

鑑定意見書

函館市長 工藤 壽樹 さま

鑑定の依頼事項

- 1 福島第一原発事故後に制定・改正された原子力関連法規の立法趣旨について
- 2 福島第一原発事故によって平成4年伊方最高裁判決の射程範囲がどのように変化したか
- 3 立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係について
- 4 原子炉等規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるか

2017年3月31日

名古屋大学大学院法学研究科 教授

下山 憲

はじめに.....	2
1 福島第一原発事故後の原子力関係法改正とその趣旨.....	7
(1) 改正に向けた基本コンセプト.....	7
(2) 福島第一原発事故後の原子力関係法の基本的思考.....	10
① 環境法と原子力関係法の相互関係.....	10
② 「確立された国際基準を踏まえ」の意義.....	11
(3) 2012年原子力関係法改正後の規制組織.....	12
① 規制機関の独立性、専門性、不偏性・公正性.....	13
② 規制機関の公開・透明性とアカウンタビリティ（応答義務）.....	14
(4) 原発の許認可制度の体系と規制基準の構造.....	15
① 原発の許認可制度の体系.....	15
② 新規制基準の構造.....	16
2 伊方最高裁判決の射程と司法審査のあり方.....	18
(1) 警察規制と事前警戒（予防）.....	18
(2) 法的判断基準.....	20
① 予防的比例原則への適合.....	20
② 科学・技術水準への準拠・順応義務.....	22
(3) 規制基準の適法性.....	22
① 新規制基準の適法性基準.....	22
② 学協会基準と正統性・正当性.....	25
(4) 司法審査のあり方—伊方原発訴訟最高裁判決の射程と限界.....	26
(5) 司法審査における審査密度.....	27
3 原子炉立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係.....	30
(1) 原子炉立地審査とその位置づけ.....	30
(2) 原子炉立地審査指針の現在の取り扱い.....	31
(3) 他分野における立地審査.....	33
(4) 安全目標と公衆の安全.....	34
(5) 「立地審査」の要否.....	36
4 原子炉等規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるか。...	38
(1) 原子炉等規制法とオフサイト対策.....	38
(2) 原子炉等規制法における「災害」概念と原災法における「原子力災害」	38

（３）原子炉等規制法と原災法に基づく規制監督の相互関連および連続性	39
（４）原子力関係法と地方公共団体	41
（５）深層防護の徹底と避難計画	43
おわりに	45

はじめに

本鑑定意見書の依頼事項は、1 福島第一原発事故後に制定・改正された原子力関連法規の立法趣旨について、2 福島第一原発事故によって平成4年伊方最高裁判決の射程範囲がどのように変化したか、3 立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係について、そして、4 原子炉等規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるかである。

まず、依頼事項に関する本鑑定意見書の要旨を記す。

1 福島第一原発事故後に制定・改正された原子力関連法規の立法趣旨について

原子力規制委員会設置法制定に伴う原子力関係法の2012年改正の趣旨は、福島第一原発事故の再発防止を最重要目的として、「安全の確保を旨」とし、国民の生命・身体および財産の保護と環境の保全を図るため、「確立された国際的な基準」を最低限の前提にして、最新の科学・技術水準に適合する安全対策を要求するものである。原発事故による被害の深刻さ、被害の継続性、被害の広域性とその将来への影響への配慮などの環境法の観点も含めて考えると、特に地震・津波や火山の噴火などに起因する「災害の防止上支障がない」と認められるかどうかに関する新規制基準の設定およびその適合性審査については、事前警戒（予防）という考え方を基本とすることになる。

前記趣旨を具体化する原子力関係法改正の基本コンセプトは、①「規制と利用の分離」、②原子力安全規制に係る関係業務の一元化、③危機管理体制の整備、④組織文化の変革と人材養成・確保、⑤新安全規制の強化、⑥透明性の向上と⑦国際性の7項目に示されている。これに即して、原子力

安全規制に関する組織・手続法制と、新規制基準および規制監督の仕組み等の実体法制度が構築されている。

組織・手続法制では、原子力規制委員会が原子力施設に関する新規制基準を設定し、その適合性を審査することから、その組織の専門性、原子力の利用促進をする他行政機関からの独立性、原子力安全規制業務の一元化、原子力安全規制に当たる組織・組織構成員の利害関係からの不偏性（中立性）・公正性と、情報公開・透明性の確保が特徴的である。なお、原子力規制委員会規則に定める規制基準は性能基準を内容としており、より具体化されたものとして前記規則の「解釈」や審査基準等が定められている。しかも、それらにおいて学協会基準に準拠することを求めている場合がある。この学協会基準は、原子力規制委員会自身ではなく、民間組織によって設定されたものであるため、当該民間組織の専門性、公正性・透明性やアカウントビリティ等の確保が法的に要請される。

前述のとおり、新規制基準は、まず、原子力規制委員会規則として定められ、同規則の内容を具体化した審査基準や各種ガイド類によって構成される。そして、新規制基準全体を通じて、原子炉等が「災害の防止上支障がない」かどうか審査されることになる。また、規制の仕組みは、かつては立地・設計と廃炉段階は旧原子炉等規制法、工事・運転段階は電気の安定供給を目的とする電気事業法を中心とする二元的規制・推進制度であったが、2012年原子力関係法の改正で安全規制を目的として原子炉等規制法へ一元化されると共に、旧原子炉等規制法の目的、許可等の要件から「原子力の開発及び利用の計画的な遂行」との文言が削除されるなど、安全の確保と安全性の向上という観点が明確化された。このような改正の趣旨を受けて、新規制基準の基本方針として、深層防護の徹底やシビアアクシデント対策の法規制化などが挙げられた。

2 福島第一原発事故によって平成4年伊方最高裁判決の射程範囲がどのように変化したか

伊方原発訴訟最高裁判決が示した判断定式は、第三者的専門機関による調査審議および判断をもとにしてされた行政庁の判断に不合理な点があるかどうかを裁判所は審査し、その審理・判断は、「現在の科学技術水準」に照らし、「具体的審査基準に不合理な点」があるか、また、その基準への適

合性について「調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合」に違法となるというものである。しかし、現在は、原子力規制組織の変更に伴い原子力安全委員会のような「第三者的専門機関」が介在した形での安全規制ではなく、原子力規制委員会が許認可権限を有すると共に、規制基準の設定とそれへの適合性審査を行うという制度変更が重要となる。また、福島第一原発事故前は、裁判例をみると、裁判所は、専門家の判断に対する「強い信頼」と、実質においては不十分であった「深層防護」という設計思想に大きく依存して審査を行い、「看過し難い過誤欠落」を否定する傾向にあったといえる。しかし、同事故は、このような信頼等を大きく失墜・動揺させた。この点は、司法審査に当たる裁判所も、留意をしておくべきである。

新規規制基準の適法性を考える場合、一般に、法規命令（特に委任命令）と行政規則の差異を無視することはできない。原子力規制委員会規則のうち、委任命令の性質をもつものの適法性については、(i) 根拠法による委任の範囲内であること、(ii) その委任の趣旨に適合し、規定内容が合理性を有することが問われる。ただ、同規則は性能基準であって、そこでの法的規律内容は明確ではないため、それを具体化する各種審査基準等の内規によってできるだけ明確化されなければ、透明で公正性・専門性・客観性を担保した適合性審査は容易ではない。そうであるとすれば、委任の趣旨に適合するかどうかは、原子力規制委員会規則のみではなく、前記内規を含めた新規規制基準の内容全体を通じて司法審査の対象とされなければならない。そして、そこでは、原子炉設置許可（変更許可を含む）に関連する新規規制基準の全体が、前述の原子炉等規制法の趣旨・目的を実現するため、最新の科学・技術水準に準拠して、「災害の防止上支障がない」といえる内容・水準であるかが問われることになる。

原子炉等規制法に基づく規制監督は、前述のとおり、2012年原子力関係法改正の趣旨を踏まえると、事前警戒（予防）の観点から、原発の安全性に対する合理的疑いがあるときの判断方法、司法審査のあり方が重要となる。

司法審査に当たっては、科学的妥当性・信頼性を担保するため、①入手・利用可能で、必要かつ信頼されるデータ・情報をできる限り広範に調査し適切な事実関係の下で決定されていること、②調査方法やデータの取捨選

択、解釈および予測にあたって相応の信頼性のある科学的方法が採用されていること、③以上の判断過程において、複数の信頼できる科学的予測結果・リスク調査結果がある場合には、いずれを採用したかなど全般に関する記録が作成され、第三者の追証・検証が可能となっていること、それらによって、恣意的判断が認められないこと、④専門性や不偏性など、前述した組織・手続的規律に違反していないことが、最低限、確認されなければならない。そして、⑤予防的比例原則などの観点から、法の仕組みや趣旨などに照らして必要な権利・法益のすべてが考慮され、適切に配慮されていること、⑥前記科学的処理の条件設定や想定に不備がないことなどを審査対象とすることも必要となる。

これら審査にあたって、原告から指摘された事項について、たとえば、規制基準の合理性やその前提にある専門知の信頼性等に対する合理的疑いがないことなど、原発の安全性に対する合理的疑いを差し挟む余地がないことに関し原子力規制委員会が主張・証明を尽くす必要がある。

3 立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係について

原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号に規定する「発電用原子炉施設の位置」が「災害の防止上支障がない」といえるかどうかは、施設内における設備等の配置、施設内における原子炉の位置のほか、原子炉施設に関するいわゆる立地条件も考慮されて判断される。しかし、現行の新規制基準では原子炉立地審査指針の基本的事項が採用されていない。その理由は、要するに、「重大事故等対策自体の有効性を評価することが、より適切に『災害防止上支障がないこと』について判断できる」こと、また、「『低人口地帯』であることを要求していたことは、現在においては意義を失って」いること、そして、セシウム 137 の総放出量を規制することで「より実効的な規制が行われること」にある。このような理由付けが科学的に妥当かどうかを評価することは、筆者にはできない。ただ、次の点は考慮されるべきである。

まず、いわゆる安全目標のもともとの趣旨は、事故時における「施設の敷地境界付近の公衆」と「施設からある範囲にある公衆」のリスクを一定程度未満に抑制することにある。次に、原子炉等規制法上、「位置」に関する判断が求められ、同法制定当初、この「位置」については、オフサイト

の民家との「隔離距離」が重要視されていたことのほか、同様の規定を有する高圧ガス保安法においても、事故発生時における最も信頼性の高い対応策として「距離」を取ることが指摘されていた。

原子炉立地審査指針は、それ自体、立地条件を判断する上では不十分な指針ではあったと評価されるが、ある種の距離を観念した審査を求めるものであったといえる。また、原子炉等規制法上、この「位置」に関する法律上の文言部分に変更されていない。そして、福島第一原発事故のような事態の再発防止を目的とした2012年原子力関係法の改正趣旨からすれば、原子炉等規制法に定める「災害」との文言が原子炉施設・敷地内の事故に限らず、その外側に及ぼす放射線障害を含む概念であるから、万が一の事態を想定して、比較的広い範囲の住民の生命等を保護するため、原子炉等規制法43条の3の6第1項4号にいう「位置」要件は、本来、「隔離距離」等の考え方にに基づき、自然的・社会的諸条件に関する原子炉の立地審査を要求するものと思われる。それゆえ、新規制基準の設定に当たって、これらの点が十分に考慮され、法規定の趣旨を反映しているか、原子炉施設敷地周辺より広範囲の住民等の保護を図るための規制基準として適切・妥当であり、かつ、そのための審査が十分に行われているかなどの点について、厳格な審査が必要となる。

4 原子炉等規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるか

原子炉等規制法に定める「災害の防止」や「災害の防止上支障がない」などの文言は、一般公衆に対する放射線障害の防止を重視する内容を持ち、ここでいう一般公衆には、少なくとも設置許可取消訴訟等において原告適格が認められる範囲内のものが含まれる。そして、原子炉等規制法に定める「災害」概念は、原子力災害対策特別措置法で定める「原子力災害」よりも広義の内容を有する。

原子炉等規制法は、いわゆるオンサイト対策のみではなく、少なくとも敷地周辺の対策を含み、ハード面での対策以外でも、重大事故等対策のための技術的能力などの基本的事項も設置許可要件となっている。また、原子力災害対策特別措置法は原子力事業者防災業務計画が地域防災計画に抵触していないことなどを求め、それを前提に、原子炉等規制法は災害の防止という目的達成に向け各種規制監督権限を定めている。このように、原

原子炉等規制法と原災法によって、相互に関連した一体的で連続的な規制構造が形成されていることが分かる。

原子炉等規制法と原子力災害対策特別措置法、災害対策基本法等の構造からすると、仮に、自然的・社会的諸条件の下で実効的な避難計画の作成が不可能ないし極めて困難である場合であっても、原子炉設置許可により、必然的に、一定範囲の地方公共団体は実効的な避難計画の作成が義務付けられることになる。このような事態は極めて不合理であって、これを根拠に新規制基準の欠陥ないしその適合性審査の重大な過誤を理由として設置許可（変更許可を含む）を違法と評価する余地がある。このような不合理を解消するためには、少なくとも、避難計画の基本枠組みや基本的方針のようなものについて、設置許可（変更許可を含む）の審査に当たって、原子力防災会議等と緊密に連携しつつ、原子力規制委員会が規制基準を設定し、その適合性を審査することが必要である。そして、それは、「深層防護の徹底」という 2012 年原子力関係法改正の趣旨ないし原子力規制委員会の新規制基準設定の基本コンセプトからも、委任の範囲内にあると思われる。

次に、以上の点を詳論することとしたい。

1 福島第一原発事故後の原子力関係法改正とその趣旨

(1) 改正に向けた基本コンセプト

福島第一原発事故後、2011 年 6 月の「原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書」（原子力災害対策本部）では、原子力の安全確保に携わる組織と事務が細分化されているため、第一義的な責任機関が不明確であったことや専門的知見の不足・欠如などから、迅速かつ総力を結集した対応ができなかったことが指摘された¹。そして、同報告では、経済産業省から原子力安全・保安院の独立、原子力安全委員会（以下「原安委」）を含めた原子力安全規制行政の見直し、専門的人材の確保、安全文化の徹底などが提案された。同年 8 月 12 日の関係閣僚了解「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」では、基本的考え方として、①「規制と利用

¹ 原子力災害対策本部「国際原子力機関に対する日本国政府の追加報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—（第二報）」（2011 年 9 月）でも、その後の事情や状況を踏まえながら、同様の言及がなされている。

の分離」、②原子力安全規制に係る関係業務の一元化、③危機管理体制の整備、④組織文化の変革と人材養成・確保、そして、⑤新安全規制の強化が挙げられた。これらを実現するため、同年 8 月 15 日の閣議決定「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」では、結局、一部については実現しなかったが、環境省の外局として原子力安全庁（仮称）の新設などが示された。同年 9 月には原子力安全規制組織のあり方等について識者の意見を聴くため、原子力事故再発防止顧問会議が設置され、同年 12 月 13 日にまとめられた「提言」では、前述の関係閣僚了解で示された「基本的考え方」5 項目に⑥透明性と⑦国際性を加え、合計 7 項目が指摘された。

以下では、これらすべての点に言及するのではなく、本意見書にとって重要と思われる点のみに絞って、論じていく。

この顧問会議の提言では、「原子力安全規制の実効性を高めるため、これまでの形骸化した規制から脱却し、最新の科学的・技術的知見をベースとして、常に原子力の安全を高めることを促進する新しい規制体制への変換」の必要性、「原子力安全規制の安全目的としては、IAEA の基本安全原則に準拠し、放射線の有害な影響から人と環境を守ることを最優先に考える 必要があり、科学技術水準に照らして適切な安全対策が取られていることを確保し、放射性物質の大量放出につながるような過酷事故（シビアアクシデント）を起こさないことを最重要目的とする」ことや、「規制については、IAEA の基本安全原則をはじめとする 国際基準に適合することはもとより、今回の事故を通して得た教訓を含め、国際的な原子力安全強化の取組に我が国の知見をインプットしていく必要」等が指摘されている²（下線は引用者。以下同じ）。

以上を踏まえ、2012 年 1 月末、内閣は「原子力組織制度改革法案」と「原子力安全調査委員会設置法案」を国会に提出した。しかし、原子力規制庁長官の人事権などにかかわって独立性に疑問がある等として、自民党・公明党は、現行法の原型となる独立行政委員会型の原子力規制委員会設置法案を国会に発議した。そして、与野党協議の後、2012 年 6 月 15 日に前記法案すべてが撤回され、衆議院環境委員会委員長により発議された法案が成立、公布されて原子力規制委員会設置法（以下「原規委設置法」）となってい

² 同様のことは、政府の前掲「追加報告書」VI-10 以下でも指摘されている。

る³。この衆議院環境委員会委員長により発議された新たな法案は、本体たる原子力規制委員会（以下「原規委」）に関わる部分を除き、概ね撤回された内閣提出法案のままである。この新たな法案の国会審議にあたった参議院環境委員会は、次のような附帯決議を付した⁴。

「一、政府は、原子力規制委員会を円滑に発足させ、放射線による有害な影響から人と環境を守る原子力規制行政を一日も早く国際的な水準まで向上させるよう、速やかに委員長、委員の人事の人選、国会手続きを進め、その見識を反映した組織構成を整備するとともに、十分な資源を確保するよう、特段の配慮を行うこと」。

「二十二、シビアアクシデント対策やバックフィット制度の導入に当たっては、推進側の意向に左右されず、政府が明言する世界最高水準の規制の導入を図ること。……」

「二十三、本法附則に基づく改正原子炉等規制法の見直しにおいては、速やかに検討を行い、原子力安全規制の実効性を高めるため、最新の科学的・技術的知見を基本に、国際的な基準・動向との整合性を図った規制体系とすること。特に、審査・検査制度については、諸外国の例を参考に、これが形骸化することがないように、原子力規制委員会が厳格かつ実効的な確認を行うとともに、事業者が常に施設の改善を行わなければならないような規制体系を構築すること。」

国会における委員会附帯決議それ自体は、一般に法的拘束力をもたないけれども、この附帯決議部分は審議にあたった当該委員会の認識を示すものとして、重要であろう⁵。なお、原規委に関わる部分以外は、概ね撤回された内閣提出法案のままであるから、前述の原子力安全規制に関する法案立案過程は、原子炉等規制法の解釈に当たっても参考になる。

以上から、次の点が確認できる。原規委設置法制定に伴う 2012 年原子力関係法の改正（以下、「2012 年原子力関係法改正」）は、「安全の確保を旨」とすることにより、国民の生命・身体および財産の保護と環境の保全等を

³ 秋吉貴雄「原子力安全規制の政治過程：行政体制再構築における政策学習」辻中豊編『大震災に学ぶ社会科学第 1 巻 政治過程と政策』（東洋経済新報社、2016 年）115 頁以下参照。

⁴ 第 180 回国会参議院環境委員会会議録 8 号（2012（平成 24）年 6 月 20 日）21-23 頁。

⁵ 報告書の日付は同法制定後ではあるが、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調報告書』（徳間書房、2012 年）579 頁では、日本に限らず、世界における原子力事故や経験に基づく教訓を踏まえて、当該事故、経験にとどまらない可能性を検討した上で、最新の技術的知見等が適時かつ適切に原子力規制に反映される枠組みを構築する必要性が指摘されていた。

図るために福島第一原発事故の再発防止を最重要目的とするものであって、その目的達成のため、最新の科学・技術水準に基づく安全確保に向けた制度設計が行われたと理解すべきである。そして、原発事故による被害の深刻さ、継続性、広域性、将来への影響への配慮の観点からすれば、伊方原発訴訟最高裁判決⁶でも判示されているとおり、原子炉等規制法による原発設置許可規制の趣旨は「災害が万が一にも起こらないようにするため」に、「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」から、いわゆる事前警戒（予防-precaution）という考え方を基本として、原子炉等規制法などの解釈・適用およびその審査をすることが必要となる。

（２）福島第一原発事故後の原子力関係法の基本的思考

① 環境法と原子力関係法の相互関係

原子力の利用、とりわけ、原発に関する法体系は、原子力基本法を頂点に、原規委設置法および原子炉等規制法を中心に構成されている。ただし、従来、2012年原子力関係法改正前の環境基本法13条では、原子力規制に関し個々の環境法制の多くが適用除外とされていた。しかし、同改正により同条が削除された意義が重要である。つまり、それによって、環境問題、環境汚染防止対策として、原子力安全規制と放射性物質の汚染対策が位置づけられ、国民・住民の生命・身体・健康・財産の保護のみではなく、環境保全をもこれら法制度の目的とされたのである⁷。加えて、原子炉等規制法の目的として、放射性物質の施設外への異常放出を防ぐことが明示され、実効的な人の保護と環境の保全を行う旨が明確化された。「環境の保全」、とりわけ、少なくとも原発事故とそれに伴う広域的で長期にわたる避難生活を強いられることのない住民の生活利益の保護に資することが目的とされた点も併せて重要である。

また、福島第一原発事故前の法制度が、原子炉等規制法と電気事業法の二元的規制・推進型法制度から、原子炉等規制法による一元的規制であって国民の安全確保を目的とした制度に転換されたことも重要である。つまり、2012年原子力関係法改正前の原子力安全規制では、立地・設計と廃炉

⁶ 最判1992（平成4）年10月29日民集46巻7号1174頁。

⁷ たとえば、高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）34頁参照。

段階は旧原子炉等規制法、工事・運転段階は電気の安定供給を目的とする電気事業法を中心とする二元的規制・推進制度であった。2012年原子力関係法改正によってこの二元制が廃止され、安全規制を目的とする原子炉等規制法に基づく安全規制へ一元化された⁸。また、旧原子炉等規制法の目的、許可等の基準から「原子力の開発及び利用の計画的な遂行」が削除され、安全の観点からの規制が明確化されることで、国民の生命等の保護と環境保全に向けた法制度へとシフトしたのである。そして、この点をとらえて、事前警戒（予防）という考え方への軸足移動がさらに明確化されたといえよう⁹。

②「確立された国際基準を踏まえ」の意義

原子力基本法2条は、1978年同法改正により「安全の確保を旨」とするとの文言が挿入された。その趣旨は、原子力規制を国民の健康・安全確保という観点から原安委が新設される際、その「権威と権限をより高めること等」によって、「原子力の開発利用における一層の安全の確保を図ろうとする趣旨」とされた¹⁰。その後、2012年原子力基本法改正で「安全の確保を旨」とする内容として「確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全……に資すること」が明示された。そもそも「確立された国際的な基準」とは何かは1つの論点とはなりうるが、ここでは、この「確立された国際的な基準を踏まえ」と規定された趣旨のみを確認するにとどめる。

この原子力基本法改正と共に、原規委設置法1条では「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならない」という認識に立って、確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図る」と定めている。これら文言や規定内容からすると、「確立された国際的な基準」に「より」、「従って」、「則り」や「基づき」と定めることでその基準に適合することに重点が置かれている

⁸ これら点はまた、後述のとおり、伊方原発訴訟最高裁判決で示された設置許可処分に対する司法審査の範囲を示すいわゆる「基本設計」・「詳細設計」区分論を再検討すべき契機と関連してくるともいえよう。

⁹ たとえば、大塚直「福島第1原発事故が環境法に与えた影響」環境法研究創刊第1号（2014年）107頁（135頁）、薄井一成「日本の原子力安全規制」比較法研究76号（2014年）86頁（105頁）参照。

¹⁰ 第84回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第9号（1978（昭和53）年4月19日）26頁。また、原安委の設置等については、たとえば、城山英明「原子力安全委員会の現状と課題」ジュリ1339号（2010年）44頁参照。

わけではない。その基準を「踏まえて」と定められたところに意味があると思われる。

すなわち、前述のとおり、その立案・立法過程からすれば、地震など自然災害の多い日本であるにもかかわらず、福島第一原発事故前の原子力安全に対する取り組みが国際基準にさえ適合、準拠していなかったことに対する反省が大きい。そして、前記原子力事故再発防止顧問会議の提言で原子力安全規制については「IAEAの基本安全原則をはじめとする国際基準に適合することはもとより」、国際的な原子力安全強化に積極的に取り組む姿勢が必要であること、また、前記参議院環境委員会の附帯決議にもみられるとおり、「最新の科学的・技術的知見を基本に」、「原子力規制行政を一日も早く国際的な水準まで向上させ」ることなどの表現を併せて考えれば、この文言は、福島第一原発事故の経験から「確立された国際的基準」の水準を前提に、それをさらに高めることを含意していると理解すべきことになる。したがって、これら法目的を達成するために、地震、津波、火山の噴火等による自然災害大国であり、かつ、福島第一原発事故当事国であることを踏まえ、「安全の確保を旨」とすることは、「確立された国際的な基準」を原子力安全規制の出発点とし、「確立された国際的基準」にいままだ至らない乃至取り込まれていない最新の科学・技術水準であっても、必要があるものは規制に反映しなければならず、しかも、国内ないし地域事情にふさわしい規制をすることも併せて求めるものである。このような意味で、「確立された国際的な基準」は原子炉等規制法に定める規制を実施するうえで、まずは遵守しなければならない最低限の前提として安全対策が要求されると理解すべきこととなる。

（３）2012年原子力関係法改正後の規制組織

原子炉等規制法の主たる改正事項をみると、重大事故対策、最新規制基準への随時適合化義務（バックフィット）の明示、運転期間制限等のほか¹¹、事業者による安全性評価とその届出制等がある。そして、これら全体を通じて、原規委で合意された「安全目標」の達成が確認されることとなる¹²。

¹¹ たとえば、川合敏樹「既存原発に対する安全規制をめぐる法的問題」高橋滋編著『福島原発事故と法政策』（第一法規、2016年）177頁以下参照。

¹² 拙稿「原子力利用リスクの順応的管理と法的制御」環境法研究1号（2014年）59頁（72頁以

2012年原子力関係法改正の基本コンセプトを踏まえ、法的評価の判断基準としては、形式的側面と実質的側面がある。まず、形式的側面として組織・手続法の要請を整理する。

① 規制機関の独立性、専門性、不偏性・公正性

2012年原子力関係法改正を組織面からみると、前記「規制と利用の分離」や「安全規制業務の一元化」等の基本コンセプトを受け、規制組織の専門性、他行政機関からの独立性、利害からの公正・不偏性¹³と情報公開・透明性を図ること（原規委設置法1条等）が求められている。その一環として、「原子力利用における安全の確保を図るため」（原子力基本法3条の2）、原規委が国家行政組織法3条に基づきいわゆる独立行政委員会として設置されている。ここでのポイントは、原子力規制の多元的体制における責任の不明確さなどが福島第一原発事故時における災害対策の問題の一因とされたことを受け、縦割り行政の弊害を排除し、一元的な安全規制行政が目指されたこと、また、旧制度下では、原子力安全規制を担う規制機関の専門性に疑問符がつけられ、それも一つの要因となって「事業者の虜となった」と評価されるような状態であった¹⁴。これらに対する強い反省の上に組織・手続法の要請が成り立っていることに注意が必要である。

先端技術を利用する社会的実践の場面では、時間的制約のもと、確定的な実証結果が獲得できない段階で、その時々科学・技術水準に依拠して科学的判定とリスク管理が行われるため、そこには不可避的にある種の価値判断が入る余地が出てくる。したがって、恣意排除、決定内容の合理性担保を目的に、意思決定に関与する専門家の適格性、すなわち、専門性¹⁵とその職務の不偏性・公正性が強く要請される¹⁶。それゆえ、以上の組織・手

下) 参照。

¹³ 通常、公正・不偏性ではなく、「中立性」との表現がここで挙げられる。しかし、「中立性」概念は、文脈に応じて、独立性など他の概念との境界が曖昧となりうる。独立性が主に推進機関からの「距離」を、中立性が事業者からの「距離」を確保し、科学水準に基づく判定を重視する意味内容を有すると思われる。それゆえ、ここでは、職務の不偏性・公正性と表現しておきたい。

¹⁴ 前注5)・『国会事故調報告書』464頁以下。

¹⁵ その是非は別にして、大東水害訴訟最高裁判決（最判1984（昭和59）年1月26日民集38巻2号53頁）は、高裁で採用された鑑定人の意見を専門的適合性や客観的根拠の不存在から「採証法則」に違反するとしていることは興味深い。

¹⁶ たとえば、高橋滋「環境リスク管理の法的あり方」塩野宏他編『変動する日本社会と法』（有斐閣、2011年）219頁（特に227頁以下及び235頁以下）参照および拙稿「環境リスク管理と自然科学」公法研究73号（2011年）208頁以下参照。また、専門家の視点から、有本建男・佐藤靖・松尾敬子・吉川弘之『科学的助言』（東京大学出版会、2016年）も参照。

続法の要請は行政決定の合理性を担保する前提条件と位置付けられるから、そこで示された基本理念にもとる行政決定（新規制基準の設定またはその適合性審査）が行われた場合には、同法の趣旨からすると制度の根幹にかかわる瑕疵であって、その行政決定は違法となると解すべきである。

② 規制機関の公開・透明性とアカウンタビリティ（応答義務）

現行原子炉等規制法では、許認可権者は原規委であり（原子炉等規制法 43 条の 3 の 5 等）、原規委が原規委規則としての規制基準を定立し、新規制基準適合性審査は原規委の委員と原子力規制庁職員等により構成される「審査会合」を介して行われている¹⁷。なお、原子炉等規制法の許認可基準に関する規定内容はかなり抽象的である。加えて、法規命令たる原規委規則¹⁸も基本方針や性能水準を示すに過ぎないため、福島第一原発事故の反省を踏まえて、いかなる法的コントロール（特に司法審査）を及ぼすのかが重要な論点となる。さらに、許認可に関する住民の参加や意見表明をする機会の法的保障も必要となろう¹⁹。

また、このことは、原子力基本法でいう「安全の確保を旨」とする趣旨との関連で、新規制基準に適合しているかどうかのみの言及にとどまらず、新規制基準に基づく規制実施によって最終的に得られる水準が「安全の確

¹⁷ 原子力規制庁「新規制基準施行後の設置変更許可申請等に対する審査の進め方」2013 年 7 月 10 日第 14 回原子力規制委員会資料参照。

¹⁸ 原発の民事差止訴訟ないし仮処分申立事件に関わって、この法規命令たる原規委規則の性質等について議論されている。高木光「仮処分による原発再稼働の差し止め」法時 1088 号（2015 年）1 頁、同「原発訴訟における民事法の役割」自治研究 91 巻 10 号（2015 年）29 頁、そして、斎藤治「原発訴訟と裁判官の営為について（1）（2・完）」自治研究 92 巻 2 号（2016 年）92 頁および同巻 3 号（2016 年）75 頁参照。

¹⁹ 日本ではこの許可プロセスにおける参加等の視点が決定的に欠落している。IAEA, *Safety Standards, Licensing Process for Nuclear Installations, Specific Safety Guide, Series No. SSG 12, Vienna, 2010*, pp.16-17 参照。その意味で、手続については国際的水準に適合していないといえよう。たとえば、米国においては、原子炉設置許可手続において、情報公開と公衆参加が最大の特徴であると指摘される（清水晶紀「米国原子力安全規制の基本構造と法的特徴」比較法研究 76 号（2014 年）4 頁（17 頁））。米国では、事前立地許可、設計認定と一括運転認可というプロセスがあり、それぞれに公衆への意見公募や公聴会の手続がある。英国では、必ずしも法的義務ではないようであるが、「公開審問」手続を通じて、周辺住民等の合意形成するための情報共有が行われるようである（友岡史仁「イギリスにおける原子力安全規制」比較法研究 76 号 27 頁（40 頁以下））。また、フランスでは、設置許可前の事業計画段階で、公開討議手続があり、利害関係人とどまらず、公衆の実質的参加も保障されている。また、設置許可手続においては立地周辺自治体や住民が関与する公開意見聴取手続等が準備されている（日野辰哉「フランスにおける原子力安全規制～公的意思決定プロセスへの民主的参加と緩やかな多元的チェック～」比較法研究 76 号 45 頁（49 頁以下））。さらに、脱原発政策を遂行しているドイツではあるが、原子炉施設の許可手続において、異議の申出や聴聞等の手続が公衆に保障されている。以上の点については、日本エネルギー法研究所『諸外国における原子力発電所の安全規制に係る法制度—平成 22・23 年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書一』（2013 年 11 月）にも紹介されている。

保」にとって充分かどうかなどを国民ないし立地地域や周辺地域に居住する住民等に応答する義務（accountability）ともかかわってくる。そして、情報公開法にも明示されていない「国民の知る権利」の保障に資するため、原規委は、「情報の公開を徹底」し、「運営の透明性を確保」することが義務付けられている（原規委設置法 25 条）。この点は、後述の原子炉等規制法に基づく許認可に関する司法審査に当たっても考慮されるべきである。

（４）原発の許認可制度の体系と規制基準の構造

① 原発の許認可制度の体系

まず、実用発電用原子炉に関する主要な許認可制度の改正と規制基準を併せて確認しておきたい。前述のとおり、原子力安全規制に関する法的根拠（原子炉等規制法と電気事業法）の二元性は解消され、規制も原規委に一元化された。ただ、従前の計画段階（設置・変更許可）→建設段階（工事計画認可・保安規定認可と使用前検査等）→運転段階（各種検査等）→廃炉という規制の基本構造に変わりはない。

これを規制基準とその適合性審査の面からみると、2012 年原子力関係法改正前は、原子炉設置許可の審査が原子力安全・保安院による「一次審査」と原安委によるそのチェック（二次審査）という「ダブルチェック」が行われていた。そして、「災害の防止上支障がない」かどうかを原安委が判定するために基準・内規として安全審査指針類が存在したが、一次審査では、この安全審査指針類が審査基準として採用されていた。現在は、「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」への適合が許可基準の 1 つとなっている（原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号）。このように原子炉等規制法で規制基準として原規委規則が位置づけられている。

原規委は、新規規制基準の基本コンセプトとして、(a)「深層防護」の徹底、(b) 共通要因故障をもたらす自然現象等に係る規模の想定的大幅な引き上げとそれに対する防護対策の強化（地震・津波の評価の厳格化、津波浸水対策の導入、多様性・独立性の十分な配慮、火山・竜巻・森林火災の評価の厳格化）、(c) 自然現象以外の共通要因故障を引き起こす事象への対策の強化（火災防護対策の強化・徹底、内部溢水対策の導入、電源の確保）と (d) 必要な「性能」に関する規定（性能要求）、(e) シビアアクシデント対策の法規制化（「炉心損傷防止」、「格納機能維持」、「ベントによる管理放出」、「放射性物質の拡散抑制」という多段階にわたる防護措置等）や (f) テロ対策（意図的な航空機衝突等への対策、信頼性向上のためのバックアップ対策として特定重

大事故等対処施設)等が挙げられている²⁰。

原子力工学等の専門家ではないが、筆者の印象としては、「深層防護」ないし多重防御の徹底では、複数・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、他の層での対策に期待しないという考え方の徹底的取り入れが求められている。そして、それぞれの段階への「対策の適切な配分」が行われ、前段階の対策が十分であってもそれがうまくいかないことを前提とする「前段否定の論理」によって対策をとろうとする。しかし、この「対策の適切な配分」と「前段否定」という観点の使い方によっては、福島第一原発事故前と同様に実質的には「後段依存」となってしまう、結局、重大事故等対策への偏重となっているのではないかとの印象がある²¹。「他の層での対応に期待しない」とは前段否定であり、かつ、「後段否定の論理」²²でもあると思われ、また、設備・施設面のみではなく、管理・保安上の対策充実と確実性の確保²³による安全性向上も急務であるように思われる²⁴。また、前記顧問会議の提言等にもあるとおり、法制度化されたシビアアクシデント対策が十分なものと評価できるかどうかなど、前記の規制基準の基本コンセプトに挙げられた事項も重要なチェックポイントとなる。そして、これらの点を踏まえた司法審査のあり方が問われることになる²⁵。

② 新規制基準の構造

ここでは、まず、主な新規制基準の概要を許認可制度の改正と併せて概観したい²⁶。

第一に、発電用原子炉の設置許可申請書記載事項の追加（原子炉等規制法 43 条の 3 の 5）や保安措置、運転期間延長認可制度の導入（同 43 条の 3 の 32）等に伴

²⁰ 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準について－概要」より (<https://www.nsr.go.jp/data/000047558.pdf> 2017年3月5日確認)。

²¹ 前注 12)・拙稿「原子力利用リスクの順応的管理と法的制御」77頁。

²² 阿部清治『原子力のリスクと安全規制』（第一法規、2015年）327頁以下参照。

²³ 斉藤誠『震災復興の政治経済学』（日本評論社、2015年）170頁以下参照。

²⁴ 桑原勇進「基本権保護義務・予防原則・原子炉の安全」環境法研究 3号（2015年）27頁（38頁）の指摘も基本的に同旨と思われる。

²⁵ 深層防護との関係では、高橋滋「原子力関連施設をめぐる紛争と行政訴訟の役割補論」一橋法学 14巻 2号（2015年）25頁以下も参照。

²⁶ 以下で挙げる規則のほか、原子炉等規制法 43 条の 3 の 9 第 3 項 3 号に定める品質管理の技術基準、同 43 条の 3 の 12 第 3 項 2 号の燃料体技術基準に関する規則がある。また、研究開発段階発電用原子炉として「もんじゅ」等に適用される同種の規則等も制定されている。

い、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（以下「実用炉規則」）が改正された。この規則では、重大事故を発電用原子炉の「炉心の著しい損傷」、「核燃料物質貯蔵設備に貯蔵する燃料体又は使用済燃料の著しい損傷」とすること（実用炉規則4条）、また、保安措置に関し重大事故・テロ対策に関わる事項、運転期間延長認可の申請手続等が定められた。

第二に、発電用原子炉設置許可基準の1つが「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」旨に改正された（原子炉等規制法43条の3の6第1項4号）ことに伴い、設置許可および変更許可に関する「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」（以下「設置許可基準規則」）が制定された。同規則では、まず、設計基準事故対策に関し、旧原子力安全委員会の審査指針類を基にしつつ、福島第一原発事故を踏まえ、地震・津波対策等の見直しが行われた。また、重大事故等対策に関し、炉心損傷防止対策、格納容器破損防止対策等を定めている。なお、テロ対策や重大事故対策の信頼性向上を目的とする設備等については、経過措置により、施行後5年以内に充足すればよいことになっている（設置許可基準規則附則2項）。

第三に、工事計画の認可に当たって適合し（原子炉等規制法43条の3の9第3項2号）、しかも、発電用原子炉施設が維持しなければならない技術上の基準（同43条の3の14）として「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」が制定された。この規則は、「発電用原子炉設備に関する技術基準を定める省令」（1965年通商産業省令62号）を基に、設置許可基準規則と同趣旨の下で定められている。

また、これら以外にも、行政手続法5条にいう審査基準たる内規として、前記各規則の「解釈」が定められたほか、許認可基準について旧原子力安全委員会の指針を一部用いつつ、原子炉等規制法43条の3の6第1項3号に関する「実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の重大事故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に係る審査基準」や、同法43条の3の24第1項に関する「実用発電用原子炉及びその附属施設における発電用原子炉施設保安規定の審査基準」が定められた。加えて、新規基準に関する内規として、火山・竜巻などの外部事象に関わる影響評価ガイド、地質・地質構造調査や基準地震動・耐震設計方針と基準津波・耐津波設計方針等の審査ガイドのほか、「実用発電用原子炉

に係る炉心損傷防止対策及び格納容器破損防止対策の有効性評価に関する審査ガイド」等もある。これら審査基準等は、前述の原規委規則で定められた性能基準の内容を何らかの意味で具体化するものであって、原規委規則が法的拘束力のある「法規命令」であるのに対し、これら審査基準等は行政内部に対してのみ拘束力を持つ「行政規則」に分類される。

以上のように、性能基準を基本的内容とする規則のみではなく、それを比較的具體化する審査基準等の内規を含めた全体的内容を見て初めて、新規制基準の全体像が把握できる構造となっている。司法審査においては、この構造に注目しつつ、法的評価が行われなければならない。

2 伊方最高裁判決の射程と司法審査のあり方

(1) 警察規制と事前警戒（予防）

原子炉等規制法が採用する各種規制は、「災害の防止」や「災害の防止上支障がない」などの文言を用いて、安全規制を実施している。これらに合致しないものは、受容不能でその利用を回避する、すなわち、許可をせず、設置・変更等を認めないことになる。その評価・判断がどのように行われるべきか、そして、それに関する司法審査のあり方が、ここでの主題となる。

まず、科学・技術に関する専門知に不確実性や専門家間での評価の差異などがある状態、つまり、「科学・技術の不定性」がある場合の行政法的対応として、次の2つの理念型が考えられる。すなわち、伝統的な警察規制の考え方と事前警戒（予防）の考え方（precautionary approach）がそれである。そして、これらアプローチの相違が行政権限の発動に違いをもたらす。なお、この2つのアプローチを両極として、実際の法制度ではその中間段階・中間型も存在する。これらアプローチについては、問題となる法制度がそれぞれの理念型のいずれを重視するのかなどその位置づけを解明し明確化する必要がある。ここでは、まず、この2つのアプローチが同一法律の中で典型的に現れている日本の食品衛生法を例に取りあげる。

食品衛生法6条2号は、「有毒な、若しくは有害な物質が含まれ、若しくは付着したものの……」について販売や採取等が禁止されている²⁷。これは、

²⁷ ただし同号は、先の文言に続けて「又はこれらの疑いがあるもの」と定められている。この部分は、水俣病事件およびカネミ油症事件等の経験を踏まえ、食品衛生法による対応の迅速を期す

日常的な生活経験ないし確定的な専門知（経験則・論理則）に基づく具体的な危険の存在を前提とする。そして、「疑わしきは自由のために」を基本的な立脚点として、単線的な因果関係を念頭に置き、唯一正しい規制を選択する伝統的・古典的な警察規制アプローチである。このアプローチは、規制権限の行使が不要であるにもかかわらず、行使してしまうという「慌て者の過誤」（統計用語を使えば、「第一種の過誤」）を回避する考え方である。

一方、同法 7 条 1 項・2 項に定める「人の健康を損なうおそれがない旨の確証」がなく、食品衛生上の危害の発生を防止するため必要があると認めるとき、薬事・食品衛生審議会の意見を聴いて食品の販売禁止措置が講じられることがある。そして、この規制の全部または一部を解除するためには、利害関係者の提出する証拠資料により「食品に起因する食品衛生上の危害が発生するおそれがない」と認められなければならない（食品衛生法 7 条 4 項および同法施行規則 2 条）。この規制の発動は「疑わしきは安全のために」を立脚点として、「安全とは言いきれない」場合に規制権限の行使を許容する事前警戒（予防）アプローチである。これは、規制権限の行使が必要であるにもかかわらず、行使しないという「うっかり者の過誤」（統計用語を使えば「第二種の過誤」）を回避する考え方である。

伝統的な警察規制の考え方をとると、製造等が禁止されるのは、前記の行政規制の発動要件からすれば、有害物質の付着が実際に確認されるときがその典型である。他方で、科学・技術の不定性を前提に、例えば安全に対する合理的な疑いがある、その疑いが払拭されないときに事前警戒アプローチの権限行使の発動が許容される²⁸。なお、ここでは、事前警戒アプローチが明確に規定されているため食品衛生法を例に取りあげた。しかし、同様の文言がなくても、このアプローチは、後述の労働安全衛生法による化学物質規制のほか、化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律による新規化学物質に関する性状が判明するまでの製造等禁止措置（3 条および 6 条）などにもみられる。それゆえ、事前警戒アプローチが採用されているかどうかは、法制度の趣旨・目的、仕組みなどその全体を踏まえて、

るため、食品衛生法の一部を改正する法律（1972 年 6 月 30 日法律第 108 号（改正当時は食品衛生法 4 条 2 号）により次に言及する同法 7 条 1 項（1972 年改正当時は同法 4 条の 2）と同時に挿入された。この「疑い」による規制は、前記 2 つのアプローチのいわば中間型ということができる。

²⁸ 『新訂早わかり食品衛生法第 5 版』（日本食品衛生協会、2013 年）55 頁および食品衛生法規研究会編『逐条解説食品衛生法』（ぎょうせい、2013 年）230 頁参照。

その位置づけを確認・解釈する必要がある。

原子炉等規制法に基づく規制監督については、前述のとおり、原子力基本法等の改正の趣旨を踏まえると、「災害の防止」について、事前警戒アプローチに軸足を置き、国民の生命等を保護する見地から、最新の科学・技術水準に照らして、「原発の安全性に対する相応の合理的疑い」があるときの判断方法が重要となる。

（２）法的判断基準

原発の安全規制について、科学・技術の不定性を前提に法的制御をするとき、法的基準の設定や規制・監督の実施の可及的合理化を目指すとしても、そこには時間的限界などがあり、部分的・限定的な合理性で手を打たざるをえない。また、当該科学・技術に関する専門家ではない裁判官は、専門家に代わって、専門知、特に仮説や暫定的知見の正否を最終的に判定することはできないから、その点に関する司法審査には限界がある。しかしそうであるからといって、専門家の判断をなんらチェックせずに、すべて行政判断に委ねることを原子炉等規制法が許容しているということではできない。同法が、行政権限の発動に向けてある種の専門知（特に仮説や暫定的知見）の取り込みや利活用を前提としているのであれば、その目的達成に向け、そこには相応の法的縛りがあるはずである。このような視点からすると、次のような法的義務ないし制約が主に行政に課されていると理解でき、法的制御や司法審査にあたって重要となる。

① 予防的比例原則への適合

一般に、比例原則とは、行政の権限行使にあたって、その目的と手段の関係が「比例」していなければならないことを意味する。典型的には、確定的な知見の存在を前提とする警察規制の場合に、権限行使の法的評価の際に用いられる（警察比例原則）。具体的には、(a)目的達成にふさわしい手段であること、(b)その手段の権利・自由の制約度合いがより制限的でないこと（必要最小限度）等が必要となる。比例原則によれば、通常、権限行使の必要性（目的の重要性）と手段の強度（権利・自由の制約度合い）が比例関係になければならず、その比例関係を越える手段を選択したときは過剰な介入として違法となる。しかし他方で、権限を行使する必要があるにもかかわらず、権限を行使しなかったり、実効性のない手段が選択されたりしたときは、規制権限不行使ないし不十分な行使として違法となることがある。

このバランスを図りつつ、権限行使が法的に評価されなければならない。たとえば、労働安全衛生法による化学物質規制を例にして説明する。表-1のとおり、労働安全衛生法 55 条では、どちらかといえば警察規制アプローチに近いが、重度の健康障害を生ずる有害性が判明し、かつ、現在の技術では十分な防護方法がない化学物質は製造・使用等が禁止されている。

その一方で、科学・技術に関する知見の不定性があることで事前警戒（予防）アプローチがとられる場合には、必ずしも常に規制手段として製造等の禁止が選択されるわけではなく、許可制や情報提供義務の設定などの規制手段が採用される場合がある。科学的不確実性がある場合には、前記(a)と(b)を確定的に評価することができない点に注意が必要である。そこで、労働安全衛生法 56 条では、動物実験の段階において発がん性が学会等で報告され、労働者に「重篤な健康障害の発生するおそれがないとはいえない」²⁹化学物質に関する製造等は許可制の下に置かれる。さらに、同法 57 条では、労働者に健康障害を生ずるおそれのある物質等について、化学物質の有害性や取り扱い方に関する表示を製造業者等に義務付けている。

このように、化学物質の有害性の度合い、その管理可能性や専門知の確実性のほか、権利・自由の制約度合い等に応じて、禁止→許可制→表示義務の設定というように、規制手段の強度に差異が設けられている。前者の禁止措置はどちらかといえば警察比例原則の考え方に軸足をおき、後二者

表－1 安衛法における化学物質規制

法 条	規 制 対 象 物	規 制 手 法
安衛法 55 条	労働者に重度の健康障害を生ずる物	製造等の禁止
安衛法 56 条	労働者に重度の健康障害を生ずるおそれのある物	製造等禁止＋許可制
安衛法 57 条	労働者に健康障害を生ずるおそれのある物＋安衛法 56 条と同じ	容器・包装の表示義務

の許可制と表示義務規制は、その目的・必要性という社会的・規範的観点を含めて、事前警戒の考え方に基づく予防的比例原則が適法性判断に当たって重要となるといえる。

²⁹ 労働調査会出版局編『改訂 4 版 労働安全衛生法の詳解』（労働調査会、2015 年）674 頁。

もつとも、前記の食品衛生法等による規制にみられるとおり、事前警戒アプローチであっても、法目的の達成のため必要性や専門知の獲得等に応じて、規制が変更される余地もあることを前提にして、一時的に、強度の手段（禁止）が選択される場合もある。この場合も含めて、予防的比例原則への適合が問われるのである。

② 科学・技術水準への準拠・順応義務

次に、人の生命、身体に重大な危害を及ぼし周辺環境を放射能によって汚染するなど、原発には深刻な災害を引き起こすおそれがある。この特性から、福島第一原発事故前ではあるが、たとえば、原子炉等規制法に基づく原子炉の設置許可に関する伊方原発訴訟最高裁判決³⁰によれば、原発の規制基準の設定やその安全審査は「多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要」があると共に、「科学技術は不断に進歩、発展」して「最新の科学技術水準への即応性」が求められている。ここに、科学・技術水準への準拠義務とその時々の水準への順応義務が典型的に現れているといえよう。

この義務のコロラリーとして、少なくとも、相応の信頼性が認められる科学的方法が用いられ、入手可能で関係するすべての知見を駆使し、考慮する義務のほか、科学・技術の水準の変動を把握するための継続的な調査・研究義務³¹がある。そして、前記予防的比例原則の観点から、適切な時点において必要に応じた規制基準等の改善と最新の規制基準への随時適合化義務（具体的な規制監督措置の是正を含む）が導かれる。この随時適合化義務は、原子炉等規制法では、被規制者にも義務付けられることになる（いわゆるバックフィット）。

（３）規制基準の適法性

① 新規制基準の適法性基準

新規制基準の適法性について言及する場合、法規命令と行政規則の差異を無視することはできないので留意する必要がある。原規委規則の定め方は、いわゆる性能規定であって、必要な性能の水準を抽象的に定めるのみ

³⁰ 最判 1992（平成 4）年 10 月 29 日民集 46 卷 7 号 1174 頁。

³¹ 行政を含めた関係者間において、リスクに対応すべき知見を創造する責務・努力義務として「最善知探求義務」に言及されることがある。たとえば、交告尚史「原子力の専門分化による全体性の喪失—法学的視座から—」科学技術社会論研究 12 号（2016 年）117 頁以下参照。

で、具体的な仕様内容は、民間・学協会規格（仕様規格）等を活用することとされている³²。

まず、性能のみを定めた規範ないし基準に関し、一般論として「具体的な安全基準としての十分な基準提示機能」を果たすのか、疑問と課題が提起されている³³。このような指摘内容は、前述のような規制基準においても妥当する場合がある。

原規委規則のうち、設置許可基準規則等は委任命令の性質を持つため、その適法性については、(i) 委任の範囲内であること、(ii) 委任の趣旨に適合し、その規定内容が合理性を有することが問われる。とりわけ、安全の確保を旨とする原子力関係法の基本原則と原子炉等規制法の趣旨・目的から、事前警戒アプローチの発想の下、最新の科学・技術水準に準拠して、「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……原子炉による災害を防止し……て、公共の安全を図るため」、「原子炉の設置及び運転等に関し、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制」を定めた上で、「災害の防止上支障がない」内容となっているかどうかが重要になる。

前述のとおり、設置許可基準規則等の原規委規則は、性能基準であって、そこでの法的規律内容が必ずしも明確ではないため、これら原規委規則を具体化する各種審査基準等の内規によってできるだけ明確化されなければ、透明で客観性を担保した適合性審査は容易ではない。そうすると、委任の趣旨と内容の合理性は、原規委規則のみではなく、前記内規を含めた新規制基準の内容全体を通じて司法審査の対象とされなければならない。その上で、設置許可（変更許可を含む）に関連する新規制基準の全体が、前述の原子炉等規制法の趣旨・目的を実現するため、「災害の防止上支障がない」といえる内容・水準であるかが、問われることになる。そして、その司法審査に当たっては、「災害の防止上支障がない」ことに対する「合理的疑い」

³² なお、このような性能規定化は、主に 2000 年代に入って積極的に進められてきた。たとえば、原子力安全委員会決定「『技術基準の基本的考え方』について」（2003 年）および経済産業省総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会原子炉安全小委員会性能規定化検討会「原子力発電施設の技術基準の性能規定化と体系的整備について～最終とりまとめ～」（2005 年）参照。また、経緯については、城山英明「民間機関による規格策定と行政による利用—原子力安全分野を中心として」ジュリスト 1307 号（2006 年）76 頁参照。

³³ 高橋滋「行政上の規範」磯部力他編『行政法の新構想 I』（有斐閣、2011 年）266 頁以下。

を差し挟む余地がないかどうかが重要になる。

また、前述の事前警戒の観点からすると、高浜原発仮処分申立事件に関する大津地決³⁴で、原発の「一般的な危険性」に加え、福島第一原発事故による「危険性を実際に体験した現段階」を前提に、「その災禍の甚大さに真摯に向き合い、二度と同様の事故発生を防ぐとの見地」から、「災害が起こる度に『想定を超える』災害であったと繰り返されてきた過ちに真摯に向き合うならば、十二分の余裕を持った基準とすることを念頭に置き、常に、他に考慮しなければならない要素ないし危険性を見落とししている可能性があるとの立場に立ち、対策の見落としにより過酷事故が生じたとしても、致命的な状態に陥らないようにすることができる」との思想に立って、新規規制基準を策定すべき」との判示部分は、説得力を持つ。

なお、川内原発仮処分申立事件に関する福岡高裁宮崎支決³⁵では、「原子力の利用については、……事故の経験をいかし、危険性（リスク）を管理しつつ安全性を高めていくことを前提として」とか、「改正後の原子炉等規制法における規制の目的及び趣旨からすれば、原子炉等規制法は、最新の科学的技術的知見を踏まえて合理的に予測される規模の自然災害を想定した発電用原子炉施設の安全性の確保を求めるもの」との判示が見られる。この判示部分からは、あたかも水害に関する河川管理の瑕疵が問われるときの「過渡的安全性」論に類する発想が想起されるように思われる³⁶。すなわち、最高裁は、

「河川の管理は、道路の管理等とは異なり、本来的にかかる災害発生の危険性をはらむ河川を対象として開始されるのが通常であつて、河川の通常備えるべき安全性の確保は、管理開始後において、予想される洪水等による災害に対処すべく、……治水事業を行うことによつて達成されていくことが当初から予定されて」おり、河川の管理には、自然的・社会的・技術的・時間的・財政的「諸制約が内在するため、すべての河川について通常予測し、かつ、回避しうるあらゆる水害を未然に防止するに足りる治水施設を完備するには、相応の期間を必要

³⁴ 2016（平成28）年3月9日判時2290号75頁。

³⁵ 2016（平成28）年4月6日判時2290号90頁。なお、この決定では、後述する火山影響評価ガイドの内容につき、不合理性を認めつつ、安全性に欠けるところはないと判断している。

³⁶ 前注15）・大東水害訴訟最高裁判決。

とし、未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性としては、右諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもつて足りるものとせざるをえない」。

と判示したのであった。しかし、もともと存在し、継続的な管理によって安全性を高める河川と、人が発電用に建設し、そもそも「災害の防止上支障がない」ものとして許可され、設置されている施設を同列に論じることができない。そのため、この福岡高裁宮崎支決で示された思考方法がこのような「過渡的安全性」論に類するものであるとすれば、それは原子力基本法および原子等規制法が求める「安全の確保を旨」とすることと整合性を有しないものと思われる。

原子炉等規制法による規制監督は、最新の科学・技術水準に準拠して行われなければならない。ここでいう水準は、確定的知見への準拠に限らない。特に自然災害の発生等については、データ量が少なく、不確実性で確定的知見の確保が困難な領域については、相応に科学的信頼性を有する方法によって獲得された知見等をも考慮して判断されざるを得ない。そして、最高度の技術水準をもってしても制御不能となるような事態がその相応の科学的信頼性・妥当性を有する知見に基づき予想・予測されたときには、その事態に対応できるまでの間の運転停止などを含め、何らかの対応（たとえば、原子炉等規制法43条の3の23等）を講じなければならないのであって、単なる技術的不能は対応を回避する根拠にはならないと理解すべきである。

② 学協会基準と正統性・正当性

また、設置許可・工事計画認可等に関わる審査基準やガイド類をみると、評価方法の実施基準や参考仕様規定等として、日本機械学会、日本電気協会および日本原子力学会が定めた学協会規格（民間規格）が挙げられている。学協会規格は、国とは異なる民間団体の定める基準であるから、それを用いることの正当化とともに、法律上の位置づけが明確ではないため、その民主的正統性も併せて問われる。

この学協会規格を利用する意図は、公平性・中立性・公開性を重視し、この規格がその時点における最新の技術的な知見が集約・反映された公共財的な性格を有すること、最新の知見が反映された学協会規格が迅速に整備されることで安全性向上にも望ましいこと等が挙げられている。ただし、

原規委では、福島第一原発事故後、学協会規格策定委員会の委員構成について、電力会社やメーカー等の原子力事業関係者が過半を占めていることなどが問題として指摘された。一方、学協会サイドは、民間規格・基準は、使用する当事者が策定する「民間の自主的取り組み」という位置づけに意義があること、各委員は倫理規定に従い、技術者・専門家として規格策定に参加し、客観性や公平性を確保していることなどから、原子力事業者も多数加わる委員構成を変更しない旨を宣言したため、学協会規格を含む民間規格の規定内容の技術的妥当性について原規委が技術評価を行うこととされた³⁷。そして、原規委・原子力規制庁で学協会規格の技術的妥当性を「検討チーム」が評価・確認しているとされるが、その検証も必要となろう。

学協会規格の設定過程およびその内容の合理性が 2012 年原子力関係法改正の趣旨・目的に適合するといえるかがやはりここでの論点となろう。それは、特に科学・技術の不定性が認められる領域において、純粋に学問的営為の問題というよりも、それぞれの専門的知見の社会実践レベルでの正当性と民主的正統性が問われるからである。したがって、その内容の合理性に加え、事業者サイドの構成員が過半であるから、少なくとも公正性と透明性などの要請に対応して、学協会規格が策定されたことの担保が必要となる。そして、それらの点を原規委が適切に評価し、確認していなければならない。

（４）司法審査のあり方—伊方原発訴訟最高裁判決の射程と限界

前掲の伊方原発訴訟最高裁判決では、「第三者的専門機関」の専門技術的な調査審議および判断を基にしてされた行政庁の判断に不合理な点があるかどうかを裁判所は審査することとされた。そして、取消訴訟における裁判所の審理判断は、「現在の科学技術水準」に照らし、「具体的審査基準に不合理な点」があり、また、その審査基準への適合について「調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合」に違法となるとされた。

しかし、審査基準・規制基準への適合審査における「看過し難い」過誤・欠落がどのようなものか不明確である。そして、また、「専門家の判断への

³⁷ 以上について、原子力規制委員会「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」（2013年6月19日）および「原子力規制委員会における民間規格の活用について」（2014年11月12日参照）。

強い信頼」もあってか、審査基準・規制基準の合理性を含めて、第三者的専門機関の手続を踏まえた判断があれば容易にそのような過誤はないと評価されやすいものであったといえる。特に原発では、「多重防御ないし深層防護（Defense in Depth）という設計思想」という考え方が、実際には後段依存であり、本来のあり方ではなく、多重化・多層化も不十分であったにもかかわらず、「看過し難い」過誤・欠落を否定する大きな働きをしてしまっていた。しかし、福島第一原発事故は、このような「信頼」等を大きく失墜・動揺させた³⁸。

現行の原子力関係法制では、規制基準の設定は原規委が定める規則に委任されている。また、福島第一原発事故の反省を踏まえ、原子力利用は、「確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全……に資することを目的」に「安全の確保を旨」として行われるものとされた（原子力基本法2条）。さらに、事故の発生を常に想定しその防止に最善かつ最大の努力をすることを旨（原規委設置法1条）とし独立した行政委員会として設置された原規委が規制基準を命令形式等で設定し、かつ、その規制基準への適合性審査も原規委自らが行うこととされた。このように、2012年原子力関係法改正の結果、伊方原発訴訟最高裁判決が前提とした原子力安全規制における第三者的専門機関性がなくなっているなどの点が重要となる。したがって、いわゆる安全審査に関する適法性判断の伊方定式がそのままの形で現在にも妥当するとは言い難い。また、「看過し難い」過誤・欠落についても、過誤・欠落の結果として生ずる被害の性質や程度等に着目して「看過し難い」かどうかを評価すべきであろう。加えて、前述の科学・技術水準への準拠・順応等という観点からすれば、司法審査の密度をどのように設定するかが検討課題となる。

（5）司法審査における審査密度

規制基準の内容は、仕様規定のように詳細なものから性能規定のように概括的なものまで多様であって、その法的コントロールのあり方には議論がある³⁹。原規委規則に定められた規制基準は性能規定であるが、その法的

³⁸ 高橋滋「原子力関連施設をめぐる紛争と行政訴訟の役割—補論—」一橋法学14巻2号（2015年）367頁（385頁）、拙稿「原子力事故とリスク・危機管理」ジュリスト1427号（2011年）100頁以下参照。

³⁹ 高橋滋「行政上の規範」磯部力他編『行政法の新構想I』（有斐閣、2011年）266頁以下および拙稿「原子力規制の変革と課題」大塚直責任編集『環境法研究』5号（2016年）1頁（16頁）参

評価では、根拠法による委任の範囲内で定められていることやその委任の趣旨への適合性とその合理性が審査される。科学・技術の水準への準拠・順応など、前述の諸点からすれば、裁判所においても原則として審査可能であろうし、審査ができるような要証命題を設定すべきである。

以上のような点を審査するに当たって、原子炉設置許可（変更許可を含む）を第三者である住民等が争う場合、その許可に関わる証拠資料等が行政などに偏在している。それゆえ、伊方原発訴訟最高裁判決では、本来、規制基準の不合理性や審査過程の過誤の主張・証明責任は原告が負うべきであるとしながら、まず、「具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要」があり、それが尽くされないときは不合理であることが事実上推認されるとした。この証明負担のあり方は行政のアカウンタビリティ（応答義務）等で説明されている⁴⁰。

次に、「相当の根拠、資料」がどの程度かが重要な検討課題となる。その際、前述のとおり、原子炉等規制法が警察規制アプローチか、事前警戒アプローチのいずれに重点を置いているか、いずれを指向しているかを見極めた上で、その解釈を通じて、要証命題（その存在を認めるに必要な蓋然性の程度を含む）を確定する必要がある。

原子力施設のように、特に自然災害に起因する事故時における潜在的危険度が重大で広域的なものについては、福島第一原発事故の経験およびその後の2012年原子力関係法改正の動向からも、事前警戒アプローチの観点に軸足を置いた法解釈とその適用を進める必要がある。しかも、福島第一原発事故後に改正された原子力関係法に基づく行政権限の発動という法の機能をうまく発揮させる観点も取り入れられる必要がある。そして、規制基準の設定およびそれへの適合性審査に当たって、原規委は、たとえば、入手可能なすべての専門知を駆使し、考慮する義務を果たすため、関係する専門的知見を収集・調査し、最高度の技術水準であっても制御不能となるような事態の発生や当該原発の安全性に対する疑いが相応の科学的信頼性・説得力をもって認められる場合のように、「災害の防止上支障がない」

照。

⁴⁰ たとえば、北村和生「行政訴訟における行政の説明責任」磯部力他編『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣、2008年）85頁以下。

ことに対する合理的疑いがあると認められるとき、その疑いを晴らすためのさまざまな対応をするべきである。そのため、原規委は、各種規制段階において、事業者にさまざまな説明や証拠を求めて厳格な審査をしなければならないはずである。そうすることが原子力に関する許認可に当たる行政機関の基本的な義務であるといえる。

以上を概括的にまとめると、司法審査に当たって、まず、科学的妥当性・信頼性を担保しているかどうかを判断するため、たとえば、①入手・利用可能で、必要かつ信頼されるデータ・情報をできる限り広範に調査し適切な事実関係の下で決定されていること、②調査方法やデータの取捨選択、解釈および予測にあたって相応の信頼性のある科学的方法が採用されていること、③以上の判断過程において、複数の信頼できる科学的予測結果・リスク調査結果がある場合には、いずれを採用したかなど全般に関する記録が作成され、第三者の追証・検証が可能となっていること、それによって、恣意的判断が認められないこと、④専門性や不偏性など、前述した組織・手続的規律に違反していないことが、確認されなければならない。そして、⑤予防的比例原則などの観点から、法の仕組みや趣旨などに照らして必要な権利・法益のすべてが考慮され、配慮されていること、⑥前記科学的処理の条件設定や想定に不備がないことなどを審査対象とすることが必要となる。

そこで、行政訴訟において裁判所は、規制基準やその適合性審査の司法審査に当たって、規制基準の合理性やその前提にある専門知の信頼性に対する「合理的な疑い」がなく、かつ、専門性や公正性、科学的信頼性等の欠如も認められないなど、このような評価が可能となるまで原規委に主張・証明を尽くさせることが必要となる。このような観点から、司法審査における行政庁の専門技術的な評価・判断に対する審査密度・法的規律密度を上げていくことが必要であると思われる⁴¹。

⁴¹ 拙稿「行政上の予測とその法的制御の一側面」行政法研究9号(2015年)51頁以下参照。また、ブライアン・J. プレストン(渡辺千原訳)「オーストラリアにおける専門家証拠のための特別な訴訟手続」判時2309号(2016年)12頁以下も併せて参照されたい。

3 原子炉立地審査指針の法的取扱いと規制基準の関係

(1) 原子炉立地審査とその位置づけ

原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号によれば、原子炉設置許可に当たって、「発電用原子炉施設の位置」が「災害の防止上支障がない」といえるかどうかについて、原規委規則に基づき審査される。

この「位置」については、原子炉等規制法制定当初の解説によれば、「災害防止上十分であることを確認する必要がある、この場合立地条件等も十分に考慮されなければならない」とされている⁴²。そして、2012 年原子力関係法改正前では、いわゆる原子炉立地審査指針⁴³を 1 つの基準として、原子力施設の立地条件に関する安全性が審査されていた。

同法改正前の手続では、旧実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則（1978（昭和 53）年 12 月 28 日通商産業省令第 77 号）に基づく申請書類として、(a) 「発電用原子炉施設を設置しようとする場所に関する気象、地盤、水理、地震、社会環境等の状況に関する説明書」や (b) 「原子炉の操作上の過失、機械又は装置の故障、地震、火災等があった場合に発生すると推定される原子炉の事故の種類、程度、影響等に関する説明書」が求められ、その中で原子炉立地審査指針との適合性などが検討されていた。すなわち、図-1 のように、原子炉立地審査指針を基準にして、安全評価指針⁴⁴により、「周辺公衆に対して、著しい放射線被ばくのリスクを与えないこと」を確認するため、周辺公衆との隔離に関する評価（立地評価）を行い、最低限度必要とされる「隔離距離」の存否が評価されてきた。もともと、この原子炉立地審査指針自体については、旧原安委委員長が、敷地周辺には被害を及ぼさない結果となるように「逆算」して、仮想事故が設定されたのではないかとこの見方を指摘し、抜本的な反省をもとに、その見直しの必要性が指摘されていたところである⁴⁵。

⁴² 科学技術庁原子力局「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律案の概要について」原子力委員会月報 2 巻 5 号（1957 年）37 頁（39 頁）および同「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律解説」原子力委員会月報 2 巻 7 号（1957 年）27 頁（31 頁）。

⁴³ 「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」（1964（昭和 39）年 5 月 27 日原子力委員会決定、1989（平成元）年 3 月 27 日原子力安全委員会一部訂正）。この原子炉立地審査指針の意義等については、首藤重幸「原子力規制の特殊性と問題」環境法研究 1 号（2014 年）35 頁（50 頁）参照。

⁴⁴ 発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針（1990（平成 2）年 8 月 30 日原子力安全委員会決定。一部改訂、2001（平成 13）年 3 月 29 日原子力安全委員会）。

⁴⁵ 班目春樹元原子力安全委員会委員長のいわゆる国会事故調の第 4 回委員会での参考人質疑にお

また、原子炉立地審査指針の基本的目標には「万が一の事故時にも、公衆の安全を確保し、かつ原子力開発の健全な発展を図ることを方針」とされていたことから、前述のとおり 2012 年原子力関係法改正の趣旨を受け、公衆の安全と環境保全を重視することおよび「原子力開発の健全な発展」との文言を削除することが必要となっていたであろう。したがって、仮に同指針が改正されるとすれば、その内容は大きく変更されていたのではなかろうかと推測される。

図－1 原子炉（軽水炉）施設の安全確保対策と関連指針類

分野	立地	設計	製作	運転	緊急時
差 隔	<ul style="list-style-type: none"> ・非居住区域等の設定 ・大きな影響を与える外部事象の排除 立地評価指針	<ul style="list-style-type: none"> ・外部事象に対する配慮 ・炉心形状の維持 ・原子炉の緊急停止 ・未臨界性の維持 ・非常用炉心冷却系の設置 ・非常用電源の設置 ・原子炉格納容器の設置 安全設計審査指針	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な材料の選択 ・適切な製作法の選択 ・厳重な品質保証計画の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・運転上の制限条件の遵守 ・手順書に基づく操作 ・教育訓練 ・従事者の被ばく管理 ・廃棄物の処理 ・事故時要領書 	<ul style="list-style-type: none"> ・アクシデントマネジメント ・防災対策
発生防止					
拡大防止					
影響低減					
安全性検証	<ul style="list-style-type: none"> ・立地評価 安全評価審査指針	<ul style="list-style-type: none"> ・異常な過渡変化、各種事故 	<ul style="list-style-type: none"> ・使用前検査、燃料体検査、溶接安全管理審査 	<ul style="list-style-type: none"> ・保安検査、定期検査、定期安全管理審査、定期安全レビュー 	<ul style="list-style-type: none"> ・PSA

出典：原子力ハンドブック編集委員会編『原子力ハンドブック』（オーム社、2007年）1053頁

（２）原子炉立地審査指針の現在の取り扱い

現在では、前掲(b)の説明書は求められていない。それは、2012年原子力関係法改正により原子炉等規制法43条の3の5第2項9号および10号により、設置許可申請書の記載事項として、①発電用原子炉施設における放射線の管理に関する事項および②発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項が追加されたことに伴い、実用炉規則3条1項

ける答弁参照（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会会議録4号（2012年2月15日）9頁）。

7号ハでは「重大事故に至るおそれがある事故（運転時の異常な過渡変化及び設計基準事故を除く。）又は重大事故に対処するために必要な施設及び体制並びに発生すると想定される事故の程度及び影響の評価を行うために設定した条件及びその評価の結果」を申請書に記載することとされているからである。

より詳細には、まず、「発電用原子炉施設の設置（変更）許可申請に係る運用ガイド」によれば、実用炉規則3条1項2号の「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備」に係る記載として求められているのは、「炉心の中心から敷地境界までの最短距離及び内部発生飛来物に対する位置的考慮について記載すること」等とされている。そして、同ガイドによれば、実用炉規則3条1項7号ハにいう「事故の程度及び影響の評価」とは、「事故により、燃料の温度がどの程度上昇したか、又は発電用原子炉の圧力がどの程度上昇したかといった、事故による発電用原子炉施設へ及ぼす影響の程度及び発電用原子炉施設への安全性に係る影響や公衆に対する被ばく等の影響に係る評価」であるとされている。

しかし他方で、現在、原子炉立地審査指針は、「規制機関によって改廃されていないが、規則ではないため、原子炉等規制法43条の3の6第1項4号の審査基準ではなく、また、設置許可基準規則の解釈において引用されていない」。それゆえ、新規制基準の一部とはされていない。その理由は、要するに、原子炉立地審査指針で定められている原則的立地条件②については、「炉心の著しい損傷や原子炉格納容器破損に至りかねない事象を具体的に想定した上で重大事故等対策自体の有効性を評価することが、より適切に、『災害防止上支障がないこと』について判断できると評価」されたためである。また、同指針で定められている原則的立地条件③については、「低人口地帯」は発電所敷地内におさまっていたことや防災対策の強化が行われた結果、「措置を講じうる環境にある地帯である『低人口地帯』であることを要求していたことは、現在においては意義を失っており、この点において立地審査指針は、その役割を終えている」ためである⁴⁶。

加えて、「放射線リスクの社会的影響として、立地審査指針における、大人口が極めて低線量の被ばくを受けることを含んだ集団線量の見地に基づいて評価するのは効果的でないため、設置許可基準規則においては、これ

⁴⁶ 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」（2016（平成28）年6月29日策定、2016（平成28）年8月24日改訂）288頁、291頁および303頁。

を採用しなかった。他方で、長期間に渡って帰還できない地域を生じさせないことが重要であることから、設置許可基準規則においては、半減期の長い放射性物質であるセシウム 137 の総放出量を規制することとしており、より実効的な規制が行われることとなっている」ことも挙げられている⁴⁷。

(3) 他分野における立地審査

この原子炉設置の「位置」に関して「立地」を審査対象とすることの意義は、「隔離」にその基本があるものと思われる。それは、原子炉立地審査指針策定前ではあるが、設置許可に当たって、オフサイトの民家との「隔離距離」が重要視されていたためである⁴⁸。そこで、法令で「位置」に関する規制を要件とする意義と趣旨を確認するため、類似の条文を持ち、危険物を扱う高圧ガス保安法と対比したい。

高圧ガス保安法 5 条 1 項では、高圧ガスの製造許可を事業者が得るための基準として、同法 8 条 1 号では「施設の位置、構造及び設備が経済産業省令で定める技術上の基準に適合するものであること」が求められている。この「位置」に関する技術基準の内容は、各施設・設備の配置以外に、次にみるとおり、外部との距離関係についても定められている。この外部との距離を確認する趣旨は、たとえば高圧ガス保安法の前身である高圧ガス取締法にかかわる記述ではあるが、「高圧ガス施設を民家等保安物件から距離を確保して設置するという思想は現行法の前身の大正年間に制定された『圧縮瓦斯および液化瓦斯取締法』においてもすでに盛り込まれている。すなわち、事故が発生した場合最も信頼性の高い対応策は危険な設備から距離をとることであると考えられる」とされている⁴⁹。

もっとも、事故態様に応じて、学校や住宅等の保安物件と高圧ガス施設との距離（保安距離）に関する考え方や対策にも違いがあるようで、たとえば、可燃ガスの場合には爆発を想定して「第三者に人的被害を生じないような距離を確保すること」とされる一方、既存施設については「防護壁を

⁴⁷ 前注 46)・「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」306 頁。

⁴⁸ たとえば、「東海大学原子炉の設置に関する専門部会答申」（原子力委員会月報 3 巻 12 号（1958 年）2 頁）、「立教大学設置原子炉について専門部会報告」（原子力委員会月報 4 巻 6 号（1959 年）13 頁）、「立教大学設置原子炉の原子力委員会答申」（原子力委員会月報 4 巻 7 号（1959 年）28 頁以下）、「日本原子力発電会社設置原子炉について専門部会の答申」（原子力委員会月報 4 巻 11 号（1959 年）2 頁以下）参照。

⁴⁹ 通商産業省立地公害局保安課『高圧ガス取締法 コンビナート等保安規則の解説』（通商産業調査会、1977 年）26 頁。

設けることによる距離の緩和」が行われたり、宅地開発規制がない場合を
考えて、新設の場合には事業所内において保安距離を確保することが求め
られている。他方で、毒性ガスについては、高濃度で漏洩し、事業所外に
拡散することで中毒者が発生することに対応するため、可燃ガスと同様の
事業所境界までの距離を確保することと同時に、保安物件までの距離を確
保する「二本立」とされている⁵⁰。この基本的考え方は、現行法においても
変わらないようである（コンビナート等保安規則 5 条 1 項 2 号および 4 号参照）。なお、
さまざまな相違もあろうが、放射性物質の放出への対策は、どちらかとい
えば、可燃ガスよりは毒性ガスの対策に近いものと推測される。

（４）安全目標と公衆の安全

原規委は、2013 年 4 月 10 日に、次のとおり、「合意」をしている。

ここで示されている「安全目標」として挙げられている①と②の内容は、
当初、原安委では、いわゆる性能目標として位置づけられていたものであ
る。

① 平成 18 年までに旧原子力安全委員会安全目標専門部会において詳細な検
討がおこなわれており（※）、この検討結果は原子力規制委員会が安全目標
を議論する上で十分に議論の基礎となるものと考えられること。

※安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ（平成 15 年 12 月）
及び発電用軽水型原子炉施設の性能目標について安全目標案に対応
する性能目標について―（平成 18 年 3 月 28 日）

炉心損傷頻度 10^{-4} ／年程度

格納容器機能喪失頻度 10^{-5} ／年程度等

② ただし、東京電力福島第一原子力発電所事故を踏まえ、放射性物質による
環境への汚染の視点も安全目標の中に取り込み、万一の事故の場合でも環
境への影響をできるだけ小さくとどめる必要がある。

具体的には、世界各国の例も参考に、発電用原子炉については、事故時の
Cs137 の放出量が 100TBq を超えるような事故の発生頻度は、100 万炉年に
1 回程度を超えないように抑制されるべきである（テロ等によるものを除

⁵⁰ 前注 49)・『高圧ガス取締法 コンビナート等保安規則の解説』27 頁。

く) ことを、追加するべきであること。

- ③ バックフィット規制の導入の趣旨に鑑み、現状では安全目標は全ての発電用原子炉に区別無く適用するべきものであること。
- ④ 安全目標は、原子力規制委員会が原子力施設の規制を進めていく上で達成を目指す目標であること。
- ⑤ 平成 25 年 3 月 6 日の原子力規制委員会に提出された論点のうちの残された論点に関する議論を含め、安全目標に関する議論は、継続的な安全性向上を目指す原子力規制委員会として、今後とも引き続き検討を進めていくものとする。

すなわち、この安全目標（案）への適合性を判断するための「補助的目標」として性能目標が位置づけられ、炉心損傷頻度と格納容器機能喪失頻度が示されている。そして、この原規委の「合意」では、管理放出機能喪失頻度として事故時のセシウム 137 の放出量が 100TBq を超えるような事故が 10^{-6} /炉年程度であることが追加されている。

この安全目標は、原発の規制・監督による達成目標として位置づけられるが、その内容の是非はともかく、もともと、次のとおり、原安委安全目標専門部会による中間とりまとめでは、放射線ないし放射性物質による原子力施設外部における住民に対する影響（健康被害ないし発がん）の可能性ないしリスクがその対象となっていた。それゆえ、原発事故との関係でいえば、数値の是非は別にして、主に定量的目標（案）が重要となろう。

「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」(平成 15 年 12 月 原子力安全委員会 安全目標専門部会) 抜粋

- (1) 定性的目標案 原子力利用活動に伴って放射線の放射や放射性物質の放散により公衆の健康被害が発生する可能性は、公衆の日常生活に伴う健康リスクを有意には増加させない水準に抑制されるべきである。
- (2) 定量的目標案 原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによる、施設の敷地境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクは、年あたり百万分の 1 程度を超えないように抑制されるべきである。また、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによって生じ得るがんによる、施設か

らある範囲の距離にある公衆の個人の平均死亡リスクは、年あたり百万分の1程度を超えないように抑制されるべきである。

前述のとおり、原子炉の設置許可時において「位置」に関する審査をする趣旨は、国民の生命等の保護と環境保全であって、万が一の事故を想定して、「隔離」という考え方をある種の「距離」を觀念してとらえることが基本にあった。またそれが、原子炉立地審査指針の基本的な発想であったように思われる。その一方で、前述のとおり、敷地周辺には影響を及ぼさないように逆算の上で仮想事故が設定されていたなどの原子炉立地審査指針の問題点や、仮にこの原子炉立地審査指針が改訂される場合には、2012年原子力関係法改正の趣旨を受け、公衆の安全と環境保全を重視し、かつ、「原子力開発の健全な発展」との文言を削除する必要があるといえる。

加えて、前記の安全目標（案）では「ある範囲の距離」が挙げられていることとの関係をも、国民の生命等を保護すると共に、環境を保全する観点からすれば、原子炉等規制法43条の3の6第1項4号における「原子炉の位置」が「発電用原子炉による災害の防止上支障がない」といえるかどうかを評価するに当たっては、「公衆との隔離」を立地審査において明確にすることが求められるように思われる。

（5）「立地審査」の要否

筆者には、たとえば、セシウム137の総放出量規制の効果や原子炉立地審査指針による評価の代替可能性など、科学・技術にかかわる専門的観点からの評価をする能力はない。ただ、前述の点を踏まえたうえで、次の点は、指摘できるように思われる。

原子炉設置に関する規制について、原子炉等規制法制定後の初期の段階で、政府の姿勢として次のような指摘があった⁵¹。

「原子力の平和利用に際しては、不慮の原子炉災害や放射線障害が人類に与える被害の甚大となる可能性のあることを十分に考慮しなければなりません。再三にわたって核爆発による被害を経験し、原子力災害の

⁵¹ 「松前重義衆議院議員の質問に対する答弁書」原子力委員会月報3巻12号(1958年)6頁以下。

問題に強い関心を有しているわが国民は、原子力の平和利用の成果を期待するとともに、災害問題の解決面における科学技術の進歩を特に渴望しているのであります。ここにおいて、政府といたしましては、原子力災害を防止し公共の安全を確保するための十分なる措置を講ずる責務を有するものと信じて疑いません。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 24 条が、原子炉の設置の条件として、特に原子炉施設の位置、構造と設備が災害の防止上支障がないことと、その運転に際してはもちろん、その設置に際しても必要な技術的能力があることを求め、内閣総理大臣は、これらの条件に適合すると認める場合でなければ設置の許可をしてはならないと定めておりますのも、またこの点を明らかにしたものでありましょう。

このように、日本における被爆経験を踏まえた規制への取組み姿勢として、「位置」の問題と技術的能力という要件が注目されている。前述のとおり、原子炉立地審査指針の「恣意性」や最新の科学・技術水準への適合性など、さまざまな問題もあろう。したがって、原子炉立地審査のあり方を法目的に適合するように再検討する必要があるとしても、原子炉施設の事故による社会的影響については、いわゆる「敷地周辺」の公衆（この「周辺」の範囲それ自体も問題であるが）に対するものが中心であって、より広く「公衆に対する被ばく等の影響」が直接には評価されていないように思われる。そうであれば、そこに法定要件として定められた「位置」に関する規制の趣旨が十分に反映されていないこととなる。

他方で、福島第一原発事故のような事態を繰り返さないという 2012 年原子力関係法改正の趣旨からして、この立地審査について現在の新規制基準ないしその適合性審査によって国民の生命等の保護が十分に実現されると評価できるのか、前記改正の趣旨に合致しているといえるのか、判然としない。また、前記の点からすると、原子炉立地審査指針がその「役割を終えた」と評価する以前に、「低人口地帯」が原子炉施設の敷地内に収まるように逆算されていた可能性があること自体が本来問題視されるべきであること、また、利用促進ではなく、安全確保にシフトした 2012 年原子力関係法改正の趣旨を踏まえ、原子炉立地指針の改定・改善も検討される必要があるだろう。

加えて、他法令では「隔離距離」ないし「保安距離」として、安全性確保をさらに担保するための規制が実施されていること、福島第一原発事故と、それによって生じた事態を繰り返さないという2012年原子力関係法改正の趣旨からすれば、万が一の事態をも想定して、原子炉設置許可に当たっては、敷地内ないしその周辺に限定せず、より広範な範囲内における住民の生命等の保護を目的にした規制基準の設定と審査が必要となるものと思われる。このような結論は、IAEA安全基準「原子力施設の立地評価」⁵²では、事故により放出された放射性物質による放射線の影響から住民等の保護と環境保全のためにオフサイト区域を含めて立地評価が行われることとされている点からも、妥当といえる。これらを踏まえた厳格な司法審査が必要である。

4 原子炉等規制法に照らして避難計画に関する違法性を主張できるか。

(1) 原子炉等規制法とオフサイト対策

新規規制基準の多くは、いわゆるオンサイト対策が中心になっているが、オフサイト対策を排除しているわけではない。また、オフサイト対策が中心となる原子力災害対策特別措置法(以下「原災法」)および災害対策基本法(以下「災対法」)と原子炉等規制法が密接に関連し、原子力関係法の体系ができているといえることを明らかにする。そして、原子力関係法における地方公共団体の地位を確認し、原子炉設置許可(変更許可を含む)に当たって、避難計画の基本的枠組みないし基本的方針等の妥当性・実効性を審査すべきであること、そして、この種の避難計画を審査しないことはまさに原子炉等規制法43条の3の6第1項4号の委任の趣旨に反し不合理となる余地があることを明らかにしたい。

(2) 原子炉等規制法における「災害」概念と原災法における「原子力災害」

原子炉等規制法では「災害の防止」や「災害の防止上支障がない」などの文言がある。その趣旨は、原子炉等規制法の立案担当者によれば、「原子炉の運転にともなう放射線障害その他の災害の危険度が大きいため」⁵³、

⁵² International Atomic Energy Agency, Site Evaluation For Nuclear Installations, Safety Requirements, IAEA Safety Standards Series No. NS-R-3 (Rev. 1), Vienna, 2016.

⁵³ 工事計画に関する部分であるが、原子力局「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律解説」原子力委員会月報2巻7号(1957年)27頁(31頁)。

「従業員および一般公衆に危害を及ぼすことを未然に防止し、あわせて事業施設の保全を図るためには、事前に万全の措置を講じるとともに、災害を最小限度にくいとめる措置を用意」⁵⁴するものである。それゆえ、この「災害」は単に事故のみではなく、それに伴って生じる一般公衆の放射線被ばくによる影響が含まれていることは明らかである。また、ここでの「一般公衆」は、いわゆる原子炉設置許可が争われたもんじゅ訴訟最高裁判決における原告適格の範囲に関する判示⁵⁵を見ても明らかなどおり、原子力施設に近接するごく限られた住民に限定されるわけではないであろう。

その一方で、原災法における「原子力災害」とは、原子力事業者の原子炉の運転等により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外へ放出された事態（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をいう（原災法2条1号および2号）。したがって、原子炉等規制法にいう「災害」は原子力災害を包括する内容となっているといえる。

（3）原子炉等規制法と原災法に基づく規制監督の相互関連および連続性

原子炉等規制法は、重大事故時に放射性物質が異常な水準で外部へ放出されること等の「災害を防止」し「公共の安全を図る」ために、原子炉の設置および運転等に関し、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行う」ことにより、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全……に資すること」を目的とする。一方で、原災法は、原子炉等規制法や災害対策基本法等の「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。

原子炉等の設置許可（変更許可を含む）では、発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故が発生した場合における当該事故に対処するために必要な施設および体制の整備に関する事項（原子炉等規制法43条の3の5第2項10号、43条の3の8第1項）を記載した申請書の提出が必要となり、前述の「災害の防止上支障がない」かどうかのみではなく、許可の基準として「重大事故……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

⁵⁴ 原子力局「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律解説」原子力委員会月報2巻5号（1957年）37頁（39頁）。

⁵⁵ 最判1992（平成4）年9月22日民集46巻6号571頁。

力その他の発電用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」(原子炉等規制法43条の3の6第1項3号)も審査される。この重大事故に至るおそれがある事故・重大事故が発生した場合又は大規模な自然災害若しくは故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムによる発電用原子炉施設の大規模な損壊が発生した場合の対処に関する必要な体制の整備については、「原子炉等規制法第43条の3の24第1項の規定に基づく保安規定等において、以下の項目が規定される方針であることを確認すること」とされ、また、施設内外との通信連絡手段等についてもチェックされる⁵⁶。この点からすれば、原子力事業者防災業務計画(原災法7条1項)との関連性があるものと認められる。

さらに、原子炉施設の設置許可後、原子炉等規制法では、原子力事業者に対し、建設計画認可、保安規定認可等の段階的な規制構造が採用されている。原災法で定める原子力事業者防災業務計画は、保安規定認可(変更認可を含む)申請書を提出する日までに作成されなければならない(原子力災害対策特別措置法に基づき原子力事業者が作成すべき原子力事業者防災業務計画等に関する命令(以下「防災業務計画規則」)3条4項)。そして、同防災業務計画の届出を受けて、「原子力事業者防災業務計画の確認に係る視点について(内規)」(内閣府、原子力規制委員会(原子力規制庁))によれば、原規委等は、原子力事業者防災業務計画が「原災法第7条第1項の規定に違反していると認められない」こと、すなわち、地域防災計画等に抵触しないことおよび「当該原子力事業所に係る原子力災害の発生若しくは拡大を防止するために十分でない」と認められないことを確認することとなる。

原子力事業者防災業務計画は、「実効性のある原子力防災対策を構築し、遂行すること」を目的とし、その確認は、「科学的合理的に判断」されることになる。防災業務計画規則2条1項9号に関する同内規の解説では、「炉規法第64条第3項の規定に基づく危険時の措置について原子力規制委員会から命令があった場合の対応について明確にされていること」が、また、防災業務計画規則2条1項11号に関する同内規の解説では、「原災法第26条第1項の規定に基づく国、地方公共団体等の関係機関が実施する緊急事

⁵⁶原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の重大事故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に係る審査基準」(2013(平成25)年6月19日原規技発第1306197号原子力規制委員会決定)。

態応急対策が的確かつ円滑に行われるため、あらかじめ貸与する原子力防災資機材、その他必要な措置として、原子力事業所内の状況に関する情報提供等について明確にされていること」等が記載されている。

加えて、保安規定の認可では、実用炉規則 92 条 1 項 19 号に定める「非常の場合に講ずべき処置」に関し、原子力防災組織、原子力防災資器材の整備、原子力防災訓練等について記載されるが、「緊急事態の発生をもってその後の措置は防災業務計画によることが定められていること」等が審査基準となっている⁵⁷。それゆえ、原子力事業者防災業務計画策定・修正等に当たって、原子力事業者が協議をしなければならない所在都道府県（知事）・市町村（長）と関係周辺都道府県（知事）、関係周辺都道府県知事を通じて意見を反映することができる関係周辺市町村（長）が定める原子力災害に対応する避難計画等（原災法 7 条 2 項）と適合し、実効的な原子力事業者防災計画が策定されていることが保安規定の認可（変更認可）の審査に当たって重要なファクターとなる。

また、原子炉等規制法 43 条の 3 の 20 第 2 項 22 号によれば、原子力事業者防災業務計画が原災法 7 条 4 項に基づく命令に違反した場合、許可の取消し等の処分対象となりうる。

このように、原子炉等規制法と原災法によって、相互に関連した一体的で連続的な規制構造が形成されていることが分かる。したがって、「災害の防止」という文言の中に災害対策を含んでいることは明らかである。

そこで、問題は、設置許可時の「災害の防止」について、避難計画等を審査対象に含めるべきかどうかである。現在の新規制基準によれば、直接、それが審査対象となっていないので検討したい。

（４）原子力関係法と地方公共団体

原子炉等規制法に定める規制監督権限について、地方公共団体の権限（公安委員会を除く）は規定されていない。その一方で、たとえば、原子力施設が設置されることによって、地方公共団体は、法令上、さまざまな義務を負うことになる。その 1 つが、避難計画の策定である。

地域防災計画と他の防災計画の関係について、ここで確認しておく。防

⁵⁷ 実用発電用原子炉及びその附属施設における発電用原子炉施設保安規定の審査基準（制定 2013 年（平成 25）年 6 月 19 日原規技発第 1306198 号原子力規制委員会決定、改正 2015（平成 27）年 8 月 5 日原規規発第 15080526 号原子力規制委員会決定）。

災基本計画は中央防災会議が作成する防災に関する基本的な計画（災対法 2 条 7 号）であって、「我が国における防災の基本を示し、かつ、防災業務計画及び地域防災計画の基本となる」もので、「我が国の防災は、この防災基本計画を中心として、指定行政機関及び指定公共機関が作成する防災業務計画を経とし、都道府県又は市町村の防災会議が作成する地域防災計画を緯とし、これらが相互に有機的な関連をもって総合的な計画化が図られる」⁵⁸。そして、地域防災計画は、防災基本計画に基づき都道府県と市町村で作成されるもので、市町村地域防災計画は、防災業務計画及び都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならない。この「防災基本計画に基づき」とは、「地域防災計画において重点を置くべき事項及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項」に基づくことを意味する。また、「抵触するものであってはならない」とは、防災業務計画に定める「防災に関してとるべき措置及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項並びに指定公共団体の機関の業務内容」に相反したり、矛盾するものであってはならないことを意味する⁵⁹。なお、原災法 28 条の読み替えにより、地域防災計画は、「防災基本計画及び原子力災害対策指針に基づき」作成されることになる。

防災基本計画では、第 12 編原子力災害対策編において、次のように定めている。

「地方公共団体は、屋内退避及び避難誘導計画をあらかじめ策定するものとし、国〔原子力規制委員会、原子力防災会議事務局、内閣府〕及び原子力事業者は、必要な支援を行うものとする。特に、P A Z 内の地方公共団体（P A Z を管轄に含む地方公共団体をいう。以下同じ。）においては、迅速な避難を行うための避難計画をあらかじめ策定するものとする。また、実用発電用原子炉施設から概ね 30km 圏内の原子力災害対策指針に基づく緊急時防護措置を準備する区域（以下「U P Z」という。）内の地方公共団体（U P Z を管轄に含む地方公共団体をいう。以下同じ。）においても、広域避難計画を策定するものとする。」

また、原子力災害対策指針では、U P Z とは、「確率的影響のリスクを最

⁵⁸ 防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法[第三次改定版]』（ぎょうせい、2016 年）233 頁。

⁵⁹ 前注 58)・『逐条解説災害対策基本法[第三次改定版]』251 頁。

小限に抑えるため」の「緊急時防護措置を準備する区域」であって、「原子力施設から概ね 30 km」が目安とされている。そして、避難に当たっては、「各種の輸送手段、経路等を考慮した避難計画の立案が必要である」とされている。これらからすれば、原子炉設置許可は、同時に、UPZ内の地方公共団体（大間原発については、たとえば函館市）に対し、原子力災害に関する地域防災計画（地域防災計画原子力災害対策編）と広域避難計画の策定を義務付ける制度となっている。そこでは、福島第一原発事故の場合のように、原発事故のみを想定した避難とは異なり、大規模な自然災害と原発事故とが複合した場合をも想起する必要がある。そして、それは、原発施設・敷地内だけではなく、原発施設・敷地外であっても同様である。しかしながら、現在の制度下では、仮に、自然的、社会的諸条件から、あらかじめ実効的な避難計画の作成が不可能ないし極めて困難な場合であったとしても、設置許可（変更許可を含む）段階で避難計画の実効性等が原規委による審査を経ないまま、UPZ内の地方公共団体は、広域避難計画の策定が義務付けられることになってしまう。このような制度上の不整合ないし不合理を解消するためには、たとえば、少なくとも、原子炉等規制法 43 条の 3 の 6 第 1 項 3 号に基づく原子力事業者の技術的能力に関する審査に際し必要となるものと同程度の内容をもち、UPZ内の地方公共団体が作成する避難計画の基本枠組みや基本的方針などについて設置許可の審査段階で、原子力防災会議等と密接に連携しつつ、原規委が避難計画等の実効性やオンサイト対策との整合性等を審査することが必要となる。

（５）深層防護の徹底と避難計画

新規規制基準の基本コンセプトの 1 つである「深層防護の徹底」からすれば、さまざまな対策を相互に関連付けながらも、これら対策を重層的に講じることが求められる。特に、原発が有する潜在的な危険性は極めて高く、かつ、その危険度は極めて大きいものであるから、原子炉等規制法においても、施設・設備面で災害が発生するおそれを否定できない場合があることを想定し、前記 4（５）「立地審査」の要否において記述したように、民家等との隔離距離を確保することが基本的な制度設計の考え方であった。それに加えて、万一の事態、例えば福島第一原発事故のような事態が生じうることを想定し、避難対策等の災害対策の多重化・重層化は必要で、かつ、合理的であるといえる。

避難対策を中心とした防災対策の基本的な枠組みや取り組みの考え方が設置許可(変更許可を含む)段階で原規委によってチェックされなければ、原子力の利用は、「安全の確保を旨」とし(原子力基本法2条1項)、「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識」に立つこと(原規委設置法1条)、そして、「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……事業所の外へ放出されることその他の……原子炉による災害を防止」し、「公共の安全を図る」ため、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制」を行い、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全」に資する(原子炉等規制法1条)という原子力関係法の趣旨を実現することはできないものと思われる。

以上から、原子炉等規制法43条の3の6第1項3号および4号、同43条の3の8第2項における技術的能力の審査において事故時における周辺住民等の円滑な避難を実施可能な連携・体制の存否をチェックすべきかどうか、また、「災害の防止上支障がない」かどうかを判断するための基準を定める原規委規則等において、少なくとも実効的な避難計画の基本枠組みないし基本の方針に関する審査の規定を定めることは、委任の範囲内であるといえる。したがって、原規委規則等がこの種の定めを置かないことの合理性が、新規制基準ないしその適合性審査に関する違法判断において問われることになる。

なお、米国において、スリーマイル島事故の経験から、「事業者と自治体による緊急時避難計画の策定を原子炉設置許可要件に加重する規則改正」が行われたこと⁶⁰も、ここでは参考になる⁶¹。ただ、法治主義の原則からす

⁶⁰ 清水晶紀「米国原子力安全規制の基本構造と法的特徴」比較法研究76号(2014年)4頁(20頁および25頁以下)。

⁶¹ 木村仁宣・佐藤宗平・石川淳・本間俊充「原子力緊急事態に対する準備と対応に関する国際動向調査及び防災指針における課題の検討」(日本原子力研究開発機構、2010年)96頁以下参照。同報告によれば、緊急時計画は、建設許可申請時には予備的な計画が、また、運転認可申請時には最終的な計画が必要となる。緊急時計画には、事業者によるオンサイト緊急時計画と地元の州・地方自治体が公衆の防護のために実施するオフサイト緊急時計画がある。このうち、オフサイト緊急時計画については、事業者に対し、NRCが定めた区域内の州・地方自治体が作成した計画を提出することが求められている(10 CFR 50.33(g)および50.54(s))。事業者および州・地方自治体が緊急時計画を準備し、評価するための主な指針は、NRC及び連邦緊急事態管理庁(FEMA)が作成した共同資料NUREG-0654/FEMA-REP-1, Rev. 1「原子力発電所支援のための放射線緊急事態への対応計画及び準備の作成・評価の基準」(NRC, 1980)である。提出されたオフサイト緊急時計画について、FEMAは、その容認可能性に関する所見をNRCに提示する。NRCは、原子力発電所の緊急時計画及び準備を容認できるかどうか総合的に判断する最終責任を持つ。緊急事態が発生した際、適

れば、日本でも、実効的な避難計画を許認可の審査対象である旨をできるだけ法定要件化することが、国の関わり、責任等を明確化するうえで望ましいものといえる⁶²。しかし、2012年原子力関係法改正の趣旨、原子炉等規制法の目的および「災害の防止」の文言に災害対策も含まれることから、適正かつ実効的な避難計画かどうかを審査するための規制基準を定め、原子炉設置許可の一要件とすることが必要となる場合がある。ちなみに、原子炉設置許可（変更許可を含む）段階におけるこの種の規制を事業者に課しても、原子炉の潜在的な危険性ないしその影響力に鑑みれば、それは不合理ではないであろう。

おわりに

本意見書では、はじめにに記載したとおりの要旨を論じてきた。したがって、それをここで繰り返すことはしない。ただ、この種の訴訟における裁判所の司法審査に当たって取るべき姿勢を確認して終わりたい。

2012年原子力関係法改正に当たって、福島第一原発事故の再発防止により、国民・住民の生命・身体および財産の保護のほか、環境保全を目的とし、大規模な自然災害による影響をも常に考慮すること等が求められている。それは、規制に当たる行政機関や原発を運転する原子力事業者のみに当てはまるものではない。福島第一原発事故を受けた2012年原子力関係法改正の趣旨や国際的基準等を踏まえると、裁判所も、従来のように、深層防護や専門家の判断への安易なあるいは過度の信頼・依存を前提とした司法審査をすることでその責任と任務が全うされると考えてはならない。前記事故の反省の上に、「安全の確保を旨」とした司法審査の姿勢を貫徹することが、司法機関に求められているものと認識すべきである。

以上

切な防護措置が講じられる保証がオンサイト及びオフサイト緊急事態に対する準備で示されない限り、NRCは運転認可を与えないこととされている。

⁶² 友岡史仁「原発『再稼働』に係る専門的知見の反映—新規制基準をめぐる法的課題」高橋滋編著『福島原発事故と法政策』（第一法規、2016年）153頁（169頁）。

筆者略歴、研究成果等

【略歴】

早稲田大学大学院法学研究科博士前期課程修了 修士（法学）
早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程 退学
福島大学助教授、東海大学教授を経て、名古屋大学大学院法学研究科教授

【専門分野】

環境法、行政法

【研究テーマ】

環境リスク管理法の研究、国家補償法研究

【所属学会】

日本公法学会、環境法政策学会等

【主な著書】（2005年以降の主なもの）

- 1 『リスク行政の法的構造』（敬文堂）2007年（単著）
- 2 佐藤英善、首藤重幸、岡田正則、下山憲治『実務判例逐条国家賠償法』（三協法規出版）2008年
- 3 生田長人、下山憲治他『防災の法と仕組み』（東信堂）2010年
- 4 森英樹、白藤博行、愛敬浩二、下山憲治他『3・11と憲法』（日本評論社）2012年
- 5 淡路剛久、寺西俊一、吉村良一、大久保規子、下山憲治他『公害環境訴訟の新たな展開』（日本評論社）2012年
- 6 黒川哲志、奥田進一、下山憲治他『環境法のフロンティア』（成文堂）2015年
- 7 淡路剛久、吉村良一、除本理史、下山憲治他『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社）2015年
- 8 現代行政法講座編集委員会、交告尚史、三浦大介、下山憲治他『現代行政法講座第2巻 行政手続と行政救済』（日本評論社）2015年

【学術論文等】（2005年以降の主なもの）

- 1 不確実性の条件下における行政決定の法的制御に関する一考察：ドイツにおけるリスク制御の理論的分析を中心にして，下山憲治，行政社会論集，17巻3号（頁：1-57），2005年
- 2 危険ないしその不確実性情報の公表に関する法的考察—ドイツにおける裁判例・学説の分析を中心にして，下山憲治，早稲田法学，81巻3号（頁：141-164），2006年
- 3 リスク管理手法の構造とその法的制御，下山憲治，環境法研究 33号（頁：139-160），2008年
- 4 リスクの制御と行政法，下山憲治，法の科学 40号（頁：164-169），2009年
- 5 災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題，下山憲治，法律時報，81巻9号（頁：8-13），2009年
- 6 原子力事故とリスク・危機管理，下山憲治，ジュリスト 1427号（頁：100-106），2011年
- 7 原子力法制をめぐる新たな動向，下山憲治，Law & technology 61号（頁：46-54），2013年
- 8 原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察，下山憲治，名古屋大学法政論集 255号（頁：619-649），2014年
- 9 原子力利用リスクの順応的管理と法的制御，下山憲治，環境法研究 1号（頁：66-85頁），2014年
- 10 ドイツ原子力安全規制の展開と課題，下山憲治，比較法研究，76巻（頁：66-85頁），2014年
- 11 行政上の予測とその法的制御の一側面，下山憲治，行政法研究 9号（頁：51-79），2015年
- 12 原子力「安全」規制の展開とリスク論，下山憲治，環境法研究 3号（頁：1-25），2015年
- 13 原子力規制の変革と課題，下山憲治，環境法研究 5号（頁：1-25），2016年
- 14 リスク制御と行政訴訟制度，下山憲治，行政法研究 16号（頁：117-131），2017年

15 Precaution and the Use of Nuclear Energy, Kenji SHIMOYAMA, Umwelt- und Technikrecht, 132号(頁:215-230), 2017年

【研究発表等】(2005年以降の主なもの)

- 1 リスク制御と行政訴訟制度, 下山憲治, 東アジア行政法学会第12回学術大会, 2016年, 口頭(招待・特別)
- 2 日本における食品リスク管理とトレーサビリティ, 下山憲治, 第3回食品安全会議, 2015年, 口頭(招待・特別)
- 3 Precaution and the Use of Nuclear Energy: Experiences from Japan, Alexander Proelss, Ekkehard Hofmann, José Carlos Laguna de Paz, Rosemary Rayfuse, Thilo Marauhn, Sara De Vido, Meinhard Schröder, Alan E. Boyle, Jerzy Jendroska, Peter-Tobias Stoll, Ludwig Krämer, Betsy Baker, Stephen Humphreys, Wilhelm Bergthaler, Erika Wagner, Qin Tianbao, Kenji Shimoyama, Gao Anton Ming-Zhi, Ferdinand Kerschner, Yumiko Nakanishi, Wang Yun-Ju, 環境・技術法に関する国際シンポジウム, 2015年, 口頭(招待・特別)

【社会的活動】

地方自治総合研究所 地方自治関連立法動向研究会主査(2010年～現在)
その他多数