

決 定

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件各申立てをいずれも却下する。
- 2 申立費用は債権者らの負担とする。

理 由

第1 申立ての趣旨

- 1 債務者らは、東北電力株式会社に対し、同社から平成25年12月26日付けで申入れがあった「女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定書」12条の規定に基づく「女川原子力発電所2号機における設計基準対象施設及び重大事故等対処施設の設置及び体制の整備などについての協議」に了解してはならない（以下「本件申立て(1)」という。）。
- 2 債務者宮城県は、経済産業大臣に対し、同大臣から令和2年2月27日付けで要請のあった「宮城県牡鹿郡女川町塚浜字前田1において東北電力株式会社が設置する女川原子力発電所2号機の運転の再開」に理解を表明してはならない（以下「本件申立て(2)」という。）。

第2 事案の概要

- 1 本件は、宮城県石巻市内に居住する債権者らが、債務者ら（債務者宮城県及び債務者石巻市）は女川原子力発電所に重大事故が発生した際に備えて実効性のある避難計画を作成する義務を負っているにもかかわらず、これを怠ったまま、女川原子力発電所の2号機原子炉（以下「本件2号機」という。）の再稼働について必要となる東北電力株式会社（以下「東北電力」という。）と

の間の安全協定に基づく了解（以下「本件了解」という。）及び経済産業大臣に対する理解の表明（以下「本件表明」といい、本件了解と併せて「本件了解等」という。）を行おうとしているが、本件了解等が行われれば本件2号機における重大事故発生時に債権者らが生命、身体を侵害されるおそれがあると主張して、人格権に基づく妨害予防請求として、①債務者らに対し、本件了解をすることの差止めを求めるとともに（本件申立て(1)）、②債務者宮城県に対し、本件表明をすることの差止めを求める（本件申立て(2)）事案である。

2 前提事実（争いのない事実並びに各事実末尾に掲記の疎明資料及び審尋の全趣旨により疎明される事実）

(1) 当事者等

ア 債権者らは、宮城県石巻市の住民であり、女川原子力発電所から半径30km圏内に居住する者である。

イ 債務者らは、いずれも地方自治法1条の3第2項における普通地方公共団体であり、後記(5)のとおり、東北電力との間で「女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定」（以下「本件協定」という。）を締結し、東北電力に対し、本件協定12条に基づく了解をする地位にあるものである。

また、債務者らは、後記(6)のとおり、それぞれ、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法（以下「原災特措法」という。）に基づき、原子力災害に関する住民避難その他の緊急事態応急対策（原子力災害の拡大の防止を図るため実施すべき応急の対策）等に関する事項を取りまとめた地域防災計画（原子力災害対策編）の作成及び修正の責務を負うものである。

ウ 東北電力は、東北地方6県及び新潟県を事業地域とする電力会社であり、本件2号機を設置、管理している。

(2) 女川原子力発電所及び本件2号機の概要等

ア 女川原子力発電所は、宮城県牡鹿郡女川町及び同県石巻市に立地している。女川原子力発電所には、1号機から3号機まで合計3基の原子炉が設

置されているが、いずれも平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震以降停止しており、稼働していない。なお、1号機については、廃炉が決定され、平成30年12月21日、運転を終了した。(甲A4, 5, 乙1)

イ 本件各申立てに関する本件2号機は、平成7年7月28日に運転を開始した、定格電気出力82万5000キロワットの沸騰水型原子炉である(甲A4, 5, 乙1)。東北電力は、現在、本件2号機の再稼働を目指し、必要な工事その他の手続を進めている。

(3) 原子炉の再稼働に関する各種手続の概要

ア 原子炉施設の設置、運転等の安全性に関しては、上記東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故を契機として、平成24年6月、原子力規制委員会設置法の制定等により、新たに原子力利用における安全の確保を図るための機関として、原子力規制委員会が設置されるとともに(同法2条、原子力基本法3条の2)、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「規制法」という。)が改正されて、発電用原子炉の設置許可及び設置変更許可が原子力規制委員会の権限とされ(規制法43条の3の5, 43条の3の8)、上記設置許可等の安全性を審査するための基準が原子力規制委員会規則により定められた(以下、この基準を「新規制基準」という。)

イ 一方、原子炉施設における事故の際の周辺住民の避難計画に関する事項は、新規制基準には含まれておらず、住民の避難等の防護措置に関する事項については、災害対策基本法に基づき中央防災会議が作成する防災基本計画及び原災特措法6条の2に基づき原子力規制委員会が定める原子力災害対策指針において定められており、これらに基づいて、都道府県及び市町村が地域防災計画を作成することとされている(甲A22の2, 甲A28)。

ウ 本件2号機の再稼働に関する手続等としては、原子力事業者である東北

電力が行うものとして、①上記アの規制法に基づく原子力規制委員会に対する設置変更許可申請等の手続（詳細は後記(4)のとおり）及び②本件協定に基づく債務者らとの事前協議の手続（後記(5)）、③安全対策工事の実施（後記(8)）等がある。

また、債務者らが行う手続等として、上記イの避難計画を含む地域防災計画の作成等があり（詳細は後記(6)のとおり）、経済産業大臣が行うものとして、理解の表明の要請の手続（後記(7)）がある。

(4) 原子力規制委員会に対する設置変更許可申請等の手続

ア 規制法の定め

規制法は、原子炉の再稼働に関する安全性の審査として、次のとおり、設置変更の許可、設計及び工事の計画の認可、保安規定の認可、使用前事業者検査等の段階的な規制を定めている。

(ア) 設置変更の許可に関する手続

発電用原子炉を設置しようとする者は、政令で定めるところにより、原子力規制委員会の許可を受けなければならない（43条の3の5第1項）、原子炉設置許可を受けた者は、発電用原子炉施設の位置、構造及び設備等を変更しようとするときは、政令で定めるところにより、原子力規制委員会の許可を受けなければならない（43条の3の8第1項）。原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造及び設備等が、新規規制基準に適合するものでなければ設置許可又は変更許可をしてはならない（43条の3の6第1項、43条の3の8第2項）。

(イ) 設計及び工事の計画の認可に関する手続

発電用原子炉施設の設置又は変更の工事をしようとする発電用原子炉設置者は、原子力規制委員会規則で定めるところにより、当該工事に着手する前に、その設計及び工事の方法その他の工事の計画について、原子力規制委員会の認可を受けなければならない（43条の3の9第1項、

第2項)。

(ウ) 保安規定の認可に関する手続

発電用原子炉設置者は、原子力規制委員会規則で定めるところにより、保安規定を定め、発電用原子炉施設の変更の工事に着手する前に、原子力規制委員会の認可を受けなければならない(43条の3の24第1項)。

(エ) 使用前事業者検査に関する手続

発電用原子炉設置者は、原子力規制委員会規則で定めるところにより、設置又は変更の工事をする発電用原子炉施設について、規制法43の3の11第2項各号のいずれにも適合していることを確認する検査をしなければならず、かつ、使用前事業者検査についての原子力規制検査により発電用原子炉施設が上記各号のいずれにも適合していることについて原子力規制委員会の確認を受けた後でなければ、その発電用原子炉を使用してはならない(43条の3の11)。

イ 本件2号機に関する原子力規制委員会に対する申請等の状況

(ア) 東北電力は、平成25年12月27日、原子力規制委員会に対し、規制法43条の3の8第1項に基づき、本件2号機の設置変更許可の申請をした(甲A6, 42の1)。

原子力規制委員会は、本件2号機につき新規制基準に係る適合性審査を行い、令和2年2月26日、上記申請に係る設置変更を許可した(以下「本件設置変更許可」という)。

(イ) 東北電力は、現在までに、原子力規制委員会に対し、本件2号機についての工事の詳細設計を定める設計及び工事の計画の認可、運転管理の体制等を定める保安規定の認可をいずれも申請済みであるが、原子力規制委員会による認可は、いずれも未了である(審尋の全趣旨)。

(ウ) 東北電力による本件2号機についての使用前事業者検査及びその結果

に係る原子力規制委員会による確認は、いずれも未了である（審尋の全趣旨）。

(5) 本件協定に基づく債務者らとの事前協議の手續

ア 債務者ら（なお、債務者石巻市については当時牡鹿町）及び女川町は、昭和54年3月、東北電力との間で、本件協定を締結した（甲A29、乙1）。

本件協定は、女川原子力発電所に関し、地域住民の健康を守り、生活環境の保全を図ることを目的として締結されたものであり（前文）、12条には、「乙（東北電力）は、原子炉施設及びこれと関連する施設等を新增設しようとするとき又は変更しようとするときは、事前に甲（債務者ら及び女川町）に協議し、了解を得るものとする。」との定めがある（甲A29）。

イ 東北電力は、本件設置変更許可の申請の前日である平成25年12月26日付けで、債務者ら及び女川町に対し、本件2号機における上記申請に係る施設等の変更に関し、本件協定12条に基づく事前協議の申入れをした（甲A42の1、乙21、22、審尋の全趣旨）。

ウ 債務者ら及び女川町は、上記事前協議に回答するにあたり、本件2号機の安全性に関する事項等について専門家から意見を聴取するため、平成26年10月16日、「本件2号機の安全性に関する検討会」（以下「安全性検討会」という。）を設置した。安全性検討会は、令和2年3月23日までの間に合計23回開催されている。（甲B55の1～3〔各枝番含む。〕、乙1）。

エ 債務者ら及び女川町においては、安全性検討会の意見聴取が終了した後、協議の上で、東北電力に対して本件協定12条に基づく了解（これが、本件申立て(1)の差止めの対象である本件了解である。）をするか否かを決定することが予定されている。

(6) 避難計画を含む地域防災計画の作成等に関する手続

ア 災害対策基本法及び原災特措法の定め

災害対策基本法は、防災に関し、防災計画の作成、災害応急対策等の災害対策の基本を定めるものであり、原災特措法は、原子力災害の特殊性にかんがみ、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、規制法及び災害対策基本法等と相まって原子力災害に対する対策の強化を図ることを目的とするものである。これらの法律は、次のとおり、原子力災害対策に関与する各機関の役割及び避難計画を含む地域防災計画の作成に関する手続等を定めている。

(ア) 国は、災害予防、災害応急対策等の基本となるべき計画を作成し、法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進と総合調整を行う責務等を有し（災害対策基本法3条1項、2項）、内閣府に中央防災会議を設置する（同法11条1項）。

中央防災会議は、防災基本計画を作成するとともに、災害及び災害の防止に関する科学的研究の成果並びに発生した災害の状況及びこれに対して行われた災害応急対策の効果を勘案して毎年防災基本計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない（同法34条1項）。

(イ) 都道府県は、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有し（災害対策基本法4条1項）、都道府県防災会議を設置する（同法14条1項）。

都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、毎年都道府県地域防災計画に検討

を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない
(同法40条1項)。

- (ウ) 市町村は、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、法令に基づきこれを実施する責務を有し(災害対策基本法5条1項)、市町村防災会議を設置する(同法16条1項)。

市町村防災会議は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない(同法42条1項)。

- (エ) 原子力規制委員会は、中央防災会議が作成する防災基本計画に適合して、原子力事業者、指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体、指定公共機関及び指定地方公共機関その他の者による原子力災害予防対策等の円滑な実施を確保するための指針(原子力災害対策指針)を定めなければならない(原災特措法6条の2第1項)。

- (オ) 地方公共団体は、原災特措法又は関係法律の規定に基づき、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策等の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法4条1項及び5条1項の責務を遂行しなければならない(原災特措法5条)、都道府県地域防災計画及び市町村地域防災計画は、原子力災害対策指針に基づくものでなければならない(同法28条1項による読替え後の災害対策基本法40条1項、42条1項)、原子力災害に関する情報の伝達、避難、救難、救助、衛生その他の緊急事態応急対策等に関する事項別の計画について定めなければならない(原災特措法28条1項による読替え後の災害対策基本法40条2項2号、42条2項2号)。

- (カ) 中央防災会議が定める防災基本計画は、①国、地方公共団体等は、各地域の地域原子力防災協議会において、避難計画を含むその地域の緊急

時における対応が、原子力災害対策指針等に照らし、具体的かつ合理的なものであることを確認すること、②内閣府が、地域原子力防災協議会における当該確認の結果を原子力防災会議に対して報告し、原子力防災会議の了承を求めることを定めている（甲A57、乙9）。

なお、原子力防災会議とは、原子力災害対策指針に基づく施策の実施の推進等の事務をつかさどるために、内閣に設置された会議であり（原子力基本法3条の3）、地域原子力防災協議会とは、原子力防災会議の決定に基づき、道府県や市町村が作成する地域防災計画・避難計画等の具体化・充実化を支援するため、原子力発電所の所在する地域ごとに設置することとされたものである（甲A56、乙12）。

- (キ) 原子力災害対策指針は、住民等に対する被ばくの防護措置を短期間で効率的に行うために、重点的に原子力災害に特有な対策を講じる区域（原子力災害対策重点区域）を定めるものとし、原子力施設からおおむね半径5km内の区域を、予防的防護措置を準備する区域（以下「PAZ」という。）、原子力施設からおおむね半径30km内の区域を、緊急時防護措置を準備する区域（以下「UPZ」という。）としている（甲A23、乙10）。そして、防災基本計画は、PAZを管轄を含む地方公共団体においては、迅速な避難を行うための避難計画をあらかじめ策定すること、UPZを管轄を含む地方公共団体においては広域避難計画を策定することを定めている（甲A57、乙9）。

イ 女川原子力発電所に係る地域防災計画

- (ア) 債務者宮城県は、平成31年2月、災害対策基本法及び原災特措法に基づき、女川原子力発電所に係る原子力災害に関する住民避難を含む緊急事態応急対策等に関する事項を取りまとめた現行の宮城県地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B1）を作成した（乙1、審尋の全趣旨）。

また、債務者宮城県は、平成26年12月2日、市町村が避難計画を

作成する際の指針となる、避難計画〔原子力災害〕作成ガイドラインを
定めた（甲A5，B2，乙1）。

- (イ) 債務者石巻市は、平成26年3月、災害対策基本法及び原災特措法に
基づき、女川原子力発電所に係る原子力災害に関する避難計画を含む現
行の石巻市地域防災計画（原子力災害対策編）を作成し（乙11，2
6），さらに、平成29年3月9日、「原子力災害時における石巻市広域
避難計画」（甲A5，B3，乙1，14。以下、石巻市地域防災計画
（原子力災害対策編）と併せて「市避難計画」といい、これと上記(ア)の
宮城県地域防災計画とを併せて「本件避難計画」という。）を作成した。
- (ウ) 女川地域原子力防災協議会は、平成27年5月から、その作業部会に
おいて、女川地域の緊急時における対応についての検討を開始し、令和
2年3月25日及び同年6月19日、本件避難計画を含む女川地域の緊
急時における対応（以下「本件緊急時対応」という。）について、原子
力災害対策指針等に照らし、具体的かつ合理的なものであることを確認
した（甲B54，56，61の2，乙27の1・2，審尋の全趣旨。な
お、この確認をもって本件避難計画が実効性のあるものといえるかどう
かは争いがある。）。
- (エ) 原子力防災会議は、令和2年6月22日、本件緊急時対応についての
女川地域原子力防災協議会による確認の結果についての報告を受け、こ
れを了承した。

(7) 経済産業大臣が行う理解の表明の要請の手続

ア エネルギー政策基本法12条1項は、政府は、エネルギーの需給に関す
る施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、エネルギーの需給
に関する基本的な計画（以下「エネルギー基本計画」という。）を定めな
ければならない旨を定めている。同項により定められたエネルギー基本計
画は、「原子力発電所の安全性については、原子力規制委員会の専門的な

判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める。その際、国も前面に立ち、立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう、取り組む。」(甲A49)と定めている。

イ 経済産業大臣は、本件設置変更許可後、令和2年3月2日付けで、宮城県知事を宛先として、「東北電力株式会社女川原子力発電所2号炉の再稼働へ向けた政府の方針について」と題する文書を発出し、政府として、エネルギー基本計画に基づいて、原子力規制委員会による原子炉設置変更許可がされた本件2号機の再稼働を進めていくことにつき、理解を表明するよう要請した(乙23。この要請に対して行われる理解の表明が、本件申立て(2)の差止めの対象である本件表明である。)

ウ 本件表明の判断に当たっては、宮城県知事は、本件緊急時対応の内容を判断要素の1つにすることとし、本件緊急時対応については、女川地域原子力防災協議会が確認をしたこと(前記(6)イ(ウ))及び原子力防災会議が了承をしたこと(前記(6)イ(エ))を受け、今後、再稼働についての住民説明会を開催し、県内の市町村長や県議会の意見を聴取等した上で、本件表明をするか否かを判断することが予定されている(審尋の全趣旨)。

(8) 東北電力の安全対策工事

東北電力は、本件2号機を再稼働するためには、安全対策工事を完了させる必要がある。同工事の完了は、令和4年度となる予定である(審尋の全趣旨)。

3 争点

- (1) 本件申立て(2)の適法性
- (2) 人格権侵害に基づく妨害予防請求権の有無
- (3) 保全の必要性

4 争点に関する当事者の主張

(1) 本件申立て(2)の適法性 (争点(1))

[債権者ら]

ア 債務者宮城県の当事者適格の有無

本件表明は、宮城県知事としての一般的な職務執行権の行使であり、その事務は債務者宮城県に帰属する。したがって、本件申立て(2)において当事者適格を有するのは、債務者宮城県である。

イ 差止請求の客体の適法性

本件表明によって、本件2号機の再稼働という結果が生じ、住民に危険をもたらすことになるのであるから、本件表明は、妨害予防請求権の行使の対象となる行為である。

[債務者宮城県]

ア 債務者宮城県の当事者適格の有無

本件表明を行う主体は、債務者宮城県の代表者である知事ではなく、県の首長たる宮城県知事である。これは、経済産業大臣からの理解の表明の要請書の宛先が、宮城県知事となっていることから明らかである。

したがって、債務者宮城県は本件申立て(2)についての当事者適格を欠いており、本件申立て(2)は不適法である。

イ 差止請求の客体の適法性

差止請求の対象となる事実行為は、それ自体が他者の有する権利を侵害する可能性のあるものに限られるところ、本件表明は、宮城県知事において国からの要請を理解したという単なる認識の表明にとどまるものであって、それ自体が他者の有する権利を侵害する可能性のあるものとはいえない。

したがって、本件表明は、差止請求の対象となり得る行為ではなく、本件申立て(2)は不適法である。

(2) 人格権侵害に基づく妨害予防請求権の有無 (争点(2))

[債権者ら]

ア 人格権に基づく差止請求の要件について

(ア) 人格権につき、将来違法な侵害が発生するおそれがある場合には、その侵害を受けるおそれのある者は、その侵害の原因となる行為の差止めを請求することができる。

債務者らは、実効性のある避難計画を策定する義務があるにもかかわらず、後記ウ及びエのとおり、当該義務を果たさないまま違法に本件了解等をしようとしている。そして、後記イのとおり、本件了解等が行われれば、債権者らは、本件2号機において放射性物質を大量に放出する事故（以下「放射性物質放出事故」という。）が発生したときに、一層危険かつ困難な避難を強いられ、無用な被ばくを強いられる危険性がある。したがって、本件了解等は、債権者らの被ばくのおそれを高め債権者らの生命、身体に直接的かつ重大な被害が生じる具体的危険性のある行為であるから、債権者らは、人格権に基づき本件了解等を差し止めることができる。

(イ) なお、債務者らは、差止請求については、適切な代替手段の不存在という要件も必要である旨主張するが、採用すべき法的根拠はない。また、実効性を欠く避難計画しか存在しないにもかかわらず本件2号機が再稼働することによる権利侵害を差し止めるためには、本件各申立てが最も適切である。

イ 人格権侵害の具体的危険性の存在について

(ア) 本件了解等が行われれば、以下のとおり、債権者らの生命、身体が侵害される具体的危険性がある。

a 原子炉施設自体に安全性に欠けるところが認められる場合のみならず、原子炉施設外における防災体制・避難計画の実効性が欠け、その結果、放射性物質放出事故が発生したときに、債権者らが一層危険か

つ困難な避難を強いられ、無用な被ばくを強いられる危険性が認められる場合にも、債権者らの生命、身体に直接的かつ重大な被害が生じる具体的危険性が存在するというべきである。

b 債務者らは、原子力災害を想定した避難計画を含む地域防災計画を作成し、これを実施する義務を有しており、避難計画に関する資料を十分に保持している。また、本件避難計画においても、特に必要と認められるものについては、住民らに対し、計画の周知徹底を図ることが定められている。以上からすれば、債務者らは、本件2号機の再稼働によって想定される事故が発生したとしても、本件避難計画が機能することによって、本件2号機の周辺に居住する債権者らの生命及び身体に直接的かつ重大な被害を与える具体的危険性が存在しないことについて、相当の根拠、資料に基づき主張疎明する必要がある、債務者らがこれを尽くさない場合には、上記具体的危険性が事実上推定されるというべきである。

c しかるに、債務者らは、債権者らが後記ウのとおり本件避難計画の実効性の欠如を具体的に指摘しても、本件避難計画に不合理な点がないことについて、全く主張疎明を尽くさない。したがって、債権者らの生命及び身体に直接的かつ重大な被害を与える具体的危険性が事実上推定される。

(イ) 債務者らは、本件2号機において放射性物質放出事故が発生する具体的危険性について、債権者らが具体的な主張疎明を一切行っていないと主張するが、以下のとおり、この点についての主張疎明の有無にかかわらず、本件避難計画が機能することを債務者らにおいて主張疎明しない限り、本件各申立ては認められるべきである。

a 原子力安全規制の強化や原子力災害対策に関する枠組みの抜本的見直しにより、原子力発電所が再稼働すれば放射性物質放出事故の発生

の潜在的な危険性があるという前提の下、原子力災害を想定した避難計画の整備が進められている。福島原子力発電所事故から分かるように、原子炉の安全性を確保して稼働させることは不可能である。

b 原子力発電所の周辺住民に対する放射線の影響を最小限に留めるための施設外（オフサイト）における防災対策は、原子力規制委員会における審査対象となっていない。したがって、仮に原子力規制委員会の本件2号機に係る新規制基準の適合性判断が不合理とはいえないとしても、原子炉の再稼働が安全なものとして許容されるためには、実効的な避難計画の策定が不可欠であり、これを策定していない以上、本件2号機は危険である。

c 原子力発電所の安全性を確保するためには、複数の防護レベルを設けて対策を準備する「深層防護」という概念が重要とされており、同概念によれば、安全に対する脅威から人を守ることを目的として、ある目標を持った幾つかの防護レベルを用意して、各々の防護レベルが独立して有効に機能することが求められている。国際原子力機関（IAEA）は、①異常運転や故障の防止（第1層）、②異常運転の制御及び故障の検知（第2層）、③設計基準内への事故の制御（第3層）、④過酷なプラント状態の制御（第4層）、⑤放射性物質の大規模な外部放出の影響緩和（第5層）の5段階の防護レベルを設定しており、これは確立された国際的な基準である。また、いわゆる前段否定（それぞれの防護レベルで最善を尽くし、前段のレベルが堅牢だからといって後段の防護レベルを手加減してはならない、また、前段レベルが不十分だから後段レベルが必要とされるという性質のものではないという考え方）が深層防護の基本的な考え方である。したがって、現在の原子力法制の下では、放射性物質放出事故をいかに防止するかという第1層から第4層までの防護とは無関係に、第5層に当たる避難計

画の不備自体が、債権者らの住民としての、原子力災害から生命や身体
の保護を受ける人格権の侵害に当たる。

- (ウ) また、本件了解等は、以下の点からも、債権者らの人格権を侵害する
具体的危険性を有する行為である。すなわち、本件了解等は、本件2号
機の再稼働のために必要不可欠な条件であり、債務者らが本件了解等
をすることによって、本件2号機の再稼働までに大きな支障はなくなるの
であるから、本件了解等は、本件2号機の再稼働の帰趨を左右し、それ
を支配する関係にある。なお、今後、原子力規制委員会が行う設計及び
工事の計画の認可、保安規定の認可並びに使用前事業者検査の確認は、
形式的な手続であって、これらの手続がされないために本件2号機が再
稼働しないという事態は考えられない。

直接的に人格権を侵害する行為ではなく、その原因行為であっても、
人格権に基づく差止請求権は認められる余地があるのであって、原子炉
の稼働（通常運転）が、周辺住民に被ばくの危険性を与える過酷事故の
原因行為として差止めが認められることと同様に、実効性のない避難計
画しかない状態での本件了解等も、債権者らの生命、身体に危険を及ぼ
す原因行為にほかならず、本件了解等は債権者らに具体的危険を及ぼす
行為に当たる。

- ウ 本件避難計画が実効性を欠くことについて

本件避難計画は、以下に述べるとおり、実効性がない。

- (ア) 避難の長期化

本件避難計画には、以下の問題点があり、本件2号機において放射性
物質放出事故が発生した際、避難が長期化し、債権者らが避難中に大量
の被ばくをする危険性がある。

- a 交通渋滞で30km圏内を脱出できず、また、避難所にたどり着け
ないこと

本件避難計画によると、債権者らは、自家用車又はバスを利用して、まず放射性物質の付着状況を確認する検査の実施場所（以下「検査所」という。）に移動して同検査を受け、基準値を超えた場合には簡易除染等の措置を受けた上、避難先自治体の受付ステーションの設置場所（以下「受付所」という。）に移動して避難先の割当てを受けることとされているが、多数の避難者が集中する結果、検査所及び受付所周辺で極度の交通渋滞が発生することになる。

すなわち、検査所又は受付所における検査又は受付レーンを複数設けたとしても、検査所ないし受付所へのアクセス道路が1車線しかなく、入口が1か所しかない場合には、1台ずつの検査又は受付を余儀なくされる。仮に検査又は受付に要する時間を1台当たり5分と仮定すると、1万台の乗用車が通過するのに833時間（約34日）、15分と仮定すると2500時間（約104日）となる。検査所及び受付所はいずれも本件2号機から30km圏内にあるから、債権者らはその間、放射性物質を浴び続けることになるほか、車中待機時間中の食事やトイレ等の問題、バス避難の場合における運転手の労働条件の問題が生じる。

また、いずれの避難先の駐車場も避難車両のための十分なスペースが用意されていないから、避難先周辺でも、路上待機する車両により極度の交通渋滞が発生することになる。

その他、緊急時に検査所ないし受付所を避難計画どおり稼働させることができるのかという点、稼働している検査所ないし受付所の情報を避難者に正確かつ迅速に伝達することが困難という点があり、それによる混乱は更なる交通渋滞を招くことになる。

b 二次避難先の指定を受けることが困難であること

仮に上記の交通渋滞を通過して避難者が避難先にたどり着いたとし

ても、本件避難計画では、避難先が満員等の理由で避難者の受入れを拒否した場合に二次避難先の指定を受けるためには、受付所に戻らなければならない、再び交通渋滞に巻き込まれることになる。

c バスの確保が困難であること

本件避難計画では、自家用車による避難が困難な場合には、一時集合場所に集合の上、バスで受付所に向かうこととされているが、緊急時にバスが確保されるのか不明であり、一時集合場所にバスが到着するまでにも日数を要する。

d 入院患者・施設入所者の避難が困難であること

本件避難計画では、UPZ内の病院及び高齢者施設の入院患者及び入所者につき、あらかじめ施設ごとに定めた避難計画に基づき迅速かつ安全に屋内退避又は避難させるとしているが、実際には、搬送先と搬送手段が確保されておらず、避難できない。

e 債務者石巻市の行政機能の移転先が確保されていないこと

本件避難計画では、市庁舎が避難対象区域に含まれる場合には30km圏内に代替施設を確保するとしているが、実際には代替施設は確保されておらず、移転できない。債権者らは司令塔を欠いた避難を余儀なくされる。

f オフサイトセンターが機能しないこと

債務者石巻市の行政機能の移転先が決まらない状況においては、オフサイトセンター（緊急事態応急対策拠点施設）内の現地本部が、事実上避難の司令塔となる。しかしながら、本件避難計画では、オフサイトセンター内の現地本部の意思決定に必要な要員及び参集に要する時間の調査・検討すらしておらず、オフサイトセンターは機能不全に陥る可能性が高い。

g 阻害要因調査の結果との関係

債務者宮城県の原子力災害時避難経路阻害要因調査によって、U P Zの住民の避難が、現状では72時間（3日）から128時間（5.3日）を要することが明らかとなった。実際の避難時間には、さらに検査所の立上げ日数及び検査所と受付所を通過する日数等が加わることになるのであって、迅速かつ確実な避難が実行不可能であることは同調査結果からも明らかである。

(イ) 安定ヨウ素剤の緊急配布ができないこと

本件避難計画では、安定ヨウ素剤を一時集合場所と検査所において配布することとなっているが、配布する人員や医療関係者の確保が未確定である。

(ウ) 検査所が未確定であること

市避難計画では、検査所を経て受付所等に避難することになっており、検査所の通行証又は簡易除染したことの証明書を持参しない限り、受付所での受付を拒否される可能性がある。しかしながら、本件避難計画では、検査所が確定していない。

エ 本件了解等の違法性について

(ア) 原子力基本法及び原子力規制委員会設置法は、原子力の安全性の確保について確立された国際的基準に従うべき旨を定めているから、IAEAが定める防護レベルの第5層（発電所外の防災対策）につき、実効性を備えるよう要請している。また、原子力災害対策指針の趣旨からも、地方公共団体には、実効性のある避難計画の作成が義務付けられていることは明らかである。さらに、債務者らは、発生が予想される原子力災害から債権者らの生命、身体の安全を守るため、実効性のある避難計画を作成する具体的な事前防災義務を負っていると解すべきである（仙台高判平成30年4月26日判時2387号31頁参照）。

しかるに、債務者らは、実効性のない避難計画のまま、本件了解等を

しようとしているのであって、上記の法的義務に違反していることは明らかである。なお、債務者らは、女川地域原子力防災協議会及び原子力防災会議において本件緊急時対応の確認ないし了承がされたことをもって本件了解等を行う姿勢を示しているが、女川地域原子力防災協議会は、実効性のない本件避難計画を実効性があるものと確認したのであるから、債務者らは自ら本件避難計画の実効性を検証すべきであり、このような検証をしないまま本件了解等を行うことは、上記法的義務に反し、違法である。

(イ) 債務者らは、本件了解は、科学的・工学的見地から原子炉施設及びその関連施設の安全性を確認するためのものであり、避難計画についてはその考慮の対象外である旨を主張する。しかし、本件協定が地域住民の健康を守り生活環境の保全を図るために締結されたものであること、新規制基準は、避難計画を原子力規制委員会による審査の対象外とし、債務者らに実効性のある避難計画の策定義務を負わせていること等からすれば、本件了解は、本件避難計画の実効性を含めて、本件2号機の再稼働の安全性を確認するためのものであり、原子炉施設の安全性に限定されない。

[債務者ら]

ア 人格権に基づく差止請求の要件について

(ア) 人格権に基づく妨害予防請求としての差止請求が認められるためには、当該権利が違法に侵害される高度の蓋然性が認められることが必要であり、債権者らにおいて、これについて主張疎明責任を負う。

(イ) また、差止請求は、その効果に照らし、他に適切な代替手段がないことも要件と解されるところ（名古屋高判金沢支部平成30年7月4日判時2413・2414合併号71頁参照）、本件ではより直接的な侵害者である東北電力に対して本件2号機の運転差止めを求めるという手段

が存在するから、本件各申立ては当該要件を満たさないというべきである。

イ 人格権侵害の具体的危険性の不存在について

(ア) 債権者らは、本件2号機において放射性物質放出事故が発生したときに債権者らが危険かつ困難な避難を強いられ、無用な被ばく等をしてしまう危険性があると主張するのみで、大前提となる放射性物質放出事故の発生する危険性・蓋然性について具体的な主張疎明を一切行っていない。したがって、本件各申立ては、人格権に基づく妨害予防請求の要件である人格権侵害の蓋然性に関する具体的主張を欠き、主張自体失当である。

(イ) 債権者らの指摘する「実効性のある避難計画」は、仮にそれが未だ十分なものとはいえないと仮定した場合であっても、そのことをもって直ちに債権者らの人格権が脅かされるという関係にあるものではない。すなわち、本件避難計画に瑕疵があったとしても、そのことによって直ちに原子力発電所の危険性が肯定されるものではなく、そもそも原子力発電所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（前掲名古屋高判金沢支部平成30年7月4日参照）。債権者らは、被保全権利とは直接の関係を有しない本件避難計画について論難しているにすぎない。

(ウ) また、本件了解等という行為自体によって、債権者らが被害を受ける具体的危険性が生じるわけではなく、債権者らに回復し難い重大な損害が生じるものでもないから、本件了解等は、債権者らの生命、身体等を侵害する行為とはなり得ないものであり、この点からも被保全権利が認められない。

東北電力が本件2号機を再稼働するまでには、本件了解等の後にも、設計及び工事の計画、保安規定の変更、使用前事業者検査についての原

原子力規制委員会の認可ないし確認を受ける必要があり、本件了解等によって直ちに本件2号機が再稼働するものではない。

ウ 本件避難計画の実効性について

上記ア及びイで主張したとおり、本件各申立ては主張自体失当であるから、本件避難計画の実効性に関する債権者らの主張に対する認否はしない。

エ 本件了解等の違法性について

(ア) 避難計画の策定が債務者らの法的な義務であることは認めるが、避難計画は、その性質上一義的に定まるものではなく、策定後も防災訓練等を通じて絶えず検証と改善を行いながらその実効性を高めていくものである。また、本件緊急時対応の策定に係る検討結果や国の指針・計画等を踏まえて修正を加えていくことが想定される。したがって、債権者らの指摘する避難計画の実効性の欠如は、本件各申立てにおける判断を左右するものではない。

(イ) また、そもそも、本件協定12条は、科学的・工学的見地から原子炉施設及びその関連施設の安全性を確認するという趣旨の規定であり、同条に基づく協議及び了解の対象はその範囲に限定され、本件避難計画の内容は本件了解の対象にはなっていない。したがって、その点からも、本件避難計画の不備を理由に本件了解の差止めを求める本件申立て(1)は、失当である。

(3) 保全の必要性（争点(3)）

〔債権者ら〕

本件2号機については本件設置変更許可後に、経済産業大臣から理解の表明の要請がされており、他の同種の原子力発電所の例によっても、安全協定に基づく了解と経済産業大臣に対する理解の表明は同時期に行われるのが一般的であるから、本件了解等の時期は迫っているところ、本件了解等が行われれば、本件避難計画の実効性がないまま本件2号機が再稼働し、

債権者らの人格権が回復不能な程度に害される。

したがって、本件了解等を差し止める必要性が認められる。

[債務者ら]

本件表明については、安全性や防災対策等の国の方針について県及び市町村に対して説明し、さらに住民説明会を開催し、その上で、県内の市町村長や県議会の意見を聴取する等の手続を経る予定であり、本件表明をする時期は全く不明である。このように、時期も方向性も定まっていない本件了解等につき、現時点で差し止めを認める必要性はなく、緊急性の要件を欠く。

第3 当裁判所の判断

1 本件申立て(2)の適法性（争点(1)）について

(1) 当事者適格について

債務者宮城県は、本件申立て(2)について自らが当事者適格を欠くから、本件申立て(2)は不適法である旨を主張する。しかし、差し止請求は給付請求であり、給付請求に係る申立てにおいては申立人が給付義務者であると主張している者に当事者適格があるから（最高裁昭和58年(才)第582号同61年7月10日第一小法廷判決・裁判集民事148号269頁参照）、債権者らが義務者であると主張する債務者宮城県には当事者適格がある。したがって、上記主張は失当であり、採用できない。

(2) 差し止請求の客体の違法性について

債務者宮城県は、民事保全法上の仮処分における差し止めの対象となる事実行為は、それ自体が他者の有する権利を侵害する可能性のあるものに限られるから、本件申立て(2)は不適法である旨を主張する。しかし、債務者宮城県の主張する内容は、被保全権利の有無の問題であり（この点については、後記2で検討する。）、本件申立て(2)の適法性自体に影響を与えるものではない。したがって、上記主張は失当であり、採用できない。

2 人格権に基づく妨害予防請求権の有無（争点(2)）について

(1) 人格権に基づく侵害行為の差止請求について

ア 人の生命、身体は、それ自体が極めて重大な保護法益であるから、個人の生命又は身体が他人の行為により違法に侵害されるおそれがある場合には、当該個人は、将来生ずべき違法な権利侵害を予防するため、人格権に基づいて、当該侵害行為の差止めを求めることができる。そして、民事保全法上の仮処分において、人格権に基づく妨害予防請求として、一定の行為の差止めが認められるためには、当該行為により当該人格権が違法に侵害される具体的危険性が疎明されることが必要であり、人格権の侵害を主張する当事者において、これを主張疎明する責任を負うというべきである。

イ 本件において、債権者らは、本件了解等自体が、債権者らの生命、身体を侵害する具体的危険性のある行為（侵害行為）であるとして、本件了解等の差止めを求めている。したがって、まず、本件了解等により当該具体的危険性が認められるか否かについて、検討する。

(2) 人格権侵害の具体的危険性の存在について

ア 債権者らは、上記具体的危険性が存在する理由として、債務者らが実効性のある避難計画を策定しないまま本件了解等をするることにより、本件2号機において放射性物質放出事故が発生したときに債権者らが一層危険かつ困難な避難を強いられ、無用な被ばくを強いられる危険性がある旨を主張している。

そうすると、債権者らの主張する生命、身体への侵害の危険性とは、本件2号機において放射性物質放出事故が発生したときに本件避難計画が実効性を欠くことにより生じるというものであり、本件2号機において放射性物質放出事故が発生することが前提となっているのであるから、本件避難計画の不備により人格権侵害の具体的危険性が存在すると認められるためには、その前提として、本件2号機において放射性物質放出事故が発生す

る具体的危険性があることについても債権者らに主張疎明する責任があるというべきである。しかるに、債権者らはこの点について何らの主張も疎明もしておらず、かえって、原子力規制委員会による本件設置変更許可の不合理性については主張疎明しないことを明らかにしている（令和元年12月16日付け債権者ら回答書）。したがって、この点についての主張疎明がされていない以上、本件避難計画の不備をいうだけで、債権者らの人格権侵害の具体的危険性の存在の疎明があったとは認められない。

イ また、上記のとおり債権者らは、本件2号機の再稼働に伴い、放射性物質放出事故が発生することによる人格権侵害を主張しているところ、本件2号機を設置、管理しているのは東北電力であるから（前記前提事実(1)ウ）、債権者らの主張する人格権侵害は、結局のところ、東北電力による本件2号機の再稼働とその後の運転に起因して生じるものである。

そして、本件了解等は、いずれも、原子炉の再稼働の要件として法定されている手続ではなく、本件了解は、東北電力と債務者らとの間の任意の合意である本件協定に基づき、事業者である東北電力が再稼働に際して必要な原子炉施設等の変更をしようとして申し入れる事前協議に対してこれを了解するもの（前記前提事実(5)）、本件表明は、政府が、エネルギー基本計画に基づいて政府として本件2号機の再稼働を進めていくことにつき、立地自治体等関係者に対して理解を表明するよう要請するのに対して、これを理解したという認識を表明するものであり（前記前提事実(7)）、これら自体によって、東北電力又は政府に対して本件2号機の再稼働を積極的に求める性質のものとは解されない。また、原子炉の再稼働に必要な手続として法律上定められたものには、前記前提事実(4)のとおり、新規制基準による設置変更の許可に関する手続、設計及び工事の計画の認可に関する手続、保安規定の認可に関する手続、使用前事業者検査に関する手続といった原子力規制委員会に対する手続があるほか、債権者らが問題とする避

難計画の作成の手続をみても、中央防災会議による防災基本計画の作成、原子力規制委員会による原子力災害対策指針の策定、地方公共団体による地域防災計画（原子力災害対策編）の作成、地域原子力防災協議会による緊急時対応の確認、原子力防災会議への報告及び了承といった一連の手続があるが、本件了解等は、これらの手続以外で本件2号機の再稼働に向けて行われる複数の手続のうちの一つにすぎず、東北電力が任意の合意により又は事実上本件了解等がされることを本件2号機の再稼働をする上での前提としているとしても、これを原因として再稼働がされるものではなく、最終的に本件2号機を再稼働する旨決定し、これを運転及び管理するのは本件2号機の設置主体である東北電力である。実際にも、現時点では、本件2号機についての設計及び工事の計画の認可に関する手続、保安規定の認可に関する手続、使用前事業者検査に関する手続における安全審査は未了であること、本件2号機の再稼働の前提となる安全対策工事の完了見込みは令和4年度であり、再稼働は少なくとも現時点から約2年近くも先であることからすれば、本件了解等のみによって直ちに本件2号機が再稼働する状況にあるともいえない。これらの事情を考慮すると、本件了解等を、本件2号機の再稼働という東北電力による行為と同視することはできず、本件了解等自体をもって、本件2号機の再稼働をさせ、これに伴って放射性物質放出事故を発生させる具体的危険性がある行為と評価することはできない。

ウ 以上によれば、本件了解等により債権者らの人格権が侵害される具体的危険性があるとは認められない。

(3) 債権者らの主張について

ア 上記(2)アの点について、債権者らは、放射性物質放出事故が発生する具体的危険性があることの具体的な主張疎明の有無にかかわらず、本件避難計画が機能することを債務者らにおいて主張疎明しない限り、本件各申立

ては認められるべきである旨を主張し、その理由として、①原子力発電所が再稼働すれば放射性物質放出事故の発生の潜在的な危険性があり、原子炉の安全性を確保して稼働させることは不可能であること、②避難計画等の施設外における防災対策は、原子力規制委員会における審査対象となっていないから、実効的な避難計画を策定していない以上、本件2号機は危険であること、③IAEAが定める深層防護及び前段否定の考え方からすると、放射性物質放出事故の防止のための防護とは無関係に、第5層に当たる避難計画の不備自体が人格権の侵害に当たることを挙げる。

しかし、上記①の主張は、本件2号機についての抽象的な危険性を指摘するものにすぎず、これをもって債権者らの人格権に対する具体的危険性の疎明があるとは認められない。

上記②及び③の主張については、確かに、我が国の法制度においては、避難計画に関する事項は新規制基準による審査対象となっていないこと（前記前提事実(3)イ）、IAEAが、異常運転や故障の防止（第1層）、異常運転の制御及び故障の検知（第2層）、設計基準内への事故の制御（第3層）、過酷なプラント状態の制御（第4層）、放射性物質の大規模な外部放出の影響緩和（第5層）という5段階の防護レベルを設定しており（甲A19、20、28）、各防護レベルが独立して有効に機能することが深層防護の不可欠な要素であるとされていること（甲A20、28）、第5層の防護レベルに当たる避難計画に関する事項については、災害対策基本法及び原災特措法に基づいて措置がとられることとなっていること（前記前提事実(3)イ）が認められ、これらによれば、本件2号機において放射性物質放出事故が発生する具体的危険性の有無という第1層から第4層までの防護レベルとは無関係に、債務者らにおいて災害対策基本法及び原災特措法に基づく避難計画の作成、毎年の検討及び修正の義務を尽くす必要があることは、債権者らの指摘するとおりである。

しかし、債権者らの人格権侵害を理由とする差止請求の可否という観点からは、本件2号機において放射性物質放出事故が発生する具体的危険性があることの主張疎明がない以上は、債権者らの生命又は身体が侵害される具体的危険性の存在は認められないといわざるを得ず、避難計画の実効性が欠如しているという債権者らの主張に係る事実のみをもって、債権者らの生命又は身体という人格権が侵害される具体的危険性があると解することまではできない。したがって、上記②及び③の主張は、いずれも上記(2)アの判断を左右しない。

イ また、上記(2)イの点について、債権者らは、①本件了解等は、本件2号機の再稼働の帰趨を左右し、それを支配する関係にあるし、本件2号機の再稼働までに予定されている本件了解等以外の手続は形式的なものにすぎない、②本件了解等は、原子炉の稼働自体と同様に、債権者らの生命、身体に危険を及ぼす原因行為にほかならない旨主張する。

しかし、上記①の主張については、本件2号機の再稼働における本件了解等の位置付け等に照らせば、本件了解等を東北電力による本件2号機の再稼働という行為と同視することができないことは、上記(2)イで判示したとおりであるし、安全性審査のための段階的な規制として法定された原子力規制委員会による設計及び工事の計画の認可、保安規定の認可、使用前事業者検査に関する各手続が形式的なものにすぎないとの疎明もない。

また、上記②の主張については、確かに、直接的な権利侵害の結果を生じさせている行為のみならず、当該権利侵害を生じさせるおそれのある行為も差止めの対象となり得るものであり、そのような観点から、原子炉の稼働によって過酷事故が生じる具体的な危険性がある場合には、過酷事故による権利侵害がまだ生じていなくとも当該稼働自体の差止めが認められ得るのであるが、その場合でも、当該差止めの対象となる行為自体により人格権侵害の具体的危険性があることが必要であり、その旨の個別の検

討を要するところ、本件了解等については、上記(2)イのとおり、これにより債権者らの人格権侵害の具体的危険性があるとはいえないのであるから、債権者らの主張は理由がない。

(4) 小括

以上によれば、本件避難計画の実効性の有無、本件了解等の違法性等のその余の点について判断するまでもなく、債権者らの本件各申立ては、被保全権利の疎明がないから、理由がない。

3 保全の必要性について（争点(3)）

上記2で述べた点からすると、本件了解等を差し止めなければ、債権者らに著しい損害又は急迫の危険が生じるものとも、これを避けるために本件了解等の差し止めが必要であるとも認められず、保全の必要性も疎明がない。

第4 結論

以上によれば、本件各申立ては、いずれも被保全権利及び保全の必要性の疎明がなく、理由がない。

よって、本件各申立てをいずれも却下することとし、主文のとおり決定する。

令和2年7月6日

仙台地方裁判所第4民事部

裁判長裁判官 大 寄 麻 代

裁判官 齊 藤 研 一 郎

裁判官 菊 地 真 帆