

## 声明：行政追従の川内原発運転差し止め却下

原子力市民委員会

座長 吉岡 斉  
座長代理 大島堅一 島菌 進 満田夏花  
委員 荒木田岳 井野博満 大沼淳一  
海渡雄一 後藤政志 筒井哲郎  
伴 英幸 武藤類子

### 1. はじめに

鹿児島地方裁判所（前田郁勝裁判長、杉本俊彦裁判官、植野健太郎裁判官）は4月22日、九州電力川内原発1・2号機の運転差し止めを求める住民らの仮処分申立てを却下した。この決定は、1週間前の4月14日に福井地方裁判所が行った関西電力高浜原子力発電所3・4号機の原子炉について運転差し止めを命じる仮処分決定と、正反対の判断となった。

どちらの裁判でも主要な争点となったのは、原子力規制委員会の新規制基準とその適合性判断（以下、単に新規制基準と記す）が、原発の安全性を確保するに十分なものかどうかであった。福井地裁は新規制基準に対し、地震対策等が緩やかにすぎると指摘した。一方、鹿児島地裁は、新規制基準に不合理な点はないとした。

福島原発事故によって、悲惨な過酷事故を防げなかった日本の原子力安全規制行政の失敗が明らかになった。これにより裁判所は、原子力規制委員会の新規制基準を鵜呑みにせず、新規制基準の妥当性について独立の立場で判断することが必要となった。

そうした状況変化のもとで、福井地裁の大飯3・4号機運転差し止め判決（2014年5月21日）をはじめ、大津地裁の高浜3・4号機および大飯3・4号機に対する運転差し止め仮処分決定（2014年11月27日）など、最近の判決・決定は、住民側の申立てを認めると否とに関わらず、ことごとく新規制基準の不十分さを指摘している。そうした最近の判決・決定に共通しているのは、当委員会の4月21日声明<sup>1</sup>で述べたように、国や電力会社が「想定外」としているシナリオも起こりうるという認識にたち、それにも対処できる有効な対策を求めていることである。その背景には福島原発事故そのものが、まさに国や電力会社の「想定外」が現実化するというかたちで起きたという事情がある。原発過酷事故の被害が他の技術とは異次元の深刻さをもつことを考慮すれば、そうした事態にも対処できる安全対策を要求するのは理に適っている。

ところが今回の鹿児島地裁決定は、新規制基準は「専門的知見を有する原子力規制委員会が相当期間・多数回にわたる審議を行うなどして定められたものであり、最新の科学的知見等に照らし、その内容に不合理な点は認められない」とし、原子力規制委員会が作成した安全目標（後述）は、それが達成されれば、放射能放出により健康被害につながるような重大事故の危険性を「社会通念上無視し得る程度に小さなものに保つこと

<sup>1</sup> 原子力市民委員会座長声明「高浜原発3・4号機運転差し止め仮処分決定の意義」（2015年4月21日）

ができる」という基本認識に立っている。一方、住民側が川内原発の「冷やす」「閉じ込める」機能の維持に重大な欠陥があると主張したことについては、「このような欠陥に基づく事故の発生が避けられないと認めるに足りる的確な疎明はない」として退けた。総じて、深刻な事故は滅多に起きないという根拠の乏しい見通しと、原子力規制行政や電力事業者の取り組みへの楽観的な期待を前提としている。これは、福島事故の教訓を何一つ活かそうとしない姿勢であり、国民の多数者が再稼働に反対するのは国や電力会社の安全に対する旧態依然の取り組みを国民が信頼していないからだという理解できていない。

私たちは、新規制基準に不合理な点はないとする鹿児島地裁の判断が、どのような根拠にもとづく判断であるかを検討した。その結果、説得的な根拠は全くと言ってよいほど示されていないという結論に達した。とくに火山噴火リスクに対しては白を黒と云いくるめるような論法が使われている。また、「安全目標」という新規制基準とは関係のない論点を安全の根拠として使おうとする姿勢は奇矯である。住民避難についても、政府の原子力災害対策指針や鹿児島県の避難計画の実行可能性や欠点について真摯に検討した形跡がみられない。また新規制基準の策定過程や適合性審査の実施過程が、専門的知見の活用においても民主的手続においても何ら過誤や欠落がないと判断しているのも、理解し難いところである。

以下、安全目標、地震、火山、住民避難という4つの論点について検討し、全体として鹿児島地裁の川内原発運転差し止め却下決定が根拠薄弱であり、住民の生命・健康を守るという裁判所にとって最重要の課題に、行政に対する独立の気概と、論理的・実証的な完全無欠さを追求しようとする姿勢を欠いていることを浮き彫りにする<sup>2</sup>。

## 2. 「安全目標」は安全を約束しない

この度の決定に際して、安全目標に関し、「炉心損傷頻度が $10^{-4}$ /年程度に、格納容器機能喪失頻度が $10^{-5}$ /年程度に抑制され、さらに事故時におけるセシウム137の放出量が100TBqを超えるような事故の発生頻度を $10^{-6}$ /年程度を超えないように（テロ等によるものを除く）」という文言が引用されている（p. 84）。

しかし、ここで引用されている「安全目標」は、2006年耐震設計審査指針改訂に際して、原子力安全委員会で検討された結果、目標とされたものであって、正規の規制基準とはなっていない。現行の新規制基準制定に係るパブリック・コメントを含めた手続きの過程でも一般市民に示されることはなく、合意形成手続きがなされてはいない。

原発の立地については、日本最初の原発である東海1号機の建設当初から「原子炉立地審査指針」が適用されており、それは広く立地自治体との間の社会契約に相当するものとして定着していた。しかし、福島原発事故に際してセシウム137の大気中放出量が1万TBqを超え、従来の立地審査指針が現実に順守できないことが明瞭になった。そのため、原子力規制庁は立地審査指針を棚上げして（廃止ではなく）、現実的に可能な限り技術上の改善努力をしていくという努力目標として立地審査指針の不備を糊塗しようと

---

<sup>2</sup> 新規制基準の策定・運用手続きについて、当委員会はすでに昨年9月30日の声明1「原子力規制委員会の存在意義が問われている」および声明2「原子力規制委員会が審査書を決定しても原発の安全性は保証されない」で詳細に批判しているので、ここでは繰り返さない。

した。したがって、これらの目標は社会的に合意された判断基準ではなく、これを安全性判断の根拠とすることに正当性はない。

さらに内容としては、福島事故では上記の通り2桁以上も凌駕する放出量があり、かつ過酷事故の発生頻度は3200炉年に一度であるから<sup>3</sup>、福島事故以前に検討したとする「安全目標」は、既設の原子炉設備に多少の手を加えて達成できるものではない。この「安全目標」なるものが、鹿児島地裁の決定の判断根拠をなしているならば、原発事故の規模および発生頻度に関する基本的認識において福島事故の現実を踏まえない時代錯誤の産物である<sup>4</sup>。

### 3. 値切られる最大地震動

#### 1) 基準地震動

非常に頻度の少ない自然現象の最大値を認識するには、現在の自然科学の歴史はきわめて浅い。強震動の地震の観測システムが曲がりなりにも整ったのは、高だか20年ほど前のことにすぎない。他方、原発を襲う最大の地震動については、10万年に一度の規模のものを想定しなければならない。しかし、鹿児島地裁は、「上記の安全目標を一応の基準とすることが相当であり、そのレベルの安全性が達成された場合には、絶対的安全性が確保されたと言えない場合であっても、周辺住民の生命、身体等の人格的利益の侵害又はその恐れがあるとは認められないものと解される」<sup>5</sup>と判示し、その論理の上に、現行の「原子力規制委員会も、安全目標について、継続的な安全性向上を目指す上で今後とも引き続き検討を進めていくことが必要であるとの認識を有している」と、規制委員会の判断を肯定し同調する旨述べている（p. 86、p. 93）。そして、今後も改善をしていくのだからと、現状の認識をもとに漸進的な規制基準の策定を肯定する。しかし、原発災害の巨大さを考えれば、ただ一回の過酷事故をも許さないという前提に立たねばならない。

現状の基準地震動は、想定される最大規模の地震に対する平均像を観測記録から導いて、それに若干の修正を加えてサイトでの基準地震動を策定している（p. 129以下）。しかしながら、地震動観測値のばらつきの幅が大きいことが知られており、地震動が小さくなる傾向の見られる九州地方に位置する川内原発での観測記録でも、地震動観測値のばらつきは大きい。上記「安全目標」のように10万年に一度の頻度での出現を考えるならば、5倍程度の地震動を想定しなければならないとの指摘もある<sup>6</sup>。

<sup>3</sup> 原子力市民委員会座長声明「高浜原発3・4号機運転差止仮処分決定の意義」（2015年4月21日）。

<sup>4</sup> なお、安全目標における事故発生頻度には「テロ等によるものを除く」という恣意的な条件が付されているが、そのような都合のよい条件を立てていたのでは、原発事故という巨大な災害に正面から向き合うことはできない。原子力規制委員会が新規制委基準および審査ガイドの中にテロ対策を盛り込んでいることとも矛盾する。

<sup>5</sup> この解釈は、今回の決定文が耐震性に関する「残余のリスク」に一切触れていないということと符合する。確率の小さい事象は考慮しなくてよいという規制庁の姿勢を裁判所が何の検証もなく無批判に是認したのでは、福島原発事故以降「裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに等しいもの」（大飯原発運転差止め訴訟に対する2014年5月21日の福井地裁判決）と言わざるをえない。原子力規制における「残余のリスク」をめぐる問題については、原子力市民委員会2014『原発ゼロ社会への道——市民がつくる脱原子力政策大綱』第4章、pp.151-152を参照して頂きたい。

<sup>6</sup> 内山茂樹（2015）『原発地震動想定の問題点』七つ森書館、p.47

## 2) 耐震強度

建設時の基準地震動は1号機が270ガル、2号機が372ガルであったが、今回620ガルとして耐震設計の検討を行った。設備本体を更新することなく、若干の補強を加えて2倍前後の外力に耐える強度をもつかどうかを検討している。その方法は、ストレステストによって明らかになったクリフエッジで示された「耐震裕度」を食いつぶすものである（p.111、p.154）。もともと設計の際の許容応力には、安全率3～4が含まれているが、それは、理想状態を前提にした強度計算には含まれない材料欠陥、施工誤差、経年劣化など不確実な諸要素について、多少の見落としや甘い見積りがあっても危険な状態に陥らないための工夫であり、過去100年余の工業界で確立された設計手法である。原発だけが他の装置と比べ余分の安全余裕を含んでいたわけではない。耐震裕度が食いつぶされたということは、健全性が損なわれやすくなり、リスクが高まったということである。

## 4. 火山噴火の影響について

### 1) 川内原発の火山審査に火山学の専門家は関与していない

鹿児島地裁決定は、新規規制基準の火山影響評価ガイドについても、川内原発の適合性判断についても「不合理な点は認められない」と結論している。その根拠に、「本件原子炉施設に係る火山事象の影響評価についても、火山学の専門家の関与・協力も得ながら厳格かつ詳細な調査審議を行ったものと評価できる」と述べている。しかし、これは明らかに事実誤認である。原子力規制委員会による審査の過程で、火山の専門家は一人もヒアリングを受けていない。火山影響評価ガイドの策定の過程においては、東京大学の中田節也教授が一度だけヒアリングを受けた。そのヒアリングの内容は、破局的噴火の可能性が十分に小さく、事前に兆候が表れるとの根拠に使われている。しかし、中田教授は、「『（前兆現象が把握できたとしても、）時期も規模も分からない』と[私が]繰り返しても[規制委員会側は]『モニタリング（監視）さえすれば大丈夫』との姿勢を崩さなかった」と発言している<sup>7</sup>。住民側はこれを証拠として提出しているにもかかわらず、判断においては無視されてしまった。

### 2) 破局的噴火のリスクを心配する学者は少数ではない

鹿児島地裁決定は「カルデラ火山の破局的噴火の活動可能性が十分に小さいとは言えないと考える火山学者も一定数存在するが、火山学会の多数を占めるものとは認められない」としている。多数ではない根拠として、火山学会の提言に具体的な指摘がないことを挙げているが、それでは根拠にならない。

提言をまとめた石原和弘京大名誉教授は、提言を発表したときの記者会見で、川内原発の火山審査に疑問がある、これは火山影響評価ガイドの見直しを求めるものだと説明している。これについても住民側が証拠として提出しているが、地裁は無視した。

<sup>7</sup> 「私は『GPS（全地球測位システム）で地殻変動などを観測していれば噴火の前兆はつかめる。ただ、噴火がいつ来るのか、どの程度の規模になるかはわからない』と説明しました。しかし、規制庁は『前兆はつかめる』という点に救いを見出したのでしょうか。いくら時期も規模も分からないと繰り返しても『モニタリング（監視）さえすれば大丈夫』との姿勢を崩さなかった」（毎日新聞2014年6月26日付「川内原発火山対策、予知頼みの無謀 専門家警告」）

毎日新聞が火山学者50人を対象に行ったアンケートで、川内原発が破局的噴火による影響を受けるリスクがあると回答した人は過半数の29名であった<sup>8</sup>。これについては、決定にも盛り込まれているにもかかわらず、「多数とは認められない」としていることは矛盾している。

## 5. 避難計画の合理性・実効性について

鹿児島地裁決定文は、九電側主張と政府見解を延々と引用し、それに不合理な点がないと述べているだけで、避難計画の合理性・実効性に関する判断根拠が不明である。また、随所に現実からの乖離が見られる。以下4点について指摘するが、それ以外にも川内原発の住民避難計画には多くの欠陥が見られる。

### 1) 蓋然性の高いトラブルを切り捨て

地裁決定は「避難時の渋滞発生、自然災害による道路の通行不能、避難時の燃料補給等、さまざまなトラブルが発生しうることとは否定できない」としつつ、「あらゆるトラブルを一つ一つ取り上げてそれに対する対処方法を詳細に策定した場合には、避難計画自体が極めて膨大なものになってしまいかねない」と住民側の主張をしりぞけている。しかし、住民側はあらゆるトラブルを列挙しているわけではない。「避難時の渋滞発生、自然災害による道路の通行不能、避難時の燃料補給等」は、福島原発事故の教訓を踏まえれば、発生する蓋然性がきわめて高く、実際に、多くの住民から懸念が表明された点でもある。それを考慮しない避難計画は、現実性と信頼性を欠く。

### 2) 要援護者の避難対策

決定では、「10km圏内にある医療機関、社会福祉施設については、避難先候補施設（496施設）が確保されており、『原子力防災・避難施設等調整システム』により要支援者の避難先を選定する方法も策定されている」として住民側の主張を退けている。しかし、避難先候補施設については、医療機関・社会福祉施設の羅列にすぎず、当該施設が原子力災害時に受け入れ可能であるということを保障するものではない。

「原子力防災・避難施設等調整システム」については、30km圏内の要支援者施設の受け入れ先が設定できないことの辻褃あわせとして登場したものであり、その実効性については検証されていない。当該システムにおける受け入れ可能性のデータは1～5年ごとに行われる施設からの定時報告にもとづくもので、原子力災害時の受け入れ可能性を保障するものではない<sup>9</sup>。

### 3) 段階的避難の現実性

5km圏内と30km圏内の2段階で避難するという前提は現実的ではないとの住民側の主張を退ける理由として「原子力災害対策指針では、原子力災害時において、一斉に避難を行うことは想定されておらず、事態の進展状況と発電所からの距離に応じて段

<sup>8</sup> 『原発リスク:巨大噴火の影響大…泊、川内など 学者が指摘』毎日新聞 2013年12月22日付

<sup>9</sup> 西日本新聞 2014年8月26日「空きベッド検索システム 鹿児島県構築 30キロ圏外の施設把握」参照。

階的に避難を行うこととされており…」としている。しかし、指針にそう定められているから実現可能だということにはならない。福島県で実際に起きた混乱が鹿児島県で繰り返されないという根拠は示されていない。

#### 4) 「合理的かつ具体的」だとする根拠

本委員会においてもたびたび指摘してきたように、原子力防災に関しては、その合理性・具体性を審査する機関は存在しない。今回の地裁決定では「原子力災害対策指針にもとづく」「原子力防災会議において了承された」と繰り返し述べるだけで、それらが合理的・具体的であるとなぜ言えるのか、その判断根拠を示していない。

原子力災害対策指針は、緊急時防護措置準備区域（UPZ）の30kmという設定が狭すぎることに、運用上の介入レベルであるOIL1、2の基準が高すぎることに、SPEEDIを切り捨て緊急時モニタリングに過度に依存しすぎていること等、多くの批判的なパブリック・コメントを無視して策定・改定されたという経緯があり、住民の被ばくを許容するものである。原子力規制委員会は指針を策定しただけで、指針にもとづく原子力防災計画を審査しないため、指針が事故の現実にも耐えるものであるかについては検証されていない。

また、原子力防災会議は、安倍首相を議長とする閣僚たちからなる会議であり、実質的な審議を行う機関ではない。事務局は、原子力防災計画の策定支援を行う立場の内閣府原子力災害担当室に置かれており、第三者性はない。川内原発の原子力防災計画についても、きわめて短時間のうちに、実質的な議論は行わないまま了承している

<sup>10</sup>。

#### 6. まとめ

今まで4つの論点について見てきたように、鹿児島地裁決定は、原子力規制委員会の新規制基準、原子力災害対策指針、および鹿児島県の原子力防災計画について、その合理性を独立の立場から厳しく吟味する姿勢をとることなく、結果として丸ごとそれらを追認している。これは福島原発事故によって露呈した日本の原子力安全規制行政の失敗を真摯に受け止めず、行政追従の決定を下したものであり、国民の生命・健康を守る裁判所の責務を放棄したと言わざるを得ない。

今回このような論理的にも実証的にも根拠薄弱な決定が行われたことは残念である。しかし私たち原子力市民委員会は、日本の裁判所が原発に対して、福島原発事故前のような行政追従の姿勢を改め、原発の安全性に関する科学的・技術的な知識・情報を貪欲に吸収しつつ、国民の生命・健康を守ることを最上位においた判決・決定を行っていくことを切に希望するものである。

以上

---

<sup>10</sup> 2014年9月12日原子力防災会議議事録

連絡先：原子力市民委員会

〒160-0004 東京都新宿区四谷1-21 戸田ビル4F（高木仁三郎市民科学基金内）

URL <http://www.ccnejapan.com/> E-MAIL [email@ccnejapan.com](mailto:email@ccnejapan.com)

TEL/FAX 03-3358-7064