

# 立地審査指針及び避難計画 策定の困難性—準備書面44

2022. 1. 26

原告代理人弁護士 青木秀樹

# 原告の存立維持権

- 地方公共団体成立の3要素
- ①場所的構成要素(一定の地域を画した区域)
- ②人的構成要素(構成員たる住民)
- ③法制度的構成要素(事務処理権能)
- これらは密接不可分に結びつき、どれか一つでも欠ければ、他の要素も深刻な影響を受け、地方公共団体としての存立が難しくなる

# 原発事故による3要素の侵害

- 地域が大量の放射性物質に汚染され、住民が大量に被ばくすれば、①、②の要素を侵害する。
- 当該自治体の区域の大部分が放射能に汚染され、網羅的かつ半永久的に使用不能となれば、①, ②, ③の要素を侵害する。
- 原告が採用する公務員の生命や身体を危険に晒し、行政を効果的に遂行していくうえで欠くことのできない行政財産が網羅的かつ半永久的に放射能に汚染されれば、③の要素を侵害する。
- これらの安全が図られなければならない。

## R3.3.18 東海第二原発水戸地裁判決

- 深層防護の考え方を前提として、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、原発が安全であるということとはできず、周辺住民の生命、身体が害される具体的危険がある。
  - 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があるとして、東海第二原発の運転差し止め請求を認めた判決。
- ▶ 本件でも妥当する部分がある。

# 原発の安全確保の方策

- 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安全を図る。
- 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、原発が安全であるということとはできない。
- 深層防護は、IAEAの定める基本安全原則。
- 確立された国際基準として深層防護の考え方はわが国でも採用されている

# 深層防護

- 第1層 異常発生防止
  - 第2層 異常発生時における異常拡大防止
  - 第3層 異常拡大時における影響緩和・過酷事故への発展防止
  - 第4層 過酷事故時における影響緩和
  - 第5層 放射線影響の緩和
- 各層が独立して有効に機能することが求められ、前段否定（その前に存在する防護レベルの対策を前提とせず）、後段否定（その後存在する防護レベルの対策にも期待しない）ことが求められる。。

# 深層防護と存立維持権

- 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、身体が害される具体的危険がある（水戸地裁判決）。
- 地方自治体である原告の存立維持権は、自然人になぞらえれば、生命と同視し得る重要な権利利益であり、その防護レベルの一つでも欠けるか不十分であれば、存立維持権の具体的危険があり（被告電源開発との関係）、設置許可の無効確認ないし差止との関係で違法事由となる（被告国との関係）

# 4層までの防護レベルが奏功しなかった結果 —福島第1原発事故

原子力災害

## チェルノブイリと福島第一の放射性核種の 推定放出量の比較

核種	半減期 <sup>a</sup>	沸点 <sup>b</sup> °C	融点 <sup>c</sup> °C	環境への放出量 PBq <sup>*</sup>		福島第一/ チェルノブイリ
				チェルノブイリ <sup>d</sup>	福島第一 <sup>e</sup>	
キセノン (Xe) 133	5日	-108	-112	6500	11000	1.69
ヨウ素 (I) 131	8日	184	114	~1760	160	0.09
セシウム (Cs) 134	2年	678	28	~47	18	0.38
セシウム (Cs) 137	30年	678	28	~85	15	0.18
ストロンチウム (Sr) 90	29年	1380	769	~10	0.14	0.01
プルトニウム (Pu) 238	88年	3235	640	$1.5 \times 10^{-2}$	$1.9 \times 10^{-5}$	0.0012
プルトニウム (Pu) 239	24100年	3235	640	$1.3 \times 10^{-2}$	$3.2 \times 10^{-6}$	0.00024
プルトニウム (Pu) 240	6540年	3235	640	$1.8 \times 10^{-2}$	$3.2 \times 10^{-6}$	0.00018

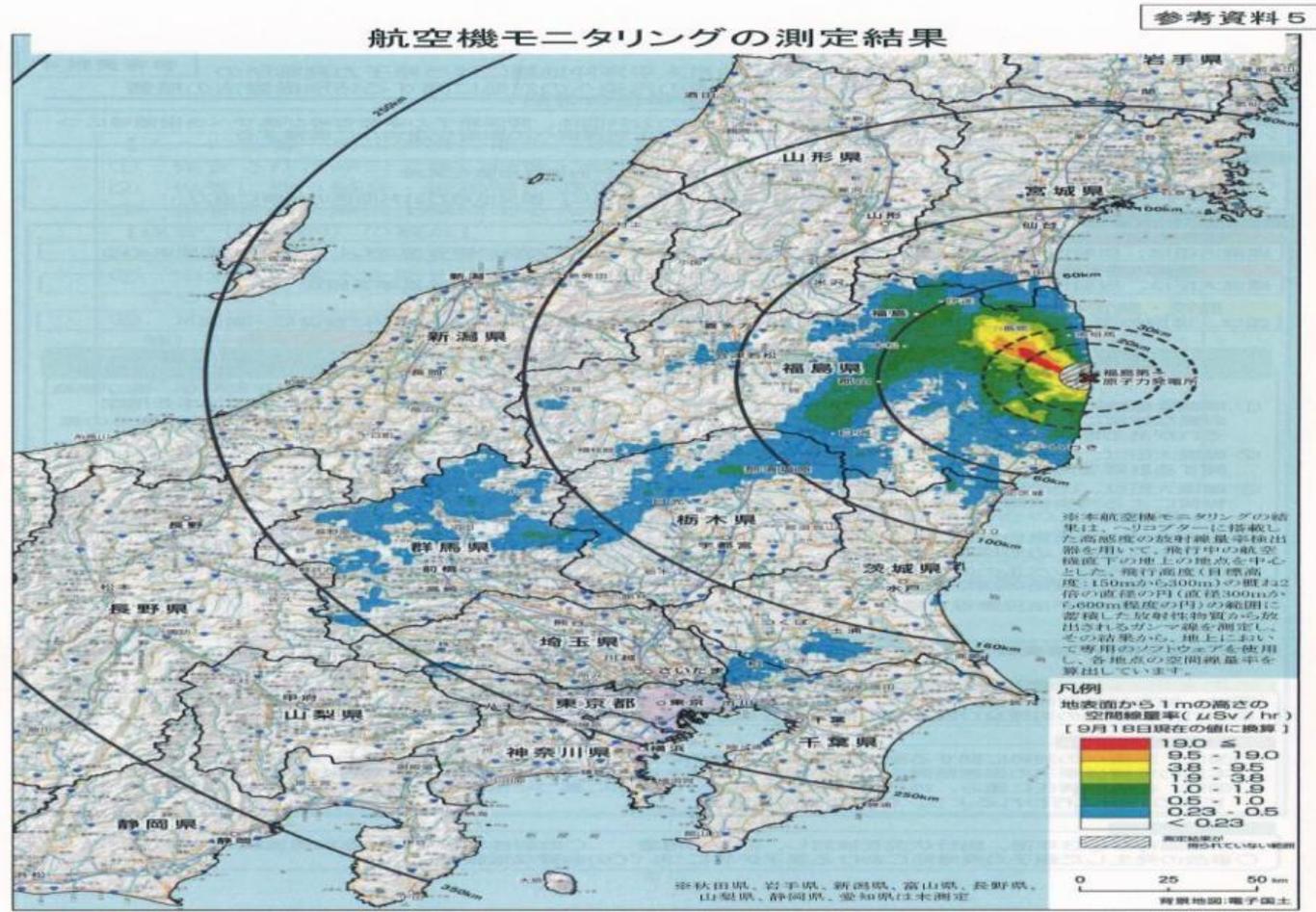
事故発生時に炉心に蓄積されていた放射性核種の環境へ放出された割合

核種	チェルノブイリ <sup>f</sup>	福島第一 <sup>g</sup>
キセノン (Xe) 133	ほぼ100%	約60%
ヨウ素 (I) 131	約50%	約2-8%
セシウム (Cs) 137	約30%	約1-3%

\* : PBqは  $\times 10^{15}$  Bq。

出典 : a ; ICRP Publication 72 (1996年), bとc (NpとCmを除く); 理化学辞典第5版 (1998年), d ; UNSCEAR 2008 Report, Scientific Annexes C,D and E, e ; 原子力安全に関する I A E A 関係会議に対する日本国政府の報告書 (H23年8月), f ; UNSCEAR 2000 Report, ANNEX J, g ; UNSCEAR 2013 Report, ANNEX A

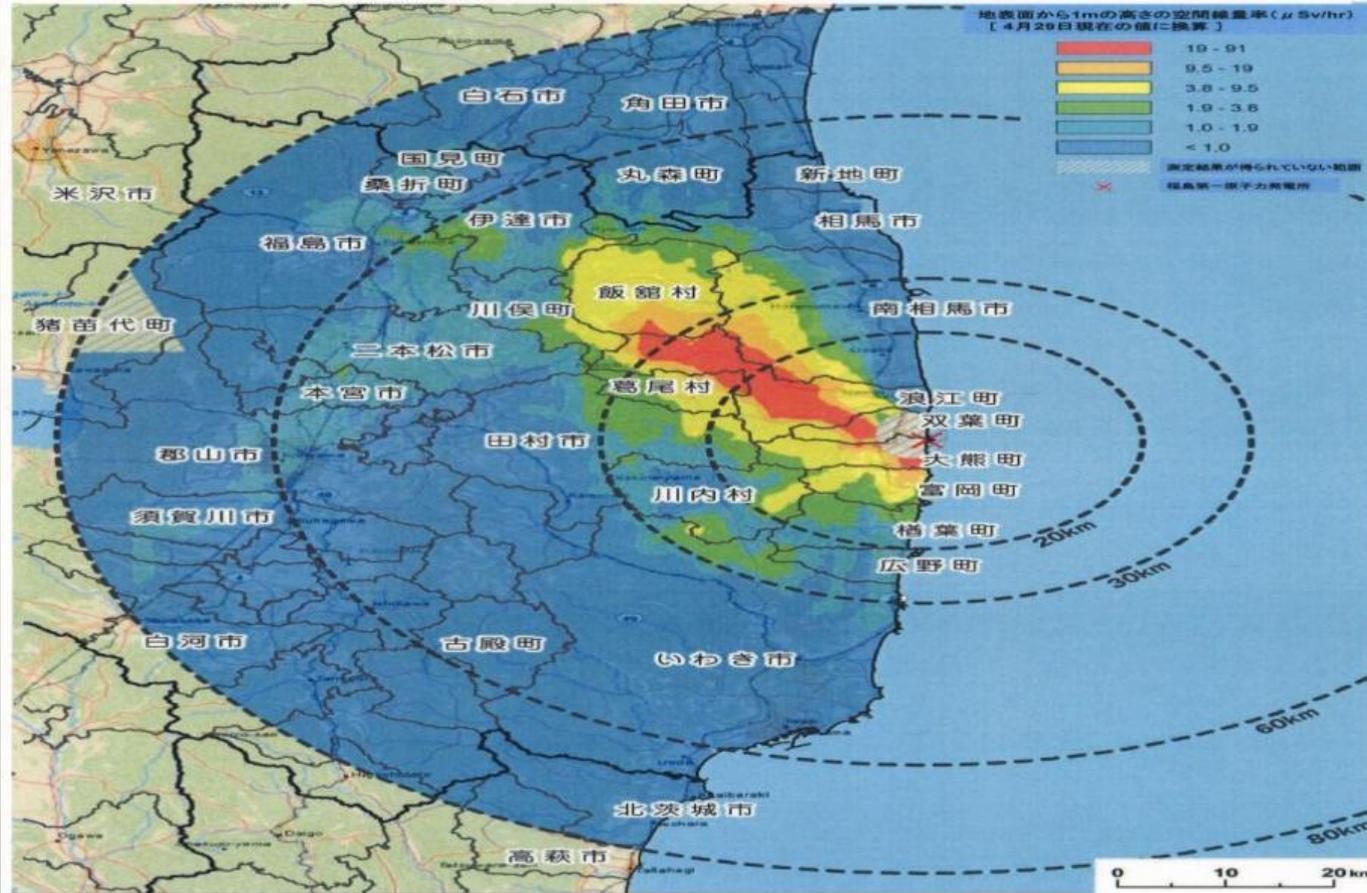
# 放射能の拡散状況



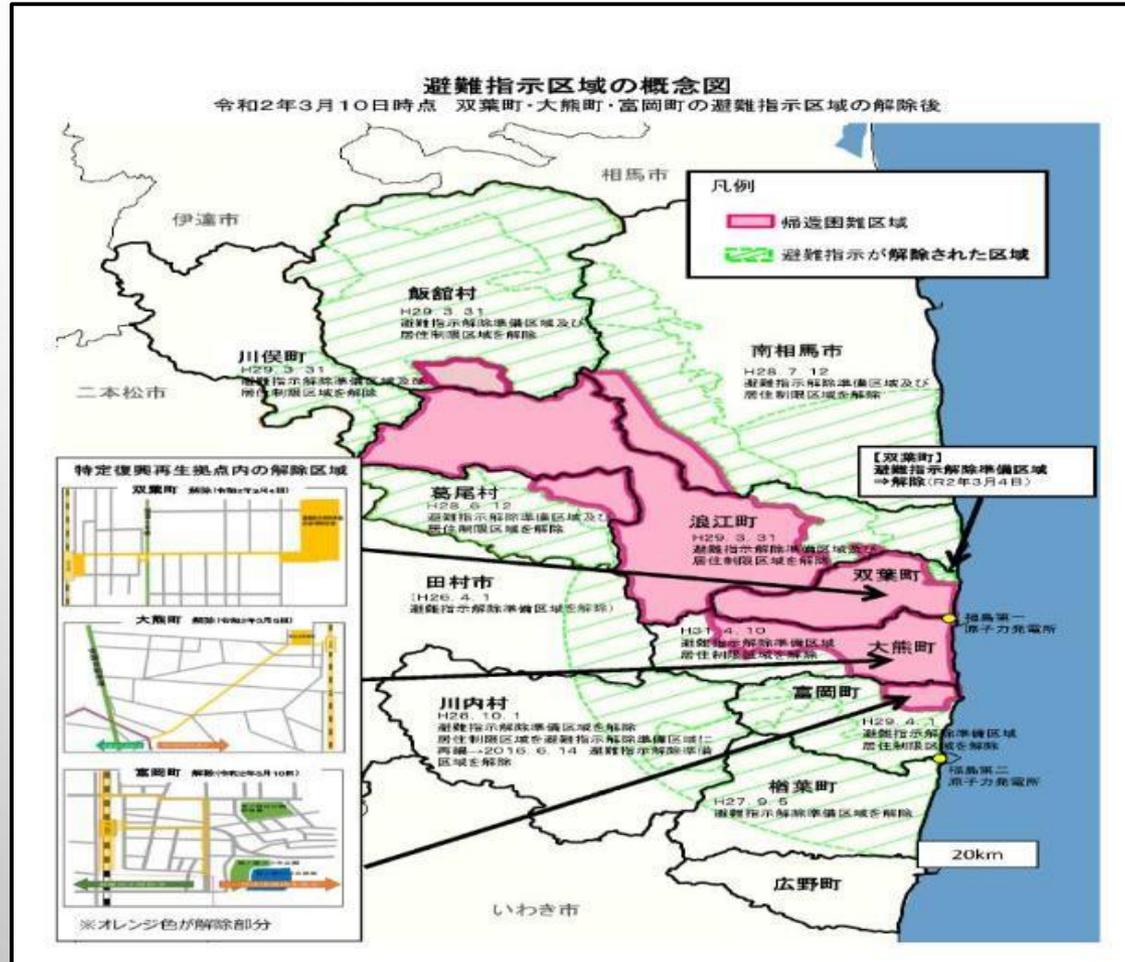
# 福島の子町村の汚染状況

別紙1

文部科学省及び米国DOEによる航空機モニタリングの結果  
(福島第一原子力発電所から80km圏内の線量測定マップ)



# 2020年3月10日の汚染状況



# 第5層の防護レベルで想定すべき事故と放射性物質の拡散範囲

- 2011(平成23)年3月25日に近藤駿介原子力委員会委員長により作成された「福島第一原子力発電所の不測事態シナリオの素描」(通称「最悪シナリオ」)において、強制移転を求めるべき地域が170km以遠にも生じる可能性や、移転を希望する場合認めるべき地域が250km以遠にも発生する可能性があった。
- 少なくとも、現実には発生した福島第一原発事故の規模で、かつ、放出された放射性物質が運よく70%も放出されたことは考慮しない事故を想定して、放出放射性物質の拡散範囲を想定すべきである。その規模を想定しない合理的理由はない。

# 原発の事故と立地審査指針

- 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意図するだけでなく
- 万一の事故の場合に周辺住民への放射線による被害を及ぼさないために、あらかじめ原子炉施設から一定範囲を非居住区域ないし低人口地帯であることを要求し、住民が多数居住しているところには原発の設置を認めない。
- 従って、立地審査指針は、第5の防護レベルでもあり、第1の防護レベルの前の判断でもある。

# 立地審査指針の要求する立地条件

「原子炉は、どこに設置されるにしても、事故を起こさないように設計、建設、運転の及び保守を行わなければならないことは当然のことであるが、なお万一の事故に備え、公衆の安全を確保するためには、原則的に次のような立地条件が必要である」

原則的立地条件(2)―「原子炉は、その安全防護施設との関連において十分に公衆から離れていること。」

原則的立地条件(3)―「原子炉の敷地は、その周辺も含め、必要に応じ公衆に対して適切な措置を講じること」

# 立地審査指針の要求する立地条件

原則的立地条件(2)及び(3)を踏まえて以下の3つの基本的目標を定めている

- a 敷地周辺の事象、原子炉の特性、安全防護施設等を考慮し、技術的見地からみて、最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる重大な事故(以下「重大事故」という。)の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないこと。
- b 更に、重大事故を超えるような技術的見地からは起こるとは考えられない事故(以下「仮想事故」という。)(中略)の発生を仮想しても、周辺の公衆に著しい放射線災害を与えないこと。
- c なお、仮想事故の場合には、集団線量に対する影響が十分に小さいこと。

# 立地審査指針の要求する立地条件

基本的目標aないしcを達成するために、以下の条件の確認を要求している。

- 2.1 原子炉の周囲は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること。
- 2.2 原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること。
- 2.3 原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること。

# 従来の立地評価の根本的誤り

我が国の立地審査指針は、福島第一原発事故の被害を防護する機能を全く果たさなかったが、それは、想定された事故（重大事故ないし仮想事故）があまりにも過小であり、放出される放射性物質が原発敷地内に留まることにしたこと、いわば、原発が稼働できることを前提とした結論ありきの評価しかなされてこなかったことが原因である。この「**どんなに深刻な事態であっても、敷地外に放射性物質が放出されることは（絶対に）あり得ない**」という考えこそ、**安全神話の正体**である。

福島第一原発事故によって、このような安全神話が崩壊し、立地評価の不合理性が明らかとなった。

# 水戸地裁判決の評価①

①「国や地方自治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、深層防護の第5の防護レベルを達成するためには、…『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、…原子炉から一定の距離の範囲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な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ない。」

➡正しい。そうである以上、立地評価がなされていない現状は違法であると判断しなければならなかった。

# 水戸地裁判決の評価②

②「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は断ずることができない。」

➡「責務がある」と「責務を果たしている」ことを混同している。全く説得力のない判示。修正されるべき。

➡想定すべき事故の規模を過小にしていたという従来の立地評価の根本的誤りを見落としている。

# 大間原発は立地不適

重大事故は、「技術的見地からみて、最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる重大な事故」。仮想事故は「重大事故を超えるような技術的見地からは起こるとは考えられない事故」。

現実が発生した福島第一原発事故は重大事故に該当する。

大間原発について同じ規模の事故想定をすると、高濃度の放射性物質は少なくとも半径50km内に降下、沈着する。

函館市は半径50km圏内に大半が位置し、その一定範囲に人口が密集している。非居住区域ないし低人口地帯ではない。

# 原発事故と避難計画

- 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ならば、P AZ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(水戸地裁判決)。
- 避難計画の不備は、地方自治体である原告の存立維持権の具体的危険につながり(被告電源開発との関係)、設置許可の無効確認ないし差止との関係で違法事由となる(被告国との関係)

# 青森県及び県内の市町村の避難計画 の不備

- 青森県地域防災計画—原子力災害対策編—本件大間原発において原子力災害が発生した場合の防災や避難については何ら定めがない。
- 大間町、風間浦村、佐井村、むつ市においても、大間原発に関する避難計画は策定されていない。

# 原告の避難計画の不備

- 原告は、準備書面(22)で詳述したとおり、避難計画は何ら策定されていないし、そもそも実効的な避難計画の策定は不可能である。

# 実効性ある避難計画策定は不可能

- 少なくとも福島第一原発事故の規模の事故想定を前提とする。
- 函館市において住民が避難するための経路は極めて限定されており、住民が短時間で安全に避難できる避難経路の確立は極めて困難であるから、実現可能な避難計画を策定することは自体が不可能に近い(上岡意見書)
- 主な避難経路が国道5号を利用して北に向かう道路と国道227号を利用して厚沢部方面に向かう道路しかなく、交通事情から考えると北斗市、七飯町を合わせた函館圏35万人もの大規模な避難は不可能である(函館市ホームページ)

# 水戸地裁判決の評価

「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がある。」

➡正しい。原告函館市に置き換えれば、存立維持権を侵害する具体的危険がある。

# 水戸地裁判決の評価

「我が国の法体系において、避難計画等の緊急時計画と緊急時手順の整備に関する事項は、原子力防災に係る事項として、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、原子炉等規制法43条の3の8第1項、2項、同法43条の3の6第1項4号の定める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から、同法の規制基準の内容を定めた原子力規制委員会規則及び内規において上記事項が規定されていないことはむしろ当然のことであり、このことから新規制基準が不合理ということとはできない。」

→誤り。そうだとすると、避難計画の適否や妥当性について、審査し判断する機関が存在しないことになってしまう。炉規法による「災害」は原子力災害を包括する内容となっており、現行法は、炉規法と原子力災害対策特別措置法によって相互に一体的で連続的な規制構造が形成されているというべきであり、原規委が、炉規法の中で、第5の防護レベルに対する審査を行うことを想定している(下山憲治教授、甲A38)。

炉規法43条の3の6第1項4号の「災害の防止」には、防災・避難などの災害対策が含まれる。