

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99準備書面

—過酷事故発生時の公務員の被ばく労働の問題—

2023年（令和5年）2月17日

京都地方裁判所 第6民事部合議はB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 自治体職員の被ばくを前提にした住民避難計画は法令上実施不可能であること

1 住民避難計画の実施者は「関係地方公共団体」であること

防災基本計画(令和4年6月)第12編原子力災害対策編(甲620)では、関係地方公共団体が「施設敷地緊急事態における」住民の「防護措置」(273頁)、「全面緊急事態」における住民の「防護措置」(276頁)を実施することになっている。また、自治体の職員は緊急時モニタリングを実施すべき立場でもある(277頁)。

例えば「舞鶴市原子力災害住民避難計画」(甲621)の4項「避難の実施」「3 避難の流れ」では、予防的防護措置を準備する区域(PAZ)や、予防的防護措置を準備する区域(UPZ)の「全面緊急事態」における避難は「舞鶴市の指示に従い、住民は避難を開始する。」ものとされ、「舞鶴市は、自家用車で避難できない住民のために、各地区のバス乗車場所に避難用バスの配車を行う。」などとされる(11頁以下)。

すなわち、大飯原発の過酷事故が発生すると、基礎自治体や都道府県の職員が住民避難計画や放射線量の緊急時モニタリングを具体的に実施する立場となる。そこで、これらの自治体職員の被ばく労働や被ばく限度が問題となる。

2 自治体職員の被ばくの限界値

(1) 法令の定め

ア 公衆被ばくの限度線量

公衆被ばくの線量限度は「年間で1mSv」とされる。

イ 放射線業務の限度線量は適用されないこと

電離放射線障害防止規則(電離則)は「管理区域内」における「放射線業務」に従事する労働者の被ばく限度の実効線量を一年につき5

0 m S vなどと定める。

電離放射線障害防止規則

(放射線業務従事者の被ばく限度)

第四条 事業者は、管理区域内において放射線業務に従事する労働者（以下「放射線業務従事者」という。）の受ける実効線量が五年間につき百ミリシーベルトを超えず、かつ、一年間につき五十ミリシーベルトを超えないようにしなければならない。

2 事業者は、前項の規定にかかわらず、女性の放射線業務従事者（妊娠する可能性がないと診断されたもの及び第六条に規定するものを除く。）の受ける実効線量については、三月間につき五ミリシーベルトを超えないようにしなければならない。

第五条 事業者は、放射線業務従事者の受ける等価線量が、眼の水晶体に受けるものについては五年間につき百ミリシーベルト及び一年間につき五十ミリシーベルトを、皮膚に受けるものについては一年間につき五百ミリシーベルトを、それぞれ超えないようにしなければならない。

労働安全衛生法施行令別表第二で定める「放射線業務」は「エックス線装置の使用又はエックス線の発生を伴う当該装置の検査の業務」をはじめ、平常時の業務を想定している。

放射線業務は、労働安全衛生法6条及び同法施行令6条で作業主任者の選任、同法65条1項、同施行令21条6号で、作業場での作業環境測定の実施、同法66条2項前段、同施行令22条2号で「健康診断を行うべき有害な業務」とされる。

このように、被ばく限度「一年につき50 m S v」は、「管理区域内」における「放射線業務」に関するものであり、原発の過酷事故時における地方公共団体の職員（一般職の地方公務員）において、このよう

な高線量の被ばくの受忍する法令上の根拠はない。

また、これらの管理区域内の被ばくは放射線の発生自体が管理された区域を想定したものであり、放射性ヨウ素のように内部被ばくを引き起こす核種をはじめ多数の各種が大気中や地表に不均質に存在し、内部被ばくすら想定される全面緊急事態のPAZ、UPZ圏内において、職員の放射線被ばく量を随時正確に計測すること自体が困難であり、緊急時の屋外作業の参考にしようがない。

ウ 緊急作業時の限度値、特例緊急被ばく限度値は適用されないこと

電離則は、第7条で「放射線による労働者の健康障害を防止するための応急の作業」（「緊急作業」）や、更にその際の特例緊急被ばく限度（7条の2）を定めるが、地方公共団体による避難計画の実施がこの緊急作業に該当しないことは明白であり、適用の余地はない。

エ まとめ

そうすると、自治体職員の被ばく限度は、公衆被ばくの線量限度「年間1mSv」を基準とするほかない。

(2) 実際の自治体間の基準の矛盾

ア 防災基本計画の定め

防災基本計画（令和4年6月）第12編原子力災害対策編では、第2章災害応急対策第一節11その他（1）防災業務関係者の安全確保では、「被ばくの可能性がある環境下で活動する防災業務関係者の放射線防護については、あらかじめ定められた防災業務関係者の放射線防護に係る基準又は指標に基づき行うものとする」とする（285頁）。

イ 京都府の基準

京都府では緊急時モニタリング要員の被ばく線量を原則年間1mSvとする。すなわち、「京都府地域防災計画原子力災害対策編」47頁（甲622）で「防災業務関係者の放射線防護」について「あらか

じめ定められた緊急時の防災関係者の放射線防護に係る基準に基づき行うものとする。」とする。

これを受けた「京都府緊急時モニタリング実施要領」20頁（甲623）では、「管理線量（目安）」として「原則として年間1ミリシーベルトを外部被ばく管理線量（線量限度）とするほか、モニタリング要員の放射線防護に係る管理基準（目安）として、撤退線量率＝ 1 mSv/h 」とする。前述のように、自治体の職員に電離則4条の値が適用されるわけではなく、公衆被ばくの線量限度「年間で 1 mSv 」を基準として採用していることになる。

ウ 舞鶴市の基準

一方、京都府下の基礎自治体、例えば住民避難計画の実施を担う舞鶴市は「原子力災害時職員行動マニュアル」（甲624）で「防災活動に係る被ばく線量をできる限り少なくするよう努めるものとする」としながら、「応急対策活動を実施する職員の被ばく線量は、原子力災害が発生し収束するまでの間において、実行線量で 50 mSv を上限とする。ただし、女性は 5 mSv 、妊娠中の女性は 1 mSv を上限とする。」と定めている。この 50 mSv の根拠は不明というほかない。

エ 相互の矛盾から見えるもの

京都府と舞鶴市の基準は、まず、対象期間自体が異なる。また、数値は50倍もの開きがあり、相互に矛盾しているというほかない。

そして、この矛盾については二つの問題がある。一つは、住民に対する避難指示や誘導等の業務について、舞鶴市のような高線量の被ばくを受忍させる労働安全衛生関係の法的根拠がないことである。もう一つの問題は、市域に予防的防護措置を準備する区域（PAZ）や、予防的防護措置を準備する区域（UPZ）を抱える自治体は、舞鶴市が現に定めているように、職員にこのような高線量の被ばくをさせる

ことを前提にしなければ、避難指示や誘導、放射性物質の緊急時モニタリングをしようがない、ということである。

そして、京都府の基準と、舞鶴市の基準は、前者は実際には機能しないという意味で、後者は労働安全衛生関係の法令に根拠がない（違反する）ことから、実際には運用しようがないものなのである。

3 法律関係に基づく指揮命令関係が成立しないこと

そもそも、地方公務員を含む労働者一般は、自らの生命身体を危険に冒すような業務に従事する義務を負わない。千代田丸事件最高裁判決（最3小判昭和43年12月24日 民集22巻13号3050頁）は以下のように述べる。

本件千代田丸の出航についても、米海軍艦艇の護衛が付されることによる安全措置が講ぜられたにせよ、これが必ずしも十全といえないことは、前記（一）4のロ）実弾射撃演習との遭遇の例によつても知られうるどころであり、かような危険は、労使の双方がいかにも万全の配慮をしたとしても、なお避け難い軍事上のものであつて、海底線布設船たる千代田丸乗組員のほんらい予想すべき海上作業に伴う危険の類いではなく、また、その危険の度合いが必ずしも大でないとしても、なお、労働契約の当事者たる千代田丸乗組員において、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものとは断じ難いところである。

これを過酷事故時の住民避難にあてはめれば、住民への避難指示や誘導時における避けがたい高線量の被ばくについて、原子力発電所を誘致したわけでもない基礎自治体や京都府の一般職の職員が、本来予期すべき職務に伴う危険の類ではなく、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものではない、としかいいようがない。

自治体の職員は、原発の過酷事故が発生し、避難計画を実施する段階になったとしても、当然ながら、職務上高線量の被ばくをする労働契約（労働関係）上の義務を負わないのであり、すなわち、避難計画が前提とする、自治体の指示（自治体組織内部でいえば自治体と職員との指揮命令関係を前提とした住民に対する指示）が、法令上成り立たないということである。

住民の避難計画は、法令上、実施を担保できないのである。

4 バス運転手等も同じであること

また、住民の避難に必要なバスは、自治体が配車することになっているが、結局、バス会社の労働者がバスを運転してUPZ圏内（およそ30km圏内）やPAZ圏内（およそ5km圏内）に入ることになる。バス会社の労働者にも、上記千代田丸事件最高裁判決の指摘が当てはまるのであり、そのような危険な圏内に、バス会社の運転手が入ること自体、期待しようがないのである。

この点からも、住民の避難計画は、法令上、実施を担保できないのである。

第2 避難計画実施以後のメンタル疾患の恐れ

東日本大震災の1年後の時点で、被災地で災害対応と復興支援に当たった自治体職員の心理的ストレスについては、大規模な横断的調査がなされている（甲625）。対象になったのは福島県、宮城県、岩手県の被災した自治体の職員であり、福島県では、いわき市、南相馬市、新地町、相馬市、浪江町、大熊町、富岡町、楡葉町、双葉町、広野町、飯舘村、葛尾村、川内村が対象とされた。

その結果、どの県でも、自治体職員が高いストレスに晒されている傾向

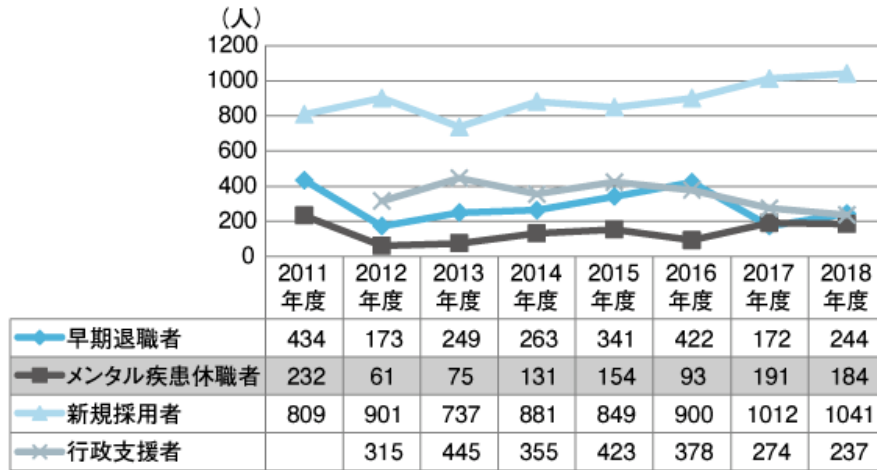
が明らかになった。しかし、その中でも、福島県の職員は高ストレス者が26.3%と、岩手県(13.1%)や宮城県(18.9%)より高い値を示している。これはメンタルサポートが必要な水準とされる(90頁)。

また、ストレスの原因となる感情労働的な要因で、福島県下の自治体職員は「被災住民からの理不尽なクレーム(自分)」を受けた割合が53.2%と、岩手県(36.4%)や宮城県(36.5%)より多い。「被災住民からの暴言・暴力(自分)」についても、44.3%と岩手県(24.2%)や宮城県(28.6%)より多いことが如実に表れている。「被災者と直接接する機会の多い被災自治体職員は被災者の不満やストレスの矛先になり易く、理不尽と感ずても立場的に反論し難いとの報告や、被災者の役に立ちたいという思いで勤務しているにもかかわらず被災者から一方的に攻撃されると心が傷つくという報告もある」とされる(91頁)。

そして、このような職員らは、ストレスを抱えたまま、人員が増強されることもなく、通常の業務に加えて復興業務も加わった業務に従事することで、ストレスが中長期的に健康に影響を及ぼす可能性も指摘されている(92頁)。

実際、自治労福島県本部の調査(甲626)でも、2011年度はメンタル疾患休職者はその後の他の年に比べて突出して多く、福島第一原発事故で避難対象となった地域の自治体職員の精神的な負荷の高さが見てとれる。そして、しばらく経って復興業務が加速する中で、また休職者が増えている状況が見てとれる。

グラフ(1) 福島県内単組の早期退職者等の推移



出所：自治労福島県本部

<甲626より>

このように、ひとたび原発の過酷事故が起これば、被災者でもある地方自治体の職員らが、精神を病み、休職や、場合によれば離職、死亡に至ることは典型的に明らかである。

この点、電通事件最高裁判決（最二小判平成12年3月24日）は以下のように述べる。

労働者が労働日に長時間にわたり業務に従事する状況が継続するなどして、疲労や心理的負荷等が過度に蓄積すると、労働者の心身の健康を損なう危険のあることは、周知のところである。労働基準法は、労働時間に関する制限を定め、労働安全衛生法六五条の三は、作業の内容等を特に限定することなく、同法所定の事業者は労働者の健康に配慮して労働者の従事する作業を適切に管理するように努めるべき旨を定めているが、それは、右のような危険が発生するのを防止することをも目的とするものと解される。これらのことからすれば、使用者は、その雇用する労働者に従事させる業務を定めてこれを管理するに際し、業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損

なうことがないよう注意する義務を負うと解するのが相当であり、使用者に代わって労働者に対し業務上の指揮監督を行う権限を有する者は、使用者の右注意義務の内容に従って、その権限を行使すべきである。

過酷事故後の避難と住民対応によって、自治体の職員がメンタルを病むことがあらかじめ予想されているのなら、そのような想定を前提にして計画を立てること自体が、安全配慮義務の内容であり、それをなさなければ、安全配慮義務違反だと言わざるを得ない。

しかし、このような事前の計画は全く立てられておらず、この点からも、避難計画の実施、その後の避難生活は、地方自治体の職員に対する安全配慮義務違反を前提にしなければ、成立し得ないのである。

第3 被告らの責任放棄の結果であること

本来、過酷事故発生時の住民の避難は、本来的に事故発生時の加害者である被告関西電力が被害者の損害拡大防止のために責任を持って行うべきものである。

また、住民避難のための措置は、多重防護の考え方の第5層目に位置づけられるものである。規制権者である国や他の行政が住民避難の実施に関わるとしても、避難計画は国が責任を持って策定し、避難させる側の国や自治体職員の被ばく線量の基準や、非常的な業務に従事する職員の精神面のケアについても、国が責任を持ってあらかじめ基準を設定して、かつ、それを真意による同意に基づいて国や自治体と職員との労働関係の内容にしておくべきものである。

ところが、現在、国がそのようなことをせず、自治体職員の被ばく線量の設定すら各自治体任せになっているため、舞鶴市のように、原発の立地に何ら責任のない自治体の職員が高線量の放射線被ばくを許容しなければならぬかのような外観が作出されている。その基準は労働安全衛生関

係の法令とも、京都府の基準とも一致せず、相互に矛盾しているというほかになく、職員らがそれに従う法的根拠もない。さらに、過酷事故発生時の自治体職員の精神衛生については何ら対策がとられずに放置されているというほかない。

このような状況は、被告らが果たすべき責任を放棄した不作為の結果であり、多重防護が成立していないことの表れというほかない。これ自体が、被告らの原告らに対する違法行為である。

以上