

# 新規制基準下での 原発差止め訴訟の考察

——川内原発1・2号機差止め仮処分事件  
鹿児島地裁決定を中心に——

神戸秀彦

1. はじめに
2. 川内原発1・2号機差止め仮処分事件鹿児島地裁決定（⑤決定）
  - （1）事件の概要と争点
  - （2）司法審査のあり方（立証責任）（争点1）
  - （3）地震に起因する本件原子炉施設の事故の可能性と人格権侵害の有無（争点2）
  - （4）火山事象による本件原子炉施設への影響の可能性と人格権侵害の有無（争点3）
  - （5）本件避難計画等の実効性と人格権侵害の有無（争点4）
3. おわりに

## 1. はじめに

（1）2011年3月11日の東日本大震災後の福島第一原子力発電所（以下、「原発」）事故から、既に丸5年が経過するが、2011年12月の野田首相（当時）の事故収束宣言とは裏腹に、事故の収束は見えていない。それどころか、原発汚染水が毎日400トン増え続け、原発敷地のタンク1000基分（57万トン）の9割が既に満杯とされている（2014年9月）。何より重大なのは、2015年7月1日時点で、「政府指示避難者」と非「政府指示避難

者」を含めた避難者は、依然として福島県内外に約11万人もいる点である。<sup>(1)</sup>

そして、訴訟に注目すると、多数の避難者を中心に、福島第一原発事故により生じた損害について、全国的な広がりでも、「原発損害賠償訴訟」が起こされている（計約30の集団訴訟の原告数約1万人超＜2016年2月<sup>(2)</sup>＞）。原発損害賠償訴訟では、事故から生じた損害についての「損害賠償」が請求されているが、それと合わせ、事故から生じた汚染状態の「原状回復」も請求されている（「生業（なりわい）訴訟」＜第3次提訴までで計2579名＞、「いわき市民訴訟」＜第3次提訴までで計1566名＞）。

(2) このように、福島第一原発事故による深刻で広範な被害が現在も続く中で、原発の現在・将来が大きな争点だが、この点に関する経緯を振り返ってみよう。同事故のあと、同事故の影響や定期点検などにより、日本の原発は順次稼働を停止していく（2012年5月に全原発稼働停止）。しかし、政府（民主党政権）は、2011年7月、原発再稼働の条件とし、いわゆる「ストレステスト」（耐性試験）をパスすることを打ち出した。他方、2012年9月、政府（民主党政権）は、「2030年代には原発稼働ゼロ」を目指す「革新的エネルギー・環境戦略」を閣議決定している。

さらに、原発の安全審査体制も変わり、2012年6月、原子力規制委員会設置法が成立して、2012年9月、原子力安全・保安院と原子力安全委員会は廃止された。新たに原子力規制委員会（以下「規制委員会」）（経済産業省から分離・環境省の外局へ、委員5名の国家行政組織法上の「3条委員会」）が発足した。核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する

(1) 関西学院大学復興研究所他編『原発避難白書』（人文書院、2015年）11ページ。

(2) このうち21の原告団（約9700人）からなる「原発被害者訴訟原告団全国連絡会」が2016年2月13日に結成された（毎日新聞2016年2月13日）。

る法律（以下「原子炉等規制法」）も改正され、原子炉を設置・変更する場合は、規制委員会の許可を受けねばならないこととされた。2013年6月には、同委員会は、有識者ヒアリング・被規制者からのヒアリング・2回のパブリックコメントの後、原子炉等規制法に基づく「原子力規制委員会規則」（以下「新規制基準」）を定めた（同年7月施行）。これにより、停止中の原発が運転を再開する場合は、新規制基準に適合することが必要とされた。そこで、2013年7月、電力4社（九州・四国・関西・北海道の各電力）が、5原発10基（九州電力川内原発1・2号機、関西電力大飯原発3・4号機・同高浜原発3・4号機を含む）について、新規制基準に基づく原子炉設置変更申請（「再稼働申請」）をした。<sup>(3)</sup>その後、同委員会は、九州電力川内原発1・2号機の設置変更申請と関西電力高浜原発3・4号機の設置変更申請をそれぞれ認めている（2014年9月、2015年2月）。この内、川内原発1号機・2号機の再稼働が先行し、2015年8月、前者が新規制基準下で初めて再稼働され、2015年10月、後者が再稼働され、これに続いている。

なお、日本の原発は、東日本大震災の影響や定期検査のため、順次運転を停止してきたが、2012年5月に北海道電力泊原発3号機が定期検査に入り、国内の原発はすべて停止した。上記ストレステストの結果、同年7月、大飯原発3・4号機の再稼働が認められたものの、その後の定期点検で、同3・4号機は、2013年9月に再び運転を停止した。同3・4号機の運転停止後2015年8月までの約2年近く、廃炉中の商用原発14基を除いた日本の原発43基は、定期点検ほかの理由により全て停止したことになる。ちなみに、福島第一原発事故後に、福島第1原発1～6号機（以上廃炉決定）以外に、運転開始後40年が経過した（「老朽化」）などの理由で

---

(3) 本文の6基以外に、北海道電力泊原発1～3号機、四国電力伊方原発3号機の計4基が申請中である。

九州電力玄海原発1号機，日本原子力発電敦賀原発1号機，関西電力美浜原発1・2号機，中国電力島根原発1号機の5基の廃炉が決定した（2015年3月）。

（3）ところで，川内原発1・2号機に続き，高浜原発3・4号機は2016年1～2月にかけて再稼働し，四国電力伊方原発3号機の再稼働の準備も進行する中で，全国的に，操業や運転などの禁止を求める「原発差止め請求訴訟」が起こされている。2015年5月現在，仮処分事件も含め28件が，全国の地裁または高裁に係属中である<sup>(4)</sup>。そして，福島第一原発事故後判然としなかった裁判所の態度も，次第に判明しつつある<sup>(5)</sup>。福島第一原発事故後現時点までに，判決（または決定）が出たものを列举してみよう（以下の①～⑩の判決・決定＜民事訴訟のみ＞）<sup>(6)</sup>。

（4） 全国脱原発訴訟一覧＜2016年2月2日更新＞（脱原発弁護団全国連絡会HP）。なお，訴訟（仮処分含む）件数は，既に終了または準備中（東通・福島第一・福島第二は除く）のものも含めると36件あり，また，この36件を原発所在地（建設中を含む）別に数えると，16原発ある。

（5） 新藤宗幸「司法よ！おまえにも罪がある」（講談社，2012年）は，福島第一原発事故の後，それまでを振り返って，原発裁判史上，裁判所が債権者（原告）住民を勝訴させた事例は2例しかないことを踏まえ，原発の建設・操業に「お墨付きを与えつづけた司法」の背景・実態を分析する。また，磯村健太郎・山口英二「原発と裁判官—なぜ司法は『メルトダウン』を許したのか」（朝日新聞出版，2013年）は，福島第一原発事故後に，過去の原発裁判の担当裁判官の証言を通じて，裁判の検証を行うものである。

（6） 決定・判決の出典は以下の通りである。①決定：裁判所HP，判例時報2193・44，②決定：美浜の会（美浜・大飯・高浜原発に反対する大阪の会HP＜2015年6月24日更新），③決定：TKC法律情報データベース（文献番号25505351），④決定：裁判所HP，TKC法律情報データベース（文献番号25447198），⑤決定：裁判所HP，TKC法律情報データベース（文献番号25506209），⑥判決：裁判所HP，TKC法律情報データベース（文献番号25447667），⑦判決：裁判所HP，TKC法律情報データベース（文献番号25447668），⑧決定：福井から原発を止める裁判の会HP，⑨判決：

民事訴訟（仮処分）としては、8つの決定が出されている。それは、①大飯原発3・4号機差止め仮処分事件大阪地裁決定（2013<平25>年4月16日・申立却下，債権者<住民>ら即時抗告），②大飯原発3・4号機差止め仮処分事件大阪高裁決定（①の即時抗告審，2014<平26>年5月9日・抗告人<住民>らの申立却下），③大飯原発3・4号機および高浜原発3・4号機差止め仮処分事件大津地裁決定（2014<平26>年11月27日・申立却下，債権者<住民>ら即時抗告せず），④高浜原発3・4号機差止め仮処分事件福井地裁決定（2015<平27>年4月14日・申立認容，債務者<関西電力>保全異議申立），⑤川内原発1・2号機差止め仮処分事件鹿児島地裁決定（2015<平27>年4月22日・却下，債権者<住民>ら即時抗告），⑥高浜3・4号機差止め仮処分事件福井地裁決定（2015<平27>年12月24日・④決定に対する保全異議審・④決定取消），⑦大飯3・4号機差止め仮処分事件福井地裁決定（2015<平27>年12月24日）（⑥と同日決定），⑧高浜原発3・4号機差止め仮処分事件大津地裁決定（2016<平28>年3月9日・申立認容，債務者<関西電力>保全異議申立）がある。また，民事訴訟（本案）としては，⑨大飯原発3・4号機差止め訴訟福井地裁判決（2014<平26>年5月21日・請求認容，債務者（被告）<関西電力>控訴），⑩玄海原発3号機MOX燃料使用差止め訴訟佐賀地裁判決（2015<平成27>年3月20日・債権者<住民>ら請求棄却，債権者<住民>ら控訴）の2つがある（以下「○決定」・「○判決」と表記）。

以下では、筆者の研究関心の関係から、民事訴訟に限定して検討する。<sup>(7)</sup>  
結論的にいうならば、④決定・⑧決定・⑨判決が債権者（原告）住民の請

---

裁判所HP，判例時報2228・72，TKC法律情報データベース（文献番号25503810），⑩判決：TKC法律情報データベース（文献番号25506222）。

(7) ⑩判決事件の提訴は，福島第一原発事故前の2010年であり，とりあえず検討の対象外とする。

求または申立を認容し、⑤決定・⑥決定・⑦決定が債権者（原告）住民の申立を却下した。ところで、筆者は、⑨判決・④決定に注目している。<sup>(8)</sup>というのは、これらは、新規制基準の内容が、原発の安全性確保の観点から十分ではない、または合理的ではない、と判断しているからである。他方で、⑤決定・⑥決定・⑦決定は、新規制基準の内容が十分である、または合理的である、と判断している。そこで、新規制基準をどう見るかも大きな問題だが、<sup>(9)</sup>紙幅の関係から、いずれ別の機会に検討したいと思っている。また、既に⑥・⑦・⑧決定が出され、④・⑤決定からも時間が経過しているが、川内原発1・2号機が再稼働の最初の例となったわけだし、また、⑤決定の検討も必ずしも十分になされていない。そこで、以下では、⑤決定に絞って、その決定要旨と問題点を中心に検討するが、必要に応じて、⑨判決（仮処分事件であるが、④決定もほぼ同内容である）と対比させながら<sup>(10)</sup>行う。

(8) ⑨判決についての論稿は多い（井戸謙一「福井地裁大飯原発3，4号機運転差止め判決に寄せて」＜法律時報2014年8月号1ページ以下＞、大塚直「大飯原発3号機，4号機差止訴訟判決（福井地判平成26・5・21）について」＜環境と公害2014年秋季号50ページ以下＞・同「大飯原発運転差止訴訟第1審判決の意義と課題」＜法学教室2014年11月号84ページ以下＞など）。筆者自身も、「福島原発事故以降の原発差止め訴訟—大飯原発3・4号機差止め訴訟福井地裁判決を中心に」（大島和夫他編『広渡清吾先生古稀記念論文集 民主主義法学と研究者の使命』＜日本評論社，2015年12月＞391ページ以下）において検討した。

(9) 原子力市民委員会「原発ゼロ社会への道—市民が作る脱原子力政策大綱」（原子力市民委員会，2014年6月）142ページ以下は、新規制基準の問題点を指摘している。一般社団法人・京都自治体問題研究所「原発再稼働？ どうする放射性廃棄物—新規制基準の検証—」（2015年7月，初版）も参照されたい。

(10) 高木光「仮処分による原発再稼働の差止め」（法律時報87巻8号1ページ）は、④決定と⑤決定を対比させて、⑤決定が「標準的な判断」とし、

なお、最近、これらの判決（決定）をめぐる、行政訴訟・民事訴訟の役割分担論や原発差止め訴訟をめぐる裁判所の審理のあり方をめぐる議論<sup>(11)</sup>がなされている。こうした議論については、いずれ別の機会に検討を加えさせて頂くこととする。

## 2. 川内原発1・2号機差止め仮処分事件

### 鹿児島地裁決定（⑤決定）

#### （1）事件の概要と争点

⑤決定は、鹿児島県川内原発1・2号機から250km圏内に居住する住民が、人格権により、九州電力を相手として、同機の稼働の運転差止め仮処分を申立てた事件である。先にも述べたように、同1・2号機については、2014年9月、既に規制委員会から設置変更（再稼働）許可がなされ

---

原発差止めにおける仮処分の再考を促す。下山憲治「判断の別れた原発再稼働差止め仮処分決定—高浜原発と川内原発の仮処分決定を題材に」（環境と公害2015年夏季号）65ページ以下も④決定と⑤決定を比較検討し、次のように指摘する。福島第一原発の反省を踏まえれば④決定のアプローチに説得力があり、⑤決定は原子力規制委員会に依存している。他方、国会・政府も同委員会の「専門的判断」に依拠するが、当の委員会は「受容リスク」（民主的意思決定による）の線引きという意味での「安全性の追求」をするにとどまり、結局原発再稼働の実施・不実施は「社会の問題」としている。とすると、結局、国は、国民・住民の安全確保の責任を負うのか疑問である、と。

(11) 行政訴訟・民事訴訟の役割分担論は、行政法学者である高木光氏により、⑨判決・④決定に対する批判の一環として展開されている（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おいて」〈自治研究91巻10号、2015年10月〉17ページ）。なお、高木光氏の批判は、⑨判決・④決定だけでなく、大塚直氏の主張（「環境民事差止め訴訟の現代的課題—予防的科学訴訟とドイツにおける公法私法一体化論を中心として」〈『社会の発展と権利の創造—民法・環境法学の最前線』〔有斐閣、2012年〕537ページ以下）などにも向けられている。

ていた。以下では、⑤決定を紹介することとするが、極めて長いので、要約にとどめたり、省略したりする部分が多いことを了解されたい。⑤決定は、以下の(2)～(5)を主な争点として検討した上で、結論として、債権者(原告)住民の仮処分申請を却下した。争点とは、まず、(2)司法審査のあり方(立証責任)について(争点1)、次に、(3)地震に起因する本件原子炉施設の事故の可能性と人格権侵害の有無について(争点2)、さらに、(4)火山事象による本件原子炉施設への影響の可能性と人格権侵害の有無(争点3)、(5)本件避難計画等の実効性と人格権侵害の有無(争点4)について、だが、順次紹介する。

## (2) 司法審査のあり方(立証責任)(争点1)

### 1) ⑤決定の要旨

まず、立証責任の所在について、⑤決定は、原発事案においても、差止め請求の根拠とされる人格権の侵害の危険性の主張疎明責任を債権者(原告)が負う、とする。ただし、福島第一原発事故のような重大な災害は万が一にも起こしてはならない、として、現在の規制委員会の策定する新規制基準は、最新の科学的知見による十分な合理性が担保され、かつ、新規制基準への適合性審査も厳格・適正に行われる必要がある、と言う。ところで、⑤決定は、同委員会が2013(平25)年4月に定めた「安全目標」を、a) 炉心損傷頻度が $10^{-4}$ /年(1万年に1回)程度、b) 格納容器機能喪失頻度が $10^{-5}$ /年(10万年に1回)程度、c) セシウム137の放出量が100TBq(テラベクレル)を超える事故の頻度が $10^{-6}$ /年(100万年に1回)程度とした点を重視する。このレベルの安全性なら、周辺住民の生命・健康等の人格的利益の恐れはなく、新規制基準はこの目標を踏まえたもの、と評価したのである。

(12) 1テラベクレル=1兆ベクレル。なお、福島第一原発事故でのセシウム137の実際の放出量は、その100倍の10000テラベクレル(TBq)である。



その上で、主張疎明証責任について、まず、債務者（被告）が、新規制基準の内容、かつ、規制委員会による同基準への適合性判断に不合理な点がないことについて、「相当の根拠を示し、かつ、必要な資料を提出して」、主張疎明する必要があるとした。そして、債務者（被告）が主張疎明を尽くさない場合は、健康被害を伴う重大事故の危険性が推認され、反対に、主張疎明を尽くした場合は、債権者（原告）が、「生命、身体等の人格権侵害」の「具体的危険性がある」ことの主張疎明を行うものとする。

## 2) その問題点

3つの問題点を指摘できるであろう。第1に、上記の安全目標は、「確率論的リスク評価」（PRA, Probabilistic Risk Assessment）の考え方に基づくが、既に生じた福島第一原発事故と日本の原発運転の実績に照らせば妥当ではない。仮に上記c)の「セシウム137の放出量=100TBq ケース」の頻度の将来目標が $10^{-6}$ /年（「1基：100万年に1回」の意味）だとしよう。しかし、現に、福島第一原発3基の炉心損傷と極めて大量の放射能放出は生じている。他方で、日本の約50基の原発操業開始後約40年の実績を踏まえれば、上記c)の頻度は、約 $3 \times 1000^{-3}$ /年（「1基：約333年に1回」の意味）に過ぎず、仮に新規制基準がいくら厳しくなったとして、急に約3000倍も安全とはならない、と思われる<sup>(13)</sup>。つまり、「確率

---

(13) 館野淳「大飯原発差し止め訴訟判決『批判』を反批判する」（「法と民主主義」2014年8・9月号）56ページ。より詳しく言えば、a) 日本では最初の原子炉（「軽水炉」）が約40年前から運転開始し、b) 直線的に数を伸ばし現在約50基だからこれを約半分と計算して、c) 運転年数×原発の基数で計算される「炉年」でいえば約40年×約50基÷2=約1000炉年となる、d) しかし福島第一原発事故で3基で炉心損傷を起し「セシウム137の放出量=100TBq ケース」を優に上回るケースが生じているから、実績は約 $3 \times 10^{-3}$ /年（「1基：約333年に1回」）に過ぎない。仮に今後の再（または新規）稼働の原発が福島第一原発と同様の原発で、その数計40基なら、約333年÷40基=約8年だから、約8年に1回は、日本のどこか

論的リスク評価」による場合、日本の原発の操業・事故実績に基づく確率が考慮されているのか、大いなる疑問が生じる。第2に、上記「安全目標」は、確かに規制委員会が定めたものであり、確かに「目標」ではあるが、<sup>(14)</sup>同委員会の許可基準ではない。つまり、原子炉設置変更申請（「再稼働申請」）は、原子炉規制法43条の3の8第1項（同法43条の3の6第4項を準用する）により、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質もしくは核燃料物質によって汚染された物又は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」に適合すれば許可される。しかし、そもそも「安全目標」は許可の「基準」には含まれないし、また、許可を受けた施設が現実「安全目標」に合致するとの保障はない。<sup>⑤</sup>決定は、以上の点を看過したものと言えよう。

第2に、最終的に債権者（原告）が「具体的な人格権侵害」のおそれの疎明責任を負うのは、債権者（原告）に過大な責任を負担させることになる。これは、債務者（被告）が「相当の根拠を示し、かつ必要な資料を提出し」て主張立証を尽くせば、「本来的に主張立証責任を負う」債権者（原告）が、人格権侵害の「具体的危険性」の主張立証するとして一連の民事訴訟判決の流れと同一である。具体的には、女川原発1・2号機差止め訴訟（民事訴訟）仙台地裁判決（仙台地判1994<平6>年1月31日）<sup>(15)</sup>

---

でセシウム137の放出量=100 TBq ケース（=炉心損傷事故発生が前提）が起きることになる。なお、日本の全原発の過去の炉年は、正確には、2011年10月時点で、1494炉年（廃止プラント含む）である（原子力委員会原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会「原子力発電所の事故リスクコストの試算」<平成23年10月25日>13ページ）。

(14) なお、規制委員会の定めようとした基準類は、パブリックコメント（2013年4月11日～5月10日）の対象であったが、安全目標自体はパブリックコメントの対象となっていない。

(15) 判例時報1482・23。

から始まり、近時では浜岡原発1～4号機差止め訴訟（民事訴訟）静岡地  
裁判決（静岡地判2007<平19>・10・26）<sup>(16)</sup>などがそれである。もともと、  
上記仙台地裁判決が、伊方原発取消訴訟（行政訴訟）の最高裁判決（1992  
<平4>・10・29）の「立証責任論」を民事訴訟に用い、かつ、債権者  
（原告）に最終的な立証責任を負わせたのが最初である。<sup>(17)</sup>

しかし、原発訴訟の立証責任については、志賀原発2号機金沢地裁判決  
（金沢地判2006<平18>3・24）<sup>(18)</sup>の次の考え方によるべきではないか。  
つまり、債権者（原告）らが被ばくの「具体的可能性があることを相当程  
度立証した場合…公平の観点から」、債務者（被告）は、「許容限度を超え  
る被ばくの「具体的危険」の不存在について、「具体的根拠を示し、かつ、  
必要な資料を提出して反証を尽くすべき」で、これをしない場合は、「具  
体的危険」を推認すべきである、と。

第3に、⑤決定では、司法審査の対象は、債務者（被告）側の疎明の対  
象は、「新規制基準の内容」の合理性と、規制委員会による「適合性判断」  
の合理性である。これに対して、債権者（原告）側の疎明の対象は、「債  
権者等の生命・身体等の人格的利益」の「具体的危険性」である。しかし、  
本件は民事訴訟である以上、債権者（原告）の権利侵害の具体的危険性の  
有無が対象であろう。この点は、債務者（被告）側に立証責任が転換され、

---

(16) TKC法律情報データベース25470802（判例集未登載）。その他の同旨  
の裁判例として、志賀原発2号機差止め訴訟第2審判決（名古屋高判金沢  
支判平21・3・18、判例時報2045・3）などがある。ただし、これら判決  
は、仙台地裁判決と同様の枠組みだが、仙台地裁判決は、債務者  
（被告）が主張・立証を尽くした場合、債権者（原告）に対し単に「安全  
性に欠ける点があること」の立証を要求し、「具体的な人格権侵害」の立  
証まで要求したわけではない。

(17) 井戸謙一「なぜ司法は原発を止められなかったのか」<森英樹他編  
『3・11と憲法』[日本評論社、2012年3月] 129ページ以下が詳しい。

(18) 判例時報1930・31。

債務者（被告）に着目して、権利侵害の具体的危険性の「不存在」と考えるべきではないか。⑨判決も、司法審査（民事訴訟）は、人格権侵害の具体的な危険性の有無の観点からなすべきであり、「行政法規のあり方、内容によって左右され」ないし、「新規制基準への適合性」の審査の適否と<sup>(19)</sup>いう観点からなすべきではない、とする。なお、⑤決定の判断では、新規制基準の策定過程・調査審議や新規制基準への適合性判断に「看過し難い過誤・欠落」はない、という表現が多用される。しかし、これは、従来、民事訴訟ではなく、行政訴訟（取消訴訟・無効確認訴訟）で用いられてきたもので、上記の伊方原発最高裁判決でも用いられている。

（3）地震に起因する本件原子炉施設の事故の可能性と人格権侵害の有無（争点2）

1-1）⑤決定の要旨（新規制基準の合理性1）とその問題点

⑤決定は、債務者（被告）の原子炉施設の耐震安全性について、新規制基準の策定経緯や内容などを、特に、基準地震動に着目して、次のように言う。結論として、新規制基準の内容の合理性には、同基準の策定過程に「看過し難い過誤や欠落」はなく、上記（（2）の1）参照）の「安全目標を踏まえて策定された」、とする。ところで、基準地震動の法令上の根拠は、原子力規制委員会による「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」（以下「位置・構造・設備に関する規制委員会規則」）<sup>(20)</sup>4条3項にある。それによれば、原発の耐震重要施設は、基準地震動に対して「安全機能が損なわれるおそれがない」ことを

(19) 判例時報2228・86。

(20) 原子力規制委員会2013<平25>年6月19日決定。同規則は、原子炉規制法43条の3の8第1項（発電用原子炉設置変更申請<再稼働申請>の許可の規定）により準用される同法43条の3の6第4項（発電用原子炉設置申請の許可の規定）でいう「原子力規制委員会規則」である。

要する。そして、この基準地震動とは、「最新の科学的・技術的知見を踏まえ、敷地及び敷地周辺の地質・地質構造、地盤構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から想定することが適切なもの<sup>(21)</sup>」とされる。しかし、新規制基準は、基準地震動の具体的な算出方法として、「既往地震の観測記録を基礎とし」つつ、その「平均像」を用いており、⑤決定は、それで相当であるとするのである。

問題は、既往地震記録を基礎とした「平均像」で良いか、つまり同記録を基礎として「最大がどのような値になるか」、を基準にすべきではないか、である。⑤決定は次のように言う。一方では、基準地震動として原発敷地で「今後発生しうる最大の地震を想定すべき」、と。しかし、地震には「地震の様式、規模、頻度等に地域的な特性」があり、これを十分に踏まえる必要がある。もちろん「平均像を単純に用いること」は不適当だが、平均像は地域の「地震の傾向」の把握には有効であり、「平均像の利用自体」が不合理とは言えない。仮に最大値を基準とすると、日本または世界「最大の既往地震と同規模の地震に共通して備えるべき」との考え方になるが、それは妥当でない、と。

しかし、⑤決定の問題点は、まさに、決定自身の中に指摘されている。⑤決定は言う。平均像を用いた基準地震動想定に当たり、「実際の地震動が平均像からどれだけかい離し、最大がどのような値になっているか」を考慮すれば、「より安全側に立った基準地震動の想定が可能である」、と。そして、福島第一原発事故のような深刻な災害をみれば、このような「考え方を採用することは基本的に望ましい」、と。⑤判決のこのような指摘の通りであれば、想定すべき基準地震動は、基本的には、過去の「平均像」ではなく、過去の「最大値」によるべきであったはずである。

---

(21) 前掲規則(注20)4条(地震による損傷の防止)3項にもとづく同「規則」の「解釈」(=別記2)4条5項の一。

1-2) ⑤決定の要旨（新規制基準の合理性2）

それでは、日本の過去の地震で、その地震動以下なら「安全機能が損なわれるおそれがない」とされる基準地震動を超えた原発があるのだろうか。

⑤決定はその存在を肯定する。過去10年間で、次の4つの基準地震動超過地震が発生しているが、この短期間に「基準地震動超過地震が相次いだのは「由々しきことである。よって、「基準地震動の想定手法について十分な見直しが求められる」と。具体的には、次の4つ（i）～iv）の地震における5つの原発の基準地震動の超過である。<sup>(22)</sup> i）宮城県沖地震

---

(22) ⑤決定における争点2の「(1) 認定事実 カ 基準地震動超過地震の分析」参照。また、債権者（原告）の差止め請求を認めた⑨判決は、その差止め認容の根拠として、基準地震動を超過したi）～iv）における5つの原発の例を挙げている（判例時報2228・89）。さらに詳細に言うならば、i）宮城県沖地震の女川原発の場合（はぎとり波＜＝地下8.6m＞における $S_1$ および $S_2$ 値）が、基準地震動を超える地震動（最大）233ガルを記録（東北電力「2005年8月16日宮城県沖の地震 女川原子力発電所における観測記録について」＜2005年9月＞）、ii）能登半島地震の志賀原発の場合（はぎとり波＜＝地下10m＞における $S_1$ および $S_2$ 値）、基準地震動を超える地震動（最大）292ガルを記録（北陸電力「能登半島地震を踏まえた原子力発電所の耐震安全性確認に係る報告について」＜2007年4月＞参照）、iii）新潟県中越沖地震の柏崎・刈羽原発の基準地震動の場合（原子炉建屋基礎版＜＝原子炉建屋の最地下階部＞における $S_2$ 値）、基準地震動450ガルを超える地震動（最大）1699ガルを記録（東京電力「柏崎刈羽原子力発電所の耐震安全性向上の取り組み状況」参照）した。さらに、iv）東日本大震災の女川原発の場合（原子炉建屋基礎版＜＝原子炉建屋の最地下階部＞における $S_s$ 値）、1～3号機で基準地震動を超える地震動、特に2号機では（最大）607ガル地震動を記録（東北電力「女川原子力発電所における平成23<2011>年東北地方太平洋沖地震時に取得された地震観測記録の分析および津波の調査結果に係わる報告書」＜2011年4月＞参照）した。i）～iii）は、旧耐震基準（1978年策定）の基準地震動 $S_1$ または基準地震動 $S_2$ を上回った例であり、iv）は、2006年策定の改訂耐震基準（＝現行・新規制基準策定前）の基準地震動 $S_s$ を上回った例である。

(2005<平17>年8月16日)における女川原発の基準地震動に対する超過, ii) 能登半島地震(2007<平19>年3月25日)における志賀原発の基準地震動に対する超過, iii) 新潟県中越沖地震(2007<平19>年7月16日)における柏崎・刈羽原発の基準地震動に対する超過, iv) 東日本大震災(2011<平23>年3月11日)における女川原発および福島第一原発の基準地震動に対する超過, である。

しかし, ⑤決定は言う。各地震の地域特性を考慮すべきであり, 新規制基準は, 以下の特性を考慮して策定された, と。例えば, i) 宮城県沖地震(プレート間地震)では「震源特性」が, ii) 能登半島地震(内陸地殻内地震)では「震源特性」・「敷地地盤の特性」が, iii) 新潟県中越沖地震では「震源特性」・「伝播経路特性」・「敷地地盤の特性」が, iv) 東日本大震災(プレート間地震)では「震源特性」が, それぞれ理由になり, 各原発の基準地震動との乖離が生じている, と。

### 1-3) ⑤決定の要旨(新規制基準の合理性2)の問題点

確かに, 新規制基準は, 基準超過地震発生後に制定され, また, 各地震の震源特性等を考慮している。しかし, ⑨判決の次の指摘を踏まえるべきではないか。<sup>(23)</sup>第1に, i)・iv) (いずれもプレート間地震)については, 「我が国だけでなく世界中のプレート間地震の分析をした」のに「評価を誤った」ことになる。ii)・iii)の2つは, プレート間地震ではないが, 「その時点において得ることができる限りの情報に基づ」く「当時の最新の知見に基づく基準」に従ったのだが, 基準を超過してしまった, つまり結論を誤った<sup>(24)</sup>, と。第2に, しかも, 大飯原発3・4号機の地震想定は,

---

(23) 判例時報2228・90。

(24) 確認しておかねばならないのは, i)~iii)における基準地震動 $S_1$ ・ $S_2$ , およびiv)における基準地震動 $S_s$ (新規制基準前のもの)の定義である。前者のうち $S_1$ は「設計用最強地震」であるが, その意味は「歴史



i)～iv)の基準超過地震と同様、「過去における地震の記録と周辺の活断層の調査分析」という同じ手法によっている。よって、大飯原発3・4号機の地震想定だけが信頼に値するという根拠はない、と。もちろん、⑨判決は大飯原発3・4号機に関する判断であるが、同様の指摘は、川内原発についても当てはまるのではないか。

なお、i)～iii)およびiv)の女川原発では、炉心損傷に至る事故は起きていない、という問題がある。しかし、周知の通り、iv)の福島第一原発では、単に基準地震動を超過しただけでなく、炉心損傷に至る事故が起きている。問題は、今回基準地震動を超過した地震自体が原因で炉心損傷が発生したか、であるが、その可能性は否定できない。国会事故調報告によれば、次のような説明がなされている。<sup>(25)</sup>まず、基準地震動を超過する地震が到来し、かつ、基準地震動の想定時間より長時間作用し、その結果として、配管が破損された。配管が破損され、原子炉外部に冷却材（「軽水」）が噴出すれば、「小破口冷却材喪失事故」（SB-LOCA）に発展する<sup>(26)</sup>（地震

---

的資料から過去において敷地またはその近傍に影響を与えたと考えられる地震が再び起こり、敷地およびその周辺に同様の影響を与える恐れのある地震および近い将来敷地に影響を与えるおそれのある活動度の高い活断層による地震のうちから最も影響の大きいもの」であり、前者のうちS<sub>2</sub>は、「設計用最強地震を上回る地震」のうち「最も影響の大きいもの」である。また、後者S<sub>s</sub>の意味は、「施設の耐震設計において基準とする地震動で、敷地周辺の地質・地質構造並びに地震活動性等の地震学および地震工学的見地から、施設の供用期間中に極めて稀であるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動」である、とされている。

(25) 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9月）200ページ。それによると、敷地基盤（敷地南部<1～4号機側>でのそれ）の地震動（「はぎとり波」）の最大加速度は675ガル（「振動継続時間＝全約120秒」）であり、基準地震動S<sub>s</sub>は600ガル（「振動継続時間＝全約60秒」）であった。



先行原因説)。他方で、冷却材を喪失すれば、原子炉内の燃料棒の被覆管が加熱されて水素が発生し、酸素と反応して水素爆発が生じるが、福島第一原発（1・3・4号機）の爆発は、まさに水素爆発であった。もっとも、配管の破損の有無は、放射能が高いため、格納容器内に現在でも立ち入りができず確認できない。むしろ、政府事故調報告によれば、冷却機能の喪失は、地震による機器の直接損傷ではなく、あくまで地震後の津波到達による全電源喪失<sup>(27)</sup>とされている（津波原因説）。そして、上記の水素が漏れた原因については、国会事故調報告でも、炉心溶解による压力容器底部破損であり、漏れた水素が格納容器・建屋に大量漏出した（1号機の場合）<sup>(28)</sup>とされている。しかし、津波に先立つ地震により配管にひびが入って水素が漏出した可能性が高い<sup>(29)</sup>、との指摘もされているのである。

#### 2-1) ⑤決定の要旨（新規制基準への適合性判断の合理性）

仮に新規制基準が妥当だとしても、債務者（被告）の施設には、同基準への適合性が求められる。規制委員会は、⑤決定当時、2014年9月、債務者（被告）1号機の再稼働の許可をし、2号機の再稼働の可否の審査中であったものの、その耐震設計方針は新規制基準に適合する、と判断していた。規制委員会のこうした判断について、⑤決定は次のように結論した。規制委員会の「調査審議は厳格かつ詳細に行われ…判断過程にも看過し難い過誤、欠落がある」といえず、仮に債権者（原告）の主張や福島第一原発事故の経験等を考慮しても、「不合理な点は…ない」、と。具体的には、

---

(26) 前掲注(25)「国会事故調 報告書」204ページ。

(27) 政府事故調査報告書中間報告書9ページ以下（「Ⅱ 福島第一原子力発電所における事故の概要」）。

(28) 前掲「国会事故調 報告書」163ページ以下。

(29) 野口邦和監修『原発・放射能図解データ』（大月書店、2011年）38ページ。田中三彦「福島第一原発1号機原子炉建屋4階の激しい損壊は何を意味するか」（「科学」2013年9月号）1055ページ以下。

上記債権者（原告）の主張に関連して問題となったのは、i)「不確かさ」の考慮のあり方、ii)活断層の調査について、iii)海洋プレート内地震の考慮、iv)「震源を特定せず策定する地震動」の策定、の4点である。⑤決定は、4点のいずれについても、原子力規制委員会の判断には不合理な点はない、としている。

以下では、紙幅の関係から、iv)に絞って見てみよう。先述のように、位置・構造・設備に関する規制委員会規則4条3項により、原発の耐震重要施設は、基準地震動に対して「安全機能が損なわれるおそれがない」ことを要する。そして、同条同項の「解釈」<sup>(30)</sup>によれば、基準地震動とは、「最新の科学的・技術的知見を踏まえ、敷地及び敷地周辺の地質・地質構造、地盤構造並びに地震活動性等の地震学及び地震工学的見地から想定することが適切なもの」、である。さらに、基準地震動は、a)「敷地ごとに震源を特定して作成する地震動」とb)「震源を特定せず策定する地震動」の2つについて策定することになっている。具体的には、a)は、「内陸地殻内地震、プレート間地震及び海洋プレート内地震について、敷地に大きな影響を与えると予想される地震」を対象として、不確かさを考慮しつつ評価を加えて得られる数値であり、b)は、「震源と活断層を関連付けることが困難な過去の内陸地殻内の地震について得られた震源近傍における観測記録を収集し」た上で、不確かさを考慮しつつ評価を加えて得られる数値<sup>(31)</sup>である。要するに、a)・b)の関係は、当該の原発敷地周辺の詳

(30) 前掲注(21)・「規則」の「解釈」(＝別記2)4条5項の一。

(31) 前掲注(21)・「規則」の「解釈」(＝別記2)4条5項の二・三。原子力規制委員会「基準地震動及び耐震設計方針にかかる審査ガイド」(平成25<2013>年6月)7ページ以下によれば、b)の対象地震は、「地表地震断層が出現しない可能性がある地震」、つまり「断層破壊領域が地震発生層の内部に留まり、国内においてどこでも発生すると考えられる地震で、震源の位置も規模もわからない地震として地震学的検討から全国共通に考

細な調査によっても評価できる地震動（a）以外にも、さらに、全国の  
原発の「全ての敷地において共通的に考慮すべき地震動」（b）がある、  
という趣旨<sup>(32)</sup>である。

2-2) ⑤決定の要旨（新規制基準への適合性判断の合理性）の問題点  
債務者（被告）は、こうした新規制基準のもと、a）について基準地震  
動Ss-1として540ガル、b）について基準地震動Ss-2として620ガルを  
策定した。そして、a）・b）を合わせ考慮した結果、基準地震動Ssを  
620ガルとした。問題は、規制委員会が債務者（被告）の申請通りの基準  
地震動を620ガルとした点が過小評価か、であった。結論として、⑤決定  
は、規制委員会の判断は妥当とする。しかし、⑤決定は、債務者（被告）  
の次の主張に対する判断の一貫性を欠く。まず、債務者（被告）は、b）  
は、a）に対して付加的・補完的な関係にあると主張していた。つまり、  
債務者（被告）は、a）の検討過程で十分安全側に立った評価がなされる  
以上、b）は債務者（被告）の施設付近では発生せず、b）は「念のため  
付け加える」ものに過ぎない、と主張した。このような債務者（被告）の

---

慮すべき地震（震源の位置も規模も特定できない地震（Mw 6.5未満の地震））であり、震源近傍において強振動が観測された地震」の中から適切に選定し、「それらの地震時に得られた震源近傍における観測記録」を収集する、とされている。また、同ガイドによれば、「事前に活断層の存在が指摘されていなかった地域において発生し、地表付近に一部の痕跡が確認された地震」、つまり「震源断層がほぼ地震発生層の厚さ全体に広がっているものの、地表地震断層としてその全容を表すまでに至っていない地震（震源の規模が推定できない地震（Mw 6.5以上の地震）」についても、上記同様に収集することになっている。収集対象の例は、同ガイドによれば、合計16地震（1996年8月の宮城県北部＜鬼首＞地震から2013年2月の栃木県北部地震まで、最小Mw 5.0～最大Mw 6.9）である。

(32) 原子力規制委員会「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」（2013＜平成25＞年6月）7ページ以下。

主張を⑤決定は一方で批判する。つまり、規制委員会の審査ガイドからすれば、b)はa)と対等な関係であり、b)は、a)を十分に検討すればb)が生じえない関係にはない、と。

しかし、他方で、⑤決定は、債務者（被告）が、b)に関して、次のi)・ii)のような観測記録の収集・評価を行っても、規制委員会が容認した以上、不合理ではない、とする。つまり、債務者（被告）は、i)5つの地震の観測記録を挙げたが、その内の留萌支庁南部地震以外は評価せず、かつ、ii)同地震の観測記録以外でこれを上回る地震動の観測記録がある<sup>(34)</sup>のに評価しなかった。結局、⑤決定は、債務者（被告）には調査困難だとし、「除外した観測記録」の「新たな知見が得られた場合」、改めて評価をすれば良いから、620ガルは過小評価ではない、とした。これは、債務者（被告）にb)の調査欠落・不足があっても、規制委員会が容認した場合それに従うとの判断であるが、事実上、a)・b)の関係は対等ではないことを認めたように思われる。

最後に、⑤決定は、かりに基準地震動超過地震があっても「耐震設計上の余裕」がある、つまり「評価基準値自体」に「建物・配管系が壊れる限界値との関係で十分な余裕が確保されている」、とする。しかし、評価基準値自体に含まれる余裕は、「建物等の材質のばらつき」や「溶接・保守管理の良否等の不確定要素」があることが根拠になっている。⑤決定が言うような、もともと「地震動の影響を余裕によって抑えこめる」関係にあるものではない。この点について、⑨判決は、「基準を超える負荷がかかっても設備が損傷しないことも当然あるが、それは…不確定要素が比較的安全していた」に過ぎず、「安全が確保されていた」からではない、と

(33) 前掲注(32)「審査ガイド」7ページ以下。

(34) 債権者（原告）は、(財)地域地盤環境研究所「震源を特定せず策定する地震動に関する計算業務報告書」（平成23年3月）を根拠とする。

<sup>(35)</sup>言うが、妥当と思われる。

そして、⑤決定は、全体として、以上（３）（争点２）について次のように言う。「新規制基準の内容」や「新規制基準への適合性判断」には不合理な点はなく、債務者（被告）の「側において相当な根拠を示し、必要な資料を提出して主張疎明された」、と。これに対し、債権者（原告）は、単に債務者（被告）の「施設敷地に基準地震動を超過する地震動」の可能性だけでなく、債務者（被告）の設備の「耐震設計上の安全余裕や安全確保対策」があっても、重大事故の発生が不可避であることを疎明する必要があるが疎明していない、と。上記で指摘した問題点からすれば、疑問であろう。

#### （４）火山事象による本件原子炉施設への影響の可能性と人格権侵害の有無（争点３）

##### １）新規制基準（火山ガイド）と火山事象審査

火山事象については、2013（平25）年6月に、規制委員会により、新規制基準（位置・構造・設備に関する規制委員会規則第6条）に基づき策定された「原子力発電の火山影響評価ガイド」（以下「火山ガイド」）がある。債務者（被告）は、火山ガイドに従い火山の影響評価を行い、規制委員会に申請を行い、適合性審査を受ける。原発の「施設は、想定される自然現象（地震及び津波を除く…略＜筆者＞…）が発生した場合においても安全機能を損なわないものでなければならない」（同規則第6条）。そして、火山ガイドによる火山影響評価の結果、原発に対する「影響を及ぼす可能性が十分小さいと評価されない場合…立地は不適」とされ、他方、「影響を及ぼす可能性が十分小さいと評価された場、火山活動のモニタリングと火山活動の兆候把握時の対応を適切に行うことを条件として、個々の火山

---

（35）判例時報2228・90。

事象に対する影響評価を行う」<sup>(36)</sup>、とされている。

債務者（被告）の申請の概要を見てみよう。債務者（被告）の施設の半径160 kmの範囲には39の火山が存在する<sup>(37)</sup>が、債務者（被告）は、将来活動する可能性がある14火山を抽出し、その影響を評価した。債務者（被告）の施設の安全性に影響を及ぼす可能性は、桜島薩摩噴火（約12800年前、噴出量11 km<sup>3</sup>）であり、敷地に火山灰15 cmが積もる可能性がある<sup>(38)</sup>と想定した。そこで、火山灰に耐えうる施設設計を行い、施設内部に入り込まないようにフィルターを設置する。また、敷地周辺のカルデラの今後の巨大な噴火（火山爆発指数<VEI>7=噴出量100 km<sup>3</sup>超）の可能性は十分に小さい。加久藤・小林、始良（あいら）、阿多カルデラ噴火の平均発生間隔は約9万年で、最後の始良カルデラ噴火は約3万年前だからである。そこで、原発に「影響を及ぼす可能性が十分小さ」いから立地不適とならず、原発運用中は火山活動のモニタリングを行う方針である、と。これに対して、規制委員会は、申請は最新の知見を踏まえており、火山事象の原発に「影響を及ぼす可能性は十分に小さ」く、安全機能は損なわれない、と判断した（2014年9月）。

2) ⑤決定の要旨（新規制基準<火山ガイド>の合理性）とその問題点

⑤決定は、まず、新規制基準の制定・策定過程、債務者（被告）による火山影響評価、規制委員会による適合性審査、火山事象に関する知見につ

---

(36) 「火山ガイド」5ページ（「2. 原子力発電所に影響を及ぼす火山影響評価の流れ」）。

(37) 以下では、原子力規制委員会「九州電力 川内原子力発電所設置変更に関する審査結果について」（2014<平26>年10月）を参照している。

(38) 火山爆発指数（VEI）7（噴出物の量>100 km<sup>3</sup>）または8（最大指数）（噴出物の量>1000 km<sup>3</sup>）のものを破局噴火という。なお、雲仙普賢岳の1990年からの5年間の噴出量はVEI=4に相当し、1991年のピナトゥボ火山（フィリピン）噴火はVEI=6であった。

いてフォローする。そして、⑤決定は、債権者（原告）の次の主張を検討しても、新規制基準（火山ガイド）の策定手続に「看過し難い過誤・欠落」はなく、内容的にも「不合理な点」はない、とした。つまり、火山ガイドは、原発に影響を及ぼす可能性がある火山が抽出された場合、そのモニタリングを義務付けている。しかし、破局的噴火の予知は不可能で、仮に可能でも噴火の直前だから、原発から核燃料等を運び出す時間はない、というのが債権者（原告）の主張である。しかし、⑤決定は言う。まず、現在の火山学では、破局的噴火の前兆に関する知見は確立していない。火山ガイドも、原発運用中の火山事象の影響は十分に小さいと評価された場合を前提に、その確認のためのモニタリングを行うのであり、噴火の時期や規模の正確な予知を行うのではない。しかも、モニタリングの実効性はないわけではなく、かつ、新しい知見に従い見直す必要がある、と。

しかし、火山ガイドには「内容的に不合理な点」があるのではないか。同ガイドには次のように規定されている。<sup>(39)</sup>「火山活動の兆候を把握した場合の以下の対処方針等を定める」とされ、具体的には、次の3つ、つまり「(1) 対処を講じるために把握すべき火山活動の兆候と、その兆候を把握した場合に対処を講じるための判断基準 (2) 火山活動のモニタリングにより把握された兆候に基づき、火山活動の監視を実施する公的機関からの火山の噴火警報が示された場合において、これに基づき対処を実施する方針 (3) 火山活動の兆候を把握した場合の対処として、原子炉の停止、適切な核燃料の搬出等が実施される方針」がそれである。しかし、火山学者によれば、仮に破局的噴火の場合、その兆候の把握は数日間～数週間前なら可能だが、それ以上前の把握は困難である。仮に兆候の把握が困難なら、上記「対処方針等」は策定しようがない。確かに、⑤決定が言う

---

(39) 「火山ガイド」11ページ「5.4 火山活動の兆候を把握した場合の対処」。



ように影響を及ぼす可能性が「十分に小さい」との前提での「モニタリング」はできるかもしれない。しかし、上記（3）（原子炉停止・核燃料搬出等の実施）を含む「対処方針等」は、兆候把握が困難なら策定できず、その結果、規制委員会も審査できないのではないか、と思われる。

### 3) ⑤決定の要旨（新規制基準<火山ガイド>への適合性）とその問題点

次に、新規制基準（火山ガイド）への適合性判断について、⑤決定は、債権者（原告）らの次の主張を取り上げて言う。つまり、日本での最後の破局噴火は約7300年前の喜界カルデラの噴火で、また、始良（あいら）カルデラでの約3万年前の破局噴火により火砕流が川内原発の敷地に達した可能性<sup>(40)</sup>がある。よって、破局的噴火の結果火砕流により原発が破壊され、原発に影響を及ぼす可能性は「十分に小さ」くはない、と。これに対し、⑤決定は、債務者（被告）が噴火ステージ論<sup>(42)</sup>やドルイット論文<sup>(43)</sup>を一般理論かのように主張したのは妥当ではない、とする。しかし、⑤決定は、結局、マグマだまりに関するその他の知見と総合し、また、火山学者の間では、

(40) 注(38)参照。

(41) 喜界カルデラは薩摩半島から約50km南に位置し、カルデラの西端に薩摩硫黄島が、北端に竹島がある。また、始良カルデラは鹿児島湾・湾奥部に位置し、その西端に始良市（鹿児島市の北部に隣接する市）があり、その南部に桜島がある（前野深「カルデラとは何か：喜界大噴火を例に」（科学2014年1月号60ページ図2））。

(42) 巨大カルデラの噴火の周期は一般的に約9万年（九州の3つのカルデラの平均が根拠）であり、始良カルデラの噴火は約3万年前だから大丈夫だとする説である。

(43) 地中海のサントリーニ火山のミノア噴火（紀元前1600年代後半）では、巨大噴火の直前約100年間にマグマの供給速度が急速となったとする論文（2012年）。債務者（被告）は、これを根拠に巨大噴火の兆候把握が可能だ、とした。



破局的噴火の「可能性が十分に小さいとはいえない」と考える火山学者は多数ではない一方、破局的噴火の頻度は小さいとの認識は共通していると、適合性審査は不合理とは言えないとした。

しかし、上記マグマだまりに関する知見は十分ではないとの指摘もあるし、また、逆に、火山ガイドでは、破局的噴火の「可能性が十分に小さい」と判断される基準は示されていない。日本火山学会原子力問題対応委員会委員長の石原和弘氏も、川内原発の新規制基準への適合性には「疑問が残る」し、「今後も噴火を予測できる前提で話が進むのは怖い話だ」と指摘している。<sup>(44)</sup> こうしてみると、適合性審査にも不合理な点があるのではないかとの疑いが生じる。しかし、⑤決定は、新規制基準への適合性には「看過し難い過誤、欠落」はないとして、債務者（被告）は「相当の根拠を示し、必要な資料を提出し」、適合性に不合理がない点を主張疎明したのに対し、債権者（原告）は、生命・身体等の人格的利益の具体的な危険性を疎明していない、とした。

#### （5）本件避難計画等の実効性と人格権侵害の有無（争点4）

##### 1）⑤決定の要旨

ところで、⑤決定は、債務者（被告）の施設が新規制基準に適合したからといって重大事故があり得ないわけではない、として、重大事故の場合の住民の適切な避難計画の策定が必要だとし、避難計画の策定に不備があるか、を検討する。そして、その結論は、「本件避難計画等は、現時点において一応の合理性、実効性を備えている」から、債権者（原告）らを含む

---

(44) 2014年11月3日付西日本新聞。なお、同委員長は、カルデラ噴火を含む巨大噴火の把握方法が確立されていないにもかかわらず、電力会社の監視（モニタリング）によって、前兆の把握は可能としている点について、「可能性、限界、曖昧さが十分に考慮されるべきだ」（同委員会の提言、2014年11月2日）、としている。

「周辺住民の人格権の侵害又はそのおそれに基づくような不合理性、非実効性はない」、というものであった。その理由を見てみよう。

まず、規制委員会による原子力災害対策指針（2013<平25>年9月改正版）を紹介する。以下のごとくである。まず、緊急事態への対応について、準備段階・初期対応段階・中期対応段階・復旧段階の4つに区分して、防護措置実施の基本的考え方を分けている。そして、初期対応段階では、「緊急事態の区分」に基づき、予防的防護措置を実施し、万一の時には、緊急時防護措置を実施するとしている。「緊急事態の区分」は、発電所の状況に応じて、a) 警戒事態（公衆への放射線による影響がその時点では緊急でないが異常な事象）・b) 施設敷地緊急事態（公衆への放射線による影響をもたらす可能性がある事象）・c) 全面緊急事態（公衆への放射線による影響をもたらす可能性が高い事象）の3つに細分される。他方で、「原子力災害対策重点区域」が定められているが、それは、原発からの距離に応じて、「予防的防護措置を準備する区域」（PAZ<Precautionary Action Zone>、原発から「概ね半径5km」）、「緊急時防護措置を準備する区域」（UPZ<Urgent Protective Action Planning Zone>、原発から「概ね半径30km」）、「緊急時防護措置を準備する区域」（UPZ）外、の3つである。そして、a) の場合は、PAZ圏内の要援護者の避難準備を開始し、b) の場合は、PAZ圏内の要援護者に30km圏外への避難を指示して、PAZ圏内の一般住民の避難準備を開始し、c) の場合は、PAZ圏内の一般住民に30km圏外への避難を指示し、UPZ圏内の住民（要援護者+一般住民）は屋内退避を指示する。なお、放射性物質が放出された場合は、地上1mでの放射線量率が毎時500 $\mu$ Sv（マイクロシーベルト）を超過した住民に対して1日以内の避難を指示し、毎時20 $\mu$ Svを超過した地域の住民に対して、1週間以内の一時移転を指示する。なお、以上は、原子力事業者・国・地方公共団体等がそれぞれの役割分担のもとに実施さ

192(192) 法と政治 67巻1号 (2016年5月)

れる，と。

次に、「原子力災害対策重点区域」を含む地方公共団体は9市町あるが、それぞれ、避難計画を策定しているとして、その概要を紹介する。具体的には、a)における対応、b)における対応（「PAZ圏内の要援護者の避難」）、c)における対応（「放射性物質放出前」）、c)における対応（「放射性物質放出後」・「UPZ圏内の住民の避難」）がそれである。加えて、その他の緊急時対応、国の実働組織による広域支援体制、さらに、国の防災会議による了承、原子力事業者間協定、原子力総合防災訓練が紹介されている。以上を紹介した上で、⑤決定は、本件「避難計画等は、現時点において一応の合理性、実効性を備えている」とした。

## 2) ⑤決定の要旨の問題点

⑤決定は、債権者（原告）らの以下の主張を一応検討する。次の2点に絞ってみよう。第1に、避難時の輸送能力の不足が生じる可能性が大きい。というのは、i) 避難対象地域の市町村で登録されたバスの30%が直ちに利用可能として、乗車可能人数は1万3739人で、自家用車利用困難者の4万2571人を下回る、ii) バス利用者は一時集結所での待ち時間があるから被曝量が約3倍となる、iii) 鹿児島県地域防災計画では、避難経路の大部分は片側1車線の国道であり、国道のみの利用の場合半径30km圏内からの退避完了に43時間、国道以外も利用した場合21.5時間かかる、iv) 自然災害により道路が破壊されれば避難時間が延びる可能性がある、v) 避難時に自動車の燃料の補給ができない、からである。この点について、⑤決定は、上記指針は、段階的避難を予定し、30km圏内の住民の一斉の圏外避難を想定していない、上記a)からc)への3段階の事態の進展が急速に起こることはあり得ないわけではないが、「本件避難計画が直ちに合理性、実効性を欠く」わけではない、とする。しかし、重大事故であれば、3段階が理論通り展開せず、急速に展開することは十分にあり得るで

あろう。

第2に、高齢者などの要援護者の避難対策が不備である。というのは、  
 i) 30 km 圏内の要援護者の避難先である 30 km 圏外の施設はほぼ満杯である、ii) U P Z 圏内の要援護者には避難計画のめどは立っていない、iii) 在宅の要援護者の受入先の確保は困難であり健康状態もそれぞれである、iv) 30 km までの要援護者の避難計画の策定は現実的ではなく不可能、だからである。これに対して、⑤決定は、「10～30 km 圏の医療機関・社会福祉施設については、避難先候補施設（496施設）が確保されている」から、「本件避難計画等が一応の合理性、実効性を備えている」、とする。しかし、現に、10～30キロ圏内の要援護者避難計画について、鹿児島県伊藤知事は、「10キロまではきちっと作るが、30キロまでの避難計画は現実的ではない」、「（10～30キロ圏は）作らない」、と発言している（2014年6月13日<sup>(45)</sup>）。この発言が、避難計画策定の実情を踏まえたものだとすれば、⑤決定の認定事実と大きな齟齬が生じている、と言わざるを得ない。

### 3. お わ り に

(1) 結局、⑤決定は、以上の争点1～4を合わせた結論として、債権者（原告）らの仮処分申請を却下した。最後に、⑤決定は付言する。規制委員会が定めた安全目標（上記「2. (2) 司法審査のあり方（立証責任）（争点1）」参照）は、「健康被害につながる程度の放射性物質の放出を伴うような重大事故発生の危険性を社会通念上無視できる程度に小さなものに保つことができ」るし、「そのレベルの安全性が達成された場合には、絶対的安全性が確保されたといえなくても…周辺住民の生命、身体等の人格的利益の侵害のおそれがない」と言える、と。

(45) 南日本新聞2014年6月14日付。なお、朝日新聞2015年8月3日付も参照。

しかし、既に述べたように、規制委員会の安全目標はあくまで「目標」であり、それをクリアしないと許可がされないという意味ではない。しかも、安全目標として提示されているのは、確率論的リスク評価（PRA）に基づくものであり、実績（約40年間で現在約50基となった日本の原発の内福島第一原発3基が炉心損傷＜重大事故＞に至った）を踏まえたものではない。目標として、炉心損傷の頻度が $10^{-4}$ /年（1万年に1回）程度、セシウム137の放出量が100 TBq（テラベクレル）を超える事故の頻度が $10^{-6}$ /年（100万年に1回）程度、を掲げるのは良い。しかし、目標が許可基準であるかのようにして、許可を受けた原発は、「重大事故発生の危険性」が「社会通念上無視できる程度に小さなもの」になったかのよう(46)に言うのは、余りに早計ではないか。

現に、⑤決定も、「確率論的安全評価の手法にも不確定な要素が含まれていることは否定できない」とし、また、争点2・3を振り返り、「債務者や原子力規制委員会が前提としている地震や火山活動に対する理解が実態とかい離している可能性が全くないとは言いつれぬ」、という率直な認識を述べている。しかし、この認識は、結局、仮処分申請の却下という結論には影響を与えなかったのである。

(2)最後に、規制委員会の新規制基準の評価について一言しておきたい。⑤決定は、新規制基準について、終始一貫して不合理な点はないとの評価を下している。確かに、新規制基準は、i) 既設の原発に新しい基準遵守を要求するバックフィット制度を導入する、ii) 地震・津波対策としては、新たに設計用「基準津波」を規定し、基準地震動は引き上げ、活断層評価を強化する、iii) 従来規制の対象でなかった重大事故対策を導入する等の多くの改善を行った。しかし、福島第一原発事故を振りかえれば、そのみで十分とは到底言い得ない。詳述は避けるが、次の点が指摘されている。まず、a) 従来の「原子炉立地審査指針」(1964年策定)を適用(47)

しないとした点、b) 重大事故時の防災対策計画を審査しないとしている点、が挙げられる。それ以外にも、ややアトランダムに列挙すれば、c) 地震・津波など自然現象によって共通に引き起こされる「複数の機器の同時故障」を設計で考慮すべき対象としていない点、<sup>(48)</sup> d) 基準地震動の設定

(46) 前掲(注9)「原発ゼロ社会への道」142ページ以下。

(47) 同指針によれば、「2.1 原子炉の周辺は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること。」「2.2 原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること。」「2.3 原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること。」が必要とされる。具体的には、「指針2.1にいう『ある距離の範囲』を判断するためのめやすとして、次の線量を用いること。甲状腺(小児)に対して1.5シーベルト、全身に対して、0.25シーベルト」「指針2.2にいう『ある距離の範囲』を判断するためのめやすとして、次の線量を考えること。甲状腺(成人)に対して3シーベルト、全身に対して0.25シーベルト」「指針2.3にいう『ある距離だけ離れていること』を判断するためのめやすとして、外国の例(例えば2万人シーベルト)を参考とすること。」、とされている。おそらく、同指針は、重大事故・仮想事故の発生を想定していなかったのであろう。しかし、現実には、福島第一原発事故が発生し、その敷地境界での1年間の累積放射線量は965ミリシーベルトに上り、上記0.25シーベルト(=250ミリシーベルト)をはるかに上回った。仮に同指針を適用すると、重大事故・仮想事故の場合、敷地境界での公衆被ばく線量が同指針の「めやす」量を下回る見込みがない。ただ、バックフィット制度を導入した以上、同指針は遡及適用され、既存の原発の周辺住民を遠方に移住させるか、既存の原発を停止・廃炉にするかしないとならない。いずれも無理であると判断され、同指針は適用しない(廃止)とされたのだが、バックフィット制度に重大な例外を認めたことになる。

(48) 「自然現象以外」に、「共通要因」による安全機能の喪失を引き起こす事象として、「停電(電源喪失)」を挙げて、その設計上の対策を抜本的に強化するとし、その対策例として、外部電源を2回線独立したものとし、所内電源の強化や可搬式電源車の数の増加を行う、としている(原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準について」(原子力規制委員会HP<2016年2月更新>)。

にはなお過小評価の手法が残されている点、e) 重大事故対策の前提として福島第一原発の事故原因の調査・検証が不十分な点、f) 重大事故に耐えうる計測器の機能保障や置換えが必要な点、g) 外部電源の強化(=「耐震重要度分類」<S・B・Cクラス>におけるSクラス化)が必要である点、h) 放射性物質放出抑制対策としての格納容器のフィルター・ベント(=<sup>(49)</sup>排気)は安全設備とは言えない点、i) 航空機衝突・テロなどの対策としての「特定重大事故等対処施設」(「第2制御室」など)は無力である点、が指摘されている。

なお、上記d)・g)と同じ内容を含むが、大飯原発の再稼働の差止めを認めた⑨判決の判決理由は以下のようなものであった<sup>(50)</sup>ので、銘記しておきたい。原発における「冷やす機能」と「閉じ込める構造」の検討を踏まえれば、大飯原発3・4号機は「確たる根拠のない楽観的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。そして、新規制基準には、i)「外部電源と主給水の双方」が「基準地震動に耐えられるまで強度を上げる」、ii)「基準地震動を大幅に引き上げ…設備の強度を高める工事を施行する」<sup>(51)</sup>、iii)「使用済み核燃料を堅固な施設で囲い込む」措置は含まれ

---

(49) 規制委員会は、フィルター・ベントの設置に5年間の猶予を認めている。

(50) 判例時報2228・94。

(51) 川内原発1号機・2号機について言うならば、基準地震動は、建設当時にそれぞれ270ガル・372ガル、2011年の東日本大震災当時(2006年の新耐震基準による)共に540ガル、現在の原子力規制委員会の規制値が共に620ガルであり、建設当時からそれぞれ約2.3倍、約1.7倍に引き上げられている。そして、九州電力は、2013年7月以降「400箇所の配管補強工事」及び地震で崩れるおそれのある「周辺ののり面の一部を剥ぎ取り工事」をしたが、基準地震動の620ガルへの引き上げが確定した2014年3月以降は、「個別施設に働く地震波の強さを評価」するのみで「耐震工事の追加予定はない」と説明した、とされている(毎日新聞2014年10月19日付)。

ておらず、こうした脆弱性を是正するものではない、と。さらに、以上を補足すると、高浜原発3・4号機の差止め仮処分を認めた④決定は、その理由として、⑨判決と同様の上記i)～iii)の措置に加え、次の措置も付加している。iv)中央制御室への危険性<sup>(52)</sup>に対処する「免震重要棟の設置」が必要であるが、債務者(被告)はこれを実行していない、と。

[追記]

2016年4月6日に、本稿の中心的な検討対象である⑤決定の即時抗告審で住民の申立を却下する決定が出たが、別の機会に改めて検討したい。

---

(52) 位置・構造・設備に関する規制委員会規則34条でいう「緊急時対策所」であり、「一時冷却系統に係る発電用原子炉施設の損壊その他の異常が発生した場合に適切な措置をとるため」…「原子炉制御室以外の場所」に設置しなければならない、とされる。規制委員会は、免震重要棟の設置にも5年間の猶予を認めている。



A Research on the Lawsuits for the Injunction Order to the  
Operation of the Atomic Power Plant under the New Atomic  
Power Plant Regulation: Focusing on the Decision by the  
Kagoshima District Court about the Lawsuit for the  
Provisional Disposition to Prohibit the  
1. and 2. Sendai Atomic Power Plant from Operating

Hidehiko KANBE

This article has been written for the purpose for analyzing the decision (22.4.2015, the Kagoshima District Court) about the lawsuit by the local people for the provisional disposition to prohibit the atomic power plant from recommencing the operation. The contents of this article are follows;

1. First
2. The decision by the Kagoshima district court about the lawsuit for the provisional disposition to prohibit the 1. and 2. Sendai atomic power plant from operating
  - (1) The outline of this case and the issues
  - (2) How to be judged by the court (burden of proof) – the 1. issue
  - (3) The probability of the damage by this atomic power plant due to the earthquakes and the infringement on the personal rights – the 2. issue
  - (4) The probability of the damage by this atomic power plant due to the volcanos and the infringement on the personal rights – the 3. issue
  - (5) The effectiveness of the evacuation plan by the local governments etc. and the probability of the infringement on the personal rights – the 4. issue
3. Finally