

平成24年(ワ)第3671号外 大飯原子力発電所運転差止等請求事件

原告 竹本 修三 外

被告 国 外1名

## 原告第81準備書面

-東海第二原発差止請求にかかる

2021年3月18日の水戸地方裁判所判決の評価-

2021年(令和3年)5月18日

京都地方裁判所 第6民事部合議ろA係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 出口 治 男

同 渡 辺 輝 人

外

## 第1 水戸地方裁判所判決令和3年3月18日(東海第二原発差止請求事件)の要旨

### 1 争点8-1 (p718)

#### (1) 立地審査を採用しないことについて (p718)

立地審査指針は、原子力安全委員会の内規であったもので、新規制基準においては採用されておらず、原子力規制委員会の審査基準としては採用されていない。そこで、新規制基準において、原則的立地条件(2)及び(3)並びにそのための基本的目標a～c及び指針1～3を採用しないことが不合理であるかについて、以下検討する。

#### (2) 原則的立地条件(2)・基本的目標a・指針1(非居住区域)について①(p718)

上記①は、平成24年改正前の原子炉等規制法において深層防護の第4の防護レベルであるシビアアクシデント対策が法的要求事項とされていない中で、旧重大事故を想定した場合のシビアアクシデント対策として非居住区域を設定し公衆との離隔距離を確保することで放射線リスクを抑制するというもの(認定事実)。

原子力規制委員会が、原子炉施設で発生し得る大きな事故が原子力発電所の敷地周辺の公衆に確定的影響を与えないという上記①の目的は、重大事故の発生及び拡大の防止に係る対策を厳しい設定条件、厳しい基準の下で、最新の科学的知見を踏まえて審査することにより、より適切に4号要件(災害の防止上支障がないこと)を判断することで達成し得るとし(認定事実)、上記を採用しなかったことが、直ちに不合理ということとはできない。

#### (3) 原則的立地条件(3)・基本的目標b・指針2(低人口地帯)について②(p719)

上記②は、仮想事故を想定した上、低人口地帯を設けることにより、

深層防護の第5の防護レベルの領域である防災活動を容易にする効果を担うものである（認定事実）。

原子力規制委員会が、上記②そのものを採用しなかったことそれ自体は、直ちに不合理であるとまで断じることはできない。

#### （4） 原則的立地条件（3）・基本的目標c・指針3について③（p720）

上記③は、社会的影響の観点から、集団線量を考慮して人口密集地帯からの隔離を要求するものであるところ、原子力規制委員会は、集団線量という考え方が国際的にも妥当とされないという観点等からこれを採用しなかったものであり（認定事実）、不合理であるということとはできない。

#### （5） 立地審査の必要性について（p720）

防災活動を講じ得る環境にある地帯として原子炉から一定の範囲につき低人口地帯であることを求めるとしつつ、仮想事故の想定が不十分であったことから敷地外での防災活動に役立つものとなっていなかった上記②について、原子力規制委員会がこれを敷地外の防災活動に役立つ基準となるよう実効性にあるものに改訂して取り入れるのではなく、この基準の考え方自体を採用しなかった主たる理由は、上記②は、深層防護の第5の防護レベルに関するものであるところ、立地審査指針策定当時よりも原子力防災体制が大幅に充実強化されたというものである。そして、原子力規制委員会は、避難計画等第5の防護レベルに関する事項については、法制度上、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づいて措置が採られているだけでなく、実態面でも、関係法令等に基づき、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て検証等を行っており、第5の防護レベルにおいて求められている措置は担保されているとしている（前提事実）。

この点、放射性物質が発電用原子炉周辺に異常に放出されるという緊急事態において、数万ないし数十万人に及ぶ住民が一定の時間内に避難することはそれ自体相当に困難を伴うものである上、福島第一原子力発電所事故からも明らかなおり原子力災害は、地震、津波等の自然災害に伴って発生することも当然に想定されなければならない、人口密集地帯の原子力災害における避難が容易でないことは明らかであることに照らすと、現行法による原子力災害防災対策をもってすれば、発電用原子炉施設の周辺がいかにかに人口密集地帯であろうと、実効的な避難計画を作成し深層防護の第5の防護レベルの措置を担保することができるかといえるのかについては疑問があるといわなければならない。すなわち、国や地方公共団体が実現可能な避難計画等を策定することができないとすれば、深層防護の代との防護レベルを達成するためには、設置（変更）許可申請に係る4号要件の「発電用原子炉施設の位置が災害の防止上支障がないこと」として、上記②の、原子炉から一定の距離内は低人口地帯であることを求める考え方を取り入れ、当該発電用原子炉施設の周辺が緊急事態における避難を困難あらしめる人口地帯となっていないかについても審査するほかはないと考えられる。

しかしながら、都道府県及び市町村は、国が策定する防災基本計画及び原子力規制委員会が策定する原子力災害対策指針に基づいて、それぞれ、都道府県地域防災計画及び市町村地域防災計画を作成するものとされているところ（認定事実）、国は、災害対策基本法3条1項及び原子力災害対策特別措置法4条1項に基づき、組織及び機能の全てを挙げて、防災に関し万全の措置を講ずる責務を有していること（認定事実）に照らすと、人口帯との離隔に係る審査がないことをもって新規制基準が不合理であるとまで直ちに断ずることができない。

もつとも、上記のとおり、原子力規制委員会は、災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法及び関係法令に基づく対策によって深層防護の第5のレベルは担保されているとするものの、発電用原子炉施設と人口帯との離隔も含め深層防護の第5の防護レベルが達成されているかについて何ら具体的な審査をするものではないから、争点8-2（避難計画）において、さらに検討する。

## 2 争点8-2 (p721)

### (1) 新規制基準の合理性

「避難計画に関する事項」は、原子力災害に係る事項として、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法において規定されており、発電用原子炉の設置（変更）許可等の原子炉等規制法上の規制基準とされているとは解されない。

もつとも、避難計画に関する事項をもっぱら防災の問題と位置づけた結果として、実現可能な避難計画の策定及びこれを実行し得る体制が整わず、深層防護の第5の防護レベルが欠け又は不十分な状況の下でも、発電用原子炉の運転を開始し得るとすれば、周辺住民に対し、人格権侵害の具体的危険を生じさせるものといわなければならない。

### (2) 避難計画について (p722)

#### ア 避難計画等の深層防護の第5の防護レベルと人権侵害について

- 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とはできず、周辺住民の生命、身体が侵害される具体的危険性があると解すべきことは、前期第2の1において説示
- 深層防護の考え方による安全確保（前提事実）からすれば、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

いって、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とはできない。

- 原子力規制委員会は、深層防護の考え方に立ち、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(前提事実)、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はじめとする関係法令等に基づき、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(前提事実)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施設の安全性に欠くことのできないものとなっている。

#### イ 深層防護の第5のレベルとしての避難計画について (p723)

- いかなる想定の上で避難計画を策定すれば、深層防護の第5の防護レベルが達成されているといえるかについては、様々な考え方があり得る。
- 深層防護の第5の防護レベルに相当する事項を定める原子力災害対策特別措置法は、適切な対応を行うために専門的な知見等を要する原子力災害の特殊性に鑑み、原子力災害に関する事項について特別の措置を定めるものであるところ、同法は、原子力利用における安全の確保に関して専門的知見及び経験並びに高い識見を有する原子力規制委員会に対し、原子力災害対策指針において、原子力災害対策として実質べき措置に関する基本的

な事項、原子力災害対策を重点的に実施すべき区域の設定に関する事項等を定めることを求め、都道府県・市町村は、同指針に基づき、地域防災計画を策定することとされており（前提事実）、原子力災害対策指針は、我が国の深層防護の第5の防護レベルの中核をなしている

- 裁量論。PAZ 及び UPZ の位置づけ。範囲の設定については、福島第一原発事故の教訓等も踏まえ、IAEA の国際基準に基づいて設定されていること（認定事実）に照らすと、不合理であるということとはできない。
- 原子力災害対策重点地域として異常事態の発生を仮定しその影響の及ぶ可能性があるとしてあらかじめ重点的に対策を講じておくことが必要とされる区域（PAZ 及び UPZ）を設定していることに照らすと、深層防護の第5のレベルが達成されているというためには、少なくとも、原子力災害対策指針において、原子力災害対策重点区域、すなわち PAZ 及び UPZ において、全面緊急事態に至った場合、同指針による段階的避難等の防護措置が実現可能な計画及びこれを実行し得る態勢がと整っていないべきである。
- 深層防護の第1から第4までの防護レベルについて、発電用原子炉が災害の防止上支障がないとする規制基準適合性審査をするに当たり、設置許可基準規則4～6条が地震、津波及びその他の自然現象に対する安全性を検討していることと同様に、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いければ、PAZ 及び UPZ の住民との関係において、深層防護の大と

の防護レベルが達成されているということとはできないのであつて、人格権侵害の具体的危険性がある。

ウ 茨城県、P A Z 及びU P Z ないの市町村の避難計画について (p726)

- P A Z 人口は6万4646人、U P Z の人口は87万4939人、合計で93万9585人に及ぶ。P A Z の住民は全面緊急事態では原則として自家用車で非難するものとされているところ、避難経路の混雑ないし渋滞が容易に予想されるが、全面緊急事態にあたってU P Z の87万人余からも相当程度の住民が無秩序に自主避難を行った場合には、避難経路はたちまち重度の渋滞を招来し、P A Z 及びU P Z の住民が短期間で避難することは困難であることは明らか。
- U P Z の住民は屋内退避をした上で放射性物質の放出後にO I L に基づく指示を待って避難するという段階的枠組みはU P Z の住民に対する防護措置、すなわち、屋内退避の安全性確保、緊急モニタリング及び迅速な避難指示伝達制度の確立並びに避難退域時検査体制の確立が必要不可欠で、U P Z の住民に対策が確保されているから段階的避難によって安全が図られることが周知されていなければならない。
- しかしU P Z 圏内14自治体のうち避難計画があるのはU P Z 内の5自治体である。水戸市や日立市を含むP A Z 内圏内の大きな自治体はいずれも原子力災害広域避難計画の策定にいたっておらず、十数万から数十万人もの住民について実現可能な避難計画を策定することが容易でないことをうかがわせる。
- 5自治体の原子力災害広域避難計画をみると、大規模地震発生時の住宅損壊、や道路寸断も想定すべきところ、住宅損壊時の屋内退避については具体的に触れるところがなく、道路寸断の場



合については、茨城県広域避難計画において、県及び市町村は大規模地震等により被災し通行不能となった道路等の情報を迅速に提供するものと記載されているにとどまり、住民への情報提供手段は今後の課題とされている。自然災害などにより避難経路が使用できない場合の複数の避難経路の設定はなされていない。

- また避難計画は災害時のモニタリング機能の維持、対策本部機能の維持、(第2の)避難先の確保、行政(業務体制)の維持自体などを検討課題としており、実行可能な避難計画が策定されているという状況には至っていない。
- 異常によれば、5自治体においても、P A Z及びU P Z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が実現可能な避難計画及びこれを実行しうる体制が整えられているというにはほど遠い状態にあると言わざるを得ず、代との防護レベルは達成されておらず、避難対象人口に照らすと、今後これを達成することも相当困難と考えられる。

### 3 総括(p729)

新規制基準において、人口地帯との離隔に係る立地審査を欠くことが直ちに不合理とまではいえないものの、原子力災害対策指針の想定するP A Z及びU P Z内の住民の段階的避難等の防護措置が実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体勢が整えられているというにはほど遠い状況にあると言わざるを得ないから、P A Z及びU P Z内の住民である原告らについては、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性があると認められる。

## 第2 水戸地裁判決の大幅な要約

法的な根拠を様々述べているが、水戸地裁判決は、最終的には、深層防護の第5の防護レベルについても、大規模地震等の自然現象による原子力災害を想定した上で、(1) 実現可能な避難計画が策定され、(2) これを実行し得る体制が整っていないければ、PAZ 及び UPZ の住民との関係において、深層防護の第5の防護レベルが達成されているということとはできないのであって、人格権侵害の具体的危険性がある、とした。

その上で、UPZ 圏内の自治体の計画自体の不備、大規模地震発生時の住宅損壊時の屋内退避について具体的に触れず、道路寸断については、情報を迅速に提供するものと記載されているにとどまり、住民への情報提供手段は今後の課題とされている。自然災害などにより避難経路が使用できない場合の複数の避難経路の設定はなされていない。

段階的避難等の防護措置が実現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いうにはほど遠い状況なので、PAZ 及び UPZ 内の住民である原告らについては、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性があると認められる、というものである。

## 第3 原告らの従前の主張の紹介

原告らはすでに、新規制基準における立地審査指針がないことの不備の問題を第7準備書面「立地審査指針について」で主張しており、多重防護の考え方のなかで、第5の防護レベルの避難計画についての考え方が欠如していることを第5準備書面「新規制基準の瑕疵について」で指摘している。

原告第73準備書面「避難計画の問題点まとめ」でとりまとめた避難計画の不備の点は、まさにこの観点に基づくものである。第73準備書

面では各自治体の状況などを中心にとりまとめたが、より広域の観点については、同書面の第9に加えて、

**原告第27準備書面－高浜原発広域避難訓練から明らかになった問題点－**

**原告第48準備書面－「大飯地域の緊急時対応」の問題点－**  
が中心的に参照されるべきである。

また、京都府北部の道路において、土砂崩れや倒木により道路が寸断されがちであること（それは大規模地震等の自然災害のときこそ発生しやすい）について、2017年の台風21号における状況を例にとって指摘したのが

**原告第49準備書面－2017年台風21号による交通遮断、集落の孤立等－**  
である。

福島第一原発事故後の避難において、建物の下敷きになった者が見殺しにされざるを得ず、高齢者や入院患者など社会的弱者が多数死亡したことについては、原告第53準備書面-原発事故関連死の状況について-で主張立証テイル。

#### **第4 大飯原発のPAZ、UPZへの当てはめ**

政府、京都府、府下の各自治体が策定している防災計画において、道路の途絶、狭い幹線道路における事故・故障や燃料切れでの自動車の停車に対する対策がないこと、避難経路となっている海路について船舶を用意できないことなどは明白である。

UPZについて、通気性の高い木造家屋（日本の家屋の典型）では屋内退避による効果を得られないことについては原告第73準備書面の第9で述べたとおりであり、日本の原子力災害指針はIAEAの基準すら満た

していない。また、そのような建物が大規模地震等で倒壊や半壊、一部破損（窓ガラスが一枚割れるだけでも機密性は失われる）などして機密性が失われた場合に、対応する余地がないことは言うまでもない。原告53準備書面で述べたように、建物倒壊で閉じ込められたり下敷きになった人々をどうなるのかなど、救出の点も、放射線からの防護の点でも何の検討もされていない。

そして、大飯原発のUPZ圏内には約16万人の人々が生活している。そのうち約8万5000人弱が京都府民であり、舞鶴市民が8万人弱を占める。東海第二原発のある関東平野とは異なり、地形上避難経路が極端に限定される若狭湾周辺地域において、16万人もの大量の市民が整然と避難することは不可能である。住民の避難について必要なバスの数が全く足りない（第48準備書面）のはその一例である。

また、避難させる側の自治体の職員の体制が全くとれていないことは原告第27準備書面で述べたとおりである。そもそも、職員（学校であれば教員）も一市民なのであり、労働安全衛生法以下の法令（電離放射線障害防止規則）を無視して大量の放射線に被曝しながら避難誘導業務を行うべき立場ではないし、そうさせてもならない。教員の場合の個別の問題点は第66準備書面を参照されたい。

以上