

令和3年(㉮)第449号

債権者 石地 優 外8名

債務者 関西電力株式会社

主張書面(11)

令和4年7月1日

大阪地方裁判所第1民事部 御中

債務者代理人 弁護士 小 原 正 敏



弁護士 田 中 宏



弁護士 西 出 智 幸



弁護士 神 原 浩



弁護士 原 井 大 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 谷 健 太 郎 

弁護士 持 田 陽 一 

弁護士 中 室 祐 

目 次

第1	はじめに	4
第2	債権者らの主張に対する反論	4
1	立地審査指針に関する主張について	4
(1)	はじめに	4
(2)	立地審査指針の概要	5
(3)	立地審査指針の法的位置付け	8
(4)	立地審査指針の内容と新規制基準との関係	9
(5)	債務者の反論	14
2	その他の主張について	15
第3	結語	17

第1 はじめに

本書面は、債権者らの令和4年6月2日付準備書面（8）（以下、「債権者ら準備書面（8）」といい、他の書面の略称もこの例による）における、国際原子力機関（IAEA）が示す深層防護の考え方における第5層の防護レベル（以下、「第5層の防護レベル」という）である避難計画に関する主張に対し反論するものである。

第2 債権者らの主張に対する反論

1 立地審査指針に関する主張について

（1）はじめに

債権者らは、「立地審査指針の定める原子力施設からの離隔は、万が一の事故が起きた場合に、周辺住民の放射線被害を防止するために必要な基準である」と述べ、「立地審査指針の重大事故、仮想事故を過小に想定するのではなく適切に想定して、原発と人々の居住地域との間に必要な離隔がとられなければならない」が、「立地審査指針が存在するにもかかわらず、適用がされないという不可解な状況に陥っている」「立地審査指針が有効に機能していない」とし、本来であれば立地審査指針が現在でも適用されなければならないとの前提に立って、美浜発電所3号機（以下、「本件発電所」という）が立地不適であるかのように主張する（債権者ら準備書面（8）3～5頁）。

債権者らは、「立地審査指針の適用の欠落は、本来は違法であるものの、本件仮処分では早期判断を求めるために争点とせず、あくまでも避難計画の不合理性を判断する前提として述べる」（債権者ら準備書面（8）1頁）として、争点とはしない旨述べているが、このような立地審査指針に関する債権者らの主張は、前提としての立地審査指針に関する理解を誤っているので、立地審査指針の概要並びに同指針の法的位置付け及び新規制基準等との関係について述べた上で、債権者らの誤りを指摘しておく。

(2) 立地審査指針の概要

ア 目的

原子力委員会が策定した立地審査指針は、平成 24 年改正前の原子炉等規制法¹24 条 1 項 4 号（現 43 条の 3 の 6 第 1 項 4 号に相当）における「災害の防止上支障がないものであること」の基準を具体的に記載した指針の一つであり、「陸上に定置する原子炉の設置に先立って行う安全審査の際、万一の事故に関連して、その立地条件の適否を判断するためのもの」であった（乙 16、379 頁）。

イ 原則的立地条件

立地審査指針は、「原則的立地条件」として、万一の事故に備え公衆の安全を確保するために必要な以下の①ないし③の条件を規定している。

- ①大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また、災害を拡大するような事象も少ないこと
- 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
- 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うる環境にあること

そして、①は、原子炉施設の安全性に関し外部事象の影響について定めたもので、大きな事故の誘因となる外部事象がない地点を選ぶためのものであり、②は、原子炉施設で発生しうる大きな事故が敷地周辺の公衆に放射線による確定的影響を与えないための要求で、原子炉施設の公衆からの一定の離隔を要求するものであり、③は、原子炉施設周辺の社会環境への

¹ 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。

影響が小さい場所を選ぶためのもので、必要に応じ防災活動を講じうる環境にあることも意図したものであるとされる。

(以上について、乙 16、379～380 頁)

ウ 基本的目標

これらの原則的立地条件を踏まえて、「万一の事故時にも、公衆の安全を確保し、かつ原子力開発の健全な発展をはかること」を方針として、次の3つの「基本的目標」が示されている。

- 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、「(旧) 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、(旧) 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、「(旧) 仮想事故」という）（例えば、(旧) 重大事故を想定する際には効果を期待した安全防護施設のうちのいくつかが動作しないと仮想し、それに相当する放射性物質の放散を仮想するもの）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、(旧) 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

このうち、基本的目標 a は、公衆との離隔を要求する原則的立地条件②と関係し、基本的目標 b は、必要に応じ防災活動を講じうる環境にある地帯を要求するものとして、原則的立地条件③と関係し、基本的目標 c は、集団線量の見地から社会的影響を低減することを要求するものとして、原則的立地条件③と関係しているとされる。

(以上について、乙 16、380～381 頁)

エ 基本的目標達成の条件

これらの基本的目標を達成するため、少なくとも以下の3つの条件が満たされていることを確認しなければならないと定められている（乙 16、381～383 頁）。

（ア）基本的目標 a に係る条件

基本的目標 a を達成するための条件として、「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」を要求している。

ここにいう「ある距離の範囲」としては、（旧）重大事故の場合、もしその距離だけ離れた地点に人がい続けるならば、その人に放射線障害を与えるかもしれないと判断される距離までの範囲をとるものとし、「非居住区域」とは、公衆が原則として居住しない区域をいうものとするとしている。

この「ある距離の範囲」の判断のめやすとしては、甲状腺（小児）に対して 1.5Sv（シーベルト）、全身に対して 0.25Sv（シーベルト）としている（甲 126、2 頁）。

（イ）基本的目標 b に係る条件

基本的目標 b を達成するための条件として、「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」を要求している。

ここにいう「ある距離の範囲」としては、（旧）仮想事故の場合、何らの措置を講じなければ、範囲内にいる公衆に著しい放射線災害を与えるかもしれないと判断される範囲をとるものとし、「低人口地帯」とは、著しい放射線災害を与えないために、適切な措置を講じうる環境にある地帯（例えば、人口密度の低い地帯）をいうものとするとしている。

この「ある距離の範囲」の判断のめやすとしては、甲状腺（成人）に対して 3 Sv 、全身に対して 0.25 Sv としている（甲 126、2 頁）。

（ウ）基本的目標 c に係る条件

基本的目標 c を達成するための条件として、「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」を要求している。

ここにいう「ある距離」としては、（旧）仮想事故の場合、全身線量の積算値が、集団線量の見地から十分受け入れられる程度に小さい値になるような距離をとるものとするとしている。

この「ある距離だけ離れていること」の判断のめやすとしては、外国の例（例えば 2 万人 Sv ）を参考とすることとしている（甲 126、2 頁）。

（3）立地審査指針の法的位置付け

設置許可基準規則²解釈においては、原子力安全委員会が策定し、用いられてきた従前の安全審査指針類の一部等が引用されており、この引用された安全審査指針類は、新規制基準の施行後においても、基本的には規制体系の一部を構成している。例えば、同規則解釈 13 条 1 項では、運転時の異常な過渡変化及び設計基準事故に対する解析及び評価を「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する審査指針」（平成 2 年 8 月 30 日原子力安全委員会決定）（以下、「安全評価審査指針」という）及び「発電用原子炉施設の安全解析に関する気象指針」（昭和 57 年 1 月 28 日原子力安全委員会決定）等に基づいて実施することとされている（甲 26、33 頁）。（乙 16、24 頁）

他方、立地審査指針については、設置許可基準規則解釈において引用されていない。また、安全評価審査指針には立地審査指針に基づく評価の条件等

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。

も記載されているが、同規則解釈においては、この記載に係る評価は求められていない（上記のとおり、運転時の異常な過渡変化及び設計基準事故に対する解析及び評価が求められているだけである）。したがって、これらは、新規制基準の下では、規制体系の構成要素となっていない。（乙 16、385 頁）

もっとも、立地審査指針に記載の要求事項については、設置許可基準規則等の現在の規制体系において考慮、判断されている。以下、前述の立地審査指針の基本的目標の内容ごとに、同指針の要求事項が、現在の規制体系においてどのように考慮、判断されているかについて述べる。

（４）立地審査指針の内容と新規制基準との関係

ア 基本的目標 a について

（ア）新規制基準制定前は、「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」（平成 2 年 8 月 30 日原子力安全委員会決定）（以下、「安全設計審査指針」という）により、原子炉施設を構成する「安全上重要な設備」の信頼性が担保され、安全評価審査指針により、原子炉施設全体としての安全設計の適切性が担保されていた。

基本的目標 a は、このような信頼性、適切性を有する原子炉施設において、設計上の想定を超えて最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる大きな事故が発生しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないようにするために、原子炉施設と公衆との間に一定の離隔（非居住区域）を確保することを求めるものといえる。

しかし、原子炉等規制法の改正により、従来、原子力事業者の自主的取組みに委ねられていた重大事故等対策が規制上義務付けられることとなり、設計上の想定を超える事象に対する新たな対策が要求されることになった。そして、基本的目標 a に係る条件の評価では、無条件に原子炉格納容器が健全であることを前提に評価しているとの批判もあったこ

とから、このような前提による評価よりも、新たな重大事故等対策において、炉心の著しい損傷や原子炉格納容器の破損に至りかねない事象を具体的に想定した上で、対策自体の有効性を評価することが、より適切に「災害の防止上支障がないこと」について判断できると評価された。

このような理由で、立地審査指針における基本的目標 a に係る事項は、新規制基準において採用されず、重大事故等対策に委ねられることになったとされている。換言すれば、新規制基準では、重大事故の発生時における周辺公衆への放射線の影響低減は、公衆との離隔距離の確保によるのではなく、第 4 の防護レベルに相当する重大事故等対策を適切に講じるという考え方を採用することにしたものといえる。

(以上について、乙 16、386～388 頁)

また、立地審査指針が新規制基準の構成要素とされていないことについて、原子力規制委員会の田中委員長（当時）は、参議院予算委員会での質疑において、「従来の基準では、シビアアクシデントが起こった場合のいわゆる対策というのが規制基準として要求されておりました。重大事故とか仮想事故というものが起こったときに、・・・離隔距離をきちっと保っているかということで、いわゆる目安線量というのを基準にしてその安全性を判断してきたわけでございます。しかし、今般はそういう考え方ではなくて、そういった重大な事故が起きたときにはそれをきちっと、起こさないことがまず第一ですが、起こった場合にもそれをきちっと対策を施すということを要求しております。基本的には大体福島事故の百分の一以下ぐらいの放射能放出量、セシウムにしてですが、それぐらいの低さまで抑えるということを要求しておりますので、そういったいわゆる今までの目安線量のような考え方は、今回は採用していません」と述べている（乙 261、「第 183 回国会 参議院予算委員会会

議録第 10 号」30 頁)。

(イ) なお、基本的目標 a の (旧) 重大事故は、事故の具体的な進展等を考慮せず、安全評価審査指針に定められた評価条件を前提として設定、評価されていた。この評価条件では、E C C S (非常用炉心冷却設備) が運転できること、交流電源を利用できること、原子炉格納容器は破損しないこと等を前提としたものであった。

一方、新規制基準における重大事故等対策では、重大事故等の発生及び具体的な事故の進展を確率論的リスク評価の手法等を用いて検討し、その事故の進展に対して講じた対策が有効であることが評価される。この評価においては、E C C S の機能喪失を想定する場合には一度機能喪失した機器等の復旧を認めないなど、厳しい条件を設定した上で、事故対策の有効性を評価する。しかも、この評価で対策が有効であることが確認されれば、炉心の著しい損傷には至らず、外部への放射性物質の放出はほぼないため、周辺公衆へ放射線による影響を与えることもない。

このように、「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」を要求することで達成しようとしていた、大きな事故による周辺公衆への放射線障害の防止については、設置許可基準規則等により、より厳しい条件を設定した上で、より厳しい基準を達成できることを要求しているとされている。

(以上について、乙 16、390～392 頁)

イ 基本的目標 b について

基本的目標 b は、前述のとおり、原則的立地条件③に関係し、(旧) 仮想事故の発生を仮想した上で、必要に応じ避難等の防災活動を講じうる環境にある地帯 (低人口地帯) を要求するものである。

もっとも、これは、原子力災害対策そのものを要求しているわけではな

かった。また、低人口地帯であるべき地帯を評価した結果、その範囲は発電所敷地内に収まっていて、敷地外が低人口地帯である必要はなく、現実には具体的な防災の実行とは結びついていなかったとされている。

他方、原子力災害対策については、原子力災害対策特別措置法の制定、東日本大震災を契機とした同法の改正や原子力災害対策指針の制定等により、50 年以上前の立地審査指針の策定時と比較して、大幅に強化されている。

これらに照らせば、基本的目標 b による要求については、現在においてはその意義を失っており、この点において立地審査指針はその役割を終えていると評価されている。

(以上について、乙 16、397～400 頁)

ウ 基本的目標 c について

基本的目標 c に係る条件では、安全設計審査指針及び安全評価審査指針により信頼性、適切性を有する原子炉施設において、技術的見地からは起こることは考えられない大きな事故が発生した場合に、社会的影響を低減するため、「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」を要求している。そして、「ある距離だけ離れていること」の判断のめやすとして、全身線量の積算値（例として2万人Sv）を考慮するとしている。

この「人口密集地帯からある距離だけ離れていること」の評価においては、実際には、大人口地帯である東京や大阪といった大都市の方向が評価対象となってしまう、極めて低線量（数十 μ Sv程度）と非常に大きな人口数の積算により定まっていた。そして、集団線量については、国際放射線防護委員会の 2007 年勧告でも「大集団に対する微量の被ばくがもたらす集団実効線量に基づくがん死亡数を計算するのは合理的ではなく、避けるべきである。集団実効線量に基づくそのような計算は、意図されたことが

なく、生物学的にも統計学的にも非常に不確かであり、推定値が本来の文脈を離れて引用されるという繰り返されるべきでないような多くの警告が予想される。このような計算はこの防護量の誤った使用法である」との指摘があるとされている。

そこで、社会的影響については、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、半減期の長い放射性物質の総放出量という観点から規制を行うことが合理的と考えられ、環境保全（原子力基本法 2 条 2 項、原子炉等規制法 1 条）の観点からも適切であるとされた。

また、福島第一原子力発電所事故の知見を踏まえると、重大事故が生じた際、仮に、原子力発電所の近隣に居住する住民が避難する事態が生じたとしても、長期間帰還できない地域を生じさせないことが、より重要であるとされた。

他方、設置許可基準規則は、重大事故等対策の一環として、重大事故が発生した場合において、原子炉格納容器の破損及び放射性物質の異常な水準の放出を防止する対策を求めている（同規則 37 条 2 項、甲 26、76 頁）。そして、放射性物質の総放出量について、環境への影響をできるだけ小さくとどめるよう求めることにより（同規則解釈 37 条 2-3 (c)、甲 26、81 頁）、環境への放射性物質による汚染の影響を抑え、長期避難を余儀なくされる区域が発生するほどの環境の汚染が生じるリスクを相当程度減少させて、社会的影響を低く抑えようとしている。

このように、放射線リスクの社会的影響に対する評価として、立地審査指針における、大人口が極めて低線量の被ばくを受けることを含んだ集団線量の見地に基づいて評価するのは効果的でないため、設置許可基準規則においては、これを採用しなかった。他方で、長期間にわたって帰還できない地域を生じさせないことが重要であることから、同規則においては、半減期が約 30 年と長い放射性物質であるセシウム 137 の総放出量を規制す

ることとしており、より実効的な規制が行われることとなっているとされる。

(以上について、乙 16、401～403 頁)

(5) 債務者の反論

上記(1)のとおり、債権者らは、「立地審査指針が存在するにもかかわらず、適用がされないという不可解な状況に陥っている」「立地審査指針が有効に機能していない」「明白な審査の欠落」と主張しているが、上記(2)ないし(4)で述べたとおり、立地審査指針が新規制基準の規制体系に取り込まれなかったのは、同指針による規制目的ないし要求事項については、他の法令や規制によって、より実効的な対処等を求めるのが合理的であると判断されたためである。立地審査指針は、審査基準として使用されていないが、同指針における原則的立地条件は、設置許可基準規則等の現在の法体系において、その内容に応じて考慮・判断されているのであるから、債権者らの批判は当たらない。

また、債権者らは、「立地審査が適切になされず、適切な離隔が確保されていないのであるから、債権者らの人格権を侵害する具体的危険はないといえるだけの厳格かつ実効性のある避難計画が存在しないのであれば、人格権侵害の具体的危険が認められるべきである」(債権者ら準備書面(8)5頁)と主張しているが、上記のとおり、かかる主張はその前提を欠いている。

そして、債務者は多様な安全確保対策やより一層の安全性向上対策を充実させており、放射性物質の異常放出等が生じる具体的危険がそもそも認められないから、深層防護第5層の防護レベル(避難計画)に不備があれば直ちに債権者らの人格権を侵害する具体的危険が存在するという債権者らの主張に理由がないことは、債務者主張書面(3)で述べたとおりである。

2 その他の主張について

(1) 債権者らは、本件発電所周辺地域の地域防災計画等に関し、その実効性がないとして従前と同様の主張を繰り返している（債権者ら準備書面（8）22～32頁）。従前主張に対する債務者の主張及び反論は、債務者主張書面（3）において述べたところであり、反論の要を認めないが、以下、念のため①～③については反論を補充しておく。

①美浜町久々子からの車による避難経路や避難先に関する主張

②避難計画が周知されていない旨の主張

③安定ヨウ素剤に関する主張

①について、債権者らは、新たに美浜町久々子からの避難経路について触れ、大地震が起きた場合、現状の避難経路が通行不能になると考えられると主張している。しかし、美浜町久々子からおおい町・大野市への避難経路について、美浜町の原子力災害パンフレット（乙 262、「万が一に備えて 原子力防災のしおり」）によると「自然災害等により道路が通行不能になった場合や、一時移転の基準（ $20\mu\text{Sv/h}$ ）により避難する場合は、最も効率的な避難ルートを設定し、お知らせします」と記載されている（乙 262、14、16 頁）。これは、債務者主張書面（3）47 頁で述べた、避難計画で避難経路として定められている道路等が、自然災害等により使用できない場合は、美浜町、敦賀市は、代替経路を設定するとともに、当該道路等の管理者は復旧作業を実施することになっていることを受けたものである（なお、債務者主張書面（3）47 頁の記載は、PAZ を念頭に置いているが、UPZ の場合も同じである（乙 137、61 頁））。

また、債権者らは、美浜町民の避難先は、福井県内のおおい町と大野市のみであると主張する。しかし、「美浜地域の緊急時対応」では、「避難先施設が被災等のやむを得ない事情により、事前に定めた人数での受入ができない場合は、同一府県又は関西広域連合等において避難先の調整を行う」とされ

(乙 137、61 頁)、また、美浜町の原子力災害パンフレットでは「自然災害等により避難先施設が利用できなくなった場合や計画している人数の受入れができない場合には、国及び県が県内自治体や関西広域連合（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県で構成）等と協議し、状況に応じて、代替避難先を確保します」（乙 262、12 頁）とされており、必ずしも、美浜町民の避難先がおおい町と大野市のみに限られているものではなく、債権者らの主張には理由がない。

②について、債権者らは、美浜町、若狭町及び高島市の例を挙げ、避難計画の周知がされていないと主張する。しかし、美浜町、若狭町及び高島市では、周知用のパンフレットが作成され（乙 262、乙 263、「原子力防災パンフレット 万が一に備えて」、乙 264、「高島市防災ハザードマップ」79～84 頁）住民への周知・配布がなされている。なお、屋内退避について、若狭町に居住する債権者は、屋内退避について行政から何も説明を受けていないと主張するが、債権者ら準備書面（8）28 頁で防災訓練にかかる事前配布チラシの屋内退避に関する記載内容を述べていることからすると、チラシは事前配布があり、屋内退避にも触れた内容だったと思われる。

③について、高島市が安定ヨウ素剤を備え置いている場所は同市内 6 か所の保健センターでしかなく、あまりに数が少ないと主張する。しかし、滋賀県の管理下での高島市内の備蓄場所は 86 か所あり、緊急配布については、備蓄場所となっている一次集合場所等において、県及び関係市職員が対象住民等に順次配布を実施することとされているのであって、債権者らの主張は当たらない（乙 137、138 頁、乙 265、「高島市地域防災計画－資料編－」195～196 頁）。

(2) また、債権者らは、第 5 層の防護レベルの内容の不備、欠落と人格権侵害の具体的危険との関係に関し、令和 3 年 3 月 18 日の水戸地裁判決（甲 16）及び令和 4 年 5 月 31 日の札幌地裁判決（甲 138）を挙げた上で、「深層防護の第 1 か

ら第5の防護レベルのいずれか一つが欠落し又は不十分な場合には、原発が安全であるとはいえず、人格権侵害の具体的危険がある。これを避難計画についてみると、第5の防護レベルである避難計画に欠落又は不十分な場合には、原発が安全であるとはいえず、人格権侵害の具体的危険がある」債権者ら準備書面（8）34頁）として、従前の主張を繰り返している（同32～34頁）。

この点に関する反論は、債務者主張書面（3）6～10頁で述べたとおりである。そして、このことは、債務者の運転する大飯発電所3号機及び4号機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（乙14、178～180頁）及び本件発電所を含む債務者の運転する全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）において的確に判示されているところ（債務者主張書面（3）9～10頁）、債権者らが挙げる2件の裁判例は、上記の債権者らの主張と同様に、「前段否定・後段否定」の概念に対する理解及び人格権侵害の具体的危険性の存否に関する判断を誤っているのであって、これらを根拠とする債権者らの主張もまた不合理なものである。

第3 結語

以上述べたとおり、立地審査指針等を根拠とした、第5層の防護レベルの避難計画に不備があれば直ちに人格権侵害の具体的危険があるとする債権者らの主張には理由がなく、また、その他縷々述べている避難計画の不備等に関する主張も理由がない。

また、繰り返しになるが、本件発電所に係る原子力防災対策については、関係法令に基づいて適切に整備されており、国、地方公共団体及び債務者を含む原子力事業者等による防災訓練の実施等を通じ、実効性を向上すべく不断の見直しが行われている。

以 上