

平成23年(ワ)第1291号,平成24年(ワ)第441号,平成25年(ワ)第516号,平成26年(ワ)第328号伊方原発運転差止請求事件

原告 須藤 昭 男 外1337名

被告 四国電力株式会社

準備書面(67)

(平成28年大津地裁仮処分決定の意義)

2016(平成28)年5月26日

松山地方裁判所民事第2部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 薦田 伸 夫

弁護士 東 俊 一

弁護士 高田 義之

弁護士 今川 正章

弁護士 中川 創太

弁護士 中尾 英二

弁護士 谷脇 和仁

弁護士 山口 剛史

弁護士 定者 吉人

弁護士 足立 修一

弁護士 端野 真

弁護士 橋本 貴司

弁護士 山本 尚吾

弁護士 高丸 雄介

弁護士 南 拓人

弁護士 東 翔

訴訟復代理人

弁護士 内山 成樹

弁護士 只野 靖

目次

| | | |
|------------|------------------------------|---------------|
| 第 1 | はじめに | - 4 - |
| 第 2 | 争点 1（主張立証責任の所在）について | - 5 - |
| 1 | 決定の内容 | - 5 - |
| 2 | 位置づけ | - 6 - |
| 3 | 福島第一原発事故後の原子力関連法規制の改正の趣旨 | - 7 - |
| (1) | 平成 28 年大津地裁仮処分決定と法改正の趣旨 | - 7 - |
| (2) | 国会事故調の報告と原子力関連法制の見直しの必要性 | - 7 - |
| (3) | 原子力規制委員会設置法改正をはじめとする関連法規制の趣旨 | - 8 - |
| 4 | 検討 | - 11 - |
| (1) | 福島第一原発事故後の伊方最高裁判決の評価 | - 11 - |
| (2) | 平成 28 年大津地裁仮処分決定の意義 | - 11 - |
| (3) | 具体的な考え方 | - 12 - |
| (4) | ドイツにおける考え方との類似性 | - 14 - |
| (5) | 立証の範囲に関する実質的根拠 | - 15 - |
| (6) | 本件訴訟との関係 | - 16 - |
| 第 3 | 争点 3（耐震性能）について | - 16 - |
| 1 | 決定の内容と意義 | - 16 - |
| (1) | 松田式について | - 17 - |
| (2) | 耐専スペクトルについて | - 17 - |
| (3) | 断層モデルを用いた手法について | - 18 - |

| | |
|--------------------------------------|---------------|
| (4) 震源を特定せず策定する地震動について | - 19 - |
| (5) 小括 | - 20 - |
| 2 本件への当てはめ | - 21 - |
| (1) 松田式に関する部分 | - 21 - |
| (2) 耐専スペクトルに関する部分 | - 21 - |
| (3) 断層モデルを用いた手法に関する部分 | - 22 - |
| (4) 震源を特定せず策定する地震動に関する部分 | - 22 - |
| (5) 小括 | - 22 - |
| 第4 争点2（過酷事故対策）及び争点6（避難計画）について | - 22 - |
| 1 決定の内容 | - 22 - |
| (1) 争点2（過酷事故対策）について | - 22 - |
| (2) 争点6（避難計画）について | - 24 - |
| 2 確立された国際基準との関係における基準の不合理性 | - 25 - |
| (1) 確立された国際基準 | - 25 - |
| (2) IAEAの深層防護 | - 25 - |
| (3) 深層防護の意義 | - 26 - |
| 3 検討 | - 27 - |
| (1) 第4層及び第5層の不備ゆえに人格権侵害の具体的危険があること | - 27 - |
| (2) 新規基準を策定するにあたっての基本的な考え方に対して | - 28 - |
| (3) 事故を前提とする判断について | - 29 - |

第1 はじめに

1 高浜原発3，4号機・大津地裁決定の意義

平成28年3月9日，大津地方裁判所は，高浜原発3，4号機についてその運転を禁止する旨の仮処分決定を行った（大津地裁平成27年（ヨ）第6号原発再稼働禁止仮処分申立事件。以下「平成28年大津地裁仮処分決定」という。甲309）。

この決定は，①原発立地地域とは異なる地域において原発の稼働を差し止めたという点で，原発立地地域以外であっても，原発の稼働により極めて重大な影響を受ける場合には差止が認められる余地があることを示したこと，②原発差止訴訟において，安全性に関する資料の多くを保持している電力会社側が，事実上どの程度の立証の負担を負うのかを明らかにしたこと，③基準地震動の策定について平均像をもとにしている点について，その場合の不確定要素，平均像からのばらつきが十分に検討されなければならないことを示したこと，及び，④国際基準である深層防護との関係で，第四層及び第五層の不備が人格権侵害の根拠となり得ることを示したこと，という4つの点で，極めて重要な決定である。

2 福島第一原発事故という立法事実を適切に踏まえた決定

また，同決定は，福島第一原発事故について全54頁中1頁以上の分量を割いて記述し，福島県内の1800平方キロメートルもの広大な土地が，年間5ミリシーベルト以上の空間線量を発する可能性のある地域となったこと，避難区域指定は福島県内の12市町村に及び，15万人もの人々が避難を余儀なくされたことを認定している（甲309・11～12頁）。そして，原発事故による環境破壊の及ぶ範囲は，「我が国を超えてしまう可能性さえある」こと（甲309・43頁），「災禍の甚大さに向き合い，二度と同様の事故を防ぐとの見地から安全確保対策を講ずるには，原因究明を徹底的に行うことが不可欠である」にもかかわらず，事故の原因究明について，「建屋内での調査が進んでおらず，

今なお道半ばの状態であること（甲309・44頁）など、福島第一原発事故の実態を真摯に受け止めて認定を行っている。

法改正のきっかけとなった立法事実がまさに福島第一原発事故とその被害の甚大さである以上、法解釈としてもこの実態から出発することは当然であり、ここを軽視することは、正しい法解釈を放棄することにほかならない。本件においても、常に福島第一原発事故という立法事実に戻った判断がなされる必要がある。

3 本書面の構成

本準備書面は、この決定における判示事項のうち重要な部分について、本件訴訟との関係で検討を行うことを目的とする。以下、第2において主張立証責任の所在について、第3において耐震性能について、そして、第4において過酷事故対策及び避難計画について述べる。

第2 争点1（主張立証責任の所在）について

1 決定の内容

(1) 主張疎明の負担の分配

平成28年大津地裁仮処分決定は、主張立証責任の所在について、伊方最高裁判決を引用し、まず、「その危険性すなわち人格権が侵害されるおそれが高いことについては、最終的な主張立証責任は債権者らが負う」とする。

しかし、「原子炉施設の安全性に関する資料の多くを電力会社側が保持していることや、電力会社が、一般に、関係法規に従って行政機関の規制に基づき原子力発電所を運転していることに照ら」して、民事訴訟においても、伊方最高裁判決の理解が「おおむね当てはまる」とする。

そして、「債務者において、依拠した根拠、資料等を明らかにすべきであり、その主張及び疎明が尽くされない場合には、電力会社の判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである」と判示した（以上、甲

309・42頁。なお、傍点は引用者。以下、特にことわりのない限り同じ。)

(2) 主張及び疎明の範囲

次に、平成28年大津地裁仮処分決定は、債務者である電力会社側が尽くすべき主張及び疎明の範囲について、次のように判示している。

すなわち、「本件は、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、原子力規制行政に大幅な改変が加えられた後の事案であるから、債務者は、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、原子力規制行政がどのように変化し、その結果、本件各原発の設計や運転のための規制が具体的にどのように強化され、債務者がこの要請にどのように応えたかについて、主張及び疎明を尽くすべきである」として、福島第一原発事故後の安全強化対策の内容について、具体的な主張・疎明を要求した（甲309・43頁）。

(3) 主張及び疎明の程度

また、平成28年大津地裁仮処分決定は、電力会社側が尽くすべき主張及び疎明の程度について、次のように判示している。

すなわち、「原子力規制委員会が債務者に対して設置変更許可を与えた事実のみによって、債務者が上記要請に応える十分な検討をしたことについて、債務者において一応の主張及び疎明があったとすることはできない」とし、「新規制基準の制定過程における重要な議論や、議論を踏まえた改善点、本件各原発の審査において問題となった点、その考慮結果等について、債務者が道筋や考え方を主張し、重要な事実に関する資料についてその基礎データを提供することは、必要であると考え」とした（甲309・43頁）。

2 位置づけ

この平成28年大津地裁仮処分決定は、司法判断の在り方に関するアプローチのうち、立証責任の事実上の転換のアプローチ（伊方最高裁判決類似の考え

方)を採用したものと評価することができる。

この決定により、原発差止訴訟において、住民側を勝訴させた判決・決定については、3つのアプローチのいずれかを採用する形となっている(志賀2号機一審判決は立証の程度軽減のアプローチと評価できるし、平成26年福井地裁判決(甲118)は立証命題の再構築アプローチと評価できる)。

原発差止訴訟において、福島第一原発事故の被害を真摯に受け止め、周辺住民の人格権侵害の危険を正しく排除し得る判断枠組みは、これら3つのアプローチのいずれかであることが、いよいよ明らかになってきたといえる。

3 福島第一原発事故後の原子力関連法規制の改正の趣旨

(1) 平成28年大津地裁仮処分決定と法改正の趣旨

平成28年大津地裁仮処分決定は、伊方最高裁判決の枠組みを利用しつつも、福島第一原発事故被害という我が国未曾有の大災害を立法事実として整備が行われた原子力関連法規制の趣旨を読み込み、安全神話から脱し、福島第一原発事故後に司法に期待される判断の在り方として極めて妥当なものとなっている。

そこで、本項では、以下、福島第一原発事故後の法改正の趣旨について詳しく述べる。

(2) 国会事故調の報告と原子力関連法制の見直しの必要性

ア 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の我が国の規制当局が、その実、事業者の「虜」となっており、福島原発事故は、その結果招来された「人災」である旨厳しく指摘し、原子力法規制の在り方について猛省を促した。同報告書は、「原子力法規制の抜本の見直しの必要性」について、以下のように述べている。

「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10・531頁)

イ このような福島原発事故以前の原子力関連法規制の状況を踏まえて、国会事故調は、その報告書の中で、以下のような具体的提言を行っている。

- ・「国民の生命・身体の安全」を中核に据えた法体系の再構築(536頁)
- ・深層防護の確保、特に防災対策と安全規制の連携の必要性(536頁)
- ・安全審査指針類の適正化、明確化の必要性(537頁)

ウ このような報告を踏まえて、国会においては種々の法改正がなされたのであり、この国会事故調報告書の問題意識や報告・提言内容は、他の事故調査委員会の報告書などにも増して重要な、法改正の前提となる立法事実である。

(3) 原子力規制委員会設置法改正をはじめとする関連法規制の趣旨

ア このような立法事実を前提として、平成24年6月20日、設置法が成立した。規制委の設置に伴い、それまでの原子力安全委員会と原子力安全・保安院は廃止され、規制を強化するための一元化が図られた。これと同時に原基法、炉規法が改正され、原発の安全の強化が図られた。

イ 設置法は、その目的について、「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し、又は実施する事務…（略）…を一元的につかさどるとともに、その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する原子力規制委員会を設置し、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（同法1条）。

また、この設置法改正の趣旨に関連して、原子力の研究開発、利用の促進を目的¹とする原基法においても、原子力利用の基本方針の柱とされている「安全の確保」（2条1項）について、「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。」（2条2項）との条項が追加された。

これは、設置法の目的とも相俟って、原基法のみならず、原子力関連法規制全体にかかわる重要な規定といえ、ひいては、原発の安全性を考えるうえで極めて重要な指針といえる。

ウ これら一連の法改正の趣旨は、国民の安全を最優先に原子力の利用を行う点にあり、そこでいう「安全」とは、「福島原発事故のような深刻な災害を二度と起こさないようにする」という点にあることは明白である。

このことは、平成24年5月29日の第180回国会衆議院会議録（第22号）や、衆議院環境委員会における決議文たる「原子力規制委員会設置等に関する件」及び参議院における決議文たる「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議」などからも明らかである。

例えば、衆議院環境委員会決議文第1項では、「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

¹ 同法1条。

理に影響されることなく、国民の安全を第一として行うこと」という決議がされており、推進の論理とは独立して、安全を第一に原子力規制行政が行われなければならないことを述べている。

また、参議院附帯決議第18項には、「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、万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上で、その手続を進めること。」とされ、万が一の重大事故発生時への対応も含めて安全性を考えることが決議されている。

さらに、平成24年5月29日の第180回国会衆議院本会議（第22号）においては、次のような趣旨説明、答弁がなされている²。

●細野豪志国務大臣

「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。」

●設置法案（議員提出案）提出者代表塩崎恭久

「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。」

●内閣総理大臣野田佳彦

「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。」

このように、設置法制定の際の審議経過に照らしても、設置法をはじめ

² 平成24年5月29日付官報号外。

とする福島原発事故後の原子力関連法規制改正が、同事故のような深刻な災害を二度と起こさないようにするために規制行政を根本的に見直すという趣旨で行われたことは明らかであり、この法改正の趣旨は、原子力関連法規制の法解釈、ひいては、原発の安全性に関する解釈において、常に参照されなければならない規範であると言わなければならない。

4 検討

(1) 福島第一原発事故後の伊方最高裁判決の評価

ア このように根本的な見直しが求められた法改正の趣旨を適切に踏まえるならば、福島第一原発事故後も、伊方最高裁判決をそのまま維持することは妥当ではない。

法改正の趣旨は、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されたのであるから、伊方最高裁判決の判示事項についても、このような法改正の趣旨に適合する部分については維持されるとしても、これに適合しない部分はより安全側に解釈し直されるべきである。

イ このことは、原告らが従前から指摘してきた伊方最高裁判決の問題点(行政裁量を広く認め、よほどのことがない限り処分が違法とはならない＝安全かどうかについて、司法は詳しくチェックしないという枠組みを採用したこと)が、福島第一原発事故後は法の趣旨に照らして許されない、ということであり、従前からの原告らの主張を強く補強するものである。

(2) 平成28年大津地裁仮処分決定の意義

平成28年大津地裁仮処分決定は、まさにこのような視点に立って、伊方最高裁判決を踏まえつつも、福島第一原発事故後の原子力関連法規改正の趣旨を的確に反映させ、より安全側に立った判断枠組みを定立したものと評価

すべきである。そして、原告らが従前から主張していた立証責任の事実上の転換のアプローチを、まさに実際に用いたものと評価できる。

(3) 具体的な考え方

ア では、本件のようなアプローチをとった場合に、裁判所は、具体的に、どのような形で審査を行うことが求められるだろうか。

この点について、平成28年大津地裁仮処分決定は、「当裁判所は、当裁判所において原子力規制委員会での議論を再現することを求めるものではないし、原子力規制委員会に代わって判断すべきであると考えられるものでもない」と、実体判断代置型の判断を行わないことを述べている（甲309・43頁）。

その一方で、前記1(2)及び(3)記載のように、事業者側が、福島第一原発事故後の安全強化策をどのように行ったのか具体的に主張・疎明を尽くさなければならないとし、重要な事実に関する資料についてその「基礎データ」を提供して「道筋や考え方」を主張しなければならないと判断している。

裁判所は、基礎データに基づいて、道筋や考え方に誤りや検討不十分な点がないかどうかをチェックする、というスタンスをとっているのである。これにより、裁判所が過度に科学的知見の当否に踏み込むことなく、密度の濃い司法審査を行っているという点が、特筆すべき点である。

イ このことを理解するために、次のような例を挙げる。

規制委がAという知見に依拠して安全性に影響はないという判断を行う場合に、それとは異なるBという知見に従うと規制委の想定を上回るような事態が生じ、事故の可能性は否定できないということになる場合、規制委がBという知見を無視するならば、「福島第一原発事故のような深刻な事故を二度と起こらないようにする」「事故の防止に最前かつ最大の努力をす

る」という立法趣旨に反する結果が生じる。

活断層の問題で例えるならば、規制委が、ある活断層が存在しないことを前提に判断を行っている場合に、原告がその活断層が存在するという知見を提示し、この活断層を前提とすれば想定を上回る地震動がサイトに到来する可能性があり、その見解に一応の科学的根拠が認められる場合である。

ウ この場合、裁判所は、「ある活断層が存在しない」という規制委が依拠する知見と、「ある活断層が存在する」という原告が指摘する知見のいずれが正しいのかを判断する必要はない。

原子力関連法規制の改正の趣旨に照らせば、規制委は、事故の防止のために「最善かつ最大の努力をする」というのであるから、原告が指摘する「ある活断層が存在する」という知見について、それが一応の科学的合理性を有する以上、これを無視すれば、「最前かつ最大の努力」を怠ったものとして、裁量の濫用ないし逸脱となる。

同様に、原子力事業者は、自らがよって立つ知見の正しさを主張・立証するだけでは不十分なのである。

そうではなく、①「ある活断層が存在する」という原告側が提示する知見が妥当ではないことを相当の資料を用い、かつ、具体的な思考の道筋を示して科学的に反論するか、又は、②「ある活断層が存在する」という知見を考慮してもなお、事故の可能性を否定できることを主張・立証する必要がある。

この主張・立証が尽くされない場合には、「最前かつ最大の努力」を怠ったものとして、規制委の裁量の濫用ないし逸脱となり、原子力事業者の主張・立証が不十分ということになるのである。

エ このような判断方法は、裁判所に過度な専門的知識・専門的判断を求めず、規制委の適切な権限行使を監視し、また、人権侵害の有無・程度についての判断を行う裁判所の権限行使方法として適切であり、裁判所の能力

の範囲内で十分に判断することができる。

(4) ドイツにおける考え方との類似性

ア このような考え方は、原告の独自の主張ではなく、ドイツの原発訴訟において一般的に採用されている方法である。

イ 1985年12月19日に連邦行政裁判所においてなされたヴィール判決³は、「リスク」であっても、これが排除されなければならないと判示し、「リスクの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」と判示し、一応の合理性がある科学的見解については、これを恣意的に無視してはならないことを明示している。

ウ この判断はその後の原発訴訟でも引き継がれている。

例えば、1988年9月9日の第一次ミュルハイム＝ケアリッヒ原発連邦行政裁判所判決⁴は「許可においては、事実上排除されなければならないリスクの問題が未解明のまま残されていることは許されない」として、一応合理的な科学的根拠を有する知見に対して、これを無視することは許されないことを明確に述べている。

エ さらに、第三次ミュルハイム＝ケアリッヒ判決⁵について、青山学院大学法学部助教である赤間聡氏が、次のように紹介している⁶。

すなわち、「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

³ Wyhl 原発訴訟 (BVerwGE72,300.) に関する判決。

⁴ Mülheim-Kärlich 原発第一次訴訟 (BVerwGE80,207.) に関する判決。

⁵ Mülheim-Kärlich 原発第二次訴訟に関する判決。

⁶ 赤間聡「行政の判断過程における過誤欠落に関する一考察 - ヴィール判決以降、第一、第三ミュルハイム・ケアリッヒ判決及びもんじゅ判決を題材に -」2013年、54頁。なお、赤間氏の論述は、控訴審の考え方を説明した部分であるが、上告審判決では、この事実認定が全面的に支持されている、としている。

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のかを不明にして、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。」と。

オ これは、日本の新規制基準の問題点とまさにオーバーラップする判決である。

事業者は、これまで、例えば基準地震動策定の際の不確かさの考慮について、住民側が指摘する「ばらつきの程度」について正面から反論することなく、「全体として適切に考慮している」とのみ説明してきた。これでは、裁判所は、事業者が安全と考える判断の道筋や過程を追うことができない。判断の過程を追うことができないということは、事業者の説明が不十分であるということにほかならず、周辺住民の人格権侵害の危険性を排除できない、原発は差し止めるべきであるという結論につながるのである。

(5) 立証の範囲に関する実質的根拠

平成28年大津地裁高浜仮処分決定は、前述のとおり、事業者側の立証の範囲を、福島第一原発事故を踏まえて規制行政がどのように変化し、その結果、具体的にどのように規制が強化され、事業者がどのようにこれに応えたのか、ということにまで及ぶとした。

その実質的な根拠と思われる指摘が、判旨の後半に見られる。

すなわち、同決定は、福島第一原発事故の「災禍の甚大さに真摯に向き合い、二度と同様の事故発生を防ぐとの見地から安全確保対策を講ずるには、原因究明を徹底的に行うことが不可欠である」との認識に立ち、そうであるにもかかわらず、現在、この原因究明は、「建屋内での調査が進んでおらず、今なお道半ばの状況である」ことから、この点に特に意を払わなければなら

ないと判示する（甲 309・44頁）。

そして、福島第一原発における安全確保対策が不十分だったこと、事業者も規制機関も対策が必要であるという認識を持つことすらできていなかったこと、事故後である現時点でも、検討されるべき事項をすべて検討できているか不明であることから、検討すべき要素がいずれも審査基準に反映されていること、かつ、基準内容についても不明確な点がないことについて債務者が主張及び疎明すべき、とするのである（甲 309・45頁）。

このように、これまでの規制行政のあまりの不十分性、それが福島第一原発事故の契機の一つとなったこと（それこそ、国会事故調が「人災である」と指摘した所以である）が、事業者側に上記疎明を求める実質的根拠と言える。

(6) 本件訴訟との関係

なお、平成 28 年大津地裁仮処分決定は、原子力規制委員会の設置変更許可がなされた後の決定であり、本件は未だ原子力規制委員会の設置変更許可がなされていないという違いはあるが、被告四国電力は、既に設置変更許可申請を行っており、この申請で採用した考え方を前提として、本件原発が安全性を有しているかを判断することは十分に可能である。平成 28 年大津地裁仮処分決定の考え方は、本件でも十分に採用できる。

第 3 争点 3（耐震性能）について

1 決定の内容と意義

平成 28 年大津地裁高浜仮処分決定は、新規制基準に一応の合理性があることを前提とした上で（ただし、規制行政の在り方については、関西電力側の主張及び疎明の程度との関係で、「新規制基準…（略）…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、相当強度の疑問を呈している（甲 309・45頁））、関西電力において新規制基準の要請に応える十

分な検討をしたかにつき、以下のような判断をして、基準地震動策定に関する問題点について危惧すべき点があったとした。

(1) 松田式について

ア 松田式は、断層の長さから地震規模を導き出すための計算式であるが、本決定は、この松田式について、次のように判断している。

イ 「松田式の基となったのはわずか14地震であるから、このサンプル量の少なさからすると、科学的に異論のない公式と考えることはできず、不確定要素を多分に有するものの現段階においては一つの拠り所とし得る資料とみるべきものである。したがって、新規制基準が松田式を基に置きながらより安全側に検討するものであるとしても、それだけでは不合理な点がないとはいえないのであり、相当な根拠、資料に基づき主張及び疎明をすべきところ、松田式が想定される地震力のおおむね最大を与えるものであると認めるに十分な資料はない。」(甲309・49～50頁)

ウ われわれの用いることのできる知見は、地震現象の長い周期に比べれば極めてわずかな期間のものでしかない。その表れの一つが、この松田式の問題であり、大津地裁は、極めて適切にこの点の問題性を指摘した。

すなわち、松田式は、合理的に地震規模の最大を推定するには資料が少なすぎるといえるものであり、これは現在の地震学の限界を指摘するものといえることができる。わずか14地震の記録からは最大規模を認定することはできない、ということは、要するに、松田式には大きな誤差があるということにほかならず、問題は、その誤差をどのように安全側に扱うか、ということになる。しかし、関西電力は、この点について具体的にどう評価するかを検討しようとしなかったのであり、その姿勢を厳しく論難したものと評価できる。

(2) 耐専スペクトルについて

ア 耐専式は、前記(2)で算出された地震規模等から応答スペクトルを導き出すための計算式であり、本決定は、耐専式の問題についても次のように疑問を呈する。

イ 関西電力は、「近年の内陸地殻内地震に関して、耐専スペクトルと実際の観測記録の乖離は、それぞれの地震の特性によるものである」と主張していた（甲309・50頁）。

ウ これに対し、本決定は、「そのような乖離が存在するのであれば、耐専式の与える応答スペクトルが予測される応答スペクトルの最大値に近いものであることを裏付けることができているのか、疑問が残るところである。なお、債務者は、耐専スペクトルの算出に当たっては、基本ケースのみならず、『傾斜角75° ケース』，『アスペリティー塊ケース』，『アスペリティー塊・横長ケース』を検討しているが、各ケースの応答スペクトルはかなり似通っており、ケースを異ならせることによりどの程度の安全余裕が形成されたかを明らかにし得ていない。」と認定し（甲309・50頁），関西電力の主張及び疎明の不十分性を指摘した。

エ 本決定は、以上のとおり耐専式に関わる疑問を指摘したうえで、「以上の疑問点を考慮すると、基準地震動 $S_s - 1$ の水平加速度700ガルをもって十分な基準地震動としてよいか、十分な主張及び疎明がされたということとはできない」と判示している（甲309・50頁）。

オ 「予想される応答スペクトルの最大値」もしくはそれに近い値を採用すべきだという本決定の指摘は、福島第一原発事故のような深刻な災害を万が一にも起こしてはならない原発の耐震設計ということからすれば、当然である。それを議論しないまま基準地震動を定めていることにこそ、関西電力の耐震設計の極めて大きな問題点がある。

(3) 断層モデルを用いた手法について

ア 「断層モデルを用いた手法」に関しても、本決定は、関西電力が十分な

説明ができていないことを指摘している。

イ すなわち、関西電力が「レシピ」示された関係式を使用し「最も確からしい姿」を明らかにする式と主張していたのに対し、「『最も確からしい姿』とは、起こり得る地震のどの程度の状況を含むものであるのかを明らかにしていないし、起こり得る地震の標準的・平均的な姿よりも大きくなるような地域性が存する可能性を示すデータは特段得られていないとの主張に至っては、断層モデルにおいて前提とするパラメータが、本件各原発の敷地付近と全く同じであることを意味するとは考えられず、採用することはできない。ここで、『最も確からしい姿』や『平均的な姿』という言葉の趣旨や、債務者の主張する地域性の内容について、その平均性を裏付けるに足りる資料は、見当たらない」としている。

ウ 「起こり得る地震の標準的・平均的な姿よりも大きくなるような地域性が存する可能性を示すデータは特段得られていないとの主張に至っては」との文言は、裁判所が、関西電力の主張する「地域特性としての平均性」に対して、単に「データがない」と投げ出すのではなく、積極的に、平均性を超えないことを立証すべきだし、それが当然である、ということを含意している。この点の本決定の指摘もまた重要である。

(4) 震源を特定せず策定する地震動について

ア さらに、本決定は、震源を特定せず策定する地震動についても関西電力の主張が不十分であることを指摘している。

イ すなわち、関西電力が、「『地表地震断層が出現しない可能性がある地震について、断層破壊領域が地震発生層の内部に留まり、国内においてどこでも発生すると考えられる地震で、震源の位置も規模も分からない地震として地震学的検討から全国共通に考慮すべき地震』を設定して応答スペクトルを策定した」とするが、「これらの計算についても、債務者による本件各原発の敷地付近の地盤調査が、最先端の地震学的・地質学的知見に

基づくものであることを前提とするものであるし、原子力規制委員会での検討結果がこの調査の完全性を担保するものであるともいえないところ、裁判所に対し、この点に関する十分な資料は提供されていない。」とその説明の不十分さを指摘しているのである。

(5) 小括

総じて、平成28年大津地裁高浜仮処分決定における基準地震動に関する判示は、福島第一原発事故による被害の大きさという立法事実に基づいて制定・改正された原子力関連法規制の趣旨を踏まえ、十分に保守的な地震動評価を電力会社に求めるものであり、電力会社が保守的な評価をしたというのであれば、なぜ、どの程度まで保守的になっているといえるのかについて、電力会社に具体的かつ検証可能な主張立証を求めるものである。

これまでの原発訴訟においては、事業者は、例えば基準地震動について「全体として安全となるように十分に配慮されている」などと述べるばかりで、定量的に、バラつきを何パーセントと考えているのか、何パーセントの地震動が基準を超えるのか、といったことをほとんど明示して来なかった。

原発の安全性について、トランス・サイエンスを考慮すれば、異なる見解が並立した場合には、科学技術の専門家だけに安全性判断を委ねることはできない。そのような場合に裁判所がなすべき判断の筋道を大津地裁仮処分決定は示した。

すなわち、福島第一原発事故という、あってはならない事故が現実起きたことを踏まえて、二度とこのような事故を起こさないようにするために安全規制及び安全基準が改訂されたのであるから、その目的を達成する内容の安全対策になっていることについて原子力事業者は主張・疎明を尽くすべきである。そして、異なる見解がある場合は他の見解を無視してはならず、十分な検討をしたというためには、自然科学領域におけるリスクの判定に偽りや誤魔化しが無いこと、また、十分に保守的な評価をしたことの主張・立証

が尽くされなければならない。

本決定は、まさにこのような発想から、事業者側に、単に「安全だ」というだけでなく、具体的にどのように考えた結果、どの程度のリスクがあると評価しているのか、ということの説明を求めたものと評価できる。

2 本件への当てはめ

本決定と同様の判断枠組みを用いる限り、本件においても、耐震性能の点で被告四国電力に対する請求が認容されるべきことは明らかである。

以下、個別に当てはめを述べる。

(1) 松田式に関する部分

本件において、被告四国電力は、関西電力が高浜原発3，4号機において行っているのと同様、松田式によって地震規模を算定しているが、「松田式が想定される地震力のおおむね最大を与えるものであると認めるに足りる十分な資料」は提出されていない。

被告四国電力は、松田式が不確定要素を多分に有する式であるという当然の事実を頑なに認めようとせず、これを基にしつつ、地震規模をより安全側に検討するという基本的な対応すら怠っている。

(2) 耐専スペクトルに関する部分

本件において、被告四国電力は、関西電力が高浜原発3，4号機において行っているのと同様、耐専式を用いているが、「耐専式の与える応答スペクトルが予測される応答スペクトル最大値に近いものであること」を裏付ける主張立証は出来ていない。

また、基本ケースとかなり似通った応答スペクトルを考慮しただけで「不確かさの考慮」を行った旨主張しているが、「ケースを異ならせることによりどの程度の安全余裕が形成されたか」について、具体的に明らかにできて

もない。

平成28年大津地裁高浜仮処分決定を前提とすれば、本件においても被告四国電力の説明の不十分性は明らかである。

(3) 断層モデルを用いた手法に関する部分

本件において、被告四国電力は、関西電力が高浜原発3, 4号機において行っているのと同様、いわゆる「レシピ」で示された関係式を使用したうえで「保守的な条件設定」を行ったと主張しているが、起こり得る地震のどの程度の状況を含むものであるのかを明らかにしていない。

(4) 震源を特定せず策定する地震動に関する部分

震源を特定せず策定する地震動についても、被告四国電力は、計算の前提となる本件原発の敷地周辺の地盤調査が最先端の地震学的・地質学的知見に基づくものであることを立証するために十分な資料は提供されていない。

(5) 小括

以上のとおり、被告四国電力において、本件原発の基準地震動が、どのような根拠によって、どの程度保守的なものであるのかにつき、具体的で十分な主張立証はされていないことから、その判断に不合理な点があることが事実上推認され、原告らの人格権侵害のおそれは認められなければならない。

第4 争点2（過酷事故対策）及び争点6（避難計画）について

1 決定の内容

(1) 争点2（過酷事故対策）について

平成28年大津地裁仮処分決定は、争点2（過酷事故対策）について、大きく分けて3つの問題を論じている。

ア 1つは、新規制基準を策定するにあたっての基本的な考え方についてである（甲309・43～45頁）。

中でも、二度と福島第一原発事故を発生させないためには、事故の徹底した原因究明が不可欠であるが、それは道半ばであり、そうであるにもかかわらず、事故原因を津波に限定して他の原因を考えていない事業者の主張疎明は不十分であり、そのような姿勢が原子力規制委員会の姿勢であるならば、「そもそも新規制基準策定に向かう姿勢に非常に不安を覚えるものといわざるを得ない」と批判し（甲309・44頁）、また、近年の気象変動や過去の記録の少なさを考え、災害が起こるたびに「想定を超える」災害であったとの説明を繰り返してきた過ちに真摯に向き合うならば、新規制基準の策定に当たっては、「常に、他に考慮しなければならない要素ないし危険性を見落としている可能性があるとの立場に立ち、対策の見落としにより過酷事故が生じたとしても、致命的な状態に陥らないようにすることができる」との思想に立」たなければならないことを明示した（甲309・45頁）。そして、このような思想に立っているという主張・疎明もない保全段階では、「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」と断じている（甲309・45頁）。

イ 2つ目として、本決定は、発電所の機能維持のための電源確保の問題について述べる（甲309・45～47頁）。

関西電力は、この点について「費用対効果の観点から、外部電源についてはCクラスに分類し、事故時には非常用ディーゼル発電機等の非常用電源（Sクラスに分類）により本件各原発の電力供給を確保する」と主張していたが、本決定は、「経済的観点からのこの発想が福島第一原子力発電所事故を経験した後においても妥当するのかが疑問なしとしない」と経済優位の考え方に疑問を呈する（甲309・45～46頁）。

もっとも、仮に事業者が主張するような観点に立つとしても、「電源事故が発生した際の備えは、相当に重厚で十分なものでなければならないというべき」とする（甲309・46頁）。

そのうえで、非常用のディーゼル発電機2台を補助建屋内の独立した部屋に備えるとか、空冷式非常用発電装置や電源車等を設けるといった事業者の対策に対して「非常時の備えにおいてどこまでも完全であることを求めることは不可能であるとしても、…（略）…このような備えで十分であるとの社会一般の合意が形成されたといつてよいか、躊躇せざるを得ない」とその対策に不合理な点がないことの主張疎明は尽くされていないと判断した（甲309・46～47頁）。

ウ 3つ目として、本決定は、使用済み燃料ピットの冷却設備が原子炉よりも一段簡易な扱い（Bクラス）になっていることの危険性について、「基準地震動により使用済み燃料ピット自体が一部でも損壊し、冷却水が漏れ、減少することになった場合には、その減少速度を超える速度で冷却水を注入し続けなければならない必要性に迫られることになる」とし、事業者は、「使用済み燃料ピットの崩壊時の漏水速度を検討した資料であるとか、冷却水の注入速度が崩壊時の漏水速度との関係で十分であると認めるに足りる資料」を提出しておらず、主張疎明が尽くされたとは言い難いことを判示した（甲309・47～48頁）。

(2) 争点6（避難計画）について

避難計画における本決定の判示は、非常に重要である。本決定は、避難計画について「地方公共団体個々によるよりは、国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、それ以上に、過酷事故を経た現時点においては、そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生し

ているといってもよい」と述べる（甲309・52頁）。

その上で、事業者には、「万一の事故発生時の責任はだれが負うのかを明瞭にするとともに、新規制基準を満たせば十分とするだけでなく、その外延を構成する避難計画を含んだ安全確保対策にも意を払う必要があり、その点に不合理な点がないかを相当な根拠、資料に基づき主張及び疎明する必要がある」として、関西電力の主張疎明が不十分で、避難計画の不十分性をもって周辺住民らの人格権侵害の危険が認められることを述べている（甲309・53頁）。

2 確立された国際基準との関係における基準の不合理性

(1) 確立された国際基準

本決定は、例えば国の避難計画策定義務について、「信義則上」のものであるなど、やや控えめな叙述がされているが、実は、これは法令に根拠を有するものである。すなわち、新規制基準の策定と運用を職責とする規制委員会の設置法においては、第2の3(3)記載のとおり、「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」しなければならないと定められ（同法1条）、原子力の利用に関する基本法たる原子力基本法においても、同様に「安全の確保」について、「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」と定められている（同法2条2項）。

ここでいう「確立された国際的な基準」がどの程度のものを意味するのかは不明確な点もあるが、少なくとも国際原子力機関（IAEA）の考え方は、確立された国際的な基準と考えてよい。

(2) IAEAの深層防護

IAEAは、いわゆる「深層防護」という考え方を採用し、原発の安全対

策は、次の各レベルにおいて、独立かつ有効な対策を立てるべきという考えに立っている(原告ら準備書面(44), 同(54)5頁～。甲229, 甲266～269)。

レベル1：異常運転や故障の防止

レベル2：異常運転の制御及び故障の検知

レベル3：設計基準内への事故の制御

3 - ①：設計基準事故＋安全機能維持

3 - ②：著しい炉心損傷防止策

レベル4：事故の進展防止及びシビアアクシデントの影響緩和を含む苛酷なプラント状態の制御

4 - ①：格納容器損傷防止策

4 - ②：放出抑制・拡散緩和策

レベル5：放射性物質の大規模な放出による放射線影響の緩和

このうちの、レベル3 - ②及び4 - ①、②がいわゆる過酷事故対策（本決定における争点2）であり、レベル5が避難計画（本決定における争点6）に当たる。

(3) 深層防護の意義

ア 各レベルの独立性 - 前段否定と後段否定

深層防護という考え方は、例えば、レベル3 - ①までの対策が十分であるから、過酷事故対策や避難計画は不十分でもよい、というものではなく、それぞれのレベルにおいて「十分安全が確保できる独立した対策が立てられなければならない」という考え方である。

ここでいう「独立」とは、前段否定の論理と後段否定の論理を意味する。前段否定の論理とは、前段の対策が奏功しなかったと仮定して当該レベル

における安全対策を施さなければならないというものである。例えば、第3層までで事故は防止できるから、第4層及び第5層は不十分でよい、と考えることは、この前段否定の論理に抵触する。

また、後段否定の論理とは、後段の対策を期待せず、当該レベルにおける安全対策を十分なものとしなければならないというものである。例えば、シビアアクシデント対策（第4層）をしっかりと行ったから、第3層は不十分でもよいと考えるのは、この後段否定の論理に抵触する。

イ 深層防護と社会による受容性の関係

この深層防護の考え方は、原発の安全性（最終的には、社会が原発のリスクを受容できるかどうか）とどう関係するであろうか。

原発技術に関しては、科学の不確実性が顕著に表れる分野であり、また、福島第一原発事故によって明らかになったように、過酷事故の危険は常に存在するのであるから、どんなに対策をしたとしても、第3層までが完全なものとなることはあり得ない。

そこで、万が一にも事故が起こった場合のことを想定して、第3層までが奏功しない場合に第4層、第5層の対策を十分にしておき、放射能被害を防ぐ、というのが深層防護であり、そのような対策を講じなければ、社会は原発のリスクを受容できない＝原発を安全だということはできない、ということの意味している。

この理解を完全に誤り、第3層までが確保されれば原発のリスクは社会通念上無視し得る程度に監理されているといえるとしたのが、平成27年12月24日福井地裁高浜仮処分異議審決定であり、これは国際基準の考え方と明白に抵触している。明白に違法な判断である。

3 検討

(1) 第4層及び第5層の不備ゆえに人格権侵害の具体的危険があること

前項で述べたとおり，設置法1条は，確立された国際的な基準を踏まえて安全確保のための施策を策定しなければならないと定め，原基法2条2項は，安全の確保について国際的な基準を踏まえて行うと定めていることから，原発のリスクについて社会が受容し得ると言えるためには，少なくとも，新規制基準が確立された国際的な基準を踏まえたものでなければならない。

にもかかわらず，新規制基準は，確立された国際的な基準であるIAEAの示す深層防護の考え方を十分に踏まえず，特に第5層の避難計画については新規制基準外としている。第4層の過酷事故対策についても，平成28年大津地裁高浜仮処分決定で述べられていることは基本的に本件にも妥当し，過酷事故対策は不十分と言わざるを得ない。

したがって，新規制基準は，原発リスクを社会が受容し得ると言えるだけの安全性を備えておらず，そのような基準に従って建設・運転されようとしている本件原発も，原告らの人格権侵害の具体的危険があることは明白である。

(2) 新規制基準を策定するにあたっての基本的な考え方に対して

ア 新規制基準を策定するにあたっての基本的な考え方に関する判示事項（前記第4の1(1)ア）に対しては，ともすれば，何らの法的根拠のない一方的な価値判断であるとの批判があるかもしれない。

しかしながら，この判示部分には，十分な法的根拠がある。すなわち，第2の3(3)イで述べたとおり，原子力規制委員会設置法の目的規定は，「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いう認識に立って…（略）…施策を策定」する，と定めているのであり（同法1条），本決定の上記判示部分は，この設置法1条の規定に沿ったものであると評価できる。

イ また，平成28年大津地裁高浜仮処分決定がこのように規制委員会の姿

勢を非難した背景には、規制委員会が、平成26年11月27日の大津地裁仮処分却下決定に真摯に耳を傾けなかった、ということもあるように思われる。

平成26年大津地裁仮処分決定は、未だ規制委員会の設置変更許可処分がなされる前の段階であったため、結論としては保全の必要性がないとして却下されたものであるが、基準地震動が地震の平均的な姿を基にして策定されていることなどに強い疑問を呈し、そのような問題が山積している段階で、よもや規制委員会が、いたずらに拙速に許可を出すことなど考えられない、だから保全の必要性がない、と判断していた。

ところが、規制委員会は、そのような指摘を無視し、決定のわずか3か月後である平成27年2月には高浜原発3、4号機の設置変更許可を出したのである。規制委員会に、安全を軽視する姿勢がみられることは、このような厳然たる事実に基づく指摘なのである。

ウ このように、法は、規制委員会が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旨定めている。

反対に、新規制基準策定に当たって、規制委員会が、本決定の述べたような立場に立つ必要はないとするのは、設置法1条に反する誤った法解釈であり、採用し得ない。

そして、現実の規制委員会は、事故の発生を常に想定して最善かつ最大の努力をしたとは到底いえないような姿勢がみられるのであり、新規制基準そのものの信頼性が大きく揺らいでいることは、本件でも全く異なるどころがない。

(3) 事故を前提とする判断について

福井地裁大飯一審判決や福井地裁高浜仮処分決定に対しては、事故が起ることを当然の前提とするかのような判断であり、妥当ではない、という趣

旨の反論が、電力会社側からされることがある。本決定も、使用済み燃料ピットの冷却設備の問題に関して、「基準地震動により使用済み燃料ピット自体が一部でも損壊し、冷却水が漏れ、減少することになった場合には」と事故が起こることを前提として、過酷事故対策が奏功するのか、事業者が説明を尽くしていないと述べており、同様の批判がなされることが予想される。

しかし、このような反論は、前述した深層防護における「各レベルの独立性」という考え方を全く理解しない反論、あるいは敢えて無視した詭弁と言わざるを得ない。

前述のとおり、深層防護の考え方は、各レベルの独立性を要求し、前段否定の論理を採用している。過酷事故対策でいえば、第3層までが奏功せずに事故が起こってしまった場合のことを考えて対策を立てなければならない、ということであり、そのため、本決定も、「事故が起こった場合には」と事故が起こることを前提としているのである。たとえ第3層までで限りなく完璧に近い対策を立てていたとしても、第4層及び第5層について対策を怠ってはならない、というのが確立した国際的な基準である深層防護の考え方である以上、これに反するような主張を採用することは設置法1条や原基法2条2項に違反する。

以上