

2021年9月4日

茨城県弁護士会

憲法改正問題に取り組む全国アクションプログラム

東海第二原発と土地規制法

海渡雄一

(日弁連秘密保護法・共謀罪対策本部 副本部長)

土地規制法廃止アクション事務局

脱原発弁護団全国連絡会 共同代表)

目次

第1 土地規制法の危険性と市民の課題.....	2
1 土地規制法の成立に至る流れ.....	2
2 法の概要.....	3
3 法案審議経過と野党、市民運動の対応.....	3
4 この法には立法事実が認められない.....	5
5 要塞地帯法下の呉や函館では何が起きていたのか.....	5
6 すべての要件があいまいで政令か総理大臣の判断に委ねられ、市民に対するプライバシー侵害の危険性がある.....	6
7 密告が奨励され、軍事目的の事実上の土地収用が可能に.....	6
8 監視が密告を産み出す『沖縄スパイ戦史』(三上智恵さん)の教訓.....	7
9 基地や原発の監視行動も規制の対象とされる可能性がある.....	9
10 総理大臣の判断により「その他の協力」の名目で自治体に無限定的な協力を求められる.....	10
11 基地の周辺を外国に買い占められたらやっぱり困るのでは?.....	10
第2 土地規制法が監視と萎縮を生まないようにするために、いま、私たちができること.....	11
1 法施行まで政府側のスケジュール.....	11
2 法廃止に向けて私たちができること.....	11
第3 東海第二原発の運転差し止めを認めた2021.3.18水戸地裁判決はどのような経過で出されたのか.....	13
1 戦争が基地と原発のまわりに立っている.....	13
2 原告が判断を求めた争点.....	13
3 判決の結論.....	16
4 避難計画をめぐるこれまでの判決の傾向とこれに対する批判.....	17
5 判決を導いた実質的根拠=裁判所の確信はどこにあったのか.....	18
6 一層から四層までについて.....	20
6 判決の法的な根拠=判決結論を導いた法理.....	23
7 判決の内容のまとめ.....	26

8 判決を引き出した原告らの避難の困難性についての立証	26
第4 東海第二原発と全国の原発の再稼働を許さないために	28
1 東海第二原発は廃炉が当然	28
2 重大な原発事故を二度と起こさないための司法判断の枠組み	28
3 司法と立法と地方自治で原発を包囲する	29
第5 海渡雄一のプロフィール	29

第1 土地規制法の危険性と市民の課題

戦争が廊下の奥に立つてゐた

渡辺白泉(一九三九)



(海の見える丘でスケッチをしていただけで、スパイ扱いされ、憲兵に引っ張られたさざえさん)

1 土地規制法の成立に至る流れ

土地規制法は＝自民党右派の10年越しの”宿願”であった

(1)自民党特命委員会

2011年2月10日 高市早苗議員らの勉強会

2013年10月 自民党「安全保障と土地規制に関する特命委員会」発足

2020年12月10日 同委員会が「提言」を公表。12月22日に菅首相に提出

この「安全保障と土地法制に関する特命委員会」の提言をもとに、法案は閣法として提出された。

<メンバー>

新藤義孝(委員長、元総務相)、高市早苗(元総務相)、佐藤正久、山谷えり子、木原誠二(→衆議院内閣委員長)、菅原一秀、長尾敬ら＝「右派」 ※維新も5年ほど前から、繰り返し議員立法を提出していた。

<高市早苗ブログ(2021年3月1日)>

「日中間に軍事的対立が起きた場合には、中国資本系企業の日本事務所も中国の国防拠点となり得ますし、莫大な数の在日中国人が国防勤務に就くことになる可能性があります」=有事におけるヘイト犯罪を誘発しかねない危険な発言である。

(2) 国土利用の実態把握等に関する有識者会議

・2020年11月9日、11月25日、12月22日に開催

<メンバー>

兼原信克(同志社大学特別客員教授、元国家安全保障局(NSS)次長)

「相手領域に撃ち込めないミサイルは抑止力にならない」

「最大の問題は日本に産官学の安全保障コミュニティがないことだ」(4月23日、毎日)

佐橋亮(東京大学准教授)、吉原祥子(東京財団政策研究所研究員・政策オフィサー)ら

・2020年12月24日に「国土利用の実態把握等のための新たな法制度の在り方についての提言」を公表、外国資本による広大な土地の取得が発生し地域住民、国民の間に不安や懸念が広がっているとした。

(3) 自公で与党協議で公明党の慎重意見

これに対して、連立与党の公明党は「まるで戦時下を思わせる民有地の規制」だ(漆原良夫公明党前議員の「うるさん奮闘記」より)などと強い難色を示した。そのため、法案に個人情報への配慮条項を付加し、地域指定について「経済的社会的観点」を留意することを盛り込んで、法提案に応じた経緯があった。

2021年3月26日 法案を閣議決定(政府提出法案の提出期限を唯一超過したのも、公明党の慎重意見のせいである。)

2 法の概要

3月26日「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律案」が閣議決定・国会提出された。

この法律案は、規制の目的と手段があまりにも均衡を失った不出来な法律案だった。

法案は安全保障上重要な施設や国境に關係する離島の機能を妨害する行為を防止することを目的とするとしていた。

そして、自衛隊やアメリカ軍基地、海上保安庁の施設、それに原子力発電所など重要インフラ施設のうち、政府が安全保障上重要だとする施設の周囲おおむね1キロ、また国境に關係する離島を「注視区域」に指定する。

その区域内の土地や建物の所有者、借りている人さらにはその關係者までについて調査する。日本人か外国人は問わない。必要に応じて報告を求め、応じない場合には、罰則が科される。特に重要とする施設周辺や離島は、「特別注視区域」に指定し、調査に加え一定面積以上の土地や建物の売買には、事前届出を義務づける。妨害行為が明らかになれば、中止するよう勧告でき、これに従わない場合には、罰則を伴う命令を出すことができる。

3 法案審議経過と野党、市民運動の対応

(1) 立憲民主党のあいまいな姿勢と危険な修正案

・BS 日テレ「深層 News」で立憲の広田一議員は修正案として、罰則を課しても従わない場合に物件除去にかかる行政代執行をやるべきと主張。自民の佐藤正久議員に「驚きました。我々はそこまで踏み込まなかった」と言われる始末であった。

・修正案は、調査協力拒否や届出義務違反に対する罰則は削除しているものの、中止命令に従わない場合に行政代執行という強制措置を設ける、大都市市街地の「重要施設」周辺や農地・水源地までも調査・規制の対象に含めることを提案していた。

・市民運動と党内外の自治体議員による猛抗議を受け、自民・公明も吞まず、立ち消えになった。

(2) 与野党に対峙した市民運動の展開

<「重要土地調査規制法案」反対緊急声明事務局>

・NCFOJ(表現の自由と開かれた情報のための NGO 連合)有志の発案からスタートした8人ほどのチーム

・4月30日の「緊急声明」公表と300を超える賛同団体の結集

・5月11日:記者会見

海渡雄一、金竜介(自由法曹団)、奥間政則(沖縄ドローンプロジェクト)、清水早子(宮古島ミサイル基地いらない住民連絡会)、大仲尊(沖縄・一坪反戦地主会関東ブロック)、竹内広人(平和フォーラム)



・5月25日:院内集会

海渡雄一、野村保子(大間とわたしたち・未来につながる会、原子力防災を考える函館市民の会)、木元茂夫(すべての基地に No! を ファイト神奈川)、花谷史郎さん(農村のくらしを守る会[石垣島])

・6月8日:院内集会

海渡雄一、与那城千恵美(宜野湾市元緑が丘保育園保護者)、永井友昭(米軍基地建設を憂う宇川有志の会/京丹後市議)、金子豊貴男(全国基地爆音訴訟原告団連絡会議代表/第五次厚木基地爆音訴訟団副団長)、佐藤博文(北海道弁護士会連合会憲法委事務局長/自衛官の人権弁護団・北海道代表)

・議員・秘書へのロビイング、情報収集をもとにしたキーパーソンへの FAX 等の呼びかけにより、大量の FAX が届けられた。賛同団体への情報を発信した。先手先手の情報収集と秘書との緊密な連携が鍵となった。

・沖縄・一坪反戦地主会関東ブロックと「重要土地調査規制法案」を廃案にする全国超党派自治体議

員団などと連携し、官邸前行動、議員会館前行動、共同院内集会などを短期間に展開した。

・メディアへの情報提供と記事掲載の働きかけによって、審議の終盤にはかなりの報道がなされるに至った。

・「国会は慣例がございまして、同種の法案の審議時間から比べると、審議時間が短いということはありません」(NHK「日曜討論」)との森山自民党国対委員長の嘘発言を追及した。

・衆議院段階では修正案、付帯決議を提案し、採決にも明確に「反対」しなかった立憲が、参議院では「反対」に軌道修正し、法成立に抵抗した。「市民と野党の共闘」の一つのモデルとなった。

(3)参議院付帯決議には次のような法律を強化するような内容も含まれていることは要注意

14.勸告及び命令に従わない場合に、実効性を担保するとして、土地収用を含む強権的な措置を検討

15.水源地や農地等を規制対象に加えることを検討

16.米軍・自衛隊基地内にある民有地を注視区域、特別注視区域に加えることを検討

17.施行後5年を待たずに必要に応じて制度の見直しを検討

4 この法には立法事実が認められない

自衛隊施設周辺の外国資本による取得が相次ぎ、自治体から意見書が上がっていることを法制化の理由としていたが、意見書は1800自治体中わずか16件で、千歳市、対馬市からは出されていなかった。

これに先立つ、昨年の予算委員会では、政府は外国人の土地取得によって基地機能が阻害されているような事実(立法事実)は、明らかになっていないが、全国的に実態把握ができておらず、まずは調査をするのが重要だと答弁していた(2020年2月25日衆院予算委員会第8分科会)。

ところが、法提出後の5月11日衆院本会議で立憲民主党の篠原豪議員が、このような指摘を根拠づける立法事実があるのかを質問した。これに対して、小此木内閣府担当大臣は、安全保障のリスクを回避することを理由に「答弁は適当でない」と答弁を拒否した。

その後も、大臣の答弁は迷走し、「(立法事実を)探していかなければならないという意味も含めて何があるかわからないことについて調査をしっかりと進めていかなきゃならない」(5月26日)、「不安は雲をつかむようなもので、まずは調査しようという目的」(6月15日)などと変転し、立法事実の有無すらが秘密のベールに覆われた異常な状況で国会審議が終わり、立法事実の有無を明らかにするためにも調査が必要だという目茶苦茶な論理で、法律は成立してしまった。

5 要塞地帯法下の呉や函館では何が起きていたのか

この法律は、戦前の社会を物言えない社会に変えた軍機保護法、国防保安法とセットで基地周辺における写真撮影や写生まで、厳罰の対象とした要塞地帯法(明治32年7月15日法律第105号)を、拡大して再来させようとするものではないか。

呉市や函館市には、今も「要請地帯標」が残っている。戦前の要塞地帯法の下で、指定がなされると、市民生活上の写真撮影やスケッチまでが法違反として特高警察・憲兵の摘発の対象とされた。

この、要塞地帯法と比較すると、この法案は、事前に住民や関係者の調査が広汎に行われること、軍事施設だけでなく、原発・水源地などの生活インフラにまで監視対象を拡大している点で、より広範な規制となっているといわなければならない。



6 すべての要件があいまいで政令か総理大臣の判断に委ねられ、市民に対するプライバシー侵害の危険性がある

この法律の第一の問題点は、法案中の概念や定義が曖昧で政府の裁量でどのようにも解釈できるものになっていることだ。まず、注視区域指定の要件である「重要施設」のうちの「生活関連施設」とは何をさすのかは政令で定め、「重要施設」の「機能を阻害する行為」とはどのような行為なのかについても政府が定める基本方針に委ねている。

重要施設には自衛隊と米軍、海上保安庁の施設だけでなく、政令で指定するものを含むとされ、原発などの発電所、情報通信施設、金融、航空、鉄道、ガス、医療、水道など、主要な重要インフラは何でも入りうるものとなっている。

また、調査の対象者についてどのような情報を調べるのかについても政令に委任されている。さらに調査において情報提供を求める対象者としての「その他関係者」とは誰か、勧告・命令の内容である「その他必要な措置をとるべき旨」とはどのような行為を指すのかについては、政令で定めるという規定すらなく総理大臣の判断に委ねられている。

このように刑罰の対象とされる行為の要件が法律に明示されていない。刑罰の構成要件の明確性を求めている憲法 31 条に違反するといわざるをえない。

法7条は、重要施設周辺の土地・建物居住者や仕事や活動で往来している者の個人情報を収集するとしている。「施設機能」を阻害する行為をするおそれがあるかどうかを判断するためには、その者の住所氏名などだけでなく、職業や日頃の活動、職歴や活動歴、あるいは検挙歴や犯罪歴、交友関係、さらに思想・信条などの情報が必要となる。重要施設の周辺1キロに居住したり、その地域に出入りしているだけでこれらの個人情報を内閣総理大臣に収集され、監視されることになる。法案3条は、「個人情報の保護への十分な配慮」「必要最小限度」などと規定しているが、気休めともいえる規定が実効性のある歯止めとなる保証はどこにもない。

土地規制法は思想良心の自由を保障した憲法 19 条、プライバシーの権利を保障した憲法 13 条に反するものだ。

7 密告が奨励され、軍事目的の事実上の土地収用が可能に

「機能を阻害する恐れ」があるとの理由でこれらのひとびとの行動を規制できるようになる。さらに、法案8条は「重要施設」周辺や国境離島の土地・建物の所有者や利用者の利用状況を調査するため

に、「利用者その他の関係者」に情報提供を義務付けている。「関係者」は従わなければ処罰されるので、隣人・知人や活動協力者の個人情報を提供せざるを得なくなる。まさに密告を強要することになりかねない。

法案 11 条によれば、勧告や命令に従うとその土地の利用に著しい支障が生じる場合、総理大臣が買取りを求めることができる。命令に従わなければ処罰される。これは重要施設周辺の土地の事実上の強制収用である。

土地収用法は戦前の軍事体制の反省に立ち、平和主義の見地から、土地収用事業の対象に軍事目的を含めていない。軍事的な必要性から私権を制限する法案は憲法前文と 9 条によって保障された平和主義に反するものである。さらに、権利制限を受ける市民は、本来それらの指定や勧告・命令に対して不服申立てができるようにすべきであるが、法にはそのような不服申し立て手段は定められていない。

8 監視が密告を産み出す『沖縄スパイ戦史』(三上智恵さん)の教訓

(1) 沖縄差別の文脈で語られてきた沖縄スパイ戦

三上智恵さんが書かれた『沖縄スパイ戦史』を読むと、護郷隊の二人の隊長やスパイを殺害した指揮者の生い立ちが詳しく調べられ、その人物像が愛情をこめて描かれていることに驚かれる方も多いと思う。戦後も沖縄に通い、慰霊を続けた人たちのことを克明に記録している。

これまで、沖縄スパイ戦は鬼畜のような日本軍が、沖縄方言しか話せない人々を虐殺していったという、いわば沖縄差別の文脈で語られてきた。

この問題には、確かに沖縄差別の一面があることは明らかだ。日本軍にとって、沖縄の人々は日本民族の一員でありながら、半面では琉球民族という別の民族でもあり、琉球には外国経験が多い人々がいたという事情があるのも事実なのである。

しかし、そこを強調しすぎると、そんなことは日本本土では起きなかったし、今後も本土では、日本軍が日本国民をスパイに仕立て上げて殺すようなことは起きないという認識にとどめ置かれてしまう。

だからこそ、三上さんは、隊長たちが護郷隊の少年隊員たちを愛し、その命を一人でも救おうとしたことを丹念に記録している。



(2) 結局刺客を送り込まれていたヨネさん

また、みずから何人かのスパイを虐殺した竹下少尉が、スパイリストに入れられていた秘密戦の民間協力者でもあった米子さんたちを「ヨネちゃんとスミちゃんを殺すな。殺すなら俺が許さない」と周囲に厳命して、彼女たちを救おうとしたというエピソードは映画「沖縄スパイ戦」のハイライトともいえるシーンであった。

しかし、この本の中ではさらにその先の冷徹な真実が明らかにされている。映画で言えば「ネタバレ」かもしれないが、公刊された本に書かれていることですのでここに書いておく。三上さんが映画を撮り終えたあとの四回目に米子さんと会った時の衝撃的でことばである。

『兵隊たちがね、五、六人が夜中に家に上がり込んできたんですよ。いるか!どこに寝てるか!と囁いてる声が聞こえて。私も母も、真っ暗闇の中、必死で蚊帳をくぐって裏口から転がり出て、危機一髪。裏の畑の中に身を隠して』

えっ、結局海軍は殺しに来たんですね?武下少尉が止めてくれたんでは…

『いや、やがてやられよったですね。銃を持って来ていましたね。もう、怖い』

これまで、会う度に米子さんの口から語られたのは、水兵たちとの束の間の交流、武下少尉に食糧を届けた話。やがてスパイリストに挙げられたという信じがたい展開と恐怖と、それでも武下少尉が二人の女性を守ろうとしてくれたことを知り、戦後に救われた思いをした話。それがパターンだった。しかしこの日初めて聞いたのは、結局、刺客が彼女のもとに送り込まれていたという残酷な結末だった。(507-8 ページ)

これだけ、三上さんに心を許した米子さんも、四回目に話す決断を付けられるまで、このような悲しい結末は話さなかったのである。スパイ戦の真実を明らかにするという作業がいかに困難な作業であるかがわかる。言葉を換えれば、スパイ戦に関することの真実を明らかにするためには、関係者の多くが鬼籍に入りながら、秘密を抱えた幾人かの人々が、お元気で、傑出したジャーナリストであり、民俗学者でもある三上さんがこぼれ落ちる貴重な言葉の端々を記録できたという歴史のタイミングが必要だったことがわかるのである。

永遠に歴史の闇に埋もれていたかもしれない貴重な記憶を本にとどめたこの「沖縄スパイ戦史」は、まさに三上さんの血のにじむような努力と歴史的なタイミングが重なることで、決して私たちが忘れてはならない戦争の真実の姿を明らかにした瞠目すべき奇跡の書であるといえる。

(3) 沖縄スパイ戦を沖縄差別の視点だけで語ることは、貴重な教訓を見落とすことにつながる

本書の「終わりにかえて」で、三上さんは次のように述べています。本書の最も大切なメッセージであり、特定秘密保護法・共謀罪・デジタル監視法・土地規制法の制定後の日本に暮らす市民にとって最も伝えたかったメッセージは、この部分ではないかと思う。

「沖縄のスパイ虐殺といえば「沖縄方言を使った」ためという、文化の違いや差別に原因を求める解説が必ずついて回るが、この視点だけを提示するのは、全体の理解を妨げる危険もあると思っている。差別の問題だけで括ろうとすると、秘密戦の構造も、今後も監視社会の成れの果てとして私たちを襲う可能性のある恐ろしい前例だという点も、逆に見えにくくなる。「国内遊撃戦の参考」五十八条に見る通り、「変節者があれば断固たる処置を取りその影響を局限する」という軍の方針は他府県の住民に対しても沖縄戦同様に徹底されていたのだ。

もちろん、沖縄に対する歴史的な差別は根深く沖縄戦に影を落とし、それが悲劇を増大させたことも見過ごしてはならない。しかし沖縄県民が差別され、その命が軽く見られていたから起きた悲劇だとだけ解釈されると、一番大事な教訓を見誤ってしまうだろう。つまりそれは、「沖縄はいざ知らず、本土に住む私たちはそう簡単に自国の軍隊に殺されたりはしない」という誤解を生むことになる。それはさらにこういう勘違いにつながる。「もしも今後、隣の国と何か物騒な展開になったとしても、沖縄にいる米軍や自衛隊が何とかする、だろう。少なくとも本土に影響が出る前に収めるはず。本土にいる国民のことは、いくらなんでも守るでしょう」と。

今、南西諸島に続々と攻撃能力を持った自衛隊の新基地が作られていき、また戦場にされたらたまらないと島々から必死のSOSが発せられている。それなのに、日本中で平和や人権について活発な市民活動を展開しているような意識の高い人々も含め、無関心を装い黙殺している人が圧倒的に多いことから、この「自分たちは大丈夫(沖縄に何かあったとしても)」という深刻な勘違いはかなり浸透していると私は疑っている(724 ページ)。

(4) 加害の側の人々の苦しみや後悔など人間的葛藤を知ることの大切さ

「特に、三人の虐殺者たち。今帰仁村の人々を何人も殺め、戦死扱いになったままひっそりと戦後を過ごしたであろう海軍の渡辺大尉や、米軍将校を血祭りにあげ大暴れし、投降する住民が許せず刃にかけた井澤曹長、住民虐殺に手を染めながらも、ヨネちゃんとスミちゃんだけは殺すなど言った武下少尉。いずれも罪もない沖縄県民を殺害しているのだから好感を持って調べはじめたわけでは到底ないが、しかし一人ひとりの個人史がわかってくると、やはり見え方は変わってくる。」(734 ページ)

「たとえどんな残酷な出来事を起こして、その罪の重さは変わらないとしても、加害の側の人々の苦しみや後悔など人間的葛藤を知ったりした時に、また家族や関係者が向き合い続ける状況に接した時に、あらためてその出来事を捉えなおそうとするものである。赦しはしなくても、人は、悪の権化というレッテルをはがしてその人間を見たり、前後の状況を知ろうとしたり、自分だったら、と考えてみる余地も生まれてくる。

そうやって初めて、この不幸な事象が意味を持つてくる。私はここにかすかな希望のようなものを感じている。戦後七五年も経ち『鬼のような日本軍が沖縄の住民を苦しめた』という大枠の中からいくつもの事象が個別に紐解かれ、なぜ加害が発生したのか、その構図も明らかにされていく。」(735-6 ページ)

(5) 負の歴史こそが、本物の、騙されない強い未来を引き寄せてくる力に繋がる

「ある不幸な事象が、怒りや怨みやレッテル貼りから少し距離をおくことができるようになった時に初めて、そこに未来を救う大事な種が落ちていることに気づくのもかもしれない。そしてその呪縛を解くカギは、結局は関係者がどう向き合ったか、悲しみや痛みを抱えてどう生きたかという人間の心が作り出す小さな波紋に過ぎないのかもしれない。でも私はこの本を書き進めながら、その人間の心が発する小さな波動をいくつも受け取ることができた。沖縄戦の裏側にある陰惨な事実を掘り起こしながらも、なぜか執筆期間を通して全く心が荒むことがなかったのは、大変な時代を生きた人たちの心の波動も、それを引き受けて今を生きようとする人たちの心の震えも、本当の光を見ようとしているように感じられ、その方向に私の心まで整えてくれたからだ。言い方を変えれば、負の歴史こそが、本物の、騙されない強い未来を引き寄せてくる力に繋がるということ、この人たちが私に信じさせてくれたのだ。」(736-7 ページ)

本当にそのとおりだ。三上さんの本は、悲しい歴史を記した本ではあるけれども、その登場人物には人間的な魅力が輝き、明るさに満ちている不思議な本である。分厚い本だが、読み始めると引き込まれる。一読をお奨めする。

9 基地や原発の監視行動も規制の対象とされる可能性がある

米軍機による騒音や超低空飛行、米兵による犯罪に日常的に苦しめられている沖縄や神奈川などの基地集中地域では、多くの市民が自分たちの命と生活を守るために基地の監視活動や抗議活動に長

年取り組んできた。自衛隊のミサイル基地や米軍の訓練場が新たに作られたり、作られようとしている先島諸島や奄美、種子島も同じ状況だ。

このように、基地や原発は自由民に被害をもたらす迷惑施設であるにもかかわらず、自分たちの命と生活を守るためにやむに已まれぬ基地監視行動が規制と監視の対象にされる可能性があるのである。

政府は、このような監視行動は規制の対象としないと答弁している。しかし、政府有識者会議の提言中には、基地監視活動を規制対象とすることを前提とした記載があるし、法文上に限定はなく、このような答弁が有効な歯止めとなるとは考えられない。

10 総理大臣の判断により「その他の協力」の名目で自治体に無限定的な協力を求められる

法22条には「内閣総理大臣は、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係行政機関の長及び関係地方公共団体の長その他の執行機関に対し、資料の提供、意見の開陳その他の協力を求めることができる」と定められている。国が対等であるはずの地方自治体を下請け機関のように従わせることができる内容となっている。

11 基地の周辺を外国に買い占められたらやっぱり困るのでは？

(1) 外資による土地の取得を規制する法となっていない

この法案の出発点は外国資本による基地周辺の土地取得の規制にあった。そして、そもそも、その立法事実の存否そのものが疑問であることは前に述べた。

そもそも、外国資本による安全保障上重要な土地買収の問題をめぐり、自民党の前記特命委員会の提言は、土地の所有者情報を一元的に把握できるデータベース設立を含む法整備を議員立法で検討するとしていた。その上で、政府には検討中の土地管理のための関連法案を来年1月召集の通常国会に提出するよう求めたものだった。

提言では、各省庁が個別に調査している土地に関する情報を一元的に把握できるデータベースを整備する「総合的推進法」の制定を提案し、基本方針として、(1)所有者が不明な土地を利用しやすくする(2)土地関連台帳の充実(3)土地保有に関する情報連携や国民への開示を掲げていた。

そして、政府に対しては防衛施設周辺や国境離島、重要インフラ施設周辺の安全保障上重要な土地について、国籍を含めた所有者情報の収集や調査などを徹底するよう要請したのである。この後段部分だけが立法化されたのが、今回の法案だ。

(2) 外資による土地取得を規制することが、内外無差別原則違反？ GAT 違反？

しかし、不思議に思うことは、なぜ、まず外資による基地周辺土地取得の規制をしないのかである。政府の「国土利用の実態把握等に関する有識者会議」提言は、この点について、次のように述べている。

「土地を巡る安全保障上の不安や懸念としては、外国資本等による土地の取得・利用を問題視する指摘が少なくない。しかしながら、経済活動のグローバル化が進展する中、外国資本等による対内投資は、イノベーションを生み出す技術やノウハウをもたらすとともに、地域の雇用機会創出にも寄与するものであり、基本的には、我が国経済の持続的成長に資するものとして歓迎すべきである。

今般の政策対応の目的は、安全保障の観点からの土地の不適切な利用の是正又は未然防止であり、土地の所有者の国籍のみをもって差別的な取扱いをすることは適切でない。

また、専ら外国資本等のみを対象とする制度を設ければ、内国民待遇を規定した、サービス取引に

関する国際ルールである GATS のルールにも抵触する」

(3) 基地周辺の土地の外資取得を制限すれば十分のはずである。

しかしこの政府説明はあきらかにおかしい。こんなことを言えば、放送局の株式の外資取得制限も内外無差別原則違反になるのではないか。日本国の主権にかかわる規制なのだから、外資の規制は、適切な法案を作れば法制的にも十分可能なはずである。

実際には、特定の外国を仮想敵国としながら、それを法の明文に書くことができないとして、内外平等に監視対象とするという帰結は、あまりに倒錯した論理であり、そのために必要な範囲を超えた、過度に広汎な規制となっているのである。

(4) アメリカやオーストラリアでは外資による基地周辺土地の取得を規制している。

政府の調査によれば、類似の制度として、米国では 2020 年 2 月に、「外国投資リスク審査現代化法(FIRMA)」の審査対象に、軍事施設近傍の不動産の購入等が追加され、大統領に取引停止権限が付与されたという。オーストラリアでは、「国防法」に基づき指定されるエリア内において、建造物の撤去等が可能とされているほか、「外資による資産取得及び企業買収法」により、外国人が一定額以上の土地の権利を取得する場合には、事前許可制の対象とされている。

もし、百歩を譲って、仮に政府の説明するような立法事実が否定できないとしても、それに対する規制方法としてはまず基地周辺の土地の外資取得を制限すれば十分のはずである。

基地と原発周辺の市民全体を監視対象とし、刑罰の威嚇によって行動をコントロールしようとする重要土地規制法案は、戦前の社会を物言えぬ社会に変えた秘密保護法制の中の要塞地帯法を、事前規制・監視強化を可能とし、軍事以外のインフラ施設にまで拡大した稀代の悪法である。このような異常な法律は廃止するしかない。立憲野党の共通政策に、土地規制法の廃止を盛り込むべきである。

第 2 土地規制法が監視と萎縮を生まないようにするために、いま、私たちができること

1 法施行まで政府側のスケジュール

内閣官房・重要土地調査法施行準備室によれば、来年6月22日までに施行したうえで、基本方針・政令・省令(内閣府令)は9月22日までに決定(全面施行)する。「土地等利用状況審議会」も6月22日までの施行後に設置する。

政令・省令はパブコメにかけますが基本方針はパブコメにかけないという。

2 法廃止に向けて私たちができること

(1) 広範な市民に法の危険性を知らせる

- ・基地や原発の周辺自治体を中心に、タウンミーティングや学習会、講演会などを開催し、地元の実情を踏まえながら法の問題点を知らせていく。
- ・1km 圏内の図を示すなどリーフレットやネットでの広報を工夫して、広い市民に知ってもらう。
- ・不動産取引への影響など、経済的な不利益の観点からも市民の意見を高めていく。
- ・ネットだけでなく新聞やテレビで問題を広く知らせる。

(2) 自治体レベルでの廃止・抵抗の動きを強める

・自治体議員に働きかけ、9月議会で法の廃止を求める意見書・決議を採択してもらう(北谷市、名護市、旭川市の先例がある)。

沖縄県北谷町議会(亀谷長久議長)は18日の定例会で、「土地規制法」の廃止を求める意見書を賛成多数(賛成12 反対6)で可決している。意見書では、土地規制法は「基地周辺で暮らす住民のみならず、その土地の利用者をも調査・監視できるような内容」と批判し、「北谷町のみならず沖縄全土が注視対象区域とも言われ、個人情報が入手されることなども懸念され悪法とのそしりは免れない」と危機感を示している。また、「基地周辺住民、県民全ての私権、財産権すら脅かされ、負担感が増すばかりで本来守られるべき国民は置き去りにされ本末転倒だ」として、土地規制法の廃止を求めている。

「※名護市の決議

2.本法第22条による内閣総理大臣からの情報提供要請に対し拒否すること

3.外部機関への市民の個人情報を提供する際はその個人及び法人に対し、提供した相手並びにその情報及び目的を通知すること」

- ・市民が請願の形で意見書や決議の採択を求めることもできる。署名活動とセットで行うのも有効。
- ・自治体議員、市民が首長や教育委員会、人事委員会、労働委員会、公安委員会などに法22条に基づく国への個人情報提供の拒否などの非協力を求めていく。「土地規制法非協力自治体宣言」というイメージ。

(3)選挙の争点とすることを旨す

・2021秋の総選挙に向け、野党・予定候補者の公約・政策に「土地規制法の廃止」を盛り込んでもらう。特に立憲民主党の主要政策に入れてもらうために事務所訪問、電話やFAX、メールなどをお願いする。

・法案に賛成した国民民主党を含む野党の共通政策に土地規制法のことを盛り込むことには困難が予測されるが、情報機関に対する監督の強化など、国民民主党の議員・候補とも丁寧に議論し、合意を見つけ出す努力を行う必要がある。

(4)実施段階で法を無力化する

・来年6月22日までの法施行プロセスに対して、①準備室が案を密室で作るのではなく、会議を公開しその傍聴を認めたり、自治体からのヒアリングの機会を設けるなど、プロセスを民主化・透明化させる。②基本方針もパブコメにかけること。③恣意的な運用をさせないために、明確な運用基準を作ることなどを強く要望していく。

・秘密保護法や共謀罪法などと同様に、法の廃止を求めつつ、厳格な要件を規定して適用のハードルを上げ、実質的に無力化させていくことも目標とする。

(5)軍備拡張に反対し、意図的な「有事」をつくらせない

・「台湾有事」などを口実とした南西諸島を中心とする軍備増強・自衛隊基地建設・陸上自衛隊の大演習・米軍の地上配備型長距離ミサイルの配備などに反対し、「南西諸島の自衛隊基地建設への反対」を野党の共通政策に押しあげていく。

・土地規制法のもとでも、基地監視を従来よりもさらに強化し、恣意的に「有事」が作られ、戦争に突き進むような状況を未然に食い止める。

第 3 東海第二原発の再稼働差し止めを認めた 2021.3.18 水戸地裁判決はどのような経過で出されたのか

1 戦争が基地と原発のまわりに立っている

2021 年6月、土地規制法が成立した。これは、基地や原発の周辺の土地の外資による取得を禁止するものではなく、基地や原発から被害を受けている住民を敵視し、監視しようとする法律だ。

その第一のターゲットはあきらかに沖縄の人々です。そして、第二のターゲットは首都圏を含む全国の基地県と原発立地県の住民である。

原発事故が起きれば、避難を余儀なくされる地域の住民たちを潜在的なテロリストであるかのような視線で監視しようとする体制が作られようとしている。まさに、原発反対運動の市民権を奪い、反対運動は危険なものだとレッテルを張ろうとしているのである。

しかし、それだけではない。第三のターゲットはあらゆる重要インフラ施設の周辺、すなわち全国に拡大できるものである。原発以外の発電所、情報通信施設、金融、航空、鉄道、ガス、医療、水道など、主要な重要インフラは何でも入りうる建付けの法案となっている。私たちが、自分には関係がないと、土地規制法に無関心であれば、一般市民も密告と監視の対象とされ、口を封じられることになるだろう。

この法律の成立は、日本の国民全体を巻き込む戦争状況へ確実に一段階を進めたものだと考えなければならぬ。基地や原発に反対してきた人々だけの問題ではないのだ。

2 原告が判断を求めた争点

2021 年 3 月 18 日水戸地裁は、東海第二原発の運転差し止めを認める判決を下した。この判決はどのような経過で出されたのか。

原告住民がこの訴訟に置いて判断を求めた事項は次の 11 の論点であった

(1)結審時口頭弁論での意見陳述

1. 東海第二原発差止訴訟 弁論を終えるにあたって（弁護士 河合弘之） 弁論終結にあたって | プレゼン
2. 裁判所に判断して頂きたい事項（弁護士 鈴木裕也）意見陳述書(司法審査の在り方について) | プレゼン
3. 東海第二原発の再稼働を許さないために（弁護士 海渡雄一） 口頭弁論終結にあたって
4. 原告最終陳述（原告共同代表 大石光伸） 原告意見陳述書

(2)最終準備書面 ○は原告主張が認められた論点

×は原告主張が認められなかった論点

△は原告主張が認められなかったが、原告主張に一定の理解を示した論点

△(その1)原発は憲法違反であること

原発の過酷事故は、膨大な数の人たちの基本的人権を深刻に侵害し、日本国憲法によって立つ基盤である日本という国自体を崩壊させかねず、それだけのリスクを甘受してでも原発を運転すべき社会的必要性はない。そればかりか、運転するたびに社会的害悪を蓄積し続けること等の事情に鑑みれば、過酷事故を絶対に起こさないという意味での「絶対的安全性」を備えない限り、存在及び運転は許容されない。

○(その2)司法判断の在り方

原発事故の被害は極めて深刻かつ広範なものであり、このような被害を引き起こすような事故の可能性はかぎりなくゼロに近いものでなければならない。原発の民事差止訴訟における司法審査の在り方については、その安全性が確認できないときは原告の差し止めの主張を認めるべきだ。

×(その3)老朽化とくに難燃ケーブルを用いていないことによる危険

同 補充書(被告最終準備書面に対する反論)

《関連資料》水戸地裁へのケーブル問題説明原稿：原告 川澄敏雄 資料「東海第二原発のケーブル 何が問題か」

電気ケーブルが、①耐用年数を過ぎ、絶縁体の劣化により火災事故を惹き起こす危険性が高いこと、②米国でケーブルが導火線の役割を果たして燃え広がった火災事故を教訓に、原発では難燃ケーブル使用が義務化されたのに、東海第二のほとんどが非難燃ケーブル。今度の「対策」は安全系のみが対策となるので、全体の6割以上が、非難燃のまま残される。結果、老朽化した非難燃ケーブルの使用で、火災発生のリスクが高まる。

×(その4) 経理的基礎

同 補充書(被告最終準備書面に対する反論)

日本原電は、原発の設置及び維持管理を行うための経理的基礎が欠けており、原発を設置・操業した場合に、原告らの人格権が侵害される。何故なら、事業者には維持管理等のための経理的基礎が欠けていれば、事故防止のために必要な対策を取ることができない。事故が発生したときに、住民らの生命・健康・財産の損害を十分に補填することも不可能。

×(その5)東海第2原発の基準地震動に係る原告主張 | 別紙

同 補充書1(鉄道構造物のL2地震動について)

同 補充書2(被告の最終準備書面に対する反論)

原発では、核分裂反応を止める、核燃料を冷やす、放射性物質を閉じ込めるという3つが守られて、はじめてその安全性が確保できる。地震・地震動も、津波と同様、すべての安全装置に損傷をもたらす危険がある自然現象。強震動の研究は原発の安全に寄与できるほどには成熟していない。なのに、東海第二で想定している基準地震動は小さすぎる。その点で、地震に対するリスクは、間違いなく世界最悪クラスの原発である。

×(その6)想定を超える地震動が本件原発を襲った場合の具体的な危険性について

同 補充書

《関連資料》「後藤意見書～原子炉压力容器スタビライザの解析評価書と実際の強度とのずれについて」

基準地震動を超える地震動が到来した場合、耐震裕度の小さい機器や配管などが多数存在する東海第二は機能喪失して炉心損傷に至る。なかでも、压力容器スタビライザが損傷する可能性及び格納容器が座屈する可能性がある。重大な過酷事故につながる。

×(その7)東海第2原発の基準津波に係る原告主張 | 別紙

同 補充書

《関連資料》野津意見書 | 野津意見書(2) | 野津意見書(3)

想定を超えた津波という自然現象に対して、原発は極めて脆弱なシステムであった。新規基準のもとでも変わりようがない。津波の科学には限界がある。そして、津波の科学には限界があることも、地震・地震動と同様である。東北地方太平洋沖地震の津波は、被告が想定していなかった巨大な波源域で発生した。M9クラスの巨大津波が日本周辺でも発生する可能性がある。

×(その8)津波漂流物の想定に誤りがあること

《参考意見書》(1) 東海第二敷地前近傍における船舶の航行について | (1)-2 LNG船の航路および航行について

(2) 大型船舶の緊急避難における避難海域について

規制委員会における津波漂流物に関する審査がいかにも不十分であったか、大型船舶が漂流物となって本件発電所に危険をもたらす想定がいかにも不十分であったかを論証する材料として提示する。

×(その9)火山事象の影響に対する本件原発の危険性のまとめ

同 補充書 火山事象の影響に対する本件原発の危険性の補充

参考書面(火山事象に対する影響評価-噴出規模の過小性)

わが国は、世界有数の「火山大国」。近年、地殻変動に伴う地震活動と並行して日本列島における火山活動が活発化している。東海第二が、赤城山の噴火によって発生する火山事象に耐えられるのが問題。降下火砕物の最大層厚の想定は50 cmと突出しており、国内最大である。50 cm積もっても安全を損なわないなどということが、現実的にあり得るだろうか。

×(その10)シビアアクシデント対策の欠落

同 補充書

福島原発事故の反省のもとに導入されたシビアアクシデント(原子炉の燃料が重大な損傷を受けるなど原発設計時の想定を超える過酷事故)対策が、住民の放射線被害を防止するものとなっているかを検討し、シビアアクシデント対策に過誤・欠落があることを明らかにする。それによって、安全が確保されていないことを証明する。

△(その11の1)立地審査指針の適用の欠落

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不可欠な安全基準である。福島原発事故以前は、立地審査指針における重大事故、仮想事故の想定が過小であったがために、福島原発においては機能しなかった。立地審査指針が存在するにもかかわらず、適切な適用がなされていないのは問題である。

○(その11の2)人格権侵害/避難計画

同 補充書(水戸市の避難計画および避難における感染症対策について)含別紙

同 補充書2

《参考資料》「避難に関する意見書」:環境経済研究所(技術士事務所) 上岡直見

原発において、事故が生じた場合、一つの対策がうまくいかなかったときは、次の対策で。それが破られたときは、さらに次の対策で・・・と対策を設け、放射性物質を施設の外に出さず、影響を最小限に

抑えるという基本的な考え方だ。しかし、福島原発事故で機能しなかった。第五層の対策は、緊急時対策、避難計画等の策定により、人命に危険が及ばないようにするものとして重要である。だが、東海第二でははたして安全に避難できるのか。

(その11の3)人格権侵害／東海再処理施設の危険性

東海第二からわずか 2.8 kmしか離れていない東海再処理施設には大量の高放射性廃液が残置されている。崩壊熱によって絶えず熱を発生し続けており、もし冷却機能が失われた場合、一定時間たてば沸騰し蒸発・乾固し、やがては爆発に至るという極めて高い危険性がある。東海第二の運転中に、このような事態に至れば、東海第二自体の過酷事故につながりかねないのは明らか。

3 判決の結論

(1) 判決が東海第二原発の差止を認めた直接の理由は何か

これだけの主張をして、原告の主張がある程度認められたのは、争点2 争点11の1 争点11の2のみであった。

「本件発電所のPAZ(※1)及びUPZ(※2)内の住民である別紙1当事者目録1記載の番号1ないし7 9の各原告との関係においては、原子力災害指針(※3)に定め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講じられて[いない]」こと(判決本文:746頁)

※1 PAZ:本件発電所から概ね半径5kmを目安とする区域

※2 UPZ:本件発電所から概ね半径30kmを目安とする区域

※3 原子力災害対策特別措置法上、原子力規制委員会は、原子力災害対策として実施すべき措置に関する基本的な事項、原子力災害対策を重点的に実施すべき区域の設定に関する事項等を定めた原子力災害対策指針を定めることとされている。また、都道府県・市町村は、同指針に基づき、地域防災計画を策定することとされている。

(2) 判決の結論

① 多くの自治体で避難計画の策定自体がなされていない

茨城県広域避難計画は平成27年3月に策定されているが、PAZ及びUPZ内にある14市町村のうち原子力災害広域避難計画を策定した市町村は相対的に避難対象人口の少ない5つの自治体に留まる

市全体がPAZ又はUPZとなり且つ15万人以上の避難対象人口を抱える日立市およびひたちなか市、市全体がUPZとなり避難対象人口27万人余を抱える水戸市は、いずれも原子力災害広域避難計画の策定には至っていない

② 策定された避難計画の内容も不十分である

茨城県広域避難計画、5自治体の原子力災害広域避難計画は、地震等の自然災害を前提として実現可能な避難計画になっていないこと

例えば、

大規模地震が発生して住宅が損壊した場合における屋内退避については触れられていない。

道路の寸断がある場合における住民への情報提供は今後の課題とされている

4 避難計画をめぐるこれまでの判決の傾向とこれに対する批判

(1) これまでの裁判例の傾向

これまでの裁判例の傾向は発電用原子炉施設に求められている安全性が備わっていない場合には差止めが認められるとしつつも、差止めの可否を判断するための安全性の範囲を原子炉等規制法において要求されている安全性に限定していた。

避難計画等が、発電用原子炉施設(の稼働)に求められる安全性と切り離されて判断されてきた。

しかも、原子炉等規制法の要求する安全性を備えているか否かについて原子力規制委員会の判断がある場合には、その判断に基本的に追従する姿勢であった。

(2) 櫻井敬子「原発訴訟管見」宇賀克也 責任編集『行政法研究(21号)』(信山社, 2017年12月) 69頁以下

『安全』の観念は広く多義的であり、原子力安全に関わる法律規定は少なくないが、我が国の原子力法制の中心的存在である原子炉等規制法においては、IAEA(国際原子力機関)による深層防護の考え方に依拠する形で、原子力安全は原子力施設の技術基準を中心に整えられ、技術基準を事業者に遵守させるという構造が採用されているところ(事業者規制モデル)、事業者から見た安全性と周辺住民から見た安全性との間には、その性質上必然的な乖離が存在することをとくに指摘しておくべきであろう。」

「すなわち、原子炉設置者からする安全性はオンサイトの施設の技術面を中心に観念されるが、周辺住民からすると放射性物質は広くオフサイトに拡散するものであり、そうであるにもかかわらず、オフサイト対策は今なお原子炉等規制法の主要な関心対象とはされていない。加えて、原子力損害賠償法では、損害が『異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるとき』には不可抗力により事業者は免責されるが(3条1項)、住民からみると、原子力損害が事業者の過失によって生じようと、不可抗力によって生じようと、被害の深刻さには変わりはない。そうであれば、住民が不可抗力による事故も含めて安全対策を要求することは当然であり、これをもって『絶対的安全性』を要求するいわゆるゼロリスクの主張として顧みないとすれば、不合理であろう」

(3) 大塚直「原発民事差止訴訟——大飯原発控訴審判決」大塚直 責任編集『環境法研究(10号)』(信山社, 2020年7月)79頁以下

「本判決(大飯原発控訴審判決)が避難計画について判断を回避したことには問題があると思われる。避難計画は、原子力規制委員会の権限には含まれないが、住民の人格権侵害という観点からは、事故の際にもっとも重要な問題点の1つとなるのであり、当然民事差止請求の対象に含まれるべき問題である。」

『そもそも当該原発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る』とする本判決の記述は、避難計画の意義を極めて軽視するものであり、到底容認できない。すなわち、最新の科学的専門技術的見地からの対策をとってもなお事故のおそれがなくなったわけではないのであり(原子力規制委員会前委員長田中俊一氏発言)、このように、恰も事故の対策をとっていれば事故は全く起きないような記述は、(想定外の事故を起こしてしまった)福島原発事故の教訓を全く得ていないものとして批判されなければならない」

(4) 水戸地裁判決の下した結論

これに対して本判決は避難を実現することが可能な避難計画の策定およびこれを実行し得る体制の整備がなされていると言えない場合には、差止めを認めるとした。

発電用原子炉施設が備えるべき安全性を備えていると言えるためには、原子力規制委員会の定める基準に適合する安全性ひいては原子炉等規制法の要求する安全性だけでは不十分である(=それだけでは、東海第二原発から30km圏内に住む原告らとの関係で、発電用原子炉施設の稼働に求められる安全性が確保されているとは言えない)と判断したのである。

このような司法判断は、これまで全国で70件以上提訴されてきた原発訴訟の「判決」では初めてのものである。

5 判決を導いた実質的根拠＝裁判所の確信はどこにあったのか

(1) 裁判所は、なぜ本判決の結論に至ったのか

なぜ本判決は、避難計画およびこれを実行し得る体制整っていない場合には差止めを認めなければならない(東海第二原発は安全ではない)と判断したのか。このような結論に至った背景には何があるのか。

《2つのキーワード》

- (1) 被害の深刻性・重大性
- (2) 事故時における安全確保の困難性・科学の不確実性

(2) 被害の深刻性・重大性について裁判所は何と言ったか

(本判決 254 頁～255 頁)

「発電用原子炉は、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装置であり、その運転により、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る上、当該放射性物質は、使用済燃料となった後も、高エネルギー(崩壊熱)及び放射線を発生し続けるのであって、発電用原子炉施設は、このような使用済燃料をも多量に保有するものである」

「放射性物質が漏えいした場合、放射線による人体の被害は、死に至ることもあり、被ばく者本人に現れる身体的影響のみならず、被ばく者の子孫に現れる遺伝性影響もあり得るのであり、これらは生命・身体を脅かす極めて深刻なものである。その上、放射性物質が多量に施設外に放出されると、その被害が極めて広範囲にまで及び、避難も容易でなく、住居等の生活基盤が失われることから、災害関連死をも招来させる。そして、セシウム137の半減期は30.2年、プルトニウム239の半減期は2万4000年であるなど、放射性物質の影響は長期間継続して被害が回復しないといった特性もある。」

「実際に、福島第一発電所事故においては、…(略)…大気中に放射性物質が放出され、年間5mSv以上の空間線量となる可能性のある土地の面積は、福島県内の1778km²に及び、平成23年8月29日時点において合計約14万6520人が避難を余儀なくされ、事故から9年以上が経過した令和2年4月9日時点においても、福島県からの避難者は3万0211人に及ぶとされ、また、福島県の東日本大震災における震災関連死の死者数は、震災から7年以内で2250人に達している」

「このように、発電用原子炉の運転は、人体に有害な物質を多量に発生させることが不可避であり、過酷事故が発生した場合に周辺住民の生命、身体に重大かつ深刻な被害を与える可能性を本質的に内在するものである。」

(被害の深刻性・重大性に関する裁判所の判示内容のまとめ)

放射性物質が漏洩した場合には、放射線被ばくによる人体被害はもちろんのこと、環境汚染に伴い余儀なくされる過酷避難および生活基盤喪失によっても生命や身体が侵害されることを明示している。

原告らは、この訴訟で、毎回の口頭弁論で福島事故の避難の深刻さについて、原告意見陳述を行ってきた。福島からの避難者、茨城における事故の被害について、丁寧に主張と立証を積み重ねてきた。

その結果として、本判決は、福島原発事故被害の実態(深刻性・重大性)を踏まえたものと評価できる。

(3) 事故時の安全確保の困難性について裁判所は何と言ったか

(本判決 255 頁以下)

前提:「発電用原子炉施設は、前記のとおり原子炉の運転により人体に有害な多量の放射性物質を発生させることが不可避であり、多量の放射性物質を封じ込め管理し続けることができなければ、安全であるということとはできない。」(本判決 256 頁)

「発電用原子炉は、事故が発生した場合、即座に制御棒を挿入することによりその運転を『止める』ことに成功したとしても、その後も崩壊熱を発生し続けるため、冷却水を循環させるなどして冷却を継続できなければ『冷やす』機能が喪失して燃料棒が溶解し、炉心溶融等に至る危険性を内包する。また、放射性物質の拡散を防ぐことができず、『閉じ込める』機能が喪失すると、極めて広範囲に放射性物質が拡散され、事態の進展に伴ってますます放出が拡大する危険性が存する。」

「このように、発電用原子炉の事故は、高度な科学技術力をもって複数の対策を成功させかつこれを継続できなければ収束に向かわず、一つでも失敗すれば被害が拡大して、最悪の場合には破滅的な事故につながりかねないという、他の科学技術の利用に伴う事故とは質的にも異なる特性がある。」

「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。我が国では、防災対策等として自然現象に対する予測について研究が行われている(その詳細は各論点において後述する。)が、最新の科学的知見によっても、本件発電所の運転期間内において、いついかなる自然災害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。」

そのため、「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。」

(事故時の安全確保の困難性に関する裁判所の判示内容のまとめ)

- ① 発電用原子炉施設内部にある多量の放射性物質を施設内に封じ込め管理し続けられなければ、周辺住民に深刻な被害をもたらす。
- ② ところが、原子炉での事故時における放射性物質の封じ込めは、高度な科学技術力をもって複数の対策を成功させかつこれを継続させなければならぬ(安全確保の困難性)
- ③ さらに、原子炉での事故を引き起こすような自然災害その他の事象がいつ・どの程度の規模で発生するかを予測することもできない(科学の不確実性・多義性)

(4) まとめ

以上が避難計画及びこれを実行し得る体制の整備も発電用原子炉施設の稼働に必要不可欠であると判断した実質的根拠である。

- ① 発電用原子炉施設は、大量の放射性物質を発生させることにより、周辺住民の生命、身体に重大かつ深刻な被害を与える可能性を本質的に内在させているものであること、
- ② 発電用原子炉施設の事故は、高度な科学技術力をもって複数の対策を成功させかつこれを継続できなければ収束に向かわず、一つでも失敗すれば事故が進展し、多数の周辺住民の生命、身体に重大かつ深刻な被害を与えることになりかねないという、他の科学技術の利用に伴う事故とは質的に異なる特性があること、
- ③ 現在の最新の科学技術をもってしても発電用原子炉施設の事故の原因となり得る地震等の事象の発生の予測を確実に行うことはできないことから、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、身体が侵害される具体的危険があると解すべき」として(本判決 722 頁～723 頁)、避難計画等が不十分である場合にも差止めが認められるべきであるとしている。

6 一層から四層までについて

(1) 判決は第 1 から第 4 までのレベルについては看過しがたい過誤欠落があるとは認められなかったが・・・

原告勝訴の判断の背景には、裁判所が具体的な事故の危険性があるという判断が前提となっている。

看過しがたい過誤欠落があるとまでは認められなかったが、地震、耐震設計、老朽化、経理的な基礎の欠落、火山、津波、火災、重大事故対策などの多くの論点について原告側が展開した論点についての立証も、具体的な事故の危険性があるという判断につながり、結果としては活着していると考えられる。

(2) 立地審査指針に関する判断

とりわけ、立地審査指針に関する判示は、違法とは認定されなかったが、避難の困難を元に違法という判断を導くうえで、その重要な前提となったと考えられる。

判決は 717 ページ以下で、争点 8-1 (立地審査)について次のように判断している。

「(1) 立地審査指針を採用していないことについて

原告らは、立地審査指針が廃止されていないにもかかわらず、本件設置変更許可において、原則的立地条件(2)及び(3)並びにそのための基本的目標a～c及び指針1～3について審査がされておらず、また、立地審査指針によれば本件発電所は立地不適であるため、原子力規制委員会の適合性判断に過誤、欠落があると主張する。

しかし、前提事実7(4)イのとおり、立地審査指針は、原子力安全委員会の内規であつたもので、新規制基準においては採用されておらず、設置許可基準規則・解釈においても引用されず、原子力規制委員会の審査基準としては使用されていない。そこで、新規制基準において、原則的立地条件(2)及び(3)並びにそのための基本的目標a～c及び指針1～3を採用しないことが不合理であるかについて、以下検討する。

(2) 原則的立地条件(2).基本的目標a.指針1 (非居住区域)について

原則的立地条件(2).基本的目標a.指針1は、平成24年改正前の原子炉等規制法において深層防護の第4の防護レベルであるシビアアクシデント対策が法的要求事項とされていない中で、旧重大事故を想定した場合のシビアアクシデント対策として非居住区域を設定し公衆との離隔距離を確保することで放射線リスクを抑制するというものであったところ(認定事実17(1)ウ(ア))、原子炉等規制法43条の3の6第1項及び設置許可基準規則第3章(重大事故等対処施設)は、深層防護の考え方を厳格に適用することとして、重大事故の発生及び拡大の防止に係る対策を新たに設置(変更)許可に係る法的規制要求事項として追加していることや、原則的立地条件(2)基本的目標a・指針1は、事故の具体的な進展などを考慮せずに安全評価審査指針の評価条件を前提として審査した結果、非居住区域は原子炉施設の敷地内にとどまることとなっていたこと(認定事実17(1)エ(ア))に照らすと、原子力規制委員会が、原子炉施設で発生し得る大きな事故が原子力発電所の敷地周辺の公衆に確定的影響を与えないという原則的立地条件(2).基本的目標a・指針1の目的は、重大事故の発生及び拡大の防止に係る対策を厳しい設定条件、厳しい基準の下で、最新の科学的知見を踏まえて審査することにより、より適切に4号要件(災害の防止上支障がないこと)を判断することで達成し得るとし(認定事実17(2)イ)、原則的立地条件(2)・基本的目標a・指針1を採用しなかったことが、直ちに不合理ということとはできない。

(3) 原則的立地条件(3).基本的目標b・指針2(低人口地帯)について

原則的立地条件(3)・基本的目標b・指針2は、仮想事故を想定した上、低人口地帯を設けることにより、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担うものであったところ(認定事実17(1)ウ(イ))、事故の具体的な進展などを考慮せずに安全評価審査指針の評価条件を前提として審査した結果、低人口地帯は原子炉施設の敷地内にとどまることになって敷地外の防災活動に役立つものではなかったこと(認定事実17(1)エ(イ))、立地審査指針策定時から50年余が経過する中、福島第一発電所事故等を経て、原子力災害対策特別措置法が制定、改正され、同法に基づき、原子力規制委員会が原子力災害対策指針により原子力災害対策の円滑な実施を確保するための指針を定めるなど、深層防護の第5の防護レベルである原子力防災対策は拡充強化されてきたことに照らすと、原子力規制委員会が、原則的立地条件(3)・基本的目標b.指針2そのものを採用しなかったことそれ自体は、直ちに不合理であるとまで断じることとはできない。

(4) 原則的立地条件(3)・基本的目標C・指針3について

原則的立地条件(3)・基本的目標C・指針3は、社会的影響の観点から、集団線量を考慮して人口密集地帯からの離隔を要求するものであるところ、原子力規制委員会は、集団線量という考え方が国際的にも妥当とされていないという観点等からこれを採用しなかったものであり(認定事実17(2)エ)、不合理であるということとはできない。

(5) 立地審査の必要性について

次に、原告らは、新規制基準において立地審査指針の適用がないとすれば、立地審査指針のような原子炉と人口帯との離隔に関する立地審査を欠く新規制基準は不合理であると主張する。認定事実17(1)ウ(イ)、(1)エ(イ)及び(2)ウによれば、防災活動を講じ得る環境にある地帯として原子炉から一定の範囲につき低人口地帯であることを求めるとしつつ、仮想事故の想定が不十分であったことから敷地外での防災活動に役立つものとなっていなかった原則的立地条件(3)・基本的目標b・指針2

について、原子力規制委員会がこれを敷地外の防災活動に役立つ基準となるよう実効性のあるものに改訂して取り入れるのではなく、この基準の考え方自体を採用しなかった主たる理由は、原則的立地条件(3)・基本的目標b・指針2は深層防護の第5の防護レベルに関するものであるところ、立地審査指針策定当時よりも原子力防災体制が大幅に充実強化されたというものである。

そして、原子力規制委員会は、避難計画等第5の防護レベルに関する事項については、法制度上、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づいて措置が採られているだけでなく、実態面でも、関係法令等に基づき、国、地方公共団体、原子力事業者等が実効的な避難計画等の策定や訓練を通じた検証等を行っており、第5の防護レベルにおいて求められている措置は担保されているとして(前提事実9(2)イ)。

この点、放射性物質が発電用原子炉施設周辺に異常に放出されるという緊急事態において、数万ないし数十万人に及ぶ住民が一定の時間内に避難することはそれ自体相当に困難を伴うものである上、福島第一発電所事故からも明らかとなり原子力災害・は、地震、津波等の自然災害に伴って発生することも当然に想定されなければならない、人口密集地帯の原子力災害における避難が容易ではないことは明らかであることに照らすと、現行法による原子力災害防災対策をもってすれば、発電用原子炉施設の周辺がいかに人口密集地帯であろうと、実効的な避難計画を策定し深層防護の第5の防護レベルの措置を担保することができるかについては疑問があるといわなければならない。すなわち、国や地方自治体の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、設置(変更)許可申請に係る4号要件の「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、立地審査指針の原則的立地条件(3)・基本的目標b・指針2の、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はないと考えられる。

しかしながら、都道府県及び市町村は、国が策定する防災基本計画及び原子力規制委員会が策定する原子力災害対策指針に基づいて、それぞれ、都道府県地域防災計画及び市町村地域防災計画を作成するものとされるところ(認定事実18(1)エ)、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(認定事実18(1)イ)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。

もっとも、上記のとおり、原子力規制委員会は、災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法及び関係法令に基づく対策によって深層防護の第5の防護レベルは担保されているとするものの、発電用原子炉施設と人口帯との離隔も含め深層防護の第5の防護レベルが達成されているかについて何ら具体的な審査をするものではないか、争点8-2(避難計画)において、更に検討する。」

(3)立地審査指針に関する裁判所の判断のまとめとその意味

- ① 立地審査指針が棚上げにされ、適用されていないのは基準の適用に過誤欠落があるとの主張については、第4層までは敷地境界付近で100テラベクレル以下に放射能の放出を抑えることにしているため過誤とまでは言えない。
- ② 立地審査指針の離隔要件の規定がないのは、基準が不合理であることについても、災害防止対策特別措置法、防災指針があるから不合理とまで断ずることはできない。但し、低人口地帯は、事故後の避難等の対応を容易にするものであるから、離隔要件がなくてもよいとしていいか疑問が

ある。

人口密集地では、防災指針があるからと言って、避難の困難性が解消されるわけではない。だから、以下、避難計画の実効性があるか検討するとしている。

- ③ つまり、立地審査指針の定める離隔要件について、その必要性を認め、それと防災指針を関連付けて、30キロ圏は実効性ある避難計画ができない地域であると判断したと思われる。但し、原発被害は、半径30kmで決まるわけではなく、それ以上の範囲に及ぶことは、福島事故後の飯館村の実情などをみれば明らかであり、更に広範囲の原告に対し、避難計画の不備を理由として差し止め請求が認められるべきであることを控訴審では主張していく予定である。

6 判決の法的な根拠＝判決結論を導いた法理

(1) 生命・身体に係る人格権

本判決は、避難計画等が整備されていなければ原発の稼働を差し止めることができるという結論を、どのように法的に正当化したのか

民事訴訟＝「原告が主張する権利の存否」を判断するための手続 である本件では、「生命・身体に係る人格権に基づく妨害予防請求権としての東海第二原発の原子炉運転差止請求権の存否」が判断対象となっていた

(2) 人格権に基づく妨害予防請求権

生命・身体に係る人格権に基づく妨害予防請求権とは人の生命や身体は人が自律して生きていくための不可欠の前提である。

そのため、それが違法に侵害されるおそれがある者には、そうした侵害から自らの生命や身体を守るために、そうした侵害のおそれのある行為の差止めを求める権利がある。

この権利を「生命・身体に係る人格権に基づく妨害予防請求権」という。

(3) 妨害予防請求権の成立要件

生命・身体に係る人格権に基づく妨害予防請求権が認められるには「差止めを求めたい行為によって、自らの生命・身体が違法に侵害されるおそれが存在すること」が必要になる。

本件に即していえば、「東海第二原発の原子炉が再稼働されることによって、自らの生命や身体が違法に侵害されるおそれが存在すること」が必要となる。

(4) 生命や身体が侵害される具体的危険があること

「違法に侵害されるおそれの存在」が認められる場合とは差止めを求めたい行為によって生命や身体が侵害される具体的危険がある場合には、「違法に侵害されるおそれの存在」が肯定される。

そこで本件では、「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か否か」

特に、「どのような事実があれば上記意味での具体的危険が認められるか」が争点になっていた。

(5) 「どのような事実があれば具体的危険が認められるか」に関する裁判所の判断①

「発電用原子炉施設は、人体に有害な多量の放射性物質を発生させることが不可避であり、自然

災害等の事象により過酷事故が発生した場合には、広範囲の住民等の生命・身体を侵害する極めて重大かつ深刻な被害を生じさせるところ、上記のとおり発電用原子炉施設の事故の原因となり得る事象は様々で、その発生の予測は不確実なものといわざるを得ないことに照らすと、事故の要因となる自然災害等の事象の発生確率が高いことなど予測困難な事実を具体的危険があることの要件とすることは相当でない」(本判決 256 頁)

発電用原子炉施設に事故を引き起こすような大規模地震等の自然災害の発生確率が高いといえない場合でも、そのことのみをもって「被ばくにより生命・身体を侵害される具体的危険が存在しない」とまでは言えないという意味である。

言い換えれば、事故を引き起こしかねない大規模な自然災害が発生する可能性が高いことは、「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こと」の必要条件ではないと判断した。

(6) 「どのような事実があれば具体的危険が認められるか」に関する裁判所の判断②

「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。」(本判決 256 頁)

- ①「発電用原子炉施設が備えるべき安全性を備えていない場合には、『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』という前提を採った上で、
- ②『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、『発言用原子炉施設が備えるべき安全性を備えていない＝被曝により生命・身体を侵害される具体的危険が存在する』と判断した。

(7) 深層防護とは何か

(新規制基準の考え方:67頁以下)

「安全に対する脅威から人を守ることを目的として、ある目標をもったいくつかの障壁(防護レベル)を用意して、各々の障壁が独立して有効に機能することを求める」考え方

☞国際原子力機関(IAEA)によって福島第一原発事故以前より確立されている国際的な基準

深層防護のポイント①＝複数の防護レベルを用意

第1の防護レベル: 異常の発生の防止

第2の防護レベル: 異常発生時におけるその拡大の防止

第3の防護レベル: 異常拡大時におけるその影響の緩和ひいてはシビアアクシデントへの発展の防止

第4の防護レベル: シビアアクシデントに至った場合におけるその影響の緩和

第5の防護レベル: 放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響の緩和

深層防護のポイント②＝各々の障壁が独立して有効に機能すること

<前段否定の論理>

ある防護レベルの安全確保対策にあたって、前段階の防護レベルにおける安全確保対策の有効性を前提としてはならないこと

<後段否定の論理>

ある防護レベルの安全確保対策にあたって、後段の防護レベルが控えていること

を前提としてはならないこと

(8) 原子力利用において IAEA が深層防護を要求しているのはなぜか
(新規基準の考え方:67頁以下)

「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、不確かさに対処しつつリスクの顕在化を着実に防ぐため」

つまり、この考え方は原発事故被害の危険の特異性とそれを回避するための科学の限界を踏まえつつ、それでも原発の稼働による人格権侵害の具体的危険を可能な限り排除するために採用された考え方である。

(9) 裁判所は、どのような理屈に基づき、「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である」場合における差止を法的に正当化したか
(本判決:256 頁以下)

「発電用原子炉施設は、前記のとおり原子炉の運転により人体に有害な多量の放射性物質を発生させることが不可避であり、多量の放射性物質を封じ込め管理し続けることができなければ、安全であるということとはできない。したがって、発電用原子炉施設の設置者には、高度な科学技術により原子炉を制御し放射性物質を安全に管理することが求められるのであり、原子力基本法、設置法及び原子炉等規制法は、福島第一発電所事故の教訓を踏まえ、安全の確保を旨として、専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使する原子力規制委員会に安全確保に係る基準の策定を行わせ、発電用原子炉施設の設置を同委員会による許可制とするなどして、規制を行うものとしている」

「しかし、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、予測の不確か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」

「そして、IAEAの加盟国である我が国の原子力基本法は、原子力利用の安全の確保について確立された国際的な基準を踏まえるものとしており、原子力規制委員会は、IAEAの上記深層防護の考え方を踏まえ、原子炉等規制法の委任を受けて制定した設置許可基準規則において、設計基準対象施設に係る同規則第2章で第1から第3までの防護レベルに相当する安全対策を、重大事故等対処施設に係る同規則第3章で第4の防護レベルに相当する安全対策を規定し、避難計画等の第5の防護レベルの安全対策については、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法によって措置がされることにより、もって、発電用原子炉施設の安全を図るものとしている」

「そうすると、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から、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。」

「そして、福島第一発電所事故の教訓を生かして発電用原子炉施設の安全強化を図るべく改正ないし制定された法律及び規則(原子力基本法、設置法をはじめ、第1から第4の防護レベルに相当する安全対策を規定する原子炉等規制法及び同法に基づく原子力規制委員会規則並びに第5の防護レベルに相当する安全対策を規定する災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法)が要求する安全性は、上記のとおり国際的な基準を踏まえ深層防護の考え方を取り入れたものといえるから、差止めの要件となる具体的危険の検討に当たり、重要な指標となるものである。」

(10) まとめ

- ①我が国の原子力基本法は、「〔原子力利用にあたっての〕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。
- ②我が国も加盟している IAEA は、原子力利用に内在するリスクに対処するために、原子力利用にあたって深層防護の考え方に基づく安全対策を要求している。深層防護の考え方は、確立された国際基準である。
- ③我が国の原子力利用に関する法体系は深層防護の考え方を基礎としており、第1から第4の防護レベルは原子炉等規制法が、第5の防護レベルは原子力災害対策特別措置法が用意されている。
- ④これら2つの法律が要求する安全対策をもって原子力利用に内在するリスクから国民の生命・身体の保護を図ろうとしているのであるから、これらの安全対策が十分であるか否かは、被ばくにより生命・身体が侵害される具体的危険の存在を判断するうえで重要な指標になる。

7 判決の内容のまとめ

1. 本判決は、避難計画およびそれを実行し得る体制が整っていないことを理由に、発電用原子炉施設稼働の差止めを認めた全国で初めての判決であること
2. その意味するところは、原子力規制委員会の定める基準に適合したからといって発電用原子炉施設が周辺住民との関係で安全ということはできないこと、避難計画およびそれを実行し得る体制の整備もまた発電用原子炉施設の安全を検討するうえで不可欠の要素であること
3. これは、発電用原子炉施設に内在している危険の重大性や事故時における発電用原子炉施設の安全確保の困難性、さらには安全確保対策の基礎にある科学の不確実性からして当然の帰結であること
4. 同時に、原子力基本法を中核に据える我が国の法体系からしても、正当化することが可能であること

8 判決を引き出した原告らの避難の困難性についての立証

(1) 避難困難が引き起こす具体的な被害

東海第二原発の事故により、放射性物質が放出された場合をシミュレーションした際、事故パターンをBWR3(炉内に内蔵されているセシウムが1割放出)と想定し、北東の風2.0m毎時、気象安定度Dとしたとき、環境経済研究所の上岡直美氏の試算によれば、5km圏内の事前避難が成功し、被ばくはないとしても、その外のひたちなか市、水戸市では急性被害が発生し、急性死者は、約4万2600人と推定されている。その他の茨城県内および首都圏で晩発死者が約71万7000人と試算されている。

「原子力災害対策指針」では、原発から30km以内(UPZ)では、屋内退避を原則とするが、緊急時

モニタリングにより $500\mu\text{Sv/h}$ 該当した場合は、数時間を目途に区域を特定し、避難等を実施し、同じく $20\mu\text{Sv/h}$ 該当した場合は1日以内を目途に区域を特定し地域生産物の摂取を制限するとともに1週間以内に一時移転を実施するとしている。

この基準により事故パターンBWR3に対して避難範囲を推定すれば、茨城県はもとより埼玉県の風下側全域が避難対象範囲となり、東京都・神奈川県の風下側全域についても一時移転が必要となる。

(以上について、上岡意見書5, 6頁)

このような事態に対応しうるような避難計画等は、検討すらされていない。

上記の避難範囲には、小美玉市、石岡市、かすみがうら市、土浦市、つくば市、阿見町、牛久市、つくばみらい市、常総市、坂東市、取手市、守谷市といった茨城県の県南、県西の主要な市町が含まれるがこれらの市町については、東海第二原発の事故時の避難計画は当然、策定されていない。

本件訴訟の原告らには、上記の市町村に居住している者が多数いるが、原発事故発生時には、実効性のある避難計画もなく、場当たりの避難を強いられることは、容易に想像できるものである。

(2) 原告本人尋問における避難の困難性・不安の供述

① 原告谷田部裕子

原告谷田部裕子の住まいは、那珂市の東海原発から約7キロ弱の距離にあり、UPZの住民として、実効的な避難計画が必要といえるものである。原告谷田部裕子は、本人尋問において、東海第二原発の事故時における避難について、以下のように述べる。

「被ばくをしないで安全な避難というのは、まず無理だと思います。それと地震を伴わなくても、道路がこのように壊れなくても、避難は難しいと思います。

つい数年前に、めったに雪が積もらない日立の国道を、用事があった通ることがあって、そのとき、ほんのうっすら雪が積もったんです。たったそれだけのことで、不通のスピードで走れなくなった、みんなノーマルタイヤだったんで。スピードを落として走ったというだけのことで、普段と同じ時間帯の同じ交通量であるはずなのに、20分で移動していた距離を、4時間以上掛かりました。だから、大勢の人が、県の避難計画、自家用車で避難というのが避難というのが前提となってますね。とても無理です。そう思います。」(原告谷田部裕子尋問調書11頁)

以上の原告谷田部裕子の供述は、実体験に基づきつつ、県の避難計画の問題点を端的に指摘するものである。かかる原告谷田部裕子の指摘は、県のみならず、市町村の策定する避難計画にも該当しうるものである。

② 原告花山知宏

原告花山知宏の住まいは、水戸市内、東海原発から約20キロの距離にあり、UPZの住民として、実効的な避難計画が必要といえるものである。

原告花山知宏は、本人尋問において、東海第二原発の事故時における避難について、以下のように述べる。

記

・自分の住んでいる水戸から東海第二原発までの距離は、20キロである。

・仮に、東海第二原発に福島原発事故と同レベルの事故が起きたとすれば、私は水戸での仕事は恐らくできなくなりますので、そこから逃げるしかないのだろうと思う。

仕事のない状態で子供たちを連れて逃げてどのような生活になるのかという大きな不安がある。

- ・不安の要因としては、避難先ということで考えられる場所はないこと。特に、近くに親戚等の頼れる方がいない。
- ・避難先としては、知ってる人のいない土地になる可能性が高い。そのような土地で新しい仕事を見つけることは、すぐには困難であり、今と同じ程度の収入が得られる仕事に就けるかどうかもわからない。
- ・避難先で新しい仕事が見つかるのか、見つかっても経済面で今と同等の生活ができるか分からないため、補償が必要となる。
- ・被告からの補償は、住民説明会での被告会社の回答を考慮しても、十分なものが得られる見込みはないと思う。
- ・一旦避難をして、水戸に戻ってまた元通りの職について生活することは、汚染の程度にもよるが、福島原発事故と同じ程度の事故であれば、選択しない。
- ・原発事故を原因とする避難により、今の生活に戻ることはできなくなる、生活に大きな支障のでない避難というのは、現実には不可能だと思う。東海第二原発は、そのように生活に大きな支障を与える危険がある施設であり、運転を差し止めてほしい。

(以上について、原告花山知宏尋問調書14, 15頁)

以上のように原告花山知宏は、福島原発事故時に身体的、経済的な事情により、当時住んでいた笠間市からの避難を断念して経験を元に東海第二原発事故時の避難の困難性および不安を述べるものである。このような避難の困難性・不安は、基本的にすべての原発事故時の周辺住民が共有するものである。

第4 東海第二原発と全国の原発の再稼働を許さないために

1 東海第二原発は廃炉が当然

東海第二原発は運転開始から40年以上が経過した老朽原発である。

30キロ圏の人口は94万人に達し、多くの自治体は避難計画も作れないでいる。

東海第二原発の所有者である日本原電は、敦賀原発では規制委員会に提出した書類のなかでデータの改ざんを行っていたことが明らかになっている。

日本原電は電力会社からの資金だけで運営されており、経営は破綻している。事故を起こしても賠償する力はない。

こんな原発を廃炉にすることは至極当然のことである。

2 重大な原発事故を二度と起こさないための司法判断の枠組み

福島のような深刻な原発事故を二度と起こさないために、司法に何が求められているのか、私見を述べたい。

原発再稼働訴訟の司法判断の枠組みで重要なことは、まず、原発に求められる安全性のレベルが高いものでなければならないことである。その安全性は、ゼロリスクとまでは言えないものの、福島原発事故を受けて改正された原子力基本法第2条第2項の趣旨に基づき、IAEA基準などの確立された国際的な安全基準で求められる「10万年に1回の重大な原子力事故が発生しない」レベルであることが必要である。考慮すべき自然事象のレベルは「10万年に1度」とすべきである。

安全性の最終的な立証責任は、被告(行政訴訟の場合は政府、民事訴訟の場合は電力会社)に負わせるべきである。

原告側が敗訴した判決・裁決の多くは、裁判所が「電力会社の高度な専門的・技術的な裁量に委ねら

れている」「破局的噴火を想定しないことが社会的に認められている」といった言い訳をして、国の方針に沿った判断を連発してきた。

しかし、原子力発電所がエネルギー源としての必要性や公益性を持たないことが明らかになり、脱原発を求める世論が強くなった現在、これらの言い訳は通用しない。

日本は地震と火山の列島であり、世界の大地震や火山爆発の約 10%が狭い国土で発生しており、兵庫県南部地震や東北地方太平洋沖地震の後、日本列島は火山や地震の活動期に入ったと考えられている。

また、日本の原子力発電所は老朽化しており、基本的に安全性は向上していない。このような状況下で、原発の再稼働を認めない判決・決定は、福島原発事故の悲劇を経験した独立した司法の良識を示すものである。

3 司法と立法と地方自治で原発を包囲する

私たち「脱原発弁護団全国連絡会」は、司法のフィールドで地道な闘いを続けてきた。法廷内外の闘いを有機的に結びつけ、思慮深い裁判官を説得し、重要な裁判に勝利しながら、国会で脱原発法の制定を求め、地方自治体に原発再稼働に同意しないよう働きかけることは可能である。脱原発はこのような有機的な闘いによって実現可能であり、私たちの闘いには勝利の展望が開かれていると確信している。

1992年に日本の最高裁判所が初めて原子力の安全性に関する判決を下して以来、司法制度は進化してきた。しかし、福島原発事故が発生してからの10年間で、裁判官は、圧倒的な技術的専門知識を持つと考えられている強力な原子力事業者や政府からの独立性を高め、大きな変化をもたらしたのである。

多くの法律専門家は、福島原発事故の主な責任は東京電力にあると考えているが、3つの高裁判決では、政府の責任について判断が分かれた。2つの裁判所は政府の責任を認める判決を下し、1つの裁判所は政府の責任を認めない判決を下した。この3つの判決はすべて、日本の最高裁判所に係属中である。

東京電力の幹部3人は、2019年に東京地裁で刑事事件の無罪判決を受けた。一方、東京電力幹部の潜在的な民事責任を明らかにするために開始された東京電力株主代表訴訟は進行中で、2021年2月に証人尋問を開始し証人4人と役員4名の尋問が終了した。

国内の最高裁で係争中の判決と東京電力の刑事事件は、今後の訴訟に重要な影響を与えるだろう。

2021年3月には、水戸地裁で信頼できる避難計画がないことを理由に、初めて原子炉の再稼働を認めない判決が下された。

2021年4月現在、原子力発電所の運転停止を認めた判決はすでに8件に及んでいる。

第5 海渡雄一のプロフィール

1 略歴

1981年の弁護士登録以来、もんじゅ訴訟、六ヶ所村核燃料サイクル訴訟、浜岡原子力発電所訴訟など、原子力関連の訴訟を数多く手がけてきた。

また、日本弁護士連合会の事務総長として、震災・原発事故対策に携わってきた(2010年4月～2012年5月)。

また、「脱原発弁護士団全国連絡会」の共同代表として、3.11後の東京電力幹部等の刑事・民事責任を追及し、原子力発電所の運転を差し止めるための訴訟、東電刑事裁判、東電株主代表訴訟など多数に

関与している。

2 主な著書・論文は以下の通り。

(1)秘密保護法・共謀罪・土地規制法関連

- ・村井敏邦・海渡雄一『可視化・盗聴・司法取引を問う』(日本評論社 2017)
- ・海渡雄一『共謀罪は廃止できる』(緑風出版 2017)4章は監視捜査の実態を論じている
- ・海渡雄一・平岡秀夫『新共謀罪の恐怖』(緑風出版 2017)
- ・海渡雄一編『戦争する国のつくり方』(彩流社、2017)
- ・海渡雄一「要塞地帯法の再来」(『世界』2021年7月号)
- ・三上智恵・海渡雄一对談「住民が住民を監視しかねない土地規制法 戦争へ向かう有事緊急時には全国どこでも悲劇が起こりうる」(『週刊金曜日』2021年7月16日号)

(2)原子力関係

「原発訴訟」(2011年、岩波新書)。

「脱原発を実現する」(2013年 明石書店 福島みずほと共著)

「反原発へのいやがらせ全記録」

「東電刑事裁判。福島原発事故の責任は誰が取るのか？」(2020年、彩流社)

「原発訴訟に立ち向かう独立した司法(3)。伊方原発最高裁判決の再評価」(『判例時報』第2354号、2018年2月11日)。

「災害列島で求められる原子力発電所の安全性。脱原発訴訟における憲法の役割」(『憲法学論集』第6号、2020年5月、信山社。2020年5月、信山社)

は