険の存在と原発に求められる安全との関係、すなわち、原発に高度な安全が確保されていないことが、なにゆえに人格権侵害の具体的危険につながるのかという点を述べたうえで、原発に高度な安全が確保されないと評価できるか否かの判断(これは科学的評価そのものではなく、科学的判断を踏まえたうえでの法的評価である)にあたっては、深層防護の考え方が重視されるべきことを述べる。

以下, その前提として, まず, 危険性の概念と法的評価としての安全について述べる。

2 危険性概念と法的評価としての安全

(1) ドイツ公法学における3つの危険性概念

原告ら準備書面(26)15頁以下において指摘したように、ドイツの公 法学においては、「危険性」(広義のリスク)をその性質に応じて3つの概念 に分けている(甲G2:29頁ないし30頁)。

ア 一つ目は、「危険」(Gefahr)といわれる概念である。

これは、事態の経過が今後妨げられないとして、ある行為や状態が十分 な蓋然性をもって公の安全・秩序の保護法益に損害をもたらすような危険 性とされている。 イ 二つ目は、「残余リスク」(Restrisiko)といわれる概念である。

これは、人間の認識能力の限界からして、それ以上は排除することができないような危険性として定義付けられている。

ウ 三つ目は、「リスク」(Risiko。狭義のリスク)といわれる概念である。 これは、人間の認識能力によって対処可能であるが、侵害規模か発生蓋 然性のいずれかの点で、「損害発生の十分な蓋然性」に達しない危険性であ

(2) どの「危険性」まで排除すべきか

り、「危険」と「残余リスク」の間に挟まれる。

このような「危険性」に関する概念整理を前提としたとき、「危険」(Gefahr)が排除されない限り、原発が安全と評価することはできないこと、「残余リスク」(Restrisiko)については、これが排除されていなくても安全と評価して差し支えないことは、当事者間で争いはないと思われる(その意味で、原告らも絶対的安全を要求していない5)。

問題は、「リスク」(Risiko) が排除されていない場合に、法的に原発が安全と評価できるか否かである。

この点については、被害性質・大きさとの相関関係を考慮する必要がある。 被害が生命等にかかわる回復困難なもので、侵害の程度が大きくなればなる ほど、発生確率が小さい事象に対しても対応することが求められるべき(排 除されなければ安全といえないというべき)である(図表1)。

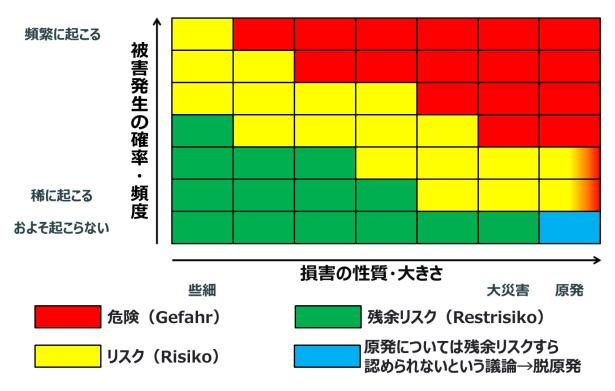
安全概念を、損害発生の蓋然性(確率・頻度)のみで捉え、被害の性質・大きさを考慮しない場合には、「リスク」(Risiko)が排除できていないとしても原発の安全に支障はないことになろうが、それは上記相関関係を無視す

⁵ 厳密には、原告らは、原発事故被害の重大性及び原発の不要性等を踏まえ、原発稼働にあたっては「残余リスク」(Restrisko)も排除されなければならず、原子力関連法令等は違憲であると選択的に主張している(最終準備書面その1参照)。もっとも、本書面においては、これら「残余リスク」(Restrisko)が許容されることを前提に議論を進めている。

るもので妥当ではない。

上記相関関係を前提としても、損害が些細な場合には、やはりリスク (Risiko)が排除されなくても安全といって差し支えない(図表1の「些細」の部分)。

しかし、第2で詳述した原発事故被害の特異性・甚大性を踏まえ、第3で述べたとおり、原発に高度の安全確保が求められると考えると、損害発生の蓋然性(確率・頻度)が十分でないことのみをもって、「リスク」(Risiko)を排除しなくてもよいとすることは許されない(図表1の「大災害」ないし「原発」の部分)。



図表1 リスクのマトリックス

ましてや福島第一原発事故は、同事故に係る政府事故調報告書にもあるように、「予想されるあらゆる事態に対応できるようにするには財源等の制約から無理があるため、現実的な判断により発生確率の低い事象については除外するという線引きをしていたところ、線引きした範囲を大きく超える事象

が起きた」という事故であった(甲G 1 3 8:25頁)。福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないという平成24年に改正された原子力関連法令等の趣旨(甲G 1 3 6)も踏まえるならば、福島第一原発事故以前において少なくとも福島第一原発事故前に差止請求が提起されたと仮定した場合に請求棄却の結論が導かれるような緩やかな判断手法は絶対に採用されてはならないところ(大塚直・法学教室4 1 0 号 8 4 頁以下),安易に「発生確率の低い事象を除外する」という線引きを行えば、再び福島第一原発事故のような被害が発生することを容認することになり、法の趣旨に反する。

その意味でも、「リスク」(Risiko)が排除されなくても安全を肯定することは許されず、蓋然性の低い事態も、「残余リスク」(Restrisiko)に当たらない限りは、これを想定して安全確保対策を講じ、「リスク」(Risiko)を排除しなければ、法的には安全と評価してはならない。

3 人格権侵害の具体的危険と原発の安全との関係

(1) 民事差止訴訟の一般論は当てはまらないこと

ア では、民事差止訴訟における人格権侵害の具体的危険とこれまで述べて きたような原発の安全との関係はどのように考えるべきか。

この点については、司法審査の対象となる原発にこれまで述べてきたような高度な安全が確保されていなければ、民事差止訴訟における人格権侵害の具体的危険が存在するというべきである。

イ 確かに、人格権侵害に基づく民事差止訴訟の一般論に照らせば、電力事業者が当該原発の安全が確保されないままこれを稼働することにより、i 放射性物質の発生、ii 事故による放射性物質の施設外への放出、iii 放射性物質の拡散と原告住民らへの到達、iv 放射性物質の影響によって原告住民らの生命、身体等に受忍限度を超える被害が発生することといった人格権侵害の具体的機序について主張立証しなければならないかのようにも思わ

れる。

このうち, i については原発の稼働に不可避的に発生するものであって, 当事者間に争いがない。

また、ivについては、国際的にも放射性物質の人体への影響に閾値は存在しない(わずかな被ばくでも何らかの影響が発生する)とされていることに照らせば、放射性物質が原告住民らに到達する以上、原告住民らの生命、身体に何らかの影響が発生する可能性が高く、しかもそれだけで原告住民らの受忍限度を超えるというべきである。

ウ 問題となるのは ii と iii であるが、これについては第3で述べた深層防護 の考え方との関係で、主張立証命題は修正されるべきである。

すなわち、深層防護の考え方は、第1層ないし第5層までの各層において他の層に頼らない対策の徹底を求めるものであるところ、いかに第4層まで(異常発生防止ないし過酷事故影響緩和対策)において対策が徹底されていても、第5層が不十分である場合(例えば避難計画が実効的でないなど)には、前段否定の不徹底とみなされ、社会としてそのような状態で原発に内在する「リスク」(Risiko)を受け入れることはできないため、法的に「安全」と評価することは許されず、それだけで差止めの対象となると考えるべきである。

エ 上記一般論との関係でいえば、第1層ないし第4層(の一部)に関係するのが ii であり、第4層(の一部)及び第5層に関係するのが iii と考えることができる。

深層防護の考え方が徹底されるべき原発の安全評価においては、 ii 及び iii を全て住民が立証するのではなく、第1層ないし第5層のいずれかの層 において、前代否定又は後段否定の不徹底により、十分な対策が講じられていない場合には、全体として原発に求められる高度の「安全」が確保されていると評価することはできず、人格権侵害の具体的危険が事実上推定

される。

(2) 被害の甚大性や原子力科学技術の特性、法の趣旨等を踏まえるべきこと

ア このような修正は、第3で詳述したとおり、実質的には、原発事故被害 の甚大性や原子力科学技術の特性、法の趣旨等に根拠づけられる。

すなわち、原発には福島第一原発事故のような深刻な被害を二度と起こさないようにするための極めて高度な安全が求められること、そうであるにもかかわらず、原発はその制御、安全確保が極めて難しい施設であるという原子力科学技術の特性に照らせば、当該原発について前述したような高度な安全が確保されていると法的に評価することができない場合には、その安全の欠如によって想定外の事象が発生した場合に深刻な事故につながる可能性が否定できず、周辺住民らの人格権を侵害する可能性を排除できないのであるから、人格権侵害の具体的危険があるとして差止めが認められるべきである。

イ この点について、高浜原発に関する2016(平成28)年7月12日 大津地裁異議審決定は、関西電力が「高浜原発に具体的にどのような欠陥 があり、その欠陥に起因して、どのような機序で放射性物質の異常放出等 の事故が発生し、これによって住民らの人格権を侵害するに至るのかが明 らかにされない限り、人格権侵害の具体的危険があるとはいえない」と主 張したのに対し、「原子力規制委員会設置法1条は、我が国の原子力行政の 根本的な視点として、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つことを 明らかにしていること、事業者である債務者において安全性に欠ける点の ないことの立証を尽くさなければ、本件各原発の安全性に欠ける点のある ことが推認されるといえること、現実に起こってしまった福島第一原子力 発電所事故とそれによる甚大な被害を目の当たりにした国民にとっての社 会通念は、原発の安全性の欠如から人格権の侵害は直ちに推認されるものとなっているといえることからすると、この点の債務者の主張も採用することはできない」と述べてこれを排斥し、人格権侵害に基づく民事差止訴訟の一般論を修正した判断を行っている(甲D225・7頁)。これは原告らの考え方に親和的なものということができる。

4 高度な安全の確保と深層防護の考え方

では、高度な安全が確保されていると法的に評価できるか否かの判断にあたっては、どのような考え方が重視されるべきであろうか。

この判断に当たっては、確立された国際基準たる深層防護の考え方が徹底されない場合には、確立された国際基準を踏まえるべきという法の要請に反し、 周辺住民らとしても到底原発のリスクを受容することはできないから、深層防 護の考え方が徹底されているかという観点が重視されるべきである。

以下, 具体的に述べる。

(1) 5つの防護レベルが用意されていない場合

ア 第3の5で述べたとおり、原子力関連法令等は、原発の安全確保にあたって「深層防護」の徹底を要請している。すなわち、我が国において原発の安全確保対策を講じるにあたっては、①ある目標をもった複数の防護レベルを用意した上で、②各防護レベルが独立して有効に機能するように対策を講じることが求められている(丙Bア25:67頁)。

イ そして、①について、IAEAの安全基準である「原子力発電所の安全: 設計」(SSR-2/1) (Rev. 1) は、5つの防護レベルを用意することを求めている。

具体的には、**①**異常の発生の防止、**②**異常発生時におけるその拡大の防止、**③**異常拡大時におけるその影響の緩和ひいては苛酷事故(シビアアク

シデント)への発展の防止、④苛酷事故に至った場合におけるその影響の緩和、⑤放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響の緩和の5つである。

I A E A の上記安全基準もまた「確立された国際的な基準」であるから、 上記❶ないし❸の5つの防護レベルを用意することは、我が国における原 発の安全を確保する上でも前提とされなければならない。したがって、原 発の安全確保対策において上記❶ないし❺の防護レベルが用意されていない場合には、その点だけをもって、当該原発に内在する「危険性」が除去 されず高度の安全が確保されたとは法的に評価し得ないから、「人格権侵害 の具体的危険」の存在が肯定されなければならない。

(2) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(総論)

- ア 原規委の作成した「新規制基準の考え方」(丙Bア25:67頁以下)も 指摘するように、「深層防護」は、用意されたそれぞれの防護レベルが「独 立して有効に機能すること」を不可欠な要素としている。
- イ 「(用意された各防護レベルが)独立して有効に機能すること」とは、要するに、各防護レベルでの安全確保対策を講じるにあたって、他の防護レベルでの安全確保対策が機能することに依存してはならないということである。

より具体的にいえば、ある防護レベルで安全確保対策を講じるにあたって、その前にある防護レベルの安全確保対策の存在を前提とせず(「前段否定」の論理)、また、その後に控えている防護レベルの安全確保対策も前提としないで(「後段否定」の論理)、その防護レベルの安全確保対策だけで当該原発の安全確保が図れるような対策を講じることを求めるということである。

ウ 「深層防護」が以上のような考え方を「不可欠の要素」とする理由は,

「原子力発電所は、炉心に大量の放射性物質を内蔵しており、人と環境に対して大きなリスク源が存在し、かつ、どのようなリスクが顕在化するかの不確かさも大きいという点で、不確実さに対処しつつリスクの顕在化を着実に防ぐため」である(丙Bア25:67頁以下)。

すなわち、「深層防護」は、原発技術及び原発事故被害が他と比較にならない程に特異な危険を有していること、それにもかかわらず現在の科学技術水準の下では原発に絶対的安全を確保することができないことを前提に、それでも原発に内在する人格権侵害の「危険性」を極小化するために最大かつ最善の努力を行うために、複数の防護レベルを用意するだけでなく、それらの防護レベルが独立して有効に機能することを求めているのである。

- エ そうである以上,我が国における原発の安全を確保するうえでも,以上の点は前提とされなければならない。したがって,上記(1)イ●ないし⑤の防護レベルの安全確保対策が一応講じられている場合であっても,それぞれが独立して有効に機能することが前提とされていない場合,具体的には,各防護レベルの安全確保対策について前段否定及び後段否定の論理の徹底が不十分であって各防護レベルが独立して有効に機能するうえで不備がある場合には,原発の再稼働に内在する「危険性」が十分に除去できたとはいえず,高度の安全が確保されたといえないから,「人格権侵害の具体的危険」の存在も肯定されなければならない。
- (3) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(各論1:大規模な自然災害の想定)
 - ア 上記(2)の意味で原発に求められる高度な安全が確保されたといえるかが 問題となるのが, 第1ないし第3の防護レベル (上記(1)イ**①**ないし**③**) に おける安全確保対策を行ううえでの前提となる<自然災害の想定>である。イ 第2において前述したとおり, 原発は,「(核分裂反応を)止める」「(核

燃料を)冷やす」「(放射性物質を) 閉じ込める」という安全上重要な機能を有する装置(安全装置)を用いて事故防止に係る安全確保対策を講ずることにより、事故発生時においても放射性物質を原発内に閉じ込め、放射性物質を環境へ大量に放出する事態を防止することが予定されている。

しかし、この安全装置が同時に機能を失うなどして安全確保対策が失敗 し、核分裂反応の停止又は核燃料の冷却ができず、かつ、放射性物質の閉 じ込めにも失敗した場合には、大量の放射性物質が外部に放出され、深刻 な災害を引き起こすことになる。

そのため、原発の安全確保対策にあたってはこれら安全装置が異常発生時に機能を失わずに作動し続けることが極めて重要となるが、これらの安全装置は、福島第一原発事故にみるように、安全確保対策にあたって想定されていなかった自然災害に対しては極めて脆弱であるという特徴を有している。ゆえに、原発の安全確保対策においては、これら各安全装置が複数同時に損傷するような自然災害をカバーした想定に基づいて対策を行われる必要がある。

このように、原発の安全確保対策の要である各安全装置が複数同時に損傷するような大規模な自然災害をカバーした想定に基づき上記(1)イ**①**ないし**③**の安全確保対策が行われていない場合には、上記自然災害による各安全装置の複数同時損傷という「危険性」を除去できず、高度な安全が確保されたと法的に評価できない結果、そのことのみをもって「人格権侵害の具体的危険」の存在が肯定されなければならない。

ウ したがって例えば、シビアアクシデント対策(第4の防護レベル)が控えていることを背景に、各安全装置が同時損傷するような自然災害を80%から90%程度しかカバーしていない想定を基にした安全確保対策しか行われていなかった場合には、当該原発において想定しなかった大規模な自然災害によって各安全装置が同時損傷される「危険性」を排除できて

いないから,原告らの人格権を侵害する「危険性」(特に「リスク」)を排除できておらず,結果,「人格権侵害の具体的危険」の存在が肯定されなければならない。

エ この点に関し、これまでの裁判例において、原子炉等規制法は、福島第一原発事故の教訓を踏まえ、「科学的、技術的手法の限界を踏まえて、想定外の事象が発生して発電用原子炉施設の健全性が損なわれる事態が生じたとしても、放射性物質が周辺環境に放出されるような重大事故が生じないよう、重大事故対策の強化を求めるものであると解される」という理解を前提として、原子炉等規制法は、「最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に予測される規模の自然災害を想定した発電用原子炉施設の安全性の確保を求めるものと解される」とする判断が散見される(例えば、川内原発に関する福岡高裁宮崎支部平成28年4月6日決定など)。

これは、福島第一原発事故の教訓として、第4層の不備を殊更に強調し、 第3層までの対策も不十分であったことを軽視し、安易に、科学的、技術 的手法には限界があって想定外もやむをえないから第4層を強化すればよ いのだという発想に立ったものといえる。

しかしながら、これは上記深層防護の考え方(特に、後段否定の考え方) に抵触するし、後述するような不確かさを考慮すべきだとか、科学的想像 力を駆使すべきだというガイド等の規定とも相容れない、誤った判断とい うほかない。

また,第3で述べたとおり,原子炉等規制法1条には,平成24年改正により,「原子炉の設置及び運転等に関し,大規模な自然災害…(略)…の発生も想定した必要な規制を行」うことが明記されている。

これに対し、宮崎支部決定は、この規定を都合よく「合理的に予測される規模の自然災害」と読み替え、「極めてまれではあるが発生すると発電用原子炉施設について想定される原子炉災害をはるかに上回る規模及び態様

の被害をもたらすような自然災害」について規制すべきという社会通念は確立していないと述べている($64\sim65$ 頁)。

しかし、原子炉等規制法1条の「大規模な自然災害の発生も想定」という文言は、「極めてまれではあるが発生すると発電用原子炉施設について想定される原子炉災害をはるかに上回る規模及び態様の被害をもたらすような自然災害」までを含んだ文言であり、法解釈を誤っているといわざるを得ない。宮崎支部決定は、東北地方太平洋沖地震の反省に基づいた知見である「想定された地震・津波に基づき必要な防災対策を検討する際に、その対策が困難となることが見込まれる場合であっても、ためらうことなく想定地震・津波を設定する必要がある。」(甲G139「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会中間とりまとめ」平成23年6月26日中央防災会議 東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会)を踏みにじるものである。

科学的,技術的手法に限界があるからという理由で安易に想定外を認め, 想定外は第4層でカバーするという発想は,「福島第一原発事故のような事故を二度と起こさない」という法の趣旨にも反する。限界があるからこそ, 不確実性が大きいからこそ,それを見込んだ保守的な想定を行うべきなのであり,不確実性を無視して確実な想定のみに限定したのでは,「事故を二度と起こさない」などといえるはずもない。

オ 宮崎支部決定と好対照をなしているのが、福井地裁平成27年4月14 日決定である。

同決定は、基準地震動の問題について「債務者(※引用者注…関西電力)は、当該原発敷地に過去に到来した地震と既に判明している要因だけを考慮の対象とし、ほぼ確実に想定できる事象に絞って対処することが、危険性を厳密に評価するもので、そうすることが科学的であるとの発想に立っている。その結果、債務者は他の原発で実際に発生した地震についてさえ、

これを軽視するという不合理な主張を繰り返している」と、関西電力の考えの不十分性を強く非難している(甲G10・24頁)。

事業者も行政庁も、まさに確実に想定できる事象(それすら、確実とは 到底いえない科学的に誤った判断も散見されるのであるが、ここでは措く) に絞って対処することが科学的であるという誤った科学観に立っていると いうほかない。

カ なお、この「合理的に予測される規模」という表現が用いられた宮崎支部決定をはじめ、多くの裁判では、破局的噴火のリスクを社会通念上無視し得るか否かが問題となったものであって、「合理的に予測される規模」という文言も、破局的噴火を念頭に置いたものと考えられる点には注意が必要である。地震や津波などの問題で、合理的に予測される規模を超えるから社会通念上容認するなどという司法判断は、これまで一度も出されていない。その意味では、本件では、具体的な問題として、合理的に予測される規模か否かは問題とされるべきでないことを付言しておく。

(4) 各防護レベルが独立して有効に機能しない場合(例2:避難計画の策定)

- ア 上記(2)の意味で「人格権侵害の具体的危険」の存否が問題となるものと しては、上記(3)以外に、例えば避難計画の策定(第5の防護レベル。上記 (1)イ**5**) が挙げられる。
- イ 避難計画の策定は、IAEAの安全基準である「原子力発電所の安全: 設計」(SSR-2/1 (Rev. 1))では、「**6**放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響の緩和」(第5の防護レベル)に係る安全確保対策に位置付けられる。
- ウ これまでも繰り返し述べてきたとおり、原発技術及び原発事故被害は他 と比較にならない程に特異な危険を内包しているにもかかわらず、現在の 科学技術水準の下では、原発に絶対的安全を確保することはできない。そ

うである以上、そのような原発の安全を確保するためには、現在の科学技術水準の下での最善かつ最大の事故防止対策(第1の防護レベルから第3の防護レベル)を講じるだけでは足りず、想定を超える事態が生じた場合の対処(第4の防護レベル及び第5の防護レベル)についても最善かつ最大のものが行われていなければならない。

- エ また、同じくこれまで繰り返し述べてきたとおり、「深層防護」は、各防護レベルが独立して有効に機能することを求めるものである。ある防護レベルの安全確保対策を講じるにあたって、前の防護レベルが破られる具体的危険がないことを前提としてはならない。その防護レベルだけで独立して有効に機能するだけの安全確保対策が行われて初めて、原発の安全確保対策としての「深層防護」が機能するのである。このことは、第5の防護レベルとそれ以前の防護レベルとで異ならない。
- オ 以上のとおりであるから、原発稼働に必然的に内在する「危険性」(特に「リスク」)が安全確保対策によって除去されているか否かを判断するにあたっては、実効性ある避難計画が策定されているか否かについても、他の防護レベルの安全確保対策と同様に問題とされなければならない。そして、実効性ある避難計画が策定されているといえるか否かを判断するにあたっては、他の安全確保対策の存在を前提にしてはならない。あくまでも、策定された避難計画だけで独立して有効に機能するといえなければならないのである。

第5 原発の民事差止訴訟における主張立証負担の分配

1 本項の趣旨 - 公平かつ正義に適った主張立証構造の構築

人格権侵害の具体的危険が問題となる民事差止訴訟においては,一般に,人 格権侵害を争う原告側において,その具体的危険の存在を主張立証する必要が ある。

しかしながら、原発の民事差止訴訟において、この原則を貫徹しようとすると、人格権侵害の具体的危険の存在についてノン・リケットの場合には差止め請求は棄却され、原発の稼働は容認されることとなる。しかし、第3及び第4で述べたとおり、原発には高度の安全が要求され、高度の安全が確保されない場合には、人格権侵害の具体的危険が存在するものとして差止めが認められるべきであり、安全が確保されたとはいえない場合にまで人格権侵害の具体的危険が存在しないこととなるのは法の趣旨に照らしても不合理である。

これまで述べてきたように、原子炉等規制法は、原発の設置稼働について許可規制を採用し、同法が定める設置許可基準を充足しない限り原発の設置稼働を認めないというかたちの法規制を行っている。同法がこのような許可規制を採用する趣旨は、平成4年伊方最判でも明らかにされたとおり、「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、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。

この趣旨からすれば、原発の民事差止訴訟においては、少なくとも、事実上の主張立証の負担を適切に分配し、また、主張立証命題についても一定の修正を行うことで、当事者の公平や正義に配慮し、福島第一原発事故以前に同原発に対する差止請求が提起されていたと仮定した場合に、差止めが認められるような結論を導けるような判断枠組みが構築される必要がある。

以下本項では、この事実上の主張立証負担の公平な分配について述べる。

2 大原則 - 原告らが人格権侵害の具体的危険の存在を立証すべきこと

まず、本件原発の稼働により人格権を侵害される具体的危険が生じると主張 しているのは原告らであり、「人格権侵害の具体的危険」の存在については、大 原則として、原告らに主張立証責任がある。

3 修正① - 被告が人格権侵害の具体的危険の不存在を立証すべきこと

(1) 主張立証の事実上の負担の修正

しかし、前述したとおり、前記2の原則をそのまま貫くと、裁判官が原発の危険性について確証に至らない場合にも原発の稼働が許容されるという不合理な事態が生じるから、これを修正し、被告事業者において、人格権侵害の具体的危険の不存在を事実上主張立証する必要があり、これが尽くされない場合には、人格権侵害の具体的危険が事実上推定されるというべきである。

(2) 修正の実質的根拠

このような修正を行うべき実質的根拠としては、福島第一原発事故によって明らかになった事故被害の特異性・甚大性、前述した法が福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こさないようにするために許可制を採用している趣旨、安全に関する知見や資料を被告事業者が保持していること等が挙げられる。事故被害の特異性・法の趣旨についてはこれまでも述べている

ので,ここでは,知見や資料の偏在について述べる。

ア まず、原発の設置・稼働を行うにあたっては、原子炉等規制法に基づいて、その安全について原規委による許可・認可等のための様々な審査を経る必要がある。

そして、原発の設置許可の要件の一つとして、原発設置者である被告に 重大事故(原発の炉心の著しい損傷等)の発生及び拡大の防止に必要な措 置を実施するために必要な技術的能力その他の原発の運転を的確に遂行す るに足りる技術的能力があることが定められている(原子炉等規制法43 条の3の6第1項3号)。

さらに、原発設置者である被告は、自ら本件原発などの安全性について 評価を行い、その結果等を原規委に届け出ることが義務付けられ、また、 原発設置者である被告が当該届出をした評価の結果等を公表しなければな らないとされている(同法43条の3の29)。

これらの事実に照らすと、<u>本件原発を設置・運転等する事業者である被告は、原発の安全に関する専門技術的知見及び資料を十分に保持している</u>ということができる。

イ 他方、原発施設の周辺住民である原告らには、同施設の安全に関する専門技術的知見及び資料が十分にあるとはいえない。このように、原告らと被告との間には、証拠の偏在がある。実際、被告は、本件訴訟において原告らが本件原発の安全に関する主張立証の過程で求めた地震観測記録等の被告が保有するデータについて、開示しないという対応を行っている(被告令和2年2月21日付準備書面(16)を参照)。このような被告の対応一つとってみても、原告と被告との間に証拠の偏在が存在することは明らかである。

このような証拠の偏在があるために、例えば、令和2年2月7日に<日

本原子力発電所敦賀原発二号機の新規制基準に基づく審査における原子炉 建屋直下に活断層があるかどうかの判断に必要な調査資料の記述を被告が 書き換えたことが原規委の指摘で発覚した>という出来事がニュースなど で報道されたが(甲G 1 4 0),このような事態が仮に本件原発において行 われていたとしても、被告側の内部事情のすべてを把握し精査することが できない原告らにはそのことを発見し指摘することは不可能に近い。

このような証拠の偏在を踏まえれば、上記主張立証責任の原則論を形式的に当てはめて原告らに「人格権侵害の具体的危険」が存在することの主張立証負担を課すことは、要証事実の事実的態様とその立証の難易の観点から著しく不公平である。

(3) 主張立証負担の修正を行った多数の裁判例の存在

このような主張立証負担の修正がなされた裁判例は、女川原発に関する仙台地裁平成6年1月31日判決(判時1482号3頁)をはじめ、福島第一原発事故以前から存在しているし、福島第一原発事故後も、伊方原発に関する広島高裁平成29年12月13日即時抗告審決定(判時2357・2358号300頁)など、高裁決定を含めて多数存在している。

4 修正② - 被告において、深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の 安全が確保されていることを立証すべきこと

このように、被告は、人格権侵害の具体的危険の不存在を主張立証すべきであるが、これは、第4で詳述したとおり、深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていることと言い換えることができる。

したがって、被告は、深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていることを主張立証しなければならず、これが尽くされない場合には、人格権侵害の具体的危険の存在が事実上推定される。

深層防護の考え方が徹底されていない場合について、大枠としては、第4で述べたとおりであるが、ここでは、具体的審査基準の合理性や基準適合判断の合理性との関係を説明する。

(1) 具体的審査基準の策定とその適合性判断

原規委は、原子炉等規制法43条の3の6に定める設置許可基準への適合判断の妥当性を確保するため、内部的基準(講学上の裁量基準)として、新規制基準その他具体的審査基準(以下「具体的審査基準」という。)を策定している。この具体的審査基準は同条の設置許可基準が定められている趣旨(深刻な災害を万が一にも起こさない安全の確保)を踏まえて策定されるものであるから、「具体的審査基準が合理的であること」、及び、原規委による基準適合判断がなされている場合には、「同基準に適合するとの原規委の判断が合理的であること」は、「深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていること」という主要事実を推認させる重要な間接事実となる。また、原規委による基準適合判断がなされていない場合には、原規委の基準適合判断ではなく、「被告が行った基準適合評価が合理的であること」が間接事実となる(以下、原規委の基準適合判断と被告の基準適合評価を合わせて「基準適合判断(ないし評価)」という。)。

裏を返せば、具体的審査基準や基準適合判断(ないし評価)が合理的であることについて、原告らの積極否認ないし間接反証(「具体的審査基準が不合理であること」又は「基準適合判断(ないし評価)が不合理であること」の主張立証活動)によって事業者である被告が主張立証を尽くせなかった場合(したがって、上記事実について裁判所が確信を形成できなかった場合)には、重要な間接事実が立証できない結果として、「深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていること」(=「人格権侵害の具体的危険」の不存在)もまた真偽不明ということになるから、「人格権侵害の具体

体的危険」の存在が事実上推定されることになる。

(2) 基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性が問題とならない場合

なお、具体的審査基準及び基準適合判断(ないし評価)が合理的であることは、「深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていること」(=「人格権侵害の具体的危険」の不存在)という主要事実を推認させる重要な間接事実ではあるが、これらの事実が認定されることで直ちに「人格権侵害の具体的危険」の不存在に関する主張立証が尽くされたと評価されるべきではないことに注意を要する。

というのも、例えば原発の維持管理に関する経理的基礎や実効的な避難計画の策定等は、新規制基準その他具体的審査基準に定められていない。しかし、新規制基準その他の具体的審査基準はあくまでも原子炉等規制法の定める設置許可基準の適合判断において用いられる内部的基準であるから、仮に原子炉等規制法の設置許可基準においてこれらの事実の存否が要求されていない場合には、これらの事実の存否を具体的審査基準の中で定めずとも、法律による行政の原理を根拠にその基準の合理性が肯定されることになる。換言すれば、これらの事実の存否が具体的審査基準に含まれていないことが不合理でないことについて、事業者である被告は、その実質的根拠を何ら主張立証することなく、原子炉等規制法において要求されていないとの一事をもって主張立証が尽くされたことになってしまいかねない。

しかしながら、これらの事実の存否が人格権侵害の具体的危険の存否を判断するうえで無視されるべきでないこと(これらの事実が存在しない場合には、人格権侵害の具体的危険の存在が肯定されるべきであること)は、個別の最終準備書面の中で論じたとおりである。

このように, 人格権侵害の具体的危険の存在を基礎づける事実であるのに

新規制基準において考慮の対象とされていない事実が存在する以上,具体的審査基準及び基準適合判断(ないし評価)が合理的であることのみをもって 人格権侵害の具体的危険の不存在に関する主張立証が尽くされたと評価され るべきではないのである。

第6 基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価)の合理性に関する具体的判断 基準

1 本項の趣旨 - 具体的審査基準を明示する必要性

ここまで、原発事故被害の特異性・甚大性、原子力科学技術の特性として安全確保の困難性、これらを前提とした原発に求められる安全の程度を述べ、さらに、原告らと被告の主張立証負担の分配方法について述べて、具体的な主張立証の対象として、被告が、深層防護の考え方が徹底され、各層において高度の安全が確保されていることを主張立証すべきことを述べてきた。

もっとも、これまでの原発差止訴訟においては、絶対的安全は採用できないとして相対的安全の考え方が用いられ、社会通念上無視し得るか否かという曖昧不明確で主観的な概念が安全判断の基準として用いられてきたために、判断者(裁判体)によってその判断が区々となり、司法に対する信頼を損ないかねない状態が続いてきた。また、本件において原告らが主張するように、「深層防護の考え方が徹底され、原発に高度な安全が確保されていること」が求められるといっても、その安全に関して具体的にどのような基準で判断すべきかが明らかにされないと、結局は判断者(裁判体)の主観的、恣意的な判断により、安易に「高度な安全が確保されている」と判断されることになりかねない(もちろん、逆もまた然りである)。

そのような判断がなされる限り、訴訟当事者の納得は得られないし、原発差 止めのように社会的影響の大きい事案で、司法に対する国民の信頼を損なうこ とになりかねない。 司法の職責として最も重要なのは、何をもって高度な安全が確保されているとみるのか、その具体的判断基準を示すことである。この点は、特に、原規委が策定した具体的審査基準の合理性及び原規委の基準適合判断(ないし被告の基準適合評価)の合理性判断に関して問題となるため、以下、これについて敷衍する。

2 行政に対する健全な警戒感を持ち、司法審査密度を上げるべきこと

(1) 福島第一原発事故の教訓を踏まえるべきこと

まず,裁判所として,行政に対する健全な警戒感を持ち,司法審査密度を 上げるべきことを述べる。

これまで、行政庁の専門技術的裁量ゆえか、裁判所は、基準の合理性及び 基準適合判断の合理性判断に消極的であり、それが福島第一原発事故の原因 の一つとして、同事故後、厳しく批判された。

第3で詳述したとおり、福島第一原発事故は、当時の規制当局(原子力委員会、原子力安全委員会といった高度な専門的知識及び経験を有する委員によって構成されていたはずの組織)が原発推進の立場に偏って判断を誤ったがために発生した「人災」であった(甲E1:531頁)。裁判所は、行政庁の裁量を尊重するといいながら、その実、行政庁の判断に盲目的に追従するだけで、事実上司法審査を放棄してきたに等しい。平成24年改正は、このような福島第一原発事故以前の原子力法規制の誤りを猛省し、同事故のような深刻な事故を二度と起こさないためのものである(甲G136)。このような立法経緯ないし改正趣旨は、原発の設置稼働の是非について審理判断を行う裁判所においても十分に尊重されなければならない。

(2) 裁量が尊重されるのは、判断過程の適正さが確保されていることが前提で

あること

そもそも、行政庁の専門技術的裁量を裁判所が尊重するためには、行政の判断過程の適正さが確保されていることが不可欠の前提となる(甲G141: 189頁)。

つまり、福島第一原発事故以前における規制当局の判断過程は、事業者の 「虜」とされていたという意味において、その適正さが確保されていなかっ たのである。

そして、平成24年改正によって抜本的な組織改革がなされ、規制権限が原規委に集中した現在においても、原規委の判断過程の適正さが確保されるか否かについては疑念が提起されている。例えば、新規制基準の策定にあたって原規委の構成委員が原発稼働運転ありきで(言い換えれば、原発推進の立場に偏って)検討を行っていたことは原告ら準備書面(26)21頁以下でにおいて指摘したとおりであるし、櫻井敬子学習院大学教授(行政法学)も、

「エネルギー政策は国策的な側面が強く,政治的な動きと無関係でいることが難しい分野であって,民間人を構成員とする若い行政委員会が,そうした 渦中にあってどこまで安全性を純粋に追求し続けられるかについては率直に 言って覚束ないところがある。いつの間にか新たな『安全神話』が作られないとも限らず、また、電力業界の構造からして、新行政組織が再び国会事故

調査委員会のいう『規制の虜』とならない保証はない」と指摘している(甲 D131:71頁)。

法は、原発について、深刻な災害が万が一にも起こらないようにするという趣旨で行政庁に規制権限を与えているのであるから、その権限の行使は法の趣旨に合致するものでなければならないし、高度な安全が確保されているか否かの判断過程に、方が一にも過誤欠落があってはならないはずである(行政庁の判断の過誤、欠落は深刻な災害に直結しかねない)。そして、福島第一原発事故以前の反省を踏まえて、これらについての審理判断を厳密にすることが裁判所に求められている。

福島第一原発事故の教訓を踏まえて、現在の原規委が適正に規制権限を行使しなければならないことを踏まえれば、少なくとも福島第一原発事故後の現在における原規委の判断の合理性についての裁判所の審理判断にあたっては、裁判所の審査密度を高め、相当踏み込んだ判断をすることが求められるというべきである(以上と同趣旨の説示するものとして、甲G141:189頁。なお、甲D131:71頁7も参照)。まして、行政庁の判断がなされていない場合の被告の基準適合評価の合理性が問題となる場合には、行政庁の判断に対する敬譲は必要ないのであるから、いっそう踏み込んだ厳格な判断がなされなければならない。

3 科学の不定性を踏まえ、科学的想像力を発揮すべきこと

(1) 福島第一原発事故の教訓と究明・獲得途上の専門知

ア 行政庁の策定した具体的審査基準の合理性及び行政庁の行った基準適合 判断(ないし被告の行った基準適合評価)の合理性を判断するにあたって

⁷ 櫻井敬子教授は、本文で引用した部分に続けて、「原子力分野においては行政当局に対する 健全な警戒心を失ってはならず、それは福島第一原発事故の最も重要な教訓というべき」であ り、「結果として、権力分立構造のもとで裁判所の役割が重要度を増」している旨指摘してい る(甲D131:71頁以下)。

は、準備書面(82)の第3の1項で詳述した科学の不定性を踏まえなければならない。科学の不定性の意義等については、上記書面で詳述したのでここでは繰り返し述べない。

イ 大規模な自然災害その他原発内の放射性物質が外部に放出される危険性 を内在する事象を想定し防止するにあたっては、科学的、専門技術的知見 が参照されるが、そこには科学の不定性が存在する。

原子力安全・保安院の「地震・津波,地質・地盤合同ワーキンググループ」の主査であった纐纈一起・東京大学地震研究所教授が福島第一原発事故後に「原発の耐震安全性を科学的知見からだけで判断することの困難さを悟って」地震の4か月半後に合同ワーキンググループの主査を辞任した。 纐纈教授は、次のように述懐している。

「辞任してから改めて原発審査を振り返ってみると、科学的に正しい耐震安全性が適用されるようにという信念の下、自分では努力したつもりだった。しかし、科学の方に限界があって、こうした信念も空回りしてしまったというのが正直な実感である。今回の原発事故の最大の教訓は、どんなに一生懸命、科学的な耐震性の評価を行ったとしても、それを上回るような現象が起こる国だと分かったことであろう。それを考えれば、これから起こる全ての現象に備えられるような原発は造れないと思っている。」「地震という現象は複雑系で決定論的な理解が困難なうえに、実験で再現することができず、更に発生頻度が著しく低いためデータに乏しいという三重苦にある。地震研究が進めば進むほど、地震が、いつ、どこで、どのくらいの大きさで発生するかを定量的に予測することの難しさが明らかになってきた。こういった地震の科学の限界は、地震予知研究の達成度が低いことに端的に現れている。」8

- 70 -

-

⁸ 纐纈一起ほか『地震の科学の未来―限界を踏まえた情報発信とは』世界臨時別冊No. 8 2 6 (岩波書店, 2012, 272~273頁)。

ウ 地震に限らず、原発の安全に係る科学的知見には、少なくとも現時点に おいては、不確実性や多義性(これらを総称して「不定性」と呼ばれる) が内在していて、「確立された」とはいっても十分な科学的精度があるのか 疑問の残る場合もあろうし、未だ究明・獲得途上(その意味で確立されて いない)のものも数多く存在する。

(2) 行政庁の専門技術的裁量と意思決定の基本的方針

ア そうすると、次に問題となるのは、科学的知見が不確実性や多義性を内 在するために、それだけでは確かな法的行為基準・審査基準が得られるわ けではないという場合に、どのような方針の下で意思決定(法の適用)を 行うべきかであり、この点をもう少し具体的に検討する。

イ まず、法は、深刻な災害が万が一にも起こらないようにするために行政 庁に規制権限を与え、高度な安全が確保されているか否かの判断を行わせ ているが、この規制権限行使にかかる行政庁の裁量は、政治的、政策的裁 量とは異なり、相当狭いものである点に注意が必要である。

すでに福島第一原発事故よりもはるか以前の平成3年の裁判官会同において、「核燃料物質の使用施設が安全か否かは、高度の科学的判断が必要ではあるが、一義的、客観的に決まってくる問題であり、ここでの判断は、政策的裁量の場合のように、諸々の事情が関係し、政治的立場等により幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかは行政庁にゆだねられているといった性質のものではないように思われる。…行政庁と

なお、この点について、大飯 3、4 号機一審判決は、「我が国の地震学会においてこのような規模の地震の発生を一度も予知できていないことは公知の事実である。地震は地下深くで起こる現象であるから、その発生の機序の分析は仮説や推測に依拠せざるを得ないのであって、仮設の立論や検証も実験という手法がとれない以上過去のデータに頼らざるを得ない。」「(地震)の発生頻度は必ずしも高いものではないうえに、正確な記録は近時のものに限られることからすると、頼るべき過去のデータは極めて限られたものにならざるをえない。」と、この三重苦を認めた判断を行っている(甲 $G11:44\sim45$ 頁)。

しては、最高水準の科学的知識に基づいて常に最良の学説を選択し、科学的に正しい判断をすべきであろう」と述べている(甲G142・652~653頁)。この指摘は、科学の不定性を踏まえていない点でそのまま採用することはできないとしても、行政庁が、常に(科学的に「正しい」ではなく)法的に安全と評価できるような最良の(保守的)知見を踏まえなければならない(その意味で裁量の範囲は非常に狭い)という意味で今日にも応用可能である。

ウ このように、行政庁の裁量の範囲は非常に狭いものと考えるべきであるが、科学の不定性が存在する場合、その不定性ゆえに、<安全であるのに安全ではない>と判断してしまう過誤か、<安全ではないのに安全である>と判断してしまう過誤のいずれかが不可避的に発生してしまう。これらの過誤がいずれも発生しないようにすることを行政庁に求めることは、不可能を強いることになる。問題は、いずれの過誤を受容し、いずれの過誤を回避すべきかということである。

ここでも、深刻な災害を万が一にも起こさないようにするという法の趣旨が重要であり、原発事故被害の特異性・甚大性等に照らせば、行政庁は、 <安全ではないのに安全である>と誤信し、安全が欠如したまま原発が稼働されるという事態だけは回避しなければならないというべきである。

エ このような設置許可基準等の趣旨目的が指向する方向性は,「疑わしき は安全のために」という基本方針と結びつく⁹。すなわち,設置稼働される

⁹ 例えば、甲Bア6:72頁において下山教授は、科学的知見が不確実性や多義性を内在するために、それだけでは確かな法的行為基準・審査基準が得られるわけではないという場合に、どのような方針の下で意思決定(法の適用)を行うべきかという問題に対して、次のように述べる「仮に専門知を取り入れても、不確実性・多義性のもとでは、(仮にあるとしても)唯一正しい解決に向けた意思決定(法の適用)ができるとは限らない。この場合、例えば、要件を充足していないのに『充足している』と誤判定し権利・自由を制限してしまう『第一種の過誤』と、逆に、充足しているのに『充足していない』と誤判定し保護すべき権利利益に被害が発生してしまう『第二種の過誤』という統計学上の区分が参考になる。つまり、対象となる法制度の趣旨・目的が指向する方向性が『第一種の過誤』の回避にあれば『疑わしきは自由のために』、『第二種の過誤』に回避にあれば『疑わしきは安全のために』という基本方針に結びつ

原発の周辺に居住する住民らの人格権を侵害する「危険性」を内在する事象を想定し防止するにあたって最善かつ最大の努力を尽くす義務がある原規委は、かかる義務を履行するにあたっては、「疑わしきは安全のために」という基本方針の下で、確立された科学的知見だけに依拠するのではなく、それとは異なるが尊重に値する知見をすべて考慮したうえで、さらに判断に不確実な部分が残るときは保守的な意思決定(あるいは法の適用)を行うことが求められるのである¹⁰。

(3) 科学的想像力を発揮すべきこと

ア このように、地震や津波、火山といった地球物理学的な自然現象の発生

く」と。そのうえで下山教授は、甲Bア6:78頁において、「行政上の基準設定の場面であっても、それを用いる法適用の場面であっても、行政活動にあたって専門知を必要とし、かつ、究明・獲得途上にあるものを基礎におかざるを得ない場合、第一種または第二種の過誤のうちいずれの回避を法制度が重視しているのかを判断することが重要となる」とも述べている。

なお、これと同様の考え方は、行政法学以外の分野でも指摘されている。例えばSTS論について研究をしている藤垣裕子教授が同様の指摘を行うものとして、甲D129があげられる。

¹⁰ 例えば、ドイツにおけるヴィール判決 (BVerwGE 72,300(316)) では、「行政はリスク調査・評価活動に際して、支配的な科学学説だけに依拠するのではなく、それとは異なるが尊重に値する (vertretbar) 学説はすべて考慮しなければならず、さらに判断において不確実な部分が残るときには十分保守的にならなければならない」とされていた (甲G 1 4 3・赤間聡「行政の判断過程における過誤欠落に関する一考察」: 4 5 頁)。

なおヴィール判決は、上記を前提に、司法審査については、「行政の判断が恣意なきリスク調査・評価に基づいてなされたか否か、という点に及ぶ」と判断した(同上:49頁)。そして、その後の1987年判決(BVerwGE 78,177(180-181))では、ここでいう「恣意なき調査」という概念が「調査欠落(Ermittelungsdefitiz)がないこと」と解され、「司法審査は行政の思考過程を追試することで、原子力法7条2項が要求するリスク調査・評価義務における欠落の有無を見出すことである。そしてこの欠落は行政決定の前提となる調査資料が不十分であったり、調査と結びついたリスク評価が十分用心深くなされていない場合に認められる」とされた(同上51頁)。さらにその後の第三ミュルハイム・ケルリッヒ事件控訴審判決においては、地震の揺れに対するリスク調査にあたって、「確かに行政は調査を行ったが、調査結果である地震強度は不確定な幅を有するものであった。さらに、地震強度と表面最大加速度との関係においても不確定な幅がある。にもかかわらず、行政はこれら不確実性をどのように処理したかを不明にして、地震強度および表面最大加速度の確定に至った。行政は自己の安全性判断を正当化しなければならず、そのためにデータが示され、かつ評価されなければならない。しかし、当該事例ではこの仮定を追うことはできない。ここに調査欠落がある」と判断した(同上:54頁)。

機序や規模の推定は、不定性ゆえに「これ以上の現象は起こらない」ということを厳密に判断することは困難であり、だからこそ、不定性をカバー し得るだけの保守性をもった想定を行うべきなのであり、保守性が認められてはじめて「高度な安全が確保されている」と評価できる。

イ このことは、新規制基準にも一部反映されている。例えば、基準地震動及び耐震設計指針に関する審査ガイド地震ガイド(以下「地震ガイド」という。)の2章「基本方針」には、「選定した検討用地震ごとに不確かさを考慮」「必要に応じて不確かさを組み合わせる」「各種の不確かさを考慮して」といった記載がみられ(甲Bア7号証:2頁)、3章の「敷地ごとに震源を特定して策定する地震動」に関する3.3.3項には、「不確かさの考慮」という項目を設けて、不確実性に対する配慮を定めているのである(甲Bア7号証・6頁。ただし、この不確かさを事業者が十分に保守的に考慮したか否かは慎重な検討を要する)。

また、基準津波及び耐津波設計指針に関する審査ガイド(以下「津波ガイド」という。)の3章「基準津波の策定」に関する3.2項「基準津波の策定方針」には、「基準津波の策定に当たっては、最新の知見に基づき、科学的想像力を発揮し、十分な不確かさを考慮していることを確認する」と明記されている(甲Bア8号証・2頁)。

ウ これは、津波に限らず、地震や火山事象など、大きな不確実性を有する 自然現象に係る安全確保において、常に考慮されなければならない共通の 事項である。科学的に確実といえるだけの知見を持ち合わせていない場合 に、不確実な部分を想定外としてしまうのではなく、科学的想像力(想像 力という以上、確立されたものに限られないことは当然である)を駆使し てできる限り想定する(保守的に考慮する)必要があり、原発にはそのよ うな程度の安全まで求められるのである。

(4) 法的評価としての高度な安全

ア 科学の不定性を踏まえて、原発に高度な安全が確保されているか否かの 評価は、純粋に科学的な評価ではなく、科学的評価を踏まえた規範的・法 的評価である。

「万が一にも深刻な災害を起こさないようにする」という高度の安全評価においては、科学的にいずれが正しいのか即断し難い場合はもちろん、科学的にはA説の方が一応合理性を有する(どちらかといえば多数である)としても、万が一に備えて、法的評価としては、科学的可能性が排斥できないB説を踏まえるべき場合もあり得る(B説の方が科学的に正しいからB説を採用するのではなく、法的には保守的な評価をすべきだからB説を踏まえた評価を行うのである。甲D129)。

したがって,裁判所は,法的に安全か否かを判断すればよいのであって, 過度に原規委の科学技術的裁量に敬譲する必要はない。

イ 実際,福島第一原発事故においては,福島第一原発の敷地高を超える津波が到来して浸水により電源設備が機能喪失して原子炉の安全停止に係る機器が機能を喪失する可能性が想定されていたが、かかる想定が「確立した知見」ではないこと等を理由として東京電力はかかる想定に基づく安全確保対策を先送りして怠っていたところ、実際に福島第一原発の敷地高を超える津波が到来し、浸水により電源設備が機能喪失するなどの事態を招いた(以上の事実関係を認定した直近の裁判例として、仙台高裁令和2年3月12日判決(甲G137):40頁以下)。このような場合に、その科学的見解が確立しているか否かという論争で対策が遅れるというのは不毛というほかない。科学的に確立しているか否かはさておき、法的評価としては、保守的な想定を前提とすべきなのである。

4 具体的判断基準·判断方法

(1) 4つの基準

以上のような基本的方針を踏まえ、原発に求められる高度な安全が確保されているか否かを判断するための具体的判断基準としては、裁判所は、具体的審査基準の策定及び基準適合判断(ないし評価)の各過程において、

- ① 行政庁(ないし事業者)がその時点において利用可能で、信頼される データ・情報の全てを検討すること、
- ② 採用された調査・分析及び予測方法の適切性・信頼性が認められること,
- ③ 行政庁(ないし事業者)が、その選択・判断のプロセスを意思決定の理由と共に明確に示していること、
- ④ 全体を通じて恣意性・不合理な契機のないこと,

のいずれも肯定できない限り,基準の合理性及び基準適合判断(ないし評価) の合理性は認められないというべきである。

ちなみに、以上の4点は、ドイツの行政訴訟における司法審査方式を踏ま えて下山憲治教授が提唱している方式を、民事訴訟に当てはめたものである (下山憲治「行政法の予測とその法的制御の一側面」行政法研究第9号66 頁、甲Bア6)。

(2) 4つの基準を用いた判断方法

ア 裁判所は、原規委(ないし被告)がその判断過程において、上記①ない し④を踏まえていない(あるいは踏まえているか否かが訴訟手続上明らか にされない)と判断した場合には、原規委による判断(ないし被告による 評価)の合理性を担保することができないという意味において、策定され た具体的審査基準やそれに基づく基準適合判断(ないし評価)の合理性を 否定すべきであり、原発に求められる高度な安全が確保されたとの主張立 証が尽くされなかったものとして,「人格権侵害の具体的危険」の存在を事 実上推定するべきである。

- イ 特に、③の選択・判断のプロセスを意思決定の理由とともに明確に示していることの審理判断に関して、例えば保守的な想定を排除する意思決定をしている場合において、かかる知見が確立されていないことを理由としているだけでは、不確実性をどのように考慮したのか、そこに恣意的・不合理な契機がないかどうかを裁判所が事後的に判断することができないため、不十分というべきである。
- ウ また、④の全体を通じて恣意性・不合理な契機のないことの判断に関して、発生確率の低さを理由として保守的な想定を排除する場合には、原規 委ないし被告が発生確率が低いと考える根拠の確からしさについて、裁判 所は、相当慎重にならなければならない。なぜならば、確率の大小に不確 実性があり、原規委ないし被告が行った「確率が低い」という評価それ自 体が確実なものといえない可能性があるからである。

このような場合にも、よほど確実な根拠に基づいて発生確率が小さいことを主張立証できない限り、恣意的な判断ないし不合理な契機に基づく判断として⑤を満たさないとしなければならない。

エ なお,以上の原告らの主張に対しては,裁判所に実体判断代置を求める ものである等の批判が被告から出てくることが想定されるが,それは全く 当を得ていない。原告らの主張は,あくまでも原規委(ないし被告)がそ の判断過程において行うべき義務を尽くしているか否かを審理判断するこ とを求めているものだからである。

第7 各論についての具体的な判断方法について

原告らは、最終準備書面(その3)~(その11)において、人格権侵害の 具体的危険があることをそれぞれの問題ごとに論じており、本書面で主張した 判断手法は、各論点の問題ごとに個別に検討する必要があり、すでに、一部の 書面では明示的に主張しているが、念のため、これらに加えて、各論について の具体的な判断方法について、補充しておく。

1 原告ら最終準備書面(その5)~(その9)について

原告ら最終準備書面(その5)~(その9)においては、被告の自然現象の 想定が適切かどうかが中心的な争点となっている。

そこでは、まさに、上記に述べたところがそのまま妥当する。 具体的には、以下のような基準によって審査されるべきである。

- ① 安全装置を同時に損傷しかねない自然現象その他の事象の想定にあたっては、既往の見解にとらわれることなく、科学的に信頼可能と評価されうる全ての科学的知見を考慮の対象としているかどうか。
- ② 科学的に信頼可能と評価されうる全ての科学的知見を考慮していたとしても、それらを考慮した結果、保守的(安全側)な想定ないし結果となる 科学的知見を採用しているかどうか。
- ③ 仮に、保守的(安全側)な想定ないし結果となる科学的知見を採用しない場合には、そのような判断に合理的理由があるかどうか。その際、合理的理由があるといえるためには、次の点に注意しなければならない。
 - i) そもそも自然現象に係る分野の知見が未だ確立されているという状態とはいえない以上, 科学的に確実でないとか, 根拠が十分でないことは, 保守的(安全側)の想定ないし結果となる知見を排除する理由とはならない。

このことは、原発に内在する危険の特異性、特に大量の放射性物質が

外部に放出された場合の被害が深刻かつ著しく回復困難なものであることからも当然の帰結である。「環境と開発に関するリオ宣言」(1992年)の第15原則においても「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。」とされている。

- ii) 事業者が主張する発生確率を安易に採用してはならない。自然現象の発生確率は、誤差も大きいうえ、確立した知見や支配的な見解に依拠して算出されたものなどほとんど存在しない。福島第一原発事故が発生する前、福島第一原発に深刻な事態をもたらす自然現象の発生確率は、極めて低いとされていた(0.0%と算出されていた)ことを決して忘れてはならない。
- iii)また、原発において苛酷事故が発生した場合に侵害されるのは原告らの生命及び身体の安全並びに生活基盤等といった憲法13条に由来する重要な法益である以上、福島第一原発において事業者であった当時の東電が行ったような、「予想されるあらゆる事態に対応できるようにするには財源等の制約から無理がある」等といった事業者の経済活動に配慮するような理由も、ここでいう合理的理由には該当しない。

このことは、事業者の原発再稼働という経済活動によって得られる利益が原告らの上記人格的利益に劣後すること、原子炉等規制法も「深刻な災害が万が一にも起こらない」といえるだけの保守性を備えた原発についてのみその設置稼働を認めていること、そして福島第一原発事故後における原発の安全確保対策に当たっては同事故の教訓を踏まえなければならないことからも、当然の帰結である。

裁判所は、原規委や被告がその想定の過程において、①科学的に信頼可能と

評価される知見をそもそも考慮対象にしていない場合や,②考慮対象にしながらも合理的な理由を具体的に示すことなく排除しているような場合には、原発に内在する危険の特異性及びそれを踏まえた法の趣旨に基づく想定を行っていない(すなわち,不確実性を十分に踏まえて深刻な災害が万が一にも起こらないといえるだけの保守性が確保された想定がなされていない)ことを理由に、その想定を基礎とする具体的審査基準や基準適合判断(ないし評価)の合理性を否定する判断を行うべきであり、その結果として、原告らの人格権侵害の具体的危険は事実上推定されることになる。

2 最終準備書面(その3)について

最終準備書面(その3)では東海第2原発が老朽化している原発であること について、特に耐用年数を大幅に経過した非難燃ケーブルを広範囲に使用し続 けていることについて、以下のとおり主張した。

- ・ 「実用発電用原子炉及びその附属施設の火災防護に係る審査基準」が「安全機能を有する構築物、系統及び機器」に限って、「不燃性材料又は難燃性材料を使用した設計」を求めている点について、規制基準が不合理であること。
- ・ 難燃ケーブルに交換する代替措置として不燃材の防火シートにより非難 燃ケーブル及びケーブルトレイを覆った複合体が, 難燃ケーブルと同等の 性能があるという根拠が乏しいこと。

ケーブルは、これが健全でなければ、原発の安全を確保するうえで不可欠となる安全装置を作動させることができない。そして、火災は、その規模によっては、ケーブルを同時に損傷しかねない事象であるという点で、地震や津波などの自然現象と何ら変わらない。

したがって、難燃ケーブルに交換する代替措置として不燃材の防火シートに より非難燃ケーブル及びケーブルトレイを覆った複合体が、難燃ケーブルと同 等の性能があるかどうかについては、十分に保守的な根拠が示されなければならない。

問題は、この点について被告が挙げている根拠が十分に保守的といえるかど うかについてどのように判断するかであるが、さしあたって、以下のような基 準が考えられる。

- ・ 原告らが問題を指摘している点について、科学的・技術的に理解できる 説明がされ、それに合理的な根拠が示されているかどうか。
- ・ 実験による検証が可能であり、かつ、実験による検証に格別の困難がない場合には、理論的な説明だけではなく、実験による検証によって裏付けられているかどうか。

これらが示されなければ、原発に内在している「危険性」を排除して高度の 安全を確保したと評価することはできず、原告らの人格権侵害の具体的危険が 事実上推定される。

3 最終準備書面(その4)について

最終準備書面(その4)では、被告に経理的な基礎がないことについて主張している。他人に損害を与えうる事業を営む者に対して、許可を与える条件として財政的な裏付けを求める立法例は数多くあり、原発に限ったものではない。 この問題は、科学技術や自然現象に関する知見は必要ない。

被告に経理的な基礎があるかどうかは、端的に、

- 被告の経理状況を示す書類(確定申告書など)
- 不動産、流動資産などの財産を証明する証憑(預金通帳等)
- ・ 今後,第三者から借り入れをするというのであれば,その第三者の保証書

に基づき,裁判所が,通常の司法審査と同様,経験則等に照らして判断できる 問題である。

4 最終準備書面(その10)について

最終準備書面(その10)では、福島第一原発事故を契機にして、それまでの原発の安全についての考え方を反省したうえで規制に取り入れられたはずのシビアアクシデント対策が、実は極めて不十分であることについて、以下のとおり、多方面から論じた。

- ・ 福島原発事故の重要な教訓は、めったに起きないからという理由で考慮 外にすることがあってはならないことである。確率的リスク評価は、不確 実、不完全であり、未だ安全の範囲を画することに使用できる程の信頼性 はないのであるから、確率が低いからという理由でリスク評価から除外し てはならないこと
- ・ 炉心損傷に至る地震特有の事故シーケンス,津波特有の事故シーケンス を抽出しながら,めったに起きないという理由で,重大事故シーケンスか ら除外していること。原子炉停止機能喪失+直流電源喪失,交流電源喪失 についても影響が大きいにも拘らずめったに起きないという理由で除外し ていること
- ・ 格納容器破損モードの選定が不足していること。
- ・ 炉心損傷防止対策・格納容器破損防止対策の有効性評価が適切になされていないこと。設計基準の耐震重要施設と重大事故対処施設の想定する地震力が同じ基準地震動による地震力であるので、基準地震動を超える地震力で重大事故対処設備が機能しないことがあり得ること
- ・ 大規模な自然災害による大規模損壊について、それによって生じる重大 事故はシビアアクシデントでありながら、設置許可基準規則37条の方策 と異なり、具体的事故想定と具体的対策がなく、シビアアクシデント対策 として成り立っていないこと

これらは、まさに、保守的(安全側)な想定ないし結果となる科学的知見を採

用せず、「めったに起きない」として排除しているものであるから、そのような 判断に合理的理由があるかどうか(恣意性が存在しないか)、根拠が十分に示さ れなければならない。

5 最終準備書面(その11) について

最終準備書面(その11)では,

- 立地審査指針が適用されていないこと
- ・ 実効性のある避難計画が策定されていないこと
- ・ 東海再処理施設などの近傍施設との複合災害が考慮されていないことを主張した。

これらは、いずれも深層防護の考え方でいう第5層の問題であり、立地審査 指針の不適用(基準適合審査を行っていないこと)は、被告も認めるところで あるから、原規委の基準適合判断の欠落であって、深層防護の考え方を踏まえ れば、本件原発が高度の安全を備えていることの立証が尽くされない結果、人 格権侵害の具体的危険の存在が事実上推定される(つまり、この点だけみても 請求認容以外の結論はあり得ない)。

また,実効性のある避難計画の不備については,単に形式的に避難計画が存在するというだけでは不十分であり,仮に第4層までが奏功しなかったとしても原告らを含む周辺住民が被曝を避けつつ避難が可能であることが認められない場合には,前段否定が不徹底であって,本件原発に高度の安全が確保されていると評価することはできず,人格権侵害の具体的危険の存在が事実上推定される。

6 結論

以上,いずれの観点からしても,本件原発の運転は許されるべきではなく,本訴においては、司法がその職責を果たすべく,本件原発の差し止めを命じな

以上