

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 ほか

被告 九州電力株式会社

国

準備書面22

2014年9月26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 板 井 優 代

弁 護 士 河 西 龍 太 郎 代

弁 護 士 東 島 浩 幸 代

弁 護 士 椛 島 敏 雅 代

弁 護 士 長 戸 和 光
外

-目次-

第1	はじめに一本書面の目的と概要.....	4頁
1	生命、身体 of 安全や人格権は、何人たりとも侵害することが許されない権利である.....	4頁
2	福島第一原発事故により生命、身体 of 安全や人格権は重大な侵害を	

	受けた.....	4 頁
3	原発事故は起こる.....	5 頁
4	未曾有の被害を引き起こす原発の存在は容認されるのか.....	6 頁
5	それでも、原発の存在が許される場合はあるのだろうか.....	6 頁
6	原発における「完璧な防災計画」とは何か.....	7 頁
7	国の防災計画は全く不十分である.....	8 頁
8	本書面の目的と構成.....	9 頁
第 2	福島第一原発事故による「避難者」の被害.....	9 頁
1	はじめに.....	9 頁
2	事故発生直後からの避難の概要.....	10 頁
3	避難の実態と、それによる被害.....	15 頁
4	自主避難者について.....	50 頁
第 3	「防災計画」の内容は、どうあるべきか.....	53 頁
1	はじめに.....	53 頁
2	事故発生後、避難地に至るまでの計画.....	55 頁
3	避難中における計画.....	64 頁
4	避難終了後における計画.....	67 頁
5	帰還断念後における計画.....	68 頁
6	「防災計画」を整備しなければならない範囲.....	69 頁
7	「防災計画」は電力会社が策定しなければならないこと.....	70 頁
8	小括～「防災計画」がない限り再稼働してはならないこと...	70 頁
第 4	国際基準に関して.....	71 頁
1	はじめに.....	71 頁
2	深層防護（原子力安全対策の指導理念）.....	72 頁
3	緊急時避難は深層防護の第 5 層であること.....	73 頁
4	アメリカにおける緊急時計画の位置づけ.....	75 頁
5	我が国における緊急時計画の位置づけ.....	76 頁
6	まとめ.....	78 頁
第 5	現在の原子力防災の法体系.....	78 頁
1	原子力防災に関する法体系.....	78 頁

2	内容.....	8 1 頁
3	現在定められている原子力防災計画は不十分である.....	8 2 頁
第6	現在の原子力災害対策の不備 - 現在の防災計画では、誰も安心・安全な避難ができない.....	8 2 頁
1	原子力災害対策指針は「避難終了」までのロードマップを定めていない.....	8 2 頁
2	極めて重要な項目が複数検討未了となっている.....	8 4 頁
3	防災計画に定められていても実施が困難である.....	8 8 頁
4	避難訓練は形骸化している.....	9 7 頁
5	実効性を検証する機関がなく、責任の所在が曖昧である.....	9 8 頁
6	小括.....	9 8 頁
第7	結論 現状で、玄海原発の再稼働は許されない.....	9 9 頁

第1 はじめに一本書面の目的と概要

- 1 生命、身体の安全や人格権は、何人たりとも侵害することが許されない権利である。

全ての国民（日本国籍を有する者に限られない）は、生命を侵されない権利、身体に損傷を受けない権利を有している。これは日本国憲法の当然の前提であるし、日本国憲法以前のいわゆる「自然権」に含まれるものである。

また、人は、種々の精神的活動を行って、人としての尊厳を有し、人として存在し、人として自己実現を可能とする。したがって、身体的側面と精神的側面を統合した存在として、保護される必要がある。すなわち人格権の保障である。

この人格権の一内容として、平穏に生活を営む権利(平穏生活権)がある。一見すると、この平穏生活権は、生命、身体の保障に劣るかのごとき感がある。しかし、平穏な生活を奪われた結果、病気になり、死に至ったり、あるいは自ら死を選択するケースは多い。それはつい最近の福島地裁第一民事部が出した判決(福島地裁平成 24 年(ワ)第 102 号損害賠償請求事件)でも、明らかである。したがって、平穏生活権を包含する人格権は、生命、身体の安全同様、何人たりとも、たとえ国家・政府であっても、侵害することは許されない権利である。

- 2 福島第一原発事故により、国民の上記権利は、実に容易に、しかも多様、深刻かつ甚大に侵害された。

福島第一原発から放出された大量の放射性物質による暴露を避けるため、膨大な住民が、当時の生活本拠地からの避難を余儀なくされた。

高濃度の放射線に暴露して死亡した例こそないものの、避難途中あるいは避難地での生活中に、ストレス等により精神的、肉体的に損傷を受けた人は多く、自殺も含め死に至った人も少なくない。

地域コミュニティを構成していた住民らは、てんでばらばらとなり、コミュニティは破壊された。コミュニティどころか、家族さえばらばらとなって崩壊した家庭も少なからずある。

地域でのお祭りなどの年中行事は途絶え、墓参りにさえいけない人もいる。

放射性物質が降り積もった土地、建物等の不動産は、完全に除染されるまで使用することはできないが、いまなお除染は進んでいない。

放射性物質に汚染された動産も二度と使用できなくなり、しかもその上、その廃棄さえおぼつかない状況である。

福島第一原発の事故により、周辺住民は、生命、身体の安全を侵害され、少なくとも侵害される危険にさらされたし平穩に生活する権利を奪われ、更には不動産、動産類の財産さえも失ったのは明らかである。

そしてその状況は、今なお変わっていない。すなわち、福島第一原発周辺にとどまった人は、今なお、生命、身体の安全を侵害され、少なくとも侵害される危険にさらされながら、生活している。移住先から戻っていない人はもとより、戻ってきた人たちであっても、家族や地域とともに平穩に生活する権利を奪われたままである。もちろん、不動産、動産類の財産の原状回復はほとんど果たされていず、それどころか、正当な賠償さえもまだ途上である。

3 原発事故は起きる

福島第一原発事故の結果、上記のような多様、深刻かつ甚大な人権侵害が発生し、継続し、いまだに収束を見ていないのである。

かかる多様、深刻かつ甚大な被害をもたらす原発を、今後も操業させることは、果たして許されるのであろうか。

この問いに、「イエス」と断言するもっとも簡明な根拠は「なぜならば、事故は二度と起きないから」であろう。

しかし、国、電力会社自身が認めるように、「原発事故が絶対起きない」とは断言できない。むしろ、原発事故は起きるもの、と言わざるを得ない。それが古今東西の社会の宿命でもある。この世に、「絶対に事故を起こさない機械、施設」は存在しないのである。

だからこそ、国は、新規制基準で、過酷事故が起り得ることを前提に対策を求め、電力会社も新規制基準に適合するように対策を取り

つつある。

- 4 未曾有の被害を引き起こす原発の存在は容認されるのか
原発事故は必ず起きる。

いったん起きると、取り返しのつかない被害を与える。

福島第一原発事故はそのことを明確に示した。

そのような危険な施設の存在は容認されるのであろうか。しかもこれまで他の準備書面で指摘してきたように、原発は、事故を起こさないとしても、極めて危険な人権侵害施設なのである。

原告らは、上記問いに対して、「否」と考え、本件訴訟を提起している。取り返しのつかない被害を必ず与える原発は、その存在を許されるはずがない。

- 5 それでも、原発の存在が許される場合はあるのだろうか

(1) 前項の原告らの主張に対して、理論的に考えられる反論として、「①想像しうる限りの事態に対する備えをしたうえで、②必要性が非常に高く、③万一の原発事故が生じたとしても、国民が誰も被害を受けないような防災計画があるから、存在あるいは操業は許される」が考えられる。実際、国や電力会社は、形式的には、こう主張するようである。

(2) なるほど、たとえば飛行機の場合、事故が起きないように二重三重の安全装置が設置され、かつ、乗務員を訓練している。それでも事故が起きる場合があるが、その時、乗客が速やかに避難できるような避難経路が設けられており、かつ、乗客に毎回避難訓練をしている。そして、それでも、事故が起き、乗客の生命が奪われた場合、補償をきちんとする。それに加えて、飛行機を利用する必要性があることから、「飛行機の運用を廃止せよ」という声は一般的に生じていない。

それと平行に考えるならば、確かに、前記の条件下で、原発の存在を容認することは、理論上はあり得る。

(3) しかし、上記の要件のうち、②のような必要性がないことは、既に本件訴訟で明らかになっているし、①のような備えをしていない

ことも、明らかである。その意味で、仮に、原子力災害（原発事故によって生じる被害をいう。）に対する完璧な防災計画が存在するとしても、やはり原発の存在は認められない。

しかも、本書面が明らかにするとおり、国は上記の意味での「完璧な計画」さえ有していない。いや、最低限必要とされる防災計画さえも有していないのである。

6 原発における「完璧な防災計画」とは何か

(1) 先に、飛行機事故を例として、完璧な対策がある場合には、存在を容認する余地があると述べたが、原発事故と飛行機事故（その他の事故）では、決定的な違いが三点ある。

ア 第一に、被害の大きさ（深さ、影響の及ぶ範囲の広さ、時間軸での影響の及ぶ長さ）である。まず、被害の深さからみたとき、確かに、飛行機事故でも死者が出る場合はあり、その人命は決して取り返しのつかないものである。その点では、飛行機事故の被害も極めて深刻なものである。しかし、飛行機事故では最悪の場合の死者の人数が搭乗者及び墜落現場周辺の一定の人数に限定されるのに対し、原発事故では、数万人以上の単位で死者が出る可能性がある点で、被害はより深刻なものである。また、死者は出ずとも、原発事故では被害が及ぶ範囲が極めて広い。実際、福島第一原発事故では十数万人もの人々がいまなお避難生活を強いられている。そして、原発事故の影響は現世代だけでなく後世代にまで続く可能性があり、遺伝的な影響として被害が顕在化する可能性もあるのである。飛行機事故と原発事故とでは、被害が量的・質的に異なるといえる。

イ 第二に、国民に回避の自由がない。飛行機事故には、飛行機に搭乗しないという選択をすることで、国民はその被害を避けることが可能である。しかし、原発事故は、洪水や地震等の天災同様、国民に回避する自由がない。しかも、原発事故は、洪水や地震と違って人災である。

ウ 第三に、上記とも関連するが、飛行機や列車、あるいはデパー

トや劇場などのように、利用者が生活の本拠地から離れて、当該輸送機関・施設等を利用するような場合には、その当該輸送機関・施設等で事故が起きた時、そこから無事に逃げ出すまでの計画をもって講ずべき対策としては十分である。

しかし原発事故は、国民の生活本拠地を侵害する加害行為である。したがって、その事故直後の被害、たとえば放射性物質の暴露等を避けるために逃げ出すだけでは不十分である。その難を避けて、どこかに逃げた後、元の生活の本拠地に戻ってくるまでの対策を講ずる必要がある。

- (2) したがって、原発事故に対する防災計画は、まず、原発事故を起こした当該施設の周辺住民すべてが被る多様、深刻かつ甚大な「難」を「避ける」ものでなくてはならない。

また、事故直後の緊急避難から、避難先での生活を経て、無事自宅に戻るまでの、一連かつ長期の対策が必要である。単に、事故後、原発周辺から「一時的に緊急避難」すれば足りるものではない。

原発事故に対する防災計画は、原発事故により生じるすべての難を避ける計画でなくてはならないのである。

7 国の防災計画は全く不十分である

- (1) ところが、我が国で定められている防災計画である「原子力災害対策」は、福島第一原発事故の教訓を踏まえず、極めて限られた期間・範囲の対策しか定めていない。しかも、その極めて限られた期間・範囲の対策ですら内容未検討の項目や不備がある上、実際に実行することは不可能なものである。さらに、実効性のある計画をつくるための制度の在り方は国際基準にも達しないものである。
- (2) 原発事故発生の可能性を否定できない以上、原発事故発生時以前の生活に復帰させるまでの完璧な防災計画が必須であるが、原発事故以前の生活への復帰どころか原発事故発生直後の対策ですら安全に実行できないのだから、原発再稼働が許されるはずもない。完璧な防災計画がないままに原発を稼働することは原告らの人格権を侵害するものであるから、玄海原発の運転は差し止められるべき

である。

8 本書面の目的と構成

(1) 以上、「はじめに」にしては少し詳しく述べたが、本書面の目的は、完璧な防災計画が存在しない以上、絶対に原発の存在は許されないが、国及び地方自治体の現在の原子力災害対策は、完璧どころか、最低限満たされるべき条件すら満たしていないことを明らかにし、以て、玄海原発の存在が許されない(したがって、操業等は当然に差し止められるべき)ことを明らかにすることにある。

(2) そこで以下、次の通りの構成となっている。

ア 「第2 福島第一原発事故による『避難者の概要』」において、福島第一原発事故により、避難を余儀なくされた者が、どのような多様、深刻かつ甚大な被害を受けたかを明らかにする。これによって、対策を講ずるべき「難」(被害)はどのようなものであるかが浮かび上がる。

イ 「第3 『防災計画』の内容はどうあるべきか」において、原発事故により、避難を余儀なくされた者が実際に受けるであろう「難」(被害)を避けるために、どのような防災計画がなければならないかを論じる。なお、ここで述べる対策は、原発事故が発生した際の被害を避けるために必須のものであり、実際に生じた被害から論理的帰結として導きだされる、あるべき姿としての防災計画となる。このあるべき姿としての対策を、本書面では括弧付きの防災計画、すなわち「防災計画」と呼ぶ。

ウ 「第4 国際基準に関して」において、我が国の原子力災害対策の制度が国際基準に達しないものであることを明らかにする。

エ 「第5 現在の原子力防災の法体系」において、現在の国及び地方自治体の防災計画原子力災害対策が、いかに不十分であることを明らかにする。

第2 福島第一原発事故による「避難者」の被害

1 はじめに

本項では、福島第一原発事故により、避難を余儀なくされた住民らがどのような被害を被ったかを、特に「避難」の面にスポットを当てて明らかにする。

まず、2項で、避難の概要を述べる。

次に3項で、被害の実態を明らかにするが、3項は、次の三段階に分けて被害を論じる。

すなわち、3項(1)において、事故発生後、避難地に落ち着くまでの間に、住民が被った被害を述べる。「事故発生後、避難地に落ち着くまでの間の行動」は、「緊急時避難」と表現する。得てして、「緊急時避難」＝「避難」と誤解されるが、第1で述べたように、原発事故で必要とされる「避難」は、決して「緊急時避難」に限定されるものではない。

同項(2)において、避難生活中の避難者が受ける被害を述べる。故郷を追われ、見知らぬ地で生活している者らを「避難者」と述べるように、まさしく余所で生活している状況は、まだ「避難中」なのである。

同項(3)において、避難を終えて故郷に戻って平穏な生活に戻れたはずの住民や、故郷に戻ることを断念する形で「避難生活」を終えた住民が被った被害を述べる。

全体を通して、原発事故により避難することが何を意味するのか、そしてそれによりいかに多様、深刻かつ甚大な被害を、広範な人々が受けるのか、を明らかにする。

2 事故発生直後からの避難の概要

(1) 福島第一原発事故の発生

2011（平成23）年3月11日14時46分、東北地方太平洋沖地震が発生した。

このとき、福島第一原発の1号機ないし3号機は運転中、4号機ないし6号機は定期点検中であった。地震を感知してすぐに1号機ないし3号機は自動的にスクラム停止（原子炉緊急停止）した。

ところが、地震により外部からの送電設備が損傷し、全ての外部電源を喪失した。

そのため、非常用ディーゼル発電機が自動起動し、いったん電源は

回復したが、津波等の理由によって、1号機、2号機、4号機の全電源喪失及び3号機、5号機の全交流電源喪失（SBO）が生じた（甲A1・24～25頁）。

1号機ないし3号機はいずれも冷却機能を失ったためメルトダウン（炉心溶融）を引き起こし、さらに落下した核燃料が原子炉圧力容器の底を貫通して原子炉格納容器に落下するというメルトスルー（炉心貫通）まで引き起こした。

さらに、1号機、3号機及び4号機の原子炉建屋内において水素爆発が生じ、1号機、3号機は原子炉格納容器内の圧力を下げるベントに成功したが、2号機ではベントに失敗したため原子炉格納容器が一部破損した（甲A1・29頁）。

(2) 放射性物質の放出・拡散

この福島第一原発事故によって、2011（平成23）年3月12日から同月31日までの間だけでも、ヨウ素換算（国際原子力事象評価尺度＜INES評価＞）にして約900ペタベクレル（ヨウ素：500ペタベクレル、セシウム137：10ペタベクレル）もの放射性物質が外部に放出される事態となった。環境省によれば、年間5mシーベルト、20mシーベルト以上の空間線量となる可能性のある土地の面積は、それぞれ福島県内の1778km²、515km²にも及び（甲A1・350頁）、これは、福島県の面積の16%にも相当する。しかも、福島第一原発事故によって放出された放射性物質は、それにとどまらない極めて広範な地域に拡散した（下図1～3）。

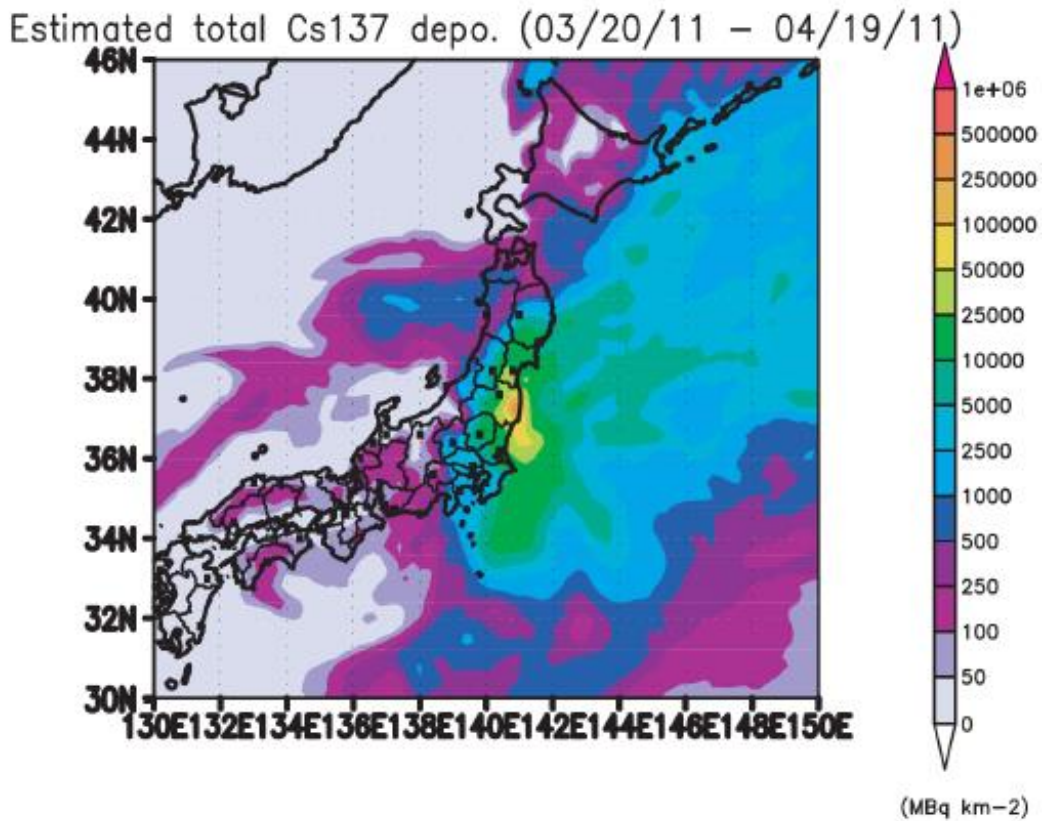


図1 米大学連合宇宙科学協会の安成哲平・客員研究員らの国際研究チームによるシミュレーション（2011年3月20日から同年4月19日の期間におけるセシウム137の積算沈着量）

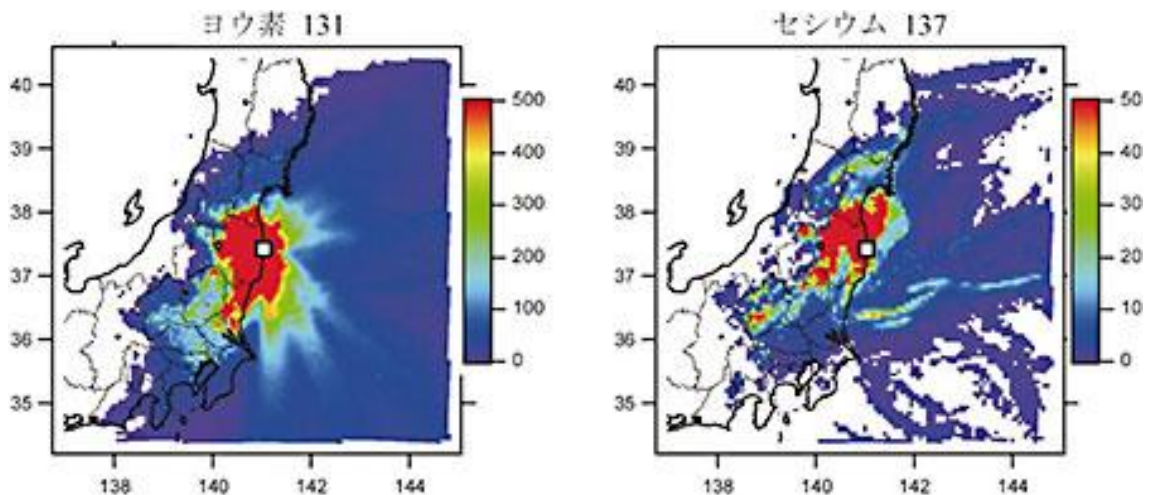


図2 国立環境研究所によるシミュレーション（2011年3月11日から同月29日の期間におけるヨウ素131(左図)とセシウム137(右図)の積算沈着量）

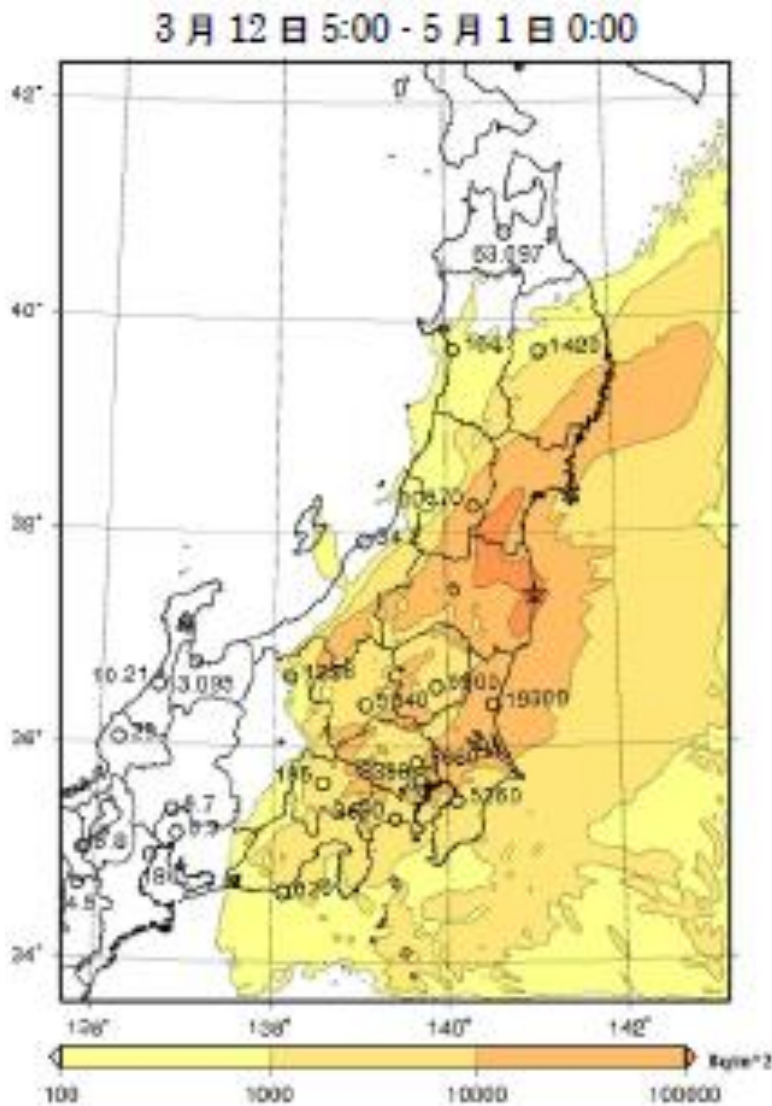


図3 日本原子力研究開発機構によるシミュレーション（2011年3月12日5時から同年5月1日0時の期間におけるセシウム137の積算沈着量）

(3) 避難指示

政府は、同年3月11日21時23分に福祉課第一原発から3km圏避難指示、翌12日5時44分に同10km圏避難指示、同日18時25分に同20km圏避難指示、同月15日11時00分に同20～30km圏屋内退避指示、同月25日に同20～30km圏自主避難要請と（甲A1・318頁）、場当たりの避難指示を次々と発令

した。

その一方で、政府は、原発事故に関する情報は隠蔽し、「念のための指示」「万全を期すため」ということを繰り返すのみだった。

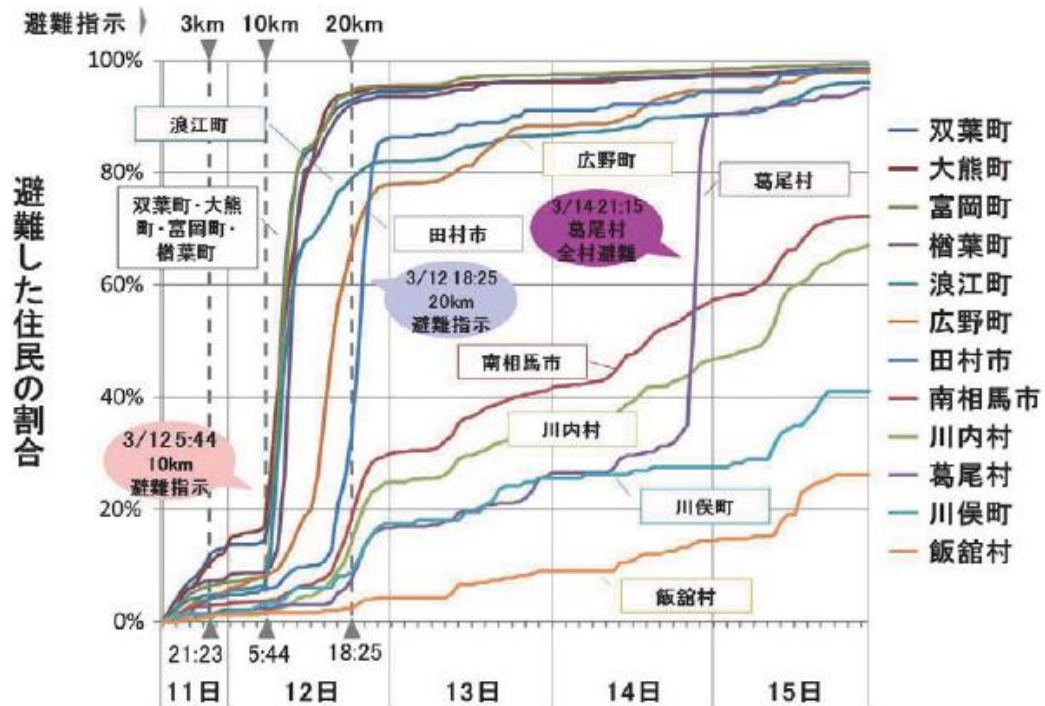
住民たちは、原発事故に関する情報がない中で、避難指示に翻弄され、混乱の中で逃げ惑うしかなかった。

本事故による避難区域指定は福島県内の12市町村に及び、避難した人数は、2011年8月29日時点において、警戒区域（福島第一原発から半径20km圏）で約7万8000人、計画的避難区域（20km以遠で年間積算線量が20mSvに達するおそれがある地域）で約1万0010人、緊急時避難準備区域（半径20～30km圏で計画的避難区域及び屋内避難指示が解除された地域を除く地域）で約5万8510人、合計では約14万6520人に達した（甲A1・351頁）。

なお、福島第一原発事故により放出された放射性物質は、当然ながら風向などの影響により同心円状には広がらなかったため、30km圏外地域にまで飛散した。その代表例ともいえる地域は福島第一原発から直線距離にして約40kmに位置する飯舘村であり、同村はいまだに住民が帰還できない地域となっている。

(4) 避難行動

福島第一原発事故の発生後、多くの住民が前記の避難指示に従い、あるいは自主的判断に基づき避難を開始した。多くの地域が福島第一原発から10km圏内に含まれる双葉町、大熊町、富岡町の住民は、自治体による避難指示の発令から数時間後には、その80～90%が避難を開始した（下図）。しかし、その過程で、次項以下で述べるような大きな混乱が生じ、多様、深刻かつ甚大な被害を生じさせた（甲A1・362頁）。



3 避難の実態と、それによる被害

(1) 避難開始後、避難地にたどりつくまでの「避難」の実態と、それによる被害

ア 避難開始時の実態と混乱

(ア) 原発事故と知らされずに避難した住民

避難指示は比較的速やかに住民へ周知されたものの、福島第一原発事故が発生したことを、自治体、防災無線または警察からの連絡で知らされたという住民は、南相馬市、飯館村、川俣町ではわずか10%台にとどまっており、自治体などから住民への原発事故情報の伝達が十分になされない地域が存在した（甲A1・国会事故調住民アンケート調査結果まとめ【事故情報の伝達状況・情報源】）。

そのため、理由もわからず避難を開始した住民が少なからずいる。

しかも、政府は、住民らに対して避難指示を出すにあたり、「念のための指示」「万全を期すため」「皆さんに具体的な危険が生じるものではございませんが、・・・念のために、さらに万全を期す

観点から20kmに拡大いたした」などと説明し、「念のため」「万全を期すため」を繰り返した（甲A1・364～365頁）。

前述のとおり、原発事故を理由とする避難であることさえ情報提供が不十分であったのに、さらに政府は、原発事故の状況や今後の見通し、避難すべき期間や避難に必要な準備等、住民が欲する情報についての提供は全く行わないままだった。それどころか、事故状況が着実に深刻化しているにもかかわらず、「念のため」の避難指示であることを殊更強調し、長期間の避難が必要となりうる事態ではないとの誤解を、住民に与えてしまった。

そのため、住民の大半が、これから長期的な避難になりうること、一時的にでも自宅に戻ることが今後難しくなることなどの予測可能性を一切与えられず、十分な準備なく着の身着のままでの避難を余儀なくされ、後々苦勞をした。

たとえば、国会事故調査委員会の実施したアンケート調査においては、下記のように、原発事故と知らずに避難したという住民の声が多数寄せられている（甲A1・363～364頁）。

大熊町の住民 「避難指示を出す際にせめて一言でも、原発関係に触れていれば、それなりの準備をして、せめて貴重品、戸じまりくらいは持ち出して避難に入れたと思います。着の身着のままの避難、一時帰宅の度に家の中は盗難に入られ、ガッカリです」

富岡町の住民 「最初の避難の時に、しばらく戻れないとはっきり言ってほしかった。貴重品も持ち出せず、特に医療関係の書類等がないため両親共に症状が悪化してしまった。着の身着のままでは、高齢者にはきつい。」

広野町の住民 「私は東電の原子力発電所での事故とはわからず、なぜ避難するのかわからずに町から放送で避難するようにとありました。ただ地震、津波で電気や水道が出ないので避難をしましたが、早く原子力の事故だと教えてほしかったと思います。」

(イ) 避難の要否の判断を押しつけられた住民たち

枝野官房長官（当時）は、平成23年3月25日、20km～

30km圏内の屋内退避指示区域の市町村に対して、住民に自主避難を促すよう指示したことを、記者会見で発表した。しかし、この「自主避難」は、防災指針及び県地域防災計画にも記載のない、新しい概念だった。そのため、避難の判断を委ねられた住民は、原発事故の状況についての情報提供がないまま、混乱の中で複雑な避難生活を開始することとなった。

自家用車でひとまず遠方を目指し、インターネット上で公表されている新潟、栃木などの避難所に行ったり、親族や知人を頼って移動をするも、原発事故が短期間で収束しないことが後に明らかとなり、親族・知人宅では長くとどまれないことから、再び避難所に戻ったり、他の親族知人の家を転々としたりした住民も相当数いる。

また、国から避難指示がなされた地域の中で、避難指示の発令が比較的遅かった地域（南相馬市、川内村、田村市、飯舘村、川俣町）においても、自主避難をした住民が約30%～60%と高い割合を占めており、これらの住民も、同様の複雑な避難生活を強いられたものと考えられる（甲A1・370頁）。

イ 避難開始直後の混乱の実態

(ア) 上記の情報不足等から容易に察しがつくように、避難を開始した住民は、大混乱に陥った。

たとえば、そのときの様子について、富岡町の養護老人ホーム「東風荘」（福島第一原発から約7km）の施設長である志賀昭彦氏の体験談には、以下の記載がある（甲A222・23～24頁）。

「12日の朝、余震の続く闇が明け、母親のオムツ替えを済ませた志賀は外の喧噪に気付いた。自宅前の道路には避難を急ぐ車の列ができていた。志賀は驚き、慌てて隣近所の様子を見に行くと、昨晚隣組長を交えた有志で確認した『隣組の行動は一緒に』という言葉とは裏腹に、寝たきりの高齢者がいる世帯1軒と隣の家人以外はもぬけの殻だった。あれだけ大きな地震があったのだ。何の情報もなくとも海沿いにある福島第一原発もただで済むわけがない。志賀

は西に向かって数珠状に連なる車を見て直感した。急に心臓の鼓動が早くなった。これは一刻も早く母親を避難させ、東風荘に向かわなければ一。慣れ親しんだ家に留まりたいと言う頑固な母親を、半ば強引に抱き上げて車に乗せ、オムツや衣類、毛布やペットボトル数本をかき集め、妻の実家がある浪江町に北上した。幹線は既に避難民による大渋滞となっており、あふれかえる車の中には不安と恐怖のためか無表情の者、小刻みに体を震わせている高齢者、渋滞にいら立つ若者、疲労のためか目を閉じている大人が目映った。また、ガソリンがなくなったのか、それとも諦めたのか、遅々として進まない車を車道脇に寄せて歩き始める者や、泣きわめく子どもの手を強引に引きながら小走りに歩を進める者など、余りにも日常からかけ離れた光景に志賀は絶句した。裏道を駆使しながらやっとの思いでたどり着いた妻の実家は既にからっぽになっており、玄関には浪江町対馬地区へ避難すると言う貼り紙が残っただけだった。すぐそこの西病院に入院している父親の顔が脳裏をよぎったが、重篤な父親の症状を考えると、引き取って無理に移動させるより病院関係者に託そうと思った。そして母親とともに東風荘に直行することにした。」

(イ) また、多くの人々が一斉に移動することにより大渋滞が発生した。

この点については、福島第一原発から約7 kmの富岡町に居住していた北村俊郎氏（元日本原子力発電株式会社理事）の体験談に、大渋滞の発生によって避難に大変な時間がかかった様子が記載されている（甲A223・15～16頁）。

「家に戻ってから、9時（注・3月12日）を過ぎた頃に突然、防災無線から『福島第一原発が緊急事態になりました。町民は川内村役場を目指して避難してください。マイカーで行ける人はマイカーで避難してください。近所の人も乗せて下さい。バスはそれぞれの集合場所から出ます』という内容の放送が繰り返された。道が大渋滞すると思い、急いで支度をしたが、余震のためと飼い猫のケージやトイレの準備で出発は10時を過ぎてしまった。（中略）ワゴ

ンタイプの車に、猫のケージに最小限の衣類、食料、位牌、パソコンなどを積み込んで家を出発した。畦道を通って最短コースを取り数分で国道6号線まで出た。途中はそれほど道路の破損は見られなかった。また、国道に出るまでは他の車に出会わなかった。国道は信号機が停電でついていなかったが、あまり車の通行はなかった。国道を横断して西に向かうと数十mのところでは渋滞の列の最後尾についてしまった。ここから夜ノ森という住宅街を通り抜けて常磐線の線路を高架橋でまたいで、川内村目指して山間地に向かうのだが、車はなかなか前に進まなかった。このとき私の車の後ろには少しづつしか車が増えなかったので、避難した時間は遅いほうだったのだろう。車列はほとんど動かないので、わき道を抜けることを考えたが、最後にはこの道しかないのでじっと我慢した。やはり交差点ではこの道に入ろうとする車で左右の道路は一杯であった。(中略) 山麓線と呼ばれる国道6号に平行して南北に走る道路を横切ると、道はすぐに山を登り始める。川内村にはこの道(注・県道36号線)一本しかない。こちらは渋滞の列だが、川内方面から富岡町に行く車はない。あまりに進まないで、富岡町に戻ろうかという誘惑にかられたが、じっと我慢する。窓を閉めているので暑い、ガソリンが減るのでエアコンはつけない。そのうちに、停車したらエンジンを切ってアイドリングをしないようにする運転に切り替えた。山に入ると電波も遮断され、ジリジリとした気持ちで通常であれば20分ほどの道を5時間ほどかかって、ようやく川内村の役場の近くまで来た。」。

ウ 交通渋滞に関する実態

(ア) 前記のとおり、避難開始後深刻な渋滞が生じている。

福島第一原発事故の避難時に大渋滞が生じ、避難に大変な時間がかかったことについて、「原発避難計画の検証」(上岡直見・合同出版)は次のように分析している(甲A223・16～18頁)。

「富岡町からの避難経路を図に示す。



図 富岡町からの避難経路

県道36号線は2車線（上下1車線）で、狭いところでは幅員5m（すれ違いに制約がある）の部分もあり左右に余裕はなく、山道なので曲折・勾配も多く道路状況は厳しい。北村氏は地震直後に自宅近くで給油可能なガソリンスタンドを発見して満タンにしておくことができたが、山地部に給油できる場所は全くない。避難だからといって片方向に2車線使うことはできない。富岡町側に向かって緊急車両・公務車両・グループ避難の集合場所へのバスのピストン輸送などもあり、片側は空けておかざるをえない。統計によると、富岡町は人口約1万5000人に対して、自動車保有台数（特殊車両・二輪車を除く）は約1万2000台ある。子どもを除けば「1人に1台」といわれる典型的な農村部の状況である。人口密度は、山地部分もあるが平均で1平方kmあたり約200人、すなわち首都圏とは全く様相が異なって100m四方に約2人しか住んでいない。住宅地はあるがDID（人口集中地区）は存在しない。北村氏の隣家もそれぞれ100m以上離れていたという。

自宅を出発した時点では周囲に他の車はほとんど見られなかった。100m四方に住民が約2人という人口密度では、すべての人が一斉に自動車で動き出しても初めのうちは渋滞にならない。しかし最終的に県道36号線に進入する時点では、周辺の車が集まり激しい渋滞に陥っていた。市町村の住民が一斉に自家用車を使って移動しようとするれば渋滞で動けない状態が出現する。高速道路（常磐自動車道）は富岡町まで開通していたが避難には利用価値がなかった。

「近所の人も乗せて・・・」との防災放送は、少しでも渋滞を軽減するように富岡町の担当者が呼びかけたのであろう。しかしその程度ではどうてい間に合わない台数が動き出した。県道36号線の通常の交通量は、平日ピーク時でも1時間あたり300台前後であって、もともと、この程度の交通量しか想定していない道路である。また道路の計算上の通行可能台数（自動車が円滑に流れる限度）を推定すると、1時間あたり900台程度しか受け入れられない。

かりに1万2000台のうち半分が動き出したとしても、ここに6000台が殺到したことになる。グループ避難のためにバスも用意する必要があるが、バスも同じ道路を利用せざるをえないので渋滞に巻き込まれる。実際の所要時間は、交通量に対する台数の単純な割り算ではなくシミュレーションを行わなければならない。しかし、北村氏が記録しているように、通常であれば20分ほどの道を5時間ほどかかったことは直感的にも理解されるであろう。なお、福島第一原発周辺は、全国の他のサイトと比較すると人口に対する道路ネットワークの容量は相対的に良いほうにある。それでもこのような渋滞が生じたのである。」

(イ) またバスでのピストン輸送も機能しなかった。

自家用車を所有していなかったり寝たきりなどの理由で自家用車での避難ができない者は、バスでのピストン輸送に頼るしかなかった。しかし、事故の混乱の中では、かかる方法も機能しなかった。

このことについて、浪江町の特別養護老人ホーム「オンフル双葉」(福島第一原発から約10km)における以下の記録がある(甲A222・77～78頁)。

「13日午前8時半、浪江町役場の地区担当職員4人がオンフル双葉を訪れた。浪江町では町独自に、前日12日午前6時頃に半径10km圏内の住民に避難指示を発令。同日午前11時頃には、福島第一原発から北西27kmに当たる同町津島支所に役場機能に移転させることを決め、町が準備したバスなどで既に町民が集団避難を行っていた。無論、身体が不自由な高齢者や入院患者がさらに100人単位で安全に避難できる場所は津島地区には残されていなかった。

『避難場所は県立郡山北工業高校に100人、郡山養護学校に100人の予定です。私たちは先に行って待っています』

役場職員は避難用に郡山観光の大型バス8台を手配し、午後1時に施設に到着することを約束した。昨夜同様、いつでも避難できるよう職員をはじめ、利用者や住民、入院患者に伝え、バスが迎えに来るのを玄関で待った。ストーブもない室内で身を寄せ合いながら数時間待ったが、時間になってもバスは現れない。利用者や住民もいら立っていた。吉野(注・施設長)や職員に対し「バスなんて来ないじゃないか。嘘つき」と避難を待つ患者から野次が飛んだ。職員の表情にも陰りが見え始めた。西病院の医師や職員は「もうだめだ」とすでに諦め、患者の透析時間が迫っていることもあって病院に引き返すという。残ったのは約250人。非常食として備蓄していた150食は既に食べ尽くしてしまい、ガスもなかったため米があっても炊くことができず、食事さえも提供することができない。」。

エ 避難地到着までの混乱の実態

(ア) 避難区域の拡大等による複数回の避難

福島原発事故発生後、住民たちの避難は一度限りで済むものではなかった。国が、3km、10km、20kmと段階的に避難区域を拡大したことから、一度避難した住民が新たな避難指示を受けて

さらに遠方へ避難をする、ということが繰り返されている。

また、高線量地域へ一時避難してしまった住民も各地域におり、富岡町では約25%、双葉町では約30%、浪江町では、実に住民の約50%が、後に警戒区域・計画的避難区域に指定される場所に一時避難をしてしまった（甲A1・373頁）。

原発事故に関する情報の伝達や避難区域の速やかな設定がなされなかったことから、避難した先で却って被ばくをしてしまい、その上で、さらに別の場所への避難を余儀なくされる住民が多数生じたのである。

このように複数回の避難を強要された結果、福島第一・第二原発に近い双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、浪江町においては、70%前後の住民が4回以上の避難を行っており、うち6回以上避難をした住民も20%超存在する（甲A1・住民アンケート結果【避難回数】）。

福島大学と朝日新聞社の共同調査によれば、2011年5月（被災後3か月）の時点で、10回以上避難場所を移動している住民も存在する（甲A224・6頁）。

(イ) 遠方各地への長期的な避難

地震や水害等の自然災害では、居住していた地域になるべく近い場所を選んで避難するのが一般的であり、仮設住宅も同一自治体内で設置されるものである。また、避難者数は、1週間ないし数週間のうちにピークを迎え、その後は徐々に減少していく。実際に、1995（平成7）年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の避難所数及び避難所生活者数の推移を見ると、震災発生日から1週間後にピークを迎えた後は次第に減少してゆき、7か月後には避難所生活者数が0になっている。また、2004（平成16）年10月23日に発生した新潟県中越地震においても、避難所数及び避難所生活者数は震災発生から1週間でピークを迎え、その後徐々に減少して2か月後には避難所生活者が0となっている（甲A225）。

しかし、原発事故においては、多くの住民が放射性物質による汚

染に対する各自のリスク判断で遠方へ避難したほか、仮設住宅の大部分も異なる自治体に設置され、望まずとも地域性の異なる場所へ避難せざるを得ないこととなった。そして、その避難期間は、自然災害ではみられないほど長期間にわたっている。

事故発生から3か月以上が経過した平成23年5月22日時点における南相馬市民の避難先をみると、避難者がいないのは徳島県1県のみであり、その他の全ての都道府県に南相馬市民が避難をしている。

福島県内においても、網羅的に各市町村に避難先が広がっている（甲A224・5頁）。

また、福島原発事故後の福島県から県外への避難者数の推移をみると、事故から約3か月後の時点で県外避難者数が約4万人であるのに対し、事故から1年を経過した時点では避難者数が6万人を超過しており、さらに事故から3年を経過した平成26年3月13日の時点でもなお約4万7000人の県外避難者が存在している（甲A226）。

年度	月日	福島県外避難者数
平成23年度	6月2日	3万8996人
	9月8日	5万6281人
	12月15日	6万1659人
平成24年度	3月8日	6万2831人
	6月7日	6万2084人
	9月6日	6万0047人
平成25年度	12月6日	5万7954人
	3月7日	5万6920人
	6月6日	5万3960人
平成26年度	9月12日	5万1251人
	12月12日	4万8944人

オ 災害時要援護者の「避難」の実態

(ア) 以上の混乱は、病人、身体障がい者、高齢者、乳幼児、妊婦等の災害時要援護者ともいふべき人々においては、一層深刻であった。

以下では医療関係者の証言をもとに、病人の避難がいかに困難であったかを述べる。

(イ) まず、福島第一原子力発電所から20km圏内には、5市町に7つの病院が存在し、これら7つの病院に合計約850人の患者が入院していた。そのうち約400人が人工透析や痰の吸引と定期的に必要とするなどの重篤な症状を持つ、又は寝たきりの状態にあった。原発事故によって避難指示が発令された際、これらの病院の入院患者は近隣の住民や自治体から取り残され、それぞれの病院が独力で避難手段や受入れ先の確保を行わなくてはならなかった（甲A1・380頁）。

(ウ) また、事故直後、断続的な水素爆発により、放射線の影響を恐れた看護師など医療関係者が早期に病院を離脱してしまった。そのため、避難区域に残された入院患者に対し、看護師などの病院職員の人数が不足し、ライフラインや医療物資がない中で、治療や看護ができないという事態が生じた。

例えば、西病院では、3月12日午後、水素爆発を機にパニックが生じ、家族を心配した看護師ら17人が職場を離脱したいと院長に伝えた。一時は病院にいる看護師が0人になったが、町の薬剤師や、家族の状況を確認した後に病院へ戻った看護師などによって、その後の避難が行われた。今村病院でも、重篤患者67人と病院職員8人を残して、軽症患者にほとんどの病院職員が付き添い、川内村に避難した。双葉病院では、12日から15日にかけて第1陣から第3陣に分かれ避難したが、歩行可能な軽症入院患者を移送する第1陣の避難の際に、院長1人を残して院内にいた看護師や医師ら職員全員が同行した。病院には129人の重篤患者が残されたが、双葉病院系列で隣接の介護老人保健施設の職員、戻ってきた医師ら

により、避難完了までの3日間、多い時でもわずか6人の医療関係者で治療と看護を行った。

しかも、院長は、県警から20人乗りのバスの提供を打診されたが、身体麻痺があったり、点滴をしていたりするなどの重篤患者を移送するには5～6人しか乗せることができないうえ、身体への負担が大きいことを理由にバスでの移送は困難と判断せざるを得なかった（甲A1・383頁）。

(エ) 長距離・長時間の移動

さらに、双葉病院においては、患者らは約230km以上の長距離かつ10時間という長時間の移動を強いられた。3月14日午前10時半、隣接する介護老人保健施設に残っていた98人と、点滴をはずしても命に別状がないと判断された重篤患者34人の計132人が、自衛隊手配の大型バス等で病院を出発し、スクリーニング検査を受けるためにいったん南相馬市の保健所に向かいながら、併行して避難先となる病院を福島県災害対策本部が探したものの見つけれず、同日午後8時にいわき市内の高校にようやく到着した（甲A1・384頁）。

(オ) 他方、医療設備のある避難先の確保も困難であった。

今村病院では3月15日、医療設備のない体育館への一時避難が終了した後、医療環境の確保のため福島県災害対策本部に電話をしたところ、「自力で探してほしい」との指示をされた。その後、同病院医師の知り合いに電話をかけたが、断られるか、先方の人員不足から看護師とヘルパーの同行なら場所を貸すという条件付きの承諾がほとんどであり、転院の終了は同月17日と遅れた。

双葉病院では、体育館から先の転院先の手配の一部は、県災对本部が担当したが、大部分は双葉病院の関係者自身による手配となった。しかし、一度に多数の患者を受け入れることのできる病院はほとんどなく、少人数ずつに別れて各病院に転院することになり、転院先は計90か所にも及んだ（甲A1・385頁）。

(カ) 福島県災害対策本部は、住民の避難について自衛隊任せで、主体

的に避難に関わる姿勢ではなかった。また、県地域防災計画には、市町村の病院の患者避難については「関係市町村は災害時要援護者に向けた情報の提供、避難誘導、避難所での生活に関して、高齢者、乳幼児、妊産婦、傷病者、障がい者（児）及び外国人等のいわゆる『災害時要援護者』に十分配慮するものとする。特に、災害時要援護者の避難所での健康状態の把握等に努めるものとする。」と記載があるにもかかわらず、実際にはほとんどの市町は住民の避難への対応に追われ、病院の入院患者の避難にはほとんど対応できなかった。大熊町関係者は「自衛隊がいけばどうにかなるだろうと思った。」と述べたとのことであり、自衛隊任せになっていた実情が浮き彫りとなっている。今村病院がある富岡町ではバスを手配しようとしたが、バスは全て出払っていたために1台も手配できず、町としても避難手段の手配が難しかったとのことである（甲A1・385～386頁）。

カ 避難開始後、避難地にたどりつくまでの「避難による被害」

(ア) 以上、避難開始後、避難地にたどりつくまでの「避難」の実態を詳しく述べてきた。

この「避難」により、避難者らは、以下のような被害を蒙っている。

(イ) 被ばくによる被害

A 情報伝達が遅れたために被ばくした被害（飯舘村）

福島第一原発事故では、放射性物質による汚染状況が迅速・正確に把握されず、住民に伝達されなかった。福島第一原発事故当時の「防災基本計画」では文部科学省が SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）を平常時から適切に整備、維持するとともに、特定事象（原災法第10条第1項前段の規定により通報を行うべき事象）発生の際の通報を受けた場合、直ちに SPEEDI を緊急時モードとし、放射能影響予測等を実施し、予測結果を関係省庁等に共有して、その結果を避難措置の実施のために活用することになっていた。

しかし、実際には、SPEEDI は計算の前提となるデータを得られなかったことから放射性物質の拡散予測はできず、それを避難区域の設定に活用することは出来なかった。

B 国は、その後、その他の方法により SPEEDI に計算の前提となるデータを入力して予測を行い、原発から 30 km 以上離れた飯舘村のような地域でも汚染が高くなる可能性があることを察知したが、その計算結果は単なる参考情報として扱われ、事故発生後しばらく公表されず、市町村が避難措置を実施する際には活用されなかった。

その結果、市町村および周辺住民は、避難の是非についての判断および避難先や避難ルートを選定のための適切な情報をえられず、ある人は高線量地域にそれと知らずに留まっていたり、ある人はかえって放射線量の高い地域に避難することになったり、ある人は放射線量の高い地域を通過して避難することになり、被ばくしたり被ばくの危険にさらされたりした。

住民の強い要望を受けて国がデータの公表を始めたのは 3 月 24 日である。そのときのデータによれば、長泥地区で最大 $95.1 \mu\text{Sv/h}$ (3 月 17 日) という値を記録している。これは屋外にいれば、半日で年間許容限度 (1 mSv) を超えるほどの高い線量の汚染である(「福島原発事故による避難住民の被害実態調査報告書」。この時期、飯舘村で高濃度の放射能汚染が広がっていることを知っている住民は多くはなく、屋外での作業を継続するなど普通に生活を続けていた。また、同村には多数の者が避難してくるなどした。その結果、住民らは、いわば不必要な、避けられたはずの被ばくを受けた。

C 避難に時間がかかって被ばくした被害

上述のとおり、住民が避難するにあたって、大渋滞が発生したことなどによって、緊急時避難を完了するまでに長時間の移動を余儀なくされた。

当然のことながら、その間に、住民たちは放射線に被ばくし

た。

また、バス等でのピストン輸送においては、バスを待つ一時集結所に長時間待機させられ、その待機時間中に被ばくした。

(ウ) 情報の不足による不安と不便

原発事故発生後、住民たちは、国から避難指示を受けながらも、事故の状況や放射性物質の拡散状況等の必要な情報は全く与えられなかったため、状況を把握できないまま大きな不安を抱えて避難を開始することとなった。

さらに、「念のため」の避難指示であると強調する国の説明とは裏腹に、事故状況が極めて深刻であることが次第に明らかになったため、それを知った住民たちは、これから長期的な避難になること、自宅へ戻ることに難しくなることなどに気付かされて、さらに大きな不安に駆られることとなった。

しかも、十分な準備なく着の身着のままでの避難を余儀なくされたため、避難移動中の生活においても多くの不便を強いられることとなった。

また、自主避難を促される形で避難の要否の判断を押しつけられた住民たちも、必要な情報を与えられないまま、不安と混乱の中で、親族や知人を頼り、避難所を渡り歩くなど、複雑かつ不安定な避難生活を送らなければならなかった。

(エ) 長距離・多数回・長期的な避難による心身の疲労

福島第一原発事故による避難住民たちは、地震・水害等の自然災害では見られない、長距離かつ多数回の避難を余儀なくされたが、この長時間・多数回の避難移動は、住民たちの体力を着実に奪っていった。

また、避難場所を何度も移動することで生活環境も安定せず、またいつ戻れるかも分からない長期的な避難移動をする中で、先が見えない不安感や慣れない生活環境下での緊張等も生じた。

これらによっても、避難者は、肉体的にも精神的にも、大きな疲労を極限まで蓄積されることとなった。

(オ) 避難移動中に健康を悪化させ、死亡していった住民の存在

A 避難途中における病院入院患者の死亡

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の調査によれば、2011（平成23）年3月末までの死亡者数は、7つの病院及び介護老人保健施設での合計で少なくとも60人に上る。

双葉病院では129人の重篤患者が取り残され、事故発生後3月15日までの間、医療関係者は多い時でもわずか6人しかおらず、3月15日までに重篤患者4人が院内で相次いで死亡することとなった。3月14日午前から、10時間かけて約230km以上の距離を大型バス等で移動した双葉病院の患者たちについても、避難途中の車内で3人が、いわき市内の高校に到着後、翌15日の早朝までに11人が死亡した。西病院では、重篤患者を移送する手段が確保できず、結果的に3人が死亡した。今村病院でも、避難先の確保が難航し、その間、体育館で待機していた重篤患者に、発熱、低酸素血症など、明らかな容態の悪化がみられた。

このようにして、「震災後の避難前の時点」から「別の病院の移送完了」までに死亡した入院患者数は、双葉病院38人、双葉厚生病院4人、今村病院3人、西病院3人であり、双葉病院の系列の介護老人保健施設の入所者は10人が死亡している（甲A1・381頁）。

このような被害が生じた要因について、国会事故調査委員会は、(3)エにおいて先述した、①医療関係者の病院離脱による不足、②交通インフラの逼迫による避難手段の制約、③長距離・長時間の避難、④医療設備のある避難先の確保困難などがあつたと分析している（甲A1・382頁～）。また、福島県地域防災計画では病院の患者避難は基本的に病院独力で行うこととされており、現にほとんどの地方自治体が住民の避難への対応に追われてしまっていたことも指摘されている（甲A1・385～386頁）。

以上のように、原発事故特有の避難の困難さのために、避難途中で容態を悪化させて死に至った入院患者が、数多く存在するのである。

B その他避難中の多くの原発関連死者が存在すること

避難途中で死亡した住民は、入院患者だけではない。

東日本大震災の犠牲者のうち直接死を除いた関連死の死亡者3089人（復興庁が2014年3月31日までに把握できた数）のうち、福島での死亡者が1704人と半数以上を占めている（甲A227・別紙1）。

直接死に関しては、全国に占める福島の割合が約1割（1万5889人中1611人、警察庁発表、2014年8月現在、甲A228）であることからすると、福島第一原発事故の影響がいかに大きかったかが窺われる。

また、年齢別に見ると、66歳以上の死亡者が2755人と、全体の89.1%と大半を占めている（甲A227・別紙1）。直接死における60歳以上の割合が64.4%（警察庁資料から内閣府作成、平成23年4月11日現在。甲A229）にとどまることからすると、震災後における高齢者の心身に対する負担の大きさは明白である。福島県内でも、関連死亡者のうち66歳以上の割合は90.9%と極めて高い。

時期別に見ると、震災後1か月以内に死亡した人が1177人（38.1%）を占める。1年を過ぎてから震災関連死と認定された280人のうち、255人（91.1%）は福島県の関連死である。

2012年8月21日の復興庁の震災関連死に関する報告においても、震災関連死亡者のうち高齢者の割合が極めて高いこと、福島県が他県に比べて震災関連の死亡者数が多く、死亡の原因も「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」によるものが宮城県・岩手県に比して多いことなどが記され、「原子力発電所事故に伴う避難等による影響が大きい」と指摘されていると

ころである（甲A230・1頁）。

このように、震災関連死の中には、前述した病院患者の避難途中における死亡も含まれるが、その他にも原発事故を受けた避難移動中の肉体的精神的疲労が原因で死に至ったケースが多く含まれているのである。

(カ) 小括

このように、事故直後に避難を開始し、避難先に定着するまでの間（緊急時避難）に、多くの避難者が、肉体的、精神的被害を蒙り、ひどい者は死に至っている。

原子力に関する「防災計画」は、避難者にかかる被害を与えないものでなくてはならない。

(2) 避難地における「避難生活」の実態と、それによる被害

ア はじめに

この項では、原発事故後避難を余儀なくされた住民たちの避難生活の実態と、そこから明らかになる被害について述べる。

避難生活をもたらす被害は、住み慣れた住居を離れ劣悪な避難所や仮設住宅で暮らすことによって生じる健康被害、精神的苦痛、プライバシーの侵害等はもちろん、土地や建物が放射能で汚染され、我が家やふるさとに戻れず、今まで築いてきた財産、人や土地とのつながり、地域とのつながりを失うこと、さらにはその被害が継続することにある。以下では避難者らが被る被害の実情、甚大さについて述べるものである。

イ 避難区域設定の経緯、人数と範囲等の状況

既に述べているが、理解を深めるため、ここで再度、避難区域設定の経緯、人数と範囲等の状況について、まとめる。

(ア) 避難区域設定の経緯

福島原発事故直後の避難区域の設定については、上記1において述べたほか、政府は2011（平成23）年4月22日、福島第一原発の半径20km圏外の特定地域を計画的避難区域及び緊急時避難準備区域と設定した。計画的避難区域には飯舘村や葛尾村が含

まれ、緊急時避難準備区域には南相馬市の北側、田村市、川内村、広野町を含む。その後、政府は、同年9月30日緊急時避難準備区域を解除した。

さらに、2012（平成24）年4月1日以後、避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域へと見直しが行われている。避難指示解除準備区域とは年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域であり、現在では南相馬市の南側、葛尾村、檜葉町等がそれにあたる。居住制限区域とは、年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難の継続を求める地域であり、南相馬市の南西側や飯舘村が該当する。そして帰還困難区域とは、5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域であり、福島第一原発が立地する大熊町、双葉町、浪江町のほぼ全域と飯舘村の一部が該当する。

(イ) 避難人口

先述のような避難の経緯をたどった結果、避難者の状況は先述のとおり、2011（平成23）年8月29日時点で合計約14万6520人に達した。

避難区域が再編された現在においても公営住宅、仮設住宅、民間賃貸を利用して避難している福島県民は7万8387名に上る（甲A231・H26.7.29復興庁データ）。

また、避難区域ごとの避難者数を別の統計から見ると帰還困難区域からの避難者は約2万4700人、居住制限区域からは約2万3300人、避難指示解除準備区域からの避難者は約3万2900人となっている（甲A232）

(ウ) 避難区域の現在の状況

避難指示解除準備区域と居住制限区域の住民は区域内への出入りが夜間を除き可能であり、避難指示解除準備区域では昼間の事業活動が再開可能ということにはなっている。一方、帰還困難区域は

一時帰宅等の出入りが制限されている。原子力規制庁の平成25年12月25日発表の資料によると、2013（平成25）年9月の避難区域の空間放射線量は、2011（平成23）年11月と比較し、平均で4～5割程度減少したとされるが、にわかには信じがたい。

ウ 避難生活の実態

居住地が避難対象区域に指定された場合、家族全員が避難を余儀なくされる。避難開始直後の実態と被害についてはすでに詳述したとおりであるが、避難者が避難先に到着した後も新たな被害が発生する。

(ア) 住居に関して

A (集団)避難場所での生活

避難者は、まず、体育館や公民館等の公共施設で集団避難生活をすることになる。しかし、そこには多くの避難者が集められ、元の住居と同様の居住スペースを確保することは不可能である。避難者は、体育館、公民館、学校の教室に大勢が押しこめられ、不自由な共同生活を強いられることとなった。

集団生活の中では、衛生上の問題、食糧不足の問題、毛布や着替え等の日用品の物資不足等、問題が連続して生じた。さらに、狭いスペースで生活することによって肉体的精神的な疲労が蓄積し、高齢者、幼児、子どもを中心に健康を害していった。また、仕切りのない共同空間の中では各人のプライバシーへの侵害が生じ、精神的なストレス増大の原因となった（甲A1・438頁、甲A233・24頁）。

B 仮設住宅での生活

避難生活が長期に及ぶことになり、仮設住宅の建設が進められたが、すべての避難者に仮設住宅が準備されたわけではなかった。したがって、仮設住宅に入れない住民の精神的負担は大きい。

しかし、運よく仮設住宅に入居できたとしても、避難者らの

元の生活が取り戻せたわけではない。

まず、仮設住宅はスペースが狭いため、2世帯、3世帯でもともと同居していた家族は一緒に住むことができないか、狭い空間の中で大人数で過ごさざるを得なかった。

また、仮設住宅は簡素な構造であるがゆえに隣近所のテレビの声、話し声、喧嘩する声が聞こえ、避難者らには静穏な環境の中で生活することができなくなっている。

さらに、仮設住宅への入居において、避難者らの元のコミュニティ単位で同じ仮設住宅に入居することなど考慮されることはなかった。したがって、避難者らは、集団避難所においてはかすかに存在していたもとの人間関係やコミュニティそのものとのつながりを奪われることとなった。

このように、体育館や公民館から仮設住宅に入居したことによって避難者らの生活が改善されたかのように考えてはならないことには、注意を要する。仮設住宅に入居できたとしても、それほど「避難生活の苦痛」は改善されていないのである。体育館などで集団で避難生活をするよりもまし、という程度である。

(イ) 人間存在の基盤からの断絶

人間は、家族、親類、友人、知人ら地縁・血縁のつながりがある他者とともに、それらのつながりの総体である地域コミュニティの中で、自己実現のための仕事や学業を行うことで、人間としての尊厳を有し、自己実現を可能とする。

ふるさとと切り離され、他者とのつながりを失い、仕事や学業を失ってしまうと、人は、その人間存在の基盤を失ってしまうことになる。

避難生活者はまさしくそのような状況に置かれているのであり、以下、詳しく述べる。

(ウ) 避難によって生業や生きがいを喪失する生活

避難地での生活により、人間存在の基盤の一つである生業を失っ

てしまったことに関しては、浪江町在住の60代女性が、避難生活を送る中で生業として行ってきた花の栽培について、次のように振り返った事例が挙げられる。

「農業でやっていた花は、なんていうかな、生きがかった。あの人は何を出すから私はこれ、とかみんなで競争してた。お金だけが目的じゃない。みんなで行って。楽しかった。毎日が楽しかった。それを奪われたことが苦痛。仕事する自由。生きがい。自由を奪われた。みんなバラバラになった。どこにいるかわからない。農業補償は期待していない。経済的なことが問題じゃない。仕事をしなくてもできない。これまで本当に充実していた。前の生活に戻って欲しい。そのことに対して払って欲しい。」(甲A2・128頁)。

(エ) 長年住み慣れた家や土地を手離す生活

避難生活のため、土地や家等を手離さざるを得なくなった例もある。

双葉町から避難し、仮設住宅に住むある老婆は「帰りてえ。先祖のそばに帰りてえと思うんだ。」とこぼした。

また、双葉町に先祖代々200年以上続く農家を営んできた舘林さんは、避難後、いわき市の避難先アパートに父母と妻と暮らしている。78歳になる母てる子さんは、福島原発事故前は毎日田畑に出かけ、草取りをしてきた。しかし、避難先では一日中家の中で過ごすことが多くなり、急速に足腰が弱り、自分一人で階段を昇ることさえできなくなった。てる子さんは「家に帰って田の草取りやりてえわあ。その方が体にもええから。」と話す。

舘林さんは、その母のために避難先のいわき市に新しく土地を買い、家を建てるかどうか苦悩している。舘林さんは「お金で買えないやつもあるでしょ。気持ち的に。周りの人とか。つながりもそう。これどういう風にしてつながっていけばつながっていいのか。移動したら(失われる)。」と、今まで双葉町に住み、培ってきた人と人とのつながり、人間関係を失われることに大きな躊躇を感じている。双葉町の家に戻らないことを決めた舘林さんは、双葉町の自宅

に一時帰宅し、家の中には一度も入らず、家の周りの草刈りのみをした。舘林さんは「家の中には入らない。入ってしまうと決断が揺らぐから。自分の家(うち)あんのにさ。入れないんだもん。がっかりしちゃうよ。」と述べる。また、舘林さんは家の傍にあり、毎日手を合わせていたお墓を手で撫でながら、「手入れできないんだもん。ごめんな。」とつぶやいた(<http://www.nhk.or.jp/special/sp/detail/2013/0726/>参照。)

(オ) 脈々と受け継がれてきた地元文化の喪失

また、前記のように、原発事故によって避難させられることにより、住民はバラバラの避難先で生活を送らざるを得ず、ひいては従前の近隣関係や地域コミュニティは破壊された。それに伴い、土地や地域に密着した営み、その土地に脈々と根付いてきた文化が喪失することとなった。たとえば、浪江町南津島で選択無形文化財として指定されていた「津島の田植踊」が消失していった例がある。

紺野寿幸さん(没年75歳)は、2012(平成24)年2月27日、浪江町南津島から避難し、仮設住宅で避難生活を送る中、心筋梗塞で亡くなった。紺野さんは田植え踊りの庭元と呼ばれる世話役の一人であった。紺野さんは祖父の後を継ぎ、40年間にわたって庭元を務めてきた。田植え踊りは古い郷土芸能で、稲作の過程を華やかに踊る。紺野さんは「少しでも踊っておかないと、忘れてしまう」と仮設住宅に入ってから踊りの行く末を心配し、夏には住民を集めて踊りをしたいと話していた。紺野さんの長男宏(52歳)も25歳のときから着物を羽織って女装する早乙女の役として踊りに参加している。宏にとって田植え踊りは誇りであり、これがあるから津島なんだと思っている。しかし、今はどうしていいか答えが出ない。避難してみんなバラバラだし、何より、津島に戻れるのかどうかさえ分からない。「いったいどうしたら踊りを残していけるのか」と苦悩している。紺野さんの遺骨は浪江町の長安時の本堂に置かれたままであり、境内にお墓はあるが、納骨できないでいる。(甲A132・188～190頁)。

このように福島第一原発事故は、多くの避難者を生み出すことによって、この田植え踊りのような地元で伝わる文化的な営みを消失させることを余儀なくした。原発事故が起きれば住民らは避難を余儀なくされ、住民の離散が必然となる。原発事故が無ければ、地元住民がそれぞれの避難先に別れて暮らすこともなく、浪江町南津島というコミュニティは存続し、毎年「田植え踊り」を地元の人々に披露することができていたはずである。このような文化的営みは、目には見えないが住民らの中に確実に根付く精神的なつながり、結束であり、これを失うという避難者らの精神的な被害は甚大といわざるをえない。

(カ) 地域（社会）の分断・対立、コミュニティの崩壊

政府による避難指示によって避難生活が始まる場合はもちろん、自主的な避難者が多くなれば、人口の減少が不可避である。その結果、市町村又は地域コミュニティの人口構成に変調を来し、市町村又は地域コミュニティの機能が奪われることとなる。

福島第一原発事故により、浪江町や飯舘村その他の自治体は地域住民間の対立・分断を余儀なくされ、その結果、地域社会（コミュニティ）は「引き裂かれ」た（、甲A127・44頁、49頁）。すなわち、福島原発事故によって、避難を強いられた地域は、その地域社会（コミュニティ）を構成する住民が不存となり、あるいは地域住民の内部に摩擦が生じ、その結果、次世代を担うはずだった多くの若者が「『ふるさと』を捨てる」ことを決意し、地域社会（コミュニティ）が存亡の危機に立たされている。

A 双葉町の住民意向調査の結果

福島第一原子力発電所が立地する双葉町では、2013（平成25）年2月に実施した住民意向調査（回答者3780人、回収率59.0%）で、「双葉町に戻るために必要な条件」との問いに対して、「そもそも双葉町に戻りたいとは思わない」が30.4%、「現段階ではまだ判断がつかない」が26.9%、「条件が整えば戻りたい」が28.4%である。

「条件が整えば戻りたい」と回答した人のうち、75.3%が「放射線量が十分低くなること」を帰還の前提条件とし、そのうちの51.4%が「森林、田畑を含めた双葉町の全域が1ミリシーベルト以下になること」を帰還の条件としている。(甲A130、)。

B 浪江町の避難に関する住民アンケートの結果

福島県双葉郡浪江町は、全町が避難対象区域となった。福島第一原発事故後の2011(平成23)年11月、浪江町は避難している住民に対し、「ふるさと」へ帰還するか、どのような条件であれば帰還するのかなどのアンケートを実施し、1万1001人から回答を得た。回収率は59.6%にのぼっている。

そのアンケート結果からは、ふるさとに戻りたい気持ちと、放射能汚染によって戻ることができないという現実との間で揺れ動く住民の心理、人々の絆を維持したい住民の葛藤、住民間で意見・考え方の対立が発生していることがわかる。(、甲A131)。

まず、「現在の避難生活での困りごとは何か」との質問に対し、自由記載として「先が見えず不安。いつ浪江に戻れるのか。」「家族がバラバラになった」又は同居したことによる弊害を訴える声が7件、「近くに友人がいない」との人間関係に関する声が3件、「お墓参りができない」との声も寄せられた。

次に「浪江町に戻りたいか」との問いに対して、「放射線量が下がり、生活基盤が整備され他の町民が戻れば戻る」との回答が全体の43.5%、「放射線量が下がり、上下水道、電気などの生活基盤が整備されれば戻る」との回答が15.7%、「警戒区域等が解除されれば戻る」が4.9%と、何らかの条件が整えば浪江町に戻るとの回答が合計64.1%の多数を占めた。

しかし、その一方で、「上記を踏まえても戻らない」との回答が32.9%と全体の3割を超えている。このように、放射線量が下がろうが、生活基盤が整備されようが、自分の故郷に戻

らないと決意した人が3割を超えた。3割を超える人々が、今まで暮らしてきた故郷に戻らないという選択をしたのは、他の自然災害、地震では起こりえないことである。

次に「戻るのは難しいと思う理由を教えてください。」(複数選択)との問いに対して、「放射線量の低下が期待できない(67.9%)」、「原子力発電所の事故が収束しない(57.0%)」と、高い放射線量が出続けていることが理由となっている。そして、生活基盤の復旧・整備が困難であるとの回答が54.8%と過半数を超えた。

さらに、「今後の復興に向けて何が必要か?」との問いに対し、「上下水道等の生活基盤の復旧・整備、69.7%」、「放射線量の測定と放射性物質の除染」63.8%、とここでも放射性物質の除染が問題視されている。

回答の中には「すべて必要」と回答した人が278件を占め、さらには、「浪江町の復興はできないと思う」が58件、「集団移転し新天地で復興する」が40件を占め、浪江町への帰還をあきらめた回答が多数を占めた。

次に、「復興・復旧に関する意見」1119件中、「復興は難しい(元の浪江町には戻せない)」、「戻る人の復興計画ではなく戻らない人の復興計画や支援を求める」といった意見が190件と、全体の約17%を占め、「浪江町に戻るのには不可能。戻っても若い世代が帰還しないため、復興は困難。土地と建物を売却し、集団移転をして別な土地で浪江町として復興した方がいい。」と、そもそも浪江町の復興をあきらめた声が171件に上った。

最後に、帰還に関する意見1124件中、381件の人が「浪江町に戻りたい」と述べるのに対し、「浪江町には帰れない」とした人が171件、「戻れるのか、戻れないのか、戻る時期などを早く明確に決定して欲しい」と帰還を望む声が153件、「線量の高い浪江に戻るよりも町ごと移動する方が現実的ではない

かと思う。戻っても浪江に未来はない」と完全に故郷である浪江町に戻らない意思を表す人が106件、「無理して浪江町に戻っても若い世代が戻らない」が39件あり、浪江町に戻る人が高齢者に偏り、若い世代が浪江町には戻らず、自治体としての構成バランスが完全に崩れてしまった現状がわかる。また、「浪江町に戻るのか戻らないのか悩んでいる」が35件あった。

C 浪江町住民間の分断

浪江町住民は、浪江町がふるさとであり、大切に捨て難いものであるにもかかわらず、帰還か否かのどちらかを選ばなくてはならないという理不尽かつ極めて困難な選択を強いられている。長年住み慣れた土地について、なぜ帰還すべきかどうかの選択を迫られなければならないのだろうか。原発事故がなければ、そのような選択はする必要がなかったのである。

そして、住民がぎりぎりの選択を迫られることで、浪江町では、地域社会（コミュニティ）の維持が困難となっている。従前は「浪江という土地」と「人と人との絆」という両方の要素が、「浪江町」という地域のなかに一体のものとして存在していたところ、福島第一原発事故により、同町の住民たちは理不尽で極めて困難な選択を迫られることによって、浪江町住民同士の中で意見の対立が生まれ、分断が生じることとなった（甲A127・66頁）。

D 飯舘村の場合

飯舘村では、福島原発事故後、特に2011（平成23）年4月22日に全村が計画的避難区域に指定されるまでの間、村の既存の経済基盤を守ろうとする人たちと、住民の健康を重視し避難を優先させるべきだとする人たちとの間で、意見の対立がみられた。

村当局は、村の既存の経済基盤を守ろうとする立場をとったが、他方、子育て世代や若者等は住民の健康を重視し避難を優先させるべきだと考える者が多かった。両者は、最終的には早

期帰村と村の再興でおおむね一致していたものの、対策の優先順位を異にするという形で分断・対立が生じたのである。健康に不安を感じ、村の子どもたちを避難させるべく行動を起こした20代の若者は、ツイッター上で、「今村には何人か人が帰って来てます。でも『安全になった』からではありません。水も土も空気も放射能汚染されてる事はテレビで皆知ってます。皆お金つきた上に国、東電の補償の有無が不明なため仕方なく帰村してきてます。汚染村で生活し仕事しなきゃならない窮状を知ってほしい。」「全て大人の事情です。心配なのは未来ある子供達です。この大人の事情にのまれて、未だに、『直に影響の出ない』と言われる水、空気、野菜、で生活を続けています。今だけでも、子供達だけでも安全な場所に移してあげないと、取り返しのつかない事になりかねないと思う。」と述べ、飯舘村当局の見解に反対した（甲A127・57頁）。

根本的な問題は、村当局の姿勢ではなく、なぜ地域住民が地域の維持か命・健康かという苦渋の選択を迫られなければならないのか、という点にある。原発事故がなければ、こうした事態は起こらなかったのであり、どちらの方針が正しいなどと判断することはできない。まさに住民は、理不尽かつ極めて困難な選択を強いられているというほかない。

(キ) 縮む福島

福島第一原発事故による放射能汚染の広域性によって、こうした地域社会（コミュニティ）の崩壊が拡大している。福島では、福島県外への避難者は政府の指示による避難及び自主的に安心して暮らせる場所を求める自主避難を含め約5万6000人超（2011（平成23）年9月22日時点）に及び、このような福島県外への人口流出や経済活動の低下によって、避難対象区域だけではなく全県的に「縮む福島」といわれるような状況が発生している。（甲A127・43頁）。

このような現象も、福島原発事故が起きなければ生じ得なかった。

人口の自然な移動ではなく、故郷を離れ、家族と別れるという苦渋の選択を5万6000人もの人々が強いられたのである。

このように、福島原発事故により地域住民間にも分断・対立が生じ、今後の対応や展望を話し合うことすらままならない状況になっている。

さらに福島の故郷に戻らないと考える人々が多数に上っている。帰って住み直したいかとの質問に「いいえ」が52%。帰還を望まない理由として「被曝不安が残る」が66%、人生設計が立てられないが41%となっている（甲A234）。

エ 避難生活によって早まった死

(ア) 前項で述べた人間存在の基盤である地縁・血縁者との疎遠、地域コミュニティでの生活や生業の喪失などにより、避難生活者は肉体的、精神的に多大な負荷を受けており、その結果、死に至らしめられた方々も少なくない。

(イ) 劣悪な居住環境によるストレスの増大

前述したとおり、福島原発事故によって避難を強いられた人々は、大きな体育館や学校の教室の一角で、まず避難生活が始まった。福島原発事故後の福島はまだ寒く、暖房が必要な時期であった。それにもかかわらず、避難者らは十分な量の暖房機器を確保できず、仮に確保できたとしても、燃料を調達することができず、毛布だけで寒さをしのがざるを得ないという劣悪な環境の下での生活を強いられた。

また、避難場所での寝床は布団も十分に用意できず、固い床の上で眠らざるを得なかった。また、スペースも狭く、見も知らぬ人と仕切りも壁もなくプライバシーのない状態で何か月にも渡って生活していかなければならない。このように避難先では肉体的精神的な疲労が蓄積されていった。

その後、仮設住宅が建てられ、そこに居住できるようになったが、それでもなお居住空間は狭く、さらに仮設住宅内の壁は薄く、隣近所の話し声、テレビの音、ときにはケンカする声が聞こえ、元の生

活を取り戻すことはなく、あらゆる点で我慢を強いられていた。避難者らには疲労とストレスが蓄積され、平穏な生活を送ることなど到底できなかった（以上、甲A233）。

(ウ) 震災関連死としての避難者の死亡や自死

平成26年3月31日時点で東日本大震災における震災関連死の死者数は、1都9県で合計3089人にのぼる（甲A227）。このうち、福島県の死者数は1704名（65歳以下154名、66歳以上1550名）である。この中には、先述の1（3）のとおり、原発事故直後の避難途中に命を落とした者はもちろん、避難所生活における肉体的精神的疲労の蓄積によって命を落とした者も多く含まれ（甲A233）、さらには震災関連死として、自死した者13名を含んでいる。

もともと、本年（2014年）8月26日、避難生活で精神的に追い詰められ、うつ状態となり自死した者の遺族が東京電力に対して提訴し、約4900万円の損害賠償を認め確定した判決は上記統計には含まれていない。今後、上記判決同様の事例は増加し、避難に伴う精神的苦痛の甚大さがより明らかとなるであろう（甲A235、甲A236）。

オ 避難地における「避難生活」による被害のまとめ

- (ア) まず、集団避難所や仮設住宅などで生活することに伴う精神的、肉体的被害がある。
- (イ) 次に、親類や友人・知人、場合によって同居していた親族と、ばらばらに暮らすことより生じる精神的被害がある。
- (ウ) 自分の生活の基盤であった家や農地を手放してしまわざるを得ないことにより生じる精神的被害がある。
- (エ) 同様に、地域コミュニティと切り離され、孤独に生きることによる精神的被害がある。
- (オ) 生業や学業失うことによる精神的被害がある。
- (カ) 以上の負荷により、体調を壊したり、病気になったりという肉体的被害を生じさせた方々も多数いるし、その結果、死亡が早まった

り、自死に追い込まれたりした人もいる。

- (キ) これらの避難生活者の被害もまた、「原発事故による避難」に基づく被害である。

従って、原発事故に対する「防災計画」においては、これらの避難生活者の被害が絶対に生じないような対策が含まれていなければならない。

- (3) 「避難生活の終了」の実態とそれによる被害

ア 「避難生活の終了」とは

- (ア) 前項において、「避難生活者の実態」とその被害について、詳しく見てきた。

そこでも指摘したように、彼らはいくまでも「避難」生活者であり、「避難中」のものである。そして、彼らの避難生活が終了するまでの計画を立てることが、原発事故で必要とされる「防災計画」である。

では、避難生活者の避難は、いつ終了するのであろうか。

形式的には、次のどちらかの場合である。すなわち、①避難者が、避難する前に生活していた場所に戻って生活を始めた場合、②避難者が避難する前に生活していた場所に帰還することを断念して、新天地での生活を始めることを決定した場合、である。

- (イ) しかし、上記はいずれも、「形式的」基準に過ぎない。

実質的意味で「避難生活の終了」とは、「避難者が、肉体的、精神的、経済的、物質的すべての面において、従来の生活を取り戻した」時点、である。

冒頭に、飛行機事故の例を述べたが、飛行機事故に遭った乗客は、事故飛行機から無事脱出し、自宅に戻れば、そこで「避難」は終了する。飛行機事故に遭う前の生活に戻れるからである。

しかし原発事故は、生活の本拠地で生活している住民から、その生活の本拠地を奪うものである。したがって、生活の本拠地を取り戻し、元の生活に戻った場合(あるいはそれと同等の生活を取り戻せた場合)に初めて、「避難終了」となるのである。

(ウ) 以下で述べるように、その意味で、福島第一原発事故で避難した住民らの避難生活は、今なお終了していない。

避難者の避難生活が、どういう点で今なお終了していないのかを明らかにし、それをもって、完璧な「防災計画」ではどのような「避難終了」の計画を立てるべきなのかを、以下で述べる。

イ 政府の帰還政策では、そもそも帰還できないこと

(ア) はじめに

福島第一原発事故により避難させられた住民は、帰還の具体的な目途が立たない状況におかれ、被害はいつ終わるとも分からないままの状態、固定化されてしまう。そこで生じる住民の被害は先に述べたとおりである。

その「避難生活を終了」させるべく、2012（平成24）年以後、政府及び自治体は、帰還政策を進めている。先に述べたように、「避難生活の終了」と言えるためには、とりあえず、まず、帰還することが必要である(それだけでは足りないことは前述のとおりである)が、現在、形式的意味における「帰還」さえ進んでいない。

(イ) 政府の帰還政策にもかかわらず帰還が進んでいない実態

A 川内村の例

川内村は、2012（平成24）年1月31日、帰村宣言を発し、相双地区9市町村の先陣を切って帰村事業を行った。しかし、村民の帰村は思うように進んでいない。その大きな要因は放射線被曝に対する村民の不安が拭えないこと、生活のあらゆる場面における近隣自治体との共存関係が原発事故により完全に分断されたことが挙げられる。10歳未満の帰村者は10%程度に過ぎず、高齢化率は原発事故前の約34%から実に約65%に跳ね上がっており、特に若年層の帰村意思はない。（甲A237）。

B 田村市都路地区の例

田村市は、福島第一原発事故直後に市の東部が警戒区域となり、残りの20～30キロ圏が緊急時避難準備区域となった。

緊急時避難準備区域は2011（平成23）年9月に解除され、警戒区域は2012（平成24）年4月に避難指示解除準備区域に再編された。同市都路町には、約1000世帯、約3000人が住民登録しており、そのうち避難指示解除準備区域では117世帯、357人が住民登録していた（2014年2月末時点）。

国は、社会基盤の復旧や国による除染が2013（平成25）年6月に終了したとし、2014（平成26）年4月1日、避難指示解除準備区域を、福島第一原発から半径20キロ圏に設定された旧警戒区域の中で初めて解除した。しかし、避難指示解除準備区域の解除後も、同地域の全員が避難生活を継続している。このように国によって避難指示解除準備区域が解除されたにもかかわらず、避難は継続され、避難者が元の場所に戻っていない実態がある（甲A238）。

(ウ) 帰還が進まない原因

A まず、挙げられるのが生活圏が回復していないことである。

先述の川内村は、生活のあらゆる場面における近隣自治体との共存関係が原発事故により完全に分断されたことが挙げられる。

すなわち、川内村を含む相双地区内の9市町村（大熊町、葛尾村、川内村、田村市、富岡町、楡葉町、双葉町、浪江町、南相馬市）は、就労、就学、医療、物流や日常の買い物、さらには冠婚葬祭に至るまで、近隣自治体との共存関係に基づき生活をしてきたのであるが、その共存関係が原発事故により分断された。自分だけが帰還しても、周りが帰らないならば、帰る意味がないと考える住民は多い（甲A237）。

更には、高齢者や乳幼児にとっては、医療面での分断、とりわけ緊急医療体制への不安があり、他方、商工事業者にとっては物流の分断に不安があり、それぞれ帰村することへの大きな障害となっている。

B つぎに、交通網も回復していないことも原因である。

都路地区は田村市の東端にあり、生活圏は原発立地の大熊、双葉町など浜通り（沿岸部）にあった。都路地区は帰還困難区域のある浜通り方面への交通が遮断され、国道6号沿いの商業施設も閉じたままで、帰還のメリットが少ないのが実情である。田村市都路町の東部は山間部に位置し、浜通りへの大動脈だった288号国道は東隣の大熊町との境で、通行を制限される状態が続く。住民の一部は沿岸部に買い物や医療を頼っていた。避難前と比べた不便さから、帰還をためらう声がある（甲A238）。

C 原発事故発生前の2010（平成22）年度に都路町商工会に加盟していた会員89事業所のうち、避難先での業務再開を含めれば約8割が事業を始めている（甲A238）。

しかし、都路町で業務を再開した生活に関わりの深い事業所はガソリンスタンドや理容店など5、6事業所にとどまっている。現在は自由に居住できる旧緊急時避難準備区域でも住民の帰還率は3割にとどまっており、事業を再開しても採算が取れないのではないかと不安が再開する事業所の増えない要因となっている。さらに、農業については、原発事故発生から3年が過ぎ、営農意欲が減退している農家への経営的助言や精神的な支援は行われていない。農地の除染は終わっているが、営農再開を迷っている農家は少なくない。避難指示解除準備区域の農家は事故前、64戸あったが、2013（平成25）年は3戸がコメの作付けをしたにすぎなかった。

D このように、政府や自治体が進める帰還政策は交通網の分断、商業施設など生活環境や医療施設へのアクセスが不十分であること、帰還しても仕事が見つからない、農業が収益に結びつかないなどの問題点が解消されておらず、寝泊まりする場所のみを戻そうとする、そもそも避難者らの生活全体を回復させるものではないことが明らかである。

E 更には、本当に帰還して生活を始めても安全なほど、放射線量が低減しているか、という問題もある。

政府は、「除染を行い、除染が終了したところには帰還できる」と述べるが、除染の基準が安全と言えるのか、全ての場所がきちんと除染されているのか、については疑問がある。少なくとも、福島第一原発事故前よりも今なお、放射線量が高いことは誰も否定できない。

かかる地域に、しかも前述のような生活上の問題点がある以上、帰還したくないと考える住民も少なくない。

(エ) 小括

以上のとおり、現在の帰還政策は避難者らの元の生活を回復させるに十分な政策とは到底言えない。

現在の避難者らが笑顔で帰還できるような「防災計画」の策定は、当然不可欠である。

ウ 帰還断念者の実態

(ア) 福島第一原発事故を受けて長期間の避難生活を送った末、最終的に故郷へ帰ることを断念した人は数知れない。その中には、故郷が警戒区域等に指定され、帰りたくともその地域に立ち入ることが許されていないために帰ることができない人、あるいは、立ち入ることを禁じられてはいないものの、被ばくのリスクを甘受してまで戻ることはできないと考える人、放射線が家族の健康にもたらす影響を懸念して、家族のために新天地での生活を決断する人など、様々な立場の人が存在する。しかし、いずれの立場においても、かつての故郷での平穏な生活を奪われたことによる喪失感や空虚感、今後の生活に対する不安感等を味わわなければならない点では共通しており、帰還を断念し新天地での生活を始めたところで、それまで抱えていた精神的負担から解放されるわけではない。

(イ) 帰還を断念することによって、2(3)にて述べたような、避難過程において生じた家族等との別離、コミュニティの崩壊、地域社会の分断状態は半永久的に継続されることとなる。加えて、故郷で

過ごしていた家、家財道具その他残してきた思い出の品の数々を手放さなければならず、これまでの人生において築き上げてきた財産（金銭的価値及び精神的価値としての財産）を諦めざるを得ないところ、これらの財産を失ったことによる損害は、金銭的な補償によっても決して埋め合わせられるものではない。そのため、避難生活をもたらした被害は、帰還断念後も回復されることなく存続する。

- (ウ) さらに、一部が帰還している中で、帰還を断念した住民は、それまで属していたコミュニティから「逃げた者」になり、帰還断念後、故郷にいる人たちに負い目を感じながら生活することとなる。

その一方で、新天地においては、「『あの福島』から来た他人」として扱われ、同郷のものがいない中で、疎外感や孤独感を抱えながら生活していかなければならない。

そのため、避難後帰還を断念した者は、故郷の人たちからも新天地の周囲の人たちからも切り離された状態で、孤独に苦悩し続けることになるのである。

- (エ) 帰還者同様、帰還断念者もまた、笑顔で、新天地で新生活を送れるような「防災計画」の策定は、当然不可欠である。

4 自主避難者について

- (1) 以上、福島第一原発事故により、避難指示を受けた方々の、今なお続く「避難」の実態と、それによる被害について、詳しく見てきた。ただ、福島第一原発事故による「避難者」には、自主避難者もいる。

ここでは、自主避難者の実態を明らかにするとともに、そこから浮き彫りになる「防災計画」の在り方について論じる。

- (2) 自主的に避難を選択した人々の実態

ア 家族関係の分断や対立が生じた例

地域（社会）を構成する最小単位は個人又は家族であるが、避難という極めて理不尽な選択を自主的に強いられた典型的な結果として、「家族離散」が挙げられる。

強制的な避難を指示されなかった場合、自主避難すべきかどうかの選択を迫られ、家族の中でも高齢者や仕事を持つ父親だけが福島

に残り、母や子のみが避難を選択する場合も相当数にのぼる。母子避難の場合、家庭への精神的・経済的負担が極めて大きくなる。避難先と地元との「二重生活」の例も少なくない。これは、地域の構成要素である「経済」と「環境」との間で、家庭が引き裂かれてしまったことを意味している（甲A127・47頁）。

次に、夫婦間、祖父母と孫が引き裂かれた例を紹介する。

イ 夫婦間の分断・対立

福島県郡山市の高校に通う遼平君（17歳、仮名）の両親は、突然、離婚することとなった。自宅から福島第一原発までは70kmの距離にある。国から避難指示が出た地域ではないが、爆発で煙を上げる原発の映像を見て「ただごとではない」と、事故直後、一家で埼玉県の親類の家に避難した。2011（平成23）年4月、遼平君の家族は今後の暮らしを決める親族会議を開いたところ、母親は「福島に戻るなんてありえない。うちの周りは距離の割に放射線量が高いのに。」と福島に戻ることに反対した。しかし、地元郡山市で何十人もの従業員を抱える工場責任者である父親は「赤ん坊がいる部下だっているんだぞ。示しがつかん。工場を再開して福島で復興を目指すんだ。」と福島に戻る意思を有していた。放射能は特に子どもに悪影響を及ぼすことを訴える母親に対し、父親は「子どもを洗脳する気か」と声を荒げた。次第に夫婦の会話はなくなり、ホワイトボードで食事や出張の連絡をするようになった。

7月の期末テストが近づいたころ、母親は父親に離婚届を渡した。母親は「原発のことでぶつからなければ、互いに小さな不満も抱えつつ、お父さんと暮らしていったんだろうね」と言う。遼平君自身、不謹慎とわかっていながら「もう一度、原発が爆発してくれないかな。そうなれば、有無を言わず、みんなで避難できるのに。」と述べた（甲A128）。

ウ 娘や孫たちとの分断

長谷川益男（76歳）は、娘和美家族（夫婦及び子5人）と福島市で同居していた。しかし、福島第一原発事故が発生し、娘夫婦は

福島市から約40km離れた山形県米沢市の借り上げ住宅に避難してしまっただ。

益雄は、茶の間に飾られた5人の孫の写真を見ながら「原発事故さえなければこんなことにならなかったんだ。こんな老いぼれにも影響があるとは夢にも思わなかったよ。」「孫たちが家の中で騒ぎ回るドタバタが聞こえないんだ。気持ち悪いくらいにシーンとしてしまった。」と述べる。

また、益雄は、趣味で野菜を栽培していた。妻や娘は、その野菜を原発事故が起こる前まで食卓に並べていたが、事故後は内部被ばくを恐れた娘から「しばらく食べない方がいい」と言われ、食卓に上らなくなった。益雄は「あの時の寂しさは忘れられない」と言う。収穫した野菜は甘みが強く家族に評判だった。その野菜を食べる家族の笑顔は益雄の何よりの楽しみだった。それが原発事故で根こそぎ奪われた。2012（平成24）年の大晦日、娘夫婦と5人の孫が米沢から帰ってきたとき、益雄は孫に囲まれ、束の間の賑わいがうれしかった。「ずっと米沢で暮らすのか」と娘に切り出そうとしたが、益雄は言わずに言葉を飲み込んだ。「いつか福島に戻って来て欲しい」。言いたくても我慢している。（甲A130）。

(3) なぜ、福島第一原発事故により、かかる自主避難者の被害が生じたのか

以上数例実例を挙げたが、これは氷山の一角であり、かかる葛藤や対立を乗り越えて避難した自主避難者は多数いる。同時に、かかる葛藤や対立を乗り越えることができず、自主避難を断念したものも多数いる。

なぜ、これほど多数の家庭で、自主避難を巡って、葛藤や対立が生じたのか。

その答えは単純である。

政府の避難指示区域線引きが、不合理であると国民が考えたからである。

政府の避難指示区域の選定に合理性があり、妥当であると国民の多

くが考えたならば、かかる葛藤や対立は生じえない。

国民の多くが、政府が「危険である」と考えた放射線量以下の地域であっても危険なのではないか、政府が「放射線量はこれこれ以下である」と説明している地域において、実はもっと高い放射線量なのではないか、と疑問を持ったからである。

そして、原告らが本件訴訟で明らかにしたように、その国民の疑問は正しかったのである。政府の避難指示区域の線引きや、「安全宣言」はいずれもでたらめだったのである。

(4) 自主避難者の実態からの教訓

この自主避難を巡る家族等の葛藤や対立は、「防災計画」の策定に関して、以下のような教訓を与える。

ア まず、避難の対象となる地域、避難指示区域については、科学的に合理的な基準で選定しなければならないということである。

イ 次に、自主避難を巡って葛藤や対立がある以上、すでに指摘したように、「避難の終了」である帰還や新天地での生活を巡っても、避難者の中で対立が生じることが容易に推認できる。したがって、この葛藤や対立に対する手当もまた、「防災計画」に、不可欠である。

ウ さらには、どのように基準や地域を定めても、その設定の外側におかれた国民の中には、少数かもしれないが、「それでも自主避難する」と言う方々がいるということである。

それらの方々を「少数者だから切り捨てる」とするのではなく、そういう方々の意向や行動も考慮した「防災計画」を立てなければならない。

その意味で、「防災計画」は、硬直したものではなく、柔軟性が要求される。

第3 「防災計画」の内容は、どうあるべきか

1 はじめに

(1) 福島第一原発事故で、周辺住民がどのような被害を被ったかを本書面第2で述べてきた。また、その被害の発生を防ぐために「防災

計画」が必要なこと、その「防災計画」は事故直後の緊急時避難にとどまらず、避難地から元の生活に戻るまでを網羅した全体の「防災計画」でなければならないことは前述した。

- (2) では、その「防災計画」とは実際にはどのようなものでなければならないのか。

福島第一原発事故の際も、防災計画とよばれるものがなかったわけではない。原子力災害対策特別措置法は都道府県に対し、都道府県防災会議を設置し「都道府県地域防災計画」を策定するよう求めている（原災法5条、災害対策基本法4条1項）。また、市町村は都道府県の計画と整合する形で「市町村地域防災計画」を策定しなければならないとなっていた（原災法5条、災害対策基本法5条1項）。そして、都道府県や市町村の地域防災計画を策定するにあたり、原災法に基づき原子力規制委員会は「原子力災害対策指針」（以下、「指針」という）を提供するとされているうえ（原災法6条の2第1項）、これと並行して内閣府・消防庁連名で「地域防災計画策定マニュアル」が提供されていた。

- (3) そして、福島第一原発の周辺自治体においてもこれらの地域防災計画が策定されており、原発事故の際にどのように対処すべきかは、法令上は適正に定められていた。福島第一原発事故に対してもその防災計画をもとに対処したはずである。

だが、本書面第2で述べてきたように、福島第一事故では多くの甚大な被害が生じた。それらの被害のなかには、これまでに明らかになったものも、未だ掘り起こされていないものもある。ただ、確かなことは、我々は二度と同じ被害を生じさせてはならないということであって、そのために我々は「被害」を見直し、それらの被害が生じないように新たな計画、すなわち完璧な「防災計画」を備えなければならない。そして、我々は、くしくも今回の事故によって、不十分な避難計画がもたらす甚大な被害を実際に目の当りにしたのであるから、「防災計画」が備えられない限り原発の設置は許されない。

(4) そこで、「防災計画」を作成するにあたり、原発事故により周辺住民が被った被害は、時間の経過に注目すると

- ① 事故後、避難地に至るまでの被害
- ② 避難中、避難地生活における被害
- ③ 避難終了後、帰還後における被害
- ④ 帰還断念後における被害

という段階に分けて把握することが出来る。

さらに、距離的な広がり注目すると、周辺住民と、それよりも距離がある地域に住むものに対する対処にも差が出てくるはずである。

その段階ごとに、被害を防ぐための防災計画を策定するために、少なくとも考慮しなければならない要素として考えられるものがそれぞれある。

以下では、その段階ごとに、最低限防災計画策定の際に検討されなければならないこと、計画として備えられていなければならないことは何かを論じる。

2 事故発生後、避難地に至るまでの計画

(1) はじめに

2011（平成23）年3月11日からの福島第一原発事故をめぐる混乱の中、周辺住民の多くの人々は何らの計画性も先々の見通しもない避難指示のもと、またはその避難指示すら届かず、行き当たりばったりでとりあえずの避難を行わざるをえず、そのまま長い避難生活に入ることになった。その中には、速やかな避難ができずに被ばくした者、避難すらできなかつた者、避難の過程で体調を崩した者、死亡した者などがいた。これらの人々は、事故後、国および東電の行き当たりばったりな対応により生命、身体、および財産などに対して甚大な被害を受けた者である。

また、事故直後には避難の必要性がなくとも、事故後の経過により避難の必要性が生じる人々もいる。そのような人々へはどのように対応するのか。原発事故に対する防災計画とは、人々の生存の確

保のための計画であって原子力発電所から放出される放射性物質による被ばくを防ぐための計画、およびそれにより生命身体、財産はもとより生活の根拠となる人格権を害される者が生じないようにするための計画でなければならない。

(2) 情報の確保と伝達について

ア 原発事故が発生した際にまず緊急に対処されなければならないのは、原子力発電所から放出される放射性物質による被ばくを防ぐことである。

人々を被ばくから守るため、または人々が被ばくを避ける自己防衛をするためには、被ばくを避けるための方法の選択、すなわち、現在地からの避難が必要なのか、それとも一時、屋内でプルームの通過を待つ方がよいのかの選択が必要である。そのためには少なくとも「どのような放射性物質がいつ、どれだけ放出されるか」、「気象状況などに応じて、それがどのように広がって人間に到達するか」、放射性物質の飛散についての情報を得る必要がある。

そして、その情報をもとに避難か屋内退避かの判断を行い、その結果を人々に伝達することになる。

そのためには、事故時にどのようにして情報を得るのか、その情報はどこに集約するのか。情報をもとに決定をするのは誰なのか、その決定はどのように人々に正しく伝達するのか、を計画しておかなければならない。また、これらの情報の収集および判断の遅れは、すなわち住民の被ばくという被害を招くことになる。人々の中には重病人や高齢者等避難に時間がかかる人々も多く存在することから、素早く行われなければならない。

イ この点、福島第一原発事故では、前述のとおり、本来ならば住民避難に活用されることとなっていた **SPEEDI** が全く役に立たず、住民は無用の被ばくを受けることとなった。**SPEEDI**の問題は、情報を正確に把握すること、その情報の重要性を認識すること、住民や関係機関に適時に伝えることの重要性、困難さを教訓

として残した。

情報を得ることは避難の大前提である。そのため、「防災計画」には、必要な情報を得るための手段の確保および、その手段が使えないときのバックアップをどうするかといったことについての計画が整備されており、いかなる事態に陥った場合でも必要な情報を収集できるようになっていなければならない。

そして、その情報に基づく判断をどのように自治体や住民に伝えるのか、緊急時でテレビやラジオなどの通常の情報伝達手段が使えない場合に、どのような手段を使って伝達するのかということも計画されていなければならない。

(3) 対策拠点の維持について

ア また、事故時に放射性物質の飛散状況などの情報を集約し、住民らへの避難指示を行う拠点をどこにするかは事前に計画されていないなければならない。

福島第一原発事故の際にも、本来であれば「原子力災害合同対策協議会」が「緊急事態応急対策等拠点施設（オフサイトセンター）」の中に設置され（原災法23条）、そこが SPEEDI の結果などを利用しながら関係各方面と連絡・調整を行い、住民の避難等を円滑に推進する拠点となるはずだった。

しかし、実際には、設備の不備や関係者の参集が出来ずに全く機能していない（甲A1・291～294頁）。防災計画には、オフサイトセンターが機能しないときのことは想定されておらず、そのような想定が行われていない計画がいかに実際の緊急時に機能しないかが明らかになった。また、オフサイトセンターは原発から5kmの距離にあったため、避難区域の拡大に伴ってセンター自体が避難しなければならない事態になった。

結局、事故時の災害対策の拠点とされていたセンターは機能せず、そのために周辺自治体への情報提供はもとより周辺住民への情報の提供を迅速に行うことはできなかった。前述した富岡町の住民（老人ホーム東風荘の施設長志賀）も、12日朝の10km

圏内の避難指示は届いておらず、避難は自らの直観に従ったものだった。

オフサイトセンターが機能しなければ周辺自治体および住民は個別の情報と判断によって選択と判断を行わなければならない、不適切な指示、判断と多大な混乱をもたらす。原発事故においてはその判断に専門的な知識を要するため、自治体の職員や住民のみでは適切な判断をするのは困難だからである。そのため、オフサイトセンターの在り方、緊急事態下においても機能を維持する方策については事前に計画されていなければならない。

イ 事故時に必要な情報をどの機関に集約するのか、その機関が緊急事態下でも機能を維持するにはどうすべきか、避難の可否等住民の避難に関する決定は誰が行うのか、その決定はどのように住民に伝達するのかについては、事前に「防災計画」において定められていなければならないのである。

(4) 避難先の迅速かつ適切な選定

ア 被ばくを避けるための方策として避難を選択した場合には、人々に避難指示が出されるが、その際には、いつ、どこへ避難するかが適切に指示されなければならない。放射性物質への被ばくはそのまま生命身体への危険をもたらすため、避難途中の被ばくは最低限度でなければならない以上、気象状況等から被ばくの可能性が低いタイミングでの避難でなければならない。また、避難先の選定は人々の事情が考慮されなければならない。高齢者や病人、乳幼児の避難先は病院や医療設備へのアクセスが容易な避難所でなければならないだろうし、そもそも避難先を病院としなければならない場合もある。

これらの事項は、事故が起こった緊急事態下において即座に判断・決定することは不可能であるから、事前に「防災計画」として定められていなければならない。

また、避難先や避難ルートの計画は複数用意しておく必要がある。放射性物質の飛散状況は事故時の天候や風向き等によって違

うのだから、放射性物質の飛散の範囲、程度に応じてその時々
適切な避難先と避難ルートを選択しなければならないからである。
イ 前述の双葉町の住民も、とりあえず避難を余儀なくされ、どの
避難先に向かうべきかも移動中に防災無線で聞いたほどである。
他にも、約230キロ以上の長距離を10時間もかけて避難する
ことになったなど、場当たりの避難指示のために多大な被害を
被ることになった。

福島第一原発事故では、同年3月末までに20km圏内の病院
や介護老人保健施設などで、少なくとも60人が死亡したといわ
れている（甲A1・381頁）。また、飯舘村や川俣町など、後にな
って高い放射線量が確認された地域へ多数の住民が避難する事
態が発生し（甲A1・372～373頁）、浪江町や双葉町などで
20%を超える住民が6回以上の避難を強いられた（甲A1・3
65頁）。

ウ そうすると、適切迅速に避難先を決定するためには、放射性物
質の飛散状況および事故の規模に応じた適切な避難先を複数計画
したうえ、少なくとも避難が必要となる可能性がある地域の住民
の数、年齢等の住民構成、傷病人・高齢者・乳幼児の有無を事前
に把握し、また、避難先としてどこが適切か、避難行為が過度な
負担にならないか等を考慮して、事故が起こった際にはどこへの
避難を指示するかを決めておかなければならない。

(5) 医療施設や介護施設における移動手段の確保

ア 福島事故では、特に医療施設や介護施設の利用者の避難は悲惨
を極めた。

特に、病院等の医療機関や介護施設等の多数の重病人、高齢者
を抱えている施設にとっては移動手段の確保は死活問題である。
事故が起こり避難の必要性があるということになったら、そのよ
うな施設は、早急にかつ一度に多くの患者や施設利用者を避難さ
せなければならないが、そのように大人数を一度に移動させるだ
けの移動手段を施設が確保しているはずがない。また、重病人は

容易に動かしてよいわけもなく、移動中も医療的な手当てを継続しなければならない者も多数いる。そうすると、移動のためには単にバスを手配すればよいわけではなく適切な車両等を手配する必要がある。また、移動中の医療手当のための人手や、点滴やおむつなどの物資も必要になるし、水やトイレの確保も必要となる。施設側だけの人手と物資では明らかに不足する。避難手段が避難計画により確保されていないことは、人の生命に対する重大な被害を生じさせる結果をもたらすのである。

このような事故時の対応を施設側の責任で行わせることは明らかに不合理であり、事故の際の対応及び移動手段の確保については、原発設置者の責任で計画を立て、実行しなければならないはずである。

イ そうすると、「防災計画」を作成する者は、当該地域の医療施設や介護施設の数、患者や要介護者の数、それらの人々の避難のための援助方法を把握したうえ、全員が安全に避難するための避難計画を立てなければならない。

国会事故調査報告書も、「今後、災害時に自力で避難できない入院患者らを取り残され、死亡者が多数出る状況を防ぐために、今回の教訓を活かした対策が必須である。災害時の入院患者らの避難支援に備え、福島県をはじめとする原発立地県及び市町村、並びに原発周辺の医療機関は、原子力災害に対応するマニュアルの見直しや訓練、通信手段の整備、事故時の連携などを検討し、整備しておく必要がある。」と結論づけている（甲A1・389頁）。

(6) 災害時要援護者の避難手段の確保

ア 前項の病院や施設入所者以外にも、一般の健常者と比べて避難が困難な者は多い。

保育園や幼稚園などの乳幼児がいる施設、施設に入所してはいないが移動に介護を要する高齢者や、身体障がい者のいる家庭、同様に保育園等に通園していないが乳幼児のいる家庭などである。

小学校もこれに含めるべきであろう。

イ これらの施設、あるいは個人についても、適切に避難できるような計画がなくてはならない。

具体的には、保育園等の施設に関しては、前項の病院等の施設と同様の対策である。

災害時要援護者である個人がいる家庭については、まずその情報を把握した上で、それぞれに状況に応じた対策を講じる必要がある。

(7) 一般の人々の避難手段の確保

ア 避難手段の確保が必要なのは、なにも医療施設や介護施設の傷病人や要介護者だけではない。入院や入所しておらず自宅にいる高齢者、病人、要介護者は多数存在するのであるから、そのような人々も難なく避難できなければならない。また、傷病人に限らず、一般の個人においても、すべての家庭が避難手段として自家用車を有しているわけではない。公共交通機関が使えない場合も十分想定される以上、そのような避難手段を持たない人々の避難手段を用意しなければならない。また、自家用車があっても、多くの人々が一斉に避難することによって、渋滞により避難できないということがあってはならないし、燃料が不足して避難ができないという状況も回避しなければならない。避難が長期化すれば、避難の間に被ばくする可能性は高くなる上、体調に変調をきたす人も多く生じることになる。

そのため、「防災計画」には、全ての人が速やかに避難できるよう、避難手段を提供することが定められなければならない。

イ 生存の確保を目的とする避難において、そもそも避難できないという状況が生じることが許されないのであるから、「防災計画」では全員が確実に、かつ早期に避難できる避難手段の計画が整備されていなければならない。

(7) 避難誘導について

ア 一度に多くの人々が避難を開始すると、交通網が麻痺したり、

混乱が生じる。風向きが変わって汚染地域も変化する可能性がある。計画していた避難先の状況が変化し、受け入れてもらえないかもしれない。現場では刻々と状況が変化するため、その変化に応じて避難対応も変えていかなければならない。そのようなときに、どのように避難住民らに情報を伝え、安全・適切に避難先に誘導するかは前もって決めておく必要がある。

イ 福島事故の際には、当初伝えられていた避難先に行ってみればすでに満員で、避難先を探して長時間、複数の避難先をたらいまわしにされたという人々もいた。また、風向きや事故の状況の変化等による放射性物質の飛散状況の変化によって、避難先を変えなければならないことも起こりうる。

ウ 人々を安全適切に避難誘導するために、必要な情報をどのような手段を使って収集するのか、その情報をもとに誰がどのように判断するのか、その決定はどのような手段を使って伝えるのか、実際の現場での誘導はどのような組織を使って行うのか等、いざという緊急事態で混乱著しい現場において適切な対応を行うには事前の計画が必要である。

(8) 除染や安定ヨウ素剤の配布等応急措置の実施方法について

ア 避難時、汚染地域から非汚染地域に避難をする人々に対しては、内部被ばくを軽減するための安定ヨウ素剤の配布を行うことが考えられる。

ヨウ素剤は、放射性ヨウ素が呼吸や飲食物を通じて人体に取り込まれる前にヨウ素剤を服用することによって、甲状腺への放射性ヨウ素の蓄積を防止するものである。そのため、放射性ヨウ素を取り込む前に服用する必要があるため、事故発生後、放射性物質飛来の可能性のある地域の人々へ迅速に配布する必要がある。

そうすると、全ての人にヨウ素剤が行き渡るよう、事前にヨウ素剤の確保および配布ルートの実立、説明が必要となるし、ことは人々の生命に関する問題であるため、明確な計画がなければならない。

また、放射性物質が飛散したなか避難してきた人々や車両に対しては、避難所や非汚染地域に入る際に放射性物質の付着の有無を調べ（スクリーニング）、除染をする必要がある。放射性物質が付着したままだと、放射線を発するため周囲の人々の被ばくにもつながるからである。

イ そのため、除染のために必要な機材を用意し、避難所に設置する、避難してきた人々へスクリーニングを受けるように周知徹底し、除染を受けるように指示をするなど、事故時に適切な対応ができるような計画が必要である。

(9) 医療提供について

事故では大量に被ばくする者も出てくる。

これら被ばく者に対する医療提供の在り方も決めておかなければならない。国会事故調報告書では、福島第一原発事故によって緊急被ばく医療体制の不備が明らかになったとしており、そもそも医療機関の立地位置が原発に近すぎて事故時に対応できないこと、受入れ可能患者数が1人ないし2人しかないこと、除染設備の不足と病院職員に対する放射線教育が不徹底であることなどの問題点が指摘されている（甲A1・425～430頁）。これら問題点を克服しておかねば、福島第一原発事故の教訓は全く活かされないこととなる。

また、被ばく医療以外にも、避難途中で急遽体調を崩したり、事故に遭ったりした者への医療の提供が必要である。その場合に、どのように医療を提供するか。医療機関へどのようにつなげるかは「防災計画」において必須の事項である。

事故時にどの医療機関を対応医療機関とするのか、そこへの搬送方法はどのようにするのか等を事前に計画しておく必要がある。

(10) 屋内退避の準備

ア 万全を期したにもかかわらず、不測の事態で避難できない者が生じる危険もある。特に既に述べた災害時要援護者にそれが生じる可能性がある。

避難できない者を想定して、避難しないまま屋内退避ができる

ような方策を提供する必要がある。即ち、その場にとどまりながら生存が確保されるよう、必要な水、食料、燃料を支給しなければならないし、医療が必要な人々に対しては適切な医療物資および医療行為を提供しなければならない。

イ そのため、「防災計画」を作成するためには、事故の際屋内退避を選択する可能性がある人々はどこの施設にどの程度の数存在するのか、その人々が必要とする医療処置はどのようなものかを把握する必要がある。そして、緊急時に屋内退避者数を的確に把握し、必要な物資を特定し、それを迅速に提供する方法が計画されておかなければならない。そして、そのような場合、これらの人々とともに屋内退避を行うのは誰なのか、この点も検討されなければならない。場合によっては、高線量の中取り残されることもあるが、その中でともに屋内退避を行う者はどのように決められるのか、その人々の被ばくリスクに対する保障はどうするのか、ということも事前に計画として整備されていなければならない。

ウ もちろん、一般人でかかる状況になる者も想定できるので、「シェルター」のような避難所を備えておく必要もある。

3 避難中における計画

(1) はじめに

原発事故による避難は、まず一時的には汚染地域からの退避・移動であるが、それが終われば「避難」が終わるわけではない。3年以上が経過した今でも福島第一原発事故収束の目途がたっていないうえに、放射性物質による汚染は完全な除染がなされない限り今後数百年単位で継続する。また、新たな汚染の可能性もある。

そうすると、原発事故においては、人々は短期間の避難で元の住居に戻れることはなく、避難先で長期間生きていかなければならない。ではどのように人々に避難前と同じような生活を保障するか。すなわち、避難中における計画とは、人々の生活の再建を目的とする計画でなければならない。

(2) 住居の提供

ア 前述のとおり、2013（平成25）年8月現在でも約8万1000人の人々が、避難区域に指定されているために住居に戻れないでいる。住居が確保されることは、就労先を決め、生活を安定させるために不可欠であるから、このように自分の住居に戻れない人々には、生活の再建のために一刻も早く避難終了まで居住できる住居を提供しなければならない。そして、その住居は一時的な仮住まいではあるものの、事故収束の見込みが立たない原発事故の際には、事故収束後、帰還までの居住が保障されているものでなければならない。

そうすると、各原発周辺自治体内では、同規模の事故が起こるとして、少なくとも今回の事故と同程度の人数が居住できる住居を確保するための計画が必要である。

そして、この避難中に提供されなければならない住居は、それまで住んでいた住居と同程度の広さや、同程度の利便性が保たれる環境といった条件を満たすことが要求される。家族が全員で住めるか、仕事先との距離、通学先との距離、医療機関やスーパーマーケットなど生活のための施設へのアクセスの利便性等、以前と同等の生活が確保されなければならない。

イ 福島事故の際には、多くの人々が広い一軒家の自宅から狭い仮設住宅に移らざるを得ず窮屈な思いをした。また、それまでは大家族と一緒に生活をしていたのに、仮設住宅に入るためにバラバラにならざるをえず、家族の温かい交流が奪われたといった被害は枚挙にいとまがない。

そのような被害が生じないようにするため、住居の提供に際する計画として、各家族の構成や家族の属性を考慮したものが作られなければならない。

(3) 生活の補償

そして、避難によってそれまでの仕事を続けることが出来ない人々が多く出てくる。それらの人々には収入を確保し、生活を補償

しなければならない。

(4) 医療体制の構築

ア 慣れない避難生活や、移住によるストレスにより体調を壊したり、病状を悪化させる人々が出たり、時には精神的に追い詰められ自殺に至る人々が出てくることは、今回の事故によって明らかになった。

そのため、そのような人々と適切な医療機関をつなぐ必要がある。特に、精神的に追い詰められた人に対しては、積極的に訪問をして見守り、精神的なケアを行うなど、そのような医療体制の構築を行う必要がある。

イ また、低線量であっても被ばくをした人々に対しては、被ばくの影響がいつころどのような形で現れるかが不明確である以上、継続的な健康診断によって早期に被ばくによる影響を見つける必要がある。

そのため、被ばくした人々、被ばくの可能性がある人々をどのように医療機関に結び付けるのか、定期的な健康診断の実施など必要な制度が構築されなければならない。

(5) コミュニティの維持

ア 原発事故があったとしても、従来住み慣れた地域に、見知った人々と一緒に生活することは、老若男女、健常者・障がい者を問わず人々に共通して不可欠なことである。特に、幼児や高齢者など環境の変化によって多くのストレスを感じる人々にとっては、急に見知らぬ人々に囲まれて仮設住宅で生活を始めることは、ひいてはその人の健康や生命にも関する問題に発展する死活問題でもある。そのため、原発事故が起こった際も、できるだけ見慣れた人々と一緒に生活の再建ができるような方策が採られなければならない。具体的には、同一地域の人々が一緒に避難できるような避難先を確保するなどである。

イ このように、避難中もコミュニティを維持することは、避難終了後、ともに地域に戻り、従来と同じような生活を再開すること

が比較的容易になるという効果も生むと考えられる。

ウ また、避難中、住民がバラバラの避難先で生活を送らざるをえなくなることは、土地や地域自然に密着した営み、その土地に脈々と根付いてきた文化が喪失する被害をもたらす。そのような被害を防ぐためにも、従前のコミュニティを維持する方策が検討されていなければならない。

(6) 金銭面の賠償

そして、当然のことながら、避難により生じた被害については、金銭面での賠償がなされなければならない。

4 避難終了後における計画

(1) はじめに

国の避難区域の指定再編などによって地元に戻れるようになったからといって、全てが解決するわけではない。避難が終了し、元住んでいた地元に戻ったら、そこから新たに生活を取り戻し、生業を取り戻し、地元を取り戻す戦いが始まる。

避難終了後の計画とは、人々の人生を再建することを目的とする計画でなければならない。

(2) 除染計画

ア まず、避難を終了させ人々を地元に戻させるためには、放射性物質で汚染された地域の除染が必要となる。そして、その除染は地域すべての土地を、事故前の放射線量に下げるといった除染でなければならない。建物、道路は当然のことながら、建物の雨どいの隅々、道路の側溝にいたるまで、また、汚染された樹木の一本も残さない除染のことをいう。

イ そこで、除染の方法、人員の確保、除染後に発生した汚染残土の処理方法は少なくとも計画されておかなければならないが、一度除染した後も風雨により他所から放射性物質が飛来し蓄積することもあるため、継続的な測定および除染が必要となる。そのための方策も計画されておかなければならない。

(3) コミュニティの復興

ア 避難が終了し、地元に戻れるようになるには、複数年が経過していることが予想される。現実にも、福島第一原発事故では3年以上が経過しても地元に戻れていない住民が多くいる。そうした中で、地元に戻る人の数が少なくなることが予想されるため、それに対する復興計画が立てられていなければならない。

病院や商店など生活に不可欠な施設の整備、交通網の整備、放置せざるをえなかったために朽廃した家屋の解体や修繕など、事故前の地元に戻興するための負担を地元住民のみに負わせることなく、地元を再建するための計画がたてられていなければならない。

イ また、地域に伝わる文化や伝統行事は、地元住民の避難によって途絶するおそれがある。そのため、その文化や伝統行事の復興に対する計画も検討されなければならない。

(4) 就労先等生活保障

就労先の確保は地元に戻るための必須の条件である。そのため、就労先の確保はどのようにするのか、就労先が見つかるまでの生活保障はどのような基準によって行うのかは計画の内容となっていなければならない。

(5) 金銭賠償について

そして、もちろんのこと、対処しきれない被害が生じたときのために金銭的に損害を補てんする方法も計画されていなければならない。

5 帰還断念後における計画

避難生活が長引くにつれ、本来の地元を離れ、新しい土地で新たな生活を始めようとするものが出てくる。特に、いつ地元に戻れるか分からない、先の見通しが立たないような場合には、そのような選択をする人々の数を予め予測することは困難である。

このような人々は、その時点で新たな人生を始めることを選択した人々であり、そのような人々の人生の再建についても、責任を持たなければならない。

そのために、あらたな就労支援であったり、地元で失われてしまった財産への賠償、精神的苦痛への賠償は迅速になされなければならない、そのための計画は備えられていなければならない。

6 「防災計画」を整備しなければならない範囲

- (1) これまで、時間の経過に着目して「防災計画」の内容を検討してきたが、その「防災計画」を整備すべきなのは、5 kmないし30 km圏内の自治体に限ったものではない。

福島第一原発事故の際、4号機の使用済み燃料プールに保管されている使用済み燃料が溶け出るという「最悪のシナリオ」が実現していた場合、原発から半径250 km圏内が避難の対象になっていたという予想もあった。そして、事故の際に、その「最悪のシナリオ」が現実化する可能性は決して否定できない。

そのため、最低でも原発から半径250 km圏内の自治体内では、原発事故に備えて「防災計画」が整備されていなければならないこととなる。

- (2) そして、福島第一原発事故では、国や自治体が発した避難指示区域の範囲外の人々も多数、避難している。これらの人々は自主的避難者や自主避難といういわれ方をし、原発設置者や国及び自治体は、あたかも自らの責任で避難したかのように扱っている。そのため、そのような人々に対しては、原発設置者はもちろん、国及び自治体は何ら責任をとっていない。

しかし、被害を決めるのは加害者ではなく被害者自身である。そして、放射性物質というものが不可視であり、被ばくによる被害がすべて明らかになっていない現状において、少しでも被ばくを避けたいと考える人々がいることは当然である。このように、避難指示の対象外の地域でも避難せざるをえないと考え、実際に避難を行う人々が生じることが、今回の事故で明らかになった。

そうすると、原発から半径250 km圏外の自治体内においても、そのような「自主的避難者」への対応を検討し、そのような人々が事故前と同じような生活を継続していくための計画を整備しておか

なければならない。

7 「防災計画」は電力会社が策定しなければならないこと

これまで、「防災計画」に定めるべき内容について述べてきた。

では、この「防災計画」は誰が策定しなければならないのか。

現在、「地域防災計画」は都道府県や市町村において作成されることになっている。また、学校や病院等の特定施設は各自事故の際に避難計画を作成しなければならないとされている。

しかし、原発事故による被害は原発の設置、稼働によって不可避的に生じるものである。そして、「防災計画」は、原発事故が起こった際に、被害の発生及び拡大を防ぐという目的のために作成されるものである。そうすると、それらの被害は原発の設置、稼働により不可避的に生じるものなのだから、原発設置者は、これらの事故が起こったときの対策として、人々を被害から守るための「防災計画」を自らの責任で整備しておかなければならない。原発設置者が「防災計画」の整備を国や地方自治体および各種施設の管理者に行わせるということは、自らの責任を放棄し、かつ原発の設置および稼働による利益のみを享受するものであり、許されるものではない。

ゆえに、「防災計画」は、原発を設置管理する電力会社において作成整備されなければならない。

8 小括～「防災計画」がない限り再稼働してはならないこと～

そして、「防災計画」が作成されない限り、原子力発電所は再稼働はおろか設置すらしてはならない。

なぜなら、前述のとおり、原子力発電所がある限り原発事故が起こる可能性があることはもはや万人の知るところであり、事故が起こった際に人々の生命、身体の安全、あるいは、人格権に対する甚大な侵害を引き起こすことも明らかになった。そして、そのような危険にさらされる以上、原発の存在そのものが重大な人格権侵害に他ならない。人格権は憲法上の権利であり（憲法13条、25条）、また人の生命を基礎とするものであるがゆえに、我が国の法制下においてはこれを超える価値を他に見出すことはできない。そうすると、これらの被害

はいかなる理由によっても許容されるものではない以上、生命を守り生活を維持するという人格権の根幹部分に対する具体的侵害のおそれがあるときは、その侵害の理由、根拠、侵害者の過失の有無や差止によって受ける不利益の大きさを問うことなく、人格権に基づいて侵害行為の差し止めを請求できる（甲A220・福井地裁平成26年5月21日判決）。そして、その侵害形態が多数人の人格権を同時に侵害する性質を有するときは、さらに差し止めの要請が強く働く。

そして、少なくとも、完璧な「防災計画」が整備されない場合、原発事故によって広範囲にわたって、そこに居住、生活する人々の人格権の根幹部分に対する具体的侵害のおそれがある。その被害を生じさせないようにするためには、原発から放射性物質が飛散する可能性のある範囲、少なくとも福島第一原発事故で避難地域として検討された半径250km範囲の「防災計画」の整備は原発再稼働および設置のための必要条件である。

ゆえに、少なくともその条件が満たされない限り原発の設置および再稼働は許されない。

そして、我々が強調したいことは、福島事故が未だ収束しておらず、現在もまだ多くの人々が避難者として生活せざるを得ない状況におかれていることからすれば、原発事故による「被害」は、その全容が明らかになっていないのである。「防災計画」の作成のためには、まず、「被害の総括」が必要であるはずだが、現在、その被害の総括すらできていない。

このような状況において「防災計画」など到底整備することはできないはずであり、この点からも、原発の設置および再稼働は許されないのである。

第4 国際基準に関して

1 はじめに

前述のとおり、福島第一原発事故による被害状況から得られる教訓は、避難終了までの実効性ある「防災計画」が策定されない限り、人

格権侵害のおそれが認められるべきであるということである。

しかし、現段階においては、福島第一原発事故の被害者の避難でさえ終了していない。

したがって、他の原子力発電所における完璧な防災計画ができるはずもないから、玄海原子力発電所においても、防災計画が不備であるとして、運転の差止が認められなければならない。

ましてや、本来の意味での避難終了に満たない緊急時避難であれば、それが実効性ある形で計画されない状態で再稼働することは、原告ら的人格権を侵害することになるのは当然である。

かかる緊急時避難計画は、国際基準からすれば、福島原発事故以前から求められていた。

そこで、本項では、以下、①原子力安全対策は深層防護によるべきこと、②緊急時避難は深層防護の第5層として原子力安全対策の内容になること、③スリーマイル事故を経験したアメリカでも緊急時避難計画の策定が設置・運転の許可条件となっていること、④福島原発事故を経験した我が国でも緊急時避難計画が再稼働の前提条件となるべきであること、を順に論じ、⑤まとめとして、玄海原子力発電所の再稼働は、実効性のある避難計画が策定されない限り、認められないことを明らかにする。

2 深層防護（原子力安全対策の指導理念）

- (1) IAEA（原子力の平和利用のため、国連による協議を経て設立された国際原子力機関）では、深層防護の指導理念に基づき、1988（昭和63年）に、「原子力発電所のための基本安全原則」として、原子力発電所の安全を確保する上で考慮すべき項目をまとめ、1990年代後半には深層防護を5層に強化してきた（甲A239）。
- (2) ここにいう深層防護（Defense in Depth）とは、より高い安全性を求めるため、原子炉施設では、仮にいくつかの安全対策が機能しなくなっても、全体として適切に機能するような多層的な防護策を構成すべきとする考え方であり、設計、建設、運転管理等を含めた

全ての安全確保活動に適用されるものとして、諸外国でも用いられている（甲A1・582頁）。

- (3) そして、深層防護を有効に機能させるためには、①「階層間の独立」と②「前段否定の論理」という二つの原則が充たされなければならない。

まず、①「階層間の独立」とは、深層防護の各階層で、前後の階層に依存することなく最善の安全対策を尽くすべきであるという考え方である。各階層が依存して対応が不十分になると、深層防護はかえって有害に働く恐れがある。

次に、②「前段否定の論理」とは、各階層で最善を尽くして完璧に近い防護対策がなされているところに、あえて防護対策が破られると仮定し、防護対策を講じるべきであるという考え方である。例えば、第5層の防災対策の準備（後述）がこれに当たる。原子力発電所では、完全に安全と断言できる状態を目指して努力する一方で、常に万一を想定して、原子力災害に備えた準備をすることで、放射線の放出によって公衆に健康障害が生じることの回避が実現できる（甲A239）。

- (4) 福島第一原発事故を経験した我が国においても、政府は、新規制基準をもって世界最高水準などと豪語しているのであるから、原子力安全対策は、国際基準である上記深層防護に適合していなければならない。

3 緊急時避難は深層防護の第5層であること

- (1) IAEAの上記深層防護は、5層の深層防護であり、各層の概要は、以下のとおりである（甲A239）。

ア 第1層

運転時に異常や故障が発生するのを予防するため、安全を重視した余裕ある設計を行い、建設・運転における高い品質を保つ。

イ 第2層

異常な運転を制御したり、故障の発生を検知したりするため、管理・制御・保護のシステムや、その他監視機能を導入する。

ウ 第3層

設計基準事故（設計時に考慮された想定事故）を起こさないようまた設計基準事故がシビアアクシデント（設計器等の放射性物質の放出を防止・抑制する設備）に進展しないようにするため、工学的安全施設（非常用炉心冷却設備、原子炉格納容器等の放射性物質の放出を防止・抑制する設備）を導入するとともに、事故時の対応手順を準備する。

エ 第4層

事故の進展防止、シビアアクシデント時の影響緩和等、発電所の過酷な状況を制御し、閉じ込め機能を維持するため、補完的な手段及びアクシデントマネジメント（設計基準事故を超える事態に備えて設置された機器等による措置）を導入する。

オ 第5層

放射性物質が外部環境に放出されることによる放射線の影響を緩和するため、オフサイト（発電所外）での緊急時対応を準備する。

(2) 上記第5層を更に詳細にみると、次のとおりである。

ア まず、IAEAの策定する基準の一つである原子力発電所の安全：設計（NS-R-1、SSR-2/1、甲A240）において、深層防護の第5層の防護として、事故により放出される放射性物質による放射線の影響を緩和することが求められ、そのために、十分な装備を備えた緊急時管理センターの整備と、原発サイト内及びサイト外の緊急事態に対応する緊急時計画と緊急時手順の整備が必要とされている。

イ また、原子炉施設の立地評価（NS-R-3、甲A241）において、「人口及び緊急時計画に関する検討により得られる判断基準」として、「住民に対する放射線影響の可能性、緊急時計画の実行可能性とそれらの実行を妨げる可能性のある外部事象や現象を考慮し、提案された立地地点に対する外部領域を設定しなければならない。プラント運転前に設定される外部領域に対する緊急時

計画において、克服できない障害が存在しないことを、プラントの建設が始まる前に確認しなければならない」と定めている。

ウ このように、I A E A基準では、プラント建設前に、第5層の防護として、事故時の放射性物質による放射能の影響を緩和する緊急時計画を定め、それが実行可能であることが確認されなければならないとされている。

4 アメリカにおける緊急時計画の位置づけ

(1) アメリカの原子力規制委員会（N R C）の規定する連邦規則

（10CFR）では、緊急時計画の条項（§ 50.47 Emergency Plans）において、放射能が放出される緊急事故時に十分な防護措置が取られうる保証があるとN R Cが判断しなければ、原発の運転許可も、建設・運転許可もなされないと規定し、十分な緊急時計画の策定を許可条件としている。

(2) N R Cは、州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実行可能性並びに原発の許可申請者の策定した原発サイト内の緊急時計画の妥当性と実行可能性を判断する。州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実行可能性については、N R Cは連邦緊急事態管理庁（F E M A）が行った評価をもとに判断する。

そして、原発サイト内及びサイト外の緊急時計画は、N R Cの定める基準に適合しなければならない。その基準として、①原発の許可を受けた事業者と州・地方政府のそれぞれに緊急時対応の責任が割り当てられていること、②原子力発電所から半径約10マイル（約16 km）のプルーム被ばく経路の緊急時計画区域を定めて、その区域において避難、屋内退避や避難や屋内退避を補強するための予防用のヨウ素カリウム剤の使用について計画すること、③原発の申請者と許可取得者は推定避難時間を定め、それは定期的に見直すこと、④原子力発電所から半径約50マイル（約80 km）の食物摂取経路の緊急時計画区域における食物摂取の防護措置を策定すること等が定められている。

また、許可申請者および州と地方政府の作成する緊急時計画の統

一的な評価基準は、NUREG—0654 に示されている（甲 A 2 4 2 9 6 ～）。

- (3) このように、アメリカにおいては、妥当で実行可能な緊急時計画の策定が許可条件になっており、I A E A の要求する 5 層目の防護が規制基準とされている。

実際、アメリカニューヨーク州ロングアイランドにあるショーラム原子力発電所につき、自治体や住民が同意できる完璧な緊急時計画を策定できず、最終的には商業運転を行う前の 1 9 8 9 年に廃炉が決定された例もある（甲 A 2 4 3 ・ 1 2 1 頁）。

5 我が国における緊急時計画の位置づけ

(1) 福島原発事故以前の原子力安全対策

ところが、日本では、原子力安全委員会が、深層防護の全 5 層のうち第 3 層までしか対応できていないことを認識しながら、黙認し続けてきた（甲 A 1 ・ 1 1 頁）。

深層防護の 4 層に相当するシビアアクシデント対策については、平成 3 年（1 9 9 1 年）の原子力安全委員会の共通懇において、「アクシデントマネジメントは、原子炉設置者の『技術的能力』、いわゆる『知識ベース』に依拠するもので、現実の事態に直面しての臨機の処置も含む柔軟なものであって、安全規制によりその具体的内容が要求されるものではない」と明記されており、検討当初から自主対策とされてきたのである。この自主対策では、規制要件上の工学的安全設備のように高い信頼性が求められない。そのため、従来の安全設備が機能できない事故時に必要なシビアアクシデント対策設備にもかかわらず、その安全設備よりも、そもそも耐力が低く、先にシビアアクシデント対策設備が機能を失う可能性が高いという矛盾を抱えた、実効性の乏しい対策となっていた。しかも、海外の動向を受けた平成 2 2 年頃からの規制当局のシビアアクシデント規制化の流れに当たっては、事業者は電事連を通じて、規制当局に対し、積極的な働きかけを行い、それを受けた規制当局も安全対策を取らないまま平成 2 3 年 3 月 1 1 日を迎え、福島原発事故が発生した（甲

A 1・10 頁～、同 9 5 頁～)。

(2) 福島原発事故以前の原子力防災対策

深層防護の第 5 層である原子力防災対策も、日本では対応していない。

日本の原子力防災対策は、アメリカのスリーマイル島原発事故の教訓などを踏まえて、各種防災計画や安全委員会の指針類を中心に整備されてきた。1999（平成11）年9月30日のJOC事故を契機にして、同年12月に原子力災害対策特別措置法（原災法）が制定されたが、事故前に原子力防災対策のための数々の課題が挙げられていたにもかかわらず、規制当局による防災対策の見直しは行われず、結果としてこれらの対応の遅れが、福島原発事故対応の失敗の一因になった。

安全委員会は、2006（平成18）年に、国際基準となっている防護措置実施の考え方を取り入れるべく、防災指針の見直しについての検討を始めた。しかし、保安院は、国際基準の導入がかえって住民の不安を募らせると考えた上、住民の不安がプルサーマル計画推進に影響が出ることも懸念していた。保安院の懸念に対して、安全委員会は住民の防護に役立つという説明が十分できぬまま、国際基準の導入は実質的に見送られた。この防災指針の見直しは、2007（平成19）年以降も関係者内部での勉強会などで行われていたが、安全委員会の原子力施設等専門部会で見直しを本格化しようとした矢先に、福島第一原発事故が発生している（甲 A 1・390 頁～）。

(3) 原子力災害の特殊性

原子力災害は、放射性物質による二次被害の危険性の中で対策を講じなければならない点や、被害が深刻かつ長期に及ぶ点などにおいて、明らかに特殊な災害である。したがって、災対法からは独立した一群の法規制として再構築される必要がある。

また、福島第一原発事故は、原子力災害が、地震・津波という自然災害により引き起こされたケースであり、このような複合災害に

については、通常の防災対策と特別な原子力災害対策が並行する形とならざるを得ないので、複合災害への対応も整備されなければならない。

さらに、前述した深層防護の第5層の国際基準からすれば、実行可能な緊急時の防災対策を原子力施設の建設・運転の許可条件とした上で、原子力規制委員会がこれを審査するという構造になっていなければならない。

6 まとめ

ところが、福島第一原発事故を踏まえた新規制基準に至っても、緊急時対策は、原子力施設の建設・運転の許可条件とされていないし、原子力規制委員会による審査とも連動していない。

原子力事業者は、原子力施設の建設・運転の許可申請の際に具体的な住民の避難計画の立案まで行っておらず、スリーマイル島原発事故を経験したアメリカと大きく異なっているところである。

事前防災の観点からすれば、国内法においては、明らかに法の欠陥があると言わざるを得ない。

かかる状況下では、新規制基準は、福島原発事故の反省にも立っていないし、国際基準レベルにも達していないのは明らかである。

よって、被告らにおいて、新規制基準を抜きにしても、玄海原子力発電所に関し、実効性のある防災計画が策定されていることの主張立証がない限り、原告らの人格権侵害のおそれがあるというべきである。

第5 現在の原子力防災の法体系について

1 原子力防災に関する法体系

原子力防災の法体系の起点は「災害対策基本法」である。同法によると、「災害」とは、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発」であり（第2条1号）、主に自然現象に起因した対象が想定されている。

原子力災害に対する法律「原子力災害特別措置法」（以下「原災法」

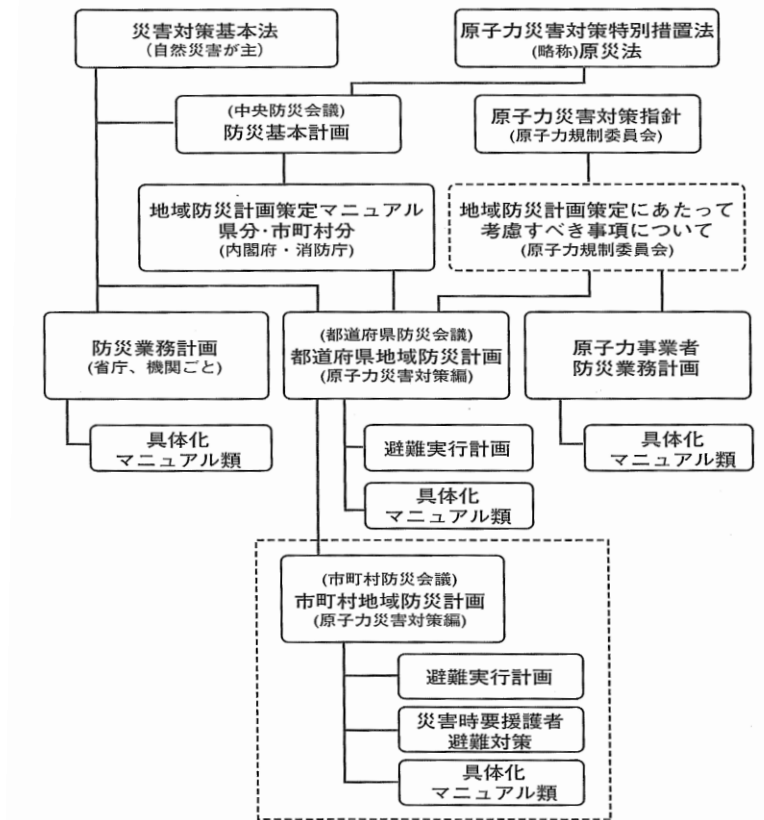
という。)が制定されたのは、1999(平成11)年9月のことである。これは、東海村JCO臨界事故時、原子力災害に対する備えができていなかったために東海村では当時の村上達也村長が独自に住民避難を決断し、避難手段を用意せざるを得ない事態となった教訓を基に制定されたものである。

しかし、第1、第4で述べたとおり、原子力災害は、自然災害による被害とは量的にも質的にも大きく異なるという特殊性を持つため、原発事故による被害に対応するための一群の法規制が必要である。ところが、我が国では、原災法は、あくまでも災害対策基本法を補足するものでしかないし、その状況は、福島第一原発事故を経てもいまだに変わっていない。

災害対策基本法と原災法は、都道府県に対し、都道府県防災会議を設置し「都道府県地域防災計画(原子力災害対策編)」を策定するよう定めている。また、市町村に対しても、都道府県と整合的な形で「市町村地域防災計画(原子力災害対策編)」を策定するよう求めている。

都道府県・市町村の「地域防災計画(原子力災害対策編)」を策定するにあたっては、原災法に基づき原子力規制委員会は「原子力災害対策指針」を提供することとなっている。

図5 「原子力防災の法体系」



上図：甲A22341頁より「原子力防災の法体系」

原子力災害対策指針は、各自治体が原発事故に対する防災計画を作成する際に必ず参考とする極めて重要な指針である。各自治体は原子力災害対策指針に基づいて地域防災計画を定め、さらにそれを具体化した計画（避難経路図や職員配置図等）やマニュアルなどを作成していくこととなる。「どの地区の住民が」「どのような手段で」「どのような経路で」「どこに避難（あるいは集合）するか」等の具体的な行動は、地域防災計画の中に書き込まれているケース、計画の添付資料となっているケース、別途「原子力災害避難行動計画」等が策定されているケースがある。

本書面に取り上げる原子力災害対策や避難計画は、「原子力災害対策指針」、「都道府県地域防災計画（原子力災害対策編）」、「市町村地

域防災計画（原子力災害対策編）」に定めてある内容ということになる。

2 内容

(1) 原子力規制委員会による原子力災害対策指針

原子力災害対策指針は、原災法6条の2第1項に基づき、原子力規制委員会によって2012（平成24）年10月31日に定められ、2013（平成25）年6月5日に全部改正されたものである。その目的は、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が科学的・客観的判断を行うのを支援し、「国民の生命及び身体の安全を確保することが最も重要であるという観点から」緊急事態における原子力施設周辺の住民等に対する放射線の影響を最小限に抑える防護措置を確実なものとするところにある。

同指針には、「原子力災害事前対策」「緊急事態応急対策」「原子力災害中長期対策」の項目が掲げられている。

(2) 佐賀県の地域防災計画原子力災害対策

地域防災計画は都道府県レベル、市町村レベルでそれぞれ策定されている。

例えば、佐賀県では、佐賀県が定める地域防災計画の中に「原子力災害対策編」がもうけられ、原子力災害対策指針に整合するようにして佐賀県の原子力災害対策が定められている。

さらに、佐賀県の地域防災計画原子力災害対策編に整合するよう、各市町村における地域防災計画の中に原子力災害対策編の規定がもうけられている。

佐賀県では、PAZ（原発から半径5km圏内）またはUPZ（原発から半径30kmの圏内）の地域内にある市町村に対して、地域防災計画原子力災害対策編を定めるよう求めている。これを受け、同地域内の各市町村（玄海町、唐津市、伊万里市）は各地域防災計画の中に原子力災害対策編を定めている。また、玄海原発から30km圏外にある地域でも、例えば小城市や有田町、武雄市のように、

自主的に原子力災害対策を定める地域も多い。

3 現在定められている原子力防災計画は不十分である

しかし、以上のように原子力災害対策を定めていても、その内容にはそもそも定めておくべき事項が欠落しているという不備があり、また、定めてあっても画餅に過ぎないと言わざるを得ないものである。次項で詳細に述べる。

第6 現在の原子力災害対策の不備 - 現在の防災計画では、誰も安心・安全な避難ができない

1 原子力災害対策指針は「避難終了」までのロードマップを定めていない

- (1) 原子力規制委員会が定めた原子力災害対策指針には、前述のとおり、原子力災害事前対策（同指針第2）、緊急事態応急対策（同指針第3）、原子力災害中長期対策（同指針第4）が定められている。
- (2) しかし、前述した完璧な「防災計画」からすれば、原子力災害対策指針のあげる項目では対策として完全に不足している。原子力災害対策指針には、次のとおり、入れるべき項目、想定すべき事態が欠如しているという問題点がある。

ア 避難を想定した範囲が狭すぎる

原子力災害対策指針では原発から30km圏内の住民の避難の方針を定めている。

しかし、福島第一原発事故時には、250km圏内の住民避難まで想定されていたし、現実には起こり得る可能性があった（甲A244）。そうであれば、原発から250km圏内の住民の避難計画が定められていなければ想定範囲として狭すぎる。これでは、現実には原発事故が発生したときに対応できないことが明らかである。

イ 長期避難計画が定められていない

第2に、原子力災害では避難生活が長期にわたることから、長期にわたる計画（住居の確保、住民のコミュニティの確保、職場

を奪われた者への手当、避難者に対する適切な医療提供、除染措置、帰還を諦めた者への対応、金銭賠償の方法等、第3で述べた事項)が必須である。

しかし、原子力災害対策指針ではそれらの視点が完全に抜け落ちているか、視点として挙げられていてもほとんど無内容に等しい。

すなわち、同指針では「原子力災害中長期対策」が項目として掲げられているものの、その対策として定められている内容は、「発災後の復旧に向けた環境放射線モニタリング」「発災後の復旧に向けた個人線量推定」「発災後の復旧に向けた健康評価」「除染措置」「緊急時被ばく状況から現存被ばく状況・計画的被ばく状況への移行の考え方」にとどまる。そして、その内容は、「〇〇を実施する必要がある」「努力が求められる」といったものであり、何らかの具体策を定めるものではない(甲A245)。

したがって、原子力災害対策指針に合わせて作成された各地域の地域防災計画でも長期避難計画は策定されておらず、佐賀県地域防災計画でも同様である(甲A246)。

福島第一原発事故では、避難生活によって孤独死する者、自殺者などが増えており、福島県における震災関連死の人数は2014年2月19日時点で1656人にも及んでいる(甲A247)。これら死者は、原発事故さえなければ死ぬこともなかった者であり、原発事故がもたらした被害である。この被害を防ぐために長期避難計画は必須であるにもかかわらず、原子力災害対策指針及び地域防災計画には被害を防ぐに十分な長期避難計画は定められていない。

ウ 放射性廃棄物の処分・管理が決まっていない

第3に、放射性廃棄物の処分・管理の問題がある。

福島第一原発事故では事故後の除染が進まず、さらには放射性廃棄物の処分場や保管場所等が決まらずに混乱が生じている。したがって、除染や放射性廃棄物の処分方法についても定めておく

必要があるが、原子力災害対策指針は「国、地方公共団体等は、放射性物質の影響を受けた地域において住民等が通常生活に復帰できるよう、除染措置を講じる必要がある。除染措置を講じる際には、社会的要因を考慮した効果的な計画を立てることが必要である。」と抽象的に定めるのみで、内容は無いといって過言ではない。これでは、除染を実効的に進めることはできず、放射性物質に汚染された環境の原状回復は到底望めない。

エ 被ばく作業従事者に対する責任者の不在

第4に、事故時においては、避難誘導にあたり、被ばく者への医療に従事して被ばくする者が出てくるのが容易に想定できるが、それら被ばく者に対する責任の所在も決められていない。公務員であれ、民間人であれ、それら被ばく労働に従事する者は、自己の生命・健康を害するリスクを負うこととなるし、被ばく労働は本来なすべき業務内容を超えることとなるため、当然に当該業務に従事する義務はない。実際、第2で述べたように、病院・介護施設という、生命・身体を守る最前線の場合ですら、家族を心配する看護師や医師が離脱するという事態が生じたのである。このような事態を回避し、確実に、避難という業務（被ばくする可能性もある業務である。）を労働者に遂行させるためには、その根拠となる労働契約上の定めが必要であるし、また、仮に当該業務によって健康被害が出た場合には補償を行うことが必要である。しかし、誰がその責任を負うのか、何ら定めはない。個人、民間事業者の「好意」に委ねられているのである。

- (3) 以上のとおり、原子力災害対策指針では、避難終了までのロードマップとして定めておかねばならない必須の事項が数多く抜けており、原発事故に対する防災計画としては不十分である。

2 極めて重要な項目が複数検討未了となっている

- (1) 原子力災害対策指針には、次に述べるとおり検討未了の項目が数多くあり、原子力規制委員会も自認しているところである。

ア 第一に、プルームの問題がある。

プルームとは気体状又は粒子状の物質（気体状のクリプトンやキセノン等の放射性希ガス、揮発性の放射性ヨウ素、気体中に浮遊する微粒子等）を含んだ空気の一団のことであるが、風下方向の広範囲を放射性物質で汚染する。したがって、プルーム通過時には曝露を避けることが不可欠である。

そして、プルーム通過時の被ばくを避けるためには、防護措置を実施しなければならないが、その防護措置を実施するための具体的な範囲及び防護措置の実施の判断の考え方については検討できていない（甲A245・19頁）。つまり、仮に原発事故が生じてプルームが通過することになれば、住民を守るための防護措置をとることができないのである。

イ 第二に、緊急被ばく医療の問題がある。

原発事故時には、高線量で被ばくする者が大量に出てくることもあり得るから、それら被ばく者に対する医療の提供の在り方を明確に定めておかねばならない。このことは、前述のとおり、福島第一原発事故後に作成された国会事故調報告書でも言及されていたところである。

しかし、原子力災害対策指針では、緊急被ばく医療について抽象的に定めるのみで、医療を提供する病院や医師、機器の準備等は何ら具体的には定めていない（甲A245・26～29頁）。緊急被ばく医療の問題は、県境を超える問題であり、医師の養成や配置にもかかわる問題であるから、国が定めなければ立地自治体では対応できない。それにもかかわらず、国は何ら具体的に定めていないのである。

ウ 第三に、中期モニタリング及び復旧期モニタリングのあり方の問題がある。

汚染された地域の放射性物質濃度を測り、帰還や除染の方策を定めるためには、長期にわたってモニタリングをすることが必要である。しかし、原子力災害対策指針では、中期モニタリング及び復旧期モニタリングのあり方が定められていない（甲A24

5・46頁)。

エ 第四に、実用発電用原子炉以外の原子力災害対策重点区域の範囲が未検討である。

原発を稼働させることは、必然的に、加工施設や廃棄物埋設施設、再処理施設を稼働させることにつながるが、これらの実用発電用原子炉以外の原子力施設について災害対策が定められていない(甲A245・45頁)。仮に、これら施設で事故が起これば、何ら対策がないということになる。

オ 以上のとおり、極めて重要な対策が検討未了のままとなっている。

(2) 被ばくが前提となっている

原子力災害対策指針では、OIL(運用上の介入レベル)という判断枠組みが採用されている。

OILとは、モニタリングの結果が一定値に達したときに、予定されていた防護措置をとることを定めるものであるが、被ばくを前提とした基準であり、住民を被ばくから防護することができない。

例えば、初期設定値毎時500 μ シーベルトになった場合には、「数時間内を目途に区域を設定して避難等を実施」することが定められているが(甲A245・16頁表3)、これは、逆に言えば、住民に対し、少なくとも数時間は毎時500 μ シーベルト被ばくすることを我慢するよう求めるものである。また、初期設定値が毎時20 μ シーベルトになった場合には「1週間程度内に一時移転を実施」することが定められているが、これも、逆に言えば、少なくとも1週間程度は毎時20 μ シーベルトの放射線量の生活を住民に我慢するよう求めるものである。

準備書面16の2の1で述べたとおり、放射線に閾値はなく、被ばく量は少ないほど良いとされる。そうであるのに、毎時20 μ シーベルト線量下で1週間、毎時500 μ シーベルト線量下で数時間の我慢を強いる原子力災害対策指針は、国民の健康を軽視したものであり、「防災計画」ではなく「被ばく計画」としかいいようのない

ものである。

(3) 実現可能性を無視している

原子力災害対策指針は、主に地方公共団体に対し、必要な原子力災害対策を講ずるよう求めている。

しかし、地方公共団体が当該原子力災害対策を実現できるか否かの検討は全くされておらず、いわば言いつばなしの状態である。

事故直後に実効的な避難をするためには、数万人から数十万人単位の人間を効率よく一斉に動かすための交通工学の視点からの研究、防災行政無線などの情報伝達手段、道路、除染機器等の整備のための予算の措置、専門の職員の配置等、知識・予算・人員が必要である。しかし、ほとんどの地方公共団体にそのような知識・予算・人員はない。

原子力災害対策指針の示す内容は画餅に過ぎず、実現可能性を無視したものである。実際に実現不可能であることは3で述べる。

(4) 災害時要援護者の避難は民間任せにしている

自力避難が困難な災害時要援護者の避難について、原子力災害対策指針は何ら具体的に定めていない（甲A245）。

そのため、各地域の防災計画では、病院施設や介護施設に入通所している災害時要援護者の避難は、各施設の事業者任せられている。災害時要援護者は、通常時においても移動や体調管理に困難がある。それなのに、国は、原発事故という広範囲かつ長期にわたる事故への対応を民間事業者に一方向的に任せ、その実効性を検証することもしていない。民間事業者が原子力災害への対策を定められるはずもなく、例えば2014年3月25日の朝日新聞（甲A248）によれば、玄海原発から半径30km内の病院・介護施設では対象施設217か所中4施設しか避難計画を定めていない。そして、そのような状況に対し、行政は一切支援も指導もしていない（第8回口頭弁論期日・山田史子意見陳述書）。この状況は同年6月になってもほとんど変わっておらず、対象施設217か所中10施設しか避難計画を定めきれていない（甲A249）。わずか10施設しか避難

計画を定めきれていないことは、災害時要援護者の避難がいかに困難であるかを示している。

福島第一原発事故では、2011年3月末までに避難の負担から少なくとも60人の災害時要援護者が死亡し甲A、避難後も避難生活の疲れ等から1704人が死亡した。この事実からは、仮に原発事故が起これば、現状の原子力災害対策指針、地域防災計画の下で大勢の災害時要援護者が死亡する惨事が繰り返されることは明らかである。

3 防災計画に定められていても実施が困難である

- (1) 原子力災害対策指針、地域防災計画の中に原子力災害時の対策（避難計画）が定められていても、実施困難としかいいようがなく対策（避難計画）の体をなしていないものが数多くある。以下、詳述する。

- (2) 情報提供が素早く行われる確実性がない

避難を必要とする原子力災害が生じたとき、第一に重要なことは避難を要すべき住民への情報の素早い提供である。

冷却装置が停止した場合、最悪のシナリオでは、原発がメルトダウンに至るまで78分とされている（甲A1・139頁）。最悪の場合には、わずか1時間程度の間、行政は、事故の情報を入手し、住民に対して避難を呼びかけなければならないのである。しかも、その際、住民の被ばくを回避するために、放射性物質の拡散の方向についても情報を提供する必要がある。

情報提供の方法について原子力災害対策指針は、「情報伝達に関する責任者及び実施者をあらかじめ定め、同様にして定めた一定の区域又は集落の責任者や住民等に迅速かつ正確な情報が伝達されるような仕組みを構築することが必要である。」「情報の伝達に必要な設備を整備しなければならない」などと定めている（甲A245・22～23頁）。

これを受け、佐賀県地域防災計画は、避難等の防災活動の実施者を定めるが、国の指示又は独自の判断により、もしくは市町村の判

断により避難勧告や避難指示等を行うとしており（甲A246・69～70頁）、結局、誰が判断主体かが明らかではなく、避難指示の発令が素早くできるのか重大な疑念がある。また、情報伝達手段についても、佐賀県地域防災計画は、テレビ、ラジオ、緊急速報メール、防災ネットあんあん、市町村防災無線、広報車、船艇・航空機（拡声器、垂幕等）、携帯電話のメール、FAX、市町ホームページ、ツイッター等の手段を用いると定めるが（同84～85頁）、テレビやラジオは電源が入っていないならば使えないし、インターネット環境にない者はメールやホームページ等の利用はそもそもできない。広報車は、短時間で情報を伝達できる範囲に限界がある。そして、防災無線についても、原発から30km圏内にある伊万里市は整備できていないし、そのための予算も準備できていない（甲A250の1、甲A250の2・2～3頁）。要するに、避難指示の情報が住民に素早く周知されない可能性が極めて高いと言わざるを得ないのであり、住民が逃げ遅れる可能性は高い。

(3) 素早く逃げるための避難手段、避難経路が確保されていない

次に避難に必要なのは、避難のための手段である。

この点、原子力災害対策指針は「原子力規制委員会が、施設の状況や緊急時モニタリング結果を踏まえ、気象予測や待機中の拡散予測の結果等を参考にしつつ実施の判断を行った上で、国の原子力災害対策本部が、輸送手段、経路、避難所の確保等の要素を考慮した避難等の指示を、地方公共団体を通じて住民等に混乱がないよう適切かつ明確に伝えなければならない。このためには、各種の輸送手段、経路等を考慮した避難計画の立案が必要である。」としている（甲A245・36頁）。

これを受け、玄海町、唐津市、伊万里市は避難経路などを定めているが、佐賀県の方針により、避難は原則として自家用車で行うとされ、自家用車両により避難が困難な住民については近所との乗り合いか、または集合場所に参集して行うとされている（甲A246・73頁）。そして、これらの手段でも避難手段が不足する場合

には、佐賀県が市町からの依頼に基づき、バス・タクシー協会・自衛隊等に要請して手配した車両にて避難を行うものとされている。

では、実際に自家用車両、バス・タクシーでの避難は可能であろうか。

まず、自家用車両での避難が可能かを検証するにあたっては、市民の保有する自家用車両台数、自家用車両での避難が困難な住民数の把握が必要であるが、人口約12万8000人を擁する唐津市では自家用車両台数の把握はしておらず、自家用車両による避難が困難な住民がどの地区にいるかも把握していない（甲A251の1、甲A251の2・2頁）。したがって、少なくとも唐津市においては、自家用車両での避難が可能か否かの検討すらできず、避難の実効性を論じる以前の状況である。

玄海町、伊万里市では自家用車両台数は把握しているようだが、福島第一原発事故の際に移動のための自家用車両やバスが足りなくなった例があるように、それら自家用車両台数で足りるという保証はない。自家用車両が不足する場合はバス・タクシーを使用することとなっているが、それらバス・タクシーは民間事業者のものとなるため、民間事業者が被ばくの危険をかえりみずに避難に協力してくれるか否かは不確実である。さらに、民間事業者が協力してくれたとしても、バス自体の台数が足りない。交通工学の専門家が、玄海原発から50km圏内の人口と、市町村に登録されているバスの登録台数からバスに乗車可能な人数を推定しているが、バスの乗車可能人員は自家用車が利用できない人口の約16%に過ぎず（甲A223・69頁）、全員を避難させるのに到底足りない。

避難経路の未整備も問題である。この点は、伊万里市が「避難経路となる国道や県道、市道等も十分な整備状況とは言えない部分もある。」と述べており、避難経路が未整備であることを明らかにしている（甲A250の1、2）。また、自家用車両やバス・タクシーを使用して避難する場合、交通渋滞も懸念される。玄海町、唐津市、伊万里市に限っても、玄海原発30km圏の地区から避難する

人数は約20万人もいる。20万人もの人数が主に国道203号線、国道323号線、国道202号線をつかって逃げることになるから、道路が封鎖されればたちまち渋滞となる。緊急事態時には、家族を迎えに逆方向へと向かう車、緊急車両、救急車も同時に動くことになる。大混乱に陥ることは容易に想定できることであり、避難途中でガソリン切れ、故障、事故が起こる可能性は極めて高い。

この点、佐賀県は、玄海原発30km圏内の地域からの避難にかかる時間をシミュレーションしている。このシミュレーションは、避難指示までに避難準備を終え、避難指示と同時に移動を開始するという非現実的な想定の下に行われている上、晴天の日中で家族が全員家にいるという極めて楽観的な状況を想定して行われた。そうであるにもかかわらず、最悪の場合には30km圏外に避難するまでに30時間半かかることが示された（甲A252）。メルトダウンまでに2時間かからないこともあり得る中で、30時間半以上も避難に要するのであり、住民を被ばくさせずに避難させることができないことは明らかである。

(4) 避難の受入れ体制に不備がある

緊急事態時には、原発から5km圏内ないし30km圏内の住民が避難することとなっている。

佐賀県の場合、玄海町民は小城市へ、唐津市民は小城市ほか11市町村へ（甲A253・「別紙1-1」）、伊万里市民は有田町及び武雄市へ、避難することとなっている。

そこで、受け入れる側の体制も整備されていなければ円滑な避難はできない。

ところが、受け入れる側は、場所、人員、物資など多数の面で体制に不備があり、到底受入れができる状況にない。

例えば、玄海町民及び唐津市民を受け入れる小城市は、水や食料、毛布、燃料等の非常備蓄はしていない（甲A254の1、2）。有田町では、ガソリン不足や渋滞、事故などへの対応方法が決められておらず、食料や飲料水等の避難生活に必要な物資の備蓄は十分で

はない（甲A255の1、2）。

また、避難者を受け入れる場合には、人や車、荷物に付着した放射性物質をスクリーニングして除染する必要がある。しかし、小城市は除染のための担当課・庁内体制の構築はできておらず、指揮命令系統の確立に至っていない（甲A254の1、2）。有田町、武雄市も同様であり、有田町は除染のための体制を一切整備できておらず（甲A255の1、2）、武雄市はスクリーニングの機器は備えていない（甲A256の1、2）。

他に、避難受入れ側がスペースの確保をできていないという問題もある。前述のとおり、原発事故による避難生活は長期に及ぶ。たとえ体育館や公民館などの一時的な避難所であっても、避難者の人数の多さから、仮設住宅などの次の避難所を見つけるまでに数か月かかることも予想される。そうであれば、避難所での身体的・精神的ストレスを軽減するためにもスペースを確保し、プライバシーを保てるようにすることは重要である。国連難民高等弁務官事務所においても、難民1人当たりには確保すべきスペースを緊急事態の初期でも最低3.5㎡と定めているのである。ところが、玄海原発30km圏内の避難者を受け入れる全ての避難所で、避難者1人当たりの専有面積は2㎡（畳1畳分にも満たない）しかなく、通路や共有スペースの確保ができていない（甲A261）。調理室や事務所までも居住スペースに入れているケースもあったとのことであり、とても避難者が生活できるような受入れ体制になっていない。

さらに、円滑な避難のためには、佐賀県と佐賀県内各市、市同士の事前の協議・連携が必要であるが、最大の避難者数を出す唐津市においてさえ佐賀県との協議を行っておらず（甲A251の1、2）、避難先の各市とも協議を行っていないようである（甲A251の1、2）。

要するに、原発事故は自然災害とは全く異なった面があり、原発事故に応じた避難受入れ体制を構築する必要があるにもかかわらず、避難受入れ体制はほとんど整えられていない。これでは、避難をす

る事態が生じた際に避難者の受入れが大変混乱し、福島第一原発事故時のときのように避難者が避難疲れで死亡するなどの危険があると言わざるを得ない。

(5) 再避難が必要になった場合の避難先、対策がない

佐賀県では、原発から30 km圏内にある玄海町、唐津市の住民の避難先は、原発から50 km程度に位置する小城市となっている（甲A253・別紙参照）。

しかし、福島第一原発事故時には、放射性物質が福島第一原発から50 kmに位置する飯館村へも飛散し、同村住民までも避難しなければならない事態となった。

また、玄海原発付近（波戸岬海のトリム公園）から放射性物質に見立てた風船を飛ばした実験の結果、わずか2時間半後には玄海原発から約43 km離れた佐賀県江北町に風船が到達してもいる（甲A257）。

そうすると、玄海原発においても、玄海原発から50 kmに位置する小城市にまで放射性物質が飛散する可能性が十分にあるのである。

よって、小城市や有田町など、原発30 km圏内の住民の避難受入れを行う地域についても、放射性物質が飛散した場合に備えて避難計画を定めておかなければならない。

ところが、小城市も有田町も、避難計画を立てることができない（甲A254、甲A255）。これでは、住民が安心かつ安全に避難できないことは明らかである。

先に述べたとおり、福島第一原発事故時には、避難範囲が3 kmから10 km、そして20 kmへと場当たりの拡大されたために、住民は着の身着のまま複数回の避難を余儀なくされ、生活に必要な最低限の荷物すら持ち出すことができなかった。玄海原発で事故が起これば、原発30 km圏外へと放射性物質が飛散すれば、またもや国が場当たりの避難範囲を拡大することになることは必至であり、福島第一原発事故時の被害が繰り返されることとなるであろう。

佐賀県内の市町村においてもこの事態を憂慮しており、佐賀県市長会（会長・横尾俊彦多久市長）は、2014（平成26）年8月、玄海原発の事故時に30km圏外の住民についても避難場所を確保するよう県地域防災計画の見直しを求めることを決め、佐賀県に要望を出している（甲A258）。

(6) 被ばく医療体制がない

福島第一原発事故時には、幸いにも急性被ばく症状を出した住民はいなかったが、医療従事者の中では、急性被ばくをした者への医療体制の構築が喫緊の課題となった。その中には、医療体制を組める設備やスタッフの確保、急性被ばくで死亡した者の遺体の置き場所の確保、輸送体制など多くの課題があった。

先に述べたとおり、国会事故調報告書はこの点を特に取り上げ、福島第一原発事故の教訓として克服すべき課題としている。

ところが、佐賀県では初期被ばく医療機関は玄海原発事業所内及び各救護所しかなく、二次被ばく医療機関は唐津市内にある唐津赤十字病院及び佐賀市内にある佐賀県医療センター好生館しかない。そして、初期被ばく医療期間は簡易な応急措置程度しかできないから、実質的な治療行為は二次被ばく医療機関に委ねるしかないが、佐賀県が定める二次被ばく医療機関のうち1箇所の唐津赤十字病院（唐津市ニタ子1丁目5番1号所在）は玄海原発からわずか13kmしか離れていないから、実際に事故が発生したときには避難対象地域となって機能不全となる危険がある。そうすると、佐賀県医療センター好生館だけしか二次被ばく医療機関がないこととなる。実際に事故が生じたときに、患者の数が数百人から数千人に及ぶ可能性も否定できないのであり、被ばくした患者らの受入れ体制としては完全に不足する。

(7) 災害時要援護者(避難弱者)は避難ができない

傷病者、障がい者、高齢者、日本語のわからない外国人、子どもなど、自力避難が困難な者（災害時要援護者）の避難は特に問題である。

先に述べたとおり、福島第一原発事故では、施設や病院に入院していた傷病者、高齢者が逃げ遅れ、移動時の疲れや、移動後の慣れない生活によって2011（平成23）年3月末までに60名もが衰弱死した。

このような被害を再び出さないために、今回こそは災害時要援護者の避難が確実にできるよう定めなければならない。

ところが、佐賀県地域防災計画では、病院や社会福祉施設の避難計画は、それら病院や社会福祉施設が自力で策定することとなっており（甲A246・24～25頁）、民間事業者任せとなっている。

しかし、病院や社会福祉施設には、寝たきりの者、酸素ボンベが必要な者、車椅子使用者、精神疾患を持つ者、高齢者など様々な容態の者がいるのであるから、民間事業者だけで対応することは不可能である。そもそも、病院や社会福祉施設では入所者を一斉に移動させることを想定していないため、全員一斉避難のための車を配備できていないし、移動中に付き添う職員の数も足りない。入所者が移動中に体調を悪化させても、移動が終了するまで病院に連れて行くこともできない。さらに、避難の受入先も、病院や社会福祉施設は自力で見つけなければならないが、全員を受け入れてくれるような受入先は平時でも容易に見つかるものではない。そして、移動後の避難生活についても、災害時要援護者の中には流動食しか食べられない者、辱槍対策が必要な者など、特別な配慮を必要とする者が多くいるが、避難の混乱の中でそれら配慮がなされる保証はない。

佐賀県には、玄海原発から半径30km圏内に病院や介護施設が217か所あるが、平成26年6月18日時点でそのうち10施設しか避難計画を定めきれていない（甲A249）。

災害時要援護者の避難は切り捨てられているのである。

実際、医療機関や福祉施設からは「いろんな想定が欠けており、絵に描いた餅」との批判の声も上がっている。2014（平成26）年7月9日佐賀新聞によれば、特別養護老人ホームの事務担当者は「現状でも特養はどの施設も満床なのに、受入れ可能なのか」と疑

念を呈し、「設備が整った中でも介護は大変なのに……。県は何のためにこんな実効性のない計画策定を急がせたのか」と述べたという（甲A262）。また、二次被災者医療機関である唐津赤十字病院は、ベッド数300床のうちの約4割120人の患者がいるが、同病院が用意できるのは車4台しかなく、圧倒的に数が不足する（甲A262）。現場からは介護スタッフの確保、避難先での経費への不安などの声が上がっているが、国も佐賀県も、被告九電も、これらの声に対応しようとはしていない。

(8) 複合災害への備えがない

今夏、多雨により日本全国で土砂災害などの被害が相次いで起こった。日本全国で、水没や土砂などによる分断で道路が使用できなくなる事態が現実には起きている。

原発事故が起きるのは、晴天の明るい時間帯だけではない。夜、大規模な土砂災害が起きている正にその最中に起きる可能性を否定することはできないのである。

そうであれば、災害が複合した場合に備えた防災計画も必須である。

しかし、現在、複合災害に備えた具体的な計画はできていないし、訓練もなされていない。

(9) 原発事故発生時の対策拠点となるオフサイトセンターが機能不全に陥る可能性が高い

佐賀県では、原発事故発生時の対策拠点となるオフサイトセンターが佐賀県唐津市西浜町2-5に設置されているが、玄海原発からわずか14kmの距離しかない（甲A259）。福島第一原発事故時には、福島第一原子力発電所から約5kmの距離にあったオフサイトセンターが震災の影響で停電し、かつ、放射性物質に対する防護も不十分だったために、機能不全に陥った（甲A1・291～294頁）。この福島第一原発事故の教訓に鑑みたとき、そして、国自身が緊急事態時の避難範囲を30km圏内と定めていることに鑑みれば、玄海原発からわずか14kmしか離れていないオフサイ

トセンターが機能不全に陥ることは明らかである。

そうなれば、指揮命令系統も混乱に陥り、住民避難は一層困難となる。

(10) 以上のとおり、原発事故が発生した際に住民が安心かつ安全に避難することは不可能である。

4 避難訓練は形骸化している

佐賀県では、2013（平成25）年11月30日に広域避難訓練が行われている。しかし、その内容は、形だけと言わざるを得ないのである。

避難所まで移動する避難訓練に参加した人数は、玄海町720人（人口比11.4%）、唐津市216人（人口比0.2%）、伊万里市152人（0.3%）に過ぎず、自家用車両による参加車両台数は玄海町11台、唐津市1台、伊万里市3台である（甲A260の1、2）。

緊急事態時には約20万人が一斉に車で移動することを想定していながら、あまりに少ない参加者数と言わざるを得ず、これでは訓練になっていない。

また、災害時要援護者の避難訓練については、要援護者の身体状況や体調のため事前に訓練することが困難であり、唐津市からの10人しか参加できていない。これでは現実に避難が必要になったときに、円滑な避難ができないことは明らかである。そして、実際の要援護者が訓練することの難しさを措くとしても、要援護者の代わりとして配置された模擬役の参加人数はわずか32人であり、実際の要援護者数8685人と大きく乖離している（甲A260の1、2）。

国会事故調報告書は、福島第一原発事故以前に避難訓練に実際に参加したことがある住民が立地町ですら10～15%にとどまることを指摘し、「国による原子力総合防災訓練では、住民の不安、混乱を増幅しない、立地自治体の立場にも配慮するという理由で、いわば『訓練のための訓練』が続けられた。形式であつてもとにかく『訓練』を行えば足りるということで、実際の事故発生に備える姿勢に欠けていた。」「本事故にあたり、過去の防災訓練での経験が役に立ったと述べ

る自治体関係者や住民は皆無に近い。」と述べていた（甲A1・408頁～）。

今回の広域避難訓練は、まさしく、国会事故調報告書が指摘するような形骸化した避難訓練である。福島第一原発事故の教訓は生かされないままであり、これでは実際に事故が起きた場合に円滑かつ安全に避難ができないことは明らかである。

5 実効性を検証する機関がなく、責任の所在が曖昧である

防災計画は、原発事故が発生した際に住民を被ばくから防護するための最後の砦であり、その重要性は、原子炉の設計や管理が適切なものであるかを判断する基準などと変わることはない。原子炉の設計・管理にかかる検査は、(かつて電力会社と事実上馴れ合いであったが)建前上第三者機関である原子力安全委員会が行い、現在は原子力規制委員会が行うことになっている。そうであれば、原子炉の設計・管理等と同様の重要性を持つ避難計画についても第三者機関が実効性を検証すべきものである。

ところが、防災計画については、その実効性を検証する機関が存在せず、実効的な防災計画を策定できずにいるのである。

なお、以上のような批判を受け、国は、本年9月2日、鹿児島県の川内原子力発電所の周辺自治体に対し経済産業省の職員5名を派遣することにした。しかし、そもそも経済産業省は原発推進派の組織であるため、防災計画の実効性を検証できる立場にない。また、法的責任の所在や実効性検証の方法、実効性がないと判断された場合の対応が曖昧なままに国の職員を派遣しても、単なる「ポーズ」でしかない。結局のところ、実効性を検証する第三者機関は存在せず、防災計画の実効性は検証されないままなのである。

6 小括

以上述べてきたように、今のままでは、住民は安全に避難できず、避難途中の混乱によって再び住民の生命・健康が脅かされることとなるのは必至である。

第7 結論 現状で、玄海原発の再稼働は許されない

以上、述べてきたように、原発の存在が容認されるためには、原発事故に対する完璧な防災計画が必要である。

その完璧な防災計画は、福島第一原発事故による避難者が受けた被害に鑑み、そのような被害が一切生じないようなものでなくてはならない。

したがって、単に原発事故が生じてからある程度安全なところまで避難するいわゆる「原発事故直後の対策」だけでは足りず、避難者が避難地で平穏に生活でき、そして最終的に避難前と同等の生活に戻る状態まで織り込んだ計画でなければならない。

しかるに、国が策定している「原子力災害対策」は、かかる「防災計画」となっていない。

しかも、緊急時に原発周辺から避難する場面の計画に限ってみてもお粗末であり、原発事故が生じた時に、国民を安全に避難させることができるものではない。むしろ避難しようとする国民に二次被害を与えるような加害性を持った計画である。

したがって、現状では、日本においていかなる原発も存在することさえ許されないといわざるを得ない。

とすれば、少なくとも、玄海原発の再稼働が許されないことは明らかである。

以上