

新潟県中越沖地震を契機とした原子力施設の安全性及び その再評価に関する意見書

2008年12月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 柏崎刈羽原子力発電所について，
 - (1) 国は，新潟県中越沖地震を踏まえた新指針に対応した耐震安全性再評価を，総合資源エネルギー調査会内に設置された委員会に行わせるべきではなく，推進機関と分離した公正な第三者機関にこれを行わせるべきである。
 - (2) 経済産業大臣は東京電力に対し，前項の耐震安全性再評価が完了するまで，原子炉等規制法第36条第1項，電気事業法第40条に基づき柏崎刈羽原子炉施設の使用停止命令を発するべきである。
 - (3) 国は，新潟県中越沖地震の原子炉への影響を徹底的に調査し，また，中越沖地震の地震動が大きくなつた原因を究明するべきである。
 - (4) 東京電力は，弾性域を超えた応力が発生した柏崎刈羽原子力発電所の機器・配管を使用すべきではない。
- 2 国は，原子力利用に関する推進機関と規制機関を速やかに分離し，安全規制を一元的に担う独立行政機関を設立し，同機関による全ての原子力施設の耐震安全性再評価をすべきである。
- 3 国は，地震災害時の原子力安全・保安院等による情報提供，地震の原発設備への影響調査の為の行政独自の情報収集，迅速な風評被害救済のための法制度を，早急に整備すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

2007年7月16日新潟県中越沖地震が発生し，東京電力柏崎刈羽原子力発電所が甚大な被害を受けた。柏崎刈羽原子力発電所には1号機から7号機までの原子炉があるが，1，5，6号機は定期検査中のため停止中であり，2，3，4，7号機は地震により自動停止したが，3号機タービン建屋外部の変圧器において火災が発生し，2時間近く燃え続けた。さらに原子力発電所敷地が波打ち，1メートル以上の段差が発生する等，被害が次々と明らかになった。

その後，各号機の原子炉建屋最下階で計測された水平方向及び垂直方向の最大加速度が，設計時の加速度値を殆どの号機で超えていること，その中でも1号機では東西方向で設計時の加速度を407ガルも超え，6号機では上下方向で253ガルも超えていることが公表され，設計時に想定した地震動が不十分であったことが現実の地震動によって明らかにされた。

解放基盤表面における加速度は，1号機では1,699ガルと推定され，これは設計用限界地震の基準地震動450ガルの3.8倍に相当する値である。

中越沖地震の地震規模はそれ程大きくはないのに，解放基盤表面で想定しえなかつた巨大な加速度を発生させ，原子力施設には甚大な被害が発生していること，東京電力が活断層の発見，評価を誤ったこと，また，耐震設計審査指針

において、一次チェックをした旧通産省、最終チェックをした原子力安全委員会もその誤りを是正することができずに設置許可処分がなされたこと等、原子力発電所の耐震安全性の確保に関し大きな疑問を抱かざるを得ない。

柏崎刈羽原子力発電所敷地周辺の地盤・断層の状態の解明、柏崎刈羽原子力発電所に対する中越沖地震の影響、本来想定すべき地震動、柏崎刈羽原発はどうすべきか等について、主に総合資源エネルギー調査会に設置された原子力安全・保安部会内の小委員会で検討中である。しかしながら、これらの点は、原子力施設の安全性に関わる問題であり、当連合会としても、重大な問題として検討を行った次第である。

2 柏崎刈羽原子力発電所の被害状況

(1) 2007年新潟県中越沖地震の概要

2007年7月16日午前10時13分、新潟県中越沖でマグニチュード6.8の地震が発生した。震源の深さは約17km、柏崎刈羽原発までの震央距離は約16kmであった（気象庁発表）。この地震で、柏崎刈羽原発の敷地では震度7が記録された。

この地震については、発生後間もなく、北西 - 南東方向に圧縮軸を持つ逆断層型の地震であることは分かったが、地震断層面が南東傾斜（海から陸に向かって深くなる傾斜）か、北西傾斜（陸から海に向かって深くなる傾斜）という基本的なことすら判明せず、地震から約6ヶ月経過した2008年1月11日になって、政府の地震調査研究推進本部は、大局的には南東傾斜の逆断層運動により発生した旨発表した。

また、この地震により柏崎刈羽原発で記録された強震動は、その地震規模（M6.8）から推定される地震動よりも顕著に大きいものであった。2008年5月22日、東京電力は、原発敷地で地震動が大きかった原因について、震源の影響（約1.5倍）、深部地盤における不整形性の影響（約2倍）、古い褶曲構造による增幅（約2倍）の3つであると説明した。しかし、いずれの原因も推測の域を出ず、真の原因是判明していないと言わざるを得ない。

(2) 柏崎刈羽原子力発電所の被害状況

柏崎刈羽原発では、本地震による多数の故障・損傷が見つかっている。被害総数（不適合情報と東電は名づけている）は2008年1月末で3,270件であり、内訳は、破損・変形（機械）1,127件、ひび・剥離（建物等）920件、水漏れ531件、油漏れ（薬品含む）189件、設備停止、水位変動、警報発生150件、伝送不良、誤動作82件、電源喪失、地絡39件、汚染、放出7件、火災1件、その他224件となっている（東京電力発表）。なお、東京電力によると、2008年7月末では、不適合情報は3,490件に増加しており、また、現在も点検中であり今後も損傷が見つかる可能性がある。

とりわけ、重要な被害、損傷箇所は、以下の3点である。

燃料集合体の脱落

2007年11月12日、5号機において、燃料集合体の1つが燃料支持金具から外れていることが確認された。原子力安全・保安院は、「燃料装荷の際に、燃料下部が燃料支持金具内に着座せず、浮いた状態又は外れた状態であったために地震により正規の着座位置から大きく外れた」としている。

しかし、燃料集合体が燃料支持金具から外れるためには、鉛直方向に35mmないし60mm跳び上がるなければならない。これは、地震によって垂直方向に980ガル以上という想定外の極めて大きな加速度がかかったことを示している。

制御棒の引抜不能

2007年10月18日、東京電力は、7号機の点検作業中に制御棒205本のうちの1本が引き抜けなくなる異常が見つかったことを明らかにした。地震により制御棒が変形するなどの損傷を受け、そのために引き抜けなくなった恐れが強い。後に6号機でも制御棒2本が一時引き抜けなくなったが、その原因は明らかになっていない。

制御棒は原発の安全性を担保する極めて重要な機器である。その引き抜け不能は、極めて重大な被害というべきである。

タービンの損傷

1号機を含むすべての号機でタービンの動翼に複数の接触痕が見つかった。地震による揺れで隣り合う動翼同士がぶつかったとみられている。運転中であった2, 3, 4, 7号機では摩耗痕も見つかっている。高速回転する動翼が破損してカバーを突き破ることがあると、放射性物質を含む蒸気が大量に噴出する恐れがあり、これも極めて重大な被害である。さらに7号機では、低圧タービンの翼付け根のフォーク部分が破損し5本あるフォークのうち3本は完全に破断していた。

3 今回の地震が想定できなかった要因

(1) 東京電力による震源断層の評価の誤り

今回の中越沖地震の震源断層は、F-B断層と考えられているが、1977年の1号機設置許可当時、1981年5月の2号機・5号機の設置許可申請の際には東電は断層なしと評価し、国の安全審査でも、東電の評価は了承されていた。

その後の1991年の6号機・7号機の安全審査で東電はようやくF-B断層の存在を認めたものの、その長さは7kmであって活動性はないとされたが、2003年の段階で長さ20km断層と評価を変え、その後も東京電力と原子力安全・保安院は、中越沖地震発生後の2007年から2008年にかけて、F-B断層の長さの評価を23km・34km・36kmと次々と変更していく。

このような経過からすれば、東京電力による活断層評価は誤りであったことは明白であり、少なくとも科学的調査法が無視されていたと言える。

(2) 東京電力による地震動の想定の誤り

2008年5月に東京電力により公表された各原発の解放基盤面でのはぎとり波によると、S1地震動については300ガル、S2地震動については450ガルで計算され設置許可された1号機では、S1の約6倍、S2の約4倍の1699ガルが計算されたのであるが、これも全く想定外の地震動があったことが明らかである。

(3) 国によるずさんな安全審査の実態

このような断層評価や地震動評価を審査していた国の安全審査は、原子力発電所の設置を当然の前提とし、審査委員も断層の評価について専門的知見

を軽視し、無責任な審査を行ってきたといわざるを得ない。

柏崎刈羽原発以外にも、電力会社の調査に誤りがあり、さらに国の安全審査がずさんであったことについては多くの事例がある。例えば、中国電力の島根原発3号機・北陸の能登半島地震の震源断層・日本原電の敦賀原発・原子力研究開発機構の高速増殖炉「もんじゅ」・関西電力の美浜原発などで最近になり断層の存在が新たに追加されたり、長さが変更されたりしている。電力会社や国による断層評価の誤りは、もはや安全審査の構造的な欠陥に基づくものと評価せざるを得ない。

(4) 耐震設計審査指針の不備

しかも、そもそも旧指針(1981年に決定された「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」)に基づく地震動策定では、震源位置は地上(海底)に現れた断層の中央点であると仮定して地震動が評価されていたため、仮に東京電力がF-B断層の活動性や規模について、これを正しく認識していたとしても、F-B断層が原発の直下に延びている断層であることは評価されないのであるから、実際の地震の諸元とは異なってしまい、旧指針による評価方法が過小評価となることは避けがたいものであった。

また、想定外の地震動の原因とされる地下構造による地震動の增幅の可能性は、これまで全く看過されてきた問題であり、予め想定できなかったことは指針の不備として指摘できる。

結局指針によっても、今回の地震動は想定できなかったものであり、指針の不備も一因であることが指摘できる。

(5) 東京電力や国が評価を誤った背景

審査に当る「専門家」の人選に偏りがあり、その結果、変動地形学の常識が無視されていたと指摘されている。また、人選の偏りは新指針の策定過程でもあったとの指摘もある。

原発の耐震安全性の確保も、むしろ電力会社側を中心として官・学がバックアップする形で進展してきたため、審査の中立性に欠け、規制側の厳正なチェックの欠如が今回の柏崎刈羽原発審査の見落としにつながったとみることができる。

さらに、審査を受ける電力会社と審査委員の事前接触がなされていることが指摘されているが、このことの問題性を感じていない委員も存在するとされ、審査の中立性、客觀性が確保されているとは到底言い得ないことは明らかである。

(6) まとめ

電力会社が、あくまで設置許可を得るために、断層の規模や活動性の評価について過小評価し続けてきたことは否定できない。また地震動評価の過程においても過小評価が繰り返されてきた。そして、変動地形に基づく断層地形の判読や地盤による搖れの増幅などの科学的知見も無視されてきた。

他方、審査をする国側では、国策として原子力発電所を建設することを前提としているため、審査にあたっては専門家の選択が偏向していたり、専門的知見を真摯に受け入れることを怠っており、加えて委員である専門家にも中立性・客觀性の自覚に欠ける者が存在し、適正な審査がなされなかつたことが明らかである。

これらのことからすれば、柏崎刈羽原発に今回のように大きな地震動をもたらす地震をあらかじめ想定できなかつたことは当然の結果といえる。

4 柏崎刈羽原発の安全性再評価の意義と再評価手続の法的位置づけ

(1) 柏崎刈羽原発の耐震安全性再評価

新指針に基づく耐震安全性再評価

発電用原子炉施設に関する耐震設計審査の旧指針は、その後の地震学及び地震工学に関する新たな知見とこれまでの安全審査の経験の蓄積に基づいて、2006年9月19日に改訂された（以下「新指針」という。）。

翌9月20日に原子力安全・保安院は、原子力事業者等に対し、稼働中又は建設中の発電用原子炉施設等について、新指針に照らした耐震安全性の評価（以下「バックチェック」という。）を実施し、その結果を原子力安全・保安院に報告するよう原子力事業者等に指示した。

原子力事業者等は、その指示に従い、東京電力柏崎刈羽原子力発電所を除く各地点の既設の原子力発電所について新指針に基づく耐震安全性評価書を、最終報告または中間報告として、2008年3月31日までにほぼ提出したが、柏崎刈羽原子力発電所については、中越沖地震を踏まえ、逐次報告することとなっている。

調査・対策委員会における耐震安全性再評価

中越地震後を受けて、2007年7月に、資源エネルギー庁内の総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会に、「中越沖地震における原子力施設に関する調査・対策委員会」（以下「調査・対策委員会」という。）が設置され、同委員会において耐震安全性の検討が行われることとなった。

原子力安全委員会における耐震安全性の検討

原子力安全委員会は、調査・対策委員会からの報告を受けて、必要な検討を行うとしている。

(2) 法的観点からみた安全性再評価の必要性

安全審査についての司法審査基準を定めた伊方最高裁判決

伊方原子力発電所設置許可処分の取消請求事件にかかる最高裁判決（平成4年10月29日最高裁第一小法廷判決、民集第46巻7号1174頁、以下「伊方最高裁判決」という。）は、原子炉施設の安全性審査について、「現在の科学技術水準に照らし、」行政庁の具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは具体的審査基準に適合するとした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旨判示した。

原子力安全条約と安全性の再審査義務

日本が1996年に批准した原子力安全条約の第14条第1項は、「原子力施設の建設前、試運転前及び供用期間中、安全に関する包括的かつ体系的な評価が実施されること。その評価は、十分に記録され、その後運転経験及び重要な新たな安全に関する情報に照らして更新され、並びに規制機関の権限の下で検討を受ける。」と定めている。

上記最高裁判決及び同条約に照らせば，国は，最新の科学的知見に基づき，厳格な安全性の再審査を行い，原子力施設の安全性を確保する責務を負っている。

(3) 中越沖地震発生後の耐震安全性再評価の法的問題点

中越沖地震では，柏崎刈羽原発において，旧指針に基づく設置許可処分の想定 ($S_1 = 300$ ガル, $S_2 = 450$ ガル) の約4倍 (1号機解放基盤面で 1,699 ガル, S_2 の約4倍) の地震動が観測された。

中越沖地震後の柏崎刈羽原発の耐震安全性評価は，前記の通り，第1に中越沖地震前から行われていた新指針に基づくバックチェックの枠組みの中で，第2に中越沖地震後に設置された調査・対策委員会における検討と原子力安全委員会における必要な事項の検討という枠組みの中で行われている。

すなわち，中越沖地震で設置許可時の想定を超える地震動が確認されたにもかかわらず，安全審査のやり直しという方法ではなく，設置許可処分は有効なまま維持された上で，東京電力に対する行政指導として報告を徴収する形式で行われているに過ぎないのである。

原子力安全・保安院の回答

上記の点に関し，当連合会は原子力安全・保安院に対して，「設計用基準地震動を超える地震動が発生した場合，設置許可処分時の安全審査はやり直しになるのではないか。」との質問を書面で行った。

これに対し，原子力安全・保安院は 2008 年 6 月 26 日，「今回，東京電力は，中越沖地震により想定を超える地震動が発生した要因分析を踏まえ，新しい基準地震動を策定したところであるが，新しい基準地震動が策定されたことによって，直ちに設置許可の変更が必要になるわけではない。今後，新しい基準地震動により，柏崎刈羽原子力発電所における原子炉施設等の基本設計に係る事項（原子炉施設等の位置，構造及び設備等）に変更が生じる場合には設置変更の許可が必要となり，国においても許可申請を受けて安全審査を行うこととなる。基本設計に係る事項に変更が生じないのであれば，当然，設置許可の変更は不要である。」旨，回答した。

原子力安全・保安院の見解の問題点

しかし，このような原子力安全・保安院の見解は，前述した伊方最高裁判決及び原子力安全条約第 14 条に鑑み不当である。

すなわち，伊方最高裁判決によれば，中越沖地震によって設置許可処分時の想定を超える地震動が発生した以上，行政庁が，審査基準に適合するとした調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤，欠落があったというべきであり，従って「右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべき状態になっているからである。

また，原子力安全条約第 14 条 1 項によれば，中越沖地震によってもたらされた「重要かつ新たな安全に関する情報」に照らして，規制機関の権限の下で，安全に関する包括的かつ体系的な評価が更新されるべき状態にあるというべきであるからである。

従って，本来，設計用基準地震動を超える地震動が発生した場合，設置許可処分時の安全審査をやり直すべきものであり，行政指導の枠組みでこ

とを済ませることは許されない。

(4) 運転停止命令の必要性

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「原子炉等規制法」という。）第36条第1項は、主務大臣は、「原子炉施設の性能が第29条第2項の技術上の基準に適合していないと認めるとき」は、「原子炉設置者」に対し、「原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる」と定めている。

また、電気事業法第40条は、「経済産業大臣は、事業用電気工作物が前条第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、その使用を制限することができる」と定めている。

中越沖地震後の柏崎刈羽原発については、2007（平成19）年7月16日に経済産業大臣から「安全性が確認されない限り運転再開を見合わせるよう」指示（行政指導）がなされているが、電気事業法第40条の命令や原子炉規制法第36条の命令は出されていない。

原子力安全・保安院の回答によれば、東京電力が「すべての原子炉が停止した状態で詳細な点検を実施、設備が技術基準に適合していない場合には修理等を実施するとしているため、敢えて電気事業法第40条に基づく命令等を発出する必要性はない」と判断した。」とのことである。

しかしながら、前記のような原子力安全・保安院の対応は、自らに与えられた規制権限を放棄するに等しいものといわざるを得ない。

中越沖地震後の柏崎刈羽原子力発電所はまさに、従来の安全評価に対する重大な合理的な疑いが生じている場合である。新しい科学的知見によって安全性が確認できない状況となった場合には、原子炉等規制法第36条の定める「原子炉施設の性能が29条2項の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に該当するものとし、その運転停止が命じられなければならない。

また、電気事業法第40条によても、「事業用電気工作物が前条第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるとき」に該当するものとして、運転停止が命じられなければならない。

少なくとも断層の評価など従来の安全評価に合理的な疑いが生じた場合には、新指針に基づく安全性が確認されるまで、柏崎刈羽原発を運転操業することは許されない。このことは、前述のとおり伊方最高裁判決、原子力安全条約14条からも明らかである。

したがって、中越沖地震を踏まえ、新指針に基づく耐震安全性の再審査が完了するまでは、少なくとも本件施設の耐震安全性は確認されないこととなるのであるから、安全性を確認することができるまでは、その運転を停止するべきことは当然である。

5 柏崎刈羽原子力発電所の安全性評価の在り方

(1) 公正な第三者機関が審査をすべきである。

現在、柏崎刈羽原子力発電所の点検・評価は東京電力が行い、それを原子力安全・保安院に報告し、原子力安全・保安院企画調整課を担当部局とする前記調査・対策委員会が審査している。しかし、この審査体制は正に原子力利用推進機関による審査である。真に安全性を確保するためには、早急に推進機関とは別の公正な第三者機関を作り、第三者機関が点検・調査方法を定め、結果やその評価等を厳格に審査すべきである。また、第三者機関の公正な活動を実現するために、委員の人選過程を明らかにするとともに、生命・身体の安全が危険に曝されている地元住民も審査に参加させるべきである。

(2) 今回の強震動となった原因を解明すべきである。

東京電力は、今回の地震の顕著に大きな地震動について先述のとおり3つの原因を指摘するが、どの原因も明確にはなっておらず、科学的に解明しなければならない。そのためには、深い地下構造をも含めて三次元的に詳細に確定すべきである。

(3) 原子炉への影響を徹底的に調査すべきであり、目視点検等では安全性調査として不十分であり、解体等をして徹底的に調査すべきである。

現在、東京電力の行っている点検は、主として目視点検で異常がないか確認し、異常があると判断された場合のみ非破壊試験などの追加点検を行っている。しかし、原子力発電所には広範囲の入り組んだ機器・配管が存在し、放射線量が多く長時間居られない箇所もあり、目視点検で全ての箇所を点検することは不可能と言ってもよい。また、目視点検で分かることは大きな傷やゆがみだけであり、塑性変形した微細なゆがみや金属の硬化などを調べることはできない。

今回の地震で、原子炉等は塑性変形を生じる力を受けている箇所があるのであるから、そのような箇所は解体するなどし、金属内部でどのような変形が起こっているかを金属組織片検査などを行って徹底的に調査すべきである。

また、東京電力は、目視点検に加えて地震応答解析をするというが、数値の取り方次第で解析結果は大きく左右される。このような計算上だけの結果では、実際にどのような力を受け変形を受けたかは確定はできない。実際の影響を調べるためにには、該当箇所の解体が不可欠である。

(4) 旧指針の基準地震動S1の許容値を超えた応力が発生した機器・配管は使用してはならない。

旧指針の基準地震動S1の設計上の許容値は、弾性変形を確保するために設定された値であり、今回の地震によりこれを超えた応力が発生している箇所は塑性変形が生じていると考えられる。塑性変形が生じている箇所は、金属内部に微視的で潜在的に危険な欠陥が生じている可能性があり、例え目視点検で異常がないとしても設計当初の機能を果たせなくなっている可能性が高い。安全性を確保する観点から、今回の強震動により弾性域を超える応力を受けた機器・配管が発見された場合は、その機器・配管は再使用すべきではない。

6 規制と推進の分離

(1) 今回の地震で浮き彫りとなった原子力規制への不信感

今回の地震による東京電力柏崎刈羽原子力発電所の甚大な被害は、原子力行政における安全規制の問題点を浮き彫りにした。

今回の地震の後、原子力安全・保安院は原子力発電を推進する経済産業省から分離独立を行う必要があるとの発言が以下のように行われていた。

「今回の地震での国の対応について、住民からは、原子力安全・保安院の顔が見えなかったといわれており、国の安全評価に関する信頼感を確保する観点からも、原子力安全・保安院の、原子力発電を推進する立場の経済産業省からの分離独立を図ってください。」(新潟県泉田裕彦知事の「平成19年《2007年》新潟県中越沖地震に関する要望書」)

当連合会の調査に対して、柏崎市からも、「推進機関と規制機関は分離し、規制機関を独立させてほしい。経済産業省内の推進機関と規制機関を職員が人事異動で行ったり来たりするのではだめだと考えている。トップが共通（経済産業大臣）では言いたいことも言えないのは当然である。県も同意見である。」とその問題を指摘している。

(2) 原子力施設の安全規制の実態と問題点

原子力発電所の安全規制の体制は、経済産業省の一機関である原子力安全・保安院と内閣府に所属する原子力安全委員会とのダブルチェックによって行われることになっている。

原子力安全委員会は、内閣府設置法により内閣府に置かれる審議会等と位置付けられ、一応推進の主体である原子力委員会と分離しているようになっているが、両者は同じく内閣府に所属し原子力利用が円滑に行われるよう相互に緊密な連絡をとるものとするとされている。また、安全規制は第一次的に原子力安全・保安院が行い、原子力安全委員会はその安全規制内容を監視するという立場であるので、積極的な役割を期待できない。さらに、委員、事務局職員、技術参与ともに人数は極めて少なく、権限も限られており、直接電気事業者に対する規制を及ぼすことができない。

結局のところ、実際の規制権限は原子力安全・保安院にあり、中越沖地震を全く想定できなかつたことは、現行のダブルチェックが十分に機能していなかつたことを裏付けている。

(3) あるべき安全規制体制と耐震安全性再評価について

規制機関と推進機関の分離は当連合会も従来から提案してきたところであり、安全規制の意思と能力と権限を有する独立した規制機関を早急に作るべきである。

原子力施設における放射能汚染は、事故時だけでなく平常運転時においても大きな脅威であり、当然環境問題としてとらえるべきである。この観点からは原子力施設における安全規制は推進の立場に立つ経済産業省から、環境を保全する立場にある環境省に移すことが本来のあり方というべきである。しかし、これまでの環境省の実績や人的スタッフ、予算などの現状から見れば現実的とは言えず、実効的なあり方としては、原子力安全委員会と原子力安全・保安院の原子力部門の安全規制権限を一元化して、アメリカの原子力規制委員会（NRC）のような独立の行政機関を設置すべきである。但し、

環境省に原子力施設の環境放射線防護基準の策定を監視権限を付与することは、他の環境基準を所轄としていることからすれば効率的であると思われる。

そして、これまで行われた全ての原子力施設の耐震安全性評価は、規制と推進が分離されない体制の下で実施されたものであり、あるべき規制機関による全ての原子力施設の耐震安全性再評価を行うべきである。

7 地震による原発被害に関連した法制度の現状と問題点

(1) 地震災害時に原子力安全・保安院等が情報提供を行う制度の欠如

地震発生直後、柏崎原子力発電所の変電設備で火災が発生したにもかかわらず、原子力安全・保安院からの自発的な情報提供はなされず、住民避難の要否といった重要事項についても、地震・火災の発生から1時間以上たって、新潟県からの問い合わせに答える形でしか同院の判断が示されなかつたことについては、地元住民に対し、強い不信感を与えるものである。

原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）は第2条所定の原子力災害が発生した場合に対応して措置をとることを規定しており、同法第26条及び防災基本計画に基づいて原子力災害時の地域住民及び国民に対する情報伝達活動等がなされることになっているが、政府及び同院は、今回の地震については同法所定の放射性物質又は放射線の異常な水準での外部放出（5マイクロシーベルト、原災法第15条第1項第1号、同施行令第6条第3項第1号）がみられず、原子力災害には当たらないとして情報伝達活動等を行わなかった。

また、新潟県が保安検査官事務所長に住民避難の要否を確認した際、同所長は発電所へ移動中で「本院に直接聞いた方がいい」との回答しかできなかつたとされており、災害時の情報収集体制の脆弱性も明らかになった。

放射性物質又は放射線の外部放出が軽微または放出がみられない場合も、大規模震災が生じた場合に、原子力発電所で危険が生じていないかに關係自治体や地域住民が重大な关心を寄せるのは当然のことであり、これに応えるのは原子力行政の当然の責務である。

原災法及び災害対策基本法その他の関連法規について早急に法改正を行い、地震をはじめとする自然災害時にも安全に関する情報が関係自治体や地域住民に迅速に提供されるよう法制度を整備するとともに、保安院検査官事務所に充分な人員配置を行うなどして情報収集体制を強化・整備する必要がある。

(2) 地震の原発設備への影響調査の為の情報収集を原子力安全・保安院等が独自に行う体制の不備

今回の地震において原発設備の多数の損傷について東京電力が発表したのは、地震発生から長時間経過した後のことであり、また現在も事故直後の原発内部の映像や写真等が充分公開されているとは言い難い。

しかるに、その後の影響評価の過程においては、東京電力が提出する報告を原子力安全・保安院が審査する形で事実調査と評価が進められている。専ら事業者から提供される情報に依存して手続が進むのでは、影響評価の結果の信頼性にも疑問が残り、真に地域住民の不安を解消することは困難である。

地震をはじめとする自然災害も含めた災害の後に、原子力安全・保安院（または原発推進行政を担当する経済産業省から独立した新組織）が、事業者から提供される情報のみに依拠するのではなく、独自に充分な調査を行い、情報を公開する仕組みを構築することが必要である。

（3）その他の問題点（風評被害対策等の法制度の不備）

今回の地震においては、地震に伴って原子炉施設に発生した火災の映像がテレビや新聞等で大きく報道されたこともあって、農産物、魚介類・海産物や観光について深刻な風評被害が発生し、地域経済に重大な影響を及ぼした。

原発の災害に伴って発生した損害の補償制度としては、「原子力損害の賠償に関する法律」に基づく損害賠償制度が存在するが、原子力災害が発生しない段階での風評被害は救済の対象とされていない。今後も予想される原発震災に対し、明確な法的根拠に基づいて迅速な風評被害の救済が図られるよう、早急な法整備が必要である。

8 まとめ

今回の地震を予想できなかったのは、原発建設を前提として、電力会社が断層の規模や活動性、地震動を過小評価し、審査をする国側でも、原発推進に偏向した専門家人選を行い、安全側の知見を軽視し、電力会社の過小評価を追認する審査が行われていたことによるところが大きい。

旧指針の基準地震動を遥かに超える地震動が現実に襲った柏崎刈羽原子力発電所の安全性評価を誤り、国民の生命、身体、財産を危険にさらすことは絶対に避けられなければならない。また、規制と推進の分離は当連合会が従来から提案してきたことであるが、現地自治体、住民の要望も同様であった。そして、今回の地震で、原発震災に対する法の不備も露呈した。よって、意見の趣旨のとおり提言する。

以上