解説記事

原発運転差止仮処分裁判に見る課題（中間報告）

福井工業大学	堀池　寛	Hiroshi HORIIKE
法政大学	宮野　廣	Hiroshi MIYANO
国際原子力法学会	鈴木 孝寛	Takahiro SUZUKI
日本原燃㈱	田中 治邦	Harukuni TANAKA
早稲田大学	村田 貴司	Takashi MURATA

１．はじめに

民主主義を構成する要素の一つとして、公共空間で言葉（＝価値）を戦わせ議論する仕組みがある。公共空間での言葉の遣り取りで得られた結論は、ある種の公共性を以て政治を導いてゆくことができると、擬制されている。しかし民主主義に基づいて得た政治的な方針は本当に善なのか真実なのか、現実には、必ずしもその保証がある訳ではない。現代の様に科学技術が発達した社会では、原子力安全規制、宇宙開発、海洋開発などに見られるように、行政組織は高度な専門性を有する様になっている。それに対し司法や裁判官は必ずしも科学技術の専門家ではないことから、様々な問題が浮かび上がってくる。

原発裁判についての報道では、裁判所が原子力発電の安全性についての科学技術的妥当性を認めたか否かという切口で解釈されることが多いように見受けられる。裁判制度とは法律に照らしてどの説明が一致しているかを明らかにすることが第一ではあることはもちろんであるが、現実には、どちらの言い分がより社会に受け入れられるかに、焦点が当てられる事例が多く見受けられる。その過程で､科学技術的な説明が援用されることになる。

ここでは最近の原発裁判を例にとりつつ、原子力発電の安全性が裁判の中でどのように扱われ解釈されているかについて検討し、原子力の理解の向上に役立てていく一助にしたい。

２．原子力の裁判問題とその論点

2.1 原子炉規制制度

原子力発電所は保有する放射能量が大きく、ひとたび大事故が起き、放射能が漏洩するようなことがあると、国民・社会に大きな影響がでることになりかねない。その様な事態を避け、国民・社会の安全を守るために、原子炉等規制法をはじめとする法令が制定され、国によって規制監督する制度が採用されている。原子力発電所を運営する事業者には高度の技術力が要求され、事業者には安全な設計と適切な工事の管理、完成時および稼働中の検査等を法律で義務付けており、それらを柱とした総合的な許認可制度となっている。

原子力発電プラントを設計してそれを建設、運転するには、原子力工学、物理、化学、電気、機械、材料、土木建築等を包含した総合工学が要求され、設計製作や据付調整等の工事については、技術力のある重電工業会社と材料、機器メーカが担当している。

原発プラントの安全性を多方面から担保するため、また許認可制度とその遂行を支えるための研究開発が日本を含め世界で実施され、それらの成果は産官学で共有され、原子力発電の安全運転と安全管理を支えている。その研究開発は我が国のみならず世界の頭脳を結集し、人類の英知を結集した形で実施されるのが一般であり、設計開発や改良の段階で様々な知見が反映された上でプラントとして完成されている。法が求める原子力発電の安全性に関する設計の妥当性の科学的な議論は、原子力規制委員会において十分な議論と検証が為され、開発設計段階で解決される仕組みとなっており、この様なものとして原子力発電の工学的な成立性や安定運用自体が達成される。その結果、原子力発電の運転再開における議論は、科学技術的な議論ではなく、社会の受容性、生存権、人格権等という技術以外の論点の議論になっているようである。

2.2 原子力を取り巻く裁判の特徴

裁判とは、社会関係における利害の衝突や紛争を解決・調整するために、裁判所が法定の形式に従い当事者に対して示す拘束力のある判断である。それは法律に基づき、個人、法人を問わず当事者間の価値の衝突の解決

を目的としたもので、必ずしもその科学技術的な妥当性を争うものではない。もちろん科学技術的な事項が主要な争点になる場合も多いが、どちらの言い分に社会から見て受け入れられるものか、ということから判断される場合もなしとしない。

また、社会的に注目度が高い原発裁判が報道される場合、裁判官が原子力発電の科学技術的妥当性や安全性を認めたかどうかという切口で解釈され報道されることが多い。裁判の場では、前述の通り科学的な事項の真偽を争うことが必ずしも十分にできる訳ではないにもかかわらず、一面的に争点として報道する姿勢には問題があろう。裁判は、科学技術的ではない判断を下すこともあり得るのである。

2.3 原発裁判の特徴

原発裁判の判決や決定で国・事業者が勝訴する場合には、高度な専門的判断として行政府の結論は妥当とする判断が下されているようである。逆に国・事業者が敗訴する場合には、“原子力発電は危険”という視点から結論が導かれるようである。この場合、科学技術的な議論は必ずしも多くはなく、その導出過程において科学技術的な論理上の積み重ねを欠いているように思われる。

原子力規制委員会の場などの議論を通じて、原子力発電の性能や安全性について、法が求める科学的な正当性は十分に証明されているというのが、原子力に携わる科学技術の専門家の理解であるが、原発は危険であるという結論に至る論理や論理上の過程を十分に検証し、その要因を分析することによって、安全性についての説明が十分に理解されていない部分を明確に認識することが、原発の建設・運転に携わる者には必要であろう。

原子力裁判を通じて問題となる場合が多い当事者適格について以下に論ずる。

原発の裁判上の基本的な問題として、電力等事業者の当事者適格が常に判断されている。この起こりは、上述したように原子力発電は総合工学プラントであり、また最先端技術を含むハイテク施設でもあるので、その許認可審査に含まれる技術情報を非専門家である原告等は所有していないと言う点にある。ではなぜ、原告等は“原発の安全性に疑問がある”と言えるのかという疑問が残る。伊方行政訴訟（S59.12.14 高松高裁、H4.10.29 最高裁）の最高裁判決では、原発の安全性についての立証責任を、原告側から被告国行政庁への転換を許容した。安全性に疑義ありと訴えらえた被告行政庁が安全であることの証明をするべきであると要求したのである。

それに続く志賀 2 号の差止民事訴訟（H18 金沢地裁）ではそれが更に拡大解釈され、原告が具体的危険性を相当程度立証した場合には、その後は被告である電力事業者が原告の指摘が存在しないことを、具体的根拠と資料を以て反証を尽くすこと、とした。裁判所は、原子力の総合工学としての詳細且つ広範な知識を持たない原告とそれを持つ被告との間の、「公平性・適切性」のための立証責任の分配であると説明をしている。しかし原子力の許認可においては、行政庁は許認可を下す当事者であるが、事業者は許認可を受ける民間法人であり、国と同等の全ての許認可情報を持つ訳では必ずしもない。伊方裁判では被告は国であったので立証責任の転換が許容できたとしても、被告が民間事業者の場合は、許認可の妥当性についての立証判決を、そのまま民間事業者に対して当てはめた金沢地裁の判決は妥当性を欠くのではないかと思われる。原告にすべての立証責任を負わせるか、被告不適格とするか、あるいは民事訴訟においても判断を下した国行政庁を何らかの形で裁判に参加させるべきではないかと考える。

2.4 裁判所の判断の特徴

以下は、一つの分析であり、例示としてまとめた。

［運転是認の場合］

・災害発生の危険が絶対にないという「絶対的安全性」は要求できない。
・原子力プラントの科学技術的な審査内容にまで踏み込み判断を下している。
・国の専門的行政判断を前提にしている。
・立地県の裁判所で日頃より原発の許認可について技術情報も含めて調査研究している。
・確率論や地震のスケーリング則、データのばらつきの統計的処理法を感覚として理解できている。
・東日本太平洋沖地震で原発施設に地震動で被害が出なかったのは、旧規制の妥当性を裏付けるものと判断する。
・年超過確率が 10^{-4}~10^{-5} という値は極めて低い値で不確かさの保守的評価も併せ考慮すると、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結論できる。
・安全性とは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。

［運転否認の場合］

・科学的に完璧、絶対に安全、という説明が被告側から

無かった。

・原告側は危険性を最大限に主張して、大事故の“発生の可能性はゼロではない”とし、裁判官も“ゼロではないことは安全ではない”と認識する結果となっている。
・被告側の科学的説明を正しく理解できず、説明不足説明不十分として結論に至っている。
・原子力工学における複雑な論理の組合せまで踏み込んでいない。
　(例) 単一故障、主冷却ポンプが耐震重要度で C クラスに分類されている理由
・「福島事故の真の原因は未解明である」と言う原告側の主張を受け入れている。
・福島事故を反映した新規制基準の安全判断の妥当性には疑問を持っている。
・大規模な地震の被害を目の当たりにして、基準地震動の超過確率が 10^{-4} 以下という発生の可能性に疑問を持っている。
・基準地震動は設計基準の一つと理解していない。
・設計基準事故 DBE とは何かについて理解が得られていない。

情報が少ないことから科学技術的に間違った議論が原告側から数多く提起されているようであり、科学的に誤った見解をそのままに放置しておくことは、科学の啓もうと発展において問題が大きい。

原発裁判での判断の内容を、科学技術的、具体的に検討して、その問題点を探り検討を進めることは、今後の我が国の科学技術立国のためにも重要である。

３．判決に見る技術論の課題

3.1 技術的課題の一覧

原子力発電所の運転再開の差し止め裁判等で、原告等共通的に出されている疑問について以下に主なものの概要を示す。

1) 絶対安全の要求があること : 世の中は「絶対安全」を求めており、「リスクがあることは、認められない」と言う認識である。
2) 基準地震動の設定があまいのではないか、との疑問があること : これまで基準地震動は何度も見直しをしてきており、なぜそうなるのか、納得できる説明がない。
3) 断層に対する対応の考え方が定まっておらず理解が得られていないこと :「破砕帯」も断層とする考え方が原子力規制委員会から示されているが、この動きも断層の動きと捉えるべきなのか、議論となっている。
4) 地震動においては、大きさ、ばらつきなど様々な疑問が出されていること : 最大地震動を決める、設定、評価における考え方や、方法の理解が十分ではない。
5) 異常気象下での自然事象への対応、テロへの対応等が求められていること
6) 訓練の位置づけが明確に示されていないこと : 安全への取り組みとして訓練が重要な位置を占めていることなどが理解されていない。
7) 避難計画の位置づけが明確に示されていないこと : 自治体の責任や国の責任が不明確になっている。

これらのうち特に重要な論点について以下に対応の例を含めて示す。

3.2 リスクの理解

リスクへの理解がなされていないことが最も重要な課題となっていると言える。言葉として「絶対安全はない」と認識されつつも、“リスクが残ることに納得感がない”というのが多くの市民、裁判官の思いでもあるようである。「安全」というのは「リスク」が“あってはならない”との立場である。しかし、科学的には、リスクはゼロにはならない。そこで、リスクと言う言葉、リスクの理解が重要となる。「リスク」とは、“将来にある好ましくないことが起きる可能性”であり、「原子力安全」についてのリスクは、放射性物質が放出されてその健康影響を受ける可能性である。そこで、社会通念にいう安全の概念との乖離がでてくる。社会で正確に理解されているわけではないが、どの程度のリスクが「安全」という社会通念で得られている状態のリスクであるのか、そこに一つの論点がある。一方、裁判では「安全」の技術的判断は、原子力規制委員会が行うものであるとしている。しかし、原子力規制委員会は「安全」という判断を回避していることから、裁判では、個別課題ごとに規制の要求を満たしていると判断することになる。

耐地震動評価においては、耐震基準の 2006 年の改定時には、確定論としての基準地震動以下での構造健全性の確認は従来の評価と同じであるが、新たにこれを超す場合のリスク評価を求め、「残余のリスク」として、リスク低減への努力を求めた。

リスク評価では、手法の一つとして PRA (Probabilistic Risk Analysis) を採用している。この手法への疑問が指

摘されている。一つは事象の進展モデルの妥当性であり、どのように妥当性が検証されているのか明確にしなければならない。また、PRA で得られた結果の信頼性については、どの程度信頼できるものか、また発生頻度、発生確率の“ばらつき”がどの程度のものか、についての疑問が出されている。すなわち、決定論での保守性との関連で、信頼性の扱いや“ばらつき”の位置づけを示すことが必要である。

3.3 地震動の設定と評価

耐地震動評価に用いる基準地震動の設定についての疑問が多い。地震動発生と伝播の問題は、様々なモデルが提案され議論されてきた。検証の難しさから、どのモデルが正しいのか判断ができず、“レシピ”という概念が取り入れられている。多くのそれらしいものを取り入れた包括モデルを用いている。この概念が理解されておらず、分かりやすい説明、解説が必要である。特に震源を特定しない場合の、地震動の決め方に難しさがあるようである。最近は、地震動の地下構造での伝播のゆがみなどが経験され、地下の構造モデルにも注目が集まっている。どのようにモデル化するか、十分なデータのない状況で重大な課題となっている。

入力の大きさをどのように設定するべきかに関連しては、断層をどのように考えるのか、動きとしてどのように与えるのが妥当なのか、まだまだ研究要素が大きい課題である。地震動として同じモデルの地盤が崩壊することはなく、常に得られる振動データも異なる地盤での崩壊による地震動である。現象の解明が重要な課題であり、そのためには物理モデルを最も妥当な信頼できるモデルで構築し、中央値を求めることが大切である。そのうえで、ばらつきは広がりを評価して、どの程度の信頼性があるのか、を推定し、リスク評価に活かしていくことが妥当な方法と考える。

一方、振動を受ける側での課題もある。振動モデルとしては、建屋や構造物のモデル化にも課題が投げられている。モデルの妥当性は、何に関して評価しているのかが明確でないことなど、指摘されているようである。地震動評価は、振動の大きさを評価すればいいのか、構造物としての機能が評価されればいいのか、破壊を評価すればいいのか、「安全」と言う観点から評価の選択を考えなければならない。それは、振動問題だけではなく、構造強度の問題でもあり、システム安全、機能維持の問題でもある。

3.4 設計基準、想定を超える事象への対応

深層防護とはなにか、についての理解ができていないようであり、説明も十分にはなされていない。深層防護としての、シビアアクシデント対策や訓練、防災の位置づけやその訓練など、リスク低減にどのように役立つものであるのかの説明が十分でなく、理解がされていない。

電源の重要性や可搬型の電源ポンプの位置づけ、重要性について十分な説明が必要である。また、サイトでの事故を想定した訓練がリスク低減に大きく役立つものであること、を説明することが必要である。更に、異常事態への対応、予期せぬ異常気象、テロ対応にも役立つものであることを示さなければならない。

4. 原発裁判の判決例

4.1 原子力を巡る司法判断

判決・決定とは、「裁判所が認定した事実」に基づく「裁判所の判断」であり、「裁判所が認定した事実」＝「真実」である保証はない。こうしたことが起こる理由としては、「価値観の違い」「裁判官の予断等による誤解」「裁判官の理解不足による誤解」等が挙げられる。

以下に、これらの視点からこれまでに下された司法判断を分析した。

①価値観の違い

第一に、安全に対する考え方の相違が挙げられる。つまり、「絶対的安全」か「相対的安全」か、の問題である。但し、事業者が敗訴したものも含め、最近の判決は、全て相対的安全観に基づいている。ただ、その「相対的」の感覚が、原発を差止めた判決・仮処分決定では「絶対的安全」に近くなっている。

「絶対的安全」に近くなる理由としては、個々の裁判官の主観による他、裁判官の理解不足が挙げられる。つまり、一般人同様裁判官は、単に「発生の可能性が 100 万分の一」といわれても分からない場合もあると推察される。

裁判においては、「具体的な天然現象の発生と比較する」「法概念にもある神の行為（責任が問われない行為）と比較する」等、裁判官が理解できるように表現に工夫することが必要である。

②裁判官の予断等による誤解

裁判は、「原告が主張し、被告が反論して、争点が形成され、その争点の立証を、双方が行う」というように進む。ところが、争点が形成されていない、もしくは原告・被告共に丁寧に主張しなかったと、裁判所（裁判官）

が考えた事項については、裁判官の予断等が入る可能性がある。

例えば、原爆症への認定を争った事件に関する、長崎地裁判決 (2016 年 2 月 22 日) では、自然放射線による年間被ばく線量の平均 2.4mSv の 10 倍を超える場合、健康被害を生じる可能性があると判示した。

10 年間自然放射線により被ばくが続けば、累積で 24mSv になるのだから、単純に 10 倍して判断し、危険と考えること自体が短兵急に過ぎるが、何故、裁判官は 10 倍と考えたのか、それが問題なのである。これは、環境基準を含め、多くの危険物規制は、危険値の 10 分の 1 から 100 分の 1 で規制することが多いことが原因ではないか、と考えられる。つまり、皮膚感覚で、“10 倍だと危険”という思い込みがあるのではないかということである。

例えば、SOx 環境基準値（環境にとって望ましい基準）は、1 時間値の 1 日平均値が 0.04ppm（年平均値換算で 0.017ppm 相当）である。他方、公害病認定地区指定要件の SOx 濃度（これ以上の濃度であると気管支ぜんそくをはじめとする公害病が発生する可能性がある濃度）が、年平均値、0.05ppm 以上である。つまり、環境に望ましい濃度の約 3 倍で、健康を害する濃度となるのである。

また、昨今、問題となった、食塩では、成人男性の必要量が、1 日 8g 未満であるが、他方、致死量は 210g である（体重 70 ㎏の場合)。つまり、必要とされる量の約 25 倍で危険値なのである。

このように、一般社会における安全・危険の数値の比は、原子力と桁違いに小さい。原子力における感覚でなく、上記のような、一般社会の感覚（＝物差し) で原子力の安全・危険を考えて、長崎地裁の裁判官は、10 倍だと危険と考えたのではないか、と思われる。

裁判においては、十分に、原子力の安全の論理を主張しないと、このような裁判官の予断が入る可能性があることに注意を要する。

③裁判官の理解不足による誤解

理解不足の要因としては、前記のような　イ）裁判官または一般人と原子力専門家との皮膚感覚の差異、ロ）原子力における業界用語への理解不足、ハ）工学的なアプローチへの理解不足（原因が判明しない限り有効な対策は不可能との考え、完璧な証明への熱望）が挙げられる。

イ）裁判官または一般人と原子力専門家との皮膚感覚の差異

原子力の専門家は、原子力の厳しい安全規制数値が、裁判官を含め一般の人には理解されていない、ということを肝に銘じるべきであろう。例えば放射線被爆量は 1mSv を超えると危険と考える人が多いが、これは規制値が 1mSv であるからである。規制値は、単に周辺監視区域の設定規制値なのであるが、「規制値」となった瞬間から、それを超えると危険と受け取られる可能性があることに注意が必要である。

ロ）原子力における業界用語への理解不足

高浜の運転差止を認めた福井地裁仮処分決定 (2015 年 4 月) では、主給水系と補助給水系との関係について、「主給水によって冷却機能を維持するのが原子炉の本来の姿」「安全確保の上で不可欠な役割を第 1 次的に担う設備はこれを安全上重要な設備であるとして , その役割にふさわしい耐震性を求めるのが健全な社会通念」「このような設備を安全上重要な設備ではないとするのは理解に苦しむ」と判示した。これは、主給水と補助給水の位置づけへの誤解であるが、一般人にとって、主ブレーキが作動して、次に補助ブレーキが作動するのが普通の感覚であることを考えれば、福井地裁の裁判官の誤解も理解できるような気がする。

つまり、原子力の業界用語が、一般社会に対して、どのように理解されているかを常に考え、それに対処する必要があるということであろう。

ハ）工学的なアプローチへの理解不足

工学的なアプローチへの裁判官の理解不足も少なからず認められる。裁判官には、完全に原因が判明しない限り有効な対策はできないとの考えがあるようである。この遠因には、ドイツ流概念もあるように思われる。

同じくドイツ流概念で導入された日本の医学の場合を例に引くと、森鷗外 (陸軍の医官、ドイツ医学の信奉者) は脚気細菌説を唱え、原因追及アプローチにこだわり、原因がわからないので対策せずに、その結果、陸軍では数万人の脚気死者を出した。一方、海軍は英国流経験医学で、脚気の原因は不明だが、とりあえず麦飯で脚気に対処できるとの経験則で対処し、脚気死者はほぼゼロであった。

最近でも、昭和 40 年代のスモン病にみられるとおり、原因追及するも判明せず対策が打てなかった事態がある。これも、後に海外からキノホルム使用量の多さが指摘され、その後キノホルム原因と判明することとなった。

日本の裁判官の態度には原因追及型のそれが見られることに注意が必要である。つまり、裁判官には、福島事故の原因は完全には明らかとなっていない、と思われて

いるようである。すなわち、事故を起こした福島原発では内部が見られないこと等から、有効な安全対策はできていないと思われており、また、仮に原因が未判明であっても有効な対策を打てること、すなわち、広い意味での工学的アプローチについては理解できていないのではないかと思われる。

例えば、先の福井地裁仮処分決定では、「その事故現場に立ち入ることができないため、事故原因を確定できないままになってしまう可能性が極めて高く、福島原発事故においてもその原因を将来確定できるという保証はない」と判示し、また、同様に事業者が敗訴した大津地裁仮処分決定 (2016 年 3 月) では「しかしながら、福島第一原子力発電所の事故の原因究明は、建屋内での調査が進んでおらず、今なお道半ばの状況あり、本件の主張及び疎明の状況に照らせば、津波を主たる原因として特定し得たとしてよいのかも不明である。」と判示しているのが一つの証拠である。

このような裁判所の判断の裏には、以下の事情が影響している。

・国会事故調が地震原因説の可能性を示唆し、津波原因説への疑問があると思われている。
・原子力規制委員長の「新規制基準の適合性の判断をしても、安全性が担保されるものではない」との発言があったこと。

原因が完全に判明しなければ対策が打てないと考える裁判所にとって、

―議論が分かれている→原因が未解明→対策が打てるわけがない―

といった論理が構築されているようである。福井地裁の仮処分決定の以下の文言が、こうした状況を暗示している。

「イベントツリーにおける対応策をとるためにはいかなる事象が起きているのかを把握できていることが前提になるが、この把握自体が極めて困難である」

4.2 海外の状況と、原子力を巡る司法制度改善への提言

海外の状況であるが、差止訴訟の多いドイツや米国とも、原子力発電所への差止めは行政訴訟が中心であるが、理由はドイツや米国で異なる。

(1) ドイツの場合

ドイツでは、民事による差止訴訟を禁止する明文の規定がある。連邦循環経済廃棄物法（連邦イミシオン防止法）14 条（日本の大気汚染防止法に近い）、原子力法 7 条 6 項である。

ドイツにおいては、行政処分（原子力の許可に相当する）は、周辺住民の権利関係を含めた法律関係を含めて規定すると考えられており、これを『私法関係形成効』という 。この法律関係の変更（原子力発電所の運転差止めも変更に該当する）を求める者は行政処分を争う必要がある、とされている。

但し、行政訴訟が中心ではあるが、原子力を専門としない行政裁判官が判断を下す。また、行政訴訟なので手続き違反で厳しい判決がでることがある。

< 手続き重視は品質保証に通じる考え >

・ヴィール原子力発電所では、絶対安全を求める裁判官が原子力発電所の運転差止めを命じたこともある。
・ミュルハイム・ケルリッヒ原子力発電所では、当初の炉心位置決定の変更手続きがされていないことを理由に許可取消（後段手続きで炉心位置変更は認可されていたが)。

(2) 米国の場合

米国において、民事による差止訴訟を禁止している訳ではない。しかしながら、安全性の判断については、裁判所は NRC の判断を尊重するので、NRC の判断を覆せない限り民事差止訴訟を提起しても勝つ見込みがない。したがって、先ずは、NRC の判断を争う行政訴訟が提起される。

NRC の判断を優先する理由は以下のとおりである。

・NRC 自体が、地裁レベルの司法機関的機能を有している。
・ニューディール以来の伝統で、独立行政委員会の専門的な判断に優先性が付与されている。

前者に関連して、米国 NRC の許認可手続き自体が裁判に類似していることが挙げられる。すなわち、許認可を求める電力の申請や、許認可取消を求める反対派の主張と、それら申請や主張に対する NRC 事務局の判断を比較考量して、委員会が判断して許認可が下されるのである。

後者の一例として、実質的証拠法則の採用がある。これにより、NRC の判断は、証拠として、原則として司法裁判所を拘束することになっている。この結果、司法裁判所は、原則として安全性の中身の判断をすることなく（NRC の判断を優先採用)、行政処分手続き面での判断に特化するのが通例である。

(3) 日本との比較

日本では、民事の差止め（相手は電力事業者)、設置

許可処分の取消し（相手は国、原子力規制委員会）の関係について様々な意見はあるが、多くの意見は併用を認める。比較的、独の考え方に近いのが、以下のような福島第二設置許可処分の取消訴訟の福島地裁判決の考え方である。しかしながら、結論として民事訴訟を制限したことになっていない。

・設置許可処分の公定力を否定する民事差止めは認めない。

　但し、設置許可手続きには、周辺住民の参加制度がなく、損失補償手続きもない。したがって、この公定力は、周辺住民に生命・身体等への危険が生じるまでの受忍を命じるものではない。

　したがって、生命・身体等への危険が生じる恐れを理由とした民事訴訟は認められる。

また、米との比較では、日本の原子力規制委員会の手続きにおいて、委員会と規制庁（事務局）が一体となって、事業者の申請や反対派の異議を判断しているので、裁判の要素が希薄である。

＜改善への提言＞

一つは、知的財産高等裁判所（知財高裁）の原子力版制度の導入である。これは、特許庁の裁決に不満があれば、特許庁審判部に訴え、この審判部の審判に不満があれば、知財高裁に訴える仕組みである。

知財高裁では、専門的な裁判官によって、問題が審理される。但し、原子力発電所と違って、特許訴訟においては、周辺住民・公衆が特許取消しを訴えることは殆どない。また、特許制度自体が東京中心の運用である。原発運転差止めは各地の住民が提起しており、東京への裁判の集中が認められるか、という問題がある。

もう一つの改善策は、公正取引委員会の旧審判制度に類似した制度の導入であり、米国の NRC 制度に類似する。この旧審判制度は、公正取引委員会の決定に不満があれば、同委員会審判部に訴え、この審判部の審判に不満あれば、東京高裁に訴える仕組みであった。

この制度においては、実質的証拠法則（旧独禁法 80 条）が採用され、公取審判部の判断が裁判所を拘束することになっていた。

但し、この制度は、審判部門の中立性が疑われ、現在は廃止されている。原子力において、この制度を導入するためには、審判部門の原子力規制委員会からの独立性を重視する必要がある（例えば、原子力規制委員会と審判部門が内閣府に並置される、審判部門には規制庁から独立した専門家を附置する等）

また、前記知財高裁と同様の問題であるが、東京集中問題への対処が必要となる。

例えば、

・審判部門自体は東京に置くが､公開審判（ヒアリング）は原則地方開催（米国ＮＲＣも地方ヒアリングあり）

・民事差止訴訟と行政訴訟の並列を認める（但し、審判部門の審判を経た原子力規制委員会の決定は、裁判所を拘束するとする実質的証拠法則を採用して、民事差止訴訟で訴えられた電力は、自ら審判部門の審判を求めて、それを民事訴訟で活用する、としてバランスをとる等)。

5. 原発裁判への対応

5.1 中間報告として

第 2 節に述べた通り、原子力発電プラントはその技術に潜在するリスクの大きさに鑑み、設計開発段階に於いて安全性の追及とその検証に世界の専門家の知恵と努力が集積されており、運用開始後に新たに発見された知見や保守・補修の経験の反映は継続するべきものであるものの、基本的な設計に大きな間違いがあるとは考えられない。福島第一原発事故を引き起こした巨大な津波は、東北地方の沿岸に死者・行方不明者合わせて 2 万人近い被害を出すまで誰も対策を講じていなかったものであるが、原子力分野ではそのような津波やその他の外部事象についてこれまで以上の強固な防護対策を施すことを新規制基準が求めている。その結果、万が一起これば甚大となる被害の大きさと、そのような事故の発生確率との積として定義されるリスクは、従前と比べ圧倒的に低くなっているが、この安全性向上策の適用が裁判では理解されず運転差し止めの決定がなされる場合がある。

それは、第 3 節に述べた通り、リスク評価という概念が一般社会の人々や法曹界にとってなかなか理解の難しいことが原因であろう。そもそもリスクが残るということ自体、理解しにくいもののようである。薬品、化学物質、飲食物、喫煙、乗り物にかかわるリスクは受け入れられても、原子力の場合は万一起きれば甚大な被害になるので受け入れられないとする感覚は、リスクの中に想定被害規模が算入されている事実が理解されていない証拠である。発生確率を乗じることでリスクが低くなり過ぎることが、万一の被害規模が考慮されていないと誤解する主因であろうが、この数学的な期待値の定義に誤りは無い。深層防護の考え方や、設計基準を超える事故への対応の準備なども十分には理解されていないようであるし、特に、震源の想定から地震動の伝播、建屋・機器

の応答に至るまでの耐震安全性の複雑で高度な評価技術とそれでも残るリスクの評価の要求などは益々理解が難しいものであろう。

その結果、第 4 節に述べたように、若干の説明不足や誤解を呼び得るコメントが、訴訟において原子力利用を否定する判決や決定にいとも簡単に結び付いてしまっている。例えば、リスクの大小を十分に説明できていない結果､裁判官が実質的に「絶対的安全性」を求めるとか、自然放射線の 10 倍や、周辺監視区域の設定にかかわる規制値を越えた瞬間に危険な領域とみなすとか、あるいは原子力プラントの安全設計に於いて常用の主給水系と異常時の補助給水系の重要性が逆転しており理解に苦しむとの判示が出るとか、更には、炉心溶融を起こした原子炉の内部が見られなければ再発防止策が決定できる訳は無い、といった誤解を生み出している。これらは裁判官を責めるべきものではなく、原子力利用を考える側による分かり易い説明が不足していると受け止めるべきである。

5.2 学術講演会での意見交換

上記の検討結果を、8 月 4 日に松山市で開かれた学術講演会の企画セッションで紹介した。そこでは、以下のような質疑応答・意見交換が行われた。

Q1. 伊方最高裁判決では、裁判所は行政の専門技術的な裁量処分を尊重すべしと判示しているのに、最近、原子力規制委員会の判断を尊重せず原子力発電所が危険だとし､差止めを命じる裁判所の判断があるが、どうしてか。

A1. 福島原発事故という現実の原子力発電所の事故が起きたため、行政の判断に対して裁判所が懐疑的になっているからである。要するに従前のパラダイムが崩壊して、新しいものが構築されていないという現実がある。

原子力規制委員長の「新規制基準の適合性の判断をしても、安全性が担保されるものではない」との発言があったことも影響している。

Q2. 一部の裁判所は、福島原発事故の原因は未解明だから新規制基準では安全を維持できないと考えているようだとのことだが、福島原発事故の原因は解明されているのではないか。

A2. 大きな原因は二つあると思われる。

一つは、国会事故調が地震原因説の可能性を示唆しており、他の報告の津波原因説と食い違っている。この食い違いのあることが、原因が未解明だとの判断を裁判所にもたらしている可能性がある。日本学術会議においても、原子力規制委員会においても地震原因説は否定されたが、これは国権の最高機関である国会自身が修正しない限り続く問題かもしれない。

もう一つは法学全般に通じる問題ではあるが、福島第一原発の壊れた部分を実地で見て原因を追究し、その上で対策を講じなければ完璧ではないという思い込みが裁判所を始め法学者にある。つまり放射線量が高く当該部分を実地で見ることが不可能な以上、完璧な対策はできていないという思いが一部の裁判所にあるのではないか。

余談だが、法学者の研究会で、ボーイング 787 のリチウム電池問題の原因は未解明だが安全対策を講じて 787 は飛んでいると話したら、原因が未解明なのに何故対策が打てるのかと法学者全員疑問を持っていた。要するに裁判所にとって工学的判断という概念は理解しにくいのではないか。

Q3. 証人尋問もない書面審査だけの仮処分手続きで原子力発電所の運転が差止められるのは、不合理ではないか。

A3. 法律制度として仮処分制度がある以上､仕方がない。差止めを求める債権者側の主張に対し、丁寧かつ裁判所が理解しやすい言葉で説明して行くしかない。また制度改革としては、原子力規制委員会をはじめとする行政の専門技術的な判断について、裁判所が尊重する仕組み（かつての公正取引委員会が有していた実質的証拠制度による行政判断の優越性の維持等）を作ることが考えられる。

Q4. 一つの原子力発電所について、複数の裁判所で差止めが争われるという状態は好ましいものではないと思われる。

A4. 法律制度として、裁判を起こす権利がある以上、自分の近くで裁判を起こしたいという人の行為を止めることはできない。原子力発電所の事故の影響範囲について、福島事故の場合 250km 程度に及ぶと言う意見もあり、結構広い範囲で裁判が起きているのが現状。知財高裁のように東京に原子力関係訴訟専門の高裁を設置するという改善案もあるが、前述の裁判を起こす権利との兼ね合いとで難しいと思われる。当面は、原子力規制委員会の判断に証拠価値を置くよう裁判所の理解を得、どこの裁判所であっても、一つの原子力発電所については当該原子力発電

所についての原子力規制委員会の判断が通用するようにして行くしかないと考える。

Q5. 電力会社を相手とする民事の差止訴訟を止めさせ、行政に対する訴訟に集中させるべきではないか。電力に対して、新規制基準の成立過程や正当性の説明を求めるのはお門違いで、その説明を求めて裁判で争うなら行政訴訟に一本化すべきではないか。

A5. 法制度上、日本ではドイツとは異なり、民事の差止めも行政訴訟による許可の取消も両方できるようになっている。法改正して行政訴訟に一本化するのはかなり難しい。原子力規制委員会の判断の優越性を構築していくしか、当面の対策は無いように思う。

5.3 今後の活動

これまでの判例検討の結果、原子力関係者が今後取り組むべきことを以下にまとめた。

(1) 新規制基準は福島第一事故の再発防止のためにこそ作られたこと、従ってこれを守った原子力利用に伴うリスクは十分に小さく抑えられることを、国（規制委員会、経産省)、事業者、産業界、そして学術会が、分かり易く懇切丁寧に説明する努力を尽くすことが重要で、それは裁判の場では勿論、日常のあらゆる場で取り組まなければならない。

(2) 社会通念上許容されている他のリスクと比べて原子力の安全性が高いこと（目標とする安全レベル、つまり安全目標が厳しいこと）を、積極的に説明、解説して行くことが大切である。

(3) そのような努力を続けた結果が、マスコミの報道に反映されているかどうか、国民一般の理解を得ているかどうかが、裁判官の判断に大きく影響し得ることを認識しなければならない。原子力関係者の説明努力の不足が、ネガティブな判決や一般社会の原子力への忌避感を招いていると自戒すべきである。

引き続き判例の検討を進めると共に、第 4 節の後半に示したような海外の例、知財高裁の例、公取委の旧審判制度などを参考に、原子力規制委員会・規制庁の改革と審判部門を設置して実質的証拠法則を採用するなど、制度的な改善について提案を精緻化・具体化して行く。

参考文献

[1] 佐伯啓思　さらば民主主義　朝日選書 617,2017:

（平成 29 年 9 月 29 日）

著 者 紹 介

著者：堀池　寛
所属・役職：福井工業大学　教授
専門分野：原子力工学

著者：宮野　廣
所属・役職：法政大学　客員教授
専門分野：システム安全、設計工学、流体振動・耐震評価

著者：鈴木　孝寛
所属・役職：国際原子力法学会
専門分野：原子力法制

著者：田中　治邦
所属・役職：日本原燃㈱
専門分野：炉心設計、安全解析、ﾘｽｸ評価、核燃料ｻｲｸﾙ評価

著者：村田　貴司
所属・役職：早稲田大学
専門分野：原子力政策