

平成28年(ヨ)第38号

伊方原発稼働差止仮処分命令申立事件

債権者 [REDACTED] 外2名

債務者 四国電力株式会社

## 準備書面(8)

(基準・審査の総論的問題の補充書1)

平成28年8月18日

広島地方裁判所 民事第4部 御中

債権者ら代理人 弁護士 胡 田 敢

同 弁護士 河 合 弘 之

同 弁護士 松 岡 幸 輝

ほか

### 第1 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についての反論

#### 1 原子力規制委員会の独立性の欠如について

債務者は、現に原子力事業者等の役員、従業員でなければ原子力規制委員会設置法7条7項3号及び4号の欠格事由に該当しないと主張するが、原子力規制委員会の委員長、委員が原子力事業者の役員、従業員と兼務することはもとより極めて考え難く、同条項がそのような特殊例外的な場合をわざわざ欠格事由として定めたと解することはできないから、更田委員らに欠格事由がないという債務者の主張は、前提において誤りがある。

債務者は、原子力規制委員会の委員長及び委員に原子力発電を推進する立場にあった者が含まれていることは認めつつも、福島第一原発事故から学んでい

ない者は原子力行政に関わる資格がないという観点から人選が進められ、両議院の同意と内閣総理大臣による任命という民主的な手続を経たことや、原子力安全規制に対する高い問題意識と責任感のある人物が選任された等と主張し人選は不合理なものではないと述べる。

しかし、国会事故調査報告書では、事故当事者の組織的問題点として、原子力事業者も規制当局も安全に対する意識が著しく欠如していたことが指摘されている（甲C10・41，449頁,）。そのような過去の状況を踏まえれば、事故前に原子力発電を推進する立場にあった者については、そのように安全性の確保を軽視してきた結果福島原発事故を招いたことについて厳しく責任が問われなければ、原子力規制委員会の委員長ないし委員とすべきではない。ところが、債務者が提出した細野大臣の会見録（乙128）を見ても、田中俊一氏らが事故前に原子力発電を推進してきたことについてどのように責任が問われたのか、定かではない。債務者は、原子力発電を推進する立場にあった者を選任することによって高度な専門性を確保すると主張しているが、原子力発電を推進する立場にあった者だけが原子力規制を行う専門性を持っているとは言えない。したがって、原子力発電を推進してきた委員長、委員らが策定した新規規制基準については、不合理性が推認されると言わざるを得ない。

さらに、現委員の田中知氏については、平成23年11月9日に行われた経産省総合資源エネルギー調査会基本問題委員会第3回会合で、「2030年以降も一定規模で原子力を維持することが適切」等と意見を表明し、同席した委員から「大事故を起こしてしまったということを許してしまったという、その反省はないのか」「他人ごとのように聞こえてしまうわけですが、やはり責任の一端を担ってきたと思われませんか」「3.11の前に用意された資料なのかという印象を受けました」等と批判されているとおり（甲D359「総合資源エネルギー調査会基本問題委員会（第3回会合）」2頁），事故前から原子力学会の会長等の立場で原子力発電を率先して推進してきながら、福島原発事

故の反省は極めて不十分であり、事故後も原子力発電推進の立場を明確に示している。原子力規制委員会が公表した資料によると、田中知氏は委員就任前の3年間だけで、原子力事業者等から寄附を受けただけでなく、指導していた学生10名が原子力事業者等に就職し、5箇所の原子力事業者等の理事等として勤務しており（甲D361「原子力規制委員会委員の倫理等に係る行動規範に基づき公表する情報等」）、原子力事業者等との癒着は福島原発事故後においても甚だしい。そのような者が、福島原発事故のような事故を万が一にも繰り返さないという観点からの規制が実現できるとは到底考えられず、この点からも本件原発の再稼働に係る適合性審査ないし各種処分の不合理性が推認される。

旧原子力安全委員会においても、委員長と委員は両議院の同意と内閣総理大臣の任命という民主的な手続を経て選任されていた（原子力安全委員会設置法5条1項）。そうであるにもかかわらず規制当局は事業者の虜になってしまったのであるから、現在の原子力規制委員会における委員長、委員の選任の仕組みが、規制の独立性を担保するということにもならない。

## 2 事故原因の究明について

債務者は、福島第一原発事故の原因究明は済んだかのような主張をしているが、福島第一原発の建屋内や格納容器内の詳細な調査はなされていない。原因究明は未だ終わっていない。

原子力規制委員会も、「中間報告書」を作成しただけで、地震動による損傷の可能性はゼロであるという結論に達したわけでもなければ、事故原因の究明は終了したと表明している訳でもない（乙73, 84）。

東京電力も、「未確認・未説明事項」と称して事故の検証を続けている（甲D362「福島原子力事故後の詳細な進展メカニズムに関する未確認・未説明事項の調査・検討結果『第4回進捗報告』について」）。

だが政府も東京電力も、事故の当事者であるため、事故の矮小化の意図が疑

われ、原因究明のための真摯な調査が行われることは期待できない。原子力規制委員会の「東京電力福島第一原子力発電所における事故の分析に係る検討会」は、中間報告書の作成以降、一度も開かれていない（甲D363）。東京電力の「未確認・未説明事項」の調査・検討は、些細な部分に終始し、事故の抜本的な認識に係る部分には及んでいない。そのような状況を事前に予測したのか、国会事故調は、原因の未説明部分の究明や、事故収束のプロセスを審議するため、電力会社や政府から独立した第三者機関「原子力臨時調査委員会（仮称）」を国会に設置するよう提言していた（甲C10国会事故調21頁）が、現在までそのような調査機関は設置されていない。

原発事故を含めた東日本大震災時における民主党政権の初動対応を検証する自由民主党内のチームが平成28年5月に報告書をまとめ、その中では福島第一原発事故について「今なお新しい事実が出てきている」と指摘された（甲D364「東日本大震災発災時の政府の初動に関する報告書」3頁）。しかし、「原発利用を進める議論が優先され、（調査機関設置の）機運が高まらない」（自民党若手議員）と言われている（甲D365「原発事故究明 動かない国会 検証機関設置せず」）。

福島第一原発事故の原因究明を真摯に続けている日本の公的機関は、「新潟県原発の安全管理に関する技術委員会」だけだと思われる。同技術委員会は、福島原発事故の検証を求め、もっと早い段階で炉心溶融の判断ができたのではないかと指摘していたのに対し、東京電力は、従前、炉心溶融の定義がないため判断できなかったとの回答を繰り返していた。ところが東京電力は、平成28年2月24日になって、ようやく判断基準を定めたマニュアルの存在を認め、意図的に虚偽の説明をしてきたことが強く疑われている（甲D366～368）。このような事実からしても、今後の調査によって福島第一原発事故の本質に係る新たな重要事実が判明する可能性は否定できない。

さらに同委員会では、平成28年6月21日に福島第一原子力発電所1号機

電源盤等の現地調査を実施した。1号機の電源盤については、津波の影響は確かに認められるものの、電源喪失が津波による浸水の前か後かは検証の余地があるというのが大方の意見であった（甲D369「新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会 福島第一原子力発電所1号機電源盤等の現地調査」）。

### 3 新規制基準の検討経緯について

債務者は、パブリックコメントに多数の意見が寄せられ、これらが新規制基準を策定する過程で議論の素材とされたと主張しているが、原子力規制委員会は本質的な基準案の見直しに係る意見は採り上げず、些細な修正（特に基準をやや緩める方向への修正）に終始しており（乙131、132）、パブリックコメントが形式的なものであったとの非難はまぬかれない。

### 4 欧米の基準との比較について

債務者は、新規制基準が欧米先進各国の基準に匹敵する厳格さを備えているかのような主張をしているが、原子力規制委員会はIAEAや海外の規制動向等を参照した上で都合の悪いものは無視し、都合の良いものだけを採り入れて基準を策定しているに過ぎない。

例えば、規制委員会はIAEAの安全基準SSG-9（甲D96）のうち、最大潜在マグニチュードの評価については一切採り上げていない。NRCの規制指針（RG4.7）には「長さ1000フィート（300m）以上の地表断層が5マイル（8km）以内にあるような敷地は原子力発電所としては適さない」と明記される等（甲D370「日本の原子力安全を評価する」564頁）、米国の活断層に関する規制基準は日本の基準よりも遥かに厳格である。

新規制基準は欧米先進各国の基準に匹敵するようなものではない。

## 第2 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についての反論

### 1 基準の不明確性について

債務者は、基準が不明確であっても、高度の独立性が担保された科学的、専門技術的知見を有する委員等によって厳格な審査、検討がなされることにより、むしろ極めて保守的かつ厳格な審査をもたらすと主張する。

だが、例えば地震動については、藤原広行氏が「揺れの計算は専門性が高く、甘くなりがちだ」(甲D12)と指摘し、元規制委員会委員長代理の島崎邦彦氏も、「米国と違い、日本はそういう(地震動などの)専門スタッフを雇う制度がありません。仕方なく強震動の専門家を招いて講演をしてもらっていました」(甲D371「特集ワイド 『忘災』の原発列島 揺れ過小評価を指摘 島崎元規制委員長代理『過ち繰り返したくない』」)と実情を明かしているように、規制委員会には原子力発電所の安全性に係る多岐にわたる科学的、専門技術的知見はない。「地震・津波検討チーム」には、藤原氏のような強震動の専門家も加わっていたが、適合性審査には強震動の専門家が参加していない。特に規制当局の強震動に係る専門性の欠如は、本件原発の安全性確保にとって致命的である。

債務者は、実際に伊方原発3号機で基準地震動が厳しく審査されたと主張しているが、審査によっても、申請時の570ガルからわずかに1.1倍程度引き上げられて650ガルになったに過ぎない。明らかに地震動のリスクが本件原発よりも小さい高浜原発の700ガルよりも本件原発の基準地震動が小さくなったのも、曖昧、不明確な基準による主観的な申請を許しているからである。基準が不明確であることにより保守的かつ厳格な審査がなされることは期待できない(甲D57も参照)。

島崎邦彦氏は、原子力規制委員会の委員在任中、安全目標が未定であるという理由で、揺れの計算結果の幅をどこまで見込むのかという点については審査ガイドに規定しなかった(甲D371)。原子力規制委員会は、平成25年4月

10日に安全目標を定めたが、それとの関係で地震動その他の外部事象につき、それぞれどの程度の保守性を基準として定めるべきかについての議論すら始めていないのは、怠慢としか言いようがない。

債務者は、原子炉格納容器内の水素発生量の算定について、全炉心内ジルコニウム量の75%が水と反応すると評価し、「熔融炉心・コンクリート相互作用」に伴う水素の発生をも考慮して評価を行ったのは、厳しい審査の結果であると主張しているが、そのような評価が実現したのは「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」(甲D372)3.2.3(4)b.(a)(b)に明示的に規定されているからであり、この規定がなければもっと甘い評価になったであろう(ただし全炉心内ジルコニウム量の水との反応量75%の評価が過小であることは債権者ら準備書面(9)11頁参照)。不明確性を低減させ可能な限り具体的な審査基準を明示することの意義は、現在の適合性審査の状況を踏まえると極めて大きいと言うべきである。

## 2 田中委員長の発言について

原子力規制委員会の田中俊一委員長は、一貫して、安全確保の第一義的責任は事業者にあり、事業者には規制以上の安全レベルの達成が要求されると述べている(甲C203)。また、田中委員長は、平成26年7月16日の記者会見において、川内原発の審査書案の了承につき、「一般論として、技術ですから、これで人事で全部尽くしていますと、対策も尽くしていますよということはい切れませんよということです。」(甲D373「原子力規制委員会記者会見録」7頁)とも述べている。(なお、田中委員長は、元々、「安全だということは申し上げません」としか発言しておらず(甲D373・4頁)、「絶対安全ですとは申し上げません」とは発言していなかった。田中委員長が、川内原発の適合性審査につきセシウム137の放出量100TBqを超えるような事故の発生

頻度が100万炉年に1回程度未満であることについて確認していると勘違いをしていたことについては、「4月22日（水）田中原子力規制委員長会見訂正資料」（甲D374）参照。）

債権者らは、もとより原子力発電所に絶対的な安全性を求めているわけではなく、田中委員長の事業者任せの姿勢や、人事を尽くす余地を認めながらも再稼働の許可をしている現状が、福島第一原発事故のような事故を万が一にも繰り返さないという原子炉等規制法の趣旨や、事故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原子力規制委員会設置法の趣旨に悖ることを指摘しているものであり、田中委員長の発言の趣旨について誤解しているところはない。

田中委員長は、平成27年4月14日の福井地裁決定に事実誤認がある趣旨の発言をしているようであるが、記者から「できる限りの厳格な基準にまだなっていないのではないかという指摘だと思うのですが」と質問されると、「それは判断の違いというか、見方の違いだと思います」と述べ（乙133・3頁）、できる限りの厳格な基準になっていないことについては否定していない。

また、田中委員長は、本件原発の原子炉設置変更許可処分に際し、「運転に当たり求めてきたレベルの安全性が確保されると確認した」と述べた訳ではなく、「一応、運転に当たり求めてきたレベルの安全性の確保ができるということを確認させていただいた」（乙135・3頁）と述べている。深刻な災害を万が一にも起こさないという観点からすれば、「一応、確認する」という審査が不十分であることは明らかである。

したがって、本件原発について再稼働に係る各種の許認可が出されているからと言って、現行原子力規制関係法令で求められるレベルの安全性が確保されているとは言えない。

### 3 立地審査指針違反について

立地審査、特にそのうちの放射線から公衆を保護するための離隔要件の違反



について、債務者は重大事故等対処施設を備えることによって代用している旨主張している。

しかし、IAEAでは、第4層として炉心の深刻な損傷とその影響を緩和するためのMitigation、第5層として放射性物質の放出から住民を守るためのEvacuationを規定しており、さらにNUREG 1860は第6層としてSiting（立地）を規定している（甲C10国会事故調116～119頁）ように、立地は重大事故対策が機能しない場合にも周辺住民の被ばくを最小限に抑えるための最後の壁であり、重大事故対策の審査があればこの点の審査が不要になるというものではない。そのことは、田中委員長が当初は立地審査指針の改訂をする意向を示していたことから明らかである。重大事故対策で代用する旨の債務者の主張は、深層防護の前段否定の考え方にそぐわないものである。

IAEAの安全基準No.NS-R-3「原子炉等施設の立地評価」第2章（甲D375・4頁以下）でも、放射線影響から公衆を防護するための要件が規定されている。立地審査を経ていない現状は、国際的な基準に反し、ひいては国際的な基準を踏まえて安全確保を図るべきことを規定した原子力基本法2条2項にも反する。

よって、立地審査を経ていない本件原子炉を稼働することは、社会的に許容されないというべきである。

#### 4 防災審査の不存在について

債務者は、伊方地域における緊急時対応に係る計画（乙80）については第1回伊方地域原子力防災協議会においてその内容が具体的かつ合理的であることが確認されたと主張するが、同協議会は、県知事が県バス協会や県旅客船協会と具体的な協力体制に向けた協議を進めていることや、今後、要支援者の避難のための支援者確保の取組を進めること等、避難計画に関する雑ばくな状況確認を行っているに過ぎず、審査ではない。第5回原子力防災会議においても、

避難計画について形式的な報告と了承がなされただけである(乙82)。平成27年11月の防災訓練に参加した住民も多くが「本番の避難ならこんなにスムーズにいくわけがない」と感想を述べている(甲D376「防災訓練終了, 避難計画疑問の声 伊方原発」)。現在の緊急時対応計画(乙80)によって大規模な地震, 津波との複合災害時に周辺住民の被ばくを防ぐことができるとは考えられず, 合理性や実効性は極めて疑わしい。

元四国電力従業員で原子力防災が専門の松野元氏も, 「距離毎の段階的な避難は非現実的だ」等と現在の避難計画の欠陥を挙げている(甲D377「伊方原発の再稼働で元四国電力社員『現行避難計画に欠陥』指摘」)。

伊方原発で過酷事故が発生すれば, 福島原発事故の時と同じ失敗が伊方原発周辺地域でも繰り返されるおそれがある。

このように, その実効性が疑わしい避難計画しか存在しないにもかかわらず, 本件原発の再稼働が迫っている一因は, 原子力規制委員会が避難計画の審査を行うための規則を作らず審査を行わなかったことにある。IAEAの安全基準No.GS-R-2「原子力又は放射線の緊急事態に対する準備と対応」では, いかなる緊急事態においても, 人への影響を最小にとどめることが意図され, 事前の準備が確実に実行されることを求めている(甲D378・1.5, 2.6等)。避難計画が原子力規制委員会による審査の対象となっていないことにより, 事前の準備の実効性は極めて不確実なものとなっている。

原子力情報コンサルタントの佐藤暁氏も, 原子力規制委員会が原子力防災の規制に関与していないことについて異を唱えている(甲D379「不吉な安全神話の再稼働」835頁)。

債務者は, 債権者らの主張は立法論であると述べているが, 原子力災害対策特別措置法において原子力規制委員会が各原子炉施設に係る原子力防災を審査することを禁止している訳ではなく, 原子炉等規制法43条の3の6第1項4号の「発電用原子炉施設の位置」に係るものとして「災害の防止上支障がない

もの」であることを担保するために原子力防災を審査することはむしろ予定されているというべきである。したがって、この点の審査を行わないのは瑕疵という他ない。

なお、債務者は、広島市内に居住している債権者らの人格権侵害と佐田岬半島の住民の避難計画が無関係であるとも主張したいようであるが、債権者らは重大事故の際に多くの周辺住民が避難出来ないおそれがある本件原発の稼働が、社会的に許容されないことを主張しているのであり、この事実は債務者が主張する本件原発の必要性（答弁書16頁以下）との関係で本件において重要である。（本件原発の必要性との関係で本件原発の稼働が社会的に許容できないことを主張している点は下記5、6についても同じ。）

## 5 放射性廃棄物処分方法審査の不存在について

債務者は、使用済燃料の処理について、国内再処理業者において再処理を行うことを原則としているようであるが、青森県六ヶ所村の再処理工場の稼働は繰り返し延期され、国内再処理の目処は立っていない。再処理が出来ない場合どうするのか、仮に再処理が出来たとしてもその後に排出される高レベル放射性廃棄物についてどうするのかという問題について、債務者も国も未だ具体的な方針を示すことが出来ていない。

債務者は、現時点で最終処分地の選定まで至っていないことは認めながらも、国が全面に立って最終処分に向けた取り組みを進めているのでそのうち見つかりと主張したいようであるが、これまで10年以上にわたって最終処分場の選定が試みられてきたにもかかわらず、現在まで最終処分場の候補地さえ存在しないのであり、これで最終処分場の目処をつけられると考えるのは楽観的に過ぎ、かかる状況で本件原発を稼働させさらに廃棄物を増やしていくことは無責任過ぎる（甲D380「小泉元首相『最終処分場メド立たず』脱原発主張」参照）。仮に最終処分場を見つけられたとしても、地震大国、火山大国である日本

では事故のリスクが大きく、将来世代に押しつける負担は到底看過できない。

日本学術会議は、平成24年9月11日、原子力安全委員会委員長の審議依頼に対して、高レベル放射性廃棄物処分に関する政策の抜本的な見直しを提言している（甲D381・iii，19頁）が、議論はまったく進んでいない。このように、高レベル放射性廃棄物処理の目処が立たない状況で本件原発を再稼働させることは、社会的に許容されない。

## 6 環境基準等の設定欠如

債務者は、実用炉規則や許容線量告示による線量限度値を主張しているが、それは従前からあった一般公衆が受ける放射線量の限度値に過ぎない。新たに適用されるようになった環境基本法下で、環境の保全のためにどの程度の放射性物質の放出が許容されるのかは未だ定まっておらず、本件原発が稼働すれば法に不備がある状況で放射性物質が放出されることになる。

債務者は、平常運転時の放出量が、年間の実効線量で0.011mSvないし0.001mSv未満であると主張している。このような原子力事業者の自己申告値が果たして信用できるのかも疑問であるが、同様に平常運転時の放出量を低く抑えているはずの泊原発や玄界原発において、周辺地域で白血病や癌の確率が他の地域よりも有意に高い（甲C301～305）ということは由々しき事態である。

債務者ないし国においては率先してかかる地域における白血病等と放射線被ばくとの関連性を調査すべきであり、そのような調査さえ行われていないにもかかわらず、本件原発を稼働するという事は社会的に許容されない。

以上