

成25年(ワ)第696号 原発運転差止め請求事件

原告 辻 義則 外56名

被告 関西電力株式会社

準備書面（84）

(滋賀県内の自治体調査の結果から明らかになった避難計画に関する問題点)

2021年12月2日

大津地方裁判所民事部合議B口係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 井戸 謙一

同 菅 充行

同 高橋 典明

同 吉川 実

同 加納 雄二

同 田島 義久

同 崔 信義

同 定岡 由紀子

同 永芳 明

同 藤木 達郎

同 渡 辺 輝 人

同 高 橋 陽 一

同 関 根 良 平

同 森 内 彩 子

同 杉 田 哲 明

同 石 川 賢 治

同 向 川 さゆり

同 石 田 達 也

同 稲 田 ますみ

弁護士井戸謙一復代理人

同 河 合 弘 之

同 甫 守 一 樹

同 池 田 直 樹

同 清 水 脩

同 雪 谷 真里奈

同 関 口 速 人

同 中 川 博 貴

目次

第1 はじめに	4
第2 多くの滋賀県内の市町で避難計画が策定されていないこと	4
1 滋賀県及び県内自治体の避難計画の策定状況(甲全第670号証 3頁～11頁) ..	4
2 滋賀県及び全ての県内自治体において具体的な避難計画を策定する必要があること	4
3 小括	7
第3 避難計画の問題点	8
1 住民避難・広域避難に関する問題点(甲全第670号証 12頁～18頁)	8
2 複合災害への対応に関する問題点(甲全第670号証 20頁～23頁)	11
3 屋内退避における問題点(甲全第670号証 24頁～30頁)	14
4 安定ヨウ素剤の配備・服用に関する問題点(甲全第670号証 31頁～38頁)	17
5 具体的避難計画の内容を担保する制度設計がなされていないこと	19
6 具体的な避難計画の策定が滋賀県及び県内の各自治体のキャパシティを超えること	21
第4 結論	22

第1 はじめに

原告らは、準備書面（79）において、水戸地方裁判所令和3年3月18日判決（以下、「水戸地裁判決」という。）の規範の骨子を示した上で、滋賀県並びにUPZ内の長浜市及び高島市の各避難計画に欠落があり、内容が不十分であることを指摘し、原告らを含む周辺住民の生命、身体が害される具体的危険性があることを論じた。

さらに、本準備書面では、原告ら及び原告ら弁護士が実施した滋賀県及び県内各自治体に対する原子力災害に関する避難計画に関するアンケート結果（甲全第670号証）をもとに、避難計画に関する問題点を論じる。

第2 多くの滋賀県内の市町で避難計画が策定されていないこと

1 滋賀県及び県内自治体の避難計画の策定状況（甲全第670号証 3頁～11頁）

原子力災害に関する具体的避難計画を策定しているのは、滋賀県、滋賀県版UPZ（緊急時防護措置を準備する区域（Urgent Protective action planning Zone）とは、原子力発電所から概ね5～30km以内の区域（乙全第43号証37頁参照）である。もっとも、滋賀県は、平成23年度に独自に実施した放射性拡散予測の結果、原子力発電所から最大42キロメートルの区域を滋賀県独自のUPZとしている（甲全第648号証8頁参照。）内の自治体である長浜市及び高島市並びにUPZ外の自治体である大津市のみである。それ以外の滋賀県内の市町では、具体的避難計画は策定されていない。

2 滋賀県及び全ての県内自治体において具体的な避難計画を策定する必要があること

(1) 避難計画の位置づけの再確認

原告ら準備書面（6）第2の3記載のとおり、IAEA（国際原子力機関）基準においては、プラント建設前に、深層防護における第5層の防護対策として、事故時の放射性物質による放射能の影響を緩和するための緊急時避難計画

を策定し、当該避難計画が実行可能であることを確認されなければならないとされている。すなわち、原子力災害が発生した場合に住民が被ばくを避けながら避難することができる合理的で実効性のある避難計画が策定されていることが、安全な原子力発電所といえるための要件であり、原子力発電所を稼働させる際の要件とされなければならない。

また、原子力規制委員会発足直後の2012年9月26日に開かれた第2回委員会で、元国会事故調査委員会のメンバーであった大島賢三委員が「安全基準というものと、防災計画というのは、原子力の安全確保のために言わば車の両輪のような位置づけというか、重要性を持つものだ」と発言した。田中俊一委員長も、「原発の立地自治体にとって納得できる防災計画がなければ、再稼働などあり得ないと考えている」と述べている（甲全第108号証）。上記の防災計画というのは避難計画を含んだものであると考えられるところ、政府・国会関係者の間でも、少なくともその時点では、原子力災害が発生した場合に住民が被ばくを避けながら避難することができる合理的で実効性のある避難計画が策定されていることが、原発再稼働の条件であるという認識が共有されていた。

(2) UPZ外でも避難計画が策定される必要があること

ア 最悪のシナリオ

原告ら準備書面(48)の第2や同準備書面(5)の第1の3の(2)において指摘しているとおり、福島第一原発事故では、偶然に4号機の使用済燃料プールに注水されるという幸運がなければ、現実の放出量を大幅に超える大量の放射性物質が福島第一原発敷地外に放出されていた。そしてその場合、住民を強制避難させるべき地域が170km圏に及び、住民のうちの希望者を避難させるべき地域が250km圏に及びかねなかった(最悪のシナリオ)。

将来、被告が所有する原子力発電所において、深層防護の第4層まで突破されるような大きな事故が発生した場合、最悪のシナリオと同程度の被害が生じる可能性があることを確実な根拠をもって否定することはできない。す

なわち、最悪のシナリオと同程度の被害が生じる可能性があることを想定して避難計画を策定しなければならない。

最悪のシナリオと同程度の被害が生じた場合、原子力発電所を起点に半径170km以内の地域の住民は強制避難させることになる。そして、滋賀県全域が、被告の所有する各原子力発電所から半径170kmの範囲内に入っている。

滋賀県内の全自治体において、被ばくを避けながら避難することができる合理的で実効性のある避難計画が策定されなければならない。

イ 福島第一原発事故の際に発生したホットスポットの範囲

福島第一原発事故においては、福島第一原発から30キロメートルを超えた地域でも各所にホットスポット（放射線量が高く点在する汚染地域）が発生し、最大約47キロメートルの距離があつた飯舘村まで全村避難となった。この事実は、大津市及び米原市もアンケートの回答に記載をしており（甲全第670号証 7頁～8頁）、自治体の担当者も重要視していることが分かる。この原子力発電所から47キロメートル離れた地点は、原子力発電所から30キロメートルまでの地域が含まれるUPZの区域外である。

そうすると、百歩譲って、福島第一原発事故と同程度の被害しか発生しないと仮定して避難計画を策定すべき範囲を定めるとしても、広範にホットスポットが発生した福島第一原発事故の経験を踏まえれば、UPZの区域外の自治体においても、避難計画を定める必要がある。

ウ 原子力災害対策指針がUPZの区域外における避難を定めていること

原子力災害対策指針は、原子力発電所からの距離に関係なく、地上1メートルで測定した空間放射線量率が500 μ Sv/hを超える地域をOIL（運用上の介入レベル）1としている。また、同指針においては、OIL1の区域の住民は、地表面からの放射線、再浮遊した放射性物質の吸入、不注意な経口摂取による被ばく影響を防止するために避難しなければならないとされて

いる（乙全第43号証34頁）。

原子力災害が発生したとき、原子力発電所から放出された放射性物質の放出量や放出時の気象条件（風速、風向、天候など）によって、空間放射線量が変動する。このため、原子力災害対策指針は、PAZやUPZの他にOILという別の枠組みを設定し、UPZ外の区域でもOIL1の段階になれば住民の被ばくを避けるために避難させることとしたのである。しかし、滋賀県内の12の自治体は、OIL1の場合に住民避難に十分に対応できるか分からないとの回答をしている（甲全第670号証 25頁）。

OIL1の段階になるまで住民を避難させない原子力災害対策指針は不当である（後記のように、屋内避難では被ばくを避けることができない。）が、仮に、原子力災害対策指針を前提としても、UPZ内外を問わずOIL1の事態を想定して、合理的で実効性のある避難計画を策定する必要がある。

エ 以上の事実から、UPZ内の自治体のみが避難計画を策定するだけでは足りず、滋賀県内の全自治体においても合理的で実効性のある避難計画が策定されている必要がある。国の防災基本計画は、PAZ内の自治体及びUPZ内の自治体にのみ避難計画の策定を義務付けている（防災基本計画第12編「原子力災害対策編」第1章「災害予防」第5節「迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧への備え」2「避難の受入れ及び情報提供活動関係」（1）「避難誘導」参照）が、これでは、住民の人格権侵害の具体的危険を解消するという観点からは不十分である。

3 小括

したがって、滋賀県内の多くの自治体が、原子力災害発生時の合理的で実効性のある避難計画を策定する必要があるにもかかわらず、避難計画の策定ができない状況にあるのだから、深層防護における第5層の防護対策がなされておらず、本件各原子力発電所で重大事故が発生すれば、原告ら住民が飛来する放射性物質により被ばくし、その生命・健康が侵害され、人格権が侵害される具体的危険が

ある。

第3 避難計画の問題点

1 住民避難・広域避難に関する問題点（甲全第670号証 12頁～18頁）

(1) 住民理解が不十分であること

ア 避難計画が住民へ周知されている必要があること

原子力災害が発生した際に、実際に避難行動をとる主体は、住民である。仮に、自治体において合理的で実効性のある避難計画が策定されていたとしても、その避難計画が住民に周知されていなければ、避難計画に基づいた合理的で実効性ある避難がなされることはない。

例えば、住民が避難計画を知らなければ、原子力災害が発生した場合、我先に被ばくを避け自らの健康を守るために自動車を保有する住民は自動車で避難を開始する。このような一斉避難が始まれば避難に使われる幹線道路を含めた全ての道路が大渋滞となり、自動車での避難ができない住民（いわゆる避難弱者）を運ぶための車両が通ることができなくなる。この結果、全ての住民が、避難計画に従った避難をすることができない状況に陥る。また、渋滞に巻き込まれた自動車に避難している住民も、車内で被ばくすることにもなる（ちなみに、自動車内での外部被ばくの低減率は0とされている（甲全第653号証29頁）。）。

このように、被ばくを避けるという観点から合理的で実効性のある避難計画があつたとしても、その避難計画が住民に周知されていなければ、意味がない。

すなわち、避難計画は単に策定されていれば良いというだけではなく、住民に周知されていることが必要である。そして、住民に周知されていなければ、住民が被ばくを避けるという実効性のある避難がなされず、深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえない。

イ 避難計画の内容の周知の実態

住民への周知に関して、滋賀県、大津市及び長浜市は、周知はしているが住民の理解度は把握していないとの回答であり、高島市は、理解度に関する調査をしていないが、感覚として住民に余り把握されていないとの回答であった（甲全第670号証 12頁）。また、避難計画の一部である屋内退避に関する住民への周知に関しても、滋賀県及び県内の多くの自治体が十分に周知できていないと回答している（甲全第670号証 24頁）。

すなわち、避難計画を策定している自治体であっても、その避難計画がどの程度住民に周知されているか把握していないし、高島市の担当者が述べるように住民にあまり把握されていないというのが実情であるように思われる。そうすると、深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえ、放射性物質が大量放出される重大事故が発生した場合に、原告らを含む滋賀県の住民が、避難の過程で深刻な被ばくを余儀なくされ、人格権を侵害される具体的危険がある。

- (2) 避難先の自治体との間で調整が十分なされておらず、感染症対策の取られた避難場所の確保が十分になされていないこと（甲全第670号証 13頁～14頁）

ア 実効的な避難計画が策定されているといえるためには、原子力災害発生時に避難先に避難者全員を受け入れられる避難場所が確保されている必要がある。

その避難場所は、単に一定の広さをもった場所が確保されていれば良いというものではなく、ライフライン、衣食やプライバシーの確保のほか、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）を含む感染症対策がなされていることが必要である。昨今の新型コロナウイルスのまん延状況に鑑みれば、避難場所において感染症対策がなされていなければ、避難者が新型コロナウイルスに感染して、健康被害が生じるおそれがある。そうなれば、健康被害の直接の原因が被ばくではなかったとしても、原発事故によって避難者の人格

権が侵害されるという結果が生じることになる。

イ 避難についての避難先自治体との協定に関して、滋賀県は、関西広域連合を通じて各府県と調整をしたものの、個別の市町村と具体的な協議や確認を行っていないと回答している。また、滋賀県は、感染症対策のため、より多くの避難所の活用を避難先の市町に求めているとしつつ、避難先が予定している避難場所において、ソーシャルディスタンス等感染症対策が十分になされているかを把握していないとも回答している。さらに、原子力災害発生を想定した避難訓練を、避難先の自治体と協力して実施したことがないため、避難先の自治体が、感染症対策が十分に取られ、かつ、避難する住民全員が収容できる避難場所を確保しているかも把握していない。

そうすると新型コロナウイルス感染症対策が取られ、かつ、避難する全ての住民が収容できる避難場所が確保されているとはいえず、すなわち、実効性のある避難計画が策定されているとはいえない。

(3) 高島市役所の立地場所の問題（甲全第670号証 16頁～17頁）

高島市の場合、原子力災害等の有事が発生した際の災害対策本部が、高島市役所内に設置されることとなっており、防災関連の設備・機能も高島市役所に設置されている。その一方で、高島市役所は、UPZ内に位置する。このため、高島市は、原子力災害が発生し、UPZ内に避難指示が出た場合、高島市役所に設置されている災害対策本部及びそれに関する機能の全てを移転させなければならなくなる可能性がある。

高島市は、原子力災害が発生し、避難が必要となった場合に、高島市役所にある災害対策本部をUPZ外である高島市南部に位置する代替施設に移す計画をしている。その場合、この代替施設には、防災関連の設備・機能が十分に備わっておらず、高島市役所にある防災関連の機械や設備を運搬する必要がある。しかし、このような運搬作業を行おうとすると、多くの人員や車両等の運搬手段が必要になるが、原発事故が発生した時に、そのような人員や運搬手段を確

保するのは相当難しいと考えられる。そうすると、ひとたび原発事故が発生した場合、放射性物質の飛来の状況などが刻々と変化する状況の中で、住民避難の司令塔である市役所の災害対策本部が機能不全になってしまう可能性がある。

このような問題点に関して、高島市は、課題として認識しているものの、具体的な検討がなされていないと回答している。結局、問題点は解消されておらず、原発事故が発生した際に高島市の災害対策本部が機能不全に陥り、避難計画で予定していた避難ができず、住民が被ばくするおそれがあり、人格権を侵害される具体的危険がある。

2 複合災害への対応に関する問題点（甲全第670号証 20頁～23頁）

(1) 複合災害を検討していない自治体があること（甲全第670号証 20頁）

原子力発電所の重大事故は、地震、津波や火山噴火といった自然災害が原因となって発生する可能性が大きい。例えば、福島第一原発事故は地震や津波が原因で発生したものである。

そうすると、避難計画を含む原子力災害対策は、単に原子力災害の影響だけを考えて策定すれば良いというものではなく、同時に発生しうる自然災害の影響も考えて策定されなければならない。例えば、避難計画で避難の方法として屋内退避を定めていたとしても、地震が原因で原子力災害が発生した場合に、退避すべき家屋に倒壊の危険があれば屋内退避することはできなくなる。平成28年4月の熊本地震の際には、多くの住民が、家屋倒壊のおそれがあるため、何日も屋外で生活せざるを得なかったということは記憶に新しい。

では、県内の自治体が、複合災害を想定して避難計画を含む原子力災害防災計画を策定しているか。原告らのアンケートに対し、原子力災害と同時に地震、津波、大雪などの別の種類の災害が発生する可能性（いわゆる複合災害の発生の可能性）について、7自治体は想定していないと回答し、2自治体は無回答であった。このことから、最大で県内の9自治体が、複合災害が

発生した場合に、被ばくをせずに住民が避難をするための施策が検討されていないことが明らかとなった。

すなわち、複合災害が発生した場合において、住民が被ばくを避けながら避難をすることができない。

(2) 滋賀県の想定する複合災害の問題点（甲全第670号証 20頁～21頁）

滋賀県は、避難計画の策定にあたり、地震、風水害及び大雪などを想定しているとアンケートで回答している。滋賀県は、複合災害が発生した場合の避難についても計画を立てているというのである。原告ら及び原告弁護団によるヒアリングにおいて、滋賀県の担当者は、複合災害を想定していると回答したが、具体的に想定している事態は、「倒木による交通途絶」だけであった。しかしながら複合災害が発生した場合に検討すべき事項が「倒木による交通途絶」だけでないことは見やすい道理である。少し考えても、

㊦ 地震による家屋の倒壊または倒壊のおそれがある場合に、住民の屋内退避が困難である状況への対応

㊧ 地震等により広範囲の電源が喪失し、かつ、各自治体の有する自家用発電装置が使用できない状況下での停電及び通信機能の喪失により、屋内退避をする住民への支援や、屋内退避から移動を伴う避難をする際の情報伝達手段の検討

㊨ 地震等により、モニタリングポストの機能が喪失した場合に、住民をいつの時点で避難させるかを判断することができない場合の対応等が思い浮かぶ。

そして、上記㊦から㊨のような事態が発生した場合を想定した上での避難計画でなければ、住民は、被ばくを避けるための適切な手段を選択できず、被ばくを避けるための適切な情報を得ることもできなくなる。

その結果、住民は、被ばくを避けながら避難することができず、飛来した放射性物質により被ばくし、住民の生命・健康が害されることとなる。

滋賀県の策定した避難計画は、複合災害を想定していると言いつつ、その内容はあまりに貧弱であって、現実複合災害が発生した時には、まったく役に立たないことは明白である。

(3) 複合災害を想定した訓練の実施が十分でないこと（甲全第670号証 22頁）

前述のとおり、滋賀県は、複合災害により生じる事態として、地震、風水害及び大雪などの災害による「倒木による交通途絶」のみを想定している。そして、この想定を前提に、滋賀県UPZ内の長浜市と高島市との間で避難訓練をしている。しかし、実際には上記で述べたとおり、複合災害として「倒木による交通途絶」以外の事態も生じるのであるから、避難訓練をする際には、「倒木による交通途絶」以外の、例えば上記㊦から㊧のような事態を想定して避難訓練をする必要がある。滋賀県が長浜市や高島市で行った避難訓練は実際に原子力災害が起こった時に対応できるかという観点からは実効性を欠くものである。

(4) 長浜市及び高島市以外の自治体において避難訓練が実施されていないこと

さらに、滋賀県、長浜市及び高島市以外の自治体は、原子力災害が発生した場合の訓練を実施したことがない。つまり、滋賀県、長浜市及び高島市以外の自治体は、原子力災害とその他の災害が発生した場合に、避難訓練の経験もない中で、住民が被ばくを避けながら避難できるように住民を誘導することを強いられている。

しかし、原子力災害が発生した時に全住民を一斉に短期間で避難させるというのは、大変な作業である。特に避難弱者と言われる高齢者や障がい者を避難させるのは困難を伴うことが多い。事前に避難訓練をする必要がある。

したがって、避難訓練をしていない滋賀県内の多くの自治体においては、住民が被ばくを避けながらの避難することは困難である。

(5) まとめ

複合災害に関しては上記指摘したような問題点がある。原子力災害が発生し

た際に住民が飛来した放射性物質により被ばくし、住民の生命・健康が侵害されることになる。

したがって、上記指摘した問題点を抱える避難計画は、住民が被ばくを避けながら避難をするための合理的で実効性のある避難計画ではなく、深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえない。

3 屋内退避における問題点（甲全第670号証 24頁～30頁）

原告らは、準備書面（79）14頁から17頁において、屋内退避に関する滋賀県地域防災計画等の抱える欠陥（屋内退避が放射性被ばくを避けることができないこと、屋内退避に関して明確な課題の指摘があり解消されていないこと及び物資の搬入など福島第一原発事故時の課題解決がなされていないこと）について具体的に指摘した。

さらに、各自治体のアンケート結果からも、次のとおり、屋内退避に関する問題点への解決が十分でないことが明らかとなったので、以下論じる。

(1) 被ばく低減効果がほとんどない木造住宅へ退避せざるをえないという問題点

ア 原子力災害対策指針においては、原子力災害発生時、UPZ内の自治体の住民は、原則として屋内退避をすることとなっている。同指針に基づき、滋賀県及び県内自治体も、原子力災害発生時に原則として屋内退避による避難を実施する計画となっている（甲全第649号証、甲全第651号証、甲全第653号証）。

そもそも、準備書面（79）の14頁で指摘したとおり、木造家屋への屋内退避は、屋外と比較して外部被ばくの低減率は約10パーセントしかなく、ほとんど意味がない。他方、木造住宅に比してコンクリート構造物は、機密性が高いことから放射線遮蔽効果が高く、外部被ばくの低減率や放射性プルームからのガンマ線等の影響をある程度低減できる。このため、屋内退避を前提とする避難計画において、住民が被ばくを避けるためには、コンクリー

ト 構造物に屋内退避することが必要である。

ところで、平成30年度に実施された住宅・土地統計調査（甲全第672号。下記表は調査結果の一部を抜粋したものである。）の結果、滋賀県内の住宅総数42万3800棟の内木造家屋は36万6600棟を占めていること、すなわち滋賀県内の住宅のうち約86.5パーセントが木造住宅であることが分かった。そうすると多くの住民は、原子力災害発生時、木造住宅に屋内退避することになり、退避した屋内でさらに被ばくをすることになる。

イ また、避難すべき住民が全て収容でき、原子力災害発生時に速やかにアクセスできる場所にコンクリート構造物があれば、住民は、木造住宅でなく、コンクリート構造物へ退避できる。

しかし、滋賀県及び県内の多くの自治体は、アンケートにおいて、屋内退避するためのコンクリート構造物について十分に存在しない旨の回答している。また、8自治体は、コンクリート構造物自体の数を把握していないと回答している（甲全第670号証 28頁）。

このため、住民がコンクリート構造物への屋内退避を選択することができる状況にない。

ウ 多くの住民は、被ばくを避けるために有効なコンクリート構造物でなく、被ばくを避けることができない木造住宅に避難せざるを得ないが、これでは、実効性のある避難はできない。

			むね数	むね数	むね数
			建物の構造	建物の構造	建物の構造
			0 総数	1 木造	2 非木造
			(棟)	(棟)	(棟)
地域区分—全国	住宅の建て方	建物の階数			
25000_滋賀県	1_0_総数	00_総数	423,800	366,600	57,200
25000_滋賀県	1_1_一戸建	00_総数	404,500	361,800	42,700
25000_滋賀県	1_2_長屋建	00_総数	4,400	2,500	1,900
25000_滋賀県	1_3_共同住宅	00_総数	14,100	2,000	12,100
25000_滋賀県	1_4_その他	00_総数	800	300	500

甲全第672号 総務省統計局・平成30年住宅・土地統計調査（表番号39-2）

- (2) 屋内退避に関する問題点についての滋賀県の認識が屋内退避における課題として設定し、国に対して解決を求めている7項目に対する国の回答がない点
(甲全第670号証 26頁)

原告ら準備書面(79)で指摘したとおり、滋賀県は、平成28年8月、「原子力災害に係る屋内退避に関する滋賀県の当面の考え方(案)」において、実効性ある屋内退避に向け、国において解決すべき課題として、

- ① 屋内退避の有効性についての住民理解の促進
- ② 大規模地震との複合災害時における原子力防災対策の検討
- ③ 屋内退避指示中における先行避難の具体化
- ④ 屋内退避を避難に切り替えるタイミングの明確化
- ⑤ 適切なタイミングでの屋内退避の実施や限定的な屋内退避解除の仕組みの構築
- ⑥ その他、必要な基準の明確化
- ⑦ 県の課題解決に向けた取り組みへの積極的な支援

の7項目を熊本地震の経験を踏まえた詳細な理由とともに公表している(甲全第656号証)。

これに対して、国は、滋賀県に対し、この7項目について何らの回答もしていないことが原告ら及び原告弁護団のヒアリングにおいて明らかとなった。

したがって、滋賀県は、実効性ある屋内退避をすることができる環境が整っていないと認識している。

- (3) 屋内退避についての上記問題点が解消されない状況下では、無闇に屋内退避を実施しても、適切に被ばくを避けることができないこと(甲全第670号証 25頁)

さらに、滋賀県内の多くの自治体は、屋内退避の判断については、国及び滋賀県の指示に基づき対応するとの回答をしている。

しかし、前述のとおり、滋賀県が実効性ある屋内退避を実現するために解決

すべきであると考えている7項目について、未だ国からの回答がなく、解決の見通しが無い。特に、「適切なタイミングでの屋内退避の実施の指示」を出すための仕組みの構築を求めているのに、これに対する国からの回答が無い。これでは、滋賀県は、原子力災害発生時に適切なタイミングで屋内退避の指示を出すことができない。

国は、2016年8月2日に公表されているこの7項目について、約5年経過した今日においても回答を示せていない。国も前記7項目について、具体的に検討しても結論を出せていないことがわかる。

このような状況で原子力災害が発生すれば、国、滋賀県及び各市町のいずれもが、適切なタイミングでの屋内退避指示を出せるはずがなく、屋内退避によって適切に被ばくを避けることができるはずがない。住民は、飛来する放射性物質により被ばくし生命・健康が害されることとなる。

(4) まとめ

屋内退避に関しても上記指摘の問題点がある。このため、これらの問題点を抱えた屋内退避は、住民が被ばくを避けるための方法としての合理性及び実効性を欠いている。

4 安定ヨウ素剤の配備・服用に関する問題点（甲全第670号証 31頁～38頁）

(1) 安定ヨウ素剤の配備・服用に関する担当大臣の見解

令和2年2月7日の記者会見において、当時の環境大臣であった小泉進次郎氏は、「UPZ内では原子力施設から放射性物質の放出などがあった場合、避難等が必要な区域で緊急配布を行うということが原則です。自治体が特に必要と判断する地域などについては、事前配布も可能とされています。」「しかしながら、……UPZ内での事前配布の運用は限定的でした。今般、現在の指針などの枠組みの中で、万が一の際に、確実に住民の皆さんへ安定ヨウ素剤を手渡す体制を充実できるようにしていくわけです。具体的には、……UPZ内におけ

る緊急配布の受け取りの負担を考慮した場合、事前配布によって避難等が一層円滑になると想定される地域や住民に対し、事前配布の取組を推進していきます。また、町村役場や保健所などの公共施設における保健師等による事前配布も推進していきます。」「原子力防災担当大臣として、やはり万が一ということを考えてときに、そのときのリスクとして、手渡さなければならない方に手渡すことができなくなるというそういったリスク、このことが、私はやはりあの福島事故、今までの世界の知見、そういったことを考えたときに、やはり備えをしておくべきことがあるのではないかとといった思いもありました。」と述べた。また、記者からの安定ヨウ素剤事前配布に関する質問において、「このタイミングということに関して言うと、福島のように原発事故だけではない地震、津波、複合災害時というのは、本当にそのタイミングを緊急時配布だけで担保できるのかということと、やはり絶対にタイミングの合うときに配布ができるということだけにとらわれていることもまたいけないのではないかと。」と答えた。

さらに、同日記者会見の資料において、事前配布に関して、積極的検討を促す方針であることを明らかにした（甲全第671号証 5頁）。

このような環境大臣の発言等からすれば、国は、複合災害となる可能性がある原子力災害において、安定ヨウ素剤を受け取るべき住民が受け取れない可能性がある場合には、事前配布をするべきであるとの認識を持っていることが明らかである。

また、安定ヨウ素剤を事前に配布するという方法には小泉氏が指摘するような合理性があり、事前配布がなされるべきである。

(2) 滋賀県及び県内自治体の対応

滋賀県及びUPZ内の長浜市及び高島市は、原子力災害が発生した場合において、バスによって避難するために住民が一時集合場所に集合することが予定されているので、一時集合場所で安定ヨウ素剤を配布するのが相当であるとし

て、事前配布の検討をしていない（甲全第670号証 31頁）。

しかし、UPZ内に含まれる長浜市及び高島市は、豪雪地域や山間部の地域も含んでおり、複合災害が発生した場合、安定ヨウ素剤を必要な時期に必要な全ての人に配布することは不可能である。

- (3) このように、滋賀県、長浜市及び高島市の対応は、国の方針に反している。また、被ばくを避けるという観点から合理的で実効性のある避難計画がない中で避難するとなると、避難の過程で住民が相当量の放射性物質を体内に取り込み被ばくをする可能性がある。そうなったときに、安定ヨウ素剤の服用は、被ばくの影響を緩和できるほとんど唯一の手段である。安定ヨウ素剤が事前配布されなければ、原子力災害が発生し安定ヨウ素剤を服用する必要性が生じても、服用できず、大量に内部被ばくする可能性がある。

さらに、深層防護の観点からも、住民が安定ヨウ素剤を必要なタイミングで服用する現実的可能性がない以上、放射能の影響を緩和する実効性のある避難計画が策定されているとはいえないのであって、深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえない。

5 具体的避難計画の内容を担保する制度設計がなされていないこと

- (1) オフサイト対策に対する審査に関する滋賀県の回答（甲全第670号証 8頁）

滋賀県は、アンケートにおいて、避難計画などのオフサイト対策については国の審査がないことから、国に対し、オフサイト対策に関する審査制度の創設を求めていると回答している。

- (2) 米国では緊急時計画基準に対する審査があること

米国連邦規則集（Code of Federal Regulations）の内エネルギーに関する第10巻（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NRC（米国の原子力規制委員会）が判断しなければ、原子力発電所の

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。

そして、NRCは、NRCが定める基準に基づき、州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実効可能性並びに原子力発電所の許可申請者の策定した原子力発電所サイト内の緊急時計画の妥当性と実効可能性を判断している。州と地方政府の策定した緊急時計画の妥当性と実効可能性については、NRCはFEMA（連邦緊急事態管理庁）が行った評価をもとに判断している。

すなわち、米国においては、妥当で実効可能な緊急時計画の策定が原子力発電所の運転許可条件になっており（甲全第104～106号証）、オフサイト対策についても連邦政府の機関が審査を行っている。

このことからすれば、滋賀県の国に対する上記要求（オフサイト対策に関する審査制度の創設）は、確立した国際的基準（原子力基本法第2条第2項、原子力規制委員会設置法第1条）を踏まえたものであり、これに応えない国の姿勢は、これらの法律に抵触しているというべきである。

(3) 避難計画の重要性と政府による審査の必要性

避難計画は、本準備書面第2の2(1)及び原告ら準備書面(6)記載のとおり、原子力の安全確保のために、オンサイト対策である安全基準と同じくらい重要である。仮に、策定された合理的で実効性のある避難計画が機能しない場合には、放出された放射線の影響を受けた住民の生命・健康が侵害される具体的危険性が生じる。

また、電力会社以外で原子力発電所を稼働させるか否かの決定権を有するのは国（原子力規制委員会）であり、滋賀県内の各自治体はその決定権はない。そうであれば、国の責任でオンサイト対策のみならず、避難計画を含むオフサイト対策にも及ぶ安全性に対する審査をするべきである。

さらに、避難計画を策定する際には、県外への避難に関する事項など、複数の自治体に関係する事項を定める必要がある。そのような事項については、本

当に実行可能なのか、他の自治体と調整しなければならない事項がないか、国が審査する必要がある。

- (4) このように、滋賀県及び県内の各自治体が策定した避難計画につき、国が審査する制度がない。そのため、被ばくを避けるという観点から合理的で実効性のある避難計画がなくても原子力発電所が稼働されてしまう。すなわち、深層防護の第5層の防護対策がないまま、原子力発電所が稼働されるということになる。

6 具体的な避難計画の策定が滋賀県及び県内の各自治体のキャパシティを超えること

- (1) 滋賀県及び県内自治体の回答（甲全第670号証 8頁）

各自治体の責任で具体的な避難計画の策定をしなければならないことについて、滋賀県及び県内各自治体の多くは、自治体の能力（キャパシティ）を超えていると回答している。

- (2) 自治体が適切に合理的な避難計画を策定することが困難であること

ア 本準備書面第3の1から4や原告ら準備書面（5）、同準備書面（6）、同準備書面（11）、同準備書面（21）及び同準備書面（79）で指摘した避難計画の具体的内容に関する問題点は、必ずしも一自治体で解決できる問題ではない。前記のとおり、滋賀県が国に対して7項目について回答を求めているのもその表れである。

イ しかし、現在の法律では、自治体の能力を超えていることが明らかな合理的で実効性のある避難計画の策定作業を自治体に押しつけている。県内の自治体も、限られた予算や人員の中で頑張って避難計画を策定したものと思われる。しかし、もともと自治体の能力を超える作業であったために、その内容の合理性や実効性という点では限界があり、被ばくを避けるという観点から合理的で実効性のあるものにはなっていない。深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえない。

第4 結論

よって、以上指摘したとおり、被ばくを避けるという観点からは合理的で実効性のある避難計画が策定されていないのであるから、深層防護における第5層の防護対策がなされているとはいえ、原告らの人格権侵害の具体的危険が存在する。

以上