

平成25年(ラ)第463号 即時抗告申立事件

抗告人 253名

相手方 関西電力株式会社

即時抗告理由補充書(その2)

2013(平成25)年7月11日

大阪高等裁判所 第11民事部 御中

抗告人253名代理人

弁護士 冠 木 克 彦

弁護士 武 村 二 三 夫

弁護士 大 橋 さ ゆ り

弁護士 高 山 巖

弁護士 瀬 戸 崇 史

弁護士 谷 次 郎

第1 はじめに

- 1 2011年3月11日の東日本大震災による東京電力福島第一原子力発電所の原子炉事故をふまえ、原子力発電所関係の主として安全性に関する規制の強化として、基本法たる「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）をはじめとして、技術基準に関する規制等が改正され、本年7月8日施行された。
- 2 その全体像についてはまだ検討する時間はないが、少なくとも本件の争点である制御棒挿入性の問題、及び、活断層に関するF-6破砕帯、並びに、津波に関して直接関係している法規について、その適用により抗告人らの従来の主張に影響が出るかどうかを確認した。
- 3 その結果、以下に述べるように、新法の適用により、より安全性への規制が強まり、抗告人らの主張がより明確な正当性判断が可能であると考えられる。

第2 新法規の概観

1 はじめに

抗告人らが提出した即時抗告理由書及び理由補充書で主張の根拠としている法規を確認し、新法令ではどのようにその内容が変化するかを、重要部分に限って確認する。

2 即時抗告理由書及び理由補充書に係わる法規

即時抗告理由書及び理由補充書で取り上げている法律、規則、指針等は下記の通りである。

(1) 基本法令

ア 原子炉等規制法

23条1項、24条1項(許可条件)、24条2項、29条2項(技術基準適合性)

イ 実用発電用原子炉の設置、運転に関する規則

3条の17（技術基準の規定）

ウ 電気事業法

（2）原子力安全委員会審査指針

ア 安全設計審査指針

- ・「止める」 . 原子炉及び原子炉停止系 指針12～18、停止能力は指針17、18
- ・「冷やす」 . 原子炉冷却系 指針19～27
- ・「閉じ込める」 . 原子炉格納容器
- ・指針2、1項、2項

イ 原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて

ウ 発電用軽水型原子炉施設の安全機能の重要度分類に関する審査指針

エ 耐震設計審査指針

地盤の規定、地震随件事象

オ 発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き

. 建物・構築物の地盤の支持性能の評価

カ 安全評価審査指針

（3）技術基準（省令62号）等

ア 省令62号、5条、22条、24条

イ 発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令の解釈について

（平成17.12.15原院第5号＝平成17年5号内規）

（4）民間規格

原子力発電所耐震設計技術指針（追補版）（J E A G 4601-1991）

以下では、まず特に重要な位置にある原子炉等規制法について新たに加えら

れた重要な内容を指摘確認する。その後、具体的な問題である制御棒挿入性関連法規、断層や地盤等のF - 6 破砕帯関連法規及び津波評価関連法規について概観する。

3 新原子炉等規制法に新たに加えられた重要な内容

- (1) 新しい原子炉等規制法は、試験研究用等原子炉と発電用原子炉の規制の条文を分け、発電用原子炉の設置許可については第43条の3の5を新設し、許可権者を原子力規制委員会とした。また、設置許可をする際の許可の基準である第43条の3の6第1項に、新たに第4号が加えられた(下線は引用者、以下同じ)。

(設置の許可)

第四十三条の三の五 発電用原子炉を設置しようとする者は、政令で定めるところにより、原子力規制委員会の許可を受けなければならない。

2 前項の許可を受けようとする者は、次の事項を記載した申請書を原子力規制委員会に提出しなければならない。

(略)

第四十三条の三の六(許可の基準)

原子力規制委員会は、前条第一項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- 一 発電用原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと。
- 二 その者に発電用原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があること。
- 三 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。第四十三条の三の

二十二第一項において同じ。)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。

四 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っ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。

(2 項、 3 項略)

(2) 第 4 号の規定は、下記の第 4 3 条の 3 の 2 3 (施設の使用の停止等) の条件ともなる。制御棒挿入性と特に関係の深い発電用原子炉施設の維持の条項とともに下記に引用する。

第四十三条の三の十四 (発電用原子炉施設の維持)

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。ただし、第四十三条の三の三十二第二項の認可を受けた発電用原子炉については、原子力規制委員会規則で定める場合を除き、この限りでない。

第四十三条の三の二十三 (施設の使用の停止等)

原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第四十三条の三の六第一項第四号の基準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が第四十三条の三の十四の技術上の基準に適合していないと認めるとき、又は発電用原子炉施設の保全、発電用原子炉の運転若しくは核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染され

た物の運搬、貯蔵若しくは廃棄に関する措置が前条第一項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用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。

(第2項略)

(3) これら条項は改正前原子炉等規制法ではそれぞれ第24条¹、第29条²及び第36条³に対応している。第43条の3の2³では、下線部分

1 第二十四条(許可の基準)

原子力規制委員会は、第二十三条第一項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

一 原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと。

二 その者(原子炉を船舶に設置する場合にあっては、その船舶を建造する造船事業者を含む。)に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること。

三 原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質(使用済燃料を含む。以下同じ。)若しくは核燃料物質によつて汚染された物(原子核分裂生成物を含む。以下同じ。)又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。

(第2項略)

2 第二十九条(施設定期検査)

原子炉設置者は、原子力規制委員会規則で定めるところにより、原子炉施設のうち政令で定めるものの性能について、原子力規制委員会が毎年一回定期に行う検査を受けなければならない。ただし、第四十三条の三の二第二項の認可を受けた原子炉については、原子力規制委員会規則で定める場合を除き、この限りでない。

2 前項の検査は、その原子炉施設の性能が原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合しているかどうかについて行う。

3 第十六条の五第三項及び第四項の規定は、第一項の検査(発電用原子炉に係るものに限る。)について準用する。

3 第三十六条(施設の使用の停止等)

原子力規制委員会は、原子炉施設の性能が第二十九条第二項の技術上の基準に適合していないと認めるとき、又は原子炉施設の保全、原子炉の運転若しく

が新たに加えられた内容であり、それは前記第4号を受けている。その文章に続く部分は、技術基準違反に関する内容であるが、これは従来も存在した（ただし、施設の維持が第43条の3の14として独立的に規定された）。従来は、技術基準に適合するよう施設の維持ができなくなったとき、技術基準違反となって施設の使用停止が適用されることになっていたが、しかし実際は、改正前原子炉等規制法第73条によって適用除外され、代わりに電気事業法第40条が適用されていた。新法規では、その適用除外規定が廃止になり、技術基準違反に関する施設の使用停止は第43条の3の23が適用される。そればかりか、「発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第四十三条の三の六第一項第四号の基準に適合していないと認めるとき」にも、施設の使用停止が適用されることになった。しかもその場合、単に施設の使用停止だけでなく、第43条の3の6によって設置許可条件に適合しないことにもなるのである。

- (4) 前記第43条の3の6第1項4号でいう原子力規制委員会規則で定める基準とは、实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（いわゆる設置許可基準規則）のことである（甲182の1）。

原子力規制委員会規則第五号

核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十二

は核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物の運搬、貯蔵若しくは廃棄に関する措置が前条第一項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、原子炉設置者又は外国原子力船運航者に対し、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。

（第2項略）

年法律第百六十六号）第四十三条の三の六第一項第四号の規定に基づき、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を次のように定める。

平成二十五年六月二十八日 原子力規制委員会委員長 田中俊一

この法規が技術基準の上位にある法規として新たに加えられ、本訴訟に直接関係する条項としては、第3条（設計基準対象施設の地盤）、第4条（地震による損傷の防止）及び第5条（津波による損傷の防止）等がある。

また、第43条の3の14でいう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とは、実用発電用原子炉及びその付属施設の技術基準に関する規則であり、従来の省令62号に対応している。

これらについては、それぞれ「解釈」が付随して規定されている。

第3 制御棒挿入性に係わる新法規の規定について

1 技術基準違反性

抗告人らは理由書等において、制御棒挿入性に係わっては、省令62号の5条、22条及び24条を取り上げてきた。それらは新技術基準（実用発電用原子炉及びその付属施設の技術基準に関する規則）ではそれぞれ5条、35条及び37条に該当している。そのうち35条と37条の内容は変わっていないが、5条2項は新たに加えられた内容である。

2 耐震重要施設（設置許可基準規則第三条第一項に規定する耐震重要施設をいう。以下同じ。）は、基準地震動による地震力（設置許可基準規則第四条第三項に規定する基準地震動による地震力をいう。以下同じ。）に対してその安全性が損なわれるおそれがないように

施設しなければならない。

制御棒挿入性が基準地震動による地震力に対して保持されるべきことがより明確に規定されたことになる。

なお、省令 62 号第 5 条の解釈では、具体的な評価手法については民間規格である日本電気協会の技術指針によることとして、J E A G 4 6 0 1 - 1 9 9 1 (追補版) 等が挙げられていたが、新技術指針 5 条の解釈ではこのような記述が消えている。また、6 月 1 9 日の原子力規制委員会に提出された資料 2 「今後の原子力規制委員会における民間規格の活用について (案) 」では、民間規格をどう活用するかがまだ決まっていないという趣旨が伺える。

ところが他方、確定された耐震設計に係る工認審査ガイドの 2 8 ~ 2 9 頁では次のように規定されている。

4 . 6 . 2 動的機能

【審査における確認事項】

S クラスの施設を構成する主要設備又は補助設備に属する機器のうち、地震時又は地震後に機能保持が要求される動的機器については、基準地震動 S_s を用いた地震応答解析結果の応答値が動的機能保持に関する評価基準値を超えていないことを確認する。

【確認内容】

動的機能については以下を確認する。

(1) 水平方向の動的機能保持に関する評価については、規制基準の要求事項に留意して、機器の地震応答解析結果の応答値が J E A G 4 6 0 1 の規定を参考に設定されている評価基準値を超えていないこと。

ここでいう「JEAG4601」については、同ガイドの2頁で次のように定義されている。

本ガイドにおいて「JEAG4601」とは、以下の指針をいう。

- ・「原子力発電所耐震設計技術指針 JEAG4601 1987」(社)日本電気協会
- ・「原子力発電所耐震設計技術指針 重要度分類・許容応力編 JEAG4601・補-1984」(社)日本電気協会
- ・「原子力発電所耐震設計技術指針 JEAG4601-1991 追補版」(社)日本電気協会

それゆえ、この工認審査ガイドに従えば、JEAG4601-1991の扱いは従来と実質上変わっていないことになる。

2 設置許可基準規則

地震による損傷の防止が、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(設置許可基準規則)(甲182の1)第4条で次のように規定されている。

第四条(地震による損傷の防止)

設計基準対象施設は、地震力に十分に耐えることができるものでなければならない。

2 前項の地震力は、地震の発生によって生ずるおそれがある設計基準対象施設の安全機能の喪失に起因する放射線による公衆への影響の程度に応じて算定しなければならない。

3 耐震重要施設は、その供用中に当該耐震重要施設に大きな影響を及

ばすおそれがある地震による加速度によって作用する地震力（以下「基準地震動による地震力」という。）に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

4 耐震重要施設は、前項の地震の発生によって生ずるおそれがある斜面の崩壊に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。

ここでいう「設計基準対象施設」は2条2項7号でつぎのように定義されている。

七 「設計基準対象施設」とは、発電用原子炉施設のうち、運転時の異常な過渡変化又は設計基準事故の発生を防止し、又はこれらの拡大を防止するために必要となるものをいう

なお、この条項に関する「解釈」は「別記2」として付属しているが（甲182の2）、その内容はほぼ従来の耐震設計審査指針に沿ったものである。制御棒挿入性に係わっては、たとえば別記2でいう基準地震動が正しく評価されているかどうかの問題になる。

相手方は、制御棒挿入時間として2連動の場合に1.88秒、3連動すれば1.83秒という余りにも非常識な結果を導いているが、その基礎には3連動した場合の基準地震動及び床応答スペクトルの過小評価があるに違いない。しかしその評価の詳細資料は国にさえ示されていないことは確認済みである（理由補充書18頁）。これら相手方が新たに導いたという制御棒挿入時間に関する結果が国の審査を受けていない以上、すでに国の評価が確定している2連動で2.16秒を基礎にして3連動の場合を評価すべきである。

この場合、制御棒挿入時間は評価基準値 2 . 2 秒を超えるため設置許可基準規則第 4 条 3 項違反となり、原子炉等規制法第 4 3 の 3 の 2 3 ばかりか、第 4 3 条の 3 の 6 が適用されるべきことになる。

第 4 F - 6 破碎帯、並びに津波の争点について - 活断層に関する規定はより明確に安全側にシフトし、津波については詳細な規定を設けた -

1 総論

これまでの「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(2006年)」「(甲 96)」の内容は、「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」(設置許可基準規則)とその「解釈」に新たにまとめられた(甲 182 の 1、182 の 2)。

また、「発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き 2010年」(甲 143)は、「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」(甲 183)並びに「基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド」として新たにまとめられた。

「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」(甲 183)の「まえがき」では、地震及び津波に関して「東北地方太平洋沖地震から得られた知見の反映」(2頁)について、下記のように述べ、安全側に判断することを強調している。

「4 . 東北地方太平洋沖地震から得られた知見の反映

調査結果の総合的評価においては、2011年東北地方太平洋沖地震とそれに関連する事象から得られた知見が、可能な限り反映されていることが重要である。

特に、当該地震の発生により、従来地震活動のほとんど観測されていなかった場所においても誘発されたと考えられる地震活動が活発になっていることや、2011年4月11日に発生した井戸沢断層及び湯ノ岳断層の周辺の地震(M7.0)に関する従来及び新たな調査結果も踏まえ、断層等に関する

る詳細調査については、より厳密かつ総合的に行う必要があるため、特に以下のような点に注意が払われている必要がある。

当該地域について、地震観測等により、どのような応力場であるかを把握しておくこと。

変動地形学的調査、地質調査、地球物理学的調査について、それぞれが独立した視点から行う調査であることを踏まえ、例えば変動地形学的調査により、断層の活動を示唆する結果が得られ、これを他の調査で否定できない場合には、活動性を否定できないこと等を念頭に評価を進めること。

後期更新世(約12～13万年前)の地形面又は地層が欠如する場合には、更に古い年代の地形面や地層の変形等を総合的に検討すること。

また、歴史地震・津波については、古文書等に記された歴史記録、伝承及び考古学的調査の資料等の既存文献等の調査・分析により、敷地周辺において過去に來襲した可能性のある地震・津波の発生時期、規模及び要因等について、できるだけ過去にさかのぼって把握される必要がある。地質調査等によってその痕跡が把握できない場合は、調査地点の妥当性について詳細に検討する必要がある。」

以下、F - 6 破碎帯、並びに津波の争点のそれぞれについて、新規基準のもとにおいても抗告人らの主張が妥当することについて簡単に述べる。

2 F - 6 破碎帯の争点について

(1) 2013(平成25年)7月4日付の抗告人ら即時抗告理由補充書で、抗告人らはこれまでの指針・手引きに即して以下のように主張した。

「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(2006年)」「(甲964頁)においては「考慮する活断層としては、後期更新世以降の活動性が否定できないものとする」安全審査の手引き(「発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き2010年」(甲143)においては、活断層

の認定に関し、「活断層が存在する可能性が推定される場合は、～安全側の判断を行うこと」、「後期更新世以降の累積的な地殻変動が否定できず、～断層運動が原因であることが否定できない場合～耐震設計上考慮する活断層を適切に想定する」と明確に記されている。・ ・ F - 6 破砕帯が活断層である可能性が否定できなければ、本件においては、F - 6 破砕帯は耐震設計上考慮する活断層であると認定すべきである。

(2) 7月8日に施行された新基準は、上記した従前の主張内容より一層安全側に判断することを要求している。

ア 耐震重要施設の地盤について

(ア)これまでの「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」(甲53)は、「3.基本方針」として、「建物・構築物は、十分な支持性能を持つ地盤に設置されなければならない。」旨定めていた(甲53、60頁)。

(イ)それに対して、新基準の「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」(設置許可基準、甲182の1)の3条3項は、「耐震重要施設は、変位が生ずるおそれがない地盤に設けなければならない。」とし、従来 of 指針の「十分な支持性能を持つ地盤に設置」から、一層厳しい表現になっている。

前記規則3条の「解釈」(甲182の2)では、「別記1」にその解釈がまとめられている。そこでは、以下のように記載されている。

「第3条第3項に規定する「変位」とは、将来活動する可能性のある断層等が活動することにより、地盤に与えるずれをいう。また、同項に規定する「変位が生ずるおそれがない地盤に設け

る」とは、耐震重要施設が将来活動する可能性のある断層等の露頭がある地盤に設置された場合、その断層等の活動によって安全機能に重大な影響を与えるおそれがあるため、当該施設を将来活動する可能性のある断層等の露頭が無いことを確認した地盤に設置することをいう。

なお、上記の「将来活動する可能性のある断層等」とは、後期更新世以降(約12～13万年前以降)の活動が否定できない断層等とする。その認定に当たって、後期更新世(約12～13万年前)の地形面又は地層が欠如する等、後期更新世以降の活動性が明確に判断できない場合には、中期更新世以降(約40万年前以降)まで遡って地形、地質・地質構造及び応力場等を総合的に検討した上で活動性を評価すること。なお、活動性の評価に当たって、設置面での確認が困難な場合には、当該断層の延長部で確認される断層等の性状等により、安全側に判断すること。

また、「将来活動する可能性のある断層等」には、震源として考慮する活断層のほか、地震活動に伴って永久変位が生じる断層に加え、支持地盤まで変位及び変形が及ぶ地すべり面を含む。」

(ウ)また、「発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き」(甲143)の、「V. 建物・構築物の地盤の支持性能の評価」の本文には、「耐震設計上考慮する活断層の露頭が確認された場合、その直上に耐震設計上の重要度分類Sクラスの建物・構築物を設置することは想定していない」旨の記載があったところ、新基準の「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査

ガイド」(甲183)では、「2.2 将来活動する可能性のある断層等の活動性評価」の冒頭で、以下のように述べられている。

「(1) 将来活動する可能性のある断層等の認定においては、調査結果の精度や信頼性を考慮した安全側の判断が行われていることを確認する。その根拠となる地形面の変位・変形は変動地形学的調査により、地層の変位・変形は地表地質調査及び地球物理学的調査により、それぞれ認定されていることを確認する。」(5頁)

すなわち、活断層の評価に当たっては「安全側の判断が行われていることを確認する」と強調している。

さらに、甲183、8頁では、調査方針として、以下のように、これまで以上に明確な表現で安全側に立った方針が示されている。

「(1) 重要な安全機能を有する施設の地盤には、将来活動する可能性のある断層等の露頭が無いことを確認する。」

「(3) 敷地内及び敷地極近傍に将来活動する可能性のある断層等の露頭が存在する場合には、その断層等の本体及び延長部が重要な安全機能を有する施設の直下に無いことを確認する。なお、将来活動する可能性のある断層等が重要な安全機能を有する施設の直下に無い場合でも、施設の近傍にある場合には、地震により施設の安全機能に影響がないことを、「基礎地盤及び周辺斜面の安定性評価に係る審査ガイド」に基づいて確認する。」

「(4) 将来活動する可能性のある断層等とは、震源として考慮する活断層のほか、地震活動に伴って永久変位が生じる断層に加え、支持地盤まで変位及び変形が及ぶ地すべり面が含まれる。」

イ 「耐震設計上考慮する活断層」から「将来活動する可能性のある断層等」へ

(ア) 旧指針の「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針(2006年)」(甲96、4頁)では「考慮する活断層としては、後期更新世以降の活動性が否定できないものとする」となっていた。

また、旧手引き(甲143)では、「活断層が存在する可能性が推定される場合は、～安全側の判断を行うこと」、「後期更新世以降の累積的な地殻変動が否定できず、～断層運動が原因であることが否定できない場合～耐震設計上考慮する活断層を適切に想定する」となっていた。

(イ) これに対して、新基準の「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」(甲183)は、「まえがき 1.目的」にあるように、規則及び規則の解釈の「趣旨を充分踏まえ、基準地震動及び基準津波の策定並びに地盤の安定性評価等に必要な調査及びその評価の妥当性を厳格に確認するために活用することを目的とする。」ものであるが、同ガイドでは、これまでの「耐震設計上考慮する活断層」を「将来活動する可能性のある断層等」として定義することになった。従来との大きな違いは、甲183、4頁「2 将来活動する可能性のある活断層等の認定」としてまとめられている。

a まず、「後期更新世以降(約12～13万年前以降)の活

動が否定できないもの」とし、「活動が否定できないもの」と、これまでの安全側にたった規定を継承している。[2 . 1 (1)]

- b さらに、「後期更新世以降の活動性が明確に判断できない場合には、中期更新世以降(約40万年前以降)まで遡って地形、地質・地質構造及び応力場等を総合的に検討した上で活動性を評価すること。」と慎重な評価を行うよう明記している。[2 . 1 (2)]
- c 活動性の評価にあたっては「設置面での確認が困難な場合には、当該断層の延長部で確認される断層等の性状等により、安全側に判断する必要がある。」[2 . 1 (3)]として、一層安全側の評価を行うよう求めている。
- d 「活断層等」の「等」には、「震源として考慮する活断層のほか、地震活動に伴って永久変位が生じる断層に加え、支持地盤まで変位及び変形が及ぶ地すべり面が含まれる。」として、地盤に変位を与える成因について「地すべり面」等も含め、より安全側の判断を行うことを求めている。[2 . 1 (4)]

(ウ)さらに、この「基本方針」の[解説]では、「後期更新世以降(約12～13万年前以降)の活動が否定できないもの」の解説として、以下の記述がある。

「(1)約12～13万年前以降の複数の地形面又は連続的な地層が十分に存在する場合は、これらの地形面又は地層にずれや変形が認められないことを明確な証拠により示され

たとき、後期更新世以降の活動を否定できる。なお、この判断をより明確なものとするため、活動性を評価した年代より古い(中期更新世(約40万年前)までの)地形面や地層にずれや変形が生じていないことが念のため調査されていることが重要である。」

このように、「将来活動する可能性のある断層等」を否定する場合には、「明確な証拠」によって証明されなければならないと、これまでの「手引き」より一層安全側にたった厳しい評価を求めている。

ウ まとめ

F - 6 破砕帯の直上に非常用取水路という耐震重要施設が通っている。以上のように、新基準によって、「耐震重要施設は、変位が生ずるおそれがない地盤に設けなければならない」「将来活動する可能性のある断層等とは、震源として考慮する活断層のほか、地震活動に伴って永久変位が生じる断層に加え、支持地盤まで変位及び変形が及ぶ地すべり面が含まれる」こと等により、F - 6 破砕帯は「将来活動する可能性のある断層等」に該当する。

なお、原子力規制委員会は、7月3日に、「関西電力(株)大飯発電所3号機及び4号機の現状評価書」によって、「直ちに安全上重要な問題はない」と結論づけたが、この評価にあたっては、時間が限られているとして、敷地内破砕帯問題は評価の対象から外されてしまった。しかし、上記のように新基準に照らせば、「将来活動する可能性のある断層等」に該当する。

相手方は、これを否定する「明確な証拠」を示していないし、主張立

証（疎明）をしていないのであるから、新基準のもとにおいても、原決定の立てた主張立証責任についての規範によれば、F - 6 破砕帯を「将来活動する可能性のある断層等」とであると認定すべきである。

3 津波の争点について

(1) 2013（平成25年）7月4日付の抗告人ら即時抗告理由補充書で、抗告人らはこれまでの指針に即して以下のように主張した。

「津波については、耐震設計審査指針（甲53）において、「地震随伴事象に対する考慮」という項目の中で「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと。」として（甲53、74頁）、原子炉ごとに発生する可能性がある津波を想定することと、その想定津波によって施設の安全機能が重大な影響を受けないように設計することが求められている。すなわち、地震随伴現象としての津波に対する考慮は安全基準適合性の問題である。」

(2) 新基準のもとにおいては、従前の耐震設計審査指針では「地震随伴現象」として簡単に触れられていたに過ぎない津波が、設置許可基準規則（甲182の1）5条（津波による損傷の防止）で「設計基準対象施設は、その供用中に当該設計基準対象施設に大きな影響を及ぼすおそれがある津波（以下「基準津波」という。）に対して安全機能が損なわれるおそれがないものでなければならない。」として独立の項目を与えられ、また「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」（甲183）において基準津波の策定に必要な調査について記載されていることに加え、「基準津波及び耐津波設計方針に係る審査ガイド」という独立した手引きが作られるに至った。

(3) ア 前記設置許可基準規則5条の「解釈」（甲182の2）では、「別記3」にその解釈がまとめられている。そこでは、以下のように記載

されている。行政機関による津波の評価がなされている場合についても明記されており、これは、福井県が示した津波評価について充分考慮する必要があるという趣旨になる。

「2 上記1の「基準津波」の策定に当たっては、以下の方針によること。

(中略)

二 プレート形状、すべり欠損分布、断層形状、地形・地質及び火山の位置等から考えられる適切な規模の津波波源を考慮すること。この場合、国内のみならず世界で起きた大規模な津波事例を踏まえ、津波の発生機構及びテクトニクス的背景の類似性を考慮した上で検討を行うこと。また、遠地津波に対しても、国内のみならず世界での事例を踏まえ、検討を行うこと。

(中略)

五 基準津波による遡上津波は、敷地周辺における津波堆積物等の地質学的証拠及び歴史記録等から推定される津波高及び浸水域を上回っていること。また、行政機関により敷地又はその周辺の津波が評価されている場合には、波源設定の考え方及び解析条件等の相違点に着目して内容を精査した上で、安全側の評価を実施するとの観点から必要な科学的・技術的知見を基準津波の策定に反映すること。

(中略)

七 津波の調査においては、必要な調査範囲を地震動評価における調査よりも十分に広く設定した上で、調査地域の地形・地質条件に応じ、既存文献の調査、変動地形学的調査、地質調査及び地球物理学的調査等の特性を活かし、これらを適切に組み合わせた調査を行うこと。また、津波の発生要因に係る調査及び波源モデルの設定に必要な調査、

敷地周辺に襲来した可能性のある津波に係る調査、津波の伝播経路に係る調査及び砂移動の評価に必要な調査を行うこと。」

イ さらに、前記した通り、「敷地内及び敷地周辺の地質・地質構造調査に係る審査ガイド」(甲183)では、の前書きは、「歴史地震・津波については、古文書等に記された歴史記録、伝承及び考古学的調査の資料等の既存文献等の調査・分析により、敷地周辺において過去に襲来した可能性のある地震・津波の発生時期、規模及び要因等について、できるだけ過去にさかのぼって把握される必要がある。地質調査等によってその痕跡が把握できない場合は、調査地点の妥当性について詳細に検討する必要がある。」としている。

とりわけ抗告人が主張してきた津波痕跡調査などについて、「審査ガイド」(甲183)の30頁では、

「3.2 津波痕跡調査

(1) 津波の観測記録、古文書等に記された歴史記録、伝承及び考古学的調査の資料等の既存文献等の調査・分析により、敷地周辺において過去に襲来した可能性のある津波の発生時期、規模及び要因等について、できるだけ過去にさかのぼって把握されていることを確認する。

(2) 歴史記録や伝承の信頼性については、複数の専門家による客観的な評価が参照されていることを確認する。」

としている。

また、抗告人は津波堆積物調査についても、相手方の津波堆積物調査の範囲が限定されていること等について主張してきたが、「審査ガ

イド」(甲183)の30～31頁では、

「3.3 津波堆積物調査

(中略)

(3) 津波堆積物の調査は、調査範囲や場所に限界もあり、調査を行っても津波堆積物が確認されない場合がある。周辺の状況から津波が来襲した可能性がある場合には、安全側に判断していることを確認する。

(4) 津波による浸水範囲の調査や津波遡上高の調査など、調査地点が調査目的に適した地形・地質等の環境にあることを確認する。

(5) 津波堆積物であることを判断する際は、得られた調査・分析結果等に基づいて、評価していることを確認する。また、1地点の調査結果で判断するのではなく、広域に調査した複数地点の調査結果に基づいて総合的に評価されていることを確認する。」としている。

以上まとめると、新基準のもとでは基準津波の策定に当たって、世界で起きた大規模な津波事例を踏まえつつ、既存文献の調査、変動地形学的調査、地質調査及び地球物理学的調査に加え、歴史的・考古学的観点からの調査をも要求している。これらは、福島原発事故の教訓から、安全側の判断を求めるために策定されたものである。

(4)そして、抗告人らは、原審における平成25年1月28日付主張書面(9)で、甲168の石橋克彦氏らの学会報告における「「2004年スマトラ島沖地震の大きな教訓の一つは、発生頻度(確率)は分からないとしても、地学的に発生可能・・・な大地震や大津波の「見落とし」をなくし、それらによる影響を知っておくべき、ということである。」

という指摘を摘示し、また2013(平成25年)7月4日付即時抗告理由補充書で、「相手方は、大飯3・4号機における津波の想定について古文書に基づく天正地震津波や猪ヶ池の堆積物が示唆する過去の津波や、福井県の津波シミュレーションの結果など、「想定することが適切な津波」を想定し尽く」していない旨を主張した。

前記の通り、新規制基準は津波について世界で起きた大規模な津波事例を踏まえた検討や、古文書を含めた文献調査、変動地形学的調査、地質調査及び地球物理学的調査等を詳細に求めているのであって、抗告人らは相手方がそのような調査を尽くしていないことを主張しているから、抗告人らの、相手方において大飯3・4号機が基準に適合しているという主張疎明は尽くされていないという旨の主張は新規制基準のもとにおいても十分妥当するものである。

以上