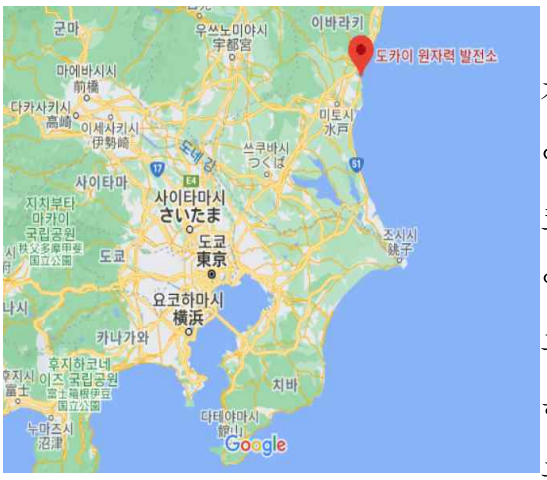
미토지방재판소의 도카이 제2원자력 발전소 원자로운행 금지판결

고베대학교 법학정치학 박사과정 서누리

1. 도카이 제2원자력 발전소의 위치와 심층방호에서 피난계획 요구

2021년 3월 18일 미토(水戸)지방재판소는 도카이 제2원자력 발전소(東海第二原発)의 원자로 운행을 금지하는 판결을 내렸다.[1)]

이바라키현(茨城県)나카군(那珂郡)도카이촌(東海村)에 위치한 도카이 제2원자력 발전소는 일본 수도권 내의 유일한 원자력발전소이다(그림참조).



<그림> 도카이 제2원자력 발전소의 위치

도카이 제2원자력 발전소의 설치·운영자는 '일본원자력발전(日本原子力発電)'이며, 도카이 제2원자력 발전소의 원자로 운행이 개시된 것은 1978년 11월 28일로 해당 원자로는 운행을 개시한 후로부터 40년이 지난 노후 원자로이다.[2)] 또한 도카이 제2원자력 발전소는 2011년 동일본대지진의 피해를 입은 원전 중 하나이며, 현재 원자로를 운행하고 있지 않으나, 재가동을 목표로 하고 있다.

이에 원자로 인근주민 224명은 해당 원전의 안전성이나 피난계획에 의문을 품고 2012년에 일본원자력발전을 상대로 해당원전의 운행금지를 구하는 소송을 제기하였다.[3)] 원고들은 도카이 제2원자력 발전소의 원자로 운행에 의해 원고들의 인격권이[4)] 침해될 구체적 위험성이 있다고 주장하면서, 인격권에 근거한 방해예방청구로서 원자로의 운행 금지를[5)] 구하였다.[6)]

---

1) 水戸地判令和3年3月18日公刊物未登載（平成24年（行ウ）第１５号）.
2) 일본원자력발전주식회사 홈페이지 참고(http://www.japc.co.jp/plant/tokai/dai2top.html).
3) 원고단의 홈페이지 참고(http://www.t2hairo.net/).
4) **일본헌법 제13조** 모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 및 행복추구에 대한 국민의 권리는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법 그 밖의 국정에서 최대한 존중되어야 한다.
5) 이하 差止めは '금지'로 差止めの訴え와 差止訴訟는 '금지소송'으로 번역한다.

본건 판결은 도카이 제2원자력 발전소에 있어서 심층방호(3.에서 후술) 제1~4단계에서는 간과할 수 없는 과오나 결함(過誤欠落)이 있다고 인정되지 않지만, 심층방호 제5단계에 해당하는 피난계획 등에 있어서 해당 원자로에 의하여 원자력재해 중점구역인 PAZ, UPZ[7]의 주민이 94만명에 달함에도 불구하고[8] 실현가능한 피난계획과 이를 수행할 수 있는 체제가 갖추어져 있다고 할 수 없어서 PAZ, UPZ지역에 거주하는 주민인 원고 79명과의 관계에서 인격권 침해의 구체적인 위험이 있다고 판단하여 원자로의 운행금지를 인정한 판결이다.

2. 인격권에 근거하는 원자로운행 금지청구

원고들은 피고가 설치한 본건 발전소 원자로의 운행에 의해 생명, 신체 및 평온한 일상생활(생활기반) 등에 침해가 발생할 구체적 위험성이 있다는 이유로 인격권에 근거한 방해예방청구로서 본건 발전소 원자로의 운행금지를 구하였다.[9]

---

6) 원고들은 별건으로 국가를 상대로 하는 발전소의 원자로설치허가처분의 무효확인의 소 및 발전소의 사용정지명령 의무이행소송을 병합제기 하였다가 해당 소는 취하하였다. 본건 소송의 피고는 일본원자력발전주식회사이며, 행정소송이 아닌 민사소송의 형식으로 수행된 소송이다.

7) PAZ: Precautionary Action Zone. 예방적 방호조치를 준비하는 구역. 발전용원자로시설로부터 대략 반경 5km의 구역을 이른다.

UPZ: Urgent Protective Action Planning Zone. 긴급 시 방호조치를 준비하는 구역. 발전용원자로시설로부터 대략 반경 30km의 구역을 이른다.

다만, 후쿠시마 제1원전사고에서는 대피권고지역이 60km까지 이르렀으며, 원자력규제위원회도 50km 또는 60km내의 구역에서도 실내 대피나 안정 요오드제 배포를 준비해야 할 필요성을 검토한 사실이 있어, 본건 소송에서의 원고들은 30km를 초과한 범위의 지방자치단체에서 피난계획 등의 준비가 불필요하다 할 수 없다고 주장했다.

<참고> EPZ(Emergency Planning Zone, 방재대책이 중점적으로 행해지는 지역의 범위를 이른다) 는 반경 5~10km로 설정되었으나, 후쿠시마원전사고 후 그 영향이 미치는 범위를 실측하여 그 범위가 20~30km에 미치는 것으로 확인됨에 따라 UPZ(30km)와 PAZ(5km)가 설정되었다.

8) 본건 발전소의 PAZ의 인구는 6만 4646명, UPZ의 인구는 87만 4939명이다.

9) 인격권에 근거하는 금지청구가 시작된 배경으로써, 일본의 4대 공해소송이 피해자 측의 승소로 일단락됐지만, 비참한 인신 피해를 남긴 사건으로 이러한 피해자가 앞으로 더 나와서는 안 된다는 반성에서 환경파괴행위에 금지소송이 제기되기 시작하였다. 오사카국제공항소송과 나고야신칸센소송에서는 손해배상청구와 더불어 인격권·환경권에 근거한 금지청구가 제기되었고, 일본 각지에서 환경파괴의 사전방지를 구하는 환경소송이 제기되었다(阿部泰隆‧淡路剛久(編), 環境法, 有斐閣ブックス, 2006년, 18면). 이러한 금지청구의 근거는 물권적 청구권설, 인격권설 등이 있으나 인격권설이 유력하다. 인격권설은 생활방해와 환경파괴에 의한 법익의 침해를 인격권의 침해로 처리하는 것은 인격적 가치에 착목한다는 것에 근거를 둔다. 생활방해를 소유권 침해에서 착안한다면, 소유권 침해가 인정되지 않는 경우에는 어떻게 하는가라는 문제, 그리고 피해자가 토지나 건물의 소유자가 아닌 경우에는 단지 가설에 근거하는 것이 아닌가라는 문제가 지적되었다. 공해문제는 상린적 생활관계와는 다른 형태

(1) 금지청구의 요건으로서의 발전용원자로시설의 구체적 위험 존재

원고들은 원자력 발전소의 이용에 의하여 발생하는 위험에 있어서 피해의 규모와[10] 안전확보가 곤란하다는[11] 위험의 특수성을 강조하면서 구체적 위험이 존재함을 주장하였다.[12] 반면, 피고는 원자력 발전소의 운행 금지청구

의 대기업 대 일반시민이라는 대립구도가 형성되고, 기업활동 및 공공사업에 따르는 공해문제가 심각해지는 가운데 공해로 인해 침해되는 것은 인간의 생명·건강인데, 물권의 침해로 처리하는 것이 이상하다는 지적이 나와, 학설의 주류는 재산적 가치에서 인격적 가치에 착안하는 것으로 변화하였다(潮見佳男, 不法行為法(1), 信山社, 2011년, 235면). 즉, 금지청구의 근거를 인격권에서 구하는 경우에는 임차인도 금지소송을 제기할 수 있다는 차이가 있다.

10) "원자력발전소는 가동에 의하여 대량의 방사성 물질을 생성하고, 방사성 물질이 외부에 방출되어 광범위하게 확산됨에 따라 발생하는 피해는 ①생명 및 신체 피해의 불가역성 및 중대성 ②생활기반전체의 파괴 ③광범위성 ④장기계속성에서 다른 과학기술의 이용에 따르는 피해와는 양과 질적인 측면에서도 규모가 다르고 특수하다."

11) "일반적으로 과학기술의 이용에 따르는 사고는 운행을 정지하여 그 이상의 피해를 저지할 수 있으나, ①원자력발전소에서 발산되는 에너지가 막대하고 ②비상사태에서 운행을 정지하는 것만으로 피해를 저지할 수 없다는 점에서 매우 특수하여, 안전확보가 곤란하다는 특성을 지닌다.
… 때문에 원자력 발전소에서는 핵분열반응을 멈추고, 핵연료를 냉각하고, 방사성물질을 가둔다는 안전상 중요한 기능을 담당하는 장치(안전장치)를 이용하고, 사고방지와 관련한 안전확보대책을 구축하는 것이지만, 그러한 안전장치가 사업자가 상정하는 바를 넘는 사태에는 매우 취약하다는 것을 여실히 드러낸 것이 후쿠시마 제1원전사고이다. 즉, 후쿠시마 제1원전사고에서는 연료집합체 사이에 제어봉을 삽입하여 원자로 핵분열반응을 정지시키는 데에는 성공하였지만, 사업자가 상정한 바를 넘은 쓰나미에 의하여 핵연료의 냉각에 불가결한 전원설비 및 냉각수를 주입하는 펌프가 동시에 손상되어 핵원료 냉각에 실패하고, 용해한 핵연료가 압력용기에서 격납용기 내로 낙하하여, 격납용기가 과온, 과압이 되어, 방사성물질을 담은 수소가 격납용기의 플런지(plunge)부 등으로 새어 나와 수소 폭발을 일으켜 방사성물질을 가두는 것에 실패한 것이다."

12) 참고로, 원고들은 핵원료물질, 핵연료물질 등 원자로규제에 관한 법률(核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律, 이하 '원자로규제법') 제43조의3의6 제1항 제4호의 '재해 방지에 지장이 없는 것'이 대형원자력사고(過酷事故)의 발생 가능성을 용인하는 취지라면, 동법 자체가 헌법 제13조 등에 위반하여 무효이며, 본건 발전소는 위헌인 법률에 근거한 시설이어서 행정상의 규제가 없으므로, 인격권의 구체적이 위험이 있다고 주장한 바 있다. 이에 재판소는 "원자로규제법 제43조의3의6 제1항 제4호는 발전용원자로시설의 안전 확보를 위하여 위치, 구조 및 설비가 재해 방지에 지장이 없을 것으로 하여 원자력규제위원회규칙에서 정하는 기준에 적합할 것을 발전용원자로시설의 설치허가의 요건으로 사업자를 규제하는 것인바, 다른 과학기술의 이용과 같이 원자력의 이용도 절대적으로 안전하다는 절대적 안전을 달성하는 것은 곤란하다. 그러나 재해에 대한 과학적 예측, 안전관리를 위한 기술이나 중층적 안전대책 등에 의하여 사고발생 등이 내재하는 위험성을 극단적으로 저감시키고, 사회통념상 용인할 수 있는 수준 이하로 하는 것이 불가능하다고까지는 할 수 없다. 또한 원자력기본법, 원자로규제법 및 설치법은 후쿠시마 제1원전사고의 반성과 교훈에 기초하여 전문적인 관점에서 규제기준을 설정하고 발전용원자로시설의 안전성에 적합성심사를 행하는 것이어서 이러한 안전대책을 위한 법제도에 비추어 상기의 절대적 안전성을 달성할 수 없다고 하여 원자로규제법이 위헌이라 할 수 없다." 나아가 이러한 원고의 주장은 대형원자력사고가 발생한다는 가정에 입각하여 원고의 헌법상 권리가 침해된다는 주장과 다르지 않아서 채택할 수 없다고 덧붙이고 있다.

원자로규제법 제43조의3의6(허가기준) ①원자력규제위원회는 전조 제1항의 허가의 신청이 있는 경우에는 그 신청이 다음 각호에 모두 적합하다고 인정할 수 없다면 동항의 허가를 해선 아니 된다.
1. 발전용원자로가 평화의 목적 이외에 이용될 우려가 없는 것
2. 그 자에게 발전용원자로를 설치하기 위한 기술적 능력 및 경영(経理)적 기초가 있는 것
3. 그 자에게 중대사고(발전용원자로의 노심에 헌저한 손상 그 외 원자력규제위원회규칙으로 정하는 중대한 사고를 말한다. 제43조의3의22 제1항 및 43조의3의29 제2항 제1호와 같음)의 발생 및 확대의

에서 구체적 위험의 유무는 원자력 발전에 내재하고 있는 잠재적 위험을 적절하게 관리할 수 있는지 여부에 의하여 판단되어야 하며,[13] 구체적 위험에 대한 원자력규제위원회의 과학적, 전문기술적 지식에 입각한 판단은 객관성을 지니는 것으로 존중되어야만 한다고 주장하였다.

이에 대한 재판소의 판단은 다음과 같다.

1) 발전용원자로가 가지는 위험의 특질

"방사성물질이 누출된 경우, 방사선에 의한 인체 피해는 죽음에 이를 정도여서, 피폭자 본인에게 나타나는 신체적 영향뿐만 아니라 피폭자의 자손들에게까지 나타나는 유전적 영향도 있을 수 있으므로, 생명·신체를 위협하는 매우 심각한 것이다. 그러한 방사성물질이 시설 외부로 다량 방출된다면, 그 피해는 매우 광범위하며 피난도 용이하지 않고, 주거 등의 생활기반을 잃는

방지를 위하여 필요한 조치를 실기하기 위하여 필요한 기술적 능력이 있는 것

4. 발전용원자로시설의 위치, 구조 및 설비가 핵연료물질 혹은 핵연료물질로 오염된 물건 또는 발전용원자로에 의한 **재해 방지에 지장이 없는 것**으로써 원자력규제위원회 규칙으로 정하는 기준에 적합한 것

5. 전조 제2항 제11호의 체제가 원자력규제위원회규칙에서 정하는 기준에 적합한 것

즉, 재판소는 과학기술의 이용에 있어서 안전성은 상대적 안전성이라는 전제에 입각하여 동 조항을 해석하고 있다. 이하는 판결문 내 인정사실의 내용이다.

"과학기술을 이용한 각종 기계, 장치 등은 절대적으로 안전하다는 것이 아니라 항상 어느 정도의 사고 발생 등의 위험성을 동반하고 있는 것인데, 그 위험성이 사회통념상 용인할 수 있는 수준 이하라고 생각되는 경우 또는 위험성이 관리될 수 있다고 생각되는 경우에 위험성의 정도와 과학기술의 이용에 의해 얻을 수 있는 이익의 크기를 비교형량한 후에 이를 일단 안전한 것으로 하고 이용하는 것이어서, 이러한 상대적 안전성의 사고방식은 이전부터 행해져 온 안전성의 사고방식이다. 원자력 발전은 원자로 내에서 핵분열을 시켰을 때 발생하는 열을 이용하여 발전하는 것으로, 과학기술을 이용한다는 점에서 다른 과학기술과 다른 점이 없으므로 발전용원자로시설도 이러한 상대적 안전성의 사고방식이 적용된다. 따라서 원자로규제법 제43조의3의6 제1항 제4호 '재해 방지에 지장이 없는 것' 이란 어떠한 이상 사태가 발생해도 발전용원자로시설 내의 방사성 물질이 외부 환경으로 방출되는 일은 절대로 없다는 달성불가능한 안전성을 말하는 것이 아니라 발전용원자로시설의 위치, 구조 및 설비가 상대적 안전성을 전제로 한 안전성을 구비할 것을 요구하는 것으로 해석함이 상당하다. 이러한 안전성을 구체적 수준으로 파악하려면 원자력규제위원회가 최신 과학기술 수준에 따라, 또한 사회가 어느 정도의 위험까지를 용인하는지 등의 사정을 감안하여 전문기술적 재량으로 선택할 수밖에 없다. 원자로규제법은 설치허가와 관련된 심사에서 원자력규제위원회에 전문기술적 재량을 부여하고 있어서, 이러한 선택을 위임한 것으로 해석된다."

13) 피고는 다음과 같이 주장하고 있다. "과학기술을 이용하는 현대 문명의 이기는 크고 작은 위험 발생의 가능성을 내포하고 있다. 과학기술의 이용에 위험이 내재하고 있는 것은 당연한 전제로써, 내재하는 위험이 현재화되지 않도록 적절하게 관리할 수 있는지가 중요하다. 원자력발전도 과학기술을 이용한다는 점에서 다르지 않다. 원자력규제법은 원자로설치허가요건의 하나로서 중대사고의 발생 및 확대 방지에 필요한 조치를 실시하기 위한 기술적 능력을 구하고 있는 등, 원자력 발전에 일정한 위험이 내재하고 있음을 전제로 하여 그러한 위험이 구체적으로 현재화되지 않도록 관리하는 것을 염두에 둔 구조이다. 이러한 관점에서 원자력 발전소의 운행금지청구소송에서 구체적 위험성의 유무는 원자력 발전에 내재하는 잠재적 위험을 적절하게 관리할 수 있는지 여부에 따라서 판단되어야 한다."

것이어서 재해관련사망도 초래한다. 그리고 세슘137의 반감기는 30.2년 플루토늄238의 반감기는 2만 4천년이어서 방사성물질의 영향은 장기간 지속되어 피해를 회복하기 어려운 특성도 있다.

실제로 후쿠시마 제1원전사고도 노심의 냉각기능을 일정시간 상실함에 따른 노심용융에 이르러, 격납용기 자체가 괴멸적으로 파괴된 것이다. 격납용기에서 수소가스가 새어나오는 등 원자로 기기에서 수소폭발이 발생함에 따라 대기 중으로 방사성물질이 방출되어 연간 5mSv이상의 공간선량이 될 가능성이 있는 토지의 면적은 후쿠시마 현 내에 1778km2에 이르고, 2011년 8월 29일 시점에 약 14만 5620명이 피난하였으며, 사고로부터 9년이 지난 시점인 2020년 4월 9일에도 후쿠시마현에서 피난자 수는 3만 211명에 이른다. 또한 후쿠시마현에서 동일본대지진 관련 사망자 수는 지진 발생 후 7년 동안 2250명에 달하고 있다.

이러한 발전용원자로의 운행은 인체에 유해한 물질을 다량 발생시키는 것이 불가피하고, 대형원자력사고가 발생한 경우에는 인근주민의 생명, 신체에 중대하고 심각한 피해를 미칠 가능성이 본질적으로 내재하고 있는 것이다."

즉, "발전용원자로 사고는 고도의 과학기술력을 지니고 복수의 대책을 성공시키면서, 또한 이를 지속하고, 하나라도 실패한다면 피해가 확산되어 최악의 경우에는 파멸적인 사고로 이어질지도 모른다는 점에서 다른 과학기술의 이용에 따른 사고와는 질적으로 다른 특성이 있다."는 점을 인정하고 있다.

2) 원자력규제위원회의 인허가와 구체적 위험

"심층방호의 제1~4단계에 상당하는 사항에 대하여는 원자로규제법에 의해 원자력규제위원회의 인허가와 관련되어 있으며, 원자력규제위원회의 인허가를 받아 발전용원자로시설의 운행에 이르는 것이다."

원자력규제위원회는 사업자에게 "이상사태가 발생한 발전용원자로시설 내의 방사성물질이 외부 환경으로 방출되는 경우는 절대적으로 없다는 절대적 안전성을 달성하는 것을 요구할 수는 없다면서도, 독립된 입장에서 과학적·

전문기술적 지식에 입각하여 충분히 심사하고, 최신 과학기술 수준에 따라 사회가 어느 정도의 리스크를 용인하는지 등의 사정도 살펴가면서, 전문기술적 재량에 의하여 취사선택하며 원자력재해의 발생가능성을 극도로 저감하는 것을 목적으로 하고 있다.[14]

그렇다면 원자력규제위원회의 발전용원자로시설의 설치(변경)허가가 있는 경우에는 설치허가기준규칙 및 내규 등의 구체적 심사기준에 불합리한 점이 있거나, 해당 발전용원자로시설의 설치(변경)허가 신청이 상기 구체적 심사기준에 적합하다고 한 원자력규제위원회의 판단과정에 간과할 수 없는 과오나 결함이 있다고 인정되지 않는 한, 해당 발전용원자로시설에 원자로규제법 제43조의3의6 제1항 제4호의 요건과 관련된 안전성을 구비하고 있는 것으로 인정하는 것이 상당하다."고 재판소는 판단하여 1992년 이카타 최고재판소 판결의 판시를 적용하고 있다.[15]

---

14) "발전용원자로시설의 설치(변경)허가는 원자력규제위원회가 한다. 또한 발전용원자로시설의 안전확보를 위한 중요한 요건인 원자로규제법 제43조의3의6 제1항 제4호의 심사기준의 책정도, 원자력규제위원회가 정하는 규칙(설치허가기준규칙)에 위임하고 있다. 그 위임의 취지는 발전용원자로시설의 안전성에 관한 심사는 해당 발전용원자로시설 그 자체의 공학적 안전성, 사고 시에 주변지역에의 영향 등을 발전용원자로시설부지의 지형, 지질, 기상 등의 자연조건, 인구분포 등의 사회조건 및 원자로설치자의 기술적 능력과 관련하여 다각적, 종합적인 견지에서 검토하는 것으로, 장래의 예측과 관련된 사항도 포함한다. 무엇보다도 원자력공학은 다방면에 걸친 고도의 최신 과학적·전문기술적 지식에 근거한 종합적인 판단이 필요하다. 후쿠시마 제1원전사고의 교훈에서 원자력 이용의 안전확보와 관련한 권한과 책임을 담당하는 독립한 조직으로써 원자력규제위원회가 설치되었고, 허가 심사기준의 책정은 원자력규제위원회의 과학적·전문기술적 판단에 맡겨져 있는 것이라 해석된다. 무엇보다도 과학적·전문기술적 지식에는 여러 견해가 존재하고, 연구의 진전에 따라 지식이 개정되는 등의 부정형성이 있어, 최신 과학기술을 지니고 있어도 이른바 절대적 안전성을 달성하는 것이 곤란하다는 점이 있다. 이에 비추어 보면, 안전성 심사는 과학만으로는 답할 수 없는 트랜스사이언스(トランスサイエンス, 필자주-트랜스사이언스는 과학에 묻을 수 있지만, 과학은 답할 수 없는 문제를 가리키는 개념이다(小林傳司, トランス・サイエンスの時代－科学技術と社会をつなぐ, NTT出版, 2007년 참조))의 문제이고, 사회가 어느 정도의 리스크를 용인하는가는 정책적인 판단도 포함하는 것이라 해야 한다. 하지만 그러한 판단에 있어서 과학적·전문기술적 판단과 동떨어져 판단할 수도 없다."

15) 이카타 최고재판소 판결(最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁)의 내용은 다음과 같다.

"원자로시설의 안전성에 관한 심사는 해당 원자로시설 그 자체의 공학적 안전성, 평시 운행 시에 직업, 주변 주민 및 주변 환경에 대한 방사선의 영향, 사고 시에 주변 지역에 대한 영향 등을 원자로설치예정지의 지형, 성질, 기상 등의 자연적 조건, 인구분포 등의 사회적 조건 및 해당 원자로설치자의 기술적 능력과의 관계에서 다각적, 종합적인 견지에서 검토하는 것이어서, 그러나 이러한 심사대상에는 장래의 예측과 관련된 사항도 포함하고 있는 것이어서, 이러한 심사에 원자력공학은 무엇보다 다방면에 걸쳐서 매우 고도의 과학적, 전문기술적인 지식에 근거하여, 종합적인 판단이 필요하다는 것은 명백하다. …이러한 원자력 시설의 안전성에 관한 심사의 특질을 고려하고, 각호에 정하는 소정의 기준의 적합성은 각 전문분야의 학식경험자 등의 속해있는 원자력위원회의 과학적, 전문기술적인 지식에 근거한 의견을 존중하여 내각총리대신이 하는 합리적인 판단에 맡기는 취지로 해석하는 것이 상당하다."

"원자로시설의 완전성에 관한 판단의 적부가 다투어지는 원자로설치허가처분 취소소송에서 재판소의 심리, 판단은 원자력위원회 혹은 원자력안전전문심사회의 전문기술적인 조사심의 및 판단의 기초로 하여 한 피고 행정청의 판단에 불합리한 점이 있는가라는 관점에 행해져야 하는 것이어서, 현재의

(2) 원자로 운행금지에서 인격권 침해의 구체적 위험 주장·입증책임

원고는 원칙적으로 인격권 침해의 구체적 위험에 대하여 이를 주장하는 원고에게 주장·입증책임이 있지만, 원자력 발전소에 있어서는 이러한 원칙이 수정되어 피고 측이 인격권 침해의 구체적 위험의 부존재를 사실상 주장·입증할 필요가 있음을 주장하였다.[16)]

재판소는 "인격권에 근거하는 방해예방청구로서 금지청구는 금지를 구하는 원고들이 인격권 침해의 구체적 위험성의 존재를 주장 입증해야하는 책임을 지고 있으며, 이러한 점은 원자로의 운행금지청구에 있어서도 다르지 않다." 그러나 증거의 편재가 존재하고, 원고들은 발전소의 안전대책에 대한 전문기술적 지식을 충분히 지니고 있다고 할 수 없으나, 피고는 본건 발전소의 안전대책에 관한 과학적, 전문기술적 지식 및 자료를 충분히 보유하고 있는 것이 인정되어, "심층방호의 제1~4단계에 상당하는 사항에 대해서는 본건 발전

과학기술 수준에 비추어, 조사심의에서 사용된 구체적 심사기준에 불합리한 점이 있고, 원자력위원회 혹은 원자력안전전문심사회의의 조사심의 및 판단과정에 간과할 수 없는 과오나 결함이 있고, 피고 행정청의 판단이 간과할 수 없는 과오나 결함이 있는 판단과정에 의거한 것으로 인정되는 경우에는, 피고 행정청의 이러한 판단은 불합리한 점이 있는 것으로 하여 이러한 판단에 근거하는 원자로설치허가처분은 위법하다고 해석해야 한다."

16) 원고는 그 근거로써 다음의 세 가지 이유를 들고 있다. ①원자력발전소는 다른 과학기술의 이용과는 비교할 수 없을 정도로 사고로 인한 피해의 규모와 및 안전확보가 곤란한 시설이어서, 고도의 안전성 확보가 요구된다. 고도의 안전성이 확보되지 않는 경우에는 인격권 침해의 구체적 위험이 있다고 해야 하는 바, 상기의 주장·입증책임의 원칙을 관철한다면, 재판불능(ノン・リケット)의 경우, 고도의 안전성이 확보되어 있다고 할 수 없음에도 불구하고 금지가 인정되지 않게 되는 불합리가 있다. ②이카타 최고재판소 판결에서는 원자로시설의 안전성이 확보되지 않는 때에는 해당 원자로 시설의 종업원이나 인근주민의 생명, 신체에 중대한 위해를 미치고 주변 환경을 방사능에 의하여 오염시키는 등 심각한 재해가 일어날 우려가 있는 점에 비추어, 재해가 일어나지 않게 하기 위하여, 원자력 설치허가 단계에서 안전성에 대하여 과학적, 전문기술적인 기술에 입각하여 충분히 심사를 하도록 하는 그 취지에 비추어서, 원자로시설의 민사상 금지청구에서는 당사자의 공평과 정의의 관점에서 적어도 사실상 주장·입증의 부담을 적절히 배분하고 주장·입증의 명제에 일정한 수정을 해야 한다고 하고 있다. ③본건 발전소의 설치자인 피고는 중대사고의 발생 및 확대 방지에 필요한 기술적 능력 그 외의 원자력발전소의 운행을 적합하게 수행하기 충분한 기술적 능력이 있다는 본건 발전소의 안전성에 대하여 스스로 평가를 하고 그 결과를 원자력규제위원회에 신고하는 것이 의무로 되어 있다. 본건 발전소의 안전에 관한 전문기술적 지식 및 자료가 충분하다고 할 수 없고, 원고들과 피고 사이에는 증거의 편재가 있다. 이는 원고들이 본건 소송에서 피고에게 구하는 본건 발전소 입지의 지진관측기록 등 피고가 보유하는 데이터의 게시를 피고가 거부한 것에서 보아도 분명하다. 또한 신규제기준에 입각한 쓰루가(敦賀)발전소 2호기의 심사에서 원자로 기기의 바로 아래 활단층이 있는지 아닌지 판단에 필요한 조사자료를 피고가 고쳐 썼다는 것이 원자력규제위원회의 지적으로 발각되었다는 보도가 있었지만, 피고의 내부사정을 파악하고 면밀히 조사할 수 없는 원고들이 그러한 지적을 하는 것은 불가능에 가깝다.

소에 본건 설치변경허가, 본건 공사계획인가 및 본건 운행기간연장인가 등을 받은 피고가 원자로규제법에 근거하여 원자력규제위원회규칙 및 내규 등의 구체적 심사기준에 불합리한 점이 없고, 원자력규제위원회의 적합성 판단에 간과할 수 없는 과오나 결함이 없다는 점에 상당한 근거, 자료에 근거하여 주장, 입증할 소송상 의무가 있다. 피고가 주장, 입증을 다하지 않는 경우에는 이러한 의무위반의 효과로서 해당 사안에 대하여 본건 발전소의 안전성을 결여하고 있어 인격권 침해의 구체적인 위험이 존재가 사실상 추정되는 것으로 해석하는 것이 상당하다."고 판단했다.[17]

3. 원전의 리스크관리에 있어서 심층방호방식의 채택

인근주민에게 거대한 리스크가 되는 발전용원자로시설의 예측 불확실성에 대처하면서 리스크의 현재화를 방지하여 안전성을 확보하기 위한 방책으로서, 일본에서도 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)에서 채택하고 있는 심층방호(defence in depth)의 방식을 채택하고 있다.

(1) 심층방호의 내용

IAEA의 최상위 안전기준인 '기본안전원칙(SF-1)'은 원자력발전소에서의

17) 이러한 판시는 이카타 최고재판소의 판시를 유지하는 것이지만(참고: 이카타 최고재판소 판결에서 주장·입증책임에 대한 판단 내용 "피고행정청의 판단에 불합리한 점이 있는가의 주장·입증책임은 본래 원고가 지는 것으로 해석되나, 해당 원자로시설의 안전심사에 관한 자료를 전부 피고 행정청 측이 보유하고 있는 등의 점을 고려하면, 피고행정청 측에서 의거한 구체적 심사기준 및 조사심의 및 판단 과정 등의 피고행정청의 판단에 불합리한 점이 없다는 상당한 근거, 자료에 근거한 주장·입증을 필요하여, 피고행정청이 이러한 주장·입증을 다하지 않은 경우에는 피고행정청이 한 판단에 불합리한 점이 있다는 것이 사실상 추인된다고 해야 한다."), 본건 소송의 피고는 발전용원자로시설의 설치자인 일본원자력발전이다. 즉, 원자력규제위원회의 적합성 판단에 간과할 수 없는 과오나 결함이 없다는 입증책임을 일본원자력발전이 진다고 판단한 것이 본건 판결의 특징 중에 하나이다. 발전용원자로시설의 설치(변경)허가의 판단을 피고가 한 것을 아니지만, 피고에게는 설치(변경)허가를 받기 위하여 관련자료 제출 등의 의무가 부여되어 있다. 이에 원고는 발전소의 안전대책에 관한 과학적, 전문기술적 지식 및 자료를 충분히 보유하고 있는 것이 인정되어, 원자력사업자인 원고와 일반 시민들인 피고들과의 관계에서 증거의 편재가 있음을 인정하고, 일본원자력발전 주식회사가 원자력규제위원회의 적합성 판단에 간과할 수 없는 과오나 결함이 없다는 것에 대하여 주장·입증할 소송상 의무가 있다고 인정한 것이다.

사고를 방지하고, 또한 발생 시 사고의 영향을 완화하는 주요한 수단은 심층방호의 방식을 적용하는 것이라 한다.[18] 심층방호의 5단계는 다음과 같다.

"제1단계에서는 통상운행상태에서의 일탈과 안전상 중요한 기기 등의 고장 방지를 목적으로 하고, 품질관리 및 적절하게 실증된 공학적 방법에 따라 발전소가 건전하고 보수적으로 입지, 설계, 건설, 보수, 운행될 것이 요구된다.

제2단계에서는 발전소가 운행기간 중에 예기된 현상(설계상 고려한 원자로시설의 적절한 운행수명 동안 적어도 1번은 발생할 것으로 예기된 통상의 운행상태에서 일탈한 조작이 발생한 상태로, 안전상 중요한 기기에 중대한 손상이 계속되거나, 사고에 이를 우려가 있는 것을 말한다. 설치허가기준규칙에서는 '운행 시 이상한 과도한 변화'라고 정의하고 있다)이 사고상태에 이르는 것을 방지하기 위해, 통상의 운행상태에서의 일탈을 감지하고 관리하는 것을 목적으로 한다. 또한 설계에서 특정한 구조를 마련하고 유효성을 확인하는 것, 또한 운행기간 중에 이러한 예기된 현상을 발생시킨 요인 등을 방지하고, 방지할 수 없다면 그 영향을 최소한으로 하여, 발전소를 안전한 상태로 되돌리는 운행절차를 확립할 것이 요구된다.

제3단계에서는 운행기간 중에 예기된 현상 또는 상정원인현상(想定起因事象)이 확대되어 전 단계에서 제어할 수 없고, 또한 설계기준사고로 진전된 경우에 고유의 안전성 및 공학적인 안전 구조 및 절차에 비추어 사고가 확대되는 것(원자로 노심의 손상 및 발전소 외부에서 방호조치가 필요한 방사능방출)을 방지함과 동시에 발전소를 안전한 상태로 되돌릴 수 있을 것이 요구된다.

---

18) IAEA의 기본안전원칙에서 설명하는 심층방호의 대용은 다음과 같다. '사고의 방지와 그 영향의 완화의 주요한 수단으로써 심층방호가 있다. 심층방호는 다수의 연속적이고 독립적인 방호단계의 조합에 의하여 실행된다. 하나의 보호단계가 실패하여도 사람 혹은 환경에 대하여 유해한 영향을 미치기 이전에 심층방호가 발동한다. 하나의 방호단계 혹은 장벽이 만일 기능을 상실하여도, 다음의 단계 혹은 장벽이 기능한다. 적절하게 기능하는 경우에 심층방호는 하나의 기술적 고장, 인위적 혹은 조직상의 기능부전만으로는 유해한 영향으로 이어질 가능성이 없도록 혹은 중대한 유해영향을 계속하여 일으킬 기능부전이 발생할 확률을 극도로 적게 한다. 각각의 방호단계가 독립적인 유효성이 심층방호의 불가결한 요소이다.' (IAEA, Safety Fundamentals No. SF-1, 13면https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf) (일본어역 참고: https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10207746/www.nsr.go.jp/archive/jnes/content/000013228.pdf)) IAEA의 안전기준의 하나인 '원자력발전소의 안전:설계(SSR-2/1(Rev.1))에서도 심층방호를 채택하고 있다 (IAEA, Specific Safety Requirements No. SSR-2/1 (Rev. 1), 14-16면(https://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1715web-46541668.pdf)).

제4단계는 제3단계에서의 대책이 실패할 경우를 상정하여, 사고확대를 방지하고, 중대사고의 영향을 완화할 것을 요구하는 것이다. 시간적 적용범위에서도 한정된 방호조치만으로 대처할 수 있도록 함과 동시에 발전소 외부의 오염을 회피 또는 최소화하는 것이다. 또한 방사능물질 방출 및 대량의 방사성물질 방출을 일으키는 일련의 사고 발생이 물리적으로 불가능하거나 방출사고의 발생이 극히 어려울 것이 높은 수준의 신뢰도에서 담보되어 실질적인 배제를 요구하는 것이다.

제5단계에서는 중대사고로 인하여 발생할 수 있는 방사성물질의 방출에 의한 영향을 완화하는 것을 목적으로 하며, 발전소 내외부의 긴급사태대응에 관한 긴급 시 계획과 긴급 시 절차의 정비 등이 필요하다"

본건 판결에서는 일본의 원자력관리법제에서 이러한 심층방호의 방식에 상응하는 내용을 규율하는 법률로서 원자력기본법과 설치법, 그리고 심층방호의 제1~4단계에 해당하는 안전대책을 구체적으로 정하는 법률로서 원자로규제법 및 동법에 근거한 원자력규제위원회규칙, 제5단계에 해당하는 안전대책을 정하는 법률로서 재해대책기본법 및 원자력재해대책특별조치법을 들고 있다.

(2) 심층방호의 성격에 대한 재판소의 판단

재판소는 "각 방호단계가 독립적으로 유효하게 기능하는 것이 심층방호의 불가결한 요소"로 보고, 제1~5단계로 구성되어 있는 심층방호의 각 단계는 독립적으로 심사되어야 하며 하나라도 결여하면 안전성이 확보되지 않는 것으로 해석하였다.[19]

따라서, "심층방호의 제1~5단계 중에 어느 하나에 결함이 있거나 불충분한 경우에는 발전용원자로시설이 안전하다고 할 수 없고, 인근주민의 생명, 신

19) 재판소는 "국제원자력기구(IAEA)는 국제원자력기구 헌장에 근거하여 설립된 국제기관이고 일본도 가맹국인 바, IAEA는 그 최상위의 안전기준인 '기본안전원칙(SF-1)'에서 원자력발전소에서의 사고를 방지하고, 또한 발생 시 사고의 영향을 완화하는 주요한 수단은 심층방호의 사고방식을 적용하는 것"이라 하고 있다.

체를 해할 구체적 위험이 있다고 해야만 한다."고 설시하였다.

본건 판결에서 심층방호의 제1~4단계에서는 과오나 결함이 없는 것으로 판단하였으며, 결국 원자로의 운행금지의 근거가 된 것은 심층방호의 제5단계에 해당하는 피난계획의 미비이다.

(3) 심층방호의 제5단계에 해당하는 피난계획에 대한 판단

재판소는 심층방호의 제5단계에 해당하는 피난계획에 대한 판단에서 원자력규제위원회가 정하는 원자력재해대책지침이 중요한 역할을 수행하고 있으며,[20] 원자력재해대책지침의 성격에 대하여 일본의 심층방호의 제5단계의 중핵을 구성하며,[21] 원자력재해대책지침의 내용에 입각하여 피난계획의 실효성을 판단하고 있다.

1) 원자력재해대책지침에서 정하는 단계적 피난의 내용

"원자력재해대책지침의 피난계획의 구조는 원자력재해대책중점구역으로써 PAZ와 UPZ를 설정하고, 긴급사태를 경계사태, 시설부지긴급사태, 전면긴급사태로 구분하고, PAZ와 UPZ, 필요한 경우에는 UPZ 외의 구역도 각각 단계적으로 행해야 할 방호조치를 준비하거나 내지 정해 두고, 발전용원자로시설에서 공중 일반에 방사선에 의한 영향을 미칠 가능성이 높은 상황이 발생한 전면긴급사태의 경우, ①발전용원자로시설 반경 5km내의 PAZ의 주민은 방사성물질의 방출 전에 피난하고 ②발전용원자로시설 반경 30km 내의 UPZ

20) 원자력규제위원회는 중앙방재회의가 작성한 방재기본계획에 적합하고, 원자력사업자, 지방자치단체에 의한 원자력재해예방대책, 긴급사태응급대책 및 원자력재해 사후대책(이하 '원자력재해대책')의 원활한 실시를 확보하기 위하여 원자력재해대책으로서 실시해야 하는 조치의 기본적 사항, 실시체제에 관한 사항, 원자력재해대책을 중점적으로 실시해야하는 구역의 설정에 관한 사항 및 원자력재해대책의 원활한 실시의 확보에 관한 중요사항을 내용으로 하는 원자력재해대책지침을 정하고 그것을 공표하는 것으로 되어 있다(원자력재해대책특별조치법 제6조의2, 재해대책기본법 제2조 제8호).

21) 심층방호의 제5단계에 상당하는 사항을 정하는 원자력재해대책특별조치법은 적절한 대응을 위하여 전문적인 지식 등을 요하는 원자력재해의 특수성에 비추어 원자력재해에 관한 특별한 조치를 정하고 있는바, 동법은 원자력의 이용에 있어 안전의 확보에 대한 전문적 지식 및 경험과 높은 식견을 지닌 원자력규제위원회가 원자력재해대책지침에서 원자력재해대책으로써 실시해야 하는 조치에 관한 기본적인 사항, 원자력재해대책을 중점적으로 실시해야 하는 구역의 설정에 관한 사항 등을 정하도록 하고, 지방자치단체는 동 지침에 근거하여 지역방재계획을 책정하도록 되어 있다. 따라서 원자력재해대책지침은 일본의 심층방호의 제5단계의 중핵을 이루고 있는 것이라 할 수 있다.

주민은 우선 실내대피를 하며, 방사성물질의 방출 후 모니터링 결과에 의한 국가 또는 지방자치단체의 지시를 받아 피난한다. 또한 내부피폭의 억제 및 피부피폭의 저감, 오염 확대 방지 등을 위해 피난 시 검사를 받는 구조로 되어 있다.

이러한 단계적 피난의 구조는 원자력규제위원회가 전문적인 지식에 기반하여 책정한 것이다. 방사선 피폭으로부터 피난과 영향의 최소화를 상정해야 하는 PAZ와, 피폭 영향의 리스크 저감을 상정한 지역인 UPZ와의 위험성 정도의 차이를 고려한 것으로 PAZ 및 UPZ의 범위의 설정은 후쿠시마 제1원전사고의 교훈에 입각하여 IAEA의 국제기준에 기반하여 설정된 것에 비추어 불합리하다 할 수 없다."

2) 도카이 제2원자력 발전소와 피난계획

재판소는 심층방호의 제5단계가 달성되고 있다고 하기 위해서는 실현가능한 피난계획이 책정되어, 이를 실행할 수 있는 체재가 구비되어 있어야 하고, 그렇지 않다면 PAZ 및 UPZ의 주민과의 관계[22]에서 인격권 침해의 구체적 위험이 있다고 인정했다.[23]

구체적으로 이바라키현 광역피난계획 및 시정촌의 원자력재해 광역피난계획의 책정상황을 살펴보면, 전구역이 PAZ 및 UPZ가 되고 피난대상인구가 15만명 이상인 히타치(日立)시 및 히타치나카(ひたちなか)시나 전구역이 UPZ이고 피난대상인구가 27만 783명인 미토시는 원자력재해광역피난계획의 책정에 이르지 못하였다. "이는 수만명에서 수십만명의 주민에게 실현가능한 광역피난계획을 책정하는 것이 용이하지 않다는 것을 엿볼 수 있는 것이다." 고 재판소는 판단하고 있다.

---

22) 그 외의 구역의 주민과의 관계에서는 인격권 침해의 구체적 위험을 인정하지 않았다.

23) 재판소는 "심층방호의 제5단계가 달성되고 있다고 하기 위해서는 적어도, 원자력재해대책지침에서 원자력재해대책중점구역 즉, PAZ 및 UPZ에서 전면긴급사태에 이르는 경우, 동지침에 의한 단계적 피난 등의 방호조치가 실현가능한 피난계획 및 이것을 실행할 수 있는 체제가 정비되어 있어야 한다고 해야 한다. …심층방호의 제5단계에 대하여도 대규모지진, 대쓰나미, 화산의 분화 등의 자연현상에 의한 원자력재해를 상정한 이상 실현가능한 피난계획이 책정되어, 이것을 실행할 수 있는 체재가 정비하지 않는다면, PAZ 및 UPZ의 주민과의 관계에서 심층방호의 제5방호단계가 달성되고 있다고 할 수 없어서, 인격권 침해의 구체적 위험이 있다." 고 판단했다.

가령, 미토시의 경우 피난대상인구가 27만명에 이르러, 광역피난장소가 20개의 지자체에 걸쳐 있어 피난계획 책정에 있어서 다방면에 걸쳐 조정해야 할 사항이 많아, 미토시장은 2020년 3월 미토시의회 정례회에서 원자력재해 광역피난계획의 책정 시기를 명확하게 제시할 수 없다고 한 바 있다. 또한 피난계획을 책정한 경우라도, 지진 등의 자연재해의 발생을 전제하여 실현가능한 피난계획이 책정되어야 하지만, 가령 대규모지진이 발생한 경우에는 주택과 도로가 손괴되는 것도 상정해야 하는 바, 주택이 손괴된 경우의 실내대피에 대하여는 구체적으로 정하고 있지 않다. 나아가 도로가 손괴된 경우도 이바라키현 광역피난계획에서는 대규모지진 등에 의하여 통행불능이 된 도로 등의 정보를 신속하게 제공하는 것으로 기재되어 있으나, 주민에 대한 정보제공수단은 추후의 과제로 남겨져 있는 사정 등이 고려되었다.

4. 본건 판결에 대한 평가

(1) 재량의 판단과정에서 간과할 수 없는 과오나 결함

본건 소송은 일본원자력발전을 피고로 하는 소송이지만, 1992년 이카타 최고재판소 판결을 인용하여, 심층방호의 제1~4단계에 해당하는 사항에 있어서는 원자력규제위원회의 재량을 인정하고, 판단과정에 간과할 수 없는 과오나 결함이 있는지를 확인하고 있다. 즉, 민사소송의 형식으로 제기된 소송이지만 행정소송에서의 재량의 심사방식인 판단과정심사를 채택하고 있다.

또한 원자력규제위원회에 위임되어 있는 판단에는 과학적·전문기술적 판단뿐만 아니라 사회가 어느 정도의 리스크를 용인하는가에 대한 정책적인 판단도 포함되어 있다고 해석하고 있는 점도 본건 판결의 특징이다.

(2) 피난계획의 문제가 원자로운행 금지에 이르기까지

재해대책기본법 및 원자력재해대책특별조치법은 '원자력재해'를 방지하기 위하여 국가. 지방자치단체, 원자력사업자의 책무를 규율하고 있으나, 피난계획은 지방자치단체가 수립하도록 되어 있다.[24] 즉, 원자력사업자가 결정할 수 없는 피난계획의 미비가 원자로운행이 금지되는 결과에 이른 것인데, 이러한 결론에는 금지청구가 민사소송으로 제기된 영향이 있다고 사료된다.

일본에서는 환경소송에서 금지청구를 함에 있어서 행정소송의 방식뿐만 아니라 본건 소송과 같이 민사소송을 통하여 수행할 수 있는 길이 열려 있다. 이러한 병존상태를 '더블 트랙'이라 한다.[25]

민사소송 형식의 금지청구는 인근주민의 인격권 침해 방지와 예방을 목적으로 하며, 원자력사업자를 소송상대방으로 하지만 본건과 같이 피난계획과 같은 원자력사업자가 결정할 권한이 없는 사항도 사법심사의 범위에 포함하고 있다. 원자력사업자가 결정할 권한이 없는 사항에 의해 원전의 운행을 금지하는 것은 일견 불합리해 보일 수도 있으나, 피난계획이 미비한 '상황에서 원자력사업자가 원전을 가동하는 것의 위험성이 문제된다.'고[26] 본다면 그렇게 불합리하다고 할 수 없다.

이러한 행정소송과 민사소송의 병존상태를 긍정하는 것이 학계의 다수 입장이나, 민사소송 형식의 금지청구에 대하여 비판적인 견해도 있다. 원전에 대한 금지청구에서 행정소송만을 인정해야 한다는 高木(다카키)의 주장[27]에 대하여 大塚(오오즈카)는 행정소송의 경우에, 행정소송이 제시하고 있는 소송요건과 같은 높은 장애물이 있다는 것을 지적한다.[28] 가령, 항고소송인 금지소송과 의무이행소송(행정사건소송법 제3조 제7항·제6항)의 경우에 처분성

---

24) 피난계획은 중앙방재회의가 작성하는 방재기본계획(재해대책기본법 제34조)와 원자력규제위원회가 작성하는 원자력재해대책지침(원자력재해대책특별조치법 제6조의2)에 기반하여 지역의 실정에 따라 지방자치단체가 현방재회의·시정촌방재회의(재해대책기본법 제14조·제16조)에서 지역방재계획(재해대책기본법 제40조·제42조)의 일부로써 정하도록 되어 있다.

25) 安永祐司, 行政規制・訴訟と民事差止訴訟との役割分担に関する覚書(一), 自治研究第96巻第1号, 2020년, 116-117면. 安永(야스나가)는 이러한 병존상태가 존재하는 영역으로 환경법영역과 경제법영역을 들고 있다. 또한 환경법영역에서 활발하게 논의되어 온 민사상의 금지청구가 후쿠시마 제1원전 사고를 계기로 원자로의 재기동, 운행금지소송에서 전개되고 있다고 설명한다.

26) 大塚直, 原発の起動による危険に対する民事差止訴訟について, 環境法研究第5号, 2016년, 107면.

27) 高木光, 原発訴訟における民事法の役割－大飯３・４号機差止め判決を念頭においてー, 自治研究第91巻第10号, 2015년, 17-39면.

28) 大塚直, 앞의 논문(주 26), 103면.

요건과 중대한 손해와 같은 요건이 장벽으로 작용하여 주민들의 권리구제의 폭이 좁아질 것을 우려하고 있다.

본건 소송이 행정소송의 방식으로 수행되었다면 원자로의 운행금지라는 결과가 나올 수 있었을 지에 대하여 간략히 검토해 보면, 원자로설치변경허가에 대한 취소소송이나 무효소송을 제기하여도 지방자치단체가 작성하는 피난계획의 미비는 원자력규제위원회의 원자력 사업자에 대한 허가의 사정 외의 것으로 재판소의 판단에서 고려되지 않을 가능성이 높다고 생각된다.

또한 일본정부도 설치변경허가신청에 대하여 원자력규제위원회가 설치변경허가기준에 부합하는지를 확인하는 것에 의하여 '재가동에 요구되는 안전성'이 확보되며, 지방자치단체가 작성하는 피난계획은 고려대상이 아니라는 입장에 입각해 있다.[29]

본건 소송에서 원자로의 재가동을 막기 위하여 보다 유연한 민사소송 형식의 금지청구를 택한 것은 원고 측의 소송전략적인 선택으로 보인다. 민사소송 형식의 금지청구는 인격권을 근거로 하고, 원자력 발전소에 인격권을 침해하지 않는 안전성이 담보되어 있다고 하기 위해서는 심층방호 제1~5단계가 각각 독립적으로 유효하게 기능하고 있어야 한다는 것이 재판소의 판단이다. 이에 따라서 심층방호의 제5단계에 해당하는 피난계획의 수립여부 및 실현가능한 피난계획이 구비되어 있는 지가 재판소의 원자로운행 금지 여부의 판단에 결정적인 역할을 수행하여 원자로운행 금지라는 결론에 이르렀다고 해석된다.

---

29) "원전의 재가동에서 요구되는 안전성의 확보에는 실효성이 담보된 지역방재계획(원자력재해대책편)의 책정 등이 당연히 포함되어야 한다고 생각하지만, 정부 측의 인식은 어떠한가"라는 阿部의원의 질문에 대하여 일본정부는 다음과 같이 답변하고 있다. "원자력규제위원회는 국민의 생명, 건강 및 재산의 보호, 환경의 보전 및 일본의 안전확보에 이바지하기 위하여, 설치변경허가신청에 대한 설치변경허가기준에 적합하지 않은 것을 확인함에 의해 원자력이용에서 안전의 확보를 도모하는 것이다. 설치변경허가기준에는 지역방재계획과 관련된 사항은 포함하지 않고, 동계획에 대하여는 원자력발전소가 재가동여부와 관계없이 주민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하는 것을 목적으로 하여 재해대책기본법에 근거하여 도도부현 및 시정촌이 작성하는 것이다. 정부에서는 원자력방재회의를 중심으로 관계성청이 동계획의 작성을 지원하고 있다. 또한 정부로서는 원자력규제위원회가 설치변경허가신청에 대하여 설치변경허가기준에 적합한지를 확인하는 것에 의하여 '재가동에서 요구되는 안전성'이 확보되고 있는 것이 확인되는 것으로 생각한다."
(阿部知子의원의 '원자력발전소 재가동에서 요구되는 안전성 등에 관한 질문' 2014년 9월 29일 (https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a187001.htm).
일본정부의 답변서, 2014년 10월 7일(https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b187001.htm)).