

令和3年（行コ）第136号 東海第二原子力発電所運転差止等請求控訴事件

一審原告 大石 光伸 外

一審被告 日本原子力発電株式会社

控訴審準備書面（14）

（避難計画不備が具体的危険を基礎づける理由—法的視点から）

2024（令和6）年12月13日

東京高等裁判所

第22民事部ハに係 御中

一審原告ら訴訟代理人弁護士

弁護士 河 合 弘 之
外

内 容

第1 避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づける理由Ⅰ－具体的危険の実体法 解釈を手掛かりに－	3
1 具体的危険とは（一般的な実体法解釈）	3
2 具体的危険とは（本件に即したあてはめ）	3
(1) 具体的危険の定義（上記1(1))	3
(2) 具体的危険の判断基準（上記1(2))	4
3 同旨の裁判例	6
第2 避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づける理由Ⅱ－原子力災害対策特別 措置法を手掛かりに－	8
1 裁判例の対立原因はどこにあるのか（問題の所在）	8
2 「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて 原子力災害が発生する蓋然性」が原子力災害からの生命・身体保護の見地か ら無視してはならない蓋然性である（抽象的可能性〔机上の空論〕にとどま るものではない）と評価すべき3つの理由	9
(1) 原子力災害対策特別措置法の存在	9
(2) 原子力災害対策特別措置法1条の文言	11
(3) 原子力災害対策特別措置法の立法経緯及び福島第一原発事故の発生	13
(4) 結語	20

第1 避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づける理由Ⅰ－具体的危険の実体法解釈を手掛かりに－

1 具体的危険とは（一般的な実体法解釈）

一審以来の本件における争点は、本件原発稼働行為に内在する危険が「具体的危険」といえるか否かである。では、そもそも一般的解釈として、人格権に基づく差止請求において要求されることの多い「具体的危険」の定義は何か。また判断基準はどのように考えるべきか。

- (1) ここで「具体的危険」とは、「人格権保護の見地から無視することができない損害発生¹の蓋然性があること」と定義される。
- (2) どの程度の蓋然性があれば「具体的危険」と認められるかについては、予め定まった基準があるわけではないが、一般的には、予期される損害の性質・程度・範囲によって変わるとされる。すなわち、予期される損害が重大であればあるほど、「具体的危険」であると判断されるために要求される蓋然性の程度は小さくなるものと解されている（いわゆる反比例定式）。

2 具体的危険とは（本件に即したあてはめ）

上記1で示した解釈を本件に当てはめると、次のとおりとなる。

(1) 具体的危険の定義（上記1(1)）

本件で問われている「具体的危険」とは、「原子力災害¹からの生命・身体保護の見地から無視することができない損害発生¹の蓋然性があること」である。本件原発稼働行為にこのような蓋然性が認められる場合には、当該行為に内在する危険が「具体的危険」であると認められ、差止請求が認容される

¹ 本文における「原子力災害」とは「原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害」をいう（原子力災害対策特別措置法2条1号）。また、上記定義でいう「原子力緊急事態」とは、「原子力事業者の原子炉の運転等（略）により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外（略）へ放出された事態」をいう（同法2条2号）。以下同じ。

ことになる。

(2) 具体的危険の判断基準（上記1(2)）

では、どの程度の蓋然性があれば「具体的危険」と認められるか。

ア 上記1(2)で指摘したように、予期される損害（性質・程度・範囲）が重大であればあるほど、「具体的危険」とであると判断されるために要求される蓋然性の程度は小さくなるものと解されている（いわゆる反比例定式）。

イ 原子力災害は、これまで原審以降繰り返し指摘してきたように、性質・程度・範囲いずれの要素においても極大である。そのため、原子力災害発生の蓋然性は、最高度の確実さで防除（予防・排除）されていなければならないものと解される。

この点は、最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁〔伊方最判〕も同旨である。すなわち、伊方最判は、旧原子炉等規制法24条1項3号・4号の趣旨について、「当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため」（下線は引用者）のものであると判示し、原子力災害発生の蓋然性は最高度の確実さで防除されるべきことを明確に示している。

ウ そして、現行の原子力法制は、原子力災害からの生命・身体保護の見地から、原子力災害発生の蓋然性を最高度の確実さで防除するために、「原子炉等規制法」並びに「災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法」において必要な安全対策を定めている。

すなわち、現行の原子力法規制の下では、原子力災害発生の蓋然性を最高度の確実さで防除するために、オンサイト上の安全対策（深層防護の第1から第4の防護レベル）については「原子炉等規制法」に基づく事業者規制によって、オフサイト上の安全対策（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」に基づく措置によって、それぞれ安全対策が図られることが予定されているのである（例えば丙Bア25：69頁及び73頁）。

とすると、これらの法律において定められている各安全対策が欠落し又は不十分である場合には、原子力災害発生の蓋然性を最高度の確実さで防除するための対策が不十分となってしまうことを意味する。すなわち、原子力災害からの生命・身体保護の見地から法律が防除すべきとしている程度にまで、原子力災害発生の蓋然性が防除されていないということである。

エ この点、原子力基本法2条1項は「原子力利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」と定め、また、同条2項は「前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。」と定めている（下線は引用者）。

これまで繰り返し述べてきたように、「安全の確保を旨として」とは「安全の確保を第一として」という意味である。またここでいう「安全の確保」は、国民の生命・健康などの保護を目的として行われるとのことである。したがって原子力基本法2条は、原発稼働を含む原子力利用の基本方針として、生命・身体等の保護を目的とする安全確保が最優先であること、言い換えれば、原発稼働による経済的・公共的利益を犠牲にしても生命・身体保護のための安全を優先すべきことを明言しているといえる（「第180回国会6月15日環境委員会 委員会決議 原子力規制委員会設置等に関する件」第1項

も同旨²⁾。

原子力基本法が定めるこのような原子力利用の基本方針に照らせば、原子力災害発生³⁾の蓋然性を最高度の確実さで防除するために定められた安全対策が不十分である場合には、そのために防除できていない蓋然性は、原子力災害からの生命・身体保護の見地から無視できない蓋然性であることが分かる。

オ 以上のとおりであるから、「原子炉等規制法」並びに「災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法」において定められている各安全対策が欠落し又は不十分である場合には、そのために防除できていない原子力災害発生の蓋然性は、原子力災害からの生命・身体保護の見地から法律が防除すべきとしている程度までその発生の蓋然性が防除されていないという意味で、原子力基本法が定める原子力利用の基本方針に照らし、原子力災害からの生命・身体保護の見地から無視できない損害発生の蓋然性（すなわち「具体的危険」）があると評価されるべきである。

3 同旨の裁判例

なお以上の解釈については、原判決が「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」（原判決257頁）と同旨の判示しているほか、仙台高判令和6年11月27日も次のように同旨の判示をしたことを指摘しておく（下線は引用者）。

原子力発電所（その中核となる原子炉施設）は、原子核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の核燃料物質を燃料として使用する

²⁾ 平成24年改正に係る国会審議の過程でなされた付帯決議「第180回国会6月15日環境委員会 委員会決議 原子力規制委員会設置等に関する件」では、その第1項において「本法律が、『国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること』を目的としていることに鑑み、原子力規制行政に当たっては、推進側の論理に影響されることなく、国民の安全の確保を第一として行うこと。」（下線は引用者）と明記されている。

装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、ひとたび重大事故を起こせば、放射性物質の放出、拡散によって、立地場所の周辺のみならず広範な地域の住民等の生命・身体に重大な危害を及ぼし、広範囲の環境を汚染し、経済的活動を停滞させ、ひいては地域社会を崩壊させるなど、他の分野の事故にはみられない深刻な影響をもたらす危険性を有する極めて特異な施設である。そして、このような危険性（リスク）の顕在化を防ぐために、規制法において、原子炉施設の設置、運転等の安全性確保に係る定めを設け、災害対策基本法や原災法において、災害対策に係る定めを設けており、住民の避難等の防護措置に関する事項については、中央防災会議が作成した防災基本計画及び原子力規制委員会が定めた原子力災害対策指針に基づいて作成される地域防災計画等により図られるものとされている…（略）…。

…（略）…上記法の定め等に照らすと、住民の避難等の防護措置が、上記法の定め等に基づき適切に講じられていないときは、その内容は当該地方公共団体の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと評価されるにとどまらず、原子炉施設の有する危険が顕在化する蓋然性が高く、生命・身体に係る人格権が違法に侵害される具体的危険があると事実上推定されると考えられる（同判決17頁～18頁）。

第2 避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づける理由Ⅱ－原子力災害対策特別措置法を手掛かりに－

1 裁判例の対立原因はどこにあるのか（問題の所在）

- (1) 避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づけるかどうかについては、最高裁で判断を示したものはなく、地裁・高裁では判断が分かれている。第1で述べたように、原判決である水戸地判令和3年3月18日や仙台高判令和6年11月27日は、避難計画の不備が「具体的危険」を基礎づけるとした。
- (2) では、なぜこのような対立が生じるのか。これは、現行の原子力法規制下における避難計画の必要性（深層防護の第5の防護レベルに係る安全対策の必要性）に対する裁判例間の認識の相違にあると考えられる。
 - ア すなわち、現行の原子力法規制の下では、深層防護の第1から第4の防護レベルの安全対策（以下「オンサイト上の安全対策」という）については、原子炉等規制法による事業者規制によって担保されることとなっている。
 - イ 避難計画の不備だけでは「具体的危険」を基礎づけることができないとする裁判例は、このような規制を前提として、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が適切に実施されている限り、「同法に基づくオンサイト上の安全対策が功を奏さずに突破されて原子力災害が発生する蓋然性」は無視できるもの、言い換えれば抽象的可能性（机上の空論）にとどまるものと評価していることが窺われる。
 - ウ 他方で、避難計画の不備だけで「具体的危険」を基礎づけることができるとする裁判例は、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が適切に実施されていたとしても、「同法に基づくオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性」は無視できないもの、言い換えれば抽象的可能性（机上の空論）ではないと評価していることが窺われる。
- (3) 以上からすると、避難計画（ないしは災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法が定めるオフサイト上の安全対策）の不備が「具体的危険」を基礎

づけるか否かの結論は、畢竟、「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性」が抽象的可能性（机上の空論）にとどまるか否か（原子力災害からの生命・身体保護の見地から無視できるか否か）の評価によって決せられるといえる。

- (4) そして、以下に述べるように、「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性」が原子力災害からの生命・身体保護の見地からは無視してはならない蓋然性であること、したがって抽象的可能性（机上の空論）にとどまると解すべきではないことは、法とその歴史によって証明できる。そこで以下、①原子力災害対策特別措置法の存在、②原子力災害対策特別措置法1条の文言、③原子力災害対策特別措置法の制定経緯及び福島第一原発事故の発生、以上①～③の観点からそのことを論証する。

2 「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性」が原子力災害からの生命・身体保護の見地から無視してはならない蓋然性である（抽象的可能性〔机上の空論〕にとどまるものではない）と評価すべき3つの理由

(1) 原子力災害対策特別措置法の存在

以下にみるように、原子力災害対策特別措置法の存在は、それ自体が、原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性が法的に無視できないものであることを意味している。

ア 原子力災害対策特別措置法は、原子力災害から国民の生命・身体等を保護することを目的として、避難計画その他のオフサイト上の安全対策の適切な整備を事業者ならびに地方公共団体および国に義務付けている**個別法**である。

イ 一般にオフサイト上の安全対策は、オンサイト上の安全対策が突破された場合に備えて整備されるものである。原子力災害対策特別措置法も同様で、

同法が整備を義務付けているオフサイト上の安全対策は、原子力災害から国民の生命・身体を保護するために、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が突破されて原子力緊急事態が発生した場合に備えて、義務付けられているものである。

ウ　ところで、上記1で示したように、避難計画の不備だけでは「具体的危険」を基礎づけることはできないとする裁判例は、原子炉等規制法に基づきオンサイト上の安全対策が実施されている限りはその安全対策が突破されて原子力緊急事態（ひいては原子力災害）が発生する蓋然性は無視できるとしている。しかしながら、原子力災害対策特別措置法という個別法は、その存在自体が、法がそのような立場を是認していないことを示している。

(ア) すなわち、仮に原子炉等規制法に基づきオンサイト上の安全対策が実施されている限りはその安全対策が突破されて原子力緊急事態（ひいては原子力災害）が発生する蓋然性は無視できるのであれば、そもそも原子力災害対策特別措置法という**個別法**は不要なはずである。

現に、例えば産業廃棄物処分場稼働も排水等による生命・身体侵害の危険をとまなうものであるが、同処分場稼働については、オンサイト上の安全対策については事業者規制によって法的に義務付けられている一方で、その安全対策が突破された場合におけるオフサイト上の安全対策については個別法で義務付けられていない。他の危険施設についても同様である。

(イ)　ところが、原子力災害だけは、異なる。原子力災害対策特別措置法が存在することから明らかなように、原子力災害だけは、オンサイト上の安全対策が突破された場合におけるオフサイト上の安全対策について**個別法**で義務づけられているのである。

(ウ) 原子力災害だけがオフサイト上の安全対策を個別法で義務付けられているという事実からは、「少なくとも法は、オンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力緊急事態（ひいては原子力災害）発生

だけは、生命・身体保護の見地から無視できないもの（すなわち抽象的可能性〔机上の空論〕ではない）と捉えていること」が推認される。すなわち、法は、少なくとも原子力災害についてだけは、オンサイト上の安全対策が突破された場合における同災害発生の蓋然性を無視することを是認していないのである。

エ 以上のとおりであるから、原子力災害対策特別措置法の存在は、それ自体が、原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されて原子力災害が発生する蓋然性が法的に無視できないものであることを意味しているといえる。しかるに、法が無視してはならないとしている蓋然性を裁判所が無視できるとするのは、裁判所に与えられた法解釈に係る裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであって、到底許されるべきではない。

(2) 原子力災害対策特別措置法 1 条の文言

以下にみるように、原子力災害対策特別措置法 1 条では、原子力災害から国民の生命・身体を保護するためには、原子炉等規制法上の措置と災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法上の措置の「相乗効果」が必要とされている。すなわち、原子力災害対策特別措置法 1 条によれば、同法に基づく措置は、原子力災害から生命・身体を保護するために、原子炉等規制法上の措置と並んで必要不可欠な措置として位置付けられているのである。

ア 原子力災害対策特別措置法 1 条は、次のとおり定めている。

この法律は、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号。以下「規制法」という。）、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もって原子力災

害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする。（下線は引用者）

イ 上記アで引用したとおり、原子力災害対策特別措置法1条によれば、「原子力災害対策特別措置法が定める原子力災害に関する事項についての特別の措置」と「原子炉等規制法や災害対策基本法その他原子力災害の防止に関する法律が定める各措置」とが「**相まって**」（＝**相乗効果を発揮することで**）、原子力災害から国民の生命・身体等の保護を図ることを予定していることが分かる。

要するに、原子力災害対策特別措置法は、原子力災害から国民の生命・身体等を保護するためには、もちろん原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策も必要であるが、それだけでなく災害対策基本法や原子力災害対策特別措置法に基づき実施されるオフサイト上の安全対策も必要である、しかもそれらが相乗効果を発揮することが必要であるとしているのである。

ウ そして、原子力災害対策特別措置法1条の以上の定めは、原子力基本法2条2項や原子力規制委員会設置法1条が安全の確保にあたって踏まえることとしている「**確立された国際的な基準**」である、IAEAの「**深層防護の考え方**」とも合致している。

すなわち、IAEAの「**深層防護の考え方**」では、「炉心に大量の放射性物質を内蔵しており、人と環境に対して大きなリスク源が存在し、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」に、オフサイト上の安全対策である第5の防護レベルを含む5つの防護レベルを用意し、かつ、各々の防護レベルが独立して有効に機能すること（それぞれの防護レベルの対策を考えるときに他の防護レベルでの対策に期待しないこと）を求め、その総合力をもって原子力災害から人の生命・身体等を保護することとしている（丙B

ア 25 : 64 頁)。

このような「深層防護の考え方」ないしはそれに基づく新規制基準の考え方は、原子力基本法 2 条 2 項および原子力規制委員会設置法 1 条によって原子力利用の安全確保にあたって踏まえることとされている「確立された国際的な基準」の一つであるところ、原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策と災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づき実施されるオフサイト上の安全対策の相乗効果によって原子力災害から国民の生命・身体の保護を図ることとしている原子力災害対策特別措置法 1 条の定めとも、ぴったり合致しているものである。

エ 原子力災害対策特別措置法 1 条の文言から明らかなように、法は、原子力災害から国民の生命・身体を保護するために、「原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策」（第 1 から第 4 の防護レベル）と「災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づき実施されるオフサイト上の安全対策」（第 5 の防護レベル）の双方を必要としている。このことから、上記(1)と同様、「原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策が突破された場合の原子力緊急事態（原子力災害）発生 of 蓋然性を無視すべきではないという立場を法が宣明していること」が推認される。

それにもかかわらず、原子炉等規制法に基づき実施されているオンサイト上の安全対策が突破される蓋然性を裁判所が無視してよいとするのは、やはり裁判所に与えられた法解釈に係る裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであって、到底許されるものではない。

(3) 原子力災害対策特別措置法の立法経緯及び福島第一原発事故の発生

ア 原子力災害対策特別措置法の制定経緯：JCO 臨界事故

以下に述べるように、原子力災害対策特別措置法は JCO 臨界事故の教訓を踏まえて制定されたものであるところ、同事故の教訓からすれば、原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破された場合の原

子力緊急事態（原子力災害）の蓋然性を無視することが許されないことは、明らかである。

(ア) そもそも原子力災害対策特別措置法は、下記（イ）にみるように、原子炉等規制法に基づき実施されていたオンサイト上の安全対策が突破されたために原子力緊急事態ひいては原子力災害が発生してしまったJCO臨界事故を踏まえて制定された法律だった。

(イ) すなわち、平成11年9月30日、株式会社JCOのウラン加工施設において臨界事故が発生し、住民避難や屋内退避が要請される事態となった。

当時の政府による同事故の原因に関する国会答弁によれば、「当該施設の安全審査におきまして、適切な臨界防止策が講じられていることが確認されたことから、臨界事故が発生するおそれがないものと判断がなされたものです。……今回の事故は、事業者において、この安全審査で確認された条件を著しく逸脱した操作が行われたことが直接的な原因であります」とのことだった（[甲G380](#)）。

そしてこのような重大事故が発生したことを受け、国は、原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策に係る規制強化を行う一方で、そのオンサイト上の安全対策が突破された場合にも原子力災害から国民の生命・身体等を保護するために、オンサイト上の安全対策が突破された場合におけるオフサイト上の安全対策を定める原子力災害対策特別措置法を制定したのだった。

(ウ) 原判決255頁でも指摘されているとおり、「発電用原子炉施設の事故の原因は、原子炉施設の設計、施工の瑕疵やテロリズムなどの人的要因、地震、津波、火山等の自然現象など、様々なものが考えられる」。「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言わざるを得ない」。それ

にもかかわらず、人的事象にしても自然現象にしても、本件原発の運転期間内においていついかなる事象がどのような規模で発生するかを確実に予測することはできない。

現に、JCO臨界事故では規制当局が「安全審査において臨界事故（原子力緊急事態）が発生するおそれはない」と判断していたにもかかわらず、事業者側の人的要因によって臨界事故が発生するに至った。現実には、万が一にも起こしてはならないはずの「原子炉等規制法等に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されることによる原子力緊急事態ないし原子力災害」が発生してしまったのである。そして、こうした歴史的事実（経験）を踏まえて、法は、オンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力緊急事態ひいては原子力災害発生 of 蓋然性に備え、個別法をもってオフサイト上の安全対策を整備することとしたのである。

(エ) このように、万が一にも起こってはならないはずの「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破されたことによる原子力緊急事態ひいては原子力災害の発生」という歴史的事実が現実存在し、かつ、その歴史的事実を教訓として原子力災害対策特別措置法が制定されたのである。法は、オンサイト上の安全対策が功を奏しなかった場合における原子力災害発生 of 蓋然性を抽象的可能性（机上の空論、無視し得るもの）とは見ていない。これは動かしがたい事実である。

(オ) それにもかかわらず、原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力災害発生 of 蓋然性が抽象的可能性（机上の空論）に過ぎない（無視し得る）とするのは、これらの動かしがたい事実を無視するものであって、裁判所に与えられた法解釈に係る裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであって、到底許されるものではない。

イ 原子力災害対策特別措置法制定後の事情：福島第一原発事故の発生

以下にみるように、福島第一原発事故後は、原子炉等規制法に基づき実施

されたオンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力緊急事態については原子力災害発生の蓋然性を無視することが許されないことが、より一層明白になった。

(ア) JCO臨界事故が起こったのは、平成11年のことだった。この事故は原発ではなくウラン加工工場での原子力災害だったところ、当時の政府は、「原子力発電所は、多重防護で万全を期しているというのが現状であります。」等と答弁していた（[甲G381](#)）。

(イ) ところが、その僅か約12年後、我が国において二度目の原子力災害、すなわち福島第一原発事故が発生した。当時の政府が「安全審査において原子力緊急事態が発生するおそれはない」と判断していた原発において、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が突破されて、原子力緊急事態については原子力災害が発生したのである。万が一にも起こってはならないはずの「オンサイト上の安全対策が突破されたことによる原子力緊急事態については原子力災害」が、二度も我が国において発生してしまったのである。

(ウ) 政府事故調査報告書・中間報告書506頁（おわりに）では、次のように記されている（[甲G382](#)）。

ことが起こった後で見えるのは、この想定と想定外との境界だけである。境界がどのようにして決まったかを明らかにしなければ、事故原因の真の要因の抽出はできない。

今回の事故では、例えば非常に大きな津波が来るとか、長時間に及ぶ全交流電源の喪失ということは十分に確率が低いことと考えられ、想定外の事柄と扱われた。そのことを無責任と感じた国民は多いが、大事なことは、なぜ「想定外」ということが起こったかである。

原子力発電は本質的にエネルギー密度が高く、一たび失敗や事故が起こると、かつて人間が経験したことがないような大災害に発展し得

る危険性がある。しかし、そのことを口にするのは難しく、関係者は、人間が制御できない可能性がある技術であることを、国民に明らかにせずに物事を考えようとした。それが端的に表れているのが「原子力は安全である。」という言葉である。一旦原子力は安全であると言ったときから、原子力の危険な部分についてどのような危険があり、事態がどのように進行するか、またそれにどのような対処をすればよいか、などについて考えるのが難しくなる。「想定外」ということが起こった背景に、このような事情があったことは否定できない。

何かを計画、立案、実行するとき、想定なしにこれらを行うことはできない。したがって、想定すること自体は必ずやらなければならない。しかし、それと同時に、想定以外のことがあり得ることを認識すべきである。たとえどんなに発生の確率が低い事象であっても、「あり得ることは起こる。」と考えるべきである。発生確率が低いからといって、無視していいわけではない。起こり得ることを考えず、現実にそれが起こったときに、確率が低かったから仕方がないと考えるのは適切な対応ではない。確率が低い場合でも、もし起きたら取り返しのつかない事態が起きる場合には、そのような事態にならない対応を考えるべきである。今回の事故は、我々に対して、「想定外」の事柄にどのように対応すべきかについて重要な教訓を示している。

(エ) また、これまで繰り返し引用してきたところではあるが、政府事故調査報告書（最終報告）413頁でも、次のように指摘されている（下線は引用者）。

リスクの捉え方を大きく転換すること。これまで安全対策・防災対策の基礎にしてきたリスクの捉え方は、発生確率の大小を判断基準の中心に据えて、発生確率の小さいものについては、安全対策の対象から外してきた。…略…しかし、東日本大震災が示したのは、“たとえ確

率論的に発生確率が低いとされた事象であっても、一旦事故・災害が起こった時の被害の規模が極めて大きい場合には、しかるべき対策を立てることが必要である” というリスク認識の転換の重要性であった」 「今回のような巨大津波災害や原子力発電所のシビアアクシデントのように広域にわたり甚大な被害をもたらす事故・災害の場合には、発生確率に関わらずしかるべき安全対策・防災対策を立てておくべきである」

(オ) そして、原子力関連法令等の平成24年改正では、例えば原子炉等規制法1条で「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制...を行い...」と定められ、また、原子力規制委員会設置法1条でも「この法律は、...、原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って...」と定められた。さらに、令和5年6月7日の改正では原子力基本法2条3項が新設され、そこでも「原子力事故（略）の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って、.....」と定められた。

これらの条文は、まさに「たとえどんなに発生確率が低い事象であっても、『あり得ることは起こる。』と考えるべきである。発生確率が低いからといって、無視していいわけではない。起こり得ることを考えず、現実それが起こったときに、確率が低かったから仕方がないと考えるのは適切な対応ではない。確率が低い場合でも、もし起きたら取り返しのつかない事態が起きる場合には、そのような事態にならない対応を考えるべきである。」との福島第一原発事故の教訓の具体化といえよう。

(カ) 確かに、福島第一原発事故後には、同事故以前の規制よりは厳しい規制になったかもしれない。しかしながら、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環境に絶対に放出されることのない

い安全性を確保することが困難であることは現在も変わらないし、それにもかかわらず発電用原子炉施設の事故の要因となり得る事象（人的事象・自然事象）がいつどのような規模で発生するかを確実に予測することができないこともまた変わらない。

(キ) このような現状の不完全さを踏まえれば、たとえ福島第一原発事故後に原子炉等規制法に基づき実施されるオンサイト上の安全対策が強化されたからといって、「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が万全であるとされた原子力施設においてその対策が突破されて原子力災害に至るという事態が2回も発生した」という歴史的事実を無視し得るものではない。

(ク) ましてや、地震・津波・火山といった自然事象の分野は、実験ができない上に大量観察もできないために予測の精度も高いものではなく（科学の限界／科学の不定性³）、現に原発の耐震設計の要である基準地震動については、これを超える地震動が過去何度も観測されてきたという歴史的事実がある⁴。

また、本件原発固有の問題でいえば、津波に対する安全対策の要である

³ そもそも、地震、津波、火山といった地球科学分野は、他の科学の分野に対して、決定的なハンディキャップを負っており、科学の精度には大きな限界がある。

一般に、科学は、仮説を立て、実験を行い、観察・考察して、仮説の正しさを検証したり、修正したりしながら進んでいく。よって、精度の高い実験が反復してできる分野については、科学は相当強みを発揮し、信頼性が高い。また、実験ができない分野であっても、大量の観察が可能な分野（たとえば天体の運動、月の満ち欠けなど）についても、科学は相当強みを発揮し、信頼性が高い。

反対に、実験ができない分野、初めての事柄、データが少ない事柄については、科学の強みはない。このような実験ができない分野、初めての事柄、データが少ない事柄については、観察や考察の中に、科学以外の要素が入り込み、精度が高くない場合がある。これが科学の不定性である。地震、津波、火山といった地球科学分野は、実験ができず、大量観察もできないので、科学の不定性が支配する典型的な分野である。

⁴ 地震動は、原発の安全装置についても同時に破損させる。福島第一原発事故は想定を超える津波によって発生したが、地震によってこれまで原子力緊急事態が発生しなかったのは、単に幸運だったからにすぎない。

はずの防潮堤に施工不良があったことが内部告発によって発覚し、計画に則って適切な工事が行われるはずだという安全審査の前提も覆された。さらにいえば、一審被告による安全審査におけるデータ改ざん問題も記憶に新しく、他に施工不良が隠されている可能性も否定できない。

これらの歴史的事実も併せ考えれば、なおさら、「原子炉等規制法に基づき実施されたオンサイト上の安全対策が万全であるとされた原子力施設においてその対策が突破されて原子力災害に至るという事態が2回も発生した」という歴史的事実は無視し得るものではない。

(ケ) 以上のとおりであるから、平成24年に改正された原子炉等規制法に基づきオンサイト上の安全対策が適切に実施されていれば原子力災害が起こらない（その蓋然性は抽象的可能性〔机上の空論〕に過ぎない）というのは、歴史的事実に照らして、もはや現実的ではないというべきである。それにもかかわらず、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力災害発生の蓋然性が抽象的可能性（机上の空論）に過ぎない（無視し得る）とするのは、まさに万が一にも起こってはならないはずのことが2度も起こったという歴史的事実を無視するという意味において著しく不合理であって、裁判所に与えられた法解釈に係る裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであるから、到底許されるものではない。

(4) 結語

このように、原子炉等規制法に基づくオンサイト上の安全対策が突破された場合における原子力災害発生の蓋然性が抽象的可能性（机上の空論）に過ぎない（生命・身体保護の見地から無視し得る）というような解釈は、この蓋然性を抽象的可能性（机上の空論）として扱わない（むしろ生命・身体保護の見地から無視し得ないものとして扱う）法の立場と明らかに相反するものである。繰り返しになるが、そのような解釈は、裁判所に与えられた法解釈に係る裁量権の範囲を逸脱・濫用するものであって、到底許されるものでは

ない。

以上のとおりであるから、原判決が「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というべきである。」（257頁）と判示したように、災害対策基本法および原子力災害対策特別措置法に基づく措置である避難計画およびこれを実行し得る体制の整備が欠落し又は不十分である場合には、具体的危険を認め、差止請求を認容すべきである。

以 上