平成２８年(ラ)第６７７号　保全抗告申立事件

抗告人　関西電力株式会社

相手方　辻義則　外２８名

準備書面(23)

【抗告審準備書面（５）－避難計画について】

平成２８年９月３０日

大阪高等裁判所第１１民事部　御中

相手方ら代理人弁護士　　井　戸　謙　一

同　　河　合　弘　之

同　　菅　　充　行

同　　薦　田　伸　夫

同　　吉　川　　実

同　　崔　　信　義

同　　高　橋　陽　一

同　　加　納　雄　二

同　　田　島　義　久

同　　定　岡　由　紀　子

同　　藤　木　達　郎

同　　関　根　良　平

同　　甫　守　一　樹

同　　杉　田　哲　明

同　　鹿　島　啓　一

同　　笠　原　一　浩

同　　石　川　賢　治

外２３名

【目次】

第１　はじめに……3
第２　合理性・実効性のある避難計画が策定されていることが，原発の稼働を許容できる重要な要件の一つであること……4
１　抗告人の主張……4
２　抗告人の主張に対する批判……4
第３　避難計画を規制に取り込んでいない新規制基準は，違法であること……5
１　福島原発事故前における日本の安全規制の実態……5
２　福島原発事故後の法律……6
３　結論……6
第４　原災指針，避難計画が違法であること……8
１　合理性・実効性のある避難計画の策定が原発の運転が許容される要件であること……8
２　現行の避難計画が違法であること……8
第５　避難計画に合理性・実効性がないこと……12
１　避難訓練……12
２　避難訓練から見える避難計画の問題点……14
３　現行の避難計画の不合理性について補充主張……15

【本文】

第１　はじめに

抗告人は，主張書面（１６）第７章「原子力防災対策」において，原子力防災対策について主張し，主張書面（１９）第３章第５では，合理的な避難計画が策定されている事実が立証されていないことを本件原発の運転を差し止める理由

の一つとした原決定及び原々決定を非難している。

本準備書面は，合理性・実効性のある避難計画が策定されていることが原発の稼働が許容される重要な要件の一つであることを改めて述べるとともに，相手方らの居住市町村を含む本件原発の周辺自治体で合理性・実効性のある避難計画が策定されていないことについて主張を補充するものである。

第２　合理性・実効性のある避難計画が策定されていることが，原発の稼働を許容できる重要な要件の一つであること

１　抗告人の主張

抗告人は，人格権の侵害を根拠とする差止請求が認められるためには「本件発電所において，いかなる原因により，どのような機序を経て，多段的な安全対策が奏功せず，放射性物質の異常放出等の事故が発生し，債権者らの人格権が侵害されるに至るのかが具体的に明確にならなければならない。それにもかかわらず・・・**事故の発生を当然の前提として**，避難計画を争点として掲げて判断する原々決定は，結局のところ，危険性を抽象的，潜在的な次元で判断しているに過ぎず，不合理である。」と主張している（抗告人主張書面（１９）９６～９７頁）。

２　抗告人の主張に対する批判

ここに，抗告人が福島原発事故後の法改正の趣旨や，原発の安全性についての確立した国際的基準を全く理解していないことが現れている。答弁書第２の２(４)でも述べたが，「深層防護」は原発の安全の基礎として国際的に承認されている考え方であり，日本においても，福島第一原発事故後の法改正によって，確立した国際的基準を踏まえることが明示的に求められたのであるから，その要請を満たさない原発の運転が許されないのは自明である。「深層防護」の要諦は，「前段否定」「後段否定」，すなわち，各層が独立して機能しなければならないという点にある。第５層の「住民防護」は，第４層が破られるこ

と，すなわち，**事故の発生を当然の前提として**その合理性・実効性が検討されなければならず，それが認められなければ，原発の運転は許容されないのである。

第３　避難計画を規制に取り込んでいない新規制基準は，違法であること

１　福島原発事故前における日本の安全規制の実態

⑴　福島原発事故前，日本の安全規制は，班目春樹原子力安全委員会委員長（当時）言うように，「世界から全く遅れ，３０年前の技術で安全審査が行われている」という実態だった（甲第１５９号証５頁）。その中でも，最大の問題は，日本では，「炉心溶融」「過酷事故」は起きないこととされており，起こった後の対策（深層防護の第４層，第５層）が規制対象になっていなかったことであった。

⑵　もちろん，規制当局もそのことを意識していなかったわけではない。平成４年には，海外諸国の動向を踏まえて原子力安全委員会がシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントについて検討をした（甲第２３６号証）が，日本では，「原子炉施設内部の原因によってシビアアクシデントが発生する可能性は充分小さい」と判断し（同号証１３１８頁１～２行目），「アクシデントマネージメントは，これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための原子炉設置者の技術的知見に依拠する「知識ベース」の措置であ」るから，「現時点においては，これに関連した整備がなされているか否か，あるいはその具体的対策の内容の如何によって，原子炉の設置または運転を制約するような規制的措置が要求されるものではない。」（同号証１３１８頁２０～２６行目）として，シビアアクシデント対策を規制対象に盛り込む機会をみすみす放棄してしまった。

⑶　IAEA の深層防護の考え方に対し，日本では，第４層のシビアアクシデント対策を規制対象としなかった上，事業者の自主的取り組みとされたシビアアクシデント対策も外部事象や航空機テロは考慮しない等，諸外国に比べ，狭く，浅いものであったことは，国会事故調査委員会の報告書（甲第１９１号証１１６頁～１２１頁）が詳しい。

２　福島原発事故後の法律

福島原発事故後に改正された原子力基本法，制定された原子力規制委員会設置法のいずれもが，原発に対する規制について「確立された国際的基準を踏まえる」ことを求めたのは，まさに，１で述べたような日本の原発規制の実情に対する深い反省に基づいている。したがって，「確立された国際的基準」である「深層防護」の考え方に則った規制体系を作り上げること，すなわち，深層防護の第４層（シビアアクシデント対策）と第５層（住民防護・避難計画）を規制対象に取り込むことは，法律上の要求だったというべきである。なお，原子力規制委員会自身が，新規制基準を策定する前の平成２５年２月６日に公表した「新安全基準策定の基本方針」においては，一番に「深層防護の考え方の徹底」を掲げ，「当該層より前段にある対策は突破されてしまうものと想定し（前段否定）」さらに，「当該層より後段の対策があることに期待しない（後段否定）」と明記したこと（甲第１８９号証）は，その表れである。

３　結論

したがって，避難計画を規制に取り込んでいない新規制基準は，法律の要求を満足させていない違法な基準であり，原発がこれに適合しているとして設置（変更）許可を得たとしても，その原発を運転することは許されないというべきである。

これに対し，抗告人が提出した乙第２２２号証（原子力規制委員会作成にかかる「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」）によれば，原子力規制委員会は，「第１層から５層までの係る全ての対応を設置許可基準規則等の原子力事業者に対する規制に規定することが求められているわけではない。」と解釈していることが認められる（２７頁）。しかし，問題は，どのようにして合理性かつ実効性のある避難計画の策定を制度的に担保するかという点にある。時の政府から独立した権限を持つ原子力規制委員会が，「合理的且つ実効性のある避難計画の策定」を設置許可処分の要件と位置付けて審査することが最も望ましいことは論を俟たない。抗告人の説明では，各自治体が「地域防災計画」を策定するにあたり，関係省庁，関係地方公共団体を構成員とする地域原子力防災協議会が設置され，同協議会は，国の主導のもと，府県域を超えた住民避難等の緊急時対応に係る広域的な課題について検討し，その結果が原災指針等に照らして具体的かつ合理的であることを確認し，原子力防災会議で報告され，了承を得るというのである（抗告人主張書面(１６)１４２～１４３頁）が，地域原子力防災協議会を，原発を推進しようとしている国が主導していること，原発運転にかかる許認可と関連付けられていないことから，原子力防災会議の了承は，何ら，その合理性・実効性を担保するものでは有りえない。現実に，本件原発周辺自治体で作られている避難計画に合理性・実効性がないことは，既に述べた。

米国においては，住民の避難計画（オフサイト緊急時計画）はNRC（米国原子力規制委員会）の審査対象であり，その審査に合格しない限り，原発運転の許可が出ないのである（甲第２３７号証の１，２）。ニューヨーク州ロングアイランドに建設されたショーラム原発が合理的な避難計画を策定できないことを理由に，１ワットの電力も発電せずに廃炉となったことを想起されたい（甲第２４８号証）。福島原発事故に伴う避難が大混乱に陥り，その過程で多くの人命を奪うという経験をした日本である（甲第１９１号証３２

９～３６５頁「４．１原発事故の被害状況」～「４．２住民からみた避難指示の問題点」）からこそ，避難計画を規制の対象にしなければならないし，それが，福島原発事故後の法律改正の趣旨であるというべきである。

第４　原災指針，避難計画が違法であること

１　合理性・実効性のある避難計画の策定が原発の運転が許容される要件であること

なお，仮に，避難計画を規制対象に取り込んでいない新規制基準が違法とまでは言えないとしても，合理性・実効性のある避難計画が策定されていることが原発の運転を許容できる条件であって，司法審査においても，合理性・実効性のある避難計画策定の事実が認定できない限り，住民の運転差止め請求が認容されるべきである。なぜなら，「前段否定」「後段否定」の深層防護の考え方は，原発の安全対策として確立された国際的基準であるから，司法もその考えにしたがって審査するべきだからである。

２　現行の避難計画が違法であること

現実に本件原発に関する避難計画に合理性・実効性がないことは，これまで主張してきたとおりであり，また，本書面でも項を改めて述べるが，ここでは，そもそも全国の地方公共団体で策定されている避難計画が，その具体的内容を検討するまでもなく，違法であることについて述べる。

(1)　原子力基本法は，原子力利用についての基本法であるから，安全の確保の一環である避難計画についても，「確立された国際的な基準」が踏まえられなければならない（同法第２条第２項）。

(2)　抗告人が主張するように，原子力災害対策は，災害対策基本法に基づいて中央防災会議が策定する「防災基本計画」と，原子力災害対策特別措置法に基づいて原子力規制委員会が策定する「原子力災害対策指針」（以下「原災指針」）の両者によって制度枠組みが設定されている。原災指針は，国，地

方公共団体及び原子力事業者が原子力災害対策を立案，実施する際の，科学的，客観的判断を支援するものである。地方公共団体は，防災基本計画（原子力災害対策編）を受けて，専門的，技術的な事項については原災指針によりつつ，原子力災害対策の一環として，避難計画を策定しているのである。

(3)　ところで,避難計画を策定するためには,明示する,しないにかかわらず,前提としての事故想定があるはずである。安定ヨウ素剤の事前配布を要する範囲，備蓄を要する範囲，施設敷地緊急事態が生じたときに避難を実施する範囲，屋内退避を求める範囲，UPZの外側の地域に対する対策の要否，避難先に求められる原発との距離等，すべてにおいて，一定の事故想定を前提にしなければ，計画をたてることができない。そして，策定された避難計画が合理性・実効性を備えるためには，その前提となった事故想定が合理的であることが不可欠である。過小な事故想定に基づいて避難計画を策定しても，想定を超える事故が発生すれば，大混乱に陥ることは必至だからである。

　では，本件原発周辺自治体で策定されている避難計画は，どのような規模の事故を想定しているのだろうか。抗告人が提出した乙第２０７号証（平成２７年１２月１６日付内閣府・福井エリア地域原子力防災協議会作成にかかる「高浜地域の緊急時対応（全体版）」にも，そのことは明記されていない。そもそも全国の自治体が策定した避難計画は，原災指針が定めた内容が基礎になっているが，原災指針自体が，どうような事故を想定しているのか，明記していない。

(4)　原子力規制委員会が原災指針を策定するに当たり，あるいは，全国の地方自治体の避難計画の策定を支援するにあたり，想定している事故の規模に関して，次の事実が認められる。

ア　原子力規制委員会は，平成２５年４月３日までに新規制基準による安全目標として，事故時のセシウム１３７の放出量が１００テラベクレル

を超えるような事故の発生頻度を１００万炉年に１回程度を超えないように抑制されるべきであるとした（甲第２３８号証）。

イ　原子力規制委員会は，平成２５年６月に策定した「実用発電用原子炉に係る炉心損傷防止対策及び格納容器破損防止対策の有効性評価に関する審査ガイド」で，有効性評価の手法として，「セシウム１３７の放出量が１００テラベクレルを下回っていることを確認する。」とした（甲第２３９号証）。

ウ　原子力規制委員会は，関係自治体が地域防災対策を策定するにあたり，リスクに応じた合理的な準備や対応を行うための参考とすることを目的として，事故における放出源からの距離に応じた被ばく線量と予防的防護措置による低減効果について全体的な傾向を捉えるための試算を示したが，このとき想定した事故の規模は，セシウム１３７の放出量が１００テラベクレルというものであった（甲第２４０号証）。

エ　原子力規制庁は，平成２７年８月に行われた高浜発電所に係る地域原子力防災協議会で説明資料を配布した。その内容は，高浜原発については，セシウム１３７の放出量が１００テラベクレルを超えるような事故の発生頻度を１００万炉年に１回を超えないように抑制するという安全目標を満足しているが，それのみならず，高浜原発では，適合性審査の中で確認した極めて厳しい重大事故において，セシウム１３７の放出量は約４．２テラベクレルにすぎないというものであった（甲第２４１号証）。

オ　原子力規制委員会田中俊一委員長は，平成２７年５月１３日に開催された第１８９回国会参議院東日本大震災復興及び原子力問題特別委員会において，山本太郎議員の質問に対し，全国の避難計画が，セシウム１３７の放出量が１００テラベクレルという規模の事故を前提に策定され

ている旨，そして，１００テラベクレルの根拠は，新規制基準では「シビアアクシデントが起こらないような対策を求めている」からである旨回答した（甲第２４７号証）。

カ　なお，福島原発事故におけるセシウム１３７の放出量は，東京電力の試算では，１万テラベクレル（１０ペタベクレル）である（甲第１９１号証３２９頁「４．１原発事故の被害状況」）。

(5)　以上の事実から，原子力規制委員会は，原発周辺自治体に対し，最大でもセシウム１３７の放出量が１００テラベクレルの事故（個別には，本件原発では４．２テラベクレルであるし，甲第２４７号証によれば，川内原発については，５．６テラベクレルとしていることが窺える。）を想定して避難計画を策定するよう支援（指導）していることが判るし，そのことから，原災指針自体も，その事故想定を前提に策定されていることが窺える。セシウム１３７の放出量１００テラベクレルの事故は，福島原発事故の１００分の１の規模の事故である。原子力規制委員会は，新規制基準では，各事業者にシビアアクシデント対策を義務付けたから，最悪でもこの規模の事故に納めることができると主張しているのである【もっとも，原子力規制委員会が新規制基準への適合判断を出した川内原発において，この安全目標を満たしているか否かをチェックしていなかったことが明らかになっている（甲第２４２号証）。】

相手方らは，新規制基準に適合した原発ではセシウム１３７の放出量が１００テラベクレル以上の事故は起こらないという想定は，極めて甘く，高浜原発では４．２テラベクレル以上の事故は起こらないという想定はさらに大甘の想定であると考える。これは，新たな安全神話であるとしか言いようがない。

(6)　そして重要なことは，避難計画の前提とされているこの事故想定は，深

層防護の考え方に根本的に違反しているということである。セシウム１３７の放出量１００テラベクレル以上の事故を想定しなくてもいいという判断は，新規制基準で定めたシビアアクシデント対策（第４層）がすべてうまく機能することが前提である。しかし，何度も繰り返してきたように，前段を否定するのが深層防護の考え方なのである。シビアアクシデント対策が失敗する場合を想定しなければならないし，その場合であっても，適切な避難計画によって住民を防護しなければならないのである。その場合に想定すべき事故の規模は，セシウム１３７の放出量１００テラベクレルに収まるはずはない。近藤駿介原子力委員会委員長の「最悪のシナリオ」を前提にすれば，福島原発事故と同等の事故を想定しても，まだ足りないというべきである。

(7)　このように，原災指針及び日本の原発周辺自治体で策定されている避難計画は，確立された国際基準（深層防護の考え方）に則っておらず，原子力基本法第２条第２項に抵触していて，違法である。そして，適法な避難計画が策定されない限り，原発の運転が許されてはならない。

第５　避難計画に合理性・実効性がないこと

現在，本件原発周辺自治体で策定されている避難計画に合理性・実効性がない事は，仮処分申立書４３～５５頁，相手方ら準備書面(１３)２４～２６頁，同(１７)１６～２２頁等で主張したが，更に，主張を敷衍する。

１　避難訓練

平成２８年８月２７日，本件原発周辺で，避難計画に基づく避難訓練が行われた。しかし，次に述べる通り避難計画通りに避難訓練ができなかった。

⑴　避難訓練の概要と結果（甲第２４３～２４５号証）

この避難訓練は，平成２７年１２月１８日に策定された「高浜地域の緊急時対応」（乙第２０７号証）に基づいて行われたものである。国と福井，

京都，滋賀の３府県の自治体と，関係機関と，原発３０キロメートル圏内にある，京都府と福井県の住民ら７０００人が参加したとされる（なお，３０キロメートル圏内に位置する自治体の住民は平成２６年４月現在で１７万９５００人である。）。もっとも，参加した住民の内，１２００人が，県内外に避難し，残りは屋内退避を行ったとのことである。

県内外への避難の際に，船舶やヘリコプターを用いて避難する計画であったが，悪天候を理由に船舶３隻を用いた避難は全て中止となり，ヘリコプターを用いた避難については，３機中２機が中止となった。

自動車を用いた避難については，５４台がスクリーニング検査を受け，そのうち１０台が汚染されているという想定で訓練を行った。このスクリーニングでは大きな混雑はなかった。

滋賀県では避難訓練は行われなかったが，水質調査の訓練が行われた。

⑵　避難訓練に参加した人の意見（甲第２４６号証）

ア　本件原発から４キロメートル南側にある老人ホームの経営者

自主訓練として入所者を実際に「車に乗せるだけでもどれくらいの時間がかかるのか。実際にやってみよう。」としたところ１４人を４台に分乗させるのにすら３０分かかった。

「実際の避難では毛布や食料なども積まないといけない。スタッフも入所者もパニックの中，想定通りには絶対にいかない。」「高齢者を長時間，狭い車内に座らせられるのか。」「僕らは命を預かっている。計画を立てるのも訓練を検証するのにも，現場の意見を聞いてほしい。そうでなければ訓練はただやったというだけになる。」

イ　高浜長音海地区（本件原発のある内浦半島にある。）の旅館の経営者

「大雨や雪も降る。気候や風土を知る私たちからすれば，避難訓練の実効性は疑問だ。」

ウ　美浜町役場でスクリーニング検査を受けた若狭町の女性

「今回はスムーズだったが，実際にはもっと多くの人が避難するはず。バスが手配できるか不安だ。」

エ　高浜町宮尾地区の県道で倒木の除去作業の訓練に従事した自衛隊員

「順調に訓練できたが，実際には重機が現場に入れない状況も考えられる。車両の誘導に人員を割く必要性も感じた。迅速に対応できるよう備えたい。」

２　避難訓練から見える避難計画の問題点

今回，悪天候を理由に船舶による避難やヘリコプターによる避難が中止されたが，事故が起こった際に，天候が悪ければ，船舶やヘリコプターによる避難はできなくなる。避難計画に実効性がないことが明らかになった。

また，今回の訓練で老人ホームの入所者を自動車に分乗させるのに３０分もかかった。老人ホームの経営者は，実際の事故が起きればパニックになってもっと時間がかかるだろうと述べている。避難に時間がかかれば，被ばくのおそれは高くなる。避難計画の通りに避難行動をとったからといって被ばくを避けられる保証はない。

また，今回行われた避難訓練に参加した住民は全住民の一部であり（参加住民は約７０００人と報道されたが，うち約５８００人は屋内退避をしたのであるから，実質的に訓練に参加したのは約１２００人にすぎない。），実際に事故が起こった際には，今回の避難訓練で明らかにならなかった問題も発生することも十分ありうる。例えば，自動車による避難では，たった５４台しかスクリーニングの対象としていないが，実際の避難となればこの台数の７０～１００倍近い車両が移動することも予想され，その時に訓練のように混雑なくスクリーニングが行われるとは考えられない。

避難訓練は，やらないよりはやった方がいいが，このような小規模の避難訓練では，本番の避難で噴出するはずの問題点が明らかにならない。アリバ

イ作りのための避難訓練と揶揄されても仕方がない。

３　現行の避難計画の不合理性について補充主張

現在策定されている避難計画が絵に描いた餅であり，現実には想定どおり機能しないことは，既に述べた。ここでは，原災指針及び避難計画自体が，住民に大量の被ばくをさせることを前提としており，合理性がないことを述べる。

(1)　スピーディの活用の放棄

旧原子力安全委員会が定めてきた「原子力施設等の防災対策について」（防災指針）では，SPEEDIを用いた予測的手法に基づいて避難方法に関する意思決定を行うこととしてきた。しかし，原子力規制委員会は，原災指針を改訂し，SPEEDIの活用を放棄した。UPZ圏内の住民は，屋内退避をさせ，モニタリングによる実測値に基づいて避難させるというのである（甲第２４９号証）。

(2)　原災指針の内容

原災指針（乙第６１号証）によれば，UPZ圏内の住民は，どんな場合でも即時に避難することは許されず，まず屋内退避し，地上１メートルの空間線量が５００μSv/時になれば（OIL１）数時間内に，２０μSv/時（OIL２）になれば１週間内に一時移転を実施すると定められ，UPZ外の住民も同様の基準で，避難ないし一時移転を実施することとされている（乙第６１号証１２頁，３４頁）。滋賀県における空間線量の平常値は，０．０５μSv/時程度であるから，平常値の４００倍になったら１週間内に一時移転が，５０００倍になったら数時間内に避難ができるが，それまでUPZ及びその外側の住民は避難をさせてもらえない。２０μSv/時は，１７５．２mSv/年に，５００μSv/時は，４３８０mSv/年にそれぞれ相当する。しかも，上記線量値が計測されてから避難が開始されるまでに相当の時間が経過するから，その間に線量値が大幅に上がることも想定できる。更に，避難途中における被ばくも

考慮しなければならない。原子炉等規制法等で一般公衆の被ばく限度は年１mSvと定められていることを想起されたい。

(3)　相手方ら滋賀県民は，UPZ外で居住している。SPEEDIを使用しない以上，UPZ外は，実測によって高線量が確認されて初めて何らかの対策が検討されることになる。高線量になってから高線量が確認されるまでも，相当のタイムラグを覚悟しなければならない。高線量が確認されるまで，相手方らは被ばくを続けることになる。

原災指針が，PAZ内の住民は，全面的緊急事態で「避難や安定ヨウ素剤服用等の予防的防護措置を講じなければならない」とする（乙第６１号証７頁）一方，UPZの住民は屋内退避させることとしたのは，「段階的避難」の要請，すなわち，PAZとUPZの双方の住民を同時に避難させたのでは，交通がマヒしてスムーズな避難ができなくなるからである。スムーズな避難の実現のために，UPZ及びその外の住民が多量の被ばくをしてもやむを得ないというのが，原災指針の考え方なのである。

相手方ら準備書面（１７）１８頁で述べたように，地震と原発事故との複合災害の場合は，屋内退避自体が困難になるから，UPZ及びその外側の住民の被ばくは極めて深刻になる。現実には，UPZ及びその外側の住民の中には，避難ないし一移転の指示が出る前に避難を始める人々が多数出るだろう。被ばくを避けたいというのは，人として当然の思いであり，避難指示が出る前に避難しようとする人たちを止めることができない。その場合，大渋滞等が発生し，大混乱が生じることは避けられない。

(4)　現行の避難計画には多くの問題があるが，この問題一つをとっても，到底，その合理性・実効性を肯定することはできないのである。

以　上