

令和元年（ワ）第172号，令和2年（ワ）第216号，令和3年（ワ）第181号 違法行為差止請求事件

原告 和田 廣 治 外

被告 金 井 豊 外

## 第19準備書面

～避難計画の策定状況及びその概要～

2021年（令和3年）12月1日

富山地方裁判所民事合議C係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 岩 淵 正 明  
外



## 【目次】

第1	はじめに.....	- 3 -
1	「深層防護」の考え方とは.....	- 3 -
2	「深層防護」第5の防護レベルの法規範が求めるもの.....	- 4 -
3	「深層防護」第5のレベルの確立と取締役の義務.....	- 5 -
4	本準備書面で明らかにすること.....	- 6 -
第2	東海第二水戸地裁判決が示した避難計画の問題点と具体的危険.....	- 6 -
1	東海第二水戸地裁判決が示す「深層防護」第5のレベルの重要性.....	- 6 -
2	東海第二水戸地裁判決が示した避難計画の問題点.....	- 7 -
第3	避難計画の策定状況・概要及びその問題点.....	- 8 -
1	避難計画の策定状況・概要.....	- 8 -
2	避難時間シミュレーションの想定する事態が甘いこと.....	- 8 -
3	大規模災害時の屋内退避や避難に関する想定が不十分であること.....	- 9 -
(1)	屋内退避及び避難の基本的な方針.....	- 9 -
(2)	建物が損壊した場合の屋内退避に触れた計画が立てられていないこと.....	- 11 -
(3)	避難方法に関する想定が抽象的かつ楽観的であること.....	- 12 -
4	複合災害時の第2の避難先確保等について策定がなされていないこと.....	- 13 -
(1)	石川県について.....	- 13 -
(2)	富山県について.....	- 14 -
第4	結論.....	- 15 -

## 第1 はじめに

### 1 「深層防護」の考え方とは

福島第一原発事故は原発の「安全神話」を崩壊させた。

そこで着目しなければならないのは、国際原子力機関（IAEA）が原発の安全基準として提唱する「深層防護」の考え方である。

原子力発電技術は、重大事故が発生した場合の被害の重大性・深刻性と、自然災害等の事故原因の予測の不確実性という2つの特徴を有する。この予測の不確実性に対処しつつリスクの顕在化を防ぎ安全性を確保するための方策として提唱されたのが「深層防護」の考え方である。

「深層防護」の考え方は、防護レベルを、第1から第5の5つに分ける。そして、これらの防護レベルは連続かつ独立したレベルの防護の組合せによって主に実現され、ひとつの防護レベル又は障壁が万一機能しなくても、次の防護レベル又は障壁が機能するとされ、各防護レベルが独立して有効に機能することが、深層防護の不可欠な要素であるとされている。すなわち、ある防護レベルの安全対策を講ずるに当たって、その前に存在する防護レベルの対策を前提とせず（前段否定）、また、その後存在する防護レベルの対策にも期待しない（後段否定）ことが求められている（東海第二水戸地裁判決40頁）。

この「深層防護」のうちの第5の防護レベルは、

放射性物質が大量に放出された場合における放射線影響の緩和である。

原発を「止める」、「冷やす」、「閉じ込める」に失敗して「放射性物質が大量に放出された場合」には、放射線影響を完全に遮断するシェルター等の設備が整備されていない現状（そういった設備が整備されたとしても、はたしてそこに避難できるか、利用可能な人数に制限がないかといった問題は当然残る。）では、「放射線影響を緩和」するには原発周辺の住民が避難するほかに方法はない。

そこで、第5の防護レベルが充たされているかどうかは、本件原子力発電施

設周辺の自治体が避難計画の策定とこれを実行し得る体制を整備しているか否かにかかってくる。

## 2 「深層防護」第5の防護レベルの法規範が求めるもの

この「深層防護」の考え方の徹底は、それがより望ましいといった政策の当否のレベルの問題ではない。そうでなければならないという法規範化された要請である。

第5の防護レベルでいえば、原発の重大事故（炉心の著しい損傷及び核燃料物資貯蔵設備に貯蔵する燃料体又は使用済燃料の著しい損傷）の影響が及ぶ範囲内の自治体住民について避難計画の策定とその実行体制の整備が実現していない限り、原発は安全性を欠き、稼働してはならないということである。

「深層防護」の徹底がいまや法規範となった要請であることは、福島第一原発事故を受けて改正された原子力基本法が、原子力利用の「安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ」るように指示し（2条）、また新たに立法された原子力規制委員会設置法が、「原子力利用における事故の発生を常に想定し、その防止に最善かつ最大の努力をしなければならないという認識に立って、確立された国際的な基準を踏まえて原子力利用における安全の確保を図る」と規定している（1条）ことから明らかである。ここにいう「確立された国際的な基準」には、国際原子力機関（IAEA）が唱える「深層防護」の考え方が当然に含まれている。

さらに、原子力災害対策特別措置法は、「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責務を有する」とし（4条の2）、「原子力事業所における深層防護の徹底」を正面から謳っている。

原告第17準備書面（2021年9月22日付）で引用したとおり、東海第

二水戸地裁判決も、原子力基本法が「原子力利用の安全の確保について確立された国際的な基準を踏まえるものとしている」のは I A E A 提唱の「第 1 から第 5 までの防護レベルによる深層防護の考え方」を指しているとの認識に立ち、「第 5 の防護レベルに相当する安全対策を規定する災害対策基本法及び原子力災害特別措置法が要求する安全性は、……国際的な基準を踏まえ深層防護の考え方を取り入れたものといえるから、差止めの要件となる具体的危険の検討にあたり、重要な指標となる」(同判決 2 5 6～2 5 7 頁)、「深層防護の第 1 から第 4 までの防護レベルが達成されているからといって、避難計画等の深層防護の第 5 の防護レベルが不十分であっても、発電用原子炉施設が安全であるということとはできない」と判示している。

こうして、我が国において原発を設置運転するにあたって第 5 の防護レベルが確立していることが必須の法的要件であることは疑いを容れない。

### 3 「深層防護」第 5 のレベルの確立と取締役の義務

第 5 の防護レベルの確立、即ち、避難計画の策定と実行体制整備の主体となるのは国や周辺自治体であるが、他方で、第 5 の防護レベルの現状を調査・確認したうえで、それが確立されていない限り原発を稼働させないことは、原発事業主体たる会社の取締役の善管注意義務・忠実義務の内容となるというべきである。

このことは、企業が利潤を追求するだけでなく、その活動が社会へ与える影響に責任を持ち、あらゆる利害関係者及び社会からの要求に対して適切な意思決定をすべきだとする「企業の社会的責任」(C S R)の観点からは、事理当然の帰結である。

また、原発という危険を自ら作り出した者はその危険について絶対的な責任を負うべきだとする危険責任主義の法理や、利益のあるところ損失もまた帰せしむべしとする報償責任主義の法理からも、基礎づけることが可能である。

そして、また、第 5 の防護レベルが不完全なまま原発を稼働し、万一のこと

があれば、回復不可能な損害を住民に与え、ひいては会社の破綻を招き、株主の利益を侵害する結果になるのであるから、第5の防護レベルの現状を調査・確認し、それが不十分なら原発の稼働を控えるのは、株主から経営を委任された者の当然の義務といえる。

こうして、第5の防護レベルの確立がないまま原発を稼働させることは法規範に違反することにほかならず、会社法360条1項にいう「法令……に違反する行為」に該当する。

#### **4 本準備書面で明らかにすること**

本準備書面では、本件原発周辺の自治体における避難計画策定と実行体制整備の現状を概観する。

以下に述べるとおり、避難計画の策定がなされていない自治体が少なくない。

それが策定されていたとしても、県の避難計画をそのまま写し取るなど真剣味に欠ける代物といわざるを得ない。しかも、その計画内容はおよそ非現実的で、到底実現できないものである。

かくして、本件原発の第5の防護レベルはまったく整備されていない。

## **第2 東海第二水戸地裁判決が示した避難計画の問題点と具体的危険**

### **1 東海第二水戸地裁判決が示す「深層防護」第5のレベルの重要性**

東海第二水戸地裁判決は、「深層防護の第1から第5の防護レベルのいずれかが欠落し又は不十分な場合には、発電用原子炉施設が安全ということはできず、周辺住民の生命、身体が害される具体的危険」があり、「第5のレベルに相当する安全対策を規定する災害対策基本法及び原子力災害特別措置法が要求する安全性は、上記の通り国際的な基準を踏まえ深層防護の考え方を取り入れたものといえるから、差止めの要件となる具体的危険の検討にあたり、重要な指標になるものである」とし、したがって「深層防護の第1から第4までの防護レベルが達成されているからと言って、避難計画等の深層防護の第5の防護レ

ベルが不十分であっても、発電用原子炉施設が安全であるということは」できず、「深層防護の第5の防護レベルは発電用原子炉の安全性に欠くことのできないものとなっている。」と判示したうえで、具体的には次項に述べる点を指摘して深層防護の第5の防護レベルに欠けるところがあると結論付けている（同判決256～257頁，722頁）。

## 2 東海第二水戸地裁判決が示した避難計画の問題点

東海第二水戸地裁判決は、「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…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とはできない」としたうえで（同判決726頁，下線部引用者）、東海第二原発周辺の自治体における避難計画の策定状況やその内容について、以下の点に問題があるとして、深層防護の第5の防護レベルに欠けるところがあると結論付けている。

- ① 口頭弁論終結時点において、P A Z（原子力発電施設から概ね5 km以内）及びU P Z（原子力発電施設から概ね30 km以内）の14市町村のうち、原子力災害広域避難計画を策定済みであるのは5市町村にとどまること（同判決727～728頁）。
- ② 既に策定済みの広域避難計画において、住宅が損壊した場合の屋内退避や、道路の寸断がある場合の情報提供手段、自然災害などにより避難経路が使用できない場合の複数の避難経路の設定がなされていないこと（同判決727～728頁）。
- ③ 既に策定済みの広域避難計画において、大規模地震等の自然災害を前提として実行可能なものとはいえないこと（同判決729頁）。
- ④ 既に策定済みの広域避難計画のいずれについても、避難退域時検査にあたっての実施要員の確保・資機材の調達・実施場所、複合災害時における第2の避難先の確保等をなお「今後の課題」とするにとどめており具体的な計画

を策定するに至っていないこと（同判決729頁）。

そこで、以下「第3」においては、本件原子力発電施設周辺の自治体における避難計画の策定状況を概観したうえで、上記のとおり東海第二水戸地裁判決が指摘した問題点について、同様の問題が指摘できる点について述べる。

### **第3 避難計画の策定状況・概要及びその問題点**

#### **1 避難計画の策定状況・概要**

本件原子力発電施設の周辺（PAZ及びUPZ内）の自治体では、石川県・富山県のほか、8市町において避難計画が策定されている。

その策定状況及び概要については、別紙「志賀原発の周辺自治体における避難計画の概要」記載のとおりである。

以下、別紙で概要を述べた避難計画について、「第2」で述べた東海第二水戸地裁判決で示された点を中心に、避難計画に基づいて行われている避難シミュレーション（第2項）、各避難計画の具体性・実効性に関する問題点（第3項、第4項）を述べる。

#### **2 避難時間シミュレーションの想定する事態が甘いこと**

石川県が、2014年（平成26年）に行った避難時間推計シミュレーションでは、例えば、PAZ（5km圏、以下同じ。）内の住民約4000人に対し避難指示を行い、UPZ（30km圏、以下同じ）内の住民約14万人（いずれも日中人口）の40%が自主避難する場合の標準ケースを、自家用車利用率95%、自家用車1台当たり2.5人が乗車する、平日の日中に2段階避難による避難指示があったと設定したところ、PAZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は6時間、UPZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は10時間15分と試算された。悪天候（降雨、積雪などの影響を考慮し走行速度35%低下）のケースでは、PAZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は6時間と影響はなく、UPZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は10



時間45分と試算され、30分遅くなるとされた。のと里山海道に通行止めが生じたケースでは、PAZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は14時間15分、UPZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は12時間と試算された。また、2段階ではなく、UPZ内に一斉避難指示が出された場合、PAZ内の住民の約90%がUPZ外へ避難する時間は11時間15分、UPZ内の住民の90%がUPZ外へ避難する時間は11時間15分と試算された（甲92の1：避難時間推計シミュレーション結果の概要、甲92の2：避難時間推計シミュレーション結果）。

石川県の避難時間推計シミュレーションでは、国道249号線及び志賀富来線（西海岸）だけが通行止めとなるケース及び国道160号（東海岸）だけが通行止めとなるケースは試算されているが、のと里山海道、国道249号線及び志賀富来線（西海岸）、国道160号（東海岸）の全てが通行止めとなるケースの試算は行われていない。地震等により複数の幹線道路が同時に通行止めとなることは十分に想定され、その場合に避難時間がどれだけかかるかもシミュレーションしておくべきであるが、そのような「最悪のシナリオ」は、このシミュレーションではされていない。また、降雨、積雪などの悪天候の影響については、走行速度35%低下としているが、台風等の大雨による冠水や大雪による大規模な渋滞という事態を想定したものとはなっていない。

### 3 大規模災害時の屋内退避や避難に関する想定が不十分であること

#### (1) 屋内退避及び避難の基本的な方針

一般社団法人日本原子力文化財団作成の原子力総合パンフレット（2020）（甲93）は、原子力の学習や研修会などで活用できるように一般向けに作成された冊子であるが、屋内退避及び避難について、次のとおり記載している。

#### ア 屋内退避

(ア) 屋内退避とは、壁や屋根などの遮へい物で外部被ばくを防ぐ効果と、

放射性物質からの距離をとることで内部被ばくと汚染を防ぐ効果のある防護措置である。原子力発電所の事故により放射性物質が放出された場合など、屋外で行動する方が被ばくの危険性が高まるおそれがある。まずは、建物の気密性や遮蔽効果によって放射線の影響を減らすことができる屋内退避をすることが大切である。自宅や最寄りの適切な施設に屋内退避することにより、避難時の混乱や事故を防ぐことに繋がる。

また、PAZの住民のうち、長距離の避難により健康リスクが高まる方については、無理に避難をせず、屋内退避をすることにより、無理な避難による犠牲者が出るのを防ぐとともに、効果的に被ばくの低減を図ることができる。

#### (イ) 屋内退避のときの注意点

ドアや窓を全て閉める。

エアコン（外気導入型）や換気扇などを止め、屋外からの空気を入れない。

屋外で着ていた衣服には、放射性物質が付着している可能性があるため、衣服を着替え、ビニール袋に保管し、ほかの衣服と区別する。

食品には、ふたやラップをかけ、冷蔵庫に入れる。

テレビやラジオ、広報車などから新しい情報を待ち、次の指示があるまで外出は控える。

### イ 避難

(ア) 車やバスなどで放射線の影響を受けない場所まで移動し、放射性物質から距離をとることで被ばくや汚染を避ける防護措置である。

災害の状況に応じ、住民の自家用車やバス、公共交通機関が保有する車両、船舶、ヘリコプターなどのあらゆる手段を活用することとなっている。

主要な国道や県道を中心に、基本となる経路を設定する。さらに、自

然災害などにより避難経路が使用できない事態も想定し、あらかじめ複数の避難経路を設定することになっている。

P A Z及びUP Zの住民の避難は、避難者が居住していた地域コミュニティの維持に配慮し、可能な限り地区の分散を避けるように各地方公共団体の避難計画において設定されている。

#### (イ) 避難のときの注意点

避難時に携行する物を用意する。しばらく家を空けてもよいように、貴重品や日常生活に必要な物を携行する。

放射性物質が体に付着したり、吸い込んだりすることを防ぐ服装（レインコートやマスクなど）を身につける。

近隣の住民に声をかけ、できるだけまとまって避難する。

#### (2) 建物が損壊した場合の屋内退避に触れた計画が立てられていないこと

屋内退避が大切だとしても、建物の気密性や遮蔽効果が、建物が倒壊した場合にも有効なのか問題である。また、大規模な地震が発生したことが原因で原子力災害が発生している場合には、屋内退避をしようにも建物自体が倒壊して存在しない可能性も想定されるため、避難計画において建物が現存している状態についてのみ規定していても無意味である。

2県8市町が策定した避難計画のいずれにおいても、大規模地震等で建物が損壊した場合について、「自宅建物が倒壊している場合には集会所等に避難する」と記載するにとどまっている。

しかし、大規模地震が発生した場合には、集会所等も倒壊している可能性があるほか、仮に集会所等は倒壊していなくても、自宅建物が倒壊している住民が多数発生していると思われるので集会所程度では収容が不可能な事態も容易に想像できる。この程度の想定で不十分であることは明らかである。

このことから、2県8市町いずれの避難計画においても、建物が倒壊した場合の屋内退避の手段については、何ら具体的な方法を示すことができてい

ないことがはっきりとわかる。

### (3) 避難方法に関する想定が抽象的かつ楽観的であること

ア 前述(1)イのとおり、避難するとは、「車やバスなどで放射線の影響を受けない場所まで移動」することを意味するが、言うは易く行うは難い。

イ 本件原子力施設が存在する志賀町は、能登半島中腹に位置し、能登半島北部から、本件原発南への幹線ルートとしては、国道249号線とのと里山海道が存在するのみであるところ、石川みち情報ネットによれば、2021年（令和3年）11月9日現在においても、同日において、工事による通行止・片側交互通行等、多数の道路不通情報が存在する。また、降雪により道路が不通となる日も多数ある。このような状況で、地震等の自然災害が起きれば、国道249号線ものと里山海道も同時に通行不能となる可能性は、十分に考えられる。なお、現に、2007年（平成19年）3月25日に石川県輪島市西南西沖で発生した能登半島地震の際には、のと里山海道も国道249号線も大きな被害を受け、のと里山海道が暫定的にでも開通できたのは、翌月の4月27日であった。

しかし、国道249号線とのと里山海道が同時に通行不能となった場合の想定は、どの避難計画でも策定されていない。

ウ さらに、避難にあたっては、「災害の状況に応じ、自家用車をはじめ、自衛隊車両や国、県、市の保有する車両、民間車両、海上交通手段などあらゆる手段を活用する」（輪島市原子力災害避難計画）との規定などはあるが、具体的にどのような移動手段によって、どれだけの人数が避難可能であるかなどを規定したものは存在しない。

具体的手段による避難可能な人数がどの程度であるのかについて想定していなければ、仮に道路が寸断された場合の代替措置による避難として、どの手段がどの程度必要であるか等を検討することが不可能であり、策定された避難計画が実現可能であるかどうか、確認することもできない。

エ このように、2県8市町の策定した避難計画は、東海第二水戸地裁判決において深層防護の第5の防護レベルの達成要件としてあげられている、「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」策定されたものでもなければ、「実現可能な避難計画」でもないということが、概観するだけでも明らかである。

#### 4 複合災害時の第2の避難先確保等について策定がなされていないこと

##### (1) 石川県について

石川県では、「石川県避難計画要綱（令和元年5月）」（甲72）を策定し、原子力災害時の関係市町の避難計画の策定に必要な基本的事項について定めている。また、「石川県地域防災計画（原子力防災計画編）（令和3年修正）（甲73）第3章第7節『防護対策』」のほか、上記「石川県避難計画要綱」に基づき、県内の関係市町は、原子力災害時における避難の措置等について定めるものとされている。

この点、上記「石川県地域防災計画（原子力防災計画編）」では、「関係市町の長が避難等の指示を行う場合は、避難計画等に基づき緊急の避難先としている市町へ避難等を行うこととするが、災害の状況や緊急時モニタリング等の結果を踏まえ、状況に応じた避難指示、誘導を行う」と規定されているのみである。また、上記「石川県避難計画要綱」においても、「災害の状況や気象状況によって基本的避難先への避難によりがたい場合には、県はあらかじめ他の自治体等（県内のバックアップ市町や富山県等）と避難住民の受け入れの調整を行う」と規定されているのみである。

さらに、志賀町、輪島市、中能登町等が策定する避難計画でも、「あらかじめ選定していた避難先市町における受入れが困難な場合や、災害状況や気象状況によって基本的避難先への避難が適切ではないと判断された場合」等は、石川県が他の自治体（バックアップ市町や富山県等）と受入れ調整を行うことが規定されているのみで、何ら具体的な計画は策定されていない。

このように、現在の石川県の地域防災計画、避難計画及び各市町の避難計画においては、複合災害等により基本的避難先への避難が困難な場合の第2の避難先について、何ら具体的な計画は策定されておらず、大規模地震等の自然災害を前提として「実現可能な避難計画が策定」されているとは到底いえない状況にある。

## (2) 富山県について

富山県においては、「富山県地域防災計画（原子力災害編）（平成27年6月修正）（甲74）第5章『複合災害対策』」に、「同時又は連続して2以上の災害が発生し、それらの影響が複合化することにより、事態が深刻化し、災害応急対応が困難になる事象（以下「複合災害」という。）における、災対法及び原災法に基づき実施する事前対策、応急対策、中長期対策について示す」との基本方針を定めるとともに、「複合災害時においては、・・・一部の避難所が使用できない可能性が想定される。そのため、県は、氷見市及びその他の市町村による避難計画の策定に当たっては、大規模自然災害や雪害に備え、あらかじめ代替となる複数の避難所や避難経路を想定しておくなど十分配慮するよう助言する。」と定め、複合災害発生時等の具体的な計画の策定を各市町村に委ねている。また、「富山県避難計画要綱（令和2年3月修正）」（甲75）では、「県及び氷見市は、避難先自治体が被災等によって避難の受け入れが困難な場合は、あらかじめ定めた県東部の自治体（バックアップ市町村）等と避難住民の受け入れの調整を行う」と規定されているのみである。

他方、氷見市では、「氷見市住民避難計画（令和3年11月修正）」（甲91）において、「避難先の考え方は、富山県避難計画要綱に基づく。」と定めるとともに、複合災害等発生時の場合には、県内の富山市以東の9市町村を第2の避難先（バックアップ市町村）として設定し、「市及び県は、避難先自治体が被災等によって避難の受け入れが困難な場合は、バックアップ市町村等と避難住民の受け入れを調整する。」と定めるのみであり、具体的な避難経路、

避難方法等についての計画は策定されていない。

このように、富山県においても、複合災害等により基本的避難先への避難が困難な場合の第2の避難先については、大規模地震等の自然災害を前提として「実現可能な避難計画が策定」されているとはいえない状況にある。

#### 第4 結論

上述のとおり、本件原子力発電施設で発生した原子力災害についてPAZ、UPZ内の自治体が策定している避難計画は、概観するだけでも、災害等の想定が甘いほか、その実現可能性についても多くの問題を抱えており、東海第二水戸地裁判決が深層防護の第5の防護レベルの達成要件として挙げているような避難計画とは程遠いものであることは明らかである。

このような避難計画しか策定されていない中では、深層防護の第5の防護レベルが不十分であるから、本件原子力発電施設の安全性はおよそ認められず、被告らが北陸電力の取締役として本件原子力発電施設を稼働させることが善管注意義務及び忠実義務に違反することは明らかである。

以 上