

平成29年（行ウ）第161号，平成29年（行ウ）第43号

美浜原子力発電所3号機運転期間延長認可処分等取消請求事件

原告 松下照幸外72名

被告 国

## 準備書面（7）説明要旨

（高浜3，4号機仮処分大阪高裁決定批判）

2017（平成29）年5月11日

名古屋地方裁判所民事9部A2係御中

原告ら訴訟代理人弁護士 井戸謙一

### 【目次】

第1	はじめに .....	2
第2	原発に求められる安全性について .....	3
1	本件決定の判断内容 .....	3
2	原発に求められる安全性の審査方法 .....	6
第3	立証責任論について .....	7
1	本件決定の説示 .....	7
2	批判 .....	7
第4	個別論点 .....	11
1	債権者の主張の無視 .....	12
2	原子力規制委員会及び関西電力の主張の引き写し .....	12
第5	まとめ .....	12

## 【本文】

### 第1 始めに

大阪高裁第11民事部は、平成29年3月28日、大津地裁が平成28年3月9日にした高浜原発3、4号機の運転禁止決定を取り消し、債権者住民らの申立てを却下する旨の決定をした。

本件決定は、極めて不当な決定である。本件決定の文面のどこからも、福島原発事故を防ぐことができなかつた司法の責任の自覚を感じ取ることができない。また、原発の再稼働に反対する圧倒的な世論と市民の不安を置き去りにして政府が原発再稼働路線に突き進むという政治状況の下で司法が果たすべき役割についての自覚もまた感じる事ができない。立証責任論は、福島原発事故前の最悪のものに依拠しており、判断内容は、ほとんどが関西電力の主張と原子力規制委員会が作成した「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」（以下「考え方」という。）の引き写しであり、裁判所自らが争点について真摯に検討した形跡がうかがえない。重要ないくつかの点において、故意か過失か、債権者住民らの主張を無視し、検討の俎上にすら乗せていない。

そして、何よりも指摘しなければならないことは、400頁を超える本件決定文中に、福島原発事故の被害に関する事実認定や言及が全く存在しないということである。福島原発事故を経験した今の時代に原発差止訴訟に関わる裁判所としては、福島原発事故のような事態を二度と起こしてはならないという覚悟をもって審理判断すべきことは社会的・歴史的要請であるというべきであり、その要請を果たすためには、福島原発事故被害についての事実認定は欠かすことができないはずである。

本件決定は、大阪高裁が、高浜3、4号機について、民事仮処分手続において安全性についての判断を示したもので、本件訴訟とは、対象原発も訴訟手続も異なるが、福島原発事故を経た今の時代に裁判所がどのような姿勢で原発訴訟に取り組むべきかという観点から、当裁判所におかれては、是非批判的に検討されたく、その内容の概略を紹介する次第である。

## 第2 原発に求められる安全性について

### 1 本件決定の判断内容

#### (1) 原発に求められる安全性と、原発の社会的必要性との関係

ア 本件決定は、「科学技術を利用した設備機器は、何らかの程度において人の生命等を侵害する危険を伴っているが、危険性の程度が社会通念上容認できる水準以下にとどまると考えられる場合に、『相対的安全性』が認められるものとしてその利用が許容されて」おり、「原子力発電所についても同様であり」、「原子力発電所に求められる安全性の程度は、他の設備、機器等に比べて格段に高度なものでなければならぬのであり」、「放射性物質による被害発生の危険性が社会通念上無視し得る程度にまで管理されていると認められる場合に」運転が許され、「原子力発電の有用性、必要性が高いか低いかによって、求められる安全性の程度が左右されるものではない」と述べる。

#### イ 本件決定の判断内容の分析

この「危険性が社会通念上無視し得る程度に保つ（あるいは「管理する）」という基準は、福島原発事故前の民事差止め訴訟の裁判例において用いられていた基準であるが、それでは、福島原発事故は防ぎ得なかったのである。裁判所としては、福島原発事故を踏まえて、改めて基準の在り方を考え直さなければならぬのであり、福島原発事故前から用いられていた基準をそのまま用いてよしとする訳にはいかないはずである。

ところで、本件決定は、「原子力発電の有用性、必要性」と「求められる安全性」の関係を紋切型に否定している。これは、一見、「社会的に必要な設備であっても個人の人格権を侵害することは許されない」という考え方につながり、人権保障に厚いように見えて、実は、「求められる安全性の程度」を深く検討せず、安易に、「原子力規制委員会が自ら策定した基準に適合するものとして安全性を認めた原子力発電所は、審査及び判断の過程に不合理な点が認められない限り・・・原子力発電所に求められる安全性を具備する」という、新規制基準が求めた安全性を無批判に容認する判断につながっている。

#### ウ 批判

(ア) 原発事故のもたらす広範かつ深刻な被害を経験した日本において、場合によればこの国を崩壊させかねないほどの危険物である原子力発電所をどのような条件で許容するのかは、極めて困難な問題である。この点を考えるにあたって、伊方最高裁判決の判例解説において、調査官が、科学技術を利用した各種の機械、装置等は、「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の比較衡量の上でこれを一応安全なものとして利用している」と述べていることは示唆に富む。誰もが否定できない過酷事故のリスクを孕む原発の運転を容認すべき理由があるとすれば、それは、運転による社会公共の利益しかありえない。どこまでの危険であれば社会が受容するか、すなわち原発の運転が許容される条件としての安全性のレベルは、事故のリスクの大きさと運転による社会公共の利益の大きさととのぎりぎりの比較衡量の上で決められる。裁判官は、この比較衡量をしなければならない。本件決定のように、求められる安全性と必要性を切り離す考え方は、一見、人権保障に厚いように見えて、実は、求められる安全性を自ら検討せず、行政の判断に追随していく結果につながる。

(イ) 私たちは、原発の「危険性の程度」、すなわち原発の過酷事故がどれだけ深刻、広範、かつ永続的に被害をもたらすかを、福島原発事故によって学んだ。他方、私たちは、福島原発事故前、日本社会では原子力発電所は不可欠だと思い込んでいた。電力需要の30%を発電している原発が運転しなければ、この社会は立ち行かないと思われていた。しかし、2013年9月から2015年7月までの約2年間、日本では原発は1機たりとも稼働しなかったが、この社会が困ることはなかった。それどころか、真夏でも電力会社は十分な供給余力を確保していた。電力供給のために原発を稼働させる必要がない事が誰の目にも明らかになったのである。

(ウ) 原発の危険の深刻さと原発によって得られる社会公共の利益がないことが明らかになった現在、それでもこの社会が原発の運転を

許容するのであれば、その場合の条件として原発が備えるべき安全性の程度をどのレベルで考えるか、この問題に正面から取り組むことが、原発訴訟を担当する裁判所の使命なのである。本件決定のように安易に逃げることは許されない。

## (2) 原発に求められる安全性と新規制基準

### ア 本件決定の新規制基準に対する姿勢

本件決定は、「原子力発電所に求められる安全性の程度は、他の設備・機器等に比べて格段に高度なものでなければならない」としながら、新規制基準は、その策定過程及び内容に不合理な点が認められない限りは、「原子力発電所に求められる安全性を具体化したもの」であると、新規制基準に対する盲目的な信頼を吐露している。

### イ 大津地裁決定の新規制基準に対する姿勢

この点については、大津地裁の原決定が、福島原発事故の原因を津波だけであると決めつける原子力規制委員会の姿勢に「非常に不安を覚える」と述べ、「新規制基準及び本件各原発に係る設置変更許可が、直ちに公共の安寧の基礎となると考えることをためらわざるを得ない。」と述べており、本件決定と際立った対照を見せている。

### ウ 福島原発事故の原因が解明されていないこと

そもそも福島原発事故の原因の解明について、本件決定は、「原子力規制委員会は・・・福島第一原子力発電所事故の発生及び進展に関する基本的な事象は明らかにされており、同事故について解明できていない部分はあるものの、少なくとも同事故のような事故を防止するための基準を策定することが可能な程度に事実解明が進んだものと評価した」との事実を認定しているものの、原子力規制委員会によるこの評価が妥当であるか否かについての裁判所の判断を示していない。

債権者住民らは、福島原発事故において、津波が到来する前に、地震の揺れによって福島第一原発の施設、設備が損傷していたと疑われる具体的な根拠を詳細に主張した。新規制基準は、基準地震動の策定方法についても、施設、設備の耐震安全性についても従来のを踏襲している。もし、福島第一原発の施設、設備が地震の揺れによって損傷していたのであれば、新規制基準は抜本的な見直しが避けられな

い。新規制基準が合理的であるというためには、債権者住民が指摘した揺れによる損傷の具体的な根拠をすべて否定しなければならないはずである。しかし、本件決定は、債権者住民らのこの詳細な主張をすべて無視した。

## 2 原発に求められる安全性の審査方法

ここで、原発に求められる審査方法について、意見を申し述べる。

### (1) 新規制基準は社会通念と一致するのか

福島原発事故を踏まえ、原発の安全性をどこまで高めたら原発の運転を容認するか、すなわち、原発にどこまでの安全性を求めるかは、政府が決めることでもなければ、専門家が決めることでもなく、社会が決めることである。本件決定は、新規制基準が「原子力発電所に求められる安全性を具体化したもの」と述べるが、新規制基準がこの社会通念と合致していることは何ら論証されていない。

### (2) 原子力規制委員会が社会通念を判断できるのか

そもそも、原子力工学や放射線防護学等の専門家は、原発の安全性に関する社会通念の探求についての専門的知見を有しているものではない。この社会通念の探求は、むしろ倫理的な問題であって、これを判断するためには、哲学、社会学、経済学、倫理学等の総合的知見を必要とする。ドイツが脱原発を決断するにあたって大きな役割を果たしたのが、「安全なエネルギー供給に関する倫理委員会」が策定した「ドイツのエネルギー大転換—未来のための共同事業」と題する報告であり、この倫理委員会のメンバーは、科学技術界や宗教界の最高指導者、社会学者、政治学者、経済学者、実業界などから選任されたことが想起されなければならない。

### (3) 小括

伊方最高裁判決は、行政庁に専門技術的裁量を認めたものと理解されている。しかし、この点は、更に厳密に検討する必要がある。

原子炉設置（変更）許可処分について、原子力規制委員会の所掌事務は、従来、①具体的審査基準の策定、②申請のあった原発がその具体的基準に適合しているか否かの審査と整理され、そのいずれについても専門技術的裁量が認められると理解されてきた。しかし、①については、

更に分析すれば、

①－１ 原発に求める安全性の程度の決定

①－２ その安全性を実現するために必要な具体的基準の策定

に分けられる。このうち、①－２については、原子力規制委員会に専門技術的裁量を認める根拠があることは肯定できなくはない。しかし、①－１について、原子力規制委員会に専門技術的裁量を肯認する根拠はない。上記のように、①－１は社会通念によって決まることであり、原子力規制委員会には、社会通念を探求する専門性も能力も有しないからである。もちろん、原子力規制委員会は、①－２の策定をする以上、前提として①－１についての原子力規制委員会なりの判断をしているが、その前提判断が正当であるか否かは、裁判所が判断しなければならない。そして、この点について、原子力規制委員会に専門技術的裁量を認める根拠がない以上、裁判所は、実体的判断代置の方法で審査しなければならないというのが論理的帰結である。

### 第３ 立証責任論について

#### １ 本件決定の説示

本件決定は、立証責任論について、次のとおり述べている。

- (1) 高浜３，４号機が安全性の基準に適合しないことは、債権者住民らに主張立証責任がある。
- (2) 高浜３，４号機の安全性の審査に関する科学的・技術的知見及び資料の保有状況に照らせば、事業者が高浜３，４号機が新規制基準に適合することを主張立証すべきであり、この主張立証が十分尽くされないときは、高浜３，４号機が原子炉規制法の求める安全性を欠き、債権者住民らの人格権を侵害する具体的危険のあることが事実上推認される。
- (3) 事業者が上記主張立証を尽くしたと認められるときは、債権者住民ら側において、新規制基準が合理性を欠き、または高浜３，４号機がこれに適合するとした原子力規制委員会の判断が合理性を欠くことを主張立証する必要がある。

#### ２ 批判

この理論は、粗雑であり、不合理であり、考えられる限りで最悪の立証責任論である。以下、詳述する。

(1) 伊方最高裁判決をどう理解すべきか

ア 伊方最高裁判決は、「原子炉設置許可処分についての取消訴訟においては、被告行政庁がした判断に不合理な点があることの主張、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保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・・・被告行政庁の判断に不合理な点がないことを相当の根拠、資料に基づき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」と判示した。

イ 上記判旨によると、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」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」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、要証事実があることが推認されるというのである。ここで、「推認」という概念を使用しているので、推認が「破れる」ことがあり得るような印象を与えている。しかし、この「推認」の概念は、通常「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、本件の場合、本来的な立証責任を負担する原告の立証活動ではなく、相手方である被告の立証活動によって原告の要証事実を推認するのであるから、被告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）の結果原告の要証事実が推認されたのに、なおこれが被告の立証活動によって破れるという事態は想定できないし、本来的に立証責任を負担している原告の立証活動によって破れるとい



う事態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限り、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、これによって、立証責任は、事実上転換されたというべきなのである。

## (2) その後の民事下級審判決における立証責任論

### ア 女川原発訴訟一審判決

(ア) 原発民事差止め請求訴訟において、初めて立証責任論を展開したのは、女川一審判決であり、この判決は、伊方最高裁判決の枠組みを民事差止事件判決に流用したと言われた。しかし、厳密に検討すれば、単純な流用ではないことが判る。同判決は、「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。

(イ) この説示は、理解が困難である。被告が「安全性に欠ける点がないこと」を立証した場合でも、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。裁判所は、前者は後者よりもレベルが低いものと想定しているとしか理解できない。

(ウ) そして、この説示に従えば、訴訟は、被告が「安全性に欠ける点がないこと」を立証する第一段階と、原告が「安全に欠ける点があ

ること」を立証する第二段階と、二つの段階で攻防がなされることになり、最終的な立証責任は、原告に負わされることになる。一段階構成の伊方最高裁判決とは決定的に異なっており、伊方最高裁判決を変質させたというべきである。

イ 浜岡原発についての静岡地裁判決及び志賀2号機訴訟の名古屋高裁金沢支部判決

その後の下級審判決は、変質されたこの二段階構成を踏襲し、被告が主張立証すべき「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」の違いを明確化するという経過を辿る。

被告が立証すべきことを、浜岡一審判決は、「被告が原子炉等規制法及び関連法令の規制に従って当該原子炉施設を設置運転していること」と述べ、志賀2号機二審判決は、「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」と述べたのである。これらの裁判例によれば、被告が第一段階で「適合判断の合理性」を立証すれば、あとは、「安全性に欠ける点があること」の立証責任は、審査基準自体の不合理性も含め、原告側に課せられることになる。この結果は、二段階構成である点、及び審査基準の（不）合理性の立証責任を全面的に原告側に課している点において、当事者の公平の観点から、審査基準の合理性及び適合判断の合理性について被告行政庁に主張、立証を尽くすことを求めた伊方最高裁判決の趣旨を骨抜きにするものであるといえよう（以下、このような考え方を「変質された伊方最高裁判決枠組み論」という。）。

(3) 福島原発事故後の判決、決定における立証責任論

ア 福島原発事故は、それまでに多数提起された原発差止請求訴訟において、一部の例外を除いてことごとく請求を退けてきた裁判所に対して深刻な反省を迫るものであった。裁判所としては、今後も「伊方最高裁判決の枠組み」を使い続けるのかが大きな問題であった

イ 福島原発事故後、短期間の間に原発の運転差止めを容認する4件もの判決・決定が出されたことは注目すべきことであり、これらの判決・決定では、伊方最高裁判決の枠組みにとらわれない判断や、これを更に一

歩進めた判断が示されている。

ウ　ところで、ここで指摘したいことは、住民側の申立てを退けた決定においても、変質された伊方最高裁判決枠組み論をそのまま踏襲するのではなく、本来の伊方最高裁判決の趣旨を再検討しようとする姿勢がみられることである。

(ア) 川内原発運転禁止仮処分事件における鹿児島地裁決定、福井地裁高浜原発運転禁止仮処分決定に対する異議申立事件における福井地裁決定

これらの決定は、二段階構成を採用しているが、被告事業者の立証すべき内容に「適合判断の合理性」だけではなく、「基準の合理性」も含めた。

(イ) 川内原発運転禁止仮処分即時抗告審福岡高裁宮崎支部決定

この決定は、二段階構成ではなく、一段階構成であり、「基準の合理性」も「適合判断の合理性」も被告事業者が立証すべきものとした。そして、原告住民側の立証活動は「反証」と位置付けられていて、立証責任が事実上転換されていることが明確にされた。伊方最高裁判決の趣旨に忠実に従ったものと評価できる。

(4) このような状況の中、本件決定は、変質された伊方最高裁判決枠組み論そのままに、二段階構成を採用し、被告事業者が立証すべき事項を「本件高浜3, 4号機が新規制基準に適合すること」だけに限定し、基準の(不)合理性については、債権者住民ら側に全面的に立証責任を負担させた。福島原発事故後の各判決、決定が、原告の申立てを認めるか否かという結論は様々であっても、立証責任論においては、それなりに真摯な検討をして、福島原発事故前の変質された伊方最高裁判決枠組み論から脱却しようとしていたのに対し、本件決定は、その時計の歯車を福島原発事故前に戻してしまったのである。そして、変質された伊方最高裁判決枠組み論を採用すべき実質的な理由は、何ら述べられていない。あるべき立証責任論を真剣に考えたのか疑わざるを得ない。

#### 第4 個別論点

以下、時間的制約から、個別論点における不当な点は、基本的に省略し、ポイントだけ述べる。詳細は、準備書面をお読みいただきたい。

## 1 債権者の主張の無視

本件決定は、重要な点において、債権者住民らの主張を無視し、検討の俎上にすら乗せていない。具体的には次の諸点である。

- (1) 基準地震動ガイドが、震源を特定せず策定する地震動を策定するについて、選定したMw 6.5未満の検討用地震の観測記録に基づき、該当原発の近傍でMw 6.5の地震が発生したときの地震動を計算することを求めているのであれば、基準地震動ガイドが不合理であるとの主張
  - (2) 関西電力の津波解析モデルを1983年と1993年の日本海側津波に適用すると、肝心の震央付近の再現性が全く確認できないから、上記津波解析モデルは不合理であるとの主張
  - (3) 地震動のバラツキには、偶然変動によるバラツキが存在するのに、関西電力はこれを無視しているという主張
  - (4) 使用済み燃料ピットの冷却機能を喪失したときに働くことが予定されている燃料取替用水補給のための配管が冷却系の配管を借用しているので、必要ときに役に立たないという主張
- 当事者の主張を無視するというのは、過失であればあまりに粗雑であるし、故意であれば、極めて悪質である。

## 2 原子力規制委員会及び関西電力の主張の引き写し

裁判所の判断内容の記載が、多くの争点で、原子力規制委員会の「考え方」及び関西電力の主張書面の記載の引き写しであり、裁判所が独自に考えた形跡がない。

そして、争点によっては、債権者住民が新規制基準の不合理さを主張したのに対し、原子力規制委員会の説明を引用し、「その説明内容が合理的であること」を理由とするのではなく、原子力規制委員会が「そう説明していること」を理由として債権者住民の主張を排斥している部分や、関西電力の主張事実について、債権者住民が、関西電力が提出した証拠では、その主張事実は認定できないと主張しているにも関わらず、証拠を示すことなく関西電力の主張どおりに認定している部分があり、論理的に破たんしているというべきである。

## 第5 まとめ

福島原発事故後、原発の運転差止めを求めて全国の裁判所に多数の訴訟や仮処分が申し立てられており、本件決定が出される前、裁判所の判断は、差止めを認めるもの、退けるものが拮抗している状況にあった。そのような時

期に出された大阪高裁決定は全国的な注目を集めた。債権者住民らとしては、もちろん原審大津地裁決定が維持されることを切望していたが、結論の如何に関わらず、原発事故の惨禍を経験した日本において、国民の多数の意思と政府の方針が真っ向から対立しているこの問題について、大阪高裁裁判官が真摯に取り組み、深い思索と洞察を踏まえた判断をされることを期待していたし、それは大阪高裁裁判官にとって、事件当事者に対する職務上の義務であるに止まらず、日本国中の人たちに対する道義的な責任であったと考える。

しかし、現実に出された決定は、るる述べてきたように、あまりに杜撰、かつ偏頗であり、結論ありきで形を整えただけではないかと思わざるを得ない内容であった。結果として、市民の司法に対する信頼は、甚だしく毀損された。

当裁判所におかれては、大阪高裁決定を他山の石として本件の審理に臨んでいただきたいと切望する次第である。

以 上