

# 訴 状

2020（令和2）年10月5日

名古屋地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 青 木 秀



ほか

当事者の表示 原 告 別紙原告目録記載のとおり  
原告ら訴訟代理人 別紙代理人目録記載のとおり

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 告 国

上記代表者法務大臣 上 川 陽 子

行 政 庁 原 子 力 規 制 委 員 会

上記代表者委員長 更 田 豊 志

バックフィット命令に伴う使用停止命令義務付け請求事件

訴訟物の価額 160万円

貼用印紙額 1万3000円

## 請 求 の 趣 旨

- 1 原子力規制委員会は、関西電力株式会社に対し、高浜発電所3号機及び4号機について、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第43条の3の8第1項に基づく設置変更許可処分によって同各発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであることが認められ、同法第43条の3の9第2項に基づく工事計画変更認可処分によって同各発電用原子炉施設が原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するものであることが認められ、同法第43条の3の24第1項に基づく保安規定変更認可処分によって保安規定が発電用原子炉による災害の防止上十分でないものであるとは認められず、同法第43条の3の11第3項に基づく使用前事業者検査についての原子力規制検査によって同各発電用原子炉施設が原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するものであることについての確認がなされるまでの間、同法第43条の3の23第1項に基づき、同各発電用原子炉施設の使用を停止すべきことを命ぜよ。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。  
との判決を求める。

# 請 求 の 原 因

## 目 次

第 1	はじめに .....	- 8 -
1	福島第一原発事故は終わっていない .....	- 8 -
2	バックフィット制度の新設と趣旨 .....	- 9 -
3	大山噴火の見直しとバックフィット命令 .....	- 10 -
第 2	当事者等 .....	- 12 -
1	原告ら .....	- 12 -
2	被告及び処分をすべき行政庁 .....	- 12 -
3	本件処分の相手方 .....	- 13 -
第 3	本件各原発の概要及び仕組み .....	- 14 -
1	高浜発電所 3 号機 .....	- 14 -
2	高浜発電所 4 号機 .....	- 14 -
3	加圧水型軽水炉（PWR）の仕組み等 .....	- 15 -
第 4	前提とされるべき事実 - 福島第一原発事故 .....	- 17 -
1	事故の発生及び概要 .....	- 17 -
2	事故に至る経緯及び原因 .....	- 18 -
(1)	事故の根源的原因 .....	- 18 -
(2)	事故の直接的原因 .....	- 21 -
(3)	問題解決に向けた提言 .....	- 21 -
3	事故被害の内容 .....	- 22 -
(1)	放射性物質の環境への放出・拡散 .....	- 22 -
(2)	不適切な避難指示による被害の拡大 .....	- 23 -
(3)	事故の現在 .....	- 24 -
4	原発の根本的危険性と特性 .....	- 25 -

(1) 制御の困難性 .....	- 25 -
(2) 科学の不定性 .....	- 26 -
(3) 被害の特異性（激甚性） .....	- 28 -
(4) 小括 .....	- 31 -
5  まとめ .....	- 31 -
第5 原告適格 .....	- 33 -
1 原告適格に関する法の定め .....	- 33 -
(1) 非申請型義務づけに関する法律の定め .....	- 33 -
(2) 行政事件訴訟法9条2項 .....	- 33 -
2  ① i 処分の根拠となる法令の規定の文言，趣旨及び目的 .....	- 34 -
(1) 処分の根拠となる法令の規定 .....	- 34 -
(2) その趣旨及び目的 .....	- 35 -
3  ① ii 当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的 .....	- 35 -
(1) 原基法 .....	- 35 -
(2) 設置法 .....	- 36 -
(3) 環基法 .....	- 36 -
4  当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質 .....	- 37 -
(1)  ②本件処分において考慮されるべき利益の内容及び性質 .....	- 37 -
(2)  ② i 本件処分が法令に違反してされなかった場合に害されることと なる利益の内容及び性質 .....	- 37 -
(3)  ② ii 利益が害される態様及び程度 .....	- 38 -
(4) 小括 .....	- 39 -
5  まとめ .....	- 39 -
第6 本件における前提知識 .....	- 40 -
1  法令の構造 .....	- 40 -
(1)  炉規法の定め .....	- 40 -

(2) 設置許可基準規則及びその解釈 .....	- 40 -
(3) 火山ガイド .....	- 41 -
2 火山ガイド5章の定め .....	- 42 -
(1) 最大層厚の設定 .....	- 42 -
(2) 降下火砕物による直接的及び間接的影響 .....	- 43 -
(3) 影響評価としての確認事項 .....	- 44 -
第7 本件バックフィット命令に至る経緯等（事実関係） .....	- 46 -
1 新規制基準に対する適合性審査時の評価 .....	- 46 -
(1) 訴外関電の新規制基準適合審査の流れ .....	- 46 -
(2) 訴外関電の想定 .....	- 47 -
(3) 原規委の判断 .....	- 48 -
2 DNPの噴出規模及び層厚の過小評価の発覚 .....	- 48 -
(1) 2017（平成29）年6月14日第15回原規委会合 .....	- 48 -
(2) 2018（平成30）年3月28日第75回原規委会合 .....	- 50 -
(3) 2018（平成30）年6月29日から同年10月29日までの意見 交換及び現地調査 .....	- 51 -
(4) 2018（平成30）年11月21日第42回原規委会合 .....	- 52 -
3 本件秘密会議と報告徴収命令の発令 .....	- 54 -
(1) 2018（平成30）年12月6日秘密会議 .....	- 54 -
(2) 2018（平成30）年12月12日原規委会合・報告徴収命令 .....	- 54 -
4 関電が自主的に設置変更許可申請をしなかったこと .....	- 55 -
(1) 関電による2019（平成31）年3月29日付報告書提出 .....	- 55 -
(2) 2019（平成31）年4月5日報告徴収結果に関する会合 .....	- 55 -
(3) 2019（平成31）年4月17日第4回原規委会合 .....	- 58 -
5 やむを得ず使用停止を命じずにバックフィット命令を行ったこと .....	- 60 -
(1) 2019（令和元）年5月29日第10回原規委会合・弁明の機会の	

付与 .....	- 60 -
(2) 2019（令和元）年6月19日本件バックフィット命令 .....	- 60 -
第8 バックフィット制度導入の経緯及び趣旨 .....	- 63 -
1 使用停止を伴わないバックチェックでは事故が防げなかったこと .....	- 63 -
2 国会事故調報告書 .....	- 63 -
(1) 耐震バックチェックでは事故は防げなかったこと .....	- 63 -
(2) 最新の知見を反映させる必要性 .....	- 65 -
(3) 規制当局に対する義務の明確化 .....	- 66 -
(4) バックフィット制度の検討の必要性 .....	- 67 -
3 細野大臣の発言 .....	- 68 -
4 バックフィット制度導入の趣旨 .....	- 69 -
第9 義務付けの訴えの請求原因事実 .....	- 71 -
1 訴訟要件・判断基準（行訴法37条の2） .....	- 71 -
2 請求原因事実① - 一定の処分がなされないことにより重大な損害を生 ずるおそれがあること（重大性の要件） .....	- 71 -
(1) 重大性の要件の位置づけ .....	- 71 -
(2) 原発事故による損害の性質・程度・回復困難性 .....	- 72 -
(3) 本件処分を行う必要性 .....	- 74 -
(4) 小括 .....	- 75 -
3 請求原因事実② - 損害を避けるため他に適当な方法がないこと（補充性 の要件） .....	- 75 -
4 請求原因事実③ - 本件各処分を行う権限が当該行政庁にあること .....	- 76 -
第10 請求原因事実④ - 裁量権の逸脱・濫用について .....	- 77 -
1 法の規定及び趣旨から導かれる裁量権の範囲 .....	- 77 -
(1) 法の規定と問題の所在 .....	- 77 -
(2) 効果裁量が問題となること .....	- 77 -

(3) 専門技術的裁量であり、その範囲は限定的であること .....	- 78 -
(4) 原子力関連法令等の趣旨 .....	- 82 -
(5) 福島第一原発事故の教訓とバックフィット制度の趣旨から導かれる 裁量の範囲 .....	- 82 -
2 違法性の具体的判断基準 .....	- 83 -
3 原規委が使用停止を命じなかった根拠 .....	- 84 -
(1) 明示的な根拠 .....	- 84 -
(2) 本件秘密会議で明らかになった根拠 .....	- 87 -
4 違法性① - 原規委の根拠 i 及び ii には理由がないこと .....	- 89 -
(1) 根拠 i - 活火山ではないから活動可能性が小さいという基準の不合 理性 .....	- 89 -
(2) 根拠 ii - 荷重等の影響は小さいという理由の不合理性 .....	- 95 -
5 違法性② - 他事考慮の存在 .....	- 97 -
6 違法性③ - バックフィットないし使用停止のための基準の不存在 .....	- 98 -
7 違法性④ - 対応完了までの期限が設けられていない点 .....	- 99 -
(1) 訴外関電は審査を引き延ばすことで違法な原発の稼働を続けられる こと .....	- 99 -
(2) 耐震バックチェックですら3年の猶予期間が設けられていたこと ...	- 100 -
(3) 特定重大事故等対処施設に関する審査でも期限が設けられていたこ と .....	- 100 -
(4) 国際的にも期限を付さないバックフィットはあり得ないこと .....	- 101 -
8 まとめ .....	- 101 -
第11 結語 .....	- 103 -

## 第1 はじめに

### 1 福島第一原発事故は終わっていない

2011（平成23）年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生し、これに起因して、福島第一原発事故という未曾有の過酷事故に至った。

国会事故調が2012（平成24）年7月5日に両議院の議長に提出した報告書は、冒頭、次のような言葉から始まっている。

「福島原子力発電所事故は終わっていない。

これは世界の原子力の歴史に残る大事故であり、科学技術先進国の一つである日本で起きたことに世界中の人々は驚愕した。世界が注目する中、日本政府と東京電力の事故対応の様子は、日本が抱えている根本的な問題を露呈することになった。」（甲E1・5頁）

福島第一原発事故から9年半が経過した現時点でも、同事故は終わっていない。未だ数多くの一般市民が避難を続け、コミュニティも家族すらもバラバラになり、福島に住み続けた人々、戻った人々も、放射性物質による健康不安を抱えながら「原発さえなければ…」という想いを心の裡に押しとどめて生活している。

これに対し、福島第一原発事故の反省と教訓に立って根本的に見直されたはずの原子力行政は、早くもその教訓を忘れて、原子力を推進する側の虜となり、原子力規制委員会（以下「原規委」という。）は、その稼働を停止しないことを最優先させる機関に成り下がってしまっている。

安全神話からの脱却が叫ばれたはずであったのに、その実、原子力行政は再び安全神話に陥って自然災害のリスクを軽視する態度に終始している。そして、国民も裁判所も、原発安全神話から脱却して健全な原子力行政へと生まれ変わったという新たな安全神話に陥ろうとしている。

本訴訟は、再びこのような動きを見せ始めた原子力行政に対して、司法がその姿勢を正し、原子力行政が再び悪しき「規制の虜」に墮すること、原発安全

神話に陥ることを防ぐための訴訟である。

## 2 バックフィット制度の新設と趣旨

福島第一原発事故の要因の一つとして、原発の安全を向上させるための新しい知見が公表されても、これを真摯に受け止めて規制に反映させたり、速やかな対策を講じたりすることを怠ってきたことが挙げられている。

前述の国会事故調報告書には、福島第一原発事故は想定できたはずの事故であるという前提のもと、次のように指摘されている。

「想定できたはずの事故がなぜ起こったのか。その根本的な原因は、日本が高度経済成長を遂げたころにまで遡る。政界、官界、財界が一体となり、国策として共通の目標に向かって進む中、複雑に絡まった『規制の虜 (Regulatory Capture)』が生まれた。… (略) …『単線路線のエリート』たちにとって、前例を踏襲すること、組織の利益を守ることは、重要な使命となった。この使命は、国民の命を守ることもより優先され、世界の安全に対する動向を知りながらも、それらに目を向けず安全対策は先送りされた。」(甲E 1・5頁。傍点は引用者が付した。以下、特に断りのない限り同じ。)

この「先送り」の象徴がいわゆる「バックチェック」であり、新知見が得られた場合であっても、直ちに規制対象に取り入れることなく、原発を稼働したまま事業者が自主的に対応することとされていた。その結果、事業者としては口実を探して対策を遅らせることで、実質的に何ら対策を講じないまま従前どおりに稼働を続けることができた。

福島第一原発事故の重要な教訓の一つは、この先送りを改め、新しい知見を速やかに既存の原発にも反映させて、安全を向上させるという点にあった。そのために設けられた制度がいわゆる「バックフィット制度」である。これは、新知見が得られた場合にそれを規制内容に採り入れ、新しい基準を既存の原発にも遡及的に適用しようという制度である。立法当時の細野豪志・環境大臣は、

記者会見において、「バックフィットの制度というのは、…（略）…40年を待たずともその時に新たに設けられた規制を適用しなければ原発を稼働することができない、そういう制度なのです。」「バックチェックというこれまでは新たな規制を設けても、過去の原子炉については継続して動かされてきました。その制度は根本的に改まります。」と発言している（甲B1）。

要するに、バックフィット制度の主眼は、新規制に適合しなければ原発を稼働することができないという点にあったのである。その意味で、バックフィット命令に伴う使用停止命令は、福島第一原発事故の反省と教訓の要ともいえる極めて重要な制度であった。

### 3 大山噴火の見直しとバックフィット命令

2019（令和元）年6月19日、原規委は、訴外関西電力株式会社（以下「訴外関電」という。）が設置・運転する本件各原発を含む3原発（本件各原発のほか、大飯原発及び美浜原発）について、これらの原発に影響を与える鳥取県西部に位置する大山の噴火規模の想定を見直したことに伴って、炉規法43条の3の23第1項の規定に基づく本件バックフィット命令（基本設計の見直しと設置変更許可申請を行うことを命じるもの）を発出した（甲C1）。

これは、大山の噴火規模が従来想定されていた約5km<sup>3</sup>から約11km<sup>3</sup>へと倍以上見直されたことに伴うものであり、万が一、大山で従来の想定を上回る規模の噴火が発生すれば、本件各原発の敷地に想定を上回る降下火砕物<sup>1</sup>が到来し、本件各原発に重大な影響を及ぼし、最悪の場合、福島第一原発事故のような深刻な事故に至る可能性があるという極めて重大な見直しであった。

---

<sup>1</sup> 「降下火砕物」とは、火山ガイド上、「大きさ、形状、組成若しくは形成方法に関係なく、火山から噴出されたあらゆる種類の火山砕屑物で降下する物を指す」と定義されている（甲B2・1.4項(7), 2頁）。他方、「火山灰」とは、「爆発性破碎のさまざまなプロセスによって生じる平均直径2mm未満の火山岩の破片」と定義されているが（甲B2・1.4項(8), 2頁）、降下火砕物のうちで特に原発に大きな影響を与えるのが火山灰であるため、便宜上、降下火砕物≒火山灰として記載されることもある。

ありとあらゆる些細な見直しについてまですべて運転を停止してバックフィットをすべきとは考えないが、福島第一原発事故の教訓を正しく踏まえるならば、少なくとも福島でそうだったような自然現象の過小評価など、これを誤った場合に深刻な災害が発生しかねない重大な事由に関する見直しについては、運転を停止し、改めて審査をやり直したうえで安全の確認ができてから原発を稼働するというのが基本のはずである。そうであるにもかかわらず、原規委は、本件バックフィット命令に当たって、合理的な理由もないのに炉規法43条の3の23第1項の規定に基づく使用停止を命じず、訴外関電が本件各原発の運転を続けることを容認したままでいる。

しかも、本件バックフィット命令に当たっては、設置変更許可申請の期限を設けるのみで、いつまでに安全の確認を行うべきかという期限を設けていない。極端に言えば、訴外関電はいつまでも基準適合性審査を引き延ばすことができ、審査が継続している間中、本件各原発を何らの対策を講じないままに運転し続けることができるのである。

これは、わが国における未曾有の人災である福島第一原発事故の教訓に明確に反し、同事故の惨禍と教訓を立法事実としてなされた2012（平成24）年の原子力関連法令等の改正の趣旨に真っ向から抵触する暴挙である。このように使用停止を命じないバックフィット命令を容認していたのでは、同事故以前のバックチェックと実態としてほとんど変わらず、第2の福島第一原発事故を招きかねない。

原告らは、このような不正を正すことができるのは裁判所しかないという切実な思いから本件訴訟を提起した。

## 第2 当事者等

### 1 原告ら

原告らは、いずれも訴外関電が設置・運転する本件各原発で万が一事故が起これば、生命、身体、財産及び放射能に汚染されない環境で生活する利益を不可逆的かつ全面的に侵害されることになる者である。

原告の中には、本件各原発の敷地から半径10km以内の距離に居住している者から、最も遠い者で半径約140kmの距離の名古屋市に居住する者までがいるが、いずれも、万が一本件各原発で福島第一原発事故のように本件各原発の安全の欠如に起因して放射性物質が周辺環境に放出されるような深刻な事故が発生した場合には、その生命、身体、財産及び生活基盤に直接的かつ重大な被害を受けることが想定される。

### 2 被告及び処分をすべき行政庁

被告（国）は、原子力規制委員会設置法（以下「設置法」という。）2条に基づき、環境省の外局として原子力規制行政の主体たる原規委を設置する行政主体である。

本件において、原告らが求める本件処分（本件各原発に対する使用停止命令）を行うべき行政庁である原規委は、設置法1条によると、2011（平成23）年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故を契機に明らかとなった原子力利用に関する政策に係る縦割り行政の弊害を除去し、並びに一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題を解消するため、原子力利用における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しなければならないという認識に立って、確立した国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策を策定し、又は実施する事務を一元的につかさどるとともに、その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する機

関とされている。

国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ることを任務とし（同法1条、3条）、同任務を達成するための原子力利用における安全の確保に関することなどが所掌事務とされている（同法4条）。

### 3 本件処分の相手方

本件処分の相手方である訴外関電は、近畿地方の各府県へ電力を供給する事業等を営む株式会社であり、大阪府大阪市北区中之島3丁目6番16号に本店を置き、高浜発電所3号機及び4号機（以下「本件各原発」という。）を設置、運転している者である。

### 第3 本件各原発の概要及び仕組み

本件において、使用停止命令の義務付けに係る本件各原発の原子炉の概要は以下のとおりである（甲A1）。

#### 1 高浜発電所3号機

型 式	加圧水型軽水炉（PWR）
電 気 出 力	87.0万kW
燃 料 種 別	低濃縮（初装荷2.6％／平衡4.1％）二酸化ウラン
燃料装荷量	約72t
営業運転開始	1985（昭和60）年1月17日
運 転 状 況	2020（令和2）年1月6日停止し、定期検査中。 蒸気発生器（SG）伝熱管損傷の詳細調査等のため停止期間延長。2020（令和2）年12月22日並列 <sup>2</sup> 予定。

#### 2 高浜発電所4号機

型 式	加圧水型軽水炉（PWR）
電 気 出 力	87.0万kW
燃 料 種 別	低濃縮（初装荷2.6％／平衡4.1％）二酸化ウラン
燃料装荷量	約72t
営業運転開始	1985（昭和60）年6月5日
運 転 状 況	2019（令和元）年9月18日停止し定期検査開始。2020（令和2）年2月1日発電開始し、同年2月26日から営業運転中。

---

<sup>2</sup> 発電設備などを商用電力系統に接続することをいう。運転再開とほぼ同義である。

### 3 加圧水型軽水炉（PWR）の仕組み等

加圧水型軽水炉（PWR）は、原子炉压力容器内の炉心（核燃料）で非沸騰の高温高压水（約325℃，15.4MPa）を作り、これを蒸気発生器（SG）に導き、蒸気発生器の中で伝熱管の一次系（内側）から二次系（外側）に熱を伝えて二次側に蒸気（約277℃，6.0MPa）を発生させ、この蒸気をタービン発電機に送って発電する仕組みの炉である（図表1。甲A3及び甲A4）。

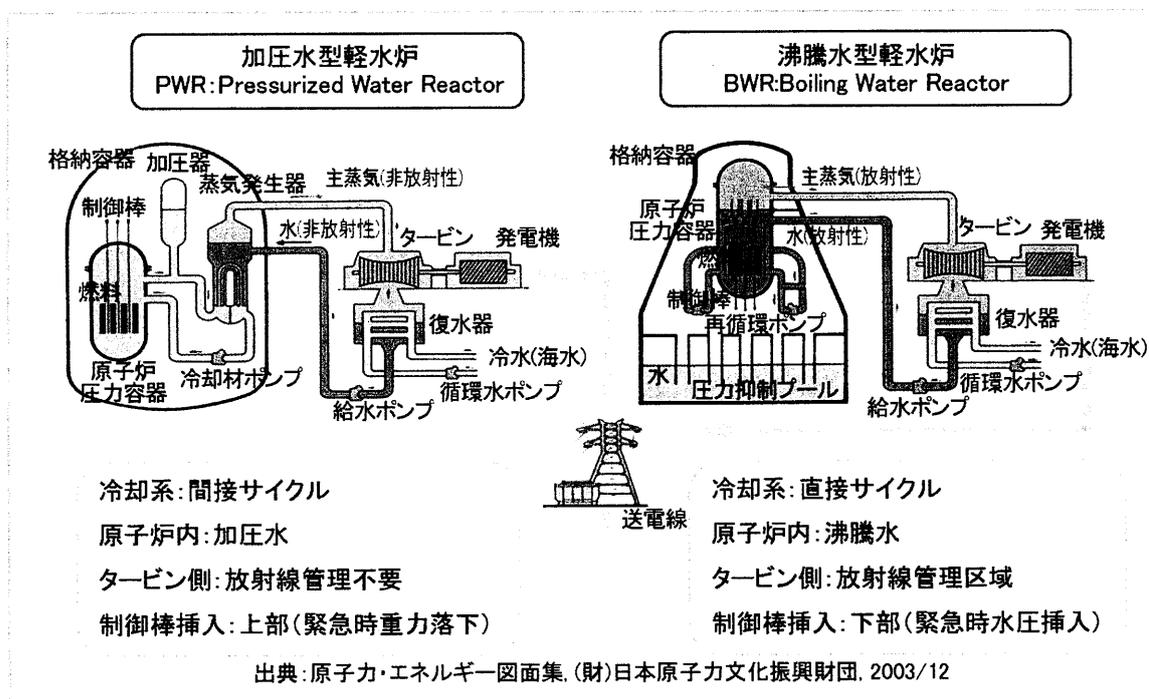


図1 PWRとBWRの比較

図表1 加圧水型軽水炉（PWR）と沸騰水型軽水炉（BWR）の仕組みと違い<sup>3</sup>

一次系の圧力は加圧器によって制御・維持される。蒸気発生器の伝熱管の内側と外側で放射性物質を含む一次系（原子炉冷却系）と放射性物質を含まない二次系（主蒸気系）とが隔離されているので、二次系（主蒸気・タービン系）

<sup>3</sup> 梅田賢治, 浜崎学『PWR原子力発電プラントの特徴 - 東京電力(株)福島第一原子力発電所事故の観点から - 』三菱重工技報 vol.50 no.1 (2013) より抜粋  
(<https://www.mhi.co.jp/technology/review/pdf/501/501008.pdf>)

機器では運転・保守上の放射線防護対策を必要としない点が特徴である。沸騰水型軽水炉（BWR）においては、原子炉圧力容器の上部で蒸気を発生させるため、制御棒を下部から挿入せざるを得ず、緊急停止時に制御棒が重力により脱落して核分裂反応を制御できなくなるおそれが存在していたが（いわゆる制御棒脱落事故）、PWRでは、蒸気発生器を原子炉圧力容器の外部に置いたことから、制御棒駆動装置は原子炉容器上部に取り付けられており、制御脱落事故は防止できるという利点がある（甲A4）。

他方、蒸気発生器内の伝熱管は非常に高い圧力がかかるにもかかわらず細いため、振動等によって破断することもあり（1991（平成3）年2月9日に発生した美浜発電所2号機事故など。甲E3及び甲E4）、蒸気発生器はPWRのアキレス腱とも言われている。

## 第4 前提とされるべき事実 - 福島第一原発事故

### 1 事故の発生及び概要

2011（平成23）年3月11日14時46分、三陸沖（牡鹿半島の東南東、約130km付近）深さ約24kmを震源とするM9の東北地方太平洋沖地震が発生した。

この時、福島第一原発の1～3号機は運転中、4～6号機は定期点検中であった。地震を検知してすぐに1～3号機は自動的にスクラム停止（原子炉緊急停止）した。ところが、地震により外部からの送配電設備が損傷し、全ての外部電源を同時に喪失した。このため非常用DGが自動起動し、いったん電源は回復したものの、津波等の理由によって、1号機、2号機及び4号機の全電源喪失並びに3号機及び5号機の全交流電源喪失（SBO）が生じた。

そして、直流電源のみ辛うじて残った3号機も同月13日2時42分には放電し、全電源喪失となった。全電源喪失の原因としては、津波だけではなく、地震その他の理由も存在する。国会事故調報告書は、波高計、写真及び東電従業員へのヒアリングにより、津波の到来時間を正確に分析し、少なくとも、1号機の非常用発電機A系は津波到来前に機能喪失していると考えられることを明らかにしている。1号機B系、2号機A系並びに3号機A系及びB系も、電源喪失が津波によるといえるかは疑問が残るとしている（甲E1・215頁）。

その結果、1号機、2号機及び3号機は、いずれもメルトダウン（炉心溶融）を惹き起こし、さらに落下した核燃料が圧力容器の底を貫通して格納容器に落下して堆積するメルトスルー（炉心貫通）まで惹き起こしている。

さらに、1号機、3号機及び4号機の原子炉建屋内において水素爆発が生じ、少なくとも900PBq<sup>4</sup>と推定される放射性物質が大量に外部に放出される事

---

<sup>4</sup> ベクレル [Bq] とは、放射性物質が1秒間に崩壊する原子の個数を表す単位である。900PBq [ペタベクレル] は、放射性物質が1秒間に90京個崩壊することを意味する（京は兆の1万倍）。

他方、人体への放射線の影響を考える時の最も重要な単位はグレイ [Gy] であり、これは放

態となった（事故の概要につき，甲E1・23頁）。

福島第一原発事故は，原発事故による被害の特異性（不可逆・甚大性，全体性（コミュニティ全体の破壊），広範囲性及び長期継続性）を，これ以上ないほど明確に示したものであった。

## 2 事故に至る経緯及び原因

### (1) 事故の根源的原因

#### ア 当然に実施すべきことを実施していなかったこと

このような福島第一原発事故の原因について，国会事故調報告書は，事故の根源的原因と直接的原因とに分けて分析している。

同報告書によれば，東北地方太平洋沖地震が発生した時点で，福島第一原発は地震にも津波にも耐えられる保証のない脆弱な状態にあったとされる。事業者である東電，規制当局である安全委員会及び保安院，原子力推進当局である経産省は，地震・津波による被災の可能性，自然現象を起因とするシビアアクシデント（過酷事故）への対策，大量の放射能の放出が考えられる場合の住民の安全保護など，それまで当然に備えておくべきこと，実施すべきことをしていなかった（甲E1・10頁）。

#### イ 耐震バックチェックの先送り

2006（平成18）年に，耐震基準について安全委員会が旧指針を改訂し，新指針として，保安院が，全国の原子力事業者に対して，耐震安全性評価（いわゆる「耐震バックチェック」）の実施を求めた。

東電は，最終報告の期限を2009（平成21）年6月と届けていたが，

---

射線の照射によって物質1kgあたりに吸収するエネルギー量（吸収線量）を表す単位である。

また，シーベルト〔Sv〕は，生体の被ばくによる生物学的影響の大きさ（等価線量）ないし組織・臓器ごとの等価線量に重みづけをした大きさ（実効線量）を表す単位である。

耐震バックチェックは進められず、いつしか社内では2016(平成28)年1月へと先送りされた。東電及び保安院は、新指針に適合するためには耐震補強工事が必要であることを認識していたにもかかわらず、1～3号機について、全く工事を実施していなかった。保安院は、あくまでも事業者の自主的取り組みであるとして、大幅な遅れを黙認していた。福島第一原発事故において、1～3号機が地震動によって損傷しなかったということとはできないとされる(甲E1・10～11頁。詳細は26～27頁, 59～80頁)。

#### ウ 津波想定在先送り

2006(平成18)年には、福島第一原発の敷地高さを超える津波が到来した場合に全電源喪失に至ること、土木学会評価を上回る津波が到来した場合、海水ポンプが機能喪失し、炉心損傷に至る危険があることは、保安院と東電の間で認識が共有されていた。保安院は、東電が対応を先延ばししていることを承知していたが、明確な指示を行わなかった(甲E1・11頁。詳細は27頁, 81～92頁)。

#### エ 規制当局が被規制者の顔色をうかがっていたこと

規制を導入する際に、規制当局が事業者はその意向を確認していた事実も判明している。安全委員会は、1993(平成5)年に、全電源喪失の発生の確率は低く、原子力プラントの全交流電源喪失に対する耐久性は十分であるとし、それ以降の、長時間にわたる全交流電源喪失を考慮する必要はないとの立場を取ってきたが、国会事故調の調査により、この全交流電源喪失の可能性を考えなくてもよいという理由を、あろうことか、規制の対象である事業者に作文させていたことが判明した(甲E1・11頁)。

## オ 深層防護の不徹底を黙認してきたこと

また、安全委員会は、深層防護<sup>5</sup>について、日本は5層のうち3層までしか対応できていないことを認識しながら、黙認してきたことも判明している（甲E1・11頁。詳細は28頁，93～121頁）。

## カ 小括

このように、福島第一原発事故は、これまで何回も対策を打つ機会があったにもかかわらず、歴代の規制当局及び東電経営陣が、それぞれ意図的な先送り、不作為、あるいは自己の組織に都合のよい判断（恣意的判断）を行うことによって、安全対策が取られないまま3.11を迎えたことで発生したものである。

そして、事業者は既設炉の稼働（経済性）に影響が生じるような対策を回避しようと規制当局に働きかけ、規制当局も、事業者への情報の偏在、自身の組織優先の姿勢等から、事業者の主張する「既設炉の稼働の維持」「訴訟対応で求められる無謬性」を後押しすることになり、規制する立場とされる立場の逆転現象が起こって、規制当局が、電気事業者の「虜（とりこ）」になり、監視・監督機能が崩壊していた（甲E1・11～12頁）。

国会事故調報告書は、これこそが福島第一原発事故の根源的原因であるとして、次のように断じている。

「当委員会は、本事故の根源的原因は歴代の規制当局と東電との関係について、『規制する立場とされる立場が『逆転関係』となることによる原子力安全についての監視・監督機能の崩壊』が起きた点に求められると認識する。何度も事前に対策を立てるチャンスがあったことに鑑みれば、今回の事故は『自然災害』ではなく

<sup>5</sup> 原子力施設の安全対策を多段的に設ける考え方。IAEA（国際原子力機関）では5層まで考慮されており、各層は独立して多層に頼らないという前段否定・後段否定が徹底されるべきとされている。詳細については、甲E2・【参考資料6.1.2】を参照。

あきらかに『人災』である。」(甲E1・12頁)

## (2) 事故の直接的原因

### ア 津波だけが原因とは断じ得ないこと

国会事故調報告書は、事故の直接的原因について、「地震及び地震に誘発された津波という自然現象である」として、次のように述べる。

「当委員会は、事故の直接的原因について、『安全上重要な機器の地震による損傷はないとは確定的には言えない』、特に『1号機においては小規模のLOCA<sup>6</sup>が起きた可能性を否定できない』との結論に達した。しかし、未解明な部分が残っており、これについて引き続き第三者による検証が行われることを期待する。」(甲E1・13頁)

### イ 事故時に現場で打てる手は限られていること

また、現場の運転上の問題として、「今回のようにシビアアクシデント対策がない場合、全電源喪失状態に陥った際に、現場で打てる手は極めて限られるということが検証された」と認定している(甲E1・13頁)。

## (3) 問題解決に向けた提言

国会事故調報告書は、事故の根源的原因を「人災」としたうえで、これを特定個人の過ちとして処理する限り、問題の本質の解決策とはならず、失った国民の信頼回復は実現できないと述べる。

そして、これらの背後にあるのは、「自らの行動を正当化し、責任回避を最優先に記録を残さない不透明な組織、制度、さらにはそれらを許容する法的

<sup>6</sup> LOCA (loss-of-coolant accident) とは、冷却材喪失事故を意味するが、ここでは、「小規模のLOCA」としており、特に、小さな配管破断などの小破口冷却材喪失事故を意味している。

な枠組みであった。また、関係者に共通していたのは、およそ原子力を扱う者には許されない無知と怠慢であり、世界の潮流を無視し、国民の安全を最優先とせず、組織の利益を最優先とする組織依存のマインドセット（思い込み、常識）であった。」と断じ（甲E1・16頁）、次のように述べる。

「当委員会は、事故原因を個々人の資質、能力の問題に帰結させるのではなく、規制される側とする側の『逆転関係』を形成した真因である『組織的、制度的問題』がこのような『人災』を引き起こしたと考える。この根本原因の解決なくして、単に人を入れ替え、あるいは組織の名称を変えるだけでは、再発防止は不可能である。」（甲E1・16～17頁）

### 3 事故被害の内容

#### (1) 放射性物質の環境への放出・拡散

##### ア 途方もない量の放射性物質の拡散

福島第一原発においては、ベント<sup>7</sup>や水素爆発により、あるいは格納容器自体の破壊により、大量の放射性物質が外部に放出され、ヨウ素換算（国際原子力指標尺度・INES評価）にして約900PBq<sup>8</sup>（ヨウ素：500PBq、セシウム137：10PBq）もの極めて多量の放射性物質が大気中に拡散した。これはチェルノブイリ原発事故に次ぐ過酷事故であり<sup>9</sup>、その放出量は、セシウム137で広島型原爆の約168発分に相当する。

この放出・拡散により、福島県内の約1778km<sup>2</sup>もの広大な土地（福島県全体<sup>10</sup>の約13%の面積）が年間5mSv<sup>11</sup>以上の空間線量を発する可能性

<sup>7</sup> ベント（vent）とは、原子炉格納容器内の圧力が急上昇した際に内部蒸気を放出すること。圧力を低下させることで格納容器の損壊を防ぐことなどが目的である。

<sup>8</sup> P（ペタ）は10の15乗を意味する。1PBq=1000兆Bq。

<sup>9</sup> チェルノブイリ原発事故と並び、国際原子力事象評価尺度で最大のレベル7（深刻な事故）とされる。

<sup>10</sup> 福島県全体の面積は約1万3784km<sup>2</sup>とされている。

<sup>11</sup> 放射線管理区域（従来であれば飲食禁止で、不必要な立ち入りが認められない区域）に相当する線量。

のある地域になった（甲E1・329～330頁）。

## イ 深刻な海洋汚染

さらに、福島第一原発では、2011（平成23）年4月4日から同月10日にかけて意図的に低レベル汚染水を海に放出し、その後も何度も原発敷地内からの漏水事故が起こり、海水を介した放射性物質の拡散という事態ももたらしている。

## (2) 不適切な避難指示による被害の拡大

### ア 不適切な避難指示

こうした放射性物質の拡散を受け、政府からは、3月11日21時23分より数次にわたる避難指示が出された。しかし、政府の指示は放射性物質の飛散状況を把握したものではなく、SPEEDIのデータの利用や公表も検討されなかった。国会事故調報告書は、避難指示等の住民への連絡の遅れ（3km圏内に対する避難指示が出た21時23分には、事故情報は住民の20%程度しか伝わっていなかったとされる）を指摘し、また、情報伝達の際に、事故の進展や避難に役立つ情報は伝えられなかったことを指摘する。

そのため、避難先や避難方法については被災した住民が自ら判断せざるをえず、その結果、数回にわたる避難を余儀なくされたり、放射性物質が飛散した方向へ避難したりするという住民も多数現れ、被害を拡大させる要因となった（甲E1・15頁。詳細は、37～38頁、327～365頁）。

### イ 双葉病院の悲劇

特に、病院の入院患者など、自力での避難が困難な人々の非難は過酷を

極めた。福島第一原発から20km圏内には、5市町に7つの病院が存在し、事故当時、合計約850人が入院していた。そのうち約400人が重篤患者であり、2011年（平成23）年3月末までの死亡者は、介護老人保健施設を含めると少なくとも60人に上り、とくに、「震災後の避難前の時点」から「別の病院への移送完了」までに死亡した入院患者数は、特に被害の大きかった双葉病院で38人にも上った（甲E1・357～358頁）。

#### ウ チェルノブイリ原発事故に匹敵する避難者数

事故により、避難区域指定は福島県内の12市町村に及び、約14万6520人が避難を余儀なくされた。なお、チェルノブイリ原発事故により1年以内に避難した人数は、ベラルーシ、ウクライナ及びロシアの3か国で合計11万6000人と推計されており、避難者数で見れば、チェルノブイリ原発事故と同程度あるいはそれ以上の事故だったことがうかがえる（甲E1・331頁）。

### (3) 事故の現在

福島第一原発事故は、未だに収束していない。4号機の使用済核燃料プール内の使用済み核燃料の運び出し作業こそ終わったものの、1号機ないし3号機には、多数の使用済核燃料がそのまま置かれている。メルトダウンした核燃料デブリ<sup>12</sup>がどのような状態にあるのかすら、今なお不明であり、これらの搬出作業・廃炉への見通しは全くたっていない。

大きな地震が来れば大量の放射性物質が環境中に排出される危険は何ら去っていないのである。また、福島第一原発の敷地からの大量の汚染水は発生し続けている。更に、除染廃棄物等、事故により生じた放射性汚染廃棄物の

---

<sup>12</sup> デブリ（debris）とは、フランス語で残骸とかゴミという意味合いの言葉であり、溶融した燃料が再び固まった塊をいう。

処理方針も定まらず、最終処分場問題はたなごらしのままである。

また、2020年9月7日現在、福島県が把握している避難者数は3万7095人であり（甲E5）、被害も継続し続けている。

#### 4 原発の根本的危険性と特性

原発が有する根本的な危険性は、人類を含む生命に対して極めて有害かつ防護困難な放射線を極めて長期間にわたって発し続ける放射性物質自体が核燃料となり、原発の運転中はもちろん、運転停止後も膨大な量の熱エネルギーを発する点にある。しかも、原子炉内に設置された核燃料はいったん設置されれば容易に取り出すことができない。つまり、燃料を取り出すことで稼働自体を制御することができず、非常事態においても、膨大な熱エネルギーを発生させる原因となる核燃料を隔離することができない点で、他の発電所と根本的に異なる危険を有している（甲A5）。

##### (1) 制御の困難性

原発は有害な放射性物質を内包するので、これが外部に放出しないように閉じ込めなければならない。そして、原発で発出されるエネルギーは極めて膨大で、それを制御しつつ運転するが、短時間で制御不能な核暴走事故に至る危険性があるので、何らかの事故時には直ちに核分裂反応を止めることが要求される。しかし、止めたとしても放射性物質は崩壊熱を発生し続けるので、冷やし続けなければならない。このため、他の科学技術では、事故が起こったとしても、運転を停止すればそれ以上の被害の発生・拡大を防止できるのに対し、原発は、運転停止（制御棒の挿入）後においても、放射性物質が崩壊熱を発し続けるので、メインシステムとして電気駆動のモーターで、水を循環させることによって冷却を継続しなければ燃料棒が溶解してメルトダウンなどに至る。

つまり、非常事態には、「止める、冷やす、閉じ込める」の3つの対策がそろって奏功して初めて原発の安全が保たれるのであり、1つでも失敗すれば破滅的な事故につながりかねないのである（甲A5・49頁）。この制御の困難性と危害の重大性ゆえに、原発では五重の壁<sup>13</sup>や深層防護など様々な工夫を設けている。

したがって、深層防護は万が一のための備えというだけでなく必要不可欠な備えであり、これが徹底されていない場合には、それだけで原発の安全を欠いていると考えるべきである。

## (2) 科学の不定性

### ア 地震科学の三重苦

他の技術では、技術の安全性についてある程度専門家の経験的知識に頼ることができるのに対し、原発の安全については、実際に事故を起こしてみても対策が万全であるかを調べることも、実験室で小規模なテストを試みることもできない。原発に関しては、専門家といえども不確かな土台の上でしか発言できない。

このような状況を、保安院の地震・津波、地質・地盤合同ワーキンググループの主査であった瀨瀨一起・東京大学地震研究所教授は、地震学の三重苦と表現した。

瀨瀨教授は、「今回の原発事故の最大の教訓は、どんなに一生懸命、科学的な耐震性の評価を行ったとしても、それを上回るような現象が起こる国だと分かったことだ」「地震という現象は、複雑系で決定論的な理解が困難なうえに、実験で再現することができず、更に発生頻度が著しく低いためデータに乏しいという三重苦にある」と述べる（甲A1・49～50頁、

---

<sup>13</sup> 放射性物質の外部放出の危険を、①燃料ペレット、②燃料被覆管、③原子炉圧力容器、④原子炉格納容器及び⑤原子炉建屋の5つの障壁によって防護する考え方。

甲D1・272～273頁)。

このような三重苦は地震だけでなく、本件で問題となる火山にも妥当する。

## イ 科学の卓越性と不定性

科学には、卓越性と不定性が存在する。高エネルギー加速器研究機構の特別教授である平田光司氏は、科学法則、科学知識の強みは、多くの例によってチェックされているだけでなく、今後何度でも実験や観測によって確かめることができることにある、という(甲E6・8～9頁)。

他方、実験や観測によって確かめることのできない事象についての判断は、未だ科学法則としての普遍性(卓越性)はなく、その後起こる事象の解明や、仮説の検証によって間違いとして否定されることも多分にあり得る不安定な知見である(不定性)。

しかも、不定性が優位する知見には、たとえ専門家の知見といえど、純粹に科学的な知見だけとは限らず、無意識的であったとしても、科学以外の要素(価値観、社会的利害、経済的利害、文化)が入ることもあるという(甲E6・13頁)。

原発の安全に関する科学的知見は、典型的に不定性の優位する分野であり、そこで語られる「工学的判断」とは、工学者が独自の「相場感覚」で社会の意思決定を代行することであり、科学を「踏み越え」た判断である(甲E21・891頁)。そのため、原発の安全を判断するに当たっては、専門家の発言の射程(どこまでが科学的で、どこからは価値判断の問題なのか)を慎重に吟味しなければならない。

## ウ 小括

このように、原発の安全が、科学的不定性や価値判断を内包する者であ

ることも、原発の安全評価を困難にしている要因であり、原発の根本的危険性・特性といえる。

### (3) 被害の特異性（激甚性）

そして、原発は、何よりも事故が起こった場合の特異性にその特徴がある。これは、i 不可逆・甚大性、ii 全体性（コミュニティ全体の破壊）、iii 広範囲性、iv 長期継続性の4つの観点から整理できる。

#### ア i 不可逆・甚大性

その特異性の第1は、何よりも被害の不可逆・甚大性である（甲A5・50～51頁）。

放射線被ばくによる人体への影響には、大きく分けて、身体的影響（被ばく者本人に現れる影響）と遺伝的影響（被ばく者の子孫に現れる影響）とがある。このうち、身体的影響は、その潜伏期間の長さによって、急性障害と晩発性障害とに区別される。

身体的影響は、放射線によって体細胞に起こった変化・損傷が原因で発生する影響であり、発がんリスクの増加などがその典型である。これは、DNA鎖<sup>14</sup>の切断（二本鎖切断、単鎖切断）などによって惹き起こされるものであり、DNA鎖が損傷したまま細胞が生き残れば、身体的影響の発がんまたは遺伝的影響のリスクとなる。これは基本的に回復不能なものであり、子孫に至るまで悪影響を及ぼすものである。

放射線による被害は、その意味で、他の科学技術とは比較にならないほど深刻なものである。そして、その不可逆性ゆえに、いったん害を被ると

---

<sup>14</sup> DNAは二重の塩基情報を持つポリヌクレオチドの鎖からなっているため、単鎖切断であれば酵素のはたらきによりもう一方のDNA鎖を雛形として正確な修復が可能であるが、二本鎖切断は修正不能や修正エラーを引き起こす場合があり、細胞死や突然変異（発ガン、遺伝的影響）の原因となる。

治癒されず、金銭によっても事後的に回復することが不可能なものとなる（福島第一原発事故に対する金銭賠償は、被害の後発性、証拠の少なさなど様々な理由もあって、極めて不十分なものにしかっていない）。

このような被害の不可逆性・回復不能性こそ、伊方最高裁判決が指摘した、あるいは、福島第一原発事故後の原子力関連法令等の改正によって趣旨とされた、原発災害が「万が一にも起こらないようにする」ということの実質的理由であり、それゆえ、他の科学技術の利用の場面に比べ、司法も含めた事前規制の要請が極めて強く働く。

#### イ ii 全体性（コミュニティ全体の破壊）

また、福島第一原発事故後に次第に明らかになってきた事故被害の特異性として、「地域コミュニティ全体の破壊」「生活基盤維持権の侵害」が主張されている。

すなわち、原発事故は、単に個人の生命や身体・健康だけでなく、その地域を全面的に汚染することから、コミュニティや社会的関係性を丸ごと破壊する。これは、当該地域に居住していた者にとっては、それまでの人生の全て、更には今後の生きる糧をも破壊するに等しい。

農林水産業をはじめ地域の産業は深刻な影響を被り、廃業を余儀なくされた者も少なくない。さらに、地域住民が長い時間をかけて築き上げてきた伝統、地域コミュニティも今や消滅の危機に瀕している<sup>15</sup>。

伊方広島高裁令和2年決定は、人格権に基づく差止請求の要件に関する判示の中で、「これまで居住してきた生活環境の中でその生活を維持していき、その意思によらずにその生活環境を一方向的に奪われないことも、人が

---

<sup>15</sup> 日本弁護士連合会第56回人権擁護大会シンポジウム第1分科会基調報告書『放射能による人権侵害の根絶を目ざして～ヒロシマから考える、福島原発事故と被害の完全救済、そして脱原発へ～』（甲A43）

個人として生きていくための基礎であって、重大な保護法益というべきである」と認定している（甲E7・6頁）。

### ウ iii 広範囲性

前述のとおり、福島第一原発事故では、福島県全体の面積の約13%に相当する土地が、従来の法律では一般人の立ち入れない放射線管理区域に相当する積算線量（年間5 mSv以上）となった。チェルノブイリ原発事故でも、既に事故後30年以上が経過しているにもかかわらず、今なお広範囲にわたって避難区域が定められている。

しかも、事態はこれで最悪ではなく、更なる最悪シナリオが検討されていた。事故当時の原子力委員会委員長であった近藤駿介氏が、菅直人首相（当時）の指示によって作成したこの最悪シナリオでは、4号機の使用済核燃料プールにおいて燃料が破損し放射性物質の放出が起き、続いて他の号機のプールにおいても大量の放射性物質の放出が起これば、最大で半径170 km以遠にまで強制移転地域が、半径250 km以遠にまで自主避難地域が広がる可能性すら指摘されていた（甲E8）。そのような事態が生じなかったのは、幸運にも4号機プールの燃料破損が起こらなかったからであり、僥倖というほかない。

さらに、放射性物質は、風や海流に乗って、日本のみならず、地球規模で大気・海洋を汚染する。そのため、原発の危険を引き受けていない他国民の人格権をも侵害する危険性もある。高浜大津地裁平成28年決定は、この点について、「（原発事故による）環境破壊の及ぶ範囲は我が国を超えてしまう可能性さえある」と認定している（甲E14・43頁）。そのため、原発の安全評価においては、安易にわが国独自のガラパゴス的な社会通念に依拠してはならず、原基法2条2項も、原子力利用における安全の確保には、「確立された国際的な基準を踏まえ」ることを明記している。

このように、事故被害が極めて広範囲、地球規模にまで及びかねない点  
が、他の科学技術に伴う事故はない、原発事故の特異性の第3である（甲  
E5・51頁）。

#### エ iv 長期継続性

放射性物質の中には半減期が長期間にわたるものも多く、特に、燃料棒  
の反応によって生じるプルトニウム239は、2万4000年という極めて  
長期間の半減期を持つ。核廃棄物の問題も含め、自己決定のできない将  
来世代に対してこのようなリスクや負担を負わせるという意味でも、他の  
科学技術とは全く異質なものである（甲E5・51頁）。

この長期継続性の観点からも、現在の世代だけの近視眼的な社会通念に  
よって安易に原発の稼働を認めることは許されないことが導かれる。

#### (4) 小括

以上のとおり、原発には、制御の困難性、科学の不定性、被害の特異性（不  
可逆・甚大性、全体性、広範囲性及び長期継続性）という、他の科学技術の  
利用とは質的に異なる根本的危険性・特性がある。

安易に、他の科学技術の利用に伴う危険施設等と比較したりすることは、  
この原発の根本的危険性・特性を無視するものであって許されない。

#### 5 まとめ

以上詳述した福島第一原発事故は、2012（平成24）年の原子力関連法  
令等の改正の立法事実であって、改正の趣旨は、福島第一原発事故の反省と教  
訓を踏まえて、同種の事故を二度と起こさないようにするという点にあるので  
あるから、現行法の解釈において重要な解釈指針とされるべきである。



## 第5 原告適格

### 1 原告適格に関する法の定め

#### (1) 非申請型義務づけに関する法律の定め

本件は、本件処分に関するいわゆる非申請型義務付けの訴えであるところ、行訴法37条の2はその要件を規定しており、同条3項は、原告適格について、以下のとおり規定している。

「義務付けの訴えは、行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる。」

そして、同37条の2第4項は、以下のとおり定めている。

「前項に規定する法律上の利益の有無の判断については、第9条第2項の規定を準用する。」

すなわち、非申請型義務付け訴訟においても、取消訴訟と同様、行訴法9条2項の規定により原告適格が判断されることになる。

#### (2) 行政事件訴訟法9条2項

同9条2項の規定は以下のとおりである。

「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決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するものとする。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係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決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るものとする。」

なお、同条項の「法律上の利益を有する者」については、法律上保護され

た利益，すなわち，当該被侵害利益について，処分の根拠法規が保護しているかどうかを基準として判断すると考えるのがこれまでの裁判例の立場であったが，これは行政訴訟による救済の範囲をあまりにも狭くするものであるとの批判から，法律上保護に値する利益説も有力に主張されてきた。

このような経緯から，2004（平成16）年の行訴法改正により，原告適格を拡大することを目的として，9条2項が新設されたものである。

そして，上記のとおり，行訴法9条2項は，「法律上の利益を有する者」の有無を判断するに当たって，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，①当該法令の趣旨及び目的，②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することを定める。

そして，①を考慮するに当たっては，① i 当該法令の趣旨及び目的のほか，① ii 当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし，②を考慮するに当たっては，② i 当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合（義務付けにおいては，されなかった場合）に害されることとなる利益の内容及び性質，並びに，② ii これが害される態様及び程度を勘案することを定めている。

以下，本件に即して順次述べる。

## 2 ① i 処分の根拠となる法令の規定の文言，趣旨及び目的

### (1) 処分の根拠となる法令の規定

本件処分の義務付けは，炉規法第43条の3の23第1項を根拠とするものである。同条項は，以下のように規定する。

「原子力規制委員会は，発電用原子炉施設の位置，構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき，発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき，又は発電用原子炉施設の保全，発電用原子炉の運転若しくは核燃料物

質若しくは核燃料物質によつて汚染された物の運搬，貯蔵若しくは廃棄に関する措置が前条第1項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは，その発電用原子炉設置者に対し，当該発電用原子炉施設の使用の停止，改造，修理又は移転，発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。」

そして，同法43条の3の6第1項柱書は，「原子力規制委員会は，前条第1項の許可の申請があつた場合においては，その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ，同項の許可をしてはならない。」とし，4号として「発電用原子炉施設の位置，構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつ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るものであること。」と定めている。

## (2) その趣旨及び目的

上記のとおり，本件義務付けの根拠法令は，いずれも改正後炉規法である。

同法は，その目的として，原基法の精神にのっとり，「国民の生命，健康及び財産の保護，環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること」をも目的としている(同法1条)。

この目的からすれば，原告らの「生命，健康及び財産」並びに生活する「環境」は法律上保護された利益といえる。

## 3 ① ii 当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的

### (1) 原基法

① ii 当該法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的も確認する。

改正後炉規法は，上述のとおり，「原子力基本法の精神にのっとり」と規定しており，原基法が「当該法令と目的を共通にする関係法令」に当たること

は明らかである。

そして、原基法は、基本方針として「安全の確保を旨」とすること（同法2条1項）、「安全の確保については、…（略）…国民の生命、健康及び財産の確保、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的」（同第2項）として行うとされており、この規定からも、原告らの「生命、健康及び財産」並びに生活する「環境」は法律上保護された利益といえる。

## (2) 設置法

平成24年6月に制定された原子力規制委員会設置法も、改正後炉規法と「目的を共通にする関係法令」に当たると解されるが、この目的規定（同法1条）も「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的」としているのであり、設置法の趣旨及び目的に照らせば、原告らの「生命、身体及び財産」並びに生活する「環境」は、法律上保護された利益といえる。

## (3) 環基法

更に、環境基本法も、上記設置法附則により改正され、「放射性物質による大気の汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止のための措置については原子力基本法その他の関係法律で定めるところによる」旨規定していた同法第13条が削除されたため、現在では、放射性物質による環境汚染を防止するための措置が環基法の対象とされている。

従って、環基法も改正後炉規法と「目的を共通にする関係法令」に当たると解されるが、環基法の目的規定（同法1条）は「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的」としており、そのために事業者の責務として公害を防止する等の責務（同法8条1項）を定めている。

以上のような環基法の趣旨及び目的に照らせば、原告らの「生命、身体及び財産」並びに健康で文化的な生活を送る「環境」（原発事故被害の特異性で触れた平穩生活維持権の侵害は、この目的とも関連するといえよう）は、法律上保護された利益といえる。

#### 4 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

##### (1) ②本件処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

本件処分において考慮されるべき利益については、行訴法9条2項が定めるように、次の②i及び②iiを勘案したうえで、当該利益を一般公益の中に吸収解消させることが困難といえるかどうかによって判断される。

##### (2) ②i 本件処分が法令に違反してされなかった場合に害されることとなる利益の内容及び性質

本件処分が法令に違反してされなかった場合に害されることとなる利益は、原告らの生命、身体、財産及び放射能に汚染されない環境で生活する利益である。

このうち、生命、身体に関しては、第4の3で述べたとおり、原発災害は不可逆・甚大という特殊性を有しており、事後的に回復することは不可能である。これらは、およそ全ての人にとって最も重要な利益といってよい。

また、財産は、一般的には、事故的な回復も理論上困難とまではいえないが、現実には、福島第一原発事故に対する被害救済をみれば明らかなように、証拠の不足などのため、到底十分な補償はされておらず、事後的回復は困難というべきである。また、原発の場合には、事項で述べるようにそれが根こそぎ奪われる可能性があることに着目する必要がある。

さらに、放射能に汚染されない環境で生活する利益についても、地域コミュニティへの帰属意識など、生命、身体及び財産に解消し尽くせないけれど

も、人がアイデンティティを保ちながら放射能の不安に怯えずに生活を送るという重要な利益である。

### (3) ② ii 利益が害される態様及び程度

利益が害される態様及び程度としては、第4の3で述べたとおり、i 不可逆・甚大性、ii 全体性（コミュニティ全体の破壊）、iii 広範囲性及びiv 長期継続性という極めて特殊で甚だしいものとなる。

原告らは、その居住地からして、万が一本件各原発で事故が起これば、その生命、身体に対して直接的に回復不能な損害を被ることは明白である。

また、放射性物質はあらゆるものを汚染してその効用を喪失させることから、財産についても、周辺地域だけでなく、風向きや天候条件によってホットスポットができれば、相当程度離れた地域であっても、全ての財産を失わせる可能性すらある。とりわけ、居住土地・建物や生業としていた田畑や工場などが汚染されることで、生活そのものが破壊されることにもつながるのである。

福島第一原発事故が示したように、全ての財産を除染し尽くすことは不可能であり、その意味でも、財産についても、事後的には回復し難い損害が生じるといえる。

放射能に汚染されない環境で生活する利益についても、ひとたび放射能で汚染された地域は、全て除染し尽くすことはできず、相当長期間にわたって生活できない、あるいは、生活すべきでない環境となってしまう。これも事後的には回復が困難なほどに侵害されるといえる。

他方、確かに本件各原発の稼働は、電気の生産という社会的には重要な機能に関わるものではあるが、原発でなければ電気が作れないわけではなく、あくまでも発電の一手段であるから、せいぜい経済活動の自由（憲法22条1項）に属するものであって、憲法上は人格権の中核をなす生命を守り生活

を維持する利益よりも劣位に置かれるべきものである（大飯福井地裁平成26年判決に同旨。甲E15・39～40頁）。

#### (4) 小括

以上のとおり、本件処分がなされない場合において、それが福島第一原発事故のような深刻な災害を万が一にも起こさないようにするという法の趣旨に反する違法なものであった場合には、原告らは生命、身体、財産及び放射能に汚染されない環境で生活する利益という極めて重大で回復し難い利益について、不可逆的かつ全面的に、重大な損害を被ることになるから、これらは一般公益に到底吸収解消し得るものではないというべきである。

### 5 まとめ

これまで述べてきたとおり、本件バックフィット命令に際して本件処分がなされないことで、本件各原発は、規制上の要求を満たしていないにもかかわらず稼働が続けられることになる。

しかし、それにより万が一本件各原発で事故が起これば、原告らの生命、身体、財産及び放射能に汚染されない環境で生活する利益を不可逆的かつ全面的に侵害することになるが、根拠法令たる改正後炉規法、これと目的を同じくする原基法及び設置法、そして環境基本法の趣旨及び目的である国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全、現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に照らせば、原告らは、いずれも、行訴法9条2項により「法律上の利益を有する者」として原告適格が認められる。

## 第6 本件における前提知識

### 1 法令の構造

#### (1) 炉規法の定め

前述のとおり、本件処分を行うか否かの根拠法令となっているのは、炉規法43条の3の23第1項である。

もともと、本件では、後述するように、要件該当性は原規委も認めて本件バックフィット命令を発しているため問題とならず（争いがない事実）、専ら効果裁量の点が問題となる。その前提で、以下で念のため要件に関する法令の構造について述べておく。

炉規法43条の3の23第1項は、要件として、原規委が各種必要な措置を命じることができる場合として、3つの場合を定めている。このうち、本件で問題となるのは、「原規委が、原発の位置、構造又は設備が、43条の3の6第1項4号の基準に適合していないと認めるとき」という要件である。

#### (2) 設置許可基準規則及びその解釈

炉規法43条の3の6第1項4号の基準とは、「原発等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」であり、これを受けて、原規委は、設置許可基準規則を定めている。

同規則6条1項は、「安全施設（兼用キャスクを除く。）は、想定される自然現象（地震及び津波を除く。次項において同じ。）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。」とする。ここでいう「想定される地震現象」とは、「洪水、風（台風）、竜巻、凍結、降水、積雪、落雷、地滑り、火山の影響、生物学的事象又は森林火災等」とされており、火山が含まれている（設置許可基準規則の解釈（甲B3）・6条2項）。

### (3) 火山ガイド

この「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を損なわない」ことを確認するための具体的な審査基準として、火山に関しては、火山ガイドが存在する。

火山ガイドは、「本評価ガイドは、新規基準が求める火山の影響により原子炉施設の安全性を損なうことのない設計であることの評価方法の一例」であり、「火山影響評価の妥当性を審査官が判断する際に、参考とするもの」とされる（火山ガイド1. 1項）。「一例」とはされているものの、現時点において火山ガイド以外にこのような基準は存在せず、事実上、唯一の具体的審査基準として、解釈に当たって極めて重要な指針となっている。

火山ガイドは、図表2のように、大きく分けて、立地評価と影響評価（狭義の影響評価）の2段階の手順で火山影響評価を行うことを定めている。

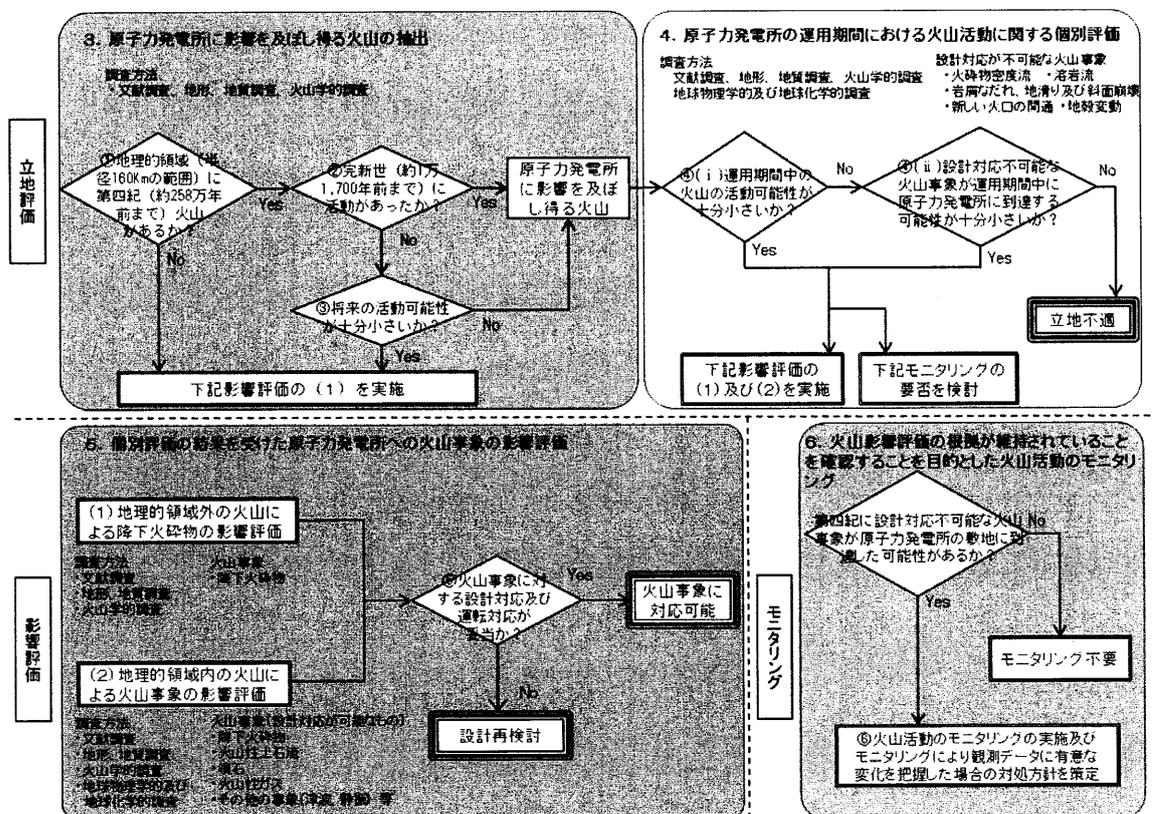


図1 本評価ガイドの基本フロー

図表2 新火山ガイドの基本フロー（甲B2・24頁）

このうち、本件で特に問題となっているのは、設計対応可能な火山事象に対する影響評価として、敷地に降下火砕物をもたらす火山の噴出規模の想定、層厚の想定及び気中降下火砕物濃度の想定といった点である（火山ガイド5.1項）。図表2の桃色部分がこれに当たる。

なお、厳密には、訴外関電が新規制基準の適合判断を受けた時点では旧火山ガイドが適用されており、フロー図も図表3とは異なっているが、降下火砕物に関する影響評価については大きな変更はないため、便宜上、新火山ガイドに沿って記載する。

## 2 火山ガイド5章の定め

### (1) 最大層厚の設定

火山ガイド5章は、設計対応可能な火山事象に対する設計対応及び運転対応の妥当性についての評価を定めている。

このうち、本件で問題となっている降下火砕物に関する評価方法としては、まず、図表3のとおり、敷地における降灰量（最大層厚）を設定することから始まる。

敷地における最大層厚の求め方は、第1に、敷地及びその周辺調査で求められる降灰量（実測値）を基に、文献等も参考にして求める（実測値については、特に古い地層では、浸食等で厚さが小さく見積もられる場合があるため）。

第2に、敷地及びその周辺において堆積が観測されない場合については、解説-19.に定めがあり、i 類似する火山の降下火砕物堆積物の情報を基に求める、ii 数値シミュレーションを行うことにより求める、という2つの方法によって求めることとされている。

## 5. 個別評価の結果を受けた原子力発電所への火山事象の影響評価

4. 1において原子力発電所の運用期間中に設計対応不可能な火山事象が原子力発電所の安全性に影響を及ぼす可能性が十分小さいと評価された火山について、それが噴火した場合に原子力発電所の安全性に影響を与える可能性のある火山事象を表1に従い抽出し、各火山事象に対する設計対応及び運転対応の妥当性について評価を行う。

ただし、降下火砕物に関しては、原子力発電所の敷地及びその周辺調査から求められる単位面積当たりの質量と同等の火砕物が降下するものとする。なお、敷地及び敷地周辺で確認された降下火砕物の噴出源である火山事象が同定でき、これと同様の火山事象が原子力発電所の運用期間中に発生する可能性が十分に小さい場合は考慮対象から除外する。

また、降下火砕物は浸食等で厚さが小さく見積もられるケースがあるので、文献等も参考にして、第四紀火山の噴火による降下火砕物の堆積量を評価すること。（解説-17）

抽出された火山事象に対して、4. の個別評価を踏まえて、原子力発電所への影響評価を行うための、各事象の特性と規模を設定する。（解説-18）

解説-19. 原子力発電所内及びその周辺敷地において降下火砕物の堆積が観測されない場合は、次の方法により降灰量を設定する。

- ✓ 類似する火山の降下火砕物堆積物の情報を基に求める。
- ✓ 対象となる火山の総噴出量、噴煙柱高度、全粒径分布、及びその領域における風速分布の変動を高度及び関連パラメータの関数として、原子力発電所における降下火砕物の数値シミュレーションを行うことより求める。数値シミュレーションに際しては、過去の噴火履歴等の関連パラメータ、及び類似の火山降下火砕物堆積物等の情報を参考とすることができる。

図表3 新火山ガイドにおける降下火砕物の影響評価の方法（甲B2・11～12頁）

### (2) 降下火砕物による直接的及び間接的影響

降下火砕物による影響としては、図表4のような直接的影響及び間接的影響が挙げられている（火山ガイド5. 1項(1)）。

直接的影響として重要なのは、静的負荷（すなわち構造物が降下火砕物の重さに耐えられるか否か）、水循環系の閉塞（冷却機能を喪失しないか）、換気系（中央制御室の居住環境を害さないか）並びに電気系及び計装制御系に対する影響（電源喪失に至らないか）などである。

間接的影響として重要なのは、長期間の外部電源喪失やアクセス障害であ

る。

## 5. 1 降下火砕物

### (1) 降下火砕物の影響

#### (a) 直接的影響

降下火砕物は、最も広範囲に及ぶ火山事象で、ごくわずかな火山灰の堆積でも、原子力発電所の通常運転を妨げる可能性がある。降下火砕物により、原子力発電所の構造物への静的負荷、粒子の衝突、水循環系の閉塞及びその内部における磨耗、換気系、電気系及び計装制御系に対する機械的及び化学的影響、並びに原子力発電所周辺の大気汚染等の影響が挙げられる。

降雨・降雪などの自然現象は、火山灰等の堆積物の静的負荷を著しく増大させる可能性がある。火山灰粒子には、化学的腐食や給水の汚染を引き起こす成分（塩素イオン、フッ素イオン、硫化物イオン等）が含まれている。

#### (b) 間接的影響

前述のように、降下火砕物は広範囲に及ぶことから、原子力発電所周辺の社会インフラに影響を及ぼす。この中には、広範囲な送電網の損傷による長期の外部電源喪失や原子力発電所へのアクセス制限事象が発生しうることも考慮する必要がある。

図表 4 新火山ガイドにおける降下火砕物の影響（甲 B 2・11～12頁）

### (3) 影響評価としての確認事項

敷地における最大層厚を設定したら、次に、前記影響を踏まえ、図表 5 の 5. 1 項(3)に定めるような確認を行ってその降灰の原発への影響を評価し、必要な場合には対策を行い、求められる安全機能が担保されていることを評価することとされている（5. 1 項(2)）。

前述の影響に対応して、直接的影響の確認事項では、①静的負荷に対する荷重の影響、②水循環系への影響、③換気系、電気系及び計装制御系への影響、④必要に応じた降下火砕物の除去対応などが確認事項とされている。

また、間接的影響の確認事項では、長期間の外部電源喪失及び交通の途絶に対する対応可能性等が確認事項とされている。

(2) 降下火砕物による原子力発電所への影響評価

降下火砕物の影響評価では、降下火砕物の降灰量、堆積速度、堆積期間及び火山灰等の特性などの設定、並びに降雨等の同時期に想定される気象条件が火山灰等特性に及ぼす影響を考慮し、それらの発電用原子炉施設への影響を評価し、必要な場合には対策がとられ、求められている安全機能が担保されることを評価する。(解説-19、21)

(3) 確認事項

(a) 直接的影響の確認事項

- ① 降下火砕物堆積荷重に対して、安全機能を有する構築物、系統及び機器の健全性が維持されること。
- ② 降下火砕物により、取水設備、原子炉補機冷却海水系統、格納容器ベント設備等の安全上重要な設備が閉塞等によりその機能を喪失しないこと。
- ③ 外気取入口からの火山灰の侵入により、換気空調系統のフィルタの目詰まり、非常用ディーゼル発電機の損傷等による系統・機器の機能喪失がなく、加えて中央制御室における居住環境を維持すること。(解説-20)
- ④ 必要に応じて、原子力発電所内の構築物、系統及び機器における降下火砕物の除去等の対応が取れること。

(b) 間接的影響の確認事項

原子力発電所外での影響(長期間の外部電源の喪失及び交通の途絶)を考慮し、燃料油等の備蓄又は外部からの支援等により、原子炉及び使用済燃料プールの安全性を損なわないように対応が取れること。

解説-20. 堆積速度、堆積期間については、類似火山の事象やシミュレーション等に基づいて評価する。

また、外気取入口から侵入する火山灰の想定に当たっては、添付1の「気中降下火砕物濃度の推定方法について」を参照して推定した気中降下火砕物濃度を用いる。堆積速度、堆積期間及び気中降下火砕物濃度は、原子力発電所への間接的な影響の評価にも用いる。

解説-21. 火山灰の特性としては粒度分布、化学的特性等がある。

図表5 新火山ガイドにおける降下火砕物による影響評価・確認事項(甲B2・12～13

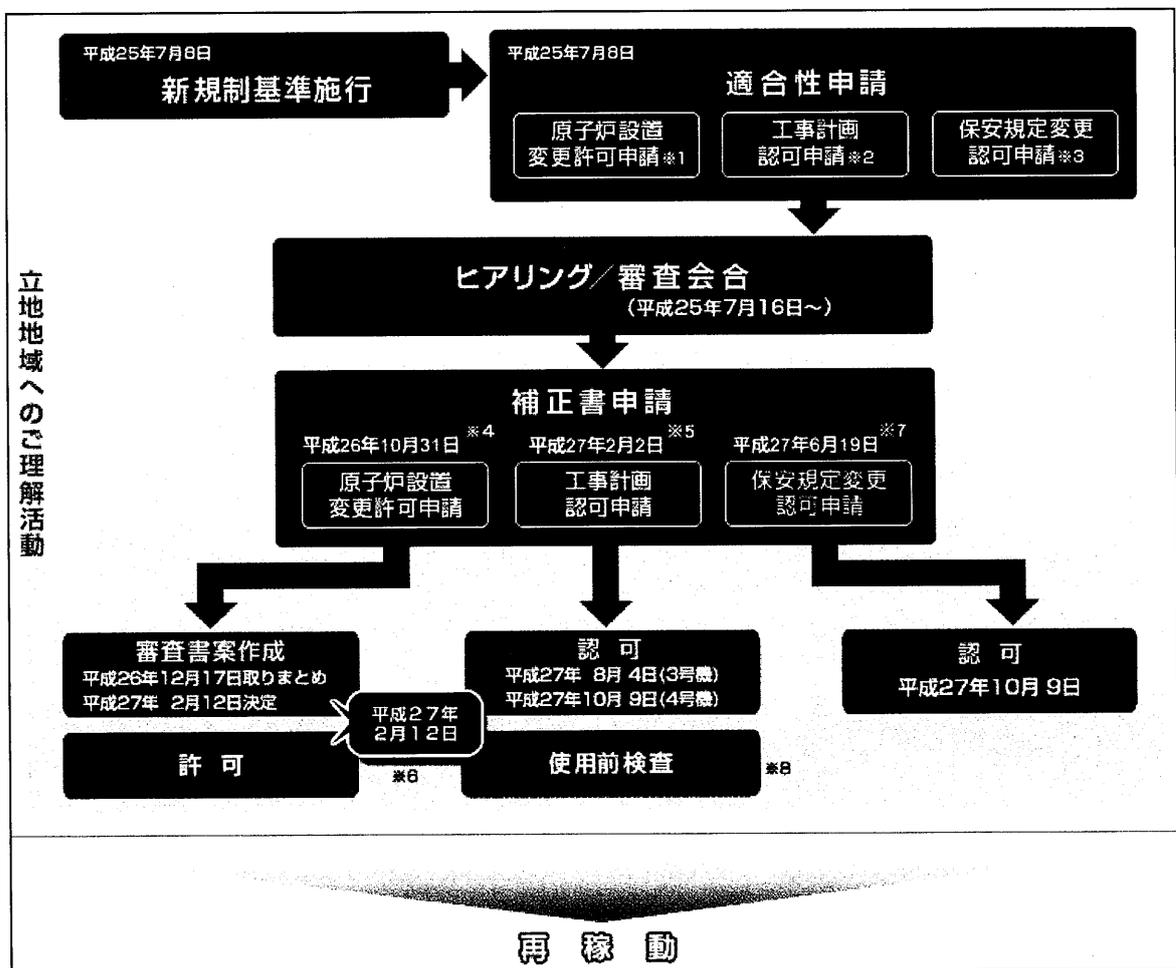
頁)

第7 本件バックフィット命令に至る経緯等（事実関係）

1 新規制基準に対する適合性審査時の評価

(1) 訴外関電の新規制基準適合審査の流れ

訴外関電は、2013（平成25）年7月8日、設置変更許可申請をはじめとする新規制基準に対する適合性審査の申請を行い、原規委は、以下のような流れで基準適合審査を行い、2015（平成27）年2月12日、審査書を決定して設置変更許可処分を行った（図表6及び図表7）。



図表6 関電の新規制基準適合性審査の流れ（関電HPより）

- ※1 原子炉設置変更許可申請：原子炉設置に係る基本設計および体制の整備等の基本方針の変更について、安全性に問題のないことを原子力規制委員会に審査していただくための申請。
- ※2 工事計画認可申請：原子炉施設許可申請書に記載された基本設計に従ってなされた原子炉施設の詳細設計について技術基準を満足していることを原子力規制委員会に審査していただくための申請。
- ※3 保安規定変更認可申請：運転管理、手順、体制等の原子炉施設の運用に関する事項を規定した保安規定の変更について、原子炉等による災害の防止上十分であることを原子力規制委員会に審査していただくための申請。
- ※4 原子炉設置変更許可申請に係る補正書を提出。その後、補正書の再提出を実施（平成26年12月1日・平成27年1月28日・平成28年1月22日・平成28年2月10日・平成28年4月12日）。
- ※5 工事計画認可申請に係る補正書を提出。その後、補正書の再提出を実施（平成27年4月15日・平成27年7月16日（3号機）・平成27年7月28日（3号機）・平成27年9月29日（4号機））。
- ※6 高浜発電所1、2号機の原子炉設置変更許可申請に伴い、3、4号機の原子炉設置変更許可を申請（平成27年3月17日）。その後、1号機から4号機の原子炉設置変更許可をいただきました（平成28年4月20日）。
- ※7 保安規定変更認可申請に係る補正書を提出（平成27年6月19日）。その後、補正書の再提出を実施（平成27年9月29日）。
- ※8 高浜発電所3号機について、使用前検査の受検申請を実施（平成27年8月5日）。  
高浜発電所4号機について、使用前検査の受検申請を実施（平成27年10月14日）。  
高浜発電所3、4号機について、使用前検査申請書の検査工程を変更し再提出（平成27年11月25日）。  
高浜発電所3号機について、使用前検査申請書等の記載内容を変更し提出（平成28年2月8日）。  
高浜発電所3号機について、使用前検査合格証を受領（平成28年2月26日）。  
高浜発電所4号機について、使用前検査申請書等の記載内容を変更し提出（平成28年3月18日）。

図表7 図表6の注釈（関電HPより）

## (2) 訴外関電の想定

### ア 当初の申請書 - 20cm

まず、平成25年7月8日付申請書においては、敷地周辺における火山灰の分布として、始良Tnテフラ<sup>16</sup>（A-Tn）が20cm程度、大山倉吉テフラ（DNP）が10cm程度とし、それ以外に火山灰層を成して厚く分布する箇所は認められないとして、「敷地における降下火砕物の最大層厚は20cm程度と設定した」としていた（甲C3・6-8-14，15頁）。

### イ その後の下方修正 - 10cm

ところが、この申請書は、平成26年10月31日付で一部補正されており、それによれば、降下火砕物の最大層厚は、10cmへと下方修正された（甲C4・6-8-17頁）。

訴外関電は、上記始良Tnテフラ（A-Tn）について、その給源であ

<sup>16</sup> 火山から噴出された固形物のうち、溶岩以外の総称であり、「火山砕屑物」または「火砕物」ともいう。溶岩が含まれないという点で、「火山噴出物」とは異なる。

る始良カルデラにおいて、始良Tnと同規模の噴火が発生する可能性は十分小さいと評価を変更した（甲C4・6-8-12頁）。

そして、大山倉吉テフラ（DKP）についても、同じくその給源である大山において、DKPと同規模の噴火が発生する可能性は十分小さいとしたうえで、運用期間中の噴火規模としては、繰り返し生じている噴出量数 $\text{km}^3$ 以下の規模の噴火の中でも最大である5 $\text{km}^3$ を考慮し、数値シミュレーションを行って、最大でも8cm程度の層厚と想定したとしている（甲C4・6-8-12, 13頁）。

この噴出量5 $\text{km}^3$ の噴火が、本件で問題となっている大山生竹テフラ（DNP）噴火である。

### (3) 原規委の判断

原規委は、「申請者が敷地における降下火砕物の最大層厚を10cmと設定する等、既許可申請から変更がないとしていることは妥当であると判断した」とし、2015（平成27）年2月12日、設置変更許可申請に対する審査書を取りまとめ、設置変更許可処分をした。

なお、本件各発電所においては、その後、2015（平成27）年3月17日に別途設置変更許可申請があり、2016（平成28）年4月20日にも設置変更許可処分がなされている（甲C5・50頁）。

## 2 DNPの噴出規模及び層厚の過小評価の発覚

### (1) 2017（平成29）年6月14日第15回原規委会合

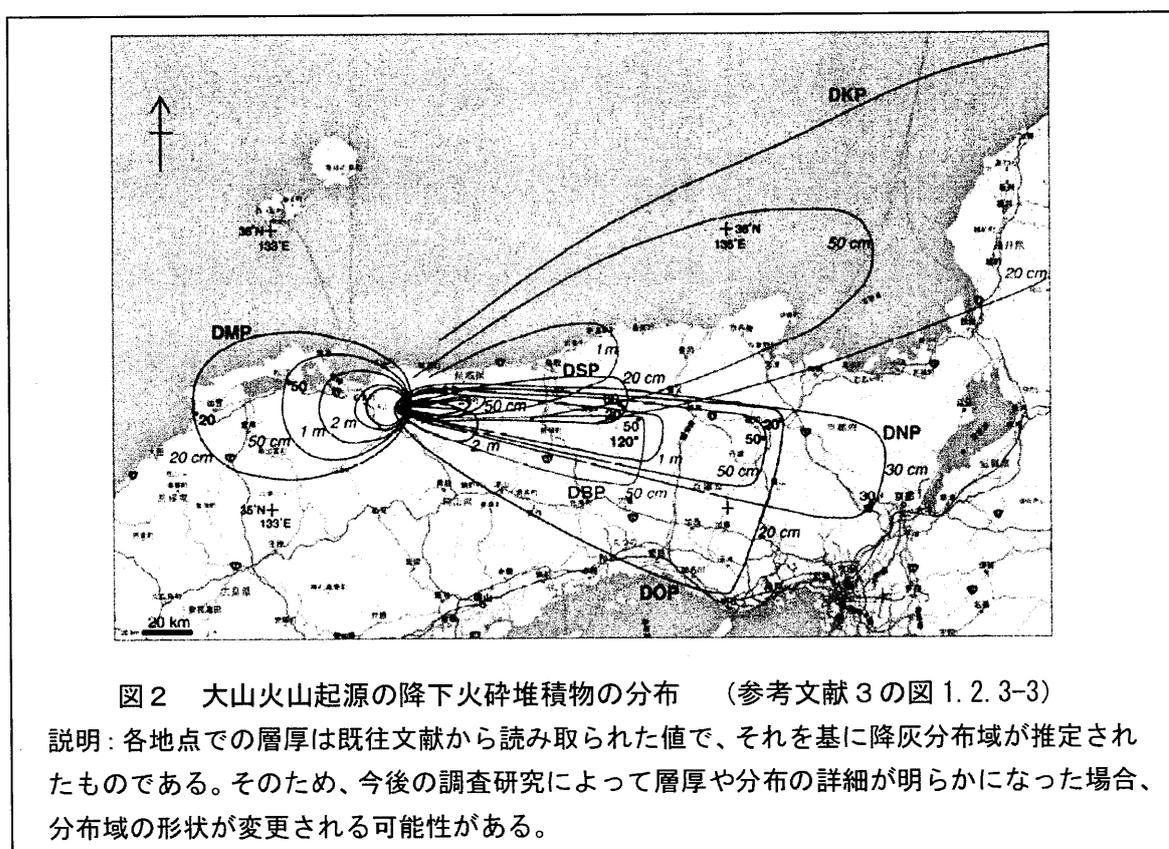
#### ア 2015年度には存在した知見の放置（先送り）

その後、この大山生竹テフラ（DNP）噴火の噴火規模が見直されることとなる。

まず、原規委の2017（平成29）年6月14日第15回会合では、

「火山活動可能性評価に係る安全研究を踏まえた規制対応について（案）」が報告されていた（甲C6）。

これによれば、2015（平成27）年度に大山火山を事例とした階段図の精度の向上のための調査が行われ、その過程で必要な噴出量の基となる大山火山起源の降下火砕堆積物（DNP）の分布が見直された（1頁。図表8）。



図表8 2015（平成27）年度に見直されたDNPの降灰分布（甲C6・5頁）

しかし、この時点では、「既往文献については、データに不確実さが含まれている」などとして（1頁）、原規委は、その不確実性を速やかに保守的に安全側に評価して規制に反映させることを怠っていた。

本来、本件バックフィット命令は、この2015（平成27）年のDNPの堆積物分布が見直された後、直ちになされなければならなかった（原

規委の不作為)。

#### イ 新知見の可能性を認めたこと

上記報告がなされた2017(平成29)年6月時点になって、ようやく原規委は、①DNPの分布については、多くの原発の火山灰の層厚の評価に用いられている既存の知見である新編火山灰アトラスの分布と大きく異なり、その根拠となった層厚に関する既往文献データに不確実さが伴うものの、より東側にまで火山灰の分布範囲が示されていること、②①の結果から、DNPの噴出量については、既知見とは異なる可能性があることを認めるに至った(甲C6・2頁)。

#### ウ 関電に対する情報収集の指示

そこで、原規委は、若狭地域の原子力発電所の新規規制基準適合性審査の際の火山影響評価において、DNPの噴火規模(噴出量)を考慮した数値シミュレーションを行っている訴外関電に対して、その根拠となるDNPの火山灰分布について情報収集を行うことを求めることとした(甲C6・2頁)。

#### (2) 2018(平成30)年3月28日第75回原規委会合

原規庁は、前述の「火山活動可能性評価に係る安全研究を踏まえた規制対応について(案)」(甲C6)に基づき、訴外関電に対して、DNPの降灰分布についての情報収集を行うことを求めていたが、訴外関電は、2018(平成30)年3月28日の第75回原規委会合において、その情報収集の結果の報告を行った。

訴外関電は、京都府の越畑地点で確認されたDNPの地層について、大山生竹噴火によって一度に堆積した純層ではなく、流水等によって後から堆積

した再堆積層であると主張してDNPの見直しに抵抗していたが、原規庁は、訴外関電が提出した資料を分析し、この地層は純層の可能性があり、ないし可能性が否定できないとして、越畑地点におけるDNPの最大層厚は、山元（2017）という論文<sup>17</sup>において引用している文献値（30cm）よりやや小さい26cmとみなすことが可能であるとした（図表9。甲C7・82頁）。

そして、当該見解に対して議論が必要であれば、公開の場で行うとの方針が原規委によって示された（甲C7・1頁）。

<p>3. 関西電力の調査結果に対する見解</p> <p>①越畑地点</p> <p>越畑地点における火山灰については、含有鉱物の特徴と角閃石を用いた化学分析結果は参照した模式地のDNPのものと類似、一致しているため、DNP起源であると判断してよい。<sup>2)</sup></p> <p>火山灰を含む地層のうち、<b>2c層については、ラミナの存在等の流水の影響を示す証拠は報告されていないこと、</b>下位及び上位の土石流堆積物と比較して<b>鉱物含有量がはるかに多いことから、火山灰が直接降って形成された純層の可能性</b>がある。一方、2a層は、疎層である2b層の上位層であり、加えて2a層の最下部にはラミナが認められること、2c層と比較して<b>鉱物含有量が増加しており、流水等によって鉱物が濃集した可能性</b>があることから、堆積学的には2a層が再堆積によって形成された地層であると評価することに合理性はある。</p>		<p>① <b>しかしながら、2a層は土石流堆積物と比較して鉱物含有量が多いこと、及び2c層との境界が不明瞭な部分もあることから、2a層とされている部分についても純層である可能性は否定できない。</b>越畑地点におけるDNPの最大層厚は山元（2017）<sup>17</sup>において引用している文献値（30cm）よりやや小さい26cmとみなすことが可能である。</p> <p>また、越畑地点の南方約200mの越畑2地点で確認された厚さ約10cmのDNPを含む地層や、越畑地点の北西方向約4kmの地点で京都府が実施したボーリング調査で確認された厚さ2cmのDNP層は、詳細な情報がないため地層の評価は困難であるが、いずれもDNPの純層である可能性は否定できない。</p>
--	--	--

第75回原子力規制委員会（平成30年3月28日）資料6抜粋

○その結果、京都市越畑地点について、当社は、再堆積したものと評価できることから降灰層厚を評価できないとしたが、原子力規制庁殿は、最大層厚は26cmとみなすことが可能であるとした。

図表9 甲C7・82頁の一部抜粋加筆

### (3) 2018（平成30）年6月29日から同年10月29日までの意見交換及び現地調査

その後、訴外関電から追加の調査結果が提出されたことから、2018（平成30）年6月29日（甲C7・81頁～137頁）及び同年10月5日に意見交換会が行われ（甲C7・138頁～206頁）、同月29日に現地調査が行われた（甲C7・7頁～12頁）。

<sup>17</sup> 産総研の活断層・火山研究部門副研究部門長である山元孝広氏が2017（平成29）年に『地質調査研究報告』68巻1号に公表した「大山火山噴火履歴の再検討」を指す（甲D2）。

#### (4) 2018（平成30）年11月21日第42回原規委会合

##### ア 第42回会合

それらの結果を踏まえて、改めて、2018（平成30）年11月21日、原規委の第42回会合において報告が行われた（甲C7及び甲C8）。ここで報告された論点は、①越畑地点でのDNPの堆積状況、②DNPの噴出規模及び③降下火砕物に対する施設の裕度のうち、①及び②に関するものであった。

##### イ 越畑地点でのDNPの堆積状況（①）について

まず、①について、訴外関電の「火山灰を含む地層は、流水の影響が否定でき」ず、「降灰層厚として評価できない」という評価について、原規庁は、訴外関電がその根拠としていたラミナ（礫や砂、泥の粒子からなる最小単位の層）様の構造は流水による構造ではないとし、また、2a層と2c層の色調の違いについても、あくまでも降下火山灰層（灰白色の部分は風化帯にすぎない）であるとして、訴外関電の評価を否定した（甲C7・2～3頁）。

そして、「越畑地域のDNPの降灰層厚を25cm程度として評価する」とした（甲C7・4頁）。

##### ウ DNPの噴出規模（②）について

次に、②について、訴外関電の「4～5km<sup>3</sup>が妥当である」という評価について、原規庁は、山元（2017）で示された噴出量6.1km<sup>3</sup>と、その倍の12.2km<sup>3</sup>の2ケースでシミュレーション解析を実施し、「降灰シミュレーション解析の結果、噴出量12.2km<sup>3</sup>で実施したケースの方が評価地点の層厚を概ね再現できた。このことから、規制の観点からはDNPの噴

出規模を、既往の研究で考えられてきた規模を上回るVEI 6規模と評価する。」とした（甲C7・5頁14～17行目）。

## エ 会合の結論

上記の検討を踏まえ、京都市越畑地点の大山生竹テフラ（DNP）の降灰層厚は25cm程度であること、またDNPをもたらした大山噴火の噴出規模は、既往の研究で考えられてきた規模を上回る10km<sup>3</sup>以上と考えられることを新知見（以下「本件再評価」という。）として規制に参酌することが確認された（甲C8・25～26頁）。

## オ 新知見との評価は妥当でないこと

なお、DNPの層厚の問題（①）については、山元（2017）における指摘がきっかけになっていると考えられるが（甲D2・10頁）、これは山元氏の独自の調査によって明らかになった新事実（新知見）ではない。

山元氏は、単に井本伸広ほか（1989）「京都北西部の地質」『地域地質研究報告』（5万分の1地質図幅）、地質調査所、84頁の文献を引用したものであり、要するに、DNPについて、越畑地点で30cm程度の層厚があることは、1989（平成元）年当時から知見として存在していた。

越畑地点における訴外関電の評価が誤っていたことについては、地層学的な新知見（新しい考え方、ものの見方）によって明らかになったわけではなく、丹念な文研調査及び現地調査さえ行えば、処分時である2015（平成27）年時点における科学技術水準でも十分に確認できるものであった。その意味で、原規委が、本件再評価を「新知見」として採用したのはミス・リードであり、それまでの原規委の怠慢を糊塗しようとするものである。

### 3 本件秘密会議と報告徴収命令の発令

#### (1) 2018（平成30）年12月6日秘密会議

2018（平成30）年12月6日、本件バックフィット命令に至る過程において、原規委は、本来公開で行わなければならないはずの会議を非公開で、かつ、委員全員の出席がない状態で行い（以下「本件秘密会議」という。）、①速やかに訴外関電に対して文書指導をして、設置変更許可の申請を促す案（以下「①案」という）と、②原規委としての判断を先送りにし、訴外関電に対して火山灰想定 of 再評価を命じ、その間に訴外関電から自発的に申請をさせる案（以下「②案」という）を比較し、②案を採用する方針を事実上決定した（甲E9ないし甲E13，甲C9）。

上記会議の内容は、訴外関電に求める火山灰対策の重要方針を決めるものであったにもかかわらず、原規委は議事録等を作成・公開しなかった。この秘密会議の会議内容や、秘密会議が発覚した後のこれに対する原規委委員長の更田氏に対応等の詳細については、別途準備書面を提出する予定であるが、ここでは、原規委が、できる限り訴外関電に対してバックフィット命令を行わないように、非公開の場で方針を決めていたということが極めて重要である。なぜバックフィット命令を行いたくなかったかといえば、本件に関してバックフィット命令を行うとすれば、その本来の制度趣旨からして、使用停止も命じなければならないという認識があったからであり、この事実は、本件バックフィット命令に際して、原規委が本件処分を行わなかったことが違法であること（本件処分を行わない理由は後付けのこじつけにすぎないこと）を強く推認させるというべきである。

#### (2) 2018（平成30）年12月12日原規委会合・報告徴収命令

2018（平成30）年12月12日、原規委は第47回会合において、本件秘密会議で決めたとおり（②案）、越畑地点の火山灰調査結果をもとにし

た規制対応を決定した。

原規委は、原規庁の報告に従い、越畑地点のDNP火山灰の層厚は25cm程度、噴出規模は10km<sup>3</sup>以上という本件再評価によって、「原子炉設置変更許可の評価に用いた前提条件に有意な変更が生じる可能性がある」ことを認め（甲C10・1頁）、訴外関電に対して、i 越畑地点等7地点におけるDNPの降灰層厚に基づくDNPの噴出規模、及び、ii 噴出規模を踏まえた、不確かさケースも含めた降下火砕物シミュレーションに基づく原発ごとの敷地における降下火砕物の最大層厚について報告することを義務付ける、炉規法67条1項に基づく報告徴収命令を発出することを決定し（甲C10・1頁、甲C11・14頁）、同日、報告徴収命令を発出した（甲C12。以下「本件報告徴収命令」という。）。

そして、報告をもとに、「遅くとも4月中を目途に」原規庁から原規委に対して報告し、規制上の対応の要否及び内容を判断するとされた（甲C10・1頁）。

#### 4 関電が自主的に設置変更許可申請をしなかったこと

##### (1) 関電による2019（平成31）年3月29日付報告書提出

訴外関電は、本件報告徴収命令の発出を受け、2019（平成31）年3月29日、原規委に対し、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第67条第1項の規定に基づく報告の徴収に対する報告」と題する書面を提出した（甲C13）。

##### (2) 2019（平成31）年4月5日報告徴収結果に関する会合

###### ア 関電による口頭報告

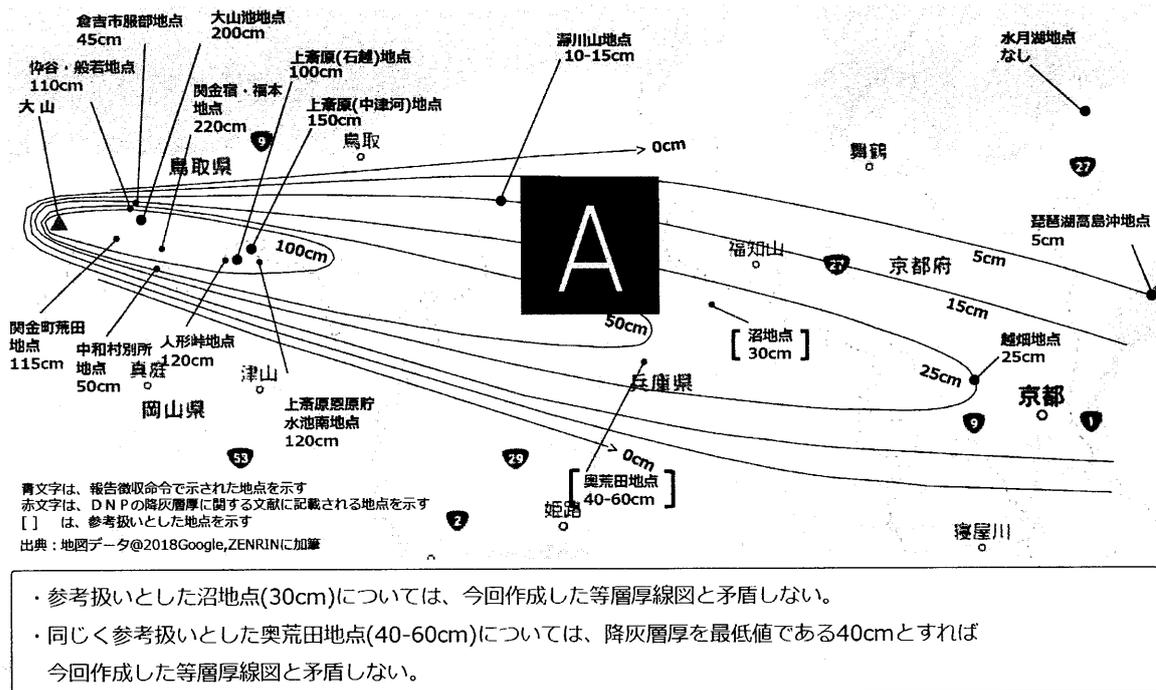
原規委の石渡明委員は、同年4月5日、訴外関電との間で、「大山火山の大山生竹テフラの噴出規模に係る報告徴収結果に関する会合」を行い、こ

の報告書に基づいて、訴外関電から口頭で次の報告を受けた（甲C14）。

### イ DNPの噴火規模

訴外関電は、本件報告徴収命令において指示された2点のうち、i) DNPの噴出規模について、11km<sup>3</sup>を採用すると報告した（甲C14・6頁，甲C15・19頁）。

もともと、訴外関電は、上記命令で指示された7地点に9地点を加えた評価を行い、その一部について、「降雪とか積雪とかで露頭が確認できなかった」とか「露頭がなかった」などという理由で、図表10の[ ]で記載された2地点を参考扱いとした（甲C14・8頁，甲C15・18頁）。



図表10 甲C15・18頁抜粋

### ウ 本件各原発における降下火砕物の最大層厚

また、訴外関電は、本件報告徴収命令において指示された2点のうち、ii) シミュレーションに基づく降下火砕物の最大層厚について、本件各原

発で21.9cmと報告したが（甲C14・6頁）、これは、図表11のとおり、原子炉補助建屋など重要な施設を含む複数の建屋において、許認可ベースの評価値（21cm程度）を上回るものであった（甲C15・31頁）。

建屋名		許容層厚 (cm)		
		許認可*	許認可ベースの評価	部材評価
大飯 3・4号機	原子炉格納容器		98	-
	原子炉周辺建屋		31	-
	制御建屋		50	-
	廃棄物処理建屋		51	-
高浜 3・4号機	外部しゃへい建屋		46	100以上
	外周建屋	10以下	<u>21</u>	28
	燃料取扱建屋		<u>21</u>	97
	原子炉補助建屋		<u>21</u>	100以上
	中間建屋		27	100以上
	ディーゼル発電機建屋		27	63
	燃料取扱用水タワ建屋		<u>21</u>	100以上

※ 許認可では、30日の短期荷重に対して、除灰を前提。

H30.10.5意見交換会  
資料3-2 P1再掲

図表11 甲C15・31頁抜粋加筆

## エ 関電に設置変更許可を行う意思がないこと

この会合に関して指摘しておくべき最も重要な点は、訴外関電が、この期に及んで、層厚想定の見直しを行うつもりがないという点である。

この会合で、原規庁の大浅田管理官は、「現在の許可というのは、設計条件として、3発電所とも設計層厚として最大10cm、これで許可を受けているというふうに思うんですけど、これを上回る結果というのが今回示されたわけですけど、関西電力さんとしては、この結果を踏まえて、今後、原子炉設置変更許可申請を行っていくと考えてよろしいですか。」と質問している（甲C14・20頁）。

これに対し、訴外関電の多田隆司土木建築室長は、「考察のところに、

我々も起こらないと。27ページでございますが、結論としまして、我々、このDNP規模の噴火、今回、報告徴収命令いただきましたDNP規模の噴火の可能性は十分低いと思っております、当初、我々が出した評価で変更はないだろうというのが我々の考えでございます。」と回答している（甲C14・20頁）。

訴外関電は、もともと、大山倉吉テフラ（DKP）噴火は、他の噴火よりも噴火規模が突出して大きいので、噴火可能性は十分小さいが、他の噴火は考慮するとしていた。ところが、今回の一連の見直しで、大山生竹テフラ（DNP）噴火の規模が相当大きいことが分かると、今度は、DNPとDKPは一連の大規模噴火であり、他の噴火とは噴火規模が異なるとして、DNPの活動可能性も十分小さいと評価し始めたのである。あまりにも恣意的な評価であり、ここに、訴外関電の体質（原発のリスクを軽視し、原発の安全よりも自社の経済性を最優先させる考え）が凝縮されているといえる。

大浅田管理官は、重ねて「ということは、変更許可申請を出してこられる考えはないということですか。」と尋ねたが、多田氏は「今、そのつもりはございません。」と改めて回答している（甲C14・21頁）。

### (3) 2019（平成31）年4月17日第4回原規委会合

#### ア 会合の開催と関電報告の確認

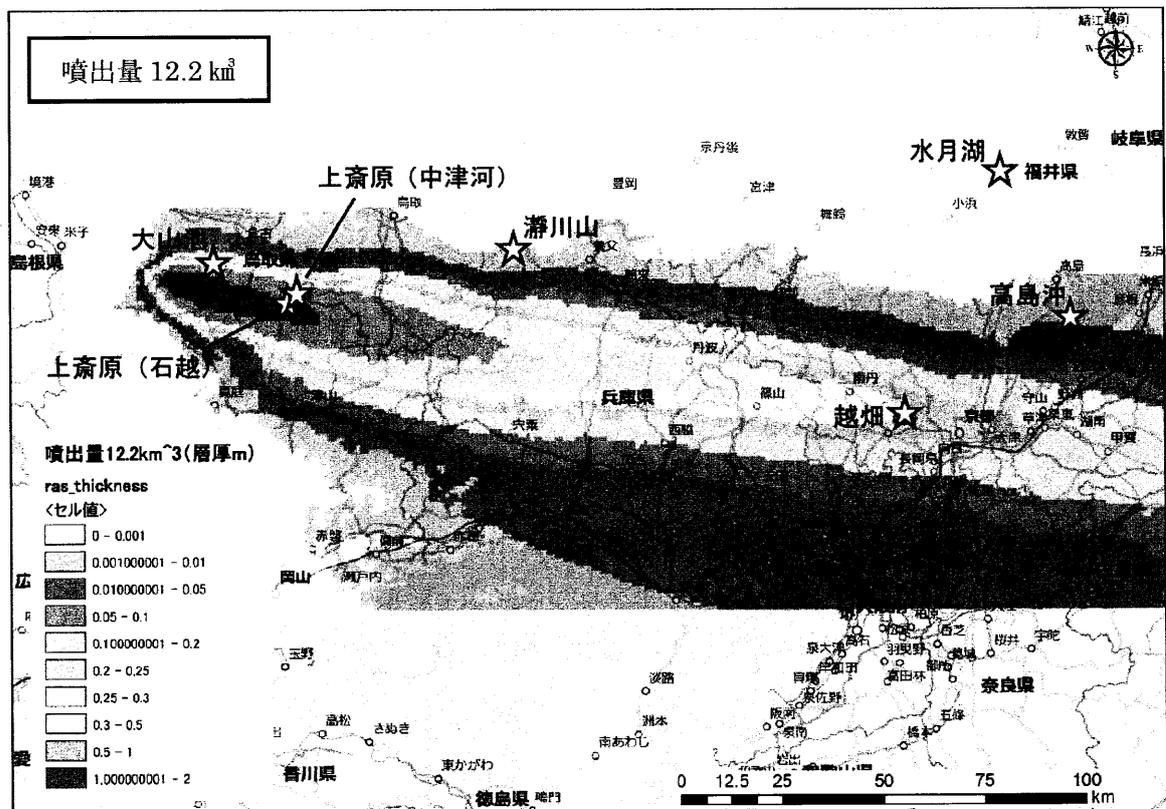
原規委は、2019（平成31）年4月17日開催の第4回会合において、訴外関電の報告について確認を行った（甲C16・7頁以下、甲C17・通し28頁以下）。

#### イ 降灰シミュレーション

この会合では、降灰シミュレーションについて、石渡明委員から、「(移

流拡散シミュレーションの) 条件が現在の風の、それぞれ1月、2月、3月の、12月までの月平均の条件のうちで最も敷地にたくさんの火山灰が降るような風を選んでいると。必ずしも敷地の方向に吹く風ではないといところですね。…(略)…実際に規制上の値として採用するような火山灰の厚さを決めるに当たっては、やはり敷地方向に風が吹く場合のシミュレーションもやっていただく必要があると考えております」と、敷地方向を風下とする評価の必要性を述べている(甲C16・12頁)。

そして、敷地方向に風が吹くことを考慮すれば、単純に考えても、大山から約180km離れた本件各原発では、大山から約190km離れた越畑地点と同等かそれ以上の降灰(噴出量 $12.2\text{ km}^3$ による試算では、図表12のとおり、25~30cm程度)を想定すべきこととなる。



図表13 甲C7・14頁

## 5 やむを得ず使用停止を命じずにバックフィット命令を行ったこと

- (1) 2019（令和元）年5月29日第10回原規委会合・弁明の機会の付与  
以上のような議論を踏まえて、2019（令和元）年5月29日開催の第10回会合において、「大山火山の大山生竹テフラの噴出規模の見直しに係る今後の規制上のアプローチについて」と題する文書が確認された（甲C17）。

この中では、これまでの議論のまとめ的な確認がされるとともに、訴外関電が、前述の4月5日の会合において、あくまでも設置変更許可申請を行う意思がないと明確にしたことから、原規委としてもやむを得ず、訴外関電に対し、炉規法43条の3の23第1項に基づいて、DNPの再評価を踏まえて基本設計ないし基本設計方針を変更すること、2019（令和元）年12月27日までに、設置変更許可申請を行うことを命じる前提として、同年6月12日までに弁明があれば行うよう、行政手続法上の弁明の機会を付与することとした（甲C17・通し16頁，甲C18・7～8頁，12頁）。

- (2) 2019（令和元）年6月19日本件バックフィット命令

### ア 使用停止（本件処分）を命じなかった理由

これを受け、2019（令和元）年6月11日、訴外関電は、原規委に対し、特段の弁明を行わない旨の通知を行い（甲C19）、同年12月27日までのできるだけ早い時期に、改めて設置変更許可申請を行うことを明言した。

原規委は、バックフィット命令に当たって本件処分、即ち本件各原発の使用停止を命じなかったが、その理由として、前記第4回会合において、  
i 大山が、過去1万年以内に噴火しておらず、かつ、現在活発な噴気活動もないという点で、気象庁のいう活火山に該当しないこと、  
ii 元々降雪が1mという想定で設計をしているので、火山灰が10cmから20cmに倍に

なったとしても、その時に増える重さが雪の重さに比べて小さく、荷重はあまり問題とならないこと、その他の影響も直ちに大きなものにはならないことの2点を挙げていた（甲C16・12～16頁）。

#### イ 使用停止を命じない理由が不合理であることが本件秘密会議の経過によって明らかになったこと

しかし、本件秘密会議の内容が明らかにされたこともあり、これらの理由付けがいずれも後付けのものにすぎず、何らの合理性もないことが決定づけられたというべきである。むしろ、停止命令が命じられなかったのは、本件秘密会議で明らかになった真の根拠（iii事業者の差止訴訟における敗訴リスクを軽減することと、iv事業者の原発停止に伴う経済的損失を回避すること）が存在したからだというべきである。

すなわち、本件秘密会議では、①案を採用すれば、原規委として基準不適合であることを明確にすることになり、稼働を停止すべきということにつながりかねないことを認識したうえで、事業者の敗訴リスクを軽減し、あるいは経済的損失を回避するために②案を採用したのであるから、秘密会議のあった2018（平成30）年12月の時点では、①案を採用すれば稼働を停止せざるを得ない（バックフィット命令として運転停止命令を出さざるを得ない）ことも認識していた（少なくともその可能性が高いことを認識していた）というべきである。

原規委は、まさにこのような事態を回避するために②案を採用し、訴外関電に対して再評価の時間的猶予を与え、その間に改めて自主的に設置変更許可申請を行わせることを意図していた。原規委としては、訴外関電が火山灰想定での再評価をしている間に、自発的に設置許可申請をしてくれれば、本件バックフィット命令とそれに伴う使用停止命令をしなくてすむと期待していたのだろうが、実際には、訴外関電は、原規委の上記意図を汲

まず、いわば空気を読まずに、設置変更許可の再申請を行う必要はないと強弁したのである（甲C14・21頁）。

そのため、原規委は、やむなく、本来であれば行うべき使用停止を命じずに本件バックフィット命令を行うという非常措置を講じたのである。

上記 i 及び ii の不合理な根拠は、このような経緯の中で、稼働停止を命じずにバックフィット命令を行うことを無理やり正当化するためのこじつけにすぎないが、その不合理性については、第10で述べる。

## 第8 バックフィット制度導入の経緯及び趣旨

### 1 使用停止を伴わないバックチェックでは事故が防げなかったこと

第4で述べたとおり、福島第一原発事故の根源的原因は、規制当局が電力事業者の「虜」となり、地震動評価、津波評価、SA対策など規制強化につながる様々な点を先送りにして、原発の安全性を向上させないまま漫然と稼働を続けたことにある。

そして、その象徴的な例が耐震バックチェックであった。

確かに、福島第一原発事故以前のいわゆる「バックチェック」と、同事故後のいわゆる「バックフィット」制度とは、iそれが事業者による自主的な確認であるか、規制内容となっているか、ii使用停止まで命じるかことができるかどうか、という2点において大きな違いがみられるが、仮に、福島第一原発事故前においてiの点で自主規制ではなく規制内容になっていたとしても、原発が稼働していれば冷却機能の喪失により水素爆発やメルトダウン等を惹き起こした福島第一原発事故は防げなかったのであるから、事故の防止にとってより重要なのはiiの点である。

このように、使用停止をしないままバックチェックを行うだけでは原発事故を防げなかったというのが、福島第一原発事故の大きな教訓の一つである。

### 2 国会事故調報告書

ここでは、国会事故調報告書の中から、バックチェック及びバックフィット制度と関係のある個所を以下のとおり引用し、バックフィット制度の趣旨を明らかにする。

#### (1) 耐震バックチェックでは事故は防げなかったこと

##### ア 耐震バックチェックの経緯等

耐震バックチェックに関する詳しい経緯等は、同報告書5.1.1項(甲

E1・451～454頁)及び5. 2. 1項(465～473頁)に詳述されている。

この部分の記載は極めて重要であり、その全文を原告らの主張として引用する。

#### イ 規制当局が事業者の圧力に屈したこと

とりわけ重要な点は、安全委員会が、バックフィットを求めたい意向を示していたにもかかわらず、電事連が、バックフィットを求めていくことは、現行プラントの耐震安全性が不十分との主張に発展しやすく、建設(運転)差止訴訟に与える影響が大きいとして、バックフィットではなくバックチェックとすること、バックチェックに一定の猶予期間を設けることを要望し、安全委員会はこの圧力に屈してしまったという点である(甲E1・469頁)。

また、上記バックチェックの猶予期間として、電事連は、バックチェック期間3年を要望したのに対し、保安院は、「バックチェック期間3年は長い。保安院として対外的にこれが適切として説明することは難しい」との反応を示し、安全委員会も、「バックチェックについて3年と長期間となることに問題意識を持っている」と反応している(471頁)。ところが、保安院は、結局電事連の要望を概ね受け入れるような申入れを安全委員会に行い、最終的に、バックチェックは、「法令に基づく規制行為の外側」と位置づけられ、バックチェックに一定の猶予期間を設けてほしいという電気事業者の要望も満たされることとなった(473頁)。

#### ウ バックチェックの期限すら蔑ろにしていたこと

また、実際に、このような経緯で導入されたバックチェックすら、東電は蔑ろにしていたことも明らかになっている。

すなわち、保安院は、新指針を踏まえた耐震バックチェックについて、2006（平成18）年9月19日に指示を出し、福島第一原発については、その最終報告書の提出期限は概ね3年後の2009（平成21）年6月末とされていた（甲E1・452頁）。

しかし、この提出期限は守られることなく、保安院の要請に応じて、電事連は、2010（平成22）年6月に各社の最終報告提出スケジュールをまとめて提出した。その一覧によると、福島第一原発の耐震バックチェック最終報告書の提出期限は2010（平成22）年9月末以降とされているが、事故時点にもこの報告書は提出されていなかった。東電の内部資料によれば、事故時点における最終報告書の提出予定はなんと2016（平成28）年1月となっており、2006（平成18）年の耐震バックチェック指示から約10年、指針改訂の契機となった阪神・淡路大震災から21年の年月を要するものであった（甲E1・453頁）。

東電が、規制当局の意向を守る意思が全くなかったこと、むしろ、見直しを引き延ばしたまま運転を続ける意思を持っていたことが強くうかがわれる。これは東電だけでなく、電力事業者全体に共通する体質といえる。

## (2) 最新の知見を反映させる必要性

(1)で述べたような状況を踏まえ、国会事故調報告書は、「第6部 法整備の必要性」のうち、6.1.2項1)において、「技術的知見の反映とバックフィットの必要性」について述べている（甲E1・532～533頁）。

まず、「a 技術的知見等の反映の必要性」として、次のように述べる。

「原子力災害には、その発生により、甚大かつ深刻な被害を及ぼすという特殊性がある。かかる災害を防止し、かつ、万が一、災害が発生した際には被害を可能な限り軽減すべく、原子力法規制は、その制定後においても、常に、最新の、日本のみならず諸外国の事故に基づく教訓、世界における関連法規、安全基準の動向

や技術的知見（以下「最新の技術的知見等」という）を検討し、これらを適切に反映した改定が行われることが望ましい」（５３２頁）

本来の原子力規制行政は、上記のように最新の科学技術的知見を速やかに反映させるべきなのに（「即応性の原則」と呼ばれる）、これまでの日本の原子力規制行政は、事故が起こった場合に対症療法的、パッチワーク的な改定に終始し、その結果として、「予測可能なリスクでも過去に顕在化していない限り対策が講じられず、常に想定外のリスクにさらされることとなり、日本の原子力法規制は、諸外国で取り入れられている安全の考え方に遅れた陳腐化したものとなった」と断じている（５３２頁）。

そして、今後は、発生した事故や経験にとどまらない可能性を検討し、最新の技術的知見等が「適時かつ適切に原子力法規制に反映される枠組みを構築する必要がある」としている（５３３頁）。

### (3) 規制当局に対する義務の明確化

aを踏まえ、「b 規制当局に対する法的作為義務の明確化」では、次のように述べている。

「規制当局は、当該判例（※伊方原発最判平成４年１０月２９日）に従い、最新の知見に基づいて原子炉の安全性を高めるための法規制を検討するのではなく、逆に、最新の技術的知見等が反映された規制を定めることが、過去に行った原子炉設置許可処分の取り消し訴訟の提起につながることを恐れ、規制の改定に消極的となった。このような判例による事後的な牽制では、原子炉設置許可処分の取消訴訟が提起されるまで、現在の科学技術水準の反映の有無は問題とならない。このため、規制当局は訴訟提起の可能性の有無によって法規制に技術的知見等を反映するかどうかを決めるといった、本末転倒な判断を行いがちになり、規制当局の姿勢にゆがみが生じた」（５３３頁）

同報告書は、このような事態を解決するため、「法律上、規制当局が、最新の技術的知見等を反映する法体系を不断かつ迅速に整備し、これを継続的に実行する義務を定めるべき」とする。また、その実効性を担保するために、「かかる義務に関する検討、履行の状況を公開させ、また、独立した専門家や住民等が定期的にレビューを行う仕組みを構築することが考えられる」としている（533頁）。

前述したように、秘密会議で訴外関電に対する対応を協議し、バックフィットを決定しても、どのような場合に使用停止命令を出すべきかの具体的基準も策定しないままに、不明確な論拠によって使用停止命令を出さない原規委の姿勢は、このような提言と相容れないものというほかない。

#### (4) バックフィット制度の検討の必要性

そのうえで、同報告書は、「c バックフィット制度の検討の必要性」について述べている。

「事業者及び規制当局は一丸となって、最新の技術的知見等を反映しないように努めてきた。その大きな理由の一つは、当該知見等が既設炉に適用されることとなった場合、既設炉の稼働が停止される又はその設置許可取消処分を求める訴訟が提起されるというリスクを恐れたためである。原子力発電所の安全の確保を志向すべき事業者及び規制当局がかかる対応を取ることは本末転倒であり、あってはならない。原子炉の安全確保のためには、新設の原子炉か既設炉かを問わず、一律に、最新の技術的知見等を反映した対策を実施することが重要である。したがって、新しいルールを既設炉にもバックフィットすることを原則とし、それがルール改定の抑制といった本末転倒な事態につながらないように、廃炉すべき場合と次善の策が許される場合との線引きを明確にすることが求められる。」533頁

ここで指摘されていることは、要するに、新知見を既設炉へ反映させるべきことであり、それが恣意的に運用されないようにするため（新知見に当たらないと恣意的に判断してルール改定を行わないという対応を許さないようにするために、基準を明確化すべきということである。

しかし、どのような場合に新知見があったものと判断するのか、どのような場合に使用停止を命じるのかといった事柄は一切基準が設けられていないのが現状である。

### 3 細野大臣の発言

さらに、冒頭で述べたとおり、原子力関連法令等の改正法案が提出された第180回通常国会の冒頭の記者会見で、細野豪志環境大臣（当時）は、「バックフィットの制度というのは、是非法案を皆さん御覧をいただきたいのですが、40年を待たずともその時に新たに設けられた規制を適用しなければ原発を稼働することができない、そういう制度なのです」と明言している（甲B1。図表14）。

また、「シビアアクシデントはこれまで事業者の自主的な努力に任されてきました。バックチェックというこれまでは新たな規制を設けても、過去の原子炉については継続して動かされてきました。その制度は根本的に改まりません」とも述べており、特に自然災害の過小評価等、シビアアクシデントに至るような重大な問題が発覚し、規制が見直されたような場合については、原則的に使用を停止するということが、明らかに念頭に置かれている。

大臣記者会見・談話等

細野大臣記者会見録（平成24年1月24日（火）9:35～9:47 於：環境省22階第1会議室）

1. 発言要旨

おはようございます。今日から通常国会ですので、気を引き締めて臨みたいと思います。後は御質問にお答えします。

2. 質疑応答

（問）関連してですが、原子力の規制の見直しに関して、昨日の部門会議で法案の了承が見送られたと、その廃炉の原則40年とした根拠ですとか、例外規定を設けたことについての理解が党内でも十分得られていないようなのですけれども、その点についてどう御説明されるのでしょうか。

（答）原子力の規制に関しては、記者会見でも何度か御説明を申し上げておりますが、非常に大きな転換でございます。今一つきちと皆さんにお伝えできていないかなというふうに反省をしているのですけれども、バックフィットの制度というのは、是非法案を皆さん御覧をいただきたいのですが、40年を待たずともその時に新たに設けられた規制を適用しなければ原発を稼働することができない、そういう制度なのです。シビアアクシデントの法制化というのは、今回の事故に対応できない事業者は原発を動かすことができないという、これも、これまでは全く考えられなかった厳しい規制を設けるわけです。その上で40年というところに線を引くわけですから、それは実質上40年以上の原発をこういう3つの条件を重ねた時に稼働するのは極めて難しいという、これは規制の中身からいっても明らかですね。若干40年、60年という数字が一人歩きをしている感がありますが、法律の中身はもっともっと多岐に渡りますので、単に数字を見るということではなくて、全体を是非御覧をいただきたいと思っております。繰り返しになりますが、シビアアクシデントはこれまで事業者の自主的な努力に任せられてきました。バックチェックというこれまでは新たな規制を設けても、過去の原子炉については継続して動かされてきました。その制度は根本的に改まります。そこも含めてしっかりと皆さんに認識をしていただきたいというふうに思います。その上で、昨日の部門会議、PTの合同の会議で様々、前向きな御提案をいただいたと思っております。法案を提出をし、国会で成立をさせるには当然、与党の皆さんの後押しというのが重要ですので、そこはできる限り対応できるように今、作業を進めているところです。承認が得られなかったという御質問でしたけれども、私はそうは考えておりませんで、国会で理解をいただく、まず出発点が与党の特に民主党の理解ということですので、非常に大事な場所で有益な御提案をいただいたというふうに思いますので、それを最大限反映をできるように作業をしたいと考えております。

図表14 甲B1・抜粋加筆

4 バックフィット制度導入の趣旨

以上の点を踏まえると、バックフィット制度導入の趣旨は、福島第一原発事故以前に採用されていたバックチェックでは、事業者の自主的な対策であって規制内容となっていなかった点、稼働を継続したまま対策を講じれば足りるとされていた点で事故防止策として不十分であり、福島第一原発事故の発生を防ぐことができなかったという深い反省に鑑み、バックフィット制度として既存の原発にも規制上対応を要求するとともに、規制行政が必要に応じて使用停止などの措置を命じることができるようにすることで、福島第一原発事故のような深刻な災害が二度と起こらないようにするという点にあるといえる。

そして、福島第一原発事故において明らかになったように、地震や津波、火山など、想定を上回る自然現象が発生する可能性が生じた場合には、多数の施

設・設備の共通原因故障を惹き起こすことが考えられるのであるから、少なくとも、発生する自然現象の規模を過小評価していたために原発の安全確保に疑問が生じたような場合、シビアアクシデントに至るような重大な問題が発覚した場合には、原則として使用停止を命じ、最新の知見を反映した慎重な判断を行ったうえで稼働を許可するというのが、バックフィット制度の趣旨であるというべきである。

また、仮に使用停止を命じないとしても、バックフィット命令において、対応すべき期間を設けないということは、実質的にはバックチェックと違いがなくなってしまうかねず、即応性の原則に基づいて、即時にバックフィットを行うことも、同制度の趣旨というべきである。

## 第9 義務付けの訴えの請求原因事実

### 1 訴訟要件・判断基準（行訴法37条の2）

第5でも述べたとおり、本件は、いわゆる非申請型義務付け訴訟である。非申請型義務付け訴訟の請求原因事実は、第5で述べた原告適格の他に、①一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあること（重大性の要件、行訴法37条の2第1項）、②その損害を避けるため他に適当な方法がないこと（補充性の要件、行訴法37条の2第1項）、③①の処分を行う権限が当該行政庁にあること、④当該行政庁が①の処分をしないことがその裁量権の範囲を超え、またはその濫用となること（行訴法37条の2第5項）の4つである。このうち、最も重要な争点と考えられる④については第10で詳述することとし、ここでは①ないし③の要件について述べる。

### 2 請求原因事実① - 一定の処分がなされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあること（重大性の要件）

#### (1) 重大性の要件の位置づけ

重大性の要件は、非申請型義務付け訴訟が実態法上の申請権を前提とせず第三者に対する規制権限発動等を求めるものであることから訴訟要件を厳格にするものとされるが、この判断方法としては、義務付け請求の対象とされた処分について原告が主張する根拠事由が存在すると仮定した場合において、一般的・類型的に「重大な損害を生ずるおそれ」があるか否かを判断する方法（福島地判平成24年4月24日・判時2148・45頁）と、相当に詳細な事実認定をしたうえで「重大な損害を生ずるおそれ」の有無を判断する方法（福岡地判平成20年2月25日・判時2122・50頁）がある（宇賀克也『行政法概説Ⅱ - 行政救済法【第6版】』有斐閣、341～342頁）。

前者の方法をとる場合には、重大性の要件は、実質的に原告適格の要件と

重複し、重大性の要件の存在意義を没却することにならないかという問題があり、後者の方法は、本案審理を先行させてその結果をもって訴訟要件を判断することにならないかという問題が指摘されている。

いずれにしても、この要件は、原告適格ないし本案において審理されるものと重複する部分が大きく、原告適格等における主張も引用する。

## (2) 原発事故による損害の性質・程度・回復困難性

### ア 福島第一原発事故によって明らかになった損害の内容

そのうえで、一応整理すると、重大性の要件を判断するに当たっては、「損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案する」とされている（行訴法37条の2第2項）。

第4の4で述べたとおり、原発がひとたび過酷事故を起こせば、それによって生じる損害は極めて甚大で不可逆（被害回復困難）的かつ全体的であり、しかもその被害は極めて広範囲に及び、長期間継続することは、福島第一原発事故の悲痛な経験によって明らかとなった。

本件において、本件各原発の安全が確保されないまま稼働が継続することにより、万が一、大山生竹テフラ（DNP）噴火と同規模の噴火が発生して深刻な事故が発生した場合には、福島第一原発事故と同様の甚大な被害が発生する可能性が否定できず、損害の回復困難性は著しいし、損害の性質・程度も、生命や身体、財産だけでなく平穏な生活全般が奪われるという極めて重大な事態となる。

### イ 偶然にも最悪の事態を免れたこと

ましてや、福島第一原発事故は、近藤駿介氏の最悪シナリオが示すように、最悪の場合、首都圏全域が避難対象区域となるほどの放射能汚染も想

定されており（甲E8）、本件においても、最悪シナリオ並みの被害が生じる可能性すら否定できない。

福島第一原発事故において、最悪シナリオのような被害が発生しなかったのは、偶然の事情が重なった「僥倖」にすぎなかった。

この点につき、大飯福井地裁平成26年判決は、「平成23年3月11日当時4号機は計画停止期間中であつたことから使用済み核燃料プールに隣接する原子炉ウエルと呼ばれる場所に普段は張られていない水が入れており、同月15日以前に全電源喪失による使用済み核燃料の温度上昇に伴って水が蒸発し水位が低下した使用済み核燃料プールに原子炉ウエルから水圧の差で両方のプールを遮る防壁がずれることによって、期せずして水が流れ込んだ。また、4号機に水素爆発が起きたにもかかわらず使用済み核燃料プールの保水機能が維持されたこと、かえって水素爆発によって原子炉建屋の屋根が吹き飛んだためそこから水の注入が容易となったということが重なった。そうすると、4号機の使用済み核燃料プールが破滅的事態を免れ、上記の避難計画が現実のものにならなかつたのは僥倖ともいえる」と判示している（甲E15・60～61頁）。これは、その後に出された高浜福井地裁平成27年決定も同様である（甲E16・40～41頁）。

これらの判決、決定に関わつた樋口英明氏は、退官後、市民向けの講演会において、「“最悪をまぬがれた”福島事故」として、上記4号機の問題のほか、2号機のベントができずに圧力が上昇したが、2号機に欠陥があつたため、原因不明の減圧が起こつて最悪の事態を免れたこと、西風中心だつたため、ほとんどが海に流れたことの3点を挙げている（甲E17・10～12頁）。

## ウ 小括

このように、原発事故による被害は、ひとたび生じると人の生命、身体、

健康、財産及び平穏な生活環境等、重要な周辺住民の権利や自由を不可逆的かつ全体的に侵害し、かつ、それは極めて広範囲に及んで長期間継続するという損害の特殊性を持っている。

### (3) 本件処分を行う必要性

本件各原発は、原規委によって炉規法43条の3の6第1項第4号の設置変更許可の要件（すなわち、規制基準）を満たさないことが確認されているにもかかわらず、合理的な理由なく稼働が継続されている。

阪神大震災後、日本は1000年ぶりの大地動乱の時期に入ったと警鐘を鳴らす専門家が多数存在する。

東日本大震災の際、東北地方太平洋沖地震と約1100年前である869年に発生したとされる貞観地震、貞観津波との類似性を指摘する声があった。貞観期（西暦859～877年）前後は、864年に富士山の大噴火（貞観噴火）、869年に貞観地震、さらに878年に関東大地震、887年に南海地震（仁和地震）が発生するなど、大地が動乱した時代であった（甲D3・20～21頁）。

このほかにも、越中・越後での地震や阿蘇山の噴火、播磨・山城の地震などが発生したとされる。この時期に浄土信仰が広がったことから、当時の社会の様子がうかがい知れる（甲D4・2頁）。

もちろん、科学的に類似性等を証明する術はない。しかし、政府事故調報告書が、福島第一原発事故の教訓として求められるリスク認識の転換として「日本は古来、様々な自然災害に襲われてきた『災害大国』であることを肝に命じて、自然界の脅威、地殻変動の規模と時間スケールの大きさに対し、謙虚に向き合うこと」と提言していることを踏まえれば（甲E18・413頁）、現在が1000年前と類似した大地動乱期に入っているものと謙虚に認識して、「災害はいつ発生するか分からない」という基本に立ち返って、保

守的な対応を行うべきである。

本件でも、本件各原発の安全が確保されないまま稼働が継続することにより、大山生竹テフラ（DNP）噴火と同規模の噴火が発生する可能性は否定できず、原告らに重大な損害が生じるおそれがある。

#### (4) 小括

第4で述べたとおり、福島第一原発事故の悲劇から学ぶべきことは、すぐには事故が起こらないだろうからと、電力事業者が危険性を認識しながら目前の経済的な利益を優先し原発を稼働させ、対策が後回しにされたことで重大な事故が発生したという事実である。そして、そのような事態が生じるのは、決して福島第一原発事故前の東電に限られるものではなく、営利企業である電力事業者（訴外関電を含む）の本質的なものであるという点である。

本件訴訟において原告らが主張するような処分をしないことの違法性ないし過酷事故の危険性について適切な判断をせず、本件各原発の稼働を漫然と許すことで、過酷事故が明日にも生じうるということを我々は肝に銘じなければならぬ。

以上のように、本件各原発においてはいつ地震や津波等によって過酷事故が生じるともしれず、仮に過酷事故が生じればその損害は重要な国民の権利や自由を広範囲に侵害し、かつその回復が極めて困難である。

したがって、本件では、②重大性の要件を満たすというべきである。

### 3 請求原因事実② - 損害を避けるため他に適当な方法がないこと（補充性の要件）

既に述べたとおり、原発事故による被害は、ひとたび生じてしまえば重要な国民の権利や自由を広範囲に侵害し、かつその回復が極めて困難であるという損害の特殊性がある。福島第一原発事故後、多くの被害者が東電や国に対して

被害回復を求めて損害賠償請求をしており、多数の訴訟がいまだに全国各地で係属している。

補充性の要件は、行政過程において、特別の救済ルートが設けられていない場合を念頭に置いており、事後的に民事訴訟が可能であることをもって満たされないという趣旨ではない（前掲宇賀『行政法概説Ⅱ』342頁，塩野宏『行政法Ⅱ - 行政救済法 [第五版補訂版]』有斐閣，239～240頁）。

本件において、原告らは、本件処分の義務付けを求めるほか、行政過程における特別の救済ルートは用意されていない。

したがって、本件では③補充性の要件を満たすというべきである。

#### 4 請求原因事実③ - 本件各処分を行う権限が当該行政庁にあること

原告らが義務付けを求める使用停止命令（使用停止命令）は、炉規法第43条の3の23条第1項に基づくものであり、同条項は、被告行政庁（原規委）が命令を発出する主体となっている。

## 第10 請求原因事実④ - 裁量権の逸脱・濫用について

### 1 法の規定及び趣旨から導かれる裁量権の範囲

#### (1) 法の規定と問題の所在

これまでも述べてきたとおり、本件で問題となるのは、炉規法43条の3の23第1項の「原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき、…（略）…は、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。」という規定の解釈である。

同条文が「命ずることができる」としている以上、法が、使用停止命令に関し、原規委に一定の裁量を認めていること自体は原告らとしても争わない。

もっとも、原規委に一定の裁量が認められるとしても、その逸脱ないし濫用があったと認めべき場合には、使用停止を命じないことは違法となり、使用停止命令が義務付けられるべきである。

問題は、原規委に認められる裁量の内容、裁量が認められる事項及び範囲であり、本件における原規委の判断（使用停止を命じないという判断）がその裁量の逸脱ないし濫用に該当するかという点である。

#### (2) 効果裁量が問題となること

炉規法43条の3の23第1項における裁量は、①「第43条の3の6第1項4号の基準に適合していないと認めるとき」という要件充足性に関する裁量（要件裁量）、及び、②必要な措置として、使用停止を命じるか否かに関する裁量（効果裁量）に分けて考えることができる。

そして、このうち、①の要件裁量に関しては、第7で述べた経緯及び原規委が新規制基準に適合しないとしてバックフィット命令を発出した経緯に照

らせば、当事者間に争いの余地はないものと考えられる。

そうすると、本件で問題となるのは、本件原発が炉規法43条の3の6第1項4号の基準に適合しないことが明らかとなったことを前提として、②必要な措置として、使用停止まで命じるべきか否かに関する裁量（効果裁量）に関し、原規委の逸脱ないし濫用があるか否かである。

### (3) 専門技術的裁量であり、その範囲は限定的であること

#### ア 使用停止を命じないことについては相当に慎重であるべきこと

そこで、まず、使用停止を命じるべきか否かに関する裁量の内容、範囲について検討する。

使用停止を命じるべきか否かについては、確かに効果裁量の問題ではあるけれども、福島第一原発事故の例を挙げるまでもなく、その判断を誤れば、周辺住民らの生命や身体等、人格権の根幹部分ともいえる重要な法益を広範囲及び長期間にわたって侵害する可能性がある。重大な自然災害発生時に、原発が運転していれば、制御棒を差し込んで運転を停止したとしてもその後も冷却を継続しなければならないが、使用停止していれば、その必要はなく、事故のリスクは格段に小さくなる。原発の持つ根本的な危険性と特性については第4の4で詳述しているが、原発については、他の科学技術の利用とは質的に異なる危険性・特性が存在するのであり、この点を判断の前提とすべきである。

そして、本件においては、その前提（要件）として当該原発が炉規法43条の3の6第1項4号の基準に適合していない、すなわち、災害の防止上支障がないとはいえないというのであるから、その内部に大量の放射性物質を内在する危険施設たる原発の設置、運転について、予め網羅的一般的にこれを禁止しておき、法が定める安全の要件を充足した場合にのみ禁止を解除するという許可制の趣旨に鑑み、基準を満たしていないにもかかわらず

わらずその稼働を容認するということには強い警戒感を持つべきであり、非常に慎重な判断が求められるというべきである。

#### イ 深刻な災害が万が一にも起こらないようにすべきこと

炉規法が許可の基準について「災害の防止上支障がない」と定めた趣旨について、伊方最高裁判決は、次のように判示する。

「原子炉設置許可の基準として、右のように定められた趣旨は、原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、…（略）…原子炉施設の安全性が確保されないときは、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、周辺の環境を放射能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かんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、…（略）…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、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ものと解される。」

この判示について、高橋利文調査官は、「下級審裁判例の採る専門技術的裁量を肯定する見解と実質的にみて同趣旨のものと理解すべきであろう。本判決が、殊更に『専門技術的裁量』という用語を用いなかったのは、前記のとおり、下級審裁判例のいう『専門技術的裁量』が、安全審査における具体的審査基準の策定及び処分要件の認定判断の過程における裁量であって、一般にいわれる「裁量」（政治的、政策的裁量）とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なるものであることから、政治的、政策的裁量と同様の広汎な裁量を認めたものと誤解されることを避けるためであろう。」と述べている（甲E19・420頁）。

すなわち、伊方最判は、許可に係る要件裁量として、行政庁の裁量を認

めてはいるものの、それは「安全審査における具体的審査基準の策定及び処分要件の認定判断の過程における裁量であって、一般にいわれる『裁量』（政治的、政策的裁量）とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なるもの」であるし（甲E19・415頁、417頁）、「原子炉施設の安全性に関する判断は、高度の科学的判断が必要ではあるが、政治的、政策的裁量の場合のように、諸々の事情が関係し、政治的立場等により幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかは行政庁の広汎な裁量にゆだねられているといった性質のものではないように思われる」と（甲E19・417頁）、行政庁に広汎な裁量は認められないことを指摘している。

#### ウ 平成3年裁判官会同

この点に関しては、伊方最高裁判決の前年に行われた行政事件担当裁判官会同においても議論されている。

すなわち、同会同においては、「核燃料物質の使用施設が安全か否かは、高度の科学的判断が必要ではあるが、一義的、客観的に決まってくる問題であり、ここでの判断は、政策的裁量の場合のように、諸々の事情が関係し、政治的立場等により幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかは行政庁にゆだねられているといった性質のものではないように思われる。安全か否かの評価判断については、幾つかの科学的学説があって、意見が分かれるところではあろうが、行政庁としては、最高水準の科学的知識に基づいて常に最良の学説を選択し、科学的に正しい判断をするべきであろう。そのような観点からすると、行政庁には、安全か否かの判断につき、幾つかの科学的学説のうちいずれを採ることも許されるという意味での裁量の余地が認められるということはできないという考え方もあり得よう」とされている（甲E20・652～653頁）。

## エ 科学の不定性を踏まえるべきこと

ただし、科学技術社会論（STS）学者である尾内隆之・流通経済大学教授及び本堂毅・東北大学准教授は、「御用学者がつくられる理由」という論考の中で、非専門家がもちがちな「常に厳密な答えを出せるとする見方」を、「固い科学観」と表現している（甲E21・888頁）。上記調査官解説や裁判官会同の、幾つかの科学的学説の中から最良の学説を選択すべきだという言説は、まさにこの「固い科学観」に立っているというべきである。

しかし、現実の科学は、このように厳密なもの（科学の卓越性）はむしろ稀であり、不定性を有している（第4の4(2)参照）。専門家といえども、科学自体がもつ不定性（科学的領域ではあるが不確実性が大きい部分）と価値判断（科学的領域ではなく、個人の価値観や常識、利害関係等）によって、様々な知見を有しており、そのような知見のうち、何が正しく、何が間違っていると評価するのは容易ではない（その評価自体にも価値観が入り得る。甲E21・890頁，甲E6・13頁参照）。

このような科学の不定性や科学・技術と社会との境界を研究する科学技術社会論（STS）は、我が国では、2000（平成12）年に学会が設立された比較的新しい研究領域である。少なくとも、福島第一原発事故後の司法判断においては、伊方最高裁判決のような固い科学観によるべきではなく、科学の不定性を踏まえた判断がなされる必要がある。

ここで原告らが指摘したいのは、あくまでも、炉規法に基づいて行政庁に認められた裁量の範囲が、政治的、政策的裁量と比較して極めて限定的なものであるという点であって、固い科学観によるべきということではない。

#### (4) 原子力関連法令等の趣旨

このほか、2012（平成24）年に改正された原子力関連法令等の趣旨に照らしても、原規委の裁量の範囲が相当限定されるべきことが導かれる。

すなわち、原基法2条1項は、原子力の利用について、「安全の確保を旨」として行うとし、同条2項は、「安全の確保」について、「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として、行う」と定めている。原規委は、このような安全を確保するため、「原子力利用における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しなければならない」のであって（設置法1条）、この規定からも、原規委には広汎な裁量は認められていない（最善かつ最大の努力を尽くさなければならない）というべきである。

さらに、同法案が審議された第180回国会の環境委員会決議（2012（平成24）年6月15日）では、設置法について、「原子力規制行政に当たっては、推進側の論理に影響されることなく、国民の安全の確保を第一として行うこと」と決議されており（甲B4・1項）、裁量の行使に当たって、推進側の論理、すなわち、訴外関電の経営上の都合や、本件バックフィット命令ないし使用停止命令がなされることによって各地で起こっている原発差止訴訟において事業者が不利になり得るといった事情を考慮することは、考慮してはならない事項を考慮すること（他事考慮）にほかならず、その場合も裁量権の逸脱・濫用になり得る。

#### (5) 福島第一原発事故の教訓とバックフィット制度の趣旨から導かれる裁量の範囲

さらに、バックフィット命令において、特に想定を上回る自然災害の発生可能性が明らかになり、従前の評価では原発の安全が確保されない疑いが残る場合には、第4で述べた福島第一原発事故の教訓と、第8で述べたバック

フィット制度の趣旨に照らし、原則として使用停止命令がなされるべきであり、例外的に使用停止命令を伴わない場合には、相当厳格な要件が必要となると解すべきである。

第4で述べたとおり、福島第一原発事故は、規制行政が事業者の虜となって、バックフィット制度を導入できず、猶予期限付きのバックチェックしかできなかったことも要因の一つといえる。その結果、従来の想定を上回る地震動や津波が想定されていたにもかかわらず、その対策が先送りされている間に、実際に想定を上回る東北地方太平洋地震が発生してしまった。この教訓を正しく踏まえるのであれば、瑣末な点に係るバックフィットについてまで使用停止を命じる必要はない（その意味で裁量はある）が、少なくとも、従来の想定を大きく上回る規模の自然災害が想定される場合には、原則として使用停止を命じ、新たな基準を踏まえた適合判断をやり直して、安全が確認できた場合にのみ再稼働を認めるべきである。

それが第8で述べたとおりバックフィット制度の趣旨であり、想定を上回る自然災害が想定される場合にまで、安易に使用の継続を認めるべきではない。

## 2 違法性の具体的判断基準

以上のような原子力関連法令等の改正の趣旨、福島第一原発事故の教訓及びバックフィット制度導入の趣旨を踏まえれば、本件のように、少なくとも、従来の想定を大きく上回る規模の自然災害が想定される場合には、原則として使用停止を命じるべきであり、原規委は、よほど明確な根拠をもって、原発の使用停止を命じなくても災害の防止上支障がないといえる特段の事情を主張立証できない限り、その裁量の逸脱・濫用があるものとして、使用停止を命じないことは違法とされるべきである。

また、原規委が、その裁量権の行使に当たって、考慮すべきでない事項を考

慮していた場合には、裁量権の逸脱・濫用があるというべきである。

### 3 原規委が使用停止を命じなかった根拠

#### (1) 明示的な根拠

本件において、原規委が、訴外関電に対し、本件バックフィット命令を发出したにもかかわらず、使用停止を命じなかった理由としては、明示的には、第7の5で述べたとおり、i 大山が活断層に該当しないこと、ii 荷重等による影響は小さいことの2点を挙げている。

すなわち、2019（平成31）年4月17日の平成31年度第4回原規委会合において、主に、次のような議論がなされた（図表15ないし図表19）。

○石渡委員

それから、大山火山というのは活火山ではないのですね。気象庁の活火山のリストには入っておりません。気象庁の言う活火山というのは、過去1万年前以内に噴火したか、又は現在活発な噴気活動があるような火山を活火山と言うわけですけれども、それには該当しておりません。したがって、今後、原子力発電所の運用期間内に噴火が発生する可能性は非常に低いものであると考えております。今回、火山灰の厚さが今までの10cmから20cmないしそれ以上となると考えられますけれども、ただ、若狭湾地域は積雪地帯でありまして、元々雪は1m降るといふ想定でいろいろな建物の設計をしておりますので、火山灰の10cmが、例えば、20cm、倍になったとしても、そのときに増える重さは、雪の重さに比べるとかなり小さいのですね。ですから、これが10cmから20cmになったから、必ずしもすぐに大きな影響が出るというものでもないと考えられますので、例えば、すぐに原子炉を止めて工事を行うとか、そういう必要はないと考えております。

図表15 使用停止を命じない根拠（甲C16・12～13頁）

○山中委員

今回関係するプラントについて、許可時に算定した許容火山灰の層厚としては最小でおおよそ20cmということで、今回、再評価された層厚程度のところまでは許容できるという層厚です。ただし、この層厚がかなり保守的な見積もりをしている層厚ですので、直ちに建物が危険になるというような、あるいは既許可の評価を見直すというものではないと考えます。

また、除灰作業については、既に10cmに対して、それぞれのプラントで対策をするという規定を設けておりますけれども、これが倍になるということで、その点については見直す必要があるかなと思います。したがって、直ちにプラント停止等の対策を原子力規制委員会から命じるという必要性は感じませんし、少し時間を置いて対策を講じていただければいいのではないかと思います。

図表16 山中委員の発言（甲C16・13～14頁）

○更田委員長

通しページの27ページに関西電力による降下火砕物、いわゆる火山灰に対する施設の裕度、これは荷重に対する裕度だと思いますけれども、許認可ベースの評価、それから、部材評価、これらの定義については改めてここで深く立ち入りませんが、許認可ベースの評価で行ったとしても、許認可のときは10cmを想定しているけれども、そのときの評価手法をそのまま適用したとして、この程度のところまで許可されるだけの評価になっていると。一方、部材評価、実力をとというのは、どう測ろうとするかという問題ですけれども、火山灰が、層厚が2倍、3倍程度になったところで、更に言えば、これは建物が潰れると言っているわけではなくて、塑性変形する、多少の塑性領域には入っているのだろうと思いますけれども、破断に対しては大きな裕度がある。ですから、荷重に関しては、おそらく余り問題にならない。

ただ、対策を講ずるとすれば、1つはディーゼル発電機等々の火山灰対策、現在はフィルターの交換頻度を火山灰の大气中密度から算出していますけれども、ざっくり言えば、フィルターの交換頻度が倍になるのだろうということで、これも関西電力は評価をしていて、対処はできるということのようですけれども、影響ある、なしを判断して、影響を考慮すべきか、しなくてもいいかという判断の2点をしておくということだろうと思いますけれども、いずれも影響を考慮すべきであると。ただし、急ぐものではないけれども、やはりこれは規制の範囲として考慮に入れましょうというのが、石渡委員、山中委員、お2人の意見だと思ってよろしいでしょうか。

図表17 更田委員長の発言（甲C16・14頁）

○伴委員

今の説明は一通り了解しましたけれども、直ちにプラントの停止とか、そういうことは必要はないけれどもということで、対策としては、確かにDGのフィルターの目詰まりとか、その辺に関しては必要だけれども、施設設備の耐荷重とかについては必要ないという見解だったと思います。ただ、通しの3ページに出ている最大層厚、それは先ほど石渡委員の説明の中で、風向きをもっと厳しくした評価が必要ではないかという話があって、そうするとこれよりも少し大きな数字にはなるだろうということで、通しの27ページ、28ページの関西電力が出てきている許認可ベースの値と比較すると、確かに見かけ上はそれを明確に上回ってくると思うのですが、それでも結論は変わらないという理解でよろしいのですか。

○山中委員

まず、層厚が正確にどれぐらいになるかを評価する必要があるかなと思いますが、30cm、40cmとなってくると、柏崎刈羽原子力発電所とか、あるいは東海第二発電所でやったような部材評価というところまでやる必要があろうかと思えます。

図表18 伴委員及び山中委員の発言（甲C16・15頁）

○更田委員長

伴委員の発言の中で、訂正するわけではないのだけれども、まず1つ、先に伴委員の問いかけに答えるとしたら、20cmが30cm、35cmになったところで、おそらく荷重による影響は、そこでクリフエッジに至るというものではないだろうと。一方、DG等に関しては、交換頻度等はほぼ線形に決まるので、リニアに決まるので、そういったものには当然影響が出るだろう。

その前段で、伴委員の発言で気になったのだけれども、荷重に関して、対策が必要ないとは言っていない。荷重に関して、やはり層厚が変わったら、きちんと評価をやり直すべきだし、それは許認可のベースとして工認（工事計画認可）の前提となるものでもあるし、きちんと評価をやる必要があると思っています。というのは、裕度は常につかまえておく必要がある。コンクリート構造物だから、裕度といっても、そんなに工学的に正確なものではないけれども、ですから、これは、設置変更許可の時点での前提に対して有意な影響があるものとしたら、やはり風向等もきちんと許可時の仮定にのっとり層圧を改めて求めて、その層圧と、それに基づいた密度に対して、DG等の火山灰対策は練り直してもらう必要があるし、荷重に関しても改めて評価を行って確認をする必要はあると思っています。ただ、先ほど荷重に関して余り問題にならないだろうという表現が誤って受け取られたのは、対策の緊急性に関しては、大きな影響を及ぼすものではないだろうという意味で申し上げたので、荷重評価についても、前提が変わる以上は行うべきだと私は思いますけれども、よろしいですか、それで。

○伴委員

了解いたしました。

図表19 更田委員長及び伴委員の発言（甲C16・15～16頁）

ii の点は複雑なように見えるが、荷重については、対策が必要ないわけではないが、1 mの積雪を考慮しているので大きな影響は出ない（ただし、塑性変形<sup>18</sup>する領域には入っている）、非常用DGのフィルタ目詰まり等の問題については、ざっくり言って濃度が従来の2倍となるため、対応が必要となるが、訴外関電がこの点を評価済みであり、緊急的な対策は必要ないとの趣旨と思われる。ただし、風向を厳しくした評価が必要であり、その結果によっては荷重も含め対応が必要となり得ることが議論されている。

## (2) 本件秘密会議で明らかになった根拠

このほか、毎日新聞が入手した秘密会議の音声記録（甲C20）によると、本件秘密会議において、更田委員長と原規庁職員との間で、次のようなやり取りがなされている。なお、会話中の①や②は、第7の3(1)で述べた、甲C9号証の①案と②案を指している。

(動画5：55～6：20)

「僕なんかこれぱっと見たときに、①の方がすごくすっきりする。」

「すっきりするんだけど、その法務上、難しいんだろうな、ということは私にも分かる。」

「そこでまずそちら（担当者）の見解を聞かないと。」

(動画6：40～7：16)

「いずれにしる、どっちにしる（原発稼働の）差止訴訟とか、そういったものって大いに予想されることですよ。」

<sup>18</sup> 「塑性変形」とは、物体に外力を加えて変形させた場合に、その後、外力を取り去っても残る変形をいう。外力を取り去ると元の状態に戻る変形を「弾性変形」というが、塑性変形が生じるのは、外力の大きさが弾性限界を超えた場合である。

「①（文書指導致案）の場合は、（基準に適合していないと）認めているわけさ、だよな、とりあえず新たに分かった事実から言う。」

「しかも、基準てさ。『何々に耐えること』という定量的なものじゃなくて、『そこに置かれている自然条件に耐えること』と言われていて、新しい知見でよく考えてみたら、その自然条件に耐えないから取り戻せというのと、（原発稼働の）差止訴訟なんかだと『基準に不適合』という論理を生みやすいでしょな。」

（動画 8 : 55 ~ 9 : 24）

「①が成立しないという見解なら、①の道は通りにくいよな。」

「そこでね。ただ通りにくいけど、正義として①で行くべきだというのがあったら、（①を採用）なんだけどね。」

「②は正義にもとるというならさ。そんなもん（原発が）止まろうが何しようが①で行くんだというのはあるんだけど、そういう話でもなさそうだよな。」

（動画 9 : 34 ~ 9 : 45）

「はい。まあ、あの、①でなければ著しく正義に反するということもなさそうなので。」

「じゃあ②は正義だと？」

「うん。このケースに対してはな。」

このように、秘密会議において、使用停止命令を伴うおそれのある①案（直ちにバックフィット命令を発出する案）が採用されなかったのは、iii 事業者の原発差止訴訟等において、基準に不適合という論理を生みやすく、事業者側が敗訴するリスクを考慮してのことであったことが明らかである。

また、原発が止まろうが何しようが①で行くんだというのは正義ではない

という発言からも、iv 事業者に配慮してできるだけ原発の停止を命じない方向で対応を行おうとしていたことも明らかである。なぜ事業者に配慮するかといえば、事業者の経済性を優先させたというほかない。

これら2点も、本件停止命令がなされなかった根拠というべきである。

#### 4 違法性① - 原規委の根拠 i 及び ii には理由がないこと

##### (1) 根拠 i - 活火山ではないから活動可能性が小さいという基準の不合理性

###### ア 火山ガイド上、そのような判断基準は存在しないこと

前述のとおり、原規委は、本件バックフィット命令に伴って本件処分（使用停止命令）を行わなかった根拠として、i 大山が活火山ではなく、今後、原発の運用期間内に噴火が発生する可能性が非常に低いことを挙げている。

しかし、火山ガイドは、火山の活動可能性に関して、活火山ではないことを理由として活動可能性が十分小さいと評価できるという枠組みを取っておらず、図表20のとおり、完新世（約1万1700年前以降から現代までを表す地質時代区分）に活動を行ったか否かを確認し、活動を行っていれば、無条件で将来の活動可能性があるものとし、活動を行っていない場合、文献調査や地質調査の結果を基に過去の活動記録（階段ダイヤグラム）を作成し、終息傾向が顕著であるなど、将来の活動可能性が十分小さいと判断できる場合に当たらない限り、「原子力発電所に影響を及ぼし得る火山」、すなわち、将来の活動可能性がある火山と評価されている。

### 3. 3 将来の火山活動可能性

地理的領域にある第四紀火山から、上述の 3.1 及び 3.2 の調査により、次の 2 段階の評価を行い、原子力発電所に影響を及ぼし得る火山を抽出する。

#### (1) 完新世に活動を行った火山

完新世における活動の有無を確認する。完新世に活動を行った火山は、将来の活動可能性があることを示すものとして広く受け入れられていることから、これを原子力発電所に影響を及ぼし得る火山とする。（解説-7）

#### (2) 完新世に活動を行っていない火山

地理的領域にある第四紀火山のうち、完新世に活動を行っていない火山については 3.1 及び 3.2 の調査結果を基に、当該火山の第四紀の噴火時期、噴火規模、活動の休止期間を示す階段ダイヤグラムを作成し、より古い時期の活動を評価する。（解説-8、9）

作成した階段ダイヤグラムにおいて、火山活動が終息する傾向が顕著であって、最後の活動終了からの期間が、過去の最大休止期間より長い等、将来の活動可能性が十分に小さいと判断できる場合は、火山活動に関する 4. の個別評価の対象としない。それ以外の火山は、原子力発電所に影響を及ぼし得る火山として、4. の個別評価対象の火山とする。

図表 20 火山ガイド 3. 3 項（甲 B 2・8 頁）

## イ 活火山という用語の曖昧性

これに対し、気象庁が定める活火山とは、「概ね過去 1 万年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」とされ、火山噴火予知連絡会が用いている定義である。

この定義は、2003（平成 15）年から用いられ始めた概念であり、かつては、現在活動している火山だけを「活火山」と呼び、現在噴火していない火山は「休火山」、このうち、特に、歴史時代に噴火記録がない火山を「死火山」と呼んでいた。

1975（昭和 50）年、「噴火の記録のある火山及び現在活発な噴気活動のある火山」を活火山と定義して、77 火山が選定された。

ところが、1991（平成 3）年には、「過去およそ 2000 年以内に噴火した火山及び現在活発な噴気活動のある火山」と定義が修正され、8

3火山が選定され、1996（平成8）年には、3火山が追加され、活火山は86とされた。

さらに、2003（平成15）年になって、上述のとおり更なる定義の修正がされ、活火山は108となり、2011（平成23）年6月に2火山が、2017（平成29）年6月に1火山が新たに追加され、現在111となっている（以上、甲D4）。

このように、活火山という用語は極めて曖昧で、その時点における火山学の水準によって定義も変わり得るし、それまで活火山とされていなかった火山（長年活動していなかった火山）が突如活動を再開して活火山と認定されることもしばしばあるのであって、活火山でないという理由で「活動可能性が非常に低い」などと判断することはできない。

#### ウ 大山の活動可能性は肯定されていること

何よりも、大山の活動可能性については、訴外関電も原規委も認めていたはずである。第7の1で述べたとおり、当初の設置変更許可申請時には、訴外関電も、大山倉吉テフラ（DKP）噴火の可能性すら肯定していたし、補正後も、大山生竹テフラ（DNP）噴火の発生可能性は争われていなかった。

訴外関電は、DNPの噴出規模の見直しの中で突如としてDNPの発生可能性は十分小さいと主張し始めたが、それでも原規委はこの訴外関電の主張は受け入れがたいとして本件バックフィット命令に及んだのである。

それが、使用停止を論じる場面でだけ、活動可能性が小さいなどというのは典型的な二枚舌というほかない。

原規委の判断の不合理性は明らかである。

#### エ 現在の火山学の水準 - 噴火予測の困難性

これまで多くの原発差止裁判の中で争点とされてきたが、多くの裁判例で、現在の火山学の水準では、噴火の時期及び規模を相当前の時点で相当程度の正確さで予測することは困難であるとされている。

現在の火山学の水準で可能なのは、せいぜい噴火の数日から数週間前の時点で予測を行う「短期的予測」であり、運用期間中の予測はもとより、数年後の噴火の予測も困難といわれている。

したがって、今後、訴外関電が設置変更許可処分を受け、工事計画変更認可、保安規定変更認可及び使用前検査を受けてDNPの噴火規模に耐えられるような対策を講じるまでの間に、DNP相当の噴火が発生する可能性は否定できないのである。

原規委の判断は、このような現在の火山学の水準を無視するものである。

#### オ 政府事故調報告書の要求事項 - リスク認識の転換

大山生竹テフラ（DNP）噴火と同規模の噴火の発生可能性は、確かに決して大きくはないだろう。しかし、第4で述べたとおり、事後的な被害回復が全く不能で極めて重大な損害が広範囲に発生する原発事故に関しては、単に発生確率が小さいというだけで損害発生のおそれがないと判断すべきではない。

この点に関しては、政府事故調報告書の記載が重要である。

政府事故調報告書は、全体で448頁にも及ぶ膨大なものであるが、361頁以下に、「VI 総括と提言」がまとめられている（甲E18）。このうち、「2 重要な論点の総括」においては、福島第一原発事故の発生した要因の詳細な分析がなされ、特に、(3)リスク認識について、発生確率の大小を中心とした考え方に囚われ、発生確率の小さい事象を安全対策の対象から除外していたことを挙げ、「3 原子力災害の再発防止及び被害軽減の

ための提言」として、リスク認識の転換を求める提言などが盛り込まれている。

政府事故調報告書は、次のように福島第一原発事故の要因を分析する。

「事故や災害に対する安全対策を立てるには、内的要因（欠陥・故障，ヒューマンエラー等）にしろ外的要因（地震，津波，火山，竜巻，暴風雨，崖崩れ，土石流，停電，航空機落下，テロ等）にしろ，それら一つ一つの発生確率や被害の形態を予測する必要があるのは，当然である。特に我が国においては，地震，津波，火山は，原子力発電所の安全にとっても，地域防災の上でも，重要なリスク要因になっている」

「…自然現象には現在の学問の知見を超えるような事象が起こることがあり，そういう極めてまれな事象への備えも必ず並行して考慮しなくてはならないという伝統的な防災対策の心得が考慮されなくなりがちになっていた」（以上，甲E18・412頁）

そして、これを踏まえて、次のような提言を行っている。

「このような落とし穴から抜け出すには，安全対策・防災対策の前提となるリスクの捉え方を，次のように大きく転換させる必要がある」（412頁）

「(i) 日本は古来，様々な自然災害に襲われてきた『災害大国』であることを肝に命じて，自然界の脅威，地殻変動の規模と時間スケールの大きさに対し，謙虚に向き合うこと」（太字部分は委員会の具体的な提言であることを示している）

「(ii) リスクの捉え方を大きく転換すること。これまで安全対策・防災対策の基礎にしてきたリスクの捉え方は，発生確率の大小を判断基準の中心に据えて，発生確率の小さいものについては，安全対策の対象から外してきた。一般的な機械や建築物の設計の場合は，そういう捉え方でも一定の合理性があった。しかし，東日本大震災が示したのは，“たとえ確率論的に発生確率が低いとされた事象であっても，一旦事故・災害が起こった時の被害の規模が極めて大きい場合には，し

かるべき対策を立てることが必要である”というリスク認識の転換の重要性であった。

その場合、一般的な機械や設備等の設計については、リスク論において通念化されている「リスク＝発生確率×被害の規模」というリスクの捉え方でカバーできるだろうが、今回のような巨大津波災害や原子力発電所のシビアアクシデントのように広域にわたり甚大な被害をもたらす事故・災害の場合には、発生確率にかかわらずしかるべき安全対策・防災対策を立てておくべきである、という新たな防災思想が、行政においても企業においても確立される必要がある」（太字は原文ママ。以上、甲E18・413頁）

ここでとりわけ重要なのは、東日本大震災の教訓は、たとえ確率論的に発生確率が低いと判断される事象であっても、いったん事故・災害が起こった場合の被害の規模が極めて大きいときには、発生確率にかかわらず、然るべき対策を講じる必要があるということである。これが政府事故調報告書の提言であり、このような提言を踏まえて原子力関連法令等についての2012（平成24）年改正が行われたのであるから、原子力関連法令等の解釈においても、この点は重要な解釈指針といえ、火山事象によって生じる原発の過酷事故のように、発生確率が低くても発生した場合の被害規模が極めて大きい自然災害に対しては、そのリスクを無視してしまうのではなく、然るべき対策を講じるというのが法の趣旨である。

このような事故調査報告書の提言に照らせば、そもそも、発生可能性が小さいというだけで、使用停止を命じないこと自体が2012（平成24）年原子力関連法令等の改正の趣旨に反するものというほかない。

原規委の判断は、この点からも不当といわざるを得ない。

## (2) 根拠 ii - 荷重等の影響は小さいという理由の不合理性

### ア 確認事項を全て検討していない - 要考慮事項の不考慮

次に、根拠 ii についても検討する。

根拠 ii は、要するに、荷重の点と非常用DGのフィルタ目詰まりの点を検討して、緊急的な対策は必要ないとするものである。

しかし、火山ガイドによれば、影響評価としての確認事項は、荷重と非常用DGだけでなく、前掲図表5で示したとおり、直接的影響の確認事項として、①荷重に対する健全性、③非常用DGの損傷等のほかにも、②取水設備の閉塞等、③換気空調系統のフィルタ目詰まり、中央制御室の居住環境維持、④降下火砕物の除去等の対応を挙げているし、間接的影響についても確認事項が挙げられている（甲B2・12頁）。

これらについて全く検討することのないまま、緊急的な対策は必要ないとした原規委の判断は、検討すべき事項を検討していない点で要考慮事項の不考慮の違法があるといわなければならない。

### イ 非常用DGについて対応の必要があるとしていること

また、原規委は、そもそも非常用DGについて対応の必要があるとしており、そうであるにもかかわらず緊急の対策が必要ないというのは意味不明である。

更田委員長は、前掲図表17のとおり、一応、訴外関電がフィルタの交換頻度が倍になっても対処できるという評価をしていると述べているけれども、これが妥当なものであるという十分な検討を行っておらず<sup>19</sup>、しかも、伴委員が風向を厳しく評価すると層厚も濃度も上がる可能性があるとして指摘しているとおりの（前掲図表18、甲C16・15頁）、訴外関電の評価

<sup>19</sup> 訴外関電は、火山灰濃度想定を極めて過小に行っている疑いがあり、原規委がこの点を十分に検討しているとは考え難い。

は十分な評価となっていない可能性が高い。

そうであるにもかかわらず、原規委は、極めて安易に緊急の対策が必要ないと判断しているのであり、その判断は不合理で裁量の逸脱・濫用に当たるといわざるを得ない（なお、この風向の問題については、荷重も同様である）。

#### ウ 除灰作業の見直しの必要があることを認めていること

さらに、原規委は、除灰作業について見直しの必要があることを認めている（前掲図表16）。そうであるにもかかわらず、突如として「少し時間を置いて対策を講じていただければいいのではないか」と述べており、全く合理的な説明がなされていない（甲C16・14頁）。

#### エ 積雪に関する説明の欺瞞性

加えて、1mの積雪を考慮しているので大きな影響は出ないという石渡委員の説明は明らかに不合理である。

まず、降下火砕物は、水を含むと湿って重くなり、粘りを増すので、わずかな堆積でも大きな被害につながる可能性がある。例えば、内閣府防災情報のサイトに掲げられている大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループが作成した「火山灰の特徴について」（甲D6）によれば、火山灰の密度は、湿潤状態で $1\sim 2\text{ g/cm}^3$ と、乾燥時の2倍程度になり得る（アメリカの地質調査所の例）。これは、新雪（ $0.1\sim 0.2\text{ g/cm}^3$ ）の10倍程度の密度であり（図表21）、降灰10cm（湿潤）と、降雪の1mが同程度なのである。降灰20cm（湿潤）となれば、2mの降雪に相当し得る。

1mの積雪を考慮しているから大きな影響は出ないという説明は明らかに不合理である。

## ○火山灰の密度

火山灰・雪の密度 (g/cm<sup>3</sup>)

項目		アメリカ 地質調査所*	宇井 (1997)	土志田 (2011)	須藤 (2004)	木佐・他 (2012)
火山灰	乾燥状態 (乾燥し締め固められていない)	0.5~1.3	0.4~0.7	—	1程度	1.5
	湿潤状態 (湿りけを帯びて締め固められた)	1.0~2.0	1.2 を越えることもある	1.2~1.5以上	—	
雪	新雪	0.05~0.07				
	湿りけを帯びた新雪	0.1~0.2				
	固結した雪	0.2~0.3				

※10cm 堆積時

図表 2 1 甲 D 6 ・ 6 頁抜粋

また、そもそも、降雪地帯に位置する本件各原発においては、積雪と降灰が同時に発生し得るのであって、同時に発生した場合の荷重に対する健全性が評価されるべきである。そうだとすると、降灰による荷重に対する健全性があるか否かを検討するに際して、降雪による荷重分の余力があるということを検討すること自体不合理である。

### オ 小括

結局、根拠 ii は、根拠 i において発生可能性が小さいということを前提として、対応の必要はあるけれどもすぐに噴火が発生するとは考えられないから時間をかけて対応してもよいと言っているだけにすぎない。

根拠 i が不合理である以上、根拠 ii も不合理というほかない。

## 5 違法性② - 他事考慮の存在

このように、本件において、根拠 i 及び ii は不合理であり、むしろ、本件秘

密会議の内容及びその後の規制の経緯（第7及び第10の3(2)で述べた経緯）に照らせば、使用停止を命じなかった真の根拠は、iii事業者の原発差止訴訟における敗訴リスクを軽減するため、及び、iv事業者の使用停止に伴う経済的損失を回避するためであったといわざるを得ない。

そして、前記原子力関連法令等の2012（平成24）年改正の趣旨に照らせば、原規委は、推進側の論理に影響されてはならず（甲B4）、国民の生命や身体の安全の確保を旨として事故防止に最善かつ最大の努力をしなければならないのであるから（原基法2条2項、設置法1条）、原規委は、使用停止を命じないという判断において、考慮してはならない事項を考慮して判断を行ったという違法（他事考慮）があるというほかない。

したがって、本件処分を命じなかった原規委の判断は裁量の逸脱・濫用であって違法である。原規委は、訴外関電に対して、本件処分を命じなければならない。

## 6 違法性③ - バックフィットないし使用停止のための基準の不存在

そもそも、原規委は、炉規法43条の3の23第1項に基づいて、どのような場合にバックフィット命令を行うのか、どのような場合に使用停止を命じるのかという具体的な基準を設けていない。

そのため、原規委が使用停止を命じるか否かを恣意的に運用する可能性が否定できない。

バックフィット命令がなされるのは、災害の防止上支障がないものとして原規委が定める規則を満たしていると認められない場合であるから、そこでの判断（バックフィットを行うか、使用停止を命じるかの判断）に過誤があれば、原発が備えるべき高度な安全を備えていない原発の稼働が続けられる結果、周辺住民の生命、身体、財産及び生活環境等に極めて深刻な被害をもたらすことになる。このような重大な判断を行う場合、原規委が、どのような場合にバック

クフィットを命じるのか、どのような場合に使用停止を命じるのかのある程度具体的な基準を設けておかなければ、恣意的な運用を許し、周辺住民の生命等が脅かされることになり得る。

本件では、まさにこのような基準の不存在ゆえに、本件秘密会議を許し、不透明な判断を許してしまった。基準が存在しないこと自体が、原規委の判断が裁量の逸脱・濫用になっていることを推認させる一つの事情となるというべきである。

## 7 違法性④ - 対応完了までの期限が設けられていない点

### (1) 訴外関電は審査を引き延ばすことで違法な原発の稼働を続けられること

さらに、本件において極めて重大な問題は、本件バックフィット命令には、訴外関電が設置変更許可申請を行う期限こそ付されていたものの（2019（令和元）年12月27日までとされていた。甲C1・1頁）、最終的に、いつまでに対応を完了させるのかの期限が設けられていない。

そのため、訴外関電としては、ひとまず拙速に設置変更許可申請書を提出しさえすれば、その後は審査を引き延ばすことで、いつまでも違法状態にある本件各原発の稼働を続けることができることとなる。

例えば、大間原発では、地質・地盤に関する調査審議が暗礁に乗り上げ、その問題の審査だけで既に6年近くが経過している（2014（平成26）年12月に設置変更許可申請）。1つの争点であっても、事業者が原規委の納得する資料を提出しなければ、審査はどこまでも長引くのであり（原規委は、本来は審査の打ち切りや不許可処分を行うべきであるが、そのようなことはこれまで一度もない）、そうなれば、バックフィット制度の趣旨を完全に没却することになる。

対応完了までの期限を設けないバックフィット命令は違法であり、期限を付さないのであれば、直ちに使用停止命令を発出すべきである。

## (2) 耐震バックチェックですら3年の猶予期間が設けられていたこと

第8の2で述べたとおり、福島第一原発事故前の耐震バックチェックですら、対応完了までの猶予期間として3年という期間が設けられていた（甲E1・471頁）。保安院や安全委員会は、これに対して、3年間は長すぎると抵抗したが、結局は抗しきれず、事業者の圧力に屈してしまった。

ただ、この例をみても明らかなように、福島第一原発事故前の耐震バックチェックですら、最終的には全く守られなかったものの、対応完了までの期限を設けていたのである。

本件において、対応完了までの期限が設けられていないことが、如何に異常な状況であるかが分かる。

## (3) 特定重大事故等対処施設に関する審査でも期限が設けられていたこと

バックフィット命令そのものではないものの、原規委は、新規制基準適合性に関する工事計画変更認可処分において、意図的な航空機衝突などのテロ対策のために義務付けられた特定重大事故等対処施設（いわゆる特重施設）の設置を5年間猶予していたが、川内原発は期限に間に合わず、2020年3月に稼働を停止した（甲E22）。

このように、原則として基準に適合していなければならない原発について、万が一、直ちには使用停止を命じないとしても、猶予期限を設け、例えば1年以内に対応を完了させなければ使用停止を命じるといった命令がなされなければならない。

本件では、それすらなされていないという点に極めて大きな問題がある。原規委に与えられた裁量の逸脱・濫用というべきである。

#### (4) 国際的にも期限を付さないバックフィットはあり得ないこと

国際的にみても、期限を付さずに事業者に対して安全のための対応を命じることはありえない。

例えば、アメリカにおいては、通達によって安全上の問題に対する対処方針について定められている。これによれば、①期限を定めて問題に対する状況把握を行う、②具体的な対応のアクションについて期限を指定する、③完了時点で報告させる、という3つが求められる。

また、ドイツ国境付近にあるフランスのフェッセンハイム原発において、コアキャッチャー<sup>20</sup>のコンクリートが薄すぎることから、規制当局が事業者に対して、これを厚くするよう命令したことがあった（ストレステストとして行われたもの）。このときも、規制当局が行ったのは、期限までにできなければ運転を認めないというものだった。

国際的に見れば、対処の期限を付さない命令はあり得ないのであり、確立された国際的な基準を踏まえなければならないにもかかわらず（原基法2条2項、設置法1条）、これを踏まえずに期限を付さずになされた本件バックフィット命令は違法であり、期限を付さないのであれば、直ちに使用停止命令を発出すべきである。

## 8 まとめ

以上のとおり、本件においては、①原規委の示した使用停止を命じない根拠 i（活動可能性の点）及び ii（設計対応がなされているとの点）はいずれも不合理で理由がないこと、②本件停止命令がなされなかった真の根拠は、iii（事業者の敗訴リスクを軽減する点）及び iv（事業者の経済的損失を回避する点）

---

<sup>20</sup> 炉心溶融物保持装置。炉心溶融が生じた際に原子炉の溶融材料をキャッチし、閉じ込めて冷却し、原子炉格納容器から流出しないようにするための設備。なお、日本の原発には1基も設置されていない。

であって考慮すべきでない事項を考慮したものであること、③バックフィット  
ないし使用停止のための具体的基準が存在せず、原規委の恣意的な運用を許し  
てしまっていること、④対応完了までの期限が設けられておらず、審査を引き  
延ばすことで違法状態にある本件各原発の運転が継続できること、の各点にお  
いて、いずれも原規委の判断は違法であるというほかない（裁量の逸脱・濫用  
が認められる）。

## 第11 結語

よって、原告らは、原規委が、訴外関電に対し、本件各原発について、炉規法43条の3の8第1項に基づく設置変更許可処分によって本件各原発の位置、構造及び設備が原発による災害の防止上支障がないものとして原規委規則で定める基準に適合するものであることが認められ、同法43条の3の9第2項に基づく工事計画変更認可処分によって本件各原発が原規委規則で定める技術上の基準に適合するものであることが認められ、同法43条の3の24第1項に基づく保安規定変更認可処分によって訴外関電が作成する保安規定が原発による災害の防止上十分でないものであるとは認められず、同法43条の3の11第3項に基づく使用前事業者検査についての原子力規制検査によって本件各原発が原規委規則で定める技術上の基準に適合するものであることについての確認がなされるまでの間、同法43条の3の23第1項に基づき、本件各原発の使用を停止すべきことを命ずることを求める。

以上

別紙

原告目録 省略

## 代理人目録

	弁護士・事務所	住所	電話	FAX
1	弁護士青木秀樹 東京御茶の水総合法律事務所	〒113-0033 東京都文京区本郷3-9-5 九幸興業ビル3階	03-5689-0369	03-5689-0368
2	弁護士伊神喜弘 東合同法律事務所	〒460-0002 愛知県名古屋市中区丸の内3-5-35 弁護士ビル203・204	052-961-1851	052-951-4878
3	弁護士池田直樹 弁護士法人あすなろあすなろ法律事務所	〒541-0054 大阪府 大阪市中央区南本町1-4-10 StoRKビル4階	06-6268-5070	06-6268-5071
4	弁護士井上功務 金山総合法律事務所	〒460-0022 愛知県 名古屋市中区金山1-9-17 金山スズキビル8階	052-331-9054	052-331-9060
5	弁護士上野孝治 弁護士法人名古屋E&J法律事務所	〒453-0015 愛知県名古屋市中村区椿町15-19号 学校法人秋田学園名駅ビル2階	052-459-1750	052-459-1751
6	弁護士大河陽子 さくら共同法律事務所	〒160-0004 東京都新宿区四谷1-6-1 四谷タワー8階	03-6384-1143	03-6384-1121
7	弁護士籠橋隆明 弁護士法人名古屋E&J法律事務所 豊橋法律事務所	〒440-0888 愛知県豊橋市駅前大通1-27-1 WALL CAPITAL HILL 8階A	0532-57-3577	0532-57-3578
8	弁護士河合弘之 さくら共同法律事務所	〒160-0004 東京都新宿区四谷1-6-1 四谷タワー8階	03-6384-1129	03-6384-1121
9	弁護士北村栄 名古屋第一法律事務所	〒460-0002 愛知県名古屋市中区丸の内2-18-22 三博ビル5階	052-211-2236	052-211-2237
10	弁護士北村賢二郎 さくら共同法律事務所	〒160-0004 東京都新宿区四谷1-6-1 四谷タワー8階	03-6384-1134	03-6384-1121
11	弁護士小島寛司 弁護士法人名古屋E&J法律事務所	〒453-0015 愛知県名古屋市中村区椿町15-19号 学校法人秋田学園名駅ビル2階	052-459-1750	052-459-1751
12	弁護士進藤一樹 弁護士法人名古屋南部法律事務所 平針事務所	〒468-0011 愛知県名古屋市中村区平針2-808 ガーデンハイツ平針	052-804-1251	052-804-1265
13	弁護士只野靖 東京共同法律事務所	〒160-0022 東京都新宿区新宿1-15-9 さわだビル5階	03-3341-3133	03-3355-0445
14	弁護士中野宏典 つる法律事務所	〒402-0052 山梨県 都留市中央3-1-25 村松ビル1階	0554-56-8796	0554-56-8804
15	弁護士藤川誠二 市川・藤川法律事務所	〒486-0945 愛知県 春日井市勝川町7-35 LIPRO勝川2階南	0568-37-2282	0568-37-2283
16	弁護士渡部貴志 弁護士法人名古屋E&J法律事務所	〒453-0015 愛知県名古屋市中村区椿町15-19 学校法人秋田学園名駅ビル2階	052-459-1750	052-459-1751