

平成26年（行ウ）第152号 大間原子力発電所建設差止等請求事件

原告 函館市

被告 国ほか1名

## 準備書面(36)

(川内原発・福岡地裁判決の概要と是非)

2019年7月9日

東京地方裁判所民事第2部合B係御中

原告訴訟代理人

弁護士 河 合 弘 之  
ほか

### 目 次

第1	はじめに .....	- 4 -
第2	争点1（原告適格）に関する判断の不当性 .....	- 4 -
1	伊方最判で示された法の趣旨を後退させた不当な判決 .....	- 4 -
(1)	川内福岡地判の概要 .....	- 4 -
(2)	「万が一」を削除したのは不合理 .....	- 5 -
(3)	「直接的かつ重大な被害」の解釈 .....	- 6 -
2	科学技術社会論（STS）を踏まえた判断が求められること .....	- 7 -
(1)	川内福岡地裁判決の概要 .....	- 7 -
(2)	原告適格に関する判断は、まさに科学技術社会論的発想であること .....	- 8 -
(3)	避難指示が発令されなくとも生命、身体の安全等は侵害され得ること .....	- 12 -
(4)	小括 .....	- 13 -

3	まとめ	- 14 -
第3	争点2（処分の違法性）①司法審査の在り方について	- 14 -
1	原規委の裁量の範囲と「看過し難い過誤，欠落」	- 14 -
(1)	川内福岡地判の概要	- 14 -
(2)	裁量の範囲は限定的と考えるべきこと	- 15 -
(3)	「看過し難い」は削除されるべきであること	- 16 -
2	立証の負担の分配	- 17 -
(1)	川内福岡地判の概要	- 17 -
(2)	被告側に事実上の立証の負担を課したことは妥当であること	- 18 -
3	比較衡量のうえで相対的安全の程度を決すると言いながら，比較衡量を行っていないこと	- 18 -
(1)	川内福岡地判の概要	- 18 -
(2)	原発事故によるリスクは極めて大きい一方，原発の稼働によって得られる利益は乏しくなっていること	- 19 -
4	科学の不定性を前提とした判断を否定した点の不当性	- 21 -
(1)	川内福岡地判の概要	- 21 -
(2)	決して絶対的安全を求めるものではないこと	- 22 -
(3)	実体判断代置型と判断過程統制型審査の混同	- 23 -
5	詳細設計	- 24 -
6	まとめ	- 25 -
第4	争点2（処分の違法性）②基準の合理性について	- 25 -
1	火山ガイドの規定は合理的でない疑いが残ること	- 25 -
(1)	福岡地裁の訴訟で争われていた事項	- 25 -
(2)	火山ガイドの定め不合理な点のないことの立証が尽くされたか疑いが残るとされたこと	- 26 -
2	破局的噴火に関する判示部分は，本件とは無関係であること	- 26 -
3	本件との関係及び帰結	- 27 -

(1) 川内福岡地判の判示は, 影響評価にも及び得ること .....	- 27 -
(2) 影響評価に関する火山ガイドの定めは不合理であること .....	- 28 -
4 まとめ .....	- 29 -

## 第1 はじめに

令和元年6月17日、福岡地方裁判所は、九州電力・川内原子力発電所に関する設置変更許可処分取消訴訟において、住民らの請求を棄却する判決を言い渡した（甲A67。以下「川内福岡地判」という。）。

同判決は、福島第一原発事故後初めての行政訴訟における判決として注目されていたが、結論として住民らの請求を棄却したものの、国を直接の被告とした訴訟において、原規委が策定した火山ガイドに不合理な点がないことについて立証されたといえるかどうか疑いが残る、とした点は特筆すべきである。

これまでも、火山ガイドの不合理性については、川内福岡高裁宮崎支部決定（平成28年4月6日。甲A25）や伊方広島高裁異議審決定（平成30年9月25日）など複数の高裁で指摘されていたが、国を被告とした行政訴訟においてもこのような判断がなされたことで、火山ガイドの不合理性は決定的になったといつてよい。

以下、川内福岡裁判について、本件訴訟と関係する限度で述べる。第2の争点1（原告適格）に関する判断は、自治体が原告となる本件においては直接関係しないものの、法の解釈等、関連する部分もあることから、必要な限度で述べる。

なお、以下で示す頁数は、断りのない限り、川内福岡地判の頁数を表すものである。

## 第2 争点1（原告適格）に関する判断の不当性

### 1 伊方最判で示された法の趣旨を後退させた不当な判決

#### (1) 川内福岡地判の概要

川内福岡地判は、まず、原告適格について、法律上保護された利益の有無を判断するにあたって、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮することとし、「当該法令の趣旨及び目的」を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、「当該利益の内容及び性質」を考慮す

るに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきとした（最大判平成17年12月7日・民集59巻10号2645頁等）。

そして、原子炉等規制法（炉規法）の目的や趣旨，それらが考慮している被害の性質等を検討したうえで，炉規法は，国民の生命，身体の安全，財産等に対する保護を要求していると解され，原子炉施設周辺に居住し，当該事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命，身体の安全等を個々人の個人的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む，とした（以上，71～74頁）。

## (2) 「万が一」を削除したのは不合理

川内福岡地判が依拠した規範は，最高裁判決を引くまでもなく，行訴法9条2項の規定に沿うものであり，このような規範を用いること自体は妥当といえる。

しかし，本判決は，炉規法の趣旨について，基本的に平成4年10月29日伊方最判（民集46巻7号1174頁）が認定した改正前炉規法の趣旨に依拠しつつ，「…原子炉施設の安全性が確保されないときは，当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命，身体に重大な危害を及ぼし，周辺の環境を放射能によって汚染するなど，深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み，前記災害が起こらないようにするため，発電用原子炉の設置許可の段階で，…安全性につき十分な審査をし」て（73頁），安全に欠ける原発を稼働させないようにすることにあると認定し，伊方最判が認定していた「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という文言を削除した（傍点筆者）。

伊方最判は，当然ながら福島第一原発事故前の判決であり，その時点ですら，深刻な災害が万が一にも起こらないようにするということが法の趣旨と

されていたのであるから、福島第一原発事故の教訓を踏まえてより安全側に改正されたはずの現行炉規法においては、この法の趣旨はよりいっそう妥当するはずである。そうであるにもかかわらず、本判決は、「万が一」という文言を削除して、単に「深刻な災害が起こらないようにするため」と認定した。これは、一見すると細かな違いではあるが、極めて重要な違いである。少なくとも、判示全体をみる限り、川内福岡地判は、原発には高度な安全が求められなくてもよいという発想の下になされたことがうかがわれるが、その根幹にあるのが、この伊方最判に反する認定と考えられる。

川内福岡地判は、何ら合理的理由なく法の趣旨を伊方最判よりも緩やかに解釈しているのであり、許されない。

### (3) 「直接的かつ重大な被害」の解釈

ア また、川内福岡地判は、炉規法について、「国民の生命、身体の安全、財産等に対する保護を要求している」としながら、原告適格が認められる範囲を、「直接的かつ重大な被害」を受ける者としている。

イ これは、平成4年9月22日もんじゅ最判(民集46巻6号1090頁)を踏まえたものと考えられる。

もんじゅ最判の高橋利文・最高裁判所判例解説・民事篇(平成4年度)によれば、一方で、「放射線被ばくによる障害の性質からすれば、炉心溶融等の原子炉の大事故を想定した場合、原子炉から放出される放射線により何らかの健康被害を受けるおそれのある者は、極めて広範囲(場合によっては日本全国)に及ぶことが推測される」と、原発事故による被害の広範囲性を認めながら(同解説352頁)、「例えば、東京都に居住する者が、北海道や九州等に設置予定の原子炉に係る設置許可処分の取消訴訟ないし無効確認訴訟を提起したような場合には、社会通念からみて、原告が、当該原子炉の事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものとは想定し得ない」などとして、遠方の住民について原告適格が認められな

いかのような記載が見られる（同解説353～354頁。ただし、結論を左右するものではなかった）。

ウ しかしながら、放射線による被害の特徴の一つである不可逆・甚大性からすれば、社会的、経済的な現実性から一定の線量を超えない被ばくについては受容せざるを得ないという側面はあるとしても、基本的には、およそ放射線被ばくによる生命、身体への被害について「重大でない」ものなど存在しない。また、事故によって放射性物質が放出・拡散すれば、ほとんどの場合、放射性物質から放出される放射線により、直接的な被害を受けることとなる。

福島第一原発事故を経験したわが国において、単に炉心からの距離が遠方であるという理由だけで、その被害が直接的でも重大でもないなどという社会通念は存在しない。前述したとおり、社会的、経済的な現実性との比較衡量の中で、一定の線量を超える被ばくを受ける可能性がある範囲については、すべて原告適格が認められるべきである。

「直接的かつ重大な被害」という文言の解釈に当たっては、この点が踏まえられなければならない。

## 2 科学技術社会論（STS）を踏まえた判断が求められること

### (1) 川内福岡地裁判決の概要

次に、上記「災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される」具体的な地理的範囲については、社会通念に照らして合理的に判断すべきとの規範を定立したうえで（最判平成4年9月22日・民集46巻6号571頁を参照したもの）、人体に影響を及ぼす放射線量について検討し、「急性的ないし一時的に100 mSv以上の放射線に被ばくし又は長期的な被ばく状況下において1年あたり20 mSvを超える線量の放射線に被ばくすることとなる範囲」として、「少なくとも本件各原子炉から250 km以上の地域に及ぶ」とし、この範囲の地域に居住する者については原告適格が認められる、とし

た（以上， 74頁， 94～101頁）。

この点について，住民らは，従来，線量限度告示2条1項1号において，公衆の実効線量限度が1 mSv/年とされていたことから，これを超える被ばくのおそれがある地域に居住する者には原告適格が認められるべきであると主張していたが，本判決は，「実効線量が100 mSv/年を超える低線量被ばくの場合には，確率的影響が有意に見られると考えられるが，それ以下の場合に，確率的影響が有意に見られるかどうか必ずしも明らかでない」こと，福島第一原発事故当時原子力委員会委員長であった近藤駿介氏が菅直人首相（当時）の指示で作成した「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」において（甲D31），初期線量率が約37 mSv/年，1年後線量率が20 mSv/年を超える領域について，任意移転すべき地域とされたことなどを踏まえ，20 mSv/年という基準を用いたわけである（97頁）。

住民らの主張に対しては，線量限度告示の規定はICRP1990年勧告を踏まえたものであることが認められるところ，ICRP1990年勧告は，生命，身体，財産等への直接的かつ重大な被害が生じる具体的な基準として定められたものではない（98頁）として排斥した。

## (2) 原告適格に関する判断は，まさに科学技術社会論的発想であること

ア 本判決は，要するに，100 mSv/年以下の範囲については，科学的影響が証明されていないことを前提に，社会通念によって，どの程度の被ばくで線を引くか，という社会的判断を行ったもので，本件において原告が主張している科学技術社会論（STS）的発想を採用しているといえる。

20 mSv/年という数値に，安全であるという科学的に明確な根拠があるわけではない。科学に問うことはできても，科学によって答えられない問い（トランス＝サイエンス）に対して，しかしながら，何らかの回答を導かなければならない場面で，司法という立場から，原告適格という訴訟の入り口審査においてどのように考えるのか（客観訴訟との線引きをどの



ように行うのか) が問われている。

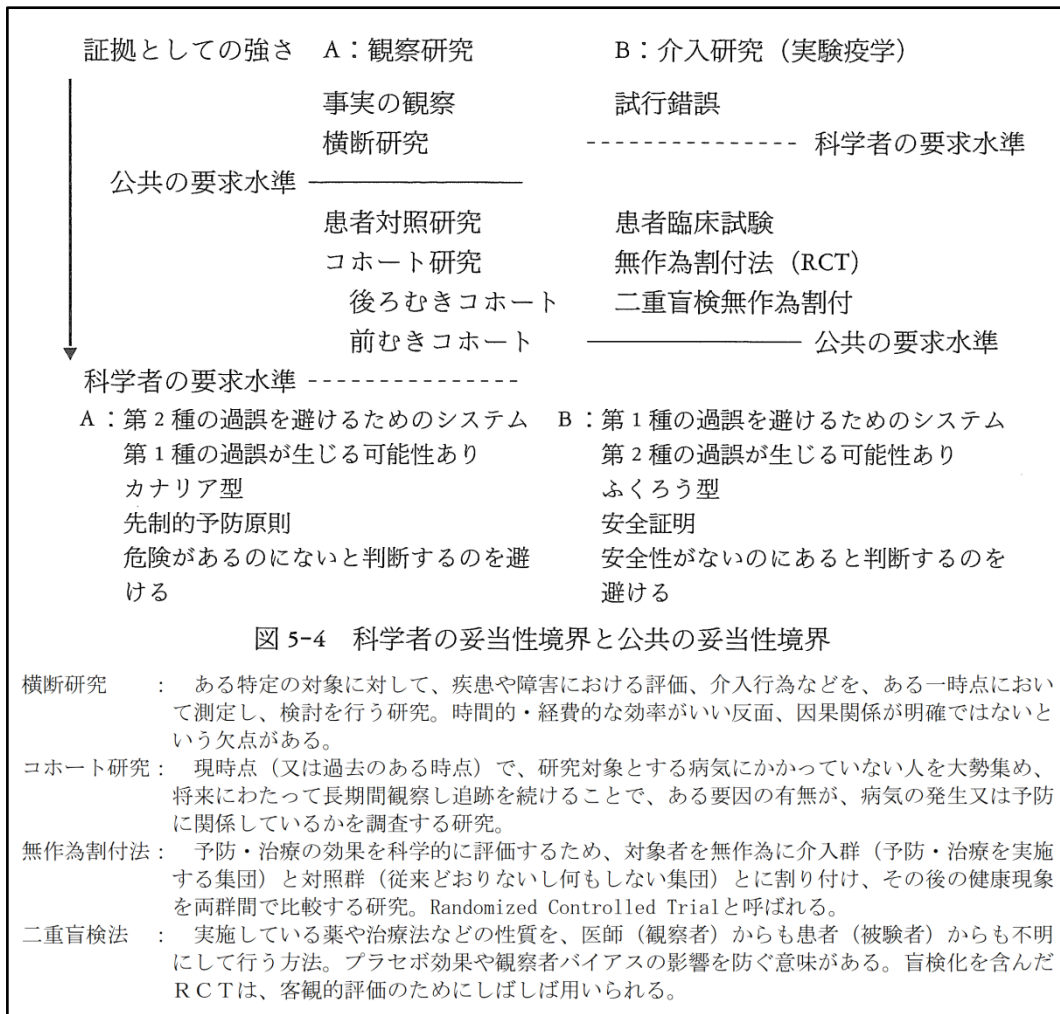
イ 住民らは、線量限度告示2条1項1号の規定を根拠として主張していたところ、その根底には、「放射線防護の基本的な枠組みには、必然的に、科学的な判断だけでなく社会的な判断も含めた上で、少ない放射線量でも何らかの健康に対する悪影響を起すことがあると仮定しなければならない」(76頁)というICRP1990年勧告と同様の基本的な発想がある。科学的にみて、「確率的影響は閾値を求め得ないので、これを完全に避けることはできない」以上、本来であれば、あらゆる人為的な被ばくの増加は、権利の侵害になり得る。しかし、それでは社会にとって有益な行為までも制限することになりかねないので、「社会的、経済的要因を考慮に入れながら、合理的に達成できる限り」の値として、「1 mSv/年」という数値で線を引いたわけである。ここでは、下山憲治教授が整理した統計学上の概念でいうところの「第二種の過誤」(客観的には問題があるのに、「ない」と判断してしまう過誤)を回避するための原則(準備書面(23)参照)、すなわち、「疑わしきは安全のために」を原則としつつ、社会的有用性との調和を図るという姿勢がうかがわれる。

一方、川内福岡地判は、この問題に対して、基本的に、不確実なものは考慮しない、あるいは行政裁量の問題であるというスタンスを採用しているように思われる。例えば、前述した「実効線量が100 mSv/年を超える低線量被ばくの場合には、確率的影響が有意に見られると考えられるが、それ以下の場合に、確率的影響が有意に見られるかどうか必ずしも明らかでない」などという表現はその最たるものであるし(97頁)、近藤駿介氏のいわゆる最悪シナリオに無批判に依拠しているのも、行政に盲従する姿勢の表れといえる。これは、統計学上の概念でいうところの「第一種の過誤」(客観的には問題がないのに、「ある」と判断してしまう過誤)を回避するための原則、すなわち、「疑わしきは自由のために」を原則としつつ、行政が考慮することとしたものだけは裁量を尊重して考慮することとする、

という姿勢といえよう。

ウ どのような場合に、「疑わしきは安全のために」と「疑わしきは自由のために」のいずれの方針がとられるべきかについて、S T S研究者の藤垣裕子・東京大学教授は、「O 1 5 7のような社会的問題の原因の特定の場合」を挙げ、「科学者共同体がより厳しい根拠を求めている、『予防的観点から』、より緩い基準で行政判断すべきである」（図表1のA）と述べる（甲A 6 8・1 1 5頁）。そして、Aのシステムを、「たしかに『問題は存在した』のに、『ない』と判断する第二種の過誤をおこさないように社会的意思決定は動くべき、というシステム」とし、「明らかに、水俣病の事例は、Bにかたむきすぎ、因果関係の特定に時間がかかりすぎたために、患者救済が遅れた。水俣病裁判はよりAの方を採用すべきだったと考えられる」と述べる。

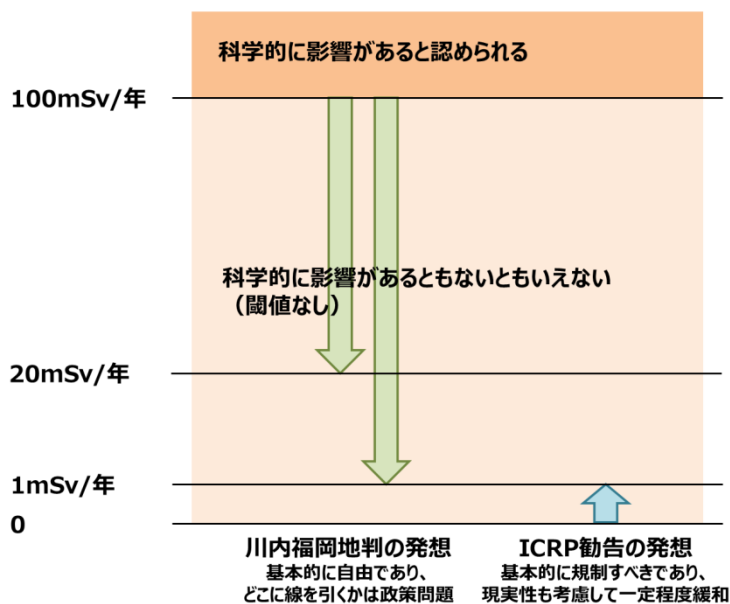
要するに、公害のように、生命、身体の安全といった重大な法益（平成27年4月14日大飯福井地裁決定がいうように、企業の経済的利益よりも優越する利益）を守る必要がある場合には、「疑わしきは安全のために」の原則が採用されなければならないのである。線量限度告示2条1項1号の規定やICRP1990年勧告は、まさにこのような考え方に基づきつつ、原発の社会的有用性と実現可能性などの要因を考慮し、「1 mSv/年」という線引きを行っているのであって、十分な合理性がある。



図表 1 甲 A68 藤垣裕子『専門知と公共性』（東京大学出版） 115 頁・図 5 - 4 に加筆

他方、川内福岡地判は、「ICRP 1990 年勧告は、放射線による発がんリスク等の健康影響に関する科学的知見、ラドンによる被ばくを除いた自然放射線源からの年実効線量が約 1 ミリシーベルトであることを考慮して、社会的、経済的要因を考慮に入れながら合理的に達成できる限り低く被ばく線量を制限することを要求する趣旨であり、上記数値が生命、身体、財産等への直接的かつ重大な被害が生じる具体的な基準として定められたものではない」と述べるが（98 頁）、これは、確率的影響に閾値がなく、1 mSv/年以下であっても生命や身体への影響を排除しきれないという点を軽視するもので、極めて高い価値を持つはずの生命、身体の安全等を蔑

るにするものである（図表2）。



図表2 川内福岡地判とICRP1990年勧告との発想の違い

後述する火山に関する判示もそうであるが、結局、川内福岡地判は、「疑わしきは自由のために」というドグマに縛られて、過去の公害訴訟の反省を全く活かせていない。司法審査として、時代錯誤、思考停止の誹りを免れない。

### (3) 避難指示が発令されなくとも生命、身体の安全等は侵害され得ること

ア 川内福岡地判が、20 mSv/年で線引きを行ったのは、いわゆる最悪シナリオを踏まえ、福島第一原発と同様の事故が発生した場合に、20 mSv/年を超える被ばくのおそれのある地域に居住する住民について、避難指示が発令される可能性があることが重視されているようである。

イ しかし、避難指示が発令されない地域に居住する者は、むしろ避難を行わず、あるいは避難が遅れることによって被ばくリスクが高まり、生命、身体の安全等が侵害され得る（何度も繰り返すが、放射線による確率的影響は閾値が存在しないものとして扱われる）。そうであるにもかかわらず、

これらの地域に居住する者に原告適格を認めないということは、これらの地域に居住する者については事前の司法的救済を受ける途を閉ざすことになり、事後的にも、せいぜい自主避難として損害の賠償すら困難となり、結局、何らの司法的救済も与えないというに等しい結果となる。しかも、彼らには、原発の設置について、自治体を通じた事前同意等、行政的手続への参加も認められていない（同意が求められるのは立地自治体のみ）。

ウ このように、何らの救済手段も確保されないまま、リスクだけを負うという状態が、手続的正義ないし配分的正義に反することはいうまでもない。

原告適格が認められる範囲を決するうえで重要なのは避難指示が出されるかどうかではなく、あくまでも権利侵害の危険があるかどうかであるべきである。そして、権利侵害の観点からすれば、基本的には閾値がないものとして、少しでも被ばくの可能性があるれば権利侵害の危険が存在すると考えるべきであるが、社会的、経済的要因も考慮して、合理的に達成できる数値として、 $1\text{ mSv}/\text{年}$ という基準が採用されるべきである。

#### (4) 小括

以上のとおり、川内福岡地判は、 $100\text{ mSv}/\text{年}$ 以下の被ばくについて確立的影響が有意に見られるか明らかではない（不確実性）ことを重視し、避難指示の基準である $20\text{ mSv}/\text{年}$ を基準として原告適格の範囲を画した。これは、「疑わしきは自由のために」という基本方針を採用したものと解される。

しかし、このような不確実性の捉え方は科学技術社会論（STS）を踏まえない「固い科学観」に基づくものであり、特に福島第一原発事故を経た我が国の法解釈として不当である。「疑わしきは安全のために」という基本方針が採用されるべきであり、基本的には、あらゆる人為的被ばくは人格権の直接かつ重大な被害に該当するという認識を前提に、社会的に受容せざるを得ないリスクをも考慮する、という判断がなされなければならない。

### 3 まとめ

以上のとおり、川内福岡地判の争点1（原告適格）に対する判断は、法の趣旨から「万が一」という文言を削除したこと、少なくとも、福島第一原発事故後は、「直接的かつ重大な被害」という文言解釈を厳格に行って原告適格を過度に狭く解する社会通念は存在しないこと、科学技術社会論（STS）を踏まえた不確実性への配慮がなされておらず、「固い科学観」に基づいて原告適格を判断した点で不合理である。

本件においても、本判決を他山の石とし、同様の判断を行うことのないよう強く述べておく。

### 第3 争点2（処分の違法性）①司法審査の在り方について

#### 1 原規委の裁量の範囲と「看過し難い過誤、欠落」

##### (1) 川内福岡地判の概要

ア 川内福岡地判は、争点2の判断に先立って、司法審査の在り方について述べているところ（103頁以下）、原規委に課せられた責務として、「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」たなければならないこと（原規委設置法1条）を認定しながら（103頁）、前述したとおり、炉規法の趣旨を、伊方最判が判示した「深刻な災害が万が一にも起こらないようにするため」ではなく「深刻な災害の発生を防止するため」と矮小化し（104頁）、炉規法は、基準適合判断について、原規委の合理的判断に委ねていると解されるとして（105頁）、原規委に広汎な裁量を認めるかのような判示を行っている。

イ そして、その広汎な裁量を前提として、具体的な裁判所の審理判断方法として、「処分行政庁の専門技術的な調査審議及び判断を経てなされた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って、原子力関連法令等の趣旨又は現在の科学技術水準に照らし、前記調査審議におい

て用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が前期具体的審査基準に適合するとした処分行政庁の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落がある場合には、処分行政庁の前記判断に不合理な点があるものとして、それに基づく原子炉設置（変更）許可処分は違法と解すべきである」と判示した（105頁）。

ここでは、伊方最判と同様、基準適合判断の方法として「看過し難い過誤、欠落」を要求している点が問題となる。

なお、本判決は、火山の問題で破局的噴火を考慮しなくてよいという結論を導くための理由付けを行うために、伊方最判にはない、「原子力関連法令等の趣旨…に照らし」という文言を追加している（伊方最判では、単に「現在の科学技術水準に照らし」であった）。これも、原子力関連法令等の趣旨を非安全側に解釈することで、福島第一原発事故以前の伊方最判から後退したもの（非安全側に働くもの）というのであれば、そのような変更は許されない。

## (2) 裁量の範囲は限定的と考えるべきこと

ア まず、原規委に認められる裁量の範囲についてであるが、本件においても主張したとおり、原発事故は、福島第一原発事故によって明らかになった被害の特異性（不可逆・甚大性、広範囲性、長期継続性及び全体性）から、万が一にも起こってはならないのであり、同事故後に改正された原子力関連法令等も、同事故の教訓を踏まえ、再び同様の事故を二度と起こしてはならないという決意のもとに定められているのであるから、原規委の裁量を広汎に認め、よほどのことがない限り違法とはならないという考え方を採用することは、原子力関連法令等の趣旨に反する。

イ 川内福岡地判も認めるように、原規委設置法上、原規委は「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審査等を行わなければならないので

あり、事故防止に最善を尽くし、最大の努力を尽くしたと評価できない場合には、裁量権を逸脱したものとしてその処分が違法となるという解釈が法令上求められているというべきである。川内福岡地判は、この文言を、「法律に規定されているのだから、原規委は最善かつ最大の努力をしているはずだ」という形で、理想的な原規委を想定した判断をしているのではないかと思われる(だからこそ、原規委に広汎な裁量を認めるのであろう)。

しかし、現実の原規委は、間違ふ。これまでも、住民側の指摘によって修正や変更に迫られた問題が多々存在する(本件との関係でいえば、錢亀の火山活動評価がまさにそうであろう)。裁判所は、架空の理想的原規委を描くのではなく、現実の原規委を直視しなければならない。そして、現実の原規委を直視すれば、例えば櫻井敬子教授(行政法)が指摘するように、「原子力行政に対する健全な警戒心を失ってはならない」はずである(甲A58)。

### (3) 「看過し難い」は削除されるべきであること

ア (2)で述べたように、原規委の裁量の範囲を限定的に解すると、具体的な審査方法としては、具体的審査基準が合理的とはいえず、又は、基準適合判断が合理的とはいえない場合には、当該処分は違法とされるべきである。

イ また、基準適合判断が合理的といえるかどうかは、「看過し難い過誤、欠落」ではなく、単に「過誤、欠落」が存するか否かで判断すべきである。仮に、「看過し難い」という要件を含めるとしても、福島第一原発事故で明らかになったように、原発は、他の施設と異なり、地震や津波などの自然災害が発生した場合に、単に停止しただけではその危険性が除去されない、という特質がある。

大飯原発に関する平成26年5月21日福井地裁判決(以下「大飯福井地判」という。甲A2)は、このことを次のように的確に認定している。すなわち、「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い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。」と（甲A2・43頁）。

このような特質に照らせば、原発においては、その安全とは無関係の点については別論、安全に関わる過誤、欠落については、基本的に「看過し難い」ものといえ、安易に「過誤、欠落は存在するが看過し難いものではない」という判断がなされるべきではない。

したがって、仮に「看過し難い」という要件を含めるとしても、その解釈は緩やかに解し、安全に関わる過誤、欠落については、基本的に「看過し難い」と解すべきである。

ウ 下山憲治・一橋大学教授（行政法・環境法）も、現行の原子力関連法制を詳細に検討したうえで、「安全審査に関する適法性判断の伊方定式がそのままの形で現在にも妥当するとは言い難い」とし、『看過し難い』過誤、欠落についても、過誤・欠落の結果として生ずる被害の性質や程度等に着目して『看過し難い』かどうかを評価すべきであろう」と述べて、上述した原告の主張と同旨のことを指摘している（甲A38・27頁）。

## 2 立証の負担の分配

### (1) 川内福岡地判の概要

次に、立証の負担の分配について、川内福岡地判は、「発電用原子炉設置（変更）許可処分の前記性質に鑑みると、行政庁の判断に不合理な点があることの主張立証責任は、本来、原告ら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全て被告側が保持していること等の点を考慮すると、被告側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに

調査審議及び判断の過程等，処分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り，被告がそのような主張立証を尽くさない場合には，処分行政庁の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（105頁）。

被告国は，処分に係る申請書や審査書等の情報は公開されているから，原則どおり原告らが主張立証を行うべきであることを主張していたが，これに対し，川内福岡地判は，「原子力規制庁の職員等が議題の審議後，関係者に説明することなどがなかったといえず，このようなやりとりの有無，内容又は資料等が明らかにされていると認められるだけの証拠はないので，…前記の結論を覆すに足りない」と述べ，被告の主張を退けている（106頁）。

## **(2) 被告側に事実上の立証の負担を課したことは妥当であること**

川内福岡地判のこの点に関する上記判断は妥当なものと評価できる。

なお，近時の民事差止訴訟の裁判例では，被告側に事実上の立証の負担を課す根拠として，資料の偏在だけでなく，事業者が設置許可の内容や原発の安全性について十分な知見を有していること，原発事故の特質なども考慮して事業者側に事実上の立証の負担を負わせようとするものが多い（例えば，伊方原発に関する平成29年12月13日・広島高裁即時抗告審決定176頁やその異議審である平成30年9月25日・広島高裁異議審決定4頁など）。

川内福岡地判は，上記のような事情を明示していないが，上記事情は事業者に限らず，国にも妥当するものであるから，本件においては，これらの点も踏まえ，被告国に事実上の立証の負担を課すべきである。

## **3 比較衡量のうえで相対的安全の程度を決ると言いながら，比較衡量を行っていないこと**

### **(1) 川内福岡地判の概要**

次に，川内福岡地判は，原発に求められる安全性の程度について，「科学技

術の分野においては、絶対的に災害発生の危険がないという絶対的安全性を要求することはできない。現代社会においては、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の比較衡量の上で、これを一応安全なものであるとする相対的安全性の考え方が受け入れられているといえる」とし、原発においても、この相対的安全性の考え方が前提とされていると判示した。

そして、処分行政庁の判断に不合理な点のないことについて相当の根拠、資料があったかどうか、このような観点から判断される」と述べる（106頁）。

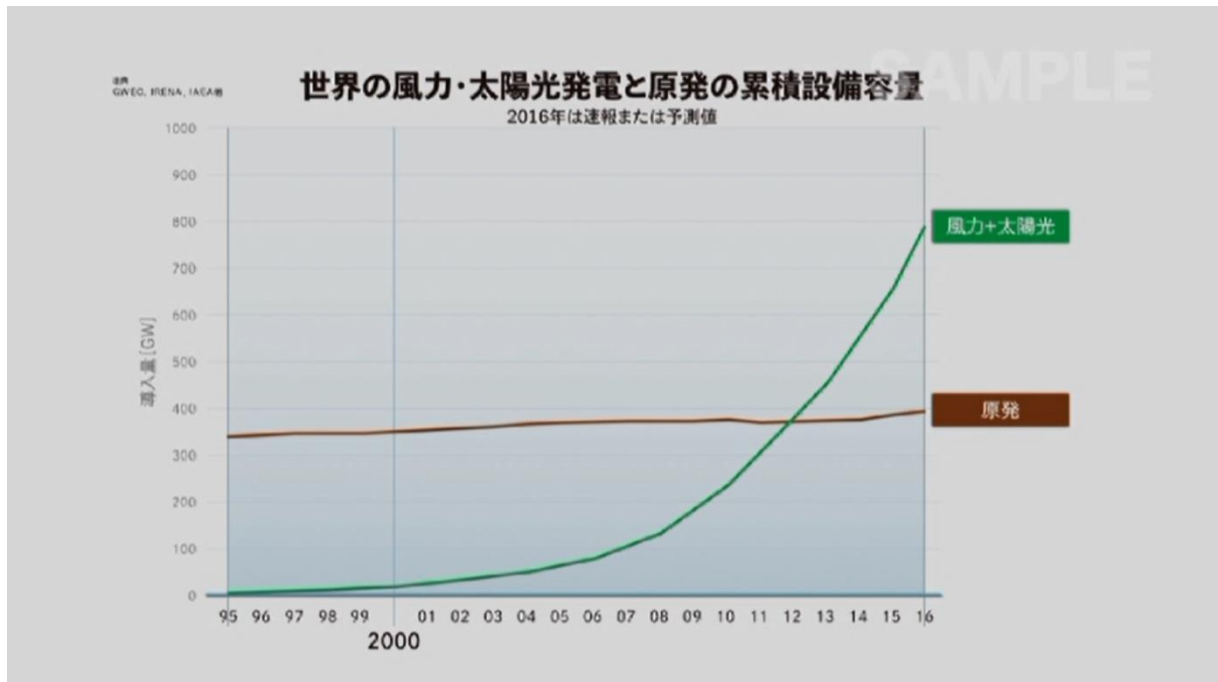
## **(2) 原発事故によるリスクは極めて大きい一方、原発の稼働によって得られる利益は乏しくなっていること**

しかし、川内福岡地判は、このようにリスクと得られる利益の比較衡量を行うといいながら、実際には比較衡量を行わず、原子力関連法令等の趣旨からすれば、破局的な噴火は考慮しなくてよいのだと決めつけて棄却の結論を導いており、結論ありきの偏頗な判断であるとの誹りを免れない。

原告も、比較衡量は適切になされるべきだと考えている。そして、原発事故によるリスクは、福島第一原発事故で明らかになったように、極めて大きく、戦争以外でこれほど広汎に生命、身体的安全等の利益を侵害するものは考え難い（しかも、戦争よりも被害は長期間継続する）。まして、本件のように、世界でも例を見ないフルMOX商業炉の運転に関しては、実証炉による実証すら行われておらず、その不確実性、リスクはいっそう大きいものとなる。

他方、原発の稼働によって得られる利益は、再生可能エネルギーの急速な技術革新（ドイツでは、「エネルギー・ヴェンデ＝エネルギー革命」と呼ばれるほど急激な発展である）により、文字どおり目を追うごとに小さくなって

いる。福島第一原発事故当時（2011年）は、世界の風力・太陽光発電は原発の累積設備容量よりもやや少ない程度であったが、2016年には、既に原発の2倍になっている（つまり、2011年時点での原発の容量全てを風力・太陽光発電で賄っているに等しい）。そこから3年が経過した現時点では、さらにこの差は広がっている（図表3）。



図表3 甲F109・映画『日本と再生』1:08:56 辺りをスクリーンショットしたもの

また、世界的には、原発は明確に斜陽産業であり、世界銀行も原発の建設には投資しないと明言しているし、原発大国である中国も、再生可能エネルギーの達成目標のみ定め、原発の達成目標は定めていない（いずれも甲F109）。

原発の稼働によって得られる利益があるとすれば、それは被告電源開発の企業利益ということであるが、これは、大飯福井地判が明確に述べるように、経済活動の自由に属するものであり、人格権の中核部分よりも劣後する（甲A2・40頁）。

そうすると、正しく比較衡量を行えば、本件では、世界初のフルMOX原

発のリスクは通常の原因と比較してもよりいっそう大きいのに対し、その稼働によって得られる利益は乏しいから、そうであるにもかかわらず本件原発を稼働させようとする場合には、その安全性は、相当高度なものが要求されなければならない。少なくとも、川内福岡地判のように安易に社会通念によって、現に過去発生したことがある自然災害すら考慮しなくてよいとすることは許されないし、自然災害の評価に当たっても、十分に保守的で、万が一にも深刻な災害が起こらないと通常人をして思わしむるに足りる安全性が要求されるべきである。

#### 4 科学の不定性を前提とした判断を否定した点の不当性

##### (1) 川内福岡地判の概要

川内原発の福岡地裁訴訟において、住民側は、科学の不定性と科学技術社会論（STS）を踏まえ、通説的な見解に限られず、広く相応の化学的合理性を有する見解を考慮すべきこと、住民側が提示する、原発が安全性に欠けることを示す科学的知見に対して、一見して明白な誤りが存在するか、当該知見を考慮してもなお安全性に欠けることがないことを主張立証すべきであることを主張していた。

本件では、さらに詳細に、ドイツにおける司法審査を踏まえた下山憲治教授の意見書（甲A38）に依拠し、

- ① 入手・利用可能で、必要かつ信頼されるデータ・情報をできる限り広範に調査し適切な事実関係の下で決定されていること、
- ② 調査方法やデータの取捨選択、解釈及び予測に当たって相応の信頼性のある科学的方法が採用されていること、
- ③ 以上の判断過程において、複数の信頼できる科学的予測結果、リスク調査結果がある場合には、いずれを採用したかなど全般に関する記録が作成され、第三者の追証・検証が可能となっていること、それによって、恣意的判断が認められないこと、

- ④ 専門性や不偏性など、前述した組織・手続き的規律に違反していないこと、
- ⑤ 予防的比例原則などの観点から、法の仕組みや趣旨などに照らして必要な権利・法益のすべてが考慮され、配慮されていること、
- ⑥ 前記科学的処理の条件設定や想定に不備がないこと、

という⑥つの要件を提示している（準備書面（23）・43頁，甲A38・29頁）。

住民らの主張に対し、川内福岡地判は、「自然科学の分野では、ある見解が通説ではないものの合理性のある知見であるのか、合理性を有しないとされる見解なのかの区別は容易ではないと考えられ、訴訟において、原告らが提示したすべての見解について検証が必要であるとする事は、前記絶対的安全性を求めることになりかねない。また、規制法43条の3の6第1項各号所定の基準の適合性について、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに識見を有する原子力規制委員会の合理的な判断に委ねた趣旨を没却するおそれがある。したがって、どの程度の知見について検証をすべきかについては、当該知見の内容等を踏まえて検討されるべきものと解され」と判示した（107頁）。

## (2) 決して絶対的安全性を求めるものではないこと

しかしながら、科学の不定定性や科学技術社会論を踏まえた上記のような判断基準は、決して絶対的安全性を求めるものではない。科学的に合理性を有する知見か否かの一応の分かりやすい基準としては、査読を経た論文として発表されたものであるかどうかを挙げられる。査読を経ているものであれば、一般経験則に照らして一見して分かるような誤りはなくなるであろうし、科学的に初歩的な誤りも査読の過程で是正される可能性が高い。原規委は、査読を経て、客観的に信頼性が認められる知見については、当然にすべて検証

しているはずであるし（そうでなければ、「高度な科学的，専門技術的知見を有する原規委」とはいえないであろう），ある知見について敢えて検証しないということは，ドイツでは恣意的な判断とみなされるのである。一応すべての見解について検討したうえで，社会的に受容せざるを得ないリスクがあることはやむを得ないが（もちろん，その線の引き方が恣意的で，非保守的であれば違法となる。要件③の問題），検討しないで済ますことは要件①ないし要件②に反し許されない，というのが住民側の主張であったはずである。絶対的安全を求めるようなものでは全くない。曲解も甚だしい。

むしろ，川内福岡地判の判示のように，通説ではないものの合理性のある知見か，合理性のない知見か判断できないなどということ承認してしまうと，結局は原規委に広汎な裁量を認めることになり，原規委の過誤，欠落を是正する手段がないまま危険な原発が稼働されてしまうことになる。川内福岡地判のこのような考え方は，福島第一原発事故が，規制者が推進側の虜になって発生した人災であるということ（甲D1・国会事故調報告書参照）を無視するものであり，性懲りもなく原子力行政を盲目的に信頼するという，安全神話そのものである。司法は，福島第一原発事故以前も，行政判断に盲従して安全神話に加担してきたが，事故後も，同じ過ちを繰り返そうとしている。司法としての反省が全く見られない，この判示部分こそ，川内福岡地判の最も不合理な部分といえる。

### (3) 実体判断代置型と判断過程統制型審査の混同

また，川内福岡地判は，裁判所が行政庁の判断に対して積極的判断を行うと，炉規法が原規委に専門技術的裁量を認めて判断を委ねた趣旨を没却するおそれがあると述べるが，行政訴訟における実体判断代置型審査と判断過程統制型審査の違いが全く理解できていないというほかない。川内福岡地判の論理は，行政庁に裁量が認められるから司法が実体判断代置を行うべきではないという理屈であるが，住民側は，実体判断代置を行うべきなどとは主張

していない。そうではなく、裁量があることを前提としつつ、「深刻な災害を万が一にも起こさないようにする」という炉規法の趣旨を実現するためには、判断過程統制型審査において、行政庁の判断過程を厳しくチェックすることが求められる、と主張していたのである。

川内福岡地判の論理に従えば、行政庁に裁量が認められる場合には、司法によるチェックはほとんど及ばないことになりかねず、裁量権の逸脱・濫用が認められる余地はほとんどなくなってしまう。どちらが「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という炉規法の趣旨に適った解釈であるかは、明白であろう。

## 5 詳細設計

川内原発に関する福岡地裁訴訟においては、このほか、基本設計に密接に関連する詳細設計については、それを審査対象としなければ、基本設計の妥当性を十分に判断することができないから、審査対象に含めるべきであるという主張がされていた。

これに対し、川内福岡地判は、福島第一原発事故以前と同様、法が段階的規制を採用していることを根拠に、設置変更許可処分取消訴訟における審理対象を基本設計部分に限られると判示した（107～108頁）。

もっとも、川内福岡地判においては、住民側の主張について、詳細設計に該当するから設置変更許可の審理の対象に含まれないという形で排斥されたものはなく（主張レベルでもそのような主張はされていなかった）、結論に影響しない傍論というべきである。

本件においても、詳細設計に該当する争点が存在するか否か、現時点では明らかではないが、仮にそのような争点が存在する場合には、形式的に、詳細設計に該当するから司法審査の対象に含まれない、というのではなく、当事者双方が適切に主張を整理したうえで、その詳細設計の内容が基本設計のどのように関係するのかを踏まえ、基本設計に密接に関連する詳細設計については審理



対象に含めるべきである（そうしないと、基本設計の妥当性が判断できない場合があり得る）。

## 6 まとめ

以上のとおり、司法審査の在り方に関する川内福岡地判の判示は、被告国に事実上の立証の負担を負わせる点は評価できるものの、危険性の大きさと稼働によって得られる利益とを比較衡量するといいつながら比較衡量を行わず、法が原規委に広汎な裁量を認めているかのように曲解し、相対的安全の中でも緩やかな安全で足りるかのように判示し、事実上、裁量権の逸脱・濫用となる余地が狭きに失する点で不当であり、第二の安全神話に加担するものというほかない。

本件においては、このような判断をされないよう強く申し述べる。

## 第4 争点2（処分の違法性）②基準の合理性について

### 1 火山ガイドの規定は合理的でない疑いが残ること

#### (1) 福岡地裁の訴訟で争われていた事項

川内原発に関する福岡地裁訴訟では、火山ガイドが、噴火の時期及び規模を相当前の時点で相当程度の正確性で予測できることを前提としているところ、現在の火山学の知見では上記のような予測は困難であり、火山ガイドの定めはその点で不合理であることが争点とされていた。

この訴訟で争われていたのは、川内原発の周囲を取り囲むように存在するカルデラ火山が、噴火規模VEI 7以上の破局的噴火を起こした場合に、設計対応不可能な火山事象である火砕物密度流（主として火砕流）が川内原発の敷地に到達する可能性が否定できないことから、このような事象の影響に関する評価（立地評価と呼ばれる）に関する火山ガイドの定め合理性であった。

## (2) 火山ガイドの定め不合理な点のないことの立証が尽くされたか疑いが残るとされたこと

この問題に対し、川内福岡地判は、当事者双方から提出された多数の専門家意見書等を踏まえ、「火山ガイドが定める評価における地球物理学的調査及び地球化学的調査の結果を評価する前提となる噴火のトリガーやマグマ溜まりの実態等について火山ガイドと異なると思われる見解があり、火山ガイドとの関係で、これらの調査方法の有用性に消極的な見解が多数あることから、上記判断の前提として、火山活動のメカニズムを解明し、その変化の可能性の有無等を正確に評価するのに必要な知見が現時点において、専門家間で確立していない疑いが残る」として、噴火の時期や規模を相当程度正確に予測することが困難であることを認めた。

そして、「このような疑いが残る以上、規制法43条の3の6第1項各号所定の基準の適合性の有無が原子力規制委員会の合理的な判断に委ねられていることや、火山影響評価に係る技術的知見の整備が進められていることを考慮してもなお、上記調査に基づいて適切な評価ができることを前提とする火山ガイドの定め不合理な点のないことが相当の根拠、資料に基づき立証されたといえるかどうか疑いが残る」と認定した（136頁）。

## 2 破局的噴火に関する判示部分は、本件とは無関係であること

このように解する以上、川内福岡地判は、伊方最判の定式に従って、具体的審査基準が不合理であるから、これを看過してなされた設置変更許可処分は違法であり、取り消されるとの判決となるべきであった。

ところが、本判決は、この後で、なぜか原子力関連法令等の趣旨を持ち出し、法は破局的噴火による影響を考慮することまでは要求していないので、「火山ガイド若しくはこれに基づく本件適合性審査が不合理であり又は本件処分が違法であるということとはできない」と結論付けてしまった（142頁）。

これは、火山ガイドは不合理の疑いが残るが、不合理ではない、という、あ

まりにも理解困難な判示といわざるを得ない。

もつとも、本件と関係する限りにおいては、本件は破局的噴火が問題となるものではないので、破局的噴火に関する判示部分は無視してよい。

本件との関係では、火山ガイドの定めについて、国がその合理性を立証できたかどうか疑いが残るとされた点のみが重要な意味を有する。

### 3 本件との関係及び帰結

#### (1) 川内福岡地判の判示は、影響評価にも及び得ること

ア 前述のとおり、川内福岡地判の判示は、火山ガイドの定めのうち、立地評価に関するものであり、本件では、銭亀カルデラの大規模噴火による降下火砕物の影響評価が主として問題となるため、その判示が影響評価に関する部分にまで及び得るかどうか問題となる。

イ この点について、火山ガイドは、降下火砕物の影響に関し、「火山抽出の結果にかかわらず、原子力発電所の敷地及びその周辺調査から求められる単位面積当たりの質量と同等の火砕物が降下するものとする。なお、敷地及び敷地周辺で確認された降下火砕物で、噴出源が同定でき、その噴出源が将来噴火する可能性が否定できる場合は考慮対象から除外する」と定めており（火山ガイド6章）、将来の噴火可能性を問題としている。

また、「抽出された火山事象に対して、4章<sup>1</sup>及び5章<sup>2</sup>の調査結果等を踏まえて、原子力発電所への影響評価を行うための、各事象の特性と規模を設定する」と規定されており（火山ガイド6章）、立地評価に関する部分を踏まえて火山事象の特性や規模を設定することとされている。

そうすると、火山ガイドは、影響評価に関する定めについても、立地評価に関する定めと同様、地球物理学的及び地球化学的調査によって、噴火の時期及び規模が相当前の時点で相当程度の正確さで予測できることが前

---

<sup>1</sup> 原子力発電所の運用期間における火山活動に関する個別評価。

<sup>2</sup> 火山活動のモニタリング。

提となっているといえる。

ウ したがって、立地評価に関して、地球物理学的及び地球化学的調査によって噴火の時期及び規模が相当前の時点で相当程度の正確さで予測できるかどうかという川内福岡地判の判示事項は、影響評価にも及び得る。

## (2) 影響評価に関する火山ガイドの定めは不合理であること

ア そして、川内福岡地判を踏まえれば、地球物理学的及び地球化学的調査によって、噴火の時期及び規模を相当前の時点で相当程度の正確さで予測することは困難であり、火山ガイドの影響評価の定めも、上記予測ができることを前提としている点で不合理という結論となる。

イ この点に関しては、これまでも、川内原発に関する平成28年4月6日・福岡高裁宮崎支部即時抗告審決定、伊方原発に関する平成30年9月25日・広島高裁異議審決定という複数の高裁決定を含む、多数の裁判所において、火山ガイドの不合理性が指摘されてきた。

ただ、川内福岡地判で特筆すべきなのは、これが、国を被告として、火山に関する基準の不合理性をほとんど唯一の争点としてなされた行政訴訟における結論であるという点である。これまでの民事差止訴訟においては、伊方最判の定式が判断基準として用いられてきたものの、具体的審査基準の合理性に関しては、事業者にどの程度立証できるのかという問題も指摘されていた。しかし、福岡地裁での訴訟は、事業者である九州電力も参加人として訴訟に加わりながら、双方から多数の専門家意見書が提出され、文字どおりがっぷり四つになって主張立証が尽くされた。その結果として、火山ガイドの合理性立証が尽くされていないという疑いが呈されたという結果は重い。

前述したとおり、川内福岡地判は、結論を含め、基本的に行政庁の判断に追従する姿勢の示された判決である。そのような裁判所においてさえ、火山ガイドの合理性に対して、「疑いが残る」という控えめな表現ではある

もの、問題を指摘したのである。

ウ したがって、この問題に関しては、もはや大勢が決したとあってよい。

本件では、破局的噴火が問題とならない以上、影響評価に関しても、火山ガイドの定めは不合理というほかないし、仮に、百歩譲って、伊方原発に関する平成29年12月13日・広島高裁即時抗告審決定のように、基準の合理性自体は留保しつつ、基準適合判断の合理性を問題とするとしても、準備書面(27)で主張したとおり、約4万5000年～3万3000年前の噴火と同規模の噴火について安易に活動可能性を否定することは、まさに「噴火の時期及び規模について相当の時点で相当程度の正確さで予測する」ことにほかならず、困難である。

銭亀カルデラにおいては、火山ガイド4.1(3)項にしたがって、調査結果から噴火の規模を推定できないのであるから、検討対象火山(銭亀カルデラ)の過去最大の噴火規模(唯一の噴火)である約4万5000年～3万3000年前の噴火と同規模の噴火を想定すべきこととなる。

エ にもかかわらず、被告電源開発は、この噴火を想定していない。原規委は、平成27年1月27日の第187回審査会合において、「電源開発(株)大間原子力発電所の申請内容に係る主要な争点」として、火山については、「敷地への降下火砕物等の影響に関して、詳細な評価結果を提示すること」としているが、これは主として洞爺カルデラに関するものを念頭に置いたものと考えられ、銭亀カルデラに関しては十分な審査がなされない可能性がある。現に、上記整理から4年以上が経過した現時点においても、銭亀カルデラの評価については何ら議論がなされていない。このまま十分な議論がされないまま、銭亀噴火を考慮しないで設置変更許可処分がなされる蓋然性が高く、その処分は違法なものとして差し止められるべきである。

#### 4 まとめ

以上のとおり、火山問題に関しては、川内福岡地判の判示による限り、本件

との関係で、火山ガイドの定めは噴火の時期及び規模を相当前の時点で相当程度の正確さで予測できることを前提としており、現在の火山学の水準に照らして不合理と言わざるを得ない。

また、仮に具体的審査基準としての火山ガイドの合理性を留保するとしても、火山ガイドに従えば、各種の調査結果から噴火の規模を推定できないのであるから、検討対象火山（銭亀カルデラ）の過去最大の噴火規模である約4万5000年～3万3000年前の噴火と同規模の噴火を想定すべきこととなる。本件では、これを考慮しないまま本件設置変更許可処分がなされる蓋然性が高く、そのような処分は違法なものとして差し止められるべきである。

以 上