

司法審査の在り方 -準備書面 (23) 補足説明

2017年4月21日 (水)
於・東京地方裁判所

原告訴訟代理人・弁護士 中野宏典

内容

- I. 被害の実態と法改正**
- II. 伊方最高裁判決の射程**
- III. 具体的判断基準**

I 被害の実態と法改正

1. 行政訴訟における被害論の位置付け
2. 原発事故被害の特異性
3. 法改正の趣旨

I - 1 行政訴訟における被害論の位置付け

反比例原則

- ▶ 被害の性質や程度が大きくなればなるほど、高い安全性が求められるという原則。
- ▶ 高い安全性が求められるということは、それだけ行政庁の裁量が狭くなる（ある程度の裁量は認めざるを得ないとしても、行政庁が何でも自由に決めてよいというわけにはいかなくなる）
- ▶ 裁量が狭くなるということは、司法審査も厳格にすべきことになる。
- ▶ 原発事故による被害の大きさは、司法審査のあり方に直結する重要な前提。

I - 2 原発事故被害の特殊性

他の科学技術とは質的に異なる→同列に論じてはならない

- ① 事態の進展に伴って、収束せずに拡大していくこと
 - ② 科学技術から得られる知見に限界があること
 - ③ 被害の質が特異であること
 - i 不可逆・甚大性-遺伝子を傷つけ、子孫にまで悪影響
 - ii 広範囲性-F1最悪シナリオでは、250km以遠にも（国外にも影響）
 - iii 長期継続性-半減期：セシウム137→30年
プルトニウム239→24000年
 - iv 全体性-コミュニティ全体、生活基盤そのものが破壊される
- ↓
このような被害が発生する事態は、ほかにあり得ない。

I - 2 原発事故被害の特殊性

近藤駿介氏による「不測事態シナリオの描画」

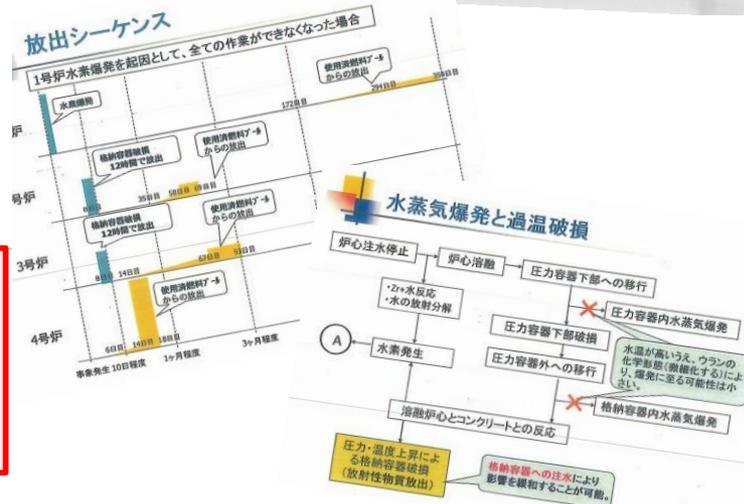
線量評価結果について

- 水素爆発の発生に伴って追加放出が発生し、それに続いて他の号機からの放出も続くと予想される場合でも、事象のもたらす線量評価結果からは現在の20kmという避難区域の範囲を変える必要はない。
- しかし、続いて4号機プールにおける燃料破損に続くコアコンクリート相互作用が発生して放射性物質の放出が始まると予想されるので、その外側の区域に屋内退避をもとめるのは適切ではない。少なくとも、その発生が本格化する14日後までに、7日間の線量から判断して屋内退避区域とされることになる50kmの範囲では、速やかに避難が行われるべきである。
- その外側の70kmの範囲ではとりあえず屋内退避を求めることになるが、110kmまでの範囲においては、ある程度の範囲に土壤汚染レベルが高いため、移転を求めるべき地域が生じる。また、年間線量が自然放射線レベルを大幅に超えることを理由に移転することを希望する人々にはそれを認めるべき地域が200kmまでに発生する(容認線量に依存)。
- 続いて、他の号機のプールにおいても燃料破損に続いてコアコンクリート相互作用が発生して大量の放射性物質の放出が始まる。この結果、強制移転をもとめるべき地域が170km以遠にも生じる可能性や、年間線量が自然放射線レベルを大幅に超えることをもって移転を希望する場合認めるべき地域が250km以遠にも発生することになる可能性がある。
- これらの範囲は、時間の経過とともに小さくなるが、自然(環境)減衰にのみ任せておくならば、上の170km、250kmという地点で数十年を要する。

福島第一原子力発電所の
不測事態シナリオの素描

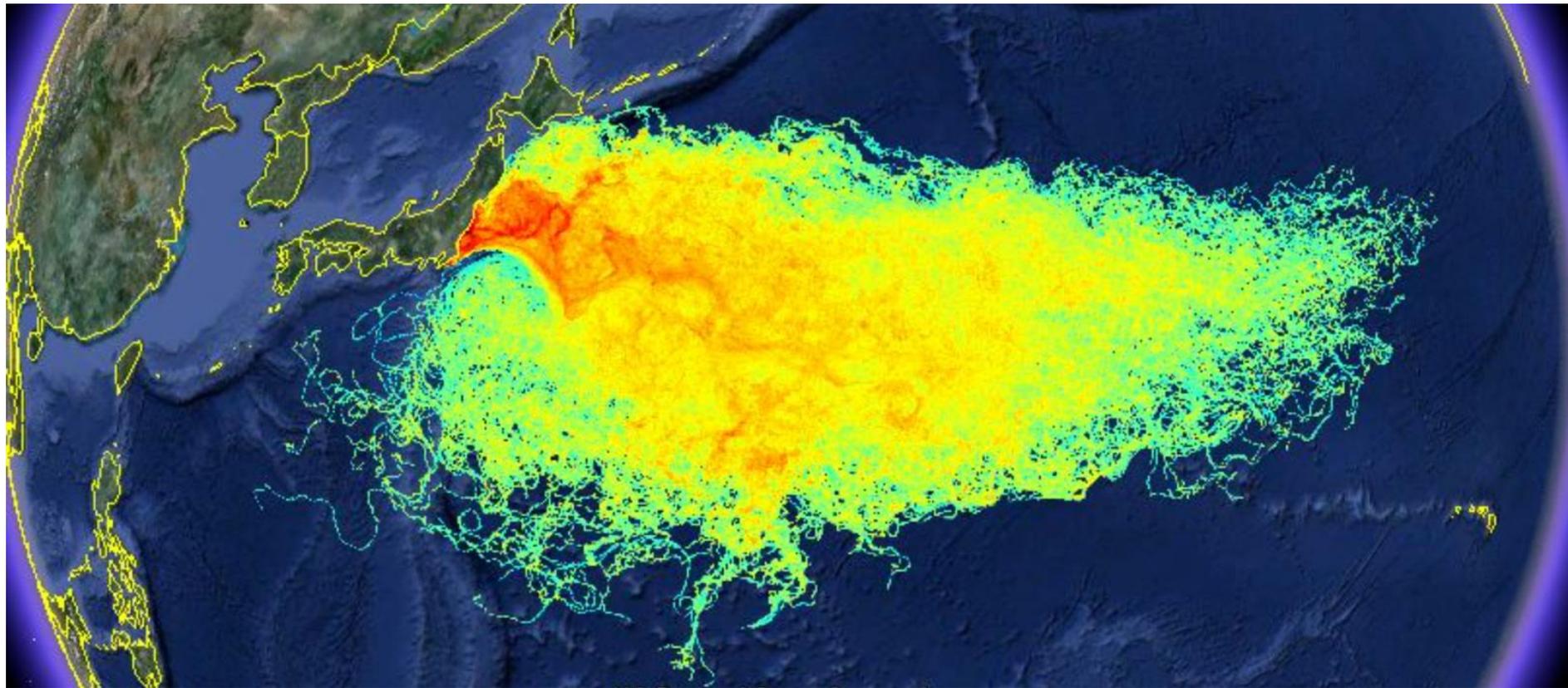
平成23年3月25日
近藤 駿介

放出シーケンス



I - 2 原発事故被害の特殊性

地球規模の拡散



I - 3 法改正の趣旨

F1事故後の原子力関連法規の改正

▶ いずれもF1事故による深刻な被害が立法事実となっている。

▶ 規制委員会設置法1条

「この法律は、…（略）…東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故を契機に明らかとなった原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）に関する政策に係る縦割り行政の弊害を除去し…（略）…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、…（略）…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し…（略）…」

▶ 炉等規制法1条

目的規定から、原子力の利用等の計画的な遂行に関するものが削除

→ 安全が確保できなければ利用してはならないという趣旨

I - 3 法改正の趣旨

F1事故後の原子力関連法規の改正

▶ 第180回国会衆議院会議録（官報号外22号）

野田総理大臣（当時）「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」

細田豪志国務大臣（当時）「今回のような事故が二度と起きないように、厳格な基準を設けてまいります」

▶ 衆議院環境委員会決議文

「一 …（略）…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」

▶ 適正な法解釈を行うためには、立法事実である事故の被害を直視しなければならない。

内容

I. 被害の実態と法改正

II. 伊方最高裁判決の射程

III. 具体的判断基準

Ⅱ 伊方最高裁判決の射程

1. 伊方最高裁判決の内容
2. 専門技術的裁量の範囲
3. 立証負担の分配

II-1 伊方最高裁判決の内容

- i 炉規法・許可制の趣旨
- ii 専門技術的裁量
- iii 現在の科学技術水準
- iv 基本設計論
- v 立証責任論
- vi 福島第一原発事故後の射程

Ⅱ-1-i 炉規法・許可制の趣旨

深刻な災害が万が一にも起こらないようにする

▶ 炉等規制法の趣旨

「原子炉の安全性が確保されないときは、…（略）…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かんがみ、右**災害が万が一にも起こらないようにするため**、…（略）…科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにある」



▶ 趣旨から導かれる帰結

司法は、規制委の判断が「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という目的に適合した適切なものとなっているか、誤りはないか、厳格に審査しなければならない。

Ⅱ-1-ii 専門技術的裁量

政治的、政策的裁量とは内容や範囲が相当異なるもの

▶ 調査官解説

「本判決が、殊更に『専門技術的裁量』という用語を用いなかったのは、（それが）安全審査における具体的審査基準の策定及び処分要件の認定判断の過程における裁量であって、一般にいわれる『裁量』（政治的、政策的裁量）とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なるものであることから、政治的、政策的裁量と同様の広汎な裁量を認めたものと誤解されることを避けるため」（420頁）

しかし、実際には、「看過し難い過誤、欠落」という要件により、「よほどのことがない限り、行政の判断を尊重する」というメッセージとして伝わってしまった。

← 司法における安全神話

F1事故後、改めてこの意味が吟味されなければならないはず（後述）。

Ⅱ-1-iii 現在の科学技術水準

判断時ではなく、現在の科学技術水準によって判断

▶ 調査官解説

「この問題を、取消訴訟における違法判断の基準時論で律することは適当ではないように思われる。どの時点の科学技術水準により判断すべきかは、**科学的経験則の問題**である」。

「処分当時の科学的知識によれば、当該基本設計が講じている事故防止対策で十分安全であると判断された場合でも、現在の**通説的な科学的知識**によれば、右事故防止対策は不十分であり、その基本設計どおりの原子炉を設置し、将来、これを稼働させた場合には、**重大な事故が起こる可能性が高い**と認定判断されるときには、当該原子炉の安全性を肯定した設置許可処分は違法であるとして、これを取り消すべきであろう。」（423～424頁）



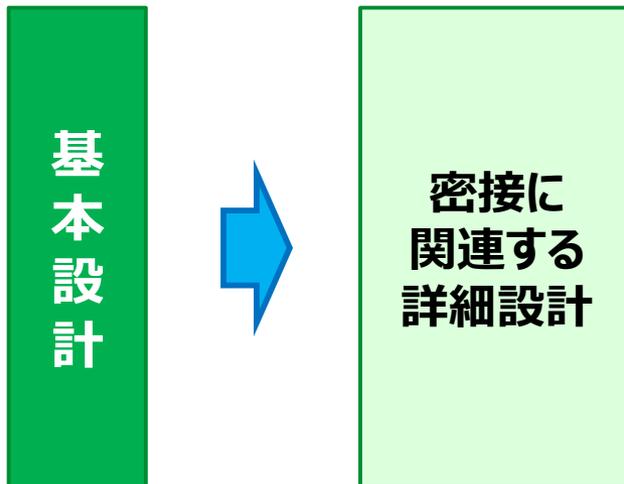
▶ 「通説的な科学的知識」だけを考慮すれば足りるかは検討を要する。

Ⅱ-1-iv 基本設計論

設置変更許可処分における安全審査の対象は何か

▶ 審査の対象は基本設計のみ

「原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とならない」



- ▶ 密接に関連する詳細設計を検討しなければ、基本設計の当不当は判断できない。
- ▶ 基本設計が正しいのにそれに続く詳細設計が誤っていることは考えにくい。詳細設計が誤っているのは、**その前提となる基本設計が誤っているから。**

Ⅱ-1-v 立証責任論

伊方最高裁判決の正しい理解←行政庁に事実上の立証

- ▶当事者間の公平に照らして、まず被告行政庁において、具体的審査基準が不合理でないこと、調査審議の過程に看過し難い過誤・欠落がないことを立証する必要がある。



「同旨の見地に立つ…（略）…た原判決は正当」

- ▶伊方控訴審判決（高松高裁S59.12.14）

「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な点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」

Ⅱ-1-vi 福島第一原発事故後の射程

福島第一原発事故後の法改正による射程の変化

- ▶ 法改正の趣旨は、F1事故のような事故を「二度と起こさないこと」
- ▶ 伊方最高裁判決は、この趣旨に抵触する部分については、射程が及ばないと考えるべき。

炉規法の趣旨	深刻な災害が万が一にも起こらないようにする	◎より一層妥当
専門技術的裁量	「政治的、政策的裁量とは異なる限定的なもの」←実際は広い裁量	×文字どおり 厳格に 解すべき
判断の基準	現在の科学技術水準	△ただし 通説のみでは足りない
安全審査の対象	基本設計のみが審査の対象	×基本設計の 判断に必要な限度 で詳細設計も検討すべき
立証責任論	行政庁が、まず基準の合理性、適合性判断に 看過し難い 過誤・欠落がないことを立証	△事実上、行政庁側が、基準の合理性、適合性判断に過誤・欠落がないことを立証すべき

Ⅱ 伊方最高裁判決の射程

1. 伊方最高裁判決の内容
2. 専門技術的裁量の範囲
3. 立証負担の分配

Ⅱ-2 専門技術的裁量の範囲

- i 解釈指針となる法の規定等
- ii 時代錯誤の科学観からの脱却
- iii 疑わしきは〔自由or安全〕のために
- iv ドイツにおける判断手法

Ⅱ-2-i 解釈指針となる法の規定等

処分要件に関する文言

▶ 炉規法§43の3の8Ⅱ が §43の3の6Ⅰ④を準用

「…位置、構造及び設備が…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」

▶ 設置許可基準規則§6Ⅰ

「安全施設は、想定される自然現象（地震…を除く）…が発生した場合においても安全機能を損なわないものでなければならない」



「災害の防止上支障がない」「安全機能を損なわない」という確証がない限り、許可を行ってはならない趣旨だというのが素直な読み方。

⇔「災害が生じる高度の蓋然性がない」「安全機能を損なう高度の蓋然性がない」という規定の仕方ではないということ。

Ⅱ-2-i 解釈指針となる法の規定等

国会の附帯
決議等も参照

旧炉規法§1

この法律は、原子力基本法の精神にのっとり、核原料物質…の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、

これらによる災害を防止し、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…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

ことを目的とする。

新炉規法§1

この法律は、原子力基本法の精神にのっとり、核原料物質…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、

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…による災害を防止し、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…の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関し、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…い、

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

ことを目的とする。

Ⅱ-2-i 解釈指針となる法の規定等

随時適合義務（バックフィット）制度の新設

▶ 炉規法§43の3の14

「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」

▶ 炉規法§43の3の23 I

「原子力規制委員会は、…発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき…は、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止…その他保安のために必要な措置を命ずることができる」



最新の科学技術水準に照らして安全性を損なうおそれがある場合は、許可処分が適法であったときでさえ、防護措置等を講じなければならない。

⇔処分が適法か否かの判断に当たっては、より厳しいチェックとなるのは当然。

Ⅱ-2-i 解釈指針となる法の規定等

広

政治的・政策的裁量

安全か否かの判断につき幾つかの科学的学説のうち、いずれを採ることも許されるという意味での裁量があるという考え方。

被告の主張

「**当・不当の問題**にとどまる限りは、行政処分庁の判断に委ねるべき」

専門技術的裁量

狭

行政庁は、**最高水準の科学的知識**に基づいて、**常に最良の選択**をする必要がある。

←いずれを採ることも許されるという意味での裁量の余地を認めることはできないという考え方。

ドイツ：ヴィール判決

「少数説や尊重に値する知見を考察しなければならない」

ミュルハイム・ケアリッヒ判決

「道筋を明らかにしていないことが欠落」

Ⅱ-2-ii 時代錯誤の科学観からの脱却

科学は客観的に唯一の答えを導く、というのは時代錯誤

- ▶ 瀨瀨一起・教授（東京大学地震研究所）「地震科学の三重苦」
- ▶ 米国連邦司法センター「価値に捉われず観察することは不可能」
- ▶ 下山憲治・教授（名古屋大学・行政法）「究明・獲得途上の専門知」
- ▶ オートウイン（ドイツの社会学者）「**科学の完全無欠幻想**」
 - ①「確かさの幻想」：将来の予測を行う際に、政策立案者は、正当な根拠で裏付けられる以上に予測内容に自信を持ちやすい。
 - ②「疑似確信の幻想」：ある問題について、その一部にしか成り立たない「確かさ」を全面的に成り立つと誤って信じてしまう。
 - ③「絶対的真理の幻想」：論拠の正しさ（真実性）について、政策立案者が過剰な確信を持って信じてしまう。
 - ④「応用可能性の幻想」：ある問題について正しいとされた結論を過剰に一般化して、他の問題にも当てはまるものだと確信して信じてしまう。

Ⅱ-2-ii 時代錯誤の科学観からの脱却

瀬瀬一起・東京大学地震研究所教授の反省

▶「科学」2012年6月

この最新の科学的知見を適切に踏まえたのが
平成26年5月21日福井地裁判決

誤差やバラつきが大きくなる！

地下で起こる現象
= 仮説や推測に
拠らざるを得ない

実験ができない
= 過去のデータに
頼らざるを得ない

発生頻度が高くな
く、正確な記録は
近時に限られる

= 地震科学
の三重苦

本質的に複雑系 = 理論的に完全な
予測をすることが原理的に不可能

▶ 科学的知見を無視して楽観的判断を行ったのが川内、高浜異議審

Ⅱ-2-ii 時代錯誤の科学観からの脱却

科学者が全てを判断できると考えるのは誤り

- ▶ Weinberg, Alvin M. "Science and Trance Science" (1972)
「科学に問うことはできても科学で答えることはできない問題領域」

↓
リスクの有無、その程度については、科学的にある程度の相場観がある
(←ただし、科学の不確実性のため、それすらバラつきが大きい)

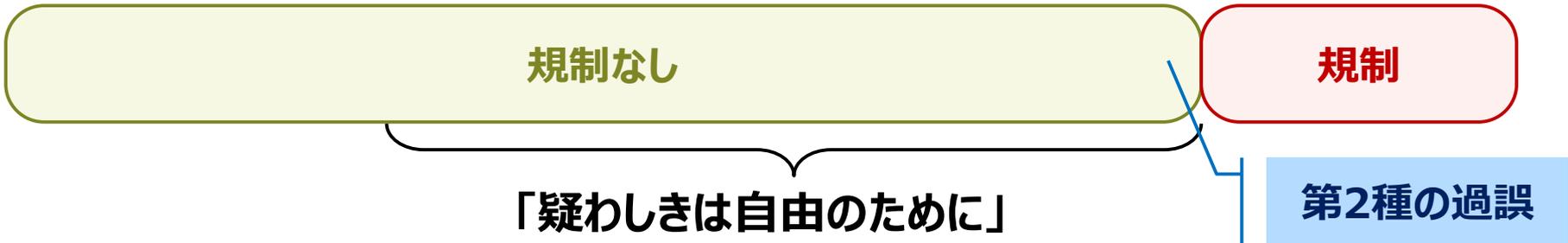
↓
そのリスクを安全と評価するかは自然科学者だけで答えられず、哲学や社会心理学、法学なども重要 (cf. ドイツ倫理委員会)。しかし、これまでは、「工学的判断」という概念のもと、自然科学者が行ってきた点に問題があった。

↓
裁判では、法学的な視点、法的正義の観点 (被害の甚大性・広範囲性、受益者と負担者が異なること、個人が回避できない問題であること、原発の公益性が低下していることなど) が重要。

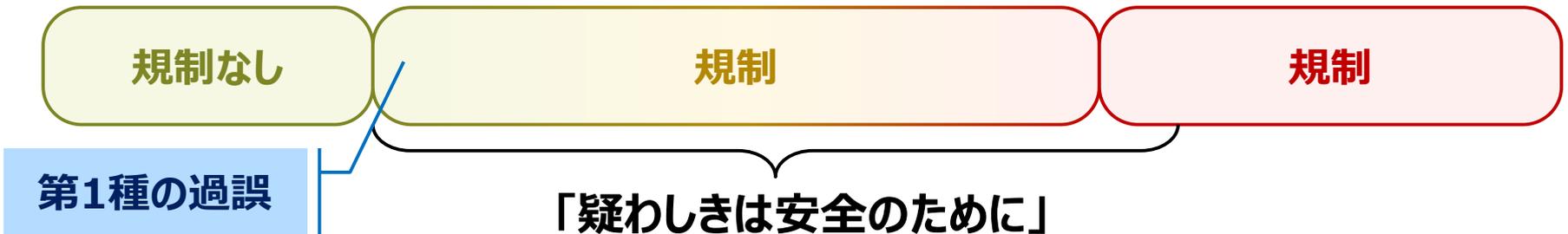
Ⅱ-2-iii 疑わしきは〔自由or安全〕のために



▶「現在の科学技術水準 = 通説的な科学的知見」



▶「『どちらとも言い難い』部分を落とすのは法の趣旨に反する」



Ⅱ-2-iii 疑わしきは〔自由or安全〕のために

食品衛生法7条との比較

▶食品衛生法§7 I

「厚生労働大臣は、一般に飲食に供されることがなかつた物であつて**人の健康を損なうおそれがない旨の確証がないもの**又はこれを含む物が新たに食品として販売され、又は販売されることとなつた場合において、食品衛生上の危害の発生を防止するため必要があると認めるときは、薬事・食品衛生審議会の意見を聴いて、それらの物を食品として販売することを禁止することができる。」

「確証がない」以上禁止可能なのであるから、明らかに「疑わしきは安全のために」という基本スタンスに立った立法であるといえる。

保護されるべき利益の性質や大きさに照らして、原子炉の設置変更許可は、食品衛生法よりも薄い保護でよい、ということ、法が是認しているのか。

Ⅱ-2-iii 疑わしきは〔自由or安全〕のために

食品衛生法7条との比較

食品衛生法§7 I		炉規法§43の3の6 I ④
軽いものから、死という重いものまで幅広い	侵害の程度	不可逆的に遺伝子を傷つけ、治らない、最悪死に至ることもある
日本全国に広がりうる	侵害の範囲	原発周辺の広範な地域を全体的に破壊する
飲食に供された期間	侵害の期間	半減期に応じ、半永久的
飲食をしなければ回避できる	侵害を回避する余地	電力の需要の小さい過疎地域の人々が回避不能の被害を受ける
営業の自由など	被規制者の利益	§1や国会の附帯決議等により、推進の理論に影響されてはならない

Ⅱ-2-iv ドイツにおける判断手法

ヴィール判決

▶ 連邦行政裁判所ヴィール判決（1982）BVerwGE 72,300.

「損害発生の蓋然性を考察する際には、技術的な経験だけに頼るのではなく、不確実性や知識の欠如にもかかわらず、リスクを十分に排除するため、**単なる観念的な考察や計算に基づく保護措置をも考察対象**としなければならない」

「リスク調査及び評価における不確実性は、そこから生ずる疑念の程度に応じて、十分に保守的な考察によって対応しなければならない。その場合、行政庁は『**通説**』に依拠するのではなく、**代替可能な全ての学問上の見解を考察の対象**としなければならない」「**支配的な科学学説だけでなく、少数説や尊重に値する知見を考察**しなければならない」

「事故シナリオの確定は、自然科学的問題ではなく、**評価的選択**である」「したがって、複数の科学学説の評価は、**比較衡量**を必要とする。もともと、この**比較衡量では保守性が優位**する」「**比較衡量の結果、選ばれた学説及び安全措置を司法が判断代置することはできない**」

Ⅱ-2-iv ドイツにおける判断手法

ミュルハイム＝ケアリツヒ判決

- ▶ 連邦行政裁判所ミュルハイム＝ケアリツヒ判決（1998）BVerwGE 106,115.
「リスク調査において、現在の知見から肯定も否定もできない実践理性では排除できないリスクも考慮しなければならない。『考慮しなければならない』というのは『**考慮しさえすればよい**』というのでは足りない」
「地震の揺れに対するリスク調査にあたって…（略）…申請場所の過去の地震や地質の調査及び（数値の）確定が必要になる。このためには十分な調査が行われなければならない。この点、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。…（略）…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、地震強度及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**この過程を追うことはできない**。ここに調査欠落がある」

Ⅱ 伊方最高裁判決の射程

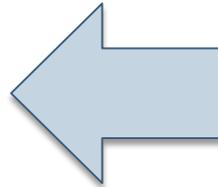
1. 伊方最高裁判決の内容
2. 専門技術的裁量の範囲
3. 立証負担の分配

Ⅱ-3 立証負担の分配

伊方最高裁判決の正しい理解 ← 行政庁に事実上の立証

本来原告に
求められる安全性

基準や判断に
不合理な点
あることが
推認



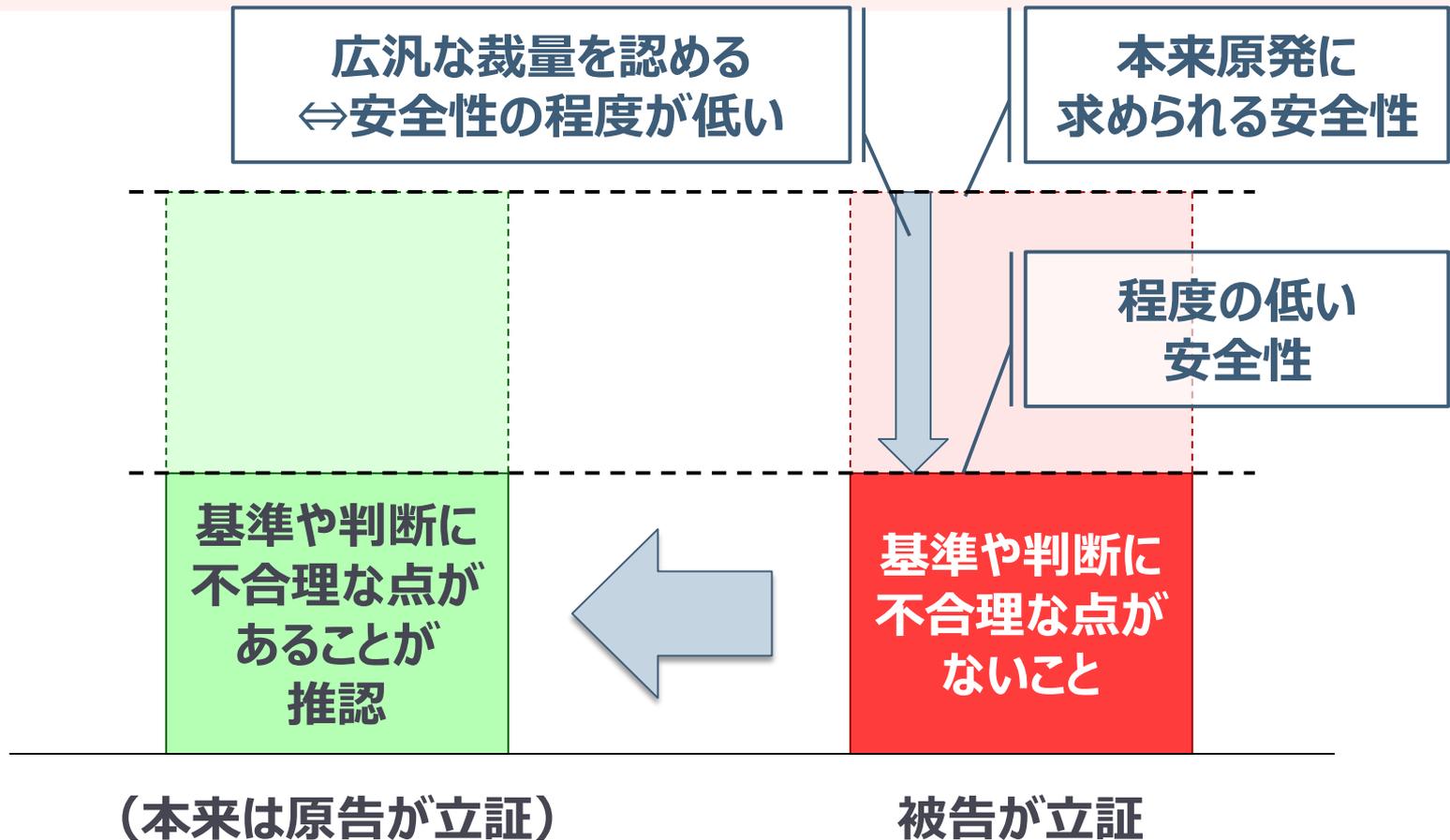
基準や判断に
不合理な点
ないこと

(本来は原告が立証)

被告が立証

Ⅱ-3 立証負担の分配

実際の伊方最高裁判決 ← 裁量の範囲を過度に緩やかに



Ⅱ-3 立証負担の分配

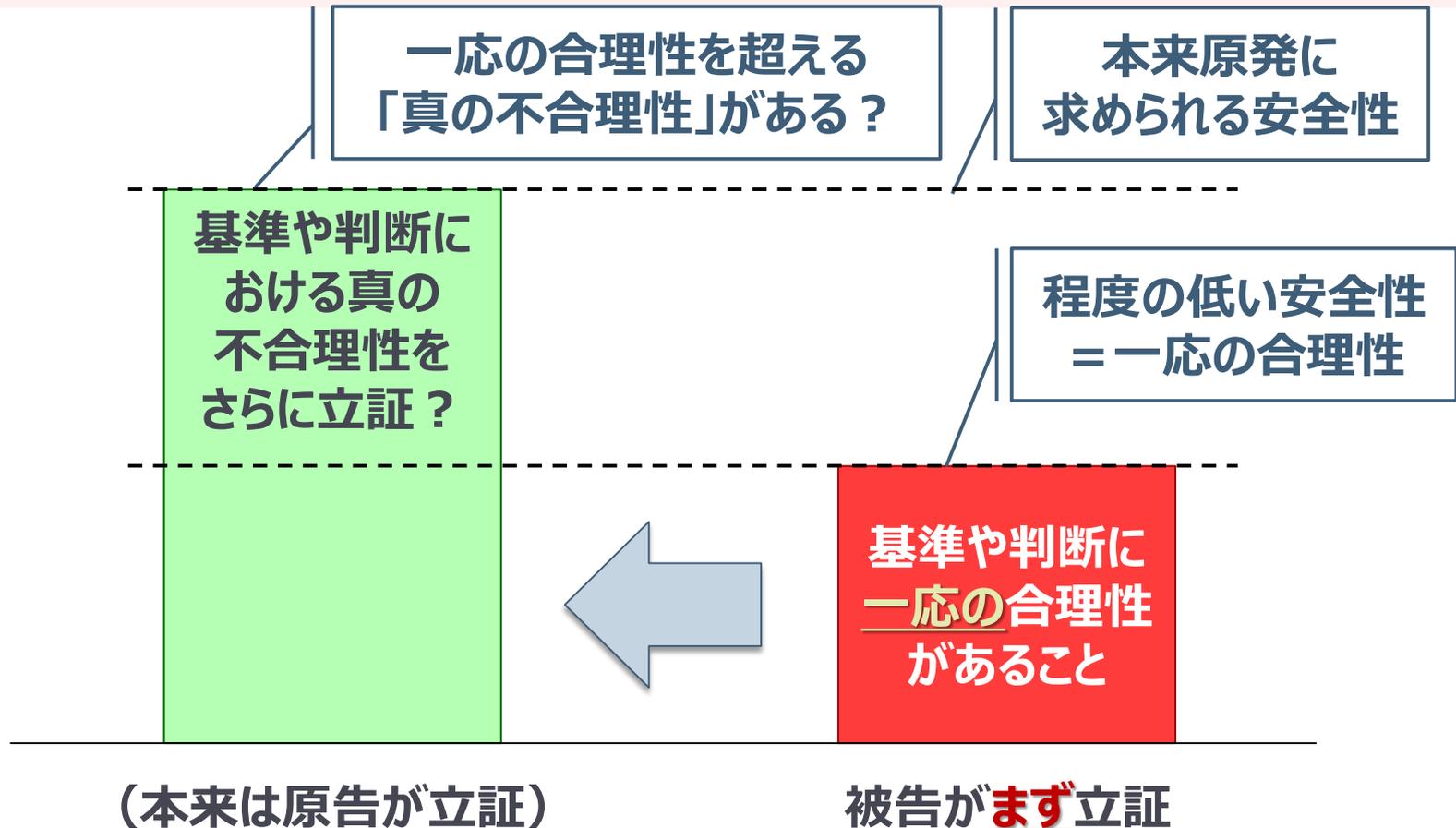
調査官解説によるミスリード

▶ 調査官解説

「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…（略）…主張立証する必要がある」（426頁）

Ⅱ-3 立証負担の分配

調査官解説によるミスリード



内容

- I. 被害の実態と法改正
- II. 伊方最高裁判決の射程
- III. 具体的判断基準

Ⅲ 具体的判断基準

1. 「看過し難い」について
2. 具体的基準の内容

Ⅲ-1 「看過し難い」について

「よほどのことがない限り」と解すべきではない

▶ 下山鑑定意見書

- ・ 伊方最高裁判決で前提となっていた、第三者的専門機関性がなくなっていること
- ・ 「安全の確保を旨」「事故の防止に最前かつ最大の努力」
- ・ 福島第一原発事故により、行政庁の専門技術的判断への信頼が大きく失墜したこと

▶ 「看過し難い」は、過誤・欠落の結果として生ずる被害の性質や程度等に着眼して評価すべき。

▶ 原告が指摘する科学的知見によれば、場合によっては深刻な被害が発生する一応の可能性（行政庁、事業者の判断がゆらぐ程度）があれば、「看過し難い」とみるべき。

Ⅲ-2 具体的基準の内容

裁判所の姿勢

- ▶ 裁判所は、行政庁、事業者の主張する科学的知見と、住民側が指摘する科学的知見や経験則等に基づく危険性の指摘と、いずれが正しいかを判断すべきではない（科学者でさえ判断の分かれることを裁判所が判断するのは困難）。
- ▶ 無理にこれをやろうとするから、行政庁の裁量を重視する結果となってしまう。
- ▶ しかし、それでは本当に「万が一にも事故を起こさないようにする」という法の趣旨を踏まえた判断ができない。
 どうするか？
- ▶ 行政庁、事業者の考えが正しいかどうか、という視点ではなく、住民側が指摘する科学的知見や経験則等に基づく危険性の指摘を、行政庁、事業者がこれを考慮してるかどうか、それを踏まえてもなお安全といえるかどうかが判断されなければならない。
- ▶ これなら判断はさほど難しくはないはず。

Ⅲ-2 具体的基準の内容

下山鑑定意見書

- i その時点で利用可能で、信頼されるデータ・情報のすべてを被告が検討したこと、
- ii 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、
- iii 法の仕組みや趣旨などに照らして必要な権利・法益のすべてを比較衡量していること、
- iv その選択・判断のプロセスが意思決定の理由と共に明確に示されていること、
- v 全体を通じて判断に恣意性・不合理な契機が認められないこと、
- vi 事後的に、必要に乗じて当初の決定内容を修正・変更する義務が尽くされていること