

平成25年(ワ)第1992号 損害賠償請求事件

平成26年(ワ)第422号 損害賠償請求事件

原 告 [REDACTED] 外81名

被 告 国、東京電力株式会社

## 準備書面 10

(被告国が原子力発電を積極的に推進してきたこと)

平成27年5月12日

神戸地方裁判所第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 古 殿 宣 敬  
同 辰 巳 裕 規  
ほか

### 第1. はじめに～本準備書面の概要と主張の位置づけ等

#### 1. 訴状における「国策民営」についての原告らの主張の要旨

(1) 原告らは訴状「第1章 本件原発事故に至る経緯」「第1 日本の原子力政策」において、原子力事業が「政・官・財」主導で始まったこと、「国策民営」で行われてきたことを主張した。

(2) すなわち、第二次世界大戦後、連合国軍の占領下の日本では、原子力の実験的研究が禁止されていたが、昭和27年4月に発効したサンフランシスコ講和条約では、日本の原子力研究を禁止する条項は含まれておらず原子力研究は全面的に解禁となったこと、国会では昭和29年3月2日に総額2億6

000万円の原子力予算が盛り込まれたこと、政府は昭和30年11月14日に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日財團法人日本原子力研究所が設置されたこと、通商産業省には昭和29年6月19日原子力予算打合会が設置され、日本初の海外原子力調査団派遣の実施と昭和30年7月の研究炉建設の「中期計画」が立案されたこと、同年末には総理府に当初設置されていた原子力局が科学技術庁に移管され同庁が日本の原子力行政の中核を担うこととなったこと、日本原子力研究所と原子燃料公社は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こと、産業界も昭和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（昭和30年6月に原子力平和利用調査会に改組）を設置したこと、そして昭和31年3月には、日本原子力産業会議が創立され原子力産業グループの形成もみられたことなど、日本の原子力事業が日本の独立後、政・官・財主導で始まったことを主張した。

(3) また、昭和31年1月5日初代原子力委員長正力松太郎が「5年以内に採算のとれる原子力発電所を建設したい」との談話を発表し海外からの原子炉購入という構想が示されたこと、そして原子力委員会は翌昭和32年3月7日に発電炉早期導入方針を決定したこと、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原子力発電株式会社を設立し政府20%、民間80%（電力9社40%、その他40%）の出資比率とすることとなり同年11月1日に、「日本原子力発電株式会社」が設立されたこと、各電力会社もメーカーとの密接な関係のもとに原子力に関する調査研究を進め、例えば被告東電は昭和30年11月社長室に原子力発電課を新設し、昭和31年6月には東芝・日立の両グループと協力して東京電力原子力発電協同研究会（TAP）を組織したこと、このようにして日本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を主張した。

## 2. 本準備書面における概要と主張の位置づけ

- (1) わが国の原子力発電事業は、「国策民営」という言葉に象徴されるとおり、被告国の積極的関与なくしては成り立たない。また、被告国は、原子力安全規制を含む原子力発電所の設置・運転のあらゆる段階において強力な許認可権限を有している。勿論、原子力発電を私人が自由に行うことはもとより許されていない。
- (2) そして、原子力発電所は、ひとたび事故を引き起こすと、広域・多数の国民の生命・健康・財産や環境に対し、広範・甚大・深刻かつ不可逆的な被害をもたらす危険を内包している。そして、国民がこれに対する自衛手段を有しない以上、被告国は、原子力発電所の安全を確保するため、積極的に自らの権限行使することが期待される。
- (3) さらに被告国は、原子力発電の安全性を積極的に広報しており、國民としても、被告国が万が一にも事故が起きない様に最新の専門的知見に基づいて適時・適切に安全規制権限行使することを当然に期待していた。
- (4) 被告国は、単なる二次的補完的な規制権限者の地位に留まるものではなく、被告国自体が先頭に立って危険な原子力発電を積極的に推進してきたのであるから、被告国による規制権限行使は抑制的・補完的であってはならず、國民の生命身体を含む公共の安全を確保すべく積極的な権限行使が要請される。「筑豊じん訴訟」における最高裁平成16年4月27日判決においても、被告国が国策として民営事業を推進し強い影響力を及ぼしてきた事実を違法性判断の具体的な事情として摘示しているところである。
- (5) 被告国が、原子力発電の研究・開発及びその積極的利用を当初から一貫して日本のエネルギー政策として位置づけ、原子力発電を積極的に推進してきた事実は、被告国の規制権限不行使の違法を判断する上で極めて重要な事実である。そこで本準備書面では改めて被告国が「国策民営」として原子力

発電を積極的に推進していたことを主張する。

## 第2 原子力発電事業に関する被告国の方針

### 1 原子力開発利用の基本的な体制の確立と法整備

#### (1) 戦後復興期における原子力発電の利用のはじまり

既に述べたとおり、戦後の占領期に日本は原子力の実験的研究が禁止されたが、昭和27年4月に発効したサンフランシスコ講和条約では、日本の原子力研究を禁止する条項は含まれておらず原子力研究は全面的に解禁となつた。その頃、国際的には、米国のアイゼンハワー大統領が昭和28年12月に原子力の「平和利用」を提唱するなど、原子力の「平和利用」の気運が高まっていた。被告国もこれらの流れに素早く反応し、昭和29年5月には内閣に関係閣僚などからなる原子力利用準備調査会が設けられた。同調査会では「わが国将来のエネルギー供給その他のために原子力の平和的な利用を行うものとする」「前項の目的に資するため、小型実験用原子炉を築造することを目標として、これに関連する調査研究および技術の確立等を行うものとする」などの方針が定められた。また、国会では昭和29年3月2日に総額2億6000万円の原子力予算が盛り込まれ、同年4月には同予算が成立した（甲A23・昭和31年版原子力白書）。

翌昭和30年11月の日米原子力研究協定の締結を経て、同月12月には「原子力三法」として原子力基本法・原子力委員会設置法・総理府設置法の一部を改正する法律が成立した。原子力基本法の目的を定める1条は「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推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、学術の進歩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向上とに寄与することを目的とする。」と定めており、被告国がエネルギー資源の確保と産業の振興のために原子力の利用を戦後一貫して推進してきたことを表している。同時に制定された原子力委

員会設置法により原子力政策の最高意思決定機関である原子力委員会が設置されたが、同委員会委員長は科学技術庁長官たる国務大臣（初代は正力松太郎）が任命され、同委員会は原子力利用に関する政策の企画、審議、決定等を所掌事務とされた（同法2条）。

このように被告国が原子力基本法及び原子力委員会設置法等を制定することにより、被告国が原子力の研究、開発及び利用を推進する体制が出来上がったのである。

## （2）発電用原子炉の導入と原子力発電所の建設準備

ところで、戦後の復興・成長期において、日本の電力需要は急増することが見込まれていた。このため昭和30年代前後には、今後急増する電力需要に対応するための電源開発の必要性が認識されていた。これを受け原子力委員会では、昭和31年1月5日に初代原子力委員長正力松太郎が「5年内に採算のとれる原子力発電所を建設したい」との談話を発表し海外からの原子炉購入という構想を示した。

他方、発電用原子炉は海外からの技術導入を前提としていたため、産業政策や技術導入を担当する旧・通産省（現・経済産業省）が所轄官庁となり、以後同省は電気事業者を政策に組み入れ、相互に協力して、発電用原子炉・原子力発電所の建設に取り組むこととなった。被告東京電力もこれに応え、昭和30年11月、社長室に原子力発電課を新設し、昭和31年6月には重電メーカーと協力して東電原子力発電共同研究会を組織し原子力に関する調査研究を進めた。

昭和31年9月には、国の基本政策「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」（原子力長計）が策定された（甲A24）。そして、原子力委員会は、昭和32年12月18日に「発電用原子炉開発のための長期計画」を策定した（甲A25）。同計画では「低コストのエネルギー源の確保を計り、輸入エネルギーへの外貨支出を削減し、わが国のエネルギーの需給を安

定させ、産業の発展に資するためには、原子力発電を比較的早期に実用化することが、必要かつ適切である」、「わが国においてはできるだけすみやかに原子力発電の開発を推進するのが適当であると考えられる」とされている。また、同計画では、「研究開発の分担」として、電力会社等には「主として実用発電炉ならびに機器、材料に関する研究開発を行うこと」等が期待されるとされていた。

このように被告国は、戦後復興期の電力需要の急増に対応するためのエネルギー源に原子力発電を位置づけ、その早期実用化のための研究、開発を推進すること、そこに電力会社が一定の役割を果たすことを国家的な計画として策定し実行したのである。

### (3) 基本的法体系の確立

そして、昭和32年に核原料物質・核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（原子炉等規制法・炉規法）、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（放射線障害防止法）、昭和35年に原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）、昭和39年に電気事業法と、原子力に関する法律が繰々制定され、昭和30年代後半までには原子力開発利用の基本的法体系がほぼ確立した。

### (4) 日本原子力発電株式会社の設立と各電力会社への技術等の還元

このように被告国が原子力発電の利用を推進する中で、昭和32年11月1日に原子力発電を実施する主体として日本原子力発電株式会社（日本原電）が設立された。日本原電は昭和32年9月3日の「実用発電炉の受け入れ主体について」という閣議了解を受けて、官民合同の原子力発電株式会社を設立されたものであり、政府20%、民間80%（被告東電を含む電力9社40%、その他40%）の出資比率となっていた（甲A26）。そして日本原電は昭和41年7月に東海発電所において日本で初めての商業ベースの原子力発電を開始した。日本原電には被告東電を含む多くの電力会社の技術者

等が出向しており、その後の被告東電など各電力会社に、原子力発電所の開発のための技術・経験が還元されることとなった。そして被告東電を含む電力会社各社による原子力発電の開発が実施段階となり、原子力発電により電源開発をまかなうという被告国の国家的な計画が具体化していくこととなつたのである。

## 2. 国家的計画のもとでの原子力発電の推進

### (1) 原子力長計の策定の更新

国の原子力政策を定めた、上記「原子力長計」は、昭和31年9月の第1回につづき、昭和36年、昭和42年、昭和47年、昭和53年、昭和57年、昭和62年、平成6年、平成12年にそれぞれ策定された。引き続き、平成17年10月には「原子力政策大綱」が策定されている。

### (2) 第2回原子力長計

昭和36年策定の第2回原子力長計（甲A27）では、高度経済成長期に入り、電力需要の増加を踏まえて将来の電力需要予測を見直しし、大幅な電力需要の増加に対応するために約10年間で3622万kWの電源開発が必要であると見込まれていた。被告国は、この電源開発の必要性を原子力発電によりまかなく、原子力発電を推進した。そして同原子力長計には「長期的にみればわが国において原子力開発利用を強力に推進することは、きわめて重要な意義を持つものである。しかも原子力平和利用が他の諸産業とやや異なる性格を有する新規産業であること、かつまたわが国が諸外国より遅れてスタートしたことなどから考えて、単にその研究開発を民間にのみ期待するだけでなく、政府みずからも直接間接開発利用推進のうえに重要な役割を受け持つべきであり」と記載されていた。

### (3) 第3回原子力長計

昭和42年4月13日に策定された第3回原子力長計（甲A28）では「原子力発電は、総合エネルギー政策上の見地から、今後、わが国エネルギー

一の安定かつ低廉な供給をはかりうる最も有力な担い手であり、また、エネルギー供給源の多様化に資するものとして、その開発が強く要請されている」、「原子力発電の経済性は、昭和40年代の後半に達成される見とおしであり、その後の電力需要の増加にともなう電力供給に対しては、エネルギーの安定かつ低廉な供給をはかる観点から、可能な限り原子力発電を開発することが望ましい」、「昭和60年度以降においては、このような見とおしから、原子力発電が電源開発の主力となると考えられる」として原子力発電が積極的に推進されている。他方、同計画では「実用段階に達した技術の実証と企業化およびその改善に関する研究開発は、民間企業において行われることを期待する。また、民間企業は、国のプロジェクトおよび原子力特定総合研究に対して、積極的に参加し、その成功のために協力するとともに、自己の技術基盤の確立と向上をはかることが期待される」とされており、原子力発電の実用段階は電力会社等の民間会社により実施するという「国策民営」が謳われている。

#### (4) 第4回原子力長計

また、昭和47年に策定された第4回原子力長計（甲A29）では「すでにわが国でも実用化がすすめられている原子力発電は、その燃料の輸送、備蓄が容易であり、準国産エネルギー供給源と考えられ、また適切な管理により環境への影響を著しく軽減できるなど、安定で、きれいなエネルギー供給源として期待されるところが大きい。このような、エネルギー供給の動向のもとに、わが国においては、発電に必要とされるエネルギーの供給源として、原子力を導入することが強く要請されており、国のエネルギー政策の一環として、原子力発電の開発利用に努めることが必要となっている」とし、高度経済成長期において被告国がより積極的に原子力発電を推進していくことを明らかにしている。

#### (5) 石油危機と原子力発電の利用の推進

昭和48年10月に第4次中東戦争の勃発を受けて第1次石油危機が生じた。石油価格は高騰し、昭和49年度には日本は戦後初めてマイナス成長となつた。これを受け、わが国では、省エネルギー化への取組とともに、石油に代替するエネルギー資源の開発によって、エネルギー供給構造における石油への依存度を極力低減させていくことがエネルギー政策上の最重要課題とされることとなった。その上で、石油に代わるエネルギー資源として、原子力発電が位置づけられた。

なお昭和50年12月の総合エネルギー対策閣僚会議では、総合エネルギー政策の基本的な方向性の一つとして原子力発電の推進が掲げられた。原子力は「エネルギー資源に乏しいわが国にとってエネルギー供給の安定化を図る上で特に大きく貢献しうるものである」と評価され、「エネルギー資源に乏しいわが国としては、エネルギー政策上の最重要課題として原子力開発利用を進めていく必要がある」として、被告国は原子力発電をかつてにも増して強く推進することとなった（甲A30・昭和51年原子力白書）。

また、昭和53年から昭和54年におけるイラン革命に伴い、世界的な石油供給の逼迫と大幅な価格上昇という第2次石油危機が発生した。被告国は、このような情勢を受けて、昭和54年8月に新経済社会7ヵ年計画を決定した。同計画では「今後わが国が安定した経済の発展と充実した国民生活の実現を図っていくためには、脱石油化を目指しつつ、エネルギーの安定供給確保を図ることが基本的課題である。このため、東京サミットの共同宣言の趣旨を踏まえて、決意を新たにし、原子力、石炭等請求代替エネルギーや、核融合、太陽エネルギー等新エネルギーの開発に最大限の努力を傾注することによって、石油への依存を可能な限り低減させる一方、我が国の社会がエネルギーができるだけ節約し、かつ、効率的に使用する『省エネルギー型社会』を指向することによって、エネルギー需給構造の脆弱性を可能な限り克服していくことが極めて重要である」として、石油代替エネルギーの一つと

しての原子力の開発に注力することが明らかにされていた（甲A 3 1）。そして、このうち原子力は、既に実用段階に達しているとともに、経済性及び燃料の備蓄の面で有利であるとされ、「石油代替エネルギーの中心的役割を担うものとして原子力に対する期待が一層高まりをみせております」などの高い評価がなされていた（甲A 3 2・昭和 54 年版原子力白書）。

昭和 55 年 9 月に、中川一郎科学技術庁長官は、国際原子力機関（IAEA）の総会において「代替エネルギーの本命である原子力開発利用を促進することが不可欠である」と演説し、被告国の施策として、原子力発電を推進していくことを明らかにしている（甲A 3 3・昭和 55 年原子力白書）。

昭和 55 年に制定された「石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律」では、通商産業大臣は、総合的なエネルギーの供給の確保の見地から、石油代替エネルギーの供給目標を定め、公表しなければならないと定めており、昭和 55 年 11 月 28 日に政府は、石油代替エネルギーに関し、昭和 65 年度には原子力発電により 2920 億 kWh の電力の供給を目標とすることを閣議決定したが（甲A 3 4）、この目標を達成するためには、既存の原子力発電所の運転を継続しつつ、さらに原子力発電所を新設することが不可欠であった。このように第 2 次石油危機後、被告国は石油代替エネルギーとして、原子力発電を最も重要かつ中心的な役割を果たすものと位置づけ、既存原発の運転継続と新たな原発の増設を国家目標としたのである。

#### （6）スリーマイル島及び Chernobyl 各原発事故と原子力長計

ところで 1979 年（昭和 54）年にスリーマイル島原発事故が発生しているが、その後に公表された昭和 57 年原子力長計では「我が国の電力需要は、経済成長率の低下を反映して伸びが鈍化する傾向にあるものの、今後とも国民生活の向上等に伴って着実に増大することが見込まれ、2000 年には、国内エネルギー最終需要の約 4 割（1980 年度は約 3 割）、1 兆 1 千億キロワット時程度（1980 年度は約 5 千億キロワット時）に達するものと

想定されている。我が国の社会・経済の健全な発展を図っていくためには、電力需要のこのような増加に対応して低廉な電力を安定的に供給していくことが重要であり、そのような観点から、原子力発電は将来における発電の主流となっていくものと期待される。先般閣議において決定された「石油代替エネルギーの供給目標」においては、1990年度における原子力発電の供給目標値は原油換算で6,700万キロリットル、電力量で2,550億キロワット時とされている。これに必要な原子力発電設備容量は約4,600万キロワット（総発電設備の約22%）であり、今後1990年度末までに約2,900万キロワットの新しい原子力発電所の運転を開始する必要がある。近年立地地域の合意形成に要する期間が長期化していることを考慮するとこの供給目標値の達成は容易ではないが、原子力発電のエネルギー供給上の重要な役割に鑑み、その開発に最大限の努力が払われるべきと考える。このためには、よりきめ細かい安全確保対策を講じ、原子力に対する国民の理解を一層深め、原子力発電所の立地の円滑化を図っていくことが極めて重要であり、電気事業者はもちろんのこと関係行政機関の一層積極的な取組が強く望まれる。一方、より長期的な原子力発電規模の見通しについては、上述の電力需要想定の下に、2000年には総発電設備の約30%（1980年度は約12%）約9,000万キロワットと想定されており、これを踏まえ長期的な視点に立って我が国の原子力開発利用を計画的に進めていくものとする。」などとして原子力発電の推進の継続発展を謳う一方で、同事故への言及は存在していない（甲A35）。

また1986（昭和61）年に発生したチェルノブイリ原発事故の翌年に公表された昭和62年原子力長計（甲A36）では「原子力発電は、総発電電力量で石油火力を上回り、また近年は設備利用率も70%を越え、極めて優れた稼動実績を示す等主力電源としての役割を果たすまでに至っている。しかし、チェルノブイリ原子力発電所の事故を契機として安全確保の重要性

に対する認識が高まっていること及び原油価格の低下、円高等によって化石燃料による発電との間での経済性の差が狭まっていることに対処していくことが必要になっている。原子力発電が今後とも供給安定性に優れた主力電源としての役割を果たしていくためには、個々の原子力発電プラントのみならず、核燃料サイクルを含めた原子力発電体系を総合的にとらえ、安全性・信頼性・経済性を向上させていくための方途を明らかにして、それを推進することが求められている」などとして、引き続き原子力発電を推進する姿勢を前面に打ち出している。

これら 2 つの過酷事故にも関わらず、被告国はなおも被告国が前面に立って原子力発電の推進を継続していたのである。

#### (7) 近時の原子力発電の利用の推進について

二度の石油危機により、被告国はこれまで以上に原子力発電の利用の推進を更に積極的に行っていくこととなるが、その後、エネルギーの安定供給とともに地球温暖化対策・CO<sub>2</sub>排出削減が国際的な課題となった。日本政府は、平成 17 年 4 月に「京都議定書目標達成計画」を閣議決定するが、当該計画においても、発電過程で二酸化炭素を排出しない原子力発電は、「地球温暖化対策の推進の上で極めて重要な位置を占めるもの」と位置づけられた(甲 A 37・平成 17 年版原子力白書)。

また、平成 14 年 6 月 14 日制定のエネルギー政策基本法に基づき平成 15 年 10 月にエネルギー基本計画が閣議決定された。この計画では「エネルギー政策における原子力の位置付け」において「原子力発電は、①燃料のエネルギー密度が高く備蓄が容易であること、②燃料を一度装填すると一年程度は交換する必要がないこと、③ウラン資源は政情の安定した国々に分散していること、④使用済燃料を再処理することで資源燃料として再利用できることから、国際情勢の変化による影響を受けることが少なく供給安定性に優れており、資源依存度が低い準国産エネルギーとして位置づけられる」とさ

れていた。そして「原子力発電については以上の点を踏まえ、安全確保を大前提として、今後とも基幹電源と位置づけ引き続き推進する」として、エネルギー政策における原子力発電の重要性を再度確認している（甲A38・エネルギー基本計画）。

ところで、原子力委員会は前述のとおり昭和31年以来、概ね5年ごとに原子力開発利用長期計画を定めてきたが、平成17年10月11日からは概ね10年の期間を一つの目安とする計画である「原子力政策大綱」が策定されることとなった（甲A39）。同大綱では「原子力発電は、地球温暖化対策と我が国のエネルギー安定供給に貢献している。国は、こうした貢献が今後とも公共の福祉の観点から最適な水準に維持されるように、原子力発電を基幹電源に位置づけて、着実に推進していくべきである。」として、国家として原子力発電を期間電源として位置づけ引き続き推進していく方針を示している。この「原子力政策大綱」では、原子力発電が平成42年以降も総発電電力量の30～40%程度という平成17時点の水準程度かそれ以上の供給割合を担うことを目指すという方針が確認されている。

その後、平成18年8月には、経産省総合資源エネルギー調査会電気事業分科会原子力部会により「原子力立国計画」と題する報告書が作成された（甲A40）。同計画では「我が国としても、国家戦略として将来を見据えて確固とした方向性を堅持しつつ、喫緊に原子力の推進に取り組むべきである。その際、これまでに蓄積された技術的な強み等を発揮して、世界的な原子力の推進に先導的な役割を果たすべきである。また、原子力の推進の必要性について、広く国民と共有し、政府・関係機関、電気事業者、メーカー等による戦略的かつ総合的な取組を推進すべきである」として、原子力発電の推進を極めて強く打ち出している。

平成19年3月に改定されたエネルギー基本計画（甲A41）では「自立した環境適合的なエネルギー需給構造を実現するため、原子力発電を積極的

に推進し、新エネルギーの着実な導入拡大を図ること」などを目的とした改定がなされている。同計画では「原子力発電は、供給安定性に優れ、かつ、発電過程において二酸化炭素を排出しないクリーンなエネルギー源であり、エネルギー安全保障の確立と地球温暖化問題との一体的な解決を踏る上で要となるものである。このため、安全の確保を大前提に、核燃料サイクルを含め原子力発電を着実に推進する」、「原子力発電については、安全確保を大前提に、今後とも基幹電源として位置付け推進する」などとして、被告国が政策として引き続き原子力発電を推進していく旨が謳われている。

平成22年6月改定のエネルギー基本計画（甲A42）においても「供給安定性、環境適合性、経済効率性の3Eを同時に満たす中長期的な基幹エネルギーとして、安全の確保を大前提に、国民の理解・信頼を得つつ、需要動向を踏まえた新增設の推進・設備利用率向上などにより、原子力発電を積極的に推進する。」こととされ「『まずは国が第一歩を踏み出す』姿勢で、関係機関との協力・連携の下に、国が前面に立って取り組む」とされるなど被告国が原子力発電を積極的に推進することが謳われている。また「今後の原子力発電の推進に向け、各事業者から届出がある電力供給計画を踏まえつつ、国と事業者等とが連携してその取組を進め」、「まず、2020年までに、9基の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約85%を目指す（現状：54基稼働、設備利用率：（2008年度）約60%、（1998年度）約84%）。さらに、2030年までに、少なくとも14機以上の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約90%を目指していく。」と具体的な数値目標を示して、被告国は前面に立って原子力発電を推進していたのである。

### 3. 原子力発電事業に関する国の関与

#### （1）原子力発電を支える被告国の政策－「総括原価方式」等

被告国は、エネルギー源確保の安定化のため、原子力発電事業を積極的に

推進した。

これは、原子力委員会が策定する上記「原子力長計」のみならず、エネルギー供給源の多角化・安定供給を至上命題とする通産省策定の政策「総合エネルギー対策」からの要請でもあった。なお、原子力が石油代替エネルギーの最重要課題とされるに伴い原子力発電所を所轄する通産省の権限は次第に強化され、昭和53年には、原子力基本法の一部改正によって発電用原子炉関連の許認可権が旧・科学技術庁から通産省に移管された。

そして、被告東電を含む電気事業者は民間企業でありながら国家計画に組み入れられ、国策推進機関として、原子力発電所の建設・運転を進めていった。個々の原子力発電事業自体は、法形式上は電気事業者の活動として行われるもの、その実態は平成24年9月14日に国のエネルギー・環境会議において決定された「革新的エネルギー・環境戦略」の中で「原子力事業体制」が「国策民営の下で進められてきた」とされているように（甲A43）、被告国が国策を実現するため実際の発電事業を民間会社に行わせたものにはかならなかった。

原子力発電はインフラ建設や使用済核燃料の処理・処分・再処理関連などのバックエンド事業も含めると莫大なコストを要する大規模電源であり、電気事業者が「自己責任」において原子力発電所の建設を積極的に推進することは不可能である。しかし、電気事業者は「国策民営」として被告国の手厚い庇護のもと「総括原価方式」（料金原価に営業費用と事業報酬を乗せて算定する決定方法。電気事業者は事業コストをすべて電気料金に転嫁して損失補填するのみならず、一定の利潤まで確保することができる）の恩恵を受けたこそ安定した事業を進めることができたのである。

## （2）立地促進に関する被告国との関与－「電源三法交付金」

原子力発電所は信頼性や経済性の観点からは本来はできるだけ需要地の近くに設置することが望ましい。しかし原子力発電所の建設は原子力発電の安

全問題・環境問題に対する地元住民の不安等の諸要因により円滑に進まなかつた。このため、被告国は、立地確保を重点課題と考え、原子力長計の中でも「政府及び民間の努力は、当面、主として立地難打開に向けられる必要があり、原子力発電について安全の確保と環境の保全に万全を期し、地点に即したきめ細かい対策を配慮するなどの対策を講じていくことが要請される。」と言及していた（第5回原子力長計・甲A44）。

被告国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、昭和49年6月に「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、立地自治体に「電源立地促進対策交付金」（電気事業者から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て交付金・補助金・委託金とする仕組み）を支給することとした。電源三法は、昭和48年の第1次石油危機後に制定されており、建前上は原子力発電のみを対象とするものではなかったが、原子力発電所に対しては同程度の水力発電所の2倍以上の交付金が支給されることから実質的には原子力発電所立地対策のために作られた制度である。電源三法の導入は国策に沿った原子力発電所の建設を可能にし、国策に沿った原子力発電事業を推進するものであった。

原子力施設の設置運営を行う主体は、当時の日本原子力研究所（現：独立行政法人日本原子力研究開発機構）のほかは、被告東電を含む民間電気事業者であり、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、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第一次的には委ねられてはいた。しかしながら、このような事業は一連の行政計画に基づくものであり、被告国の関与なしに進めることができなかつた。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（通産省（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。

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いる。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。そこで、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。

このように被告国は「電源三法」を通じて、もともと過疎地域で財源の乏しかった設置自治体、・民を取り込み、原子力発電所の設置を進め、原子力政策を推進した。端的に言えば、電源三法の目的は、発電所立地を力ネで買収し、発電所の新規設置を円滑に進めることにあった。この電源三法に基づき被告国は発電用施設周辺地域に必要な交付金や補助金を交付する制度を創設し、電源立地、すなわち原子力発電所の立地を促進するための仕組みを作

り上げた。この電源三法は力ネの力で立地自治体を懷柔し、原子力発電所の設置・運営を促すものであり、まさに被告国が原子力発電を推進するためのカラクリとなっていた。

### (3) 小括

以上のとおり、被告国は電気事業者が原子力発電事業を行うにあたり、発電計画・立地選定・発電事業の実施のすべてに積極的に関与していた。被告国の関与なくして、電力事業者が原子力発電事業を遂行することは不可能であったのである（石炭産業よりも格段の被告国の主体性・積極関与・積極推進が認められる）。

## 4. 被告東電による福島第一原発の運転開始も国家計画・国家目標に沿うものであること

これまで述べてきたとおり、戦後の復興期から高度成長期にかけて被告国は一貫して原子力発電を推進してきた。そして、原子力発電の実用化を電源開発の国家的な計画に位置づけてきた。被告東電による福島原発の運転開始もこの国家的な計画の中に取り込まれていた。

前述のとおり、被告東電は昭和30年11月には社長室に原子力発電かを新設し、原子力発電に関する基礎的調査と研究の推進を行うこととしたが、被告東電は、昭和32年11月1日の日本原電に出資をし、技術者等を出向させるなどにより原子力発電事業に参入をし、技術・経験等を取得した。そして被告国が国家的な計画において原子力発電の必要性を繰り返し強調し、電力会社における原子力発電への参加を促される中で、被告東電を含む電力会社は原子力発電の実用化に積極的に取り組むようになった。被告東電は昭和39年12月に原子力発電準備委員会を発足させて、現地に福島調査所を設置し基礎調査を開始した。昭和41年7月1日に福島第一原発1号機の設置許可申請をしたが、わずか4か月後の同年12月1日に、被告国は設置許可をした。これを受けて、被告東電は1号機の建設工事に着工し、昭和46年3月に、被告東電では最初

の原子力発電所である福島原発1号機が運転を開始するに至ったのである。被告東電による福島第1原発の稼働は被告国が推進する原子力発電による電源開発という国家的な計画に沿う形で始まったのである。

その後、前述のとおり、二度の石油危機を経て石油代替エネルギーへの転換が国策として推進されることになった。被告東電は、被告国の方針のもと、石油代替エネルギーについて原子力の重点化をメインとした。被告東電は昭和49年から60年にかけて原子力発電の開発を電源開発の本命と位置づけて重点的に推進した。福島第一原発の2号機から6号機はいずれも昭和49年から54年の間に運転を開始し、福島第二原発の1号機から3号機は昭和57年から60年の間に運転開始となった。柏崎刈羽原発1号機の運転開始も昭和60年である。被告東電により原発の増設は、被告国の国家目標に沿って行われたものである。

## 5. 原子力発電所の安全確保に関する被告国の方針

被告国は 原子力施設の安全確保に際しては、事業者任せにすることなく 自ら積極的に「規制権限を行使することを当然に予定していた。すなわち 「原子力長計」によれば「安全基準の整備については、急速な科学技術の進歩とともに生ずる新しい事態に即応して、適宜、燃料検査、耐震設計、圧力容器等に関する諸基準の整備、改訂等を実施するとともに、さらに、現行立地審査指針の具体的な適用についても検討をすすめる必要がある」(甲A28・第3回原子力長計) とし、安全性の確保については「原子力開発利用にたずさわる民間企業が、自らこれらの問題に対して十分な責任を果たすべきことはもとよりであるが、政府においても、今後とも、国民の安全を保証する立場から、厳密な規制を行なうものとする」(甲A29・第4回原子力長計)、「原子力研究開発利用は、安全の確保を大前提として進めるべきであるとする従来の方針を再確認するとともに原子力基本法等の改正による原子力行政の新体制発足…」(甲A42・第5回原子力長計)、「国は、今後の原子力開発の進展に伴う業務

量の増大に対処するため、安全審査、検査、運転管理体制等の充実強化を図っていくとともに、国際機関における安全基準作成事業への参加、諸外国との安全規制情報の交換等の国際協力を進めつつ、内外の運転経験を踏まえ、我が国の安全基準及び指針の一層の整備等安全規制の充実を図っていく」「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るべきである」「一部諸外国で行われている安全性の確率論的評価、さらに、他のエネルギー技術との安全性の相対比較の考え方等についても、安全性についての理解と判断に資するため、検討を進める」(甲A35・昭和57年原子力長計)、「最新の科学技術的知見を各種基準等へ反映させる」(甲A45・平成6年原子力長計)、「国、事業者は、故障、トラブルから得られた教訓や内外の最新の知見を安全対策に適時適切に反映することが重要である」(甲A46・平成12年原子力長計)などとして、被告国が安全生確保を事業者任せにすることなく必要な安全規制権限を適時・適切に行使する旨を定めていた。

## 6. 安全性に関する被告国の広報活動

被告国は、被告東京電力を含む電力事業者・電事連と共に原子力推進体制の広報を熱心に行い、原子力賛成の世論を形成することに腐心していた。

例えば、原子力長計にも、立地確保にあたり「原子力に対する国民の理解を深めるなど、原子力が社会に広く受容されるよう努めることとする」(甲A35・昭和57年原子力長計)と記載されているところ、被告国や自治体の担当者や電気事業者担当者は原子力発電所の用地買収にあたり「日本の原発は安全である」「我が国では、外国のような深刻な事故は絶対に起こらない」「原子炉の安全性は十分に確保されている」と地元自治体や地権者を説得して回っていた。その後、平成17年10月14日閣議決定された原子力政策大綱には「原子力発電に対する国民の理解を深めるために、国、事業者等は・・・(中略)・・・多面的な理解促進活動を引き続き行っていくべきである」とあり、また、これ

を受けて平成18年6月に策定された原子力立国計画には「きめ細かい広聴・広報」との記載もある（甲A39）。

被告国や電気事業者によるこのような広報活動を受けて、国民としても、被告国が主体性をもって適時・適切に安全規制権限を行使し、常に最新かつ最高レベルの安全に関する知見を探知して、常に安全サイドから原子力施設の安全を万全に確保するものと当然に期待し、安全神話を感じさせられていたのである。

### 第3. まとめ

以上述べたとおり、被告国は、国策として原子力政策を主体的に積極推進し、原子力発電事業に関して、被告東京電力を含む電気事業者の活動に積極的に関与し、強い影響力を及ぼしてきた。被告国は戦後復興期から本件原発事故に至るまで（あるいはその後も）原子力発電を国家的な計画として積極的に推進してきた。原子力発電という万が一にも事故が発生した場合には、生命・身体・精神・生活など人格権に計り知れない影響を及ぼしかねない危険なものを、被告国が率先して推進していたという歴然とした事実は、単に被告国が被告東電に対して「規制」をするだけの立場にあったのではなく、むしろ被告東電と原子力発電を共同し、さらには被告東電等民間事業者を利用して原子力発電を行わしめてきた立場にあったことを裏付けるものである。その結果、被告国には、万が一にも事故を起こさないため、適時かつ迅速に、規制権限を積極的に行使していく強い責務があった。本件事故は、被告国が主体として発生させた積極加害事故にも等しく、これまで規制権限不行使の違法が認められてきた他の国家賠償事案に比しても被告国の責任はより強く認められるべきである。そして、原発が「国策民営」として推進されてきたことは、規制権限不行使の違法性（作為義務）を基礎づける諸事情あるいは注意義務違反を検討する際には常に念頭におかれるべき視座とされなければならない。

以 上

(

(