

平成28年(モ)第13号 仮処分執行停止申立事件

申立人 関西電力株式会社

相手方 辻義則 外28名

意見書

平成28年4月11日

大津地方裁判所民事部保全係 御中

相手方ら代理人弁護士 井戸謙一

同 河合弘之

同 吉川実

同 崔信義

同 高橋陽一

同 石川賢治

同 向川さゆり

同 石田達也

同 稲田ますみ

外23名

弁護士井戸謙一復代理人

弁護士 甫守一樹

【目次】

第1 意見の趣旨	2
第2 意見の理由	2
1 保全執行の停止の要件	2
2 「原決定における判断枠組み等の明白な誤り」について（申立書5頁～8頁）	4
(1) 原決定が示した判断枠組みについて	4
(2) 申立人の主張	5
3 明らかな事実誤認等について（申立書8頁～27頁）	6
(1) 福島第一原発事故と新規制基準について	6
(2) 断層の調査及び評価について	7
(3) 応答スペクトルに基づく地震動評価について	9
(4) 断層モデルを用いた手法による地震動評価について	9
(5) 震源を特定せず策定する地震動の評価について	10
(6) 津波に対する安全性について	11
(7) 設備に対する安全性について	11
(8) 使用済燃料ピットの冷却設備について	13
(9) 避難計画について	13
第3 結論	16

【本文】

第1 意見の趣旨

申立人の仮処分執行停止の申立てを却下する
との裁判を求める。

第2 意見の理由

1 保全執行の停止の要件

御庁は、平成27年（ヨ）第6号原発再稼働禁止仮処分申立事件について、平成28年3月9日、高浜原子力発電所3号機及び4号機（以下併せ

て「本件原発」という。)の原子炉を運転してはならないとする仮処分命令を発令した(以下「原決定」という。)

申立人は、原決定に対し、保全異議を申し立て、これに伴い、執行停止を申し立てた。

保全執行の停止は、「保全命令の取消しの原因となることが明らかな事情があること」(民事保全法27条1項)という極めて厳格な要件の下でしか認められないものである。この点で、仮執行宣言を付した判決に対する控訴に伴う執行停止(民事訴訟法403条1項3号「原判決…の取消し若しくは変更の原因となるべき事情がないとはいえないこと」)や上告に伴う執行停止(同2号「原判決の破棄の原因となるべき事情…につき疎明があったとき」とは大きく異なる。

この要件は、換言すれば、被保全権利及び保全の必要性の存在を否定できる明白な事情を意味する。したがって、いくつかの事情を総合すると取消しが相当である、という程度の事情しかない場合には、この要件にはあたらないこととなる。この要件にあたる場合の例としては、債務者について人違いであることが明白であるような場合、保全命令発令の基礎となった重要な書証が偽造であることが一見してわかる場合、被保全権利が債務者の履行によって消滅していることが受領証等により明らかにわかる場合、債権者の経済的な困窮を理由とする損害賠償金等金員仮払いの仮処分において、債権者に十分な資力と収入があつて生活にまったく支障のないことが明らかな場合、法令解釈の誤りが明白である場合等に限られると解されており、この要件に該当するとされた事例は極めて少ない(「民事保全の実務〔第3版〕下」東京地裁保全研究会編著 きんざい117頁。「民事保全法【新訂版】」瀬木比呂志著 日本評論社352頁も同旨を述べている。)

本件において、上記各例に類するような被保全権利及び保全の必要性の存在を否定できる明白な事情がないことは明らかである。

以下、申立人の主張に即して、申立人の主張内容が、上記明白な事情に当たらないことを述べる。

2 「原決定における判断枠組み等の明白な誤り」について（申立書5頁～8頁）

(1) 原決定が示した判断枠組みについて

ア 伊方原発最高裁判決（1992年10月29日・判例時報1441号37頁）が原発設置許可処分取消訴訟において示した判断枠組の考え方を民事差止訴訟においてどのように取り入れるかについて、嚆矢となったのは、女川原発訴訟第一審判決（仙台地裁1994年1月31日判決・判例時報1482号3頁）であった。同判決は、原発の安全性については、「被告の側において、まず、その安全性に欠ける点のないことについて、相当の根拠を示し、かつ、非公開の資料を含む必要な資料を提出した上で立証する必要がある、被告が右立証を尽くさない場合には、本件原子力発電所に安全性に欠ける点があることが事実上推定（推認）される」との判断枠組みを示したのである。ここにおいて問題になったのは、何を立証すれば「安全性に欠ける点のないこと」を立証したと評価できるかであった。

イ この点について、浜岡原発1～4号機運転差止め請求訴訟第一審判決（静岡地裁平成2007年10月26日）は、「当該原子炉施設が原子炉等規制法及び関連法令の規制に従って設置運転されていること」と述べ、志賀原発2号機運転差止め請求訴訟控訴審判決（名古屋高裁金沢支部2009年3月18日・判例時報2045号3頁）は、「本件原子炉施設が本件安全審査における審査指針等の定める安全上の基準を満たしていること」と述べた。このように、「安全性に欠ける点のないこと」を矮小化した判断枠組みは、原子力規制について、災害が「万が一にも起こらないようにするため」に行われるものであって、

「当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず・・・被告行政庁の判断に不合理な点がないことを相当の根拠、資料に基づき立証する必要がある」として被告行政庁に重い立証の負担を課した伊方最高裁判決の趣旨に添わない不合理なものというべきである。そして、福島第一原発事故前の裁判所が、原発の危険性を正しく評価できなかったことを反省する立場に立てば、福島第一原発事故後の裁判所には、福島第一原発事故前と同様の判断枠組みを採用するとしても、被告電力会社に対し、「安全性に欠ける点のないこと」の立証としてどのような内容を求めるのかが問われなければならなかった。そして、原決定は、その一つの回答を示したのである。

ウ 原決定は、「原子力規制委員会が債務者に対し、設置変更許可を与えた事実のみによって」債務者において一応の主張及び疎明があったとすることはできず、「債務者は、福島第一原発事故を踏まえ、原子力規制行政がどのように変化し、その結果、本件各原発の設計や運転のための規制が具体的にどのように強化され、債務者がこの要請にどのように応えたかについて主張及び疎明を尽くすべきである」と述べた（原決定43頁2～5行目）が、これは、被告が疎明すべき「安全性に欠ける点がないこと」を実質化したものである。福島第一原発事故によって原発が脆弱さを抱えていることが明らかになった。今後、原発を運転しようとする事業者は、福島第一原発事故の原因を踏まえ、これによって明らかになった原発の脆弱さをどのように補強し、克服したのかを説明すべきことは当然であって、原決定の上記判断内容は、大多数の市民の意思に沿うものである。

(2) 申立人の主張

申立人は、相手方らにおいて、「本件発電所の運転に伴い、いかなる機序でどのような人格権の侵害の具体的危険性が生じ、これによりいず

れの被申立人にどのような被害が生じるのかが明らかにされなければならない。」と主張する（申立書6頁6～8行目，7頁7行目～8頁10行目）。しかし，従来の支配的な裁判例は，事業者が「安全性に欠ける点のないこと」の立証を尽くさなければ，本件原子力発電所に安全性に欠ける点があることが事実上推定（推認）されるという枠組みで判断してきた。事業者が求められた立証を尽くさなければ，それだけで住民の請求が認められるのであって，その場合，住民側に人格権侵害に至る機序の立証まで求められるものではない。原決定は，申立人が尽くすべき立証を尽くしていないと判断して被申立人らの申請を認容したのであって，従来の支配的な裁判例と同様の枠組みで判断したのである。申立人の上記主張は，従来の裁判例の考え方と異なる独自の見解であるという外はない。

3 明らかな事実誤認等について（申立書8頁～27頁）

(1) 福島第一原発事故と新規制基準について

申立人は，原決定が，福島第一原発事故について「津波を主たる原因として特定し得たとしてよいのかも不明で」あり（原決定44頁10～11行目），津波対策以外の対策が「全て検討し尽くされたのかは不明であ」と述べた（原決定45頁3～4行目）ことに対し，「原子力規制委員会が新規制基準を策定するにあたっては，福島第一原発事故の教訓を踏まえ，津波対策のみならず，地震，竜巻，火山等による影響を踏まえた対策や過酷事故対策も検討されている。」と主張している（申立書9頁14～17行目）。

しかし，「教訓を踏まえ」ることは，福島第一原発事故の原因が明らかにならなければできないはずである。未だに燃料デブリの位置もわからず，人が格納容器に近づけないような状況で福島第一原発事故原因が正確にわかるはずはないのである。原因が正確に分からない段階で，新

規制基準を策定して原発を再稼働させるのであれば、津波以外に地震も事故の原因となっていることを保守的に想定して安全対策をとるべきものである。確かに、新規制基準には竜巻対策や火山対策が盛り込まれており、（その対策が十分か否かは別にして）このこと自体は、従来の安全基準から前進した内容である。しかし、地震対策の根幹である基準地震動の考え方は、福島第一原発事故前と変わっていない。これは、地震動が福島第一原発事故の原因にはなっていないとのドグマを前提として初めて正当化されるものであり、原決定は、そのような原子力規制委員会や原子力事業者の姿勢を批判しているのである。

(2) 断層の調査及び評価について

申立人は、断層の調査及び評価について、原決定が、申立人の行った断層調査が「海底を含む周辺領域全てにおいて徹底的に行われたわけではなく（地質内部の調査を外部から徹底的に行ったと評価することは難しい）、それが現段階の科学技術力では最大限の調査であったとすれば、その調査の結果によっても、断層が連動して動く可能性を否定できず、あるいは末端を確定的に定められなかったのであるから、このような評価（連動想定、長め想定）をしたからといって、安全余裕をとったといえるものではない」と述べた（原決定49頁6～12行目）ことに対し、科学的、専門技術的知見を離れた独自の価値判断に基づいてなされたものと非難する（申立書10頁11～14行目）。

申立人の主張は、「本件発電所敷地周辺では、地表に現れた地震活動の明瞭な痕跡を調べることで活断層を把握できる」（申立書10頁16～17頁）こと、すなわち、地表に現れたリニアメントや変動地形によって地下の震源断層の長さを把握できることが前提になっている。しかし、リニアメントや変動地形によって地下深くの震源断層の長さを把握することができないことは、相手方準備書面（10）の2頁～3頁に記

載した。島崎邦彦教授が言われるように、「地震発生前に使用できるのは活断層の情報であって、震源断層のものではない」のである（甲第137号証）。

※【なお、ここで島崎教授は「活断層」を地表地震断層の意味で使用されているが、申立人は、「活断層」を震源断層の意味で使用していることに注意されたい。「活断層」の概念は、使用者によって意味が異なるので、相手方は、「地表地震断層」「震源断層」という概念を用いて、「活断層」は使わないようにしている。】。

申立人が、「本件発電所周辺」に限って、震源断層を把握できると主張していることの根拠としているのは、①「本件発電所周辺」では、活断層が繰り返し活動していることが確認されていること、②震源断層が地表地震断層として地表に現れている地域であること、である（申立書10頁14～16行目、申立人準備書面（10）25頁5行目～26頁19行目）。しかし、ここで引用されている乙第144号証に書かれていることは、鳥取県西部地震周辺地域では、高浜・大飯発電所周辺地域に比べて活断層の分布密度が小さく、活断層の活動度が低く、ひずみ速度が小さく、両地域では大きな違いがあること、そこで、申立人は、高浜・大飯発電所周辺地域は活断層が成熟しており、震源が特定しにくい地域ではないとして、（震源を特定せず策定する地震動を策定するに当たり）鳥取県西部地震を観測記録収集外としたこと、にすぎない。本件発電所周辺地域における活断層の分布が密で、活動度が高く、ひずみ速度も大きいことは、本件発電所では、より地震対策に慎重に取り組むべきことの理由とはなっても、地表地震断層の調査によって震源断層の長さを把握できることの根拠にはなり得ない。

したがって、原決定の上記判断は、まさに正鵠をついているといわなければならないのである。

(3) 応答スペクトルに基づく地震動評価について

申立人は、原決定が松田式について「想定される地震力のおおむね最大を与えるものであると認めるに十分な資料はない」、耐専式について「予測される応答スペクトルの最大値に近いものであることを裏付けることができているのか、疑問が残る」と述べたことに対し、「申立人は、・・・それらの関係式が概ね最大に近い、又は最大値に近い地震動を与えるもの」と主張、疎明したものではないと論難している（申立書 13 頁 13～16 行目）。

松田式や耐専式は地震の平均像を示すものであることは原決定も当然に前提にしている。原決定が述べているのは、松田式によって導き出される地震規模（マグニチュード）を基に申立人がしている程度の不確かさの考慮をしたとしても、想定される最大の揺れが与えられるとは認められず、耐専式を用いて導き出される応答スペクトルが、申立人がしている程度の不確かさの考慮をしたとしても、予測される最大値に近いスペクトルになるか疑問が残る、という趣旨である。申立人は、原決定の趣旨を理解せず、片言隻語を論難するものである。

なお、申立人は、原決定が松田式の信頼性を否定したことをも論難するが、これに関する申立人の主張に対しては、相手方が準備書面（10）1～4 頁で批判しているところであって、原決定の判断は相当である。

(4) 断層モデルを用いた手法による地震動評価について

申立人は、「断層モデル」を用いた地震動評価について、原決定が、起こり得る地震の標準的・平均的な姿よりも大きくなるような地域性が存する可能性を示すデータは特段得られていないとの主張を排斥し、

「その平均性を裏付けるに足る資料は見当たらない」と判断したことを論難し、様々な保守的な考慮を織り込むことにより、「標準的・平均

的な姿」を超える十分に大きな基準地震動を策定するというのが申立人の基準地震動策定の考え方であると主張する（申立書16頁3～7頁）。

しかし、本件原発付近では、「過去の多数の地震の『標準的・平均的な姿』よりも大きくなるような地域性が存するデータは特段得られていない」と主張しているのは、申立人自身である（申立人主張書面(10)54頁3～5行目）。申立人は、地表面近くの浅部地盤の速度構造について、①PS検層、②試掘杭弾性波探査、③反射法・屈折法探査、④微動アレイ探査、⑤地震波干渉法等を使って地盤調査をしたが、①～③の調査で構造が把握できる地盤は地下200メートル程度まで、④の調査でわかるのはせいぜい地下2～3キロメートルまで、⑤の検査でわかるのはせいぜい地下4キロメートル程度までにすぎない（乙第138号証5頁）。地震発生層は、地下3～4キロメートルから地下約18キロメートルまでであるから、地震発生層及びその周辺の地震発生層と同じ深さの地盤についてはほとんどデータがないのである。断層面の存在についてすら、「断層面の上端が地下浅部（数km以浅）まで達している断層（浅部伏在断層）は物理探査やボーリング等によってその位置と活動性を評価できる可能性があるが、より深部に伏在する断層についてはお手上げ」なのであり（甲第138号証15頁）、まして、地下深くの断層面の震源特性やその周辺地盤の伝播特性等を正確に把握するすべはないといわなければならない。したがって、「その平均性を裏付けるに足りる資料は見当たらない」とした原決定の判断は正鵠を得たものなのである。

(5) 震源を特定せず策定する地震動の評価について

申立人は、「震源を特定せず策定する地震動」について、基準地震動S_s-6は、「事前に活断層の存在が指摘されていなかった地域において発生し、地表付近に一部の痕跡が確認された地震」の観測記録をもと

にして策定されたものであり、「地表地震断層が出現しない可能性がある地震」をもとにして策定したものではない旨主張する（申立書18頁4～9行目）ところ、これは、原決定の些細な確認ミスを指摘するに過ぎない。更に申立人は、原決定が、本件各原発の敷地付近の地盤について、裁判所に対し、十分な資料が提供されていないと述べたことも論難する（申立書18頁21行目～19頁2行目）が、申立人の調査によっても地盤の十分な資料が入手できていないことは、上記（4）で記載したとおりである。

(6) 津波に対する安全性について

申立人は、原決定が、津波に関し、「大規模な津波が発生したとは考えられないとあってよいか、疑問なしとしない。」と述べたことを論難し、山本教授がした津波堆積物調査を根拠として、「本件発電所の安全性に影響を及ぼす程度に大きな規模の津波が若狭湾沿岸に押し寄せた可能性を指摘するに足る合理的な理由はない」と主張する（申立書20頁8～10行目）。しかし、第一級の歴史資料（ルイスフロイス「日本史」）に大津波の記載があり、それを裏付ける可能性のある地質資料が発見されたのであるから、原決定の判断内容は、正当であって、申立人の上記主張は、「難癖」というべきものである。

(7) 設備に対する安全性について

申立人は、原決定が、外部電源を喪失した場合の備えとして申立人が準備している内容について、「このような備えで十分であると社会一般の合意が形成されたとあってよいか、躊躇せざるを得ない」と述べたことに対し、「申立人の主張及び疎明の内容を十分に斟酌しないまま、なされたもの」と非難する（申立書21頁16～17行目）。

しかし、申立人の主張は、非常用ディーゼル発電機を2台備え、各々別の場所に設置する等して高い信頼性を持たせており、更に、空冷式非常用発電装置、電源車を用意しているというものにすぎない。原子力安全委員会事務局が過去の非常用ディーゼル発電機の起動失敗例を整理した書面（甲第80号証）によれば、2001年の台湾第3原子力発電所1号機の事例、2007年の泊原子力発電所の事例、2009年の志賀原子力発電所の事例のいずれにおいても、2台の非常用ディーゼル発電機が同時に起動不能になったのだから、非常用ディーゼル発電機を複数台備えたからといって、安全性がさほど高まったということとはできない。債務者は、上記3事例のうち、2事例は、本件発電所の非常用ディーゼル発電機と設計・構造が異なっている旨主張する（申立書22頁9～10行目）が、設計・構造が異なっていれば、異なる原因で起動に失敗することがあり得るのであって、設計・構造が異なるからといって、安全性が高いということとはできない。

また、申立人は、空冷式非常用発電装置については、基準地震動に対する耐震性を有することが求められており、電源車は、地震により生じる敷地下の斜面の滑り、液状化及び揺すり込み等による不等沈下などの影響を受けない位置に保管することとしている旨主張する（申立書22頁20行目～21頁6行目）。しかし、外部電源を喪失し、非常用ディーゼル発電機の起動に失敗した時に、空冷式非常用発電装置が耐震Sクラスであったとしても、必ず起動すると楽観視できるものではないし、地震の影響は人智を超えるから、必ず電源車を必要な場所に移動できると断定できるものではない。

問題は、外部電源を耐震Cクラスのまま放置していることにあるのであり、原決定は、外部電源を喪失した際の備えが重厚で十分なものではないと述べることによって、外部電源を耐震Cクラスのまま放置していることの問題を逆説的に指摘しているのである。

(8) 使用済燃料ピットの冷却設備について

申立人は、使用済み燃料ピットについて、原決定が「使用済み燃料ピットの崩壊時の漏水速度を検討した資料であるとか、冷却水の注入速度が崩壊時の漏水速度との関係で十分であると認めるに足る資料は提出していない」（原決定47頁末行～48頁2行目）と述べたのに対し、本件発電所の使用済み燃料ピットは、耐震Sクラスなので、「基準地震動により損壊することはない」と断言する（申立書24頁17～20行目）。しかし、本件発電所が基準地震動を超える地震動に襲われる危険があるし、基準地震動以下の地震動に襲われた場合に、絶対に使用済み燃料ピットの損壊が生じないと断定する根拠もない。原決定は、使用済み燃料ピットの損壊という事態も想定してその対策を取るべきであると述べているのであって、極めてまっとうな判断である。

(9) 避難計画について

ア 原決定が、「国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、それ以上に、過酷事故を経た現時点においては、そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生している」と述べた（原決定52頁22～25行目）のは、原発の安全性についての国際基準に則り、大多数の市民の意思にも合致する極めて正当な判断である。以下詳説する。

(ア) IAEAの「深層防護」は、第1層から第5層までの安全確保について、各層が独立して対策が取られなければならないという考え方であり、これは確立された国際的基準である（相手方準備書面（11）23頁8～20行目）。

- (イ) 福島第一原発事故後、原子力基本法や原子力規制委員会設置法には「確立された国際的基準を踏まえる」ことが明記された。したがって、新規制基準は、深層防護の考え方を踏まえ、第1層から第5層までが規制対象にならなければならなかった。しかるに、新規制基準では、第5層の避難計画が規制対象から外された。したがって、新規制基準は、確立された国際的基準を踏まえていないから、原子力基本法や原子力規制委員会設置法に抵触する違法な基準なのである。
- (ウ) 新規制基準は、不合理であるのみならず、違法な基準であるから、本件原発が原子力規制委員会から、新規制基準に適合しているとして設置変更許可を得たとしても、その事実は、本件原発の安全性を何ら担保するものではない。
- (エ) 過酷事故の危険性を否定できない原発が、どこまでの安全性を求められるかは、どの程度の安全性があれば社会がその危険性を受け入れるかという社会的判断であることは、既に主張した（相手方準備書面（12）6頁）。そして、社会通念上、その安全性を定めるにあたって考慮すべき要素として、「規制基準が確立された国際的基準を踏まえていること」が必要であることも既に述べた（相手方準備書面（11）6頁）。したがって、裁判所において、当該原発が社会的に求められる安全性を備えているか否かを判断するにあたっては、その原発が確立された国際的基準を満たしているかを検討しなければならない。そして、深層防護の第5層の対策が取られているかが検討されなければならない。そして、原子力規制委員会で行われた設置変更許可申請の審理において、その点が検討されていない以上、民事差止訴訟（仮処分）においては、事業者は、自ら、第5層の対策がとられ、周辺自治体において合理性、実効性のある避難計画が策定されていることを立証しなければならないのである。

イ 申立人は、「いかなる原因により，どのような機序を経て，・・・放射性物質の異常放出等の事故が発生するのかが明確にならなければならず，他の争点とは問題となる場面が明確に異なる。このような前提を無視して漫然と争点の一つであるとしていること自体，本件仮処分決定は不合理であるといえる。」と非難する（申立書 25 頁 12～17 行目）。

しかし，深層防護の考え方は，第 5 層の対策を求めるにあたって，どのような機序で第 3 層，第 4 層が破られるかの説明を求めている。原発のように破局的な被害を招く施設の安全対策のためには，どれほど入念に第 3 層，第 4 層の対策をとっても，これが破られることを前提とする対策を取られなければならないのである。申立人の上記考え方は，第 3 層の対策が破られなければ第 5 層（避難計画）の対策は必要がないというものであって，深層防護の考え方に反している。そして，現在の社会通念が，確立された国際基準に則った安全対策を求めている以上，第 3 層が破られる機序を問うことなく，第 5 層の対策が取られていない原発は，社会が求める安全性を備えていないと結論付けられなければならない。

ウ 申立人は現在の日本の原子力災害対策を説明して「具体的かつ詳細に主張，疎明してきた。」（申立書 26 頁ウ）とか「十分に主張，疎明した」（同 27 頁エ）と述べる。

しかし，重要なのは，現在の日本の原子力災害対策の制度を説明することではない。現在，本件原発周辺の自治体（相手方らが所属する自治体も含む）において策定されている避難計画が，現実に過酷事故が起こった時，有効に機能し，相手方ら住民が被ばくを避けることができるか否かが問題なのである。そして，そのことについては，申立人は，何らの主張，疎明をしていない。

第3 結論

以上述べたとおり，原決定については，保全命令の取消しの原因となることが明らかな事情があるとは認められないどころか，その判断は極めて正当である。

よって，本件申立ては，速やかに却下されたい。

以上