

平成25年(ワ)第38号、同第94号、同第175号

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原告 中島 孝 外

被告 国 外1名

## 準備書面（11）

原子力発電所の安全確保を求める法と乖離する実態

2013（平成25）年11月12日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 安田 純治

外

## 内容

はじめに.....	6
第1 国の原発推進と安全確保の実態.....	7
1 「長期計画」に基づく原発推進.....	7
2 商業用原子力発電所の事業主体は地域独占の電力会社.....	7
3 1970年代に20基の原子力発電所運転開始.....	8
4 被告国による「むつ」、「もんじゅ」計画の推進.....	9
5 原発が安全でないことが露呈—原発故障・事故の続出.....	9
6 利潤追求の事業者が行った「対策」は原発事故隠蔽.....	10
（1）1973年 関西電力・美浜原発における事故隠し.....	10
（2）2000年 被告東京電力の事故隠し.....	11
（3）電力各社横並びで事故隠し.....	11
7 原発の「安全性」に対する国民の不信の高まりと反対運動・裁判.....	14
（1）立地住民の反対運動.....	14
（2）「原発マネー」による立地住民対策.....	14
（3）住民が問い続ける原子力発電所の「安全性」.....	15
第2 1978（昭和53）年原子力基本法に「安全の確保を旨として」を明記.....	17
1 はじめに.....	17
2 原子力政策を推進するにあたり構築された法制度とこれに基づく行政体制..	18
（1）法制度.....	18
ア 原子力基本法の制定.....	18
イ 原子炉等規制法.....	19
ウ 放射線障害防止法.....	19
エ 小括.....	20
（2）原子力委員会及び原子力局.....	20

(3) 原子力発電所の建設開始と指針類の策定の後追い .....	21
(4) 小活 .....	22
3 原子力基本法1978（昭和53）年改正の経緯 .....	22
(1) 原子力船「むつ」放射能漏れ事故 .....	22
(2) 原子力基本法53年改正の理由 .....	24
(3) 原子力行政懇談会 .....	24
4 原子力基本法1978年改正の内容 .....	26
(1) 法の趣旨・目的の改正 .....	26
(2) 安全規制行政体制の見直し .....	26
ア 1978年改正原子力基本法の柱 .....	26
イ 安全規制行政の一貫化 .....	26
ウ 原子力安全委員会による再審査 .....	27
エ 指針類に最新の科学技術的知見を反映させる責務 .....	27
オ 安全審査体制の強化 .....	28
カ その他 .....	28
(3) 小括 .....	29
5 まとめ .....	29
第3 原発推進が優先され果たされなかった安全規制強化の責務 .....	29
1 既設原子力発電所における増設推進 .....	29
2 安全規制においてどのような経過となったか .....	32
(1) 法規制の強化の点 .....	32
ア 1978年前後の指針改訂 .....	32
イ 1978年原子力基本法改正後の指針改訂の経過 .....	33
(2) 安全規制に違反した事業者に対する監督の点 .....	34
ア 「被告東京電力事故隠し」に対し .....	34
イ 「電力各社横並びで事故隠し」に対し .....	34

(3) 小括.....	35
3 設計基準事象を越える重大事故の現実の発生を踏まえた安全規制の在り方 ..	36
(1) 2つのシビアアクシデントの発生.....	36
(2) 大きな被害を出した地震・津波の発生.....	36
(3) 米国では安全確保の在り方を根本から見直し.....	37
ア スリーマイル島原発事故に関するケメニー報告の指摘.....	37
イ 米国の規制機関改革 .....	37
ウ 設計時に想定できない事象への安全対策.....	38
(4) 安全規制の在り方を見直そうとしない我が国の行政庁.....	39
第4 国が、万が一の全交流電源喪失事故を防ぐ対策を法規制化することを放棄	
.....	40
1 IAEAに対する政府報告書.....	40
2 国はシビアアクシデント対策の必要性を十分に認識していた .....	41
(1) シビアアクシデント研究に着手.....	41
(2) 全交流電源喪失対策に関する知見.....	41
ア 全交流電源喪失対策は設計基準事象 .....	41
イ シビアアクシデント対策としての全交流電源喪失事象検討 .....	42
3 規制者と被規制者が癒着した検討過程の実態 .....	43
(1) 法の求める安全規制をゆがめる組織運営.....	43
(2) 規制者と被規制者のなれあい会議.....	44
ア 事業者コメントを提出させ、積極的に反映させたこと .....	44
イ 事業者作文させ、最終報告書に反映させたこと .....	45
(3) 小括.....	46
4 原子力発電所の推進と事業者の利益を優先して安全規制を放棄した結論.....	46
(1) シビアアクシデント対策の法規制化を放棄 .....	46
ア 原子力安全委員会による放棄 .....	46

イ 通商産業省によるシビアアクシデント対策の放棄 .....	47
(2) 外的事象を原因とする全交流電源喪失対策を安全規制の対象から除外 .....	48
5 まとめ .....	48

## はじめに

1978（昭和53）年版原子力白書（以下「昭和53年原子力白書」という。）は、その冒頭の「昭和53年原子力年報の公表に当たって」において、「昭和53年6月、原子力安全確保のための体制を一層強化するため、原子力基本法等が改正され、原子力安全委員会の新設と安全規制行政の一貫化が行われることとなり、原子力安全委員会は10月4日発足いたしました。このような意味で、昭和53年は我が国の原子力研究開発利用史上画期的な年であった」と記している。

これは1978（昭和53）年に原子力基本法が改正され、原子力基本法2条に「安全の確保を旨として」という明文が規定され、安全の確保に関する事項を担当する原子力安全委員会が設置され、原子力施設の安全規制については従来の手続きを改め、ダブルチェック方式を採用し、実用原子力発電所については、設置許可から運転管理に至るまで一貫して通商産業大臣が当たることになったことを指す。

本準備書面の構成は次のとおりである。

第2において、1978年に画期となる法改正がなされるにいたった立法事実を明らかにする。

第3において、しかるに、この法改正後も、被告国は、原子力発電所の安全規制よりも原子力発電所の新設を優先して推進したこと、電力会社が安全確保をすることよりも利潤追求することを優先したために安全確保とは逆行する事態が進行することに有効な安全規制を行わなかったことの誤りを主張する。

第4において、被告国が、1990年代初頭において、シビアアクシデント対策の必要性に関する国際的な知見を取得したにもかかわらず、推進と事業者の利潤追求を最優先し、安全規制としなかったこと、とりわけ外的事象を原因とする全交流電源喪失対策を安全規制の対象としなかったことの誤りを主張する。

以上の主張の前提として、第1において、被告国が設置を推進して全国で運転

開始した原子力発電所において事故・故障が続出したこと、組織的な事故隠蔽もなされたこと、この事態に直面した全国の住民・市民が、原子力発電所の安全性に大きな不安を抱き、原子力発電所の設置に反対し、さらに訴訟を通じて、原子力発電所の重大事故の可能性と万が一そうなったときの放射性物質による被害の広範さ・深刻さについて問題提起してきたことの経過を摘示する。

## 第1 国の原発推進と安全確保の実態

### 1 「長期計画」に基づく原発推進

訴状請求の原因第5の4で主張したとおり、わが国の原子力発電所の建設と運転は、原子力委員会の策定する「原子力の研究、開発、及び利用に関する長期計画」を指針として遂行されてきた。

被告国は、この「長期計画」に基づき、1960年代から電力会社に商業用原子力発電所の建設をすることを強力に政策誘導した。

### 2 商業用原子力発電所の事業主体は地域独占の電力会社

被告国が、商業用原子力発電所の事業主体として認めた事業者は、被告東京電力、北海道電力株式会社、東北電力株式会社、中部電力株式会社、北陸電力株式会社、関西電力株式会社、中国電力株式会社、四国電力株式会社、九州電力株式会社及び日本原子力発電株式会社である。

このうち、日本原子力発電株式会社は、電気事業連合会加盟の電力会社9社と電源開発の出資により設立された半官半民の事業体であり、わが国最初の実用原子炉である東海原子力発電所、東海第二原子力発電所、敦賀原子力発電所1号機・2号機を建設・運転してきたところである。

電力9社は、地域独占の一部上場会社である。電力9社は、等しく原子力発電所に関する最新の専門的知見と技術を取得及び習得する能力を有し、かつ、安全

確保のために必要な対策をとるための資金力も十分に有している大企業である。

被告国とこれらの事業者は、原子力発電所の研究開発利用等を官民一体となつて行ってきた関係にある。

### 3 1970年代に20基の原子力発電所運転開始

1970（昭和45）年3月に、日本原子力発電株式会社が敦賀原子力発電所1号機を、同年11月に、関西電力が美浜原子力発電所1号機を、1971（昭和46）年3月に、被告東京電力が福島第一原子力発電所1号機を、それぞれ運転開始して以降、以下のとおり、1970年代の10年間に、全国で20基もの大量の原子力発電所が運転を始めた。

運転開始年月日	原子炉名
1970（昭和45）年3月	日本原電敦賀1号
1970（昭和45）年11月	関西電力美浜1号
1971（昭和46）年3月	東京電力福島1号
1972（昭和47）年7月	関西電力美浜2号
1974（昭和49）年3月	中国電力島根1号
1974（昭和49）年7月	東京電力福島2号
1974（昭和49）年11月	関西電力高浜1号
1975（昭和50）年10月	九州電力玄海1号
1975（昭和50）年11月	関西電力高浜2号
1976（昭和51）年3月	中部電力浜岡1号
1976（昭和51）年3月	東京電力福島3号
1976（昭和51）年12月	関西電力美浜3号
1977（昭和52）年9月	四国電力伊方1号



1978（昭和53）年4月	東京電力福島5号
1978（昭和53）年10月	東京電力福島4号
1978（昭和53）年11月	日本原電東海第2
1979（昭和54）年11月	中部電力浜岡2号
1979（昭和54）年3月	関西電力大飯1号
1979（昭和54）年10月	東京電力福島6号
1979（昭和54）年12月	関西電力大飯2号

#### 4 被告国による「むつ」、「もんじゅ」計画の推進

被告国は、原子力を発電所に利用することにとどまらず、1968（昭和43）年3月26日策定の原子力第一船開発基本計画に基づき、日本原子力船研究事業団をつくり、官民一体で「軽水冷却型」の原子力第一船の建造に着手した。これが「むつ」プロジェクトである。

被告国は、1982（昭和57）年4月21日、プルトニウムを利用する高速増殖型炉「もんじゅ」の建築計画を決定し、旧動力炉・核燃料開発事業団に建設を担わせた。

#### 5 原発が安全でないことが露呈—原発故障・事故の続出

1970年代に原子力発電所が運転を開始した途端に、燃料破損、蒸気発生器細管破断、配管などの応力腐食割れ、再循環ポンプ破損などの事故・故障が相次ぎ、稼働率は50%～80%程度に低迷する状態が続いた。

1979（昭和54）年12月時点で明らかになっているだけで、以下の表のとおり、1966（昭和41）年から1978（昭和53）年の12年間に139件もの故障・事故が発生している。

原子力発電所の故障件数

発電所名		昭和年度													計	
		41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53		54 上期
日本原子力発電	東海第二 (41. 7. 25)	13	6	4	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	27
	東海第二 (53. 11. 28)													2	1	3
	敦賀 (45. 3. 14)				1	2	8	2	0	3	2	2	4	3	1	28
東京電力	福島第一原子力1号 (46. 3. 26)						1	4	1	1	1	4	2	2	1	17
	" 2号 (46. 7. 18)									2	2	6	2	1	0	13
	" 3号 (51. 3. 27)											5	2	1	1	9
	" 4号 (53. 10. 12)													1	0	1
	" 5号 (53. 4. 18)													1	0	1
中部電力	浜岡原子力1号 (51. 3. 17)										1	1	3	1	0	6
	" 2号 (53. 11. 29)													0	0	0
関西電力	美浜1号 (45. 11. 28)					1	3	1	2	0	0	0	0	0	0	7
	" 2号 (47. 7. 25)								2	2	3	0	1	0	1	9
	" 3号 (51. 12. 1)												1	2	0	3
	高浜1号 (49. 11. 14)									3	1	3	0	2	0	9
	" 2号 (50. 11. 14)												1	2	0	3
大飯1号 (54. 3. 27)														1	2	3
中国電力	島根原子力 (49. 3. 29)											2	0	0	0	2
四国電力	伊方原子力1号 (52. 9. 30)												0	2	0	2
九州電力	玄海原子力1号 (50. 10. 15)										1	0	0	1	0	2
計		13	6	4	3	3	13	9	5	12	8	24	17	22	6	145

原子力委員会  
「昭和54年  
度版原子力白  
書」より抜粋

原子力委員会策定の「1978年長期計画」も「軽水炉については、近年各種の故障やトラブルの発生があり、またそれとの関連もあって定期検査が長期化したことなどから、その稼働率の低下がみられた。これが、原子力発電所に対する国民の不信感を招く有力な一因ともなっており、早急にその抜本的解決が望まれる。」と記している。

## 6 利潤追求の事業者が行った「対策」は原発事故隠蔽

事故・故障の続出に対し、電力会社が、国民の不信感を招かないようにするための「対策」としてとった対応は、「事故隠し」であった。

### (1) 1973年 関西電力・美浜原発における事故隠し

1973（昭和48）年4月に、関西電力株式会社の設置する美浜原子力発電所で、原子炉内部にある核燃料棒が破損するという事故が起きていた。この事故

は燃料棒のメルトダウンにつながりかねない事故であった。ところが、この事故は数年間隠され、1976（昭和51）年7月、内部告発によって発覚した。

## （2）2000年 被告東京電力の事故隠し

2000（平成12）年7月には、福島第一原発、福島第二原発及び柏崎刈羽原発の計13基において、1980年代から1990年代にかけて、燃料体を囲む炉心隔壁（シュラウド）のひび割れ等を隠すため、計29件の自主点検記録を改ざんしていたことが発覚した。これは、ゼネラル・エレクトリック・インターナショナル社（GEI社）の米国人技術者から原子力安全・保安院への内部告発によって明らかになったもので、被告東京電力が隠蔽の事実を認めたのは、内部告発から2年経った2002（平成14）年8月のことであった。

被告東京電力は、その後、1991（平成3）年と1992（平成4）年、福島第一原発1号機での原子炉格納容器の漏えい検査の際、空気を注入するなどして漏えい率を低く見せる不正を行っていたこともわかり、1年間の運転停止処分を受けた（甲B99 「衆議院議員榑崎欣弥君提出東京電力原子力発電所、その他の原子力発電所におけるトラブル隠し等不祥事に関する質問に対する答弁書」）

## （3）電力各社横並びで事故隠し

2007（平成19）年3月15日、北陸電力は、志賀原子力発電所1号機において、定期検査期間中の1999（平成11）年6月18日に制御棒3本が抜け、臨海事故が発生していたことを公表した。

これを機に、2007（平成19）年3月末までに、複数の電力会社の原子力発電所で次々に燃料棒の引き抜け・誤挿入の事故が発生していたこと、そのことが、運転日誌の改ざん等も伴い隠蔽されてきたことが明らかになった。

（東京電力）

1978（昭和53）年11月 福島第一 3号機

引き抜け5本・臨海事故

1979（昭和54）年 2月 福島第一 5号機

引き抜け1本  
1980（昭和55）年 9月 福島第一 2号機  
引き抜け1本  
1991（平成 3）年11月 福島第一 2号機  
誤挿入5本  
1993（平成 5）年 6月 福島第二 3号機  
引き抜け2本  
1996（平成 8）年 6月 柏崎刈羽 6号機  
引き抜け4本  
1998（平成10）年 4月 福島第一 4号機  
引き抜け34本  
2000（平成12）年 4月 柏崎刈羽 1号機  
引き抜け2本  
2005（平成17）年 4月 柏崎刈羽 3号機  
誤挿入17本  
2005（平成17）年 5月 福島第一 2号機  
誤挿入8本  
2006（平成18）年 5月 柏崎刈羽 3号機  
引き抜け1本

（東北電力）

1988（昭和63）年 7月 女川 1号機  
引き抜け2本  
1993（平成5）年 4月 女川 1号機  
誤挿入1本  
2003（平成15）年 3月 女川 3号機  
誤挿入5本

(中部電力)

1991 (平成 3) 年 5月 浜岡 3号機  
引き抜け3本

1992 (平成 4) 年 4月 浜岡 1号機  
誤挿入1本

1994 (平成 6) 年 11月 浜岡 2号機  
誤挿入1本

1996 (平成 8) 年 10月 浜岡 3号機  
誤挿入1本

2000 (平成12) 年 12月 浜岡 1号機  
誤挿入2本

(北陸電力)

1999 (平成11) 年 6月 志賀 1号機  
引き抜け3本・臨界事故

安全設計指針で、制御棒の複数本の同時引き抜けは想定外として、1本だけの引き抜けを想定して、安全設計を講じてきた。ところが、現実には、制御棒の複数同時脱落が、確認されているだけでも7回発生し、うち2回は現実に臨界に達した。被告東京電力・福島第一原子力発電所3号機の場合、定期検査期間中に5本の制御棒が引き抜け、7時間半にわたり臨界状態が継続したという重大な事故であった。

これらの重大な事故が、30年近く国民に対し完全に隠蔽されていたのであった。

## 7 原発の「安全性」に対する国民の不信の高まりと反対運動・裁判

### (1) 立地住民の反対運動

原子力発電所は本質的に受容不能なリスクを抱える巨大技術であることから、被告国は、原子炉立地審査指針において、原子力発電所の立地されるところを、人口の少ない、人口密集地帯から離れたところと条件付けた。そのため選定される場所は、海辺で、大きな企業も工場もない農業、漁業などの一次産業中心の過疎地と言われるような地域である。

1960年代後半から、原子力発電所の立地計画が公になると、立地地域で生業を営む農業者・漁業者から反対の声があがった。1970年代に入り、全国で運転開始された原子力発電所の事故・故障が続出したことが国民の不安と不信感を高め、原子力発電所の立地計画がもちあがると必ず、地元住民やその周辺住民による立地反対運動が起き、計画が進まない事態がおきた。

### (2) 「原発マネー」による立地住民対策

1974（昭和49）年6月、田中角栄内閣の法案提出により、発電用施設周辺地域整備法、電源開発促進税法及び特別会計に関する法律（旧電源開発促進対策特別開発法）が制定された。「電源三法」と呼ばれる。電源三法の仕組みは、まず電気事業者から販売電力量に応じて一定額（1000kWhあたり85円）の電源開発促進税を徴収し、それを電源開発促進対策特別会計の予算とし、それを電源立地促進のための様々な種類の交付金・補助金・委託金、特に発電所を立地する自治体への「電源立地促進対策交付金」にあてるというものである。電源三法による地元交付金は、原子力発電所のみならず、水力・火力発電所も対象とするが、原子力発電所には、同規模の火力・水力発電所の2倍以上の交付金が支給される仕組みとなっており、実質的には、原発立地促進を目的として作られた制度である。

被告国は、「原発は絶対に安全・安心です」との安全宣伝とともに、莫大な電源三法交付金を立地及び周辺市町村に交付することと引き換えに、原子力発電所

の設置を推進していった。

### (3) 住民が問いつける原子力発電所の「安全性」

長年月にわたる立地住民の反対運動が原子力発電所の設置計画を中断・中止させている地域が全国で10～20カ所ある。

さらに原子力発電所の許可がなされた立地及び周辺地域の住民が原告となった許可取消請求等の裁判が相次いで提訴された。

1973（昭和48）年8月27日、松山地方裁判所に伊方原子力発電所の設置許可取消訴訟が提起された。地域住民らが原告となって原子力発電所の設置許可取消や民事の運転差止等を求めた裁判は、これ以降の主なものだけをみても、以下のとおり多数に上る。

	提訴時期	原発名	主たる請求の趣旨
1	1973年8月27日	伊方原発1号炉	設置許可取消
2	1973年10月27日	東海第二原発	設置許可取消
3	1975年1月7日	福島第二原発1号炉	設置許可取消
4	1978年6月9日	伊方原発2号炉	設置許可取消
5	1979年7月20日	柏崎刈羽原発1号炉	設置許可取消
6	1981年12月26日	女川原発1、2号機	建設・運転差止
7	1985年9月26日	もんじゅ	設置許可無効確認＋運転差止
8	1988年8月31日	泊原発1、2号機	建設・運転差止
9	1988年12月11日	志賀原発1号炉	建設・運転差止
10	1989年7月13日	ウラン濃縮施設	加工事業許可取消
11	1991年11月7日	低レベル放射性廃棄物処分施設	埋設事業許可取消

12	1993年12月3日	再処理施設	指定処分取消
13	1999年4月8日	島根原発1、2号機	運転差止
14	1999年8月31日	志賀原発2号炉	運転差止
15	2003年7月3日	浜岡原発1-4号機	運転差止
16	2010年7月28日	大間原発	建設、運転差止
17	2010年8月9日	玄海原発3号機	MOX燃料使用差止

最初の伊方原子力発電所の設置許可取消訴訟で、住民原告は、原子炉の運転によって多量の放射性物質が生成・放出されることにより、周辺住民が放射線障害による発病するおそれがあること、また、原子炉で炉心溶融等の事故が発生して格納容器が破損し、原子炉内に蓄積している放射性物質が環境中に放出されると、急性放射線障害により死亡・発病するおそれがあることを主張していた。原子力発電所をめぐる裁判においては、その当初から、放射性物質の人体に与える影響が最大の問題として指摘され、かつ、放射性物質の拡散の危険性は、事故時はもちろん平常運転時においても存在することが主張されていたのである。

また、例えば2003（平成15）年に提起された浜岡原子力発電所の運転差止を求める訴訟では、原子炉の運転を継続すれば、来るべき東海地震の地震動によって原子炉の重大事故が発生する蓋然性があり、事故発生時において生命・身体に対する重大な被害を及ぼす放射線被ばくを受ける危険にさらされ、また、事故や被害発生不安がない安全かつ平穏な環境を享受する権利も侵害されているとして、人格権に基づく運転差止めが請求されている（現在も東京高等裁判所で係争中である）。この訴訟で住民原告らは、炉心溶融その他の重大事故が発生した場合の被害の甚大さから、万が一にもそのような事態が生じないようにするため、最悪の事態を想定した設備や対策を講じるのでなければ原子炉の運転を許すべきではない旨、強調して主張していた。

こうした訴訟では、必ずしも周辺住民ら原告の請求が認められたわけではない。



むしろ、原発設置許可の取消や運転の差止めを求める訴訟では、そのほとんどで請求が棄却され、認容判決はわずか2例にとどまり（もんじゅの設置許可処分の無効確認請求についての名古屋高裁金沢支判2003〔平成15〕年1月27日判時1818号3頁、志賀原発2号炉の運転差止請求についての金沢地判2006〔平成18〕年3月24日判時1930号25頁）、そのいずれもが上級審において判断を覆されている。

しかし、これらの訴訟における住民原告らの主張は、核燃料を扱う原子力発電所が本質的に危険なものであり、万が一にも炉心溶融その他の重大事故が発生した場合には、それによる放射性物質の放出が周辺住民の生命・健康等に重大な影響をもたらすことを指摘するものであり、本件原発事故のように大量の放射性物質が放出され拡散した場合に、周辺住民にいかに重大な影響を及ぼすかについて警鐘を鳴らすものであった。

## 第2 1978（昭和53）年原子力基本法に「安全の確保を旨として」を明記

### 1 はじめに

被告国は、原子力政策を推進するにあたり、原子力基本法を中心に、原子力の利用について、全面的に管理下に置き、事業者に対する統制を徹底することができる法制度を作り上げた。その後、被告国は、1978（昭和53）年に原子力基本法を改正（以下、「原子力基本法53年改正」という）し、「安全を旨として」という基本方針を掲げ、原子力行政の改革を行った。

以下では、原子力政策のスタート時の原子力基本法を中心とした法制度とそれに基づく原子力行政の体制を明らかにするとともに、なぜ原子力基本法53年改正が行われ、そして、それによって行政庁はいかなる責務を負うことになったのかを明らかにする。

## 2 原子力政策を推進するにあたり構築された法制度とこれに基づく行政体制

### (1) 法制度

原子力基本法53年改正前、原子力政策草創期における法制度は、以下の通りであった。

#### ア 原子力基本法の制定

1955（昭和30）年、第23回国会において、「日本に原子力国策を確立する場合において、（中略）まず国策の基本を確立する」ことを目的の一つとし、原子力基本法案が提出された。中曽根康弘衆議院議員（当時）は、原子力基本法案の提案理由の説明において、総合的基本法として提案した理由として、「日本の原子力政策の全般的な見通しを国民の各位に与えて、燃料の問題にしても、放射線の防止にしても、原子炉の管理にしても、危険がないように安心を与えろ」という考慮が第一にあること、原子力の問題が、原子炉設置の際の環境影響や、アイソトープ輸送の際に発生する障害、危険の問題など国民の権利義務に影響するところがきわめて大きいこと等に触れた。また、法案内容の説明において、「原子炉を設定するということは、まわりに非常に影響を持ちますので、嚴重なる安全措置を行おうとするものであります」と述べた。このように、国民の生命身体や環境への影響について触れられた上で、嚴重な安全措置を講ずるとの目的が述べられている（甲B101 「第23回国会 科学技術振興対策特別委員会第4号議事録」）。かくして、原子力基本法は、原子力の孕む危険性を前提に、安全確保を当然の基底とし、原子力政策を国策として推進するための基本法として成立した。

原子力基本法は、その第6章で原子炉の管理について、第8章で放射線による障害の防止について定めており、それぞれを具体化した個別法として、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下、「原子炉等規制法」という。）、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律（以下、「放射線障害防止法」という。）が定められた。

## イ 原子炉等規制法

原子力基本法が制定された2年後の1957（昭和32）年、原子炉等規制法案は、「原子力の利用を平和の目的に限り、官民の機関が行う研究、開発等を計画的、効率的に推進し、あわせて原子力の開発利用に伴う災害を防止して、公共への安全をはかることが必要」として提案された（甲B102 「第26回国会科学技術振興対策特別委員会第31号議事録」）。そして、原子炉等規制法は、「原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのつとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保し、あわせてこれらによる災害を防止して公共の安全を図るために、製錬、加工及び再処理の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関して必要な規制を行うことを目的」（第1条）としている。

## ウ 放射線障害防止法

原子炉等規制法の成立と同年、放射線障害防止法も成立した。法案の提案理由においては、「原子力の平和利用は、反面ややもすれば放射線障害というマイナス面を伴うので、今後原子力の開発が進むに従い、放射線障害の防止に万全を期することの必要性が痛感されるのであります。米英等の諸外国におきましても、すでに放射線障害防止関係法令を制定整備して嚴重な放射線の管理を行い、放射線障害の防止に多大の力を注いでおり」と、原子力が放射線障害という生命健康に対する重大な結果をもたらす危険性を有することが触れられている（甲B103 「第26回国会科学技術振興対策特別委員会第22号議事録」）。そして、放射線障害防止法は、目的として、「原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのつとり、放射性同位元素の使用、販売、賃貸、廃棄その他の取扱い、放射線発生装置の使用及び放射性同位元素によつて汚染された物の廃棄その他の取扱いを規制することにより、これらによる放射線障害を防止し、公共の安全を確保すること」（第1条）を掲げた。

## エ 小括

このように、原子力が通常の科学技術のレベルを超えた危険性を孕むことを前提に、万一の事故を起こさぬよう国民の生命・健康・財産等に対する安全確保を主要な目的として、「原子力政策を推進するに当たっての憲法ともいうべき」（原子力委員会「昭和31年版原子力白書 第二部各論 第1章原子力開発態勢 §1 原子力基本法の制定と行政機構の整備」）原子力基本法を中心とした法体制が整備された。

### (2) 原子力委員会及び原子力局

原子力基本法第4条で原子力委員会を設置することされ、1956（昭和31）年初頭には、原子力委員会が原子力政策の最高決定機関として発足し、同時に、旧総理府に原子力委員会の庶務を担当する原子力局が新設され（同年5月に総理府の外局として科学技術庁が発足し、原子力局はその内局となった）、原子力行政機構が確立された。

原子力委員会は、「原子力に関する重要問題はすべてこの委員会で企画、審議、決定」され、しかも、内閣総理大臣は原子力委員会の決定を尊重しなければならず（原子力委員会設置法第3条）、原子力利用に関する重要事項について必要があると認めるときは内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができたり（同法第4条）、所掌事務を行うため必要があると認めるときに、関係行政機関の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる（同法第5条）など、極めて強力なものとされた（原子力委員会「昭和31年版原子力白書 第一部総論 第2章原子力開発態勢の整備 §1 原子力委員会と原子力局」、「同第二部各論 第1章原子力開発態勢 §1 原子力基本法の制定と行政機構の整備」）。また、原子力局は、原子力委員会の決定を実行する機関として位置づけられた。

このように、原子力基本法の目的及び基本方針を実行する機関として、原子力委員会及び原子力局が設置された。しかし、原子力委員会は、「原子力利用に関

する政策に関すること」(同法第2条1号)、「関係行政機関の原子力利用に関する事務の総合調整に関すること」(同法第2条2号)、「関係行政機関の原子力に関する経費の見積及び配分計画に関すること」(同法第2条3号)とともに、「核燃料物質及び原子炉に関する規制に関すること」(同法第2条4号)及び「原子力利用に伴う障害防止の基本に関すること」(同法第2条5号)をその所轄事務としており、本質的に相矛盾する「開発推進」(アクセル)と「安全規制」(ブレーキ)の双方の機能を併せ持つこととされ、また、その長は、原子力等に関する専門的知識を必ずしも有しない科学技術庁長官たる国務大臣が務めることとされる(同法第7条1項)など、安全規制よりも推進のアクセルに大きく傾いた組織体制であった。

### (3) 原子力発電所の建設開始と指針類の策定の後追い

1959(昭和34)年、日本原子力発電株式会社による我が国初の商業用原子力発電所である東海発電所の原子炉設置許可があり、翌1960(昭和35)年1月、建設が着工され、1965(昭和40)年5月4日に初めて臨界となった。このように、1950年代末から商業用原子力発電所の建設計画が開始され、1960年代には建設計画が強力に推進された。そして、第1の3で述べたとおり、1970年代に、多くの原子力発電所が稼働し始めていく。

これに対し、原子力委員会が発電用軽水型原子炉施設に関する安全審査指針を策定したのは、1964(昭和39)年5月27日の立地審査指針が初めてであり、1970(昭和45)年4月23日によりやく安全設計審査指針が策定された。つまり、上記東海発電所は、「安全設計審査指針」のない段階に設置許可され、その後、1970(昭和45)年4月までに設置許可された以下の原子力炉は、立地審査指針のみ存在し、安全設計審査指針のない状態で設置許可されたということになる。

設置許可年月日	原子炉名
1966（昭和41）年4月22日	日本原電敦賀1号
1966（昭和41）年12月1日	関西電力美浜1号
1966（昭和41）年12月1日	東京電力福島1号
1968（昭和43）年3月29日	東京電力福島2号
1968（昭和43）年5月10日	関西電力美浜2号
1969（昭和44）年11月13日	中国電力島根1号
1969（昭和44）年12月12日	関西電力高浜1号
1970（昭和45）年1月23日	東京電力福島3号

#### （4）小活

このように、制定当初の原子力基本法等は、原子力の危険性を前提に安全確保も当然の目的としていたものの、米国から丸ごと輸入した軽水炉技術に対する信仰的な信頼が支配し、原子炉を所轄する行政庁は、準備書面（6）の第1の1で述べた「軽水炉型」の本質的危険性に対する十分な認識をもたないまま、原子力に対する安全確保の防備がきわめて不十分な状態で、見切り発射的に原子力政策を推進し始めた。

### 3 原子力基本法1978（昭和53）年改正の経緯

#### （1）原子力船「むつ」放射能漏れ事故

第1の5で述べた通り、1970年代に原子力発電所が運転を開始した途端に、故障・事故が相次ぎ、原子力発電所に対する国民の不信感も生じた。そうした中、1974（昭和49）年9月1日、原子力船「むつ」放射能漏れ事故が発生した。国民に衝撃を与えた日本国内初めての放射能漏れの事故であった。

1962（昭和37）年7月、原子力委員会が原子力第一船の建造を決定し、翌1963（昭和38）年8月、日本原子力船開発事業団を設立し、排水量83

50トンの特殊貨物の輸送船として建造を進めた。総理大臣による原子炉設置許可は、船本体と港湾設備をセットにした形で行われるため、定係港が確定しなければ原子炉設置許可が得られない。そのため、日本原子力船開発事業団は、定係港の決定を急ぎ、1967（昭和42）年11月、青森県むつ市大湊港を定係港と定めた。そして、1969（昭和44）年6月、東京湾で進水し、この時、船名が「むつ」と決定された。原子炉の据付けを含む艀装工事は、1972（昭和47）年7月に完成し、船用炉試運転の段階を迎えて、青森県の漁業団体が反発し、これに連動して北海道、秋田県の漁業団体等も反対の声をあげたため、その後2年間にわたって出港することができなかった。

1974（昭和49）年8月21日、同月25日に出港することが決定され、同月26日、国及び日本原子力船開発事業団は、出港を強行し、「むつ」は試験海域に直行した。

ところが、同年9月1日、「むつ」は太平洋上での出力上昇試験中、放射能漏れ事故を起こした。定係港となる青森では漁業従事者に加えて、不安を募らせた住民も反対運動に立ち上がった。県民の声を受けて青森県知事も帰港に反対した。全国的な問題に発展し、結局、国及び日本原子力船開発事業団は、「むつ」の運転停止と定係港移転と設備の撤去を約束することによる事態の收拾をはかり、原子力船「むつ」は、出港から51日後の同年10月15日、ようやく定係港に帰還できた（科学技術庁原子力局「原子力委員会月報5月号第20巻第5号資料『〔むつ〕放射線漏れ問題調査報告書』、甲B104『『原発と環境』第10章原子力船『むつ』と政治的海難—漂える原子力行政—』）。

原子力船「むつ」の問題を通して、広く国民は、原子炉の具体的な危険性を認識することとなり、合わせて不十分な安全確保のまま原子力の推進を強引に進める原子力行政に対する国民の不信は急速に高まった。この事件も立法事実となって、政府は、原子力基本法53年改正に踏み切ったのである。

## (2) 原子力基本法53年改正の理由

原子力基本法53年改正の理由については、改正法案が提案された第80回国会において、以下のように述べられている。「資源の乏しいわが国において、将来にわたってエネルギーの安定的確保を図っていくためには、原子力発電を中心とする原子力の開発利用を強力に推進していくことが不可欠であります。このため、政府といたしましては、安全研究の推進、原子力安全局の設置など安全の確保に十分配慮しつつ、鋭意、原子力開発利用の推進に努めてきたところでありますが、必ずしも期待どおりの進展を見せていない状況にあります。このような状況を打開し、今後とも原子力開発利用を円滑に推進していくためには、原子力に対する国民の信頼を確保し、国民の理解と協力を得るために、さらに万全の努力を払うことが必要であります。」(甲B105 「第80回国会本会議第20号議事録」)。

この改正の立法事実は、従前の原子力基本政策では原子力の安全確保を図ることができず国民の期待に応えることができないことを反省して、原子力推進の基本方針を維持しつつ、推進の前提として、同時に、原子力の安全確保を法律に明記して、関係行政庁が原子力の万全の安全確保のために積極的に施策を執っていく必要があることを確認したところにある。

以下では、この点をこの改正を準備した原子力行政懇談会の経過から確認する。

## (3) 原子力行政懇談会

原子力基本法53年改正法案は、内閣総理大臣の下に設置された原子力行政懇談会での1年以上にわたる審議をふまえて提案された(甲B105)。

原子力行政懇談会は、「去る49年には、日本分析化学研究所問題<sup>1</sup>にはじまり、原子力発電所の故障の続出、原子力委員の辞任<sup>2</sup>など、様々な問題が発生し、それ

---

<sup>1</sup> 原子力潜水艦の入港時における海水や海底土等の放射能測定等を委託された財団法人日本分析化学研究所が、環境放射能データを捏造していた事件。

<sup>2</sup> 昭和49年4月、田島英三原子力委員が、環境問題で森山科学技術庁長官と意見が合わず、原子力委員を辞任した一件。



は原子力船『むつ』の漂泊によって頂点に達した。この結果、原子力行政全般に対する国民の不信感が高まったことを背景として、原子力行政の基本的なあり方を検討することを目的に、1975（昭和50）年2月25日、閣議決定によって設置された、内閣総理大臣の私的諮問機関である（甲B47・2頁、甲B106 「原子力委員会月報3月号（第20巻第2号）資料『原子力行政懇談会の開催について』）。委員は、有沢廣巳（東京大学名誉教授）、石原周夫（日本開発銀行総裁）、稲垣武臣（全日本労働総同盟副会長）、圓城寺次郎（日本経済新聞社社長）、大木穆彦（朝日新聞調査研究室長兼論説委員）、木村守江（福島県知事）、酒井一三（日本労働組合総評議会副議長）、田島英三（立教大学教授）、林修三（元内閣法制局長官）、伏見康治（名古屋大学及び大阪大学名誉教授）、松根宗一（経団連エネルギー対策委員長）、向坊隆（東京大学教授）、矢部知恵夫（敦賀市長）、山県冒夫（東京大学名誉教授）の13名であった（引用者注：括弧内肩書きは原子力行政懇談会設置当時のもの）。

同懇談会では、原子力開発利用をめぐる全般的な行政体制の見直し作業が行われ、1975（昭和50）年3月に第1回会合を開催して以来、34回の審議を重ね、1976（昭和51）年7月30日、「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」（甲B73）をとりまとめ、内閣総理大臣に提出した。同意見では、原子力開発利用に当たっては国民の健康と安全が確保されなければならないこと、行政及び政策の実施に当たってはその責任体制が明確にされなければならないこと等の基本的姿勢の下に、原子力委員会のあり方、安全審査、許認可等の行政のあり方、公開ヒアリング等のあり方、放射線障害防止行政のあり方等の項目について具体的提案を行った（甲B73）。

原子力基本法53年改正は、同意見をふまえて行われた。

## 4 原子力基本法1978年改正の内容

### (1) 法の趣旨・目的の改正

原子力基本法53年改正により、同法2条が「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」から「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」（下線は引用者による）と改正され、安全性確保という法の趣旨・目的が確認的、明示的に追加されたのである。

### (2) 安全規制行政体制の見直し

#### ア 1978年改正原子力基本法の柱

同改正法は、原子力行政懇談会の意見に基づき、原子力の開発推進機能と安全規制機能の分離及び行政責任の明確化を図るとの観点から、原子力委員会と別に新たに原子力安全委員会を設置し、また原子炉に関する安全規制行政を一貫化することを主要な柱とした。これを受けて、1978（昭和53）年10月、原子力安全委員会が設置された。

#### イ 安全規制行政の一貫化

安全規制行政の一貫化として、原子炉については、科学技術庁が試験研究用原子炉及び研究開発段階にある原子炉、通商産業省が実用発電用原子炉、また、運輸省が実用船用原子炉の設計から建設、運転、停止に至るまでの安全規制を、核燃料施設（製錬施設を除く）については、科学技術庁が安全規制を、それぞれの所管に応じて、一貫して実施されることになった（原子力安全委員会「昭和63年原子力安全年報」第1章第1節）。従来、原子炉の設置許可は、従来は内閣総理大臣が全ての原子炉につき、一元的に行い、その後の段階の規制は各原子炉の区分によって定められた所管大臣が行っていたものを、各原子炉について設置許可から運転管理に至るまで一貫して、同一の所管大臣が当たることとしたのであ

る。

#### ウ 原子力安全委員会による再審査

原子力安全委員会は、「国民の健康と安全を確保しつつ、福祉と経済の向上を図るために必要なエネルギー源として原子力の平和利用が行われるべきであり、このため原子力安全規制行政が国民に信頼されるよう充実強化されることが重要である」として、その任務を「原子力基本法等に基づき、①安全確保のための規制政策、②核燃料物質及び原子炉の安全規制、③原子力利用に伴う障害防止の基本等に関して企画し、審議し及び決定すること」にあるとし、「行政庁は、その決定を十分尊重すること」とされた（甲B107 「原子力安全委員会の当面の施策について」）。

そして、原子力安全委員会は、開発推進の任にもある行政庁とは別の立場から安全性に関して審議を行い、原子力の安全確保に万全を期すとともに、それぞれの行政庁の「安全規制を統<sup>マ</sup>冊的に評価する責務を有する」として、「行政庁の行う設置許可等に関する安全審査について、最新の科学技術的知見に基づいて客観的立場から再審査（ダブルチェック）」を行うとされた（甲B107）。

なお、原子力安全委員会委員長については、原子力行政懇談会から、「専門知識を要し、長期間にわたって在職することが好ましく・・・学識経験者から選任することが適当である。」と提言されており（甲B73）、法令上特に限定はないものの、歴代、学識経験者が務めてきている。

#### エ 指針類に最新の科学技術的知見を反映させる責務

原子力安全委員会は、その「審査に当たっては、その客観性、合理性を高めるとともに行政庁間の安全規制の斉一化を図るため、指針等を整備することが重要である」として、「従来原子力委員会において用いられていた審査指針等を用いる」が、「今後これを最新の科学技術的知見を加えて逐次見直すとともに、更に必要に応じ、新たに各種基準及び指針を策定する」（下線は引用者による）ことを自ら重要な施策として位置づけた（甲B107）。このように、原子力安全委

員会は、安全審査における指針類の重要性を自認し、指針類に最新の科学技術的知見を反映させる責務を負ったのである。

そして、この原子力安全委員会の策定する各種指針類が、原子炉等規制法及び電気事業法に基づく関係行政庁の原子力の安全規制に関する権限行使にあたっての実質的な基準として機能することが予定されるものであり、法令に準じる役割を果たす極めて重要なものであることは、準備書面（6）20頁以下記載の通りである。

#### オ 安全審査体制の強化

以上からすれば、試験研究用原子炉、研究開発段階にある原子炉、及び核燃料施設（製錬施設除く）については科学技術庁が、実用発電用原子炉については通商産業省が、また、実用船用原子炉の設計については運輸省が、建設、運転、停止に至るまでの安全規制を一貫して実施し、これら各省庁における安全規制を原子力安全委員会が統轄するということとなったのである。

原子力発電所についてみれば、その建設、運転、停止に至るまでの安全審査につき、まず通商産業大臣が審査を行い、その後、原子力安全委員会が再審査を行うこととされた。そして、審査の際には、原子力安全委員会の策定した、最新の科学技術的知見の反映された各種基準・指針類をもとに行うこととされたのである。

#### カ その他

そのほか、原子力の安全性について国民の理解と信頼を得るために、原子力発電所等の設置に際して公開ヒアリング等を実施するほか、資料の公開を可能な限り行い、また専門家による公開シンポジウムや、実用発電用原子炉の設置許可等の際、旧通商産業省より提出される安全審査書等についてダブルチェックを行うにあたり、施設固有の安全性の問題についての公開ヒアリング等を実施することとされた。

### (3) 小括

原子力基本法53年改正により、原子力行政の根幹のかかわる改革がなされ、規制と推進の分離がはかられ、あわせて、安全確保のために、通商産業大臣は、最新の科学技術的知見をふまえた各種基準及び指針等をもとに安全審査を行う義務を、原子力安全委員会は、最新の科学技術的知見をふまえた各種基準及び指針等を整備し、客観的立場からダブルチェックを実施して安全審査を行う責務を負ったのである。

## 5 まとめ

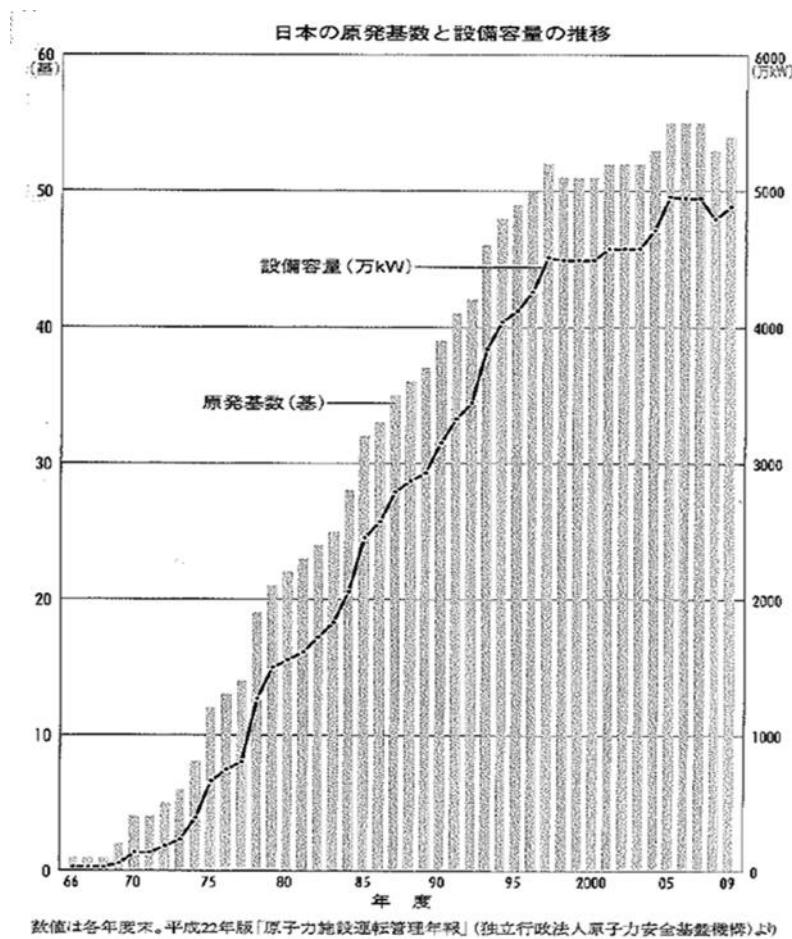
昭和53年原子力白書は、昭和53年原子力基本法改正とこれに伴う原子力安全規制の行政体制改革を、「我が国の原子力研究開発利用史上画期的な」と評した。

この画期となった原子力基本法53年改正以降において、原子力安全委員会及び通商産業大臣は、原子力発電所の推進政策を維持するための不可欠の前提として、万が一にも重大事故を起こさないために、原子炉の安全の確保のための規制を最優先すべき法令上の重大な責務を負ったというべきである。

## 第3 原発推進が優先され果たされなかった安全規制強化の責務

### 1 既設原子力発電所における増設推進

第1の3で述べたとおり、発電用原子炉は、1970年代には、年2基のペースで運転を開始し、1980年代以降、原子炉の大型化に伴いペースは落ちたものの、年平均1.5基のペースで原子力発電所建設が進められた。



吉岡斉「新版 原子力の社会史 その日本的展開」144頁より抜粋

毎年の設備容量増加ペースは、上図の通り、150万キロワット程度を維持している。これを見ると、日本の原子力発電事業は、1990年代半ばまで、二度にわたる石油危機を始めとする経済情勢やエネルギー情勢の激変とほとんど無関係に、直線的に成長し続けていることが分かる。

しかし、このような原子力発電事業の直線的成長は、住民の支持を受けて進められたわけではなかった。1970年代から原子力発電所の立地計画は例外なく大きな反対運動に直面することになり、立地計画が暗礁に乗り上げるケースが多発した。実際に、現在の立地地点の大半は、1960年代に電力会社によって立地計画が発表されて、立地決定がなされたものであり、1970年代以降に立地計画発表がなされ稼働したのは、四国電力伊方原子力発電所及び九州電力川内原子力発電所の2カ所のみである。

つまり、上記直線的成長は、既設地点の原子力発電所の増設推進によって実現されてきたのである。そのため、福井県、福島県及び新潟県に原子力発電所が集中した。福井県には、日本原電敦賀発電所に2基、関西電力美浜原子力発電所に3基、同高浜原子力発電所に4基、同大飯原子力発電所に4基の合計13基、福島県には、東京電力福島第一原子力発電所に6基、同福島第二原子力発電所に4基の合計10基、新潟県には、同柏崎刈羽原子力発電所に7基と、3県で合計30基もの商業用原子炉が集中立地される実態となった。

(1) 我が国の原子力発電所の現状

(2009年12月現在)

設置者名	発電所名(設備番号)	所在地	炉型	認可出力 (万kW)	運転開始年月日	
日本原子力発電(株)	東海第二	茨城県那珂郡東海村	BWR	110.0	1978-11-28	
	敦賀(1号)	福井県敦賀市	〃	35.7	1970-03-14	
	〃(2号)	〃	PWR	116.0	1987-02-17	
	北海道電力(株)	泊(1号)	北海道古宇郡泊村	PWR	57.9	1989-06-22
	〃(2号)	〃	〃	57.9	1991-04-12	
〃(3号)	〃	〃	91.2	2009-12-22		
東北電力(株)	女川原子力(1号)	宮城県牡鹿郡女川町、石巻市	BWR	52.4	1984-06-01	
	〃(2号)	〃	〃	82.5	1995-07-28	
	〃(3号)	〃	〃	82.5	2002-01-30	
東京電力(株)	東通原子力(1号)	青森県下北郡東通村	〃	110.0	2005-12-08	
	福島第一原子力(1号)	福島県双葉郡大熊町、双葉町	BWR	46.0	1971-03-26	
	〃(2号)	〃	〃	78.4	1974-07-18	
	〃(3号)	〃	〃	78.4	1976-03-27	
	〃(4号)	〃	〃	78.4	1978-10-12	
	〃(5号)	〃	〃	78.4	1978-04-18	
	〃(6号)	〃	〃	110.0	1979-10-24	
	福島第二原子力(1号)	福島県双葉郡富岡町、楢葉町	〃	110.0	1982-04-20	
	〃(2号)	〃	〃	110.0	1984-02-03	
	〃(3号)	〃	〃	110.0	1985-06-21	
	〃(4号)	〃	〃	110.0	1987-08-25	
	柏崎刈羽原子力(1号)	新潟県柏崎市、刈羽郡刈羽村	〃	110.0	1985-09-18	
	〃(2号)	〃	〃	110.0	1990-09-28	
	〃(3号)	〃	〃	110.0	1993-08-11	
	〃(4号)	〃	〃	110.0	1994-08-11	
	〃(5号)	〃	〃	110.0	1990-04-10	
	〃(6号)	〃	〃	ABWR	135.6	1996-11-07
	〃(7号)	〃	〃	〃	135.6	1997-07-02
	中部電力(株)	浜岡原子力(3号)	静岡県御前崎市	BWR	110.0	1987-08-28
〃(4号)		〃	〃	113.7	1993-09-03	
〃(5号)		〃	ABWR	126.7	2005-01-18	
北陸電力(株)	志賀原子力(1号)	石川県羽咋郡志賀町	BWR	54.0	1993-07-30	
	〃(2号)	〃	ABWR	120.6	2006-03-15	
関西電力(株)	美浜(1号)	福井県三方郡美浜町	PWR	34.0	1970-11-28	
	〃(2号)	〃	〃	50.0	1972-07-25	
	〃(3号)	〃	〃	82.6	1976-12-01	
	高浜(1号)	福井県大飯郡高浜町	〃	82.6	1974-11-14	
	〃(2号)	〃	〃	82.6	1975-11-14	
	〃(3号)	〃	〃	87.0	1985-01-17	
	〃(4号)	〃	〃	87.0	1985-06-05	
	大飯(1号)	福井県大飯郡おおい町	〃	117.5	1979-03-27	
	〃(2号)	〃	〃	117.5	1979-12-05	
	〃(3号)	〃	〃	118.0	1991-12-18	
中国電力(株)	島根原子力(1号)	島根県松江市	BWR	46.0	1974-03-29	
	〃(2号)	〃	〃	82.0	1989-02-10	
	四国電力(株)	伊方(1号)	愛媛県西宇和島郡伊方町	PWR	56.6	1977-09-30
	〃(2号)	〃	〃	56.6	1982-03-19	
〃(3号)	〃	〃	89.0	1994-12-15		
九州電力(株)	玄海原子力(1号)	佐賀県東松浦郡玄海町	PWR	55.9	1975-10-15	
	〃(2号)	〃	〃	55.9	1981-03-30	
	〃(3号)	〃	〃	118.0	1994-03-18	
	〃(4号)	〃	〃	118.0	1997-07-25	
	川内原子力(1号)	鹿児島県薩摩川内市	〃	89.0	1984-07-04	
	〃(2号)	〃	〃	89.0	1985-11-28	
小計			(54基)	4884.7		

原子力委員会「平成21年版原子力白書」資料編より抜粋

2 安全規制においてどのような経過となったか

(1) 法規制の強化の点

ア 1978年前後の指針改訂

原子力基本法1978(昭和53)年改正の準備として原子力行政懇談会が開



催されていた1977（昭和52）年6月14日に、原子力委員会は、安全設計審査指針を改訂した。この改訂の詳細は準備書面（6）の第2 1（5）のウの（ウ）（29頁以下）で主張したが、全交流動力電源喪失について「指針9」を追加した。1977年「指針9」は、「原子力発電所は、短時間の全動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること」という規制をもうけたが、「長期間にわたる電源喪失は、送電系統の復旧または非常用ディーゼル発電機の修復が期待できるので考慮する必要はない」とした。この「短時間」とは30分以下のことであると解釈されていた（甲B1の1）。指針9が、このように規定すれば、事業者は、30分を超える全交流電源喪失をもたらす事象を想定した安全対策をとる必要がないことになる。

1978（昭和53）年9月29日に、原子力委員会は、発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（以下「旧耐震設計審査指針」という）を策定した。

#### イ 1978年原子力基本法改正後の指針改訂の経過

原子力基本法1978（昭和53）年改正により、原子力安全委員会及び通商産業大臣に、原子力発電所の安全の確保のための規制を最優先する責務が課せられた。

第2の4の（2）のエで述べたとおり、原子力安全委員会は「従来原子力委員会において用いられてきた審査指針等を用いる」が、「今後これを最新の科学技術的知見を加えて逐次見直すとともに、更に必要に応じ、新たに各種基準及び指針を策定する」ことが確認された。

1990（平成2）年に原子力安全委員会は安全設計審査指針を改訂した。この改訂経緯と内容は準備書面（6）の第2 1（5）のウの（エ）（31頁以下）で述べたが、全交流電源喪失について定めた「指針27」は1977年「指針9」を変更するものでなかった。

準備書面（6）の第2 1（5）のエの（ウ）（33頁）で述べたとおり、旧耐震設計審査指針については、原子力安全委員会は、1981（昭和56）年7月

20日と2001（平成13）年3月29日に改訂したが、耐震及び地震随伴事象に対する備えを強化するための基準の改訂がなされたことはなかった。

結局、原子力安全委員会は、1978（昭和53）年旧耐震設計審査指針が策定されてから28年、1981（昭和56）年及び2001（平成13）年に旧耐震設計審査指針を一部改訂した以外に、耐震設計審査指針を改訂することがなかった。新耐震設計審査指針が策定されたのは2006（平成18）年になってからであった。

## （2）安全規制に違反した事業者に対する監督の点

### ア 「被告東京電力事故隠し」に対し

第1の6の（2）で述べた「2000（平成12）年被告東京電力の事故隠し」は、同年7月にゼネラル・エレクトリック・インターナショナル（GEI社）の技術者が通商産業省に内部告発をしたことに端を発する事件であった。経済産業省の原子力安全・保安院は2年かけた調査を行い、2002（平成14）年8月29日に事件を公表した。この事件は、被告東京電力が燃料体を含む炉心隔壁（シユラウド）のひび割れ等を隠すために計29件の自主点検記録を改ざんしていたものであった。

これに対し、経済産業省は、刑事告発をせず、被告東京電力に対し嚴重注意をただけであった（甲B99）。

### イ 「電力各社横並びで事故隠し」に対し

第1の6の（3）で述べた電力各社による記録改ざんを伴う事故隠しは、1978（昭和53）年7月に原子力基本法が改正された後の同年11月から2006（平成18）年5月まで実に30年近くにわたり電力会社が法規制に反して行ってきた組織的な事件である。

2006年、経済産業省の原子力安全・保安院は電力各社に対し総点検と報告を指示し、2007（平成19）年4月20日に「発電所の総点検に関する評価と今後の対応について」と題する報告文書を発表した（甲B100）。この報告

書は、原子力発電所における11事案について「評価区分I」すなわち「原子炉等規制法又は電気事業法が安全を確保するために設けている規制に抵触し、同法が確保しようとする安全が損なわれたもの又は損なわれるおそれのあるもの」に該当すると評価した。

それにもかかわらず、原子力安全・保安院（経済産業省）は、BWR（沸騰水型炉）の安全設計審査指針で想定していなかった、制御棒の複数本の同時引き抜けが頻発し臨界事故までいたっていたことについては、同型の原子力発電所に共通する欠陥があることを疑わせる事実であるにもかかわらず、設計上の問題を含む事故原因の究明や再発防止策を講じなかった。さらに、原子力安全・保安院は「原子炉等規制法又は電気事業法が安全を確保するために設けている規制に抵触し、同法が確保しようとする安全が損なわれたもの又は損なわれるおそれのあるもの」と判断しているのであるから、原子炉等規制法上の技術基準適合命令、安全性調査のための原子炉施設の使用停止措置、さらに保安規定違反を理由とする設置許可処分の取消しも可能であるにもかかわらず、そのような安全規制を全く行わなかった。また、電力会社による組織的な事故隠し、運転日誌の改ざんに対しても、嚴重注意をただけにとどまった。

### （3）小括

1978（昭和53）年原子力基本法改正がなされた直後から30年近くにわたり、電力会社は連綿と組織的な事故隠しを続けてきた。このなかでも被告東京電力は最も悪質である。電力会社の行為は、法に基づく安全規制に明確に反するものであるし、偽装のための記録の改ざん行為は刑事罰の対象となるものである。電力会社がこのような事故隠しを行うのは、安全確保のために原子力発電所の稼働が停止することを避けるためである。法規制をしなければ安全よりも利潤追求を最優先する電力会社の本質と体質については、原子力基本法成立以来、官民一体となって原子力研究開発利用を行ってきた通商産業省は十分に認識している。

法規制すら守ろうとしない電力会社が、自主的に、最新の科学技術的知見に基

づいて原子力発電所の安全確保対策を実行することは、到底期待できない。

だからこそ、1978（昭和53）年原子力基本法改正は、安全規制を担う行政の体制を整備し、行政庁に、万一の原子力の事故を発生させないような安全規制の権限行使の責務を果たすことを求めたのである。

しかし、1978（昭和53）年から2006（平成18）年までの間、原子力安全委員会が行った安全規制の見直しは、「今後これを最新の科学技術的知見を加えて逐次見直すとともに、更に必要に応じ、新たに各種基準及び指針を策定する」ことが期待されたとおりには実行されたとは、到底評価できないのである。

### **3 設計基準事象を越える重大事故の現実の発生を踏まえた安全規制の在り方**

#### **(1) 2つのシビアアクシデントの発生**

訴状32頁で述べた通り、1978（昭和53）年原子力基本法改正がなされた翌年1979（昭和54）年に、スリーマイル島原発事故が発生し、それから7年後の1986（昭和61）年に、チェルノブイリ原発事故が発生した。それぞれ、国際原子力事象評価尺度（INES）におけるレベル0ないし7のうち、レベル5、レベル7と評価された重大事故であった。

2つの事故とも、設計基準事象では想定していないシビアアクシデントであった。

#### **(2) 大きな被害を出した地震・津波の発生**

1993（平成5）年に北海道南西沖地震に伴う大津波が奥尻島を襲い、200名以上の犠牲者が出た。1995（平成7）年に予期していなかった阪神淡路大震災が発生し、大火災も合わさって5000人以上の犠牲者が出た。2004（平成16）年にスマトラ沖で発生した連動型巨大地震に伴う大津波が多くの国の海岸を襲った。

それまでの予期・想定を大きく超える巨大な自然事象の発生が国民の安全を大きく脅かす地球の時代となり、準備書面（4）で詳述したとおり、1990年代

から2006（平成18）年にかけて、地震・津波に関する研究も画期的な前進をして、科学的知見が集積されてきた。

連続して発生した原子力発電所のシビアアクシデント、原子力発電所に深刻なダメージをあたえかねない巨大な自然事象の現実的な発生を踏まえて、法により最新の科学技術的知見を加えて逐次安全規制を見直す責務を課せられた原子力安全委員会とそこに統轄された経済産業大臣は、「推進」よりも「安全」側に大きく踏み出した規制措置をとることが強く期待された。

### （3）米国では安全確保の在り方を根本から見直し

#### ア スリーマイル島原発事故に関するケメニー報告の指摘

スリーマイル島原発事故は、準備書面（6）の第1の1で指摘した軽水炉技術のもつ本質的なリスクである要の冷却材（水）が喪失してしまったシビアアクシデントである。

米国政府の指示で、大統領特別調査委員会（以下、「ケメニー委員会」という。）が発足して、報告書（以下「ケメニー報告」という。）を作成した。スリーマイル島原発事故の原因は、軽水炉のもつ技術的問題と異常自体を告げる警報装置の作動に適格に対応できなかった運転員の認識・判断ミスが重なったところにある。ケメニー報告は、運転員の認識・判断ミスについて、「もっとも重大な『思いこみ』は全員が設備の安全性を信じていた」ところにあると指摘した。さらにケメニー報告は、「事故判断や制御の補助装置を増設する必要性は、NRC（引用者注 米国原子力規制委員会）において検討されてきたが、原子力産業公開討論会で述べられた産業界の反対のため、その実施が延期された。その反論内容はいろいろあったが、その1つに、必要とされる装置は『第9級（クラス9）』の事故装置、つまり設計条件以外のものだったという説明であった。」と指摘している。

#### イ 米国の規制機関改革

スリーマイル島原発事故後、米国はそれまでの、「安全規制」よりも「推進」が優先される原子力行政の在り方を反省し、原子力規制機関の在り方を抜本的に

改革した。

その1つは、安全規制を担う原子力委員会（NRC）の委員長の権限強化を行い、同時に議会による監視機能を強化したことである。さらに、規制機関と事業者との癒着を未然に防止するためにNRCと事業者との間の人的交流を禁止したこと、事業者の虚偽申告を防止するために、NRCに事業者への調査権を付与し、虚偽申告に対する罰則を設けることにより、事業者に対する規律の強化を行った。（甲B4 「国会事故調査報告書」519～524頁）。

#### ウ 設計時に想定できない事象への安全対策

準備書面（6）第3（59～67頁）で主張したとおり、米国は、スリーマイル島原発事故が設計基準事象から外れる事象を原因として発生したことを教訓として、運転開始後の原子力発電所について、設計者が責任をもって保障した条件（設計基準事象）を超えるような事態を原因として、安全装置が有効に働かず炉心損傷が起りうるという現実を直視し、その可能性ある事象1つ1つに安全対策を立て法規制するという原子力行政の在り方に転換した。

軽水炉の炉心損傷に到る原因は、冷却材喪失事故である。冷却材喪失事故につながる原因の1つに全交流電源喪失がある。米国では、スリーマイル島原発事故に先立つ1975（昭和50）年に発行されたラスムセン報告において、すでに全交流電源喪失が炉心損傷頻度に重要な寄与を占めることが示されており、米原子力規制委員会（NRC）は、1980（昭和55）年7月から新たな規制上の要求を行うべきか検討を開始した。1986（昭和61）年のチェルノブイリ原発事故を経て1988（昭和63）年6月には、全交流電源喪失についての技術評価を記載した「NUREG-1032」を発行し、その中で、全交流電源喪失による炉心損傷頻度を10—5／炉年以下にすることが望ましく、このためには各発電所において全交流電源喪失が2～8時間継続した場合でも炉心損傷に至らないという耐久能力を有するべきであると結論づけた。米原子力規制委員会（NRC）は、同年7月、全交流電源喪失規則を追加した（甲B77 「安全設

計指針『指針 2 7 電源喪失に対する設計上の考慮』に関する指針改訂の経過について」平成 2 3 年 7 月 1 5 日、原子力安全委員会事務局、以上につき、準備書面（6）6 6 頁）。

#### （4）安全規制の在り方を見直そうとしない我が国の行政庁

一方、我が国では、スリーマイル島原発事故後、いまだ事故に関する十分な情報がなくともかかわらず、事故発生の日後である 1 9 7 9（昭和 5 4）年 3 月 3 0 日には、原子力安全委員会が、「本事故は、二次給水系の故障を発端として生じた事故と N R C（引用者注：米国原子力規制委員会）が発表しているところから、我が国の原子力発電所では、基本設計に関する安全審査及び使用前検査、定期検査等において、この種の事象が本件に類する事故に発展することはほとんどないことを確認している」旨の委員長談話を発表した（科学技術庁原子力局「原子力委員会月報 4 月号（第 2 4 巻第 4 号）資料『科学技術庁原子力安全局通商産業省資源エネルギー庁米国スリー・マイル・アイ<sup>ママ</sup>ランド原子力発電所の事故について（抜粋）』）。

また、1 9 8 6（昭和 6 1）年 4 月 2 6 日に起きたチェルノブイリ原発事故においても、当時の通産省は、事故から数日のうちに「ソ連独特の原子炉で起きたもので、こうした事態は起こりえない。」と言う見方を示し（朝日新聞 1 9 8 6 年 4 月 3 0 日）、1 9 8 7（昭和 6 2）年 5 月 2 8 日に発表された原子力安全委員会の報告書においても「我が国の原子力発電所においては、今回と同様な事態になることは極めて考え難いことであり、我が国の原子力発電所の特徴等を考慮して定めた現行の防災対策及び防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲については基本的に変更する必要はないと考える」などとしていた（原子力委員会「原子力委員会月報 5 月号（第 3 2 巻 第 5 号）資料『原子力安全委員会ソ連原子力発電所事故調査特別委員会報告書（要約）』）。

結局、被告国は、国外における重大事故の発生を目の当たりにし、原子力発電所の有する危険性を具体的に把握しながら、日本国内の原子力発電所の安全規制

について、抜本的な見直しをすることはなかった。原子力安全委員会は、安全設計審査指針や耐震設計審査指針を見直さず、経済産業大臣は、2006（平成18）年まで、電気事業法及び同法に基づく技術基準省令について抜本的な改正をしていない。

#### 第4 国が、万が一の全交流電源喪失事故を防ぐ対策を法規制化することを放棄

##### 1 IAEAに対する政府報告書

原子力災害対策本部は、2011（平成23）年6月、「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本政府報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—（抜粋）」を公表した。このなかでアクシデントマネジメント（AM）対策について、「今回の事故の状況をみると、消化水系からの原子炉への代替注水などの一部は機能したが、電源や原子炉冷却機能の確保などの様々な対応においてその役割を果たすことができず、アクシデントマネジメント対策は不十分であった。また、アクシデントマネジメント対策は基本的に事業者の自主的取り組みとされ、法規制上の要求とはされておらず、整備の内容に厳格性を欠いた。さらにアクシデントマネジメントに係る指針については1992年に策定されて以来、見直しがなされることなく、充実強化が図られてこなかった。」と記されている。また、複数炉立地について、「今回の事故では、複数炉に同時に事故が発生し、事故対応に必要な資源が分散した。また、二つの原子炉で設備を共用していたことやそれらの間の物理的間隔が小さかったことなどのため、一つの原子炉の事故の進展が隣接する原子炉の緊急時対応に影響を及ぼした。」と指摘している。

まさに、関係行政庁が、安全よりも開発を、安全よりも事業者の利益追求を優先した施策を行ってきたことが本件原発事故の根本にあることを、政府自身が認めたものである。



## 2 国はシビアアクシデント対策の必要性を十分に認識していた

### (1) シビアアクシデント研究に着手

1986（昭和61）年4月26日発生 of チェルノブイリ原発事故を受け、同年5月、原子力安全委員会は、「我が国の安全確保対策に反映させるべき事項の有無等につき審議することを目的として」、ソ連原子力発電所事故調査特別委員会を設置した。同特別委員会は、1987（昭和62）年5月、報告書を発表し、シビアアクシデントについて「現行の安全規制やその慣行を早急に改める必要のあるものは見いだせず、…防災対策の枠組みを変更すべき必要性は見出されない」とした。

この報告書が「シビアアクシデントの研究について、我が国においてこれまで重ねてきた努力を一層推進させることが必要である」としたことを受け、原子力安全委員会は、「安全性の一層の向上を図る観点からなされた同報告書の指摘は有意義なものと考え、関係専門部会において、同報告書の指摘に基づき検討を進めさせるものとする。」と決定し、同年7月に原子炉安全基準部会に共通問題懇談会を設置した。

共通問題懇談会は、当然、米国をはじめとする原子力発電所を設置する諸外国やIAEA（国際原子力機関）などが発表したシビアアクシデント対策に関する報告文書などの資料を取得し、検討した。

シビアアクシデントに関する最新の科学技術的知見が集積されたといえる。

### (2) 全交流電源喪失対策に関する知見

#### ア 全交流電源喪失対策は設計基準事象

軽水炉の冷却システムを支える要とすべき電源の確保は当然設計基準事象である。

我が国では、原子力委員会が、1977（昭和52）年安全設計審査指針の「指針9」において、原子力発電所における全交流電源喪失については、設計上、短

時間（30程度）喪失に対する考慮をすれば足りるとし、「長期間にわたる電源喪失は考慮する必要がない」としたことが、その後、発足した原子力安全委員会によって見直されることがなく、このことはスリーマイル島原発事故後も同じであった。

#### イ シビアアクシデント対策としての全交流電源喪失事象検討

チェルノブイリ原発事故が発生した翌年である1987（昭和62）年10月20日、原子力安全委員会は、「内外の原子力施設の事故・故障の分析を行い、必要に応じ、我が国の原子力安全確保に反映すべき事項の指摘を行うことにより、我が国の原子力の安全性の一層の向上に資する」ことを目的として、前記共通問題懇談会とは別に、事故・故障分析評価検討会を設置した。

1989（平成元）年7月21日、原子力安全委員会は、上記検討会第4回会合での電源喪失事象に関するIRS（事象報告システム）情報の分析の報告を受けて、全電源交流喪失事象について、ワーキンググループで更に詳細な調査検討の必要性等について検討し、検討会に提案する旨を指示した。

原子炉施設調査検討ワーキンググループは、上記指示を受けて検討を行い、1991（平成3）年4月23日、「全交流電源喪失事象に関する検討結果」をまとめ、米国での1988（昭和63）年の規制実施等を受けて「一層の安全性向上の観点から、海外の事例等に関して、より詳細な調査検討を行い、我が国の全交流電源喪失事象対策に参考とすべき事項を調べることは有益」とした。

そこで原子力安全委員会は、全交流電源喪失事象について、審査指針への反映等、我が国の安全確保対策に反映すべき事項がないか否か検討することとし、全交流電源喪失事象の審査指針への反映への検討を行うことを目的として、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループを設置した（甲B108 事故・故障分析評価検討会「全交流電源喪失事象に関する検討結果」）。

全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、米国における最近の規制、研究動向、国内外の全交流電源喪失事例及び類似事例の調査を行った（甲B82）。

この調査を通じて、原子力安全委員会及び経済産業省は、米国の全交流電源喪失事象に対する規制内容、諸外国の原子力発電所において長時間の全交流電源喪失事象が起きている事例があること、全交流電源喪失事象の要因が外部事象である事例が存在すること、シビアアクシデント対策として全交流電源喪失対策をとる必要があること、自然現象による全交流電源喪失をもたらす可能性として地震・津波等の外的事象対策を講ずる必要性を十分に認識した。

### 3 規制者と被規制者が癒着した検討過程の実態

#### (1) 法の求める安全規制をゆがめる組織運営

人類が経験したことのない2つの原子力発電所の重大事故を踏まえた上で、我が国で万一にも炉心損傷に到る事故を起こさないための重要な施策を検討・策定するにあたり、「安全の確保を旨として」という原子力基本法の趣旨を受けて原子力安全委員会が「最新の科学技術的知見」から必要不可欠な安全規制を策定するためには、その基礎となる知見を客観的に調査・分析する必要がある。そのうえで、規制対象である事業者から独立し、その影響を受けないような組織体制をとった上で、必要な規制内容を検討しなければならない。

このことは第3の3の(3)で述べたとおり、米国においてスリーマイル島原発事故を契機に、「安全規制」が、「推進」にゆがめられないように、規制機関改革を行ったことがきわめて教訓的である。

ところが、原子力安全委員会に設置された共通問題懇談会及び全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、両方とも、原子力発電所の推進行政庁である通商産業省の職員が委員として出席している。さらに、事業者である被告東京電力(17の原子力発電所設置)、及び関西電力株式会社(11の原子力発電所設置)の社員をほぼ毎回の会合に参加させていた。しかも、前記第1の6(3)のとおり、共通問題懇談会や全交流電源喪失事象検討ワーキンググループの報告書が発表される1993(平成5)年までに、電気事業者は繰り返し(東京電力株式会

社は5回) 事故隠しをしていた。

本質的に、安全規制は、事業者の経済的自由、換言すれば利潤追求と対立する権限行使である。法制度上は、原子力安全委員会は、推進行政庁である経済産業省から独立している。この原子力安全委員会の内部の重要な安全規制検討会に、事業者の利益を代表する者の出席を認めること自体、極めて不公正・不合理な組織運営体制であった。

## (2) 規制者と被規制者のなれあい会議

ア 事業者にコメントを提出させ、積極的に反映させたこと

全交流電源喪失事象検討ワーキンググループにおいて、「部外協力者」である関西電力は、正規の構成員が作成した報告書案に対して、「交流電源喪失を設計基準事象とするという方向であれば、従来の安全設計の思想の根本的変更となるのではないかと考えます」、「設計指針への反映は行き過ぎではないかと考えます」等、全交流電源喪失事象を指針類に反映することに否定的なコメントを提出した(甲B109 メモ5-3号『全交流電源喪失事象報告書骨子(案)』に対するコメント(関西電力))。

同じく「部外協力者」の東京電力も、「ステーションブラックアウトというシビアアクシデントの一つに対してのみ設計指針や安全評価指針への取込みを検討するという結論は、シビアアクシデント対策全般からバランスの取れないものとなっている」、「それよりも、アクシデントマネジメント整備への今後の取組みに期待するという結論にするのが妥当」等のコメントを提出し、全交流電源喪失事象を指針に反映せず、電気事業者の自主的取組みに任せるべきとの意見を提示した(甲B110 メモ5-4『全交流電源喪失事象報告書骨子(案)』に対するコメント(東京電力))。

全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、上記各コメントが提出された直後の会合において、「現状では全交流電源喪失事象に対し、審査指針及び運転管理の実施状況に反映すべき事項は特に認められない」と結論づける報告書案を

作成し（「(案) 全交流電源喪失事象について」1992 [平成4] 年8月25日 第7回会合資料）、その後、この結論が最終報告書まで維持され、最後には、指針についての検討事項において全交流電源喪失事象を検討した形跡もなく、上記結論が修正されることはなかった（甲B82）。

原子力安全委員会は、電気事業者を会合に出席させただけでなく、同委員会の重大な決定事項につき電気事業者にコメントを提出させ、これを積極的に意思決定に反映させたのである。

イ 事業者に作文させ、最終報告書に反映させたこと

さらに、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、電気事業者からの部外協力員2人に対し、短時間の全交流電源喪失について、指針等が「①『30分程度』としている根拠を外部電源等の故障率、信頼性のデータを使用して作文してください。②今後も「30分程度」で問題ない（中長時間のSBOを考えなくて良い）理由を作文して下さい」旨の作文を依頼した（甲B111 全交流電源喪失事象ワーキンググループ第9回会合関連資料「SBO/WGコメントについて（原子力安全調査室）」）。

この質問に対し、東京電力は、「我が国のSBOの位置づけは、外部電源及びD/Gの信頼性の高さ、手順書の整備を反映し、PSAの結果から見ても突出した炉心損傷頻度を有するものとなっていない。仮に米国のR. G. 1. 155に基づいて我が国プラントの適合性を見たとき耐久能力の要求時間は4時間となるが、これに対し我が国プラントは少なくとも5時間の体制を有している。これらは、我が国プラントは30分程度のSBOに対する耐性で設計されているが、それに対する設計の余裕及び我が国のD/Gの信頼性の実績等の現状においては、適切なマネジメント操作が実施されれば、十分な安全性が確保されるものとなることを示している」と回答した（甲B112 全交流電源喪失事象ワーキンググループ第9回会合関連資料「SBO/WGコメント回答（東京電力）」）。

東京電力の上記回答は、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループの最終報

告書にほぼそのまま反映された（甲B82・25頁）。

全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、全交流電源喪失事象を30分とする現行指針を改訂しないという方針を先に決定し、その根拠を電気事業者に丸々作文させて正当化しているのである。

### （3）小括

以上に述べたとおり、原子力安全委員会の意思決定過程は、推進行政庁である通商産業省（当時）、事業者である電力会社の強い影響を受けており、最新の科学技術的知見を安全規制に逐次反映させること自体が最初から歪められていた。

## 4 原子力発電所の推進と事業者の利益を優先して安全規制を放棄した結論

### （1）シビアアクシデント対策の法規制化を放棄

#### ア 原子力安全委員会による放棄

共通問題懇談会は、1992（平成4）年3月、「アクシデントマネジメントは、これまでの対策によって十分低くなっているリスクをさらに低減するための、原子炉設置者の技術的知見に依拠する『知識ベース』の措置であり、状況に応じて原子炉設置者がその知見を駆使して臨機にかつ柔軟に行われることが望まれるものである。従って、現時点においては、これに関連した整備がなされているか否か、あるいはその具体的対策の内容を如何によって、原子炉の設置または運転を制約するような規制的措置が要求されるものではない」として、法規制としてシビアアクシデント対策を行わないと明示した（甲B76・27頁）。

同報告書において、国内原子炉におけるアクシデントマネジメントとしての全交流電源喪失事象に対しては、「外部電源の復旧又はディーゼル発電機の修復」とされているだけであった（甲B76・8頁及び10頁）。

これを受けて、原子力安全委員会は、同年5月、「報告書が述べるアクシデントマネジメントの役割と位置付け及び格納容器対策に関する技術的検討結果についてはこれを妥当なものであると考える」と決定した（甲B76）。

さらに、「我が国の原子炉施設の安全性は、現行の安全規制の下に、設計、建設、運転の各段階において、異常の発生防止、異常の拡大防止と事故への発展の防止、及び放射性物質の異常な放出の防止、といういわゆる多重防護の思想に基づき厳格な安全確保対策を行うことによって十分確保されている。これらの諸対策によってシビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さいものとなっており、原子炉施設のリスクは十分低くなっている」と判断し、「アクシデントマネージメントの整備はこの低いリスクを一層低減するもの」と位置付け、「原子炉設置者において効果的なアクシデントマネージメントを自主的に整備し、万一の場合はこれを的確に実施できるようにすることは強く奨励されるべきである」と決定した。

そして、安全委員会としては、「関係機関及び原子炉設置者においては、シビアアクシデントに関する研究を今後とも継続して進めることが必要」として、シビアアクシデント対策を法規制として取り入れなかった。

#### イ 通商産業省によるシビアアクシデント対策の放棄

通商産業省（当時）は、1987（昭和62）年8月に安全裕度評価検討会を設置し、アクシデントマネージメントのあり方等について検討し、1992（平成4）年2月の共通問題懇談会の報告書及び同年5月の安全委員会決定を受けて、通産省としての方針をとりまとめ、同年7月に「アクシデントマネージメントの今後の進め方について」を発表した（甲B81）。

ここでは、1975（昭和50）年に米国で公表された原子炉安全研究（WASH-1400）を契機にシビアアクシデント対策が注目され、スリーマイル島原発事故及びチェルノブイリ原発事故によりシビアアクシデントの重要性が認識され、各国でシビアアクシデントの研究とその対策が実施されているとして、米国、フランス、ドイツのシビアアクシデント対策が紹介されている。

しかし、共通問題懇談会の報告書の結論部分と安全委員会の決定がそのまま同省の方針として「現時点においては、アクシデントマネージメントに関連した整備

がなされているか否か、あるいはその具体的対策内容の如何によって、原子炉の設置又は運転などを制約するような規制的措置を要求するものではない」と結論づけられている（甲B81・5頁）。そして、電気事業者が積極的に保安措置を引き続き講じていくことが強く望まれるとして、通商産業省としても、シビアアクシデント対策を事業者の自主努力に委ねることを決定した。

## （2）外的事象を原因とする全交流電源喪失対策を安全規制の対象から除外

1993（平成5）年6月11日、全交流電源喪失事象検討ワーキンググループは、「短時間で交流電源が普及できずSBOが長時間に及ぶ場合には…炉心の損傷等の重大な結果に至る可能性が生じる」と指摘しつつ、「我が国の外部電源系統、EDG（非常用ディーゼル発電機）及び非常用直流電源設備の信頼性は良好」、「我が国のプラントのSBO（全交流電源喪失）に対する耐久能力は良好」、「我が国のプラントの電源系統の信頼性は現状において高く、…SBOの発生確率は小さい。また、万一のSBOに対しても短時間で外部電源等の復旧が期待できるので原子炉が重大な事態に至る可能性は低い」と評価し、これまでの報告書案における「全交流電源喪失事象に対し、審査指針及び運転管理の実施状況に反映すべき事項は特に認められない」との決定を引き継ぎ、指針への反映について全く提言しなかった（甲B82）。

また、原子力安全委員会は、1993（平成5）年10月28日、上記ワーキンググループ報告書を原則非公表とすることを決定した。

## 5 まとめ

軽水炉技術の輸入元である米国において国家による安全規制が厳しく強化される歴史となったなかで、我が国においては、1992（平成4）年から1993（平成5）年にかけて、原子力安全委員会がシビアアクシデント対策を法規制しないとの政策選択をとったこと、外的事象を全交流電源喪失の原因として考慮の対象からあえて除外する選択をとったことが見直されることなく、本件原発事



故発生にいたった。

これは最新の科学技術的知見に基づく真摯な安全検討の結果とられた選択ではなかった。準備書面（6）でも言及したが、1980年代以降、国内における原子力発電所のトラブル・事故、事故隠しに国民のなかに不安が高まり、安全性に根本的な問題提起をする裁判も全国で取り組まれてきた。これらの動きに対し、1980年代から、監督官庁である通商産業省と電力会社との間で、シビアアクシデントの対策を法規制の対象とすることは、電力会社にとっては地元で安全と宣伝してきたことと矛盾することとなり、国にとっては原発訴訟で原発の危険性を認め不利になることから、両者談合して、法規制から外すことにしたものであった。

国会事故調査委員会は、この経過を「日本のSA対策は、規制当局と当事者の足並みがそろった検討過程の中で、訴訟とバックフィットによる既設炉の稼働率への影響がないことを重要な判断基準として対応されてきた。結果として現状のSA対策は、事業者による『知識ベース』の自主対策のみであり、外部事象、人為的事象の検討も積極的に進められることはなかった。」（甲B4 国会調査事故報告書107頁）と記している。

2010（平成22）年以降のシビアアクシデント対策の規制化の流れという状況下においても、電気事業連合会は規制当局に対して「既設炉に対する訴訟リスクの観点から影響のないこと」及び「運転停止に至ることがないこと」を前提に働きかけを行っており、これに対して、規制当局である原子力安全・保安院長が「事業者の立場や事実関係は承知している。現実に既存炉が到達できないことを要求するつもりはない。お互い、訴訟リスクを考慮に入れて慎重に考えていきたい。」と応じている（電気事業連合会の内部資料）。国会事故調報告書はこうした関係を「規制当局と電気事業者の『虜』の関係」と評した（甲B4 国会事故調報告書107～109頁、476～477頁）。

政府事故調査委員会は、わが国においてシビアアクシデント対策を事業者の自

主的な取り組みと位置付けた経過について関係者に聞き取りを行ったが、その際には「規制当局においては、過去の原子炉設置許可処分取消訴訟等の行政訴訟において、決定論的な設計基準事象とその根拠を説明することによって、現行規制において安全は十分確保されていると説明していた。そのため、共通問題懇談会当時、安全委員会及び通商産業省（当時）においては、SA対策を国内に導入するに当たって、SA対策を規制要求とすると、現行の規制には不備があり、現行施設に欠陥があることを意味することとなってしまう、過去の説明との矛盾が生じてしまうのではないかとの議論があった。」とされている（甲B1の1 政府事故調報告書（中間）418頁）。

安全確保を旨とする原子力安全委員会をも取り込んで、安全に関する科学技術的知見とは無縁な動機によって、シビアアクシデント対策、とりわけ、地震・津波による全交流電源喪失対策を法規制化することを放棄した経済産業省の誤りと責任は極めて重大である。

以上