

事件番号 平成28年（行ウ）第49号，同第134号，同第157号

高浜原子力発電所1号機及び2号機運転期間延長認可処分等取消請求事件

原告 河田昌東 外110名

被告 国

準備書面（18）

（司法審査の在り方に関する被告主張への反論及び補充主張）

2017（平成29）年11月29日

名古屋地方裁判所 民事9部A2係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 北村 栄 ほか

【目次】

第 1	はじめに	4
第 2	被告第 8 準備書面第 1・2 項（司法審査の対象）について	4
1	(1) に対する認否・反論	4
	(1) 被告の主張	4
	(2) 本件においては，設置変更許可処分のほか，工事計画認可処分等についても取り消しを求めており，段階的規制を根拠として判断の対象となる部分は存在しないこと	5
	(3) 基本設計と詳細設計の区別は不明確であり，両者は関連するものであること	5
	(4) 少なくとも，運転期間延長の際の処分については，両者の区別は希薄化していること	7
	(5) まとめ	8
2	(2) に対する主張	8
3	(3) に対する認否・反論及び補充主張	9
	(1) 被告の主張に対する認否・反論	9
	(2) 審査する際に考慮すべきこと	10
第 3	被告第 8 準備書面第 1・3 項（専門技術的裁量論）について	20
1	総論的な反論	20
	(1) 被告の主張の不明確性	20
	(2) 専門技術的裁量の範囲に関する 2 つの考え方	20
	(3) 被告の主張の不当性	22
	(4) 福島第一原発事故後の修正	22
2	(1) に対する認否・反論	23
3	(2) に対する認否・反論	26

第4 被告第8準備書面第1・4項（不合理性判断の具体的要件）について	28
1 (1)に対する認否・反論	28
2 (2)に対する認否・反論 - 基準合理性審査の具体的内容	28
(1) 被告の主張に対する認否	28
(2) 被告の主張は，福島第一原発事故の被害を無視しており，不合理性で あること	28
(3) 基準合理性審査における具体的判断方法	29
3 (3)に対する認否・反論 - 基準適合性審査の具体的内容	31
(1) 伊方最高裁判決を修正する必要があること	31
(2) 取消事由を重大事故が起こる可能性が高い場合に限定するのは誤りで あること	32
(3) 科学が不確実である場合の過誤，欠落の判断方法	36
(4) 基準適合性審査における具体的判断方法	38
4 (4)に対する認否・反論 - 現在の科学技術水準の具体的内容	40
(1) 原発で問題となる科学水準の特殊性を踏まえるべきこと	40
(2) 実験や検証を前提とする議論は，原発の安全性に関しては許されない こと	41
(3) 科学が不確実である場合の判断方法について	42
(4) 不確実な知見によって判断する方法は，他の法規にもみられること ...	43
(5) そもそも，被告が依拠している考え方自体，通説的見解とは呼べない ものであること	45
(6) 被告自身が認める即応性の要請と相容れないものであること	46

第1 はじめに

本準備書面は、訴状及び準備書面(1)で述べた原告らの求める司法審査の在り方を踏まえつつ、被告平成29年8月30日付第8準備書面に述べられた司法審査の在り方について、必要な範囲で反論を行うと共に原告の主張を補充することを目的とする。

被告第8準備書面は、第1・1項において伊方最高裁判決が本件にも妥当することが、第1・2項において各処分における司法審査の対象について、第1・3項において専門技術的裁量論について、第1・4項においては行政庁の判断に不合理な点があると認められるための具体的要件が述べられている。

このうち、第1・1項について、伊方最高裁判決の解釈・適用については訴状第5章（46頁以下）で述べるとおりである。

本準備書面では、上記第1・2項ないし第1・4項について認否・反論する。

第2 被告第8準備書面第1・2項（司法審査の対象）について

1 (1)に対する認否・反論

(1) 被告の主張

被告は、設置変更許可処分の取消訴訟における司法審査の対象について、伊方最高裁判決の基本設計論を無批判に踏襲し、原子炉の基本設計ないし基本設計方針の安全性にかかわる事項のみが審理の対象となると主張する（第8準備書面8頁以下）。

その根拠として、我が国の原子力規制に関する法規が段階的規制を前提としていること、設置変更許可に係る安全審査は、段階的規制の冒頭に位置付けられており、基本設計ないし基本設計方針の妥当性を審査、判断するものであり、詳細設計や原子炉施設の建設・工事の前提となる基本的事項を確定する機能を有するものであることを挙げている。

- (2) 本件においては、設置変更許可処分のほか、工事計画認可処分等についても取り消しを求めており、段階的規制を根拠として判断の対象となる部分は存在しないこと

しかし、被告の反論は、あくまでも設置変更許可処分の審査対象が基本設計のみであるというだけであり、工事計画認可処分や保安規定変更認可処分、運転期間延長認可処分をも併せて審理の対象としている本件においては、どの主張がどの処分との関係で違法となるのかという点で意味を持つとしても、いずれの処分との関係でも審理の対象とならないというものではないから、重要な意味を持たない。後述するように、原告らとしては、段階的規制を根拠として審理の対象を限定すべきではないと考えるが、仮にそれぞれの段階において審理の対象が限定されるとしても、どこかの段階では必ず原告らの主張のいずれかが問題となるのであり、本件において、段階的規制を根拠に審理の対象から外れる争点は存在しない。

- (3) 基本設計と詳細設計の区別は不明確であり、両者は関連するものであること

本件においては(2)のような特殊性が存在するため、段階的規制や基本設計論の妥当性について議論することに決定的な重要性があるわけではない。

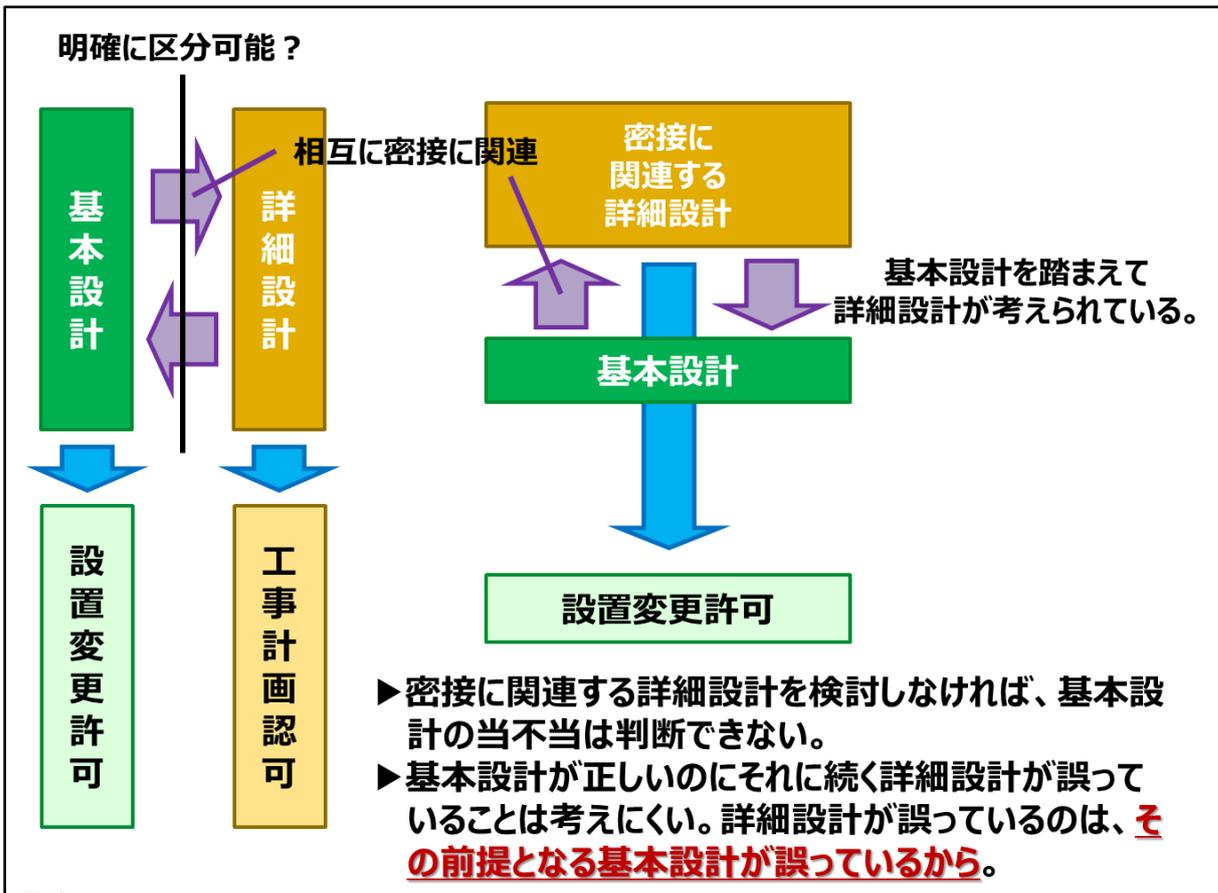
もっとも、仮に段階的規制が採用されていることを踏まえても、原発の安全性について基本設計と詳細設計とに明確に区分し、設置変更許可処分については基本設計だけが問題となるという考え方（図表1の左図）は妥当ではない。

まず、何が基本設計に当たり、何が詳細設計に当たるのかという区別は明確なものではなく、相対的なものである。また、両者は密接に関連していて、詳細設計部分を検討しなければ、基本設計部分について判断しようがない、

という部分が多数存在する。

名古屋大学の下山憲治教授（行政法）も、基本設計と詳細設計という概念について、「これらは、元来、法概念としては明確でなく、技術上の経験に応じて変動する相対的なものである」と指摘している（甲F58・13頁）。

そのような場合に、「詳細設計であるから審査の対象に含めない」とすると、具体的で実質的な議論がなされず、基本設計部分についても十分な司法審査が行えないという事態が生じかねない。十分な司法審査が行えないということは、万が一にも深刻な災害が起こらないようにするという法の趣旨に反し、許されない。基本設計と密接に関連する詳細設計部分についても設置変更許可処分¹の審査の対象に含めて、初めて充実した司法審査が行い得る（図表1の右図）。



図表1 基本設計と詳細設計の関係

(4) 少なくとも、運転期間延長の際の処分については、両者の区別は希薄化していること

また、基本設計と詳細設計の区別は、少なくとも、運転期間延長の際の処分に関しては、相当程度希薄化している。

下山教授は、「新規制基準では、伊方原発訴訟最高裁判決とそれに続くもんじゅ訴訟最高裁判決で見られた設置許可処分を抗告訴訟で争う場合の司法審査の範囲を示す基本設計と詳細設計が一応区別されている」としつつも、前述した両概念の相対性を述べ、それに続けて「現在では、次のような運用に加え、新規制基準の内容から、すべてではないにしても、少なくともその区分の希薄化が見られる」と述べる（甲F58・13頁）。

下山教授は、両概念が希薄化しているという根拠として、①福島第一原発事故後の『再稼働』にかかわる審査・検査に関しては、設置変更許可、工事計画の認可、保安規定認可に関連する申請を同時期に受け付け、ハード・ソフト両面から一体的に審査を実施することとし、検査は、審査後に実施するとされたこと、②いわゆる基本設計を対象とする設置許可基準規則の規定内容と詳細設計を対象とする技術基準規則のそれが酷似していたり、それら規則の『解釈』でも全く同一の場合もあること、③内規ではあるが、たとえば、『基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド』では、設置許可の審査では基本設計として主に耐震重要度分類と弾性設計用地震動の妥当性を確認し、『地震力の算定法、荷重の組合せと許容限界、設計における留意事項は、方針、考え方を確認し、その詳細を後段規制（工事計画認可）において確認する』とされていることなどを挙げている。また、④技術基準規則が仕様規定ではなく、性能規定化されたことがこのような希薄化と無関係ではないかもしれないと考察している（以上、甲F58・14頁）。そして、運転期間延長に関わる審査・検査においては、設置変更許可、工事計画認可及び保安規定

認可に関連する申請を同時に受け付け、一体的な審査の実施が求められることからすれば、通常の設置許可と比して、基本設計と詳細設計との区別の希薄化はよりいっそう妥当するのである。

参加人は高浜原発1号機及び2号機については、訴状記載のとおり、2015（平成27）年3月17日付で設置変更許可申請を提出し、同年7月3日付で工事計画認可申請もされており、下山教授が指摘するように、ハード・ソフトの両面から一体的な審査が行われた。そうであるならば、本件は、まさに福島第一原発事故後の原子力関連法規制改正後の再稼働に関する事案であり、かつ運転期間延長の事案でもあることから、基本設計と詳細設計との区別は希薄化されているというべきである。

(5) まとめ

以上のとおり、基本設計と詳細設計との区別は不明確で相対的なものにすぎず、また両者は密接に関連するものであって、詳細設計を検討しなければ基本設計について十分な司法審査を行えないものも含まれる。また、原子力関連法規制の改正により、両者の区別は希薄化しており、少なくとも「再稼働」たる本件については、基本設計ないし基本設計方針に密接に関連した詳細設計部分についても、司法審査の対象に含めるべきである。

2 (2)に対する主張

被告第8準備書面第1・2項(2)記載の事実については、前述したとおり、基本設計と詳細設計との区別の相対性や密接関連性に照らし、審理の対象を詳細設計だけに限定し、これに密接に関わる基本設計を審理対象から除外すべきではない。詳細設計の前提として存在する基本設計が妥当でなければ、詳細設計も妥当ではないという蓋然性が高まるのであり、そのように密接に関連する限度で基本設計についても審理の対象とすべきである。

3 (3)に対する認否・反論及び補充主張

(1) 被告の主張に対する認否・反論

ア 被告第8準備書面第1・2項(3)記載の事実は争う。

イ 訴状第4章第3及び後述(2)で述べるような「40年ルール」の立法事実及び法の趣旨によれば、運転期間延長認可においては、高経年化技術評価の対象となっている事項を含む長期間の使用に伴い発生する事象に関する事項を広く審査の対象とされなければならないというべきである。

また、炉規法は、高経年化技術評価及びそれに基づく長期保守管理方針の策定が規制委員会規則に違反していると認めるとき、規制委員会は、「当該発電用原子炉施設の使用の指定、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる」

(炉規法43条の3の23第1項)とし、他方で、運転延長認可が認められず継続して運転した場合に、原子炉設置許可を取り消すことができる(同法43条3の20第2項12号)とする。このように、高経年化技術評価及び長期保守管理方針が妥当性を欠くことと、運転期間延長認可が不認可となることは、前者が措置命令の要件であり後者が許可要件であることから、効果が全く異なるのである。

そもそも、運転期間延長を行うプラントの高経年化技術評価には、特別点検の結果を反映することを求めており、保安規定変更認可における高経年化技術評価及び長期保守管理方針の策定は、特別点検と極めて密接にかつ相互に関連し、かつ特別点検を高経年化技術評価に反映させるというのは、特別点検の方がより厳密に点検されていることを前提としている。

さらに、保安規定変更認可は、技術の継承や保安計画の策定(つまりソフト面)が主眼におかれているところ、運転期間延長認可は、延長する期間に万が一にも深刻な災害が起こらないような設備の安全性の確認(つま

りハード面)を主眼においており、その目的が異なる。そのため、保安規定変更認可の高経年化に関する事項と運転期間延長認可の審査事項は、前者が後者を包含する関係にはない。

以上のように、運転期間延長にかかる保安規程変更認可審査と運転期間延長認可審査は、高経年化対策という制度趣旨は同じであるが、不認可となった場合の効果や主たる目的が異なることから、それぞれの審査での着眼点は異なる。そのため、運転期間延長認可の審理・判断の対象を特別点検の結果に関するものに限定すべきではなく、高経年化技術評価の対象となっている事項等、長期間の使用に伴い発生する事象に関する事項を広く審査の対象とすべきである。

従って、審理・判断の対象が、特別点検に求められる項目について、劣化状況評価及び保守管理に関する方針の妥当性に関わる事項のみに限定されるとすれば、それ自体基準として不合理であるというべきである。

(2) 審査する際に考慮すべきこと

ア 原発事故の特殊性

原告らは、訴状において、本件各処分の司法審査の在り方として、「本件各処分の取消しの可否を判断するにあたっては、本件各処分に係る新規制基準の内容に、原告らの指摘するような不合理な点がないこと（基準合理性審査）、及び、規制委員会による新規制基準適合性の調査審議の過程において、原告らの指摘するような過誤・欠落の存在するおそれがないこと（基準適合性審査）の各点について、被告が相当の資料に基づいて立証を尽くさなければならず、これが尽くされない場合には、各処分は違法であるとして取消しを認めるべきである。」と主張した（訴状・第5章第2）。

そして、その根拠として、原発事故が、他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる特殊性を有していることを指摘した。

すなわち、原発は、①万が一の際の事故が、事態の進展とともに収束せずむしろ拡大していくものであり、②科学技術による知見に限界があり、③事故によって生じる被害が、i 不可逆・甚大性、ii 広範囲性、iii 長期継続性及びiv コミュニティ全体の破壊の点で、異質なものであるという点である（訴状・第5章第1・4項）。

以下では、運転期間延長認可処分の司法審査及び保安規定変更認可における高経年化評価に関する司法審査にあたって特に留意すべき事項について、補足的に主張をする。

イ 運転期間延長に際して特有の考慮要素

運転期間延長に際しての司法審査（①運転期間延長認可処分の審査及び②保安規定変更認可における高経年化評価に関する審査。以下この二つを指して「運転期間延長に際しての司法審査」という。）においては、例外的に40年を超える運転を認めるという点において、さらに考慮すべき事項が存在する。そして、その帰結として、具体的審査の過程において、より慎重かつ厳格に判断すべきであるということが導かれる。

（ア）将来的な事項の審査であるがゆえに不確実性が增大すること

運転期間延長認可の審査（以下、原子力規制委員会する審査のことは単に「審査」と記載し、裁判所のなすべき司法審査のことは「司法審査」と記載して区別する。）では、原子力規制委員会は、長期間の運転に伴い生ずる原子炉その他の設備の劣化の状況も踏まえ、延長しようとする期間において、安全性を確保するための基準として、原子力規制委員会規則で定める基準に適合していると認めるときに限り、認可を出すことができる。

そして、かかる原子力規制委員会で定める基準として、延長しようとする期間において、原子炉その他の設備が延長しようとする期間の運転に伴う劣化の状況を考慮した上で、技術基準規則に定める基準に適合することが要求される。

かかる審査は、運転期間延長認可の申請において要求される添付書類である、「申請に至るまでの間の運転に伴い生じた、原子炉その他の設備の劣化の状況の把握のための点検の結果を記載した書類」、「延長しようとしている期間における運転に伴い生じる原子炉その他の設備の劣化に関する技術的な評価の結果を記載した書類」、「延長しようとする期間における原子炉その他の設備についての長期保守管理方針を記載した書類」に対してなされる。

このように、運転期間延長認可の申請に対する審査は、申請時点までの老朽化状況、延長しようとしている期間の運転により生じる老朽化の状況の予測を前提にして、運転延長期間の安全性を予測するものである。

同様のことは、保安規定変更認可における高経年化評価に関する審査についてもいえる。

なお、運転期間延長認可制度においては、審査項目は特別点検の求められる項目について、劣化状況評価及び保守管理に関する方針の妥当性の審査に限定されている（この限定が不合理であることは上記（１）の通りである。）が、実際上は運転期間延長認可の審査と保安規定変更認可における高経年化評価に関する審査は、申請も審査も一体的に行われている。

これに対して、原子炉設置許可の段階の審査では、「新品の設備」を前提とする安全性を評価することになっており、その後の運転期間の老朽化の状況を予測する審査の仕組みとはなっていない。

以上を前提とすると、原子炉設置許可の段階の審査よりも、運転期間延長に際しての審査の方が、審査時点で既に40年近く（審査時点では40年を経過する前である。）運転された状態であること、内部に多量の人体に有毒な放射性物質を蓄積していることから、原子炉を分解してその劣化の程度等を目視確認することが困難であること（これらの点は原告第17準備書面で詳しく述べている。）及びその時点からさらに運転を継続した（運

転開始から最長で) 60年の時点における老朽化の程度を予測し、安全性を判断することから、審査時点においては材料や設備等の品質の劣化やばらつきが増大していることは避けられず、そのような品質の劣化やばらつきを前提とした将来予測という極めて不確実性、不確定性の大きい審査となる。

材料や設備等が劣化するなどし、安全性に対する不確実性が増大するということは、運転を続けることに対して、どの程度動かしても大丈夫なのか、一定程度の安全を確保できるのか、どの部位が劣化せず、どの部位に対策が必要なのか、という将来の予測がより困難になるということである。別の言い方をすれば、老朽原発に対しては、将来予測が不可避であるが、運転期間が長くなればなるほど、どの設備や部位を審査対象とすべきかという審査項目の選定や、どのような基準で評価をすべきかという評価基準について、不明な点や不十分な点がより多くなり、安全性の審査自体が困難になっていくということである。

そして、「1回に限り」の延長を認めるという法の趣旨は、40年を超えた時点(例えば50年の時点)で将来予測をすることは、もはや現実的ではないほど困難であるということの意味するといえ、また、「最長20年」の延長しか認められないといことは、それ以上先の安全性に関する予測も極めて困難であるという趣旨であるとも考えられるのである。

原発施設も他の機械設備と同様、運転期間の長期化に伴い材料や設備等の劣化や品質のばらつき、システムの老朽化が進むことは避けようのない事実であり、安全性に対する不確実性が増していくことは否定できない。

常識的な経験則に照らして、40年前の科学技術がいまだに使われているというものが身の回りに存在するだろうか。40年前の航空機、自動車、その他の家電製品等、40年前の技術を用いた製品について、仮に、現時点で点検等の結果問題がないとしても、それが20年後まで問題がないと

評価できるであろうか。新製品と比して、不確実性の大きさは明白であろう。

以上を踏まえると、運転期間延長に際しての審査の対象は、原則的な運転期間が経過しようとする老朽原発であり、審査内容は、それ以上の運転ができなくなる運転開始から60年の時点での原発の状態であることからすれば、その司法審査においては一切の妥協を認めるべきではなく、極めて大きな不確実性を十分に考慮した、安全側に立った司法審査が行われなければならない。

不確実性が増大することで安全側に立った司法審査が行われなければいけない理由については、本準備書面第3-4において詳しく述べる。

(イ) 旧式の原発であるということ

運転延長を控える原発は、材料・設備の劣化の問題にとどまらず、40年前の古い設計に基づく旧式の原発であるという問題にも懸念が示されている（旧式であることの問題点は原告第17準備書面で詳しく述べる通りである）。

旧式の原発は、その後の原子力施設関連技術の進歩や事故対策等が反映されておらず、安全性との関係では根本的に解消できない問題である。

経年劣化により不確実性が増大するということの他にも、旧式の原発であり最新の科学技術水準をそもそも保ちえない、ということも、運転期間延長に際しての司法審査の在り方においては、十分考慮されなければならない。

ウ 運転期間延長認可処分特有の考慮要素

(ア) 運転期間延長認可の性質

以上、運転期間延長に際しての司法審査における特有の考慮要素を主張したが、以下では、運転期間延長認可処分の司法審査にあたり考慮されるべき要素を主張する。

まず、あらためて運転期間延長認可の法的性質を確認する。

これまで繰り返し述べているところであるが、原発事故による災害は、放射能が広範囲に拡散され、その被害は、多数の国民の生命や身体侵害、環境汚染など甚大かつ不可逆的で被害回復困難という特徴がある。また、原子力利用そのものが、国民の生命・身体や財産、環境に対して重大な影響を及ぼすおそれがあることから、原子炉の設置・稼働については、予め一般的に禁止しておき、特定の要件を充たす場合のみ一般的禁止を解除するというという仕組み（＝許可制）が採用されている。

そして、訴状等で述べたとおり「40年ルール」に違反した場合、原子炉設置許可の取消事由となる。つまり、原則として運転開始から40年を経過するまでは設置許可処分によって一般的禁止が解除されるどころ、40年を経過すると、設置許可処分を得ていたとしても原子炉を運転できなくなるという仕組みとなっている。

そこで、原子炉設置者が規制委に対して運転期間延長認可申請を行い、規制委が当該認可をした場合、一回に限り、最長20年、原子炉の設置禁止解除の効果が延長することになる。老朽原発の運転期間延長を認める運転期間延長認可処分は、原則的に禁止される運転について、特別に40年に限り稼働を許可するとされた後に、さらに例外的に延長を認めるという点で、原子炉設置許可処分以上に例外的な処分行為（例外中の例外としての処分行為）であるといえる。

（イ）法改正の趣旨

福島第一原発事故を踏まえた一連の法改正の一部をなすものとして定められた「40年ルール」の趣旨、規定の文言、延長認可制度が高経年化技術評価と併存されたことからすれば、運転延長認可においては従来よりも相当程度厳しい審査を行う趣旨であることは明らかであり、このことは訴状第4章第3・2項及び3項で詳しく述べた通りである。

すなわち、福島第一原発事故前は、運転開始から30年を経過した日以降10年を超えない期間毎に高経年化技術評価をし、長期保守管理方針を策定する（旧実用炉規則11条の2第2項）という高経年化対策が行われていた。

このような制度ができるきっかけとなったのは、2004（平成16）年8月9日に発生した美浜原発3号機における二次系配管破損事故（死傷者11名）であったことは既に訴状で述べた（訴状第4章第3・1項（35頁））通りである。

しかしながら、2011（平成23）年3月11日、福島第一原発事故が発生した。同事故では、運転開始から40年を迎える直前の福島第一原発一号機が真っ先にメルトダウンを起こし、旧型炉、老朽炉の安全性が問題視されるようになった（福島第一原発の事故原因の一部が老朽化によるものであること、その他事故の主原因や早い段階での放射性物質漏洩とも老朽化の問題が関連している可能性があること等については、原告第17準備書面において詳しく述べる通りである）。

福島第一原発事故について、国会事故調報告書（甲F4）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、福島第一原発事故は、その結果招来された「人災」である旨厳しく指摘し、原子力法規の在り方について猛省を促した。

同報告書は、「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。」として、原子力法規制の抜本的見直しの必要性を指摘した（531頁）。

このような立法事実を前提として、2012（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、一連の原子力関連法改正がなされた。

詳細は訴状第5章第3・2項（56頁）で述べた通りであるが、これら一連の法改正の趣旨は、国民の安全を最優先に考えて原子力の利用を行う点にあり、そこでいう「安全」とは、「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さないようにする」という点にあったことは明白である。

この点も訴状で詳しく述べているので繰り返しは避けるが、2012（平成24）年5月29日の第180回国会衆議院会議録（第22号。甲B7）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」（甲B8）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」（甲B9）などからもそれは明らかである。

他方で、日本では、1970年代から断続的に多数の原子炉が供用開始し、今後も多数の原子炉が旧型炉、老朽炉の問題を抱えていくことは必至であった。そこで、万が一にも深刻な災害が起こらないようにするという原子力関連法改正の趣旨にのっとり、旧型炉、老朽炉の問題についても一連の法改正と同時に法改正がされた。

すなわち、高経年化技術評価及び長期保守管理方針の策定が旧型炉、老

朽炉対策として不十分であったことを反省し、40年ルール及び運転期間延長認可制度が設けられた。

運転期間延長認可制度では、原子炉設置者が規制委に対して運転期間延長認可申請を行い¹、規制委が当該認可をした場合²、一回に限り³、最長20年⁴、原子炉の設置禁止解除の効果が延長されることとなった。

平たく言えば、福島第一原発事故以前の老朽化に関する制度－保安規定変更認可における高経年化対策の制度－は、技術の継承や保安計画の策定（つまりソフト面）が主眼におかれ、

事業者の自主性に委ねる面が大きく不十分な制度であったことから、福島第一原発事故の反省を踏まえて、一定の項目について「運転期間延長審査基準」に定める「要求事項」に適合することを明確に求めることとし、厳格に審査することとしたというものである。

このような制定趣旨やそれを受けた規制委員会の決意は、立法当時の国会における政府の発言や立法当時の規制委員会委員の発言（訴状第4章第3・3項）からもみてとれる。

従って、運転期間延長認可処分に関する司法審査も、極めて厳格で安全性に妥協を許さない審査がなされたかという観点から判断がなされなければならない。

エ 運転期間延長に際しての司法審査の在り方－まとめ－

運転期間延長に際しての司法審査の在り方や専門技術的裁量の範囲については、訴状で述べたことと基本的には変わるものではないが、他の処分の場合と比べ、その根拠に、下記の要素を追加することができる。

まず、老朽化した原発については、上述のように、それ以上運転が認め

1 原子炉等規制法43条の3の3第2第4項

2 原子炉等規制法43条の3の3第5項

3 原子炉等規制法43条の3の3第2項

4 原子炉等規制法43条の3の3第3項、原子炉等規制法施行令第20条の6

られなくなる直前の状態であることに伴う材料・設備劣化等による不確実性の増大や、延長すべき期間経過後の将来の状態を審査するため、審査自体に不確実性を内包しているという要素がある。

また、旧式の前発であるために、最新の科学技術水準を保つことがそもそも不可能であるという要素も存在する。

そして、本来、原子炉の設置・稼働は、前発事故による被害が、多数の国民の生命や身体を侵害するとともに、広範囲の環境汚染など甚大かつ不可逆的で被害の回復が困難であるという特殊性・危険を伴うことから、一般的に禁止され、設置許可を受けた場合に限り、例外的にその禁止が解除されるものであるが、運転期間延長認可に関しては、一回に限り最長20年、原子炉の設置禁止解除の効果をさらに例外的に延長を認めるという点で、設置許可処分以上に例外的な処分行為（例外中の例外としての処分行為）であるといえる。

このような例外的な運転期間延長認可制度は、美浜前発3号機の死傷者11名に至った重大事故を契機として追加された保安規定変更認可における高経年化対策の制度に、更に追加して定められたものである。そして、このような更なる追加の理由は福島第一前発事故の反省から、高経年化した前発の安全性審査をより厳格に行おうとする点にある。すなわち、保安規定変更認可における高経年化対策の制度は、技術の継承や保安計画の策定に主眼がおかれ、事業者の自主性に委ねる面が大きかったといえるところ、運転期間延長認可制度は、福島第一前発事故を踏まえて、一定の項目について「運転期間延長審査基準」に定める「要求事項」に適合することを厳格に要求したのである。

このような要素が付加されることにより、老朽化した前発の許認可に関する司法審査においては、より安全性に妥協を許さない判断がなされなければならない。

第3 被告第8準備書面第1・3項（専門技術的裁量論）について

1 総論的な反論

(1) 被告の主張の不明確性

本件で争点となるのは、行政庁に専門技術的裁量が認められるか否かではなく、そこにいう専門技術的裁量の範囲がどの程度であるかである。被告は、第3項において、行政庁に専門技術的裁量が認められる根拠やその内容について縷々述べるが、主たる争点である裁量の範囲についてはほとんど何も述べていない。

(2) 専門技術的裁量の範囲に関する2つの考え方

専門技術的裁量の範囲を考えるに当たって参考になるものとして、平成3年行政裁判資料第64号『行政事件担当裁判官会同概要集録（その五）中巻・手続法編I』（最高裁判所事務総局。甲F59）における協議がある。

裁判官会同においては、核燃料物質使用許可処分取消訴訟における使用施設等の安全性の審理方法について、「使用施設等の安全性の判断は、核燃料物質の使用施設周辺の住環境及び周辺住民の生命、身体等の安全性の審査、判断の問題である以上、専門技術的見地からする審査、判断の結果に対して、更に政策的見地から裁量を働かせる余地はないといってよい」と、まずは政策的裁量を認める余地がないことが明言されている。

そして、専門技術的裁量について、次のように述べられている。やや長くなるが、重要な部分であるので引用する。

「法52条、53条⁵は、抽象的に『災害防止上支障がないこと』と定める

⁵ 法は改正前炉規法を指す。52条、53条は、現行法の43条の3の5、43条の3の6にそれぞれ対応する。

だけで、核燃料物質の使用施設等の位置、構造及び設備の具備すべき具体的な要件や災害の具体的内容については、下位法令を含め、何の定めも置いておらず、同法上、安全性審査の具体的基準は明らかでない。

そこから、法は、この高度な科学的専門的知見に基づく判断を要する核燃料物質の使用施設の安全性という問題については、そのような高度の科学技術的事項について判断が可能なスタッフを擁していると考えられる行政庁の裁量にゆだねているとする考え方が出てくる。従来の下級審の裁判例や学説の大勢もこの見解を採っている。

これに対し、核燃料物質の使用施設が安全か否かは、高度の科学的判断が必要ではあるが、一義的、客観的に決まってくる問題であり、ここでの判断は、政策的裁量の場合のように、諸々の事情が関係し、政治的立場等により幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかは行政庁にゆだねられているといった性質のものではないように思われる。安全か否かの評価判断については、いくつかの科学的学説があつて、意見が分かれるところではあろうが、行政庁としては、最高水準の科学的知識に基づいて常に最良の学説を選択し、科学的に正しい判断をするべきであろう。そのような観点からすると、行政庁には、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の余地が認められるということとはできないという考え方もあり得よう。」（甲F59・652～653頁）。

被告の書面からは必ずしも明らかではないが、被告の主張は、ここで指摘されている「幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかは行政庁にゆだねられている」という考え方と整合的であると思われるので、以下、このような考え方を「被告の主張」として論じる（そうでない場合は、その旨指摘されたい）。これに対し、原告らの立場は、基本的には後者の立

場、すなわち、「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の余地が認められるということとはできない」という考え方に立っている。

(3) 被告の主張の不当性

被告の主張は、福島第一原発事故前の裁判官会同においてすら、「そのような性質のものではないように思われる」と否定されている考え方であり、まして、福島第一原発事故後、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という趣旨で法改正が行われた以上、このような考え方は採りえない。

(4) 福島第一原発事故後の修正

なお、原告らの主張は、前述のとおり、「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の余地が認められるということとはできない」というものであるが、その前提として、裁判官会同の述べる「安全か否かは、高度の科学的判断が必要ではあるが、一義的、客観的に決まってくる問題」という部分は、少なくとも福島第一原発事故後は修正されるべき考え方であると考えられる。

同事故後、科学の不確実性や未熟であること、さらにはその限界が指摘されるようになり⁶、正しいと考えられている通説的見解が、必ずしも正しいとは限らないということが明らかになった。そのため、安全か否かを一義的、客観的に決めることができないことがある、ということが明らかになった。

そして、会同において指摘されているとおり、行政庁は、「最高水準の科学

⁶ 「科学の不確実性」自体は20世紀後半から指摘されていたが、裁判所は「科学の完全無欠幻想」に囚われ（平川秀幸『科学は誰のものか 社会の側から問い直す』NHK出版、2010年）、これを司法判断の中に採り込んでこなかった。ドイツでは、既に1980年代の裁判例において、これを踏まえた指摘がされている。訴状のほか、甲F137・51頁以下参照。

的知識に基づいて」判断をしなければならないが、地震学や火山学などの地球物理学においては、「常に最良の学説を選択し、科学的に正しい判断をするべき」というときの「科学的に正しい判断」が必ずしも明らかでない以上、「最良の学説」＝通説的見解ではなく、いくつかの成り立ち得る学説がある場合には、そのうちの最も安全側の学説（原発の設置者にとっては最も不都合な学説）に立って判断をすることが求められる。

以下、このような前提に立ちつつ、個別の主張に対して認否・反論を行う。

2 (1)に対する認否・反論

(1) アについて

ア 第8準備書面第1の3(1)ア記載について、原子炉の設置変更許可処分、工事計画認可処分、高経年化対策制度にかかる保安規定認可処分及び運転期間延長認可処分が専門技術的判断を要するものであること、専門技術的判断を伴う処分について、適否の判断が裁判所の法的審査能力を超える場合があること、法は、原子炉の設置変更許可処分について、規制委の専門技術的裁量を認めたものであることは認め、その余の主張については争う。

イ 被告の主張が、裁判所の司法審査能力の限界ゆえに、行政庁に広範な裁量を認めるというものだとすれば、そこには論理の飛躍がある。むしろ、通常、司法審査能力の限界ゆえに認められる専門技術的裁量は、裏を返せば、審査能力の及ぶ限りは、司法が積極的に判断を行うべきであると考えられるのであり、だからこそ、伊方最高裁判決の調査官解説でも指摘されているように、「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」ということになるのである。

被告が、仮に、専門技術的裁量であるにもかかわらず、行政庁に広範な裁量を認めるという立場であるならば、司法審査能力の限界以外に、その

合理的根拠が示されなければならない。

(2) イ・ウについて

ア 第8準備書面第1の3(1)イ・ウ記載については概ね認める。

ただし、被告の主張が、結論として、法が規制委に広範な裁量を認めたものと解すべきであるというものだとすれば、その点は争う。前述のとおり、被告が述べる法の趣旨だけから、直ちに行政庁の広範な裁量を認めるには、論理の飛躍があり、不合理である。

イ 確かに、法は基準適合性審査について、一次的には規制委の判断にゆだねているが、設置法1条は、規制委設置の目的を、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全…（略）…に資すること」とし、そのために「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」に立って施策の策定や事務の実施を行わなければならないとしている。

ウ このことも踏まえるならば、法が規制委に専門技術的裁量を認めているとしても、その範囲は「事故の防止に最善かつ最大の努力をしなければならない」という極めて限定的なものであって、いく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の余地を認めることはできない。被告が主張するような「裁量処分に関する不服が法の与えた裁量の範囲内の当・不当の問題にとどまる」ということは、実際にはほとんどあり得ない。「不当ではあるが最善・最大努力義務は尽くした」などという事態が容易に想定し難いことは自明であろう。最善・最大努力義務を怠っていると認められる場合、本来は考慮に入れるべき科学的学説や指摘についてこれを合理的理由なく考慮しない場合などには、当該処分は、法が裁量権を与えた趣旨に反し、裁量権の濫用、逸脱となると解すべきである。

仮に、被告が、当・不当の問題にとどまる問題の領域を広範に考えているのであれば、それは誤りというほかない。不当な判断の結果として、原

告らの生命、身体等を危険に晒すことは許されない。

(3) エについて

ア 第8準備書面第1の3(1)エ記載について、裁判所が白紙の状態から当該原子炉が安全か否かを規制委と同一の立場に立って審理、判断する実体的判断代置方式によるべきではなく、規制委の専門技術的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との点は基本的に認めるが、それが「司法は積極的に違法性審査を行うべきではない」という趣旨（いわゆる司法消極主義）だとすれば争う。

イ 実体判断代置方式を採用するか、判断過程統制方式を採用するかは、本来、司法審査の密度とは直接関係がない。判断過程統制方式を採用しつつ、司法が行政庁の行った判断について積極的に踏み込んで審査を行った例として、東京高判昭和48年7月13日の日光太郎杉事件（行集24巻6＝7号533頁）が挙げられる。

特に、原発訴訟においては、規制委には、いく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の余地は認められないのであるから、行政庁が採用するAという立場が合理的であることを主張するだけでは足りず、原告らが主張するBという立場を考慮しないというのであれば、その合理的根拠が示されなければならない。それができない限り、Bという立場を考慮しないこと自体が裁量権の濫用・逸脱となる。

ウ また、実体判断代置方式と判断過程統制方式との問題で特に注意を要するのは、裁判所は、行政庁を救うために、片面的に実体判断代置審査を行ってはならない、という点である。

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（甲F49）は、民事差止訴訟の例ではあるが、まさに事業者を勝訴させるために事業者が主張していない事実を積極的に認定し（例えば、火山事象について、歴史時代以降のものだけを考慮すれば足りると認定している

点など)、事業者には有利な方向にのみ実体判断を行って、住民側の主張を退けている。

これは明らかに不当・不公正な判断であり、国民の司法に対する信頼を失墜させかねないものである。万が一にも、行政庁には有利な方向にのみ実体判断を行って、住民側の主張を退けるようなことがあってはならない。

3 (2)に対する認否・反論

第8準備書面第1の3(2)記載については概ね認める。

もっとも、(2)については、原発訴訟における専門技術的裁量の具体的内容を説明しているだけで、被告が専門技術的裁量の範囲をどう考えているかについては、明らかではない。

被告が示している法の趣旨の中で、専門技術的裁量の範囲との関係で重要な部分は以下の部分である。

「(法が設置変更許可の基準として) 抽象的な許可基準を定めるにとどめたのは、原子炉設置(変更)許可の際に問題とされる事柄が極めて複雑で、高度の専門技術的事項に係るものであり、しかも、それらに関する技術及び知見が不断に進歩、発展、変化することから、この許可要件について法律をもってあらかじめ具体的かつ詳細な定めをしておくことは、かえって判断の硬直化を招き適切ではないことから、その審査基準の具体的内容については原子力規制委員会が下位の法令である規則において定めることを是認し、これを原子力規制委員会の専門技術的裁量に委ねた趣旨である」(第3項(2)イ・15頁)

これは、「最新の科学技術水準への即応性」とも呼ばれる考え方である。ドイツでは、既に、1978年のカルカー決定において、この問題が指摘されていた。即ち、同決定は、立法が行政へ具体的規定を委任したのは、「最先端の学識

に基づいた損害防止措置が講じられていることが不可欠」であり、「リスク評価に関する事柄を最先端の学識に常に適合させていくことによつてのみ最高度の危険排除とリスク予防の原則は満たされる」という発想の下，このような開かれた規定を定めて，行政に評価を委ねることが「ダイナミックな基本的人権の保護に資する」とする（甲F13・32頁）。

被告が指摘するように，判断の硬直化を防ぐために法が専門技術的裁量を認めたのだとすれば，規制委は，判断が硬直化しないよう，常に最新の科学技術水準に即応するように不断に規則を改正しなければならないこととなるが（科学技術水準への準拠義務やその時々水準への順応義務），そのような考え方と，現在の科学技術水準を通説的見解に限定するという考え方は基本的に相容れない。

この義務のコロラリーとして，入手可能な知見のすべてを駆使する義務や科学・技術水準の変動を把握するための継続的な調査・研究義務，適切な時点において必要に応じた規制基準等の改善と最新の規制基準への随時適合化義務が導かれるとされている。福島第一原発事故後に導入されたいわゆる「バックフィット」は，まさにこの随時適合化義務が制度化されたものと考えられるが，より一般的な法の趣旨からこのような義務を導くことができるのである。

< 求釈明 >

被告のいう最新の科学技術水準への即応性の問題は，専門技術的裁量の範囲を狭く解釈することに整合的なものであり，被告も，専門技術的裁量の範囲を狭く解釈するという立場であることも考えられる。被告の立場を明らかにされたい。

第4 被告第8準備書面第1・4項（不合理性判断の具体的要件）について

1 (1)に対する認否・反論

第8準備書面第1の4(1)記載については認める。

ただし、福島第一原発事故後、原子力関連法規制が大幅に改正されたことを踏まえれば、同事故後の司法審査において、伊方最高裁判決をそのまま用いるべきではないことについては訴状で述べたとおりである。

2 (2)に対する認否・反論 - 基準合理性審査の具体的内容

(1) 被告の主張に対する認否

第8準備書面第1の4(2)ア記載については認め、同イ記載について、「当該具体的審査基準の内容が、現在の科学技術水準からみて、これによったのでは、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、周辺の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点がある場合をいう」との部分、現在の科学技術水準（後述するように、被告はこれを現在の通説的見解と解している）に適合してさえいけば、原発が安全とはいえなくても違法判断の余地はないということの意味するのだとすれば、その点は争う。

(2) 被告の主張は、福島第一原発事故の被害を無視しており、不合理性であること

福島第一原発事故により、ひとたび原発において深刻な事故が発生すれば、どれほど広範囲に、どれほど長期間にわたって、全面的で深刻な損害を与えるかが明らかになった（訴状に詳述）。率直に言って、次に本件原発を含むいずれかの原発で福島第一原発事故と同規模の事故が発生すれば、国家の存立すら危ぶまれかねないような事態も生じかねない。そのように危険極まる施

設に関し、国民の人権を護る最後の砦たる裁判所の判断として、現在の通説的見解に適合してさえいけば、原発が安全とはいえなくても違法判断の余地がないなどという解釈を採り得ないことは自明である。

福島第一原発事故後の法改正も、まさに同事故のような深刻な事態を二度と起こさないという目的のもとに行われたものであるし（甲B7）、「そのように考えれば、原発を稼働することができなくなってしまう」という「推進の論理」を考慮してはならないことは、衆議院環境委員会決議文第1項が「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」と決議していることから明らかである（甲B8）。

(3) 基準合理性審査における具体的判断方法

ア では、基準合理性審査について、裁判所は具体的にどのように判断すべきか。

原告らの主張との関係でいえば、訴状第9章において、基準の不合理性を指摘している。

まず、規制委の構成として、専門性・独立性・公平性などが確保されていなければ、そのように専門性・独立性・公平性に欠ける機関が行った基準の策定は、専門的科学的知見に基づいてなされたと言い難いことから、法の趣旨に反し、設定基準の不合理性が推認されると解すべきである。

この点については、名古屋大学の下山憲治教授（行政法、環境法）が次のような指摘をしている。

「2012年原子力法改正の趣旨が原子力関係機関に対する信頼回復にあることや前述の法改正の基本要素からすると、組織・手続法の視点から、

原規委あるいは基準設定に関与した下部機関又は適合性審査に当たる審査会合の構成等について、専門性・独立・公平性などが確保されていなければ、手続的瑕疵論により、あるいはそれをもって設定基準の不合理性などが推認され、違法評価に値することになろう」(甲F58・22頁)。

この問題について、一例として、火山の問題に即して具体的に述べるとすれば、基準の策定につき、最新の火山に関する科学的、専門技術的知見を踏まえなければならないにもかかわらず、規制委及び規制庁は、火山に関する科学的、専門技術的知見をほとんど有していないにもかかわらず、外部専門家からの意見聴取等も十分に行わず、最新の火山に関する科学的、専門技術的知見を十分に踏まえないうまに火山ガイドを策定し、これを本件適合性審査において用いたのであり、規制委の構成について、専門性が確保されたとは評価できず、規制委が策定した設置許可基準規則は炉規法43条の3の6の委任の趣旨を逸脱する違法なものというべきであるし、また、具体的審査基準たる火山ガイドも、炉規法及び設置許可基準規則に違背する不合理なものであると言わざるを得ない。

イ また、規制委の構成は措くとして、具体的審査基準たる設置変更許可基準規則や火山ガイドの内容の合理性が問題となるが、設置許可基準規則でいえば、火山噴火と火山性地震の重疊的な影響(火山灰が施設に降り積もった状態で地震が起これば、通常の場合よりも耐震性が低下すること等)を考慮していないことが問題である。

被告は、火山噴火と火山性地震を重疊的に考慮しなくても「災害の防止上支障がない」と考える合理的な根拠を主張、立証しなければならないし、むしろ、一般的な常識に照らせば、火山噴火と火山性地震は重疊的に発生するものと考えられるのであるから、そのような事態は起こり得ない、科学的に明白に誤っているということを被告が立証しない限り、裁量権を濫

用，逸脱したものとして，規則自体が炉規法の委任の趣旨を逸脱した違法なものとして解されることになる。

3 (3)に対する認否・反論 - 基準適合性審査の具体的内容

(1) 伊方最高裁判決を修正する必要があること

第8準備書面第1の4(3)記載について，そもそも原告らは，基準適合性審査の在り方については伊方最高裁判決を修正し，「看過し難い」過誤，欠落に限定せず，広く規制委の判断に過誤，欠落が存在する場合には取消原因となり得ると主張しており，被告の主張の前提から争う。

この点について，下山教授は，次のように述べる。

「現在では，この原子炉施設の安全性に関する審査基準等の設定とその適合性審査は行政庁である原規委自身が行っている。専門的第三者機関としての原安委との対比で位置付けが変わっていることや福島第一原発事故を受けた原子炉等規制法の改正事項などからすれば，この最高裁の審査定式は修正・変更されることが必要である。…（略）…単に，独立性のある専門機関による基準設定ないし適合性審査であるとの形式面のみから新規制基準の合理性等を推認ないし判断することは2012年原子力法改正の趣旨に照らし妥当ではない。実体面についても規律密度を向上させ，新規制基準の合理性とその適合性審査の過誤・欠落があるときに取消原因となるものと評価すべきであろう。」（甲F58・22頁）。

要するに，下山教授は，福島第一原発事故後の法改正の趣旨，規制委が，従来までと異なり基準の策定と適合性審査をいずれも行う機関とされたことに照らして，「看過し難い」との要件は緩和すべきであると述べているのであり，原告らとしても基本的にこの立場に立つものである。

もつとも、下山教授がそれに続けて「仮にそうでないとしても、起こりうる被害を想定した『看過し難い過誤、欠落』と理解すれば、大きな差異はなくなる」と述べているように（甲F58・22頁）、原告らも、仮に伊方最高裁の定式自体が修正されないとしても、「看過し難い」の解釈として、当該原発において、同事故のような深刻な災害が万が一にも起こらないようにするという観点に照らして看過ごすことができない場合、換言すれば、相応の合理性をもって指摘される危険性・問題点について、合理的理由なく排斥し、あるいは考慮しないといった場合はもとより、保守的観点からの考慮が不十分で、指摘された危険性・問題点について現実のものとなる余地が残るような場合については、十分な基準適合性審査が行われたとはいえ、「看過し難い」過誤、欠落に該当すると考える。

(2) 取消事由を重大事故が起こる可能性が高い場合に限定するのは誤りであること

ア 被告の主張の中で致命的に問題なのは、「看過し難い過誤、欠落」の解釈として、「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をいう」としている点である（第8準備書面19頁6行目）。

この記載が、どの程度の可能性をいうのか、あるいは、発生確率という意味での可能性だけを念頭に置いているものかどうか、判然としないが、被告の主張によれば、重大事故に至る可能性が高いとまではいえないがそれなりに存在する場合、ないとは言い切れない場合についても、看過し難い過誤、欠落とは認定できず、取消事由がないことになるため、原発の稼働を阻止し得ないという結果となる。

しかし、重大事故に至る可能性がそれなりに存在する場合はもちろん、ないとは言い切れない場合について原発の稼働を認めるということは、そもそも「災害の防止上支障がない」という炉規法の要件に整合しない。

また、法の趣旨からしても、「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（伊方最高裁判決）、福島第一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法改正の趣旨に反することは明らかであろう。何度も述べるが、設置法は、規制委に最善かつ最大の努力を求めているのであり（設置法1条）、重大事故に至る可能性をでき得る限り低減させなければ、法の趣旨に反する。

被告のいう「事故に至る可能性が高くなければよい」などという解釈は言語道断であるというほかないが、何より問題なのは、このような主張を福島第一原発事故後においても未だ繰り返している被告の態度である。被告は、小手先の対応に終始するばかりで、福島第一原発事故からほとんど何も学んでいないといってよい。このような者が行う審査が、十分に安全側に立ったものとなるとは到底考え難い。

イ 被告は、自説の根拠として、「安全審査・判断の過程に過誤、欠落があったとしても、それが軽微なものであって重大なものでない場合には、これにより直ちに、多角的、総合的な判断である被告行政庁の判断が不合理なものとなるものではないという趣旨であろう」という伊方最高裁判決の調査官解説を引いている。

しかし、瑕疵が軽微か否かという問題と、重大事故の可能性が高いか否かという問題は必ずしも同じではない。可能性は高くないかもしれないが重大な瑕疵は存在する。福島第一原発も、事故直前である平成23年1月1日時点で、30年以内に震度6強以上の地震が起きる確率は0.0%（1000分の1未満）であるとされていたが（図表2参照）、同事故で地震の規模や津波の発生を想定できなかったことを、発生可能性の低さだけに着目して軽微な瑕疵という人はいないであろう。瑕疵の重大性の問題を、可能性の問題だけに矮小化している点に、被告の発想の重大な問題がある。

(参考資料)

30年以内に震度6強以上の地震が起きる確率

算定基準日 2011年1月1日

設置者名	発電所名	30年以内に震度6強以上の地震が起きる確率
北海道電力	泊発電所	0.4%
東北電力	女川原子力発電所	8.3%
	東通原子力発電所	2.2%
	柏崎刈羽原子力発電所	2.3%
東京電力	福島第一原子力発電所	0.0%
	福島第二原子力発電所	0.6%
中部電力	浜岡原子力発電所	84.0%
北陸電力	志賀原子力発電所	0.0%
関西電力	美浜発電所	0.6%
	大飯発電所	0.0%
	高浜発電所	0.4%
中国電力	島根原子力発電所	0.0%
四国電力	伊方発電所	0.0%
九州電力	玄海原子力発電所	0.0%
	川内原子力発電所	2.3%
日本原子力発電	東海第二発電所	2.4%
	敦賀発電所	1.0%
原子力機構	もんじゅ	0.5%

地震調査研究推進本部地震調査委員会が取りまとめた各サイト毎の30年以内に震度6強以上の地震が起きる確率を防災科学技術研究所の地震ハザードステーションにより公開したものを抜粋

図表2 30年以内に震度6強以上の地震が起きる確率

原告らも、原子炉施設の安全に無関係な軽微な瑕疵についてまで取消事

由になると主張するものではなく、審査適合性判断における「過誤、欠落」は原発の安全に関わるものと考えている。ただ、「看過し難い」という司法が自ら作り出した足枷によって、これまで司法が積極的判断を躊躇せざるを得なくなり、その結果として福島第一原発事故が発生したという経験と反省を踏まえるならば、伊方最高裁判決が示したこのような要件は緩和されるべきであるし、法改正の経緯からしても、要件の緩和を行うのが妥当ということになる。

ウ 被告は、「審査及び判断の過程に仮に軽微な過誤、欠落があったとしても、上記の重大な事故の発生を防止する上で必要な防護措置、安全対策が講じられていることが審査において確認されており、『災害の防止上支障がないもの』であることが認められる場合には、これが『看過し難い』ものとは評価し得ないというべきである」と主張する（(3)イ・19頁）。

このうちの後半部分、すなわち、「災害の防止上支障がないものと認められる場合に看過し難いものと評価し得ない」という部分は、論理の順序がそもそも逆になっている。本訴訟では、被告の過誤、欠落が炉規法にいう「災害の防止上支障がないもの」、あるいは、設置許可基準規則6条1項にいう「想定される自然現象が発生した場合においても安全機能を損なわない」という要件に該当するものであるか否かが問題となっているところ、「災害の防止上支障がないものは過誤、欠落には当たらない」という論理をいくら示したところで、無意味というほかない。裁判所において、このように論理的思考の基礎も踏まえない主張が採用されるとは思わないが、念のため指摘しておく。

被告による上記指摘のうちの前半部分、すなわち、過誤、欠落があったとしても、重大な事故の発生を防止する上で必要な防護措置、安全対策が講じられていれば、「看過し難い」過誤、欠落には当たらないとの部分は、その趣旨が判然としないが、仮に、これが多重防護を理由として、1か所

基準違反があっても全体としては「災害の防止上支障がない」と主張するものだとする、これは誤りというほかない。

大塚直早稲田大学教授（民法，環境法）は，法が，従来のような「災害の防止上支障がないこと」という規定ぶりから「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」（炉規法43条の3の6第1項4号）と変更されたことを根拠として，従来事業者が行ってきた前記の主張を許さない趣旨である，と述べている（甲中F3・109頁）。審査・判断の過程に過誤，欠落があったとしても，防護措置，安全対策が講じられているから看過し難い過誤，欠落に当たらない，という被告の主張が，全体として安全だから大丈夫だ，という趣旨だとすれば，それは炉規法43条の3の6第1項4号の解釈を誤ったものというほかない。

(3) 科学が不確実である場合の過誤，欠落の判断方法

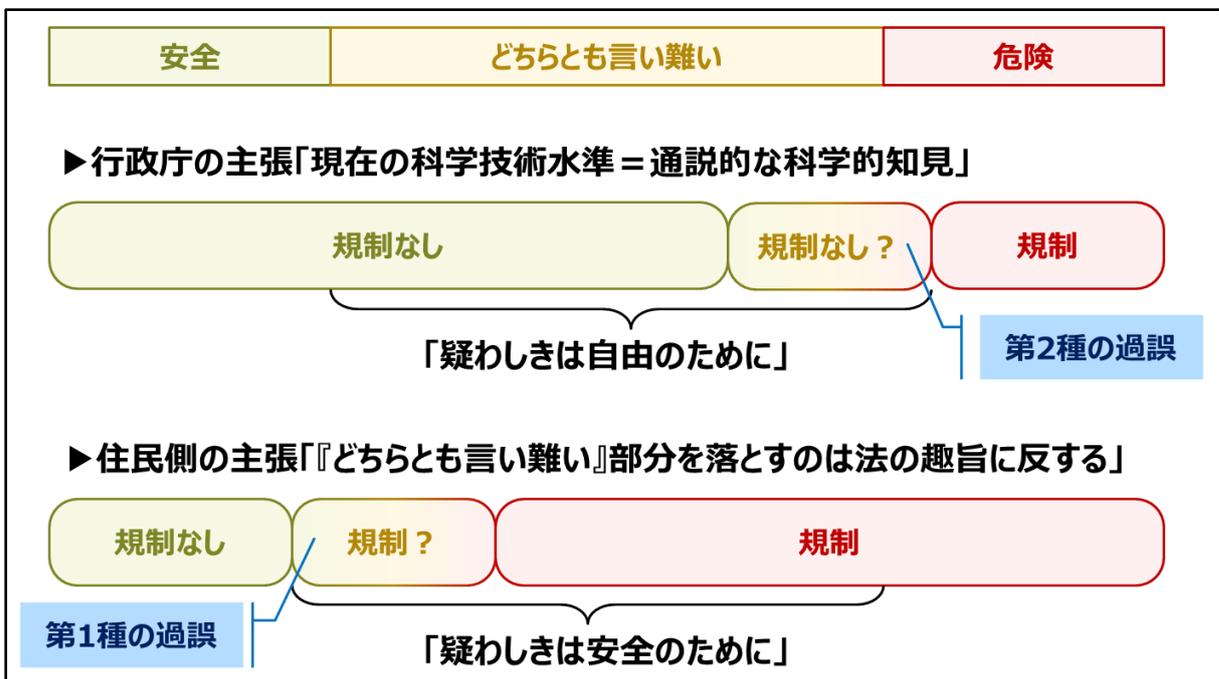
ア では，どのような場合に行政庁の判断に「過誤，欠落がある」と考えるべきか。後述の第3の4記載の「現在の科学技術水準」の意味内容とも関連するが，原告らの主張を明らかにするため，本項でも述べておく。

下山憲治名古屋大学教授は，科学的な不確実性が存在する場合の法的対応・判断について，次のように述べている。

「法的判断はある事実の存・否や適法・違法という二元的判断・評価であるため，自然科学における判定として表現される『ゼロ』と『イチ』の間の定量的な確率値または定性的表現をどのように処理し，規範的に評価するのかが必然的に問われる。このように，仮に専門知⁷を取り入れても，不確実性・多義性のもとでは，（仮にあるとしても）唯一正しい解決に向け

⁷ 下山教授は，「科学・技術に関わる知識や知見」と定義している（甲F60・52頁）。

た意思決定（法の適用）ができるとは限らない。この場合、たとえば、要件を充足していないのに『充足している』と誤判定し権利・自由を制限してしまう『第一種の過誤』と、逆に、充足しているのに『充足していない』と誤判定し保護すべき権利利益に被害が発生してしまう『第二種の過誤』という統計学上の区分が参考となる。つまり、対象となる法制度の趣旨・目的が指向する方向性が『第一種の過誤』の回避であれば『疑わしきは自由のために』、『第二種の過誤』の回避であれば『疑わしきは安全のために』という基本方針に結びつく。これら基本方針は相互の対抗関係を明確化するために相当単純化したモデル・理念型であって、その間に位置する方針を否定するものではない。また、この第一種の過誤と第二種の過誤、そのいずれの回避を重視するかは、トレード・オフの関係にある」（甲F60・72頁。図表3参照）。



図表3 統計学における過誤と基本方針

これまで原告らが述べてきたような原発の持つ潜在的な危険性、事故が

起こった場合の被害の特殊性や福島第一原発事故後の法改正の趣旨に照らせば、原発の規制においては、当然に「第二種の過誤」の回避が基本方針とされるべきである。すなわち、法解釈に当たっては、「疑わしきは安全のために」という基本方針が採用されなければならない。

イ そのような前提を踏まえ、科学に不確実性が存在する場合に、行政庁の判断に「過誤、欠落がな」く、行政庁の判断が不合理とはいえないと評価されるためには、次のような観点が検討されるべきである。すなわち、

- ① その時点において利用可能で、信頼されるデータ・情報のすべてが検討されていること、
- ② 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、
- ③ 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、
- ④ 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、
- ⑤ 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、
- ⑥ 事後的に、必要に応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、

の各点について、被告はこれらすべてを満たしていることを立証すべきであり、いずれか1つでも満たさない場合には、行政庁の判断に過誤、欠落があると推認すべきである。

この点については、下山教授も基本的な同旨の見解を示している（甲F 60・79頁）。

(4) 基準適合性審査における具体的判断方法

ア では、基準適合性審査について、裁判所は具体的にどのように判断すべ

きか。

原告らの主張との関係でいえば、訴状第9章において、基準の適合性審査における過誤、欠落を指摘している。

まず、規制委及び規制庁が専門性・独立性・公平性を具備しないまま適合性審査を行ったのだとすれば、そのみで行政庁の基準適合性判断に過誤、欠落が存在するというべきである。

ここでも一例として、火山の問題に即して具体的に述べるとすれば、本件においては、規制委及び規制庁は、火山に関する科学的、専門技術的知見をほとんど有していないにもかかわらず、本件適合性審査において火山についての外部専門家からの意見聴取等も行わず、最新の火山に関する科学的、専門技術的知見を十分に踏まえないままに適合性審査を行い、許可を行ったのであるから（降下火砕物の影響評価に関する検討チームでの議論をみればそれは明らかであろう）、専門性を具備していなかったといえ、過誤、欠落が存在することになる。

イ 次に、原告らは、①事業者が想定するよりも多くの降下火砕物が本件原発敷地に降り積もることにより、全電源喪失に至る可能性、②仮に事業者が想定する降下火砕物しか積もらなかったとしても、大気中濃度の想定を誤っていることにより、全電源喪失に至る可能性をそれぞれ主張しているが、仮にそれらの判断に過誤、欠落が存在するとすれば、いずれも原発の安全上極めて重要な影響を及ぼすものであり、決して軽微な過誤、欠落とはいえないことになる。

ウ そのため、上記①及び②の各点について、前記(3)で述べた①ないし⑥の6つの判断基準に照らして不適切な点が存在すれば、被告の行った適合性判断には過誤、欠落が存在するものと評価すべきである。

4 (4)に対する認否・反論 - 現在の科学技術水準の具体的内容

(1) 原発で問題となる科学水準の特殊性を踏まえるべきこと

第8準備書面第1の4(4)ア記載については概ね認める。

ただし、被告は、科学的経験則は一義的に定まっているものであり、許可処分後、従来の科学的経験則が誤りであって、新たな科学的経験則が発見された場合には、裁判所がそれを判断の根拠とすることができるかのように主張するが、少なくとも地震学や火山学など不確実性の大きい地球物理学的分野については、①地下で起こる現象であって、仮説や推測に頼らざるを得ず、②実験ができないために過去のデータに頼らざるを得ないにもかかわらず、③発生頻度が著しく少なく過去のデータが少ないという三重苦（瀧澤一起教授の表現）にあるという特殊性を有し、未だ一般に承認されたといえる経験則が存在しない問題も多い。

また、本準備書面第2-3(2)で述べた通り、運転延長に際しての審査については、10年後ないし20年後といった将来の原発の状態を予測して審査をすることになるのであって本来的に不確実性を内包している。

ましてや40年前の技術で製造された原発が40年を経過した後どのような状態となっており、60年経過時にどのような現象が発生するかというのは、当然ながら世界的にみても十分な実績やデータの集積がないのであるから、相当程度を今のところ明らかになっている科学的に知見に基づく仮説や予測に頼らざるを得ない。

個々のプラントによる個別性も大きく劣化状況も部位によって異なるから、実験も実際上行い得ないという特殊性がある。

このような特殊性を有する科学的分野について、あたかも科学的経験則が一義的に定まるかのような発想で判断することは不合理である。

下山教授も、一般に承認された経験則が存在する場合と、それが存在せず、究明・獲得途上の専門知を用いて規制監督ないし管理を行わざるを得ない場

合とを明確に区別している（甲F60）。科学によって唯一正しい答えが導かれ、安全か否かが決まり得るという考えは、「科学の完全無欠幻想」と呼ばれ、現在では既に時代錯誤の考えになっていることは、脚注2（16頁）で記載したとおりである（甲F13・53～54頁）。

- (2) 実験や検証を前提とする議論は、原発の安全性に関しては許されないこと
- ア 第8準備書面第1の4(4)イ記載について、「自然科学の分野における証明とは、その性質上、仮説に対して実験や調査、検証を経ながら一定の科学共同体の中で徐々に作り出されていくものにほかならない」のであるから、原発の安全性に関する科学的知見についても、「ある科学的知見が科学的経験則と認識されるには、これが事実の素材を高度の蓋然性をもって証明するに足りる程度の確立した内容のものであることが必要である」という点については争う。

被告の主張は、前述した科学の不確実性という問題を完全に見落としていいる。被告が、地震学や火山学、あるいは経年劣化した原発の状態予測について実験や調査により完全に明らかになることを前提としているのであれば、科学の基本を理解していないと言わざるを得ない。

- イ また、被告は、自然科学における証明について、実験、調査、検証を経ながら形成されると述べており、それは科学一般について述べたものであるという意味では否定するものではないが、こと原発の安全性に関しては、トライアルアンドエラーによる知見の積み重ねというような発想は許されないというべきである。被告の論法に従えば、原発についても、実験をし、調査をして検証をするという行程を積み重ねて、より安全なものを目指していく、ということになるだろうが、前述のとおり、地震や噴火は実験ができないものであるため、ここでいう「実験」とは、現実に発生する地震や噴火にほかならない。実際に地震や噴火が起こってみて、事故が発生し、被

害が生じてから、調査・検証を行って安全性を高めていく、というトライアルアンドエラーの発想が許されないことは、伊方最高裁判決で、「万が一にも深刻な災害が起こらないようにする」とされたことから明らかである。そして何よりも福島第一原発事故被害の深刻さからもこのような発想は許されない。

(3) 科学が不確実である場合の判断方法について

ア 被告は、科学的経験則に関する一般論を展開し、あたかもそれがあらゆる法分野における絶対的な基準であるかのように主張しているが、それは誤りである。

科学・技術に関する専門知は、確かに被告のいうように、一般には、科学的実験・調査によるデータ・情報の蓄積とそれに合わせて仮説・理論モデルが設定され、検証・再現を通じて客観性が担保されて確定的知見となっていく。しかし、この確定的知見の生成途上にあつて、事実関係が十分には解明されていなかったり、仮説あるいは暫定的知見が専門家間で論争中であつたりする場合については、被告のいう一般的モデルは当てはまらない。被告は、時代錯誤の「科学の完全無欠幻想」に捉われ、前記3(3)で述べた「究明・獲得途上の専門知」という視点を見落としている。

イ 科学が不確実である場合、客観的・一義的に安全か否かが定まらない以上、「疑わしきは自由のために」という基本方針か、「疑わしきは安全のために」という基本方針のいずれを選択するか判断に迫られる。

司法がこれを判断する場合、法の規定や趣旨・立法事実を基礎として、規制しないことによって侵害される利益の性質・程度、規制することによって失われる利益の性質・程度や発生するコストなどを比較衡量して判断する必要がある。

ウ そして、原告らがこれまで述べてきたような原発事故によってもたらさ

れる被害の特殊性，福島第一原発事故後の法改正の趣旨，福島第一原発事故後，平成25年9月から平成27年8月まで，約2年にわたって原発を稼働しなくても電気の不足等が生じなかったことに照らせば，原発の設置変更許可処分取消訴訟において，「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ことは，余りにも明白というほかない。

(4) 不確実な知見によって判断する方法は，他の法規にもみられること

ア ここで，我が国の法体系の中でも，「疑わしきは安全のために」という基本方針が採用されている例を挙げる。

食品衛生法6条2号は，「有毒な，若しくは有害な物質が含まれ，若しくは付着したもの…」について販売や採取等を禁止している。これは，日常的な生活経験ないし確定的な専門知（経験則・論理則）に基づく具体的な危険の存在を前提としている。これは「疑わしきは自由のために」を基本方針としており，権限行使が不要であるにもかかわらず行使してしまうといういわゆる「慌て者の過誤」を回避するという考え方である（統計用語でいう「第一種の過誤」の回避）⁸。

これに対し，食品衛生法7条1項は「人の健康を損なうおそれがない旨の確証がないもの」について，食品衛生上の危害の発生を防止するために必要があると認めるときは，その食品の販売を禁止することができるという規定であるが（2項にも同様の表現がある），これが「疑わしきは安全のために」という基本方針を採用したものである。この文言は，人の健康を損なうおそれがある場合のみならず，その疑いを払拭できないという「いずれとも判断できない場合」を含むものであって，権限行使が必要であるにもかかわらず，行使しないという「うっかり者の過誤」を回避する考え

⁸ ただし，同号は，先の文言に続けて「又はこれらの疑いがあるもの」と定めており，純粹な警察規制アプローチではない。

方である（統計用語でいう「第二種の過誤」の回避）。

イ 下山教授は、このような予防的取組み、事前警戒アプローチで重要な特徴として、「損害発生ないしその蓋然性・可能性の不確実・未知を法的に処理するもので、『疑わしきは安全のために』を基本的スタンスとした上で安全性確保・向上を目的とした危険発生前の先取り規制・社会形成作用にある」とし、「科学的不確実性等を前提に規制を行う以上、そこには被規制者とともに規制によって保護される者の双方の権利利益を保障するため、危険発生の誤認やその誤制御のおそれを法的に規律する必要がある。その典型的な現れが、専門的知見の変化に対応する最新の科学・技術水準への準拠という法的要請である。それゆえ、科学的に確定していなくても、その信頼性が相当程度担保され、入手可能な関係情報・データのすべてを使用しつつ規制基準の設定を行うなどが必要となる」としている（甲F58・23～24頁）。

ウ 原告らとしては、伊方最高裁判決が「現在の科学技術水準に照らし」としたのは、このように、科学的に確定していなくても、その信頼性が相当程度担保されている入手可能な関係情報・データがあるのであれば、それらをすべて使用して基準の策定や基準適合性の判断をしなければならないと考えたからだと考える。

もっとも、被告が主張するように、調査官解説には「従来の科学的知識に誤りのあることが現在の学界における通説的見解となったような場合には、現在の通説的見解（これが当該素養において用いられるべき科学的経験則である。）により判断すべきであろう」との記載があり、伊方最高裁判決がこのような発想で「現在の科学技術水準に照らし」という判示をしたのだとすれば、それは、少なくとも、福島第一原発事故以降、修正されるべきものというほかない。通説的見解が形成された後でなければ司法は判断をすることができないのだとすれば、人権の擁護という司法の役割は、

まったく果たせない結果となってしまう。

(5) そもそも、被告が依拠している考え方自体、通説的見解とは呼べないものであること

ア 被告の主張は、処分時においてもその時点での科学技術水準（＝その時点での通説的見解）に依拠して判断すると考えているのか、それとも、処分時における科学技術水準は通説的見解に限らないけれども、事後的な審査たる司法審査の場面においては通説的見解に限るという趣旨なのか、定かではないが、仮に前者のように考えているのだとすれば、被告は自らがよって立った見解がその時点での通説的見解であったということを主張・立証をすべきであり、それがなされない以上、原告らの指摘を待つまでもなく、被告による基準策定ないし適合性審査に不合理な点があることが推認されることになる。

実際には、被告や電力会社が依拠しているものの多くは、「学協会規格」と呼ばれる電力会社等の関連組織である一般社団法人日本電気協会が定めた規格であり、これらは、そもそも学界における通説的見解となっているというようなものでは全くない。

また、火山灰濃度との関係でいえば、処分の時点で、火山灰濃度が約 3 mg/m³と考えられたのは、それが火山学会の通説的見解などというものでは全くなく、事業者らも「それ以外に適切な観測値がなかったから」と認めているように、何ら科学的合理性のない、単なる一つの観測値にすぎないものであった。

イ 一方、被告の主張が、処分時における科学技術水準は通説的見解に限らないけれども、事後的な審査たる司法審査の場面においては通説的見解に限るという趣旨なのだとすれば、なぜ「科学技術水準」というものをそのように二元的に解釈できるのか、その根拠は一切不明である。

(6) 被告自身が認める即応性の要請と相容れないものであること

ア 上記第3の3でも触れたところであるが、被告の主張が、仮に「処分時においてもその時点での科学技術水準（＝その時点での通説的見解）に依拠して判断する」というものだとなれば、それは、被告自身が認めている、法が行政庁に専門技術的裁量を認めた趣旨は、原発の設置変更許可に関する技術及び知見が高度で、かつ、不断に進歩、発展、変化するから、法律をもってあらかじめ具体的かつ詳細な定めをしておくことは、かえって判断の硬直化を招き適切ではないためであるという考え方（第8準備書面・15頁など）と相容れないものである。

すなわち、被告は、通説的見解が、実験や調査、検証を経ながら徐々に作り出されていくものであることを認めているが、徐々に作られる通説的見解を待ってからでないと規制が行えないのだとすると、不断の進歩、変化へ即応することができず、不十分な規制しか行えない結果となる。

イ 一方、被告の主張が、処分時における科学技術水準は通説的見解に限らないけれども、事後的な審査たる司法審査の場面においては通説的見解に限るという趣旨なのだとなれば、被告が数ある見解の中からなぜその見解を選んだのか司法がその判断過程を統制する機会は失われることになるが、それでは、行政庁の裁量の範囲が、政治的・政策的裁量を認めるのと同様に余りにも広範になってしまう。そのような結論が不当であることは、前記のとおりである。

以上