

高浜原子力発電所 3、4 号機運転差止め仮処分決定

【文 献 種 別】 決定／大津地方裁判所
【裁判年月日】 平成 28 年 3 月 9 日
【事 件 番 号】 平成 27 年（三）第 6 号
【事 件 名】 原発再稼働禁止仮処分申立事件（高浜原発 3、4 号機事件）
【裁 判 結 果】 認容
【参 照 法 令】 原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 1 項
【掲 載 誌】 判時 2290 号 75 頁

LEX/DB 文献番号 25542439

事実の概要

本決定は、債務者関西電力が設置した福井県にある高浜原発 3、4 号機の運転差止めを、同原発の隣県住民らが、人格権に基づく妨害予防請求権を根拠として求めた仮処分の申立てを認容した。本決定に先立ち、福井地決平 27・4・14（公刊物未登載、LEX/DB 文献番号 25447668）が操業差止めの申立てを認容していたが、同決定に対しては保全異議の申立てがされ、福井地決平 27・12・24（公刊物未登載、LEX/DB 文献番号 25447667）¹⁾ が原決定を取り消したため、本件原発は同 28 年 1、2 月から再稼働していた。

本件では福島第一原発事故後の新たな規制枠組みの下で原子力規制委員会（以下「規制委」ともいう）による許可がされていた。

すなわち本件原発は、原子炉等規制法（以下「法」ともいう）上の原子炉設置許可を得ているが、法改正により最新の知見を技術基準に取り入れ既許可施設に対しても新基準への適合を義務付けるバックフィット制度（法 43 条の 3 の 23）が採用されたため、「新規制基準」に改めて適合させて、原子炉設置変更許可（法 43 条の 3 の 8 第 1 項）を得る必要があった（さらに工事計画認可及び保安規定変更認可を得て、法的に「再稼働」が可能となる）。

新規制基準とは、原子炉設置変更許可の基準の一つ（法 43 条の 3 の 8 第 2 項・43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号。「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が……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」を具体化した基準）であり、規則（実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則）とその解釈規程を指す。同基準は平

成 25 年 7 月 8 日から施行され、本件では、これに基づく原子炉設置変更許可がされていた。

なお本件で、基準地震動 Ss（施設の供用期間中に発生可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定して策定される地震動）は 700 ガルである。

決定の要旨

認容。

1 主張立証責任の所在について

（伊方原発最判（最判平 4・10・29 民集 46 巻 7 号 1174 頁）を引用し）債務者が「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」。

「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」。

規制委が「設置変更許可を与えた事実」のみで、「債務者が上記要請に応える十分な検討をしたこと」につき一応の主張及び疎明があったとはいえない。「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えるものでもないが、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。

2 過酷事故対策について

「災害が起こる度に『想定を超える』災害であったと繰り返されてきた過ちに真摯に向き合うならば、十二分の余裕をもった基準とすることを念頭に置き、常に、他に考慮しなければならない要素ない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って、新規制基準を策定すべきものとする。債務者の保全段階における主張及び疎明の程度では、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」とは考えがたい。

発電所の機能維持のための電源確保について、「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」が、新規制基準に基づく審査の過程を検討してみると、債務者は過酷事故発生に備えて「相当の対応策を準備しているとはいえる」。

「しかし、これらの設備がいずれも新規制基準以降になって設置されたのか否かは不明であり……、ディーゼル発電機の起動失敗例は少なくなく……、空冷式非常用発電装置の耐震性能を認めるに足る資料はなく、また、電源車等の可動式電源については、地震動の影響を受けることが明らかである。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、また、原子力規制委員会の判断において意見公募手続が踏まれているとしても、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」。

新規制基準で「新たに義務化された原発施設内での補完的手段とアクシデントマネジメントとして不合理な点がないことが相当の根拠、資料に基づいて疎明されたとはいいい難い」。

また、「使用済み燃料ピットの冷却設備もまた基本設計の安全性に関わる重要な施設として安全性審査の対象となるものというべき」ところ、「現時点で、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る資料は提出されていない」。

3 耐震性能について

「新規制基準そのものがおよそ合理性がないと

は考えられないため、債務者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を問題とすべき」ところ、種々（松田式、耐専式等）の疑問点に照らすと、「基準地震動 Ss-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」とはいえない。

「震源を特定せず策定する地震動については……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」。

4 その他の争点について

津波に対する安全性能については「債務者が行った津波堆積物調査や、ボーリング調査の結果によって、大規模な津波が発生したとは考えられないとまでいってよいか、疑問なしとしない」。

テロ対策は「新規制基準によって対応すべき範疇を超え……他の関係法令に基づき国によって対処されるべき」であるから「新規制基準によってテロ対策を講じなくとも、安全機能が損なわれるおそれは一応ないとみてよい」。

避難計画については、「万一の事故発生時の責任は誰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」。

5 被保全権利の存在

「債務者において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、それにどう応えたかの主張及び疎明が尽くされない限りは、本件各原発の運転によって債権者らの人格権が侵害されるおそれがあることについて一応の疎明がなされたものとするべきところ、本件各原発については、福島第一原子力発電所事故を踏まえた過酷事故対策についての設計思想や、外部電源に依拠する緊急時の対応方法に関する問題点……、耐震性能決定における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り、津波対策や避難計画についても疑問が残る……など、債権者らの人格権が侵害されるおそれが高いにもかかわらず、その安全性が確保されていることについて、債務者が主張及び疎明を尽くしてい

ない部分がある」から、被保全権利は存在する。

判例の解説

一 原発事故のリスクと訴訟

本決定は、新規制基準に基づく規制委の原子炉設置変更許可を受け、現に稼働中の原発の運転を差し止めた初めての司法判断であり、原発訴訟が社会に与える影響の大きさを再認識させた。

人格権に基づく原発の操業差止請求は、具体的危険性の有無で判断されるが、問題は何をもって具体的危険性がある（ない）といえるか、である。道路騒音や工場大気汚染のような公害型の差止請求は、受忍限度を超え不法行為となりうる侵害行為の（高度の）蓋然性がある場合に認容される。

しかし、原発の場合（低線量被曝の問題はあくとして）、通常運転自体は侵害行為にあらず、（万一の）原発事故により（甚大な）被害が生じるおそれ（リスク）の程度（有無ではない）が問題とされる。実際には巨大地震の発生確率と、それにより複雑なシステムを持つ工学的な巨大構造物が放射性物質を異常放出するか否かが争点となる。

この世にゼロリスクは存在しない。社会にとって放置できないリスクをもたらす行為については法が介入し、行政規制によりリスクが制御される。規制されても、基準を満たせば、行為は許可される。許可がされても行為禁止を求める司法救済は封じられないが、裁判所は社会通念上許容されるリスクであれば、原告の請求を棄却する。

ところが、許容される（無視しうる）程度のリスク水準は、必ずしも科学で一義的に設定できるわけではない。原発の新規制基準は、原子力規制委員会（規制委）による科学的判断の体裁をとっているが、その内容には政策的判断が不可避免的に含まれている。原発問題は、ワインバーグが「トランス・サイエンス」と呼んだ領域にある。

科学が万能と考えられた時代は、科学から客観的真理の提供を受けて政治が意思決定をするという構図が有効に機能した。しかし、公害問題や化学兵器のように科学が社会に負をもたらし、科学によっても答えを出せない問題群（原発なら巨大地震の発生確率）が登場し始めると、科学と政治が交錯する領域が認識されるようになる。どのレベルの地震対策をすれば原発が「安全」といえるかについては、リスクが顕在化した場合の被害が

巨大である事情も作用して、専門家の間でも意見が一致しない。この領域に属する問題は専門家が解答を出せないから、専門家に委任するのではなく、納得を得るために、利害関係者と一般市民を巻き込んだ公共的討議で社会的意思決定がされるべきものと主張される²⁾。

わが国は地震国であり、核アレルギーがある上に、原発事故被害の深刻さ、甚大さがフクシマで具体的に確認されたために、原発稼働を許容するリスク水準について決定的な立場の違いがある。規制委が設定した新規制基準もまた、科学が提供する真理ではないから、不可避免的に評価が分かれる宿命にある³⁾。裁判所でも、評価は分かれた。

二 最近の原発訴訟と本決定の位置づけ

川内原発高裁決定（福岡高宮崎決平 28・4・6 公刊物未登載）は、新規制基準が定める地震対策につき、原発の安全性を確保するための「極めて高度の合理性を有する」と評価して、川内原発に対する運転差止仮処分の申立てを却下した。

これに対し、本決定と同じく仮処分の申立てを認容した福井地決は、新規制基準は「緩やかにすぎ、これに適合しても本件原発の安全性は確保されていない」とし、基準が「合理性を欠く」から、基準に「本件原発施設が適合するか否かについて判断するまでもない」と述べ、対極にある判断を示していた。

福井地決に比べると、本決定は表面上、新規制基準と規制委の審査過程に一応の敬讓を払っている（決定の要旨2～4）。しかし、新規制基準自体の合理性を厳格に審査し、主張・疎明責任を果たしていないとした（決定の要旨1、5）。具体的には①過酷事故対策、②耐震性能、③津波に対する安全性能、④テロ対策、⑤避難計画のうち、④をのぞく4点の安全性確保につき、債務者が主張、疎明を尽くしていないと判断した。實際上、新規制基準の合理性を否定したものといえよう。

新規制基準は単なる内部基準ではなく、委員会規則の形をとる法規命令として外部効果を持つが、裁判所の判断の分かれ目は、設定された新規制基準の内容と基準適合性審査に対しどの程度の敬讓を払うかにある。最近の原発訴訟が行政訴訟でなく、本件のような民事訴訟の形式で提起されるために、裁判所も払うべき敬讓の程度がわからず戸惑いさえ見受けられる。

三 原発訴訟における民事訴訟の「活用」

フクシマ後の原発訴訟では、民事訴訟・仮処分が多用されている。原告側のこの訴訟戦略にはいくつかの理由がありそうである。

まず、例えば本件なら早期の段階で、抗告訴訟としての変更許可処分差止訴訟の提起が考えられたが、差止訴訟の「重大な損害」要件は厳格に解されており、門前払いされるおそれがある。すなわち、判例（最判平 24・2・9 民集 66 巻 2 号 183 頁）は、「重大な損害」について、処分後に取消訴訟等を提起して執行停止を受ける等により容易に救済されない損害をいうとする。しかし原告は処分の相手方ではないから、変更許可それ自体が直接の損害を直ちに原告にもたらすわけではない。原発訴訟の場合、許認可により法的に許容された操業中に地震等が起り万一の事故が生じた場合に環境影響による損害が生ずる、という関係にあるため、重損が否定されるおそれがある。おまけに仮の差止めには、不可償損害要件の高いハードルがあって、仮の地位を定める民事仮処分と異なり、環境訴訟分野では一件も認容例がない。

また、抗告訴訟では、細切れの処分ごとに提訴を強いられ、基本設計は争えるが、詳細設計は取消訴訟では争えないなど基本設計論の制約がある上に、環境訴訟における執行停止の実績も乏しい。原発訴訟では原告適格を問題なく得られるものの、あえて行政訴訟を選択するメリットがない。

さらに、伊方原発最判のある行政訴訟と違い、民事訴訟ではリスク訴訟における司法審査が確立しておらず、下級審のフリーハンドに近い状態にあり、思い切った判断を求めやすい事情もある。

なお、実務的に無視できない点として、原発訴訟のような集団訴訟では、仮の救済を求めるために本案訴訟の提起を強制される抗告訴訟よりも、民事仮処分のほうが訴え提起手数料が安上がりで済むという事情がある。

結局、原発訴訟における民事訴訟の積極的活用は、第二次改正を怠った行政訴訟制度の使い勝手の悪さに由来する面がありそうである⁴⁾。

新規制基準と適用の適法性については、同基準を設定し、基準適合性を審査した規制委が最も適切に説明しうる。許認可処分の相手方たる事業者がこの点につき主張・疎明責任を負う民事訴訟形式は、紛争解決にとって最適とはいいがたい。

民事差止請求を積極的に評価する立場もある

が⁵⁾、原子炉等規制法の改正により、規制委が三条機関として強力な権限を持ち、新規制基準が法規命令として民主的正当性を獲得する制度となった以上、中立的な法原理部門たるべき裁判所に「生の政策的判断」をさせることは適切でないから、裁判所は新規制基準とその適用につき一定の敬讓を払うべきであり、民事差止請求では当該原子炉の炉心損傷や放射性物質の異常放出が生じる蓋然性に絞って審理すべきであるとの厳しい指摘がされている⁶⁾。

しかし、たとえ審理対象を絞ったとしても、本決定や福井地決の合議体はおそらく、主張立証責任に問題を還元し、この蓋然性がないことの疎明がないとして、結論を変えなかったのではないか。仮に本件が民事差止訴訟でなく、許可取消訴訟であったとすれば、安全確保に不十分な新規制基準は（著しく）不合理である等とし、許可を違法として取り消したように思われる。

原発訴訟において両当事者が自己に有利に伊方原発最判を引用するように、表面上は新規制基準に対する敬讓を払ったとしても、主張立証責任の問題も含め、結論は両極に変わりうる。最高裁がリスク訴訟における司法審査のあり方を示し、新規制基準について法的評価を示すまでは、当面の間、司法判断の二極化が続くように思われる。

●——注

- 1) 黒川哲志「解説」新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-140581333(Web版2016年4月1日掲載)。
- 2) 小林傳司『トランス・サイエンスの時代 科学技術と社会をつなぐ』(NTT出版、2007年)。
- 3) 下山憲治「判断の分かれた原発再稼働差止仮処分決定——高浜原発と川内原発の仮処分決定を題材に」環境と公害 45 巻 1 号 (2015 年) 65 頁。
- 4) バックフィットがあった場合、施設使用停止命令の非申請型義務付け訴訟もありうるが、やはり重大な損害要件のハードルを考慮すれば、原告側は民事訴訟を選択する可能性が高い。
- 5) 大塚直「高浜原発再稼働差止仮処分決定及び川内原発再稼働仮処分決定の意義と課題」環境法研究 3 号 (2015 年) 41 頁。
- 6) 高木光「原発訴訟における民事法の役割——大飯三・四号機差止め判決を念頭に置いて」自研 91 巻 10 号 (2015 年) 17 頁。