

令和3年(ワ)第673号 女川原子力発電所運転差止請求事件
一審判決に対する意見書

令和5年6月8日

東京都千代田区平河町2-12-2 藤森ビル6FB

「新潟県原子力災害時の避難方法に関する検証委員会¹」委員(元) 上岡直見



1. はじめに

本意見書は、題記事件に対する仙台地方裁判所判決(令和5年5月24日言渡)に関して、判決における誤認と不合理性について述べる。

2. 判決における誤認・不合理性

① 原告の請求と判決の不整合について

原告は訴状その他一連の主張書面において、原子力発電所の「深層防護」の考え方の第1層～第4層すなわち技術的・物理的対策とは独立に、第5層すなわち「防災」の観点から、放射性物質の大規模な放出を前提とした防護対策が求められているにもかかわらず、国・地方公共団体いずれも緊急時対応計画は書面上では存在するものの実現可能性が乏しく、住民の生命・身体を放射線障害から防護する機能が期待できないことを指摘している。このため第1層～第4層の評価如何とは独立に、第5層に明らかな欠陥がみられる以上は人格権侵害が不可避であることを論点としている。

ところが判決はこの論点に対応せず、原告が請求の原因としていない理由を持ち出し「放射性物質が異常に放出されるような事故が発生する具体的危険が存在することについての主張立証が必要になる(同判決p. 18, 20, 22)」として、深層防護の原則を無視あるいは誤認した判断を示している。これは後述するように原子力規制委員会の見解とも整合しない。原子力防災の評価にあたり「原発の具体的危険の立証」を原告側に求めることは、原子力防災さらには防災全般の基本的理念を根底から覆すものである。

¹ 新潟県原子力災害時の避難方法に関する検証委員会委員一覧

<https://www.pref.niigata.lg.jp/uploaded/attachment/279508.pdf>

② 原発の危険性と防災対策は独立であること

原子力災害対策特別措置法（原災法）は災害対策基本法（災対法）の体系下において「防災」の理念に立つことは法の趣旨から明白である。従って原子力災害は地震・津波等の自然災害と共通の位置づけにある。「防災」である以上、その対策は「起きたものとして」策定するのであって、発生の有無について主張立証の要否の議論はありえない。これよりすれば一審判決は、あたかも地震・津波等が発生する具体的危険性の主張立証を求めているにも等しく、実効性の議論以前に、論理的に説明不可能な判断と言うべきである。第204回国会原子力問題調査特別委員会第3号（令和3年4月8日）において更田政府特別補佐人（原子力規制委員会委員長・当時）は「どれだけ対策を尽くしたとしても事故は起きるものとして考えるというのが、防災に対する備えとしての基本。[中略]これが一緒くたになってしまうと、プラントに安全対策を十分に尽くしたので、防災計画はこのぐらいでいいだろうという考えに陥ってしまう危険がある。プラントに対する安全性を見るという責任と、それから防災対策をしっかりと策定するという責任というのは独立して考えるべき」と述べている（甲B27の2）。この発言は原子力規制委員会としての見解であることが確認されている（甲A57の1～2）。

③ 原子力政策が事故発生を前提とすべく転換されたこと

「脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案（第211回国会閣第26号）」が衆議院本会議で修正議決（令和5年同4月27日）に続き参議院本会議で可決成立（同5月31日）した²。このうち第五条「原子力基本法の一部改正」と題する項では、原子力基本法の「基本方針」第2条に第3項を新設し「エネルギーとしての原子力利用は、国及び原子力事業者（原子力発電に関する事業を行う者をいう。第二条の三及び第二条の四において同じ。）が安全神話に陥り、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故を防止することができなかつたことを真摯に反省した上で、原子力事故（原子力損害の賠償に関する法律（昭和三十六年法律第四百七号）第二条第一項に規定する原子炉の運転等に起因する事故をいう。以下同じ。）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て、これを行うものとする。」と記述している。

すなわち国及び原子力事業者は、福島第一原子力発電所事故の経験に基づき、いわゆる安全神話を脱却し「事故の発生を常に想定」すべきことが法律に明記されることとなった。原子力基本

² 「脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案」のうち第五条「原子力基本法の一部改正」と題する項

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/211/pdf/t0802110262110.pdf>

法は原子力の利用に関する国の基本方針であるから、本件控訴審のみならず他の原子力発電所に
関する一連の訴訟にも共通して適用される規範であり、事故の発生に関しては原告ないしは控訴
人側が主張立証するまでもなく「事故の発生を常に想定」することが前提とされたと理解すべき
である。さらに地方公共団体は避難計画を策定するにあたり、事故発生の際（事故に際して、
どのような放射性物質が、いつ、どれだけ放出されるか等）を知らなければ、実効性のある避難
計画すなわち住民の生命・身体に影響を及ぼす放射性物質の到達回避措置を具体的に策定・検証
することが不可能である。このことから原子力事業者は、自らが避難計画の策定当事者である
か否かを問わず、到達回避措置の策定や効果検証に必要な情報の検討に参加し必要な情報を積極
的に提供しなければならない。

④ 第4層以前と第5層の関連の誤認

判決のp. 22においては「第5層に相当する避難計画に不備があるという場合に、直ちに放
射性物質が当該原子炉周辺の環境に異常に放出される具体的な危険があることを示すものである
とか、これを当然の前提としたものであると解することはできない」との記載があるが、原告は
そのような主張はしておらず、また第5層すなわち避難計画の欠陥が第4層以前すなわち物理
的・技術的側面に影響を及ぼすかのような関係は常識でも考えられない。原告が主張していない
請求の原因を裁判所が独自に立論し、それをみずから請求棄却の理由として採用することはきわ
めて不自然・不合理である。

⑤ 新規制基準適合は安全を担保しないこと

前出特別委員会において更田規制委員長は、議員の「新規制基準をクリアすれば、例えば地震
とか津波とかテロ、こういうものがあるとしても、百テラベクレル以上の事故は発生しないとい
う意味か」との質問に対して、「たとえ新規制基準に適合している炉であっても、百テラベクレルを
上回るような放射性物質の放出を起こす事故の可能性というのを否定すべきではありません。し
たがって、先ほどお答えしましたように、百テラベクレルを上回る事故に対しても対策を求めて
おりますし、さらに、防災を考える場合は、大規模な事故を起さるものは起さるものとして考える
ことが基本であります〔以下略〕³」と答弁している。

⑥ 具体的危険性の認識

判決では「しかし、上記のような〔注・原告が主張する事故発生の危険のこと〕本件2号機の

³（前出）第204回国会原子力問題調査特別委員会第3号（令和3年4月8日）議事録

運転に伴う事故発生の危険は抽象的なものといわざるを得ず、本訴訟において、本件2号機の運転により人体に有害な放射性物質が異常に放出される事故が発生する危険についての具体的な主張立証がなされていない以上、本件避難計画の実効性の有無にかかわらず、上記のような抽象的な危険をもって、人格権の侵害に基づく妨害予防請求としての本件2号機の運転の差止めを認めることはできないというべきである（同判決p. 20）」という。しかし現に福島第一原発事故で放射性物質の大量放出が記録されているのに、技術的に同一の本件2号機について「抽象的な危険」という認識は極めて不合理である。また本意見書において前述のとおり、防災の理念からは「起きないものとして」という立論がありえないという点で一審判決の誤りがあることはもちろんであるが、具体的な危険性は放射性物質の大量放出のみに限定されるわけではなく、防護措置を必要とすること自体が「具体的危険性」にあたる。原子力災害対策指針によれば「所在市町村において震度6弱以上の地震が発生した場合」「同・大津波警報が発令された場合」は原子炉の運転・停止を問わず「警戒事態」に該当し「PAZ内の住民等の避難準備、及び早期に実施が必要な住民避難等の防護措置を行う」とされる。医療機関・福祉施設等においては移動あるいはその準備自体が「具体的危険性」に他ならない。

⑦ 判決の認定事実1に関する疑点

判決の認定事実1の(2)(p. 13)では「原子炉施設における事故に係る避難計画についての法規制」と題し、ア 災害対策基本法(災対法)による規制(p. 13)、イ 原子力災害対策特別措置法(原災法)による規制(p. 14)と記述している。しかし「規制」とは特定の目的の実現のために、許認可・介入・手続・禁止により何らかの制限を課すことを指すと解すべきである。災対法・原災法のうち避難計画に係る部分は国・地方公共団体・原子力事業者の責務を抽象的に記述したものに過ぎず、災対法・原災法に従った計画の策定は原子炉の運転と法的に関連づけられていないから、原告の請求事項に対する判断とは何の関連も有さない。

3. 補論

① 国の原子力防災会議の了承は実効性と関連がないと解釈される裁判所説示

国の原子力防災会議における了承が実効性と関連がないことを裁判所が認めた例がある。伊方原発3号炉運転差止仮処分に関する高松高裁決定⁴(平成30年11月15日言渡)では、原告人の抗告を却下した一方で「現在の本件避難計画は不十分な点が少なからず存在するといわざるを得ない」と指摘している。同決定では「予防避難エリア[注・PAZ相当範囲のこと]内の住民全員を佐多岬半島外に避難させるほどの輸送力が確保されているとは認め難く(p. 380)」「放射線防護施設は、現在も予防避難エリア内の住民に遠く及ばない収容能力しかない上(同)」「現在の本件避難計画は不十分な点が少なからず存在するといわざるを得ない(p. 381)」と指摘している。そして「もっとも、事案の性質に鑑み付言するに、前記のとおり、現状の避難対策には、対策が不十分で、改善が必要な部分が見られるのであるから、本件仮処分の結論とは別に、市町村、都道府県及び国において、適宜被告と協議するなどして、早急に周辺住民の避難対策に万全を期すべきことはいうまでもなく、この点の対策は、火山における破局的噴火や巨大噴火のように、社会通念を理由に、先送りすることは到底許されるものではない」(p. 381)と指摘している。

伊方地域の緊急時対応は平成27年10月6日に国の第5回原子力防災会議において安倍内閣総理大臣(当時)より「伊方地域の避難計画を含めた緊急時対応について、具体的かつ合理的なものとなっているとの報告を受け、関係自治体、関係省庁が参加した地域原子力防災協議会で確認したことを受けて、これを了承した」として、高松高裁決定よりはるか以前に「実効性が確認」されたはずのところ、依然として裁判所から「不十分な点が少なからず存在する」と指摘される状態にとどまっている。すなわち国の原子力防災会議の了承はなんら避難計画の実効性とは関連しないことが具体例として示されている。

② 県の防災計画の改善の可能性が乏しいこと

判決(p. 13, 14)に引用されているとおり、防災基本計画(国・地方公共団体)に不備があり「必要と認めるときはこれを修正しなければならない」とされていることは、法の規定以前に社会通念としても当然であるが、必要な水準と現実の乖離があまりにも大きいときは、修正によって対応するというよりも実施可能性がないというべきである。一例として避難退域時検査場所に関して内閣府・原子力規制庁は「原子力災害時における避難退域時検査及び簡易除染マニ

⁴平成29年(ラ)第100号 伊方原発3号炉運転差止仮処分命令申立却下決定に対する即時抗告事件(原審:松山地方裁判所平成28年(ヨ)第23号)

マニュアル⁵がある。同マニュアルは平成27年3月に初版が発行された後、令和4年9月に廃止・全面改訂を行い「実務編」と題する項目が加わった。この中の「要員の構成と役割」として「1日あたりの標準的な所要員数は、1会場132名(24時間・三交代を想定)」との記載がある(同資料p.15)。一方で本件の宮城県では所要員数を1会場23名などと推定しており⁶、その乖離の程度が甚だしい。乖離の程度が計画の改訂や訓練によって克服できる程度の範囲であれば改善が期待できるといえるが、現実に克服不可能な乖離があれば、そもそも計画は実行不可能である。このような事態は、地方公共団体の計画のめやすとなる国の基準等が今なおあやふやであることも一因ではあるが、いずれにしても現実的な検討を重ねるほど避難計画の実現可能性の乏しさが明確化することの具体例である。

③ 新規制基準への適合が「安全」を担保しないこと、防災対策の不可能性

原子力規制庁の文書⁷では「原子力災害対策は、このような対策〔注・新規制基準により格納容器の破損を防止する対策の確認〕が講じられてもなお予期されない事態によって格納容器等の大規模な損壊に至る可能性があることを意図的に仮定し、不測の事態にも対処できるよう検討する必要がある。こうした事態に至る緊急時においては、どの程度の規模の漏えいがどのようなタイミングで起こるかを事前に正確に把握することは困難であると認識すべきである。また、大気中に放出された放射性物質の挙動やその影響の範囲は、放射性物質の放出に至る事故の様態、放出後の気象条件、放出された放射性物質の量や核種組成などによって影響を受けるため、緊急時にこれらを的確に捉えて防護措置を講ずべき地点を正確に特定することはできないと認識すべきである」と述べている。すなわち新規制基準に対応する対策が講じられたとしてもなお予期されない格納容器等の大規模な損壊に至る可能性を考慮すべきであり、またどの程度の規模の漏えいが、いつ起こるかを事前に把握することは困難ということになれば、そもそもいかなる避難計画も策定しようがないことは明らかである。

⁵内閣府・原子力規制庁「原子力災害時における避難退域時検査及び簡易除染マニュアル」令和4年9月28日

<https://www.nsr.go.jp/data/000119567.pdf>

⁶ 甲B7の1の1の資料3, p. 2

⁷ 原子力規制庁「UPZ外の防護対策について」2015年3月4日

<https://www.nra.go.jp/data/000242343.pdf>