

平成24年(ワ)第49号等 玄海原発差止等請求事件

原告 長谷川照 外

被告 国 外

準備書面103

～公務員に法令上根拠のない高線量被ばくを強要する避難計画は実効性がない～

2023年(令和5)年7月7日

佐賀地方裁判所民事部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 花 島 敏 雅

弁護士 東 島 浩 幸

外

第1 自治体職員の被ばくを前提にした住民避難計画は法令上実施不可能であること

1 住民避難計画の実施者は「関係地方公共団体」であること

防災基本計画(令和5年5月)第12編原子力災害対策編(甲A585)では、関係地方公共団体が「施設敷地緊急事態における」住民の「防護措置」(277頁)、「全面緊急事態」における住民の「防護措置」(280頁)を実施することになっている。また、自治体の職員は緊急時モニタリングを実施すべき立場でもある(282～283頁)。

例えば「唐津市地域防災計画第4編原子力災害対策」(甲B131)の第11節「退避、屋内退避等の防護措置」では、唐津市は、「避難、屋内退避等の措置を講じる」ものとされ(56頁)、「住民等がUPZ区域外に避難した後に、住民等(...中略...)の避

難退域時検査及び検査結果に応じたO I Lに基づく簡易除染（着替え、拭き取り、簡易除染剤やシャワーの利用等）を行うものとする」などとされる（60頁）。

すなわち、玄海原発の過酷事故が発生すると、基礎自治体や都道府県の職員が住民避難計画や放射線量の緊急時モニタリングを具体的実施する立場となる。

そこで、これらの自治体職員の被ばく労働や被ばく限度が問題となる。

2 自治体職員の被ばくの限界値

(1) 法令の定め

ア 公衆被ばくの限度線量

公衆被ばくの線量限度は「年間で1 m S v」とされる。

イ 放射線業務の限度線量は適用されないこと

電離放射線障害防止規則（電離則）は「管理区域内」における「放射線業務」に従事する労働者の被ばく限度の実効線量を一年につき50 m S vなどと定める。

電離放射線障害防止規則

（放射線業務従事者の被ばく限度）

第四条 事業者は、管理区域内において放射線業務に従事する労働者（以下「放射線業務従事者」という。）の受ける実効線量が五年間につき百ミリシーベルトを超えず、かつ、一年間につき五十ミリシーベルトを超えないようにしなければならない。

2 事業者は、前項の規定にかかわらず、女性の放射線業務従事者（妊娠する可能性がないと診断されたもの及び第六条に規定するものを除く。）の受ける実効線量については、三月間につき五ミリシーベルトを超えないようにしなければならない。

第五条 事業者は、放射線業務従事者の受ける等価線量が、眼の水晶体に受けるものについては五年間につき百ミリシーベルト及び一年間につき五十ミリシーベルトを、皮膚に受けるものについては一年間につき五百ミリシーベルトを、それぞれ超えないようにしなければならない。

労働安全衛生法施行令別表第二で定める「放射線業務」は「エックス線装置の使用又はエックス線の発生を伴う当該装置の検査の業務」をはじめ、平常時の業務を想定している。

放射線業務は、労働安全衛生法 6 条及び同法施行令 6 条で作業主任者の選任、同法 6 5 条 1 項、同施行令 2 1 条 6 号で、作業場での作業環境測定の実施、同法 6 6 条 2 項前段、同施行令 2 2 条 2 号で「健康診断を行うべき有害な業務」とされる。

このように、被ばく限度「一年につき 5 0 m S v」は、「管理区域内」における「放射線業務」に関するものであり、原発の過酷事故時における地方公共団体の職員（一般職の地方公務員）において、このような高線量の被ばくを受忍する法令上の根拠はない。

また、これらの管理区域内の被ばくは放射線の発生自体が管理された区域を想定したものであるが、原子力発電所の過酷事故によって放射性物質が外部に拡散された場合は、放射性ヨウ素のように内部被ばくを引き起こす核種をはじめ多数の各種が大気中や地表に不均質に存在し、内部被ばくすら想定されるのであって、放射線の線量管理はできない。全面緊急事態の P A Z、U P Z 圏内において、職員の放射線被ばく量を随時正確に計測すること自体が困難であり、「管理区域内」における「放射線業務」は緊急時の屋外作業の参考にしようがない。

ウ 緊急作業時の限度値、特例緊急被ばく限度値は適用されないこと

電離則は、第 7 条で「放射線による労働者の健康障害を防止するための応急の作業」（「緊急作業」）や、更にその際の特例緊急被ばく限度（7 条の 2）を定めるが、地方公共団体による避難計画の実施がこの緊急作業に該当しないことは明白であり、適用の余地はない。

エ まとめ

そうすると、自治体職員の被ばく限度は、公衆被ばくの線量限度「年間で 1 m S v」を基準とするほかない。

(2) 自治体の実際の基準

ア 防災基本計画の定め

防災基本計画（令和5年5月）第12編原子力災害対策編（甲A585）では、第2章災害応急対策第1節1.1その他（1）防災業務関係者の安全確保で、「被ばくの可能性がある環境下で活動する防災業務関係者の放射線防護については、あらかじめ定められた防災業務関係者の放射線防護に係る基準又は指標に基づき行うものとする」とする（289頁）。

イ 佐賀県の基準

佐賀県地域防災計画第4編原子力災害対策（令和5年3月27日修正版）の第3章第4節「緊急事態応急対策に従事する者の安全確保」3（1）「緊急事態応急対策に従事する者の防護指標」（甲B132・66頁）は、「緊急事態応急対策に従事する者の被ばく管理」について、「放射線業務従事者に対する線量限度を放射線防護に係る指標の参考とし、国等の指示・助言等に従い、当該機関がそれぞれその管理を実施する。」と定める。

ここに定める「放射線業務従事者に対する線量限度」とは電離則第4条の定めによるものであるから、被ばく限度（男性及び妊娠の可能性のない女性）は5年間で100mSvかつ1年間で50mSvとなる。

ウ 唐津市の基準

佐賀県下の基礎自治体、例えば住民避難計画の実施を担う唐津市は「唐津市地域防災計画第4編原子力災害対策」第3章第9節3「防災業務関係者の放射線防護」で「防災業務関係者の被ばく管理について、放射線業務従事者に対する線量限度を放射線防護に係る指標の参考」とすることを定めている（甲B・55頁）と定める。

唐津市においても、放射線業務従事者に対する線量限度、すなわち5年間で100mSvかつ1年間で50mSvを線量限度としているものである。

エ 自治体の基準が法令に基づかないものであること

佐賀県も唐津市も、放射線業務従事者に対する線量限度を公務員の被ばく線

量限度としているが、このような高線量の被ばくを受忍させる、すなわち公務員を電離則 4 条に定める放射線業務従事者と同等に扱う労働安全衛生関係の法的根拠はない。

法令上根拠のない被ばく線量を前提として、公務員に住民避難にかかる業務を課す避難計画は成り立たないものである。

3 法律関係に基づく指揮命令関係が成立しないこと

そもそも、地方公務員を含む労働者一般は、自らの生命身体を危険に冒すような業務に従事する義務を負わない。千代田丸事件最高裁判決（最 3 小判昭和 4 3 年 1 2 月 2 4 日 民集 2 2 卷 1 3 号 3 0 5 0 頁）は以下のように述べる。

本件千代田丸の出航についても、米海軍艦艇の護衛が付されることによる安全措置が講ぜられたにせよ、これが必ずしも十全といえないことは、前記（(一)4 のロ）実弾射撃演習との遭遇の例によつても知られうるところであり、かような危険は、労使の双方がいかに万全の配慮をしたとしても、なお避け難い軍事上のものであつて、海底線布設船たる千代田丸乗組員のほんらい予想すべき海上作業に伴う危険の類いではなく、また、その危険の度合いが必ずしも大でないとしても、なお、労働契約の当事者たる千代田丸乗組員において、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものとは断じ難いところである。

これを過酷事故時の住民避難にあてはめれば、住民への避難指示や誘導時における避けがたい高線量の被ばくは、原子力発電所を誘致したわけでもない一般職の公務員が本来予期すべき職務に伴う危険の類ではなく、その意に反して義務の強制を余儀なくされるものではない、としかいいようがない。

自治体の職員は、原発の過酷事故が発生し、避難計画を実施する段階になったとしても、当然ながら、職務上高線量の被ばくをする労働契約（労働関係）上の義務を負わないのであり、すなわち、避難計画が前提とする、自治体の指示（自治体組織内部でいえば自治体と職員の間）の指揮命令関係を前提とした住民に対する指示が、法令上成り立たないと

いうことである。

住民の避難計画は、法令上、実施を担保できないのである。

第2 避難計画実施以後のメンタル疾患の恐れ

東日本大震災の1年後の時点で、被災地で災害対応と復興支援に当たった自治体職員の心理的ストレスについては、大規模な横断的調査がなされている（甲A586）。対象になったのは福島県、宮城県、岩手県の被災した自治体の職員であり、福島県では、いわき市、南相馬市、新地町、相馬市、浪江町、大熊町、富岡町、楡葉町、双葉町、広野町、飯舘村、葛尾村、川内村が対象とされた。

その結果、どの県でも、自治体職員が高いストレスに晒されている傾向が明らかになった。しかし、その中でも、福島県の職員は高ストレス者が26.3%と、岩手県（13.1%）や宮城県（18.9%）より高い値を示している。これはメンタルサポートが必要な水準とされる（90頁）。

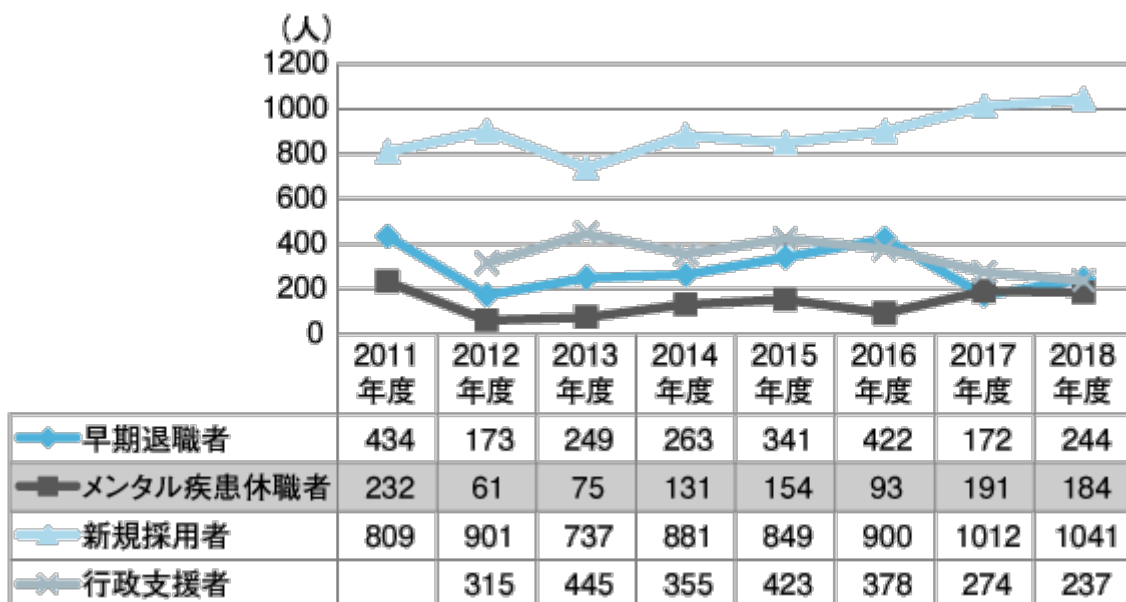
また、ストレスの原因となる感情労働的な要因で、福島県下の自治体職員は「被災住民からの理不尽なクレーム（自分）」を受けた割合が53.2%と、岩手県（36.4%）や宮城県（36.5%）より多い。「被災住民からの暴言・暴力（自分）」についても、44.3%と岩手県（24.2%）や宮城県（28.6%）より多いことが如実に表れている。「被災者と直に接する機会の多い被災自治体職員は被災者の不満やストレスの矛先になり易く、理不尽と感じても立場的に反論し難いとの報告や、被災者の役に立ちたいという思いで勤務しているにもかかわらず被災者から一方的に攻撃されると心が傷つくという報告もある」とされる（91頁）。

そして、このような職員らは、ストレスを抱えたまま、人員が増強されることもなく、通常の業務に加えて復興業務も加わった業務に従事することで、ストレスが中長期的に健康に影響を及ぼす可能性も指摘されている（92頁）。

実際、自治労福島県本部の調査（甲B587）でも、2011年度はメンタル疾患休職者はその後の他の年に比べて突出して多く、福島第一原発事故で避難対象となった地域の自治体職員の精神的な負荷の高さが見てとれる。そして、しばらく経って復興業務が加

速する中で、また休職者が増えている状況が見てとれる。

グラフ（１）福島県内単組の早期退職者等の推移



出所 自治労福島県本部

<上グラフは甲 B 5 8 7 より>

このように、ひとたび原発の過酷事故が起これば、被災者でもある地方自治体の職員らが、精神を病み、休職や、場合によれば離職、死亡に至ることは典型的に明らかである。

この点、電通事件最高裁判決（最二小判平成12年3月24日）は以下のように述べる。

労働者が労働日に長時間にわたり業務に従事する状況が継続するなどして、疲労や心理的負荷等が過度に蓄積すると、労働者の心身の健康を損なう危険のあることは、周知のところである。労働基準法は、労働時間に関する制限を定め、労働安全衛生法六五条の三は、作業の内容等を特に限定することなく、同法所定の事業者は労働者の健康に配慮して労働者の従事する作業を適切に管理するように努めるべき旨を定めているが、それは、右のような危険が発生するのを防止することをも目的とするものと解される。これらのこと

からすれば、使用者は、その雇用する労働者に従事させる業務を定めてこれを管理するに際し、業務の遂行に伴う疲労や心理的負荷等が過度に蓄積して労働者の心身の健康を損なうことがないように注意する義務を負うと解するのが相当であり、使用者に代わって労働者に対し業務上の指揮監督を行う権限を有する者は、使用者の右注意義務の内容に従って、その権限を行使すべきである。

過酷事故後の避難と住民対応によって、自治体の職員がメンタルを病むことがあらかじめ予期されているのなら、そのような想定を前提にして計画を立てること自体が、安全配慮義務の内容であり、それをなさなければ、安全配慮義務違反だと言わざるを得ない。

しかし、このような事前の計画は全く立てられておらず、この点からも、避難計画の実施、その後の避難生活は、地方自治体の職員に対する安全配慮義務違反を前提にしなければ、成立し得ないのである。

第3 被告らが責任をもって住民避難を行えない以上、避難計画は実効性がない

本来、過酷事故発生時の住民の避難は、事故発生時の加害者である被告九州電力が被害者の損害拡大防止のために責任を持って行うべきものである。しかるに、被告九州電力には住民避難を行うだけの能力がない。

また、住民避難のための措置は、多重防護の考え方の第5層目に位置づけられるものである。規制権者である被告国や他の行政が住民避難の実施に関わるとしても、避難計画は被告国が責任を持って策定し、避難させる側の自治体職員の被ばく線量の基準を法令に基づいて設定し、災害対応業務に従事する職員の精神面のケアについてあらかじめ定めておくべきである。

ところが、現在、被告国はそのようなことをせず、自治体職員の被ばく線量限度にかかる法的根拠がないうえ、自治体職員の被ばく線量の設定が各自治体任せになっているため、唐津市のように、原発の立地に何ら責任のない自治体の職員が高線量の放射線被ばくを許容しなければならないかのような外観が作出されている。その基準は労働安全衛生関係の法令に違反しているというほかなく、職員らがそれに従う法的根拠もない。さらに、過酷事故発生時の

自治体職員の精神衛生については何ら対策がとられずに放置されているというほかない。住民避難を実際に行うのは、「人」たる公務員であるところ、その「人」を守れないような避難計画では、到底実行できるはずもなく、結果として住民も守れないことは明らかである。

玄海原発にかかる避難計画に実効性はない。

第4 被告国に対する求釈明

被告国に対し、次のとおり釈明を求める。

- 1 緊急事態応急対策について、5年間で100mSvかつ1年間で50mSvを被ばく線量の上限として、公務員（男性及び妊娠の可能性のない女性）に被ばくの可能性のある業務に従事させることのできる法的根拠はなにか。
- 2 仮に、緊急事態応急対策として住民避難にかかる業務を命じられた公務員が、自身の被ばく回避を理由として当該業務に従事することを拒否した場合、当該拒否行為は服務規律違反となるのか。

以上