

## 【論 説】

# 福島事故後の原発訴訟の変容と 原子力発電の今後

— 行政訴訟と民事差止訴訟の併存および原発の経済性 —

兼 平 裕 子

## 【目 次】

はじめに

第1章 福島事故後の民事差止訴訟

- (1) 伊方の定式の射程 — 立証責任
- (2) 民事訴訟における伊方の定式 — 女川原発訴訟仙台地判
- (3) 高浜原発訴訟および大飯原発訴訟における争点のまとめ

第2章 民事差止訴訟と仮処分における判断枠組み

- (1) 行政訴訟と民事差止訴訟における訴訟物（行政判断）
- (2) 伊方原発に対する2件の広島高裁決定 — 債務者の主張疎明
- (3) どの程度のリスクを許容するか — 地震・火山事象と社会通念論

第3章 大間原発訴訟の行方

- (1) 函館市による提訴と争点
- (2) 訴訟要件 — 法律上の争訟と原告適格
- (3) 実体審理 — 行政の専門技術的判断をどの程度みとめるか

第4章 原子力規制の変革と原子力発電の今後

- (1) 新規制基準に対する司法審査密度
- (2) 原子力規制法における周辺自治体の役割
- (3) 原子力発電所の経済性 — 再稼働と電力自由化

むすびにかえて

## はじめに

2011年3月の福島第一原子力発電所過酷事故（以下「福島事故」という。）の後、全国で稼働していた原子力発電所は順次定期検査に入ったため、運転を停止した。

この福島事故の教訓は、それまで共に経産省下にあった原子力利用の推進機関（資源エネルギー庁）と安全規制機関（原子力安全・保安院）の役割分担が機能しなかったことである。ゆえに事故後、後者は廃止され、環境省の外局として原子力規制委員会（国家行政組織法の3条委員会）（以下「規制委員会」という。）が設置された（2012年）。原子炉等規制法（以下「規制法」という。）43条の3の6（許可の基準）が改正され、新規制基準<sup>1)</sup>として「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」が設置変更許可の要件の一つとなった。

以上より、定期検査後の原発の再稼働は、より厳格になった新規制基準に則り、規制委員会による原子炉設置変更許可を受けることになった（バックフィット制度の導入）。工事計画認可を得て工事を行い、使用前検査に合格、保安規定変更認可等を経た後に電力会社が通常運転を再開する手順になった。このような組織改革や規制基準の変更の結果として、日本では2012年5月（2013年9月）から2015年7月まで、原発はほぼ稼働していなかった<sup>2)</sup>。

日本で商用稼働している原子炉は全て軽水型原子炉であり、大別して二種類ある。うち福島第一原発6基は「沸騰型原子炉」(Boiling Water Reactor ; BWR)であった。そのため、再稼働は主に西日本の原発で採用されている「加圧水型原子炉」(Pressurized Water Reactor ; PWR)を中心に、申請が行われている。2020年6月現在、加圧水型原子炉のうち変更許可を受け、再稼働したのは9基である（うち3基が停止中<sup>3)</sup>）。一方で、廃炉を決めた原子炉も24基ある。このような再稼働状況にもかかわらず、第5次エネルギー基本計画（2018年）では、依存度をできるだけ低減するとしながらも、2030年における原発の電源構成割合を20～22%としている。再稼働は順次認める方針である。

---

1) 原子力規制委員会規則、審査基準等、多数の規制基準の総称である（2013年6月8日施行）。旧規制基準は行政規則であったが、新規制基準は法規命令化された。

2) 2012年5月北電・泊3号機が定期検査に入り、全ての原発が停止した。2012年7月、大飯3・4号機の再稼働が認められたが、その後の定期検査で2013年9月に再び運転を停止した。2015年8月に再稼働したのは、九電・川内1号機である。

3) 九電・玄海3・4号機、同・川内2号機、関電・大飯3・4号機、同・高浜4号機の6基が稼働中であり、関電・高浜3号機、四電・伊方3号機、九電・川内1号機が定期検査等で停止中である。

これら原発の再稼働をめぐる、多くの訴訟が提訴されている。その多くは、発電所を所有する電力会社を被告とする民事差止訴訟と仮処分の申立てである。福島事故以前に原告側主張を認めた民事訴訟は1件（志賀原発訴訟・金沢地判2006（平成18）年3月24日）のみであったが<sup>4)</sup>、福島事故後は、原告（債権者）側の請求を認めた一審の事例が3例ある。関西電力に関して、まず、大飯3・4号機につき、福井地裁での運転差止の認容判決（2014（平成26）年5月21日）があった。また、高浜3・4号機につき、同じく福井地裁で仮処分の認容決定（2015（平成27）年4月14日）、大津地裁でも仮処分の認容決定（2016（平成28）年3月9日）があった。

また、四国電力の伊方3号機につき広島高裁で2回、再稼働差止めの仮処分が認容決定された（広島地裁の即時抗告として2017（平成29）年12月13日決定、山口地裁岩国支部の即時抗告として2020（令和2）年1月17日決定）。なお、九州電力の玄海原発、川内原発に関しては全て却下されており、下級審における判断は分かれている。

原子力発電所の設置許可に対する判断基準は、伊方原発訴訟最判1992（平成4）年10月29日に示された（いわゆる「伊方の定式」も含めて）司法審査の枠組みに沿って解釈されている。本稿では、これら伊方原発訴訟の判断枠組みが、福島事故後の原発再稼働をめぐる民事訴訟において、どのように変容しているかにつき、①司法判断の枠組み、②立証責任、③社会通念論、という三点をメルクマールとして、大飯原発、高浜原発、伊方原発訴訟に関して検討する（第1章、第2章）。さらには、函館市が原告となった行政訴訟として注目され、現在も係争中である大飯原発訴訟につき行政訴訟の観点から分析する（第3章）。

上述の原告（債権者）側主張が認容された民事訴訟も、結果として、差止認容（仮処分認容）は、審査中の伊方3号機を除き、即時抗告審、保全異議審で全て取り消されている。すなわち、福島事故後の下級審の決定や判決も、これまでの原発訴訟の司法審査の枠組みを覆すものになっていない。しかし、原発という施設がもつ本質的危険性を具現化してしまった福島事故を経て、「原発施設の安全性をめぐる議論は、福島事故前と福島事故後とで同じであるはずはない。」<sup>5)</sup> 上述の民事訴訟判決においても、福島事故を踏まえたリスク管理に言及している。

他方、原発の再稼働には地域住民の理解が必須であるが、現行の法制度では、周辺住民や周辺自治体には、再稼働の決定に関して、意思表示の機会は保障されていない<sup>6)</sup>。にもかかわらず、30キロ圏内の自治体は、原子力災害対策特別措置法（以下

4) 行政訴訟には、設置許可処分の無効が確認された「もんじゅ第二次訴訟」名古屋高裁金沢支部判決2003（平成15）年1月27日がある。

5) 淡路剛久「原発規制と環境民事訴訟」環境法研究5号（2016年）49頁。

6) 山下竜一「原子力法制度に求められる機能とは何か（下）」法律時報89巻12号（2017年）99～102頁。

「原災法」という。)に基づき、原子力防災計画の策定が義務付けられており、制度上不整合となっている。高度成長期と異なり現在では、原発の新規立地やプレイスはほぼ不可能な状況にある<sup>7)</sup>。そうになると、原発の再稼働を順次すすめても、2030年における原発の電源構成割合を20～22%とするエネルギー基本計画の実現可能性はゼロに近い。各種の調査においては、脱原発の必要性を求める意見が過半である<sup>8)</sup>。このように、周辺住民や周辺自治体の立地や再稼働への参加システムの不備および原発差止訴訟が有効に機能していない現状も踏まえて、第4章では、原子力規制の変革と原子力発電の今後について、電力自由化に伴う電力会社の役割の変容も踏まえて検討したい。

## 第1章 福島事故後の民事差止訴訟

### (1) 伊方の定式の射程——立証責任

原子力発電は、発電所の建設から廃止措置に至るまで電気事業者が一貫して行う必要がある(規制法)、福島事故後に、原発を再稼働するか否かといった決定は、電気事業者が行うことが前提となっている。民間事業者であるから、営業の自由が尊重されるが、公益事業であることから、原発施設の設置変更につき、新規基準に則った規制委員会による許可が必要になる(バックフィット制度)。原子炉設置許可処分的手続的適法性、取消訴訟における司法審査のあり方、主張立証責任等については、伊方原発訴訟最判に示されており、福島事故後の民事差止訴訟も当該訴訟で示された司法審査の枠組みに拠っている。

内閣総理大臣(のちに通商産業大臣)を被告とする行政(取消)訴訟である伊方原発訴訟最判は、原子力発電所の設置許可処分に係る裁量統制の適法性が判示された初の最高裁判決である<sup>9)</sup>。松山地判(1978(昭和53)年4月25日判時891号38頁)、高松高判(1984(昭和59)年12月14日判時1136号3頁)(ともに原告敗訴)を経て、1992

7) 福島事故前に、中電・島根原発3号機(2005年)、電源開発・大間原発(2008年)、東電・東通原発1号機(2010年)が設置許可を受けている。東電・東通原発1号機は建設工事を休止しており、新規基準による申請も行っていない。

8) 福島事故後の各種世論調査では、6割前後の人が原発再稼働に反対している。

9) 伊方原発訴訟最判については多くの判例評釈がある。拙稿「伊方原発受入れは地域振興に役立ったか」湯浅良雄=山本修平=崔英靖編著『地域再生学』(見洋書房、2011年)88～107頁では、過疎の町が地域振興として原発受入れを決定したが、それは真に地域振興策となったのか、電源三法に基づく交付金により地域社会はどのように変容したか、について分析した。拙稿「環境団体訴訟における原告適格」愛媛法学会雑誌39巻3・4合併号(2013年)37～80頁(再掲『英国司法審査とEU法』(成文堂、2019年)117～155頁)では、公益団体訴訟としての側面に注目して、原発訴訟の役割の変容について検討した。

(平成4)年10月29日に第一小法廷で上告棄却の判決が下された<sup>10)</sup>。

松山地判及び高松高判では、原告適格という訴訟要件が争点となったが、結局のところ、周辺住民は行訴法9条の「法律上の利益を有する者」として、原告適格が認められた。最高裁に受け継がれた「伊方の定式」という基準は、控訴審で、「行政庁の判断に不合理があるか否か、という限度で行うのが相当であり、ただ、その点の主張立証については、公平の見地から、安全性を争う側において行政庁の判断に不合理がある点を指摘し、行政庁においてその指摘をも踏まえ自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとする。」とした定式である。

伊方最判の主要な柱は以下の三点である（なお、下線は筆者の主観により引いたものである<sup>11)</sup>）。

① **原子力発電所の設置規制手続に関する規定並びに本件原子炉設置許可処分と憲法31条**

まず、周辺住民を設置許可手続に参加させる手続を置いていない（告知・聴聞の機会を付与していない）点に関して、「成田新法事件」最大判1992（平成4）年7月1日の趣旨にかんがみて<sup>12)</sup>、憲法31条の法意に反するとは言えないと判示している。

「原子炉設置許可の申請が規制法24条1項各号所定の基準に適合するかどうかの審査は、原子力の開発及び利用の計画との適合性や原子炉施設の安全性に関する極めて高度な専門技術的判断を伴うものであり、同条2項は、右許可をする場合に、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めている。このことにかんがみると、原子力基本法及び規制法が、原子炉設置予定地の周辺住民を原子炉設置許可手続に参加させる手続及び設置の申請書等の公開に関する定めを置いていないからといって、その一事をもって、憲法31条の法意に反するものとはいえず、告知、聴聞の機会が与えられなかったことが同31条の法意に反するものともいえない。」

10) 伊方原発訴訟の経緯と意義については、海渡雄一『原発訴訟』（岩波書店、2011年）2～20頁に詳しい。

11) 伊方発電所原子炉設置許可処分取消事件（最高裁判所第一小法廷）判決（民集46巻7号1174頁）および最高裁判所調査官解説（高橋利文「伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決」ジュリスト1017号（1993年）48～62頁）を参考にしてみた。

12) 櫻井敬子「原発訴訟管見」行政法研究21号（2017年）75頁は、「先例」としての成田新法事件判決の引用には恣意的なところがあると批判している。成田新法事件では「制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度」と「行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等」を総合衡量して決定されるべきものとしているが、その部分が意識的に抜かれている。

## ② 原子炉設置許可の段階の安全審査の対象・原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査の在り方について

次に、原発の安全性判断に行政の裁量（＝行政庁の合理的な判断）を認め、原子炉設置の安全性に関する司法審査は、その安全性いかんという問題について裁判所が全面的、積極的に審理判断するのではなく、安全性を肯定する行政庁の判断に、現代の科学的知見からして不合理な点があるか否かという限度で行うのが相当であるとした。「判断代置方式」ではなく、行政庁の専門技術的裁量を認める「判断過程審査方式」を採っている。

「原子力規制法24条2項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、基準の適用について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重しなければならないと定めているのは、右のような原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的判断に委ねられる趣旨と解するのが相当である。」そのうえで、「裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁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る。」と判示した。

## ③ 主張立証責任について

②を踏まえたうえで、いわゆる「伊方の定式」と呼ばれる立証責任について、原審と同様の判断を示している。

「原子炉設置許可処分についての右取消訴訟においては、右処分が前記のような性質を有することにかんがみると、被告行政庁がした右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すべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告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、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右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。」

以上三点のうち、まず、①は適正手続に係る憲法31条に関わる争点であるが、行政手続法が制定（1994年）された今日では、異なる判断もあり得るのではないか。当時は、極めて高度な専門技術的判断を伴う原子炉設置許可の審査の特性にその理由を求

めていた。しかし、工学上、「万が一にも起こらない」と想定されていたメルトダウンが現実には起こってしまった福島事故後の周辺住民の被害状況や廃炉作業の難しさは周知のとおりである。事故はいまだに収束していない。オフサイトとなる周辺自治体や周辺住民に意思表示等の機会を設ける手続的保障は、オンサイトの施設の技術面を中心に観念される規制法の対象外となっている。現行の原子力法制そのものに問題があるとの指摘もある<sup>13)</sup>。

次に、②と③は相互に関連している。③は②を前提として、当該処分をした被告の判断過程の合理性を示すことが要求されているので、処分を自ら行った行政庁の主張立証責任の分担問題と緊密に関連させる論理と捉えられている<sup>14)</sup>。調査官解説によると、原発訴訟における主張立証責任は、裁量処分については一般に原告に主張立証責任があるとされているが、原発訴訟では少し違うやり方で審査が行われているとの理解もありうる<sup>15)</sup>。交告は、この説示を「伊方の定式」と呼び、その意味を「この後両当事者間で展開される主張の応酬の前提（出発点）を構成するよう被告行政庁側に求めたもの」と捉えている<sup>16)</sup>。そして、伊方の定式が民事差止訴訟にまで及ぶかという点につき、原発に関する民事訴訟である女川原発訴訟・仙台地判1994（平成6）年1月31日および志賀原発訴訟の控訴審（名古屋高裁金沢支判2009（平成21）年3月18日）を取り上げ、さらに原発訴訟以外の環境訴訟にも伊方の定式に則った説示が行われたと分析している。被告側が一度ならず情報開示の不十分さを批判されていることからして、電力会社や被告の積極的な協力を強く促したものと推測し、「伊方の定式」の正当化事由として、情報の偏在を挙げている<sup>17)</sup>。

一方、櫻井は、③のみを切り出し、「伊方の定式」と命名したことに対し、なぜこのような例外的な扱いが正当視されるかを検討すべきであり、「情報量だけに着目して『情報の偏在性』によって、原子炉設置許可処分の取消訴訟で示された立証責任ルールを、他分野において適用可能とする議論は単純に過ぎる。」と批判している<sup>18)</sup>。

13) 櫻井・前掲注①274～75頁。

14) ②では、「裁量」という表現を用いないというストックな姿勢を示して、いわゆる「判断過程審査」の手法を採用している。櫻井・前掲注①255頁、同「行政法講座(61)」自治実務セミナー602号（2012年）6頁。

15) 塩野宏ほか「研究会 現代型行政訴訟の検討課題」ジュリスト925号（1989年）85頁には、「専門技術的な裁量については、被告に相当程度立証させて、裁判所として、これに相当性、合理性があるかという判断をするような審理態度で臨んでいるといえると思います。」との鈴木康之判事の発言がある。高橋・前掲注①158～59頁。

16) 交告尚史「伊方の定式の射程」『加藤一郎先生追悼論文集 変動する日本社会と法』（有斐閣、2011年）247頁、263～266頁。

17) 交告・前掲注①6263～266頁。

18) 櫻井・前掲注①254～55頁、57頁。

行政庁は原子炉設置許可処分<sup>19)</sup>の判断過程の合理性を示すことが要求されており、この点からは、行政庁の主張・立証責任を「説明責任」と関連付けている。伊方最判の射程として、さしあたり、「多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門的技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるような技術分野でなければならない。」と、述べている。

上記の調査官解説では、「下級審も含めて、被告側が資料の提示を拒んだ事情からして、当事者間の公平の見地から、専門技術的な裁量判断の適否が争われる取消訴訟においては、まず、被告行政庁の側において、その裁量的判断に不合理な点がないこと、すなわち、その依拠した具体的審査基準及び当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした判断に一応の合理性があることを、右判断の根拠となった安全審査において用いた資料等により主張立証する必要がある。」としている<sup>19)</sup>。

高松高判では、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持し、何度も提出を拒んだという事情（証拠の偏在）があった。ゆえに、「公平の見地から」、「行政庁においてその指摘をも踏まえ自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとするのが妥当である。以下の判断は、かかる見地から行うものである。」と判示している。最判は原審の判示を引き継いでいる。資料の提示を拒んだ被告を糺す意味が込められた「昭和的な説示」ではないか。したがって、調査官解説が結論づけるように、「裁量処分の客観的主張立証責任の所在に関する従来からの一般的な見解に反するものではない」が、「資料の提出に基づいた証明」、すなわち「説明責任」を求める定式ということになろう<sup>20)</sup>。

## (2) 民事訴訟における伊方の定式——女川原発訴訟仙台地判

福島事故以前にも民事差止訴訟は提起されている。女川原発訴訟仙台地判1994（平成6）年1月31日判時1930号25頁は、基本的に「伊方の定式」に依拠していると捉えられている。まず、人格権等に基づく原子力発電所の建設又は運転についての差止訴訟においては、差止訴訟一般の原則どおり、立証責任は、原告が負うべきものと解される。しかし、原告は原告らの必要な立証を行っていること、安全性に関する資料を被告の側が全て保持していること等の点を考慮すると、被告の側において、まず、相当の根拠を示し、かつ、非公開の資料を含む必要な資料を提出したうえで立証する必要があり、被告が右立証を尽くさない場合には、安全性に欠ける点があることが事実上推定（推認）される。そして、被告が立証を尽くした場合には、安全性に欠ける点

19) 高橋・前掲注(1)58頁。

20) 高橋・前掲注(1)58頁。



があることについての右の事実上の推定は敗れ、原告らにおいて、安全性に欠ける点があることについて更なる立証を行わなければならないとしている。すなわち、「事実上の推定」の議論と絡めて、(a)原告→(b)被告→(c)原告の三段階につき、立証責任に言及している。行政訴訟ではないので、「公平の見地から」の文言は使われていない。伊方最判では、(c)には言及されていない。

まず、(a)原告には被害を受ける可能性の立証が求められる。次に被告側は、(b)「安全性に欠ける点のないことの相当の根拠を示す」ことによる立証が求められる。この場合、人格権に基づく差止訴訟ゆえ、被告の電力会社の「相当の根拠を示す」立証は、「行政機関による安全審査がされていればそれで足りる」とほぼ同義になる<sup>21)</sup>。同時に、「非公開の資料を含む必要な資料の提出」を求めている。双方の情報格差に理解を示している<sup>22)</sup>。そのうえで、原子力安全委員会による安全性の判断が合理的根拠に基づいて行われたことを確認したうえで、当該原子力発電所の安全性を確保することが推認されることになる。

このように、女川原発訴訟仙台地判は、伊方の定式を、民事訴訟という対等の立場での事実認定のフィールドにおいて、行政の判断を扱うところにとどまっている。行政訴訟（取消訴訟）における司法審査では、原子炉の安全性の判断過程に、行政庁の「専門技術的裁量」を認める枠組みをとっている。行政庁の判断に不合理な点があるか否かの判断過程における主張立証責任の所在が、いわゆる「伊方の方式」である。行政訴訟の主要な問題関心である「専門技術的裁量を容認する（＝合理的判断に委ねる）際の立証責任」という論点は、当然ながら、民事差止訴訟では共有されていない。

以上をまとめると、伊方原発訴訟は、上記(1)②の安全審査の対象・司法判断のあり方の審査につき、専門技術的裁量を認めたとうえで、公平の見地から、③の立証責任の枠組みが必要という理論構成である。

被告の立証責任は、「非公開の資料を含む必要な資料の提出」を促すメリットがあるが、安全性はほぼ行政の判断どおりとされるため、被告の立証負担は実質的なものではない<sup>23)</sup>。岩橋は、「女川原発訴訟における安全性の判断方法は、民事訴訟における事実認定の一般論の適用として十分説明できる。」と述べている<sup>24)</sup>。そして、「むし

21) 櫻井・前掲注①265頁。

22) 当該訴訟の裁判長であった塚原朋一は、「電力会社は、医療過誤事件のように、情報を独占している。原発の場合は、公文書性が高い。」しかし、「被告はある程度、証拠の開示に協力するが、完璧に出すことではない。」と述べている。磯村健太郎＝山口栄二『原発と裁判官』（朝日新聞出版、2013年）43～44頁。

23) 櫻井・前掲注①265～67頁。

24) 岩橋健定「女川原子力発電所運転差止訴訟控訴審判決」平成11年度重要判例解説（2000年）50頁。

ろ、このような民事訴訟の一般論の適用と比較した場合に、取消訴訟における安全性の判断がどのような特殊性を有しているかを検討することが必要になる。」と指摘している。

### (3) 高浜原発訴訟および大飯原発訴訟における争点のまとめ

福島事故後の多くの民事差止訴訟のうち、初めて原告側の主張を認め、運転差止めを認容したのは、①大飯3・4号機・福井地判2014（平成26）年5月21日<sup>25)</sup>である（【図表1】参照）。人格権が侵害される具体的危険性があることを認めた。立証責任は、伊方の定式ではなく、志賀原発訴訟金沢地判における「実体判断方式」<sup>26)</sup>に拠っている。そして、人格権侵害という法的根拠、すなわち、多数人の人格権を同時に侵害する性格を有するときは、差止めの要請が強くと判示している。ここで求められる安全性は、絶対的安全性である。

当該地判は、新規制基準を根拠にして安全審査を行っているとの判断枠組みを採用している。そのうえで、「原発の安全性確保三要件のうち本件原発には『冷やす』『閉じ込める』点に欠陥があり、本件原発に係る安全技術及び設備は確たる証拠のない楽観の見通しのもとに初めて成り立ち得る脆弱なものである。」として差止めの必要性を認めたとうえで、「多数人の生存に関わる権利とコストの問題を並べて論じるような議論に裁判所が加わること自体法的に許されず、環境問題を原発の継続根拠とするのも筋違いである。」というように福島事故の影響、温暖化問題やコスト問題にも踏み込んだ判決となっている。これに対し、「当該理由づけが、法律論としての標準的な『作法』に沿っていない。」「『素人の代表』である裁判官の『良識』に委ねれば足りるのであるとすれば、行政規則の存在意義はないということになりかねない。」<sup>27)</sup>との批判もある。

①は、②名古屋高裁金沢支部2018（平成30）年7月4日判決<sup>28)</sup>において棄却されている。「現行法において原子力施設の設置及び運転を禁止していない以上、原子力

25)「判批」として、久世一世・環境法研究42号（2017年）126～135頁、井戸謙一・法律時報86巻9号（2014年）1～3頁、大塚直・法学教室410号（2014年）84～94頁、渡邊知行・環境法判例百選〔第3版〕（2018年）204～205頁。


26) 人格権侵害の具体的危険について実体判断方式をとり、かつ、原告側の立証責任を軽減した（相当程度の立証、実体判断方式）。女川原発訴訟における(a)→(b)→(c)の三段階のうち(b)の段階で、必要な資料を提出して、反証を尽くさないときは「具体的な危険」があると推論する方法である。

27) 高木光「原発訴訟における民事法の役割」自治研究91巻10号（2015年）17～39頁、同「原子力技術に基づく判断を『素人の代表』に委ねてもいいのか」エネルギーフォーラム715号（2014年）71頁。

28) 渡部朗子「判批」税務事例51巻4号（2019年）67～72頁。

発電所の運転に伴う内在的な危険だけでは人格権侵害にならない。」そして、「原子力発電所が具体的審査基準に適合していると規制委員会に認められた場合には、周辺住民等の人格権を侵害する具体的危険性はない。」と判断した。

【図表 1】大飯3・4号機（福井地裁）

	司法判断の枠組み・対象	立証責任	絶対的安全性か 社会通念上か
<b>①福井地裁</b> H26/5/21 （判時2228号72頁） 運転差止認容 	新規制基準に従って審査を通過し、稼働に至ると、原発の安全技術及び設備の脆弱性は継続（＝新規制基準は緩すぎる）。	立証責任は、公平性の要請から、被告が証拠を提出しなかった場合の事実認定のあり方の問題（実体判断方式）。	福島事故のような事態を招く「具体的危険性が万が一でもあれば」差止が認められるのは当然（＝絶対的安全性）。
<b>②名古屋高裁金沢支部</b> H30/7/4 （判時2413・2414号71頁） 差止を取消し	＊原子力発電の運転に伴う危険は、法制度・政策選択の問題。 ＊原子力発電に内在する危険性に対して適切に対処され、その危険性が社会通念上無視しうる程度まで管理統制されているか否かを検討すべき。	女川原発訴訟と同じ構成。	＊絶対的安全性を想定することはできない。 ＊人格権を侵害する具体的危険性はない。

高浜3・4号機については、**③福井地裁**<sup>29)</sup>（【図表2】参照、大飯3・4号機も同時に申立、**①③**は同じ裁判長）、**⑤大津地裁**<sup>30)</sup>（【図表3】参照）において、仮処分が認容され、稼働中の高浜3号機の運転が停止された。しかし、両決定とも、前者は**④福井地裁**平成27年12月24日異議申立<sup>31)</sup>において取消し、後者は**⑦大阪高判**平成29年3月28日保全抗告審<sup>32)</sup>において却下されている。

**③福井地裁**決定は、工学的論点（地震、冷却機能の維持、使用済核燃料）について詳細に示したのち、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おらず、新規制基準は合理性を欠くものであると、新規制基準の内容に踏み込んで司法審査を行っている。民事訴訟において、新規制基準の妥当性を争点

29)「判批」として、高木光・法律時報87巻8号（2015年）1～3頁、川合敏樹・判例セレクト2015Ⅱ（2015年）11頁、笠原一浩・法学セミナー719号（2014年）36～39頁、久米一世・環境法研究42号（2017年）126～135頁。


30) 石川賢治「判批」消費者法ニュース108号（2016年）146～147頁

31)「判批」として、長島光一・環境法研究42号（2017年）136～147頁、黒川哲志・法学セミナー増刊・新判例解説 Watch19号（2016年）301～304頁、

32)「判批」として、神戸秀彦・法と政治68巻2号（2017年）161～218頁、高木光・自治研究93巻9号（2017年）3～19頁。

とすることについては、賛否両論がある。「法規命令に対し司法審査を行うことの可否や是非が問題となり、裁判所による審査にも限界が認められよう。」と民事訴訟において新規制基準の内容に踏み込むことに対する批判的な意見もある<sup>33)</sup>。

【図表2】高浜3・4号機（福井地裁）

	司法判断の枠組み・対象	立証責任	絶対的安全性か 社会通念上か
<b>③福井地裁</b> H27/4/14 （判時2290号13頁） 仮処分申立認容 	＊本原発の「冷やす」「閉じ込める」構造の欠陥に対する方策が、とられていない（＝新規制基準は緩すぎる）。 ＊原発の運転による直接的な人格権侵害の具体的な危険があることが疎明された。	伊方最判を引用し、被規制者である電力会社に、新規制基準の合理性につき、実質的な主張立証責任を要求。	深刻な災害等が <b>万が一にも</b> 起こらないようにするために、十分な審査を行わせることからして、新規制基準は緩やかすぎる。
<b>④福井地裁（異議申立）</b> H27/12/24 （判時2290号29頁） 原決定取消し	＊新規制基準については伊方最判と同じ枠組みで審理判断。 ＊新規制基準は不合理ではなく、安全性に欠けるところはない。	主張立証責任については、伊方の定式（女川原発訴訟方式）と同旨。	絶対的安全性を想定することはできない（危険性が社会通念上無視し得る程度まで管理されていればよい）。

高浜3・4号機に対する**⑤**大津地裁決定（【図表3】参照）も、「規制委員会に代わって判断すべきであると考えるものでない。」との姿勢を示しながらも、新規制基準の内容（過酷事故対策、耐震性能、津波、テロ対策、避難計画）に踏み込んで判示している。そのうえで、危惧すべき点があり、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として、申立てを認容した。新規制基準につき、実体判断を示している。そして、仮処分が認められた<sup>34)</sup>。



福島事故の経験を踏まえて、債務者が本件原発の設計や安全審査に不合理な点がないかどうかを審査する判断方式ではなく、運転のための規制が具体的にどう強化され、どう応えたかの主張疎明が尽くされない限り、不十分であると、踏み込んだ疎明を求めている。規制委員会が設置変更許可を与えたという事実だけでは、一応の疎明

33) 川合・前掲注②911頁。

34) 仮処分申立が認められると即時に原発を停止させる効力を持つことに対し、高木光「原発訴訟における民事法の役割再論(一)」法学論叢185巻1号（2019年）15頁、19頁は、「民事保全法に基づく仮処分は、原発の再稼働の差止めを求める手段として用いるのは不適切であるとみるべきであろう。」と疑問を呈している。

があったとすることはできないとしている<sup>35)</sup>。すなわち、女川原発訴訟方式の、(a)原告→(b)被告→(c)原告の(b)の段階で、疎明が尽くされないので、安全性に欠けると判断している。

【図表3】高浜3・4号機（大津地裁）

	司法判断の枠組み・対象	立証責任	絶対的安全性か 社会通念上か
<b>⑤大津地裁</b> H28/3/9 (判時2290号75頁) 仮処分申立認容  	＊規制委員会に代わって判断すべきであると考えるものではない。 ＊過酷事故対策、耐震性能等の争点につき十分ではなく、人格権が侵害されるおそれが高い。	＊伊方の定式（女川原発訴訟）に従いつつ、債務者に新規制基準の合理性につき、実質的な主張疎明を要求。 ＊具体的な事項につき、疎明していない。	原発は一般的な危険を有するうえに、過酷事故対策等につき疑問が残る。
<b>⑥大津地裁（異議申立）</b> H28/7/12 (判時2334号113頁) 仮決定を認可  	<b>⑤</b> を認可。 新規準に従って設置変更許可を受けたことそれ自体によって安全性が確保されたとみることではできない。	新規制基準が合理的であること及びこの基準に適合していることにつき、債務者が主張疎明すべき。	ゼロリスクを求めるものではないが、立地を含めた安全性のみならず、致命的な状態を避け得るだけの対策が必要。
<b>⑦大阪高裁（保全抗告審）</b> H29/3/28 (判時2334号4頁)取消し	新規制基準に適合した原発は、原発として求められる安全性を具備する。	立証責任の所在については、女川原発訴訟と同じだが、債権者側に実質的な立証責任を課した。	絶対的安全性を求めることはできず、相対的安全性（社会通念上無視しうる程度まで管理されていることが必要）。

原決定は、**⑥**保全異議決定（大津地裁2016（平成28）年7月12日）においても認可された。しかし、その後、関西電力が高裁に保全抗告を行い、仮処分命令申立が却下された（**⑦**大阪高裁2017（平成29）年3月28日）。(i)絶対的安全性を求めることはできず相対的安全性に止まるが、社会通念上無視し得る程度にまで管理されていることが必要、(ii)原発の有用性、必要性の高低によって求められる安全性の程度は左右され

35) 櫻井・前掲注①256頁は、「伊方最判を引用しつつ、債務者である電力会社に対して、新規制基準の合理性について、どのような受止めをしたか、どのような考え方で新たな規制に対応したのかにつき主張立証を求めたうえ、それが不十分であるとする。電力会社が処分を抽象的に援用するだけでは足りず、事業者として行政庁とは異なる立場に沿った主張立証が求められており、被告である主体の特性に着目した判断」と評価している。

ない、(iii)新規制基準に適合した原発は原則として原発に求められる安全性を具備する、と判断している<sup>36)</sup>。

## 第2章 民事差止訴訟と仮処分における判断枠組み

### (1) 行政訴訟と民事差止訴訟における訴訟物（行政判断）

行政庁の属する国を被告とする許認可に係る行政訴訟と電気事業者を被告とする民事差止訴訟とは、訴訟物が異なるため、相互に排除する関係にないとするのが、判例・通説である<sup>37)</sup>。

伊方最判で示された判断枠組みは、取消訴訟（行政訴訟）における裁量統制基準である。設置許可処分が審査基準に沿ってなされているかという手続きが問題となる。

一方、福島事故後の再稼働をめぐる訴訟は、処分の名宛人である電力会社を被告として、人格権に基づく民事差止訴訟が多い<sup>38)</sup>。原子炉設置変更許可処分を出す規制委員会の判断の根拠となる新規制基準の妥当性を、民事差止訴訟でどのように斟酌するかについては、いまのところ、高裁段階での判断しか示されていない。

国を被告とする取消訴訟において処分の取消しを求めるのではなく、電力会社を被告とする民事訴訟において、すでに許可処分を受けた原発の再稼働について争うことができるかにつき、学説上は否定論もある。

民事訴訟では、人格権に基づく妨害予防請求権に基づき、運転差止め（プラス仮処分）を求める<sup>39)</sup>。①大飯原発・福井地判では、「人格権が公法・私法を問わず全ての法分野において最高の価値をもつ。」と説示されている。そして、「人格権は各個人に由来するものであるが、その侵害行為が多数人の人格権を同時に侵害する性質を有するとき、その差止めの要請が強く働くのは当然である。」と判示している。

高木は、民事訴訟は認められないと主張しており（現行の判例・通説では民事訴訟

36) 本件決定の判断内容は、関西電力の（準備書面）主張そのままであるとの批判もなされている。無署名・判例時報2334号（2018年）6頁、海渡雄一「判批」判例時報2354号（2018年）120～133頁、井戸謙一「岐路に立つ裁判官(11)」判例時報2352号（2018年）117～119頁。

37) 高橋滋「原子力法の諸問題」環境法研究5号（2016年）124頁。

38) 高橋・前掲注37)124頁は、「伊方最判では、内閣総理大臣（現行では、規制委員会）に裁量が認められるとの判断が示されていることから、行政訴訟を通じて、規制委員会の判断の可否を争うことを回避する傾向が強い。」とその理由を述べている。

39) 民事差止訴訟では、抽象的な危険性を訴えるだけでは認められない。「現実的危険」の有無を判断するため、原発施設の機器や検査体制に不備があるかどうか、という問題に踏み込んでいく。磯村＝山口・前掲注22)20頁。

も認められているので、行政訴訟形式を重視する立法論的主張側面が強い<sup>40)</sup>、肯定派である大塚と論争を続けているが<sup>41)</sup>、当該論争に関しては、肯定する学説の方が多い<sup>42)</sup>。それは、「『公権力行使ないし専門技術的裁量に関連する紛争における民事訴訟の排除』という考えが実定法上正当化されない限り、解釈論として説得力を有しない」という指摘が示すように、民事訴訟を排除する実定法はなく、両者のすみ分けが行われているからである。

肯定派の大塚は、民事差止訴訟に「リスク差止訴訟」としての役割を見出している。民事差止訴訟の目的は、周辺住民の人格権侵害の防止・予防であり、それに沿った判断枠組みが必要になる。防止・予防のために必要があれば、原発が現在の科学技術水準を満たしていても、差し止めうる、と主張している。そもそも、設置変更許可の根拠法である規制法は、「原子力基本法<sup>43)</sup>の精神（第2条）に則り……、災害の防止を図る。」（同法1条）こととしている。原子力基本法は、原子力の利用の促進と産業の振興を目的とし、安全の確保は、基本方針の一つとして位置づけられているにすぎない。「規制法に基づいて判断される行政訴訟と民事差止訴訟とは訴訟の目的・性格が異なっている」と述べている<sup>43)</sup>。

上記三つの判決・決定は、新規制基準に対して、かなり踏み込んだ実体審理を行っている。法規命令の外部効果として裁判所がそれを適用すべきとの高木説に対して<sup>44)</sup>、大塚は、「規制委員会の新規制基準の多くは、法規命令の下位の内規や学協会規格（民間団体の定める基準）が用いられており、民事訴訟を拘束する根拠とならない。」「新規制基準に基づいてなされる許可の違法性をめぐる紛争を超えて、周辺住民と設置者との民事上の請求権をも規律する効果を生ずる法的根拠は存在しない。」そして「違法性の判断において、規制委員会の裁量の逸脱や委任範囲の逸脱について、裁判所が触れる必要はない。」と述べている。ただし、高浜原発・大津地裁決定が述

40) 高木・前掲注34)1～19頁、同・法学論叢185巻2号（2019年）1～23頁。

41) 大塚直「原発の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）91～116頁。

42) 橋本博之「原発規制と環境行政訴訟」環境法研究5号（2016年）27～45頁、福田健治「原子力規制制度改革は民事差止訴訟に影響を与えるのか」環境法研究（2016年）75～90頁、高橋・前掲注37)117～128頁、淡路・前掲注5)27～45頁、櫻井・前掲注12)67～70頁。

43) 大塚・前掲注41)102～108頁。他方、「将来予測にかかわる問題点については、行政規則との連携を模索するという方向が考えられる。」との見解もある。原田大樹「行政訴訟と民事訴訟」自治研究93巻11号（2017年）57頁。

44) 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）174頁は、「ストレートに新規制基準の合理性を否定する方法として、行政庁による判断そのものを司法審査の対象とする行政事件が本来的には守備範囲とすべきものとの見方ができる。」と同様の見方を示している。

べているところの「規制委員会に代わって判断すべきであると考えるものではない。」という謙譲の姿勢の重要さも指摘している。

対して、否定派の高木は、高度に専門技術的な分野において、行政基準が有する機能を重視すべきであって、「新規制基準が緩やかにすぎる」という形で問題をたてることは誤りであると主張している<sup>45)</sup>。原発に対する民事差止訴訟に反対する8つの根拠を示しているが、①併存が当然の前提とされてきたが、規制委員会に強い権限が与えられた現行法制のもとでは見直しが必要である、②原発に対する「民事の差止訴訟」を「人格権」で基礎づけるという発想にはそもそも無理がある。伊方最判の示した「専門技術的裁量」の認定と矛盾する、が主たる主張点であろう。

「取消訴訟」（行訴法3条2項）は、規制委員会が行った「設置変更許可処分」の取消しを求めるものであり、伊方最判にしたがうと、専門技術的裁量が認められる。しかし、当時の「原子力委員会という第三者的専門機関の意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的判断」という判断枠組み自体が変更された。一方で、新規制基準は法規命令となったため、取消訴訟において原告側主張が認められるための敷居は、一層、高くなっている。同様に、民事差止訴訟においても、人格権侵害が認容されるための敷居が高いことには変わりはない。人格権は憲法上の権利（13条、25条）であり、これを超える価値を見出すことはできない。ゆえに、具体的な根拠法が存在するわけではないが、物権の場合と同様に排他性を有するものと解される。

取消しの根拠として、行政（抗告）訴訟では、規制法に基づく新審査基準による許可処分が対象となる。対して民事差止訴訟では、「人格権が違法に侵害され、又は侵害されるおそれ」がある場合には、「妨害排除請求、又は妨害予防請求のために侵害行為の差止めを求めることができる」と解される。規制法を超えた範囲で、人格権に基づく審査が可能になるというメリットがあるとされている<sup>46)</sup>。十分な住民参加手続も自治体関与手続もない原子力法制の欠陥が批判されるなかで、裁判所が最後の砦であるためには、民事差止訴訟の役割を軽視すべきではないが、民間電力会社である被告（債務者）側の負担が大きいことも否めない。

## (2) 伊方原発に対する2件の広島高裁決定——債務者の主張疎明

### ① 伊方原発に対する2件の広島高裁決定

愛媛県・佐田岬半島の付け根に位置する伊方原発は中央構造線からわずか5～8キロの位置に建設されている。南海トラフの震源域にも位置している。さらに過去最大

45) 高木・前掲注3415～18頁。

46) 高橋・前掲注37124～127頁。



の噴火規模が記録されている（9万年前）阿蘇4噴火から120キロに位置することから火山事象も争点となっている（【地図1】参照）。

四国電力伊方原発3号機の再稼働（2016年8月）をめぐることは、4つの裁判所において運転差止めを求める仮処分の申立てが行われた（なお、伊方最判（2004年）は、1号機の設置許可をめぐる争われた訴訟であり、1号機・2号機は既に廃炉が決定している）。

①広島地裁2017（平成29）年3月30日決定（却下）、②松山地裁2017（平成29）年7月21日決定（却下）、③大分地裁2018（平成30）年9月28日決定（却下）、④山口地裁岩国支部2019（平成31）年3月15日決定（却下）と、すべての地裁において却下の決定が下された（【図表4】参照）。

【地図1】伊方原発と阿蘇山の位置関係



（毎日新聞より転載）

【図表4】伊方3号機に関する仮処分の申立て、その後の即時抗告審・異議審

原 審	即 時 抗 告 審	保 全 異 議 審
①広島地裁 H29/3/30却下 （判時2357・2358号160頁）	⑤広島高裁 H29/12/13取消し （判時2357・2358号300頁）	⑧広島高裁 H30/9/25取消し （ウェストロージャパン）
②松山地裁 H29/7/21却下 （判時2393・2394号236頁）	⑥高松高裁 H30・11・15認容 （判時2393・2394号383頁）	
③大分地裁 H30/9/28却下 （未掲載）	福岡高裁（取下げ）	
④山口地裁岩国支部 H31/3/15却下 （ウェストロージャパン）	⑦広島高裁 R2/1/17認容 （ウェストロージャパン）	

ところが、うち、①の即時抗告審⑤広島高裁2017（平成29）年12月13日<sup>47)</sup>においては2018年9月30日までの期限付きながら、運転差止めの仮処分が認められた（ただ

47) 「判批」として、中野宏典・判例時報2361号（2018年）130～138頁、海渡雄一・判例時報2357・2358号（2018年）25～35頁、黒川哲志・法学セミナー増刊・新判例解説 Watch23号（2018年）289～292頁、山下義昭・判例時報2374号（2018年）132～138頁、村中洋介・行政法研究29号（2019年）32～84頁。

し、2018年9月25日の広島高裁の異議審において差止めは取り消された)。

つづく②松山地裁決定<sup>48)</sup>の即時抗告審である⑥高松高裁2019(平成30)年11月15日<sup>49)</sup>では、⑤とは逆に、再稼働が認容された。差止請求では、直接的かつ重大な被害を与える具体的危険性があることを要件とする。安全性は社会通念論を採用し、基準地動策定の合理性、火山の影響に対する安全性については、債権者の依拠する知見は採用できないと判断している。避難計画の不合理性については認めているが、基本的に市町村の責務であり、自治体に対策を促している。

翌々年の、④山口地裁岩国支部決定の即時抗告審である⑦広島高裁2020(令和2)年1月17日決定では、本案訴訟の第一審判決言渡し時までの期限付きながら、運転差止めの仮処分が認められた。⑤および⑦は、高裁レベルで原告の主張が認められた2事例である。

## ② 債務者の主張疎明

規制委員会により適合する旨の判断が示されている場合には、事業者は現在の科学水準に照らし、具体的審査基準に不合理な点のないこと、規制委員会の判断に不合理な点がないことを相当の根拠・資料に基づき主張疎明すれば足りる。

行政訴訟におけるいわゆる「伊方の定式」が、民事差止訴訟である「女川原発訴訟」に取り入れられた。結果として、新規制基準の違法性の立証責任を「民事訴訟における事実認定の一般論」へと変形させられていると思われる。さらには本決定のような民事保全手続では「主張疎明」の文言に変わり、被規制者に、自らに対する規制に不合理な点がないことの疎明を求めている。「『具体的審査基準に不合理な点がないこと』の疎明を求めることは不自然な構造である」との批判もある<sup>50)</sup>。

もともと高松高裁における「伊方の定式」は、取消訴訟における原告と被告・行政庁との情報量の差異(証拠の偏在)を補正するために、説明責任として情報開示を求めていた<sup>51)</sup>。ところが民事差止訴訟では、行政庁の策定した新規制基準が適用される被規制者である債務者(電気事業者)に、(i)現在の科学技術水準に照らし、当該具体的審査基準に不合理な点のないこと、(ii)新規制基準に当該被規制原発施設が適合す

48) 主張責任については、女川原発訴訟と同じく、債務者側で新規制基準に不合理な点がないこと、規制委員会の判断の過程に欠落がないことの主張疎明を尽くす必要があるとの枠組みを示しながら、債務者側の主張疎明が尽くされたとした。火山事象については、立地不適としなかった委員会の判断は合理性を欠いているとまで言うことはできないとした。

49) 海渡雄一＝中野宏典「判批」判例時報2393・2394号(2019年)83～87頁。

50) 黒川・前掲注47292頁。

51) 伊方原発訴訟・高松高判では、「公平の見地から」の文言が使われていた。

るとした規制委員会の判断に欠落や不合理な点がないことの立証疎明を求めている。「人格権」に基づく妨害予防請求権を根拠として、どこまで被規制者が相当の根拠に基づき主張疎明できるか。

一般論として、被規制者である電気事業者が具体的危険の不存在を主張疎明することは難しい。その場合は、「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としている。相当の根拠資料により裁判官が納得すれば合理性ありということになる。

### (3) どの程度リスクを許容するか——地震・火山事象と社会通念論

#### ① 地震・火山事象と社会通念論

伊方最判で判示された規制法による原発設置許可規制の趣旨は、「災害が万が一にも起こらないようにするため」に「科学的・専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにある。」しかし、どのような事象が生じて、放射線物質を放出されることのない安全性を確保することは、現在の科学技術水準をもってしては不可能である。したがって「絶対的安全性」（ゼロリスク）は想定できず、相対的安全性論が採用されてきた。

現在の科学技術水準をもって対処できないようなリスクを許容するか否か、許容するとしてどの程度許容するかが問題となる。そして、想定外の事象が発生しても重大事故に至らないように重大事故対策の強化が求められる。その「想定外の事象」はどの範囲まで許容されるかについては、結局は「社会通念」をもって判断してきた。福島事故後も、その基準は変わらないのか。

⑤の広島高裁決定では、新規制基準の合理性に関する各論として、基準値振動の策定、耐震設計における重要度分類、基準津波の策定、シビアアクシデント対策、テロリズム対策等それぞれにつき、新規制基準の定めは合理的であり、本件原発が新規制基準に適合するとして規制委員会の判断も合理的と判断している。しかし、火山事象の影響による危険性の評価についてのみ、新規制基準に適合するとして規制委員会の判断は不合理であり、相手方において、主張疎明を尽くしたとは認められないので、火山事象の影響による危険性の評価について、申立人の被保全権利の疎明がなされるというべきと判断している。

具体的に、火山ガイド<sup>52)</sup>では、「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

52) 火山ガイドは規制委員会が定めた火山に関する審査基準で、新規制基準の一部をなす（平成25年6月19日原規技発第1306190号原子力規制委員会『原子力発電所の火山影響評価ガイド』）。

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。」と規定している<sup>53)</sup>。伊方原発から120キロに位置する阿蘇カルデラについて原子炉の運用期間中（原則40年）に火山の活動性が十分小さいと判断することはできず、噴火規模を推定することもできない。結果、過去最大の阿蘇4噴火（約9万年前）の噴火規模を想定し、これにより設計対応可能な火山事象が原子力発電所に到達する可能性が十分小さいかどうかを評価する必要がある。ところが、証拠によって本件敷地に火砕流が到達していないと判断することはできないので、立地不適ということになると判断した<sup>54)</sup>。

対象となる自然災害等の発生確率等について「これが無視し得る程度に小さいリスクであるか」については科学的・専門技術的知見をもとにした判断を必要とするが、裁判所がこれを適切に判断できるかについては疑問が残るとの意見がある<sup>55)</sup>。

⑤の決定は、⑧広島高裁異議申立審2018（平成30）年9月25日決定において取り消された。火山事象の影響による危険性評価についても、新規制基準に不合理な点はなく、3号機が新規制基準に適合するとした規制委員会の判断に不合理な点がないこと等につき、住民らの生命・身体に対する具体的危険の不存在が疎明されていると判断した。

そして、その後の⑦広島高裁2020（令和2）年1月17日決定は、⑤と同様に原発再稼働差止めを認容した。地震に対する安全性については規制委員会の判断は合理的としながら、佐田岬半島沿岸の活断層および火山事象の影響による危険性につき、相手方の疎明がされていないので、申立人（原告人）の被保全権利の疎明がされたと判断した<sup>56)</sup>。

「原発の至近距離（2キロ以内）において、中央構造線自体が正断層成分を含む横ずれ断層である可能性は否定できず、相手方は十分な調査をしないまま活断層が存在しないとして申請し、委員会は問題なしと判断したが、判断の過程に過誤ないし欠落があったといわざるを得ない。」また、火山事象については「過去最大の噴火規模である阿蘇4噴火について、その火砕流が伊方原発敷地に到達した可能性が十分小さい

53) 本件決定では、火山ガイドを最新の科学的・専門技術的知見を取り入れた合理的なものであるとしている。

54) 本件決定は、破局的噴火について考慮すべきリスクとしているが、川内原発や玄海原発といった他の裁判例では無視しうるものとされ、火山ガイドの考え方においてもそのように示された。

55) 村中・前掲注(4)79頁。

56) 争点は、(1)司法審査のあり方、(2)本件原子炉の必要性、(3)地震に対する安全性、(4)火山事象の影響に対する安全性、(5)避難計画等、(6)保全の必要性、である。(1)(4)(5)並びに(3)のうち中央構造線の評価等が主要な争点とされた。つまり「地震」と「火山事象」である。

と評価することはできない。」しかし、破局的噴火のリスクに対する社会通念は、これを相当程度容認しているといわざるを得ないから、このような場合には、破壊的噴火に至らない程度の最大規模の噴火として、噴出量数十 km<sup>3</sup>の噴火規模を前提にして立地評価をすべきである。しかし「相手方による降下火砕物の想定は過少であり（相手方想定の数～5倍になる）、過少な想定を前提とした規制委員会の判断も不合理である。」以上より、「稼働中の本件原子炉の運用によって、原告らの生命・身体等に重大な被害を受ける具体的危険があるから保全の必要性が認められる。」と判断している。

## ②どの程度のリスクを許容するか

【図表1】①大飯原発訴訟・福井地裁および【図表2】③高浜原発訴訟・福井地裁で示された「万が一の危険」＝「具体的危険」とのメルクマールを採ると、ゼロリスクを要求することになる。ゼロリスクが基準となると、原発はすべて差し止められることになる。しかし、それは、原告も求めていないし、司法権の役割を超えることになる。現代社会における他のテクノロジーに対するリスクとの関係で考えると、全ての最新の科学技術が利用不可となってしまう。

大塚は、「原発に関する具体的危険を『社会通念上無視できる程度を超える危険』と捉えつつ、証明の定式については、志賀原発金沢地判を修正した『相当程度の可能性アプローチ』を採用し、被告が証明（ないし反証）すべき合理的安全性について、安全目標を要求として判断する方が適切である。」との見解を示している<sup>57)</sup>。

原子力発電技術に内在するリスクが他のテクノロジーや大型事故と異なるのは、チェルノブイリ事故や福島事故のような国際評価尺度（INES）レベル7の事故による放射能の人体や環境への影響は、時間的・空間的に不可逆性をもち、幾世代も幾世代も超えて及ぶことである。福島事故以前の日本の原子力工学は、メルトダウンは起こらないとの前提で技術的な安全対策を行っていた。原子力発電技術は人類の科学技術の進歩の到達点の一つであろう。しかし、科学技術に内在するリスクは軽視すべきではないが、それを個別の訴訟で争うには限界がある。

原発再稼働に対し、各地に居住する住民が、各裁判所で差止訴訟を提訴している。その究極の目的はゼロリスクという絶対的安全性が確立されたうえでの原発の稼働ではなく、「原子力発電所の運転停止」、ゆくゆくは、「原発をなくする」という政策の転換である<sup>58)</sup>。政策を争うことはできないため、個々の原発の運転差止めを求めている

57) 大塚・前掲注(4)113～114頁。

58) 河合弘之『原発訴訟が社会を変える』（集英社、2017年）191頁。

る。最高裁で最終的に認容判決が下されると、廃止措置に移行することになる。しかし、廃炉作業にも長い時間とコストと危険が伴う。高レベル放射性廃棄物は10万年の管理が必要になる。原子力発電はそのようなリスクを孕む技術である。

民事差止訴訟の被告（債務者）は、被規制者である電気事業者である。再稼働を阻止する目的で、電気事業者を被告とする民事訴訟を各地で提起している。しかし、それは、目的（原子力廃止）と手段（各地で民事差止訴訟を提訴）の間に齟齬が生じているのではないかと。立法論となるが、せめて、環境団体訴訟が認められると訴訟コストの低減につながる。原発訴訟には客観訴訟としての側面があり、集団的利益が主張されていることから、消費者契約法のように、立法によって団体訴訟を認めるべきではないかと。日弁連も「環境団体法案」を提案している（2012年6月15日）<sup>59)</sup>。

### 第3章 大間原発訴訟の行方

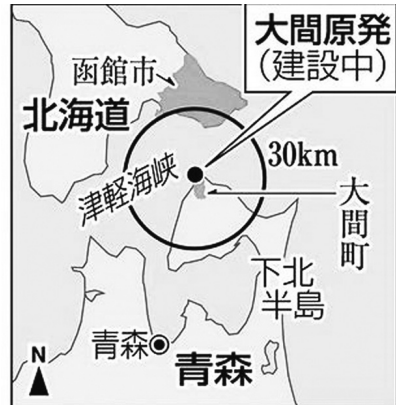
#### (1) 函館市による提訴と争点

2008（平成20）年4月23日、経済産業大臣は、旧規制法23条1項に基づき、電源開発株式会社（以下「電源開発」という。）に対して、大間原子力発電所（青森県下北郡）設置の許可処分を行った。大間原発は、出力138万3千kWの改良型沸騰型原子炉（ABWR）であり、フルMOX<sup>60)</sup>による世界初の原子炉である。工事着工は2008（平成20）年5月であった。

着工後の2011年3月に起こった福島事故を踏まえ、原災法が改正され、万が一の事故の際の被害が大きく危険となる地域を、これまでの8～10キロから30キロに変更した。30キロ圏までは原子力防災計画策定が義務付けられた。対岸の函館市は30キロ圏内に入る（位置関係は【地図2】参照）。しかし、函館市や道南地域への説明はなく、同意を得る必要もない。

基礎自治体は住民の生命および安全を守る必要がある。過酷事故が起きた場合には、函館市域が放射性物質により汚染さ

【地図2】大間原発と函館市の位置関係



(サンケイ新聞より転載)

59) 拙稿・前掲注(9)「環境団体訴訟における原告適格」37～80頁。

60) プルトニウムとウランの混合燃料（MOX燃料）のみを使用する。

れ、市民の離散が生じ、地方自治体としての機能が崩壊する。そこで函館市は、2014（平成26）年4月3日東京地裁に、地方自治体の存立を維持する権利（地方自治権）および自治体の財産権を侵害するとして、大間原発の無期限凍結を求めて、国を被告として、(i)設置許可処分は無効確認、(ii)建設の中止命令にかかる義務付け<sup>61)</sup>、そして電源開発を被告として、(iii)建設の民事差止訴訟を提起した<sup>62)</sup>。

原告・函館市の主張は、(i)大間原発の設置許可処分の無効確認、(ii)義務付けにつき、主位的に、規制委員会が電源開発に対して建設の中止を命ずることの義務付け、予備的に、原告が同意するまでの間、運転の停止を命ずることの義務付け、(iii)大間原発の建設、運転により原告の権利が侵害される具体的危険にさらされているため、その侵害を予防するため建設、運転の差止めを求めている。

一方、被告・国の主張は、原告の訴えの「地方自治体の存立を維持する権利」は「地方自治権」を根拠とするものであり、地方自治は憲法上制度が保障されているもので、原告の主観的な権利利益として保障されているものではないことから「法律上の争訟」にあたらない。そして、規制法は地方公共団体の財産権を個別的利益として保護するものではないので「原告適格」がないとして却下を求めた<sup>63)</sup>。被告・電源開発も同様に、地方自治権は制度的保障であるから、地方自治権に基づく私法上の請求権はあり得ないと主張している。現段階で侵害のおそれが具体的ではなく、権利内容が不明確かつ未成熟の状態にある権利に基づく請求であることから却下または棄却を求めている<sup>64)</sup>。現在も、東京地裁で係争中である<sup>65)</sup>。

---

61) 2014（平成26）年12月26日、電源開発が規制委員会に対して設置変更許可申請を行ったことを受けて、第5回口頭弁論（2015（平成27）年7月7日）において、義務付けから、当該変更許可をしないように求める変更をした（訴えの交換的変更）。

62) なお、函館市の市民団体が原告となった差止訴訟は、函館地判2018（平成30）年3月19日にて棄却された。野本保子「大間原発訴訟請求棄却を受けて」社会民主756号（2018年）20～24頁。

63) 国側意見陳述書（2014（平成26）年7月3日第1回口頭弁論）

[https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260703\\_iken\\_kuni.pdf](https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260703_iken_kuni.pdf)

国側答弁書（同上）

[https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260626\\_toben\\_kuni.pdf](https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260626_toben_kuni.pdf)

64) 電源開発の答弁書（同上）

[https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260626\\_toben\\_jp.pdf](https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/260626_toben_jp.pdf)

65) 函館市 HP「大間原発の建設凍結のための提訴について」

<https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031000166/>

大間原発訴訟の審理状況が随時更新されている。第24回期日（2020・9・18）まで記載されている。

〔最終訪問日：2020年6月30日〕

## (2) 訴訟要件——法律上の争訟と原告適格

被告の国は、「函館市が原告となる、設置許可処分に対する抗告訴訟は、(a)裁判所法3条にいう『法律上の争訟』に当たらない。さらに、(b)地方公共団体は『法律上の利益を有する者』（行訴法36条および37条の2第3項）に当たらず、原告適格がない。」と主張し、訴訟要件から争っている。(a)につき、「板まんだら事件」最判1981（昭和56）年4月7日、「宝塚市パチンコ条例事件」最判2002（平成14）年7月9日を、(b)につき、「もんじゅ訴訟」最判1992（平成4）年9月22日、「小田急訴訟」最大判2005（平成17）年12月7日、「新潟空港事件」最判1989（平成元）年2月17日をあげている。

(a)につき、原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」とは「地方自治権」と解され、地方自治権は原告の主観的な利益ではなく、一般公益として制度が保障されているものであるから、地方自治権を根拠とする部分は、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえず、「法律上の争訟」に当たらない。また、「宝塚市パチンコ条例事件」<sup>66)</sup>も取り上げ、同判決は、一般公益の保護を目的とする訴えは法律上の争訟に当たらないと判示したものであり、地方自治権を主張する原告の訴えも、一般公益を主張するので、法律上の争訟にあたらないと主張している。

また(b)につき、処分の名宛人ではない原告に個別的利益が存するかにつき、「もんじゅ訴訟」<sup>67)</sup>からして、地方自治体の財産権や地方自治権を保護すべきものとの趣旨を含むとの見解に立つと解されない。規制法24条1項3号及び4号の文言の解釈からも、同様に、保護すべきものとする趣旨を含むと解されないと主張している。

電源開発も、国と同様に、地方自治権に基づく差止請求権は不適法であり、差止請求に係る訴えについては権利保護の要件を欠く不適法なものとして主張している。

当該論点に対し、原告は意見陳述書により、「被告国の主張は時代錯誤的なもの」と批判したうえで、4人の行政法学者（阿部泰隆<sup>68)</sup>、高木光<sup>69)</sup>、人見剛<sup>70)</sup>、白藤博

66) 宝塚市が原告となり、条例の執行を求めた事例。財産権の主体として自己の権利利益の保護を求めるような場合には法律上の争訟にあたるが、行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法律上の争訟として、当然に、裁判所の審判の対象となるものではない、と判示した。

67) 原子炉から約29～58キロの範囲内に居住する者は「事故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保護する趣旨を含む」ので「法律上の利益を有する者」として原告適格が認められた。

68) 阿部泰隆「大間原発許可に対する函館市の抗告訴訟（一）（二・完）」自治研究93巻11号（2017年）3～23頁、同94巻1号（2018年）49～69頁。

69) 高木光「原発訴訟における自治体の原告適格」自治研究91巻9号（2015年）3～22頁。

70) 人見剛「大間原発行政訴訟における函館市出訴資格及び原告適格」自治総研444号（2015年）20～44頁。



行<sup>71)</sup>に鑑定意見を求め、鑑定意見書が提出されている。そして、すべての学者が、【図表5】に示す根拠により、「法律上の争訟」にあたり、地方公共団体には「原告適格」があるとの結論を導いている。

【図表5】各鑑定意見書の主張点

	法律上の争訟	原告適格	制度的保障説
阿部 泰隆	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 「法律上の争訟」とは、文理解、法解釈によって解決できる紛争ということで十分(宝塚市条例事件、住基ネット事件の射程範囲外)。</li> <li>* 重大な財産上の損害も含まれる(権利義務に関する争いと構成することもできる)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 判例の「法律上保護された利益説」の中の「個別保護要件説」に立っても、函館市も住民同様重大な不利益を被るので、行訴法9条2項の考慮事項に沿って検討するまでもなく、原告適格が認められる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 制度的保障説とは無関係。</li> <li>* 当説は、国家立法権も地方自治の本質部分を侵害してはならないとの理論である。</li> </ul>
高木 光	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 宝塚市条例事件は「行政権の主体」の地方公共団体が原告となって、私人を被告として提訴する類型にしか及ばない。</li> <li>* 「機関訴訟の法理」自治権侵害を根拠として提訴可。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 法律上保護された利益説は、財産権を個別的利益として保護。</li> <li>* 存立維持権(地方自治権)の内容を分解しても、原告適格を否定することは許されない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>言及なし。</li> </ul>
人見 剛	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 民事法のみを基準とする考え。刑事事件における「刑罰権の存否」も「法律上の争訟」に含まれる。国と地方公共団体の行政権限を巡っての出訴は当然に含まれる。</li> <li>* 「行政権の主体」と「財産権の主体」は相互に排他的な関係にあるのではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 財産権も保護法益であり、国家的公益に吸収されない。地域固有の法益として保護される。</li> <li>* 規制法において個別的に保護される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 制度的保障説は、固有権説を否定し、憲法上保障されるのは、地方自治制度の本質的内容、核心的部分との説。</li> </ul>
白藤 博行	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 少なくとも地方分権一括法以降、自治権の実効的保護が図られている。</li> <li>* 国と自治体といった異なる行政主体間の訴訟を「法律上の争訟」ではないという積極的意義は見出だせない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 規制法に明確な自治権保護規定が見出せない場合は、上位の憲法を根拠とすべき(憲法上の基本権(92条)の直接適用)。</li> <li>* 判例の個別保護要件説の分析でも認められる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 国は、制度的保障説=存立維持権と同視。</li> <li>* 制度的保障説と「法律上の争訟」が直結しているわけではない。</li> </ul>

まず(a)「法律上の争訟」につき、宝塚市パチンコ条例事件最判をほとんどの学者が批判していることもあり、判例は誤りであるとする。行政主体が、財産権の主体として提訴できることは当然と考えられ、この点につき争いはない。そして、財産権の

71) [https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/kouA18\\_iken\\_sirafuji.pdf](https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/kouA18_iken_sirafuji.pdf) (鑑定意見書・原文)、要点につき、白藤博行「函館市の大間原発訴訟の論点」季刊自治と分権61号(2015年)73~86頁。

主体と行政権の主体は排他的な関係にあるのではない。司法権の範囲を主観訴訟に限定する理由はなく、諸外国でもこのような訴訟は許容されている。函館市の予想被害には重大な財産上の損害も含まれる。そこで判例に照らしても、権利義務に関する争いと構成することができるので、法律上の争訟と解すべき、とする。

次に (b)「原告適格」につき、被告国の主張では、規制法は地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護するものではないとするが、当該規定は災害を防止するためであり、個人の生命は保護するが、地方公共団体が壊滅しても放置する趣旨ではない。原告適格が狭いと批判されるドイツでも、地方公共団体の「自治権」が原告適格を基礎づけている。

4人の高名な行政法学者は、それぞれ主張の力点を多少異にし、根拠資料も多少異なるが、結論は同方向である<sup>72)</sup>。

初期の原発訴訟においては、「地域住民に原告適格が認められるか」という訴訟要件が争点となっていた。伊方原発訴訟・松山地裁においても高松高裁においても、原告適格が争点となった<sup>73)</sup>。大間原発訴訟において、国側が函館市には原告適格がないと主張していることからして、数十年たっても、法務省の訟務官のスタンスは変わらないようである。

この点につき、櫻井は、「国側は『本題』に入る前に原告適格論から説き起こし、原発の安全性よりも、裁判ゲームに勝つことが大事であるから却下を求めている」と批判している<sup>74)</sup>。

### (3) 実体審理——行政の専門技術的判断をどの程度みとめるか

裁判所は、第5回口頭弁論より、本案前審理の判断を留保し、実質的な審理に入る方針を示した。第7回口頭弁論(2016(平成28)年1月19日)より、使用済み燃料プールの危険性や自然的立地条件に係る安全性、安全確保対策等が争点となってい

72) 阿部・前掲注68「(二・完)」65頁。

73) 同判決では、住民に対する不利益の深刻さに対する配慮から、原告適格が認められた。原発訴訟最終で、住民の原告適格が初めて認められたのは、上述のもんじゅ訴訟最終1992(平成4)年9月22日である。

なお、磯村=山口・前掲注22163~165頁によると、最高裁事務局は、1979年11月に発行された文書で、「原発訴訟の周辺住民の原告適格につき、消極説に立っても実際上の不都合は生じない」と締めくくっている。スリーマイル島事故やチェルノブイリ事故が起きていない時期の裁判官会合で示された見解である。

74) 櫻井敬子「行政法講座65」自治実務セミナー50巻6号(2011年)5頁。ただし、当該批判は、大間原発訴訟に関してではなく、福島第二原発訴訟・福島地判昭和59年7月23日判タ539号152頁に関しての批判である。

る。第12回口頭弁論（2017（平成29）年4月21日）では、実体審理面に関して鑑定意見書（下山憲治<sup>75)</sup>）が提出されている。4点につき鑑定されているが、うち、①福島事故によって伊方最判の射程範囲がどのように変化したか、②規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるか、について検討する<sup>76)</sup>。

①伊方最判が示した定式は、「第三者的専門機関」の調査審議および判断を基にしてされた行政庁の判断に不合理な点があるかどうかを裁判所は審査するというものである。

福島事故後、原子力委員会という第三者的専門機関がなくなった。規制委員会は、独立行政委員会（3条委員会）である。「第三者的専門機関」が介在した形での安全規制ではなく、専門家によって構成される規制委員会という合議制機関が許認可権限を有するとともに、規制基準の設定とそれへの適合性審査を行うという制度変更が行われている（一元化）。

法規命令となった新規規制基準の適法性は、規制法の趣旨・目的を実現するため、最新の科学技術水準に準拠して、「災害の防止上支障がない」といえる内容・水準であるかが問われることになる<sup>77)</sup>。そして規制法に基づく規制監督は、2012年改正の趣旨を踏まえると、事前警戒アプローチに軸足を置いている。「事前警戒（予防）」の観点から、「原発の安全性に対する合理的疑いがあるときの判断方法、司法審査のあり方が重要になる」と述べている。

以上より、一元的な規制委員会へのシステム変更や、「事前警戒（予防）」の観点から、原発の安全性に対する合理的疑いがあるときの判断方法・司法審査のあり方につき、伊方最判の定式がそのままの形で妥当するのでは思われぬ、と主張している<sup>78)</sup>。新規規制基準の合理性やその前提にある専門知の信頼性等に対する合理的疑いがないこと等は、規制委員会が主張・立証を尽くす必要がある。いわゆる「伊方の定式」における被告側の主張立証責任——規制委員会に立証主張を尽くさせる必要性

---

75) 下山憲治・鑑定意見書

[https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/kouA38\\_iken\\_shimoyama.pdf](https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031100330/files/kouA38_iken_shimoyama.pdf)

ほか、避難について、上岡直見意見書、技術面につき、佐藤暁鑑定意見書、ジョン・ラージ意見書が提出されている。

76) 他の2点は、③福島事故後の原子力関係法規の立法趣旨、④立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係について、である。

77) 新規規制基準は、学協会規格を用いた技術基準規則を中心としており、いわゆる性能規定であるが、その法的評価では、根拠法による委任の範囲内で定められていることや、その合理性が審査される。性能規定を用いることの正当性は、法律上の位置付けが明確ではない。下山憲治「原子力規制の変革と課題」環境法研究5号（2016年）14～16頁。

78) 下山・前掲注77)22頁では、伊方最判の審査方法は修正・変更が必要であるとしている。

——を重視している。司法審査における審査密度、法的規律密度を上げる必要があるとしている。

②の避難計画に関する違法性は、「原告が同意するまでの間、運転停止を命ずる義務付け」を予備的に求めている点に関連する。規制法に定める規制監督権限には、地方自治体の権限は規定されていないが、他方、原災法に基づき、原子力施設から30キロ圏内の周辺自治体は避難計画策定が義務付けられている。本件訴訟は、規制法による設置許可処分が無効確認であるから、原災法に基づく避難計画の作成が困難な場合であっても、周辺自治体は違法性を主張できるか、が論点となる。

まず、規制法に定める「災害」概念は、原災法で定める「原子力災害」よりも広義の内容を有する。規制法は、オンサイト対策のみではなく、サイト周辺の対策も含む。そして、避難対策を中心とした防災対策の基本的な枠組みや取組みの考え方が設置許可段階でチェックされなければ、原子力関係法の趣旨（原子力の利用は安全の確保を旨とする）を実現することができないと思われる。

原発の設置（変更）許可を与える過程に関与できないにもかかわらず、避難計画作成義務が課される周辺自治体が、その不合理性を争えるか、そして、最終的には、「新規制基準によって過酷事故を防げるか」、その工学的内容につき、裁判所はこれまでの判断過程統制方式以上に踏み込んだ司法審査ができるか——すなわち、伊方最判の定式の修正・変更ができるか——が行政訴訟としての争点となろう。

## 第4章 原子力規制の変革と原子力発電の今後

### (1) 新規制基準に対する司法審査密度

規制法24条により、原子力施設の設置許可の申請があった場合には、原子力規制委員会規則で定める基準（＝新規制基準）に適合するものであることが求められる。設置許可基準規則等は委任命令の性質をもつため、その適合性については、(i)委任の範囲内であること、(ii)委任の趣旨に適合し、その規定内容が合理性を有することが問われる。

上述したように、新規制基準は性能規定であって、必要な性能の水準を抽象的に定めるのみで、具体的な仕様内容は、民間・学協会規格（仕様規格）等を活用することとなっている<sup>79)</sup>。具体的には、日本機械学会、日本電気協会および日本原子力学会が定める学協会規格である。民間団体が定める基準を用いることの正当性や、法律上の

79) 行政立法と民間規格（学協会規格）の関係につき、高橋滋「行政上の規範」磯部力ほか編『行政法の新構想I』（有斐閣、2011年）255～259頁、262～264頁。

位置付けが明確でないため、民主的正統性が問われている<sup>80)</sup>。

上述の民事訴訟においても、新規制基準の合理性に関して、かなり踏み込んだ審査が行われてきた。しかし、本来争われるべき点は、すでに規制委員会の許認可を受けた事業者（被規制者）に性能規定の工学的内容に危険がないことを主張疎明させることではなく、許認可処分を行った規制委員会に、その性能規定自体も、適合性審査の判断過程も、合理的根拠に基づくと主張証明させることであろう。規制委員会は専門家集団であり、新規制基準を最新の科学的知見に基づき、常にアップデートさせる役割も担っている<sup>81)</sup>。

民事差止訴訟における被告（債務者）は、発電所の建設から廃止措置に至るまで責任を負う電気事業者である。しかし、1955年の原子力基本法制定以来、資源に乏しい日本における原発推進は「国策民営」であり、9電力会社（プラス日本原電、電源開発）は肅々と国の方針に従い、原発建設をすすめていった<sup>82)</sup>。福島事故後、バックフィット制度が導入されたことから、新規制基準をクリアするために多額のコストと時間を費やして大幅な改良を加えたうえで適合性審査の許認可を受け、運転再開にたどり着く。このような手順からして、本来的に問われるべきは、「新規制基準は、災害の防止上支障がないことに対する合理的疑いを差し挟む余地がないほど厳格か」、そして、「新規制基準の遵守によっても残るリスクは社会的に許容されるリスクといえるのか」であろう。

それでも「工学の世界で性能規定として求められる安全性を、社会通念上求められる具体的安全性の基準として裁判官が判断することが適切か」という根本的な疑問は払拭しきれない。そして、仮処分の認容によって、即、運転停止させられるのは被規制者である電気事業者である。原発停止によって生ずる負担増（たいていは石炭火力発電の燃料費）は、われわれ全ての電力需要家が負担している。

伊方最判では、専門技術的知見に対する裁量が認められたうえに、許可の段階の安全審査は「原子炉施設の『基本設計』<sup>83)</sup>の安全性にかかる事項のみをその対象とす

---

80) 下山・前掲注75)22～26頁。

81) 山下・前掲注(6)124～125頁は、継続的更新義務の明文化が望ましいが、現行の原子力法制度でも十分可能であるとしている。

82) 橋川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』（名古屋大学出版会、2011年）、中瀬哲史『日本電気事業経営史』（日本経済評論社、2005年）参照。

83) 交告尚史「原子力安全を巡る専門知と法思考」環境法研究1号（2014年）6頁、12～13頁は、伊方原発訴訟における基本設計論に言及している。工学の世界では、複雑な構造物を造る場合、基本設計と詳細設計の二段階を設けるのが常識であり、原子炉施設の安全にとって重要な事項は設置許可の段階で審査し、重要度の低い事項は先送りするという割振りの問題でしかないと述べている。

る。」と限定している<sup>84)</sup>。現行法での「基本設計」は、適合性審査の対象となる新規規制基準の内容であろう<sup>85)</sup>。したがって、「原子力委員会の意見を尊重して内閣総理大臣の合理的判断にゆだねる」という伊方最判の判断枠組みではなく、ストレートに、法規命令であり、委任命令であるところの新規制基準の違法性が争点となる。新規規制基準の各論レベルの争点では、伊方原発・広島高裁決定のように、疎明されていないので不合理であるとの結論に至る事例もある。今後の行政訴訟（大間原発訴訟）には、伊方最判の示した判断枠組みの修正・変更が望まれる。しかしながら、原子力関係法の基本原則と規制法の趣旨・目的から新規規制基準が委任の範囲内で合理性を有するかを問うこと——すなわち、工学の世界の性能規定の合法性を司法審査密度に委ねること——は、裁判官の社会通念に対する価値判断も含むため難しいと思われる。

## (2) 原子力規制法における周辺自治体の役割

上述の第1章(1)①で述べた伊方最判においては、設置許可処分の手続的適法性につき、周辺住民が設置手続に参加する規定や申請書等の公開に関する規定がないこと、住民らに告知・聴聞の機会を与えなかったことにつき、憲法31条の法意に反するものとは言えないと結論づけている。しかし、行政手続法が制定され（1994年）、福島事故後に原災法が改正され<sup>86)</sup>、周辺自治体に避難計画策定義務が課された点を考慮すると、住民への公開ヒアリングや、意見聴取といった手続を法定する必要がある。

国会事故調報告書では、「法令上、自治体には原子力発電所の稼働の意思決定に関する権限はなく、国と地方、事業者の責任と役割の分担は法的に曖昧であり不透明性が多い。今回の事故の教訓として、従来不透明であった自治体による関与の正統性と法的根拠について再検討することは十分検討に値する。」と述べているが<sup>87)</sup>、いまだ、周辺住民・自治体の関与・参加に関する法改正はなされていない<sup>88)</sup>。

すなわち、原子力基本法においても、規制法においても、地方自治体の役割について言及されていない。原子力安全規制は国が独占しているわけであるが、その正当化

84) 首藤重幸「原子力規制の特殊性と問題」環境法研究1号（2014年）55頁は、「基本設計論の採用が、訴訟での原発の危険性の主張の範囲を極度に狭める結果となっていることから、この制約の課されない民事訴訟が選択される傾向の増大は自然の流れである。」と述べている。避難計画も基本設計の範囲外となる。

85) ただし、新規規制基準は多くの内規や学協会規格を含む多数の規制基準の総称であり、行政訴訟において、「どの範囲までを司法審査の対象とすべきか」は明らかでない。

86) 原災法は、1999年の東海村臨界事故を契機に制定された。高橋滋「原子炉等規制法の改正と原子力災害対策特別措置法の制定」ジュリスト1186号（2000年）28～35頁。

87) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調報告書』（徳間書店、2012年）511頁。

88) 山下・前掲注(6)120頁。

理由については、一般的には「原子力規制の特殊性」が根拠とされる。また「被爆国であるゆえに、国民の原子力利用に対する警戒心が強かった」との指摘もある<sup>89)</sup>。

現行法のもとでは、原子力安全協定の締結により、地域住民の安全を確保している。事業者は、関係自治体に対して、トラブル等の連絡を行っており、また原子力施設の運転再開に際して、関係自治体の了解が実質的に必要とされる<sup>90)</sup>。

原子力安全協定は、公害防止協定の一種と考えることができ、その法的性格については「紳士協定説」「契約説」の対立がある。うち、契約たる性格をもつと理解するのが通説である<sup>91)</sup>。しかし、原子力の稼働に関する意思決定プロセスや自治体の判断基準の不透明さ、法的正統性を考えると、十分条件であるとは言いがたい。福島事故後は、原子力安全協定への関与を求める自治体が増加し、新たなタイプの原子力安全協定も登場している<sup>92)</sup>。

しかし、原災法における自治体の役割の重要性にかんがみると、規制法に自治体の権限を明確に規定し、自治体の関与に民主的正統性を与える改正が必要であろう。

### (3) 原子力発電所の経済性——再稼働と電力自由化

私見では、工学の世界の性能規定の合法性を裁判では問いきれないと考える。工学的には、相対的安全性（＝社会通念上）でよいとされる。火山噴火の可能性も、巨大地震の可能性もポテンシャルとしてはあり得る。しかし、それは数年後かもしれないし、一万年後かもしれない。あらゆる可能性への対処につき、被告側に証明または疎明を尽くさせるのが行訴では伊方の定式（民訴では女川訴訟の定式）であるが、果たして可能なのか。伊方最判の判断枠組みや司法審査密度が変わらない限り、周辺住民は潜在的リスクと共存せざるを得ない。そして、新規立地もリブレイスもほぼ不可能な現状を俯瞰すると、結局は、再稼働できたとしても、規制法43条の3の32第1項に規定する40年（場合によっては更に20年）の運転期限が到来するごとに廃止措置に移

89) 首藤・前掲注8437頁は、「行政的規制権限を自治体に一切付与することなく、国の独占としたうえで、原発立地自治体に膨大な交付金をつぎ込むという原子力発電推進のための強固な体制を作り上げることによってのみ、被爆国である日本において原子力発電の実現が可能になった」と述べている。清水知佳「原子力安全規制における地方自治体の役割」高橋滋ほか編著『福島原発事故と法政策』（第一法規、2016年）202頁。

90) 菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題」ジュリスト1399号（2010年）35～43頁。

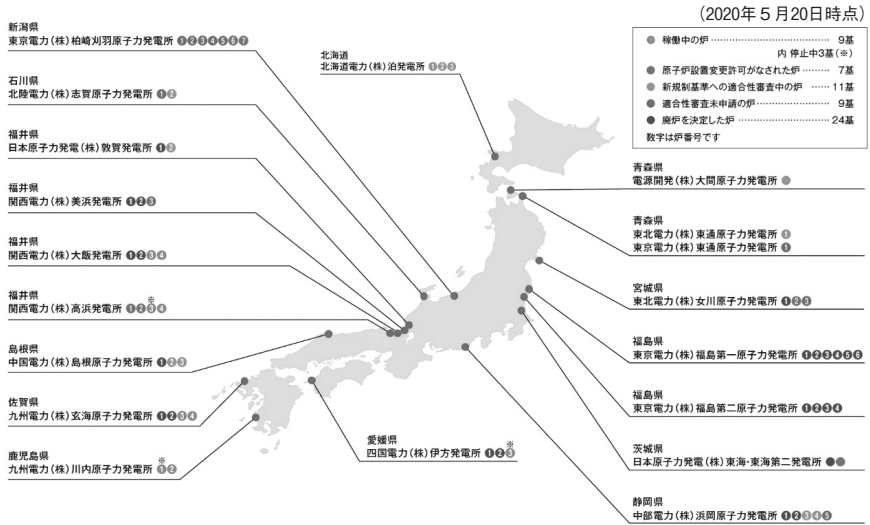
91) 公害防止協定は、法令の不備を補い、予測可能性を高め、行政主体等との協力関係、信頼関係のもとに事業を進めていくことができるという長所を有する。宇賀克也『行政法概説I [第7版]』（有斐閣、2020年）406頁。

92) 清水知佳「原子力安全協定の運用実態にみる地方自治体の役割」山梨学院大学法学論集82号（2018年）33～52頁。

行せざるを得ない<sup>93)</sup>。

2013年9月から2015年7月まで日本では原発は一基も稼働していなかったが、停電も起きず、社会的な困難は生じなかった。しかし、電力会社が原子力に代替したのは石炭火力であり、CO<sub>2</sub>排出係数は悪化した。現在も、国内外を問わず、石炭火力発電所建設をすすめており、国際的に非難されている(=ダイベストメント<sup>94)</sup>の動き)。

【図表6】日本の原子力発電所の運転・建設状況



出典：原子力・エネルギー図面集（資源エネルギー庁「日本の原子力発電所の状況」他）

【図表6】に示すように、2020年5月20日現在、廃炉を決定した原発は24基、再稼働9基（うち3基停止中）、変更許可済み7基、審査中11基、未申請8基である<sup>95)</sup>。

93) 「40年」という数字は、純粋に科学的、技術的な視点のみから決定されたものではなく、政治的観点からも決定されている。ドイツにおいては32年が運転可能期間である。川合敏樹「既存原発に対する安全規制をめぐる法的問題」高橋滋ほか編著『福島原発事故と法政策』（第一法規、2016年）181頁。

94) 金融機関の石炭関連企業からの投資撤収の動きをいう。ノルウェー政府年金基金は石炭火力に関わっている企業の株式を売却、アクサ保険は石炭火力の新規建設への保険取りやめを行っている。高村ゆかり「COP25から見える世界の動き」（2020年1月25日）COP25報告会資料参照。ただし、2020年7月に政府は、国内の非効率な石炭火力発電を2030年までに廃止する方針を示した。

95) 2020年5月20日現在の原子力発電所の稼働状況につき、<https://cnic.jp/wp/wp-content/uploads/2020/01/529389535615804bb5e4b4ffa9121361.pdf> [最終訪問日：2020年6月30日]



東電を中心に未申請が8基あるが、すべて再稼働するとしたら33基（ほか、大間原発と中電・島根3号機は建設中、東電・東通原発は建設停止中）になる。40年の運転期限（うち、美浜3号機、高浜1号機、2号機は20年延長を申請済み）を考慮すると、全て再稼働できたとしても、2030年中に16基が廃炉となる。2030年を過ぎると、稼働できる原発は18基（プラス建設中の2基）へと減少する。2049年12月22日には北海道電力・泊3号機も40年経過することになり、21世紀後半には原発はゼロになる<sup>96)</sup>。

大間原発訴訟の最高裁判決あるいは前述の民事差止訴訟の最高裁判決が出されるまでに費やされるだろう時間、そして、先例としての伊方最判の判断枠組みや司法審査密度が変更・修正される可能性を考慮すると、今後の原子力発電は市場の力によって淘汰される方が早いかもしれない。

多くの原発訴訟の原告側代理人をつとめる河合弘之は、「原発訴訟だけで社会が変わるのではなく、裁判闘争はその一部に過ぎない。」と述べている<sup>97)</sup>。訴訟法は、国策を争うようにはできていない。

一方で、規制緩和の流れのなかで電気事業法も変容してきている。福島事故後は東京電力を分離する議論が起こり、実際に分離された。福島第一原発の廃炉作業と福島事故の巨額の賠償問題に対処するため別会社化された（福島第一廃炉推進カンパニー<sup>98)</sup>）。

2000年3月から始まった小売り部分自由化の流れは、2016年4月の電気事業法改正によって完全自由化された。地域独占と引き換えに供給責任を負う体制が崩れ、競争が激化している。同法改正によって、10電力会社は「一般送配電事業者」となった（同法2条9号）。新規参入者は、「特定送配電事業者」（同法2条13号<sup>99)</sup>）となった。また、同法22条の2により、一般送配電事業者は法的に分離された（2020年4月1日<sup>100)</sup>）。発送配電一貫体制の垂直統合した電力会社では、送電網の中立性が保たれ

---

96) 現状を分析すると、第5次エネルギー基本計画の原発の電源構成割合は実現不可能であることは明確であるが、それでも原発を維持しようとするベクトルが変わらない点につき、斎藤浩「行政法分野の原子力村と原発訴訟判決」斎藤浩編『原発の安全と行政・司法・学界の責任』（法律分解者、2013年）217～242頁参照。

97) 河合・前掲注58213頁。

98) 土田和博「大震災と電気事業法制のあり方」法学セミナー683号（2011年）26～29頁、拙稿「環境と両立しうる電力市場再編」電力経済研究47号（2002年）19～30頁。

99) 電気事業法27条の13の規定により経産大臣に届出をした特定送配電事業者とは、送電線、変電所、配電線などの送電設備・配電設備を維持・運用し、小売電気事業者（登録制）または一般送配電事業者（許可制）等のために特定の供給地点まで電気を送り届けることを事業とする者をいう。

100) その結果、9電力の事業形態は、東京電力と中部電力は持株会社方式による分社、それ以外の7社は発電・小売親会社方式により分社した（沖縄電力は対象外）。

ず、競争が起きにくいからである。

このように電力会社の法的分離・エネルギー事業の規制緩和の中で競争が激化し、一般送配電事業者となった電力会社は「総合エネルギー事業」を積極的に展開している。福島事故後の9電力会社（沖縄電力を除く）は、新規規制基準の厳格化により原発再稼働に多くのコストと時間を費やしている。自由化は新規参入者が顧客を奪っていくことであり、決して安い燃料源ではなくなった原子力発電に競争力があるとは言い難い。エネルギー基本計画による原子力の電源構成割合は20～22%であるが、その大部分は再生可能エネルギーが代替すると思われる。

## むすびにかえて

原発の安全規制の趣旨は、「原子炉施設の周辺住民の生命、身体に重大な危険を及ぼす等の深刻な災害が万が一にも起こらないようにするため、原発施設の安全性につき十分な審査を行わせること」にある（伊方最判）。そして、「原子力安全委員会等の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤・欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、……右判断に基づく原子炉施設設置許可処分は違法と解すべき」と司法審査の対象を極端に狭めてきた（伊方最判）。

福島事故では、考慮する必要はないとされていた「全電源喪失」が現実になってしまった。過酷事故を経験した後の原発訴訟の変容としてまず言えることは、「裁判官も変わった」ことであろう<sup>101)</sup>。過酷事故が発生し、人格権が極めて広範に奪われてきた（奪われている）事態に直面し、これまでの司法の判断枠組みや審査密度につき再検討が必要と判断した裁判官が複数存在していることになる。その意味で、大間原発訴訟において、「法律上の争訟」に該当せず、函館市には「原告適なし」と訴訟要件から争う国側の姿勢は、実体的な安全審査を避けようとしており、批判されよう。

民事訴訟が多くなったことから、被告電力会社に対し、福島事故により現実化した原発の安全性に関し、相当の資料をもって証明又は疎明を求めている。人災により福島事故が起ってしまったゆえに、被告側の資料の提出に基づく説明責任の強化は望ましい方向と考える。しかし、基本的には伊方の定式や女川原発訴訟の定式を踏襲し

101) 「行政を、具体的には原子力安全委員会（現・原子力規制委員会）を厳しくチェックするのは司法しかない。」「原発訴訟についての判断の枠組みやその審査密度についてどう考えるべきかという問いに、参加した裁判官からは審理のあり方を再検討する必要性を訴える声が上がった。」磯村＝山口・前掲注2233頁、191頁、「裁判官は問題を抱えているがなお期待に値する存在である。」井戸・前掲注36114頁。

ており、限界がある点も否めない。

実体審理面では、伊方原発・広島高判で示されたように、新規制基準の各論に対する審査密度を高めていると言えるのかもしれない。それでも、工学の世界の性能規定の合法性の判断につき、社会通念上無視し得るまで管理されていると言えるかどうかの判断を、裁判官に委ねるべきだろうか。高いハードルを設定した伊方最判は、昭和の時代の「安全神話」に基づく判断基準であったろうと思われる。今後も下級審では認容判決（決定）が出される可能性もあるが、それでも、最高裁で原告側主張が認められるためのハードルは決して低くはない。

にもかかわらず、原子力発電はフェイズアウトせざるを得ないだろう。それが、公益事業である電気事業に対して競争社会のグローバル基準ともいえる電力自由化を選択した国の政策下における原子力発電の今後であろう。