

平成25年(行ウ)第5号

島根原子力発電所3号機原子炉設置変更許可処分無効確認等請求事件

原告 井口隆史外427名

被告 国

平成25年(ワ)第84号

島根原子力発電所3号機運転差止請求事件

原告 井口隆史外427名

被告 中国電力株式会社

準備書面(7)

—被告国第2準備書面「第4 原子炉設置(変更)許可処分の効力を争う訴訟における司法審査の在り方」,及び「第5 無効確認訴訟における重大かつ明白な瑕疵の要件」に対する反論—

2015年3月13日

松江地方裁判所 民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	妻	波	俊一郎
同	安	田	壽朗
同	岡	崎	由美子
同	水	野	彰子
同	大	河	陽子 ほか

第1 無効確認訴訟の審理のあり方(「第4」について)

1 被告国の主張

被告国は、無効確認訴訟においても、取消訴訟と同様に伊方発電所原子炉設置許可処分取消請求事件に関する最高裁判所平成4年10月29日第一小法廷判決(民集46巻7号1174頁,以下「伊方最高裁判決」という。)を参照すべきとする。

そして、具体的内容として、次のように主張する。

- ①審理の対象は、当該原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみであること
- ②原子炉設置（変更）許可処分の適否は、処分行政庁に専門技術的裁量があることを前提としてその判断に不合理な点があるか否かという観点から行なうべきであること
- ③処分行政庁の判断に不合理な点があると認められる場合は、以下のとおりである。
 - ④新しい通説的な科学的知見，確立された国際的な基準となり得るだけの確実性，普遍性をもった科学的知見，科学的経験則に照らし，
 - ⑤調査審議において用いられた具体的審査基準の内容が，これに拠ったのでは，原子炉施設の安全性を確保し，原子炉事故等によって原子炉施設の従業員や周辺住民の生命，身体に重大な危害を及ぼし，周辺環境を放射能によって汚染するなどの深刻な災害を防止することが困難であると認められる場合，あるいは，
 - ⑥原子力委員会等の調査審議及び判断の過程に，認定評価の誤りがあったり考慮すべき事項が考慮されなかった結果，当該原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針において，上記のような深刻な災害を引き起こす事態を防止するために必要な防護措置，安全対策が講じられていないにもかかわらず，これが見過ごされ，その基本設計どおりの原子炉施設を将来設置し，運転させた場合には，重大な原子炉事故等が起こる可能性が高いと認定判断される場合

2 審理対象について（上記1①の誤り）について

審理対象を、「基本設計ないし基本的設計方針」のみとすることは「災害が万が一にも起こらないようにするため」という，核原料物質，核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「原子炉等規制法」という）の立法趣旨及び伊方最高裁判決の判示（同法24条1項3号・4号の内容の趣旨を「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」）の観点からは，全く不十分である。

そもそも，原子炉等規制法には，「基本設計ないし基本的設計方針」の定義が規定されておらず，その内容が，不明確であり，伊方最高裁判決も，その内容を具体的に判示していない。

(1) 伊方最高裁判決当時は，原子炉施設による災害についての想像力を欠いていたこと

ア 伊方最高裁判決当時（平成4年10月29日）は，日本においては，

福島第一原発による原子炉事故のような規模の事故の経験がなく、また、原子力ムラによって、「安全神話」が喧伝され、裁判官を含む多くの国民は、原子炉施設による災害についての想像力を欠いていたと言わざるを得ない。そのため、裁判所の科学的・専門技術的知見への抑制的な対応方針の下、「基本設計の安全性にかかわる事項のみ」を審理対象とすることが、原子炉施設の安全性を判断するのに必要、かつ、それで十分であり、それが、司法審査の限界であるとして、上記判示に至ったものとする。

イ しかし、福島第一原発事故を経て、設置（変更）許可基準は、大きく変更された。それまでの設置（変更）許可基準には、シビアアクシデント対策や人為的なミスへの対策が含まれておらず、原子炉施設の安全性確保の観点からは、全く不十分なものであった。

この点は、被告国自身が、第4準備書面において、認めているとおりである。

被告国は、「重大事故を新たに規制対象とするに当たっては、発電用原子炉の設置許可又は設置変更許可の審査に当たり、建屋の水密化や電源の多重化、多様化等のハード面の安全性、健全性の確認や、重大事故が発生した場合において、その影響を緩和するために設備等や緊急時資機材等を有効に活用する能力（いわゆる、アクシデントマネジメント能力）があらかじめ備わっているかなどのソフト面からの審査が重要であると考えられた。そこで、設置法附則17条により（中略）、発電用原子炉の設置許可に当たっては、重大事故に対応するための訓練や重大事故発生時の被曝管理等の対応措置（いわゆるアクシデントマネジメント）能力についても原子力規制委員会において審査することとなった」（19頁）などと、福島第一原発事故前は、設置（変更）許可時の審査においてシビアアクシデント対策や人為的なミスへの対策が必要であったにも関わらず、それらが欠けていたことを認めている。

なお、この変更された新しい設置許可基準（「新規制基準」）も、立地審査指針に関する規定がない等安全性を確保するには全く不十分であることを、指摘しておく。

(2) あるべき審理の対象

原子炉等規制法の趣旨は「災害が万が一にも起こらないようにするため」という点にある。この点は、上記に述べたとおり、伊方最高裁判決も判示している。

また、大飯原発3、4号機運転差止請求事件判決（福井地方裁判所平

成26年5月21日判決)も「大きな自然災害や戦争以外で、この根源的な権利が極めて広範に奪われるという事態を招く可能性があるのは原子力発電所の事故のほかは想定し難い。かような危険を抽象的にでもはらむ経済活動は、その存在自体が憲法上容認できないというのが極論にすぎるとしても、少なくともかような事態を招く具体的危険性が万が一でもあればその差止めが認められるのは当然である。」と判示している。

これらの判決のとおり、立法による原子炉の規制の趣旨は「災害が万が一にも起こらないようにするため」であることを踏まえると、審理対象は、当該原子炉施設が、災害を万が一にも起こさない施設であるか否かであると言うべきである。

そして、災害を万が一にも起こさない施設であるか否かを判断するためには、被告国の主張する「基本設計ないし基本的設計方針」のみならず、詳細設計や工事計画の許可、保安規定の認可等原子炉を稼働させるためのハード面・ソフト面におけるあらゆる段階における原子炉の安全性にかかわる全ての項目(シビアアクシデントへの対応体制や避難計画等も含む)も審査対象とする必要があると言うべきである。

(3) 小括

以上のとおり、審理対象を「基本設計ないし基本的設計方針」のみとする事は「災害が万が一にも起こらないようにするため」という観点からは全く不十分であることが明らかである。

3 専門技術的裁量と不合理な点の判断について(上記1②③④⑤の誤り)

被告国がその主張の根拠とする最高裁判所の調査官解説は、伊方最高裁判決が判示していない事項や判示の趣旨に反する事項を記載しているに過ぎず、それらは、被告国の主張を裏付ける理由としては、全く根拠とならないと言うべきである。

(1) 伊方最高裁判決は「処分行政庁に専門技術的裁量がある」旨(上記1②)を判示していないこと

伊方最高裁判決は、「裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かの観点から行なわれるべき」とのみ判示しているのであって「処分行政庁に裁量がある」旨を判示しているものではない。

(2) また、伊方最高裁判決は「新しい通説的な科学的知見、確立された国際的な基準となり得るだけの確実性、普遍性をもった科学的知見に照らす旨(上記1③④)を判示していないこと

伊方最高裁判決は、安全性の審査は「最新の科学的、専門技術的知見」に基づく総合的判断であると判示しているものである。

この判示の趣旨は、裁判所が判断する時点における最新の科学的、専門技術的知見が基準となる旨を判示する点にある。

従って、被告国の主張するような「通說的」「確立された国際的な基準となり得るだけの確実性、普遍性をもった科学的知見、科学的経験則」などの内容は、到底、当然には導かれ得ない主張であって、科学の本質（①少数意見にこそ、真実がある場合があること②科学技術の不確実性等）を見誤ったものである。

(3) 伊方最高裁判決は、具体的審査基準や調査審議及び判断過程に「深刻な災害を防止することが困難であると認められる」旨（上記1③⑥⑦）を判示していないこと

伊方最高裁判決は、原子炉等規制法の趣旨を「災害が万が一にも起こらないようにするため」とであると、極めて厳格に、判示しているものであり、被告国の主張のように「具体的審査基準に不合理な点がある」とは「深刻な災害を防止することが困難であると認められる点がある場合をいう」というようなレベルの災害防止の内容ではない。

(4) 小括

以上のとおり、被告国が主張の根拠とする調査官解説は、伊方最高裁判決の判示していない事項、判示の趣旨に反する事項を記載しており、到底、根拠とならないものである。

4 処分行政庁に裁量は認められないこと（上記1②の誤り）

- (1) 原子炉等規制法やその下位規範を見ても、処分行政庁には、裁量を認める余地のないように細かく定めている。
- (2) 仮に、処分行政庁に、広く裁量を認めると、国の政策や方針に重点が置かれてしまい、「災害が万が一にも起こらないようにするため」という原子炉等規制法の趣旨がなおざりにされて、人の命、身体、健康、財産、環境、人とのつながり等、人の人権を守ることができなくなることは明白である。

5 最新の科学的知見に基づき判断すべきであること（上記1③⑧の誤り）

- (1) 仮に、被告国の主張する水準でなければならぬとすると、通說的・国際的に確立されるまでには至っていない科学的知見の場合には、それが最新の科学的知見であるにも拘わらず、裁判所は、それに基づいて、安全性を審理・判断することができなくなりかねず、それは、人権の擁

護という司法の機能・責務を放棄することになりかねない。

- (2) また、原発に関しては、国・電力会社側の意向に沿う見解が通説的見解として扱われることが多くあり、被告国のような基準を設定すると、少数説である最新の科学的知見が無視されてしまい、司法による適正な判断が行われなくなりかねない。
- (3) 電力会社側の意向に沿う見解が通説的見解として扱われていた過去の実態として、例えば、津波の危険性の評価に関する土木学会の問題がある。

1998（平成10）年3月に、津波防災に関連する省庁（国土庁・農林水産省構造改善局・農林水産省水産庁・運輸省・気象庁・建設省・消防庁）は、「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」及び「地域防災計画における津波防災対策の手引き」を各自治体に通知したが、その内容は、最新の地震学の研究成果から想定される最大規模の津波も計算し、既往最大の津波と比較して、「常に安全側の発想から対象津波を選定することが望ましい」と定めていた。この手引きは、電力会社にとって都合の悪いものであった。それは、当時の原発のほとんどがこの手引きの基準を満たしていなかったからである。

ところが、原子炉施設の安全性に関する津波の危険性の評価を担う土木学会は、電力会社に都合のよい、手引きよりも後退した津波の危険性評価の手法を採用した。電力会社は、土木学会の津波の危険性評価の手法の策定に必要な研究費全額（1億8378万円）及び審議のために土木学会に委託した費用の全額（1350万円）を負担しており、土木学会を取り仕切っていたことから、土木学会の手法の公正性には疑問が呈されている（「原発と大津波 警告を葬った人々」 添田孝史 岩波新書「第1章 利益相反—土木学会の退廃」、23頁、38頁等）。

しかも、規制当局は、この土木学会手法を事実上の基準として規制に用いてきたのであり（国会事故調報告書「保安院と土木学会の不透明性」89頁以下）、規制当局の機能が果たされなかった。

- (4) 以上のとおり、被告国の主張する、「新しい通説的な科学的知見、確立された国際的な基準となり得るだけの確実性・普遍性をもった科学的知見に照らすべきである」との主張は誤っており、最新の科学的知見に基づき判断すべきである。

第2 重大かつ明白な違法の要件（「第5」について）

1 被告国の主張

(1) 違法の明白性について

被告国は「明白性の要件は必要である。」とし、「原子炉設置（変更）許可処分は無効確認訴訟においては、最高裁昭和48年判決の事案のように瑕疵の存在の明白性の要件を不要とすべき例外的事情は認められず、原則どおり同要件が必要であると解すべきである。」と主張する。

（２）違法の重大性について

被告国は、「無効確認訴訟についてのみ処分の瑕疵によってもたらされる結果に着目してその重大性の有無を論ずるのは、相当ではない。」と主張する。

２ 違法の明白性の要件は不要であること（上記１（１）「明白性の要件は必要」との主張の誤り）

（１）違法の明白性が必要とされる理由は、行政処分の効力をめぐって対立する第三者の利益や信頼を保護する点にある。

原子炉施設の設置許可処分の無効確認訴訟においては、当該処分の効力をめぐって対立する第三者は電力会社であるところ、その利益や信頼は、経済的利益や事業継続への期待である。

これに対して、原子炉施設の事故によって侵害されるのは、人の命や身体、健康、財産、環境、人とのつながり等、人の人権である。

後者は、人が生きていくことの根幹をなす基盤であるのに対して、前者は、その派生的活動に過ぎない。後者は、前者と比較できない程度に、優越する重要な価値を有する人の権利である。

それにも関わらず、原子炉施設の安全性が争点となる設置許可処分の無効確認において、違法の明白性を要求することは、経済的利益や事業継続への期待を人の命や身体、健康、財産、環境、人とのつながり等、人の人権よりも優先することになり、本末転倒である。

従って、原子炉施設の設置許可処分の無効確認訴訟においては、違法の明白性の要件は不要である。

（２）このことは、もんじゅ差戻控訴審判決（名古屋高裁判決平成15年1月27日）も述べるとおりである。（なお、その後の最高裁判決平成17年5月30日では、違法性が認められておらず、明白性について判断されていない。）

すなわち、同控訴審判決は、次のとおり述べる。

「原子炉は、ウランなどの核燃料物質を燃料とし、その核分裂反応によって発生する熱エネルギーを電気エネルギーに転換する装置であり、その稼働により、原子炉容器内には人体に極めて有害な放射性物質を大量に発生させるものであって、正常に維持、管理されても、常に潜在的危

険性を有する構造物である。そして、原子炉にひとたび本格的な重大事故が起これば、旧ソ連邦のチェルノブイリ事故の例を見るまでもなく、それが付近住民と環境に与える影響及び被害は、その内容、態様、程度、範囲において、深刻かつ甚大であって、その悲惨さが言語に絶するものとなることは、容易に推測できることである。原子炉がかかる潜在的危険性を有するものであることからすると、その設置許可の段階における安全審査において、その調査審議及び判断の過程に重大な過誤、欠落があるとすれば、当該原子炉は、付近住民にとって重大な脅威とならざるを得ない。この場合において脅威にさらされるのは、人間の生命、身体、健康、そして環境であり、換言すれば、人間の生存そのものということができる。かかる何事にも代え難い権利、利益の侵害の危険性を前にすれば、原子炉設置許可処分の法的安定性並びに同処分に対する当事者及び第三者の信頼保護の要請などは、同処分の判断の基礎となる安全審査に重大な瑕疵ある限り、比較の対象にもならない、取るに足りないものというべきである。

- (3) 以上述べたとおり、原子炉設置許可処分については、原子炉の潜在的危険性の重大さの故に特段の事情があるものとして、その無効要件は、違法（瑕疵）の重大性をもって足り、明白性の要件は不要と解するのが相当である。

そして、この解釈は、次のような事例の場合のことを考えても、相当であるということができる。すなわち、伊方最高裁判決は、既述のとおり、原子炉設置許可処分取消訴訟における原子炉施設の安全性に関する行政庁の判断の適否に対する裁判所の審理、判断は、現在の科学技術水準に照らして行うべき旨を判示している。これによると、処分当時の知見による安全審査に問題はなくとも、その後の科学技術の進展によって新しい知見が得られ、この新知見によって判断すれば、処分の前提となる安全審査に看過し難い過誤、欠落のあることが判明した場合には、当該処分は違法と判断されることとなる。そうすると、住民が、原子炉設置許可処分当時は安全性に問題はないとして、取消訴訟を提起しなかったものの、出訴期間経過後に新しい知見が確立され、その知見によれば、安全審査に過誤、欠落があったとして、処分の効力を争う訴えを提起しようとするれば、無効確認訴訟を提起する外ないが、かかる場合に、違法事由に「重大かつ明白」の要件を要求することは、極めて不当なことといわなければならない。けだし、前記のように、最高裁第3小法廷昭和36年3月7日判決は、「瑕疵が明白というのは、処分成立の当初から誤認であることが外形上、客観的に明白であることを指すものと解すべき

である。」と判示しているのであるから、処分後の新知見に基づく処分の無効確認につき、違法（瑕疵）の明白性を求めることは、事実上、提訴の断念を強いるに等しいことであるからである。かかる点に鑑みれば、無効確認訴訟である以上、違法の重大性を要件とすることはやむを得ないとしても、違法の明白性は不要と解さなければ、国民の権利救済の途を閉ざすことになるのは、明らかである。」

(4) 小括

以上のとおり、原子炉施設の設置（変更）許可処分の効力を争う無効確認訴訟においては、違法の明白性の要件は不要である。

3 違法の重大性判断の際に処分の瑕疵による結果も考慮すべきであること（上記1（2）「処分の瑕疵による結果を考慮すべきでないこと」との主張の誤り）

行政行為の無効の観念は、行政行為に対する原則的な訴訟方法である取消訴訟の提起が行なわれなかった場合において救済がなお必要であると考えられるところから創り出されたものであって、この観念は、救済が必要妥当であるか否かの判断と結びついているのである。無効判断は、もともと利益衡量的判断と親和性を有するのである（この点は、取消訴訟における違法判断とは異なる。）⁹（以上、芝池義一行政法総論講義 第4版162頁以下）。

このように、無効であるか否かの判断においては、救済が必要妥当であるか否かの判断が根幹となっている。そして、救済が必要妥当であるか否かの判断のためには、侵害結果、侵害の程度等を考慮することとなる。

侵害結果、侵害の程度等は、例えば、原子炉施設の事故によって侵害される人の命、身体、健康、財産、環境、人とのつながり等、人の人権、そして、それらがどの程度侵害されたのかである。これらは、とりもなおさず、処分の瑕疵による結果、すなわち、安全性を十分に審査せずになされた設置（変更）許可処分によって発生する被害結果である。

従って、違法の重大性判断の際に、処分の瑕疵による結果も十分に考慮すべきである。

以上