

令和元年（ワ）第172号，令和2年（ワ）第216号，令和3年（ワ）第181号 違法行為差止請求事件

原告 和田廣治 ほか

被告 金井豊 ほか

第17準備書面

—避難計画について審理する必要性—

2021年9月22日

富山地方裁判所 民事合議C係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 岩淵 正明



第1 はじめに

前回期日において、御庁より、重大事故が発生する具体的な機序について主張するよう求められた。この求めには、「周辺住民の生命、身体が害される具体的危険がある場合には、そのような原子力発電施設の稼働が許されない」という前提があると思われる。

しかし、周辺住民の生命、身体が害される具体的危険の有無を判断する要素は、重大事故発生の有無だけに限られない。重大事故発生の有無の判断とは独立して、周辺自治体において実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が講じられているか否かも、その判断要素となる。そして、周辺自治体において実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が講じられていない場合には、そのような地域において原子力発電施設を稼働させること自体、周辺住民の生命、身体を害する具体的危険を生じさせることになる。これは、原子力利用に対する安全対策として確立した国際基準であるところの「深層防護」の考え方即したものであり、避難計画の整備は、いわゆる「深層防護の第5の防護レベル」に相当する安全対策である。そして、避難計画（第5の防護レベルの安全対策）を整備することは、原子力安全のための国内法制度が要求する基準であり、また近時の裁判例においてもこの点を明確に認定するものが存在する。

したがって、周辺住民の生命、身体が害される具体的危険の存否、ひいては原子力発電施設の稼働が許されるか否かを判断する際には、周辺自治体において実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が講じられているか否かについて検討されなければならず、これが講じられていない場合には、当該地域に原子力発電施設を設置する電力会社の取締役らにおいては、そのような原子力発電施設を再稼働してはならないとの善管注意義務を負うことになる。

以下、詳述する。

第2 避難計画（第5の防護レベル）の有無が具体的危険の判断基準になること

1 「深層防護の徹底」が求められていること

福島原発事故を経て改正された原子力基本法において、安全確保については「確立された国際的な基準を踏まえ」るべきと定められた。原子力規制委員会設置法においても「確立された国際的な基準を踏まえ」ることを原子力規制委員会の職務として定められた。そして、国際原子力機関（IAEA）においては、安全基準として「深層防護」の考え方方が提唱されており、これは確立した国際的な基準であり、原子力災害対策特別措置法も国の責務として「深層防護の徹底」を明記している。

2 「深層防護」の考え方

(1) ここで、「深層防護」の考え方を簡単に説明すると次のとおりである。

原子力発電技術は、重大事故が発生した場合の被害の重大・深刻性と、自然災害等の事故原因の予測の不確実性という2つの大きな特徴を有しているところ、予測の不確実性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提唱されたのが「深層防護」の考え方である。防護レベルを連続かつ独立した第1から第5に分けたうえ、一つの防護レベルが万一機能せずとも、次の防護レベルが機能するとされ、各防護レベルが独立して有効に機能することが、不可欠な要素とされている。

(2) 各防護レベルの内容は、おおよそ次のとおりである。

第1の防護レベル： 異常の発生の防止

第2の防護レベル： 異常発生時におけるその拡大の防止

第3の防護レベル： 異常拡大時における影響の緩和, シビアアクシデントへの
発展の防止

第4の防護レベル： シビアアクシデントに至った場合における影響の緩和

第5の防護レベル： 放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響
の緩和

3 避難計画（第5の防護レベル）の有無が具体的危険の判断基準になること

(1) 福島原発事故後に深層防護の考え方方が重要視されるようになったのは、福島原発事故前の原子力安全委員会の定める安全基準においては、深層防護の第3層までしか規制の対象とされていなかったことに起因する。すなわち、日本の原発は過酷事故（シビアアクシデント）を起こさないと想定の神話のもと、過酷事故（シビアアクシデント）の発生を前提とする第4層、第5層の防護レベルは、そもそも規制の対象とすらされていなかった。しかしその結果が福島原発事故を招いたという痛切な反省に基づき、改めて深層防護の徹底が求められ、改正原子力基本法でも、原子力規制委員会設置法でも「確立された国際的な基準」を踏まえるべきことが明記されたのである。

(2) 現在、日本国内の法制度では、第1から第4の防護レベルは原子炉等規制法が、第5の防護レベルは原子力災害対策特別措置法が、それぞれを担っている（なお、本来は第5の防護レベルも原子炉等規制法の対象としなければならず、ひいては新規制基準の内容として原子力規制委員会の審査の対象としなければならないところ、そうなっていない現在の新規制基準自体がそもそも誤っているのであるが、本書面ではその点の主張は割愛する。）。

すなわち、原子力発電施設の安全性は、上記2つの法律が要求する安全対策がそれぞれ独立して講じられることにより深層防護の第1ないし第5の防護レベルが充たされ、原子力利用に内在するリスクから周辺住民の生命、身体の安全が保障されているのであって、これら第1ないし第5の防護レベルの安全対策がそれぞれ

独立して十分に講じられているか否かは、周辺住民の生命、身体を害する具体的危険が生じるか否かを判断するうえで重要な基準となっている。

(3) そして、第5の防護レベルを定める原子力災害対策特別措置法は、周辺自治体に対して避難計画の策定とこれを実行し得る体制の整備を求めている。この避難計画の策定や実行し得る体制の整備が講じられていない場合には、深層防護の考え方に基づいて、原子力発電施設が有すべき安全性が確保されていないことになり、周辺住民の生命、身体に対する具体的な危険が存在することになる。すなわち、施設内での重大事故の発生の有無とは別に、避難計画の整備の有無自体が、具体的危険の有無を判断する基準となる。

したがって、本訴訟においては、施設内での重大事故発生の有無とは別に、避難計画の存在及びその実効性について、十分に審理されなければならない。

第3 近時の裁判例（東海第二原発差止め判決を中心に）

1 第5の防護レベルである避難計画の有無及びその実効性が欠けることを理由に周辺住民の生命、身体に対する具体的危険の存在を認定し、原子力発電施設の運転差止めを認めた近時の裁判例として、本年3月18日に言い渡された水戸地方裁判所平成24年（行ウ）第15号事件判決（以下、「東海第二水戸地裁判決」という。）が存在する（https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/255/090255_hanrei.pdf、裁判所ウェブサイト掲載）。

同判決は、深層防護、原子力発電所の安全性及び周辺住民の人格権侵害の具体的危険性の有無等について、次のように判示した。

2 東海第二水戸地裁判決は、福島第一原発事故の被害に基づき、発電用原子炉事故の特性として、以下の判示をしている（同判決255頁）。

「このように、発電用原子炉の運転は、人体に有害な物質を大量に発生させることは不可避であり、過酷事故が発生した場合に周辺住民の生命、身体に重大かつ深刻な被害を与える可能性を本質的に内在している。」

「発電用原子炉は、事故が発生した場合、即座に制御棒を挿入することによるその運転を「止め

る」ことに成功したとしても、その後の崩壊熱を発生し続けるため、冷却水を循環させるなどして冷却を継続できなければ「冷やす」機能が喪失して燃料棒が熔解し、炉心溶融等に至る危険性を内包する。また、放射性物質の拡散を防ぐことができず、「閉じ込める」機能が喪失すると、極めて広範囲に放射性物質が拡散され、自体の進展に伴って益々放出が拡大する危険性が存する。

このように発電用原子炉の事故は、高度な科学技術力をもって複数の対策を成功させかつこれを継続できなければ収束に向かわず、一つでも失敗すれば被害が拡大して、最悪の場合には破滅的な事故につながりかねないという、他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる特性がある。」

3 深層防護の第5の防護レベルと差止め要件に関する判示について

東海第二水戸地裁判決は、上記で述べた発電用原子炉事故の被害の甚大性と、発電用原子炉の事故は一つでも事故対策に失敗すれば被害が拡大して最悪の場合には破滅的な事故につながりかねないという他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる特性があること前提に、深層防護の重要性について、以下の通り判示している（同判決256～257頁）。

「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。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いる。」「そうすると、我が国においても、発電用原子炉施設の安全性は、深層防護の第1から第5の防護レベルをそれぞれ確保することにより図るものとされていると言えることから、深層防護の第1から第5の防護レベルのいずれかが欠落し又は不十分な場合には、発電用原子炉施設が安全であるということはできず、周辺住民の生命、身体が害される具体的な危険があると言うべきである。」

「第5の防護レベルに相当する安全対策を規定する災害対策基本法及び原子力災害特別措置法が要求する安全性は、上記の通り国際的な基準を踏まえ深層防護の考え方を取り入れたものといえるから、差止めの要件となる具体的な危険の検討にあたり、重要な指標となるものである。」

4 深層防護の第5の防護レベルの重要性について

さらに、東海第二水戸地裁判決は、深層防護第5層の重要性について、上記に加えて、以下のように判示している（同判決722頁）。

「深層防護の考え方による安全確保においては、ある防護レベルの安全対策を講ずるに当たって、その前に存在する防護レベルの対策を前提としないこと（前段否定）が求められるものであるから、深層防護の第1から第4までの防護レベルが達成されているからと言って、避難計画等の深層防護の第5の防護レベルが不十分であっても、発電用原子炉施設が安全であるということはできない。」

そして、原子力規制委員会は、深層防護の考え方立ち、深層防護の第1から第4の防護レベルについて新規制基準を策定して安全性の審査を行うに当たり、科学技術の分野において絶対的安全性を達成することはできないとして相対的安全性を審査するとしており、かつ、避難計画等の深層防護の第5の防護レベルについては、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法を始めとする関係法令に基づき、国、地方公共団体、原子力事業者等が実効的な避難計画等の策定や訓練を通じた検証等を行っていることから担保されているとの理解に立って、深層防護の第1から第4の防護レベルの適合性審査を行っていることに照らしても、深層防護の第5の防護レベルは発電用原子炉の安全性に欠くことのできないものとなっている。」

5 人格権侵害を認定する基準について

東海第二水戸地裁判決は、避難計画の不備を原因として人格権侵害を認定する基準について、以下のように判示している（同判決726頁）。

「深層防護の第5の防護レベルについても、大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が整っていなければ、PAZ及びUPZの住民の関係において、深層防護の第5の防護レベルが達成されるということはできないのであって、人格権侵害の具体的危険がある。」と判示した。

6 以上を前提に、東海第二水戸地裁判決は、周辺自治体の避難計画の有無やその実効性について具体的に事実を認定したうえで、PAZ及びUPZにおいて、原子力災害対策指針の想定する段階的避難等の防護措置を実現することが可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が整えられていると言うにはほど遠い状態にあると言わざるを得ず、深層防護の第5の防護レベルに欠けるところがあり、人格権侵害の具体的危険が認められるとして、原子力発電施設の運転差止めを認容したのである。

7 その他の裁判例

東海第二水戸地裁判決以外にも、避難計画の整備が再稼働のための不可欠の前提であるとする以下の裁判例が存在する。

(1) 大飯原発3・4号機及び高浜原発4号機の再稼働禁止仮処分申立事件について、大津地方裁判所は、原子力規制委員会が早急に新規制基準に適合すると判断して再稼働を容認するとは考えられないとの理由から、保全の必要性を否定して請求を却下した（大津地裁平成26年11月27日決定、<http://www.nonukesshiga.jp/wp-content/uploads/9bc780d2b4fb5ab76b75fa498d0200a8.pdf>）。

この決定の中で裁判所は、次のように判示し、避難計画の策定が再稼働のための不可欠の前提であることを明言している（同決定55頁）。

「さらには、原発事故に対応する組織や地元自治体との連携・役割分担、住民の避難計画等についても現段階においては何ら策定されておらず、これらの作業が進まなければ再稼働はあり得ない」

(2) 高浜原発3・4号機の再稼働禁止仮処分申立事件について、水戸地方裁判所は、新規制基準の下で許可された運転に関して、福島原発事故を踏まえた安全性が確保されているかについて、債務者側の主張・疎明では足りないとして、仮処分を認容する決定をなした（大津地裁平成28年3月9日決定、判例時報2290号75頁）。

この決定の中で裁判所は、次のように判示し、原子力発電施設を運転するためには、避難計画を含む安全対策についても考慮する必要があることを明言している（同決定52～53頁）。

「本件各原発の近隣地方公共団体においては、地域防災計画を策定し、過酷事故が生じた場合の避難経路を定めたり、広域避難のあり方を検討しているところである。これらは、債務者の義務として直接に問われるべき義務ではないものの、福島第一原子力発電所事故を経験した我が国民は、事故発生時に影響の及ぶ範囲の圧倒的な広さとその避難に大きな混乱が生じたことを知悉している。安全確保対策としてその不安に応えるためにも、地方公共団体個々によるよりは、国家主導での具体的で可視的な避難計画が早急に策定されることが必要であり、この避

難計画をも視野に入れた幅広い規制基準が望まれるばかりか、それ以上に、過酷事故を経た現時点においては、そのような基準を策定すべき信義則上の義務が国家には発生しているといつてもよいのではないだろうか。このような状況を踏まえるならば、債務者には、万一の事故発生時の責任は誰が負うのかを明瞭にするとともに、新規制基準を満たせば十分とするだけなく、その外延を構成する避難計画を含んだ安全確保対策にも意を払う必要があり、その点に不合理な点がないかを相当な根拠、資料に基づき主張及び疎明する必要があるものと思料する。

しかるに、保全の段階においては、同主張及び疎明は全くされていない。」

- 8 以上のとおり、東海第二水戸地裁判決をはじめとする複数の裁判例においても、避難計画の存否及びその実効性の有無が、原子力発電施設の稼働の条件又は周辺住民の生命、身体に対する具体的危険の判断基準になることが明言されている。これらの裁判例にならって、本件においても避難計画について十分な審理がなされなければならない。

第4 研究者の見解

上記第2の原告らの主張及び上記第3の東海第二水戸地裁判決をはじめとする裁判例の判示内容は、原告らや各地方裁判所の独自の見解などではなく、次に紹介するとおり、研究者らにおいて提唱されている考え方とも軌を一にするものである。

- 1 櫻井敬子（「原発訴訟管見」行政法研究21号、信山社、2017年12月。甲第65号証）

著名な行政法学者である櫻井教授は、次のとおり、事業者等の過失によらない事故の場合も想定して、深層防護の第5の防護レベル（避難計画の整備）をも原子力規制に取り込む必要がある旨を述べている。

「事業者からみた安全性と周辺住民からみた安全性の間には、その性質上必然的な乖離が存在することをとくに指摘しておくべきであろう。すなわち、原子炉設置者からする安全性はオンサイトの施設の技術面を中心に観念されるが、周辺住民からすると放射性物質は広くオフサイトにも拡散するものであり、そうであるにもかかわらず、オフサイト対策は今なお原子炉等規制法の重要な関心対象とされていない。加えて原子力損害賠償法では、損害が「異常に巨大な天災地変又

は社会的動乱によって生じたものであるとき」には不可抗力により事業者は免責されるが（3条1項）、住民からみると、原子力損害が事業者の過失によって生じようと、不可抗力で生じようと、被害の深刻さに変わりはない。そうであれば、住民が不可抗力による事故も含めて安全対策を要求することは当然であり、これをもって「絶対的安全性」を要求するいわゆるゼロリスクの主張として顧みないとすれば、不合理であろう。」（同書69頁）

「深層防護第5層の問題をどのように原子力規制に取り込むかが真剣に検討されなければならず、原子力事故の甚大さが現実のものとなった以上、周辺自治体や周辺住民の手続的参加による民主的正当化の問題は避けて通ることができないと考えるのはごく穩当な発想であり、実務において多用されている安全協定の法的位置づけを含め、検討すべき課題は多い。また、危険物法制においては、一般的には技術基準により構造物の安全性を確保したうえで、これに加えて立地規制ないし離隔距離が置かれるのが通例であるところ、原子力施設に関しては、立地規制が宙に浮いた形になっていることも指摘しておくべきであろう。」（同書76頁）

2 大塚直（「原発民事差止訴訟一大飯原発控訴審判決」環境法研究10号、信山社、2020年7月。甲第66号証）

著名な民法、環境法学者である大塚教授も、次のとおり、避難計画が民事差止請求の対象となる重要な問題点の1つである旨、述べている。

「本判決（引用者注：大飯原発控訴審判決（名古屋高裁金沢支部平成30年7月4日判決））が避難計画について判断を回避したことには問題があると思われる。

避難計画は、原子力規制員会の権限には含まれないが、住民の人格権侵害という観点からは、事故の際にもっとも重要な問題点の1つとなるのであり、当然民事差止請求の対象に含まれるべき問題である。」（同書79頁）

「「そもそも当該原発についての人格権の侵害を招くような重大事故等を起こす具体的危険性があるか否かが検討されるべきである」とする本判決（引用者注：大飯原発控訴審判決（名古屋高裁金沢支部平成30年7月4日判決））の記述は、避難計画の意義を極めて軽視するものであり、到底容認できない。すなわち、最新の科学的専門技術的見地からの対策をとってもなお事故のおそれがなくなったわけではないのであり（原子力規制委員会前委員長田中俊一氏発言）、このよう

に、恰も事故の対策をとっていれば事故は全く起きないような記述は、(想定外の事故を起こしてしまった)福島原発事故の教訓を全く得ていないものとして批判されなければならない。本判決（引用者注：大飯原発控訴審判決（名古屋高裁金沢支部平成30年7月4日判決））自体「社会通念上無視できる程度」の危険、すなわち、一定の残存リスクは認めているのであり、これが上記の記述と矛盾することが自覚されなければならないであろう。」（同書80頁）

「避難計画は原子力規制委員会の守備範囲外であるため、行政訴訟の対象とはならないが、住民にとっては重要な問題であり、民事訴訟提起の意義が大きい。」（同書82頁）

「民事差止訴訟の判決においては、行政基準（や原子力規制委員会の判断）に対する敬讓は維持しつつ、民事訴訟であることを踏まえた判断が必要であることである。規制基準全般との関係のほか、特に、テロ、避難計画、自主的取組のような《規制基準がカバーしない事項》，基準地震動を超える過去の地震例や、耐震基準が強化される過渡的状況において、民事訴訟の意義は大きいと言えよう。」（同書83頁）

第5　まとめ

以上のとおり、原子力発電施設の安全性に関する法制度においては「深層防護」の考え方に基づいて安全対策が取られているところ、その第5の防護レベルが充たされているか否かは、日本においては避難計画及びそれを実行し得る体制が講じられているか否かが判断基準となる。そして、避難計画及びそれを実行し得る体制が講じられない場合には、当該地域にて原子力発電施設を稼働することは周辺住民の生命、身体に対する具体的危険を生じさせることになることから、そのような地域において原子力発電施設を稼働することは許されない。原子力発電施設を設置運営する電力会社の取締役においては、そのような原子力発電施設を再稼働してはならないとの善管注意義務を負うことは明白である。

原告らは今後、本件原子力発電施設の周辺自治体における避難計画の存否やそれを実行し得る体制が講じられているかについて、具体的な資料等に基づいて主張立証を行う予定である。御府においては、避難計画の問題が周辺住民の生命、身体が害される具体的危険の存否の判断に直結する問題であることを充分に理解したうえ、

十分かつ慎重な審理を尽くさなければならない。

以上