

平成24年（ワ）第49号等

玄海原発差止等請求事件

原告 長谷川照 ほか

被告 九州電力株式会社

## 準備書面11の7

2013年5月24日

佐賀地方裁判所民事部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 板 井 優

弁護士 河 西 龍太郎

弁護士 東 島 浩 幸

弁護士 椛 島 敏 雅

弁護士 長 戸 和 光

外

記

## 第1 はじめに—本項の位置づけ

1 本項では、原発の運転停止や再稼働手続において、行政行為には当たらない「行政指導」や「事実行為の実施」等の「非権力的行為」が実際に活用され、極めて重要な意味を持っていることを論じる。

2 これにより、

① 国と電力会社が、法令等に基づく行政行為ではなくて、行政指導や事実行為の実施等の「非権力的行為」を通じて指揮される極めて近しく濃密な関係にあること、

② 「非権力的行為」の方が、弾力的かつ迅速な対応ができるため、国も「非権力的行為」の方を活用していること、

③ したがって、「非権力的行為」は、被告九電の玄海原発の稼働を停止する十分な効力を有するとともに、現状においては、「非権力的行為」こそが適切であること、などが明らかになる。

3 以下、

A 3. 1 1 福島第一原発事故以後の再稼働手続の変更、

B 玄海原発の再稼働を巡る九電やらせメール事件、

C 大飯原発における再稼働手続、

D 浜岡原発運転停止、

などを題材にして、上記のことを明らかにしていく（第2(3)でAを、同(4)でBを、同(5)でCを、第3でDを、論じる）。

## 第2 原発の「再稼働」で、「非権力的行為」が実際に活用されてきたこと

1 従来の「再稼働」手続について

(1) 「再稼働」の意義

原発は、種々の検査のために稼働を停止する。

この検査のために稼働を停止した後、再び稼働を始めることを「再稼働」と

いう。

## (2) 定期検査と、定期事業者検査

**ア** 原発の検査には、前記のとおり種々のものがあるが、3. 1.1以前、特に重要なものが、電気事業法54条の定める「定期検査」、及び同法55条の定める「定期事業者検査」である。

そのため、一般には、この二つの検査後に稼働を始めることを「再稼働」と称しているようである（甲C第86号証）。この二つの検査はほぼ同時期に行われる。

なお、2012年6月から9月にかけて原発関連法案の大幅な改正があり、現在は、手続に若干の違いがあるが、以下では、原則として、その改正前の国の行為に論及しているので、旧法を中心に記載する。ただし本質的に違いはないので、本書面で述べることは、現在の原発関連法令の体系でも当てはまる。

### イ 定期検査（電気事業法第54条）

事業者は、「特定重要電気工作物」について、一定期間ごと（一般には「13か月ごと」と言われている）に、主務大臣（経済産業大臣）に定期検査申請書を提出し、検査を受けなければならない。

経済産業大臣は、定期検査を終了したと認めたときは、定期検査終了証を交付する（旧電気事業規則93条の3）。

なお従来は、主務大臣だけが所管していたが、3. 1.1福島第一原発事故を受けて、原発に関する種々の法令が改正された結果、原子力規制委員会も所管するようになった（「原子力発電工作物の保安に関する省令」第50条以下。これに伴い、従来手続を定めていた電気事業法施行規則90条以下は削除されている）。

### ウ 定期安全管理検査（電気事業法第55条）

#### (ア) 定期事業者検査（電気事業法第55条第1項、第3項）

事業者は「特定電気工作物」について、一定期間ごと（一般には「13 か月ごと」と言われている）に、その事業者自らが「技術基準に適合していることを確認する検査」をしなければならない（2003年10月の電気事業法の一部改正により、それまで事業者の自主的な判断に委ねられていた自主点検を法律に基づく検査として事業者に義務付けた）。

#### (4) 定期安全管理審査（電気事業法第55条第4項）

この定期事業者検査については、その実施体制及びその検査が適切に行われているかを評価するための定期安全管理審査が定められている。

審査は（社）日本電気協会電気技術規程等に基づいて（独）原子力安全基盤機構（JNES）が行い、その審査結果に基づく総合的な評定を原子力安全・保安委員会が行っていた。

#### (3) 従来（3.11福島第一原発事故以前）の「再稼働」手続

3.11福島第一原発事故以前、再稼働手続は、法令の規定に従っていた。すなわち、定期検査において、検査が終了し、主務大臣が定期検査終了証を交付した（改正前の電気事業法施行規則90条の3）後に、電力事業者は、再稼働をしていた（同時期に、定期事業者検査をしている場合は、その手続を終了していることも必要）。

まさしく電気事業法及び同施行規則その他の法令手続のとおりであったのである（甲C第87号証参照）。

### 2 3.11福島第一原発事故以後の「非権力的行為」の活用

#### (1) 3.11福島第一原発事故後、日本中の原発は、順次、定期検査等による稼働停止となっていた。

従来ならば、それに並行して、稼働停止していた原発が、前記1項(3)の手続に従い順次再稼働するはずであった。

しかし、政府は、従来の再稼働手続を変更し、新たな再稼働手続を模索始め、また、実際の再稼働手続も変わった。その「変更部分」はいずれも「非権力的

行為」を活用して行われている。

以下、本2項(3)で再稼働手続一般の変更を題材に、(4)で「九電やらせメール事件」として有名になった玄海原発の再稼働を題材に、(5)で大飯原発の再稼働手続を題材に、「再稼働」手続において「非権力的行為」が活用されてきたことを明らかにする。

それに先立ち、次項(2)で、それらに関連する出来事を時系列に沿って掲げる。なお、併せて、第3で論じる浜岡原発運転停止に関連する出来事も掲げておく。

但し(2)では、時系列に沿って項目のみを上げており、各出来事の詳細については、各項で敷衍して述べる。

## (2) 3. 1. 1 後の、再稼働手続や稼働停止等に関連する出来事

3. 1. 1 後の、再稼働手続や稼働停止等に関連する出来事は以下のとおりである。

なお、項目文頭に、「A」「B」「C」「D」の各記号を記載しているが、「A」は再稼働手続の変遷、「B」は玄海原発再稼働を巡る九電やらせメール事件等に関すること、「C」は大飯原発における再稼働手続、「D」は浜岡原発運転停止に、関連するものである。

11.05.06	D 政府、中部電力に浜岡原発運転停止要請
11.05.09	D 中部電力、浜岡原発運転停止を決定
11.05.14	D 浜岡原発、運転全面停止
11.06.17	B 古川佐賀県知事、玄海原発再稼働に前向きな発言
11.06.18	A 海江田経産相「安全宣言」 A 定期検査終了で再稼働容認
11.06.21	B 九電幹部と古川佐賀県知事会談。

- 11.06.22 B 九電、6.26 の県民説明会におけるやらせメール指示
- 11.06.26 B 経産省主催『放送フォーラム in 佐賀県「しっかり聞きたい、玄海原発」～玄海原子力発電所 緊急安全対策 県民説明番組～』開催
- 11.06.29 B 海江田経産相、玄海町及び佐賀県庁訪問。  
古川佐賀県知事、再稼働容認の方向を示す
- 11.07.02 B しんぶん赤旗、やらせメール報道
- 11.07.04 B 九電、やらせメール疑惑を否定  
B 岸本玄海町長、玄海原発再稼働に同意
- 11.07.05 B 海江田経産相、菅首相に佐賀訪問を要請する意向を表明  
A 菅首相、閣内において「ストレステスト」導入を指示
- 11.07.06 A 菅首相、国会予算委員会で「ストレステスト」実施に言及  
B 菅首相、古川佐賀県知事との面談には応じない方針を表明  
B 菅首相に対して、岸本玄海町長、古川佐賀県知事が不快あるいは困惑。  
B 九電真部社長、やらせメールを認め、謝罪
- 11.07.07 B 岸本玄海町長、同意を撤回  
B 枝野官房長官、九電のやらせメール事件が玄海原発再稼働へ影響することを示唆
- 11.07.11 A 政府、「二段階のストレステスト」実施を正式決定

- 11.07.27 B 九電、第三者委員会を設置
- 11.09.30 B 第三者委員会、報告書提出。古川佐賀県知事  
の関与を指摘
- 11.10.14 B 九電真部社長、第三者委員会の認定を事実  
上否定。
- 11.10.16 B 枝野経産相、九電トップを非難し、再稼働  
への障害になるとの指摘
- 11.10.28 C 関西電力、大飯原発3号機のストレステス  
ト1次評価を原子力安全・保安院に提出
- 11.11.17 C 関西電力、大飯原発4号機のストレステス  
ト1次評価を原子力安全・保安院に提出
- 11.11.18 B 枝野経産相、やらせメールの第三者委員会  
報告書を巡る九電及び佐賀県の対応を問題  
視し九電の原発に関して、当面再稼働を認め  
ない考えを表明
- 12.02.13 C 原子力安全・保安院、大飯原発について「妥  
当」とする審査書を発表
- 12.03.23 C 原子力安全委員会、大飯原発について「妥  
当」とする審査書を発表
- 12.04.03 C 大飯原発再稼働について、野田首相、枝野  
経産相、細野原発事故担当相、藤村内閣官房  
長官（関係四大臣）の協議（関係閣僚会議）開  
始  
AC 野田首相、原子力安全・保安院に「暫定  
基」準作成指示
- 12.04.06 C 原子力安全・保安院、「暫定基準」作成

- 12.04.09 C 関西電力、大飯原発に関し、「暫定基準」  
に基づく計画書提出
- 12.04.13 C 関係閣僚会議で、再稼働容認。  
C 枝野経産相、福井県、おおい町等の同意に  
ついて言及
- 12.04.14 C 枝野経産相、福井入り。地元で再稼働要請
- 12.05.14 C おおい町議会、再稼働容認。町長は留保
- 12.05.30 C 関西広域連合、再稼働容認
- 12.06.04 C 西川福井県知事、細野大臣に対し、野田首  
相が国民に大飯原発の再稼働の必要性を直  
接説明することを要求
- 12.06.08 C 野田首相、大飯原発再稼働容認記者会見
- 12.06.11 C 福井県原子力安全専門委員会が報告書
- 12.06.14 C 時岡おおい町長、再稼働を容認
- 12.06.16 C 西川知事、大飯原発再稼働に同意。政府が  
大飯原発再稼働を正式決定
- 12.06.27 A 原子力規制委員会設置法  
A 原子力規制法改正
- 12.06.27 A 原子力規制委員会発足
- 12.07.01 C 大飯原発 3 号機再稼働
- 12.07.18 C 大飯原発 4 号機再稼働

### (3) 再稼働手続の変更

本項では、特定の原発の再稼働に関するものではなくて、すべての原発の再稼働で新たに求められた手続において「非権力的行為」が重要な役割を果たしていることを明らかにする。特定の原発の再稼働に関しては(4)で玄海原発を題材に、(5)で大飯原発を題材で、別途論じる。



## ア ストレステストの導入

(7) まず政府は、従来の再稼働手続（前記第2、1項(3)）に、新たにストレステストを加えることを決定した。

ストレステストとは、想定を超える地震や津波に対する原発の余裕や限界を調べる安全評価であり、定期検査で停止中の原発が再稼働する場合の条件と位置付けた1次評価と、全原発が対象の2次評価がある。

(4) ストレステストの導入を巡っては閣僚間（各省間）で以下のような「しごきの削り合い」がなされている。

i すなわち、国の原子力安全・保安院は2011年3月末に、緊急安全対策を各電力会社に指示した。経済産業省はこの対策が講じられたことが確認できれば再稼働は可能との見解に立ち、同年6月18日に海江田万里経産相は、定期検査が終わった原発は再稼働するよう促す「安全宣言」を出した（甲C第87号証）。

ii これ以降、次項「九電やらせメール事件」で述べるように、国（正確には、経産省）は、九電の玄海原発再稼働に全力を傾けるようになった。

iii しかし、上記の海江田経産相の発言が政府としての公式見解であるかどうか論点となり、7月6日の国会予算委員会で菅直人総理大臣が野党に質問を受け、その質疑応答の結果、「安全宣言」は菅総理の承認を受けずに海江田大臣が勝手に出したということになった（甲C第89号証）。

加えて、菅総理は、その答弁で、「原発の再稼働にはストレステストが必要」と発言したため、ストレステストがされない限り、再稼働は認められないと受け止められた。

なお、ストレステスト導入については、前日の7月5日に関係閣僚に指示していたと言われている（甲C第88号証）。

iv この菅総理の発言を受けて、その後、「ストレステストは必ずしも再稼働の条件ではない」と抵抗する海江田経産相（及び経産省官僚）と、「今

まで通りの安全基準では国民には納得してもらえない。再稼働にはストレステストが必要」と主張する細野豪志国務大臣（内閣府特命担当大臣）及び菅総理サイドの間での軋轢が生じた（甲 C 第 88、90 号証）。

後述のように、この時点で九電の玄海原発再稼働に関して、「地元」とされる玄海町長が同意し、佐賀県知事も同意表明の直前まで言っており、かかる手続の導入は、早期再稼働を画策する経産省は認めるわけにはいかなかったのである。

v しかし、最終的には7月11日に「2段階のストレステスト」を課すという政府としての統一見解が出されたのである（甲 C 第 90、91 号証）。

この背景には、7月8日の時点で、経産省が目論んだ玄海原発の早期再稼働が、後述の九電やらせメール事件により、とん挫してしまったことも影響している。

## イ その後の再稼働手続

(ア) ストレステスト導入決定後、さらに再稼働手続について、政府において検討が継続され、2012年3月末頃までに、以下のような手続が決定されていた（甲 C 第 92、93 号証）。

- ① 電力会社がストレステストの1次評価を行い、再稼働の申請をする
- ② ストレステスト意見聴取会で専門家による意見聴取がなされる
- ③ この専門家の意見を参考にして原子力安全・保安院が安全性を審査する
- ④ 原子力安全・保安院の安全性審査結果を受け、原子力安全委員会がこれを確認する
- ⑤ 地元の自治体が再稼働に同意し、受け入れる
- ⑥ 政府の四大臣（総理大臣、官房長官、経産大臣、原子力行政担当大臣）で協議して当該原発の再稼働の可否を最終判断する

(4) 前項（ア）①ないし⑥と、前記第2、1項（3）で述べた3.11以前の再稼働手続を比べると、従来の再稼働手続に該当するのは③のみであり、あとはすべて3.11以後追加されたものである。

①②は前記アで述べたストレステスト手続であり、④は、定期検査等についてチェック機能を果たすことを期待されていた原子力安全・保安院に対する国民の信頼が低下したことから、新たに設けられたものである。

⑤については、従来も要件とされていたとの見解もあるが、少なくとも明確になったのは、3.11以降である。

⑥は、最終的には政府・国が責任を持つということから導入されたものである。

#### ウ 小括

このように、前記ア記載のストレステスト、それを含む前記イ記載の①②④⑤⑥はすべて、3.11以後、追加されたものである。

これらの手続は法令に規定されていない（ストレステストについて、菅首相自らが認めている（甲C第91号証））にもかかわらず、それらの手続を踏むことを国が電力事業者に要求しているのであるから、それらの要求及び手続の実施は、行政行為でなく、「非権力的行為」である。

#### (4) 玄海原発再稼働と九電やらせメール事件

##### ア 事件経過の詳細

(7) 海江田経産相が、2011年6月18日に、原発の安全宣言を行ったことから、経産省は、停止中の原発の早期再稼働を目指した（前述）。その時経産省から有望視されたのが、本件で差止を請求している玄海原発である。

より正確に表現するならば、福島第一原発事故が起こったにもかかわらず、さらに原発政策を推進したい経産省は、一方で第3で述べるように浜岡原発の運転を停止させて国民に対して「安全性を追及しているようなふり」をしてみせると同時に、他方において、海江田経産相に安全宣言を

させ、地元が再稼働に前向きであった（この前日の6月17日に、佐賀県議会一般質問において、古川康佐賀県知事は玄海原発再稼働に前向きな発言をしている（甲C第94号証））玄海原発に「白羽の矢」を立て、全力を挙げて再稼働させようとしたのである。

(イ) そこで経産省は、経産省の主催で佐賀県民向けの説明会を開催することを企画し、『放送フォーラム in 佐賀県「しっかり聞きたい、玄海原発」～玄海原子力発電所 緊急安全対策 県民説明番組～』（主催：経済産業省、企画・制作・著作：経済産業省）を6月26日に開催することを決めた（甲C第95号証）。

(ロ) その開催決定後、開催に先立って6月21日に、古川佐賀県知事と、九州電力役員らが会談した。その際に26日の佐賀県民向け説明会が話題となり、古川佐賀県知事は、「再稼働を容認する意見を表に出すことが必要」という趣旨の意見を伝えた（甲C第128号証）。

これを受けて、九電は翌22日、「協力会社本店 各位 【ご依頼】国主催の佐賀県民向け説明会へのネット参加について 2011年6月22日 14時16分」で始まるメールを、九電の子会社などに送信した（甲C第129号証）。

(エ) 6月26日午前10時より、前記経産省主催の説明会が開催され、ケーブルテレビとインターネットで生中継された（甲C第95号証）。同時に、視聴者からの質問が受け付けられ、その数はファックス116件、メール473件で、うちメールでの賛成226件、反対119件、その他128件であったとされている（甲C第102号証）。

その説明会で経産省は「安全対策は十分」との見解を重ねて強調し、地元の理解を求めた。

実は担当した佐賀県職員に対しては、この時点ですでにやらせメール疑惑の指摘がされていたが、担当者は事前の対応をせず、その後も7月6日

まで、放置していた。

- (㊦) 上記説明会の二日後の28日、海江田経産相は、玄海原発再稼働の理解を求めるため、玄海町及び佐賀県庁を訪問することを発表し（甲C第96号証）、実際に翌29日岸本英雄玄海町長、及び古川佐賀県知事と順次会談した（甲C第97号証）。これには、経産省と原子力安全・保安院、資源エネルギー庁の幹部も同行している（甲C第96号証）。

それぞれの会談において、海江田経産相は「福島のような事故が起きても電源は確保され安定冷却できる。国の責任において安全性を高める努力を続けていく」と再稼働への了解を求め、岸本玄海町長は「長い時間をおかずに九電にお答えしたい」と近く再稼働への合意を伝える意向を示し、一方古川佐賀県知事も「安全性の確認や県議会の議論、立地町の意向など踏まえ、総合的に判断する」と述べた（甲C第97号証）。

- (㊧) 7月2日に、しんぶん赤旗が、前記6月26日開催の説明会において、九電が、関連会社などに「賛成のメールを送るように要請していた」といういわゆる「九電やらせメール事件」を報道した（甲C第98号証）。

しかし7月4日に、九電は、やらせメール疑惑を否定した。

そして同日、岸本玄海町長は九電の真部利応社長と町役場で会談し、点検停止中の玄海原発2、3号機について「町民の一定の理解を得られた」と述べ、運転再開に同意した（甲C第99号証）。

残るは佐賀県知事の同意だけだと判断した海江田経産相は、7月5日に、佐賀県知事の理解を得るために、菅首相に佐賀県を訪問するよう同日中に要請する考えを表明した（甲C第100号証）。

- (㊨) ところが、菅首相は、7月5日の夜に再稼働に当ってストレステストを実施することを関係閣僚に指示し、その翌日の7月6日に予算委員会でその旨発言した（前述）。

これを受けて、すでに同意をしていた岸本玄海町長や古川佐賀県知事は

不快感や困惑を表明した（甲 C 第 1 0 4 号証）。古川佐賀県知事はストレステストが終わるまで、同意不同意の判断を留保する旨表明し（甲 C 第 1 0 1 号証）、7月7日には岸本玄海町長も、前記の同意を撤回した（甲 C 第 1 0 3 号証）。

- (ウ) 国が、再稼働の条件としてストレステストの実施を表明したまさにその日、7月6日夜（九電がやらせメール疑惑を否定したわずか二日後）、九電の真部社長は、しんぶん赤旗が報道したやらせメール事件について、事実であることを認め、謝罪した。

これを受けて、翌7日に、枝野官房長官は、記者会見において（九電のやらせメールは）「本当に言語道断の行為であると思っています」「率直に言って、（再稼働に向けた）一定の影響は避けられないと思います」「原発の安全性に対する国民の理解を、政府、電力会社が真摯にお願いをしなくてはいけない状況の中で大変遺憾だ」「九州電力に対して、徹底的な原因究明と再発防止策を報告するよう指示した」「真摯に反省して、信頼回復に向けて最大限の努力をしてもらいたい」などと発言した（甲 C 第 1 0 5 号証）。

- (エ) 九電は7月27日に真相究明のための第三者委員会を設置することを決め、即日、開催された。

第三者委員会は9月19日に中間報告書（甲 C 第 1 2 8 号証）を、9月30日に最終報告書を作成し（甲 C 第 1 3 0 号証）、九電に提出した。その中で、古川佐賀県知事が6月21日に九電幹部と会談した際の発言が発端となって、やらせ問題を誘導したことを、会談参加者の発言メモなどを元に認定した（甲 C 第 1 2 8、1 3 0 号証）。

但し、古川佐賀県知事は、これを否定した（甲 C 第 1 2 8、1 3 0 号証）。

10月14日に、九電は、この問題に関する最終報告書を経済産業省資源エネルギー庁に提出したが、この報告書には古川佐賀県知事の責任や関与をほとんど記述せず、第三者委員会の認定を事実上否定した（甲 C 第 1

31、132号証)。

(ロ) この九電最終報告書に対し、枝野経産相は、「佐賀県知事の発言が（やらせに）影響したかどうか論点ではない。自分たちでは信用されないから第三者に検証してもらったのに、第三者委の意見を自分たちでチェックをしたら間違っていると思いました、では全く意味がない。そこに気付かない、国民の目線に対する感覚が理解不能だ」と述べ、さらに九電トップの続投については、「原発周辺住民の皆さんの理解を得るのは難しいだろう」と批判し、原発再稼働への障害になるとの認識を示した（甲C第133号証）。

(ハ) その後、古川佐賀県知事の関与をめぐり、九電と第三者委員会の元委員と間に対立が生じたが、枝野経産相は、11月17日に、九電の原発の再稼働を当面は認めない考えを示した（甲C第106号証）。

すなわち、参院予算委で社民党の福島瑞穂党首の質問に答える形で、「自ら委託した第三者委が提出した報告書を受け止めることもなく、第三者委員会メンバーとトラブルになっているガバナンス（企業統治）状況では、到底、再稼働を認めることができる会社ではない」と九電を批判。その上で第三者委員会と対立したままの状態では、再稼働を認めない考えを示した。福島党首が九電の態度を「傲岸（ごうがん）不遜」と表現したことに対しても「九電に対する評価は全く同感」とも述べた（甲C第106号証）。

## イ 考察

上記で詳細に見たいいわゆる「九電やらせメール事件」は、原告準備書面3などで指摘した九電の加害構造を顕著に示すエピソードであるが、それは別稿に譲るとして、以下では玄海原発再稼働を巡り「非権力的行為」が活用されていることを指摘する。

(ア) まず、海江田経産相は前記の通り6月18日に「安全宣言」をわざわざ行っている。

これは国民の中に、再稼働をしても大丈夫という意識を植え付けようとする意図の下に行われたとしか考えられない。

かかる行為は、再稼働を進める行為であり、逆に言えば経産相（あるいは経産省）がかかる行為をしなければ、再稼働を止めることはできる。

この「経産相の安全宣言」が行政行為ではないことは明らかであり、「非権力的行為」である。

- (イ) 次に経産省は、佐賀県での説明会を開催している。

これも佐賀県民の世論を誘導する意思に満ちていたことは明らかであり、かかる説明会を開催しないことで再稼働は止められる。

そしてこれも「非権力的行為」である。

- (ウ) その後海江田経産相は、再稼働の同意を求めて佐賀県知事や玄海町長と会談している。

同意については前記の通り再稼働の条件であるから、経産相がかかる要請をしなければ再稼働は止められるが、この経産相の要請も「非権力的行為」である。

- (エ) さらに海江田経産相は、玄海原発再稼働を容易にするために、首相が佐賀県を訪問することを求める記者会見を行った。

首相が佐賀県を訪問することも、その要請を経産相が行うことも、そしてそのことを報道機関にわざわざ発表することも、いずれも再稼働に向けて不可欠な「非権力的行為」である。

- (オ) その後、菅首相がストレステストの実施を条件にし、それに反発して古川佐賀県知事、岸本玄海町長が玄海原発再稼働への同意の撤回あるいは保留を表明しているが、この「ストレステスト」や「同意」が再稼働手続に不可欠な「非権力的行為」であることはすでに述べたとおりである。

- (カ) ストレステストが新たに導入されたとはいえ、次項の大飯原発再稼働で述べるように、やらせメール事件さえなければ、玄海原発の早期再稼働も



可能だったかもしれない。

しかし、やらせメール事件発覚により、前記のように枝野官房長官は「再稼働に一定の影響がある」との談話を発表している。

枝野官房長官のこの発言もまた「非権力的行為」であるが、玄海原発の再稼働阻止に効果を発揮した。

と同時に、枝野官房長官がかかる発言をする以上、「やらせメールをさせた電力事業者には再稼働を認めない」という運用ができると政府が考えていたことは明らかである。かかる運用は法令上の明確な根拠は持たず、行政行為ではなく、やはり「非権力的行為」である。

(※) その後の九電と第三者委員会とのゴタゴタの中で、今度は経産相の立場で枝野は、11月17日に、前記のとおり「九電が傲岸不遜であるから再稼働は認めない」という趣旨としか理解できない発言をしている。

かかる発言を受けて九電は再稼働手続を進めることを断念している。

つまりかかる「経産相の発言」という「非権力的行為」によって、再稼働を阻止したのである。

加えて、かかる発言をした以上、政府は「信頼できない電力事業者の再稼働を認めない」という運用が可能と考えていたことを意味するが、これもまた「非権力的行為」であることは上記と一緒である。

## ウ 小括

このように玄海原発の再稼働をめぐる2011年6月から11月にかけての国の動きは、「非権力的行為」を活用して再稼働を画策したり、逆に「非権力的行為」を活用して九電に再稼働を断念させたりしている。

この事例を見れば、原発の再稼働に「非権力的行為」が広く活用され、かつ、高い有効性を有していることは明らかである。

## (5) 大飯原発の再稼働

ア 2012年7月に、大飯原発3号機、4号機が立て続けに再稼働した。現

在、稼働している原発は、この二炉だけである。

イ この二炉の再稼働に至る動きは以下のとおりである。

(ア) 関西電力は2011年10月28日に3号機の、11月17日に4号機のストレステスト1次評価を原子力安全・保安院に提出した。

(イ) 国の原子力安全・保安院は、2012年2月13日に関西電力が提出した3号機および4号機のストレステストについて、「妥当」とする審査書を発表した(甲C第107号証)。

また、3月23日に原子力安全委員会はこの保安院の審査書を「妥当」と確認した(甲C第108号証)。

このように原子力安全・保安院と原子力安全委員会が安全性は確保されていると認定したため、その後の再稼働は政治判断となった(前記(3)イ(ア)①~④がクリアされたと評価されたことになる)。

(ウ) 4月3日夜、野田佳彦総理大臣と枝野幸男経産相、原細野豪志発事故担当相、藤村修内閣官房長官の関係四大臣による関係閣僚協議(前記(3)イ(ア)⑥)が初開催された。その場で野田首相は、安全対策の「暫定基準」を作るよう経済産業省原子力安全・保安院に指示し、判断を先送りした(甲C第109号証)。なおこれは、福井県が国に暫定基準の提示を要求していたことを考慮したものと言われている(甲C第110号証参照)。

わずか3日後の4月6日に、国(原子力安全・保安院)は「原子力発電所の再起動にあたっての安全性に関する判断基準」(「暫定基準」)を示し(甲C第111号証)、さらにその3日後の4月9日に、関西電力は安全対策の現状と今後の計画を提出した。その日にまた関係閣僚協議が開かれ、枝野経産相は「工程表は再稼働の安全基準におおむね適合している」と表明し、事実上の安全宣言をした(甲C第112号証)。

さらに4月13日に開かれた6回目の関係閣僚協議で、3、4号機が新たな安全基準を満たしていると最終確認し、必要性も認められることから、

再稼働が必要だと結論づけた（甲 C 第 1 1 3 号証）。

なお、枝野経産相は再稼働を巡って「福井県とおおい町の『同意』と滋賀県や京都府など近隣自治体の『理解』を得る必要がある」としたが、藤村官房長官が法律上の同意義務規定は存在しないと述べていた（甲 C 第 1 1 4 号証）。

- (エ) この 4 月 1 3 日の関係閣僚協議を経て、4 月 1 4 日には枝野経産相が福井入りし、地元自治体である西川一誠福井県知事や時岡忍おおい町長に再稼働を要請した（甲 C 第 1 1 5 号証）。

政府は再稼働への同意をおおい町議会にも要請し、5 月 1 4 日に全員協議会が開かれ、再稼働容認を決めた。しかし、時岡おおい町長は同意を保留した（甲 C 第 31 号証）。

5 月 3 0 日に細野原発相が、経産副大臣ら政務三役を現地に常駐させるなど新たな安全監視体制を提示し、これを評価して、関西広域連合が再稼働を事実上容認した（甲 C 第 1 1 7 号証）。

- (オ) 他方、西川福井県知事は、6 月 4 日に細野原発相と会談し、野田首相が再稼働の必要性を国民に直接説明することを要求した（甲 C 第 1 1 8 号証）。これは、「それをしてもらえない限り、同意はできない」という趣旨であることは、明らかであった。

そこで野田首相は、6 月 8 日記者会見を行い、国民に対して大飯原発再稼働の必要性を訴えた（甲 C 第 1 1 9 号証）。

- (カ) その後、6 月 1 1 日に、福井県原子力安全専門委員会が「必要な対策はできている」との報告書を西川福井県知事に提出した（甲 C 第 1 2 0 号証）。

これを受けて、6 月 1 4 日に時岡おおい町長は、町議会全員協議会で「再稼働を容認する」と述べて同意を正式に表明し（甲 C 第 1 2 1 号証）、また福井県議会も全員協議会において、再稼働の判断を知事に一任した（甲 C 第 1 2 1 号証）。

そこで、6月16日に、西川福井県知事は首相官邸で野田首相と会談し、関西電力大飯原発の再稼働について同意を表明した（甲C第122、123号証）。

(キ) それを受けて同日、政府は、大飯原発の再稼働を正式決定した（甲C第123号証）。

(ク) その結果、3号機は7月1日、4号機が同月18日に再稼働した。

#### ウ 考察 国の「非権力的行為」活用と、それに対する電力事業者の対応

(ア) 前記(3)イ(ア)記載の①②④⑤⑥の各手続が、法令に定める手続ではない以上、これらの手続に従うように電力事業者に要請することも、また、それらの手続を踏まない限り、再稼働を認めないとするのも「非権力的行為」であることは、前述のとおりである。

関西電力は、大飯原発再稼働手続に関しては、これらの「非権力的行為」に従っている。

(イ) 野田首相は上記の手続に加え、上記(5)イ(ウ)記載の「暫定基準」の作成と、それに大飯原発が適合することを再稼働の条件にした。

従わなければ再稼働は認めないことになり、これでも再稼働を止められる。

これも「非権力的行為」である。

(ウ) 再稼働の条件として地元同意を要求することが「非権力的行為」であることは何度も指摘したことである。

(エ) 枝野経産相はおおい町長や福井県知事と会談し、大飯原発の再稼働への同意を要請した。かかる働き掛けは再稼働を推進させる行為である。

これも「非権力的行為」である。

(オ) この福井県知事の同意を得るために、国（野田首相）は、福井県知事からの「大飯原発の必要性を全国民に説明しない限り、同意はできない」という趣旨の発言を受け、その希望に沿った記者会見を行った。

この記者会見がなければ、福井県知事は同意せず、大飯原発の再稼働がなかったことは明らかである。

これも「非権力的行為」である。

## エ 小括

このように大飯原発の再稼働をめぐる2011年10月から2012年6月にかけての国の動きもまた、「非権力的行為」を活用して再稼働を行っている。

この事例を見ても、原発の再稼働に「非権力的行為」が広く活用され、かつ、高い有効性を有していることは明らかである。

## (6) 再稼働と「非権力的行為」に関する総括

### ア 「非権力的行為」の広い活用

以上、再稼働に関連して、多種多様の「非権力的行為」が活用されていることを見てきた。

「非権力的行為」の内容は、記者会見、談話発表、会談、要請、説明会開催等から、法令を先取り（あるいは上乘せ）した条件付加など多種多様であるが、そのどれにも共通していることは、いずれも「行政行為ではない」ということである（甲C第91、同92及び110号証）。

### イ 「非権力的行為」は電力事業者に対して強い拘束力を有する

以上に対して、電力事業者が抵抗を示した様子は全くない。

むしろ率先して、それに従っている。

識者の中には、「これらの手続はいずれも法令の根拠を持たないのであるから無視してよい」という論陣を張るものもいたようである（甲C第114号証）が、少なくとも電力事業者が公然とそのような主張をした事実はない。

### ウ 「非権力的行為」は、国民の権利保護に有効である

上記（5）イ（ウ）記載の「暫定基準」については、その後の電気事業法、原子炉等規制法などの原発関連法案が改正される中で、検査基準として法令

に取り込まれようとしている。

つまり、ある手続が強く要請されていながら、現在の法令が不備でそれが存在せず、近い将来、法令にその手続が定められることが予測される場合などにおいては、当該手続が必要とされている趣旨を考慮して、「非権力的行為」という形で、法令を先取りするような迅速かつ柔軟な対応が必要であり、国もそれを認めている、ということである（甲 C 第 9 1 号証の菅首相のブログ参照。110号証もその趣旨）。

特に原発関連行政は、国民の権利に大きな影響を与える分野であることを考えると、なおさら「非権力的行為」の活用が必要である。そして国もそのことを認識して、実際、広く（少なくとも再稼働に関して）「非権力的行為」を活用しているのである。

### 3 浜岡原発の運転停止

- (1) 2項では、3. 1.1 福島第一原発事故以後の原発再稼働について、「非権力的行為」が果たしている役割について論じた。

本項では、逆に、原発の稼働（運転）停止について、「非権力的行為」が果たしている役割について、浜岡原発の例を取って、論じる。

#### (2) 浜岡原発運転停止の経緯

ア 2011年4月末時点で、浜岡原発は、定期検査により稼働を停止していた3号機を除くと、すべて運転していた。

イ 5月6日に、菅首相は、「内閣総理大臣として、海江田経済産業大臣を通じて、浜岡原子力発電所のすべての原子炉の運転停止を中部電力に対して要請した」ことを記者会見で発表した（甲 C 第 1 2 4 号証）。

菅首相によると、「浜岡原発で重大な事故が発生した場合には、日本社会全体甚大な影響が及ぶ。浜岡原発では東海地震に十分耐えられるよう、防潮堤の設置など、中長期の対策を確実に実施することが必要である。そこで国民の安全と安心を守るために、中長期対策が完成するまでの間、すべての原子

炉の運転を停止すべきと判断をした」とのことである（甲 C 第 1 2 4 号証）。

この菅首相の発言を受けて、原子力安全・保安院及び海江田経産相は、中部電力に対して、浜岡原発の運転の停止を求めている。

ウ この要請に対して、わずか 3 日後の 5 月 9 日に、中部電力は、要請に従い、浜岡原発のすべての号機について運転停止することを決定した（甲 C 第 1 2 7 号証）。

そのことを報告する記者会見において中部電力の水野社長は「内閣総理大臣からの要請を重く受け止めており、また国民の不安に対し真摯に対応し、より信頼を得ていくことが最優先であると考えている。そこで非常に厳しい状況ではあるが、すべての号機の運転を停止し、停止中の 3 号機の運転再開を見送ることにした」と述べている（甲 C 第 1 2 7 号証）。

### (3) 考察

#### ア 行政の立場

ある報道（甲 C 第 1 3 4 号証）によると、「経産省が浜岡原発運転停止を主導したが、現行法では事故や不祥事のない原発を止めることができず、大臣の行政指導で対応することが決まった。これに対して、菅首相は浜岡の停止には賛成したが『法律で何とかできないのか』など行政指導に難色を示し、そのため午後 4 時の発表は見送られた。その後関係閣僚らで協議し、結局午後 7 時 1 0 分に、前記のと通りの記者会見を行った」ということである。

原子力安全院及び経産相（経産省）も、ある意味執拗に法令上問題はないことを強調（甲 C 第 1 2 5、41 号証参照）しており、その分、本件運転停止要請が、「非権力的行為」であることが浮き彫りにされている。

以上から、法令上の規定がない場合でも、必要性が十分にあるときは、行政指導で、操業停止を求めることができると、国が考えていることは、明らかである。

#### イ 電力事業者の立場

他方、電力事業者である中部電力は、社長の会見でも明示しているように、「国の要請は重い」「国民の信頼に応える必要がある」から、行政指導に従っている（甲 C 第 1 2 7 号証）。

つまり、行政指導の必要性が高い場合（「国民の信頼に応える必要がある」とは、これを指している）に、国から要請を受けると、原則として、それに従うのである。

## ウ 小括

この浜岡原発の運転停止要請においても、再稼働手続の場合同様、法令に不備があつて法令では対応できないが、客観的にある措置をする必要があり、その措置を国民が求めている時、「非権力的行為」は広く活用され、しかも非常に高い効果を発するということを、明確に示している。

## 第 3 結論

### 1 国は原発関連行政において「非権力的行為」を活用し、電力事業者はこれに従ってきた

(1) 国は、浜岡原発の運転停止要請を行い、中部電力はこれに従った。

この要請は「非権力的行為」である。

(2) 国は、再稼働に際して、「ストレステスト」外の種々の手続を実施するように原発を所有する各電力事業者に求め、要請を受けた電力事業者は全てこれに従った。

この手続の付加も、その要請も「非権力的行為」である。

(3) 玄海原発の再稼働を可能とするために、国は、経産相の安全宣言、経産省主催の説明会、経産相や経産省などによる地元への働きかけ、経産省による首相に対する佐賀訪問の要請及びその記者会見などを行っている。

これらはいずれも「非権力的行為」である。

(4) 九電のやらせメール事件に関連して、政府は玄海原発の再稼働を認めない方針を表明した。



そのような運用も、そのようなことを表明することも、いずれも「非権力的行為」である。

- (5) 大飯原発再稼働に際しては、(2) 記載の手續に加えて、さらに「暫定基準」に適合することも急遽求め、関西電力はこれに従った。

これも「非権力的行為」である。

- (6) 国は、大飯原発の再稼働に際して、福井県の同意がない限り再稼働を認めないという方針を示し、関西電力はこれに従った。

これも「非権力的行為」である。

- (7) その同意を得るために、関係閣僚が何度も再稼働容認を要請した。

更に、首相自ら、福井県知事の要求に応じて「大飯原発の再稼働が必要」という記者会見を行った。この記者会見がなければ、福井県知事は同意せず、大飯原発の再稼働がなかったが、これも「非権力的行為」である。

- (8) なお、大飯原発の再稼働に際して、国が関西電力に対して定期検査終了証を交付することを差し止めるように求める行政訴訟が提起されたが、大阪地裁は「終了証交付には原子炉の運転制限解除などの法的効果は付与されておらず、訴訟の対象となる行政処分とは認められない」ことから「終了証の交付は行政処分ではなく、訴えは不適法」として請求を却下した。

この定期検査終了証が交付されない限り、原発の再稼働はありえない。

従って、この判決に従うならば、「定期検査終了証の交付をしない」という事実行為により、原発の再稼働をさせないことも可能となる。

## 2 「非権力的行為」の有効性

### (1) 電力事業者に対して強い拘束力を持つ

このように、稼働中の原発を停止させることにも、また、原発を再稼働させることにもさせないことにも、現に「非権力的行為」が活用され、強い実効力を持っている。

電力事業者が国の「非権力的行為」に従うのは、既に述べてきたように、原

発関連行政においては、電力事業者と国が極めて密接な関係を有し、かつ、国が主導的に原発事業を推進してきたからである。

原発関連行政においては、「非権力的行為」を行う国とそれを受ける電力事業者との関係が密接であり、かつ、国の立場が大きく優越しているため、電力事業者が原則としてそれに従う関係にある。

したがって、原発関連行政における「非権力的行為」は、他の産業界（たとえば建設業界や、化学工業業界、医薬品製造業界など）において「非権力的行為」が有する効力よりもはるかに強い効力を電力事業者に対して有しており、当然ながら、果たす役割もはるかに大きい。

## (2) 国民の権利保護のためすぐれた弾力性と迅速性を持つ

これまで見てきたように、原発関連行政においては、「非権力的行為」が活用され、むしろ法令に基づく行政処分などを利用していることが珍しく、「非権力的行為」の有効性を顕著に示している。

それは、法令上の手続などの権力的行為がどうしても硬直化してしまいがちであることに比して、「非権力的行為」が柔軟性を有するからである。柔軟性を有するということは、同時に、迅速性も有することを意味し、その点でも有益である。

すでに指摘したように、原発関連行政においては、国民の権利侵害の危険性が、他のいかなる行政分野に比べても甚だしく大きい。しかも原発関連技術は日々変化しているので、法令はその変化に素早く適切に対応できない。

そのため、柔軟性と迅速性を有する「非権力的行為」が活用されているのであるし、その活用は、国民自身が要請しているものである。

- 3 このように原発事業に関しては「非権力的行為」が広く利用され、強い実効性を有している。従って、国が主張するような行政行為ではなくて、「非権力的行為」を活用することで、原告らの人格権等を侵害する九電の違法な玄海原発の操業を停止させることは可能であるし、むしろ「非権力的行為」の方が実効性を持つ

つ。

#### 4 以上の点については、スモン訴訟が示唆に富む。

- (1) スモン訴訟において被告となった国は、「スモンを防ぐべき法令がなかった  
のであるから、国にはその義務はなく、従って賠償責任を負わない」と主張し  
た。

ただし「医薬品の安全性の確保が緊急課題となり、より積極的な薬務行政の展  
開が必要になったため、我が国においてはこのような新しい行政需要には行政  
指導という形で対抗することになっている。すなわち説得及び忠告という行政指  
導によってその目的を達成しようとしているのである」とも主張した。

- (2) これに対して、東京地方裁判所は、昭和52年1月17日提示された「和解  
案提示についての所見」（いわゆる「可部所見」）においても、昭和53年8  
月3日の判決においても、上記の「薬事行政の新たな目的には行政指導で対応  
しているが、法令上の義務規定がないので責任はない」という国に対して「国が  
時代の要求に応えるための法律の改正を顧慮することなく、もっぱら行政指導  
によって新たな行政需要に対応し、むしろこれを以て足りるとしながら、一度  
提訴を受けるや、既存の実定法規の体裁を論拠として国に責任なしとするのは  
矛盾のはなはだしい」と論難している。

- (3) このスモン訴訟で

ア 40年近く前より、国自ら、行政指導を活用して行政需要に応じてきたこ  
とを、認めていること

イ そうでありながら、裁判になると急に、実定法規の体裁を論拠に争うこと、

ウ かかる態度について、裁判所から「矛盾がはなはだしい」と断罪されてい  
ること

エ したがって、行政指導をしないことで、損害賠償責任が国に生じるとされ  
たこと

などが明らかになる。

加えて

**オ** 判決によると、関係者が「業界は必ず行政指導に従うから法改正の必要なしとする」証言をしたということであり、行政指導が強い拘束力を持つことを認めていること、

**カ** 国は、可部所見に沿った和解に応じており、それはすなわち、上記のことすべて（国がもっぱら行政指導を活用して行政需要に対応しており、行政指導を適切にしなかったが故に損害賠償責任が生じるということ）を国が認めたということ

なども明らかになる。

- (4)** 本件訴訟に対する国の現在の態度は、40年近く前より一步も進んでおらず、可部所見の断罪に対して、自ら認めたにもかかわらず全く反省がないことが窺われるが、このスモン訴訟における国の主張と裁判所の見解が、本件訴訟でもそのまま当てはまることは論を待たない。

ましてや、原発行政は、薬事行政とは比較にならないほど次々に「新しい行政需要」が生じるとともに「安全性の確保が緊急の課題」となっている。

従って原発行政において「非権力的行為」による差止が可能であると同時に、不可欠であることは明らかである。

- 5** 従って、国に対して九電の違法な玄海原発の差止を求めている本件民事訴訟に不適法な点はない。

以上