

平成25年（ワ）第515号 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 遠藤行雄 外19名

被告 東京電力株式会社, 国

## 第11準備書面

(国の補完的・二次的責任論に対する反論)

2014（平成26）年2月7日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福 武 公 子

弁護士 中 丸 素 明

弁護士 滝 沢 信

外

(目次)

第1	政治主導での原子力開発利用体制の推進	4 頁
1	国主導による原子力事業の創設	4 頁
	(1) 原子力開発事業の幕開け	
	(2) 原子力開発利用体制の整備	
	ア 原子力開発事業の動機	
	イ 政府内における各機関の創設	
	ウ 国会の動向	
	エ 産業界の動向	
	(3) 小括	
2	国策民営による原子力開発事業の進展	9 頁
	(1) 原子力開発利用長期計画（長期計画）	
	ア 経緯	
	イ 3つの特徴	
	(2) 原子力開発事業の計画的拡大	
	(3) その他炉型の均衡に向けての誘導	
	(4) 研究開発体制の整備	
3	国策としての原発立地	14 頁
	(1) 原子力発電所における故障・トラブルの続発	
	(2) 原子力立地反対運動について	
	(3) 電源三法	
	(4) 国策として原発の立地及び研究が進められてきた	
4	国主導による一層の原子力政策の推進	18 頁
	(1) 原子力政策大綱	
	(2) 原子力立国計画の策定	

(3) 原子力立国計画からうかがえる露骨な国家の主導性

(4) 原子力立国計画の波及効果

ア 新・国家エネルギー戦略

イ 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006

ウ エネルギー基本計画

エ (社)日本経済団体連合会(以下「日本経団連」)

第2	安全神話という情報操作	21頁
1	原子カムラ	21頁
2	事故調による原子カムラへの批判	21頁
3	我が国への原子力技術導入と二元推進体制	22頁
4	「国策民営」と「安全神話」の融合ー原賠法	24頁
5	立地反対運動と「安全神話」	25頁
6	国が操る「原発全体主義政策」	26頁
7	被告東電と被告国が守ろうとしたもの	27頁
8	まとめ	28頁

## 第1 政治主導での原子力開発利用体制の推進

我が国の原子力事業体制が国策民営の下で進められてきたことは自明である。この点は、本件事故後、被告国が取りまとめた「革新的エネルギー・環境戦略」（平成24年9月14日・エネルギー環境会議）にも率直に表現されている。また後述するが、本件事故前には原子力立国計画に基づき、露骨なまでに被告国が原発政策におけるイニシアティブを発揮しようとしていた。

このような我が国の原子力事業における被告国の主導性は原子力事業創設期から顕著であった。この点については、訴状第1章第1の1及び第6章第2において詳述したとおりであるが、ここでは若干の主張を補充する。

### 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

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。その上、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、サンフランシスコ講和条約の発効により、我が国における原子力研究が全面的に解禁となったことを契機として、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。

当時、アメリカは、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）年末より政策を転換させて、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。我が国の動きは、まさにこうした動きに呼応するものであった。

このように、アメリカの原子力政策転換のタイミングをとらえ、原子力予算計上という日本の原子力開発を立ち上げるための決定的な一步を記したのは政

治の主導性があったからこそであった。

## (2) 原子力開発利用体制の整備

### ア 原子力開発事業の動機

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挙げられる。

この点、原子力委員会が1956（昭和31）年に制定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」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。」とされており、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。

その後、1967（昭和42）年の長期計画にかけて、積極的に海外ウラン資源確保の措置を講ずるという方針に転換したが、増殖炉型核燃料サイクルの確立によりエネルギー自給を目指すという方針は一貫して追求されることとなる。

また、1967（昭和42）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。よって、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」<sup>\*\*1</sup>とされた。

---

\*1 吉岡斉「新版 原子力の社会史」126頁

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。

#### イ 政府内における各機関の創設

原子力予算が計上されたことを契機に、政府は急遽、原子力開発利用体制の整備を始めた。

##### (ア) 原子力利用準備調査会の設置

まず、政府は、1954（昭和29）年5月11日、内閣に原子力利用準備調査会を設置した。この機関は、副総理が会長、経済企画庁長官が副会長をつとめるハイレベルの意思決定機関（1956（昭和31）年1月に原子力委員会が設置されるまでの2年間、日本の原子力行政の最高審議機関であった。）であり、委員には、経団連会長も含まれていた。

この調査会は、アメリカ政府から日本政府への意向打診を契機として、日米原子力研究協定の締結及び同協定の締結に伴いアメリカからの濃縮ウランの受入れという重要な方針を決定した。そして、この決定は閣議了解され、1955（昭和30）年11月14日には、日米原子力研究協定が締結され、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（原研）が設置された。

##### (イ) 原子力予算打合会の設置

次に、政府（通産省）は、1954（昭和29）年6月19日、原子力予算打合会を設置し、日本初の海外原子力調査団派遣の実施と、調査団報告書をふまえた、研究炉を建設するための複数の年度にまたがる「中期計画」（1955（昭和30）年7月）を立案した。

##### (ウ) 原子力委員会等の設置

さらに、政府は、1956（昭和31）年1月1日、総理府（2001年より内閣府）に原子力委員会を設置した。原子力委員会は、法律上、日本の原子

力政策の最高意思決定機関であるが、事実上、原子力共同体を構成する関係諸官庁および関係業界の、利害調整の場として機能してきた。

その他、原子力発電政策に発言権のある政府諮問委員会として、総合エネルギー調査会（2001（平成13）年より総合資源エネルギー調査会，1965（昭和40）年公布の総合エネルギー調査会設置法に基づいて通産大臣の諮問機関として設置），電源開発調整審議会（1952（昭和27）年発足，2001（平成13）年より総合資源エネルギー調査会電源開発分科会）が設置された。

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、そ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） 原子力局の設置

その後、総理府に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樞を担うこととなった。日本原子力研究所（原研）と原子燃料公社（原燃公社）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 国会の動向

#### （ア） 原子力三法の成立

そして、1955（昭和30）年12月10日には原子力三法〔原子力基本法、原子力委員会設置法及び総理府設置法の一部を改正する法律（原子力局設置に関するもの）〕が国会に提出され、同月16日に可決され、1956（昭和31）年1月1日から施行された。

#### （イ） その他法律の成立

また、科学技術庁設置法（1956〔昭和31〕年3月），日本原子力研究所法〔同年4月〕，原子燃料公社法〔同年4月〕が成立した。

そして、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。もっとも、後述するとおり同法の定める被害者保護についての国の責任は極めて曖昧である。

## エ 産業界の動向

他方、産業界も、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\*\*2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 月には、三菱原子動力委員会が発足し、旧三菱財閥系 23 社が参加した。次に、1956（昭和 31）年 3 月には、日立製作所と昭和電工を中心とする 16 社で構成される東京原子力産業懇談会が発足した。また、同年 4 月、旧住友財閥系 14 社による住友原子力委員会が発足し、同年 6 月には東芝など旧三井財閥系 37 社による日本原子力事業会が発足した。さらに、同年 8 月、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結成された。

さらに、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て行くこととなった。例えば、被告東京電力は、1955（昭和 30）年 11 月、社長室に原子力発電課を新設し、1956（昭和 31）年 6 月に東芝・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。関西電力は、同年 4 月、原子力発電研究委員会（APT）を組織し、概念設計演

---

\*2\* 1955（昭和 30）年 6 月に原子力平和利用調査会に改組



習を開始し、1957（昭和32）年9月、本店機構として原子力部（二課制）を設置した。

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となった

### （3）小括

このように、我が国の原子力事業は、連合国軍の占領下で研究等が禁止され、何もない状況から、米国の原子力政策の転換と呼応して、国主導によりスタートしたのである。

## 2 国策民営による原子力開発事業の進展

### （1）原子力開発利用長期計画（長期計画）

#### ア 経緯

原子力委員会は、これまで10回にわたり「原子力開発利用長期計画（現在は原子力政策大綱）」を策定して、これが、日本における原子力開発利用に関する国家計画の中心を成してきた。

#### イ 3つの特徴

##### （ア）第1の特徴

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きたことある。

##### （イ）第2の特徴

国家計画がきわめて詳細かつ具体的なものであることであった。つまり、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きた。

##### （ウ）第3の特徴

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) 原子力開発事業の計画的拡大

1960年代に、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、その後、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。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-1は我が国の原発設備容量の推移を示したものであり(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)、図5は表I-1をグラフでまとめたものである。これ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、「原発建設のための原発建設」としての計画経済が被告国(通産省)によってコントロールされてきたからにほかならないのである。

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。

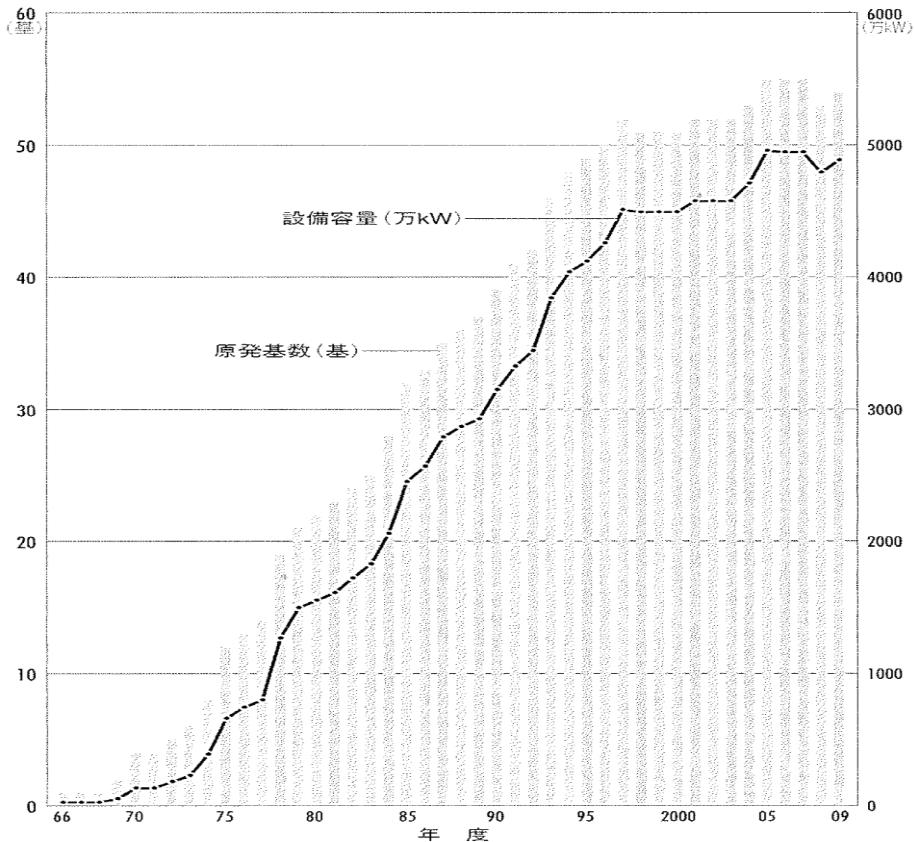
表 I - 1 電気事業用原子力発電所認可出力の推移

(単位：万kW)

年度	炉型	GCR	BWR	PWR	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) その他炉型の均衡に向けての誘導

原子力発電の国家統制を主導してきた通産省は、原子力産業の保護育成のために、沸騰水型軽水炉(BWR)と加圧水型軽水炉(PWR)を、均衡を保つようにそれぞれ年平均1基ずつ建設するよう電力業界に要請し、電力業界がそれに応える形で9社による分担計画をつくり、それを実施してきたとされている

\*\*3。

研究者は、こうした国家統制的な運営について、「現状では原子力開発利用事業は細部にわたるまで、いくつもの閣議決定または閣議了解された国家計画によって『国策』として権威づけられているが、それは世界的にみても社会主

\*3\* 吉岡斉「新版 原子力の社会史」123, 145 頁

義国を思わせる特異な仕組みである。」\*\*4と評している。

#### (4) 研究開発体制の整備

1961(昭和36)年に策定された長期計画では、被告国が直接資金を投入して原子力研究開発を行うとともに、民間企業による原子力研究開発に対する優遇措置や低金利融資を実行して原子力開発を推進すべきことが明記されていた。

被告国による原子力推進体制の整備と並行して、技術開発と実用化も被告国が中心的な役割を果たした。1963(昭和38)年10月26日、政府系研究機関である日本原子力研究所の動力試験炉で原子力発電に成功した。そして、1966(昭和41)年7月25日には、半官半民の国策会社である日本原子力発電株式会社の東海原子力発電所が営業運転を開始して原子力の商業利用に成功した。

このように、日本における原子力の商業利用の成功は裏では、被告国が受け入れ主体として中心的な役割を演じていたのであり、まさに被告国が導入コストを負担して国策として原子力発電がスタートした。

また、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(日本原子力研究所)、旧動力炉・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ている。

このうち、原研は、1956(昭和31)年に、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。

---

\*4\* 吉岡斉「新版 原子力の社会史」266頁

### 3 国策としての原発立地

もつとも、このような原子力発電の利用開発の過程に何ら障害がなかった訳ではない。前掲吉岡斉「新版 原子力の社会史」によれば、原子力発電事業に対する逆風として次の3点があった。

第1に、原子力発電所における故障やトラブルの続発、第2に原子力発電所が国民の生命・健康上のリスクを有する迷惑施設として、原子力施設の立地地点の確保が極めて困難となったこと、第3に、原子力発電論争が日常的に展開される様になった（その最大のテーマは当然安全性問題であった）ことである。

#### (1) 原子力発電所における故障・トラブルの続発

我が国の発電用原子炉の設備利用率は1973(昭和48)年から1979(昭和54)年にかけて、40%~50%台を上下していた。設備利用率低迷の原因は、沸騰水型軽水炉BWRでは、冷却水を送るステンレス鋼配管の応力腐食割れ(高温水下での亀裂発生)であり、加圧水型軽水炉PWRでは、蒸気発生器伝熱管の損傷によるタービン側への放射能漏れであった。これは、軽水炉技術が未完成のものであったこと、また、このような未完成な設備を、アメリカの宣伝に乗り安易に我が国に輸入してきたことを広く知らしめる結果となった。これらの故障やトラブルは、本件事故のような外部への大量の放射能拡散・漏洩をもたらすものではなかったが、その修理作業において多数の労働者に放射線被曝を強いる結果となった。

#### (2) 原子力立地反対運動について

現在の原発立地地点の大半は、1960年代に電力会社による立地計画発表が行われ、立地が決定したものである。これに対し、1970年代以降に立地計画発表がなされ、2000(平成12)年までに原発が動き始めたサイトは、四国電力伊方発電所と、九州電力川内発電所の2か所だけで、電力会社による立地計画発表がなされる中、または水面下での立地準備作業が進められたにもかかわらず、立地に至っていない地点は多数にのぼる。

1950年代から1960年代半ばまでは、熱心な誘致運動が福井県や福島県で展開され、地元の県当局が用地取得に積極的に協力する中で原発立地が実現していた。反対運動もあったが散発的で、このころはまだ原発立地は順風であった。

ところが、1963（昭和38）年11月、中部電力が三重県知事に対し熊野灘沿岸への原発（芦浜原子力発電所）立地構想を伝えたのが発端となり、大規模な立地反対運動が起こった。1966（昭和41）年には衆議院の現地視察団を地元の漁業関係者が実力阻止するという刑事事件（長島事件）も発生するほど反対運動は激化し、結局中部電力も県当局も計画を棚上げし、静岡県浜岡町への立地に方針を転換した。

1970年代以降、原発新規立地地点の確保が極めて困難となった原因は、地元の反対運動の激化にあった。特に地権者・漁業権者の頑強な抵抗により立地計画が暗礁に乗り上げているケースが多い。

もともと、原発立地に関する許認可権は中央官庁がほぼ独占しているため、地元の地権者・漁業権者の合意さえ得られれば、いくら立地地域住民、都市住民、批判的立場の学識経験者等が精力的に反対運動を行っても、計画が見直されることはなく、推進派の思いのままに進むという状況であった。

### （3）電源三法

このような立地反対運動に対し、国が原発立地支援策として打ち出したのが1974（昭和49）年制定された電源三法である。

電源三法とは、「電源開発促進税法」、「電源開発促進対策特別会計法」（現「特別会計に関する法律」）、「発電用施設周辺地域整備法」の3つの法律の総称である。

立法化作業を担当したのは電気事業全般の管轄権を持つ通産省であった。

電源三法の仕組みは、まず、国が電気事業者から販売電力量に応じて一定額の電源開発促進税を徴収し、こ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交付金・補助金・委託金に充てるといったもの

である。

電源三法は、条文上は原子力に限らず火力発電所、水力発電所等すべての発電所を対象としているが、制定の経緯が1973（昭和48）年の第1次オイルショックによる火力発電所のコスト高であること、また火力発電所、水力発電所に比べ原子力発電所の場合は2倍以上の交付金が支給される仕組みであること等から、電源三法が原発立地促進を主眼としたものであることは明白である。

電源三法はその後時代とともに拡充されてきた。第1が予算規模の拡充、第2が交付期間及び交付対象の拡大、第3が市町村だけでなく都道府県も交付対象に加えられたこと、である。

このうち、第1の予算規模の拡充についてみると、当初電源三法は立地支援のみを目的としていたが、1980（昭和55）年7月から、電源開発促進税について従来の電源立地勘定に電源多様化勘定（研究開発費用）が加えられ、立地促進と研究開発の2つを目指す法律となった。この研究開発費用は、通産省と科学技術庁とで分け合う形となった。

もともと、電源三法は新規の立地支援にはあまり効果が無く、むしろ既存の原発を有する地元への迷惑料、慰謝料として機能してきたと言われている。

#### （4）国策として原発の立地及び研究が進められてきた

そもそも、電気は貯蓄することができず、電気の需要と同時に電気を供給しなければならないという性質を持つ。我が国の経済が高度成長を遂げ、多くの施設や事業に大量の電力を必要とするようになり、電力会社はこれに合わせて発電量を絶え間なく増量していかなければならなくなった。発電所は時代とともに増加しつづけてきたが、特に電力を必要とする都市部には発電所を建設する場所がないため、地方に建設されてきた。

上記に述べた反対運動は、都市部のために地方に迷惑な施設を作られるという、まさに地元住民にとっては何のメリットもないことに対する当然とも言えるべき抵抗・批判である。



これら反対運動を押さえ込み、地元住民を懐柔するために、あるいは既存の原発に対する廃止運動が起きないようにするために、国は、原発立地を電力会社任せにせず、一体となって立地活動を行ってきた。その仕組みが電源三法交付金制度である。

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」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。」（下線部は原告代理人）

として、電力会社、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、電力会社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。」（下線部は原告代理人）

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。」（下線部は原告代理人）

とも明記されている。

いずれも、電力会社が主として電気事業を行い、被告国はこれを規制・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ものである。

#### 4 国主導による一層の原子力政策の推進

##### (1) 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関してもタイムテーブルが復活しているなど、長期計画の3つの特徴を継承するものであった。

##### (2) 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」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揺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。

##### (3) 原子力立国計画からうかがえる露骨な国家の主導性

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かうとしていたのである。

#### (4) 原子力立国計画の波及効果

##### ア 新・国家エネルギー戦略

経済産業省が、当面の我が国のエネルギー戦略について、2006（平成18）年5月に取りまとめたものが、新・国家エネルギー戦略である。そして、この新・国家エネルギー戦略の一部を構成したのが原子力立国計画であった。

##### イ 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006

そして、この新・国家エネルギー戦略は、2006（平成18）年7月7日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）にも盛り込まれた。この基本方針は、来年度予算で重点化すべき歳出項目やその規模、それに関連した経済政策・財政政策目標など掲げたものであり、政府予算のあり方に極めて重要な意味をもつ

ものである。

このように、原子力立国計画で国家戦略とされた原子力推進体制は、財政再建が急務であった当時の骨太の方針2006においても、予算が確保されていたのである。

#### ウ エネルギー基本計画

原子力立国計画は、それ自体として閣議決定の対象ではなかった。しかし、我が国のエネルギー政策の大きな方向性を示すことを目的として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、最上位の国策となったのである。

このように、原子力立国計画は、最上位の国策としてのエネルギー基本計画の一部を構成しているのである。

#### エ （社）日本経済団体連合会（以下「日本経団連」）

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」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。

## 第2 安全神話という情報操作

### 1 原子カムラ

「原子カムラ」とは、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である。

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、その開発や運用に巨額の資金を必要とする。また建設には数千億円を要する金が動く。これらの原発マネーが電力会社、原子プラントメーカー、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。政治家は電力会社からは政治献金を受け、官僚は電力会社に天下りすることを約束され、ともに原発政策の推進者となっていく。大学や研究機関には寄付金を送り、大学は原発メーカーや電力会社に卒業生を送り出す。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。

監督官庁も電力会社と同じ利益共同体の一員であるため、当然のことながら電力会社を適切に規制・監督することはできない。

そして、「原子カムラ」を中核として、原発の安全性に対する十分な検証・研究を待たずに、石油代替エネルギーが必要である、エネルギー自給率を上げるとの思想の下に原発推進政策は突き進んでいった。新規の原発を作るだけでなく、老朽化し、また最新の知見に基づく安全基準を到底満たさない既設炉についても、その運転停止を防ぐために、自分たちに都合の良いデータだけを示し、ときにはデータを改ざんし、安全であることを連呼してきた。

### 2 事故調による原子カムラへの批判

本件事故後、被告東京電力が設置した事故調査委員会（東電事故調）、国会が設置した事故調査委員会（国会事故調）、政府が設置した事故調査委員会（政府事故調）、民間で設置された事故調査委員会（民間事故調）の、4つの事故調査

委員会が設置され、それぞれ報告をまとめている。このうち、国会事故調においては、規制当局が事業者の「虜」（とりこ）となったと表現し、「原子カムラ」の排他性や閉鎖性を指摘し、既設の原発を管理し運営する電気事業者が規制当局を虜にし、原子力産業やメディアを強力に支配してきた構造を批判している。

「原子カムラ」は原発反対派を沈黙させ、地元を懐柔するために、原発が危険であることを隠してきた。また「原子カムラ」の構成員自身も、原発が危険であることを言えなくなっていた。「原発は安全ではない」と言ってしまえば、そのようなものを地元は絶対に受け入れないし、また原発政策を推進することもできなくなるからである。

### 3 我が国への原子力技術導入と二元推進体制

前述のように、1955（昭和 30）年、総理府に原子力局が設立され、1956（昭和 31）年には科学技術庁に再編された。同時に国家行政法第 8 条機関として総理府に原子力委員会が設置された。

科学技術庁は原子力を日本に導入し推進することが第一の目的として設立された組織であり、原子力委員会は原子力政策を推進するための司令塔として機能することを期待された組織であった。

当時の科学技術庁設置法では、第 8 条に「原子力局の事務」に関する規定をおいている。同条の第 1 号で原子力利用（大学における研究に係るものを除く。以下第 2 号、第 3 号及び第 10 号において同じ。）に関する基本的な政策の企画、立案及び推進に関すること、4 号で核燃料物質及び原子の関する規制に関すること、7 号で原子力利用に伴う障害防止の基本に関すること、について、原子力局が事務をつかさどると規定した。この時点では、首相に助言する立場である原子力委員会と、原子力推進機関である科学技術庁とが、原子力利用における安全責任にも責任を持つことが定められた。

ところが、原子力技術の導入に際し、早急な商業炉の導入を求める電力会社の要請があり、科学技術庁における研究開発による国産原子力技術の発展を待たず

に、外国からの商業炉の輸入を求める声が産業界を中心に高まっていた。民間主導での商業炉の早期輸入を主張する正力松太郎と国営での自主的原子力開発を主張する河野一郎経済企画庁長官の論争が展開され、最終的には河野氏が主張を収める形で決着し、1957（昭和32）年11月に「日本原子力発電株式会社」が設立された（国策民営路線）。

こうして、商業炉の営業運転に関しては民間企業である電力会社が行い、その事業者を監督し、電力の安定供給を実現する責任官庁として通産省（その後1973（昭和48）年の第1次オイルショック以降は資源エネルギー庁）が原子力発電を所掌するようになった。他方で国産原子力技術の開発についてはこれまで通り科学技術庁が中心となって進めることになり、原子力行政の「二元推進体制」が誕生した。

この結果、原子力の安全規制に関する責任が曖昧になる状況を生み出した。

まず、商業原子力発電所の設置は通産省が管轄を持つ電気事業法、原子炉の運転や検査などは科学技術庁が管轄する原子炉等規制法と、原発を管理する法規制が分断された。規制側（政府）は事業者が安全規制を表面的に遵守することを確認するだけにとどまり、全体の安全性を政府が一元的に把握することが困難になった。

また、当時の安全規制ガバナンス（政府が上の立場から法的拘束力のある統治をすること）の仕組みが極めて未熟であり、本件のような原発事故を想定した対策を立てうる状況になかった。1961（昭和36）年に原子力委員会の原子炉安全専門審査会の委員となった物理学者の田島英三氏も、「当時は何をもって許可し、何をもって不許可とするかの基準がはっきりしていなかった。それにもかかわらず、『安全である』と判断し、『安全』の審査結果を出さなければならず、誠に割り切れない気持ちだった」と述べ、そして、当時の原子力委員長に「原子力委員会は原子力発電所をつくることだけを考えていればよい。学者の意見は不要である。原子力委員は原子炉は安全であると何故言わないのか」と言われたと記述

している。

さらに、安全規制のかなめとなる炉規法も、施行当初は「国の原子力基本計画上の妥当性」が議論の中心となり、災害に対する備えも、「事業所内の災害」への対処と考えられ、原発事故への備えを審査したわけではなかった。他方でこの時期においては、原子力を推進する機関だけでなく、原発の立地される地元自治体が「安全」であることを要求し、「防災はおろか、そのような事故自体あってはならない」とも考えていた。

これは、アメリカでは原発周辺地域に安全地帯であるグリーンベルトが設置されているのに対し、日本では立退きに反対する住民感情に配慮する形でグリーンベルトを設置せず、地元住民の移住なしに原発を立地することになったからである。「原発は安全である」ということを原子力委員会、電力会社は主張せざるを得ない状況に陥り、地元住民も、「原発は安全である」と思いこまなければ、原発を受け入れられない立場に追いやられたといえる。

#### 4 「国策民営」と「安全神話」の融合－原賠法

国策である原子力は、その建設費用や廃棄物処理等にかかる費用の大きさを考えると民間企業にとって必ずしも経営効率に寄与するものとは言い切れない。さらに事故が起こっ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。この点、1961（昭和36）年に成立した原賠法では、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。

もともと、当該条項は、国に事業者を援助する義務が課されておらず、しかも国会での議決がなければ援助しないという曖昧な規定でしかない。これは、世界各国の原子力損害賠償制度が、被害者を救済するために国による賠償や補償を明確にしているのと著しく異なっている。



このような原発事故に対する補償が曖昧なまま原子力の商業運用が進められたのは、当時から、原発は安全であり、大きな災害は起きていないのだから保険で十分に対応できるとの甘い認識が国にあったからである。1966（昭和41）年の国会答弁において、水田三喜男蔵相が「建前としては、まず今の保険制度の活用ということ、それを中心にして、それを超える部分——今まで外国の例を見ましても、大きい災害は一つも起こっておりませんし、原子力事業者だけで持つ災害、小さいものは若干あっても、まだ保険会社に負担させるほどの災害は起こってないという実情から見まして、やはり建前はこの程度から出発することが妥当じゃないかと私は思っております」と述べていることから、現職の大臣を含む政府が原発の危険性を甘く見ていたことが明らかである。

また、責任の所在が曖昧な規定であることから、電気事業者に対しては、国策である以上は仮に事故が起こった場合は国が賠償援助をしてくれるはずだという暗黙の了解を示唆し、国側では賠償の責任は一義的には電気事業者にあると理解することを可能にした。本件における被告国の責任逃れの主張がまさしくそれである。

こうして安全規制に関する責任の所在や補償の問題が曖昧なまま、原発は安全だから重大事故は起きないだろうという勝手な思いこみだけが一人歩きしていった。

## 5 立地反対運動と「安全神話」

こうした安全神話も、1972（昭和47）年の社会党大会における「反原発」政策への転換、1974（昭和49）年の原子力船「むつ」の放射能漏れ事故により、大きな疑問が投げかけられるようになった。原発立地に対する地元住民の反対運動も激化していった。

しかしながら他方で1973（昭和48）年の第1次オイルショックによる原油高騰とエネルギー不足の経験から、原子力発電の重要性が再認識され、電源三法が制定され、地元で原発を受け入れるインセンティブを与えた。ここでも、地元

対して、「原発は危険だがお金をあげるから我慢してくれ」ではなく、「原発は安全だしお金ももらえる」というスタンスであった。原発を推進する政府や電力会社も、反対派と対峙し、地権者や漁業権者への補償問題を説明していく中で、「事故は起きないというマインド」になってしまい、自ら「安全神話」を信じ込んでいくようになったのである。

このように立地反対運動が激化することにより、原発推進派は原発の安全性をより強調せざるを得なくなった。そして、積極的にマスコミを利用し、大々的に安全キャンペーンを展開したのである。

## 6 国が操る「原発全体主義政策」

佐藤栄佐久・前福島県知事は、1988（昭和 63）年の選挙で知事に就任後、福島原発の事故やトラブルに遭遇している。

最初は1989（平成元）年1月6日の福島第二原発3号機での事故である。この日、3号機は警報が鳴り、原子炉が手動で停止されたが、実は1988年の暮れからトラブルは3回起こっており、原子炉は3回目の警報を受けてようやく止められたことが後に判明した。1回目は異常を感知して自動で原子炉が止まったが、原因を解明しないまま運転を再開し、1989年元日には原子炉内の異常を示すデータが出たが、やはり漫然と運転を続け、3回目に警報が鳴ってやっと原子炉を止めるが、6時間もの間警報を鳴りっぱなしにしたまま運転を継続していた。

事故の原因は、3号機の冷却水を再循環させるポンプの部品が脱落、座金やボルトなどが原子炉内に流入していたという前代未聞のトラブルであった。

このときの事故の情報は、福島第二原発から東電本社に、そこから通産省、資源エネルギー庁に伝えられ、地元福島県に伝わったのは最後であった。東電は事故内容を隠し、監督官庁である通産省や資源エネルギー庁からも何の情報ももたらされなかった。

また、2002（平成 14）年3月、佐藤氏がプルサーマル凍結を宣言して間もない頃、双葉郡の町村2万2150戸全戸に「プルサーマルと原子力安全」と題し

たチラシが配られた。県の調査で、このチラシ配布を主導したのは資源エネルギー庁の原山泰人原子力安全政策課長であることが判明した。当該チラシには、原子力安全・保安院の新設で260人、原子力安全委員会の強化で100人が原子力の安全を守る、とうたっている。一見すると原子力安全対策の大きな進展であるかのように思えるが、その本質的な問題を佐藤氏は鋭く指摘している。チラシには、「国ではエネルギー利用に関する原子力の安全規制を一元的に行うために、経済産業省に『原子力安全・保安院』を設置し、原子力安全規制のための行政体制強化を図りました」と書かれているが、佐藤氏は、原発政策を実質的に握っているのは経産省の官僚であり、新設の原子力安全・保安院はその経産省の傘下にある。原発政策の推進と監視を同じ組織が行うのは、泥棒と警官が一緒のような仕組みだが、果たしてきちんと動くのか、と疑問を呈している。

さらに、2002（平成14）年8月29日、原子力安全・保安院から福島県庁にいきなりファクスが送られてきたことがきっかけで、被告東京電力と被告国が一体となってトラブルを隠蔽してきたことがあきらかになった。ファクスの内容は、福島第一原発と第二原発で、1980年代後半から90年代にかけて、東電が実施した点検作業で発見したひび割れやその徴候等の発見・修理作業について不正な記載が行われていたというものであった。

通産省は、2000（平成12）年7月に、当該不正についての内部告発を受けながら直ぐに立入調査を実施せず放置し、保安院に至っては告発内容を東電に口頭で照会し、告発者の氏名などの資料も東電に渡した。そして、調査を東電任せにして、「報告は告発内容と一致しなかった」ですませたのである。そして地元である福島県に対しては、2年余りにわたって何の連絡・報告せず、突然にFAXで送信したのである。

被告国は、原発は安全であると言いながら、他方で東電の不正を見逃し、地元や国民に対する情報公開を懈怠していた。

## 7 被告東電と被告国が守ろうとしたもの

国会事故調第5部2-4でも、「規制化により既設炉の稼働停止のリスクが生じることは、事業者はもとより規制側でもタブーとなっており、既設炉の従前からの安全性に疑義が生じたり、既設炉の設計の限界から対応が困難となるような基準は、たとえ安全確保に必要なものであっても、採用が見送られてきた。」「そればかりか事業者も規制側も、『もともと原発の安全は確保されている』との立場に立脚しており、規制・指針本来の『本質的なリスクの低減』や『安全の確保』といった目的を忘れ、日本の原発がいかにか安全かを示したり、地元住民の不安を払拭したりするための道具として捉えている様子さえうかがえる。」

「規制側の透明性、独立性についても、保安院と事業者の意見交換プロセスは、全て公開されることになっていたものの、既設炉の運転への影響が懸念されるような重要な基準や、公表することで従前の安全性に疑義が生じるような知見については、非公開の場ですり合わせが行われており、透明性が確保されていたとは言い難い。」と分析している。

そして、「つまり、日本の原子力業界は、規制する側も、規制される側も、客観的な知見を提示する役目の有識者でさえも、ほとんど全てのプレーヤーが既設炉に依存していたわけであり、独立性と専門能力を両立させることが極めて難しい『一蓮托生』構造になっていた。」「事業者も規制側も、既設炉を稼働させ続けるためには『原発は安全でなければならない』ということのを至上命題とするのではなく、既設炉への影響を遮断するために『原発はもともと安全である』と主張して、事故リスクに関する指摘や新知見を葬り去ってきた…」と結論づけている。

まさに、佐藤氏が既に2002（平成14）年の時点で指摘し、危惧していた被告東電と被告国を中心とする原子カムラの体質・原発安全神話の問題点が、その後もまったく改善されず、本件事故を招いたといえる。

## 8 まとめ

以上の通り、「原発事故が起こってはならない、原発で安全でなければならな

い」という理想が、「（軽微なものも含めて）原発事故を知られてはならない、原発の安全性を疑われる事実を公表してはならない」との思想に代わり、東電も国も一体となって原発トラブルを極力表に出さないという隠蔽体質に陥ってきたのである。

このように、原発を積極的に推進していく過程で、推進派の中で原子カムラが生れ、原発の「安全神話」を発信し続け、この「安全神話」を脅かす事故やトラブルは極力表面化させないよう隠蔽してきたのである。被告国は、被告東電とともに安全神話を作り上げ、またこれを守ってきたものである。

原子力発電所の設置、原子力発電事業は、単に被告東電のみが民間企業として単独で実現できるものではなく、被告国の強い原発推進政策に基づき、被告国の積極的かつ強大な支援があつてこそ実現できたのである。

したがって、本件事故の責任は、被告東電も被告国も同質であり、被告国が主張するような「被告国は、事業者である被告東電の一次的責任を踏まえた二次的責任を負うにとどまる」ものでは決してない。

以 上