

平成28年（行ウ）第49号、同第134号、同第157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取消請求事件

原告 河田昌東ほか110名

被告 国（処分庁 原子力規制委員会）

準備書面（27） （放射性廃棄物の審査不存在）

2018年（平成30年）6月25日

名古屋地方裁判所民事9部A2係 御中

原告ら代理人弁護士 北村 栄 ほか

目次

I	本準備書面の目的	2
II	立法事実の変化	3
第1	伊方原発事件の高松高裁及び最高裁の判決と立法事実の変化	3
第2	核燃料サイクルの破綻	6
1	核燃料サイクルの概念	6
2	国策としての核燃料サイクル	7
3	核燃料サイクルの破綻	9
第3	高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料の処分の目処が立っていないこと	13
1	多量に及んでいる高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料	13
2	使用済燃料の法律上の位置づけの不明確さと危機感	13
3	高レベル放射性廃棄物の最終処分の目処が全く立っていないこと	14

4	原子力委員会の審議依頼と日本学術会議の回答.....	15
第4	福島第一原子力発電所事故で判明した使用済燃料の危険性	16
1	使用済燃料の危険性.....	16
2	使用済燃料の危険性の判明	17
3	国会事故調報告書の指摘する使用済燃料の危険性.....	17
4	福島第一原発事故の際の使用済燃料による危機回避の実情	19
第5	使用済燃料の増大	19
第6	原子力発電稼働についての福井県知事の要求と安全性に対する不安 ..	20
1	福井県知事の要求	20
2	福井県知事の安全性に対する不安の根拠.....	21
III	本件運転期間延長の違法性	22
第1	運転期間延長認可の法の構造と仕組み.....	22
1	関係法令.....	22
2	運転期間延長認可の構造と仕組みそして一連性乃至連結性	24
3	原子炉設置変更許可関係法令	24
第2	本件運転期間延長の審査に権限濫用の違法があること	25
1	被告の見解.....	25
2	設置変更許可に際し使用済燃料の最終処分及び高レベル放射性廃棄物の 最終処分の安全性についての審査	25
3	段階的規制論の不当性	27
4	本件設置変更許可について権限濫用の違法があること.....	31
5	本件運転延長認可処分について権限濫用があること.....	32
6	アメリカのコロンビア巡回裁判所の2012年6月8日判決（甲F91 ）.....	34

I 本準備書面の目的

原告らは訴状 請求の原因第9章第4・5項「放射性廃棄物処分方法審査の不存在」において、「使用済燃料その他の放射性廃棄物についての環境への影響を与えないための方策について、新規制基準を策定せず、審査を行わないまま再稼働を許可し新たな放射性廃棄物を生み出すことを認めることは、原子炉等規制法に違反する。」と主張している（平成28年12月9日付訴状100、101頁）。

これに対し、被告は、「原子炉等規制法は、いわゆる段階的安全規制を採用しており、設置変更許可申請の段階では、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみが審査されるものである。そして、使用済燃料の処分の方法は、原子炉の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項ではなく、原子炉設置変更許可処分の審査の対象に含まれないから、本件設置変更許可処分の適法性に何ら影響し得ないものである。」と反論する。また、原告らが引用する原子炉等規制法43条の3の5第2項8号において、使用済燃料の処分の方法について設置許可申請書に記載されることが要求されているのは同法43条の3の6第1項1号が規定する「発電用原子炉が平和目的以外に利用されるおそれがないこと」という要件の判断資料とするためであって、当該事項を、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項にあたって考慮する趣旨ではない。」と主張する（被告の第10準備書面51～54頁）。

しかし、被告の主張は、以下「Ⅱ立法事実の変化」、及び「Ⅲ本件運転期間延長の違法性」で述べるとおり失当である。

Ⅱ 立法事実の変化

第1 伊方原発事件の高松高裁及び最高裁の判決と立法事実の変化

伊方原発事件の第一審の1978年（昭和53年）4月25日松山地裁判決・判例時報891号38頁は「使用済み燃料の貯蔵、保管の審査が必要である旨、使用済み燃料の再処理、輸送の安全性については別途規制さ

れる旨の被告の右見解はいずれも相当とみとめられる」としながら、「しかし、規制法二三条一項八号、規則一条の二第一項五号による審査が、規制法二四条一項一号のみの審査であるとするのは、たとえ使用済み燃料の貯蔵、保管の安全性についての審査がなされていても、その期間が長期にわたるときは、周辺住民等に対する災害の防止に支障を生ずるような事態が発生しないとは限らないこと、更に、規則一条の二第一項五号は使用済み燃料の処分等の相手方について規定するだけでなく、処分の方法又は廃棄の方法の記載まで規定していることからしても、被告の右の点についての見解には、にわかに左祖できないところであり、使用済み燃料の最終処分については、本件許可処分に当たり審査がなされるべきであると解するのを相当とする。」と原子炉設置許可処分において、使用済み燃料の最終処分については審査対象となる旨判示した（下線は引用者による。もっとも、「本件許可処分当時、使用済み燃料は動力炉・核燃料開発事業団等の再処理施設で処理できる見込みであったことが認められる。しかして、使用済み燃料の処理については、被告の政策的判断が強く働く（規制法44条参照）ところであるから、右の程度の判断がなされたことが相当性を逸脱するとは断じ難く、本件許可処分は使用済み燃料の最終処分について違法ありとは認められない。」としている。）。

そして、固体廃棄物の最終処分についても、原子炉設置許可処分の安全審査の対象であるとし、その審査をしなかった点で違法とする（但し、固体廃棄物の貯蔵、保管の審査が行われていること、証拠によれば日本の原子力発電所における固体廃棄物の最終処分については国として検討中であることが認められるとし、原子炉設置許可を取り消すべき瑕疵としないとしている。）。

しかし、1984年（昭和59年）12月14日高松高裁判決・判例時報1136号3頁は、「原子炉規則1条の2第1項五号は、使用済み燃料の処分の方法につき処分等の相手方のみでなく処分又は廃棄の方法をも申請

書の記載事項としているが、これは、使用済燃料が再処理して有効に利用できるものであることにかんがみ、原子炉等規制法24条1項一号及び二号の許可基準、殊に一号の関係で使用済燃料が非平和的に利用される虞があるか否かを判断するためのものであると解せられるのであり、右記載事項をもって、許可基準の観点から使用済燃料の最終的な処分について審査すべきものと断ずることはできない。」と判示する。

また、固体廃棄物についても、「原子炉等規制法35条、原子炉規則14条は、固体廃棄物の廃棄につき、原子炉施設の一部である廃棄物施設に廃棄して管理することを原則とし、海洋投棄（最終処分）は例外的措置としており、なお、その例外的措置は、前記のような我が国の現状に照らし、計画が具体化して実施された段階で適切な規制の下に行われる運びとなるわけなので、これらをあわせて考えれば、原子炉設置許可の際の固体廃棄物に関する審査は、特にその最終的な処分のための設備をも設置するとして申請があった場合であればともかく、そうでない以上、貯蔵・保管設備である廃棄設備の構造等について行えばよく、発電所内から搬出して最終的に処分するなどの方法は審査事項でない」と判示する。

2002年（平成4年）10月29日最高裁第1小法判決・民集46巻7号1174頁は「右にみた規制法の構造に照らすと、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性に関わる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性に関わる事項のみをその対象とするものと解するのが相当である。もとより、原子炉設置の許可は、原子炉の設置、運転に関する一連の規制の最初に行われる重要な行政処分であり、原子炉設置許可段階で当該原子炉の基本設計における安全性が確認されることは、後続の各規制の当然の前提となるものであるから、原子炉設置許可の段階における安全審査の対象の範囲を右のように解したからといって、右安全審査の意義、重要性を何ら減ずるものでは

ない。右と同旨の見解に立って、固体廃棄物の最終処分方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法並びに温排水の熱による影響等に関わる事項を、原子炉設置許可の段階の安全審査の対象にはならないものとした原審の判断は正当として是認することができ、原判決に所論の違法はない。」と判示した。

しかし、原子力発電を巡る事情は、伊方原発事件の司法判断時から既に20年以上の年月を経過し大きく変容しており、上記高松高裁判決乃至最高裁第1小法廷判決を維持する立法事実は、次項以下で述べるとおり、全く喪失している。

第2 核燃料サイクルの破綻

1 核燃料サイクルの概念

(1) 核燃料サイクルとは、核燃料の採掘から廃棄までの全行程を包括的に表現することばである(吉岡斉著「－新版－原子力 の社会史」 朝日新聞社 133頁、甲F83)。

(2) 核燃料サイクルの再利用の有益さ－但し、エネルギー資源の確保の観点から

一度原発において使用した燃料の中には新たに生成されたプルトニウムや燃え残ったウランが含まれている。すなわち、ウラン燃料には、燃えるウラン235が3～5%程度含まれており、残りは燃えないウラン238である。原子炉の中で3～4年燃やした使用済燃料には、まだ1%程度のウラン235が残っており、また、ウラン238が原子炉の中で中性子を吸収して、燃えるプルトニウムに変わっている。これらウラン235やプルトニウムを回収して再び燃料として再利用しようとするのが、核燃料サイクルの基本的な考え方である。

核燃料を再利用しないときの(ワンスルー方式という。)ウラン利用効率は0.5%である。

(3) 高速増殖炉(FBR)サイクル

高速増殖炉の動作原理は、プルトニウムを燃料とし、燃焼中に発生する高速中性子を炉心の周囲においたブランケット内のウラン238にあてて、このウラン238をプルトニウム239に転換することによって、消費するプルトニウムよりも多くのプルトニウムを獲得するというものである。これを増殖という。

高速増殖炉は、発電しながら消費した以上の核燃料(プルトニウム)を生成することができる原子炉であるため、循環過程を何度も繰り返すことによって軽水炉に比べてウラン資源の利用効率を飛躍的に高め、天然ウラン利用効率が60%程度となる可能性あるといわれていた。

(以上、松野元著 原子力防災 創英社／三省堂書店 33～35頁、甲F84)。

(4) 軽水炉サイクルによる再利用

使用済燃料から、燃え残りのウラン235やウラン238から変換したプルトニウムをとりだして、軽水炉用MOX燃料を製造する。ウラン利用効率は0.75%(ワンスルー方式の1.25杯程度のエネルギー効率)程度である。

高速増殖炉による再利用と比較すると、エネルギー効率では僅かな効率しか認められないが、①資源に乏しい我が国が貴重なウラン資源をより効率的に利用できること、②使用済燃料自体を放射性廃棄物とする場合に比較し、高レベル放射性廃棄物が1/2以下に減容され、放射性廃棄物処分に対する負荷が軽減されるというメリットがあるとされていた。

(前出、松野元著 原子力防災 34～36頁、甲F84)。

2 国策としての核燃料サイクル

(1) 高速増殖炉(FBR)による核燃料の再利用の施策は1966年(昭和41年)5月発表の「動力炉開発の基本方針について」に始まり、実験炉を1972年(昭和47年)度に完成させ、1976年(昭和51年)には

原型炉を完成させるというスケジュールが示されていた。高速増殖炉もんじゅはこのスケジュールに従って、実験炉常陽に続き、1980年（昭和55年）12月に設置許可申請がされ、許可されたのは1983年（昭和58年）5月であった（吉岡斉著 新版 原子力 の社会史 朝日新聞出版 125頁～127頁、202頁～208頁、甲F83）。

核燃料の再利用の施策は1960年（昭和35年）代半ばに実用規模の再処理工場の技術導入にもとづく建設計画がなされ、1971年（昭和46年）6月に東海再処理工場の建設の着工となった。その後、1993年（平成5年）に六ヶ所工場の建設の着工となった（吉岡斉著 新版 原子力 の社会史 朝日新聞出版 128頁、129頁、192頁～202頁、甲F83）。

こうして、核燃料の再利用が国策として進められていった。

- (2) 原子力政策大綱（2005年・平成17年10月11日閣議決定、甲F85）は「核燃料サイクルの確立（11、12頁）」を掲げ、「使用済燃料を再処理し核燃料をリサイクル利用する活動は、供給安定性に優れている等の原子力発電の特性を一層向上させ、原子力が長期にわたってエネルギー供給を行うことを可能とするので、我が国では使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム、ウラン等を有効利用する核燃料サイクルの確立を国の基本方針としてきた。そして、この基本方針に基づき、合理的な範囲内で核燃料サイクルの自主性を確保することを目指し、さまざまな取組が以下のように行われてきている。」「軽水炉使用済燃料の再処理については、これまで日本原子力研究開発機構（日本原子力研究所と核燃料サイクル開発機構との統合による独立行政法人（2005年・平成17年10月設立）の東海再処理施設に委託されてきた。この間、事業者が六ヶ所再処理工場の建設を進めてきており、当初の計画よりおこなわれているものの、現在、2007年度の操業を目処に、施設実験の実施段階に至っている。」「また、使用済燃料の中間貯蔵は、使用済燃料が再処理されるまで

の間の時間的な調整を行うことを可能とするので、核燃料サイクル全体の柔軟性を付与する手段として重要であり、現在、事業者が操業に向け施設の立地を進めている。」「将来における核燃料サイクルの有力な選択肢である高速増殖炉サイクル技術については、日本原子力開発機構を中心として研究開発が進められている。高速増殖原型炉「もんじゅ」については、1995年（平成7年）のナトリウム漏えい事故以来運転を停止しているが、同機構はナトリウム漏えい対策等に係る改造計画について国の安全審査を終え、2005年（平成17年）2月に福井県及び敦賀市より安全協定に基づく「事前了解」を受領し、2005年（平成17年）9月より工事を開始した、としている。

(3) 使用済燃料貯蔵対策の取組強化について（「使用済燃料対策推進計画」）2015年11月20日 電気事業連合会（甲 E22）は「1 基本的考え方」として、「エネルギー基本計画に記載のとおり、我が国は、資源の有効利用、高レベル放射性廃棄物の減容化・有害度低減等の観点から、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を有効利用する原子燃料サイクルの推進を基本の方針としている。」「電気事業者（電力9社及び日本原子力発電）はこのような基本の方針の下、使用済燃料を六ヶ所再処理工場で再処理するとした原子燃料サイクルを推進しており、安全確保を大前提に六ヶ所再処理工場の竣工に向けた取り組み等を実施しているところである。」「使用済燃料については、六ヶ所再処理工場への搬出を前提とし、その搬出までの間、原子力発電所において、安全確保しながら計画的に貯蔵対策を進めてきており、引き続き、発電所の敷地内外を問わず、中間貯蔵施設や乾式貯蔵施設等の建設・活用を進めることにより、使用済燃料の貯蔵能力の拡大を図ることとしている。」としている。

3 核燃料サイクルの破綻

(1) 高速増殖炉もんじゅの廃炉

【破綻の歴史】

- ・ 1994年（平成6年）もんじゅ稼働開始
- ・ 1995年（平成7年）12月8日もんじゅナトリウム漏洩事件
- ・ 2003年（平成15年）1月27日名古屋高裁金沢支部原子力設置許可処分無効確認
- ・ 同年5月30日最高裁、高裁判決破棄
- ・ 2005年（平成17年10月閣議決定
 - ①使用済核燃料の処理方法は再処理が基本
 - ②高速増殖炉の2050年頃からの商業ベースへの導入
- ・ 2010年（平成22年）5月6日もんじゅ運転再開
 - 8月26日もんじゅ炉内中継装置の落下
- ・ 2013年（平成25年）5月15日原子力規制委員会再開準備凍結
- ・ 2015年11月13日原子力規制委員会が文科相に、原子力機構にもんじゅ運転の能力なしとして対応を勧告
- ・ 2016年（平成28年）9月21日原子力関係閣僚会議がもんじゅの抜本的見直し方針」
- ・ 同 年12月21日もんじゅ廃止決定
- ・ 2018年（平成30年）3月28日原子力規制委員会がもんじゅの廃炉計画を認可

これにより、高速増殖炉(FBR)による核燃料の再利用は完全に破綻した。

【社会的評価】

後記引用の日経新聞記事は「国の政策変更には前例ある。16年に廃炉が決まった高速増殖炉『もんじゅ』（福井県）だ。再処理工場とともにサイクル政策の中核に位置づけられ、94年に稼働したが、95年に冷却用ナトリウムが漏れる事故で運転を停止。点検漏れなど安全上の問題も相次ぎ、ほとんど稼働しないまま廃炉となった。」と報じている（甲F86）。

(2) 再処理施設の行き詰まり

ア 東海研究開発センター核燃料サイクル工学研究所再処理施設（日本原

子力研究開発機構)

- ・ 1981年（昭和56年）1月 再処理の運転開始
- ・ 2017年（平成29年）6月30日 廃止措置計画認可申請

イ 六ヶ所再処理工場（日本原燃株式会社）

【歴史】

- ・ 1992年（平成4年） 日本原燃株式会社発足
- ・ 1993年（平成5年） 六ヶ所再処理工場建設開始
- ・ 1999年（平成11年） 六ヶ所再処理事業開始
- ・ 2006年（平成18年） 使用済燃料を使用したアクティブ試験→
ガラス固化の過程でトラブル
- ・ 2007年（平成19年） 2施設の耐震設計ミス発覚
- ・ 2008年（平成20年） アクティブ試験停止
- ・ 2011年（平成23年） 東日本大震災、福島第一原発事故
→ 2013年（平成25年） 新規制基準施行
- ・ 2014年 新規制基準適合性審査申請
- ・ 2017年（平成29年）12月 竣工時期を2021年に延期

【社会の評価】

2018年（平成30年）1月11日の日経新聞は、「2兆円投じた原燃施設、20年間稼働せず」「進退窮まる核燃料再処理」「問題先送りの罪重く」との見出しにて、「国が掲げてきた『核燃料サイクル』の実現がまた遠のいた。青森県六ヶ所村の再処理工場を運営する日本原燃は2017年12月22日、18年度上半期としていた施設の完成を3年延ばす方針を明らかにした。2兆円超の巨額な国費が投じられながら20年以上も稼働しないことになる。もし工場が稼働しても生産されるプルトニウムを消費尽くすあてはない。サイクル政策は進退窮まっている。」「再処理工場が完成した場合の問題は、核兵器に転用可能なプルトニウムが増えることだ。再処理工場がフル稼働すれば、年8トンが新

たに抽出される。原発が再稼働しないとせっかくつくった燃料が消費されない。プルトニウムを使うあてもないまま増やせば、核保有国以外で日本だけに認められた再処理事業に国際社会から疑念の目が向けられかねない。」と報道している

(甲F86)。

【プルトニウムの保管量の増大の危惧】

原子力委員会の発表によると2016年(平成28年)末現在、日本が保有するプルトニウムは、合計約46.9トンであり、国際原子力機関(IAEA)による8kgで核兵器一発という計算方法を使うと約6,000発分となる。もともとは、再処理により生成されるプルトニウムは高速増殖炉もんじゅによるサイクルで使われるはずであった。しかし、「もんじゅ」の廃炉が決定し、高速増殖炉サイクルが破綻した今日ではこのサイクルで使用される見込みはない。

プルトニウムの使い道としては、ウランに混合してMOX燃料として通常原発で燃やして使う「プルサーマル」が遂行されているが、資源効率、コスト面、安全性のいずれの観点からも、これを大量に使うことには合理性がないと言われている。

日本が多量のプルトニウムを保持しながら、再処理サイクルを維持することは、周辺国のみならず世界の国々に対し核拡散の悪夢の不安を与えることとなる。

(3) 2012年(平成24年)6月6日、当時の原子力委員会代理の鈴木達治郎は、同委員会の定例会で「(原発の使用済み核燃料の)全量再処理からの撤退を明確化したほうがいい。直接処分(地中廃棄)の研究も直ちに取りかかる必要がある。」と発言し(2012年6月6日付 東奥日報新聞報道 甲F87の資料集 Page82)、同月21日、原子力委員会は「核燃料サイクル政策の選択肢について」との決定をし 原子力発電・核燃料サイクル総合評価を行い、使用済み核燃料の「全量再処理」と

いう従来の方針の見直しを選択肢として示した。

(甲F87の資料集 Page97～Page140、日本学術会議の「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」の7頁第3段落)。

第3 高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料の処分の目処が立っていないこと

1 多量に及んでいる高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料

2011年(平成23年)12月末時点で、青森県六ヶ所村と茨城県東海村にて、ガラス固化体1,780本が保管されている。さらに、同時点で、海外に再処理を委託した結果発生したガラス固化体のうち、未返還分が約872本分存在するほか、再処理をすれば約24,700本のガラス固化体が生み出される使用済み燃料が、各原子力発電所と青森県六ヶ所村の再処理工場に存在している。これらに対する安全な管理と対処は喫緊の課題であり、現在、取り組まれているエネルギー政策の総合的見直しの中で、一つの重要課題として位置づけられるべきである(甲F87の資料集 日本学術会議の「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」の7頁)。

「各発電所等の使用済み燃料プールの容量は単純計算した場合、それぞれの発電所をこれまで通り運転をすると約6年間で満杯となる計算である(実際には、使用済み核燃料を収容する余地は発電所毎に異なり、ところによってはまもなく満杯となるものもある。)(同回答の11頁)

2 使用済燃料の法律上の位置づけの不明確さと危機感

2000年(平成12年)6月制定の「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」(以下「最終処分法」という。)は高レベル放射性廃棄物(第一種特定放射性廃棄物)を地下300メートルの地層に処分すると定めているが、ここでいう高レベル放射性廃棄物(第一種特定放射性廃棄物)とは、再処理の過程で発生する放射能レベルの高い廃液をガラス固化したものを指している。これには多種類の放射性物質が含まれ、その濃度も高く、極めて強い放射線を出す。また、ガラス固化体は、当初発熱量が多く、

そのためそのまま地層処分すると周辺地層に影響を与えるため、30年～50年間、中間貯蔵施設で熱を放出させてから地層処分とされている。

使用済燃料も、未燃焼のウランと生成されたプルトニウムその他の多種の放射性物質を含んでいるため、極めて高い放射性毒性を有し、且つ長期間にわたり崩壊熱を発生させる。そのために、その崩壊熱を除去しなければ、崩壊熱の発生源である燃料ペレットや燃料被覆管の温度が上昇を続け、溶融や損傷、崩壊が起こる危険性がある。しかし、使用済燃料は最終処分法という高レベル放射性廃棄物（第一種特定放射性廃棄物）には指定されていない。しかし、前記のとおり、高速増殖炉（FRB）による使用済燃料の再利用が破綻し、再処理工場も稼働せず長期間経過していることとともない使用済燃料は増大してきた。そうであるのに、最終処分法の対象となる特定放射性廃棄物に指定されていないので、法的な位置づけがないままそのまま（再処理もされないし最終処分もされないまま）貯蔵せざるをえない実態がある。前記3（3）の2012年（平成24年）6月5日の原子力委員会の定例会での当時の同委員会委員長代理の鈴木達治郎の「（原発の使用済み核燃料の）全量再処理からの撤退を明確化したほうがいい。直接処分（地中廃棄）の研究も直ちに取りかかる必要がある。」と発言は、使用済燃料の法的な位置づけが不明確なまま貯蔵がされていることに対する危機感のあらわれといえる。

ドイツでは1994年の原子力改正で、使用済燃料の再処理以外の直接処分を可能とし、2005年6月をもって使用済燃料の再処理を禁止した（甲E13の6～10頁）

3 高レベル放射性廃棄物の最終処分の目処が全く立っていないこと

1966年（昭和41年）に我が国で原子力発電所が稼働をはじめたが、当初は放射性廃棄物の処分は地震国として海洋投棄を有力な選択肢としていた。しかし、1972年（昭和47年）にロンドン条約で高レベル放射性廃棄物の海洋投棄が禁止され（1975年発効）、1993

年（平成5年）にはロンドン条約締結国会議で、全ての放射性廃棄物の海洋投棄が禁止され、2000年（平成12年）6月に地層処分を前提とする前記の最終処分法が成立した。

しかし、同法が成立したものの、処分の目処は全くたっていない。高レベル放射性廃棄物は、ガラス固化体として深地層処分されることとなっているが予定地の選定作業にさえ着手できていない（経緯については以下の年表のとおりである。）。

一方、使用済燃料は全量再処理の対象とされているので、その「最終処分」はここで言われている深地層処分の対象外であるところに問題の深刻さがある。

【年表】

- ・ 2000年（平成12年）6月 最終処分法成立
高レベル放射性廃棄物（第一種特定放射性廃棄物）を地下300メートル以下の地層に処分する方針
- ・ 2000年（平成12年）10月 原子力発電環境整備機構（「NUMO」）設立
- ・ 2002年（平成14年）12月 文献調査への公募
- ・ 2007年（平成19年）1月 高知県東洋町が応募→同年4月撤回
その後公募方式による処分地の選定作業は進展せず
- ・ 2009年（平成21年）に「国からの申し入れ」の併用が掲げられたが進展せず

4 原子力委員会の審議依頼と日本学術会議の回答

2010年（平成22年）9月 原子力委員会は日本学術会議に対して「高レベル放射性廃棄物の処分に関する取組について」審議依頼した（甲F87の資料集 Page95～Page96）。

2012年（平成24年）9月 日本学術会議は原子力委員会に対して「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」を提出した（甲F87の資

料集 Page97～Page140)。

同回答の中で日本学術会議は「高レベル放射性廃棄物」の概念について、「使用済み核燃料を再処理した後に排出される高レベル放射性廃棄物＋使用済み核燃料の全量再処理が中止され直接処分が実施されることとなった場合における使用済み核燃料」としている。

同回答は根本的な問題点として「これまでの放射性廃棄物の処分問題の取り扱いは、東京電力福島第一原子力発電所事故以前においても、原子力発電をめぐる大局的政策についての広範な社会的合意を作り上げることに十分な取組のないまま、高レベル放射性廃棄物の最終処分地の選定という個別的な争点についての合意形成をもとめるという、手続き的に逆転した形でなされてきた。だが、大局的な政策事項についての確かな国民的判断が行われ、明確な見通しが示されないままに、高レベル放射性廃棄物の最終処分場の立地手続きを進めることは適切ではない。大局的な合意形成を進めた後に個別の合意形成を行う条件を整えることが、合意に基づく解決を促進するために必要である。」と指摘している。

そして、「合意形成の道を探るための基本的な考え方」として「(1)『暫定保管』というモラトリアム期間の設定 (2) 高レベル放射性廃棄物の『総量管理』 (3) 科学・技術的能力の限界の自覚と科学的自立性の確保 (4) 合意形成のための討論の場の設定」との提言をしている。

第4 福島第一原子力発電所事故で判明した使用済燃料の危険性

1 使用済燃料の危険性

使用済燃料は原子炉内での核分裂を終えてもなお、極めて高い放射能毒性を帯び、且つ長期間にわたり崩壊熱を発生し続ける。この崩壊熱を除去しなければ、崩壊熱の発生源である燃料ペレットやそれを覆う燃料被覆管の温度が上昇を続け、熔融や損傷、崩壊が起こり危険な状態となる。

使用済燃料は、各原発において、原子炉格納容器の外部にある使用済燃料プールという水槽に保管されているのが一般的である。使用済燃料の崩壊熱

を除去するためには燃料プールの冷却水が常時循環して冷却機能が維持されることが不可欠である。仮に冷却水の循環が停止し崩壊熱により冷却水が蒸発したり、冷却水が直接漏水したりするなどして、冷却水が喪失すると、崩壊熱により核燃料の被覆管が熔融し、水やコンクリート、空気と反応して燃焼若しくは爆発を惹起し、使用済燃料に含まれている放射性物質が広範囲にまき散らされ極めて深刻かつ壊滅的な放射能被害が発生する。

2 使用済燃料の危険性の判明

こうした使用済燃料の危険性は福島第一原子力発電所の惨事までは社会的に周知されていなかったが、壊滅的な使用済み燃料プール火災の潜在的危険は、福島第一の惨事の際に浮き彫りになった。3号機と4号機の使用済み燃料プールが冷却材を失いつつあって過熱の危機にさらされているのではとの危惧のため、注水作業が必死で展開された。米国政府はコンピューター・シミュレーションにより、プールの使用済燃料プール事故の結果を推定した。米国政府関係者は、東京の日本大使館の要員の安全性について心配していた。シミュレーションの結果は米国の環境保護庁が設定した基準に従えば原発から約200km離れた東京でも避難が必要となるかもしれないということを示していた。（甲E18「日本における使用済み燃料貯蔵の安全性とセキュリティー エドウィン・ライマン 岩波「科学」vol185 No.12 1195頁）

3基の原子炉の炉心が損傷した福島第一のサイトから大気中に放出されたセシウム137の推定量は、20ペタベクレル以下である（1ペタベクレル(PBq)は毎秒1000兆の放射性壊変を意味する）。典型的な使用済燃料プールにはその100倍レベルのセシウム137が入っている。（同上1194頁）

3 国会事故調報告書の指摘する使用済燃料の危険性

国会事故調報告書（甲F4） 136、137頁には以下の記載がある。

「使用済燃料プールの冷却水喪失事故に関しては、原子炉内での燃焼により核分裂物質が減少していること、原子炉内での燃焼から時間が経過しており崩壊熱がそれだけで低下していること、冷却水を喪失した場合の雰囲気は空気であること、使用済燃料プールに対しては第5の壁（原子炉建屋）以外の閉じ込める機能がないこと、原子炉よりも多量の燃料が貯蔵されていることなど、原子炉内とは異なった条件が存在する。

比較的発熱量の大きい使用済燃料が保管されている使用済燃料プールの冷却水が喪失した場合、損傷及び進展状況によっては、加熱による「ジリコニウム火災」の懸念がある。米国ではこのような懸念を軽減するための方法として、原子炉から取り出した使用済燃料を市松模様にして使用済燃料トラックに配置する概念が米国アカデミー（N A S）からの平成16（2004）年の報告書において提唱され、これを受けたNRCからの命令書（B5.6）においても、その「フェーズ」として、この運用が原子力発電事業者に指示されている。

このように、原子炉だけでなく使用済燃料プール内の燃料についても、ひと度事故が発生した場合には重大な事故に至る危険性がある。

原子炉事事故前の平成23年（2011年）3月11日時点の福島第一原発における使用済燃料プールの貯蔵状況を「表2.1.1-6」に示す。

ユニット	使用済み燃料 集合体	新燃料 集合体	合計	貯蔵容量	占有率(%)	崩壊熱 (MW)		
						2011/3/11	2011/6/11	2012/1/1
1号機	292	100	392	900	43.6	0.18	0.16	0.13
2号機	587	28	615	1,240	49.6	0.62	0.52	0.4
3号機	514	52	566	1,220	46.2	0.54	0.46	0.36
4号機	1,331	204	1,535	1,590	96.5	2.26	1.58	1
5号機	946	48	994	1,590	62.5	1.01	0.77	0.56
6号機	876	64	940	1,770	53.1	0.87	0.73	0.58
共用プール	—	—	6,375	6,840	93.2	1.13	1.12	1.1

表2.1.1-6 使用済み燃料プールの貯蔵状況⁶

4号機と共用プールの占有率は100%に近く、それぞれ95.5%、93.2%であった。また平成24年（2012年）1月1日でも依然と

して高い崩壊熱を発生していることに特徴がある。

4 福島第一原発事故の際の使用済燃料による危機回避の実情

「福島原発で何が起こったか 政府事故調技術解説 淵上正朗／笠原正人／畑村洋太郎著 B&ブック日刊工業新聞社」は以下のとおり報告している（甲F88 117～120頁）。

事故後の（3月）15日には、優先的に放水すべきプラントを3号機とするかそれとも4号機とするかを判断する必要があつて、4号機は使用済燃料の保管本数や崩壊熱の発生量が最大で、当初は最優先であると考えられていた（表2-7＝前記3の「表2. 1. 1-6」に同じ）。しかし、翌日午前中に3号機で白煙が発生していることが確認され、どちらを優先すべきかについてはヘリコプターからの目視結果後に判断することにした。

その結果、4号機では使用済燃料プールの水量が確保され、燃料は露出していないことが判明した。その理由は幸運にも原子炉ウエルのゲートが開き、使用済燃料プールに水が流入していたためであった。

第5 使用済燃料の増大

- ・ 1998年（平成10年）7月29日 青森県及び六ヶ所村と日本原燃株式会社の覚書（甲F89の2枚目裏）

「再処理事業の確実な実施が著しく困難となった場合には、青森県、六ヶ所村及び日本原燃株式会社が協議の上、日本原燃株式会社は、使用済み燃料の施設外への搬出を含め、速やかに、必要かつ適切な措置を講ずるものとする。」

- ・ 2000年（平成12年）12月19日 六ヶ所再処理工場に使用済燃料の本格搬入開始
- ・ 2005年（平成17年）10月19日 青森県むつ市への使用済燃料中間貯蔵施設得建設で、東京電力、日本原子力発電とむつ市が協定調

印

- ・ 2015年（平成27年）9月末時点の各原子力発電所の使用済み燃料の貯蔵料及び各原子力発電所の4サイクル運転分（約5年）の使用済み燃料の貯蔵量、貯蔵割合（甲E22添付参考資料参照）
- ・ 2016年（平成28年）10月3日 使用済み燃料再処理機構発足

電力会社	発電所名	2015年9月末時点				試算値 ^{※1}		
		1炉心 (tU)	1取替分 (tU)	管理容量 ※2 (tU)	使用済み燃料 貯蔵量 (tU)	管理容量 ※2 (A) (tU)	使用済み燃料 貯蔵量 (B) (tU)	貯蔵割合 (B)/(A)×100 (%)
北海道電力	泊	170	50	1,020	400	1,020	600	59
東北電力	女川	260	60	790	420	790	660	84
	東通	130	30	440	100	440	220	50
東京電力	福島第一	580	140	2,260	2,130	2,260	2,130	94
	福島第二	520	120	1,360	1,120	1,360	1,120	82
	柏崎刈羽	960	230	2,910	2,370	2,920	2,920	100
中部電力	浜岡	410	100	※6 1,300	1,130	※7 1,700	1,530	90
北陸電力	志賀	210	50	690	150	690	350	51
関西電力	美浜	70	20	760	470	760	550	72
	高浜	290	100	1,730	1,160	1,730	1,560	90
	大飯	360	110	2,020	1,420	2,020	1,860	92
中国電力	島根	100	20	680	460	680	540	79
四国電力	伊方	170	50	950	610	950	810	85
九州電力	玄海	230	80	1,130	900	※8 1,600	1,220	※9 76
	川内	140	50	1,290	890	1,290	1,090	84
日本原子力発電	敦賀	90	30	920	630	920	750	82
	東海第二	130	30	440	370	※9 510	490	96
合計		4,820	1,270	20,670	14,730	21,630	18,400	

※1：各社の使用済み燃料貯蔵量については、下記仮定の条件により算定した試算値であり、具体的な再稼働を前提としたものではない。
 ○各発電所の全号機を対象。（廃炉を決定した福島第一、浜岡1・2号機、美浜1・2号機、島根1号機、玄海1号機、敦賀1号機を除く）
 ○貯蔵量は、2015年9月末時点の使用済み燃料貯蔵量に、4サイクル運転分の使用済み燃料発生量（4取替分）を加えた値。（単純発生量のみを考慮）
 ○1サイクルは、運転期間13ヶ月、定期検査期間3ヶ月と仮定。（この場合、4サイクルは約5年となる）
 ※2：管理容量は、原則として「貯蔵容量から1炉心+1取替分を差し引いた容量」。なお、運転を終了したプラントについては、貯蔵容量と同じとしている。
 ※3：福島第二については、新たな使用済み燃料の発生は考慮していない。
 ※4：柏崎刈羽5号機については、使用済み燃料貯蔵設備の貯蔵能力の増強（リラッキング）に関する工事未実施であるが、工事完了後の管理容量予定値を記載。
 ※5：柏崎刈羽については、約2.5サイクル（3年程度）で管理容量に達する。（運転時期は未考慮）
 ※6：浜岡1、2号機は廃止措置中であり、燃料プール管理容量から除外している。
 ※7：浜岡4号機については、乾式貯蔵施設の設置に関する申請中であり、竣工後の管理容量予定値を記載。
 ※8：玄海3号機については、使用済み燃料貯蔵設備の貯蔵能力の増強（リラッキング）に関する申請中であり、竣工後の管理容量予定値を記載。
 ※9：東海第二については、乾式貯蔵キャスクを24基（現状+7基）とした管理容量を記載。
 注）四捨五入の関係で、合計値は、各項目を加算した数値と一致しない部分がある。

第6 原子力発電稼働についての福井県知事の要求と安全性に対する不安

1 福井県知事の要求

(1) 日経新聞；2017年（平成29年）11月24日付朝刊は以下のとおり報道している（甲F90）。

福井県知事、再稼働同意へ 大飯原発3、4号 月内にも表明

再稼働同意に向け課題となっていた使用済み核燃料の中間貯蔵施設の県外の立地について、岩根社長は「2018年中に候補地を示す」と説明

(2) 日経新聞；2018年（平成30年）1月8日付朝刊（甲F91）

関西電力が福井県の原子力発電所からでた使用済み核燃料の中間貯蔵について、東京電力ホールディングスと日本原子力発電が持つ青森県むつ市の施設を利用する方向で検討に入ったことが分かった。福井県の要請を受け、2018年中に具体的な計画を示すとしている。ただ、地元の青森県などとの調整は難航も予想される。

関電はすべての原発を福井県に置く。大飯原発1、2号機の廃炉を決めたが、原発を基幹電力と位置づけている。現在は使用済み燃料を各原発の敷地内に一時的に保管しているが、美浜は9年程度、高浜は6～7年程度、大飯は7年程度で貯蔵プールが一杯になる計算。これに変わる中間貯蔵施設の確保が課題となっていたが、福井県の西川一誠知事は中間貯蔵施設を県外に建てるように関電に要請していた。

2 福井県知事の安全性に対する不安の根拠

(1) 使用済み燃料貯蔵対策の取組強化について（「使用済み燃料対策推進計画」2015年11月20日 電気事業連合会。甲 E22）には以下の記述がある。

各社の使用済み燃料対策方針、当面の使用済み燃料の対策方針

関西電力 美浜、高浜、大飯

当面の使用済み燃料対策方針

福井県外における中間貯蔵について、理解活動、可能性調査等を計画的に進め、2020年頃に計画地点を確定し、2030年頃に2千トンU規模で操業開始する。

- ・2020年頃に、計画地点確定
- ・2030年頃に、操業開始（2千トンU規模）

計画遂行にあたっては使用済み燃料対策の重要性に鑑み、迅速且つ的確に対応し、できる限り前倒しを図る。

将来の使用済み燃料対策方針

当面の対策に加え、その進捗の状況や使用済み燃料の発生見通し等

を踏まえつつ、国のエネルギー基本計画やアクションプランに沿って、事業者間の共同・連携など、あらゆる可能性について検討・対応していく。

(2) 福井県知事の不安

しかし、添付された参考資料によれば（第5記載の表である。）、美浜、高浜、大飯原発（但し廃炉が決定されている美浜1、2号機は除かれている。）の2015年（平成27年）9月末時点の使用済燃料貯蔵量に4サイクル運転分の使用済燃料を加算したとき、美浜は72%、高浜は90%、大飯は92%の貯蔵量となるとされている。この数値は、これら原発の敷地内の使用済燃料プールではとっくに保管限度を超えている事実を示している。前記使用済燃料の危険性が福島第一原発事故で明らかになっており、福井県知事の不安には根拠がある。県民の生命財産を守る立場から、稼働を認める条件として各原発内に保管されている使用済燃料の県外搬出を求めたことに外ならない。

しかし、中間貯蔵施設として受け入れる側の自治体は決まっていない。

Ⅲ 本件運転期間延長の違法性

第1 運転期間延長認可の法の構造と仕組み

1 関係法令

(1) 原子炉等規制法43条の3の32

- ①項 運転期間は当該発電用原子炉設置の工事について最初の使用前検査（同法43条の3の11①）に合格した日から起算して40年
- ②項 1回に限り延長することができる
- ③項 20年を超えない期間で政令の定める期間を超えないこと
- ④項 第2項の認可を受けようとする発電用原子炉設置者は、原子力規制委員会で定めるところにより、原子力規制委員会に認可の申請をしなければならない。

※実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則 1 1 3 条に申請書の記載事項と添付書類が定められている

⑤項 原子力規制委員会は、前項の認可の申請に係る発電用原子炉が、長期間の運転に伴い生ずる原子炉その他の設備の劣化の状況を踏まえ、その第 2 項の規定により安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合していると認めるときに限り、同項の認可をすることができる。

(2) 実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則 1 1 4 条

原子炉等規制法 4 3 条の 3 の 3 2 第 5 項の原子力規制委員会規則で定める基準は、延長しようとする期間において、原子炉その他の設備が延長使用とする期間の運転に伴う劣化を考慮した上で、実用発電用原子炉及びその附属施設の技術的基準に関する規則（技術基準規則）に定める基準に適合するものとする。

(3) 実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準

①項 運転期間延長認可の時点において、当該時点において適用されている法第 4 3 条の 3 の 1 4 の技術上の基準に適合させるために必要となる法第 4 3 条の 3 の 9 及び第 4 3 条の 3 の 1 0 に掲げる工事の計画がすべて同条の規定に基づく認可等の手続きにより確定していること

②項 実用炉規則第 1 1 3 条第 2 項第 2 号に掲げる原子炉その他の設備の劣化の状況に関する技術的な評価の結果、延長しようとする期間において、同評価の対象となる機器・構造物が下表に掲げる要求事項（以下「要求事項」という。）に適合すること、又は同評価の結果、要求事項に適合しない場合には同項第 3 号に掲げる延長しようとする期間における原子炉その他の設備についての保守管理に関する方針の実施を考慮した上で、延長しようとする期間において、要求事項に適合すること

2 運転期間延長認可の構造と仕組みそして一連性乃至連結性

運転期間延長認可処分の前提として、工事計画認可処分がされていることが必要であり、工事計画認可の前提として、設置変更許可がされている必要がある。2013（平成25）年7月8日の新規制基準施行以降に各発電所で初めて原子炉設置変更許可を申請する際には、保安規定変更認可（炉規法43条の3の24第1項）についても併せて申請することが求められている。

設置変更許可処分や保安規定変更処分が違法なときは運転期間延長認可処分も違法という関係となる。

3 原子炉設置変更許可関係法令

（1）原子炉等規制法第43条の3の5

①項 発電用原子炉を設置しようとする者は、政令の定めるところにより、原子力規制委員会の許可を受けなければならない。

②項 前項の許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を原子力規制委員会に提出しなければならない。

五 原子炉及びその附属施設（以下「原子炉施設」という。）の位置、構造及び設備

八 使用済燃料の処分の方法

（2）原子炉等規制法第43条の3の6

①項 原子力規制委員会は、前条第1項の許可の申請があった場合においては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

一 発電用原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと

四 発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災

害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること

(3) 原子炉等規制法第43条の3の8

① 第43条の3の5第1項の許可を受けた者（以下「発電用原子炉設置者」という。）は、同条第2項第2号から第5号まで又は第8号～第10号までに掲げる事項を変更しようとするときは、政令で定めるところにより原子力規制委員会の許可を受けなければならない。

第2 本件運転期間延長の審査に権限濫用の違法があること

1 被告の見解

(1) 原子炉設置変更処分関係

「I 本準備書面の目的」で引用したとおりである。すなわち、①原子炉等規制法は、いわゆる段階的安全規制を採用しており、設置変更許可申請の段階では、原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項のみが審査されるものであること、②使用済燃料の処分の方法は、原子炉の基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項ではない、③使用済燃料の処分の方法について設置許可申請書に記載されることが要求されているのは「発電用原子炉が平和目的以外に利用されるおそれがないこと」という要件の判断資料とするためであり原子炉の安全性に関する審査に関するものではない、と主張する（被告の第10準備書面51～54頁）。

(2) 運転期間の延長認可関係

実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準②に定める設備の劣化の状況に関する技術的な評価の結果、延長しようとする期間において評価の対象となる機器、構造物が要求事項に適合していると主張する（被告第5準備書面の78頁、乙B10）

2 設置変更許可に際し使用済燃料の最終処分及び高レベル放射性廃棄物の

最終処分の安全性についての審査

(1) 伊方発電所原子炉設置許可処分取消事件の松山地裁の判決は前「**Ⅱ 立法事実**」の第1で引用したとおり、「規制法二三条一項八号、規則一条の二第一項五号による審査が、規制法二四条一項一号のみの審査であるとするは、たとえ使用済み燃料の貯蔵、保管の安全性についての審査がなされていても、その期間が長期にわたるときは、周辺住民等に対する災害の防止に支障を生ずるような事態が発生しないとは限らないこと、更に、規則一条の二第一項五号は使用済み燃料の処分等の相手方について規定するだけでなく、処分の方法又は廃棄の方法の記載まで規定していることからしても、被告の右の点についての見解には、にわかには左祖できないところであり、使用済み燃料の最終処分については、本件許可処分に当たり審査がなされるべきであると解するのを相当とする。」と判示する。

同事件の第一審における国の弁論：準備書面（三）55頁は「使用済み燃料の再処理が適切に行われることの見込みのある場合に限って許可することとなる」とする（伊方原発事件2002年（平成4年）10月29日最高裁第1小法判決を所収している民集46巻7号の1355頁2行目～6行目に国の準備書面の内容が引用されている。甲F92）。

(2) 同事件の高松高裁判決及び最高裁第一小法廷の判決は消極に解していること及びその理由は前「**Ⅱ 立法事実**」の第1で引用したとおりである。そして、同事件の松山地裁判決は「使用済み燃料の最終処理」について審査されるべきとしつつも、「本件処分当時、使用済み燃料は動力炉・核燃料開発事業団等の再処理施設で処理できる見込みであった」と事実認定して審査の違法がないとしている。そして、同判決は「固体廃棄物の最終処理」についても審査対象としつつも、「固体廃棄物の最終処分については、現在国として検討中である」と事実認定して、原子炉設置許可処分について取り消すべき事由がないとした。

これら判決当時とは、立法事実が大きく異なっていることは、前「Ⅱ 立法事実」「第2 核燃料サイクルの破綻」「第3 高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料の処分が目処が立っていないこと」「第4 東京電力福島第一原子力発電所事故で判明した使用済燃料の危険性」「第6 原子力発電稼働についての福井県知事の要求と安全性に対する不安」で述べたとおりである。

しかし、同事件高裁判決の判示する、海洋投棄（最終処分）は既に1993年（平成5年）にロンドン条約締結国会議で「全ての放射性廃棄物の海洋投棄が原則的に禁止されている。同事件の松山地裁の判示にかかる使用済燃料についても「再処理できる見込み」もないし最終処理に至っては全く見込みがない。高レベル放射性廃棄物である固体廃棄物についても最終処分が目処も立っていないのが現実である。このような立法事実を踏まえれば、本件設置変更処分に際しては「使用済燃料の処理」について、単に「平和の目的以外に利用されるおそれがないとき」だけではなく、その安全性についても審査すべきと解すべきである。また、高レベル放射性廃棄物である「固体廃棄物の最終処理」についてもその安全性について審査しなければならない。

安全審査には、①高レベル放射性廃棄物の最終処分が目処が立っていないこと、②使用済燃料について最終処分を含めた処分方法が目処がないこと、③使用済燃料の保管の長期化、④使用済燃料の保管量の増大等から惹起される、防災上の危険や平和利用の原則への危惧を払拭する審査基準を定めよう、当該基準に基づいて審査すべきである。

3 段階的規制論の不当性

(1) 伊方原子力発電所原子炉設置許可取消請求事件の最高裁判決は前「Ⅱ 立法事実」第1に引用したとおり段階的規制論を判示し、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわるすべ

ての事項対象とするものではなく、基本設計の安全性にかかわる事項のみを対象とするとし、そのように解したからといって後続に各規制の当然の前提となるから安全審査の意義、重要性を何ら減ずるものではないと判示する。被告の段階的規制論はこの最高裁判決に便乗した主張である。

しかし、段階的規制論は以下のとおり極めて不当である。

(2) 第一に、使用済燃料の最終処分乃至高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する安全審査は基本設計の安全性に関わる重要な事項であるので、もともと原子炉設置乃至変更許可処分の段階で審査すべき事項である。

(3) 第二に、本件は運転期間延長認可に関わる事案である。運転期間延長認可については、設置変更処分、工事計画認可処分そして保安規定変更認可処分と続く一連の処分の、最初の前提処分であり、後続の処分を当然に予定している。

前記実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準①項は運転期間延長認可の時点において、工事計画認可処分が確定していることを条件としているが、工事計画認可申請のためには設置変更認可処分がなされていなければならない。

従って段階的規制論を前提としても少なくともその最初の従って前提となる設置変更認可処分において高レベル放射性廃棄物及び使用済燃料の最終処分の安全性については審査事項とならなければならない。仮に、審査事項とはならないとすると、高レベル放射性廃棄物の最終処分場建設の見通しが全くないうえ、再処理サイクルも破綻して使用済燃料の貯蔵が増大する現状において、運転期間延長の際、高レベル放射性廃棄物及び使用済燃料の処分の安全性については一体誰がどの段階で責任をもって審査するのか（あるいは、しているのか）、が問わなければならない。

(4) 第三に、原子力規制委員会設置法が定めている原子力規制委員会の目的、任務、職権が段階的規制を否定していると解せられることである。

ア 同法1条は、同法の目的を掲げている。 i 東北地方太平洋沖地震に伴

う原子力発電所の事故を契機に明らかとなった原子力の原子力利用に関する政策に係る縦割り行政の弊害の除去、ii 事故の発生を常に想定し、その防止に最善且つ最大の努力をしなければならないという認識に立って、確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図るため必要な施策の策定と実施する事務、iii 同策定及び事務の一元的化、iv 委員長及び委員が専門的知見に基づく中立公正且つ独立して職権の行使の強調である。

又、同法3条は原子力規制委員会の任務を、i 国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、ii 原子力利用における安全の確保を図ることを定める。なお環境の保全については福島第一原発事故後の改正により環境基本法が放射性物質による環境汚染にも適用されるようになったのであり、原子力規制委員会の環境保全に対する任務は大きいといわなければならない。

これらの原子力規制委員会設置の目的及び任務によれば、前記2(2)記載①、②、③、④の事項から惹起されるところの防災上の危険や平和利用の原則そして環境の保全への危惧への対応措置を取ることは、原子力規制委員会の職務権限に属する事項であることに疑いはない。

イ 本件では一連の運転期間延長にかかる最初で且つ前提となる設置変更認可処分の裁量権行使にあたり、原子力規制委員会がいかなる職権を行使できるか、否、いかなる職権を行使しなければならないかが問われているかを忘れてはならない。振り返ってみると、2011年(平成23年)3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴って事故を起こした原子炉も以下のとおり運転してから32年乃至40年経過していた原発いわゆる老朽原発であった。

1号機 運転開始 1971年(昭和46年)3月
※運転期間 40年

2号機	運転開始	1974年（昭和49年）7月	※運転期間 37年
3号機	運転開始	1976年（昭和51年）3月	※運転期間 35年
4号機	運転開始	1978年（昭和53年）10月	※運転期間 32年
5号機	運転開始	1978年（昭和53年）4月	※運転期間 33年
6号機	運転開始	1979年（昭和54年）10月	※運転期間 32年

このうち1号機、2号機、3号機において原子力压力容器内の核燃料は炉心融解（メルトダウン）を起こした。3号機と4号機の使用済燃料プールが冷却材を失いつつあって過熱しているのではないかとの危惧のため、冷却材である水を補給する試み在必死で展開され、使用済み燃料の危険性が明らかとなったことは既に述べた。

私達は誰もが、福島第一原発事故の惨事を体験したとき、二度とこのような惨事を発生させてはならないと固く決心したはずである。原子力規制委員会が設置されたのもそのためである。

ウ、本件運転延長期間認可は既に40年間運転した原子炉を更に20年間延長することを許可する処分である。そして、運転期間の延長を認可したならば、今でさえ行き場なく増大している高レベル放射性物質及び使用済燃料がさらに増大していくのである。少なくとも原子力規制委員会はその職務権限を行使し、設置変更認可処分の際の裁量権行使に当たって、「事故の発生を常に想定し、その防止に最善且つ最大の努力をしなければならない」との観点から、①高レベル放射性廃棄物の最終処分の目処が立っていないこと、②使用済燃料について最終処分を含めた処分方法の目処がないこと、③使用済燃料の保管の長期化、④使用済燃料の

保管量の増大等から惹起されるところの防災上の危険や平和利用の原則への危惧に関する裁量基準を定め、裁量権行使をすべきである。

(5) 第四に、段階的規制論は原子力行政における無責任体制を容認することになることである。

段階的規制論によれば、使用済燃料や高レベル放射性廃棄物の最終処理の安全性について、設置変更認可処分段階、工事計画認可処分段階、運転期間延長認可処分段階そして保安規定変更認可処分のどの段階でも安全審査はされないことになる。本件運転延長認可処分によって、今後20年間原子力発電所が運転され、使用済燃料や高レベル放射性廃棄物が増大し続けるのに、その安全性について原子力規制委員会が審査をしないのは、無責任というほかない。

政治学者の丸山真男が指摘するように誰も責任を取らない壮大な無責任体制のなかで、戦争への道を一步々歩み、第二次世界大戦に突入し最後は広島と長崎に原子爆弾を投下されるなどして日本を廃墟とした歴史を、私達は改めて思い出す必要がある。段階規制論は原子力安全行政における無責任体系を取り繕う議論である。

4 本件設置変更許可について権限濫用の違法があること

原子力規制委員会は本件運転期間延長認可に先立つ原子炉設置変更許可処分について、使用済燃料に関しては平和目的以外に利用されるか否か以外の事項については全く審査していない。また、高レベル放射性廃棄物の最終処分についても全く審査していない。

しかし、前2の項で詳述したとおり本件設置変更処分に際しては「使用済燃料の処理」について、単に「平和の目的以外に利用されるおそれがないとき」だけではなく、その安全性についても審査すべきであるし、固体廃棄物についてもその安全性について審査すべきであり、そして、前3の項で述べたとおり段階的規制論が不当であって、これらに関する審査を欠いた設置変更処分は権限濫用の違法がある。

5 本件運転延長認可処分について権限濫用があること

(1) 運転期間延長認可の審査事項について

原子炉等規制法第43条の3の32⑤は「原子力規制委員会は、前項の認可の申請に係る発電用原子炉が、長期間の運転に伴い生ずる原子炉その他の設備の劣化の状況を踏まえ、その第2項の規定により安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合していると認めるときに限り、同項の認可をすることができる。」としている。すなわち「その第2項の規定により安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合している」場合に運転期間延長を認可できるとしているものの、運転期間の延長の認可を義務づける法的な構造は取っていない。同条項はその文言上、「その第2項の規定により安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合している」と判断された以外の事項について、原子力規制委員会の裁量判断の余地を当然に予定している。

但し、当該裁量判断は原子力規制委員会の恣意にわたってよいものではない。「そもそも、法が行政庁に自由裁量を認めるのは、行政庁の恣意に委ねる趣旨ではなく、それがよりよく公益の目的に合し、行政の目的を実現するゆえんであるからである」（田中二郎著 新版行政法 上 全訂第一版 弘文堂刊 105頁11行目～16行目、田中二郎著 行政法総論 法律学全集 有斐閣 294頁13行目～295頁3行目参照）。平等原則、比例原則、公益原則に反した場合には裁量権濫用となり、違法となる。原子力規制法乃至原子力規制委員会設置法等の法の目的、趣旨に反した場合も同様である。また、明文の規定に定める事項以外であっても、当該延長認可の趣旨によって考慮すべき事項があれば考慮した上許認可すべきであって、これに反したとき当該認可は違法となると解すべきである（田村悦一著 裁量権の逸脱と濫用〔ジュリスト 増刊 行政法の争点 成田頼

明編 有斐閣 昭和55年8月20日発行 所収、90頁～93頁))。

(2) 運転期間延長認可処分に権限濫用の違法があること

ア 前記のとおり本件設置変更認可処分が違法であるから、本件運転期間延長認可処分も違法となる。

イ 本件運転期間延長認可についてその審査基準である原子炉等規制法43条の3の32⑤に定める「原子力規制委員会で定める基準」の「実用発電用原子炉設置、運転等に関する規則114条」には「法第43条の3の32第5項の原子力規制委員会で定める基準で延長しようとする期間において、原子炉その他の設備が延長しようとする期間の運転に伴う劣化を考慮した上で技術基準規則に定める基準に適合するものとする。」と定めるが、技術基準規則には、①高レベル放射性廃棄物の最終処分の目処が立っていないこと、②使用済燃料について最終処分を含めた処分方法の目処がないこと、③使用済燃料の保管の長期化、④使用済燃料の保管量の増大等から惹起される、防災上の危険や平和利用の原則への危惧に関する審査基準を全く定めていない。

前「Ⅱ 立法事実」で詳述した、「核燃料サイクルの破綻」「高レベル放射性廃棄物乃至使用済燃料の処分の目処が立っていないこと」「東京電力福島第一原子力発電所事故で判明した使用済燃料の危険性」「使用済燃料の増大」「原子力発電稼働についての福井県知事の要求と安全性に対する不安」の事実関係によれば、使用済燃料と高レベル放射性廃棄物の最終処分の目処の立っていない現状において、美浜、高浜の各原発の運転期間延長を認可することは、行き場のない高濃度放射性物質を貯蔵し続けその絶対数を増大させ、原告らの生命乃至財産に不安を与えるものである。従って、仮に、これらの安全審査が本件運転期間延長認可処分に先立つ本件設置変更認可処分において審査されないとすれば、前記①、②、③、④等の事項から惹起されるところの防災上の危険や平和利用の原則への危惧は、本件運転期間延長認可処分に際して考慮すべき事項であるといわなければ

ならないはずである。そうであるのに、これら考慮事項に関する審査基準を全く定めないまま本件運転期間の延長を認可したのは違法である。

6 アメリカのコロンビア巡回裁判所の2012年6月8日判決（甲F93）

(1) 米国原子力規制委員会の2010年改訂版 WCD（Waste Confidence Decision 使用済燃料の最終処理が将来遂行されることの確約）には以下の事項が含まれていた（甲E30の32頁10行目～33頁末行目）。

①NRC は、高レベル放射性廃棄物（HLW）と使用済燃料（SNF）を地下の埋設施設で安全に処理することが技術的に妥当であるとの十分な確信がある

②NRC は、発生する高レベル放射性廃棄物（HLW）と使用済燃料（SNF）を十分に収納するのに十分な容量の地下施設が必要なときには確保されることについて十分な確信がある。

③NRC は、高レベル放射性廃棄物（HLW）と使用済燃料（SNF）を収納するための十分な埋設施設が確保されるまでに、それらが安全に管理されることについて十分な確信がある。

④NRC は、必要が生じた場合、使用済燃料（SNF）を貯蔵プールや所内、又は所外の乾式貯蔵施設（ISFSI）に、プラントの運転認可の失効日（認可更新によって延長された期間を含む場合もある）から少なくとも60年間、環境への有意な影響なしに、安全に貯蔵できることについて十分な確信がある。

⑥NRC は、必要が生じた場合、安全な所内、又は、所外の使用済燃料貯蔵施設が利用できることについて十分な確信がある。

(2) 背景事実

1982年 放射性廃棄物政策法（Nuclear Waste Policy Act of 1982）

2002年 ブッシュ大統領の推薦を受けて連邦議会 ネバダ州のユッカマウンテンを最終処分施設建設地と議決

2009年 オバマ政権 最終処分計画の撤回を表明

2010年1月 ブルーリボン委員会設置（代案を探るため）

2012年1月 同委員会最終報告書

同報告書は、従来の高レベル放射性廃棄物処分プログラムの抜本的な見直しを前提に「適応性があり、段階的で、同意に基づいて、放射性廃棄物管理及び処分施設のサイト選定を行い、開発するための新たなアプローチ」（同）を提案し、これを実施するための新たな組織の設置や処分事業に必要な資金の確保を要請。地層処分施設の開発を可及的速やかに進めることを勧告するとともに、こうした取組の間の安全確保のために、「1つ又は複数の集中中間貯蔵施設の開発のための可能な限り迅速な取組み」も勧告

（以上、甲F87資料集 Page97～Page140「回答 高レベル放射性廃棄物の処分について」添付の参考資料3参照）

※なお、米国では、核燃料を再利用しない処分方法（ワンスルー方式）をとっている。

（3）判決主文

4つの州、インディアンコミュニティと多くの環境団体は、当裁判所に対して、原子力規制委員会の行った使用済み核燃料の一時的な保管及び恒久的処分に関する規則制定について、再検討を申し立てた。

当裁判所は、ここで問題となっている規則制定について、環境影響評価書及び重大な環境影響がないことの所見が必要となる重要な政府の活動について確認する。

委員会が評価した使用済み核燃料のリスク評価には2つの欠点がある：

第一に、委員会は、「必要なときに」恒久的貯蔵が利用可能になると結論づけて、恒久的な貯蔵を実現できない場合（この可能性を無視することはできない）の環境への影響を算出しなかった。

第二に、委員会は、許認可に基づく運転終了後60年間、使用済み核燃料

は安全に原子力発電所の敷地内に保管されると決めつけ、将来の危険及び主要な結果について適切に調査しなかった。

これらの理由から、裁判所は見直しを求める要望を容れ、委員会の主張を退け、さらなる手続きのために差し戻すことを決定した。

※前記2010年版WCDの②及び④に関する判示である。

(4) この判決のために、更新された運転認可証の発給を停止した。その後米国原子力規制委員会が2014年9月に「継続して保管される使用済燃料に関する一般環境評価書(GEIS)を発行してから、発給されるようになった。このアメリカの判例は、原子力発電所の運転期間の更新について、使用済燃料が環境に及ぼす悪影響の観点から、認められなくなった事例として、本件設置変更認可乃至運転期間延長認可の際の考慮すべき事項を考慮しなかったこと、乃至定めるべき基準を定めないまま許可したことの違法性を裏付ける先例として参考にされるべきである。

以 上