

平成28年(ヨ)第25号等 伊方原発3号機運転差止仮処分命令申立事件

債権者 小坂正則 外3名

債務者 四国電力株式会社

準備書面 (7)

(新規制基準・適合性審査の総論的問題)

平成28年8月9日

大分地方裁判所 民事第一部 御中

債権者ら代理人

弁護士 徳田 靖之

弁護士 岡村 正淳

弁護士 河合 弘之
外

本準備書面では、原子力関係法令が改正された経緯や趣旨を改めて整理し、新規制基準ないし審査の在り方の手続及び内容について総論的な問題点を論じることにより、本件原発の稼働は社会的に許容されないことを述べる。

目次

第1 国会・政府事故調による提言.....	3
1 国会事故調の提言.....	3
2 政府事故調の提言.....	3

第2	原子力関係法令改正の趣旨	4
1	原子力基本法.....	4
2	原子力規制委員会設置法	5
3	原子炉等規制法	5
4	環境法の除外規定削除.....	6
5	法改正の趣旨.....	6
第3	設置許可の要件と再稼働申請	7
1	原子炉設置許可の要件.....	7
2	バックフィット制度	8
第3	新規制基準及び適合性審査の手續に関する総論的な問題点	9
1	原子力規制委員会の専門性，独立性の欠如.....	9
2	原子力規制庁の職員の多くが旧原子力推進にかかる官庁の職員である	11
3	福島原発事故の原因究明は途上にある	12
4	検討期間が短すぎる	13
5	パブリックコメントも形だけのものである	15
6	「世界で最も厳しい基準」という虚構.....	16
第4	新規制基準及び適合性審査の内容に関する総論的な問題点	17
1	基準の不明確性	17
2	田中委員長の発言.....	19
3	立地審査指針違反.....	19
4	防災審査の不存在.....	20
5	放射性廃棄物処理方法審査の不存在	21
6	環境基準等の設定欠如.....	22
第5	小括.....	22

第1 国会・政府事故調による提言

1 国会事故調の提言

国会事故調（甲C10）は、深刻な災害が万が一にも起こらないよう原子力事業者を規制すべきであった我が国の規制当局は事業者の「虜」となっており、福島原発事故は起こるべくして起こった「人災」であって、本来は避けることが出来た旨の報告書を作成したことは準備書面（1）第3・1（1）記載の通りである。

こういった事実認識を背景とし、国会事故調は、「新しい規制組織の在り方」として次の3点を提言している（甲C10・518頁）。

- ① 国策としての原子力推進が先にあり、安全への取り組みに後れを取り、健全な安全文化の育成が阻まれたことの反省から、国民の健康と安全、環境を守るという基本目的を法制上の対策を含め、徹底させること
- ② 新しい規制組織の立ち上げに当たっては高い独立性、透明性を進めることと、そして、専門的能力を有した人材を採用・育成し、事業者に対する監視機能を強化すること
- ③ 事業者と規制当局のなれ合い体質を変え、内向き指向を脱却し、国際安全基準に沿いわが国の安全規制体制を継続的に向上させていくという「開かれた体制」に向けた思い切った舵の切り替えが必要

2 政府事故調の提言

政府は福島原発事故の当事者でもあるため、その分析には甘さも見られるが、その事故調査報告書では正鵠を射た提言もしているので、以下に引用する（甲D212 最終・413頁）。

安全対策・防災対策の前提となるリスクの捉え方を、次のように大きく転換させる必要があるだろう。

- (i) 日本は古来、様々な自然災害に襲われてきた「災害大国」であることを肝に命じて、自然界の脅威、地殻変動の規模と時間スケールの大きさに対

し、謙虚に向き合うこと。

- (ii) リスクの捉え方を大きく転換すること。これまで安全対策・防災対策の基礎にしてきたリスクの捉え方は、発生確率の大小を判断基準の中心に据えて、発生確率の小さいものについては、安全対策の対象から外してきた。一般的な機械や建築物の設計の場合は、そういう捉え方でも一定の合理性があった。しかし、東日本大震災が示したのは、“たとえ確率論的に発生確率が低いとされた事象であっても、一旦事故・災害が起こった時の被害の規模が極めて大きい場合には、しかるべき対策を立てることが必要である”というリスク認識の転換の重要性であった。その場合、一般的な機械や設備等の設計については、リスク論において通念化されている「リスク＝発生確率×被害の規模」というリスクの捉え方でカバーできるだろうが、今回のような巨大津波災害や原子力発電所のシビアアクシデントのように広域にわたり甚大な被害をもたらす事故・災害の場合には、発生確率にかかわらずしかるべき安全対策・防災対策を立てておくべきである、という新たな防災思想が、行政においても企業においても確立される必要がある。

第2 原子力関係法令改正の趣旨

以上のような提言を踏まえ、福島第一原発事故後、我が国の原子力関係法令については、以下のように、大幅な改正がなされている。

1 原子力基本法

原子力基本法は、我が国の原子力政策の基本法であり、福島第一原発事故当時、その第2条（基本方針）において、原子力の研究、開発及び利用は「安全の確保を旨として」行う旨定められていた。福島第一原発事故後、同条に第2項が新たに設けられ、「前項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、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ことを目的として、行うものとする。」と定められ、「安全の確保」の趣旨が明確化、具体化された。

2 原子力規制委員会設置法

新規立法である原子力規制委員会設置法は、第1条（目的）において、原子力規制委員会の職務を「原子力利用における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を策定」することであると定めた。

同法3条では、原子力規制委員会の任務として、「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、原子力利用における安全の確保を図ること」が規定された。

3 原子炉等規制法

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（「原子炉等規制法」）の第1条（目的）も改められ、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害」の例示として「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されること」と定められたほか、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行う」ことが定められた。さらに、原子炉等規制法の目的、許可等の基準から原子力の利用等の計画的な遂行に関するものが削除され、原子力の規制の目的として、「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こと」が明記された（通常の許可への変更）。

4 環境法の除外規定削除

従来は原子炉事故によって広範囲に放射性物質が施設外に拡散する事態は想定されていなかったため、環境基本法体系の法律は、放射性物質による水質汚濁、土壌汚染、大気汚染等の防止や、廃棄された放射性物質及びこれによって汚染された物につき、適用が除外されてきた。

福島原発事故後、原子力規制委員会設置法により、放射性物質についての適用除外規定であった環境基本法13条が削除された。これにより同法4条の「環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨」とすべきこと等、環境基本法体系全体が、「放射性物質による大気の大気汚染、水質の汚濁及び土壌の汚染の防止」についても適用されることとなった。環境基本法13条の削除これを踏まえ、「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」により、大気汚染防止法27条1項、水質汚濁防止法23条1項等における放射性物質についての適用除外規定も削除された。

5 法改正の趣旨

以上の法改正や法制定の経緯に鑑みれば、法は、本来万が一の深刻な災害を避けるために厳しく事業者を規制すべき責務があった我が国の規制当局がその責務を著しく懈怠し事業者の「虜」となった結果、福島第一原発事故を招来した事実を深く反省し、このような災害を万が一にも繰り返さないために、我が国の規制当局には安全文化を排除する構造的な仕組みがあることや、我が国が大規模自然災害の多発国であることを真摯に受け止め、原発の安全規制については抜本的に体制を改め、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全等を目的として、最善かつ最大の努力に基づく万全の体制をとり、その基準は、国際的な基準を踏まえつつ、大規模な自然災害やテロリズム、その他の犯罪行為の発生をも想定した、極めて厳格なものであることを求めているというべき

である。

原子力関係法令の改正趣旨については、原発の民事差止め訴訟においても当然反映されるべきである。

第3 設置許可の要件と再稼働申請

1 原子炉設置許可の要件

原子炉設置許可処分の許可要件につき、福島原発事故後に改正された原子炉等規制法43条の3の6第1項第3号において、「その者に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」が加えられ、いわゆる過酷事故対策（シビアアクシデント対策）が明示的に原子炉設置許可の要件となった。

さらに改正前同法24条1項第4号は、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む）、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）また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」と定められていたのに対し、現在の原子炉等規制法第43条の3の6第1項4号は、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、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」と改められた。

これは、旧原子炉等規制法のもとでは、安全基準は法令上の根拠がなかったのに対し、現在の原子炉等規制法の下では、安全基準（規制基準）を原子力規制委員会規則で定めることにより法令上の根拠（裁判規範性）を持たせたものである。電気事業者が多重防護を理由として1箇所基準違反があっても、全体としては「災害の防止上支障がない」と主張することを許さない趣旨であり、

大きな変更である¹。

改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号の「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」に当たるのが「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」である。これはわずか62条しかないため，審査の基準として明らかに不十分であり，実質的には内規である「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の解釈」や「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」「基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド」等各種のガイド類が，審査基準としての重要な役割を果たしている。

「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」のことを「新規制基準」と呼ぶこともあるが，本準備書面では適合性審査に係る規則，内規の体系を「新規制基準」という。

2 バックフィット制度

従来，原子炉等規制法は，最新の知見を既存施設にも適用し施設等を改善することを法的に確保するバックフィット制度を有していなかった。福島原発事故は，バックフィット制度の欠如により運転しながらの耐震バックチェックを許容してしまった帰結でもある。

改正原子炉等規制法57条の9，43条の3の14では，最新の知見を踏まえ，設備・機器の設置，保安教育の充実について事業者が責任を持つことが明確化され，43条の3の23第1項では，原子力規制委員会は，発電用原子炉の位置，構造若しくは設備が43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき等に，その発電用原子炉設置者に対し，使用の停止，改造等保安のために必要な措置を命ずることができると定められた（いわゆる「バックフィット」）。

¹ 甲D213 環境法研究第1号(2014.4) 大塚直『福島第1原発事故が環境法に与えた影響』109頁

これにより伊方原発訴訟最高裁判決（最判平成4・10・29民集46巻7号1174頁）の「現在の科学技術水準」の意味は「判決時」を基本と解すべきことが明確になった。

バックフィット制度の導入により、各電力会社は新規制基準に各原子炉の位置、構造、設備や保安規定の内容が適合していることが求められ、適合性審査において新規制基準への適合性が確認されない限り、原子炉を運転することは出来ない状況となっている。

以上の通り、原子力関係法制は大きく変わり、従前よりも国民の生命、身体、財産等の保護及び環境の保全に十分な意が払われるべきことが明記された。

だが、以下に述べる通り、現在の規制当局の審査基準の制定過程や審査の在り方については、手続的にも内容についても様々な問題があり、法の趣旨が十分に反映されているとは言えない。

以下には、審査基準（新規制基準）ないし審査の在り方の手続及び内容について、本件原発に関するものを含む総論的な問題点を指摘する。

第3 新規制基準及び適合性審査の手続に関する総論的な問題点

1 原子力規制委員会の専門性、独立性の欠如

規制委員会は、制度上、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全等に資するため、原子力利用の安全確保を図ることが求められており、国家行政組織法条の3条委員会であり環境省の外局として設置されることで形式的には独立性が担保されたように見える。しかし、その実態は従前の組織と大きく変わるどころがなく、安全規制に関する独立性と専門性を備えた機関となっていない。

原子力規制委員会設置法7条7項3号・4号は、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が、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る。平成27年9月に退任した元委員中村佳代子氏は、公益社団法人日本アイソトープ協会の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（甲D214「原子力規制委員会委員の人事案の見直しを求める会長声明」）。さらに委員長である田中俊一氏は、平成19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5名中2名ないし3名が原子力推進機関ないし原発関連事業出身者であり、少なくとも2名に法律上の欠格事由があることから、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規制機関としてふさわしくない。そのような規制委員会が策定した新規制基準には、策定手続上の瑕疵があるというほかない。

さらに平成26年9月、一部自民党の議員などから「審査が厳しすぎる」との批判されていた島崎邦彦委員長代理（当時）は退任し、替わって委員に就任した現委員の田中知氏は、平成24年まで原子力事業者の団体である日本原子力産業協会の役員に就任した上、平成16年度から平成23年度までの8年間で、原子力事業者や関係団体から約760万円の寄付や報酬を受け取っており、本件原発の適合性審査に係る手続上の瑕疵は著しいものとなっている（甲D215 H26.6.9 付けロイター）。

また、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、委員長・委員はそれぞれの分野の専門家ではあるが、多岐にわたる原子力発電所のリスクにつき、旧弊を改め科学的、専門技術的に十分な審査をする上で、専門家5名

では余りに少なすぎ、十分な審査は不可能である。

2 原子力規制庁の職員の多くが旧原子力推進にかかる官庁の職員である

原子力行政を司る原子力規制庁の職員は、原発推進官庁から絶縁した、原発の安全規制に専念する意識を有した者であることが、福島原発事故の反省を踏まえた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。

国会事故調では、規制当局の組織的問題として、徹底的な無謬性にこだわる「安全文化を排除する構造的な仕組み」や、「専門性の欠如と人材の問題」が指摘されており（甲C10・502, 511頁）、これらの課題をも克服しなければ、規制機関として十分なものとは言えない。

しかし、原子力規制庁の実態は、平成24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、文科省（旧科学技術庁）、環境省出身者であった（甲D216）。原子力規制委員会設置法附則6条2項ではいわゆる「ノーリターン・ルール」が定められたが、「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」と抽象的文言にすることで、経産省、文科省等へ復帰することは禁止されなかった。他の省庁へ異動した後は規制庁の人事権は及ばないため、原子力推進機関へ復帰する道は事実上確保されている。しかも施行後5年間は「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」への復帰が認められることとなり、現に多くの原子力規制庁職員がこれによって経産省、文科省等への復帰を果たしたと見られる。原子力規制庁は、形式的には独立性を確保したかのように見えるが、その実態は原子力利用の推進側が規制を担ってきた従来と大きく変わってはいない。

平成25年2月1日には、名雪哲夫審議官が日本原電側に敦賀原発の活断層調査報告書原案を漏洩させた事実（甲D219）や、本件原発を含む10基の原子炉につき新規規制基準施行日（平成25年7月8日）と同日に審査申請書が

提出された事実(甲D 2 1 7 これが異常なことであることについては甲C 2 4 2「アキレスを追いかけるカメ」7 1 4頁参照)、高浜原発1, 2号機が運転期間延長認可の期限切れで廃炉とならないよう、他の原発よりも優先的に審査を進めてきた事実(甲D 2 2 0)等は、規制庁が事業者と一体となって再稼働へ邁進してきたことを示すものであり、事業者との癒着体質が現在も継続していることを強くうかがわせる。現規制当局が国会事故調の求めた「高い独立性」(20頁)を備えているとは到底言えない。

さらには、「安全文化を排除する構造的な仕組み」や「専門性の欠如と人材の問題」について、ほとんど何も解決されていない。田中俊一規制委員会委員長は平成27年9月のNHKのインタビューで、「実務を担う規制庁の職員の数も足りないし一人一人の専門性も十分ではない」と述べ(甲D 2 1 8)、原発の審査や検査で電力会社とわたりあえるだけの高い専門性がある人材の育成が急務だという考えを示した。本件原発の適合性審査では、債務者とわたりあえるだけの専門性がある職員による審査はなされていないということである。

火山審査ガイドの内容が不合理であり、川内原発に係る火山影響評価の審査の過程が不合理となった(福岡高裁宮崎支部平成28年4月6日決定参照)のも、規制当局の独立性、専門性の欠如に拠るところが大きい。

新規制基準を策定しその適合性を審査するのは名目上、原子力規制委員会であるが、その事務局として原子力規制庁が実務の大半を担っているところ、かかる旧規制当局ないし原子力推進官庁出身の職員によって新規制基準を策定し適合性審査を行った手続は、原子力規制委員会設置法等福島第一原発事故後の原子力関係法令の趣旨に反する。

3 福島原発事故の原因究明は途上にある

福島原発事故のような深刻な事故を万が一にも繰り返さないための新規制基準は、福島原発事故の原因が明らかになってこそ、はじめて有効な規制内容となり得る。しかし、原子力規制委員会は、福島第一原発事故が未だ完全には収

束せず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。同事故については、複数の事故調査報告書が作成されているが、核心である格納容器内部は高線量のため十分に調査できる状態ではなく、核燃料物質が格納容器のどこに、どれだけ、いかなる形態で存するのか、2号機のサプレッションチェンバーの底部損傷がいつ発生したのか等、基本的な事実関係の解明にすら至っていない（甲C255「福島第一原発事故の未解明問題と原発再稼働の科学的非合理性」）。

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、その状況は現在も大きくは変わっていない。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が、この可能性は現在も否定されておらず、論争は続いている（甲A30, 甲C6～10, 142～147, 177～187参照）。

しかも、平成23年3月11日に出された原子力緊急事態宣言は未だ解除されていない。福島第一原発の原子炉建屋地下には絶えず大量の地下水が流入して溶け落ちた核燃料に触れ大量の汚染水が発生しており、この問題の解決の目途も立っていない。福島原発事故は未だ収束したとは言えない。

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、同事故を収束させた上での原因について徹底的な調査は不可欠であり、事故原因の調査が不十分なままに新たな規制基準を策定しても、災害の防止上支障がないものとは到底言えない（大津地裁平成28年3月9日決定44頁参照）。

4 検討期間が短すぎる

平成24年9月19日に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）や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）において基準作りの検討をさせ、新安全基準検討チームは平成24年10月25日から、地震・津波検討チームは平成24年11月19日から規則類の策定作業を開始した。

半年も経たないうちに新規制基準案がまとめられ、これに係る合計49本の規則案等について、平成25年4月11日から5月10日までの30日間のパブリックコメントに掛け（甲D221の1・2）、新規制基準は平成26年7月8日から施行された。新規制基準は、49本もの規則類により構成されているが、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か月というのは、余りにも短すぎる。

元原子力安全委員会委員長の班目春樹氏が述べるように、日本の原子力規制の技術水準は世界水準から30年遅れている状況であり（甲C37『証言 班目春樹 原子力安全委員会は何を間違えたのか？』190頁）、国会事故調が指摘するように、日本の規制当局は規制機関としての体を成していない状況にあった（甲C10「国会事故調」41頁）のであるから、審査基準全体についての抜本的かつ徹底的な見直しが必要であり、そのためには相応の期間を要するはずである。半年程度の短期間では、原子力基本法が求める「国際的な基準」に到達できるはずがない。

平成18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。

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（甲D12）、時間切れで基準自体が作れなかつ

たと基準策定の真相を明らかにしている。

藤原氏は、平成25年6月、規制委員会の会合で「(基準地震動策定に係る新規規制基準の) 実験的適用と検証」を提案したが、規制委員会側は、予想される安全審査への対応を急ぐ必要を理由に退けている(甲D73 毎日新聞平成28年2月10日)(この他の藤原氏の発言について、準備書面(1)40頁参照)。

また、原子力規制委員会の委員であり、新安全基準検討チームの座長である更田委員は、過酷事故対策について、「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、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。」と述べ(甲D222「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)、再稼働ありきで新規規制基準を不完全なものとしたことを自認している。

新規規制基準策定の拙速さからしても、原子力規制委員会は、原子力規制委員会設置法が求める、事故防止のための最善かつ最大の努力をしていないことは明らかであって、新規規制基準は災害の防止上支障がないものとは到底言えない。

また本件原発の設置変更許可処分は、申請から約2年でなされており、申請書の補正回数も僅かに3回である。米国のモンティセロ原発やピーチ・ボトム原発は、12%程度出力をアップするために4～5年の審査と何十回もの補正版の発行を要している(甲C242・715頁)ことと比較しても、本件原発の審査の期間は異常に短く、国際的な水準での安全性の審査が行われたとは到底考え難い。

5 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、一般市民の意見や感覚を取り入れ、民主的な手続の下に適正な基準を策定するためになされるものであるところ、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、規制の根本に関わるような重要な指摘を傾聴し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期間は平成25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意思がないことを示している。

適合性審査についても同様であり、パブリックコメント（審査書案に対する科学的・技術的意見の募集）は実施されるものの、提出期間は僅かに1か月であり、この結果が審査結果に大きく反映された例はこれまでにない。またパブリックコメントの対象を設置変更許可処分の審査書案に限定し、そのほかの処分はパブリックコメントを実施していない。

それでも原発の安全の根幹にかかわる重要な指摘がいくつもなされているが、原子力規制委員会にはこれらについて当初から検討する気がなかったと考えられ、実際、新規制基準案が有意に変更されることはなかった。

6 「世界で最も厳しい基準」という虚構

安倍晋三内閣総理大臣は、新規制基準について、「世界で最も厳しい基準」と国会等で繰り返し言及している。田中俊一委員長は当初は「世界最高」ということについて言葉を濁していたが、現在の規制委員会は世界で最も厳しい基準であると公言している（甲D223）。

しかし、新規制基準は欧米先進各国の基準と比べて緩やかであることは明白であり（甲C242「アキレスを追いかけるカメ」717頁）、安部首相らの発言は虚偽であって新たな安全神話の流布というより他ない。日本政府と規制当

局は、またも虚偽の風説を流布することにより、国民を錯誤に陥らせて、民主的議論を誤導し、世界的水準に後れた本件原発のリスクを無理矢理受け入れさせようとしている。

かかる事実についても、新規制基準策定及び適合性審査の手続的な瑕疵として十分に考慮されるべきである。

第4 新規制基準及び適合性審査の内容に関する総論的な問題点

1 基準の不明確性

原発の安全性の評価について海外では確率論的リスク評価を行うことが主流となっており、IAEAでは1999年から、技術的安全目標として、既設炉の炉心損傷頻度を 10^{-4} /炉年、早期大規模（放射性物質）放出頻度を 10^{-5} /炉年と定めていた（甲D224「各国（日本、米国、英国、仏国）における確率論的リスク評価の活用状況」7頁）。ところが日本では外部事象を採り入れた確率論的リスク評価という国際的な潮流を無視し、地震や津波のリスクを軽視したことが、福島原発事故を招く結果となった（甲C224「たった(?)99.9%の安全性」218頁）。

日本でも福島原発事故の反省を踏まえ真に「国際的な基準」に適った審査を追求するのであれば、当然これを規制基準に盛り込むべきであったが、新規制基準にはほとんど盛り込まれていない。

改正原子炉等規制法1条では、原子炉等による災害を防止して公共の安全を図るために、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行う」ことにより「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ことを目的とする。」と規定された。一般に地震や津波、火山などの自然災害は、頻度が低くなればなる程大規模なものが想定されるどころ、この「大規模な自然災害」の明確な定義づけはなされていない。

原子力規制委員会は、平成25年4月10日、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、万一の事故の場合でも環境への影響をできるだけ小さくとどめる必要があるとし、世界各国の例も参考に、発電用原子炉について、

- ・事故時のセシウム137の放出量が100TBqを超えるような事故の発生頻度は、100万炉年に1回程度を超えないように抑制されるべきである（テロ等によるものを除く）。

- ・バックフィット規制の導入の趣旨に鑑み、現状では安全目標は全ての発電用原子炉に区別無く適用する。

等と定めた。この妥当性はさておき、かかる安全目標の達成を確認するためには、いかなる頻度の大規模自然災害についてまで備えるかについて明確にする必要がある。たとえば、1万年に1回の頻度の大規模な地震、津波、噴火、台風などの自然現象については、99%以上の確率で原子炉事故を食い止め、10万年に1回の自然現象については、90%以上の確率で原子炉事故を食い止められることを確認できなければ、前記安全目標を達成していることの確認ができない筈である（甲D64の1佐藤意見書I・33頁）。しかし大規模自然災害に係る新規制基準にはそのような観点からの規定はほぼなく、「適切」「適正」といった曖昧で不明確な基準が数多く列記されているだけである。

このような新規制基準の規定ぶりは、安全審査指針類の規定が不明確であったことが、事業者及び規制当局の主観的、恣意的な解釈を許す大きな原因となった、福島原発事故の反省を何ら踏まえていないものという他ない。我が国の規制当局において、事業者の「虜」となっていたことを真摯に踏まえるならば、新規制基準は、主観的、恣意的な解釈を許さない、客観的で明確なものでなければならない。新規制基準は、曖昧、不明確に過ぎて、「国際的な基準を踏まえ」た「災害の防止上支障がないものとして定める基準」とは言えない不合理なものである。

2 田中委員長の発言

原子力規制委員会は元々「新安全基準」の策定に着手していたはずが、その途上で「新規制基準」に名称が変更された。そして田中俊一原子力規制委員会委員長は、基準適合性審査について、「基準に適合しているということを判断した。安全だとは申し上げない」と記者会見等で繰り返し述べている（甲C203～206）。

かかる発言は、結局新規制基準は何ら安全性を確保できる内容となっていないため、これに適合しても安全とは言えないということの意味している。新規制基準は「災害の防止上支障がないもの」として瑕疵があり、適合性審査は事故発生の防止のために最善かつ最大の努力をしたとは言えず、過誤欠落がある。

3 立地審査指針違反

福島原発事故前の安全審査では、原子力委員会が昭和39年5月27日付けで定めた原子炉立地審査指針に基づく立地審査が行われていた。この立地審査が機能していれば、いかに福島原発事故が想定外であっても、多くの周辺住民に許容しがたい被ばくを強いることはなかったはずである。

しかし規制当局は、「仮想事故」²といいながら、放射性物質が大量に拡散する想定とならないよう、故意に「甘々の評価」「強引な計算」をしていたことが、事故後、班目春樹・元原子力安全委員会委員長によって暴露された（甲D225・8頁）。犯罪的な立地審査の実態が明らかになった一方で、公衆における大量の放射線被ばくを生んでしまったことから、その重要性はますます認知された。

田中俊一規制委員会委員長も、規制委員会発足当初は立地審査指針を平成25年7月までに改定する方針を明らかにしていた（甲D226, 甲C310）。

ところが、現在まで立地審査指針の改定はなく、立地審査は行われないうまま、

² 立地審査指針において、「重大事故」は、「敷地周辺の事象、原子炉の特性、安全防護施設等を考慮し、技術的見地からみて、最悪の場合には起るかもしれないと考えられる重大な事故」と定義され、「仮想事故」は「重大事故を超えるような技術的見地からは起るとは考えられない事故」と定義されている。

本件原発を含む幾つかの原発につき再稼働の許可がなされている。

原子炉等規制法第43条の3の6第1項4号は、文言上、「発電用原子炉施設の[・]位置、構造及び設備が核燃料物質、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」とされており、立地審査を行うことは法律上の要請である。原子力関係法令改正の趣旨からすれば、福島原発事故前よりも緩やかな基準による審査は許容されるべきではない。また前記班目元委員長の発言からすれば、従前の立地審査が無効であり審査し直す必要性も明らかである。

立地審査指針が改定されていない以上、従前の立地審査指針は現在も有効であるというべきであり、立地審査をせずになされた設置変更許可処分に瑕疵があることは明白である。

4 防災審査の不存在

I A E Aは、原子力安全対策において、5層の深層防護という考え方を提示しており、その第5層目は放射性物質の放出から住民を守るための **Evacuation** (避難) とされる (甲C10「国会事故調」116頁)。海外では1990年代半ばから第5層までの対策の必要性が唱えられていた一方、日本においては第3層までしか対策がなかった。

福島第一原発事故前には、行政指導に基づいて、各原子力発電所の立地する道県および周辺約10kmまでの市町村では、原子力災害を想定した地域防災計画が策定されていたが、福島第一原発事故において避難は困難を極め、避難の過程で多数の死者を出し、事故想定のごさ、大規模自然災害との複合災害の想定のごさなど、その実効性の乏しさが明らかになった。

原子力規制委員会は発足後、新たに原子力災害対策指針を定め、原子力災害に備えた防災計画を作成すべき市町村は各原発から半径30km圏まで拡大し、各周辺自治体は新たに地域防災計画を作成することを迫られた。

しかし原子力防災体制の整備は、「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」等に何ら触れられていないため規制対象となっておらず、新規制基準は、確立した国際基準を踏まえるべきという原子力基本法2条2項に悖る状態となっている。

特に本件原発については、「日本一細長い半島」と称される佐田岬半島の根元に位置するため、本件原発から放射性物質の放出が懸念される状況になったときには、半島の住民の避難が極めて困難となることは明白であり（甲A29，甲C275の1・2等）、その実質において瑕疵が著しい。

5 放射性廃棄物処理方法審査の不存在

原子炉の運転は大量の放射性廃棄物を生み出すこととなるが、これが適切に管理されず環境中へ漏出すると、人の生命、身体はもとより、周辺環境に対しても、広範囲かつ長期間の悪影響を与えることとなる。

特に高レベル放射性廃棄物については、無害化するまで10万年程度の年月を要すると言われているが、そのような期間これを安全に管理する技術は確立しておらず、処理計画は目処すら立っていない（甲C124の1～127）。そのためかこれについての新規制基準は特に定められておらず、適合性審査でも何ら問題とされていない。

しかし憲法11条は将来世代の国民の基本的な人権をも保障しており、国家権力が原子力発電所の稼働という一時的な経済的便益のために、これによる廃棄物の管理や危険をほとんど未来永劫将来世代に対し押しつけるのは、憲法13条及び25条に違反する。改正原子炉等規制法は、環境の保全等に資するため、43条の3の5第2項第8号で「使用済燃料の処分の方法」を設置許可申請書に記載することを要求し、43条の3の6第1項第4号では「核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物…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ことを要求しているものであり、福島原発事故後の法改正により環境基本法が放射性物質による環境汚染に適用されるようになったこと、環境基本法4条は環境の保全につき、「環境への負荷の少ない

健全な経済の発展を図りながら持続的に発展することができる社会が構築されることを旨とし、及び科学的知見の充実の下に環境の保全上の支障が未然に防がれることを旨として、行われなければならない」と規定していること等からすると、法は、現在はもとより将来の国民の生命、健康及び財産の保護のみならず、生態系全体への長期的な影響をも考えて、必要な規制を行うことを原子力規制委員会に要請しているとみるべきである。

使用済核燃料その他の放射性廃棄物が将来にわたって環境に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。

6 環境基準等の設定欠如

前記第2・4の通り原子力法が環境法へ編入されたことにより、環境法上検討されなければならない課題が多くあるが、これらは未解決のままである。

原発は、平常時においても放射線及び放射性物質を環境中へ放出している(甲C121)が、玄海原発や泊原発等の原発周辺地域では、白血病や癌の確率が他の地域よりも有意に高いこと等が報告されており(甲C301~305)、平常運転時に放出された放射線や放射性物質の環境に対する影響は無視できない状況となっている。

平常運転時の放射線及び放射性物質の放出については、一切許容すべきでないという立場も含め、科学的知見の下、国民的議論を反映させた規制が必要というべきであるが、現在の新規制基準はそこまでに至っていない。かような状況で平常運転時の放射性物質の放出を事実上認めることは、環境法の除外規定が削除された現行法秩序に違反する。

第5 小括

以上の通り、福島原発事故の反省を踏まえて法改正が行われ、それに基づく原

子力規制委員会であるはずが、その策定した新規制基準及び実施する適合性審査は、何ら同事故の真摯な反省が踏まえられておらず、手続も内容も問題だらけである。このように法的に許容し本件原発の稼働は、社会的に許容可能なものとは言えない。

原子力規制委員会が、形式的には福島原発事故を契機として発足し新規制基準が定められ適合性審査が行われたからといって、その判断に安易に追随するようでは、司法として福島原発事故の反省を踏まえたということにはならず、司法が失った国民の信頼を回復することは出来ない。

以上