

平成26年(ヨ)第31号 大飯原発3,4号機及び高浜原発3,4号機運転差止  
仮処分命令申立事件, 平成27年(モ)第38号 保全異議申立事件

債権者 松田正 ほか8名

債務者 関西電力株式会社

## 第 1 4 準備書面

平成27年7月21日

福井地方裁判所 御中

債権者ら代理人弁護士 河 合 弘 之

ほか

債権者らは、債務者異議審主張書面(1)第3・4『『新規制基準について』に対して』  
に対し、反論する。

## 目次

1	はじめに.....	3
2	新基準制定手続の不合理性.....	4
	(1) 原子力規制委員会及び規制庁職員の独立性の欠如.....	4
	(2) 新規制基準策定プロセスの問題.....	7
	(3) 小括.....	11
3	新規制基準内容の不合理性.....	12
	(1) 基準地震動を超える地震動が来ないといえないこと.....	12
	(2) 基準地震動に関する新規制基準は融通無碍であり、安全確保の基準となってい ないこと.....	14

(3) 新規制基準は、基準地震動を超える地震動による事故対策が不十分で安全確保ができない .....	16
(4) 基準地震動以下でも重大事故に至るおそれがあること .....	18
(5) 多重防護の一つである5層が欠けている新規制基準は不合理である .....	20
(6) 大規模損壊発生時の被害を防止する基準がない .....	22
(7) 重大事故時及び大規模損壊時における周辺公衆と原発の隔離に関する基準が存在しない .....	23
(8) 小括 .....	26

## 1 はじめに

新規制基準は「災害の防止上支障がない」（原子炉等規制法43条の3ノ6第1項第4号）内容の基準でなければならず，新規制基準の内容が「災害の防止上支障がない」ものでなければそれは不合理であり，そのような新規制基準を適用した設置変更許可処分が違法であることは，伊方最高裁判決の趣旨に照らしても自明のことである。そして，原発の設置・運転は，その内在する危険性ゆえに，これをいったん網羅的に一般的に禁止し，安全に設置・運転できる条件を満たすものに限って禁止を解除するという許可制の趣旨に照らせば，民事差止訴訟においては，許可処分が違法である以上，禁止を解除する前提を欠くことになるから，それだけで人格権侵害の具体的危険が存在し，差止めが許容されることになる。

原決定は，原子力規制委員会が策定した新規制基準の内容について「新規制基準は緩やかに過ぎ，これに適合しても本件原発の安全性は確保されない」「新規制基準は合理性を欠くものである」として，「新規制基準に本件原発施設が適合するか否かを判断するまでもなく，債権者らの人格権侵害の具体的危険性が肯定できる」と判断しているが，これはまさに上記論拠に基づく至極当然の判断である。原決定は，原子炉等規制法の条項，並びに災害が万が一にも起こらないようにするため，原子炉施設の位置，構造及び設備の安全性に十分な審査がなされなければならない，審査に使用される具体的審査基準が不合理であれば，周辺住民の安全性は確保されないという伊方最高裁判決の判断を踏まえたものである。

これに対し債務者は，「原子力規制委員会が，高浜3，4号機が新規制基準に適合することを認め，原子炉設置変更許可をした事実は，高浜3，4号機の安全性に関する重要な事実である」と主張しているだけで，「新規制基準は緩すぎて合理性を欠く」という新規制基準の内容に対する原決定については何ら主張をしていない。債務者は新規制基準の内容の合理性については何ら主張せず，「新規制基準は，原子力規制委員会において，専門分野を有する学識経験者等が，最新の科学的，専門技術的知見を踏まえて，相当期間，多数回にわたって検討の上，制定された

ものである」と新規制基準制定の手續について主張しているだけであり、債務者の「新規制基準について」の主張は主張自体失当である。まして、新規制基準の制定手續について、債務者の主張する「相当期間」「多数回」などという評価は主観的・一方的なものにすぎず、実際には、安全性を確保するための基準の制定手續には程遠い内容の拙速・杜撰な手續であり、原子力規制委員会が制定した基準であるから合理的であるかのような債務者の主張は事実を踏まえない誤った評価である。

以下には、まず新規制基準制定手續が原発の安全性を確保するものとしては不十分であることについて述べ、次に、新規制基準の内容が不合理であることについて述べる。

## 2 新基準制定手續の不合理性

### (1) 原子力規制委員会及び規制庁職員の独立性の欠如

債務者は、独立性の認められた原子力規制委員会が制定した新規制基準であるから合理性を有するかのような主張をしているが、原子力規制委員会が原発の安全規制に特化した委員会となっていない実態を無視した主張である。

#### ① 原発の安全確保に不十分な福島原発事故以前の安全規制

原子炉等規制法は原発の安全確保に関する規定の基本法であるが、旧原子炉等規制法第1条の目的には「原子力の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的におこなわれることを確保するとともに、これらによる災害を防止し」と規定されており、「利用が計画的に行われること」という推進目的と「災害を防止し」という安全確保という矛盾する目的が並列して規定されていた。

そして、原発の安全性確保のための行政機関としては、原子力安全委員会と原子力安全・保安院が存在したが、いずれの機関も原発の利用、推進の枠内で安全性を確保する機関であった。

内閣府に原子力委員会と原子力安全委員会が置かれ（旧原子力基本法 4 条，旧原子力委員会及び原子力安全委員会設置法 1 条），原子力委員会は，「原子力の研究，開発，利用に関する事項の企画，審議，決定する。」（同法 2 条）と規定され，原子力の利用推進をその任務とし，原子力安全委員会は「原子力の安全確保に関する事項について企画，審議，決定する。」（同法 1 3 条）と規定され，安全確保をその任務としていた。しかし，原子力の安全確保と原子力の利用推進が対立するような場合は，安全確保を優先するとはされずに，「原子力委員会及び原子力安全委員会は，その所掌事務の遂行について，原子力利用が円滑に行われるように相互に緊密な連絡をとるものとする」と規定され（同法 2 6 条），原子力利用が優先されていた。

また，原子力安全・保安院は，資源エネルギー庁内に置かれる特別な機関で，原子力に関する安全確保の事務を司る（旧経済産業省設置法 2 0 条）ものとされていたが，そもそも資源エネルギー庁は，経産省の外局で，エネルギーの安定的及び効率的供給の確保及び適正な利用の推進を任務とする（同法 1 4 条，1 6 条）ものであるから，原子力安全・保安院は原発利用推進の枠内で安全確保を司る存在となっていた。

このように，福島原発事故以前の安全規制は，原発推進の枠内における安全確保を図ることとされており，安全が確保されなければ原発を設置・運転させないということに特化されたものとなっていなかった。国際的にも規制と推進が未分離であると批判されていたが，国は福島原発事故まで分離しようとしなかった。

## ② 原発の安全確保に特化した規制を目指した改正がなされた

福島原発事故以前の安全規制が機能していなかったことが明らかになり，その反省から，安全規制だけを目指した規制体制を構築するために法改正が行われた筈である。

まず，原子炉等規制法 1 条から「これらの利用が計画的に行われること」の文

言が削除された。

そして、原子力安全・保安院、及び原子力安全委員会は廃止され、原子力規制委員会設置法（以下「設置法」という）にもとづき、平成24年（2012年）9月、原子力規制委員会が発足した。

同委員会は、国家行政組織法第3条の委員会であり、委員長及び委員は独立してその職権を行い、その任命には国会の同意が必要であり、原子力事業者の役員、使用人その他の従業者等は委員長、委員になることができないとされた。これは、原子力安全規制に専念させるために独立性を付与したものと理解されている。

また、同委員会の事務処理を行う事務局である原子力規制庁（以下「規制庁」という）の職員についても、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から、幹部職員のみならずそれ以外の職員についても、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めないこと、再就職の規制などが規定された。

### ③ 規制委員会の実態は、原発の安全規制に特化していない

このように、規制委員会、規制庁とも、制度上、事業者から独立した専門家として原子力の安全規制を行う機関であることが求められた。しかし、その実態は従前の組織とほとんど変わるところがなく、安全規制に関して独立した機関となっていない。

規制委員会は委員長1名と4名の委員で構成されており、設置法は委員長及び委員については原子力事業者等の役員、従業者等であったことを欠格事由としている。

ところが、委員長である田中俊一氏は、平成19年（2007年）に政府の原子力推進機関である原子力委員会の委員長代理に就任するなど原子力推進行政の中心を担ってきた人物である。委員である更田豊志氏は、委員候補者となった当時、独立行政法人日本原子力研究開発機構の副部門長の職にあり、同機構は、高

速増殖炉もんじゅを設置し、東海再処理工場を保有する原子力事業者であり、設置法で定める原子力事業者等であって、更田氏はその従業者として設置法の欠格事由に該当することは明らかであった。また、委員である中村佳代子氏は、公益社団法人日本アイソトープ協会プロジェクト主査であり、同協会は、研究系・医療系の放射性物質の集荷・貯蔵・処理を行っており、設置法で定める原子力事業者等に該当する。中村氏は同事業者の従業者であり、欠格事由に該当する。

委員5名中3名が原発関連事業出身者であるということは、推進からの独立性が確保されているとは言えないことは明らかであり、同委員会の人的構成は原発の安全規制に特化したものではない。

④ 原子力規制庁の職員の実態は、その多くが旧原発推進にかかる官庁の職員である

原子力行政を司る職員が、原発の安全規制に専念する意識を有した職員である必要があり、旧原発推進官庁から絶縁した職員が原子力規制庁の職員であることが、原発の安全規制を実現するうえで重要であることは言うまでもない。

しかし、原子力規制庁の実態は、平成24年（2012年）9月同庁発足時の職員（455名）のうち経産省出身が315名、文科省が85名、環境省が11名と多くの職員が原発推進官庁出身者であり、幹部職員7名についても、警察官僚の2名を除いた5人がいずれも原発を推進してきた原子力安全・保安院、旧科学技術庁、環境省出身者であった。形式的には独立した体制となったかのようにあるが、その実態は従来と変わっていないのである。

## （2）新規制基準策定プロセスの問題

① 福島原発事故の原因究明がなされない状態で新規制基準が策定された

福島原発事故を踏まえて策定される規制は、福島原発事故の原因が明らかになってこそ、有効な規制内容となり得る。しかし、規制委員会は、福島原発事故の

原因が判明していないにもかかわらず、新規規制基準を策定した。事故については4つの事故調査報告書が作成されているが、核心である原子炉内部についてはいまだ調査できる状態ではなく、いずれの報告書においても事故の発生機序について明確にされていない。政府、国会の事故調査報告書などにも、事故の原因調査は不十分で今後も継続が必要の旨記載されており、特に国会事故調は1号機について地震による配管損傷が発生した可能性について指摘しているところである。真に福島原発事故の教訓を踏まえた安全な規制基準を策定するのであれば、この点について十分な調査が必要ははずであり、事故調査が不十分なままに新たな規制基準を策定しても十分なものとは言えない。

② 新規規制基準の検討期間が短すぎて、十分な検討がなされていない。

債務者は、「相当期間、多数回にわたって検討の上、制定された」とあたかも十分な検討がなされたかのように主張しているが、明らかに検討期間が不足している。

平成24年（2012年）9月19日原子力規制委員会が発足し、原子炉等規制法が改訂され、設置許可基準として「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こと」が明文化され、同法が平成25年（2013年）7月18日までに施行されるものとされた。原子力規制委員会はその施行期日に間に合わせるために、発電用軽水型原子炉の新安全基準に関する検討チーム（以下「新安全基準検討チーム」という）と発電用軽水型原子炉施設の地震・津波に関わる新安全設計基準に関する検討チーム（以下「地震・津波検討チーム」という）を作り、新安全基準検討チームは平成24年（2012年）10月25日から、地震・津波検討チームは平成24年（2012年）11月19日から規則類の策定作業を開始し、新規規制基準案にかかる合計49本の規則案等<sup>1</sup>について、平成25年（2013年）4月11日から5月10日までの30日

---

<sup>1</sup> パブリックコメント対象文書一覧 <http://www.nsr.go.jp/data/000069966.pdf>



間のパブリックコメントに掛け<sup>2</sup>、新規制基準は平成26年（2013年）7月8日から施行された。新規制基準は、パブリックコメントに掛けるまでの期間であれば約6か月、施行までの期間であれば約8か月で策定され、その数も49本という大量の規則類である（甲264「パブリックコメント対象文書一覧」）。

平成18年（2006年）9月に制定された新耐震設計審査指針は、1本の指針である旧耐震指針の改訂にすぎないが、その検討には5年の期間がかけられている。わずか1本の指針の改訂に5年を掛けていることと比べれば、49本の基準類の策定に8か月しか掛けていない新規制基準は、検討期間が絶対的に不足していることは誰の目にも明らかである。これを「相当期間」「多数回」とする債務者の主張が、いかに一方的で牽強付会な評価であるかは一目瞭然であろう。

新規制基準の策定に関わった藤原広行氏（防災科学技術研究所領域長）は、「基準地震動の具体的なルールは時間切れで作れず、どこまで厳しく規制するかは裁量次第になった」と述べ、時間切れで基準自体が作れなかったと基準策定の真相を明らかにしている（甲235 平成27年5月7日毎日新聞夕刊）。

また、原子力規制委員会の委員であり、かつ、新安全基準検討チームの座長である更田委員が「最初から全部それを揃えればいいんじゃないかという議論は当然あると思います。全部が全て揃うように基準をつくりましょうと。これから先は非常に現実的な判断になるけれども、要求するもの全てが揃うようにやると、どのくらいなんだろうと、ちょっとわからないけど、3年とか4年とかという時間がかかるんだと思っています。軽水炉みたいに蒸気系を使うプラントを4年間とか止めると、これは別の懸念が起きてきて、米国でも事例がありますけども、

---

<sup>2</sup> 原子力規制委員会設置法の一部の施行に伴う関係規則の整備等に関する規則（案）等に関する意見募集

[http://www.nsr.go.jp/procedure/public\\_comment/bosyu130410\\_03.html](http://www.nsr.go.jp/procedure/public_comment/bosyu130410_03.html)

原子力規制委員会設置法の一部の施行に伴う関係規則の整備等に関する規則（案）等に関連する内規に対する意見募集

[http://www.nsr.go.jp/procedure/public\\_comment/bosyu130410\\_02.html](http://www.nsr.go.jp/procedure/public_comment/bosyu130410_02.html)

長期停止した炉を再起動するというのは、新設炉を立ち上げるときよりも、むしろ大きな懸念がある。」と述べ(甲265 新安全基準検討チーム 平成25年1月31日第13回 議事録56頁),新規制基準が検討不足の不完全なものであることを認めたとえ、再稼働運転ありきで新規制基準を検討していたことも自認している。基準検討チームの一員が不完全なものであることを自認している以上、新規制基準が不合理なものであることはもはや争いようのない事実であり、冒頭に述べた論法に従って、速やかに異議申立却下の決定がされて然るべきである。

### ③ パブリックコメントも形だけのものである

パブリックコメントは、一般人の意見を取り入れて、より安全な基準を策定するためになされる筈であるところ、これ程の大量の基準類に対するものとしてはパブリックコメントの期間が極端に短く、また、安全の根本に関わるような指摘は再度取り入れ、或いはさらに検討を重ねることをしておらず、単に形式上パブリックコメントをしたという体裁を整えただけのものである。

新規制基準にかかるパブリックコメントは平成26年(2013年)4月11日から5月10日までの30日間と極端に短く、大量の規制基準類を全て検討することは時間的に不可能であった。これではパブリックコメントとは名ばかりで、一般人の意見など取り入れる気がないことを示している(事業者や規制委員会は、そもそも高度の科学的、専門技術的知見に基づく判断が必須だということであるから、一般人の素人的意見に傾聴するつもりもないのであろう)。

また、原発の安全の根幹にかかわる意見がいくつも提出されているが、原子力規制委員会にはそれについて再度検討する気が当初からなかったと考えられる。

例えば地震・津波基準の骨子案の中で「残余のリスク」<sup>3</sup>を実行可能な限り小さく

---

<sup>3</sup> 策定された地震動を上回る地震動の影響が施設に及ぶことにより、施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が放散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼすリスク(平成18年9月19日原子力安全委員会決定 発電用原子炉施設に関

するという努力義務の規定が書かれていたことに関し、努力義務ではなく、規制基準とすべきであり、また実行可能な限りという緩い条件を付すべきではないと言う意見が提出されたところ、この内容は参考であるので、誤解が無いようにすると行って「参考」としてしまい、議論を深めることや、再検討をすることはしなかった（甲266 新安全基準検討チーム平成25年3月28日 第20回議事録 34頁）。

また、シビアアクシデント対策は、福島原発事故以前に行われていた3層の多重防護では安全を確保できないという反省のもとに策定されたものであり、重要な安全設備であるにもかかわらずシビアアクシデント対策の可搬設備について、単一故障指針はとらないとされていたので、重要と考える設備であれば、せめて単一故障指針は採るべきであるとの意見が出されたが、設計基準事故を超えて共通要因故障が起きることは稀であり、さらに可搬設備について単一故障の仮定<sup>4</sup>を考慮する必要はないと行って、採用しなかった。3層で安全であるといつて福島原発事故を招いておきながら、何らその教訓を生かすことなく、シビアアクシデント対策の重要な安全設備について何ら根拠のない「単一故障はあり得ない」という判断を持ってきて、単一故障の仮定を採用していないのである。

### （3）小括

以上のように、債務者は「新規規制基準は、原子力規制委員会において、専門分野

---

する耐震設計審査指針）。但し、それは、ドイツにおける「Restrisiko」の定義のように考え抜かれた論理的定義ではなく、不当に残余のリスクを広く考え得るものである（第8準備書面参照）が、その範囲を極小にしなければ、原発の安全が確保されないことでは同一である。

<sup>4</sup> 重要度の特に高い安全機能を有する系統については、同一機能を有する同一性質の系統又は機器が二つ以上ある（多重性）か、同一機能を有する異なる性質の系統又は機器が二つ以上ある（多様性）ようにして、なおかつ二つ以上の系統又は機器が同時に機能を阻害されない（独立性）ことを求め、仮に一つの系統又は機器が安全機能を失っても（単一故障の仮定）、他の系統又は機器で安全が確保されることが求められている。単一故障の仮定をとらないということは、多重性又は多様性及び独立性を求めないということである。

を有する学識経験者等が、最新の科学的、専門的技術知見を踏まえて、相当期間、多数回にわたって検討の上、制定されたものである」と新基準策定手続の信用性を強調しているが、新規制基準策定手続は、策定に関わった規制委員会及び規制庁が、改正法の趣旨に反して推進側から独立していないメンバーが多数を占めた状態で策定され、事故原因が明らかではない状態で規制基準を策定し、大量の基準類を短期間で策定したため検討時間が不足して十分な内容になっておらず、パブリックコメントも検討時間の不足した状態でかけ、根本的な意見は無視した名ばかりのパブリックコメントに過ぎず、新基準策定の手続的正当性は欠けている。新規制基準は、その策定手続だけに注目しても、不合理なものであることは明白である。

### 3 新規制基準内容の不合理性

原決定の、「新規制基準は緩やかに過ぎ、これに適合しても本件原発の安全性は確保されない」という判断は、新規制基準の内容が不合理であるという判断を示しているものである。債務者は、新規制基準の内容を無視して、新規制基準への適合性判断だけを取り上げており、新規制基準の内容に関する原決定に対しては不服がないものと解される。

原決定の判示した本件原発の危険性について、新規制基準ではその危険性に対応した規制がなされておらず、「緩やかに過ぎる」ことについて以下に述べるとともに、福島原発事故で明らかになった規制の不備が是正されておらず、新規制基準では「災害の防止上支障がない」ものとなっていないことを以下に述べる。

#### (1) 基準地震動を超える地震動が来ないといえないこと

原子炉等規制法第43条3の2第1項（保安及び特定核燃料物質の防護に関する措置）によれば、「大規模な自然災害又は故意の大型航空機の衝突その他のテロリズムにより発電用原子炉施設の大規模な損壊が生じた場合（以下「大規模損壊時」という。）における発電用原子施設の保全のための活動を行う体制の整備に関し次の

各号に定める措置を講じなければならない」として、大規模損壊発生時における保全のための活動を行う体制の整備が求められている（実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則第86条）。

そもそも、法は、大規模損壊の原因については「大規模な自然災害」「故意の大型航空機の衝突その他のテロリズム」などと示しているものの、それによりどのような事態が生じた場合のことを「大規模損壊」というのか、具体的定義が無く、そのこと自体が新規制基準の欠陥であるが、事故に関する規定の仕方の順番として、重大事故発生時における保全活動の整備に関する規定（同規則85条）の次に大規模損壊に関する規定が配置されていること、「実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力に係る審査基準」には、1項に重大事故等対策における要求事項、2項に大規模な自然災害又は故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムへの対応における要求事項が書かれていることからすれば、大規模損壊は、重大事故を超えた、文字通り、大規模な損壊を想定しているもの解される。

耐震重要施設は基準地震動に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない（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4条3項）とされているのであるから、基準地震動の想定と耐震設計に間違いがあってはならない。

規制委員会は、新規制基準は設計基準で想定する自然現象を大きくしてそれに対する原発の安全性を確保することにしたと説明し、債務者は、基準地震動を超える地震動がサイトに来襲することはあり得ないと主張しているが、後記及び他の債権者準備書面で主張する通り基準地震動に関する新規制基準は安全確保には不十分であり、このような新規制基準では、基準地震動を超える地震動により耐震重要施設の安全機能が損なわれ、大規模損壊が発生する危険性を除くことはできない。

大規模な自然災害で大規模損壊が発生する場合を規則に定めているということは、基準地震動を超える地震動により原発の安全機能を損ない、大規模損壊に至る場合

があることを認めていることであるが、そのような事態が発生しないようにすること、すなわち、シビアアクシデントが発生しないようにすることこそが基準として求められている。しかるに、新規制基準はそのような内容の基準になっていない。

(2) 基準地震動に関する新規制基準は融通無碍であり、安全確保の基準となっていないこと

地震・津波に関わる新規制基準に関する検討チームの第13回会合（平成25年6月6日）において、検討チームの一員であった藤原広行・防災科学技術研究所社会防災システム研究領域長は、次のように発言している。

「この規制庁、規制委員会が発足する前に、まだ旧保安院の時代に、3.11を踏まえて、それをどうすればよくなるかということで、少し議論をするのに参加させていただいて、不確かさの扱いとか、その辺りも何度か意見を述べさせていただいていたんですけど、それがまだ十分にきちんと決着する時間がない中で、この規制庁の議論に受け継がれ、まだこの部分について、私自身、今後どうなるのかというのが見えていなくて、ぜひとも、そういったところを非常に個別の細かな議論なんですけれども、しっかりとそういった議論も踏まえつつ、新しい基準での審査を行っていただきたいと思います。」（甲234・49頁）

これを受けて、原子力規制庁の桜田道夫審議官は、「いろんな報道を見ますと、発電所の新規制への適用については、各社、いろいろと準備されていて、施行後、直ちにいろんな申請が来るとか、何かそんな報道もございますし、私どもは、恐らくその新しい規制が始まって、その申請が来れば、それをもう直ちに対応しなければならぬと、こういうような事情がございますので、先生がおっしゃるように、何か時間をあけてパイロット的なことをやりながら、物が作っていけるということができるといような状況になれば一番いいんだなとは思いますが、そういう

実態がございまして、ある程度走りながら、考えながらやっていくということしか、現実的な方策はないのかなというふうに考えてございまして」と述べている（甲 234・49頁）。

さらに、藤原広行氏は、高浜仮処分決定と川内仮処分却下決定後、次のように述べていることが毎日新聞の取材で分かっている（甲 235）。

「原発の耐震審査が行政の裁量任せになってしまった部分を問われた」「基準地震動の具体的な算出ルールは時間切れで作れず、どこまで厳しく規制するかは裁量次第になった。揺れの計算は専門性が高いので、規制側は対等に議論できず、甘くなりがちだ」

このように、新規制基準の中でも、とりわけ重要な基準地震動の検討チームにいた藤原氏自身が、基準地震動の具体的な算出ルールは時間切れで作れなかったこと、旧保安院の時代から、不確実さの取扱いについて十分に議論できないまま基準が作られたことを自白している。

どこまで厳しく規制するかを安全確保の根本に立ち返って決めることが基準であるにもかかわらず、それが「裁量次第になった」のであるから、規制としての体をなしていない。

基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイドには、「十分に考慮」「適切に選定」「適切に考慮」「適切に評価」「適切な手法」「詳細に評価」等のおよそ基準とならない表現が大量に記載されていることがそのことを如実に示している。安全のための基準というためには、例えば、「適切に評価」ではなく、どう評価することが適切に評価したという指標になるのかが具体的に明らかにされていなければならないことは当然である。このような曖昧不明確な基準しか策定していないということは、明らかに立法府が「災害の防止上支障がない」ように行政に委ねた専門技術的裁量の

濫用・逸脱である。

また、新規制基準は、旧安全指針が福島原発事故を招いたことに対する反省のう えに立って策定されたのであるから、少なくとも、残余のリスクを極小にする方向 で構築されなければならない。しかるに、耐震安全性に重要な影響を与える不確か さについて、安全側に考えるという基準は示さず、単に、考慮すればよいという基 準にしている箇所が多数存在する。

例えば、震源特性のパラメータの設定において、「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」と規定されているが、どのようにばら つきを考慮すべきかの指針が示されていない。残余のリスクを極小にするという 考え方に従えば、少なくともばらつきの最大を採用すべきであるという基準を作る べきであるが、そもそも指針が示されていない以上、考慮すべきことを考慮してい ないことは明白である。

この一例のように、基準地震動に関する基準は、融通無碍で基準の体をなしてお らず、かつ、安全側に基準地震動を策定する考え方になっていない。

(3) 新規制基準は、基準地震動を超える地震動による事故対策が不十分で安全確 保ができない

設計基準対象施設<sup>5)</sup>は、基準地震動によって安全機能が損なわれないことが求めら れているが（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4条）、前記及び他の債権者準備書面で主張する通り基準地震動に関する新 規制基準は安全確保には不十分であり、基準地震動を超える地震動はあり得るので

---

<sup>5)</sup> 発電用原子炉施設のうち、運転時の異常な過渡変化又は設計基準事故の発生を防止し、又はこれらの拡大を防止するために必要となるもの



あるから、本来、基準地震動を超える地震動によって設計基準対象施設が壊れた場合のさらなる安全施設、安全設備を要求すべきであるが、新規制基準における要求は、事故想定が視野の狭い限定的なものであり、極めて不十分である。

重大事故等対処施設<sup>6</sup>は、設計基準対象施設がその安全機能を喪失した場合に重大事故等に対処するための施設であるから、設計基準対象施設が安全機能を喪失する場合を想定したうえで、その状況下で重大事故等対処施設が機能するかを考えることは危険に対処するための考え方として当然なされるべきことである。基準地震動を超える地震動によって設計基準対象施設が壊れることによって設計基準対象施設が安全機能を喪失する場合は、その想定の一つである。その場合に機能すべき重大事故等対処施設の上限が、基準地震動に耐えることであつたとすると、設計基準対象施設と重大事故等対処施設のいずれもが基準地震動を超える地震動で壊れる事態になり得る。それでは重大事故等に対処できる施設とはいえない。その事態を防止するためには、重大事故等対処施設は、基準地震動の何倍もの地震動に耐えることが基準として要求されなければならない。しかるに、新規制基準では、重大事故等対処施設は、設計基準対象施設と同じ基準地震動による地震力に対して機能が損なわれなければよいとされている（同規則39条1項1乃至3号）。

また、特定重大事故対処施設<sup>7</sup>は、新安全基準検討チームにおいて、当初は特定安全施設という名称で検討され、故意による大型航空機の衝突等のテロリズムに対応するためだけでなく、大規模な自然災害にも対応する施設として検討されていた。そして、基準地震動の何倍の地震動に対して安全機能が損なわれない施設とするかが検討されていたが、結局、新規制基準では、特定重大事故対処施設はテロリズムに対応する施設に限定され、大規模な自然災害に対応することは除かれて規定され

---

<sup>6</sup> 重大事故に至るおそれがある事故又は重大事故に対処するための機能を有する施設

<sup>7</sup> 重大事故等対処施設のうち、故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムにより炉心の著しい損傷が発生するおそれがある場合又は炉心の著しい損傷が発生した場合において、原子炉格納容器の破損による工場等外への放射性物質の異常な水準の放出を抑制するためのもの

てしまった。そして、同施設が対応すべき地震動は、基準地震動の何倍かではなく、基準地震動と同じとされた（同規則 39 条 1 項 4 号）。

大規模な自然災害に対応する施設は必要であり、基準地震動を超える地震動による災害はその一つとして当然考えられものであり、それに対応するためには、基準地震動の何倍もの地震動に耐える施設を要求すべきである。現に、その要求をする方向で検討されていたが、策定された新規制基準では除外されている。これは、新規制基準が「緩すぎて原発の安全は確保されない」例の一つであり、新規制基準が不合理なことはこの事実だけでも明らかである。

#### （４）基準地震動以下でも重大事故に至るおそれがあること

新規制基準では、従来と同様に、設計基準対象施設を耐震重要度に応じて、S クラス、B クラス、C クラスに分類し、各クラスが耐えるべき地震力に段階を設け、基準地震動による地震力に対して安全機能が損なわれないことを求めるのは、耐震重要施設<sup>8</sup>すなわち S クラスに限定している（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 4 条、別記 2）。

B クラスは、静的地震力に対しておおむね弾性状態に留まる範囲で耐えること、共振のおそれのある施設については弾性用設計地震動に 2 分の 1 を乗じた地震動による地震力に耐えることを求め、C クラスは、静的地震力に対しておおむね弾性状態に留まる範囲で耐えることを求めているだけである。ここにいう弾性設計用地震動は、基準地震動との応答スペクトルの比率の値が 0.5 を下回らないような値であり、B クラスで例外的に検討される動的地震力は、基準地震動 $\times 1/2 \times 1/2 =$ 基準地震動 $\times 1/4$ にということになる。また、静的地震力における水平地震力は、地震層せん断力係数に対し、S クラスは 3.0、B クラスは 1.5、C クラスは 1.0 を乗じて算定した値とされている。従って、B クラス、C クラスに分類された施

---

<sup>8</sup> 設計基準対象施設のうち、地震の発生によって生ずるおそれがあるその安全機能の喪失に起因する放射線による公衆への影響の程度が特に大きいもの（実用発電用原子炉の位置、構造及び設備の基準に関する規則 3 条 1 項）

設は、基準地震動以下でも壊れるような耐震設計になっている。

そして、債務者は安全上重要な設備が機能を維持できるならば原発の安全性は確保されると主張しており、Sクラスの施設が機能されれば、重大事故は防止できると主張しているようである。しかし、Bクラス、Cクラスに分類された施設であっても、それが壊れることによって重大事故に至ることはあり得る。米国原子力規制委員会（NRC）作成のNUREG-1742, Vol. 1（2002年4月発行）によれば、地震に伴う機器の損傷によるCDF（炉心損傷）への寄与が大きいものは、

「所外電源喪失、電気品（盤、MCC、L/C、開閉器など）の損傷、非常用ディーゼル発電機の損傷（バッテリー、オイルタンク、制御盤、冷却系などの機器の損傷による）、バッテリーの損傷（バッテリー、冷却ファン、インバーターの損傷による）」

とされている。

所外電源、電気品は、Cクラスであるが、これらが損傷することにより、CDFに発展する可能性が大きいことを上記ガイドは示している。福島原発事故でも、外部電源喪失が事故の重要なファクターであったことを認め、外部電源の信頼性を高める必要があると言われていた（甲267「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針及び関連の指針類に反映させるべき事項の検討について」11頁、甲268「東京電力福島第一原子力発電所事故の技術的知見について（中間とりまとめ）（案）」5～9頁）のに、信頼性を高めるために必要な方法の一つである耐震クラスを高めることには未だに手が付けられておらず、Cクラスのままである。

債務者が主張するような安全上重要な施設とそれ以外を分類して、安全上重要な施設のみをSクラスとし、それが基準地震動で機能喪失しなければ安全であるという考え方では安全は確保されない。耐震Cクラスに分類されていてもそれが損傷することによりCDFに至ることがありうるのであるから、耐震重要度分類の仕方を変えるか、全て耐震Sクラスにするか等、安全を確保するための耐震設計に変更を

しない限り、安全確保は不十分である。

(5) 多重防護の一つである5層が欠けている新規制基準は不合理である

福島原発事故以前は、3層の防護で日本の原発の安全は保たれている、絶対に放射性物質が漏れることはないから、4層（シビアアクシデント対策）と5層（防災・避難計画）は不要であると国や電力会社は主張していた。この3層の防護のうち、第1層は異常の発生を防止する（異常発生防止対策）、第2層は異常が発生しても事故に至らないように異常の拡大を防止する（異常拡大防止対策）、第3層は異常が拡大して事故が発生しても影響を緩和して放射能の放出を防止する（事故影響緩和対策）である。しかし、福島原発事故により露呈した多重防護不足を反省して、多重防護も国際的基準にそろえることになった筈である。国際的な基準の指針である IAEA<sup>9</sup>基準では、4層のシビアアクシデントの影響緩和と、5層の防災が多重防護の基準になっており、また米国では避難等の防護措置を含めた十分な緊急時計画が運転許可要件とされ、原子力規制委員会（NRC）がこれを審査し、妥当性が認められなければ許可されないと規定されている。国際基準からすれば新規制基準も5層までを基準として取り入れる必要がある。

多重防護の考え方は、前段否定、後段否定であり、防護は破られるものであると考える、かつ、前の層の防護対策を過大評価して後の層の防護対策を等閑にしてはならず、後の層を過大評価して前の層の防護対策を等閑にしてはならないという考え方である（原決定38頁でもその点が指摘されている）。4層のシビアアクシデント対策が効を奏さないことはあり得るのであるから、5層の防災対策、避難計画は不可欠の基準である。しかるに、5層は新規制基準には含まれておらず、原子力規制委員会は原子力災害対策指針を策定したものの、それを原発の緊急時対策を建設・運転の許可条件として、原子力規制委員会がこれを審査するという構造になっていない。原子力災害対策指針は、「原子力災害特別措置法に基づき、原子力事業者、指

---

<sup>9</sup> International Atomic Energy Agency

定行政機関の長及び指定地方行政機関の長，地方公共団体，指定公共機関及び指定地方公共機関その他の者が原子力災害対策を円滑に実施するため」に定められたもので，原発の危険から周辺公衆の安全を確保するものと位置付けられていない。田中原子力規制委員会委員長も，防災計画は自治体が作成するものであり，原発稼働の条件ではないと明言している。

国際基準として参照すべき米国のNRCが規定する連邦規則（10CFR）<sup>10</sup>では，緊急時計画の条項（§50.47 Emergency Plans）において，放射能が放出される緊急事故時に十分な防護措置が取られうる保証があるとNRCが判断しなければ，原発の運転許可も，建設・運転許可もなされないと規定し，十分な緊急時計画の策定を許可条件としている。

NRCは，州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実行可能性並びに原発の許可申請者の策定した原発サイト内の緊急時計画の妥当性と実行可能性を判断する。州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実行可能性については，NRCはFEMA<sup>11</sup>が行った評価をもとに判断する。

そして，原発サイト内及びサイト外の緊急時計画は，NRCの定める基準に適合しなければならない。その基準として，①原発の許可を受けた事業者と州・地方政府のそれぞれに緊急時対応の責任が割り当てられていること，②原子力発電所から半径約10マイル（約16キロメートル）のプルーム被ばく経路の緊急時計画区域<sup>12</sup>を定めて，その区域において避難，屋内退避や避難や屋内退避を補強するための予防のヨウ素カリウム剤の使用について計画すること，③原発の申請者と許可取得者は推定避難時間を定め，それは定期的に見直すこと，④原子力発電所から半径約50マイル（約80キロメートル）の食物摂取経路の緊急時計画区域<sup>13</sup>における食物摂取の防護措置を策定すること等が定められている。

---

<sup>10</sup> Title 10 of the Code of federal Regulations

<sup>11</sup> Federal Emergency Management Agency

<sup>12</sup> Plume exposure pathway EPZ

<sup>13</sup> Ingestion pathway EPZ

このように多重防護の考え方及び国際基準からすれば、5層の防護が基準に採用されていない新規制基準は、明らかに安全確保の基準として不合理である。そして、新規制基準が「世界で最も厳しい基準」などという政府や田中規制委員会委員長の発言が、いかに独善的でまやかさに満ちたものであるのかが分かると言えよう。

(6) 大規模損壊発生時の被害を防止する基準がない

新規制基準において、大規模損壊時と明記して、何らかの要求をしている基準は以下の二か所である。

「①保全計画の策定 ②要員の配置 ③教育、訓練 ④電源車、消防自動車、消火ホース等資材の備え ⑤緩和対策等を定め要員に守らせる」(実用発電用原子炉の設置、運転に関する規則86条)。

「1 可搬設備等による対応 ①手順書が適切に整備されているか、又は整備される方針が適切に示されていること ②手順書による活動体制及び資機材が適切に整備されているか、又は整備される方針が適切に示されていること 2 特定重大事故等対処施設の機能を維持するための体制の整備 ①体制が適切に整備されているか、又は整備される方針が適切に示されていること」(実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力に係る審査基準)。

しかし、これらの基準はあまりにも抽象的で、大規模損壊時に、何を要求し、そのことによって何を防止、緩和できるのか全く不明である。これでは、周辺公衆の被害を防止するために具体的に何がなされるならば許可されるのか全く不明であり、大規模損壊時に、周辺公衆の被害を防止するための基準はないと言うに等しい。

「炉心の著しい損傷及び原子炉格納容器の破損又は貯蔵槽内燃料体の破損に至った場合」(実用発電用原子炉の位置、構造及び設備に関する規則55条)は、上記技術的能力に関する審査基準における重大事故等対策における要求事項1. 12の重大事故として考えられているが、大規模な自然災害による大規模損壊の事故例とし

でも考えられるものであり、大規模損壊として想定すべき事例でもある。

この「炉心の著しい損傷及び原子炉格納容器の破損又は貯蔵槽内燃料体の破損に至った場合」に、技術的能力に関する審査基準 1. 1 2 において重大事故等対策として要求されている事項は、a) 放水設備により、工場等外への放射性物質の拡散を抑制するために必要な手順等を整備すること b) 海洋への放射性物質の拡散を抑制する手順等を整備すること である。しかし、放水設備による放射性物質の拡散抑制については、福島原発事故において、1, 3号機における水素爆発は予見できず、水素爆発を見た瞬間に放射性物質は拡散しており、2号機の格納容器の破損及び破損箇所は予見できず、破損した後においても破損箇所は特定できず、敷地付近のモニタリングポストの放射能濃度が急上昇したことを知っただけであるから、放水設備を効果的に準備することも、仮に準備したとしても放水で放射性物質の拡散を防ぐことも出来ないことは、福島原発事故の経験から常識的に得られる知見である。また、福島原発事故から4年以上が経過している現在においても汚染水の海洋流出を阻止できないでいる現実を見れば、海洋への放射性物質の拡散抑制の要求が、不可能ないし著しく困難な要求であることも明らかである。

このように重大事故時に有効な放射性物質の拡散抑制策は想定できないのであるから、重大事故よりもさらに甚大な事故を想定すべき大規模損壊時には、放射性物質の拡散抑制策はないと言わざるを得ない。

(7) 重大事故時及び大規模損壊時における周辺公衆と原発の隔離に関する基準が存在しない

①重大事故時及び大規模損壊時に、有効な放射性物質の拡散抑制策はない。周辺公衆の安全を確保するためには、原発と周辺公衆の隔離がなされなければならない。その隔離のために備えるべき基準は、一つは立地審査指針であり、他の一つは避難計画である。

福島原発事故により放射性物質が放出拡大し、多くの住民が避難を余儀なくされ、

そればかりでなく、近藤駿介原子力安全委員会委員長は、場合によっては東京都民の避難もありうることを想定していた。この事実をもとに新規制基準を考えるならば、原発と周辺公衆の隔離を規定する基準はなくてはならないことは公知の事実と  
いってよいものである。

②多重防護の考え方及び国際基準からすれば、避難計画が基準として策定されなければならぬことは前記のとおりである。さらに、重大事故時及び大規模損壊時における有効な放射性物質の拡散抑制策がないことからしても、避難計画を基準として策定しなければならない。

③立地審査指針は、原発に万が一の事故が起きたとしても、公衆の安全を確保するために、立地条件の適否を判断するための指針である。立地審査指針では、次の2つの事故が想定されていた。

重大事故：技術的見地から見て、最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる重大な事故

仮想事故：重大事故を超えるような技術的見地からは起こるとは考えられない事故

そして、重大事故が起きても周辺公衆に放射線障害を与えないこと、仮想事故が起きても周辺公衆に著しい放射線障害を与えないことを目標として、この目標を達成するために、重大事故の場合を想定して原子炉から一定の距離の範囲を非居住区域とし、仮想事故の場合を想定して非居住区域の外側の一定の範囲を低人口地帯とすることになっている。

そして、重大事故、仮想事故については、安全評価審査指針においていくつかの事故想定を行い、その解析の結果、非居住区域及び低人口地帯に放出されるそれらの事故時の放射線量が、めやす線量（0.25 Sv）を超えないならば、立地条件を満たしていると判断することになっていた。

これまで日本において設置許可された全ての原発は、この立地評価を満足していることになっている。



しかしながら、福島原発事故では、福島第一原発の敷地境界における平成23年（2011年）4月1日～平成24年（2012年）3月末日までの1年間の積算線量で一番値が高かったモニタリングポストの線量は0.956 Svであり、立地審査指針の「めやす線量0.25 Sv」を遥かに超えていた<sup>14</sup>。しかも、このモニタリングポストの積算線量には、3月の爆発直後の高線量が含まれていないのであるから、現実にはさらに大量の放射線が放出されたことになる。

国会事故調におけるヒアリングにおいて、前原子力安全委員会委員長班目春樹氏は「例えば立地審査指針に書いていることだと、仮想事故だといいいながらも、実は非常に甘々な評価をして、余り出ないような強引な計算をやっているところがござります。」、「（福島原発事故では仮想事故で想定した放射線量の）1万倍」、「敷地周辺には被害を及ぼさないという結果になるように考えられたのが仮想事故だと思わざるを得ない」と述べ、立地評価の誤りを認めた<sup>15</sup>。

また、原子力規制庁の田口課長補佐は、新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会（2013年度第2回）<sup>16</sup>において、「立地審査指針で想定した事故は、格納容器の閉じ込め機能は維持されていることを前提で計算し、設計上要求される0.数%の漏えい率で隙間から放射能が漏れるという計算をしており、相当軽いものを想定していた。福島原発事故のように燃料が相当溶けてしまったような事故が起きた時に、敷地の線量を必ず何ミリシーベルト以下に抑えなさいというのは現実的ではない」と言う趣旨を述べている。

このように、これまでの原発の立地評価が誤りであることは、前原子力安全委員会委員長及び原子力規制庁が公に認めたことである。立地評価に使用された事故評価に係る安全評価審査指針の内容が、立地評価を満足させる結果になるように想定された事故であり、それは非現実的であり、それを適用した結果、立地審査指針に

---

<sup>14</sup> 2012年6月5日衆議院環境委員会

<sup>15</sup> 「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会 会議録」国会事故調 2012年6月28日

<sup>16</sup> <http://www.pref.niigata.lg.jp/genshiryoku/1356768591371.html>

おける離隔要件を満足しているという誤った審査がなされ、全ての原発の設置許可がなされていたことは明白になっている。

従って、周辺公衆の安全を確保するためには、少なくとも福島第一原発事故と同様の事故及び放射能の拡がりを想定して立地審査指針の離隔要件の判断をし直した改訂基準を策定しなければならないが、新規制基準には改訂立地審査指針が存在しない。

#### (8) 小括

新規制基準が緩やか過ぎる基準であり周辺公衆の安全を確保できないものであることは、その他にも多数存在するが、以上のように重大事故時、大規模損壊時における安全確保を考えた場合、その中でも地震による重大事故、大規模損壊を考えた場合、新規制基準の内容は「災害の防止上支障がない」ものではないことが明らかである。すなわち、耐震重要度分類Sクラスだけの機能が維持できれば重大事故及び大規模損壊は発生しないという考え方では安全を確保できないこと、基準地震動を超える地震動による事故対策が不十分であること、基準地震動に関する基準が安全側の基準となっていないこと、多重防護の一つである5層の防護が基準から欠けていること、重大事故時及び大規模損壊時に有効な放射性物質の拡散抑制策がないこと、そのことから原発と周辺住民の確保策が必要であるのに福島原発事故で欠陥が明らかになった立地審査指針を改訂した基準も避難計画も基準とされていないこと等「災害の防止上支障がないこと」とは到底言えない内容の基準となっており、新規制基準の内容が不合理であることは明らかである。

以上