

平成24年(ワ)第430号 川内原発差止等請求事件
平成24年(ワ)第811号 川内原発差止等請求事件
平成25年(ワ)第180号 川内原発差止等請求事件
平成25年(ワ)第521号 川内原発差止等請求事件
平成26年(ワ)第163号 川内原発差止等請求事件
平成26年(ワ)第605号 川内原発差止等請求事件
平成27年(ワ)第638号 川内原発差止等請求事件
平成27年(ワ)第847号 川内原発差止等請求事件
平成28年(ワ)第456号 川内原発差止等請求事件

原告ら準備書面46

—新規制基準における「原子炉立地審査指針」不採用問題について—

2017年5月18日

鹿児島地方裁判所民事第1部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	森	雅	美	
同	板	井	優	
同	後	藤	好	成
同	白	鳥	努	外

目 次

1、はじめに——立地審査指針を新規制基準から外した規制委員会	5
2、立地審査指針の基本的考え方	6
(1) 立地審査指針が規定する立地条件と指針の基本目標.....	6
(2) 立地審査指針が求める「低人口地帯」	7
(3) 立地審査指針における原発立地の要件	7
3、従来の立地審査指針では「人の非居住区の範囲」の解釈が「原子炉敷地内」 とされてきたこと	8
(1) 従来の指針では「原子炉の敷地内に住民の居住がないという事実があ れば立地要件を満たす」とされてきたこと	8
(2) 既許可の原子炉施設の立地審査においては「非居住区域」と「低人口 地帯」は原発敷地内におさまっていると判断されていたとする規制委員 会	9
(3) 重大事故時にも漏出放射性物質の影響は敷地にとどまると考えて事故 を設定するのは本末転倒であり誤っていると述べる班目春樹元原子力 安全委員会委員長	10
4、新規制基準から従来の立地審査指針を外したことについて	11
(1) 放射性物質漏出時の周辺住民の安全性の確保のために求められる原発 の立地要件	11
(2) 立地審査指針を廃した理由についての規制委員会の説明.....	11
5、立地審査指針を不要とする規制委員会の考え方の重大な誤り	13
6、原子炉等規制法や国際基準とも合致しない「立地審査指針の排除」	14
(1) 改正原子炉等規制法との不整合	15
(2) 立地審査基準の廃止は、I A E A安全基準等国际基準の考え方にも反 していること	16

7、原発の安全に関する核心的課題は、重大事故に伴う流出した放射性物質から住民の生命・身体の安全をいかに護るかにあること	17
8、福島第一原発事故の教訓からすると、原発立地については半径30キロ圏内は非居住区もしくは低人口区域であることを要件とする立地審査指針が求められていること	18
9、原発重大事故発生により半径30キロ圏内に流出した放射性物質の影響が及ぶことを前提とした被告国、関係自治体の避難計画の策定と避難訓練実施の事実	19
10、「今日の重大事故対策からすれば、外部への放射性物質の流出の心配はほぼなくなった」とする規制委員会の考え方からすると実効性ある避難計画も無用になること	20
(1) 現在の重大事故対策からすれば放射性物質の外部流出はないから、立地審査指針は必要なくなったとする規制委員会	20
(2) 立地審査指針も避難計画も必要ないという規制委員会の考え方では、福島第一原発事故のような放射性物質の大量流出が発生した場合は周辺住民全員の完全な避難はあきらめる他ないということになりかねないこと	21
11、川内原発の重大事故に伴う放射性物質の流出が発生した場合の実効性ある避難計画の策定は、現状ではほとんど不可能とされていること	22
(1) 川内原発周辺住民の避難計画上の問題点	22
(2) 川内原発周辺住民のための実効性ある避難計画が策定できない最大の理由は、半径30キロ圏内の居住状態が人口20万人という人口密集に近い状態であること	24
12、福島第一原発事故による放射性物質の流出事故の教訓により、運用規準の変更を迫られた立地審査指針	25

- (1) 福島第一原発事故による放射性物質の流出が半径30キロ圏内に広がったことで、流出した放射性物質の影響範囲を原発敷地内としていた甘い想定（立地審査指針基準の運用）が通用しなくなったこと 25
- (2) 福島第一原発事故の教訓からすれば、立地審査指針を廃止するのではなく、立地の要件として半径30キロ圏内を低人口地帯とする等、運用基準の見直しをすべきであったこと 25
- 1 3、立地審査指針の必要はないとする規制委員会の立場からすると、自然災害発生のおそれがない限り、市街地の住居密集地でも原発立地は可能となること 27
- 1 4、福島第一原発事故による放射性物質の流出により現に帰還困難地域となっている範囲の広さの地域については、全ての原発の立地にあたって非居住区域とする立地審査指針が策定されるべきこと 28
- 1 5、半径30キロ圏内の住民が20万人を超えるような位置での川内原発の設置・稼働は許されないこと 29

「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断の目安について」（以下、「立地審査指針」という。）が新規制基準から除外された問題については、原告らは2014年11月6日付の原告ら準備書面15（30頁～34頁）で既にその主張を述べていたところである。

しかし、その後の2016年6月に、原子力規制委員会（以下、単に「規制委員会」という。）が策定公表した「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」の文書（282頁～306頁。以下、単に「新規制基準の考え方」という。）において、立地審査指針を新規制基準から除外した理由についての詳細な説明がなされたことから、先の原告ら準備書面15において原告らが述べていた立地審査指針についての主張を補充するために、本書面を提出することとする。

1、はじめに——立地審査指針を新規制基準から外した規制委員会

立地審査指針は、原子力委員会（当時）が、原発の安全性確保のうえで原子炉設置が適切な場所に立地されているかを審査するための審査指針として、昭和39年に決定し、以来、平成24年までの47年間運用されてきていたものである。

しかるに、平成24年に、規制委員会は、同指針を原子炉立地の審査指針とすることを新規制基準には採用しないこととし、事実上廃止するに至った。

このために、それ以降の原発稼働の適合性審査において、原発の立地については、審査指針にもとづく規制委員会の審査はされることはなくなったが、規制委員会は、同委員会が平成28年8月に公表した「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」という文書において、平成24年にそれまで運用されてきた立地審査指針を何故に今日では不要として、新規制基準に採用しないことにしたのか、その理由について累々説明している。

しかし、新規制基準に立地審査指針を使用しなかったことについての規制

委員会の上記説明は、いずれも、原告らのみならず一般国民においても、到底、納得・理解できるものとはなっていない。

そこで、本書面においては、立地審査指針の廃止が原発の安全確保上なぜ許されないのか、福島第一原発事故で示された教訓をふまえると、今日、立地審査指針の存在は一層その重要性を増しており、それが今後どのような基準で運用されるべきなのかについて、原告らの主張を以下に述べることにする。

2、立地審査指針の基本的考え方

(1) 立地審査指針が規定する立地条件と指針の基本目標

この『立地審査指針』とは、原発を新設する時、その場所に原子炉を建設していいか、適地なのかを判断する基準とされている。

即ち、この立地審査指針の基本的考え方としての原則的立地条件は、

「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もちろんであるが、将来においても考えられないこと。また、災害を拡大するような事象も少ないこと（立地審査指針1. 1 (1))。

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（立地審査指針1. 1 (2))。

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（立地審査指針1. 1 (3))。」（新規制基準の考え方・283頁）

とされており、その基本目標は、

「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、技術的見地からみて、最悪の場合には起るかもしれないと考えられる重大な事故（以下「(旧) 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、(旧) 重大事故を超えるような技術的見地から起るとは考えられない事故（以下「(旧) 仮想事故」という。）（例えば、(旧) 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、(旧) 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」（新規制基準の考え方・283頁～284頁）

とされている。

(2) 立地審査指針が求める「低人口地帯」

立地審査指針は、上記「基本的目標」を達成するため、少なくとも「原子炉から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」の条件が充たされていることを要求している。

ここにいう「ある距離の範囲」としては、(旧) 仮想事故の場合、何らの措置を講じなければ、範囲内にいる公衆に著しい放射線災害を与えるかもしれないと判断される範囲をとるものとし、「低人口地帯」とは、著しい放射線災害を与えないために、適切な措置を講じうる環境にある地帯（例えば、人口密度の低い地帯）をいうものとする、としている（新規制基準の考え方・284頁～285頁）。

「また、立地審査指針において要求している低人口地帯は、急性障害を避けるための非居住区域と異なり、避難など適切な措置を講じることにより放射線による影響を低減することが想定されている地域であり、そのような地域において防災を考える際の、避難のしやすさを考慮したものである。」（新規制基準の考え方・287頁）

(3) 立地審査指針における原発立地の要件

具体的には原発の立地として適地となるのは、①災害が起きそうもない場所であること、②仮に重大事故が発生しても、放射性物質の漏出で影響

が及ぶ範囲には住民の居住区域が存在していないか、居住住民が少ない低人口地帯であること、という要件が満たされることが必要とされることとなる。

このうち、まず①の「災害が起きそうもない場所」についていえば、当該対象地に、例えば地震の発生源である活断層や火砕流の原因となる火山等が存在していないこと等ということになろうし、②の要件についていえば、重大事故発生により万が一放射性物質の漏出が発生しても、その影響が及ぶ範囲に住民の居住区が存在しないか、避難が容易な低人口地区のような土地であることが立地の要件とされることになる。

3、従来の立地審査指針では「人の非居住区の範囲」の解釈が「原子炉敷地内」とされてきたこと

(1) 従来の指針では「原子炉の敷地内に住民の居住がないという事実があれば立地要件を満たす」とされてきたこと

ところで、平成24年まで存在していた立地審査指針における②の要件の前提とされる、放射性物質漏出事故の際に住民に放射性物質汚染の影響の及ぶ範囲（放射性物質が飛散する範囲）は、「原子炉設置の敷地内」と解釈されており、原発の設置許可においても、原子炉の敷地内に住民の居住がないという事実があれば、立地審査指針の②の要件を満たされるものとして運用されてきていた。

このように、立地審査指針の②の要件としての「人の非居住区の範囲」の解釈が、具体的には「原子炉設置の敷地内」とされてきたのは、我国で原発の稼働が開始されて以来、今回の福島第一原発事故による放射性物質の大流出という事態が生じるまでは、現実の放射性物質の流出事故により起こる放射性物質による汚染の影響は原子炉設置の敷地内に限るとされてきたものであり、また、今回の福島第一原発事故のような4基の原子炉爆

発とメルtdownという重大事故に伴う放射性物質の流出と汚染、即ち、原子炉敷地をはるかにこえる半径30キロの範囲に及ぶような放射性物質大流出事故は全く想定されていなかったこと、このような事実を背景として、人口密集地が多い我国において、原発設置を容易にするために、意図的に原発立地の要件を甘くしていたことによるものと考えられる。

(2) 既許可の原子炉施設の立地審査においては「非居住区域」と「低人口地帯」は原発敷地内におさまっていると判断されていたとする規制委員会

規制委員会も、『『重大事故』は原子炉格納容器が破損しないこと等を前提にしていたため、既許可の原子炉施設の審査においては『非居住区域』に設定すべき区域及び低人口地帯は発電所敷地内におさまっていると判断された』としている。

即ち、

「a (旧) 重大事故の発生を仮定した上で、めやす線量(甲状腺(小人)に対して1.5 Sv、全身に対して0.25 Sv)を超える区域、すなわち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区域である「非居住区域」は、発電所敷地内におさまっていたため、敷地外において「非居住区域」の設定はされず、敷地境界ではめやす線量未満となっていた。

b (旧) 仮想事故の発生を仮想した上で、めやす線量(甲状腺(成人)に対して3 Sv、全身に対して0.25 Sv)を超える地帯、すなわち適切な措置を講じうる環境にある地帯である「低人口地帯」は、発電所敷地内におさまっていたため、敷地外は「低人口地帯」である必要はなく、敷地境界ではめやす線量未満となっていた。」(新規制基準の考え方・287頁)

としている。

このように、従来の立地審査指針においては、重大事故及び仮想事故に

ついて、極めて恣意的な甘い事故想定がなされていたのである。

極めて甘い基準で重大事故や仮想事故を想定していたために、「非居住区域や低人口地帯であるべき範囲は、原発敷地内にとどまる」という不合理極まりない結論になり、既許可の施設には立地不適の原子炉は無いと判断されていた。

(3) 重大事故時にも漏出放射性物質の影響は敷地にとどまると考えて事故を設定するのは本末転倒であり誤っていると述べる班目春樹元原子力安全委員会委員長

従来 of 立地審査指針において、極めて甘い事故想定がなされていた理由に関して、元原子力安全委員会委員長であった班目春樹氏は、以下のように述べている。

「1964年に制定され89年に改訂された『原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断の目安について』というものがあります。通常『立地審査指針』と言われているものです。原発を新設する時、その場所に建設していいか、適地なのかを判断する基準です。」

その中身は、単純化していうと、原発を立地するには、災害が起きそうもない場所を選び、仮に大きな事故が起きたとしても、放射性物質の漏出で影響が及ぶ範囲には大勢の人が住んでいないこと、というものです。」

私は事故前から『これはおかしい』と思っていました。本当に安全性の確保につながる指針かと疑っていたので、『原安委として、抜本的に見直すべきだ』とあちこちで発言していました。」

電力会社は、原発新設の前に設置許可申請書を提出しますが、その中に、『立地審査指針が満たされている』と必ず記されている。さらに、『最悪の場合に起きるかもしれない事故(重大事故)で放射性物質が飛散する範囲には人は住んでおらず(非居住区域)、重大事故を超えるような、起きるとは考えられないような事故(仮想事故)でも、放射性物質が飛散する範囲には、

殆ど人は住んでいない(低人口地帯)』とも書いてあります。これはつまり、『どんな事故があっても、影響は敷地外に及ばない』という申請書なので。どうして、最悪の重大事故でも影響は敷地内にとどまるのかというと、影響が敷地内にとどまるよう逆に考え事故を設定しているからです。

要は『本末転倒』ということです。しかし、実際、福島原発事故では、敷地を超えて放射性物質が飛散しました。立地審査指針を満たしていれば、こんなことは起きない筈でした。」(甲B194・「証言 班目春樹 原子力安全委員会は何を間違えたのか」新潮社・143頁。下線は原告ら訴訟代理人)。

4、新規制基準から従来の立地審査指針を外したことについて

(1) 放射性物質漏出時の周辺住民の安全性確保のために求められる原発の立地要件

立地審査指針が、立地の対象土地そのものの安全性(大地震等の発生の危険性がないこと)の他に、万が一の放射性物質漏出時の周辺住民の安全性の確保をも立地の要件としたのは、放射性物質の流出事故が、人の身体・生命にあたる甚大な影響からしても極めて当然のことであった。

何らかの原因(そこには、地震等の自然災害のみならず、テロ、チェルノブイリのような人為的技術的ミスも含まれる。)により、原発で放射性物質の漏出が発生した場合、周辺住民の安全を確保する上で漏出した放射性物質の影響が及ぶ範囲内に住民の居住区(とくに密集した居住区)がある範囲内での原子炉の設置を認めないとするは、極めて当然のことだからである。

(2) 立地審査指針を廃した理由についての規制委員会の説明

ところが、平成24年に改正された改正原子炉規制法ないし設置許可基準規則においては、このような立地審査指針ははずされることとなり、採

用されなかった。

規制委員会によると、その理由としては、

- ①「平成24年改正原子炉等規制法は、原子炉設置許可の要件として、新たに重大事故等対策を要求事項とした。具体的には、設置許可基準規則において、発電用原子炉施設は、設計基準事故を超えるものとして、重大事故（つまり炉心の著しい損傷）に至るおそれがある事故が発生した場合において、炉心の著しい損傷を防止するために必要な措置を講じたものであることを要求することとなった（設置許可基準規則37条1項）。」（新規制基準の考え方・297頁）
- ②「上記のような、炉心の著しい損傷を防止する対策の有効性を評価した結果、対策が有効であれば、炉心の著しい損傷はなく、格納容器は健全であり、外部への放射性物質の放出はほぼないため、敷地周辺の公衆に放射線による確定的影響を与えないと考えられる。」（新規制基準の考え方・298頁）
- ③「立地審査指針策定時には制定されていなかった原子力災害対策特別措置法等により原子力災害防止対策の強化がなされていることなどから、立地審査指針における要求（「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」）のために低人口地帯を設定すること）は、その役割を終えたと判断した。
- ④「したがって、現在の原子炉等規制法において、立地審査指針における要求（「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」）は採用しなかった。」（新規制基準の考え方・291頁～292頁）

というのである。

即ち、規制委員会によると、①「現在の原子力防災対策は、東日本大震災の発生等を契機に大幅に充実・強化されている」、②「現在の重大事故等

対策のもとでは、外部への放射性物質の放出はほぼなく、敷地周辺の公衆に放射線による確定的影響を与えない」、③「よって、立地審査指針での『原子炉からある程度の距離内であって、非居住区域の外側の地帯は低人口地帯であること』との要求は、現在ではその役割を終えている」、ということになる。

5、立地審査指針を不要とする規制委員会の考え方の重大な誤り

上記4(2)のような、立地審査指針を事実上廃止したことについての規制委員会の考え方における最大の問題は、「現在の重大事故対策のもとでは外部への放射性物質の放出はほぼない」ときめつけ、今日の事故対策によれば放射性物質の外部への放出がないことを大前提にして、これを理由に、敷地周辺の住民に放射線による影響は与えることはない、としていることである。

このような規制委員会の考え方では、現在の重大事故対策によれば、原発施設からの外部への放射性物質の流出はほとんどおこりえず、従って、原発立地について、これを心配する必要はない、ということになる。

即ち、福島第一原発事故前の規制基準は、福島第一原発事故を防止するには足りないが、新規制基準を前提とすれば、福島第一原発事故のような事故を心配する必要がなくなる、ということになる。

しかし、福島第一原発事故以前においても、原発事故は絶対にあってはならない事故とされており、しかも、福島第一原発事故以前の最新の科学的知見を踏まえて厳格な基準が設定されていたはずである。

それにもかかわらず、福島第一原発事故を防げなかったということからすれば、福島第一原発事故後である現時点での最新の科学的知見とされているものをふまえて新規制基準を策定したところで、原発の安全性が確保されていると決めつけることは、到底、できないはずである。

すなわち、福島第一原発事故の原因をふまえて規制基準を修正したところで、それは、そのような修正をしない場合と比べて「まし」であるとはいえ

るかもしれないが、福島第一原発事故の原因とは別の原因による重大事故が発生する可能性はなんら否定し得ないはずである。

さらに、福島第一原発事故は、現時点においてすら、その事故の態様も事故の原因も十分に究明されているとは、到底、いえない（原告ら準備書面44）のであり、したがって、新規制基準は福島第一原発事故の原因すら十分にふまえているとはいえない。

以上のことからすれば、規制基準の修正により、立地審査指針は役割を終えたなどという規制委員会の論理には、あまりにも無理があるというほかない。

結局のところ、規制委員会としては、原発敷地をはるかに超えて被害が拡大した福島第一原発事故の「教訓」（これまでの事故想定は、現実の福島第一原発事故と較べてあまりにも楽観的に過ぎ、立地審査指針を維持すれば、到底、国内で原発を稼働することができなくなるという福島第一原発事故の「教訓」）を得て、無理矢理、立地審査指針を「廃止」するための理屈として、〈規制基準の強化により立地審査指針の役割を終えた〉などという論理をこじつけたものというほかない。

このような状況下において、重大事故時の原発周辺地域への放射性物質の流出事故を一切想定せず、原発周辺地域の居住の状態を原発立地の要件にしようとする原発立地の審査指針自体を全てなくしてしまうことは極めて危険であり、原発周辺住民の生命・身体の安全を最終的にも確保するという目的からしても、到底、許されるものではない。

6、原子炉等規制法や国際基準とも合致しない「立地審査指針の排除」

過酷事故対策や原子力防災の強化によって、立地審査指針が不要となったとする考え方は、以下に述べるように、原子炉等規制法や国際基準とも整合しない。

(1) 改正原子炉等規制法との不整合

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。

「新規制基準の考え方」にある通り、平成24年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」の中において、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て、平成24年に原子炉等規制法が改正された際にも、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)。

福島第一原発事故の発生によって、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、改正原子炉等規制法は、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り、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、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。

(2) 立地審査基準の廃止は、I A E A安全基準などの国際基準の考え方にも反していること

ア まず、I A E A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) (N S - R - 3 (Rev.1))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。

すなわち、放射性物質による健康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 次に、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、「10CFR PART 100」が定められている (CFR = Code of Federal Regulations (連邦規則))。

「10CFR PART 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、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。

③ 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、立地審査指針は現在の原子力規制においても必要とされているものであ

り、立地審査指針を廃止することが積極的に肯定される法的根拠は全く見受けられない。

田中俊一委員長も、規制委員会の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。

しかしながら、現在まで、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。

7、原発の安全に関する核心的課題は、重大事故に伴う流出した放射性物質から住民の生命・身体の安全をいかに護るかにあること

原発の安全問題に関する最重要の課題は、原発重大事故に伴い発生する放射性物質の流出による周辺住民の被曝をどうやって回避するか、即ち、原発重大事故による放射性物質の流出から、いかにして周辺住民の生命・身体の安全を護るかということである。

このために、原発稼働の適合性を審査する上での審査基準とされる新規制基準において、いわゆる最新の科学的、技術的知見をふまえた詳細な規制基準が設定され、同新規制基準にもとづき、原発の安全性の確保を目標にして、規制委員会による原発稼働の適合性審査が行われることとなっている。

しかし、このようにして稼働における安全性が審査され、規制委員会によって稼働の適合性が認定されたとしても、そのことによって、原発の重大事故が発生しないという完全な安全性が保証されるわけではないことは、田中俊一規制委員会委員長が認めているとおりであるし、原告らがこれまで準備書面などにて主張してきたとおりである。

8、福島第一原発事故の教訓からすると、原発立地については半径30キロ圏内は非居住区もしくは低人口区域であることを要件とする立地審査指針が求められていること

万が一、原子炉設置あるいは稼働開始時の規制委員会の新規制基準の想定を超えて、福島第一原発事故のように原発重大事故が発生し、周辺地域への放射性物質の大量流出が発生した場合はどうなるか、その時においても周辺住民の被曝を完全にあるいは十分に回避できるためには、一刻も早い確実な避難しかないことは、疑問の余地がない。

そして、重大事故に際して、周辺住民の早期避難が、しかも住民の全員が被曝することなく実現するためには、原発近くの周辺地域には住民の居住区が存在していないか、低人口区域であること、少なくとも福島第一原発事故の教訓からしても、流出した放射性物質により汚染地域となった半径30キロ圏内は低人口区域とされていることが必要不可欠となろう。

これが、福島第一原発事故の重要な教訓から導き出される原発立地のあり方であり、川内原発についていえば、その周辺半径30キロ圏内の住民の避難計画を真に実効性あるものにし、川内原発の重大事故発生時の周辺住民の身体・生命を流出した放射性物質の被曝から護るための重要な方策というべきものである。

民間調査会社（環境総合研究所）が、2014年6月に公表した川内原発重大事故発生時に流出する放射性物質のシミュレーションによると、風速毎秒2メートルにおける1時間あたりの平均空間線量は、原発施設半径10キロメートル圏内で毎時50マイクロシーベルト以上になっていることからすると、どんなに少なく見積ったとしても、原発半径5キロメートルの範囲内は「周辺の公衆に放射線障害を与える」区域として、立地審査指針にいう「非居住区域」としなければならないはずである。

そして、このようなことからしても、川内原発半径5キロメートルの範囲

内にも約3600人の住民が居住している川内原発は、原子炉と住民の居住区を隔離することにより、原子炉重大事故時の放射性物質の流出から住民の安全を確保しようとした原子力規制法の規定及び立地審査指針の趣旨からすれば、当然に立地不適となって、稼働は許されないこととなる。

9、原発重大事故発生により半径30キロ圏内に流出した放射性物質の影響が及ぶことを前提とした被告国、関係自治体の避難計画の策定と避難訓練実施の事実

現在、被告国（内閣府）は、原発が立地する全国の自治体に対して、原発事故発生時の半径30キロ圏内の周辺住民の避難計画の策定を求めてきており、これに応じて、原発立地の各自治体は、避難計画の策定や原発事故時の事故発生時の対策、避難訓練等を実施してきている。

このように、現実には、被告国も、原発立地自治体も、そして周辺住民自身も、全て、原発重大事故時に半径30キロ圏内に放射性物質の流出と周辺地域への放射性物質の影響が発生する可能性があることを前提に、万一の放射性物質の流出事故発生に備えての避難計画の策定と避難の準備・対策等を行ってきているのである。

これらは、全て、福島第一原発事故の重大な教訓をふまえ放射性物質の漏出を伴う原発重大事故はおこりうることを前提にした準備であり、避難計画である。

万が一、放射性物質の流出を伴うような原発重大事故が発生した場合には、周辺住民の生命・身体の安全を放射性物質の被曝から護るために残された最良、最終の手段は、原発周辺からの一刻も早い全住民の避難でしかないことは明らかであることからして、これは当然のことである。

その意味では、実効性ある避難計画の策定とそのための必要な準備は、周辺住民とその自治体にとって、原発事故から住民の安全を最終的に確保する

ための極めて重要な備えとなる。

先にも述べたように、当該原発がいかに新規制基準に適合していると判断されるものであったとしても、これまでの準備書面などで原告らが主張したように、新規制基準をもとにしても、原発重大事故が発生する危険はなんら拭いされないのであり、現に原発重大事故が発生しないという保証までできないことは、当の規制委員会の田中委員長が公言しているところからしても当然のことであり、従ってまた、被告国や自治体が、原発重大事故発生と放射性物質が流出する事態に対する避難計画を真剣に策定し、避難訓練まで実施しようとしてきたことも、至極当然のことであろう。

ちなみに、被告九電をはじめとした電力会社自身も、このような避難計画の策定を否定はしておらず、それどころか、実効性ある避難計画の策定の必要性を認め、避難のための車輛の準備、避難訓練への協力をしてきているところである。

10、「今日の重大事故対策からすれば、外部への放射性物質の流出の心配はほぼなくなった」とする規制委員会の考え方からすると、実効性ある避難計画も無用になること

(1) 現在の重大事故対策からすれば放射性物質の外部流出はないから、立地審査指針は必要なくなったとする規制委員会

そもそも、立地審査指針が求めていた適切な措置を講じうる環境にある「低人口地帯」であることについては、例えば、原子炉施設の立地において、周辺住民の避難を容易にする環境を構築するためのものである。

即ち、先にも述べたように、規制委員会も、「立地審査指針において要求している低人口地帯は、避難など適切な措置を講じることにより放射線による影響を低減することが想定されている地域であり、そのような地域において防災を考える際の、避難のしやすさを考慮したものである。」(新規

制基準の考え方・287頁)としているところである。

しかし、「現在の重大事故対策からすれば、外部への放射性物質の流出はほぼおこることはない。従って、周辺住民に対する原発重大事故に伴い漏出した放射性物質の放射線による影響を心配する必要はない → 従って、原発周辺地域が低人口地帯であるとするを求めていた立地審査指針も役割を終り無用のものとなった」とする規制委員会の極めてわりきった考え方からすると、今日の重大事故対策によって、原発重大事故に伴う放射性物質の流出を前提とした周辺住民の避難も、それを実効あらしめる避難計画も、無用のものとなったというに等しいこととなる。

(2) 立地審査指針も避難計画も必要ないという規制委員会の考え方では、福島第一原発事故のような放射性物質の大量流出が発生した場合は周辺住民全員の完全な避難はあきらめる他ないということになりかねないこと

しかし、先にもみたように、今日の原発重大事故対策を規定するとされる新規制基準による適合検査に合格した原発にしても、完全にその安全が保証されるものではないと規制委員会自身が自認しているように、万が一にも、放射性物質の流出事故が発生しないという保証はどこにもない。

現に、福島第一原発事故は、その「万が一の重大事態」として、少なくとも30キロ圏内への放射性物質の大量流出が発生したのである。

福島第一原発事故の際には、福島第一原発から30km以上も離れた箇所にも高濃度の放射性物質が到達するなどし、原発事故が原子炉施設の敷地範囲をはるかに超えて周辺住民に放射線被曝を与え得るものであることが明らかとなった。

政府の指示により、福島第一原発から半径数十km圏内の広範囲の住民らが避難を強いられたが、その避難の過程では多くの混乱が生じ、避難先の変更による別病院への移送(避難)完了までに医療施設の入院患者ら48名が死亡したのである。

原発重大事故による放射性物質の流出は、重大事故対策が十分なされている現在ではおこらない、だから、立地審査指針は必要ないとする規制委員会の立場からすれば、放射性物質の流出事故から、周辺住民の身体、生命の安全を確保する目的で運用される立地審査指針も、また、実効性のある避難計画も、いずれも必要ない、ということになる。

しかし、このような規制委員会の考え方では、万が一原発重大事故が発生し、福島第一原発事故のように、周辺地域を中心に放射性物質の大量流出が発生した場合には、これは想定外のこととして、周辺居住住民の一定の被曝や完全な避難はあきらめるより他ない、即ち、そのことによって相当の犠牲者が出たとしてもやむをえないこととなるのであろうか。

1 1、川内原発の重大事故に伴う放射性物質の流出が発生した場合の実効性ある避難計画の策定は、現状ではほとんど不可能とされていること

(1) 川内原発周辺住民の避難計画上の問題点

川内原発においても、万が一の放射性物質の流出を伴うような原発重大事故の発生に備えて、被告国の要請にもとづき、放射性物質流出時の立地関係自治体により、半径30キロ圏内の住民を対象とした避難計画が策定されている。

しかし、このような具体的避難計画を策定しようとしてみて分かったことは、川内原発周辺に居住する住民を対象とする避難計画を、実効性のあるものとして策定することは、ほとんど不可能ということであった（以下の主張は原告ら準備書面15でも述べたが、極めて重要な問題を含むものであることから、改めて主張するものである。）。

- ① まず、避難時にバスで避難が必要な半径30キロ圏内の周辺住民は3万人以上と推定されるが、これに必要なバスの台数は約1000台余と考えられる。

しかし、事故発生時に緊急の避難のために準備可能なバスの台数は約200台余りでしかないとされる。

- ② 半径10キロ～半径30キロ圏内では、合計約1万名となる入院患者をはじめとする要援護者（とくに重症患者）等の避難先の病院・施設は圧倒的に不足しているため、避難先病院の入院施設等（必要なベッド数）の事前確保をした避難計画自体の策定をすることができない状況にある。
- ③ 半径30キロ圏外へ、同圏内の全住民約20万人全員が避難に要する時間は、避難のための道路が限られており、大渋滞が予想されるために、約30時間を超えると算定されている（避難道路の破壊が起これば、その時間はどの位かかるか分からないとされている）。

しかし、主に車での避難であるため、この長時間に車中・車外での放射性物質による被曝はさけられなくなる（即ち、走行中の車は、車の構造上、外気の侵入を完全に避けることはできない。）。

- ④ 放射性物質の多くが、風下に広がる傾向があるが（福島第一原発事故の例からも明らかである。）、事故発生時の（絶えず変わり得る）風向きを予め予想しておくことは困難であり、事故時の風向きを念頭においた有効な避難計画を予めたてること自体が不可能となっている。

従って、原発事故発生後、その時の風向きによって、避難先を調整する必要があるが、避難対象者の人数（約20万人）が膨大であるため、混乱は避けられず、その徹底と実行は極めて困難とされている。

- ⑤ 被告国は（被告九電もそうであるが）、半径30キロ圏内の20万人もの住民の一斉避難は、以上の点からして事実上困難と考えたのか、半径5キロメートル以遠の住民には、まず、周辺空間の放射性物質の濃度が毎時500マイクロシーベルトを超えるまでは屋内待機をさせ、それを超えた時点で避難を開始するという二段階式避難を想定し、避難計画にとり入れようとしている。

しかし、昨年発生した熊本大地震で実証されたように、地域によっては電気・水道・ガス等の主要インフラが途絶し、家屋の半数近くが倒壊もしくは再度の地震による倒壊のおそれがあるような状態では、屋内待機の考え方は、到底、現実的なものとはいえない。

それどころか、周辺の放射性物質の濃度があがるまで住民に屋内待機を強いる点で、被曝の危険性は一層高まることとなる。

(2) 川内原発周辺住民のための実効性ある避難計画が策定できない最大の理由は、半径30キロ圏内の居住状態が人口20万人という人口密集に近い状態であること

ところで、このように川内原発周辺住民の全員が安全に避難できるための実効性ある避難計画が策定できない最大の理由は、放射性物質の流出事故時の避難の対象とされている川内原発半径30キロ圏内の住民が約20万人も存在しているという、人口密集に近い状態にあるという事実である。

このため、避難のためのバスや避難先の病院が大幅に不足し、また、最終的に避難できたとしても避難完了までに長時間を要するために、被曝を免れない等、川内原発の放射性物質の流出事故発生に際して、周辺住民全員の安全・円滑な避難は極めて困難な状態となっているのである。

このことは、放射性物質の流出事故から周辺住民の安全を守ろうとすれば、半径30キロ圏内に20万人が居住するような人口密集地域に原発を設置し、稼働させること自体が、本来、許されないことを示すものである。

1 2、福島第一原発事故による放射性物質の大量流出の教訓により、運用規 準の変更を迫られた立地審査指針

(1) 福島第一原発事故による放射性物質の流出が半径30キロ圏内に広がっ たことで、流出した放射性物質の影響範囲を原発敷地内としていた甘い 想定（立地審査指針基準の運用）が通用しなくなったこと

川内原発が設置された当時は、立地審査指針が存在していたが、川内原
発の設置においては、原発敷地内に居住区はなかったことから、立地審査
指針に適合すると認定されていたものと思われる。

川内原発設置当時も、30キロ圏内には相当数の住民が居住する人口密
集が存在していたにも拘わらず、川内原発が立地審査指針に適合してい
るとされたのは、先にも述べたように、福島第一原発事故の発生までは、放
射性物質の漏出事故の際に放射性物質が飛散する範囲は、原子炉設置の敷
地内と解されてきており、原発の設置許可においても、原子炉の敷地内に
住民の居住がなければ、立地審査指針の要件を満たすとして運用されてい
たからであると思われる（これ自体、極めて甘い非現実的運用ではあるが）。

ところが、福島第一原発事故の発生により、原発重大事故の内容によっ
ては、流出する放射性物質の影響は少なくとも半径30キロ圏内に及ぶこ
とを目のあたりにし、そのことが福島第一原発事故の重要な教訓とされる
こととなった。

即ち、流出する放射性物質の影響の範囲を原子炉施設の敷地内に限ると
していた極めて甘い運用は、もはや、一般には通用しなくなったのである。

(2) 福島第一原発事故の教訓からすれば、立地審査指針を廃止するのではな く、立地の要件として、半径30キロ圏内を低人口地帯とする等、運用 基準の見直しをすべきであったこと

このようなことからすると、福島第一原発事故の以前から存在していた
立地審査指針を事実上廃止するということは、とんでもない話であり、む

しろ、その運用基準を、これまでのように原子炉敷地内の住民の居住なきことで足りるとするのではなく、原発の立地としては、半径30キロ圏内には住民の居住がない非居住区(少なくとも半径5キロ圏内)とするか、低人口地帯である事をもって立地の要件とするように、立地審査基準を立て直して運用されるべきであった。

しかしながら、福島第一原発事故の教訓にもとづき、原発の半径30キロ圏内が低人口地帯もしくは非居住地帯であることをもって、原発の立地要件とすることにかえると、川内原発に限らず、おそらく全国のほとんど全ての原発が立地審査指針としての上記新基準を満たさなくなることになるだろう。

このために、全国のほとんど全ての原発が、立地不適として、移転か、廃炉を迫られることになりかねない。

しかし、原子炉敷地内に人の居住がないことで足りるという従来の立地審査指針の要件は、福島第一原発事故による原子炉施設の敷地をはるかにこえた広範な放射性物質の流出を目のあたりにした国民や特に周辺住民が納得するはずがない。

そこで、全国に存在する現行の全ての原発の稼働を、現状の立地のままで将来も可能にするためには、周辺住民の居住区に関する立地審査指針そのものを、原発立地の要件から外す他はなかったこととなる。

そこで、規制委員会は、全国の原発の立地が現状のままでも適法となるようにするために、立地審査指針そのものを新基準から意図的に外してしまっただのではないかという疑いを強くせざるをえない。

1 3、立地審査指針の必要はないとする規制委員会の立場からすると、自然災害発生のおそれがない限り、市街地の住居密集地でも原発立地は可能となること

先にもみたように、規制委員会は、新基準にもとづく重大事故対策が強化された結果、放射性物質の流出事故はほぼなくなったといえるのであるから、放射性物質の流出事故を前提とする立地審査指針もその役割を終えた（無用となった）と、稼働適合審査の基準から立地審査指針を外した理由を述べているが、このような規制委員会の理由づけは、国民として、到底、納得し得るようなものではない。

福島第一原発事故のような放射性物質の流出を伴う原発重大事故がそう簡単に発生するものではないこと自体は、分かる。今日までの歴史の中で、放射性物質の大量流出事故が発生したのは、1986年のチェルノヴィリ原発事故、1979年のスリーマイル島原発事故、2011年の福島第一原発事故である。

しかし、過去40年以内に発生した原発重大事故発生の実態からしても、放射性物質の流出を伴う原発重大事故が発生しないという保証はどこにもない。

重大事故発生原因は、自然災害に限らない、これまでに経験したことのない想定外の事態がおこり得る、というのが、これまでの上記三大重大事故発生の実態が示す貴重な教訓である。

しかし、仮に、規制委員会の考え方（原発重大事故による放射性物質漏出のおそれはほとんどなくなり、周辺住民の居住区を問題とする立地審査指針の必要はなくなったという考え方）が正しいということになると、原発の立地としては、火砕流の危険や活断層の存在など自然災害を受ける可能性がある場所はともかくも、住民の居住状況がどのようにあっても、原発立地の審査にあたっては、原則として原発設置は認め得るということに

なる（審査にあたって、周辺住民の居住状況はフリーパスとなる。）。

そうだとすると、例えば、東京都や大阪市のような都市市街地の住居密集地であろうと、原発の立地としては問題はない、ということになりはしないか。

1 4、福島第一原発事故による放射性物質の流出により現に帰還困難地域となっている範囲の広さの地域については、全ての原発の立地にあたって非居住区域とする立地審査指針が策定されるべきこと

ところで、規制委員会は、「東京電力福島第一原子力発電所事故の知見を踏まえると、重大事故が生じた際、仮に、原子炉発電所サイトの近隣に居住する住民が避難する事態が生じたとしても、長期間帰還できない地域を生じさせないことが、より重要であると言える」（新規制基準の考え方・305頁）とも述べている。

たしかに、福島第一原発事故に伴う放射性物質の流出に伴う環境変化のために、事故後6年を経過した今日においても、なお帰還できない地域が未だに広範囲に残っている。

福島県の避難者数は、事故後6年経った平成29年3月の時点で、なお7万7238人と発表されている。

このような福島第一原発事故で示された流出した放射性物質による汚染の状況からすると、少なくとも福島第一原発事故で流出した放射性物質により未だに帰還困難地域となっている範囲内の土地については、本来は、立地審査指針によって非居住区域の対象とすべきものであった。

少なくともこのよう教訓が福島第一原発事故により示された今日においては、原発立地場所から福島第一原発事故による帰還困難地域となっている範囲の半径の広さの地域については、我国の全ての原発の立地について非居住区域とする立地審査指針が策定されるべきであり、これに違反する

原発については立地不適合として稼働は禁止されるべきである。

このことこそ、我国が経験した唯一の深刻な原発事故である福島第一原発事故の重大な教訓を、今後の原発の安全確保のために重要な知見として生かすことになるのである。

15、半径30キロ圏内の住民が20万人を越すような位置での川内原発の設置・稼働は許されないこと

ところが、福島第一原発事故において、半径30キロメートル圏内での避難を要する程の放射性物質の流出がおこるという重要な教訓を経験したにもかかわらず、このような福島第一原発事故の重大な教訓に基づいた立地審査指針の要件や運用の見直しがなされるどころか、従来存在し運用されていた立地審査指針が、規制委員会によって新規制基準から外される形で、原発の設置・稼働に関して、原発立地の適正についての審査・検討は全くされなくなった。

このため、少なくとも原発立地の上での周辺住民の居住状態は、たとえそれが人口密集状態であっても、全く考慮されることのないままに、川内原発の稼働が認められているのである。

しかし、先にも述べたように、現在の川内原発の立地は、半径30キロ圏内の住民が約20万人という、居住状態としては密集に近い状態（川内原発では、半径5キロメートル圏内にも約3600人が居住している。）にあり、このため、重大事故時に流出した放射性物質から被曝しないための十分かつ完全な避難がほとんどできない状況となっている。

このような状況下で、万が一の重大事故発生について、川内原発の周辺住民の安全が保証されるはずはなく、川内原発の稼働は、到底、許されないものという他ない。

以上