

大飯原発設置変更許可を基準地震動設定を理由に取り消した判決

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 令和 2 年 12 月 4 日

【事 件 番 号】 平成 24 年（行ウ）第 117 号

【事 件 名】 発電所運転停止命令義務付け請求事件

【裁 判 結 果】 一部認容、一部却下

【参 照 法 令】 原子炉等規制法 43 条の 3 の 8、行政事件訴訟法 9 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25571222

早稲田大学教授 黒川哲志

事実の概要

関西電力大飯発電所は、福井県大飯郡おおい町にあり、若狭湾に伸びる大島半島の先端部に位置する原子力発電所である。大飯原発の 3 号機および 4 号機は、定格出力 118 万 kw の加圧水型軽水炉（PWP）で、3 号機は 1991 年 12 月に、4 号機は 1993 年 2 月に営業運転を開始した。2011 年 3 月の福島第一原発事故後、3 号機および 4 号機は、それぞれ定期検査に入ったが、関西地域の夏場の電力不足の回避のために 2012 年 7 月に再起動して送電を開始した。その後、2013 年 9 月に定期検査に入り運転を停止した。福島第一原発事故の反省に基づいて深層防護システムやバックフィットを導入した改正原子炉等規制法（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律）に適合するために、同年 7 月 8 日、関西電力は、原子力規制委員会に対して、3 号機と 4 号機について発電用原子炉施設の設置変更許可を申請した。2017 年 5 月 24 日、原子力規制委員会は、これら原子炉施設の設置変更を許可した。これに対して、福井県、岐阜県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、埼玉県、神奈川県および沖縄県に居住する住民が、原子炉施設が設置許可基準規則の基準に適合しないにもかかわらず許可されたので、これらの許可が違法であることなどを主張して、これらの許可の取消訴訟を提起した。なお、その後、2018 年 3 月に 3 号機、5 月に 4 号機が再起動した。大飯原発には、本件

原子炉の他に 1 号機・2 号機があるが、これらは 2017 年 12 月に廃炉を決定し、2018 年 3 月に運転を終了した。

判決の要旨**1 原告適格**

「原子炉事故等により 1 年間の実効線量の積算値が 20 ミリシーベルトに達することが社会通念上想定され得る地域は、本件各原子炉の設置変更許可の際に行われる法 43 条の 3 の 6 第 1 項 3 号所定の技術的能力の有無及び同項 4 号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落がある場合に起こり得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地域に当たるものというべきである。」

2 基準地震動策定について

「本件ばらつき条項の第 2 文の趣旨に照らすと、基準地震動の策定に当たっては、経験式が有するばらつきを検証して、経験式によって算出される平均値に何らかの上乗せをする必要があるか否かを検討すべきものであるといえる。そして、その結果、例えば、経験式が有するばらつきの幅が小さく、他の震源特性パラメータの設定に当たり適切な考慮がされているなど、経験式によって算出される平均値に更なる上乗せをする必要がないといえる場合には、経験式によって算出される平均値をもってそのまま震源モデルにおける地震モー

メントの値とすることは妨げられないものと解される。

しかるに、上記のような検討をすることなく、経験式によって算出された地震モーメントをそのまま震源モデルにおける地震モーメントの値とすることは、本件ばらつき条項の趣旨に反するものといわざるを得ない。そして、本件ばらつき条項に適合しない基準地震動の策定は、設置許可基準規則 4 条 3 項に適合しないものと解するのが相当である。」

「原子力規制委員会は、経験式である入倉・三宅式が有するばらつきを考慮した場合、これに基づき算出された値に何らかの上乗せをする必要があるか否か等について何ら検討することなく、本件申請が設置許可基準規則 4 条 3 項に適合し、地震動審査ガイドを踏まえているとした。このような原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程には、経験式の適用に当たって一定の補正をする必要があるか否かを検討せずに、漫然とこれに基づいて地震モーメントの値を設定したという点において、過誤、欠落があるものというべきである。そして、……地震モーメントは、……基準地震動の策定における重要な要素であるから、上記の過誤、欠落は看過し難いものというべきである。」

3 制御棒挿入性について

「設置許可基準規則は設置許可処分における 4 号要件の適合性審査のための基準であるから、……原子炉施設の基本設計の安全性に関わる事項のみを対象とするものであり、制御棒のような具体的な機器が設定された特定の条件を満たす設計であるか否かは審査の対象とならないものというべきである。」

判例の解説

一 原子炉設置変更許可の取消判決

1 福島第一原発事故後はじめての設置変更許可取消判決

本判決は、福島第一原発事故後、原子炉施設設置変更許可を取り消したはじめての判決である。原子炉設置許可を争う抗告訴訟で原告・住民側が勝訴した判決は、ナトリウム漏れ火災事故を起こした高速増殖炉もんじゅの原子炉設置許可の無

効確認請求を認容した名古屋高金沢支判平 15・1・27（判時 1818 号 3 頁）以来であり、本判決で 2 つめである。原子炉施設設置変更許可が争われた訴訟で本案に入って踏み込んだ審理がなされたものとして、川内原発にかかわる福岡地判令 1・6・17¹⁾（LEX/DB25570327）があるが、この判決は、破局的噴火を想定していなくても行政庁の調査審議および判断の過程に過誤、欠落があるといえないとして、請求を棄却した。その他の原子炉の運転に関する抗告訴訟として、大飯原発定期検査終了証交付取消訴訟（大阪地判平 24・12・20 判時 2199 号 8 頁、控訴審である大阪高判平 25・6・28 判時 2199 号 3 頁）²⁾、および高浜原発・大飯原発設置変更許可取消請求・無効確認請求訴訟（福井地判平 31・4・10 LEX/DB25562898・控訴審である名古屋高金沢支判令 1・11・13 LEX/DB25580312）がある。

2 民事訴訟あるいは許可の取消訴訟

福島第一原発事故後に提起された原子炉再稼働に異議を唱える訴訟の多くは、人格権侵害を主張して原子炉運転の差止めを求める民事訴訟あるいは差止めの仮処分の申立て事件であった。差止めを命じる仮処分決定が、高裁決定を含めていくつかなされた³⁾。民事訴訟で差止めを命じる判決も、大飯原発 3 号機・4 号機に関してなされた（福井地判平 26・5・21 判時 2228 号 72 頁）⁴⁾。

原子炉設置許可の取消訴訟でも、原子炉運転の差止めを求める民事訴訟でも、原子力規制委員会の規制の合理性が争点となっている。どちらも、伊方原発訴訟・最判平 4・10・29（民集 46 巻 7 号 1174 頁。以下、伊方判決）によって示された判断枠組みに従って審理される。すなわち、審査に用いられた具体的審査基準について現在の科学技術の水準に照らし不合理な点があるか否か、および当該原子力発電所が具体的審査基準に適合するとして原子力規制委員会の判断に見過ごし難い過誤、欠落があるなど不合理な点があるか否かが審理される。

しかし、民事差止訴訟は、設置変更許可をした国（原子力規制委員会）ではなく、許可を受けた電力会社が被告となって許可の合理性の防御をするという歪んだ構造を持っている。これを踏まえると、民事差止訴訟よりも許可の取消訴訟の方が

法構造をストレートに反映する形といえ、取消訴訟である本件で原子炉設置変更許可が取り消されたことのインパクトは大きい。

二 原告適格について

本判決は、もんじゅ判決・最判平4・9・22（民集46巻6号571頁）に依拠して原告適格の判断を行った。すなわち、「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」とした。原告・住民らは、国際放射線防護委員会（ICRP）の提示した平常時の公衆被ばく実効線量限度である1年につき1ミリシーベルト以上の範囲の住民に原告適格を認めるよう主張したが、原子炉事故に際しての基準は、緊急時被ばく状況において公衆を防護するための参考レベルである1年間の実効線量の積算値が20ミリシーベルトから100ミリシーベルトであるとして却けた。この判断は、原子炉事故の防止を目的とする本件訴訟の趣旨に照らすと合理的なものと評価できる。また、被告・国は、年間100ミリシーベルトを下回る被ばく線量でがんの発症率が有意に上昇するとの科学的な根拠は存在しないと主張したが、本判決は、「社会通念に照らし、合理的に判断すべき」としたうえで、「一点の疑義も許されない自然科学的証明により立証しなければ原告適格が認められないというものではない」とした。そして、原子力規制庁が地域防災計画の見直しの参考資料とするために行った事故時の放射性物質拡散シミュレーションの結果を、この被ばく実効線量基準に当てはめて原告適格について判断し、本件原子炉から約120kmの範囲内の地域に居住する住民の原告適格を認め、それより遠方の住民の原告適格を否定した。

三 違法性判断の枠組み

1 伊方の定式の採用

本件では、原子炉等規制法43条の3の8の原子炉施設の設置変更許可が争われたが、設置変更許可の審査の基準は、同条2項によって、原子炉設置許可に関する基準（43条の3の6）が準用されている。原子炉施設設置変更許可に対する裁判所の審理・判断のあり方として、本判決は平成4年の伊方判決によって確立された方式を踏襲し

ている。すなわち、「原子力規制委員会の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、現在の科学技術水準に照らし、原子力規制委員会の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、あるいは当該発電用原子炉の設置許可申請が上記具体的審査基準に適合するとして原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があると認められる場合には、原子力規制委員会の判断に不合理な点があるものとして、その判断に基づく発電用原子炉設置許可処分は違法である」とした。本判決では、大飯原発の敷地における基準地震動の策定に関して、この判断枠組みに従って審査され、原子力規制委員会の判断過程に過誤・欠落があるとされた。

2 基本設計論により制御棒挿入性の主張が審査外に

本判決では、伊方判決の段階的安全規制論すなわち基本設計論が用いられた。本判決は、伊方判決を引いて、「原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性に関わる事項の全てをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性に関わる事項のみをその対象とするものと解するのが相当である」とした。本件では「原子力規制委員会は、設置許可処分の審査の時点において、事実上、詳細設計及び工事の方法についても審査している」と認定しているにもかかわらず、「設置許可処分と工事計画認可処分は法的には別個の処分であるから、詳細設計及び工事の方法に関する判断の合理性は、飽くまで工事計画認可処分の適法性に関する事情というべきである」と頑なな態度を維持した。そして、この判断枠組みを機械的に適用して、制御棒の挿入性（挿入時間）に基準違反があるとの原告側の主張について、基本設計にかかわることでないので、「制御棒のような具体的な機器が設定された特定の条件を満たす設計であるか否かは審査の対象とならない」として却けた。これは、前出のもんじゅ原子炉設置許可無効確認判決を取り消した最判平17・5・30（民集59巻4号671頁）の依拠した論理でもある。福島第一原発過酷事故を経験したにもかかわらず、十分な吟味を経ることなく基本設計論を踏襲することには問題が残る⁵⁾。

四 基準地震動の設定の「ばらつき」の扱い

本件判決で決め手となったのは、いわゆるばらつき条項の解釈適用に関連して、基準地震動の策定に対する原子力規制委員会の調査審議、および判断の過程に看過し難い過誤・欠落があったという認定である。これによって、原子力規制委員会の判断に不合理な点があるとし、その判断に基づく本件許可処分を違法なものと認定して、取消判決がなされた⁶⁾。

原子炉施設設置変更許可の要件として、準用される原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 4 号は、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が……発電用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ものであること」を求めている。これを受けた設置許可基準規則（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）の 4 条 3 項は、「耐震重要施設は、その供用中に当該耐震重要施設に大きな影響を及ぼすおそれがある地震による加速度によって作用する地震力（以下「基準地震動による地震力」という。）に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない」とする。本件では、この基準地震動をどのように設定するべきかが争点となった。

基準地震動の策定に関する審査基準として作られた地震動審査ガイド（基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド）では、「敷地ごとに震源を特定して策定する地震動」の策定においては、「震源モデルの長さ又は面積、あるいは 1 回の活動による変位量と地震規模を関連づける経験式を用いて地震規模を設定する場合には、経験式の適用範囲が十分に検討されていることを確認する。その際、経験式は平均値としての地震規模を与えるものであることから、経験式が有するばらつきも考慮されている必要がある」（I 3.2.3(2)）とされている。このばらつき条項の「経験式が有するばらつきも考慮」の解釈が本判決で重要となった。

裁判所は、ここでの経験式は、震源モデルの長さ、面積、または変位量と、地震規模との関係について観測等によって得られた経験的な関係であり、平均的な関係なので、経験式によって算出される地震規模も平均値であり、実際に発生する地震の地震規模が平均値からかい離することが想定されていると認定した。そして、これに照らして、

基準地震動の策定に当たって、経験式によって算出される平均値をそのまま震源モデルにおける地震モーメントとして設定するのではなく、実際に発生する地震の地震モーメントが平均値より大きい方向にかい離する可能性を考慮して地震モーメントを設定するのが相当とした。ただし、本判決は、当該ばらつき条項第 2 文に「ばらつきに相当する部分を加算すべきである」とせずに「考慮されている必要がある」と規定していることに着目して、相応の合理性を有する考慮がされていれば足りるとした。しかし、考慮がなされたか否か検討した結果、考慮について検討がなされていないと認定した。本件申請は、基準地震動の策定に当たって、経験式である入倉・三宅式に基づき計算された地震モーメントをそのまま震源モデルにおける地震モーメントの値とするものであった。したがって、原子力規制委員会の調査審議および判断の過程には、経験式の適用に当たって一定の補正をする必要があるか否かを検討する必要があったにもかかわらず、これをせずに、「漫然とこれに基づいて地震モーメントの値を設定した」という点において、過誤、欠落がある」とされた。

● 注

- 1) 参照、清水晶紀「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」新・判例解説 Watch（法セ増刊）26 号（2020 年）305 頁。
- 2) 定期検査済証交付の処分性が否定され、訴訟要件を欠くものとして却下された。
- 3) たとえば、広島高決令 2・1・17LEX/DB25565335、広島高決平 29・12・13 判時 2357 = 2358 号合併号 300 頁、大津地決平 28・7・12 判時 2334 号 113 頁、大津地決平 28・3・9 判時 2290 号 75 頁、福井地決平 27・4・14 判時 2290 号 13 頁。
- 4) この差止判決は、控訴審である名古屋高金沢支判令 30・7・4 判時 2413 = 2414 号合併号 71 頁によって取り消された。
- 5) 基本設計論の評価については、参照、黒川哲志「フクシマ後の原発安全規制と司法審査——基本設計論に着目して」早法 95 巻 3 号（2020 年）337 頁。
- 6) なお、大阪原発運転差止仮処分申立事件・大阪地決平 31・3・28 判タ 1465 号 192 頁および抗告審大阪高決令 2・1・30LEX/DB25570741 は、ばらつき条項に関連して、パラメータの設定を保守的に行ったとして基準に適合するとした。