

玄海原発再稼働禁止仮処分命令申立事件

債権者 長谷川 照 外 80 名

債務者 九州電力株式会社

## 補充書面4

2017（平成29）年3月31日

佐賀地方裁判所 民事部 御中

債権者ら訴訟代理人

弁 護 士 板 井 優

弁 護 士 河 西 龍 太 郎

弁 護 士 東 島 浩 幸

弁 護 士 椛 島 敏 雅

弁 護 士 田 上 普 一

外

## 目次

第1	はじめに—本書面の概要と構成	4
1	本書面の概要	4
2	本書面の構成	5
第2	避難計画の意義と必要性	6
1	原発事故の可能性がゼロでない以上、論理的帰結として避難計画が必要であること	6
2	避難計画の国際的な位置付け	7
3	アメリカにおける緊急時計画の位置付け	10
4	国際基準を軽視し、遵守しなかった過ちを繰り返してはならない	11
5	小括	12
第3	3.11事故で生じた被害	13
1	はじめに	13
2	3.11事故の発生と概要	14
3	事故後、避難地に至るまでに住民が受けた被害	17
4	避難中、「避難生活」において住民が受けた被害	36
5	「避難生活の終了」の実態とそれによる被害	49
6	帰還断念者の被害	53
第4	3.11事故から得られた教訓と、あるべき避難計画	55
1	はじめに	55
2	事故発生後、避難地に至るまでの計画	56
3	避難中における計画	65
4	避難終了後における計画	68
5	帰還断念後における計画	70
第5	現在の避難計画とその問題点	71
1	原子力防災に関する法体系	71

2	避難計画は、深層防護の理念に合致し、福島第一原発の教訓を踏まえたものでなければならない	73
3	国際基準からみた不備	74
4	実際に生じた3.11事故の教訓を踏まえていない	74
5	避難訓練は形骸化している	88
6	小括	91
第6	結論 玄海原発の再稼働は許されない	92

## 第 1 はじめに—本書面の概要と構成

### 1 本書面の概要

人間のつくった技術である以上、原発の安全性は絶対ではなく、原発内部の放射性物質が外部環境に大量に放出される可能性はゼロではない。

一方で、3.11 事故から明らかなおり、放射性物質が大量に放出されたとき、原発周辺住民が被る被害は甚大である。すなわち、周辺住民は被ばくを避けるために避難を余儀なくされ、しかも、いったん放射性物質によって居住環境が汚染されれば避難生活は長期にわたってなされることとなる。周辺住民は、被ばくの心配のない安全な土地に移動するまでは被ばくのリスク、あるいは避難する行為そのものによる身体的・精神的負担を負い、その避難先での生活中は新たな環境での生活という負担を負うこととなる。福島では、震災関連死者数が多数にのぼり、長引く避難生活により深刻な被害が出てもいる。さらに、福島では、地域社会の存続すら危ぶまれる状況である。

3.11 事故は、避難者が悲惨かつ甚大な被害を蒙り続けていることをまざまざと我々に示している。

3.11 事故は、これら避難による被害を防ぐために、適正な避難計画、それも、事故直後のみならず、避難者が元の生活に戻れるまでの長期的な計画を備えることが必須であることを教訓として示したのであり、我々はこれを真摯に受け止めねばならない。

また、我が国では、3.11 事故後、国際基準を軽視していた反省から、深層防護の理念を徹底することが法にも明記された。

避難にかかる計画は、3.11 事故の教訓に学び、かつ、国際基準や深層防護の理念にも合致するものでなければならないのである。

ところが、原発事故に関して現在つくられている避難計画は、

3.11 事故の教訓にも学ばず、国際基準や深層防護の理念にも合致しない。形式的に計画を策定しているに過ぎず、机上の空論というべきものであって、原発事故への備えとしては全く不十分である。

よって、原発事故時の住民防護の最後の砦としての避難計画が不十分である以上、債権者らの人格権が侵害される蓋然性があるため、玄海原発の再稼働は認められない。

## 2 本書面の構成

本書面では、上記 1 で述べたことを明らかにするため、次の構成をとる。

- (1) 「第 2 避難計画の意義と必要性」では、原発事故時の避難計画がなぜ必要なのか、また、国際的な位置付け、3.11 事故前における我が国の対応を述べる。その上で、国際基準に合致した避難計画は当然の要請として必要であることを述べる。
- (2) 「第 3 3.11 事故で生じた被害」では、3.11 事故前に適正な避難計画が作成されていなかったために、同事故でどのような被害が生じたかを概観する。
- (3) そして、「第 4 3.11 事故から得られた教訓と、あるべき避難計画」では、第 3 で述べた被害の教訓から導き出される、適正な避難計画（再稼働を認めるのであれば最低限必要とされるもの）について述べる。
- (4) 「第 5 現在の避難計画とその問題点」では、現段階でつくられている避難計画の概要及び問題点について述べ、玄海原子力発電所で事故が生じた際に住民防護の役に立たないことを述べる。
- (5) 「第 6 結論」では、第 2 ないし第 5 で述べたことから、玄海原子力発電所の再稼働が認められないことを結論とする。

以下、詳述する。

## 第 2 避難計画の意義と必要性

### 1 原発事故の可能性がゼロでない以上、論理的帰結として避難計画が必要であること

3.11 事故により安全神話は崩れ、事故の起こる可能性がゼロではないことが明らかになった。原発も所詮は人のつくる技術である以上、完璧な技術ではあり得ず、原因は何であれ、事故が起きてその内部の放射性物質が外部に拡散する可能性がある。

したがって、原発事故が起こらないように安全対策を取ることは当然としても、なお原発事故が起こることを前提として住民の安全性をはかる対策が求められることとなる。原発が事故を起こす可能性がゼロではないことの論理的帰結として、適正かつ実効性のある避難計画が必要とされるのである。

この点、2012（平成 24）年 9 月 26 日に開催された原子力規制委員会において、元国会事故調メンバーであった大島賢三委員は、「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たしますか、重要性を持つものだと私は考えております。」と述べ、避難計画の意義を強調している

（甲 A 337 号証 6 頁）。また、同委員会委員長の田中俊一氏も「私自身も、原子力発電所の立地市町村にとってみれば、この防災計画というのはきちんとできていて住民が納得できるものがなければ、とても原発の再稼働なんて考えられませんよということを、再三にわたって今までも申し上げてきていますので…」と発言し（甲 A 337 号証 9 頁）、きちんとした防災計画（避難計画）がなければ再稼働はあり得ないことを述べている。

## 2 避難計画の国際的な位置付け

### (1) はじめに

国際基準においても、避難計画は、深層防護の第5層として必須のものとされ、原子力安全対策の内容となっている。

そこで、本項では、①深層防護の概念及び原子力安全対策は深層防護によるとされていること、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を説明する。

### (2) 深層防護（原子力安全対策の指導理念）

ア 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号証）。

イ 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号証535頁注7<sup>1</sup>）。

ウ 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

---

<sup>1</sup> 甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では582頁注7

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号証）。

エ 3.11 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

ア 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号証）。

#### (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。

イ 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号証）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号証）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。

### 3 アメリカにおける緊急時計画の位置付け

- (1) 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。

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 k m）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 k m）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 242 号証 96 頁～）。

- (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 1989（平成元）年に廃炉が決定された例もある（甲 A 243 号証 121 頁）。

#### 4 国際基準を軽視し、遵守しなかった過ちを繰り返してはならない

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 J O C 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なかった。

原子力安全委員会は、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、原子力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（甲 A 1 号証 366 頁～<sup>2</sup>）。原子力安全委員会は、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黙認し続けたのである。

結果、防災対策の見直しが図られないまま 3.11 事故が発生し、事故対応に遅れが生じて被害は拡大することとなった。

このことについて、国会事故調査委員会の元委員で、原子力規制委員会委員の大島委員は、「（国際基準が十分日本の指針に反映されていなかった）状況が福島原発事故の事故対応の失敗にもつながったし、被害の拡大防止という観点からも非常に残念な結果になった」と評している（甲 A 337 号証 7 頁）。

## 5 小括

日本は、3.11 事故前、国際基準を軽視し、原発安全神話を妄信するという特異な状況にあった。そして、そのために、3.11 事故で悲惨かつ甚大な被害が生じ続けることとなるのである。

国際基準を軽視したことにより、日本は取り返しのつかない被害を発生させてしまった。もはや、この被害を繰り返すことは許されないのであり、国際基準は最低限、遵守しなければならないものである。

次に、3.11 事故の概要を振り返り、フクシマで発生した被害を確

---

<sup>2</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 390 頁～

認するとともに、その教訓から導かれる、あるべき避難計画について述べる。

### 第3 3.11 事故で生じた被害

#### 1 はじめに

本項では、3.11 事故を「避難」という観点から振り返り、住民が被った被害の内容を明らかにしていく。

原発事故では、避難が一時的なものにとどまらず長期化するという特殊性があり、避難者の中には、故郷に数年から数十年、場合によっては半永久的に戻れない人々も出てくる。原発事故は、住民の生活、財産、生業を奪うとともに、長年にわたって育まれてきた社会的・地域的なつながりをも破壊する。原発事故でこのような被害が発生することが明らかである以上、避難者が原発事故前と同様に安心した生活を回復するまでの措置を事前に講じておくべきである。

「避難」とは、事故後の一時的な退避行為だけを指すものではなく、元の生活と同様に安心して暮らせるようになるまでを指すものである。つまり、「避難」の問題については、事故直後の避難地への移動行為のみならず、元の生活に戻るまでの期間まで検討する必要がある。

そこで、3.11 事故により住民が受けた被害の内容を、時間の経過に着目して、

- 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。

以下、まず 3.11 事故の概要を振り返り、その後、上記段階ごとに

住民が被った被害の内容を次項から述べ、そこから導き出される教訓を第4にて明らかにする。

## 2 3.11 事故の発生と概要

### (1) 3.11 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ないし3号機は運転中、4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号証23～25頁<sup>3</sup>）。

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压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号証29頁<sup>4</sup>）。

---

<sup>3</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では24～25頁

<sup>4</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版でも29頁

## (2) 放射性物質の放出・拡散

この 3.11 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＜ I N E S 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 1778 k m<sup>2</sup>、515 k m<sup>2</sup>にも及び（甲 A 1 号証 330 頁<sup>5</sup>）、これは、福島県の面積の 16%にも相当する。当然のことながら、風向・地形の影響により、放射性物質は、同心円状といった単純な広がりではなく、複雑な広がりをもって拡散した。また、その拡散距離は福島第一原発から 30 k m 圏内にとどまるものではなかった。飯館村は、福島第一原発から直線距離にして約 40 k m に位置していたが、放射性物質が飛散したため、後に帰還困難区域となった。

なお、3.11 事故によって放出された放射性物質は、福島県に限らず極めて広範な地域に拡散した（下図 1～3）。

2011（平成 23）年 3 月 25 日、当時の原子力委員会委員長であった近藤駿介は、3.11 事故が最悪のシナリオで進展すれば、170 k m 圏が強制移転区域に、250 k m 圏は希望者の移転を認める区域になるであろうとの想定をしていた（甲 A 300 号証及び同 303 号証）。まさに、日本は「沈没」の危機にさらされたのである。

---

<sup>5</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 350 頁

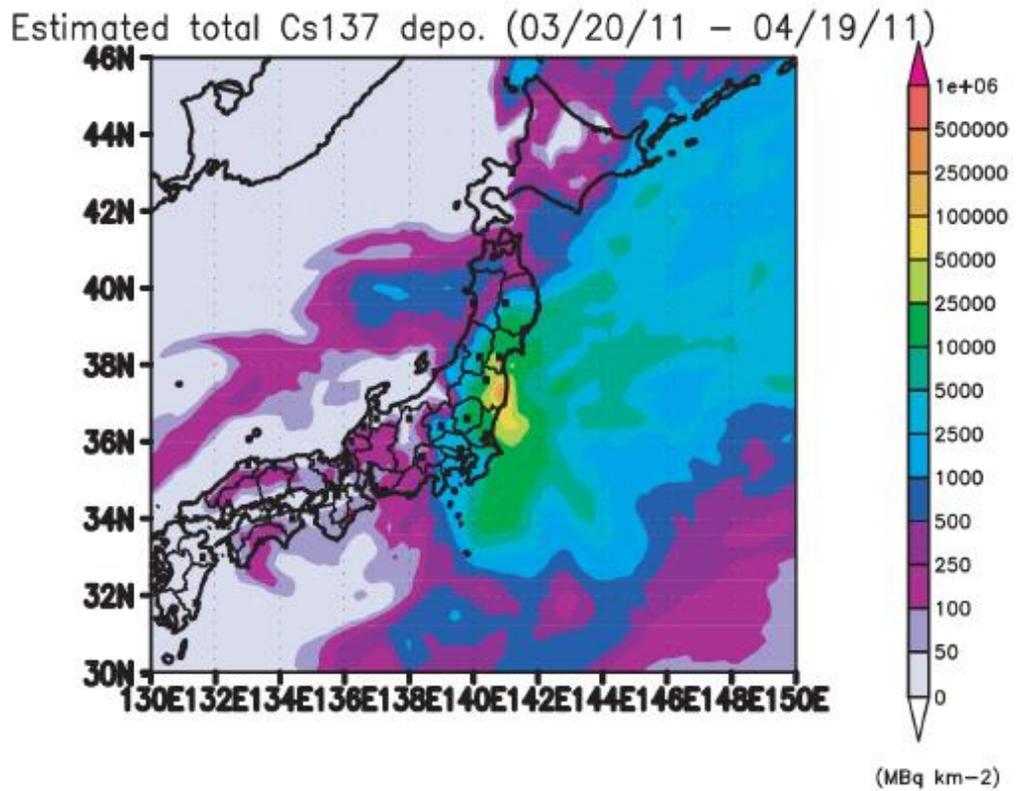


図 1 米大学連合宇宙科学協会の安成哲平・客員研究員らの国際研究チームによるシミュレーション（2011（平成 23）年 3 月 20 から同年 4 月 19 日の期間におけるセシウム 137 の積算沈着量）

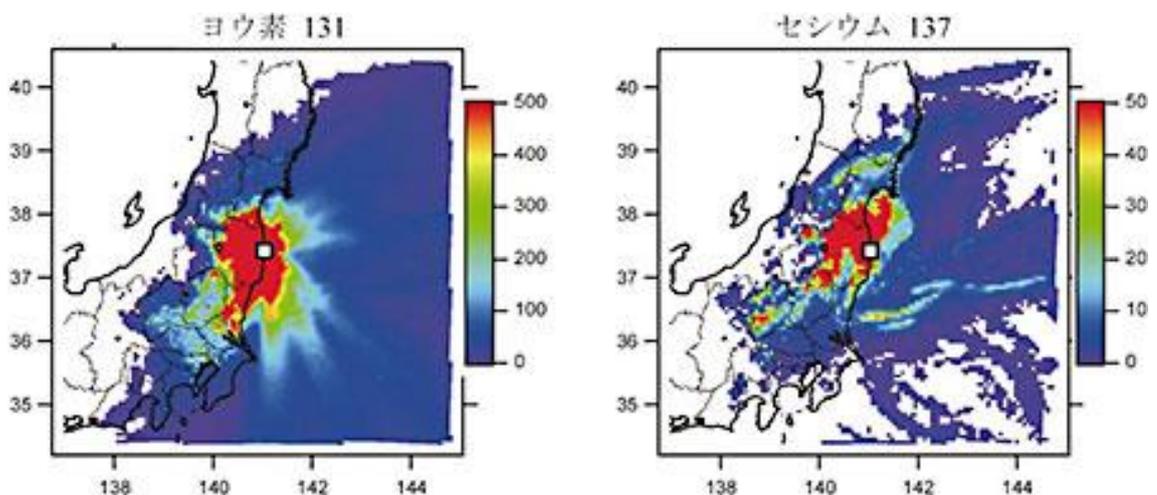


図 2 国立環境研究所によるシミュレーション（2011（平成 23）年 3 月 11 日から同月 29 日の期間におけるヨウ素 131（左図）とセシウム 137（右図）の積算沈着量）

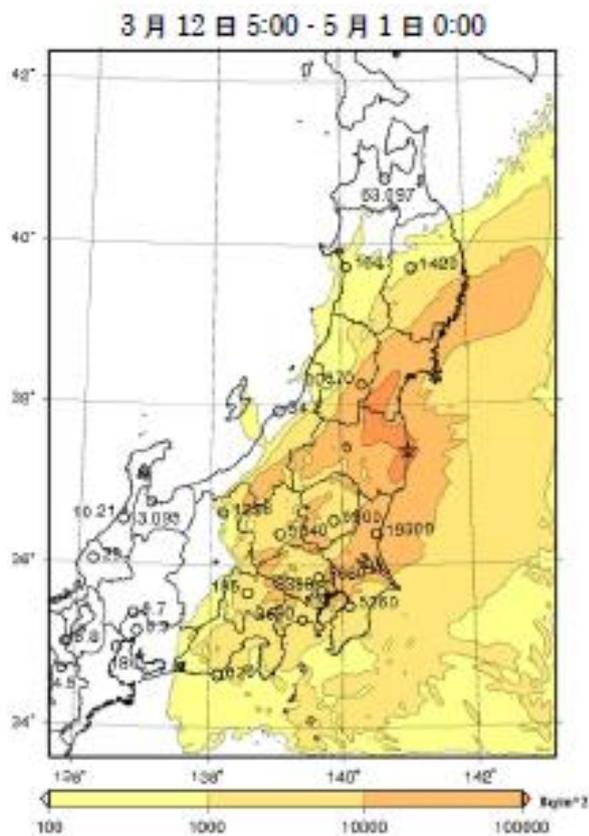


図 3 日本原子力研究開発機構によるシミュレーション（2011（平成 23）年 3 月 12 日 5 時から同年 5 月 1 日 0 時の期間におけるセシウム 137 の積算沈着量）

### 3 事故後、避難地に至るまでに住民が受けた被害

#### (1) 避難指示の発令

政府は、同年 3 月 11 日 21 時 23 分に福島第一原発から 3 k m 圏避難指示、翌 12 日 5 時 44 分に同 10 k m 圏避難指示、同日 18 時 25 分に同 20 k m 圏避難指示、同月 15 日 11 時 00 分に同 20～30 k m 圏屋内退避指示、同月 25 日に同 20～30 k m 圏自主避難要請と（甲 A 1 号証 299 頁～<sup>6</sup>）、場当たりの避難指示を次々と発令した。

<sup>6</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 318 頁

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。

なお、3.11 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。3.11 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<sup>7</sup>）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 of 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。

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 k m 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。

結局、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（平成 23）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 20 k m 圏）で約 7 万 8000 人、計画的避難区域

---

<sup>7</sup> SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）とは、原発等の周辺環境における放射性物質の大気中濃度、被ばく線量等を、放出源情報、気象条件及び地形データをもとに予測して、その結果を記号や等値線を用いて地図上に表示する文部科学省所管のシステム

(20 k m以遠で年間積算線量が 20 m S v 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 20~30 k m 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 A 1 号証 331 頁<sup>8)</sup>)。

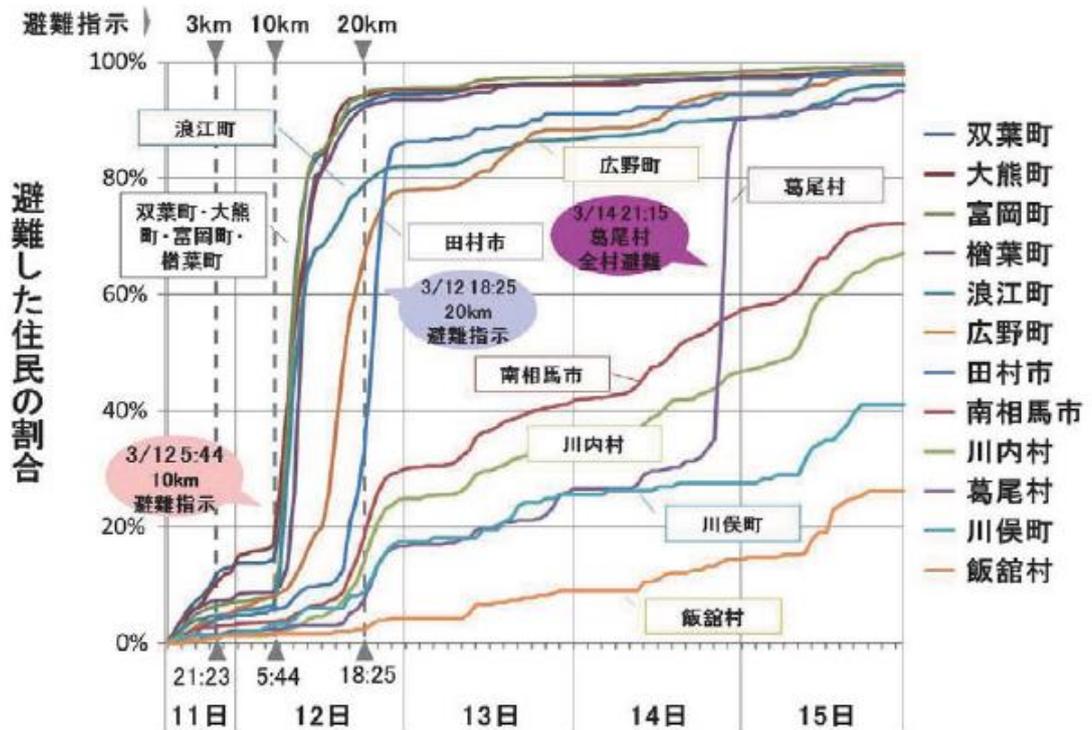
## (2) 住民の避難行動

ア 3.11 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 10 k m 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が生じた (甲 A 1 号証 341 頁<sup>9)</sup>)。

---

<sup>8</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 351 頁

<sup>9</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 362 頁



## イ 原発事故と知らされずに避難したために生じた混乱

避難指示は比較的速やかに住民へ周知されたものの、福島第一原発で事故が発生したということ、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号証338頁<sup>10</sup>）。

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」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号証343～344頁

<sup>10</sup> 甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では357頁

11)。

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 A 1 号証 342～343 頁<sup>12</sup>）。

#### ○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

---

<sup>11</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書のWEB版では 364～365 頁

<sup>12</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書のWEB版では 363～364 頁

いた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。」

#### ウ 避難の要否の判断を押しつけられたために生じた混乱

枝野官房長官（当時）は、2011（平成 23）年 3 月 25 日、20 k m～30 k m 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（甲 A 1 号証 348～3491 頁<sup>13</sup>）。

## エ 大渋滞により進まなかった避難

避難は、主に自家用車またはバスでのピストン輸送で行われたが、大渋滞の発生により、遅々として進まなかった。

自家用車での避難について、2 つ事例を挙げる。

- ① 福島第一原発から約 7 k m の距離にあった富岡町の養護老人ホームの施設町の体験談には次のように記載されている（甲 A 222 号証 23～24 頁）。
  - ・ 3 月 12 日朝には、自宅前の道路に避難を急ぐ車の列ができていた。
  - ・ 前日夜には隣近所と「隣組の行動は一緒に」と確認していたにもかかわらず、12 日朝にはほとんどの者が既にいなくなっていた。
  - ・ 避難経路となる幹線道路は避難民による大渋滞となっていた。中には、ガソリンがなくなったのか、車での避難を諦めたのか、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弾きながら小走りに走り始める者もいた。
- ② 福島第一原発から約 7 k m の富岡町に居住していた者も、大渋滞の発生によって避難に大変な時間がかかったことを次のように述べている（甲 A 223 号証 15～16 頁）。
  - ・ 3 月 12 日 9 時を過ぎたころに、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

---

<sup>13</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 370～371 頁

一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。
- ・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。
- ・国道6号線に出るまでは数分で出られたが、国道を横断して西に向かうと数十mのところで渋滞の列の最後尾についてしまった。
- ・車はなかなか前に進まず、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も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。
- ・窓を閉めているので暑いが、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。

3.11 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号証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 D I D（人口集中地区）は存在しない。北村氏の隣家もそれぞれ 100

m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と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。」

さらに、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。

例えば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 10 k m）では次のようなことが生じた（甲 A 222 号証 77～78 頁）。

- ・浪江町では町独自に、前日 12 日午前 6 時頃に半径 10 k m 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 27 k m に当たる同町津島支所に役場機能を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。
- ・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て避難場所を伝えるとともに、避難用に観光用大型バス 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。
- ・そこで、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かった。
- ・待つうちに利用者や住民がいら立ち始め、施設長や職員に対して野次が飛ぶようになった。
- ・結局、患者の透析時間が迫っていることもあって、待つのは諦め、病院に引き返した。

- ・約 250 人が避難できずに残った。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かった。

## オ 災害時要援護者の「避難」の実態と、失われた人命・健康

- (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べき人々においては、一層深刻だった。

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) 福島第一原子力発電所から 20 k m 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などの定期的な医療行為を必要とする重篤な症状を持つか又は寝たきりの状態にある重篤患者であった。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くなった（甲 A 1 号証 357 頁<sup>14</sup>）。

- (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

---

<sup>14</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 380 頁

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 A 1 号証 360 頁<sup>15</sup>）。

(エ) さらに、双葉病院においては、患者らは約 230 k m 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

---

<sup>15</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 383 頁

のの見つけれられず、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 A 1 号証 360 頁<sup>16</sup>）。

(ウ) 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、県災対本部が担当したが、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 A 1 号証 361～362 頁<sup>17</sup>）。

(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

---

<sup>16</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 384 頁

<sup>17</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 385 頁

市町は住民の避難への対応に迫られ、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号証362～363頁<sup>18</sup>）。

(キ) 結果として、多くの病院入院患者や介護老人保健施設入所者が避難途中で死亡した。

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

---

<sup>18</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では385～386頁

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 A 1 号証 358 頁<sup>19</sup>）。

- (ク) 以上の被害が生じた要因について、国会事故調査委員会は、
- 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ったと分析している（甲 A 1 号証 359 頁～<sup>20</sup>）。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 A 1 号証 362～363 頁<sup>21</sup>）。

#### カ 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、3 k m、10 k m、20 k m 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た。

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 A 1 号証 350 頁<sup>22</sup>）。

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ために、避難した先でかえって被ばくをしまい、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

---

<sup>19</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 381 頁

<sup>20</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 382 頁～

<sup>21</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 385～386 頁

<sup>22</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 373 頁

生じた。

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、楡葉町、浪江町では、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号証344～346頁<sup>23</sup>）。

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号証6頁）。

#### キ 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号証）。

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

---

<sup>23</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では365～368頁

場所へ避難せざるを得なかった。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2011（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号証5頁）。

### **(3) 避難開始後、避難地にたどりつくまでに住民が受けた被害**

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、3.11事故の避難者らは、以下のような被害を被った。

#### **ア 3.11事故や放射性物質の拡散状況に関する情報が与えられなかったために被ばくをした被害**

前述したとおり、国は、「万が一」「念のため」といった前置きをしながら場当たりの避難指示を出して避難区域を拡大し、SPEEDIによる放射性物質拡散予測も公表しなかった。

そのために、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（甲A1号証350頁～<sup>24</sup>）。例えば、飯舘村長泥地区では、3月17日に最大

---

<sup>24</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では372頁～

95.  $1\mu\text{Sv/h}$  という値の放射線量が記録されている（甲 A 1 号証 354 頁<sup>25</sup>）。これは屋外にいれば、半日で年間許容限度（ $1\text{mSv}$ ）を超えるほどの高い線量の汚染である。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。

#### イ 避難中に被ばくした被害

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 長距離・多数回・長期的な避難による心身の疲労

3.11 事故の避難住民たちは、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。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、極限まで疲労を蓄積することとなった。

---

<sup>25</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 377 頁

避難弱者ともいうべき高齢者、傷病者が避難中に多数死亡したことは前述のとおりである（国会事故調報告書では、2011（平成23）年3月末までに少なくとも60名が死亡したとしている（甲A1号証358頁<sup>26</sup>））。

#### 4 避難中、「避難生活」において住民が受けた被害

##### (1) 長期化する避難生活

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1年を経過した時点では避難者数が6万人を超過し、そのまま高止まりを続けている。事故から3年を経過した2014（平成26）年3月13日の時点で、なお約4万7000人の県外避難者が存在している（甲A226号証）。

その数は、それからさらに3年経っても微減であり、2017（平成29）年2月13日時点での県外避難者数は3万9598人となっている（甲A338号証）。

原発事故は、土地や水といった人々の生活基盤となる環境そのものを汚染し、しかも放射性物質の除去は不可能であるため、避難者は故郷に戻れないのである。しかも、避難者は、被ばくによる健康被害を避けようと福島県から遠方へと避難する傾向があるため、元の住居地で育まれていたコミュニティはバラバラになり、地域や社会のまとまりが失われていくこととなる。

以下では、住民たちの避難生活の実体と、そこから明らかになる被害について述べる。

##### (2) 避難区域、避難人口について

事故直後の避難指示発令については既に述べたが、その後の避難

---

<sup>26</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では381頁

区域設定について理解を深めるため、ここで避難区域の概要、避難人口について述べる。

## ア 避難区域について

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と確認された地域であり、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。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。

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、2017（平成29）年3月11日時点では、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（次頁の図参

照)。帰還困難区域は一時帰宅等の出入りが制限されている。

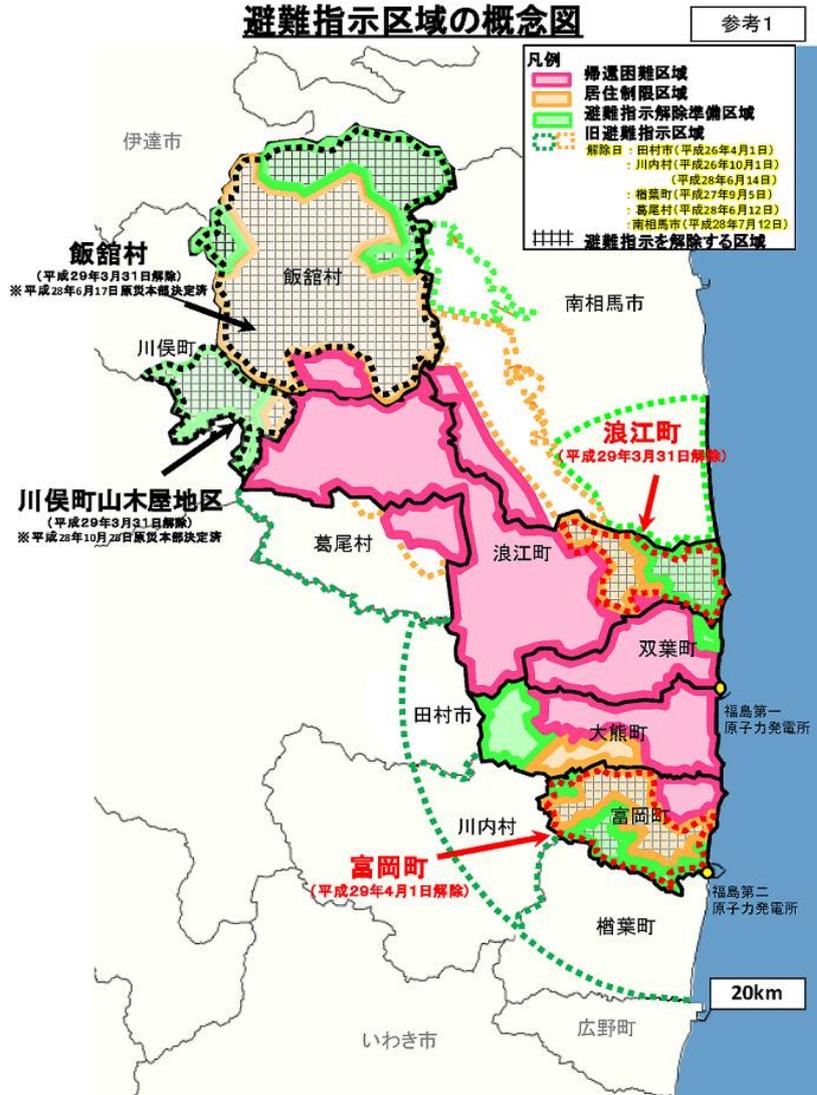


図 避難指示区域の概念図（福島復興ステーション HP より取得）

## イ 避難人口

3.11 事故による福島県内から、県内外への避難者数は、2012（平成 24）年 5 月に約 16 万 4800 人とピークとなった。その後、避難人口は少しずつ減少してはいるものの、避難区域が再編され、

3年以上経過した現在においても、県内外への避難者数は7万7283人に及んでいる（2017（平成29）年2月時点、甲A338号証）。

2013（平成25）年12月時点での避難区域ごとの避難者数を別の統計からみ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号証）。

### **(3) 避難者が避難中に被る被害**

#### **ア 避難先の住居に関する被害**

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。そして、避難者が避難先に到着した後に新たな被害が発生することとなる。

#### **(7) （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ようになる。しかし、そこには多くの避難者が集められるので、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号証438～439頁<sup>27</sup>、甲A233号証24頁）。

---

<sup>27</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では475～476頁

## (イ) 仮設住宅での生活

仮設住宅の建設が進められても、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。

また、運よく仮設住宅に入居できたとしても、避難者らが元の生活を取り戻せたわけではない。

仮設住宅はスペースが狭いため、二世帯、三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、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、避難者らは静穏な環境の中で生活することができなくなった。

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 避難によって生業や生きがいを喪失した

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。

例えば、浪江町在住の60代女性は、避難によって、生業としてきた花の栽培ができなくなった。この女性は、次のようにその喪失の辛さを述べている。

「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、とかみんなと競争してた。お金だけが目的じゃない。みんなと旅行して。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。仕事をしたくてもできない。これまで本当に充実していた。前の生活に戻して欲しい。そのことに対して払って欲しい。」(甲A2号証128頁)。

ウ 長年住み慣れた家や土地を手離さざるを得なかった

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NHKスペシャル「シリーズ東日本大震災 動き出した時間 ～"旧警戒区域"はいま～<sup>28</sup>」として紹介されている。

上記番組では、双葉町から避難し、仮設住宅に住む高齢の女性が、「帰りてえ。先祖のそばに帰りてえと思うんだ。」とこぼしたことを紹介している。

---

<sup>28</sup>NHKスペシャル

「シリーズ東日本大震災 動き出した時間 ～"旧警戒区域"はいま～」

<http://www6.nhk.or.jp/special/detail/index.html?aid=20130726> (NHKオンデマンド)

また、同番組では、双葉町に先祖代々200年以上続く農家を営んできた舘林氏についても紹介している。同氏の78歳になる母は、3.11事故前は毎日田畑に出かけて草取りをするなどしていたが、避難先では1日中家の中で過ごすことが多くなったため、急に足腰が弱ってしまった。舘林氏は、母のために避難先に新しく家を建てるか苦悩し、これまで双葉町で培ってきた人と人とのつながりや人間関係を失うことに大きな躊躇を感じているという。同氏は、双葉町の家傍にあり、事故前は毎日手を合わせていたという墓に、「手入れできないんだもん。ごめんな。」と謝っている。

## エ 脈々と受け継がれてきた地元文化の喪失

原発事故によって、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。

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。田植え踊りは浪江町津島の住民にとっては誇りであり、津島の住民の結束の象徴でもあった。

しかし、住民が仮設住宅にバラバラに入居し、いつになれば戻れるかわからない状況の中、田植踊の継承は危機を迎えている（甲A132号証188～190頁）。

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。

## オ 地域（社会）の分断・対立、コミュニティの崩壊

3.11 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 A 127 号証 44 頁、49 頁）。すなわち、3.11 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在となり、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。

### (7) 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%、「条件を整えば戻りたい」が 28.4%である。

「条件を整えば戻りたい」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 A 130 号証）。

### (イ) 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。3.11 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 A 131 号証)。

「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の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。

浪江町では、住民がぎりぎりの選択を迫られることで、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、3.11 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 A 127 号証 66 頁）。

#### （ウ） 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。

飯舘村当局は、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 代の若者が、ツイッター上で村当局の見解に反対することもあった（甲 A 127 号証 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ものであり、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。

### (I) 縮む福島

3.11 事故で広域が放射能汚染されたことによって、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 A 127 号証 43 頁）。

3.11 事故により、地域・社会が崩壊する危機にさらされているのである。

### カ 先の見えない長期避難生活により多くの原発関連死者が出ている

避難途中に死亡した住民は、入院患者だけではない。長期避難生活は避難者の心身の健康を蝕み、多くの犠牲を出している。

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 3523 人（復興庁が 2016（平成 28）年 9 月 30 日までに把握できた数）のうち、福島での死亡者が 2086 人と半数以上を占めている（甲 A 336 号証別紙 1）。

直接死に関しては、全国に占める福島の割合は約 1 割（2014（平成 26）年 8 月現在で 1 万 5889 人中 1611 人、警察庁発表、（甲 A 228 号証））であることからすると、3.11 事故の影響がいかに大きかったかが窺われる。

時期別に見ると、他の県では、震災から時間が経つにつれて震災関連死者数は大きく減っていき、震災4年後には震災関連死者数はほぼゼロとなる。しかし、福島県だけは震災から4年が経過しても震災関連死の死者数が数十名を超える（2016（平成28）年9月によりやくゼロとなった。）。

2012（平成24）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は、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号証1頁）。

なお、2014（平成26）年8月26日、福島地裁は、避難生活によってうつ状態となって自死した者の遺族が東電に対して起こした損害賠償請求を認める判決を出したが、この事例は当時の震災関連死の統計に含まれていなかったと解される（甲A235号証及び甲A236号証）。今後、同様の事例が増えるはずであり、深刻な震災関連死の実態がさらに明らかになっていくと思われる。

#### (4) 避難中、「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

よる精神的がある。

オ 生業や学業を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身体的被害を被った人々が多数おり、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。

## 5 「避難生活の終了」の実態とそれによる被害

### (1) 避難生活の「終了」とはいつか

避難生活者の避難は、形式的には、次のどちらかの場合に終了するといえる。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。

しかし、上記はいずれも、形式的意味での避難の終了に過ぎない。

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 of 生活を取り戻した」時点である。

例えば、デパートなどで火災事故に遭った時、火災事故に遭遇した客は、デパートから無事脱出し、自宅に戻れば、そこで「避難」は終了する。火災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。

その意味で、3.11 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。

避難計画でどのような「避難終了」の計画を立てるべきか明らかにするために、以下では、3.11 事故の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述べる。

## (2) 政府の帰還政策にもかかわらず帰還が進まない実態

### ア 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 A 237 号証）。

### イ 田村市都路地区の例

田村市は、3.11 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（平成 26）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 A 238 号証）。

### (3) 帰還が進まない原因

ア まず挙げられる理由は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。

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 A 237 号証）。

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。

イ つぎに、交通網が回復していないことも原因である。

田村市都路地区は同市の東端にあり、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 A 238 号証）。

ウ 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 A 238 号証）。

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の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 戸が稲の作付けをしたにすぎなかった。

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こと、農業が収益に結びつかないことなどの問題点を解消するには至っておらず、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。

エ 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、3.11 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。

#### (4) 小括

以上のとおり、現在、推し進められている帰還政策は避難者らの3.11 事故以前の生活に回復させるに十分な政策とは到底言えない。このフクシマの教訓は十分に踏まえられる必要がある。

### 6 帰還断念者の被害

(1) 3.11 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。

(2) 故郷への帰還を断念することによって、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、避難生活がもたらした被害は、帰還断念後も回復されることなく存続する。

- (3) 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、故郷に戻った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。学校現場でフクシマからの避難児童・生徒がイジメの被害に遭っている事実が、数多く報道されている。

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。

- (4) 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措置は、当然不可欠である。

## 第4 3.11 事故から得られた教訓と、あるべき避難計画

### 1 はじめに

(1) 3.11 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3で述べた。また、その被害の発生を防ぐために「避難計画」が必要なこと、その「避難計画」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「避難計画」でなければならないことは前述した。

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

3.11 事故の際も、避難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。3.11 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。

しかし、実際には本書面第3で述べたように、3.11 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、すなわち適正な「避難計画」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、「避難計画」が備えられない限り原発の設置は許されない。

以下では、第 3 で時間的経過に着目して分けた段階ごとに、フクシマで得られた教訓を論じていく。

## 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 3.11 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、避難すらできなかった者、避難の過程で体調を崩した者、死亡した者などがいた。

原発事故に対する避難計画は、人々の生存の確保のための計画であって原発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

いのは、原発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、屋内に退避して放射性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といった点を予め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。人々の中には重篤患者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、3.11 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<sup>29</sup>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

---

<sup>29</sup> SPEEDI（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）とは、原発等の周辺環境における放射性物質の大気中濃度、被ばく線量等を、放出源情報、気象条件及び地形データをもとに予測して、その結果を記号や等値線を用いて地図上に表示する文部科学省所管のシステム

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。

脅威に対する的確な情報を得ることは避難の大前提である。そのため、「避難計画」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、緊急時下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 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ければならない。

3.11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）、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号証275～278頁<sup>30</sup>）。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

---

<sup>30</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では291～294頁

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 5 k m 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 10 k m 圏内の避難指示は届いておらず、避難は自らの直感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、判断が繰り返され、現場に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「避難計画」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

避難指示を出すにあたっては、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先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「避難計画」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。

なお、3.11 事故では、最悪のシナリオとして、170 k m 圏が強制移転区域になり得るとされた。実際にも、約 40km の位置にあった飯舘村が避難の対象となった。この例からすれば、原発から 30 k m 圏内だけを避難対象地とするのは狭きに過ぎる。実際にありえた事象に対応して、避難対象地を選定すべきである。

## (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篤患者、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、重篤患者

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医療従事者の確保や、点滴やオムツ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。施設側だけの人員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 「避難計画」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 A 1 号証 365 頁<sup>31)</sup>）。

---

<sup>31)</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 389 頁

ウ さらに、原発事故の場合には避難は長期化することから、医療施設や介護施設の利用者を長期間避難させられる計画が必要である。

#### (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

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、「避難計画」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。

#### **(8) 避難誘導について**

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。

また、避難経路となる道路を前もって整備し、速やかに避難できるようにしておく措置も必要である。

#### **(9) 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**

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確立、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。

#### (10) 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、3.11 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 A 1 号証 395～400 頁<sup>32</sup>）。これら問題点を克服しておかねば、3.11 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。どのように医療機関へと搬送するのかは「避難計画」において必須の事項である。

#### (11) 被ばく作業従事者の業務の範囲、責任の所在の明確化について

原発事故時、避難者の移動を手伝ったり、避難誘導をする者が必

---

<sup>32</sup> 甲 A 1 号証国会事故調査報告書の WEB 版では 425～430 頁

要である。公務員のみならず、民間でも、例えば医療施設や介護施設では職員が患者や施設利用者の避難を行うこととなる。これらの者は、自らの被ばくのリスクを冒して業務に従事することとなるため、被ばく作業従事者ともいふべきものである。これらの被ばく作業従事者が適切に業務を遂行することが、円滑な避難の大前提である。

しかし、3.11 事故時に、医療施設や介護施設の職員が自らの避難を優先してしまった例があるように、職員が被ばくを恐れて先に避難してしまう可能性がある。

したがって、労使間で、被ばく作業従事者の業務内容の範囲を明確化しておく必要がある。また、避難中に、被ばく作業従事者が被ばくしたり負傷したりした際の責任の所在や補償方法も明確にしておかねばならない。

### 3 避難中における計画

#### (1) はじめに

3.11 事故は、6 年以上が経過した今でも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。

そこで、避難中における計画として、人々の生活の再建を目的とするものを作成しなければならない。

#### (2) 住居の提供

ア 前述のとおり、2013（平成 25）年 8 月時点でも約 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かった。

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 3.11 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

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故郷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、故郷に戻ったら、そこから新たに生活を取戻し、生業を取戻し、故郷での生活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ような除染で

なければならぬ。

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。そのための対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、故郷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、3.11 事故では 6 年以上が経過しても故郷へと戻れていない住民が多くいる。そうした中で、故郷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、事故前の故郷に復興するための負担を地元住民のみに負わせることなく、故郷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

就労先の確保は故郷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、故郷を離れ、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、いつ故郷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、故郷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。

## 第 5 現在の避難計画とその問題点

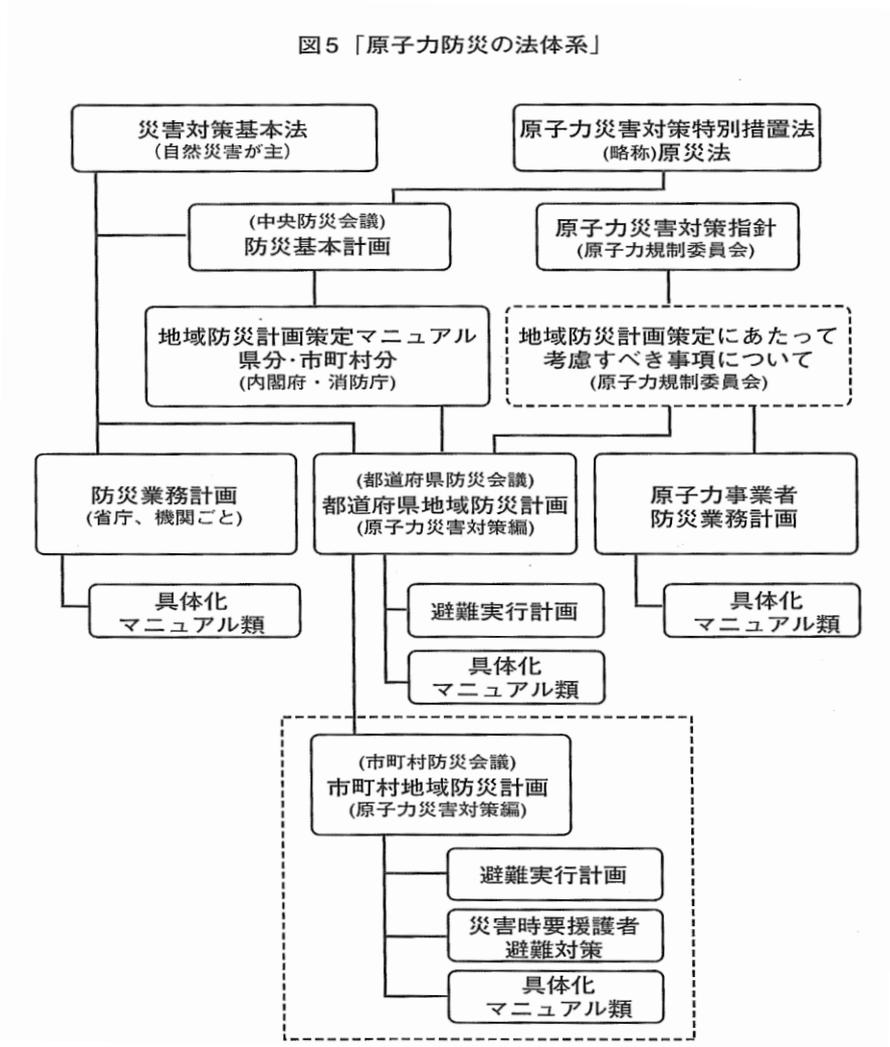
### 1 原子力防災に関する法体系

原子力防災については、災害対策基本法と、1999（平成 11）年 9 月に制定された原子力災害特別措置法（以下「原災法」という。）とが相まって、対策を定めている。

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（原災法 5 条、災害対策基本法 4 条 1 項）。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（原災法 5 条、災害対策基本法 5 条 1 項）。

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（原災法 6 条の 2）。

図5 「原子力防災の法体系」



上図：甲 A 223 号証 41 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。

本書面で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 避難計画は、深層防護の理念に合致し、福島第一原発の教訓を踏まえたものでなければならない

3.11 事故以前、原子力安全委員会が深層防護の第 3 層までしか対応できていないことを黙認し続けたこと、その後に保安院の抵抗によって原子力安全委員会が国際基準の導入を見送ったこと、その結果、3.11 事故で取り返しのつかない甚大な被害が生じたことは前述したとおりである。

この反省を踏まえ、日本でも深層防護の理念が取り入れられることとなった。原子力災害対策特別措置法に 2012（平成 24）年 6 月に新設された 4 条 2 項は「国は、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為による原子力災害の発生も想定し、これに伴う被害の最小化を図る観点から、警備体制の強化、原子力事業所における深層防護の徹底、被害の状況に応じた対応策の整備その他原子力災害の防止に関し万全の措置を講ずる債務を有する。」と定め、わざわざ「深層防護の徹底」を明確に規定した。

日本でも 3.11 事故への深い反省から深層防護の理念が法に導入されたのであり、この理念に従った防護の在り方が実現されねばならない。逆に言えば、3.11 事故の教訓を踏まえず、あるいは少なくとも国際基準にも満たないような防護しか設定できないのであれば、原発事故の可能性がゼロでない以上、原発稼働は認められない。

以下では、現在ある避難計画が、国際基準からも 3.11 事故の教訓からも全く不十分であること、また、一応定めてある内容も画餅に過ぎないことを述べる。

### 3 国際基準からみた不備

第2で述べた通り、IAEAの基準では、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。それが確認されなければ、プラント建設は許されないのである。

とすれば、既にプラントを建設してしまった日本においては、少なくとも、事故時の緊急時計画が実行可能であることが確認されない限り、再稼働は認められないというべきである。

ところが、3.11事故を踏まえた新規制基準に至っても、緊急時計画は、原子力規制委員会による審査と連動せず、実効的な避難計画の策定は、再稼働の要件となっていない。

これでは避難計画の実効性が検証できないのであるから、国際基準からして明らかに不備がある。

### 4 実際に生じた3.11事故の教訓を踏まえていない

#### (1) 避難の想定範囲が狭すぎる

原子力災害対策指針では、原子力災害対策重点区域を、原子炉から30km圏内と定め、同圏内の自治体に対して避難計画を作成するよう求めている（乙第5号証40頁）。

玄海原発の場合、30km圏内の自治体は次のとおりである。

記

○5km圏内：玄海町、唐津市

○5～30km圏内：佐賀県）唐津市の一部、伊万里市

福岡県）糸島市

長崎県）平戸市、松浦市、壱岐市、佐世保市

上記自治体は、原子力災害対策指針に従い、原発事故時の避難計画を策定し、原発事故時の避難先を定めている。

しかし、避難対象地を30 km圏内のみとするのは狭過ぎる。

前述したとおり、3.11事故では、福島第一原発から170 kmまで強制移転区域になる可能性があったし、実際にも40 km離れた飯舘村が全村避難となった。

また、債権者らは、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を行ったが、その結果、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号証）。

このように、放射性物質は30 kmを超えて拡散する危険が高い（というよりも30 km圏内にとどまる方が考え難い）のだから、30 km圏外の自治体も避難計画を備え、原発事故時に住民をスムーズに移動させられるようにしておかねばならないのである。

先に述べたとおり、3.11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り、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、3.11事故時の被害が繰り返されることとなるであろう。

30 km圏内だけしか避難計画が備わっていない現状には、明らかな不備がある。

## (2) 再避難ができない

上記(1)とも関連するが、30 km圏外の自治体は、30 km圏内の住民の受入れを想定されているものの、自らが避難することは想定

されていない。

佐賀県では、原発から 30 k m 圏内にある玄海町、唐津市の住民の避難先は、その隣接自治体である小城市や有田町となっている（甲 A 253 号証別紙参照）。

前述したとおり、3.11 事故時には福島第一原発から 40 k m 離れた飯館村にも放射性物質が飛散したのだから、小城市も避難対象地となる可能性は十分にある。

よって、小城市や有田町など、原発 30 k m 圏内の住民の避難受け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 A 254 号証及び同 255 号証）。これでは、住民は安全に避難できない。

佐賀県内の市町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 30 k m 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 A 258 号証）。また、2017（平成 29）年に佐賀新聞社が実施した首長アンケートにおいても、佐賀市は「(人数的には可能だが) 想定外で一斉に受け入れることになれば現実的に難しい」、有田町は「町民の避難もあり得る」、吉野ヶ里町は「町民の避難計画は立てなくて良いのか」、鹿島市は「鹿島市民が避難するケースが触れられていない」と、指摘しており、被害の広域化を不安視している（甲 A 339 号証）。

30 k m 圏外の避難という、現実には起こりえる事態に目を背けている現在の避難計画に不備があることは明白である。

### (3) 「避難終了」までのロードマップがない

第3の第4項で述べたとおり、3.11事故は事故から丸6年経っても収束せず、福島県民だけでも、今なお約7万7000人もの人々が避難生活をしている状況にある。

長引く避難生活によって、2016（平成28）年9月30日時点での震災関連死者数は福島県だけでも2086名に上っており、その中には、原発事故さえなければ死なずに済んだ者も多数含まれている（甲A336号証）。

この被害を防ぐためには、第4で述べた通り、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）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内容はなきに等しい。

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（乙5号証63～64頁）。

故に、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、佐賀県でも同様である（甲A340号証）。

いったん事故が起これば必ず生じる事象（長期避難）に対する備えがないことは、重大な不備である。

#### (4) 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号証134頁<sup>33</sup>）。最悪の場合には、わずか1時間程度の中に、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。

この点、佐賀県地域防災計画では、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ているが（甲A3405号証83頁）、テレビやラジオは電源が入っていなければ使えないし、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。

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。

#### (5) 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

避難に必要なのは、避難のための手段である。

---

<sup>33</sup> 甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では139頁

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 A 340 号証 72 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。

この点、3.11 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、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。

避難経路の未整備も問題である。この点、伊万里市は「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 A 250 号証の 1 及び同号証の 2）。また、2016（平成 28）年 8 月 3 日付の朝日新聞では、玄海町も、避難道路などインフラの整備状況に課題があるとしている（甲 A 347 号証）。2017（平成 29）年に実施された首長アンケートでは、伊万里市は「避難道路に歪曲した道路があり、スムーズな避難に支障をきたす恐れがある」と回答している（甲 A 339 号証）。また、同年 3 月 18 日に行われた

GM21 ミーティング<sup>34</sup>では、太良町町長が「海沿いの国道が混雑し、自身の場合は住民の避難も困難になる」、鹿島市長は「計画や装備、経路の確保もそうだが、道路も整備しないとパニックになる」と指摘している（甲 A 341 号証）。

加えて、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 30 k m 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 30 k m 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 30 k m 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 A 252 号証）。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。

また、玄海原発では離島からの避難の問題がある。

---

<sup>34</sup> 佐賀県知事と県内 20 市町の意見交換会

この点、先述したGM21ミーティングで、唐津市長は、「波が高ければ避難できない。避難用のシェルターを全島に整備しているが全島民が避難するには狭く、島民も心配している」と指摘している（甲A342号証）。実際、2015（平成27）年11月28日に行われた避難訓練では、波が高かったために海上避難は中止とされている（甲A343号証）。

さらに、離島では、海上避難できない場合には放射線防護対策施設に避難することになるが、人口約2万8000人の壱岐市では同施設が未整備である（甲A344号証）。

このように、避難経路や避難手段が十分に確保されておらず、速やかな避難はできないのである。

#### **(6) 避難先の受入れ施設が狭く、避難者の長期避難に適さない**

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号証）。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。

#### (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、3.11 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 A 340 号証 26 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。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。

佐賀県では、玄海原発から半径 30 k m 圏内にある病院や介護施設で、一応の避難計画がつくられてはいる。しかし、これらの避難計画が実際にはうまく機能しないであろうと、避難計画をつくった医療・福祉機関自身が不安視している。

例えば、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 A 262 号証）。

また、2015（平成 27）年 3 月に佐賀県保険医協会が行ったアンケートでは、自由記載欄に次のような不安の声が寄せられている（甲 A 345 号証 7 頁～）。

- ・普通に考えてみても、マニュアル通りに行くはずもなく、高齢者が取り残されるのは、100%間違いありません。
- ・避難計画は、県の要請により作成していますが、実際に避難するとなると、計画通りすすむとは思えない。
- ・当院は避難先が基山町となっておりますが、ルートの把握もできておらず、基山町へ行ってどうなるのかという見通しもなく、つかみようがない。
- ・防災計画作成の依頼を受け、どのように作成したらよいか市や県に問い合わせたが、様々な回答があり（よく分からないようだった）結局市より自分で思うように作成して下さいと言われたので作成し、県に提出したが、県より訂正をするよう言われ、ひな形通りに作成し直し提出した。だれもどのように作成したらいいのか、安全なのか分からないのだと思う。
- ・ひな形として示された避難計画には職員が避難の誘導を行うようになっているが、非常事態のなか職員が施設に集まることができるのか疑問である。
- ・原発事故が起これば、職員も家族と避難をすることとなる。そうなれば、利用者を介護する人員が不足する。

※一度避難したものが、被災地に戻ることはないと考えら

れる。

以上の病院・介護施設で実際に働く職員の苦悩は切実なものであり、計画を作成したからといって、それに実効性があるとは言えないことを示している。

さらに、2016（平成28）年12月26日に、佐賀県主催で行われた「玄海原子力発電所の再稼働に関して広く意見を聴く委員会（第1回）」では、佐賀県老人福祉施設協議会会長である松永委員から、次の指摘がなされた。すなわち、施設間協定を結びはしたものの、その避難期間は一次避難であるとして2週間くらいの期間しか合意できていないこと、一次避難の後の二次避難については協議中ではあるがまとまらない状況にあること、県内でまとめようとすると非常に無理があること等を指摘し、再稼働をするにはそれらの課題を十分に検討するということである（甲A346号証）。

計画が作成されていても、その計画が実際に機能しないのでは意味がない。傷病者、高齢者などの災害要援護者の避難が安全にできないことは確実である。

#### (8) 複合災害への備えがない

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。また、熊本地震が示したように、大規模な地震が複数回起こるなどして、避難場所として想定していた建物が損壊し、屋内退避ができなくなることも考えられる。

したがって、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。重大事故時の住民避難に関し、原子力

災害対策指針が 5～30 k m 圏内の住民は原則「屋内退避」と定めていることについて、伊万里市は「不安はある」とし、長崎県、長崎県平戸市は、同指針を見直す必要があるとしている（甲 A 347 号証）。

複合災害は現実にかかる事象である（現に熊本地震が起こった）。それに目を背けた現在の避難計画に不備があることは明らかである。

#### (9) 被ばく医療体制の不備

3.11 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保管場所の確保、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、3.11 事故の教訓として克服すべき課題としている（甲 A 1 号証 395 頁～<sup>35</sup>）。

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（甲 A 340 号証 24 頁）。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。

ところが、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、ベッド数

---

<sup>35</sup>甲 A 1 号証国会事故調査報告書の W E B 版では 425～頁

300床なのに既に約120人の患者で埋まっており、受入れ人数は極めて限られている（甲A262号証）。しかも、同病院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。

#### (10) 安定ヨウ素剤の配布が未了である

放射性ヨウ素は身体に取り込まれると、甲状腺に集積し、数年～十数年後に甲状腺がん等を発生させる可能性がある。このような内部被ばくは、安定ヨウ素剤を予め服用することで低減することが可能である。そのため、安定ヨウ素剤を服用できるよう、その準備をしておくことが必要である。

原子力災害対策指針は、自治体に対し、原発5km圏内の住民に説明した上で事前配布をするよう求め、5～30km圏内の住民には配布できる体制を整えるよう求めている（乙5号証48～50頁）。

既に何度も述べているとおり、放射性物質は風向によっては30km圏外に拡散していく可能性があるのだから、30km圏内だけ対応を定めれば足りるというわけではない。その意味で、30km圏内の住民にのみ安定ヨウ素剤を配布する計画には不備があると言わざるを得ない。

しかし、それをひとまず措き、この原子力災害対策指針に従うとしても、5km圏内あるいはそれに準じた地域として配布対象になる地域の人口約1万人のうち約3700人がいまだ安定ヨウ素剤を配布されていない（乙6号証128頁）。また、乳幼児向けのゼリー状

安定ヨウ素剤の配布や備蓄も準備中の状況である（乙6号証128頁）。

原子力規制委員会が必要と認めている作業がまだ完了していないのだから、現状に不備があることは明らかである。

#### (11) 放射性廃棄物の処分・管理の方法が決まっていない

3.11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。

#### (12) 被ばく作業従事者に対する責任の不在

事故時には、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3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「善意」「厚意」に依存しているのである。

### (13) まとめ

以上のおり、現在つくられている避難計画は、3.11事故の教訓を踏まえておらず、現実にかかる事象に対応できないものである。

実際、玄海原発から30km圏内にある長崎県平戸市では、同市議会が、2017（平成29）年3月23日、「国は避難計画策定等を一義的に地方自治体に任せているが、一地方自治体でこれらに対応することは不可能」と指摘し、実効性のある避難計画が確立され、市民の理解が得られない限り再稼働に反対するとの意見書を全会一致で可決している（甲A348号証）。30km圏内（これが狭過ぎることとは何度も述べた。）の自治体が、実効的な避難計画が確立されていないと意見を述べているのである。

玄海原発で事故が起きた際に再び3.11事故時のような被害が起きることは明らかである。このような不備のある避難計画のもとで玄海原発を再稼働することは到底認められない。

## 5 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ものである。

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号証の1及び同号証の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号証の1及び同号証の2)。

国会事故調報告書は、3.11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。形式であってもとにかく『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号証381頁~<sup>36</sup>)。

この広域避難訓練は、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。3.11事故の教訓は生かされないまま

---

<sup>36</sup>甲A1号証国会事故調査報告書のWEB版では408頁～

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。

## 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 6 結論 玄海原発の再稼働は許されない

以上、述べてきたように、原発事故に対する避難計画は、深層防護の理念に合致するように作成されなければならない、国際基準では、避難計画に実効性があることが稼働の要件とされる。

ところが、日本は、国際基準を軽視して原発事故への対応を蔑ろにし、3.11 事故で甚大な被害を生じさせてしまった。

とすれば、日本は、3.11 事故の深い反省を踏まえ、今度こそ、少なくとも国際基準に則り、また、3.11 事故の教訓を踏まえた避難計画を策定しなければならないのである。

ところが、現在つくられている避難計画は、3.11 事故の教訓を踏まえ、国際基準の求めるレベルにも達していないものである。

現在の避難計画は、住民を安全に避難させることができず、かえって被害をもたらすものになっているのである。

よって、実効性のある避難計画がない以上、玄海原発の再稼働は認められない。

以上