

論 説

原子力規制の変化と行政訴訟に関する一考察

——川内原発設置変更許可取消訴訟・福岡地裁判決の 検討を中心に——

下山 憲 治

- 1 はじめに
- 2 福岡地判における原告適格の範囲
- 3 福島原発事故後の法改正と司法審査
- 4 火山ガイドの合理性と処分の違法性
- 5 おわりに

1 はじめに

福島第一原発事故（以下「福島原発事故」）後、原発再稼働の動きに伴い、許可申請中または再稼働した原発を対象にした各種差止のほか、許認可の取消訴訟などが各地で提起されている。そのうち、行政訴訟では、本稿で主に検討対象とする川内原発設置変更許可取消訴訟のほか、函館市が原告となっている大間原発訴訟や高浜・美浜原発の運転期間延長認可取消・差止訴訟などがある（以下「原発行政訴訟」）。民事手続では、平穏生活権など人格権に基づいて、稼働中の原発に対しその差止を求め、訴訟提起や保全申立てが行われている（以下「原発民事手続」）。そして、原発を巡る紛争解決方法として、福島原発事故前は原発行政訴訟を通じて、その後は原発民事手続を通じて争われる場合が多い傾向がみられる。それは、

福島原発事故前まで「起こり得ない」とされていた原発事故が現実に発生した事実に加え、原発民事手続では、周辺住民の権利・法的利益の侵害発生またはそのおそれを直接争点化でき、原発稼働を直ちに止める効果にも着目されていること、その一方で、特に設置変更許可の取消訴訟では「基本設計ないし基本的設計方針」に関する違法の主張のみが本案審査の対象となるに過ぎず、重要な争点の1つである避難計画の実効性などが原発行政訴訟では直接には争点化しづらいことが指摘されている。⁽¹⁾

本稿では、原告らが、「原子力発電所の火山影響評価ガイド」(以下「火山ガイド」)の不合理性を主たる理由として、原子力規制委員会(以下「原規委」)による九州電力株式会社に対する核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「炉規法」)43条の3の8第1項に基づく川内原発第1・2号炉の設置変更許可処分(2014(平成26)年9月10日付)の取消訴訟に対する福岡地裁判決(以下「福岡地判」)を題材にして、原告適格の範囲のほか、火山ガイドの合理性・不合理性と処分の違法性に関する司法審査のあり方等⁽⁴⁾について検討したい。

(1) 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)35頁(55頁)。

(2) 原子力規制委員会決定・2013(平成25)年6月19日原規技発第13061910号、改正・2017(平成29)年11月29日原規技発第17112910号。

(3) 2019(令和元)年6月17日裁判所ホームページ。

(4) 民事手続における規制基準の合理性等に関する司法審査のあり方・仕方については、たとえば、大塚直「不法行為・差止訴訟における科学的不確実性(序説)」高翔龍他編『日本民法学の新たな時代(星野英一先生追悼)』(有斐閣、2015年)799頁以下、同「高浜原発再稼働差止仮処分決定及び川内原発再稼働仮処分決定の意義と課題」環境法研究3号(2015年)53頁以下、同「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)109頁以下、橋本博之「原発規制と環境行政訴訟」環境法研究5号(2016年)37頁等がある。なお、これらの批判的検討として、たとえば、高木光「原発訴訟における民事法の役割再論(一)、(二・完)」法学論叢185巻1号(2019年)1頁、同185巻2号(2019年)1頁参照。

2 福岡地判における原告適格の範囲

（1）原告適格の存否に関する判断定式

福岡地判では、小田急高架化訴訟・最高裁大法廷判決⁽⁵⁾およびサテライト大阪訴訟・最高裁判決⁽⁶⁾を引用しつつ、次のように判示した。すなわち、行訴法9条1項でいう法律上の利益を有する者は、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的の公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個人的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益も前記の法律上保護された利益に当たる」。そして、「処分の相手方以外の者について法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関連法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきである」とした。

福岡地判では、福島原発事故後の原規委設置法（2012（平成24）年6月27日号外法律第47号）に伴う改正、とりわけ、炉規法1条の目的、申請書の記載事項として重大事故が発生した場合の対処に必要な施設・体制の整備に関する事項（炉規法43条の3の5第2項10号）、設置変更許可の基準の

（5） 最大判2005（平成17）年12月7日民集59巻10号2645頁。

（6） 最判2009（平成21）年10月15日民集63巻8号1711頁。

1つに重大事故の発生・拡大防止に必要な措置の実施に必要な技術的能力
 その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力がある
 こと (同法43条の3の6第1項3号)、設置者の技術基準適合義務 (同法43条
 の3の14) およびバックフィット (技術基準等の事後の変更への随時適合化
 義務)⁽⁷⁾ に適合しない場合の許可取消しの明示化 (同法43条の3の20第2項)
 などを指摘し、これらは「福島第一原発事故の反省にたち、そのような原
 子炉災害を再び繰り返さない趣旨」の現れとされた。

その上で、原発の設置変更許可の基準たる炉規法43条の3の6第1項2
 号 (技術的能力に限る) および同項3・4号は、発電用原子炉の特性と危
 険性から「当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大
 な危害を及ぼし、周辺環境を放射線によって汚染するなど、深刻な災害を
 引き起こすおそれがあることに鑑み、前記災害が起こらないようにするた
 め、発電用原子炉の設置許可の段階で、発電用原子炉を設置しようとする
 者の右技術的能力の有無及び申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備
 の安全性につき十分な審査をし、申請者において所定の技術的能力があ
 り、かつ、原子炉施設の位置、構造及び設備が前記災害の防止上支障がな
 いものであると認められる場合でない限り、原子力規制委員会は原子炉設
 置 (変更) 許可処分をしてはならないとするもの」で、「前記各号所定の
 事項に係る各審査に過誤、欠落があった場合には、重大な原子炉事故が起
 き、それにより住民が被害を受ける蓋然性が高く、殊に原子炉施設の近く
 に居住する者はその生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受けると想定
 されることから」、これらの趣旨や考慮している被害の性質、前記法改正

(7) ここではバックフィットの「明示化」と記述したが、この改正前ではバックフ
 イットを義務付けることはできないとの見解もあった。これらに関する議論等につ
 いては、たとえば、岸本太樹「新規制基準における原子力安全の論理 (上) —継続
 的更新性・科学的客観性・民主的正統性・公益適合性確保の視点からの検討—」法
 時90巻3号 (2018年) 92頁、米田雅宏「伝統的許可制度の現代的変容 (上)・(下)
 —原子炉設置許可とバックフィット命令を素材にして—」法時90巻7号 (2018年) 80
 頁および90巻8号 (2018年) 96頁参照。

の経緯等を踏まえると、「単に公衆の生命、身体の安全、健康、財産、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺の居住し、当該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」とした。

このような判断定式については、特に「直接かつ重大な被害を受けることが想定される範囲」に限定することに正当性はないと思われる。⁽⁸⁾ただ、ここでは、福島原発事故後および炉規制改正後の原告適格の存否に関する具体的線引きの仕方に注目して検討する。

（2）原告適格存否の「線引き」

原告適格の存否に関する具体的な「線引き」について、福岡地判は、もんじゅ訴訟・最高裁判決を引用し、⁽⁹⁾「原子炉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、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れた上で、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」とした。具体的には、放射線防護における確定的影響と確率的影響、国際放射線防護委員会（ICRP）の勧告、低線量被曝のリスク管理に関するワーキンググループ報告書、日常生活における放射線による影響等、放射線被曝による健康への影響等、チェルノブイリ原発事故による影響等、福島原発事故による影響等、本件各原子炉における事故のシミュレーション、破局的噴火が発生した場合の原発事故の規模に関する見解に関する事実を認定した上で、「本件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、急性的ないし一次的に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年あたり20ミリ

（8）たとえば、拙稿「判批」新・判例解説 Watch16号（2015年）49頁参照。

（9）最判1992（平成4）年9月22日民集46巻6号571頁。

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」といえ、「福島第一原発と本件各原子炉の上記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」、すなわち、「本件各原子炉において事故が発生した場合に、急性的ないし一次的に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原子炉から250km以上の地域に及ぶ」といえるから、原告のうち「富山県、静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、福島県等、本件原子炉から250kmを大きく超えた地域に居住する者」は原告適格が認められないと判示した。⁽¹⁰⁾

(3) 福島原発事故前後における裁判例の動向

福島原発事故前、原発の設置許可の取消しまたはその無効確認を求める原発行政訴訟は、主な最高裁判決に限ってみると、伊方原発訴訟、福島第二原発訴訟⁽¹²⁾、もんじゅ訴訟⁽¹³⁾および柏崎・刈羽原発訴訟⁽¹⁴⁾がある。このうち、もんじゅ訴訟・最高裁判決は、福岡地判でも引用されたように「原子炉周辺に居住し、……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」に原告適格を認めるもので、上告した

(10) なお、原告らは1年間1mSvを超える被ばくのおそれがある地域を主張したが、ICRP1990年勧告を根拠に、「生命、身体、財産等への直接的かつ重大な被害を受けるとは直ちにいうことはでき」ないとして否定された。

(11) 最判1992(平成4)年10月29日民集46巻7号1174頁。

(12) 最判1992(平成4)年10月29日訟月39巻8号1563頁。

(13) 最判1992(平成4)年9月22日民集46巻6号571頁および最判2005(平成17)年5月30日民集59巻4号671頁。

(14) 最判2009(平成21)年4月23日訟月52巻6号1581頁

中で最も遠い約58km離れた住民の原告適格を認めたものであって、同最高裁判決は原発（高速増殖炉）の抗告訴訟において原告適格が認められる外縁の線引きを明示したわけではない。その他、たとえば、柏崎・刈羽原発⁽¹⁵⁾訴訟・東京高裁判決では原子炉敷地周辺から65kmの範囲内に居住する住民に対して原告適格が認められ、また、東海第二原発訴訟・東京高裁判決⁽¹⁶⁾では、口頭弁論終結後、同原発から100km余り離れて転居した者の原告適格が否定⁽¹⁷⁾されていた。

福島原発事故後、2012年改正前の炉規法規定によるものではあるものの、当時ゼロ歳児の親でもある東京都台東区居住者が、東京都金町浄水場で暫定基準値を超える放射性物質が検出されたこと等のため、生命・健康に対するリスクから保護される利益の侵害を根拠として福島第一原発設置許可処分等に対する無効確認訴訟を提起した事案で、東京地裁は、次のように判示し、原告適格を否定した。すなわち、「原告適格の有無を判断する前提として想定する当該原子炉に起こり得る事故とは、当該原子炉の原子炉規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があった場合に、社会通念上合理的に想定し得る過酷な事故と解すべきである」として、福島原発事故の概要、その直後に当時の原子力委員会委員長が作成した「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」（2011年3月25日。以下「素描」）、ICRP2007年勧告や食品に含まれる放射性物質規制等を検討した上で、原告が居住する地域は福島第一原発から約220km離れており、原告の居住する地域付近の住民について確定的影響が及ぶとは認めがたく、確率的影響も「日常生活を送る上で被る程度の比較的軽度のものといえることができる」こと、素描では福島第一原発の170km以遠の地域（強制移転を求めるべき地域となる可

(15) 2005（平成17）年11月22日訟月52巻6号1581頁。

(16) 2001（平成13）年7月4日判時1754号35頁。

(17) なお、当該原告が上告しなかったため、この原告適格に関する最高裁の判断は示されなかった（最決2004（平成16）年11月2日上告棄却、不受理決定）。

可能性) から250km以遠の地域 (移転を希望する場合に認めるべき地域となる可能性) にも影響があり得ることを示しているが、「そもそも、相当想定をしにくい最悪の事態を前提に、社会通念上合理的に想定しうる過酷な事故よりも更に過酷な事故を想定したもの」であって、本件訴えの原告適格の有無を判断する際に「直接これを参考にするのは相当でな」く、過酷事故による原告居住地付近への影響は、水道水汚染と空間放射線量の増加のいずれも「確定的影響及び確率的影響を受けるものとは認められない程度にとどまっている」こと、仮に素描を前提としても「原告の居住地域付近における放射線により確定的影響を受けると認めることはできず、確率的影響についても、直接的かつ重大な被害といえる程度のもを受けるとは認められない」として、原告適格を否定した。⁽¹⁸⁾

これに対し、福岡地判は、素描で示された内容を基本的に取り入れて、原発敷地から250km以遠、厳密には、原発から250kmを大きく超えない範囲に居住する住民に対して、原告適格を認める内容となっている。福島原発事故前の原発行政訴訟において、ある範囲における周辺住民に抗告訴訟における原告適格が認められることは確定しているが、その範囲内外の線引きの是非や線引きの方法などについては議論があった。⁽¹⁹⁾ もっとも、ある範囲内の周辺住民に原告適格が認められ、当該処分⁽¹⁹⁾の違法性等を争うことができるのであれば、実質的には、その外縁がどこかという論点にあまり拘らなくてもよいのかもしれない。ただ、後述の本案における主張で、炉規法に規定する「災害」は人・物・環境に対する放射線の影響 (被害) をいうのであるから、火山の噴火と原発事故が複合的に発生した場合を想定し、当該処分が仮に違法であった場合に生じうる被害をも予測し勘案すると、より広範な区域における住民等にも法律上の利益があると考える余地

(18) 東京地判2014 (平成26) 年1月14日判決訟月61巻1号62頁。福島第二原発に対する設置許可無効確認訴訟も同様の判断である (東京地判2014 (平成26) 年1月14日訟月61巻1号133頁)。

(19) 首藤重幸「原発行政への司法審査のあり方」法セ458号 (1993年) 26頁 (27頁)。

が出てくる可能性もあろう。原告適格の範囲を制限するためには「直接的かつ重大な被害」を受ける者に限定することにはかねてから批判がある。なお、仮に火山の噴火の原発への影響をより具体的に想定した場合には、福島原発事故時における各種対策や措置のほか、放射性物質の放出・拡散の影響も参考にはできるが、同様になるとは限らないであろう。

3 福島原発事故後の法改正と司法審査

(1) 原規委設置法の制定と炉規法等の改正

福島原発事故後、2011年6月の「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」（原子力災害対策本部）では、原子力の安全確保に携わる組織と事務が細分化されているため、第一義的な責任機関が不明確であったことや専門的知見の不足・欠如などから、迅速かつ総力を結集した対応ができなかったこと等が反省点として指摘された。そして、同報告書では、経済産業省から原子力安全・保安院の独立、原子力安全委員会を含めた原子力安全規制行政の見直し、専門的人材の確保、安全文化の徹底などが提案された。同年8月12日の関係閣僚了解「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」では、基本的考え方として、①「規制と利用の分離」、②原子力安全規制に係る関係業務の一元化、③危機管理体制の整備、④組織文化の変革と人材養成・確保、そして、⑤新安全規制の強化が挙げられた。これらを実現するため、同年8月15日の閣議決定「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」では、環境省の外局として原子力安全庁（仮称）の新設などが示された。同年9月には原子力安全規制組織のあり方等について識者の意見を聴くため、原子力事故再発防止顧問会議が設置され、同年12月13日にまとめられた「提言」では、前述の関係閣僚了解で示された「基本的考え方」5項目に⑥透明性と⑦国際性を加え、合計7項目が指摘された。

この顧問会議の提言では、「原子力安全規制の実効性を高めるため、これまでの形骸化した規制から脱却し、最新の科学的・技術的知見をベースとして、常に原子力の安全を高めることを促進する新しい規制体制への変換」の必要性、「原子力安全規制の安全目的としては、IAEA の基本安全原則に準拠し、放射線の有害な影響から人と環境を守ることを最優先に考える必要があり、科学技術水準に照らして適切な安全対策が取られていることを確保し、放射性物質の大量放出につながるような過酷事故（シビアアクシデント）を起こさないことを最重要目的とする」ことや、「規制については、IAEA の基本安全原則をはじめとする国際基準に適合することはもとより、今回の事故を通して得た教訓を含め、国際的な原子力安全強化の取組に我が国の知見をインプットしていく必要」等が指摘された。これらの点を取り込み、2012年1月末、内閣は「原子力組織制度改革法案」と「原子力安全調査委員会設置法案」を国会に提出したが、結局、2012年6月15日にこれら法案が撤回され、衆議院環境委員会委員長により原規委設置法案が提出された。同法案の内容は、原規委に関わる部分を除き、概ね撤回された内閣提出法案のままであった。安全規制に関する審査については、たとえば、改正項目のうち、前記以外では、同改正前の旧炉規法24条1項2号において「計画的利用」に関する審査項目があったが、エネルギー政策の推進に対する考慮・配慮を規制段階では可及的に排除するために削除された点も注目される。この新たな法案の審査にあたった参議院環境委員会は、「シビアアクシデント対策やバックフィット制度の導入に当たっては、推進側の意向に左右され」ないこと、「原子力安全規制の実効性を高めるため、最新の科学的・技術的知見を基本に、国際的な基準・動向との整合性を図った規制体系とすること」や「審査・検査制度については、……これが形骸化することがないように、原子力規制委員会が厳格かつ実効的な確認を行うとともに、事業者が常に施設の改善を行わなければならないような規制体系を構築すること」などの附帯決議が付された。⁽²⁰⁾国会

(20) 第180回国会参議院環境委員会会議録第8号(2012(平成24)年6月20日)21

における委員会附帯決議は一般に法的拘束力を有しないが、この附帯決議部分は審査にあたった当該委員会ひいては立法者の認識や運用に当たっての留意点・要望などを示すものとして重要であろう。

以上から、次の点が確認できる。原規委設置法制定に伴う2012年原子力関係法の改正は、「安全の確保を旨」とすることにより、国民の生命・身体および財産の保護と環境の保全等を図るために福島原発事故の再発防止を最重要目的とするものであって、その目的達成のため、最新の科学・技術水準に基づく安全確保に向け、原規委の独立性等の組織・手続の整備、安全規制と審査の厳格化などの制度設計が行われた。そして、原発事故による被害の深刻さ、継続性、広域性、将来への影響への配慮の観点からすれば、伊方原発訴訟・最高裁判決でも判示されているとおり、炉規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」こと等から、いわゆる事前警戒（予防-precaution）の考え方を基本として、炉規法などの解釈・適用およびその審査をすることが必要となる。⁽²¹⁾ なお、ここでいう「万が一にも……」との言い回しは災害発生の可能性をゼロにするという趣旨ではなく、⁽²²⁾ 原発が持つ特殊な危険性（技術的制御が不能となる危険性のみならず、放射性物質の有する有害性に伴う人および環境に対する危険性）に鑑み、「高度の安全性」が要求され、そして、個別原発ごとに判断し、災害の防止上支障がないとの確信が得られない限り、設置許可等をしてはならないことを意味するものといえる。

頁第4段以下参照。

(21) 首藤重幸「福島原発事故と原子力行政の課題」行財政研究80号（2011年）2頁（14頁以下）。

(22) 原子力委員会「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」（1964（昭和39）年5月27日）においても「万一」との表現で何度も明示されていた。

(2) 福岡地判における司法審査の方法と基準

福岡地判が示した司法審査の方法および基準は、伊方原発訴訟・最高裁判決で示された内容を基本的には踏襲し、「原子力規制委員会の合理的判断」に委ねられていることを前提に、「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の趣旨からみた場合、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な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な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がたい過誤、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」とした。その際の主張証明責任は、本来、原告が負うべきものであるが、「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な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り、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⁽²³⁾」とした。

この点について、いわゆる判断過程審査が採用されたものといえるが、「審査基準の合理性」の程度や相当の根拠・資料の評価の仕方次第では「実質的には実体判断代置方式に近接⁽²⁴⁾」すると指摘されていた。

(23) 福岡地判では、改正後の炉規法も、旧法と同様に、段階的規制制度を取り入れているから、原子炉設置変更許可に係る安全審査の対象は、「基本設計ないし基本的設計方針」のみであり、工事計画の認可以降の段階における規制の対象とされる「詳細設計」等は対象でないと判示した。この点に関する批判・問題点をここで詳論する余裕はない。前注(19)首藤・法セ458号29頁以下参照。

(24) 前注(19)首藤・法セ458号28頁。

前掲の伊方原発訴訟・最高裁判決では、「第三者的専門機関」の専門技術的な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こととされた。福岡地判では、この点について、表記の仕方を若干変更しているが、基本的な判断方法と基準に変更はないものと思われる。

伊方原発訴訟・最高裁判決およびそれ以降の判決例をみると、専門家自身あるいは専門家の判断への「強い信頼」もあつてか、審査基準の合理性を含めて、第三者的専門機関の手続を踏まえた判断があればそのような過誤はないとの「幻想」により安易な評価がされやすいものであったといえる⁽²⁵⁾。しかし、福島原発事故は、このような「信頼」等を大きく失墜・動揺させた。

現行の原子力関係法制では、規制基準の設定は原規委が定める規則に委任されている。また、福島原発事故の反省を踏まえ、原子力利用は、「確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全……に資することを目的」に「安全の確保を旨」として行われるものとされた（原子力基本法2条）。さらに、事故の発生を常に想定しその防止に最善かつ最大の努力をすることを旨（原規委設置法1条）とし独立した行政委員会として設置された原規委が規制基準を命令形式等で設定し、かつ、その規制基準への適合性審査と許認可も原規委自らが行うこととされた。このように、2012年原子力関係法改正の結果、伊方原発訴訟・最高裁判決が前提とした原子力安全規制における第三者的専門機関性がなくなっているなどの点が重要となる。また、「災害の防止上支障がない」といえるかどうかは、後述の規制基準によって必要な評価対象項目とその性能・機能水準等が示され、その達成・充足を申請者が各種書面等によって証明し、原規委が「災害の防止上支障がない」との確信を持った場合に初めて設置許可・変更許可されることになる。それゆえ、最新の科学・技術水準に照らして「災害の防止上支障がない」と判断することに合理的な疑

(25) 前注（1）首藤・環境法研究1号44頁以下。

い(以下「安全性に対する合理的疑い」と記す)があると認められる場合には、そのような許可をしてはならないことになろう。そして、前述の専門家ないし専門的判断への失墜した信頼の回復等に向けた法改正の趣旨からすれば、裁判においては、組織・手続法上の瑕疵の有無、恣意的判断の排除のほか、科学的不確実性への法的判断について「安全性に対する合理的疑い」の存否に対する裁判所の審査密度を検討しなければならない。

(3) 司法審査における審査密度

発電用原子炉設置許可基準の1つが「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」旨に改正された(炉規法43条の3の6第1項4号)ことに伴い、設置許可および変更許可に関する「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「設置許可基準規則」)が制定された。同規則のもと、行政手続法5条にいう審査基準として設置許可基準規則の「解釈」が定められ、また、内規として火山ガイドがある。設置許可基準規則は法規命令として、それ以外は行政規則に分類できる。司法審査においては、この構造に注目しつつ、法的評価が行われなければならない⁽²⁶⁾。

炉規法による規制監督は、最新の科学・技術水準に準拠して行われなければならない。ここでいう水準は、確定的知見への準拠に限らない。特に自然災害の発生等の、データ量が少なく、確定的知見の確保が困難な不確実性のある領域については、相応の科学的信頼性を有する方法によって獲得された最新の知見等をも考慮して判断されざるを得ない。そして、利用可能な最善の技術水準をもってしても制御不能となるような事態が相応の科学的信頼性を有する知見に基づき予想・予測されたときには、その事態に対応できるまでの間の運転停止などを含め、何らかの対応(たとえば、原子炉等規制法43条の3の23等)を講じなければならない、単なる技術的不能は対応を回避する根拠にはならない。

(26) 拙稿「原子力規制の変革と課題」環境法研究5号(2016年)1頁(9頁以下)。

設置許可基準規則に定める規制基準は、委任命令の性質をもつといえ、その適法性は、主に（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かどうか問われる。とりわけ、安全の確保を旨とする原子力関係法の基本原則と炉規法の趣旨・目的から、事前警戒アプローチの発想により、最新の科学・技術水準に準拠して、「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の……原子炉による災害を防止し……て、公共の安全を図るため」、²⁷「原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害……の発生も想定した必要な規制」（炉規法1条）の下で、「災害の防止上支障がない」内容となっているかどうか重要になる。また、設置許可基準規則等の原規委規則は性能基準であって、そこでの法的規律内容が必ずしも明確ではなく、原規委規則を具体化する各種審査基準や内規を含めた新規制基準の内容全体を通じた司法審査が必要となる。その上で、設置許可（変更許可を含む）に関連する新規制基準の全体が、前述の炉規法の趣旨・目的を実現するため、「災害の防止上支障がない」といえる内容・水準として合理性を有するかが、問われることになる。そして、その司法審査に当たっては、最新の科学・技術水準に即応するとの観点から、原発の安全性に対する合理的疑いを差し挟む余地がないかどうか重要になる。

以上のような点を審査するに当たって、伊方原発訴訟・最高裁判決では、前述のとおり、第三者である周辺住民が争う場合、その許可に関わる証拠資料の偏在のみならず、行政のアカウントビリティ⁽²⁷⁾（応答義務）等の観点から、証明負担のあり方の1つの方向を示した。

原子力施設のように、特に自然災害に起因する事故時における潜在的危険度が重大で広域的なものについては、福島原発事故の経験およびその後の2012年原子力関係法改正の動向からも、事前警戒アプローチの観点に軸

(27) 北村和生「行政訴訟における行政の説明責任」磯部力他編『行政法の新構想Ⅲ 行政救済法』（有斐閣、2008年）85頁（93頁以下）参照。

足を置いた法解釈とその適用を進める必要がある。しかも、福島原発事故後に改正された原子力関係法に基づく行政権限の発動という法の機能をうまく発揮させる観点も取り入れられる必要がある。

基準設定および適合審査等に関する司法審査に当たって、最新の科学・技術水準への即応性の観点から、原規委が可及的速やかにそれに準拠・順応しているかどうか、そして、科学的妥当性を担保しているかどうかを判断するため、たとえば、①入手・利用可能で、必要かつ信頼されるデータ・情報をできる限り広範に調査し適切な事実関係の下で決定されていること、②調査方法やデータの取捨選択、解釈および予測にあたって相応の信頼性のある科学的方法が採用されていること、③以上の判断過程において、複数の信頼できる科学的予測結果・リスク調査結果がある場合には、いずれを採用したかなど全般に関する記録が作成され、第三者の追証・検証が可能となっていること、それによって、恣意的判断が認められないこと、④専門性や不偏性など、前述した組織・手続的規律に違反していない⁽²⁸⁾ことが、確認されなければならない。そして、⑤予防的比例原則などの観点から、法の仕組みや趣旨などに照らして必要な権利・法益のすべてが考慮され、配慮されていること、⑥前記科学的処理の条件設定や想定に不備がないことなどを厳格に審査することが必要となる。⁽²⁹⁾

このような観点から、次に、福岡地判における火山ガイドの合理性等と設置変更許可処分の違法性に関する判断を検討したい。

(28) 前注 (21) 首藤・行財政研究80号 4 頁以下。

(29) 首藤重幸「科学と裁判と原発訴訟」法の科学46号 (2015年) 120頁 (123頁以下) および拙稿「リスク制御と行政訴訟制度—日本における司法審査と救済機能について」行政法研究16号 (2017年) 117頁以下参照。

4 火山ガイドの合理性と処分の違法性

（1）火山ガイドと「基本的な考え方」

火山ガイド⁽³⁰⁾は、立地評価の基準として、①原子力発電所の運用期間中の火山活動可能性が十分小さいといえるかどうかを評価し、十分小さいといえることができる場合には、モニタリングをし、②十分小さいといえない場合には、火山活動の規模を推定し、影響可能性が十分小さいといえるかどうかを評価した上で立地不適かどうかを判断し、影響可能性が十分小さいといえることができる場合には、モニタリングをすることを基本とし、福岡地判では「大規模噴火も含めて、前兆がある程度把握できるだろうということが火山ガイドの根底」にあるとされた。しかし、この前兆把握や事前予測の困難性が日本火山学会をはじめ火山研究者から指摘され、原規委・原子力規制庁は、火山の巨大噴火に関する基本的考え方についてわかりやすくまとめるとの趣旨で「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』に関する基本的な考え方について」（原子力規制庁・2018（平成30）年3月7日。本稿では「基本的な考え方」）を示した。その内容は、設計対応不可能な火山事象は、当該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かどうかを評価することとし、巨大噴火とは、地下のマグマが一気に地上に噴出し、大量の火砕流によって広域な地域に重大かつ深刻な災害を引き起こすような噴火であり、その規模としては、数10km³程度を越えるようなものをいう。そして、巨大噴火の可能性評価に当たって、火山の現在の活動状

(30) 火山ガイドは、「記載を分かりやすくする」趣旨で改正される見込みである。2019年12月18日令和元年度第49回原子力規制委員会会議録および会議資料1：原子力規制庁「原子力発電所の火山影響評価ガイドの一部改正及び改正案に対する意見募集の結果について一分かりやすさの観点からの記載の見直し」参照。

況は巨大噴火が差し迫った状態にあるかおよび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かを確認することとされている。そして、巨大噴火は広域に巨大かつ深刻な災害を引き起こす一方、低頻度な事象であるから、運用期間中に巨大噴火が発生する可能性が全くないとはいえないが、これを想定した法規制や防災対策が原子力規制以外の分野においては行われていないため、「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ると判断できる」とされている。

福岡地判前では、民事手続における諸決定でこの火山ガイドの不合理性が指摘されてきた。たとえば、川内原発稼働等差止仮処分申立事件（即時抗告事件）における福岡高裁宮崎支部決定（以下「福岡高裁宮崎支決」⁽³¹⁾）がある。福岡高裁宮崎支決では、川内原発 1・2 号炉の運転差止仮処分の即時抗告申立てを棄却する決定をしたが、火山ガイドの合理性については、「立地評価に関する火山ガイドの定めは、少なくとも地球物理学的及び地球化学的調査等によって検討対象火山の噴火の時期及び規模が相当の時点での確に予測できることを前提としている点において、その内容が不合理」と判示したが、人格権に基づく妨害予防請求としての発電用原子炉施設の運転等の差止請求では、「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自然災害の危険性（リスク）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、建築規制を初めとして安全性確保の上で考慮されていないから、この種の危険性（リスク）については無視しうるものとして容認することが社会通念⁽³²⁾」であるとした。

(31) 2016（平成28）年4月6日判時2290号90頁。なお、鹿児島地決2015（平成27）年4月22日判時2290号147頁も参照。

(32) 概ね同内容の高裁レベルの決定は、伊方原発3号炉の運転差止仮処分申立てに関する広島高決2018（平成30）年9月25日裁判所ウェブサイト、高松高決2018（平成30）年11月15日判時2393・2394号合併号383頁等に見られる。巨大噴火に関する火山ガイドの立地評価について、そのリスクが社会通念上容認できる水準であるとの評価を加え、その内容が不合理でないとするものに、伊方原発3号機運転差止仮処分命令申立事件に関する大分地決2018（平成30）年9月28日判例集未掲載・山口

（2）火山ガイドの合理性について

福岡地判は、「基本的な考え方」で示された内容を採用し、川内原発に影響を及ぼしうるカルデラに関する知見、火山現象の観測手法等について認定した後、まず、設置許可基準規則6条（想定される自然現象が発生した場合においても安全機能が損なわれないものであること、重要安全施設に大きな影響を及ぼすおそれがある想定される自然現象により重要安全施設に作用する衝撃等を考慮しなければならないこと）およびその「解釈」で「大きな影響を及ぼすおそれがあると想定される自然現象」は「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」とした点の合理性を認めている。その上で、火山活動の機序、その変化の可能性の有無などを正確に評価する知見の確立性に疑いが残るため、「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り、モニタリングに関する点にも「破局的噴火に関する火山学の科学的水準に即するものかどうか疑いが残り」と判示した。しかし、福岡地判は、相対的安全性論のもと、「少しでも発生のある自然災害を、安全確保の上で想定すべきであるとの社会通念が確立していると解すべき根拠は見出だせ」ず、そのような立法政策も災害対策基本法（以下「災対法」）や建築基準法（以下「建基法」）を参照しつつ採用されていないことを指摘し、炉規法は「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、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を想定した対策を講じることまでを求めて」いないとした。

そして、破局的噴火と「合理的に予測される最大規模の自然災害」について、破局的噴火は「生活基盤や社会の諸機能に深刻な被害を与え」、「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」あり、そし

て、活動火山対策特別措置法（以下「活火山法」）や土砂災害防止対策の推進に関する法律（以下「土砂災害防止法」）においても破局的噴火を想定した規制はない。したがって、「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ではできない。「したがって、……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が、原子力関連法令等が破局的噴火による影響を考慮することまで要求しているとは解されないので、結論として、火山ガイド若しくはこれに基づく本件適合性審査が不合理であり又は本件処分が違法であるということではできない」等と判示した。

（3）火山ガイドの合理性判断についての検討

ここでは、前述の炉規法等の改正の趣旨等を踏まえ、次の点を指摘するにとどめる。

第1点目は、福岡地判は、前記火山ガイドの不合理性（あるいはその疑い）があっても、処分の違法性に直結させず、「社会通念」を用いた実体的判断をしている点に特徴がある。ただし、後述するように「大規模な自然災害」の発生も想定した「必要な規制」（炉規法1条）等々に示された炉規法等の改正の趣旨が反映されているのか、疑問なしとしない。

第2点目は、この「社会通念」によるリスク評価の導き出し方である。⁽³³⁾

(33) 関連して、民事手続を中心に検討しているが、村中洋介「近時の原発訴訟と司法審査」行政法研究29号（2019年）31頁以下参照。

災対法等を参照し、そこから導かれる社会通念からすれば、自然現象による原子力施設への事故リスクと原発事故による災害リスクの区別が不明確ではあるが、「巨大噴火によるリスク」は受容リスクであるとの評価を導き出している。しかし、このような論証は制度目的などの相違を無視している。災対法における災害の中に「放射性物質の大量放出」（災対法2条1号および同法施行令1条）は入るが、元来、災対法は風水害や応急対策を中心に構成されてきた⁽³⁴⁾。建基法に基づく規制は原子力施設における建屋等にも及ぶが、最小限度の規制を基本とし、一般住宅の建築規制もあれば、利用者が多い建築物の場合にはそれとは異なる規制もある。また、活火山法は、火山の爆発その他の火山現象により著しい被害を受け、または受けるおそれがあると認められる地域を主な対象として、警戒避難体制の整備を図るほか、避難施設、防災営農施設等の整備及び降灰除去事業の実施を促進する等特別の措置について定める。土砂災害防止法は、自然災害を対象に、避難態勢の整備と相まって開発行為の制限、建築物の構造規制を定める。これらは、それぞれの法制度の趣旨・目的等から、破局的噴火にかかわる「規制」をしていないといえることができる。それに対し、大量の放射性物質を取り扱う原子炉等に対する特別な規制を行う炉規法のほか、原子力災害は放射線等を五感で感じられず、遅発性の被害があること、対応に専門的知見や特別な装備が必要であること等、一般災害とは異なる特殊性が強い⁽³⁵⁾ため、原子力災害対策特別措置法が制定されている。このこととの関連でいえば、災対法等による各種の措置等と同様・同列に扱うことはできない。制度の構造・仕組みの異なるリスク・クライシス管理に関する法令の相違を無視して、単純な確率値等の比較や法規制を単純に並列化したり、破局的噴火に対する明確な規制制度の不存在を理由に、それに起因

(34) 小澤久仁男「わが国における原子力災害対策について（上）」法時90巻11号（2018年）101頁および法時90巻12号（2018年）100頁参照。

(35) 原子力防災法令研究会編著『原子力災害対策特別措置法解説』（大成出版社、2000年）8頁以下参照。

して発生しうる原発事故などによる災害が原発規制における受容リスクであるとの「社会通念」を直ちに導き出すことはできないものと思われる⁽³⁶⁾。

第 3 点目として、この第 2 点目のような原子力施設に対する自然現象の影響を中心とする観点だけではなく、自然現象に起因して生ずる原発事故も災害であること、そして、福岡地判では、福島原発事故時のような複合災害の観点が欠落しているように思われる。一般的には基本設計の範囲外とされているが、福島原発事故は地震・津波による被災者の救助活動のみではなく、避難行動・活動にも支障をきたした。破局的噴火とそれに起因する原発事故とその影響も福島原発事故時とは異なる可能性があると思われる。避難対策は、ハード・ソフトの両面が相互に密接に関わるため、炉規法による規制においても、火山学の知見を踏まえた具体的想定をもとに破局的噴火等のリスク評価をすべきであろう。

第 4 に、炉規法 1 条では、「大規模な自然災害……の発生も想定した必要な規制を行」うとし、たとえば、「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」(原子力規制委員会決定・2013(平成25)年 6 月 19 日原管地発第1306191号)では、将来活動する可能性のある断層等について「後期更新世以降……の活動が否定できないものとする」とされ、「地形面又は地層にずれや変形が認められないことを明確な証拠により示されたとき、後期更新世以降の活動を否定できる」されている。それに対し、「基本的考え方」は、「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」としている。前述の「社会通念」論とも関わるが、炉規法43条の3の6第1

(36) 相対的安全性の考え方のもとでも高い安全性が求められる原発であるが、「どの程度安全であれば十分か」に関する議論は進んでいない。リスクの偏在の問題等もあるため、周辺住民を含めた民主的手続が必要となろう。

(37) この基本設計と詳細設計に関する批判等については、前注(26)拙稿・環境法研究 5 号13頁以下参照。

項4号の定め方と対比して、切迫性を設置許可段階で必要としていることの正当性・合理性（比例原則の観点を含めて）の問題に加え、前述の科学的合理性のある具体的根拠を原規委が示さない限り設置（変更）不許可処分をすることができないとする証明負担の逆転は法改正および制度の趣旨に適合するのか、疑問がある。

5 おわりに

首藤重幸教授は、早くから原発問題・原発訴訟について問題関心を持た⁽³⁸⁾れ、積極的に、比較法研究を含めた研究業績を公表され、福島原発事故後⁽³⁹⁾も、いち早く従来の問題点に加え、原子力行政および司法審査に関する今後のあるべき方向を指し示され⁽⁴⁰⁾た。筆者も行政によるリスク制御の一領域として問題関心を持っており、研究会等の場における意見交換等を通じて直接に、あるいは論文等を通じて間接に、さまざまな知的刺激と問題意識の喚起をいただいた。本稿は、甚だ不十分で、未だ検討途上であるが、首藤重幸教授の退職を記念し、少しでも学恩に報いることができているのであれば幸いである。

(38) 首藤重幸「福島原発事故から4年の現状と課題」法時87巻3号（2015年）1頁。

(39) 詳細は、首藤重幸教授の研究業績目録を参照されたいが、本文にて引用するもののほか、たとえば、首藤重幸「原発の建設・操業の差止訴訟をめぐる問題—もんじゅ訴訟に関連して」福井大学教育学部紀要第Ⅲ部社会科学35号（1985年）1頁以下、同「原発行政への司法審査のあり方—3つの原発訴訟最高裁判決から考える」法セ458号（1993年）26頁以下、同「ドイツ原子力法をめぐる議論の動向（1）・（2）」比較法学29巻2号（1996年）47頁以下・31巻1号（1997年）1頁以下、同「原子力行政の法的諸問題」行財政研究42号（2000年）2頁以下、同「イギリスにおける先端科学技術政策の手続的司法統制」早法85巻3号（2010年）665頁以下等も本稿執筆にあたって参照した。

(40) 首藤重幸「原発における規制と脱却の行政法的課題」法の科学44号（2013年）113頁以下等である。