

執行停止の申立書

2021年1月14日

大阪高等裁判所 御中

申立人ら手続代理人弁護士 冠 木 克 彦

当事者の表示 別紙当事者目録の通り

執行停止申立事件

貼用印紙額 2万8000円（2000円×申立人の人数）

申 立 て の 趣 旨

相手方の処分行政庁原子力規制委員会が2017年5月24日付けで申立外関西電力株式会社に対してした大飯発電所3号機及び4号機に係る発電用原子炉の設置変更許可の効力を、大阪地方裁判所平成24年（行ウ）第117号事件の2020年12月4日付判決に対する相手方控訴にかかる控訴審の判決が言い渡されるまで停止する。

との決定を求める。

申 立 て の 理 由

第1 本件の概要

本件は、申立人らが、大阪地方裁判所平成24年（行ウ）第117号事件の原告らとして、2020年12月4日、原子力規制委員会が2017年5月24日付けで申立外関西電力株式会社（以下「関電」という）に対してした大飯発電所3号機及び4号機（以下「本件各原発」という）に係る発電用原子炉の設置変更許可（以

下「本件処分」という)について取り消す旨の判決を得たことを踏まえ、行政事件訴訟法25条2項に基づき、上記事件の控訴審判決が出るまでの間、本件処分の効力の停止を求めるものである。

第2 当事者など

1 処分行政庁原子力規制委員会

相手方国の処分行政庁原子力規制委員会は、原子力規制委員会設置法に基づき環境省の外局として設置された国家行政組織法3条2項の委員会であり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「原子炉等規制法」という)に基づき、発電用原子炉の設置許可権限を有している。

2 申立外関電

関電は、関西地方を供給地域として電気事業を営むこと等を目的とする株式会社であり、福井県大飯郡おおい町大島1字吉見1番地1に発電用原子炉である本件各原発を設置している(疎甲1 現在事項証明)。

3 申立人ら

申立人らは、福井県、岐阜県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県に居住する住民であり、大阪地方裁判所平成24年(行ウ)第117号の原告らとして、2020年12月4日、原子力規制委員会が2017年5月24日付けで関電に対してした本件処分について取り消す旨の判決を得た(疎甲2 大阪地裁判決)。

第3 事実経過

1 設置変更許可

(1) 関電による設置変更許可申請

関電は、2013年7月8日、原子力規制委員会に対して本件各原発につき原子炉等規制法に基づき設置変更許可申請を行った。

(2) 本件処分

原子力規制委員会は、関電による前記(1)の申請に対して、2017年5月24日付けで、関電に対して本件処分をした。本件処分は、本件各原発がいわゆる新規制基準に適合するものとして、その運転を認めるものである。

2 本件処分を取り消す判決

大阪地方裁判所第2民事部は、同裁判所平成24年(行ウ)第117号事件について、2020年12月4日、原子力規制委員会が2017年5月24日付けで関電に対してした本件処分について取り消す旨の判決を言い渡した(以下「大阪地裁判決」という。前記疎甲2)。

3 相手方による控訴

相手方は、大阪地裁判決を不服として、2020年12月17日、御庁に控訴したため、申立人らは同事件につき被控訴人としての立場にある(御庁にとって顕著な事実)。

第4 本件処分が違法であること

本件処分は、前記1(1)の申請について、基準地震動を策定するに当たり行われた地震モーメントの設定が新規制基準に適合している旨の原子力規制委員会の判断に不合理な点があり、違法である(疎甲3 大阪地裁判決の要旨)。

1 判断枠組み

原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる発電用原子炉設置(変更)許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力規制委員会の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、原子力規制委員会の調査審議において用いられた具体的審査基準

に不合理な点があり、あるいは当該発電用原子炉の設置（変更）許可申請が上記具体的審査基準に適合するとした原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があると認められる場合には、原子力規制委員会の判断に不合理な点があるものとして、その判断に基づく上記処分は違法であると解するのが相当である（伊方原発事件に関する最高裁1992年10月29日判決）。

2 新規制基準における基準地震動の策定に関する定め

(1) 設置許可基準規則4条3項は、発電用原子炉施設のうち、一定の重要なものは、その供用中に当該施設に大きな影響を及ぼすおそれがある地震による加速度によって作用する地震力（基準地震動による地震力）に対して安全機能（設置許可基準規則2条2項5号参照）が損なわれるおそれがないものでなければならない旨を定める。

(2) 基準地震動の策定に当たっては、敷地に大きな影響を与えると予想される地震について、震源の特性を主要なパラメータで表した震源モデルを設定しなければならない。この点について、設置許可基準規則を受けて原子力規制委員会が定めた内規である「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則の解釈」（疎甲4。以下「規則の解釈」という）は、その別記2・5二④ii)で、断層モデルを用いた手法に基づく地震動評価について、検討用地震ごとに、適切な手法を用いて震源特性パラメータを設定し、地震動評価を行うこととし、別記2・5二⑤では、前記④の基準地震動の策定過程に伴う各種の不確かさ（震源断層の長さ、地震発生層の上端深さ・下端深さ、断層傾斜角等の不確かさ並びにそれらに係る考え方及び解釈の違いによる不確かさ）については、敷地における地震動評価に大きな影響を与えると考えられる支配的なパラメータについて分析した上で、必要に応じて不確かさを組み合わせるなど適切な手法を用いて考慮する旨を定めている。

(3) そして、設置許可基準規則及び規則の解釈の趣旨を十分踏まえ、基準地震

動の妥当性を厳格に確認するために活用することを目的として原子力規制委員会が定めた「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」（疎甲5。以下「地震動審査ガイド」という）は、「震源モデルの長さ又は面積、あるいは1回の活動による変位量と地震規模を関連づける経験式を用いて地震規模を設定する場合には、経験式の適用範囲が十分に検討されていることを確認する。その際、経験式は平均値としての地震規模を与えるものであることから、経験式が有するばらつきも考慮されている必要がある。」（I. 3. 2. 3（2）。以下「本件ばらつき条項」という）と定める。本件ばらつき条項の第1文は、2010年12月20日に制定された「発電用原子炉の耐震安全性に関する安全審査の手引き」（疎甲6）にも記載されており、東日本大震災以前から同様の規定が存在するが「ばらつき」に言及する第2文は、2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島第一原発の事故（以下「福島原発事故」という）を踏まえた新規制基準によって初めて規定されたものであり、「ばらつき」への言及には意味がある。

3 本件ばらつき条項の意義

経験式は、二つの物理量（ここでは、震源断層面積と地震規模）の間の原理的關係を示すものではなく、観測等により得られたデータを基に推測された経験的關係を示すものであり、経験式によって算出される地震規模は平均値である。実際に起こった地震のデータと平均値である経験式の間乖離が存在している。そこで予測においても、実際に発生する地震規模は平均値から同様に乖離することが当然に想定されるべきである。地震規模（地震モーメント）は、震源モデルの重要なパラメータの一つであり、その他のパラメータの算出に用いられるものであって、基準地震動の策定における重要な要素であるといえる。そうすると、経験式を用いて地震モーメントを設定する場合には、経験式によって算出される平均値をもってそのまま震源モデルにおける地震モーメントとして設定するのではなく、実際に発生する地震の地震モーメントが平均値より大きい方向に乖離する

可能性を考慮して地震モーメントを設定するのが相当であると考えられる（例えば、経験式を導く基礎となったデータの標準偏差分を加味するなど）。これが、地震動審査ガイドにいう「ばらつき」の考慮である。

相手方は、不確かさに加えてばらつきを考慮する必要はないかのような主張をしているが、当を得ない。経験式を用いて地震モーメントを設定する場合に「不確かさ」のみならず「ばらつき」を考慮しなければならないという解釈は、福島原発事故を受けて耐震設計審査指針等が改訂される過程において、川瀬博委員及び入倉孝次郎主査から、経験式より大きな地震が発生することを想定すべきであるとの指摘を受けて、本件ばらつき条項の第2文に相当する定めが置かれるに至った経緯とも整合する。また、原子力規制委員会自身が、2018年12月19日付「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について【改訂版】」294頁において、ガイドI. 3. 2. 3 (2) の第2文は「当該経験式的前提とされた観測データとの間の乖離の度合いまでを踏まえる必要があることを意味しているものである」との見解を表明している（疎甲7）。

4 原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程における過誤、欠落

関電は、本件申請において基準地震動を策定する際、地質調査結果等に基づき設定した震源断層面積を経験式に当てはめて計算された地震モーメントをそのまま震源モデルにおける地震モーメントの値としたものであり、例えば、経験式が有するばらつきを考慮するために、当該経験式の基礎となったデータの標準偏差分を加味するなどの方法により、実際に発生する地震の地震モーメントが平均値より大きい方向に乖離する可能性を考慮して地震モーメントを設定する必要があるか否かということ自体を検討しておらず、現に、そのような設定（上乘せ）をしなかった。

原子力規制委員会は、経験式が有するばらつきを考慮した場合、これに基づき算出された地震モーメントの値に何らかの上乗せをする必要があるか否か等について何ら検討することなく、本件申請が設置許可基準規則4条3項に適合し、地

震動審査ガイドを踏まえているとした。このような原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程には、看過し難い過誤、欠落があるものというべきである。

第5 その他の執行停止（処分の効力停止）の要件

1 処分の取消しの訴えの提起（行政事件訴訟法25条2項）

前述のように、相手方は、申立人らが勝訴した大阪地裁判決を不服として、2020年12月17日、御庁に対して控訴したため、本件処分について本案が係属している。

2 処分により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があること（行政事件訴訟法25条2項、3項）

大阪地裁判決において、申立人らは、本件各原発について、原子炉事故等がもたらす災害により生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲に居住する住民として原告適格が認められた（疎甲2 大阪地裁判決74頁参照）。

そして、前記の通り、本件各原発の運転を認める本件処分が違法である以上、原子炉等規制法が設置変更許可について「安全上支障がない」ことを許可の要件としていることを勘案すると、本件各原発については「安全上支障がない」とはいえないことになる。

殊に、大阪地裁判決が本件処分のうち違法であると認定したのは、本件各原発の耐震設計に関する基準地震動を策定するに当たり行われた地震モーメントの設定についてであるところ、地震はいつ、どこで起こるかについての予測は不可能であり、本件各原発を関電が想定している基準地震動（856ガル）を超える地震動が襲う可能性は否定できない（ばらつきとして、標準偏差1 σ を考慮した場合、地震動は1150ガルと評価すべき事になる）。申立人らは明日にでも、本件各原発にかかる原子炉事故等がもたらす災害により生命、身体等に直接的かつ重

大な被害を受ける可能性があるというべきであり、そのような損害を避けるには、本件各原発の運転を認める本件処分の効力を停止し、本件各原発について関電が法的に運転できないようにする緊急の必要がある。

- 3 処分の執行又は手続の続行の停止によって目的を達することができないこと
(行政事件訴訟法25条2項ただし書き)

本件処分は、関電に対して本件各原発の運転を許可するものであり、処分がなされればその効力が発生し、処分の執行や手続の続行が予定されている処分ではない。よって、処分の効力を停止する他に申立人らの目的を達する手段はない。

- 4 公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがないこと (行政事件訴訟法25条4項)

本件執行停止により、関電は本件各原発の運転が出来ないことになる。しかし、福島原発事故後の社会の共通経験として、原発が運転できなかったとしても直ちに停電などが発生して、公共の福祉に重大な影響が及ぶということはあり得ないことは公知の事実として存在している。

そのように考えると、本件執行停止によって公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれはないことになる。

- 5 本案について理由がないとみえないこと (行政事件訴訟法25条4項)

これまで述べたように、申立人らは、大阪地裁判決において本件処分の取り消しという本案の認容判決を得ているのだから、本案について理由がないとはみえないことになる (疎甲2 大阪地裁判決)。

第6 結論

- 1 原子力発電所の設置許可を巡る行政訴訟は、1973年の伊方原発訴訟の提訴以来、47年の歴史を有するが、認容事例は、2003年1月27日の「もんじゅ」に関する名古屋高等裁判所金沢支部の判決 (無効等確認) と大阪地裁判決の

2例しかない（「もんじゅ」については、その後最高裁が前記名古屋高裁金沢支部判決を破棄したが、最終的に「もんじゅ」は廃炉に追い込まれた）。

大阪地裁判決が、あえて、本件処分を違法と断じたのは、本件各原発に関する原子力規制委員会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があるという点がきわめて深刻に見受けられるという重大な判断によるものであるというべきである。

2 2011年の東日本大震災と福島原発事故は、原発の安全神話を完全に過去のものにした。そして、原子炉等規制法の改正と原子力規制委員会の設置は、福島原発事故に対する痛切な反省に立ったものであった筈である。原子力規制委員会は、「組織理念」として以下のように定めている

原子力規制委員会は、2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、二度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置された。

原子力にかかわる者はすべからく高い倫理観を持ち、常に世界最高水準の安全を目指さなければならない。

我々は、これを自覚し、たゆまず努力することを誓う。

その上で、原子力規制委員会は、その使命として、「原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ること」を掲げる（疎甲8 原子力規制委員会の組織理念）。

にもかかわらず、改正原子炉等規制法に基づく新規制基準による安全審査が違法であると裁判所において断じられたことは、前記のような高邁な理念・使命が絵空事になっていると言わざるを得ない。更田豊志原子力規制委員長は、大阪地裁判決を受けた2020年12月9日の記者会見でも、「我々の審査に何らの過誤も欠落もなかったと考えており、その判断に自信を持っています」と述べて、真

摯な反省をしているとは到底考えられない(疎甲9 記者会見)。また、原子力規制委員会は2020年12月16日に、「基準地震動の策定に係る審査について」という文書を決定し(疎甲10)、その中で、「審査では、入倉・三宅式を用いて地震モーメントを計算する際、式の基となった観測データのばらつきを反映して計算結果に数値を上乗せする方法は用いていない。このような方法は、強震動予測レシピで示された方法ではなく、かつこのような方法の科学的根拠を承知していないからである。」と記載するなど、開き直ったような姿勢を示している。

- 3 大阪地裁判決を言い渡した裁判官諸氏は、非常な勇気を振り絞って処分を取り消したはずである。そのことは、御庁においても重大なものとして捉えて頂きたい。
- 4 よって、申立人らは、申立ての趣旨記載の決定を求める。

証 拠 方 法

本日付け疎明資料説明書の通り

添 付 書 類

申立書副本	1 通
疎明資料の写し	各 2 通
疎明資料説明書	2 通
委任状	1 4 通

(別紙)

当事者目録

申立人 14名 (福井県、岐阜県、滋賀県、京都府、大阪府、
兵庫県、奈良県の14名。住所・氏名省略)

申立人ら手続代理人	弁護士 冠 木 克 彦
同	弁護士 武 村 二 三 夫
同	弁護士 大 橋 さ ゆ り
同	弁護士 高 山 巖
同	弁護士 瀬 戸 崇 史
同	弁護士 谷 次 郎

〒100-0013

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

相手方 (本案控訴人)	国
同代表者法務大臣	上 川 陽 子
処分行政庁	原子力規制委員会
同委員会代表者委員長	更 田 豊 志