

平成24年(ワ)第206号、同第543号  
柏崎刈羽原子力発電所運転差止請求事件  
原告 吉田 隆介 外189名  
被告 東京電力株式会社

原告準備書面(27)

2014年(平成26年)7月3日

新潟地方裁判所 第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 和 田 光 弘

同 松 永 仁

同 水 内 基 成

同 大 田 陸 介

## 第1 本書面の目的

- 1 原発の運転・稼働に際しては、何よりも住民の安全が確保されることが大前提である。事故を未然に防ぐだけでは足りず、万が一、事故が発生した時においても、住民の安全性が確保されることが必要である。

特に、福島第一事故により、放射性物質の放出が具体的に想定されるようになったことから、事故時においてフィルターベント等の物的設備が機能するだけでなく、住民が被曝せずに安全に避難できることが必要である。

- 2 福島第一事故では、高齢者等の避難弱者が、避難の過程で命を落としたにもかかわらず、原子力規制委員会の新規規制基準では、従来の立地規制が外され、さらに、住民の避難の実効性についても、審査の対象から外されている。

現時点においては、住民が実際に避難・残留できるだけの個別・具体的な仕組みが整備されていないため、同様の事態は、本件原発の事故時にも発生する。

- 3 本書面では、福島第一事故での避難の実態を踏まえ、何ら実効性のある対策が採られていない状態での運転・再稼働を認めると、本件原発事故の避難過程においても、同様の死傷者が発生する可能性が高いこと、そして、新規規制基準はこの点について何ら考慮しておらず、本件原発の運転・再稼働が住民の人格権を侵害するものであることを明らかにする。

## 第2 福島第一事故における避難の実態

- 1 避難前の想定をはるかに上回った現実

福島第一事故以前は、被告・国・自治体は、放射性物質が原発の敷地外に放出される事態を、現実のものとして想定していなかった。避難住民も原発から半径10km以内に止まるとされ、半径30kmもの広域かつ大規模な避難は、現実的には想定していなかった。ましてや、大飯原発差止請求事件の福井地裁判決で指摘されたような半径250kmに及ぶ避難は想定していなかった。

そのため、福島第一事故では、住民が自ら情報を集め、自力での場当たり的な避難を余儀なくされた。

その際、被告が、周辺住民、自治体、政府に対し、避難に必要な情報を適時に提供しなかったこともあり、少なくない死傷者が出た。

震災関連死のうち、原発事故の避難の過程で亡くなったことが確認されているものは、現時点でも、数十名に及んでいる。

そのほか、失職・別離などそれまでの平穏な生活が破壊された住民

は、相当数に及び、事故から3年が経過する現在でも、約15万人もの住民が避難生活を余儀なくされている。

## 2 多数に上った避難弱者の震災関連死

震災関連死のうち、原発事故に係る死亡者の大半は、度重なる避難によって命を落とした高齢者・障害者である。

震災関連死者の大半は、福島県内の65歳以上の高齢者であり、そのほとんどが、福島第一事故による避難を経験しているが、避難による平均移動回数は7回に上っている。

その死因については不明な部分もあるが、そのほとんどが、被災直後からの避難・移動など避難生活による疲労・ストレス・運動不足・医療事情がもとで、徐々に衰弱したことにある。

## 3 悲惨な避難弱者の結末

### (1) 避難弱者及びその施設が置かれた状況

福島第一事故では、住民の避難が困難であったが、中でも、高齢者・福祉施設の入所者は、最も過酷な状況に置かれた。

これら施設においては、以下のような事態が発生した。

#### ア ライフラインの麻痺

電気・ガス・水が使えなかった。そのため、暗闇の中、身動きの取れない入所者を、限られた職員が、人力で担ぐなどして避難・移動させた。清拭・排泄ができず、不衛生な状況におかれた。

#### イ 情報の欠缺

通信網が途絶したため、原発事故の発生をはじめとする災害の状況を把握できず、避難の判断が著しく困難であった。

#### ウ 連絡の途絶

携帯電話、固定電話などの通信手段が使えなかったほか、入所者の親族も避難したため、入所者の親族とも連絡が取れなかった。

#### エ 食糧・介護用品・医療用品の欠如

取引納入業者や店舗が撤退し、食糧備蓄が底をついたほか、介護用品（介護用食品を含む）、医療用品も底をついた。

とろみ剤、経管栄養剤（経腸栄養剤）の不足は、経口摂取できない入所者にとって生死の問題であった。

#### オ 一方的な避難指示

避難に必要な情報もなく、また避難手段・避難経路・避難先が確保されていないにもかかわらず、行政から避難を指示され、施設に止まることを許されなかった。

#### カ 人手不足

原発が爆発を繰り返し、行政・民間業者・ボランティア・地域住民がいなくなったほか、介護職員・看護職員も自らや家族の命

もあり、施設から撤退する者もいた。

そのため、残った職員が不眠不休、24時間体制での勤務を余儀なくされた。

#### キ 避難先の介護環境の欠缺

当初避難した、学校（体育館・教室）・工場・大型公共施設では、床の上に段ボールを敷いて寝るなどした。栄養や水分が不足し、清拭・入浴や排泄の処理も十分にできないため、体調を崩し、感染症を発症するなどした。

特に、保護の必要性の高い者（経管栄養・吸引・徘徊等）ほど、受入先確保が困難で、苛烈な状況におかれた。確保した避難先でも、設備・職員が不足するなど避難者の要求に応えることができず、別の施設への移動を余儀なくされた。

#### (2) 避難者の状況 ～ 避難するも地獄

行政からの一方的な避難指示によって、限られた手段・人員での避難を余儀なくされた住民は、情報不足や事態の変化、受入先の環境不備により、度重なる移動（避難）を余儀なくされた。

入所者の中には、足の曲がらない人、終末ケアを受けている人のように座位を保つことさえ困難であったり、酸素ボンベがないと呼吸停止を招く重度者も少なくなかった。

本来、これらの避難には、医療機器が備わる救急車やドクターヘリが必要であるが、実際には、乗降口が狭く急勾配で、座席の固い大型バスでの避難であった。

それ自体、重度者の生命・身体を危険に晒すものであるが、福島第一事故では、そのバスすら来なかったため、事故後数日間も避難区域に取り残された高齢者もいた。

ようやく辿り着いた避難先でも介護環境になく、学校、体育館、工場などの冷たいコンクリートの床に、排せつ物の臭いが漂う状態で、毛布の中に縮まって横たわる状態におかれた。

元々、全国的に入所できる社会福祉施設が慢性的に不足していたため、速やかに県内外の同種施設や、福祉避難所等に入所できたものは限られた。さらに、受入先でも職員が不足したため、付添者を受入条件とする施設も少なくなかった。

その結果、多くの住民が、劣悪な避難所での生活に耐えられず、県内外への移動を繰り返し、その過程において、まるで弱者が淘汰されていくように、尊い命が易々と失われた。

このようにして、避難の過程で体調・病状が悪化し、少なくとも60名以上の命が失われている。

#### ア 具体例1 せんだん

せんだんは、双葉町にあった特別養護老人ホームで、福島第一から約3.5kmの位置にあった。

当初、施設にとどまる予定であったが、避難指示のため、入所者88名が、5ルートに分散して避難せざるを得なかった。

避難先の環境が適していないため、避難を繰り返す過程で、病気や体調を悪化させて36名が死亡した。

#### イ 具体例2 オンフル双葉

オンフル双葉は、浪江町にあった特別養護老人ホームで、福島第一から約10kmの位置にあった。

ここには、町内の老健施設、病院の患者・職員、町民などが避難者が集まり、当初の利用者140名を含め、一時は400名以上の住民が集まった。

3月12日午前避難指示が出されたものの、来るはずの避難用バスが到着せず、当初の利用者・職員など約250名が置き去りにされた。

「(10km圏内は)進入禁止」との警察官の対応、「後続バスはいつになるかわからない」との自衛官の対応に対し、命をかけてバスの手配を迫った職員の執念によって、3月15日に漸くバスを確保することができ、約6時間かけて、160km先の一般施設に避難した。

バスが来るまでの間、寒さと飢えに晒され、長距離・長時間の移動で体調を崩し、加えてベッドなどの介護環境がない先への避難であったため、3月末までに県外の介護施設への避難を余儀なくされた。

#### (3) 残留者の状況 ～ 残るも地獄

他方、入所者を残留させた施設も、電気・ガス・水道・食料・介護用品・医療用品等が欠乏したほか、職員の離脱者が相次ぎ、人手も極度に不足した。

「家族をおいてまで、利用者をケアするのか」との自らの家族の叫び声に心を引き裂かれつつ、断腸の思いで入居者の生活を優先させた職員も、被曝のリスク・不安に晒された。

加えて、世間からは、「老人殺し」「殺人企業」との批難を浴せられた。

そのため、残留する場合であっても、介助者(施設職員)やその家族までが、身体的にも精神的にも非常に厳しい環境に置かれた。

#### ア 具体例 いたてホーム

飯舘村にある老人ホームで、福島第一から約35kmの位置にある。

その向かいにある飯舘村役場前は、3月15日に毎時44.7ミリシーベルトが計測され、それから1か月後の4月22日に避難指示が出された。

しかし、同ホームの入所者130名を避難させる受入先は、400km以上離れた県外の施設しかなく、移動手段はもとより、付き添える職員も数名であった。

埼玉県の29施設に少人数ずつ分散移送する選択肢もあったが、280kmに及ぶ移動と環境の変化に加え、職員も足りず、入所者が体調を崩すことが想定された。

そのため、残留を決断したが、物資も職員も減り、職員の負担は普段の数倍であった。

職員の奮闘の結果、事故後1年間の死亡数は、例年と変わらない水準であった。

しかし、①残留を依頼した上司は部下に対し、②残った職員は家族に対し、③離れた職員は同僚や入所者に対し、それぞれ後ろめたさを感じ、当時の選択が正しいものであったか、将来の健康被害はないかなど、今日も悩み続けている。

- 4 以上、福島第一では、事故前の想定を上回る事態が発生し、避難の過程で、多くの高齢者等が命を落とした。避難・残留のいずれを選択しても厳しい状況に置かれるが、同様の事態は、本件原発の事故時でも発生する。

### 第3 本件原発事故時における避難弱者対策の必要性

#### 1 多数の避難対象

上記事態は、福島第一原発に特有の事態ではない。

新潟県も、福島県同様に高齢化が進んでおり、65歳以上の高齢者は62万0926人で、人口の約26.4%を占める。75歳以上の高齢者に限っても、34万2324人で、14.6%を占める（平成23年10月1日時点）。

避難単位となる世帯数においても、新潟県内の高齢者世帯は13万9983世帯で全世帯の16.7%（単身世帯が6万5027世帯、高齢者夫婦世帯が6万9401世帯、その他高齢者世帯が5555世帯）を占めており、病院・施設だけでなく、これら一般の高齢者世帯の避難も必要となる（平成22年10月1日時点）。

そして、新潟県内の各医療機関の病床数は、一般病床・療養病床・精神病床合計で3万0277床ある（平成23年10月1日時点）。

さらに、新潟県内の社会福祉施設等の定員は、老人福祉施設等が4万3701人、障害者福祉サービス事業所等が1万4011人となっ

ており，その一部が入所者である（平成25年4月1日時点）。

そのほかにも，障害児入所施設等の児童福祉施設がある。

そのため，柏崎刈羽原発で事故が発生した場合には，福島第一事故同様，これらの避難弱者の避難・残留が問題となるほか，事故状況によっては，新潟県外の施設も同様の事態となる。

## 2 避難弱者が実際に避難・残留できない現状の防災対策

### (1) 国の防災基本計画（原子力防災対策編）

国は，防災基本計画を定め，これら避難弱者への配慮に言及するも，実際には，地方公共団体・施設・住民任せとなっている。

即ち，避難弱者について災害時要援護者と位置付けた上で，国の防災基本計画の中で，「避難収容及び情報提供活動関係」「屋内退避，避難収容等の防御及び情報提供活動」について，地方公共団体の役割等を定めているが，支援措置や整備状況の確認など，それ以上に積極的に関与するものではない。

### (2) 新潟県の地域防災計画（原子力防災対策編）

国の防災基本計画を受けて，新潟県の地域防災計画では，「災害時要援護者への配慮として，県及び市町村は，防災知識の普及と啓発に際して，災害時に必要な情報の把握が困難である場合，自らの行動等に制約のある高齢者，障害者，傷病者，妊産婦，乳幼児，外国人等の災害時要援護者に十分配慮し，地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努める」としている。

その上で，「避難・屋内退避実施に係る防護活動」として，災害時要援護者の支援について定めている。

しかし，具体的な行動指針については，

- ・ 県は，施設入所者の避難が必要となった場合は，要配慮者施設の団体・協会及び市町村と協力して，要配慮者の避難先等を調整する。
- ・ 即時避難が困難な場合は，放射線防護機能を有するコンクリート建屋等の施設に屋内退避する。
- ・ 在宅要介護者等その他の要配慮者の避難については，各市町村が策定する要配慮者避難支援計画に基づき実施する。

とするにとどまっている。

### (3) 各市町村

新潟県内の各市町村は，原子力安全対策に関する研究会を組織して，「実効性のある避難計画（暫定版）」を策定している。

そこでは，災害時要援護者への支援の必要性について言及し，県等に対して，一定の要請をしている。

しかし，次項で述べるような，各施設毎の個別・具体的な避難・

残留態勢の整備及びその確認を担保するまでには至っていない。

【県への要請事項】

- ・ 要援護者施設に避難対応マニュアル等を作成すること
- ・ 福祉避難所，緊急入所が可能な福祉施設等を確保すること
- ・ 速やかな移動が困難な病院，介護・福祉施設等の放射線防護対策を早期に実施し，あわせて，予め避難誘導計画を具体的に定めるよう指示すること
- ・ 市町村の要請に応じ，要援護者向けの特殊避難者等を確保すること

(4) 各施設における整備状況

福島第一事故で明らかとなった問題点，即ち，

- ・ 入所者に見合う受入環境の整った具体的避難先の確保
- ・ そこに至るまでに立ち寄る施設，付添人の確保
- ・ 入所者に適した安全な移動手段，移動経路，避難環境の確保
- ・ 避難が完了するまでの，もしくは施設に残留を選択した際の，ライフライン・医療介護用品の確保  
(特に避難指示が出されて避難が相次ぐ一方，立ち入りが禁止された場合，誰がどのようにして，水・食料・医療介護用品を調達・輸送するのか)
- ・ 避難に必要な時々の情報を把握し，親族と連絡する通信手段の確保

などについて，各施設毎に，事態の変化も視野に入れて，個別・具体的に整備する必要がある。

しかし，これらの整備は各施設や業界の自助努力では困難であり，現段階では未了で，整備される目途もない。

(5) 政府事故調査報告書の指摘

この点については，政府事故調査報告書も，以下のとおり，明確に指摘している（政府事故調査報告書 中間報告書 概要8頁，本文484頁）。

- ② 地方自治体は、原発事故の特異さを考慮した避難態勢を準備し、実際に近い形での避難訓練を定期的を実施し、住民も真剣に訓練に参加する取組が必要である。
- ③ 避難に関しては、数千人から数万人規模の住民の移動が必要になる場合もあることを念頭に置いて、交通手段の確保、交通整理、遠隔地における避難場所の確保、避難先での水食糧の確保等について具体的な計画を立案するなど、平常時から準備しておく必要がある。特に、医療機関、老人ホーム、福祉施設、自宅等における重症患者、重度障害者、社会的弱者の避難につ

いては、対策を講ずる必要がある。

- ④ 以上のような対策を地元の市町村任せにするのではなく、避難計画や防災計画の策定と運用について、原子力災害が広域にわたることも考慮して、県や国も積極的に関与していく必要がある。

ところが、事故から3年が経過し、再稼働申請が議論されている現在においても、これらの具体的な整備はほとんど進んでいない。

福島第一事故における広域避難の実態に照らすと、これらは施設単独ではなく、県内外にわたって個別・具体的に整備する必要がある。

しかし、現時点において、新潟県内の各施設や住民が、直ちに避難できる程度の態勢は整備されておらず、その目途もない。

### 3 安全確保は不可能

事業者の事業活動によりこれらの事態が発生することに加え、被告が折に触れて「地域住民の安全確保は当然である」と述べている以上、被告は、①上記整備について最大限に協力するとともに、②それが不可能で、他人の人権を侵害する危険がある場合には、運転自体を回避する責務がある。

即ち、住民の健康悪化を招かないように、平常時において、原発の物理的設備を万全なものにするだけでなく、住民の避難態勢が確立していない状況下において、稼働・運転してはならないのは、当然である。

また、事故発生時には、住民が避難できるように、速やかな情報提供が求められる。

被告はこれら責務について果たしていないが、そもそも被告がこれらを果たすことは無理である。そのことは、次に述べるとおり、原子力規制委員会が立地規制を外したことから明らかである。

## 第4 原子力規制委員会の新規制基準

### 1 選択肢がないことを明らかにした福島第一事故

福島第一事故の実例から、高齢者・障害者などの避難弱者が、心身を損なうことなく、避難することは現実的には不可能である。

他方、施設での残留を選択する場合でも、ライフライン確保のほか、付き添って残留する職員や入所者の心身の健康を確保することも、不可能である。

### 2 行政が住民の安全を守らない現状において果たすべき裁判所の役割

原発事故が発生すると、住民の安全を確保することは著しく困難である。そのため、影響を受ける人数を少なくし、少しでも避難や準備の時間を確保するために、従来は、人口地帯を避けて立地を認める原子炉立地審査指針が定められていた。

ところが、福島第一事故は、同指針が想定していた規模を遥かに超えたため、新規制基準では、立地評価が外された上（原子炉立地審査指針の廃止）、避難計画との整合性や実効性ある避難計画の存在は、適合性審査の対象とされていない。

原子力規制委員会自身も、新規制基準について、「その基準を守ってさえいれば安全というものではない」との認識を表明した上で、「新安全基準」との当初の呼称を「新規制基準」に改めている。

その結果、多くの住民を危険から守るために、避難ないし残留のための具体的整備が不可欠となった。即ち、福島第一事故の反省に立ち、住民を守るべく、多重防護（5層の対策）を実効性あらしめるためには、「安全規制と防災対策の連携が必要」であり（国会事故調査委員会）、「原子力規制委員会の規制基準において、防災対策を取り込むことが不可欠」である（政府における有識者懇談会）。

それにもかかわらず、原子力規制委員会が、避難態勢の整備について問わないのであるから、新規制基準を満たすだけでは、住民の安全性が確保されないことは明らかである。

そのため、当裁判所において、個別・具体的な避難態勢の整備など住民の安全性が厳しく問われなければならない。

特に、これまで日本の裁判所は、原発事故を未然に防ぐことのできる機会を何度も与えられていたにもかかわらず、その機会を活かすことができないまま福島第一事故を迎えてしまったのであるから、今回こそ、その責務を果たすべきである。

### 3 住民の安全を守る海外の事例

アメリカ合衆国のニューヨーク州では、ロングアイランド島ショアハム原発について、避難計画を立てることができないとして、州政府の介入によって、同原発は、廃止された。

原子力規制委員会が、「世界最高水準の安全を追求する」のであれば、同様の対応が求められるが、原子力規制委員会がこの点の審査を放棄している以上、裁判所がこの点について具体的に判断することが求められる。

## 第5 結論

以上のとおり、避難弱者は、事故発生時に避難・残留のいずれを選択しても、その生命・身体に支障を来す可能性が高いことが、福

島第一原発でも本件原発でも明らかである。

しかし、本件原発では、実際に避難・残留できるだけの態勢が整備されていない。

新規制基準では、立地規制は外され、また、上記整備状況は問われていない。

そのため、住民の人格権が侵害される可能性が極めて高く、本件原発の運転・再稼働は許されない。

以上