

新規制基準における原子力発電所の設置許可（設置変更  
許可）要件に関する意見書

2014年（平成26年）6月20日

日本弁護士連合会

当連合会は、原子力規制委員会の新規制基準はいくつもの重大な欠陥を含んでおり、安全が確保されないとして、2013年10月4日付け人権擁護大会決議において、「停止中のものを含め、原子力発電所の運転は認められず、できる限り速やかに、全て廃止すること」を求めた。

2014年5月21日、福井地方裁判所は、福島第一原子力発電所事故後としては初めての原発差止訴訟において、福島第一原発事故を踏まえて、原子力発電所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として、大飯原発の運転の差止めを命じた。

他方で、原子力規制委員会は、原子炉設置変更許可申請を受け、新規制基準に基づく審査を行っており、九州電力の川内原発については、最も審査が進んでいるといわれている。これらの審査について、原子力規制委員会は、大飯原発についての判決後も、従来どおり、審査を継続する旨、明らかにしている。

本意見書は、新規制基準の問題点のうち、原子炉と周辺住民との間の離隔及び周辺住民の安全な避難の確保について、特に意見を述べるものである。

## 第1 意見の趣旨

原子力規制委員会は、新規制基準には以下の点に関する審査基準が欠けているので、既設の原子力発電所についての設置変更許可の適合性審査を停止すべきである。

- 1 原子炉と周辺住民との間に、福島第一原子力発電所事故を踏まえた離隔がとられていること。
- 2 事故時に、周辺住民が安全に避難できる避難計画が策定されていること。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

- (1) 福島第一原発事故は周辺住民を被ばくさせた上、多くの避難者を生み、多くの帰還困難者を生じさせている。福島第一原発事故後約3年が経過した2014年5月15日現在、復興庁が公表している福島県の避難者数は13万

525人（県内避難者8万4671人，県外避難者4万5854人）となっている。

福島第一原発事故は，まさしく，重大な人権侵害である。

- (2) 福島第一原発事故前にも，原子炉施設の設置許可においては「災害の防止上支障がないこと」であることが要件とされてきた（平成24年改正前原子炉等規制法第24条第1項第4号）。その趣旨について，伊方原発訴訟最高裁判決（最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁）は，「原子炉を設置しようとする者が技術的能力を欠くとき，又は原子炉施設の安全性が確保されないときは，当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命，身体に重大な危害を及ぼし，周辺の環境を放射能によって汚染するなど，深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ，右災害が万が一にも起こらないようにするため，原子炉設置許可の段階で，原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置，構造及び設備の安全性につき，科学的，専門技術的見地から十分な審査を行わせることにあつた」とし，「現在の科学技術水準に照らし，右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり，あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとして原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤，欠落があり，被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には，被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして，右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」と判示していた。

上記伊方最高裁判決における「具体的審査基準」とは，原子力安全委員会の策定した「安全審査指針類」（以下「旧安全審査指針類」という。）であつた。

福島第一原発事故は，これらの原子力安全委員会の安全規制に重大な欠陥があつたこと，すなわち，具体的審査基準が不合理であつたこと，もしくは具体的審査基準に適合するとして判断が誤つていたこと（あるいはその双方）を示したものと見える。

- (3) 福島第一原発事故を受けて，原子炉等規制法は大幅に改正された。ただし，上記原子炉施設の設置許可基準たる「災害の防止上支障がないこと」の要件は，平成24年改正後の原子炉等規制法にも，「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つ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。」（平成24年改正後原子炉等規制法第43条の3の6第1項第4号）として，引き継がれている。

これに基づき，原子力規制委員会は，原子力発電所の設置許可（変更）に

関し「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。）他の規則及び関連内規等で構成される規制基準（以下「新規制基準」という。）を決定し，2013年7月8日に施行した。

さらに，改正原子炉等規制法には，設置許可基準適合性がバックフィットされる規定が導入され，原子力規制委員会は，事業者から設置許可（変更）申請が出されると，同申請が原子炉等規制法に定められた許可基準に適合しているか否かの安全審査を行うこととされている（これは，適合性審査と公称されている。）。

しかしながら，原子力規制委員会が定めた新規制基準は，「災害の防止上支障がないもの」（原子炉等規制法第43条の3の6第1項第4号）という要件の重要な部分である以下の2点を欠いており，かかる新規制基準は不合理であるといわざるを得ない。以下のとおり，規制基準に加えられるべきである。

## 2 原子炉と周辺住民との離隔要件措置について

- (1) 旧安全規制において，立地審査に関する指針（立地審査指針）では，原発に万が一の事故が起きた場合でも，原子炉と周辺住民とを離隔しておくことにより住民の安全を確保する旨の規定を置き，重大事故の場合には原子炉から一定の距離の範囲を非居住区域とし，仮想事故の場合には非居住区域の外側の一定の範囲を低人口地帯とすることにして周辺住民の被害を防止することとされていた。
- (2) この立地審査指針について，福島第一原発事故の前は，「立地で規定している『非居住区域』『低人口地帯』の範囲は，わが国の原子力発電所のほとんど全ての場合，原子炉施設の敷地内に包含されている。従って，実質的に，設置許可上必要な原子炉の安全性は，原子炉施設の敷地内で確保されている」（「安全審査指針の体系化について」平成15年2月原子力安全委員会）と解釈，運用され，上記法体系は両立するものとされていた。
- (3) 福島第一原発事故は，こうした原子力安全委員会の解釈・運用が完全な誤りであったことを明らかにした。前原子力安全委員会委員長班目春樹氏は国会事故調におけるヒアリングで，「例えば立地指針に書いてあることだと，仮想事故だといいいながらも，実は非常に甘々の評価をして，余り出ないような強引な計算をやっているところがございます。」等と述べ，立地指針の適用の誤りを認めた。また，原子力規制庁の田口課長補佐は，新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会（2013年度第2回）において，「立地審査

指針で想定した事故は、格納容器の閉じ込め機能は維持されていることを前提に設計上許容される漏えい率で隙間から放射能が漏れるという計算をしており、相当軽いものを想定していた。また、福島原発事故のように燃料が相当溶けてしまったような事故が起きた時に、敷地の線量を必ず何ミリシーベルト以下に抑えなさいというのは現実的ではない」という趣旨の発言をしており、立地審査指針が適正に適用されていなかったことは、国もこれを認めているところである。

さらに、新規制基準では、大規模な自然災害又は故意の大型航空機の衝突その他のテロリズムにより原子力発電所の大規模な損壊が生じる場合もありうるとされている。

これらによれば、立地審査においては、福島第一原発事故以前の「原子炉の安全性は、原子炉施設の敷地内で確保されている」との前提ではなく、福島第一原発事故を踏まえた敷地外への放射性物質の放出を想定したものでなければならない。

- (4) ところが、原子力規制委員会は、新たな立地審査にかかる規制措置を設けず、新規制基準による設置（変更）許可の審査において、従来の立地審査指針の適用をやめてシビアアクシデント対策で代替する方針をとっている。立地における安全審査は、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うることを前提に、周辺住民の安全を確保するための措置であるのに対し、シビアアクシデント対策は、過酷事故が起きないようにするための対策であって、シビアアクシデント対策の有効性評価によって立地審査を代替しうるものではない。原子力発電所の周辺住民の安全を確保するためには、原子力発電所の設置（設置変更）許可の審査において、大規模損壊を想定の上、立地の段階で原子炉と周辺住民とを十分離隔することが確保されていることが必要である。

### 3 地域住民の避難等に関する緊急時計画について

- (1) 原子力発電所の周辺住民の安全の確保のために、もう一つの重要な問題は、我が国においては、原子力災害対策に関して、災害対策基本法の下に、原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）が定められ、安全規制と原子力災害対策が異なる法体系の下におかれ、地域住民の避難等に関する緊急時計画について、原子力発電所の設置許可（変更）申請の審査においては、原子力規制委員会がこれを審査する仕組みとなっていないことである。

すなわち、原子力事業者は、原災法第7条第1項に基づき、原子力災害予防対策・緊急事態応急対策・原子力災害事後対策その他の原子力災害の発生

及び拡大を防止し、原子力災害の復旧を図るために必要な業務について定めた原子力事業者防災業務計画を作成し、内閣総理大臣及び原子力規制委員会に届け出るとともに、その要旨を公表することが義務付けられている。

一方、原子力事業者から原子力事業者防災業務計画の届出を受領した内閣総理大臣及び原子力規制委員会においては、「当該原子力事業所に係る原子力災害の発生若しくは拡大を防止するために十分でないと認められない」ことを確認することが必要とされているだけで、緊急時計画の策定は原子力発電所の設置許可（変更）の審査と連動していない。

- (2) 世界的にみれば、原子力発電所の設置・運転と、緊急時計画の策定とは、連携が取られている。例えば、I A E A (International Atomic Energy Agency・国際原子力機関) の策定する基準の一つである、原子力発電所の安全：設計 (Safety of Nuclear Power Plants: Design. NS-R-1, SSR-2/1) においては、深層防護（より高い安全性を求めるために、仮にいくつかの安全対策が機能しなくなっても、全体として適切に機能するような多層的な防護策を構成すべきという考え方）の第5層として、事故により放出される放射性物質による放射線の影響を緩和することが求められ、そのために、十分な装備を備えた緊急時管理センターの整備と原子力発電サイト及びサイト外の緊急事態に対応する緊急時計画と緊急時手順の整備が必要とされている。

また、原子炉施設の立地評価 (NS-R-3) においては、「人口及び緊急時計画に関する検討により得られる判断基準」として、「住民に対する放射線影響の可能性、緊急時計画の実行可能性とそれらの実行を妨げる可能性のある外部事象や現象を考慮し、提案された立地地点に対する外部領域を設定しなければならない。プラント運転前に設定される外部領域に対する緊急時計画において、克服できない障害が存在しないことを、プラントの建設が始まる前に確認しなければならない」と定められている。

すなわち、I A E A基準では、プラント建設前に、第5層の防護として、事故時の放射性物質による放射線の影響を緩和する緊急時計画を定め、それが実行可能であることが確認されなければならないとされているのである。

- (3) また、米国では、NRC (Nuclear Regulatory Commission・原子力規制委員会) の規定する連邦規則 (Title 10 of the Code of federal Regulations) によると、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る保証があるとNRCが判断しなければ、原発の運転が許可されないと規定し、十分な緊急時計画を許可条件としている。

NRCは、州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性及び実行可能性、

並びに原子力発電施設の許可申請者の策定した原子力発電施設内の緊急時計画の妥当性と実行可能性を判断する。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については、NRCはFEMA（Federal Emergency Management Agency・連邦緊急事態管理庁）が行った評価をもとに判断される。

さらに、原子力発電施設内・外の緊急時計画は、NRCの定める基準に適合しなければならない。その基準として、①原子力発電施設の運転許可を受けた事業者と州・地方政府のそれぞれに緊急時対応の責任が割り当てられていること、②原子力発電所から半径約10マイル（約16キロメートル）のプルーム被ばく経路の緊急時計画区域を定めて、その区域において避難、屋内退避や、避難及び屋内退避を補強するための予防用のヨウ素カリウム剤の使用について計画すること、③原子力発電施設の申請者と許可取得者は推定避難時間を定め、定期的に見直すこと、④原子力発電所から半径約50マイル（約80キロメートル）の食物摂取経路の緊急時計画区域における食物摂取の防護措置を策定すること等が定められている。

また、許可申請者及び州と地方政府の作成する緊急時計画の統一的な評価基準は、NUREG-0654に示されている。

このように、米国においては、妥当で実行可能な緊急時計画の策定が原子力発電施設の運転許可条件になっており、IAEAの要求する5重目の防護が規制基準とされているのである。

実際、米国ニューヨーク州ロングアイランドにあるショーラム原子力発電所につき、自治体や住民が同意できる実効性のある緊急時計画を策定できず、最終的には商業運転を行う前に廃炉が決定されたという例もある。

#### 4 結論

以上のとおり、福島第一原発事故による被害を踏まえ、地域住民の安全を確保するという観点から、原子力発電所の設置（設置変更）許可の審査において、原子炉と周辺住民の十分な離隔が確保されるべきである。また、周辺住民の放射性物質による放射能被害を最小限に抑えるべく、原子力施設の設置（設置変更）許可要件は緊急時計画の策定と連動させる必要がある。

原子力規制委員会は、既設の原子力発電所についての新規規制基準適合性審査に当たって、上記2点を審査基準に加えるべきであり、これらの基準を欠いている設置変更許可の審査は直ちにこれを停止すべきである。

以上