平成２６年（行ウ）第１５２号　大間原子力発電所建設差止等請求事件

原　告　　函　　館　　市

被　告　　国　　外１名

準 備 書 面 （ ６ ５ ）

立地審査指針への適合判断の欠落と要件への当てはめ

２０２６（令和８）年１１月１１日

東京地方裁判所民事第３部合Ａ①係　御中

原告訴訟代理人

弁護士　　河　　合　　弘　　之

外

目　　次

第１　はじめに 4

１　これまでの主張の経緯 4

２　立地審査と深層防護の第５の防護レベルに係る違法性 5

３　本書面の目的 6

第２　なされようとしている設置変更処分は明白に違法であること 7

第３　本件原発は実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていないこと 7

１　第５の防護レベルの不備ないし欠落が原告の存立維持権侵害の具体的危険を推認させること 8

2　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」の必要性 8
⑴　本件原発の位置について、原子力災害の防止上支障がないといえるか否かが問われるべきこと 9
⑵　自然科学の限界（科学の不定性）を踏まえるべきこと 10
⑶　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」の必要性 13
⑷　小括 16
3　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」は炉規法が要求する安全対策の一つであること 16
⑴　炉規法と原災法の関係 16
⑵　実効性ある避難計画等策定のための位置規制の必要性 17
⑶　実効性ある避難計画等策定のための位置規制の許容性 18
⑷　小括 19
4　立地審査に関する国際的な基準 20
⑴　国際基準としての IAEA 安全基準 20
⑵　原子力発電所の安全：設計　SSR-2/1 20
⑶　原子炉等施設の立地評価　NS-R-3 21
第４　補論：基準適合判断の欠落の不合理性について（想定される被告らの主張に対する反論） 22
1　上記主張と確立された判断枠組みとの結合 22
2　想定される被告らの主張：審査の欠落は合理的である 23
3　炉規法の要件に反すること 23
4　審査の欠落は設置許可基準規則の趣旨に反して不合理であること 24
⑴　設置許可基準規則の位置づけ 24
⑵　原規委による「深層防護の徹底」の明記 25

⑶　原規委による「深層防護」の定義 25
⑷　深層防護の本質である「各防護レベルの独立性」 26
⑸　他事考慮による判断の違法 26
5　小括 27

第１　はじめに

１　これまでの主張の経緯

⑴　本件訴訟において、原告は、立地審査指針に係る主張として、訴状第６章第１、第２、第１０章第３・５項、準備書面(14)第４・３項、準備書面(21)、同(38)及び同(44)を提出して主張してきた。

準備書面(21)では、立地審査の法的根拠とその内容、福島第一原発事故で明らかになった立地審査の問題と、本件において立地審査が放棄されていること等について述べた。また、準備書面(38)では、改めて立地審査指針における離隔の必要性、集団線量による規制の必要性等を述べるとともに、被告国が主張する原子力災害対策（第４層の防護）は立地審査指針に代替しないこと等を主張した。

さらに、準備書面(44)第３、第５では、２０２１（令和３）年３月１８日水戸地裁判決の内容を紹介し、第５の防護レベルの不徹底によって原告の権利（存立維持権）が侵害されること等について、各種専門家の見解を示して主張したうえで、争点明確化のため、２０２３（令和５）年２月２１日付求釈明申立書において、以下の各点について求釈明を行った。

❶Ⅰ　シビアアクシデント対策（深層防護の第４の防護レベル）が機能しない場合を想定しているか。

Ⅱ　想定している場合、具体的にどのような規模（核種、放出量、放出距離ないし放出の態様）の事故を想定しているのか。

❷Ⅰ　㋐立地審査指針（福島第一原発事故以前）にいう「重大事故」及び「仮想事故」における敷地外への放射性物質放出量、㋑同事故後、立地審査として本来考えるべき「重大事故」及び「仮想事故」における敷地外への放射性物質放出量、㋒設置許可基準規則における重大事故等対策を施した場合における敷地外への放射性物質放出量のうち、被告国は、㋐と㋒とを比較して立地審査の適用を不要と考えているのか、それとも、㋑と㋒とを比較して立地審査の適用を不要と考えているのか。

Ⅱ　㋑と㋒とを比較したという場合、㋑の「重大事故」及び「仮想事故」として、それぞれ具体的にどのような規模（核種、放出量、放出距離ないし放出の態様）の事故を想定しているのか。

Ⅲ　㋒の対策を講じた場合のうち、放射性物質が外部に放出するような事故（設置許可基準規則５５条）について、具体的にどのような規模（核種、放出量、放出距離ないし放出の態様）の事故を想定しているのか。

⑵　これに対し、被告国は、２０２３（令和５）年９月５日求釈明申立書に対する回答書（以下、単に「回答書」という。）において、これに対する回答を行った。

２　立地審査と深層防護の第５の防護レベルに係る違法性

⑴　改めて簡単に整理すると、炉規法４３条の３の６第１項４号は、設置許可基準の要件の一つとして、「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つ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。」と定め（傍点は引用者）、構造や設備だけでなく、原発の位置との関係でも、災害の防止上支障がないこと、そのことについて原規委が設置（変更）許可段階で審査することを要求している。

この「位置」規制は、当該原発が、安全確保という観点に照らして適した場所（位置）に立地されているか否かを審査するものであって、①自然現象その他の要因によって放射性物質が異常な水準で施設外へ放出される事態が生じないような位置に原発を設置するだけでなく、②万が一放射性物質が外部に放出される事態が生じた場合であっても、周辺に居住する住民の生命、身体の安全及び財産の保護が確保される位置に原発を設置することも含む。周辺住民の生命、身体の安全等の確保は、①原発と居住区域との間に十分な離隔を設けること及び㋑十分な離隔を超える範囲に放射性物質が放出されても被ばくを避けて避難を行うことに

よって達成されるところ、「位置」規制との関係では、①が審査されることになる。

そして、許可制の趣旨に照らせば、①及び②①を満たしていることについては、原規委が保守的に判断し、安全確保のための基準に適合していると認められる場合に初めて原発の稼働が許可されることになる。

⑵　しかるに、東京電力・福島第一原発事故後の原子力関連法令等改正の過程で、原規委は、それまで審査基準として用いてきた立地審査指針を棚上げし、本件原発の設置変更許可審査においても、その立地審査自体を行わなかった（基準適合判断の欠落)。

本件原発が、周辺住民の生命、身体の安全等を保護するという観点に照らして、適した場所（位置）に立地されていることは、原規委の判断によって全く担保されていないのである。

⑶　この問題は、深層防護の第５の防護レベルに係る対策の不備ないし欠落にも直結する問題である。すなわち、原告（函館市）においては、住民（潜在的被害者）の被ばくを避けるための実効的な避難計画が策定できないことは明白であり、市民は大量の被ばくを強いられ、生命、身体、財産及び生活環境等が侵害されるとともに、原告の存立維持権も侵害されることとなる。原告は、そのような侵害を受忍することなどできない。その根本的な原因は、規制機関たる原規委が立地審査を怠り、原告が住民の被ばくを避けるための実効的な避難計画を策定するための、十分な離隔を確保しない点にある。

３　本書面の目的

本書面は、これまでの主張を補充し、改めて、立地審査指針に対する基準適合判断を行っていないこと（基準適合判断の欠落）が、被告国との関係で、なされようとしている設置変更許可処分の違法事由となることを確認し（第２)、被告電源開発との関係で、同事実が、原告の存立維持権侵害の具体的危険を推認させ

る事実となることを主張すること（第３及び第４）を目的とする。

なお、本書面の内容には、準備書面(21)、同(38)及び同(44)の内容も含まれるが、改めて整理する意味も含め、重複を厭わず記載している。また、上記被告国の回答によって、立地審査指針違反がよりいっそう明らかになったことについては、準備書面(66)で述べる。

第２　なされようとしている設置変更処分は明白に違法であること

まず、被告国に対する請求（設置変更許可処分の差止めの訴え）との関係では、①処分すべきでないことが根拠法令の規定から明らかであると認められ、又は、②処分をすることが行政庁に付与された裁量権の逸脱・濫用となると認められることが本案勝訴要件とされる（行訴法３７条の４第５項)。

本件では、福島第一原発事故以前から、原発の安全確保のために要求されていた立地審査指針との関係で、原規委は、立地審査指針の適用を行わないこととし、深層防護の第５の防護レベルまで含めた「災害の防止上支障がない位置に設置されている」か否か（炉規法４３条の３の６第１項第４号参照）を審査しようとしない（基準適合判断の欠落)。

本件原発は、立地審査指針に従えば本来重大事故の影響範囲として非居住区域とされるべきところに、熊谷厚子氏ほか多数の住民が居住している（準備書面(38)・１１頁の図と写真参照）原発であり、明白に同指針に違反している。また、最短で約２３㎞の距離に人口密集都市である原告（函館市）が存在するという意味でも、人口密集地帯からの離隔を求める同指針に違反している。

したがって、被告国との関係では、付与された専門技術的裁量の範囲を明白に逸脱しており（②違反)、なされようとしている設置変更許可処分が違法であることは明らかである。

第３　本件原発は実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていな

いこと

1　第５の防護レベルの不備ないし欠落が原告の存立維持権侵害の具体的危険を推認させること

⑴　次に、被告電源開発との関係でも、本件原発が、深層防護の第５の防護レベルまで含めた「災害の防止上支障がない位置に設置されている」こと（炉規法４３条の３の６第１項第４号の要件）は、原規委の科学的・専門技術的判断によって全く担保されていない。

⑵　第５の防護レベルの不備ないし欠落と、原告の存立維持権との関係については、準備書面(44)第５（５６頁以下）で詳述したので、ここでは繰り返さない。以下は、第１から第４の防護レベルについて不合理な点がないとしても、第５の防護レベルに違反して立地審査を行わないことが、原告の存立維持権侵害の具体的危険の存在を推認させる事実となることについて述べる。

2　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」の必要性

本件原発を稼働した場合に、その運転等によって、原告の存立維持権を侵害する具体的危険がないといえるためには、本件原発が、原子力災害（生命、身体又は財産に生ずる被害）の防止上支障がない位置、そのために必要な避難計画を策定できる位置に設置されていることが要求される（炉規法４３条の３の６第１項第４号参照)。そして、第１・２項⑴で述べたとおり、原子力災害の防止には、放射性物質の放出防止（①の観点）だけでなく、放出された放射性物質による被ばくの防止（②の観点）が含まれる。さらに、②については、㋑原発と居住区域との間に十分な離隔を設けることに加え、㋺被ばくを避けて避難を行うことによって達成される。そのため、㋑の離隔との関係では、立地審査指針における要件にしたがって、非居住区域や低人口地帯を設け、あるいは人口密集地帯から十分に離隔するなどして、周辺住民が実効的かつ無理なく避難ができるような計画及

び体制が整備（以下「実効的な避難計画等の整備等」という。）できるだけの離隔が必要というべきである。

したがって、「位置」規制としては、「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」が要求されるというべきである。

このことは、以下のとおり、人格権（ないし自治体の存立維持権）侵害の具体的危険に係る解釈から当然に導かれる帰結である。

⑴　本件原発の位置について、原子力災害の防止上支障がないといえるか否かが問われるべきこと

ア　炉規法４３条の３の６第１項４号にいう「災害」の意義については、炉規法１条のほか、原災法の規定などを踏まえて判断する必要がある。

イ　炉規法は、「原子力基本法の精神」、すなわち、原子力利用は「安全の確保を旨とする」（原基法２条１項）という精神にのっとり、「原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、…（略）…原子炉の設置及び運転等に関し、…（略）…必要な規制を行うほか、…（略）…国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行い、もつて国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする」と定めている（炉規法１条）。

すなわち、①放射性物質の施設外への放出を防止するだけでなく、②公共の安全を図り、国民の生命、健康及び財産を守ること等をも目的としている。

ウ　炉規法にいう「災害」とは、原災法にいう「原子力災害」と同義と考えられる。原災法は、「原子力災害」について、「原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害」であり（原災法２条１号）、「原子力緊急事態」とは、「…（略）…原子炉の運転等…（略）…により放射性物質又は放射線が異常な水

準で…（略）…原子力事業所外…（略）…へ放出された事態」をいう（原災法２条２号）。ここでは、「災害」という語が、原子力緊急事態の発生（①の観点）だけでなく、それによる国民の生命、身体又は財産に対する被害（②の観点）を含んでいることが明記されている。

エ　このことは、伊方最高裁判決が、旧炉規法２４条１項４号の趣旨に関して「原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにあるもの」（傍点は引用者。以下断りがない限り同じ）と、①の観点だけでなく②の観点も含めていることからも明らかである。

オ　これに加え、「IAEA 安全基準　原子炉等施設の立地評価　No.NS-R-3」（以下「NS-R-3」という。）においても、「原子力安全の観点では、原子炉等施設に対する立地評価の主たる目的は、事故による放射性物質放出の放射線影響から公衆と環境を防護すること」とされている（甲Ｂ５５・４頁、2.1 項）。

カ　したがって、本件で問われるのは、②の観点まで含めて、「本件原発の位置について、原子力災害の防止上支障がないといえるか否か」である。

⑵　自然科学の限界（科学の不定性）を踏まえるべきこと

ア　この点、本件原発の位置について、原子力災害の防止上支障がないという観点で最も望ましいのは、原子力緊急事態自体を引き起こさないということである。

イ　しかしながら、東海第二原発差止訴訟の第一審判決（水戸地判令和３年３月１８日。以下「東海第二水戸地裁判決」という。）２５５頁～２５６頁が指摘するように、発電用原子炉施設の事故の原因は、人的要因（原子炉施設の設計、施工

の瑕疵やテロリズムなど）や自然現象（地震、津波、火山噴火等）など、様々な事象が考えられる。

このうち、テロリズム等の人的要因が予測できない（したがって、そのリスクをゼロにすることはできない）のは言うまでもない。また、事故の要因となり得る自然現象の発生や規模の予測は自然科学によってなされるものであるが、以下に述べるように、自然科学自体に限界があること（科学の不定性）を前提とする必要がある（甲Ａ６０参照）。

ウ　科学の不定性については、準備書面(23)第２・２項等、準備書面(31)第３・４項などで詳述している。

自然科学では、多くの自然現象の観察・観測からある仮説が立てられると、その仮説に基づいてさらに自然現象を観察し、自然現象がその仮説を満たしているかどうかを検証する。そこでは、再現可能性などの観点からその信頼性・正確性が検証され、多くの批判的な審査や経験的な検証に晒されながらも再現可能であると判断されたものが仮説から法則へ格上げされていく。

しかしながら、自然科学における法則は、自然現象の観察から導かれるものなので、人間が認識できたことだけに基づいて作られているし、地震や火山噴火のように、そもそも観測できる数が少なければ、当然その精度は高くならない[1]（下山憲治教授のいう「究明・獲得途上の専門知」。甲Ｄ２０３・７１頁以下）。

したがって、現在受け入れられている（ようにみえる）理論や法則が見直される可能性は常に存在する。

エ　例えば、福島第一原発事故当時、同原発においては、マグニチュード８クラスのプレート間の大地震が発生した場合、敷地高を超える津波が到来してタービン建屋の浸水により電源設備が機能を喪失し、それに伴って原子炉安全停止に係る

[1] サイコロを数回振った（観察した）だけでは正確な確率を論じることができないのに似ている。

機器が機能を喪失する可能性（危険）が存在していた。しかも、こうした危険は、客観的に見れば、福島第一原発が稼働された１９７１（昭和４６）年３月の時点から存在していた。ところが、このような危険が専門家の中で一定のコンセンサスを得たのは、早くとも２００２（平成１４）年７月に長期評価が公表された時点であり、稼働開始時点における科学技術水準の下では、そのようなリスクは知られていなかったか（図表１でいう多義性ないし無知）、少なくともその発生可能性は極めて小さいと誤認されていた（図表１でいう不確実性）のである。このように、自然科学といっても本来的に限界があり、それまで正しいと考えられていた理論や法則が、後に修正や変更されることはいくらでも起こり得る[2]。

不定性の類型化マトリックス

どのような有害事象が発生するかについての知識 ／ その発生確率がどの程度かについての知識	定まっている	定まっていない
定まっている	リスク	多義性
定まっていない	不確実性	無知

図表１　不定性の類型化マトリックス

オ　また、自然科学の中でも「複雑系」の問題は、現代科学をもってしても解決ないし予測が難しい問題ともいわれている。

現に、原子力安全・保安院の「地震・津波，地質・地盤合同ワーキンググループ」の主査であった纐纈一起・東京大学地震研究所教授ですら、自然科学の限界、地震科学の三重苦等について述べている（甲Ｄ２０５・６３６頁以下）。これは、地震に関して、地下で起こるため地震そのものを観察できない、実験ができないため実現象の観測データに頼らなければならない、発生頻度が多くないため実現象の観測データが少ないという３つの困難性（予測の精度が上がらない理由）を

[2] なお、原発の安全審査において事業者が依拠する地震動や火山噴火に係る知見は、「それまで正しいと考えられていた理論や法則」とすらいえないレベルのものも多い。

述べるものである。いかに、一見もっともらしく見える理論を積み重ねようと、こういった大きな不定性から逃れることはできない。纐纈一起・東京大学地震研究所教授は、このように述べて、原子力安全・保安院の「地震・津波，地質・地盤合同ワーキンググループ」の主査を辞した。

カ　このように、少なくとも現在の地震学や火山学といった自然科学には大きな不定性が存在することから、原子炉運転中に事故の要因となる自然現象等の事象がいつどのように生じるかという予測を精度よく行うことはできない。そのため、たとえ、①の観点から対策を十分に講じたとしても、原発内の放射性物質が周辺の環境に放出される可能性をゼロにする（＝原子力緊急事態を絶対に引き起こさない）ことはできない[3]。

キ　この点については、「IAEA 安全基準　原子力発電所の安全：設計　No.SSR-2/1」（以下「SSR-2/1」という。）においても、「すべての運転状態において、被ばくを合理的に達成可能な限り低い水準に抑えるための、また、放射線発生源に対する管理の喪失に至りうる事故の可能性を最小にするための対策が取られなければならない。」と指摘されているところである（甲Ｂ５６・６頁、2.10.項）。

⑶　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」の必要性

ア　そもそも発電用原子炉施設は、人体に有害な放射性物質を多量に発生させ、内部に蓄積することが不可避であり、想定しきれない人的要因や自然現象等によって原子力緊急事態が発生する可能性があり、同事態が発生した場合には、様々な放射性物質が原子炉施設から施設外に広範囲に放出され、急性障害、晩発性障害、遺伝的障害をもたらす等長期間にわたり甚大な被害をもたらすことになる。事故

---

[3] ただし、自然災害が起こらない、起こりにくい位置に設置することは可能だし、新幹線の踏切事故を防ぐために全線を高架化する（踏切事故だけは絶対に起こらないようにする）といった形で部分的にゼロリスクを実現することも可能である。

時において、放射性物質の施設外への放出過程を逐次把握してその対策を講じることは著しく困難であり、予め、発電用原子炉施設と居住区域との十分な離隔を確保し、実効的な避難等が無理なく実施できない限り、広範囲の住民等の生命・身体を侵害する極めて重大かつ深刻な不可逆的被害を生じさせるものである。原災法１条も「原子力災害の特殊性にかんがみ」ることを求めており、このような被害の特異性を前提としている。

イ　このように、自然科学においては、不定性ゆえに、いかなる事象が生じたとしても原子力緊急事態に至らないようにするという意味（①の観点）だけで安全を確保することは不可能であり、いかに対策を尽くしても、原子力緊急事態が発生する可能性はなお存在し続ける。そのため、いざ原子力緊急事態が発生した場合、被ばくによる生命、身体の安全に対する損害を避けるための実効性ある避難計画等が事前に整備されていなければ、広範囲の住民等が被ばくして生命・身体を不可逆的に侵害されるという極めて重大かつ深刻な被害が生じる（しかも、原賠法３条但書や立証責任等といったハードルによって損害賠償その他の事後的救済を受けることすら著しく困難である）。そして、そのような状態になれば、原告の存立維持権にも深刻な被害が生じる。

そのため、伊方最高裁判決も指摘するように、生命・身体保護の見地から、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」必要があるのであって、原子力災害の甚大性及び自然科学の限界を踏まえれば、少なくとも現在の科学技術水準の下で原子力災害から生命・身体を保護する（人格権侵害の具体的危険がないといえる）ためには、①の観点からの対策だけでは不十分といわざるを得ない。

ウ　だからこそ、現行法体系は、こうした原子力災害の特殊性及び科学の不定性、安全対策の不確実性を踏まえ、原子力災害を防止するために、炉規法の安全対策と並んで、災対法及び原災法の安全対策を要求しているのである（原災法１条、

東海第二水戸地裁判決２５６頁以下[4]）。

エ　そうである以上、原子力災害を防止し、周辺住民の生命・身体等（自治体の存立維持権を含む）を保護するためには、①の観点からの対策を十分に講じることと並んで、②実効性ある避難計画及びこれを実行し得る体制を整備すること、すなわち災対法及び原災法の要求する対策を十分に講じることが必要となる。

オ　そして、上記目的を達成するための避難計画等を整備するためには、当然のことながら、立地審査指針における要件に従って、非居住区域や低人口地帯を設け、あるいは人口密集地帯から十分に離隔するなどして、周辺住民が被ばくによる生命、身体等のリスクに晒されることなく避難できるような位置、すなわち、実効的で無理のない避難計画等を整備等することができるような位置に本件原発が設置されていることが不可欠の前提条件となる。

仮に、実効的で無理のない避難計画等を整備等することができるような位置に本件原発が設置されていないのであれば、如何に地方自治体が努力したところで、周辺住民の生命・身体等保護の見地から、原子力災害発生の防止に支障がないと

---

[4] これは、東海第二水戸地裁判決も指摘していたように、我が国も採用している IAEA の深層防護の考え方に基づくものでもある。

すなわち、発電用原子炉施設において絶対的安全を要求することはできないことから、「周辺住民に対して大きなリスク源となる発電用原子炉施設が、予測の不確実さに対処しつつリスクの顕在化を防いで安全性を確保するための方策として、深層防護の考え方を適用することが有効とされており、IAEA は第１から第５までの防護レベルによる深層防護の考え方を採用している（前提事実８）。そして、IAEA の加盟国である我が国の原子力基本法は、原子力利用の安全性の確保について確立された国際的な基準を踏まえるものとしており、原子力規制委員会は、IAEA の上記深層防護の考え方を踏まえ、原子炉等規制法の委任を受けた設置許可基準規則において、設置基準対象施設に係る同規則第２章で第１から第３までの防護レベルに相当する安全対策を、重大事故等対処施設に係る同規則第３章で第４の防護レベルに相当する安全対策を規定し、避難計画等の第５の防護レベルの安全対策については、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法によって措置がされることにより、もって、発電用原子炉施設の安全を図るものとしている（前提事実８、９）」のである（東海第二水戸地裁判決２５６頁～２５７頁）。

評価することはできない。

カ　本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていると言えないのであれば、原子力災害の防止上支障がないともいえず、本件原発の安全が確保されたともいえない。

したがって、その場合には、函館市住民を含む周辺住民の生命・身体の安全等が確保されず、原告の存立維持権を侵害する具体的危険が存在するといわざるを得ない。

⑷　小括

以上のとおりであるから、人格権（及び自治体の存立維持権）侵害の具体的危険に係る解釈からの当然の帰結として、本件原発を稼働した場合にその運転等による原告の存立維持権侵害の具体的危険がないといえるためには、本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていることも必要条件となるというべきなのである。

３　「本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていること」は炉規法が要求する安全対策の一つであること

本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていることは、炉規法も要求している安全対策の一つである。このことは、前述した炉規法４３条の３の６第１項４号が定める設置許可基準、すなわち「発電用原子炉施設の位置が、…（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」の解釈から当然に導くことができる。

⑴　炉規法と原災法の関係

ア　第３・２項⑴記載のとおり、炉規法４３条の３の６第１項４号にいう「災害」

とは、原災法２条１号にいう「原子力災害」（原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害）と同義であると解される。

イ　そして、原災法１条は、「この法律は、原子力災害の特殊性にかんがみ、…（略）…原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（略）、災害対策基本法（略）その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする。」と定めている。

この目的規定からは、次の二つのことが導かれる。

第一に、原災法に基づく措置は、炉規法とその究極的な目的（原子力災害からの国民の生命・身体の保護）を共通にしている点である。

第二に、同条が、原災法に基づく措置を、炉規法や災対法と「相まって」（互いに補完し合い、相乗効果を発揮して）原子力災害対策を強化するものと位置付けている点である。

ウ　すなわち、法は、原災法に基づく諸措置と、炉規法に基づく事業者規制とが、原子力災害の防止という共通の目的を達成するために、相互に有機的に連携・機能していくことを当然の前提としていると解すべきなのである。

⑵　実効性ある避難計画等策定のための位置規制の必要性

ア　原災法の問題点

(ｱ) この点、原災法に基づく措置のうち、特に避難計画等は、原子力緊急事態発生時における放射線被ばくのリスクを可及的に低減するために不可欠なものである。

(ｲ) しかし、福島第一原発事故でも見られたように、原発の外に放出された放射性物質は、広域に拡散されてしまうことが予想される。したがって、避難計画等策定にあたっては、発電用原子炉施設と居住区域とが十分に離隔されていることが不可欠な要素となる。

(ｳ) ところが、避難計画策定の根拠規範である原災法には、避難計画策定を地方公共団体に義務づけている一方で、その策定にあたって不可欠な要素となる発電用原子炉施設の位置に対する規制権限は定められていない。そのため、原災法では、避難計画策定のために必要であっても、同法を根拠として発電用原子炉施設の位置を規制することができない。

イ　炉規法と原災法の有機的連携の必要

(ｱ) 他方で、炉規法４３条の３の６第１項４号では、前述のとおり、発電用原子炉施設の位置に関する規制権限が定められている。

(ｲ) この点、原災法を根拠として発電用原子炉施設の位置を規制できないのに炉規法でもその規制ができないとなると、避難計画策定にあたって発電用原子炉施設の位置が不可欠な要素であるにもかかわらず何らの規制もできないこととなってしまい、避難計画策定が法的に義務付けられている原災法が絵に描いた餅（機能不全）となってしまう。

(ｳ) 前述したように炉規法に基づく事業者規制と原災法に基づく措置が原子力災害防止のために有機的に連携していくことを法が予定していることからすれば、上記のような機能不全は法の予定するところではなく、むしろ原災法の実効性確保の観点から、同条項において、原子力災害（生命、身体又は財産に生ずる被害）防止のため、原発が実効的な避難計画等整備に支障がない位置に設置されているか否かも審査されなければならないと解するべきである。

⑶　実効性ある避難計画等策定のための位置規制の許容性

上記⑵で示した解釈は、次の観点からも十分に正当化されるものである。

ア　すなわち、旧炉規法２４条１項４号は「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。），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」と定められていたところ、「原子炉施設の位置が…（略）…原子炉による災害の防止上支障がないものであること」に係る具体的審査基準の一つとして立地審査指針が設けられ、原発と居住区域との離隔（≒住民を被ばくから守るための実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に原発が設置されているか否か）が審査対象とされていた。

イ　同条項は２０１２（平成２４）年改正によって炉規法４３条の３の６第１項４号となったが、その改正前後において、原発と居住区域との離隔（≒実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に原発が設置されているか否か）を審査対象から除外する趣旨の変更はない。

ウ　以上の点でも、同条項において原発と居住区域との離隔（≒実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に原発が設置されているか否か）が審査されるべきであるとの解釈は、正当化されるのである。

⑷　小括

以上のとおりであるから、本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていることは、炉規法４３条の３の６第１項４号も要求している安全対策の一つであると解される。

したがって、本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていることが基準適合審査過程で審査・判断されていないのであれば、本件原発について、炉規法が要求する安全対策が欠落し又は不十分であるということにほかならない。それはすなわち、原子力災害（生命、身体又は財産に生ずる被害）を防止するために支障がないとはいえないということであり、本件原発の安全が確保されていないということである。その場合には、本件原発の稼働によって、原告の存立維持権を侵害する具体的危険が存在することが認められるべきこととなる。

4　立地審査に関する国際的な基準

⑴　国際基準としての IAEA 安全基準

原基法が、原発の安全確保に関し、確立された国際的な基準を踏まえることを要求していること、国際的な基準の具体的内容については、準備書面(21)第１・１項⑵でも主張した。立地審査に関連する国際的な基準については、SSR-2/1 及び NS-R-3 がある。

ここでは、これら２つの国際基準を改めて紹介し、「位置」規制として原発と居住区域ないし公衆との十分な離隔を確保することが、原発の安全確保のうえで要求される（離隔が確保されなければ安全といえない）ことを述べる。

⑵　原子力発電所の安全：設計　SSR-2/1

ア　SSR-2/1 は、「電離放射線の悪影響から人と環境を確実に守るため、IAEA 安全基準は基本的な安全原則や安全要件及び手段を確立し、それらは人の放射線被ばく及び環境の放射性物質の放出を管理し、原子炉の炉心、核連鎖反応、放射性線源またはその他の放射線源に関する制御の喪失に至ると思われる事象の可能性を制限し、万一それらが生じた場合その結果を緩和することを目的」として定められたものである（甲Ｂ５６・ｘ頁）。

IAEA 安全基準は、「各国の規制における参考として、加盟国で使用されることができる」とされているが（甲 Ｂ５６・xi 頁）、我が国では、前述のとおり原基法において「確立された国際的な基準を踏まえる」こととされているから、これを踏まえない場合には違法、すなわち安全が確保されていないと判断すべきこととなる。

イ　この点、SSR-2/1 において、原発の事故防止、事故影響の緩和等安全を確保するための主要な手段として、深層防護の考え方を適用すべきとされている。

深層防護概念は、設計と運転の全体にわたって適用されるべきであり、それによって、設備の故障等だけでなく、人的要因によるものも含めた事故に対する防

護が用意される（以上、甲Ｂ５６・６頁、2.12.項）。

このうち、第５の防護階層の目的は、事故に起因して発生する放射性物質の放出による影響を緩和することとされる（甲Ｂ５６・８頁、2.13.項⑸）。

ウ　このほか、SSR-2/1 には、深層防護の基本的な要素が「異なる防護階層の各々が独立して効力を発揮すること」であること、「一つの防護階層の故障が他の階層の故障をもたらすことがないようにする対策を組み入れる」べきことが記載されている（甲Ｂ５６・７頁、2.13.項柱書）。

そして、「安全原則を満足するには、…（略）…いかなる事故が生じた場合でも、その事故による放射線の影響を緩和するための対策を実施することが要求される」（甲Ｂ５６・４頁、2.6.項）、「重大な放射線の影響を伴う…（略）…事故による放射線の影響が実行可能な限り最大限に緩和されることを確実なものとする」対策が「合理的に達成できる最高水準の安全を達成する」ためにとられなければならないことが記載され（甲 Ｂ５６・５頁、2.8.項柱書及び(c)）、第５の防護階層についても「安全」に関わる問題であることが明示されている。

⑶　原子炉等施設の立地評価　NS-R-3

ア　SSR-2/1 を具体化する個別の規範の１つとして、立地評価に関する NS-R-3 が存在する。NS-R-3 は、「原子炉等施設の立地評価の各要素に対する要件を規定する」とともに（甲 Ｂ５５・１頁、1.3 項）、「運転状態及び緊急時対策に至りうる事態を含む事故状態における立地地点そのもの及び立地地点‐施設間相互作用に対して適宜適用されるべき…（略）…要件を規定する」ことを目的としている（甲Ｂ５５・１頁、1.4 項）。

イ　NS-R-3 において、人口の特性と分布を踏まえ、事故時に住民への放射能リスクが容認可能なほどに低くしなければならないと定められており（甲Ｂ５５・９頁、2.27 項柱書及び(b)）、徹底的な評価によって、上記要件を満たすための対策が施せないことが示された場合には、立地不適と考えなければならない（甲

B５５・９頁、2.28 項）とされている。

ウ　このほか、NS-R-3 では、放出された放射性物質がどのように分散するかや、一時的滞在も含めた人口分布等を調査するなど、立地評価において調査・確認すべき事項を詳細に定めているが、これらは準備書面(66)で詳述する。

第４　補論：基準適合判断の欠落の不合理性について（想定される被告らの主張に対する反論）

１　上記主張と確立された判断枠組みとの結合

以上の論理を、伊方最高裁判決以来確立された判断枠組み（及び東海第二水戸地裁判決が同枠組みを避難計画等の未整備の場面に適用した論理）に当てはめて主張するならば、次のとおりとなる。

⑴　原告は、本件原発の安全に欠けるところがある（＝炉規法の要求する安全対策が欠落し又は不十分である）と具体的に主張する事項の一つとして、本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていないこと（居住区域との離隔が十分ではないこと）を主張している。

⑵　したがって、被告国及び電源開発は、上記主張事項に対して、炉規法に基づき、原規委規則及び内規等の具体的審査基準（立地審査との関係では、立地審査指針）に不合理な点がないこと、及び、原規委の立地審査指針への適合性判断の過程に看過し難い過誤・欠落がないことについて、相当の根拠・資料に基づき、主張立証する訴訟上の義務がある。

⑶　そして、被告らがこの主張・立証を尽くさない場合には、上記義務違反の効果として、当該事項（本件原発が実効的な避難計画等の整備等に支障がない位置に設置されていないこと）については、行政訴訟との関係では処分の違法性が推認され、民事訴訟との関係では本件原発の安全に欠けるところがあり、原告の存立維持権侵害の具体的危険の存在が事実上推認されるものと解するのが相当である。

２　想定される被告らの主張：審査の欠落は合理的である

⑴　上述のとおり、被告らは、立地審査に関する具体的審査基準に不合理な点がないこと及び当該基準への適合性判断に看過し難い過誤・欠落がないことを主張立証する必要があるところ、本件に関して、原規委が、上記のような基準適合性判断を行っていないこと（基準適合判断の欠落）は、当事者間で争いのない事実であろう。

このように、基準適合判断に欠落が存在する以上、行政訴訟との関係では処分の違法性が推認され、民事訴訟との関係では本件原発の安全には欠けるところがあり、原告の存立維持権侵害の具体的危険の存在が事実上推認されるべきである。もっとも、被告らとしては、かかる審査の欠落が不合理ではないという主張をすることも一応考えられる。

⑵　具体的には、特に民事訴訟との関係で、被告電源開発は、深層防護の第１から第４の防護レベルに係る安全対策に欠落又は不十分な点がないことを理由として、立地審査指針への適合性判断の欠落は、原告の存立維持権侵害の具体的危険を基礎づけないと主張することが考えられる。

３　炉規法の要件に反すること

⑴　しかし、上記のような主張は、炉規法が原発の稼働について許可制を採用した趣旨と、同法４３条の３の６第１項４号の許可要件に明確に抵触する。

⑵　まず、炉規法は、原発が、その内部に多量の人体に有害な放射性物質を生成・蓄積する危険施設であることを踏まえ、その稼働を予め網羅的一般的に禁止し、法が定める厳格な要件を満たした場合にのみ禁止を解除して稼働を認めるという許可制を採用している。

したがって、法の定める要件を満たさない場合（安全の確認がなされない場合）には、原則どおり、危険が存在する、原告の存立維持権侵害の具体的危険が存在するものとして、民事上差止めが認められなければならない。

⑶　そして、炉規法４３条の３の６第１項４号は、２０１２（平成２４）年改正によって、「発電用原子炉施設の位置…（略）…が…（略）…災害の防止上支障がないこと」とされていた部分が「…（略）…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」へと改正された。

この改正の趣旨について、大塚直・早稲田大学教授（環境法）は、「電気事業者が多重防護を理由として１個所基準違反があっても、全体としては『災害の防止上支障がない』と主張することを許さない趣旨であり、大きな変更である」と述べている（甲Ａ４８・１０９頁）。

つまり、２０１２（平成２４）年改正後の炉規法は、深層防護の第１から第４の防護レベルに係る安全対策に欠落又は不十分な点がないことを理由として、立地審査指針への適合性判断の欠落という基準違反を正当化できないこととしたのである。

この意味で、上記のような主張は失当である。

４　審査の欠落は設置許可基準規則の趣旨に反して不合理であること

また、第１から第４の防護レベルに係る安全対策に欠落又は不十分な点がないことを理由として、立地審査指針への適合性判断の欠落は人格権及び原告の存立維持権侵害の具体的危険を基礎づけないと主張することは、以下に述べるとおり、前段否定／後段否定の徹底という設置許可基準規則の趣旨にも反するものである。

したがって、仮に、原規委がそのような理由で審査しないのだとすれば、それは、設置許可基準規則の趣旨に反するものとして、裁量権の逸脱・濫用といわざるを得ない。

⑴　設置許可基準規則の位置づけ

繰り返し示すように、炉規法４３条の３の６第１項第４号は「発電用原子炉施設の位置…（略）…が…（略）…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」と定めているところ、ここでいう「原子力委員会規則」とは、「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）である。

⑵　原規委による「深層防護の徹底」の明記

そして、原規委は、この設置許可基準規則に関して、「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方」（最終改訂：令和４年１２月１４日）６６頁の中で、「設置許可基準規則は、深層防護の考え方を踏まえて策定されたものである」と明記している（乙Ａ２４０・６６頁）。また、同委員会は、「実用発電用原子炉に係る新規制基準について－概要－」７頁目では、「新規制基準の基本的な考え方」として「『深層防護』の徹底」を公に掲げている（乙Ａ９５・７頁）。

⑶　原規委による「深層防護」の定義

原規委は、自らが依拠する「深層防護の考え方」について、それぞれ次のように説明をしている。

ア　（『実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方』より抜粋）「深層防護とは、一般に、安全に対する脅威から人を守ることを目的として、ある目標を持った幾つかの障壁（防護レベル）を用意して、各々の障壁が独立して有効に機能することを求めるものである。…（略）…例えば、IAEA の最上位の安全基準である『基本安全原則』（SF-1）においては、原子力発電所において事故を防止し、かつ、発生時の事故の影響を緩和する主要な手段は、深層防護の考え方を適用することであるとされている。この深層防護は、複数の連続かつ独立したレベルの防護の組合せによって主に実現されるとし、ひとつの防護レベル又は障壁が万一機能しなくても、次の防護レベル又は障壁が機能するとされている。そして、各防護レベルが独立して有効に機能することが、深層防護の不可欠な要素であるとさ

れている（基本安全原則 3.31.）。」

イ　（『実用発電用原子炉に係る新規制基準について - 概要 - 』より抜粋）「①『深層防護』の徹底：目的達成に有効な複数の（多層の）対策を用意し、かつ、それぞれの層の対策を考えるとき、他の層での対策に期待しない」

ウ　なお、このほか、IAEA の SSR-2/1 においても深層防護が求められていることは、すでに述べた。

⑷　深層防護の本質である「各防護レベルの独立性」

上記の原規委の公式見解から明らかなように、確立された国際的な基準及び設置許可基準規則が前提とする「深層防護の考え方」の本質は、単に複数の防護レベルを重層的に用意することだけに留まらない。それぞれの層（防護レベル）が「互いに独立して」有効に機能すること、すなわち「ある防護レベルの対策を構築・判断するにあたっては、他の防護レベルでの対策に決して依存せず、期待もしない」ということこそが、深層防護の必要不可欠な要素なのである。

⑸　他事考慮による判断の違法

設置許可基準規則がこのような深層防護の原則を大前提としている以上、同規則に基づく基準適合審査の過程においては、ある防護レベルの成否や要否を判断する際に、他の防護レベルでの対策の存在を前提としたり、それに期待したりすることは同規則の趣旨に反し許されない。

したがって、立地審査ないし第 5 の防護レベル（原子力災害の影響緩和・避難計画等）に係る安全対策を審査するにあたり、「第 1 から第 4 の防護レベルに係る安全対策に欠落や不十分な点がないこと」を理由にその審査を不要とすることは、設置許可基準規則が厳格に禁じる「他層への期待・依存」そのものであり、同規則の趣旨に真っ向から反する。

これを行政法上の違法論として位置づけるならば、審査の判断過程において

「考慮すべきでない事項を考慮した（設置許可基準規則が考慮してはならないとしている他層への期待を考慮した）他事考慮」にほかならない。かかる他事考慮による立地審査指針への基準適合判断の欠落は、原規委による設置許可処分の違法性、原規委の判断の不合理性を基礎づけるものである。

5　小括

以上のとおり、深層防護の第1から第4の防護レベルに係る安全対策に欠落や不十分な点がないことを理由として、立地審査指針への適合性判断の欠落は人格権及び原告の存立維持権侵害の具体的危険を基礎づけないと主張することは、到底許されない。被告が仮にそのような主張を展開するとしても、それは炉規法の規定に反するし、原規委自らが明示する設置許可基準規則の趣旨に真っ向から反するものであり、断じて採用されるべきではないのである。

以上