

平成24年(ワ)第3671号・平成25年(ワ)第3946号

大飯原子力発電所運転差止等請求事件

原告 竹本 修三 外1962名

被告 国 外1名

原告第5準備書面

—新規制基準の瑕疵について—

2014年(平成26年)9月24日

京都地方裁判所 第6民事部合議はA係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 出口 治 男

同 渡 辺 輝 人

外

目 次

第 1	はじめに	4
第 2	原子力法規制に対する国会事故調査報告書の提言	5
1	規制組織と事業者の問題～「虜」の構造	5
2	従来の原子力法規制の問題点	5
3	規制組織の改革と原子力法規制の抜本的見直しの必要	6
(1)	新しい規制組織の要件	6
(2)	原子力法規制の見直し	6
第 3	現在の規制組織、原子力法規制	7
1	福島第一原発事故前	7
2	現在の法体系	7
3	法律⇒政令⇒規則⇒内規	8
(1)	法律：原子炉等規制法	8
(2)	政令：同法施行令（政令）	8
(3)	規則	8
(4)	内規	8
第 4	規制組織及び原子力法規制の問題点	9
1	規制組織の独立性・透明性への疑問	9
2	原子力法規制の問題	10
第 5	新規制基準の問題点	11
1	立地審査指針を適用しないこと	11
2	安全設計審査に関する基準の不合理性	13
(1)	単一故障指針が見直されていない	13
(2)	外部電源に関する重要度分類及び耐震重要度分類が変更されていない	14
ア	重要度分類指針	14
イ	新規制基準でも外部電源の重要度は格上げされていない	15
(3)	重大事故対策が不十分であること	16
ア	新規制基準による重大事故対策の法的位置づけ	16

イ 重大事故対策の有効性が認められないこと.....	17
(4) 地盤・地震・津波に係る新規制基準が不十分であること.....	18
(5) 避難計画の策定が設置条件となっていないこと.....	18
(6) 新規制基準が世界的基準を満たしていないこと.....	19
第6 本書面のまとめ.....	20
(別紙1) 福島第一原発事故前の法規制.....	23
(別紙2) 改正後の規制機関相互の関係.....	24

第1 はじめに

福島第一原発事故後、被告国は、原子力法規制を修正した。これには、法体系の見直しと規制組織体制の見直しが含まれる。

平成24年9月には、旧規制機関にかわり、新規制機関として原子力規制委員会が発足し、法改正をふまえて、新規制基準（後述）を策定し、既存原子炉施設の再稼働審査がなされることとなった。

しかしながら、この新規制基準は、本来福島第一原発事故をふまえて必要とされる審査基準が設定されていない。そればかりか、旧審査基準で採用されていた「立地審査指針」が、いつのまにか排除されたという経緯がある（甲61：平成25年度第2回新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会議事録）。

本来審査対象とすべき事項を審査しないまま原子炉を再稼働するということは、福島第一原発事故の結果明らかとなった既存原子炉施設に内在する「具体的な危険」を存置することに他ならない。

本書面では、新規制基準及び新規制機関の概要を示すとともに、現在指摘されている、新規制基準の欠陥を述べる。

第2 原子力法規制に対する国会事故調査報告書の提言

国会事故調査委員会は、福島第一原発事故の9か月後、衆参両院の全会一致で議決され誕生した独立調査機関であり、6か月の調査活動の後、報告書を作成した。国会事故調の報告は多岐にわたるが、本項では、規制組織及び原子力法規制に関する事項をとりあげる。

1 規制組織と事業者の問題～「虜」の構造

国会事故調は、福島第一原発事故は、自然災害ではなく人災であると繰り返し指摘している。

すなわち、事業者である東電については、「警鐘がならされたとしても、発生可能性の科学的根拠を口実として対策を先送りしてきた。その意味で、東電の訴訟リスクマネジメントの考え方には根本的な欠陥があった」（甲3「国会事故調」5. 1 451頁）とし、第一義的に原発の安全に責任をもつべき事業者が、その責任を果たしていなかったとする。

また、事業者を規制すべき行政当局については、「電事連側の提案する規制モデルを丸のみにし、訴訟上のリスクを軽減する方向で東電と共闘する姿勢は、規制当局としての体を成しておらず、行政側に看過できない不作為があったものと評せざるを得ない」（同5. 1 451頁）としている。

そして、両者の関係につき、「日本の原子力業界における電気事業者と規制当局との関係は、必要な独立性及び透明性が確保されることなく、まさに『虜（とりこ）』の構造といえる状態であり、安全文化とは相容れない実態が明らかとなった」（同5. 2 464頁）と結論づけているのである。

2 従来の原子力法規制の問題点

国会事故調は、福島原発事故発生当時の原子力法規制の問題点として、具体的に以下の点を指摘している。

そもそも従来の日本の原子力規制は、「原子力利用の促進を第一義的な目的」（同6. 1 531頁）としており、市民の生命、身体の安全を目的としてこなかった。しかも、事故が起こっても対症療法的な対策しか行われず、「諸外国で取り入れられている安全の考え方に遅れた陳腐化したもの」（同6. 1. 2 1） a 532頁）となっていたのである。具体的には、原告

準備書面1でも主張したとおり、日本では、諸外国で取り入れられていた深層防護の考え方すら不十分であり、第4層においては、「外部事象も考慮したシビアアクシデント対策が十分な検討を経ないまま、事業者の自主性に任せられ」（同c）、第5層においても、「日本の原子力法制においては、原子炉の安全性の確保と防災対策は、関係しないものにとらえられてきた」（同）のである。

この原因としては、やはり規制組織の不作為、すなわち「訴訟提起の可能性の有無によって法規制に技術的知見等を反映するかどうかを決めると言った、本末転倒な判断」（同6. 1. 2 1）b 533頁）に問題があったとされる。

3 規制組織の改革と原子力法規制の抜本的見直しの必要

以上のような現状を踏まえ、国会事故調は、「提言」として、新しい規制組織の要件（提言5）と原子力法規制の見直し（提言7）を挙げる。

(1) 新しい規制組織の要件

国会事故調が提言する新しい規制組織の要件は、①高い独立性、②透明性、③専門能力と職務への責任感、④一元化、⑤自立性である。特に①高い独立性については、「虜」の関係への反省を踏まえたものであり、政府内の推進組織からの独立性、事業者からの独立性、政治からの独立性の3つが具体的にあげられている。もっとも、国会事故調が指摘する要件は、正常な規制組織のありかたとして極めて当然のものであろう。

(2) 原子力法規制の見直し

原子力法規制についても、抜本的に見直し、市民の生命・身体の安全を第一とする法体系へと再構築することが必要であるとする（同6. 1. 3 1 536頁）

具体的な改正点としては、大きく、不適正な安全審査指針類の見直しと、原災法の再構築の2つがあげられている。

このうち安全審査指針類については、①複合災害による多重故障の想定、②1989（平成元年）に改訂された原子炉立地審査及びその適用に関する判断のめやすについて（以下「立地審査指針」という。）の見直し、③

長時間にわたる全交流電源喪失への対応の3点が明示的に列挙されている（同6. 1. 3 2 5 3 7頁）。

第3 現在の規制組織、原子力法規制

1 福島第一原発事故前

福島第一原発事故前、日本の原子炉は、「原子力基本法」を基本法として原子力利用の基本理念等を定め、原子力施設に対する規制等に関しては、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「炉規法」という。）が、発電施設としての原子炉の規制等に関しては電気事業法が定められていた。

原子力安全委員会（以下「安全委員会」という。）は、規制当局（実用発電用原子炉においては、原子力安全・保安院（以下「保安院」という。）が実施した安全審査のレビューを行う際に用いる指針類を策定し、この指針類は規制当局が安全審査を行う際にも採用されている。

上記、規制法の体系、指針類、及び、規制機関相互の関係については、別紙1に図示する。

2 現在の法体系

福島第一原発事故後、同事故の反省をふまえ、規制の法体系は、概要以下の通り改正された。

まず、電気事業法の原子力発電所に対する安全規制（工事計画認可、使用前検査等）が、原子炉等規制法に一元化された。

また、原子力基本法、炉規法が改正された。炉規法の主要な改正として、同法の目的、許可等の基準から「原子力の開発及び利用の計画的な遂行」を削除し、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全」を目的規定に追加した。また、福一原発事故をふまえ、炉規法に、シビアアクシデント対策、自然災害対策、バックフィット、運転期間の延長認可が盛り込まれた（但しこれらの不十分性については、別に述べる）。

また、原子力規制委員会設置法を制定し、環境省の外局として原子力規制委員会（独立行政委員会）を設置した。これに伴い、原子力安全委員会、原

子力安全保安院、及び、原子力安全基盤機構から、原子力規制委員会に規制権限の一元化が図られた。(別紙2参照 原子力安全基盤機構は原子力規制委員会と統合)

原子力規制委員会は、原子力規制委員会規則を策定し、規制の審査基準を具体化した内規を策定した。これら「技術基準規則」及び「内規」全体をみて「新規制基準」の実体的内容が把握できる。

3 法律⇒政令⇒規則⇒内規

現在の実用発電用原子炉に対する規制は以下の通りである。

- (1) 法律：原子炉等規制法
- (2) 政令：同法施行令（政令）
- (3) 規則¹

実用発電用原子炉の規制に関する規則
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
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
実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の設計及び工事に係る品質管理の方法及びその検査のための組織の技術基準に関する規則
実用発電用原子炉に使用する燃料体の技術基準に関する規則

(4) 内規

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
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の解釈
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
実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の設計及び工事に係る品質管理の方法及びその検査のための組織の技術基準に関する規則の解釈
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
原子力発電所中央制御室の居住性に係る被ばく評価手法について
実用発電用原子炉施設への航空機落下確率の評価基準について
非常用炉心冷却設備又は格納容器熱除去設備に係るろ過装置の性能評価等について
原子力発電所の火山影響評価ガイド

¹原子力規制委員会 HP より（平成26年8月4日段階）
<https://www.nsr.go.jp/activity/regulation/sekkei/hourei1.html>

原子力発電所の竜巻影響評価ガイド
原子力発電所の外部火災影響評価ガイド
原子力発電所の内部溢水影響評価ガイド
原子力発電所の内部火災影響評価ガイド
実用発電用原子炉に係る炉心損傷防止対策及び格納容器破損防止対策の有効性評価に関する審査ガイド
実用発電用原子炉に係る使用済燃料貯蔵槽における燃料損傷防止対策の有効性評価に関する審査ガイド
実用発電用原子炉に係る運転停止中原子炉における燃料損傷防止対策の有効性評価に関する審査ガイド
実用発電用原子炉に係る重大事故時の制御室及び緊急時対策所の居住性に係る被ばく評価に関する審査ガイド
敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド
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
基礎地盤及び周辺斜面の安定性評価に係る審査ガイド
耐震設計に係る工認審査ガイド
耐津波設計に係る工認審査ガイド

第4 規制組織及び原子力法規制の問題点

1 規制組織の独立性・透明性への疑問

2012（平成24）年9月19日、環境省の外局として発足した原子力規制委員会は、委員長ほか4名の委員で構成される。この原子力規制委員会の下に、事務局として規制庁がおかれ、2013（平成25）年3月現在で473名体制となった。

しかしながら、国会事故調の提言の一つである、「独立性」については、当初から疑問視されていた。すなわち、田中俊一原子力規制委員会委員長は、2007（平成19）年1月に原子力委員会（当時）の委員長代理に就任しているが、この原子力委員会について「原子力の平和利用を推進する組織」とであると自認している（原子力規制委員会ホームページ、委員長プロフィールより）。

また、2014（平成26）年9月より委員に就任することが予定されている田中知氏は、規制委員会発足当時に制定されたガイドラインに反しているとの報道がなされている。すなわち、ガイドラインによれば、「就任直前の3年間に原発事業者などの役員や従業員だったり、年間50万円以上の報

酬を受けていたりした人は委員から除外する」との規定があるが、田中知氏は、2014（平成26）年前半まで、原発事業者である日本原燃と三菱FBRシステムズから報酬を受け取っていたのである（甲62 平成26年7月5日朝日新聞記事）。

以上のとおり、日本の原子力の規制組織は、正常な姿に改善されたとは到底いえない状況である。

2 原子力法規制の問題

いわゆる新規制基準は、原子力委員会委員長自身が、安全審査ではなく、基準の適合性審査と強調するとおり（甲64：原子力規制委員会委員長定例記者会見）、あくまで原子炉の適合性の審査にすぎず、市民の生命・身体の安全を第一の目的として策定されたものではない。

また、後述するとおり、新規制基準は、国会事故調が明示的に列挙した①複合災害による多重故障の想定、②立地審査指針の見直し、③長時間にわたる全交流電源喪失へも実効的な対応をしていない。特に、②の立地審査指針については、国会事故調は、「被居住地域や低人口設定の前提となる放射性物質の放出量は、これらの区域・地帯が原子炉施設の敷地内に収まるように逆算されていた疑いがある」（甲3 6. 1. 3. 2）と明確に指摘していた。しかるに、新規制基準作成にあたり、立地審査指針は見直されなかったばかりか、その運用・適用自体が事実上放棄されてしまった。

さらに、依然として、「原子炉の安全性の確保と防災対策は、関係しない」ままである。すなわち、原子力規制委員会委員長は、深層防護の第5層の防災対策について責任をもつのは内閣府であり、規制委員会や規制庁の仕事ではないと繰り返し強調している。つい先頃行われた、川内原発の事実上の適合性審査発表後の定例記者会見においても、「私どもの規制の範囲外」「防災避難計画を作る、そのこと自身は規制委員会、規制庁の仕事ではない。」（甲64）と発言している。このように、原子力規制委員会及び規制庁は、市民の生命・身体の安全への責任を担う役割を放棄しているのである。

第5 新規規制基準の問題点

1 立地審査指針を適用しないこと

原子力委員会が1964年に決定し、原子力安全委員会が1989年に一部改訂した「原子炉立地審査指針」は、原発の設置（変更）許可審査における最上位に位置する審査指針であった。その基本的考え方と達成条件の要点は以下のとおりである（甲65 「原発ゼロ社会への途—市民がつくる脱原子力政策大綱」より）。

表4.1 原子炉立地審査指針の基本的考え方と達成条件

<p>1. 基本的考え方</p> <p>1.1 原則的立地条件</p> <p>(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。 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。</p> <p>(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。</p> <p>(3) 原子炉の敷地は、その周辺も含め、必要に応じて公衆に対して適切な措置を講じうる環境にあること。</p> <p>1.2 基本的目標</p> <p>a. 技術的見地からみて、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（「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。</p> <p>b. 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（「仮想事故」という。）の発生を仮定しても、周辺の公衆に著しい放射線災害を与えないこと。</p> <p>c. 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。</p> <p>2. 立地審査の指針……基本的目標を達成するため、少なくとも次の3条件を確認する。</p> <p>2.1 原子炉の周囲は、ある距離の範囲内は非居住区域であること。 —ある距離の範囲を判断するめやすは、重大事故の場合の被ばく線量が、甲状腺（小児）に対して1.5Sv、全身に対して0.25Svの被ばく線量とする。</p> <p>2.2 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。 —ある距離の範囲を判断するめやすは、仮想事故の場合の被ばく線量が、甲状腺（成人）に対して3.0Sv、全身に対して0.25Svとする。</p> <p>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。 —ある距離だけ離れていることを判断するめやすは、集団線量の外国の例（たとえば2万人Sv）を参考とする。</p>

ここに述べられていることは、万一の事故による公衆の安全を守り、人の生命・身体を保護するためには 極めて重要なものである。

しかしながら、福島第一原発事故では、原発の敷地境界での全身被曝線量

(積算)の実測値が立地審査指針のめやす線量を遙かに超えた。これによって、福島第一原発は、その立地条件が立地審査指針に適合していなかったことが明らかになった。

このことは、新規制基準において、立地審査指針を見直した上、これを組み入れ直すことの重要性を示している。

国内の他の原発においても、福島第一原発事故相当の炉心の著しい損傷事故を想定すると、軒並みに、今の立地が立地審査指針に適合していないこととなる可能性がある。このことは、規制委員会が防災計画用に国内全原発に対して実施した、福島第一原発事故相当の放射性物質の総放出量に関する拡散予測試算で、どの原発でも実効線量100mSvの等値線が敷地境界から10kmも20kmも離れた時点にまで及んでいることから十分に推察される。

したがって、新規制基準が要求しようとしている重大事故対策による放射性物質放出抑制効果に期待するのであれば、その効果を検証、審査するためにも、重大事故における敷地境界被曝線量に基づく立地条件の適否の評価が必要不可欠である。

そうであるにもかかわらず、新規制基準では立地審査指針を見直すどころか、これを除外してしまった。

その理由として、規制委員会は、今般追設されるフィルタベントの機能も考慮のもとに「総放出量は環境への影響をできるだけ小さくとどめること」とし、定量的には「セシウム137の放出量が100テラベクレルを下回ること」を求めていることをもって、立地評価をカバーするものとしている。

しかし、このセシウム137の量的制限だけでは、長期的な環境汚染を抑制する効果はあっても、公衆の放射線被ばく量を安全な水準に抑えることはできない。なぜならば炉心の著しい損傷が生じると、格納容器内にいち早く流出してくる放射性物質は通常運転中にも燃料と被ふく管の間隙部に存在する放射性の希ガスとヨウ素であり、燃料溶融が進むにつれてセシウム及びその他の核種が放出される。希ガスはその物理的性質からフィルタを素通りして除去することはできない。もし希ガスの炉内蓄積量の全量が大気中に放出されると、公衆被ばく量は立地評価で定められためやすを大幅に上回る可能性が濃厚である。

したがって、セシウム 137 の量的制限だけでは公衆の安全を守ることはできないのである。また、原発からの放射性物質の放出量自体は、公衆との間にある原発の離隔距離には無関係な物理量であり、その量的制限をしても、離隔距離の妥当性を評価することにはならない。

このように、フィルタベント機能の追加は立地審査指針を除外する根拠にはなりえない。

それでは、立地審査指針を除外した本当の理由は何か。

改正後炉規法第 4 3 条の 3 の 2 0 第 2 項は、既存原子炉に最新の安全規制を実施する「バックフィット制度」を明示的に規定した。

そのため、「福島のような放出の状況を仮定すると立地条件に合わなくなってしまう」（甲 63-17 頁 平成 2 4 年 1 1 月 1 4 日原子力規制委員会記者会見録）との田中俊一原子力規制委員会委員長の記者会見での発言からも明らかとなり、国内のどの原発でも過酷事故を想定すると敷地境界での公衆被ばく線量が立地評価の目安以下になる見通しがなく、バックフィットによって全ての原子力が稼働できなくなることを避ける必要があったものである。

このような理由で立地審査基準を除外することは本末転倒であり、この点のみを見ても新規制基準の不当性は明白である。

2 安全設計審査に関する基準の不合理性

(1) 単一故障指針が見直されていない

単一故障指針は、単一の原因によって一つの安全機器のみがその機能を喪失することを仮定するものであり、事故が起きたときに、各種の安全機能を有する機器【例えば、ECCS（緊急炉心冷却装置）や緊急電源用ディーゼル発電機】のうち、その全部（例えば、ECCSの全部の機能喪失）が壊れることを想定していない。つまり、単一故障指針は、各種の安全機能を有する機器のうち、単に一つの機器だけの故障を想定するルールであり、複数の機器が同時に故障することを想定していないのである。

しかしながら、福島第一原発事故から明らかのように、地震や津波をはじめとする自然現象を原因とする事故は、多数の機器に同時に影響を及ぼす。そのため、異常状態に対処するための安全機器の一つだけが機能しな

いという仮定は非現実的であり、一つの安全機能にかかる全ての機器がその機能を失うことを仮定しなければ危機に対応できない。

この点、単一故障に対し、単一の要因によって、複数の機器が同時に安全機能を失うことを「共通要因故障」という。

福島第一原発事故では、自然現象や人為事象によって、非常用復水器（IC）2系統の手動停止、非常用交流動力電源系統の多重故障、非常用所内直流電源系統の多重故障など、共通要因故障が発生した。

したがって、新規制基準では、福島第一原発事故の教訓を踏まえ、単一故障指針に基づく設計基準や安全設計評価ではなく、多数の設備・機器が同時に機能を失う共通要因故障を仮定した設計及び安全設計評価でなければならない。単一故障指針は、見直されなければならない。単一故障指針に基づく設計及び安全設計評価では、福島第一原発事故の教訓を踏まえた設計及び安全設計評価はできないことが明らかである。

しかしながら、新規制基準の根幹をなす「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」（以下「設置基準規則」という。）では、第12条第2項において、「安全機能を有する系統のうち、安全機能の重要度が特に高い安全機能を有するものは、当該系統を構成する機械又は器具の単一故障【単一の原因によって一つの機械又は器具が所定の安全機能を失うこと（従属要因による多重故障を含む。）をいう。以下同じ。】が発生した場合であって、外部電源が利用できない場合においても機能できるように、当該系統を構成する機械又は器具の機能、構造及び動作原理を考慮して、多重性又は多様性を確保し、及び独立性を確保するものでなければならない」とされており、単一故障の仮定が見直されておらず、安全性を確保できていない。

(2) 外部電源に関する重要度分類及び耐震重要度分類が変更されていない

ア 重要度分類指針

重要度分類指針は、原子炉施設の安全性を確保するために必要な各種の機能（安全機能）について、安全上の見地からそれらの相対的重要度を定め、これらの機能を果たすべき構築物、系統及び機器の設計に対して、適

切な要求を課すための基礎を定めることを目的とする。

重要度分類指針は、各安全機能について、その性質に応じて、P S（PreventionSystem：異常発生防止系）とMS（MitigationSystem：異常影響緩和系）に分類している。

そして、同指針は、P Sとは、その機能の喪失により、原子炉施設を異常状態に陥れ、もって一般公衆ないし従事者に過度の放射線被ばくを及ぼすおそれのあるものと定義する。また、MSとは、原子炉施設の異常状態において、この拡大を防止し、又はこれを速やかに収束せしめ、もって一般公衆ないし従事者に及ぼすおそれのある過度の放射線被ばくを防止し、又は緩和する機能を有するものと定義している。

そして、P SとMSに属する構築物、系統及び機器を、その重要度に応じて3クラスに分類し、設計上考慮すべき信頼性の程度を区分している。

クラス1は、合理的に達成し得る最高度の信頼性を確保し、かつ、維持する、クラス2は、高度の信頼性を確保し、かつ、維持する、クラス3は、一般の産業施設と同等以上の信頼性を確保し、かつ、維持する、ことを目標とするとされている。

福島第一原発事故以前、外部電源は、「異常状態の起因事象となるものであって、P S－1（クラス1）及びP S－2（クラス2）以外の構築物、系統及び機器」と定義づけられ、「P S－3（クラス3）」に分類されている。また、外部電源は、耐震設計上の重要度分類においても、Sクラス、Bクラス、Cクラスの分類のうち、最も耐震強度が低い設計が許容されるCクラスに分類されてしまっていた。

イ 新規制基準でも外部電源の重要度は格上げされていない

福島第一原発の外部電源は、地震の揺れによる鉄塔の倒壊、配電盤損傷等により全て喪失した。東海第二原発も、地震によって全ての外部電源を喪失している。

外部電源は、安全設計審査指針4.8. 電気系統において、「重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器が、その機能を達成するために電源を必要とする場合においては、外部電源又は非常用所内電源のい

ずれからも電力の供給を受けられる設計であること」とされているとおり、非常用電源と並列的にいずれかからの電気が供給される設計が要求される重要な系統である。そのため、「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について（とりまとめ）」（平成24年3月14日原子力安全基準・指針専門部会安全設計審査指針等検討小委員会）は、SBO対策に係る技術的要件の一つとして「外部電源系からの受電の信頼性向上」の観点を掲げ、「外部電源系は、現行の重要度分類指針においては、異常発生防止系のクラス3（PS-3）に分類され、一般産業施設と同等以上の信頼性を確保し、かつ、維持することのみが求められており、今般の事情を踏まえれば、高い水準の信頼性の維持、向上に取り組むことが望まれる」とし、現行の外部電源系に関する重要度分類には瑕疵があることを認めていた。

したがって、遅くとも福島第一原発事故以降については、外部電源は、重要度分類指針のクラス1、耐震設計上の重要度分類のSクラスに格上げし、合理的に達成し得る最高度の信頼性を確保し、かつ、維持しなければならないことは明らかである。

ところが、新規制基準では、外部電源の重要度分類が格上げされておらず、福島第一原発事故の教訓を踏まえた改正はなされていない。これでは、原発の安全性が確保されないのは明らかである。

(3) 重大事故対策が不十分であること

ア 新規制基準による重大事故対策の法的位置づけ

福島原発事故以前は、重大事故対策は、原子炉設置者の「自主的な取組とする」ことになっていたところであるが（1992（平成4）年5月28日原子力安全委員会決定）、原子力安全委員会は、2011年10月20日、この平成4年決定を廃止した。

2012年6月27日法律第47号による改正後の原子炉等規制法（以下「新炉規法」という。）及び新規制基準では、

①「重大事故」は「発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故」として定義付けられ（新炉規法43条の

3の6第1項3号),平成25年6月28日原子力規制委員会規則第4号による改正後の実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則(昭和53年12月28日通商産業省令第77号,)第4条は、「その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故」とは、炉心の著しい損傷(同規則第4条1号)と核燃料物質貯蔵設備に貯蔵する燃料体又は使用済燃料の著しい損傷(同規則第4条2号)を指すとした。

②また、設置許可の基準の一つとして、「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その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること」を掲げ(新炉規法43条の3の6第1項3号),その審査基準として、「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」等を制定し、重大事故対策を原子炉設置者の自主規制から法規制に転化させた。

③さらに、設置許可基準の一つとして、「発電用原子炉施設の位置、構造及び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に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」を掲げ(新炉規法第43条の3の6第1項4号),同基準として、設置許可基準規則等を制定した。

イ 重大事故対策の有効性が認められないこと

新規制基準における重大事故対策は、福島第一原発事故を踏まえて策定されなければならなかったが、結局、付け焼刃であり、実効性は疑わしい。すなわち、恒設設備ではなく、可搬式電源車や可搬式ポンプ等の可搬設備で対応することを基本としているのである。しかし、可搬設備は、つなぎこみに時間がかかるし、確実性も保証されない。

とりわけ、本件の対象となる大飯第3・4号機は、いずれも豪雪地帯に位置している上、周囲が山である。重大事故が土砂災害や深層崩壊を原因として起こった場合は勿論のこと、地震を原因として起こったときであっても、敷地が山崩れによる土砂に覆われ、可搬設備自体が土砂に埋まったり、そうでなくても敷地内の移動を阻まれたりすることが予想される。ま

た、重大事故が起こったときに深い積雪があれば、やはり、可搬設備の移動に困難をきたすと考えられる。

このように、可搬設備による重大事故対策の有効性は極めて低いと言わざるを得ない。

(4) 地盤・地震・津波に係る新規制基準が不十分であること

新規制基準における耐震設計（津波対策を含む）の基準は、設置許可基準規則（原子力規制委員会規則第5号）の3条～5条、38条～40条、「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」（原子力規制委員会規則第6号、以下「技術基準規則」という。）の4条～6条、49条～51条に定められており、その解釈については、設置許可基準規則解釈、「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の解釈」（原規技発第1306194号原子力規制委員会決定、以下「技術基準規則解釈」という。）、「基準地震動及び耐震設計方針に係る審査ガイド」（原管地発第1306192号原子力規制委員会決定）、「基礎地盤及び周辺斜面の安定性評価に係る審査ガイド」（原管地発第1306194号原子力規制委員会決定）、「基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド」（原管地発第1306193号原子力規制委員会決定）に定められている。

上記の耐震設計基準における基準地震動の策定の方法は、原子力安全委員会が定めた耐震設計審査指針（平成18年9月19日原子力安全委員会決定）とほぼ同内容である。

しかし、これには、根本的な誤りがあり許されないものであることについては、原告ら準備書面2において述べたとおりである。

(5) 避難計画の策定が設置条件となっていないこと

避難計画の策定は、「深層防護」第5層に該当する。

これを踏まえ、米国においては、緊急時計画は、許認可発給条件の一つとなっており、建設許可申請時に提出する予備安全解析書（PSAR）には予備的な計画が、また、運転認可申請時に提出する最終安全解析書（FSAR）には最終的な計画が必要となる。

また英国では、1959年に示された最初の原子力施設法（NIA）において、原子力施設での緊急事態に対する準備の重要性が既に認識されており、その後、1965年の修正NIA法で原子力施設の許認可条件（LC）の中で緊急時計画を策定することが規定されている。（甲66：「原子力緊急事態に対する準備と対応に関する国際動向調査及び防災指針における課題の検討」96、97、106頁）

他方、日本では、避難計画策定についての根拠法（災害対策基本法、及び、原子力災害対策特別措置法）は存在するが、同法に基づく「地域防災計画」の策定は自治体の責務とされ、原子炉施設の許認可の要件とされていないのである。

表 1-2 IAEA の示す 5 層の深層防護

第1層	異常発生防止	通常運転からの逸脱と安全上重要な機器等の故障を防止。
第2層	異常の拡大防止	通常運転からの逸脱が、事故状態に拡大するのを防止。
第3層	事故の影響緩和	事故が発生した際に、設計により炉心の損傷や放射性物質の放出を防止。
第4層	シビアアクシデント（重大事故）対応	閉じ込め機能により、放射性物質の放出を低減。
第5層	原子力防災	放射性物質が外部に放出されても、オフサイトの緊急時計画により被害を緩和する。

(6) 新規制基準が世界的基準を満たしていないこと

上記のように新規制基準は、大きな問題のある欠陥のある基準であり、係る基準を満たしたとしても公衆の安全を守ることができるものであるとは言えない。

そうであるにもかかわらず、田中俊一原子力規制委員会委員長は、新規制基準について「世界最高水準である」と述べているが、これまで述べた以外にも他の国と比較しても劣る点が多く、とても世界基準に達しているとはいえない。以下では欧州加圧水型原子炉（EPR）との比較において劣るものを列挙する（原発ゼロ社会への途—市民がつくる脱原子力政策大綱より）。な

お、EPR はスリーマイル島原発及びチェルノブイリ原発の過酷事故の教訓を踏まえて、フランスとドイツの規制機関の勧告に従いながら、福島原発事故が生じる以前の段階から安全性の向上を図ってきた新型の加圧水型原子炉である。

表 4.3 安全設備に関するEPRと新規制基準の相違点

安全設備	EPR	新規制基準
①安全上重要な系統設備の多重性	独立4系統	独立2系統
②コアキャッチャー (原子炉圧力容器外に流出した溶融炉心を格納容器内に貯留する設備)	設置	要求なし
③格納容器熱除去設備 (コアキャッチャーを水で循環冷却する機能と原子炉を水棺にできる機能を併せ持ち、溶融炉心を長期冷却する設備)	設置	要求なし
④頑健な原子炉格納容器	大型商用航空機衝突に耐え、設計圧力を高めた二重構造の格納容器の設置	要求なし

第6 本書面のまとめ

以上のとおり、本書面では、新規制基準には、安全性の見地からみて多くの問題点があることを指摘した。原発の再稼働が、安全性の見地からみて問題点のある新規制基準に基づくものである以上、再稼働には安全性において問題がある、換言すれば危険性があるということになる。

ところで、原子力規制委員会の委員長田中俊一は、本年7月16日、九州電力川内原発の審査書案を了承した日の記者会見において、「原子力規制委員会の審査は安全審査ではなくて、基準の適合性の審査であり、基準の適合性は見ているが、安全だということと言わない」「基準をクリアしてもなお残るリスクというのは、現段階でリスクの低減化には努めてきたが、一般論として技術であ

る

から、人事で全部尽くしている、対策も尽くしていることは言い切れない。自然災害についても重大事故対策についても、不確さが伴うので、基準に適合したからといって、ゼロリスクではない」と述べている（甲 64）。原子力規制委員会の審査は、新規制基準に適合しているか否かの審査であり、基準に適合したから安全であるとかリスクがゼロであるということではない。これが同委員会委員長の見解である。これは同委員長の個人的な感想なり見解というよりも、同委員会の基本的な考え方とみることができる。

従来原発をめぐる行政訴訟においては、原子力安全委員会の審査を合格した

原発については、一応安全であるということが前提とされ、その判断に不合理な点があるのか否かということが訴訟における争点となっていた。

ところで、福井地裁平成26年5月21日判決は次のように述べる。すなわち、福島原発事故やチェルノブイリ事故の実態に鑑みると、「原発に求められるべき安全性、信頼性は極めて高度なものでなければならず、万一の場合にも放射性物質の危険から国民を守るべく万全の措置がとられなければならない。」「本件訴訟においては、本件原発において、かような事態(原告ら代理人注、重大事故の発生)を招く具体的危険性が万が一でもあるのかが判断の対象とされるべきであり、福島原発事故の後において、この判断を避けることは裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに等しい」とする。こうした理は「人格権の我が国の法制における地位や条理等によって導かれるものであって、原子炉規制法をはじめとする行政法規の在り方、内容によって左右されるものではない。したがって、改正原子炉規制法に基づく新規制基準が原発の安全性に関わる問題のうちいくつかを電力会社の自主的判断に委ねていたとしても、その事項についても裁判所の判断が及ぼされるべきであるし、新規制基準の対象となっている事項に関しても新規制基準への適合性や原子力規制委員会による新規制基準への適合性の審査の適否という観点からではなく、上記の理に基づく裁判所の判断が及ぼされるべきこととなる」。

この福井地裁の、原子力規制委員会による新規制基準の適合性審査の適否

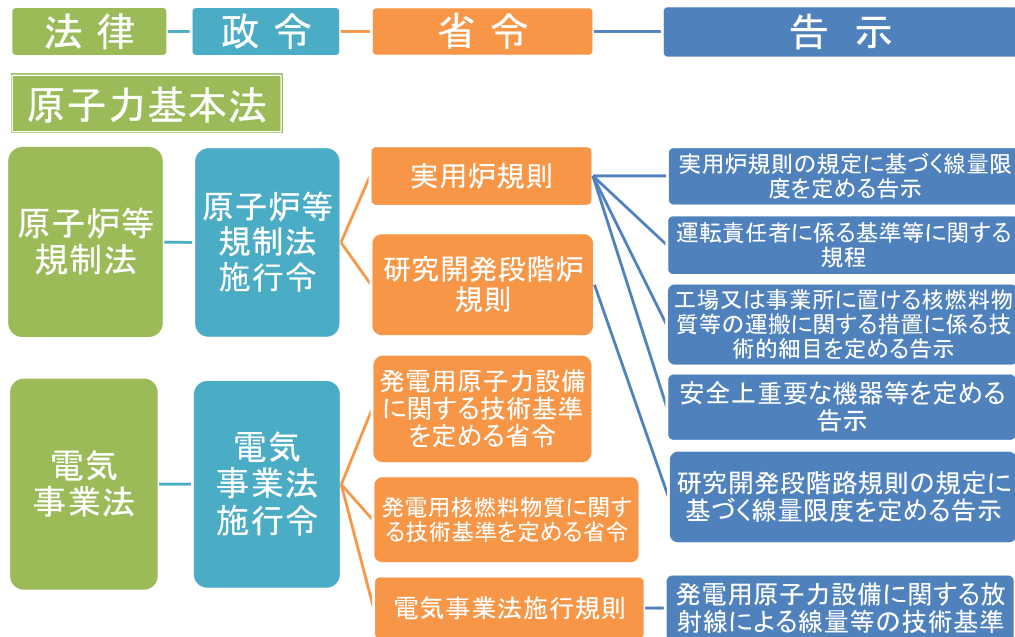
でなく、司法自身が、本件原発において、重大事故の発生を招く具体的危険性が万が一でもあるのか否かという判断基準に照らして原発の危険性の審査を行うことが、福島原発事故の後における司法に課せられた最も重要な責務であるとの考え方は、人格権に基づく原発差止訴訟における司法審査の在り方に関し当然の法理を説いたものではあるが、福島原発事故という極めて深刻な、我が国が存亡の瀬戸際に立たされた事故を経験した後における司法審査の在り方を改めて明らかにするものである。

特に、上記で指摘した原子力規制委員会委員長の見解では、同委員会の新規制基準適合性の審査は、適合するとされた原発が安全であるとかゼロリスクであるというものではないというのであるから（甲 64）、原発の重大事故を招く具体的危険性が万が一でもあるのか否かをめぐり判断は市民に投げ返され、その具体的危険性が万が一でもあるのか否かの最終的な判断は司法によってなされる外ないということに帰する（なお、甲 67：原子力規制委員会記者会見録参照）。福井地裁の上記判示は、そうした原発の具体的危険性が万が一でもあるのか否かの問題を、原子力規制委員会の判断基準でなく、司法自身が自らの判断基準を定立して、正面から判断すべきであるという強い決意を宣言しているのである。

原子力規制委員会委員長の冒頭発言をうけて、官房長官は、同委員会は原発が安全かどうかをチェックするのだから、新規制基準に適合しているという判断は安全だと判断したという趣旨のことを述べているが、この官房長官の発言は、上記委員長の見解にも反し、明らかな誤導である。現在、政府、電力業界、経済界は、原発再稼働に向けて、なりふりを構わぬ態度で臨んでいる。そうした情勢の中にあって、原告らは改めて当裁判所に対し司法の立脚点である憲法及び条理等に基づき、そして司法に課せられた使命を賭けて、原発再稼働差止の判断して頂くように強く要望する。それは、本件訴訟に参加している 2000 名になんなんとする原告のみならず、原発事故の再発、ひいては我が国の前途を憂える多くの市民の強い願いなのである。

以上

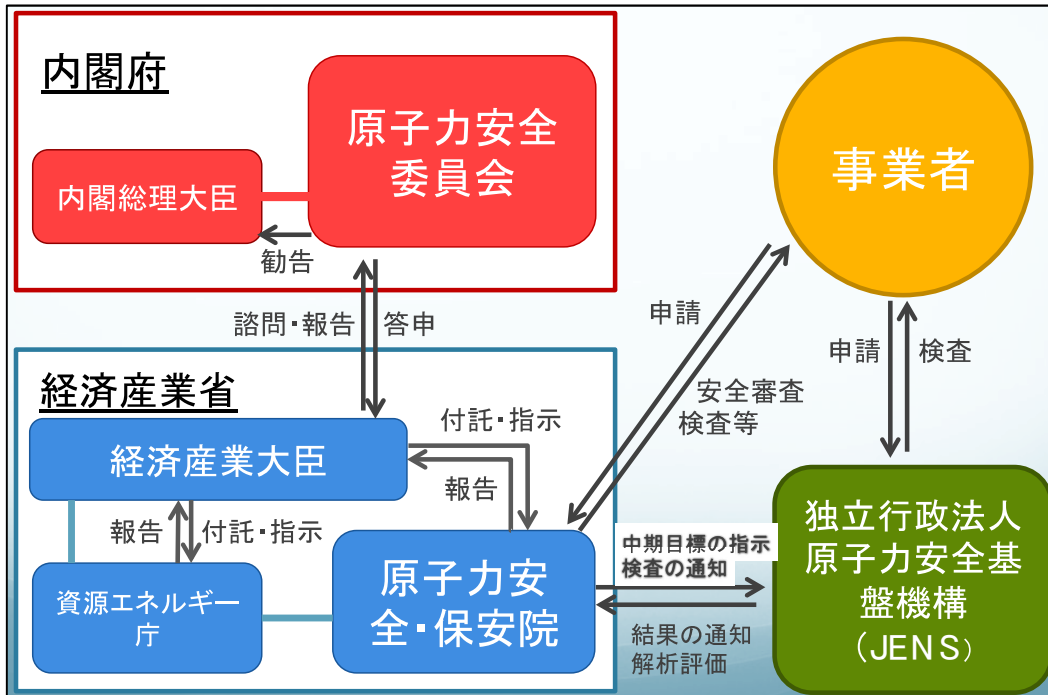
(別紙 1) 福島第一原発事故前の法規制



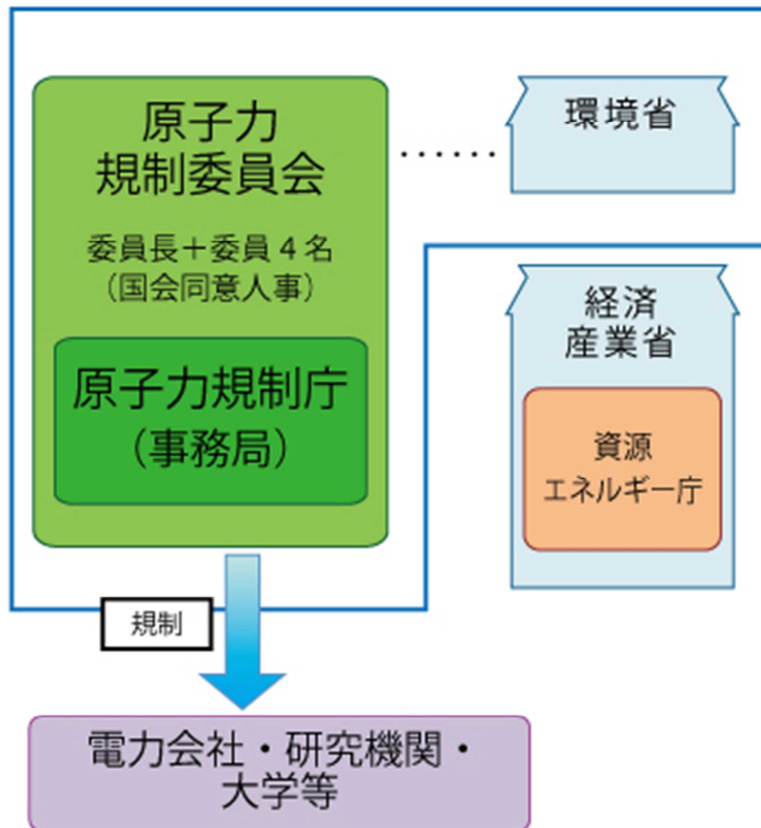
《政府事故調中間報告 365頁》

災害防止	立地	原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやす
	設計	発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針
		発電用軽水型原子炉施設の安全機能の重要度分類に関する審査指針
		発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針
		発電用軽水型原子炉施設の火災防護に関する審査指針
		発電用軽水型原子炉施設における事故時の放射線計測に関する審査指針
		放射性液体廃棄物処理施設の安全審査にあたり考慮すべき事項ないしは基本的な考え方
	安全評価	発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針
		発電用加圧水型原子炉の炉心熱設計評価指針
		軽水型動力炉の非常用炉心冷却系の性能評価指針
		発電用軽水型原子炉施設の反応度投入事象に関する評価指針
		BWR.MARK I 型格納容器圧力抑制系に加わる動加重の評価指針
		BWR.MARK II 型格納容器圧力抑制系に加わる動加重の評価指針
		発電用原子炉施設の安全解析に関する気象指針
	線量目標値	発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に関する指針
発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に対する評価指針		
発電用軽水型原子炉施設における放出放射性物質の測定に関する指針		
技術的能力	原子力事業者の技術的能力に関する審査指針	
その他	発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策について	

規制機関相互の関係（改正前）



(別紙 2) 改正後の規制機関相互の関係



首相官邸 HP (<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/genshiryokukisei.html>)