

平成27年(ヨ)第6号 原発再稼働禁止仮処分命令申立事件

債権者 辻義則 外28名

債務者 関西電力株式会社

準備書面(5)

平成27年7月7日

大津地方裁判所民事部保全係 御中

債権者ら代理人弁護士 井戸謙一

同 吉川実

同 崔信義

同 高橋陽一

同 石川賢治

同 向川さゆり

同 石田達也

同 稲田ますみ

外 24名

【目次】

第1	はじめに	2
第2	判断枠組み論について	3
1	最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174頁）（以下「伊方原発訴訟最高裁判決」という。）の意義	3
2	仙台地裁平成6年1月31日判決（判例時報1482号1頁，以下「女川原発訴訟一審判決」という。）の立証責任論	6
3	その後の，原発民事差止め請求訴訟判決における立証責任の分配	9
4	本件決定の立証責任論	12
第3	安全目標論について	17
1	本件決定が採用した安全目標論	17
2	本件決定が採用した安全目標論の不当性	18
第4	あるべき判断枠組み論について	19
1	「3. 11」後の司法の責任	19
2	「3. 11」前と「3. 11」後の違い	20
3	あるべき判断枠組み	25
第5	最後に	27

【本文】

第1 はじめに

平成27年4月22日，鹿児島地裁は，川内原発稼働等差止仮処分申立事件について，住民の申立てを却下する旨の決定（以下「本件決定」という。）をした（甲第81号証）。本件決定は，その結論において住民の期待を裏切るものであるばかりでなく，その内容においても，「3. 11」後の司法の使命を理解せず，「3. 11」前の下級審裁判例が採用してきた判断枠組みに唯々諾々と従い，住民側が主張，立証した事実を強引な論理でその枠組みに当てはめようとした決定であり，論理的にも破綻していて，極めて不当な決定である。

「3. 11」前、司法は、原発に不安を抱く住民たちの訴えを、結果としてことごとく退けてきた。班目春樹前原子力委員会委員長自身が、諸外国と比べ「30年前の技術か何かで安全審査が行われている」と証言する（甲第88号証74頁）ような実態でありながら、我が国の司法は、それを見抜くことができず、いわゆる「原子カムラ」に集う専門家たちの証言を無批判に信用し、住民たちの期待を裏切り続けたのである。「福島第一原発事故が起こった責任の一端は司法にもある」と言われたのは当然のことであった。国民の司法に対する信頼は地に落ちていた。しかし、福井地裁の大飯原発運転差止め訴訟における平成26年5月21日付請求認容判決（判例時報2228号72頁）及び高浜原発運転差止仮処分事件における平成27年4月14日付申立て認容決定（甲第79号証）は、その際に掲げられた「司法は生きていた」「司法はやはり生きていた」の垂れ幕に象徴されるように、市民の司法に対する信頼回復の契機となりうるものであった。本件決定は、市民の司法に対する信頼の回復を確実なものにしていく、絶好の機会であった。鹿児島地裁の本件決定は、その機会をみすみす逃がし、司法の歴史に汚点を一つ重ねたものであり、徹底的に批判されなければならない。

第2 判断枠組み論について

1 最高裁平成4年10月29日第一小法廷判決（民集46巻7号1174頁）（以下「伊方原発訴訟最高裁判決」という。）の意義

(1) 伊方原発訴訟最高裁判決は、原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、「原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきである」としたが、これは、行政庁の専門技術的裁量を一定程度認めたものと理解されている。その上で、同判決は、原子炉設置許可処分の際に行政庁が災害の防止上支障がないか等について審査をする趣旨が、「原子力災害が万が一にも起こらないようにするためであること」を確認した上で、原子炉設置許可処分が違法となるのは、行政庁の判断に不合理な点がある場

合であるとし、その不合理な点があることの立証責任は、「本来原告が負うべきものと解されるが当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が所持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議において用いられた具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある、被告行政庁が、右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認される。」と判示し、それと同旨の見地に立って本件原子炉設置許可処分¹の適否を判断した原判決（高松高裁昭和59年12月14日判決・判例時報1136号3頁）は正当であるとした。ちなみに、原判決は、「原子炉設置の安全性に関する司法審査は・・・安全性を肯定する行政庁の判断に、現在の科学的見地からして当該原子炉の安全性に本質的にかかわるような不合理があるか否か、という限度で行うのが相当であり、ただ、その点の主張立証責任については、公平の見地から、安全性を争う側において、行政庁の判断に不合理があるとする点を指摘し、行政庁においてその指摘をも踏まえ自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとするのが妥当である」と述べ、明確に、被告に立証責任を課していた。

- (2) 伊方原発訴訟最高裁判決の立証責任に関する判示部分の理解については議論が錯綜している。本来は原告が負担すべき立証責任を被告に転換したとの説¹、立証責任を負わない当事者の事案解明義務を認めたとする説²、単なる立証の事実上の必要について述べたにすぎないとする

¹ 伊藤滋夫「本研究会のテーマ『要件事実の機能と事案の解明』に関する要件事実論の視点からの問題提起」伊藤滋夫〔編〕『要件事実の機能と事案の解明』（日本評論社・2012年）86頁

保木本一郎「判批」法教150号（1993年）67頁

² 竹下守夫「伊方原発訴訟最高裁判決と事案解明義務」木川統一郎博士古稀

説³、立証責任を負わない当事者の具体的事実陳述＝証拠提出義務を認めたとする説⁴等が主張されており、「現段階では断定が困難である。」との見解⁵も述べられているほどである。

しかし、この問題は、訴訟の実態に即して機能的に考える必要がある。上記判示に従えば、理論的な解釈はともかくとしても、立証責任は事実上転換されたと考えざるを得ないのである。

すなわち、上記判示によると、要証事実である「被告行政庁がした判断に不合理な点があること」（A）については、本来的に原告に主張、立証責任があるが、他方、被告において、本来の要証事実を180度裏返した事実、すなわち「被告行政庁がした判断に不合理な点がないこと」（-A）について主張、立証する必要がある、これを「尽くさない」場合、すなわち、真偽不明を超えて裁判官に確信を抱かせることができない場合は、要証事実「A」が推認されるというのである。ここで、「推認」という概念が使用されているところ、一般的に「推認」は「破れる」ことがあり得るので、このことが議論を混迷させている。しかし、ここにおける「推認」は、通常の「事実上の推定」とは全く異なる概念であることに留意する必要がある。例えば、要証事実Aの立証責任を負担する当事者が、間接事実a、b、cを立証したことによって要証事実Aが推定される場合、相手方は間接反証dを立証することによって推定を破ることができる。しかし、原発設置許可処分の違法性については、本来的な立証責任を負担する原告側の立証活動ではなく、被告側の立証活動によって原告の要証事実を推認するというのであるから、これが破

『民事裁判の充実と促進・中巻』（判例タイムズ社・1994年）2頁

³ 山村恒年「判批」民商108巻（1993年）894頁

⁴ 松本博之「民事訴訟における証明責任を負わない当事者の具体的事実陳述＝証拠提出義務について」法曹時報49巻7号（1997年）1頁

⁵ 垣内秀介「相手方の主張立証の必要」民事訴訟夫判例百選【第4版】（2010年）132頁

れるという事態は想定できない。なぜなら、被告側の立証活動の総体的評価（被告が右主張、立証を尽くさなかったという評価）によって原告が立証責任を負担している要証事実が推認されるのに、それが原告側の立証活動によって「破れる」ことは有り得ないし、被告側の立証活動は、上記相対的評価によって評価され尽くしているから、それ以外の被告側の立証活動によって「推認が破れる」ことも想定できないのである。

そうすると、上記判示にしたがうと、原子炉設置許可処分取消訴訟は、被告行政庁が、「被告行政庁の判断に不合理な点がないこと」を立証できたか否かについて攻防が行われ、立証できれば原告の請求は棄却され、立証できなければ認容されるという、立証責任論から見れば、単純な構造で訴訟が追行されることになるというのが論理的帰結であり（伊方原発訴訟最高裁判決が正当であるとした原判決は、その構造で論理が組み立てられている。）、これによって、立証責任は、原告側から被告側に、事実上転換されたと解さざるを得ないのである。

2 仙台地裁平成6年1月31日判決（判例時報1482号1頁，以下「女川原発訴訟一審判決」という。）の立証責任論

- (1) 伊方原発訴訟最高裁判決は、原発の設置許可処分取消訴訟である。したがって、そこで展開された立証責任論は、原発の民事差止訴訟に当然には適用されるものではない。民事差止訴訟においては、被告は、国ではなく、事業者であり、争点は、原発設置許可処分の違法性ではなく、当該原発が運転することにより原告らの人格権が侵害される具体的危険性の有無であるから、立証責任論も伊方原発訴訟最高裁判決とは独自に構築されてしかるべきである。しかし、伊方原発訴訟最高裁判決後の原発民事差止訴訟は、伊方原発訴訟最高裁判決が示した枠組みにしたがって判断されてきたと評価されている。その評価は正しいのだろうか。
- (2) 伊方原発訴訟最高裁判決のあと、原発民事差止訴訟で最初に立証責任論を展開したのは、女川原発訴訟一審判決である。女川原発訴訟一審判決は、「本件原子炉の安全性については、被告の側において、まず、

その安全性に欠ける点のないことについて相当の根拠を示し、かつ・・・必要な資料を提出したうえで立証する必要がある、被告が右立証を尽くさない場合には、本件原発に安全性に欠ける点があることが事実上推定（推認）され・・・被告において・・・安全性について必要とされる立証を尽くした場合には、安全性に欠ける点があることについての右の事実上の推定は破れ、原告らにおいて、安全性に欠ける点があることについて更なる立証を行わなければならない」と説示した。伊方原発訴訟最高裁判決と女川原発訴訟一審判決とを読み比べると、立証命題が、前者では「被告行政庁の判断に不合理な点があるか」であり、後者は「安全性に欠ける点があるか」であることを別にしても、後者には、前者にはない説示がある。すなわち、被告が原発の「安全性に欠ける点がないこと」について立証を尽くした後も、原告が「安全性に欠ける点があること」について更なる立証を行えば原告勝訴の余地があるというのである。一見原告に有利に見えるこの説示であるが、考えてみると、この説示部分は、理解が困難である。被告が「安全性に欠ける点がないこと」の立証を尽くした場合でも、原告が「安全性に欠ける点があること」を立証できるというのであるから、被告が立証すべき「安全性に欠ける点がないこと」と原告が立証すべき「安全性に欠ける点があること」が両立し得ることになる。したがって、被告の立証命題である「安全性に欠ける点がないこと」と原告の立証命題である「安全性に欠ける点があること」とは、一枚のコインの裏表ではあり得ない。仙台地裁は、前者は後者よりもレベルが低いものと想定していると理解して、初めて女川原発訴訟一審判決の説示は理解が可能になる。

- (3) 果たして、女川原発訴訟一審判決の判文を読むと、裁判所は、女川原発1, 2号機についての安全審査の経緯、原子力安全委員会による安全審査の方法、安全確保対策の概要等を認定し、これによって本件原子炉施設の安全性が推認されたとし、その後、原告側が具体的に主張する危険性について検討した上で、その危険性の存在を否定し、原告の請求を棄却する結論を導いている。すなわち、当該原発の安全性に関する被

告側の通り一遍の主張（この主張については、原告側も実質的に争いがないと思われる）についての立証で被告側の「安全性に欠ける点がないこと」の立証責任は果たされたとし、原告側が具体的に主張する当該原発の危険性（これこそが訴訟における実質的争点である。）については、「安全性に欠ける点があること」の内容と位置付けられて、すべて原告側に立証責任が課されているのである。被告が立証すべき「安全性に欠ける点がないこと」は、安全対策の概括的説明をすることで立証責任が果たせるレベルの低いものであり、原告が立証すべき「安全性に欠ける点があること」は、被告の安全対策を前提としても、なお事故が起こりうるというレベルの高いものなのである。

(4) この判断枠組みは、伊方原発訴訟最高裁判決が示した判断枠組みに符合するのだろうか。「当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が所持していることなどの点を考慮」して被告行政庁の側に主張立証の必要を認めた伊方原発訴訟最高裁判決は、「行政庁の判断の合理性」（民事差止訴訟に引き直せば「当該原発の安全性」）に関する実質的な争点について、被告側が立証することを求めているのではないのだろうか。そもそも、「行政庁の判断の合理性」について、「高いレベルの合理性」「低いレベルの合理性」の2段階の合理性など前提とはしていないのではないか。少なくとも、伊方原発訴訟最高裁判決の判決文中には、2段階の合理性を前提としていることを窺わせるに足る部分は存在しない。

(5) しかし、女川原発訴訟一審判決の担当裁判官が、伊方原発訴訟最高裁判決の趣旨をそのように読んだと思われる根拠が存在する。それは、最高裁調査官が執筆した「判例解説」である。伊方原発訴訟最高裁判決の判例解説を執筆した高橋利文調査官は、次のように解説した。すなわち、「本判決は・・・下級審裁判例の見解と基本的には同様の見地に立って（立証責任論について－引用者注）判示した」と述べた上、下級審裁判例の見解を「まず、被告行政庁の側において、その裁量的判断に不合理な点がないこと、すなわち、その依拠した具体的審査基準及び当該

原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした判断に一応の合理性があることを・・・主張立証する必要がある」とまとめ、「不合理な点がないこと」を「一応の合理性があること」に言い換えたのである（「最高裁判所判例解説民事編平成4年度」426～427頁）。

この解説は、二重の意味で不当である。第一に、伊方原発訴訟最高裁判決前の下級審判決の大勢は、原判決である前記高松高裁判決のみならず、その一審判決（松山地裁昭和53年4月25日判決，判例時報891号38頁），福島第二原発1号機設置許可処分取消訴訟の一審判決（福島地裁昭和59年7月23日判決，判例時報1124号34頁）のいずれもが立証責任を被告行政庁に負わせており，そこには「一応の合理性」などという概念は使われていない。「一応の合理性」という概念を使っているのは，東海第二原発設置許可処分取消訴訟一審判決（水戸地裁昭和60年6月25日判決，判例時報1164号3頁）のみである。

第二に，最高裁調査官は，上記レトリックを使用し，伊方原発訴訟最高裁判決が被告に立証責任を負わせたのは，判文に存在しない「一応の合理性があること」であると断じたのである。

最高裁調査官の上記理解にしたがえば，被告行政庁が，その判断に「不合理な点がないこと」を主張，立証したとしても，それは，「一応の合理性があること」を主張，立証したにすぎないから，それだけでは訴訟の決着はつかず，原告側が，「一応の合理性はあっても真の合理性はないこと」の主張，立証に成功すれば請求認容判決が出るし，失敗すれば，請求棄却判決が出ることになる。その場合，真偽不明の負担は，最終的には原告側が負うことになる。女川原発訴訟一審判決の立証責任論は，伊方原発訴訟最高裁判決についての上記判例解説から強い影響を受けているように思われる。

3 その後の，原発民事差止請求訴訟判決における立証責任の分配

その後の原発民事差止請求訴訟の判決は，一部の例外を除き，女川原発訴訟一審判決の上記立証責任論を踏襲してきた。以下，具体的にみてみよ

う。

- (1) 静岡地裁平成19年10月26日判決（公刊物未登載⁶ 以下「浜岡原発訴訟一審判決」という。）

同判決は、立証責任について、次のように述べている。

「被告（中部電力 引用者注）は、当該原子炉施設が原子炉等規制法及び関連法令の規制に従って設置運転されていることについてまず主張立証する必要がある。」 「被告が・・・立証したときは・・・原告らにおいて国の諸規制では原子炉施設の安全性が確保されないことを・・・主張立証すべきである。」

- (2) 名古屋高裁金沢支部平成21年3月18日判決（判例時報2045号3頁，以下「志賀2号機訴訟控訴審判決」という。）

同判決は、立証責任について、次のように述べている。

「本件原子炉の安全性については、控訴人（北陸電力 引用者注）の側において、まず、その安全性に欠ける点のないことについて、相当の根拠を示し、かつ、必要な資料を提出した上で主張立証する必要がある」が、「本件原子炉施設が本件安全審査における審査指針等の定める安全上の基準を満たしているかについて・・・検討し、これらが満たされていることが確認された場合には、控訴人（北陸電力 引用者注）は、本件原子炉に安全性に欠ける点がないことについて、相当の根拠を示し、かつ必要な資料を提出した上での主張立証を尽くしたことになるというべきである。・・・そして控訴人において、主張立証を尽くした場合は、被控訴人らにおいて、・・・具体的危険があることについて主張立証を行わなければならない。」

- (3) これらの判決によると、被告が立証責任を負担する事実は、浜岡原発訴訟一審判決では、「当該原子炉施設が原子炉等規制法及び関連法令

⁶浜岡原発とめよう裁判の会のホームページで判決全文を読むことができる。

http://www.geocities.jp/ear_tn/

の規制に従って設置運転されていること」であり、志賀2号機訴訟控訴審判決では、「本件原子炉施設が本件安全審査における審査指針等の定める安全上の基準を満たしていること」である。被告が立証責任を負担する事実の内実がどんどん乏しくなっていることがお判りいただけると思う。多くの原発民事差止訴訟における実質的な争点は、国が定めた安全基準自体の不合理性であり、安全基準に適合しているとしてもなお残存する危険性であるが、これらの事実は、すべて原告が立証責任を負う事実とされてしまっているのである。

(4) なお、これらの下級審裁判例の大勢と異なる裁判例があることも指摘しておきたい。志賀2号機訴訟第1審判決（金沢地裁平成18年3月24日判決・判例時報1930号25頁）である。同判決は、「原告が当該原発の運転によって人格権侵害の具体的危険があることを相当程度立証した場合、被告において、それでも安全であることを立証しなければ具体的危険があることを推認する。」として、最終的な立証責任ないし立証の負担を被告側に負わせたのである。このような考え方は、原発以外の迷惑施設の建設差止め訴訟等においては、一般的な考え方であった⁷のに、原発の民事差止め訴訟では、他に例をみない。このような考え方こそが、伊方原発訴訟最高裁判決の趣旨に合致するのではないだろうか⁸。

⁷ ごみ焼却場建設禁止仮処分事件・徳島地判昭和52年10月7日・判時864号38頁，火力発電所の建設差止め請求事件・札幌地判昭和55年10月14日・判時988号37頁，産業廃棄物最終処分場の使用操業差止め仮処分事件・仙台地決平成4年2月28日・判時1429号等

⁸ 早稲田大学大学院大塚直教授は、この考え方を「相当程度の可能性アプローチ」と名付け、民事訴訟において適合的であり、一般化可能であると評価しておられる。【環境民事差止訴訟の現代的課題（社会の発展と権利の創造—民法・環境法学の最前線）有斐閣】547～548頁（甲第71号証）

4 本件決定の立証責任論

(1) 本件決定は、立証責任論について、次のように述べている（決定86～87頁）。「3. 1. 1」前の下級審裁判例の大勢に従った決定であることが明らかである。

「被保全権利の主張疎明責任は、本来的には債権者が負うべきものと解されるが・・・債務者の側において、まず、原子力規制委員会が制定、策定した新規制基準の内容及び原子力規制委員会による新規制基準への適合性判断に不合理な点のないことを相当の根拠を示し、かつ、必要な資料を提出して主張疎明する必要がある、債務者がその主張疎明を尽くさない場合には、新規制基準の内容、あるいは原子力規制委員会による新規制基準への適合性判断に不合理な点があり、ひいては本件原子炉施設の安全性が確保されず、健康被害につながる程度の放射性物質の放出を伴うような重大事故を引き起こす危険性があることが事実上推認されるものというべきである。そして、債務者が上記の主張疎明を尽くした場合には、本来的な主張疎明責任を負う債権者らにおいて、本件原子炉施設の安全性に欠ける点があり、債権者らの生命、身体等の人格的利益が現に侵害されているか、又は侵害される具体的な危険性があることについて、主張疎明をしなければならないと解するのが相当である。」

(2) 問題は、本件決定が債務者に立証責任を負わせた「新規制基準の内容及び原子力規制委員会による新規制基準への適合性判断に不合理な点のないこと」の具体的内容である。例えば、耐震性能問題について、本件決定は、88～126頁にかけて、新規制基準の内容、制定過程、債務者による基準地震動Ssの策定過程、川内原発の安全確保対策の概要、原子力規制委員会による川内原発の審査結果を認定した上で、新規制基準は、「国内外の最新の研究成果や調査結果等を踏まえ、多数の専門家によって構成される合議体において、相当期間・多数回にわたる検討・審議を行った上、一般からの意見募集とその検討を経て⁹・・・原子力

⁹ パブリックコメントが現実にどの程度機能したかについては認定されていない

利用における安全性の確保に関する専門的知見等を有する委員長及び委員¹⁰から成る原子力規制委員会によって策定されたものであり、その策定に至るまでの調査審議や判断過程に看過し難い過誤や欠落があると認められない。また、その内容を見ても、明らかに不合理な点は見出せず・・・安全目標を踏まえて策定されたものと解される。これらによれば、新規制基準は、福島第一原発における事故の経験等をも考慮した最新の科学的知見及び安全目標に照らし、その内容に不合理な点はいかかかわれない。」（126頁）と判示し、債務者は、新規制基準の内容に不合理な点がないことについて、相当の根拠を示し、必要な資料を提出して主張疎明したと認めてしまっている。

この裁判において、債権者側は、基準地震動の策定方法のうち、「震源を特定して策定する地震動」について、過去の乏しい地震データの平均像を基礎にしているのは不合理である（以下「平均像問題」という。）、「震源を特定しないで策定する地震動」について、九州電力が採用した2004年留萌支庁南部地震【M_w（モーメントマグニチュード）5.7】の取扱い方が恣意的である、すなわち、原子力規制委員会自身がM_w6.5の地震を想定することを求めているのだから、この1.6倍（M_w6.5の地震は、M_w5.7の地震の1.6倍の規模である。）の地震を想定すべきである（以下「1.6倍問題」という。）、同地震の観測記録は1000ガルであるが、解析によって1500ガル揺れた場所があることが明らかになっているから、同地震の最大の揺れは1500

い。

¹⁰ 原子力規制委員会の委員の過半数が、いわゆる原子力ムラの人物であり（田中俊一委員長は、元日本原子力学会会長、更田豊志委員は、前日本原子力研究開発機構原子力基礎工学部門副部門長、中村佳代子委員は、前日本アイソトープ協会プロジェクトチーム主査）、これらの人物を原子力規制委員に任命することについて国民から広範な反対の声があったことについては全く触れられていない。

ガルであることを前提にすべきである（以下「1500ガル問題」という。）等と主張していた。これらの問題点が、本件仮処分事件における実質上の争点であった。しかし、これらの実質上の争点は、すべて、債権者が主張疎明責任を負うべき事項として扱われている。債務者が主張疎明責任を負う事項は、実質的に争いの乏しい空疎な事項にすぎない。

(3) それでは、債権者ら側に主張疎明責任があるとされた実質的な争点について、裁判所がどう判断したかを見てみよう。

ア 平均像問題について

本件決定は、「債権者らの主張するとおり・・・実際の地震動が平均像からどれだけかい離し、最大がどのような値になっているかを考慮した場合には、その考慮によってより安全側に立った基準地震動の想定が可能になる・・・上記のような考え方を採用することは基本的に望ましい」とまで述べながら（129頁）、（債務者が採用している）「地域的特性を踏まえて地震動評価に大きな影響を与えると考えられる支配的なパラメータについて最大限の値を設定した上、その余の係数、関係式等について平均像を用いた分析をすることも合理的な評価方法と考えられる」（130頁）とし、債務者の方法を採用するのであれば、パラメータの不確かさを重畳的に考慮すべきだという債権者の主張に対しては、「そこまでの安全性を追求するという考え方もあり得ないではないものの、債務者の設定した程度の安全性をもって直ちに不合理であると評価することはできない」とした（139頁）。

債権者が提唱している手法、すなわち検討段階ごとに過去の観測の最大値を採用していく手法と、債務者が採用している平均像を基礎にする手法では、最終的に算出される基準地震動の値に大きな開きが生じる。一方が「基本的に望ましい手法」であり、一方が「合理的な評価方法である」というのは、言葉の遊びに過ぎない。そして、裁判所は、不確かさを重畳させない債務者の手法について「合理的である」とは言えず、「直ちに不合理であると評価できない」と逃げるしか

かった。債権者ら側に「不合理であること」の証明責任を負わせたため、逃げる事ができたのである。

イ 16倍問題について

16倍問題についての裁判所の判断は、趣旨が不明である。裁判所は、この問題については、パブリックコメントで同様の指摘があったことを指摘した上、原子力規制委員会がこれに対し、「震源を特定せず策定する地震動は・・・地震の観測記録に基づいて評価することを求めており、単に仮想的なMw6.5の地震動を評価することを求めているわけではありません。」と回答したことを引用し、「地震ガイドにおいても、原子力規制委員会の示した上記考え方と同趣旨の記載がされていると認められ、その定め自体が不合理であると認めるに足りる疎明もないから、この点に関する債権者らの主張には理由がないといわざるを得ない。」と片付けてしまっている(150頁)。新規制基準の内容に不合理な点がないと結論付けるにつき、債権者ら側の上記主張の当否には、全く触れていない。活断層が確認されていなくともMw6.5までの地震は起こりうることを認めているのは原子力規制委員会自身である【「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」(平成25年6月19日原管地発第1306192号 原子力規制委員会決定) I 4.2.1〔解説〕(1)】のに、その16分の1の規模の地震のデータで「震源を特定しないで策定する地震動」を定めてよいとする原子力規制委員会の考え方を筆者は理解できないが、裁判所も理解していないのではないだろうか。そして、地震ガイドには、これと同旨が述べられているとし(その部分が特定されておらず、どの部分なのか分からない。), 「その定めが不合理であると認めるに足りる疎明はない」として、何の検討をすることもなく、債権者ら側に「不合理であること」の証明責任を負わせて、逃げてしまっている。「主張には理由がないといわざるを得ない」という表現は、その主張を様々な角度から検討した上で、それでも採用できない時に使うものである。実質、何の検討もしないで排斥しながら、このような表現を

使うこと自体がおこがましい。

ウ 1500ガル問題について

1500ガル問題については、裁判所は、「留萌支庁南部地震において本件観測点を上回る地震動を観測した観測記録は存在しない以上、債務者が策定した基準地震動 $S_s - 2$ は現時点における最新の知見に基づき評価されたものとみることができるから・・・原子力規制委員会の新規基準への適合性判断が不合理とまで認められない。」と述べている（151頁）。1000ガルを記録した本件観測点の記録を上回る観測記録がないことは当然の前提である。それでも解析で1500ガルの揺れが生じた地点があったことが明らかにされているのだから、それを評価すべきとの債権者ら側の主張に対しては、何も答えていない。そして、最後は、「不合理とまで認められない」と証明責任を債権者ら側に負わせて逃げてしまっているのである。

エ 以上は、基準地震動に関する判断部分であるが、火山活動についての判断部分についても見ておこう。火山の噴火予知のためのモニタリングに実効性があるか否かは大きな争点であった。この点につき、裁判所は、「モニタリングは、その目的に照らして実効性のないものと断じることとはできず、」と述べて（177頁）、債権者ら側の主張を排斥している。また、VEI7以上の噴火の活動可能性が十分に低いとの債務者及び原子力規制委員会の判断には強い批判があるが、裁判所は、この点につき「上記批判が一部妥当するとしても債務者及び原子力規制委員会の判断全体が不合理なものとして認められないと考えられる。」として債権者ら側の主張を排斥している（180頁）。

(4) 以上のように、本件仮処分事件の実質的争点については、悉く債権者ら側に立証責任が課され、債権者ら側の主張については、「直ちに不合理とは評価できない」「不合理であると認めるに足る疎明はない」「不合理なものとは認められない」「実効性がないと断じることとはできない」等という理由で悉く排斥されているのである。

このような立証責任論は、伊方原発訴訟最高裁判決について、既に述べたように（第2の1(2)）、本来的に債権者が負担すべき立証責任が事実上債務者に転換されたと解釈すれば当然のこと、そうでないとしても、「当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が所持していることなどの点」を考慮して、被告行政庁の側に、被告行政庁の判断に不合理な点がないことを主張、立証する必要がある、被告行政庁が、その主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした判断に不合理な点があることが事実上推認されるとした伊方原発訴訟最高裁判決の甚だしい曲解に基づくものであり、同判決を換骨奪胎したといふべきものではないだろうか。

第3 安全目標論について

1 本件決定が採用した安全目標論

本件決定は、「福島第一原発における事故の甚大な被害に思いを致せば、本件原子炉施設の再稼働の適否を判断するに当たっても、このような災害が万が一にも起こらないようにするため、その安全性を十分に確保すべきであり、その際、福島第一原発における事故の経験等を踏まえた安全性の徹底的な検証が行われなければならない」と述べ（82頁）、一般に科学技術の利用の適否は、「その危険性についてどこまでが科学的に明らかであり、どこからが不確実性を含むのかを明らかにした上で、当該危険性の内容及び程度、当該科学技術の効用等に照らして社会的に許容できる範囲のものといえるかどうかという基準によって判断するのが相当である」

（84頁）が、原子炉施設については、「より安全側に立った判断が望まれる」（同）とした上で、原子力規制委員会が定めた「安全目標」（炉心損傷頻度が 10^{-4} /年程度、格納容器機能喪失頻度が 10^{-5} /年程度、事故時におけるセシウム137の放出量が100TBqを超えるような事故の発生頻度が 10^{-6} /年程度）が「達成される場合には、健康被害につながる程度の放射性物質の放出を伴うような重大事故発生の危険性を社会

通念上無視し得る程度に小さなものに保つことができる」(85頁)とし、「原子炉施設の設置、運転に際して確保されるべき安全性については、上記の安全目標を一応の基準とすることが相当であり、そのレベルの安全性が達成された場合には・・・周辺住民の生命、身体等の人格的利益の侵害又はそのおそれがあるとは認められない」(同86頁)と結論付けている。

2 本件決定が採用した安全目標論の不当性

この安全目標論は、次のとおり、全く不当である。

- (1) 裁判所が、原子炉施設の安全性として上記安全目標を基準とすることが相当であると判断したのであれば、本件原子炉施設がその安全目標を満たしていることを認定しなければならないはずである。しかし、裁判所は、その事実を認定していない。「新規制基準の内容や各種審査基準の整備も、この安全目標を踏まえたものであると解される」(86頁下から7～6行目)と述べ、新規制基準に適合していれば、安全目標をクリアしているはずであると思いこんでいるだけである。

そもそも、本件決定のいう「安全目標」は、平成25年4月10日、原子力規制委員会が、平成18年までに旧原子力安全委員会安全目標専門部会がした検討結果に加え、「事故時のセシウム137の放出量が100TBqを超えるような事故の発生頻度は、100万炉年に1回程度を越えないように抑制されるべき」と述べただけのものにすぎない(甲第89号証)。法規ではなく、規制内容でもなく、単に原子力規制委員会が「規制を進めていく上で達成を目指す目標」にすぎない。したがって、新規制基準をクリアしても、安全目標をクリアしたことにはならないのである。

- (2) 当然のこととして、原子力規制委員会は、新規制基準への適合性審査において、安全目標をクリアしているか否かを審査していない。田中俊一原子力規制委員会委員長は、平成27年4月22日の記者会見において、記者からの「安全目標をクリアしているか否かについて、川内原発の適合性審査の中で確認したのか」という趣旨の質問に対して、「確認しました。」と述べたが、その日のうちに、「確認していない」との

訂正文書を発している（甲第90号証）。そもそも、原子力規制委員会委員長の職にある者が、適合性審査で何を審査したのかすら正確に把握していないというのは、驚くべきことである。

(3) そもそも、確率論的安全評価手法が、どこまで信頼に値するのか極めて疑わしい。その点は、本件決定も、「その評価において、主観性や恣意性が介在する余地がある」（85頁10～12行目）と述べているとおりである。原子力安全・保安院は、平成16年10月、「軽水型原子力発電所における『アクシデントマネジメント整備後確率論的安全評価』に関する評価報告書」を公表した。これによると、福島第一原発1号炉の炉心損傷頻度は、1000万年に3.1回（ $3.1E-07$ ）、格納容器破損頻度は1億年に1.0回（ $1.0E-08$ ）、同2号炉の炉心損傷頻度は、1000万年に1.6回（ $1.6E-07$ ）、格納容器破損頻度は1億年に1.2回（ $1.2E-08$ ）とされていた（甲第91号証）。その僅か6年半後に福島第一原発事故が起こり、1億年に1.2回とされていた事象が発生したのである。それでも、今後、同じ手法を使って原発の安全性を述べようとしていることを「茶番」と言わずしてなんと表現すればいいのだろう。この原子力安全・保安院がした評価報告に対する深刻な反省なしに、今後確率論的安全評価など述べるべきではないし、裁判所が、その議論に乗って安全性を述べた場合、その見識が疑われるのは当然である。

第4 あるべき判断枠組み論について

1 「3.11」後の司法の責任

福島第一原発事故のあと、下級審のわずかな例外を除いて、原発の設置許可の取消しや運転差止めを求める住民の請求を排斥し続けた司法に対し、国民の厳しい目が注がれることになった。福島第一原発事故には、政治家、官僚、財界、御用学者、大手マスコミだけでなく、司法にも責任の一端があるという指摘が厳しくなされた。住民側の請求を退ける判決をした裁判官からも、「裁判官時代のわたしには原発への関心や認識に甘さがあった

かなと思うのです。」（甲第92号証15頁）「専門家が言っているから大丈夫ということではなく、立ち止まって合理性をもっと検討することが必要だったのかな、と思います。」（同31頁）「司法全体が安全性について踏み込んだ判断を積み重ねていたならば、審査指針は改善されたかもしれない。もしそうしていれば、あの福島の事故は防げたんじゃないかな、・・・そういう思いがあります。」（同頁，以上，海保寛元裁判官），「自分の出した判決は正しかったのか，正しくなかったのかと考え続ける。そして，正しくないと結論づけたら反省する。遅すぎるかもしれませんが，そうするしかありません。法律家として，一生背負っていく問題だろうと思っています。」（同55頁，塚原朋一元裁判官），「専門家らの判断を信頼していいとした点は正直，必ずしも一般論としてそうは言えなかったと痛感しています。・・・いまから考えると，専門家らの判断を信頼しすぎた点には問題があったと思います」（同71頁，鬼頭季郎元裁判官）等と，痛切な反省の弁が述べられている。そして，鬼頭季郎元裁判官は，これからは，「電力会社の立証責任についても厳しくなるでしょう。・・・これからの裁判所は，訴えられた電力会社のほうに最後まで立証責任を負わせるようになっていくのではないのでしょうか。」「これまでは原告に『具体的・現実的危険』があることを立証するよう求められていたため，勝つことはなかなか難しかった。しかし今後は『具体的かつ想定可能な範囲の危険』があることを立証できればよいという，ゆるやかな基準になることも考えられます。」等と述べておられる（同72～73頁）。

福島第一原発事故は，我が国の政治や社会のありようの深刻な問題点を白日の下に晒した。「3.11」後の時代に裁判官として生きる者は，その時代の社会通念に耳を研ぎ澄まし，その時代の要請に応える判断をしなければならない。「3.11」前の先輩裁判官の仕事の方法を墨守していていいはずはないのである。

2 「3.11」前と「3.11」後の違い

「3.11」前と「3.11」後では，少なくとも次の点について原発

についての社会的認識が大転換した。

(1) これからの原発は過酷事故を起こす可能性があること

「3. 1 1」前、我が国の政府、電力会社、御用学者は、日本の原発は過酷事故を起こさないと言い続けていた。いわゆる「原発安全神話」である。したがって、我が国では、IAEAが定めた5層の防護のうち、第4層（過酷事故対策）、第5層（避難計画）は、原子力安全委員会の審査の対象にすらなっていなかった。

しかし、「3. 1 1」後、我が国の原発も過酷事故を起こし得ることが当然の認識となった。原子力規制委員会は、第4層（過酷事故対策）を審査することになり、UPZ（原発から30キロ圏内）の地方自治体には避難計画を策定することが義務付けられた。PAZ（原発から5キロ圏内）の住民には、安定ヨウ素剤が各戸配布されている。

原発差止め訴訟、仮処分事件の主たる争点は、当該原発が過酷事故を起こし、原告ら（債権者ら）の人格権を侵害する具体的危険があるか否かである。「3. 1 1」前、問題の核心は、「当該原発が過酷事故を起こす具体的危険があるか否か」であった。しかし、過酷事故のリスクが否定できなくなった「3. 1 1」後、問題の核心は、「否定できない過酷事故のリスクを社会が受け入れるべきか否か」にある。

「当該原発が過酷事故を起こす具体的危険があるか否か」については、専門技術的判断と一応言い得るかもしれない。伊方原発訴訟最高裁判決が被告行政庁の専門技術的裁量を認めたことにも、それなりの合理性はあったと評することはできる。しかし、「過酷事故のリスクを社会が受け入れるべきか否か」については、科学では答えを出すことができず、専門家は判断することができない。なるほど、専門家は、過酷事故のリスクを「1万炉年に1回」、「10万炉年に1回」等と数値化することはできるかもしれない（もっとも、それ自体、因子の数え上げや計算法に大幅な恣意が入り込み、その信用性が乏しいことは「第3」で述べた。）が、リスクが「1万炉年に1回」なら受け入れるのか否かは、過酷事故が起こった場合の被害の広範さ、永続性、深刻さ、後の世代に与

える影響，ヒト以外の生物や環境に与える影響等と原発を運転する場合の便益【今や，原発がなくても我が国の電力供給に何の支障もないことが明らかになったから，運転する便益としては，電力会社の経営改善を別にすれば，短期的な電気代の値上りの防止（もっとも，原発立地のための社会的コストや廃炉の費用，過酷事故が起こった時の損害賠償金等を考慮すれば，原発のコストは，他の発電方法よりもはるかに高いことは明白である。），貿易赤字の削減（もっとも，政府が喧伝する貿易赤字は，その多くが円安の影響である。），CO₂の排出削減（もっとも，原発がCO₂を排出しないのは発電時だけであり，ウランの発掘，濃縮，運搬から，原発の建設，廃炉に至るまで，多段階でCO₂を排出しているから，その意義は大きくない。）程度しか存在しない。】を考慮して，市民が決めることである。

この点，伊方原発訴訟最高裁判決の判例解説は，科学技術を利用した各種の装置，施設等は，「常に何らかの程度の事故発生等の危険性を伴っているものであるが，その危険性が社会通念上容認できる水準以下であると考えられる場合に，又はその危険性の相当程度が人間によって管理できると考えられる場合に，その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさとを比較考量の上で，これを一応安全なものとして利用している」と述べている（「最高裁判所判例解説」民事編平成4年度418頁）。そして，我が国における立法府の構成は，小選挙区制のいびつな構造や，選挙民の投票行動自体は，原発問題だけではなく，多くの政治的課題を判断要素として行われることが原因で，原発問題についての市民の意思を反映していないから，社会通念が那邊にあるかは，司法が，その全霊をかけて探求し，判断すべきことであるはずである。

このことに関連して，本件決定が次のように述べていることは興味深い。

「地震や火山活動等の自然現象も十分に解明されているものではなく債務者や原子力規制委員会が前提としている地震や火山活動に対する理解

が実態とかい離している可能性が全くないとは言い切れないし、確率論的安全評価の手法にも不確定な要素が含まれていることは否定できないのであって、債権者らが主張するように更に厳しい基準で原子炉施設の安全性を審査すべきであるという考え方も成り立ち得ないものではない。したがって、今後、原子炉施設について更に厳しい安全性を求めるという社会的合意が形成されたと認められる場合においては、そうした安全性のレベルを基に周辺住民の人格的利益の侵害又はそのおそれの有無を判断すべきこととなるものと考えられる。」（198頁）

この判示部分は、現在の「厳しくない」基準による安全審査でよしとするのは、それを許容する社会的合意があるからであると言っているのであるが、そのような社会的合意があることは決定文中で何ら論証されておらず、安易に再稼働を容認する自らの判断の責任を「社会的合意」になすりつけるものであって、極めて不当な論述である。しかし、裁判所の判断内容は、どこまでの安全性を求めるかという社会的合意（社会通念といってもよいであろう）によって定まるという限度で正しい認識を含んでいるといつてよい。

（2） 専門家に対する信頼が喪失したこと

ア 「3. 1 1」の後、市民の「専門家」に対する信頼は地に落ちた。原子力安全委員会委員長であった班目春樹氏は、国会事故調に参考人として出頭し、「我が国の場合には、国際的にどんどん安全基準を高めるといふ動きがあるところ、なぜ日本ではそれはしなくていいかという言いわけづくりばかりをやっていて、真面目に対応していなかった」「ある意味では、三十年前の技術か何かで安全審査が行われているという実情があります」と赤裸々に述べている（甲第88号証74頁）。専門家たちは、そのような実情を知悉しながら、全国の原発訴訟に証人として出廷し、日本の原発は過酷事故を起こさないと述べて安全神話をばらまき続け、裁判所は、これに騙され続けてきたのである。

イ 「3. 1 1」後、原発について積極的な発言を続ける専門家たちに

は、電力会社、電気事業連合会（電力会社10社を会員とする任意団体）、原発メーカー等から奨学寄付金、受託研究費、共同研究費等、様々な形で利益供与を受けていたことが暴露された（甲第93号証24頁以下）。裁判所がその判断を尊重してきた専門家たちは、決して中立な存在ではなかったのである。それでは、「3.11」後、原発の安全規制を担うこととなった原子力規制委員は、中立な存在なのだろうか。

政府の内閣官房原子力安全規制組織等改革準備室は、原子力規制委員会の発足に際し、平成24年7月3日、「原子力規制委員会の委員長及び委員の要件について」（甲第94号証）を発出したが、これには、原子力規制委員の欠格要件として、①就任前直近3年間に、原子力事業者等及びその団体の役員、従業者等であった者、②就任直前3年間に、同一の原子力事業者等から個人として一定額以上の報酬を受領していた者、が明記されていた。このような定めがなされたのは、原子力安全・保安院が、電力会社の虜となっていた（甲第95号証）との反省を踏まえ、原子力規制委員には、中立・公正な人材を充てることが強く求められたためである。

しかるに、政府は、自らが定めた欠格要件に該当する更田豊志氏及び中村佳代子氏を原子力規制委員に選任してしまった（本書面13頁脚注10参照）。また、平成26年9月に原子力規制委員に就任した田中知氏は、元日本原子力学会会長であり、平成26年前半まで、高レベル放射性廃棄物の再処理事業を営む日本原燃株式会社や、原発メーカーである三菱FBRシステムズから報酬を受け取っていた人物である（甲第96号証）。また、2010年度までの過去5年間に、日立製作所から120万円、日立GEニュークリア・エナジーから180万円、電源開発株式会社から100万円を受け取っていた事実も明らかになっている（甲第93号証34頁）。このように、現在原子力規制行政を担っている原子力規制委員自身も、その多数が、公平・中立な立場の人物ではないことが強く認識されるべきである。

3 あるべき判断枠組み

(1) 専門技術的裁量論について

伊方原発訴訟最高裁判決が、専門技術的裁量を認めたのは、科学技術の中立性に対する信頼が基礎にあったと考えられる。しかし、「3. 1 1」後の混乱の中で明らかになったのは、もはや科学技術の中立性などは存在せず、一部の例外を除き、多くの科学者は、資本や権力に取り込まれているという事実であった。そうすると、伊方原発訴訟最高裁判決が専門技術的裁量を認め、その後の下級審判決が専門家の判断を尊重してきた前提条件が崩壊していることが率直に認められなければならない。

電力事業者は、一部の老朽原発を廃炉にするのと引き換えに、大部分の原発を再稼働させる方針である。政府は、平成27年6月1日、2030年度の望ましい電源構成において原子力を20～22%とすることを決めた（甲第97号証）。原子力規制委員会は、国家行政組織法3条による委員会であって、独立性が保障されているとはいえ、政府や電力事業者が許容する範囲で規制権限を行使していることも明らかである。

例えば、福島第一原発事故のあと、外部電源が耐震Cクラスであったことを、多くの識者が反省していた。「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針及び関連の指針類に反映させるべき事項について（とりまとめ）」（平成24年3月14日原子力安全基準・指針専門部会 安全設計審査指針等検討小委員会）は、SBO対策に係る技術的要件の一つとして「外部電源系からの受電の信頼性向上」の観点を掲げ、「外部電源系は、現行の重要度分類指針においては、異常発生防止系のクラス3（PS-3）に分類され、一般産業施設と同等以上の信頼性を確保し、かつ、維持することのみが求められており、今般の事故を踏まえれば、高い水準の信頼性の維持、向上に取り組むことが望まれる」とし、現行の外部電源系に関する重要度分類には瑕疵があることを認めていたのである（甲第98号証）。しかし、新規制基準では、結局、外部電源系の耐震性能が引き上げられることはなかった。技術的には耐震性

能の引き上げは可能である。これが見送られた理由はコストにある。確かに、外部電源のすべての鉄塔や施設を基礎からやり直せば、莫大な経費を要するだろう。厳しい世論に押されてバックフィット制度を採用した新規制基準は、既存原発を電力事業者が現実に支出が可能な程度のコストをかけることによって適合させることができる程度の厳しさにしかできなかったのである。

福島第一原発事故を経た我が国で、原発を再稼働させるとすれば、規制基準は、世界最高水準の厳しさを持つ必要があるというのは、今や、社会通念である。だからこそ、安倍首相も、田中俊一原子力規制委員会委員長も、新規制基準は、世界最高水準の厳しい基準であると、繰り返し述べている。しかし、これは明白な虚偽である。新規制基準には、EU仕様では必要なコアキャッチャー（熔融炉芯を貯留・冷却する装置）も、航空機衝突に対しても頑健な原子炉格納容器も求められていない（甲第99号証）。バックフィット制度のもと、大部分の原発を再稼働させるという前提に立つ以上、電力事業者がそのコスト負担に耐えることができないから、EU仕様なみの厳しい基準にできないのである。

しかし、市民には、原発を再稼働させるという前提はない。今や、原発がなくとも電力供給に支障はなく、原発の公益性はゼロに等しいから、市民がリスクを受け入れる必要はない。電力事業者の営業の自由権の行使によって市民の人格権を侵害することが許容される理由もない。平常運転でも排出されている放射性物質の問題や、温排水による環境破壊の問題や、高レベル放射性廃棄物の処分問題などをひとまず横においた場合、市民が納得できるだけの安全性が備わっているのなら、市民が、その原発を運転することが許容できる余地はあるかもしれない。問題は、市民が納得できるか否かである。これが市民の立場である。

今や、専門技術的裁量を認めた伊方原発訴訟最高裁判決の前提は、崩壊しているという他はないのである。

(2) 立証責任論

伊方原発訴訟最高裁判決の立証責任論を曲解した従来原発差止民

事訴訟下級審判決及び本件決定の立証責任論は、もはや許容されない。裁判所が、審理の結果、当該原発について、積極的に「安全である」と認めるのであれば、その運転を許容すべきと考える市民もいるかもしれない。しかし、裁判所が、「安全である」とは認定できず、「危険であるとまでは認定できない」としか判断できない原発の受け入れを市民が強制されるいわれはない。それが、「3. 1 1」後の社会通念である。

第5 最後に

原発運転差止訴訟における判断枠組み論については、「3. 1 1」前から裁判例の多くが採用していた判断枠組み（「伊方最高裁判決が示した枠組み」と称されているもの、これが同判決の曲解に基づくものであることは既に述べた。）を踏襲してよしとする意見があれば、新たな判断枠組みをとるべきだとの議論もあり、後者にも様々な意見がある。定説とみるべきものが形成されているとは判断できない。しかし、一つだけ、確実に言えることがある。それは、もし福島第一原発事故前に福島第一原発について民事差止訴訟の判決がなされたと仮定した場合に、原告ら（債権者ら）住民の請求棄却という結論を導くような判断枠組みは、決して採用されてはならないということである。それは、福島第一原発事故後に訴訟実務に関与する者のこの時代に対する責任であろう。

新しい酒は新しい革袋に盛られなければならない。「3. 1 1」後の時代に原発差止訴訟に取り組む裁判所は、「3. 1 1」後の時代にふさわしい新たな判断枠組みを構築しなければならないのである。

以 上