

平成 29 年（ヨ）第 2 号 玄海原発再稼働禁止仮処分申立事件

債権者 長谷川 照 ほか

債務者 九州電力株式会社

補充書面 37
(判断枠組みについて)

2017（平成 29）年 11 月 2 日

佐賀地方裁判所 民事部御中

債権者ら訴訟代理人

弁 護 士 板 井 優

弁 護 士 河 西 龍 太 郎

弁 護 士 東 島 浩 幸

弁 護 士 椛 島 敏 雅

弁 護 士 田 上 普 一
外

1 はじめに

本訴訟は、債権者らの人格権に基づき原発の運転差止めを求めるものであるところ、人格権に基づく差止請求の違法性については、以下に述べるとおり最高裁判例によって、被害や公共性等の諸要素の比較衡量により判断するとの判断枠組みが示されている。

ところで、近時の原発差止訴訟では、「社会通念」をキーワードにして原発の安全性を判断する手法が採用されている。「社会通念」の内容として、裁判所が、真に侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度などを総合考慮して「社会通念」の内実を判断しているのであれば、債権者らとしても納得でき、また、これまでの最高裁判例との整合性も認められよう。

しかし、近時の原発差止訴訟は、新規制基準を策定してその適合性を判断している原子力規制委員会が、社会通念の代弁者であると、当然のように位置づけて判断するという誤りを犯している。

本件を含む人格権に基づく民事差止訴訟において社会通念に基づいて原発の安全性、稼働の社会的許容性を判断するのであれば、専門技術的分野の専門家にすぎない原子力規制委員会が社会通念の代弁者であるはずがない。専門技術的な問題は、現在の社会において、原発の安全性と稼働の許容性を判断する社会通念のごく一部を占めているに過ぎない。原発民事差止訴訟において要求されている社会通念の内容は、原発がどの程度の事故発生リスクを抱えているのかという専門技術的観点に加えて、我が国の社会が福島第一原発事故によってどのような被害を受け、原発がどのような社会的意味を持った施設であるのか、その公共性や社会的有用性など総合考慮して慎重に検討される必要がある。

本書面では、原発稼働差止請求における違法性の判断枠組みにおいて、

人格権侵害に基づく差止請求の違法性の判断枠組みにおいて最高裁判例の指摘する被害の性質と内容、侵害行為の公共性等の諸要素を考慮することが不可欠であることを述べる。

2 最高裁の判断枠組み

(1) 大阪国際空港事件

人格権に基づく差止請求における違法性の判断枠組みについて、最高裁は、総合衡量的受忍限度論を採用しているといわれている。

最高裁の判断枠組みは、住民が、空港に離着陸する多数の航空機の騒音等により身体的精神的損害を受けたとして、国に対し、夜間の空港の離着陸の使用差止めと損害賠償を求めた昭和 56 年 12 月 16 日の大阪国際空港事件最高裁判決において初めて示された。同判決は、直接には、過去の損害賠償請求における違法性の判断について述べた部分において、「本件空港の供用のような国の行う公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきものである。」と判示した。

(2) 国道 43 号線事件

さらに最高裁は、一般国道等の供用に伴う自動車騒音等の被害に基づき、周辺住民が、国に対し、道路の供用の差止めと損害賠償を請求した平成 7 年 7 月 7 日の国道 43 号線事件判決において、差止め及び損害賠償請求いずれの違法性の判断についても、大阪国際空港事件の上記判断枠組みを踏襲した。その上で、損害賠償請求においては、違法性を認め

たが、差止請求においては、「本件道路の近隣に居住する上告人らが現に受け、将来も受ける蓋然性の高い被害の内容が日常生活における妨害にとどまるのに対し、本件道路がその沿道の住民や企業に対してのみならず、地域間交通や産業経済活動に対してその内容及び量においてかけがえのない多大な便益を提供しているなどの事情を考慮して、上告人らの求める差止めを認容すべき違法性があるとはいえない」とした原審判断を維持した。この点について、最高裁は、「道路等の施設の周辺住民からその供用の差止めが求められた場合に差止請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素は、周辺住民から損害の賠償が求められた場合に賠償請求を認容すべき違法性があるかどうかを判断するにつき考慮すべき要素とほぼ共通するのであるが、施設の供用の差止めと金銭による賠償という請求内容の相違に対応して、違法性の判断において各要素の重要性をどの程度のものとして考慮するかにはおのずから相違があるから、右両場合の違法性の有無の判断に差異が生じることがあっても不合理とはいえない。」と述べた。この点に関する最高裁判例解説によれば、最高裁は、差止請求の違法性判断における公共性の要素については、損害賠償請求におけるそれよりも重要な位置づけを与えているものと考えられる。

(3) 紀宝バイパス道路事件

大阪国際空港事件及び国道 43 号線事件において最高裁が示した、人格権侵害に基づく差止請求における違法性の判断枠組みは、その後の紀宝バイパス道路建設工事の差止めを求めた平成 10 年 7 月 16 日の最高裁判決においても踏襲された。

3 原発差止訴訟における上記判断枠組みの適用

(1) 以上のように、人格権侵害に基づく差止請求における違法性の判断

に関して最高裁の採用する判断枠組みは、ほぼ固まったとみられる。

原発民事差止訴訟も、人格権に基づく差止めという点で上記事件と同様であるから、その判断枠組みを上記最高裁判決と別異に解する理由はなく、原発差止訴訟においてもかかる判断枠組みが妥当するというべきである。

(2) ところで、本件では、原発再稼働による人格権侵害のおそれの有無が問題となっているところ、原発再稼働は、原子炉等規制法やそれに基づいて策定された新規制基準とこれへの適合性審査に基づき行われるものであるから、再稼働による人格権侵害の有無の判断は、主にはこれら安全審査基準の策定とその適合性審査の判断の妥当性に対する評価という形で行われることになる。

この安全審査基準の策定 (A) とその適合性判断 (B) を分析的にみると、(A) の作業は「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1) と「その安全性を実現するための審査基準の策定」(a2) とに分けることができる。安全審査基準の策定のためには、まず要求される安全性の水準 (ハードルの高さ) を設定する (a1) 必要があり、それに基づいて、次に要求された安全性 (ハードル) を達成するための基準作り (a2) が行われるはずだからである。

このうち「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1) は、原子力規制委員会にその判断権があるわけではない。これは、安全性がどこまで高まればこの社会が原発の稼働を容認するかという観点から決定されるべき問題であるから、原発がひとたび事故を起こした時の被害の性質や内容、原発の持つ公益性といった要素を比較衡量したうえで決められるべきものであって、科学技術に関する専門家からなる原子力規制委員会にその判断能力はないからである。すなわち、国道 43 号線事件判決が示しているように、裁判所において積極的に比較衡量による判断をな

すべき事柄なのである。

そして、比較衡量により「原発に求められる安全性の水準」(a1)が決定されてはじめて、次の段階である「その安全性を実現するための審査基準の策定」(a2)と「その審査基準への適合性」(B)に対する判断が求められるのであり、ここでは専門技術的な観点から判断の合理性を判断していくことになる。そこにおいては、国道43号線事件が比較衡量に取り上げる要素のうち、侵害行為の態様・程度、被害防止措置の内容・効果といった要素について検討が加えられることになる。

4 原発差止訴訟下級審の判断にみられる判断枠組み

(1) 上記のように、人格権侵害に基づく原発稼働差止訴訟においては、裁判所は、まずは諸要素の比較衡量によって「原発に求められる安全性の水準」(a1)の妥当性を判断したうえで、「その安全性を実現するための審査基準の策定」(a2)と「その審査基準への適合性」(B)の合理性を判断する必要がある。

この点、近時の原発差止訴訟の判断において、以下のように判断枠組みの設定において原発事故被害や公共性等の諸要素についての考慮を欠いているものが散見される。

(2) 高浜原発差止保全抗告事件（大阪高裁平成29年3月28日決定）

関西電力高浜原発差止保全抗告事件では、概要、原発過酷事故は万が一にも発生しないように安全性が確保される必要があると述べたうえで、「原発の求められる安全性の程度は、ほかの設備、危機に比べて格段に高度なものでなければならないのであり、原子力発電所は、放射線物質による被害発生の大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認められる場合に、安全性が認められる施設として運転が許される」と述べた。そして、具体的な安全基準の策定につい

て「地震、津波等の自然災害や人為的要因などの事故発生の原因となり得る様々な事象を想定し、それらの事象によって原子力発電所施設を構成する設備、機器等が機能を損なうことのないよう備えるべき強度を定め、あるいは、異常事態の発生を想定した上で、その拡大を防止するために必要な設備、機器等の設置を求めるなど、多角的、総合的見地から多重的に安全性を確保するための基準を検討する必要がある」とのべ、基準への適合性審査について「当該原子力発電所の立地の地形、地質等の自然条件を前提として、影響を及ぼし得る地震、津波等の規模を具体的に想定し、設備、機器等が想定した地震、津波等によってその機能を損なうことがないかを確認することなどが求められる。」として、こうした安全性の基準の策定と基準への適合性審査は、「対象となる事項が多岐にわたり、将来の予測に係る事項も含まれることから、原子力工学をはじめ多方面にわたる極めて高度な最新の科学的・技術的知見に基づく総合的判断が必要」で、原子力規制委員会の科学的・技術的知見に基づく合理的判断に委ねる趣旨であると解され、新規基準は、その策定過程及び内容に不合理な点が認められない限りは、「社会通念上過酷事故発生の危険性を無視しうる程度の安全性」を具体化しているものと考え、また、原子力規制委員会の新規基準への適合性判断もその審査及び判断の過程に不合理な点が認められない限りは「社会通念上過酷事故発生の危険性を無視しうる程度の安全性」を具備するものと考えられるとしている。

この高裁決定は、安全審査基準の策定（A）のうち、「原発に求められる安全性」（a1）を「過酷事故発生の危険性を社会通念上無視しうる程度の安全性」と示している。仮に、ここでいう「社会通念」が、安全性がどこまで高まればこの社会が原発の稼働を容認するかを原発事故の被害や原発の公共性といった諸要素の比較衡量によって決せられ

るということの意味するのであれば、同高裁決定の判断枠組みは、国道43号線事件判決をはじめとする判例の判断枠組みの考えに沿うものといえる。

しかし、同高裁決定は、「その安全性を実現するための審査基準の策定」(a2)として原子力規制委員会が策定した新規制基準に適合していれば、「原発に求められる安全性」(a1)も具備すると述べてしまっている。先述した通り、「原発に求められる安全性」(a1)は、あくまでも原発事故による被害や原発の公共性といった諸要素を総合的に比較衡量することでしか決せないはずであり、この点につき判断能力を有しない規制委員会の判断に合理性の推認が働くわけでもない。

この点で同高裁決定の判断枠組みは不合理であるし、人格権侵害に基づく差止めにおける従来の最高裁判例の判断枠組みをも大きく外れたものといわざるを得ない。

(3) 玄海原発差止仮処分事件（佐賀地裁平成29年6月13日決定（平成23年（ヨ）第21号玄海原子力発電所3号機再稼働差止仮処分申立事件及び平成28年（ヨ）第49号玄海原子力発電所4号機再稼働差止仮処分申立事件））

同決定の判断枠組みも、上記高浜原発高裁決定と同じく、「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1)の妥当性について諸要素の比較衡量による判断を行っておらず、不合理であるといわざるを得ない。

(4) これら下級審の判断に共通しているのは、本来、裁判所が積極的に検討を加え判断を示すべき「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1)についても、原子力規制委員会による判断に委ねてしまっているという点である。

繰り返すが、「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1)は、この社会が原発を受け入れるためにはどの程度の安全性が求められる

か、換言すれば原発による被害とその公共性を比較した場合に社会はどの程度の危険性を受容するかというすぐれて価値判断的な主題である。原子力規制委員会がそのような価値判断を行う専門的能力を有しているとは言えないし、原子力規制委員会が定めた安全水準をそのまま是認できるといった社会的合意もない。

審査基準の策定（a2）や適合性判断（B）に関しては規制委員会の専門技術的判断を一定尊重することはあり得るとしても、「原発に求められる安全性の水準の決定」（a1）については、あくまでも、裁判所がその責任において判断を行わねばならないのである。

5 上記判断枠組みを用いた場合の本件の判断の帰結

（1） 以上のとおり、本件における違法性判断においては、まず「原発に求められる安全性の水準」の妥当性判断が行われることになるが、その際、以下の諸事情の比較衡量が行われることになる。

①過酷事故によって蒙る被害の性質・内容

既に債権者らが補充書面 14 で検討したとおり、2011（平成 23）年 3 月 11 日の東日本大震災に引き続いて発生した福島第一原発事故以降、私たちは原発がもたらす被害をまざまざと思い知らされてきた。国民全体が否応なしに原発の被害と向き合い、被害とともに過ごしてきた 6 年間であったといっても過言ではない。

人類史上、最大最悪の環境破壊、産業公害事件となった福島第一原発事故は、東日本全域に及ぶ広範な国土を放射性物質で汚染した。放射能汚染は我が国の領土にとどまらず、大気中、海洋中に放出された放射性物質は地球規模の環境汚染を引き起こしている。

高濃度の放射性物質に汚染された地域では、もはや人々が生活することもできなくなり、福島県内だけでも 16 万人を市民が郷土を失っ

た。人々が立ち去った地域では、有史以来人々が独自性豊かにはぐくんできた生活も、生業も、文化かも、まさに地域社会が丸ごと破壊された。事故から6年以上が経過した今日でも5万人以上の市民が避難生活を余儀なくされている。原発事故が発生すれば、人の生命・健康に対する被害をはじめとして市民生活及び社会生活の全てを壊滅させ、果ては国家そのものが壊滅するという被害が予想される。

かかる被害の甚大さ、深刻さに鑑みれば、原発に求められる安全性の水準は極めて高度となることが当然である。

②原発の公共性と社会的有用性

一般に「危険を伴う経済的活動」が社会的に許容される理由は、一定の社会的有用性、公共性が肯定されるからである。反対に、社会的有用性、公共性が低いのであれば、「危険を伴う経済活動」の社会的許容性、換言すれば社会が要求する安全性の水準は、より厳しく判断されることとなる。

既に、債権者らが補充書面15で主張したように原発を運転していても我が国の電力供給に支障がないことが明らかになった。電力供給という便益は、原発によらずともほかの発電方式によっても十分に代替できることが証明されてしまっており、そうすると、もはや現在では、原発の稼働に高い社会的有用性や公共性を認めることはできない。

原発は、甚大かつ深刻な被害をもたらしうる一方で、その公共性は乏しいのであるから、そもそも稼働自体が否定されるべきものであるが、それでもなお稼働させるとするのであれば、およそ考え得る限りの極めて高水準の安全基準を設定することが当然に求められる。

- (2) こうして極めて高い安全性水準が設定されたとして、審査基準である新規制基準(a2)及びこれに基づく審査(B)が、この安全性の

水準を満たすものであるかどうかを判断することとなる。

安全性を実現・担保するための具体的な審査基準としての新規制基準の問題点としては、地震動、火山の影響評価、シビアアクシデント対策、実効的な避難計画の不存在については、これまでに債権者が述べてきたとおりである。

その詳細な問題点については繰り返し述べないが、先の被害や公共性を考慮したうえで導かれる極めて高度の安全性の水準を満たしたものといえないことは明白である。

とりわけ、実効的な避難計画が存在することは、原発再稼働のための絶対条件であることは明らかであるが、そもそも、その存在が新規制基準の規制要件となっていない点は致命的な欠陥である。

そのため原発立地周辺自治体の多くが玄海原発再稼働に対して反対ないし懸念を表明していることは、極めて重要な事実として受け止められるべきである。

6 結語

原発の再稼働に関して国は「世界最高水準の安全性」という言葉を用いている。この「世界最高水準の安全性」という言葉が用いられている理由、そして原子炉等規制法をはじめとする行政法規の福島第一原発事故以降の改正の趣旨、原子力災害の発生及び被害の拡大を防止するために、国及び原子力事業者が「確立された国際的な基準を踏まえ」て「万全の措置を講ずる」こと、原子力規制委員会における審査も「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」ことが法令によって明確に定められたのは、福島第一原発事故の甚大かつ深刻な被害の教訓ゆえであったはずである。

甚大かつ深刻な被害をもたらしうる原発を、それでもなお稼働させて

よいか、それでもなお稼働させるというのであれば、どれだけの安全性の水準を求めるべきか、これは、事故の被害を受けうる我々の社会の構成員全員の自己決定の問題であり、決して、一部の原子力の専門家の判断に委ねてよい問題ではない。「原発に求められる安全性の水準の決定」(a1)に関し、原子力規制委員会は判断能力も資格も有しておらず、その定めた新規制基準は、求められる安全性の水準とは無関係である。

これまで最高裁は、人格権侵害に基づく差止請求において被害や公共性等の諸要素の比較衡量によって、被害の受忍限度について積極的に判断を行ってきた。

本件においても、「原発に求められる安全性の水準」がなんであるのかを、福島第一原発事故の被害や事故後の電力需給状況等の社会的事実に基づいて積極的に判断することが、裁判所に求められる役割である。

以上