

令和5年（ウ）第1号 島根原発2号機運転差止仮処分申立事件

債権者 外3名

債務者 中国電力株式会社

## 準備書面（8）

－原子力関連法令等の趣旨と司法審査の在り方－

2023（令和5）年11月6日

広島高等裁判所 松江支部 御中

債権者ら代理人弁護士 妻 波 俊 一 郎

同 河 合 弘 之

同 中 野 宏 典

同 水 野 彰 子

ほか

## 目 次

第 1	はじめに - 人格権に基づく差止請求の要件 .....	5
1	本書面の目的 .....	5
2	申立書等における主張の概要と補充内容の概略 .....	5
第 2	原子力科学技術と原発事故被害の特異性 .....	6
1	原発事故被害の特異性 .....	6
(1)	③生命及び身体に対する被害の不可逆・重大性 .....	6
(2)	④コミュニティ全体の破壊 .....	8
(3)	①広範囲性 .....	9
(4)	②長期継続性 .....	10
2	原子力科学技術の特異性（安全確保の困難性） .....	11
(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 .....	11
(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 .....	12
3	まとめ .....	16
第 3	原発に求められる安全の程度 .....	17
1	本項の趣旨 .....	17
2	原子力関連法令等の平成 24 年改正の経緯（①） .....	18
(1)	福島第一原発事故以前の規制の実情 .....	18
(2)	福島第一原発事故の教訓 .....	19

(3) 国会における議論 .....	20
(4) 小括 .....	21
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） .....	22
(1) 原子力基本法2条2項 .....	22
(2) 原子力規制委員会設置法（特に第1条） .....	22
(3) 原子炉等規制法 .....	23
(4) 小括 .....	27
4 事故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度（②） .....	27
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） .....	28
6 まとめ .....	30
第4 差止請求の要件としての「人格権侵害の具体的危険」 .....	31
1 はじめに - 人格権侵害の具体的危険と原発の安全 .....	31
2 危険性概念と法的評価としての安全 .....	31
(1) ドイツ公法学における3つの危険性概念 .....	31
(2) どの「危険性」まで排除すべきか .....	32
3 各防護レベルが独立して有効に機能するとは言いえない場合 .....	34
(1) ①大規模な自然災害の想定 .....	34
(2) ②避難計画の策定 .....	38
第6 「各防護レベルが独立して有効に機能する」か否かの具体的判断基準 .....	40
1 本項の趣旨 - 具体的審査基準を明示する必要性 .....	40

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 .....	41
	(1) 福島第一原発事故の教訓を踏まえるべきこと .....	41
	(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 .....	41
3	科学の不定性を正しく踏まえるべきこと .....	43
	(1) 科学の不定性と司法判断.....	43
	(2) 「踏み越え」としての「工学的判断」に惑わされてはならないこと .....	46
	(3) 「踏み越え」と原規委の二枚舌 .....	49
	(4) 科学技術社会論（STS） .....	54
	(5) 「想定できなかった」ではなく「想定しなかった」 .....	56
4	科学の不定性と科学的想像力の発揮 .....	57
	(1) 福島第一原発事故の教訓と究明・獲得途上の専門知 .....	57
	(2) 行政庁の専門技術的裁量と意思決定の基本的方針 .....	58
	(3) 科学的想像力を発揮すべきこと .....	61
	(4) 法的評価としての高度な安全 .....	62
5	具体的判断基準・判断方法.....	63
	(1) 4つの基準 .....	63
	(2) 4つの基準を用いた判断方法 .....	64
第7	結語 .....	65

## 第1 はじめに - 人格権に基づく差止請求の要件

### 1 本書面の目的

本準備書面は、2023（令和5）年3月9日付仮処分申立書（以下、単に「申立書」という。）第4章及び同年9月11日付準備書面(2)（以下、単に「準備書面(2)」という。）で主張した発電用原子炉運転差止請求の要件（司法審査の在り方）に関し、補充して主張することを目的とする。

### 2 申立書等における主張の概要と補充内容の概略

- (1) 申立書第4章第1において、本件仮処分において債権者らが主張する保護法益が、人の生命・身体という人格権の根幹部分であること、本件原発が、本来そなえるべき安全を欠いたまま稼働した場合には、債権者らは、被曝等によって、その人格権の根幹部分に対して甚大な被害を受けるおそれがあること、これは差止訴訟において一般的に求められる「人格権侵害の具体的な危険」と評価すべきこと等を述べた。
- (2) 申立書第4章第2では、少なくとも原発訴訟において、いわゆる「人格権侵害の具体的な危険」については、人格権侵害の高度な蓋然性を要求すべきではないこと、それは、原発の運転に極めて重大な危険が内在しているにもかかわらず、安全確保に特異な困難性、不確実性があるためであること、深刻な事態を引き起こす事象については、発生確率が小さいという理由で対策を講じないことを社会として容認し得ないこと（それが福島第一原発事故の教訓であること）等について述べた。
- (3) さらに、準備書面(2)では、「安全」とは許容できないリスクがないことであり、原発における安全とは、確立された国際的な基準としての深層防護が徹底されていることを意味すること、深層防護においては、連続した5つの防護レベルについて、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、これが欠けた場合には周辺住民たる債権者らの人格権侵害の具体的な危険が認

められるべきことを述べた。

- (4) 本書面では、原子力科学技術と原発事故被害の特異性について補充し、原子力関連法令等の内容及び趣旨を改めて詳述したうえで、深層防護との関係で、どのような場合に人格権侵害の具体的危険が認められるか（安全を欠くと評価すべきか）、言い換えれば、どのような場合に深層防護において「各防護レベルが独立して有効に機能する」と評価してはならないのかについて主張を補充する。

## 第2 原子力科学技術と原発事故被害の特異性

### 1 原発事故被害の特異性

本件原発を含む原発において、万が一深刻な事故が発生した場合に、周辺住民がいかに特異な損害を被るかについては、申立書第4章第2の1(2)で触れている。

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たが、ひとたび原発において深刻な事故が発生すると、このような大量の放射性物質の拡散によって、①極めて広範囲に、②長期間継続して、③不可逆的で重大な被害を及ぼす。しかも、原発事故は、④地域全体を根こそぎ破壊するものであって、仮に避難によって生命や身体への侵害を免れた者に対しても、生活基盤、人格的つながりを破壊する。

以下、個別に述べる。

#### (1) ③生命及び身体に対する被害の不可逆・重大性

ア 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。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と

ころ、体細胞の被ばくは、被ばく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。

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えることができる。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ず、差止等による未然防止が極めて重要となる。

イ また、被ばくによる障害は、被ばくから3か月以内に発症する「急性障害」（確定的影響）と半年から1年以降に発症する「晩発障害」（確率的影響）に分類される。要するに、被ばくから3か月经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分からないのである。

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。この点も、原発事故被害は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所以である。

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ばくした場合、被ばく者は、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、被ばく者は、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。

## (2) ④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（このような生活基盤を奪われない権利・利益を、近時、「平穩生活保持権」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 福島第一原発事故において避難した人数は、2011（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。また、事故発生から10年が経過した2021（令和3）年4月9日時点でも、未だ約4万人もの人々が避難を余儀なくされているといわれる<sup>1</sup>。これほど多くの人々が、それまでの自身の生活環境を奪われることとなったのである。

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10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（平穩生活保持権を侵害され続けている）。

原発事故による故郷破壊（コミュニティ全体の破壊）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。仮に、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

---

<sup>1</sup> ただし、この数字は集計者によってかなり誤差の大きいものであり、未だ7万人以上が避難していると報じるメディアも存在する。



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、全く不明なのである。

### (3) ①広範囲性

ア 申立書第4章第2の1(2)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1800km<sup>2</sup>(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5mSv以上)となった。原発事故以前に水俣病をはじめとする公害問題を中心に研究していた明治学院大学の藤川賢教授は、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。足尾鉍毒事件、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。

イ この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 さらに、被害は我が国にとどまらず、地球規模で大気・海洋を汚染し、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（申立書第4章第2の1(2)記載）。

このように、原発事故被害は我が国だけの問題ではない。このように広範囲に及ぶ被害を防止する必要があるからこそ、原発には高度の安全が求められ、また、高度な国際的基準の遵守が必要とされるのである。原子力基本法（以下「原基法」という。）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會通念（それは、単に裁判官の個人的な認識である場合が多い）で原発の安全を切り下げることが、到底、許されないものである。

#### (4) ②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。

## 2 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 原発は発出されるエネルギーが膨大であること

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ところ、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21t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tとなる。重量比にすると約7万4000倍である。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であり、現実世界における材料の強度として耐えられるものがないほどのものであって、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鉄鋼製の原子炉压力容器さえも短時間で熔融貫通してしまうほどである。

#### 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

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が、原発事故の場合、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（いわゆる「冷やす」「閉じ込める」機能）、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、質的に全く異なる原子力科学技術の特異性といえる（この点については申立書第4章第2の1(2)で詳述）。

#### ウ 他の科学技術の利用とは異質であること

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、質的に全く異なる特性（安全確保の困難性）を有している<sup>2</sup>。

### (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。

---

<sup>2</sup> 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。」

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1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。

(7) 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<sup>3</sup>津波だった。東電は

---

<sup>3</sup> 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（経済合理性等を考慮して）想定しなかった」という意味であることには注意を要す

同原発の安全確保対策に当たって高さ6.1m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、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。

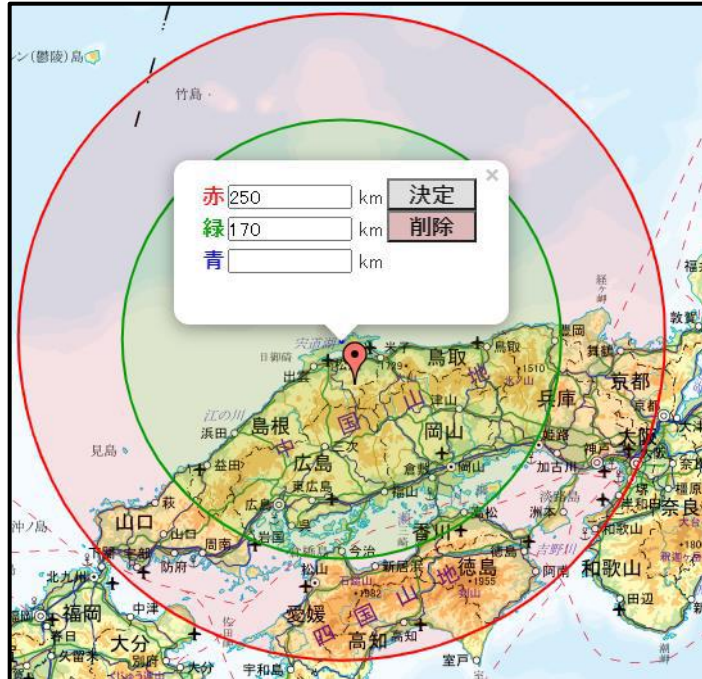
(ウ) ここで注意を要するのは、それでも福島第一原発事故が最悪の事故だったわけではない、ということである。燃料集合体の間への制御棒の挿入が装置の不具合によって失敗したり、原子炉燃料プールで燃料破損が生じたりした場合には、チェルノブイリ事故に匹敵する（あるいはそれ以上の）甚大な被害をもたらす事故となっていた可能性もあるし、実際に、菅総理大臣（当時）の指示によって原子力委員長の近藤駿介氏が2011（平成23）年3月25日に作成した「不測事態シナリオの素描」によれば、強制移転を求めるべき地域が170km以遠にも生じる可能性があり、年間線量が自然放射線レベルを大幅に超えるために数十年にわたって移転を認めるべき地域が250km以遠にも発生する可能性があったとされる（甲13）。

本件原発で同種の事故が起これば、中国・四国のほぼ全域だけでなく、

---

る。

大阪・京都の一部も人の住めない地域となり、西日本は壊滅的な打撃を受ける（図表1）。



図表1 「はんけい<sup>4</sup>」を利用して本件原発の170 km及び250 km圏内を示したもの

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。本件原発で同種の事故が起これば、放射性物質は偏西風に乗って関西地方に大量に到来し、福島第一原発事故を超える被害を生じる可能性も大きい。

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、津波に限ったものではない。福島第一原発事故がたまた

<sup>4</sup> <https://www.cloudwoods.jp/hankei/pc/>

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かつ保守的に行うことは、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）。

### 3 まとめ

- (1) 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述べた。

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）をこれら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。

- (2) 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



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。

- (3) 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。

したがって、原発の安全の高度性とその確保について、他の科学技術の利用と同列に論じることは、上記のような現実を直視しない、まさしく机上の空論というべきである。

### 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最高度の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

ア 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「炉規法」という。）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年改正前の旧炉規法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（同法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（同法24条2項）、原子炉の設置稼働に関する規制を行ってきた。

イ 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、伊方原発最判平成4年10月29日（民集46・7・1174）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、過度に尊重して司法の役割を放棄し、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、看過し難い過誤、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

ア しかし、福島第一原発事故の発生は、上記行政庁の専門技術的裁量に基づく判断が誤りであり、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こと等）、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<sup>5</sup>。

イ 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、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の見直しの必要性」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。

---

<sup>5</sup> なお、このような安全神話の存在や安全文化の構築の重要性は、実は福島第一原発事故よりも約12年も前である東海村JCO臨界事故の事故調査報告でも指摘されていた（甲146）。規制当局が、このような度重なる警告を無視し、安全を省みなかった結果として福島第一原発事故が起こったことも忘れてはならない（「想定できなかった」ではなく「敢えて想定しないことにしていた」事故）。

「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４・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ていないか否かという視点を、裁判所は、絶対に忘れてはならない。

### (3) 国会における議論

ア 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、２０１２（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２０１２（平成２４）年改正の最も重要な趣旨である。

イ このことは、例えば、同年５月２９日第１８０回衆議院本会議（第２２

号。甲148)における以下の発言からも読み取ることができる(肩書等はいずれも当時)。

● 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148・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。」(甲148・2頁)

● 内閣総理大臣野田佳彦の発言

「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。」(甲148・5頁)

(4) 小括

ア 以上の経緯を踏まえれば、原子力関連法令等の2012(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。

イ 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や政府事故調報告書(甲2)が、

非常に重要な立法事実となっていたことがわかる。

ウ 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、2012（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（以下「原基法」という。）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、同年改正において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）

2012（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（以下「原規委設置法」という。）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の余地があることは否定できないとしても、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、国民の生命等の保護に資することを目的としているのであって、その裁量の範囲は、厳格に解し、裁量の逸脱・濫用に対しては、裁判所は厳しく対応しなければならない。

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。

**ア 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。甲149)

**イ 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、『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、方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。甲150)

**(3) 原子炉等規制法**

**ア 同法1条**

改正後炉規法 1 条に関しては、まず、旧炉規法にあった、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、炉規法は、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、炉規法に違反する。

改正条文	改正前条文
<p>この法律は、原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのっとり、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、</p> <p><u>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、</u></p> <p>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</p>	<p>この法律は、原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのっとり、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、<u>これらの利用が計画的に行われることを</u>確保するとともに、</p> <p>これらによる災害を防止し、</p> <p>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</p>



<p>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、<u>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、</u>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、<u>もつて国民の生命、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</u>を目的とする。</p>	<p>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行うこと  を目的とする。</p>
--	--

このことは、「今回のような巨大津波災害や原子力発電所のシビアアクシデントのように広域にわたり甚大な被害をもたらす事故・災害の場合には、発生確率にかかわらずしかるべき安全対策・防災対策を立てておくべきである」とした政府事故調報告書の提言からもうかがえる（甲2・413頁）。

#### イ 同法43条の3の6

改正後炉規法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（４３条の３の６第１項）	改正前条文（旧第２４条１項） <sup>６</sup>
<p>1 <u>原子力規制委員会</u>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>三 <u>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。</u></p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>二 <u>その許可をすることによつて原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと。</u></p> <p>三 その者（<u>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。</u>）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。</p>

<sup>6</sup> 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」に係る規定であつたが、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。

<p>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つて汚染された物又は<u>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。</u></p> <p>五 <u>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。</u></p>	<p>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</p>
--	---

#### (4) 小括

ア このように、2012（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、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が要請されている。

イ 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、到底許されない。

#### 4 事故によって周辺住民が被る不利益の内容や程度（②）

ア 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、特異かつ激甚なものとなる。

特に、被害が不可逆的で事後的な金銭賠償に馴染まないこと、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。

イ 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2・25頁）。

しかも、その被害は、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、10年以上経った現在でも回復されないほどのものであった。

ウ 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、原発においては、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）

(1) このほか、原発に求められる安全の程度を判断するには、国際基準との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。

(2) この点に関して最も重要なのが、深層防護である。深層防護の内容については、すでに申立書及び準備書面(2)において述べたので、ここでは繰り返さ

ない。

国際的な水準として深層防護が要求されるのは、原発事故被害が第2で述べたような特異性・激甚性を有しており、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リスクを極小化しようという趣旨である。

裏を返せば、各層において独立した万全の対策が講じられておらず、深層防護が徹底されていない場合には、周辺住民に代表される利害関係者を含む社会としてそのリスクを受容できないということであり、原発の安全が確保されたと法的に評価してはならないということである。

- (3) 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4・536頁）。

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」（甲3・66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。

- (4) 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、すなわち深層防護についての誤った考え方を批判している（甲151・38頁）。

- (5) 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、最も重視されなければならない。

## 6 まとめ

- (1) 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。

- (2) 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

- (1) 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。
- (2) この水準の安全が確保されているか否かについて、申立書第4章及び準備書面(2)では、深層防護との関係で、連続した5つの防護レベルについて、各防護レベルが独立して有効に機能するといえない場合には、安全が確保されているとはいえず、人格権侵害の具体的危険が存在すると解すべきことを主張した。

ここでは、さらに、どのような場合に深層防護において「各防護レベルが独立して有効に機能する」と評価してはならないのかについて主張する。

- (3) 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

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152:29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(日本における「高度の蓋然性」と類似の概念といえる)。

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り、「危険」と「残余リスク」の間に挟まれる。

## (2) どの「危険性」まで排除すべきか

ア 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、債権者らも絶対的安全を要求していない)。

イ 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してよいか否かである。

この点については、被害の性質・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2)。

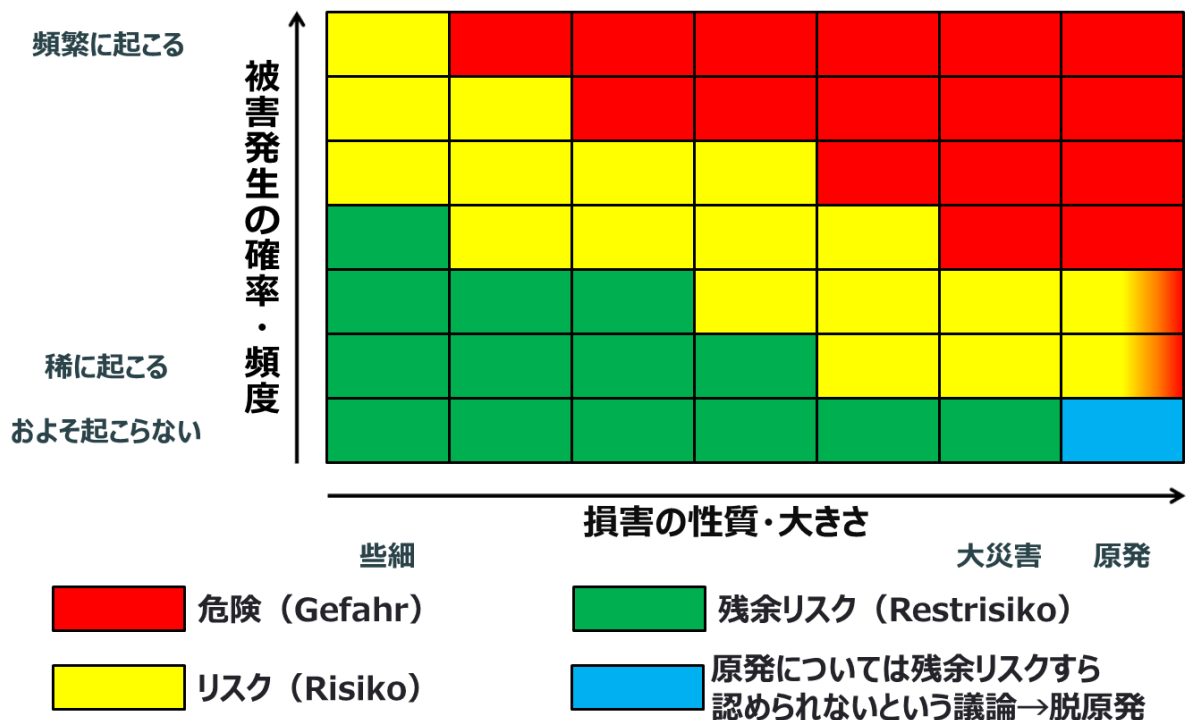
安全概念を、損害発生の蓋然性(確率・頻度)のみで捉え、被害の性質・大きさを考慮しない場合には、「リスク」(Risiko)が排除できていないと



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るもので妥当ではない。

ウ 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2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ず (図表2の「大災害」ないし 「原発」の部分)、それでは社会としてリスクを受容せざるを得ないとはいえない (=安全ではない) というべきである。



図表2 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。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2012（平成24）年に改正された原子力関連法令等の趣旨も踏まえるならば、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（大塚直教授（環境法）もこのような指摘をしている）、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甚大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と解釈すべきことは明らかである。

### 3 各防護レベルが独立して有効に機能するとはいえない場合

では、深層防護との関係で、「各防護レベルが独立して有効に機能する」とはいえない場合はどのような場合か。

以下、①大規模な自然災害の想定の場合（申立書第5章ないし第7章）と、②避難計画の策定の場合（申立書第8章及び第9章）に分けて述べる。

#### (1) ①大規模な自然災害の想定

ア まず、「各防護レベルが独立して有効に機能する」といえるか否かにおいて重要になるのが、安全確保対策を行ううえでの前提となる（大規模な

自然災害の想定である。

イ 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が発生しないよう、十分な保守性を見込んだ想定に基づいて対策が行われる必要がある。

逆にいえば、自然災害の想定に関し、十分な保守性を見込んだと評価し得ない場合には、そのような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(※科

学的に想定可能な) 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を排除できていないから、債権者らの人格権を侵害する危険(特に「リスク」)を排除できておらず、結果として、「人格権侵害の具体的危険」の存在が肯定されることになる。

エ この点に関し、これまでの裁判例において、炉規法は、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、「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、炉規法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（64～65頁）。

しかし、福島第一原発事故の悲惨な経験を踏まえれば、炉規法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」までを含んだ文言と解さざるを得ず、法解釈を誤っているとわざるを得ない。宮崎支部決定のような限定解釈は、「そのような事態を想定すると原発の稼働ができない」という推進の論理に基づくものであり、衆議院環境委員会の決議（甲149）に反し、立法者意思に反する違法で誤った解釈である。また、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153・6頁）という提言をも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（ないし第5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」という法の目的・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で限定したのでは、「事故を二度と起こさない」などと、到底いえる筈もない。

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（甲151）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、関西電力の考えの誤り・不十分性を強く非難している（甲151・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、確実に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、十分な注意が必要である。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。

本件で問題となる火山事象も（例えば、大山倉吉噴火であっても）、そのような破局的噴火ではなく、それよりもはるかに規模の小さい、したがって発生頻度の大きいものである。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。

## (2) ②避難計画の策定

ア 次に、「各防護レベルが独立して有効に機能する」といえるか否かという問題におけるもう1つの論点が、例えば避難計画の策定（第5の防護レベル）である。

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、「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(リスクはゼロにならない)。

そうである以上、それでも原発を稼働するためには、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(万全の対策)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何ら異ならない。

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(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6 「各防護レベルが独立して有効に機能する」か否かの具体的判断基準

### 1 本項の趣旨 - 具体的審査基準を明示する必要性

- (1) 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てきた。
- (2) 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、本件において債権者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）。

そのような判断が繰り返される限り、到底、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。

- (3) したがって、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、深層防護との関係でいえば、どのような場合に「各防護レベルが独立して有効に機能する」とはいえないと評価すべきかという具体的な判断基準を示すことである。

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

ア 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、極めて消極的であり、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。裁判所は、行政庁の裁量を尊重するといいいながら、その実、行政庁の判断に安易に追従するだけで、事実上司法審査を放棄してきたに等しい。

イ 2012（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。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、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

ア 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、十分に確保されていることが不可欠の大前提となる。

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、独立性に欠け、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、

十分に確保されていなかった事実があった。

イ そして、2012（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、十分に確保されるか否かについては強い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）検討を行っていたとされる。また、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、そうした渦中であってどこまで安全性を純粹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5・71頁）。

ウ 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目的・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目的・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、万が一にも看過し難い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格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（甲5・71頁<sup>7</sup>を参照）。

### 3 科学の不定性を正しく踏まえるべきこと

#### (1) 科学の不定性と司法判断

ア 従来、裁判官や政策立案者を含む科学の非専門家の間には、科学とは確実なものであって、「常に厳密な答を導き出せる」とする科学観、いわゆる「固い科学観」（甲155・888頁）が存在してきた。

あるいは、原発の安全については、高度に科学的な問題なので、科学の専門家に任せた方が間違いないという先入観に縛られてきたともいえる。吉澤剛教授らは、「私たち現代人は深く考えることなく、『こうに違いない』と思い込んでいることが沢山あるようだ。そのひとつが『餅は餅屋』のことわざ通り、『科学技術のことは科学技術の専門家に任せておけば大丈夫、任せておくのが一番』という思い込みではないだろうか」との指摘している（甲156・788頁）。

続けて、吉澤教授らは、「パソコンの修理や一般的な病気の治療など、われわれが日常生活で出会う専門家が人々の期待に十分応えてくれることは確かだ。しかし、新しい科学技術の導入や規制に関する政策形成や司法判断の歴史を振りかえってみると、そこには『餅は餅屋』が通用しなかった事例集というべき足跡がある。専門家の助言や判断によって社会に浸透したり普及し続けた科学技術が、一定時間を経たのちに、当初は見過ごされたり過小評価されていた危険性が判明したり、倫理的な問題が浮上したり、回復困難な被害に及んだ事例は、さまざまな分野で枚挙にいとまがないからだ。われわれが目下、直面している『原発震災』はそうした負の経験の

---

<sup>7</sup> 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5・71頁以下）。

最たるものではなかろうか。このような経験から再検討すべき重要テーマのひとつは、科学技術の安全性を評価するための手法として運用されているリスク評価の内実であろう。」と、司法が科学の専門家に原発安全評価を委ねた結果、回復困難な被害に及んだ事例の最たるものとして、福島第一原発事故を挙げている（甲156・788頁）。

ウ なぜ、このような事態が生じるのかという点について、近時、科学には不定性が存在し、科学の専門家も安全性について精度の高い議論ができないといったことが指摘されている（例えば、平田光司「科学の卓越性と不定性」（本堂毅ほか編『科学の不定性と社会 - 現代の科学リテラシー』・甲157））。

この本の中で、平田氏は、まず、科学一般について、司法が抱いている期待<sup>8</sup>、すなわち、科学は確実なものであって正解を導き得る、ということについて、「もちろん、量子電気力学も100%確実に正しい知識とは言えません。多くの科学者は『かなり正確ではあるが、絶対とは言えない』と答えると思います。科学の知識とはそういうものであって、絶対に正しいと判っている科学知識は無いのです。どんなに確実と思われている知識でも、何らかの実験によって反証される可能性があります。」と述べる。そして、量子電気力学のような精密科学から離れ、より生活に密着した場面として、地球温暖化を例にとりながら、「高校までの物理の問題には必ず正解がありますので、科学の問題には必ず正解があつて、論争が起きるのはどちらかが間違っているから、であるように見えるかもしれませんが、科学の問題ではあつても、科学的に明確な答えが得られないことも多いのです。」

「科学が関わる問題ではあつても、科学的に十分な説得力のある結論が得

---

<sup>8</sup> 尾内隆之・本堂毅「御用学者がつくられる理由」は、科学を水戸黄門の印籠に喩えて、「『科学的』と言われた瞬間、市民はひれ伏さなければならないかのようだ」と指摘している（甲155・887頁）。裁判官も、科学を前にして、水戸黄門の印籠のように無批判にひれ伏してきたことが、福島第一原発事故を招いた。

られないことも数多くあると言えるでしょう。このような問題はトランス・サイエンスと呼ばれていて… (略) …トランス・サイエンスの領域では科学者ごとに正しいと思う答えが異なることもあります。このようなことが『科学の不定性』の表れです。」と、科学の不定性に言及する (甲157・7～8頁)。

エ このように、科学には不定性が存在するが、平田氏は、「これが科学研究における論争であるなら、論争を繰り返しつつ、次第に解決に近づくことを期待していれば済む」が、「誰かの生命に関わる問題であったり、人類の運命に関することからでは、科学論争の終結を待ってから行動する、というようなわけにはい」かない、と指摘する。例えば、「患者の治療法が確定するころには、患者は亡くなっているかもしれ」ないし、「人類の活動によるCO<sub>2</sub>の増加が地球温暖化の原因であることが反論の余地なく立証されたころには、人類は滅亡寸前かもしれ」ない。少なくとも当面の間正解が得られない問題について、どのように対処を行うのかを考えることが重要であると指摘しているわけである (甲157・8頁)。

原発、とりわけ地震学や火山学など地球科学の分野における予測問題は、まさにこのような分野の問題である。地震や噴火のメカニズムや、降灰シミュレーションの方法などが反論の余地なく立証されるころには、大地震や大噴火の直前になっている可能性がある。だからこそ、そうなる前に、科学ではなく社会として、特に、訴訟という場面においては司法として (法的価値判断に基づいて)、十分な不確かさを取り入れた安全性を求める、その安全性を満たさない原発には断固としてノーを突き付ける必要があるのであり、ドイツなど海外ではそのような考えが既に司法に取り入れられているのである。

オ 平田氏は、科学の得意分野と、不定性が優位する分野とを区別して説明する。すなわち、科学が強みを発揮するのは、「多くの例によってチェック

されているだけでなく、今後何度でも実験や観測によって確かめることができることにあ」という（甲157・9頁）。そして、「自然法則が成立し、予言が可能となるためには、多数の、良くコントロールされた実験、観察が必要で」、「科学法則を適用するためには、前提となる条件がすべて『十分な精度』で満たされている必要があ」と述べる。「科学法則を用いて行われる判断の信頼性は、それに依存」するが、現実には「社会の中で現れる『科学的』問題には、法則はあっても前提条件が成立しているかどうか不明であったり、そもそも法則が無いことも多い」という（甲157・12頁）。

例えば、前例や観測のない初めての事象については、「反復によって法則化されていない」ため、「これまでの法則化され、かなり確かと思われていることから類推して判断するしか無い」が、「その場合の判断は科学的判断というより科学的類推」と呼ぶべきであるという（甲157・13頁）。信頼性を高めるデータが不十分な地震学や火山学においても、科学的判断というよりは科学的類推が行われているに過ぎない。その精度・信頼性は決して高くない。高くない精度・信頼性を前提として、それでも深刻な災害が万が一にも起こらないようにするという法の趣旨に照らして、どのように不定性をカバーするかが重要なのである。

## (2) 「踏み越え」としての「工学的判断」に惑わされてはならないこと

ア 平田氏は、このような科学的類推に紛れ込む「踏み越え」について、「類推による結論は、その確からしさの感覚も含めて科学者ごとに異なることがあり得ますし、本人が意識していなくても科学以外の要素（価値観、社会的利害、経済的利害、文化）が入ってきてしまうこともあり得ます。」と述べる（甲157・13頁）。

尾内氏及び本堂氏は、このような科学の不定性が優位する分野において、

科学的不定性（≒不確実性<sup>9</sup>）と価値判断が入り込む場合に、科学者が「科学の適用限界を踏み越えてしまう」という（甲155・890頁）。

「科学的知見は、社会的判断の前提として不可欠<sup>10</sup>であろうが、科学界の決める科学的知見の妥当性と社会の受容性から定まる社会的妥当性は、その目的や判断基準が元来異なっている」。尾内氏らは、このことを、ルンバール事件を例に説明する。ルンバール事件では、医療行為と障害の発生に関して、医学的証明として因果関係が認められないとの専門家の意見が出されていたが、判決では医師の民事上の過失を認めた。要するに、「社会的判断（妥当性判断）に必要な科学的（専門的）知見の証明度と、科学者（専門家）集団が知見の妥当性を判断する際に必要と考える証明度が一般に異なること」はいくらでもあり得るのであり、「リスクの社会的受容基準としては、3日に1回の失敗が許される例もあれば、100年に1回の失敗も許されない例もある」のであって、「その受容基準は社会全体（あるいは個人）の価値判断に基づいて変化する」のである<sup>11</sup>（甲155・890頁）。

このように、司法が、科学的妥当性を踏まえつつも、司法として積極的に妥当性を提示することは、本来は常識なのであり、行政庁に専門技術的裁量が存在するから、原発の安全性に関する司法判断は控えるというのは、

---

<sup>9</sup> なお、「不定性」については、英国のアンドリュー・スターリング教授によって類型化されている。スターリング教授は、有害事象の発生可能性（発生結果）についての知識が定まっている場合と定まっていない場合、発生確率についての知識が定まっている場合と定まっていない場合に分け、そのいずれも定まっている場合を「リスク」と呼び、いずれも定まっていない場合を「無知」と呼んだ。これに対し、発生可能性についての知識は定まっているが、発生確率についての知識が定まっていない場合を「不確実性」、反対に、発生確率についての知識は定まっているが発生可能性についての知識は定まっていない場合を「多義性」と呼んだ。地震や火山などの場合には、不確実性が問題となることが多く、不定性≒不確実性として使われることもあるが、本来、「不定性」はこれらすべてを包含する概念である。

<sup>10</sup> 住民側のこのような主張に対し、「科学を踏まえないのは妥当ではない」といった論法で主張を排斥する判決等が稀にあるが、原告らは、科学的知見を前提としたうえで社会的妥当性を判断すべきと主張しているのであり、失当である。

<sup>11</sup> したがって、その違いを見極めることなく、安易に「他の法令で破局的噴火を考慮していないから原発でも考慮する必要がない」などと結論付けるのは不当である。

自然科学に過度に期待（責任転嫁といってもよい）して司法の役割・職責を放棄しようとするにはほかならない。

イ 尾内氏及び本堂氏は、このような「踏み越え」の一つの例として、「工学的判断」の問題を挙げている。これまで、「極めて低い確率の事故や故障は、『工学的判断』においてはしばしば無視しうるものとみなされ」てきたが、「その判断のなかみは明確に言語化されてきたわけではなく、現場主義的な『専門家としての相場感覚』のようなもの」であるという。「原発の安全性評価に関する『割り切り』は、工学者が彼ら独自の『相場感覚』で社会の意思決定を代行してしまったものであり、「ここには、社会的判断に依拠した意思決定とすべき論点でありながら、その『代行』を当然と見て疑わない無自覚が存在する。」という（甲155・891頁）。

行政庁が正しい判断したのだから、それを裁判所が間違っているというのは控えるべきだ、という考え方は、この「踏み越え」の問題を正解しない、誤った考えといわざるをえない。

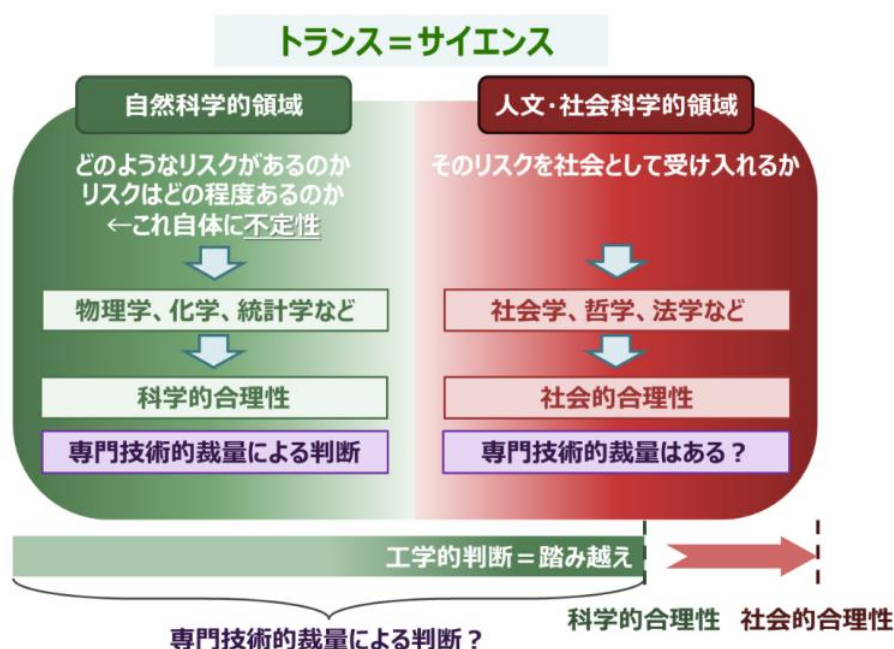
ウ 大阪大学の平川秀幸教授（科学社会学）は、実社会における規制と科学の関係について、「規制科学では、実験室外部のいわば『なま』の事象を扱うため、実験や観測、調査、分析が難しく、研究結果の不確実性が極めて高い」としたうえで、「このため規制政策では、通常期待されるような科学的確実性や厳密性には程度に限界があり、リスク評価における科学的判断に、リスク管理上の政治的・価値的判断が関わる度合いも非常に大きくなる。」という。

そして、「そもそもリスク管理には、何を避けるべき危険（エンドポイント）と見なすか、何をリスクから守るかという極めて社会的で、公共の議論に開かれた政治的意思決定を必要とする判断が含まれており、これがリスク評価におけるさまざまな科学的判断の形成にも深く関わっている。科学と政策というと、科学者が確実で厳密な答えを出し、政策立案者や裁判



官は、その答えに忠実かつ自動的に従うことが合理的だという『テクノクラティック（技術官僚主義的）』なイメージがあり、政治的・価値的判断がそこに入り込むことは『科学的合理性』を歪めることでしかないと考えられがちだが、規制科学の現実には、そのような単純なイメージでは割り切れない」と、裁判官が「原発専門技術神話」に過度に依存することの誤りを指摘している（甲158・12頁）。

原発の設置許可取消しや差止めを認めなかった裁判官の多くが、まさにこのテクノクラティックなイメージに縛られて客観的かつ妥当な判断ができないでいる。図表4のように、自然科学的領域と人文・社会科学的領域とを区別したうえで、行政庁の判断が、科学者による「踏み越え」（図表3参照）に基づくものでないかどうか、慎重に吟味する必要がある。



図表3 トランス・サイエンスと「踏み越え」としての「工学的判断」

### (3) 「踏み越え」と原規委の二枚舌

ア このような「踏み越え」としての「工学的判断」は、福島第一原発事故後、2012（平成24年）改正後も、厳然と存在する。原規委が201

6（平成28）年6月29日に策定した「実用発電用原子炉に係る新規規制基準の考え方について<sup>12</sup>」の§1の1-2-1には、原発に求められる安全性の具体的水準について、原規委が「時々の最新の科学技術水準に従い、かつ、社会がどの程度の危険までを容認するかなどの事情をも見定めて、専門技術的裁量により選び取るほかな」く、炉規法は、原規委に「専門技術的裁量を付与するに当たり、この選択をも委ねたものと解すべき」とされている（甲147・8頁）。

イ しかし、原規委は、あくまでも自然科学分野の専門家の集団であり、人文・社会科学的領域の専門家は存在しない。「専門技術的裁量」という用語も、裁判所が専門的知見を有しない自然科学的領域に関する裁量だったはずであり、人文・社会科学的領域たる法的価値判断については、裁判所は当然ながら専門的知見を有しており、行政庁に裁量を認める（あるいは、過度に尊重する）必要はないのである。

にもかかわらず、原規委は、自分こそが原発の安全を決められると公言して憚らないのであり、これこそが「工学的判断」「科学の適用限界の踏み越え」の明白な例である。

ウ これが原規委による欺瞞的な言説であることを示す証左として、2015（平成27）年8月12日に開催された愛媛県の原子力安全専門部会における原規庁職員の発言を紹介する。

原規庁職員は、原発の安全に関し、国民がどの程度のリスクまで受け入れられるかという観点では考えていないことを明確に発言している。

以下、この問題を指摘する科学技術社会論研究者の寿楽浩太教授（工学）の文献から、やや長くなるが引用する。

（福島第一原発事故以降）20世紀流の技術決定論が再び頭をもたげ…（略）

<sup>12</sup> 現時点における最終改訂は令和4年12月14日であり、これに基づく。

…原子力をめぐる論争の中で再び支配的な言説となっていることを、筆者は大いに危惧している。

本来は福島原発事故の「教訓」が反映されるべき原子力安全や原子力防災をめぐる論争を、そのことの見本例として紹介しなければならない。その事例は、原子力安全はどのような指標で、どのような水準まで追及されるべきなのか、（いわゆる“**How safe is safe enough?**”）という問題に関する、規制当局のふるまいに関わる。

通念的な事故の背景要因の分析は、いわゆる「国会事故調」報告書の「規制の虜」論に代表されるように、組織文化や制度の「あるべき姿からの逸脱」論へと回収された。すなわち、科学的・専門的認識に虚心坦懐に基づいて、利害関係による干渉を受けることなく真摯に安全の取り組みを進めていけば、事故は十分避け得たとの見方である。この見地に立つと、問題の核心は、単にいわゆる「原子力ムラ」の前近代性が社会的逆機能を発揮した結果（つまりは不正の結果）に過ぎない。対処策は当然ながら、不正に加担した組織や個人の責任追及などの倫理的な手立てによる正義の回復、あるいはそれを今後も担保する相互牽制型の制度の再構築、そして、「本来のあるべき姿」に即した技術的対処の実施ということになる。…（略）…

一見、これらはいずれも正しくみえる。しかし、STSの「市民参加論」が掲げてきた、「市民参加による科学技術に関する社会的意思決定の民主化」は、そこにはみえない。改めてテクノクラシーを徹底することが、問題解決の方途と目されている。

たとえば、再稼働の是非が議論されていた、ある原子力立地県が設置した有識者委員会において、原子力規制庁の職員が、原子力規制委員会が定める「安全目標」 - それはまさに、“**How safe is safe enough?**” の問いへの規制当局のスタンスを端的に示すものである - を説明し、委員との間で質疑が行われた。地震工学が専門のある委員は、「安全目標とは社会と規制当局の間のリスクコ

コミュニケーションにおける重要な指標であり、民主的な手続きの核心なのではないか」という趣旨の質問を行っている。まさに、STSの「市民参加型」とも整合的な立論である。原子力リスクガバナンスの専門家である菅原慎悦らによると、この理解は本来、原子力分野の専門家にとっても正当な理解であるという（菅原・稲村 2015）。

しかし、規制庁職員の応答は異なる。安全目標は原子力規制庁自身が定める、自身の規制上の目標であり、「ご質問にございました国民のリスク受け入れられるかどうかそういった観点については今回含まれているものではないと認識している（原文ママ）」というのだ（愛媛県 2015）。

当該の委員はなお反駁するが、規制庁の職員の答弁は変わらない。彼は、「安全目標に対する一般論で申し上げまして、原発を動かすことのリスクであつたりコストであつたり、そういうもの、再稼働に関するところについて我々が判断をするところではないという所でございます」とも述べている（同）。

実は、この職員は会議冒頭の説明の中で、「規制委員会は、独立した立場で、科学的・技術的見地から原子力発電所の規制に必要な基準を設定することが役割」と述べている。これは原子力規制委員会（原文ママ）が掲げる「活動原則」の文言にほぼ合致している。彼らはそれを、社会からのあらゆる関与を排除し、一切の比較衡量も行わないという趣旨に解釈しているようだ。

興味ぶかいのは、当該の職員は同時に、彼らが「リスクコミュニケーション」の充実に取り組んでいることを述べており、そこでは、「教育」「理解しやすい」「透明性」「説明責任」「情報提供」「ホームページ」「コールセンター」といった、「説明は幾らでもするが、市民の意思決定への関与は前提としない」姿勢を示すキーワードが並ぶことだ。

まさに、ウィン以来、STSが30年来にわたって批判し、それを乗り越える方策を提示してきたはずの、「欠如モデル」に基づく広報・啓発による問題解決が臆面もなく示される。そして彼の答弁は、福島原発事故からの教訓、「規制

の虜」批判に対する、彼らなりの真摯な応答なのだ。市民参加型のプロセスは、利害関係の畏への再転落を危惧させるものなのである。彼らは、「原子力発電所の規制に必要な基準」は「科学的・技術的見地」のみから導出できると真剣に考えている。

(甲160・160～162頁)

エ 寿楽氏が引用する愛媛県（2015）の議事録についても、甲161として提出する。件のやり取りは、当該議事録の34頁以下あたりに見られる。

寿楽氏が指摘する愛媛県原子力安全専門部会における原規庁職員の発言は、明らかに、「新規制基準の考え方」と矛盾する。

愛媛県の専門部会では、原規庁は、開かれた安全の議論を拒絶し、社会通念を安全に反映させようという努力を行うことを拒否している。このような態度の組織に、「社会がどの程度の危険までを容認するか」という判断ができるはずがない。「新規制基準の考え方」は、原規委が、原発差止訴訟で追い詰められた事業者を助けるため、すなわち、推進の論理に影響されてはならないという衆議院環境委員会決議（甲149）に違反してまで原発を推進するために作成した、欺瞞的文書にほかならない。もともと、原規委の委員には人文・社会学系のメンバーはおらず、社会としてのリスクの受忍可能性を判断する能力はなかった。そのうえ、原規委には、社会としてのリスクの受忍性を考える意思すら全くないことが判明したのである。

「新規制基準の考え方」は羊頭狗肉であり、裁判所を欺くために作成されたものというほかない。このような文書に欺かれて、裁判所として安全判断の役割・責任を放棄することは、人権の「最後の砦」たる裁判所の職責に照らし、到底、許されないものである。

オ 福島第一原発事故の教訓を活かすはずの原子力行政が、その実、事故以前とまったく同様の技術決定論に立ち、民主的統制を排除しているという

事実は、JCO臨界事故の教訓（甲146）と照らして考えると、非常に重要な意味を含んでいる。つまり、今回もまた、原子力行政は、JCO事故の時と同じように「反省したフリ」をしているだけである可能性がある。少なくとも、裁判所は、安易に原子力行政ないし原子力事業者の言い分を鵜呑みにしてはならない。行政庁の判断過程に看過し難い過誤、欠落がないのか、裁判所に対して欺瞞的な主張をしているだけではないのかについて、慎重なうえにも慎重に判断する必要と責務がある。

#### (4) 科学技術社会論（STS）

ア (1)ないし(3)で述べたような「科学の不定性」と「科学の適用限界の踏み越え」の問題は、従来、科学技術社会論（STS）という学問領域で議論されてきた問題であり、原告らの独自の見解ではない。

科学技術社会論（STS）とは、平川教授によれば、「“Science、Technology and Society” または “Science and Technology Studies” の略」であり、「それ自体が社会的活動の一つである科学・技術（Science and Technology; ST）の営みや、それ以外の一般社会との関わりのなかで発生する諸問題を扱う科学社会学を中心にしたもの」とされ、科学と司法の関わりを扱う科学技術法学もこれに含まれる<sup>13</sup>。

STSの研究者である東京大学の藤垣裕子教授は、「これまで、科学と社会の界面<sup>14</sup>においては、単純に科学者集団の妥当性境界＝公共の妥当性境界と信じられてきた時代があった。そのときは、社会的合理性は、科学的合理性によって担保されることも可能であった。しかし、これまで見てきたように、科学者集団の妥当性境界は、公共の妥当性境界とイコールでは

---

<sup>13</sup> 平川秀幸「“STS”とは何か」

[http://hideyukihirakawa.com/sts\\_archive/sts\\_general/what\\_is\\_sts.html](http://hideyukihirakawa.com/sts_archive/sts_general/what_is_sts.html)（甲158）

<sup>14</sup> 互いに性質の違う二つの物質やシステムが接する境の面。

ない」と述べる（甲162・108～109頁）。ここでいう「妥当性境界」とは、特定の共同体において、その専門分野における知識が妥当であるかどうかを判断する基準を意味する。科学者集団の妥当性境界といえは、科学者集団の中で何が妥当かを決する基準であり、公共の妥当性境界とは、「公共の場において何が妥当かを決する基準」ということになる。

そして、科学者集団の妥当性境界によって保証される合理性を「科学的合理性」と呼び、これとは別に、様々な妥当性境界が存在する場合に、社会としてどの基準を採用するかを決める仕組みを「社会的合理性」と呼ぶ。ここに至って、科学的合理性が必ずしも社会的合理性とイコールではないことが分かる。ここにいう科学的合理性及び社会的合理性の区別は、債権者らが主張する「自然科学的領域」と「人文・社会科学的領域」の区別（図表3）と平行に考えられる。社会的合理性は科学的合理性とはイコールでない以上、裁判所は、自ら原発の安全性に関する社会的合理性が那邊にあるのかを、法的価値判断や法解釈によって、積極的に判断しなければならない。盲目的に社会的合理性＝科学的合理性と機械的に即断し、科学的合理性に関する原規委の判断を安易に尊重することは、この科学技術社会論に照らして、到底許されるものではない。

イ また、科学的合理性について、①科学者集団の妥当性境界でさえ、「今、まさに作りつつある境界」であって、確固とした境界ではなく、試行錯誤の繰り返しであること、時間とともに証拠は踏み固まるという性質をもつこと、②現代の公共的意思決定の最大の問題は、「科学者でさえ、『今、まさに作りつつある境界』のところで、つまり、科学者でさえ、答えをだせないところで、意思決定をしなくてはならないこと」であることが指摘されている（甲162・111頁）。

原発において、社会的合理性を科学的合理性と同視して、一般の科学技術と同じように科学者による「試行錯誤」を繰り返してはならない。少な

くとも、法は、「福島第一原発事故のような深刻な災害は二度と起こしてはならない」という立法事実をもとに制定されているのであるから、重大事故を許容するような失敗を前提とする「試行錯誤」は許さない趣旨である。原発に求められる社会的合理性は、科学的合理性よりも厳格なものでなければならない。

(5) 「想定できなかった」ではなく「想定しなかった」

ア 藤垣教授は、福島第一原発事故に対する省察を行った論考の中で、福島第一原発事故は、「想定できなかった」のではなく、敢えて「想定しなかった」ことによって起こった事故であることについて、政府事故調報告書の中にある次の一文に着目して述べる（甲163・158頁）。

『想定外』という言葉には、大別すると2つの意味がある。1つは最先端の学術的な知見をもってしても予測できなかった事象が起きた場合であり、もう1つは、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場合である。今回の大津波の発生は、この10年余りの地震学の進展と防災行政の経緯を調べてみると、後者であったことがわかる（政府事故調報告書、概要p25）」

イ そのうえで、藤垣教授は、この線引きについて、「科学的合理性（自然科学による確率予測）としては predicted（※引用者注…想定内）であったのに、社会的合理性（実際に社会的対策がおこなわれるための設定基準）としては unexpected（※引用者注…想定外）として扱われていたことが示唆される。ここで追及しなくてはならないのは、政府事故調の2つ目の想定外、つまり『現実的な判断』による線引きの内容である。一般に、確率概



念がリスク概念になるとときには、何か守るべきもの（人間の健康、あるいは環境）があり、それによって線（どこまでは守り、どこからは無視するのか）が引かれる。今回の場合の線引きは、人間の健康や環境を守るための線引きというより、経済活動を守るための線引きだったのではないか、という推測は十分に成り立つ。」と分析する。

そして、裁判所の判断に触れ、「高浜原発（福井県高浜町）の再稼働を認めなかった福井地裁の決定（2015年4月）及び大飯原発（福井県おおい町）の再稼働を認めなかった福井地裁の決定（2014年5月）では、人々が生命をまもり生活を維持するための人格権を全面にだし、経済活動としての原発の稼働はそれより劣位にあるとした。つまり、上記政府事故調にある『線引き』は、常に何をまもるかのせめぎあいの中で決まるのである」とまとめている。

ウ 本件においても、大枠として、原発の稼働という経済優先の線引きではなく、周辺住民の生命や生活を守るという人格権を前提とした線引きがなされる必要がある。地震動でいえば、より保守的に、大きな地震動が発生するかもしれないという想定を行うという線引きは許されるが、非保守的に、安易に、大きな地震動は発生しないという線引きをする場合には、よほど確実な根拠がなければ許容されない。

#### 4 科学の不定性と科学的想像力の発揮

##### (1) 福島第一原発事故の教訓と究明・獲得途上の専門知

ア 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」の主査であった瀨瀬一起・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。

イ 瀧瀬教授は、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、どのくらいの大きき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。」（甲159・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」とはいつ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1991（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164・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られるべきであるが、科学の不定性が存在する場合、その不定性ゆえに、「客観的には安全であるのに、安全でないと判断して規制してしまう」過誤（第一種の過誤）か、「客観的には安全でないのに、安全であると判断して規制を行わない」過誤（第二種の過誤）のいずれかが不可避免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、「客観的には安全でないのに、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、絶対に回避しなければならない(第二種の過誤を回避するアプローチ) 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<sup>15</sup>。すなわち、設置稼働される原発の周辺に居住する住民らの人格権を侵害する危険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<sup>16</sup>。

---

<sup>15</sup> 例えば、甲165・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。…(略)…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く」と。そのうえで下山教授は、甲165・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162:107頁ないし111頁参照。

<sup>16</sup> 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166・45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(甲166・49頁)。

### (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10・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10・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

---

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（Ermittlungsdefizit）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（甲166・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（甲166・54頁）。

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167・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 以上みてきたとおり、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、純粹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説の方がどちらかといえば標準的、支配的な見解である場合であっても、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説をも考慮すべき場合があり得る（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説を考慮に含めた評価を行うのである。甲162:107頁ないし111頁）。

裁判所は、判断すべきなのはあくまでもこの規範的・法的評価であり、過度に原規委の科学技術的裁量に敬讓してはならない。

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裁判例として、仙台高裁令和2年3月12日判決（甲168）42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になく、即応性の原則（原発の安全は最新の科学的な水準や知見を速やかに採り入れなければならないという原則）にも反する。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。

## 5 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、深層防護との関係でいえば、「各防護レベルが独立して有効に機能する」とは評価し得ない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・情報の全てを検討したこと、
- 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(甲165: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、79頁)。

## (2) 4つの基準を用いた判断方法

ア 裁判所は、原規委(ないし債務者)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(ないし債務者による評価)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、その場合には、深層防護の各防護レベルが独立して有効に機能するとは評価し得ず、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、原規委ないし債務者が、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、確率の大小には不確実性があり、原規委ないし債務者が行った「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④を満たさないとしなければならない。

エ なお、以上の債権者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債務者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。債権者らの主張は、あくまでも原規委（ないし債務者）が、原発に求められる高度な安全が確保されているか否かの判断基準において、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 結語

- 1 以上述べてきたとおり、福島第一原発事故によって原子力規制行政に対する信頼が失われた以上、健全な警戒心に基づく、裁判所による積極的な司法審査がなされなければならない。科学の不定性を率直に認めつつ、それが危険側に働いたとしても原発の安全を確保できるよう、十分に保守的な評価がなされているかどうかを、裁判所は厳格に審査しなければならない。
- 2 それは、何よりも、福島第一原発事故という未曾有の災害を引き起こした反省と教訓に立ち、そのような深刻な災害を二度と起こさないという確固たる立法事実に基づいて改正された原子力関連法令等の目的・趣旨に基づくものである。
- 3 そして、上記のような審査を適正に行うために、判断過程の厳格なコントロールを可能とする上記具体的審査基準が採用されるべきである。

以上