

伊方原発 3 号機広島高裁異議審決定

【文 献 種 別】 決定／広島高等裁判所
【裁判年月日】 平成 30 年 9 月 25 日
【事 件 番 号】 平成 29 年（ウ）第 62 号
【事 件 名】 保全異議申立事件（四国電力伊方原発 3 号機保全異議申立事件）
【裁 判 結 果】 原決定取消し
【参 照 法 令】 原子炉等規制法 43 条の 3 の 8
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449752

事実の概要

四国電力（債務者）の伊方原発 3 号機（以下「本件原子炉」という）は、平成 23 年 4 月、定期検査に入り、その稼働を停止した。債務者は、平成 27 年 7 月 15 日、原子炉等規制法 43 条の 3 の 8 第 1 項に基づき、原子力規制委員会（以下「規制委」ともいう）から本件原子炉の設置変更許可を受け、同年 9 月、その通常運転を再開した。そこで、本件原子炉から約 100km 圏内に居住する住民 4 名（債権者ら）は、人格権に基づき、本件原子炉の運転差止めを命じる仮処分を申し立てた。債権者らは、地震、火山噴火、津波等に起因する本件原子炉の過酷事故により、その生命、身体、精神及び生活の平穏等に重大かつ深刻な被害が発生するおそれがある、と主張した。

広島地決平 29・3・30（判時 2357・2358 合併号 160 頁）は、被保全権利の疎明を欠くとして、債権者らの申立てを却下した（以下「原審決定」という）。これに対し、抗告審の広島高決平 29・12・13（判時 2357・2358 合併号 300 頁）は、火山事象の影響による危険性の評価について、被保全権利の疎明がなされたと判断し、保全の必要を認め、債務者は平成 30 年 9 月 30 日まで本件原子炉を運転してはならない旨の仮処分決定をした（以下「原決定」という）¹⁾。これを不服とする債務者が保全異議を申し立てたところ、本決定は原決定を取り消した²⁾。本評釈は、本決定の火山噴火に関する判断を中心に扱う。

決定の要旨

原決定取消し・抗告棄却。

1 司法審査の在り方

原決定を引用する。なお、「原子力発電所に関する法規制の在り方やその判断に原子力工学に限らず自然科学分野を含む多方面にわたる最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合判断を要することを考慮すると、具体的危険の不存在①を基準の合理性及び基準適合判断の合理性と置き換えることはやむを得ない。また、人格権に基づく妨害排除請求として本件原子炉の運転差止めを求める以上、生命、身体等が侵害される具体的危険が存在しない場合は、差止めを認める余地はないから、被告事業者に具体的危険の不存在②の主張、立証を許さないとはできない。」

2 基準の合理性及び基準適合判断の合理性

「火山ガイドは、相当程度の正確さで噴火の時期、規模の予測が可能であることを前提にする点において不合理であり、債務者の検討対象火山の活動の可能性が十分小さいとの判断を相当とした原子力規制委員会の判断は不合理であるといわざるを得ず、火山ガイドにおける立地評価の判断枠組みによれば、本件発電所は、地理的領域内に『設計対応不可能な火山事象が原子力発電所運用期間中に影響を及ぼす可能性が十分小さいと評価されない火山がある場合』に当たり、立地不適ということになる。」

3 具体的危険の不存在②

そこで、具体的危険の不存在②の要件について検討すると、「検討対象火山の噴火の時期及び程度を数十年前の段階で相当程度の正確さで予測することは困難であるとの現在の火山学の水準のもとにおいて、発電用原子炉施設の安全性確保の観点から巨大噴火の危険をどのように想定すべきかについては、我が国の社会が自然災害による危険をどの程度まで容認するかという社会通念を基準として判断せざるを得ない。」

「少なくとも……破局的噴火〔VEI7以上の噴火：筆者〕によって生じるリスクは、その発生の可能性が相応の根拠をもって示されない限り、発電用原子炉施設の安全確保の上で自然災害として想定しなくても、発電用原子炉施設が客観的にみて安全性に欠けるところはないとするのが現時点における我が国の社会通念であると認めるほかない。」

「火山ガイドの立地評価にいう『設計対応不可能な火山事象』は、原子力発電所の運用期間中に破局的噴火が発生する可能性が相応の根拠をもって示されない限り、このような噴火を除いたその余の火山事象と解して判断するのが相当であり、これを本件についてみると、〔そうした可能性が相応の根拠をもって示されておらず、また、〕設計対応不可能な火山事象が本件発電所に到達する可能性が十分小さいと評価できるから、本件発電所の立地は、不適とはならないというべきであり、債務者による基準の合理性及び基準適合判断の合理性の主張疎明は、上記のとおりその一部については失当であるが、これに代わる具体的危険の不存在②の主張疎明がなされたということが出来る。」

判例の解説

一 関連裁判例の動向

平成23年の福島原発事故以前、原発の運転差止めを求める民事事件で住民側が勝訴した例は、①志賀2号機事件・金沢地判平18・3・24（判時1930号25頁）の1件であった。同事故後、地裁レベルで、②大飯3・4号機事件・福井地判平26・5・21（判時2228号72頁）、③高浜3・4号機事件・福井地決平27・4・14（判時2290号13頁）、④同・大津地決平28・3・9（判時2290号75頁）、⑤同（④の保全異議審）・大津地決平28・7・12（LEX/DB25545243）が、相次いで住民側の請求を認容したものの、高裁レベルでは、⑥川内原発事件・

福岡高宮崎支決平28・4・6（判時2290号90頁）、⑦高浜3・4号機事件（⑤の保全抗告審）・大阪高決平29・3・28（判時2334号3頁）、⑧大飯3・4号機事件（②の控訴審）・名古屋高金沢支判平30・7・4（LEX/DB25449574）などが、住民側の請求を斥けた。こうした中で原決定は、高裁レベルで初めて原発運転差止仮処分を認容し、社会の耳目を集めた。また、地震対策の不備を認めた上記①～⑤の裁判例と異なり、原決定は、火山対策の不備を認めた点でも注目を浴びた。本決定は、原決定を覆した高裁決定である。

二 司法審査の在り方

決定の要旨1は、主張疎明の方式について原決定を引用する。すなわち、(1)原子炉の運転等差止めを求める仮処分の場合、原則として住民側が「具体的危険の存在」について主張疎明責任を負う。(2)しかし、原子炉の安全性に係る知見の所在と深刻な災害を惹起する原発事故の特質に照らし、当該住民が重大被害の想定される地域の居住者であるときは、事業者側が「具体的危険の不存在①」を主張疎明する必要がある（失敗すると、具体的危険の存在が事実上推定される）。(3)当該原子炉が具体的審査基準に適合するとして規制委の許可を得ているときは、事業者は、(2)の主張疎明に代えて、当該「基準の合理性及び基準適合判断の合理性」を相当の根拠資料に基づき主張疎明すれば足りる（失敗すると、基準又は基準適合判断の不合理性が事実上推定される）。(4)事業者は、(3)の主張疎明に失敗したとき、それにもかかわらず具体的危険が存在しないという「具体的危険の不存在②」の主張疎明をなす。以上を要旨1の主張疎明の方式として原決定が示している。

以上の方式は、前掲⑥・福岡高宮崎支決をほぼ踏襲したものである。(3)は、伊方原発訴訟（行政訴訟）・最判平4・10・29（民集46巻7号1174頁）の審査方式を採用し、事業者側に訴訟活動の前提構築義務を課したと解される箇所である³⁾。またそれは、民事事件にあっても行政規制の合理性に着目した審査を行うことを示しており⁴⁾、本決定は、その理由として原発規制の在り方と専門技術的判断の必要性を挙げる。他方で本決定は、(4)事業者が「具体的危険の不存在②」の主張疎明を許し、(3)で基準又は基準適合判断の不合理性を認めた場合にも原子炉差止めを認めない余地を残す。この点について本決定は、本件があくまで人

格権に基づく差止請求事件である以上、(4)の主張疎明を認めざるをえないとした。四で述べるように、本決定は、基準及び基準適合判断の不合理性を認めつつ、具体的危険が存在しないとした例である。

本決定は、原発に要求される安全性の水準について詳論しないものの、「社会通念上無視し得る程度」のリスクは容認されるとの立場に立つ。これは、従来の裁判例に沿う判断であろう。前掲②・福井地判は、「万が一の具体的危険」という表現で、事実上ゼロリスクを要求したと解されるところ⁵⁾、本決定は、これを採用していない。

三 火山ガイドの合理性

決定の要旨2は、火山ガイドの合理性を否定する。火山ガイドは、規制委が原子炉の安全審査に用いる内規として定めた具体的審査基準の1つである。原子炉等規制法43条の3の8第2項は、設置変更許可の一要件として、原子炉施設の位置、構造及び設備が「原子炉による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」こととし(同条の3の6第1項4号を準用)、これを受けた規則6条1項は、安全施設が「想定される自然現象」の発生時でも安全機能を損なわないこととする⁶⁾。規則解釈6条によれば、「想定される自然現象」とは、「火山の影響」を含み(2項)、「最新の科学的技術的知見を踏まえて適切に予想されるもの」をいう(5項)⁷⁾。規則と規則解釈の具体的内容を定めた火山ガイドは、火山影響評価の妥当性を審査官が判断する際に「参考」とされる⁸⁾。講学上、上記規則は法規命令に該当し、規則解釈と火山ガイドが行政規則に当たる。

火山ガイド所定の火山影響評価は、立地評価と影響評価の2段階で構成される。立地評価では、①原子力発電所に影響を及ぼしうる火山の抽出と、②抽出された火山の火山活動に関する個別評価を行う。火山ガイドは、「原子力発電所の運用期間中に火山活動が想定され、それによる設計対応不可能な火山事象が原子力発電所に影響を及ぼす可能性が十分小さいと評価できない場合には、原子力発電所の立地は不適と考えられる」と定める。「設計対応不可能な火山事象」とは、火砕物密度流、溶岩流、岩屑なだれ・地滑り・斜面崩壊、新しい火口の開口、地殻変動を指す。

本決定は、火山ガイドが「相当程度の正確さで噴火の時期、規模の予測が可能であることを前提とする点」で不合理だとした。それは、火山学会や火山学者らの見解によれば、「相当程度の正確さで判断するに足る理論や技術的手法はいまだ確立していないことが認められる」ためである⁹⁾。これは、火山ガイドが標準的な専門的知見に反するとして、その明白な事実評価の誤りを認めたものであろう¹⁰⁾。本決定以前にも、前掲⑥・福岡高宮崎支決、松山地決平29・7・21(判時2393・2394合併号236頁)、原審決定及び原決定が、同様の理由で火山ガイドの不合理性を認めている¹¹⁾。

加えて本決定は、債務者の判断を相当とした規制委の基準適合判断も不合理と認めた。火山ガイドを素直に適用すると、噴火の時期や規模を相当正確に評価できない以上、国内最大規模の阿蘇4噴火(火砕流の到達距離160km)を想定せねばならず、債務者の主張疎明によっても阿蘇から約130kmに位置する本件原子炉にそれが到達していないと判断できないため、本件原子炉は立地不適となると指摘した。本決定と原決定は、この点でもほぼ一致する。

四 社会通念に基づく限定解釈

本決定と原決定は、続く「具体的危険の不存在②」の審理に際し、破局的噴火のリスクを無視しうるものとして容認するのが社会通念であって、火山ガイドの「設計対応不可能な火山事象」を限定解釈すべきではないか、との疑念を共有する。しかし結論として、原決定がこれを否定したのに対し、本決定は原審決定や前掲⑥・福岡高宮崎支決と同様、これを肯定した。

原決定は、裁判所の考える社会通念に関する評価と火山ガイドの立地評価の方法・考え方に乖離があることをもって、火山ガイドが考慮すべきと定めた自然災害について「限定解釈をして判断基準の枠組みを変更すること」が、原子炉等規制法と規則6条1項の趣旨に反し許されないと述べた。その論拠は、同法が規制委に専門技術的裁量を行って社会が容認する危険の程度を選択するよう委ねること、規制委もそれを自覚して火山ガイドを定めたことである。

これに対し、決定の要旨3は、社会通念に基づく限定解釈を肯定する。ただし本決定の時点では、次の新事情が存在した点に留意を要する。すなわ

ち原子力規制庁は、原決定後の平成30年3月7日、「原子力発電所の火山影響評価ガイドにおける『設計対応不可能な火山事象を伴う火山活動の評価』に関する基本的考え方について」(基本的考え方)を示した。これによれば、巨大噴火によるリスクは「社会通念上容認される水準」であり、「火山の現在の活動状況は巨大噴火が差し迫った状態ではないことが確認でき、かつ、運用期間中に巨大噴火が発生するという科学的に合理性のある具体的な根拠があるとはいえない場合には、少なくとも運用期間中は、『巨大噴火の可能性が十分に小さい』と判断できる」という¹²⁾。規制委は、従来もこの考え方で規制が行われてきたと説明したものの、本決定は、火山ガイドの内容や運用を確認し、この説明を明確に否定する。それでも本決定は、規制委が「基本的考え方を確認するなどしており、……その専門技術的裁量に基づき破局的噴火を考慮することとしているとまではいえない」と述べ、裁判所の限定解釈が本決定時点の規制委の見解と乖離しないことを強調した¹³⁾。

裁判所は、社会通念に関する評価をどう導いたのか。本決定は、「破局的噴火は、他の自然災害などとは異なり国家の解体、消滅をもたらす得る大規模な災害であり、破局的噴火を具体的な危険と認めるのであれば、これに対処する法、インフラの整備等を進めなければならないはずであるが、そのような動きがみられない」ため、「壊滅的打撃をもたらすものであっても、低頻度の事象については、これを具体的な危険として認めず、抽象的可能性にとどまる限り容認する社会通念が存する」とし、破局的噴火の特性とそれに対する災害法制的現状を踏まえて判断している。

●——注

- 1) 原決定の評釈として、黒川哲志・新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-140761588 (Web 版 2018 年 3 月 2 日掲載)、山下義昭・判時 2374 号 (2018 年) 132 頁、安念潤司・エネルギーレビュー 38 巻 6 号 (2018 年) 38 頁、海渡雄一・判時 2357・2358 合併号 (2018 年) 35 頁。論文として、安念潤司「司法の立ち位置ということ (1)」中央ロー 15 巻 3 号 (2018 年) 127 頁、松本充郎「原発訴訟からみた電源多様化の展望」友岡史仁＝武田邦宣編著『エネルギー産業の法・政策・実務』(弘文堂、2019 年) 248 頁も参照。
- 2) 本決定後、債権者らは最高裁への抗告を行わない意向を示した。日本経済新聞 2018 年

10 月 2 日 (<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO36051610S8A001C1000000/>) (2019 年 3 月 25 日閲覧)。

- 3) 交告尚史「伊方の定式の射程」森嶋昭夫＝塩野宏編『変動する日本社会と法』(有斐閣、2011 年) 245 頁、257 頁参照。女川原発事件・仙台地判平 6・1・31 判時 1482 号 3 頁以降、原発民事差止訴訟で同様の方式をとる裁判例が多いが、前掲①・金沢地判は異なる方式をとる。
- 4) 福島原発事故後の原発規制改革を機に、改めて行政訴訟と民事訴訟の関係が議論されている。大塚直「大飯原発運転差止訴訟第 1 審判決の意義と課題」法教 410 号 (2014 年) 84 頁、同「原発の再稼働による危険に対する民事差止訴訟について」環境法研究 5 号 (2016 年) 91 頁、高木光「原発訴訟における民事法の役割」自研 91 巻 10 号 (2015 年) 17 頁、同「仮処分による原発の運転差止」自研 93 巻 9 号 (2017 年) 3 頁、環境法研究 1 号 (2014 年)・3 号 (2015 年)・5 号 (2016 年) の特集・特別寄稿、友岡史仁「原発『再稼働』に係る専門的知見の反映」高橋滋ほか編著『福島原発事故と法政策』(第一法規、2016 年) 153 頁、阿部泰隆『行政法再入門 (下) [2 版]』(信山社、2016 年) 181 頁、原田大樹「行政訴訟と民事訴訟」自研 93 巻 11 号 (2017 年) 44 頁、櫻井敬子「原発訴訟管見」行政法研究 21 号 (2017 年) 49 頁など参照。
- 5) 山下・前掲注 1) 135 頁参照。
- 6) 「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」(平成 25 年原子力規制委員会規則第 5 号)。
- 7) 「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の解釈」(原規技発第 1306193 平 25・6・19)。
- 8) 「原子力発電所の火山影響評価ガイド」(原規技発第 13061910 平 25・6・19 制定、原規技発第 17112910 平 29・11・29 改正)。
- 9) 火山学者緊急アンケートなど、7 つの文献・陳述書等をその根拠とする。
- 10) 前掲③・福井地決は、新規制基準を不合理としたが、その理由は、裁判所が求める合理性に照らし「新規制基準は緩やかにすぎ[る]」というものであり、本決定と不合理性を認めた理由が異なる。
- 11) 鹿児島地決平 27・4・22 判時 2290 号 147 頁、佐賀地決平 30・3・20LEX/DB25449368、高松高決平 30・11・15 判時 2393・2394 合併号 383 頁は、火山ガイドの合理性を認めた。
- 12) 安念・前掲注 1) 評釈 41 頁は、基本的考え方の公表につき「司法と行政との間でコミュニケーションが有効に成立した事例」と評価する。
- 13) 前掲注 11) 高松高決は、規制委が従前から基本的考え方を前提として審査しており、それを前提とした火山ガイドの規定内容も合理的であるとした。

上智大学准教授 筑紫圭一