

平成28年(ヨ)第38号 伊方原発稼働差止仮処分命令申立事件

債権者 ■■■■■ほか2名

債務者 四国電力株式会社

## 準備書面(1)

(司法判断の在り方の補充書3)

- 川内原発・福岡高裁宮崎支部決定と高浜原発・大津地裁異議審決定 -

平成28年8月31日

広島地方裁判所 民事第4部 御中

債権者ら代理人弁護士 胡 田 敢

同 弁護士 河 合 弘 之

同 弁護士 松 岡 幸 輝

ほか

## 目 次

<b>1 平成28年7月12日・高浜原発3, 4号機大津地裁異議審決定</b>	<b>- 3 -</b>
(1) 大津異議審決定	- 3 -
(2) 原発の安全性立証の負担について	- 3 -
(3) 事業者側が立証すべき対象について	- 4 -
<b>2 大津異議審決定の位置付け</b>	<b>- 4 -</b>
<b>3 平成28年4月6日・川内原発福岡高裁宮崎支部決定</b>	<b>- 5 -</b>
(1) 川内原発宮崎支部決定	- 5 -
(2) 社会通念論の不当性	- 6 -
(3) 法解釈の不当性	- 7 -
(4) 他の考慮要素について	- 9 -
(5) 枠組みの立て方自体不合理であること	- 11 -
(6) 不当な判断の具体例について	- 11 -
<b>4 大津異議審決定と川内原発宮崎支部決定との相違</b>	<b>- 12 -</b>
(1) 法改正の趣旨を重視しているか否か	- 12 -
(2) 科学的不確実性を認めた場合の帰結	- 12 -
<b>5 伊方最高裁判決と福島第一原発事故後の法改正との関係</b>	<b>- 14 -</b>
(1) 法改正の趣旨と伊方最高裁判決の定式の修正の必要性	- 14 -
(2) 予防的取組みの考え方	- 14 -

## 1 平成28年7月12日・高浜原発3，4号機大津地裁異議審決定

### (1) 大津異議審決定

平成28年7月12日，大津地裁において，高浜原発3，4号機の差止めを認めた平成28年3月9日仮処分の異議審として，原決定認可の決定がなされた（甲D458。以下「大津異議審決定」という。）。

同決定は，伊方最高裁判決の枠組みによりつつも，福島第一原発事故後の法改正の趣旨を適切に捉え，事業者側が立証すべき事項や程度について高度のものを要求すべきとした原決定と基本的に同旨の判断を行っている。原決定の理解については，債権者ら準備書面(1)の補充書1・22頁以下で詳述したので，以下，できるだけ重複を避ける形で述べる。

### (2) 原発の安全性立証の負担について

大津異議審決定について，司法審査の在り方との関係で簡潔に述べると，この決定は，「本件各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，これによって債権者らのそれぞれの人格権を侵害するに至るのが明らかにされない限り，具体的危険性があるとはいえないはずである」という債務者の主張に対し，原子力規制委員会設置法1条を引用し，「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」と断じている（7頁）。

従来の民事差止訴訟の枠組みとしても、確かに一般論として関西電力の主張するような立証責任の原則を示しながらも、実際には、程度の差こそあれ、資料の偏在等を根拠として事業者側に一定の立証の負担を負わせてきたのであり、関西電力の主張が、そのような一般原則は全く修正されるべきではない、という点にあるのだとすれば、それは従来の裁判例にすら抵触する独自の見解というほかない。大津異議審決定は、基本的には従来の裁判例と類似した枠組みを維持しながら、福島第一原発事故後の法改正を踏まえ、事業者側が立証すべき事項や立証の程度を厳格に解したというものである。

### (3) 事業者側が立証すべき対象について

次に、原発の安全性判断に関連して「災害が起こる度に『想定を超える』災害であったと繰り返されてきた過ちに真摯に向き合うならば、本件各原発の立地を含めた安全性のみならず、対策の見落としにより過酷事故が生じる可能性を前提として、致命的な状態を避け得るだけの対策を講ずることが必要」と判示している点は注目される（7頁）。

大津異議審決定自身が述べているとおり、これは、決してリスクゼロを求めるものではない（7頁）。事業者側は、従来よりも高度の安全性を要求し、差止めを認める裁判例に対して、すぐに「ゼロリスクを要求するもので不当である」との批判を行うが、平成26年5月21日大飯原発3、4号機福井地裁判決にせよ、大津異議審決定にせよ、ゼロリスクを求めるものでは全くなく、このような批判は的外れとしかいいようがない。

## 2 大津異議審決定の位置付け

淡路剛久・立教大学名誉教授は、安全性の立証責任と司法審査方式について、(i)伊方・女川型アプローチ、(ii)伊方型・一応十分な証明アプローチ及び(iii)実体判断型の3つのアプローチに分類し、大津異議審決定の原決定である平成2

8年3月9日決定について、(ii)であるとする(甲D459・59頁以下)。大津異議審決定も基本的には同様に理解されると考えられる。

なお、淡路教授は、(iii)をさらに(iii-1)実体判断・相当程度の可能性立証アプローチと、(iii-2)立証命題-万が一の具体的危険アプローチとに分類する。

(i)が福島第一原発事故以前に多くの裁判例が原発の差止めを認めないという結論を導いてきたアプローチであり、(ii)が債権者ら準備書面(1)で述べた立証責任を事実上転換するアプローチ、(iii-1)が立証の程度軽減のアプローチ、(iii-2)が立証命題再構築アプローチにそれぞれ対応するものと考えられる。

債権者らの主張は、債権者らの独自の見解ではなく、学説上も検討されているものであって、その意味でも、債務者のいう「原子力反対という政策的立場を前提とした立論に基づく独自の見解」(債務者準備書面(1)・1頁)などではないことは明らかであろう。

### 3 平成28年4月6日・川内原発福岡高裁宮崎支部決定

#### (1) 川内原発宮崎支部決定

平成28年4月6日・川内原発福岡高裁宮崎支部決定(以下「川内原発宮崎支部決定」という。)は、一見すると、高裁の決定にふさわしく、事実認定は詳細で、論理展開も緻密なように見える。しかし、読み進めていくと、重要なポイントで、とんでもない論理の捻じ曲げをして、住民の即時抗告棄却の結論を導いていることが分かる。結局、「抗告棄却」の結論が先にあって、その結論を導くために、強引な論理展開(というよりも、ほとんど没論理といってよい)をせざるを得なかったとしか考えられない。

マジックワードは、「社会通念」であり、これを都合よく、しかも上述した福島第一原発事故後の法改正の趣旨を全く無視して使うことで、予め決めていた結論を導いているのである。本件仮処分においても、債権者らは、この「社会通念」という文言が曖昧不明確なもので、それが原発訴訟の歴史において、い

かに恣意的に、安全を緩やかに解するためのマジックワードとして用いられてきたのかを主張していたが、この決定は、まさにそれが最悪の形で用いられた例といえるし、そもそも法の解釈を誤った判断である。

このような決定を出すことは、市民の裁判所に対する信頼を決定的に損なうことになりかねない。

## (2) 社会通念論の不当性

川内原発宮崎支部決定は、「当該発電用原子炉施設が確保すべき安全性については、我が国の社会がどの程度の水準のものであれば容認するか、換言すれば、どの程度の危険性であれば容認するかという観点、すなわち社会通念を基準として判断するほかない」と述べた(59頁)。債権者らは、これまで「社会通念」という文言は曖昧不明確で抽象的であり、それ自体ではほとんど意味をなさないものであるから基準として用いるべきではないと主張してきたが、重要なのは、その用語の中身なのであり、法的正義などの観点を踏まえつつ、これを具体的かつ客観的に明らかにすることが必要不可欠である。

そして、社会通念の具体的内容は、福島第一原発事故の後の原子力関連法規の規定とその趣旨の内容を踏まえつつも、それだけに拠ることなく、同事故によって示された原発事故被害の広範性、永続性、深刻さ(生命、身体及び財産被害だけでなく、自らを支える自然環境、地域コミュニティ、地域を作るために営々と積み上げてきた長年の努力、これからの生活に対する夢、人生設計等を総体として剥奪されること、健康被害が晩発的に表れる性質のものであることから、自己の将来や次の世代の健康に対する不安が長く続くこと等。これを称して、以後「被害の全体性」と呼ぶこととする。)、最悪の事態が生じたときの被害想定 of 巨大さ(近藤駿介原子力委員会委員長の「最悪のシナリオ」を想起されたい。被害が大きければ大きいほど、その発生頻度・可能性が僅かであっても社会としては受容できないというのが法的正義にかなった解釈である)、

福島第一原発事故後に判明した原発に公益性がない事実（原発がなくても電力供給に支障がない事実）、原発を推進しようとしている電力会社、規制官庁、政治家等に対する抜きがたい不信感、世論調査に現れている市民の意思、規制体制の変化、受益とリスク負担の偏在性、個人によるリスク回避可能性等、諸般の事情を総合考慮して、裁判所によって探求されるべきものである。

下山憲治・名古屋大学教授は、この点に関し、科学的に不確実性のある事柄に関するリスク評価については、対象となる被害の性質や持続性、その影響の及ぶ範囲、リスクの地域偏在性、自己決定の度合い、個人の回避可能性や社会的受忍限度などを踏まえるべきであると述べている（甲 D460・67頁）。

### (3) 法解釈の不当性

ア 川内原発宮崎支部決定は、福島第一原発事故後の原子力関連法規制の趣旨・法解釈のみを根拠として社会通念を認定しているが、これは2つの意味で誤っている。1つは、前述したとおり、社会通念とは法の趣旨・解釈のみならず様々な要因を総合的に判断すべきものであるにもかかわらず、これらを一括踏まえていない点である。

もう1つは、そもそも本決定は福島第一原発事故後の法規制の解釈自体を誤っている点である。

以下、まずは後者について述べる。

イ 同決定も、一応は福島第一原発事故後の原子力関連法規制の趣旨を検討している（62～65頁）。しかし、そこでは、特段の根拠が示されることなく、「最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に推測される規模の自然災害」だけを想定して「安全性の確保」がされることしか求められていない（64頁）かのように曲解され、それが社会通念であるかのような認定がされている。要するに、最新の知見で合理的に想定できるものについてだけ対策すればよい、社会通念もそのように考えている、という判断である。

しかし、福島第一原発事故で明らかになったのは、地震や火山をはじめとする自然科学については不確実性が大きく、常に「想定外」の巨大な災害が起り得る、ということであったはずである。だからこそ、原子力規制委員会設置法では、「事故の発生を常に想定し」（同法1条）との文言が用いられているのであり、「常に」想定しなくてはならないのであるから、「想定できるものだけすれば、それ以外の事故は想定しなくてよい」とは到底解せない。

また、福島第一原発事故後の原子力関連法規の一連の改正の趣旨が、同事故のような災害を二度と起こさないために、安全でない原発は稼働させないという点にあったことは、国会での議事録や附帯決議などをみれば明らかである。例えば、衆議院環境委員会の決議第1項は、「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」と、推進ありきの考えが法の予定するところではないことを確認している。さらに、改正後の原子炉等規制法においては、目的規定から原発等の「利用が計画的に行われることを確保する」という部分が削除されており、ここでも、安全が確保されなければ稼働を許さないことが強調されている。

ウ この決定と対照の認定をしているのが福井地裁の高浜3、4号機差止仮処分決定（平成27年4月14日）である。

同決定は、基準地震動の問題について「債務者（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のである（福井地裁決定24頁）。

エ 川内原発宮崎支部決定は、法改正の趣旨が「福島第一原発事故の深い反省に立ち、その教訓をいかしてそのような事故を二度と起こさないようにする」

という点にあることを認めていながら（63頁）、上述した「合理的に推測される規模の自然災害」だけを考慮すればよい、というのが法の趣旨であると  
する。

しかし、福島第一原発事故の教訓とは、想定外は常に起こり得る、ということではなかったのか。だからこそ、原子力規制委員会設置法で「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ぬ」という認識に立って」安全確保を図るとされたのではないのか。諸外国、例えばドイツにおいても、確実に推測される危険への対応にとどまらず、「単なる観念的な考察や計算に基づく保護措置をも考察対象としなければならぬ」とされている（ドイツ連邦行政裁判所ヴィール判決。1985・BVerwGE 72. 300.）。不確実性が大きいからこそ、それを無視して確実な想定のみ限定したのでは、「事故を二度と起こさない」とは到底言えない。そうではなく、不確実ではあるが一定の合理性をもって推測される事態にも安全側に対応することが求められるのである。諸外国でなされていることもしないで、「最善かつ最大の努力」をしたといえるはずがない。そのような解釈が法の趣旨に反することは明白である。

#### (4) 他の考慮要素について

ア このように、川内原発宮崎支部決定は、法の解釈それ自体を決定的に誤っているが、法解釈だけを根拠として、(2)で述べたような諸要素を検討することなく、いとも簡単に社会通念を結論づけてしまった点でも極めて問題である。

イ (2)で挙げた考慮要素のうち、原発の公益性の点については、我が国は、福島第一原発事故後、2年以上にわたって既に原発なしで生活を送ってこられたのであり、原発がなければ電力を確保できないという意味での公益性は、既に失われている。

ウ 受益とリスク負担との偏在の点についていえば、原発は、これを稼働して利益を受ける者が主として東京や大阪など都市部の者であるのに対し、原発が都市部から離れた場所に設置されることとの関係上、リスクを負担するのは、立地周辺地域の住民ということになる。このように、受益とリスク負担が偏在するような事項、特に、受益者が都市部の多数者である場合については、多数決による危険の引き受けという考え方がそのまま妥当しないため、そのような問題におけるリスク判断については、司法が積極的に介入し、厳格に判断する必要があるのである。

エ さらに、立地周辺地域の住民が原発によるリスクを回避しようとするれば、それまでの生活基盤全てを捨て、遠方へ転居する以外に方法はない。このように、個人にリスク回避の余地がほとんど残されていないことも、原発について高度の安全性が求められることこそ社会通念に合致するものと評価する論拠となり得る。

オ 次に、世論調査に表れる市民の意思をみても、例えば、NHKが行った川内原発とエネルギーに関する世論調査によれば、全国の20歳以上の男女1507名を対象に電話で行った調査において(回答数1001名)、川内原発の再稼働に「賛成」あるいは「どちらかといえば賛成」と回答したのは全体の32%であり、「反対」あるいは「どちらかといえば反対」の57%を大きく下回っている(甲D461)。

しかも、再稼働に賛成と回答した者のうち、「原発の安全性が向上したから」と答えた者はわずか4%にすぎず、多くは「電力の安定した供給に必要だから」「電気料金の値上げに歯止めがかかるから」「地域の経済が活性化するから」といった経済的必要性の観点から再稼働に賛成しているに過ぎない。

これに対して、反対と回答した者のうち、「原発の安全性に不安があるから」と答えた者は42%にのぼる。

カ 川内原発宮崎支部決定は、「地域の電力需要に対する電力の安定供給の確保、

産業経済活動に対する便益の供与，資源エネルギー問題や環境問題への寄与などといった公共性ないし公益上の必要性は，当該侵害行為の違法性を判断するに当たっての考慮要素となるものではないというべきである」と，原発の経済的必要性ゆえに安全性を疎かにすることは許されないとの立場を採っているのであるから（57頁），少なくともこの調査を前提とすれば，原発の安全性ゆえに再稼働を認める意見は $32\% \times 4\% = 1.28\%$ なのに対して，安全性を不安視するがゆえに再稼働に反対する意見は $57\% \times 42\% = 23.94\%$ と，その差はあまりにも歴然としている。

キ このように，法の趣旨のみならず様々な観点に照らせば，仮に社会通念という概念を用いるとしたとしても，その意味内容は，少なくとも川内原発宮崎支部決定が認定したものと全く異なることは明らかであり，より高度の安全性が求められていることは明白である。

#### (5) 枠組みの立て方自体不合理であること

さらに，そもそも，川内原発宮崎支部決定は，被告事業者に対し，具体的審査基準に不合理な点のないことの主張・立証を求めている（68頁）。しかし，福島第一原発事故の規制内容（具体的審査基準もそれに含まれる）が社会通念に合致しているのであれば，具体的審査基準が不合理だと判断される余地はないから，結局のところ，具体的審査基準に不合理な点がないことは何らの主張・立証がなくても認められることとなり，無意味となる。このような判断枠組みの立て方自体，価値判断以前の問題として不合理である。

#### (6) 不当な判断の具体例について

川内原発宮崎支部決定の判断が不当であることが端的に分かるのは，火山事象に関する判断の箇所である。この点については，債権者ら準備書面(11)・13頁以下において詳述しているので，本書面では繰り返さない。

判断枠組みという観点に照らしてみるだけでも、「歴史時代」などというどこにも法的な根拠のない基準を勝手に創造して、事業者側にだけ有利な実体判断を行っている点、不合理性が否定できない事柄については、「まず事業者側が安全性に欠ける点のないことを立証すべきである」という自ら定立した規範を放棄して、住民側の立証が足りていないなどと立証の負担を転換することで住民側敗訴の結論を導き出した、非常にお粗末な決定である、ということだけ述べておく。

#### 4 大津異議審決定と川内原発宮崎支部決定との相違

##### (1) 法改正の趣旨を重視しているか否か

大津異議審決定と川内原発福岡高裁宮崎支部決定とは、司法判断の枠組みという点に関する限り、ある程度類似した枠組みを持っているが、結論としては全く異なる結論が導かれている。

両者の違いは、大津異議審決定が、事業者の立証すべき事項について、単に新規規制基準に適合しているかどうかのみならず、福島第一原発事故を踏まえ、原子力規制行政に大幅な改変が加えられたことを重視して、規制行政がどのように変化し、その結果、原発の設計や規制が具体的にどのように強化され、事業者がこの要請にどのように応えたのかについて主張・疎明を尽くさなければならぬとして、立証のハードルを上げたのに対して、川内原発宮崎支部決定が、法改正により安全性が強化されたことを安易に認定し、新規規制基準、あるいは現在の科学水準を充たしてさえいればそれ以外の危険性は社会通念上無視し得る、と判断している点にある。

##### (2) 科学的不確実性を認めた場合の帰結

大塚直・早稲田大学教授は、この点について「原発の稼働は当然の前提として、現在の科学水準を満たすことだけを要請するのか、原発の稼働に関して周

辺住民の人格権侵害を防止するために不合理なリスクがないことの確認義務を原子力事業者に課すのかという相違であるといえよう。少なくとも人格権侵害の防止を基礎とする民事訴訟の判断方式は、後者とすべきと考えられる」と述べている（甲 D459・101頁）。

大塚教授は、川内原発宮崎支部決定について、「科学的不確実性の存在を認識しつつ、それを全く考慮しないというのは合理的な判断とは言えないのではない（「目を瞑れば世界はなくなる」の類の考え方といえよう）。現在の科学水準に適合しているからといって、科学的不確実性が残されている場合に、操業することが合理的か否かはまさに検討されるべき課題ではないか。」「科学的不確実性の程度を踏まえつつ、損害発生の可能性と損害が発生した場合の重大性を考えて、差止をすべきかを検討する余地は、裁判所に残しておくべきではないか。科学的不確実性については、民事訴訟において、一般的に考慮すべきであるとする考え方と、すべきでないとする考え方が分かれうるが、少なくとも、場合によっては深刻かつ重大な損害が発生する（地震国であるわが国における）原発については、この点は考慮せざるを得ないのではないか」と強く疑問を呈している（甲 D459・101頁）。

下山憲治・名古屋大学教授も、「他の一般的な技術に対する規制とは異なり、原発の場合には、最高度の技術水準をもってしても制御不能となるような事態が相応の科学的信頼性・妥当性をもって予想・予測されるときにも何らかの対応を講じなければならず、単なる技術的不能は対応を回避する根拠にはならない」と指摘する（甲 D459・21頁）。

このように、科学的不確実性を認める以上は、現在の科学水準に適合してさえいけばよいという考え方は採り得ないのであり、川内原発宮崎支部決定はこの点で論理的にも誤っており、採用されるべきではない。

## 5 伊方最高裁判決と福島第一原発事故後の法改正との関係

### (1) 法改正の趣旨と伊方最高裁判決の定式の修正の必要性

前述のとおり、大津異議審決定と川内宮崎支部決定とは、福島第一原発事故後の法改正の趣旨の理解に大きな相違があると考えられるが、川内宮崎支部決定の理解が妥当ではなく、大津異議審決定及びその原決定と同様に解すべきことについては、債権者ら準備書面(1)の14頁以下で示した原子力関連法規改正の趣旨の記載からも明らかである。

下山教授は、この法改正の変化について詳しく述べているが（甲 D459・1頁以下）、特に重要なのは、伊方最高裁判決の審査定式について、「専門的第三者機関としての原安委（※引用者注…原子力安全委員会）との対比で位置づけが変わっていることや福島第一原発事故を受けた原子炉等規制法の改正事項などからすれば、この最高裁の審査定式は修正・変更されることが必要である」としている点である。そうであるとすれば、法改正後の現在においては、淡路教授のいう（i）伊方・女川型アプローチを採用することは妥当ではなく、大津異議審決定のように、法改正の趣旨を適切に踏まえた（ii）伊方・一応十分な証明アプローチが採用されるべきである（もちろん、（iii - 1）や（iii - 2）を排除するものではない）。

### (2) 予防的取組みの考え方

さらに、下山教授は、食品衛生法7条1項・2項を例にとって、従来の法体系の中でも、損害発生ないしその蓋然性が小さいものについて規制することはいわゆる「予防的取組み」としてあり得たのであり、福島第一原発事故後の法改正により、原子力規制についてもそのように変化したと解すべきと述べる。

すなわち、食品衛生法7条1項は、「一般に飲食に供されることがなかった物であつて人の健康を損なうおそれがない旨の確証がないもの」について、危害発生を防止するために必要がある場合にはその販売禁止を認めている。

同条2項も、「一般に食品として飲食に供されている物であって当該物の通常の方法と著しく異なる方法により飲食に供されているものについて、人の健康を損なうおそれがない旨の確証がな」い場合で、危害の発生を防止するため必要があるときには、販売禁止を認めている。

これらの条文は、いわゆる「予防的取組み」の例であるが、「予防的取組み」とは、被害の重大性・不可逆性などに鑑み、具体的危険や因果関係などに科学的不確実性があっても、その対策の実施が正当化されるとして、実定法規定ないしその解釈を通じて認められるものとされる（甲 D459・23頁）。

下山教授は、予防的取組みで重要な特徴について、損害発生ないしその蓋然性・可能性の不確実・未知を法的に処理するもので、「疑わしきは安全のために」を基本的スタンスとした上で安全性確保・向上を目的とした危険発生前の先取り規制・社会形成作用にある、とし、「2012年原子力法改正の趣旨・内容は、たとえば『災害の防止上支障がない』かどうかの評価にあたって、この予防的取組みの思考を取り入れているものといえる」と指摘する（甲 D459・23～24頁）。その上で、「『災害の防止上支障がない』との文言は、最高度の技術水準であっても、制御不能となるような事態が相応の科学的合理性・信頼性等（経験則・論理則）をもって認められる場合への対応を求めるものである。」と、少なくとも、法改正によってこのような趣旨が盛り込まれたのであるから、伊方最高裁判決については、このような趣旨を取り入れて評価されるべきである。

以上