

広島高裁の伊方3号機運転差止仮処分命令の概要と私の意見

【要旨】

2020年1月17日、広島高裁は伊方3号機運転差止仮処分申立の即時抗告審判で、運転を差止める決定を出した。

運転差止めの根拠とされた活断層評価は、研究者の見解合意が進む前の時点にもかかわらず事業者の調査結果を否定するものであり、また噴火対象火山の選定は多角的な評価に欠けた審判である。いずれも新たな知見が確定した段階でバックフィット制度により対処すればよいものである。

また、この仮処分請求を提起したのは一部の住民であり、多くの電力消費者の利益を考えると、運転を差止める差し迫った理由があるとはいえないのではなかろうか？

併せて、高度な技術的判断は専門機関である原子力規制委員会に委ねること、司法の迅速化をはかること、ならびに火山ガイドの充実を期待する。

【審判の指摘事項の概要と私の意見】

審判における新規制適合性に対する事業者・規制委員会の対応、住民の主張、裁判所の認定と、裁判所の見解と認定に対する私の意見を示す。

1. 司法審査の在り方

「司法審査の在り方」では、人格権に基づく差止請求の要件として以下のような住民の主張と裁判所の見解が述べられている。

① 人格権侵害差止仮処分請求における住民の主張

- ◇ 規制基準適合は人格権侵害の間接事実の一つに過ぎない。これだけだと基準で考慮されていない危険について、事業者は責任を免れることになる。
- ◇ 原子力発電の必要性が低ければリスクを許容する余地も低くなり、差止訴訟が認められる余地が広がるので、人格権に基づく民事保全審判では基準適合性に限定すべきではない。

② 裁判所の見解と認定

裁判所は下記の理由により住民の主張を認めなかった。

- ◇ 規制基準制定の経緯から基準に不合理はなく、手続き面で不合理がなければ、人格権侵害の具体的危険が存在しないと評価できる。なお、具体的危険性の有無は、原子力発電所の必要性や公益性に左右されるものではない。

- ◇ この審判の枠組みは行政訴訟である伊方原発設置許可取消請求の最高裁判決の枠組みと類似するが、このことは高度な最新の科学的、専門的知見に基づく総合的な判断を要求される点で共通していることによるものである。

~~~~~

**私の意見 原発反対運動に利用される差止仮処分請求は抑制が必要**

裁判所の見解を見ると、民事保全法にもとづく運転差止仮処分は、最高裁の判例がある政府に対する設置許可取消請求の行政訴訟と実質的に同じ枠組みとなる。設置許可取消請求の行政訴訟は原子力の廃止をねらったものであるが、運転差止仮処分命令は同じ結果を求めるための簡便な方法であると言えよう。

行政訴訟、民事訴訟、民事保全・仮処分請求と様々な方法で、運転差止を通して脱原発の実現に向けた運動が展開されている。何らかの抑制のための制度構築が必要と考える。

~~~~~

2. 地震に関して

2.1 震源断層の傾斜角について

① 事業者・規制委員会の対応

事業者・規制委員会は中央構造線断層帯の震源断層について、鉛直な断層が存在することを前提としたうえで、地震動策定に当たって、不確かさを考慮した。

② 住民の主張

中央構造線断層帯長期評価（第二版）によると中角度の横ずれ断層の可能性があり、事業者の想定は過小である。

③ 裁判所の認定

現在の科学技術水準としては、中角度の横ずれ断層も考慮が必要であると認められるが、事業者は地震動策定にあたり不確かさも考慮しており、策定された基準地震動自体には不合理はなく、また規制委員会の判断にも不合理はないとし住民の主張を退けた。

~~~~~

**私の意見 事業者の不確かさの考慮による安全性確保を評価すべき**

事業者・規制委員会の評価は中央構造線断層帯長期評価（一部改訂）に準拠したものである。住民の主張はその後の研究者が議論中の見解の一つに過ぎず、現時点で運転差止の根拠とすること自体に無理がある。むしろ事業者が不確かさを考慮して実際の発電所を建設、運転していることを評価すべきである。また、研究者が議論中の見解に対しては、新しい知見が確定した段階でバックフィット制度により反映すればよい。

~~~~~

2.2 佐田岬半島沿岸の活断層の有無について

① 事業者・規制委員会の対応

事業者は詳細な海上音波探査を行った結果、佐田岬沿岸部に活断層は存在せず、敷地に極めて近い場合の活断層評価は必要ないと判断した。

② 住民の主張

事業者による海上音波探査は不十分である。発電所敷地の至近距離にある佐多岬半島沿岸の中央構造線自体が、正逆断層成分を含む横ずれ断層である可能性が否定できない。

③ 裁判所の認定

中央構造線断層帯長期評価（第二版）によると、中央構造線（地質境界）の評価には「現在までのところ探査がなされていないため今後の詳細な調査が求められる」としている。これを根拠に、事業者・規制委員会が十分な調査をしないまま活断層が存在しないとした過程に、過誤ないしは欠落があった認定した。

なお、伊予灘海域部については、事業者等の調査を基に新規制基準に適合するとした判断には不合理はないと認定した。

~~~~~

### 私の意見 新知見は研究者の見解が統一後バックフィット制度適用で！

調査結果が中央構造線断層帯長期評価（第2版）に反映されていないからというだけで、事業者等の調査を不十分とした。事業者の見解に同意の研究者もあり、研究者の見解が統一されていない段階で一方の見解のみに与するのは公平を欠いたものである。前出の傾斜角同様、研究者が議論中の見解に対しては、新しい知見が確定した段階でバックフィット制度により反映すべきものである。

~~~~~

3. 火山に関して

3. 1 立地評価に関する見解

① 事業者・規制委員会の対応

原子力発電所の火山影響評価ガイド（火山ガイド）ⁱⁱにおける「設計対応不可能な火山事象を伴う火山活動の評価」（火山ガイド4.1項）に関する基本的考え方等を根拠に、運用期間中において巨大噴火の可能性が十分低いと評価した。

② 住民の主張

火山検討チームの火山噴火時期や規模の予測は困難との見解をもとに、燃料の搬出等に間に合うだけのリードタイム（数年～10年と言う単位）では火砕流が発電所に到達する可能性を否定できないと主張。

③ 裁判所の認定

裁判所は下記のような見解を示し、立地不適とは言えないと認定した。

☆ 火山ガイドの噴火の時期および規模の予測が可能であることを前提とする部分は不合理とした。一方、死者が1000万人を超え、周辺住民の生命や生活基盤に重大な被害を及ぼす破局的噴火（阿蘇4噴火、爆発指数VEI7）は発生

頻度が低く、原子力規制以外にこれを想定した防災対策は認められていないことから、破局的噴火のリスクは社会通念として相当程度容認されていると認定。また破局的噴火の前駆現象を示す根拠も認められず、設計対応不可能な火山事象が発電所敷地に到達する可能性は十分小さいと言えるので、立地不適と認めることは社会的通念に反する。

- ◇ このような場合、破局的噴火に至らない程度の最大規模の噴火として、噴出量数十 km³を前提に立地評価をすべきであるが、この規模の火山事象が発電所敷地に到達する可能性は十分小さいといえるので、立地不適とは言えない。（ただし、この事象が影響評価不十分の理由とされた。）

~~~~~

### **私の意見 運転期間中の破局的、巨大噴火の可能性評価は総合判断で！**

- ◇ 「火山ガイドは設計対応不可能な火山活動が運用期間中に影響を及ぼす可能性が十分低いかを評価するもので、噴火の時期および程度を相当前の時点で予測できることを前提とするものではない」とする事業者の主張に対し、裁判所は「噴火の時期も程度も予測できないのに、運用期間中に影響を及ぼす可能性が十分小さいかを評価できるとは考えにくい」とし、事業者の主張は採用されなかった。それにもかかわらず、裁判所は「破局的噴火は発生頻度が低く」とも言っており、説明に一貫性がみられない。
- ◇ 「火山ガイド」は「噴火の時期および程度を相当前の時点で予測できることを前提とするものではない」（火山ガイド2. 1 (2) 参考3）としている一方、「活動の可能性が十分小さいと判断できない場合は4. 1 (3) 項の評価を実施する」（火山ガイド4. 1 (2)）ともしている。また規模は「巨大噴火については・・・低頻度であり、有史において観測されたことがないこと等を踏まえて評価を行うことが適切」（火山ガイド4. 1 (2)）とし、過去の最大規模の噴火を参考にするとしている。このことから、時期と規模が予測できなくても評価することは可能である。
- ◇ 裁判所は、破局的噴火である「9万年前の発生頻度が極めて低い阿蘇4噴火（VEI7）のリスクは容認されている」との社会通念を認定した。このことにより、破局的噴火は時期や規模を予測できなくても、低頻度という判断が可能なことを示したと言える。裁判所の「予測できないのに影響が小さいと評価できるとは考えにくい」という見解の部分は総合判断の一面に過ぎない。
- ◇ なお火山ガイドは、有史である完新世（約1万年前以降）に活動を行っていない火山については、「最後の活動終了からの期間が過去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、火山活動に関する個別評価の対象としない」（火山ガイド3. 3 (2) とされている。阿蘇カルデラ噴火（阿蘇1～阿蘇4）については、最初の約26.1万年前の阿蘇1と約14.1億年前の阿蘇2はやや間隔が長いが、阿蘇4までを含め平均すれば各噴火の間隔は約6.6万年、阿蘇2～3、3～4の間隔はそれぞれ約1万年、

約4万年で、直近の阿蘇4から現在までの約9万年は過去の休止期間より長いと言ってもよからう。この事からも事業者の活動の可能性が十分低いという判断は妥当といえる。

~~~~~

3.2 影響評価について

① 事業者・規制委員会の対応

阿蘇4噴火発生の可能性は十分小さいとし、後カルデラ期における最大規模の噴火を考慮して、発電所に近い九重第一軽石の噴出量を保守的に評価し、噴出量6.2km³とした。

② 住民の主張

火山噴火の時期と規模を適切なリードタイムで予測することはできないことから、阿蘇4噴火に準ずる破局的噴火規模を想定すべきと主張した。

③ 裁判所の認定

裁判所は立地評価において低頻度の破局的噴火である阿蘇4噴火（VEI7）に準ずる規模の噴火を想定、立地評価では火山事象が敷地に到達する可能性は低いとしたが、影響評価では阿蘇4噴火の噴出量数+km³を考慮すべきとした。

この結果、事業者・規制委員会が設定した噴出量は過小で、4～5倍の噴出量を想定すべきと判定した。

~~~~~

#### 私の意見 立地評価と一貫性を欠く噴出量指定

火山ガイドでは噴出量数十 km<sup>3</sup> 程度を超える噴火を巨大噴火（破局的噴火と同義と理解される）としている。理解できないのは破局的噴火を差し迫ったものではないとして立地を認定しながら、影響評価における噴出量を破局的噴火と同レベルとしたことである。立地評価と影響評価は一貫性に欠けると言っても過言でない。

ちなみに阿蘇が現在は後カルデラ期であることを考えると、最後の巨大噴火（この場合阿蘇4噴火）以降の最大の噴火規模とする火山ガイドに従った事業者の選択は、至極妥当なものである。

~~~~~

参考

1) 阿蘇のカルデラ破局的噴火

阿蘇1 約26.6万年前（噴出量3.2km³）

阿蘇2 約14.1万年前（噴出量3.2km³）

阿蘇3 約13万年前（噴出量96km³）

阿蘇4 約9万年前（噴出量384km³、規模最大）

✓ 噴出量はマグマベース

✓ 富士山（宝永大噴火）を1とすると、箱根山14倍、有珠山170

倍、桜島 450 倍、阿蘇山 600 倍

2) 火山爆発指数 VEI

VEI7 には、阿蘇 4 の他、鬼界カルデラ（紀元前 5,300 年頃）、始良カルデラ（紀元前 20,000 年頃）が含まれる。富士山（宝永大噴火）は VEI4。

噴出量規模は、VEI7 は 100km^3 以上 1000km^3 未満、VEI6 は 10km^3 以上 100km^3 未満。

4. 保全の必要性に関して

① 住民の主張

当該原発は現在稼働中であり、本案訴訟の確定判決が得られるまでの間にも身体の重大な被害を受ける具体的危険性があり、保全が必要である。

② 事業者の見解

住民は放射性物質を大量の放出するような事故を引き起こす巨大噴火が発生することを疎明すべきと主張。

③ 裁判所の決定・差止命令

火山事象の影響については、現在の科学技術水準によれば火山の噴火の時期および規模を予測できるとしても精々数日から数週間前にしか予測できないから、本案裁判の確定判決得られる前にそのような事態が生ずることもあり得る。このことから、保全の必要がないとは言えない。

本件は証拠調べの手續きに制約がある仮処分手續であるから、運転停止を命じる期間を、本案書証の第一審判決言い渡しまでとする。

~~~~~

### 私の意見 4 運転を差止める差し迫った危険があるのか？

提訴者は少数の住民に過ぎない。電力供給を必要としている住民がどれほど多  
いかなどを考えると、“差し迫った危険”があるとした運転差止命令は安易に過  
ぎるのではないだろうか。

~~~~~

5. まとめ・運転差止の課題と提案

① 複数見解があるものは新知見認定後バックフィット制度で対処すべき

運転差止の要因となったのは、規制基準に対する適合性を不合理とされた地震断層調査と影響評価対象火山の選定である。専門家の中で意見の一致も見られていない見解や公平・公正とは言い難い。一面的で不適切と言える判断が見られる。

未確定の見解に対しては、知見の不断の見直しと最新知見の定着、規制基準の改定を待って行われるバックフィット制度に委ねるべきである。

② 高度な科学的、総合的判断は原子力規制委員会に委ねるべき

政府に対する伊方原発設置許可取消請求の行政訴訟で、最高裁は専門機関（この場合原子力規制委員会）の判断を尊重した。この審判では、高裁は人格権侵害の民事訴訟と仮処分審査もこの行政訴訟と同じ枠組みであることを示した。高度な科学技術にもとづく総合的な判断は原子力規制委員会の委ねるべきである。

③ 迅速、適正な判断ができる司法制度構築が必要

仮処分は一部の住民による提訴で短期間に判断が下される簡便な審判で、原子力廃止に向けた原発反対運動の手段として多用されており、裁判所の判断も一定しない。この結果、エネルギー・原子力政策の円滑な推進と電力供給のリスク要因となっている。

裁判所にはこのような状況を踏まえ、迅速、適正な裁判の推進を期待したい。また、併せて高度な安全性と電力供給の安定性を担保するため、裁判官の資質向上や特別の審判所の設置も検討願いたい。

④ 火山ガイドの充実

不合理的を指摘された「火山噴火の時期と規模の予測不可能」に対し、火山ガイドは「噴火の時期と規模の予測を前提としない」としている。規制委員会には、その場合の対象とする火山の選定の基準を明示的に提示願いたい。

i 平成 31 年（ラ）第 48 号 伊方原発 3 号機運転差止仮処分命令申立却下決定に対する即時抗告事件（原審・山口地方裁判所岩国支部平成 29 年（ヨ）第 5 号）決定要旨および決定
ii 原子力発電所の火山影響評価ガイド、平成 25 年 6 月、原子力規制委員会（令和元年 12 月 18 日改正）