

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 国、九州電力株式会社

準備書面 82

2021年（令和3年）年10月21日

佐賀地方裁判所 民事部 合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 花 島 敏 雅

弁護士 東 島 浩 幸

外

第1 本書面の目的

原告らは、準備書面80において、現行の法体系上も、原子力災害対策指針による段階的避難等の防護措置が実現可能な計画及びこれを実行し得る体制が整っていない状況下で、原子力発電所を稼働させることは、P A Z、U P Z、更にはU P Z外の住民との関係で、人格権侵害の具体的危険性を生じさせることを明らかにした。

そこで、本書面においては、玄海地域の避難計画の策定状況を踏まえ、人格権侵害の具体的危険性が認められることを明らかにする。

第2 避難計画が存在する場合の判断基準

- 1 避難計画が全く策定されていない場合は、当然人格権侵害の具体的危険性を生じさせるが、一応避難計画が策定されている場合であっても深層防護の第5のレベルが達成されているといえなければ、やはり人格権侵害の具体的危険性を生じさせるというべきである。
- 2 この点、準備書面80において引用した水戸地方裁判所令和3年3月18日判決は、「原子力災害対策指針は、UPZ外の地域においても防護措置が必要となる場合を想定していないわけではないものの、原子力災害対策重点区域として異常事態の発生を仮定しその影響の及ぶ可能性があるとしてあらかじめ重点的に対策を講じておくことが必要とされる区域（PAZ及びUPZ）を設定していることに照らすと、深層防護の第5のレベルが達成されているというためには、少なくとも、原子力災害対策指針において、原子力災害対策重点区域、すなわちPAZ及びUPZにおいて、全面緊急事態に至った場合、同指針による段階的避難等の防護措置が実現可能な計画及びこれを実行し得る体制が整っていなければならないというべきである。そして、同指針において、警戒事態を判断するEALとして、震度6弱以上の地震の発生、大津波警報の発表、設計基準を超える竜巻、洪水、台風、火山等の外部的事象が挙げられていること等に照らすと、深層防護の第1から第4までの防護レベルについて、発電用原子炉施設が災害の防止上支障がないとする基準適合性審査をするに当たり、設置許可基準規則4～6条が地震、津波及びその他の自然現象に対する安全性を検討していることと同様に、深層防護の第5の防護レベルについても、**大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が**整っていなければ、PAZ及びUPZの住民との関係において、深層防護の第5の防護レベルが達成されているということはできないのであって、人格権侵害の具体的危険がある。」と判示している（甲A528P725・726）。
- 3 原子力災害対策指針に基づいた避難計画であっても、東京電力福島第一

原子力発電所の事故から明らかになったように、実際の放射性物質の拡散は、事故発生時の気象条件等により、必ずしも計画で避難対象地域とされているUPZの範囲内に限られない。

したがって、本来、UPZに限らず、30km外においても、深層防護の第5のレベルを実現可能な避難計画が策定されるべきであり、実際の原子力災害が発生した場合の放射性物質または放射線の異常な放出による周辺環境への影響の大きさ、影響が及ぶまでの時間は、その異常事態の態様、施設の特性、気象条件、周辺の環境状況、住民の居住状況等により異なるため、それらの変動要因を考慮したシミュレーションに沿った避難計画とそれを実行し得る体制が整っていない限り、原子力発電所の稼働は認められるべきではない。

そうすると、原子力災害対策指針に基づいた避難計画であっても、そのようなあるべき避難計画ではなく、想定できる異常事態を前提にして、一定のルールに基づいた計画としたものにすぎないから、東京電力福島第一原子力発電所の事故の教訓を踏まえるのであれば、不十分な計画であると言わざるを得ない。

もっとも、水戸地裁の判示した基準は、既に避難計画が存在している場合における判断基準として、一応IAEAの基準に沿った解釈を展開しており、第5のレベルを最低限達成しているかどうかの判断基準としては、有用である。

- 4 そこで、以下においては、玄海地域のPAZ及びUPZ、すなわち、人口合計26万2826人とされる（乙イB50-3P7）、本件原子力発電所から30km圏内のPAZ及びUPZを所管する地方公共団体である7市1町における避難計画が、大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、全面緊急事態に至った場合、原子力災害対策指針による防護措置が実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が整っているかどうかを検討することとする。

そして、水戸地裁は、例示として、「大規模地震が発生した場合については、住宅が損壊し、道路が寸断することをも想定すべき」として、避難計画の判断例

を示しているので（甲 A 5 2 8 P 7 2 8）、その点を、特に取り上げて検討する。

第 3 佐賀県の P A Z 及び U P Z の避難計画について

1 避難計画の策定状況

佐賀県は、玄海町および唐津市の一部が P A Z に含まれる地方自治体であり、U P Z には玄海町、唐津市および伊万里市の全域が含まれる。

そのため、これらの自治体は、それぞれ「玄海町地域防災計画（第 6 編 原子力災害対策）」（甲 B 9 9）、「唐津市地域防災計画（第 4 編 原子力災害対策）」（甲 B 1 0 1）、「伊万里市地域防災計画（原子力災害対策編）」（甲 B 1 0 3）を策定し、これらの各防災計画に基づき、具体的な避難行動計画を策定している。

すなわち、玄海町では、玄海町地域防災計画（第 6 編 原子力災害対策）第 2 章 9 節に基づき「玄海町原子力災害対応避難（行動）計画」（甲 B 1 0 0）を策定している。

唐津市では、「唐津市原子力災害対応避難（行動）計画」（甲 B 1 0 2）を策定し、当該計画に定めのないものは「唐津市地域防災計画（第 4 編 原子力災害対策）」に基づくとしている。

伊万里市では、「伊万里市地域防災計画（原子力災害対策編）」に基づき、「伊万里市原子力災害避難計画」（甲 B 1 0 4）を策定している。

なお、佐賀県では、佐賀県の地域に係る原子力災害対策の基本となる計画として、「佐賀県地域防災計画（第 4 編 原子力災害対策）」が策定されている。

2 地震等の自然災害を前提として実現可能な避難計画になっているかどうかについて

（1）玄海町について

ア 住宅が倒壊した場合について、玄海町原子力災害対応避難（行動）計画にも、玄海町地域防災計画にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

玄海町は、全域がP A ZとU P Zに含まれるため、全面緊急事態が発生した際には、基本的には30キロ圏外への避難が想定されているが、例えば、避難困難者には特定の施設（特別養護老人ホーム玄海園）への一時的な屋内退避が予定されている（甲B100P4）。

しかし、指定されている施設が倒壊等で使えない、ないしは退避施設としての機能を失った場合の計画は見当たらない。

玄海町地域防災計画では、「あらかじめ定めた避難計画に関わらず、代替となる安全な...避難施設において避難等の防護対策を行う」との記載や、「家屋の倒壊等により、屋内退避が実施できない場合は、屋内退避実施可能な近隣避難所へ退避する旨の情報伝達を行う」とされているのみで、具体的に実行可能な体制が整えられているとはいえない。

イ 道路の寸断についても、玄海町原子力災害対応避難（行動）計画にも、玄海町地域防災計画にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

玄海町地域防災計画では、「道路の遮断や障害物による道路幅の減少等が想定又は確認できるときは、各道路管理者と協力し、代替避難路を速やかに確保する。」とされているのみで、具体的な実行体制は不明であるし、代替避難路を確保したところでその場合の住民への周知方法などは設定されていない（甲B100）。

ウ 加えて、火災の発生やけが人・住居内に取り残された人への対応については対応する体制すら構築されていない。

すなわち、玄海町地域防災計画において、「医療、救助・救急および消火活動について、自然災害により、必要な要員又は資機材の不足が生じ

た場合又は生じるおそれがある場合には、町は県内市町をはじめとした相互及び関係団体等との協力により、県は九州地方知事会、関西広域連合等の応援及び関係団体等との協力により、その体制の確保を図る。」と記載されるのみで、要は、事態が生じた場合に検討するというレベルの計画である（甲 B 9 9 P 8 7）。

エ 以上からすれば、玄海町の避難計画は、大規模地震が発生した場合を前提として実現可能な計画になっているとはいえない。

（2）唐津市について

ア 住宅が倒壊した場合について、唐津市原子力災害対応避難（行動）計画にも、唐津市地域防災計画（甲 B 1 0 1）にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

唐津市は、P A Z 対象地域以外の唐津市内全地域を U P Z 対象地域としている。そして、唐津市地域防災計画では、「U P Z においては、全面緊急事態となった際には E A L に基づく予防的防護措置として、原則として屋内退避を実施する。」（甲 B 1 0 1 P 4）や、「U P Z については、O I L に基づく防護措置の実施に備え、避難誘導計画を策定するものとする。ただし、P A Z の住民避難等が先行して行われるため、原子力災害対策指針に基づき、段階的な避難や O I L に基づく防護措置を実施するまでの間は屋内退避を実施することとする。」（甲 B 1 0 1 P 1 7）とされている。

しかし、唐津市地域防災計画（甲 B 1 0 1）でも、「複合災害時の基本的な考え方」として、「地震、津波、暴風雪等の自然災害が発生した場合には、避難経路、避難手段、避難先等への影響のみならず、当該自然災害が発生した地域における住民等の生命、身体及び財産に対しても直接的に甚大な被害を及ぼすおそれがある」と、可能性を認識している一方で、その対応として謳われているのは、「複合災害が発生した場合にお

いて自然災害による人命への直接的なリスクが極めて高い場合や、当該自然災害による屋内の損壊等屋内での滞在の継続が困難な事態となった場合には、当該自然災害に対する避難行動を、原子力災害に対する避難行動よりも優先させ、人命の安全確保を最優先とすることを原則とする。」というのみである（甲 B 1 0 1 P 8 6）。

このように、屋内退避ができない場合に唐津市民ないし唐津市内に居る人々がどのように避難行動をとるのか、一切定めがない。

このような計画は、具体的に実行可能な体制が整えられている避難計画とはいえない。

- イ 道路の寸断についても、唐津市原子力災害対応避難（行動）計画にも、唐津市地域防災計画（第 4 編 原子力災害対策）にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

道路の寸断については、唐津市自身も、「交通輸送網・通信網の寸断、...といった様々な障害や問題への対処が必要となるなど、より対応が困難となる状況が予想される」と、事象の発生を予想している（甲 B 1 0 1 P 8 6）。

他方で、どのように対応するかについては、具体的な対策は不明である。

- ウ 加えて、火災の発生やけが人・住居内に取り残された人への対応については対応する体制すら構築されていない。

すなわち、唐津市地域防災計画（甲 B 1 0 1）において、「第 1 7 節 救急・救助及び消火活動」の項目はあるものの、複合災害を想定した定めはされていない。

- エ 以上からすれば、唐津市の避難計画は、大規模地震が発生した場合を前提として実現可能な計画になっているとはいえない。

（3）伊万里市について

- ア 住宅が倒壊した場合について、伊万里市原子力災害対応避難（行動）

計画にも、伊万里市地域防災計画（甲 B 1 0 3）にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

伊万里市は、全域が U P Z に指定されているため、基本的に住民は屋内退避を指示される。

しかし、住宅が倒壊した場合にどう対応するかについては、わずかに「家屋の倒壊等により、屋内退避ができない場合は、屋内退避実施可能な近隣避難所へ避難する旨の情報伝達を行うものとする」とされているのみである（甲 B 1 0 3 P 9 9）。佐賀県の地域防災計画にも同様の定めがあるのみである（甲 B 1 0 5 P 1 1 9）。

屋内退避実施可能な近隣避難所はどこか、どのように情報伝達をするのか、その実行性についても不明である。

イ 道路の寸断についても、伊万里市原子力災害避難計画にも、伊万里市地域防災計画（原子力災害対策編）にも、佐賀県地域防災計画にも具体的に触れるところが見当たらない。

すなわち、複合災害時の避難等について、佐賀県地域防災計画には「道路の遮断や障害物による道路幅の減少等が想定又は確認できるときは、各道路管理者と協力し、代替避難路を速やかに確保する。」とのみ記載されており（甲 B 1 0 5 P 1 1 9）、事象の発生は予想しつつ、他方で、どのように対応するかについては、具体的な対策は不明である。

ウ 加えて、火災の発生やけが人・住居内に取り残された人への対応については対応する体制すら構築されていない。

すなわち、伊万里市地域防災計画（甲 B 1 0 3）において、「第 1 3 節 救助・救急活動」の項目はあるものの、複合災害を想定した定めはされていない。

エ 以上からすれば、伊万里市の避難計画は、大規模地震が発生した場合を前提として実現可能な計画になっているとはいえない。

3 まとめ

以上からすると、佐賀県のP A Z及びU P Zにおいては、大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が整っているとはいえない。

第4 長崎県のP A Zに準じる地域・U P Z圏内の避難計画について

1 避難計画の策定状況

長崎県は、長崎県地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B106）が令和2年6月修正されているものの長崎県原子力災害対策暫定計画は未だ（案）の段階である。

松浦市は、松浦市地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B107）及び松浦市原子力防災避難行動計画は策定されているが、後者は一般市民には公開されていない。

壱岐市は、壱岐市地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B108）及び壱岐市原子力災害避難計画（甲B109）が策定され、一般市民に公開されている。

佐世保市は、佐世保市地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B110）は策定されているが、未だ避難計画は策定されていない。

平戸市は、地域防災計画も原子力災害避難計画も策定されていない。

このように、公開された状態で個別の原子力災害避難計画が策定されている自治体は、壱岐市だけである。平戸市に至っては、原子力災害を前提とした地域防災計画さえ策定されていない。

2 地震等の自然災害を前提とした複合災害対策として実現可能な避難計画になっているかどうかについて

- （1）大規模地震が発生した場合については、住宅が損壊し道路が寸断することをも想定すべきである。しかしながら、住宅が損壊した場合の屋内退避の代替

避難・退避方法、道路が寸断した場合の代替避難経路等について、具体的に触れる避難計画は存在しない。

ア 長崎県について

長崎県地域防災計画第5章「複合災害対策」(甲B106P87)は、「県、避難対象市及び受入市町は、道路の寸断や障害物による道路幅の減少等が想定又は確認できるときは、各道路監理者と協力し、代替避難路を速やかに確保したうえで、予め定めた避難計画に関わらず、代替となる安全な避難経路や避難施設において避難等の防護対策を行う。」また、「関係市は、自然災害による家屋の倒壊等の危険性が想定されるときは、避難誘導その他の防護対策にあたり十分留意する。また、家屋の倒壊等により、屋内退避が実施できない場合は、屋内退避実施可能な近隣避難所へ退避する旨の情報伝達を行うものとする。」と定めるのみである。

このように、長崎県は、複合災害対策として実現可能な避難計画に関する地方自治体の特性に応じた具体的な事前の定めは、関係自治体に委ねている。

イ 松浦市について

長崎県地域防災計画第5章「複合災害対策」(甲B106P87)を受けて、松浦市地域防災計画第5章「複合災害対策」(甲B107P61)は、「市は、道路の寸断や障害物による道路幅の減少等が想定又は確認できるときは、各道路監理者と協力し、代替避難路を速やかに確保したうえで、予め定めた避難計画に関わらず、代替となる安全な避難経路や避難施設において避難等の防護対策を行う。」また、「市は自然災害による家屋の倒壊、浸水等の危険性が想定されるときには、避難誘導その他の防護策にあたり十分留意する。」と定めるのみである。

このように、松浦市は、複合災害対策として実現可能な避難計画に関する松浦市の特性に応じた独自の具体的な事前の定めがされているとは言え

ない。

ウ 吉崎市について

長崎県地域防災計画第5章「複合災害対策」（甲B106P87）を受けているはずの、吉崎市地域防災計画（原子力災害対策編）（甲B108）には、複合災害時における避難・屋内退避に関する定めはない。

吉崎市原子力災害避難計画（甲B109）は、「吉崎市地域防災計画（原子力災害対策編）」（甲B108）の避難に関する計画を具体化するものであるとされている。しかし、複合災害時における避難・屋内退避に関する定めはない。

このように、吉崎市は、複合災害対策として実現可能な避難計画に関する吉崎市の特性に応じた独自の具体的な事前の定めがされていない。

エ 佐世保市について

長崎県地域防災計画第5章「複合災害対策」（甲B106P87）を受けて、佐世保市地域防災計画第5章「複合災害対策」（甲B110P49）は、複合災害対策時、「市は、県と連携し、道路の寸断や障害物による道路幅の減少等が想定又は確認できるときは、各道路管理者と協力し、代替避難経路を速やかに確認したうえで、あらかじめ定めた避難計画に関わらず、代替となる安全な避難経路や避難施設において避難等の防護対策を行うものとする。」、また、「家屋の倒壊等により、屋内退避が実施できない場合は、屋内退避実施可能な近隣避難所へ退避する旨の情報伝達を県に行うものとする。」と定めるのみである。

このように、佐世保市は、複合災害対策として実現可能な避難計画に関する佐世保市の特性に応じた独自の具体的な事前の避難対策の定めがされていない。

オ 平戸市について

平戸市は、複合災害対策として実現可能な避難計画に関する平戸市の特性に応じた独自の具体的な事前の避難対策の定めは、全くされていない。

カ 以上のように、地域防災計画等を作成している各自治体においても、住宅が損壊した場合の屋内退避については、屋内退避実施可能な近隣避難所への退避する旨の情報伝達を行うと定めるのみで、各自治体の特性に応じて具体的に触れるところがない。また、道路の寸断等がある場合については、各道路管理者と協力し、代替避難路を速やかに確保したうえで、予め定めた避難計画に関わらず、代替となる安全な避難経路や避難施設において避難等の防護対策を行う、と定めるのみで、各自治体の特性に応じた具体的な定めはされていない。

(2) 地震等の自然災害により生じた火災の発生、けが人・住居内に取り残された人への対応について

地震等の自然災害が発生した場合、火災の発生やけが人・住居内に取り残された人が生じることが当然に予想される。しかし、各自治体の地域防災計画等においても、そのような事態が生じた場合に対応する計画はない。

(3) さらに、情報伝達についての県、各自治体の計画は、地震や津波と原子力以外の複合災害時における情報伝達体制を整備する、と定めるのみで、どの様に実現するのかという具体的な定めはない。

3 まとめ

以上によれば、長崎県内4自治体のPAZに準じる地域・UPZ圏内の住民に対しては、大規模地震等の自然災害を前提とした上で、原子力災害対策指針による防護措置が実現可能な避難計画が策定され、これを実行しうる体制が整えられているというにはほど遠い状態にあると言わざるを得ない。

第5 福岡県のUPZの避難計画について

1 避難計画の策定状況

福岡県には、P A Zを含む地方公共団体は存在しないが、福岡県糸島市はU P Zを含む地方公共団体である。

そこで、糸島市は、糸島市地域防災計画に「第5章 原子力災害対策計画」（以下、「糸島市地域防災計画（原子力災害対策計画）」という。）を策定している（甲 B 1 1 1）。

さらに、市町村の区域を超える広域的な避難が必要なため、広域的自治体である福岡県が、「福岡県原子力災害広域避難基本計画」（以下、「福岡県基本計画」という。）を策定し（甲 B 1 1 2）、それに基づき、糸島市が「糸島市原子力災害広域避難個別計画」（以下、「糸島市個別計画」という。）を策定している（甲 B 1 1 3）。

2 地震等の自然災害を前提として実現可能な避難計画になっているかどうかについて

(1) 大規模地震が発生し、住宅が損壊した場合の屋内退避について、糸島市地域防災計画（原子力災害対策計画）は、「避難誘導その他の防護対策に当たり十分留意する。」とされているのみであり（甲 B 1 1 1 P 5 - 7 0）、留意事項レベルに留まっている。

福岡県基本計画及び糸島市個別計画には、「複合災害時の避難等」として、「当該地域の住民に対し、U P Z 外にあるあらかじめ定めている指定避難所などへの避難等の指示を出すことを検討する」とされているのみであり（甲 B 1 1 2 P 1 8、甲 B 1 1 3 P 1 1）、未だ検討課題レベルにすぎず、具体性に欠ける。

自然災害などが原因であらかじめ定めている避難所が使用できないことも当然想定されるが、福岡県基本計画及び糸島市個別計画によると調整レベルの計画にすぎず（甲 B 1 1 2 P 1 8、甲 B 1 1 3 P 1 1）、事前に代替避難先が設定されているわけではない。

(2) また、道路の寸断がある場合については、糸島市個別計画には、具体的に触れるところが見当たらない。

糸島市地域防災計画（原子力災害対策計画）では、「緊急輸送活動」
として、「県及び各道路管理者と協力し、代替となる経路又は啓開作業による輸送経路の確保に努める。」とされ（甲 B 1 1 1 P 5 - 6 7）、努力目標にすぎない。

福岡県基本計画では、「第 4 節 避難経路」中、「第 2 項 代替避難経路の確保」として、「各道路管理者と協力し、代替避難経路の確保を図る」とされているのみであり（甲 B 1 1 2 P 1 1）、代替避難経路をあらかじめ設定しておくことにはなっていないし、その場合の住民への連絡方法などは設定されていない。

(3) さらに、火災の発生やけが人・住居内に取り残された人への対応については、福岡県基本計画及び糸島市個別計画では、具体的に触れるところが見当たらない。

糸島市地域防災計画（原子力災害対策計画）では、「第 5 節 複合災害対策」という節を設けているが、「医療、救助、救急及び消火活動について、自然災害により、必要な要員又は資機材の不足が生じた場合又は生じるおそれがある場合は、他市町村、関係団体などとの協力により、活動体制を確保する。」とされているのみであり（甲 B 1 1 1 P 5 - 7 0）、あらかじめ具体化しておくことにはなっていない。

そもそも、この糸島市地域防災計画（原子力災害対策計画）中の「第 5 節 複合災害対策」は、東日本大震災を踏まえ、複合災害を想定したとされているものの、必要になる体制及び留意点が記載されるに留まっている。そのため、「災害事前対策」、「災害応急対策」の項を設け、さらにその中で、必要な検討項目を挙げているが、ほとんどの項目が、「整備に努める」などの努力目標レベルであり、いつまでに整備が整うのかも全く不明な状況である（甲 B

111P5-67～70)。

3 まとめ

以上からすると、福岡県のUPZにおいても、大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が整っているとはいえない。

第6 結論

玄海地域の避難計画の策定状況は、現在のところ、大規模地震等の自然災害を前提として、全面緊急事態に至った場合、原子力災害対策指針による防護措置が実現可能な避難計画が策定され、これを実行しうる体制が整えられているというにはほど遠い状態にあると言わざるを得ず、PAZ及びUPZ内の原告らとの関係において、避難計画等の深層防護の第5の防護レベルは達成されていない。

そして、東京電力福島第一原子力発電所の事故から現在の避難計画策定状況に至るまでに長期間経過していること、PAZ及びUPZ内の避難対象人口などに照らすと、今後避難計画等の深層防護の第5の防護レベルを達成することも相当困難と言わざるを得ない。

よって、少なくとも、本件原子力発電所を稼働させることは、PAZ及びUPZ内の原告らとの関係で、人格権侵害の具体的危険性を生じさせるというべきである。

以上