

破局的噴火を原則想定不要として原子炉設置変更許可の違法性を否定した事例

【文 献 種 別】 判決／福岡地方裁判所

【裁判年月日】 令和 1 年 6 月 17 日

【事 件 番 号】 平成 28 年（行ウ）第 37 号

【事 件 名】 川内原子力発電所設置変更許可取消請求事件

【裁 判 結 果】 一部棄却、一部却下（控訴）

【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 9 条、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 25570327

事実の概要

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）は、既存の原子炉についても最新の規制基準を充足するよう事業者には義務付けており（43 条の 3 の 14）、原子炉再稼働に際しては、基準を充足するような設備変更が必要となるため、事業者は、設備変更に必要な原子炉設置変更許可（43 条の 3 の 8）を原子力規制委員会から取得しなければならない。本件は、九州電力川内原子力発電所（以下、川内原発）1・2 号機について、周辺住民を中心とする X らが、原子炉設置変更許可の取消しを請求したものである。本件の争点は、① X らの原告適格と②原子炉設置変更許可の違法性であるが、後者については、当事者の主張により、火山の影響に対する安全規制の合理性に争点が絞込まれている。

判決の要旨

一部棄却・一部却下（控訴）。

1 原告適格

原子炉等規制法は、「原子炉施設周辺に居住し、……事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解される。

……事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される具体的な地理的範囲については、……当該住民の居住する地域と原子炉の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものであると解される（最高裁判所平成……4 年 9 月 22 日第三小

法廷判決・民集 46 巻 6 号 571 頁参照。）」

「本件各原子炉において重大な事故が発生し、放射性物質が放出されることによって、急性的ないし一時的に 100 ミリシーベルト以上の放射線に被ばくし又は長期的な被ばく状況下において 1 年当たり 20 ミリシーベルトを超える線量の放射線に被ばくすることとなる範囲に居住する者は、避難指示が発令され、移住を求められる等して、それまでの生活環境が一変することになる可能性があるから、本件各原子炉において発生する事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民に含まれるとすることができる。」

「福島第一原発と本件各原子炉の……各規模を踏まえると、本件各原子炉において、深刻な事故が発生した場合に放射性物質が放射される範囲は、2011 年 3 月に原子力委員会委員長が作成した「シナリオを下回ることはないと考えられる。したがって、本件各原子炉において事故が発生した場合に、急性的ないし一時的に 100 ミリシーベルト以上の放射線に被ばくし又は長期的な被ばく状況下において 1 年当たり 20 ミリシーベルトを超える線量の放射線に被ばくすることとなる範囲は少なくとも本件各原子炉から 250km 以上の地域に及ぶということができ……る。」

2 原子炉設置変更許可の違法性**(1) 判断枠組み**

「原子炉設置（変更）許可処分の取消訴訟における裁判所の審理判断は、本件処分の根拠法令又は関連法令である原子力関連法令等の趣旨から見た場合、処分行政庁の専門技術的な調査審議及び判断を経てなされた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であって、原子力

関連法令等の趣旨又は現在の科学技術水準に照らし、前記調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が前記具体的審査基準に適合するとした処分行政庁の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落がある場合には、処分行政庁の前記判断に不合理な点があるものとして、それに基づく原子炉設置（変更）許可処分は違法と解すべきである。」

「なお、発電用原子炉設置（変更）許可処分の前記性質に鑑みると、その取消訴訟においては、処分行政庁の判断に不合理な点があることの主張立証責任は、本来、原告らが負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料を全て被告側が保持していること等の点を考慮すると、被告側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、処分行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張立証する必要がある、被告がそのような主張立証を尽くさない場合には、処分行政庁の判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである。」

「科学技術の分野においては、……絶対的安全性を要求することはできない。現代社会においては、その危険性が社会通念上容認できる水準以下であると考えられる場合又はその危険性の相当程度が人間によって管理できると考えられる場合に、その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさとを比較衡量の上で、これを一応安全なものであるとする相対的安全性の考え方が受け入れられているといえる。そして、……上記相対的安全性の考え方は、原子力関連法令等においても、前提とされていると考えられる。処分行政庁の判断に不合理な点のないことについて相当の根拠、資料があったかどうか、このような観点から判断されることになる。」

(2) 火山の影響に対する安全規制の合理性

「火山ガイドは、……噴火サイクルによって判明したマグマ溜まりの状態や噴火間隔等を「ママ」に基づいて……火山活動の可能性の評価を行った上で……、必要あれば、地殻変動観測値震観測、電磁気観測値熱活動観測、火山ガスの観測、測地学的観測等の地球物理学的及び地球化学的調査により現在の火山の活動状況をも把握し、これらに基づいて……火山活動の可能性を評価する趣旨であ

ると考えられる。

このような評価が十分な科学的根拠をもって行えるのならば、火山ガイドが定める……検討の枠組みは、合理性があると考えられる。」

この点、「火山ガイドが定める評価における地球物理学的調査及び地球化学的調査の結果を評価する前提となる噴火のトリガーやマグマ溜まりの実態等について火山ガイドと異なると思われる見解があり、火山ガイドとの関係で、これらの調査方法の有用性に消極的な見解が多数あることからすると、上記判断の前提として、火山活動のメカニズムを解明し、その変化の可能性の有無等を正確に評価するのに必要な知見が現時点において、専門家の間で確立していない疑いが残る。

そして、このような疑いが残る以上、……上記調査に基づいて適切な評価ができることを前提とする火山ガイドの定め不合理な点のないことが相当の根拠、資料に基づき立証されたといえるかどうか疑いが残る。」

「しかしながら、前記のとおり、本件処分の適法性は、根拠法令及び関連法令の趣旨に照らし判断されるべきものである。」

原子炉等規制法は、「最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に予測される最大規模の自然災害を想定した発電用原子炉施設の安全性の確保を求めるものであるが、……合理的に予測される範囲を超える危険性を想定した対策を講じることまでを求めていると解することはできない。」

「これを破局的噴火についてみると、……影響が著しく重大かつ深刻なものではあるが極めて低頻度で、少なくとも歴史時代において経験したことがないような規模及び態様の自然災害の危険性については、その発生の可能性が相応の根拠をもって示されるようになれば格別、そうでなければ、社会生活上、安全性確保の上で考慮されていないと考えられる。」

「そうすると、破局的噴火の発生の可能性が相応の根拠をもって示されているといえない以上、原子力関連法令等の下で、破局的噴火が最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に予測される危険性として想定されていると解することはできず、また、それが、発電用原子炉施設の安全性確保の上で自然災害として想定されていなくても、処分行政庁による調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該

原子炉施設が前記具体的審査基準に適合するとした処分行政庁の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるということとはできない。」

本件で問題となった5つのカルデラのうち、4つのカルデラに関する原子力規制委員会の説明の確度には「疑問がないわけではないが、原子力関連法令等の趣旨等をも踏まえると、……〔各〕カルデラにおいて設計対応不可能な火山事象が原子力発電所の運用期間中に影響を及ぼす可能性が十分小さいとした本件適合性審査に不合理な点があったということとはでき……ない。」

判例の解説

一 本判決の特色

2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故）後に改正された原子炉等規制法は、原子力規制委員会に原子炉設置許可要件の具体化を求めており（43条の3の6第1項4号）、同委員会は、「新規規制基準」として各種の規則や審査基準を整備してきた。本件で争点となった火山の影響に対する安全規制についても、「原子力発電所の火山影響評価ガイド」（以下、火山ガイド）という審査基準が整備されている¹⁾。

本判決は、火山ガイドを基礎に発出された原子炉設置変更許可（原子炉設置許可と許可要件は同一）の違法性について判断した初めての判決である。その特色は、福島原発事故を踏まえ、原子炉から250kmの居住者の原告適格を肯定した点、破局的噴火を原則想定不要とする原子力関連法令の趣旨を踏まえ、火山ガイドの合理性を肯定した点にある。以下では、この2点を中心に本判決の論理構造を把握し、その特徴を分析してみたい。

なお、これまで、原子炉の運転差止めは主に民事訴訟で争われてきたが、火山の影響に対する安全性が争点となった事案では、火山ガイドを不合理としながらも、最終的に人格権侵害の具体的危険性を否定する裁判例が相次いでいた²⁾。本件は、このような裁判例の傾向を受け、行政訴訟で火山ガイドの合理性を正面から争ったものである。

二 原告適格

本判決は、「原子力災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民」の原告適格を肯定するという基準を提示した。この

基準は、本判決も引用するもんじゅ訴訟最高裁判決（最判平4・9・22民集46巻6号571頁）に沿うものであり、原子炉周辺住民の原告適格が肯定されうことは、判例理論として確立している。

本件では、東京都民や福島県民など、原子炉から遠方に居住する者も原告に名を連ねており、原告適格が肯定される地理的範囲が争点となった。この点、本判決は、避難指示による生活環境の一変可能性に着目し、福島原発事故時に原子力委員会委員長が作成したシナリオを基礎に、原子炉から250kmという数値を導出している。本判決の特徴は、川内原発において想定される直接的かつ重大な被害の範囲を、福島原発事故の被害との比較検討から導出したことにある。とりわけ、避難という原子力災害の実態を踏まえた整理は、今後の同種事案に参考になろう。

三 原子炉設置変更許可の違法性

1 判断枠組み

まず、違法性判断枠組みについて、本判決は、審査基準の合理性、原子力規制委員会の判断過程の合理性、という二段階審査をしている。この判断枠組みは、福島原発事故後の法改正を踏まえ、伊方原発訴訟最高裁判決（最判平4・10・29民集46巻7号1174頁）の審査方式に修正を加えたものである。伊方原発訴訟最高裁判決は、①審査基準の合理性、②諮問機関の判断過程の合理性、③行政処分の合理性、という三段階審査をしていたが、処分庁自身が専門技術的裁量判断を担う現在の原子炉等規制法の下では、②段階審査が不要になる一方で、③段階における判断過程審査が重要になるというわけである³⁾。その意味では、今後の同種事案においても、本判決の違法性判断枠組みが定着していくものと思われる。

次に、主張立証責任について、本判決は、原告側が本来的に主張立証責任を負うべきとしつつ、被告側への資料の偏在等を踏まえ、被告側に主張立証負担を課している。この整理は伊方原発訴訟最高裁判決と軌を一にするものであり、資料の偏在を理由とする原告側の主張立証負担の軽減は、判例理論として確立しているといえよう。

最後に、原子炉に求められる安全性について、本判決は、科学技術の分野において絶対的安全性を要求することはできないとして、相対的安全性論を採用している。現行法制度が原子力発電所の

存在を容認している以上、絶対的安全性論は採用できず、本判決の整理は、裁判実務上もほぼ確立しているといってよい。ただし、原子炉に求められる安全性の程度については、別途慎重な検討が必要であろう⁴⁾。この点、伊方原発訴訟最高裁判決を前提にする限り、原子炉等規制法は、科学的不確実性の存在を前提に予防的対応を行政機関に求めている。本判決は、後述の通り、原子炉に求められる安全性を「合理的に予測される自然災害を想定した安全性」に限定し、極めて低頻度とされる破局的噴火を原則想定不要としているが、原子炉等規制法の趣旨からすれば、少なくとも、破局的噴火のように科学的に予測される自然災害については、これを想定した安全性が求められるものと思われる。

2 火山の影響に対する安全規制の合理性

本判決は、審査基準である火山ガイドの合理性を肯定した上で、川内原発を立地不適ではないとした原子力規制委員会の判断についても、その合理性を肯定した。具体的には、①火山活動の可能性を適切に評価できるという火山ガイドの前提には疑いが残るとして、火山ガイドの合理性に疑念を示しつつ、②最新の科学的技術的知見から合理的に予測される範囲を超える危険性については想定しなくてよいという原子炉等規制法の趣旨を指摘し、極めて低頻度である破局的噴火については、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想定する必要がないとして、火山ガイドの合理性を肯定し、③川内原発の運用期間中に破局的噴火の生じる可能性が相応の根拠をもって示されているとまではいえないとして、川内原発を立地不適ではないとした原子力規制委員会の判断についても、その合理性を肯定した。

このうち、①の判示については、火山ガイドの合理性を検討する従来の裁判例のほとんども、火山の噴火時期や噴火規模の的確な予測が困難であると強調してきた⁵⁾。火山ガイドの合理性を否定する判決はこの点を重視しており、火山ガイドの合理性を肯定するには、説得的な根拠を提示する必要がある。

そこで、本判決は②の判示を展開するが、仮に破局的噴火を原則想定不要であるとしても、そのことが火山ガイドの合理性を根拠づけるとは言い難い。というのも、両者は本来別問題のはずだからである。この点、火山ガイドの合理性を肯定す

る裁判例の多くは、その根拠として、原子力規制委員会の専門技術的裁量を強調してきた⁶⁾。その可否は別として、本判決も、①の判示に対抗する何らかの根拠を別途提示すべきであった。

なお、仮に火山ガイドの合理性が肯定され、その手続が素直に履践されるとなると、原子力規制委員会は、噴火規模の推定が不可能な場合には過去最大規模の噴火を想定した立地評価を行うことになる。その結果、川内原発については、始良カルデラ噴火をはじめとする破局的噴火を想定した立地評価をすることになり、詳細は割愛するが、自動的に立地不適となる⁷⁾。この点、本判決の論旨を前提に、川内原発を立地不適ではないと評価する余地を残すのであれば、破局的噴火を原則想定不要とする②の判示を、火山ガイドを限定解釈する根拠として捉え直すべきであろう。

最後に、③の判示は、一見、破局的噴火を原則想定不要とする本判決の整理に忠実に見える。しかし、本判決自身も指摘する通り、原子力規制委員会の説明の確度には疑義がある。本判決の判断枠組みを前提にする限り、破局的噴火の発生可能性を示す「相応の根拠」の不存在を、被告側はより詳細に立証する必要があったのではないか。

●—注

- 1) なお、火山ガイドは2019年12月18日に改正されており（原規技発第1912182号）、本件で争われているガイドが改正前のものである点には注意が必要である。原子力規制委員会「原子力発電所の火山影響評価ガイド新旧対照表」（<https://www.nsr.go.jp/data/000294817.pdf>）〔最終閲覧2020年1月5日〕。
- 2) 福岡高宮崎支決平28・4・6判時2290号90頁；広島地決平29・3・30判時2357＝2358号160頁；松山地決平29・7・21判時2393＝2394号236頁；広島高決平30・9・25裁判所ウェブサイト。
- 3) 橋本博之「原発規制と環境行政訴訟」環境法研究5号（2016年）27頁以下、42頁。
- 4) 清水晶紀「判批」判評732号（2020年）掲載予定。
- 5) 例えば、前掲福岡高宮崎支決平28・4・6；広島高決平29・12・13判時2357＝2358号300頁；前掲広島高決平30・9・25；高松高決平30・11・15判時2393＝2394号383頁。
- 6) 鹿児島地決平27・4・22判時2290号147頁；前掲広島高決平29・12・13。
- 7) 前掲広島高決平29・12・13は、同様の整理に基づき伊方原発を立地不適としている。