

平成24年(行ウ)第117号 発電所運転停止命令請求事件

原告 134名

被告 国

被告第2準備書面

平成25年3月13日

大阪地方裁判所第2民事部合議2係 御中

被告指定代理人

近藤 裕之

永井 孝治

山本 剛

若山 政行

大西 一彰

澤田 勝弘

松山 香織

松島 太

小河 好美

大 橋 広 志

西 岡 典 子

谷 口 弘 美

鶴 園 孝 夫

小 澤 良 太

石 森 博 行

新 垣 琢 磨

伊 藤 彩 菜

第1	はじめに	4
第2	「目的を共通にする関係法令」として原子炉等規制法の目的を参酌すれば原告適格が認められるとする原告ら主張の誤り	7
1	第三者の原告適格を基礎づける法律上の利益の有無を判断する際の考慮事項	7
2	行訴法9条2項における「当該法令と目的を共通にする関係法令」の参酌の在り方	7
3	技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条が法律上保護している利益の有無を判断するに当たり、参酌すべき「目的を共通にする関係法令」について	11
4	「目的を共通にする関係法令」として原子炉等規制法全体の目的を参酌すれば原告適格が認められるとする原告らの主張が失当であること	13
第3	本件シミュレーションをもって、本件義務付けの訴えの原告適格が基礎づけられる旨の原告らの主張が失当であること	16
1	はじめに	16
2	本件シミュレーション作成の趣旨・目的	17
(1)	東京電力福島第一原子力発電所における事故を踏まえた原子力防災に関する見直しの動き	17
(2)	本件シミュレーションの概要	21
3	本件シミュレーションは、本件義務付けの訴えの原告適格を論ずる上で参考となるものではないこと	25
(1)	本件シミュレーションの趣旨・目的からの不相当性	25
(2)	本件シミュレーションの内容からの不相当性	27
4	年間1ミリシーベルトの被ばくをもって原告適格を基礎づけることはできないこと	28
第4	結語	29

被告は、本準備書面において、原告らの平成24年12月25日付け準備書面(2) (以下「原告ら準備書面(2)」という。)に対して必要な範囲で反論する。

略語は、新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 はじめに

1 被告は、答弁書の第2の6(33ページ以下)において、原告らの原告適格に関する主張に対して以下のように指摘した。

電気事業法40条に基づく事業用電気工作物の一時使用停止命令等の技術基準適合命令は、事業用電気工作物が技術基準に適合するように維持し、これらが経年変化等により劣化、損耗することによって人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与える事態を回避することをその目的として発令されるものである(電気事業法に基づく命令の規定による検査を受けるべき実用発電用原子炉施設について、設置許可基準に係る原子炉等規制法24条は適用されるが、後段規制としての同法27条から29条については適用されず、これに対応するものとして、電気事業法47条、49条、54条等の規定が適用されるのである(原子炉等規制法73条参照。))。そうであるにもかかわらず、原告らの主張では、電気事業法40条の目的を原子炉設置許可処分のそれと同じものであるかのように捉え、「原告らは、…大飯発電所3号機、4号機において重大な原子炉事故が発生すれば、その生命、身体、財産に対する世代をこえた回復しがたい被害をこうむるおそれを有している…」との主張をするにとどまり、原告らが同条に基づく技術基準適合命令という処分の義務付けを求めるにつき法律上保護された利益を有する者であることを基礎づける具体的主張は何らされていない。

2 以上の被告の主張に対し、原告らは、原告ら準備書面(2)の第1(2,3ページ)において、原告適格に係る主張をしているところ、同主張は、要す

るに、①電気事業法39条2項1号により経済産業省令で定める技術基準は人体に危害を及ぼさないようにすることとされており、同法40条に基づく技術基準適合命令はこの技術基準に適合しない場合に発せられるのであるから、同条は人体の安全すなわち国民の生命、健康を保護することを目的としており、また、②実用発電用原子炉については原子炉等規制法27条ないし29条の適用を除外しているほかは同法の規定が適用される（同法73条）から、電気事業法40条の趣旨・目的については、同法と相補完して原子炉を規制している法律であって行訴法9条2項にいう関係法令に当たる原子炉等規制法の趣旨及び目的を参酌すべきであり、同法はその1条（平成24年法律第47号による改正後のもの）において「国民の生命、健康・・・の保護・・・を目的とする。」としているから、電気事業法40条の趣旨・目的にも国民の生命、健康の保護が包含されており、この観点から原告ら全員に原告適格が認められると主張するものであると思われる。

しかしながら、原告らの上記主張は、原告適格に関する原告らのこれまでの主張と実質的に同じものである。すなわち、従前は、「生命、身体、財産に対する世代をこえた回復しがたい被害をこうむる」という主張をしていることからすると、法律上保護された利益として「生命及び身体」を挙げていると解されるどころ、これと上記準備書面でいう「国民の生命、身体の保護」とは同じものをいっていると解され、法律上保護された利益の内容を繰り返し述べているにすぎず、原告らが電気事業法40条に基づく技術基準適合命令という処分の義務付けを求めるにつき法律上保護された利益を有する者であることを基礎づける具体的主張はいまだにされていない。

以上の点をおいても、原告らの上記主張は、当該処分の根拠規定によって保護されている法律上の利益を個別具体的に明らかにしようとする行訴法9条2項の趣旨を正解せず、同項が規定する「目的を共通にする関係法令」について、当該処分の根拠規定との関係で理解することなく、関係法令と主張する法令の

目的規定に定める内容との間で何らかの関連性を有するものであれば足りるかのようには解している点において相当ではなく、また、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条の趣旨・目的をみるについて参酌すべきとする原子炉等規制法1条の目的規定で保護の対象としている「国民の生命、健康」が侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるとする事情として挙げている訴状及び原告ら準備書面(1)に記載の各事項は、いずれも原子炉設置許可処分に係る審査事項等であることを併せ考えると、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条によって法律上保護された利益の内容及び同利益を有する者の範囲を原子炉設置許可処分の根拠規定によって法律上保護された利益の内容及び同利益を有する者の範囲と同じものとなるかのように解釈しようとしていると解されるのであるが、そうである場合には、その解釈は行訴法9条2項の解釈を誤ったものというべきである。

- 3 また、原告らは、原告ら準備書面(2)の第2の1(2)(4, 5ページ)において、原告ら全員に原告適格が認められる根拠として、平成24年10月24日付けで原子力規制委員会が公表した原子力発電所の事故時における放射性物質拡散シミュレーション(以下「本件シミュレーション」という。)に関する試算結果を挙げる。

しかし、原告らの上記主張は、その内容からすると、原子炉等規制法24条1項等の原子炉設置許可処分の根拠規定との関係で本件シミュレーションを原告適格を根拠づけるものと主張していると思われるものであるところ、仮に同主張がそのような内容のものだとすれば、本訴における原告適格に関して問題となるのは飽くまで技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条により保護される利益の有無と当該利益を有する者の範囲であるから、的外れの主張をしているといわざるを得ない。

原告らの上記主張が上記の内容のものでないとしても、本件シミュレーションが作成された趣旨・目的及びその内容を正しく理解すれば、本件シミュレー

ションは電気事業法40条に基づく技術基準適合命令の義務付けの訴えに係る原告適格の範囲を検討する上で参考となるものではないというべきである。

以下、詳論する。

第2 「目的を共通にする関係法令」として原子炉等規制法の目的を参酌すれば原告適格が認められるとする原告ら主張の誤り

- 1 第三者の原告適格を基礎づける法律上の利益の有無を判断する際の考慮事項
行訴法9条2項は、第三者の原告適格を基礎づける法律上の利益の有無を判断する際の考慮事項を規定しており、その規定内容は、「…法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものと…する。」というものである。

そうすると、原告らの原告適格を基礎づける法律上の利益の内容については、まず、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条が法律上保護している利益が何であり、原告らにその利益があるか否かを判断するに当たっては、同法が技術基準適合命令という処分を通じていかなる利益の調整を図ることを目的とするものかを具体的に検討すべきである。ところが、原告らの主張には、以上の点についての具体的な主張がない。

2 行訴法9条2項における「当該法令と目的を共通にする関係法令」の参酌の在り方

- (1) 行訴法9条2項が第三者の原告適格を基礎づける法律上の利益の有無を判断するに際して「目的を共通にする関係法令」を参酌する旨規定しているのは、原告適格の有無を検討するに当たって、当該処分の根拠規定が原告らが

主張する利益を原告らの個別的利益として保護しているかどうか、当該処分によりその法律上保護された利益が侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあるかどうかを判断するためには、当該処分の根拠規定と目的を共通にする関係法令が制定され、実質的に根拠規定の趣旨及び目的が拡大されていても、それを反映してその都度根拠規定の規定ぶりまでが改められるとは必ずしも言い難く、また、当該処分における国民の利益調整の方法や内容を考慮する際、今日の複雑多様化した立法や行政の下においては、単に当該処分の直接の根拠規定のみに基づいては十分に判断することはできず、当該根拠規定のほかにもそれと目的を共通にする関連法令の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分を通じてどのような国民の利益調整が行われているかを十分に考慮する必要があることに基づくものである(小林久起「行政事件訴訟法」53, 218, 219ページ)。

そうすると、行訴法9条2項にいう「目的を共通にする関係法令」とは、当該処分を起点として、当該処分においていかなる利益調整を図るかという観点から一体的な体系を形成していると思われる法令群を指すものと理解すべきであり、単純に関係法令と主張する法令の目的規定の内容との間で一般的・抽象的レベルで何らかの関連性を有するもので足りるという理解は相当ではないというべきである。「目的を共通にする関係法令」は、上記のように、ある具体的な行政処分を通じて、いかなる関係利益をどのように調整しつつ具体的な行政目的を達成しようとしているのかを見極めるために参酌されるものである以上、当該処分の根拠規定と具体的な目的を共通にするといえるものであることが必要であるというべきである。

- (2) 「目的を共通にする関係法令」の趣旨・目的を参酌する趣旨が以上のようなものであることからすれば、当該処分の根拠規定において、当該処分を行う際に関係法令における具体的制度を考慮すべきことが明文で規定されている場合は、その具体的制度に関する規定群は、当該処分を起点として、当該

処分においていかなる利益調整を図るかという観点からその根拠規定と一体的な体系を形成しているということができ、当該規定群は「目的を共通にする関係法令」に該当するといえることができる。より具体的にいえば、当該処分の根拠規定において、関係法令における具体的な制度を当該処分の要件自体あるいはその前提として考慮すべき旨規定されている場合や、関係法令の規定において、関係法令における具体的な制度を当該処分の要件自体あるいはその前提として考慮すべき旨規定されている場合には、当該関係法令は当該根拠規定と一体的な体系を形成しているものとして、これを参酌すべきことになる。また、明文の規定はなくとも、当該処分が関係法令の趣旨をも踏まえて行われることが求められる事情が認められるような場合には、当該関係法令は「目的を共通にする関係法令」に該当すると解することが可能である。もっとも、当該処分が関係法令の趣旨をも踏まえて行われることが求められる事情があるといえるためには、関係法令と主張する法令の目的規定に当該根拠規定の目的と共通する性質の事項が定められているというだけでは足りず、当該処分を行うに当たって処分行政庁がその法令の趣旨・目的を踏まえて行うべきことが法律上要請されていると解釈することができることを要するというべきである。

(3) 最高裁判所平成17年12月7日大法廷判決も、以下のとおり、上述したところと同様の理解に立っている。

ア 最高裁判所平成17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645ページ（以下「小田急大法廷判決」という。）は、都市計画事業認可の取消訴訟と事業地の周辺住民の原告適格に関し、都市計画法は、当該都市について公害防止計画が定められているときは都市計画がこれに適合したものでなければならない旨規定していること（13条1項柱書き）、公害防止計画の根拠法令である公害対策基本法は、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒

音、振動等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義し(2条)、国及び地方公共団体が、公害の防止に関する施策を策定し、実施する責務を有するとしていること(4条、5条)などから、「公害防止計画に関するこれらの規定は、相当範囲にわたる騒音、振動等により健康又は生活環境に係る著しい被害が発生するおそれのある地域について、その発生を防止するために総合的な施策を講ずることを趣旨及び目的とするものと解される。そして、都市計画法13条1項柱書きが、都市計画は公害防止計画に適合しなければならない旨を規定していることからすれば、都市計画の決定又は変更にあたっては、上記のような公害防止計画に関する公害対策基本法の規定の趣旨及び目的を踏まえて行われることが求められるものというべきである。」(下線は引用者。以下同じ)とし、また、東京都公害防止条例が、都知事が環境影響評価書等を対象事業に係る許認可権者に送付し(24条2項)、許認可を行う際に評価書の内容に十分配慮するよう要請しなければならないとしていること(25条)などから、「これらの規定は、都市計画の決定又は変更に際し、環境影響評価等の手続を通じて公害の防止等に適正な配慮が図られるようにすることも、その趣旨及び目的とするものといえることができる。」と判示した。その上で、小田急大法廷判決は、「都市計画事業の認可に関する都市計画法の規定は、事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。」と判示し、事業地の周辺地域に居住する住民の原告適格を肯定した。

イ 小田急大法廷判決は、都市計画事業認可処分の根拠規定である都市計画法13条1項柱書きが、都市計画は公害防止計画に適合しなければならない旨規定していることなどを根拠に、公害防止計画に関する規定群を都市

計画法と目的を共通にする関係法令と捉え、都市計画決定等の処分は、公害防止計画に関する規定の趣旨及び目的を踏まえてされる必要があるとし、また、東京都郊外防止条例が、都知事に対し、都市計画事業を含む対象事業の許認可権者が許認可をするに当たり、環境影響評価書の内容に十分配慮すべきことを要請しなければならない旨規定していることなどを根拠に、同条例における環境影響評価手続に関する規定群を都市計画法の関係法令と捉え、都市計画決定等に際して環境影響評価等の手続を通じて公害の防止等に適正な配慮が図られるようにするという同条例の趣旨・目的を考慮する必要があると判示したものである。この判示内容によれば、小田急大法廷判決は、当該処分の根拠規定において、関係法令における具体的な制度を当該処分の要件自体あるいはその前提として考慮すべきものと規定されているかどうか、あるいは、関係法令の規定において、関係法令における具体的な制度を当該処分の要件自体あるいはその前提として考慮すべきものと規定されているかどうかなどに着目して、これらの関係法令が当該処分を起点とする一体的な体系を構成していると評価される場合に、それらは「目的を共通にする関係法令」に当たるという理解をしているものと解される。

3 技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条が法律上保護している利益の有無を判断するに当たり、参酌すべき「目的を共通にする関係法令」について

技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条によって法律上保護されている利益の有無を判断する場合には、まず、同条の趣旨・目的を考慮すべきであり、それらを考慮するに当たっては、同条と「目的を共通にする関係法令」の趣旨・目的をも参酌すべきであるところ、参酌すべき「目的を共通にする関係法令」を見極めるには、同条の趣旨・目的を具体的に理解した上で、技術基準適合命令を起点として、同命令においていかなる利益調整を図るかとい

う観点から、ある法令が同条と一体的な体系を形成しているものということができるか否かを検討する必要がある。

これを電気事業法の規定に即して具体的に見ると、同法40条に基づく技術基準適合命令は、事業用電気工作物である発電用原子炉が同法39条所定の技術基準に適合しない状態を是正し、技術基準への適合性を確保することを目的とするものである。すなわち、同条は、原子炉の設置許可処分において基本設計ないし基本設計方針の妥当性の審査を経たことを前提に、工事計画の認可(同法47条)を経て施工され、使用前検査(同法49条)を経て運転が開始された原子炉施設の具体の部材や設備等が、経年劣化や摩耗等により当該原子炉施設の設備の強度、機能が損なわれない状態を維持する目的で、事業者に対して技術基準適合維持義務を課しており、同法40条の技術基準適合命令は、事業用電気工作物としての発電用原子炉施設がこの技術基準に適合しない状態にあると認められる場合に、これを是正する目的で発令されるものである。

このように、技術基準適合命令は、設置許可処分が適法にされたことを前提として、その後段規制の段階である事業用電気工作物としての発電用原子炉施設の工事計画認可から運転開始後に至るまでの段階にわたり、当該原子炉施設の具体の部材、設備等の安全性を確保するための措置として位置づけられるものであって、現行法の下では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性は後段規制の前提であって、この前提に関わる事項に係る問題は後段規制の対象となり得ないものである(被告第1準備書面第2の2(2)イ(20ページ)参照。)

そのため、電気事業法40条に基づく技術基準適合命令の義務付けを求める訴えの原告適格を基礎づける法律上の利益の有無を判断するに当たって、ある法令が参酌されるべき「目的を共通にする関係法令」に該当するといえるためには、技術基準適合命令が、基本設計ないし基本的設計方針の安全審査を経た後の後段規制の段階において、事業用電気工作物である発電用原子炉施設の具体の部材、設備等が経年劣化や摩耗等により強度、機能が損なわれない状態を

維持するという具体的な目的を有するものであることから、このような具体的な目的を共通にするものであることが必要である。

より具体的に言えば、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条と「目的を共通にする関係法令」に当たるかどうかは、同法において、同条に基づく技術基準適合命令を発令するに際して、同命令の発令要件自体あるいはその前提として関係法令における具体的制度を考慮すべきことが規定されているかどうか、若しくは、関係法令において、関係法令における具体的な制度を同命令の発令要件自体あるいはその前提として考慮すべき旨規定されているかどうか、又は、これらの明文規定がない場合であっても、同命令が関係法令の規定をも踏まえて行われることが要請される事情が認められるかどうかという観点から、これらの関係法令の規定群が同命令を起点とする一体的な法体系を構成していると解される場合には、当該規定群は「目的を共通にする関係法令」に当たるといえることができる。

4 「目的を共通にする関係法令」として原子炉等規制法全体の目的を参酌すれば原告適格が認められるとする原告らの主張が失当であること

(1) 前記2及び3で述べた点に照らして原告らの主張を見ると、原告らは、電気事業法39条2項1号が、経済産業省令で技術基準を定めるに当たり、事業用電気工作物は人体に危害を及ぼさないようにすることを規定していることから、同法40条は、人体の安全すなわち国民の生命、健康を保護することを目的としていると主張する。また、原告らは、事業用電気工作物である実用発電用原子炉については原子炉等規制法73条により同法27条ないし29条の適用が除外されているほかは同法の規定が適用されるから、同法は、電気事業法と相補完しあって原子炉を規制している法律であって行訴法9条2項にいう関係法令に当たるとして、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条によって法律上保護されている利益の有無を判断する当たり、原子炉等規制法全体の目的である国民の生命、健康の保護が参酌される

べきであるとしているところ、同主張の趣旨は、前記第1の2で述べたとおり、電気事業法40条により保護されている利益の内容及び同利益を有する者の範囲を原子炉設置許可処分の根拠規定である原子炉等規制法24条1項により保護されている利益の内容及び同利益を有する者の範囲と同じものとなるかのように解釈すべきであるということを用いるものと思われる。

しかしながら、上記のような内容の主張は、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条との関係で原子炉等規制法ないし同法の個別規定である同法24条1項が行訴法9条2項にいう「目的を共通にする関係法令」に当たるかどうかについて、技術基準適合命令という処分を通じていかなる利益調整を図ることを目的とするものかを検討することなく、単に経済産業省令で技術基準を定めるに当たって事業用電気工作物は人体に危害を及ぼさないようにすることという電気事業法39条2項1号の規定があることを拠り所として、原子炉等規制法1条に規定する同法全体の目的の内容と一般的・抽象的レベルにおける関連性があるということのみをもって、同法ないし同法の個別規定である同法24条1項が関係法令に当たるというものであり、行訴法9条2項の解釈を誤っているというほかはない。

- (2) ここで、改めて原子炉等規制法24条1項を根拠規定とする原子炉設置許可処分の具体的な趣旨・目的と電気事業法40条を根拠規定とする技術基準適合命令のそれとの差異について改めて整理しておく、原子炉設置許可の基準として、原子炉等規制法24条1項2号(技術的能力に係る部分に限る。平成24年法律第47号による改正前は3号。)又は3号(同改正前は4号)が設けられた趣旨は、原子炉が、原子炉核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の各燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は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鑑み、右災害が万一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技術的能力の有無及び申請に係る原子炉の位置、構造及び設備の安全性について十分な審査をし、上記の者において所定の技術的能力があり、かつ、原子炉施設の位置、構造及び設備が上記の災害の防止上支障がないものであると認められる場合でない限り、原子炉設置許可処分をしてはならないとした点にある。

これに対し、電気事業法40条の技術基準適合命令は、原子炉設置許可処分が適法にされたことを前提として、その後の後段規制の段階において、当該原子炉施設について、工事計画認可から運転開始後に至るまでの段階にわたり、その具体の部材、設備等が経年劣化や摩耗等により強度、機能が損なわれない状態を維持することにより、その安全性を確保するための措置として位置づけられるものであり、先にも述べたとおり、現行法の下では、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項に係る問題については技術基準適合命令の対象とはなり得ないのである。

原子炉設置許可処分と技術基準適合命令との間には、上記のように具体的な趣旨・目的や審査対象事項に差異があることからすれば、抽象的には、両処分は共に原子炉施設の安全を図るために存在すると解されるとはいえ、国民の利益調整に関してそれぞれの対象とする事項及び場面が異なるものであり、このことは両処分の根拠規定の趣旨・目的に違いがあることを示すものである。したがって、両処分における利益調整が技術基準適合命令を起点として一体的な体系を形成しているとはいえない（なお、個別具体的な技術基準適合命令で対象とされた是正事項の内容や性質いかんによって、当該命令により保護される利益の具体的な内容やそれを有する者の具体的な範囲が、原子炉設置許可処分において保護される利益の内容やそれを有する者の範囲

と異なるという問題もある。)

(3) したがって、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条によって保護された利益の内容やそれを有する者の範囲を検討するに当たり、個別具体的な検討を経ることなく、それが原子炉等規制法ないしその個別規定である原子炉設置許可処分の根拠規定である同法24条1項により保護された利益の内容やそれを有する者の範囲と同一であると断ずることはできないものであるし、前記(2)の検討からすると、それぞれの根拠規定の趣旨・目的は異なるものというべきであるから、原子力等規制法及びその個別規定である同法24条1項は、技術適合命令の根拠規定である電気事業法40条において保護されている利益の有無を判断するに当たり参酌すべき関係法令に当たると解することはできないというべきである。

第3 本件シミュレーションをもって、本件義務付けの訴えの原告適格が基礎づけられる旨の原告らの主張が失当であること

1 はじめに

原告らは、本件「シミュレーションは、地域防災計画を策定するにあたり、防災対策を重点的に充実すべき地域を決定するために作成されたものであり、原告適格を決するに当たっての放射性物質拡散データとしては、直接参考にできるものではない（放射性物質拡散による個々の国民の生命、健康への影響につき過小評価に過ぎる）が、仮に、このシミュレーションを前提にしても、原告らに原告適格は認められる。」、「ICRP（国際放射線防護委員会）による公衆の被ばくに関する実効線量限度は、1mSv/年を線量限度としているのである（甲27）。原告適格の有無を決するに当たっては、国民の生命、健康に対する影響が重要な考慮要素となるのであるから、原告適格を判断する際は、1mSv/年の基準によるべきことは明白である。」、本件「シミュレーションは、その目的を避難計画の策定においているためもあって、その試算方

法において、幾多の問題があり、国民の生命・健康に影響を及ぼす拡散の範囲という観点からは、そのままでは適用できないものである」ものの、「原告らの試算」によれば、「京都市で120mSv、大阪市で70mSv、和歌山市でも約36mSvの被ばくを僅か7日間で被ることになる。」（原告ら準備書面(2)4ないし8ページ）などと主張する。

前記第2で指摘した原告らの主張内容や本件シミュレーションが、後述するように、災害対策基本法等に基づき、東京電力福島第一原子力発電所における事故後の原子力災害対策の一環として作成されたものであり、各原子炉施設において放射性物質の拡散が生じた場合の拡散範囲等を想定したものであることからすると、原告らは、原子炉等規制法24条1項を根拠規定とする原子炉設置許可処分の取消訴訟等の場合における原告適格を論ずると同様の観点から、本件シミュレーションが本件義務付けの訴えにおける原告らの原告適格を基礎づけるものであると主張しているように思われる。

しかしながら、技術基準適合命令の根拠規定である電気事業法40条との関係において、本件シミュレーションがいかなる理由で原告らの本件義務付けの訴えの原告適格を基礎づけるものといえるのかは、原告らの主張からは、何ら明らかにされていない。

のみならず、本件シミュレーションが作成された趣旨・目的等に照らせば、下記2以下のとおり、そもそも本件シミュレーションは、本件原子炉施設において放射線拡散事象等が生じた場合に、原告らが被る健康被害等の影響の程度を推し量る資料とはなり得ず、技術基準適合命令はもとより、電気事業法、原子炉等規制法に基づく何らかの処分の抗告訴訟における原告適格を基礎づけるものとはなり得ないというべきである。

2 本件シミュレーション作成の趣旨・目的

- (1) 東京電力福島第一原子力発電所における事故を踏まえた原子力防災に関する見直しの動き

ア 中央防災会議は、平成24年9月、東京電力福島第一原子力発電所における事故を踏まえ、災害対策基本法2条1号及び同法施行令1条、34条、35条、40条、原子力災害対策特別措置法6条の2、28条等の規定に基づく都道府県地域防災計画に係る原子力防災に関する見直しを行い、防災基本計画を修正した（平成24年防災基本計画。乙第28号証）。

平成24年防災基本計画においては、原子力災害防止対策の専門的・技術的事項については、原子力災害対策特別措置法6条の2第1項の規定により原子力規制委員会が定める原子力災害対策指針によるものとされ（平成24年防災基本計画381ページ参照）、それを受けて、原子力規制委員会は、同法6条の2に基づき、原子力災害対策指針（乙第29号証）を策定した。

都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、都道府県地域防災計画を作成することとなるが、東京電力福島第一原子力発電所における事故を踏まえた都道府県地域防災計画は、平成24年防災基本計画、原子力災害対策指針に基づいて作成されることになる。

原子力災害対策指針によれば、原子力災害が発生した場合において、原子力施設から放射性物質又は放射線が異常に放出されることによる周辺環境への影響の大きさ、影響が及ぶまでの時間は、異常事態の態様、施設の特性、気象条件、周辺的环境状況、住民の居住状況等により異なるところ、住民等に対する被ばくの防護措置を短期間で効率的に行うために、「あらかじめ異常事態の発生を仮定し、施設の特性等を踏まえて、その影響の及ぶ可能性がある区域を定めた上で、重点的に原子力災害に特有な対策を講じておくこと（以下、当該対策が講じられる区域を「原子力災害対策重点区域」という。）」が必要であるとされている（原子力災害対策指針第2(3)①）。

この原子力災害対策重点区域内において平時から実施しておくべき対策

としては、例えば、住民等への対策の周知、住民等への迅速な情報連絡手段の確保、緊急時モニタリング体制の整備、原子力防災に特有の資機材等の整備、屋内退避・避難等の方法や医療機関の場所等の周知、避難経路及び場所の明示等が挙げられる。また、当該区域内においても、施設からの距離に応じ、施設に近い区域から重点をおいて対策を講じておく必要があるとされている（乙第29号証）。

イ 都道府県は、原子力防災に関する見直しにおいて、原子力災害対策特別措置法、防災基本計画等の改定が行われたことに伴い、地域防災計画を速やかに作成、見直す必要があったところ、これら関連法及び計画等の改定状況を踏まえた地域防災計画（原子力災害対策編）作成マニュアルが、平成24年12月、内閣府大臣官房原子力災害対策室及び消防庁特殊災害室において取りまとめられた（乙第30号証）。

同マニュアルでは、東京電力福島第一原子力発電所における事故を踏まえた原子力災害対策の基本的な考え方としては、①過酷事故、地震や津波等との複合災害への対処、②原子力事故の初期段階における即応体制の確保、③周辺地域における原子力災害の影響が広域に及んだ場合の対処、④被災者の生活支援、除染、放射性廃棄物の処理等への対処、⑤災害時要援護者への十分な配慮等を、重点的に見直す必要があるとされた。

そして、地域防災計画において見直し等を要する事項として、防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲について、原子力防災対策指針に基づく原子力災害対策重点区域を参照し、予防的防護措置を準備する区域（PAZ）と緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）とが設けられた。

ここで、予防的防護措置を準備する区域（PAZ）とは、急速に進展する事故においても放射線被ばくによる確定的影響等を回避するため、深層

防護¹を構成する各層設備の状態、放射性物質の閉じ込め機能の状態、原子力施設の状態等で評価する緊急時活動レベル（EAL）²に基づき、即時避難を実施するなど、放射性物質が環境へ放出される前の段階から予防的に防護措置を準備する区域のことを指す。この目安については、地方公共団体の行政区画、地形条件、気象条件、主として参照する事故の規模等を検討した上で、迅速で実効的な防護措置を講ずることができるよう継続的に改善していく必要があるとされている。

また、緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）とは、確率的影響を最小限に抑えるため、上記の緊急時活動レベル（EAL）及び放射線線量率や環境試料中の放射性物質の濃度等の環境において計測可能な値で評価す

-
- 1 多重防護ともいう。原子炉施設においては、防護策を何段階にも講じるという多重防護の考え方に立脚して、放射性物質の有する潜在的危険性が顕在化することを阻止し、公衆の安全を確保するため、①燃料被覆管や原子炉冷却材バウンダリ及び原子炉カバーガス等のバウンダリの損傷につながるような異常の発生を未然に防止することを基本として「異常状態発生防止対策」を、また、②異常が発生した場合に、これが拡大したり、放射性物質が環境へ異常に放出するおそれのある事態にまで発展したりすることを未然に防止するための「異常状態拡大防止対策」を、さらに、③仮に放射性物質が環境へ異常に放出するおそれのある事態を想定した場合においてもなお、放射性物質の環境への異常な放出という結果が防止されるように「放射性物質異常放出防止対策」を、それぞれ講じるという多重的な安全確保対策（防護策）を講じている。
 - 2 急速に進展する事故の可能性、事故の不確実性、国際原子力機関（IAEA）等の国際的な考え方を踏まえ、放射性物質が外部に放出するに先立つ防護措置の実施に当たり、原子炉施設の各機能の状態等をもって緊急事態を区分し、同区分に見合った適切な防護措置を講じることとする際の判断基準となるもの。

る運用上の介入レベル（OIL）³に基づき、緊急時防護措置を準備する区域である。この区域においては、速やかな屋内退避、環境モニタリングの実施並びにモニタリング結果に基づいて放出後数時間以内に緊急防護措置を実施するための準備を行うこととされている。この目安についても、地方公共団体の行政区画、地形条件、気象条件、主として参照すべき事故の規模について検討した上で、迅速で実効的な防護措置を講ずることができるよう継続的に改善していく必要があるとされている（乙第29号証）。

なお、都道府県防災会議が地域防災計画を見直し、予防的防護措置を準備する区域（PAZ）及び緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）を設けるに当たっては、原子力規制委員会及び原子力安全基盤機構において、広域的な避難に関するシミュレーション等の技術的支援を行うものとされている（乙第28号証390ページ）。

(2) 本件シミュレーションの概要

本件シミュレーションは、上述した地域防災計画の見直しに当たり、都道府県防災会議が予防的防護措置を準備する区域（PAZ）及び緊急時防護措置を準備する区域（UPZ）を設けるに際し、専門技術的な観点からの技術的支援を行うことを目的として行われ、公表されたものである。本件シミュレーションの概要を述べると以下のとおりである（甲第26号証）。

ア 本件シミュレーションにおいては、アメリカ合衆国における原子力規制委員会（NRC）やエネルギー省（DOE）において、放射線被ばく及び拡散を評価する際に使用するMACCS2（年間の気象パターンや風向きなどのデータから、放射性物質の拡散の傾向をシミュレーションする解析システム）が用いられている。

3 放射性物質が原子炉から外部に放出した後において、適切な防護措置を講ずるに当たり、放射線量率等測定可能なパラメーターに基づいて区分するための判断基準。

放射性物質の放出量については、実際に東京電力福島第一原子力発電所において発生した事故では、1号炉ないし4号炉から放射性物質が放出したものであるが、4号炉からの放出量は他の号炉に比べてかなり少なかったことから、1号炉ないし3号炉の3基分の総放出量（あるいは、各原子炉の出力比に応じた放射性物質質量）が一定時間継続して放出したと仮定されている。そして、放出放射性物質として59核種を考慮し、このうちヨウ素131とセシウム137に着目した場合、INES（国際原子力事象評価尺度）ユーザズマニュアルに基づきセシウム137をヨウ素換算した量とヨウ素131との合計量が77万テラベクレルと仮定されている。本件シミュレーションでは、放出量について、①この77万テラベクレル相当の量が各原子力発電所から放出されたとする条件と、②東京電力福島第一原子力発電所の1号炉ないし3号炉の総放出量に同発電所の1号炉ないし3号炉の合計出力に対する各原子力発電所の全原子炉の合計出力の比を乗じた量を各原子力発電所の原子炉施設の総放出量とする条件を用いて、それぞれシミュレーションを行っている（②の放出量によるシミュレーションの場合、本件原子力発電所については、4基の原子炉全てから放射性物質が放出されたと仮定して、換算されている。）。

放射性物質の放出継続時間については、放出量が最も多かった東京電力福島第一原子力発電所2号炉の放出継続時間である10時間と仮定することとされた。同発電所の事故においては、長時間のうちに1号炉、3号炉、2号炉の順に放射性物質が放出されたが、放射性物質が長時間にわたり放出されるよりも短時間に一気に放出される方が被ばく量が大きく評価されることに鑑み、放出量が最も多かった2号炉の放出継続時間が設定されたものである。

放射性物質が放出される高さについては、地表面近傍の濃度が大きくなることから、原子炉施設近傍の被ばく量が多く評価される0メートル（地

上放出)と仮定された。その際には、排気筒等を介して放射性物質が多方向へ拡散し、濃度が薄まることは前提とされていない。

被ばく推定値については、外部被ばく及び内部被ばく(飲食による被ばくを除く。吸引によるものが主なものである。)のいずれの被ばく態様も考慮されている。

また、気象条件に応じた拡散状況の予測に関しては、昭和57年1月の原子力安全委員会決定「発電用原子炉施設の安全解析に関する気象指針」が参考にされた。同気象指針は、発電用原子炉施設の平常運転時及び想定事故(重大事故及び仮想事故)時における線量評価に際し、大気中における放射性物質の拡散状態を推定するために必要な気象観測方法、観測地の統計処理方法及び大気拡散の解析方法を定めたものである。同気象指針は、累積出現頻度が97パーセントとなる値を相対濃度(放出源における単位放出率当たりの風下濃度)として試算に活用することとしている。すなわち、端的に言えば、風下において、ある濃度をもった放射性物質が拡散する状態について、100通りのパターンのうち、最も遠い地点を100(パーセント)とした場合、3番目のもの(100-97(パーセント))をもって指標とするというものである。

本件シミュレーションは、各原子力発電所において観測された過去の1年間(365日)における1時間ごとの実気象データ(大気安定度、風向、風速、降雨量)をすべて用いて、大気拡散、被ばく解析を行い、風向(風下16方位)別、距離別の10時間の急性外部被ばく赤色骨髄線量(IAEAは、急性外部被ばくによって、赤色骨髄線量が10時間以内で1グレイ(吸収線量を表す単位。放射線のエネルギーがどれだけ物質に吸収されたかを表す。)となる線量が予想される場合には、放射性物質が放出される前に緊急の防護措置を執るべきであるとしている。)及び7日間の実効線量(実効線量とは、人体のいろいろな組織が受ける線量による全身への

リスクを評価できるように考えられたもの。IAEAは、外部被ばく、内部被ばくの合計で実効線量が7日間で100ミリシーベルトになると予想されるときに避難等の防護措置を執るべきであるとしている。)を計算しており、8760時間(365日×24時間)における拡散、被ばく解析結果を方位別、距離別に集計して線量を降順に並び替え、累積出現頻度が97パーセントとなる線量(降順で262番目と263番目(8760×0.03)の線量の内挿で求めた線量。端的にいうと、100通りのパターンのうち、最も遠い距離のものを100(パーセント)とし、最も遠い距離のものから並べて3番目(100-97(パーセント))の距離のもの。8760通りのパターンであれば、8760を100パーセントとし、8760の3パーセントとなる順番のものとなる。)を求め、得られた方位別の距離対線量の関係から、国際原子力機関(IAEA)の目安線量である10時間の赤色骨髄線量が1グレイとなる距離と7日間の実効線量が100ミリシーベルトとなる距離を計算している。

イ 本件シミュレーションを原子炉施設一般についての放射性物質の放出と拡散の予測として評価するに当たっては、以下の点に留意する必要がある。

まず、初期条件に関する設定がそもそも仮定的であるということである。原子炉事故等による災害により被害を受ける範囲については、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れなければならないが、本件シミュレーションにおいては、飽くまで、東京電力福島第一原子力発電所の事故における総放出量を前提とし、しかも、各原子力発電所の各原子炉施設の合計出力の比を勘案するシミュレーションにおいては、本件で問題となっている大飯発電所については、3号炉、4号炉のみではなく、1号炉ないし4号炉からの放出も考慮に入れて放射性物質の総放出量を仮定しており、単純な出力比を用いて算出しているにすぎない。このことから、本件シミュレーションは、大飯発電所3号炉

及び4号炉の運転停止命令がされなかった場合に、起こる可能性がある具体の事故により放出が予想される放射性物質の量を推定したものではないことが明らかである。

また、本件シミュレーションは、安全側に立った評価を行ったものであり、現実には起こり得る可能性のある事象を予測したものとは異なる。例えば、本件シミュレーションにおいては、地形情報が考慮されておらず、現実には地形による放射性物質の拡散抑制効果が生ずることが想定されるにもかかわらず、このことが計算に入れられていないため、実際よりも遠距離に放射性物質が拡散する想定がされている。また、気象条件についても、放出地点の気象条件で方位内均一（ある一方向の風向きを設定した場合、その方向にのみ風が吹き続け、放射性物質はその方向にのみ拡散し続けるとするもの）と仮定しているため、例えば風向きが逆方向に変化するなどの風向変化に伴う放射性物質の拡散が抑えられることが考慮されていない。放射性物質の放出継続時間についても、東京電力福島第一原子力発電所で放射性物質の放出が続いた時間よりも短い10時間と仮定しているため、より短時間で一気に放射性物質が放出されたということとなっており、被ばく量がより多く計算される計算結果となっている。

以上に加え、本件シミュレーションの作成に当たり、解析システムであるMACCS2の適用限界にも留意する必要がある。MACCS2は、上記のとおり、地形を考慮していない点や気象条件を特定の条件に限定していることから、原子力発電所から15マイル(24.1キロメートル)から20マイル(32.2キロメートル)を超える範囲では不確実さが拡大するとされている（乙第31-1, 31-2, 31-3号証）。

3 本件シミュレーションは、本件義務付けの訴えの原告適格を論ずる上で参考となるものではないこと

(1) 本件シミュレーションの趣旨・目的からの不相当性

前記 2 (2) のとおり、本件シミュレーションは、飽くまで、都道府県防災会議が原子力災害対策特別措置法、防災基本計画等の改定が行われたことに伴い、地域防災計画を見直して、防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲を決定するための参考とすることを目的として作成・公表されたものである。

ここでの地域防災計画の見直しは、原子力災害を未然に防止し、原子力災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること(災害対策基本法 2 条参照) の一つとして位置づけられ、具体的には、住民等に対する被ばくの防護措置を短期間で効率的に行うため、住民等への対策の周知、住民等への迅速な情報連絡手段の確保、緊急時モニタリング体制の整備、原子力防災に特有の資機材等の整備、屋内退避・避難等の方法や医療機関の場所等の周知、避難経路及び場所の明示等を実施しようとするものである。予防的防護措置を準備する区域 (P A Z) 及び緊急時防護措置を準備する区域 (U P Z) を設けることも、このような防災計画の一つとして位置づけられるものであり、飽くまで住民等に対する被ばくの防護措置を短期間で効率的に行うべき範囲を定めるものであって、原子炉施設において災害が起きた場合に、放射性物質による健康被害が生じる範囲を明らかにする目的で設定されるものではない。本件シミュレーションは、このような観点から設けられるべき予防的防護措置を準備する地域 (P A Z) 及び緊急時防護措置を準備する地域 (U P Z) について、都道府県に対し、専門技術的観点からの支援を行うことを目的として、都道府県の参照に資することを意図して公表されたものである。そもそも、地域防災計画の見直しは、都道府県ごとの地域特性に応じたものである必要があり、各原子炉施設の特性等にも留意する必要があるが、東京電力福島第一原子力発電所における事故を受け、各都道府県において、早急に地域防災計画の見直しを行うべき必要に迫られたことを踏まえ、放射性物質の拡散に関するシミュレーションの一例として、同発電

所における事故を前提した本件シミュレーションがされたのである。

このような本件シミュレーション作成の趣旨・目的に照らせば、これが、地域防災計画の見直しという観点を離れて、放射性物質による健康影響が生じ得る範囲を明らかにして原告適格を基礎づける指標となるものではないというべきである。

(2) 本件シミュレーションの内容からの不相当性

また、前記2(2)のとおり、本件シミュレーションにおける初期条件は、東京電力福島第一原子力発電所で発生した原子炉事故に基づいて設定された仮定のものであり、放射性物質の放出量や気象条件等にしても、原子炉ごとの立地や施設の性質等の相違が捨象されているものであり、個別の原子炉施設において放射性物質の放出事象が生じた場合の想定としては、放射性物質の拡散状況や健康被害が及ぶ範囲に係る精度や信頼性に限界がある。

現に、本件シミュレーションは、初期条件や風向き等を安全側に立って設定しており、その設定の仕方によって解析結果が大きく左右される上、本件シミュレーションを行うに当たり解析評価コードとして準拠したMACCS2は、15マイル(24.1キロメートル)から20マイル(32.2キロメートル)を超える範囲では不確実さが拡大するという適用限界があるから、本件シミュレーションにおいても、少なくとも上記距離を超える範囲の放射性物質の拡散状況に関しては、その精度に疑問が残るのである。

原子炉施設において原子炉事故が発生した場合に想定される災害の程度、範囲については、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れなければならない、そのような諸条件を捨象した本件シミュレーションによって、技術基準適合命令が発令されない場合に、大飯発電所3号炉及び4号炉に発生する可能性がある重大事故に起因して放出される放射性物質により健康影響が及ぶ範囲が明らかにされているといえない。

以上によれば、本件シミュレーションは、その内容においても、本件義務付けの訴えにおける原告らの原告適格を論じる上で参考となり得るものとはいえないというべきである。

4 年間1ミリシーベルトの被ばくをもって原告適格を基礎づけることはできないこと

(1) 原告らは、大飯発電所3号炉及び4号炉において原子炉事故等が発生したことを想定した場合に、国際放射線防護委員会(ICRP。以下「ICRP」という。)が公衆の被ばくに関する実効線量の限度として提唱する年間1ミリシーベルトを超える被ばくを受ける可能性がある地域に居住する原告らには、全て原告適格が認められると主張するようである(原告ら準備書面(2)5ページ参照)。

しかしながら、原告らの上記主張は、以下に述べるように、ICRPが示す公衆の被ばくに関する実効線量の限度の数値が意味するところを正しく理解しない。

(2) そもそも放射線防護とは、人や環境を放射線の有害な影響から防護し、放射線の人体に対する悪影響を防止又は制限しつつ放射線被ばくを伴う有益な活動を行うために行われるものであるところ、放射線防護については、国際的權威を有する組織としてICRPが設立され、被ばくの態様や放射線の性質等についての知見の積み重ねを踏まえて、勧告等を行っており、これが各国の法令や行政の基準とされている。

ICRPは、個人の確定的影響の発生を防止し、確率的影響の誘発を減らすため、あらゆる合理的な手段を確実に執ることに放射線防護の目標を置き、放射線防護体系という基本原則を勧告し、その中で、「個人線量限度」についても、「すべての線源からの個人に対する被ばく線量の合計を制限するためにICRPが勧告する線量限度に従うべきである」としている。そして、ICRPは、公衆の被ばくに関する実効線量の限度を年間1ミリシーベルト

としているが、これは、飽くまで ICRP が「社会的・経済的要因を考慮に入れながら合理的に達成できる限り低く (As Low As Reasonably Achievable ; ALARA)」被ばく線量を制限することを求めていることに基づく数値である (乙第 32 号証, 第 33 号証)。

ICRP は、事故時等の緊急時被ばく状況において公衆を防護するための参考レベル (それを上回る被ばくの発生を許す計画の策定は不適切であると判断される線量又はリスクのレベル) として、1 年間の実効線量の積算値を 20 ミリシーベルトを超過し 100 ミリシーベルトまでという数値を提示している (乙第 34 号証 75 ページ)。ICRP によれば、実効線量が年間 100 ミリシーベルトを超過すると、放射線の人体の細胞等への影響によりがんなどが発生する可能性が高くなるとされている (乙第 34 号証 75 ページ等) が、年間 100 ミリシーベルトを下回る被ばく線量でがんの発症率が有意に上昇するとの疫学的報告は存在しない。

原告らの上記主張は、ICRP が、公衆の被ばくに関する実効線量の限度を年間 1 ミリシーベルトと提示しているのは、「社会的・経済的要因を考慮に入れながら合理的に達成できる限り低く」被ばく線量を制限することを要求する趣旨であることを正解しないものであり、失当である。

第 4 結語

以上によれば、原告ら準備書面 (2) における本件義務付けの訴えの原告適格に関する主張は、いずれも理由がないというべきである。