

## 【この緊急提言の経緯などについての補足】

原子力市民委員会は、脱原発社会を構築するための具体的な政策提言として、「脱原子力政策大綱」を来年3月までにとりまとめることを目指して、今年4月に発足しました。しかし、原子力規制委員会が、極めて拙速に新規基準を決定し、原発再稼働への手続きを急ごうとしていることに危機感を覚え、急遽、この緊急提言をとりまとめ、6月19日の朝、原子力規制庁（原子力規制委員長宛）と内閣府（内閣総理大臣宛）に提出しました。同日、原子力規制委員会は、新規基準を決定してしまいましたが、原子力市民委員会としては、この緊急提言で詳しく述べたとおり、原発の再稼働を少なくとも3年間は凍結し、原子力災害を繰り返さないための体系的な政策を構築することを強く求めています。

<改訂履歴>

R1：「緊急提言」末尾の注2（5頁）を一部修正（2013年7月1日、原子力市民委員会事務局）

R2：「提言の詳細説明」第3の9項12行目（14頁）の文献を訂正（2014年12月10日、原子力市民委員会事務局）

2013年6月19日

# 緊急提言 原発再稼働を3年間凍結し、原子力災害を二度と起こさない体系的政策を構築せよ

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿  
原子力規制委員会委員長 田中 俊一 殿

原子力市民委員会

座長 船橋 晴俊 座長代理 吉岡 斉  
委員 荒木田 岳 井野 博満 大島 堅一  
大沼 淳一 海渡 雄一 後藤 政志  
島菌 進 満田 夏花 武藤 類子

2012年9月14日、政府のエネルギー・環境会議は「革新的エネルギー・環境戦略」を発表した。そこには「原発に依存しない社会の一日も早い実現」という方針が掲げられ、2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入することがうたわれた。そして3つの具体的原則が示された。

（1）40年間運転制限を厳格に適用。（2）原子力規制委員会の安全確認を得たもののみ再稼働。  
（3）原発の新設・増設は行わない。この方針は、5日後の9月19日、「今後のエネルギー・環境政策について」と題する閣議決定に盛り込まれた。

エネルギー・環境会議は、意見聴取会（意見表明者136名、会場アンケート1,276件）、パブリックコメント（89,124件）、討論型世論調査（電話調査6,849名、討論参加者285名）を実施し、56団体に対して説明会を行った。さらにマスメディア等による世論調査も参考資料として用いた。それら全てのデータを総合的に考慮して、「大きな方向性として、少なくとも過半の国民は原発に依存しない社会の実現を望んでいる。」「一方で、その実現に向けたスピード感に関しては意見が分かれている。」と結論した。それにもとづいてエネルギー・環境会議は2030年代における原発ゼロ方針を示した。こうした多数の手法を総合的に組み合わせた周到な手続きを行ったことは、民主主義の前進として評価に値する。そしてそれに協力した研究者・実務家の尽力も評価に値する。この手法は今後、重要な国家政策や地域政策の策定に際して、活用する余地が大きい。

多数の国民はこれを歓迎した。そして、この閣議決定を受けて直ちに脱原子力基本法の制定と、それにもとづく脱原子力基本計画の策定が行われ、さらに国民とりわけ政策転換によって大きな影響を受ける人々の同意を得つつ、具体的な法令改正、計画策定、予算措置が進められていくものと期待した。ところがその動きが不発のまま、民主党野田政権は2012年12月の総選挙で大敗し、自由民主党政権が復活した。

現政権は現在、脱原発を定めた閣議決定を廃止していない。しかし、前政権のエネルギー・環境戦略をゼロベースで見直し、責任あるエネルギー政策を構築するとし、新しいエネルギー基本計画策定を経済産業省に委ねている。また、新規制基準に適合すると認められた場合には、原子力発電所の再稼働を進めるために政府一丸となって最大限取り組むとしている。さらに原子力発電システムの輸出へ向けての関係各国（フランス、トルコなど）との協議にきわめて積極的な姿勢をみせている。なお政府は建設を中断していた電源開発大間原発の建設再開も昨年秋に容認している。

全体として福島原発事故以前の原子力政策、つまり原子力発電を国内的に堅持しつつ、国際的に拡大していく政策へと、ひとつひとつ既成事実を積み重ねることによって、先祖返りする方向に進んでいるように見える。しかし原発ゼロ社会の実現を目指すことは、国民の多数意見によって決まったことである。原発ゼロ社会を実現することは、多数の日本に住む人々の未来への希望である。こうした国民意見を尊重する形で、脱原子力政策を進めるのが現政権の使命であると考えます。

私たち原子力市民委員会は、本年4月に発足したばかりの民間組織である。原子力・エネルギー政策について専門的な知識と経験をもつ多くの研究者、技術者、実務家をメンバーとして擁しており、政府による脱原子力政策の企画立案と、その基礎となる調査研究の推進に、対等な対話を通して、建設的に協力・連携したいと希望している。そうした立場から、以下3項目からなる緊急提言をまとめた。これは原子力市民委員会の総意による提言である。これを原子力政策の企画立案および実施において、基軸に据えて頂くことを強く希望する。

なお、このタイミングで原子力市民委員会が緊急提言を発表する理由は、原子力規制委員会がまさに今、拙速に新規制基準を決定しようとしていることに対して疑義を表明し、原子力災害防止システムの体系的整備なしに、再稼働を行ってはならないことを指摘するためである。

#### 第1提言（原発ゼロ社会へ向けての政策転換を軌道に乗せる）

政府は原発ゼロ社会を目指すという原点に立ち返り、その円滑な推進のための法令改正等を、今後最大限の努力を傾けて推進する必要がある。そうした原子力政策転換が軌道に乗るまでの間、原発再稼働を凍結すべきである。政策転換は早いほどよいが、それが抜本的な転換であることを考えれば、最低3年間の凍結が必要である。この3年間という時間は、原子力災害防止システム全体の抜本的強化、および原子炉の規制基準の抜本的強化のためにも必要である。なお政策転換の進捗次第では、大幅な期間延長が必要となることも見込んでおかなければならない。

原発再稼働を急ぐ理由の中に、火力発電の焚き増しによる発電コスト急騰とその日本経済への波及効果に加え、原発立地地域の雇用などへの影響を懸念する声、また、安定的な電力供給に支障を及ぼすとの声もある。しかし再稼働を進めることは、原子力政策・原子力事業を、既成事実の積み重ねにより福島原発事故以前の状態へと「回帰」させるプロセスとなる公算がきわめて高いため、少なくとも脱原発プログラムが軌道に乗るまでは認めるべきではない。原子力規制委員会もまた、あまりに拙速に新規制基準の策定を進めることにより、そうした原子力依存度の高い社会への「回帰」プロセスに荷担することの意味について、真剣に考えるべきである。

さらに、福島第一原発の事故炉の収束がいまだ達成されず、放射能の放出が続き、十数万人の人々が福島原発事故により、ふるさとを追われた状態におかれて苦しんでおり、生活再建や地域再建の目処も立たない状況にあるなかで、いまだ過酷事故リスクの全体像の解明など、その新たな現実化を防ぐための政策や制度の見直しはほとんど進んでいない。日本全国の原発の再稼働を急ぐことは、被害者の苦悩を放置し、それに背を向けることにほかならない。のみならず過酷な原子力災害発生時の損害賠償責任や負担などが曖昧な現在の状況のままでは、原発立地地域とその周辺地域の住民を含め、国民への原子力災害リスクに対応できない。数十兆円にも達する言われる原子力災害の損害に対する責任や負担を、本来、誰が負うべきなのかについて、国民的な合意を得た上で、損害賠償制度を根本的に見直すことが

必要である<sup>1</sup>。

また、高レベル放射性廃棄物に対するこれまでの地層処分政策は行き詰まっており、高レベル放射性廃棄物に対する確固たる対処の方針も確立されていないのに、再稼働に踏み切るとは、各種の放射性廃棄物をさらに増加させ、困難を加重することになるものであり、あまりにも無責任で安易である。

3年間の再稼働凍結に際しては、原発設備の安全な維持管理、使用済燃料の乾式貯蔵への移行への支援などによる関連産業への配慮及び、当該期間における核燃料税の扱いや地域経済の振興などについて、立地自治体の行政及び地域社会への的確な支援なども検討し、実施するべきである。

## 第2提言（原子力災害防止システムを建て直す）

原子力規制委員会は、2013年7月18日までに新規制基準を策定し、それにもとづいて既設原子炉の安全審査を行おうとしている。それにより既設原子炉が次々と新規制基準に適合すると判定されるに違いない。しかし新規制基準に適合することは、その原子炉において過酷事故が起こらず、また周辺住民に大きな被害を与えないことの十分条件にはならない。原子力災害防止システムの全体的な建て直しへ向けて、解決しなければならない課題は多い。それらに全力で取り組む必要がある。

以下4つの課題をクリアすることが、将来において、原発の重大事故による住民被害を防止するために必要である。

- (1) 原子力安全規制システムづくりのロードマップを確定するための原子力規制政策大綱の策定。
- (2) 原子力発電システムの安全性に関する新規制基準案をめぐる主要な争点についての、十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）の実施。
- (3) 過酷事故を前提とした広域的防災体制のありかたをめぐる主要な争点についての、十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）の実施。
- (4) 原子力規制のための国家行政組織の抜本的な強化のためのプログラムの策定。

第1点について、2012年9月16日に発足した原子力規制委員会の活動における最大の難点は、安全規制のための体系的なロードマップを作らずに、ごく限られた領域についての新規制基準の策定など、個別案件の処理にあたってきたことである。できるだけ早期に原子力規制政策大綱を策定し、現行の規制法令の何をどう改めるかについて、具体的なタイムテーブルを添えて、国民に対して全体像を示すべきである。現時点で、原子力規制委員会で改訂作業が進められているのは、従来からの規制制度のごく一部に過ぎず、原子炉立地審査指針との整合性の検討、安全評価審査指針の確立、重要度分類指針の見直しなどについても、全く手が付けられていない。また、福島原発事故や、その後の活断層等への科学的な知見をふまえた耐震設計審査指針や基準地震動の見直しもなされていない。それら未着手の課題の解決をプログラムに組み込むことが必要である。

第2点の新規制基準については、パブリック・コメントで提起された重要な異論を無視するかたちで定められようとしている。しかしこうした手続きは時代錯誤である。現在まとめられようとしている新規制基準案については、これを中間報告扱いとし、それに関する主要な争点について十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）を実施すべきである。それをふまえて新規制基準案を決定し、その内容が適切であるかどうかについて、広く国民の意見を聞き、社会的な合意を形成する必要がある。その手続きとしては2012年にエネルギー・環境会議が行ったような手法を用いるべきである。このテーマはやや専門技術的な性格をもつとはいえ、国民の生命・健康に深く関わるテーマなので、しっかりした社会的合意の手続きを踏む必要がある。

<sup>1</sup> 現行の原子力損害賠償制度では、事故を起こした電力会社が無限責任を負い、責任集中により原子炉メーカーなどの責任は問えず、保険額は1200億円が上限となっている。一方、数十兆円にも達すると言われる福島第一原発事故による損害賠償に対しては、国が原子力損害支援機構制度を作り、東京電力による損害賠償を、責任や負担が曖昧なまま支援しており、制度の核となる原子力損害賠償法の改正が不可避となっている。

第3点の新しい原子力災害対策指針や、それにもとづいて策定された各都道府県の地域防災計画については、今回の福島原発事故や、さらに将来起こる可能性のある重大事故のリスクを適切に考慮しているとは言えず、多くの重要な問題点を内包している。福島原発事故で実際に起きた状況（震災により交通と通信が途絶し、混乱した状況下での避難、入院患者・障害者・高齢者など災害弱者の置き去り、放射能の到達距離についての見通しの誤り、汚染予測情報の提供の不備、被ばくした多くの一般住民に対する救護・対応の遅れと不十分さなど）を決して繰り返させないような十分な防災対策が練られているとは言いがたい。そこに含まれる主要な争点について十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）を実施すべきである。その一環として、原子力市民委員会は、原子力規制委員会との公開討論会の開催を希望する。そのような衆知を集める過程をふまえて新規制基準案を決定し、その内容が適切であるかどうかについても、広く国民の意見を聞き、社会的な合意を形成する必要がある。

第4点については、国会事故調査委員会報告書（2012年7月）が指摘したとおり、規制当局と東京電力との関係においては、規制する立場と規制される立場の「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考えられる。真に実力ある国家規制組織を構築するための具体的プログラムの作成が急務である。

3年間という猶予期間があるのだから、落ち着いてこれらの課題に取り組むことができる。

### 第3提言（原子炉システムの新規制基準を作り直す）

現在まとめられようとしている新規制基準案については、これを中間報告扱いとし、それに関する主要な争点について十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）を実施すべきである。それをふまえて新規制基準案を決定し、その内容が適切であるかどうかについて、広く国民の意見を聞き、社会的な合意を形成する必要がある。その際、エネルギー・環境会議が実施したような周到な国民意見集約のための手続きを踏む必要がある。

現在の新規制基準案の問題点とその解消の方策については、別紙に詳しく書いたので、それを参照していただきたい。ここでは10項目をリストアップする。

- (1) 福島原発事故の実態把握と原因分析を十分行うべきである。
- (2) 安全規制体系の未完部分を整備すべきである。
- (3) 福島原発事故の教訓を反映した立地評価をすべきである。
- (4) 安全設計評価は、設計基準事故の原因を内部事象に限定すべきではない。
- (5) 共通原因故障も仮定した設計基準事故を想定して新規制基準を策定すべきである。
- (6) 外部電源に関する重要度分類指針、耐震設計審査指針を見直すべきである。
- (7) 重大事故対策を法制化すべきである。
- (8) 「重大事故対処設備」に5年猶予期間を設けるべきではない。
- (9) 放射能閉じ込め機能を喪失させるフィルターベントの導入にあたっては、周辺住民への被ばく影響を検証し、合意プロセスを経るべきである。
- (10) 原子力災害対策の前提となる被害想定の不確かさを認識し、原子力災害対策指針を見直すべきである。

これらの主要な争点について、十分な時間をかけた公聴会（パブリック・ヒアリング）を実施すべきである。一般的な産業技術において、規制基準を新しく決める際に問題となるのは、それを満たさない施設の運転停止を命ずるか、それとも運転を許可しつつ一定期間内での改善を要求するか、である。ほとんどの場合、一定期間の猶予を与える方式がとられる。運転停止命令が出されるのはきわめて例外的であり、差し迫った危険性があると認められる場合に限られる。最近では、ボーイング787旅客機が、バッテリー・トラブルの続発により、2013年1月から5月にかけて運航停止を強いられた。

原子力発電についてもほとんどの場合、「運転を続けながら直していく」という手法がとられてきた。

それが福島原発事故以前の国際的な常識であった。したがって新しい規制基準に現時点で適合しないことをもって、直ちに運転停止を強いられるようなことになれば、電気事業者は無理難題を押しつけられたと感じ、規制当局への対抗措置を講ずるかもしれない。

しかし原子力発電は、通常の技術とは異次元の規模の損害を人間社会におよぼす技術であり、通常の産業技術と同列に論ずるわけにはいかない。さらに日本では実際に2年前、福島原発事故という修復不可能な過酷事故を起こしてしまった。このような過酷事故を2度と起こしてはならない。それは、日本を滅亡の淵から救うためにも、国際社会への責任を果たすためにも不可欠である。そのためには再稼働の可否について、厳格な新規規制基準を制定し、猶予期間なしで適用することが道義にかなっていると考える。

以上

#### 【この提言における用語に係わる追記】

##### 注1：緊急提言の表題について

「原子力災害」は、福島第一原発で起きたような大量の放射能放出をとまなう「過酷事故」を意味するものとして用いた。「体系的政策」の中軸をなすべきは、言うまでもなく厳格な規制基準、それにもとづいて規制を行う組織の規制対象からの独立と、高い技術的能力を確保する政策であるが、過酷事故時の損害賠償、メーカーを含む責任の問題や、それぞれの政策プロセスへの自治体や市民の参加（あるいは異議申し立て）の手続きが保証されていることなども政策体系の重要な要素である。「原子力災害を二度と起こさない体系的政策」は、全原発の廃絶をも視野に入れての表現である。

##### 注2：原発の過酷事故と重大事故について

「過酷事故」は、福島原発事故などのように、炉心熔融や格納容器の破損、あるいは使用済燃料貯蔵プール内の燃料体損傷が生じ、環境に著しい放射能汚染を引き起こす大事故を指す。「重大事故」は、改正原子炉等規制法で使われている用語で、内容は「過酷事故」と同じである。原子力規制委員会は、2013年2月に示した「新安全基準骨子案」では、過酷事故を意味する「シビアアクシデント」という用語を用いていたが、原子炉等規制法の用語に合わせるべきであるとのパブリックコメントでの指摘を受け、同年4月に示した新規基準案では「重大事故」という用語に言い換えられた。この緊急提言では、規制基準に関わる文脈に限定して「重大事故」という用語を用いた。

なお、従来、安全審査の立地評価で「重大事故」として想定されていたのは、格納容器の機能が保たれ、外部への放射能放出は限定的である場合のみであり、その前提で住民の被ばく線量評価がなされていた。新規規制基準案では、格納容器が破損して大量の放射性質が外部に放出される事態を含めて「重大事故」としており、両者の想定内容には大きな違いがあることに注意を要する（本提言の詳細説明第3の3立地評価の項を参照）。

##### 注3：安全基準と規制基準について

原子力規制委員会では、2012年10月から「新安全基準」の検討チームを立ち上げ、検討を進めてきたが、安全基準というと、それさえ守れば原発は安全だという誤解が生じるので規制基準とすべきだ、という趣旨の意見（東京新聞読者）を記者会見で伝えられ、名称を変更したという（2013年4月3日原子力規制委員会での田中委員長の発言）。原子力規制庁担当者は、安全を確認する第一義的責任は電気事業者にあり、規制基準を守ること事足りると考えて貰っては困る、とも発言している。一方、安倍首相は、「原子力規制委員会で安全確認した原発は再稼働する」としており、「安全確認をするのは誰か」という問題につき当たる。

# 新規制基準案の問題点とその解消の方策に関する詳細説明

## 目次

第 1	この提言の趣旨	6
1	原発の「安全性」を確保するための大前提	6
2	福島原発事故の被害の重大性	7
3	安全規制の失敗が、福島原発事故を招いた	7
第 2	原子力規制委員会による、原発の新規制基準の策定状況	8
1	原子力規制委員会設置法の制定	8
2	原子力規制委員会による活断層評価	8
3	バックフィット制度	9
4	原子力規制委員会による新規制基準策定の動き	9
第 3	新規制基準骨子案の問題点とその解消の方策	9
1	福島原発事故の実態把握と原因分析を十分行うべきである	9
2	安全規制体系の未完部分を整備すべきである	10
3	福島原発事故の教訓を反映した立地評価をすべきである	11
4	安全設計評価は、設計基準事故の原因を内部事象に限定すべきでない	12
5	共通原因故障も仮定した設計基準事故を想定して新基準を策定すべきである	12
6	外部電源に関する重要度分類指針、耐震設計審査指針を見直すべきである	12
7	重大事故対策を法制化すべきである	13
8	「重大事故対処設備」に 5 年猶予期間を設けるべきではない	13
9	放射能閉じ込め機能を喪失させるフィルターベントの導入にあたっては、 周辺住民への被ばく影響を検証し、合意プロセスを経るべきである	14
10	原子力災害対策の前提となる被害想定の不確かさを認識し、原子力災害 対策指針を見直すべきである	14

## 第 1 この提言の趣旨

### 1 原発の「安全性」を確保するための大前提

原発の原子炉の内部、および、使用済核燃料貯蔵施設の中には、大量の放射性物質が含まれている。ひとたび原発で重大事故が発生すれば、原発の施設内や敷地内はもちろん、周辺の環境にも放射性物質が拡散する。これは、他分野における事故には見られない原発事故の特異性である。

例えば、火事、洪水、落雷、交通事故（飛行機、自動車、鉄道、他）、あるいはコンビナートの爆発などの大きな事故が発生し、人命や物的価値が失われることがあっても、人手・時間・費用をかければ、事故の原因究明を徹底的に行うことはできる。また、鉍毒事件や水俣病事件のように事故後に有害な化学物質が環境に残る場合はあるが、ほとんどの事故は、現場や環境の原状復帰を期待することができる。

しかし、福島原発事故がはっきりと示したように、原発で重大事故が発生した場合には、放射能汚染が伴うために、現場での調査活動がほとんど不可能となり、他の事故のような再発防止対策の検討ができない。また、拡散した放射能による環境汚染は、農業、漁業（海、河川、溪流、湖沼など）、酪農業、林業、観光業、流通業、製造業などの地域産業を長期にわたり不可能とし、自治体行政の業務に支障をきたし、住民の生活基盤を失わせる。事故発生時に避難をした多数の住民は、自宅や職場、あるいは、ふるさとへ戻ることができず、仮設の住宅に入居したとしても、生活再建がきわめて困難であり、経済的な不利益とともに、将来に対する不安感を持ち続けねばならない。

そして、放射能による環境汚染の最大の問題は、われわれの次世代の子どもたちを生み、育てることに対する非常な不安が伴うことである。このような状態が長期的に続くことは、チェルノブイリ事故という先例をみれば明らかである。

上記のような放射能汚染を伴う原発事故の特異性を考えれば、新規規制規準は、少なくとも設計（耐震設計、システム設計、構造設計など）に関して、重大事故は絶対に起こさないことを大前提として策定されるべきである。

## 2 福島原発事故の被害の重大性

東京電力福島第一原発事故は、一度に4基の原発を危機に陥れ、内3基で炉心熔融を引きおこし、1基の使用済燃料プールに崩壊寸前の危機をもたらした。そして、大量の放射性物質を大気中と海中に放出し、国土と海洋の放射性物質による広域汚染を引きおこした。事故を起こした原子炉は今も再燃する危険性を有しており、収束の見込みは立っていない。

原発の周辺地域では住民は避難を強制され、多くの地域で帰還の目途が立たず、それぞれの人生で築いてきたものの多くを失った。さらに広域にわたって、各地域の住民は、自主的に避難した者と留まるものとに分かれたが、それぞれに苦勞、苦悩と不安に直面している。放射性物質による被害がどのようなものとなるかは、今後の息の長い調査によって明らかにされるほかないが、すでに、多くの人々の生活の基盤と家族としてのつながりを深く傷つけ、その回復の道を見いだすのにきわめて困難な状況が続いている。引き続き避難と再建の過程において、さらに多くの人々のからだを心傷つけざるを得ないだろう。マスメディア等を通じて「原発事故による死者はいない」などと発言をする者もいるが、強制避難によって津波地域の救助活動ができなかったこと、避難過程で健康を害した病人、高齢者などに多くの死者を出したこと、生活破壊・健康悪化と長引く避難生活を原因とすると考えられる自殺が多発していることが明らかとなっている。

まさに、福島原発事故は戦後の日本社会が遭遇した空前の災害であり、その被害がどのように将来にわたり広がっていくのか、また顕在化していくのか、誰も正確なことは予見できない状況にある。

## 3 安全規制の失敗が、福島原発事故を招いた

### (1) 国会事故調における寺坂・班目発言

従来、原子力に関する安全審査の主体であった、原子力安全・保安院の前院長である寺坂信昭氏は、国会事故調の意見聴取において、「『日本では（原発事故は）起こらないのではないかと』と検討が十分に進んでこなかった」「技術的に『こうだ』と、電力会社に対し自信を持って判断が行われたかどうか。その力が知識から生じるとすれば、（それが、福島原発事故の）背景といえるかも知れない」などと述べ、原発の設置・運転に係る安全審査のあり方に欠陥があったことを告白している。

原子力安全委員長だった班目春樹氏も、同じ国会事故調の意見聴取において、「日本の安全基準は護送船団方式。一番低い基準を電力会社が提案し、規制当局がこれを飲んでしまう」「基準が出ると今度は『国がお墨付きを与えているんだから』と、電力事業者が安全を向上させる努力をしなくなる。そういう悪循環に陥っていた」「（日本の安全審査指針類は）国際安全基準に全く追いついていない」「なぜか日本では、それ（安全基準を高めること）はしなくてもいいか、という言い訳づくりばかりやって、真面目に対応してこなかった」などと述べ、安全性をチェックする機能を全く果たしてこなかったことを告白している。

### (2) 事業者の虜となっていた規制機関

国会事故調は、「本来原子力安全規制の対象となるべきであった東電は、市場原理が働かない中で、情報の優位性を武器に電気事業連合会等を通じて歴代の規制当局に規制の先送りあるいは基準の軟化等に向け強く圧力をかけてきた。この圧力の源泉は、電気事業の監督官庁でもある原子力政策推進の経産省との密接な関係であり、経産省の一部である保安院との関係はその大きな枠組みの中で位置付けられていた。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」を後押しすることとなった。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。」としている（5p）<sup>2</sup>。

また、原子力規制庁を構成する職員の多くは、旧原子力安全・保安院から移行してきたものであり、委員の多くも原子力関係の政府機関の職員であったものによって占められている。このような機関が、組織替えだけで、根本から変革されたとみることが無理である。この機関の活動が原子力を推進してきた事業者・政府・研究者で構成される「原子力ムラ」から、どれだけ独立する方向へ発展していくかについては、期待を込めつつ厳しく注視しなければならない。

### （3）広範な専門家からの警告の無視

原子力諸施設に重大事故が起こる可能性については、原子力発電所の操業の開始以来、多数の警告が繰り返されてきた。特に、1990年代以降、地震や津波に起因する事故の危険性については、さまざまな分野の専門家により指摘されてきた。原子力発電を推進してきた諸主体は、そのような警告を傾聴するべきであったし、安全性確保のための衆知を集める努力をするべきであった。広範な専門家からの警告情報を軽視したことに、我が国の原子力安全規制の失敗の大きな原因がある。

福島原発事故はまさに原子力安全規制の失敗の連続の必然的な結果であったといえる。このような事実認識は、原子力安全規制の今後のあり方を考える際の基礎としなければならない。

### （4）小括

福島原発事故はこれまでの安全審査指針が不十分であったことが大きな要因となって起きたものである。新規制基準に対する評価は、福島原発事故を踏まえて、このような重大事故を確実に再発させない対応がなされているかどうかという視点で行うべきである。

今求められている最も重要な作業は、東北地方太平洋沖地震による福島原発事故を未然に防止できなかった従来の安全審査指針全体の確実な見直しの作業であったはずである。しかし、多くの作業が遂行されているように見えて、この最も基本的な作業が実施されていない。

以下、福島原発事故を踏まえて、どのような安全審査指針の見直しが必要とされているのか、実際に行われている指針改訂の作業はどのように評価されるかを考察することとする。

## 第2 原子力規制委員会による、原発の新規制基準の策定状況

### 1 原子力規制委員会設置法の制定

2012年6月20日、参議院で原子力規制委員会設置法案が可決され成立した。

この法律は原子力規制委員会を国家行政組織法第3条に基づいて設置される独立性の高い行政委員会として設置し、これに原子力安全・保安院、文科省、原子力安全委員会などに所管されていた事務を統合した。原子力安全委員会等の専門的な意見を聴いた上で主管大臣が判断するという原子力規制の仕組みは、専門家で構成される独立行政委員会である原子力規制委員会が、原子力規制庁という官庁の職員を統轄し、自ら判断を行うシステムへと改編された。

### 2 原子力規制委員会による活断層評価

原子力規制委員会が行っている敦賀原発の敷地内の活断層評価のやり方などには、これまでの原子力安全・保安院における審査には見られなかったような積極性が認められる。

<sup>2</sup> 2012年5月17日、原子力安全・保安院が、2006年4月に原子力安全委員会に対して、旧指針に基づいて建設された原発について、安全性に問題がないと表明するよう要求していたことが発覚した。文書は、原子力安全委員会に対して、旧指針が炉規法の許可要件である「災害の防止上支障がない」（炉規法24条1項4号）という審査基準として不合理になったことを意味するものではないことを明示するよう求めたものである。このような表明がないと、「現在の知見に照らせば、4号要件を満たしていないものであるとの批判が地自治体やマスコミ等においても厳しくなり、これへの確たる反論ができない既設原子炉は、事実上運転停止を余儀なくされる」、国会でもこのような原発建設を認めた「行政庁・安全委の見解・責任を厳しく追及されることは必定」などとし、原発訴訟では「特段の立証活動なしには到底敗訴を免れない」としている。原子力安全委員会の有識者は「たびたび証人として出廷を強いられる事態」も発生しうるなどと、原子力安全委員会の委員を威迫し、対応を強要するよう受け取れる内容となっている。

津波についての審査ガイドにおいても、原子力規制の特質に配慮した厳しい津波想定が求められており、前向きに評価することが可能である。

電力会社の中には、このような原子力規制委員会に抵抗し、規制判断を覆そうとする動きもみられるが、そのような動きは不当であり、原子力規制委員会は独立した立場での判断を貫くべきである。

### 3 バックフィット制度

原子力規制委員会設置法の制定に伴って、原子炉等規制法も大幅に改正された。新たに設けられた項目の中で、第43条の3の14本文は、「発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」と定めている。いわゆる「バックフィット制度」といわれる制度である。これは、最新の知見を技術基準に取り入れ、既に許可を得た施設に対しても新規基準への適合を義務付ける制度である。既設原子炉にも新たな安全審査基準を適用するバックフィット制度は適用される。また、原子炉の寿命は原則として40年（ただし延長は可能）とした。

そして、改正後の原子炉等規制法では、発電用原子炉施設に関し「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」（第43条の3の6第1項第4号）及び「第43条の14の技術上の基準」に適合しないと認められた場合、原子力規制委員会は、当該発電用原子炉施設の使用の停止等を命ずることができることとされている（改正原子炉等規制法第43条の3の23第1項）。

この改正は安全性の判断基準を「現在の科学技術水準」とする伊方原発最高裁判決に適合するように明文化されたものであって、原子力規制委員会設置法の施行日から起算して10月を超えない範囲内において政令で定める日から施行されることとされている。今後の原子炉の再稼働については7月18日までに施行される新たな規制基準に従って判断がなされることとなっている。

### 4 原子力規制委員会による新規基準策定の動き

原子力規制委員会は、2013年7月18日を目指して、「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」（改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号）を策定するために、新規基準の法制化を猛烈なスピードですすめている。これまでのパブリックコメントで寄せられた数多くの意見についても、ほとんど反映されず、検討時間もかぎられている状況で基準の策定ばかりが急がれているが、次項以降に述べるように、多くの重大な問題点が残されたままになっている。

前述したように、原発の安全規制は、福島原発事故被害の深刻性を深く認識し、このような被害を二度と繰り返してはならないということを、その大前提に置かなければならないが、現在の原子力規制委員会の基準案は、このような理念からはほど遠いものと言わざるを得ない。

## 第3 新規基準案の問題点とその解消の方策

### 1 福島原発事故の実態把握と原因分析を十分行うべきである

#### (1) 福島原発事故の原因は未解明である

事故を繰り返さぬためには、事故の原因を明確に把握することが大原則である。原因が明らかになって初めて、再発防止対策の検討が可能になる。その検討が済んだ上で、新設あるいは既設の原発に対しての要求事項を明確に規定する規制基準の策定も可能になるはずである。しかるに、福島第一原発の事故現場は、放射線線量率レベルが極めて高く、特に原子炉に近い機器・配管類の近傍などは短時間で致死量の被ばくをしてしまうほどで、事故後2年余りを経ても、調査のために近づくことすらできない箇所がある。このために、重大事故を生じた福島原発における機器・配管・構築物等の被害状況、炉心の熔融状態、格納容器の破損箇所等、決定的に重要な状況把握ができていない。

策定作業中の新規基準案は、津波による電源の水没が事故の原因であるという前提に立ち、津波対策と電源対策、重大事故対策などを柱として検討されている。このような対策が必要であることには当然といえる。しかし、決してそれだけでは対策が十分である保証はない。

原子力規制委員会は、まずは原因究明に関係する現場の状況を、先頭に立って徹底的に調査・検証し

た上で新規制基準作りに反映させるべきである。

未解明の例を挙げれば、以下の通りである。

- 1) 非常用電源系統の機能喪失は、原因が津波だけでなく、地震そのものに起因するのか、冷却材喪失（LOCA）につながる地震による配管破損はなかったのか、など未解明。
- 2) 原発の耐震設計が前提としてきた基準地震動の決定方法に不備がある。即ち、設計条件とした基準地震動が、その原発が将来襲われる可能性のある最大の地震である保証がない。
- 3) 事故時に放射性物質を閉じ込める原子炉格納容器が機能喪失したことは、設計基準を含めた抜本的な見直しが必要である。
- 4) 規則案第 36 条（重大事故等による損傷の防止）にもとづく、適合性評価には炉心損傷と原子炉格納容器破損に至る過程のシミュレーション解析コードが必要になるが、実際の炉心損傷を起した福島原発事故データによる精度検証が行われていない解析コードで「重大事故対策の有効性があることを確認」しても信頼性がない。

## （2）事故原因についての国会事故調報告書の指摘

3.11 事故の後、原発を推進してきた政府および電力会社から独立した組織として国会の下に国会事故調が発足した。2012 年 7 月 5 日、国会事故調は、約 700 ページに及ぶ報告書をまとめて国会に提出した。同報告書によれば、福島原発事故の根源的な原因は、東北地方太平洋沖地震ではなく、それ以前に求められるとしたうえで、「3.11 時点で、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（苛酷事故）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等、事業者である東電及び規制当局である安全委員会、保安院、また原子力推進行政当局である経産省が、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。」「今回の事故は、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、歴代の規制当局及び東電経営陣が、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 を迎えたことで発生したものであった。」としている。このような指摘をふまえて、取り組み態勢の改革が必要であるにもかかわらず、このような反省が新規制基準案とその策定プロセスには反映されていない。

## 2 安全規制体系の未完部分を整備すべきである

旧原子力安全委員会が原発の安全審査に用いてきた安全審査指針類は、大別すると「基本的な指針」と「基本的な指針類を補完する指針等」、及び詳しい技術的内容をまとめた原子炉安全基準専門部会、燃料安全基準専門部会、原子炉安全審査会、燃料安全審査会等の報告書、審査ガイドライン等の内規類で構成されている。今般、福島原発事故の教訓と最新の知見を取り入れて、これらの全体的な見直し整備を行い、新たに原子力規制委員会の文書として策定することになっている。しかし実際にその作業が進められているのは、それらのうちのごく一部分にとどまっている。また、設置（変更）許可以降の後続規制（設計及び工事計画の認可等）用の技術基準類については、技術基準への適合条件を具体化、詳細化した各種学協会規格の見直し整備はまったくなされていない。このように原子力規制委員会による安全規制体系の見直し整備は未完に留まっている。必要となる時間をしっかりとかけて審査指針類、技術基準類、技術規格類全体的見直し整備を仕上げてから、再稼働の対象となる原発の安全検証を行う手順を踏むべきである。

未完に留まっている具体的事例は以下のとおりである。

### （1）基本的な指針について

基本的な指針と称されているのは、「原子炉立地審査指針」、「安全設計審査指針」、「安全評価審査指針」、「線量目標値指針」の 4 件である。その中で、新設置許可基準として「安全設計審査指針」のみが見直し整備の対象とされ、重大事故対策の追加を重点にした新規制基準案が作られ、5 月末日でパブリックコメントが行われ、7 月 18 日に原子力規制委員会規則として施行されようとしている。「安全評価審査指針」はその中で参照されているものの、見直しは行われていないし、「原子炉立地審

査指針」についても見直しはされておらず、新規制基準案では採用しないものとされている。これについては次節で重要な問題点として取り上げる。「線量目標値指針」は通常運転時に関するものであり、最新の知見に照らし合わせて、見直しの可否を含めて検討されるべきである。

## (2) 補完的な指針について

基本的な指針を補完する指針等は 12 件あり、「耐震設計審査指針」と「火災防護審査指針」の 2 件は見直しが行われて新規制基準案に組み入れられたが、「安全機能の重要度分類に関する審査指針」を含め残りの 10 件の見直しは未着手である。また、専門部会報告書、審査会報告書等の見直しも未着手である。

## (3) 技術基準類について

元来、電気事業法の下にあった安全関連の規定は、今般、原子炉等規制法のもとで一元的に扱われることになった。これに伴い、設置（変更）許可以降の後続規制である設計及び工事計画の認可、使用前検査等に必要となる技術基準類に関して原子力規制委員会規則が作られている。しかし、技術基準類への適合条件を具体化、詳細化した膨大な各種学協会規格等の見直し整備とそれらの規制委員会による技術評価（エンドース）についてはまったく手つかずの状態である。

### 3 福島原発事故の教訓を反映した立地評価をするべきである

万一の事故に備えて周辺住民に放射線障害、さらには著しい放射線災害を与えないことを基本的目標とする立地評価は、これまでの設置（変更）許可審査における重要項目である。福島原発事故では実測による敷地境界での空間積算線量、及び国連科学委員会の評価による集団線量が、原子炉立地審査指針で定められた各めやす値を超えており、立地不適が実証されている。このことから、再稼働申請される原発に対して、福島原発事故の教訓を反映した立地評価の再検証をすることが極めて重要である。しかし、原子力規制委員会は、新規制基準案では重大事故、仮想事故、めやす線量をもとにした立地評価を採用しないことを表明している。これは安全審査の根幹に関わる看過できない改悪である。福島原発事故の教訓を反映した厳正な立地評価をするべきである。

田中俊一原子力規制委員長は、「新規制基準では、重大事故、仮想事故あるいは、めやす線量といった考え方は採用しない」と述べ（2013年4月23日参議院予算委員会）、パブリックコメントにかけられた新規制基準案には重大事故に対する立地評価の実施は含まれていない。これは周辺住民に放射線障害、さらには著しい放射線災害を与えないことを目標とした立地評価を実施しない、すなわち、重大事故時の住民の被ばく制限を外してしまうという看過できない改悪である。その背景にあるのは、バックフィットで許認可取り消しになる原発が続出することを避けることである。田中規制委員長が「福島のような放出を仮定すると、立地条件が合わなくなってくる」と記者会見（2012年11月14日）で述べているように、重大事故として福島原発事故のような炉心の著しい損傷の後に原子炉格納容器の損傷を生じる事象を想定した場合、敷地境界での被ばく線量がめやす値を超えてしまう可能性が高いからである。これは「ルール違反になりそうだから、そのルールを廃止する」やり方であり、非論理的な対応である。法治国家としてこのような法規制破りのやり方は許されない。

立地評価の実施を求めるパブリックコメントに対する原子力規制委員会の考え方として、「格納容器破損モードは、従来の立地評価における重大事故及び仮想事故を上回っていると考えられます。したがって、重大事故及び仮想事故を用いることはありません」と文書で回答している（2013年5月24日付）。この「したがって」以下の文はまったく論理性を欠いている。「したがって」以下は、「従来の重大事故及び仮想事故を、格納容器破損モードを含む内容に見直して、立地評価を行う」とするのが、論理の一貫性ではないのか。

従来の重大事故及び仮想事故の具体的な想定事故事象は、安全評価審査指針の中で規定されている。その中の最も厳しい事故事象である「原子炉冷却材喪失事故」においても、原子炉格納容器の機能は維持されると評価されていて、現実起きた福島原発事故と比べると周辺住民に対する放射線影響はきわめて過小であり、もはや立地評価用として不適切な事故想定である。今般、「重大事故は炉心の著しい損傷その他の規制委員会規則で定める重大な事故をいう」との原子炉等規制法の定めにも則って、安全評

価審査指針における重大事故及び仮想事故の想定事象を、原子炉格納容器破損モードを含む内容に見直して、原子炉立地審査指針に従った立地評価を行うべきなのである。それをしないままではバックフィット評価において立地不適の可能性のある既存原発の設置許可を是正できない状態が続くことになる。

また、原子炉等規制法（許可の基準）第43条の3の6で「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が（中略）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」と定められている。この「施設の位置」の適合の可否を判断するのが立地評価である。従って新規制基準から立地評価を外すことは脱法的行為である。法律が求める位置の適合性を審査するために、原子炉立地審査指針に基づく立地評価の実施を規制基準に規定すべきである。

なお従来の立地審査指針は、原子力発電の草創期の1960年代に作られたものであり、それから半世紀が経過した現在、抜本的に見直すべき時期に来ていることも事実である。原子力リスクへの認識が時代とともに深まり、福島原発事故によってさらに深まった現在においては、従来よりもはるかに厳しい原子炉立地審査指針を策定すべきであろう。

#### 4 安全設計評価は、設計基準事故の原因を内部事象に限定すべきではない

現行の安全評価指針における設計基準事故の原因は内部事象を指し、自然現象あるいは外部からの人為事象は除かれている。これは福島原発事故から見れば、非現実的であり、安全設計評価として不完全である。

しかるに、新基準検討チーム第2回会議において、「設計基準の定義については、今回の設置許可基準の策定作業において見直すことはせず、従来どおりの定義とする」として、事故原因を内部事象に限定する安全設計評価指針の解説を掲げており、「その原因が原子炉施設内にある、いわゆる内部事象をさす」ことの変更をしていない。

自然現象を原因とする事故であれば、多数の機器が同時に機能を失うことがあり得るのであるから、異常状態に対処するための機器・設備の一つだけが機能しないという単一故障基準による設計では事故は防げない。地震が主要な外部事象である日本では、原子炉格納容器のような安全上重要な設備において、設計基準事故と地震の同時発生を考慮しない設計基準では、極めて不十分である。

#### 5 共通原因故障も仮定した設計基準事故を想定して新規制基準を策定すべきである

旧安全設計審査指針9.信頼性に関する設計上の考慮では、「重要度の特に高い安全機能を有する系統は、その系統を構成する機器の単一故障の仮定に加え、外部電源が利用できない場合においても、その系統の安全機能が達成できる設計であること」とされている。

しかし、この仮定では、外部電源以外の共通原因故障に対応した安全機能の確保ができない。

新規制基準検討チームでも、第4回会議において、「これまで、多重性又は多様性が要求される重要度の特に高い安全機能を有する系統は、基本的に多重化による対応がとられていると考えられる。東京電力福島第一原子力発電所事故から、設計基準を超える津波に対する最終ヒートシンクの喪失等の特定の機能喪失モードに対しては、位置的分散による独立性の確保だけでは不十分であり、代替電源設備（空冷ガスタービン発電機）、代替ヒートシンク設備、フィルターベント、などといった多様性を備えた代替手段を要求する必要がある。したがって、多重性又は多様性を選択する際に、共通原因による機能喪失が、独立性のみで防止出来る場合を除き、その共通原因による機能の喪失モードを特定し、多様性を求めることを明確にする」として共通原因故障の一部を設計基準に取り入れ、「ただし、共通原因又は従属原因による機能喪失が独立性のみで防止出来ない場合には、その共通原因又は従属原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」と規定していた。

ところが、その後の規制基準案においては、この視点が除かれている。共通原因故障を設計基準に取り入れていない不備を認めておきながら、単一故障の仮定で設計すればよいとすることは、致命的な欠陥を是認したままの規制基準であり、災害の防止上支障がないとは到底いえない。

#### 6 外部電源に関する重要度分類指針、耐震設計審査指針を見直すべきである

今回の福島原発事故で、福島第一原発の外部電源は地震の揺れで鉄塔倒壊、配電盤損傷等により全て喪失した。外部電源は重要度分類指針では、「PS-3（クラス3）」に分類され、異常状態の起因事象とな

るものであって、PS-1（クラス1）及びPS-2（クラス2）以外の構築物、系統及び機器」に分類され、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る。すでに、原子力安全委員会において、全交流電源喪失（SBO）対策に係る技術的要件の一つとして「外部電源系からの受電の信頼性向上」の観点を掲げ、現行の外部電源系に関する重要度分類指針の分類には欠陥があることを認めている。

しかるに現在の新規規制基準策定作業において、重要度分類指針の検討は棚上げにされ、未だ外部電源を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クラスに格上げする改訂がなされていない。地震時の共通原因故障発生を踏まえ、重要度分類指針を見直し、とりわけ外部電源の信頼性を向上させ、重要度分類指針のクラス1、耐震性能をSクラスに格上げすべきである。それがなされていない新規規制基準では、原発の安全確保に必須な電源が危険な状態のままである。

## 7 重大事故対策を法制化すべきである

### （1）重大事故対策の法制化

福島原発事故以前は、「シビアアクシデントは工学的には現実的に起こるとは考えられないほど発生の可能性は小さいから、シビアアクシデント対策は、安全規制の対象ではなく、原子炉設置者の自主的な取組とする」（1992年5月28日原子力安全委員会決定）ことになっていた。

2011年10月に原子力安全委員会は1992年決定を取消し、また、2012年6月に改正された原子炉等規制法では設置許可基準として「その者に重大事故（発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の原子力規制委員会規則で定める重大な事故をいう）の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足る技術的能力があること」（43条の3の6第1項3号）と規定し、重大事故対策を原子炉設置者の自主規制から、法規制に組み入れることになっている。

### （2）重大事故対策は再稼働の最低条件である

重大事故対策は、これまでに欠けていた安全確保策の一部を構成するものであり、「災害の防止上支障がないこと」を構成する基準の一つである。従って、重大事故対策が講じられていなければ、使用停止命令が発せられるべきであり、再稼働は認められない。

### （3）多重防護（深層防護）の思想

多重防護の思想は、多重防護で安全が確保されると考えるべきではなく、多重防護をしなければ、直ちに危険が現実化すると考えるべきである。

福島原発事故以後、日本は、それ以前は国際原子力機関(IAEA)の定める3層までの安全規制しかしていなかったが、5層までの安全規制をすることが必要となっている。ここで、福島原発事故以前に言われていた3層の多重防護とは、①異常の発生を防止する、②何らかの原因によって異常が発生した場合でも、それが拡大することを防止する、③異常が拡大してもなお放射性物質の環境への多量の放出という事態を確実に防止する、である。その上に、④重大事故対策、⑤防災指針が、5層の多重防護とされている。

安全確保のための安全審査指針として第一に重要なのは、「放射性物質の環境への多量の放出を確実に防止する」という3層までの安全規制である。これに関する指針類について指摘した前記の欠陥を改訂しなければならない。

## 8 「重大事故対処設備」に5年猶予期間を設けるべきではない

規則には明記されていないが、原子力規制委員会は「重大事故対処設備」のうちの「特定安全施設（テロ等の対策）」加圧水型軽水炉のベントフィルタについては、5年の猶予期間を設けることを表明している。これらの設備の設置時期を原子力規制委員会自ら5年という具体的な年数を掲げて猶予することは、バックフィットの考え方にも矛盾しており、事故を確実に防ぐことはできず、そのような方法の科学的な合理性は説明不能である。

福島原発事故の根源的原因の一つが「規制当局が事業者の虜になっていた」ことは、国会事故調で厳しく指摘された。電気事業者側の事情で設置が遅れるのであれば、それまで再稼働は認めないとするのが、規制当局として当然の判断であり、5年猶予は、ふたたび原子力規制委員会が事業者の虜となりつつあることを示しているように見受けられる。

## 9 放射能閉じ込め機能を喪失させるフィルターベントの導入にあたっては、周辺住民への被ばく影響を検証し、合意プロセスを経るべきである

重大事故緩和設備の一つに、炉心損傷の進展により格納容器の損傷が懸念される際の対応策として「原子炉格納容器圧力逃し装置」（フィルターベント）の設置が挙げられている。その設備の有効性確認の解釈では、「放射性物質の総放出量は、その性能目標値を超えないこと」とされている。

その性能目標値は、この4月～5月における原子力規制委員会での議論、田中規制委員長の国会答弁と記者会見などを通して、ベントした場合のフィルターの除去効果に期待して、セシウム137で100テラベクレル（100兆ベクレル）に設定されようとしている。この性能目標値自体、どのような根拠とプロセスでこの数字が設定されたのかが不明であり、住民への説明もない。きちんと合意を得るプロセスを踏むべきである。

田中規制委員会委員長は、国会の場で「フィルターベントにより福島事故の100分の1以下ぐらいの放射能放出量、セシウムにして、100テラベクレルぐらいの低さに抑える要求をするので、敷地境界での被ばく線量は0.01ミリシーベルト程度になり、今までから比べれば何桁も低いレベルに収まる」旨の答弁をしている（4月23日参議院予算委員会）。この答弁には科学的に明らかな誤りがある。それはベントした際に出てくる放射性希ガスを考慮していないことである。希ガスはその性質上フィルターを素通りするので除去することはできない。希ガスを考慮に入れると、大気中に放出される放射性物質の総放出量を100テラベクレル程度に抑えることは困難であり、敷地境界での被ばく線量は0.01ミリシーベルトをはるかに上回り、原子炉立地審査指針のめやす値（250ミリシーベルト）と同程度、さらには放出量によってはめやす値を大幅に超えるおそれがある。（炉内に蓄積された希ガス100%の放出の場合、数千～数万ミリシーベルトの範囲にあるとの試算もある）。ベントに伴って大気中に放出される放射性物質すべてを考慮に入れて、敷地境界での被ばく線量評価を厳正に行うべきである。

元来、万一の重大事故においても周辺住民に放射線障害を与えないことを基本目標とする原発の安全性は、原子炉格納容器の放射性物質閉じこめ機能により担保されてきた。ベントは一時的であってもこの機能を人為的に喪失させる方策であり、フィルター効果でヨウ素とセシウムの放出量を減らすことはできても、希ガス放出により周辺住民に放射線障害を与えることは本質的に避けられない。フィルターベントを新規規制基準案に取り入れるにあたっては、重大事故に対する立地評価相当の検討を行って、周辺住民への被ばく影響を検証し、その結果を公表すべきである。

田中規制委員長は、国会で「希ガスについては、防災指針の方で、仮にそれが出るような事態については、防災の方できちっと測定をして、しかるべき住民の被ばく防止のための対策をとることになっている」と答弁した（5月28日衆議院原子力問題調査特別委員会）。希ガスによる住民被ばくの評価に防災対策を考慮することは、これも看過できない安全評価の基本的考え方の改悪である。従来、原子炉施設の安全評価では住民避難は考慮に入れないことを前提としてきた。原子炉立地審査指針では、その場所に人が居続けても放射線障害を受けないことを求めている。住民避難は住民被ばくをできる限り軽減するための行政措置であるが、福島原発事故にも見られたように、住民避難はさまざまな困難や混乱を伴わざるをえず、住民被ばく抑制を担保できるものではない。

## 10 原子力災害対策の前提となる被害想定の不確かさを認識し、原子力災害対策指針を見直すべきである

原子力規制委員会は、2012年10月に「原子力災害対策指針」をまとめ、その後、パブリックコメントを経て、2013年6月5日に改正版が策定された。この「原子力災害対策指針」は、福島原発事故によって、従来からの原子力防災の問題点が明らかになったことを前提に、各種事故調査委員会の報告等もふまえて策定されたものとされている。しかし、その内容は極めて不十分である。

まず第一に、「緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）」をおおむね30km圏とし、これが防災計

画や避難計画を検討するベースとなっているが、福島原発事故では、飯舘村は事故サイトから 30～45km であったことや、60km 離れた福島市内でも毎時 20 マイクロシーベルトを超える状況になったことを考えても、原発事故による避難対策などを考える範囲としては狭すぎる。

第二に、住民避難の基準として、即時退避か屋内退避を指示する「緊急防護措置」の基準 (OIL1) を、毎時 500 マイクロシーベルト、一週間以内に一時移転を指示する「早期防護措置」の基準 (OIL2) を毎時 20 マイクロシーベルトとしているが、緊急時の基準とはいえ高すぎる。放射線管理区域の設定値 (3 月あたり 1.3 ミリシーベルト) は、毎時 0.6 マイクロシーベルト相当であり、厳重な被ばく管理が行えない一般人に対しては職業人以上に被ばく管理値を低くすべきである。

そもそも、この防災指針策定の基礎とされている事故時の放射能拡散シミュレーションの扱いに大きな問題がある。原発事故における放射能の拡散は、事故時点の気象条件により非常に大きく変動する。最低限、複数の気象条件による拡散範囲を示し、また、放射能汚染の濃度についても、大幅な増減があり得ることを大前提とすべきだが、自治体側にも、原子力規制委員会に正確なシミュレーションの提示を求める傾向がある。原発事故の想定における不確実性の認識が共有されていないことは現在の防災体制の致命的な欠陥といえる。

そのような状況を克服するためにも、原発立地自治体との時間をかけた協議が不可欠である。実際に、原発立地自治体では、「原子力災害対策指針」と地域の防災計画にもとづく防災訓練等が実施されているが、現実問題として、原発の重大事故を想定し、地域の防災計画で適切に対応することが可能なのかどうかという疑問の声も上げられている。福島原発事故による被害の大きさを直視し、原発事故に対する「防災」を根本的に問い直すべきである。

以 上

原子力市民委員会 

Citizens' Commission on Nuclear Energy

〒160-0004 東京都新宿区四谷 1-21 戸田ビル 4F  
(高木仁三郎市民科学基金内)

URL <http://www.ccnejapan.com/>

E-MAIL [email@ccnejapan.com](mailto:email@ccnejapan.com)

TEL/FAX 03-3358-7064