

平成28年(㉟)第25号等 伊方原発3号炉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）の補充書3

（新規制基準・適合性審査の総論的問題）

2016年11月9日

大分地方裁判所民事第1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

目次

第1 はじめに	3
第2 新規制基準の策定経緯	3
1 債務者の主張	3
2 新規制基準チーム	3
(1) 会合	3
(2) 骨子案の採択	3
3 地震・津波チーム	4
(1) 会合	4

(2) 骨子案の採択.....	4
4 2月6日原子力規制委員会(甲F90).....	4
(1) 骨子案の採択.....	4
(2) 議論なし.....	4
(3) 大島発言.....	4
5 骨子案のパブコメ	5
6 4月10日原子力規制委員会(甲F91)	5
7 新規制基準のパブコメ	5
8 制定と施行.....	5
9 拙速	6
第3 立地審査指針の不存在	6
1 原子炉立地審査指針.....	6
2 伊方原発の適合性判断	9
3 伊方原発の指針違反.....	9
4 伊方原発の指針違反看過.....	9
5 「大きな事故の誘因となる事象」	10
6 中央構造線での巨大地震.....	10
7 中央構造線自体ならびにその活動性の無視	10
8 立地審査指針違反の伊方原発	10
9 南海トラフ巨大地震でも立地審査指針違反	11
10 結論.....	11
11 田中委員長の改定発言.....	11
12 田中委員長らの変節	13
13 アメリカの基準との対比	13
14 原子炉等規制法違反	14
第4 津波原因説による地震対策欠如	14

第1 はじめに

平成28年8月9日付債権者ら準備書面(7)及び同日付債権者ら準備書面(7)補充書1に対し、債務者は、平成28年9月20日付債務者準備書面(7)で反論した。

この債務者の反論に対し、債権者らは、新規制基準の策定経緯、立地審査指針の不存在、津波原因説による地震対策欠如の3点に絞って、以下のとおり、再反論を行う。

第2 新規制基準の策定経緯

1 債務者の主張

債務者は、新規制基準は、原子力規制委員会のもとにおかれた「発電用軽水型原子炉の新規制基準に関する検討チーム」(以下、「新規制基準チーム」という)、「発電用軽水型原子炉施設の地震・津波にかかわる規制基準に関する検討チーム」(以下、「地震・津波チーム」という)において、それぞれ約8か月間、回数にして12回から23回にわたる会合において議論が重ねられて策定された旨主張している(答弁書258頁、上記債務者準備書面(7)21頁)。

しかし、実際は「議論が重ねられて策定された」と言えるような実質の伴わない手続であった。

2 新規制基準チーム

(1) 会合

平成24年10月25日に第1回会合が開催され、平成25年6月3日迄の間に23回会合が開催された(甲F83 発電用軽水型原子炉の新規制基準に関する検討チーム開催一覧)。

(2) 骨子案の採択

平成25年1月31日に開催された第13回会合(甲F84)において、「新安全基準(設計基準)骨子(案)」(甲F85)と「新安全基準(SA)骨子(案)」

(甲F86)が採択された。

第1回会合から数えて98日間であり、議論を尽くして採択されたものではなく、議論が噴出する状態でありながら、スケジュールを優先して採択されたものである(甲F84)。

3 地震・津波チーム

(1) 会合

平成24年11月19日に第1回会合が開催され、平成25年6月6日迄の間に13回会合が開催された(甲F87)。

(2) 骨子案の採択

平成25年1月29日に開催された第8回会合(甲F88)において、「発電用軽水型原子炉施設の地震及び津波に関わる新安全設計基準(骨子素案)」(甲F89)が採択された。

第1回会合から数えて72日間であり、議論を尽くして採択されたものではなく、議論が噴出する状態でありながら、同様に、スケジュールを優先して採択されたものである(甲F88)。

4 2月6日原子力規制委員会(甲F90)

(1) 骨子案の採択

平成25年2月6日開催された原子力規制委員会において、上記3つの骨子案が採択された。

(2) 議論なし

上記各チームの担当委員であった更田委員と島崎委員から説明があったが、議論らしい議論はなく、原案通り採択された(甲F90・12頁～)。その際、更田委員は、新安全基準が同年7月18日迄に施行することが改正された法律で定められていると発言した(同12頁)。

(3) 大島発言

また、大島委員は、更田委員が言っているように、本来、この種の作業は

3年や5年かけてやってもおかしくないものだと思うが、法律で7月までというデッドラインが決められているので、今さら言っても仕方がないと発言した(甲F90・17頁)。

5 骨子案のパブコメ

この骨子案は、平成25年2月7日から同月28日迄の22日間、パブリックコメントに掛けられ、「十分な時間をかけて丁寧に検討すべきだ」「基準の名にふさわしくないあいまいな表現が多すぎる」等の多数の意見が寄せられたが、顧みられることはなかった(甲C244・51頁)。

6 4月10日原子力規制委員会(甲F91)

平成25年4月10日に開催された原子力規制委員会に、骨子案に基づいて委員会規則などの形で条文化した新規制基準が掛けられ、全く議論なく採択された(21頁～)。なお、当初「新安全基準」としていたのが、「新規制基準」に変更となり、田中委員長が、新規制基準に適合しても安全だとは申し上げないと発言していることは、債権者ら準備書面(7)において述べたとおりである(19頁)。

7 新規制基準のパブコメ

この新規制基準は、平成25年4月11日から5月10日迄の30日間、パブリックコメントに掛けられた。3000頁にも上る膨大な文書に対し、1800通もの意見が寄せられた。その意見にある疑問や批判に応えることなく、同年6月19日、原子力規制委員会は、字句等の一部を修正しただけで、新規制基準を決定した(甲C244『原発の安全性を保証しない原子力規制委員会と新規制基準』・51頁)。

8 制定と施行

そして、原子力規制委員会は、平成25年6月28日、この新規制基準を制定し、同年7月8日、施行した。既に述べたように、債務者が、伊方3号炉について本件の設置変更許可申請をしたのは、正にその施行日当日のこと

であった(甲C 2 4 2・0 7 1 4頁)。

9 拙速

上述した新規制基準チームの初会合から新規制基準の決定・制定までの期間は約8か月であるが、骨子案の検討期間は、新規制基準チームが3か月余り、地震・津波チームが2か月余りに過ぎず、その後、2度のパブコメや骨子案に基づいて委員会規則などの形で条文化する作業等が行われたものの、新規制基準の骨格は、僅か2～3か月余りの間に策定されたと言って過言ではない。

上述した大島委員の発言にあるように、本来3～5年程度かけて策定されるべき新規制基準が、初会合から約8か月で策定されたというだけでも拙速といわなければならないが、実際には、僅か2～3か月余りの間に策定されたものに過ぎない。

債務者も債務者準備書面(7)で骨子案の作成に触れてはいる(1 2, 1 4頁)ものの、骨子案の採択により、2月6日の時点で、新規制基準の骨格が出来てしまった事実を曖昧にしたものに過ぎず、債務者の上記主張が、実際の策定経緯とは明らかに異なったものであることは明白である。

第3 立地審査の不存在

1 原子炉立地審査指針

原子炉立地審査指針(昭和39年5月27日原子力安全委員会決定「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断の目安について」、平成元年3月27日一部改訂。甲C 1 0 6)は以下のとおり定めていた。

「この指針は、原子炉安全専門委員会が、陸上に定置する原子炉の設置に先立って行う安全審査の際、万一の事故に関連して、その立地条件の適否を判断するためのものである。

1. 基本的考え方

1. 1 原則的立地条件

原子炉は、どこに設置されるにしても、事故を起さないように設計、建設、運転及び保守を行わなければならないことは当然のことであるが、なお万一の事故に備え、公衆の安全を確保するためには、原則的に次のような立地条件が必要である。

(1) 大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また、災害を拡大するような事象も少ないこと。

(2) 原子炉は、その安全防護施設との関連において十分に公衆から離れていること。

(3) 原子炉の敷地は、その周辺も含め、必要に応じ公衆に対して適切な措置を講じうる環境にあること。

1. 2 基本的目標

万一の事故時にも、公衆の安全を確保し、かつ原子力開発の健全な発展をはかることを方針として、この指針によって達成しようとする基本的目標は次の三つである。

a 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（以下「重大事故」という。）の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないこと。

b 更に、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（以下「仮想事故」という。）（例えば、重大事故を想定する際には効果を期待した安全防護施設のうちの一つかが動作しないと仮想し、それに相当する放射性物質の放散を仮想するもの）の発生を仮想しても、

周辺の公衆に著しい放射線災害を与えないこと。

- c なお、仮想事故の場合には、集団線量に対する影響が十分に小さいこと。

2. 立地審査の指針

立地条件の適否を判断する際には、上記の基本的目標を達成するため、少なくとも次の三条件が満たされていることを確認しなければならない。

- 2. 1 原子炉の周辺は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること。

ここにいう「ある距離の範囲」としては、重大事故の場合、もし、その距離だけ離れた地点に人がいつづけるならば、その人に放射線障害を与えるかもしれないと判断される距離までの範囲をとるものとし、「非居住区域」とは、公衆が原則として居住しない区域をいうものとする。

- 2. 2 原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること。

ここにいう「ある距離の範囲」としては、仮想事故の場合、何らの措置を講じなければ、範囲内にいる公衆に著しい放射線災害を与えるかもしれないと判断される範囲をとるものとし、「低人口地帯」とは、著しい放射線災害を与えないために、適切な措置を講じうる環境にある地帯（例えば、人口密度の低い地帯）をいうものとする。

- 2. 3 原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること。

ここにいう「ある距離」としては、仮想事故の場合、全身線量の積算値が、集団線量の見地から十分受け入れられる程度に小さい値になるような距離をとるものとする。

3. 適用範囲

この指針は、熱出力1万キロワット以上の原子炉の立地審査に適用するものとし、1万キロワット未満の場合においては、この指針を参考として立地審査を行なうものとする。」

2 伊方原発の適合性判断

ところで、福島原発事故が上記の重大事故もしくは仮想事故に該当することは明白である。よって、伊方原発が立地審査指針に適合するか否かは「伊方原発において福島原発事故と同規模の事故を仮定しても周辺の公衆に(著しい)放射線障害を与えないこと」(上記1. 2 基本的目標の a, b) という要件を充足しているかを判断すればよいこととなる。

3 伊方原発の指針違反

そして、福島原発事故における放射性物質の飛散状況を見れば、伊方原発で同様の事故が起きれば周辺の公衆に(著しい)放射線障害を与えることは余りにも明白である。

4 伊方原発の指針違反看過

よって、伊方原発は立地審査指針の1. 2の a, b に違反している。然るに、伊方原発の設置(変更)許可の判断過程においてこのことが看過されてしまった。この看過は絶対に許されないものであるから、伊方原発の設置(変更)許可処分は本来違法かつ無効である。

なお、『証言班目春樹』(甲C37)にあるように、この指針を潜脱したトリックは、「①重大事故、仮想事故であっても、放射能を敷地から出してはならない。②重大事故、仮想事故とは、敷地外に放射能が放出されないものをいう。③よって、重大事故、仮想事故であっても、敷地外に放射能が放出されることはない」というトートロジーであり、悪質極まりない論理的トリックなのである。

5 「大きな事故の誘因となる事象」

それだけではない。伊方原発において特に重視されなければならない立地審査指針違反がある。

上述したように、立地審査指針の1. 1 (1)は「大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また災害を拡大するような事象も少ないこと」と規定する。この「大きな事故の誘因となるような事象」に地震や津波が含まれることに異論はない。

6 中央構造線での巨大地震

中央構造線は、濃尾地震を遥かに超える巨大地震を起こす能力を秘めた活断層であり、そのすぐ近傍に位置する伊方原発では、想像を絶する地震や津波に襲われる可能性がある。

7 中央構造線自体ならびにその活動性の無視

ところが、伊方1号炉の設置許可申請書(乙17)には中央構造線についての記載はなく、伊方2号炉及び3号炉の設置許可申請書(乙18の6-3-19, 乙20の6-3-14)には中央構造線に関する記載はあるもののいずれも更新世末期以降の活動性がない(乙18の追補6-5-21)としており、その結果、1・2号炉建設時には、1749年伊予宇和島の地震を敷地直下に想定して、設計地震波の最大加速度を200ガルとし、また、3号炉建設時には、684年土佐その他南海・東海・西海諸道の地震及び1854年伊予西部の地震を選定して基準地震動 S_1 の最大加速度を221とし、敷地前面海域の断層群(中央構造線)の長さ25kmの区間で断層群が動いた場合を評価して基準地震動 S_2 の最大加速度を473ガルとしたに過ぎないのである。

8 立地審査指針違反の伊方原発

即ち、伊方1号炉の際には中央構造線が存在しないものとして、伊方2, 3号炉の際には中央構造線に活動性はない(活断層ではない)として設置(変

更)許可を受けており、上述した立地審査指針の1. 1 (1)「大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また災害を拡大するような事象も少ないこと」という規定に違反して設置(変更)許可がなされたことは明白である。

9 南海トラフ巨大地震でも立地審査指針違反

また、伊方原発は、南海トラフ巨大地震の震源域に立地しているが、内閣府検討会では、東北地方太平洋沖地震と同じモーメントマグニチュード9.0の巨大地震の発生が想定されており、その場合、伊方町では震度7、地表最大加速度1531.7ガルが想定されている。伊方原発は、この南海トラフ巨大地震の関係でも、上記立地審査指針1, 1(1)に違反している。

10 結論

よって、上記2点(立地審査指針1, 1原則的立地条件の(1)と(2)(3))において、伊方原発の立地審査指針違反は明白であって、伊方1～3号炉の許可は本来無効なのである。

11 田中委員長の改定発言

立地審査指針について、当初、田中委員長は、次のように述べ、立地審査指針を改定すると言っていた(平成24年11月14日原子力規制委員会記者会見録(甲F92・16頁～))。

○記者 日経新聞のカワイと申します。

先程の質問に続いてなのですけれども、立地指針の方で仮想事故の話が出たと思うのですけれども、仮想事故で周辺住民に線量の被ばくの限度みたいなものが決まっていて、その住民の人数かける被ばく線量を基準として、それが立地の基準になっていたと思うのですけれども、先程おっしゃったのは、福島のような事故を仮想事故として想定すると、それを超えてしまうような原発がいろいろ出てくるというような、そういうお話という認識でよろしい

のでしょうか。

○田中委員長 立地指針は、今、御指摘いただいた集団線量の評価もありますけれども、敷地境界で外部線量だと、今、年間250 m Svですね。そういったところも決まっていますので、今、福島で事故で言うと、境界のところ、正確には分かりませんが、多分、今回のシミュレーションの結果では、1 kmより近いところは計算できていませんけれども、かなり高いレベルになっていますので、そういう意味で立地指針の趣旨から言うと、福島のような放出を仮定すると、なかなか立地条件が合わなくなってくるということはいえのではないかと、そんな風に、今、思っています。

○記者 そうなると、立地指針の改定みたいなものも視野に入れていらっしゃるということですか。

○田中委員長 今、立地指針は敷地境界で250 (m Sv)と言っていますけれども、実質的に今100 m SvにすべきというのがICRP(国際放射線防護委員会)とかいろんなあれが出ていて、運用上は100 m Svくらいになっていますから、そういった点での指針の改定も今後必要になると思っています。

○記者 その原発への遡及的な適用というのもあり得るのでしょうか。

○田中委員長 それはあり得ると思います。そうしないと、シビアアクシデントマネジメントというか、そういう点でバックフィットというのが意味をなさなくなりますから、そういうことになると思います。

ただ、これまでも特に福島のような状況が起こるということは想定していなかったところがありますので、そうなると、250 (m Sv)でなくても100 (m Sv)でも十分皆さんクリアできていたのですが、実際には、そのところが今回の事故でそういうことが守れない状況もあり得るということが明らかになりましたから、そこはちゃんとした評価をして対策を取って頂くようにしたいと思っています。

○記者 最後にします。確認ですが、今おっしゃったのは100 m Sv等の、

もし新しい基準ができたとしたら、それに当てはまらない原発は再稼働ができないということでしょうか。

○田中委員長 そうですね。

1.2 田中委員長らの変節

ところが、その後、田中委員長らは、立地審査指針を廃止はしないが適用はしないと言明するようになり(甲F93, F94)、結局、改定しないでなく、立地審査指針を無視してしまった。しかも、立地審査指針を適用した場合には、許可できなくなってしまうという全く理由にならない理由で無視してしまったものであって、この瑕疵は致命的に重大である。

1.3 アメリカの基準との対比

上記立地審査指針の1.1(1)の「大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また災害を拡大するような事象も少ないこと」という規定に関して述べると、この規定も本来は当然改訂されるべき規定であった。佐藤意見書(甲C157・44～47頁)によれば、アメリカでは、周辺5マイル(8km)付近に1000フィート(300m)以上の活断層がある場合には原発の敷地として適さず、1998年4月版では、周辺8km付近に地表に開口した断層や褶曲地形などがある場合、そのような候補地を断念し、別の候補地を検討するのが妥当であるというNRCのスタンスが述べられているが、日本には同等の基準は存在しない。

また、アメリカでは、活断層について、調査範囲が半径200マイル(320km)で、変動の可能性に注目する地質が第四紀層(260万年前)とされ、実際に Vogtle 原発増設の際にはトレンチを掘って見つけた断層が260万年前のものか否かを議論している(甲F95)が、日本ではそのような広い範囲を調査していないだけでなく、断層は、後期更新世(12～13万年前以降)の評価が明確にできない場合、中期更新世(40万年前以降)までさかのぼる

ことにした(甲C244・63頁)だけで、調査期間も全く異なっており、規制基準として、日本よりもアメリカの方が格段に厳しい基準となっている。

1.4 原子炉等規制法違反

原子炉等規制法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及び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」と規定した。

ところが、立地審査を停止してしまったために、原子炉等規制法が規定した「位置」についての審査が不存在となっており、適合性審査は違法状態となっている。

第4 津波原因説による地震対策欠如

東北地方太平洋沖地震の地震動によって福島第一原発の外部電源が全部喪失したばかりか、福島原発事故の原因が地震動にあることが指摘され続けており、しかも、福島原発事故の原因解明が手つかずといってもいい状態であるにもかかわらず、原子力規制委員会は、いち早く津波原因説を採用してしまった(申立書23～24頁、債権者ら準備書面(7)12～13頁)。

その結果、新規制基準では、平成18年に改訂された耐震設計審査指針とほぼ同一の耐震基準となってしまったことは、債務者も認める(答弁書122頁)ところである。

その結果、過去約10年間で少なくとも5回(正確には、平成17年8月16日から平成23年4月7日迄の6年足らずの間に8回)(債権者ら準備書面(5)20～21頁)も基準を超過してしまった耐震設計審査指針がほぼ同一のまま伊方3号炉の再稼働審査にも用いられてしまったものであって、津波原因説による地震対策の欠如は、新規制基準の極めて重大な欠陥であり、伊方3号炉の安全は全く担保されていないのである。

以上