

平成24年(ワ)第3671号、平成25年(ワ)第3946号、平成27年(ワ)
第287号、平成28年(ワ)第79号、平成29年(ワ)第408号、
平成30年(ワ)第878号、令和3年(ワ)第3509号
大飯原子力発電所運転差止等請求事件

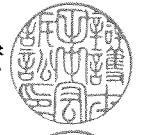
原告 竹本修三 外3465名

被告 関西電力株式会社 外1名

準備書面(31)

令和4年2月22日

京都地方裁判所第6民事部合議はB係 御中

被告訴訟代理人 弁護士 小 原 正 敏	
弁護士 田 中 宏	
弁護士 西 出 幸	
弁護士 神 原 浩	
弁護士 原 井 介	
弁護士 森 拓 也	
弁護士 辰 田 淳	

弁護士	畑	井	雅	史
弁護士	坂	井	俊	介
弁護士	山	内	喜	明
弁護士	谷		健 太	郎
弁護士	酒	見	康	史
弁護士	中	室		祐
弁護士	持	田	陽	一

目 次

第1	はじめに	4
第2	深層防護と具体的危険性の判断の関係及び水戸地裁判決における問題点について	5
1	深層防護の考え方について	5
2	深層防護と具体的危険性の判断との関係	7
3	水戸地裁判決の判断の概要について	11
4	「具体的危険性」に係る判断における矛盾点について	12
5	小括	14
第3	国及び地方公共団体の新型コロナウイルス感染症への対策について	15
第4	屋内退避の有用性及び原災指針について	18
第5	結語	21

第1 はじめに

原告らは、訴状、平成26年9月24日付原告第5準備書面（以下、「原告ら第5準備書面」といい、他の書面の略称もこの例による）等において、大飯発電所（以下、「本件発電所」という）の原子力災害対策に関する主張を行い、被告関西電力株式会社（以下、「被告」という）は、被告準備書面（9）及び同（20）で反論を行った。

原告らは、被告が被告準備書面（20）で反論を行った以降も、原告ら第59準備書面、同第63準備書面、同第65準備書面、同第66準備書面、同第68準備書面、同第71準備書面、同第73準備書面、同第74準備書面、同第79準備書面、同第81準備書面、同第83準備書面、同第84準備書面及び同第85準備書面において原子力災害対策に関する主張を繰々述べている。

しかしながら、被告準備書面（9）59頁や同（20）6頁で繰り返し述べたとおり、本件訴訟のような原子力発電所の運転差止訴訟において検討されるべきは、原告らの人格権等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である。そして、被告準備書面（12）47～91頁、143～147頁等で述べたとおり、様々な安全対策により本件発電所における安全性は十分に確保されており、本件発電所において重大事故等が発生し、放射性物質の異常放出等が生じて原告らの人格権等が侵害される具体的危険性が認められることはない。それゆえ、放射性物質の異常放出等が生じる重大事故等の発生を前提とした原子力災害対策に関する内容の当否については、本件訴訟の検討の対象外になるというべきである。

したがって、原子力災害対策に関する原告らの主張に対する反論の必要性は認められないが、念のため、必要な範囲で主張の補充・反論を行う。（なお、上記原告らの書面では従前の主張を繰り返し述べるところが多く、これら原告ら主張に対しては、被告は上述のとおり既に被告準備書面（20）において反論済みである。）

具体的には、第2において、原告らは、原告ら第81準備書面において、国際原子力機関（IAEA）が示す深層防護の第5層の防護レベルに欠けるところがあるとして日本原子力発電株式会社の東海第二発電所の運転差止請求を認容した水戸地方裁判所令和3年3月18日判決（以下、「水戸地裁判決」という）の判示を縷々引用の上、本件発電所に関しても水戸地裁判決の判示が妥当するかのように主張しているため、まず、深層防護の内容及びこれと具体的危険性の判断との関係について述べた上で、水戸地裁判決に係る問題点を指摘する。次に、第3において、本件における結論に影響を与えるものではないが、原告らが、原子力災害対策の改善・強化の取組みである大飯地域の緊急時対応の改定（令和2年7月）に関し、新型コロナウィルス感染症流行下の避難が困難であると主張するようなので（原告ら第73準備書面39～40頁），国及び地方公共団体の新型コロナウィルス感染症への主な対応について述べる。そして、第4において、原告らは、屋内退避では被ばくの低減効果が得られないとして、UPZにおいて、原則屋内退避とする日本の原子力災害対策指針（以下、「原災指針」という）はIAEAの基準を満たさないと主張しているため（原告ら第73準備書面45～51頁，同第81準備書面11～12頁），屋内退避は被ばくの低減に有用であること及び原災指針の内容はIAEAの安全基準等を参考にした合理的で実効的なものとなっていることを述べる。

第2 深層防護と具体的危険性の判断の関係及び水戸地裁判決における問題点について

1 深層防護の考え方について

原告らの引用する水戸地裁判決は「原子力災害対策指針の想定するPAZ及びUPZ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制が整えられているというにはほど遠い状況にあるといわざるを得ないから、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があると認められる」(甲 589, 730 頁)と判示している(原告ら第81準備書面9頁)。

ここで、深層防護とは、一般に安全に対する脅威から人を守ることを目的として、ある目標を持った幾つかの障壁(防護レベル)を用意し、各々の障壁が独立して有効に機能することを求めるものであるところ、原子力発電所は、炉心に大量の放射性物質を内蔵しており、人と環境に対する大きなリスク源であり、かつ、どのようなリスクが顕在化するかの不確かさも大きいという点で、不確実さに対処しつつリスクの顕在化を着実に防ぐため、従来から深層防護の考え方を適用することが有効とされている(丙 321, 67 頁)。

IAEAは、原子力発電所に関して、5層からなる深層防護の考え方を示しており(丙 390 の 1, 「IAEA Safety Standards for protecting people and the environment Safety of Nuclear Power Plants:Design Specific Safety Requirements No. SSR-2/1 (Rev. 1)」, 丙 390 の 2, 「IAEA 安全基準 人と環境を防護するために 原子力発電所の安全:設計 個別安全要件 No. SSR-2/1 (改訂 1)」6~8 頁), その概要は図表1のとおりである。

深層防護 レベル	目的	必須の手段
第1層	そもそも異常を生じさせない対策	自然現象を考慮した立地・設計、保守・運転の品質向上
第2層	プラント運転中に起こりうる異常がおきても事故に発展させない対策	監視・制御系統・設備を設置
第3層	設計上想定すべき事故が起きても炉心損傷等に至らせない対策	事故に応じた設備、対応手順書の整備
第4層	設計上の想定を超える事故(シビアアクシデント)が起きた場合でも炉心損傷や格納容器破損を防止する対策	シビアアクシデント対策及び対応
第5層	放射性物質の放出による外部への影響を緩和するための対策	住民避難等による放射線防護対策、その事前準備としての避難計画の策定、充実・強化

原子力規制委員会
※ 内閣府

※第5層については、原子力規制委員会として原子力災害対策指針の策定等の役割を担っている

【図表1 IAEAの深層防護の考え方】¹

¹ 原子力規制委員会ウェブサイト (<https://www.nsr.go.jp/data/000145528.pdf>) より

原子力規制委員会は、かかる深層防護の考え方を踏まえて新規制基準を策定しており、設置許可基準規則²第2章「設計基準対象施設」の規定は第1から第3までの防護レベルに相当する事項を、同規則第3章「重大事故等対処施設」の規定は主に第4の防護レベルに相当する事項をそれぞれ規定しているとされている（丙 321, 69 頁）。そして、被告は、設置許可基準規則等の新規制基準の要求を踏まえ、本件発電所につき、多様な安全確保対策及びより一層の安全性向上対策の充実によって、その安全性を十分に確保していることはこれまで述べたとおりである（被告準備書面（12）36～142 頁等参照）。他方、我が国の法制度上、避難計画等、第5の防護レベルに関する事項については、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づく措置が取られることとされている（丙 321, 76 頁、被告準備書面（20）8 頁）。

2 深層防護と具体的危険性の判断との関係

深層防護は、主に複数の連続かつ独立したレベルの防護の組合せによって実現され、万一ひとつの防護レベル又は障壁が機能しなくても、次の防護レベル又は障壁が機能するとされ、各防護レベルが独立して機能することが深層防護の不可欠な要素であるとされている。このような深層防護の考え方の基礎には「前段否定・後段否定」という概念がある。すなわち、異常や事故の発生・拡大を防止し、その影響を低減するために多段的な安全確保対策を立案・計画するに当たって、各防護レベルにおける対策をそれぞれ充実した十分な内容とするために、あえて、各々を独立した対策として捉え、前段階の対策は奏効せず、後続の段階の対策には期待できない、との前提を無条件に置くものである。換言すると、各防護レベルでの対策は、それらの対策を合わせることにより（前段階の対策と合わせることにより）初めて安全確保が図られるというものでは

² 正式には、「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」である。

なく、また、各防護レベルの対策は、後続の段階の対策に期待せず、当該段階で確実に異常や事故の発生・拡大等を防止するのに十分な対策を講じるべきであるとの考え方があえて立脚して設備の設計等を行うことにより、各段階の対策が十分な内容となるよう意図したものである。

この点については、一般社団法人日本原子力学会標準委員会が深層防護の考え方についてまとめた「原子力安全の基本的考え方について 第Ⅰ編 別冊深層防護の考え方 標準委員会 技術レポート」(丙 391)において、「各レベルの十分な対策を前提にして、あえてその効果が十分でなかった場合に備えて対策を多層にするという考え方である。現実に事故が起きた場合には、あるレベルの取り組みが不十分であったことが事後に分析されるが、事前の計画としては、可能な限りの知見を駆使して対策をとつておくという考え方である」(同 4 頁。傍点は引用者による)と説示されているとおりである。

また、被告の運転する原子力発電所のうち高浜発電所 3 号機及び 4 号機を対象とした大阪高裁平成 29 年 3 月 28 日決定においても、「深層防護の考え方の基礎である『前段否定』、『後段否定』という概念は、異常や事故の発生・拡大を防止し、その影響を低減するために多段的な対策を立案するにあたって、あえて、各々を独立した対策として捉え、前段階の対策は奏功せず、後続の対策には期待できないとの前提を無条件に置くものであり、このような無条件の前提をあえて置くことにより、各段階における対策がそれぞれ充実した十分な内容となることを意図したものといえる。原子力災害対策は、このような深層防護の考え方に基づいて、その第 5 層のレベルとして定められるべきものであり・・・様々な安全確保対策及び重大事故等対策が十分に講じられた原子力発電所において、炉心の著しい損傷が生じ、原子炉格納容器が大規模破損するなどして放射性物質が周辺環境へ異常放出される事態が生じた場合をあえて想定し、このような場合に、周辺環境へ異常放出される放射性物質からの防護を目的として講じられる対策であるといえる」と判示されている(丙 149, 338~339)

頁)。

このように、深層防護の考え方における「前段否定・後段否定」の概念は、各段階の対策を立案・計画する際に、前段階の対策は奏功せず、後続の対策には期待できないとの前提を無条件に置くことで、各段階における対策がそれぞれ充実した十分な内容となることを意図したものである。

これに対し、本件は、人格権等に基づく妨害予防請求権を根拠として本件発電所の運転差止めを求める訴訟であり、かかる請求が認められるには、本件発電所について原告らの人格権等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存在することが必要である。この具体的危険性の有無を判断するに当たっては、当然のことながら、本件発電所において、深層防護の考え方を踏まえて講じられている多様な安全対策を考慮しなければならない。そして、本件発電所において、いかなる欠陥に起因して、どのような機序で、原告らの人格権等を侵害するような放射性物質の異常放出等が生じるに至るのかが具体的に示されなければ、具体的危険性の存在が認められるべきものではなく、その判断に際しては、現実にかかる欠陥が顕在化してそのような機序を辿る蓋然性があるのかが、科学的、専門技術的知見を踏まえて検討される必要がある。第5の防護レベルに相当する対策の当否を問題視するのであれば、当然ながら、第5の防護レベルが機能すべき事態に陥る具体的な蓋然性、すなわち、第1層から第4層までのすべての防護レベルに相当する安全対策が奏功せず、放射性物質の異常放出を伴う重大事故等が発生する蓋然性がまず問われるべきである。そのような蓋然性を検討することなく、放射性物質の異常放出を伴う重大事故等が当然に発生するとの前提を置いて、本件発電所に関して政府等が策定している防災計画について論難し、深層防護の第5の防護レベルが欠けるところがあれば、そのことのみをもって人格権等の侵害の具体的危険性があると判断することは明らかに失当である。対策の充実を期すこと目的とする「前段否定・後段否定」の概念を用いて、前段階の対策が奏効しないこと等を当然の前

提として、後続の段階の対策の不備をもって人格権等の侵害の具体的危険性に結び付けるのは、結局のところ、抽象的、潜在的な危険性をもって本件発電所の運転差止めを求めるに等しく、到底受け入れられる議論ではない。

以上の点に関しては、本件発電所を対象とした名古屋高裁金沢支部平成30年7月4日判決においても、「少なくとも人格権に基づく原子力発電所の運転差止めの当否を考えるに当たって、緊急時の避難計画が作成されていなかったり、あるいはその内容に瑕疵があったとしても、そのことによって直ちに原子力発電所の危険性が肯定されるとか、運転の差止めという結論が導かれるものではなく、そもそも当該原子力発電所について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り、その危険性が肯定される場合に運転の差止請求が認められるというべきである。・・・1審原告らは、福井県やおおい町の策定した地域防災計画等による防災対策の内容を縷々論難するが、上記のとおり、人格権に基づく原子力発電所の運転差止請求の当否を考えるに当たって、基本的には避難計画の策定や内容の是非は争点とならないこと、加えて、本件発電所における安全確保対策、ないし異常の発生・拡大の防止対策、重大事故等対策に不合理な点はないことなどのこれまでの説示に照らせば、上記にいう1審原告らの指摘を検討する必要はない」（丙279、178～180頁）との確に判示されているところである。

また、本件発電所を含む被告の運転する原子力発電所を対象とした大阪地裁令和3年3月17日決定（令和2年（ヨ）第386号、裁判所ウェブサイト掲載）においても、「原子力発電所の安全設計では、複数のレベルを独立して考える深層防護の概念に基づき、5層の防護レベルを設定すべきであるとされており、そのうち最後の層である第5層が、放射性物質が原子力施設外に放出されることを前提とした避難計画ということになる。しかしながら、こういった深層防護の概念ないし同概念に基づく安全設計は、飽くまでも予防的な観点から防護を確実なものとするために求められるものであって、第5層の防護に不備があ

れば即座に地域住民に放射線被害が及ぶ危険が生じるということを意味するものであるとは認められない」と述べた上で、「第5層の防護手段が反映されていない新規制基準により本件各原子炉が設置変更許可処分を受けているとしても、これを原子炉等規制法の定めに反する違法な許可処分ということはできず、ひいては債権者らの人格権が侵害される具体的な危険があるということもできない」と的確に判示されている。

3 水戸地裁判決の判断の概要について

以上を踏まえると、後述のとおり水戸地裁判決の判示内容には明らかな矛盾があり、問題がある。水戸地裁判決は、「発電用原子炉施設の周辺住民等は、発電用原子炉施設の安全性に欠けるところがあり、その運転中の事故等によって放射性物質が周辺環境に放出され、被ばくにより生命、身体を侵害される具体的危険が存在する場合には、当該発電用原子炉施設の運転が生命、身体に係る人格権を違法に侵害するおそれがあるものとして、人格権による妨害予防請求権に基づき、当該発電用原子炉施設の運転の差止めを求めることができる」（甲589、253～254頁）と判示し、また、原子炉の設置（変更）許可等の原子炉等規制法³に基づく許認可がされている場合には、それぞれの許認可の要件に係る安全性が備わっているものと認めるのが相当である（同259～260頁）と判示した。

その上で、東海第二発電所の地震に対する安全確保対策（【争点3】、【争点4】）、津波に対する安全確保対策（【争点5】）、火山（気中降下火砕物）に対する安全確保対策（【争点6】）、事故防止に係る安全確保対策及びその実効性を確保するための対応（【争点7】）、東海再処理施設との複合災害の危険性（【争点9】）については、「新規制基準に不合理な点があるとは認められず、原子力規制委員会の適合性判断について看過し難い過誤、欠落があるとも認められない

³ 正式には、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」である。

から、これらの防護レベルの安全対策について欠けるところがあるとは認められない」（同 746 頁）とした。他方、東海第二発電所に係る避難計画等に関する状況については、「本件発電所（引用者注：「東海第二発電所」を示す）の 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得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いわざるを得ず、P A Z 及び U P Z 内の原告らとの関係において、避難計画等の深層防護の第 5 の防護レベルは達成されておらず、P A Z 及び U P Z 内の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」（同 729 頁）と述べて、「安全対策に欠けるところがあり」（同 746 頁）、結論として人格権侵害の具体的危険性があるとした。

4 「具体的危険性」に係る判断における矛盾点について

（1）水戸地裁判決は、東海第二発電所の地震に対する安全確保対策、津波に対する安全確保対策、火山に対する安全確保対策、事故防止に係る安全確保対策等にいずれも欠けるところがないと認定しているのであるから、東海第二発電所の運転に伴って放射性物質を環境に異常に放出する重大な事故が現実に発生する蓋然性は認めていない。それにもかかわらず、放射性物質が環境に異常に放出される事態を想定して被害の低減（減災）のために行われる原子力災害対策の一環である避難計画に欠けるところがあるとして人格権侵害の「具体的危険性」があるとするのは、東海第二発電所の運転に伴って放射性物質を環境に異常に放出する重大な事故が現実に発生する蓋然性を認めないで人格権に基づく差止請求の要件としての「具体的危険性」を肯定することに帰着する。これは、上記の「発電用原子炉施設の周辺住民等は、発電用原子炉施設の安全性に欠けるところがあり、その運転中の事故等によって放射性物質が周辺環境に放出され、被ばくにより生命、身体を侵害される具体的危険が存在する場合には、当該発電用原子炉施設の運転が生命、身体に係

る人格権を違法に侵害するおそれがあるものとして、人格権による妨害予防請求権に基づき、当該発電用原子炉施設の運転の差止めを求めることができる」との判示と矛盾する判断をしたものであり、明らかに誤りである。

水戸地裁判決が「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（ない）」

（同257頁）とする点をみても、結論として「欠落し又は不十分」とした対象は第5の防護レベルだけである。水戸地裁判決は、上記のとおり、東海第二発電所の安全確保対策（第4までの防護レベルに相当する事項）に欠けるところがあるとは認められない、すなわち、東海第二発電所の運転により放射性物質を環境に異常に放出する重大な事故が発生する蓋然性は認められないとした以上、放射性物質が環境に異常に放出される事態を想定して行われる国、地方公共団体、原子力事業者等がそれぞれ果たすこととされている内容ないし措置（第5の防護レベルに相当する事項）が「欠落し又は不十分」であるとしても、上記の重大な事故が現実に発生する蓋然性を認めないとしたこととは覆らず、それにもかかわらず「具体的危険性」を肯定した点で水戸地裁判決には矛盾があると言わざるを得ない。

（2）また、水戸地裁判決は、上記の「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（ない）」との判断基準を立てるに当たり、「原子炉運転中に事故の要因となる自然災害等の事象がいつどのように生じるかという予測を確実に行うことはできず、いかなる事象が生じたとしても、発電用原子炉施設から放射性物質が周辺の環境に絶対に放出されることのない安全性を確保すること（いわゆる絶対的安全性を要求すること）は、現在の科学技術水準をもってしても、達成することは困難といわざるを得ない。そこで、周辺住民に対して大きなリスク源となる発電用原子炉施設が、予測の不確実さ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、深層防護の考

え方を適用することが有効とされており、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」との前提に立って、「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いえる」ことを理由に、「深層防護の第1から第5まで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危険があるというべきである」としている（同256～257頁）。

この判示部分は、水戸地裁判決の根本的な誤りを示すものといえる。すなわち、深層防護の考え方の基礎にある「前段否定・後段否定」の概念は、原子力発電所の安全設計上、各段階における対策がそれぞれ充実した十分な内容となることを意図したものである。これに対し、人格権等に基づく妨害予防請求権を根拠として原子力発電所の運転差止請求が認められるには、このような深層防護の考え方を踏まえて設計、建設された原子力発電所において、各段階の安全対策が具体的にどのような原因ないし機序によって奏功せず、人格権等の侵害を招くような重大事故等を起こす蓋然性があるのかが、具体的危険性の存否という観点で正面から問われることになるのである。水戸地裁判決は、「前段否定・後段否定」の概念に対する理解を誤り、その結果、人格権侵害の具体的危険性の存否に関する判断を誤ったものといえる。

5 小括

このように、水戸地裁判決は、深層防護について正解せず、人格権侵害の具体的危険性の存否に関して矛盾した判断を行うという誤りがあり、これを根拠として本件発電所の具体的危険性があるかのように述べる原告らの主張もまた失当である。

第3 国及び地方公共団体の新型コロナウイルス感染症への対策について

原告らは、「(新型コロナウイルス) 感染症流行下の住民は、放射線汚染を避けようと思えば、屋内退避して換気をせずして、感染症のリスクを甘受し、感染症によって、命を失う可能性を選択せざるをえない」などとして(原告ら第73準備書面39頁)，新型コロナウイルス感染症流行下では原子力発電所の事故時の避難が困難であると主張している。

この点、平成30年8月に本件発電所を対象として実施された国の原子力総合防災訓練を受け、平成31年3月に取りまとめられた「平成30年度原子力総合防災訓練 実施成果報告書」(丙392)における訓練の教訓事項等を踏まえ、また、新型コロナウイルス感染症の流行を踏まえた感染症等の流行下における各種防護措置の具体化を図ることにより、緊急時対応のより一層の具体化・充実化を図るべく、「大飯地域の緊急時対応」が改定され、その改定内容については令和2年7月30日の福井エリア地域原子力防災協議会(第4回)において確認された(丙393「福井エリア地域原子力防災協議会(第4回)議事要旨」、丙394「『大飯地域の緊急時対応』の改定について」、丙395「大飯地域の緊急時対応(全体版)」)。

このように、大飯地域の緊急時対応は、新型コロナウイルス感染症の流行を踏まえた感染症等の流行下における各種防護措置の具体化が図られているものであるところ、以下、国及び地方公共団体の新型コロナウイルス感染症への主要な対応について述べておく。

内閣府は、令和2年4月1日、「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応について」(丙396)において、地方公共団体に対して、「災害が発生し避難所を開設する場合には、新型コロナウイルス感染症の状況を踏まえ、感染症対策に万全を期すことが重要とな(る)」ため、「発生した災害や被災者の状況等によっては、避難所の収容人数を考慮し、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所

の開設を図るとともに、ホテルや旅館の活用等も検討（する）」よう求めるとともに、「発生した災害やその地域の実情に応じ、避難者に対して手洗い、咳エチケット等の基本的な感染対策を徹底することとし、避難所内については、十分な換気に努めるとともに、避難者が十分なスペースを確保できるよう留意することを求めている。

また、内閣府は、上記通達の内容を補充するため、同年4月7日、「避難所における新型コロナウイルス感染症への更なる対応について」（丙397）において、以下の留意事項をまとめている。

- ・可能な限り多くの避難所の開設
- ・親戚や友人の家等への避難の検討
- ・自宅療養者等の避難の検討
- ・避難者の健康状態の確認
- ・手洗い、咳エチケット等の基本的な対策の徹底
- ・避難所の衛生環境の確保
- ・十分な換気の実施、スペースの確保等
- ・発熱、咳等の症状が出た者のための専用のスペースの確保
- ・避難者が新型コロナウイルス感染症を発症した場合

内閣府は、同年5月15日、新型コロナウイルスの感染が収束しない中で災害が発生した場合の避難行動の在り方を公表しており、それによれば、「新型コロナウイルス感染症が収束しない中でも、災害時には、危険な場所にいる人は避難することが原則です」と記載されている（丙398、「知っておくべき5つのポイント」）。

本件発電所が設置されており、災害時に避難所の開設が求められる福井県は、同年5月19日、「新型コロナウイルスに備えた避難所運営の手引き」（丙399）を策定し、避難所の開設及び運営における新型コロナウイルス感染防止対策等

についての具体的対応方針を示している。

内閣府は、同年5月29日、中央防災会議において防災基本計画を修正し、「令和2年における新型コロナウイルス感染症の発生を踏まえ、避難所における避難者の過密抑制など感染症対策の観点を取り入れた防災対策を推進する必要がある」（丙400の1、「防災基本計画修正新旧対照表」2頁、丙400の2、「防災基本計画」6頁）、「新型コロナウイルス感染症を含む感染症対策について、感染症患者が発生した場合の対応を含め、平常時から防災担当部局と保健福祉担当部局が連携して、必要な場合には、ホテルや旅館等の活用等を含めて検討するよう努めるものとする」（丙400の1、10頁、丙400の2、37頁）との記載を加えている。

内閣府は、同年6月2日、「新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた感染症の流行下での原子力災害時における防護措置の基本的な考え方について」（丙401）において、「原子力災害時においては、各地域の緊急時対応等に基づく防護措置と、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく行動計画等による感染防止対策を可能な限り両立させ、感染症流行下での原子力災害対策に万全を期すこととする」との基本姿勢を示した上で、具体的な対応として、「感染症流行下において原子力災害が発生した場合、感染症や感染の疑いのある者も含め、感染拡大・予防対策を十分考慮した上で、避難や屋内退避等の各種防護措置を行うこととなる」としている。

内閣府は、同年6月8日、「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドラインについて」（丙402）を策定し、地方公共団体に向けて、避難所における新型コロナウイルス感染症対策の在り方を助言している。

内閣府は、同年11月2日に「新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた感染症の流行下での原子力災害時における防護措置の実施ガイドライン」（丙403）を策定し、関係道府県に対して、訓練の実施等を通じて、本ガイドラインを利活用し、各地域の実情に合わせた避難計画（原子力災害対策）の継続的な検討及

び準備を進めていくよう助言している。

このように、国の基本姿勢は「防護措置」と「感染防止対策」を可能な限り両立させ、「感染拡大・予防対策を十分考慮した上で、避難や屋内退避等の各種防護措置を行うこと」である。

福井県は、上記改定された「大飯地域の緊急時対応」等に基づき、同年8月27日に、新型コロナウイルス感染症の流行中に高浜発電所及び本件発電所で同時に事故が起きた場合を想定した広域避難訓練を、全国で初めて実施した。

上記訓練には、内閣府、自衛隊、福井県、小浜市、敦賀市、おおい町、高浜町、美浜町、警察、消防、被告等、約40機関が参加し、新型コロナウイルス感染症対策を行いながら、住民が広域避難訓練等を実施するとともに、地方自治体等が避難所の開設やその運営手順等を確認している。以上述べたとおり、「防護措置」と「感染防止対策」を可能な限り両立させ、「感染拡大・予防対策を十分考慮した上で、避難や屋内退避等の各種防護措置を行うこと」が国の基本姿勢であり、福井県は新型コロナウイルス感染症流行下で原子力災害が起きた場合を想定した広域避難訓練を実施しているから、新型コロナウイルス感染症流行下では原子力発電所の事故時の避難が困難であるとの原告らの主張は失当である。

第4 屋内退避の有用性及び原災指針について

(1) 原告らは、「IAEA（国際原子力機関）は、UPZにおいても（ましてやUPZ外はもちろん）屋内退避を原則としているのではなく、PAZだけではなく、UPZにおいても、『プルーム到達前』の防護措置の実施を強調しており、『重大な放出が始まる前』の迅速な対応、すなわち、環境モニタリングを待たずに、予め定められた判断基準を超えたたら、直ちに始めるべきとしており、その最も効果的な防護措置としては『避難』を掲げている。『屋内退避』は、むしろ已むを無い例外的・限定的措置としており、原災指針（引用者

注：日本の原子力災害対策指針を示す）のように『原則 屋内退避』ではないのである」と主張し、原災指針は IAEA の基準を満たさないなどと主張している（原告ら第 7 3 準備書面 49～50 頁、同第 8 1 準備書面 11～12 頁）。

(2) しかしながら、そもそも、原告が依拠する IAEA の文書（丙 404 の 1、「Actions to Protect the Public in an Emergency due to Severe Conditions at a Light Water Reactor」、丙 404 の 2⁴、「軽水炉の過酷な状況に起因する緊急事態において公衆を防護するための措置（翻訳資料）」）では、2.1 の表題として「EXAMPLE CONCEPT OF OPERATIONS」（運営の考え方の例）（丙 404 の 1, 5 頁、丙 404 の 2, 6 頁）と記載されていることからも明らかのように、PAZ や UPZ 等における避難方法等に係る考え方の基準が示されているわけではなく、考え方の一例として例示されているにとどまるのであって、IAEA の基準を満たさないとする原告らの主張は失当である。この点を撇くとしても、原災指針において UPZ で段階的な避難や OIL に基づく防護措置を実施するまで屋内退避を原則実施する旨定められている点については、次に述べるとおり、IAEA の文書が示す考えとも合致しているのであり、原告らは誤った理解の下で、原災指針をいたずらに論難しているに過ぎない。すなわち、IAEA の文書においては、UPZ では屋内退避が避難指示待ちや安全な避難が困難な場合にのみ（傍点は被告による）認められているわけではなく、屋内退避の効果は短期間に限定されることを前提に、「公衆に直ちに ITB⁵剤の服用を指示し、避難の指示があるまでは屋内退避を指示する」としている。そのうえで、「重大な大気放出（引用者注：「大規模な放射性物質の放出」の意）の可能性がある場合は、UPZ 内の住民には、PAZ の避難に遅れがない範囲で、安全に避難できる限り直ぐに避難する」べきとし、

⁴ 甲528の2とは、抜粋箇所が異なるものの、同じ文書の一部である。

⁵ ITB とは、「iodine thyroid blocking（ヨウ素甲状腺ブロック）」であり、「安定ヨウ素剤投与」の意である。

避難については一斉一律に避難させるのではなく「UPZ内の避難は、直ぐにリスクのある地域を最初に避難させる（例えば、予想風向を考慮する）、あるいは、最も効果的に実行可能な方法（例えば、現状の道路ネットワークを最適化して）で段階的に行う」（丙404の2、7頁）ことが認められている。このように、IAEAの文書は、リスクの程度に応じて避難する地域に優先順位をつけ、屋内退避も活用しつつ、段階的に避難することを念頭に置いている。このことは、避難時の混乱を回避し、確実・迅速に避難させることで原子力災害発生初期段階での被ばくを可能な限り抑えることを志向しているといえる。一方で、被告準備書面（20）9～18頁で述べたとおり、日本の原災指針の内容は、福島第一原子力発電所事故の経験を踏まえ、IAEAの安全基準等を参考にした合理的で実効的なものとなっている。具体的には、原子力災害発生時における防護措置において、UPZ内では、PAZ内より放射性物質の濃度は低くなる傾向があり、屋内退避が有効な防護措置となる一方で、避難等のために屋外で行動した場合、プルーム通過時の被ばくのリスクが高まるおそれがあることから、UPZ内では、放射性物質が放出される前の段階で予防的に屋内退避を実施することで、放射性物質が放出された際の被ばくを低減させ、その上で、緊急時モニタリングにより空間放射線量率等を確認し、OILに応じた一時移転や避難等の防護措置を実施することで、放射線被ばくによる確率的影響のリスクを最小限に抑えることとされており、屋内退避を行った後、段階的に避難を実施する枠組みとなっている。この枠組みからも明らかのように、避難時の混乱を回避し、確実・迅速に避難させることで原子力災害発生初期段階での被ばくを可能な限り抑えることを志向しているIAEAの考え方と合致しているのである。

また、原子力規制委員会は、「原子力災害発生時における防護措置の基本的な考え方は、重篤な確定的影響を回避するとともに、確率的影響のリスクを合理的に達成可能な限り低く保つことである。このためには、放射性物質の

吸入による内部被ばくをできる限り低く抑えることが重要である。施設の近くでは、プルームや沈着核種からの高線量の外部被ばくも避けなければならない」、「比較的施設から距離の離れた U P Z 圏内においては、吸入による内部被ばくのリスクをできる限り低く抑え、避難行動による危険を避けるためにも、まずは屋内退避をとることを基本とすべきである」との見解を示している（丙 405、「原子力災害発生時の防護措置の考え方」）。このように、屋内退避は、原子力災害発生時において、確実・迅速に避難するために避難指示が出るまでの被ばくを可能な限り抑えることができる有効な防護措置である。

なお、原告らは、U P Z について、通気性の高い木造家屋では屋内退避による効果を得られないと主張しているが（原告ら第 7 3 準備書面 46～49 頁、同第 8 1 準備書面 11 頁），原告らが根拠として挙げている証拠（甲 528）において、木造家屋の場合、外部被ばくについて 10～60% 低減、内部被ばくについて 75% 低減になるとしており（甲 528、4 頁），木造家屋への屋内退避は、特に内部被ばくに対して大きな効果を有している。

原子力規制委員会の「まずは屋内退避をとることを基本とすべきである」との見解からも明らかなどおり、屋内退避は避難指示が出るまでの準備段階としての一時的なものとの位置付けであるにもかかわらず、原告らはこれを正解せず、「放射性物質の吸入による内部被ばくをできる限り低く抑えることが重要である」との知見を考慮することなく、いたずらに屋内退避による外部被ばくの低減効果が小さいことを強調するに過ぎない。

第 5 結語

以上のとおり、原告らの主張はいずれも不合理であり、失当である。

以上