

平成28年(ワ)第280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(第2陣)

原告 澤 正宏 外

被告 国 外1名

準備書面(7)

(被告国の原子力発電所を推進してきた社会的事実と安全確保の責務・責任)

2018(平成30)年8月24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

本準備書面の概要	4
第1 被告国が国策として原子力発電事業を計画的に推進してきたこと	6
1 国主導による原子力事業の創設	6
(1) 原子力開発事業の幕開け 原子力関連予算の成立	6
(2) 国の原子力開発利用体制の整備	7
(3) 産業界の参入	10
(4) 官民合同で原子力発電事業に着手	10
(5) 国策民営方針による事業者の事故リスクを国が引き受ける原子力賠償法 ...	11
2 国の「長期計画」に基づき原子力発電事業を推進したこと	12
(1) 原子力委員会の策定する原子力開発利用長期計画	12
(2) 長期計画による原子力発電事業の推進	13
(3) 原子力政策大綱	16
(4) 原子力立国計画の策定	16
(5) 被告国は産業界と一体となった原子力立国計画の推進	17
(6) 原子力開発事業の計画的拡大	18
3 原発立地も国策として進められてきたこと	21
(1) 原発推進計画に基づく原発立地	21
(2) 公害環境問題と相次ぐ事故	22
(3) 電源三法による懐柔	25
(4) 被告国は、電源三法交付金を活用して原発立地を確保することを主導したこと	25
(5) 産業界も被告国と一体となって原発立地の確保をしてきたことを認めていること	27
4 小括	27

第2 被告国が「国策民営」による原子力発電所を推進すると同時に、原子炉の安全確保についても積極的な役割と責務を負う法制度を構築したこと	28
1 原子力基本法に明記された「安全の確保」	28
2 原子炉等規制法及び電気事業法で付与された被告国 の安全規制の権限	30
(1) 原子炉等規制法	30
(2) 電気事業法	31
3 被告国が原子力施設の安全確保と防災について、国が「適時にかつ適切に」責任を果たさなければならないと自覚していたこと	32
4 原子力発電所の事故隠しが横行し、電気事業者まかせでは原子力発電所の実効性ある安全確保が期待できない社会的事実が繰り返されたこと	33
(1) 原発故障・事故の続出	33
(2) 利潤追求の事業者が行った「対策」は原発事故隠蔽であったこと	34
(3) 電気事業者が自主的に原子力発電所の安全確保対策を実行することは、期待できないこと	38
5 小括	38
第3 被告国が国民に対して原発の安全性を宣伝していたことに伴う責任	39
1 原子力発電事業推進を安全性確保に優先させる体制がつくられたこと	39
(1) 推進機関と規制機関が同床したこと	39
(2) 政治家、電気事業者、原発メーカー、マスコミ、研究者が一体となった推進体制	40
2 安全性の宣伝が長期計画で位置付けられてきたこと	41
(1) スリーマイル島原発事故と長期計画	41
(2) チェルノブイリ事故後の安全性の宣伝と長期計画	42
(3) 1994年長期計画	43
(4) 国内での重大事故の発生と2000年長期計画	44

3	被告国は電気事業者が多額の広告・宣伝などメディア対策費を国民の電気料金に上乗せすることを容認してきたこと	45
4	学校教育の利用	47
5	小括	48
	第4 最後に	48

本準備書面の概要

本準備書面において、原告らは、被告国が原子力発電事業において果たしてきた役割の社会的事実について、被告国が主導して原子力発電事業を開始し国家政策として計画的に推進してきたこと、原子力施設の安全確保について電気事業者の原子炉施設を全面的に被告国に管理下において実現をはかる法制度がつくられてきていること、広く国民に対して原子力発電所の安全性を宣伝してきたことを踏まえ、被告国が原子炉施設の安全を確保する重大な責務を負い、本件事故に対する法的責任においても、被告国は、事業者である被告東電の補充的責任にとどまらない第1次的責任を負うことを主張する。

第1においては、被告国が、危険な原子力発電事業を国策として推進してきた社会的事実について主張する。被告国は、戦後、主導して原子力開発利用体制を整備し、これに呼応した産業界とともに、原子力損害賠償法で電気事業者の事故による経営リスクを引き受けたうえで、官民合同という方式で、原子力発電事業に着手した。さらに、被告国は、原子力委員会の策定する原子力開発利用長期計画等に基づき、計画的に原子力発電事業を進展・拡大させ、これに反対する立地住民対策として電源三法交付金を創設・拡充して住民を懐柔するなど、原発立地確保についても主導してきた。以上の被告国の原子力発電事業の推進政策が「国策民営」であることは、被告国も認めているところである。

第2においては、被告国が「国策民営」として原子力発電事業を計画的に推進する政策をとる一方で、原子炉の安全確保について第一次的責務を負う法制度を構築してきたことを主張する。原子力基本法では原子力の研究開発利用が「安全の確保を旨として」行われるべきことが明記され、同法に基づき制定された原子炉等規制法及び電気事業法においては、被告国の許可、認可を経て初めて、事業者が設置、運転することが可能となり、定期的な検査を受けることで初めて事業者が稼働継続することができる。そして原子炉施設の安全の確保をするために、経済産業大臣に対し、電気事業法39条1項における省令制定権及び同法40条の技術基準適合命令権が付与されている法体系となっている。かかる法体系を前提に、被告国においても、原子力開発利用長期計画等において、原子力施設における安全確保と防災について、事業者の安全責任とともに、国の規制責任が厳格に果たされなければならないと自覚していた。ところが現実には、原子力発電所の故障・事故が続発し、それに対して電気事業者が行った対策は事故隠しであった。電気事業者の自主的性にまかせていては、安全確保対策を実行することは期待できず、被告国が積極的に実効性ある安全規制をすることが求められていたことを明らかにする。

第3においては、被告国が、国民に対して原子力発電所の安全性を宣伝してきたことに伴う責任について主張する。原子炉を安全規制する法令の趣旨、目的に反し、わが国においては、政界、財界、官僚、学者、マスコミによって構成される原発産業を巡る閉鎖的な利益共同体（原子力ムラ）に規制機関が取り込まれ、安全責任を果たすことよりも原子力発電事業の推進を前提とした安全性の宣伝をすることを優先する構造にあった。そのため、被告国は、スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故など重大事故の際や、国内で頻発する事故や電気事業者の事故隠しに際しても、規制強化よりも、国民の不安を解消するための「安全性の宣伝」をすることに腐心してきた社会的事実がある。さらに、電気事業者の安全宣伝のための多額のメディア広告宣伝費を、国民が

負担する電気料金へ上乗せすることを容認するとともに、被告国も学校教育を利用して国民に原子力に対する期待と安心感を醸成する活動を続けてきている。

第1 被告国が国策として原子力発電事業を計画的に推進してきたこと¹

1 国主導による原子力事業の創設

（1）原子力開発事業の幕開け 原子力関連予算の成立

1939（昭和14）年に核分裂が発見され、世界的に様々な研究が発表されていったが、我が国の原子力に関する研究は立ち遅れていた。そのうえ、第二次世界大戦後の連合国占領期間中は、原子力の実験的研究が禁止されていたため、我が国の原子力事業は、まったく存在しない状況であった。

しかし、1952（昭和27）年4月28日に発効したサンフランシスコ講和条約により、我が国における原子力研究が全面的に解禁となった。これを受けて、物理学者の中には、原子力研究を推進させようとする動きも見られた。

しかし、他方で、若手物理学者を中心に反対の動きも大きかった。1949（昭和24）年1月に設立した日本学術会議では、1950（昭和25）年4月に「戦争を目的とする科学の研究には絶対従わない決意の表明」を採択したり、1952（昭和27）年10月には「原子力委員会を政府に設置する」との提案に対し、原子力の研究は「相当発電するものがあると一夜にして原爆に化する」との反対意見で、この提案が撤回されたりした。そのため、原子力研究が全面解禁となっても、直ちに原子力研究の動きは、停滞した。

米国においては、国内における原子力商業利用解禁を求める世論の高まり等を背景に、1953（昭和28）年12月8日、アイゼンハワー米大統領は、国際連合で「平和のための原子力（Atoms for peace）」という演説をし原子力の「平和利用」、すなわち、原子力貿易の解禁、原子力開発利用の民間企業への門戸開放をすすめることになった。このような原子力推進の気運が高まって

¹ 甲B422 「新版 原子力の社会史 その日本の展開」吉岡斉

いた米国に 1953（昭和 28）年 7 月に留学し、帰国した中曾根康弘（当時、衆議院議員）は、所属していた改進党など 3 党の国会議員と共同して、国会では、1954（昭和 29）年 3 月 2 日、1954（昭和 29）年度の予算案の修正として、原子炉築造費（2 億 3500 万円）、ウラニウム資源調査費（1500 万円）、原子力関係資料購入費（1000 万円）の総額 2 億 6000 万円が原子力予算として計上された。

これに対して、日本学術会議は、原子力予算の反対を申し入れた。しかし、議員たちはこれを拒絶した。なお、この際、中曾根康弘は、「学者がボヤボヤしているから札束で学者のほっぺたをひっぱたいてやった。」と語ったと言われている。こうして、政治主導での原子力開発利用体制の整備が始まり、研究者たちはこれに追随することになった。

（2）国の原子力開発利用体制の整備

ア　日米原子力研究協定の締結と濃縮ウランの受け入れ

原子力予算成立後、政府は、1954（昭和 29）年 5 月 11 日、原子力利用準備調査会を設置した。これは、内閣に設置され、副総理が会長、経済企画庁長官が副会長を務めるハイレベルの意思決定機関であり、日米原子力研究協定の締結や同協定の締結に伴いアメリカからの濃縮ウラン受入れの方針が決定された。そして、1955（昭和 30）年 1 月 14 日には、日米原子力研究協定を締結し、同協定に基づく濃縮ウランの受入機関として同月 30 日、財団法人日本原子力研究所（以下、「原研」という。）が設置された。

並行して、通商産業省においては、1954（昭和 29）年 6 月 19 日、原子力予算打合会が設置された。ここでは、日本初の海外原子力調査団派遣〔1954（昭和 29）年 3 月から 1955（昭和 30）年 3 月〕の実施と、調査団報告書をふまえた 1955（昭和 30）年 7 月の研究炉建設の「中期計画」（複数の年度にまたがる計画）を立案された。

イ　原子力三法の成立

そして、1955（昭和30）年12月17日に原子力基本法をはじめとする原子力三法が可決成立し、1956（昭和31）年1月1日から施行された。原子力基本法は、原子力の研究、開発及び利用を促進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術のシンポと産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準とに寄与することを目的として制定され（同法1条）、我が国として原子力利用を推進していくうえでの基本法として位置づけられた。

その後、総理府に当初設置された原子力局が科学技術庁に移管し、同庁が日本の原子力行政の中核を担うこととなった。原研と原子燃料公社（以下、「原燃公社」という。）が、科学技術庁傘下の特殊法人として設置され、前者は原子力研究全般と原子炉の設計・建設・運転、後者は核燃料事業全般を担った。

ウ 原子力委員会の設立

原子力三法の成立のうちの原子力委員会法により設立された原子力委員会は「原子力開発、研究及び利用に関する長期計画」（以下、「長期計画」という。）を策定し、原子力技術の研究開発を国策として長期的計画に基づき推進することを明確にした。1956（昭和31）年9月6日の第1次原子力長期計画（甲B423の1）では、「原子力の研究、開発および医療は、わが国のエネルギー需給の問題を解決するのみでなく、産業の急速な進展を可能にし、学術の進歩と国民の福祉の増進をもたらすものであることにかんがみ、すみやかにその実用化を図り、特にわが国に最も適合する型式の動力炉を国産在とすることを目標とする。このための基礎研究に力を注ぐとともに、開発技術を育成し、原子力工業の基盤の確立に努める。」ことを開発の目標定めた。また、「原子燃料については、極力国内における自給態勢を確立する」とし、国内ウラン鉱の開発の他、「将来わが国の実情に応じた燃料サイクルを確立するため、増殖炉、燃料要素再処理等の技術の向上を図る」とされ、被告国が国策として核燃料サイクルの実現を目指して、国の主導で研究開発体制を整備することとされた。

また、原子力委員会と併存する形で、通産大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会〔2010（平成22）年より総合資源エネルギー調査会〕も原子力政策に関する審議を行ってきており、この審議結果が報告され、閣議決定がなされると、法令制定等につながることになった。また、電源開発調整審議会（1952年7月発足。2001年より総合資源エネルギー調査会電源開発分科会）が、国家計画として個別の原子力発電所の設置計画の権限が与えられていた。

日本の原子力政策の特徴は、民間企業も巻き込む形で原子力計画が国策として策定されてきたことであるが、これに関与してきたのが、これら原子力委員会、電源開発調整審議会、総合エネルギー調査会の三者であった。

エ 技術開発への国費投入と核燃料開発

原子力技術については、豊富な国家資金の投入によって、大学等の研究機関や民間企業による開発研究への支援が行われているのみならず、特殊法人〔原研、動力炉・核燃料開発事業団（以下、「動燃」という。）、理化学研究所〕、国立試験研究機関（放射線医学総合研究所、金属材料技術研究所等）、非営利法人（原子力発電技術機構、電力中央研究所、核物質管理センター、原子力環境整備センター）による政府関係研究開発機関が創設され、計画的総合的な研究開発を促進する体制がとられた。

このうち、動燃は、エネルギー資源の乏しい我が国におけるウランの有効利用の切り札として位置づけられてきた高速増殖炉の開発を目的として1967（昭和42）年に設立された法人であり研究開発において重要な位置を占めてきた²。

2 動燃については、1995（平成7）年12月8日の高速増殖炉「もんじゅ」の事故及び1997（平成9）年3月11日の東海村再処理工場アスファルト固化処理施設の事故を契機として、1998（平成10）年に核燃料サイクル開発機構として改組された後、200

（3）産業界の参入

他方、産業界も、原子力予算が成立してから原子力への関心がさらに高まつた。1953（昭和28）年、電力中央研究所傘下の電力経済研究所が新エネルギー委員会を設置した。そして、1956（昭和31）年3月には、日本原子力産業会議（原産）が創立された。また、原子力産業グループの形成もみられた。すなわち、1955（昭和30）年10月に旧三菱財閥系23社が参加した三菱原子動力委員会の発足を皮切りに、1956（昭和31）年3月に日立製作所と昭和電工を中心とする16社からなる東京原子力産業懇談会、同年4月に旧住友財閥系14社からなる住友原子力委員会、同年6月に東芝など旧三井財閥系37社からなる日本原子力事業会、同年8月に富士電機・川崎重工業・古河電気工業など旧古河・川崎系の25社からなる第一原子力産業グループが相次いで結成された。これらの大半が重電機メーカーであり、戦前からの海外重電機メーカーとの技術提携関係に基づき、海外からの原子力技術導入を図るようになった。三菱とウェスチング・ハウス社、東芝とゼネラル・エレクトリック社の提携関係がそれであり、日立製作所もゼネラル・エレクトリック社と技術提携を結んだ。

（4）官民合同で原子力発電事業に着手

1956（昭和31）年1月5日、初代原子力委員長の正力松太郎（当時、衆議院議員）が「5年以内に採算のとれる原子力発電所を建設したい」との談話を発表した。そこでは、「動力炉の施設、技術等一切を導入するために動力協定を締結する必要がある」とあり、海外からの原子炉購入という構想が示されていた。

5（平成17）年10月には原研と統合され、独立行政法人日本原子力研究開発機構に再編された。

そして、原子力委員会は、1956（昭和31）年10月に訪英調査団を派遣し、1957（昭和32）年1月の報告を受けて、同年3月7日、発電炉早期導入方針を決定し、英國炉導入を前提とした技術的検討をすることになった。

この英國炉の受け入れ主体については、全額政府出資の通産省傘下の国策会社である電源開発株式会社と、電気事業者および関連業界を出資者とする民間会社が最後まで争い、政・官・財界の中核を巻き込んだ論争となつたが、官民合同の「原子力発電株式会社」を設立することになり、1957（昭和32）年9月3日の「実用発電炉の受け入れ主体について」という閣議了解により、官民合同の会社を設立し、政府20%、民間80%（電力9社40%、その他40%）の出資比率で、同年11月1日、日本原子力発電株式会社（以下、「原電」という。）が設立された。こうして我が国の原子力事業は、電力業界が商業用原子力発電事業の確立へ向けて乗り出したことで、「国策民営」の路線をたどることになった。

（5）国策民営方針による事業者の事故リスクを国が引き受ける原子力賠償法

もっとも、原子力は、事故が起つた場合は賠償が巨額になるため、民間企業が全額負担することは不可能である。原子力産業を推進するためには原発立地の理解と安心を得ることが必要であるが、甚大な損害発生に備えて被害者保護のための賠償制度を整備することが不可欠である。そのため、1961（昭和36）年、原子力事業の健全な発達とともに被害者保護を目的とした原賠法が制定された。原賠法では、民間企業が保険で負担できる金額（1事業所当たり当時50億円、現在1200億円）を超える賠償に関しては第16条で、「原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うものとする」「援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行うものとする」と規定された。こうして、原子力賠償法によって、国策民営方針をとりながらも、民間企業である事業者が原発事故を起こした場合には国が賠償責任を全うするため引き受ける仕組みをつくり、原子力発電事業を

一体となって推進可能とした。以上の官民の体制整備のもと、原子力発電株式会社は、1960（昭和35）年1月、茨城県東海村に東海第1発電所の建設に着工し、1966（昭和41）年7月から営業運転をした。

2 国の「長期計画」に基づき原子力発電事業を推進したこと

（1）原子力委員会の策定する原子力開発利用長期計画

原子力委員会は原子力政策の最高決定機関として発足した。

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。

原子力委員会は、1956（昭和31）年、1961（昭和36）年、1967（昭和42）年、1972（昭和47）年、1978（昭和53）年、1982（昭和57）年、1987（昭和62）年、1994（平成6）年、2000（平成12）年に、それぞれ、「原子力開発、研究及び利用に関する長期計画」（長期計画）を策定し、原子力技術の研究開発を国策として推進することを明確にした。

長期計画は、政府事業はもとより民間事業までも包括的に国家計画の対象に組み込んでいるものである。すべての主要事業について、民間事業を含めて、その将来の事業規模に関する数値目標や、主要装置の完成目標年度などが示されており、国家計画がきわめて詳細かつ具体的なものであった。さらに、ほとんどすべての主要事業について、それを前進させる方針が示されてきた。特に、商業原子力発電事業、使用済核燃料再処理事業、高速増殖炉サイクル技術開発

の三者は、原子力政策の「主要三事業」と呼ぶことができるほど、政策文書での扱いが大きなものであった。

（2）長期計画による原子力発電事業の推進

ア 1953（昭和31）年長期計画

原子力委員会が1956（昭和31）年に制定した第1次長期計画（甲B423の1）では、「原子燃料については、極力国内における自給態勢を確立するものとする。このため、国内資源の探査および開発を積極的に行い、あわせて民間における探査および開発を奨励する。また、不足分については海外の資源を輸入し得るよう努力する。なお、将来わが国の実情に応じた燃料サイクルを確立するため、増殖炉・燃料要素再処理等の技術の向上を図る。」とされている。原子力発電導入の背景事情として、1950年代半ばの日本における、経済成長に伴う急激な電力需要の増加に対応する必要性があげられ、原子力委員会はその出発の当初から、エネルギー自給に向けての強い意思を示している。

イ 1961（昭和36）年長期計画

1961（昭和36）年の第2次長期計画（甲B423の2）では原子力発電の開発の意義として、「安価なエネルギー源の開発およびその多様化をはかることが必要である。このため電力供給源として原子力発電に期待することは、大きな意義があるものと考える」としたうえで、発電1号炉として英国からの輸入による黒鉛減速炭酸ガス冷却型発電炉の建設を進めながら、発電2号炉として、米国からの輸入による軽水冷却型発電炉を建設する計画を立て、さらに、10年間で3基程度の発電炉を設置することを打ち出した。そして、計画の期間（1961年から20年間）の前期10年間における開発規模としては、「電気出力約100万kW前後」という数値目標を示して、「これらの建設は、電気事業者が協調してこれにあたることを期待するとともに、政府としては、その推進のために金融・税制その他において適切な施策を講ずる」ことを決定した。

ウ 1967（昭和42）年長期計画

被告国の計画に従って原子力発電所建設が開始された時期である1967（昭和42）年第3次長期計画（甲B423の3）において、被告国は「原子力発電所の経済性については昭和45年頃に建設を開始するものについてはその発電コストが重油専焼火力発電と同程度となり、それ以降もひきつづき技術の進歩、原子力発電所単基容量の増大、原子炉機器および燃料の生産規模の拡大等により一層低下し、重油専焼火力発電に比しはあるかに有利となっていくものと考えられる。このような経済性の見通しと原子力発電の将来におけるエネルギー供給上の重要な役割からすれば、新規電源開発量の中に占める原子力発電の割合は可能な限り大きいことが望ましいが、最適な電源の組合せ等も考慮すると昭和60年度におけるその発電規模を3000万kWないし4000万kWと見込むことが適當と考える」との数値目標を設定したうえで、「原子力開発利用は、研究開発に多額の資金と人材を要すること、国際的関連性が高いこと、安全性確保の必要性があることなどから、政府の果たすべき役割はもとより大きい」との基本的考え方を示した。そして、各論において、米国から輸入した軽水炉は「各種炉型のうち、最も経済性確立の見通しが明らかになった炉型であり、現在3基の軽水炉の建設が進められている」として、わが国で建設する原子力発電所は、軽水炉を採用する方針を示した。被告国は、この原子力政策を遂行・実現するための、「人材育成」についても、必要とされる原子力関係科学技術者を明示して列挙し、その所要数についても数値目標を立て、大学の学部、大学院の専攻過程の増設・増員、養成訓練対策に至るまで、こと細かく決定している。

また、同年には、動力炉・核燃料開発事業団の設立がなされたが、その際の国会における、自民・社会・民社・公明による四党共同提案による付帯決議では、「動力炉及び核燃料の開発並びに原子力産業の樹立は、エネルギー政策の推進、科学技術の振興の見地から、国家的にきわめて重要な課題である。よつ

て、政府はこれを重要国策として経済の変動等に左右されることなく長期にわたり、強力に推進すべきである」³とされた。天然資源、とりわけエネルギー資源に乏しいなかで、我が国は、原子力発電を重要なエネルギー自給の方策として位置づけ、その開発を国策、すなわち国家としての重要政策として位置づけてきたのである。

被告国の計画に従い、1960年代に被告東京電力、関西電力及び中国電力から、1970年代前半に東北電力、四国電力及び九州電力から、1980年代に北海道電力及び中部電力から、それぞれ発電用原子炉設置許可の申請がなされ、次々と原子力発電所の設置が許可され、建設、運転開始に至った。福島第一原発については、1971（昭和46）年3月26日の1号機の運転開始から1979（昭和54）年10月24日6号機の運転開始まで、約8年間に6つの原子炉が集中的に建設された。

エ 2000（平成12）年長期計画

その後も、被告国は、長期計画に基づき、原子力発電の推進を図ってきた。2000（平成12）年の長期計画（甲B423の7）においても、「エネルギー資源の乏しい我が国のおかれた地理的・資源的条件を踏まえ、また、将来の不透明さを考慮すれば、既に国内総発電電力量の3分の1を超える電力を供給し、エネルギー自給率の向上とエネルギーの安定供給に寄与するとともに、我が国の二酸化炭素排出量の削減に大きな役割を担っている原子力発電を引き続き基幹電源に位置付け、最大限に活用していくことが合理的である。」とし、エネルギー供給における原子力発電を、基幹電源に位置づけ、最大限に活用していくことが合理的として、推進を図っていた。

³ 甲B422吉岡斎「新版 原子力の社会史」126頁

（3）原子力政策大綱

原子力委員会の新長期計画策定会議は、それまでに策定されてきた長期計画に代わり、新しく我が国の原子力政策の基本方針を示すものとして、原子力政策大綱（甲B423の8）を策定し、これが2005（平成17）年10月に閣議決定された。この原子力政策大綱も、国家計画の対象に民間事業が組み入れられていること、主要事業について数値目標や目標年度が記載されていること、原子力発電シェアの数値目標が明記され、高速増殖炉サイクル技術開発に關してもタイムテーブルが復活しているなど、長期計画の特徴を継承するものであった。

（4）原子力立国計画の策定

そして、この原子力政策大綱を受けて経済産業省も動き出し、総合資源エネルギー調査会電気事業分科会原子力部会は、2006（平成18）年8月原子力政策大綱の基本方針を実現するための具体的方策について、とりまとめた。それが、「原子力立国計画」（甲B424の1ないし2）と題する報告書であった。この報告書のあらゆる記述は、現在の電気事業の仕組みが今後数十年にわたって基本的に変わらないこと、別の表現を用いれば、今後数十年は電気事業の根幹を搖るがすような大きな電力自由化措置を導入せず、「国策民営」体制を堅持することが大前提となっていた。

原子力立国計画は、冒頭で「原子力政策立案に当たっての5つの基本方針」を掲げている。そこには、被告国の原子力政策を強行に推し進めようとするスタンスが随所に表れている。

まず、第1の「「中長期的にブレない」確固たる国家戦略と政策枠組みの確立」では、[原子力政策は、市場に委ねるだけで推進できるものではなく…原子力政策を「国家戦略」として推し進めるべきである。]と明記されている。

次に、第2では、「原子力政策が着実に推進されるためには、この「国家戦略」に沿って民間事業者による原子力関連投資が円滑に行われることが必要」

であるとされ、「政策目標を実現するための具体的な施策や時期について」は、「戦略的柔軟さ」をもって、「状況に応じてタイムリーに適切な形で導入できるよう」にしていく」と記載されている。

さらに、第3では、電力自由化の進展の中で、国、電気事業者、メーカーのいずれも原子力の中長期的な戦略策定のイニシアティブをとらず、結果として難しい問題が先送りされがちな構図（いわゆる「三すくみ構造」）に陥ったことを反省し、この「三すくみ構造」から脱却し、中長期的に原子力発電を発展させていくためには、関係者間の真のコミュニケーションを実現し、ビジョンの共有を図ることが必要であるとして、「そのためには、先ず、国が大きな方向性を示して、最初の第一歩を踏み出すべきである。」と決意を表明している。

このように、被告国は、具体的な原子力方策を策定していくにあたり、原子力推進を「国家戦略」として位置付け、イニシアティブをとっていこうとしていたのである。

2002（平成14）年6月に施行されたエネルギー政策基本法に基づき、エネルギー需給全体に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方向性を示したエネルギー基本計画（甲B425）には、原子力立国計画の「原子力政策立案に当たっての5つの基本方針」がそのまま盛り込まれ、それが2007（平成19）年3月9日に閣議決定され、最上位の国策とされている。

（5）被告国は産業界と一体となった原子力立国計画の推進

（社）日本経済団体連合会（以下「日本経団連」）が、2006（平成18）年5月9日、我が国のエネルギー安全保障が中長期的に担保されるための戦略について、産業界の考え方として示したのが「わが国を支えるエネルギー戦略の確立に向けて」（甲B426）である。そこには、「エネルギー戦略は国家安全保障に直結する基幹的戦略であり、…その立案と遂行には、…強い政治のリーダーシップが求められる。」そして、特に「原子力がエネルギー安全保障

上の基幹エネルギーであることを国策として明確に位置づけるとともに、原子力発電は民間の自助努力のみでは十分に推進し得ないことに鑑み、官民が一体となって…原子力活用の着実な推進を図」っていくことが必要であると記載されている。これは、まさに原子力政策を国家戦略として国がイニシアティブを発揮していくという原子力立国計画が、産業界の意向でもあることが示されているのである。

（6）原子力開発事業の計画的拡大

被告国の主導によって開始された我が国の原子力発電事業は、長期計画等の原子力発電事業の計画に基づき、1970年代以降、次々と運転を開始していった。1970年代に営業運転を開始した発電用原子炉は全部で20基を数えた。これは年平均2基のペースであった。

	運転開始年月日	原子炉名
1	1970（昭和45）年3月	日本原電敦賀1号
2	1970（昭和45）年11月	関西電力美浜1号
3	1971（昭和46）年3月	東京電力福島1号
4	1972（昭和47）年7月	関西電力美浜2号
5	1974（昭和49）年3月	中国電力島根1号
6	1974（昭和49）年7月	東京電力福島2号
7	1974（昭和49）年11月	関西電力高浜1号
8	1975（昭和50）年10月	九州電力玄海1号
9	1975（昭和50）年11月	関西電力高浜2号
10	1976（昭和51）年3月	中部電力浜岡1号
11	1976（昭和51）年3月	東京電力福島3号
12	1976（昭和51）年12月	関西電力美浜3号

13	1977（昭和52）年9月	四国電力伊方1号
14	1978（昭和53）年4月	東京電力福島5号
15	1978（昭和53）年10月	東京電力福島4号
16	1978（昭和53）年11月	日本原電東海第2
17	1979（昭和54）年11月	中部電力浜岡2号
18	1979（昭和54）年3月	関西電力大飯1号
19	1979（昭和54）年10月	東京電力福島6号
20	1979（昭和54）年12月	関西電力大飯2号

また1980年代にもおおむね年間1.5基（ペースはやや落ちたが原子炉のサイズは大型化した。）のペースで営業運転が進められた。

下記表I-1⁴は我が国の原発設備容量の推移を示したものであり、図5は表I-1⁵をグラフでまとめたものである。これによると我が国の原子力発電は1990年代半ばまで、ほとんど直線的ともいえる安定したペースで拡大してきたことが分かる。原発建設ペースの時間的変化の激しい欧米の原発大国（アメリカ、フランス、ドイツ、イギリス）と異なり、二度にわたる石油危機（第1次：1973年、第2次：1979年）をはじめとする経済情勢やエネルギー情勢の70年代以降における激変とほとんど無関係に、原発建設が直線的に進められたのは、計画経済が被告国によってコントロールされてきたからにほかならない。

すなわち、このことは、軍国主義時代に確立された国家統制的な経済秩序が、敗戦後も維持され、全般的には、1960年代以降に自由化が進んだにもかかわらず、原子力発電においては、国家政策に基づく事業活動として国家統制事業的な性格を濃厚に残したまま今日に至っていることを示しているのである。

⁴ 平成22年度版「原子力施設運転管理年報」独立行政法人原子力基盤機構

⁵ 甲B422、144頁

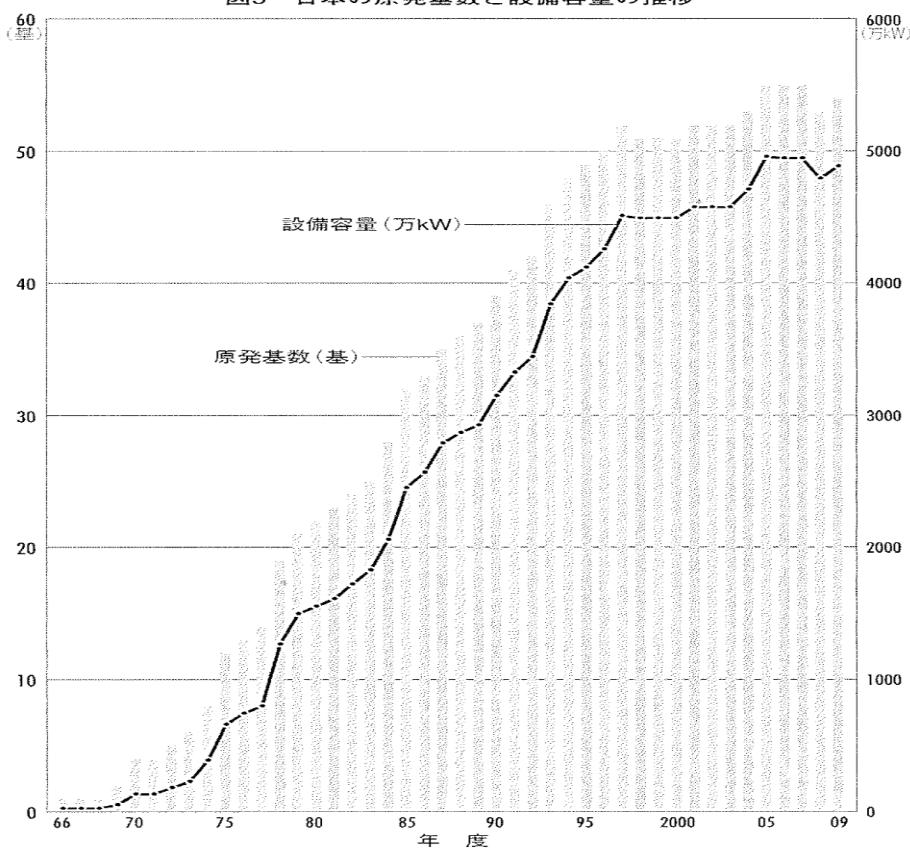
表 I-1 電気事業用原子力発電所認可出力の推移

(単位: 万kW)

年度 \ 炉型	G C R	B W R	P W R	計
1969	16.6 (1)	35.7 (1)	-	52.3 (2)
1970	16.6 (1)	81.7 (2)	34.0 (1)	132.3 (4)
1971	16.6 (1)	81.7 (2)	34.0 (1)	132.3 (4)
1972	16.6 (1)	81.7 (2)	84.0 (2)	182.3 (5)
1973	16.6 (1)	127.7 (3)	84.0 (2)	228.3 (6)
1974	16.6 (1)	206.1 (4)	166.6 (3)	389.3 (8)
1975	16.6 (1)	338.5 (6)	305.1 (5)	660.2 (12)
1976	16.6 (1)	338.5 (6)	387.7 (6)	742.8 (13)
1977	16.6 (1)	338.5 (6)	444.3 (7)	799.4 (14)
1978	16.6 (1)	689.3 (10)	561.8 (8)	1,267.7 (19)
1979	16.6 (1)	799.3 (11)	679.3 (9)	1,495.2 (21)
1980	16.6 (1)	799.3 (11)	735.2 (10)	1,551.1 (22)
1981	16.6 (1)	799.3 (11)	791.8 (11)	1,607.7 (23)
1982	16.6 (1)	909.3 (12)	791.8 (11)	1,717.7 (24)
1983	16.6 (1)	1,019.3 (13)	791.8 (11)	1,827.7 (25)
1984	16.6 (1)	1,071.7 (14)	967.8 (13)	2,056.1 (28)
1985	16.6 (1)	1,291.7 (16)	1,143.8 (15)	2,452.1 (32)
1986	16.6 (1)	1,291.7 (16)	1,259.8 (16)	2,568.1 (33)
1987	16.6 (1)	1,511.7 (18)	1,259.8 (16)	2,788.1 (35)
1988	16.6 (1)	1,593.7 (19)	1,259.8 (16)	2,870.1 (36)
1989	16.6 (1)	1,593.7 (19)	1,317.7 (17)	2,928.0 (37)
1990	16.6 (1)	1,813.7 (21)	1,317.7 (17)	3,148.0 (39)
1991	16.6 (1)	1,813.7 (21)	1,493.6 (19)	3,323.9 (41)
1992	16.6 (1)	1,813.7 (21)	1,611.6 (20)	3,441.9 (42)
1993	16.6 (1)	2,091.4 (24)	1,729.6 (21)	3,837.6 (46)
1994	16.6 (1)	2,201.4 (25)	1,818.6 (22)	4,036.6 (48)
1995	16.6 (1)	2,283.9 (26)	1,818.6 (22)	4,119.1 (49)
1996	16.6 (1)	2,419.5 (27)	1,818.6 (22)	4,254.7 (50)
1997	16.6 (1)	2,555.1 (28)	1,936.6 (23)	4,508.3 (52)
1998	-	2,555.1 (28)	1,936.6 (23)	4,491.7 (51)
1999	-	2,555.1 (28)	1,936.6 (23)	4,491.7 (51)
2000	-	2,555.1 (28)	1,936.6 (23)	4,491.7 (51)
2001	-	2,637.6 (29)	1,936.6 (23)	4,574.2 (52)
2002	-	2,637.6 (29)	1,936.6 (23)	4,574.2 (52)
2003	-	2,637.6 (29)	1,936.6 (23)	4,574.2 (52)
2004	-	2,775.6 (30)	1,936.6 (23)	4,712.2 (53)
2005	-	3,021.4 (32)	1,936.6 (23)	4,958.0 (55)
2006	-	3,010.1 (32)	1,936.6 (23)	4,946.7 (55)
2007	-	3,010.1 (32)	1,936.6 (23)	4,946.7 (55)
2008	-	2,856.9 (30)	1,936.6 (23)	4,793.5 (53)
2009	-	2,856.9 (30)	2,027.8 (24)	4,884.7 (54)

(注) 各年度末での値。 ()内は基数を示す。

図5 日本の原発基数と設備容量の推移



3 原発立地も国策として進められてきたこと

(1) 原発推進計画に基づく原発立地

原子力施設の設置運営を行う主体は、現在、独立行政法人日本原子力研究開発機構（かつての動燃、原研など）のほかは民間の電気事業者等であり、立地点の選定に必要な調査の実施や用地取得交渉・漁業補償等も、第1次的には事業主体と地元市町村、地権者、漁業権者との自主的交渉に委ねられてはいる。しかしながら、これらは一連の行政計画に基づいているものであり、政府の関与なしに進めることのできないものである。すなわち、電気事業者が立地地点を選定し、地元自治体等に調査を申し入れ、誘致先の地元から調査の同意を得ると、電気事業者が環境調査や用地取得・漁業補償の交渉に入る。他方で、公開ヒアリング（経済産業省の行政指導に基づく）や環境調査に基づく環境審査

（なお、これは環境影響評価法の成立とそれに伴う電気事業法の改正に伴うものであり、福島第一原発設置当時はなかった。）で、住民意見を聴取する。地元から建設に対する同意を得ると、政府は省庁間で調整し、これらの結果が電源開発調整審議会の議を経て、内閣総理大臣が電源開発基本計画を策定・公表する。

電源開発基本計画への具体的立地の組み入れは、長期的な電源開発の目標との関係から行われるものであり、この目標は、経済産業大臣の諮問機関である総合エネルギー調査会が策定する長期エネルギー需給見通し、閣議決定を経て経済産業大臣が定める石油代替エネルギーの供給目標、電気事業審議会（経済産業大臣の諮問機関）の策定した長期電力需給見通し等を勘案して策定されるものであり、事実上、これらのエネルギー計画と連動しているのである。

（2）公害環境問題と相次ぐ事故

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ところは、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を中心の過疎地と言われるような地域である。

もっとも、現実に原発を設置することは決して容易ではなかった。広島・長崎に原子爆弾を投下され日本が敗戦したことによりアジア・太平洋戦争が終結したこと、ビキニ環礁での水爆実験の被害である第五福竜丸事件を機に原水爆禁止運動が広がったため、原発を誘致する計画が持ち上がった地域では、漁民を中心に大きな反対運動があったからである。そして、1960年代後半から公害・環境問題への国民的関心が高まり、1970年代に入ると、原発立地計画は例外なしに大きな反対運動に直面するようになり、計画が暗礁に乗りあげるケースが相次いだ。

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

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。

しかも、原子力発電所自体が技術的な完成度の低さから、当初から、故障、トラブルが相次いだ。実際に1973（昭和48）年から1979年（昭和54）年にかけての発電用原子炉の設備利用率は、40～50%程度であった。そのため、原子力発電所の安全性に疑問が投げかけられ、立地予定地における反対運動に拍車がかかった。

（3）電源三法による懐柔

こうした原子力立地難航への政策的対応として、政府は、電源立地が全国的に難航するなかで、発電所の立地促進方策として、1974（昭和49）年6月には、「発電用施設周辺地域整備法」、「電源開発促進税法」、「電源開発促進対策特別会計法」のいわゆる「電源三法」を制定した。発電用施設周辺地域整備法によって立地地域に交付金が支給されるのだが、これは、電源開発による利益を立地地域に還元することにより、地域の公用施設の整備を図り、福祉の向上と電源立地の円滑化を図るもので、電気事業者からの販売電力量に応じて税金（電源開発促進税）を徴収し、これを歳入とする特別会計（電源開発促進対策特別予算）を設け、ここから、発電所などが設置される地点とその周辺地域の公用施設を整備する費用などに充てるため、電源立地促進対策交付金を地方公共団体に交付することになっている。

つまり、財源について、電源開発促進税法によって課税され、電源開発促進対策特別会計法によって特別会計に組み入れられるという構造になっている。こうして、立地地域は交付金による利益が生じることになる。しかも、電源立地促進対策交付金は、原子力だけでなくあらゆる発電所を対象としていたが、原子力発電所については同規模の火力発電所や水力発電所の2倍以上の交付金が支払われていた。そのため、これは原子力発電所の立地促進のために作られたものであるといつても過言ではない。1974（昭和49）年、田中角栄内閣総理大臣（当時）は「東京に作れない電気を送り、どんどん東京からカネを（新潟に）送らせるのだ」と力説した。

（4）被告国は、電源三法交付金を活用して原発立地を確保することを主導したこと

電源三法交付金の中心的な存在である電源立地促進対策交付金の支出対象は、整備計画に盛り込まれた公共施設の整備事業に限定されるとされるが、制度創設以来、対象となる施設の範囲は徐々に拡大されており、現在、道路、港湾、

漁港、都市公園、水道、通信施設、環境関連施設、医療施設、社会福祉施設等、種類は広範である（農林道、スキー場、各種試験場等、産業振興に寄与する施設も補助対象となる。）。そのため、財源の乏しい地方自治体は、原発誘致によって地域振興を図ろうとした。

しかし、運転を開始してから5年を過ぎると交付は打ち切られる。しかも、運転年数が経つにつれ、施設の価値は減価償却のため減少するので、立地地域の収入となる固定資産税も減少する。そのため、整備された施設の維持・補修等の財政負担問題が生ずることは、制度創設の当初から問題とされていたため、1981（昭和56）年度以降は運用益を交付金により整備された公共用施設の維持補修にあてることとされたり、電源立地特別交付金や、1997（平成9）年度からは原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金が創設されたりした。

電源三法は、次第に拡充・複雑化していった。すなわち、電源開発促進税は、1980（昭和55）年7月から電源立地勘定（85円／1000kWh）に加えて、電源多様化勘定（215円／1000kWh）が加えられ、1983（昭和58）年度からは両勘定合わせて445円／1000kW時に値上げされた。その結果、自治体への交付金額も増加していった。さらに、1981（昭和56）年10月以降、市町村だけでなく都道府県に対しても「原子力発電施設等周辺地域交付金」「電力移出県等交付金」が交付されるようになった。そして、2003（平成15）年には、「電源立地地域対策交付金」に一本化した。これは、発電施設出力の大きさや運転年数の長さによって交付金が算定されるようになっている。運転年数が30年を超えると、立地県には「原子力発電施設立地地域共生交付金」が支給される。

（5）産業界も被告国と一体となって原発立地の確保をしてきたことを認めていること

電気事業連合会は、そのサイトにおいて、「原子力発電について」（甲B427）というページを設けている。その中の「原子力と地域社会」では、「原子力発電の立地及び運転にあたっては、立地地域や周辺地域との信頼関係を第一に、地域の発展のために、電気事業者、国、地方自治体の3者が一体となって、相互に連携・協力して共存共栄することが大切です。」として、電気事業者、国、地方自治体が一体となって相互に連携協力して原子力発電の立地及び運転を行っていくことが明記されている。

また、同ページの「発電所が立地するまでの流れ」では、「発電所の立地は、長期化の傾向を強めていますが、電気事業者は地域との合意形成を図るなど、国とともにさまざまな立地推進対策を講じています。」と明記され、さらに、「立地地域の振興について」では、「原子力発電所の立地のための合意形成にあたり、立地地域の振興はたいへん重要です。このため、国においては、電源開発促進税を財源とする電源三法交付金制度をはじめ、立地地域の振興を積極的に支援しています。電気事業者においても、地元の企業として発電所の建設や事業活動を通じ、地域との共生に努力しています。」とも明記されている。

これらの社会的事実は、電気事業者が事業主体、被告国がこれを規制・監督するという補充的・後見的な関係ではなく、被告国が電気事業者を積極的に支援し、あるいは電気事業者と一体となって、いわば車の両輪という関係の下に、相互に連携・協力して原発事業を進めてきたことを示す。

4 小括

以上、被告国は、戦後、主導して原子力開発利用体制を整備し、これに呼応した産業界とともに、原子力損害賠償法で電気事業者の事故による経営リスクを引き受けたうえで、官民合同で原子力発電事業に着手した。さらに、

被告国は、原子力委員会の策定する原子力開発利用長期計画等に基づき、計画的に原子力発電事業を進展・拡大させ、これに反対する立地住民対策として電源三法交付金を創設・拡充して住民を懷柔するなど、原発立地確保についても主導的な役割を果たしてきた。これが「国策民営」といわれていることの実態である。

本件事故後に被告国の「エネルギー・環境会議」が2012（平成24）年9月14日に決定した「革新的エネルギー・環境戦略」（甲B428）においても、「原子力事業体制と原子力損害賠償制度」の項で、「国策民営の下で進められてきた原子力事業体制については、官民の責任の所在の明確化について検討を進める」と認めているところである。

第2 被告国が「国策民営」による原子力発電所を推進すると同時に、原子炉の安全確保についても積極的な役割と責務を負う法制度を構築したこと

1 原子力基本法に明記された「安全の確保」

1955（昭和30）年に原子力基本法が制定された当時、中曾根康弘衆議院議員（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る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otope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、厳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られた上で、厳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。

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。この影響を受け、1978（昭和53）年、原子力基本法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。

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、銳意、原子力開発利用の推進に努めてきたところであります。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。このような状況を開拓し、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」）。

すなわち、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とっていく必要があることを確認したところにある。

2 原子炉等規制法及び電気事業法で付与された被告国 の安全規制の権限

（1）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、^{ママ}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」）。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、製鍊、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する必要な規制を行うことを目的」（第1条）として制定された。

原子炉等規制法において、第4章に「原子炉の設置、運転等に関する規制」の規定がある。発電用原子炉を設置しようとする者は、政令で定めるところにより、経済産業大臣の許可を受けなければならない旨を定め（平成18年改正前の炉規法23条1項1号、昭和53年改正前は設置許可主体は内閣総理大臣）、同法24条1項は、経済産業大臣は、設置許可の申請が同法24条1項に適合していると認められるときでなければ、許可をしてはならないと定めていた。同項3号、4号はそれぞれ設置許可基準の1つとして3号「その者（中略）に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」、4号「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（中略）、核燃料物質によって汚染された物

（中略）又は原子炉による災害の防止上支障がないこと」を定めている。経済産業大臣が設置許可する場合には、設置許可基準の適合性について、あらかじめ、原子力委員会の意見を聞き、これを尊重しなければならないと定めていた（同条2項）。

具体的な原子炉設置許可の手順は、

- ①原子力安全・保安院の下で、安全設計審査指針に基づき1次審査をなし、
- ②原子力安全委員会内の原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の下で2次審査を行い、
- ③経済産業大臣は、その結果も踏まえ、最終的に原子炉設置許可処分をなすこととされている。

（2）電気事業法

さらに、1964（昭和39）年には、「電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって、公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ること」を目的（1条）とする電気事業法が制定されている。電気事業法は、原子力発電の他、火力発電、水力発電などにも適用される、電気事業を包括的に規制する法律である。

実用発電用原子炉の実際の設置工事及び使用等に関しては、基本的に、電気事業法の適用を受けるところ、設置者は、設置又は変更の工事について、経済産業大臣の認可を受けなければならず（同法47条）、また、経済産業大臣による使用前検査を受けて合格しなければ、原子炉等を使用することができないとされる（同法49条）。

実用発電用原子炉の運転開始後も、原子炉等の設置者は、定期的に、経済産業大臣による定期検査を受けることが義務付けられている（同法54条）。

電気事業法39条1項は、事業用電気工作物の設置者に対して、経済産業大臣の定めた技術基準に適合するように同工作物を維持すべき義務を明記する。さらに、経済産業大臣は、定期検査等に限らず、原子炉等の「事業用電気工作物

が前条（同法39条、引用者注）第1項の経済産業省令で定める技術基準に適合していないと認めるときは、事業用電気工作物を設置する者に対し、その技術基準に適合するように事業用電気工作物を修理し、改造し、若しくは移転し、若しくはその使用を一時停止すべきことを命じ、又はその使用を制限することができる。」（同法40条）として、技術基準適合命令を発することができるとしている。そして、経済産業省令で定める技術基準の内容は、「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないようにすること」（同法39条2項1号）とされ、原子炉等の設置者は、原子炉をこの「技術基準に適合するように維持しなければならない」（同条1項）と定められている。技術基準適合命令に違反した者は、3年以下の懲役又は300万円以下の罰金に処すること、法人の代表者が違反したときには法人において3億円以下の罰金を科する両罰規定が定められていた（同法116条2号）。

3 被告国が原子力施設の安全確保と防災について、国が「適時につつ適切に」責任を果たさなければならないと自覚していたこと

1961（昭和31）年に原子力委員会が最初に策定した第1次長期計画（甲B423の1）では、「安全対策として考えられるものは、原子力施設の安全確保、特に原子炉安全設計および審査制度の確立、障害防止対策の完備、廃棄物処理等多くの重要な問題がある。これらの一部については、民間の協力にまたねばならない面も多いが、しかしその性質上、主として国が積極的に最も適切な対策を講ずべき責任を有するものである。」と、原子力施設の安全確保について、国が適時につつ適切な権限行使をすべき責務を負うことを確認している。

被告国が安全確保の責任についての考えはその後も引き継がれ、2000（平成12）年11月24日に策定された長期計画（甲B423の7）においても、被告国は、原子力施設における安全確保と防災について、「原子力の安全確保に

関しては、国の規制責任、事業者の保安責任が十分に果たされなくてはならない。また、災害対策に関しては、万が一事故が発生した場合に備えての防災計画の整備と、その実効性を担保する国、地方自治体、事業者の責任が十分に果たされなければならない。特に、国は安全規制において、国民の立場に立ち、その職責を厳格に果たしていくことが求められている。」とし、被告国が原子力施設の安全確保と防災について、国の規制責任が厳格に果たされなければならないと自覚していた。

4 原子力発電所の事故隠しが横行し、電気事業者まかせでは原子力発電所の実効性ある安全確保が期待できない社会的事実が繰り返されたこと

（1）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。

発電所名		昭和年度	原子力発電所の故障件数														
			41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54 上期	計
日本原子力発電㈱	東海 (41. 7. 25)	13	6	4	2	0	1	0	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	
	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	0	13	
	" 3号 (51. 3. 27)										5	2	1	1	1	9	
東京電力㈱	" 4号 (53. 10. 12)												1	0	0	1	
	" 5号 (53. 4. 18)											1	0	0	0	1	
	浜岡原子力 1号 (51. 3. 17)										1	1	3	1	0	6	
	" 2号 (53. 11. 29)												0	0	0	0	
	美浜 1号 (45. 11. 28)				1	3	1	2	0	0	0	0	0	0	0	7	
関西電力㈱	" 2号 (47. 7. 25)						2	2	3	0	1	0	1	0	0	9	
	" 3号 (51. 12. 1)											1	2	0	3		
	高浜 1号 (49. 11. 14)							3	1	3	0	2	0	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	0	2	
四国電力㈱	伊方原子力 1号 (52. 9. 30)										0	2	0	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 年長期計画においても、「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。

(2) 利潤追求の事業者が行った「対策」は原発事故隠蔽であったこと

事故・故障の続出に対し、電気事業者が、国民の不信感を招かないようするための「対策」としてとった対応は、「事故隠し」であった。

ア 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。

イ 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年が経った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 「衆議院議員檜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」）

ウ 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、臨界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、複数の電気事業者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・臨界事故

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

2 0 0 3 (平成 1 5) 年 3 月 女川 3 号機

誤挿入 5 本

(中部電力)

1 9 9 1 (平成 3) 年 5 月 浜岡 3 号機

引き抜け 3 本

1 9 9 2 (平成 4) 年 4 月 浜岡 1 号機

誤挿入 1 本

1 9 9 4 (平成 6) 年 1 1 月 浜岡 2 号機

誤挿入 1 本

1 9 9 6 (平成 8) 年 1 0 月 浜岡 3 号機

誤挿入 1 本

2 0 0 0 (平成 1 2) 年 1 2 月 浜岡 1 号機

誤挿入 2 本

(北陸電力)

1 9 9 9 (平成 1 1) 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。

（3）電気事業者が自主的に原子力発電所の安全確保対策を実行することは、期待できないこと

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、電気事業者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。電気事業者の行為は、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。電気事業者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気事業者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気事業者が、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、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が求められていたのである。

5 小括

以上のとおり、法律上、被告国（本件事故当時は経済産業大臣、本件原発設置当時は総理大臣）は、原子力発電所の設置等を許可し、設計及び工事方法の認可をし、使用前検査をし、稼働後も定期検査をすることとされており、被告国が不断継続的に原子力発電所の安全性を監督する規制体系となっていた。このように、被告国は、原子力発電所の政策を推進する一方、危険性の高い原子力発電所に対して、被告の許可、認可を経て初めて、事業者が設置、運転することが可能となり、定期的な検査を受けることで初めて事業者が稼働継続することができる仕組みとなっている。そして原子炉の安全性を確保する

要として、経済産業大臣に電気事業法39条1項における省令制定権及び同法40条の技術基準適合命令が付与されていた。

被告国は、「国策民営」として原子力発電事業を計画的に推進することと表裏として、安全確保について規制者として積極的な役割を果たす責務を負っていることを自覚しており、原子力開発利用「長期計画」において、原子力施設における安全確保と防災について、事業者の安全確保責任とともに、国が安全規制を適時にかつ適切になさなければならない責務があることを自覚していた。現実に発生している社会的事実は、続発する原子力発電所の故障・事故に対して電気事業者は事故隠しを繰り返しているという事実であり、事業者に自主的な原子力発電所の安全確保対策を実行することは期待できず、被告国が実効性ある安全規制を行うことが客観的に求められていた。

第3 被告国が国民に対して原発の安全性を宣伝していたことに伴う責任

1 原子力発電事業推進を安全性確保に優先させる体制がつくられたこと

（1）推進機関と規制機関が同床したこと

1956（昭和31）年1月1日に設立した原子力委員会は、日本の原子力政策の最高意思決定機関であり、その決定を内閣総理大臣は十分に尊重しなければならないと法律に明記され、関係行政機関の長に勧告する権限を持っていました。しかし、原子力委員会が自らイニシアティブをとることはほとんどなかつた。1974（昭和49）年に原子力船「むつ」の放射能漏れ事故が発生し、推進機関である原子力委員会が安全規制も所管することに不信感が高まった。このことを受け、1978（昭和53）年に原子力基本法等の改正が行われ、原子力安全委員会が設置され、制度上はダブルチェックが行われることとなつたとされた。

しかし、原子力安全委員会の委員は5名で、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命するが、人選の基準はなく、独立性・公正性に疑問があるものであつ

た。また2001（平成13）年の中央省庁再編前は、実質的に安全規制を担当する部署は、通商産業省の資源エネルギー庁であった。すなわち、同庁内には、原発推進を担当する課と規制を担当する課が並列して存在していたのである。

2001（平成13）年の中央省庁再編により、資源エネルギー庁の特別機関として原子力安全・保安院が新設された（経済産業省設置法第20条）。原子力安全・保安院は、資源エネルギー庁の原子力安全部門や産業保安部門のみならず、科学技術庁の原子力規制担当課を取り込む形で発足し、ほとんど全ての原子力施設の安全規制を所管することになった。

このように、本件原発事故まで、日本の原発の規制を図る機関は、全体を通して、推進機関と一体となっており、さらに、中央省庁再編後になると原発の推進部門である資源エネルギー庁のもとにある原子力安全・保安院が実質的に権限を有しており、推進機関のもとに規制機関があるという異常な体制であった。

（2）政治家、電気事業者、原発メーカー、マスコミ、研究者が一体となった推進体制

政府・官僚に加えて、政治家、電気事業者、原発メーカー、マスコミ、研究者らは、「国策民営」のもと、原子力を推進する人的ネットワークを形成していった。日本政府がエネルギー政策の中心に据えてきた原子力発電は、その開発や建設、運用に巨額の資金を必要とする。これらの原発マネーが電気事業者、原子力プラントメーカー、監督官庁、大学や研究機関とその研究者、政治家、マスコミ・業界紙などのうち原発に関わる特定の部門に集中して環流することにより利益共同体を形成している。マスコミにも巨額の広告費を投じ、原発の安全キャンペーンを大々的に展開させてきた。

原子力を推進する研究に対しては、政府や被告東電をはじめとする電力業界から多額の研究費が投じられ、様々な便宜が図られた。さらに、このような研

究者は、原子力に関する政府の委員会など委員に就任し、その報酬を得るほか、後進の就職先や自身の退職後の再就職先の斡旋を受けるなどして、次第に行政機関に依存するようになった。そして、こうした原発推進の研究者らは、講演やメディアなどを通じて、原子力開発を推進する役割を担うとともに、事故等が発生した場合の「火消し役」になった。

被告国の監督官庁も電気事業者と同じ利益共同体の一員であるため、電気事業者を適切に規制・監督することはできない。むしろ、このような相互依存の関係を被告国は、最大限に利用し、国民に対して安全性を宣伝し、国策である原子力発電事業を推進する体制が構築されていた。

2 安全性の宣伝が長期計画で位置付けられてきたこと

(1) スリーマイル島原発事故と長期計画

スリーマイル島原発事故が発生する前年である1978（昭和53）年9月12日に原子力委員会が出した長期計画（甲B423の5）には、第1章「原子力研究開発利用の基本方針」の2として「安全の確保と原子力に対する国民の支持」と題する方針が書かれている。

ここでは「原子力の安全性に対する国民の不安感は、まだ完全には払拭されているとはいひ難く、これが一部に見られる原子力発電に対する反対運動の契機となり、また原子力行政への不信の一因ともなってきている」としたうえで、「エネルギー問題解決のためには、原子力研究開発利用が不可欠であるについて、国民一般及び地域住民の理解を深めるとともに、様々な場を通じて、国民と地域住民の声を原子力政策に反映させることにより、原子力研究開発利用に対する国民的支持を得るものとする。」として、被告国が「原子力発電所の安全性」についての啓蒙活動の施策をとることを決定している。

1979（昭和54）年3月28日に発生したスリーマイル島原発事故においては、事故に関する充分な情報がないにもかかわらず、事故発生の2日後に

原子力安全委員会の委員長が「事故の原因となった2次系給水ポンプ1台停止、タービン停止が我が国の原発で起きても、TMIのような大事故に発展することはほとんどあり得ない。」との談話を発表した。

スリーマイル島原発事故から3年後に決定された1982年長期計画（甲B229）においても、同事故については一言も触れられていない。1982年長期計画の「安全確保対策」には「1966年我が国に初めて商業用発電炉が運転を開始して以来、今日まで従業員に放射線障害を与えた、周辺公衆に放射線の影響を及ぼすような事故・故障は皆無であるという実績からも、今日、原子力発電所の安全性は基本的に確立していると言える」とまで断言、「電気事業者は、ささいな故障も国民の原子力発電に対する不安感を高める要因となることに鑑み、より一層運転管理を徹底すべきである。」とするなど、原子力発電所の「安全確保対策」を国民に対する「不安を与えないための方策」にすり替えた。

また、その後も、被告国や被告東電をはじめとする電力業界は、スリーマイル島原発事故のような事故は、日本では起きないということを強調した。そして、被告国や被告東電をはじめ電力業界は、原発への批判の動きに対して無視を貫き、事業を継続していくとともに、既設地点での原発増設を進めた。既設地点は、既に用地が取得されていることから、地元の反対運動も新設地に比べれば、反対運動もさほど大きくなく、円滑に増設を進められたからである。

（2） チェルノブイリ事故後の安全性の宣伝と長期計画

1986（昭和61）年4月26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「ソ連独特の原子炉で起きたもので、こうした事態は起りえない。」と言う見方を示したり、原子力安全委員会の調査特別委員会の報告書でも「わが国では考えられない事故」などとしていた。日本の原子力の開発者たちも、チェルノブイリ原発の原子炉の設計・構造上の問題を指摘したり、当時のソビエト連邦政府が運転員の規則違反を事故原因としたことを踏ま

え、日本では「原子力安全文化」を身につけているから大丈夫などと論じていた（その後、後述のように、日本でも「原子力安全文化」が身についているとは到底言えない事故、事故の隠蔽が起きたことが明るみとなった。）。そして、被告国も国内の原子力発電所の安全性について、再点検をすることはなかった。 Chernobyl 原発事故が発生した翌年である 1987 (昭和 62) 年 6 月 22 日に出された原子力委員会の長期計画 (甲 B 230) は、第 1 部総論の「安全の確保」において、「これまで周辺公衆に影響を及ぼすような放射性物質放出を伴う事故は皆無であり、この実績からも原子力の安全性は基本的に確保されている。このような我が国の優れた安全実績は海外諸国からも高い評価を受けている。」として、1982 年長期計画に引き続き、日本における原子力発電所の「安全の確保」について自画自賛している。

また、第 2 部各論の第 1 章で「安全の確保」を取り上げているが、その冒頭は「発電用原子炉施設については、その安全性は基本的に確立しており、これまで優れた安全実績を示している。」と断言するところから始めている。そして最後に「なお、 Chernobyl 原子力発電所の事故に関しては、同事故の評価及び我が国の安全確保対策の現状調査等により、我が国において、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出されず、また防災体制及び諸対策を変更すべき必要性は見出されないことが明らかになっている。」と、国民の不安をうち消すことしか書かれていない。

1988 (昭和 63 年) 年には、合計 350 万人が署名した「脱原発法制定署名」が国会に提出されたものの、被告国は、原子力政策の変更をすることはなかった。

(3) 1994 年長期計画

美浜発電所 2 号機事故が発生した後の 1994 (平成 6) 年 6 月 24 日、原子力委員会は、新たな長期計画 (甲 B 423 の 6) を策定した。

1994年長期計画は、原子力開発利用の大前提として「安全の確保」を位置づけ、「原子力にも潜在的な危険性がありますが、現在までに培った知識や技術と安全優先の思想により、これを十分に制御することができます。現に、我が国の原子力施設については、その安全を十分に確保されており、これまで周辺公衆に影響を及ぼすような放射性物質の放出を伴う事故は皆無です。」としたうえで「高度な『原子力安全文化』を築き上げていきます。」と宣言している。そのうえで、1994年長期計画は「安全水準の向上が必ずしも国民の安心感につながらない実態も踏まえなければならなりませんが、安全運転実績を地道に積み重ねることを基本に安心感の醸成に努めていきます。」と世論対策に重点をおく姿勢を変えていない。

(4) 国内での重大事故の発生と2000年長期計画

ア 「もんじゅ」ナトリウム漏れ火災事故

1995（平成7）年12月、高速増殖炉「もんじゅ」のナトリウム漏出事故が発生した。この事故では、通報の遅れ、事故情報の秘匿・隠蔽が問題となり、さらには、設計ミスも発覚した。そのため、原子力政策に対する国民の批判が高まった。これに対して、政府は、原子力政策円卓会議を開催し意見聴取を行ったり、情報公開に関して一部改善がなされたものの、抜本的な改革にはつながらなかった。

イ 東海再処理工場火災・爆発事故

1997（平成9）年3月11日、動燃の東海再処理工場火災・爆発事故が発生した。この火災・爆発事故では、安全対策の不備、火災における消化作業の不適切さが明るみとなったことに加え、消火活動における虚偽報告事件が発生した。そのため、動燃の解体論まで呼ばれる事態になった。当時は、「もんじゅ」事故以来凍結していた核燃料サイクルの再起動に乗り出した時期であったため、その再検討の必要性も問われた。しかし、動燃改革検討委員会が設置されたものの、動燃の一部組織改編をするだけで、核燃料サイクル開発などの

動燃の事業は温存されたままで、1998（平成10）年10月新法人（核燃料サイクル開発機構）に移行しただけであった。

ウ JCO ウラン加工工場臨界事故

1999（平成11）年9月30日、JCO ウラン加工工場臨界事故が起きた。この事故により、従業員2名が死亡したことを探し、多数の周辺住民が避難を余儀なくされ、農産物の風評被害など、地域社会の産業等にも大きなダメージが生じた。しかし、JCO の責任だけ問題とするだけで、規制官庁である科学技術庁のチェック機能が果たされなかつた責任が問われることはなかつた。

エ 2000年長期計画

以上、1995（平成7）年から1999（平成11）年にかけての3つの重大事故を経た2000（平成12）年11月24日、原子力委員会は、新たな長期計画を策定した。

2000年長期計画（甲B423の7）では、さすがにそれ以前の安全性が確立しているというように自画自賛する記述は見られないが、原子力発電所の「安全性」について「事故・トラブルに備え、我が国の自然条件を踏まえた耐震設計など重層な安全設計と安全管理の体制がとられている」とことと「人々の原子力の安全性に対する不安感」にギャップがあることを認めたうえで、「信頼の確保」のための様々な施策を行う必要性を強調している。

3 被告国は電気事業者が多額の広告・宣伝などメディア対策費を国民の電気料金に上乗せすることを容認してきたこと

被告東電をはじめとする電力業界も、多額の費用を講じてメディアに対して広告宣伝を行ってきた。電気事業者は、地域独占企業であるから本来、顧客獲得の広告宣伝は必要ない。こうした多額の広告費は、原発の安全性の宣伝に活用され、これを批判する報道等を封じ込める役割を果たしてきた。

これら広告宣伝費用は、各社の普及開発関係費によって支出されるものであった。被告東電をはじめとする原発保有9社の普及開発関係費は、各地で原発の建設が動き出す1970年代には年額100億円を突破していた。そして、2005（平成17）～2007（平成19）年には、年間1000億円を超えるようになった。そして、1970（昭和45）年～2011（平成23）年の普及開発関係費の総額2兆4179億円となっている。また、被告東電だけでも総額6445億円に及んでいた。しかもそれは、1970年代後半、80年代後半、2000年代前半に顕著に増加している。1970年代後半は、柏崎刈羽原発の用地買収（1970（昭和45）年1月から）、原子力船「むつ」の事故（1974（昭和49）年9月）、スリーマイル島原発事故（1979（昭和54）年）を受けた時期、1980年代後半は、チェルノブイリ原発事故（1986（昭和51）年）を受けた時期、2000年代は、原発事故隠しやデータ改ざんが次々発覚し、中越沖地震（2007（平成19）年）が発生した時期である。原発の安全性に対する不信感の拡がりや反対運動の盛り上がりとともに普及開発関係費が膨らんでいるのである。被告東電をはじめとする電力業界は、多額な広告宣伝費を背景に原発に批判的な報道をしないよう直接、間接的な圧力を報道機関にかけてきた。

こうした広告宣伝にかかる費用は、電気事業法のもと総括原価に含めることができるために、被告東電をはじめとする電気事業者は、それに利益を上乗せして、電気料金を設定することができた。つまり、被告国は、総括原価方式を通じて、こうした被告東電らのメディアを通じた原発の安全性の宣伝を承認してきたのである。

さらには、メディアの批判的報道に対する抗議を官庁が指示することもあった。例えば、NHKスペシャル「調査報告 プルトニウム大国・日本」〔1993（平成5）年5月放送〕に対して、科学技術庁から動燃に対して、抗議等を指示したことが指摘されている。

4 学校教育の利用

原子力に関する教育でも、被告国や被告東電などの電力業界は、積極的に介入し、「安全神話」を定着させようとしてきた。

教科書検定などでは、原発に関する記載について、文部科学省が原子力の長所を強調するよう求めたり、チェルノブイリ原発事故などの記載はトーンダウンするよう求めたりするなどしてきた。例えば、1980（昭和55）年6月、日本書籍の地理の教科書について、科学技術庁からクレームを受けたとして文部省が自主訂正を求めたことがあった。「原子力発電には、放射能もれの危険という問題があり、発電所建設予定地では、どこでも住民の強い反対運動が起きている。」との記載に対して、文部省は、①原発には危険性はない、②反対運動はどこでも強いわけではないなどと指摘して、自主訂正を求めてきた。その後も、原発の積極面の記載、化石燃料に代わるエネルギー源であること、不安や反対は一部の国民であることなどを強調するよう検定意見が付された。特に、スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故の時には、検定意見が多く、文部省は、教科書出版社に対して、事故は人間の安全管理の問題、チェルノブイリ原発と日本の原発とはタイプが違うことなどを記載するよう意見した。

さらに、被告国や被告東電をはじめとする電気事業者は、原子力発電所の「優位性」と「安全神話」を定着させるべく、「原子力教育支援事業」として「出前授業、施設見学、ポスターコンクール」などを行ったり、教科等で使う指導資料を無料配布し、教員や児童・生徒に原発見学会を促して原子力 PR 館等の広報施設見学を企画するなど行ってきた。

例えば、副読本として、小学生用には「わくわく原子力ランド」、中学生用には「チャレンジ！原子力ワールド」が配布された。高校生用には、日本原子力文化振興財団が作成した「総合的な学習の時間のためのワークシート教材」

が配布されるとともに、全3巻462ページの「資料・エネルギーと環境」が各高校に置かれた。さらに、電気事業連合会が作成した全ページカラーの「環境とエネルギー」などの資料も無料配布された。

こうした副読本の中では、漫画などで、原子力の必要性、安全性が強調されるとともに、事故については過小評価されており、否定的な資料はほとんど見られなかった。

5 小括

以上、わが国においては原子力事業の推進機関のもとに規制機関が置かれており、政界、財界、官僚、学者、マスコミによって構成される原発産業を巡る閉鎖的な利益共同体とともに、国は安全責任を果たすことよりも原子力発電事業の推進を前提とした安全性の宣伝をすることを優先する構造が造り上げられた。そのため、被告国は、スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故など国際的重大事故の際や、国内で頻発する事故に際しても、規制強化の方向よりも国民に対する安全性の宣伝を強化して「不安」を払拭することに腐心してきた。さらに、被告国は、電気事業者の安全宣伝のための多額のメディア広告宣伝費経費を電気料金への上乗せすることを容認するとともに、学校教育を利用して原子力への期待と安全性に安心感をもたせる空気づくりを推進してきた。このように、被告国が、国民に対して、原子力発電所の安全性を宣伝してきた社会的事実を直視するならば、本件事故によって損害を被った原告らとの関係において、その法的責任が制限されることは許されない。

第4 最後に

以上詳述した、被告国が主導して原子力発電事業を開始し国家政策として計画的に推進してきた社会的事実、原子力施設の安全確保について電気事業者の原子炉施設を全面的に被告国の管理下において実現をはかる法制度が

つくられてきていること、広く国民に対して原子力発電所の安全性を宣伝してきた社会的事実を踏まえ、被告国が原子炉施設の安全を確保する重大な責務を負い、本件事故に対する法的責任においても、被告国責任は、事業者である被告東電の補充的責任にとどまらない第1次的責任を負うべきであると主張する、

この点、福島原発事故損害賠償請求事件東京地方裁判所判決（平成25年（ワ）第6103号、同19720号、甲B429）が、上記の点を直視し、「原子力利用の一環である原子力発電所の在り方は、事の性質上、国家の政策に関わる問題であって、我が国においても、被告国がその推進という政策を主体的に採用したうえで、自らの責任において、被告東電に対し、本件原発の設置を許可し、その後も不斷の監督をした上で、許可を維持していたものであること、被告国は国民等に対して、原子力発電所に高い安全性を求めるなどを明示していたこと」などから、被告国について、本件事故によって損害を被った者との対外的な関係において、責任を制限すべきではないと判断し、被告国全部責任を認めている（352頁）ことは十分の参考にされるべきである。

以上