

平成28年（行ウ）第49号

高浜原子力発電所1号機及び2号機運転期間延長認可処分等差止請求事件

原告 河田昌東ほか75名

被告 国

処分庁 原子力規制委員会

訴状説明要旨

2016（平成28）年7月13日

名古屋地方裁判所 民事9部A2係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 北村 栄 ほか22名

第1 【訴状第1章】はじめに

この裁判は、運転開始から40年を超える老朽化原発である高浜原発1，2号機の危険性を問い、廃炉を求める裁判です。

私からは、これからの裁判を通じて、裁判官の皆さんに、原告らが何を問題だと考えているのか、新規制基準自体にどのような不合理性があるのか、そして、本件原発の延長等の審査にどのような誤りや欠落があるのかについて、ポイントを絞ってご説明したいと思います。

第2 【訴状第4章】福島原発事故の発生と40年ルールの方策

1 福島原発事故の発生と被害（第4章第1及び第2，第5章第3等）

私たちが何よりも強調したいのは、この裁判においては、あらゆる判断の場面で、福島原発事故の被害が念頭に置かれなければならない、という点です。

裁判官の皆さんが、万が一、この裁判は行政訴訟だから、事故被害は関係な

いのではないかとお考えだとしたら、その考えは改めていただく必要があります。訴状第5章第3の2に記載したとおり、現行の原子炉等規制法をはじめとする原子力関連法規は、いずれも福島原発事故の発生とその被害を立法事実として整備されました。

事故被害が立法事実である以上、それは当然に法解釈に影響します。福島原発事故によりどれほど途轍もない被害が生じたのか、本件原発でも同様の被害が生じる可能性があるのかという視点こそ、この裁判を通じて裁判官の皆さんに共有していただきたい最も重要な視点です。

2 40年ルールの策定（第4章第3）

(1) この裁判の大きな柱の一つが、40年ルール、そしてその例外として老朽化した本件原発を再稼働することの違法性です。

福島原発事故では、運転開始からまもなく40年を迎えようとしていた1号機等で、設備の劣化が、地震との関係でも影響を及ぼした可能性が指摘されています。

(2) そこで、事故の教訓を踏まえて新たに定められたのが、原発の運転期間は原則として40年という、いわゆる「40年ルール」です。

40年ルールについて、規制委員会の田中委員長は、次のように述べていました。

「40年運転制限は、古い原子力発電所の安全性を確保するために必要な制度だと思います。法律の趣旨を考えると、40年を超えた原発は、厳格にチェックし、要件を満たさなければ運転させないという姿勢で臨むべきです。」

「…40年前の炉をつらつら眺めてみると、40年前の設計は、やはり今これから作ろうとする基準から見ると、必ずしも十分ではないというところがあります。」

このような発言からも、40年ルールは厳格に適用される、ということこそが法の趣旨であることがうかがえます。裁判官の皆さんには、ぜひこのことを頭に入れて、既に40年を経過している本件原発が、果たして本当に十分な安全性を備えているのか、災害の防止上支障がないといえるのか、厳格

に審議していただきたいと思います。

第3 【訴状第5章】司法審査の在り方

1 原発事故被害の特異性を踏まえた判断がされるべきこと（第5章第1）

では、この裁判において、裁判官の皆さんは、どのような枠組みで司法審査を行うべきでしょうか。

ここでも出発点は、福島原発事故の被害です。この事故によって、私たちは、原発事故が事態の進展とともに拡大していくこと、科学技術による知見に限界があること、そして、事故による被害が、とてつもなく深刻でしかも回復が困難であること、被害が極めて広範囲に及び、^{まごこ}孫子の代に至るまで長期間継続し、地域コミュニティ全体を破壊してしまうことを学びました。これらの点で、原発は他の科学技術とは全く異なる性質を持っています。福島原発事故以前のように、原発を否定することは他の科学技術を否定することであるというような論法は、このような本質的な違いを踏まえていない誤った解釈です。

原発事故被害にこのような特異性があるからこそ、福島原発事故後の原子力関連法規の改正においては、同様の深刻な災害が二度と起きないようにすることがその改正趣旨とされたのです。

2 伊方最高裁判決の射程と再評価（第5章第3ないし第5）

(1) ところで、この裁判と同じ行政訴訟としての原発訴訟については、伊方最高裁判決という重要な判例があります。この判決については、福島原発事故後、また、事故を踏まえた法改正後においては、その適用は慎重に行う必要があります。

伊方最高裁判決において、特に重要なのは、原子炉等規制法が許可制を採用した趣旨です。判決は、この点について、原発の運転に伴う「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」ためであると述べています。これは、福島原発事故後の法改正の趣旨と重なるものであり、本裁判においても重要な基準となるべきです。

(2) 一方で、伊方最高裁判決の最も致命的な誤りは、行政裁量について、政治的、政策的裁量とはその範囲が異なる専門技術的裁量であることを前提とし

ながら、その範囲を過度に広く捉えた点にあります。これは、その当時ですら、先ほど述べた法の趣旨を没却する不当な枠組みといえますが、福島原発事故後、法改正が「福島原発事故を二度と起こさない」ということを立法趣旨としてなされた以上、決して採用し得ない基準です。専門技術的裁量の範囲は、本件原発に万が一にも深刻な災害が起こらないといえるかどうかという視点で、厳格に考えなければなりません。

裁判官の皆さんには、以上のような視点をもって、個別の違法性判断に臨んでいただきたいと思います。

第4 【訴状第9章】新規制基準の不合理性

1 問題の整理（第9章第3）

さて、ここからは、私たちが主張する個別の違法性について説明したいと思います。

私たちの主張を大きく2つに分けると、1つは新規制基準それ自体の不合理性の問題、もう1つは本件原発における新規制基準へのあてはめの違法性の問題に分けられます。

その大前提として、そもそも規制委員会は、その実態として専門性、独立性を欠いていること、新規制基準の策定過程にも大きな問題があることを簡単に指摘したいと思います。

2 規制委員会の専門性、独立性の欠如（第9章第3の1及び2）

規制委員会設置法によれば、原子力事業者等の役員であった者については委員となれないことが規定されていますが、例えば更田^{ふけたとよし}豊志氏は、委員候補となった当時、独立行政法人日本原子力研究開発機構の副部門長をしていました。このような本来ならば欠格事由に当たるはずの人間が、わずか5名の委員の中に複数いるのです。これで規制委員会の独立性が確保されているとは到底思われません。

そもそも違法な構成の規制委員会が定めた新規制基準が、本当に「災害の防止上支障がないもの」となっているのか、これからの裁判の中で、慎重に判断していただきたいと思います。

3 新規制基準策定の検討期間が短すぎる（第9章第3の4ないし6）

また、新規制基準は、約8か月、パブリックコメントの期間を除けばわずか6か月という突貫工事で作られたものであるということも指摘しておきたいと思います。

ちなみに、平成18年に「新耐震設計審査指針」、いわゆる「新指針」というものが改定されましたが、この改定には約5年がかかっています。この5年かかった新指針は多数ある基準のうちの1つに過ぎないのですが、新規制基準は、なんと合計49本もの基準類を、たったの約8か月で行ったのです。

福島原発事故の教訓を本当に踏まえたものになっているのか、このような突貫工事で作られた基準が、本当に「災害の防止上支障がないもの」となっているのか、ぜひ慎重に判断していただきたいと思います。

第5 【訴状第15章及び第16章】深層防護と防災審査・防災計画の不備

1 確立された国際的な基準を踏まえていないこと（第5章第3の2等）

ここでもう一つ、新規制基準の合理性を判断するにあたって、裁判官の皆さんが拠って立つべき判断基準をお示ししたいと思います。それは、新規制基準が「確立された国際的な基準」に合致しているかどうか、というものです。

訴状第5章第3の2に記載したとおり、福島原発事故後の原子力基本法の改正により、原発の「安全の確保」については、「確立された国際的な基準を踏まえ」て行うことが明記されました。また、規制委員会設置法には、原子力規制委員会は、「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」に立たなければならないこと、「確立された国際的な基準を踏まえ」て必要な施策を策定することが定められました。

ここでいう「確立された国際的な基準」とは何か、という問題は勿論ありますが、少なくとも国際原子力機関、IAEAが定める安全基準は、これに当たると考えられます。

しかし、新規制基準は、このIAEAの安全基準を踏まえたとは言えない点が多く存在します。本日は、時間の関係もあるので、過酷事故対策の不備、それと防災審査の不存在の点を説明したいと思います。

2 深層防護の考え方（第16章）

IAEAの安全基準は、その全体を貫く考え方として、深層防護、5層の防護という考え方を採用しています。これは、放射性物質による被ばくを防ぐために、5つの独立した防護を行うという考え方です。例えば、3層目までの防護で、炉心が激しく壊れないようにすることが求められるわけですが、それらの防護が破られ、炉心が激しく壊れてしまった場合に備えて、第4層として、放射性物質が大規模に放出しないような対策、影響を緩和する対策がとられなければならないとされます。それがいわゆる「シビアアクシデント対策」です。

さらに、第4層が有効に機能しない場合に備えて、第5層として、周辺住民の被ばくを防止するための防災対策を講じることが求められます。

今の説明からも分かるように、これらは、前段否定、すなわち、万が一にも前の対策が功を奏さなかった場合に備えて、万全の態勢を整えることが求められます。第3層までがしっかりしているので、4層や5層は考えなくてよい、とはならないわけです。ちなみに、福島原発事故前までの基準は、まさにこの前段否定の考え方を採用せず、第3層までで事故は起こらない、という安全神話によりかかっていたわけです。

3 新たな安全神話と防災審査等の不備（第15章及び第16章）

前置きが長くなりましたが、新規制基準は、このような深層防護の考え方を正しく採用していません。すなわち、第5層、防災審査については、規制の対象に含めていないのです。これは、第4層までがしっかりしているので、第5層は考えなくてよい、という「前段否定の考え方」の否定であり、新たな安全神話というべきものです。

確立された国際的な基準を全く踏まえていないのですから、これは明白な欠落であり、不合理性です。これのみをもってしても、新規制基準は不合理であり、私たちの請求が認められて然るべきものです。

裁判官の皆さんには、この深層防護の考え方を、ぜひ正しく理解していただきたいと思います。

第6 【訴状第10章】旧式・老朽化問題

1 基準適合性判断の違法性に関する主張の整理（第10章ないし第14章）

ここまで、新規制基準そのものが不合理であることについて説明をしてきました。

ここからは、私たちが問題としているもう一つの大きな柱、本件原発における新規制基準へのあてはめの違法性の問題を取り上げたいと思います。

訴状でいえば、第10章から第15章までが、基準へのあてはめの違法性に関する主張です。第15章については、過酷事故対策の基準が不十分であるという意味では基準そのものの不合理性の問題ですが、基準へのあてはめにおける過誤欠落の問題もありますので、こちらでも問題となります。

このうち、第10章の旧式・老朽化問題については、のちほど原告の一人である阪上武さんから説明をいただきたいと思いますので、私からは、ごく簡単に説明するにとどめ、第11章の耐震安全性と第12章の耐津波安全性の点に重点を置いてご説明をしたいと思います。

2 ケーブル問題（第10章第1）

(1) まず、旧式・老朽化問題の一つであるケーブル問題ですが、これは、大きく可燃性ケーブルの取扱いの問題と、老朽化による絶縁性能の低下の問題とに分けられます。

本件原発は旧式のため、可燃性のケーブルが用いられていますが、本来であれば、設置変更許可審査の際に、難燃性ケーブルへ取り換えられなければ新規制基準の一つである火災防護基準に違反するはずでした。

しかし、規制委員会は、これに替えて「防火シート」で覆うことによる代替措置を認め、設置変更許可を認めました。しかし、防火シートの安全性については何らの実証試験もされておらず、本当に代替措置として適切であるのか、何らの裏付けもないのです。そのような状態で設置変更許可を認めるのは、明らかに裁量権を逸脱し違法です。防火シートによる代替措置にどのような合理性が存在するのか、ぜひ慎重に確認をしていただきたいと思います。

(2) 絶縁性能の低下の問題については、時間の関係で割愛させていただきます。

なお、この裁判の提訴後、ケーブル問題については、そもそもどの程度の性能を有していなければならないのかという基準そのものが存在しなかったことが発覚しました。この点については、次回以降書面にて主張していく予定です。

第7 【訴状第11章】耐震安全性について

1 科学的知見には限界があること（第5章第1の2）

いよいよ耐震安全性に関する問題ですが、この耐震安全性や次の耐津波安全性を考える際には、訴状第5章で述べた科学的知見に限界があるということを常に意識していただきたいと思います。

元原子力安全・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こうけつかずき瀬瀬一起東京大学地震研究所教授は、福島原発事故後、原発の耐震安全性を科学的知見からだけで判断することの困難さを悟って、地震の4か月後に主査を辞任しました。彼が雑誌の取材に対して述べた、いわゆる「地震科学の三重苦」こそが、大飯原発に関する福井地裁判決の画期的判断の大前提となっています。地震科学の三重苦とは、地震という現象は、決定論的な理解が困難であること、そのうえ実験で再現できず、発生頻度が低いためデータが少ないという三重苦です。

電力会社は、このような不確実性を有する地震という現象を、あたかもすべて把握できるものであるかのように考えており、そこに極めて重大な過ちがあります。裁判官の皆さんには、ぜひこの科学的知見の限界、科学の不確実性を直視していただきたいと思います。

2 基準地震動の過小評価（第11章第1）

(1) 耐震安全性の問題については、主として、基準地震動の定め方が過少となっていないかが争われます。「基準地震動」とは、耐震設計の基礎となる地震動、つまり、揺れの強さ・激しさのことで、加速度の単位である「ガル」という単位で表します。地震が持つエネルギーの大きさである「マグニチュード」や、揺れの大きさを表す「震度」とは異なる概念ですので、まずはそこを確認していただきたいと思います。原発の建物や機器に直接影響を及ぼ

すのは、地震動の激しさ、加速度の方です。

基準地震動は、敷地周辺に到来し得る最大と考えられる地震動であり、これを超えるような地震動が到来する可能性があれば、原発の安全性は保たれなくなるわけです。

- (2) 基準地震動が過小評価となっているか否かを判断する際には、新規制基準策定前において、日本の20か所にも満たない原発で、過去10年間で5回も基準を超えた地震動が観測されているという動かし難い事実から出発する、ということが重要です。これは被告も否定しようがない事実だと思われ

ます。

そうであるにもかかわらず、基準地震動策定にかかる新規制基準の手法は、基本的に福島原発事故以前のままです。わずか10年の間に5回も超過したという事実は、新規制基準の内容の不合理性を強く推認させるものであり、被告側がこの点について納得のいく説明をできない限り、不合理であるとされなければなりません。

- (3) なぜこのような超過が起こるのでしょうか。私たちは、基準地震動を策定する際に用いる計算式が、基本的には地震の平均像を基にしているものであり、平均像からのばらつき、また、先ほど述べた科学の不確実性に基づく数値のばらつきを考慮したものとなっていないからだと考えています。

基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイドには、このようなばらつきも考慮されている必要があると定められていますが、関西電力や規制委員会

- はこれを考慮しておらず、審査ガイドに反すると言わざるを得ません。
- (4) 耐震安全性に関しては、より専門的な説明が必要になると思われるので、今回はこの程度にして、後日、改めて詳しく説明する機会を設けていただければと思います。

第8 【訴状第12章】耐津波安全性について

1 基準津波の過小評価（第12章第2の1）

基準津波についても、基準地震動と同じく、不適切な計算式による過小評価が行われています。

2 過去の津波の無視、軽視（第12章第2の2）

また、新規制基準では、古文書等に記された歴史記録、伝承等を考慮することが求められています。しかし、本件原発の審査においては、過去に若狭湾に大津波が押し寄せた歴史記録や伝承が無視されています。例えば、京都の天橋立の北端海拔40mの地点には「真名井原波せき地蔵堂」があり、約1300年前に大津波が押し寄せ、ここで切り返した、とする伝承を伝える案内板が設置されており、40m近い津波が押し寄せたことが記録されています。規制委員会の審査では、このような歴史的記録等による検証がされていないので、審査過程に看過し難い過誤・欠落があるといえます。

第9 【第17章】結語

以上、訴状のポイントをごく簡単ではありますがご説明申し上げました。

福島原発事故後、司法にも責任の一端があるという厳しい指摘がされました。住民側の請求を退ける判決を下した元裁判官のうち、例えば海保寛さんは、「司法全体が安全性について踏み込んだ判断を積み重ねていたならば、審査指針は改善されたかも知れない。もし、そうしていれば、あの福島事故は防げたんじゃないかな、そういう思いはあります。」と述べ、また、鬼頭季郎さんは、「専門家らの判断を信頼していいとした点は、正直、必ずしも一般論としてはそうは言えなかったと痛感しています。」と述べるなど、痛切な反省と後悔の気持ちを語っておられます。

一瞬にして1400万人の水源である琵琶湖と、1200年続く古都・京都を破滅させ、ひいては名古屋を中心とする中京経済圏を衰退させることのできる本件原発が、その破壊的本性を現すことになるのかどうかは、まさに裁判官の皆さんの決断にかかっています。しかし、皆さんは一人ではありません。多くの日本国民が、そして将来生まれてくる子どもたちが、皆さんの背中を後押しします。どうか勇気をもって、この裁判の審理に臨んでいただきたいと思います。ありがとうございました。

以 上