

令和3年（行コ）第136号東海第二原子力発電所運転差止等請求控訴事件  
一審原告 大石 光伸 外  
一審被告 日本原子力発電株式会社

## 控訴審準備書面（1）

避難の困難性（1）  
茨城県広域避難計画は破綻し白紙状態であること

2022（令和4）年12月8日

東京高等裁判所

第21民事部ニは係 御中

一審原告ら訴訟代理人弁護士

弁護士 河合弘之  
外

# もくじ

はじめに .....	1
第1 本書面の主張の範囲と目的 .....	3
第2 「広域避難計画」とは .....	5
第3 「広域避難計画」は福島第一原発事故の教訓を生かしたものでなければならない ..	8
(1) 福島第一原発事故における避難の現実 .....	8
ア 避難指示の推移 .....	8
イ 被災自治体の「避難」の現実 .....	10
ウ 長期にわたる避難区域（2011年～2020年） .....	28
エ 避難者の推移 .....	29
オ 避難に伴う関連死 .....	30
(2) 実効性ある広域避難計画の最低限の要件 .....	31
(3) 「政府事故調」の提言 .....	33
(4) 福島第一原発事故の住民避難に係る国の総括と教訓（内閣府） .....	33
(5) 事故は起きることを前提とした災害対策であること（原子力規制委員会） ..	36
(6) 小括 茨城県広域避難計画の基本的考え方は教訓を生かしたものか .....	37
第4 避難人口が莫大であること .....	38
(1) 日本一の人口密集地帯 .....	38
(3) 背後に首都を抱えている .....	39
(3) 福島との人口密度の比較 .....	40
(4) 世界的に見ると .....	40
(5) 小括 .....	41
第5 「避難所建物面積」を「収容人数」算定の基礎にしてしまったこと .....	42
(1) 避難所「面積」の照会（県内避難先自治体への要求） .....	42
(2) 隣接県への要請のあり方（県外避難先への協力要請） .....	42
(3) 小括 .....	44
第6 避難所面積に「非居住スペース」が含まれていること .....	45
(1) 「県内40万人、県外56万人」という枠組み発表 .....	45
(2) 県議会で「非居住スペース算入」を指摘される .....	45
(3) 調査報道による実態の発覚 .....	46
ア 調査報道 .....	46
イ 非現実的算定 .....	47
ウ 県は避難所面積の照会、再調査・ヒアリングの目的・趣旨を伝えていない	48
エ 逆の回答や、県と協議の上での作為的な過大算定も .....	49
(4) 半分が「居住面積以外が含まれていた」ことを県が認めたこと .....	49
(5) 避難所面積の再々調査と避難所面積照合作業 .....	50
(6) いまだ明らかにされない避難所「居住面積」 .....	50
(7) 東海村、那珂市の避難所の例 .....	51
ア 東海村の避難先・避難所の計画の実態 .....	53
イ 那珂市の避難先・避難所の計画の実態 .....	58
(8) 小括 .....	63

<b>第7 「一人当たり面積」の真っ当な定義と混乱する定義</b>	64
(1) 千葉県印旛地域では「一人当たり有効建物面積÷4 m <sup>2</sup> 」基準に統一	64
(2) 千葉県東葛地域の松戸市の混乱の例	67
(3) 困惑する水戸市と、「2 m <sup>2</sup> ／人」改変で混乱を増幅させる茨城県	69
(4) 小括	70
<b>第8 「茨城県広域避難計画」の枠組みが破綻し白紙に戻ったことを県が認めていること</b>	71
(1) 2021年6月、感染症に対応した避難所一人当たり面積の改定	71
(2) 県内外避難先の枠組みの根本変更	72
(3) 避難先受入人数はすべて「調整中」となり白紙状態に	73
(4) 人をだますような「避難所レイアウト」と「通路含む一人当たり面積」	78
ア 居住スペース調査の結果を明らかにせずに居住スペースを語る	80
イ 「通路を含む一人当たり面積」は苦しまぎれの策なのか？	81
(5) 東海村,那珂市住民は避難所に入れるか	84
(6) 小括	87
<b>第9 実行できる体制のない避難計画であること</b>	88
(1) 避難先自治体人口と避難者受入人数の比	88
(2) 避難受入人数と受入側職員数・・・茨城県内は異常	91
(3) 避難所を維持できるか～避難元の職員を避難所へ配置しきれない	92
(4) 駐車場の確保が検討されていない	94
(5) 市町村の本音（つくば市の例）	96
(6) 実現可能な避難者受入人数	96
(7) 避難所の生活環境	96
(8) 小括	97
<b>第10 「複合災害時」の計画にも至っていないこと</b>	98
(1) 自然災害との複合災害を想定した広域避難計画でなければならない	98
(2) 茨城県広域避難計画では「当面の対応」にとどまっている	99
(3) 一審被告による「複合災害時の対応」に係る主張	99
(4) 「複合災害時」の議論はすすんでいない	100
(5) 「第二の避難先」に係る「他県との協議」は証拠がない	101
(6) 複合災害が起きてから「第二の避難先」を探して調整・決定するのか	102
(7) 単独災害の「第一の避難先」さえ決まっていない状態	104
(8) 小括	104
<b>第11 茨城県自身が「避難計画の全体像が見えてない」と認めていること</b>	105
(1) (茨城県) 「避難計画の全体像が見えていない」	105
(2) (水戸市) 「どこに逃げるのかさえ決まっていない」	106
(3) 避難先自治体との協議・調整の難しさ	107
(4) 策定済市町村の避難計画も「実効性の検討はこれから」	110
(5) 小括	111
<b>第12 総括</b>	112

## はじめに

一審原告らは、本件発電所のP A Z及びU P Zにおいて、一審原告ら住民の「防護措置が実現可能な避難計画およびこれを実行し得る体制が整えられているというにはほど遠い状態にある」こと、「避難対象人口に照らすと、今後これを達成することも相当困難」（原判決）であることを主張するにあたって、下記12項目について主張・立証する予定であるることは令和4年9月12付「上申書」記載の通りである。

1. 広域避難計画策定過程の問題点（本書面）
2. 避難人口からすると複合災害を想定した避難計画策定そのものが困難であること（本書面）
3. 避難弱者はもっとも避難困難で生命、身体への侵害が著しいこと
4. 屋内退避による被ばく低減の有効性は低いこと
5. 安定ヨウ素剤配布・服用は困難であること
6. 避難人口からすると避難時間は相当長期を要すること
7. 退域時検査所の体制と簡易除染の体制は整えられていないこと
8. 甲状腺被ばく線量評価は避難先避難所で当該自治体（県）が実施するよう指針が改定されたが、千葉県から宮城県にまで及ぶ広域の2千力所以上の避難所で茨城県職員および協力機関での体制は困難であること
9. 原子力関連施設密集地である東海第二地域で再処理施設等との同時発災時は極めて困難な状況になること
10. 段階的避難に対する「住民の理解と協力」は相当困難であること
11. 避難ができるかどうかの判断は、住民および自治体が判断するものであるがその判断体制がないこと
12. 上記、避難計画を策定することの困難性は、避難を容易にする低人口地帯を設けるという「立地審査指針」による立地審査がされていない過誤・欠落によって、そのしづ寄せが地方自治体に押しつけられていることが大きな原因であること。

本準備書面はこのうち「1. 広域避難計画策定過程の問題点」および「2. 避難人口からすると複合災害を想定した避難計画の策定は困難」の点について述べ、一審被告が控訴理由書で「避難先は確保されている」というのは事実と異なることを述べる。

第1で本書面の範囲と目的を明確にする。

第2で茨城県広域避難計画の基本方針を示し、第3で福島第一原発事故の避難の経緯を示し、その教訓から避難計画の要件を明らかにして、茨城県の広域避難計画の基本方針がこの教訓と要件を踏まえていない不十分なものであることを主張する。

第4で避難人口の規模を示し、第5から第8まで県の広域避難計画の策定過程と混乱の事実を示し、広域避難計画の避難先割当の基本枠組みが崩れ、事実上白紙状態になっていることを示す。

第9で広域避難計画が実行できる体制・条件がない計画であること、第10で複合災害時の「第二の避難先」確保もなんら決まっているものではないことを示す。

こうした事実を明らかにし、今後これを再調整して組み立て直すのは相当困難であることを主張・立証する。

## 第1 本書面の主張の範囲と目的

原判決は「深層防護の第5の防護レベルは発電用原子炉施設の安全性に欠くことのできないもの」とし、「実現可能な避難計画の策定及びこれを実行し得る体制が整わず、深層防護の第5の防護レベルが欠け又は不十分な状況の下でも、発電用原子炉の運転を開始し得るとすれば、周辺住民に対し、人格権侵害の具体的危険を生じさせるものと言わなければならない」とした。

そして避難計画を検討した結果、「本件発電所のPAZ及びUPZにおいて、原子力災害対策指針の想定する段階的避難等の防護措置が実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が整えられているというにはほど遠い状態にあるといわざるを得ず、PAZ及びUPZ内の原告らとの関係において、避難計画等の深層防護の第5の防護レベルは達成されておらず、PAZ及びUPZ内の避難対象人口に照らすと、今後これを達成することも相当困難と考えられる」と判示した。

一審被告は控訴理由書において、原判決が避難計画について「その内容に盛り込まれる事前避難等を実行し得る体制等の整備について先立って判断を行ったもので」、「極めて不合理であり、判断時期を見誤ったもの」として、「本件発電所の運転開始までに図られる原子力災害対策に係る取り組みがすんでいる事例として次のような点を挙げている。

- ① 広域避難に関する協定が13市町村で締結され、UPZの区域外の避難先は確保されている。
- ② 避難経路、避難手段についてもあらゆる手段を検討することが定まっている。自動で配車計画を導出するシステムも開発している。
- ③ 茨城県および東海第二地域における市町村は、茨城県の作成した広域避難計画を踏まえ、住民に対する周知を行っている。
- ④ 茨城県は、複合災害時の対応については、当初予定している第一の避難先が使用できない場合に備え、第二の避難先について他県との協議をすすめており、その候補地を公表するに至っている。
- ⑤ UPZ内の段階的避難への住民の理解と協力は、今後とも各地方公共団体によりUPZ内の住民の理解と協力を得るための措置がなされるのであり、これらを得ることは実現不可能なことではない。

- ⑥ 無理ないし無用な避難による深刻な影響を回避するための屋内退避の有効性が示されており、陽圧化対策も補助金の交付対象として今後とも推進される。

本書面ではこのうち①の「避難先は確保されている」というのは事実か、④「第二の避難先も協議が進んでいる」か、という点について事実を指摘する。その他の点は順次別な準備書面で主張する。

## 第2 「広域避難計画」とは

「広域避難計画」とは具体的には『原子力災害に備えた茨城県広域避難計画』（甲G182号証、以下「県広域避難計画」）を指す。

平成27年（2015年）3月に策定され、平成31年（2019年）3月に国勢調査等による対象人口の修正が行われている。

国の防災基本計画、原子力災害対策指針、茨城県地域防災計画（原子力災害対策編）等に基づき、原子力災害における避難計画は原子力発電所からおおむね30キロメートルの範囲内の「市町村」が策定することになっているが、「県」は市町村の計画策定を支援するために、避難先や避難経路、段階的避難、要配慮者、移動手段に係る基本的な事項と課題を取りまとめた「広域避難計画」を策定することとなっている。

茨城県は冒頭第1で、「計画策定に当たっての基本的考え方」4点を示している。

- (1) 避難先及び避難経路等
- (2) 住民等の避難
- (3) 要配慮者の避難
- (4) 避難手段

具体的な各論において、住民への広報（第3）、一時滞在者の避難、外国人への配慮（第4）、複合災害への当面の対応（第5）、安定ヨウ素剤の配布・服用および避難退城時検査の実施（第6）、避難所の開設と運営（第7）、避難状況の確認（第8）等が加えられている。

基本的考え方（1）の、あらかじめ「避難先」及び「避難経路」を定めるることは、原子力災害が広域の避難となることから、住民を安全に避難させるために、県が調整の上、示すべき基本的事項となっている。

「難先及び避難経路等」については次の基本方針を示している。

### 「(1) 避難先及び避難経路等

本計画には、住民の避難が円滑に行われるよう、以下の考え方に基づき、あらかじめ避難先及び避難経路等を定める。

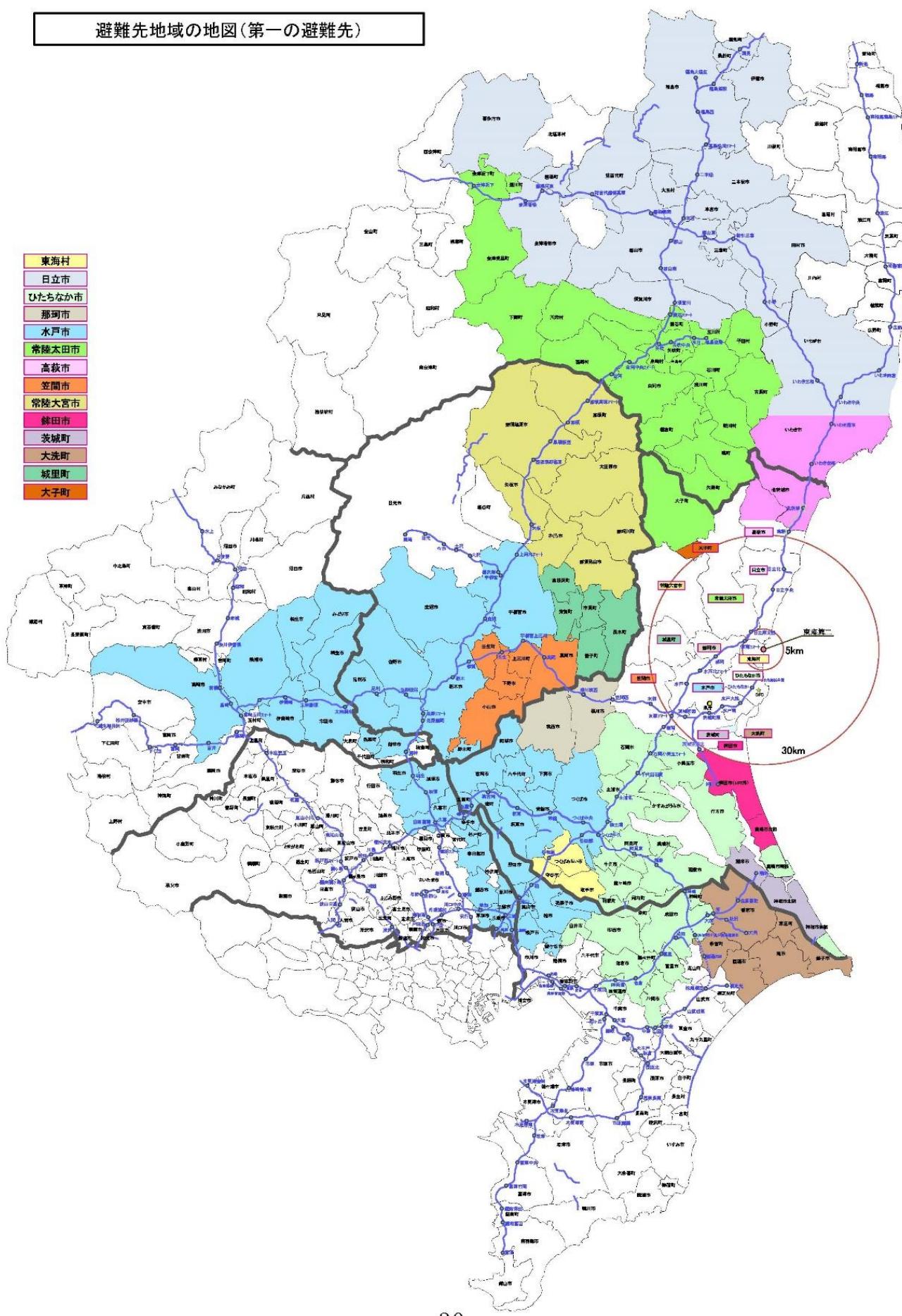
- ア. 避難先からの更なる避難を避けるため、避難先はUPZの区域外とし、同一地区の住民の避難先は同一地域に確保するよう努めるものとする。
- イ. 一つの市町村の避難先が複数の市町村となる場合、その避難先は、一体的なまとまりを確保するよう努めるものとする。
- ウ. 避難経路は、避難する住民や車両等が錯綜しないように配慮して設定するよう努めるものとする。」

その具体的計画が「広域避難計画の基本的事項」として、**避難対象市町村（人口・世帯数）とその避難先および避難経路が示され（2～13頁）、「第一の避難先」として次頁の図が添付されている。**

(4)において「避難手段については、自家用車を基本とする」ことが示され、要配慮者および自家用車を持たない住民に対しては公共機関が手配したバス、福祉車両、自衛隊車両等を充て、あらゆる手段を検討するとしている。

次項で福島第一原発事故における住民避難の現実と教訓から、広域避難計画の「要件」について検討し、この広域避難計画の「基本的考え方」がその教訓と要件を満たしているかを検討することとする。

避難先地域の地図(第一の避難先)



### 第3 「広域避難計画」は福島第一原発事故の教訓を生かしたものでなければならないこと

原子力災害による地域防災計画に、広域の住民が避難する事態を想定し、あらかじめ避難先を確保しておくこと、複合災害を想定した計画が求められているのは、福島第一原発事故の教訓による。

福島第一原発事故までは原子力災害の防災訓練のシナリオは事故「収束」するという想定となっており、住民が広域に避難することも、地震・津波などの自然災害と複合災害として起きることも想定されていなかった。

そのため、広域の住民避難先はあらかじめ決まっておらず、国や県からの避難指示は出されるものの、県は混乱していて避難先調整機能を失っており、事故が進展する中で、どこに住民を避難させるかはそれぞれの市町長による判断と調整によって住民は避難することとなった。

内閣府の「東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査から得られた課題とその対応状況」（甲G183号証）によれば、住民にとって「どこに避難すればよいかについての情報がなかった」が約6割を占めた。さらに3月11日から4月30日までの間に避難所を5ヶ所以上転々とした住民が約2割を占め、多くの避難住民が身体的にも精神的にも大きな負担を強いられ、それが強いストレスとなり亡くなられた方が多数いた。

#### （1）福島第一原発事故における避難の現実

政府・国会の事故調査報告書をはじめ消防や原発所在自治体も、福島第一原発事故における住民避難および避難計画についての教訓を残している。

教訓は複雑にからみあっており、上記のうち福島第一原発事故の複合災害時の住民避難がどのようなものだったかをまず示しておく。

##### ア 避難指示の推移

日	主な事象	避難指示の推移
3/11	14:46 地震発生 15:42 東電 10条通報(全交流電源喪失) 16:45 東電 15条通報(非常用炉心冷却装置注水不能) 18:33 (福島第二)10条通報 18:50 1号機炉心損傷開始	19:03 原子力緊急事態宣言 20:50 福島県 2km 圏内避難指示 <b>21:23 政府 3km 圏内避難指示</b> 10km 圏内屋内退避指示

<b>3/12</b>	9:04 ベント開始 15:36 1号機水素爆発 19:04 1号機海水注入開始	<b>5:44 政府 10km 圏内避難指示</b> 7:45 政府（福島第二）原子力緊急事態宣言 3km 圏内避難指示・10km 圏内屋内退避指示 <b>18:25 政府 20km 圏内避難指示</b>
<b>3/13</b>	10:40 3号機炉心損傷開始 11:01 3号機水素爆発	
<b>3/14</b>	19:20 2号機炉心損傷開始	
<b>3/15</b>	6:00頃 2号機サプレッションチエンバー破損(放射性物質大量放出) 6:00頃 4号機水素爆発	<b>11:01 政府 20～30km 圏内屋内退避指示</b>
<b>3/25</b>		<b>政府 20～30km 圏内に自主避難要請</b>

最初の40日の間の避難区域の拡大の推移を次の図で示す。

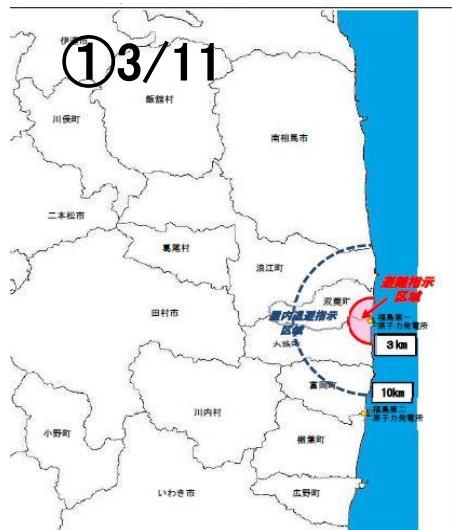


図2-2 避難指示等の経緯①（福島県、2011）  
11日 福島第一原発の半径3km圏内に避難指示、福島第一原発の半径3kmから10km圏内に示す

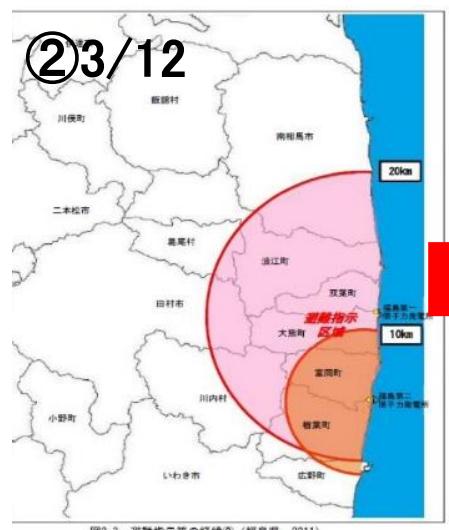


図2-3 避難指示等の経緯②（福島県、2011）  
12月12日 福島第一原発の半径20km圏内に避難指示、福島第二原発の半径10km圏内に避

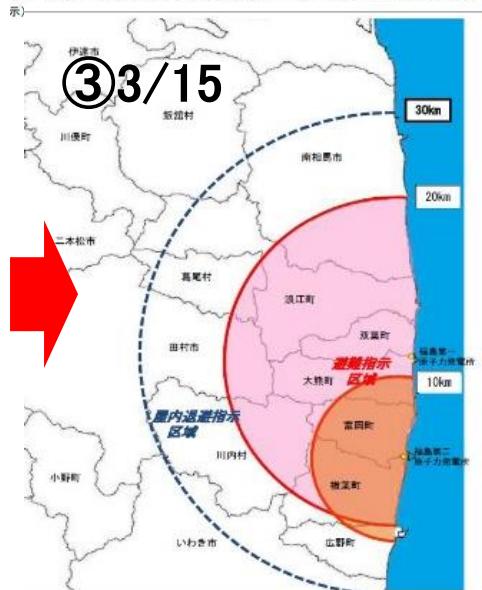


図2-4 避難指示等の経緯③（福島県、2011）  
23年3月15日 福島第一原発の半径20kmから30km圏内に屋内退避指示



図2-5 避難指示等の経緯④（福島県、2011）  
22日 福島第一原発の半径20km圏内（海域を含む）について警戒区域として設定、福島  
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して設定

## イ 被災自治体の「避難」の現実

福島の原発所在自治体の住民避難の状況については下記のように被災市町村による「東日本大震災の記録」が残されている（本書面は避難の状況に絞るので下記記録誌の一部を書証として提出する）。

- 大熊町『大熊町震災記録誌 福島第一原発、立地町から』（2017年）  
(一部抜粋 甲G184号証)
- 双葉町『双葉町 東日本大震災記録誌 後世に伝える 震災・原発事故』（2017年）
- 浪江町『浪江町 震災・復興記録誌 2011.3.11-2021.3.31』（2021年）  
(一部抜粋 甲G185号証)
- 南相馬市『東日本大震災記録誌 100年後へ届ける記録』（2021年）  
(一部抜粋 甲G186号証)
- 富岡町『東日本大震災・原子力災害の記憶と記録』1（2015年）、2（2019年）  
(一部抜粋 甲G187号証)
- 楢葉町『楢葉町 災害記録誌 語り継ぐ震災、築く未来へ 第1編～第3編』（2014年、2016年、2021年）  
(一部抜粋 甲G188号証)
- 葛尾村『葛尾村 東日本大震災記録誌：原子力発電所事故による全村避難の記録』（2015年）  
(一部抜粋 甲G189号証)
- 飯館村『飯館村 2年間のあゆみ』（年表抜粋 甲G190号証）

飯館村『までのいの村に陽はまた昇る：飯館村全村避難4年半のあゆみ：東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故被災の記録〈第2版〉』（2015年）

- 川内村『川内村の記録：東日本大震災東京電力福島第一原子力発電所事故』（2014年）

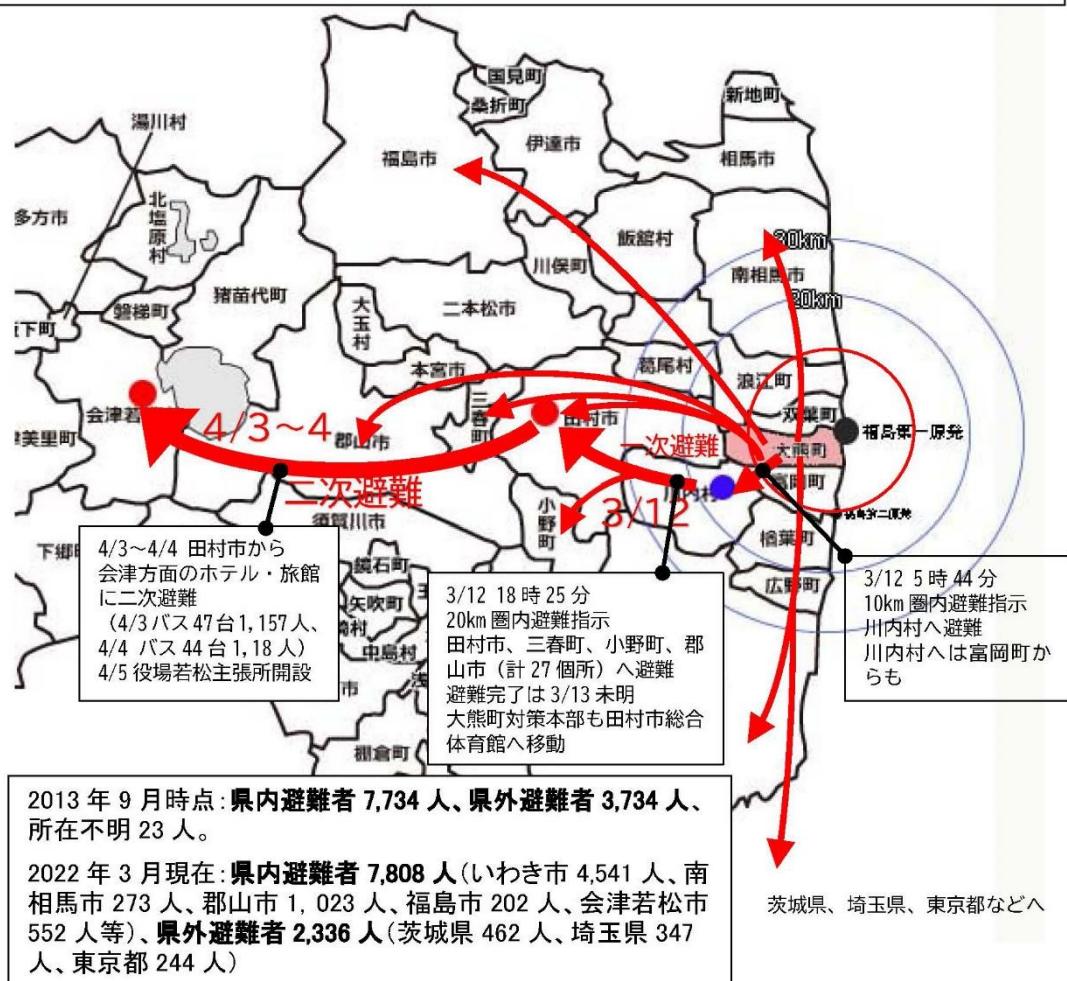
また、「全国原子力発電所市町村協議会 原子力災害災害検討ワーキンググループ」が震災後1年内に調査を実施し報告書を出している（甲G191号証『福島第一原子力発電所事故による原子力災害被災自治体等調査結果』2012年3月）。

以下、避難市町村の避難の状況を上記書証より抜粋し要約する。大熊町、双葉町、浪江町の避難経路図はこれらを元に一審原告らが作成したものである。

○大熊町（人口 11,515 人, 3,955 世帯）

## 大熊町住民(約1万1,500人)の主な避難経路

(主にバス避難／自家用車避難はそれぞれ、●印は役場の移転)



原子力災害は事故収束を前提に想定されており、住民が一斉に避難することは考えられていなかった。大熊町でも事故が発生してから福島県が避難先を調整するという状況となった。しかし事故の進展に伴い国の避難区域の指定が拡大して県の避難先の調整と確保は混乱し不確かで、事故情報の連絡も入らず、避難受入先を町長自ら打診して受け入れを要請することとなった。

福島県からは「田村市に避難するよう」、警察からは「川内村に避難するよう」避難指示があつて混乱し、住民約8,000人は3月12日、田村市(14ヶ所)、三春町(8ヶ所)、小野町(2ヶ所)、郡山市(3ヶ所)、川内村など複数の避難先に一次避難する。役場機能も3月12日にいったん川内村に移転するがすぐに再び田村市に移転することとなる。



『大熊町 震災記録誌』より 田村町総合体育館避難所のようす

避難所での住民の長期避難生活は困難で4月3日に会津若松市を中心とする会津地方のホテル・旅館に約8,000人が二次避難する。

**大熊町前副町長の石田仁氏**（原発事故当時は農業委員会事務局長）は次のように証言している（甲G192号証 書籍 今井照・自治総研編『原発事故自治体からの証言』ちくま書房 2021年）。

「“バスに職員を乗せもしないで”と町民に怒られたが、全部のバスには乗せようがない。一台ごとに職員を乗せていたら職員がみんないなくなってしまう。だからあとはバスの運転手に任せた。「西に行って下さい」としか指示はしなかった。とにかく西に行けば向こうで誘導するはずだからと。



『大熊町 震災記録誌』より  
避難のために町役場に集合した住民

ところが、時間が経過するのにともなって、バスを送り出しても、行った先の避難所がいっぱいになり、どんどん遠くまで行かざるを得なくなる、ここはだめだからあっちに行ってくれというたらい回しみたいになってなかなか避難所が見つからず、長い間バスから降りられなかつたという話だった、大熊町だけではなくて近隣の町村がみんな避難しているので、避難の車で道路が埋まってくる。ピストン輸送もだんだん戻りが遅くなってくる。

避難先は隣の田村市ばかりでなく、三春町、小野町、郡山市まで広がって、バスに乗った町民が避難所に移動し終えたのは13日の未明だった」

「大熊町の災対本部では役場から基本台帳のコピーを8部ほど持ってきていたが、避難所が4市町で27ヶ所もあったから全然足りなくて、避難者をチェックできなかった」「最終的に町民の安否確認ができたのは、会津へ町民が二次避難をして、会津若松市に役場の出張所とコールセンターができるからのことなので、7月過ぎまでかかった」

○双葉町（人口 6,932 人, 2,393 世帯）

双葉町住民(約 7,000 人)の主な避難経路

(主にバス避難／自家用車避難はそれぞれ、●印は役場の移転)



双葉町『双葉町 東日本大震災記録誌 後世に伝える 震災・原発事故』(2017年)は大部のため、読売新聞オンライン特集「震災10年」[記憶] <2> 「原発から少しでも遠くへ」・・・双葉「町ごと県外避難」(甲 G193号証)などから避難について抜粋する。

双葉町は3月11日21時23分の半径3km避難指示を受けて防災行政無線で住民に避難呼びかけ。翌12日5時44分の政府の「半径10km圏内避難指示」で、福島県から「川俣町(北西50km)に避難するよう」連絡が入り、住民に防災行政無線で「マイカーで川俣町に避難」を呼びかけ。住民約4,000人は川俣町の小学校など7か所に避難した。他の人は親戚を頼って県内外に避難をはじめた。この避難の途中で15時30分すぎに1号機が水素爆発し、ドーンという爆発音とともに福島第一原発のある方向か

ら白煙があがり落下物が。双葉町役場は第一原発から3kmで役場も騒然とした中で避難。

川俣町に避難したが3号機の水素爆発もあり避難所の線量計の針が振り切れるのを見た町長は、福島市の県の災害対策本部（県自治会館）に向かい直接交渉しようとしたが「混乱していて指揮系統がめちゃくちゃ」で交渉どころでなく川俣に戻る。

町長は新潟県柏崎市長に直接電話で受入れを要請。東京の知人のつてで群馬県片品村にも要請したが南相馬市からも受入れ要請されていて県の調整で断念。受入れ発表のあったさいたま市に打診し、埼玉県知事の判断で双葉町からの2,000名をさいたまスーパーアリーナにと決定し3月19日40台のバスで川俣町から移動した。しかしアリーナの使用は3月末までとされ、埼玉県と相談してさらに次の避難先を探し、3月30日、加須市の旧騎西高校に移動することとなった。



さいたまスーパーアリーナに到着した双葉市民 3月19日 読売オンラインより

**前双葉町町長井戸川克隆氏**は、インタビュー集『なぜわたしは町民を埼玉に避難させたのか』（聞き手：佐藤聰 駒草出版 2015年）において次のように証言している。

「私の最大のミスは国の避難指示を待ってしまったこと。今思えば間違っ

ても何でもいいから、避難をさせるべきだったんです。でも国から出た情報を一つの基準にしないといけないと思ってしまったんです。県の2km県内避難指示、その後の政府の3km避難指示、その時3kmじゃなくて10km、20kmの避難を呼びかければよかったです。その時点で出していれば、被ばくは相当避けられたはず。政府が10km避難を出したのは翌日、12日の午前5時44分になってから。そこでようやく全町避難になった」

立地自治体は事故を想定した防災訓練を行っているはずですが、15条通報までは想定していなかったということですか？という問い合わせに「避難訓練は、第一原発の立地である大熊町、双葉町、それに隣接する広野町、浪江町、第二原発の立地である楢葉町、富岡町が構成メンバー」、「15条通報のそのものの訓練はやっていない。ハッピーエンドのシナリオだから。」「過酷事故が起こったと想定しての訓練はやっていないんです。想定される事故は、放射能が出て来ないので」、「ベントをするということではしたことがあります。風向きを変えながらの避難訓練はやったことがある。だけれど訓練は“やっぱり出なかった”となるんです」、「危険だからといって避難が始まるが、やりとりしてほどなく東電から連絡入るわけです。“無事収まった”と。で“トラブルが収まったから、良かったな。やれやれ”となる。結局ハッピーエンドなんですよ」

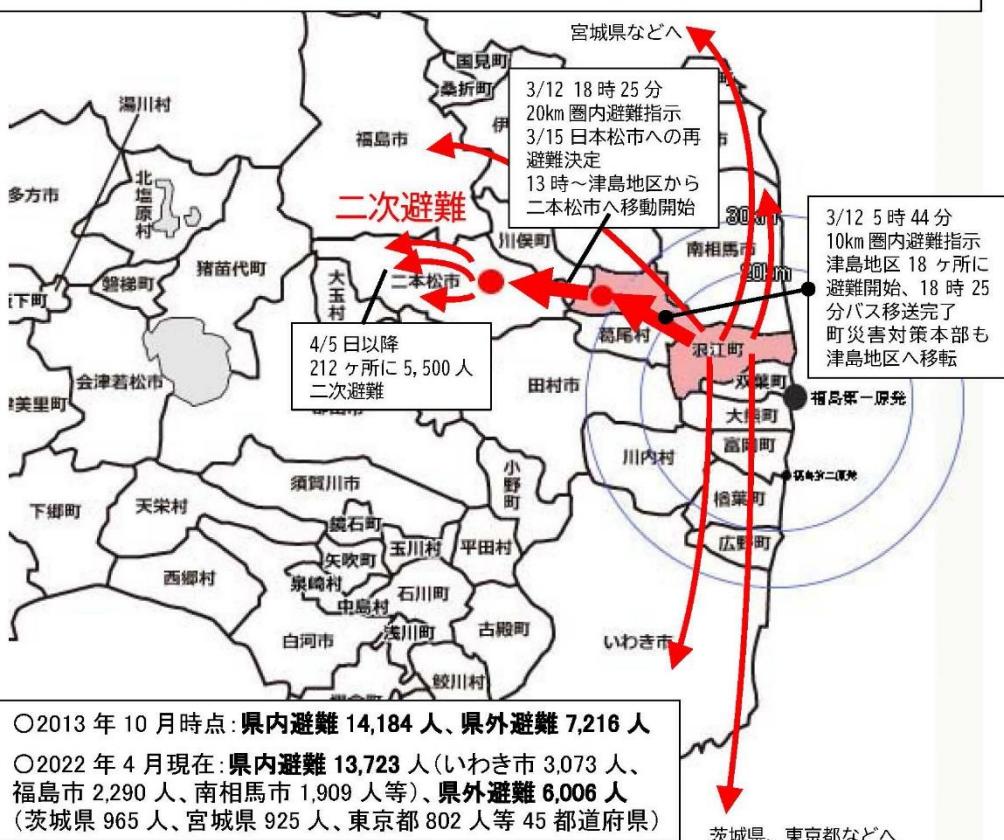
「今回の事故で悲しいのは家族の分断が起きましたことです」「仮設住宅にいても、避難所にいても、家族の分離、狭い住まいでの緊張、孤独、金銭欠乏、持病悪化、不登校などが増えている」「事故を起こされて私たちは何もなくなりました。私たちの時計は3.11から止まっています」  
「さいたまスーパーアリーナでは住民対応がものすごく大変だった、それを何とかする方法を考える必要があった。また一ヵ所に集めないと、町のコミュニティもおかしくなる」「私は最初から避難は相当長期化すると見ていました。だから仮設や避難所では到底住民の生活は持たないと。だったらどうかで一つのコロニーを作らないとダメだと考えた。何年、何十年という時間軸を考えた時に仮の町をつくらないとダメだと思ったんです」「災害復興住宅とか言って公団住宅つくられたって、それは町にはならないんですよ」

「もし避難計画を立てるなら、私は「避難計画」に「避難生活計画」「帰還計画」の三つがセットだよと言っている」と。

○浪江町（人口 20,905 人，7,176 世帯）

**浪江町住民(約 2 万 1,000 人)の主な避難経路**

(主にバス避難／自家用車避難はそれぞれ、●印は役場の移転)



浪江町でも避難先は決まっていなかった。事故当日は津波による行方不明者の対応に追われる。17時前には津波から逃げ延びた請戸小学校の子どもたちが泥だらけのまま役場のロビーに避難してきた。

3月12日早朝の10km圏内避難指示を受けて、浪江町の自主判断で、同町10km圏外の荔野小学校に避難指示。8時40分から町がバス会社に直接交渉して手配したバスと、独自判断で来た民間会社のバス計3台で住民約4,000人を移送開始。道路渋滞で通常30～4



『浪江町震災復興記録集』より  
同市島津地区に向かう避難車渋滞の列 3月12時午前

0分のところ3～4時間を使い、11時10分ほど移送完了。2万人住民うち残りの住民は各自の自家用車で10km圏外への避難が行われた。施設や病院などの現場は混乱しており、役場として要支援者の対応は不能。

3月12日18時25分の政府「20km圏内避難指示」を受けて、住民は夜間に20km圏外の同町津島地区18ヶ所の避難所に再び移動。



避難所は少なく住民は入りきれず、民家（20人も泊めた家あり）や車中泊も。町の災害対策本部も津島地区に移転。夜の農家を回っての食糧調達と炊き出し。



『浪江町 震災復興記録集』より  
12日浪江町 島津地区的体育館避難所

テレビなどの情報で原子力発電所の状況が悪くなっていることから、3月15日、町長・議長が二本松市長のところへ行き、避難者受け入れを要請。同日、二本松市へ再避難を決定。福島県にバス50台要請するも結局来ないため、独自に民間バスを手配して二本松市内17ヶ所に移動。15日夜21時災害対策本部も二本松市東和支所に移転。



『浪江町 震災復興記録集』より  
二本松に移転した浪江町役場

4月5日住民約5,500人は二本松市内のホテル・旅館212ヶ所に二次避難。避難先多すぎて職員配置できず、情報伝達が不能に。

**浪江町の前副町長宮口勝美氏**（原発事故時は浪江町議会事務局長）は次のように証言している（前掲 甲G192号証 今井照・自治総研編『原発事故 自治体からの証言』ちくま書房 2021年）。

「その日（3月11日）は役場の4階の議会事務局に泊まった。次の日の朝早く（6時7分）、テレビで第一原発の避難指示が10キロ圏内に広がっ

たのを知って緊急に災対本部会議が開かれた。浪江町の中心部も10キロ圏内にあったから役場も町民も避難しなくてはならない。・・・本当は、その日には津波被害者の捜索に出るということだった。それは前の日の夜に確認していた。

それでもまだ、何年も帰れなくなるとは思っていなくて、2~3日すれば戻れるよねという感覚だった。まずは浪江町の中の津島地区に避難することになった。津島は第一原発から30キロも離れているから心配ないよと、役場機能のことを考えて津島と決まった。その時も県庁との連絡はとれていな

い。  
立地自治体みたいに関東からバスが派遣されて来るわけではない。だから、自前のマイクロバスを使ったりした。2万人の住民に対して確保できたバスは3台。津島までは普通なら30分、往復しても1時間だが、その時は渋滞していて片道3時間もかかった。「次の便で乗せるから待っててね」といわれたのに、バスが戻って来なかつた避難所が何か所かあった。そこを担当していた職員の中には、住民からは責められるし、連絡も取れないので、自分たちは原発に近いところに「置いていかれた」「捨てられた」という気持ちになって、その後に心に深い傷を負った者もいた。

津島地区は住民が1,500人余りで、そこに数千人の住民がどどーっと入った。津島に開設された避難所は学校や公民館など18ヶ所。小学校も中学校も避難した町民の車で校庭がびっしり。つしま活性化センターの庭も全部びっしりだった、だから川俣町へ、福島市へ、郡山市へということで避難先が広がっていく。

町民の避難が終わったと思って最後に役場の鍵を閉めて出たのは15時すぎ、誰も残っていない。張り紙をしただけ。だから役場ごと避難したのを知らなかった人は、役場にぶん投げられたと怒った。俺たちのことを置いていったと。」

「14日の21時過ぎ、津島地区に隣接する葛尾村から全村避難するという防災無線の放送が聞こえてくる、その後葛尾村の人たちが津島を通って避難していくのを浪江の住民は目の当たりにする。そこで「浪江町はどうするんだ」と住民はパニックになった。あとで聞くと、大熊町にあったオフサイトセンターから職員が福島市に退避したという情報を受けて、葛尾村では全



『浪江町震災復興記録集』より  
マイクロバスに乗り込む浪江町民

村避難を決断したらしい。そこでいよいよここも危ないとなって、15日早朝4時30分からの災対本部会議で津島からさらに20キロ離れた二本松が空いているのではないかということになった。議長と町長が二本松市長のところに避難者を受け入れてもらえるようにお願いに行った。

15日の朝に、建設課長と私が先遣隊として二本松に行ってこいと言われる。二本松市の庁議で我々の受け入れ先がどこになるかが決まるので、ろくに電話が通じないので直接行けと。受け入れ先を確認したら戻ってきて町民の避難先の割り振りを決めて、またそこに行けという話しだった。

こうして車で二本松市役所に行った。・・・二本松市に合併した旧東和町で受け入れてもらえることになった。お昼を食べて帰ろうと思ったら、二本松市役所のホールが浪江町の住民でいっぱいになっている。いわきナンバーの車がどんどん二本松市役所に入ってくる。駐車場があふれて周囲の道路はおろか、国道までもが大渋滞になっていた。パトカーも出動していた。私たちは出かけた後なので知らなかったが、記録によれば津島では15日10時に、災害対策本部・避難所・行政区長合同会議というのが開かれている。その場で災対本部と避難所を二本松市内に移すということが伝えられた。場所はまだ決まらないが二本松に行く、バスの手配をしているが、車の人は準備しろという放送をしたらしい。そうしたら、住民は待っていられない。どんどん二本松市役所に来た、旧東和町の地域で受け入れることだったのに、そのことが伝えられる前に、浪江町の住民は二本松市役所の方にどっと押しかけてきた、駐車場にも庁舎にもとても入りきらない、何事が起きたんだということで騒ぎが始まった。二本松市役所としては、これでは收拾つかない・・・それで二本松地区にも6ヶ所の避難所を開設してもらった。・・・集まってきた住民の数が余りにも多くて・・・「どこさ行けばいいんだ！」と始まって大混乱になる。住民がいらだって、二本松市役所の職員にあたる。ホールは浪江町民に占拠され、市役所に来た一般の二本松市民もおつかなくて帰っていく状況だった。」

「そんなふうにして半月余りが過ぎ、次に4月5日から福島県内の旅館やホテルへの二次避難がはじまる。事故から1ヶ月近く、体育馆などの避難所を転々としてきた劣悪な環境から、再び住民の多くが移動する。岳温泉、猪苗代町、北塩原村、磐梯町など約170ヶ所の旅館やホテル、ペンションなどが県から割り当てられた。「どこに避難しますか？」と希望を聞くわけだが、その連絡をとるためにまずは住民の現住地を確認する必要がある。それがとんでもなくたいへんだった。住民は避難先を転々としているので、その都度「今ここにいるぞ」と連絡してくれるが、一週間もったたないうち

に・・・。1ヶ月で五回とか八回とか動いている人がいっぱいいた。・・・最終的に把握できたのは、住民の移動が落ち着いた9月頃ではなかっただろうか。・・・二次避難所になった途端にいきなり住民の避難先が広域になつた。」

「4月18日から仮設住宅の入居募集を始めて最初の入居が5月7日。仮設住宅への入居も、できるだけ地域ごとに、コミュニティを崩さないようにということを基本に考えたが、結果的には、それぞれの家庭に就業や就学の事情があるので集約できなかつた・・・」

### ○南相馬市（人口7万1,561人，23,898世帯）

3月11日当日は津波被害甚大で、行方不明者の対応に追われる。南相馬市はE P Z（10km）外ということで東京電力（株）とも安全協定は結んでおらず、原災法10条通報も15条通報もいずれも連絡がなかつた。

3月12日5時44分の半径10km避難指示は6時20分に消防署から連絡で知る。6時25分には県から連絡があつたが「双葉・浪江地区から住民が避難のために押し寄せてくる可能性があるので準備を」というもの。同日18時25分の20km圏避難指示は、南相馬市も1／3が対象地域であるにもかかわらず原子力災害対策本部の指示書には記載がなく、国・県から連絡もなかつたが、該当地域住民をバス数台で要介護者を20km圏外の原町へ移動させ、住民にもマイカーで20km圏外への移動を呼びかけ。

市長は避難指示が30km圏になった場合に備えて相馬市長に電話で支援を要請して避難者受入れの承諾を得るとともに、住民を避難させるバスの確保、市役所機能の移転を準備開始。

3月14日夜、駐屯していた自衛隊が市庁舎や避難所住民に「原発が危ない、爆発するから80km, 100km, とにかく遠くへ逃げて下さい」と避難を呼びかけながら市外に撤退したこと、この様子を見た屋内退避圏の市民が自主避難を開始。市外に避難するには3つのルートがあるが、南は第一原発があり、北の仙台方面は被災していて避難受入どころではないと判断され、多くの市民は西の飯館・川俣方面に避難。西へ向かう県道に集中し渋滞が発生。「ところが後日発表されたデータによると飯館・川俣方面は南相馬市内以上の放射線が飛散しており、もしデータが公表されていれば仙台方面に避難したはずであり、大変遺憾である」とされる。

3月15日11時に20～30km「屋内退避」指示が出ているが、国、県からの連絡なくテレビで知る。市は住民に防災行政無線で「屋内退避」を呼びかけていたが、トラックなどの物流が30km圏内に入ってこなくなったことから物資の不足が深刻化し、市民生活が困難になっていった。市では30圏外に物資受入れポイントを設け、市職員がそこまで物資を取りに行く対策を講じたが限界に。



『浪江町震災復興記録集』より  
「屋内指示」による市内石神第一小学校避難所

3月16日朝6時の災害対策本部会議で「家を失って避難所にいる方や弱者の方を優先に移動して頂く」ことを確認。避難先・避難手段を福島県に依頼したが対応が遅く、独自で確保せざるを得なくなる。市長がテレビの報道番組に電話出演して市の窮状を訴えたところ、新潟県知事から電話があり、避難者受入れの申出があった。11時の災害対策本部会議で、「避難指示は20km圏内だが、市民から避難の希望があればそれに対応することが一番大切」との市長判断で、「避難を希望する市民には万全にその方向に沿うように努力したい」（市長）として、県外避難も含めた避難について説明会を開催。バス28台を用意して3月17日から19日にかけてバス避難。自家用車での避難を希望する市民にはガソリン支給を実施。7万人市民のうち6万人が避難。県内避難先は主に福島市、県外では主に新潟県へ。各地で計測された線量率情報が公開・共有されず、「本市からの避難で最も多い約500人の市民を受け入れたのは福島市であったが、福島市では3月15日から19日毎時10マイクロシーベルトを超える空間線量率が続いていた。放射能から逃れるために福島方面に避難したはずが、意に反して、本市測定地点の数値よりも高い空間線量率のなかで避難を続けることとなった」と記録誌には記録されている。

**桜井勝延南相馬市長**は2011年10月の全国原子力所在市町村協議会原子力災害検討ワーキンググループの面談に次のように述べている。

「こういうことが原子力発電所事故で起こるのであり、原子力発電所とは共存できないと決断した。我々のところで起こった問題ではあるが、皆様のところでも起こってしまってからでは遅い。参考にして欲しい。原子力発電

所事故はどこでも起きうるということを考えていかなければならぬ。一番貧乏くじを引くのが、立地市町村と周辺市町村である。立地市町村じゃなくともこういうことが起こる。近ければ近いほど線量も高く、喪失感が出てくる。今までの生活が崩れ、積み上げてきたものを全て失う。何だろうと思う。原子力は制御できないことがわかった。絶対に同じことを繰り返してはいけない。」

### ○富岡町（人口 16,001 人， 6,141 世帯）

3月12日早朝、テレビ報道及び隣の大熊町が防災行政無線で住民避難を呼びかける放送を職員が聞いて、住民避難を決断。避難先は町長自ら川内村長に要請。川内村に住民 6,000 名が避難。川内村に向かう道は 1 本しかなく大渋滞で通常 30 分のところ 3 時間以上を要した。

3月14日の3号機の爆発を目にした住民はさらなるパニックになり、約 3,000 人が自主避難をはじめた。避難先の川内村自体が避難対象となつたところから、16日朝、町長が川内村長とともに川内村からの避難を決めて、避難先の確保を県に要請するが、県の対策本部からは「会津の山奥か、群馬県の片品村に行け」と言われ、「ガソリンもないのに行けるわけない」「ビックパレットに入る」といった副知事は「だめだ」と。それでも、独自に郡山市に避難受入を請い承諾を得て郡山市の「ビックパレットふくしま」への移動が決定。友好都市提携を結んだばかりの埼玉県杉戸市から派遣されたバス 7 台で住民移動。ビックパレットは富岡町と川内村の避難者で最大時 2,500 人にもなって、ノロウイルスも発生し、野戦病院のようだったと。

原子力災害の避難について記録誌には「訓練はしていたが、大事故は想定しておらず最終的に原子炉を冷却できるという想定で繰り返し訓練していたことから日頃の訓練は役に立たなかつた」と記されている。

### ○楓葉町（人口 7,700 人， 2,576 世帯）

3月11日は津波による被災で町内の避難所に 1,433 人が避難していた。住民たちにとって、原発は「空気のようなものだった」「二重、三重の安全防御策が施されている日本の原発が事故を起こすことなどあり得ない」私たちはそう聞かされて育ってきました」という。

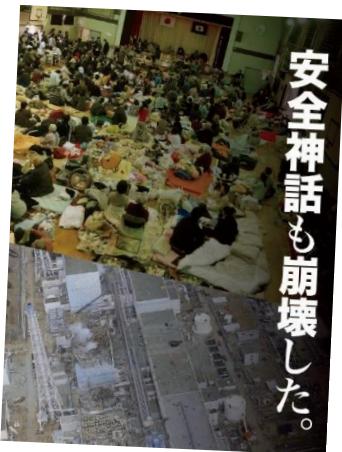
3月12日朝 5 時の国の 10 km 圏内避難指示は区域外だった。7 時 45

分、福島第二原発についても原子力緊急事態宣言が発令されたことをラジオ・テレビで知る。福島第二が緊急事態宣言となれば半径 3 km 内は避難、10 圈内は屋内退避で、町は対象区域に。「しかし、原子力災害についての公式な通知や指示は国、県、そして東電からも、本町には何も届かない状況が続いていた」。

「原子力の事故だから避難指示が 20 km、30 km までいくかもしれないぞと判断して、避難指示が出ないうちに避難しよう」「北には原発があるから北へ向かうことは困難。東は太平洋。西の川内村方面へ抜ける道は狭い。風向きからしても避難するなら南」と。午前 7 時、町長が直接いわき市長と交渉して避難場所を確保。午前 8 時、全町域のすべての住民に対していわき市への避難を決定。「それは町独自の苦渋の決断でもあった」。「自家用車を動かせる方は自家用車で。交通手段がない方は町が用意するバスでいわき市への避難をお願いします」(避難広報)。

避難所で一夜を明かした町民で自宅に戻った人は少なく、自宅の町民も含めて多くの住民が「着の身着のまま」でバスや自家用車に乗り込んでいわき市へ。「避難町民を乗せたバスでいわき市との間をピストン輸送する予定だった。しかし、第一便が町を出発した時点で、国道 6 号はすでに大渋滞となっていた。“南へ、いわき市方面へ”と避難を開始したのは檜葉町民だけではなく、富岡町や双葉町の住民たちも、南へ向かう国道 6 号に殺到していた。さらに檜葉町と富岡町との町境付近では道路の陥没箇所もあり渋滞に拍車をかけた」。通常 30 ~ 40 分が約 4 ~ 6 時間を要した。

いわき市の避難所（小中学校）も午後には避難者が横になるスペースが確保できないほどの飽和状態。近隣のいわき市民の避難所でもあり満杯状態。避難所を追加してもらい、いわき市内に 9 カ所の檜葉町避難所が開設され、5,366 人の町民が避難。「しかし、町民の中には避難所の行く先々で受け入れ困難との状況に直面し、避難所を転々としたという人も少



『檜葉町 災害記録誌』より



『檜葉町 災害記録誌』より いわき市避難所

たくない。また、2,000人を超える町民が親戚や友人などを頼りに、県内の他市町村や県外へと避難していった」。

避難所では「食料や飲料水などは支援を仰げるものの、トイレなどに使用する生活雑用水は自力で調達しなければならなかつた。避難所では断水が続く中、学校のプールから水を汲み出して生活雑用水として使用。農業用ため池から水を汲んで使っていたという避難所もある」。

3月14日、全町避難による避難生活は3日目を迎える中、福島第一原発事故の状況は悪化の一途をたどり、いわき市への避難者は楢葉町だけでなく、広野町、富岡町、大熊町、双葉町、川内村などからの自主避難者も大勢いていわき市の受入れ状況も「いっぱいいっぱい」という実情で、町災害対策本部はさらなる決断を迫られた。町議会議長と職員が姉妹都市の会津美里町に向かい避難受入の直接交渉に入り、快諾を受ける。3月16日から、いわき市より会津美里町への集団避難が開始され、計7回で1,195人が移動。会津美里町から「残念ながらもう、ご用意できる避難所はございません」との連絡。いわき市の避難所には約4,000人が残る。町職員97人もいわき市と会津美里町に分かれて配置されたものの、住民の安否確認や所在確認は困難を極めた。避難が長期化するなか、3月下旬からは避難所での厳しい生活を改善するために民間ホテルや旅館などの宿泊施設（二次避難所）の確保に追われ、仮設住宅の設置も急務となるが、仮設住宅の入居が実現するのは会津美里町が6月から、いわき市が7月からのことになる。

（『楢葉町災害記録誌』第1部 ドキュメント楢葉町 激動の47日間より）

### ○葛尾村（人口1,531人、470世帯）

3月12日朝5時44分、10km圏内に避難指示。もともと県の原発事故対策の対象は10kmで、「原発に関してはずっと蚊帳の外だった。テレビを見て知る以外に情報はなく、自己判断するしかなかった」。15時36分の1号機爆発後、他市町村からの避難者が増え始め、国道の渋滞がはじまる。村内避難所2ヶ所、民家で避難民約200名を受入れ。

3月13日、福島県対策本部へ「避難する住民を受け入れ可能な市町村を紹介してほしい」と問い合わせるも、県は「避難指示は20km県外には出ていない」と取り合わず。その後も、自主避難をしたいので避難先の紹介を依頼したが「自分で探して」との回答。普段は温厚な村長が怒り、自分で電話しようとするも通じなかつた。

3月14日21時5分、消防無線を傍受した人から「オフサイトセンターから要員が退避した」との情報が入り、危険なので逃げた、と村は判断。21時15分、村長が避難を決断。「22時15分に役場前を出発し、福島市のあづま総合運動公園へ避難することを勧告する」と防災無線、IP告知放送で村民に周知しサイレンを吹鳴。22時15分、用意していたマイクロバス5台と自家用車で村外から避難してきた人を含む612人が役場前出発。23時50分、あづま総合運動公園に到着。すでに約2,000人が避難していた体育館に臨泊。

3月15日朝6時過ぎ4号機も爆発。東電の子会社幹部に「会社では（現状を）何と言っているの？」と聞くと、「いわき市より遠くへ逃げろ」と言うので、原発から100km以遠への避難を想定して二次避難先を検討開始。会津若松市の災害対策本部から紹介された会津坂下町への避難を決定して、体育館の住民に説明。バス6台で356人が会津坂下町に二次避難。256人は家畜の世話等で村に通うためにあづま総合運動公園体育館に残留。

4月5日、会津坂下町、柳津町ほかの旅館、ホテルへ移動。6月、三春町に仮設住宅が完成し、6月26日より三春町のダム周辺10ヶ所の仮設住宅に入居開始。村役場の三春出張所も開設。

（『葛尾村 東日本大震災記録誌 原子力発電所事故による全村避難の記録』より、避難先の図も）

## ○飯館村（人口6,209人）

飯館村は3月11日から浜通りや原発近辺市町村から避難者が村に入り、役場職員が炊き出しを開始。12日から避難所を開設し受入れ開始。飯館村は福島第一原発から30km以上離れていたが、3月15日11時の半径20～30kmの屋内退避指示を受けて、村南東部の一部地域が対象に入り屋内退避を指示。正午ごろから放射線量率が急上昇。午後6時には避難所（いちばん館）前で一時間当たり44.7マイクロシーベルトを記録。3月16日夜22時になって福島県の職員が村に来て村にヨウ素剤を渡される（住民への配布は保留）。3月17日午前0時放射線環境モニタリングポストが停止。午前7時30分ごろ福島県が可搬型シンチレーターを持参したが、測定器の上限一時間当たり30マイクロシーベルトを越えていて測定できず。村は3月18日希望者を集団避難させることを決定（避難先は県の斡旋で栃木県鹿沼市総合体育館）。村としてガソリンを買い付けて自主避難者にガソリ

ンを配給。3月19日、20日の2陣で509人が栃木県鹿沼市に集団避難。20日は村内の避難所をすべて閉鎖。19日には避難所のスクリーニングで靴に付着した泥から高濃度の放射性物質が検出。3月21日の水道水摂取制限以降、乳幼児のいる家庭を中心に住民避難が増加。3月23日文科省が飯館村土壤から放射性ヨウ素117万ベクレル/Kg、セシウム16万ベクレル/Kgを検出したと発表。3月28、29日京都大学のチームによる村内70カ所の放射能汚染調査。3月30日、国際原子力機関（IAEA）が村内の土壤から IAEA避難指示基準の2倍の放射性物質を検出したと発表。IAEAから避難勧告。4月5日文科省が、県が3月28日に村内40カ所で採取した土壤等の調査結果を発表して、村の高濃度汚染が明らかになる。村は4月7日から乳幼児・妊娠婦の村外避難募集開始。4月11日政府が計画的避難区域設定の方針を発表。これを受け村では全村民を対象に計画的避難の説明会を開催。住民からは「なぜ今頃になって避難しなくてはならないのか」との厳しい声。4月22日、ようやく政府が村全域を計画的避難区域に指定。5月15日計画的避難に伴う避難者の第一陣が避難開始。10月までに6,164人が避難。2015年10月1日時点では常住人口は41人。2021年6月にようやく1,319人となった。

### ○川俣町（人口約1,300人）

川俣町も福島第一原発から30km以上離れていたことから当初は避難区域に指定されておらず、双葉町、浪江町、南相馬市、大熊町からの避難住民を受け入れ。しかし双葉町が埼玉県に移転後の4月22日町の南東部山木屋地区が計画的避難区域に指定され、この区域のほぼ全住民1,250名が避難した。他の地域でも乳幼児への放射線を心配して自主避難が行われている。

### ○川内村（人口3,038人、1,119世帯）

川内村は3月12日早朝の富岡町から避難住民受入れ要請に村長が受入れを回答。小中学校を中心に避難所を開設して富岡町からの避難住民を受け入れた。12日18時25分の半径20km圏内避難指示で村の東部が避難区域となり20km圏外に避難実施。報道以外に情報が入らない中、村民から問合せが殺到。避難してきた富岡町長が衛星電話で保安院幹部に問い合わせ正した情報として「20km避難は念のための措置で、更なる避難を行う必要はない」という情報を得て住民に説明。

しかし3月15日11時の半径20～30km屋内退避指示を受け、村内のほぼ全域が避難区域または屋内退避区域に含まれることから、避難している富岡町と協議の上、村全体として郡山市へ移転することを決定して、3月16日に郡山ビックパレットに移転した。

### ○いわき市（人口341,756人）

いわき市も檜葉町や広野町などからの避難住民を受け入れていたが、3月12日18時25分の半径20km圏内の避難指示を受け、この時点では避難範囲とならないものの、避難の要否について検討した結果、翌13日朝、半径30km圏内の住民に対して市として自主避難を呼びかけた。3月15日以後、コンビニやスーパー店員が避難して閉店状態となり、物資輸送のトラックも市内に入らなくなり全市内で物流がストップ。大型免許を有する消防署職員らが郡山まで出向き、タンクローリーを運転していわき市内に物資を運ぶ状況に。市民生活が困難になって自主避難する住民が増えていった。他方で被災市町村からの避難者が大量に本市に流入していよいよ物資が不足する事態に。これが解消されるのは4月22日の屋内退避指示の解除後だった。

### ○田村市（人口40,422人）

田村市も3月12日、大熊町から避難住民の受入要請があり、避難所を開設して避難民受入れをおこなった。12日夜の20km圏避難指示の範囲に旧都路村全域が対象となったことから、旧都路村住民および大熊町から避難してきた住民を市のスクールバスで3月13日明け方までかけて避難誘導。3月15日の20～30km圏屋内退避指示で避難区域となった都路地区を除く全市に屋内退避を呼びかけた。

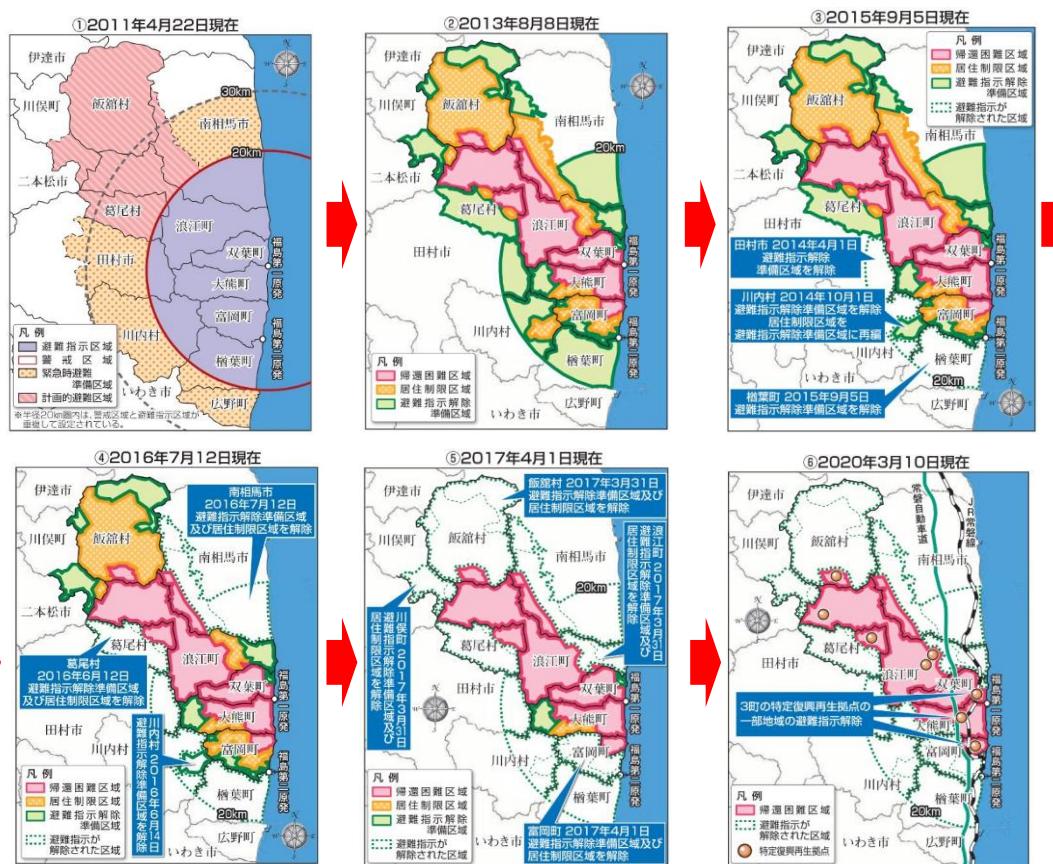
### ○広野町（人口5,490人、1,989世帯）

広野町は、3月12日17時39分の半径10km避難指示を受けて、10km圏外も含めた町全域に町長名で自主避難を呼びかけるとともに避難先の調整を開始した。3月13日までに小野町、平田村、石川町、浅川町、いわき市及び埼玉県三郷市の6市町村を避難先として調整し、町所有バス及び避難先で手配したバスを使って避難を行った。避難先の調整は町独自で行

い、調整を終えたのが3月13日。住民からは、避難先も決まっていないのに避難指示を出すとはどういうことかという苦情が殺到した。住民の避難誘導をおおむね終えた3月15日に役場を小野町市民体育館に移転。しかし広野町の多くの住民がいわき市に避難していることから4月15日に役場機能をいわき市に移転。

## ウ 長期にわたる避難区域(2011年~2020年)

2011年から2020年にわたる避難区域の変遷を下記に示す。



避難は長期にわたり、他の災害と原子力災害は大きく性質を異にし、避難者は身体的にも精神的にも苦痛・苦悩を重ね、家族の崩壊・離散も伴う。

## エ 避難者の推移

最も避難者が多かったのが2012年5月で16万4,865人。2022年2月現在3万3,365人（県外2万6,668人／県内6,668人）。施設別では、公営・仮設・民間賃貸などの住宅1万2,965人、親戚・知人宅に身を寄せている人1万3,570人、病院など157人（福島県調べ）。



※全体の避難者数には避難先不明者を含むため県内、県外の合計と合わない

避難者の減少は、帰還や災害公営住宅の整備もあるが、仮設住宅の撤去、自主避難者への住宅無償提供の打ち切り、家賃補助制度の終了という「撤去・打ち切り・終了」での追い出しが大きい。

## オ 避難に伴う関連死

避難の影響で体調を崩すなどして亡くなつて「関連死」として認定された福島県内の死者は2022年3月7日時点の福島県集計で2,331人にのぼる（福島県調べ）。

震災1年半後の2012年8月に復興庁震災関連死に関する検討会が「東日本大震災における震災関連死に関する報告」では、東北の他県に比べて福島県で関連死が減らないのは原発事故の影響が大きいのではと指摘していた。

2017年春の原子力学会で久保らは、①福島第一原子力発電所に近いほど関連死と認定された数が多いこと、②高齢者であることが関連死の原因ではないことなどを明らかにしている（甲G194号証 久保他（2017）「福島県における東日本大震災に伴う関連死に関する検討」日本原子力学会誌 Vol. 59, No. 12）

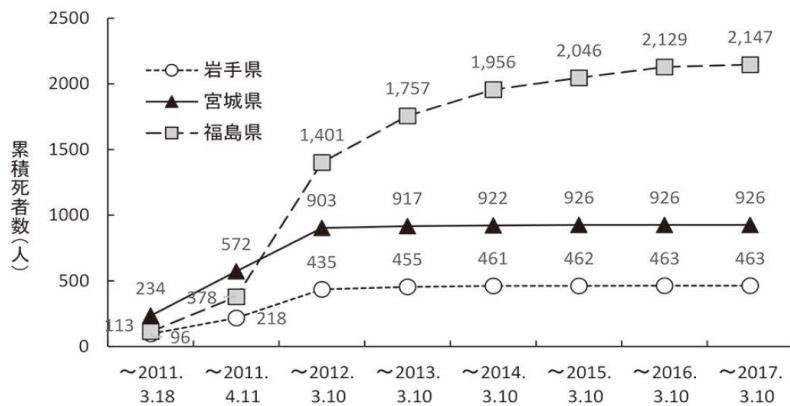


図2 東日本大震災に伴う関連死者数(累積)

出典：復興庁等(2017年6月30日発表)東日本大震災における関連死の死者数

久保ほか（2017）「福島県における東日本大震災に伴う関連死に関する検討」より

## (2) 実効性ある広域避難計画の最低限の要件

前項で見た福島第一原発事故で起きた住民避難の教訓を踏まえるならば、次のような点が広域避難計画策定の「基本設計の要件」となると考えられる。

- ① 「原子力災害は起きない」とするのは幻想であること。いくら対策をしても事故は起きることを前提とした災害対策・避難計画が準備されなければならないこと。
- ② 最悪の事故シナリオを想定した避難計画が策定されていなければならないこと（福島第一原発事故は僥倖も重なってあの程度で済んだと考えられる。政府は「最悪のシナリオ」を考えた）。
- ③ 自然災害との「複合災害」を想定しなければならないこと。従って国・地方公共団体の人員は、自然災害への対応（安否確認・救助・家屋倒壊・道路管理復旧）と原子力災害への対応が同時進行となること。
- ④ 広域の住民が避難せざるを得ない災害となること。
- ⑤ 住民は「自宅にはもう戻れない」「長期にわたって避難生活が続くこと」を前提としてそれを住民が理解・覚悟した避難計画でなければならないこと。
- ⑥ 同一地域で複数の原子力施設からの災害・放出・被ばくが重畳することを想定した避難計画でなければならないこと（東海第二地域では商業用原子炉、研究用原子炉、再処理施設、核燃料製造施設、高速増殖炉等の重点対策区域が重なりっている。福島の場合、東電福島第一原発の避難指示区域（20km）と福島第二原発の避難指示区域（10km）が重なり合った）。
- ⑦ あらかじめ避難先が決まっていなければならないこと。事故が起きてからの打診・調整・住民への避難先指示は困難であること。
- ⑧ ひとつの避難先市町村に複数の市町村からの避難は避難指示、受入体制が混乱することから、事前の避難先確保は自治体同士が一対一で対応されていなければならないこと。
- ⑨ 避難先との信頼関係も日頃から行政同士、住民同士が交流などによる信頼関係がないと、いざという時の受入体制がとれないと。
- ⑩ 自治会・町内会などのコミュニティでのまとまった避難でないと安否確認や住民同士の見守りができないこと。

- ⑪ 避難訓練は現実の規模で、事前災害と同時進行の最悪の事態と不測の事態への断続力と実行力の体制を検証するものでなければならないこと。
- ⑫ J C O 臨界事故時の東海村や福島第一原発事故で実際には市町村が避難を決断していったように、災害時は国や県が万能・万全でない以上、その指示を待っていては住民の生命を守れないと判断した場合には市町村が避難を判断する計画がなければならないこと。
- ⑬ 市町村が丸ごと避難することを想定した計画でなければならないこと。県・市町村の災害対策本部、県庁、市役所・役場機能を移転することも前提とした住民対応の体制が考えられた計画であること。
- ⑭ 避難先も被災して受入れ不能の場合の代替避難先があらかじめ決まっていて住民に周知されていること。事故の進展によって避難先も避難対象となって、共に避難する事態も想定した計画でなければならないこと。
- ⑮ したがって広域避難計画では「避難先の拡大・移転」に備えて、避難先の空白市町村の余裕・余地（バッファ）が必要であること（地理空間上、面的に敷き詰めたような避難先の計画は、そこがダメだった時の余裕がない）。
- ⑯ 体育館などの避難所での避難生活は数日～数週間が限度であるが、生活環境と保健衛生上の体制、スペースおよび避難所対応要員・物資の支援体制が十分に確保できていることが避難所の要件であること。
- ⑰ 原子力災害での避難は広域かつ 10 数年単位の長期にわたることから、最初の避難所の確保だけでは避難計画とは言えないこと。避難先周辺のホテルや旅館などのリストアップと協定など「二次避難先」のあらかじめの準備が必要であること。「仮設住宅建設用地」などの想定・選定が必要であること。さらには公営住宅、借上住宅の空きなどの事前の調査がされていることが必要であること。
- ⑱ 「事前対策」「緊急時対応」「事後対策」が計画されていなければならない（政府事故調報告書）。「事故が起きたら、避難計画だけでは対応できない。避難生活計画、帰還計画がセットになってはじめて機能する」（前双葉町長）。自治体が住民の存在を基盤にしている以上、多くの住民が帰還できない・離散して戻ってこないことから、浪江町をはじめ福島の各市町村が復興計画で「町のこし」を掲げざるを得ないように、「市町村を残せるか」という自治体再建のシナリオも事前に検討されていなければならない。

### (3) 「政府事故調」の提言

東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（以下「政府事故調」）では、福島原発事故に際して住民が被ばくを余儀なくさせられた一連の事象を整理し、避難計画がどのような内容を具備すべきか次のように提言している。

「その方法として、立ち位置を、被害を受ける側に置いた「被害者の視点からの欠陥分析」と言うべき方法を提案したい。これは、規制関係機関や地方自治体の防災担当者が災害問題の専門家の協力を得て、「もしそこに住んでいるのが自分や家族だったら」という思いを込めて、最悪の事態が生じた場合、自分に何が降りかかるかを徹底的に分析する、という方法である。具体的に言うなら、避難計画の前提として、どのような規模の原発事故を想定しているのか、想定の事態が生じた時、情報を速やかに正しく伝えてくれる通信ルートは確保されているのか、放射性物質はどれだけの範囲にどのように飛散してくるのか、自分のいる地域の放射線量はどれくらいであって果たして安全なのか、避難地域はどのように決められているのか、避難の方向、移動手段、避難先は万全か、入院患者・在宅の老人・障害者などは速やかに避難できるのか、避難はどれくらいの期間になるのか、放射性物質による環境汚染によって居住条件や生活、農業・畜産業・漁業・林業・各種商工業、子どもの保育・教育等にどのような影響が出るのか、その対策はあらかじめ立てられているのかといった数々の重要な問題を、徹底的に点検することによって、対策の不備や欠陥を浮かび上がらせるのである」（東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（政府事故調）「最終報告・VI総括と提言」2012年7月23日, p. 415～）。

すなわち避難計画が具備すべき要件とは、単に原発から遠ざかる物理的な手段の検討にとどまらず、「事前対策」「緊急時対応」「事後対策」も考察した内容を求めている。

### (4) 福島第一原発事故の住民避難に係る国の総括と教訓（内閣府）

内閣府は、原子力災害時の住民避難について福島第一原発事故の住民避難に係る実態調査を行いその教訓を踏まえた対応について、2015年8月、「東日本大審査における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査から得られた課題とその対応状況」を明らかにしている（前掲 甲G183号証）。

その冒頭で、福島第一原発前後の経緯を次のように総括している。

「原子力災害に備え、国及び関係地方公共団体は、災害対策基本法及び原子力災害対策特別措置法に基づき防災基本計画や地域防災計画を作成し、国、道府県及び市町村が原子力災害時においてるべき基本的な対応を定めることとなっている。

しかしながら、平成23年3月11日に起きた東日本大震災に伴う東京電力福島原子力発電所事故発生前に作成されていた国の防災基本計画や各地方公共団体の地域防災計画においては、広範囲の住民避難を必要とする原子力災害を想定したものではなかったこと、地震・津波との複合災害のため住民への情報伝達や避難先の確保等が困難であったこと等により、多くの住民の避難において、さまざまな混乱等の問題が生じた。」

「このため、国会の「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」及び政府の「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」が住民避難に係る課題を抽出し、その後、国においては、災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法の改正をはじめとする原子力災害対策の充実・強化を進めている。」

「一方、内閣府官房東日本大震災対応総括室及び内閣府（防災担当）は「住民の視点で実際の避難の経験がどうであったかをきめ細かく把握するため、住民や各関係者がどのように行動をしたのか等の対応状況の実態を詳細に調査し、記録として残すとともに、今後の避難対策等の改善につなげていくことを目的とし、アンケート及びヒアリングによる『東日本大震災における原子力発電所事故に伴う避難に関する実態調査』を実施し、その結果を平成27年12月に公表した」

「内閣府（原子力防災担当）では、上記の実態調査結果から得られた様々な課題と、改正後の災害対策基本法や原子力災害対策特別措置法、新たに策定された原子力災害対策指針等に基づきこれまで講じてきている対応について、具体的にわかるよう整理するため、本とりまとめを行った」

として、調査結果から得られた下記6つの課題を挙げている。

- ① 発災直後の情報伝達と避難について
- ② 避難先、避難方法について
- ③ 避難時における必要な物資の供給について

- ④ 避難行動要支援者について
- ⑤ 避難が長期化した場合の中長期的な対応について
- ⑥ 原子力事業者に対する監督体制について

このうち、本書面に係る「避難先、避難方法」については下記10項目を挙げている。

- ① 避難先・避難手段の住民への周知不足
- ② 自宅外の場所から避難する住民への周知不足
- ③ 避難時の交通渋滞
- ④ 公共交通機関の活用に係る準備不足（避難用バスの事前の手配）
- ⑤ 複数回の避難先の変更
- ⑥ 避難退域時検査の不徹底
- ⑦ 安定ヨウ素剤の配布の不徹底
- ⑧ ペットを伴った避難の準備不足
- ⑨ 屋内退避の重要性の周知不足
- ⑩ 原子力災害を想定した避難訓練の未実施

これは重要な「課題」であるが、これが解決されれば冒頭の  
「多くの住民の避難において、さまざまな混乱等の問題が生じた」原因が、  
「国の防災基本計画や各地方公共団体の地域防災計画が、

- 1. 広範囲の住民避難を必要とする原子力災害を想定したものではなかったこと
- 2. 地震・津波との複合災害のため住民への情報伝達や避難先の確保等が困難だったこと」等

が解消されるものではなく、「原子力災害における広域避難計画策定の基本設計方針」とは言えない。もちろん、東海第二地域の広域避難計画にあってこの10の課題解決が実現可能かどうかも含めて検証されなければならない。

また、政府事故調は、⑤「複数回の避難先変更への対策」に対して講じている措置として、

- 複数回の避難が発生した原因として、どのような災害が発生し、どのような被害が生じているかの情報が不足していたこと、避難先が予め定められておらず避難先施設の収容力についても情報が不足していたことが考えられる。
- 避難後の再度の避難を避けるため、国は重点区域(30km 圏)内の住民の避難先を重点区域外に予め具体的に設定するよう指導するとともに、避難先施設が使用できない場合の調整にも配慮しており、自治体の避難計画は、これらを踏まえ策定している。
- こうした対応によって、重大な被害が想定される至近距離は予防的避難、それ以外については屋内退避を経ることとなり、災害状況や避難に関する情報の周知や、避難先施設が使用できない場合の調整などが、時間的余裕を持って行えるものと考えている。  
と、ここで広域避難計画の設計に係る事項に触れている。

## (5) 事故は起きることを前提とした災害対策であること（原子力規制委員会）

他方、本項（2）の教訓の冒頭となる「いくら対策しても事故は起こることを前提とした避難計画でなければならない」点については更田原子力規制委員会委員長（当時）も次のような見解を示している。

「原子炉等規制法に基づく審査に関しては、先生の御質問の中にありましたけれども、深層防護でいえば第一層から第四層、要するに、事故を防ぐ、それから万一事故が起きた場合でもその影響を緩和するという、いわゆるプラント側のものについて審査を行っております。しかしながら、どれだけ対策を尽くしたとしても事故は起きるものとして考えるというのが、防災に対する備えとしての基本であります。プラント側での努力、それから要求の引き上げ等に伴ってプラントの安全性は高まっている、しかしながら、どれだけ努力をしても事故は必ず起きるもの、そういう意味で、プラントに対する対策を考えるところと、防災について考えるところというのは、一定程度の、一定程度というか、独立して考えるべきものであるというふうに思っています。これが一緒くたになってしまふと、プラントに安全対策を十分に尽くし

たので、防災計画はこのぐらいでいいだろうという考えに陥ってしまう危険もあります。また、防災計画というのは地域の実情に応じて策定されるべきものでありますので、プラントに対する安全性を見るという責任と、それから防災対策をしっかり策定するという責任というのは独立して考えるべきという性格を持っているものというふうに認識をしております。」（2021年4月8日第204国会衆議院原子力問題特別調査委員会議事録 甲G195号証 5~6p）

いわゆる「深層防護」を踏まえた防災・避難計画の基本方針であるが、では広域避難計画において、どの程度の事故想定をして、また「このぐらいでいいだろう」に陥っていないかは、別書面で主張する。

#### （6）小括 茨城県広域避難計画の基本的考え方は教訓を生かしたものか

「茨城県広域避難計画」の基本方針は、福島第一原発事故の住民避難の教訓を踏まえるならば、「基本設計（1）～（4）」（p 4）だけでは極めて不十分なものと言わざるを得ない。

福島の教訓を踏まえた避難計画の「要件」は、原子力災害における広域避難計画の「設計（デザイン）」の問題である。

一審被告らは「避難計画は不斷に改善し強化されていくべき性質のものである」とするが、この計画設計の基本方針（要件）がいい加減だと、いくら改善・強化しても糺余曲折、混乱と錯綜をもたらすだけである。

基本的考え方は、具体的に避難計画を策定する時の指針・要件基準にかかることから、本当に「合理的で具体的か」どうかを検討する時の指標となる。

事項第4以降で、東海第二原発が置かれた条件を把握した上で、第5以降で県広域避難計画の策定過程の問題を具体的に論じる。

## 第4 避難人口が莫大であること

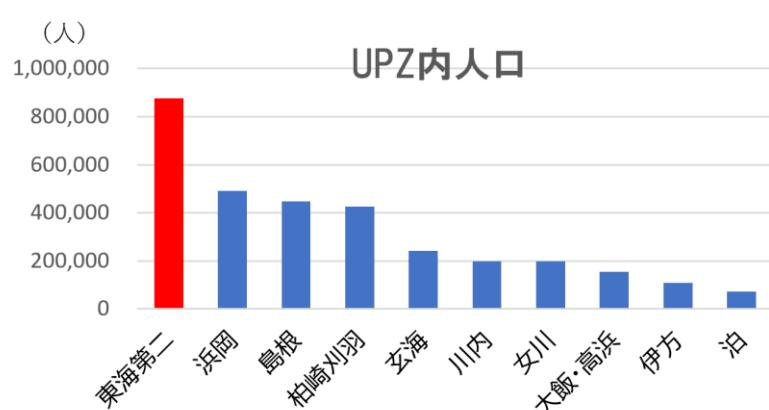
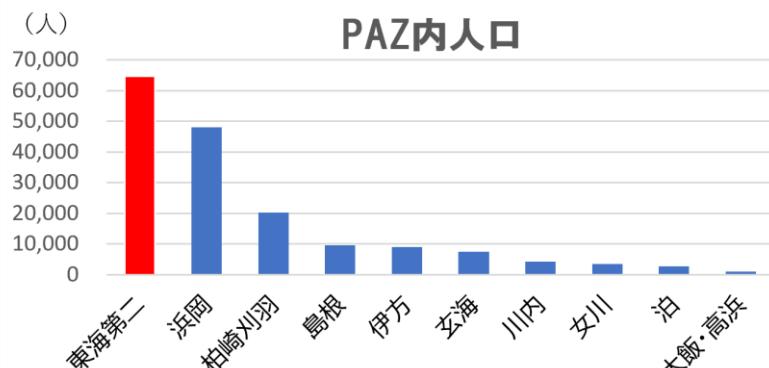
### (1) 日本一の人口密集地帯

茨城県広域避難計画に示されている東海第二原発に係る「災害対策重点区域」住民は約94万人であり、我が国の原発地域でもっとも多い。

(表1) 原子力災害重点対策区域の人口

緊急時 対応	地域	原子力災害重点対策区域住民			
		PAZ	準 PAZ	UPZ	計
策定済	泊地域	2,715		71,252	73,967
	女川地域	1,113	2,376	197,833	198,946
	大飯・高浜地域	984		154,252	155,236
	島根地域	9,487		448,009	457,496
	伊方地域	4,888	4,137	108,336	113,224
	玄海地域	7,385		241,578	248,963
	川内地域	4,182		198,143	202,325
未策定	東海第二地域	64,646		874,939	939,585
	柏崎刈羽地域	20,300		425,900	446,200
	浜岡地域	47,951		728,450	791,499
	志賀地域				
	東通地域				
	福島地域				

(内閣府ホームページ 地域原子力防災協議会・作業部会・各地域の緊急時対応等より)



2015年3月に開催された第6回東海第二地域原子力防災協議会作業部会では「共有すべき基本認識」として「地勢：PAZ 6.5万人、UPZ 87.5万人と人口が多いこと、東海第二発電所を含め県内に原子力施設が多いこと」が冒頭挙げられている。

この合計94万人は2015年国勢調査、住民基本台帳にもとづく「夜間人口」である。

他方上記の作業部会では、「昼間人口」として民間企業従業員が約44万人いること、観光客（国営ひたち海浜公園にはピーク時に10万人、水戸市にある偕楽園もピーク時は2万人）などの一時滞在者の避難オペレーションに特に留意することが明記されている。しかし、茨城県広域避難計画では民間企業従業員の避難、観光客の避難を検討できる段階には至っていない。

### (3) 背後に首都を抱えている

東海第二原発は関東平野の北端に位置し、東京駅まで116km、150km県内に首都圏が入る。3千万人以上が生活している。



万が一にも事故が起きた場合、福島第一原発事故で「最悪のシナリオ」(2011年3月25日 近藤駿介原子力委員長 甲G24号証)が想定されたように、首都機能の維持も含めて人々への災害が検討されなければならず、茨城県だけでの広域避難では済まなくなる。

### (3) 福島との人口密度の比較

福島第一原発事故では「避難指示区域」が20km圏内、「屋内退避指示区域」は30kmだった。30km圏外でも2ヶ月以内に避難が指示された「計画的避難区域」が設定された。20km圏内人口は17万8,729人(2010年国勢調査)。福島第一原発事故における避難者は事故直後16万4,865人であった。

比して東海第二地域は重点対策区域30kmで94万人である。そして第3(1)でみたように避難は長期にわたる。住民避難でどのような事態が生じるか、これに対応できる避難計画の基本方針でなければならない。

### (4) 世界的に見ると

世界的に見ても、30km圏内に94万人が暮らし、100km圏内には首都東京が入り3,000万以上が生活するところの原発はあまり前例がない。

唯一、米ニューヨークマンハッタンから56km北にインディアンポイント原発2基（運転開始74年及び76年で東海第二原発とほぼ同時期）があり、運転ライセンス更新を米国原子力規制委員会（NRC）に申請していた。同原発は、80km圏内※参照に首都ニューヨークが入り、人口密度が高く緊急避難は特に困難だとされていた。

地元のニューヨーク州ウェストチェスター郡は高度な避難プログラムを完成させていたが、郡政府は「何かあったときは責任を持てないから撤去または閉鎖して欲しい」と連邦政府に要求を続けていた。ニューヨーク州知事は福島第一原発事故を受けてインディアンポイント原発の安全性について検討するよう連邦政府に対して要請し、「インディアンポイント原発は老朽化しており、ハドソン川流域や周辺で暮らし働いている何百万というニューヨーク州民に脅威を与えている」とした。ニューヨーク州・州務省は「ライセンス更新申請は州沿岸部を管理・保護する同州のプログラムと適合しない」として認められないとしていた。同時にハドソン川環境保護団体が免許更新の停止を求める訴訟を起こしていた。



2016年11月、ニューヨーク州上訴裁判所（同州の最上級審）は、下級審の判決を覆して「ライセンス更新申請を同州州務省に提出しなければならない」（NRCだけでなく州務省の認可も必要）との判断を下した。

州や住民の中では再生可能エネルギーへの転換見通しや、原発閉鎖に伴う天然ガス火力による脱炭素への影響も議論されたが、「国民保護」という社会的考え方方が強く、話し合いの結果、事業者も閉鎖に合意して、昨年2020年4月に1基が、2021年にもう1基が閉鎖した。

こうしたことから考えると、茨城県は世界でも前例のない広域避難計画を作らなければならない訳で、極めて難度の高いものである。アメリカの例などからすると、背後に首都東京を抱えた原発であり、首都防災を考えるととも茨城県や地元自治体だけで手に負えるものとは考えにくい。

その点で本件裁判は、福島第一原発事故という国民災禍をどう歴史教訓とするかだけでなく、首都に近い人口密集地の老朽原発についての司法判断という点において世界的にも重要な裁判である。

#### ※参照

欧米では「国民保護法制」が発達しており、アメリカでも大都市、特に原発のような重要施設を抱えている都市は驚くほどきめ細かな国民保護プログラム、避難プログラムを持っていると言われている。

福島第一原発事故の際も、アメリカ政府は「80 km」（半径50マイル）内にいる米国民に対して避難勧告を出している。イギリス、オーストラリア、韓国でも同様の勧告を日本にいる自国民に対して出している。シンガポール政府は100 km圏内を避難対象とした。

アメリカでは5～10マイル（8～16 km）の屋内退避区域とは別に、「50マイル（80 km）食物摂取制限」というプログラムがある。「50マイル圏に住んでいる人は、アラームが出たら水も食物も口にしてはならない」すなわち、口にするのであれば50マイル圏外に出てからにしてくれというもので、アラーム時の事実上の80 km圏内自主避難勧告である。

#### （5）小括

94万人が事前に避難することを準備しなければならない広域避難計画は、世界でも前例のないものであり、しかも背後に首都圏を抱えており、それを前提とした第5層防災対策ができていなければならない。

## 第5 「避難所建物面積」を「収容人数」算定の基礎にしてしまったこと

— 「受入可能人数」の打診・協議ではなく、「避難所面積」を提出させて、茨城県が一人当 $2\text{ m}^2$ で形式的に計算して避難人数を割り当てる杜撰な進め方—

国の「防災基本計画（原子力災害対策編）」改定（2012年9月）を受けて、茨城県は2013年3月に「茨城県地域防災計画（原子力災害対策編）」を改定し、2013年7月より「広域避難計画」の策定に着手した。

### （1）避難所「面積」の照会（県内避難先自治体への要求）

茨城県は県内避難先自治体に対しては、2013年8月、国民保護法に基づいて県が保有していた避難施設のデータベースから「避難所」を抽出して、県内各市町村に調査表を送って照会し、その面積を答えるよう求めている。その調査は、①原子力災害での広域避難計画策定のための避難者収容可能人数の調査であることを明確にせず、②単に避難所の「面積」の提出を求めるかのような照会だったことから半数以上の市町村は、「避難所の建物の面積」を回答する結果となってしまった。この「避難所建物面積」には当然トイレや倉庫物置、玄関スペースまで含む面積であった。

しかし、茨城県は、この「避難所建物面積」をもとに、「 $2\text{ m}^2$ で」単純に割って収容人数を積算して、県内避難先市町村の「避難者受入人数」として割り当ててしまった。

茨城県はその県内集計結果にもとづいて2014年8月6日、「避難人口96万人（当時）のうち、44万人は県内に納まり、残り52万人は県外で各県と協議する」という「避難先案」を知事定例記者会見で発表した。

### （2）隣接県への要請のあり方（県外避難先への協力要請）

他方、県外の避難先については、茨城県と原子力規制庁が2014年9月26日、「第2回東海第二地域原子力防災協議会ワーキングチーム」に県外隣接5県（福島県・栃木県・群馬県・千葉県・埼玉県）の防災担当者を招集。上記「避難先割当案」を示して避難所面積の調査表提出を要請した。しかし、各県担当者より異論が続出する（甲G196号証 第2回東海第二地域原子力防災協議会ワーキングチーム議事録）。

この会合では、近隣5県より

「単独災害の計画なのか複合災害の計画なのか？複合災害の場合は避難先も被災しているので受入れ可否の判断がある」

「受入側の職員のローテーション体制もある」

「収容可能人数を調べるものなのか、それとも受入可能人数を調べるものなのか？」

「福島県の独自基準は一人 $3\text{ m}^2$ 。それを $2\text{ m}^2$ に変えて出せということか」

「収容可能人数は機械的に面積を2で割れば出るが、実際にはマンパワー的に受入れられない」

「駐車場スペースは限度があり受入OKという話まではできない」「収容可能人数が1,000人でも駐車場で50人になってしまう場合がある」

等の質問が出されたが、茨城県は「ですからまずキャパだけ出して欲しい」「福島の基準でいいからとにかく出してくれ。それをこちらの $2\text{ m}^2$ で割って算出するから」と回答。

福島県からの「おさまらない場合は？」との質問に対し茨城県は「おさまらない。とにかく福島県さんに数十万人をお願いしようと考えている」とかみあわなかつた。

茨城県は、「とにかく避難計画を年度末に出したいので11月までに調査票を出して欲しい」と言い張ったことから收拾がつかず、「持ち帰ってご意見を規制庁まで」と規制庁が引き取る結果となった。

茨城県が避難先県や避難先自治体の意向や実情を聞くことなく、避難者数割当を一方的に進めた問題が会議で噴出したが、こののちも茨城県の姿勢は変わることなく、その矛盾がのちに問題となる。

なお、この会議の中で栃木県より「規制庁の方でPPA（ブルーム防護エリア）を検討しているようだが、当方がPPA $50\text{ km}$ 圏に入れば受入対応は困難」と意見があり、それに対して茨城県は「PPAは考えていない」と答えている。PPAについては原子力災害対策指針に係る問題であることから別な準備書面で主張する予定である。

### (3) 小括

茨城県は、広域避難計画の避難者の避難先割り振りの枠組みの策定にあたって、県内市町村にはその目的を明確にせずに「避難所の面積」を照会したことから、市町村は原子力災害時の避難者の受入れとは知らずに多くの市町村は「避難所の建物面積」を県に回答した。

県はこの「避難所建物面積」の避難先市町村合計を「避難者一人当たり占有面積 $2\text{ m}^2$ 」で割って収容人数を積算して、県内避難先市町村の「避難者受入人数」として割り当ててしまった。

一方、県外避難先には「原子力防災協議会」の会議であったことから、東海第二原発の避難先の割当てとして提案を行い、同様の「キャパ」「避難所面積」の提出を要請したが受け入れられなかった。

## 第6 避難所面積に「非居住スペース」が含まれていること

### (1) 「県内40万人、県外56万人」という枠組み発表

茨城県は2013年8月には国民保護法に基づいて県が保有していた避難施設のデータベースから避難所を抽出して県内各市町村に照会をかけ、調査表を送ってその面積を答えるよう求めた。

これをもとに2014年8月6日の定例記者会見で知事は「96万人のうち44万人は県内に収まる」ことを明らかにし、2015年3月には「原子力災害に備えた茨城県広域避難計画」(第1次)を策定した。

その後2015年の国勢調査により避難対象人口が96万人から94万人となったことに伴い、茨城県は2016年3月に県内外の避難先枠組みを見直して県内避難先受入数を4万人減らして40万人に修正し、「**県内40万人、県外56万人**」という枠組みがあらためて県内外に示された。

(なお、この修正には一部の市町村の避難所面積の修正が含まれており、茨城県はこの時点で避難所面積の中に非居住スペースが算入されていたことに気づいていたと思われる)。

この基本枠組みが示されたことで避難元市町村と避難先市町村との直接交渉が始まり、自治体ごとの「避難協定」の締結が行われていった。

### (2) 県議会で「非居住スペース算入」を指摘される

ところが、2018年9月の茨城県議会で議員より「東海村の避難先である取手市も守谷市も中学校の体育館を避難先としているのに、取手市では900人、守谷市では400人ということで、この東海村民に配られているガイドマップになぜこれだけの差が出ているのか。取手市はトイレや倉庫を除いていない延べ床面積を2m<sup>2</sup>で割っている。県としてちゃんとチェックしているのか」との指摘がされた。県はすでにそれを把握しており、「よくよく調べてみると違うものが入っていた、使えないスペースが入っていたというようなことがあったということでございます」と答弁している(以上、甲G197号証 茨城県議会 防災環境産業常任委員会議録抜粋)。

県議会での議員質問を受けて茨城県は2018年10月4日、各市町村に避難所面積の調査表を送って調査照会を行い、11月には県内市町村の担当

者を県庁に呼んで「非居住スペースを除外して避難所の面積を出しているか」ヒアリングを実施した。

### (3) 調査報道による実態の発覚

#### ア 調査報道

これに疑義を感じた毎日新聞社は、行政文書の情報公開請求と取材による2年の調査を重ね、2021年1月31日付の報道を皮切りに、トイレや倉庫などを含む「延べ床面積」で避難所の有効面積が報告されていたり、ホールの舞台や固定椅子、廊下の石畳、図書館の書架スペースまで避難スペースに入っていたことを明らかにしていく（甲G198号証 新聞報道）。この報道によって県民はたいへん驚くこととなる。

調査報道に至る経緯は次の通りである。

- 2013年8月 茨城県、県内市町村に「指定避難所面積」照会（①最初の照会）
- 2018年9月 茨城県議会にて「同じ規模の体育館なのに避難所収容人数が違う。、非居住スペースまで計算に入れているのでは」との議会質問あり。
- 2018年10月 茨城県、避難所面積 再々調査（②再調査）。  
→県内市町村回答「2018年9月末時点の指定避難所の状況確認調査票」
- 2018年11月 茨城県、非居住スペース算入に係る市町村ヒアリング。  
.....
- 2021年1月31日 毎日新聞「東海第2避難所 1.8万人不足 スペース過大算定」
- 2021年2月1日 每日新聞「非現実的算定次々 図書館の本棚・ホールの客席含め」（坂東市：総合文化ホール、潮来市：市立図書館）
- 2021年2月1日 茨城県記者会見、2018年調査時点での県内8市町村※・計1万8,000人分不足していたことを認め、「このうち1万1,000人分はその後の避難所の追加で確保できた」「現段階でも避難先となる県内4市町村で、計6,900人分の不足が解消していない」。「いろいろな課題が残っており、実効性のある広域避難計画ができるよう市町村は一つもない」  
※「8市町村」：取手市（避難元：東海村）、下妻市、八千代町（避難元：水戸市）、潮来町（避難元：茨城町）、牛久市、かすみがうら市、小美玉市（避難元：ひたちなか市）、桜川市（避難元：那珂市）

○2021年4月3日 毎日新聞「避難所 再調査も過大算定 不足2万人超に」(18年に避難所不足が判明した8市町村とは別に少なくとも6市町村\*で過大算定)

\*「6市町村」:つくば市、古河市、結城市、境町(避難元:水戸市)、つくばみらい市(避難元:東海村)、美浦村(避難元:ひたちなか市)

○2021年4月「避難所図面の提出」を県内外の131市町村に要請。避難所図面による照合(③再々調査)。

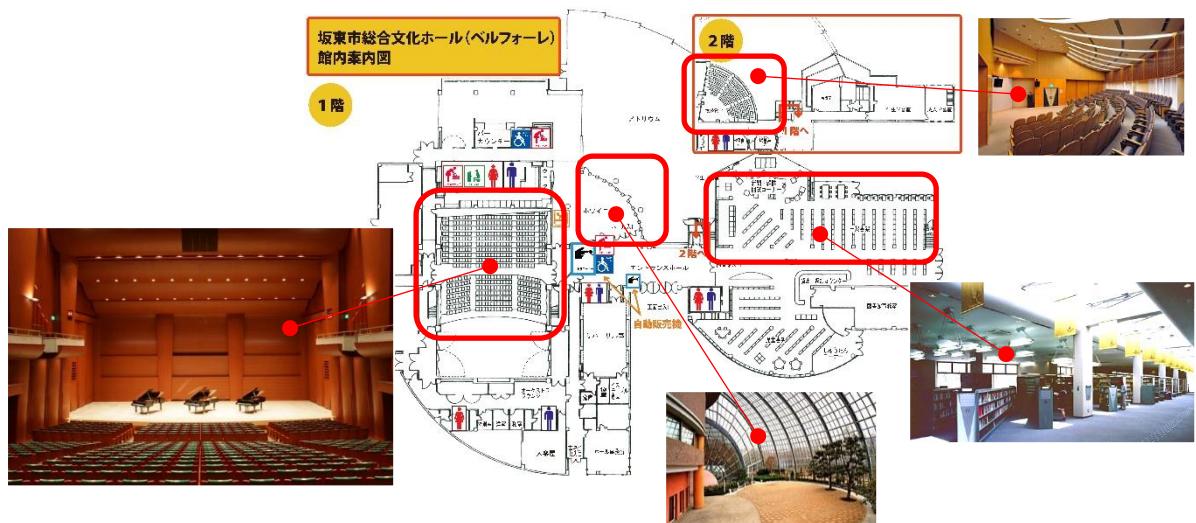
毎日新聞による調査の経緯は書籍 日野行介『原発再稼働』(2022年 集英社) の第二部(避難計画編 p120~)に詳しい(甲G199号証)。

## イ 非現実的算定

この中でも、特に驚くのは2月1日付け報道で明らかにされた坂東市の総合文化ホールと潮来市の図書館であった。県議会での指摘を受けて茨城県が2018年10月に再調査が行われ、同年11月には県が市町村ヒアリングまで行ってもなお、非居住スペースが申告されていたというものである。県民は「いったい県は何を調査しているのか」と。

坂東市は2018年の「非居住スペースが算入されていないか」という県の再調査にもかかわらず、市立総合文化ホール(ベルフォーレ)の避難所面積に固定椅子の音楽ホールや図書館(上右図右側)、石畳などの居住スペースを含んだ面積4,790m<sup>2</sup>を再提出し、県はこれをもとに収容人数を2,395名としていた。

毎日新聞の指摘を受けて2020年10月、坂東市は約6分の1の約800m<sup>2</sup>に修正、収容人数も400人と下方修正した。



潮来市も2018年の県の調査に対して避難所に指定された市立図書館の書架スペースまで避難所面積に入れ、 $3,539\text{m}^2$ とし県はそのまま $2\text{m}^2$ で割って収容人数1,700名としていた。



潮来市は2020年10月の毎日新聞の取材を受けてから精査して、図書館の居住スペースは10分の1程度の $33.6\text{m}^2$ しかなく、収容人数も1700人を183人に訂正した。

茨城県は2018年の再調査、ヒアリングをしていながら、図書館であることの認識はなかったのか？その時点でどうして確認を怠ったのか？

#### ウ 県は避難所面積の照会、再調査・ヒアリングの目的・趣旨を伝えていない

ホールや図書館が例外的なミスならばともかく、問題は多くの市町村が、再調査・ヒアリングまでされながらなおトイレや倉庫・玄関まで含んだ「避難所の面積」を県に回答していたことである。

そもそも、2013年8月の最初の「指定避難所面積の照会」文書は、原子力災害に係る避難者数を見積もるための避難所の収容人数の照会であることを明確にせず、ただ「避難所の面積」を照会するという県のやり方がその発端である。そこには非居住スペースの除外を指示する記述もなく、回答用紙の「体育館」の欄にも注意書きがなかった。

市町村にしてみれば「指定避難所面積の照会」ということで「避難所の面積を回答すればよい」と考えて避難所が体育館であれば体育館の建屋面積を回答しただけだと考えられる。まさかこの面積から避難者の収容人数が計算されていくという認識はなかったと考えられる。

2018年の再調査は「非居住スペースを含む面積ではないか？」という調査なのに、なにお多くの市町村が非居住スペースを含めた面積を回答しているのはいないのは、最初の照会以後、県は一貫して照会・調査・ヒアリングの目的を含めてきちんと説明していないことが原因である。

甲G199号証によれば、このヒアリングは、市町村担当者が「ざっくりしたことしか聞かれなかった」「原発避難計画のヒアリングだとは思わなかった」と証言するように曖昧な聞き取りしかされていなかった（p164）。坂東市や潮来市をはじめ、多くの市町村があらためて「避難所面積」を回答し

ただけのことだったと思われる。

## エ 逆の回答や、県と協議の上での作為的な過大算定も

2021年4月3日には毎日新聞で「新たに6市町村で大規模な過大算定が発覚」(新聞のリードは「ずさん算定 ミスの連鎖」 前掲 甲G198号証)と報じられた。実際は非居住スペースまで含む総面積を県に提出していたのに、県のヒアリングで市町村が「非居住スペースは除外している」と逆の回答をしたことで、市町村・県ともに過大算定を見過ごすというものであった。これによって「避難所不足は2万人を越える」とした。

同時に、3市町(つくば市、古河市、境町)は「県と協議した上で避難所面積を過大に計上した」ことも報じられた。たとえば「つくば市」は、従来、自然災害の場合、避難所となる体育館は総面積の3割を「非居住スペース」としてみなして面積から除外して収容人数が計算されていた。しかし2013年の県の調査では「総面積」を記載。他方、2015年に福島県が福島第一、第二原発の避難計画を策定するために茨城県を通じて避難所面積を照会されたときはこの基準で3割を非居住スペースとして除外した面積を回答していた。ところが東海第二原発の避難所面積は、2018年の再調査では、茨城県と協議をした上で「総面積」を再び記載したとされ、つくば市の担当者は市議会で「東海第二原発の避難所の計算方法は県内の統一された基準だ。非居住スペースは考慮(除外)しない」と答弁したと報じられた。

県と市町村が協議の上で過大算定したとなると、住民はもうやるせなくなる。

## (4) 半分が「居住面積以外が含まれていた」ことを県が認めたこと

茨城県知事は2021年4月9日の記者会見でようやく「再調査してもなお非居住スペースが含まれていた」事実を認め、「実は居住面積以外も含まれていたという指摘を県議会で受けて、また算定し直して、後になってその半分が実は総面積と分かりました。やはり県も間に入っていたとは言え、十分な対応ではなかったのかなと今は感じます。すべての避難所について、総面積とか、要するに避難先としてふさわしくないところまで算定していないか再確認する予定で今、指示しています」「実際そうなのかというのを図面で確認するという意味です。避難先市町村にヒアリングします」「どういう

ところを避難所にしているかの公表については今後検討する余地があると思っている」と説明した（甲G200号証 2021年4月9日知事定例記者会見における発言要旨 210409 茨城県 抜粋）。

その後茨城県は、この再調査・ヒアリング結果をもとに「居住スペースの確保状況」を発表したが、「非居住スペースを除外していなかったと回答した市町村は県内避難先30市町村のうち、取手市、牛久市、かすみがうら市など10市町村だけだ」とした。しかし、非居住スペースを除外した結果、県内の避難受入人数がどのようになるのかは発表されないという不可解な発表であった。

茨城県が「避難所面積」提出を求めるにあたって居住エリアの要件を明確に示さずに「とにかく避難所面積提出を」という姿勢が、広域避難計画の枠組みを崩壊させる問題を引き起こすこととなる。

## （5）避難所面積の再々調査と避難所図面照合作業

結局茨城県は、2021年4月以降、県内外131避難先自治体に対し「避難所の図面をすべて提出するよう」要請。

県内の避難先市町村に調査および図面提出の要請文書がいつ発出されたかは不明である。県外の避難先県および自治体に対して「避難所面積確認に係る事前説明会」を開催して調査を開始したのは7月以降である（甲G201号証「茨城県における原子力災害時の避難所面積確認に係る事前説明会の開催について（依頼）」2021年7月2日千葉県庁から自治体宛メール）。

茨城県は集まった3,000ヶ所近くに及ぶと考えられる（避難所数も開示されていない）避難所の建物図面をひとつひとつ確認して有効面積を確かめると膨大な作業を行わざるを得ないこととなった。

茨城県による避難所面積調査は、2013年の最初の照会、2018年の再調査および市町村ヒアリング、そして2021年の避難所図面まで提出させる再々調査で、これで3回目である。

## （6）いまだ明らかにされない避難所「居住面積」

のちに述べるように2021年6月に県は「新型コロナ感染症に対応した避難所一人当たり面積」の改変を発表し、「茨城県広域避難計画意見交換会」

に参考資料として、「一人当たり面積改定を原子力災害時の避難所に適用して3～4.5m<sup>2</sup>で除すると県内避難所は10万人～20万人が不足する」ことを紹介している。

しかし、これは避難所面積に算入されていた「非居住スペース」を除いて2m<sup>2</sup>で除すると不足するということとは違う話である。

非居住スペースを除いた正しい「居住スペース」面積の結果と「収容人数」および「各市町村割当」については2022年11月に至るも何も公表されていない。

## (7) 東海村、那珂市の避難所の例

毎日新聞の報道を機に、一審原告ら住民も行政文書情報公開請求して2018年の再調査結果の表を入手し、非居住スペースを除く面積となっているのか、県の言う「非居住スペースを除外していなかったと回答した市町村は県内避難先30市町村のうち、取手市、牛久市、かすみがうら市など10市町村だけ」は本当なのかについて調査を行った。

このうち本書面では、県内避難先30市町村のうち、まずPAZの東海村の避難先（守谷市、つくばみらい市、取手市）、および隣接UPZの那珂市の避難先（筑西市、桜川市）について例示する。これ以外の避難先についての具体的な立証については順次一審被告の反論を待って補充する予定である。

次頁以後の（表2）および（表3）は、2018年10月の茨城県の再調査票（「指定避難所の状況確認調査票②（平成30年9月末時点）」東海村分甲G202号証、那珂市分：甲G203号証）から数字をひろって整理し直した表である。

（表2）、（表3）の列について共通する項目を定義しておく。

- ①～⑥ G202号証、甲G203号証の表の数字の転記
- ⑦「居住スペース広さ」に対する「原子力災害に使用する面積」の比率
- ⑧ 一審原告らが調べた小中学校体育館の建屋面積。カッコ内は、所管する教育委員会が発表している小中学校体育館の面積（市町村教育委員会によって考え方方が違う）
- ⑨ 上記⑧での原告団調べと教育委の面積の大きい方に対する面積比率
- ⑩ 県が⑥を「2m<sup>2</sup>/人」で計算した収容人数



東海村避難先の各避難所の収容人数については、県の表の右端に『東海村避難ガイドマップ 避難所マップ』（取手市版 甲G204号証、守谷市・つくばみらい市版 甲G205号証）に記載されている収容人数を追加している。なお、「取手市」の各避難所の「総面積[m<sup>2</sup>]」及び「原子力災害に使用する広さ[m<sup>2</sup>]」は、茨城県によって黒塗りされて開示されたので不明である。

#### ア 東海村の避難先・避難所の計画の実態(甲G201号証, 甲G203・204号証)

「守谷市」は小中高の体育館が「避難所」になっており、「原子力災害に使用する面積」は、実際の体育館の面積の約8割となっており、体育館のトイレや倉庫などの非居住スペースが除かれて県に提出されている。守谷市の「総面積」「居住スペース広さ」は学校の教室を含む総面積と居住スペースと思われる。

他方、「つくばみらい市」の「居住スペース広さ」は体育館の建屋面積が示されていて、「原子力災害に使用する面積」も同じ体育館の建屋面積で、これは「非居住スペースを除いて提出するように」として再調査に回答したものであるにもかかわらず、体育館のトイレや倉庫などの非居住スペースを含んだ数字である。県の調査目的は市に伝わっていないことを物語っている。

「取手市」の調査表は上述の通り県によって「総面積」および「原子力災害に使用する面積」は黒塗りされて開示されているが、「居住スペース広さ」は一審原告らの現地調査の結果、学校の体育館の建物面積であった。「原子力災害に使用する面積」の合計は「居住スペース広さ」の合計と一致しているので、各学校の体育館の建物面積が記載されていると判定できる。したがって、取手市も「非居住スペース」を含めたままの数字を提出している。黒塗りが非居住スペースを含んでいることを示すもので知られたくないというのであれば、上記つくばみらい市も黒塗りして良いはずだが、プライバシーに係る事でもなく、その意図はよくわからない。

この表のいちばん右列に、2018年9月の県議会で質問のあった「東海村避難所ガイドマップ 避難所マップ」に記載されている避難所の収容人数を追加記載している。同じ中学校の体育館で取手市と守谷市が大きく異なるということはこの点を指している。

「東海村避難所マップ」（前掲甲205号証）の「収容人数」と茨城県調査表による「収容人数」（前掲 甲202号証）の差異は、守谷市はほぼ同じだが、つくばみらい市で「東海村避難所マップ」の方が少なくなっていて、

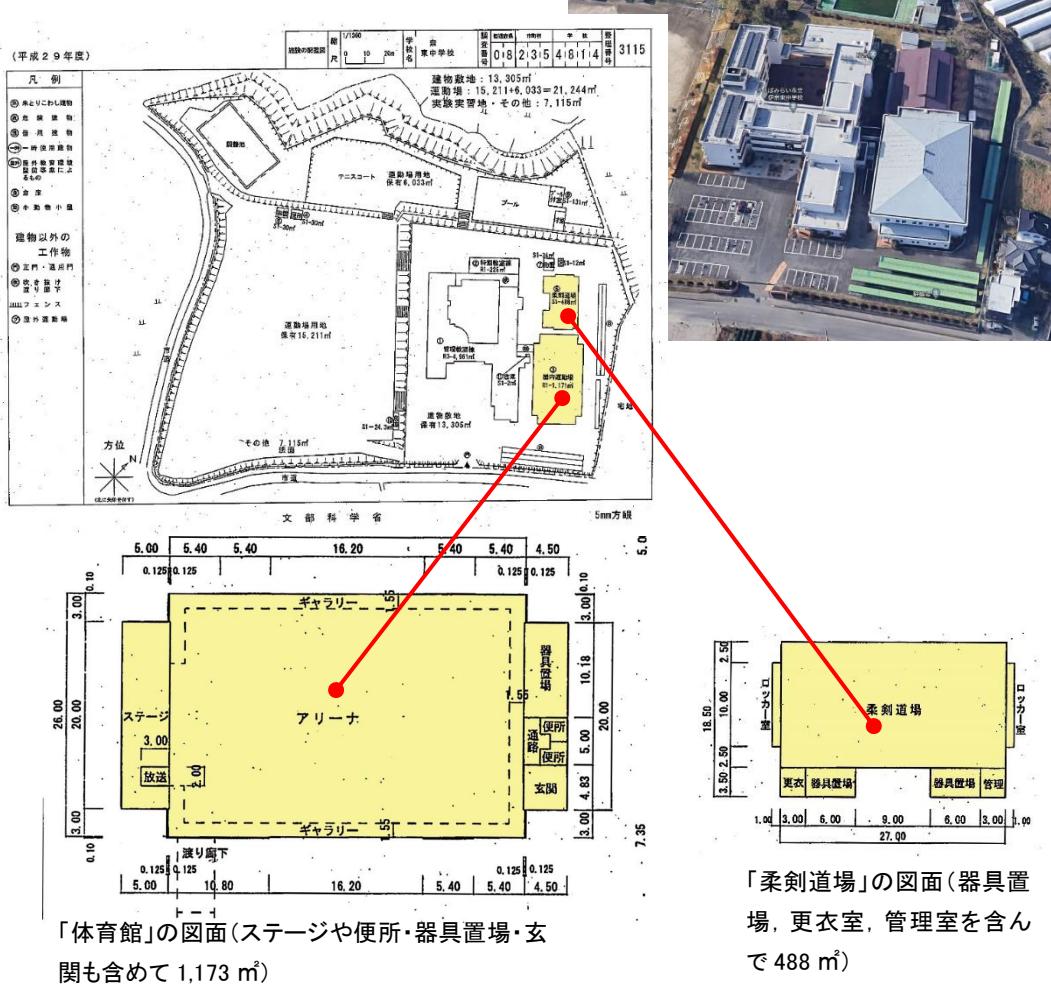
取手市では県の収容人数 16,723 人となっているが、「東海村避難所マップ」(前掲 甲204号証) では約 6,000 人も多い 22,663 人となっている。これもまたどうしてこうなるのかはよくわからない。

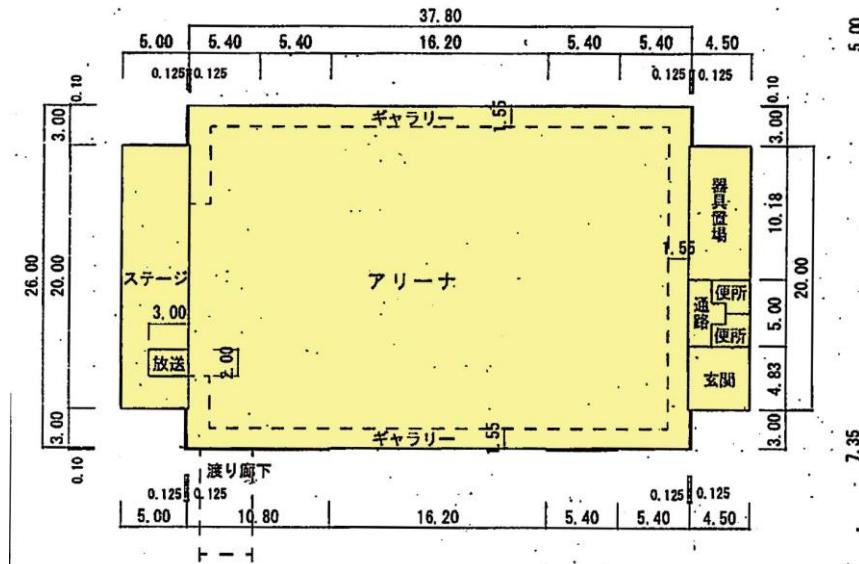
### (つくばみらい市の具体例例)

つくばみらい市へは東海村の白方地域住民が避難する計画となっている。つくばみらい市の避難のリスト No. 4 「伊奈東中学校」を例に挙げて説明する。

伊奈東中学校の避難所面積は 1,659 m<sup>2</sup>と守谷市や取手市の中学校の体育館の面積よりもかなり大きい。図面と現地を照合した結果、この数字は「体育館（アリーナ）1,171 m<sup>2</sup>と、「柔剣道場」488 m<sup>2</sup>が避難所となっていることがわかった。それが次の図面である。

## 伊奈東中学校





この体育館  $1,173\text{ m}^2$  に一人当たり  $2\text{ m}^2$  で計算して  $830$  人を詰め込むというのが県の広域避難計画であるが、そうすると「ステージ」だけでなく、「器具置場」「玄関」「通路」そして「便所」にまで避難者を押し込むということになる。柔剣道場の「器具置場」にも避難者を詰め込むことになる。

茨城県議会で議員がパネルで示した避難所のイメージ図（下図）を見た傍聴者から「まるで死体安置所」という声が上がったが、避難所に避難者を  $2\text{ m}^2/人$  で押し込むということは下記のようになり通路もない。通路を作つたら横になるな、寝るなということを意味し、上記のような場合「トイレや物置で寝ろ」と言っているに等しい。



■ 茨城県「原子力災害に備えた広域避難計画」の避難所面積の考え方にもとづき共産党県議団が作成

東海村の避難先についてまとめると次のように言える。

1. 「守谷市」は、最初から体育館建物面積からステージ・トイレ・倉庫・玄関などの非居住スペースを除いて概ね建物の60%を有効居住スペースとして提出していたことから、訂正の必要がなかったと思われる。
2. 「つくばみらい市」は、県の2018年再調査で体育館の居住スペースを訂正しているが、それでも9カ所の避難所については体育館の建物面積そのままを有効居住スペースとしており、訂正しきれていない。
3. 「取手市」は、県によって使用面積が「黒塗り」で開示されたが、この2018年再調査で、概ね体育館及び武道館建物面積から非居住スペースを除いて建物の約70%を「居住スペース」とした上で、「原子力災害に使用する面積」と訂正を予定していると思われる。
4. その結果、2016年に東海村が住民に配布した避難所マップの収容人数より約5,557人の避難所不足が生じることとなった。



## イ 那珂市の避難先・避難所の計画の実態

2018年に再調査されて県に集約された那珂市の住民（54,276人）の避難先は、筑西市の37カ所の避難所に40,461人、桜川市の22カ所に避難所に13,753人が避難する計画になっている。

那珂市の避難先である「**桜川市**」は、県が2018年10月の再調査で非居住スペースが含まれていたことを確認して、それを除く面積として体育館などの建物面積の80%を有効居住面積として県が一括して訂正したと言われている。

県はこの一括訂正をしたのち、下欄に「2014年10月時点と比べて収容人数3,374人が不足する」としている（前掲 甲G203号証）。

2743	2194	2	2743			x
1048	838	2	1864			x
27,506 一原子力災害時に使用する広さ合計(m <sup>2</sup> )						
13,753 一上記の広さ合計について2m <sup>2</sup> /人を確保した場合の収容可能人数(人)						
34,270 ←H26.10月時点における、原子力災害時に使用する広さ合計(m <sup>2</sup> )						
17,127 一上記の広さ合計について2m <sup>2</sup> /人を確保した場合の収容可能人数(人)						
不足分 6,764 m <sup>2</sup> ←H26.10月時点と比べて不足する面積						
3,374 人 ←H26.10月時点と比べて不足する人数						

他方、同じ那珂市の避難先である**筑西市**の避難所の面積を見ると「原子力災害に使用する面積」が異様に大きい面積（他の市町村の約2倍）が並んでいる。原告の調査によると、市教育委員会が公表している小中学校の体育館の面積が、実際の体育館建屋の寸法から割り出した面積も一様に大きく、かつ原子力災害に使用する面積は、市教育委員会の体育館面積の約2倍近い面積が計上されている。

桜川市を一律80%にして居住面積を訂正したのなら、どうして筑西市も同じように県がしなかったのか不思議であるが、まるで桜川市で訂正して不足した分を筑西市に加算して数合わせしたかのような表である。

## (筑西市の例)

これを現地で確かめるため、原告が2022年11月20日に行われた那珂市の避難訓練に同行して、訓練の避難先となっていた筑西市の「関城西小学校」の避難先での避難訓練に参加した。

## 筑西市の関城西小学校



右の写真が上の写真右側の体育館の中での避難所での避難訓練の様子である。

県の避難所調査表では関城西小学校の避難所面積は「 $2,032\text{ m}^2$ 」となっているが、一審原告らの調査でこの体育館の屋根外寸は約 $30\text{ m} \times 42\text{ m}$ で、建屋面積は約「 $1,260\text{ m}^2$ 」である。市教育委員会による体育館の屋内面積は「 $1,002\text{ m}^2$ 」となっている。いずれにしても体育館についてはステージもトイレも倉庫も入った面積である。



表3の通り、筑西市の中学校体育館の面積の多くは、建屋屋根の外寸による面積よりも市教育委員会が示す面積の方が大きく、これは建設設計図による「延床面積」と考えられ、ステージや倉庫・玄関だけでなく観覧席・観覧スペースなども含まれていると考えられる。筑西市では避難訓練先となつたこの関城西小学校の体育館のみ、なぜか建屋屋根寸法による面積（ $1,260\text{ m}^2$ ）よりも市教育委員会が示す面積（ $1,002\text{ m}^2$ ）の方が小さくなっている。

表3の筑西市の中学校の「原子力災害に使用する面積」（避難所面積）

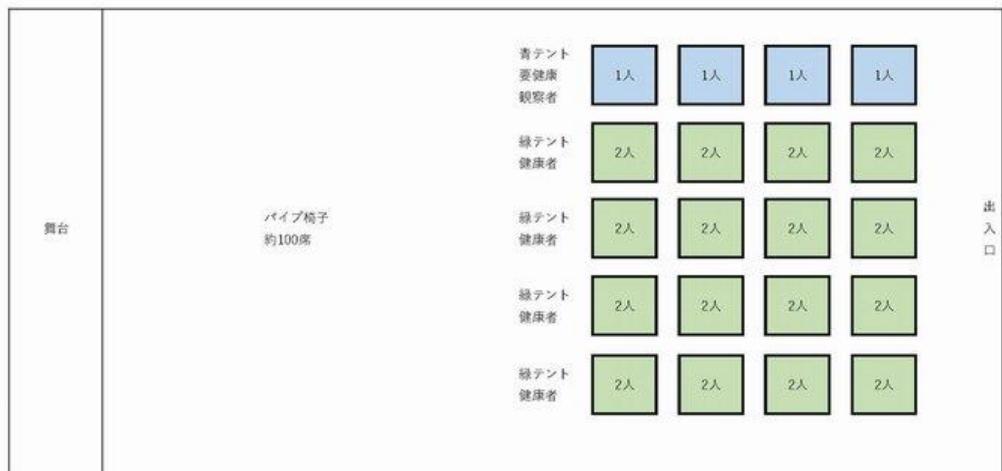
を桜川市やあるいは守谷市ほかの市町村の小中学校の避難所面積と比較してみるとすぐわかるが、他の市町村の約2倍の面積がある。これだと、学校の「教室」を含む校舎のほぼすべてのスペースを避難所とすることを想定していると考えられる。

他の市町村は学校施設を避難所とする場合、主に体育館および武道館（柔剣道場）を避難所として指定し、授業が行われる「教室」は避難所として使用する予定になっていない。例外として廃校となった「旧〇〇小学校」とかで教室の一部も避難所としている程度である。つまり避難者を受入れるもの、生徒の教室での授業は継続することが前提となっている。それでも体育館を避難所とする場合、屋内体育授業やクラブ活動は制限されるであろうし、自家用車による避難が原則となっていることから校庭は避難者の駐車場となることが想定されている。外部からの来校者を想定していない学校には広い駐車場はない。避難者を受け入れる際には、グラウンドでの体育授業やクラブ活動は制限される。それでも「教室」での授業は継続することが避難先の基本になっている。

筑西市は原子力災害時の避難者受入れの際は、授業も含めて避難者が滞在することが想定されている1ヶ月近く全校休校にするのだろうか。

『茨城県地域防災計画』では「市町村は、学校を指定避難所に指定する場合、教育機能維持の視点から使用施設について、優先順位を教育委員会と協議する」「学校を指定避難所として指定する場合には、学校が教育活動の場であることに配慮するものとし、避難所としての機能は応急的なものであることを認識の上、施設の利用方法等について、事前に教育委員会等の関係部局や地域住民等の関係者と調整を図ることとなっている。また茨城県『市町村避難所運営マニュアル基本モデル』2021年（甲G206号証）では、「特に、学校施設が避難所になっている場合は、体育館の利用が考えられますが、体育館以外のスペースの利用については、教育活動の再開を考慮の上設定します」とされている。筑西市の教育委員会や市民がこれを了解しているのか現在確認中である。

関城西小学校の「体育館」に戻ると、この体育館体育館の建物は約30m×42m（ステージなど非居住スペースを含む）で面積は約「1260m<sup>2</sup>」である。一審原告らが体育館の概ねの図面を書いてみたものが次頁の図である。



☆健康者32人+要観察者4人=36人の配置になっていた。パイプ椅子の部分にもテントを置けば、2倍ほど（72人）は入れられそう。

今回の避難訓練は、後に見るとおり県がパーテーションを使った場合「 $3\text{m}^2/\text{人}$ 」に基準を変更したことから、上記のようになっていた。

原告が現場で記録したレイアウトからの報告によれば、体育館全部を使っても「72人くらいは入れそう」としている。

県の「 $2\text{m}^2/\text{人}$ 」基準の場合、この体育館には「630人」を収容することになる。新たな「通路を含む $3\text{m}^2/\text{人}$ 」基準でも「417人」である。実際の現場で見た「72人くらい」という数字とはかけ離れている。現場で確かめずに、机上で機械的に計算する数字が如何に非現実的かを示す数字である。

避難訓練は、午前7時に東海村で震度6強の地震が発生し、東海第二原発の使用済み燃料プールの水位が低下し「警戒事態」に陥った後、炉心冷却機能が全て喪失する「全面緊急事態」となったことを想定して行われ、県、那珂警察署、筑西警察署、日本原電東海事業本部、避難先となる筑西市など約150人が参加して実施された。

午前9時過ぎから、緊急速報メールや防災行政無線を聞いたP A Z圏内の住民80人が順次一時集合所の旧本米崎小学校に集合。大型バス2台と、レンタカー5台（自家用車を想定）で指定避難所のひとつである筑西市「関城西小学校」へ向かい、常磐自動車道の那珂インターチェンジから約1時間半で関城西小学校に到着。すでに避難所として開設されており、体育館の約半

分のスペースに20のパーテーション（健康な方2人用パーテーションメント×16, 要支援者用1人用パーテーションメント×4）が設置されていた。受付を終えたあと、「原子力災害に備えた対策」をテーマにした講習が開かれた。

訓練後、記者会見を開いた那珂市長は「緊張感のある訓練が実施できた。県と国、各市町村で連携を取りながら広域避難計画の実効性を高めていきたい」と語っている。避難訓練に参加した原告住民は「この体育館に400人が入って避難滞在するのはとても無理だ」と話している。一審被告も「避難訓練を積み重ねて実効性のあるものにしていく」と語るが、果たしてこのような状態で「実効性ある避難計画に充実していく」とはとても考えられない。なお避難訓練におけるその他の問題は別途主張する。

那珂市の避難先避難所面積についてまとめると次のようになる。

1. 「桜川市」の避難所面積は、2018年再調査時、桜川市から提出された面積を、県が非居住スペースを除いて、体育館建屋面積の概ね80%を有効居住スペースとした。しかし4カ所ほどが、教育委員会による体育館建屋面積のほぼ100%かそれを越える面積となっており現実に即していない避難所も残っている。
2. 「筑西市」は、県の2018年再調査でも、教育委員会が申告している体育館建屋面積（教育委員会による体育館面積もいずれも実際より過大だが）の約2倍の面積が記載されている。非居住スペースを除いた有効面積かどうか以前に、この面積は学校の「教室等」も避難所として提供することを前提にした面積と思われる。学校以外の避難所でも、筑西市総合体育館は固定イスの観覧席まで含む面積を提出していると考えられる。
3. 桜川市の面積一律修正と、筑西市の面積の過大算入は県が無理繰り数合わせのためにやったものではないかと思われる。

## (8) 小括

「茨城県広域避難計画」の避難先の枠組みは県内避難先においては各市町村から提出された「避難所面積」を「 $2\text{ m}^2/\text{人}$ 」で割って「収容人数」が計算されて各市町村の避難人数が割り当てられた。

しかしその「避難所面積」はホール固定イスや図書室など本来避難スペースに適さない場所まで含んでいただけでなく、多くの避難所になっている体育館もステージやトイレ、倉庫、玄関まで含む「避難所建物面積」であったことが発覚した。

その原因は、2013年の県の最初の避難所面積照会からはじまって2018年の再調査が原子力災害における広域避難の避難所収容人数算定を目的とする調査であることを曖昧にし、とにかく「避難所の面積」を提出させる茨城県のすすめ方にあった。

結局2021年に至ってすべての避難所の図面を提出させて非居住スペースをチェックせざるを得ないこととなったが、「居住スペース」を確定して「収容人数」を再計算して県内避難先の割当を編成し直すべきところ、茨城県はその結果をまったく公表していない。

今現在も市町村と協議して避難者数割当が修正されてもいないことは東海村や那珂市の避難先の事例でも明らかである。

このような「広域避難計画」は実体がなく、当の避難者が避難所にたどり着いても入りきらないことが明白である以上、その計画の実効性は認められない。

## 第7 「一人当たり面積」の真っ当な定義と混乱する定義

避難者「受入人数」の算定の基礎になる避難所の「一人当たり面積」をめぐっては混迷が続いた。

第6で述べたように、県内自治体については各市町村に一人当たり面積基準があつて避難所の収容人数の既定があつても、茨城県はそれを無視して「避難所建物面積」を「一律  $2\text{ m}^2/\text{人}$ 」で割って各市町村に「受入人数」を割り当てた。

他方、県外避難先（隣接県と市町）には「「避難所建物面積を  $2\text{ m}^2/\text{人}$  で割る」ことは強制できず、避難先県・自治体の独自基準で調整が行われたところもあれば、茨城県の介入によって混乱し受入人数が二転三転するところもあった。以下、一番原告らの行政文書公開請求によってわかつた千葉県の様子を説明する。

### （1）千葉県印旛地域では「一人当たり有効建物面積 ÷ 4 m<sup>2</sup>」基準に統一

2016年1月26日に茨城県は「避難対象地域の避難先割当案」を発表し、3月24日には千葉県庁において茨城県広域避難計画説明会が開催され、そこで茨城県より「県外避難先割当案」が示された。

千葉県は印旛地域（成田市を中心とした10市町）において、避難先市町の人口に応じた避難受入人数の調整（職員体制やインフラ体制として人口を指標とする）がすすめられたが、同年9月に受入施設（避難所）の調査を実施したところ、地域内市町で収容可能人数の算定にはらつきがあり、市町より「地域内各市町の収容可能数の算定根拠を開示して共有してほしい」旨の要請があったことから、市町村に「茨城県広域避難計画に係る受入れ避難所収容可能数調査」を実施し、それを取りまとめて翌年2月共有した（甲G207号証「供覧書」）。

千葉県はこの調査にあたっては茨城県から要請のあった「一人当たり  $2\text{ m}^2$ 」を念頭におきつつ、「避難所の収容可能人数の算定に当たっては、各市町村の基準を用いることとし、その基準がない場合は1人当たり  $2.0\text{ m}^2$  とする。」と提案していたが、市町村から下記の回答がなされている。

- 当初 2 m<sup>2</sup>基準で 51 施設 15,417 人と回答しているが、1人当たり 4 m<sup>2</sup>とした場合 100 人以上の避難所は 39 施設となり、受入れ可能人数 4,725 人となります。(成田市)
- 一人当たりの使用面積は市の考えに基づき 4 m<sup>2</sup>／人とした。(佐倉市)
- 一人当たりの使用面積は市の考えに基づき 4 m<sup>2</sup>／人とした。(八街市)
- 一人当たりの使用面積は、市防災アセスメント調査の考え方に基づき 4 m<sup>2</sup>／人とした。(印西市)
- 一人当たりの使用面積は市の考えに基づき、2 m<sup>2</sup>／人とした。収容可能人数算定基準は(施設面積 × 0.7) / 2。(四街道市)
- 一人当たりの使用面積は市の考えに基づき、4 m<sup>2</sup>／人とした。(富里町)
- 一人当たりの使用面積は市の考えに基づき、3 m<sup>2</sup>／人とした。(佐倉市)
- 一人当たりの使用面積は、2 m<sup>2</sup>／人とした。(白井市)
- 9月時点においては 2 m<sup>2</sup>／人とした。(佐倉市)

千葉県はこれらを検討して 2017 年 5 月、千葉県の『災害時における避難所運営の手引き(2016 年 3 月)』(甲 G 208 号証) を示して、「避難所 1 人あたりの使用面積については、一律に 4 m<sup>2</sup>／人に揃えたい」「県の基準に合わせるよう指示」があり、印旛地域各市町村は、その基準で受入人数を再提出した(甲 G 209 号証)。

千葉県の『災害時における避難所運営の手引き』の p 2 ~ 3 「②収容力の確保」では次のように記載されている。

## ② 収容力の確保

避難所では避難者の居住スペースの他にも、運営委員会の事務、物資の集積、情報の掲示、応急医療の提供等に使用されるスペースのほか、避難住民の動線確保のためのスペースが必要となることから、最低限避難者 1 人当たり有効建物面積 4 m<sup>2</sup>として計算し、想定される避難者数を収容できるだけのスペースを確保しておくことが望ましいといえます。

※ 有効建物面積：建築基準法上の床面積ではなく、階段や柱などのほか、固定された棚の配置などにより居住スペースとして使用できない面積を差引いた面積

第10で、この「有効建物面積」「避難者一人当たりの専有面積」について論じるが、わかりやすい例は、上記印旛地域の市町村の算出例では

$$A : (\text{多くの市町}) \text{ 収容可能人数算定基準} = \frac{(\text{有効建物面積})}{4 \text{ m}^2}$$

$$B : (\text{四街道市}) \text{ 収容可能人数算定基準} = \frac{(\text{施設面積} \times 0.7)}{2 \text{ m}^2}$$

と整理できる。「有効建物面積」とは千葉県の『手引き』の通り「居住スペースとして使用できない面積を差し引いた面積」で、四街道市はそれを簡易に（施設面積×0.7）としているだけである。

これに対して茨城県が県内でやっていたことは、居住スペースとして使用できない面積まで含む施設建物面積をそのまま $2 \text{ m}^2$ で割って収容可能人数を算出するものである。

$$(\text{茨城県内}) \text{ 収容可能人数算定基準} = \frac{(\text{施設建物面積})}{2 \text{ m}^2}$$

千葉県『災害時における避難所運営の手引き』（前掲 甲G208号証）では「避難所の開設が長期化するにつれ、炊き出し、更衣や洗濯、談話等のためのスペースが必要となり、避難者の空間占有率が50%近くにまで低下することが想定されますので、最終的には避難者1人当たりの有効建物面積では、8 m<sup>2</sup>程度確保することが望ましい」とされていた。

千葉県は印旛地域において、千葉県『避難所運営の手引き』を基準にして「避難所1人あたりの使用面積については、一律に $4 \text{ m}^2$ ／人に揃えたい」と各市町村に提案して

$$\text{収容可能人数算定基準} = \frac{(\text{有効建物面積})}{4 \text{ m}^2}$$

に統一された。

千葉県によるとりまとめによって印旛地域では、収容可能人数算定基準＝「(有効建物面積) /  $4 \text{ m}^2$ 」が採用され、成田市で見られるように避難元のひたちなか市「足崎自治会」の2,279人の避難者をまとまりのある12の避難所（ $9,523 \text{ m}^2$ 、駐車場台数2,566台）で受け入れるとしたように、「避難元の生活単位」のまとまりを尊重した割り振りがなされていった。

鳥取県の防災計画では、鳥取県西部地震（2000年10月6日・最大震度6強）を教訓として、福島原発事故以前から「避難者1人当たり建物面積として6m<sup>2</sup>（うち有効面積3m<sup>2</sup>程度）を確保する」として、避難所環境の確保に配慮されている。また2016年4月に内閣府「避難所運営ガイドライン20」、2020年5月）内閣府「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～21」等でもスフィア基準の言及がされている。

## （2）千葉県東葛地域の松戸市の混乱の例

他方、同じ千葉県でも東葛地域では一人当たり面積と受入人数をめぐって混乱する事態が発生した。

千葉県東葛地域の松戸市では、2020年3月議会で「避難者の受け入れ人数の積算根拠や決定プロセスにおいて、千葉県と松戸市で回答が食い違っているわけですが、改めてこの決定プロセスについて、できるだけ詳しく教えてください。そして、千葉県の言うとおり、もし松戸市が決定したものであるならば、その積算根拠をお示しください。」との議員質問に対して、伊藤智清副市長が次のように答弁されている（甲G210号証 松戸市議会令和2年3月定例会議事録抜粋）。

松戸市では2016年、受入可能人数は2,700人と千葉県を通じて回答したもの、茨城県を通して避難元の水戸市から7,500人の受入が要請された。

2017年2月に千葉県から松戸市には「1万4,420人をカバーできる収容可能数を回答することを原則にするよう」通知があり、松戸市は「人道上の見地から避難者一人当たりの使用面積を4m<sup>2</sup>で換算し、最大約1万人」と千葉県に回答。

ところが同年6月に千葉県から「避難者一人当たりの使用面積を2m<sup>2</sup>とする」との連絡が入り、それに従えば松戸市の受入可能人数は2万人となるが、水戸市が避難者数を約1万6,000人として調整に入った。

（以上、2020年3月松戸市定例議会副市長答弁の要約）

その後、松戸市民による行政文書情報開示請求で次が明らかになった。

水戸市は2021年4月20日に松戸市宛に「使用する避難所については一度白紙にさせて頂くことを提案させていただいたところでございます。そのためこの度の調査については、これまでの調整に捉われることなく、改めて、受入れの候補となる施設について御記載頂ければと思います」として、2017年6月に合意した「15,889人」を一旦白紙にして、あらためて受入可能人数を聞いている（甲G211号証）。

水戸市からの白紙提案を受けて、松戸市は「人道上の見地から避難者一人当たりの使用面積を4m<sup>2</sup>として受入人数を決める」として、2021年7月9日付で「受入可能人数7,162人」と水戸市に回答した（甲G212号証）。

以上を時間経過で整理すると、

2,700人（松戸市回答 2016年）→ 7,500人（水戸市要請 2016年）→  
1万4,420人（千葉県 2017年）→ 最大1万人（松戸市回答 2017年）  
→ 2万人（2m<sup>2</sup>基準千葉県より 2017年）→ 1万6,000人（水戸市要請 2017年）→ 1万5,889人（松戸市回答 2017年）→ 7,162人（松戸市最終回答 2021年7月）

となる。

「人道上の見地」とは、千葉県の『災害時における避難所運営の手引き』の考え方である。

茨城県と千葉県、避難元の水戸市と避難先の松戸市の入り乱れた混乱と曲折が窺われるが、これは茨城県が「千葉県の避難先自治体が4m<sup>2</sup>/人で受入人数を出されても、茨城県の方で2m<sup>2</sup>/人に換算して受入人数を計算し直すから」という2014年時の茨城県の考えが再度千葉県に伝えられてこのようなこととなったと考えられる。それは次の項の水戸市長から松戸市長への文書を見てとれる。

茨城県からの「一人当たり2m<sup>2</sup>」基準の押しつけによって県外市町村が混乱するという事態まで生じることになった。これは松戸市に限らず、同様の事態が県をはさんで各避難元・避難先自治体間で起きていたと考えられる。

### (3) 困惑する水戸市と、「 $2\text{m}^2/\text{人}$ 」改変で混乱を増幅させる茨城県

第6で述べた「非居住スペース」の再調査が取り沙汰されていた最中の2021年4月20日付けの水戸市から松戸市へのメール（前掲 甲G211号証）には、「原子力災害時に水戸市民の避難者を受け入れる際の避難所面積について（お詫びとお願ひ）2021年4月16日付」という水戸市長名の文書が添付されている。

「この度、下記のとおり、避難所の受け入れ面積の算定方法について統一させていただきたく、謹んでお願ひ申し上げます。

原子力災害時において、避難先自治体の皆様に受け入れていただく際の避難所の受け入れ面積につきましては、茨城県を通して「1人当たり $2\text{m}^2$ とする」ことを基本に調整を進めさせていただいていたところでございます。

しかしながら、私どもの調整が至らず、「建物の総面積を2で割った人数」と「建物の総面積からトイレや通路等の避難スペースとして適さない面積を除外した上で2で割った人数」が混在している状況となっております。そのため・・・」

「非居住スペースの再調査」の依頼文なのに、茨城県が主導した「建物の総面積を2で割った人数」＝「 $2\text{m}^2/\text{人}$ 」による避難人数割当に対する水戸市の苦渋をにじませている。

上記（2）のように松戸市は2017年6月に $2\text{m}^2$ 基準で「収容可能人数15,889人」と水戸市に回答したが、2021年7月9日にはそれを撤回して「人道上の見地から $4\text{m}^2$ 基準で収容可能人数7,162人」と回答する。

困るのは水戸市で、水戸市「梅が丘地区」の住民の半分が溢れて、かといって隣接市もすでに他の避難元からの人数が割当てられていて隣接市に受入れをお願いするわけにも行かず、これでは県の基本的考え方「同一地区の住民の避難先は同一地域に確保する」ことも叶わない。しかし茨城県はあくまで「建物の総面積を2で割った人数」＝「 $2\text{m}^2/\text{人}$ 」とするだけで広域避難の割り振り再調整には乗り出してくれない。

ところが茨城県は、第10で述べるように2021年6月21日にはそれ

までの「建物の総面積を2で割った人数」＝「 $2\text{m}^2/\text{人}$ 」基準を改変して「建物の総面積を3～4.5で割った人数」＝「 $3.0\sim4.5\text{m}^2/\text{人}$ 」への「見直し案」を示していた。しかし、茨城県の「一人当たり面積の見直し案」は、千葉県にも千葉県の避難先自治体にも伝えられた形跡はない。他県も同様であろう。

これでは水戸市長の悲痛な「お詫びとお願ひ」は茨城県からハシゴを外された形となった。

#### (4) 小括

すでに避難元と避難先での避難協定が結ばれている中で、「一人当たり面積」の定義の食い違いから受入可能人数が混乱し、避難元自治体住民が自治体単位や学校区単位でまとまって避難先に避難するということも実現できない。茨城県による「割当案」にもとづいて避難先市町村と協議を進めていた避難元自治体は避難計画策定が暗礁に乗り上げる事態となっている。

発端は「建物面積を $2\text{m}^2/\text{人}$ で割って」避難者数を避難先市町村に割当てる茨城県の進め方にあり、その混乱は県外の避難先県や市町村と避難元市町村に混乱をもたらしている。これでは県が避難元市町村の避難計画策定を「支援」するどころの話ではない。

## 第8 「茨城県広域避難計画」の枠組みが破綻し、白紙に戻ったことを県が認めていること

### (1) 2021年6月、感染症に対応した避難所一人当たり面積の改定

2020年の新型コロナ感染症の拡大を受けて内閣府・消防庁・厚労省は4月より矢継ぎ早に避難所における新型コロナウイルス感染症への対応を打ち出し、6月には「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」を策定し、避難所のスペースのレイアウトまで例示して各県防災担当に通知した。

茨城県は、避難所「一人当たり面積2m<sup>2</sup>」基準に固執し続けていたが、2021年6月21日に至って「原子力災害時にも約3.0～4.5m<sup>2</sup>/人を適用する」旨を「茨城県広域避難計画意見交換会」に「参考資料」として提出していたことが、住民による情報公開請求で判明した（甲G213号証「原子力災害時の避難所運営について」）。

そこには「避難所運営は、自然災害時と原子力災害時で変わりはないと考えることから、原子力災害時における避難所についても、自然災害時と同様、「避難所レイアウト」を参考に、避難所の適切な確保に向けた検討が必要ではないか。この場合、原子力災害時の避難所面積（現行：2m<sup>2</sup>/人）の拡大が伴うため、今後、UPZ内14市町村とも連携し、県内外の関係自治体と避難所の更なる追加に向けた協議を開始していく」とし、県内外の避難人口がどのように変わるべきまで試算まで示している。

5 参考	
避難所面積（/人）	前提条件
3.0m <sup>2</sup>	避難住民全員分のパーテーションテントの確保
3.5m <sup>2</sup>	避難住民の約6割分のパーテーションテントの確保
4.5m <sup>2</sup>	パーテーションの確保は不要
(避難者数内訳) 全体避難者数 93.9万人	
・2.0m <sup>2</sup> /人 → 県内 39.3万人	県外 54.6万人
・3.0m <sup>2</sup> /人 → 県内 28.0万人	県外 65.9万人
・3.5m <sup>2</sup> /人 → 県内 24.0万人	県外 69.9万人
・4.5m <sup>2</sup> /人 → 県内 18.7万人	県外 75.2万人

この文書の作成は「茨城県防災・危機管理部原子力安全対策課」であるが、作成日の記載もなく、「原子力災害時における避難所についても、自然災害時と同様、「避難所レイアウト」を参考に、避難所の適切な確保に向けた検討が必要ではないか」とするだけで、

「本県では、自然災害時における避難所運営のあり方について検討を行い、今般、感染症対策の専門家や国の意見も踏まえ、本県独自の避難所レイアウト例(以下「避難所レイアウト」という)を作成し、災害時の避難所環境の改善を図っていくこととし、「県避難所運営マニュアル(改訂版)」として、県防災・危機管理課から県内全市町村に対し文書で周知することとしている」

として、「自然災害時の避難所レイアウト」を変えれば、原子力災害時の避難所レイアウトも変わるだろうから「いちいち通知しない」という姿勢が窺われる。

実際、この「原子力災害時の避難所運営について」という文書が、県内の避難先市町村ならびに県外避難先県・市町村に正式に通知され周知された形跡がないまま、同年9月に「新型コロナウイルス感染症対策を踏ました避難所運営マニュアル作成指針」(甲G214号証)に避難所レイアウトが挿入された。この中では原子力災害の避難所にも適用することについて何も記載はない。

## (2) 県内外避難先の枠組みの根本変更

一人当たり面積の改定は、茨城県自身も算定している通り、これまで「2m<sup>2</sup>/人」を基準に県内避難先が割り振られて避難先自治体とも協定を結んだにもかかわらず、同じ避難元住民の中で県内避難先から溢れて新たに県外に避難する住民群が10~20万人も発生するということを示している。

避難人口 避難先	2015年計画	2019年改定	現在(見直し中)
県内	(96万人)	(94万人)	
県外	44万人 (33市町村)	39万人 (33市町村)	19~28万人 (33市町村)
	52万人 (近隣5県101町村)	55万人 (近隣5県101町村)	65~75万人 (近隣○県□□□町村)

このような前提となる枠組みを「参考程度に示す」という茨城県の姿勢は、避難元・避難先自治体にさらなる混乱をもたらしている。

### (3) 避難先受入人数はすべて「調整中」となり白紙状態に

これによって、2016年の「県内40万人、県外56万人」という基本的枠組みは5年後の2021年に崩れることとなったばかりか、各市町村の避難者「受入人数」は大幅に変更となり、茨城県自身が示した「避難先市町村は一体的なまとまりを確保する」という「広域避難計画の留意点」は実現されず、市町村民のまとまりを分断する広域避難計画となることを意味している。そうでなければ、それまで避難元・避難先市町村が協議を積み重ねて結んだ避難協定もいったん白紙に戻してやり直すしかない。

上記「 $2\text{ m}^2/\text{人}$ 」から「約 $3.0 \sim 4.5\text{ m}^2/\text{人}$ 」への一人当たり面積基準の変更がどのように避難先市町村に伝えられたかは不明だが、2021年10月末で、避難先市町村の「受入人数」はすべて「調整中」となってしまった（甲G215号証 「原子力災害時における避難所に係る受入人数の一人当たり面積見直しに伴う調整状況」2021年9月24日令和3年度第2回広域避難計画意見交換会）。

2022年3月に至るも、令和3年度第3回広域避難計画意見交換会で「避難所の確保に向けた検討状況について」の議題が茨城県原対課から提出されたが、2021年に県が示した基準を1枚のスライド（甲G216号証）にまとめたものでしかなく、避難所確保の進捗状況は明らかにされていない。

以上の通り、受入人数がすべて見直し・調整中となったことは、避難先市町村の避難所を倍に増やすか、そうでなければ溢れた避難元住民は他の市町村への避難を調整し直さなければならない。

(表4) 甲G216号証「原子力災害時における避難所に係る受入人数の一人当たり面積見直しに伴う調整状況」より

令和3年10月末

原子力災害時における避難所に係る受入人数(県内)

	避難元市町村	避難者数(人)	避難先市町村	受入人数(人) 一人当たり3m <sup>2</sup> , 3.5m <sup>2</sup> , 4.5m <sup>2</sup> 程度
1	ひたちなか市	139,134	土浦市	調整中
2			石岡市	調整中
3			龍ヶ崎市	調整中
4			稲敷市	調整中
5			美浦村	調整中
6			牛久市	調整中
7			鹿嶋市	調整中
8			かすみがうら市	調整中
9			神栖市	調整中
10			行方市	調整中
11			小美玉市	調整中
12			阿見町	調整中
13			河内町	調整中
14			利根町	調整中
	合計			
1	東海村	37,713	取手市	調整中
2			守谷市	調整中
3			つくばみらい市	調整中
	合計			
1	水戸市	103,522	古河市	調整中
2			結城市	調整中
3			下妻市	調整中
4			常総市	調整中
5			つくば市	調整中
6			坂東市	調整中
7			八千代町	調整中
8			五霞町	調整中
9			境町	調整中
	合計			
1	那珂市	54,276	筑西市	調整中
2			桜川市	調整中
1	高萩市	5,464	北茨城市	調整中
2			高萩市	調整中
1	鉾田市	13,996	鹿嶋市	調整中
2			鉾田市	調整中
1	茨城町	32,921	神栖市	調整中
2			潮来市	調整中
1	常陸太田市	3,952	大子町	調整中
1	大子町	99	大子町	調整中

令和3年10月末

原子力災害時における避難所に係る受入人数(県外)

	避難元市町村	避難者数(人)	避難先市町村	受入人数(人) 一人当たり3m <sup>2</sup> , 3.5m <sup>2</sup> , 4.5m <sup>2</sup> 程度
1	ひたちなか市	13,243	千葉県 成田市	調整中
2			千葉県 佐倉市	調整中
3			千葉県 四街道市	調整中
4			千葉県 八街市	調整中
5			千葉県 印西市	調整中
6			千葉県 白井市	調整中
7			千葉県 富里市	調整中
8			千葉県 酒々井町	調整中
9			千葉県 栄町	調整中
10			千葉県 神崎町	調整中
合計				
1	水戸市	167,261	栃木県 宇都宮市	調整中
2			栃木県 足利市	調整中
3			栃木県 栃木市	調整中
4			栃木県 佐野市	調整中
5			栃木県 鹿沼市	調整中
6			栃木県 野木町	調整中
7			群馬県 前橋市	調整中
8			群馬県 高崎市	調整中
9			群馬県 桐生市	調整中
10			群馬県 伊勢崎市	調整中
11			群馬県 太田市	調整中
12			群馬県 館林市	調整中
13			群馬県 みどり市	調整中
14			群馬県 邑楽町	調整中
15			埼玉県 加須市	調整中
16			埼玉県 春日部市	調整中
17			埼玉県 羽生市	調整中
18			埼玉県 草加市	調整中
19			埼玉県 越谷市	調整中
20			埼玉県 久喜市	調整中
21			埼玉県 八潮市	調整中
22			埼玉県 三郷市	調整中
23			埼玉県 幸手市	調整中
24			埼玉県 吉川市	調整中
25			埼玉県 杉戸町	調整中
26			千葉県 松戸市	調整中
27			千葉県 野田市	調整中
28			千葉県 柏市	調整中
29			千葉県 流山市	調整中
30			千葉県 我孫子市	調整中
31			千葉県 鎌ヶ谷市	調整中
合計				
1	大洗町	16,886	千葉県 銚子市	調整中
2			千葉県 旭市	調整中
3			千葉県 匝瑳市	調整中
4			千葉県 香取市	調整中
5			千葉県 多古町	調整中
6			千葉県 東庄町	調整中
合計				

	避難元市町村	避難者数(人)	避難先市町村	受入人数(人) 一人当たり3m <sup>2</sup> , 3.5m <sup>2</sup> , 4.5m <sup>2</sup> 程度
1	日立市	185,054	福島県 福島市	調整中
2			福島県 会津若松市	調整中
3			福島県 郡山市	調整中
4			福島県 いわき市	調整中
5			福島県 須賀川市	調整中
6			福島県 喜多方市	調整中
7			福島県 二本松市	調整中
8			福島県 田村市	調整中
9			福島県 伊達市	調整中
10			福島県 本宮市	調整中
11			福島県 桑折町	調整中
12			福島県 国見町	調整中
13			福島県 大玉村	調整中
14			福島県 磐梯町	調整中
15			福島県 猪苗代町	調整中
16			福島県 三春町	調整中
17			福島県 小野町	調整中
合計				

1	常陸太田市	47,539	福島県 白河市	調整中
2			福島県 鏡石町	調整中
3			福島県 天栄村	調整中
4			福島県 下郷町	調整中
5			福島県 会津坂下町	調整中
6			福島県 湯川村	調整中
7			福島県 会津美里町	調整中
8			福島県 西郷村	調整中
9			福島県 泉崎村	調整中
10			福島県 中島村	調整中
11			福島県 矢吹町	調整中
12			福島県 棚倉町	調整中
13			福島県 矢祭町	調整中
14			福島県 壙町	調整中
15			福島県 鮫川村	調整中
16			福島県 石川町	調整中
17			福島県 玉川村	調整中
18			福島県 平田村	調整中
19			福島県 浅川町	調整中
20			福島県 古殿町	調整中
合計				

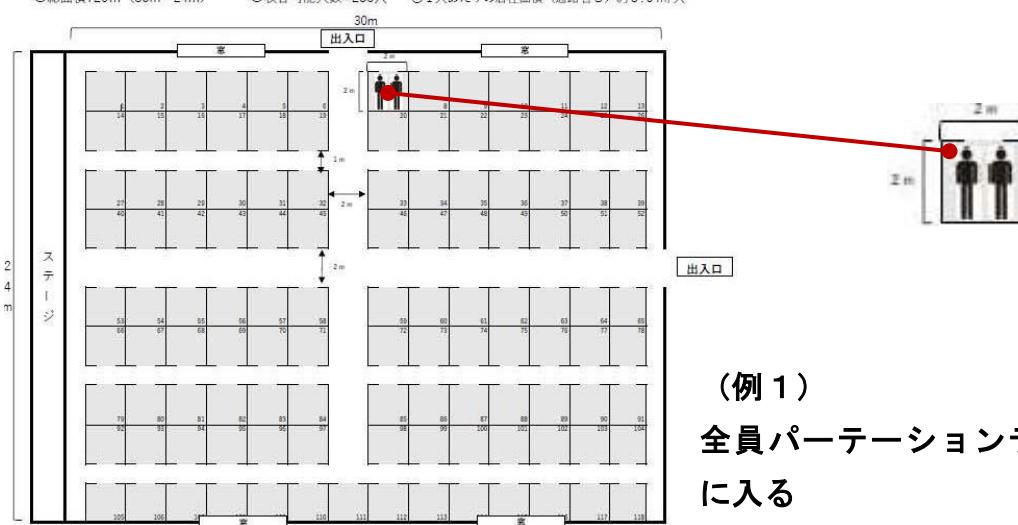
1	笠間市	36,066	栃木県 小山市	調整中
2			栃木県 真岡市	調整中
3			栃木県 下野市	調整中
4			栃木県 上三川町	調整中
5			栃木県 壬生町	調整中
合計				

1	常陸大宮市	36,564	栃木県 大田原市	調整中
2			栃木県 矢板市	調整中
3			栃木県 那須塩原市	調整中
4			栃木県 さくら市	調整中
5			栃木県 那須烏山市	調整中
6			栃木県 那須町	調整中
7			栃木県 那珂川町	調整中
合計				
1	城里町	19,132	栃木県 益子町	調整中
2			栃木県 茂木町	調整中
3			栃木県 市貝町	調整中
4			栃木県 芳賀町	調整中
5			栃木県 高根沢町	調整中
合計				
1	高萩市	23,136	福島県 いわき市	調整中

#### (4) 人をだますような「避難所レイアウト」と「通路含む一人当たり面積」

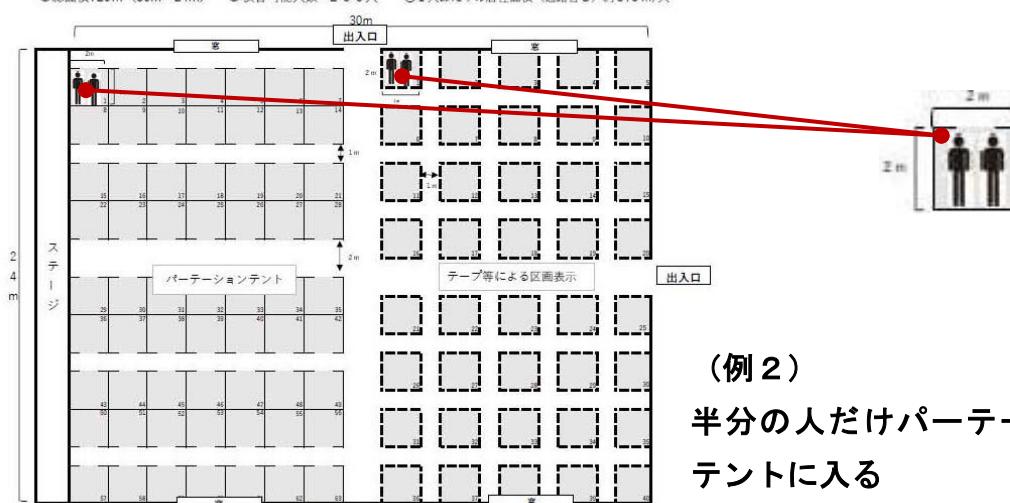
2021年6月の「茨城県広域避難計画意見交換会」に「参考資料」として提出された「原子力災害時の避難所運営について」で示された「パーテーションテントを活用した避難所レイアウト」(下記)は、同年9月に『新型コロナウィルス感染症対策を踏まえた避難所運営マニュアル作成指針』(2020年9月制定)で明示された(前掲 甲G214号証)。

(例1) パーテーションテントを活用したレイアウト  
○総面積720m<sup>2</sup> (30m×24m) ○収容可能人数=236人 ○1人あたりの居住面積(通路含む)約3.0m<sup>2</sup>/人

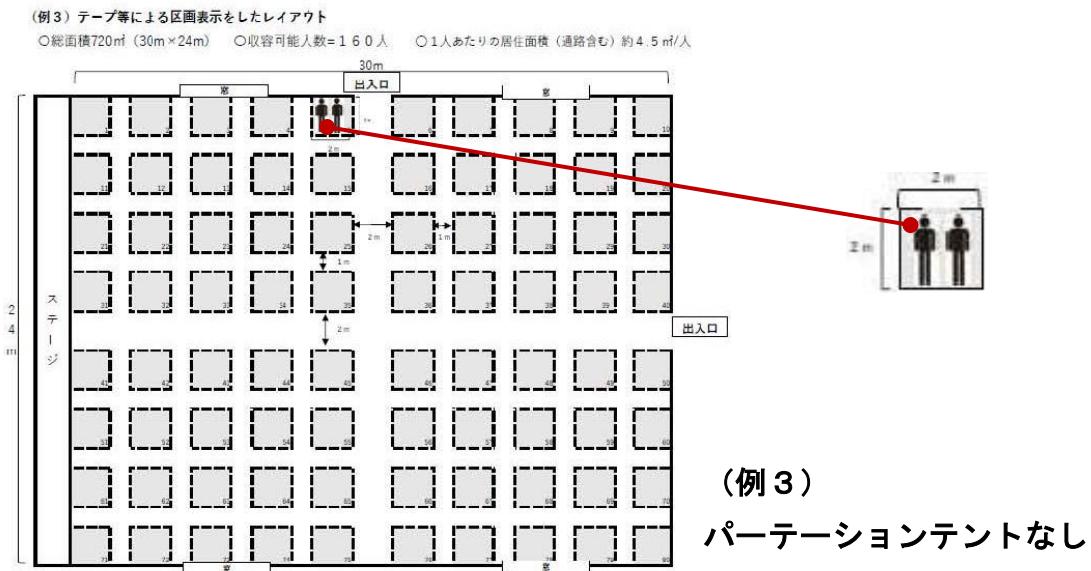


(例1)  
全員パーテーションテント  
に入る

(例2) パーテーションテントを一部活用したレイアウト  
○総面積720m<sup>2</sup> (30m×24m) ○収容可能人数=206人 ○1人あたりの居住面積(通路含む)約3.5m<sup>2</sup>/人



(例2)  
半分の人だけパーテーション  
テントに入る



### (例3) パーテーションテントなし

この（例1）～（例3）に、「一人当たりの居住面積」がそれぞれ「3.0 m<sup>2</sup>/人」、「3.5 m<sup>2</sup>/人」、「4.5 m<sup>2</sup>/人」と記されている。しかし、この図の右に書き出した通り「一人当たり面積は「2 m<sup>2</sup>/人」で変わらない（ひとつのパーテーションテント 2m×2mに2人）。

突然「避難者の居住スペース」のレイアウトを示して、通路を確保とともに、感染症対策としてパーテーションテントないし距離を開けてディスタンスを取ることだけを指示しているだけのことで、一人当たり面積は「2 m<sup>2</sup>/人」は変えていない。「**一人当たり面積（通路を含む）**」がみそである。

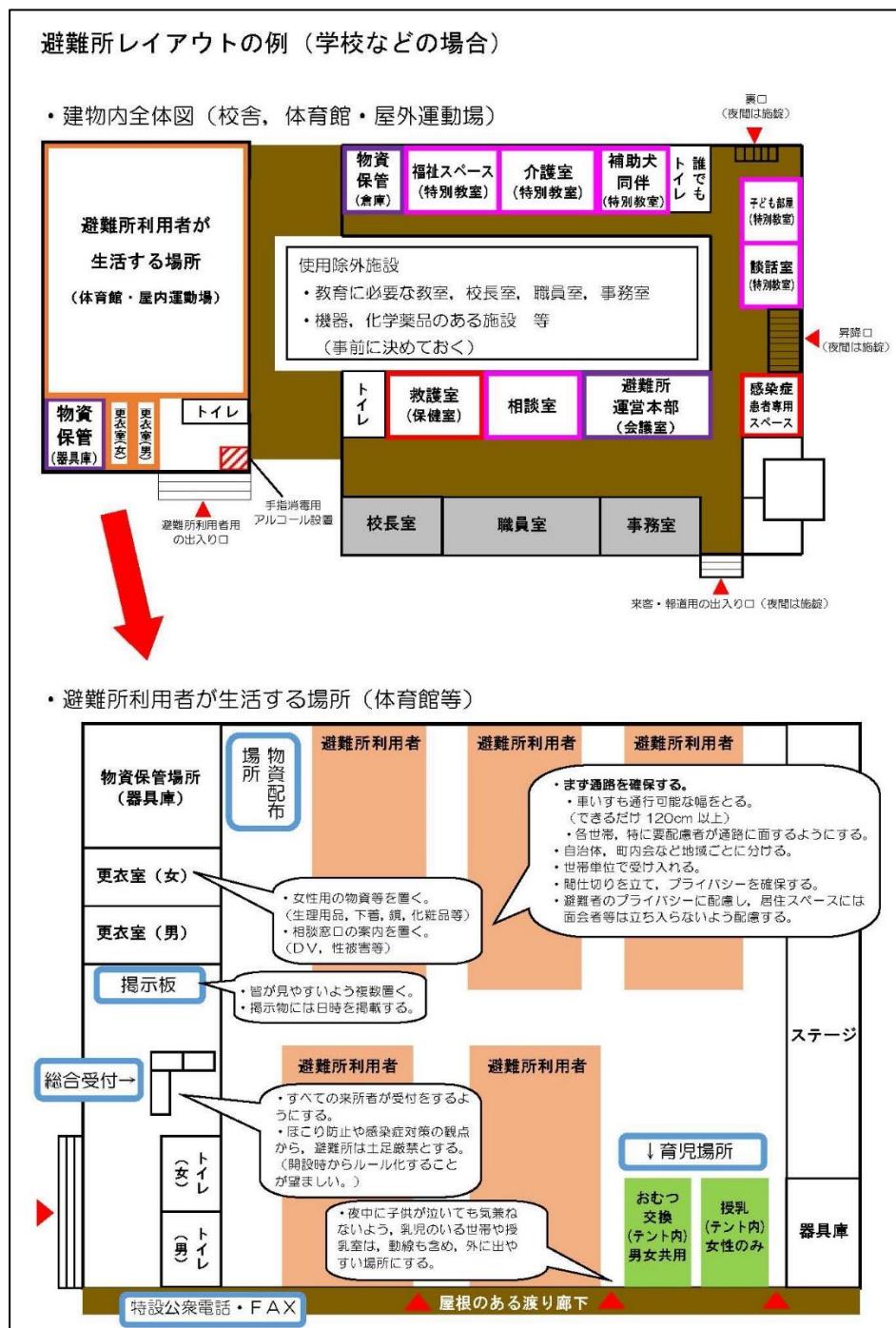
これは、県民に対して二重の意味で不誠実・不正直である。

一つは、これまで「避難所建物の面積」を「2 m<sup>2</sup>」で割って通路も考慮しないで収容人数を算出してきたが、今度は「居住スペース」を「3 m<sup>2</sup>」とか「4.5 m<sup>2</sup>」で割ると言い出している。しかし2021年に図面まで提出させて検査した「居住スペース」の総面積さえ明らかにされていない。

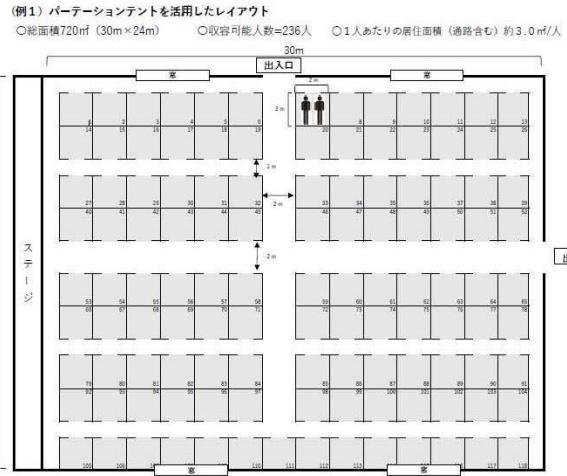
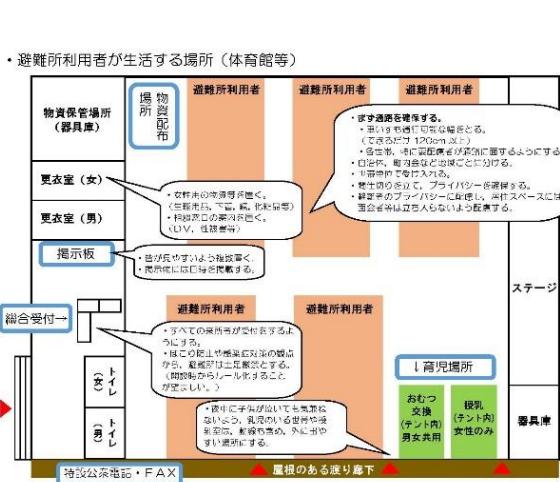
二つに、「一人当たり面積」に「通路を含む」という新たなトリックを仕組んでいる。我々避難する当事者である県民にとって「一人当たり面積」が従来の「2 m<sup>2</sup>/人」から「3.0 m<sup>2</sup>/人」、「3.5 m<sup>2</sup>/人」、「4.5 m<sup>2</sup>/人」になると言われば、居住スペースが広がって避難所での居住スペースが広がったかのような錯覚をしてしまう。しかし、茨城県はあくまで「一人当たり面積」は「2 m<sup>2</sup>/人」である。通路やディスタンスを取るというのであればそういう言えばよいものを、わざわざ「一人当たり面積（通路を含む）」と表現するのは、人をだますようなやり方である。

## ア 居住スペース調査の結果を明らかにせずに居住スペースを語る

茨城県は2014年に『市町村避難所運営マニュアル基本モデル』(2020年9月改訂 前掲 甲G206号証)を策定しており、そこでは市町村に対して次頁のような避難所運営のレイアウトのモデルを指示している。



## 「避難所利用者が生活する場所（体育館等）」を比較する。



「原子力災害時にも」適用するとした避難所レイアウトは、県がそれまで市町村に「このように作りなさい」とモデルを示していたレイアウトとは大きく異なり、「総合受付」もなければ、「揭示版スペース」「物資配布場所」も「育児場所」もない。新しい「避難所レイアウト」は、原子力災害でとにかく収容人数を多くしたいためなのか、もうそんなスペースは無視されている。

そして、そもそもあれだけ問題となっていた非居住スペースの算入問題であるステージやトイレ、倉庫・玄関を除く「居住スペース」の調査結果も明らかにしないまま、そんなことはなかったかのようにわずかにステージのみを除外して「居住スペース」とするかのようなレイアウトを示している。

### イ「通路を含む一人当たり面積」は苦しまぎれの策なのか？

前掲の千葉県『災害時における避難所運営の手引き』(2017年、前掲甲G 208号証)では、「有効建物面積」、「避難者一人当たりの占有面積」、「避難者の空間占有率」を明確にしている。

すなわち、「避難所では避難者の居住スペースの他にも、運営委員会の事務、物資の集積、情報の掲示、応急医療の提供等に使用されるスペースのほか、避難住民の動線確保のためのスペースが必要となることから、最低限避

難者 1 人当たり有効建物面積  $4 \text{ m}^2$  として計算し、想定される避難者数を収容できるだけのスペースを確保しておく」とし、その結果「必要スペースを差引いた避難者一人当たりの必要な占有面積は  $2 \text{ m}^2$  程度になる」という誠実な説明をしている。その上で、「ただし、避難所の開設が長期化するにつれ、炊き出し、更衣や洗濯、談話等のためのスペースが必要となり、避難者の空間占有率が 50% 近くにまで低下することが想定されますので、最終的には避難者 1 人当たりの有効建物面積では、 $8 \text{ m}^2$  程度確保することが望ましい」としている。

千葉県は、避難所の有効建物面積（建物面積ではない）を「 $4 \text{ m}^2$ 」で割つてようやく事務スペース、物資の集積・配布スペース、情報掲示、応急医療のスペースが取れて、結局避難者の実居住スペース「 $2 \text{ m}^2$ 」が確保できるとし、避難所が長期化することを想定すると最終的には「 $8 \text{ m}^2$ 」を確保することが望ましいとしている。

$$(\text{千葉県}) \text{ 収容可能人数} = (\text{有効建物面積}) / 4 \text{ m}^2 (8 \text{ m}^2)$$

茨城県は、最初の定義を「あいまい」にし、「一人当たり面積」の使い方を、今度は「通路を含んだ  $3.0 \text{ m}^2/\text{人}$ ,  $3.5 \text{ m}^2/\text{人}$ ,  $4.5 \text{ m}^2/\text{人}$ 」などとするので県民はよけい混乱や誤解をきたすばかりか、自ら市町村に指示していた物資配布場所や育児場所などの必要スペースを除去してしまい、混乱を深めている。

$$(\text{茨城県 従前}) \text{ 収容可能人数} = (\text{避難所面積}) / (2 \text{ m}^2/\text{人})$$

$$\begin{aligned} &[\text{新レイアウト}] (\text{居住スペース?}) / (\text{通路を含んで } 3.0 \text{ m}^2/\text{人}) \\ &\quad \text{不明} \qquad \qquad \qquad (\text{通路を含んで } 3.5 \text{ m}^2/\text{人}) \\ &\quad \qquad \qquad \qquad (\text{通路を含んで } 4.0 \text{ m}^2/\text{人}) \end{aligned}$$

従来「避難所面積」とされて、そこが問題となっていたのに、それが明確に「居住スペース」となったのかさえ明らかにしていない。「通路」ばかりを取り上げて、『基本モデルで』で市町村に対して確保を指示していた受付

スペース、掲示版スペース、物資配布場書、育児場所スペースはどこへ行ってしまったのか？『基本モデルで』校舎などに配置されていた物資保管場所や救護室、介護室、福祉スペース、子ども部屋、感染症患者専用スペースなども原子力災害時に確保されるのかまったく説明されていない。

このような混乱や人を惑わすような定義は、一審被告が言うような「地方公共団体の避難計画作成に係る広範な政策的裁量」に値しない。

国際的には災害や紛争における人道支援において被災者・難民の権利保護のために赤十字らが示した「スフィア基準」（人道憲章と人道支援における最低基準）というものがある。そのハンドブックの「避難所および避難先の居住地基準 3：居住スペース」には次の基本指標が示されている。

- 一人あたり最低 3. 5 m<sup>2</sup>の居住スペース（調理スペース、入浴区域、衛生設備を除く）
- 寒冷気候または都市部において、調理スペースと入浴および／または衛生設備が居住スペース内に設置される場合、一人あたり、最低 4. 5 ~ 5. 5 m<sup>2</sup>
- 内部天井高の最高点が、少なくとも 2m（高温気候の場合、2. 6m）

これは災害や紛争の難民に対する人道支援の基準であるが、松戸市の「人道上に配慮して」というのはこれが意識されている。

我が国での原子力災害での避難者に対して、少なくともこうした国際基準を踏まえるのが真っ当な行政裁量といえる。他の県の定義等にも学んで、考え方を明確にした上で「再調整」されなければならない。

避難先・避難所の確保、避難面積の確保とともに「収容人数」と避難先割当の枠組みの基礎であり、すでに避難先市町村を茨城県が割り振ってしまい、避難協定の締結に入ってしまった以上、再び周囲の市町村に避難先を拡張することもできず身動きがとれない膠着状態である。いったん白紙にもどして再構成しない限り、実効性のある「避難先の確保」など到底不可能である。

## (5) 東海村,那珂市住民は避難所に入れるか

県議会2022年9月定例議会で、県知事は「すべての避難所にパーテーションを設けて、一人当たり $3\text{m}^2$ で収容人数を計算したい」と述べた。

第6の(7)で見た東海村と那珂市の避難先収容人数を、仮に県の面積基準改変の「通路を含む $3\text{m}^2/\text{人}$ 」(例1)で一審原告らが試算した結果は次の(表5)(表6)の右列である。

P A Z 東海村住民3万7,713人に対して、避難所「通路を含む $3\text{m}^2/\text{人}$ 」でも1万9,518人しか入れない。東海村避難所マップに従って東海村住民が避難しても1万8,000人以上が不足する。

東海村に隣接するU P Z 那珂市も同様に試算すると2万5,000人以上が不足する。筑西市が他の市町村同様に教室を避難所にしない場合は、3万人以上が不足する。

これだけを見ても福島第一原発事故を教訓とした広域避難計画とは到底言えず、実効性ある「広域避難計画」と言えない。福島第一原発事故の光景が再現されるだけである。





## (6) 小括

新型コロナ感染症に対応した避難所レイアウトを適用して、一人当たり面積を「通路を含む一人当たり面積」に改変した結果、県内避難所・収容人数は10万人～20万人が不足することを県自身が認め、「県広域避難計画」の県内外の避難割当の基本枠組みは事実上破綻し、すべて白紙状態（調整中）になった。

トイレや倉庫などの非居住スペースを除いた「避難所スペース」面積さえ明らかにされないまま、今度は「一人当たり面積」を「通路を含む一人当たり面積」に言い変えて、改善されたかのように見せかけても、肝心の東海村でさえ、1万8000人が避難所に入れない避難計画である。

## 第9 実行できる体制のない避難計画であること

避難者を受け入れるためには、避難所施設の面積や設備・駐車場のみならず、避難所を開設・運営する受入市町村の職員体制、炊き出し等のボランティア体制、上下水道・ゴミ等の社会インフラ体制が必要となる。これらは受入自治体の人口に応じた体制とインフラ状況を尊重し考慮しない限り、その避難計画は「絵に描いた餅」になる。原判決が指摘する「実現可能な避難計画およびこれを実行し得る体制」とはこうした点をも意味する。

### (1) 避難先自治体人口と避難者受入人数の比

次頁に一審原告らが各市町村の受入人数を集計して「避難先自治体の人口と避難受入人数の比、避難所に対する職員数比」を計算した（表7）を示す。

なお、最大規模の水戸市は避難先9市町村との調整が整わず発表されていない。ひたちなか市も未発表だが、避難先のかすみがうら市のホームページに一時的に掲載されたものを記載している。

#### (茨城県内避難先)

県内避難先33市町村のうち水戸市の県内避難先を除く21市町村のほぼ全部で自らの人口の1割以上の避難者を受け入れる計画となっている。しかも現時点での収容人数は建物面積に対して「一人当たり面積2m<sup>2</sup>」で計算されている。

那珂市の避難先となっている筑西市、桜川市はそれぞれ人口比3.9%，4.1%に及んでいる。さらに茨城町の避難先である潮来市は人口比4.4%，ひたちなか市の避難先となっている河内町ではなんと人口比7.5%の避難者を受け入れるという計画である。

#### (県外避難先)

他方、県外においては、千葉県の避難先22市町のうち人口の10%以上の避難者を受け入れるのは2市町のみで、あとは1～3%である。避難所の一人当たり面積は第7の（1）で見た通り、居住スペースとして使用できない面積を差し引いた「有効建物面積／4m<sup>2</sup>」である。

別な視点からであるが、佐倉市は複合災害で自身が被災した場合を想定し、「当市民の避難所を確保することが必要であることから、当該（東海第二原発の）広域避難に係る受け入れについては当市避難所収容可能数の5%が受入可能数として妥当であると判断した」としている。





3 %前後。他方、福島県は10%をこえる市町村が多い。なお福島県は避難所の一人当たり面積基準は3m<sup>2</sup>とされているが、千葉県のような「有効建物面積／3m<sup>2</sup>」なのかは確認できていない。

## (2) 避難受入人数と受入側職員数・・・茨城県内は異常

この表では、受入側市町村の職員数を入れて、避難者数に対する受入市町村の職員数（一般行政、教育、消防、公営企業の職員数）を、受入側の行政体制の一つの指標に考えた。

たとえば、東海村住民の避難受入先の取手市は、避難者23,533人に対して職員790名であり、避難者約30名に対して職員1名という比である。守谷市は避難者14名に対して職員1名という比である。実際には全職員が避難所に投入されるわけではないが、人口比とともに受入自治体の受入体制（職員数）のひとつの指標とした。

千葉県の市町村が、人口比2～3%，1職員当たり避難者数が2～5人というのは、実際の受入体制を考えてのことと考えられ、これに比して茨城県内避難先市町村は10名から最高53名と異常な数値である。

実際の避難者「受入業務」では、避難所の開設作業と運営（避難者名簿の受付から避難スペースの案内）、食料提供（炊き出し）および生活資材提供は、避難元市町村からの職員が配置されるまでの3日間程度は受入市町村がやらなければならない。

受入市町村も行政の通常業務がある以上、全職員を投入することはできないので、何割の職員を避難受入業務に回せるかによって決まるし、避難所での業務以外の資材調達や運搬業務もある以上、避難所に配置できる人数は限られる。

たとえば東海村の避難先となっている取手市は33避難所に職員790名の半分=400名弱もの職員が投入されたとしても、1避難所当たり12人の職員で避難所開設を行い、受付から避難スペースの案内等をしなければならない。しかし避難受入業務は、避難所の開設や受付だけでなく、食料の調達、炊き出し、生活物資、医薬品等の調達搬入等があることから実際に避難所に張り付いて避難者の面倒を見ることのできる職員数は半分の6人程度しかいない。

### (3) 避難所を維持できるか～避難元の職員を避難所へ配置しきれない

第10で紹介するが、水戸市（避難元）と千葉県東葛6市の協議では「できるだけ早期に避難先自治体から避難所運営を引き継ぐとあるが、数十ヶ所に分かれる避難所運営を水戸市職員（最低5名）で24時間体制のもと1ヶ月間運営できるのか？」「派遣の具体的要員の決定や派遣計画の策定はされているのか？」が問われていた。

避難先での避難所の開設と「概ね最初の3日間」は避難元市町村の職員がやってくれるが、その後は避難元の職員が避難所に配置されて避難所運営と避難者のサポートをしなければならない。それができるかどうかを検討する。

水戸市の「新型コロナウイルスに感染の恐れがある状況下における避難所運営に関する指針」では避難所への職員配置は「1チーム3～5名で3ローテーション（避難所が増えたら、2ローテーション）」と記されている。

その最も少ない「3名×2ローテーション」として「避難所一箇所6名」の配置を想定してみると、第6の（7）で見た東海村の現状の場合、現状の県の収容人数による避難所数70の場合、全職員785名が全員配置されれば1避難所当たり11名が配置できる。非正規職員は招集・動員が困難な場合は正規職員410名となり、東海村の現場に残って災害対策をする職員が1割は必要だと想定すると370人程度が70カ所の避難所に1避難所当たり5名でかなりシビアな状況となる。

第8で見たように、茨城県は「一人当たり面積」の改変をおこない、「避難所面積（多くは避難所建物面積だった）÷2m<sup>2</sup>」から「避難所面積（居住スペース）÷[3.0m<sup>2</sup>（例1）、4.0m<sup>2</sup>（例2）、4.5m<sup>2</sup>（例3）]」を示した。これであっても、収容人数は減り、避難所数も1.5倍～2倍に増えることとなる。

そこで一審原告らは、避難所数は改変された茨城県の「一人当たり面積」の考え方から、避難所建物面積を3m<sup>2</sup>で割ったとき（3m<sup>2</sup>/人 例1）、4.5m<sup>2</sup>で割ったとき（4.5m<sup>2</sup>/人 例3）から避難所数を推計し、避難元の自治体の職員が1避難所に最低6人（3名×2ローテーション）配置するとして「必要職員数」を試算し、「職員充足率」を計算した。避難元市町村の職員数は正職員だけでなく非正規職員（パートタイマー）まで動員しての数値である。

(表8) 避難元の職員体制

東海第二原発事故 避難所における避難元市町村職員の住民サポート態勢

重点対策 区域	避難元 市町村	避難対象 人数 ※1	市町村職員数 ※2			避難所数と住民サポート職員数					
			正職員	非正規 職員	職員 総数	1か所当たりの平均収容人数			160人の場合 ※6		
						236人の場合	※5	避難所数	必要職員 数 ※3	職員充足 率 ※4	避難所数
PAZ	東海村	37,713	410	375	785	160	960	82%	236	1,416	55%
PAZ/UPZ	日立市	185,054	1,088	882	1,970	785	4,710	42%	1,157	6,942	28%
PAZ/UPZ	ひたちなか市	155,689	919	879	1,798	660	3,960	45%	974	5,844	31%
PAZ/UPZ	那珂市	54,276	484	399	883	230	1,380	64%	340	2,040	43%
UPZ	水戸市	270,783	1,637	1488	3,125	1,148	6,888	45%	1,693	10,158	31%
UPZ	大洗町	16,886	172	119	291	72	432	67%	106	636	46%
UPZ	茨城町	32,921	307	136	443	140	840	53%	206	1,236	36%
UPZ(98%)	常陸太田市	51,066	542	484	1,026	217	1,302	79%	320	1,920	53%
UPZ(97%)	城里町	19,132	180	165	345	82	492	70%	120	720	48%
UPZ(96%)	高萩市	28,600	251	211	462	122	732	63%	179	1,074	43%
UPZ(88%)	常陸大宮市	37,304	397	302	699	159	954	73%	234	1,404	50%
UPZ(47%)	笠間市	36,066	525	516	1,041	153	918	113%	226	1,356	77%
UPZ(29%)	鉾田市	13,996	380	262	642	60	360	178%	88	528	122%
UPZ(1%)	大子町	99	245	147	392	1	6	6533%	1	6	6533%
	合計	939,585				3,989			5,880		

※1 「茨城県広域避難計画」記載の避難対象人口より。

※2 茨城労連調査(2021年度)より。

※3 水戸市の「新型コロナウィルスに感染の恐れがある状況下における避難所運営に関する指針」の3頁に「1チーム 3～5名で3ローテーション（避難所が増えたら、2ローテーション）」と記されている。その最も少ない3名×2ローテーションとして避難所一箇所6名の配置を想定。

※4 仮に正規、非正規を問わず全職員が避難者サポート業務に当たると仮定。

※5 茨城県の「新型コロナウィルス感染症対策を踏まえた避難所運営マニュアル作成指針（令和3年9月改定）」のレイアウト例1を採用した場合。

※6 ※5と同様、レイアウト例3を採用した場合。

UPZの範囲が一部しかない市町を除き、すべての避難元市町村の「全職員」が避難先の避難所に派遣されても到底全避難所に配置することは不可能で、避難者をサポートする職員数の不足は決定的である。

東海村の場合では、一人当たり面積が例1の場合は避難所数は160カ所と予想されて全職員785名を配置しても職員充足率は8割。例4の場合は避難所数は236カ所にも及び、職員の充足率は5割強となる。逆に言うと、全職員を動員して避難所に配置しても1避難所当たり3名～5名の配置となり、ローテーションを組むことが困難となる。正規職員410名だけで全員が配置されたとしても1避難所当たり1.7名～2.6名で、これでは24時間体制で職員は眠る時間も取れることとなる。全村避難して全職員が住民と共に避難所に配置されたとしてもそれで避難所を運営できるとは到底考えられない。表では、水戸市、日立市が到底無理なことを端的に示している。

#### (4) 駐車場の確保が検討されていない

他方、茨城県広域避難計画では、住民の避難は自家用車での避難が原則となっているので、避難所の条件として駐車場の確保が重要な要件となる。

公民館・体育館その他公共施設に付随する駐車場面積、学校の体育館が避難所となる場合は校庭が駐車場となる可能性がある（もちろんその場合、授業での校庭使用は制限されることから教育現場での調整が必要となる）。

駐車枠だけでなく、車両が通行できる通路がなければ平面駐車場では機能しない。避難者2.5名が1台の自家用車で避難してきたとして、旧建設省「駐車場設計・施工指針」(H6.9)の基準（駐車ます：普通自動車6.0×2.5m、車路幅員5.5m）を準用して計算すると下記のようになります、総計840万m<sup>2</sup>の駐車場が必要となる。これは「東京ドーム」180個分に相当する（水戸市の不明分を除く）。

(表9) 避難先駐車場必要面積の試算表

避難元	避難先	想定受入 人数	駐車場所要 面積	避難元	避難先	想定受入 人数	駐車場所 要面積
	県内				群馬県		
東海村	取手市	23,533	247,097	水戸市	大田市	7,540	79,170
東海村	守谷市	5,118	53,739	水戸市	前橋市	10,640	111,720
東海村	つくばみらい市	9,758	102,459	水戸市	高崎市	10,460	109,830
那珂市	筑西市	36,000	378,000	水戸市	桐生市	4,030	42,315
那珂市	桜川市	17,000	178,500	水戸市	伊勢崎市	7,530	79,065
水戸市	古河市	不明		水戸市	館林市	1,960	20,580
水戸市	結城市	不明		水戸市	みどり市	1,610	16,905
水戸市	下妻市	不明		水戸市	邑楽町	890	9,345
水戸市	常総市	不明			栃木県		
水戸市	つくば市	不明		笠間市	小山市	15,922	167,181
水戸市	坂東市	不明		笠間市	下野市	6,476	67,998
水戸市	八千代町	不明		笠間市	真岡市	7,754	81,417
水戸市	五霞町	不明		笠間市	上三川町	3,054	32,067
水戸市	境町	不明		笠間市	王生町	3,104	32,592
常陸太田市	大子町	4,051	42,536	常陸大宮市	大田原市	6,074	63,777
高萩市	北茨城市	5,243	55,052	常陸大宮市	矢板市	5,295	55,598
市内から	高萩市	220	2,310	常陸大宮市	那須塩原市	9,920	104,160
市内から	鉾田市	8,200	86,100	常陸大宮市	さくら市	4,826	50,673
ひたちなか市	鹿嶋市	12,765	134,033	常陸大宮市	那須烏山市	5,265	55,283
ひたちなか市	土浦市	16,618	174,489	常陸大宮市	那須町	3,011	31,616
ひたちなか市	石岡市	15,445	162,173	常陸大宮市	那珂川町	2,173	22,817
ひたちなか市	龍ヶ崎市	16,225	170,363	城里町	茂木町	3,233	33,947
ひたちなか市	牛久市	15,244	160,062	城里町	市貝町	1,199	12,590
ひたちなか市	稲敷市	11,749	123,365	城里町	芳賀町	2,624	27,552
ひたちなか市	かすみがうら市	7,559	79,370	城里町	益子町	5,535	58,118
ひたちなか市	神栖市	29,092	305,466	城里町	高根沢町	6,541	68,681
ひたちなか市	行方市	12,304	129,192	水戸市	宇都宮市	14,360	150,780
ひたちなか市	小美玉市	8,617	90,479	水戸市	足利市	5,928	62,244
ひたちなか市	美浦村	3,362	35,301	水戸市	栃木市	6,621	69,521
ひたちなか市	阿見町	7,162	75,201	水戸市	佐野市	5,354	56,217
ひたちなか市	河内町	6,015	63,158	水戸市	鹿沼市	6,413	67,337
ひたちなか市	利根町	3,777	39,659	水戸市	野木町	823	8,642

茨城町	潮来市	12,000	126,000
	福島県		
日立市	福島市	39,202	411,621
日立市	会津若松市	7,874	82,677
日立市	郡山市	43,731	459,176
日立市	いわき市	17,302	181,671
日立市	須賀川市	23,152	243,096
日立市	喜多方市	8,636	90,678
日立市	二本松市	7,394	77,637
日立市	田村市	6,382	67,011
日立市	伊達市	11,000	115,500
日立市	本宮市	7,019	73,700
日立市	桑折町	900	9,450
日立市	国見町	2,500	26,250
日立市	大玉村	900	9,450
日立市	磐梯町	500	5,250
日立市	猪苗代町	2,000	21,000
日立市	三春町	5,298	55,629
日立市	小野町	2,000	21,000
常陸大田市	白河市	12,427	130,484
常陸大田市	鏡石町	1,345	14,123
常陸大田市	天栄村	901	9,461
常陸大田市	下郷町	881	9,251
常陸大田市	会津坂下町	2,090	21,945
常陸大田市	湯川村	740	7,770
常陸大田市	会津美里町	5,140	53,970
常陸大田市	西郷村	1,849	19,415
常陸大田市	泉崎村	1,772	18,606
常陸大田市	中島村	891	9,356
常陸大田市	矢吹町	3,255	34,178
常陸大田市	棚倉町	1,884	19,782
常陸大田市	矢祭町	526	5,523
常陸大田市	塙町	1,559	16,370
常陸大田市	鮫川村	895	9,398
常陸大田市	石川町	5,353	56,207
常陸大田市	玉川村	2,581	27,101
常陸大田市	平田村	1,955	20,528
常陸大田市	浅川町	754	7,917
常陸大田市	古殿町	741	7,781

千葉県			
大洗町	銚子市	3,651	38,336
大洗町	旭市	2,872	30,156
大洗町	匝瑳市	1,039	10,910
大洗町	香取市	8,768	92,064
大洗町	多古町	573	6,017
大洗町	東庄町	1,470	15,435
ひたちなか市	成田市	2,279	23,930
ひたちなか市	佐倉市	2,639	27,710
ひたちなか市	酒々井町	500	5,250
ひたちなか市	四街道市	1,153	12,107
ひたちなか市	八街市	1,375	14,438
ひたちなか市	印西市	1,514	15,897
ひたちなか市	白井市	1,362	14,301
ひたちなか市	富里市	1,107	11,624
ひたちなか市	栄町	939	9,860
ひたちなか市	神崎町	375	3,938
水戸市	野田市	4,771	50,096
水戸市	松戸市	7,162	75,201
水戸市	流山市	6,006	63,063
水戸市	柏市	11,767	123,554
水戸市	我孫子市	3,390	35,595
水戸市	鎌ヶ谷市	1,988	20,874
埼玉県			
水戸市	加須市	1,757	18,449
水戸市	羽生市	3,803	39,932
水戸市	久喜市	3,114	32,697
水戸市	幸手市	3,488	36,624
水戸市	杉戸町	871	9,146
水戸市	春日部市	9,917	104,129
水戸市	草加市	3,448	36,204
水戸市	越谷市	5,819	61,100
水戸市	八潮市	775	8,138
水戸市	三郷市	3,674	38,577
水戸市	吉川市	2,623	27,542

駐車場が本当に確保されているのか、茨城県広域避難計画ではまったく示されていない

2014年9月の東海第二地域ワーキングチーム第2回会合（前掲 甲G196号）で、「5万人受入れとなると1万台がなだれこんでくる。駐車場スペースは限度があり、受入れオーケーという話しあまだできない」（千葉県）、「収容可能人数が1000人でも駐車場で50人ぐらいになっちゃう場合がある」（群馬県）という意見が出されていたが、特に県内避難先についてこの点について検討されている形跡はない。これでは住民が避難先に行っても駐車ができない事態となり、避難所確保の具体的な根拠がない。

## **(5) 市町村の本音（つくば市の例）**

茨城県内は「県から割り当てられた」感じであるが、たとえば「つくば市」においては、市の危機管理課が「避難所約80ヶ所で約1万2千人が収容可能だが、万単位での避難は想像ができない。2015年9月の関東・東北水害で、約1200人を受け入れた経験があるが、食糧の手配や避難所運営の困難さからこれ以上は難しい」と答えている。つくば市長も「避難してくる人への対応しきれない」「いろんなものにリクスは伴うが、原発事故は町や村を失ってしまう。あまりにも損失が大きすぎる」と語っている（甲G217号証 東京新聞 2017年11月25日）。

実際、福島第一原発事故ではたとえば多くの避難者が避難したいわき市では、交通渋滞、病院のキャパオーバーやゴミ処理能力が不足し、行政サービスも低下、避難住民と地元住民との軋轢も引き起こした。

## **(6) 実現可能な避難者受入人数**

受入自治体の人口に比して10%を越える避難者受入は、一人当たりの面積や駐車場の確保という物理的条件や受入自治体行政職員の体制のみならず、上下水・ゴミ処理等の社会インフラ、炊き出し等の市民ボランティア、病院・介護等の救急医療体制等を考慮すると実現困難であることは明らかである。

## **(7) 避難所の生活環境**

以上は避難者の受入規模に関わる物理的条件・人員体制であるが、内閣府「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が指示するように、一人当たり面積だけでなく、冷暖房、飲料水、換気設備、トイレ、入浴施設、断水を想定したトイレ・入浴用の生活雑水、更衣室、洗濯場・物干し場、育児・保育スペース、学習スペース、要配慮者用エリア、バリアフリー、テレビ・ラジオ等の情報入手機器、Wi-Fiなど通信設備、ペット同伴避難に伴うペットエリア、さらに甲状腺被ばく線量スクリーニングエリアなど避難所の設備要件を茨城県が率先して基準や要件を示して避難者の生活環境を確保している形跡は見当たらない。

さらに食糧や毛布・衣類などの備蓄体制、避難所の衛生管理・巡回診療・保健、要配慮者への配慮、福祉避難所への移動体制、通信手段の確保、情報

提供の体制、食物アレルギーの防止等の食料や食事に関する配慮、防火・防犯対策などの体制について避難先自治体や県と協力してその体制の確保に向けた動きもみあたらない。

避難住民の生活環境確保は、茨城県がある程度の指針・基準を示して協力を求めていく支援がない限り、自治体間の協議だけではうまく進まない（避難元市町村は避難の受入れをお願いする立場）。

しかし、茨城県は避難先の確保と割当とスペース問題だけで「形だけ作ること」に終始しており、住民が避難した先での生活環境の確保を支援する姿勢と具体的な動きは見られない。

## （8） 小括

避難者の受入市町村の職員体制やインフラ、避難元市町村の避難所への職員派遣体制がなければ避難計画が実行できると言うことはできない。県が「自家用車による避難が原則」としている以上、避難先に避難所が確保されていなければ、避難所にさえ車で入れず避難所周辺は車であふれかえることが予想される。

膨大な避難住民へのトータルな避難条件が整わない限り、広域避難計画は実効性あるものとは言えない。

## 第10 「複合災害時」の計画にも至っていないこと

### (1) 自然災害との複合災害を想定した広域避難計画でなければならない

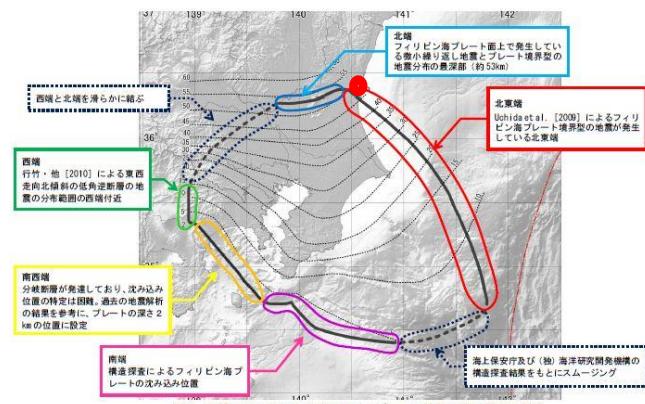
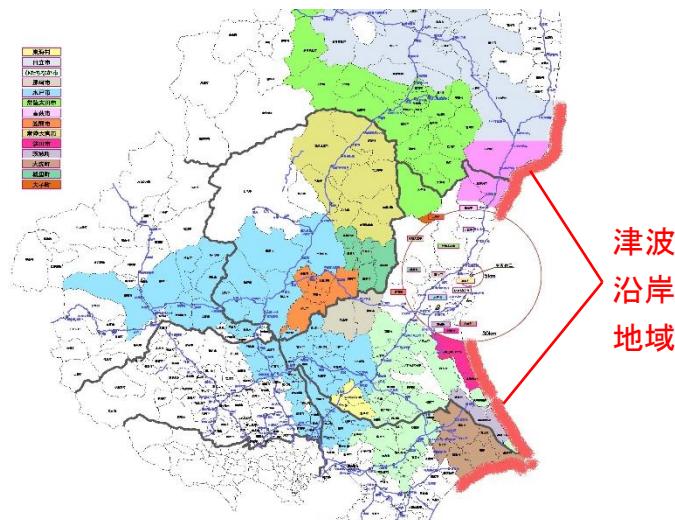
原判決は「深層防護の第1から第4までの防護レベルについて・・・地震、津波及びその他の自然現象に対する安全性を検討していることと同様に、深層防護の第5のレベルについても、大規模地震、大津波、火山の噴火等の自然現象による原子力災害を想定した上で、実現可能な避難計画が策定され、これを実行し得る体制が整っていなければ、P A Z及びU P Zの住民との関係において、深層防護の第5のレベルが達成されているということはできないのであって、人格権侵害の具体的危険がある」としている。

地震・津波・火山などの自然災害との複合災害時の道路状況や避難時間については別途論じるが、たとえば、下図のように福島県沖から茨城沖～房総沖の津波に東海第二原発が襲われた時は、当然その南北の沿岸も被災しており、沿岸避難先自治体は現地の住民の避難所が優先され、東海第二地域からの避難受入れはできない。

たとえば高萩市は「北茨城市・いわき市」、茨城町は「神栖市」、ひたちなか市も「神栖市」、鉾田市は「同市U P Z外、鹿嶋市北部」、大洗町は千葉県「銚子市・旭市・匝瑳市」が避難先で、いずれも太平洋沿岸であり、津波時はいずれも避難先を失う。

右図は、中央防災会議 首都直下地震対策ワーキンググループが示した相模トラフ沿いの最大クラスのプレート境界地震の震源断層域である。

これらの断層破壊が連動して東海第二原発も事故に至ったときは、南の領域の避難先への避難は困難となる。



福島第一原発事故の教訓からしても、東海第二原発の上記のような立地条件からしても、複合災害を想定した広域避難計画であることは必須要件である。

## (2) 茨城県広域避難計画では「当面の対応」にとどまっている

茨城県広域避難計画では「第5 複合災害への当面の対応」として下記を明示している。

### 「避難先が被災した場合の対応」

- ア. 県及び市町村は、避難先の被災状況及び避難の受入れが可能かどうかの確認を早急に行うものとする。
- イ. 県及び市町村は、避難先地域が被災し避難の受入れが困難となつた場合には、国や関係自治体と協議し一時的な避難先の確保に努めるものとする。
- ウ. 避難先地域が被災した場合において、早期に第2の避難先を確保するため、県及び市町村は国に支援を要請するものとする。
- エ. 被災した道路情報等の提供  
県及び市町村は、大規模地震等により被災し通行不能となった道路等の情報について、迅速に提供するものとする。」

そして「第9 今後の課題」で

- 「ア. 県外の避難先の確保
- エ. 複合災害への対応
  - ・複合災害時における第2の避難先の確保
  - ・道路等の被災状況を住民へ情報提供する手段
  - ・モニタリング機能の維持
  - ・災害対策本部機能の維持」

として、複合災害への対応は「今後の課題」としている。

## (3) 一審被告による「複合災害時の対応」に係る主張

一審被告は控訴理由書で「原判決は本件発電所の運転開始までに図られる原子力災害対策の充実を無視するものである」とする事例として、「近時の取組み」として、「複合災害時の対応については、当初予定している第一の

避難先が使用できない場合に備え、第二の避難先についての他県との協議を進めており、原審口頭弁論終結後の令和3年3月、その候補地を公表するに至っているなど、今後とも、茨城県及び東海第二地域における各地方公共団体がそれぞれの責務に従い避難に係る措置の取組を継続していく」としている。

これがどの程度のものかを以下検証する。

#### (4) 「複合災害時」の議論はすすんでいない

2014年9月の「第2回東海第二地域防災協議会ワーキングチーム会合」では隣接避難先県の担当者より「原子力災害単独の計画なのか、複合災害を想定した計画なのか」「複合災害時はおそらく高速道路は通行止めになっている。自然災害で関東一円に被災が及ぶとき、茨城県内の被災状況だけで判断するというのか？自らの地域で被災しているとき受入可否の判断がある」と問われている。

2017年12月に開催された「第5回東海第二地域防災協議会作業部会」に至って、内閣府から「茨城県は原子力災害のみの避難計画を策定しているが、各自治体からの意見があったように、複合災害を含めた避難計画への見直しが必要であると考える。複合災害を想定しない計画の選択肢はない。」「複合災害についての具体的議論を来年（2018年）やっていきたい」とされた。

しかし2022年3月の「第10回東海第二地域防災協議会作業部会」に至っても複合災害時の避難先、道路不通の際の複数の避難経路等の議論・検討は一度も議題になっていない。

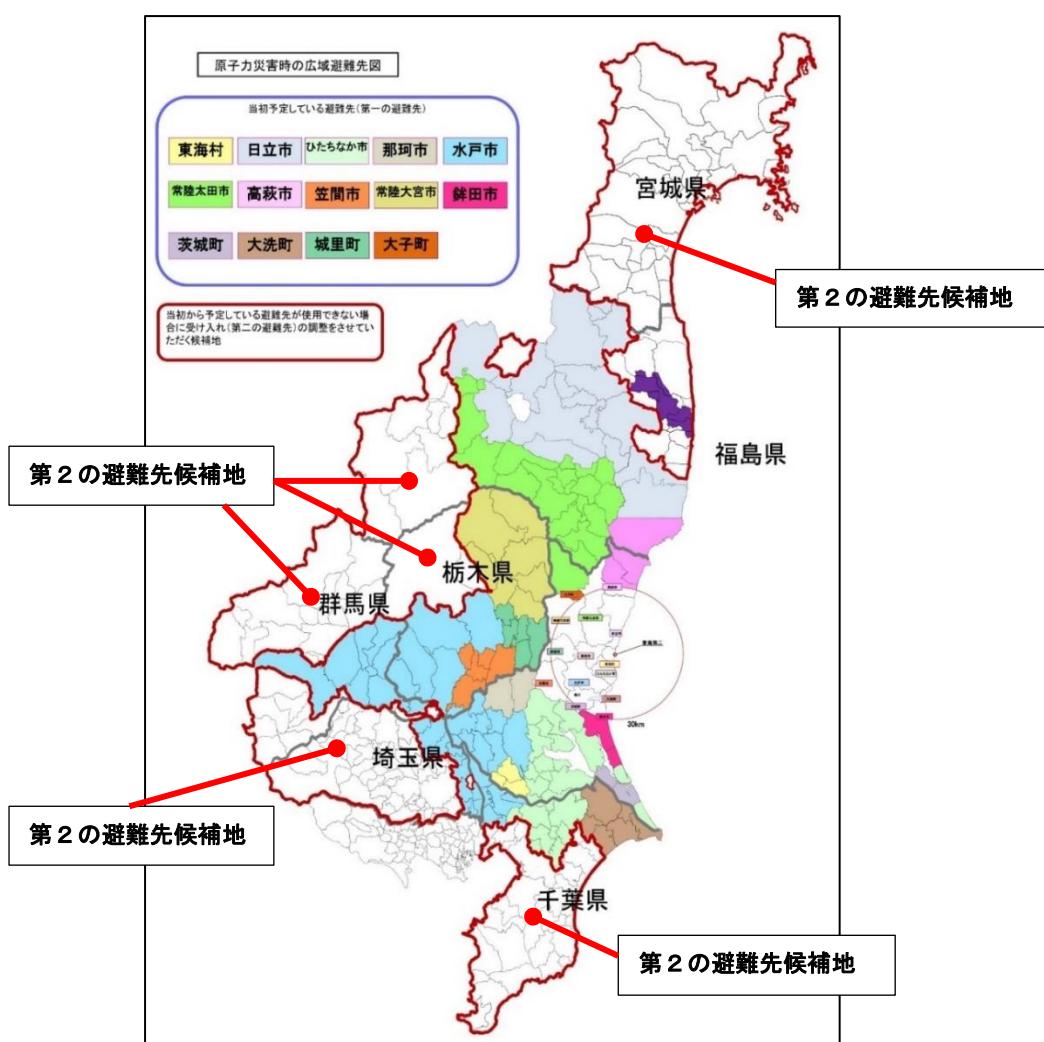
一審被告は地域防災協議会作業部会にも参加しているのでよく知っているはずである。

他方、避難元自治体と避難先自治体との避難協定においては「甲（避難先）は、自らが被災するなど正当な理由がある場合を除き、乙（避難元）の市民を受け入れること」という条項が付加され、複合災害時には避難受入ができない場合があることが明記された。

## (5) 「第二の避難先」に係る「他県との協議」は証拠がない

茨城県は、2021年3月12日「当初予定している避難先が使用できない場合の対応について」を発表し、複合災害によって第一の避難先が受入不能の場合、第二の避難先候補地と調整したいとした。

千葉県の防災担当者は茨城県議会での発表を知って、下記茨城県のホームページの写しをつけて地元市町村に連絡しているが（甲G218号証 供覧書）、一審被告が言うような「第二の避難先について他県との協議をすすめており」という具体的証拠は現時点ではない。



この茨城県発表の中に上記の図が添付されている。赤枠は「第二の避難先」161市町村とされるが、茨城県が「候補」として挙げているだけで、「避難元とあらかじめ紐付けしない」として住民には第二の避難先は明らかにさ

れていない。避難元自治体にも知らせている形跡も、具体的に協議をしている形跡も現時点では見当たらない。

#### (6) 複合災害が起きてから「第二の避難先」を探して調整・決定するのか

この「第二の避難先の候補地と地図」は、千葉県では「茨城県から送られて来た“お知らせ”」として県内市町村にメールでの「情報提供」とされているが、千葉県の担当課では「これに返答や何かを要請されていない」としている。

茨城県広域避難計画では、「イ. 県及び市町村は、避難先地域が被災し避難の受入れが困難となった場合には、国や関係自治体と協議し一時的な避難先の確保に努めるものとする。ウ. 避難先地域が被災した場合において、早期に第2の避難先を確保するため、県及び市町村は国に支援を要請するものとする。」とされている。

茨城県が候補地とした県に正式な要請もなく、また「あらかじめ紐付けしない」ということはどういう状態か。

「複合災害」が起きたら「国や候補地県と協議して一時的な避難先の確保に努め、その上で早期に国に支援を要請して第2の避難先を確保する」という計画は、住民にとって複合災害時に第一の避難先が受入不能だった場合、どこへ避難するかわからないという状況が生まれる。

「複合災害」が起きてから、茨城県や避難元自治体が「第一の避難先」と連絡をとり、第一の避難先も被災していて受入れが困難となった場合、第一の避難先を失った住民の数を算定・集約して茨城県が他の6県に受入人数・施設数を打診。各県は各市町村に受入可能人数・施設数を問い合わせて集約し茨城県に返答。茨城県はそれを集約して避難元14市町と連絡・調整の上、ようやく「第二の避難先」が決まる。14市町村はそれぞれ各地区や学校単位の住民に避難先を通知。行き先に応じた移動手段の変更や確保もそこからしなければならない。国に支援を要請しても同様である。

これだけのことをやって住民が避難し始めるのにどれほどの時間要することか。

ちなみに、千葉県成田市とひたちなか市で結ばれた最初の避難計画では、2016年9月13日の千葉県からの受入施設から始まって、2018年1月2月11日「成田市がひたちなか市足崎自治会の2,279人と12避難所

(9,523m<sup>2</sup>・駐車場台数566台)で受け入れる」と決定するまで2年2ヶ月かかっている。その間成田市と千葉県と茨城県とひたちなか市との間で数十回のメール通信、4度の直接面談・会合が行われた。

これを「第二の避難先」の場合、避難先自治体が紐付けされていないので避難先自治体の被災状況さえも確認しようがなく、はじめからやらなければならない。それも極めて短時間で行わなければならず、避難先が見つからなければ自宅で被ばくする住民たちが発生してしまう。

「複合災害」では防災無線・衛星電話もつながらず、他県や各自治体間の連絡手段さえ失われる状態も発生する可能性がある。このような状況下で第二の避難先の連絡・調整が短時間でできるとは考えられない。

他の原発地域では、「第二の避難先及び避難ルート」をあらかじめ住民にも明示した広域避難計画を策定している。(甲G219号証「福井県広域避難計画要綱」)

浜岡地区においても第2の避難先は市民にも明示されている(下図)。



静岡県袋井市原子力災害広域避難計画（案）より

しかし茨城県では直近の2021年9月の「原子力災害に係る広域避難計画 令和3年第2回意見交換会」に「参考」として提出された「避難計画の主要な課題」(甲G220号証)でも依然として「複合災害への」対応が引き続き課題となつたままである。

具体的な項目として「・複合災害時における第二の避難先の確保、・道路等の被災状況を住民に情報提供する手段、・モニタリング機能の維持、災害

対策本部機能の維持」が挙げられている。複合災害時の「第二の避難先の確保」も、原判決で指摘されているような「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」も依然として「今後の課題」の状態である。

#### (7) 単独災害の「第一の避難先」さえ決まっていない状態

しかしながら、第9までに述べた通り、広域避難計画は原発単独災害時の「第一の避難先」さえ、一人当たり面積の見直しで県内避難先から県外避難に移行するのが10～20万人にのぼり、その「第一の県外避難先」さえ決まっていない状態で、「第二の避難先の確保」どころの話ではない。

さらに避難所は「原則1ヶ月」が基本である。実際、福島第一原発事故では避難所生活は3週間が限度でホテルや旅館など二次避難所へ移動している。原子力災害の特異性として避難が長期化するのは福島第一原発事故の教訓であり、「茨城県広域避難計画」でも「ア. 避難が長期化する場合に備え、県は、国及び避難元市町村と連携し、避難者がホテルや旅館等へ移動できるようあらかじめ体制を整備するものとする。イ. 県、国及び避難元市町村等は、応急仮設住宅の迅速な提供、公営住宅、賃貸住宅等の活用及びあっせんにより、避難所の早期解消に努めるものとする。」とされている。

しかし、現状では2013年以後10年をかけても、第一の避難先さえ白紙に戻り「調整中」になってしまっており、ホテルなどの二次避難所のリストアップと契約などほど遠い。

#### (8) 小括

広域避難計画は、内閣府も言うように「必須要件」である。しかし、第1の避難先で県内避難先に決まっていた10万人～20万人が県外避難先に変更となるという中で、さらに範囲を広げて第2の避難先どころの話ではなく、県が候補地としてあげた地域も希望の候補地にしかすぎず、具体的な調整が行われている形跡もない。一審被告の言う「第二の避難先について他県と協議をすすめている」という具体的な事実は確認できない。

## 第11 茨城県自身が「避難計画の全体像が見えてない」と認めていること

### (1) (茨城県)「避難計画の全体像が見えていない」(2021年5月)

茨城県も、2018年に県主催で規制委員会による説明会を6ヶ所で開催したが、参加者から県自身の考え方や避難計画に関する説明会が強く要求され、県の部長が「開催を約束」をしたもの、2022年に至るも県民向けの「説明会」は開催されていない。

しかし、いばらき原発県民投票の会が2021年5月に「県の人と話そう！原発広域避難計画」を主催し、茨城県の担当者を呼んで対話を正在进行する。茨城県は次のように説明している（甲G221号証）。

「前もってお話をされておきたいのですが、やはり皆さんご存知の通り、広域避難計画は、まだまだ課題が山積しておりまして、決まっていないことが山ほどあります。」

「一通りお伺いしたんですが、私ども今皆様から頂いているご質問に十分お応えできるような取り組みは、まだこれから検討の内容が多くてですね、皆さまのご質問にきちんと明確にお答えできる内容はほとんど今ございません。まさに今検討しているところ」

「何をもって実効性かというご質問ですが、こちらについても私どもの方でも、何をもってと明確に、それをいつまでにどのようにということまでは、まだ何も決められてはおりません。」

県は7人で避難計画の業務をしているが「我々、こういった業務をやっていくと、次々と新しい課題が浮かんできます。一個潰したと思ったら次に2つ3つ新しい課題が出てくるということで、避難計画の全体像がまだまだ見えてないような状況なので、そういう中で何パーセントまでできましたと表現するのは難しい」

また被害についても「仮に事故が起こった場合にですね、被害額の試算ということなのかもしれません、それにつきましては具体的に試算のための条件とかですね、そういうたところが明確になっておりませんので、試算の方は私どもの方ではできない」と説明している。

## (2) (水戸市)「どこに逃げるのかさえ決まっていない」(2022年7月)

水戸市も「未だ避難先さえ決まっていない状況で市民に説明できる状況ではない」として市民に対する「説明会」は開催されていない。

しかし、2022年7月、いばらき原発県民投票の会・水戸受任者の会主催で「水戸市の人と話そう！原発広域避難」が開かれ、水戸市の担当者を呼んで対話が行われた（甲G222号証 議事録）。

水戸市は「基本的にまだ説明会を開ける段階に至っていない」「水戸市については、肝腎な、そもそもこの地区の人がどこに逃げるのかという部分がまだ決まっていない状況」「簡単に言えばほとんどまだ全然決まっていません。いま話した内容で、皆さんのが避難できるかというと、全然できないというのが現状です」と説明している。

「実効性ある避難計画とはどういったものなのかを明らかにする必要がある」「避難計画なので、市民の皆様に安心して避難することができると実感していただける計画、・・・水戸市がこれで安心して避難できるでしょと押しつけるものでは決してない」として、課題を三つ挙げる。

第一の課題は東海第二発電所において想定しうる最大規模の原子力災害はどういったものなのか、どういった被害が起こり得るのか。第二の課題として避難所面積の確保。第三の課題として「絵に描いた餅」の計画でなく確実に実行しえる体制の整備を挙げている。

本書面の主張に関連する水戸市が挙げる「第二の課題」（避難所面積の確保）については次のように説明されている。

「避難所の面積がきちんと算定されていないのではという点はおっしゃる通り。これに加えて新型コロナウイルスを一過性の事象と捉えることなく、しっかりとその他の感染症にも備えた避難所運営を考えいかなければいけない」

「従前はどうだったかというと、避難所の有効面積÷2というのを受入れ可能数として設定していた。しかし通路などを考えると、当然1人当たりで使える面積はもっと減ってしまう、というのがこれまでの場所作りだった。これだと当然感染症対策には不十分。もっと広げる必要がある」「そうなったときどういった事象が起きるか、というのも、先ほど説明しましたが、水戸市では、5県40自治体に避難すると申し上げましたが、これでは当然足りなくなってしまう。どれだけ足りなくなるかというと、例えば避難所の有

効面積÷3にしようということになれば、1.5倍の60自治体ぐらいは必要になってくる。新たに20ぐらいの自治体を避難先として確保する必要がある。それが÷3.5になれば30自治体だし、÷4になれば40自治体が必要になってくる。当然、こういったことをすると避難先も遠くなつて、市民の皆さんに遠くまで避難していただくようなことになつてしまふかも知れないのですが、少なくとも÷2のままではまずいだろうというのが、今日のところでございます。これができるまで、どの地区がどの避難先に避難するかは決まらないわけで、まだまだ最初の段階にすら、これができない限りは到達できないというふうに考えてございます。」

### (3) 避難先自治体との協議・調整の難しさ

原判決は「市全域がUPZとなり避難対象人口27万0783人を抱える水戸市は、いずれも原子力災害広域避難計画の策定に至つておらず（認定事実18(2)イ）、このことは十数万から数十万人もの住民について実現可能な広域避難計画を策定することが容易ではないことをうかがわせるものである。水戸市は、原子力災害広域避難計画骨子を策定しているところ、避難対象人口が27万人余に及ぶことから同市の広域避難先は40もの自治体に及び、茨城県内のUPZ外の市町のほか比較的遠方の栃木県、群馬県、千葉県及び埼玉県と多方面にわたっており、調整すべき事項が多岐に及ぶであろうことは容易に想定されるところ、水戸市長は、令和2年3月の水戸市議会の定例会において、原子力災害広域避難計画の策定時期を明確に示すことはできないとしている（認定事実18（2）ア（イ）b及びイ（イ）i）。」と判示している。

この点について、一審弁論終結後に住民らが行政文書開示請求によって入手した水戸市と千葉県東葛地域6市との「避難実施要領（案）に対するご意見等への回答について」（甲G223号証）を引用し、実効性ある避難計画策定と避難先との協議・調整が「容易でないこと」を以下に具体的に示す。

水戸市は2020年1月に「避難実施要領（案）」を策定して避難先自治体からの意見を伺っている。水戸市住民の避難先は茨城県内9市町、千葉県6市、埼玉県11市町、栃木県6市、群馬県8市町の計40市町に及ぶ。このうち上記書証は千葉県東葛地域6市とのやりとりであるが、そこには次のような質疑が出されている。

- 協議事項は山積みです。丁寧に確實にすすめていただきたい。

- あらゆる事態を想定した具体的詳細な事項・対応方法の記載がないと適切な意見や要望を出せない
- 説明会でこの要領の策定は「東海第二発電所の再稼働に結びつけるものではなく、核燃料が現存しているため」との説明だった。策定趣旨に「東海第二発電所の再稼働に結びつけるものではない」旨を明確に記載されたい。
- 実施要領の修正は避難先との協議と合意の上で行われるべき。
- 水戸市のみならず近隣市町村の避難実施要領との内容・すすめ方について連携・情報交換は行われているか？ 本要領案はU P Z内自治体で同一様式なのか、水戸市オリジナルなのか？
- 本要領の説明から、内容、今後のスケジュール等、一連の情報について「市民への公開基準」を各自治体で統一するよう示されたい。
- 「市民基礎調査」を実施して、それを踏まえて要領作成の順になるのでは？
- 全戸配布予定の避難MAPの作成時期、公表はどの段階で行うと考えているのか。
- 避難先自治体の市民に対し説明、普及・啓発する考えはあるか。
- 避難先自治体市民への説明はいつ頃を想定しているのか。避難所の近隣住民ごとの説明に水戸市の協力を。
- 避難者想定数の全員の受入れは困難。一部の受入れは可能な場合の対応の記載。
- 「情報連絡担当者の設置」が県で2名の県と3名の県があるが？
- 緊急度の度合いを避難先に伝えるとはどういうことか？
- 水戸市、茨城県庁の事務機能が不全となったケースを想定していないが如何なものか。全市避難となった場合、水戸市の災害対策本部はどこに設置されるのか？
- 福島第一原発事故の際は数日後の降雨により影響を受けた。受入自治体に原子力災害の影響が及んだとき、受入先の変更は可能か？
- 受入れ不可の場合の「正当な理由」の具体的定義は？受入れ不可自治体が多く発生した場合、避難者の振り分けはどうするのか？
- 「避難調整責任者」が各県1人とされているが、一人で千葉県6市を受け持つということか？
- 各県の避難自治体に電話・FAXのみで迅速に伝達できるか？
- 「先行派遣職員（2名）」の役割が不明確。先行派遣職員の選定・派遣の具体的要員の決定や派遣計画の策定はされているのか？発災時に市民の混乱や大渋滞が発生し、明確な避難退域時検査所が設定されていない状況で対応可能なのか？増員は？避難所運営の移管は先行派遣職員2名が避難所に到着次第移管するのか？
- 避難所運営で水戸市職員・受入自治体職員で人員・物資が不足する場合、誰が・

どこに対して災害派遣要請等を行うのか。通常の災害派遣と異なり、放射線災害のエキスパートでないと要請に応じてくれないので?

- できるだけ早期に避難先自治体から避難所運営を引き継ぐとあるが、数十ヶ所に分かれる避難所運営を水戸市職員（最低5名）で24時間体制のもと1ヶ月間運営できるのか？水戸市職員の休憩・宿泊先は？
- 発災時の混乱のさなか、先行して物資を搬送できるのか？実効性あるものなのか？物資や車両の確保はすでにできているのか？支援物資のスクリーニングは？
- 避難と一時移転の違いはなにか？その判断は誰がどのように判断するのか？
- 自家用車で直接避難所へ向かう方法のみが検討されているが、駐車場は確実に不足する。それ以外の避難手段の検討は？
- 退城時検査は茨城県内で完了すると判断してよいか。
- 避難指示発令前の避難者はどのようにスクリーニングするのか？放出後に自主避難してきた住民は受け入れるのか？
- 「避難中継施設の設置」はどの場所で誰がどのように運営するのか？水戸市民には周知・徹底されるのか？
- 避難中継所において「通行証の確認をする」としているが、通行証（検査済証）を持たない通行不可の方は規制するのか？避難退城時検査の未実施者に対する対応はどうすればよいのか？
- 避難者を受け入れる際に「避難者基礎データ」（避難者名簿）に記載の無い避難者への対応の記載がない。受入れは避難区域を割当された住民票のある住民のみでよいか。水戸市民であるという身分証明書を水戸市民は持っているのか？
- 水戸市外に外出している市民への避難先の連絡、誘導はどのようにするのか？
- 避難所への受入れ住民はスクリーニング後で被ばく者はいないと考えてよいか。避難後に被ばくが判明したときはどう対応するのか？被ばくしていると確認した「人、物、動物」の行き先は？
- 現状では福祉避難所の想定は行っていない。避難行動要支援者の受入れはどこで行うのか？「福祉避難所の開設」は水戸市職員の配置をお願いしたい。
- 高齢者、障がいの有無、既往歴の有無、子ども、妊婦等の区分けの対応の想定は？児童相談所、精神等保護者および拘留者等の避難は？DV被害者、児童虐待被害者等、保護等の配慮が必要な方の取り扱いは？
- ペット避難に関する想定は？
- 長期化した場合の対応や事態復旧に向かって動く場合の対応の記載がない。
- 避難が長期化したときの教育関係の課題は検討しているのか？

- ・ 避難訓練は大規模になり避難先自治体の負担も大きく、義務かもしれないが実際の訓練実施は難しい。

入手できた水戸市と千葉県「東葛地域」避難先6市とのやりとりだけ見ても、実効性ある避難計画を策定するのに双方で相当な行政負担であることが伺われる。ひとつひとつの論点については別途論ずるが、「原子力災害から住民を避難させる・避難者を受け入れる」ということ、その「避難計画を避難元・避難先自治体が協議して策定する」ことがいかに大変なことであるかを示すものである。

#### (4) 策定済市町村の避難計画も「実効性の検討はこれから」

原判決は「茨城県広域避難計画は平成27年3月に策定されているものの、それから5年余を経過した本件口頭弁論終結時までに原子力災害広域避難計画を策定した市町村は、PAZ及びUPZの14市町村のうち、5つの自治体にとどまる」としている。

一審弁論終結後（2021年7月）から現在（2022年11月）に至るも、新たに避難計画を策定して発表した市町村はない。むしろこれまで説明してきたように、県の「広域避難計画」の枠組みが白紙に戻ったことから「避難先さえ決まっていない」という状態になっている。

原判決では「策定された茨城県広域避難計画及び5自治体の原子力災害広域避難計画についてみてみると、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るべき」とし、「大規模地震が発生した場合については、住宅が損壊し、道路が寸断することをも想定すべきところ、住宅が損壊した場合の屋内退避については具体的に触れるところがなく、道路の寸断がある場合については、茨城県広域避難計画において、県及び市町村は大規模地震等により被災し通行不能となった道路等の情報を迅速に提供するものと記載されているにとどまり、住民への情報提供手段は今後の課題とされている」が、屋内退避、道路寸断、通行不能、住民への情報提供手段の課題はなんら具体化されていない。

原判決では「茨城県広域避難計画は、複合災害時におけるモニタリング機能の維持、災害対策本部機能の維持及び第2の避難先の確保を今後の検討課題としており、常陸太田市は、複合災害時又は冬季の代替え避難先を、常陸大宮市は、複合災害時における第2の避難先の確保及び災害対策本部機能の維持を、鉾田市は、複合災害時における第2の避難先、代替避難経路の確保

及び災害対策本部機能の維持を、大子町は複合災害時の第2の避難先の確保及び行政機能の業務継続体制を今後の課題としており、大規模地震等の自然災害を前提として実行可能な避難計画が策定されているという状況には至っていない」と認定されているが、これら複合災害時の第2の避難先や代替避難経路についても、県の広域避難計画の枠組みが白紙になり第1の避難先さえ定まらず、また第2の避難先確保も県が「受入れの調整をさせて頂く候補地」というだけで、市町村レベルで何ら具体的な避難先との協議がすすんでいる訳でもない。

## (5) 小括

これが、2013年以降10年かけて策定作業をした広域避難計画の到達点であり、県自身が証言している通り「広域避難計画は課題が山積みしております、決まっていないことが山ほどあります」という状態である。

一審被告は「本件発電所の運転開始までに図られる原子力災害対策の充実」と言われるが、この第5の防護レベルの要である「広域避難計画」がにわかに充実して運転開始までに「実現可能な避難計画とそれを実行できる体制が整う」とはとても考えられない。

## 第12 総括

原判決は「実現可能な避難計画及びこれを実行し得る体制が整えられていないというにはほど遠い」「P A Z 及びU P Z 内の避難対象人口に照らすと、今後これを達成することも相当困難と考えられる」と判示している。

一審被告はこの原判決に対し、「地方公共団体の避難計画作成に係る広範な政策的裁量を何ら尊重しておらず、その判断時期を見誤った極めて不合理なもの」「更に、本件発電所の運転開始までに図られる原子力災害対策の充実を無視することとなっており、この点でも著しく不合理」と主張する（一審被告「控訴理由書」p39）。そして控訴理由書で「避難先は確保されている」（同 p35）とした。

本書面では福島第一原発事故における広域避難の教訓を明らかにして、広域避難計画の要件と基本的考え方について述べた上で、一審原告ら住民の情報開示請求によって明らかになった事実関係を中心に、茨城県における広域避難計画策定の過程と実体を具体的に示し、現在の「状態」について主張した。

第一に、茨城県の「広域避難計画」の基本方針は、現実に起きた福島第一原発事故による避難の実態を十分に教訓化する方針ではないこと。

第二に、県の避難先割当の基本枠組みは、避難先の受入可能人数や体制を考慮するものでなく、「一人当たり面積」の定義を明確にせずに「避難所面積」を提出させて、それをただ  $2\text{ m}^2$  で割って「収容人数」を算出して広域の避難先を割り当てるという策定方法で、市町村の避難計画策定を支援するどころか、混乱を招いた。これは行政裁量以前の問題である。

第三に、3回に及ぶ避難所調査にもかかわらず、「居住スペース面積」と「収容可能人数」は現在に至るまで明らかにされていないこと。

第四に、感染症対策による避難所レイアウト変更に乗じてあらたな「通路を含む一人当たり面積」なるものを考案して混乱に拍車をかけた。新しい基準によってさえ、県内避難先収容人数は10万人～20万人が不足することとなり、県の広域避難計画の枠組みは破綻し、白紙状態となっていること。

第五に、「第1の避難所」さえ決まっていない状態の中で、広域避難計画の要件である複合災害時の「第2の避難先」の確定はほど遠い状態であるこ

と。

残念ながら、茨城県は原子力災害から県民の生命と生活を守る責務や市町村の避難計画策定への支援の役割を果たせていない。

以上から、一審被告が「避難先は確保されている」という主張には根拠がない。

茨城県は、国内でも多数の原子力施設を持ち、歴史的にも行政経験と蓄積があるかもしれないが、世界的に見ても前例のない94万人の避難計画は相当至難の仕事とならざるを得ない。背景には、このような規模で住民を避難させること自体に無理があり、無理を通そうとするばかりに事実のチェックを怠り、そこから発生した問題を隠そうとしてよけいに住民にも市町村にも率直に事態を明らかにできない事態に陥っている。国の立地審査が行われないまま、地方自治体（県・市町村）に無理が押しつけられていることにも要因がある。

このような状況では、今後実効性ある避難計画とそれを実行できる体制が整えることは相当困難と考えられる。

一審被告は、「東海第二地域防災協議会作業部会」にも、「茨城県広域避難計画意見交換会」にも、「広域避難計画に係る勉強会」にも参加しており、状況は十分承知されているはずである。

本書面では、現在の広域避難計画策定の状況、とりわけ「避難先の確定」に係る過程と現状ができるだけ具体的に示したが、一審被告は「地方公共団体の避難計画作成に係る広範な政策的裁量」を尊重した司法判断とは具体的に如何なることか、これらの県・自治体の担当者の認識はどのように受け止めるのか、また「本件発電所の運転開始までに図られる原子力災害対策の充実」がどのように図られるかを具体的な事実をもって立証されたい。

以 上