

平成24年（行ウ）第15号 東海第二原子力発電所運転差止等請求事件
原告 大石 光伸 外265名
被告 国 外1名

2017年10月26日

準備書面（53）

～被告国の第15準備書面（原子炉設置許可処分の審査対象）の誤りについて

水戸地方裁判所民事第2部 御 中

原告ら訴訟代理人弁護士 河 合 弘 之 外

第1 問題の所在

1 被告国は、「本件訴訟で20年運転延長の是非について集中的に審理することを求め、運転期間延長の危険性を優先的に主張する予定である。」旨を述べた原告ら準備書面（41）について、原告らの主張は、高経年化対策制度の実施に伴う保安規定変更認可処分や運転期間延長認可処分に関する事項に係るものである、と位置づけている。

そのうえで、被告国は、原告らが提起した本件無効確認の訴えは、本件設置許可処分の重大かつ明白な違法の有無等が争点であり、また、同じく本件差止めの訴えは、本件設置変更許可処分の違法性の有無等が争点であって、これらの処分に係る安全審査の対象は、その基本設計に関わる事項に限られるとして、原告らの主張する「運転期間延長の危険性」は、本件設置許可処分及び本件設置変更許可処分の違法事由を構成しないばかりか、同主張を前提とした訴えの追加的併合や請求の変更をする余地もないものであって、本件訴訟の審理とは関係がなく主張自体失当である、と主張している（以上、被告国の第15準備書面5頁）。

2 以上の被告国の主張は、原子炉等規制法が、原子炉施設の設計から運転に至る過程を段階的に区分し、それぞれの段階に対応して、一連の許認可

等の規制手続を介在させ、これらを通じて原子炉の利用に係る安全確保を図るといふ、段階的安全規制の体系を採用している（被告国の第15準備書面5～6頁）、との法解釈を大前提に据えており、具体的な論理展開は以下(1)(2)(3)のとおりである。

(1) 段階的安全規制の最初に位置する原子炉設置許可及び原子炉設置変更許可においては、申請に係る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妥当性等が判断される。これに対して、後に位置する規制である工事計画認可、使用前検査、保安規定認可ならびに施設の検査においては、原子炉設置（変更）許可処分時において審査された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妥当性を前提として、詳細設計の妥当性が審査されたうえ、現実に工事がされ、使用前検査を経て使用が開始された原子炉について、具体的な部材・設備の強度、機能に問題がないか否かを確認する仕組みが採られている（被告国の第6準備書面8～9頁）。

(2) 高経年化対策制度の実施に伴う保安規定変更認可処分や運転期間延長認可処分は、原子炉の設置（変更）許可処分における基本設計の安全性に関わる審査が適法にされたことを前提とする後続処分であり、これらの処分に係る審査において、改めて基本設計の設置許可基準規則適合性が審査されるものではない（被告国の第15準備書面10～11頁）。

(3) 原子力等規制法は、各段階において規制手続として設けられている各別の処分において、審査及び判断される対象が異なっている。原子炉設置（変更）許可処分における審査及び判断の対象と、高経年化対策制度の実施に伴う保安規定変更認可処分や運転期間延長認可処分における各審査及び判断の対象はそれぞれ異なるものである（被告国の第15準備書面11頁）。

3 被告国は、2項(1)(2)(3)のとおり述べて、高経年化対策制度の実施に伴う保安規定変更認可処分や運転期間延長認可処分に関する違法事由は、本件訴訟の審理対象である原子炉設置許可処分及び原子炉設置変更許可処分の違法事由を構成せず、本件訴訟の審理と無関係であつて、主張自体失当である、と結論づけている（被告国の第15準備書面11頁）。

要するに、東海第二原発を今後20年延長運転させることの危険性を原告らが本件訴訟でどれだけ主張したとしても、それは原子炉設置許可処分

及び原子炉設置変更許可処分における違法性とは無関係の事項であり、本件訴訟で審理すべきことではないので、原告らの前記主張を取り上げてはならない、と被告国は御庁に求めたのである。

- 4 このように被告国の主張は、原子力等規制法が段階的安全規制の体系を採用しており、原子炉設置（変更）許可処分の段階では、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妥当性が審査及び判断の対象である、との大前提に依拠している。原告らは、この大前提を「段階的規制論」と呼ぶことにするが、段階的規制論の正当性の有無が第一の争点である。そもそも段階的規制論に正当性が認められなければ、被告国の主張は根底から崩壊する。

次に、第2の2項で述べるとおり、段階的規制論は、1992年10月29日に言い渡された伊方原発行政訴訟上告審判決で採用されており、だからこそ、被告国は、本件訴訟においても、段階的規制論に依拠した主張を展開している。しかし、原子力等規制法は、東日本大震災によって引き起こされた福島第一原発事故の後に大幅な法改正がなされている。したがって、改正後の現行原子力等規制法の元でも段階的規制論をなお採用することができるのか、といった問題が生じる。これが第二の争点である。

原告らは、これら二つの争点を検証して被告国の主張が誤っていることを明らかにするとともに、東海第二原発の運転期間延長問題が、被告国との間で争われている本件無効確認及び本件差止めの各訴えの審理対象となりうることを主張するものである。

第2 段階的規制論が正当性を欠いていること

1 段階的規制論が登場した経緯

1970年代以降、原発周辺の住民が、当時の原子力等規制法が定める処分庁たる内閣総理大臣ないし権限継承後の通商産業大臣を被告として、原子炉設置許可処分の無効確認ないし取消を求める、いわゆる原発行政訴訟が各地で提起されるようになった。

このような原発行政訴訟において、国側は、当初、原発の安全性を積極的に主張し、裁判を通じて、国民に対して、原発の必要性・経済性・安全性を明らかにしていく構えを示していた。

ところが、1973年3月（但し、事故発生公表は遅れた）の美浜原

発1号機燃料棒折損事故、あるいは、1974年9月の原子力船むつ放射線漏れ事故など、原子炉関連の事故が立て続けに発生して原発の安全性に揺らぎが生じる事態に至ると、国側は、原発の安全性をより具体的詳細に主張立証するのではなく、原告適格、裁量処分性などの法律論を展開し、法廷の場では安全論争を極力行なわない、との訴訟方針に切り替えていった。

段階的規制論は、国側による訴訟方針の変更の最終形態というべきものである。そもそも原子炉等規制法には、「基本設計ないし基本的設計方針」なる用語は一切使われていない。それにもかかわらず、国側は、この用語を創作したうえで、1977年5月、伊方原発行政訴訟（松山地裁昭和48年（行ウ）第5号事件）において、突如、段階的規制論を主張し始めた。

そして、国側は、住民側が指摘する原発の危険性について、「詳細設計以降の段階で規制されるべき事項であって、原子炉設置許可処分に係る審査の対象ではない。」として、原発に安全性が備わっている理由を具体的に主張せず、ただ、原子炉設置許可処分の審査内容を述べるに留め、原発の危険性を訴えた住民側の個別具体的な主張に対して認否すらしない、といった態度に終始して行くのである。

2 伊方原発上告審判決及び福島第二原発上告審判決の言い渡し

国側が考案した段階的規制論は、本件訴訟よりも前に審理されていた東海第二原発行政訴訟（水戸地裁昭和48年（行ウ）第19号事件～以下「旧東海第二原発行政訴訟」という）をはじめとする全国の原発行政訴訟であまねく主張されたのに対して、住民側は、これを徹底的に争っていた。

しかし、1992年10月29日、最高裁判所は、伊方原発行政訴訟において、段階的規制論を採用したうえで住民側を敗訴させる判決を言い渡した。

伊方原発上告審判決は、次のように述べている（最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁）。ちなみに、この判決文の言い回しは、国側の主張をほとんどなぞったものにすぎない。

「規制法第4章の原子炉の設置の許可、変更の許可（23条ないし26条の2）のほか、設計及び工事方法の認可（27条）、使用前検査（28条）、保安規定の認可（37条）、定期検査（29条）、原子炉の解体の届出（38条）等の各規制が定められており、これらの規制が段階的に行われることとされている・・・したがって、原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるので

あって、後続の設計及び工事方法の認可（２７条）の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである。右にみた規制法の規制の構造に照らすと、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かか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かか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。」

※ 伊方原発上告審判決で引用された条文は、判決当時の原子炉等規制法によるものであって、現行の原子炉等規制法とは異なる。

3 段階的規制論の決定的な誤り

(1) 段階的規制論では原発の安全を確保できないこと

i) 国側は、段階的規制論を主張するにあたり、住民側から再三にわたり釈明を求められたにもかかわらず、法廷の場で、基本設計ないし基本的設計方針の定義、範囲、詳細設計との区別などに関する判断基準を一切明らかにしなかった。そして、最高裁判所も、この点に何らの疑問を挟むことなく、伊方原発上告審判決を言い渡した。

この結果、段階的規制論は、行政訴訟の場で住民側から原発の危険性を指摘された国側が、「それは基本設計ではなく、詳細設計以降の問題である。」と述べるだけで、原発の安全性を具体的に主張立証しなくとも敗訴を免れることを可能にする恣意的かつ無責任な法理論と化していった。

以下①②にその典型例をあげる。いずれも、裁判所が国側の主張をそのまま採用して判決を言い渡した事例である。

① スリーマイルアイランド原発事故に関する判断

1979年3月28日に発生した米国スリーマイルアイランド原発事故が、福島第一原発事故と同じく、冷却材の喪失から炉心溶融に至った深刻かつ重大な事故であったことは言うまでもない。

それにもかかわらず、例えば、旧東海第二原発行政訴訟の水戸地裁判決は、「TMI事故（注・スリーマイルアイランド原発事故）を単なる主給水喪失あるいは小破断LOCAから重大な炉心損傷にまで発展させた決定的要因は、前判示のとおり、その大部分が、運転員の過誤、機器の保守、運転員に対する教育訓練、緊

急時の手順書の内容の不備等、実際の運転に際しての不備にあり、かつ、設計上の問題というべき加圧器逃がし安全弁の開閉表示装置の検知方式、中央制御室の制御盤の具体的配列等はいずれも詳細設計に属する事項と認めるのが相当である。したがって、この点においても、TMI事故は、原子炉施設の基本設計に係る安全性を対象とすべき本件安全審査と直接の関係を有するものということとはできない」として、「本件安全審査における前判示の安全性の判断に、規制法24条1項4号に違背する点があったものということとはできない。」と判示し（水戸地判昭和60年6月25日判例時報1164号3頁）、国側を勝訴させた。

② チェルノブイリ原発事故に関する判断

1986年4月26日に発生した旧ソ連ウクライナ共和国のチェルノブイリ原発事故は、炉心での核分裂の連鎖反応のコントロールに失敗したことによって、発熱の極端な増加によって出力が急上昇して燃料棒が溶解破損し、水蒸気爆発を引き起こして原子炉も建屋も破壊された反応度事故であった。この結果、大気中に大量の放射性物質が放出される史上最悪の事態をもたらした。

それにもかかわらず、例えば、旧東海第二原発訴訟の東京高裁判決は、「運転員の多数かつ重大な規則違反行為という、基本的に原子炉設置許可の段階の安全審査の対象とはならない事項がその大きな原因となったものと考えられる」ことなどを理由に、「本件原発（注・東海第二原発）の審理の直接の対象事項となる原子炉設置許可の段階におけるその基本設計に係る原子炉の安全性という問題に関していえば、いわゆる反応度事故に対する安全性という面で、チェルノブイリ事故を発生させた原子炉と本件原子炉を直ちに同一視することはできず、したがって、チェルノブイリ事故が発生したという事実から、本件原子炉の基本設計に係る安全性に関する事項について行われた本件安全審査の合理性が、直ちに否定されることとなるものとするのは困難なものというべきである。」と判示し（東京高判平成13年7月4日判例時報1754号35頁）、国側を勝訴させた。

- ii) しかしながら、実際の運転の不備や詳細設計上の問題がスリーマイルアイランド原発事故発生の原因であり、また、運転員の規則違反行為がチェルノブイリ原発事故発生の原因であると国側が認識してい

たのであれば、一連の規制の最初の段階である原子炉設置（変更）許可手続の中で、どうしてこれらの原因を審査せずに済ませることができるのであろうか。

伊発上告審判決は、2項で引用した箇所を引き続いて、「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」と述べている。重要な行政処分であるはずの原子炉設置（変更）許可の段階で、上記事故原因に対する安全審査を実施しないのであれば、実際に発生した深刻かつ重大な上記原発事故の再発を防止し、かつ、将来にわたって原発の安全を確保していくことなど、およそ不可能である。

前述したとおり、国側は、基本設計の定義や範囲を明らかにしていない。基本設計と詳細設計以降との仕分けも専門技術的裁量に含まれるので明らかにする必要がない、と国側は考えているのであろうか。だが、仮に、原子炉設置（変更）許可では基本設計のみが審査対象であるとの前提に立ち、かつ、スリーマイルアイランド原発事故やチェルノブイリ原発事故の各原因に関わる事項を基本設計に含めないと行政判断が行なわれたのであれば、そのこと自体、裁量権の逸脱に該当し、原子炉設置（変更）許可処分は違法性を帯びる、というべきである。

iii) また、仮に、スリーマイルアイランド原発事故やチェルノブイリ原発事故の発生原因が詳細設計以降に含まれるとの見解に立ったとしても、基本設計を扱う原子炉設置許可と詳細設計以降を扱う工事計画認可以降の全ての段階でそれぞれ上記事故原因に関する安全審査を行なうことに何ら問題はなく、むしろそのような二重三重の安全審査を実施することによって、一旦事故になれば深刻かつ重大な結果を引き起こしかねない原発に対する規制は、より確実性を増すはずである。

この点につき、伊方原発上告審判決は、ii) 項で引用した箇所を引き続いて、「原子炉設置許可の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」と判示している。すなわち、原子炉設置（変更）許可と後続の各規制との間には関連性があり、原子炉等規制法は、原子炉設置（変更）許可の際に行われた安全審査の結果が、後続の各規制である工事計画認可、使用前検査、保安規定認可ならびに定期検査の内容を規律していくことによって、災害の防止上支障がないこと

を確認する規制手法を採用しているのである。

そもそも、原子炉設置（変更）許可と後続の各規制との間に関連性がある以上、原子炉設置（変更）許可の審査段階において、基本設計のみならず、詳細設計、工事、運転ならびに保守等の具体的内容も明らかにされていなければ、基本設計を対象とする安全審査は実施のしようがない。いくら基本設計について「一定の基準を遵守した設計とする」と定めたところで、詳細設計以降の具体的なデータを用いた場合に基本設計の「一定の基準」を達成させられないのであれば、基本設計は絵に描いた餅にすぎず、原発の安全性を確保できないからである。

実務上の問題としても、原発の事業者が原子炉設置（変更）許可申請書を提出した場合、申請書及び添付書類に基本設計のみならず詳細設計以降も記載されているのが通常であろうと思われるが、国側は、詳細設計以降をわざわざ削除して安全審査を行なっているのであろうか。そのようなことは非現実的である。実際には、申請書及び添付書類の記載内容を全て解析したうえで、原子炉設置（変更）許可の是非を判断しているはずである。さらには、申請書に記載された詳細設計以降につき何らかの問題点が発見され、それが深刻かつ重大な事故を引き起こしかねない事項であった場合、国側は、その点をあえて無視したうえで、原子炉設置（変更）を許可するのであろうか。これもまた考えられないことであって、さすがに事業者に対して問題点を指摘し、当該部分を修正させた後でなければ許可を与えないのではなかろうか。国側のいう段階的規制論は、安全審査の実態にもそぐわない、現実離れた机上の空論といわざるを得ないのである。

(2) かつては国側も段階的規制論を否定していたこと

- i) 原子炉等規制法の制定にあたり、佐々木義武政府委員（科学技術庁原子力局長）は、次のとおり国会で述べていた（1957年5月8日、第26国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議事録第36号）。

「この法案は、・・・非常に厳格にできておまして、いやしくも災害というものは、ほぼ絶対に起こり得ないというところまで詰めておるつもりでございます。と申しますのは、原子炉の設置運転に関しての許可あるいは設計、工事方法、事前に認可をとらせまして、さらに施設そのものの検査をやっていく、あるいは性能検査、これ

はフルに正常運転する前に、もう一ぺん検査をして、制御棒あるいは漏洩等のありやなしやという点を十分検査いたしまして、その結果大丈夫とあれば、初めて正常運転に入らせるというふうに、非常に念を入れまして、さらにそれでもまだ不安だというので、事業主体にはみずから保安規定を作らせまして、そして、ただいま申し上げましたような各個の事項を十分その企業体が守り得るといいうのも、認可事項の一つにしております。言いかえますと、二重三重に、この保安に関しては、安全のための措置を講じておるつもりでございます。従いまして、これほど厳格な検査というものは、ほとんどほかにはないくらい厳格にしておりますので、これほどたんねんにしておけば、おそらくは事故というものは起こり得ないであろうというふうに考えております。」

要するに、原子炉等規制法は二重三重の厳格な安全措置を講じた規制であることが明言されており、規制の各段階でその範囲のことを審査すれば足り、二重に審査しないことを容認する段階的規制論は、立法時点では明確に否定されていたのである。

- ii) 1987年から1993年まで原子力安全委員長の職にあった内田秀雄氏は、1970年時点において、次のように述べていた（「原子炉の安全性と安全審査」向坊隆編「原子力と安全性」）。

「わが国に原子炉が設置される場合は、その安全性について原子力安全専門審査会において、また発電用原子炉では通産省の原子力発電所技術顧問会との合同で審査された後設置が許可される。設置許可後、設計及び工事方法の認可を総理大臣から、また発電用炉では工事計画の認可を通産大臣から受けなくてはならない。したがって、大きくわけて設置許可と工事計画認可との二段階の審査を受けることになるが、認可は許可の範囲内でのみ行われ、また許可申請には『原子炉施設の位置、構造及び設備について記載する事項』が詳細にきめられている（原子炉の設置、運転等に関する規則第1条の2）ので、設置許可時の安全審査が重視され一段階の審査という様相が強い。」

要するに、原子炉等規制法が予定する審査では、原子炉設置（変更）許可時に安全審査のほとんど全てが行われる、というのであって、こ

れもまた段階的規制論とは相容れない。しかも、後に原子力安全委員長という原子力行政の最高責任者を勤める人物の見解であることに注目されるべきである。

iii) 以上のとおり、原子炉等規制法の立法趣旨や原子力行政要職者の見解は、いずれも段階的規制論を完全否定するものであった。それにも関わらず、各地で原発行政訴訟の審理が進行していくうちに、国側は唐突に段階的規制論を展開し始めたのである。敗訴を免れるために国側によって恣意的に産み出された苦肉の策が段階的規制論であったことは、原子力行政の歴史的経過からも十分に窺うことができる。

4 小括

国側の主張する段階的規制論は、伊方原発上告審判決で採用されたことによって、判例理論としてのお墨付きを与えられている。しかし、以上で分析したところによれば、段階的規制論の元では原発の安全性を確保することができないばかりか、原子炉等規制法の立法趣旨や原子力行政要職者の見解にも真っ向から反しており、原子炉等規制法の解釈として認める余地のない正当性を欠いたものであることが明らかである。

よって、伊方原発上告審判決の段階的規制論に関する部分は当然に変更されなくてはならず、本件訴訟においても、正当性のない段階的規制論に依拠した被告国の主張は採用できない、と判断されるべきである。

第3 改正後の原子炉等規制法は段階的規制論を採用していないこと

1 東日本大震災によって引き起こされた福島第一原発事故を受けて、2012年に原子炉等規制法は大幅に改正された。

段階的規制論との関連で述べると、以下のとおりである。

2 改正前の原子炉等規制法では、原子炉設置（変更）許可の処分庁は、通商産業大臣ないし権限継承後の経済産業大臣であったところ、同処分の際には原子力安全委員会の意見を聞き、これを十分に尊重してしなければならない、と定めていた（改正前の原子炉等規制法14条）。これに対して、

工事計画認可以降の手續においては、行政庁の審査のみがなされるだけで、原子力安全委員会の意見を聞くことは法律上求められておらず、また実際にも意見の聴取はなされていなかった。

すなわち、原子炉設置（変更）許可は、原子力安全委員会が審査に関与し、かつ「許可」という行政処分が必要とされる点で、要件が厳しいのに対して、後続の工事計画認可や使用前検査などは、原子力安全委員会が審査に関与せず、かつ「認可」ないし「合格」といった緩和された要件の元で、原子炉施設の設計、建設、運転が認められていた。しかし、第2の3項(1) i) で述べたところによると、スリーマイルアイランド原発やチェルノブイリ原発など、実際に深刻かつ重大な結果を引き起こした原発の事故原因は、段階的規制論によって、工事計画認可以降の緩和された要件の元で審査されれば足りることになり、これでは原発の安全性を確認する手續として不徹底極まりない、との批判がなされていた。

しかし、改正後の原子炉等規制法は、原発の安全規制に関する主務大臣が経済産業大臣から原子力規制委員会に移されるとともに、原子炉設置（変更）許可のみならず、工事計画認可、使用前検査、施設定期検査、保安規定認可などについても、原子力規制委員会が審査及び処分を担うことが定められた（改正後の原子炉等規制法43条の3の5第1項、同法43条の3の8第1項、同法43条の3の9第1項、同法43条の3の11第1項、同法43条の3の15、同法第43条の3の24第1項）。その限りでは規制の要件は厳しくなったというべきであるが、原子力規制委員会による各審査が真に中立公平で充実したものでなければ、従前と変わらない規制の実態が継続することになる。

- 3 改正前の原子炉等規制法24条1項4号は、原子炉設置許可処分がなされるべき要件として、「原子炉施設の位置、構造、設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。以下同じ。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。以下同じ。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。」と定めていた。

他方、同号に相当する改正後の原子炉等規制法43条の3の6第1項4号では、「発電用原子炉施設の位置、構造、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。」と改正され、アンダーラインを引いた箇所が新たな要件として追加されている。そして、原子力規制委員会は、この基準として、「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」（設置

許可基準規則) を定めている。

要するに、原子力規制委員会が定めた設置許可基準規則に適合していることが原子炉設置(変更)許可の要件である旨が、原子炉等規制法の条文に明記されたのである。この結果、改正後の原子炉等規制法の前では、原子炉設置(変更)許可処分における審査対象は、もっぱら設置許可基準規則の解釈適用によって決せられることになった。

この点につき、被告国は、改正後の原子炉等規制法でも段階的安全規制の体系が採られている、と主張している(被告国の第6準備書面8頁)。しかし、法改正に伴って「基本設計ないし基本的設計方針」なる用語が新たに導入されたわけではなく、かえって、「原子力規制委員会規則で定める基準に適合するもの」という要件が条文に明記されたのであるから、改正後の原子炉等規制法は、曖昧かつ不明確な概念である「基本設計ないし基本的設計方針」のみを原子炉設置(許可)許可の審査対象とする見解に依拠しておらず、被告国が本件訴訟で主張する段階的規制論はもはや採用する余地がない。

なお、原子炉設置(変更)許可に続く各規制についても、例えば、工事計画認可や使用前検査では、原子力規制委員会が定めた「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」(技術基準規則)に適合することが処分の要件とされている(改正後の原子炉等規制法43条の3の9第3項2号、同法43条の3の11第2項2号)。設置許可基準規則と技術基準規則の内容が重なる場合には、原子炉等規制法の条文に忠実に、原子炉設置(変更)許可、工事計画認可、使用前検査の各段階で適用されるそれぞれの基準規則等に従って安全審査を行なう、すなわち二重三重の規制がかかっていると解釈すべきである。この点は、さらに後続する保安規定認可や運転期間延長認可においても同様である。

第4 被告国との関係において東海第二原発の運転延長問題が本件訴訟の審理対象であること

1 原告らの主張の整理

原告らが主張する運転期間延長の危険性は、東海第二原発が2018年11月に営業運転開始後満40年を迎えようとする老朽化した原発であることを、その根本的な理由に据えたものである。

原告らは、準備書面（４１）において、東海第二原発の周辺住民が「老朽化した原発を使い続けるのは非常に危険である」と考えていること、１９７０年代に営業運転を開始したわが国の沸騰水型原発は東海第二原発を除き全て廃止措置がとられていること、東海第二原発のトラブル件数が日本一多いこと、などを主張し、もって、老朽化問題の深刻さを総論として問題提起した。

次いで、原告らは、老朽化問題の各論として、準備書面（４２）において、東海第二原発の中枢部を構成する各機器に金属疲労（疲労割れ、脱落）や腐食（応力腐食割れ、減肉）などの現象が発生していること、これらの現象が老朽化を原因とするものであって、重大事故を引き起こす可能性のあることを主張し、また、準備書面（４５）において、長期間中性子照射に晒された原子炉圧力容器が脆性破壊する可能性があることを主張し、さらに、準備書面（５０）において、東海第二原発に敷設されているケーブルについて、非難燃性であるうえに一般的な耐用年数を過ぎて老朽化しているために大火災を引き起こすおそれがあること、それにもかかわらず、被告日本原電は、老朽化したケーブルを全て新品に交換せず、防火シートによる複合体形成で代替する対策で済まそうとしていることを主張した。

すなわち、東海第二原発の運転延長問題とは、東海第二原発の運転期間をさらに２０年間延長した場合には、老朽化を原因とする重大事故が発生する可能性があることを指摘したものであって、まさに原発の老朽化問題そのものである。

２ 老朽化問題は原子炉設置許可の際に審査されるべきものであること

原告らが準備書面（４２）で述べたとおり、現行の検査体制では、各機器の老朽化した箇所をすみやかに漏れなく発見することが不可能であるうえに、とりわけ応力腐食割れの進展メカニズムが十分に解析されていない現状に鑑みるならば、長期間にわたり稼働した東海第二原発への保守管理をいくら尽くしたところで、重大事故の発生を防止することはできない。

老朽化を原因とする原発事故をできるだけ防止するための方策は、何よりも、①老朽化を加速させない材料等の選択と機器周囲の環境整備によって機器の健全性を保つことであり、②機器の耐用年数が経過した場合には直ちに新品に交換することであり、③原子炉圧力容器などの交換不能な重要機器に劣化が確認された場合には潔く原発の稼働を止めて廃炉にすることである。そして、これらの方策の実施状況が、原子炉等規制法所定の各規制において実施される安全審査のなかで、正しく確認されていることが不可欠である。

そこで検討するに、以下(1)(2)のとおり、少なくとも、原子炉冷却材圧力バウンダリ及びケーブルをめぐる老朽化問題については、設置許可基準規則の解釈適用によって、原子炉設置（変更）許可時における安全審査の対象に含まれる、というべきである。そして、原子炉設置（変更）許可の審査対象とされる以上、被告国との間で争われている本件無効確認及び本件差止めの各訴えの審理対象となりうるのは当然である。

(1) 原子炉冷却材圧力バウンダリ

設置許可基準規則 2 条 2 号 3 5 によると、発電用原子炉施設のうち、運転時の異常な過渡変化時及び設計基準事故時において、圧力障壁となる部分を、「原子炉冷却材圧力バウンダリ」という。同規則の解釈を定めた「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」17 条 1 項は、原子炉冷却材圧力バウンダリについて、原子力圧力容器及びその付属物、原子炉冷却材系を構成する機器及び配管、接続配管で構成されるもの、としている。そして、原子炉冷却材圧力バウンダリにつき、設置許可基準規則 17 条 1 号は、通常運転時、運転時の異常な過渡変化時及び設計基準事故時に生じる衝撃、炉心の反応度の変化による荷重の増加その他の原子炉冷却材圧力バウンダリを構成する機器に加わる負荷に耐えるものとすることを定め、また、同規則 17 条 3 号は、通常運転時、運転時の異常な過渡変化時及び設計基準事故時に瞬間的破壊が生じないように、十分な破壊じん性を有するものとする、と定めている。

原子炉冷却材圧力バウンダリについて、衝撃、荷重の増加及び負荷に耐えることができ、かつ、破壊が生じないようにする、というが、老朽化の進行によってその危険性は増幅する。よって、原子炉冷却材圧力バウンダリにつき、老朽化を進行させない措置が講じられていることが不可欠であって、前記①の方策の実施、すなわち、老朽化を加速させない材料等の選択と機器周囲の環境整備によって機器の健全性が保たれていることの確認が、設置許可基準規則 17 条によって求められている、と解するのが相当である。

したがって、原子炉冷却材圧力バウンダリをめぐる老朽化問題は、原子炉設置（変更）許可時における安全審査の対象に含まれる、というべきである。

(2) ケーブル

原告らの準備書面（50）で述べたとおり、設置許可基準規則 8 条 1

項は、火災による損傷の防止として、設計基準対象施設は、火災により発電用原子炉施設の安全性が損なわれないよう、火災の発生を防止することができ、かつ、早期に火災発生を感知する設備及び消火を行う設備並びに火災の影響を軽減する機能を有するものでなければならない、と定めている。同規則の解釈を定めた「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」8条2項は、設置許可基準規則8条について、別途定める「実用発電用原子炉及びその附属施設の火災防護に係る審査基準」に適合するものであることを求めており、同審査基準2.1.2(3)は、ケーブルは難燃ケーブルを使用することを明確に規定している。したがって、難燃ケーブルの使用が原子炉設置(変更)許可の適合要件であることは、設置許可基準規則上、明らかである。

また、同審査基準1.2(9)は、不燃性材料以外の材料を「可燃性物質」と定義し、同審査基準1.2(10)は、可燃性物質のうち、火災発生の危険性が大きい、火災が発生した場合に火災を拡大する危険性が大きい、又は火災の際の消火の困難性が高いものを「発火性又は引火性物質」と定義している。同審査基準2.1.1(1)は、発火性又は引火性物質を内容する設備及びこれらの設備を設置する火災区域について、漏えいの防止、拡大防止等を考慮した火災の発生防止対策を講じることを求めている。一般的な耐用年数を経過して老朽化した非難燃ケーブルは、当然に可燃性物質であって、かつ、絶縁等の理由で自ら火災を発生させる危険性が大きいことから、発火性又は引火性物質に該当する。したがって、老朽化した非難燃ケーブルが未だ使用されている原発において、当該ケーブルを対象とした火災発生防止対策が講じられていることも、原子炉設置(変更)許可の適合要件である。

したがって、原告らが主張したケーブル問題は、原子炉設置(変更)許可時における安全審査の対象に含まれる、というべきである。

3 保安規定変更認可処分ないし運転期間延長認可処分について

第1の1項で述べたとおり、被告国は、東海第二原発の運転延長問題は、高経年化対策制度の実施に伴う保安規定変更認可処分や運転期間延長認可処分に関する事項に係るものである、と主張している。

しかしながら、2項で述べたとおり、長期間にわたり稼働した東海第二原発への保守管理をいくら尽くしたところで、老朽化を原因とする重大事故の発生を防止することはできないのであるから、高経年化技術評価及び長期保守管理方針を主な内容とする高経年化対策制度(原子力規制委員会が定めた「実用発電用原子炉施設における高経年化対策実施ガイド」によ

る)の実施に伴う保安規定変更認可処分は、実効性のある老朽化対策とはいえない。まずは原子炉設置(変更)許可時の安全審査で対処する必要がある。

また、今後、被告日本原電が、原子炉等規制法43条の3の3第4項に基づき、東海第二原発の運転期間をさらに20年を超えない期間で延長することの認可を申請し、原子力規制委員会がこれを認可した場合には、原告らは、別途、運転期間延長認可処分の無効または取消し等を求めて提訴する予定である。但し、当該認可処分の審査で用いられる基準、すなわち、原子力規制委員会が定めた「実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準」によれば、低サイクル疲労、中性子照射脆化、照射誘起型応力腐食割れ、電気・計装設備の絶縁低下などの事象が、運転期間延長認可の際に評価されるどころ、2項で述べたとおり、これらの事象のうち、原子炉冷却材圧力バウンダリ及びケーブルに関するものは、原子炉設置(変更)許可時における安全審査の対象でもある。すなわち、原子炉設置(変更)許可と運転期間延長認可による二重の規制を受ける項目に該当する。

以上のとおりであるから、被告国の主張は採用することができない。