

平成 24 年（ワ）第 49 号、第 133 号 玄海原発差止請求事件

原告 長谷川照 ほか

被告 国及び九州電力株式会社

準備書面 7 9

新規制基準の不合理性

2021 年（令和 3 年）7 月 20 日

佐賀地方裁判所民事部合議 2 係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 椛 島 敏 雅

弁護士 東 島 浩 幸

外

## 目次

第一	はじめに .....	2
第二	福島第一原発事故への反省と原子力規制の見直し .....	4
1	規制の虞と評された福島第一原発事故以前の無防備な安全規制 .....	4
2	原子力関連法の改正 .....	7
3	小括 .....	9
第三	新規制基準や原子力規制委員会の問題点 .....	9
第四	規制要件としての取り込みが見送られている問題点 .....	11
1	外部電源が重要度分類指針・耐震上の重要度分類において格上げされて いないこと .....	11
2	共通要因故障を想定していないこと .....	13
3	避難計画の重要性 .....	16

第五	新たに判明した知見、自然現象への対応不備（熊本地震で発生した 繰り返し地震の規制化の先送り）	21
1	はじめに	21
2	熊本地震が明らかにした繰り返し地震の重要性	21
3	繰り返し地震を想定外としている新規制基準の不合理性	22
4	小括	24
第六	かつての規制内容・規制運用からの後退が認められる問題点	24
1	立地審査指針	24
2	クロスチェック解析を実施しない運用上の問題	31
第七	性能低下や期限の猶予を容認する規制の後退	35
1	緊急時対策所の建物構造が免震から耐震へ	35
2	特重施設の設置期限延長	38
第八	原子力規制委員会による訴訟対策は権限外行為であり裁量権の逸 脱濫用に他ならないこと	39
1	はじめに	39
2	訴訟対策としての「新規制基準の考え方」の公表	40
3	火山ガイドを死文化させる基本的考え方の公表	42
4	小括～裁量権の逸脱・濫用に他ならないこと	44
第九	まとめ	44

## 第一 はじめに

福島第一原発事故によって安全神話が崩れ去ったが、それから 10 年が経過し、改めて原子力規制委員会と電力事業者によって、新たな安全神話が形作られようとしている。

福島第一原発事故当時、当時の原子力規制当局（原子力安全委員

会と原子力安全・保安院)と東京電力は、以前より危険性が指摘されていた大地震と大津波への事前の備えを怠り、過酷事故の発生を許した。いわゆる過酷事故対策は、「過酷事故は発生しない」という前提に立っていたので、具体的内容は規制化されておらず、事業者の自主的対策に委ねられていた。福島第一原発事故で行われた実際の過酷事故対策は、いくつかの偶然も重なり、想定されていた最悪の事態には至らなかったものの数万人規模の市民の故郷での暮らしを奪い去るといった戦後最悪の公害事件を引き起こした。

福島第一原発事故が発生するまで、多数の国民は原子力発電の安全性に対して関心は高くなかったが、福島第一原発事故は、こうした状況を一変させ、原子力発電の危険性や存在意義が議論され、国民の重大な関心事となった。

こうした原子力発電を巡る大きな環境の変化のもと、我が国では、ドイツのように脱原発の道を選択せずに、原子力発電を維持させるため、原子力規制の在り方を見直した。その理念は、「もう二度と福島第一原発事故をおこさない」という国民共通の認識のもとに、最新の国際的な知見や福島第一原発事故の教訓を踏まえた最善の規制を加えて原子力発電の安全性を中立公正な立場から厳しく規制していくというものであった。

ところが、その後に制定された新規規制基準は、事故以前のものよりも規制が強化されているものの、未だに安全性の追求よりも電力事業者の経営の維持が考慮され、安全性の確保に最大限の努力が払われているとは言い難い内容が散見される。また、原子力規制委員会には、安全性の確保のために中立公正な振る舞いが求められるが、同委員会発足後に福島第一原発事故後に原発の差止めを認めた司法判断が誤りであるとして、同意委員会の権限外の行為であるにもかかわらず、公然と、国や電力事業者のために訴訟用の「虎の巻」を提供して改正された原子力規制関連法の趣旨・目的に反する態度をとり続けている。

本書面では、福島第一原発事故後の原子力規制制度改革の理念を紹介した後、いくつかの視点から新規制基準の内容や適用・運用の場面において不合理な点が多く見られることを指摘し、原子力規制委員会の規制機関として振る舞い・姿勢が原発を推進する国や事業者側に偏っていることも指摘して、原子力規制制度改革の趣旨・目的と実際の原子力規制の運用状況が大きく乖離して安全性の確保に最大限の努力が尽くされておらず、安全神話が再び形作られようとしており、このままでは再び重大な過酷事故が起きてしまう危険性を孕んでいることを述べていく。

## 第二 福島第一原発事故への反省と原子力規制の見直し

### 1 規制の虜と評された福島第一原発事故以前の無防備な安全規制

福島第一原発事故は、1986年（昭和61年）4月に発生したチェルノブイリ原子力発電所事故以来、国際原子力事象評価尺度（INES）において、最上位のレベル7（深刻な事故）に位置づけられる最も深刻な原子力事故となった。科学技術先進国の一つである日本で発生したことに世界中の人々は驚愕した。ところが、徐々に、原発の安全性を支えていたと信じられていた日本の原子力規制の実態が、専門性の欠如等の理由から規制当局が規制される立場の東京電力の「虜」となり、安全対策の先送りにし、事業者の自主対応に委ねるという形で原子力事故に対して無防備な状態を放置・黙認して国民の安全を守るには程遠いレベルに甘んじていたことが明らかになった。

この点について、国会事故調査報告書では、「事故の根源的な原因は、東北地方太平洋沖地震が発生した2011年（平成23年）3月11日（以下「3.11」という）以前に求められる。当委員会の調査によれば、3.11時点において、福島第一原発は、地震にも津波にも耐えられる保証がない、脆弱な状態であったと推定される。地震・津波による被災の可能性、自然現象を起因とするシビアアクシデント（過酷事故）への対策、大量の放射能の放出が考えら

れる場合の住民の安全保護など、事業者である東京電力及び規制当局である内閣府原子力安全委員会、経済産業省原子力安全・保安院、また原子力推進行政当局である経済産業省が、それまでに当然備えておくべきこと、実施すべきことをしていなかった。」と指摘している。

具体的には、以下のとおりである。

(1) 地震に対する耐力不足

2006年（平成18年）の時点で、耐震安全性基準が改訂され、原子力安全・保安院（以下、「保安院」という）が、東京電力に対して、新指針に基づく耐震安全性評価の実施を求めていたが、東京電力は、これに応じていなかった。そして、東電や保安院は、新指針に適合するためには、耐震補強工事が必要であることを認識しながら、東京電力は全く工事を実施せず、また、そのことを保安院は黙認していた（甲A1・26）。

(2) 認識していながら対策を怠った津波リスク

また、同じく2006年（平成18年）の時点で、福島第一原発の敷地を越える津波が到来した場合に、同事故の原因となった全電源喪失に至る危険性があること、そして炉心損傷に至る危険性があることが東京電力と保安院によって共有されていたが、保安院は、東京電力が対策を先延ばしにしていることを承知で明確な改善策を指示しなかった（甲A1・27）。

(3) 事業者と規制当局の逆転現象

規制を導入する際に、規制当局が事業者はその意向を確認していた事実も判明した。

平成5年（1999年）に、当時の原子力安全委員会（以下「安全委員会」という）は、全電源喪失の発生の確率が低いこと、原子力プラントの全交流電源喪失に対する耐久性は十分であるとし、それ以降の、長時間にわたる全交流電源喪失を考慮する必要はないとの立場を取ってきたが、この全交流電源喪

失の可能性は考えなくてもよいとの理由を事業者に作文させていたことが判明している（甲 A 1・11）。

(4) 国際的基準や最新の知見を無視した規制

さらに、海外からの知見の導入に対しても消極的であった。

国際原子力機関 I A E A では、5 層までの深層防護が考慮されていたが、日本では、5 層のうち 3 層までしか対応できていないことを黙認していた。また、自然災害などを原因として発生する過酷事故（シビアアクシデント）への対策についても、保安院は、災害が多発する日本において、地震や津波などの外部事象に起因する事故を取り上げず、内部事象に起因する対策にとどめた。また、アメリカでは、9.11 同時多発テロの発生以降、アメリカでは、規制当局が、原発へのテロを想定して全電源喪失を想定した機材の備えと訓練を原発事業者に義務づけるようになったが、保安院は、このようなアメリカ国内の状況を認識しながら、同様の措置を国内には導入しようとしなかった（甲 A 1・11）。

(5) 規制当局の怠慢が無ければ対策を講ずる機会があったこと

このように、今回の事故については、これまで何回も対策を打つ機会があったにもかかわらず、歴代の保安院と安全委員会（以下、両者を「旧規制当局」という）及び東電経営陣が、それぞれ意図的な先送り、不作為、あるいは自己の組織に都合の良い判断を行うことによって、安全対策が取られないまま 3.11 を迎えたといえる。

(6) 規制の虜による原子力規制の崩壊

国会事故調は、以上のような経緯を踏まえ、「規制当局は、事業者への情報の偏在、自身の組織優先の姿勢等から、事業者の主張する「既設炉の稼働の維持」「訴訟対応で求められる無謬性」を後押しすることになった。このように歴代の規制当局と東電との関係においては、規制する立場とされる立場の「逆転関係」が起き、規制当局は電気事業者の「虜（とりこ）」となっていた。その結果、原子力安全についての監視・監督機能が崩壊していたと見ることができる」と述べ

ている。

## 2 原子力関連法の改正

### (1) 新しい原子力規制に要求された要素

福島第一原発事故を防ぐことができなかった旧原子力規制の問題点は、国会事故調査報告書に限らず、政府事故調査報告書をはじめとする同事故の原因を解明するほとんど全ての関係者の間で共有された。

国会事故調査報告書では、以下のような事柄が提言としてまとめられている（甲 A 1 国会事故調提言 5 と 6）。

まず、原子力法規制の見直しについて、抜本的に見直す必要があるとして①国際的に最新の技術的知見等を踏まえ、国民の健康と安全を第一とする一元的な法体系の再構築②原子力施設の安全確保のために第一義的責任を負う事業者と原子力災害発生時に事業者を支援する各当事者の役割分端の明確化③原子力規制が、内外の事故の教訓、国際的な安全基準の動向及び最新の技術的知見が反映されたものになるよう、規制当局に、規制内を不断かつ迅速に見直していくことを義務付け、その履行を監視する仕組みの構築④新しいルールを既設の原子炉に対しても遡及適用するいわゆるバックフィットの原則化という 4 つの視点である。

また、規制組織の要件として、国民の健康と安全を最優先とし、常に安全の向上に向けて自ら変革を続けていく組織となるよう抜本的転換を図るべきだとされ、①政府内の原発推進組織や事業者からの独立性の確保②意思決定や政策の実施状況の原則公開といった透明性の確保③世界でも通用するレベルの人材を育成確保するなど専門能力と職務への責任感の確保④緊急時の迅速は意思決定、司令塔機能の発揮に向けた組織の一元化の確保⑤国民の健康と安全の実現のため、常に最新の知見を取り入れながら組織の見直しを行い自己変革を続けるという自立性の確保という 5 要件である。

### (2) 改正された原子力法規制

上記に述べた福島第一原発事故前の反省に立ち、原子力基本法、原子炉等規制法及び原子力規制委員会設置法が改正された。改正の概要としては、福島第一原発事故の反省に立ち、常に事故の発生を想定して、国民の生命と健康を確保するために確立された国際的な基準を踏まえ原子力安全規制を行うものとされた。規制組織体制の見直しについては、原子力安全・保安院と原子力安全委員会が廃止され、安全規制行政を一元的に担う新たな組織として原子力規制委員会が発足することとなった。

具体的には、まず、日本の原子力政策の最も基本的な法律である原子力基本法では、基本方針として「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（同法 2 条 2 項）。」が追加され、国際的な基準を踏まえた規制を行っていくことが確認されている。

また、新たに発足した原子力規制委員会に対しても、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故を契機に明らかとなった原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）に関する政策に係る縦割り行政の弊害を除去し、並びに一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題を解消するため、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し、又は実施する事務（原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉に関する規制に関すること並びに国際約束に基づく保障措置の実施のための規制その他の原子力の平和的利用の確保のための規制に関することを含む。）を一元的につかさどるとともに、その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する原子力規制委員会を設置し、もって国民の生命、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を目的とする（原子力規制委員会設置法第一条）（下線部は代理人による）。」ことが、同委員会の設置目的とされ、原発事故の発生を防止するため、国際的な基準を踏まえて最善かつ最大の努力を行うこと、中立公正な立場で独立して職務にあたることが確認されている。

### 3 小括

福島第一原発事故後、それ以前の原子力規制体制について、組織構造や事業者との関係性、専門的能力の欠如などの要因から規制する側(監督官庁)が規制される側(東電)の論理に取り込まれて無能化する「規制の虜」と呼ばれる状態に至っており、規制当局は規制機関としての体を成していない状態であった評され（甲 A 1 号証・41 頁）、元原子力安全委員会委員長の斑目春樹氏が世界水準から 30 年遅れていた（甲 A 330 号の 2・190 頁）と述べるなど、本来求められる役割を果たすことができなかったという反省が行われた。こうした反省に立ち、二度と同様の事故を起こしてはならないという観点から、新たに見直された原子力規制では、最新の知見や確立した国際基準を反映させ、中立公正な立場から原子力事故の防止に最善かつ最大の努力を行っていくことが確認された。

### 第三 新規制基準や原子力規制委員会の問題点

福島第一原発事故は、日本の原子力関係者に大きな衝撃を与え、原子力規制の抜本的かつ徹底的な見直しの必要に迫られ、少なくとも法律レベルでは、刷新が図られた。

ところが、新たに設置された原子力規制委員会によって策定されたいわゆる新規制基準や規制機関としての原子力規制委員会それ自体の規制機関としての行動・振る舞いは、福島第一原発事故の反省にたった原子力関連法の改正の趣旨・目的にかなった内容、運用にはなっておらず、原子力規制として不合理な状態になっている。

その要因については、すでに原告ら準備書面 55 第 2「新規制基準の制定経

緯に問題があること」で述べたとおり、新規制基準は、福島第一原発事故という戦争の惨禍にも匹敵する未曾有の産業公害事件の原因究明も進んでいない状況下で、これまでに類を見ない異例のスピードで策定されたという策定経緯に求めることができる。

また、新規制基準は、2013年（平成25年）7月に施行されているが、その後の事情の変化、例えば、2016年（平成28年）4月に震度7の激震が短期間に二度発生するという「過去の経験則にない」と気象庁が発表した熊本地震に代表される新たな自然現象や新たに得られた知見を規制内容に取り込んでいくことができず、また、策定された新規制基準の運用面において規制実施の期限の猶予や対策設備の性能低下を認めるといった運用がまかり通っており、改正法の趣旨・目的に反した不合理な規制実態になっている。

このような原子力規制委員会による原子力規制の実態は、改正された法律の趣旨・目的、代表例を挙げれば「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（原子力規制委員会設置法1条）」という目的に明らかに反している。

原告らは、これまでに基準地震動に関する問題点（原告ら準備書面同26、同27、同32、同37、同47、同58、同62、同66、同72及び同75）火山事象に関する問題点（同29、同57、同63及び同71）、避難計画に関する問題点（同22、同36、同46、同67及び同76）、水素爆発に関する問題点（同38及び同48）、水蒸気爆発に関する問題点（同39、同49及び同70）及びその他の新規制基準の問題点（同17、同35、同40～44、同50～55）を述べてきたが、以下では、改めて、改正法の趣旨・目的に反する原子力規制の実態について、すでに行った主張と重複する部分もあるが、以下の5つの視点から紹介していく。

5つの視点とは、

①重要な対策であることが明らかであるにもかかわらず規制要件としての取り

込みが見送られている問題点

- ②新たな自然現象や知見への対応が放置されている問題点
- ③かつての規制内容・規制運用からの後退が認められる問題点
- ④期限の猶予や性能低下の容認といった規制の後退の問題点
- ⑤原子力規制委員会による権限外行為である訴訟対策の問題点

である。

#### 第四 規制要件としての取り込みが見送られている問題点

##### 1 外部電源が重要度分類指針・耐震上の重要度分類において格上げされていないこと

###### (1) 福島第一原発事故前の基準

従来、外部電源は、重要度分類指針において、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れば足りる「P S - 3（クラス 3）」に分類されていた。

また、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いた。

###### (2) 福島第一原発事故による外部電源の喪失

ア ところが、2007年（平成19年）7月16日に発生した新潟県中越沖地震により、柏崎刈羽原発の外部電源4系列のうち2系列の受電が停止してしまったのに、それを教訓としなかったために、福島第一原発事故の際、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、送電線の断線、配電盤損傷等により全て喪失した。

なお、東海第二原発も、当方地方太平洋沖地震によって全ての外部電源を喪失している（甲A1・180）。

イ また、「東北地方太平洋沖地震では、東通原子力発電所、女川発電所、第一発電所、第二発電所及び東海第二発電所の外部電源22回線のうち、地震後に電力供給できたのは女川発電所及び第二発電所の3

回線に過ぎず、工事中または作業で停止していた 2 回線も含め他の 19 回線は系統中の電気設備のどこかに地震による損傷等が生じ電力供給が停止した。(平成 24 年 3 月付原子力安全・保安院「東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故の技術的知見について」)

ウ そのため、2012 年(平成 24 年)3 月 14 日付原子力安全基準・指針専門部会 安全設計審査指針等検討小委員会「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)」では、「耐震設計上の重要度分類について」において、「原子炉施設以外の施設が S クラス施設に及ぼす影響について検討する必要がある。特に、今回の事故において、地震動による外部電源喪失が重要な要因となっていることから外部電源受電施設等の耐震安全性に関する抜本的対策が不可欠である。」とされた。

(3) 新規制基準では見直しをしなかったこと

上述の教訓、反省に立てば、新規制基準では、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かった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は格上げされず、外部電源対策として、独立した 2 回線以上への接続と回線の物理的分離を要求したのみにとどまった。福島原発事故の教訓を踏まえた改正はなされていないのである。

今回の改正によって外部電源 2 回線に独立性が要求されているが、外部電源設備そのものの耐震性を高めなければ、地震により外部電源が同時損傷する事態は防げない。また、事故時における原子炉等の安全性を確保するための必要な電力の供給を、「安全上重要な設備」に位置づけられている非常用ディーゼル発電機に頼ることは、原子力発電所設計の基本的な考え方で

ある多重防護の思想とはかけ離れたものであって、原発の安全性が確保されていないことを露呈するものである。

いうまでもなく原発の安全性を確保するために必要な電力の供給は、第一次的には外部電源が担っている。原発設計の基本的な考え方である「深層防護」の思想に立てば、原発の安全を確保する上で第一次的な役割を担う外部電源について、それにふさわしい耐震性をもたせることは当然のことである。

#### (4) 小括

以上のとおり、新規制基準において、外部電源は、重要度分類指針および耐震設計上の重要度分類において格上げされなかった。

しかし、福島第一原発事故において、地震動による外部電源の喪失が重要な要因となっていることを踏まえれば、外部電源の格上げは必要不可欠である。

この点に対応していない新規制基準が不合理であることは明らかである。

## 2 共通要因故障を想定していないこと

### (1) 福島第一原発事故前の基準は共通要因故障を想定していなかったこと

新規制基準が制定される前の安全設計審査指針では、各系統を構成する機器の単一故障を仮定し、それでも必要な機能を失わないことが求められており（単一故障指針）、複数の機器が同時に故障することを想定していなかった。

### (2) 福島第一原発事故で共通要因故障が生じたこと

しかしながら、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、共通要因故障が生じた。

そのため、福島原発事故の教訓を踏まえれば、単一故障指針を見直し、複数の機器が同時に安全機能を失うこと（共通要因故障）を想定した設

計でなければならないことは当然である。

そうであるにもかかわらず、新規制基準では、以下で述べるとおり、設計基準として、外部電源の喪失を除き、共通要因故障を想定していない。

(3) 新規制基準の規定

ア 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「設置許可基準規則」という。）では、その第 2 章・設計基準対象施設の中の第 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、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。」

と規定している。

イ この規定からわかるように、新規規制基準においては、設計基準事故の想定事象としては単一故障の発生しか想定しておらず、共通要因故障が生じることを想定していない。

そして、この点については、被告らも認めている。

すなわち、被告国は、準備書面（7）「5 小括」（17～18 頁）において、

「設置許可基準規則は、偶発事故（内部事象）に対しては、そもそも偶発故障が生じないような信頼性の高い機械等を要求した上、仮に偶発故障が生じた場合でも、そのことから直ちに特に重要な安全機

能が喪失しないように、多重性又は多様性及び独立性を確保することで複数の設備につき同時に安全機能が喪失しないような設計を要求し、かつ、この多重性又は多様性及び独立性が機能した上で、以上事象が収束できるかについて安全評価を行うこととしている（下線は原告ら代理人）。」

と述べている。これは、単一故障を想定しているということである。

その上で、それに続けて、

「 また、地震や津波等の自然現象をはじめとする外部事象に対しては、かかる共通要因によって安全機能の喪失が生じないような設計をしており、万が一、安全機能の喪失が生じたとしても、重大事故等対策が講じられている（下線は原告ら代理人）」

と述べている。これは、共通要因故障が発生しないように設計するので、設計基準事故としては、共通要因故障は想定しないということである。

被告九州電力も、平成 29 年 12 月 5 日付準備書面 20 の 22～23 頁において、同趣旨の主張をしている。

#### (4) 様々な事故を想定する必要があること

しかしながら、本来原発の安全設計においては、起こりうる様々な事故を想定し、それに対処するための要求条件を設定することが出発点である。ここで想定される事故こそ設計基準事故である。

それ故、原子力規制委員会の基準検討チームにおいても、当初は、「信頼性に関する設計上の考慮」について、共通要因故障を取り入れた基準が策定されようとしていた。それまでは、重要度の特に高い安全機能を有する系統について、多重性に重きを置いていたが、多重性では福島第一原発事故を防ぐことができなかったという反省から、「ただし、共通要因又は従属要因による機能喪失が独立性のみで防止できない場合には、その共通要因又は従属要因による機能の喪失モードに対する多様性及び独立性を備えた設計であること」と

いう規則案が検討されていたのである。

しかし、結局その案は採用されなかった。

(5) 小括

以上のとおり、新規制基準においては、設計基準として、外部電源の喪失を除き、共通要因故障が想定されていない。

しかし、単一故障指針を見直し、設計基準事故に共通要因故障が生じた場合を位置づけてこそ、はじめて福島原発事故の教訓を踏まえた新規制基準になるというべきであり、この点において、新規制基準は不合理である。

### 3 避難計画の重要性

(1) 実効性のある避難計画の導入が見送られていたこと

福島第一原発事故の際、周辺住民の避難は困難を極めた。当時も、避難計画は存在していたが、全く機能せず、まさに机上の空論に過ぎなかった。

福島第一原発事故以前から、大規模な原子力事故が発生した場合の避難計画の見直しの必要性は認識されていた。内閣府原子力安全委員会（以下「安全委員会」という）は、2006年（平成18年）に、国際基準となっている防護措置実施の考え方を取り入れるべく、防災指針の見直しについて検討を始めた。しかし、保安院は、国際基準の導入がかえって住民の不安を募らせると考えた上に、住民の不安が当時進行していたプルサーマル計画推進に影響が出ることも懸念していた。保安院の懸念に対して、安全委員会は、住民の防護に役立つという説明が十分にできぬまま、国際基準の導入は実質的に見送られた。この防災指針の見直しは、2007年（平成19年）以降も関係者内部での勉強会などで行われていたが、安全委員会の原子力施設等防災専門部会で見直しを本格化しようとしていた矢先に、福島第一原発事故が発生した（甲A1・366）。

(2) 新規制基準では避難計画が要件とされておらず国際基準に抵触すること

福島第一原発事故後、IAEA（国際原子力機関）で採用されている深層防護の考え方（「原子力発電所の安全：設計」（SSR-2/1（R

e v. 1) ) によれば、その第 5 の防護レベルにおいて緊急時の対応における緊急時計画（いわゆる避難計画）の整備が必要とされていることが、原発問題に関心を寄せる市民やマスコミを含め関係者の間で再確認された。一方、現在の新規制基準では、避難計画に関する問題が、原発事業者との関係で新規制基準の要件となっておらず、原告らは、これまでも国際基準に抵触する主張してきた（深層防護の考え方を含む国際基準と避難計画の関係などについて原告ら準備書面 22）。

### (3) 原子力規制委員会の見解

原子力規制委員会すなわち被告国は、いわゆる避難計画が新規制基準の要件から除外されていることについて、IAEA の安全基準において、避難計画が第 5 の防護レベルとして記載されているものの第 1 層から第 5 層までの全ての防護レベルの内容を原子力事業者に対する規制基準の要件とすることまでを要求していないこと、日本の法体系において、避難計画に関する事項等の原子力災害対策に関する事項については、原子力災害対策特別措置法において規定されており、改正原子炉等規制法 43 条の 3 の 8 第 1 項、2 項、同法 43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号の定める設置（変更）許可の基準とはされていない以上、同基準の内容を定めた設置許可基準規則において避難計画に関する事項が規定されていなくとも、新規制基準が不合理ということはできない（被告準備書面(5)35 頁～）と主張している。

### (4) 避難計画を規制要件として整備しないことは不合理であること

しかし、このような主張は、①原発における深層防護の概念、②国際基準との関係（乖離）、③原子炉等規制法等の解釈、④福島原発事故を経た後の安全対策の考え方、のいずれの点からも誤りである。

#### ア 深層防護の考え方に反していること

原発における深層防護の概念は、深層防護全体によって放射能被害から公衆を防護するものであり、深層防護の考えが充たされていなければ原発の運

転は認められないというものである。

原子力災害対策特別措置法に定められている避難計画は、それが十分な避難計画か否かを判断するものではなく、また、避難計画の適切さを誰かが判断した上で原発の稼働が許可されるものではなく、避難計画の有無、避難計画の内容と関係なく原発の設置変更許可がなされることになっている。これは、原発に深層防護を認める基本的考え方に反するものであり、原子力災害対策特別措置法の避難計画は深層防護の概念における避難計画とは、その位置づけ、意味合いが異なっている。

#### イ 国際基準から乖離した内容であること

先述したとおり、原子力基本法、原子力規制委員会設置法は「確立された国際的な基準を踏まえ」て原発の安全を確保することを規定しており、国際基準に違反する基準は不合理である。

IAEAの深層防護の規定の仕方は、1層目～4層目と5層目を別位に扱い、5層目は原発の設置変更許可と無関係でもよいとしていない。深層防護の概念を設計と運転の全体に適用することを求め、そのことが、発電所内の設備の故障による事象、又は人間起因の事象を含め運転時に予想される事象及び事故に対して並びに発電所外に起因する事象の影響に対して、防護を用意することになると述べている（IAEA安全基準 原子力発電所の安全：設計 No. SSR-2/1）。国際基準に取り込まれている深層防護の概念では、防護レベルの1層目から5層目までが全てそろってはじめて効果を発揮すると理解されているのである。

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）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 が、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ことになっている。

このように、事故による放射線被害を回避するための避難計画は国際基準では設置許可基準であり被告国の主張は国際基準に反するものである。

#### ウ 原子炉等規制法の具体的文言にも反していること

原子力規制委員会は「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し」（設置法 1 条）なければならず、原子炉等規制法第 43 条の 3 の 6 第 1 項は「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」と規定しており、原子力規制委員会は、最善かつ最大の努力をおこなって、災害の防止上支障がないものを規則として定める義務がある。

ここでいう原子力規制委員会規則で定める基準こそがいわゆる新規制基準であるが、新規制基準が「災害の防止上支障がないもの」という法の要求水準を充たすためには、放射線被害から住民を防護するための国際的な考え方である 1 層から 5 層目までの深層防護が、すべて原発事業者との関係で規制要件となっている必要がある。

ところが、現実には、すでに述べているとおり、新規制基準では深層防護の第 5 層目にあたる避難計画が規制要件と位置づけられていないのであるから、原子炉等規制法第 43 条の 3 の 6 第 1 項の「災害の防止上支障がないもの」という要求水準を充たしておらず新規制基準の内容は不合理である。

#### エ 福島第一原発事故を教訓としていないこと

最後に、避難計画を原発事業者との関係で規制要件から除外するという考え方は、福島第一原発事故後の過酷な避難実態を無視する考え方であり、

同事故の反省にたったものと考え方とはいえない。

福島第一原発事故において、周辺住民に対して必要な時期にヨウ素剤が配布されず、安全な方向へ速やかな避難をすることができず、安全な方法の避難することができなかった弱者が避難の過程で亡くなり<sup>1</sup>、また、高線量下の地域に 1 月以上も留め置かれる等、緊急時の避難計画が大切であることを思い知らされた。

福島第一原発事故の教訓を踏まえれば、避難計画が設置許可基準の要件として取り込んでいない現在の状態を放置することはできないはずである。

2016 年（平成 28 年）3 月 9 日大津地裁仮処分決定は「福島第一原子力発電所事故を経験した我が国民は、事故発生時に影響の及ぶ範囲の圧倒的な広さとその避難に大きな混乱が生じたことを知悉している。安全確保対策としてその不安に応えるためにも、地方公共団体個々によるよりは、国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、それ以上に、過酷事故を経た現時点においては、そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生しているといってもよいのではないだろうか」と判断している。福島原発事故における避難を省みれば、避難計画が設置許可基準にされていない新規制基準は、安全確保対策が不十分で合理性を欠く原子力規制だといわざるを得ない。

#### (5) 小括

上記に述べたとおり、避難計画を新規制基準の要件として取り込んでいない新規制基準は、原子力規制の国際的な考え方である深層防護の考え方に反し、実際に過酷事故が発生した場合に周辺住民の死を含む災害を招くおそれが

---

<sup>1</sup> 福島県大熊町の双葉病院などで入院患者ら 44 名がなくなり、東電旧経営陣三人が業務上過失致死傷罪で強制起訴されたいわゆる東電原発刑事裁判などが代表的な死亡例である

あり、全く福島第一原発事故を教訓としておらず、同事故後の法律改正の趣旨・目的に反した不合理な基準である。

## 第五 新たに判明した知見、自然現象への対応不備（熊本地震で発生した繰り返し地震の規制化の先送り）

### 1 はじめに

2016年（平成28年）4月14日21時26分、熊本県熊本地方を震源とするマグニチュード（M）6.5（最大震度7）の地震が発生し、その約28時間後の4月16日1時25分、同じ熊本県熊本地方を震源とするM7.3（最大震度7）の地震が発生し、地震活動域は熊本県阿蘇地方や大分県中部にまで拡大した。最大震度1以上を観測する地震の回数は最初の震度7の時針からか月後までに4000回を超えるなど、地震活動は極めて活発となった。この一連の活動で、死者267人（災害関連死を含む）、負傷者2804人、住家全壊8673棟など熊本県を中心に甚大な被害が生じた（以下、この一連の地震を「熊本地震」という）。

新規制基準は、2013年（平成25年）7月の施行時においても、また、現時点においても、熊本地震で現実に生じたような激しい地震動の繰り返し（以下、このような激震の繰り返しを「繰り返し地震」という。）を全く想定していない。

このことは、新たに判明した知見、自然現象への対応の不備であり、新規制基準の不合理性を示すものである。

### 2 熊本地震が明らかにした繰り返し地震の重要性

#### (1) 熊本地震における繰り返し地震

前述したように、2016年4月に発生した熊本地震では、活断層が動き、震度7の激震が4月14日午後9時26分と4月16日午前1時25分の2回発生した。

このため、1回目の前震（M6.5）には耐えることが出来たが、2回目の本震（M7.3）によって倒壊したという建物が数多くあった。

(2) 繰り返し地震を想定した耐震基準の見直しの必要性

ア 原子力市民委員会は、2016年5月17日に、熊本地震に関する声明（「熊本地震を教訓に原子力規制委員会は新規制基準を全面的に見直すべきである」）を出し、耐震基準が繰り返し地震を想定外としていることは重大な欠陥であると指摘した（甲 A 524）。

しかしながら、原子力規制委員会は、原子力施設に関して、原子力規制庁に対し、熊本地震で得られた知見を整理、検討するよう指示したものの、具体的な耐震基準の見直しの動きは未だに全く見られない。

イ 熊本地震における激震の繰り返しについて、気象庁は、過去の経験則にはない旨述べた、とされる。

しかし、地震学者の石橋克彦神戸大学名誉教授は、「厳密にM6.5で区切らなければ、過去に多くの前震の例はある。熊本地震は異例ではない。」旨の指摘をしている（甲 A 525）。

同文献においては、

1782年の天明小田原地震、

1854年の伊賀上野地震、

1896年の陸羽地震、

1930年の北伊豆地震、

1945年の三河地震、

という5例が挙げられている。

3 繰り返し地震を想定外としている新規制基準の不合理性

(1) 上述のように、現に熊本地震を経験したにもかかわらず、以下で述べるとおり、新規制基準では繰り返し地震は想定されていない。

(2) 新規制基準の定め・方針

現行の新規制基準では、耐震重要施設が基準地震動  $S_s$  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」と定め（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)、これを満たすために、基準地震動に対する設計基準対象施設の設計に当たっては、以下の方針によることとしている(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解釈・別記 2・第 4 条 6 項)

- 建物・構築物については、常時作用している荷重及び運転時に作用する荷重と基準地震動による地震力との組合せに対して、当該建物・構築物が構造物全体としての変形能力(終局耐力時の変形)について十分な余裕を有し、建物・構築物の終局耐力に対し妥当な安全余裕を有していること。
- 機器・配管系については、通常運転時、運転時の異常な過渡変化時及び事故時に生じるそれぞれの荷重と基準地震動による地震力を組み合わせた荷重条件に対して、その施設に要求される機能を保持すること。なお、上記により求められる荷重により塑性ひずみが生じる場合であっても、その量が小さなレベルに留まって破断延性限界に十分な余裕を有し、その施設に要求される機能に影響を及ぼさないこと。

(3) 新規制基準は繰り返し地震を想定していないこと

上記(2)の耐震設計の方針は、1 回の基準地震動だけを前提としたものである。

即ち、1 回の基準地震動により、建物・建築物は変性が生じても、終局耐力に対して余裕があればよく、また、機器・配管系は塑性ひずみが生じても、破断限界に余裕があればよい、ということのみを意味しており、繰り返し地震に対して耐震安全を確保するということは、何ら求めていない。

しかし、熊本地震のような繰り返し地震が起きるとすると、最初の地震動によって建物・構築物に変形が残り、また、機器・配管系に塑性ひずみが残り、そのような状態下で再度あるいは数度の激しい地震動に見舞われると、建物・

構築物は倒壊し、機器・配管系は損壊して、それぞれの安全機能が失われるおそれが極めて高くなる。

#### 4 小括

以上のおり、新規制基準における耐震安全性の審査基準は、熊本地震において生じたような繰り返し地震を全く想定していない。これに沿って設置されている玄海原発 1・2 号機は、仮に 1 回目の基準地震動には耐えることが出来たとしても、その後続く 2 度目（以降）の激震には耐えられないおそれがあり、極めて危険である。

繰り返し地震を想定せず規制の要件と取り込んでいない新規制基準は、新たに判明した知見、自然現象に対応できておらず、不合理である。

### 第六 かつての規制内容・規制運用からの後退が認められる問題点

#### 1 立地審査指針

##### (1) はじめに

福島第一原発事故前に適用されていた立地審査は、新規制基準の一部をなす原子炉設置許可基準規則においては採用されていない。その理由について、原子力規制委員会は、原子炉施設に対して十分な過酷事故対策を加えて設置許可基準規則において考慮されていることや、原子力防災対策を強化したこと等から改めて立地審査指針を採用する必要がないと説明している。

しかし、立地審査指針は、原子炉施設そのもの安全性とは別の問題として原子炉施設と周辺住民とが離隔していることを要求して、周辺住民の安全性を確保するという立地規制である。このような性質を有する立地審査指針は、国際基準でも導入されており、国内においても法律によってその適用が要求されていると解されるので、立地審査指針に基づく審査を行わない原子力規制委員会の姿勢は誤りである。

##### (2) 立地審査指針の内容

立地審査指針は、「基本的考え方」、「立地審査の指針」、「適用範囲」を示す「原子炉立地審査指針」及び「原子炉立地審査指針を適用する際に必要な暫定的判断のめやす」（以下「判断のめやす」という。）で構成されている。ここでは、特に「基本的考え方」のうち、原則的立地条件と基本目標の内容を紹介する。

#### ア 原則的立地条件

原則的立地条件は、万一の事故に備え公衆の安全を確保するために必要な下記の①②③の条件を規定している。

##### 原則的立地条件

- 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勿論であるが、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、その周辺も含めて、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。

なお、原則的立地条件のうち、①は、原子炉施設の安全性に関し地震などの自然現象と外部人為事象（故意によるものは除く）といった発電所外の事象である外部事象の影響について定めたもので、大きな事故の誘因となる外部事象がない地点を選ぶためのものである。

②は、原子炉施設で発生しうる大きな事故が敷地周辺の公衆に放射線による確定的影響を与えないための要求で、原子炉施設の公衆からの一定の離隔を要求するものである。

③は、原子炉施設周辺の社会環境への影響が小さい場所を選ぶためのもので、必要に応じ防災活動を講じうる環境にあることも意図したものである。

## イ 基本的目標

基本的目標は、上記の「原則的立地条件」を踏まえて達成すべき目標を設定するものである。立地審査指針は、「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」ために、達成すべき基本的目標として、下記の a b c を示している。

- 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、技術的見地から見て、最悪の場合には起き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起き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いくつかは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。

## (3) 原子力規制委員会の見解が誤りであること

すでに述べたとおり、原子力規制委員会は、立地審査指針を新規制基準の一部をなす原子炉設置許可基準規則においては採用していないが、その理由とそれが誤りであることは明らかである。

### ア 原則的立地条件①について

原子力規制委員会は「原則的立地条件①」は損傷防止策の評価の中でも

考慮されていると指摘しているが（乙イ 64-1・344 頁）、施設そのものの損傷防止策と立地審査指針は、役割の異なる次元の違う話であり、代替できるものではない。

すなわち、立地審査指針の「原則的立地条件」は、原子炉が「事故を起こさないように設計、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」と前置きしたうえで、「なお万一の事故に備え、公衆の安全を確保するために」設けられている条件である（立地審査指針 1. 1 柱書参照）。

つまり、「原則的立地条件」は、原子炉に万全の損傷防止策等が施されていることを前提にして、なお立地の観点から周辺住民の安全を図るべきとする考え方である。立地の問題を損傷防止策に置き換えるという考え方は、上記のような「原則的立地条件」の基本的な理念に整合しない。立地の問題を損傷防止策に置き換えるという考え方は、いかなる自然現象等が起きたとしても原子炉の損傷防止策は必ず存するという虚構を前提とする考え方であり、不適切である。

#### イ 原則的立地条件②について

また、原子力規制委員会は「原則的立地条件②」には無条件で原子炉格納容器が健全であることを前提に評価しているとの批判があったことを理由に、従来の立地による前提評価ではなく重大事故等対策を厳密にすることがより適切に「災害の防止上支障がないこと」を評価できるとしたとしている（乙イ 64-1・345 頁）。

しかし、従来は事故想定を恣意的に甘くしていたのであれば、今後はこれを正して立地審査をするというのが素直な発想であり、事故想定が甘かったことを理由に、従来、立地審査の観点で検討していたことを重大事故対策に置き換えるとするのは論理に飛躍がある。

また、前記アと同様に、立地の問題を事故対策に置き換えるという考え方自体にも問題がある。

#### ウ 原則的立地条件③について

原子力規制委員会は、「原則的立地条件③」については、原子力災害対策特別措置法等により原子力防災対策が強化され、その役割を終えたとしている（乙 64-1・346 頁）。

しかし、現在の原子力防災体制の中では原発からおよそ 30 k m 圏内の自治体は避難計画の作成を義務付けられているが、避難計画は、自然的条件（複合災害等）や社会的条件に係る不確定要素による影響を不可避免的に受け、実効性が明らかに欠けるものしか作成できない場合も考えられる。これに対して、立地審査を厳格にし、原子炉と公衆を十分に隔離してしまえば、そもそも公衆の避難の必要性そのものが回避でき、そうでなくとも避難計画の実現可能性を立地の段階から検討しておくことで、避難計画の実効性を担保することができる。

原子力防災対策としての立地審査は、避難計画等の他の原子力防災対策にはない固有の意義があり、他の原子力防災対策があることによって直ちにその役割がなくなることにはならない。

(4) 原子力規制委員会による立地審査指針が不要となったという考え方は、法や国際基準と適合しない不合理な考え方である

ア 2012 年（平成 24 年）改正後の原子炉等規制法においても、引き続き、立地審査が要求されている

そもそも、立地審査指針の根幹は、万が一であっても過酷事故が起きて周辺に放射線被害が生じる可能性があることを前提に、原子炉そのものの安全性とは別個の問題として、周辺住民の安全を確保するために原子炉施設と周辺住民の離隔要件を設ける点にある。

改正前の原子炉等規制法 24 条 1 項 4 号は、原子炉の「位置」が「災害の防止上支障がないものであること」を求めており、その具体的基準となっていたのが立地審査指針であった。そして、その立地審査指針は、「原則的立地条件」の中で、原子炉と周辺住民の「離隔」を明確に求めていた。

その後、福島第一原発事故の教訓を踏まえ 2012 年（平成 24 年）に原子

炉等規制法が改正された際も、原子炉が災害の防止上支障がないものであるかどうかの適合性審査の考慮要素の中の「位置」の文言は削除されなかった（同法第43条の3の6・1項4号）。

福島第一原発事故において、我々は、原子炉そのものの事故対策が功を奏さず、放射性物質が原子炉敷地を超えて広範囲に飛散する現実を目の当たりにした。その上で、改正原子炉等規制法は、従前、離隔要件として解されていた「位置」の文言を削除しなかったのであるから、改正後の原子炉等規制法においても、従前通り原子炉と周辺住民の離隔を考慮すべきことを求めていると考えるのが自然である。福島第一原発事故の教訓を踏まえるのであれば、国民の生命・身体の安全確保を図るという理念の下、従来の恣意的な事故想定を正して少なくとも福島第一原発事故の現実を踏まえた想定によって立地を審査する規則を策定することを原子力規制委員会に義務付けているというのが素直な法解釈である。

#### イ 国際基準では立地審査が要求されている

(ア) IAEA安全基準では立地評価が原子力安全規制に組み込まれている

IAEA安全基準では、「個別安全要件」として、「原子力発電所の安全」とは別個に、「原子炉等施設の立地評価」が求められており、「安全要件」(Safety Requirements)として、「原子炉等施設の立地評価」(Site Evaluation for Nuclear Installations) (NS-R-3 (Rev.1))<sup>2</sup>が策定されている。その2.26以下では「人口と緊急時計画の考慮についての基準」(CRITERIA DERIVED FROM CONSIDERATIONS OF POPULATION AND EMERGENCY)が規定され、立地の際には人口分布や複合災害時を含む緊急時対応計画の実現可能性が考慮されるべきことが規定されている。

---

<sup>2</sup>「原子炉等施設の立地評価」(Site Evaluation for Nuclear Installations) (NS-R-3 (Rev.1))

<http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1709web-84170892.pdf>

すなわち、放射性被害からの安全の確保は、施設そのものの防護のみで図られるのではなく、その前段階としての「立地評価」においても図られるべきものであるという視点を提示している。

(イ) N R Cでも立地評価が原子力安全規制に組み込まれている

アメリカの原子力規制委員会（Nuclear Regulatory Commission）では、原子炉の立地要件として、「10 C F R P A R T 100」<sup>3</sup>が定められている（C F R = Code of Federal Regulations（連邦規則））。

「10 C F R P A R T 100」は、「11.Determination of exclusion area、low population zone and population center distance」（立ち入り禁止区域、低人口地帯と人口密集地までの距離の決定）においても、原子炉施設と周辺住民との間の一定の離隔を求めている。

(ウ) 国際基準は立地評価を原子力安全規制体系から排除していない

改正原子力基本法 2 条は安全確保の上で確立した国際的な基準を踏まえるべきことを規定しているところ、前記の国際基準から考えれば、立地審査は現在の原子力規制においても必要とされていることは明らかである。

## ウ 小括

以上述べたとおり、立地審査指針を廃止すべき法的根拠は全くない。

それどころか、初代原子力規制委員長であった田中俊一委員長も、原子力規制委員会発足から間もない頃は、立地審査指針を最新の I C R P 基準に合わせて改訂する意向を示し、既設炉への遡及的適用があり得ると述べていた<sup>4</sup>。

しかし、原子力規制委員会は、立地審査指針を厳格化するどころか、立地審査指針の離隔要件についての審査を事実上廃止してしまっている。

原子力規制委員会が公表した「新規規制基準の考え方」が、あえて先に述べた

---

<sup>3</sup> 10 C F R P A R T 100

<https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part100/>

<sup>4</sup> 原子力規制委員会記者会見録 平成 24 年 11 月 14 日 17 頁

方向性を示している理由は、福島第一原発事故の教訓を取り入れた厳格な立地審査を実施しようとするれば、既存の原子炉が廃炉ないし移転を迫られる事態になることを懸念しているからであると考えざるを得ない。田中委員長も、国会において、「立地指針を適用するということが実態に合わない、要するに福島のようなこととなりますので」等と述べている<sup>5</sup>。

原則的立地条件①②③と、これを踏まえて達成すべき基本的目標 abc 等を内容とする立地審査指針は、福島第一原発事故によって、重要性を増している。立地審査指針の考え方が、確立された国際基準の一部をなしており、また、平成 24 年に改正された原子炉等規制法第 43 条の 3 の 6・1 項 4 号の素直な解釈としても、引き続き現在まで法律上の要件となっていることからすると、立地審査指針を除外している新規制基準は不合理である。

## 2 クロスチェック解析を実施しない運用上の問題

### (1) はじめに

新規制基準適合性審査において、「重大事故対策等の有効性評価」は重要項目の一つである。この評価において、各電力会社は解析コードを用いて過酷事故のシミュレーション計算を行い、所定の判断基準をクリアすることを提示しているが、原子力規制委員会は電力会社のシミュレーション計算結果の妥当性を判断するにあたり、福島第一原発事故以前には定着していた、定量的に厳正な審査手法であるクロスチェック解析を実施していない。これは厳正ではない杜撰な審査をしていることの証左である。

### (2) クロスチェック解析の必要性

#### ア クロスチェック解析とは

原子力施設の安全審査におけるクロスチェック解析とは、設置（変更）

---

<sup>5</sup> 原発立地審査指針に関する国会質疑応答資料（第 189 回国会（衆議院）予算委員会第七分科会第 1 号）（平成 27 年 3 月 10 日）

許可申請書や工事計画認可申請書などに記載する事故解析あるいは強度解析などに関して、申請者が用いた解析コードとは別の解析コードを用いて、同じ解析ケース、解析条件で規制者自らが解析を行い、その結果を申請者の結果と綿密に照らし合わせて、申請者の解析結果の妥当性を検証することをいう（甲 A 526）。

#### イ 旧規制での実施状況

福島原発事故以前の安全審査では、原子力安全・保安院および原子力安全委員会とともにクロスチェック解析を取り入れていた。国会議員の資料要求に対して規制庁が提出した資料によると、原子力安全・保安院（一次審査）は 1988 年（昭和 63 年）以降の審査案件 21 件、原子力安全委員会（二次審査）は 1994 年（平成 6 年）以降 10 件について実施している。いずれも設計基準事故を対象にして、解析ケースは適宜抜き取りで行われている。玄海原発に対しても（耐震安全性評価に関するものであるが）クロスチェック解析が実施されており、2011 年（平成 23 年）の被告九州電力の発表によると、同 3 号機の耐震安全性評価において、入力データの一部誤りがクロスチェック解析により判明している（甲 A 527）<sup>6</sup>。

#### ウ 新規制基準のもとでもクロスチェック解析が必要であること

新規制基準適合性審査では、「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」において、複雑な現象を伴う過酷事故に関する申請者の解析結果の妥当性を厳正に評価することがとりわけ重要である。「設置許可基準規則の解釈」には想定すべき過酷事故シーケンスグループが定められている。これらのグループは、原子炉圧力容器内での核燃料の冷却特性、核燃料被覆管材のジルコニウム－水反応による水素の発生、炉心の

---

<sup>6</sup> 被告九州電力 HP：[http://www.kyuden.co.jp/press\\_110722b-1.html](http://www.kyuden.co.jp/press_110722b-1.html)

溶融・崩壊、原子炉圧力容器の破損、格納容器内での溶融炉心－冷却材相互作用（水蒸気爆発）、水素燃焼・爆発、溶融炉心－コンクリート相互作用（コンクリートの侵食、可燃性ガス（水素・一酸化炭素）の発生）など、きわめて複雑かつ不確実な性質の物理・化学現象を伴う過渡変化である。申請者はこれらを数値解析手法でシミュレーション（模擬）するために、さまざまな種類の解析コードを使用している。

原子力規制委員会が電力会社の解析結果を調べて、疑問点、不明点について申請者に説明を、場合によっては追加解析を求めるだけの現状でのやり方では、解析結果が定量的に妥当であるかどうかについて適正な判断を下すことはおよそ不可能に近い。なぜならば、申請者が用いる解析コードの解析モデルに不十分な点があったり、入力データに間違いがあったり、また仮に判断基準を満たすために恣意的な解析がなされていたとしても、申請者に「解析コードで計算するとこういう結果になる」と主張されると、それを定量的な根拠をもって妥当でないと判断することは甚だ困難だからである。

そこで、審査者が申請者とは独立に、同じ解析機能をもつ別の解析コードにより同じ解析条件で解析を行い、両者の解析結果を定量的に綿密に照合することが、申請者の解析結果の妥当性を判断するにあたっての客観的で実効性のある審査のやり方であり、上述のとおり福島原発事故以前の安全審査では設計基準事故を対象にして定着していたのである。まして過酷事故を対象に審査するのは、今回の新規制基準適合性審査が初めてであり「クロスチェック解析」による検証を行うことは必要不可欠である。

### (3) クロスチェック解析を実施しない杜撰な審査状況

これまでに審査を終えた原発の審査では、クロスチェック解析は実施されていない。これまでの原発の設置変更許可審査書（案）に対するパブリックコメントでの意見募集において、「クロスチェック解析」の実施要求の意見が毎回のように提出されている。この意見に対する回答として示された原子力規制

委員会の回答は次のとおりである。

過酷事故シミュレーションに関して、意見「MAAP コードによる解析に関して MELCOR コードを用いたクロスチェック解析の実施を求める。」という質問に対し、「MAAP コードに対しては、原子力規制委員会は、MELCOR による解析を実施しており、MAAP 解析結果と同様の傾向であることを確認しています。(中略) MELCOR を用いた解析事例は NRA 技術報告 2014-200182 で公開しています。」であった。このような原子力規制委員会の回答は、論点を外した逃げ口上であり、クロスチェック解析を不要とする論理的説明にはなっていない。なぜならば、「MAAP 解析と同様の傾向であることを確認している」ことは、単に定性的な確認にとどまっており、意見提出者が求めている MAAP 解析の定量的な検証ではないことを示している。また、引用されている NRA 技術報告は PWR 代表 3 ループプラントについての MELCOR による解析結果を示すだけのものであり、MAAP 解析結果と突き合わせた評価は何らなされていないので、クロスチェック解析とは無縁のものである。

原子力規制庁発足当時の技術支援機関であった(独)原子力安全基盤機構(2014 年 3 月に規制庁に統合)は、新規制基準を反映した安全設計の妥当性を評価することを目的にして過酷事故に関するクロスチェック解析手法の整備を国の予算で取り組んでいた。これにもかかわらず、新規制基準のもとで過酷事故に関する安全審査が現実になった際に、その成果を活かしたクロスチェック解析を実施しないことは理解しがたい。原子力規制委員会は、過酷事故の現象の複雑さ、実験データの不十分さ、解析モデルの精度不足などがある故に、事業者と規制機関が使う各解析コードの信頼性が共にまだ十分に確立していないので、クロスチェック解析をすると、解析コード間で結果の差異が大きく生じて、申請者の評価結果が妥当であるかどうかの判断が困難に陥ることを懸念しているのではないだろうか。もしそうだとすれば、備えるべき審査能力が不十分のまま安全審査を実施していることになる。

クロスチェック解析を実施していないことは、原子力規制委員会が事業者の解析結果の定量的な検証から逃げて、事業者の解析結果を鵜呑みする杜撰な審査をしていることの証左であり、新規制基準は、その適合性審査の過程において合理性を欠いている。

## 第七 性能低下や期限の猶予を容認する規制の後退

### 1 緊急時対策所の建物構造が免震から耐震へ

#### (1) 免震重要棟設置の必要性

ア 免震重要棟の設置は、新潟県中越沖地震の経験を踏まえた対策であった。

免震重要棟は、2007年（平成19年）の新潟県中越沖地震が発生した際に柏崎刈羽原発の対策室扉が、揺れで開閉不能となったことに対する対応として、その設置が求められたものであり、福島第一及び第二原発においても2010年（平成22年）7月から運用が開始されていた。

新潟県の泉田裕彦知事（当時）は、上記経過について、日本外国特派員協会の記者会見（2014年（平成26年）10月15日）において下記のように発言している。

緊急連絡を確保する必要があるということから、地震が来てもちゃんとドアが開くような免震重要棟の建設を当時求めました。むろんこれ規制基準ではないんですけども、連絡がとれなかったことから経験則上必要ということで要請したものです。結果としてつくってもらうことになりました。携帯電話があればいいじゃないかという話もあったんですけども、これを柏崎刈羽につくってもらうことによる安全確保を優先しました。同じ東京電力の施設で柏崎刈羽にだけこの免震重要棟があって福島にないのはおかしいということになって、福島にも免震重要棟をつくることになって完成したのが東日本大震災の8か月前です。

もしあのとき新潟県が免震重要棟の建設を求めなければ、当然福島にも免震重要棟がなかったですし、結果としていま東京に人が住んでいたかは疑わしいと思っています。

- イ 国会事故調報告書は、福島原発事故の際に原子炉事故を回避できた要因として、下記のとおり「免震重要棟の果たした役割」を取り上げている（甲A1号証・184頁）。

#### 免震重要棟の果たした役割

結果的に原子炉事故への進展を食い止められた福島第一原発5、6号機や福島第二原発、女川原発、東海第二原発においても、それぞれにおける被災直後の与条件、すなわち、電源系統や最終ヒートシンクの損壊状況、敷地内及び建屋内への浸水状況などに範囲や軽重の差異はあったものの、かなりの緊張感を持った対応が求められていた。

とりわけ福島第二原発の状況は、当時の関係者が「福島第一原発の状況を見やる余裕がなかった」と語るほど、切羽詰まった状況だった。そのような厳しい状況下においては、適切で迅速な状況判断が重要だったことは言うまでもないが、そのような判断を実行に移すための資機材と豊富な人材の確保も等しく重要な要素であった。

被災当時、これらの発電所内に「免震重要棟」と呼ばれる緊急対策施設が既にあったことは、このようなロジスティクス上の観点から、原子炉事故を回避するための対応を完遂できた背景として大きな意味を持つと考えられる。この免震重要棟内には、当時現場で復旧活動に従事した数百人規模の作業員が起居する十分なスペースが確保され、緊急時としては比較的良好な環境下で、少ないながらも食事や休憩を取ることができた。

- ウ 福島原発事故を受けて改正された「設置許可基準規則」では、上記のように福島第一原発事故等において免震重要棟が果たした役割を受けて、「緊急時対策所」の設置を義務付けた（34条、61条）。そして、緊急時対策所

について、同規則解釈 61 条は、「基準地震動による地震力に対し、免震機能等により、緊急時対策所の機能を喪失しないようにするとともに、基準津波の影響を受けないこと」を要求している。

(2) 耐震構造でも再稼働を許可する骨抜き解釈

ア ところが、被告九電などについて、耐震機能しか有しない緊急時対策所を設置する計画に変更しており、そのような申請で再稼働が許可されている。

しかし、「耐震」構造とは、壁や柱を強化したり、補強材を入れたりすることで建物自体を堅くして振動に対抗するものをいう一方、「免震」構造とは、建物と地面の間に免震装置を設置し、建物を地面から絶縁して、振動を伝えないものをいう。いずれも建物自体の損壊を防ぐという点では優れた工法であるが、「免震」の場合はさらに「建物内の揺れを軽減する」という利点があり、建物内における安全性確保という点では「耐震」よりも「免震」の方が優れている。余震が続く中でも事故時の対応が求められる緊急時対策所においても、免震機能が求められることは当然であり、上記のように福島第一原発等において免震重要棟が果たした役割からしても、災害を万が一にも起こしてはならないという立場に立つのであれば、免震機能を有する緊急時対策所（免震重要棟）の設置が求められると解すべきである。

この点、福井地裁 2015 年（平成 27 年）4 月 14 日高浜原発 3・4 号機運転差止仮処分決定も、耐震性及び放射性物質に対する防御機能が高い免震重要棟の設置の必要性を指摘している（甲 A 270 号証・44 頁）。

イ したがって、耐震構造でも再稼働を許可して安易に電力会社の規制逃れの姿勢を追認した原子力規制委員会の審査姿勢は、規制の後退を認めることに他ならない。

免震構造から耐震構造への規制の後退を認める原子力規制委員会は、福島第一原発事故を踏まえた法律が要求する最善かつ最大の努力を尽くして

災害が万が一にも起こらないような対策を講じている状況とは言えず、不合理な規制運用を行っている。

## 2 特重施設の設置期限延長

この点については、原告ら準備書面 42 の第 3（5 頁以下）ですでに主張済みであるが、被告国準備書面(7)40 頁～において、被告国から反論が行われているので、あらためて述べる。

設置許可基準規則 42 条は特定重大事故等対処設備（以下、「特重施設」という。）の設置を義務付けている。同条では「原子炉建屋への故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムに対してその重大事故等に対処するために必要な機能が損なわれるおそれがないものであること」「原子炉格納容器の破損を防止するために必要な設備を有するものであること」などと定めている。

いつ起きるとも知れないテロ等の対策の必要性・切迫性が高いことは明らかであるにもかかわらず、特重施設の設置期限は、新規制基準施行後 5 年以内と猶予されていた。

それにもかかわらず、この猶予期間すらも間に合わないことから各原発に対する「工事計画認可」から 5 年以内とさらなる猶予期間を設ける規則改正が行われた（甲 A 366 号証）。

しかし、災害を万が一にも起こしてはならない以上、テロに対応できるための対策である特重施設を設置しないままに再稼働を行うことは許されない。そもそも、テロ等への対策は、過酷事故が起きることを想定したいわゆる深層防護の第 4 層に当たる対策であるところ、被告国の準備書面(7)における反論は、特重施設等について「信頼性向上のためのバックアップ対策」と位置づけ、「前段否定」の考え方を放棄するものである。上記のような規則改正こそ新規制基準の不合理性を裏付けるものと言える。

以上に加え、原告ら準備書面 68 第 2 でも述べたとおり、被告九電は、猶予された期間内にすら特重施設を設置することができない事態となった。

規制そのものが有名無実化しており、このこともまた新規制基準の不合理性を裏付けている。

## 第八 原子力規制委員会による訴訟対策は権限外行為であり裁量権の逸脱濫用に他ならないこと

### 1 はじめに

国会事故調査報告書では、福島第一原発事故の根源的原因として、「（規制当局は）電事連側の提案する規制モデルを丸呑みにし、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（甲 A 1 国会事故調査報告書 41 頁本文要旨部分より）」と指摘されている。

福島第一原発事故以前は、旧規制当局が事業者側に取り込まれ、規制の作成段階において、「訴訟リスクを軽減する」という工作が、外部には現れない方法で秘密裏に行われるという状態にあった。

その後に設立された原子力規制委員会は「中立公正な立場で独立して職権を行使」し、国民の生命、健康及び財産の保護を目的とする規制組織であるから（原子力規制委員会設置法 1 条より）、司法の場で争われる原子力関連紛争においても、公正中立さが要求されていることは明らかである。

ところが、現実には、原子力規制委員会は、自らが先頭に立って、司法判断を公然と批判し、国や事業者に向けて訴訟用の「虎の巻」を公然と提供して司法判断を軽視する態度を取っている。

以下では、2016 年（平成 28 年）6 月 29 日に策定され、その後改訂を重ねている「实用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方（乙イ 64-1）」

(以下「新規制基準の考え方」という)と、2018年(平成30年)3月7日に了承された「原子力発電所の火山影響評価ガイドにおける『設計対応不可能な火山事象の評価』に関する基本的な考え方」(以下、「基本的考え方」という)の問題点を指摘して、原子力規制委員会の訴訟対策が、裁量権を濫用、あるいはその範囲を逸脱する行為であることを指摘する。

## 2 訴訟対策としての「新規制基準の考え方」の公表

### (1) 「新規制基準の考え方」の公表の意図

原子力規制委員会は、2016年(平成28年)6月29日に、原子力規制庁が作成した「新規制基準の考え方」を了承した。「考え方」は、この僅か1回の会議で策定され、その後、現在までに三度の改訂されている。

原子力規制庁の説明によれば、「新規制基準の考え方」は、新規制基準の内容や考え方について、設置許可基準規則を中心に解説する資料として作成されたものであり、更田委員(当時)によれば、「新規制基準の考え方」は、法律や規則で要求しているものと安全対策をつなぐ、安全対策の基本的な考え方を理解するための文書ということである。

しかし、このような原子力規制庁の説明は表向きのことであり、新規制基準の考え方は、国や原発事業者を被告とする訴訟対策の一環として、訴訟で役立つ資料として作成されたものである。

新規制基準の考え方が了承された2016年(平成28年)6月29日開催の会議で、田中原子力規制委員会委員長(当時)は、同年3月9日の大津地裁高浜原発3・4号機運転差止め階処分決定を引き合いに出して、訴訟で活用する資料として作成したと発言している<sup>7</sup>。また、同年8月の新規制基準の考え方の改訂の際の説明資料にも、国を当事者とする訴訟においても活用して

---

<sup>7</sup> 平成28年度原子力規制委員会18回会議議事録27頁

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11493093/www.nsr.go.jp/data/000155742.pdf>

いくと記載されている<sup>8</sup>。

- (2) 「新規制基準の考え方」の公表は、裁量を濫用し、その範囲を逸脱するものであること

そもそも国の規制当局が国や事業者のために訴訟用の「虎の巻」を公然と提供すること自体が異常な行為である。

本書面でもすでに述べたとおり、福島第一原発事故が発生と事故被害の拡大を許してしまった背景に、旧規制当局の怠慢が指摘されている。すなわち、訴訟で規制内容や原発の安全性が否定され運転が停止するという事態を避けるために、事業者側が、原発の安全性や規制の正当性を否定するような意見が回避、緩和、先送りできるように画策して、旧規制当局に働きかけ、力量不足から事業者の「虜」に成り下がっていた旧規制当局との間で「原発の安全性は確保されている」という大前提が堅持された結果、有効な指導・監督といった規制を実施しなかったという看過できない不作為があったと指摘されている（甲 A 1・41）。このように福島第一原発事故以前の規制当局の訴訟対策は、有効な規制を行わないという不作為によるものである。

一方、現在の原子力規制委員会による訴訟対策は、より積極的に訴訟用の虎の巻を作成して、原発の差止を認容した過去の司法判断に誤りがあり、自らの見解が正しいものであると、裁判所の判断に影響を及ぼすことを意図されている。

実際に、訴訟対策の一環として作成された新規制基準の考え方は、本件を含めほとんど全ての原発関連の訴訟（民事訴訟、行政訴訟、仮処分事件など）において「主張」としてではなく、裁判所が判断する前提となる「証拠」として提出さ

---

<sup>8</sup> 原子力規制庁「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方に関する資料の作成について（その2）」2016年8月24日の原子力規制委員会配付資料6-1  
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11669282/www.da.nsr.go.jp/file/NR000029902/000161481.pdf>

れている。「新規制基準の考え方」の項目の中には、これといった理由を述べることなくほとんど結論しか述べていない項目が多くある。このような「新規制基準の考え方」が「原子力規制委員会がそのように結論付けている」という理由だけで安易に「証拠」として採用されて、国や発電事業者に有利な事実認定がいる裁判例も散見される。

このように新規制基準の考え方は、まさに原子力規制委員会が意図したとおりに、裁判所の判断を原子力規制委員会が統制して、その判断の誤りを招き、司法が単に行政に追随するだけの機関に墮す役割を果たしているのである。このような結論は、言うまでも無く三権分立の観点から司法を軽視する考え方で許容できるものではない。

また、原子力規制委員会は、各委員の専門的知見に基づき、中立公正な立場で原子力規制を行うことを法律により委任されているにすぎないから、上記の訴訟対策は権限外の行為であり、裁量権を濫用し、その範囲を逸脱する行為である。

### 3 火山ガイドを死文化させる基本的考え方の公表

#### (1) 「基本的考え方」の公表の意図

2018年（平成30年）3月7日に開催された平成29年度原子力規制委員会第69回会議において、原子力規制庁から「基本的考え方」が示された。

これは、更田豊志原子力規制委員会委員長の指示によって作成された原子力規制庁名義の文書であり、火山ガイドを改正するものではなく、火山ガイド改正を具体的に予定するものでもない。しかし、その内容は、巨大噴火のリスクが社会通念上容認される水準であることを考慮し、過去に巨大噴火を発生させた火山について、合理的な根拠なく「巨大噴火の可能性が十分に小さい」と判断できるというものであり、火山ガイドの立地評価の規定を事実上死文化させることを狙うものである。これは、広島高裁2017年（平成29年）12月

13 日決定（以下「広島高裁決定」という。）において、現在の火山学の水  
準について正しい認識を持ち火山ガイドに従って検討を進めると、四国電力の  
伊方原発は立地不適であると指摘されたことを踏まえ、同様の司法判断がな  
されることを牽制する意図によるものであることは明らかである。

(2) 原子力規制委員会には社会通念について判断する権限が与えられていな  
いこと

「基本的考え方」は、巨大噴火が低頻度の事象であって、これを想定した  
法規制や防災対策が原子力安全規制以外の分野においては行われていない  
ことを根拠とし、「巨大噴火によるリスクは、社会通念上容認される水準である  
と判断できる」としている。

そもそも、巨大噴火が低頻度の事象であるという認定自体が誤りである。す  
でに、原告ら準備書面 71 で述べたとおり、基本的考え方が対象とする巨大噴  
火の噴火規模は噴出物の総量が数十  $k m^3$  超えるような噴火を指していると  
定義されているが、日本では、過去 12 万年間に  $30k m^3$  以上の火山噴火は  
17 回発生しており、およそ 7000 年に 1 回の割合となる。

一方、原子力規制委員会は「実用発電用原子炉に係る新規制基準の  
考え方について（乙イ 64-1）」の「§2 2-6 安全目標と新規制基準の関  
係」の「2(2)原子力規制委員会での安全目標の議論」において、原子炉の安  
全目標について次のように記載している。

- ・炉心損傷頻度について「 $10^{-4}$ ／年程度」
- ・格納容器機能喪失頻度について「 $10^{-5}$ ／年程度」

つまり、対象規模の火山噴火は、1 万年に 1 度という「安全目標」を上回  
る頻度で発生しており、決して巨大噴火は低頻度の事象ではない。

また、「巨大噴火を想定した法規制や防災対策が原子力安全規制以外  
の分野においては行われていない」「巨大噴火によるリスクは、社会通念上容  
認される」という論理の問題点も強調したい。

原子力規制委員会は、確立された国際的基準を踏まえ専門的知見に基づき事故の発生に最善かつ最大の努力を尽くすことを使命とする規制機関である。国際原子力機関（IAEA）の策定した原子力発電所の火山ハザードについてのガイド（SSG-21）にも、巨大噴火について、低頻度ゆえに、そのリスクを社会通念上容認されると考えてよい等ということは一切書かれていない。最善かつ最大の努力を尽くすことを使命とする原子力規制委員会が原子力安全規制以外の分野では巨大噴火が想定されていないことを根拠に火山ガイドを死文化する基本的考え方を公表する姿勢は、まさに、福島第一原発事故以前の段階で津波リスクなどを認識しておきながら規制当局の怠慢によって事故被害を拡大させた旧規制当局の姿勢と重なる。

原子力規制委員会は、あくまで原子炉の安全性を各委員の専門的知見から高度の科学的、専門技術的な識見をもってリスクの定量評価を行いつつ、客観的な安全規制を実施することを法律により委任されているにすぎない。その原子力規制委員会が、科学上の定量的リスク評価を放棄して、「社会通念」という、法律による委任範囲を大きく逸脱して、責任主体のありかも判断基準も不明な「社会通念」という概念の中に逃避してしまったことは、民主的な過程で制定された法律を無視するものであり、著しい裁量権の逸脱・濫用があることは明らかである。

#### 4 小括～裁量権の逸脱・濫用に他ならないこと

以上述べたとおり、原子力規制委員会は、福島第一原発事故以前の旧規制当局にも増して、より積極的に訴訟対応を行っているが、こうした対応は、法律によって原子力規制委員会に与えられた裁量権を著しく逸脱・濫用するものであるから、裁判所には慎重な審理・判断をお願いしたい。

### 第九 まとめ

福島第一原発事故後、原子力規制当局を含めた我が国社会では「もう二度と、

絶対にフクシマの悲劇を繰り返してはならない」という共通認識が成立していた。

翻って、現在の原子力規制は、上記の共通認識に立った最善かつ最大の努力が尽くされた世界最高水準の規制が行われてはいない。

現在の原子力規制の実態は、日本各地にしている原発が存続することを前提にして、既存原発を無駄にしてはならない、何とか一定水準以上の対策を施しさえすれば、稼働を認めなければならないという暗黙の合意のもと新規規制基準が策定され、適合性審査が行われているとしか考えられない。高コストを理由にした規制の見送り（外部電源強化の見送り）や規制要件の緩和（緊急時対策所の耐震構造の容認）、既存の原発の立地そのものが否定されることを回避するための既存規制の撤廃（立地審査指針の事実上の廃止）や火山ガイドを死文化させる基本的考え方の公表など、福島第一原発事故後の法律改正の趣旨・目的との乖離は大きい。

原子力規制委員会が策定した新規規制基準は、その内容、その審査・運用過程で不合理な点が散見され、平成 24 年の一連の原子力規制法制の改正の趣旨・目的に反しており、原告らの人格権を侵害する具体的危険性がある。

以上