

原子力規制委員会からの報告徴収命令に対する 異議申立てについて

当社は、本日、平成25年5月29日付文書（「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第67条第1項の規定に基づく報告の徴収について」）により原子力規制委員会からあった報告徴収命令に対し、行政不服審査法第6条の規定に基づき、異議申立てを行いましたので、お知らせいたします。

当該命令につきましては、原子力規制委員会からの文書及び平成25年5月29日に開催された平成25年度第8回原子力規制委員会において明らかにされているように、敦賀発電所2号機直下の破砕帯が耐震設計上考慮する活断層であるとの判断を前提に出されたものであります。しかしながら、その前提となる原子力規制委員会の上記の判断には、7月11日に当社が提出した調査報告書からも明らかなように、内容及び手続きについて重大かつ明白な瑕疵があり、これに基づき行われた命令は違法であることから、当社としてその取り消しを求めるとともに、その命令の執行停止を求めるものであります。

なお、当該命令で報告を求められております、敦賀発電所2号機の使用済燃料貯蔵設備について、冷却水が喪失した場合の、同設備内に貯蔵される燃料体の健全性及び周辺への放射線影響の評価等につきましては、本件申立てとは切り離して、定められた期日までに報告する予定です。

・添付資料：異議申立書

以 上

異議申立書

平成25年7月16日

原子力規制委員会

委員長 田中 俊一 殿

異議申立人 日本原子力発電株式会社
取締役社長 濱田 康男

行政不服審査法第6条の規定に基づき、次のとおり異議申立てを行う。

1. 異議申立人の氏名及び年齢又は名称並びに住所

(1) 名称 : 日本原子力発電株式会社 取締役社長 濱田 康男

(2) 住所 : 東京都千代田区神田美土代町1番地1

2. 異議申立てに係る処分

原子力規制委員会が平成25年5月29日付で異議申立人に対して行った、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32年法律第166号）第67条第1項の規定に基づく報告徴収命令（原管P発第1305297号。以下「本件処分」という。）

3. 異議申立てに係る処分があったことを知った年月日

平成25年5月29日

4. 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消すとの決定を求める。

5. 異議申立ての理由

本件処分は、平成25年5月22日に開催された平成25年度第7回原子力規制委員会において「日本原子力発電株式会社敦賀発電所2号機直下の破砕帯が耐震設計上考慮する活断層であると判断した」ことを前提に行われている。しかしながら、本件処分は、前提

となる原子力規制委員会の判断がその内容及び手続について重大かつ明白な瑕疵があるものであり、以下の理由により違法である。

① 本件処分は、誤った判断等に基づく違法な行政処分である。

② 本件処分は、法的根拠を欠き、重大かつ明白な瑕疵がある違法な行政処分である。

なお、添付書類(1)において、上述した異議申立ての理由について詳細に述べることとする。

6. 処分庁の教示の有無及びその内容

「この処分について不服がある場合には、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、この処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に、書面により当委員会に対して異議申立てをすることができる。ただし、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内であっても、処分の日の翌日から起算して1年を経過すると、処分の異議申立てをすることができなくなる。

この処分の取消しの訴えは、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）の規定により、上記の異議申立てに対する決定を経た後に、当該異議申立てに対する決定があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、国（代表者法務大臣）を被告として提起することができる。ただし、当該異議申立てに対する決定があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、当該異議申立てに対する決定の日の翌日から起算して1年を経過したときは、処分の取消しの訴えを提起することができなくなる。

なお、次の①から③までのいずれかに該当するときは、当該異議申立てに対する決定を経ないで、この処分の取消しの訴えを提起することができる。①異議申立てがあった日の翌日から起算して3か月を経過しても決定がないとき。②処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるとき。③その他決定を経ないことにつき正当な理由があるとき。」との教示があった。

7. 執行停止の申立て

本件処分は上述のとおり違法な行政処分であるため、本件異議申立てとともに、行政不服審査法第48条によって準用される同法第34条第2項の規定により、本件処分の執行停止を申し立てる。

8. 添付書類

- (1) 本件処分に対する異議申立ての理由
- (2) 平成25年7月11日付「敦賀発電所 敷地の地質・地質構造調査報告書」(日本原子力発電株式会社)

以 上

本件処分に対する異議申立ての理由

目 次

第1． 本件処分は，誤った判断等に基づく違法な行政処分であることについて……………	3
1． D－1 破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層である」との判断は誤りであること……………	3
2． D－1 破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層である」とした判断過程には，行政手続上看過できない重大な瑕疵があること……………	9
3． 本件処分の違法性……………	15
第2． 本件処分は，法的根拠を欠き，重大かつ明白な瑕疵がある違法な行政処分であることについて……………	16
第3． 結論……………	18

原子力規制委員会が平成25年5月29日付で異議申立人（以下「当社」という。）に対して行った、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32年法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。）第67条第1項の規定に基づく報告徴収命令（原管P発第1305297号。以下「本件処分」という。）は、原子力規制委員会による違法な行政処分であり、原子力規制委員会は、直ちに本件処分を取り消すべきである。

以下において、本件処分に対する異議申立ての理由を具体的に述べる。なお、本書において言及する法令等は、本件処分時点において有効なものを意味する。

第1. 本件処分は、誤った判断等に基づく違法な行政処分であることについて

1. D-1 破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層である」との判断は誤りであること

（1）当社の破砕帯調査の結果を踏まえた判断

かねてより当社は、旧原子力安全・保安院及び旧原子力安全委員会、さらには原子力規制委員会及び原子力規制庁の指示・要請又は了解に基づき実施してきた破砕帯調査により得られた観察事実及びデータに基づく分析結果等から、D-1 破砕帯が耐震設計上考慮する活断層ではないこと、すなわち後期更新世以降の活動が否定できないものには当たらないことを明らかにしてきたところであるが、さらに、原子力規制委員会・敦賀発電所敷地内破砕帯の調査に関する有識者会合（以下「有識者会合」という。）の指摘事項等を踏まえて平成25年6月末まで実施した追加調査により有意なデータ等を取付し、これにより当社見解はより明確に裏付けられることとなった。

当社は、従前原子力規制委員会に対し、平成25年6月末までに追加調査を終了し、その結果を取りまとめた報告書を速やかに提出するので、この報告を踏まえた判断を行ってほしい旨強く要望して

きたものの（当社が原子力規制委員会に提出した平成25年4月26日付文書）、有識者会合は、平成25年5月15日開催の第5回評価会合において、当社が実施している調査結果を待つことなく、「現在までに得られたデータ等をもとに「敦賀発電所2号炉原子炉建屋直下を通るD-1破砕帯については、後期更新世以降の活動が否定できないものであり、したがって、耐震指針における「耐震設計上考慮する活断層」である。」旨判断できるとしたものである。」と結論付ける内容の評価書（平成25年5月15日付「日本原子力発電株式会社敦賀発電所の敷地内破砕帯の評価について」）を取りまとめた。同月22日開催の原子力規制委員会は、何ら独自の検討をすることなく、有識者会合の評価書を了承した。

しかしながら、当社が原子力規制委員会に対し、平成25年7月11日付で提出した「敦賀発電所 敷地の地質・地質構造 調査報告書」（添付書類(2)参照）に記載したとおり、2号炉原子炉建屋直下を通るD-1破砕帯は、耐震指針における「耐震設計上考慮する活断層」ではなく、また、浦底断層と同時に活動し、直上の重要な施設に影響を与えるおそれもない。以下に概略を述べる。

① K断層とG断層及びD-1破砕帯の活動時期

以下の確認等により、K断層とG断層及びD-1破砕帯は、⑤層下部（美浜テフラを含む地層）に変位・変形を与えておらず、後期更新世以降（12～13万年前以降）は活動していない。したがって、連続性を問うまでもなく、「耐震設計上考慮する活断層」ではない。

- ・ 新たな文献調査や分析の結果、⑤層下部の美浜テフラは広範囲にわたって降灰した火山灰であり、その降灰時期は約12.7万年前であることを実証的に確認（「美浜テフラの年代の特定」）。
- ・ ③層で確認された普通角閃石は、過去の海上ボーリングの分析で検出された普通角閃石（中期更新世である約13万年前以前）と同じ普通角閃石であることを確認。
- ・ いずれの箇所においても、上載地層の火山灰は、整合的な層序（堆積の順番）を成しており、逆転はないことを確認。
- ・ K断層は2箇所③層上部に変位・変形を与えていないことを確認。

② K断層とG断層及びD-1破砕帯の連続性

以下の確認等により，K断層は途中で消滅し，2号炉原子炉建屋の方向には延びていない。また，G断層及びD-1破砕帯は一連の構造であるが，K断層とは一連ではない。

- ・ K断層はD-1トレンチの外の南側③層内で消滅している（変位が急激に減少し，ほぼ認められなくなる）ことを確認。
- ・ G断層及びD-1破砕帯は，走向・傾斜，性状及び変位センスがよく一致しているが，K断層は異なっていることを確認。

なお，有識者会合では，D-1破砕帯が活動性のないことを否定できない理由として，D-1破砕帯とK断層の活動時期及び連続性の点を挙げるが，有識者会合は単なる可能性や推定を提示するのみで具体的根拠等は何ら示しておらず，客観的データ等に基づいた当社見解を弱めるものとはなりえない。

（2）専門家の見解

D-1破砕帯が耐震設計上考慮する活断層でないとの見解は，以下のとおり，国内外の専門家からも示されている。

まず，広島大学大学院の奥村晃史教授は，G断層とD-1破砕帯は共通する特徴をもち同じ環境で同じ断層運動によって形成された可能性が高いこと，K断層はD-1破砕帯及びG断層に伴う破砕帯とは全く性状が異なっており同時に活動した連続する断層とは考えられないこと，D-1破砕帯に第四紀の活動が認められないことから過去に浦底断層・K断層とD-1破砕帯が同時に活動したことはないことが推論されると述べている（平成25年4月24日付「敦賀発電所 敷地の地質・地質構造 D-1破砕帯について」139～140頁）。

また，敦賀発電所敷地内破砕帯評価・2つの国際的な専門家グループによる中間的なレビュー報告によれば，K断層とG断層及びD-1破砕帯の連続性については，「G断層とD-1破砕帯は，地質構造の特性（断層ガウジの性状，走向・傾斜）が同一であり，変位セ

ンスも同じ」であり、「K断層とD-1破砕帯は、地質構造の特性が異なっており、変位センスも逆」である。また、K断層とG断層及びD-1破砕帯の活動性については、「D-1破砕帯及びこれと一体と考えられるG断層は、美浜テフラ（12～13万年前に降灰）を含む堆積層を変位・変形させて」おらず、「K断層も同様に、美浜テフラを含む堆積層を変位・変形させていない」とされている（平成25年5月21日付「敦賀発電所敷地内破砕帯評価・2つの国際的な専門家グループによる中間的なレビュー報告」）。

さらに、東北大学の遠田晋次教授も、「せん断面によるずれが、D-1の活動によるものとは考えにくい。せん断面は、D-1と違うものを見てる。ここだけを見たら、2号機の下まで伸びているD-1は動いていない」と述べており（エネルギーフォーラム2013年2月号74頁）、産業技術総合研究所の杉山雄一総括研究主幹も、平成25年5月24日の日本地球惑星科学連合大会において、原子力規制委員会が「活断層」と判断した論理よりも活断層を否定する日本原電の主張の方が合理的等と述べている（平成25年5月25日付読売新聞朝刊（東京版）2面）。

（3）有識者会合の認定根拠の薄弱さ

有識者会合は、D-1破砕帯について、「耐震設計上考慮する活断層」であると結論付けているが、当社が客観的なデータ等に基づきD-1破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層」でないことを示しているのに対し、有識者会合の判断根拠は、以下に述べるとおり薄弱である。

有識者会合は、「日本原電はG断層のみをD-1破砕帯の延長部としているが、有識者会合はK断層を重視し、両者をD-1破砕帯と一連のもの」（評価書2頁）とし、さらに、「K断層は後期更新世以降の活動が否定できず、耐震指針における「耐震設計上考慮する活断層」であり、また、D-1破砕帯と一連の構造である可能性が高いと考える。これらを総合的に判断すると、有識者会合としては、2号炉原子炉建屋直下を通るD-1破砕帯は、後期更新世以降の活動が否定できないものであり、したがって、耐震指針における

「耐震設計上考慮する活断層」であると考え」（評価書5頁）と結論付けている。

しかしながら、上記の認定根拠として有識者会合が示したのは、以下の点に過ぎない。

(i) 「K断層は後期更新世以降の活動が否定できない」点について

- ・③層は⑤層と堆積時期に大きな差がなく、比較的新しい地層と考えられる（評価書4頁）。
- ・③層については、⑤層と不整合関係にあるが顕著な堆積間隙がなく、また、下位の②層中に含まれる礫が著しく風化している状況と比べると上位③層中の礫は風化の程度が弱く、⑤層と同様に比較的新鮮である。これらのことから、③層と⑤層（約9.5万年前のK-T_z降灰層を含んでいる地層）は、それ程堆積時期に差がないと考えられるため、有識者会合は、③層についても、後期更新世の地層である可能性が否定できないと考える（評価書7頁）。

(ii) K断層がD-1破砕帯と一連の構造である可能性について

- ・K断層は、D-1破砕帯のほぼ延長上に位置しており、西側ピットにおいて、基盤と接している部分では走向N1°W、傾斜82°Wである。また、Lカットピットにおいても、ほぼ、南北走向で高角度西傾斜であり、同様の姿勢を示している。さらに、D-1破砕帯の走向・傾斜ともよく一致している（評価書8頁）。

有識者会合は、(i)の点について、上記のとおり、「③層中の礫は風化の程度が弱く、⑤層と同様に比較的新鮮である」との単なる印象をもって、③層と⑤層は、それ程堆積時期に差がなく、③層についても、後期更新世の地層である可能性が否定できないと結論付けている。

また、有識者会合は、(ii)の点について、上記のとおり、延長上に位置していること、走向・傾斜ともよく一致していることでK断層とD-1破砕帯は「一連の構造」と結論付けているが、旧原子

力安全委員会作成にかかる「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（平成22年12月20日原子力安全委員会）」（以下「本手引き」という。）の「Ⅲ.敷地周辺の地質・地質構造等の調査」の「（解説） 1.2陸域・海域の特性を踏まえた調査」の「(1)③ii）」では「露頭において観察される断層面の傾斜は、必ずしも地下深部の断層面の傾斜と同一ではない」としており、局所的な断面におけるK断層とD-1破砕帯の位置関係や走向・傾斜のみをもって全体を「一連の構造」と判断するのは、論理に飛躍がある。

本手引きの「1.3耐震設計上考慮する活断層の認定」では、耐震設計上考慮する活断層の認定について満足すべき事項の一つとして、「(5)耐震設計上考慮する活断層の認定においては、認定の考え方、認定した根拠及び認定根拠の情報の信頼性等を示すこと」を挙げているが、有識者会合の認定根拠は上記のとおり薄弱なものであり、「認定の考え方、認定した根拠及び認定根拠の情報の信頼性等を示」したとは到底言えない。評価会合に参加していた有識者も、「D-1破砕帯が例えば、くどいかもしれませんが、論文にこれは活断層であるとはやっぱりちょっと書けるような問題ではないというようにまだ思っています」等と述べ、この点を認めている（第5回評価会合議事録23頁）。

さらに、本手引きの「Ⅲ.」の「1.敷地周辺の活断層調査」の「1.1(2)②」では、「特に断層露頭や地層が変形している露頭の発見と、その露頭観察による断層活動時期の特定が重要である。こうした露頭と変位地形との位置関係、断層や破砕帯の性状、地層・岩石の変位・変形構造を詳細に把握するとともに、地層及び地形面の詳細な編年を行うことにより断層活動の時期を検討すること」とされ、活断層か否かを判断するためには位置関係や走向・傾斜だけではなく、地層等の編年により断層活動の時期を検討することが重要とされている。当社は、詳細な調査結果に基づき、D-1破砕帯は、後期更新世以降（12～13万年前以降）は活動していないと合理的に特定している。

以上のとおり、有識者会合が活断層と判断した根拠は薄弱である。評価書で展開する議論の大部分は専ら当社の見解を否定することに費やされているが、いずれも裏付けのない可能性や推定のみ議論に終始していて、客観的データ等に基づいた当社見解を弱めるものとはなりえないことは、(1)でも述べたとおりである。

2. D-1 破碎帯が「耐震設計上考慮する活断層である」とした判断過程には、行政手続上看過できない重大な瑕疵があること

有識者会合が、D-1 破碎帯が「耐震設計上考慮する活断層である」と判断するに至る過程には、以下に述べるような行政手続上看過できない重大な瑕疵がある。かかる瑕疵は、1. で述べた有識者会合による誤った判断がなされた大きな要因の一つと考えられる。

(1) 有識者会合の構成の著しい偏り

有識者会合は、外部有識者4名のうち3名が変動地形学者（平成24年11月14日原子力規制委員長記者会見配布資料「敦賀発電所敷地内破碎帯の調査に関する有識者会合」参照）である。

平成18年9月19日付で改訂された「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」においては、「活断層の位置・形状・活動性等を明らかにするため、敷地からの距離に応じて、地形学・地質学・地球物理学的手法等を総合した十分な活断層調査を行うこと」とされているところ、これに照らしても、有識者会合のメンバー構成は、極めて偏ったものであると言わざるをえない。

わずか4名の外部有識者のうち3名が変動地形学者という構成は、あえて変動地形学者を多く選任しようという意図の下に構成したのでない限り起こりえない。このような偏った形で構成された有識者会合では、その判断内容の公正さは確保されない等と第三者からも指摘されている（中村浩美「原子力規制委員会の活断層調査への疑問」エネルギーフォーラム2013年3月号20～25頁、山崎康志「原発”活断層ドミノ”を招く「変動地形学」の異常震源」エネルギーフォーラム2013年3月号36～39頁参照）。

なお、評価会合に参加した有識者自身も、「個々の破碎帯の特性にもよると思いますが、やはり基盤岩中の断層だとか破碎帯、あるいは断層帯の鉱物とか化学をやっている方がもっとたくさん入ったほうがよりよい評価になるかなとも思いました。今ちょっと、当然推薦された方が変動地形というか、活断層をやっている方に偏しているところもありますので、その辺りはちょっと人選も含めて御考慮いただければと思います。当然議論の進展によっては、例えばやはり当初選ばれた4名では対応できない問題も出てくると思うんですね。ですから、そういうときには、何らかの形でちょっと外部の方、その専門で非常に詳しい方に入ってきていただいて、その分野からのコメントをいただくとかいうことができれば、もっとよりよい評価になると思います。」（第5回評価会合議事録26頁）と述べている。

（2）中立性、公正性を欠く審議の進め方

有識者会合による調査は、中立公正な立場から、客観的なデータと幅広い専門的知見を結集して、できる限り科学的に適切な判断を行うことが目指されているはずである。原子力規制委員会設置法第1条には、「…その委員長及び委員が専門的知見に基づき中立公正な立場で…職権を行使…」と規定され、同委員会の委員長及び委員は、職権の行使において中立公正であることが求められている。また、原子力規制委員会は、平成25年1月9日付で公表した「組織理念」において「国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。」旨を明示している。

しかしながら、以下のとおり、有識者会合における審議の進め方は、かかる趣旨や理念とは全く相反するものであった。

（i）事業者の参加の制限

有識者会合の判断結果によっては事業運営に重大な不利益を被ることとなる当社に対しては、憲法第31条（法定手続の保障）、憲法第29条（財産権の保障）を持ち出すまでもなく、十分に意見陳述ないし反論の機会が与えられるべきである。

しかしながら、かかる機会は、厳しく制限された（第1回評価

会合では反論の機会を与えられず、第2回評価会合では出席が認められず、第3回評価会合及びピア・レビューでは審議から退席させられ反論の機会を与えられず、第4回評価会合では説明の機会は与えられたものの、以下（iii）に述べるような議事運営上の問題があった）。当社は原子力規制委員会に対し、再三に亘り改善要望を行ったが（当社が原子力規制委員会に提出した平成25年2月5日付文書，同年3月11日付文書，同年4月26日付文書），何ら考慮されなかった。

（ii）反対意見等の軽視

ピア・レビュー会合（平成25年3月8日開催）で出席者から問題点や疑問点の指摘があったが、有識者会合の判断に反映されることなく終わった。

具体的には、ピア・レビュー会合において、出席者から、評価書案は非常に曖昧な、あやふやなデータで判断していることを明記するべき、評価のポイントや詳細説明が体系的でないとの意見があったにもかかわらず（ピア・レビュー会合議事録31～32頁）、これらの意見に対して真摯に対応した形跡はない。また、D-1 破碎帯とK断層、あるいはG断層の連続性について、浦底断層のように圧縮場での上下成分を持った断層では、下側には副断層は非常に出にくいとの疑問（ピア・レビュー会合議事録22頁）に対して、島崎委員長代理は、自分でも、ある意味不思議なことが起きていると言いながら（ピア・レビュー会合議事録22～23頁）、評価書でこうした疑問を取り上げることはなく、何ら科学的な根拠を示すことなく自分の見解を維持した。

（iii）座長役の議事運営の不公正や不適切な言動

評価会合においては、座長役である島崎委員長代理が、その立場と区別することなく個人的な意見で議論を整理する、事業者の議論を一方向的に打ち切る等、中立性、公正性を欠く議事運営がしばしば見受けられた。

また、島崎委員長代理による以下のような言動は、中立性、公正性を欠くのみならず、規制当局の一員としても極めて不適切なも

のと言わざるをえない。

①あたかも断層のずれがそのまま原子炉施設の倒壊や事故につながるかのような印象をことさらに国民に与えかねない言動

- ・第3回評価会合において、事前に用意してあった「一般の方向けのスライド」を使用して、傍聴者や視聴者に向かって、本件調査と無関係なダムや橋の破壊例を持ち出し、原子炉施設が倒壊するイラストを示して、断層のずれの恐ろしさを強調した（第3回評価会合議事録29～30頁、平成25年3月8日付「断層のずれによる被害の例」参照）。

- ・第4回評価会合において、時間がないと議論を打ち切る一方、有識者と事業者との議論とは無関係に、突然立ち上がり、傍聴者や視聴者に向かって、「K断層で1.8m、これはまだ確定したわけではないんですけれども、段差がある可能性が私は非常に強いというふうに感じましたけれども、皆さん1.8mって普通の人身長以上あるんですよ。僕だってないですよ。…しかも、1回で30～40cmずれるというのですよ、これが。この上に何か物が建っていて、30～40cmずれる可能性というのは、私は非常に恐ろしいと思うんですね。」と身振りを交えて語った（第4回評価会合議事録96頁参照）。

②原子炉施設の耐震安全性、福島第一原子力発電所事故後に規制当局の指示を受けて実施した緊急安全対策やストレステストの結果等を見無視した論理の飛躍著しい見解

- ・第5回評価会合において、「安全性が低い状態であったということになるわけでございまして、これまで幸い何の事故もなく経過していたということは、幸いと言うしかないと思う」と語った（第5回評価会合議事録35頁参照）。

(iv) 当社の追加調査結果を待たずに行われた判断

有識者会合は、1.(1)で述べたように、あと1か月半余で終了予定であった当社の追加調査の結果を待たずに、平成25年5月15日にD-1破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層である」と結論付ける評価書を取りまとめ、原子力規制委員会も同月22日にこれを了承した。

確かに、一般的に、規制当局が規制上の判断を行う上で、事業者による調査をいつまでも待たなければならないわけではない。しかしながら、そもそも本件調査は、1.(1)で述べたように、当社が規制当局の指示・要請又は了解に基づき、現地の原子力保安検査官の監理・監督（毎日の報告と週1回の現地確認）の下に実施してきたものであり、得られた全ての情報を適時・適切に規制当局に報告し（原子力規制委員会ホームページ「日本原子力発電（株）敦賀発電所 破砕帯追加調査の進捗状況」、平成25年6月7日付「敦賀発電所敷地内破砕帯の調査に係る当社の対応の事実関係について」参照）、今回の追加調査も、有識者会合での指摘事項等を踏まえて実施していたものである。また、有識者会合が平成25年5月15日に判断をした時点では、有識者会合の判断を裏付ける根拠が揃っていないとは到底言えない状況であり、さらに、評価会合に参加した有識者自身も、以下の発言から分かるように、そのことを認識していた。

- ・「今に至るまでもやはりK断層の基礎的な性状、累積変位量もそうですし、南方延長がどこまで行くのかとか、かなりこの評価書の根幹に関わるようなデータがまだ非常に不足しています。ですから、事業者の調査が十分に進んだ段階で、できれば、ちょっといろいろなことがあると思いますが、私、有識者の一人としての希望は、やはり進んだ段階で評価が始まる、あるいは現地調査を行うことができれば、より議論が進むと思いました。あるいは、1回目の現地調査である程度全体を見せていただいて、それからある程度調査が進んだ段階でもう一回じゃあキーとなるところを見るだとか、そういうやり方はあるんじゃないかと思えます。…私、今回、これと事業者さんが前回出されたものを一つ一つ照らし合わせて、やっこの評価書の不備もわかりましたし、理解が深まったところがありますので、…」(第5回評価会合議事録25～26頁)
- ・「本当はこの断層、破砕帯が動いたときに揺れはどうか、あるいはそのずれはどうかということをも別の有識者会議でもう一度再検討していただいて、さらにその最後のほうで規制委員

会等で最終判断をしていただくのがいいのではないか」(第5回評価会合議事録30頁)

こうした状況を踏まえると、平成24年2月から実施してきた破砕帯調査について、あえて1か月半程度の時間を惜しんで結論を急がねばならなかった合理的理由は全くない。なお、平成25年6月末まで実施した追加調査により有意なデータ等を取得し、これにより当社見解はより明確に裏付けられることとなったことについては、1.(1)に述べたとおりである。

(3) 規制当局としての説明責任の欠如

有識者会合による活断層の判断は、当社の事業運営に多大な影響を及ぼすものであり、当該判断を行った理由について、事業者に十分な説明を行うことは、国民の権利を制限し義務を課す規制当局の責務である。しかし、1.(3)で述べたように、有識者会合の判断根拠は薄弱であり、説明責任はまったく果たされていない。

なお、公開されている有識者会合の審議経過をたどっても、その判断過程に合理性は見出せない。有識者会合は、平成24年12月1日、2日の2日間敦賀発電所の現地調査を行ったが、その約1週間後に開催された第1回評価会合(平成24年12月10日開催)において、早くも、「D-1の延長あるいは分岐、そこら辺はよくわかりませんが、その先端といたしまして、そういったところが活断層として活動をして、しかも浦底断層と同時にずれたと考えられる」(第1回評価会合議事録36頁)等として、活断層であるとの評価を行っているが、そこに科学的な根拠は何ら示されておらず、以後の審議においても同様である。

また、第5回評価会合(平成25年5月15日開催)において「K断層は…D-1と一連のものであるということが重要…要するにGやKがD-1の一連のものであるという我々の主張が大事…K断層が本当に曲がっているのであれば、やっぱりD-1とつながらなくなってしまうかもしれないので、我々はそんな主張をしているわけではありません」(第5回評価会合議事録24頁)など、連続性の点

について当社の調査が継続中であるにもかかわらず、K断層とD-1破砕帯は一連のものであることを所与の前提とした議論が行われており、正に結論先にありきの議論であることが如実に表れている。

以上のとおり、規制当局として行うべき説明責任は果たされておらず、行政手続上、重大な瑕疵があると言わざるをえない。

なお、刑事罰の制裁を伴った本件処分についても、本件処分に至った理由について規制当局による合理的な説明が必要であるが、本件ではそれもないことについて後述する。

3. 本件処分の違法性

原子力規制委員会は、規制当局として、専門技術的な調査審議を行う場である有識者会合の判断について、その審議手続の妥当性も含め、独自に検討すべき立場にあった。

この点について、島崎委員長代理は、評価書を取りまとめた平成25年5月15日開催の第5回評価会合で「日本原子力発電株式会社敦賀発電所の敷地内破砕帯の評価についてという、この文書は有識者会合の皆様、私も含め、有識者会合全員の責任で書いて出すものです。我々に責任があります。科学技術的な面からの責任は我々にあります。以降の行政的な判断等々については、この後、原子力規制委員会に報告する。その後で原子力規制委員会が審議するという手はずになります。」（第5回評価会合議事録21頁）と述べている。

しかしながら、その1週間後の平成25年5月22日開催の原子力規制委員会においては、何ら独自の検討はされず、有識者会合の評価書はそのまま了承され、有識者会合の判断の誤り及び判断過程の手続上の瑕疵が治癒されることはなかった。

本件処分は、原子力規制委員会による「耐震設計上考慮する活断層である」という判断を前提とするものであるが、かかる判断は、有識者会合の評価書に依拠して行われていることは明らかであるところ、既述のとおり、有識者会合の判断の誤り及び判断過程の手続上の瑕疵があるにもかかわらず、原子力規制委員会が何ら独自の検討を行わなかったことには重大な行政手続上の瑕疵が認められる。

したがって、本件処分の前提となる判断は誤りであるから、行政の

裁量権の範囲等を問題にするまでもなく、前提を欠く本件処分は違法である。また、重大な瑕疵ある手続により出された本件処分は、この点からも違法である。

第 2 . 本件処分は、法的根拠を欠き、重大かつ明白な瑕疵がある違法な行政処分であることについて

本件処分は、原子炉等規制法第 6 7 条第 1 項の規定を根拠としているが、本件処分は同項の要件を満たしておらず、原子炉等規制法に違反する違法な行政処分である。

そもそも行政機関が適切に権限行使を行うためには必要な情報を収集する必要性があり、それ故、行政機関に対して質問、報告徴収、立入検査などの実施の権限を付与することを通じて強制的に必要な情報を収集する手段を認め、場合によっては罰則規定をもってその実効性を担保しているのである。したがって、これらの情報収集のための権限行使については、実施の決定、時期や方法等の選択などにおいて行政機関の広範な裁量に委ねられることが法令上も予定されているが、無制限にその権限行使が正当化されるのではなく、法規の趣旨目的に照らして公正に行われなければならない。そして、これらの情報収集の実施には、達成されるべき行政目的とその実施によって制限される国民の権利との間には均衡が求められることから比例原則が適用される。

本件処分の根拠とされている原子炉等規制法第 6 7 条第 1 項によれば、原子力規制委員会は、「この法律の施行に必要な限度において」、原子力事業者等に対し、その業務に関し報告をさせることができるとして、同項に基づく報告徴収命令は、あくまでも、原子炉等規制法の施行に必要な限度においてのみ出さうるものであることが明示されている。

事業者は、報告徴収命令が出されると、規制当局が指定する事項について、一定期間内に報告する義務が生じ、指定された事項の内容によっては、相当重い負担を強いられることになる。また、報告義務の不履行は刑事罰（原子炉等規制法第 7 8 条第 2 9 号）の対象とされている。これらに鑑みても、原子炉等規制法第 6 7 条第 1 項に基づく報

告徴収命令は、同項の定めに従って、同項が許容する限度において出されるべきは当然であり、さらに「この法律の施行に必要な限度において」との文言からすれば、報告徴収命令を出すためには、単に原子炉等規制法の趣旨・目的等の一般則の要請では足りず、同法の具体的な規定の施行に必要な場合に限って出さるものと解される。同法第67条第1項の括弧書きで、「この法律の施行に必要な限度において」の「この法律」について、「都道府県公安委員会にあっては、第59条第6項の規定」と特定しているのも、同じ趣旨である。

原子力規制委員会は、当社敦賀発電所2号炉の「保全の観点から」報告を命じているが、活断層の判断を前提として、原子炉施設の保全に関して、当社に対し同委員会による適用を想定しうる原子炉等規制法の個別具体的な規定は想定されない。また、平成25年7月8日付行政文書開示決定通知書（原管P発第1307086号）に基づいて開示された行政文書からも、原子力規制委員会及び原子力規制庁において、本件処分に関する法的根拠について検討した形跡は何ら窺えない。

なお、平成25年6月17日及び27日に当社社員が安全規制管理官（PWR・新型炉担当）と面談した際、本件処分が原子炉等規制法第67条第1項の「この法律の施行に必要な限度」を超えているのではないかとの当社社員の問いに対し、同安全規制管理官は、本件処分が「原子炉の利用による災害の防止を図るという原子炉等規制法の目的に沿ったもの」との回答であったが、本件処分をこのように解釈することは、行政による恣意的な命令発出につながりかねず、上述のように法的に許容されるものではない。

また、平成25年5月22日の原子力規制委員会における敦賀発電所2号炉直下の破砕帯が耐震設計上考慮する活断層であるとの判断は、その時点までに得られたデータ等をもとにした判断である旨、田中委員長等が繰り返し述べている（「原子力規制委員会記者会見録（平成25年5月22日）」9～11頁ほか参照）。このような判断を前提に、不履行につき刑事罰の制裁がある行政処分が出されること自体、比例原則に反し、違法であると言わざるをえない。

さらに、原子力規制委員会は、本件処分において、当社に対し、使用済燃料貯蔵設備の冷却水が喪失した場合の影響評価、対応策等につ

いての報告を命じているが、もとより事業者においては、かかる事態に至らないよう、様々な耐震性能等を考慮しているところである。仮に、D-1 破砕帯が「耐震設計上考慮する活断層である」との前提に立った場合でも、浦底断層が動いた場合にD-1 破砕帯がどのように動くか、その場合に影響が耐震設計の範囲に収まるかの安全性の確認を行うべきであり、それが、「新たな知見により、仮に耐震設計上考慮すべき活断層の存在が判明した場合には、新耐震指針等に基づいて、発電用原子炉施設の耐震安全性の確認をすることとなり、仮に耐震安全上問題がある場合には、必要な措置を講じることとなる」との平成20年4月4日付政府答弁書(同日付閣議決定)に従った対応である。

原子力規制委員会は、これらについて一切の検討がないまま、何故唐突に、冷却水が喪失した場合という条件を設定して報告を命じたのかについて何ら説明はなく、そこに合理的な理由も見出し難い。

上述したように、原子炉等規制法第67条第1項に基づく報告徴収命令は、原子炉等規制法の規定の施行に必要な限度において出される必要がある。そもそも、事業者に対して行政処分を行うには、その趣旨・目的が明確になっていなければならない。法令を遵守して事業を遂行している事業者に対し、不意打ちのような行政処分が行われることがあってはならないのである。

以上のとおり、本件処分は、「この法律の施行に必要な限度において」出されたものとは認められず、法的根拠を欠き、重大かつ明白な瑕疵がある行政処分であり、原子炉等規制法第67条第1項の規定に違反する違法な行政処分である。

第3．結論

以上の第1，第2の理由により、本件処分が違法な行政処分であることは明らかであり、原子力規制委員会は、直ちに本件処分を取り消すべきである。

以上